

통일 비용 · 편익 종합연구 2012-1

# 통일 비용 · 편익의 분석모형 구축

김규륜 · 임강택 · 조한범 · 황병덕 · 김형기

통일 비용 · 편익 종합연구 2012-1

# 통일 비용 · 편익의 분석모형 구축

김규륜 · 임강택 · 조한범 · 황병덕 · 김형기

## 통일 비용·편익의 분석모형 구축

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 국제관계연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

ISBN 978-89-8479-691-1 93340

가 격 ₩11,500

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

• 매장: 734-6818 • 사무실: 394-0337

# 통일 비용·편익의 분석모형 구축

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

# 목 차

|   |           |
|---|-----------|
| 요약 .....                                    | i         |
| <b>I. 서론 .....</b>                          | <b>1</b>  |
| 1. 연구 목적 .....                              | 3         |
| 2. 기존 연구 검토 .....                           | 9         |
| <b>II. 통일 비용·편의 연구의 쟁점과 해소방안 .....</b>      | <b>15</b> |
| 1. 개념정의 문제 .....                            | 17        |
| 2. 분석범위 문제 .....                            | 22        |
| 3. 방법론 문제 .....                             | 30        |
| <b>III. 통일 비용·편의 분석모형의 설계와 이론적 배경 .....</b> | <b>33</b> |
| 1. 모형 설계 .....                              | 35        |
| 2. 이론적 배경 .....                             | 44        |
| 3. 측정지표 구축 .....                            | 66        |
| <b>IV. 통일 비용·편의 분석모형의 구조 .....</b>          | <b>77</b> |
| 1. 분석모형의 의미 .....                           | 79        |
| 2. 분석모형의 단계설정 .....                         | 82        |
| 3. 분석모형의 구성체계 .....                         | 88        |

통일 비용·편익의 분석모형 구축

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| V. 통일 비용·편익 정치분야 모형   | 95  |
| 1. 정치부문               | 100 |
| 2. 행정부문               | 108 |
| 3. 안보부문               | 116 |
| 4. 외교부문               | 128 |
| 5. 과거청산               | 138 |
| VI. 통일 비용·편익 사회분야 모형  | 141 |
| 1. 시민사회정책             | 145 |
| 2. 복지부문               | 151 |
| 3. 보건·의료부문            | 158 |
| 4. 교육부문               | 162 |
| 5. 문화·체육·관광부문         | 170 |
| 6. 인도주의정책             | 179 |
| VII. 통일 비용·편익 경제분야 모형 | 187 |
| 1. 경제정책               | 191 |
| 2. 산업부문               | 200 |
| 3. 기반시설부문             | 210 |
| 4. 대외경제정책             | 221 |

# 목 차

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| VIII. 결론 .....        | 227 |
| 1. 연구결과 종합 및 요약 ..... | 229 |
| 2. 연구 성과 .....        | 236 |
| 3. 정책적 고려사항 .....     | 239 |
| 참고문헌 .....            | 243 |
| 최근 발간자료 안내 .....      | 257 |

