

## 남북한 군인연금 통합

이철수 (한국보건사회연구원 연구위원)

이윤진 (한국보건사회연구원 초빙연구원)

### I. 서론

급격한 통일을 이룬 독일의 경우 동독지역은 통일 후에 탈산업화와 노동시장의 악화, 경제적 불평등의 증가, 각종 정책 등에서 사회적 분리현상이 심화되면서 주민들의 삶의 질이 저하되고, 서독주민 사이에 심리적 이반현상이 통일이후 장기간 가속화되었다고 평가된다.<sup>1)</sup>

독일통일의 경우 대부분의 통일비용이 서독에 비해 상대적으로 낙후되었던 동독 주민의 사회복지부문 특히, 연금과 고용부문에 통일초기부터 장기간 집중적으로 지원되었다. 이는 통일독일 정부가 동서독 주민 사이에 삶의 질의 격차를 최대한 줄이고 동독주민의 통일에 대한 ‘기대감’을 충족시켜야만 하는 정치적인 동기에 기인한다. 즉, 서독정부가 통일을 놓고 정치와 경제를 분리하지 않고 이를 합치한 인식에서 비롯된 통일정책의 결과였다. 때문에 막대한 비용이 소요됨에도 불구하고 서독정부는 동독주민에 대한 생계를 최대한 지원·보장하고자 노력했고 이러한 결과가 바로 통일비용의 증가를 야기하였다. 또 이러한 통일비용에 대한 부담을 부정적으로 인식하는 서독주민들의 경우 통일독일에 대한 불편함을 통일초기에 표현하기도 하였다. 이러한 배경에는 ① 동·서독 양자 모두 구체적인 통일플랜이 준비되지 않은 상태에서 갑작스럽게 진행되었고, ② 서독에 의한 동독의 사실상의 흡수통일이었고, ③ 이에

\* 이철수: 2003년 박사학위취득, 신한대 교수, 북한사회복지, 통일사회보장 전공

이윤진: 2015년 박사학위취득, 한국보건사회연구원 초빙연구원, 노동·사회보장 전공

1) Max Kaase & Petra Bauer-Kaase, “Deutsche Vereinigung und innere Einheit 1990~1997”, in Heiner Meulemann (Hg.), Werte und nationale Identitaet im vereinten Deutschland, (Opladen: Leske+Budrich, 1998), pp.251-265.

서독의 제도를 동독에 거의 그대로 이식할 수밖에 없었고, ④ 따라서 동독의 복지제도는 거의 도외시 되었고, ⑤ 이러한 것과 더불어 양독의 경제적 격차로 인해 일방적 체제이식에 대한 문제의식과 비판이 제기되지 않았기 때문이다. 즉, 적어도 복지부문에 관한 동서독의 삶의 질에 대한 균형을 맞추는 것 이외에 이것이 야기하는 과급현상을 고려하지 않았다. 결과적으로 통일독일의 사회복지 통합은 절반의 성공을 거두었다고 평가할 수 있다. 때문에 통일독일의 사회복지 통합은 남북한에게 하나의 사례가 될 수 있을지는 몰라도 계승해야 할 롤 모델은 아니다. 그렇지만 남한은 이들이 범한 오류와 부분적 실패를 결코 간과해서는 안 된다. 2) 왜냐하면 통일독일의 실패의 원인을 찾아 이를 남한이 통일이전에 상쇄시킨다면 이것이 바로 성공적인 통일한국의 조건이 되기 때문이다. 다시 말해 실패의 원인을 사전에 대비·제거함으로써 안정적인 성공의 기틀을 마련해야 한다.

그렇다면 남북한 사회복지 통합은 반드시 의무적인 문제인가, 또한 통합 시 효과는 있는가, 이를 차치하더라도 현 시점에서 통일이 될 경우 통합의 가능성은 있는가, 있다면 어느 정도 수준이고 가능한 분야는 무엇인가, 만약 이와 반대로 불가능하다면 무엇이 문제이고 어떻게 해결해야하나, 또한 현실적으로 전략적 선택을 통해 통합속도를 조절할 필요는 없는가 라는 등의 다양한 문제가 제기된다. 그리고 이는 비단 남북한 사회복지 통합의 사례에 국한되어 제기되는 문제는 아니다.

보다 구체적으로 남북한 사회복지통합 분야를 열거하면 첫째, 추상적 차원의 복지이념통합, 제도적 차원의 각종 사회복지 제도통합, 현실적 차원의 복지수준 통합의 1차적 범주가 있다. 둘째, 각종 사회복지제도의 법령, 적용대상, 급여종류, 급여조건, 급여수준, 재정부담, 전달체계, 관리운영 통합의 2차적 범주가 있다. 셋째, 이를 가능하게 하는 기술적이고 실천적인 차원의 3차적 범주가 있다. 넷째, 이러한 것들을 견인하는 매개적이고 환경적인 요인으로 남북한의 복지통합 전후의 협상과 절차, 남북한의 경제력, 자원조달 방안 등의 4차적 범주의 스펙트럼으로 구분된다.

본 연구의 목적은 통일한국의 사회복지 통합을 감안할 때, 예상되는 남북한 군인연금제도의 통합 쟁점에 대한 분석을 시도, 통합 방향을 제시하는 것이다. 이에 본 연구의 방법은 이를 위해 남북한의 사회복지제도에 대한 비교연구방법을 시도<sup>3)</sup>하였으며, 사회복지제도에 대한 분석틀은 길버트 스펙트(2010)의 기준을 활용하였다.<sup>4)</sup>

2) 이철수, 「월간 북한」, 통권 제511호, (서울: 북한연구소, 2014), p.45.

3) 보다 자세한 남북한 사회복지제도와 체제에 대한 연구는 이철수의 2012년 연구 참조.

4) 사회보장제도의 차원(dimension of social security programs)

## II. 남북한 군인연금 현황 비교

### 1. 남한의 군인연금

#### 1) 특수직역연금제도 도입과정 개요

남한의 군인연금은 공적연금의 형태로 운영된다. 공적연금제도는 일반 국민에게 적용되는 국민연금제도와 공무원, 군인, 별정우체국직원을 적용대상으로 하는 특수직역연금제도로 구분된다. 특수직역연금은 국가와 특수한 관계에 있는 직역에 종사하는 사람들을 적용대상으로 하는 공적연금으로 국민연금과는 별개로 독립적으로 운영하고 있다.

도입시기와 관련, 특수직역연금 중 기준이 되는 연금은 공무원연금인데, 공무원연금은 1959년 중앙인사행정기관인 국무원 사무국에서 공무원연금법을 제정, 1960년 1월 1일에 공포·시행하였다. 제정 당시 공무원연금은 공무원뿐 아니라 장교, 준사관, 하사관 등 직업군인도 포함되어 있었으나 1963년 군인연금법이 별도로 제정됨에 따라 직업군인은 가입대상에서 배제되었다. 즉, 군인연금제도는 군복무의 특수성을 감안하여 공무원연금법에서 분리하여 운영하는 형태로 발전하였는데 별도의 군인연금법을 1963년 1월 28일에 제정하여 현재까지 시행 중이다. 군인연금제도는 공무원연금제도의 기본틀을 유지하면서 군복무라는 특수성을 고려하여 세부 내용이 수정되어 만들어진 특성을 지닌다. 다음으로 사립학교교직원연금은 1973년 12월 20일 사립학교교직원연금법이 제정되고 1974년 1월에 사립학교교직원연금관리공단을 설립, 1975년 1월 1일 법 시행하여 현재에 이르고 있다. 특이한 점은 사학연금의 초기 적용대상은 당시 문교부장관이 지정하는 정규 사립학교에 근무하는 교원으로 제한하였으나 이후 사무직원까지 포함하게 되었고, 특수학교 교직원과 대학원을 설치·운영하는 연구기관의 교수와 연구직까지 확대되어 적용대상이 확대되었다는 점이다. 마지막으로 별정우체국연금은 1991년 12월 20일 별정우체국법의 개정을 통해 퇴직에 따른 급여제도를 일시금 및 연금제도로 개편함으로써 1992년부터 실시되었고 별정우체국 직원을 가입대상으로 하는 독립된 공적연

구분	내용	추세
적용대상	누구에게 급여를 할 것인가?	선별주의에서 보편주의로
급여	무엇을 급여할 것인가?	추상적, 제한된 급여에서 구체적, 다양한 급여로
전달체계	어떻게 제공할 것인가?	공공기관에서 공사혼합으로 소득+서비스의 통합에서 분리로
재정	재원마련은 어떻게 할 것인가?	개방형의 범주적 보조금에서 폐쇄형의 포괄적 보조금으로

출처: Gilbert, N. & Terrell, P. Dimensions of social welfare policy(7th). (Boston: Pearson Education, 2010). pp.69-70.

금제도이다.<sup>5)</sup>

별정우체국은 우체국이 없는 지역에 개인이 우체국을 설치 및 운영하여 국민의 편리를 도모하는 기관으로 국가가 해야 할 업무를 위탁받아 수행하는 기관이라고 볼 수 있으며 이에 국가는 일정한 재정지원을 하여 독립된 연금제도를 마련하고 있다. 이 연금 역시 공무원 연금제도에 기초해서 만들어졌다. 이하에서는 본고의 목적에 따라 특수직역연금제도 중 남한의 군인연금제도를 중심으로 서술하고자 한다.

## 2) 남한 군인연금제도 분석

남한의 군인연금제도는 군인이 상당한 기간을 성실히 복무하고 퇴직하거나 심신의 장애로 인하여 퇴직하거나 사망한 경우 또는 공무상의 질병 및 부상으로 요양하는 경우에 본인이나 그 유족에게 적절한 급여를 지급하여 궁극적으로는 군인 본인과 그 유족의 생활 안정을 위한 노후소득보장제도로 기능하는 것을 목적으로 하고 있다(군인연금법(이하 ‘동법’) 제 1조). 즉, 군인을 대상으로 하는 공적연금 방식의 대표적 노후소득보장제도이다. 이하에서는 사회보험 분석 방식에 따라 적용대상, 급여, 재원 (보험료), 관리운영체계의 항목별로 제도를 분석하면 다음과 같다.

### (1) 도입배경 및 주요 발전 과정<sup>6)</sup>

군인연금은 ‘군인전역급여규정(대통령령 1186호)’ 에 의해 1957년 1월 1일 부터 실질상 기능을 한 것이 최초의 도입이라 할 수 있다. 그 후 1960년 공무원연금법이 제정되면서 군인연금이 명시화 되었는데 1963년 군인연금법의 제정은 본인부담금 인상, 연금지급율을 함께 인상하면서 실질상 군인의 노후소득보장 기능을 담당하게 되었다. 1970년 1월 1일부터는 소급 기여금제도를 실시하여 제도 실시 이전에 복무하였던 군인들에게도 군인연금의 당연 적용을 명시화 하였으며 1980년 이후 급여 수준의 상향화, 급여 종류의 다양화 방향으로 제도가 변화하였다. 1980년대에는 전반적으로는 공무원연금과 동일한 급여 수준, 급여 종류의 방향으로 변화하는 특징을 가지며 1994년 이후 2000년대를 거쳐 상이연금 등급의 세분화, 급여 신청 기한의 제한, 중복급여 감액 지급, 기여금 및 국가 부담금률 상향 조정 등의 변화가 지속되었다.

2006년은 소득심사제 도입, 각종 신고의무의 신설, 군인연금급여심의회 기능 강화, 퇴직급여 수급 요건 강화 등의 제도 변화가 이루어졌으며 2015년에는 군인 의료전달체계의 문제점으로 말미암아 해당 병원의 수용 불가로 민간병원에서 치료받은 경우에도 공무상요양비를

5) 각 공단 홈페이지에서 참조.

6) 군인연금통계연보(국방부, 2011) 참고하여 서술

지급할 수 있는 법 규정이 신설되었다.

