

통일준비 심포지엄

통일, 어떻게 준비할 것인가?

– 전략과 과제, 통일재원 –

2011년 8월 11일 (목)
대한상공회의소 의원회의실

주최:



경제·인문사회연구회

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

주관:



통일연구원



한국개발연구원



대외경제정책연구원



한국포세연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

통일준비 심포지엄

통일, 어떻게 준비할 것인가?

– 전략과 과제, 통일재원 –

2011년 8월 11일 (목)
대한상공회의소 의원회의실



경제·인문사회연구회

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

KINU 통일연구원

KDI 한국개발연구원

KIEP 대외경제정책연구원

KIPF 한국조세연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

개회사

여러분 반갑습니다. 경제·인문사회연구회 이사장 박진근입니다. 오늘 이 자리에 통일 및 남북한 관계 전문가들을 모시고 심포지엄을 개최하게 되어 매우 기쁘고 보람 있게 생각합니다.

오늘 이 자리는 경제·인문사회연구회와 소속 연구기관인 통일연구원, 한국개발연구원, 대외경제정책연구원, 한국조세연구원이 함께 “「통일, 어떻게 준비할 것인가?」-전략과 과제, 통일재원”이라는 대주제를 가지고 토론하는 자리입니다. 오늘 사회를 맡아주신 현정택 교수님, 발표를 맡아주신 박종철 박사님, 홍익표 박사님, 안종범 교수님과 토론을 해주실 전문가들께 감사의 말씀을 드립니다.

남북관계가 천안함 폭침과 연평도 포격사건 등으로 경색되어 있지만, 최근 우리 정부가 북한 수해지역에 생필품과 의약품 등의 인도적 지원을 통보하는 등 남북관계는 긴장 속에서도 대화의 끈을 모색하고 있습니다.

이 모임의 취지는 언제인지는 알 수 없지만 찾아올 통일을 ‘위협’이 아닌 ‘기회’로 만들기 위한 준비를 하는 데 있습니다. 통일이 오는 것은 누구나 반가워 할 일이지만 준비 없는 통일은 재앙일 수 있습니다. 특히 재정적 문제에 관해서는 말입니다. 또한 그동안의 통일비용연구는 비용만 산출하고 통일이 주는 기회와 편익은 소홀히 다루므로써 국민들에게 통일에 대한 두려움만을 확산시킨 측면도 있습니다.

통일은 남북대화뿐 아니라 통일을 이뤄가는 과정, 다시 말해 공동체 형성전략과 통일을 위한 재원조달 마련 등 그 준비와 과정이 매우 중요합니다. 오늘 심포지엄에서는 1주제 ‘공동체 형성전략·과제, 소요비용’, 2주제 ‘통일비용과 편익’, 3주제 ‘통일재원 조달 방안’을 논의합니다.

‘공동체 형성전략·과제, 소요비용’에서는, 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체라는 3대공동체를 통해 한반도의 비핵화를 이뤄내며, 남북 간 실질적이고도 안정적인 경제교류를 통해 북한주민의 삶의 질을 개선하고, 남북 간 소득격차의 폭을 줄이는 교류협력을 추구합니다. 이를 통해 민족의 동질성이 회복되고 민족공동체 실현을 통한 통일이 이뤄질 것입니다.

‘통일비용과 편익’에서는 통일의 비용과 통일의 편익이 얼마나 산출되는지 점검하는 자리입니다. 통일의 비용이 얼마이든지, 한시적인 비용인 반면, 통일의 편익은 향후 지속적으로 발생할 무한한 이익입니다. 또한 통일비용도 우리가 감당할 수

있는 수준 속에서 산출되어야 할 것입니다.

마지막으로 '통일재원 조달 방안'에서는 적정수준에서 산출된 통일비용의 재원을 어떻게 조달할지를 논의하는 자리입니다. 통일재원은 그 형태가 어떻든 간에 국민들의 세금을 근간으로 하기에, 국민들의 부담이 최소화 될 수 있는 방안이 다각적으로 강구되어야 할 것입니다.

이 자리에 계신 학계와 언론계를 대표하는 전문가들의 의견교환을 통해서, 통일준비에 대한 국민들의 이해를 돕고 사회적 중지가 모아지는 기회가 되길 기대합니다.

오늘 이 심포지엄에서 논의된 통일준비와 관련된 전략 및 과제 그리고 재원연구의 노력들이, 실용적인 통일을 이뤄나갈 수 있는 밑거름이 되길 기대합니다. 여러분의 생산적이고도 발전적인 발제와 토론을 기대하며 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다.

2011년 8월 11일

경제·인문사회연구회 이사장 **박진근**

「통일, 어떻게 준비할 것인가?」

– 전략과 과제, 통일재원 –

일시: 2011. 8. 11(목), 13:30~17:00

장소: 대한상공회의소 의원회의실

주최: 경제·인문사회연구회

주관: 통일연구원·한국개발연구원·대외경제정책연구원·한국조세연구원

시 간		내 용
13:30~13:50	20	등 록
13:50~14:00	10	개회사: 박진근 경제·인문사회연구회 이사장 사 회: 현정택 인하대학교 교수
		<1주제> 공동체 형성전략·과제, 소요비용
14:00~14:50	50	발 표: 박종철 통일연구원 통일정책연구센터 소장 토 론: 김병로 서울대학교 통일평화연구원 연구교수 유호열 고려대학교 교수
		<2주제> 통일비용과 편익
15:00~15:50	50	발 표: 홍익표 대외경제정책연구원 박사 토 론: 고일동 한국개발연구원 경제정보센터 소장 권구훈 골드만삭스 전무 양문수 북한대학원대학교 교수
		<3주제> 통일재원 조달 방안
16:00~17:00	60	발 표: 안종범 성균관대학교 교수 토 론: 고윤희 중앙일보 통일문화연구소장 정형곤 대외경제정책연구원 선임연구위원 최준욱 한국조세연구원 선임연구위원

「통일, 어떻게 준비할 것인가?」

– 전략과 과제, 통일재원 –

개회사	2
박진근 경제·인문사회연구회 이사장	
1주제 / 공동체 형성전략·과제, 소요비용	
▶ 공동체 형성전략 및 과제와 초기 통합비용	9
박종철 통일연구원 통일정책연구센터 소장	
2주제 / 통일비용과 편익	
▶ 통일비용과 편익	25
홍익표 대외경제정책연구원 박사	
3주제 / 통일재원 조달 방안	
▶ 통일준비를 위한 재원 확보 방안	49
안종범 성균관대학교 교수	

1주제 / 공동체 형성전략 · 과제, 소요비용

공동체 형성전략 및 과제와 초기 통합비용

박종철 통일연구원 통일정책연구센터 소장

공동체 형성전략 및 과제와 초기 통합비용

박 종 철

통일연구원 통일정책연구센터 소장

I. 3대 공동체 구상의 의미 및 기본방향

1. 3대 공동체 구상의 의미와 특징

가. 3대 공동체 구상의 배경

- 이명박 대통령의 광복절 경축사(‘10.08.15)
 - 2010년 8월 15일 광복절 경축사에서 이명박 대통령은 남북관계의 새로운 패러다임을 제시
 - 분단 상황의 관리를 넘어서 평화통일을 목표로 「3대 공동체 통일구상」을 제시
 - 통일담론을 국가적 어젠다로 제시하고, 이를 위한 국민적 논의의 필요성을 제기

나. 3대 공동체 구상의 특징

- 통일방안이 아닌 통일구상
 - 3대 공동체 통일구상은 [민족공동체통일방안]을 전제로 통일을 달성하기 위한 기본 방향과 전략에 대한 정책적 주안점을 담은 것으로,

- [민족공동체통일방안]을 계승하되, 변화된 대내외 환경을 고려하여 통일을 위한 정책추진방향을 구체화
- 통일을 공동체 형성 차원에서 접근
 - 통일을 국가형성이라는 제도적 관점이나 정치공학적 관점에서 접근한 것이 아니라 공동체 형성이라는 측면에서 접근
 - 통일이 영토의 결합이나 국가형성이라는 물리적 차원을 넘어서 공통의 가치와 사회적 교환망의 형성을 통해 공동체적 질서를 형성해야 한다는 것을 강조
- 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 3대 공동체를 상정
 - 평화정착의 중요성을 감안하여 평화공동체를 새롭게 상정하는 한편, 경제공동체와 함께 민족정체성 확립을 위한 민족공동체를 상정
 - 현 남북관계의 상황에서 비핵화와 평화정착이 없이는 협력이 쉽지 않고 나아가 통일이 어렵다는 점을 감안
- 3대 공동체는 중첩적으로 이행되며 상호 선순환효과 도모
 - 평화공동체가 선도하고, 경제공동체가 주도하며, 민족공동체가 공동체 형성을 완성
 - 이행과정에서 3대 공동체가 중첩적으로 이행
 - 3대 공동체가 상호 긍정적 영향을 주고 받으면서 선순화 효과 기대(각 사업의 성격 및 파급효과에 따라 평화공동체와 경제공동체, 경제공동체와 민족공동체, 평화공동체와 민족공동체의 연계 추진)

2. 연구의 기본 방향

가. 연구 목적

- 통일 유형을 3가지로 상정하고, 각각 통일유형에 따른 공동체형성의 로드맵과 통일 후 통합계획을 제시
 - ① 단기형: 공동체 형성이 이루어지지 않은 상태에서의 통일
 - ② 중기형: 공동체 형성이 중간정도 이루어진 상태에서의 통일
 - ③ 장기형: 공동체 형성이 충분히 이루어진 상태에서의 통일

- 통일 유형에 따라 통일 과정을 비용/편익 및 재원 조달의 관점에서 검토
 - 통일 유형에 따라 정부가 해야 할 핵심적 사업과제와 그에 따른 비용/편익의 산정 및 재원조달 방식 제시
- 통일에 대한 이론적 연구와 정책적 연구의 병행
 - 현실적 이슈를 반영한 정책연구인 동시에 이론적 틀과 기준을 정립하기 위한 연구
 - 10년 후 통일, 20년 후 통일, 30년 후 통일을 가정하여 적용 가능한 모델을 이론적으로 구축

나. 연구의 전제

- 기본 전제
 - ‘북한의 변화는 필연적이고, 한국의 대내외적 위상은 강화되며, 통일에 대한 국제적 환경은 한국에게 유리한 방향으로 형성될 것’이라는 전제 하에 연구를 진행
 - 본 사업에서 상정하는 통일의 개념은 “정치·제도적 통일을 통한 단일 주권국가의 수립”이며,
 - 통일의 방식은 공동체 형성을 통한 점진적 평화 통일(단, 북한 급변사태는 상정치 않음)
- 대표적 조건의 설정을 통한 상황 통제
 - 모든 상황을 가정하고 연구를 진행할 수 없기 때문에 통일 시점을 정하고 연구를 진행하면 향후 다양한 유형에 대한 활용이 가능
 - 본 연구는 현재부터 향후 10년, 20년, 30년 기간을 정해서 연구를 수행
- 단기형, 중기형, 장기형은 모두 같은 전제에서 출발
 - 2013-15년 사이에 북한은 비핵화를 결정하고,
 - 남북협력을 통한 남북관계 변화를 모색하며,
 - 대외정책에 대한 노선 변화를 결정한다고 가정
- 10년 후 각 공동체의 형성 정도는 동일하다고 가정
 - 10년 후 단기형, 중기형, 장기형의 비핵화 진전 정도, 경제공동체 형성 정도, 민족공동체 형성 정도는 동일하다고 가정

- 통일과정 및 절차에 대한 부분
 - 통일협상과 통일 관련 각종 합의는 통일 이전 1-2년 동안 이루어진다고 가정
 - 통일선포 이전 단기형, 중기형, 장기형 시나리오별로 공동체 형성 정도에서 차이가 있으며, 장기형으로 갈수록 공동체 형성정도는 심화

- 한번 시작된 공동체 형성은 돌이킬 수 없이 불가역적으로 진행(irreversible)

다. 연구의 추진 방향

- 본 연구는 공동체 형성과정, 통일, 통일후 국가발전전략의 전 과정을 유기적으로 연계한 큰 그림 하에 정책목표, 전략, 단기·장기 action plan을 제시
 - 통일환경의 변화 및 북한의 정세변화 전망을 감안한 시나리오를 바탕으로 통일과정에 대한 현실성 있는 대안을 제시
 - 단기형(2020년), 중기형(2030년), 장기형(2040년) 통일에 따른 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 실현을 위한 정책목표, 주요전략, 구체적 과제 및 사업 등 통일 로드맵을 제시
 - 통일 후 통합계획은 통일국가 전체를 아우르는 10년간의 新국가발전전략을 제시

- 통일 비전과 구체적 통일 과정에 대한 대내외적 인식 제고에 일조
 - 대내적으로 통일에 대한 국민들의 회의적인 사고와 거부감을 불식시키고, 통일한국의 구체적 미래상을 홍보함으로써 국민과 소통할 수 있는 계기를 마련
 - 나아가 세대별 통일 비전 공감 방안을 제시하고, 국민적 공감대 확산을 위한 기초자료로 활용
 - 대외적 통일외교 논리 개발을 통한 주변국 및 국제사회의 지지와 협조 획득 방안 강구에 기여

- 전문가들에게 토론의 기회를 제공하고, 국민들에게 공론화의 장을 제공하는 연구를 지향
 - 2차례의 여론조사와 각종 워크샵, 세미나 등을 통해 공동체형성에 대한 각계의 의견을 수렴하고 연구에 반영

- 공동체 형성에 필요한 요소들 간의 체계적인 연결과 논리적 종합을 통해 '21세기 형 통일이론'의 모델을 제시
 - 한국이 지향하는 구체적 통일상(象)을 제시

- 통일과정에서 고려해야 할 요인들을 제시함으로써, 통일과정에서 불필요한 혼란을 줄이고 통일 대비 방안을 마련

- 궁극적으로 21세기 국가발전전략을 공동체 형성의 틀에서 기획하고, 미래 발전의 방향을 모색
 - 통일 비전과 공동체 형성의 구체화를 통해 한반도의 미래를 개척하고, 세계 중심국가의 위상을 제시
 - 국민적 합의를 통해 통합에 다가서는 성숙한 공동체의 모습을 제공

II. 3대 공동체의 목표 및 로드맵

1. 3대 공동체의 목표

가. 3대 공동체별 실현 목표

- 평화공동체의 목표
 - 「유엔 안전보장이사회 수준」의 세계평화 기여국가
- 경제공동체의 목표
 - 「G8 수준」의 경제선진국가
- 민족공동체의 목표
 - 「OECD 상위 수준」의 문화복지국가

나. 3대 공동체 완성 후 통일한국의 모습

- 2030, 2040, 2050 통일 한국의 모습
 - 자유민주주의·시장경제 질서에 입각한 선진일류 통일국가

2. 공동체 형성의 로드맵

가. 통일유형별 공동체 형성의 특징

- 단기형(10년 후 통일)
 - 제도적 통일이 기능적 통합보다 우선, 북한의 제한적 변화, 남북관계가 개선되면서 통일이 도래하는 상황
 - ① 비핵화와 평화협정 체결은 현 정부 내에 시작되고 주변국과의 협력 속에서 완료
 - ② 군비통제: 운용적 군비통제가 시작되지만 불완전하게 이행
 - ③ 북한의 개혁개방과 남북협력은 시작되기는 하나, 진전이 불충분하여 통일후 통합계획에서 완료되는 것으로 가정

- ④ 이산가족·국군포로·납북자 문제 등 분단상처 치유에 집중하나, 민족의 동질성 회복과 국가정체성 확립은 통합후 완료

○ 중기형(20년 후 통일)