# 표 목 차

통일 비용·편익 종합연구 2012-1

## 통일 비용·편익의 분석모형 구축

|           |                            |     |
|-----------|----------------------------|-----|
| <표 I-1>   | 통일 비용·편익 종합연구 5개년 연차별 종합계획 | 8   |
| <표 I-2>   | 기존 통일 비용·편익 추정연구           | 11  |
| <표 II-1>  | 독일 통일과정 3단계                | 24  |
| <표 III-1> | 3분야 3단계 통일 비용·편익 통합모형 방법론  | 36  |
| <표 III-2> | 분쟁이후재건(PCR)의 특징 및 지표       | 47  |
| <표 III-3> | 사회주의 체제전환 단계               | 50  |
| <표 III-4> | 코펜하겐 기준 세부사항               | 56  |
| <표 III-5> | 기능주의, 신기능주의, 연방주의          | 62  |
| <표 III-6> | 예측시장과 델파이 기법               | 74  |
| <표 V-1>   | 정치부문 비용의 주요 지수군            | 105 |
| <표 V-2>   | 정치부문 편익의 주요 지수군            | 108 |
| <표 V-3>   | 행정부문 비용의 주요 지수군            | 113 |
| <표 V-4>   | 행정부문 편익의 주요 지수군            | 116 |
| <표 V-5>   | 6자회담 북핵문제 처리방식             | 119 |
| <표 V-6>   | 안보부문 비용의 주요 지수군            | 123 |
| <표 V-7>   | 안보부문 편익의 주요 지수군            | 128 |
| <표 V-8>   | 외교부문 비용의 주요 지수군            | 133 |
| <표 V-9>   | 외교부문 편익의 주요 지수군            | 138 |
| <표 V-10>  | 과거청산 비용·편익의 주요 지수군         | 140 |
| <표 VI-1>  | 시민사회정책 비용의 주요 지수군          | 148 |
| <표 VI-2>  | 시민사회정책 편익의 주요 지수군          | 151 |



# 표 목 차

|           |                       |     |
|-----------|-----------------------|-----|
| <표 VI-3>  | 복지부문 비용의 주요 지수군       | 155 |
| <표 VI-4>  | 복지부문 편익의 주요 지수군       | 158 |
| <표 VI-5>  | 보건·의료부문 비용의 주요 지수군    | 161 |
| <표 VI-6>  | 보건·의료부문 편익의 주요 지수군    | 162 |
| <표 VI-7>  | 교육부문 비용의 주요 지수군       | 166 |
| <표 VI-8>  | 교육부문 편익의 주요 지수군       | 170 |
| <표 VI-9>  | 북한지역 주요 관광지           | 173 |
| <표 VI-10> | 문화·체육·관광부문 비용의 주요 지수군 | 175 |
| <표 VI-11> | 문화·체육·관광부문 편익의 주요 지수군 | 179 |
| <표 VI-12> | 인도주의정책 비용의 주요 지수군     | 182 |
| <표 VI-13> | 인도주의정책 편익의 주요 지수군     | 186 |
| <표 VII-1> | 경제정책 비용의 주요 지수군       | 196 |
| <표 VII-2> | 경제정책 편익의 주요 지수군       | 199 |
| <표 VII-3> | 북한 주요 광종 매장량 및 잠재가치   | 203 |
| <표 VII-4> | 산업부문 비용의 주요 지수군       | 207 |
| <표 VII-5> | 산업부문 편익의 주요 지수군       | 210 |
| <표 VII-6> | 기반시설부문 비용의 주요 지수군     | 218 |
| <표 VII-7> | 기반시설부문 편익의 주요 지수군     | 221 |
| <표 VII-8> | 대외경제정책 비용의 주요 지수군     | 223 |
| <표 VII-9> | 대외경제정책 편익의 주요 지수군     | 225 |

# 그림 목 차

통일 비용·편익 종합연구 2012-1

## 통일 비용·편익의 분석모형 구축

|            |                            |     |
|------------|----------------------------|-----|
| <그림 II-1>  | 통일 비용·편익 연구 대상 시기          | 26  |
| <그림 II-2>  | 단계별 비용·편익 집중도              | 29  |
| <그림 III-1> | 예측 모형                      | 37  |
| <그림 III-2> | 통일 비용·편익 결합모형              | 44  |
| <그림 III-3> | 모형별 이론적 배경                 | 46  |
| <그림 III-4> | 체제전환·구조개혁·생산변동의 연관관계       | 52  |
| <그림 III-5> | 통일 비용·편익 모형 조작적 정의의 예시     | 70  |
| <그림 III-6> | 국민계정 분류                    | 71  |
| <그림 III-7> | 정성적 지수의 정량화 방법             | 76  |
| <그림 IV-1>  | 3분야 3단계 비용·편익 기본 개념도       | 89  |
| <그림 IV-2>  | 통일 비용·편익 연구 모형의 개념적·실증적 수준 | 90  |
| <그림 IV-3>  | 순통일비용·편익                   | 91  |
| <그림 IV-4>  | 총통일편익과 총통일비용: 분야별          | 91  |
| <그림 IV-5>  | 총통일편익과 총통일비용: 단계별          | 92  |
| <그림 V-1>   | 정치분야 통일 비용·편익모형의 주요 부문     | 97  |
| <그림 V-2>   | 정치부문 단계별 비용 변수             | 101 |
| <그림 V-3>   | 정치부문 단계별 편익 변수             | 106 |
| <그림 V-4>   | 행정부문 단계별 비용 변수             | 109 |
| <그림 V-5>   | 행정부문 단계별 편익 변수             | 114 |
| <그림 V-6>   | 안보부문 단계별 비용 변수             | 117 |

