

KINU 정책제안서 12-18

통일 비용 · 편익 분석모형 구축

정책제안서(12-18)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 국제관계연구센터 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2506(직통) 팩시밀리 901-2543 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

정책제안서

통일 비용편익 분석모형 구축

연구책임자: 김규륜(국제관계연구센터 소장/선임연구위원)

공동연구자: 황병덕(국제관계연구센터 선임연구위원)

임강택(북한연구센터 선임연구위원)

조한범(통일정책연구센터 선임연구위원)

김형기(국제관계연구센터 프로젝트 연구위원)

...

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

1. 서론: 통일 비용·편익 연구의 새로운 방향	1
2. 통일 비용·편익 연구의 쟁점과 해소방안	3
3. 통일 비용·편익의 새로운 접근법 설정	6
가. 3단계 구분	6
나. 3분야 구분	9
4. 통일 비용·편익 분석모형의 체계	11
5. 정치, 사회, 경제분야의 통일 비용·편익 분석모형	13
6. 연구 성과	14
7. 정책적 고려사항	17
참고자료	19

< 표 > 정치부문 비용·편익의 주요 변수·지수군(예시)	13
<그림 1> 통일 비용·편익 3분야 3단계 분석모형	3
<그림 2> 연구 대상 시기	7
<그림 3> 3분야 3단계 비용·편익	11
<그림 4> 통일 비용·편익 모형의 이론적 배경 및 분석체계	12

1. 서론: 통일 비용·편익 연구의 새로운 방향

본 연구는 통일을 달성하기 위해 필요한 과제와 통일의 결과로 얻어질 효과에 대한 정확한 파악을 한 뒤 이를 통해 통일에 대한 실질적인 대비를 하기 위해 계획되었다. 기존 통일비용·편익연구의 분절적 성격의 한계를 극복하여 보다 완결성 있는 연구를 위해 공간적 차원과 시간적 차원을 고려한 종합적이고 포괄적인 통일비용·편익 분석 모형을 구축하는데 목적이 있다. 이러한 모형을 구축하는 것은 한반도 통일문제가 가지고 있는 미래의 불확실성과 기존 연구가 보여준 불완전한 내용의 확산 등 고정관념을 해소하고 남북통일이라는 국가적 과제를 보다 객관적이고 종합적으로 접근하는데 있는 것이다.

탈냉전 이후 남북관계를 새로이 정립하기 위한 다양한 대북정책이 시도되는 과정에서 다양한 통일비용 연구가 진행되었으나, 이 과정에서 통일비용에 대한 지나친 강조로 인해 통일에 대한 불안감을 가중시키는 경향이 적지 않았다. 또한 관련 연구가 경제분야에 집중됨으로 인해 동등한 중요성을 가지는 정치·사회분야에 대한 연구가 미흡하였다. 이에 따라 통일에 당면했을 때 실질적으로 어떤 분야에 어느 정도의 비용투입이 필요하며, 분단해소의 효과와 각 투입에 대한 기대효과는 무엇인가에 대해 보다 구체적이고 객관적인 분석이 필요한 시점이라 할 수 있다.

이를 위해 우선 비용과 편익의 개념에 대한 새로운 정의가 필요하다. 비용·편익은 경제학에서 도출된 용어로서 통일과정에서 나타나는 제반 문제를 포괄하기에는 지나치게 협소한 의미를 가지고 있는 것이 사실이다. 본 연구진은 이에 따라 노력(effort), 부담(burden), 과제(task) 등 통일비용을 대체할 수 있는 용어의 사용을 고려하였다. 또한, 통일편익을 대체할 용어로 효과(effect), 기대(expectation), 이익, 혜택 등의 용어를 고려하였다.

하지만, ‘통일비용’이라는 용어는 이미 범용적으로 사용되고 있기 때문에 그대로 사용하되 통일의 ‘과제’라는 틀에서 광의적인 의미로 사용하고자 한다. 따라서 통일과제는 통일과정에서 투입되는 모든 물질적·비물질적 비용과 투입을 포괄하는 것이다. 또한 ‘통일편익’이라는 용어는 그 자체로서 편협성을 보유하고 있는 동시에 통일의 달성에 따라오는 수많은 바람직한 양상을 포함하기 어렵다는 판단 하에 ‘통일효과’라는 개념을 제시하였으며, 통일편익의 협의적 정의에 따른 한계를 극복하고자 한다. 즉, 분단이 해소되고 통일을 완성하는 과정에서 수행할 통일과제에 대한 제반 통일의 혜택 및 이익 등 모든 결과를 포괄적으로 포함하는 의미

로서는 통일효과라는 단어가 보다 적절하지만, 현재까지 학계에서 통용되어 고착된 통일편익이라는 용어의 범용성을 고려해서 통일편익의 용어는 그대로 사용되 그 의미는 지금까지 사용되어 왔던 좁은 의미가 아닌 넓은 의미로서 통일의 효과를 분석하고자 하는 것이다.

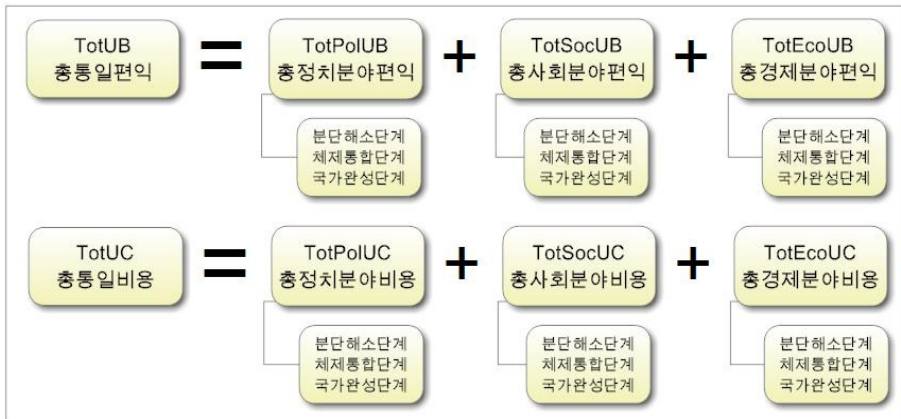
이와 같은 개념적 범위의 확장과 함께 본 연구에서는 기존의 연구가 보유하고 있는 분절적 성격의 한계를 극복하고 완결성(Completeness)을 추구하는 목적 하에, 공간적 차원(Spatial Dimension)과 시간적 차원(Temporal Dimension)을 고려한 3분야 3단계의 분석 모형(Analytical Model)을 구축하였다. 이러한 모형을 구축하는 것은 통일문제가 가지고 있는 불확실성과 기존 연구가 보여준 불완전한 내용의 확산 등 고정관념을 불식해야 하는 매우 어려운 일이기 때문에, 본 연구는 초기 단계에서부터 연구의 체계성을 유지하고 포괄성을 달성하기 위함이다. 시간적 구분은 통일직전 시기, 통일이후 통합시기, 통합과정 이후 진정한 의미에서의 통일국가 완성이라는 개념을 정립하여 분단해소, 체제통합, 국가완성의 3단계를 수립하였다. 통일과정의 시간대는 분단이 발생한 시점부터 현재까지와 향후 통일이 달성되기까지의 모든 시간적 범위를 고려하는 매우 넓은 개념을 설정할 수 있으나, 본 연구가 지향하는 체계적 접근과 정책적 함의도출의 목적을 고려할 때, 현재부터 통일이 가시화되는 시점까지는 통일을 준비하는 시기로 개념화하는 것이 바람직한 것으로 사료된다.

