

남북한 연금 통합 논의와 과제



Some Issues Concerning South-North
Korean Pension Integration

정해식 | 한국보건사회연구원 부연구위원

이 글에서는 통일 시기에 적용할 남북한 연금제도 모형에 대해 논의한다. 남북한 간 경제력, 인구구조 격차가 확대되는 상황을 고려하여 그간 국내 연구에서 제시된 통합 연금 모형을 과도기의 설정, 단일한 제도의 공동 적용, 남북한 인구이동 허용이라는 세 요소를 중심으로 살펴보았다.

우리나라에 기초연금제도가 도입되어 최소한의 노후소득보장이 가능한 시스템이 갖춰진 이후 연금제도 통합 논의에서는 기초연금제도의 활용을 적극적으로 고려하기 시작하였고, 남북한 경제력 격차가 커짐에 따라 제도의 한시적 분리 운영에 대한 논의도 확대되고 있다.

이 글에서는 제도적·경제적 상황 변화에 따라 향후 연금 통합 논의에서 북한 지역 연금 가입의 기득권 인정 문제, 단일 제도 적용과 분리 운영의 문제, 제도 속성 통합을 위한 과제를 추가 검토할 필요가 있다고 분석하였다.

1. 들어가며

2014년 이후부터 최근까지 통일 시대를 대비한 정책 논의는 북한 지역의 급변 사태와 이에 따른 체제 붕괴 및 내부 혼란, 그리고 그에 따른 대규모 남하 이주 발생을 염두에 두고 진행되었다. 2010년대 들어 생각해 볼 수 있는 통일 시나

리오로는 크게 세 가지가 있다(김병섭, 임도빈, 2012, pp. 14-18). 첫째, 북한에서 김정으로는의 3대 세습 체제가 완성되면서 통일은 지연되거나 내부 문제가 증첩되어 북한이 서서히 붕괴하는 시나리오이다. 둘째, 북한의 내부 분열 및 급속한 통합의 시나리오이다. 이는 소위 남한 중심의 급진적 통일 형태로 논의되고 있다. 셋째, 시장사회

주의 정권의 등장과 민주적 절차에 따른 남북 통합의 시나리오이다. 통일비용 및 안정성이라는 측면에서는 셋째 시나리오가 가장 선호될 수 있으나, 이 안은 통일까지 가장 긴 기간이 소요된다는 문제가 있다. 둘째 시나리오는 한반도의 지정학적 특성상 실현 가능성이 낮다. 그러나 북한의 행정·군사적 능력이 작동을 멈추면 남북한 간, 북한 내 군사적 충돌이 발생할 가능성이 있고 한반도 전역이 핵무기 또는 대량살상무기의 위협에 노출될 수 있다. 또한 탈북민이 대량으로 발생하고 북한 주민의 삶이 피폐해짐에 따라 북한 사회의 혼란이 가중될 수 있다는 점에서 가장 적극적인 대안 모색이 요구되는 시나리오이다.

다양한 통일 시나리오에 따라 북한 지역에 실시할 사회복지제도에 대한 구상도 각기 다르다. 구상의 상이함에 더해 세부적으로 제도를 설계할 수 있는 기초 정보도 부족하다. 첫째, 제도와 제도의 통합을 염두에 두고 있지만 지금까지 알려진 북한 지역 소득보장제도의 모습이 명확하지 않다. 둘째, 북한 지역의 사회보장제도가 설계하는 바와 실제 작동하는 바가 다르다는 지적이 계속되고 있다. 이것은 공개된 북한 사회보장제도 관련 문헌의 최근 사례를 찾지 못하는 상황에서 북한이탈주민의 구두 증언으로 확인되고 있다. 한편, 제도의 통합 과정을 설계하는 것은 우리 국민과 북한, 모두를 자극할 수 있다. 사회보장제도 구상이 구체화될수록 소요 예산 추정은 명확해지고, 이에 따라 설계된 사회보장제도에 대한 수용성과 재원 부담을 받아들이는 정도는 점차 낮아지게 된다. 한편 북한은 통합 자체의 당

위성 논의를 넘어 통합 시나리오를 상정할 경우, 시나리오가 북한 정권의 내재적·외재적 변화를 전제한다는 점에서 반발할 여지가 크다.

이런 이유로 지금까지 많은 연구들은 통일 과정에서 연금제도 통합의 원칙을 제시하되 구체적인 실행 방안은 다루지 않는 특징을 보였다. 그러나 일부 연구에서는 연금제도의 세부 설계를 제시했는데, 이 글은 이들 연구의 논의를 정리하고 이를 배경으로 제도 통합을 위한 논의와 과제를 제시하고자 한다. 이 글에서 다루는 선행연구는 정경배 등(1993), 이용하, 이정우(2002), 안종범 등(2011), 전홍택(2012)이다. 특히 앞의 세 연구는 시기적으로 약 10년의 기간을 두고 있어 남북 간 경제력 격차 및 우리나라의 공적연금제도 변화에 따른 통일 후 연금제도 구상의 변화를 판단해 볼 수 있는 자료이며, 전홍택의 연구는 명시적으로 남북한 경제의 한시적 분리를 상정하였다는 점에서 살펴볼 필요가 있는 자료이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저, 남북한 간 경제력 격차의 확대에 따른 제도 설계의 고려 사항을 살펴본다. 다음으로, 선행연구에서 제시한 통합 연금 모형의 특징을 경제력 격차 확대와 관련해 해석할 수 있는 부분 중심으로 정리하여 제시한다. 마지막으로, 통일 과정에서 연금 통합의 바람직한 방향에 대해 논의하며 글을 마치고자 한다.

2. 선행연구의 가정과 그 변화

가. 과도기의 설정

통일은 자연스럽게 도달하는 어떠한 지점이 아니라 의지와 노력에 의해서 만들어지는 과정이다. 통일 연구에서 '통일 시점'은 구체적으로 남북한 정치·사회제도가 통합되는 때이며, 실질적으로는 남북 주민이 공동의 정체성과 지향을 가지는 때이다. 통합은 정치 및 경제제도의 통합을 의미하는 체계 통합과 도덕 및 가치의 공통된 인식을 구성하는 가치 통합으로 구분할 수 있다(Krechel, 1999). 후자인 가치 통합, 다른 의미에서는 정서적 통합을 위해서라도 제도 통합이 이뤄질 필요가 있다. 상이한 가치관과 제도를 가지고 살아온 과정이 길면 길수록 제도의 즉각적인 통합이 가져올 충격이 크다. 남과 북의 제도 통합은 사회보험이라는 형식적 공통성을 지녔던 통일 독일의 제도 통합보다 충격이 클 수밖에 없다. 그러므로 남과 북에 최종적으로 동일한 사회보장체계가 적용되기 이전 단계로서의 '통일'을 상정할 필요가 있다. 이를 '과도기'라 부를 수 있다.

