

통일준비 대토론회

지금, 통일을 어떻게 준비할 것인가?

2012. 5. 3. 13:30-17:00

대한상공회의소 국제회의실

통일준비의 필요성과 과제

2012. 5.

박종철(통일연구원 통일정책연구센터 소장)

1. 통일의 의미와 통일준비

<통일의 의미 : 새로운 한반도 건설>

- 통일은 분단 이전 상황의 복원이 아닌, 새로운 한반도의 미래를 설계하는 것임.
 - 분단 이후 남북한간 이념, 체제, 경제, 사회 등 모든 면에서 이질화 심화
 - 통일은 과거회귀적이 아니라 미래지향적 목표 추구
- 통일은 단순히 분단된 남북한이 하나가 된다는 것을 넘어 다음과 같은 과제를 완성하는 것임.
 - 21세기 한반도의 미래를 위한 시대적 과제
 - 변화하는 세계환경에서 한반도의 위상 강화
 - 동아시아 및 세계의 평화와 발전을 위한 통일한국의 기여
- 통일은 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 각 영역이 상호 연계하여 긍정적 효과를 증대시키는 복합적 연계 네트워크를 통해 추진되어야 함.
 - 각 분야별로 협력네트워크 형성
 - 여러 분야들이 횡적·종적으로 연계되는 복합 네트워크 형성
- 아울러 통일은 남북한 차원 뿐만 아니라 지역적 및 세계적 차원의 변화추세를 고려하여 다층적으로 추진되어야 함.
 - 통일은 동아시아 공동체 형성 및 세계평화의 진전을 고려하여 한반도차원, 지역적 차원, 세계적 차원에서 다층적으로 추진

<통일 목표 : 통일을 통한 선진일류국가 진입>

- 통일을 통해 남북한 역량이 시너지 효과를 발휘, ‘선진일류국가’로 발전이 가능함.
 - 성공적인 통합 및 통일후유증 극복을 통해 세계적 위상 확보

- 한국의 국격 향상
- 인구 및 자원의 확대, 새로운 국가건설을 계기로 신성장동력의 발판 마련
- 선진민주사회 및 개방적 역동사회 구현

<분단관리에서 통일준비로>

- 북한 김정은 후계체제의 불확실, 경제난, 주민의식변화 등을 종합적으로 고려하여 북한체제의 향후 전망에 대해 다각적인 대비방안을 마련해야 함.
 - 경제난으로 주민들의 불만 증가, 사회적 이탈현상 증가, 비공식적 정보 유통 증가 등 북한사회의 변화 전망에 주목
- 북한의 핵개발 및 미사일 개발에 대한 국제사회의 대화와 압박의 병행정책, 북한인권문제에 대한 국제적 관심 고조 등이 북한체제에게 미칠 영향을 종합적으로 분석해야 함.
- 북한체제의 구조적 문제와 국제환경의 변화 등을 감안하여 통일에 대한 종합적 준비가 필요함.
 - 우리의 목표는 남북한간 평화정착과 협력의 제도화를 통한 평화적이고 점진적 방법을 통한 통일 달성
 - 그러나 북한의 급격한 변화 등 예측하기 어려운 여러 상황에 대한 대비도 필요

2. 통일비용과 통일편익

가. 항목별 통일비용 추산

- 통일비용 : 통일후 남북한의 분야별 통합과 통일국가를 완성하는 과정에서 소요되는 비용을 의미함.
 - 통일이전 평화정착 및 교류협력 증진에 소요되는 비용과 구분
 - 주로 유형의 경제적 측면에서 추산되는 비용

- 위기관리 비용, 제도통합비용, 경제적 투자비용 등
 - 통일비용은 통일편익에 비해 상대적으로 단기간에 소요
- 통일비용은 분단비용 및 통일편익을 제외한 순비용임.
- 그동안 과대평가된 통일비용만이 부각되고, 통일로 인한 분단비용 해소와 통일편익은 고려대상에서 배제
- 천차만별로 제시되는 막대한 통일비용으로 인해 많은 국민들이 통일에 대해 부정적 인식을 갖게 됨.
- △통일의 시기와 방법, △통일 당시 남북한의 경제력 차이, △통일과정의 관리, △통일이후 북한지역의 소득수준 향상 시점 및 정도 등 가정의 차이에서 기인
- 2011년 통일연구원을 중심으로 여러 연구기관이 공동으로 3대 공동체(평화공동체, 경제공동체, 민족공동체)형성전략과 이에 따른 통일비용 및 통일편익을 산정하였음.¹⁾
- 연구결과는 정부의 통일비용 추산의 기초자료로 활용
- 기본 전제
- 통일의 개념: “정치·제도적 통일을 통한 단일 주권국가의 수립”
 - 통일 방식: 공동체 형성을 통한 점진적 평화 통일(북한 급변사태는 배제)
- 항목별 누계에 의한 현실적 통일비용 추산: 단위비용 접근법(unit cost approach)
- 단위원가에 업무량을 곱하는 방식
 - 단위원가(unit cost): 업무측정단위 한 개를 산출하는데 소요되는 경비
 - 업무량: 업무 측정단위에 의해 표시된 총 업무 양

1) 통일연구원, 한국전략문제연구소, 대외경제정책연구원, 이화여대 통일학연구원, 한국재정학회 공동주최, [남북공동체 기반조성사업 결과보고회] 자료집, 2011년 10월 7일

○ 비용추계 항목을 분야별로 구분함.

- 북한지역 기초생활 유지 및 사회보장비용, 정치·행정·사법제도 통합 비용, 경제제도 통합 및 사회기반시설 구축, 평화체제 구축 비용, 민족공동체 형성 비용

○ 이상의 비용추계 항목을 기존 연구에서 사용하는 분류에 따라 정리하면 다음과 같음.

