

# The Reunified Korea Economy

# 統一經濟 Briefs

● 통일 비용의 자원 조달 및 절감 방안

## Executive Summary

### □ 통일 비용의 재원 조달 및 절감 방안

통일 비용은 통일 한국을 위한 '부담'이 아니라 남북한 한민족의 평화·안정적인 '동반 성장을 위한 투자'이다. 일각에서는 정치적·사적 이해관계에 따라, 통일 비용이 막대한 부담으로 작용할 것이라는 우려를 나타내어 통일에 대한 부정적 시각을 보이고 있으나, 그것은 결론을 전제로 한(추정자 또는 이용자의 통일관에 따른), 임의적인 가정 하에 추정된(ad-hoc) 논지이다.

한반도 통일 비용에 대한 기존 연구 결과를 요약하면, 한반도 통일 비용이 작게는 1,000억 달러, 많게는 3조 달러라고 하나, 광의의 편차에 알 수 있듯이 추정액 수준 그 자체는 무의미하다. 이들은 대부분 남북한 소득 균등화에 도달하기 위해 소요되는 자금을 추정하였는데, 분담하는 기간에 따라 또는 통일 시나리오 설정에 따라 부담의 과다 여부가 대폭적으로 변하게 된다.

적절한 목표를 설정하거나 남북한 경제의 자원 가용능력을 고려한 채 통일 비용을 재추정하면 일정기간 매년 남한 GDP의 2~5%선이 소요될 것으로 예상된다. 물론 통일로 인해 편익으로 전환될 수 있는 분담 비용을 고려한 순통일 비용은 장기적으로 대폭 축소될 것이다.

통일 비용 재원은 탄력적 세수 인상, 해외 자금 조달 및 기타 예산 절감 그리고 중장기적으로 군사비 감축, 군병력 전환 생산효과 등을 효과적으로 결합·사용하면 GDP 5%p 가용성 범위 안에 조달할 수 있을 것으로 판단된다. 무엇보다도 적극적인 해외 자금 조달을 모색하고, 경우에 따라서는 외환 보유 흑자국의 공조 하에 비축된 외환 보유를 활용할 수도 있다.

통일 독일의 경험에서 나타났듯이 정치적 논리로 왜곡된, 동독주민을 의식한 포퓰리즘적 경제 정책은 결국 통일 비용을 증폭시키는 악순환을 초래하였다. 예컨대 증세(增稅)보다 공채 발행의 확대는 독일재정의 건전성을 악화시켰으며, 1:1 통화 통합과 고임금 정책은 동독제품의 가격경쟁력 상실을 가져와 생산 기반을 와해시켰고 대량 실업을 촉발하였다.

무엇보다도 통독의 가장 큰 통일 비용은 인적 자본의 파괴이다. 동독의 실업률은 통일이래 지속적으로 상승하여 현재 20%선을 상회하였고, 서독은 10% 내외를 보이고 있는데, 이에 대한 노동 시장의 정책적 부담은 좀처럼 줄어들지 않고 있다.

따라서 우리는 이와 같은 어려움을 사전에 효과적으로 준비·극복하기 위해 소모적인 통일 비용 논쟁을 지양하고, 통일 이전부터 꾸준한 대북지원을 통한 남북한 신뢰회복, 탄력적 상호주의에 입각한 남북경협 활성화로 남북한 접촉의 공약수를 넓혀감으로써 통일 이후 발생할 통일 비용을 미리 축소해나가야 한다. 이것은 이른바 평화 비용으로 한반도 통일의 연착륙을 유도하고 또 통일 실현시 고스란히 막대한 통일 편익의 과실을 줄 것이다.

통일 실현시에는 통독 경우를 반면교사로 삼아 최적의 경제통합을 위한 폴리시 믹스(policy-mix)를 온 국민의 공감대 토대 위에 추진되도록 해야 된다.

□ 통일 비용의 재원 조달 및 절감 방안

1. 통일 비용이란?

○ 한반도 통일 비용이란 통일로 인해 남한지역이 추가적으로 부담해야 되는 비용임

- (통일 비용 구성내역) 일반적으로 위기관리비용, 제도통합비용, 경제적투자 비용으로 구성 (아래의 ④통일환경조성비용 제외)

구분	내용	사례	비고
① 위기관리비용	통일 직후 북한지역의 급격한 경제·사회적 충격을 완화하고 거시경제적 불안정을 극소화하기 위한 정책	남하이주민 대책 및 북한주민 기본생활 보장정책, 실업대책	정부주도
② 제도통합비용	남북한 이질적인 제도를 시장경제제도로 동질화	화폐·법·행정·사회보장제도 등 통합비용)	정부주도
③ 경제적투자비용	북한의 열악한 사회간접자본을 개선·확충하고 산업부문에 대한 투자로 통일 이후 북한주민의 생활수준을 남한대비 상승시키는데 소요되는 경제통합비용	철도, 도로, 전기·통신망 일원화, 산업구조조정	정부주도+민간참여
④ 통일환경조성비용	통합이전 경제교류 및 협력의 단계에서 남한 정부가 지불해야 할 경험 활성화를 위한 지원비용	남북교류협력기금	정부주도+민간참여

- (현안 과제로서의 중요성) 한국의 국가신용도 평가와 직접적 관련이 있으며, 통일대비 정책에 관한 과학적 검증과 국민적 합의를 거친 통일 경제정책을 통일 전부터 준비할 필요가 있음

- 외국 신용평가기관 평가 : 지난 7월 27일 신용등급을 한단계 상향조정한 (A- → A) 스탠더드 앤 푸어스 (S&P)에 이어 피치 (Fitch)는 지난 10월 한국의 국가신용등급을 A → A+로 상향 조정하였는데, 그 근거로 6자회담 공동성명으로 인한 북핵문제의 진전 등을 꼽았음 (연합뉴스, 2005. 10. 24)
- 통일 비용 부담과 국민적 합의 도출 필요 : 통일에 따른 재정적 부담의 현실성을 인정하고 국민적 합의를 전제로 이에 대한 만반의 준비를 통해 부담을 경감시킬 필요가 있음

- (통일 비용 추계방법) ①계량모형 이용, ②통일 사업 항목별 추계합산
  - 계량모형 이용 추정: 북한의 1인당 GDP 목표를 달성하기 위하여 필요한 재정지출 및 총투자액을 추계하기 위해 자본산출계수 등을 이용 또는 계량경제모형(예: 연산가능일반균형(CGE)모형)을 활용. 가정과 추정의 단순화로 인해 현실적 신뢰성이 결여될 수 있음
  - 통일 사업 항목별 누계 합산 : 통일에 따라 수반되는 비용 항목을 열거하고 이들 항목에서 소요되는 비용을 추계해서 합산. 단순한 이전지출만 고려할 경우, 이러한 자원이 창출할 수 있는 소득효과가 배제될 수 있음