- 단기형과 장기형의 중간 유형으로 제도적 통일과 기능적 통합이 어느 정도 진행된 형태
- ① 비핵화와 평화협정 체결은 단기형·중기형·장기형 세 유형이 모두 유사한 방식으로 진행되는 것으로 가정
- ② 군비통제: 운용적 군비통제를 2025년까지 완료하고, 구조적 군비통제는 2030년까지 부분적으로 추진
- ③ 북한의 개혁개방과 남북협력은 단기형보다는 많은 진전을 이루지만, 부족한 부분은 통일 후 통합계획에서 마무리
- ④ 2030년까지 분단의 상처가 치유되고, 민족동질성 회복과 통일국가의 정체성 확립 사업은 계속적으로 추진

○ 장기형(30년 후 통일)

- 기능적 통합이 제도적 통일보다 우선, 북한의 비핵화, 개혁개방, 적대적 대남정책 포기 등을 통한 점진적 통일유형
- ① 비핵화와 평화협정 체결은 단기형·중기형·장기형 세 유형 모두 유사한 방식으로 진행되는 것으로 가정
- ② 군비통제: 2025년까지 운용적 군비통제를 마무리하고 구조적 군비통제는 2040년까지 거의 완료
- ③ 북한의 개혁개방과 남북협력은 점진적으로 진행되어 2040년까지 경제공동체가 성숙되는 것으로 설정
- ④ 2040년까지 분단의 상처가 치유되고, 민족의 동질성이 회복되고, 통일국가의 정체성도 거의 확립되는 것으로 상정

나. 단기형: 2020 통일 로드맵

○ 10년 후 통일이 달성되는 시나리오

- 공동체 형성이 불충분한 상황에서 통일이 이루어졌으므로, 통일 후 통합과정에서 상대적으로 해야 할 과제가 많음

	과 제	통일		통일 후 10년					
		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
평화 분야	비핵화	[Progress bar]							
	평화체제구축	[Progress bar]							
	평화협정체결	[Progress bar]							
	신뢰구축/운용적 군비통제	[Progress bar]							
	구조적 군비통제	[Progress bar]							
	역내 안보협력체제 운용	[Progress bar]							
	군사통합	[Progress bar]							
	남북한군대 통합	[Progress bar]							
	시설·장비통합	[Progress bar]							
	경제 분야	경제제도통합	[Progress bar]						
시장화(자유화, 민영화)		[Progress bar]							
초기 제도통합 (무역, 산업표준, 물류, 정보통신 등)		[Progress bar]							
제도의 완전통합 (조세, 재정, 금융, 화폐, 노동, 복지 등)		[Progress bar]							
통합경제운용체계		[Progress bar]							
시장요소통합		[Progress bar]							
상품시장		[Progress bar]							
자본시장		[Progress bar]							
노동시장		[Progress bar]							
기반시설통합		[Progress bar]							
교통인프라		[Progress bar]							
통신인프라		[Progress bar]							
에너지인프라		[Progress bar]							
산업구조조정 및 재배치		[Progress bar]							
산업단지개발		[Progress bar]							
산업구조조정	[Progress bar]								
민생 분야	분단상처 치유 (이산가족·국군포로·납북자)	[Progress bar]							
	동질성 회복	[Progress bar]							
	인권보장·차별불균형 해소	[Progress bar]							
	언어동질성 회복	[Progress bar]							
	문화동질성 회복	[Progress bar]							
	통일국가정체성 확립	[Progress bar]							
	교육 및 학제통합	[Progress bar]							
	민족(국가) 정체성 구축	[Progress bar]							
	공통역사관 정립	[Progress bar]							

다. 중기형: 2030 통일 로드맵

- 향후 20년에 통일이 달성되는 시나리오로 단기형과 중기형의 중간 유형
 - 공동체 형성 과정에서 통일이 이루어졌으므로 통일 이후 통합과제는 단기형에 비해서는 적으나, 상당히 남아있는 상황

과제	통일		통일 후 10년					
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
평화 기반 과제 비핵화 평화체제 구축 평화협정 체결 신뢰구축/운용적 군비통제 구조적 군비통제 역내 안보협력체제 운용 군사통합 남북한군대 통합 시설·장비통합								
경제 기반 과제 경제제도통합 시장화(자유화, 민영화) 초기 제도통합 (무역, 산업표준, 물류, 정보통신 등) 제도의 완전통합 (조세, 재정, 금융, 화폐, 노동, 복지 등) 통합경제운용체계 시장요소통합 상품시장 자본시장 노동시장 기반시설통합 교통인프라 통신인프라 에너지인프라 산업구조조정 및 재배치 산업단지개발 산업구조조정								
민족 기반 과제 분단상처 치유 (이산가족·국군포로·납북자) 동질성 회복 인권보장·차별불균형 해소 언어동질성 회복 문화동질성 회복 통일국가정체성 확립 교육 및 학제통합 민족(국가) 정체성 구축 공동역사관 정립								

라. 장기형: 2040 통일 로드맵

- 향후 30년 동안 점진적으로 공동체형성이 진행되어 통일이 달성되는 시나리오
 - 공동체 형성이 충분히 이루어진 상태에서 통일이 이루어졌으므로, 통일 후 통합과정에서 해야 할 과제가 상대적으로 적은 유형

	과 제	통일							통일 후 10년	
		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	
문화 분야	비핵화	■	■							
	평화체제구축	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	평화협정체결	■	■							
	신뢰구축/운용적 군비통제	■	■	■						
	구조적 군비통제			■	■	■	■	■	■	■
	역내 안보협력체제 운용		■	■	■	■	■	■	■	■
	군사통합						■	■	■	■
	남북한군대 통합						■	■	■	■
	시설·장비통합						■	■	■	■
	경제 분야	경제제도통합	■	■	■	■	■	■	■	■
시장화(자유화, 민영화)		■	■	■	■	■	■	■	■	■
초기 제도통합 (무역, 산업표준, 물류, 정보통신 등)		■	■	■	■	■	■	■	■	■
제도의 완전통합 (조세, 재정, 금융, 화폐, 노동, 복지 등)			■	■	■	■	■	■	■	■
통합경제운용체계		■	■	■	■	■	■	■	■	■
시장요소통합		■	■	■	■	■	■	■	■	■
상품시장		■	■	■	■	■	■	■	■	■
자본시장					■	■	■	■	■	■
노동시장							■	■	■	■
기본시설통합		■	■	■	■	■	■	■	■	■
교통인프라		■	■	■	■	■	■	■	■	■
통신인프라		■	■	■	■	■	■	■	■	■
에너지인프라			■	■	■	■	■	■	■	■
산업구조조정 및 재배치		■	■	■	■	■	■	■	■	■
산업단지개발			■	■	■	■	■	■	■	■
산업구조조정			■	■	■	■	■	■	■	■
민생 분야	분단상처 치유 (이산가족·국군포로·납북자)	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	동질성 회복	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	인권보장·차별불균형 해소	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	언어동질성 회복	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	문화동질성 회복	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	통일국가정체성 확립	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	교육 및 학제통합		■	■	■	■	■	■	■	■
	민족(국가) 정체성 구축						■	■	■	■
공통역사관 정립	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

Ⅲ. 중기형의 초기 통합비용

1. 기본 전제

가. 점진적·단계적 통일을 가정

- 비핵화 이후 남북 교류협력의 발전을 통한 평화적 단일정부 수립
 - 북한의 핵문제 해결 이후 남북간 교류협력을 발전·심화시키면서, 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체를 점진적으로 형성하고,
 - 평화적인 방법으로 남북한 단일정부를 수립
- 공동체 형성을 통한 통일의 실현가능성을 고려, 「중기형: 20년후 통일」을 기본 시나리오로 검토

나. 통일재원 준비의 개념

- 단일정부 수립 직후 1년 동안 초기통합비용을 우선 고려
 - 통일비용의 개념 정의는 다양하나, 본 사업에서는 단일정부 수립 시점에서 1년까지의 초기통합비용을 우선적으로 고려하여 산정
- 단일정부 수립초기, △상황관리, △법질서유지, △통합 등을 위한 신속한 재원 투입 추진



2. 기본 원칙

가. 통일초기 정부의 핵심 정책과제

○ 체제 통합

- 군사통합(부대통합, 군사력 조정, 인력 재교육 등)
- 행정, 사법통합(행정기구 및 인력 통합, 실태조사, 사법기관 재편 등)
- 경제통합(시장화, 보조금 지급, 기반시설 구축, 경제구조조정 등)
- 국가정체성 확립, 교육 통합 등

○ 사회보장

- 보건의료
- 노인, 유아, 저소득층 등 취약계층 지원
- 실업가구 보조, 연금, 보험 등은 상황에 따라 고려

나. 비용 추계 원칙

○ 물가상승률을 고려한 경상가격으로 산정 항목별 누계 방식 적용

○ 통일 당시 북한지역의 1인당 GDP는 남한지역 1인당 GDP의 21% 수준으로 가정

- 단, 북한 주민 생활과 밀접하게 관련된 의료비, 취약계층 지원비는 단일정부 수립 10년 후 남북한 1인당 GDP 격차(약 37%) 수준을 반영하여, 실질적 지원효과가 나타나도록 지원

다. 초기 통합비용 규모(2031년 기준)

○ 통일 초기 1년동안 체제통합, 사회보장의 초기통합비용: 55조원~249조원

- 체제통합 비용: 33.4조원 ~49.9조원
- 사회보장 비용: 21.3조원 ~ 199.4조원

○ 최소비용(55조원)의 비중

- 2031년 남한지역 예상 명목 GDP(3,652조원)의 1.5%
- 북한지역 예상 명목 GDP(416조원)의 13.2%

○ 최대비용(249조원)의 비중

- 2031년 남한지역 예상 명목 GDP(3,652조원)의 6.8%
- 북한지역 예상 명목 GDP(416조원)의 59.9%

* 독일의 경우, 구서독지역에서 구동독지역으로의 순이전액은 구서독지역 연간 GDP의 4-5%, 구동독지역 연간 GDP의 약 30%

2주제 / 통일비용과 편익

통일비용과 편익

홍익표 대외경제정책연구원 박사

통일비용과 편익

총 익 표

대외경제정책연구원 박사

I. 문제제기

- 2010년 8월 15일 광복절 65주년 기념사에서 이명박 대통령이 통일시대를 준비하는 ‘통일세’ 도입의 필요성을 제기한 이후, 통일비용의 규모와 바람직한 조달방안에 대해 다양한 논의들이 진행되고 있음.
- 그러나 우리 사회에서는 아직도 통일에 대한 부정적인 인식이 크게 존재하고 있음.
 - 2010년 8월 서울대학교 통일평화연구소가 전국 16개 시·도 만 19세 이상 성인 남녀 1,200명을 대상으로 조사·발표한 「2010년 통일의식조사」에 의하면, 통일이 필요하다는 의견은 59%로서 전체 응답자의 절반을 넘고 있음.
 - 이는 2007년의 64%에 비해 낮아진 것이며, ‘필요하지 않다’는 응답도 21%로 나타나 통일을 긍정적으로 바라보지 않는 국민이 무시할 수 없을 정도로 존재하고 있다는 것을 알 수 있음.
- 이러한 국민여론은 연세대 통일연구소 및 「리서치앤리서치」가 2011년 2월에 1,000여명의 경제인을 대상으로 통일인식 및 통일재원 문제에 대해 실시한 여론조사에서도 유사하게 나타났음.

- 동 조사에서는 ‘통일이 필요하다’는 입장이 72%로 일반인 여론조사보다는 높게 나타났지만, ‘통일 불필요’ 응답자(238명) 10명 중 7명이 통일로 인한 통일비용 등 경제적 부담을 가장 염려하고 있었음.
 - 그러나 통일비용에 대한 우려와 함께 통일편익에 대한 기대도 강하게 나타나고 있는데, 경제인들은 통일에 따른 편익이 비용보다 클 것이라는 의견에 대해 60% 정도가 찬성하였음.
- 이와 같이 우리 사회 내에서 통일비용이 필요이상으로 과도하게 추정되었을 뿐만 아니라, 통일비용과 함께 발생하는 편익에 대한 고려없이 지출부분만이 강조됨으로써 통일에 대한 부정적 여론이 확산되었음.
- 기존의 연구결과를 보면 통일비용과 편익은 그 가정과 조건들에 따라 그 규모에서 상당한 편차를 보이고 있으며, 실제 과학적인 추정도 거의 불가능함.
 - 따라서 보다 중요한 것은 통일비용과 편익이 어느 정도 발생할 것인가 보다는, 미래에 예상되는 통일비용을 어떻게 최소화하고, 이를 사전에 대비하기 위해 현 시점에서 어떤 정책 과제와 수단을 선택할 것인지에 대한 우리사회의 진지한 성찰을 통한 국민적 합의기반을 도출하는 것임.
- 본 글에서는 통일비용을 기존의 ‘지출이나 손실’ 차원에서 접근하기 보다는 미래의 통일한국의 새로운 성장동력 창출이라는 차원에서 ‘투자’와 ‘경제적 파급효과’에 주목해서 살펴보고자 하였음.

II. 통일비용의 개념 및 기존 결과 검토

1. 통일비용 개념

- 기존 통일비용 추정관련 연구결과는 연구자 및 발표기관에 따라 그 편차가 매우 심하게 나타나고 있는데, 이는 기본적으로 ‘통일비용’의 개념에 대한 차이에 기인하고 있음.
- 통일비용이라는 용어는 처음에는 통일이 달성되었을 때 남북한의 소득을 균등하게 하는 지출액의 개념으로 사용되었지만, 이후 북한의 사회간접자본에 대한 투자나 산업구조조정 등과 같은 미래의 수익을 기대할 수 있는 광의의 비용으로 사용되었음.

- 그 결과 통일비용은 회계학에서 정의하는 단순한 비용의 개념을 넘어선 기회비용을 포함한 경제학적 비용으로 정의할 수 있음.1)

□ 김영운은 통일비용을 통일에 따른 남북한 간 격차 해소 및 이질적인 요소를 통합하는데 소요되는 체제통합비용이라고 정의함.2)

- 통일비용은 남북한 경제력 격차 해소 및 경제통합비용, 정치·사회·문화적 통합을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등해소 비용을 포함함.

- 경제적 통일비용은 다시 위기관리비용, 경제재건비용, 제도통합비용, 사회보장비용 등으로 구분하였음.

□ 신창민은 통일을 이룩하고 마무리 짓는 과정에서 발생하는 소요자금 내지 비용을 포괄적으로 통일비용이라 하고, 이를 세 가지 유형으로 분류함.3)

- 첫째, 통일이 이루어진 직후에 북측지역에서는 공황상태에 돌입할 가능성이 높는데, 이때 이 비상사태에 대처하는데 쓰일 위기관리비용임.

- 둘째, 정치, 군사, 행정, 경제, 교육, 사회, 문화 등 모든 분야에서 단일체계가 이루어져야 할 것인데, 이에 수반되는 비용임.

- 셋째, 통일 후 북측 지역의 실물자본 형성을 위한 자금 소요임.

□ 김창권은 통일비용을 위기관리 비용, 제도통합 비용, 경제적 투자 비용, 통일환경조성 비용 등으로 분류함.4)

1) 이승현·김갑식, 『한반도 통일비용의 쟁점과 과제』(국회입법조사처, 2010. 12), p.9.
 2) 김영운 외, 『평화비용의 의미와 실익』, 서울, 통일연구원, 2005, pp. 7-8; 이승현·김갑식, 『한반도 통일비용의 쟁점과 과제』, p.11 재인용.
 3) 신창민, 『통일비용 및 통일편익』, 국회예산결산특별위원회, 2007년 8월 31일, pp. 3-5; 이승현·김갑식, 『한반도 통일비용의 쟁점과 과제』, p.11-12 재인용.
 4) 김창권, “한반도 통일비용에 관한 비판적 소고,” 『산경논총』, 25권 2호(2006), pp.1790-180; 이승현·김갑식, 『한반도 통일비용의 쟁점과 과제』, p.12 재인용.