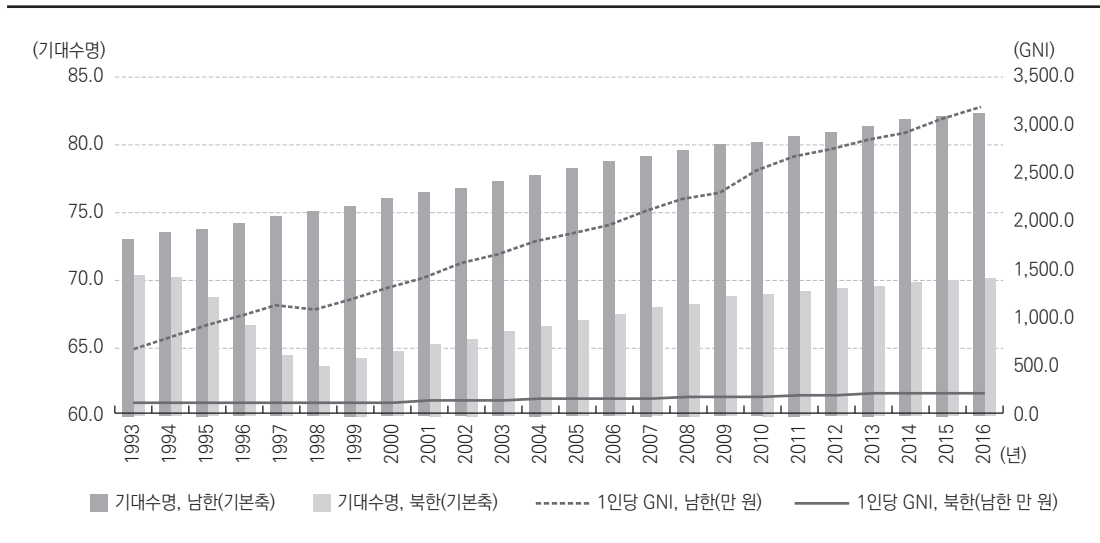
과도기 기간에 대한 인식은 그것이 필요한가의 문제와 그 기간이 어느 정도여야 하는가로 구분할 수 있다. 먼저 필요성에 대해서는 남과 북의 경제적 격차가 커짐에 따라 점차 필수적인 것으로 인식되고 있다. 2000년대 들어 남북한 경

제력 격차는 더욱 커지고 있는 상황인데, 2016년 기준으로 1인당 국민총소득(GNI)은 남한이 3198만 4000원, 북한이 146만 원으로 약 21.9배의 차이를 보였다. 1993년 각각 700만 원, 77만 9000원으로 약 9.0배의 차이를 보인 것을 고려하면, 경제성장률에 명확한 차이가 있었음을 확인할 수 있다. 평균수명 또한 마찬가지로서 1993년에는 남북한 간 2.7년 차이였던 평균수명이 2016년에는 12.2년으로 늘어났다. 이에 따라 북한 정치체제 급변에 따른 급진적 통일 상황에서 '북한 경제를 한시적으로 남한과 분리한 가운데 북한 경제의 시장경제로의 이행을 추진하고 경제를 어느 정도 안정 성장 궤도에 진입시켜 남북한 간 경제력 격차를 완화하는(전홍택, 2012, p. 35)' 과도기에 대한 논의가 진행되고 있다.

다음으로, 과도기의 기간 문제다. 선행연구에서는 우리나라, 유럽연합에도 지역 간 격차가 존재하므로 용인 가능한 남북한 간 지역 격차와 관련해 북한의 1인당 국내총생산(GDP)이 남한 1인당 GDP의 30~40% 수준에 도달할 때 통합이 가능하다고 보았다. 이에 따라 북한 경제의 성장 시나리오에 따라 과도기 기간을 설정할 수 있는데, 가장 적극적인 성장을 가정한 시나리오에서도 10년 이상 소요되는 것으로 나타난다.¹⁾

1) 전홍택(2012, p. 51)의 연구에서는 과도기 기간 중 북한의 1인당 GDP가 10년 동안 남한보다 16%포인트 빨리 증가하는 것을 가정한 시나리오에서는 11년 후 남한의 30% 수준에 도달하고, 일정 기간 동안 남한보다 10%포인트 빨리 증가할 경우 20년 후 남한의 40%에 도달하는 것으로 계산하였다. 이에 따르면 적절한 과도기 기간은 11~20년이다.

그림 1. 남북한 기대수명 격차 및 소득 격차



자료: 통계청, 북한통계-‘국민총소득 및 경제성장률’, ‘성별 기대수명’(2018. 2. 9. 인출).

남북한의 격차 증가는 통일 시점에 대한 추정도 점차 늘리고 있다. 현대경제연구원(2017)이 연구원, 교수, 남북 경험 기업 대표 등 통일·외교·안보 전문가 100여 명을 대상으로 실시하는 통일의식 설문조사에서 통일에 소요되는 시기를 11년 이상으로 보는 비율이 2011년 63.3%

에서 2017년에는 72.4%로 높아졌다. 같은 조사에서 통일의 필요성에 대한 응답은 약 98.0%에서 변화가 없고 통일 편익에 대한 긍정적 응답은 96.2%에서 98.0%로 높아졌음을 고려하면 경제적 격차 문제는 예상 통일 시점도 늦추고 있다고 해석할 수 있다.

표 1. 통일 예상 시기

구분	2011. 11.	2013. 11.	2015. 7.	2016. 7.	2017. 10.
5년 이내	6.3	5.7	4.6	4.4	4.1
6~10년	29.1	23.8	31.0	24.4	20.4
11년 이상	63.3	68.6	59.8	69.0	72.4
불가능하다	1.3	1.9	4.6	2.2	3.1

자료: 현대경제연구원. (2017. 11.). 남북관계 전문가 통일의식 설문조사. p. 5.

나. 남북한 단일 제도의 설정 대 동일한 구성 원리를 가진 제도의 설정

남북 간 경제력 격차가 커질수록 단일한 형태의 사회보험 운영이 어려워진다. 특히 사회보험은 현재 소득의 일부를 각출하여 제도를 운영하므로, 재원 마련 과정에서 북한 지역의 임금 수준과 고용률을 고려하지 않을 수 없다. 이에 따라 경제적 통합이 어려워질수록 사회보험의 단일한 운영 또한 어려워진다. 독일 통일 과정에서는 <표 2>에서와 같이 약 2.2배 수준인 가처분 소득의 차이라는 경제적 특성을 극복하고자 한, 그리고 통일된 독일에서 경제적으로뿐만 아니

라 정치적, 사회적으로 에누리 없이 동등한 구성원이 되기를 원한 동독 시민의 압박이 있었다 (Goldschmidt, 2009, p. 189). 독일 통일 과정에서는 기존에 약 1:3 비율이었던 통화 비율이 평균 1:1.8로 변경되면서 동독 기업의 수출 경쟁력이 약화되었다. 일순간 무너진 경제력 격차는 동독 주민에게는 물가 상승에 대한 두려움을, 서독 주민에게는 동독에서 서독으로의 노동 이주에 대한 두려움을 키웠다. 결과적으로 통일 이후 경제 발전 수준과 독립적인 동독 지역의 임금 인상에 대한 정치적 동기가 형성되었고, 생산성 이상의 임금을 지급했던 동독 지역은 실업 급증을 경험한 바 있다.

