

남북 사회보장제도 통합을 위한 경제·사회적 요건 고찰¹⁾



An Analytical Look at Socioeconomic Conditions for
South-North Korean Integration in Social Security

송철종 | 한국보건사회연구원 부연구위원

본고는 통일 이후 남북한의 사회보장 통합을 위한 경제·사회적 요건을 고찰하는 데 목적이 있다. 논의의 전개를 위해 본고에서는 남북한을 한시적으로 분리 운영하여 통합을 준비하고 격차를 줄이는 기간을 과도기 이중체제, 통합을 달성하는 시기를 통합기 단일체제로 구분한다. 이에 정치적 통일 이후 사회보장제도 통합을 위한 요건으로 경제적 측면과 사회적 측면을 구분하여 고찰한다. 경제적 측면으로 화폐 통합, 노동과 임금, 생산과 소득, 조세와 재정을 살펴보고, 사회적 측면으로 이주, 법과 재산권에 대해 논의한다. 이러한 논의의 전제로, 북한 지역에 시장경제가 성공적으로 도입되고 경제적 변수들은 기본적으로 시장에서 결정됨을 가정한다. 또, 이주는 일시적으로 제한하고 재산권은 개인화와 사유화를 통해 북한 주민의 자산 형성 기회가 될 수 있음을 가정한다.

1. 들어가며

통일 과정에서 남북한 사회보장 통합은 남북한 간의 사회통합을 증진하고 남북한 주민들의 통일에 대한 기대를 충족하는 역할을 수행한다. 더욱이 남북한 사회보장 통합은 북한 주민들이

빈곤에서 벗어날 수 있고 소득권과 복지권을 확보하여 생활 수준을 안정적으로 유지할 수 있게 하는 제도적 수단이다. 따라서 남북한 사회보장 통합은 통일의 한 단면으로 통일의 진정한 완성을 판단할 수 있는 잣대라 할 수 있다. 그렇다면 남북한의 급격한 통일이 도래했을 경우 기존 북

1) 본고는 이철수 등(2016)과 이철수 등(2017)의 연구에서 경제·사회적 전제 상황에 대한 내용을 발췌하여 요약한 것임을 밝힌다.

한의 사회주의경제를 시장경제 질서로 전환하기 위한 가장 현실적인 정책적 처방은 무엇인가? 본고에서는 정치적 합의 통일 이후 일정 기간 동안 남북한 경제를 한시적으로 분리 운영하면서 남북한 간 격차를 메꾸는 방식으로 분야별 통합을 이룩하는 것이 가장 바람직한 방안이라고 판단한다. 이에 따라 한시적으로 분리 운영하여 남북한 격차를 줄이는 기간을 과도기 이중체제, 통합을 달성한 시기를 통합기 단일체제로 명하고자 한다.

과도기 이중체제는 한반도의 정치적 통일 이후 남북한 지역의 경제 격차와 통일비용을 줄이기 위해 남북한 경제를 일정 기간 분리 운영하는 시기를 일컫는다. 기존의 많은 연구들에서 주장하는 바와 같이, 이는 독일 통일처럼 통일 직후 완전한 경제 통합을 한다면 통일 정부가 감당하기 어려울 정도로 통일비용이 발생할 것이라는 인식에서 비롯된다. 왜냐하면 통일 이후 북한 지역의 재건과 안정적인 시장경제체제 구축을 위해서는 상당한 시간이 소요되며, 이를 위해서는 일정 기간 남북한 경제를 분리 운영하는 것이 바람직하기 때문이다. 따라서 과도기 이중체제를 설정하여 북한 지역에 별도의 특구를 만들어 시장경제를 무리 없이 도입하고 이를 통해 남북한의 경제 격차를 줄여 나가는 것이 바람직하다고 보는 것이다.

통일 이후 각종 제도들은 서로 다른 속도에 따라 통합이 이루어지게 되므로 과도기 이중체제를 거치는 동안 완전히 통합을 이루는 제도도 있고 그렇지 않은 제도도 있을 것이다. 이는 통합기 단일체제로 전환이 되어도 계속적으로 통합 과정을 겪는 제도가 존재할 수 있다는 것을 의미한다. 과도기 이중체제를 설정한 이유는 사회보장 제도의 통합 측면에서 볼 때, 제도별로 통합의 방식이나 속도가 상이하기 때문이다. 제도에 따라 통합이 단기간에 완료될 수도 있고 상당히 긴 기간이 필요할 수도 있다. 이러한 측면에서 보면 통합기 단일체제를 논의하는 것 역시 일정 기간을 설정하는 것이 바람직할 수 있다.²⁾ 하지만 제도별로 통합을 달성하는 정도가 다르기 때문에 일부만 가지고 남북한 통합을 완성했다고 말하기 어렵다. 따라서 여기에서 말하는 통합기 단일체제는 그 진입 시점을 중심으로 한 것이다.

이러한 점을 고려하여 본고에서는 과도기 이중체제와 통합기 단일체제 진입 시점에 초점을 두고 통합을 위한 경제·사회적 요건을 더욱 구체적으로 고찰하고자 한다.³⁾ 본고에서 고려하고 있는 경제적 요건은 화폐 통합, 노동과 임금, 생산과 소득, 조세와 재정이고 사회적 요건은 이주, 법과 재산권이다. 이 여섯 가지 변수는 경제 통합을 고찰하는 데도 중요하다. 그 이유는 사회보장제도 통합은, 특히 통일비용 최소화 관점에서 보

2) 이철수 등(2016, p. 24)에서는 과도기 이중체제를 최소 3년에서 최대 10년 유지하는 것으로 설정하였다. 이에 따라 이철수 등(2017, p. 24)에서는 통일 11년차부터 통합기 단일체제에 진입하는 것으로 설정하였다. 통합에 필요한 변수별로 통합 속도가 상이하기 때문에 과도기 이중체제와 통합기 단일체제를 아우르는 본고에서는 일정 기간을 염두에 두고 논의를 전개하는 것을 피하고자 한다.

3) 본고에서는 남북한 사회보장 통합 시나리오에서 언급하고 있는 과도기 이중체제와 통합기 단일체제에 필요한 통합 환경을 경제적 변수와 사회적 변수에 초점을 맞추어 더욱 구체적으로 고찰하고자 한다.

