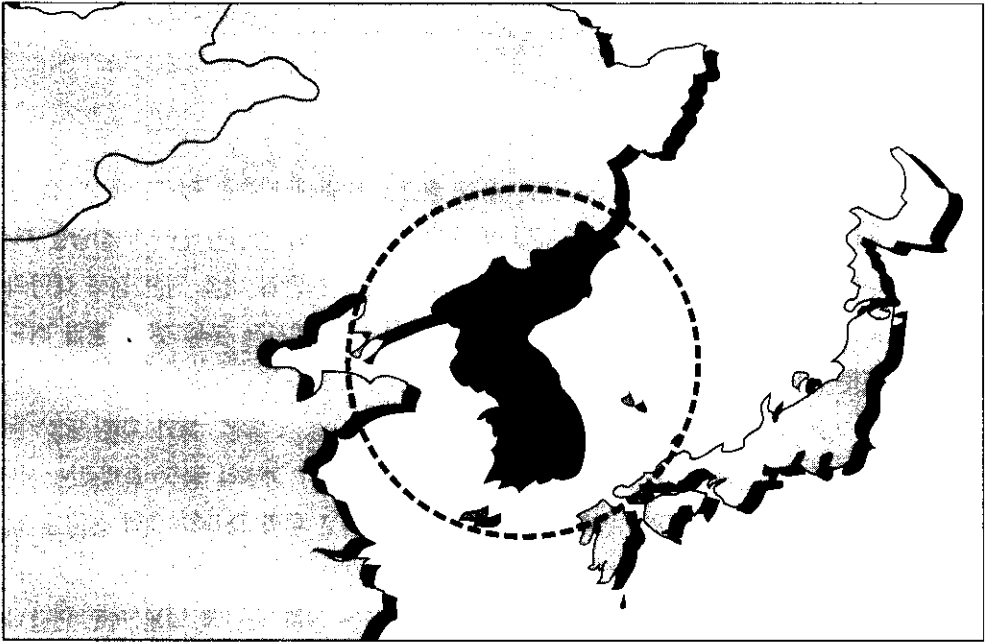


논 단



78. 통일 비용과 자원 조달

김욱 / 현대경제연구원 연구위원

황동연 / 현대경제연구원 연구위원

93. 나진·선봉지역의 시장경제제도 수용이 북한경제체제에 미칠 영향: 중국 경제특구와의 비교

박정동 / 한국개발연구원 연구위원

통일 비용과 자원 조달

김 욱 / 현대경제사회연구원 연구위원
 황동언 / 현대경제사회연구원 주임연구원

현재 통일을 대비한 시급한 연구로는 실제 통합의 바람직한 경로 및 그 때 발생하는 통일 비용에 대한 합리적 추정과 이의 조달 방식이다. 최근 이와 관련된 연구가 활발한 데, 이에 덧붙여 첫째, 심도있는 분석을 통한 통일 비용 최소화 방안과 이를 위한 정책 대안의 도출 둘째, 통일 비용의 세부 항목에 대한 구체적 분석 등의 미시적 분석 셋째, 통일 비용 절감을 위한 실질적 연구가 필요함을 주장한다.

통일 비용 마련을 위한 자원 조달 방안으로는 조세, 국공채 발행, 해외 자본 도입 등이 있는데, 이들의 적절한 조합이 요구된다. 또한 통일 실현시 정부의 정책 과제로는 국민들의 조세 부담 용의 제고, 국공채 발행 여건의 개선, 그리고 우리 경제의 대외 신용도 제고 등을 들 수 있다.

마지막으로, 통일 비용 절감과 자원 조달 능력 제고는 공통 요인에 의해 서로 연결되어 있다. 즉, '남한 경제·사회의 건실화', '북한 경제의 활성화', 그리고 '통일의 방식 및 시기'라는 세 가지 요인이다. 그리고 이 셋을 연결하는 핵심 요소는 바로 남북한 경험의 강화 및 남북 관계의 개선이다. 결국, 남북한 경험의 강화는 통일 비용 절감과 자원 조달 능력을 제고할 수 있는 최선의 방식인 것이다.

머리말

최초

근 북한에서는 식량을 비롯한 경제 위기가 심화되어 북한체제의 붕괴 가능성을 이야기하는 사람들이 많이 나타

나고 있다. 그런데 이 시점에서 과연 언제 북한이 붕괴할 것인가라는 논의는 크게 중요하지 않다. 왜냐하면 그러한 예측은 누구나 할 수 있으며, 실제 어떤 방향으로 나갈 것인가는 여러 가지 요인에 의해 결정될 수

있기 때문이다.

지금 현재 시급한 것은 실제 통합의 바람직한 경로 및 그때 발생하는 통일 비용에 대한 합리적 추정과 이의 조달 방식일 것이다. 현재까지 정부는 통일 비용 문제에 신중한 자세를 취해왔으며, 특히 통일 비용의 조달 문제에 대해서는 의도적으로 소극적으로 대처해, 통일 기금의 구성에 부정적인 견해를 보여왔다. 그러나 최근 통일 비용에 대한 검토를 시사하면서, 이 문제는 커다란 쟁점으로 떠오르고 있다.

본 고에서는 첫째, 지금까지 논의되어온 통일 비용 연구를 비판적으로 정리하고, 이를 바탕으로 하여 앞으로의 연구 방향을 제시하고 둘째, 통일에 필요한 자원의 조달 방식과 이를 위해 필요한 향후 정책 과제에 대해서 논의하고자 한다.

통일 비용

통일 비용의 개념

통일 비용이란 일반적으로 말해서 통일 이후 남북간의 경제력 격차를 해소하고 실질적 통합을 이루어내기 위해 필요한 비용을 말한다.

그런데 통일로 인한 사회·경제적 효과는

비용과 편익으로 나타날 수 있다. 통일로 인한 편익에는 분단 비용의 절약과 통일에 따라 새로 창출되는 이익 등이 있으며,¹⁾ 통일로 인한 비용으로는 소비성 지출과 투자성 지출이 있다.