**(2) 적용대상**

군인연금의 적용대상은 1963년 군인연금법이 제정되면서 기존의 공무원연금법에 의해 적용되던 가입자들이 군인연금법에 근거해 당연 가입 되면서 현재에 이르고 있다. 따라서 직업군인인 경우 원칙적으로 강제가입 대상이 되는 것이 원칙이다. 즉, 기여금을 납부하는 군인인 장교, 준사관, 부사관에게 당연 적용되는 것이 원칙이고 지원에 의하지 않고 임용된 부사관, 일반 병사, 무관후보생은 적용제외 대상이다. 하지만 사망보상금과 장애보상금 급여의 경우에는 기여금을 납부하지 않는 대상에 대해서도 지급하는 급여지급의 예외를 함께 병행하고 있다. 군인연금 적용대상자인 퇴직자수의 변화 모습은 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 군인연금 적용대상자(퇴직자수) 증감 추이

(단위 : 명, %)

구 분	퇴 직 자 수			전년대비 증감인원	증감률(%)
	합 계	20년이상	20년미만		
1994년	17,847	1,884	15,963	△2,258	△11.2
1995년	16,723	2,325	14,398	△1,124	△6.3
1996년	18,121	2,260	15,861	1,398	8.4
1997년	16,498	1,099	15,399	△1,623	△9.0
1998년	15,119	2,120	12,999	△1,379	△8.4
1999년	14,914	2,643	12,271	△205	△1.4
2000년	16,690	2,352	14,338	1,776	11.9
2001년	17,721	2,326	15,395	1,031	6.2
2002년	18,133	2,360	15,773	412	2.3
2003년	15,421	1,804	13,617	△2,712	△15.0
2004년	16,337	2,144	14,193	916	5.9
2005년	15,404	2,290	13,114	△933	△5.7
2006년	15,978	1,895	14,083	574	3.7
2007년	17,008	2,550	14,458	1,030	6.4
2008년	19,122	2,744	16,378	2,114	12.4
2009년	16,944	3,219	13,725	△2,178	△11.4
2010년	20,776	3,307	17,469	3,832	22.6
2011년	18,172	2,914	15,258	△2,604	△12.5
2012년	19,936	2,897	17,039	1,764	9.7
2013년	20,469	2,701	17,768	533	2.7

비고: 20년 이상과 20년 미만은 퇴역연금의 지급 기준이 되는 복무기간을 의미함

출처: 군인연금 통계도표 (2013)

### (3) 급여

군인연금 급여는 기본적으로 퇴역 군인에게 지급하는 퇴직급여, 퇴직급여를 수령하던 군인이 사망 시 유족에게 지급하는 유족급여, 군인이 복무 중 공무상 사유로 질병에 걸리거나 사망한 경우 본인이나 유족에게 지급하는 재해보상급여, 1년 이상 복무 후 퇴직한 군인에게 지급하는 퇴직수당으로 구분된다. 한편 급여 지급 형태와 관련해서는 장기급여(long-term benefit)와 단기급여(short-term benefit)로 구분된다. 장기급여는 퇴역급여 - 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 퇴직일시금 -, 상이연금, 유족급여 - 유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금 -, 사망보상금, 장애보상금, 퇴직수당으로 구성되며 단기급여는 공무상요양비, 사망조위금, 재해보조금으로 구성된다. 공무원연금과 달리 장해연금 대신 상이연금, 순직보상금 및 유족보상금 대신에 사망보상금이 있고 공무원연금에는 없는 장애보상금이 존재한다는 것이 공무원연금과의 급여 구성에 있어서의 차이점이라 할 수 있다. 또한 사병을 포함한 군인은 복무중 질병에 걸리거나 사망한 경우 재해보상급여의 일종으로 사망보상금과 장애보상금을 수령할 수 있다. 이하 급여 수급 조건 및 급여 지급 수준을 중심으로 제도를 고찰하고자 한다.

#### ① 퇴역연금/퇴역연금공제일시금/퇴역연금일시금

퇴역연금은 군인이 20년 이상 복무하고 퇴직한 경우 퇴직한 때부터 사망할 때까지 지급하는 급여로 공무원연금과는 달리 연금개시연령은 특별히 마련되지 않고 복무기간 20년 이상이라는 조건을 충족 시 연금 지급이 개시된다. 따라서 조기에 퇴직하였으나 복무기간이 20년 이상인 경우 정년 전에 퇴직하여도 감액 없이 급여 전액을 수령할 수 있고 20년을 초과하는 복무를 하였을 경우 초과하는 복무기간 중 본인이 원하는 기간에 대해서는 그 기간에 해당하는 퇴역연금대신에 퇴역연금공제일시금을 수령할 수 있다. 한편 본인의 선택에 따라 20년 복무기간의 조건을 충족하고 원하는 경우 퇴역연금 대신에 퇴역연금일시금을 지급받을 수 있다. 즉 20년 이상 군에서 복무한 경우 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금을 수령할 수 있다.

퇴역연금의 급여 수준은 복무기간 1년에 대해 평균기준소득월액의 1.9%에 상당하는 금액이다. 한편, 퇴역연금의 금액은 상한선이 마련되어 있는데 급여의 상한선은 평균기준소득월액의 62.7%이다. 퇴역연금일시금은 퇴직한 날의 전날이 속하는 달의 기준소득월액 × 복무연수의 97.5% 상당금액에 동일한 기준소득월액 × (복무연수-5년) × 0.65%를 가산한 금액을 지급한다. 2013년 기준 퇴역연금 누적 수급자는 총 82,313 명으로 2013년 한 해를 기준으로 할 때 군인연금 급여 지급액 중 약 70%를 차지하는 핵심이 되는 급여이다. 한편 급여 수준과 관련하여 누적 수급자 중 약 10%인 12,721명이 170만원에서 199만원, 수급자의 약 50%가 월 200만원 이상 급여를 받고 있으며 월 350만원이상 연금을 수급하는 비율은 5% 정도(4,818명)

를 차지하고 있다(2013년 군인연금통계, 2015). 한편 퇴역연금을 선택하는 비율은 제도가 성숙함에 따라 증가하여 2013년 기준 약 97%가 연금을 선택하고 있다(아래 <표 2> 참조). 이는 군인연금의 노후소득보장적 기능을 여실히 보여준다 할 수 있다.

<표 2> 퇴역연금과 퇴역연금일시금 선택 비중

(단위: 명, %)

구 분	퇴 역 연 금	퇴역연금일시금	퇴역연금선택률
1994년	1,626	258	86.3
1995년	1,831	494	78.8
1996년	1,881	379	83.2
1997년	867	232	78.9
1998년	1,603	517	75.6
1999년	2,095	548	79.3
2000년	2,050	302	87.2
2001년	2,058	268	88.5
2002년	2,164	196	91.7
2003년	1,672	132	92.7
2004년	1,974	170	92.1
2005년	2,159	131	94.3
2006년	1,802	93	95.1
2007년	2,430	120	95.3
2008년	2,626	118	95.7
2009년	3,099	120	96.3
2010년	3,209	98	97.0
2011년	2,826	88	97.0
2012년	2,807	90	96.9
2013년	2,623	78	97.1

비고: 퇴역연금은 퇴역연금과 퇴역연금공제일시금을 포함

출처: 군인연금 통계도표(2013)

## ② 퇴직일시금

군인이 20년 미만 복무하고 퇴직한 경우 퇴직일시금을 지급받는다. 따라서 복무기간이 20년 이상인지 여부에 따라 퇴직연금과 퇴직일시금 급여의 지급 조건이 결정된다 할 수 있다.

한편 퇴직일시금은 복무기간 5년경과-도과- 여부에 따라 급여 수준이 결정된다. 복무기간이 1월 이상 5년 미만인 경우는 퇴직한 날의 전날이 속하는 달의 기준소득월액에 복무 년 수를 곱한 금액의 78%에 상당하는 금액, 복무기간이 5년 이상 20년 미만인 경우는 퇴직한 날의 전날이 속하는 달의 기준소득월액에 복무 년 수를 곱한 금액의 97.5%에 상당하는 금액으로

하되 복무기간 5년 초과 시 초과하는 매 1년에 대해 퇴직한 날의 전날이 속하는 달의 기준소득월액에 복무 년 수를 곱한 금액의 10,000분의 65에 상당하는 금액을 가산한 것이 퇴직일시금 지급 수준이다.

### ③ 상이연금

상이연금급여는 공무원연금의 장해연금에 해당하는 급여로 군인이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 장애 상태가 되어 퇴직한 경우 또는 퇴직 후에 그 질병 또는 부상으로 인해 장애 상태가 된 때 사망할 때까지 지급한다.

급여의 형태는 공무원연금의 장해연금이 일시금을 선택할 수 있도록 설계되어 있음에 반해 군인연금의 상이연금은 오로지 장기급여인 연금의 형태로만 지급된다. 급여의 수준은 상이연금등급에 따라 1등급에서 7등급까지 달라지며 기준소득월액의 32.5%부터 52%까지 등급별로 상이하다.

상이연금등급을 결정할 때 군인 또는 군인이었던 사람에게 동시에 둘 이상의 장애가 있을 때에는 부위별 상이등급을 정하고 종합상이등급을 정하는 등 시행령에 따라 장애를 병합처리하게 된다. 또한 장애의 정도가 호전되거나 악화된 경우에는 군인연금급여심의회 심의를 거쳐 상이연금등급을 다시 정할 수 있다.

복무기간이 20년 이상인 경우는 퇴역연금과 비교하여 유리한 것을 선택하게 되나 만약 복무기간이 20년 미만이고 상이연금수급권자가 장애상태의 호전으로 상이연금등급을 미충족할 경우 이미 지급받은 상이연금 총액이 퇴직일시금보다 적게 될 때에는 차액을 지급받을 수 있다. 상이연금 급여 수준은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 상이연금 급여 수준

등급	지급비율(기준소득월액 기준)
1급	100분의 52
2급	100분의 48.75
3급	100분의 45.5
4급	100분의 42.25
5급	100분의 39
6급	100분의 35.75
7급	100분의 32.5

비고: 급여 수준은 기준소득월액에 해당 비율을 곱한 금액임

### ④ 유족급여

유족급여는 유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금



으로 구분된다. 수급요건은 퇴역연금 및 상이연금, 복무 중 공무를 수행하다가 사망하거나 공무상 질병 또는 부상으로 인해 사망한 군인 또는 군인이었던 사람의 유족인 경우 수급하게 된다.

복무중 공무상 사망자 - 순직유족 - 와 퇴역 및 상이연금 수급자가 사망 하거나 20개월 이상 복무자 중 공무 외 사망한 경우 - 전환유족 - 의 급여수준이 다른데 전자의 경우는 군인이 20년 미만 복무 시에는 사망당시 기준소득월액의 35.75%, 20년 이상 복무 시에는 43.35% 상당하는 금액을 지급한다. 후자의 경우 급여 수준은 퇴역연금액 또는 상이연금액의 60%, 유족이 19세 미만이거나 장애를 가진 19세 이상인 경우는 해당 연금액의 70% 수준을 지급한다.

유족연금부가금은 20년 이상 군복무 중 사망한 경우 유족연금 선택자로 퇴역연금 일시금의 25%를 지급하고 유족연금을 병급하는 경우를 일컬으며 유족연금특별부가금은 퇴역 및 상이연금 수급월로부터 3월 이내에 사망자에게 주어지는 급여로 유족연금과 병급한다.

마지막으로 유족연금일시금과 유족일시금 중 전자는 20개월 이상 군복무자가 군 복무 중 사망한 경우 유족연금에 갈음하여 유족이 원할 때 지급하고 후자는 20년 미만 복무한 군인이 공무 외 사망 시 지급하고 퇴직일시금과 급여액이 동일하다. 유족연금은 퇴역연금과 달리 80만원에서 139만원을 받는 대상자가 전체의 약 50%를 차지하여 급여 수준이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 구체적인 비교는 다음 <표 4> 와 같다.