## 2. 한반도 통일 비용 규모

### ○ 일정기간동안 매년 남한 GDP의 2~5%선으로 통일 재원조달 가능함

- (기존연구 내용) 남북한 통일 비용은 통일 비용 정의, 추정방법과 주료가정 및 발표 연도 등에 따라 1,000억~3조 달러로 추정 (부록참조)
  - 흡수능력 고려시 비현실적: 이는 북한의 2004년 현재 명목 GNI 200억 \$의 5~15배로써 북한 흡수능력(absorption capacity) 고려시 비현실적임<sup>1)</sup>
- (순통일 비용) 순통일 비용=통일 비용-통일 편익(분단 비용의 기회 비용)
  - 분단 비용과 통일 편익: 분단 비용이라 함은 남북이 분단된 상태로 남아 있기 때문에 명시적으로 발생하는 비용과 통일 국가였다면 획득할 수 있었을 기회 비용의 총합계임. 통일이 될 경우 명시적 비용은 해소되고 기회 비용은 편익으로 전환됨
  - 한반도 분단 비용 내역
    - ① 방위비, 방위산업 투자 비용 : 통일후 주변국가들과 협조 하(예: 통일 한국을 포함한 주변 4강과 함께 NATO와 같은 집단안보 구상)에 방위비 절감(GDP 1.5%p~2%p) 가능

1) 통일 이후 북한의 총흡수능력을 동독과 보스니아(전쟁이후 시장경제 재건)의 경우를 임계치로 하여 추정하면, 동독 초기 1992~95년 서독의 동독으로의 이전지출은 동독 GDP의 55%정도임. 보스니아의 전후 복구를 위한 공공투자는 GDP의 15%이였음. 따라서 2004년 현재 북한의 (추정된) 국민소득이 약 220억 달러임을 고려하면, 지금 당장 통일이 되었을 경우 (예를 들어) 향후 10년간 매년 북한국민 소득의 50%~1,500%의 공공이전지출이 수행된다는 것은 북한의 흡수능력을 고려하여 매우 비현실적임. 참고로 남한 GDP 대비로는 0.7~2.8%임.

- ② 군사력 일부 생산투입 가능 기회 상실 : 통일후 남북한 병력 수를 일정 숫자 이하(예컨대 통일 군사력 40만명) 정도로 감축, 나머지 인력을 산업활동에 투입 (GDP 2~3%p 증대효과)
- ③ 전쟁발생시 인명손실 및 자본스톡 대폭 감소 가능성과 전후 복구 비용
- ④ 한반도 분단에 따른 안보적 불안정성(예: 북핵문제) 등에 의한 불이익 (예: 낮은 국가신용등급 평가로 해외자금 조달에 리스크 프리미엄이 반영)
- ⑤ 남북 별도의 경제권역에 의한 규모의 경제 미실현, 투자 및 시장규모의 축소, 토지 이용 및 산업배치의 제약, 남북간의 자원 및 각종 과학기술의 보완성 미실현 등으로 인한 기회 비용
- ⑥ 분단으로 인한 국제사회에서의 대외교섭력 약화와 지나친 남북한 경쟁에 따른 비용 (예: 이념 교육·홍보 비용과 과다한 해외 공관 운영 비용 및 일부 대북관련 정부기관 운영 비용)
- ⑦ 통일로 인해 획득할 수 있는 국가 경쟁력 상승 기회의 상실 비용 (통일 실현시 국토 2배 이상 확대, 인구 약 1/2 증가, 이는 영국규모로서 아시아 3강일 수 있는 기회 비용)

### 3. 통일 비용 재원 조달 방안

- (재원 조달 가능성) 통일 초기 일정기간 GDP 대비 2~5%선의 통일 비용은 단기적으로 増稅(2%p 내외), 기타예산절감(1%p 내외), 해외 자금 조달(1%p 이상), 중·장기적으로 군사비 감축(GDP 1~2%p), 군병력 전환 생산효과(1~2%p), 등의 재원 조달 방안을 효과적으로 결합·사용하면 가용성 범위 안에 있을 것으로 판단
- (増稅) 통일세 도입 등을 통해 균형예산 유지가 가능하고 인플레이션 등 경제에 미치는 부작용을 최소화할 수 있음

- 단, 조세부담률이 외국에 비해 높지 않은 반면 사회보험 등을 포함한 국민부담률이 꾸준히 증가하고 있어 국민적 합의 도출 필요 (GDP 대비 2%p 내외)
- (예산절감·전용) 거시 경제적 안정을 해치지 않으면서 재원 조달이 가능
  - 단, 국방비 절감과 같은 항목은 예산구조의 경직성을 감안할 때 단기적으로는 곤란하며, 사회개발비 축소는 수혜자 저항을 초래 (GDP 2~3%p 내외)

<우리나라 조세(국민)부담률 (%)>

	95	97	99	01	03	04	05
조세부담률	18.1	18.0	17.8	19.7	20.4	19.5	19.6
국민부담률	19.4	21.0	21.5	24.1	25.3	24.6	25.3

자료 : 기획예산처  
주 : 2005년도는 추정치

<주요 OECD 국가와의 비교 (%)>

		한국	미국	독일	일본	영국
A	조세부담률	20.4	20.4	21.5	15.9	28.9
	국민부담률	25.3	25.3	38.2	25.8	35.3
B	조세부담률	19.6	21.6	25.1	19.3	30.8
	국민부담률	23.6	26.8	34.3	25.8	38.2
연도		2000	1978	1978	1981	1986

자료 : 기획예산처, 조세연구원  
주 : A는 2003년 기준, B는 각국의 1인당 국민소득 1만\$ 도달시 비교

- (국공채 발행) 탄력적 재정 정책 운용이 가능하고 명시적 조세저항을 피할 수 있어 정책집행자가 선호
  - 국가채무 부담 증가와 이자율 상승에 의한 민간투자위축의 단점이 있으나, 외국에 비해 낮은 수준으로 한반도 통일시 자금 운용여력이 있다고 판단 (2004년 기준, OECD 평균 76.4%). 다만, 이를 위해서는 통일이전부터 재정 건전성의 先확립 (GDP 2~3%p 내외)