표 2. 동독과 서독의 인구 및 경제 상황

구분		단위	동독		서독	
			1970년	1988년	1970년	1988년
인구		천 명	17,068	16,675	61,001	61,715
구성비	0~15세	%	23.3	19.5	23.2	14.6
	15~65세	%	61.1	67.4	63.6	70.1
	65~100세	%	15.6	13.3	13.3	15.3
노동인구		1,000	7,769	8,594	26,817	29,681
물가지수		1970=100	100	99.5	100	197.7
소매물가	감자 5kg	M,DM	0.85	0.85	2.58	4.94
	빵 1kg	M,DM	0.52	0.52	285.00	411.00
월세(2~3개 방)		M,DM				
가처분소득		1인당/월, M,DM	388	813	591	1,814

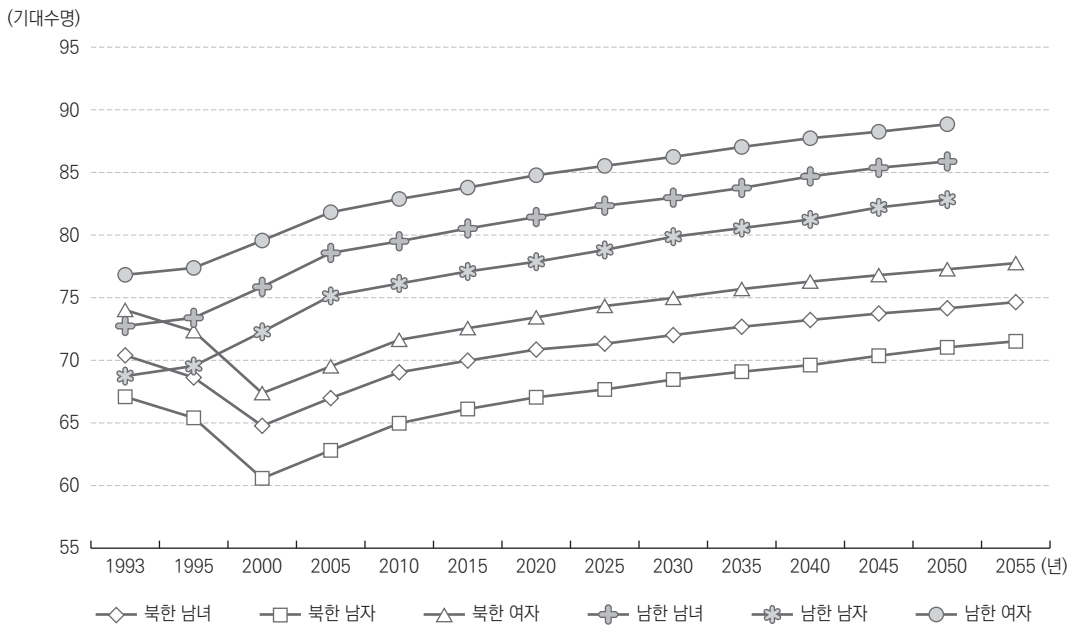
자료: Sachverständigenrat의 연구(Heinrich, 2017에서 재인용).

남과 북의 경우에도 계획경제를 시장경제체제로 개편하는 과정에서 발생할 대규모 실업에 대응하는 동시에 윤택한 생활을 할 수 있을 것이라는 북한 주민의 기대감을 충족시켜야 한다. 그런데 소득의 일부분을 떼어 내 부담해야 하는 사회보험제도로는 적절한 기여를 확보하기 어렵고, 기여에 비례한 급여제도를 운영할 경우에는 통일 초기에 적절한 소득보장을 달성하기도 어렵다.

또한 경제력 격차 외에도 [그림 2]에서 보는 바와 같이 기대수명의 차이가 크다. 기대수명은 향후에도 약 10년 이상 차이 날 것으로 예상된다. 남북한 간에 동일한 제도를 설계하여 수정 적립

방식으로 확정된 보험료율과 수급 개시 연령을 동일하게 적용하면 북한 지역에서는 연금 수지가 흑자 상태를 유지할 수 있다. 이는 북한 지역의 경제적 수준과 평균수명에 비해 공정하지 않은 보험료율 책정이라는 문제 제기의 소지가 있다. 따라서 북한 지역에서 형식적으로는 우리 국민연금과 동일한 형태의 연금제도를 적용하더라도 보험료율, 지급 개시 연령, 기금 운용 등 실질적인 운영은 분리하여 관리해야 한다는 제안도 나온다.

그림 2. 남북한 기대수명의 장래 추이: 1993~2055년



자료: 통계청(2010. 11. 22.), 1993~2055 북한 인구 추계, 보도자료를 재구성.

다. 인구이동의 허용과 통제

통일 이후 경제적, 정치적 이유로 북한 주민들이 대규모 남하 이주를 할 것으로 예상된다. 이중 경제적 이유에 따른 남하를 억제하기 위해서는 북한 지역에 남한과 유사한 급여 수준의 사회보장제도를 설계할 필요가 있다. 특히 비근로 연령대 집단의 남하 이주를 억제하기 위해서는 북한 지역에서 적절한 사회보장 급여를 지급하는 것이 필요하다. 이때 남한과 유사한 급여 수준이라는 것은 화폐교환 비율의 차이를 인정할 것인지, 임금 수준 및 생활 수준의 차이를 인정할 것인지에 따라 차이가 있다. 전자는 매우 정치적으로 결정되는 사안이어서 시장가치에 따라야 바람직하다는 원론적 수준의 논의에 그치지만, 후자는 한 사회의 표준적인 생활 양태를 고려한다는 점에서 점차 경제적 수준의 차이가 인정되는 추세다.

사회보장 급여를 통해 남하 이주를 억제하고자 하더라도 인적 자본 수준이 높은 일부 북한 주민들은 더 높은 소득 확보가 가능한 남한으로 이주하려 할 것이다. 그리고 주로 청년층일 가능성이 높은 이들이 남하 이주를 할 경우, 북한의 경제의 자체적 성장 동력이 약화되는 문제가 발생한다. 이런 이유로 통일 이후에도 상당 기간 동안 경제체제를 별도로 분리해 운영하는 것 외에도 인구이동을 제약해야 한다는 논의가 진행되기도 한다.