<표 1> 김창권의 통일비용 구분

구분	내용	사례	비고
위기관리 비용	통일 직후 북한지역의 경제충격을 완화하고 거시경제적 불안정성을 최소화하기 위한 비용	이주민 대책, 북한주민의 기본생활보장, 실업보험 등	정부주도 (소멸성 비용)
제도통합 비용	남북간의 이질적인 제도를 시장제도로 통합하고, 남한의 제도를 북한지역에 이식하는데 소요되는 비용	화폐, 법, 행정, 사회보장제도 등의 통합	정부주도 (소멸성 비용 +투자성 비용)
경제적 투자비용	북한지역의 열악한 인프라를 개선·확충하고, 산업부문에 대한 투자확대를 통해 북한지역의 자력성장 기반을 조성함으로써 북한지역 주민의 생활수준을 일정 목표치까지 끌어올리기 위한 투자비용	철도, 도로, 항만, 전기통신, 산업단지 조성 및 협력	정부주도-민간참여 (투자성 비용)
통일환경 조성비용	통합이전 경제교류 및 협력의 단계에서 남한정부가 지불해야 할 경험활성화를 위한 지원비용	남북교류협력 기금 조성, 활용	정부주도-민간참여 (소멸성 비용 +투자성 비용)

자료: 김창권, “한반도 통일비용에 관한 비판적 소고,” 『산경논총』, 25권 2호(2006), p.180을 참조.

□ 조동호는 통일비용을 “통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일로 인하여 부담하여야 하는 비용”으로 정의하고 있음.⁵⁾

<표 2> 조동호의 통일비용

구분	남한지역	북한지역
경제적 비용	①북한지역 지원에 따른 비용: 경기침체, 실업증가, 재정적자 심화, 인플레이션 발생, 국제수지 악화 ②외부비경제: 이질적 체제와의 통합으로 인한 경제적 효율 하락 ③인구이동에 따른 비용: 주거, 교통, 교육 부문 등에서 혼잡비용	①경제통합 및 체제전환에 따른 비용: 생산 및 소득 감소, 실업증가, 인플레이션 발생, 정책의 과도기적 시행착오로 인한 손실 ②인구이동에 따른 비용: 청년, 숙련노동력 부족, 군수산업 비중 축소
비경제적 비용	①사회적 혼란: 범죄, 투기 증가 등 기존 질서의 이완 ②남북지역 주민간 갈등: 지역감정 및 지역 이기주의 심화	①국가소멸에 따른 비용: 자신감 및 자존심의 훼손, 각종 제도 및 조직의 변경에 따른 비용 ②사회적 혼란: 기존 가치관의 손상, 기존 질서의 해체, 체제 부적응계층의 발생, 소득격차, 물질만능주의 등 자본주의 폐해 확산 ③남북지역 주민 간 갈등: 2등 국민 심리의 발생

- 통일비용이란 통일이 이루어진 상황을 가정하고 있는 것이며, 그 결과 남북한 양 지역은 정치·경제·사회·문화 등 전 분야에 있어서 이미 하나로 통합된 상황이므로 통일에 따르는 비용도 통일한국의 관점에서 보아야 한다는 것임.

5) 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』(통일교육원, 2011. 4), pp.32-34.

- 이때의 ‘부담하여야 하는 비용’이란 ‘통일이 이루어지지 않았더라면 부담하지 않았어도 될 비용’이라는 기회비용(opportunity cost)의 차원에서 정의되는 것임.
- 따라서 통일비용은 “통일로 인하여 남북한이 통일이 이루어지지 않은 경우에 비하여 입게 되는 손실”이라고 정의하고 있음.
- 이때 통일로 인하여 얻게 되는 편익, 즉 통일편익을 차감하지 않은 비용은 ‘총통일비용’이 되며, 편익을 차감한 비용은 ‘순통일비용’이 됨.

□ 결국, 통일비용은 ‘통일로 인해 남한지역이 부담하게 될 비용’을 의미함.

- 이는 다시 좁은 의미에서는 ‘통일이후의 일정기간에 소요되는 비용’을, 광의의 의미에서는 ‘통일에 이르는 전 과정과 통일이후 일정기간에 소요되는 비용’을 의미함.

2. 통일비용의 기존 추정 결과

□ 이와 같이 통일비용의 개념차이로 인해 기존 통일비용 추정결과는 발표주체에 따라 그 차이가 매우 크게 나타나고 있음(<표 3> 참조).

- 이러한 차이는 남한만의 비용인지, 남북한 모두의 비용인지
- 정부부담만인지 민간부문의 지출(투자)을 포함한 것인지
- 통일의 시점이 언제인지(단기, 중장기)
- 통일의 전 과정을 포괄하는지 통일이후 만을 한정하는지
- 남북한의 초기 경제상황 및 북한지역 경제발전 목표설정 등에 기인함.

<표 3> 통일비용 관련 기존 논의⁶⁾

연구자(기관)	출판연도	통일시점	통일비용	추계방법 및 기준
KDI	1991	2000	점진적 통일시: 최대 2,102억달러 급진적 통일시: 최대 3,121억달러	
황의각	1993	1990 1995 2000	3,120억달러 7,776억달러 1조 2,040억달러	목표소득 설정/투자(민간투자포함)
이상만	1993	2000	10년간 2,000억달러	독일과의 비교/정부지출
연하청	1994	2000	10년간 2,300~2,500억달러	목표소득 설정/ 정부지출
이영선	1994	1990 2010	40~50년간 3,300억달러 40~50년간 8,410억달러	목표소득 설정/ 정부지출 남한소득이전
배진영	1996		1993년 기준 5년간 4,880억달러	독일과의 비교/정부지출
정갑영 외	1996		1995년 기준, 32년간 4,120억달러	북한의 적정경제성장률(13.5%) 고려/ 소득균등화 수 요투자액
마커스 놀란드	1996	2010	3조 1,720억달러	목표소득 설정 총투자 CGE모형 북한의 자본-산출비율 적용CGE모형 시장경제의 자본-산출비율 적용
한화경제 연구원	1997	2010	856조원	
박태규	1997		통일후 5년 남한 GNP의 8.7~11.3% 통일후 10년 남한 GNP의 7.47%	항목별 누계방법/위기관리비용+ 소득균등화 경제사업 비
박석삼	2003		점진적 통일시: 연간 8,700억원 급진적 통일시: 연간 35조원	
이영선	2003		점진통일시: 732억달러(10년) 급진통일시: 1,827억달러(5년) ~5,614억달러(10년)	CGE 모형/목표소득설정/북한경제가 남한의 60%에 도 달할 때까지의 위기관리 및 투자비용
삼성경제 연구소	2005	2020	546조원	-남한의 최저생계비 수준을 2015년 이후 11년간 지원 할 경우 총 447조원 소요 -북한 경제의 산업화를 위해 2015년 이후 10년간 북한 GDP의 10%를 지원할 경우 총 99조원 소요
신창민	2005	2020	8,210억달러	목표소득설정
랜드연구소	2005		통일 후 5년간 60~795조원	ICOR(한계자본산출계수)/통일후 4~5년 내 북한의 GDP를 통일시 점의 2배로 올릴 경우
조세연구원	2009	2011	GDP의 12~7% (통합 후 10년정도)	통합후 50~60년내에 북한지역 생산성이 남한의 80~90%로 수렴
피터 백	2010		30년 동안 2,374조~5,935조원	북한소득을 남한의 80% 수준으로 증가
현대경제 연구원	2010	10년 15년 18년	1인당소득 3천달러: 1,570억 달러 1인당소득 7천달러: 4,710억 달러 1인당소득 1만달러: 7,065억 달러	목표소득 설정 / 정부재정 및 민간지출 포괄
랜드연구소, 찰스 울프	2010		74~2,018조원	-남한GDP 2,374만원, 북한GDP 83만원 -남한인구 4,800만명, 북한인구 2,400만명 -북한을 남한수준으로 올릴 경우 2,018조원 -북한 GDP 수준을 향후 5~6년내 2배 증가시 74조원
미래기획 위원회	2010	30년	점진적: 3,220억달러 급진적: 2조 1,400억달러	

6) KDI, 통일비용 기준 논의 정리, 『KDI 북한경제리뷰』(2010, 8), pp.64-65.; 현대경제연구원, 『경제주평』, “남북통일, 편익이 비용보다 크다,” (2010. 10) 등을 참조.

3. 통일비용의 논의의 문제점

- 이미 살펴본 바와 같이 좁은 의미에서 통일비용은 일반적으로 통일 후 특정기간 동안 북한지역 주민의 1인당 GDP가 일정 수준에 도달하게 하기위해 지출해야 하는 재정소요액을 뜻함.

- 통일비용은 다음과 같은 목적으로 소요됨.
 - 통일과정에서 북한의 정치·경제체제가 큰 변화를 겪게 됨에 따라 북한사회가 붕괴되는 것을 제어하고,
 - 북한지역의 시장경제로의 전환이 순조롭게 이루어질 수 있도록 지원하며,
 - 북한주민의 생활수준을 일정수준(예: 남한주민의 50%, 70% 수준)으로 향상시키는데 소요됨.
 - 경제적 투자비용은 향후 생산성 향상 및 경제활동 촉진에 바탕이 되는 투자성 비용인데 반해, 위기관리비용과 제도통합 비용은 소멸성 비용의 성격이 강함.

- 따라서 통일비용이 과소평가될 경우 실제 통일정책의 추진과정에서 혼선을 빚을 수 있음.
 - 통독 사례의 경우 통일직전 서독정부는 통일비용을 1,150억 마르크로 추산했으며, 동독 내 총자산을 1조 2,000억 마르크로 추산한 바 있으나, 통일 이후 실사과정에서 동독 내 총자산가치는 400-1,000억 마르크 수준인 것으로 드러난 바 있음.
 - 동독주민들의 생활수준을 단기간에 끌어올려야하는 부담을 갖고 있었던 독일정부는 동독주민에 대한 사회보장수준을 서독수준으로 상향조정하고, 낙후된 사회간접시설을 확충, 기업경쟁력을 강화하기 위해 엄청난 규모의 초과 재정지원을 시행할 수밖에 없었음.
 - 독일통일 후 동독지역 지원에 투입된 총 재정규모는 계산법에 따라 차이가 많이 발생하나, 최저 1조 유로에서 최고 2조 유로 규모인 것으로 추계됨.⁷⁾

7) 독일 연방건설교통부에 따르면, 1991-2003년간의 총통일 비용은 1조 2,800억 유로(1,920조원)이며 이중 동독지역으로부터

- 특히 서독의 사회보장제도를 동독지역에 적용시키고, 기업을 민영화시키는 과정에서 많은 추가적 재원이 소요됨.

<표 4> 독일 통일비용 내역(1991~2003년)

(단위: 10억 유로)

구분	내용금액	금액	비용(%)	
인프라 재건지출	도로철로수로개선, 자치단체교통, 주택 및 도시 건설	160	12.5	
경제(기업) 활성화 지원지출	지역경제 활성화, 농업구조 및 해안보존, 투자보조, 이자보조, 전철 등 근거리 교통보조	90	7.0	
사회보장성 지출	연금, 노동시장보조, 육아보조, 교육보조	630	49.2	
임의기부금 지출	독일통일기금(1991-94)	62	295	23.0
	판매세보조	83		
	주재정 균형조정	66		
	연방보조지급금	85		
기타지출		105	8.2	
총이전지출 (A)		1,280	100.0	
구동독 수입 (B, 세금 및 사회부담금 수입)		300	23.4	
순이전지출 (A-B)		980	76.6	

자료: 국가정보원, 『통계에 나타난 독일통일 20년』(2009), p.177.

- 또한 통일비용이 과대평가될 경우에는 재원조달의 가능성이 의심되어 통일 이전에 통일에 대한 부정적인 인식이 유포되고 강행 추진시 경기위축이 우려될 수도 있음.

- 상대적으로 적은 규모의 비용의 경우 자체 통일기금의 마련이나 국채발행, 예산절감을 통한 조달이 가능하나 통일비용이 많이 소요될수록 조세가 차지하는 비중이 늘어날 수밖에 없음.
- 조세를 통해 통일비용을 조달할 경우 조세저항이 높아질 수밖에 없는데, 독일의 경우 1995년 연대협약(Solidarpakt 1994-2004)을 통해 통일연대부과금이 재도입되자 찬반논란이 가열된 바 있음.
- 조세인상은 물가상승과 임금인상 요인으로 작용, 임금투쟁과 실업증대로 이어질 수 있으며, 특히 간접세 형식으로 징수될 경우 저소득자에게 불리하게 작용할 수 있어, 통일비용의 분담을 둘러싼 사회적 분열이 초래될 수 있음.

의 조세수입을 감안 순통일비용은 9,800억 유로(1,470조원)가 소요. 이는 연평균 약 985억 유로(약 150조원) 수준으로 서독 GDP의 4.5% 규모(통일이전 추정비용은 GDP의1.5%). 베를린자유대학의 연구에 따르면 1990-2009년 기간에 구동독지역에 대한 지원액은 1조 6,000억 유로규모인 것으로 추계

- 최근 국내 설문조사에 따르면, 통일비용으로 인한 경제적 부담을 감수하더라도 통일을 반드시 해야한다는 견해는 압도적이지 않은 것으로 나타나 통일비용 부담 시 통일추진에 대한 정치적 지지와 추진력이 감소할 수 있다는 우려가 제기됨.
- 서울대학교 통일평화연구소의 2009년도 통일의식조사에 따르면 통일이 필요하다는 의견은 2007년 63.7%에서 2009년 55.8%로 낮아졌으며, 특히 '매우 필요하다'고 답한 비율은 10%p 가까이 감소하여, 통일비용 부담 시 통일에 대한 지지도가 약해질 수 있다는 점을 시사

<표 5> 독일의 통일 이후 세금 및 사회보험료 인상내역

통일연대부과금	사회보험료
<ul style="list-style-type: none"> - 1991 7. 1.-1992 6. 30: 소득세 및 법인세에 대해 7.5% - 1995년 1월부터 7.5%(1998년 1월부터 5.5%로 인하) - 부가가치세: 14%→15% 	<ul style="list-style-type: none"> - 실업보험료: 2.5%→6.5% - 연금보험료: 17.7%→19.2%

자료: 김영탁(1997). 독일통일과 동독개건과정, 서울: 한울아카데미

- 일반적인 통일비용을 논의할 때 통일을 통해 얻을 수 있는 유·무형의 경제적 기대효과인 통일 편익을 반영하지는 않으나, 통일비용을 조달하기 위한 재원마련에 있어서는 통일편익을 고려해야함.
 - 통일비용에서 통일편익을 뺀 통일 순비용을 산정해야할 필요가 있는데, 이는 통일재원 조달뿐만 아니라, 통일에 대한 국민적 공감대와 정치적 지지를 확보하기 위해서 필수적인 고려라 할 수 있음.
 - 통일의 편익으로는 군비절감, 군복무 단축으로 인한 청년층 노동력의 확보, 분단관리 비용감소, 국가신인도 향상, 북한지역의 자원확보, 거대시장의 형성, 남북한의 산업구조조정, 중국 및 러시아로 물류망 확장 등을 들 수 있음.
- 통일비용 최소화를 위한 방안은 소멸성 재정지원의 부담을 가능한 줄이는 한편, 북한지역이 경제적 자생력을 갖출 수 있도록, 체제전환을 비롯한 인프라, 생산시설의 정비, 원활한 기업구조조정의 지원 등 투자성 비용의 비중을 늘리는 것임.
 - 독일의 사례를 보면, 총통일비용 중 동독주민들의 소득을 보존해주고, 서독수준의 사회보장을 지원해 주기위한 소멸성 비용이 전체 통일비용의 절반 이상을 차지

- 독일연방정부의 동독지역에 대한 이전지출이 많은 원인 중 하나는 동독지역에 서독기준의 사회보장제도를 전적으로 적용했기 때문임.
- 동독지역의 청년층 인구가탈이 지속되고, 실업률이 높게 유지되는 상황에서 사회보장비용과 같은 소멸성 비용은 계속 발생할 수밖에 없는 상황
- 투자성 비용 지원에 있어서 민간 참여도를 가능한 크게 하여 공공재정에 가해질 수 있는 압박을 줄이는 한편, 소멸성 비용을 줄이기 위해 북한지역에 대해 적극적인 노동정책을 실시하는 것이 필요함.
- 남한의 사회보장제도가 서독수준에 미치지 못한다는 점을 감안할 때, 남한 사회보장제도를 북한에 적용하는 것은 독일의 경우에 비해 재정압박이 적을 수 있음.