# 그림 목 차

|            |                              |     |
|------------|------------------------------|-----|
| <그림 V-7>   | 안보부문 단계별 편익 변수 .....         | 124 |
| <그림 V-8>   | 외교부문 단계별 비용 변수 .....         | 129 |
| <그림 V-9>   | 외교부문 단계별 편익 변수 .....         | 134 |
| <그림 V-10>  | 과거청산 단계별 비용·편익 변수 .....      | 139 |
| <그림 VI-1>  | 사회분야 통일 비용·편익모형의 주요 부문 ..... | 143 |
| <그림 VI-2>  | 시민사회정책 단계별 비용 변수 .....       | 146 |
| <그림 VI-3>  | 시민사회정책 단계별 편익 변수 .....       | 149 |
| <그림 VI-4>  | 복지부문 단계별 비용 변수 .....         | 152 |
| <그림 VI-5>  | 복지부문 단계별 편익 변수 .....         | 156 |
| <그림 VI-6>  | 보건·의료부문 단계별 비용 변수 .....      | 159 |
| <그림 VI-7>  | 보건·의료부문 단계별 편익 변수 .....      | 161 |
| <그림 VI-8>  | 교육부문 단계별 비용 변수 .....         | 163 |
| <그림 VI-9>  | 교육부문 단계별 편익 변수 .....         | 167 |
| <그림 VI-10> | 문화·체육·관광부문 단계별 비용 변수 .....   | 171 |
| <그림 VI-11> | 문화·체육·관광부문 단계별 편익 변수 .....   | 176 |
| <그림 VI-12> | 인도주의정책 단계별 비용 변수 .....       | 180 |
| <그림 VI-13> | 인도주의정책 단계별 편익 변수 .....       | 183 |
| <그림 VII-1> | 경제분야 통일 비용·편익모형의 주요 부문 ..... | 189 |
| <그림 VII-2> | 경제정책 단계별 비용 변수 .....         | 192 |
| <그림 VII-3> | 경제정책 단계별 편익 변수 .....         | 197 |
| <그림 VII-4> | 산업부문 단계별 비용 변수 .....         | 201 |

통일 비용·편익의 분석모형 구축

|             |                        |     |
|-------------|------------------------|-----|
| <그림 VII-5>  | 북한의 주요 공업지구 .....      | 205 |
| <그림 VII-6>  | 산업부문 단계별 편익 변수 .....   | 208 |
| <그림 VII-7>  | 기반시설부문 단계별 비용 변수 ..... | 211 |
| <그림 VII-8>  | 기반시설부문 단계별 편익 변수 ..... | 219 |
| <그림 VII-9>  | 대외경제정책 단계별 비용 변수 ..... | 222 |
| <그림 VII-10> | 대외경제정책 단계별 편익 변수 ..... | 224 |



## 요약

본 연구는 통일 비용·편익 종합 연구 5개년 중 2차년도 연구과제로서 포괄적 통일 비용·편익 분석모형의 구축을 목적으로 정치·사회·경제분야 전체에 대한 통일비용과 통일편익 변수를 도출하여 종합적으로 비교하였다. 본 연구의 궁극적 목적이 포괄적 통일 비용·편익 모형의 구축임을 상기하면 2차년도의 연구과제는 5개년 연구의 가장 기본적인 분석틀에 해당한다. 이러한 모형을 구축하는 것은 통일문제가 가지고 있는 미래에 대한 불확실성, 기존 연구가 보여준 개념의 모호성, 그리고 경제 및 비용중심 연구의 한계를 극복해야 하는 매우 어려운 작업이라는 점에서 본 연구는 초기 단계에서부터 연구의 체계성을 유지하고 포괄성을 달성하는 것을 목표로 하였다.