3. 주요 선행연구의 내용

이제부터 선행연구들을 다음의 목적에 따라 살펴보고자 한다. 먼저, 선행연구에서 크게 세 가지 가정을 어떻게 설정하고 있는지 살펴보고자 한다. 첫째는 통일 소요 기간의 가정이다. 이것은 최종적으로 남과 북에 형식과 내용상으로 동일한 제도를 정착하는 시점까지의 기간을 말한다. 둘째는 남과 북에 단일한 제도를 설계하는지, 서로 다른 제도를 설계하는지에 대한 것이다. 셋째는 남북 간 인구이동을 허용하는가 여부이다.

가. 정경배 등(1993), 남북한 사회보장제도 및 보건의료제도 통합방안

이 연구는 남과 북 정책 지향의 동시 변화를 요구하고 있다. 통일 한국이 지향해야 할 사회보장의 형태를 시장경제에 대한 의존도, 과도한 국가 개입도 아닌 경제정책과 사회정책 간, 경제성장과 사회통합 간, 그리고 사회권 보장과 개별적 경쟁성 간의 균형을 의미하는 ‘균형적 복지국가’로 설정하였다(p. 126). 이 연구가 진행되던 시기는 한국의 사회보장제도가 형식적 수준에서도 발전 단계에 머물러 있었던 때이므로 통일을 지향하며 남한의 제도 변화를 요청하는 것이 가능한 상황이었다.

이 연구는 급진 통합과 점진 통합을 각각의 시나리오로 가정하고 있다. 급진 통합 시 사회보장제도를 응급조치에 주력하도록 하는 응급과도기가 6개월에서 1년, 남과 북의 제도 통합을 시도

하는 제도통합기가 3년에서 4년, 통일 한국 전역에 동질적인 제도를 일원화하는 단계인 제도정착기가 2년에서 3년 소요될 것이라 가정하였다(p. 146). 점진적 통합에서는 교류협력확대기가 2~3년, 제도조정기가 4~5년, 발전적 통합기가 3~4년 소요될 것으로 보았다. 이 연구에서는 정치적 통합 후 5~6년의 기간이 경과하면 북한 지역이 어느 정도 시장경제에 대한 적응력을 형성하여 기업과 노동자의 보험료 부담이 가능해질 것이라 보았다(p. 168). 이것은 앞서 [그림 1]에서 보았듯이 당시 시점을 기준으로 남과 북의 1인당 GNI 격차가 약 9배 정도 차이 나는 상황에서 가정한 것임에 주의할 필요가 있다.

이 연구에 따르면 최종적인 통일 단계인 제도정착기에 남북한 모두 기초연금과 소득비례연금으로 구성되는 이원적 체계(two-tier system)의 연금제도를 설계하게 된다(p. 169). 그리고 이를 위해 통일 단계별로 다음과 같이 제도를 변화한다(pp. 152~170). 첫째, 응급과도기에는 북한 지역에 기초보장을 시행하는 것을 기본 목표로 한다. 쌀, 피복 등의 생활필수품을 현물로 지급하여 배급제 해체에 대응하고, 기존 사회보장 급여 수준을 유지하여 기초보장을 제공하는 것으로 한다. 또한 이 기간에는 전 경제활동계층에 기존 연금제도를 적용하며, 재정 방식으로 부과 방식을 유지하고 기존 보험료율을 적용한다. 둘째, 제도통합기에는 남한의 노령연금제도를 남북한에 적용하는데, 북한 지역에는 기초연금을 도입한다.

연구가 진행된 1993년은 국민연금의 연금 수급을 위한 최소가입기간이 20년으로 설정된 시기이지만, 북한 지역의 최소가입기간을 활용한다.²⁾ 북한의 공로자연금제도를 폐지하고, 기수급자는 남한의 특수직역연금으로 대체한다. 소득비례연금의 소득대체율은 남한과 동일하게 하고, 기초연금을 통해 최저생계 수준을 보장한다. 소득비례연금의 보험료율의 경우 남한 보험료율을 남북 전 지역에 적용하며, 북한의 자영자는 남한의 근로자에 가까운 성격을 가지므로 한시적으로 국고에서 사용자분의 보험료를 지원한다. 통일 시기에 적용할 기초연금 모형은 정확히 소개되지 않았으나, ‘북한 지역 기초연금의 경우에는 낮은 부담 능력을 감안하여 보험각출료율을 낮게 설정한다’(p. 157)고 밝히고, 연금 수급을 위한 최소기여기간을 10년으로 하고 있으며, ‘기초연금의 경우 최저생계 수준을 보장한다’고 하고 있어, 당시 국민연금의 도시 지역 확대를 앞두고 염두에 두었던 기여형 기초연금을 상정하였던 것으로 보인다. 셋째, 제도정착기에는 남북 지역 전체에 소득비례연금을 적용하고 남한 지역에서 기초연금을 실시한다. 직장근로자 및 농어민 대상의 소득비례연금은 국민연금으로 단일화하며, 수급 연령은 남북 모두 60세에서 단계적으로 조정한다.³⁾

이 연구에서는 급진적 통일 시 남북 주민의 전면적 왕래 허용은 바람직하지 않으나 이를 억제하는 것도 어렵다고 밝히고 있다. 이에 따라 대규

2) 예를 들어, 북한 지역의 최소가입기간이 15년이면 15년 이상 가입한 경우에 대해 연금 수급 자격을 인정한다는 의미이다.

3) 특수직역연금제도는 유지하는 것으로 하였다.

모 인구이동을 억제할 수 있도록 북한 지역에 응급구호 대책을 철저히 시행할 필요가 있다고 밝히고 있다. 이 연구가 진행된 때는 북한 지역에 대규모 기근이 발생하기 전이며, 또한 북한 체제의 실상이 구체적으로 드러나기 전이므로 통일 이후 대규모 인구이동에 대한 두려움이 크지 않았던 시기라 판단된다.