<표 6> 독일의 통일비용 구분(1992년)

소멸성 비용	동독정부 재정적자, 대외채무, 국유기업의 채무인수분	1,600
	신탁청의 기업관리 부담액	2,500
	동독체제 희생자 복권보상 및 미반환 재산 보상비용	157
	사회복지비	5,000
	소멸성 비용 합계	9,257
투자성 비용	노동생산성 향상 및 노동환경 현대화	10,000
	환경정화시설	2,000
	교통망 개선	1,270
	시설설비의 현대화(에너지, 교육, 통신, 주택, 보건)	3,050
	농업구조 재편을 위한 지원	70
	투자성 비용 합계	16,390
총 합계 (소멸성 비용+투자성 비용)		25,647

주: 투자성 비용에는 민간부문으로부터의 투자를 포함.

자료: 강지원(2004), 김영윤(1997)에서 재구성

[참조 1] 독일의 통일비용 증폭원인

- 통일 이전 서독정부는 통일비용은 1,150억 마르크 규모의 독일통일기금(Deutsche Einheit 1990-1994년 운영)으로 조달이 가능할 것으로 판단하여, 동독제건을 위해 조세인상이 필요하지 않을 것으로 파악
- 통일직전 서독정부 및 경제연구기관은 통일비용이 단기적으로 500-800억 마르크(통독 GDP의 1.5%미만) 에 불과할 것이며, 점차 감소할 것으로 예상
- 따라서 증세보다는 자본시장을 통한 조달이 가능할 것으로 예상하였으며, 통독 후의 경제성장과 이를 통한 세수의 증가로 인해 조달이 가능할 것으로 예상

- 낙관적인 추산의 배경에는 구동독의 잘못된 통계자료에 기인하는 바가 컸는데, 서독정부는 통일직전 동독 총국가자산의 90%를 감독하고 있는 신탁관리청의 자산을 8,000-1조 마르크로 평가하였으며, 이를 매각하여 구조조정 비용을 충당할 수 있을 것으로 예상
- 통일 후 실사결과 신탁관리청의 자산은 750억 마르크에 그쳐 초기추산 자산의 10%에도 못미치는 것으로 나타났음.

o 독일의 통일비용이 증폭되었던 배경에는 다음과 같은 원인을 지적할 수 있음.

1) 경제의 비효율성

- 구사회주의 체제에서 비롯된 비효율적 거시경제운영, 시설의 낙후, 원자재 부족, 생산조직의 비효율성, 생산요소의 과다 투입
- 서독정부는 동독을 세계 10위의 산업국가라는 가정하에 동독의 자산을 1조2천억 마르크로 추산하였으나 실제적으로 1989년부터 동독은 국가지불 불능상태였음.

2) 무리한 화폐통합

- 통일이전 동서독 마르크의 실질환율은 4.4:1이었으며, 암시장에서는 10:1까지 거래되는 상황이었으나, 즉각적인 화폐교환 단행시 1:1의 환율을 적용
- 화폐교환 시 동독인들의 임금, 봉급, 연금 등은 1:1로, 현금 및 예금은 일정 액수까지 1:1 교환이 보장되었으며(14세까지는 2,000 동독마르크, 15-59세 4,000 동독마르크, 60세 이상은 6,000 동독마르크까지 교환 보장), 추가액 또한 2:1로 교환이 보장됨.
- 유통화폐교환과 더불어, 3,000억 마르크의 은행예금이 1,820억 서독마르크로 교환(평균1.65:1의 교환율)
- 이러한 결정은 대규모의 시위 등 동독으로부터의 정치적 압력 하에 이루어진 것으로, 실질적으로 동독화폐가 300%절상되는 효과를 초래하였으며, 이는 동독상품의 판매수출부진과 가격 경쟁력 상실로 인해 동독 제조업시설의 붕괴를 초래

3) 급격한 시장 구조조정

- 계획경제에 기초했던 COMECON의 무역체계가 소실됨에 따라 동유럽 시장이 붕괴현상을 겪었으며, 서독제품으로의 대체 현상이 가속화됨.
- 동독산업이 붕괴되고 제조업의 부가가치 기여도가 급락하면서, 제조업 부문의 대량실업 발생
 - ※ 1989-1991년 기간 중 동독지역의 실질 GDP가 35% 감소
 - ※ 동독경제의 총고용은 1989년 956만 명에서 1991년 759만 명, 1997년에는 643만 명으로 축소(통일 후 8년 간 통일이전 고용의 1/3을 상실)

4) 잘못된 사유화 정책

- 기업의 판매와 분화를 통한 사유화에 있어서 판매가보다 구조조정 계획의 결단성, 보장되는 일자리 수, 후속투자관계, 판매되는 기업이 가졌던 재정적 채무관계, 환경적 부담 등을 고려하여 매입자를 선정. 이 과정에서 실제 판매가가 낮게 책정되어 상당수는 적자판매가 이루어짐
 - ※ 1990-94년 기간 동안 신탁청에 의해 7,853개 업체가 완전히 민영화, 또는 100% 지자체 소유로 전환되었으나 2,750억 마르크의 부채발생
 - ※ 1990년 7월 신탁청이 집계한 410만개의 일자리 중 민영화와 구조조정으로 살아남은 숫자는 150만개에 불과
- 430여개의 콤비나테(연합기업 Kombinate)를 중소기업으로 분할하는 과정에서 기업들의 경쟁력 상실, 임원진의 능력부족과 서독기업들의 이익을 반영
- 통일초기에는 원상회복을 원칙으로 하여, 소유권 소재의 불확실성으로 인해 구동독지역에 대한 투자지연을 초래
 - ※ 동독 내 토지, 임야, 주택, 공장 등에 대해 서독 거주 원소유주 110만여 명이 237만 건의 재산심사 청구서를 제출, 소유권 반환을 요구. 이는 동독지역의 투자와 재건에 큰 장애물로 작용

5) 인적자본의 파괴

- 통일 당시 동독의 1인당 생산능력은 생산성 기준으로 서독의 20~25% 수준이었으며, 동독경제가 시장경제로 전환되는 과정에서 대부분의 초과인력은 정리해고 되어 실업자 수가 크게 증가함.
 - ※ 1990년 6월 동독실업자 수는 14만2천명 이었으나 1990년 12월 67만2천, 단축조업 특별규정이 만료된 1992년에는 134만명으로 집계됨.
 - ※ 실업자 중에는 구동독의 엘리트 계층 직업인들이 다수 포함.
- 초기 노동시장 정책이 비효율적으로 집행되어 동독지역에서 노동교육 등을 통해 공공근로 후 재취업을 하는 비율은 1990년대 중반 20-30%에 불과하였으며 2/3의 실업자가 장기실업에 빠짐. → 사회보장지출 부담증가를 야기

6) 급진적인 제도이식

- 서독의 사회보장제도를 동독지역에 동일하게 적용하여 통일비용 부담을 가중시킴.

- ※ 1990년 7월 화폐통합과 동시에 동독의 연금수준은 서독수준으로 상향평준화함으로써 동독연금수령자의 80% 이상이 인상된 연금을 수령. 화폐통합 당시 동독연금자의 연금수준은 서독연금자의 56% 수준이었으나, 1994년 7월에는 서독 수준의 95%로 상승
- 대부분의 재정이전이 연금, 의료보험, 실업자 지원 등 사회복지 부분에 투입된 소멸성 비용으로 동독지역 산업계건을 위해 투입된 투자성 재원의 비중이 적음.
- ※ 1990-2009년 사이 동독지역에 대한 1조6천억 유로의 지원 중 산업계건을 위해 투입된 재원은 3,000억 유로 정도임.

III. 통일편익의 개념 및 기존 논의 분석

1. 통일편익의 개념

□ 이미 지적한 바와 같이 통일은 한국경제에게 일방적인 비용지출만을 강요하는 것이 아니라, 통일에 따른 경제적·비경제적 편익을 기대할 수 있게 함.⁸⁾

- 통일에 따른 북한 지역의 인적·물적 자원 활용이나 국방비와 같은 분단비용의 감소, 넓게는 동북아로 연결되는 새로운 시장기회의 창출 등이 모두 통일로 인한 남북한의 경제적 통합과 통일로 기대되는 이익들임.

- 이러한 통일의 경제적 편익은 언제나 한국경제가 부담해야 하는 통일비용을 능가한다고 볼 수 있는데, 이는 통일비용이 언젠가는 지출이 중지되는 것인 반면, 통일 편익은 통일이 유지되는 한 영구히 지속되기 때문임.

- 그러나 통일의 편익이 비용 보다 크다고 해도 통일에 따른 남북한의 경제적 통합은 여전히 한국 경제에는 커다란 부담이 될 수밖에 없는데, 이는 통일의 편익과 비용이 발생하는데 있어 나타나는 시간적 갭(gap)으로 인한 것임.

○ 이는 한국경제가 통일로 인해 부담해야 하는 비용은 통일 시점부터 특정 기간 동안 집중적으로 발생하는 반면, 편익은 일정 기간 이후에 점진적·단계적으로 발생할 가능성이 높기 때문임.

□ 이와 같이 통일비용과 대칭되는 개념으로 통일편익은 “통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익”이라 정의할 수 있음.⁹⁾

8) 이석, “통일의 경제적 문제: 개념과 시각,” 『KDI 북한경제리뷰』(2010. 8), p.7.

- 즉, 통일편익은 통일을 이룸으로써 남한과 북한이 경제적 혹은 비경제적으로 얻게 되는 모든 형태의 이익을 의미함.
 - 경제적 통일편익은 대북투자 등으로 인한 경기활성화 효과, 규모의 경제 실현 및 남북경제통합에 따른 시너지 효과 등을 들 수 있음.
 - 비경제적 편익으로는 국가이미지 제고, 구가외교역량 강화, 북한지역의 인권신장과 복지 향상, 한반도 평화, 분단문제(이산가족, 납북자 문제 등) 해소 등을 들 수 있음.
- 한편, 통일비용을 북한지역에 대한 실제 지원액의 규모로 정의하는 경우와 대비되는 개념과 동일하게 협의의 통일편익을 정의한다면 “통일로 인하여 남한지역이 얻게 되는 실제 편익의 규모”로 정의할 수도 있지만, 현실적으로 통일편익의 경우 남북한을 구분해서 추정하기가 매우 어려움.

2. 기존 통일편익 추정 결과

- 통일비용에 비해 통일편익은 계량화하기가 더욱 어려우며, 발생시점도 한정하기가 쉽지 않음.
 - 일반적으로 통일비용이 발생하는 기간이 제한적이고 즉각적이라면, 통일편익이 발생하는 기간은 이를 한정할 수 없고 대체로 비용투입 이후에 일정기간이 경과해야만 나타날 가능성이 높음.
- 제한적이지만 통일편익을 계량적으로 연구한 결과로는 이상만(1991), 조동호(1997) 및 현대경제연구원(2011) 등이 있음.
 - 이상만은 1992년을 통일시점으로 가정한 후 통일로 인한 노동력 증가의 성장기여율 증가는 0.5%, 자본투입의 성장기여율 증가는 0.5%, 생산성 향상에 의한 성장기여율 증가는 1%로 가정해서 통일편익을 추정하였음.⁹⁾
 - 그 결과 통일 10년 후인 2001년 남북한 GNP의 합계는 분단 유지시의 합계보다 806~848억 달러 정도 크게 될 것이라고 추정하였음.
 - 통일비용 추정치의 평균이 연간 약 600억 달러이므로, 이 연구결과에 따르면 장기적으로 통일편익은 통일비용보다 큰 것으로 나타났음.

9) 조동호(2011), pp.65-66.

10) 조동호(2011), p.68.

- 조동호는 통일편익 중에서 계량화가 용이한 국방부문에 발생하는 편익을 추정하였는데, 이는 통일이 되면 국방비 지출이 감소되고 병력 규모 역시 감축될 것임에 착안한 것임.¹¹⁾
 - 통일로 인해 축소될 국방비와 병력을 민간 생산부문에 투입하는 경우 추가적으로 얻을 수 있는 우리 경제의 성장을 국방부문에 발생하는 통일편익으로 추정한 것임.
 - 그 결과 통일이 1995년에 이루어졌다고 가정하는 경우 통일 첫 해인 1996년의 통일편익은 약 2조 5,600억원, 2020년의 통일편익은 약 16조 4,700억 원일 것으로 추정되었음.
 - 이처럼 통일편익이 시간이 지날수록 커지는 것은 축소된 국방비 및 병력이 경제성장에 미치는 효과가 누적적으로 나타나기 때문임.
- 현대경제연구원은 통일비용 투자에 따른 부가가치 유발효과와 독일 국방비 감축비율을 적용한 국방비 절감액, 그리고 국가위협도 감소에 따른 외채상환이자 부담 경감액 등을 추정하여 합산하였음.
 - 그 결과 통일비용 대비 통일편익이 훨씬 큰 것으로 추정하였음(<표 7> 참조).

<표 7> 현대경제연구원의 통일비용 및 통일편익 추정 결과

(단위: 억 달러)

목표소득		3,000달러(10년)	7,000달러(15년)	1만 달러(18년)
통일비용(A)		1,570	4,710	7,065
통일편익(B)	부가가치 유발	836	2,509	3,764
	국방비 절감	1,226	2,623	4,245
	국가위협도 감소(외채조달비용 절감)	135	230	341
	소 계	2,197	5,362	8,350
통일 순편익(B-A)		627	652	1,285

주: 통일편익(B)에는 통일후 남북 동의 경제협력 확대는 물론, 관광 및 지하자원 개발 등의 기타 편익은 포함되지 않았음.