본 연구의 포괄성과 완결성을 고려할 때 본 연구는 경제학뿐만 아니라 정치학 및 사회학 등의 학제간 접근을 통해 기존 연구보다 포괄적인 연구범위를 갖고 있다. 또한 개념화와 변수화 및 지수화의 일관된 과정에 의한 실증적이고 체계적인 접근법을 통해 한반도 통일의 미래를 보다 체계적으로 예측하게 하는 동시에 정책적 고려사항을 명확하게 제시할 수 있게 하는 것으로 판단된다.

이상의 통일비용·편익 분석모형은 총 18개의 하위 모형(Model)으로 세분된다. 각 하위모형은 상호 배타적이고 포괄적인 특성을 지니고 있으며, 각각이 하나의 완결된 모형임과 동시에 모듈(Module)로서 다른 하위모형과 다양한 형태로 결합할 수 있다. 각 단계별 모형은 분쟁이후재건(PCR), 체제통합이론, 국가건설(Nation Building), 체제전환 이론, 통일국가의 경험 등 다양한 이론적 검토를 통해서 수립된 것이다. 모든 하위모형은 각각의 모형에 해당하는 과제 혹은 변수를 포괄하고 있으며, 각 변수는 경험적인 지수군과 연계되어 있다. 또한 각 지수는 우선순위, 지불주체와 수혜대상 등으로 분류되었으며, 직관적으로 연관된 정부부

치를 파악할 수 있도록 설계되었다. 이 때 지수는 되도록 상호 배타성과 포괄성의 속성을 지닐 수 있도록 작성될 것이다.

<그림 1> 통일 비용·편익 3분야 3단계 분석모형



새로운 연구방향을 제시하는 통일비용·편익 분석모형의 구축을 통해 정치·사회·경제분야 전체에 대한 포괄적인 통일비용과 통일편익 변수와 지수를 도출하여 향후 실질적인 통일상황에 능동적으로 대처할 것으로 기대한다.

2. 통일 비용·편익 연구의 쟁점과 해소방안

2011년도에 진행된 “통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색”의 연구과정에서 통일 비용·편익 연구의 쟁점 12가지가 도출되었다.¹⁾ 쟁점으로 제기된 내용의 해소방안에 대해서는 수차례의 전문가회의, 브레인 스토밍, 델파이 조사를 통해 잠정적 합의하였다.

통일비용·편익 연구와 관련한 개념정의 문제에 대해서는 첫째, 통일 비용·편익 연구에서 통일과 통합의 개념은 그 중요성에도 불구하고 명확히 구분되지 않고 혼동되어 사용되고 있다. 본 연구는 이러한 통일과 통합의 개념상 혼돈을 고려하면서 통일의 단계구분에서 이를 뚜렷이 구별하는 것으로 해소방안을 제시하고 있

1) 자세한 내용은 김규륜 외, 『통일비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』 (서울: 통일연구원, 2011), pp.319~341.

다. 본 연구 과도기적 성격을 가진 분단해소 단계를 거쳐 남과 북이 법과 제도적으로 통일을 이룩하여 각 정치·사회·경제 분야의 통합을 진전시켜 궁극적으로 하나의 공동체로 통합되는 국가완성 단계까지로 설정하였다. 이 때 통합은 정치·사회·경제 분야로 다시 세분하여 그 개념을 구별하고 있다.

둘째, 국내의 통일비용과 통일편익에 대한 연구는 대부분이 통일비용을 중심으로 논의되고 있는 한계를 지니고 있다. 또한 통일편익의 규모 추정 역시 통일비용 대비로 결과를 산출하기에 통일에 대한 부정적 인식이 제기될 수 있는 문제점을 지니고 있다. 본 연구는 통일 비용·편익의 포괄적 분석모형 구축을 통해 기존 통일비용 중심으로 진행된 연구에 대한 문제를 극복하는 것을 지향하고 있다. 특히 통일편익의 관점에서 보면, 통일선언 이후 통일의 편익은 분단해소의 결과로 나타나는 즉각적인 통일편익과 일련의 통합비용 이후에 나타나는 장기적인 편익을 구별하고 있다. 또한 통일 비용·편익은 각 단위별로 제공자와 수혜자에 따라 정부와 민간 및 남한, 북한, 국제사회로 구별하고 있어 총량적 접근에 비해 유용한 측면이 있다.

셋째, 남북한 간의 격차가 분단이후 계속 벌어지고 있기 때문에 통합을 추진할 경우 많은 비용이 소요될 것으로 보는 것이 일반적인 견해이다. 하지만 국가 간 이질성이 크다고 해서 반드시 통합에 따른 비용이 많이 들지 않고 오히려 편익이 많이 발생하는 사례가 유럽통합의 경험에서 발견되었다.²⁾ 본 연구에서는 이질적인 국가 간의 통합이 상호 수렴 과정이라는 점을 감안할 때 통합의 진전에 따라 적응비용은 지속적으로 감소하는 반면, 기대편익은 적어도 일정 시점까지 장기간에 걸쳐 지속적으로 증가한다는 점을 고려할 수 있다.

넷째, 기존의 통일비용과 통일편익 연구는 단순히 경제적 요인과 비경제적 요인이라는 이분법적 사고를 바탕으로 구분하여 연구가 진행되어온 한계가 있다. 본 연구는 단순히 경제적·비경제적 요인을 분류한 연구의 한계를 극복하고 정치·사회분야로 연구지평을 확대함으로써 보다 포괄적이고 실질적인 통일연구에 기여하고자 한다. 특히 정치·사회분야의 편익에 대한 경험적 조작정의와 모형화는 이 분야에서 매우 희소한 시도라고 할 수 있다.