<통일 비용 추계 항목>

기존 연구의 분류	본 연구의 분류
위기관리비용	- 북한지역 기초생활 유지 및 사회보장비용 중 국민기초생활보장제도 및 건강보험 관련 비용
제도통합비용	- 정치·행정·사법 통합 비용 - 평화체제 구축 비용 - 경제제도 통합 및 산업기반시설 구축을 위한 비용 중 경제제도통합 및 시장요소 통합 비용 - 민족 공동체 형성 사업 - 북한지역 기초생활 유지 및 사회보장비용 중 국민기초생활보장제도 및 건강보험을 제외한 비용
경제적 투자비용	- 경제제도 통합 및 산업기반시설 구축을 위한 비용 중 수송·에너지 및 산업기반 조성사업

○ 항목별 통일비용 추산: 2030년 통일시 2040년까지 10년 동안 통일비용 추산

- 통일후 10년 동안 위기관리, 제도통합, 경제적 투자 등을 위해서 필요한 비용을 산출
- 통일 첫째 비용(2031년): 경상가격 기준(55.9~277.9조원), 2011년 불변가격 기준(21.1~104.7조원), 한국의 GDP 대비 1.5~7.6% 비용 소요
- 통일 후 10년 동안 비용(2031~2040): 경상가격 기준(734.6~2757.2조원), 2011년 불변가격 기준(223.6~848.3조원), 통일 후 10년 동안의 남한 GDP 총액 대비 약 1.7~6.6%의 비용 소요

- 항목별 누계방식에 의한 통일비용은 우리의 능력과 목표에 따라 통일비용이 조정될 수 있다는 것을 의미함.
- 과대하게 부풀려진 통일비용을 우리의 능력과 필요에 따라 최소 규모로 현실화

나. 통일편익

- 통일편익: 통일로 인하여 얻게 되는 모든 형태의 이득의 총합을 의미함.
- 분단비용 해소로 인한 이득
- 통일후 국가재정 및 국내외 민간투자로 인해 발생하는 경제적 투자효과
- 통일편익은 장기간에 걸쳐 누적적으로 나타나고 다른 분야로 확산

<국가적 차원의 통일편익 : 새로운 국가건설의 발판>

- 단일민족으로 통일국가의 역사적 과제를 완성하게 됨.
- 안보위협 해소 및 전쟁가능성을 근원적으로 해결함.
- 선진민주국가로의 도약을 위한 발판을 마련함.
- 인구고령화, 세계적 자원경쟁, 시장확보 경쟁 등의 도전을 극복하고 선진 민주국가로 도약하기 위해 새로운 동력 확보
- 국민적 에너지 결집과 새로운 국가비전 공유의 역사적 계기
- 경제통합의 시너지 효과로 새로운 국가발전 및 국민의 삶의 질 향상을 도모할 수 있게 됨.
- 인구 증가: 4천 9백만명(세계 25위)-->7천 4백만명(세계 18위)
- 국토 확장: 9.9만 Km2(세계 120위 권)--> 22만 Km2 (세계 50위권)
- 통일국가는 세계 8위의 경제강국으로 부상(통일 10년후)
- 남북경제통합의 시너지 효과 : 북한의 인구 및 지하자원(약 7,000조원의 잠재가치)과 남한의 자본·기술의 결합

- 북한지역과 중국·러시아 등 유라시아대륙으로 시장 확대
- 코리아 리스크 해소, 국가 브랜드 가치 상승, 코리아 프리미엄으로 해외의 한반도 투자 증대
- 북한지역 재건, 한반도산업 재배치 등으로 경제 특수 효과 발생
- 북한의 관광자원 개발, 비무장지대의 생태·평화공원 조성 등으로 세계적 관광명소 조성

○ 국가통합으로 새로운 국가정체성을 확립하게 됨.

- 분단시대의 갈등과 분열을 해소하고 민족화합과 통합의 계기
- 새로운 국가정체성 확립

○ 통일과 함께 평화·번영의 새로운 동북아-유라시아 시대를 열고, 한민족은 21세기 세계사의 새로운 중심으로 도약할 수 있게 됨.

- 동아시아 안보협력 및 경제협력에서 주도적 역할
- 세계 평화를 위한 유엔 및 국제사회에서 역할 증대

<개인적 차원의 통일편익 : 풍요로운 삶의 기반 확대>

○ 분단고통 해소로 개인의 삶의 안정감이 증대함.

- 전쟁 불안감 해소
- 이산가족문제 등 분단고통 해소
- 분단문제로 인한 이념갈등 해소
- 사회적 갈등과 심리적 불안감 해소

○ 북한지역 경제재건 및 한반도의 새로운 경제발전으로 인해 투자기회가 확대되고 취업기회가 확대됨.

- 건설, 관광, 여가, 사회복지 분야 등에서 취업기회 확대
- 교육, 행정, 환경 등의 분야에서 새로운 일자리 창출

○ 북한지역에 대한 관광, 문화여가활동 등으로 삶의 지리적 공간이 확대되고

활동 유형이 다양화됨.

- 북한지역 관광 등 여가, 문화 활동의 다양화(백두산, 묘향산, 칠보산 등 자연 경관 관광, 평양·개성 등 문화유적 관광 등)
- 북한지역의 지방 명품 및 토산품 개발, 체험관광 등 문화여가활동 다원화

○ 한민족의 지정학적 및 지경학적 활동영역. 의식의 영역이 세계적 차원으로 확대됨.

- 중국, 러시아, 중앙아시아, 유럽 등 유라시아 지역으로 투자 확대, 관광·여가활동의 공간 확대(유라시아 철도로 러시아, 유럽 여행 등)
- 한반도와 유라시아의 과거와 현재, 미래를 아우르는 역사의식과 세계관 형성
- 분단으로 인한 섬나라 의식을 극복하고 의식의 영역이 세계로 확장

○ 통일한국 구성원 개개인의 행복지수가 향상됨.