자료: 현대경제연구원(2010. 10)

3. 통일시 기대편익 분석

□ 국방비 절감 효과

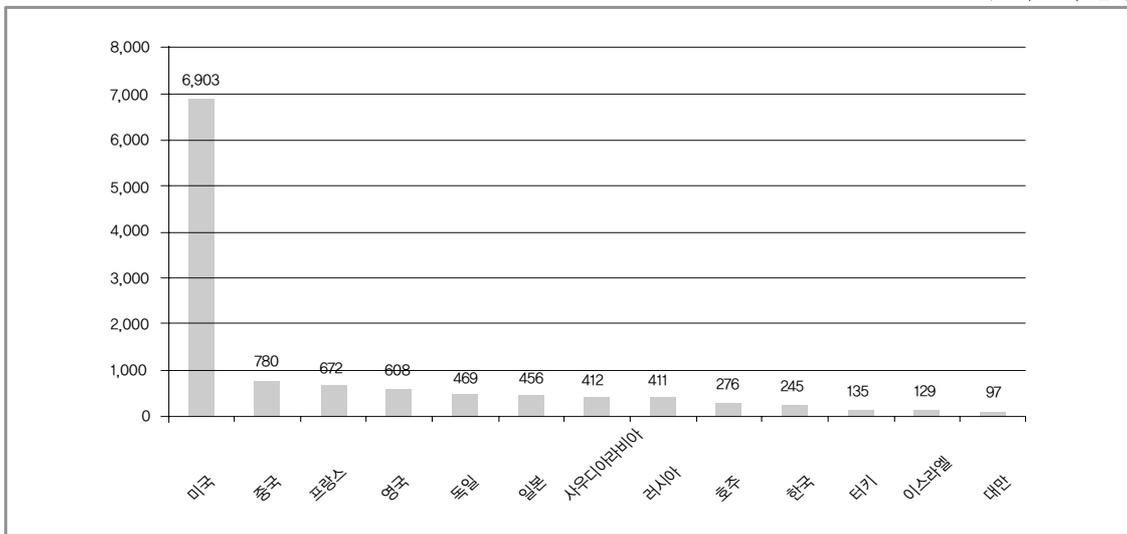
- 현재 남한은 북한과의 긴장관계로 인해 주요국에 비해 높은 GDP 대비 국방비 지출 비중을 보이고 있음.

11) 조동호(2011), p.68.

- 2009년 남한의 국방비는 245억 달러로 세계 10위를 차지하고 있으며, GDP 기준으로는 2.9%를 차지하여 세계 29위를 차지하고 있음.
- GDP 대비 많은 국방비를 지출하고 있는 대표적인 국가는 사우디아라비아를 비롯, 이스라엘, UAE, 미국, 러시아 싱가포르 등인데, 이외에는 중동과 남미 등의 분쟁지역 국가들의 GDP 대비 국방비 비중이 높음.
- 영국, 프랑스, 이탈리아 등 대부분의 선진국은 남한보다 낮은 국방비 비중(GDP대비)을 나타내고 있으며, 중소형 선진국의 경우 1.5% 내외의 국방비 비중을 보이고 있음.

<그림 1> 국방비 지출(2009년 기준)

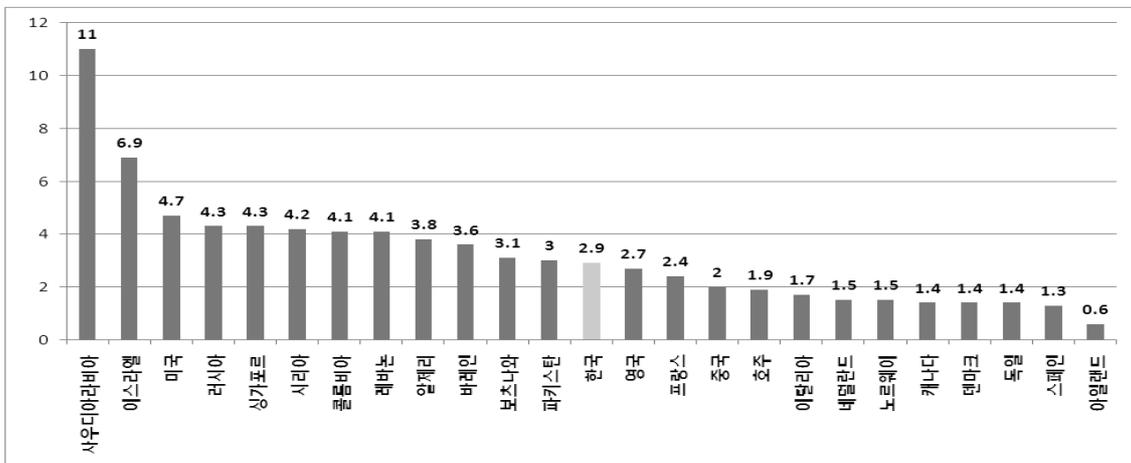
(단위: 1억 달러)



자료: World Bank.

<그림 2> GDP 대비 국방비 지출비중(2009년 기준)

(단위: %)



자료: World Bank.

- 통일이 확정될 경우 국방비 지출 부담이 현저히 감소하여 대표적인 통일편익이 될 것으로 예상됨.
 - 남한과 경제규모와 인구가 유사한 스페인은 GDP대비 국방비 비중이 1.3%이며, 개방경제인 네덜란드의 경우에도 1.5%에 불과함.
 - 경제협력을 통해 남북한의 긴장관계가 완화되고 통일이 확정될 경우, 남북한은 현재와 같은 대규모의 병력을 유지할 필요성이 없게 되며, 이 경우 국방비를 감축하는 것이 가능함.
 - 가령 남한의 국방비가 GDP 대비 2% 수준까지 낮아질 경우 2009년 245억 달러였던 국방비는 169억 달러로 줄어들게 되며 이 경우 76억 달러의 편익이 발생함.

<표 8> 국방비 절감으로 인한 편익

(단위: 10억 달러)

	2015년	2020년	2022년	2025년	2030년	2035년	2040년
남한 실질 GDP	1,237.3	1,471.1	1,563.2	1,699.8	1,925.1	2,153.7	2,392.7
[A] 현행 국방비 유지(GDP 대비 2.9%)	35.9	42.7	45.3	49.3	55.8	62.5	69.4
[B] 국방비 감소(GDP 대비 1.5%)	35.9	28.0	23.4	25.5	28.9	32.3	33.5
국방비 절감(A-B)	0.0	14.7	21.9	23.8	27.0	30.2	35.9
누적감축액		42.3	82.4	151.8	280.3	424.6	585.3

주: 1) [B] 국방비 감소의 경우 통일공동체 형성추진 시 2015년부터 매년 GDP 대비 국방비 수준이 0.2%p씩 감소하여 2022년부터 1.5% 수준을 유지한다고 가정

2) 남한의 실질 GDP는 Global Insights 자료 사용

- 경제가 지속적으로 성장하는 가정 하에서는 편익은 더 늘어나게 되는데 2040년 남한의 실질 GDP가 2조 3,024억 달러(Global Insight 추정)가 되고 국방비가 선진국 수준인 GDP의 1.5% 수준이 된다고 가정할 경우 한해 322억 달러의 국방비 절감효과가 있게 됨.
 - 2040년 국방비(GDP대비 2.9% 가정): 667.7억 달러 (A)
 - 2040년 국방비(GDP대비 1.5% 가정): 345.4억 달러 (B)
 - (A) - (B) = 322.3억 달러

- 2015년부터 점진적인 국방비 절감이 이루어져 2022년부터 국방비가 남한 GDP의 1.5% 수준으로 유지된다고 가정할 경우, 2040년까지 총 5,853억 달러의 국방비 절감이 이루어지는 셈임.

□ 북한지역 광물 자원 개발 효과

- 북한지역의 지하자원 채굴과 교역이 가속화될 경우, 추가적인 편익기대가 가능할 것으로 전망됨.

- 2008년 기준 북한의 광물매장량은 6,983조 6천억 원 규모로 추정되어 남한의 매장량인 280조 1천억 원의 24배 수준임.
- 금속 자원 중 남한에는 매장량이 부족하여 수입의존도가 높은 철, 금, 구리 등은 북한에 풍부하게 매장되어 있음.
 - 실제로 철광석의 경우 북한의 생산량은 4,955만 톤('09년)으로 남한의 생산량인 455만 톤을 10배 상회함.
- 비철금속의 경우 남한지역에는 매장량이 매우 부족한 마그네사이트, 인회석 등도 풍부하게 매장되어 있으나, 산업시설의 미비와 교역통로의 부재로 인해 남한 생산량의 1/10에도 못 미치는 실정임.
 - 북한의 비철금속 생산('09년)은 93만 톤으로 남한(1,038만 톤) 생산량의 9% 수준에 불과함.

<표 9> 남한의 주요 광물자원 순수입(수입-수출)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
철광석	1,091	998	1,085	1,378	1,929	2,365	2,856	4,846	3,537	6,643
동광	663	652	850	1,176	1,734	3,295	3,346	3,513	3,293	4,535
알루미늄	7	10	11	20	20	25	18	37	22	28
석탄	89	198	264	516	502	365	408	784	391	1,566

자료: 무역협회

- 남한의 금속광물 해외의존도는 100%에 가까워 북한지역의 자원을 활용할 경우 외화유출의 절감 및 안정적인 자원공급이 가능함.
 - 남한의 주요 4대 광물 순수입(2010년): 127.7억 달러
 - 남한의 주요 4대 광물자원의 순수입의 70%를 북한지역으로부터 도입할 경우 매년 89.4억 달러의 수입대체 효과를 누릴 수 있음.

□ 인구증가에 따른 규모의 경제 실현 및 노동력 증가 효과

- 통일로 인한 인구의 증가로 규모의 경제가 실현됨으로써 내수시장 확대에 따른 산업활성화는 물론 8천만명에 달하는 인구는 통일한국이 세계 경제강국으로 한단계 도약하는 밑거름이 될 수 있음.
- 또한 통일에 따른 북한인구 유입과 병력감축 등에 따른 청년층의 노동시장 진입이 2년 정도 빨라질 수 있으며, 이는 인구고령화로 인해 줄어드는 노동가능인구에 대한 보완이 될 수 있음.

- 저출산 현상과 기대수명 증가의 결과 한국은 2000년에 총인구 대비 65세 이상 인구 비율을 의미하는 고령화율이 7%를 넘는 ‘고령화사회’에 접어들었음.
- 2018년에는 그 비중이 14%에 달하는 ‘고령사회(14.3%)’에, 2026년에는 20%가 넘는 ‘초고령사회(20.8%)’에 진입할 것으로 예상되어 노동가능인구가 빠르게 줄어들 것으로 전망됨.
- 이에 대한 보완책으로는 기존 노동가능인구의 고용율을 높여야 할 필요가 있는데, 청년층의 빠른 노동시장 진입은 이에 대한 한 방법이 될 수 있으며, 생산성 증가가 40대까지 이루어진다는 점을 미루어 볼 때, 노동생산성을 최적화 시킬 수 있는 방안이 될 수 있음.

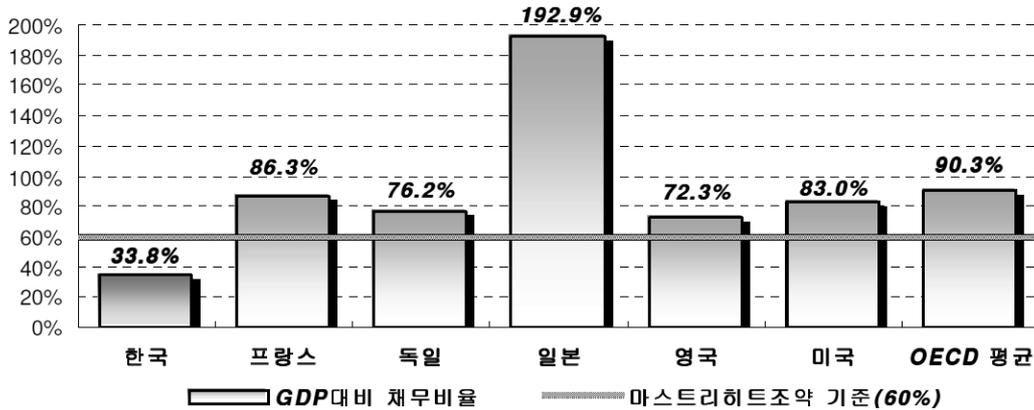
□ 국가 신용도의 향상 효과

- 남한의 신용등급 상승가능성 및 국채수익률 하락으로 인한 외채상환 이자지출 감소 효과를 거둘 수 있을 것으로 전망됨.
- 현재 주요 신용평가 기관들이 정하고 있는 우리나라의 신용등급은 실제 경제 펀더멘털에 비해 2등급 정도 낮다는 주장이 제기되고 있는데, 이러한 평가절하의 주요인 중의 하나가 대북 리스크임.
- 2009년 말 기준 국가재정 중 국가채무에 대한 이자비용은 14.4조원으로 한국의 신용등급 인상은 국채수익률 감소를 통해 이자지출 비용 감소에 크게 기여할 것임.
 - 현대경제연구원의 연구결과에 따르면 2010년 10월 한국의 GDP대비 외채비율 4.44%가 통일 이후에도 지속될 경우, 지정학적 리스크 제거에 따른 해외차입 금리인하 절감효과가 약 20bp(0.2%포인트) 발생할 것으로 추정하였음.
 - 이 경우 편익은 135억 달러(10년)~341억 달러(18년)의 편익이 발생할 것으로 추정하였음.

신용등급	국가
Aaa	네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 스웨덴, 스위스, 영국, 프랑스, 싱가포르, 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주
Aa1	벨기에, 홍콩
Aa2	슬로베니아, 이탈리아, 쿠웨이트, 일본
Aa3	대만, 사우디아라비아
A1	몰타, 에스토니아, 체코, 슬로바키아, 한국
A2	폴란드, 키프로스, 보츠와나

자료: Moody's '11.05.23

<그림 3> GDP 대비 국가채무비율 국제비교



자료: OECD Economic Outlook No.87('10년 6월)

- 통일편익은 이처럼 계량화하거나 경제적 가치로 평가할 수 있는 편익들도 많이 있지만, 돈으로 환산할 수 없는 항목의 가치가 훨씬 더 크고 다양함.
- 대표적인 사례로 이산가족 문제의 완전 해결, 전쟁 위험의 완전한 해소, 북한지역 주민의 인권 및 복지수준 향상 등과 같은 비경제적 편익을 들 수 있음.
- 또한 통일한국의 국제적 위상 제고는 국제사회에서 대한민국의 국격을 한단계 끌어올리는 한편, 외교무대에서의 우리나라의 영향력을 제고시키는 효과도 거둘 수 있을 것임.

<표 10> 통일의 기대편익 구분

<p>규모의 경제달성, 소비시장 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> - 인구 8천만 명의 시장구성 - 남북한 산업 구조조정에 따라 생산성 향상
<p>대륙과 해양 연계를 통한 신성장동력 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> - 동북아 허브 입지 구축 - 시베리아 횡단철도, 중국횡단철도 이용으로 물류망이 확산 - 지구온난화로 인해 북극해의 해빙기간이 늘어날 경우, 유럽-아시아 간의 항로연결을 위해 북극해 사용이 가능 (안전비용감소, 해적문제, 물류 이동시간 감소). 이 경우 부산 등이 거점항구로 발전 가능
<p>국방비 절감효과</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재 GDP 대비 2.9% 수준인 국방비를 감축(1.5% 수준으로 감축 가정). 이 경우 2040년까지 5,853억 달러 감축 가능
<p>국가 신인도의 개선으로 인한 투자 및 재정효과</p> <ul style="list-style-type: none"> - 남한은 경제편더멘털에 비해 2등급 정도 국가신용등급이 낮다는 평가. 북한 리스크가 사라질 경우 신용등급의 상승과 이로 인한 투자 증대효과 발생 - 국제수익률의 감소로 재정조달 및 이자지출 비용 감소
<p>관광산업 발전</p> <ul style="list-style-type: none"> - 비무장 지대의 생태관광화 - 동아시아 관광중심지로 부상. 중국, 일본 관광객 유치

북한지역 광물자원 개발

- 남한에 비해 북한지역은 24배(가치기준)의 광물자원을 보유
- 대외 자원의존도 감소를 통해 기업경영 및 거시경제 안정화에 기여

군복무 기간 단축으로 인한 노동력 증가효과

- 한국은 2026년 초고령사회에 진입하여 노동인구가 빠르게 감소할 것으로 예상됨.
- 군복무 기간 단축을 통한 청년층의 빠른 노동시장 진입은 노동인구의 감소를 막을 수 있음.