<표 4> 2013년 기준 군인연금 각 급여 수준 비교

(단위: 명)

구 분	합 계	퇴역연금	유족연금	상이연금
합 계	82,313	62,632	18,493	1,188
49만원 이하	101	0	67	34
50~79만원	1,548	16	1,285	247
80~109만원	4,425	105	4,119	201
110~139만원	7,746	2,085	5,493	168
140~169만원	8,941	6,041	2,777	123
170~199만원	15,340	12,721	2,515	104
200~229만원	9,740	8,449	1,171	120
230~259만원	6,739	6,039	618	82
260~289만원	9,337	8,980	310	47
290~319만원	7,657	7,510	106	41
320~349만원	5,911	5,868	26	17
350만원이상	4,828	4,818	6	4

비고: 타기관 이체(연금수급자가 공무원연금공단 및 사립학교교직원연금공단으로 합산 후 퇴직한 경우, 최종 합산한 공단은 수급권자에게 연금전액을 지급하고, 군인연금은 군인연금 재직기간에 대한 연금비율 만큼 최종 합산한 공단에 지급) 및 연금정지자 제외한 인원임

출처: 군인연금 통계도표(2013)

⑤ 사망보상금

사망보상금은 군인이 공무를 수행하다가 사망한 경우 유족에게 지급하는 급여로 유족연금 외에 지급하는 급여도 공무원연금법의 순직유족보상금 및 유족보상금과 같은 역할을 하게 된다.

급여 수준은 전사의 경우 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 55.7배, 특수직무 순직의 경우 동일 액 대비 44.2%에 상당하는 금액이다. 그 외 사망의 경우는 23.4%에 상당하는 금액을 지급하게 된다.

⑥ 장애보상금

장애보상금은 군복무 중 질병에 걸리거나 부상으로 인해 심신장애 판정을 받고 퇴직하는 경우 지급하는 급여로 1등급부터 4등급으로 구분되어 지급되고 그 수준은 군인 전체 기준소득월액의 7.8배(1등급)에서 2.6배(4등급) 수준이다.

⑦ 퇴직수당

퇴직수당은 군인이 1년이상 복무하고 퇴직 또는 사망한 때에 복무기간에 따라 차등 지급하는 수당으로 복무기간이 1년 이상 5년 미만인 경우, 5년 이상 10년 미만인 경우, 10년 이상 15년 미만인 경우, 15년 이상 20년 미만인 경우, 20년 이상인 경우로 구분되고 최저 급여액은 최종기준소득월액의 6.5%부터 39%까지 상이하다. 복무연수는 33년을 초과하지 못한다. 퇴직수당은 퇴직급여와 함께 지급하며 공무원연금이나 사학연금에 복무기간을 합산할 때 반납대상 급여가 아니다. 즉, 노후보장적 기능을 하는 퇴직연금과 달리 부가적으로 생활보장적 역할을 하는 퇴직금의 성격을 가지는 급여가 된다.

〈표 5〉 퇴직수당 급여 수준

복무기간	비율 (기준소득월액기준, 단위: %)
1년 이상 5년 미만	100분의 6.5
5년 이상 10년 미만	100분의 22.75
10년 이상 15년 미만	100분의 29.25
15년 이상 20년 미만	100분의 32.5
20년 이상	100분의 39

비고: 급여수준은 복무기간1년마다 기준소득월액에 해당 비율을 곱한 금액임

⑧ 공무상요양비

공무상요양비는 군인이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 진단, 약제 및 치료제, 보철구

의 교부, 처치와 수술 기타의 치료, 병원 또는 요양소에의 수용, 산호, 이송 등의 요양을 하는 경우에 지급되는 급여로 시행령으로 정하는 사유에 해당하여 군병원에서 요양을 할 수 없는 경우 지급한다.

동 급여는 동일한 질병 또는 부상에 대해 실제 요양기간이 2년이 넘지 않는 범위에서 그 요양에 필요한 금액을 지급하게 되는 데 실제 요양기간이 2년을 넘었는데도 계속 치료가 필요하다는 의학적 소견이 있는 경우 시행령에 따라 1년 이하의 기간을 단위로 요양기간 연장이 가능하다.

한편 재요양은 재요양의 요건을 충족할 경우 재요양이 가능하다. 또한 공무상 재해라는 요건의 충족으로 받게 되는 급여 중 가장 큰 비중을 차지하는 급여이나 2010년 516건까지 증가하였다가 2012년과 2013년의 경우 94건과 64건으로 절대적인 가결건수가 처음으로 축소되었다.

⑨ 재해부조금

재해부조금은 군인이 수재나 화재 또는 그 밖의 재해로 인하여 재산에 손해를 입은 경우 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 4배에 상당하는 금액의 범위 내에서 지급하는 급여로 대물적 보상의 성격을 가진다.

⑩ 사망조위금

사망조위금은 군인의 배우자가 자녀가 사망한 경우, 본인이나 배우자의 직계존속이 사망한 경우 지급하거나 군인이 사망한 경우 그 배우자에게 지급하는데 지급 수준은 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 65%, 군인 사망시 195%를 지급한다. 위로금의 성격을 가지는 급여이다. 지급까지 살펴 본 군인연금 급여를 요약하면 다음 <표 6>, <표 7>과 같다.

<표 6> 군인연금 급여: 급여 지급유형

장기 급여	퇴역급여	• 퇴역연금, 퇴직연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 퇴직일시금
	상이연금	• 공무원연금과 같으나 상이연금은 연금만 받을 수 있고 장애등급도 공무원은 14등급까지이나 군인은 7등급까지 만 받을 수 있다.
	유족급여	• 유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금, 재해보상금중 사망보상금이 있다.
	퇴직수당	• 수급요건 및 급여수준이 공무원연금의 경우와 같다.
단기 급여	공무상요양비	
	사망조위금	• 수급요건 및 급여수준이 공무원연금과 같다.
	재해보상금	
	장애보상금	• 군복무중 질병에 걸리거나 부상으로 군병원에서 전역하는 군인에게 신체등급에 따라 지급

〈표 7〉 급여 내용 요약 정리

(n= 복무년수, n=33년 이하)

급여 종류		수급요건	급여수준
퇴역 급여	퇴역연금	20년 이상 복무 후 퇴직	평균기준소득월액×n×0.019
	퇴역연금일시금	20년 이상 복무 후 퇴직	최종기준소득월액×n×0.975+(n-5)× 최종기준소득월액×n×0.0065
	퇴직일시금	5년 이상 20년 미만 복무 후 퇴직 혹은 1월 이상 5년 미만 복무 후 퇴직	1개월 이상 5년 미만 복무자: 최종기 준소득월액×n×0.78 5년 이상 20년 미만 복무자: 최종기준 소득월액×n×0.975+5년을 초과하는 년수×0.0065
	퇴직연금공제일시금	20년 이상 복무(20년 이상 초과복무연수에 대한 희망 공제연수)	최종기준소득월액×공제를 원하는 복 무연수×0.975+공제를 원하는 복무연 수×0.0065
장해 급여	상이연금	복무 중 공무상 질병 부상으로 인한 장애로 퇴직	기준소득월액의 32.5%(7급)-52%(1급) * 장애보상금, 보훈연금 별도지급
	장애보상금	복부 중 부상 질병으로 전역	기준소득월액의 2.6~7.8배 (1급 7.8배 2급 5.2배 3급 3.9배 4급 2.6배) * 공무상 질병 및 부상이 아닌 경우에 지급한다는 점이고 공무원연금의 장 애상태로 인한 퇴직연금과 다른 점은 20년 미만이어도 지급
유족 급여	유족연금	퇴직연금, 상이연금 수급권자 사망, 공무수행 또는 공무상 부상, 질병으로 사망 20년 미만 복무 중 사망 20년 이상 복무 중 사망	* 20년 이상 복무자 : 기준소득월액의 42.25% * 20년 미만 복무자 : 기준소득월액의 35.75% * 유족연금부가금(20년이상),사망조위 금,사망보상금,보훈연금 별도지급  * 퇴역연금, 상이연금의 70% (13년 7월이후 신규임용자는 퇴역연 금, 상이연금의 60%)
	유족연금부가금	퇴역연금 받을 권리 있는자가 재직 중 사망	퇴역연금 일시금의 25% 유족연금 병급
	유족연금특별부가금	퇴역, 상이연금수급자가 퇴직 후 3년 이내 사망	유족연금부가금×(36-퇴역,상이연금 수 령월수)/36 유족연금 병급

급여 종류		수급요건	급여수준
	유족연금일시금	유족연금 수급권자 사망후 희망시	퇴역연금일시금액과 동일
	유족일시금	20년 미만 복무 후 사망	퇴직일시금액과 동일
	사망보상금	공무수행 중 사망시 유족에게 지급	전사의 경우 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 55.7배, 특수직무 순직의 경우 동일 액 대비 44.2%에 상당하는 금액이다. 그 외 사망의 경우는 23.4%에 상당하는 금액을 지급
근로보상급여	퇴직수당	1년 이상 복무 후 퇴직 또는 사망	【 최종보수월액 × 총 복무기간 × 지급비율 × (시행일 이전 복무기간/전체 복무기간)】 + 【 최종기준소득월액 × 총 복무기간 × 지급비율 × (시행일 이후 복무기간/전체 복무기간)】
산재보상급여	공무상요양비	공무상 질병 또는 부상으로 요양시	국민건강보험법에 의한 요양기관에서 동일한 질병, 부상으로 20이르 지남병 및 부상의 정도가 국방부장관이 정하는 기준에 해당하는 경우 30일간의 요양에 소요된 비용
부조급여	재해부조금	수재, 화재, 기타 재해로 인해 재산에 손해 입은 때	전파 : 군인전체 기준소득월액 평균액의 3.9배 반파 : 군인전체 기준소득월액 평균액의 2.6배 1/3파 : 군인전체 기준소득월액 평균액의 1.3배
	사망조위금	군인 본인, 배우자, 자녀, 직계존속이 사망한 때	본인 : 기준소득월액의 1.95배 배우자, 직계존속, 자녀 : 군인전체 기준소득월액 평균액의 0.65배

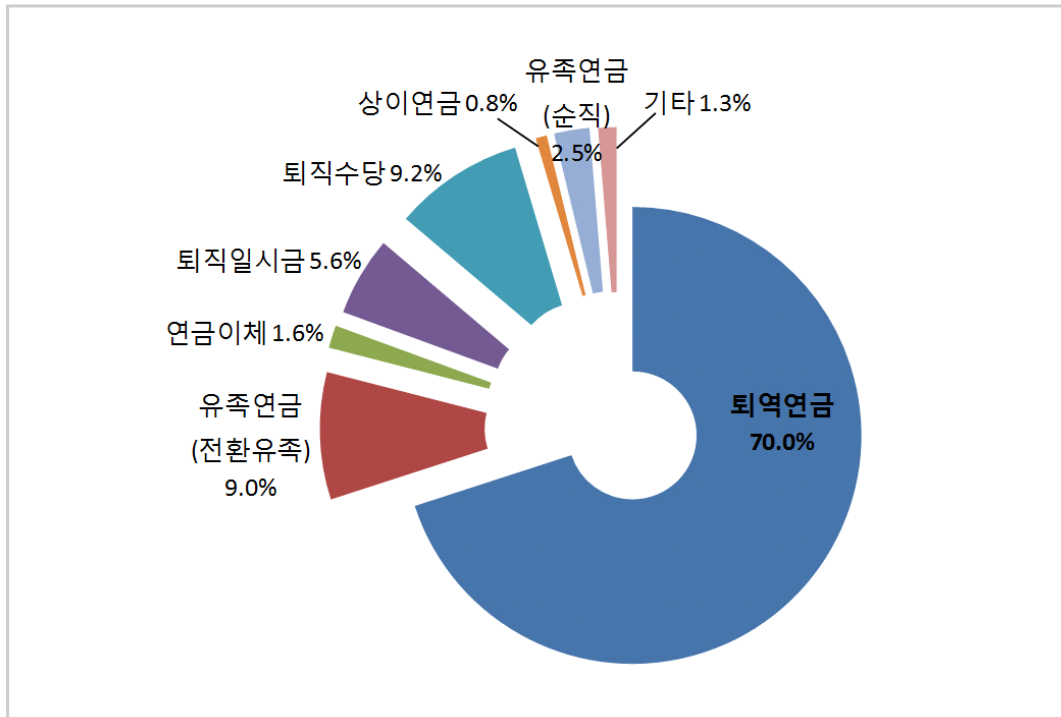
비고1: 군인연금통계도표(2013) 참조하여 2016년 기준으로 수정

비고2: 복무기간 계산에 있어 19년 6월 이상은 20년

비고3: 전투에 종사한 기간은 3배

마지막으로 2013년 기준 수급자 현황은 다음 <그림 1>과 같다. 앞서 언급한 바와 같이 퇴역연금이 70%, 유족연금이 9%로 전체 급여의 80%를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