- 북한 주민의 인권 개선, 경제적 여건 개선, 복지 향상 등 삶의 질 향상
- 남한 주민의 자유·복지·인권 향유로 행복지수 향상

○ 해외동포의 위상이 강화되고 한민족 네트워크의 확대로 해외동포의 활동이 활성화될 것임.

- 거주국 및 세계무대에서 해외동포의 위상 제고
- 북한경제 재건 및 통일한국 경제건설에 해외동포의 투자
- 한상 네트워크 확대로 해외동포의 활동 증대

3. 통일준비의 필요성

- 우리 국민의 대다수가 통일을 위한 준비가 부족하다고 판단하고 있음.
 - ‘통일에 대한 준비가 되어 있지 않다’는 응답(86.9%)은 ‘준비가 되어 있다’는 응답(12.2%)보다 압도적 다수 《민주평통 국민여론조사, 2011.4》
- 언제, 어떤 방식으로 통일이 되든지 통일에 대해 철저히 준비함으로써 통일 과정을 평화적으로 관리하고 통일후 예상되는 여러 가지 문제들을 해결하고 국가발전을 달성할 수 있음.
 - 통일유형 및 통일방식에 대해 정치적인 공방을 하는데 허송세월하는 것보다 차분하게 통일준비를 위해 시간과 에너지를 집중하는 것이 바람직
- 통일과정에서의 예상 가능한 혼란에 대한 관리 및 대비책을 마련해야 함.
 - 통일준비가 빠를수록 통일비용을 줄이는 효과
- 실질적 통일준비를 주요 국가과제로 설정하고 이에 대한 국민적 의지를 결집해야 함.
 - 분단상황 관리를 넘어 장기적인 관점에서 통일 추진
 - 통일준비는 통일의지의 확인 및 결집의 신호
- 통일준비는 국제사회에 대해 통일의지를 표명하는 효과를 지니고 있음.
 - 우리의 통일의지를 표명함으로써 통일에 대한 주도권을 확보하고 이를 바탕으로 국제사회와 주변국의 지지 확보
- 통일준비는 통일후 예상되는 정치사회적 혼란과 경제적 어려움에 대한 국제사회의 우려를 해소하는 효과를 지니고 있음.
 - 통일과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 혼란을 최소화하고 우리의 통일 관리 능력 과시
 - 통일재원 비축에 의해 코리아 리스크 해소 및 해외신인도 유지

- 통일준비는 북한 주민에게 통일에 대한 희망의 메시지를 전달하는 의미도 지니고 있음.
 - 통일을 위해 구체적으로 준비하고 있으며, 북한 주민의 삶의 향상을 목표로 하고 있다는 점을 제시함으로써 통일에 대한 북한 주민의 긍정적 태도 유도
- 통일준비와 남북협력 증진을 병행하는 이원적 통일전략이 바람직함.
 - 남북협력과 통일준비는 양자택일의 문제가 아님.
 - 통일준비는 북한 붕괴를 촉진하거나 남북협력을 도외시하는 것이 아님.
 - 우리의 통일전략은 한편으로는 접촉을 통해 긴장을 완화하고 남북한간 공통이익을 증진시키면서 다른 한편으로는 통일후 통합계획을 준비하는 이원적 방식

4. 통일준비과제

- 통일준비과제에는 여러 가지가 망라되지만²⁾, 가장 중요한 것은 국민의지, 통일재원, 통일대비 인력 양성, 통일외교라고 할 수 있음.
 - 국민의지 결집
 - 통일재원 마련
 - 통일대비 인력 양성
 - 통일외교 추진

가. 통일 필요성에 대한 국민적 의지 결집과 통일교육

- 통일의 필요성과 통일비전에 대한 국민적 공감대 형성이 필요함.
 - 통일을 경제적 관점에서만 볼 것이 민족사적, 역사적 측면에서 접근
- 특히 미래 세대의 통일의지를 고양해야 함.

2) 통일대비를 위한 국내과제로 법·제도분야, 정치·행정분야, 경제분야, 사회분야, 인력양성분야, 통일교육분야의 단계별 과제에 대해서 다음을 참조하기 바람. 박종철 외, [통일대비를 위한 국내과제] (서울: 통일연구원, 2011)

- 청소년 및 20-30대는 통일을 현실적인 관점에서 접근하여 통일에 대한 무관심과 더 나아가 통일을 회피하는 경향 표출
- 청소년 세대는 세계화, 정보화, 탈민족국가의 세계적 조류의 영향으로 민족통일을 당위적으로 여기지 않고, 통일후 혼란과 경제적 비용 우려

○ 미래세대에게 통일의 이유와 비전을 제시해야 함.

- 통일에는 비용 뿐만 아니라 각종 혜택이 있으며, 통일한국은 새로운 기회와 도전을 제공할 것이라는 희망 제시

○ 통일교육의 내용을 다양화하고 통일교육방식의 변화가 필요함.

- 학교통일교육과 사회통일교육의 병행
- 교육 대상의 특징과 관심사를 고려하여 다양한 교육 콘텐츠의 개발
- 쌍방향 의사소통을 위한 다양한 교육방식 개발 등

나. 통일재원 마련

○ 통일재원 마련은 통일초기 재정 수요에 대한 실질적 대비책을 마련하는 것임.

- 통일 초기 조세 부과나 채권 발행을 통해 재원이 조달되기까지 시간 차, 외환유동성 부족 등의 문제에 대처

○ 국민 대다수가 통일재원 마련의 필요성은 공감하면서도 통일비용 부담에는 소극적 태도를 보이는 것이 현실임.