[참조 2] 중기형(20년) 통일편익 추정

〈표 1〉 중기형 통일 방안 단계별 시나리오

통일 단계	단계별 추진 정책		
	관세	지원	자체 조달
경제공동체 구성 (2010~2030)	양자간 상품관세 철폐	한국의 대북한 소득지원	관세철폐에 따른 자본 축적 및 국내생산 증가, 북한내 공공서비스 생산성 증대
통일기 (2030~2040)	관세 없음	한국의 대북한 소득지원	남북한간 교역활성화에 따른 자본 축적 및 국내생산 증가, 북한내 제조업(경공업) 생산성 증대

〈표 2〉 중기형 통일 방안 추진 결과 및 실천 방안

추진 목표	각국 총지원 규모	북한의 생산성 증대
통일 10년 후 북한의 1인당 GDP 한국의 약 30% 수준	한국: GDP의 약 (2+3)%	제조업: 1% 서비스업: 1%

〈표 3〉 중기형 통일전기 남북한 경제 편익

통일전기(2021~2030)	실질 GDP 변화 (연평균)	후생수준 변화(억 달러)
한국	-0.9% (-0.09%)	-176.70
북한	90.0% (6.6%)	308.57

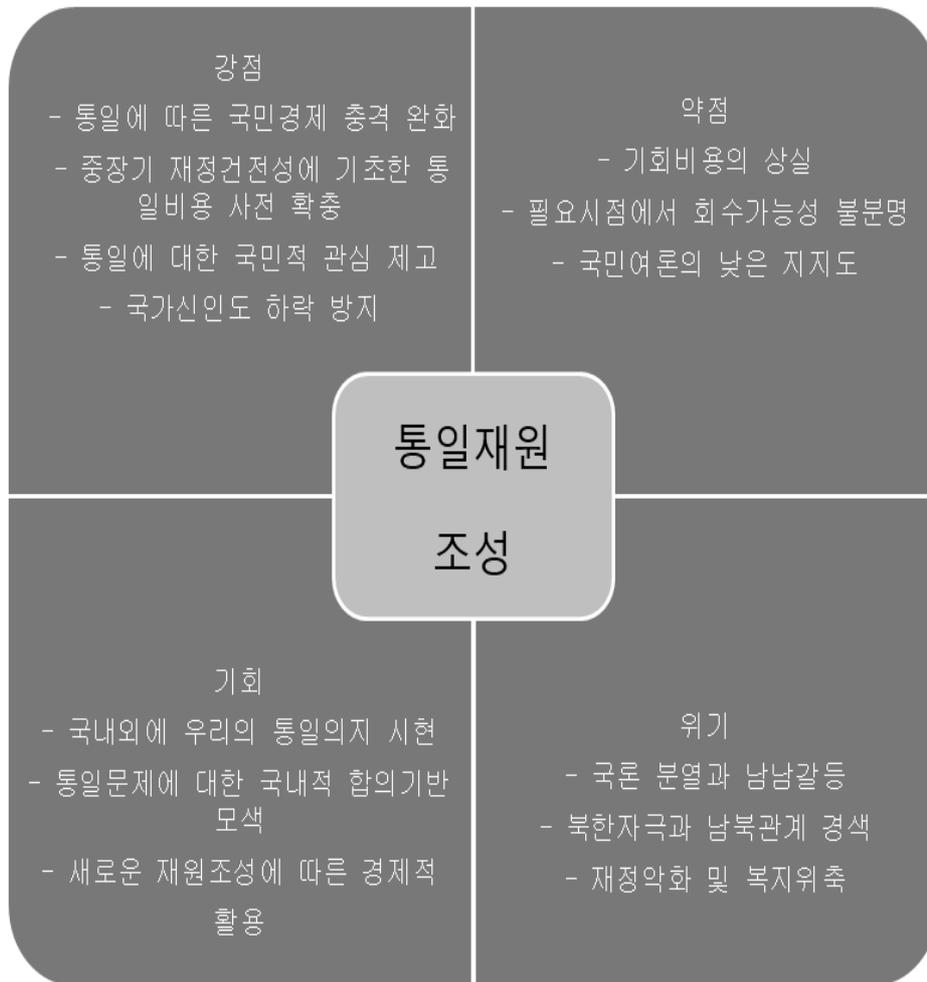
주: 농업에서 쌀, 곡물 생산변화는 제외됨.

〈표 4〉 중기형 통일기 남북한 경제 편익

통일기(2031~2040)	실질 GDP 변화 (연평균)	후생수준 변화(억 달러)
한국	-2.11% (-0.21%)	-312.47
북한	343.73% (16.1%)	655.05

주: 농업에서 쌀, 곡물 생산변화는 제외됨.

IV. 통일재원 조성의 타당성 평가: SWOT 분석



3주제 / 통일재원 조달 방안

통일준비를 위한 자원 확보 방안

안종범 성균관대학교 교수

통일준비를 위한 재원 확보 방안

안 종 범

성균관대학교 교수

I. 서론: 통일의 성격과 여건

- 통일은 최고 수준의 불확실성이 내포되어 있음.
 - 주어진 정보를 활용하여 통일시점과 통일방식을 예측하는 것은 거의 불가능에 가까운 일이며, 통상적인 정책과는 다른 접근이 필요

- 특히, 현재 시점에서 재원을 조성한다면 미래 시점에 발생할 지출간에 시차(time lag)가 존재
 - 따라서 재원 부담주체와 수익자가 상이한 것에 주목할 필요가 있음.
 - 예를 들어 국민연금제도는 가입자가 보험료 납입으로 재원부담에 참여하지만 통일은 재원부담주체와 통일수익자가 일치하지 않음.

- 통일은 급변하는 국내외 환경을 고려하여 대비해야 함.
 - 경제적으로는 단기적으로 볼 때 복지비 지출증가로 인한 성장동력 저하와 재정건전성 악화 등의 부정적 요인들이 나타날 전망
 - 사회적으로는 저출산·고령화 급속한 진전, 국민들의 낮은 통일의지(특히 젊은 세대) 이념, 지역, 계층간 갈등구조 지속, 저신뢰 사회가 문제가 될 수 있음.

□ 따라서 시기와 방식의 불확실성이 크다는 것을 전제로 통일 정책을 마련

○ 통일의 시점 혹은 통일합의시점 전후로 남한과 북한 그리고 통일한국의 변화를 예측하고 정책 방안별로 시행시와 미시행시를 비교해야 할 것임.

☞ 통일정책은 ‘불확실성하의 동태적연립방정식 (dynamic simultaneous equation with uncertainty)’
을 푸는 것!

II. 통일비용과 편익의 성격

1. 기존 통일비용 추정결과

□ 기존의 통일비용에 대한 연구는 학자와 연구기관에 따라 최소 500달러에서 최대 5조 달러에 이르기까지 약 100배의 편차를 나타내고 있음.

- 이는 통일의 형태, 방법, 시기, 추정방법 등에서 학자마다 다른 가정에 기초하여 통일비용을 추정하였기 때문임.
- 예를 들어 목표소득을 기준으로 통일비용을 추정할 경우, 북한의 소득수준을 남한과 동일수준으로 증가시키는 것을 목표로 통일비용을 추정하는 경우의 통일비용과 북한의 소득수준을 남한 소득수준의 일정 비율로 증가시키는 것을 목표로 통일비용을 추정하는 경우의 통일비용에 차이가 크게 나타남.

<표 1> 기존 통일비용 추계 결과 요약

저자	출판	통일 시점	통일비용	추계방법 및 기준
KDI	1991	2000	점진적 통일시: 최대 2,012억 달러 급진적 통일시: 최대 3,121억 달러	
황의각	1993	1990 1995 2000	3,120억 달러 7,776억 달러 1조 2,040억 달러	목표소득 설정/투자(민간투자포함)
이상만	1994	2000	10년간 2,000억 달러	독일과의 비교/정부지출
연하청	1994	2000	10년간 2,300~2,500억 달러	목표소득 설정/정부지출
이영선	1996	1990 2000	40~50년간 3,300억 달러 40~50년간 4,880억 달러	목표소득 설정/정부지출 남한소득이전
배진영	1996		1993년 기준 5년간 4,880억 달러	독일과의 비교/정부지출
정갑영 외	1996		1995년 기준, 32년간 4,120억 달러	북한의 적정경제성장률(13.5%)고려/ 소득균등화 수요투자액
Noland	1996	2000	3조 1,720억 달러	목표소득 설정 총투자 CGE모형 북한의 자본-산출비율 적용 CGE모형 시장경제의 자본-산출비용 적용
한화경제연구원	1997	2010	856조원	
박태규	1997		통일 후 5년 남한 GNP의 8.7~11.3% 통일 후 10년 남한 GNP의 7.47%	항목별 누계방법/위기관리비용+소득균등화 경제사업비

저자	출판	통일 시점	통일비용	추계방법 및 기준
박석삼	2003		점진적 통일 시: 연간 8,700억원 급진적 통일 시: 연간 35조원	
이영선	2003		점진적 통일 시: 732억 달러(10년) 급진적 통일 시: 1,827억 달러(5년)~5,614억 달러(10년)	CGE 모형/목표소득설정/북한경제가 남한의 60%에 도달할 때까지의 위기관리 및 투자비용
삼성경제연구소	2005	2015	546조원	- 남한의 최저생계비 수준을 2015년 이후 11년간 지원할 경우 총 447조원 소요 - 북한 경제의 산업화를 위해 2015년 이후 10년간 북한 GDP의 10%를 지원할 경우 총 99조원 소요
신창민	2005	2020	8,210억 달러	목표소득설정
랜드연구소	2005		통일 후 5년간 60~795조원	ICOR(한계자본산출계수)/통일 후 4~5년 내 북한의 GDP를 통일시점의 2배로 올릴 경우
조세연구원	2009	2011	GDP의 12~7% (통합 후 10년 정도)	통합 후 50~60년내에 북한지역 생산성이 남한의 80~90%로 수렴
Beck	2010		30년 동안 2,374조~5,935조원	북한소득을 남한의 80% 수준으로 증가
랜드연구소, Wolf	2010		74~2,018조원	- 남한 GDP 2,374만원, 북한 GDP 83만원 - 남한인구 4,800만명, 북한인구 2,400만명 - 북한을 남한수준으로 올릴 경우 2,018조원 - 북한 GDP 수준을 향후 5~6년내 2배 증가 시 74조원

□ 기존의 통일비용 추정방법은 크게 세 가지로 구분할 수 있음.

- 독일정부의 통일비용을 기준으로 추계하는 방법
 - 독일 GDP대비 독일의 통일비용을 한국에 적용
- 거시적 계량모형을 이용한 추정방법
 - 특정시점까지 북한의 소득수준이 한국의 소득수준과 동일해지거나, 아니면 남한 소득수준의 일정비율 수준으로 증가시킨다는 목표(목표소득) 하에 필요재원을 계량분석방법을 사용하여 추정하는 방법
- 항목별 누계방법
 - 통일에 수반되는 주요 항목을 열거하고, 각 항목에서 소요되는 비용을 각각 추정해 이를 합산하는 방식

□ 거시적 계량모형을 이용한 추정방법

- 특정시점까지 북한의 소득수준이 한국의 소득수준과 동일해지거나, 아니면 남한 소득수준의 일정비율 수준으로 증가시킨다는 목표(목표소득) 하에 필요재원을 계량분석방법을 사용하여 추정하는 방법

○ 장점

- 장기적으로 통합된 두 경제가 필요로 하는 경제투자사업비용을 산출할 수 있음.

○ 단점

- 계량모형이 가정하고 있는 경제환경의 변화에 따라 추계치가 실제의 수준에서 크게 벗어날 수 있음.
- 모형설정이 비현실적이거나 지나치게 현실경제를 단순화하는 경우에는 추계범위의 오차가 크게 나타날 가능성이 매우 높은 위험성을 가짐.
- 북한경제가 남한경제에 얼마만큼 격차를 갖고 있으며, 북한 경제를 남한 경제의 어느 수준까지 접근시키는 것이 목표인가에 따라 상이한 결과를 보임.
- 통일 후 북한의 급격한 경제·사회적 충격에 따른 혼란 최소화와 거시경제적 불안정성을 극복하는데 소요되는 위기관리비용을 고려하지 않고 있음.
- 일례로 독일의 경우 통일이 이루어지기 전에 계량모형에 의해 100억~200억 마르크가 매년 소요될 것으로 추계되었으나, 1995년 기준 약 2,000억 마르크의 통일비용이 소요되었음.
- 이는 관리비용을 과소추정한데에 그 원인이 있음. (Flassbeck (1996), 박태규(1997)에서 재인용)

□ 항목별 누계방법

- 통일에 따라 수반되는 비용의 항목을 열거하고, 이들 항목에서 소요되는 비용을 추계해 합산하는 방법

○ 장점

- 북한경제의 상황에 대한 정보에 따라 통일비용을 구체적으로 추계할 수 있다는 장점이 있음.
- 통일에 따른 비용의 성격을 항목별로 구분할 수 있기 때문에 각 항목의 성격에 따라 재원조달의 방법을 달리하는 방안을 마련할 수 있음.

○ 단점

- 중장기적으로 북한경제를 시장경제로 전환시키는데 필요한 체제전환비용과 북한경제수준을 남한경제수준으로 이끌어 남북한의 경제적인 격차를 해소하는 데 필요한 경제적 투자비용의 추정에 있어 상당한 어려움이 있음.
- 중장기적인 통일비용과 관련된 구체적인 세부항목의 선정이 매우 어려울 뿐만 아니라, 남북한 경제 격차 해소에 필요한 기간 등의 설정에 어려움이 있기 때문임.

2. 미시적 통일비용 추정의 중요성

- 향후 재원조달에 주요한 영향을 미칠 것으로 예상되는 경제·사회적 외생변수에 대한 종합 전망
 - 향후 10년, 20년, 30년간 세계경제와 국내 경제상황 평가 및 전망
 - 향후 재정구조 변화, 세입·세출 구조 변화, 국가채무 등에 대한 전망
 - 인구구조 고령화 등 미래에 대규모 재원이 소요될 것으로 예상되는 변수에 대한 검토

 - 기존의 거시적 통일비용에 국한한 추정 연구의 틀에서 벗어나 미시적 통일비용 추정과 함께 항목별 비용의 재원조달방안 도출, 그리고 이를 최소화하는 방안을 모색
 - 최근에는 통일의 비용뿐만 아니라 통일의 편익을 고려한 순비용(net cost)의 개념이 사용되기 시작함.

 - 통일비용의 추계는 통일과정에서 필요한 재원 확보 방안 수립의 전제가 되므로, 한반도의 통일과 관련된 다양한 시나리오를 고려하여 정확히 추정될 필요가 있음. 따라서 다양한 시나리오를 가정하고, 각 시나리오 별 통일비용을 검토
 - 통일비용은 한반도의 통일이 어떻게 이루어지는가 하는 문제와 연계되어 있음.
 - 통일의 유형은 통일의 주체, 속도, 방식에 따라 다양하게 구분될 수 있음.
 - 통일이 어떤 경로를 통해 이루어지는가에 따라 한반도 통일 후 북한경제의 상황이 중요한 영향을 받게 되고, 이에 따라 통일 후 필요한 비용의 내용이 상당히 달라질 수 있음.
 - 따라서 다양한 시나리오를 가정하고, 각 시나리오 별 통일비용을 검토할 필요가 있음.