우선 제Ⅱ장 ‘통일 비용·편익 연구의 쟁점과 해소방안’에서는 기존 연구에서 제시된 개념정의 문제, 분석범위 문제, 방법론 문제 등에 대한 쟁점을 검토하여 이에 대한 해소방안을 제시하였다. 개념 정의 문제는 통합과 통일의 개념이 혼용되고 있음을 밝히고 개념적 상이점과 공통점을 추출하는 작업이 필요하다고 제시하였다. 또한, 개념적으로는 통일비용과 통일편익의 용어는 사용하되 그 의미를 확장하여 통일을 완성하기 위해서 해야 할 모든 일을 포괄할 수 있는 ‘통일과제’와 ‘통일효과’라는 보다 확장된 내용을 포함하는 개념으로 정의하였다. 분석 범위에 대한 쟁점으로 시간적 범위와 공간적 범위를 설정하는 문제를 제기하고 최종적 목표에 대한 단계별 목표의 설정의 필요성과 그 속에서 추산된 결과의 궁극적 총합이 정합성을 가지도록 하는 연구 노

력의 필요성을 제기하였다. 특히 연구대상의 시기는 수차례의 논의와 토론을 거친 끝에 통일의 과정을 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가 완성 단계의 3단계 시계열 모형으로 구성하였다. 또한 비용과 편익의 부담주체 및 수혜주체에 관한 포괄적인 접근이 요구된다는 점을 제시하고 있다. 방법론상의 문제로 통일비용과 편익에 대한 투자의 성격 규정, 비용 추산에 대한 총괄적 접근과 부문별 접근의 조화문제, 정량적 접근과 정성적 접근의 조화문제, 대상의 상태 파악 문제 등의 연구 한계에 대한 쟁점과 해소방안을 제시하였다.

제Ⅲ장 ‘통일 비용·편익 분석모형의 설계와 이론적 배경’에서는 연구의 설계를 거시통계모형 구축단계, 개념화 단계와 지수화 단계로 정리하였다. 거시통계모형은 장기적이고 포괄적인 통일비용·편익의 변화 추이를 시계열적으로 추정하기 위해 도입하였다. 개념화 단계는 18개 통일 비용·편익 모형을 분류하고 각 모형에서 채택될 범주와 변수를 구분하는 과정으로 미래의 통일 단계마다 투입하고 얻게 될 다양한 변수를 확인하고 규정하였다. 지수화 단계는 18개 통일 비용·편익 모형의 개념화 과정에서 도출된 변수를 중심으로 핵심지수, 주요지수, 부가 지수로 구분하여 예측되는 모든 요소를 포괄적이고 상호배타적인 차원에서 수집하고 측정할 수 있는 기초를 마련하였다. 본 연구에서 지수화 단계는 3차년도 통일 비용·편익모형의 측정을 위한 기초적 과정일 뿐만 아니라 이 분야에서 최초로 시도되는 정치·경제·사회 전 분야에 대한 정량적 계측시도로서의 의미를 지니고 있다. 그리고 이론적 모형은 분쟁이후재건, 사회주의 체제전환, 통합이론, 국가건설 등을 통해 각 단계별 대안모형을 제시하고 있다.

제Ⅳ장 ‘통일 비용·편익 분석모형의 구조’에서는 분단해소 단계, 체

제통합 단계, 국가완성 단계에 해당하는 정치·사회·경제 분야의 제반 변수를 이론적·개념적 차원뿐만 아니라 지수차원까지 추적하여 실질적인 통일의 비용과 편익이 시계열적 자료로 얼마나 계상될 수 있는가를 파악하기 위한 모형의 구조를 제시한다. 통일과정에 필요한 과제를 단기, 중기, 장기적 차원으로 구분하여 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계라는 3단계의 개념으로 구분하여 정의하였다. 편의상 18개 하위모형은 정치·사회·경제 분야별로 3단계를 살펴보는 방식으로 구성하였다. 각 18개 모형은 고도의 추상성과 실측가능한 구체성을 연계하는 통상적인 방법론적 기준에 따라 구성되었으며 각 모형은 범주, 변수, 지수의 수준으로 분류하였다.