자면, 경제 통합의 한 축이기 때문이다. 화폐 통합은 북한 주민의 소득과 함께 사회보장 급여 수준과 직결되며 임금과 소득, 재산권은 자산조사 및 소득보장 측면에서 사회보장제도와 관련이 있다. 사회보장제도 통합은 통일 정부의 재정 부담이 될 수밖에 없으며 남북한 이주의 허용 여부는 사회보장제도 및 경제 통합 논의의 가장 우선적인 요건이다. 논의의 전개에 앞서 본고의 목적은 앞서 언급한 대로 여섯 가지 변수에 대해 통합을 위한 요건을 고찰하는 것이지 통일 이후 북한 지역의 경제·사회적 상황 예측이나 통합의 필수 조건을 도출하는 것이 아님을 미리 밝혀 둔다.

2. 경제적 요건 고찰

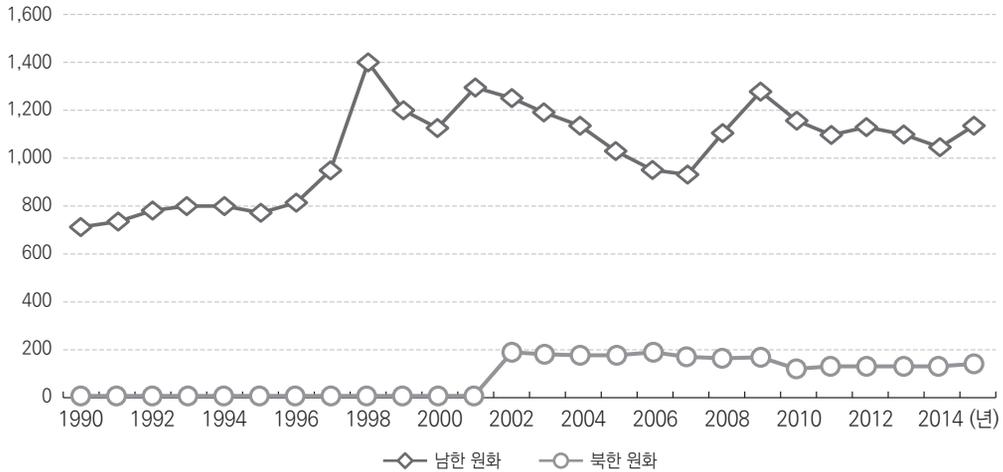
가. 화폐 통합

통일 이후 과도기 이중체제를 선택하여 운영하는 과정에서 가장 중요한 사안은 화폐 통합의 시기를 결정하는 것이다. 독일 통일의 사례에서 볼 수 있듯이 통일과 동시에 화폐 통합을 단행할 경우 엄청난 통일비용이 발생할 수 있다. 우리는 독일보다 더 큰 규모의 경제적 격차를 극복해야 하며 상대적으로 더 비등한 규모의 인구를 가진 정치 체제 간의 통합이기 때문에 막대한 통일비용이 발생할 수 있다. 특히, 급진적인 화폐 통합을 할 경우 현금급여성 공공부조제도를 중심으로 사회보장제도 통합 비용이 크게 발생할 수 있으며 이는 통일 정부에 엄청난 재정 부담으로 작용할 가능성이 크다. 또 한 가지 고려해야 할 사

항은 통일 이후에 점진적 통합의 관점에서 북한 지역에서의 화폐를 어떻게 처리할 것인가이다. 현재 북한 지역에서는 달러화와 위안화가 이미 널리 통용되고 있기 때문에 외환시장에서 현재의 북한 원화가 태환성을 가지고 있다고 보기 어렵다. 그렇다면 통일 이후 남북한 화폐 통합을 달성하기 전까지 북한 지역에서 사용할 화폐를 결정해야 하는 문제도 대두된다. 이 문제에 대해 크게 두 가지 의견이 있는데, 하나는 미국 달러를 공식 화폐로 사용한 후에 남한 원화와 화폐 통합을 하는 방안이고, 다른 하나는 북한 지역에 신화폐를 도입한 후에 화폐 통합을 달성하는 것이다. 본고에서 정의한 과도기 이중체제에서는 북한 지역에 신화폐를 도입하는 것을 가정한다.

통일 직후에 서독 마르크로 단일화를 이루었던 독일과 달리 과도기 이중체제하에서는 남북한의 화폐 통합을 유예한 채 북한 지역에서는 별도의 신화폐를 발행하여 사용하는 것이 바람직하다. 만일 독일처럼 정치적 통일과 동시에 남북한 원화에 대해 1:1 화폐 통합을 한다면 북한 원화의 실질가치가 지나치게 높아져 남북한 경제에 지나친 부담으로 작용할 것이 자명하다. [그림 1]은 북한의 공식 환율을 이용하여 남북한 원화의 대미 환율 추이를 보여 준다. 나아가 현재 남북한의 화폐·금융제도의 큰 이질성을 고려할 때 과도기 이중체제에서 북한 지역의 화폐·금융 분야 개혁 및 운영은 다음의 두 단계를 거치는 것이 바람직하다(이석, 2013, pp. 171-172). 첫째, 일상적인 금융 거래가 가능하도록 제반 여건을 갖추는 제도 정비 단계를 거쳐야 한다. 둘째, 제도

그림 1. 남북한 원화의 대미 환율 추이(1990~2015년)



자료: 이철수, 우해봉, 조성은, 송철중, 정해식, 고해진 등. (2017). 통일 이후 북한지역 사회보장제도: 통합기 단일체제. 한국보건사회연구원. p. 19 [그림 2-2].

정비 이후 실질적인 금융 거래가 남한과 유사한 형태로 수렴될 수 있도록 노력하는 단계가 필요하다. 이는 북한 지역에 금융시장이 발달하고 이를 뒷받침할 제도가 만들어져야 한다는 것이다. 아울러 외환시장에서 북한 지역의 신화폐가 충분한 태환성과 실질 화폐가치 안정, 유동성을 확보해야 한다는 것이다. 이를 위해 과도기 이중체제 기간에 북한의 신화폐가 남한의 원화와 긴밀한 관계를 유지함을 가정한다. 이는 인플레이션을 억제하고 화폐 통합을 준비하기 위한 기본 환경으로 작용할 것이다.