<우리나라 및 OECD 국가채무추이 (GDP 대비, %)>

연도	95	97	99	2001	03	04	05
국가채무	10.2	12.3	18.6	19.6	23.0	26.1	30.4

자료: 재경부

- (해외차입 등 해외자금 조달) 프로젝트 파이낸싱 또는 직접투자의 적극적 유치 및 국제금융시장 등 원조채널의 사전확보 (GDP 1%p 이상)
  - 세계은행 특별지원 프로그램 및 IMF, ADB 등을 통한 차관도입 : 통일한 국에 대한 장기적 투자 수익성 증대, 안보 프리미엄의 감소 등 활용

- **외환보유액 활용** : 해외차입능력을 제고하기 위한 외환보유액의 증가. 단, 2005년 9월말 현재 외환보유액 2,067억 달러로 과다보유와 원화절상의 문제가 있어 효과적인 외화자산관리 필요(예: 지역 통화협력체 (치앙마이 이니셔티브)등 현실화하여 통일이후 재원조달을 위한 동아시아 채널로 활용
  - **국제자본 채권국의 역량 비축** : 우리나라는 1999년까지 채무국이었으나 2000년부터 채권국으로 전환되어 2004년말 현재 총대외채권은 2,892억 달러, 대외채무는 1,776억 달러로 1,116억 달러의 대외순채권을 시현하였음
- (통일 기금) 기금의 사전 조성보다는 통일 이전 남북협력기금의 활용
- 통일 기금 조성은 일면 대규모 소요재원을 일시에 조성할 때 야기할 수 있는 국민경제적 충격을 완화시켜 주고 통일에 따른 세대간 부담을 나누어 가질 수 있다는 긍정적인 측면이 있음. 반면, 통일이 가시화 되지 않은 시점에서 국민적 공감대를 이끌어 내기 어렵고, 기금조성으로 인한 수요위축이라는 부정적 측면이 있음
  - 1991년부터 기금이 조성, 그간 주로 정부출연금과 공공자금관리기금 예수금으로 2005년 8월 현재까지 조성된 남북협력기금은 총 5조 5,326억원, 동기간의 지출을 차감한 순조성액은 2조 7,189억원, 이 가운데 투자자산(대출잔액) 2조 1,182억원을 차감한 현 보유자금은 8,515억원임
  - 남북협력기금은 현재 주로 남북경협외 활성화(이산가족 상봉, 쌀·비료 제공, 금강산 관광사업 등)를 위한 통일 환경 조성 비용으로 사용. 기금집행의 투명성과 효율성 등을 확보하여 통일 비용에 대한 선투자의 기능을 확립

<남북협력기금 조성 추이>

(단위: 억원)

연도	정부출연	민간출연	공자예수금	운용수익	기타수입금	계
91	250	-	-	2	-	252
95	2,400	1	-	145	-	2,547
99	-	0	1,498	230	-	1,728
03	3,000	0	8,230	463	02	11,695
05	3,750	0	3,600	116	42	7,509
계	24,714	22	27,120	3,364	98	55,326
(비중)	(44.7)	(0.0)	(49.0)	(6.1)	(0.2)	(100.0)

자료: 통일부

- (화폐 발행) 물가상승 등의 단점으로 제한적으로 활용 (GDP 0%p 선)<sup>2)</sup>
- (사유화 매각) 이른바 古鐵假說 (북한의 잔존자본스톡 가치가 거의 무의미)로 사유화를 통한 세원확보는 매우 제한적임 (GDP대비 0%p 선)
  - 북한의 외채상환에 활용하거나 다른 국유자산 (토지, 주택 등)의 사유화와 함께 고려하여 북한주민의 북한지역 거주 인센티브로 활용할 수 있음
- (거시경제적 안정화를 고려한 재원조달 모색) 거시경제 안정성을 확보할 수 있는 재원조달을 통해 장기적인 통일 비용 규모를 축소
  - (적정 통일소요사업 경비) 재원가용성과 거시경제 안정을 고려한 재원조달
    - 통일 비용의 단순한 추정이나 소득격차 해소를 목표로 하는 통일 비용 접근 방식은 무의미함. 언제 어떠한 방법으로 통일이 된다고 할지라도 주어진 여건 및 가용자원의 범위 하에서 자원의 효율적 배분을 통해 거시적 안정은 물론 궁극적으로는 내생적 성장 잠재력(기술, 교육, 사회간접자본 등)을 극대화하기 위한 정책의 개발이 중요함
    - 국공채 발행보다는 증세가 바람직 : 필요한 소요자금의 조달방식이 실업과 물가 등에 미치는 영향을 최우선적으로 고려하여 통일로 인한 궁극적 재정부담을 극소화할 수 있어야 함. 통일후 남한경제에 국한한 시뮬레이션 결과에 의하면,<sup>3)</sup> 통일 비용 극소화는 통화발행이나 국공채 발행보다는 조세수입 증대 방안이 효율적임

<동서독과 남북한 비교>

	1989년 통일직전 동서독			2004년 현재 남북한		
	서독(A)	동독(B)	A/B(배)	남한(A)	북한(B)	A/B(배)
면적(천km <sup>2</sup> )	249	108	2.3	99.9	122.1	0.45
인구(백만명)	61.8	16.4	3.8	48.1	22.7	2.1
GDP(10억\$)	1,317	135.5	9.7	681.0	20.8	32.8
1인당GDP(천\$)	21.3	8.2	2.6	14.2	0.9	15.5
수출(10억\$)	382.3	28.4	13.5	253.8	2.9	248.9
수입(10억\$)	302.6	28.9	10.5	224.5	1.8	122.0

자료: 한국은행

2) 체제전환국(동독제외, 동유럽 구사회주의 국가)들의 경험에 의하면, 미비한 채권시장의 여건상 대규모 국채발행이 불가능, 경기침체로 인해 增稅도 현실적으로 불가능, 결국 통화발행 방식의 자금조달은 고인플레이를 유발함. 더욱이 각종 제도 및 여건이 불비한 미시적 왜곡현상이 신용경색을 유발하여 확장적 금융정책에 의한 실물부문에 대한 효과는 미흡했음

3) 이종원·한기성(1999), “통일 비용 극소화를 위한 정책제안”, 『동북아경제연구』, 10권2호. 이외에 CGE모형을 활용한 재원의 효율적 배분을 통한 통일 비용 최소화를 모색한 것으로 신동천·윤덕룡(1999), “통일 비용과 적정투자배분”, 『경제학연구』, 47집3호.