통일 비용은 몇가지 기준에 따라 구체적인 항목으로 나누어볼 수 있다. 첫째, 지출되는 목적 및 시기에 따라 위기 관리 비용, 체제 전환 비용, 그리고 경제적 투자 비용 등으로 구분할 수 있다. 위기 관리 비용은 단기적 비용으로서 통합 직후의 위기를 해소하기 위한 비용이며, 체제 전환 비용은 중기적 비용으로서 북한의 사회·정치·경제체제를 전환하는 데 드는 비용을 의미한다. 또 경제적 투자 비용은 장기적 비용으로서 남북한 경제 격차 해소 및 북한 지역 경제 활성화를 위한 비용이다.

둘째, 비용의 회수 여부를 기준으로 소멸성 비용과 투자성 비용으로 구분할 수 있다. 소멸성 비용은 통일됨으로써 지출되어 다른 형태로 회수되지 못하고 사라지는 비용이며, 투자성 비용은 지출을 통해 물적 가치는 사라지지만 새로이 재화와 용역을 공급하는 수단을 탄생시킬 수 있는 비용이다.

셋째, 지역으로 구분한 통일 비용 분류로서 남한 및 북한 지역의 통일 비용으로 나눌 수 있다. 남한 지역의 통일 비용에는 경제적

1) 사실 통일 편익은 커다란 중요성을 지닌다. 왜냐하면 통일 편익 규모를 어떻게 잡느냐가 순통일 비용을 추정하는 데 있어서 커다란 관건이기 때문이다. 그러나 본 고의 논의에서 생략하기로 한다.

비용으로 북한 지역 지원에 따른 비용, 외부 비경제, 인구 이동에 따른 비용, 그리고 비경제적 비용으로 사회적 혼란 및 남북한 지역 주민 갈등 등이 초래하는 비용이 있을 수 있다. 또 북한 지역의 통일 비용에는 경제적 비용으로 경제 통합 및 체제 전환에 따른 비용, 인구 이동에 따른 비용, 그리고 비경제적 비용으로 국가 소멸에 따른 비용, 사회적 혼란 및 남북 지역 주민 갈등에 따른 비용 등이 있을 수 있다. 그런데 일반적으로 통일 비용이라고 한다면, 남한 지역의 통일 비용만을 이야기하는 것이 대부분이다.

넷째, 비용 부담의 주체에 따라 민간 투자, 정부 투자, 정부의 민간에 대한 이전 지출, 그리고 기타 정부 지출 등으로 구분해볼 수 있다.²⁾

통일 비용의 추정

통일 비용을 국내 학자들이 여러 방식을 통해 추계하고 있다. 그런데 학자들간에 그 금액은 1,278억 달러에서 2조 5,000억 달러로 커다란 차이를 보이고 있다.

이들 연구의 특징을 간단히 살펴보자. 첫째, 통일 방식에 대해서는 대부분의 연구자들이 독일식 통일을 전제로 하였다. 점진적 통일을 전제로 한 경우는 이영선(1993)의 글

이 있는데, 이 글은 42 년이라는 기간 동안 점진적 통일을 하는 데 들어가는 비용을 추계하였다. 또한 김덕영(1994)은 급속한 흡수 통일, 시장 경제로의 단계적 통합, 정치적 분단 속에 경제적 통합이라는 세 가지 경우를 분석한 다음 두번째 경우가 가장 바람직함을 밝히고 있다.

둘째, 대부분의 연구에서는 통일 비용 추정 방법을 하향식인 소득 목표 방식을 취하고 있다. 즉, 소득 목표 방식의 경우 통일 비용을 경제 통합 후 주어진 기간 안에 북한의 소득 수준을 남한의 일정한 수준으로 올리기 위해, 남한에 의해 지원되어야 하는 투자 지원액으로 규정하여 이를 추정한다.

이에 비해 최근 하향식인 항목 누계 방식에 입각한 추정치가 나오고 있는데, 대표적으로는 박태규(1997)의 연구를 들 수 있다. 그는 통일 비용 항목을 위기 관리 비용,³⁾ 경제 사업비(사회간접자본 투자 비용), 외채로 구분하여 각각의 추정치를 구하고 있다.

셋째, 소득 목표 방식을 취하는 연구에서는 통일 비용이 지출되는 기간을 북한 지역 1인당 소득 수준이 남한과 동일하게 될 때로 가정한 경우가 대부분이다. 그외에 한국개발연구원의 경우 북한 지역의 1인당 소득 수준이 남한의 60%로 될 때까지 통일 비용을 추정하고 있다.

2) 통일 비용에 민간 투자를 포함시킬지 여부는 학자들간에 상당한 논란이 되고 있다.

〈표 1〉 각 연구 기관(연구자)의 통일 비용 추정

연구자	통일 시기	주요 가정	추정 비용	통일 비용 개념
황의각	2000년	· 독일식 통일 · 동일 생활 수준 달성 투자 비용	2조 5,000억 달러	총투자
KDI (1991)	2000년	· 독일식 통일 · 2010년 북한 지역 1인당 소득 수준이 남한의 60%	2,632억~2,736억 달러 (1990년 불변 가격)	재정 부담
신창민 (1992)	2000년	· 독일식 통일 · 2010년 북한 지역 1인당 소득 수준이 남한과 동일	1조 7,700억 달러 (1990년 불변 가격)	총투자
안두순 (1992)	1990년	· 독일식 통일 · 2000년 북한 지역 1인당 소득 수준이 남한과 동일	① 241조 5,000억 원 ② 360조 3,000억 원 ③ 275조 8,000억 원 ④ 251조 7,000억 원 (1990년 불변 가격)	총투자
배진영 (1993)	2000년	· 독일식 통일 · 2010년 북한 지역 1인당 소득 수준이 남한과 동일	4,480억 달러 (1990년 불변 가격)	총투자
이영선 (1993)	2041년	· 점진적 통일 · 1990년부터 지원을 시작하여 남북한 지역의 1인당 소득 수준이 같아지는 시점에 통일 · 기회 비용 개념 이용 ① 남한 고성장, 북한 저성장 ② 남한 고성장, 북한 고성장 ③ 남한 저성장, 북한 저성장 ④ 남한 저성장, 북한 고성장	① 8,418억 달러 ② 4,430억 달러 ③ 7,183억 달러 ④ 3,880억 달러 (1990년 현재 가치)	재정 부담 및 민간 투자
김덕영 (1994)		· 각 항목별 소요 지원액 합계 ① 급속한 흡수 통일 ② 시장 경제로의 단계적 통합 ③ 정치적 분단 속에 경제적 통합	① 190조 2,617억~191조 1,057억 원(2,699억 달러) ② 90조 4,487억 원(1,278억 달러) ③ 가장 적게 듦	공공 부문의 자금 소요액
박태규 (1997)	1995년	· 독일식 통일 · 각 항목별 소요 지원액을 합계	· 초기 5년은 남한 지역 GNP의 8.67~11.29% · 후기 5년은 7.47%	재정 부담