〈그림 1〉 2013년 기준 급여 수급자 현황



#### (4) 재원 및 재정 (보험료)

군인연금의 재원은 군인의 기여금과 국가의 부담금으로 구성된다. 군인이 기여금으로 매 월 기준소득월액의 7%를, 국가가 부담금으로 기준소득월액의 7%를 납부한다. 한편 특수직역 연금인 군인연금은 노후소득보장 성격의 퇴직급여와 유족급여, 산재보상보험의 성격인 장애 급여 및 공무상요양비, 부조급여 성격의 급여인 재해부조금 및 사망조위금, 근로보상 성격의 퇴직수당으로 구분되는 데 각 기여 주체가 상이하다. 퇴직급여와 유족급여는 군인과 국가가 납부한 보험료로 충당하고, 공무상요양비, 재해부조금, 사망조위금 등의 단기급여와 공무에 따른 질병, 부상, 장애 또는 사망에 의한 급여 및 퇴직수당에 소요되는 비용은 국가가 전부 부담한다. 한편 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용을 군인과 국가가 기여하는 보험료로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족 금액을 국가가 부담할 수 있도록 군인연금법에 명시하고 있다(동법 제 36조).

다른 한편 국가는 군인연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 기금에 적립할 의무를 가지는 데 급여의 지급과 관련하여 자금부족 상황이 발생하였을 경우 책임준비금을 사용할 수 있다(동법 제 37조의 2). 즉, 군인연금의 재정 방식은 다른 공적연금 및 특

수직역연금과 마찬가지로 수정적립방식으로 운영된다고 할 수 있다. 군인연금 기금은 국방부장관의 관리운용이 이루어지는 데 군인의 복지증진을 위한 재산의 취득 또는 복지사업의 경영, 금융회사 등에의 예입 또는 재정자금에의 예탁, 국가와 지자체 또는 금융회사 등이 발생하거나 채무이행을 보증한 유가증권의 매입 등으로 수익을 확대한 확보할 의무를 가진다 (동법 제 37조의 3). 2013년 기준 재정 현황은 다음 <표 8>과 같다. 한편 군인연금의 수급자 추이 및 국고보조 추이는 <표 9>와 같다.

<표 8> 군인연금 재정 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	합 계	자체수입 및 법정부담금	국고보전금	국고보전 비 율
1994년	729,679	273,845	455,834	62.5
1995년	852,263	352,053	500,210	58.7
1996년	887,036	424,414	462,622	52.2
1997년	867,812	375,211	492,601	56.8
1998년	942,827	405,697	537,130	57.0
1999년	1,001,707	606,799	394,908	39.4
2000년	1,043,064	586,139	456,925	43.8
2001년	1,193,247	641,842	551,405	46.2
2002년	1,252,133	683,170	568,963	45.4
2003년	1,421,457	790,133	631,324	44.4
2004년	1,521,109	906,430	614,679	40.4
2005년	1,665,777	809,427	856,350	51.4
2006년	1,732,698	857,157	875,541	50.5
2007년	1,850,979	897,390	953,589	51.5
2008년	1,938,916	989,681	949,235	49.0
2009년	2,056,942	1,116,036	940,906	45.7
2010년	2,206,821	1,150,240	1,056,581	47.8
2011년	2,354,500	1,127,897	1,226,603	52.1
2012년	2,545,008	1,295,059	1,249,949	49.1
2013년	2,711,756	1,342,568	1,369,188	50.5

출처: 군인연금 통계도표(2013)

〈표 9〉 군인연금 수급자 및 국고보조(국가보전액) 추이

(단위: 명, 억원)

연도	군인연금	
	연금수급자	보전액
2000	55,418	4,569
2001	57,380	5,514
2002	59,060	5,690
2003	60,892	6,313
2004	62,679	6,147
2005	64,577	8,755
2006	66,030	9,536
2007	68,044	9,492
2008	70,259	9,536
2009	72,934	9,409
2010	75,677	10,566
2011	81,430	12,266

비고: 국방부 (2012)

### (5) 관리운영체계

군인연금은 국방부에서 직접 관장하며 별도의 관리운영공단은 존재하지 않는다. 즉, 다른 사회보험이 정부위탁방식으로 운영되는 반면에 군인연금은 정부 직접 운영방식으로 운영하고 있다.

국방부 인사복지실 보건복지관 군인연금과의 5개 담당, 즉 연금정책(법령질의 및 제도 일반), 급여청구(퇴역연금, 유족연금 등), 연금급여(제증명서 발급, 개인정보 및 통장변경, 연금 일부 지급정지, 연금급여지급, 연말정산, 지급제한 및 환수, 국외거주자 신상신고), 연금심의(상이연금 및 공무상 요양비 심의), 연계연금(연계연금제도 및 관리) 5개 담당부서에서 업무를 분담하여 수행하고 있다. 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 군인연금법에 따른 급여에 관해 이의가 있는 경우에는 군인연금급여심의위원회에 심사 및 재심사를 청구 할 수 있는 권리구제제도가 마련되어 있다. 관리운영체계는 다음 <표 10>과 같다.



〈표 10〉 군인연금 관리운영체계와 각 기능

국방부 군인연금과	연금정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금정책수립/제도업무</li> <li>• 군인연금급여 재심운영회운영</li> </ul>
	연금운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산편성, 행정</li> </ul>
	기금관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융자산운용, 기금재산관리</li> </ul>
	급여심의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상이연금, 유족연금,</li> <li>• (순직)급여심의, 공무상요양비 심의</li> </ul>
국방부 전산정보원	사업관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체계 성능개선 사업, 유지보수 사업 관리</li> </ul>
	유지보수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서버 관리, 장애조치, 전산업무 기술지원</li> </ul>
국군제정관리단	연금급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군인연금산정/지급</li> <li>• 수급권자 신상조사, 소득심사, 연금과세</li> </ul>
	연금연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공적연금 연계운영 관리, 신규자 연금제정</li> </ul>

출처: 군인연금홈페이지, 2016 참조.

남한의 군인연금제도는 앞서 언급한 바와 같이 특수직역연금의 한 종류로 급여, 재원 등이 공무원연금제도와 거의 유사하게 운영되고 있다. 즉, 급여의 종류에 있어 노후소득보장적 급여, 산재보상적 급여, 근로보상성격 급여, 재해보상적 급여로 구성된다. 재원 역시 군인 본인과 국가의 기여로 운영되는 것이 유사하며 관리운영방식이 다소 상이한데 공무원연금의 경우 정부위탁방식으로 공무원연금관리공단이 운영하고 있으나 군인연금의 경우는 국가가 직접 운영한다는 것이다.

이에 공무원연금에서의 문제점이 군인연금에서도 그대로 적용될 수 있다. 공무원연금은 장기적 재정불안정의 문제를 해결하기 위해 2014년 ‘저부담·고급여’ 체계에 대한 대대적인 개혁을 단행한 바 있는데 군인연금 역시 급여 구조 개선에 있어 유사한 방향의 개혁이 예상되는 시점이라 할 수 있다.

군인연금의 경우 계급정년제로 젊은 연령에 퇴직하는 사람이 많고 전투에 종사한 기간은 3배로 계산하며 복무기간이 19년 6월 이상 20년 미만은 20년으로 계산하는 등으로 급여비용이 많이 소요되는 데에서 재정불안정 문제는 공무원연금보다도 더욱 심각하다고 할 수 있다.

그밖에 다른 특수직역연금과 마찬가지로 20년 미만의 가입자에 대한 산재보상기능이 미흡하다는 지적과 소득재분배 기능의 미흡 등으로 향후 발전에 있어 개선 방안을 고려하여야 할 과제를 가진다.

## 2. 북한의 군인연금(·공무원연금) ⇒ (복무 중 포상으로 인한) 공로자연금

### 1) 법령과 개요

북한의 군인연금과 관련, 현재까지 별도의 직접적인 법령에 대해 국내외에 정확히 알려진 바는 없다. 즉, 북한은 남한과 같은 ‘군인연금법’이라는 정식명칭을 지칭하는 별도의 법령이 공개된 적이 없다. 또한 이를 근거로 할 때, 별도의 군인연금법이 존재하지 않는다고 봐도 무방하다. 결론적으로 말해 이러한 원인은 독특한 북한의 공적연금 체계에 기인한다.

즉, 일부 불명예전역자나 미만기전역자를 제외한 대다수 북한 군인들은 군 복무기간중의 공로로 인해 만기전역 후 공로자연금 대상자가 된다. 다시 말해 이는 군인이라는 특수한 신분과 더불어 훈포장에 근거한 북한 국가공로자연금 대상자의 선별 기준에 의거한다. 따라서 북한의 군인연금은 사실상 공로자연금으로 구조상·제도상 치환된다. 아울러 이와 마찬가지로 북한의 공공기관 종사자, 즉, 남한의 공무원연금과 같은 공적연금(대상자)도 거의 동일하게 파생된다.<sup>7)</sup>

그리고 이러한 국가공로자연금에 대한 법령은 이미 오래전부터 존재해 왔다. 이는 북한이 1956년 2월 3일 「국가 공로자에 대한 사회보장규정 승인에 대하여」(내각 결정 제10호)에 나타나 있다. 이 법령 1항 “적용대상을 국가공로자에 한하여 유가족연금을 남자 60세, 여자 55세 이상으로 최종 월급여의 100%를 현금으로 지급”하는, 한편 2항 “노동상실연금은 노동능력상실 기간이 2개월 이상의 경우, 최종월급의 100%를 회복될 때 까지 지급”한다는 등의 내용을 명시하였다.<sup>8)</sup> 이 법령의 경우 각종 연금제도와 관련된 것은 그 적용대상이 국가유공자이고, 정액(정률)급여로 지급된다는 것과 수급자의 연령을 명시한 것 외에 다른 연금은 없다.

또한 이는 유가족연금과 노동능력상실연금을 밝힌 것으로 이는 온전한 노후보장에 해당되는 연금과는 크게 다른 의미이다. 그러나 다른 한편으로 이것이 중요한 이유는 수급연령은 노령연금과 동일한 반면 급여수준은 이와 달리 최종급여의 100%를 지급하는 지급수준 차이가 명시되어있기 때문이다. 때문에 북한의 군인연금이라 할 수 있는 국가공로자연금은 이러한 틀 안에서 규정되어 진다고 판단된다.<sup>9)</sup>

한편 이러한 북한 공로자연금에 대한 해석은 관점과 입장에 따라 상대적으로 박탈, 호혜, 차별, 평등으로 해석이 가능한 한편 근로소득과 노후보장이 미비하고 부족한 상태에선 근로를 강제, 유도하는 역기능과 순기능이 공존하는 다중적인 정체성을 갖고 있다. 다른 한편으로 이는 가령 남한에서 연령에 상관없이 공로로 지급되는 체육연금이 대상자의 공적연금에

7) 참고로 북한의 현직 공공기관 종사자수는 약 70만 정도이다.

8) 이철수, 「북한사회복지: 반복지의 북한」, (서울: 청목출판사, 2003), p.100.

9) 한편 북한은 군복무중 부상으로 인한 영예군인연금제도가 별도로 있는데, 이는 보훈연금 성격이지만 급여수준은 높다. 자세한 내용은 부록1 참조.

합산되어 지급되는 행태라고 할 수 있다.