통일비용·편익 연구와 관련한 분석범위 문제에 대해서는 첫째, 통일 비용·편익 연구의 시간적 범위 설정 문제에서 기준점을 어디에 두느냐에 대한 첨예한 논란

2) 김규륜 외, 『통일비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 145~191.

이 존재한다. 수많은 회의를 거쳐 본 연구에서는 통일 비용·편익의 3단계 시계열 모형으로 규정하고, 통일의 과정을 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계로 구분하였다. 연구의 시작점을 우리 정부가 주도권을 가지고 통일노력을 하며 그 결과 통일선언에 도달하는 시기인 분단해소단계로 보고, 통일선언부터 체제통합단계를 거쳐 국가완성단계까지를 연구기간으로 설정하였다.³⁾

둘째, 통일비용·편익 분석 모형을 구축함에 있어 중요한 공간적 범위를 단순히 남한과 북한과의 문제로 볼 것인지, 동북아를 둘러싼 국제적 요소를 고려할 것인지에 대한 문제가 존재한다. 이러한 한반도를 둘러싼 국제적 환경을 고려한 연구는 다음연도에서 다루게 될 것이다.

셋째, 통일비용의 부담 주체와 통일편익의 수혜 주체에 대한 설정의 문제가 존재한다. 본 연구의 개념화 과정은 비용의 부담주체와 편익의 수혜주체에 대해 구별하고 있다. 즉, 각 지수는 공여자와 수혜자를 남한, 북한, 국제로 나누어 이를 다시 민간과 정부로 구별하였다.

넷째, 통일의 최종적인 목표를 남한과 북한 간의 격차를 어느 정도까지 해소할 것인지에 대한 범위설정 문제가 존재한다. 본 연구에서는 통일의 과정 속에서 단계별로 나는 목표와 전체적인 최종적 목표의 추산결과가 정합성을 가지도록 분석 모형을 구축하여 설계하였다.

통일비용·편익 연구와 관련한 방법론 문제에 대해서는 첫째, 통일비용을 산출하는데 있어 투자의 종류에 따른 성격 구분 문제가 발생한다. 즉 투자의 성격이 정규적인지 단발성인지에 대한 구분이 이뤄지지 않고 있으며, 또한 정부와 민간간의 투자 구분없이 통일비용을 산출하는 문제가 존재하고 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 본 연구에서는 통일비용 산출에 있어서 사용된 투자의 성격이 정규적인 것을 상정한 것인지의 문제와 통일비용의 주체를 공공, 민간 또는 공공과 민간의 협력 등을 구별하여 보다 정교한 비용·편익 산출을 도모하고 있다. 또한 모든 비용과 산출은 각 지수별로 지속기간이 명시됨으로써 단발성 투자의 과대계상 문제를 근본적으로 해소하고 있다.

둘째, 통일비용·편익 분석 모형을 구축함에 있어 총괄적 접근과 세부부문별 접근 방식에 대한 구분이 필요하다. 통일비용·편익 추산에 있어 총괄목표를 상정하느냐와 세부부문별로 목표를 설정하여 항목별로 더하여 산출하느냐에 따라 각기

3) 보다 자세한 설명은 제3장 참조.

다른 결과가 도출될 수 있기 때문이다. 이에 따라 본 연구는 이론적 모형화 과정에서 기존의 PCR(분쟁이후재건), 체제전환이론, 체제통합이론, 국가건설 등을 토대로 추상적 목표를 설정하고 총체적 접근을 함과 동시에, 개별 변수에 대한 정교한 지수화를 통해 단위비용 접근법을 채택하고 있다. 양자의 적절한 접합점을 찾는 것이 이후 연구의 주요 과제가 될 것이다.

셋째, 통일비용·편익의 요소 중 계량화가 가능한 정량적인 부분이 있고 가능하지 않는 정성적 부분이 존재하고 있다. 특히 통일편익을 추정함에 있어 주로 정성적 부분에 대한 유무형의 효과가 제대로 반영되지 않는 문제점이 존재하고 있다. 이러한 정성적 차원이 제대로 반영되지 않는 문제를 해결하기 위해 본 연구는 추상적 모형화 차원에서는 델파이 기법을 채택하고 있으며, 조작적 정의 과정에서는 CVM과 손해사정적 접근을 시도하였다. 그러나 기본적으로 본 연구의 대상은 미래예측으로서 필연적으로 현실로 다가올 미래와 예측모형 간에는 오차가 발생할 수밖에 없으며, 이는 모든 예측모형의 한계이기도 한 점을 인식해야 하겠다.

넷째, 북한 연구에서 가장 큰 한계점으로 지적되는 것은 북한에 대한 정확한 자료부족으로 북한지역에 대한 실태파악이 제대로 이뤄지지 않고 있다는 점이라 할 수 있다. 북한의 경제상황 등 정확한 실태를 고려하지 않고 통일비용·편익을 산출한다면 비현실적인 추정이 양산되기 때문이다. 본 연구에서는 북한에 대한 정확한 자료가 부족하다는 한계점을 인식하며 최대한 실증적인 자료를 발굴하고 북한과 비슷한 다른 국가의 경험과 사례를 통해 이러한 한계점을 극복하고자 한다.

3. 통일 비용·편익의 새로운 접근법 설정

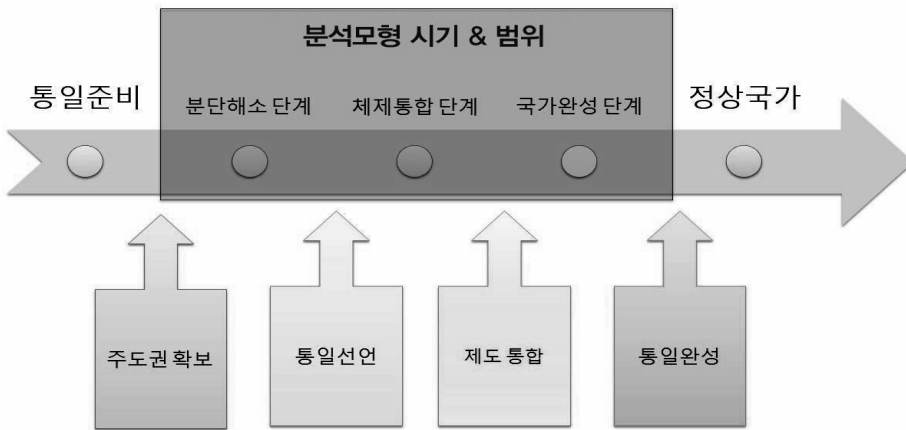
가. 3단계 구분

통일비용·편익 분석모형 구축을 위한 시간적 구분은 통일직전 시기, 통일이후 통합시기, 통합과정 이후 진정한 의미에서의 통일국가 완성이라는 개념을 정립하여 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계의 3단계를 수립하였다.