4. 독일의 통일 비용 · 재정 조달 방안 및 파급효과

- (통일 비용 규모) 독일 통일 이후 1991년에서 2003년까지 서독의 동독에 대한 총이전 지출은 1조 3천억 유로 (서독 GDP의 5%선에 상응하는 규모)
  - (순이전 지출 규모) 동독의 조세 및 사회보장 부담금 약 3,000억 유로를 제한 동독으로의 순이전지출은 약 1조 유로에 달함
    - 통일 직후에는 동독 GDP의 50%대에 달했으나 점차 감소해 최근에는 30% 수준
  - (통일 비용 내역) 동독으로의 이전지출은 절반 정도가 사회보장성 지출에 사용되었고, 인프라 투자는 12.5%, 경제활성화를 위한 제투자 지원은 7%에 불과하였음

<독일 통일 비용 내역 (1991~2003 추정치)>

(단위:10억 유로)

구분	내용	금액	비중(%)
인프라 재건 지출	도로 · 철로 · 수로 개선, 자치단체 교통, 주택, 도시건설 개선 등 지원	160	12.5
경제 (기업) 활성화 지원지출	지역 경제활성화, 농업구조 및 해안보존, 투자보조, 이자보조, 전철등 근거리교통 보조	90	7.0
사회보장성 지출	연금, 노동시장보조, 육아보조, 교육보조	630	49.2
임의 기부금 지출	독일통일기금(1991-94)	62	23.0
	판매세보조	83	
	주재정균형조정	66	
	연방보조지급금	85	
기타 지출	인건비 및 국방비 지출	105	8.2
총이전지출 (A)		1,280	100.0
구동독수입(B, 세금 및 사회부담금 수입)		300	23.4
순이전지출 (A-B)		980	76.6

자료: 연방건설교통부 추정, 독일연방경제자문위원회(SVR, 2004) 제628항

- 독일 통일 비용 조달은 증세보다 주로 공채발행과 사회부담금의 증가로 충당하였음. 그 결과 재정 불건전성이 심화됨
  - 이전지출에 대한 재원조달은 조세수입과 지방재정 균형조정, 재정지출의 절감 및 전용, 추가적인 조세부담과 해외기채를 통해 수행되었음

- **세수 인상:** 초기에는 정치적 고려로 증세를 통한 조달에 미온적이었음. 그러나 동독지원금의 기대 이상의 증가로 부가가치세 등을 인상하였고, 연대협약에 의하여 통일 연대세를 제정4)
  - **통일 기금 한시적 운용 :** 1994년까지 한시적으로 통일 기금을 운용
  - **지방재정균형조정 및 공채발행:** 통일 비용 부담의 균형을 위해 연방정부, 주정부, 지방자치단체간 지방재정 균형조정법을 제정, 비용을 균등·배분함. 이는 주로 국채를 발행하여 충당하였으나 이자율 상승과 재정적자 누증으로 결국 증세에 의존하게 됨. 이러한 시행착오는 통일 비용을 상승시키는 요인5)으로 작용
- (재정의 불건전성 심화) 재정적자는 EU 기준인 GDP 대비 3%선을 넘어 악화되고 있으며 공공부채가 GDP대비 60%선을 넘어 70%선에 육박함
- 새로 출범되는 大聯政 조세정책 : 2007년부터 부가가치세 3%p 상승
  - 단, 국제금리의 하향 안정화, EU확대로 인한 국제유동성의 풍부, 독일정부의 안정적인 물가수준 유지로 인한 저금리 기조로 인해 조세수입에서 차지하는 이자지급의 비중은 거의 변동하지 않았음

<독일 재정 적자 및 공공 부채 추이>

(GDP대비 %)

	세입			세출			GDP대비 재정 수지	조세- 이자비율 (B/A,%)	GDP대비 공공부채 비중(%)
	합계	조세 (A)	사회 부담금	합계	이자 지출(B)	총투자			
1991	43.4	22.0	16.8	46.3	2.7	2.6	-2.9	12.2	40.4
1993	45.2	22.4	17.7	48.3	3.2	2.7	-3.0	14.3	47.1
1995	44.9	21.9	18.3	48.1	3.5	2.2	-3.0	15.9	57.1
1997	45.7	22.2	19.2	48.4	3.4	1.8	-2.6	15.3	61.0
1999	46.6	23.8	18.7	48.1	3.1	1.9	-1.5	13.2	61.2
2001	44.7	22.6	18.2	47.6	3.1	1.7	-2.8	13.5	59.4
2003	44.4	22.3	18.2	48.4	3.0	1.5	-4.0	13.4	64.2
2004	43.2	21.7	17.8	46.9	2.8	1.4	-3.7	13.1	67.0

자료: 독일연방은행, SVR

- 4) 서로 다른 사회 계층간에 통일 비용을 공정하게 배분하기 위해 법인세와 소득세에 각각 7.5%의 통일 연대세를 한시적으로 추가 부과하였음 (1회 연장하였음).
- 5) 예측이 빗나간 한 예를 적시하면, 통일 재원 조달을 위해 입안된 통일 기금은 원래 1,150억 DM이었으나 2차에 걸친 수정 후 1,600억 DM 규모로 증가함

5. 통일 비용 논의를 통한 시사점

○ (통일 비용 추정의 문제점) 통일 비용 추정은 통일 비용의 개념 및 가정에 따라 편차가 너무 크고, 추계자의 통일관과 간혹 정치적 목적에 의해 자의적으로 해석되는 문제가 있음

- (통일 비용 추계의 한계) 경제외적 유무형 편익 및 비용의 포함여부에 따라 추정규모가 임의 변동함

- 통일 비용의 크기는 통합방식, 양체제의 상대적 경제력 격차, 통합 측정지표 (1인당 GDP, 노동생산성, 자본장비율 등), 통합목표(남한소득대비 북한소득 비율: 예 60%, 100%) 및 통합속도(5년, 10년 아니면 목표가 이루어질 때까지 기간 등)에 따라 추계 결과가 큰 차이를 보여 주고 있음

- 통일과정이나 통일전후에 야기될 수 있는 모든 사회적·심리적인 고통이나 손실 등 수치화할 수 없는 측면들이 모형에 포함시키기가 쉽지 않으며, 공식적으로 통계를 공표하지 않는 북한경제의 정보부족으로 추정이 자의적임<sup>6)</sup>