통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 남한 원화의 시장 환율과 북한 신화폐의 시장 환율

에 기초해 남북한 화폐 통합을 달성함을 가정한다.⁴⁾ 이는 과도기 이중체제 기간 동안 도입된 신화폐가 외환시장에서 태환성을 보장받고 환율이 안정되며, 아울러 북한 지역에 적절한 금융제도가 정착되고 중앙은행의 물가 안정 기능이 제 역할을 하게 된다는 것을 전제한다. 이러한 전제에 따라 통합기 단일체제에서는 북한 지역에 높은 인플레이션이 발생할 가능성이 크지 않은 것으로 가정한다. 과도기 이중체제 기간에 북한 경제가 성장을 달성하고 신화폐가 도입되는 과정에서 북한 지역에 인플레이션에 대한 압력이 강하게 나타날 수 있다. 따라서 이때 물가 상승 압력을 적절히 통제하는 것을 가정한다. 이는 화폐 통

4) 여기서 화폐 통합은 남북한 지역 모두 단일 화폐를 사용하는 것을 의미한다. 하지만 그 단일 화폐가 남한 원화인지 새로운 화폐인지를 말하는 것은 본고의 논의 수준을 넘어서기에 더 이상의 논의는 진행하지 않는다.

합을 위한 전제 조건이기도 하다.

이석(2013, pp. 171-172)은 이와 관련하여 경상거래의 태환성이 보장되고 외환시장에서 신화폐에 대한 대외 환율이 안정되어 유동성이 확보되어야 함을 강조하였다. 이처럼 과도기 이중체제에서 북한 지역 신화폐의 환율이 시장에서 결정되고 남한 원화의 환율도 시장에서 결정되면 남북한 통화의 시장 환율에 따라 화폐 통합이 안정적으로 달성되는 여건이 조성될 수 있다. 김병연(2014, pp. 26-27)은 환율제도 수립이 최우선으로 이루어져야 하며, 체제 이행 초기에는 고정환율제도를 통해 물가 안정에 대한 의지를 강하게 보여야 한다고 주장하였다. 다만 화폐 통합이 본격적으로 이루어지기 전부터 점차 변동환율제도로 변화하면서 시장에서 남북한 화폐의 적정 환율을 찾는 일이 중요하다고 강조하였다.

나. 노동과 임금

정치적 통일 이후 노동 분야의 통합은 다른 분야와는 달리 제도뿐만 아니라 사실상 국가 구성원 간의 통합을 의미하며 이는 노동 분야의 통합이 북한 근로자의 소득과 개인별 기술 수준, 근로 능력 수준, 거주 이전의 자유와 밀접하게 연결되어 있다는 것을 의미한다. 이 때문에 노동 분야의 통합은 사실상 남북한의 임금 통합 및 이주와 직결된 문제라 해도 과언이 아니다. 이는 북한 주민의 소득과도 직결되기 때문에 사회보장제도 통합을 고려할 때 반드시 논의되어야 하는 변수이다. 이러한 점들을 고려할 때, 통일 직후 급진적·

전면적인 노동 분야 통합을 단행할 경우 통일 정부의 대북 노동시장 정책은 많은 시행착오와 오류를 경험할 수 있다.

통일 직후 경제적으로 남북한을 분리 운영하는 과도기 이중체제하에서 남북한의 노동시장은 경제 통합 과정에 상응하여 일정 기간 적응기와 수렴기를 거쳐 북한 지역에 시장경제 질서가 자리 잡을 때까지 분리 운영하는 것을 가정한다. 또한 이를 위해 북한 근로자들이 취업을 위해 남한으로 대규모로 이동하는 것을 일시적으로 제한할 필요가 있다고 본다. 그렇다면 과도기 이중체제하에서 북한 근로자들의 대규모 남한 이동을 어떻게 방지할 수 있을까? 이와 관련해 기존 연구들은 북한 근로자의 대규모 남한 이동을 방지하는 법적·제도적 대책, 북한 지역의 급격한 임금 상승 제한, 북한 지역의 일자리 확대 및 실업 방지 대책 등을 언급하고 있다(고명덕, 2011, pp. 18-19; 김영중, 2014, pp. 152-155; 이창용, 조동호, 2007, pp. 67-70).

또한 과도기 이중체제 기간 동안 북한 지역에서 시장경제로의 이행과 국영기업의 민영화 과정에서 대규모 실업이 발생할 수 있으므로 이를 방지하는 대책을 세워야 한다. 현재까지 북한의 실업률에 대한 신뢰할 만한 자료는 전무한 상태이다. 사회주의경제체제를 표방하는 북한의 공식 취업률은 100%이다. 북한 사회주의노동법의 제1장 제5조에 '조선민주주의인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다'고 명시되어 있다(장명봉, 2015. p. 1127). 그러나 이석(2016, pp. 4-5)은 2008년 인구일체조사 결과를 바탕으로

북한의 공식 취업률과 실질 취업률을 추정하였다. 그 결과, 북한의 20~59세 인구 대비 공식 취업률은 87.7%이나 실질 취업률은 최소 31.3%에서 최대 62.4%가 될 것으로 추정하였다. 즉, 20~59세 인구 중 최소 31.3%에서 최대 62.4%가 공식 직업에서 임금소득을 올리고 있는 실질적 취업자인 것이다. 다만 공식 취업률과 실질 취업률의 격차는 일반적인 의미의 실업률을 의미하는 것은 아니며, 북한의 법·제도상 기업소 등에 근로자로 등록되어 있으나 공식 경제에서 실질적으로 임금이 발생하는 노동을 하지 않는 실업 상태를 의미한다. 물론 이들 중 상당수는 비공식 경제를 통해 생활비를 벌고 있는 실질적인 취업 상태일 가능성이 크다. 북한에서 공식 취업자이나 실질 실업자인 주민이 모두 비공식경제에서 자영업자 형태로 소득을 올리고 있다면 실제 실업률은 12%(=100-87.7) 정도일 것이다. 그러나 이들 중 일부만 자영업자 형태로 비공식 경제에서 노동을 하고 있다면 북한의 실제 실업률은 더 높아질 수 있다. 따라서 과도기 이중체제에서는 실업 억제 대책을 통해 체제전환 과정에서 나타나는 높은 실업률과 장기 실업을 해소해 나가고 있음을 가정한다.