- 국민여론조사 결과 약 70%는 지금부터 통일재원 마련에 착수해야 한다고 응답 《통일부, 2011.4》
- 한편, ‘비용부담 의향이 있다’는 응답(55.1%)은 ‘비용부담 의향이 없다’는 응답(44.9%) 보다 약 10% 상회
- 부담의향이 있는 응답자를 대상으로 1인당 연간 부담할 용의가 있는 금액에 대해서는 20만원 이하가 66.9% 《민주평통 국민여론조사, 2011.4》

○ 통일재원 적립을 계기로 통일의지를 결집하고 각 분야별로 통일대비 전략

을 마련하는 것이 필요함.

- 통일재원 적립보다 재정건전성 유지에 중점을 두어야 한다는 것은 통일문제를 경제적 관점에서만 접근
- 오히려 통일재원 적립은 재정지출의 낭비를 방지하는 일종의 신호효과가 있다는 점 주목

○ 통일재원 조달시 다음 사항을 고려해야 함.

- 비용분산과 세대간 형평: 조세(현세대 부담 증대) VS 국채(미래세대 부담 증대)
- 조세방식의 효율성과 형평성의 조화: 직접세(조세저항), 간접세(분배형평성 저해)
- 재정건전성 유지와 사전 재원사전 확보의 비교

○ 통일 첫해에 소요되는 최소한의 통일재원 마련을 위해 남북협력기금에 ‘통일계정’을 설정하는 법안이 국회에 상정되었음.

- 통일계정의 재원: 정부출연금, 정부 외의 자의 출연금, 남북협력계정으로 부터의 전입금, 다른 법률에서 정한 전입금 또는 출연금, 통일계정의 운용 수익금, 그 밖의 대통령령으로 정하는 수입금

○ ‘통일계정’의 재원 가운데 가장 핵심적인 것은 남북협력계정으로 부터의 전입금임.

- 해당 회계연도에 남북협력계정에서 집행되지 않은 금액 중 일부를 다음 다음 회계연도에 통일계정으로 적립
- 현재 남북협력기금은 사업성 기금으로 매년 약 1.1조 원가량의 예산이 배정되며, 기금의 미집행액은 국고로 환수되는 것이 아니라 전년도 미집행액을 이월편성하여 연말에 다음 연도 기금집행계획을 세우고 집행부족액만큼 추가배정
- 남북협력이 활성화되어 남북협력기금 가운데 불용액이 많지 않더라도 정부출연금 등 다른 재원을 통해 통일계정이 적립되기 때문에 통일계정을 설정하더라도 남북협력에 지장을 주지 않음.

- 민간(정부 외의 자) 출연금 조성
 - 국내외 민간출연금을 조성할 경우, 부칙에 특례 규정을 두어 법률 개정 공포 직후부터 출연 가능
- 다른 법률에서 정한 전입금 또는 출연금
 - 통일재원 조성을 위한 법적 근거를 마련하되, 시행은 재정 여건을 보아가며 추후 실시
- 통일계정의 용도
 - 통일 이후 남북 지역간의 안정적 통합, 사회 안정, 북한지역 개발 등을 위해 필요한 사업을 지원하기 위해 사용
- 아울러 민간차원의 ‘범국민 통일재원마련 기구’를 결성하고, 국민들이 동참하는 방안이 필요함.
 - 언론, 방송, SNS 등을 통한 통일재원 마련 캠페인
 - ‘통일재원 컨서트’ 개최 등

다. 통일대비 인력의 양성·관리

- 통일에 대비하여 공공부문과 민간부문으로 구분하여 인력을 양성·관리하는 것이 필요함.
 - 공공부문과 민간부문의 역할 차이 고려
 - 각 부문의 특성에 적합한 기본 방향 설정, 인력 양성기관 설립, 관련 재원 마련, 시스템 구축, 인력 양성 평가, 양성인력의 재교육 등
- 통일대비 인력양성의 목표는 다음과 같음.
 - 공공부문 및 민간부문에서 통일 전문인력 확대
 - 관련 교육기관의 인력 양성 프로그램 개선
 - 민간부문의 수요에 부응하는 통일 전문 인력 양성 체제 구축

- 북한 관련 연구자의 연구 환경 개선 및 관련 인프라 구축
- 통일 대비 인력 양성 교육의 확산과 내실화를 추구함.
 - 일반 국민 및 학생들의 통일 및 북한에 대한 이해 증진과 병행
- 통일 대비 인력 양성을 위한 교육훈련을 강화하고 적절한 지원체계를 구축함.
 - 공공부문 및 민간부문의 교육기관 및 담당자의 지위 격상과 인원 확충
- 특히 통일대비 인력양성과 관련하여 탈북자들의 잠재력을 활용하기 위한 방안이 강구되는 것이 바람직함.
 - 젊은 세대 탈북자에 대한 교육을 통해 통일과정 및 통일후 통합과정에서 적극적 역할 수행 기대

라. 통일외교 추진

- 통일에 대한 국제적 지지 확보를 위해 외교역량을 강화하고 이를 수행하기 위한 통일외교의 거버넌스를 구축함.
 - 서독은 동서독의 통일협상을 토대로 2차 세계대전의 전승국이었던 미, 영, 불, 소의 협력을 얻어내는 2+4 외교를 통해 통일 달성
- 통일외교의 목표, 비전, 방법에 대한 새로운 접근이 필요함.
 - 통일외교의 비전과 목표에 대한 확신
 - 국제사회와 주변국가를 설득할 수 있는 콘텐츠 개발,
 - 정부간 외교 및 언론 및 시민사회 대상 공공외교 병행
- 한국의 종합적 국력 및 외교역량을 강화하는 것이 필요함.
 - 경성권력(경제력, 군사력, 기술력 등)과 연성권력(가치, 문화, 네트워크, 협상력, 조정능력 등)의 배양
- 국제사회 및 주변국의 통일 우려를 해소하고 지역적 차원 및 주변국 차원에서 통일한국이 가져올 수 있는 통일편익을 제시해야 함.