 - 항목별로 통일비용을 추정하되, 이중 중장기간에 소요되는 체제전환비용과 경제투자비용의 항목은 기존의 계량모형에 의한 방법을 사용하여 이를 합산하는 항목별 비용추계 방법을 사용

 - 통일비용은 통일이 되면서 남한이 감당해야 할 재정 지출액으로 정의할 수 있음.
- 1) 위기관리비용: 통일 후 북한의 급격한 경제·사회적 충격에 따른 혼란 최소화와 거시경제적 불안정성을 극복하는데 소요되는 재원
- 이주민 대책, 북한 주민 기본 생활보장 비용 등
- 2) 제도통합비용: 남북한의 이질적인 정치·경제·사회 제도를 동질화하는데 소요되는 비용
- 화폐, 법, 행정, 사회보장제도 등의 통합비용

3) 경제적 투자비용: 북한 주민의 소득을 일정 수준까지 끌어올리는 것을 목적으로 북한의 열악한 사회간접자본과 산업 부문에 지출되는 투자액

○ 통일 이전의 경제 교류 및 협력 단계에서 남한 정부가 지원하는 활성화 비용 등 통일 환경비용

3. 통일 편익의 추정

□ 통일비용은 통일에 따라 우리가 지불하는 총비용(total cost)이 아니라 통일로 인해 발생하는 총 편익(total benefit)을 고려한 순비용(net cost)을 고려해야 하기 때문에 통일비용 이외에 통일로 인한 편익 추정도 중요한 과제임.

□ 통일편익의 구분: 경제적 편익과 비경제적 편익

○ 경제적 편익: 분단유지 비용의 해소 및 경제통합의 편익. 분단유지 비용이란 남과 북으로 분단되었기 때문에 지출하는 비용으로 국방예산 절감액으로 환산이 가능할 것임.

○ 비경제적 편익: 이산가족 문제의 해결이나 북한 주민의 인권 신장, 통일 한국이 가져다주는 국제사회에서의 위상 제고와 그로 인한 국가 브랜드 가치 상승, 전쟁 위험의 해소에 따른 코리아 디스카운트 해소로 인한 외국인투자 증가, 국가위험도 감소효과 등

○ 이외에도 다양한 편익 고려 가능

- 남북공동의 경제협력 확대에 따른 편익으로 개성공단 등 북한인력 고용에 따른 생산성 증가, 북한 내 관광자원의 활용 및 개발을 통한 관광수입 증대 효과, 북한 지하자원개발을 통한 해외자원의 수입대체효과, 남북을 연결하는 각종 교통인프라의 개발로 인한 물류비 절감효과 등을 들 수 있음.

	통일비용	통일편익
경제적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남한의 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 대북 SOC 투자 및 북한경제 재건비용 - 북한주민 지원비용(생계보조비, 실업수당, 보건의료비 등) - 남북 제도통합비용 - 인구가동에 따른 주거, 교통, 교육, 의료 부문 등의 혼합비용 ○ 북한의 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 체제전환에 따른 비용 - 노동력 부족 및 실업 증가 - 인플레이션 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남한의 편익 <ul style="list-style-type: none"> - 대북 투자로 인한 경기활성화 - 분단유지비용 절감 - 국가위험도 감소 - 규모의 경제 실현 및 생산요소의 유기적 결합 ○ 북한의 편익 <ul style="list-style-type: none"> - 분단유지비용 절감 - 시장 확대, 기술 혁신, 생산성 제고 - 대규모 SOC 개발 및 지하자원 개발
비경제적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남한의 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 혼란, 이념적 갈등 ○ 북한의 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 체제 격변 - 사회적 혼란 - 소득격차 미치 국민적 열등감 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남·북한의 편익 <ul style="list-style-type: none"> - 국가브랜드 가치와 국제적 인지도 제고 - 스포츠 강국 부상 - 관광·문화 산업 발전 - 북한 주민의 인권 신장과 이산가족 문제 해결

III. 통일재원마련의 원칙과 방향

1. 통일재원마련의 원칙

가. 비용분산과 세대간 형평성 고려

- 통일의 수혜자는 모든 국민 그리고 현재 및 미래세대
- 국채 vs 증세 vs 세출삭감의 조화
- 증세 = 현재대 부담 증대 vs 국채 = 미래세대 부담 증대

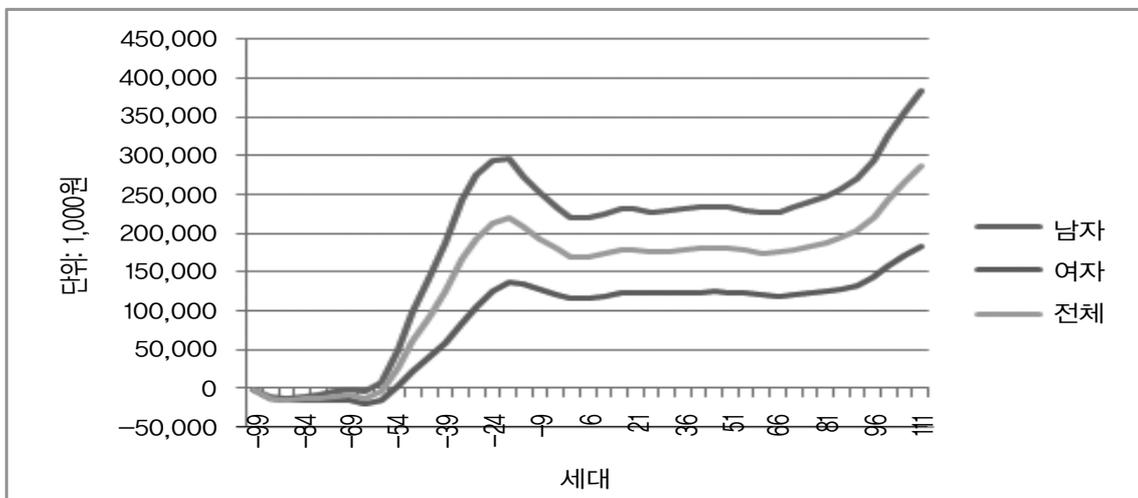
⇒ 세대간 회계(Generational Accounting)를 이용한 세대간 형평성 고려

※ Auerbach, A., Y. Chun, and I. Yoo, “The Fiscal Burden of Korean Reunification: A Generational Accounting Approach”, FinanzArchiv, March, 2005, 62-97

□ 세대간 회계(Generation Accounting)를 활용하여 남북한 통일시 남북한의 재정정책의 변화의 효과 분석

- 여기서 말하는 재정정책은 북한의 경제재건을 위한 방안, 남한과 북한의 복지제도 변화, 자원 조달방법 등을 포함한 개념임.
- 통일시 북한의 제도가 어떻게 변화할 것인지에 대한 정책시나리오별 재정 부담을 산출
 - 현재 북한의 제도(특히 복지제도)가 유지될 것인지, 아니면 남한의 제도가 이식될 것인지, 북한의 제도에서 남한 제도로 점진적으로 전환될 것인지와 같은 시나리오를 상정하여 재정 부담 산출

[예시] 세대별 순재정부담(GA2)



나. 효율성과 형평성의 조화

- 따라서 급속한 고령화로 인한 미래세대 부담 증대를 감안하면 국채발행보다는 증세를 통한 부담이 바람직함
- 그러나 직접세 위주로 조달할 경우 초과부담(excess burden)이 커지고 (효율성 저하) 간접세 위주로 조달할 경우 소득 역진적 요소가 존재하는 등 부정적인 요인이 존재.
- 따라서 성장잠재력 제고 및 소득분배 악화 최소화를 위한 방안을 강구해야 함.

다. 수익자부담 원칙 설정

- 통일 전 경제협력 및 기반시설 지원, 통일 전·후 인도적 대북지원은 국가재정을 통해 시행하고, 통일 전·후 수익성이 있는 투자 관련 사업은 기업 등 민간의 역할 제고 및 참여 방안 강구
- 통일의 수혜자가 누구인가에 따라, 즉 현재 세대인가 미래세대인가에 따라 조세 vs 채권발행의 재원조달방식의 유불리가 결정. 수혜자라고 할 때 미래세대가 채권발행이 바람직할 수도 있음.

2. 재원조달의 기본방향

가. 재정건전성 유지와 재원사전 확보의 비교검토

- 재정건전성을 회복·유지하는 것이 통일 후 재정을 통한 재원조달의 용이성을 더욱 크게 하는 것이라는 견해와 통일직후 소요재원이 급격히 늘어날 것에 대비해서 적립기금 조성 및 같이 사전 재원확보가 필요하다는 견해를 비교 검토할 필요가 있음.
- 두 가지 견해는 모두 옳음. 따라서 최대한 재정건전성을 유지하면서 통일이러는 특수한 상황을 대비한 적립기금의 마련도 필요함.
- 다만, 사전 재원확보노력은 일종의 신호효과(signalling effect)를 갖게 함. 즉, 재정건전성 유지를 위한 재정지출낭비 방지 등의 필요성이 부각되고 이를 통한 대국민 설득이 용이함.

나. 단계별 재원조달의 방향

- 제도정비 → 국제기구 활용 → 민간자금 유치 → 기금 조성 → 정부 재원조달(조세, 국채)
- 공공부문과 민간부문을 망라한 재원조달 방안을 선별하고, 시나리오 별 활용방안을 모색
- 조세와 채권 등 국민부담을 높이는 방안 이전에 민간자금을 활성화 할 수 있도록 민간이 통일을 투자로 인식할 수 있도록 다양한 금융상품 개발(통일보험 등)

다. 단기적 재원조달의 방향

□ 단기적 대응방안: 남북협력기금의 적립성 계정 신설검토

- 현재 남북협력기금은 사업성 기금으로 매년 1.1조 원가량의 예산이 배정되지만 남북협력 사업으로 집행되고 남으면 전체 국고반납 (2009년 8.6%만 집행)
 - 1991년부터 올해 6월 말까지 배정된 9조9,490억 원 가운데 5조5,436억 원을 지출. 연간 불용액을 적립했다면 4조4,054억 원을 통일기금 적립가능

IV. 자원조달방안

1. 시나리오별 자원조달 및 제도정비 과제

가. 독일의 통일재원 확충사례

- 1990년 10월 3일 통일로 막대한 통일비용 소요를 국채발행 위주로 조달하다가 결국 증세로 전환
 - 통일 후 4년간 연평균 1,500억 DM에 달하는 막대한 동독 지역에 대한 순재정지원의 약 40%를 국채발행으로 충당하고, 약 25%를 증세를 통해 조달

- 1991년 ‘통일연대세(solidarity tax)’로 소득세와 법인세의 7.5%를 징수
 - 통일연대세는 1년동안 시행되다 폐지됐으나 3년 뒤인 1995년 다시 부활
 - 1997년부터는 세율을 낮춰 소득세와 법인세의 5.5%를 부과

- 기타 증세
 - 간접세 인상
 - 유류세 인상(1리터 당 22페니히 → 82페니히)
 - 연초세 인상(1개피당 1페니히)
 - 부가가치세 인상(14% → 15%)
 - 이자소득세 신설(30%)
 - 재산세 인상(0.5% → 1.0%)

- 결국 1991년부터 시작된 수차례의 증세로 독일의 GDP 대비 조세부담률은 1990년의 23%에서 1997년에는 26%로 증가

나. 시기별 과제

□ 시기별 재원조달 및 제도정비 과제 도출

<표 2>

	D-1	D	D+1
재원	- 기금 (적립) 필요성 검토 - 남북 경제협력의 주도적 역할을 담당할 민간부문에 투자 유인 제공 ⇒ 민간이 경제적 투자비용의 일부 부담	- 북한 긴급구호 및 사회안전망 구축을 위한 재원조달 방안 - 정부는 위기관리비용과 경제적 투자비용 일부 지출 방안 모색	- 정부는 제도통합비용 조달 방안 모색 - 정부는 민간부문과의 역할 분담을 실시하고 각각 경제적 투자비용의 조달
제도	- 기초생활보장 - 기초연금 - 고용보험: 재정건전화 모색과 동시에 기금확충	- 사회안전망 구축 - 안정적 경제통합과 제도통합을 위한 방안 모색	

2. 사전적 제도정비

□ 통일은 정치·경제·문화 분야에서의 통합만을 의미하지 않으며, 구체적인 차원에서 남북한 주민의 삶의 질을 고양하고 동일화하는 것임.

- 이런 의미에서 남북한 주민의 삶의 질을 제도적 차원에서 결정하는 사회복지제도의 통합은 궁극적인 의미에서 경제적 통합보다 더욱 중요성을 가지고 있음.
- 통일이 이루어졌을 경우 북한 지역에서의 대량 실업사태와 북한으로부터 남한으로의 급격한 인구이동에 따른 혼란, 그리고 이에 따른 북한지역 노동력의 공동화, 남한과의 주택, 의료 등의 격차에 따른 복지욕구가 급격하게 증가할 것으로 예상됨.
- 안정적이며 높은 수준의 남북한 주민의 삶의 질을 보장하는 통일, 남북 지역의 사회적 통합을 전제로 하는 통일이 되기 위해서는 사회복지제도의 단계적 통합이 준비된 통일을 추구하는 것이 필요함.

□ 즉, 재원소요 및 조달방안 모색과정에서 발생하는 법적 문제를 사전에 인식하여, 이를 해결하고 위험최소화 및 효과 극대화를 위한 방안 제시

- 사전적으로 국민건강보험, 공적연금, 기초생활보장제도 등 각종 사회보장제도의 법적·제도적 준비를 통해 미래의 재원소요 최소화 방안 마련

가. 사회복지제도통합의 중요성

□ 남북한 사회복지제도의 특징 비교

- 남북한 사회복지제도의 성격은 분단상황 하에서 남북한의 근대국민국가 형성전략, 즉 사회경제체제의 목표와 근대화 추진방법에 따라 다르게 발전되어왔음.
 - 남한의 경우 자유자본주의를 체제원리로 채택하여 왔는데, 산업화 과정에서 사회복지가 잔여적 형태로 제공되었지만, 1980년대 후반 이후 사회복지제도는 확대되어 복지증진국 형태를 갖추.
 - 그러나 북한은 사회주의를 체제원리로 선택하여 체제이념에 따라 보편적 사회복지를 실현하려는 국가사회보장이 일찍이 제도화 되었음에도 불구하고 경제침체로 인하여 복지의 급여수준은 매우 열악한 상태

□ 사회복지제도 통합의 필요성

- 통일은 정치·경제·문화 분야에서의 통합만을 의미하지 않으며, 구체적인 차원에서 남북한 주민의 삶의 질을 고양하고 동일화하는 것임.
- 이런 의미에서 남북한 주민의 삶의 질을 제도적 차원에서 결정하는 사회복지제도의 통합은 궁극적인 의미에서 경제적 통합보다 더욱 중요성을 가지고 있음.
- 통일이 이루어졌을 경우 북한 지역에서의 대량 실업사태와 북한으로부터 남한으로의 급격한 인구이동에 따른 혼란, 그리고 이에 따른 북한지역 노동력의 공동화, 남한과의 주택, 의료 등의 격차에 따른 복지욕구가 급격하게 증가할 것으로 예상됨.
- 안정적이며 높은 수준의 남북한 주민의 삶의 질을 보장하는 통일, 남북 지역의 사회적 통합을 전제로 하는 통일이 되기 위해서는 사회복지제도의 단계적 통합이 준비된 통일을 추구하는 것이 필요함.

나. 남북한 의료보장제도의 단계적 통합의 필요성

- 보건의료 부문은 비정치적 성격을 가지고 있기 때문에 이와 관련된 논의와 정책 결정이 상대적으로 자유로움.
 - 그러나 통일이 실현되고 이에 따라 남한의 북한에 대한 지원을 위한 자원 공급에 대한 제도화가 시작되고 모든 남북한 주민이 의료보장제도를 통해 형평성 있는 적절한 서비스를 제공받게 하기 위해서 필요한 비용이 산출되는 상황이 현실화되기 시작하면, 향후 통일 한국에서 의료보장제도의 개발과 적용의 과정은 치열한 정치적 논쟁 속에 진행될 것이 분명함.