본 연구의 시작점을 우리 정부가 주도권을 가지고 통일노력을 하며 그 결과 통일선언에 도달하는 시기까지 분단해소 단계로 보고, 통일선언부터 체제통합 단계를 거쳐 국가완성 단계까지 연구기간으로 설정하였다. 통일 비용·편익 모형은 기본적으로 시계열적 속성을 가지고 있으며 비교적 장기간 동안 수행될 통일국가의

완성까지 다양한 유형의 비용과 편익이 시기별로 등장하고 소멸할 것으로 설정한다. 통일의 단계를 3단계로 나눈 이유는 분단해소 단계에서 시작하는 변수(variable), 지수(indicator)가 있을 수 있고, 그 이전부터 체제통합 단계, 국가완성 단계까지 영향을 주는 지수도 있고, 체제통합 단계에서 시작하여 국가완성 단계에 끝나는 지수도 있기에 여러 가지의 상황을 각 단계별로 구분한다면 보다 체계적으로 방법론상 모형구축을 할 수 있기 때문이다.

<그림 2> 연구 대상 시기



(1) 분단해소 단계

분단해소 단계는 통일 선언 등의 공식적 통일이 이뤄지기 이전 시기에 북한의 혼란상황을 안정화시키는 단계로 실질적으로 통일 과정이 시작되어 제도적 통합이 본격적으로 시작되기 직전까지의 시기로 설정한다. 이 단계의 시작점을 우리 정부가 주도권을 가지고 통일을 구체적으로 실행하는 시점, 즉 남한정부가 북한과의 정치적 합의가 전제되고 우리 정부가 통일이 가능하다고 결단하여 통일의 실질적 과제를 수행하는 시점으로 설정한다. 남북 간 정치엘리트에 의해서 통일에 대한 정치적 합의를 도출하고 분단으로 인한 모순을 극복하는 프로그램을 시작하게 하면 분단해소 단계로 진입하게 된다. ‘약혼’과 ‘결혼’의 개념을 차용하여 살펴본다면, 분단해소 단계의 시작점을 약혼식이라 하고 해당 단계의 기간을 약혼기간이라 할 수 있다. 이후 공식적 통일이 되는 단계인 체제통합 단계의 시작점을 결

혼식으로 볼 수 있다. 즉 약혼기간인 분단해소 기간은 통일준비단계를 포함하는 단계로써 결혼시기인 체제통합 단계를 위한 실질적인 제도적 통합을 준비하는 시기로 볼 수 있다. 즉, 혼인을 하기 위해 약속하고 이를 준비하는 기간인 ‘약혼’과 혼인을 공식적으로 선언하는 시점인 ‘결혼’의 개념을 통해 분단해소 단계의 시작점과 종결점을 구분할 수 있다.

통일이라는 관점에서 보면, 남한과 북한이 분단된 상태에서 비롯된 다양한 문제들을 해소해야 성공적으로 공식적 통일을 선포할 수 있기 때문에, 이 기간에 수행할 과제들은 매우 중요한 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 분단해소 단계는 과거 분단으로 인해 발생되었던 각종 문제의 해결에 통일역량을 결집하는 기간인 것이며, 실질적으로 남한과 북한이 통일의 방식과 형태 등을 협상하는 기간인 것이다. 따라서 분단해소 단계에서는 정치분야에 대한 정책들이 집중적으로 실시될 것으로 판단된다.

분단해소 단계는 비교적 짧은 기간인 6개월~2년 정도로 상정하였으며, 각종 혼란상황을 극복하기 위해 긴급하고 주요한 과제를 해결하는 데 시간이 소요될 것으로 예상된다.

(2) 체제통합 단계

체제통합 단계의 시작점은 분단해소 단계가 끝나는 시점인 동시에 공식적으로 통일을 선포하는 시점이며, 종결점은 남북한 두 체제가 정치·사회·경제분야의 제반 과정이 하나의 동일한 체제로 통합이 완결되는 시점을 의미한다. 체제통합 단계에서는 통일을 위한 법적 선포로 시작되어 정치통합, 행정통합, 경제통합 등 제반분야의 통합이 마무리되는 시점까지로 수립한다. 즉 체제통합 단계에서의 제반 조치들이 성공적으로 수행되면 실질적인 통일과정이 마무리 되는 것으로 간주할 수 있다. 체제통합 단계에서의 종결점은 주요한 통합정책들이 시행된 결과 각 분야별 제도들이 남북지역 간 격차에도 불구하고 통일적으로 실질적으로 적용되는 것으로 상정한다.

이 단계에서는 남한과 북한의 이질적 체제가 통합되어 동질화되는 것이며, 다양한 분야에서의 조치들이 필요한 바, 가장 많은 과제들이 수행되는 동시에 통일의 효과도 가시적으로 나타나게 되는 것이다. 따라서 통일과정에서 가장 중요한 단계이며, 실질적으로 통일을 둘러싼 주요정책들이 시행되는 가장 핵심적 단계이다. 특히 경제분야에 대한 정책들이 집중적으로 실시될 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 체제통합 단계는 앞의 분단해소 단계와 비교할 때 상대적으로 긴 시간이 소요될 것으로 파악된다. 즉, 분단해소 단계를 단기간으로 설정했다면, 체제통합 단계는 통합정책 수행의 효율도에 따라 최소한 5년에서 현실적으로는 최소한 10년 정도의 기간이 소요될 것이다.

(3) 국가완성 단계

국가완성 단계의 시간적 범위를 규정하면, 체제통합 단계를 거쳐 남한과 북한의 주민들이 동일한 체제에서 일상생활을 영위하는데 법과 제도적으로는 아무런 차별이 발생하지 않게 된 상태가 시작점이 되며, 종결점은 사회심리학적으로 시민들에게 과거 분단상태가 기억되지 않으며 과거로 회귀하고 싶은 마음이 사라진 상태를 말한다.