- 통일한국이 동북아평화협력 및 동북아경제협력 촉진에 기여
 - 미, 일, 중, 러 등 주변국이 우려하는 사항을 해소하는 한편, 통일한국이 수반하는 경제적 이익, 안보적 이익, 문화적 이익 등을 국가별로 제시
- 통일과정에서 양자협력구도와 함께 다자협력구조를 구축함.
- 한미동맹의 유지와 한·중 전략적 협력관계의 발전
 - 동북아다자안보협력의 추진
- 아울러 통일이 주변국의 이익에 도움이 될 뿐만 아니라 동북아지역의 협력에 기여한다는 공감대를 형성하기 위해 개별 국가 및 지역 차원의 이익을 창출할 수 있는 다자협력사업을 추진함.
- 남·북·중 간 3각 경제협력체제(농업개발, 산업단지 개발 등)
 - 남·북·러 간 3각 경제협력체제(에너지·가스, 철도망 건설 등)
 - 남·북·중·러·일 5각 경제협력체제(산업단지 개발, 항만 개발 등) 등

통일비용과 재원조달: 이슈와 논점

2012. 4

| 이 석 |

Korea's Leading Think Tank

KDI

- ◆ I. 논의의 목적
- ◆ II. 통일비용의 문제: 규모와 불확실성
- ◆ III. 재원조달의 방법: 조달 채널과 시사점
- ◆ IV. 통일비용과 재원조달: 관계와 쟁점
- ◆ V. 재원조달과 관련한 바람직한 대응방안
- ◆ VI. 결론

- ◆ 통일비용과 재원조달이라는 주제가 왜 우리에게 문제가 되는지를 직관적인 방법으로 토론
- ◆ 재원조달 방법과 관련한 여러 형식적인 가능성을 토론하고, 이로부터 어떤 문제가 제기되는지를 분석
- ◆ 향후 통일비용 및 재원조달과 관련한 보다 바람직한 토론을 위해서는 우리의 이야기가 어떤 방향으로, 그리고 무엇을 중심으로 전개되어야 하는지를 논의

II. 통일비용의 문제: 규모와 불확실성

「KDI」

통일비용은 왜 문제가 되는 것일까? 그것이 정말 우리가 감당하지 못할 정도로 막대한 것이기 때문일까?

1. <문제 1> 경우에 따라 통일비용은 우리가 쉽게 감당하기 힘들 정도로 막대한 가능성도 배제할 수 없다.

<표> 남북한 및 동서독의 인구 및 소득 비교

	독일(1992년)			남북한(2008년)		
	서독(A)	동독(B)	(A)/(B)	한국(C)	북한(D)	(C)/(D)
인구	64,865	15,730	4.1	48,607	24,052	2.0
1인당 소득	23,911	8,646	2.8	19,152	1,065	18.0
GDP	15,510	1,360	11.4	9,309	248	37.5

* 주: 인구의 단위는 남북한 및 동서독 모두 1000 명, 1인당 GDP는 동서독의 경우 유로, 남북한의 경우 달러임.
우 달러, GDP는 동서독의 경우 億 유로, 남북한의 경우 億 달러임.

* 자료: 이석과 김두열, 남북한 장기경제추세와 대북정책에의 시사점, KDI, 2011

2. <문제 2> 그러나 통일비용은 매우 가변적이어서 현재의 시점에서 우리는 그것을 정확히 알지 못한다.

- ◆ 통일비용은 통일의 형태와 과정에 따라 매우 달라지며, 따라서 우리가 감당하기 힘들 정도로 커질 가능성도 있지만, 반대로 우리경제 능력에서 아무런 문제가 되지 않을 정도로 미미할 가능성도 있다.

(ex. 이른바 점진적/장기적 통일 vs. 급진적/단기적 통일)

- ◆ 통일비용은 통일 이전과 이후에 우리국민(그리고 북한주민)의 합의(동의) 여부에 따라 얼마든지 달라지며, 또한 심지어는 관리될 수도 있다.

(ex. 통일 이전 우리국민이 통일과 관련하여 어떤 준칙을 마련하는가? 또는 통일 이후 북한주민에게 어떤 경제적 혜택을 제공하는가? 등)

3. <명제 3> 따라서 통일비용의 문제는 규모(크기)의 문제라기 보다는 불확실성의 문제이다.

◆ 경우에 따라 통일비용은 매우 커질지 수도, 또는 반대로 별 문제가 안 될 수도 있지만, 현재 우리로서는 이를 정확히 알 수 없기 때문이다.

◆ 이에 따라 통일이 논의될 때마다 통일비용은 항상 우리사회와 우리경제에 긍정적이기 보다는 부정적인 영향을 끼치는 경향이 있다.

(ex. 통일 이후 한국경제가 어떻게 될 것인가 하는 불안감
통일과 관련한 우리국민 상당수의 불편함
통일의 과정과 형태, 정책에 대한 소모적인 논쟁 등)