나. 이용하, 이정우(2002), 통일시 남북한 연금제도의 통합방안에 관한 연구

2000년에 남북정상회담이 이뤄지는 등 어느 때보다 남북통일에 대한 기대감이 높아진 시기에 이 연구가 수행되었다. 통일 시 적용할 적절한 국민연금 모형을 검토하고, 남북한 연금 통합 방안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

이 연구에서는 사회보장 통합은 북한 지역 주민의 빈곤을 예방하는 데 초점을 두어야 하며, 어느 한쪽 주도의 급진적 흡수통일일 경우 체제 정합적 측면에서 통일의 주체가 되는 국가의 연금 제도가 통합 연금 모형이 될 것이라 보았다. 연구는 기초연금과 소득비례연금의 이원적 연금 모형, 완전소득비례의 단일 모형, 완전한 소득비례형의 현행 국민연금 모형을 놓고 검토하였으며, 기초연금과 소득비례연금의 이원적 연금 모형이 가장 바람직하다고 보고 있다.⁴⁾ 이는 기초연금을 이용하여 통일 이후 북한의 노령계층에게 종전의 사회적 신분에 상관없이 최소한의 생계유지를 위해 요구되는 기초소득을 보장하는 것이 가

능하기 때문이다. 또 남한의 기존 노인계층에게도 기초연금이 제공되어 통일 과정에서 형평성 시비의 갈등이 해소되고, 소득 수준과 관계없이 지급하므로 북한 지역의 경우 주민 개개인에 대한 종전 가입 경력과 과거 소득 수준 파악으로 인한 급여 관련 행정 부담을 줄일 수 있기 때문이다(p. 148). 그러나 기초연금을 운영하기 위한 재원의 문제, 남한 노후소득보장제도의 대대적 개편이 필요한 상황(기초연금제도를 설정해야 하며, 직역연금은 국민연금과 통합하는 다층보장체계의 재편이 필요)을 고려하지 않을 수 없었다. 이에 따라 바람직한 연금 모형과 달리 적용 가능성을 고려하여 남한의 연금제도를 북한에 적용하는 것을 기본 모델로 하였다. 기초연금이 도입된 이후 이 연구가 수행되었다면, 가장 바람직하다고 판단하였던 이원적 연금 모형에 대한 제안이 가능하였을 것이라 판단된다.

이 연구에서는 제도 통합에 소요되는 기간을 별도로 추정하지 않고 있다. 그러나 독일의 경우에도 연금 통합이 본격화된 이후 10여 년이 지난 시점에서 실질적 통합이 어려웠다는 점에서 과도기 단계가 더 길 것이라 가정하였다(p. 188).

통일 과정에서 남한 국민연금 중심의 연금 통합과 관련해서는 통일 초기 단계, 통일과도기 단계, 통일성숙기 단계로 나눠 접근하고 있다. 첫째, 통일 초기 단계에는 북한의 통합사회보장체계를 유지하고, 기존 연금 수급액은 화폐교환 비율로 조정한다(pp. 186-187). 40년 가입한 표

4) 소득비례연금은 특수직역연금이 국민연금에 통합된 단일한 국민연금제도 운영 방식을 제안하고 있다.

준연금 수급자의 연금액이 화폐 통합과 체제전환 이후 노동시장에서 형성된 근로자 평균임금의 40%가 되도록 조정하되, 기존 제도가 계급 간 격차를 유지하였음을 고려하여 가능한 한 하후상박형으로 조정한다. 한편, 급여는 표준연금액의 2배를 초과하지 않도록 한다. 기존에 노령계층에게 기초생계를 보장해 왔으므로, 기초생계비 미만의 연금급여에 대해서는 보충연금을 지급한다. 둘째, 통일과도기 단계에는 남한의 제도를 북한 지역에 적용하되, 두 지역의 상이한 여건을 고려하여 완전 통합은 부분적으로 보류한다(pp. 191-195). 국민연금의 A값을 양 지역 간 분리하여 적용하고, 신규 연금 산정 시 종전 북한 제도의 가입에 대해서는 가입 기간만 인정하고, 개인별 표준소득월액에는 화폐 통합 및 체제전환 이후 가입자가 획득한 소득의 평균값을 적용한다. 지급 개시 연령의 남북한 차이는 과도기적으로 인정한다. 재원 조달을 위한 보험료율은 남한 지역과 동일하게 하고, 보험료 부과 상·하한선은 북한 지역의 소득 수준에 맞게 설정한다. 재정적자분에 대해서는 통일 정부와 남한 지역 연금제도가 공동으로 보전하되, 보충 급여 소요분은 국가 부채를 활용하여 충당한다. 셋째, 통일성숙기 단계에는 과도적으로 분리 적용했던 A값, 연금회계, 부과 소득의 상·하한선, 지급 개시 연령, 과거 소득의 재평가율 및 연금연동률이 지역 구분 없이 단일화된다. 북한 연금제도를 남한 연금제도에 통합할 때 필요한 북한 지역 수급자의 급여액 확정 방안, 북한 지역 가입자의 기가입 기간 인정 방안 등을 세부적으로 제시하고 있다.

이 연구에서는 남북통일 시 지역 간 소득 격차로 인한 북한 주민의 대량 남하에 대응하기 위해 통일 이후 남하 이주한 북한 주민에 대해서는 통일 이후 연금법을 적용하기로 하였다(pp. 196-197). 수급권을 가진 상태에서 남하할 경우에는 북한 거주 주민과 동일한 연금권을 주는데, 이렇게 되면 높은 물가 등으로 인해 남하를 피할 것으로 예상된다. 한편, 근로 연령대에 남하 이주한 경우에는 연금 산정 시 A값을 거주 이력에 따라 분리하여 적용한다. 이렇듯 이 연구에서는 이주에 대한 제약을 두지 않고 있는데, 남하 유인을 억제하기 위해 재평가율이나 연금연동률을 북한 지역 가입자에게 유리하게 적용할 것을 제안하고 있다. 그 방법으로 하면 북한 지역의 경제성장이 더 빠를 것이므로 재평가율과 연금연동률을 북한 경제에 맞춰 조정하는 방안을 제시하고 있다.

다. 안종범 등(2011), 통일재원 마련방안 연구

앞서 살펴본 두 연구에서는, 실질적인 실행 가능성을 별개로 하더라도, 모두 기초연금을 통한 북한 지역 노인의 소득보장을 한 방안으로 제시하고 있다. 2007년 기초노령연금이 도입되기 이전에 다양한 형태로 경합하였던 연금제도의 구상이 앞선 두 연구에서도 나타났다. 예를 들어, 정경배 등(1993)의 연구에서는 기초연금에 대해 기여형 기초연금을 가정하였고 이용하, 이정우(2002)의 연구에서는 사회보험식 기초연금 또는 사회수당식 기초연금을 가정하였다. 그러므로 통일 대비 노후소득보장 논의에서는 우리의

2007년 기초노령연금 도입이 큰 전환점이 된다. 기초노령연금의 다양한 제도적 변수를 통해 북한 노인의 최저생활을 보장할 수 있기 때문이다.

안중범 등(2011)의 연구는 통일 시나리오를 단기형, 중기형, 장기형으로 구분하였다. 각각 북한의 1인당 GDP 수준이 남한의 일정 비율에 도달하는 시기를 가정한다. 단기형은 2020년에 통일이 되고 북한의 1인당 GDP가 2030년에 남한의 20%에 도달하는 수준, 중기형은 2030년에 통일이 되고 2040년에 남한의 36.5% 수준이 되고, 장기형은 2040년에 통일이 되고 2050년에 남한의 40% 수준이 된다. 이 연구는 통일 시점 이후 10년간의 재정 소요를 추정하는 것으로 하고 있으며, 시나리오별로 북한 지역의 임금 수준과 사회보장 급여 수준을 가정하고 있어 제도 형태를 고려하면 점진적 통합을 상정하는 것으로 판단할 수 있다.