또한 북한은 1970년대 초에 ‘제대군인생활보장비’라는 일종의 연금제도를 도입했다는 증언<sup>10)</sup>도 있으나 현재까지 이에 대한 구체적인 내용, 동일한 중복 증언, 관련 법령이나 문헌을 발견하지는 못했다. 그러나 만약 동 제도에 의한 급여가 만기 전역 후 종신토록 지급된다면 이는 가장 군인연금의 성격에 가깝다고 판단된다.

## 2) 적용대상

적용대상은 북한의 10년 이상 장기복무 직업군인이다. 한편 북한은 통상 중학교 졸업이후 입대하는 추세로 입대 당시 대략 만 16세에 입대한다. 그러나 장기 복무 직업군인의 경우 군 입대 3-4년 후 일부를 선발 혹은 추천하여 장교와 하사관으로 재차 편성된다. 과거 이러한 인력의 할당은 인민무력부로부터 각 부대 마다 인원수 할당을 받아 자체 인사 검증을 통해 최종 선발되었다. 이에 따라 장교는 별도의 군관학교를 졸업하고 임관되는 반면 부사관은 별도의 양성소(단기 교육)를 통해 교육·양성된다.<sup>11)</sup>

그러나 이와 반대로 직업군인이 아닌 사병의 경우 10년 만기 혹은 미만 복무 후 제대하였을 경우 사회로 복귀한다. 그리고 이 시기부터 당사자는 해당 사업장 소속직장인으로 노령연금 가입대상자가 된다.<sup>12)</sup> 즉, 이러한 경우 취업-일부를 제외한-을 통해 자동적으로 노령연금에 가입되는데, 이때에 ‘년한가급금<sup>13)</sup>’이라고 하여 군 복무기간을 연금가입 기간으로 인정해 준다. 또한 군복무 기간을 당사자의 급여에 합산-남한으로 보면 호봉-하여 지급한다.<sup>14)</sup>

이에 북한군 사병출신 근로자의 경우 공적연금의 사각지대-여타 근로자도 마찬가지로-가 비교적 존재하지 않는 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 북한군인의 입대 연령이 낮아 10년 복무 후에도 여전히 20년 이상 근로가 가능하고 다른 하나는 사병 전역이후 직장(혹은 학교) 배치에 따라 제도적으로는 실업률이 거의 전무하기 때문이다.

따라서 북한의 입장에서 보면 장교와 부사관을 제외한 사병<sup>15)</sup>에 대한 별도의 공적연금을

10) 북한이탈주민A 증언(2003)

11) 북한이탈주민B 증언(2016)

12) 북한이탈주민B 증언(2016)

13) 년한가급금은 북한이 5년 마다 적용하는 제도로 일종의 경력인정제도로 해당자의 호봉에 경력기간을 합산해주는 제도이다. 가령 군복무 10년 만기 사병전역자가 취업한 경우 년한가급금 10년(호봉인정, 경력인정)을 인정받아 해당자가 00직종 6급에 취업했다면 여기에 군 복무 10년을 합산하여 호봉과 연금가입기간을 인정해주는 제도이다. 북한이탈주민C 증언(2016)

14) 북한이탈주민C 증언(2016)

15) 과거 북한 사병의 근무기간은 주특기별로 다른데, 가령 특수부대는 10년, 전차, 운전병, 잠수함 복무 사병은 12년, 그밖에 일반 사병은 8-10년을 복무한다. 지금 현재 북한 사병의 의무복무기간은 10년이다. 참고로 북한도 남한과 같은 복무 부적격자의 조기전역제도가 있는데 이를 ‘생활제대’라 칭한다.

군 생활 당시 군이 적용하지 않아도 된다. 다시 말해 이들은 북한의 공적연금체제하에서 구조적으로 공적연금 대상에 포함될 수밖에 없는 제도적 울타리가 갖춰져 있다. 아울러 북한은 남한과 같이 직역간 연계를 인정하는 공적연계연금의 존재여부-공식적이거나 제도적으로-는 현재까지 알려진 바 없지만 직장가입기간에 군복무 기간을 합산·인정하고 있다.<sup>16)</sup> 참고로 북한군인 공적연금 가입과 적용에 대한 추적을 도식화하면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 북한군인의 공적연금 가입 추적

<p>&lt;A형&gt;                  •사병입대: 만 16세 입대, 만 26세 전역 → 취업: 노령연금(년한가급금 적용)</p> <p>&lt;B형&gt;                  •사병·장교입대: 입대 후 교육 부/사관, 30년 미만 전역 → 재취업: 노령연금(년한가급금 적용)</p> <p>&lt;C형&gt;                  •사병·장교입대: 입대 후 교육 부/사관, 30년 이상 만기 전역 → 대다수 국가공로자연금</p> <p>&lt;D형&gt;                  •사병·장교입대: 입대 후 교육 부/사관, 복무 중 부상 전역 → 대다수 영예군인연금</p>
---

한편 북한군장교의 경우 계급정년제가 있어 영관급은 만 60세 이나 장성급<sup>17)</sup>은 이와 달리 더 높은 것으로 알려져 있다.<sup>18)</sup> 특히 영관급 장교의 경우 만 60세인 것은 앞서 언급한 유가족연금, 북한의 노령연금 수급자격과 동일하다. 즉, 이는 공적연금에 관한 북한의 고민이 고스란히 나타나 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 일반 노동자와 군인간의 수급연령간의 차이를 두지 않아 형평성에 문제가 없지만 군인을 우대하여 별도의 특혜를 두어 적어도 양자 간의 급여수준의 차이만을 피했기 때문이다.

다른 한편 북한은 노동자에게도 노동기간 능력에 따라 적절한 훈포상의 기회를 제공, 그들 역시 국가공로자연금대상자로 편입할 수 있는 발판을 구조적으로 마련하고 있다. 지금까지 언급한 북한의 공로자연금 적용대상을 순위별로 간략히 정리하면 다음 <그림 3>과 같다.

16) 북한이탈주민C 증언(2016)

17) 북한의 현직 장성 수는 남한의 4-5배로 1400-1500명 수준으로 알려져 있다.

18) 북한이탈주민B 증언(2016)

〈그림 3〉 북한의 공로자연금 적용대상 순위

- 1위: 공화국영웅-김일성훈장, 김정일훈장
- 2위: 노력영웅-노력훈장, 전투영웅 등
- 3위: 인민OO-인민배우, 인민가수, 인민체육인 등
- 4위: 공훈OO-공훈배우, 공훈가수, 공훈체육인 등
- 5위: 국기훈장 1급 수여자
- 6위: 국기훈장 2급, 공훈메달 3개
- 7위: 국기훈장 3급, 공훈메달 6개(이상 상류층)
- 8위: 공훈메달 수상자(포상 개수별 계상)

비고1: 훈·포장이 없거나 부족한 노동자·사무원, 협동농민은 노령연금 대상자

비고2: 칭호와 훈장 중복 수여

출처: 이철수, “남북한 사회복지통합 쟁점과 과제”, 인구포럼 발표문, 서울: 한국보건사회연구원, 2014.

### 3) 급여와 상환

#### (1) 급여종류·수준·조건

북한의 공로자연금의 급여종류는 식량으로 대표되는 현물과 현금급여로 구분되며 급여수급 자격은 수급자의 훈·포장수준에 의거한다. 이를 2002년 7월 1일 시행한 7.1경제관리개선조치(이하 7.1조치로 약칭) 이전을 기준으로 요약하면 다음 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 공로자연금의 급여 수준과 종류: 2002년 7.1조치 이전

공적연금	순위별 포상종류	수급내역
국가공로자연금	김일성훈장, 공화국영웅	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금급여 : 임금 100% 보장</li> <li>• 현물급여 : 1일 700g</li> </ul>
	노력훈장(영웅), 전투영웅	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금급여 : 임금 70-80% 보장</li> <li>• 현물급여 : 1일 600g</li> </ul>
	국기훈장 1급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금급여 : 임금 60-70% 보장</li> <li>• 현물급여 : 1일 600g</li> </ul>
	국기훈장 2급, 메달 3개	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금급여 : 임금 50-60% 보장</li> <li>• 현물급여 : 1일 600g</li> </ul>
	국기훈장 3급, 메달 6개	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금급여 : 임금 40-50% 보장</li> <li>• 현물급여 : 1일 600g</li> </ul>
	공훈메달	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금급여 : 임금 30-40% 보장</li> <li>• 현물급여 : 1일 400g</li> </ul>

공적연금	순위별 포상종류	수급내역
노령연금	공훈이 없는 연금수급자 (노동기간 완수 자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금급여 : 임금 20-30% 보장</li> <li>• 현물급여 : 1일 300g</li> </ul>
	노동기간 미완수 수급자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현물급여 : 1일 300g</li> </ul>

비고1: 북한이탈주민 증언을 토대로 작성

비고2: 임금의 비율은 추정치.

비고3: 보충미 100g은 모든 현물급여 계상에서 제외.

출처: 이철수, 「북한사회복지의 변화와 전망: 탈사회주의의 전주곡」, (서울: 아주남북한보건의료연구소, 2004), p.96.

공로자연금 수급자 중 군인자격으로 획득한 것에 대해 2005년 탈북한 한 탈북자는 7.1조치 이전 남자 60세, 여자 55세로 30년 이상 만기 제대한 경우 해당되었으나 7.1 조치 이후 남자 60세, 여자 58세로 30년 이상 만기 제대한 경우로 변경되었다고 한다.<sup>19)</sup> 이는 북한의 군출신 연금수급자격이 적어도 수급연령에 있어서는 노령연금과 동일하다는 것을 의미한다. 그리고 이는 북한 공적연금 수급연령의 일관성과 관련이 있지만 2007년 4월 26일 최고인민회의 상임위원회(정령 제2214호) 「조선민주주의인민공화국 근로자보호법」(이하 근로자보호법으로 약칭)과는 다소 배치된다.

즉, 동 법령 제2조에서 “조선민주주의인민공화국에서 근로자는 남녀 60살 이상의 공민이다. 노동년한을 끝마쳤거나 현재 일하고 있는 남자 60살, 여자 55살 이상의 공민은 이 법의 보호를 받는다”라고 명시하였다. 이에 동 법령의 적용대상은 연령을 기준으로, 1차적으로 남녀 60세를, 2차적으로 현재 노동종료·노동중인 경우 남자는 60세, 여자는 55세로 재차 구분된다.<sup>20)</sup>

이를 근거로 판단할 때, 먼저 북한은 남녀 모두 60세 이상을 근로자로 보고 있다. 그러나 이와 달리 노동종료·노동중인 경우 남자는 60세로 상술한 근로자 기준과 동일한 반면 여자는 55세부터 근로자로 간주하여 5세가 낮다. 이는 다소 특이한 것으로 북한이 근로자에 대한 이중적인 척도를 제시한 것이라 하겠다. 하지만 이와 다른 견해도 가능한데, 북한의 노령연금 수급자격기준이 남자 60세, 여자 55세이기 때문에 북한은 여기에 근거하여 법적 형평성을 동일하게 적용한 것 이라고도 볼 수 있다. 즉, 이는 북한의 「노동법」 제74조 “국가는 남자 만 60살, 여자 만 55살에 이른 근로자들에게 일정한 근로노동년한을 가진 경우에 근로년금을 준다”라는 조항을 준용한 것이다.<sup>21)</sup> 따라서 이를 근거로 할 때, 7.1조치 이후 여군의 수급연령

19) 북한이탈주민C 증언(2016)

20) 이철수, “북한 「근로자보호법」의 의의와 한계-타 법령과의 비교를 중심으로”, 「북한연구학회보」 제 19권 1호, (서울: 북한연구학회, 2015), p.65.

21) 앞의 책, p.65.