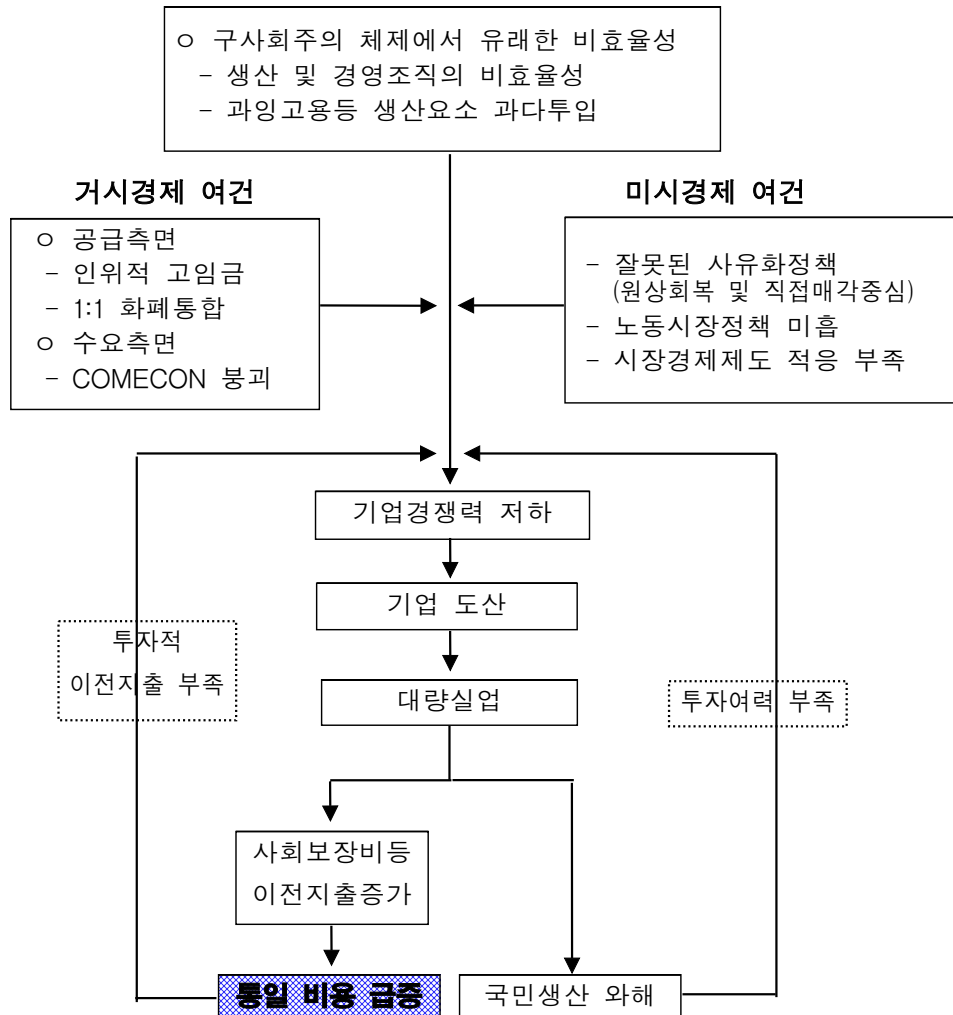
- (통일에 대한 국민들의 의식을 분열) 연구자간의 비용추계의 차이가 막대하므로 국민들의 통일에 대한 시각에 혼란을 주고 무의미한 통일 비용 추정 규모를 제시함으로써 통일에 대한 부정적 이미지를 심어줌

- 정량적 통일 비용 추정은 강력한 메시지를 주나, 판단의 단순화를 초래, 통일 정책적 판단과 통일에 대한 일반주민의 의사결정을 오도할 수 있음

○ (통일 비용 축소 노력이 중요) 통일 비용 논의의 핵심은 추정규모 부담의 과다에 있는 것이 아니라, 통일 비용에 대한 현실성은 받아들여, 비용을 축소하여 우리가 감당할 수 있고, 또한 비용의 효율적 자원배분을 통한 최적 남북한 경제통합전략 마련에 관심을 두어야 함

6) 윈스턴 처칠은 소련을 “불가사의하고 미스테리로 가득찬 수수께끼 (a riddle wrapped in a mystery inside an enigma)”라고 표현하였음. 이것도 남북한 통일 비용 추계에 적용될 수 있는데, 1인당 국민 소득이 1만 달러를 상회하는 OECD 회원국가인 남한과 만성적으로 전력이 부족함에도 불구하고, 핵무기 보유가능성이 있는, 왕조적 국가인 북한을 통일한다는 것은 수수께끼이며, 복잡한 통일시나리오와 연계하여 통일 비용을 추론한다는 것은 미스테리이고 북한의 이른바 ‘친애하는 영도자’는 불가사의한 것임. 릴리 전 주한미국대사는 “인구 2,300만명의 조그만 북한이 인구 5,000만명의 한국과 인구 13억의 중국, 인구 1억의 일본을 좌지우지하고 있다”면서 “논리적으로 도저히 설명할 수 없는 일이 버젓이 일어나고 있다”고 말했다 (조선일보, 2005.11.5).

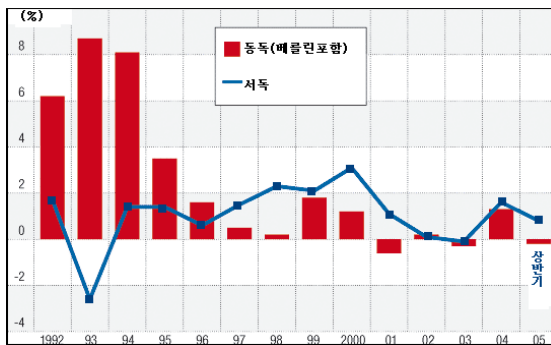
- 독일의 경우, 통일 이후 잘못된 그리고 동독주민에 대한 포퓰리즘적 정치논리가 지배적인 통일경제정책의 실시로 통일 비용이 증폭되었고, 지금까지 독일경제에 부담을 주고 있음



- (비효율적 구체제 및 정책오류) 구동독 사회주의 유물의 잔존, 잘못된 경제정책과의 결합으로 대량실업과 통일 비용을 증폭하는 악순환을 초래함
- 거시경제정책상의 오류 : 공급측면으로 시장에서의 교환비율을 무시한 구동서독간의 통화통합과 공격적인 고임금정책등에 따른 비용 상승, 수요측면에서 동유럽시장의 붕괴 등이 있음
- 미시경제정책상의 미흡 : 특히 직접매각 중심의 급진적 사유화는 매각대금을 급락시켜 통일 비용을 증폭시켰고 (매각수입을 8,000억~1조 DM으로 예상하였으나 실제로는 750억 DM에 지나지 않음), 통일 초기 원상회복 원칙은 소유권 소재를 불확실하게 하여 구동독지역에의 투자를 지연시켰음