이 단계에서는 체제통합 단계에서 진행된 통합과정이 마무리되어 정치·사회·경제 등 모든 분야의 통합이 완성된 상태로써 지역 간 차별이 없는 소위 균일 생활세계(Lebenswelt)의 상태라 할 수 있다. 즉 남한지역과 북한지역의 주민들이 어느 지역에 거주하던 전혀 차별적인 느낌을 가지지 않게 되어, 통일국가 전반적으로 안정화가 이뤄지고, 정상적 국가가 완성되는 단계이다. 체제통합 단계와 국가완성 단계의 구분은 체제통합 단계를 제도와 운영의 통합 단계로 보고, 국가완성 단계는 사회 심리적·정서적인 정체성 통합 단계로 설정하여 사회분야에 집중적인 정책들이 실시될 것으로 설정한다.

국가완성 단계는 체제통합 단계에서 해결되지 못한 나머지 과제를 표면적으로 마무리하는 단계이기 때문에, 사안에 따라 짧은 기간에 해결되는 과제가 존재할 수 있고 사회심리학적으로 장기간의 시간이 소요되는 과제가 존재할 수 있다. 통일비용·편익의 분석 모형구축을 위해 국가완성 단계의 기간은 과제에 따라 차별성을 두겠지만, 전체적인 단계의 상황 설정을 고려할 때 2-5년 사이의 기간으로 예상하여 설정한다.

나. 3분야 구분

기존의 통일 비용·편익 연구는 지나치게 경제분야에 치중되어 왔으며, 이 과정에서 편익에 비해 비용이 지나치게 부각되어 왔다. 그러나 통일과정은 경제분야나 금액으로 지불할 수 있는 비용의 차원을 크게 넘어서는 거대하고 광범위한 과정

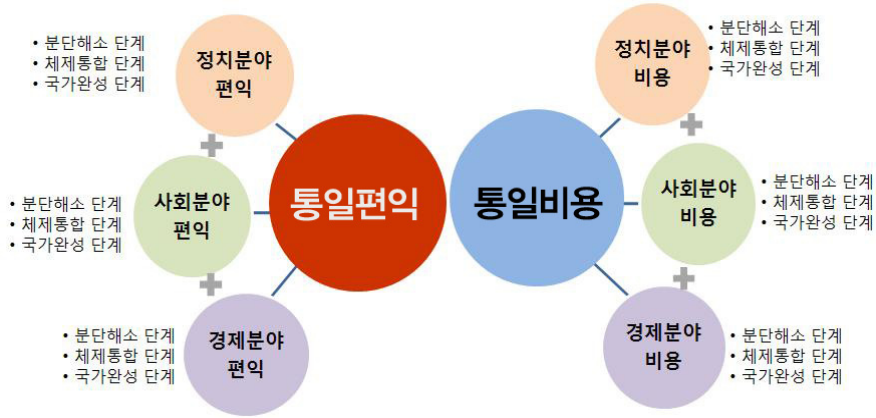
이라 할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 연구분야를 경제분야에서 벗어나 정치분야와 사회분야를 포괄함으로써 통일과정에서 전개될 모든 분야를 포괄적으로 다루려고 한다.

기존의 통일비용과 관련된 연구는 경제학적 접근에 의해 시도되었기 때문에 그 속성상 통일비용의 추산에 주안점이 주어졌다는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 경제학적 접근에서 간과할 수 있는 수많은 통일편익의 요소들을 발굴하여야 한다. 따라서 본 연구에서는 경제학뿐만 아니라 정치학·사회학의 학제간(Inter-disciplinary) 접근을 통해 기존 연구보다 포괄적인 연구범위를 갖고 있다. 정치 및 사회 분야는 기존의 통일비용연구에서 거의 다뤄지지 않은 분야이며, 이 분야에 대한 모형 구축이야말로 경제적 접근의 한계를 극복하는 동시에 완결성을 담보하는 접근법인 것이다.

또한 본 연구는 실증적 접근(Empirical Approach)의 가장 큰 장점이라 할 수 있는 체계적 접근을 도입하였다. 사실상 경험주의의 근본적 사고는 인류가 경험한 다양한 문제 및 해결책에 대한 체계적 해석을 바탕으로 미래에 대한 예측의 정확도를 제고하고자 하는데 기반을 두고 있다. 따라서 본 연구가 추구하고 있는 범주화(Categorization)와 변수화 및 지수화의 일관된 과정에 의한 접근법은 한반도 통일의 미래를 보다 체계적으로 예측하게 하는 동시에 정책적 고려사항을 명확하게 제시할 수 있게 하는 것으로 판단된다.

통일비용·편익 모형의 3단계에 대한 각 분야에서 정치와 사회분야에 대해 서로 중첩되는 부분이 있으며, 아울러 경제분야 역시 정치, 사회분야에 영향을 서로 미치게 되는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어 어느 분야에 정치적 비용이 있다면 이 비용이 결국 경제적 비용으로 연결될 수 있을 수 있다. 정치분야와 사회분야를 정치·사회분야로 합치는 게 좋을 수 있다는 의견이 여러 차례 회의를 통해 제기되었지만, 정치·사회·경제 3분야로 구분하면 모형 구축에 용이하고, 각 분야별 강조점이 명확해지고 구분하는 자체로 그 의미가 있기에 3분야로 구분하였다.

<그림 3> 3분야 3단계 비용·편익



4. 통일 비용·편익 분석모형의 체계

본 연구의 3분야 3단계 비용과 편익 모형은 총 18개의 하위 모형으로 세분된다. 각 하위모형은 상호 배타적이고 포괄적인 특성을 지니고 있으며, 각각이 하나의 완결된 모형임과 동시에 모듈(Module)로서 다른 하위모형과 다양한 형태로 결합할 수 있다. 즉, 정치·사회·경제분야별로 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계의 통일과정에서 어떤 편익과 비용이 존재하는가를 확인할 수 있다. 따라서 총통일편익과 총통일비용의 모형은 하위에 정치·사회·경제 분야와 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계의 18개 모형이 존재한다. 이는 정치·사회·경제 분야의 축으로 총통일편익 또는 총통일비용을 계산할 수 있으며, 이는 분야별로 전체 통일과정에서 어떤 편익과 비용이 존재하는 가를 확인하는데 유용하다고 할 수 있다.

<그림 4> 통일 비용·편익 모형의 이론적 배경 및 분석체계



통일 과정이 시작하는 시점 직후인 초기에는 분단해소와 관련된 요소들의 비용과 편익이 집중적으로 발생할 것으로 예상할 수 있으며, 통일이후 중기적으로는 체제통합과 관련된 요소들에 의한 비용과 편익이 주관심사가 될 것으로 판단된다. 그리고 통일국가가 완성되는 부분은 장기적 차원에서 구현될 것으로 예상된다. 또한 분단해소 단계에서는 정치분야가 집중적인 영향을 미칠 것으로 보이고, 체제통합 단계에서는 경제분야가, 국가완성 단계에서는 사회분야가 집중적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 이를 통해 각 단계별로 수행기간(Duration) 및 강도(Strength)를 정하여 각 단계에 가중치를 부여하여 통일 비용·편익 모형을 구축한다.