통합기 단일체제에 진입하면서 북한 지역에 시장경제가 안정적으로 정착되면 남북한 간 노동시장의 통합이 이루어짐을 가정한다. 또한 통일 이후 과도기 이중체제를 거치면서 점진적으로 시장경제를 이식한 북한 경제에서 노동 임금

은 노동시장의 균형에 따른 노동생산성이 반영되어 결정됨을 가정한다. 이는 다음과 같은 중요한 의미를 갖는다. 우선 과도한 임금 상승이 나타날 가능성이 적으며, 독일과 같이 임금 보전을 위한 대규모 이전지출이 발생할 가능성은 매우 낮다.⁵⁾ 과도기 이중체제에서 한시적으로 낮은 수준의 임금을 유지했기 때문에 통합기 단일체제로 진입하는 시점에서는 노동생산성을 지나치게 상회하는 과도한 임금 상승이 발생하지 않음을 가정한다. 또한 북한에서의 생산 증가는 노동생산성을 증가시켜 북한 노동자의 임금 수준을 상승시키는 동인이 될 수 있다. 따라서 위 가정에 따르면 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서의 남북한 노동 임금의 격차는 통일 시점에 비해 작을 것이다.

아울러 통일 이후 과도기 이중체제를 거치면서 북한 지역에 시장경제가 성공적으로 정착하고 국영기업의 민영화 과정에서 기존 고용이 최대한 유지됨을 가정한다. 물론 국영기업이 민영화되는 과정에서 대규모의 근로자가 노동시장으로 유입되면서 실업률이 증가할 가능성은 있다. 특히 기업소에 근로자로 등록되어 있으나 공식 경제에서 임금소득을 올리지 못하고 있는 실질 실업자들이 대규모로 집계될 수 있다. 반면에 남북한의 경제 협력에 따라 북한 지역의 생산 증가는 일자리 창출과 함께 고용 안정을 가져다주는 주된 동인이 될 것이다. 따라서 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 통일 초기의 동독에서

5) 전홍택(2012, pp. 98-102)에서도 이러한 점을 언급하고 있다. 특히 이 연구에서는 임금 결정이 자유화되면 임금이 크게 오를 가능성이 있기 때문에 북한에서 이를 억제하는 정책을 실시하는 것이 바람직하다고 제언하고 있다.

와 같은 대규모 실업이 발생할 가능성은 그렇게 높지 않은 것으로 가정한다.

다. 생산과 소득

한국은행 자료에 따르면 2014년 기준 남북한의 1인당 국민총소득(GNI)은 각각 2968만 원과 139만 원으로 북한의 1인당 GNI는 남한의 20분의 1 수준에도 못 미치는 4.68%에 불과하다. 이러한 남북한 간 막대한 규모의 소득 격차를 감안할 때, 정치적 통일 이후 남북한이 하나의 경제로 급격하게 통합된다면 통일 정부가 감당하기 어려운 부작용이 발생할 가능성이 매우 크다. 북한 주민에 대한 소득 보전에 사회보장제도가 큰 역할을 할 수밖에 없기 때문에 소득 증가는 중요한 통합 요건이다. 따라서 정치적 통일 이후 남북한 경제를 분리 운영하는 과도기 이중체제하에서 북한 지역의 거시경제가 안정적으로 성장하여 남북한 소득 격차가 통일 정부가 감당할 수 있는 수준으로 줄어든 다음 경제 통합을 추진하는 것이 바람직하다. 물론 어느 정도로 남북한 간 소득 격차가 줄어든 상태에서 완전 통합이 가능한지에 대한 일치된 견해는 없다.

독일의 경험을 거울 삼아 과도기 이중체제에서는 북한 주민의 소득 증가를 위해 북한 지역의 생산력을 증대하고 고용 안정을 보장해야 한다. 이때 과도기 이중체제에서 자리 잡은 노동시장이 제 역할을 한다면 노동시장 균형에서 노동생

산성을 반영한 임금이 결정되고, 북한 지역의 채산성이 악화되는 것을 방지할 수 있을 것이다. 이는 북한 지역의 고용 안정과 민간투자를 촉진할 수 있는 요건이다. 또한 북한 지역 사회간접자본에 대한 중앙정부 차원의 대규모 투자가 일어난다면 생산 증대에 많은 도움이 될 것이다. 북한 이탈주민의 증언에 따르면 북한의 많은 공장들은 전기 공급, 시설 보완, 원료 보충만 되면 언제든지 가동이 가능하다. 이는 북한 지역에 사회간접자본의 재정비 및 구축이 일어나면 생산이 빠르게 증가할 수 있음을 시사한다. 이에 더해 과도기 이중체제를 거치는 동안 남북 교역⁶⁾이 확대되고 남북한의 산업이 재편되면 북한 지역의 국내 총생산(GDP) 상승 및 안정적인 경제 통합을 모색할 수 있는 여건이 조성될 수 있다. 사회보장제도 통합은 이때의 경제 통합과 발맞추어 추진되어야 할 것이다. 북한 지역의 고용 안정, 투자 증대, 생산과 소득의 증가는 북한 주민의 소득권과 생존권을 보장하는 동시에 생산적 복지 측면에서 삶의 질을 향상시킬 것이다.

임수호, 이효영, 최장호, 최유정, 최지영(2016, pp. 102-104)의 보고서에서는 남북한이 2020년에 남북한 경제협력강화약정(CEPA: Closer Economic Partnership Arrangement)을 체결하는 것을 가정하여 그에 따른 경제적 효과를 분석하였다. CEPA 체결로 인해 남한 GDP는 2020년에 1822조 8000억 원에서 2039년에 3067조

6) 통일 이후이기 때문에 남북 교역보다는 생산의 수직적 통합이 더 적절한 표현일 수 있으나 과도기 이중체제에서는 남북한의 한시적 분리 운영을 가정하기 때문에 남북 교역이라 표현하였다.