- (인적자본의 파괴) 막대한 통일 비용의 이유와 또한 통일로 인한 동독지역 경제발전이 기대보다 훨씬 부진한 까닭은 인적자본의 파괴 때문임
- 동서독의 인적자본의 질(생산성)에 대한 격차는 예상보다 컸으며, 통일초기 대규모 노동시장정책이 비효율적으로 집행되었기에 이를 통한 재취업은 1/3에 불과, 나머지 2/3가 실업상태로 지속되어 사회보장지출 부담을 증가시킴

<통일 이후 독일 경제성장>



자료 및 주: SVR, 1995년 불변 실질경제성장률(%)

<동서독 주요 지표 비교 (서독=100)>

구 분	1991	1997	2003
1인당 GDP (1995년가격)	49.4	67.1	66.4
설비투자	62.0	108.0	89.0
생산성(취업자당 GDP)	51.2	72.5	74.6
노동자임금	49.3	76.1	77.4
단위노동비용	141.1	111.8	106.8
가계순소득	54.0	82.0	81.0
고용자당 노동시간	99.0	110.0	109.0
실업률	207.0	197.0	233.0
1인당 자본스톡	38.0	66.0	71.0

자료: SVR, IWH

## 6. 한반도 통일시 통일 비용 축소를 위한 시사점

- 한반도 통일시 통일 비용을 축소하고 재원 조달 가능한 범위 내에서 효과적인 통일 사업을 추진하기 위해서는 통일 이전부터 보다 적극적인 남북경협 활성화를 추진하여 북한으로 하여금 시장경제를 경험하게 하는 등, 통일여건을 조성하고, 통일 실현시 적절한 통일경제정책의 실시로 남북한의 민족적·경제적 동질화를 안정적이고 효율적으로 이루도록 해야 함

- (통일 비용 축소를 위한 남북경협 활성화) 남북교류협력과 대북지원은 이른바 '평화 비용'의 관점에서 재해석할 필요가 있음

- 평화 비용<sup>7)</sup>: 통일 이전 한반도 평화 유지와 정착을 위해 소요되는 비용이나 이 지출이 통일 이전 한반도 평화 구조 정착에 기여할 경우 경제적 실익을 줌

- ① 국가 신인도 제고에 의한 해외자금 조달 비용 절감 등 제반 국가 부가가치의 창출

7) 김영운 외, 『평화 비용의 의미와 실익』, 통일연구원, 2005. 10.

- ② 남한 및 국제자본의 대북투자 촉진과 다자간 감시·협약에 의한 대북투자 자산 보호
- ③ 남북한 산업구조의 보완성을 활용한 우리 제품의 가격경쟁력 제고와 이른바 '북한 特需'를 활용한 신규 투자창출 및 수익 제고
- ④ 통일 비용의 先투자로 시기적 분산으로 인한 비용 경감효과와 남북한 격차 축소로 통일 비용 규모 자체를 줄임

- (통일전 동서독 경제협력) 독일 통일은 장기적 교류협력의 산물임

· 서독은 동방정책을 실시한 1972년부터 1990년 통일 때까지 1,044억 5천만 DM(정부지원 28.4%, 민간지원 71.6%), 연평균 59억 DM을 동독에 지원

	GDP대비	주민1인당
서독의 대동독지원	2.9%(1989년)	연 50 달러
남한의 대북지원	0.02%(2000년)	연 2.3 달러

· 서독의 대동독 지원규모를 임계치로 하면, 향후 대북지원은 현 수준보다 GDP 대비 170배, 1인당 지원액 대비 20배 정도는 증가할 여력이 있음

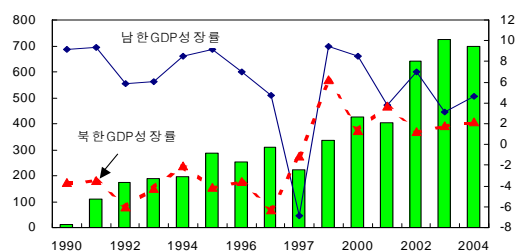
- (남북교역의 확대와 북한경제성장과의 관계) 남북교역의 확대는 북한의 경제 성장에 긍정적인 영향을 미침

<단순선형회귀분석 추정결과>

	설명변수			기타 통계량	
	상수항	반출	남북교역	$\bar{R}^2$	D.W.
①	-3.94 (-3.98)**	0.017 (3.83)**		0.49	1.773
②	-4.78 (-3.18)**		0.011 (2.79)*	0.33	1.47

주: 종속변수: 북한GDP성장률; (t값)\* 5%, \*\*1%

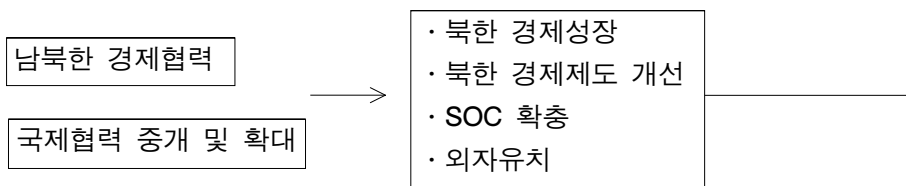
<남북한 경제성장률 및 남북교역액>



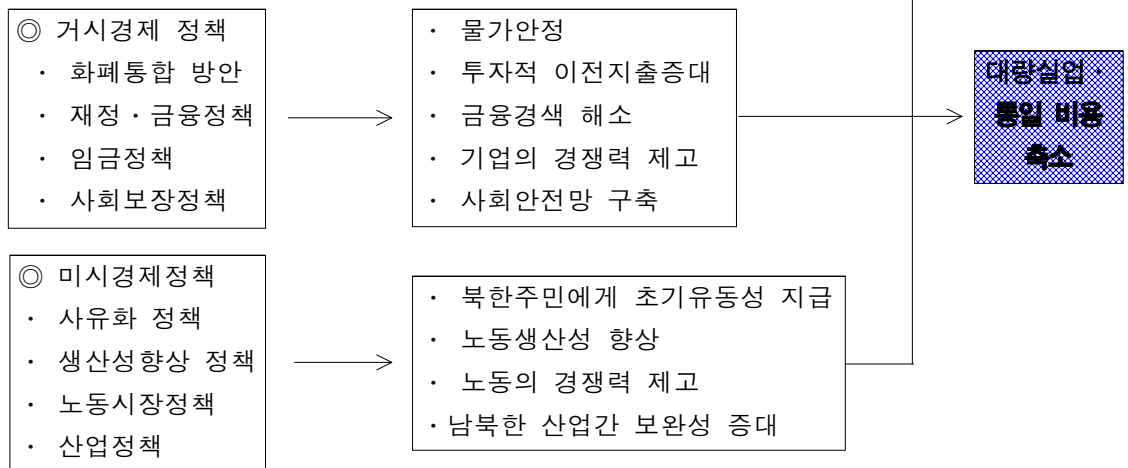
· 2004년 기준, 남북교역을 볼 때, 남한경제에 있어서 남북교역의 의미는 매우 미미한 반면, 북한경제에 있어서는 총 북한무역의 24.3%, 북한 GNP의 13.8%를 차지하고 있어 북한 경제의 남한 경제로의 의존성이 심화되고 있음