을 기존 55세에서 58세로 연장한 것은 다소 아이러니하다.<sup>22)</sup>

한편 구체적인 연금 급여수준을 살펴보면, 가령 2002년 7.1조치 이전의 경우 군에서 상좌로 전역한 북한 장교의 경우 공로자연금 급여가 현물급여 1일 600g, 현금급여 월 900원을 지급받았는데, 이는 7.1 조치 이전 1급 현직 의사의 월급 수준이다. 또한 당시 일반 노령연금 수급자의 현물급여 1일 400g, 현금급여 월 2-30원에 비해 상당히 높은 수준이다. 반면 7.1조치 이후에는 현물급여 1일 600g, 현금급여 월 18,000원을 지급받았다.<sup>23)</sup> 즉, 북한은 7.1조치 이후 현물급여인 식량은 기준을 유지한 반면 현금급여는 7.1조치로 인한 물가상승률 만큼 상향 지급하였는데, 이는 극히 자연스러운 현상이다.

이에 북한의 공로자연금은 과거 1980-90년대 초반까지만 해도 비교적 안정적이었고 만족도가 높았다. 반면 지금 현재는 현실적인 노후보장 기능이 상당부분 악화되었다. 이러한 원인은 현금급여 수준이 일반 노령연금보다 상당부분 높지만 여전히 현실적으로 온전한 노후보장 수준에 턱없이 부족하기 때문이다.<sup>24)</sup> 반면 이와 달리 북한 군인-10년 미만 단기 복무- 퇴직 시 10개월 치의 임금을 퇴직급여 형식으로 지급하여 재대 후 생활안정을 꾀한다고 한다.<sup>25)</sup>

## (2) 북한의 상훈

한편 연금급여와 직접적으로 관련이 있는 북한의 상훈은 크게 훈장, 칭호, 표창, 상, 기, 메달 등으로 구분되며 모두 합쳐 총 170여 종류가 있다. 훈장은 20여종, 최고인 김일성훈장, 김정일훈장, 국기훈장 1-3급, 노력훈장 등 일반훈장과 농촌테제발표 30돌훈장, 인민군창건 60돌훈장, 정권창건 50돌훈장 등 정치·사회적으로 중요한 행사와 경축일을 기념하기 위해 제정한 기념훈장으로 구분된다.<sup>26)</sup>

반면 칭호에는 공화국영웅, 노력영웅, 인민(인민교원, 인민의사, 인민배우 등 직종별 구분), 공훈(공훈체육인, 공훈운전자, 공훈어부 등 직종별 구분), 모범칭호(모범체육학교, 군민일치 모범군 등) 등 20여종이 있다. 표창은 김일성시계 표창, 김정일표창 2종, 상은 김일성상, 김정

22) 한편 만기전역하지 못하거나 30년 미만의 군생활을 한 직업군인의 경우 대체로 불명예제대자 이고 이들은 취업하여 연금가입기간을 연장한다고 한다. 북한이탈주민C 증언(2016) 특히 이는 달리 보면 남한의 공적연계연금대상자들이라 할 수 있다.

23) 북한이탈주민C 증언(2016)

24) 한편 일부 국가공로자연금 대상자의 경우 재취업하는 경우도 있는데, 가장 대표적인 것이 사업장 고문제도로 이는 종신고용제도이고 이러한 경우 연금과 급여를 동시에 지급받는다고 한다. 그밖에도 재취업영역은 다양한데, 가령 각종 기념관, 박물관 안내 및 관리, 학교봉사관리, 행정구역 단위 마다 설치된 가내생산협동조합반 등에 재취업할 경우 임금과 연금을 동시에 수급한다. 북한이탈주민C 증언(2016)

25) 북한이탈주민D 증언(2016)

26) 이철수, “남북한 사회복지통합 쟁점과 과제”, 인구포럼 발표문, 서울: 한국보건사회연구원, 2014.

일상, 인민상, 과학상, 조국통일상 등 12종의 상, 3대, 혁명붉은기, 영예의 붉은기, 공동순회우승기 등 4종의 기, 공로메달, 군공메달, 인민군창건 기념메달 등 18종의 메달이 있다.<sup>27)</sup>

이러한 포상대상은 각 상훈별로 약간의 차이는 있으나 대부분 “주체사상의 위대한 생활력을 전면적으로 과시하기 위한 분야에서 빛나는 위훈을 세웠거나 정치·경제·국방·문화 및 기타 각 부문에서 탁월한 공훈을 세운 자 또는 집단, 기관, 기업소, 사회단체들에 수여한다”고 명시하고 있다. 이러한 상훈에 대한 결정은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 제정·수여하며 기본적으로 김일성 생일(4.15), 김정일 생일(2.16), 정권창건일(9.9), 당창건일(10.10) 등을 계기로 수여한다. 상훈에 대한 특전은 김일성훈장, 김정일훈장, 공화국영웅·노력영웅칭호, 국기훈장 1급 등 상급의 경우 상훈·수훈 시 각종 포상품, 철도 무임승차, 진급 등이 자연스럽게 수반된다.<sup>28)</sup>

#### 4) 관리운영체계

북한 국가공로자연금의 관리운영체계는 일반 노령연금과 거의 비슷하다.<sup>29)</sup> 즉, 행정단위별 행정위원회, 담당 사회보험서기가 수급자들을 관리한다. 다시 말해 수급자의 경우 동사무소 일반 연로보장부서 사회보험서기 일선에서 현물과 현금급여전달에 대한 행정적인 처리를 담당하고 있다.<sup>30)</sup> 단, 제대군인의 총수와 수급자 규모와 대상자는 군사동원부에서 별도 이중관리하고 있다.<sup>31)</sup>

### 3. 남북한 공적연금 비교와 통합: 쟁점과 해결방안

공적연금의 경우 제도적 취지에 맞게 남북한이 노후보장을 위해 모두 운용하고 있으나 운영방식과 내용면에서 상호간의 극심한 차이 또한 엄연히 존재한다. 남한의 공적연금은 국민연금, 특수지역연금(공무원, 군인, 사립학교교직원, 별정우체국연금), 기초연금<sup>32)</sup>, 보훈연금, 체육연금<sup>33)</sup>으로 구분되나 북한은 노령연금, 공로자연금, (영예)군인연금으로 크게 구분된다.

27) 앞의 책

28) 앞의 책

29) 북한이탈주민B 증언(2016)

30) 북한이탈주민C 증언(2016)

31) 북한이탈주민B 증언(2016) 보다 자세한 내용은 부록 참조

32) 기초연금은 공적연금이라기 보다는 공공부조형 급여에 가깝다. 하지만 노후보장의 취지에 있어 빈곤층의 노후보장을 위한 공적연금과 비슷한 기능을 하기 때문에 등치하였다. 이외에도 남한은 근로자가 가입대상인 퇴직연금, 개인별 임의가입인 개인연금과 주택연금, 농지소유자에게 해당되는 농지연금, 과학기술인연금과 예술인연금도 있으나 분석대상에서 제외하고자 한다.

33) 보훈연금과 체육연금은 공적연금이라기보다는 보상과 포상형식이고 대상자가 소수임에 따라 분석대상에서 제외하고자 한다.



문제는 남한은 가입대상간의 분화가 직종을 중심으로 크게 5가지 영역인 반면 북한은 3가지 영역으로 크게 구분된다는 것이다. 남북한 (공적)연금 제도 종류를 여타제도를 포함, 총망라하여 간략히 비교하면 다음 <표 12>와 같다.

<표 12> 남북한 공적연금 종류 비교

구분	남한	북한
공공부조형 공적연금	• 기초연금	• 없음
사회보험형 공적연금	• 국민연금 (노령연금, 장애연금, 유족연금)	• 노령연금(유가족연금)
특수직역 공적연금	• 특수직역연금 (공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금)	• 국가공로자연금, • (영예)군인연금
사회보훈형 연금	• 보훈연금, 국가유공자연금	• 바로 위와 성격상 중복
사회복지서비스형 연금	• 장애인연금	• 장애인보조금
국가포상형 연금	• 체육연금, 계속기여자종사연금	• 국가공로자연금과 성격상 중복

비고: 본 연구는 특수계층 공적연금만 핵심 분석대상임

그 내용을 살펴보면 남한은 특수직역을 제외한 대다수 국민이 가입한 국민연금인 반면 북한은 노동가능 인구 대다수가 가입한 노령연금이 있다. 다른 한편으로 남한은 특수직역에 해당되는 4가지 공무원, 군인, 사립학교교직원, 별정우체국연금이 있다. 반면 북한은 최초 가입은 노령연금으로 시작하나, 개인의 노동기간 중 포상의 수준에 따라 국가공로자연금으로 상승 가입되는, 다시 말해 노령연금가입자가 가입기간 중 개별적으로 획득한 공훈이나 포상으로 국가공로자연금으로 승급되는 구조이다. 또 영예군인연금은 군 복무중 사고나 재해로 인해 입은 장애에 대한 보상연금이다.

따라서 북한은 이와 같이 일부 특수계층을 대상으로 하는 국가공로자연금과 영예군인연금이 있는데, 이 두 가지 연금은 사실상 남한의 보훈연금 혹은 체육연금과 비슷한 성격의 제도라고도 할 수 있다. 즉, 북한은 남한으로 보면 국가공훈에 대한 보상인 보훈연금과 재정기여에 대한 보상인 노령연금이 합산된 국가공로자연금이 별도로 존재한다.

한편 북한의 경우 남한처럼 사립학교교직원연금에 가입할 대상 자체가 전무하다. 이러한 이유는 북한의 교육정책이 국가가 교직원을 직접 임용 배치하는 체제 특성에 기인한다. 이에 북한의 교직원은 일반 노동자와 동일한 북한의 노령연금 가입대상이다. 또한 남한의 별정우체국연금과 과학기술인연금도 북한에서는 이와 동일한 근거로 존재하지 않는다. 때문에 통일 이후 북한주민의 경우 남한과 같은 사학연금, 별정우체국연금의 수급자는 존재하지 않는

반면 통일이후 사학의 민영화, 사립화의 속도, 별정우체국연금 대상자의 편입에 따른 가입자의 확장이 예상된다.

다른 한편 남한의 특수지역연금을 북한에 그대로 적용할 경우 다양한 문제가 발생한다. 가령 북한의 경우 노령연금 가입자라 할지라도 제도적 운영원리와 사회주의체제의 임노동, 고용관계로 인해 북한의 노령연금 수급자와 가입자들은 남한의 공무원연금의 적용대상에 해당된다. 즉, 북한은 국가와 근로자의 직접적인 고용관계가 성립, 남한으로 보면 전체 근로자가 공무원연금의 가입·적용대상이다.

그렇다면 남한의 제도를 북한에 적용할 경우 남한정부는 이러한 북한의 현실과 공무원연금의 기본적인 제도운영 원리와 취지를 계승, 이를 수용·인정해 주어야하지 않는가? 라는 문제가 제기된다. 그러나 이는 사실상 현실적으로 남한정부가 수용할 수 있는 능력 밖의 문제이다. 왜냐하면 남한 공무원연금(군인연금과 국민연금도 마찬가지지만)의 재정이 열악하여 이들을 감당할 여력이 없기 때문이다.

또한 통일이후 공적연금 수급대상 선별에서 단순히 사회주의 체제하의 의무가입으로 인한 60-65세 이상 전체 북한주민의 노후보장 추진해야하는 문제, 체제차이로 인해 미가입한 지금 현재 남한 노인의 사각지대, 이러한 현실을 외면한 채, 기초연금이 아닌 공적연금으로 북한을 지원하는 남한의 행태가 과연 형평성에 맞는가, 또한 이것이 남남갈등, 남북한의 갈등요소로 작용할 가능성이 없는가 하는 문제도 제기된다.

반면 통일이후 북한지역 직업군의 정비를 통해 공무원연금으로의 제도 편입을 유도, 가입을 확대할 수는 있다. 즉, 북한지역에 근무하는 공무원연금 가입자의 확대가 자연스럽게 예상된다. 하지만 수급자의 경우 문제의 성격이 매우 다르다. 가령 통일 당시 수급자들의 급여수준을 남한의 공무원연금을 기준으로 적용하기에는 무리가 있다. 특히 남한 공무원연금의 재정을 놓고 볼 때, 이는 요원한 기대일 것이다.