넷째, 통일 비용의 개념으로는 크게 정부 투자와 민간 투자를 포함한 총투자를 통일 비용으로 파악하는 경우와 정부의 재정 부담을 통일 비용으로 파악하는 경우로 대별할

수 있다.

한편, 외국의 연구 결과는 〈표 2〉와 같다.

통일 비용 추정의 결정 요인

3) 위기 관리 비용에는 크게 정부의 대민간 부문에의 이전 지출 비용(실업자 생계비 지원, 저소득층 생계 보조 등), 의료 보장 비용, 교육 보장 비용 그리고 북한 지역 정부에 대한 보조금이 있다.

〈표 2〉 외국 기관의 통일 비용 추정

	예상 통합 시기	추정 비용
하버드대 인구개발연구소	2000년	2,500억~5,000억 달러
일본장기신용은행	2000년	2,000억 달러
파이스턴 이코노믹 리뷰지	2000년	400억~3,000억 달러
영국 이코노미스트그룹(EIU)	2010년	1조 879억 달러
미국 국제경제연구소	2000년	25년간 2조 4,000억 달러

통일 비용의 추정은 어떤 방향으로 통일이 이루어지는 것이 바람직한가라는 거시적 물음에 대한 참고 자료로서 유용하다. 그러나 실제 통일이 이루어질 경우 사회·경제적으로 더욱 중요한 문제는 이러한 통일 비용을 어떻게 하면 절감할 수 있을까하는 점이다. 그런데 통일 비용 절감의 문제를 다루기 전에 이 문제를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 통일 비용에 영향을 미치는 요인에 초점을 맞출 필요가 있다. 통일 비용에 영향을 미치는 요인들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통일 비용 개념에 대한 해석 상의 차이를 들 수 있다. 통일 비용은 크게 통일 후 남한 지역과 북한 지역의 통일 비용으로

구분할 수 있는데, 현재 대부분의 학자들은 통일 비용을 남한 지역이 부담하는 통일 비용으로 이해하고 있어 여기서 차이는 크지 않다. 그런데 남한 지역이 부담하는 통일 비용은 크게 정부 지출과 민간 지출로 나누어 볼 수 있으며, 여기서 학자들간에 통일 비용의 추정액 차이가 나타난다.

학자들 사이에서 통일 비용을 추정할 때 〈표 3〉에서와 같이, 남한 지역의 재정 부담(A+B)로 해석하는 경우도 있으며, 어떤 학자는 남한 지역 정부와 민간의 투자 합계(A+C)로 해석하기도 한다. 여기서 특히 문제가 되는 것은 북한 지역에 투입되는 사회간접자본·공장 재건 비용의 경우, 통일 비용에 포함시킬지 여부이다. 왜냐하면 이러한

〈표 3〉 통일 비용의 지출 주체와 목적에 따른 분류

		지출 주체	
		정부	민간
지출 목적	투자 지출	정부 투자(A) · 사회간접자본 조성 등	민간 투자(C) · 생산 시설 투자 등
	경상 지출	정부 경상 지출(B) · 사회보장 지출 및 각종 제도 통합비용 등	민간 경상 지출(D) · 북한 지역 주민에 대한 민간의 지원 등

자료: 조동호(1997), "통일에 따른 경제적 편익", 「한반도 통일시의 경제 통합 전략」, 한국개발연구원.

투자는 재생산 비용이지 소모적 지출이 아니기 때문이다.

둘째, 통합 후 북한 지역의 목표 소득 수준 및 그 시기에 대한 가정의 차이가 통일 비용 추정에 영향을 미친다. 대부분의 분석은 통일 비용의 기준을 북한을 남한 수준으로 끌어올릴 때까지로 잡고 있다. 그러나 이것은 지나치게 남북한 통일을 완벽하게 해석하는 것으로 현실적으로 무리이다. 그대신 현재 남한 내에서의 지역간 소득 격차를 분석하여 1인당 GRP(지역총생산)의 차이를 기준으로 하는 것이 나올 것으로 보인다.⁴⁾

대부분의 연구가 북한의 소득을 남한 수준으로 향상시키는 데 필요한 총투자 계산에 있어서, 통일 후 10년 내에 달성되는 것으로 가정하고 있는 것도 주목할 만하다.

셋째, 통일 시기와 통일 방식의 차이가 통일 비용에 영향을 미칠 것이다. 북한이 경제 재건을 통해 10~20년 후 남북한이 합의 통일을 이룰 때는 시간은 걸리지만 통일 비용은 훨씬 적게 들 것이며, 전쟁을 통한 통일의 경우는 상상을 초월한 비용이 들 것이다.

또한 통일 후 북한 지역 경제 재건을 위해 어떤 방식을 사용하는가에 따라 통일 비용도 영향을 받을 것이다. 구체적으로 북한의 화폐 가치 평가, 북한 주민의 임금 결정, 그리

고 북한 지역의 실업 대책 및 사회 복지 수준의 정도를 어떤 방식으로 풀어가는가가 여기서 주된 관심이 될 것이다.