5000억 원으로 증가하고, 북한 GDP는 약 38조 원에서 308조 3000억 원으로 증가하는 것으로 나타났다. 또한 2039년에 북한 GDP는 남한의 10%, 북한의 일인당 GDP는 남한의 20%가 될 것으로 추정하였다. 통일 이전 남북한 경제협력 강화의 일환으로 분석한 CEPA는 점진적 통합 방안으로 볼 수 있으며, CEPA로 인한 중장기 효과는 통합기 단일체제 진입에 대한 논의에 적절하게 활용할 수 있다. 이러한 노력들과 함께 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 남북한의 생산 및 소득 격차가 상당히 줄어들 수 있다. 최준욱(2011, p. 94)은 통일 이후에 남북한 소득 격차가 북한의 장기 경제성장률에 크게 의존한다고 할 때, 통일 이후 10년 차에 북한의 일인당 생산이 남한의 20%, 19년 차에 40%가 될 것이라고 가정하였다. 전홍택(2012, pp. 53-54)은 북한이 남한보다 16%포인트 빨리 성장할 때, 통일 이후 10년이 지난 시점에 북한의 일인당 소득이 남한의 30%가 될 것으로 전망했다.

성공적인 과도기 이중체제를 바탕으로 통합기 단일체제에 진입한 시점에는 생산의 증가와 함께 북한 지역의 소득이 증가하여 남북한 격차가 줄어들 것을 가정한다. 과도기 이중체제 기간 동안 크게 낙후된 북한 지역으로의 인프라 및 민간투자가 활성화되어 자립 성장이 가능할 정도로 생산 능력이 향상될 것이며, 그로 인해 북한 주민의 소득이 증대될 것이다. 또한 남북한 일인당 소득 격차가 줄어들어 통일비용이 감소할 수 있으며,

이런 상황에서 통합기 단일체제로의 진입이 순조로워질 것이다. 물론 과도기 이중체제 기간 동안 북한이 남한과의 소득 격차를 얼마나 줄일 수 있는가를 정확하게 예견하기는 매우 힘들다. 다만 통일 이전부터 남북한 간 경제협력이 강화되고 그 과정에서 북한이 시장경제 질서를 채택한다면 남북한의 소득 격차를 상당히 줄일 수 있을 것이다. 또한 독일의 경험을 거울 삼아 과도기 이중체제 기간 동안 북한으로의 재정 지원이 단순히 소득 보전이나 생산력과는 크게 관계없는 건설 부문에 집중되지 않고 생산력 증대 및 설비 투자에 집중될 수 있다면 통합기 단일체제로의 진입이 더욱 순조롭게 이루어질 것이다.

라. 조세와 재정

북한은 1974년 4월 1일에 세금제도를 완전히 없애는 ‘최고인민회의 법령’을 시행했다.⁷⁾ 그 이후로 「외국인 투자기업법 및 외국인 세금법」을 제외하고는 북한 경제에서 조세 또는 세금이라는 말은 사용하지 않고 있다. 그런데 북한은 사회주의체제 특성상 국민총생산(GNP)에서 재정이 차지하는 비중이 상당히 높기 때문에 다른 형식으로 재정수입을 거두고 있다. 현재 북한은 주민에 대해 조세를 부과하지 않지만 2002년 7·1 조치 이후 국가기업이득금, 협동단체이득금, 사회보험료 수입, 토지 사용료 수입, 국가 재산 판매 및 기타 수입이라는 명목으로 예산수입을 충당

7) 통일뉴스(2001)를 참조하였다.

하고 있다(통일교육원, 2009, pp. 231-232). 이러한 예산수입의 원천은 세금이라는 표현을 쓰지 않았을 뿐 사실상 조세와 동일하다. 예를 들어, 국가기업이득금 중 국가기업이익금은 법인소득세와 같다. 이렇듯 남한과 제도적 차이가 큰 북한의 조세와 재정을 통합하는 문제도 중요하다. 통합 재정 구축이 원활하게 이루어지기 위해서는 북한에서 생산과 소득이 증가하여 북한 지역의 조세수입이 충분히 발생해야 할 것이다. 그러나 남북한 간 경제력 격차가 여전히 있기 때문에 재정 통합 문제에 소득 격차를 반영해야 할 것이다.

과도기 이중체제 기간 동안 시장경제로 이행되는 과정에서 북한 지역 행정특구에 대해 남한과는 다른 별도의 조세정책을 실시할 것이라는 점을 가정한다. 이때 북한 지역의 조세정책은 남북한의 생산과 소득 격차를 반영함을 전제한다. 그러나 통합기 단일체제에 진입할 때는 북한 지역에서 더 이상 특구가 운영되지 않으며, 중앙정부는 남북한 통합 재정을 운영하며 남북한에 동일한 조세제도가 실시될 것이라는 점을 가정한다. 이러한 점을 고려한다면 북한 지역에서 충분한 조세수입을 올리기 위해서는 북한 지역에서 생산과 소득 증가가 충분히 이루어지고 있음을 전제할 필요가 있다. 이에 더해 통합기 단일체제 진입 시점에는 북한 주민들의 가처분소득 수준에 따라 소득세 세율 체계를 정비할 필요가 있다. 만약 북한의 소득세 세율을 현재의 남한 수준과

대등하게 정한다면 안중석(2016)의 연구는 좋은 참고가 될 수 있다. 안중석(2016, pp. 62-72)은 2015년을 기준으로 한국의 독신자, 자녀가 없는 2인 가구, 4인 가구의 평균임금에 대한 소득 수준별 실효세율을 구하였다. 독신자의 경우 실효세율은 평균임금의 50% 수준에서는 0.76%, 평균임금의 100% 수준에서는 5.44%이다. 자녀가 없는 2인 가구의 경우 평균임금의 50% 수준에서는 0.55%, 평균임금의 100% 수준에서는 4.86%로 나타났다. 4인 가구의 경우 소득이 평균임금의 73%가 될 때까지는 실효세율이 0이며 평균임금의 100% 수준에서는 실효세율이 2.9%인 것으로 나타났다.

이상의 내용을 고려하면 통합기 단일체제에 진입하면서 통일 정부는 남북한 통합 재정을 운영하는 데 있어 북한 지역의 재정 적자를 중앙정부가 보전해 주되 점진적으로 그 규모를 줄여 나가야 한다. 이는 남북한의 경제 격차를 반영하기 때문이다. 최준욱(2015, pp. 26-27)에 따르면 북한의 일인당 소득이 남한의 70%가 될 때 완전 통합을 이룬다고 가정했을 때, 남한 지역에서 북한 지역으로의 재정이전이 남한 GDP의 4.8% 수준인 것으로 나타났다.⁸⁾ 이는 시간의 흐름을 고려하지 않은 결과이며, 시간이 지나면서 북한에서의 조세수입이 증가한다면 남북한 지역 간 재정이전은 점차 줄어들 것이다.