더욱이 남한 국민들의 경우 대다수가 국민연금에 가입, 공무원연금에 비해 상대적으로 급여수준이 낮다. 따라서 남한국민들이 이를 용납할 명분과 이유, 감정 또한 허락되지 않을 것임이 명백하다. 이와 마찬가지로 남한 군인연금의 열악한 재정, 국민연금의 기금 고갈 우려 등을 감안 할 때, 통일이후 북한의 가입자의 확대를 허용할 수는 있으나 수급자의 형평성을 고려하기에는 현실적으로 다소 무리가 있다. 결국 통일이후 공적연금제도에서 제기되는 가장 큰 문제는 북한 수급자의 급여수준과 관련되어 있다 하겠다.

따라서 공적연금의 경우 이러한 남북한의 차이를 갖고 ① 즉각 통합 적용할 것인가, ② 일정기간 분리 운영 후 통합-과도기 이중체제-할 것인가, ③ 통일 당시 수급자와 가입자별로 이를 재차 분류하여 접근할 것인가, ④ 또한 남북한의 수급자와 가입자의 급여와 부담을 각각 차등 지급하고 부담할 것인가, ⑤ 반대로 동일하게 적용할 것인가 하는 등의 문제가 대두된다.<sup>34)</sup>

이에 남한의 공적연금을 북한에 그대로 적용 이식하면 가입자에 대한 편입은 북한의 시장화에 맞추어 전개하면 되지만 문제는 수급자의 급여수준이다. 가령 통일 당시 이미 지급받고 있는 북한의 노령연금, 공로자연금, (영예)군인연금 수급자의 경우 이들을 어떻게 할 것인가에 대한 문제가 재차 제기된다.<sup>35)</sup> 이에 공적연금 제도를 통일직후 즉각 통합하여 남한중심의 단일급여체계를 적용할 경우 비용부담 발생이 예상된다. 또한 남북한 양자의 기존제도 하에 분리 운영 후 통합할 것을 가정하여 접근하면 북한주민의 안정된 노후보장을 담보할 수 없을 것이라 판단된다.<sup>36)</sup>

34) <북한 사회복지 제도 통합 방향: 통일직후 구호단계>

제도/구분	남한	북한
사회보험	공적연금	②(수급자와 가입자 분리 대응)
	고용보험	②(실업부조, 실업보조금, 고용장려제도)
	산재보험	①
	건강보험	③
	노인장기요양보험	⑤(보건의료제도와 연계)
공공부조	국민기초생활보장제도	②·⑤(빈곤대책과 연계)
	긴급복지지원	
	의료급여	
	기초연금	
	-	③(의식주 배급제)
사회보훈	보훈연금/보훈 의료서비스	②
사회복지 서비스 (시설보호)	노인복지	④→①
	여성복지	
	아동복지	
	장애인복지	

·비고> ① 남한 제도 기준 점진적 적용·도입

② 남한 제도 도입을 전제로 하되, 별도 급여기준(혹은 재산정)으로 즉각 적용

③ 북한 제도 한시적 유지 후 폐지, 남한 제도 편입 적용·도입

④ (특정 일방의 제도를 떠나 즉각적인) 특별 긴급구호(한시적)제도 도입

⑤ 특정제도와 연계하여 진행·도입

35) 과거 독일의 경우 통일직후부터 노령연금수급액을 재산정하여 지급되었는데, 동독의 일반층의 노령연금수급자들은 급여가 사실상 상승한 반면 특권층의 수급자(특별부양연금제도 대상자-특별직업군)들은 상당부분 통일 전 보다 급여수준이 매우 하락하였다. 당시 동독의 특별직업군은 공무원에 가까운 사람들로 국가안전보위부, 경찰, 인민군, 판·검사, 소방관 등 공공기관종사자들이 중심이었고 통일직전 36만 명의 수급자와 160만 명의 잠재적 수급자(전체 동독인구의 10%)가 있었다. 김원섭, 「독일통일과 연금통합에 관한 연구」, (서울: 국민연금연구원, 2014), p.11.

36) 독일의 경우 제2차 통일조약에 따라 구체화된 ‘연금이식법’에 따라 서독의 제도를 동독에 그대로 적용, 기존 동독제도는 폐지하며 양 독의 제도 중 크게 상이한 부문은 경과규정을 적용하였다. 이에 동독주민은 마치 서독연금법에 가입했던 것처럼 간주하여 재계산·지급하였다. 또 연금제정의

따라서 북한의 노령연금 대상자에게는 별도의 지급기준을 마련하여 기존보다 높은 급여를 보장하되 기존의 남한연기금의 운영에 큰 피해가 없는 방향으로 설계해야한다.<sup>37)</sup> 즉, 북한주민의 ‘노후 생활보장 기준액’을 산정하여 이를 기준으로 기존의 수급액과 가입기간에 따라 재산정할 필요가 있다. 한편 가입자의 경우는 이와 달리 현행 남한의 공적연금을 그대로 적용해도 무방하나 기존보다 높은 사회보험료 부담액이 증가한다. 이에 따라 상술한 바와 같이 실질가계소득은 낮아질 것이다. 아울러 통일이후 북한의 고용시장의 변화에 따라 남부예외자가 발생할 것으로 판단된다.

결론적으로 남북한 공적연금 통합은 특정 일방의 제도를 적용·이식하기 보다는 일정기간 과도기적 이중체제를 통해 분리 운영하는 방향으로 하되, 그 기간 동안 과도기적 급여와 제도를 적용·운영한 후에 통합해야한다. 가령 ‘선 가입자 통일 후 수급자 통일’, ‘수급자의 급여 수준 재설정’, ‘급여수준의 점진적 인상 이후 최종적인 남북한 단일화’하는 방향으로 진행·전개할 필요가 있다.

이에 통일이후 남한 수급자는 기존 연금 수준 유지, 북한 수급자는 기존보다 높은 수준을 유지하되 남한보다는 낮은 수준-그러나 남북한 가입자와 수급 대상자 모두 만족할 만한 급여 수준-을 적용하여 연기금의 안정적 운영 전략을 전개해야 한다.<sup>38)</sup> 다른 한편으로 통일정부는 이러한 경우를 대비, 남북한 간의 상대적 박탈감-가령 남한의 정서적 부담, 북한의 통일 기대감-에 대한 해소방안을 사전에 마련할 필요가 있다.<sup>39)</sup> 참고로 남북한 군인연금 통합 주요 쟁점과 해결방향을 요약하면 다음 <표 13>과 같다.

---

회계는 일정기간 양독간 분리하였다. 그러나 결코 간과해서는 안 되는 것은, 독일은 통일이 20년이거나 지난 지급도 동독에 대한 ‘후한 연금복지’로 인한 후유증, 즉, 동독연금의 재정적자와 이를 지원한 서독의 재정부담이라는 것이다. 이용하, “남북통일과 연금 통합방안”, 통일복지포럼 발표문, (서울, 통일복지포럼, 2015), pp.7-10.

- 37) 가령 이는 북한의 공적연금 수급자들이 안전한 노후보장이 되도록 현금급여 수준을 통일이전보다-현재 북한 노령연금은 북한 돈 2~3000원 수준-높이되 남한과 동일하게 적용하지 않음에 따라 과도한 남한 연기금의 지출을 억제하자는 것이다.
- 38) 이는 통일독일의 사례로 가되 그 상승 수준과 속도는 안정적으로 진행하자는 것이다. 참고로 독일 표준연금의 경우 동독/서독, 1990년 40.3, 1991년 50.8, 1992년 62.3, 1993년 72.7, 1994년 75.1, 1995년 78.8로 급속히 증가하였다. 동서독 화폐 통합 당시 서독의 1/3에 불과하던 것이 빠르게 증가하여 1995년에 거의 서독의 80% 수준에 도달하였다. 김원섭, 앞의 책, 41.
- 39) 참고로 독일의 연금통합 사례가 시사해 주는 가장 중요한 교훈은 연금통합 관련 통일비용을 줄이기 위해서는 제도 이행 및 동화는 최대한 신속하게 수행하되, 남북한 지역 간의 경제력 및 급여의 격차는 점진적인 수렴을 유도해 나가는 것이 중요하다는 점이다. 즉, 연금제도 및 조직관리 체계상의 접근 및 통합을 신속하게 완료할수록 행정비용이 최소화될 것이다. 반면 남북한 양 체계 간의 생활수준 및 경제력 격차의 완화를 서두를수록 북한경제의 생산성 및 경쟁력에 대한 부정적 영향이 커지고 북한지역으로의 재정이전 부담이 늘어나게 된다는 것이다. 전홍택 편, 「남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리운영방안」, (서울: 한국개발연구원, 2012), pp.172-173.

〈표 13〉 남북한 군인연금 통합 주요 쟁점<sup>40)</sup>

구분	쟁점	해결방향
연금운영	• 북한공로자연금은=남한의 군인연금+훈포장+ (대상자별 보훈연금)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과도기 이중체제 운영</li> <li>• 선 가입자 통일 후 수급자 통일</li> <li>• 수급자 급여 재설정</li> <li>• 급여수준의 점진적 인상 이후 남북한 단일화</li> <li>• 노후 생활보장 기준액 제시</li> <li>• 생계급여, 기초연금과 연계</li> <li>• 수급자 주택연금 활용</li> <li>• 가입자 개인연금, 퇴직연금, 주택연금, 농지연금 가입 유도</li> </ul>
지급대상	• 대다수 국가공로자 • 군 병력의 남북한 차이로 인해 북한 수급자가 상대적으로 다수	
가입대상	• 기존의 급여계상으로 할 때 이미 상당수가 공로자연금 대상 • 단기적으로 통일직후 가입자 확대 예상	
수급자격	• 30년으로 남한과 10년 차이	
급여계상	• 공훈에 따라 최종 합산되는 형식 • 남-가입기간과 가입기간 평균납부률, 북-최종 임금	
급여종류	• 급여종류에 식량 포함, 현물급여 대체 문제	
급여수준	• 적정급여 수준과 재산정 기준 제시	
재정	• 남한 군인연금의 기금고갈, 국고지원 • 북한 군인연금의 부과방식 운영 • 북한수급자로 인한 재정 지출 확대 • 재정조달 방안의 미비로 인한 국민연금 각출 가능성	
납부률	• 가입자의 납부률 남북한 통일 문제	
통합기준	• 남한군인연금을 북한군인에게 적용할 경우 조기수급 우려	

출처: 필자 작성.

### III. 결 론

본 연구는 남북한 군인연금제도를 놓고 남북한 통합을 가상하여 통합 쟁점을 분석하고 이를 토대로 통합방향에 대해 간략히 논증하였다. 아울러 부가적으로 남북한 사회복지제도의 구성 쟁점을 놓고, 제도별·사례별 예시와 분석을 통해 각각의 주요 쟁점과 해결방향에 대해 살펴보았다.

그리고 이러한 원인, 즉, 군인연금이 핵심 분석대상임에도 불구하고 여타 복지제도를 살펴보는 것은 사실상 군인연금이 남북한 사회복지통합의 독립변수가 아니라 상호 매개적이고 종속적인 통합 현실에 근거한다. 가령 통일이후 북한의 군인연금수급자에 대한 정확한 규모

40) 전달체계와 관리운영체계도 주요 쟁점이나 본 연구에서는 생략하고자 한다.

는 기초생활보장제도의 생계급여와 기초연금의 북한주민 적용과 관련이 있다. 또한 이와 동일선상에서 군인연금의 적정 급여수준 역시 상술한 복지급여와 연계된 사안이다. 결국 남북한 사회복지 통합에 있어 각 개별 사회복지제도는 상호 밀접한 상관관계와 인과관계를 형성하기 때문에 독립된 접근보다는 통합된 접근이 필요한 부문이다.