최근 언제 통일되는 것이 바람직한가라는 문제가 논의의 대상이 되고 있다. 먼저 통일 시기가 늦어질수록 통일 비용이 더 크게 소요될 수 있다는 주장은 그 근거로 몇가지를 들고 있다. 첫째, 남북한 양자의 경제 격차가 더 커지면 둘 사이의 격차를 줄이는 데 소요되는 비용은 더 소요된다는 것이다. 둘째, 통합 시간이 지연될수록 국방비 등에 투입되는 비용이 많아지며 셋째, 중국이나 동남아 등지로 이전하고 있는 남한의 노동 집약적 산업이 시간이 지날수록 규모가 축소되어 북한에 이전될 가능성이 작아지는 점도 지적한다. 넷째, 독일의 경험에서 보듯이 남한의 사회복지제도가 더 많이 도입되면 될수록 북한에 대한 생계 보조적 지원의 부담은 더 커질 가능성이 있다는 것이다.

그러나 통일은 독일식의 통일이 되어서는 안된다. 그러한 통일이 사회·경제적 혼란을 야기시켜 통일 비용을 더욱 확대시킬 우려가 있기 때문이다. 독일의 경우는 충분한 준비가 없을 때 이루어진 통일은 커다란 후유증이 발생할 수 있다는 사실을 보여주었다. 통일 후 독일 연방은 1991년에서 1997년까지

4) 1995년 남한에서 가장 소득 수준이 높은 지역은 경남으로 1인당 GRP가 1,109만 원이고, 가장 소득 수준이 낮은 지역은 대구로 1인당 GRP가 616만 원이다. 즉, 대구의 1인당 GRP는 경남의 55.5%에 불과하다. 따라서 통일 비용의 기준을 북한을 남한 수준의 50~60% 정도 끌어올릴 때까지로 잡는 것이 무난할 것이다.

〈표 4〉 구동독 지역으로의 재정 유입

(단위: 마르크)

	총액	실제 유입액	연방으로 역류된 금액
1991	1,390억	1,060억	330억
1992	1,520억	1,150억	370억
1993	1,680억	1,290억	390억
1994	1,680억	1,250억	430억
1995	1,850억	1,400억	450억
1996	1,840억	1,340억	500억
1997	1,780억	1,300억	480억

자료: 독일연방은행(1997. 6. 19), 「뉴스플러스」에서 재인용.

1조 1,740억 마르크를 구동독 지역으로 유입시켰다. 그러나 이러한 자금 유입이 구동독 지역의 재건에 효과적으로 이용되지 못하고 구동독 지역 경제를 활성화시키지 못하고 있다. 또한 통일 후 단기적으로 일정 정도의 군사비 감축은 가능하겠지만, 기타 통일로 인한 이득은 크지 않을 것이다. 급진적 통일의 경우 오히려 단기적으로 정치·사회·경제 혼란을 야기시켜 커다란 사회적 비용이 발생할 우려가 있다.

넷째, 통일 비용에 영향을 미치는 요인으로는 통일을 전후한 남북한 사회·경제 상황을 들 수 있다. 즉, 전반적인 사회·경제 상황이 남북한간에 큰 차이를 보이지 않을수록 통일 비용은 작아지게 될 것이다.

남북한 사회·경제 상황을 볼 수 있는 요소로는 먼저 경제력 격차, 즉 구체적으로 1인당 GNP 격차 및 산업 기술·시설의 격차를 들 수 있다. 이러한 경제력 격차는 남북한의 현 경제 상황과 향후 성장 패턴에 의해 좌우

된다. 둘째, 남북한 인구 비율이다. 남북한 인구 격차가 심할수록 통일 비용은 더욱 커지게 된다. 셋째, 체제 차이를 들 수 있다. 체제 차이는 경제체제뿐만 아니라 정치체제, 사회·문화적 차이도 포함하는데, 체제 차이가 클수록 경제적·비경제적 통일 비용은 더욱 커질 것이다. 넷째, 남북한 경제 교류 정도인데, 교류가 활발해질수록 통일 비용은 작게 나타날 것이다. 독일과 같이 교류가 활발한 경우에도 통일 비용이 엄청난 것으로 보아, 현재의 우리와 같이 남북한 교류가 제한적인 경우에는 통일 비용이 더욱 커질 것은 당연하다.

재원 조달

재원 조달의 시기: 통일 기금의 사전 조성 필요성에 대한 논쟁

통일 비용의 재원 조달과 관련하여 현재

〈표 5〉 한국(1995)과 독일(1989)의 사회경제지표

	단위	남한	북한	서독	동독
인구	백만 명	44.9	23.3	62.1	16.6
1인당 GDP	달러	10,067	957	19,283	5,840
GDP 대비 수출액	%	27.7	3.3	28.3	24.5
GDP 대비 수입액	%	29.9	5.9	22.4	24.3
유아 사망 ¹⁾	천명 당	12.8	31.3	7.4	7.5
농업 인구 비율 ²⁾	%	13.1	37.6	3.7	10.8
라디오 보유 비율 ³⁾	천명 당	1,003	207	830	990

자료: 드레스너 방크(1997. 5.10), *The Economist*에서 재인용.

- 주: 1) 한국의 경우 1990년 수치임.
 2) 한국의 경우 1992년의 수치임.
 3) 한국의 경우 1989년의 수치임.
 4) 독일의 경우 1,000 가구당 수치임.

가장 논란이 되고 있는 것은 조달의 시기 문제이다. 즉, 통일 기금의 사전 조성 필요성에 대한 논란이다. 통일 기금이란 “통일 비용, 즉 통일에 수반되는 재정 부담 가운데 통일의 초기 단계에서 요구되는 재정 지출을 무리없이 충당하기 위하여 사전에 조성하는 자원”으로 정의할 수 있는데, 과연 이러한 사전적 자원 마련이 얼마나 유용한가 하는 것이다. 일부 학자들은 통일 기금의 신속한 조성을 주장하는 반면, 다른 학자들은 이에 반대하고 있다.