이 연구에서는 통일에 대비해 사전에 남한의 노후소득보장제도를 정비하고 이를 북한 지역에 일괄 적용하는 것을 고려하였다. 이는 이 연구가 통일이 즉각 이뤄지는 것이 아니라 각각 2020년, 2030년, 2040년에 이뤄진다고 보고 10~30년의 사전 정비 기간이 있다고 가정하였기 때문이다. 먼저 남한 연금제도는 기초연금 도입을 전제로 국민연금의 급여 수준을 2028년까지 40%가 아니라 25% 수준으로 축소하는 것으로 한다(pp. 399-400). 그리고 국민연금 급여 산식상 균등 부분(A 부분)과 소득비례 부분의 비율을 현행대로 유지하거나 균등 부분의 비율을 축소하는 것을 제안한다. 이때 A 부분을 완전히 폐지하는

것은 어렵다고 판단하는데, 저소득층의 가입 유인이 지나치게 낮아지기 때문이다. 기초노령연금을 기초연금화하여 지급 대상을 노인의 100%로 확대하고, 급여 수준은 2028년까지 A값의 5%에서 15%로 상향 조정하는 것으로 한다. 이때 기초연금의 지급 범위는 재정적 부담, 노후보장의 상황을 고려하여 신축적으로 운영하고, 재원은 국고로 하며(지자체 부담 폐지), 국민연금과 통합하여 관리한다.

통일이 될 경우 북한 지역 전 주민에게 기초연금에 더해 비례연금을 적용한다. 기초연금은 통일 즉시 모든 북한 노인에게 보편적으로 지급한다. 이때 공로자연금 수급자도 기초연금의 지급 대상이 되는데, 이것은 공로자연금을 불인정하는 방안을 전제로 한 것이다. 소득비례연금은 통일 이후 남한과 마찬가지로 소득활동에 종사하는 자를 중심으로 적용하되 통일 이후부터 시행한다(pp. 399-400). 한편, 통일 이후 북한 지역에 신규 임용된 특수직역의 경우에만 특수직역 연금에 가입한다. 이러한 모형의 장점을 소개할 때 남한의 국민연금을 적용할 경우 과다한 통일 비용이 예상된다고 밝히고 있다. 이러한 추정에 따르면 북한 지역의 기존 가입 이력은 고려하지 않는 것으로 보인다.

이들의 연구는 통일 이후 인구이동을 자연스러운 것으로 간주한다. 그리고 그 대안으로 기간 임금 격차에 따른 급격한 인구이동과 그로 인한 충격을 최소화하기 위해 북한에서 지역 발전 전략을 추진할 필요가 있다고 명시하고 있다(p. 453).

라. 전홍택(2012), 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안

이 연구에서는 ‘한시적 분리 운영 후 완전 통합’을 기본 전제로 한다. 한시적 분리 운영 기간에는 ‘북한개발특별행정구역’을 설치하여 북한경제를 분리하여 관리한다. 이 연구는 남북한 연금 통합에서 남한 연금제도를 북한 지역에 이식·동화(assimilate)하는 것을 기본 원칙으로 하였다. 연금제도는 통합하되 적용은 분리해서 운영한다. 즉, 급여 산식은 남북한 간에 동일하게 적용하지만 급여 수준은 별도로 산정한다. 특히 통일 직후 남북한 간 소득과 임금 수준에는 상당한 격차가 있을 것이므로, 이러한 격차가 해소되기 전까지 분리 적용이 타당하다고 보았다(p. 176). 이러한 분리 적용의 기간은 앞서 언급한 바와 같이 11년에서 20년이라고 볼 수 있다.

북한 지역의 기득권은 보장하되 특혜성 혜택은 인정하지 않는다. 이것은 통일 이전 북한의 근로 기간, 크레딧 기간은 인정하되 공로자연금 등은 선별적으로 재검토하겠다는 뜻이다. 북한의 연금재정은 부과 방식으로 운영하며, 결손은 국고 지원을 원칙으로 한다. 이는 하나의 제도적 배열이라 할 수 있는데, 기존 북한 지역의 가입 기간을 인정하여 연금 급여를 통일 즉시 발생하게 되면 북한 지역의 연금제도는 부과 방식으로 운영하더라도 부족분이 필연적으로 발생한다. 그리고 이에 대한 국고보조를 암시한다. 기득권의 인정은 사회통합 차원에서 불가피하지만, 과거 근로 기간에 대해서는 공식적 자료가 있을 경

우 인정하고, 그렇지 않는 경우에는 가입자 및 수급자가 이를 증빙하거나 납득할 수 있는 근거를 제시해야 하는 것으로 하였다(p. 179). 급여 산식은 남한의 급여 산식을 적용하고, 과거의 기득권을 인정한 상태에서 급여를 재산정하는 것이 바람직하다고 보았다.

이 연구에서는 북한 전체 인구의 약 4.5% 수준인 110만 명이 남하 이주할 것이라고 가정한다(p. 92). 독일 통일 이전 동독 지역에서 서독 지역으로 이주한 사람을 제외하고 통일 이후 이주한 사람만을 이용한 비율이다. 독일 통일의 경우 정치적 의사 표현으로서의 인구이동에 따라 통일이 촉발되었지만 이 연구에서 가정하는 통일은 그렇지 않기 때문에 통일 이전에 이동한 사람의 비율을 제외하고, 순수하게 경제력 격차로 인한 통일 규모만을 추정하자는 것이다. 한편 통일이 진행되는 과정에서는 남북한 노동자의 제3국 공동 진출 프로젝트를 추진하여, 북한 노동자의 남한으로의 이동을 대체할 필요를 제시하였으며(p. 107), 통일이 완료되는 시점에 남북한 노동력이 자유롭게 이동하는 것으로 가정하였다. 한편 사회보장제도는 남한으로 이주한 사람에 대해서는 ‘남한 지역 취업 승인’을 받은 자에 대해서만 북한 지역 과거 근무 기간에 대한 기득권을 인정하는 방식(p. 180)으로 남하 이주 유인을 줄일 것을 제안하였다.

4. 통일 시기의 연금 통합 방향과 과제

통일 시기의 남북한 노후소득보장제도 통합 논의의 흐름은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 남과 북에 단일한 연금제도를 적용해야 하는가에 대해서는 점차 남과 북의 제도 분리를 염두에 두는 방향으로 가고 있다. 통일 이후 짧은 기간 동안에 전면적으로 내용적으로도 동일한 연금제도를 적용하는 방안은 남과 북의 경제력 격차가 커지면서 폐기되고 있다. 남과 북에 형식적으로 동일한 제도를 설계하여 제도 적응력을 높이면서 실질적 통합으로 유인하는 방안이 설득력을 얻고 있다.