이를 근거로 본 연구의 핵심 분석대상인 남북한 군인연금을 포함, 사회보장 통합모형 방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 무엇보다 통일 이후 군인연금을 포함, 남북한 사회복지제도의 과도기적 이중체제 운영의 불가피성이다. 즉, 역으로 이는 현실적으로 통일 이후 남북한 사회복지제도의 신속한 통합의 불가능성이 존재한다는 것을 의미한다. 이러한 원인은 지금 현재를 기준으로 할 때, 남북한의 제도적 이질성과 통일·통합 준비 정도, 통일복지 재정지출과 재원조달 부담, 정보 부재 등의 문제에 기인한다.

특히 남북한 사이의 상호 교류가 없는 상태, 즉, 이로 인한 부족한 정보를 중심으로 한 통합방안은 현실에서 상당한 부작용을 파생한다. 때문에 통일 이후 과도기적 운영을 통해 북한에 대한 충분한 교류와 정보를 토대로 실질적인 통합을 시도해야한다. 결국 이 때문에 통일 한국은 남북한 사회복지통합에 있어 과도기 이중체제를 전략적으로 활용, 일시적인 이중체제를 제한적으로 적용하는 전술적 선택을 취해야한다.

둘째, 통일 이후 여타 사회보험제도도 마찬가지로지만 만약 남북한 사회보험 통합을 추진한다면, ‘선 가입자 통일, 후 수급자 통일’ 방식으로 진행해야한다. 남북한 통일·통합 여부를 떠나 가입자의 경우 대다수가 근로를 하고 있는 가운데 고정적인 노동수입-비록 만족할만한 수준은 아니지만-이 있다. 또한 이들은 이미 북한사회복지체제에서 사회보험료를 납부한 경험이 있다. 때문에 이들은 통일 이후 사회보험 재정부담에 대한 조정을 제외하고는 상대적으로 수급자에 비해 제도적 편입이 용이한 계층이다.<sup>41)</sup>

또한 가입자 통합은 단순히 제도적 편입만을 의미하는 것이 아니다. 이는 북한의 가입자들의 재정부담을 통해 그들 스스로 일정하게 통일복지 재정에 기여하게 만든다. 또한 이로 인해 북한주민들은 그들 스스로의 자존감을 지키는 한편 남한주민만의 복지재정 조달에 부담감을 상쇄하게 하는 이중적인 효과도 있다. 또한 이는 “통일=남한에 의한 북한 일방지원”이라는 통일인식에 대한 등식을 감쇄하는 기능과 더불어 사회복지에 관한 기여에 대한 보상이라는 인식의 유지와 확장을 유도할 것이다.

반면 수급자의 경우 가입자와는 차원이 전혀 다른 문제이다. 가령 통일 이후 이미 기 수급하고 있는 북한 고령자의 경우 통일정부는 어떠한 식으로든 이들의 노후를 보장해야하는 의무가 있다. 따라서 통일복지체제가 단일체제든지 이중체제든지 떠나 현재 북한 고령자들의 노후보장 수준을 적정수준 이상으로 반드시 보장해야만 한다.

41) 물론 제도편입 이후 실제 서비스를 완전히 제공하는 것은 전혀 다른 차원의 논의이다.

상술한 바와 같이, 이러한 경우 발생하는 가장 큰 문제는 남한의 노후보장 수준과 동일하게 보장할 것인가?, 그리고 그것이 가능한가? 라는 문제에 봉착하게 된다. 지금 현재를 기준으로 판단할 때, 양자 모두 현실적인 제약으로 인해 불가능하다. 때문에 이러한 이유로 상술한 바와 같이 남북한 사회복지 통합에 관한 과도기적 이중체제가 필요하고 이 시기동안 북한 수급자의 급여수준을 통일이전보다 상승시키되 급여수준을 조정·이중 기준·할 필요가 있다. 따라서 북한 수급자에 대한 남북한 급여수준 통합은 점진적으로 추진해야 한다. 즉, 북한 주민에 대한 급여수준의 점진적 인상 이후 순차적으로 남북한 단일화를 꾀해야한다.<sup>42)</sup>

셋째, 이와 연장선상에서 통일 이후 북한주민의 ‘노후 생활보장 기준액’을 준비·제시해야 한다. 또한 이때에 거의 동시에 필요한 것은 각종 수급자들의 ‘급여수준 재설정·재산정’ 문제이다. 아울러 상술한 바와 같이 이는 여타 복지급여와도 연계한 접근과 제도 설계가 필요한 부문이다.

더불어 이는 또한 북한 주민의 통일 이후 ‘통합적인 소득보장 정책과 수준’과도 연결된다. 가령 북한주민의 노령연금은 공공부조의 생계급여, 기초연금과 연동되는 사안으로 이를 별도로 적용하는 것이 아니라 통합·운영해야한다.<sup>43)</sup>

넷째, 북한주민들에게 노후보장을 위한 다층연금체제 도입을 검토, 수급자의 경우 주택연금·사유화 전제·활용, 가입자의 경우 개인연금, 퇴직연금, 주택연금, 농지연금·협동농장원·가입을 유도할 필요가 있다. 이는 북한 국유재산의 시장화와 사유화가 전제되는 사안이자 현재 음성적인 북한의 실상을 통일 이후 제도적으로 공식화하는 것이다.

따라서 이를 통일 이후 사적연금의 제도적 기제로 활용, 궁극적으로 북한주민과 근로자들 기존의 급여수준이 낮은 단층연금체제에서 상대적으로 급여수준이 높은 다층연금체제로 유도·개편하자는 것이다. 이를 통해 북한의 은퇴한 노동자의 노후보장 수준의 상승을 꾀하는 한편 통일정부의 부담을 상쇄시켜야한다. 또한 가입자의 경우 미래를 대비, 고령사회에 대한 개인의 역할과 제도적 장치를 활용하여 본인의 노후를 최대한 안정화하도록 하는 한편 남한 복지재정과 국민연금의 안정적인 운영에 이바지하는 방향으로 유도하여야한다.

다섯째, 질서 있고 평화로운 남북한 사회복지 통합을 추진해야한다. 특히 남북한 군사통합의 한 부문인 남북한 군인연금통합의 경우 더욱 중요하고 필요하다. 가령 이를 위해 북한군의 안정적인 해체와 편입의 경우 크게 이들에게 전역이후의 소득과 전역이후의 명예를 동시에 보장해주는 정책적 프로그램이 필요하다.

무엇보다 이들의 경우 전역이후 불안정한 생활과 낮은 소득, 불명예스러운 전역, 통일이후 자존감의 상실은 통일사회 안정에 부정적인 요인으로 작용한다. 따라서 군인의 특수성을 감

42) 이러한 점에서 남북한 모두 현행 재정부담률을 통일이후에도 유지할 가능성, 반대로 변화할 가능성과 필요가 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

43) 이를 위해 북한 주민의 욕구와 소득, 자산조사가 반드시 필요하다.

안, 통일이후 북한의 기 가입자에 대한 전역 이후 연계연금 도입, 재취업 프로그램, 합리적인 전역 범위 조정, 순차적 전역, 전역 이후 군무원으로 재임용 등 이들의 소득과 명예를 보장하는 정책적 방안도 반드시 필요하다.

여섯째, 남북한 사회복지통합 기준의 ‘정치성’을 배제해야한다. 이는 과거 독일통일의 사례에서 증명되었듯이 군인연금을 포함, ‘필요이상의 지원’, ‘필요이상의 해체’는 사실상의 파괴로 상호간의 불신을 야기함과 동시에 과도한 재정 부담과 그로 인해 수반되는 문제를 유발한다. 그리고 이러한 정치적 행태가 야기한 문제를 해결하는 데는 상당한 시간과 각고의 노력이 필요하다.

또 한편으로 정책결정자의 합리적인 판단에 정치성을 가미, 일시적인 정책적 판단 오류는 중국에는 국민부담은 물론 해당 제도의 기반을 유린하는 결과로도 작용할 수 있음을 직시해야한다. 따라서 남북한 사회복지통합은 정치성을 배제한 정책적 판단을 우선시하여 그 일관성을 유지, 합리적인 해법에 근거하여야 한다.

일곱째, 남북한 사회복지 통합은 현실적으로, 전략 전술적으로 남북한의 공동책임과 공동부담 방식으로 진행해야만 하고 진행할 수밖에 없다. 이는 특히, 공히 통일복지 재정 부문에서도 남한만의 지원이 아니라 북한 역시 공동 부담하는 방식으로 진행해야한다. 이러한 입장은 북한주민의 자존감과 책임의식, 복지에 대한 자주성과 자립, 남한주민의 통일부담감 해소, 남북한 주민의 사회연대성에 일정한 기여를 하리라 판단된다. 그리고 중국적으로 이러한 행태는 통일·통합주체의 남북한 공동 진행으로 사회통합에 상당히 긍정적인 요소로 작용하리라 판단된다.

한편 남북한 사회복지 통합은 가시화된 통일시점 당시의 남북한 복지 상황과 복지 현실, 경제수준에 근거한 기준에 의거할 개연성이 있다. 다른 한편 이러한 이유로 남북한에서 각각 다른 형태로 상존하는 다양한 사회복지제도의 변화 범위와 폭은 남북한 사회복지 통합요소와 직결되는 사안으로 작용한다. 이러한 점에서 정책적 과제로 제기되는 것은 무엇보다 남북한 사회복지 통합에 대한 지속적인 관찰과 준비가 통합의 안정성과 합리성을 담보하는 지렛대가 된다는 것이다.<sup>44)</sup>

44) 이철수, “남북한 사회복지 통합에 대한 소고”, 『동북아연구』, 제30권 1호, (광주: 한국동북아학회, 2015), p.163.



## 참고문헌

- 곽용수 편저. 2010. 「공적연금제도의 국제적 비교·분석」, 서울: 한국국방연구원.
- 군인연금 통계연보 2011, 국방부, 2013
- 군인연금 홈페이지(<http://www.mps.go.kr>), 2016
- 김원섭. 2014. 「독일통일과 연금통합에 관한 연구」, 서울: 국민연금연구원.
- 이용하. 2015. “남북통일과 연금 통합방안”, 통일복지포럼 발표문, 서울, 통일복지포럼.
- 이철수. 2015. “북한 「년로자보호법」의 의의와 한계-타 법령과의 비교를 중심으로”, 「북한연구학회보」 제19권 1호, 서울: 북한연구학회.
- \_\_\_\_\_. 2015. “북한 사회보장법 법적 분석-기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로”, 「통일정책연구」 제24권 1호, 서울: 통일연구원.
- \_\_\_\_\_. 2015. “남북한 사회복지 통합에 대한 소고”, 「동북아연구」, 제30권 1호, 광주: 한국동북아학회.
- \_\_\_\_\_. 2015. “남북한 사회복지 제도통합: 구성 쟁점”, 「동서연구」, 제27권 4호 서울: 동서문재연구소.
- \_\_\_\_\_. 2014 “남북한 사회복지 통합 쟁점연구 거시-구조적 관점을 중심으로”, 북한연구학회 발표문, 서울: 북한연구학회.
- \_\_\_\_\_. 2014. 「월간 북한」, 통권 제511호, 서울: 북한연구소.
- \_\_\_\_\_. 2014. “남북한 사회복지통합 쟁점과 과제”, 인구포럼 발표문, 서울: 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_. 2005. 「북한사회복지법제: 알파와 오메가」, 서울: 높이깊이.
- \_\_\_\_\_. 2004. 「북한사회복지의 변화와 전망: 탈사회주의의 전주곡」, 서울: 아주남북한보건의료연구소.
- \_\_\_\_\_. 2003. 「북한사회복지: 반복지의 북한」, 서울: 청목.
- 장용철. 2015. “북한 사회복지서비스 전달체계 구축방안 기초연구”, ‘통일복지포럼 발표문’, 서울: 한선.
- 전홍택 편. 2012. 「남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리운영방안」, 서울: 한국개발연구원.
- Gilbert, N. & Terrell, P. Dimensions of social welfare policy(7th). (Boston: Pearson Education, 2010).
- Max Kaase & Petra Bauer-Kaase, “Deutsche Vereinigung und innere Einheit 1990~1997”, in Heiner Meulemann (Hg.), Werte und nationale Identitaet im vereinten Deutschland, (Opladen: Leske+Budrich, 1998).