통일 기금의 사전적 조성을 주장하는 학자들의 논거는 간단하다.⁵⁾ 통일이 되면 독일의 경우에서 목격한 바와 같이, 그 초기 단계에 막대한 규모의 비용이 소요될 것인데, 그 만한 규모의 재원을 일시에 조달하는 것은

불가능하거나(조세 저항의 문제) 과중한 재정 부담으로 인한 스태그플레이션 발생 등 우리 경제에 악영향을 미치게 될 것이므로, 예상되는 비용의 일부를 사전에 미리 적립해 놓을 필요가 있다는 것이다. 그밖에 통일 기금의 사전 조성은 통일의 경제적 부담을 세대간에 배분할 수 있다는 점, 그리고 국민들로 하여금 통일에 대비한 경제적·심리적 준비를 갖추도록 하는 계기를 마련할 수 있다는 점에서도 긍정적인 측면을 갖고 있다.

통일 기금의 적정 규모에 대해서는 단정적으로 이야기하기 어렵다. 혹자는 GNP의 1%로 해야 한다는 의견을 내고 있으나, 통일 기금이 의도된 효과를 내기 위해서는 통일 초기 즉각적으로 요구되는 재정 지출 가운데 일정 부분 이상을 충당할 수 있어야 할 것이

5) 통일 기금의 사전적 조성을 주장하는 글로는 구분호(1992), 황의각(1993) 등을 참조하라.

다. 독일의 경우 통일의 초기 단계에 지출되어야 하는 비용이 총통일 비용의 약 30~40%에 달했던 점을 감안하면, 통일 기금이 본래의 목적을 달성하기 위해서는 적어도 총통일 비용의 5~10%는 되어야 한다는 주장이 설득력을 갖는다(조동호(1993)). <표 1>에서 언급한 다양한 통일 비용 추정치를 이용하면 통일 기금은 상당한 규모에 달해야 할 것이다.

통일 기금 사전 조성에 대한 반대론은 KDI를 중심으로 제기되고 있다. 박진(1995)은 리카르도의 대등 정리를 이용하여 누구나가 상식적으로 받아들여왔던 통일 기금의 유용성에 대한 논거를 이론적으로 부정하고 있다. 통일 기금의 본래 목적은 현재의 소비를 줄이고 총저축(정부 저축 + 민간 저축)을 증가시킴으로써, 현재의 부를 통일이 되는 시점으로 이전시키고자 하는 것이다. 그러나 세금을 거둬 통일 기금을 조성할 경우, 이처럼 증가된 정부 저축만큼 민간 저축이 감소하여 총저축은 변하지 않기 때문에(대등 정리), 결국 통일 기금은 본래의 목적을 달성할 수 없다는 것이다.

조동호(1993: 1994)는 보다 실질적 측면에서 통일 기금 조성의 문제점을 몇가지 지적하고 있다. 첫째, 조성된 통일 기금은 특정 사업에 투융자 혹은 대출 등의 형태로 운용될 것이므로, 과연 필요 시점에 즉시 회수가 가능할 것인가가 의문시된다는 것이다. 둘

째, 우리 경제는 현재 산업 구조 조정, 국제 경쟁력 제고, 사회 복지 시설 확충, 기술 개발 투자의 증대 등 다양한 분야에서 많은 재원을 필요로 하고 있는 바, 이러한 분야에 대한 투자를 외면하고 통일 기금을 조성하는 것은 엄청난 기회 비용(opportunity cost)을 초래한다는 주장이다. 셋째, 아직 통일이 가시화되어 있지 않은 현 시점에서 통일 기금의 조성을 추진할 경우, 이는 국민의 저항감 및 오해를 불러 일으킬 소지가 있을 뿐 아니라, 불필요하게 북한을 자극시킴으로써 남북 관계의 성색을 가져올 우려가 있다는 것이다.

미래의 어려울 때를 대비하여 지금부터 조금씩 재원을 저축해나가는 통일 기금 조성론자들의 주장은 상식적인 차원에서 쉽게 받아들일 수 있다. 그러나 반대론자들의 이론적 분석을 통한 유용성 부정이나 보다 실질적인 차원에서의 문제점 지적은 상식적 수준에서의 논의가 갖는 위험을 적절히 경고하고 있다. 독일의 경우도 통일 기금이 존재하나 이것이 통일 이전에 사전적으로 준비한 것이 아니고 통일 직전인 1990년 5월에 마련되었다는 점을 감안할 때, 우리로서도 통일이 보다 가시화되고 그에 따라 통일에 대한 국민적 공감대가 형성될 때까지 통일 기금의 실치를 미루는 편이 나을 것으로 생각된다. 그때까지는 현재의 재원을 적절한 곳에 투자하여 우리 경제의 성장 잠재력을 확충하고

우리 경제의 건실한 성장을 도모하는 것이 오히려 통일 후의 비용 부담을 최소화하는 방안이 될 것이다.

자원 조달 방안

통일 기금의 사전 조성이 이론적·현실적으로 문제가 있다면, 결국 통일 비용은 통일이 다가왔을 때 조달해야 할 것이다. 통일 실현시 자원 조달 방안은 크게 조세의 증가, 국공채 발행, 해외 자본의 도입 등 세 가지로 나눌 수 있다. 그밖에 북한 지역 국영 기업의 민영화를 통해 얻어지는 수입을 통한 자원 마련도 생각할 수 있으나, 독일의 경험에 비추어볼 때 그 규모는 그리 크지 않을 것으로 예상되므로 논의에서 제외하도록 한다.⁶⁾

첫째, 조세의 증가는 통일로 인한 이익을 가장 직접적으로 취하게 될 세대가 그 비용을 부담한다는 측면에서 가장 설득력을 갖는 자원 조달 방안이다. 그러나 이는 일단 우리 국민들의 조세 부담 능력에 의해 제한을 받는다. 사회보장세를 제외한 1995년의 조세 부담률은 20.6%(예산 기준)로서, 이는 OECD 회원국들에 비교하면 아직 낮으나 일본의 조세 부담률과 비슷한 수준에 이르고 있어 낮은 수준에 있다고 보기는 어렵다. 따

라서 통일 비용 조달을 위해서 남한 경제의 조세 부담률을 GNP 기준 2~3% 이상 추가로 부담하기는 어려울 것으로 예상된다(박태규(1997), p. 430). 물론, 이것은 가능한 최대의 조세 부담 능력을 의미할 뿐, 통일 실현시 납세자들이 실제로 어느 정도의 증세를 용인할 지는 미지수이다.