각 18개 모형은 고도의 추상성과 실측가능한 구체성을 연계하는 통상적인 방법론적 기준에 따라 구성되었다. 즉, 각 모형은 범주-변수-지수의 수준으로 분류되었으며, 경우에 따라 보다 세분화된 하위 변수와 하위 지수군을 설정하였다. 하위 지수군에서 각 지수별로 지니고 있는 통일비용과 편익에 대한 정책적인 의미의 중요성에 따라 핵심지수, 주요지수, 부가지수로 구분하였다. 변수 도출을 위해 우선 대분류로 범주화한 이유는 정치·사회·경제 각각의 분야에 대한 방대한 변수를 좀 더 체계적으로 구분하여 변수화, 지수화하기 위함이다.

5. 정치, 사회, 경제분야의 통일 비용·편익 분석모형

정치분야 통일 비용·편익모형은 새로운 통일국가의 정치적 제도화와 민주주의적 시민육성을 중심으로 한 정치부문, 통일행정부와 치안을 담당할 행정부문, 대량살상무기를 통제하고 군의 재통합을 주도할 안보부문, 중첩된 외교관계를 정리하고 새로운 통일시대의 국제적 위상을 강화하게 될 외교부문, 과거청산 등의 5개 범주로 구성하였다. 예를 들어 정치분야의 정치부문 비용과 편익의 변수와 지수는 <표>와 같이 구분할 수 있다.

<표> 정치부문 비용·편익의 주요 변수·지수군(예시)

	변수	지수	지수구분	단계*	지불주체
비용	통일협상 비용	통일회의 운영비용	핵심지수	1	정부
	통일정부 수립 비용	통일정부 수립 준비	핵심지수	1	정부
		통일정부 수립 비용	핵심지수	2	정부
	의회/선거제도 운영 비용	통일국회 준비	주요지수	1	정부
		통일국회 운영비	핵심지수	2	정부
		선거제도 홍보비 선거관리비	주요지수 주요지수	1 2	정부 정부
정당제도 운영 비용	정당 보조금	부가지수	2	정부	
	정치사회단체 지원	부가지수	1~2	정부, 민간	
통일정치제도 확대 비용	통일수도 건설	부가지수	3	정부	
	통일의회 건설	부가지수	3	정부	
	권력구조 변경	부가지수	3	정부	
편익	민주주의 정착 효과	정치적 안정효과	주요지수	2~3	정부, 주민
		시민적/정치적 권리향상 효과	주요지수	2~3	북주민
	남북갈등 해소 효과	남북갈등 해소효과	핵심지수	1~3	남북주민

* 단계의 숫자는 본 연구의 3단계를 의미함. 즉, 1은 분단해소 단계, 2는 체제통합 단계, 3은 국가완성 단계임.

정치분야는 장기간 대립적 긴장상태를 지속해 온 분단해소 단계에서 집중적인 국가적 역량의 투입이 요구된다. 따라서 정치분야의 목표는 북한지역에서 발생할 수 있는 정치적 혼란상황을 안정화시키고 향후 정치통합의 기반을 확보하는데 있으며 이러한 정치분야의 성공적인 수행은 경제분야와 사회분야의 지속적이고 안정적인 통일과정을 담보할 것으로 기대된다.

통일비용·편익의 사회분야는 시민사회정책, 인도주의정책, 복지 부문, 보건·의료 부문, 교육 부문, 문화·체육·관광 부문 등 6가지로 범주화하였다. 사회분야의 분단해소 단계에서는 인도주의 정책에 따른 긴급구호가 주로 실시되며, 체제통합 단계에서는 복지, 교육, 보건·의료부문 등에 대한 제도적 통합과 시행이 강조된다. 국가완성 단계에서는 소위 균일 생활세계(Lebenswelt) 완성을 위해 시민사회정책이 단일시민사회의 구축과 완성을 위해 집중된다. 특히 국가완성 단계는 사회심리적·정서적인 정체성 통합 단계로써 사회분야에 집중적인 역량이 투입될 것으로 판단한다.

통일비용·편익 모형의 경제분야 모형은 4가지로 범주화하였다. 경제정책은 대내경제정책과 대외경제정책으로 나눌 수 있으며, 특히 대내경제정책을 경제안정화 정책, 통합기반 구축 정책, 체제전환 정책, 지역균형발전 정책, 남북동반성장 정책 등으로 구분하였다. 그리고 부문적 측면에서는 산업 부문과 기반시설 부문으로 구분하였다. 경제분야는 분단기간 동안 왜곡된 북한 경제시스템을 바로잡는 조치를 시작으로 남북한 지역에 경제안정화 정책과 체제통합 정책, 동반성장 정책 등이 시행된다. 특히 체제통합 단계는 통일과정 중 경제 분야의 역량이 가장 크게 투입되는 단계이며, 국가완성 단계에서는 체제통합 단계에서 시행된 각종 정책을 통해 남한과 북한지역이 함께 경제발전의 성과를 향유하는 남북 동반성장 정책이 나타나게 될 것으로 판단한다.

6. 연구 성과

통일과정에서 발생할 수 있는 제반 요인들을 확인하고 이를 포괄적이고 분석적인 통합모형으로 구축하기 위한 목적에서 수행된 본 연구의 연구과정에서 기존 연구의 한계를 극복하여 도출된 성과는 다음과 같다.

첫째, 기존 연구가 대부분 단발성으로 그치는 한계점을 극복하고자 본 연구는 장기적인 관점에서 통일 비용·편익 연구를 진행하였다. 통일을 국가적으로 중장기

적 관점에서 바라보아야 할 필요가 있기에 장기적이고 지속적인 연구를 통해 통일비용과 편익에 대한 보다 체계적이고 적실성 있는 결과를 도출하고 제시할 필요가 있는 점을 인식하여 본 연구는 진행되었다.

둘째, 본 연구에서는 경제학뿐만 아니라 정치학·사회학의 학제 간 접근을 통해 정치·사회분야로 연구지평을 확대함으로써 보다 포괄적이고 실질적인 통일연구에 기여하는데 성과가 있다. 기존 연구의 정치 및 사회 분야는 거의 다뤄지지 않은 분야이며 이 분야에 대한 모형 구축이야말로 경제적 접근의 한계를 극복하는 동시에 연구의 완결성을 담보하는 접근법이라는 점을 인식하게 되었다. 따라서 본 연구는 정치·경제·사회 분야로 분류하여 이를 다시 하위 부문으로 구분하는 과정에서 각 분야의 유기적인 상호작용과 결합이 성공적인 통일과정을 수행할 수 있도록 한다는 것을 발견하였다.