앞에서 언급한 대로 통합기 단일체제에서는 더 이상 북한 지역의 행정특구가 운영되지 않

8) 최준욱(2015, pp. 26-27)은 이를 가리켜 지역 간 재분배(또는 지역 간 형평화) 효과라 하였다.

며 남북한에 동일한 조세정책 및 통합 재정이 운영됨을 가정한다. 과도기 이중체제가 끝날 무렵이 되면 앞에서 가정한 대로 북한 지역의 생산과 소득이 증가할 것이며, 그 결과 북한 지역의 세수 확보가 충분히 이루어져 재정 적자 폭이 크게 감소하게 될 것이다. 이로 인해 북한에서도 남한과 동등한 형태의 조세정책이 시행될 수 있으며 재정 통합의 여건이 마련될 수 있다. 또한 통합기 단일체제에 진입하면서 과도기 이중체제 기간에 북한 지역에 설치된 특구가 해체됨에 따라 남북한 통합 재정 운용이 가능해진다. 물론 북한 지역의 소득이 증가한다고 해도 남한 지역에 비해 낮은 수준을 보일 수밖에 없다는 점에서 북한 지역의 재정 적자는 여전히 존재할 수 있다. 이러한 재정 적자를 일정 기간 동안 중앙정부가 보전할 수 있는 원칙을 마련하는 것도 필요하다. 즉, 재정 통합 과정에서도 남북한의 소득 격차를 고려하여 결정해야 함을 의미한다.

3. 사회적 요건 고찰

가. 이주

남북한 사회보장제도 통합에서 이주의 자유화는 중요한 이슈를 던져 준다. 이는 남북한 주민의 소득 격차가 너무 큰 데에서 기인한 것이다. 과도기 이중체제와 통합기 단일체제를 구별하여 통합을 추진하는 이유에서도 이주의 자유화 문제가 큰 부분을 차지한다. 예를 들어, 사회보장제도 통합을 추진하는 중에 북한 주민이 남한으로 이

주하게 된다면 어떤 사회보장제도를 따르게 되며, 이는 또 다른 차별을 야기하지는 않을까 중요한 이슈가 된다. 또한 이주 규모에 따라 남한 정부 혹은 북한 정부의 재정 부담이 다르다. 본고에서는 점진적 통합의 관점에서 과도기 이중체제와 통합기 단일체제에서의 이주 제한 여부와 규모에 관한 논의를 전개하고자 한다.

통일 이후 과도기 이중체제 상황에서 남한 지역으로 이주하는 북한 주민의 규모를 추정하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 더욱이 통일 이후 북한 주민의 대규모 남한 지역 이주 가능성과 관련해서는 학자들마다 상이한 견해를 제시하고 있다. 많은 연구자와 전문가들이 대규모 남하 이주를 우려하는 반면 일부 전문가들은 우려할 만한 대규모 이동은 없을 것이라고 예견하고 있다. 일례로 2011년 4월 한반도선진화재단이 주최한 학술회의에서 빅터 차(Victor D. Cha)는 “많은 국가가 통일이나 내전 이후 주민의 대이동을 고려해 정책을 세웠지만 실제로는 주민들이 원래 삶의 터전에 머무는 경향을 보였다”는 점을 강조하며 “통일 이후 일각에서 우려하는 ‘주민 대이동’은 일어나지 않을 가능성이 크다”고 주장했다(통일신문, 2011).

그러나 어느 누구도 남북한이 통일할 경우에 북한 주민이 남한 지역으로 대규모 이주할 가능성이 전혀 없다고 단언할 수는 없다. 독일 통일의 사례에서도 볼 수 있듯이 정치적 통일 이후 서독 지역으로 동독 주민의 대규모 인구이동이 발생했을 때, 이를 막기 위해 1990년 7월 1일부터 시행된 ‘경제·화폐·사회연합’ 조치는 이주민 발

생을 근본적으로 억제하는 데는 성공했지만 그에 대한 반대급부로 서독에 막대한 통일비용을 안겨 주었다(김동명, 2010, p. 402). 따라서 통일 이후 북한 주민들의 이주에 대한 가정은 조심스럽게 이루어져야 한다.

과도기 이중체제에서 기본적으로 북한 주민의 남한 이주는 일시적으로 제한하며, 특히 북한 근로자의 취업을 위한 남한 이주는 일정 기간 동안 취업 승인을 통해 규제하는 것을 가정한다. 그러나 현행 대한민국 헌법상 통일 이후 거주·이전의 자유의 본질적 내용을 법률로써도 제한할 수 없다는 것이 대법원의 기본적인 해석이다.⁹⁾ 따라서 과도기 이중체제하에서 북한 근로자의 남한 이주를 취업 승인 등 법률로써 제한하는 것은 현행 대한민국 헌법상 위헌이 될 소지가 크다. 그러나 거주·이전의 자유는 절대적 기본권이 아니므로 현행 대한민국 헌법 제37조 제2항에 의거하여 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위해 필요한 경우 법률에 의한 제한이 가능할 수 있다. 과도기 이중체제 기간에 불가피하게 존재했던 이주의 제한은 통일 헌법의 제정과 함께 점진적으로 완화하는 과정을 거치게 될 것이다. 이는 과도기 이중체제 기간에는 이주에 대한 권리를 경제·사회에 충격을 주지 않는 정도로 북한 특구에서 별도 관리하는 것을 의미한다.

통합기 단일체제에서는 남북한 간 이주의 자유를 보장하는 것으로 가정한다. 이 경우 논의의 전개에 중요한 가정이 더 필요하다. 그것은 통합

기 단일체제 진입하는 시점에 이주의 자유가 완전하게 보장되었을 때 대규모 남하 이주의 가능성이 여전히 남아 있는가이다. 이는 과도기 이중체제가 얼마나 성공적이었는가에 달려 있다. 본고에서는 과도기 이중체제에서의 북한 지역의 생산, 소득, 고용 증가를 가정하는데, 이는 북한 주민의 잔류에 충분한 경제적 유인이 작용하는 것을 의미한다. 따라서 이주의 자유화가 보장된 후에 남한 지역으로 이주하는 북한 주민은 많지 않을 것으로 가정한다. 이주의 자유화가 이루어진 이후 일부 북한 주민이 취업을 위해 남한 지역으로 계속 이주할 수 있다. 그러나 본고에서는 북한 지역의 노동 공급에 부정적 영향을 미치지 않는 범위 내에서 북한 주민의 남한으로의 이주가 이루어질 것이라고 가정한다. 또한 실제로 독일 통일 이후 서독에서 동독으로의 이주가 꾸준히 일어난 점에 비추어 보면 북한 지역에 투자와 생산의 증대와 함께 남한에서 북한으로 이주하는 주민도 점진적으로 증가할 것이라고 가정할 수 있다.