III. 재원조달의 방법: 조달 채널과 시사점 『KDI』

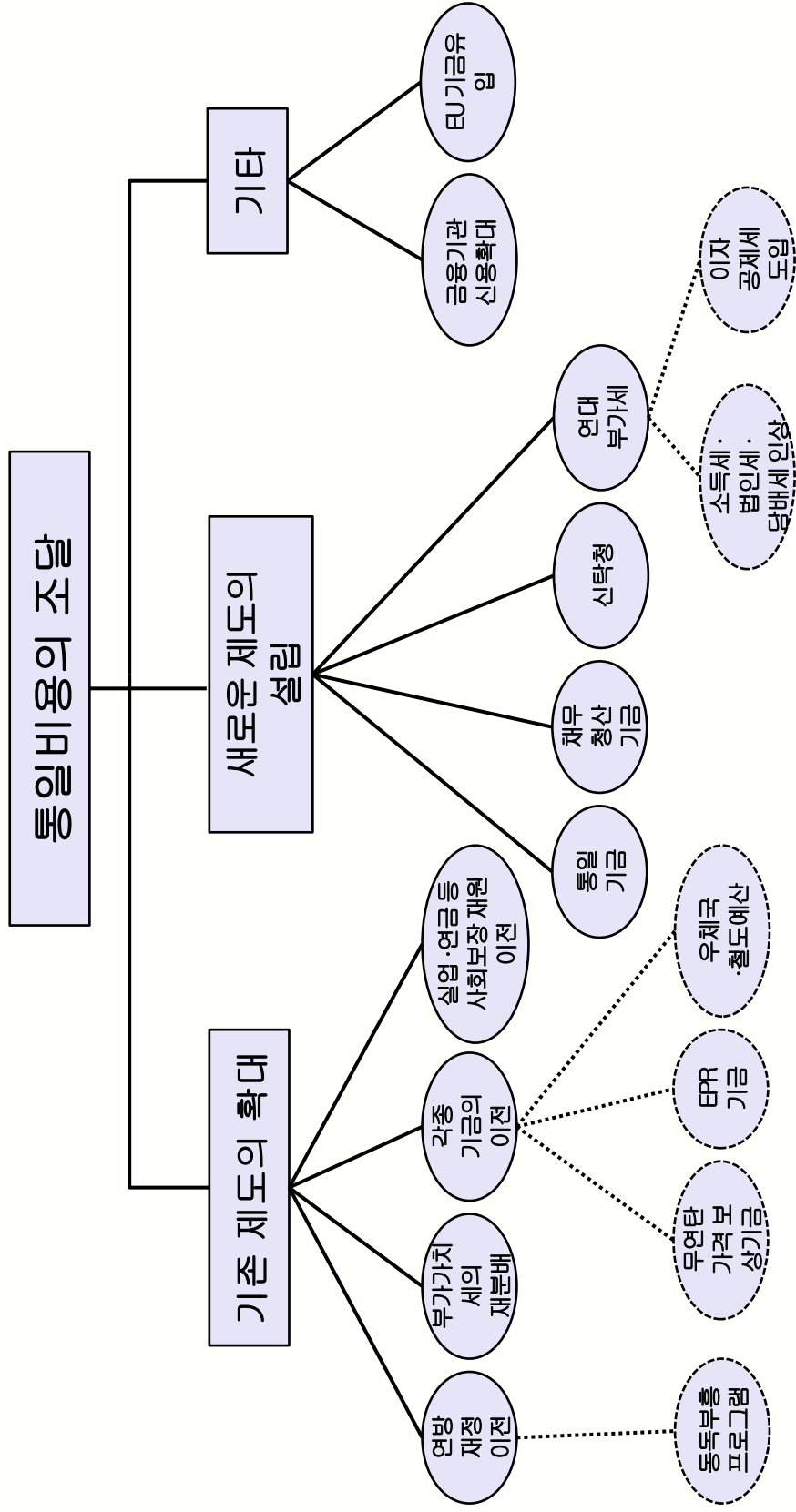
통일비용을 불확실성의 문제로 파악하는 경우 언제나 재원조달의 문제가 따라온다. 왜냐하면 우리경제가 통일과 관련하여 충분한 재원조달 능력을 가지고 있으면 이러한 불확실성은 자연스럽게 해소될 수도 있기 때문이다. 그런데 과연 현실은 어떨까?

1. 과거 독일의 경험

- ◆ 재원조달의 대부분을 서독(지역)이 부담
- ◆ 재원조달의 방법은 크게 1) 기존 서독의 재원조달 제도를 확대하여 동독에 적용하는 방법, 2) 새로운 기금과 같은 별도의 재원을 창출하는 방법, 3) 민간이나 기타의 방법을 이용하는 방법 등으로 구분
- ◆ 서독(지역)의 재원조달에서 가장 중요한 것은 무엇보다도 정부의 재정

III. 재원조달의 방법: 조달 채널과 시사점 「KDI」

<독일의 통일비용 재원조달 채널>



2. 우리의 재원조달 특징 - 가능성

- ◆ 본질적으로 독일의 경우와 유사할 것으로 판단
- ◆ 다만, 한국정부의 재정에 의한 재원조달과 함께 북한, 해외 (정부 및 민간), 한국민간에 의한 재원조달 형태 역시 상대적으로 더욱 중요해질 전망
- ◆ 세 가지의 이유
 - 1) 통일과정의 국제적 성격
 - 2) 역설적으로 세계 최빈국 북한 plus 주변국과 관계 정상화를 이루지 못한 북한
 - 3) 또한 역설적으로 매우 빠른 성장 가능성을 지닌 북한

3. 자원조달의 채널 1 - 한국정부 이외의 채널

◆ 북한(지역)

- 1) 북한(지역)의 자산권을 활용한 채널
- 2) 북한지역 경제성장의 재투자

◆ 해외 정부, 기구 및 민간

- 1) 국제기구 (기존 기구 vs. 신설 기구)
- 2) 해외정부 (특수자금, ODA, 기타 지원)
- 3) 해외 민간 (FDI, 민간차관)

◆ 한국의 민간

- 1) 대북투자 (금융기관 포함)
- 2) 민간자금 이전
- 3) 기타 지원

4. 재원조달의 채널 2 - 한국정부에 의한 채널

◆ 기존의 수단

1) 남북협력기금 (확대)

** 통일항아리 등(?) **

◆ 조세에 의한 수단

1) 세율의 인상, 2) 새로운 조세(체계)의 도입

◆ 차입에 의한 수단

1) 순수차입, 2) 매각/차입의 혼합

◆ 기타

1) 신규기금 (중앙 및 지방정부, plus 국내외 민간경제주체 대상)