셋째, 본 연구는 그간 추상적 수준에서 평가되었던 비경제분야의 계량적 측정을 위한 연구모델의 구축을 시도하였다. 선행연구는 금액단위의 척도로 평가하기에 유리한 경제분야의 비용연구에 치중되어 왔다. 이에 따라 통일 비용·편익 연구는 ‘통일’ 및 ‘통합’이라는 현상이 장기적으로 ‘순편익’이 커질 가능성이 매우 높은 분야임에도 불구하고, 막대한 통일비용의 강조로 인해 오히려 통일에 대한 국민적 우려가 더 커지는 현상이 나타나게 하였다. 본 연구는 이러한 오류를 불식하고 비가산적인 분야에 대한 금액단위의 척도전환을 시도한 뒤 이를 측정하려 하는 것이다.

넷째, 본 연구는 방대한 통일 비용·편익에 대한 요소들을 체계적으로 분류하여 모델화하였다는 특징을 가지고 있다. 선행연구가 총량적 접근에 치중하는 것에 반해, 본 연구는 부문별 세부항목별 지표를 구축함에 따라 모델의 정량적 평가 능력을 향상시킬 수 있었다. 이러한 방식은 그간 통일 비용·편익 연구가 단순히 비용과 편익의 총량을 제시함으로써 통일에 당면하여 제기될 현실적인 문제를 외면하고 있다는 비판을 해소할 수 있다. 즉, 각 시기에 어떤 부문에서 얼마의 비용이 소요될 것이며 그에 따라 어떤 부문에서 어떤 효과를 기대할 수 있는가를 예측함으로써 보다 현실에 가까운 통일 비용·편익 연구가 될 것으로 판단된다.

다섯째, 정치·사회·경제 분야별로 세부모형에서 과제와 담당주체의 연계를 고려하여 분야별 과제를 부문으로 범주화하여 재분류하였다. 이 때 재분류된 부문은 관련되는 정부부처의 업무와 직관적으로 연결되어 있다. 예를 들면 안보부처는 국방부의 업무와 연계된다. 또한 각 부문은 해당 부문에서 수행되어야 할 과제(변수)를 제시하고 이를 다시 지수와 하위지수로 구분하였다. 각 지수군은 핵심·주

요·부가지수로 분류되고 있다. 이러한 방식은 특정 부문에서 수행되어야 할 과제가 무엇이며 어떤 과제가 우선순위를 가지고 있는가를 분명히 하며 각 분야별 연계성을 높이는 효과를 가진다.

여섯째, 모든 과제에 대해 비용의 지불주체와 편익의 수혜대상이 어떤 집단인가를 구별하였다. 이러한 구분은 통일 비용의 주된 주체가 남한정부이며 수혜대상이 북한주민이기 때문에 막대한 통일비용에도 불구하고 남한주민의 실익은 없을 수 있다는 주장은 잘못된 편견임을 확인하였다. 연구수행 과정에서 구체적 실측작업을 본격적으로 시작하지 않았음에도 불구하고 3개 분야의 비용과 투입의 비교과정에서 남한주민이 얻게 될 편익은 전 분야에 걸쳐 매우 크게 나타날 수 있음을 확인하였다.

일곱째, 기존 선행연구에서 그동안 다루지 않았거나 경시되었던 통일비용·편익의 변수들이 확인되었다. 정치·사회·경제 분야의 통일노력에 의해 분단해소-체제통합-국가완성 단계를 겪는 과정에서 수많은 유형의 비용과 편익이 발생함을 발견하였다. 예를 들면, 그 동안 거의 다루어지지 않았던 교육 부문의 공교육통합 과제는 미래공동체의 주역을 양성하도록 하고 사회교육은 민주시민과 노동생산성을 증대시킨다. 이는 장기적인 통일과정에서 가장 큰 난제로 부각되는 정체성 확보와 실업률 감소에 대해 직접적인 영향을 미칠 수 있는 과제인 것이다.

여덟째, 상대적으로 적은 경제적 차원의 비용투입으로 매우 크고 다각적인 편익이 발생하는 변수가 다수 발견되었다. 분단해소가 가장 큰 역할을 하게 될 정치분야에서 외교부문과 군사부문을 평화와 군사안정의 단계로 진입하게 되면서 분단비용의 소멸이라는 매우 큰 편익을 가질 수 있도록 하였다. 물론 그 이유는 분단해소 단계 이전에 투입된 막대한 외교·안보 비용 때문이라고 할 수 있으나 이는 분단이 계속될 경우에도 투입된다는 점도 고려하여야 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 통일 비용·편익 분석모형의 기준을 마련하였다는데 성과가 있다. 다음년도에서 진행될 모형구축을 통해 미래 통일과정에서 나타날 다양한 정성적 변수를 정량화하고 측정하여 과학적이고 합리적인 방법에 의한 순통일편익의 가능성을 확인하는 토대를 마련하였다. 이후 4차 년도에서는 동적모형(Dynamic Model) 개발 및 구축을 통해 좀 더 역동적으로 통일 비용·편익에 대해 예측할 예정이며 이는 그간 통일에 대한 국민적 관심을 저해해왔던 통일비용 논란을 잠재우고 합리적인 통일기대 여론을 배양하게 되는 효과를 가질 것으로 기대된다.

7. 정책적 고려사항

본 연구는 국내외 전문가들의 자문회의와 공동 연구진들 간에 수차례 진행된 브레인스토밍 및 집중토론을 통해서 통일비용·편익 모형의 적실성을 높이고자 노력하였다. 이러한 과정에서 도출된 정책적 고려사항 및 시사점을 적시하고자 한다.

첫째, 통일을 준비함에 있어 통일 상황도래 시 혼란을 최소화하는 정책차원의 매뉴얼 마련이 필요하겠다. 통일의 상황이 어느 순간에 발생하더라도 각 분야에 대한 준비사항이 마련되어 있다면 혼란을 최소화할 수 있는 것이다. 통일을 위한 실질적 준비로 다양한 형태의 통일상황에 대비하는 것이 필요한 것은 정책적으로 당연하면서도 필수적인 고려사항이라 할 수 있다. 통합과정은 수 개의 부처가 주도하는 것이 아닌 모든 정부부처와 국민적 단합이 요구되는 국가적 대계이다. 그러한 의미에서 본 연구에서 제시하고 있는 변수와 지수는 총체적인 정부의 목표, 개별 부처의 단계별 역할, 각 부처 간 협력과 연계를 적시함으로써 통일이 현실화하였을 때 적용할 수 있는 매뉴얼의 소재목으로 활용될 수 있다.