둘째, 국공채 발행을 통한 자원 조달은 통일 비용의 부담을 차세대에도 일부 지운다는 의미를 갖고 있다. 이 방안 또한 몇가지의 제약을 안고 있는데, 우선 1995년 현재 정부의 공채 의존도는 세출 예산 대비 17%, GNP 대비 14.4%에 이르고 있는 바, 정부 재정 상태의 건전성을 보전하기 위해서는 공채 의존도를 GNP 대비 1~2% 증가시키는 정도가 가능할 것이다(박태규(1997), p. 431). 그러나 국내 채권 시장의 저발전 상태를 감안할 때 과연 이 정도의 채권 발행이 가능할지도 의문이다. 게다가 국내 자본 시장에서의 채권 발행은 부득이 이자율 상승을 초래할 것이며, 이는 남한 경제의 성장을 저하를 통해 조세 수입의 감소를 유발할 수도 있다는 점에 유의한다면, 국공채 발행은 매우 제한적인 범위 내에서 가능하다고 할 수 있다.

셋째, 해외 자본 도입은 초기 통일 비용의 일부는 훗날 환수될 수 있는 투자의 성격을

6) 통일 후 북한 자본의 약 30% 정도가 그 가치를 유지한다고 가정할 때, 민영화로 인한 수입은 245억 달러 정도가 될 것으로 추정되고 있다. 그러나 이러한 가정은 엄청나게 낙관적일 뿐만 아니라, 대부분의 민영화 수입은 북한의 외채 상환을 위해 쓰여질 것으로 판단되고 있다(박태규(1997), p. 432).

갖는다는 가정 하에, 국민 경제의 부담을 줄이기 위해 해외의 자금을 차용 혹은 유치하는 방안이다. 먼저 차관의 경우, 남한 경제가 아직은 위험한 수준은 아니나 상당한 수준의 외채를 보유하고 있다는 점에서 한계를 갖고 있다. 게다가 통일에 수반하게 될 심각한 경제·사회적 혼란을 감안할 때, 우리의 대외 신용도가 그리 높지 않을 가능성이 많다. 투자 유치의 경우에는 일정한 수준의 수익을 보장해야 한다는 제약성을 갖고 있으며, 따라서 북한 지역 사회간접자본 가운데서 통신, 전기 등 비교적 시장성이 높은 분야에만 적용될 수 있을 것이다.

이 세 가지 방안 모두가 나름대로 장점과 한계를 갖고 있다는 측면에서, 이 방안들을 적절히 조합해야 할 것이다. 그러나 현재로서는 어떠한 비율의 조합이 가장 적절한가에 대해서는 정확하게 얘기하기 어려운 것이 사실이다. 전체 통일 비용이 어느 정도 소요될지, 통일 실현시 국민들의 조세 부담 용의가 어느 정도 있을지, 국공채 발행 여건이 얼마나 개선될지, 그리고 우리 경제의 대외 신용도가 어느 정도 될 것인지 불명확하기 때문이다. 이러한 불확실성을 감안할 때, 현재 우리 정부가 직면한 가장 시급한 정책 과제는 세 가지 방안 가운데 가장 적절한 조합을 찾는 것보다는, 통일 실현시 자원 조달에 영향을 미치게 될 여러 불확실한 요인들을 개선시켜나가는 일이라고 할 수 있다.

정책 과제

통일이 다가왔을 때 정부의 여러 자원 조달 방안의 영향에 미칠 요인은 무엇인가? 첫째는 국민들의 조세 저항 정도이며, 둘째는 국공채 발행의 여건이며, 셋째는 해외 자본 도입을 위한 우리 경제의 대외 신용도이다. 이에 따라 통일 실현시 자원 조달을 위한 우리 정부의 정책 과제는 국민들의 조세 부담 용의 제고, 국공채 발행의 여건 개선, 그리고 우리 경제의 대외 신용도 제고 등으로 압축될 수 있다.

첫째, 국민들의 조세 저항을 완화하고 조세 부담 용의를 제고하기 위해서는 통일에 대한 국민적 공감대를 마련하는 것이 무엇보다도 중요하다. 최근에 행해진 여론 조사에 의하면, 여러 가지 통일 자원 조달 방안 가운데서 기존 세율 인상이나 새로운 목적세의 신설은 매우 낮은 선호도를 보이고 있다. 따라서 정부로서는 끊임없는 대국민 홍보와 설득 노력을 통해 통일 비용에 대한 국민의 이해를 구해야 할 것이다.

또 한 가지 통일 실현시 새로운 목적세의 신설이 가져올 저항감을 완화하기 위한 정책적 방안으로서, 미리 매우 미미한 세율의 가칭 '통일세'를 만들어두고 통일이 되면 세율을 인상하는 것도 고려할 수 있다. 이 방안은 조세 저항 완화라는 본래의 목적 외에도 다른 두 가지 측면에서 긍정적 효과를 기대할

수 있다. 하나는 여기에서 마련된 재원을 남북 협력 기금으로 활용함으로써, 통일 비용을 감소할 수 있다는 것이며, 또 하나는 미미한 세율의 통일세를 조기에 도입함으로써 국민들에게 커다란 경제적 부담없이 정신적으로 통일을 준비할 수 있는 계기를 마련해준다는 것이다.