- 탄력적 상호주의(남북한간의 신뢰구축을 위해 일정기간 동안 비등가적 대북 인도적 지원)를 국민적 합의 전제 하에 실시: 독일 동방정책의 실질적 입안 및 추진을 이끌어 온 E. Bahr의 견해 “야당과의 협력은 정부의 의무임. 동독에 대해 갖고 있는 정보를 야당에게 넘겨주었으며...정보를 교환하고 야당의 의견에 귀를 기울였음”
- (한반도 통일시 효율적인 경제통합 전략 운용을 통한 통일 비용 최소화) 통일 비용 논쟁을 지양하고 궁극적으로 우리가 부담할 총체적인 경제적 부담을 최소화할 수 있는 대응책을 모색할 필요가 있음
  - 통일 실현시 현실적으로 감당할 수 있는 경제적 부담한도 내에서 통일 사업을 추진하되, 통일로 인한 충격을 완화하고 장기적으로는 남북한 국민경제를 동질화시키면서 성장 잠재력을 극대화할 수 있는 경제통합전략 수립

▶ 통일 이전



▶ 통일 이후



김창권 전주대 경영학부 교수 (063-220-2681, chkkim@jj.ac.kr)

※ 본 자료는 현대경제연구원과 필자 소속 기관의 공식 견해가 아니라 작성자 개인의 의견을 밝혀드립니다

<부록 A> 남북한 통일 비용(통일 편익) 주요 추정 결과<sup>8)</sup>

자료원	추정방법·가정	비용의 정의	통일 비용
KDI (1991)	노동생산성이용 시나리오별	남한의 70%로 북한 노동생산성 제고 정부투자	점진적 통일: 1,900억~2,102억 달러 급진적 통일: 3,017억~3,121억 달러
Noland (1996)	CGE 모형	자본지출 현재할인가치	1995년 통일 기준 5,000억~7,500억 달러 2000년 통일 기준 1조~1조5천억 달러
배진영(1996)	독일과의 비교	정부지출	1993년 기준: 5년간 4,880억 달러
정갑영 외 (1996)	북한의 적정경제성장률 (13.5%)고려	소득균등화 소요투자액	1995년 시점, 32년간 4,120억 달러 cf. 평화배당금(방위비절감 GDP 4%)
박태규 (1997)	항목별 누계방법	위기관리비용 + 소득균등화 경제사업비	통일후 5년 남한 GNP의 8.7~11.3% 통일후 10년 남한GNP 7.47%
신동천 외 (1999)	CGE모형 산업별 최적투자배분	북한1인당 GNP가 남한 60~100%를 위한 총투자액	1990년기준: 887억 달러~2,808억 달러
Goldman-Sachs (2000)	노동생산성이용	통일 비용 (10년동안)	2002년 기준 7,700억 달러~1.2조 달러 (매년 GDP 1/6-1/4 소요, 2010년 기준 3.4-3.6조 달러)
		통일 편익	국력 및 경제력 신장 (매년 9.5%성장, 7,000만명 인구)
신창민 (2001)	목표소득 설정	북한 1인당 GDP가 남한의 절반에 이르는 투자지원액	2009년 기준, 7년간 4,60~5,000억 달러 (GDP 대비 8%)
		통일 편익	GDP대비 5%이상 항구적 편익 발생
Frecaut (2003)	북한흡수(absorption)능력 및 남한 재정고려	초기 긴급인도지원 + 남북소득격차 해소	통일 초기 매년 남한 GDP의 0.25~5%, 목표소득(남한의 20~75%) 고려시 매년 2.7~9.5%
황장엽(2004)	(국민일보2004.10.20자)	긴급구호지원	인구이동 억제 하 10년동안 매년 100만톤 식량
이영선 (2003)	CGE모형 목표소득설정 시나리오별	공공이전지출 +위기관리비용 (남한1인당소득 60%목표)	급진적 통일: 1,827억 달러(5년)~5,614억 달러(10년) (남한GDP 12~18%) 점진적 통일: 732억 달러(10년) (매년 남한 GDP 2.5%)
RAND (2005)	ICOR이용	4년내 북한 GDP를 2배 증가에 소요되는 투자 비용	500~6,700억 달러(중앙치 3,500억 달러) 매년 남한GDP 0.3~2.8%
		해외의 적극적 대북투자시	170~2,230억 달러 매년 남한GDP 0.1~1.5%

<남북한 분단 비용 및 통일 편익 추정 비교>

자료원	추정방법·가정	정의	통일 시점/ 통일 편익
홍성국 (1995)	통일시 기대국민소득 - 분단시 실제 국민소득	분단 비용 (남한+북한)	남한 193억 달러, 북한 1,761억 달러
조동호 (1997)	절감된 국방자원의 생산투여시 산출량	통일 비용 - 통일 편익	1970-1995년: 170억 달러(1995년 불변) 2020년 통일: 통일 비용의 54.9~84.8%
홍순직 (2005)	소요항목 기획 비용 추계	6자회담 타결로 인한 통일 비용-편익비교	약 1,650억 달러의 순통일 편익
UNDP (2005)	n.a. (2005.11.7, 연합뉴스)	시나리오별 통일 편익: 북한의 GDP 성장률	6자회담 진행, 외국지원확대 및 경제개혁에 따라 순통일 편익 GNP 2~6% 수준

8) 출처생략. 1997년 외환위기 이전 추정된 훌륭한 연구 결과들이 많으나 偏倚가 상대적으로 클 수 있어 해석에 유의. 따라서 여기서는 제한적으로만 소개되었음



<부록 B> 2005년도 RAND 연구소 통일 비용 추정 모형 요약

- ① 통일 비용 개념: 4~5년 단기간에 북한 GDP를 2배로 올리는데 소요되는 추가자본 비용  
· (근거) (이것이 성공할 경우) 대중지도도 확산 및 정책의 안정적 운용으로 비록 통일 이후 남북한간 격차가 존재한다 할지라도 새로 형성되는 통일 정부가 지속적인 통일 정책을 수행할 수 있는 최소한의 목표로 설정
- ② 추계액: 500억~6,700억 달러 (2003년 기준)  
· 통일 비용은 통일 전후의 남북한 GDP 및 군사비 수준, 한계자본산출계수, 시장화, 재산권, 법치 등과 관련된 제도개혁의 효과성, 북한에서 GDP를 2배로 올리는 목표설정기간에 따라 다른 결과가 도출됨