나. 법과 재산권

통일 이후 사유화 문제의 핵심적인 사항은 국유자산의 사유화 방안이라고 할 수 있는데, 이때 국유자산의 사유화는 북한 주민의 자본 축적에 크게 기여할 수 있다는 점에서 북한 주민에 대한 사회보장 혜택 적용 및 공공부조제도와의 매

9) 대법원 2008. 1. 24. 선고 2007두10848 판결(여권 발급 거부 취소).

우 밀접하게 맞물려 있는 문제이다. 이와 관련해 동구권 체제전환 국가에서의 사유화 과정이 훌륭한 참고 자료가 될 수 있다. 체제전환 과정에서 동구권 국가들의 사유화 방법은 크게 볼 때 개인화와 시장화 방식으로 이루어졌다. 이를 통일 직후 북한에 적용한다면 개인화는 북한의 협동농장 소유 토지와 일반 토지, 그리고 주택과 부속 토지의 처리 문제와 관련된 것이며 시장화는 국영기업¹⁰⁾의 사유화와 관련된 것이라 할 수 있다.

우선 개인화는 해방 이후 북한 정권에 의해 국유화된 토지를 개인에게 배분하여¹¹⁾ 북한 주민들 스스로 자분을 축적할 수 있는 기회를 부여하는 것이다. 이는 사유화와 관련해 과도기 이중체제가 갖추어야 할 요건이다. 이때 통일 이후 북한의 국유자산을 어떻게 분배해야 하는가가 문제의 핵심인데, 장기간 계획경제하에서 자본 축적의 경험이 없었던 북한 주민에게 토지 및 주택 소유권의 원시 취득과 이에 상응하는 반대급부를 대가로 요구하는 것은 무리라고 생각된다. 그러나 현재 북한 주민들의 열악한 경제 상황을 고려할 때 무상분배는 단기적으로 북한 주민들의 개인적 자산 형성에 가장 호의적인 방식일 수 있지만 중장기적인 측면에서는 바람직하지 않다. 이때문에 통일 이후 토지 소유권은 북한 농가의 경제 자립과 농업 생산력 증진이 가능한 방식으로 분배하는 것을 가정한다.

토지와 주택의 사유화를 통해 북한 주민에게

실질적인 자산 형성 기회를 제공하기 위해서는 한시적으로 북한 주민의 최저 생활을 보장하고 자립을 지원할 필요가 있다. 다만 과도기 이중체제의 제도 운영에서는 남북한 간 공공부조제도를 분리 적용하는 것을 가정한다. 토지와 주택을 사유화할 때 그 토지 및 주택에 거주하는 북한 주민에게 일정 기간 거주하는 것을 조건으로 개인적 소유권을 인정해 준다면 남한 지역으로의 이주 유인을 막는 데 크게 기여할 것이다. 이때 공공부조 수급 자격을 토지와 주택의 사유화와 연동하는 것이 바람직하다.

아울러 과도기 이중체제하에서 북한 지역의 노동시장 안정화를 위해 국영기업을 일시적으로 민영화할 경우 대량 실업으로 이어질 가능성이 크기 때문에 되도록 중소기업부터 단계적으로 민영화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 나아가 과도기 이중체제하에서 북한 국영기업의 민영화를 추진할 경우에 발생할 것으로 예상되는 실업자 증가가 북한 사회 안정에 미치는 부정적인 측면을 최소화하기 위해 급여 수급 대상자 범위를 넓게 설정하는 것이 필요하다. 즉, 공공부조 급여는 낮은 수준으로 하되 되도록 많은 사람이 수급 대상자에 포함되도록 하는 것이 바람직하다(전홍택, 2012, p. 186).

통합기 단일체제에 진입할 때는 통일 헌법이 제정됨에 따라 북한 지역의 재산권에 대한 법제 개편이 완료되고 민영화와 사유화가 순조롭

10) 북한의 국영기업은 국가 소유의 중공업, 경공업 등의 주요 공장과 협동단체 소유의 중소 공장이나 기업소 등을 포괄하는 개념이다.

11) 개인에게 배분하는 방법은 많은 법적 문제를 야기할 수 있다. 본고는 통합을 위한 요건을 고찰하는 것이기에 국유화 토지의 배분에 관한 구체적인 방법에 대한 논의는 생략하고자 한다.

게 마무리되는 것을 가정한다. 이 가정에 따라 과도기 이중체제 기간에 존재했던 사회보장제도의 분리·운영 및 차등 적용의 가능성이 거의 없어진다. 또한 통일 헌법 제정이 완료됨에 따라 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 남북한 주민이 동일한 법적 지위를 가지게 될 것이다. 이는 통합기 단일체제에 진입하면서 사회보장제도에 대해서도 남북한이 동일하게 운영 및 적용된다는 것을 의미한다.

4. 나가며

본고에서는 과도기 이중체제와 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서의 남북한 사회보장제도 통합을 염두에 두고 북한의 경제·사회적 요건을 고찰하였다. 경제적 변수로 화폐 통합, 노동과 임금, 생산과 소득, 조세와 재정을 고려하고 사회적 변수로 이주, 법과 재산권을 구체적으로 논의하였다. 사회보장제도 통합을 위해서는 여러 가지 변수들이 함께 고려되어야 하는데 본고에서 언급한 여섯 가지 변수는 남북한 사회보장 통합 시나리오에서 언급한 변수 중에서도 매우 중요한 기본 요건이다. 본고에서 논의한 내용을 요약하면 다음과 같다.