- 따라서 실현가능한 확실한 정책 목표에 따라 남북한의 실태를 고려하여 개발된 의료보장제도를 실현하는 과정이 남북한이 각각 가졌던 단점을 극복하고 복지국가로의 기틀을 새롭게 다지는 기회가 될 수 있도록 하는 준비가 반드시 필요함.

- 의료보장제도의 통합은 통일된 복지국가의 재정적 지속가능성을 높이는 조건이며, 의료보장제도의 바람직한 방향으로의 통합과 발전은 통일 이후 북한 주민이 건강한 노동력을 갖는 것임. 즉, 통일에 대비한 남북한 제도의 통합은 사회통합에 기여하고, 통일한국 건설의 토대로 작용할 것임.
 - 특히 비용지출이 막대할 것으로 예상되는 의료보장체계의 통합은 통일 직후의 불필요한 인구 이동 억제 기능을 할 뿐만 아니라 통일된 복지국가의 재정적 지속가능성을 높이는 역할을 함으로써 정치·경제적 통일을 완성하는데 기여할 수 있음.
 - 그러나 북한의 보건의료 수준은 남한과 상당한 격차가 있어서 순조로운 통일과정의 장애가 될 수 있는 것임. 영아사망율, 모성사망비, 평균수명 등 건강상태와 영양상태 그리고 결핵, 말라리아 등의 환자수로 파악되는 질병이환 상태는 심각한 상황임.

- 북한은 사회주의적 국가체제의 특성에 따라 일찍이 공적 의료보장제도를 범제화하였는데 ‘전반적 무상치료제’, ‘예방의학제도’, ‘의사담당구역제’를 핵심제도로 하고 있음.
 - 그러나 실질적인 급여 혜택 수준으로 평가되는 북한의 의료보장은 의료인력과 시설의 미비, 의료수준의 낙후성 및 계층 간 의료혜택차별화 등의 문제로 상당한 어려움을 겪고 있음.

- 따라서 통일과정에서 발생할 수 있는 사회적 부작용을 최소화하기 위해서는 남북 간 의료보장 수준 격차의 완화가 필요하며 이런 점에서 남북한 제도 통합방안에 기초한 재원 지출비용을 추정하는 것이 필요함.
 - 이러한 상황을 고려할 때, 통일로 인한 사회적부작용을 최소화하기 위한 남북간 의료보장 수준 격차의 완화는 중대한 당면과제 중 하나임.

다. 연금부문 사전제도 정비방안 검토

- 남북한 통일이 남북한 주민의 공동체적 일체감을 높이는 한편 삶의 질 제고로 이어질 수 있는 하나의 계기가 되기 위해서는 이에 대한 사전적이고 체계적인 준비 작업이 필요함.

- 특히, 점진적이고 단계적인 통합 대신 북한체제의 갑작스런 붕괴에 기초한 흡수통일처럼 남북한 통일이 예상치 못한 시기에 다가올 경우 남북한 소득보장제도의 통합에 대비한 준비 부족은 사회적 불안의 증대한 원인이 될 수 있음.
- 남북한 통일 후 사후적으로 소득보장 방안을 논의할 경우 통일비용의 조달 방법이나 부담의 배분과 관련하여 심각한 사회적 혼란과 갈등을 초래할 개연성이 높기에 남북한 통일에 따른 소득보장체계의 통합 적용과 관련된 선제적인 방향 설정이 요구됨.
- 남북한 통일 시대의 소득보장제도 발전 방향에 대한 논의는 또한 남북한의 성공적 통합에는 불가피하게 재정적 부담이 발생할 수밖에 없다는 국민들의 인식을 제고시키며, 동시에 사회적 부담을 최소화하는 소득보장체계의 발전 방향에 관한 사회적 합의를 마련하는 계기가 될 수 있음.
- 남북한 통일에 따른 소득보장제도 발전의 기본 방향 정립
 - 남북 통일 시 적용할 기초연금의 도입안 등 통일한국의 연금모형 개발
 - 통일모형(안)의 장단점 분석 등을 통한 최적 모형 제시
 - 남북한 통일에 따른 노후소득보장 재원의 조달 방안 검토
 - 사회적 부담을 최소화하면서도 효율성과 형평성이 높은 소득보장 재원의 조달 방법 모색

3. 민간자금 조달극대화를 통한 국민부담 최소화

- 통일 재원은 공간적 위치와 자금공급주체의 성격 등 두 차원을 조합함으로써 네 가지 형태로 구분 가능
 - 재원조달의 공간적 위치에 따라 국내 금융시장과 국제 금융시장으로 구분
 - 국내 금융시장과 국제 금융시장의 구분은 자금의 단순한 공간적 연원 뿐 아니라 자금조달을 위하여 필요한 인프라, 자금조달의 절차, 자금조달계약의 법적 효력 등 실질적인 측면에서 상당한 차이가 존재한다는데 의의가 있음.
 - 또한 국제 금융시장을 적절하게 이용함으로써 국내 금융시장과 재정에 주는 부담을 상당 부분 완화할 수 있는 이점을 기대
- 재원의 주체에 따라 정부 및 공공재원과 민간재원으로 구분 가능
 - 정부 및 공공부문에서 조달되는 재정자금이 통일과정에서 소요되는 자금의 일차적 원천으로 가장 큰 역할을 수행할 필요가 있음은 변경할 수 없는 원칙일 것이나,

- 민간 재원을 효과적으로 활용함으로써 재정 부담을 경감할 수 있을 뿐 아니라 시장의 자원배분 기능을 통한 효율성 제고를 기대

	국내 금융시장	국제 금융시장
정부 (공공)	재정/공기업 조달	외국정부/국제기구 차관
민간	국내 민간자본	외국 민간자본

- 사업의 형태나 성격에 따라 네 가지 재원이 각기 적합성을 달리할 것으로 예상
 - 지출 계획의 양태에 따라 개별 재원의 적합성이 달라질 것으로 예상되는 바 각 재원에 대한 비교검토를 통해 지출대상 사업의 형태 및 성격과 적절하게 연결(match)하는 원칙을 수립할 필요
 - 예를 들어 연금이나 건강보험 등 복지관련 지출사업의 재원으로는 재정자금이 사실상 유일한 고려 대상일 것이며 다만 소요되는 자금을 조세로 조달할 것인지 채권 발행으로 조달할 것인지에 대해서는 국내외 금융시장의 상황을 면밀하게 검토할 필요는 있을 것
 - 한편, 북한 지역의 낙후된 인프라 건설에 소요되는 자금 수요를 충족하기 위한 재원으로는 재정자금 뿐 아니라 외국정부나 국제기구의 지원 및 투자 자금, 국내외 민간 투자자금 등을 모두 활용할 수 있을 것
 - 자금조달 규모의 충분성, 자금조달 조건의 적절성, 자금조달의 장기적 안정성 등을 기준으로 각 재원의 장단점을 평가함으로써 지출사업의 양태에 따라 적절한 재원 또는 재원의 조합(mix)을 도출
- 인프라 건설이나 지역개발 등에 소요되는 자금을 조달함에 있어 재정부담 분산 및 완화를 위하여 민간자금을 적극 활용하는 방안을 구상

4. 정부 재정에 의한 재원조달

- 1) 일반회계를 통한 재원조달(증세)은 안정적으로 거액을 조달할 수 있으며 매년 국회 심의를 거쳐 국민적 합의를 도출하므로 별도의 법적 조치가 불필요하나, 매년 예산에 계상하여 국회동의를 받아야 하고 지원규모가 급등할 경우 남북협력기금의 안정적인 재원확보 방안으로서는 곤란함. 또한 일반회계를 통해 조달된 남북협력기금의 투명한 집행과 사후 감사가 필수적으로 수반되어야 함.

- 2) 특정 경비에 충당하기 위한 조세인 목적세를 신설하거나 공공요금에 부과금을 부여하여 남북협력기금에 출연하는 방안으로 대규모의 재원 확보가 용이하지만 세법 제정 및 기금법 개정 필요하고 국민의 조세저항 우려되어 국민적 공감대를 형성한 후 단계적으로 추진 가능
- 3) 대북지원이 본격화되면 남북협력기금 이외의 각 기금에서 대북지원을 분담할 필요가 있음. 2010년 현재 우리나라에 설치·운영되고 있는 기금은 총 62개로서 이들 공공기금의 총자산은 476.9조원에 달함. 이러한 타 기금과의 공동 분담방식은 거액의 자금을 조달하기가 불가능하고 자칫 전체 기금의 부실화를 가져올 수 있어 중장기적으로 고려할 만한 보조적 수단임.
- 4) 국채발행은 과세 다음으로 일반적인 재원조달 방식으로 자본시장이 잘 발달해 있는 미국, 일본, 유럽 등 선진국에서는 국채발행에 의한 재원조달이 매우 활성화되어 있음. 국채발행에 의한 재원조달방식은 시계를 (time horizon)을 초장기적으로 볼 경우, 어차피 치러야할 부담을 당시 세대가 모두 부담하는 것이 아니라 그 혜택을 입게 될 미래 세대도 부담해야한다는 차원에서 세대간 부담의 형평성을 기할 수 있음. 또한 조세 부과와는 달리 국민들의 조세저항이 거의 없어서 시행 시 장애요인이 작은 점이 장점. 단, 조세부과와는 달리 국채발행은 정부의 빚, 즉 미래의 국민 부담을 증가시킨다는 부정적인 인식이 존재하며, 실제 최근 활발히 논의되고 있는 재정건전성(fiscal sustainability) 또는 재정규율(fiscal rule) 확립 등의 논의의 연장선상에서 검토되어야 할 것임. 향후 조세 증가 등으로 원금 및 이자를 상환해야 하므로 추가적인 국민 부담이 예상되며, 급변사태임을 감안하더라도 국채발행은 채권시장에서 채권의 공급을 증가시켜 채권가격을 하락시키고 이는 금리상승으로 이어져 민간투자가 감소되는 구축효과(crowding-out effect)를 초래할 위험이 가중될 것으로 전망됨.
- 5) 개성공단 등 북한 내 경제특구에 진출한 기업은 한국 정부에서 금융적, 행정적 지원을 받는 등 다른 사업체보다 다양한 우대조치를 받고 있으므로 수익의 일부를 환수하여 이를 다시 남북경제협력사업의 재원으로 사용할 수 있음. 이는 북한 내 타 지역에 진출하는 사업체와의 형평성과 동남아 등에 투자하는 한국기업과의 형평성 차원에서 일견 합당한 주장이나 개성공단 내 사업체는 북한의 법인이므로 한국 정부가 북한의 법인에 대하여 과세 등의 제도로 수익을 환수하는 것은 거의 실현 불가능하므로 개성공단에 진출한 사업체의 한국 내 모기업에 대해 남북경협 수익 환수제도를 시행하는 것은 가능하지만 법률적으로 논란의 여지 존재
- 6) 한반도 평화 분위기가 조성될 경우 또는 남북한 통일 후에 군사비의 일부 감축을 통한 재원조성이 가능. 북한의 위협이 줄어들거나 남북한 통일이 되었다고 해서 국가안보를 위한 국방비를 급

격히 감축하기는 힘들 것이지만 육상방위에 편중된 군사비 조정은 가능. 중장기적인 재원확충 방안이므로 단기적 유용성은 미약

- 7) 공공기관의 자산 매각을 통한 수입을 통일기금으로 전환할 수 있음. 공기업의 폐지·청산, 통폐합과정에서 발생하는 공공기관의 자산매각 수입을 통일기금으로 적립하여 기금화할 수 있을 것으로 판단됨. 하지만 이미 많은 공기업들이 자산이 매각된 상태이므로 기금으로 축적 될 수 있는 규모는 크지 않을 것이며 자산 매각이 일시적으로 이루어지기 때문에 안정적인 기금형성은 되지 못함.
- 8) 국유지 및 국유재산 활용방안: 국유지 민간개발을 통한 신탁수입, 국유재산 무상사용·양여의 유상전환, 그리고 국유지 및 국유재산 매각수입의 기금화 방안
- 9) 이 밖에 세계잉여금이 발생하는 경우 이 중에서 일부분을 적립하는 방안도 검토가능하며, 복권수익금의 일부를 적립하는 방안도 검토할 수 있음. 이와 같은 방안들이 가능하려면 관련 법 제정이 수반되어야 하는 바 세계잉여금의 적립문제는 현재 재정건전성의 제고효과와 미래 통일자금 적립효과의 상호 비교를 통해 결정되어야 할 것임.

<표 3> 정부 자원조달 방안별 비교

구분	재원확보의 안정성	순조성 효과	실현 가능성	비고	
정부	일반회계 증대	안정적으로 거액조달 가능	전액 순조성	현재 실시중	지원규모 급증 시 감당 곤란
	목적세 신설, 부과금 부과	안정적으로 거액조달 가능	전액 순조성	세법 제정 및 기금법 개정 필요 국민의 조세저항 우려	국민적 공감대 형성 후 단계적으로 추진
	타기금 부담	거액조달 불가능	기금의 전반적 부실화 가능성 고려	실현 가능하나 차입원 확보의 어려움이 존재할 수 있음	중장기 보조적 수단
	채권 발행	안정적 거액 조달 가능	전액 순조성	실현 가능하나 제한적 효과	거액조달 수단으로 활용 가능하나 인식 전환 필요
	남북교류 협력사업 수입금	조성규모 및 안정성 확보 곤란	전액 순조성	기금법 등 개정 필요 교류협력 부정적 영향	중·장기 조성방안으로 검토가능
	공공기관 매각자금	거액조달 가능	전액 순조성	기획재정부 국유재산의 효율적 관리 및 활용 방안 추진 중	단·중기 조성방안으로 검토가능
	국유지 신탁·유상 활용	안정적 중규모 자금조달 가능	전액 순조성		단·중기 조성방안으로 검토가능

- 김남중(2008), “남북협력기금 투명성 제고방안,” 수은 북한경제 2008 여름호.
- 김영윤(2005). 평화비용의 의미와 실익. 통일연구원. 2005.
- 김형식(2000). 남북한 사회복지체제 비교와 통합모형. 한국사회복지학회. 2000.
- 나병균(1997). 통일한국의 사회보장제도 정립방안. 민주평통. 1997.
- 노용환(1998). 통일한국의 사회복지정책 기본추진방향. 한국보건사회연구원. 1998.
- 신창민(2007), 『통일비용 및 통일편익』, 국회예산결산특별위원회, 발간자료 116번, 2007.
- 신창민(2010), 『통일세 등 통일비용 조달 및 통일로부터 얻는 이득』, 『통일과 법률』, 법무부, 2010년 11월호, 통권4호, pp.11-31.
- 유승호(2010), “남북협력기금 법·제도 개선방안,” 한국수출입은행-통일부 워크샵.
- 이무일(2009), “남북협력기금의 현황과 과제,” 수은 북한경제 2009 가을호.
- 이상만(2007), “6.15 선언이후 남북경협현황, 경협기금 운용평가 및 정책과제,” 『북한연구학회보』, 제 11권 제1호.
- 임을출(2009), “국제사회 M&E 제도의 남북협력기금 적용방안과 과제,” 『통일정책연구』, 제18권 제1호.
- _____(2010), “남북협력기금의 역할과 기능 확대,” 한국수출입은행-통일부 워크샵.
- 장형수(2009), “남북협력기금 채원의 안정적 확충방안,” 통일부.
- 조동호(1993), “남북협력기금의 운용개선방안,” 한국개발연구원.
- 통일부(2009), 『남북협력기금백서』.
- 한국개발연구원(1998), “남북경협-지난 10년의 평가와 향후 과제,” 한국개발연구원 정책토론회.
- 한국수출입은행(2009), 『독일통일실태 자료집』.
- 코리아정책연구원(2010), 『Korea Policy』.

MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing.

MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing.