둘째, 기초연금은 통일 이후 북한 지역 노인의 소득보장을 위한 유용한 도구로 등장하였다. 논의 초기에는 대안의 하나 정도로 검토되고 실현 가능성은 높지 않았으나, 우리나라에 기초연금이 도입된 이후에는 이를 활용하는 방안이 적극적으로 모색되고 있다. 그러나 우리나라에서 기초연금이 65세 이상 인구의 70%를 대상으로 한다는 점에서 통일 이후 북한 지역에서 이 제도를 내용적으로 동일하게 운영하기는 어렵다. 왜냐하면 북한 지역의 노인인구 중 70%라는 선정 기준 자체의 모호성과 그 실현 가능성이 의심받고 있기 때문이다. 또한 통일 이후 북한 지역의 노동시장 은퇴 연령과 연금 수급 연령의 차이에 따른

문제도 고려해야 할 사항이다.

남북한 연금제도 통합에서 크게 확인되는 두 흐름 속에 추가적으로 고려해야 하는 과제는 다음과 같다.

가. 북한 지역 연로연금 가입에 대한 기득권 인정

1990년대 말 이래 북한은 경제적 어려움을 경험하고 있으며 사경제 부문이 활성화되었다. 이에 따라 기존 연금제도 운영에도 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 현재 북한에서는 장마당 등 비공식 경제 분야에서 얻어지는 자영소득 및 공식 고용 관계를 벗어난 임금소득은 국가 관리 체계를 벗어나 있다. 이러한 소득을 파악하는 것은 남한 사회에서도 상당히 어려운 일이었다.

점차 공식적 노동 관계를 벗어나고 실질적 기여 여부가 불명확한 상황에서 통일 이후 북한 지역의 기존 연로연금 가입 이력을 인정하는 것은 현실적인 한계가 있다. 특히 남북한 간에 연금 제정을 통합하여 운영할 경우 가입 이력 인정에 따른 문제는 심각해질 수 있다. 이에 따라 북한 지역 연로연금 가입에 대한 기득권 인정의 허용 범위를 구체화하기 시작했으며,⁵⁾ 과다한 기득권 인정에 따른 급여 상한을 설정하는 논의도 진행된 다.⁶⁾ 반대로 북한 지역의 연금제도를 부과 방식으로 하고 운영 계정을 남북 간에 분리하면 기존

5) 예를 들어, 전홍택(2012, p. 179)은 과거 근로 기간에 대한 공식적 자료가 있으면 이를 그대로 수용하고, 그렇지 않을 경우에는 이를 직접 증빙해야 하는 것으로 보고 있다.

6) 예를 들어, 이용하, 이정우(2002, p. 186)는 연금액이 근로자 평균소득의 40%인 표준연금액의 2배 수준을 초과하지 못하도록 할 필요가 있음을 제시하고 있다.

가입 이력에 대한 인정으로 발생하는 추가 재원 소요는 분리된 북한 연금계정에서 처리 가능하며, 부족분만 남한에서 지원하는 것으로 한정할 때에는 기득권의 폭넓은 인정이 가능하다.

한편 북한 지역에서 노인의 최저생활 수준을 보장하는 기초연금을 지급할 경우 기존 가입 이력은 전면적으로 백지화할 수도 있다. 안종범 등(2011)의 연구가 대표적이며, 내용적으로는 다르지만 북한에 관대한 기초생활보장제도를 적용할 경우에도 은퇴자에게 연금을 지급할 필요가 없어진다는 김석진, 이규창(2015)의 연구도 있다. 한편 북한의 배급제와 연로연금이 은퇴한 노동자에 대한 생활보장이라는 관점에서의 접근임을 고려하면, 소득비례연금인 국민연금보다 근로 무능력자인 노인층에 대한 소득보장제도로서의 기초연금이 현재 북한 주민에게는 더 수용 가능한 제도일 수 있다.

나. 단일 제도의 적용과 분리 운영

북한 지역에 새롭게 남한의 국민연금을 적용한다고 할 때, 제도 운영을 단일화할 것인지 분리할 것인지는 여전히 쟁점으로 남는다. 국민연금의 급여 산식은 소득비례를 가정하고 있으나, 전체 가입자의 평균소득을 이용한 재분배 방식을 적용하고 있다. 이에 따라 남한과 북한에 적용하는 국민연금제도를 단일화할 경우, 상대적으로 임금 수준이 낮은 북한 지역 가입자의 영향으로 균등 부분(A부분) 값이 크게 하락하게 된다. 이는 통일 초기 시점 또는 제도 통합기 시점에 남한

의 신규 연금 수급자에게 불리하게 작용하여 이들의 적정 노후소득보장을 위협할 수 있다. 한편, 남한 지역의 상대적 고임금에 따라 남한 가입자의 연금기여금이 북한 가입자에게 재분배된다. 이 경우 남한 가입자는 연금 외에도 감수해야 할 통일비용이 상당한 상황에서 노후소득의 일부분을 재분배하게 되는 이중 부담의 문제에 직면하게 된다.

제도 운영을 분리하는 것이 일부분 북한 지역 주민에게도 유리한 점이 있다. 예를 들어, 통일 이후 북한 경제의 개발 방식에 따라 북한 경제의 급성장이 가능하다. 이러한 발전이 이뤄질 경우 임금 수준의 급상승이 가능하며, 이에 따라 과거 소득의 재평가율을 높게 설정할 수 있다. 이에 따라 북한 지역의 신규 가입자는 연금 수급 시점에 경제성장의 혜택을 누릴 수 있다는 장점이 있다.

다. 제도 속성의 통합을 위한 과제

북한 지역에 내용적으로 국민연금을 분리하여 적용한다고 하더라도, 장기적으로는 동일하게 제도를 운영할 수밖에 없다. 이 시기에 양 지역의 소득 차이에 따른 보험료 확보 수준, 은퇴 연령과 평균수명의 차이에 따른 급여의 지출 수준, 그에 따른 수정 적립 방식으로 축적된 기금 수준의 차이를 극복해야 한다. 이를 극복하고 단일한 제도로 설계하는 과정은 1990년대 말 지역 및 직장 의료보험조합을 건강보험으로 통합하던 때와 같이 정치적 고려가 이뤄져야 할 사안이다.

먼저 소득 수준의 차이를 고려해야 한다. 북

한 경제가 아무리 빨리 성장한다고 해도 1인당 GDP가 남한의 30% 수준에 이르는 데 걸리는 기간은 10년 이상이며, 현실적인 수준의 성장률을 고려하면 20년 이상이 필요하다. 이렇게 되면 제도가 분리 운영되는 기간 동안 자체 제도 논리가 형성되어 경로의존적 발전을 선택할 가능성이 크다. 따라서 통일 이후 완전한 제도 통합을 위한 목표 시점을 미리 설정하는 것이 필요하다.