2) 예산의 재편성 등

5. 시사점

- ◆ 재원조달 채널은 크게 한국정부에 의한 조달과 기타 경제주체에 의한 조달로 구분
- ◆ 이 중 한국정부에 의한 조달이 핵심
 - 1) 선도적 성격
 - 2) 중심적 성격
 - 3) 잔여적 성격
- ◆ 그러나 문제는 바로 이러한 한국정부에 의한 조달이 “한국 경제가 부담해야 할 통일비용” 바로 그 자체를 의미한다는 사실 - 따라서 통일비용 관련 재원조달 논의는 언제나 ‘한국정부가 조달해야 할 재원규모의 최소화 문제’로 귀결

통일비용과 관련한 재원조달 채널은 형식 논리적으로 한국정부에 의한 조달채널뿐 아니라 여타 형태의 조달채널이 모두 존재한다. 그렇다면 이러한 여타 형태의 조달채널을 효과적으로 활용하면 한국정부에 의한 재원조달 부담이 과연 크게 줄어든다고 말할 수 있을까?

1. 가장 이슈가 되는 통일비용 항목

- ◆ <전제> 통일비용 항목은 매우 다양한 형태로 존재하고, 각각의 항목에 대한 비용의 크기 역시 매우 다르다.
- ◆ <가정> 이처럼 다양한 통일비용 항목 가운데 비용규모 면에서 가장 문제가 되는 것은 일회성 비용(또는 단기간에 지출이 완료되는 비용) 보다는 지속성 비용이다.
- ◆ <주요 항목> 이 경우 비용의 측면에서 가장 문제가 되는 것은 1) 통일과 관련 북한경제개발을 위해 소요되는 비용과 2) 통일 이후 북한주민에 대한 생활 보장, 교육, 의료, 복지 등을 위해 소요되는 비용

2. 가상적 비용의 예시 1 - 북한개발을 위한 비용

- ◆ 향후 북한경제개발을 위해 소요되는 총자본의 비용을 일정한 전제(북한성장을 10-14%)하에 검토 - 이는 통일비용이 아님

<표> 2015-24년 가상적 북한개발비용 예시 (단위: 억 달러)

	GDP	GDP 증가량	ICOR	자본필요량 (개발비용)
2015	282	35	1.94	68
2016	322	40	1.94	77
2017	368	45	1.94	88
2018	419	52	1.95	101
2019	478	59	1.95	115
2020	546	67	1.95	131
2021	622	77	1.96	150
2022	710	87	1.96	171
2023	809	99	1.97	196
2024	922	113	1.97	223

•자료: 이석과 김두얼, 남북한 장기경제추세와 대북정책에의 시사점, KDI, 2011

3. 가상적 비용의 예시 2 - 북한주민 복지를 위한 비용

- ◆ 2000년대 후반 현재 현재 한국국민에게 지원되는 복지 및 교육 관련 비용을 북한주민들에게도 그대로 지급했을 경우 소요되는 가상적 비용을 예시 - 이는 통일비용이 아님.

<표> 2015~24년 가상적 북한 복지 및 교육비용 (단위: 억 달러)

	복지비 (기초생보, 공적연금, 건강보험 등)	교육	
		5~17세	18~21세
2015	510	173	29
2016	510	173	29
2017	513	172	28
2018	515	171	27
2019	517	170	27
2020	519	170	26
2021	521	171	26
2022	523	171	25
2023	525	173	24
2024	526	174	24
			계
			712
			712
			713
			713
			714
			715
			718
			719
			722
			724

4. 통일비용과 재원조달에 대한 시사점

- ◆ <시사점 1 - 비용의 측면> 향후 통일비용과 관련하여 우리 경제에 문제가 되는 것은 북한경제를 개발하는 비용이라기 보다는 북한주민들에게 제공되는 교육 및 복지와 관련된 비용이 될 가능성이 더욱 크다.
- ◆ <시사점 2 - 재원조달의 측면> 그런데 북한/해외/한국의 민간 등에서도 동시에 조달 가능한 북한경제개발을 위한 비용과는 달리 북한에 대한 교육 및 복지관련 비용은 속성상 한국정부가 재정에서 거의 전적으로 부담할 수밖에 없을 것이다.

- ◆ <시사점 3 - 대책의 측면> 따라서 북한/해외/한국의 민간 등 재원조달 채널을 아무리 다변화한다고 해도, 재원조달과 관련된 한국정부의 부담은 결코 사라지기 어려울 것이다.
- ◆ <시사점 4 - 대책의 측면> 그런데 이러한 부담은 통일 이후 북한주민들에게 과연 어느 정도 수준의 교육 및 복지 관련 혜택을 제공할 것인지에 대한 우리사회의 통일을 이전 또는 통일 이후 합의에 따라 달라진다.
- ◆ <시사점 5 - 대책의 측면> 따라서 이에 대한 대처는, 만일 가능하다면, 무엇보다 동 수준에 대한 우리사회의 공통된 인식 또는 합의를 형성하는 일로부터 시작되어야 한다.

V. 자원조달과 관련한 바람직한 대응방안 「KDI」

앞서와 같은 성경을 갖는 자원조달 문제에 대해 현 시점에서 우리는 어떤 대응을 하는 것이 합리적일까? 현재 이에 대해 다양한 견해와 논란이 존재하는데, 이들 논란은 바람직할까?