둘째, 국공채 발행의 여건 개선을 위해서는 통한 국공채 시장의 활성화가 필요하다. 현재 우리의 국공채 시장은 매우 발달이 안된 상태이다. 국공채 거래의 대부분은 끼워팔기식으로 이루어지고 있으며, 이자율도 매우 낮게 책정되어 있다. 이러한 여건 하에서는 통일 실현시 국공채 발행이 그리 쉽지 않을 것으로 예상된다. 따라서 정부로서는 점진적인 국공채 시장 개방, 그리고 이자의 현실화 등과 같은 조치를 통해 국공채 시장을 활성화해나가야 할 것이다.

셋째, 우리 경제의 대외 신용도 제고를 위해서는 국제수지 및 재정수지 적자의 감축 등 경제 각 분야에서의 경제의 건전한 성장을 도모해야 할 것이다. 그런데 이는 가장 중요하면서도 가장 어려운 과제이다. 이것이 중요한 이유는 사실 우리 경제가 지속적으로 건전한 성장을 유지할 수만 있다면 대외 신용도 제고는 물론, 우리의 통일 비용 부담 능력 또한 급격히 상승하게 되기 때문이다. 이러한 비용 부담 능력의 제고는 자원 조달 문제의 가장 근본적이고도 바람직한 해결 방안

이다.

그러나 이 과제는 그것이 중요한 만큼 달성하기 어려운 것이 사실이다. 경제의 건전한 성장이라는 목표를 달성하기 위해서는 우리 경제가 안고 있는 구조적 모순을 해결해야 하며, 동시에 경제 각 부문에 대한 막대한 재원의 투자도 필요하다. 따라서 이 문제는 단기간 내에 해결될 문제가 아니며, 정부로서는 장기적 관점에서 지속적으로 풀어나가는 자세를 가져야 할 것이다.

시사점

통일 비용 연구의 바람직한 방향

지금까지의 통일 비용 추정은 나름대로 남북한 통일에 대한 많은 논의의 기초 자료가 되고 있다. 그러나 통일 비용 연구가 좀 더 통일 논의에서 생산적으로 역할하기 위해서는 좀 더 심도있는 분석이 필요한데, 이와 관련하여 몇가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 통일 비용의 추정은 장래 통일이 야기시킬 지출을 사전에 평가한다는 의미를 가지고 있다. 그런데 이러한 비용의 정확성있는 규모를 측정하는 것도 물론 중요하지만, 이제는 좀 더 정치화된 분석이 필요하다. 즉, 시나리오별 분석을 통한 통일 비용을 최소화할 수 있는 바람직한 통일 방안과 이를 위한 정책 대안을 도출하는 것도 중요한 일일 것

이다.⁷⁾

둘째, 통일 비용의 구체적 세부 항목에 대한 분석과 같은 미시적 분석이 필요하다. 즉, 통일 비용이 발생하는 분야를 세분화·심층 분석하여 충분한 자료를 확보하는 일이 앞으로의 과제일 것이다. 이와 관련하여 통일 후 시기에 따른 통일 비용의 지출 과정에 대한 구체적 연구도 필요하다. 아울러 지금까지의 연구는 주로 경제적 비용만을 산정하는 경제주의적 발상을 지니고 있다. 그러나 통일 비용은 결코 경제적 비용만이 아닌, 정치·사회·문화적 비용도 포함하는 폭 넓은 개념으로 이해되어야 한다. 따라서 이에 대한 연구 역시 통일 비용 연구의 상당한 몫을 차지해야 한다.

셋째, 통일 비용을 절감할 수 있는 대책 마련을 위한 실질적인 연구가 필요하다. 지금의 상황으로 미루어보아 남한 주민들이 감당해야 할 통일 비용은 구서독보다 상대적으로 클 것이다. 왜냐하면 통일 당시 구동독의 1인당 GNP는 구서독의 약 1/4인 데 비해, 남북한의 경우 그 비율은 1/8이며, 인구 역시 구동독의 경우 구서독의 약 1/4인 데 비해, 남북한의 경우 그 비율은 약 1/2에 달한다. 따라서 독일보다 더욱 세심한 분석과 사전적인 준비 과정이 필요하며, 이를 토대로 하여 통일 비용을 절감시킬 수 있는 방법을

중점적으로 연구·모색해야 할 것이다.

통일 비용 절감과 자원 조달 능력 제고의 상호 연관성

본 고에서 도출할 수 있는 또 한 가지 시사점은 통일 비용 절감과 자원 조달 능력 제고는 서로 깊은 연관성을 갖고 있다는 점이다. 통일 비용이 절감될수록 그만큼 자원 조달이 쉬어진다는 단순한 차원에서의 연관성은 물론이고, 이 양자는 결국 하나의 공통 요인에 의해서 서로 연결되어 있는 것이다. 따라서, 이 두 가지 목표를 따로따로 추구하는 것보다는 동시에 서로 연계하여 추구하는 것이 더 효과적이라고 할 수 있다.

먼저 통일 비용 절감을 위하여 가장 중요한 요인은 북한 경제의 활성화와 통일의 방식 및 시기라고 할 수 있다. 북한 경제가 개혁·개방을 통해 활성화될수록 그만큼 통일 비용이 감소하는 것은 너무도 당연하다. 한편 통일의 방식 및 시기와 관련해서는 점진적·평화적으로 오랜 시간을 두고 이루어질 경우에 통일 비용이 가장 적게 들 것은 자명하다. 물론, 북한의 붕괴 등으로 인한 급속한 통일의 경우에는 그 시기가 앞당겨질수록 통일 비용이 오히려 감소된다는 주장도 설득력이 있으나, 이보다는 점진적이고 평화적인

7) 지금까지의 통일 비용 연구는 이러한 미시적 분석에 취약점을 드러내고 있다.

통일 방식이 그 비용 면에서 가장 경제적이 라고 할 것이다.