<표A-1> 통일 비용 추계 (RAND연구소)<sup>9)</sup>

통일 직전 남한 GDP에 대한 북한 GDP 비중(%)	한계자본 산출계수 (ICOR)	자본투자 비용(A) (억 달러)	남북한 군비 축소에 따른 비용 절감(B)(억 달러)	제도개혁 (IRS)효과	통일 비용 A-B (억 달러)
3	3	860	360	1	500
4	3	1,140	420	2	1,860
5	4	1,910	490	3	5,240
5	5	2,390	480	3	6,670

- ③ 추계방법: 시나리오별로 ICOR을 이용하여 소요자본 추정하고 통일후 남북한 군비 축소에 따른 비용절감을 제하면 통일비용이 추정됨  
· 주요 가정: 남북한 간의 경제력 차이 1/50~1/25, 2002년도 북한경제규모 170억 달러(구매력 기준, 230억 달러), 1인당 국민소득 762달러(同, 1,021달러), 남한경제 규모 4,770억 달러(同, 8,180억 달러), 1인당 국민소득 10,000 달러(同, 15,500달러)
- ④ 재원조달 방안: 남한민간투자, 남한정부의 공공이전, 해외직접투자, 해외이전지출 등이 있는 데, 남한의 민간투자 및 정부공공이전지출은 전체 조달액의 1/3을 감당할 것으로 추정함. 전체 소요액의 2/3는 해외로부터 충당함  
· (근거) 주변국과의 공조 및 해외차입에 낙관적임. 북한은 비철금속 원광등의 매장량이 풍부하기 때문에 급속히 성장하는 중국경제와 또한 일본의 수요가 증가할 것임
- ⑤ 정책적 제안: 제도적 개혁을 가속하되, 거대한 북한군을 해체하여 이른바 민간건설단(CCC: civil construction corps)을 구성하여 북한지역 재건을 위한 풍부한 노동력으로 활용할 것을 제안함. CCC는 훈련된, 비교적 저임금 노동력으로 민간투자 유인을 촉진할 것이고, 북한군을 민간고용으로 이전하는 것을 용이하게 하여 그렇지 않을 경우 발생할 사회적 불안정 위험을 축소할 수 있을 것임

9) 2003년기준. 5년의 기간에선 통일 비용이 각각의 시나리오에서 100억~150억 달러 감소되는 것으로 추정됨. 통일후 군비축소는 GDP대비 국방비 비중으로 남한: 통일전 2.5~3%→통일후 2%, 북한 통일전 25~30%→통일후 4~5%를 가정함. IRS란 제도개혁전략(institutional reform strategy)으로 이는 통일후 북한지역이 효과적으로 시장체제의 자유화 등이 달성되는 정도를 의미함. IRS: 1/ 매우 효과적, 2/ 적절히 효과적, 3/ 대체로 비효율적임. 한계자본산출계수(Incremental Capital-Output Ratio: ICOR)는 추가적인 산출량에 대한 신규투자의 비율( $I/\Delta Y$ : 산출할 수 있는 생산량 변동분에 대한 자본의 변동분의 비율)을 의미함. 추가적인 자본스톡이 1단위 증가함으로써 늘어나는 산출량을 측정함. 한계자본생산성( $\Delta Y/\Delta K$ )의 역수로서 ICOR이 작을수록 신규투자가 효과적임. Wolf and Akramov(2005)는 시나리오 A(체제진화와 통합에 의한 통일)의 ICOR은 3, 시나리오 B(북한 붕괴에 의한 흡수 통일)의 ICOR은 4, 시나리오 C(무력 충돌에 의한 통일)의 ICOR은 5로 가정함.

< 남북 경험 추이 >

		단위	2003	2004	2005. 9	2005.1~9
상업적 거래	남북 교역	만 달러	40,868	34,780	3,983	29,621
	- 일반 교역	(%)	(19.2)	(-14.9)	(9.5)	(21.3)
	- 위탁가공교역		22,367	17,179	1,295	14,646
			18,501	17,601	2,688	14,975
경제협력사업	경제협력사업	만 달러	2,103	8,867	2,170	20,386
	- 개성공단	(%)	(-15.8)	(321.6)	(91.6)	(320.6)
	- 금강산관광		0	4,116	1,592	12,724
			1,602	4,177	353	7,076
소 계		만 달러 (%)	42,971 (16.8)	43,647 (1.6)	6,153 (28.9)	50,007 (70.9)
비상업적	대북 지원	만 달러	27,065	25,840	3,554	28,766
	기 타	(%)	(27.0)	(-4.5)	(214.5)	(44.9)
			2,377	215	2	86
소 계		만 달러 (%)	29,442 (7.5)	26,055 (-11.5)	3,555 (196.9)	28,852 (44.1)
총 계		만 달러 (%)	72,413 (12.8)	69,701 (-3.7)	9,709 (62.6)	78,858 (60.0)

주 : ( )는 전년 동기 대비 증가율.

< 남북한 주요 경제 지표 비교 >

		단위	2000	2004		비교
			북한	북한(A)	남한(B)	B/A(배)
인 구		천 명	22,175	22,709	48,082	2.1
경제성장률		%	1.3	2.2	4.6	-
명목 GNI		억 달러	168	208	6,810	32.8
1인당 GNI		달러	757	914	14,162	15.5
무역	무역 총액		19.7	28.6	4,783.0	167.2
	- 수출	억 달러	5.6	10.2	2,538.4	248.9
	- 수입		14.1	18.4	2,244.6	122.0
에너지	발전용량	만 kW	755	777	5,996	7.7
	발전량	억 kWh	194	206	3,421	16.6
	원유도입량	만 배럴	285	390	82,579	211.7
생산량	쌀	만 톤	142.4	180.0	500.0	2.8
	철광석	만 톤	379.3	457.9	22.6	0.05
	자동차	만 대	0.7	0.45	346.9	770.9
	비료	만 톤	53.9	43.4	361.4	8.3
SOC	철도 총연장	km	5,214	5,235	3,380	0.6
	도로 총연장	km	23,633	25,185	100,278	4.0
	항만 하역	만 톤	3,550	3,690	53,278	14.4