1. 합리적이지만 실천하기 쉽지 않은 방안 - 재정건전성 강화

- ◆ 현 시점에서 향후 통일비용관련 자원조달 문제에 대처하는 가장 합리적인 방안은 아마도 재정건전성 강화 (ex. 비용의 규모와 시기의 불확실성, 자원조달관련 부정적 영향의 최소화, 현재의 한국경제에도 도움 등)
- ◆ 그러나 현재의 한국경제는 수많은 재정지출 확대요인을 갖고 있으며, 이러한 요인은 향후 더욱 강화될 것으로 예상
- ◆ 이러한 상황에서 미래의 불확실한 통일 상황을 가정하여 그에 상응한 현재의 재정건전성 강화를 요구하기란, 개념적으로는 모를지만 적어도 현실적으로는 그렇게 쉽지 않은 상황

2. 가시적이지만 다양한 의견이 있는 방안

- 통일비용의 사전 준비

- ◆ <찬성 1> 미래의 위험요소인 통일비용을 사전적으로 적립해 나감으로써 이에 미리 대처하는 것이 현명
- ◆ <찬성 2> 사전 준비는 국내외 경제주체에 현재 및 향후의 한국 경제에 대해 좋은 시그널을 주는 효과가 존재할 가능성
- ◆ <반대 1> 재정적 측면에서 미래의 불확실한 비용요인을 대비하여 현재의 자금을 적립하는 것은 현명하지 않으며, 이는 오히려 현재 및 향후의 재정운영에 부정적 효과를 양산
- ◆ <반대 2> 사전 준비는 국내외 경제주체에 현재 및 향후의 한국 경제에 대해 나쁜 시그널을 주는 효과가 존재할 가능성

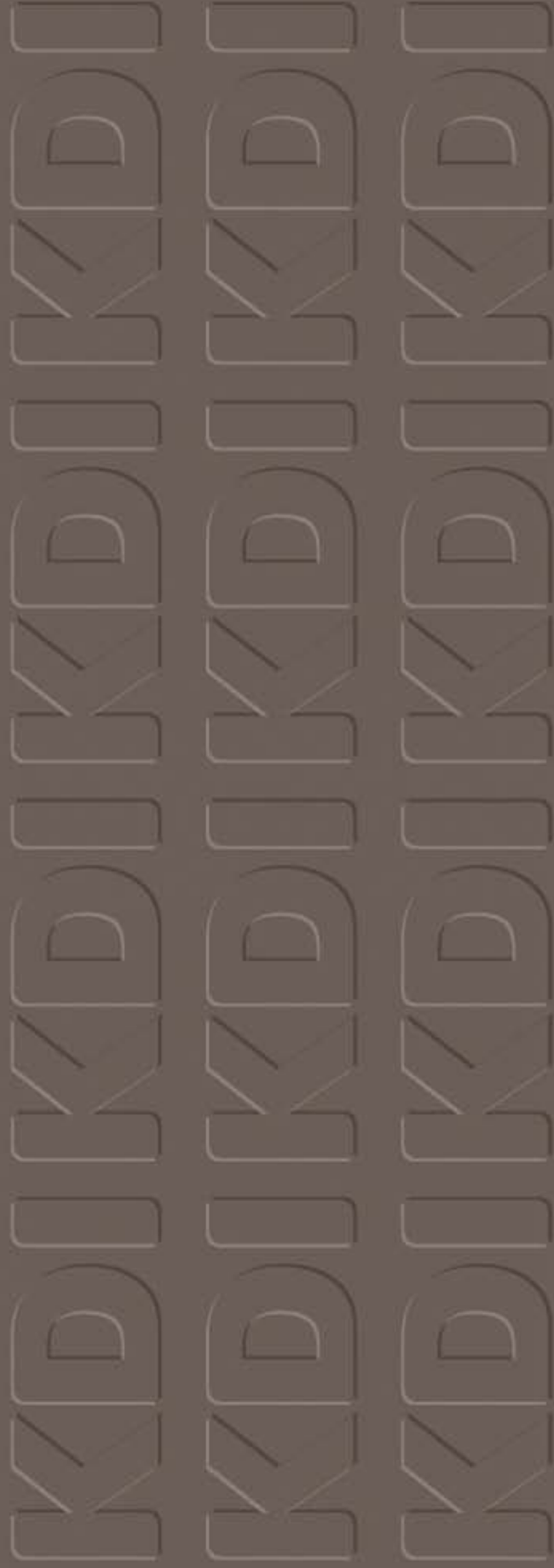
3. 이야기하지 않지만 꼭 해야만 하는 방안 - 우리가 원하는 통일에 대한 합의/국민적 공감대 형성

- ◆ 정말 우리가 원하는 통일형태와 과정은 무엇인가?
- ◆ 그 과정에서 우리가 원하는 통일의 상태는 무엇인가?
(ex. 통일 이전/이후 북한주민들에 대한 교육과 복지 혜택의 문제)
- ◆ 이를 위해서는 통일 이전 과연 우리가 무엇을 해야 하나?
(ex. 통일과 관련 우리국민들의 공감대를 실현할 수 있는 어떤 제도적 장치가 마련되어야 하나 등등)
- ◆ 바로 이러한 작업이 통일비용과 재원조달의 문제를 현 시점에서 가장 효과적으로 풀이거나, 또는 이에 합리적으로 대처하는 첫 걸음

- ◆ 통일비용은 규모의 문제가 아니라 불확실성의 문제
- ◆ 재원조달에는 다양한 채널과 방법이 존재하지만, 그 핵심은 우리 정부의 재정에 의한 조달
- ◆ 통일비용 중 가장 커다란 부분은 북한주민에 대한 복지관련 비용이며, 이는 속성상 우리정부의 재정에 의해 조달될 수밖에 없다는 문제가 존재
- ◆ 통일비용 및 재원조달과 관련 현재 1) 재정건전성 강화, 2) 사전준비 등이 이야기되고 있지만, 3) 이와 함께 또는 이보다 앞서 우리가 원하는 통일이 무엇인지에 대한 국민적 공감대를 확고히 형성하는 일이 비용 및 재원의 문제에 대처하는 가장 현명한 방법



Korea's Leading Think Tank





주최 : 대한간호협회 · 대한변호사협회 · 대한약사회 ·
민족통일중앙협의회 · 민족화해협력범국민협의회 ·
일천만이산가족위원회 · 통일교육위원협의회 ·
통일교육협의회

후원 : 중앙일보 · 통일부