자원 조달 능력에 영향을 미치는 중요한 요인은 크게 남한 경제 사회의 건설화와 통일 비용의 방식 및 시기라고 할 수 있다. 남한이 정치적·경제적·사회적으로 건설화될 수록 증세, 국공채 발행, 외자 도입 등과 같은 자원 조달 방안들이 보다 쉽게 마련될 수 있음은 쉽게 이해될 수 있다. 이와 더불어 통일이 점진적·평화적으로 이루어진다면, 급속한 흡수 통일의 경우에 비해서 정부의 자원 조달 능력이 훨씬 더 제고될 수 있다.

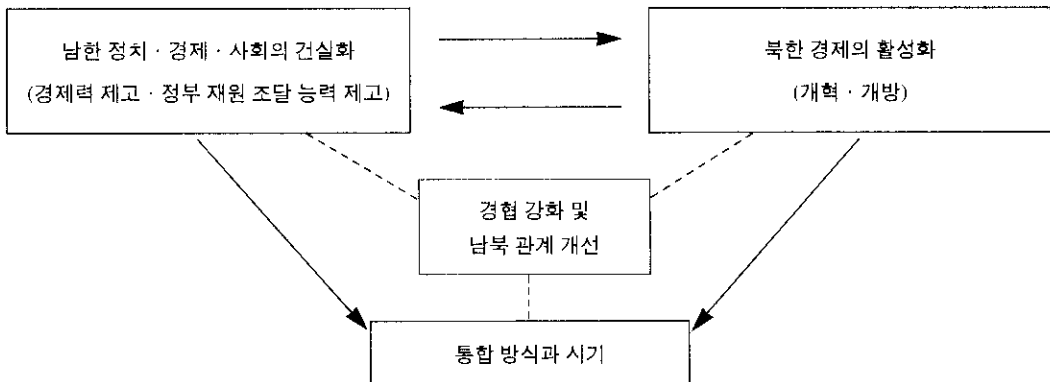
결국, 통일 비용 절감과 자원 조달 능력의 제고는 '남한 경제·사회의 건설화', '북한 경제의 활성화,' 그리고 '통일의 방식 및 시기'라는 세 가지 요인에 달려 있다고 할 수 있다. 그런데 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 이 세 가지 요인은 서로 독립되어 있다기 보다는 서로간에 긴밀한 관계를 맺고 있으며,

또한 이 셋을 연결하는 핵심적인 요인은 바로 남북한 경험의 강화 및 그를 통한 남북 관계의 개선이다. 경험의 강화는 북한의 개혁·개방을 유도함으로써 북한 경제의 활성화를 가져올 것이다. 또한 경험 강화를 통한 남북 관계의 개선은 점진적·평화적 통일의 가능성을 더욱 크게 만들 뿐 아니라, 더 나아가 남한 경제·사회의 건설화에도 기여하는 것이다. 따라서 현 단계에서 통일 비용을 절감하고 자원 조달 능력을 제고하기 위해 가장 현실적이고도 핵심적인 과제는 남북한간 경제 협력을 강화하는 것이라고 할 수 있다. **국**

참고 문헌

구분호(1992), "통일 기금의 필요성 및 활용 방안", 통일기금조성위원회 주최 통일 기금 조성에 관한 학술세미나 발표 논문.

<그림 1> 통일 비용 절감과 자원 조달 능력 제고



- 곽윤태(1993. 9), “남북한 경제 통합과 그 경비”, 「국제 문제」.
- 김덕영(1994. 10), “남북한 경제 통합 방안과 비용 분석(상)”, 「국제 문제」.
- (1994. 11), “남북한 경제 통합 방안과 비용 분석(하)”, 「국제 문제」.
- 김영봉(1996), “통일의 가치와 비용”, 「통일 연구논총」, 제5권, 제2호.
- 김영운(1997), “비용과 편익 측면에서 본 독일 통일”, 민족통일연구원·한국개발연구원 공동 주최 「분단 비용과 통일 비용」 세미나 발표 논문.
- 박태규(1997), “한반도 통일에 따른 소요 비용의 추계와 재원 조달 방안”, 「한반도 통일시의 경제 통합 전략」, 한국개발연구원.
- 배진영(1993), “경제 통합의 속도와 시기: 투자 지원액 접근”, 베르너 푸쉬라·김원식(공편), 「통일의 경제적 평가와 한반도 통일」, 후리리히 에베르트재단·대외경제정책연구원.
- 신창민(1992), “남북한 통일 비용 추산과 조달 방안”, 민주평화통일자문회의 사무처 주최 통일 비용 세미나 주제 발표문.
- (1997. 5), “통일 대비 통일 기금 조성 방안의 모색”, 「통일」.
- 안두순(1992), 「한반도 통일과 경제 통합」, 한국경제신문사.
- (1994. 11), “급진적 통일시 필요한 단기적 통일 비용”, 「통일」.
- 이영선(1992), “한반도에서의 경제적 통합의 효과: 통일 비용과 이득에 대한 시나리오적 접근”, 「북한의 현실과 통일 과제」, 연세대학교 동서문제연구원.
- 이철(1997), “대북 직접 투자와 남북 통일 비용”, 국립 여수수산대학교 주최 「북한 경제와 통일 비용」 세미나 발표 논문.
- 전홍택(1996), 「북한의 체제 전환과 남북한 경제 통합의 주요 과제」, 한국개발연구원.
- 조동호(1993), “남북 협력 기금의 운용 개선 방안”, KDI 정책보고서 93-05.
- (1994), “통일 기금은 미리 조성되어야 하나?”, 「KDI 정책포럼」, 제63호.
- (1997), “통일에 따른 경제적 편익”, 「한반도 통일시의 경제 통합 전략」, 한국개발연구원.
- 조민(1997), “분단의 정치·사회적 비용과 통일의 이익”, 민족통일연구원·한국개발연구원 공동 주최 「분단 비용과 통일 비용」 세미나 발표 논문.
- 지호준(1994. 11), “통일 비용”, 「통일한국」.
- 황의각(1993), “통일 비용 추정과 통일 기금 조성 방안”, 통일기금조성위원회 주최 제2차 통일 비용에 관한 정책 세미나 발표 논문.