그런데 통합 시점을 미리 설정하게 되면 세대 간의 분배 문제가 남게 된다. 2017년 1월 독일 정부는 2024년까지 두 개의 분리된 연금계정을 완전히 통합하겠다고 발표하였다. 이것은 구동독 지역의 연금가치와 구서독 지역의 연금가치를 통일하겠다는 것이며, 동독 지역의 임금이 서독 지역에 미치지 못하는 상황에서 동독 지역 연금 가치가 상승하는 것을 의미한다. 반대로 연금액 산정이 되는 기준임금이 높아지기 때문에 동독 지역의 현재 노동자는 연금포인트를 높게 쌓기 어렵게 되어 미래 연금이 감소할 것으로 전망된다. 결국 연금의 문제는 남과 북의 문제이기도 하지만 세대 간의 문제이기도 하므로 정치적인 고려뿐 아니라 경제적 고려가 함께 이뤄져야 한다.

다음으로 남과 북의 은퇴 연령과 평균수명의 차이를 고려해야 한다. 현재 북한의 제도적 은퇴 연령은 남자가 60세, 여자가 55세로 알려져 있다. 은퇴 연령이 곧 연금 수급 연령인 상황에서 수급 연령을 남한과 유사하게 2028년까지 65세로 연장하는 것은 형식적 유사성을 확보하는 방안이다. 그러나 북한 지역의 평균수명이 남한에 비해 약 10세 이상 짧다는 점을 고려하면, 은퇴

후 연금 수급 기간이라는 점에서 실질적 유사성은 확보하지 못하게 된다. 그러므로 적절한 연금 수급 연령에 대한 고려가 이뤄져야 한다.

마지막으로 기금의 통합에 대한 고려이다. 북한 지역에 별도로 분리된 연금계정을 운영하되, 완전 적립의 확정급여형 급여 방식을 운영하지 않는 한 적립된 기금은 잠재적 부채를 가지게 된다. 이러한 기금은 제도 운영의 결과로 간주하여 처리할 수도 있을 것이나, 여기에 큰 의미를 부여하는 사회적 분위기에 따라 기금 통합 시에도 상당한 논란을 일으킬 것으로 예상할 수 있다.

5. 나가며

남북한 사회보장제도의 통합 논의에는 남북 관계가 영향을 미쳐 왔다. 2014년 드레스덴 선언 이후 통일 논의에서는 남한 주도의 흡수통일을 하나의 시나리오로 하여 연구가 진행되었다. 북한의 급작스러운 체제 붕괴에 따른 긴급구호가 가장 적극적으로 검토되고 있는 방안 중 하나라면, 흡수통일 시나리오는 실현 가능성과 파급력이 크지 않다는 점에서 큰 관심 대상은 아니었다.

남북한의 통일이 어느 시점에 어떤 과정을 거쳐 이뤄질지 모르기 때문에 하나의 통합 시나리오의 용도를 다한 이후에 폐기되고 있다. 기초연금이 도입된 이후 통합 방안은 이전의 통합 방안과 큰 지향은 같다고 하더라도, 세부적인 설계 내용은 보다 구체화될 수 있다. 다른 한편으로 남한의 노후소득보장제도가 성숙할수록 경로의존적 속성이 강화되어 통일을 지향하는 체계

로 변화하기가 어려워진다. 특히 남북한 격차가 확대되는 과정이기 때문에 국민연금의 소득재분배적 특징은 남북한 연금제도 통합의 장애로 남을 가능성이 크다.

그러므로 앞으로 기초연금과 국민연금의 발전 방향을 모색할 때는 통일 시대를 대비한 제도 설계도 고려해야 한다. 예를 들어 기초연금이 통일 시대 북한 고령자의 소득보장 도구로 활용되기 위해서는 기초연금 수급 대상의 포괄성 확대를 적극 고려해야 한다. 또한 장래에도 상당한 수준으로 존재할 남북한 소득 수준을 극복하고 국민연금의 실질적 통합을 이루고자 한다면, 국민연금의 급여 산식을 보다 소득비례적인 방식으로 재편하고 그에 따른 대책을 강구할 필요도 있다.

통일 한국의 소득보장제도 운영 방식에 대한 사전 논의를 풍부하게 하는 것은, 통일 논의의 급진전에 따른 혼란과 그로 인한 정책 실패를 미연에 방지할 수 있다는 점에서 결코 과하지 않을 것이다. 그리고 실질적인 사전 논의 진행을 위해 구체적인 제도 설계가 가능하도록 북한의 소득보장제도에 대한 정확한 기초 정보가 필요하다. 따라서 북한을 이해하기 위한 목적을 벗어나 북한의 현실을 파악할 수 있는 통일사회보장 연구가 적극 추진되어야 한다. 그래야만 북한에 대한 이해 수준도 높아질 것이며, 그때서야 제도 통합을 넘어선 체제 통합으로 가는 단초가 열릴 것이다. ■

참고문헌

- 김병섭, 임도빈 (편). (2012). 통일한국 정부론: 급변사태를 대비하며. 나남.
- 김석진, 이규창. (2015). 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안-경제적 및 법적 분석. 통일연구원.
- 안종범, 강석훈, 조동호, 박창균, 전영준, 임병인, 전승훈, Auerbach, A., 김진수, 이정열. (2011). 통일재원 마련방안 연구. 한국재정학회, 성균관대학교 산학협력단, (주)코리아데이터네트워크.
- 이용하, 이정우. (2002). 통일시 남북한 연금제도의 통합방안에 관한 연구. 국민연금공단 국민연금연구센터.
- 전홍택 (편). (2012). 남북한 경제통합 연구: 북한 경제의 한시적 분리 운영방안. 한국개발연구원.
- 정경배, 문옥륜, 김진수, 박인화, 이상은. (1993). 남북한 사회보장제도 및 보건의료 제도 통합방안. 한국보건사회연구원.
- 현대경제연구원. (2017. 11.). 남북관계 전문가 통일의식 설문조사. 현안과 과제, 17-28호.
- 통계청. (2010. 11. 22.). 1993~2055 북한 인구 추계. 보도자료.

Goldschmidt, N. (2009). 체제전환과 사회보장

정책-독일 재통일의 과정이 시사하는 미래의 교훈 7가지. 서강대학교 출판부 (편), 분단국가의 통일과 사회통합, 제7차 한독 학술대회 자료집(pp.189-200).

Heinrich, J. (2017), Integration Process of the Public Pension System between West and East Germany, 국민연금공단 창립 30주년 통일연금 국제세미나 자료집 (pp. 3-22).

Krechel, R. (1999). Social Integration, National Identity and German Unification. In J. T. Marcus (Ed.), *Surviving the twentieth Century: Social Philosophy from the Frankfurt School to the columbia Faculty Seminars* (pp. 85-95). New Brunswick: Transaction Publishers.