둘째, 점진적인 통일준비를 위해 정책적 연속성이 중요함을 제시할 수 있다. 장기적인 관점에서 꾸준히 일관성 있게 준비해야하는 점을 인식한다면 통일을 준비함에 있어 정책적 연속성이 필요하겠다. 또한 정부차원에서 연속성 있는 정책으로 통일의 준비를 차근차근 축적한다면 향후 통일에 대한 국민적 공감대 형성과 통일 의지 결집에 효과적이라 할 수 있다. 본 연구에서 적시한 편익은 그러한 의미에서 합리적인 통일의 이익을 홍보할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 통일편익은 국가적인 차원 또는 북한 주민만을 위한 편익이 아닌 남한주민과 남한기업의 편익이기도 하다. 본 연구는 그 수혜의 대상을 북한주민 뿐만 아니라 남한주민과 통일국가 전체로 구별함으로써 수혜자에 따른 편익의 합산이 가능토록 하였다. 또한 정치·사회·경제 하위모형을 살펴보면 비용은 단기적이며 편익은 지속적이고 장기적이라는 점이 분명하게 나타나 있다. 이에 따라 정부는 본 연구가 제시하고 있는 추상적인 로드맵을 일관적이고 연속적인 차원에서 구체화시킬 필요성이 요구된다. 그러한 과정에서 정부는 적절한 비용과 편익의 수준을 더욱 명료화할 수 있다. 또한 국민들은 미리 준비한 통일이 혼란과 부담의 시기를 최소화할 것이라는 사실과, 그 결과 나타날 장단기적 편익을 보다 뚜렷이 인식하게 될 것이며 통일의 필요성에 대한 공감대도 자연스럽게 확산될 수 있다.

셋째, 통일비용은 우리가 보유하고 있는 경제력 한도 내의 감당할 수 있는 수준

에서 소요될 것이라는 매우 당연한 논리가 잘 알려져 있지 않기에 이를 확산하고 국민들의 인식을 전환시킬 방안이 필요하다. 통일을 위한 비용 지출은 궁극적으로 경제규모와 경제발전 기회의 확대를 통해서 투자 대비 효과가 훨씬 크다는 점에 대한 강조가 필요하겠다. 각 부문별 통일비용은 북한지역과 주민이 남한과 유사한 수준에 도달하는 것을 목표로 설정되었다. 그 때문에 비용이 과도하게 책정됨으로써 지나친 우려와 반발을 초래할 수 있다. 비용지불의 주체가 가진 역량 자체를 무시할 경우 그러한 비용추산은 무의미하다. 이에 따라 본 연구는 총액이 아닌 연간 소요액으로 추산할 것을 목표로 하고 있으며 특히 수혜자 중심의 비용이 아닌 공급자 즉, 남한 정부의 예산제한을 고려한 비용이라는 점을 명시하였다. 남한 주민의 일방적이고 과도한 부담을 통해 통일을 이룬다는 인식은 본 연구의 성과를 통해 상당부분 불식될 것으로 판단된다.

넷째, 통일편익의 실제적 구현은 장기적 사안이지만 현실점에서부터 통일비용의 효과성을 설정함으로써 통일의 필요성과 관련된 논리 개발이 긴요하겠다. 이를 위해 통일의 편익에 대하여 우선 정부와 전문가 집단 및 국민 간의 다양한 경로를 통해 의사소통을 강화해야 할 것이며 통일의 다양한 측면을 균형 있게 논의할 수 있는 장이 마련될 필요가 있겠다. 또한 분단 이전의 과거지향적 통일보다는 통일의 혜택을 향유하는 미래지향적 통일 비전 중심의 논의를 지향해야 할 것이다. 본 연구는 그러한 미래 통일세대를 위해 매우 유용한 통일시각을 제시하고 있다. 즉, 현재 지불하고 있는 분단비용을 고려할 경우 통일로 연계 될 편익은 통일의 초기 시기부터 매우 즉각적으로 남한 주민에게 돌아가게 되며 장기적으로 매우 큰 실익이 된다는 점이다.

다섯째, 북한 및 한반도를 둘러싼 국제정세를 통일에 유리하도록 변화하는 노력이 필요하겠다. 한반도 통일의 국제적 성격을 고려하여 주변국에 대한 통일외교를 다양한 형태로 추진할 필요가 있다. 한국의 대북정책에 대한 지지와 북한 변화 촉구에 대한 국제적 공감대 형성 및 북한지역 개발과 안보 협력과 같은 한반도 문제 해결 등 통일을 위한 한국의 입장을 주변국들이 지지하도록 적극적인 외교적 노력이 필요할 것이다.

참고자료

- 김규륜 외. 『통일비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 김은영. “통일비용 관련 기존 연구 자료.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2010년 8월호(한국개발연구원), 2010.
- 신동진. 『통일비용에 대한 기존연구 검토』. 서울: 국회예산정책처, 2011.
- 신창민. “통일비용 및 통일편익.” 『KINU 학술회의총서 10-03』. 통일연구원, 2010.
- 양문수. “경제적 측면에서 본 통일비용과 통일편익.” 『통일 기반의 효과적 조성 방안과 과제』. 전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스 학술회의 발표자료집, 2011.5.12.
- 양운철. “통일비용의 추정과 자원 조달방안.” 『세종정책연구』. 제2권 제1호(세종연구소), 2006.
- 양현모 외. 『남북한 실질적 통합 단계에서의 행정 통합의 과제』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 이승현·김갑식. “통일비용: 논의의 현황과 쟁점.” 『이슈와 논점』. 제101호(국회입법조사처), 2010.
- 조동호. “통일비용 논의의 바람직한 접근.” 『JPI정책포럼』. 제주평화연구원, 2010.
- 홍순직 외. “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점.” 『경제주평』. 현대경제연구원, 2010.
- Bates, J. M. and Granger, C. W. J. “The Combination of Forecasts.” *Operational Research Society*. Vol. 20, No. 4, December 1969.
- Etzioni, Amitai. *Political Unification*. New York: Reihart and Winston, 1966.
- Dobbins, James, et al. *The Beginner' Guide to Nation-Building*. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2007.
- Noland, Marcus. *Some Unpleasant Arithmetic concerning Unification*. Peterson Institute for International Economics, 1996.
- Ottaway, Marina. “Nation Building.” *Foreign Policy*. September/October 2002.