과도기 이중체제 기간에는 남북한의 상호 실질적인 제도가 공존하며 이러한 실질적 요소가 완화되는 절차와 결과에 따라 과도기 이중체제가 운영되는 기간 역시 재설정될 수 있다. 이는 통합기 단일체제에 진입하는 시점도 달라질 수 있다는 의미이다. 과도기 이중체제 기간 동안 경

제·사회적 변수들에 대한 요건은 다음과 같이 가정한다. 정치적 통일 이후 북한 지역에 시장경제를 도입하여 정착시키는 것을 가정한다. 다만 남북한의 경제·사회적 격차가 크기 때문에 북한 지역을 한시적으로 분리 운영한다. 북한 지역을 관리할 별도의 행정특구를 만들고 남북한의 재정을 분리한다. 신화폐 도입과 함께 시장의 원리에 따라 임금, 소득, 가격 변수 등이 결정되도록 한다. 또한 남한으로의 제한적 취업 이주만 허용하며 기존의 북한 지역 국유자산은 재국유화한 후 점진적으로 개인화와 사유화를 추진하는 것을 가정한다.

통합기 단일체제에 진입하는 시점에서의 통합을 위한 요건을 정리하면 다음과 같다. 북한 지역에 시장경제가 성공적으로 도입되면서 경제적 변수들은 기본적으로 시장에서 결정됨을 가정한다. 이러한 가정에 따라 시장에서 결정된 환율에 의해 남북한 화폐 통합을 달성한다. 임금은 노동 생산성을 반영하여 노동시장의 균형에서 결정된다. 북한 지역의 시장경제 안착은 투자와 고용 증대를 통해 생산의 증가를 가져오고 따라서 소득도 함께 상승함을 가정한다. 이는 남북한 소득 격차의 감소를 의미한다. 이와 함께 남북한에 동등한 조세정책 및 통합 재정이 운영됨을 가정한다. 사회적 변수들의 요건은 다음과 같다. 남북한 간의 이주의 자유화가 보장된다. 이주의 자유화가 보장된 후에 남한 지역으로 이주하는 북한 주민은 많지 않을 것으로 가정한다. 또한 통일 헌법 제정 완료에 따라 재산권에 대한 법제 개편이 완료되고, 민영화와 사유화는 북한 지역의 생산이 증진

되고 북한 주민이 자산 형성의 기회를 갖는다는 측면에서 순조롭게 진행됨을 가정한다.

통일 이후 남북한의 변화상을 예견해 보는 것은 매우 어려운 작업이다. 지나치게 긍정적인 전망도, 또한 지나치게 부정적인 전망도 통일을 준비하는 데 도움이 되지 않을 것이다. 따라서 현재 북한의 실태를 면밀하게 들여다보고, 여기에 독일이 통일 당시와 그 이후에 겪었던 상황과 문제를 고려하여 더욱 신중하게 접근해야 한다. 이러한 점에서 과도기 이중체제는 남북한 통합을 준비하고 격차를 줄이는 시기이며, 통합기 단일체제는 통일 한국의 안정적인 경제·사회적 제도 통합을 이루기 위한 시기이다. 따라서 본고는 남북한 사회보장제도를 통합할 때 과도기 이중체제와 통합기 단일체제 진입 시점에서 여섯 가지 경제·사회적 변수들이 갖추어야 할 요건을 자세하게 고찰하는 데 목적이 있다. 본고를 통해 경제 통합 과정에서 사회보장제도 통합을 위한 한 묶음의 요건을 고찰한 것이지 통합의 필수 조건을 주장한 것은 아니다. 실제로 통일이 되면 북한의 상황을 면밀하게 관찰하고 파악하는 과정이 필요하며 이 과정을 거친 이후에 더 바람직한 통합의 필수 조건을 찾아낼 수 있을 것이다. 다만 본고는 통일을 대비하는 차원에서 점진적 통합 시나리오를 염두에 두고 통합의 요건을 살펴보는 데 의의를 둔다. ■

참고문헌

- 고명덕. (2011). 통일 독일의 노동시장정책과 시사점. *경상논총*, 29(4), 1-21.
- 김동명. (2010). 독일 통일, 그리고 한반도의 선택. *한울*.
- 김병연. (2014). 금융체제 이행 및 통합 사례: 남북한 금융통합에 대한 시사점. *BOK 경제연구*, 2014-32.
- 김영중. (2014). 남북한 노동시장 통합정책에 대한 연구. *한국행정학보*, 48(2), 137-160.
- 안종석. (2016). 소득수준별 세부담 평가와 발전 방향. *한국조세재정연구원*.
- 이석 (편). (2013). 남북통합의 경제적 기초: 이론, 이슈, 정책. *한국개발연구원*.
- 이석. (2016). 북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까? *KDI FOCUS*, 78, 1-8.
- 이창용, 조동호. (2007). 통일 이후 효과적 노동시장 형성을 위한 교육정책 방향. *교육부*.
- 이철수, 강신욱, 고혜진, 김정현, 류지성, 모춘홍 등. (2016). 통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제. *한국보건사회연구원*.
- 이철수, 우해봉, 조성은, 송철중, 정해식, 고혜진 등. (2017). 통일 이후 북한지역 사회보장제도: 통합기 단일체제. *한국보건사회연구원*.
- 임수호, 이효영, 최장호, 최유정, 최지영. (2016).

- 남북한 CEPA 체결의 증장기 효과 분석
및 추진 방안 연구. 대외경제정책연구원.
장명봉 (편). (2015). 2015 최신 북한법령집. 북
한법연구회.
- 전홍택 (편). (2012). 남북한 경제통합 연구: 북한
경제의 한시적 분리 운영방안. 한국개발
연구원.
- 최준욱. (2011). 통일재원 조달 방식에 대한 연
구. 한국조세재정연구원.
- 최준욱. (2015). 통일 과정에서의 재정정책. 한국
조세재정연구원.
- 통일교육원. (2009). 북한이해 2009.
- 통일뉴스. (2001. 3. 22.). 세금없는 나라 북한 재
정수입은. [http://www.tongilnews.com/
news/articleView.html?idxno=4762](http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=4762)에서
2018. 1. 31. 인출.
- 통일신문. (2011. 4. 11.). 통일태도 주민 대이동
없을 것. [http://unityinfo.co.kr/sub_
read.html?uid=9330§ion=sc4&se
ction2=](http://unityinfo.co.kr/sub_read.html?uid=9330§ion=sc4§ion2=)에서 2018. 1. 31. 인출.