제V장 ‘통일 비용·편익 정치분야 모형’에서는 정치부문, 행정부문, 안보부문, 외교부문, 과거청산 부문 등 5개 부문으로 범주화하였다. 정치부문, 안보부문, 외교부문은 분단해소기로부터 국가완성기까지 지속적으로 수행되어야 할 과제로 상정하였고 행정부문의 비용은 분단해소기와 체제통합기에만 발생하는 것으로 간주하였다. 분단해소 단계에서 정치분야는 과거 반세기 이상 지속된 남북분단에 따른 문제점을 교정하는 정책과 조치 등이 실시되며, 체제통합 단계의 정치분야는 법·제도적으로 남북이 통일된 체계를 구축하고 민주국가의 건설을 추진하게 된다. 국가완성 단계의 정치분야는 남북 간 통합행정 정착 및 민주주의 공고화를 목표로 진행하는 것으로 설정하였다.

제VI장 ‘통일 비용·편익 사회분야 모형’에서는 시민사회정책, 인도주의정책, 복지부문, 보건·의료부문, 교육부문, 문화·체육·관광부문에 범주화하였다. 사회분야는 국가완성 단계에서 소위 균일 생활세계 (Lebenswelt) 완성을 궁극적 목표로 하며 단일시민사회 구축과 완성



을 위한 시민사회정책이 집중될 것으로 상정하였다. 분단해소 단계 사회분야의 목표는 새로운 사회혼란 상황의 최소화로 상정하여 체제통합을 위한 준비 단계로서 긴급한 사회적인 부문에 대한 정책이 시행된다. 체제통합 단계에서 각 부문의 제도적 통합과 시행을 강조하였고, 국가완성 단계 사회분야는 단일시민사회 형성을 목표로 시민사회정책이 실시되어 남북 균일공동체 건설비용, 남북이질화 해소비용, 사회갈등 해소 비용, 신뢰구축을 위한 시민사회 지원비용 등이 발생되며 삶의 질 증대 및 지속가능한 사회 구축 등의 효과가 나타날 것으로 설정하였다.

제Ⅶ장 ‘통일 비용·편익 경제분야 모형’에서는 정책적 측면에서 대내경제 정책과 대외경제정책으로 구분하였고 부문적 측면에서는 산업 부문과 기반시설 부문으로 구분하여 범주화하였다. 분단해소 단계의 경제분야에서는 과거 왜곡된 북한 경제시스템을 고치는 조치를 취함과 동시에 경제통합을 위한 기반을 다지는 정책이 실시된다. 체제통합 단계에서는 분단해소 단계의 경제안정화 정책과 통합기반 구축 정책을 통한 효과가 본격적으로 나타나게 되어 남북 간 경제적 통합을 위한 정책과 북한지역 체제전환 정책의 효과가 발생하게 된다. 국가완성 단계의 경제분야는 체제통합 단계에서 시행된 체제전환 및 통합정책을 통해 남한과 북한지역이 함께 경제발전의 성과를 향유하는 남북 동반성장 효과가 나타나며 경제적인 불균형을 해소하기 위한 지역 간 균형 발전 정책이 시행되어 남북한 경제적 균등화가 나타날 것으로 기대하였다.

이와 같이 통일과정에서 발생할 수 있는 제반 요인들을 확인하는 포괄적이고 분석적인 통합모형을 구축하기 위한 목적에서 수행된 본 연

구의 성과는 다음과 같다.

첫째, 기존 연구가 대부분 단발성에 그치는 한계점을 인식하여 본 연구는 보다 장기적이고 지속적인 연구를 통해 통일비용과 편익에 대한 보다 체계적인 결과를 도출하고 제시할 필요가 있다는 점을 인식하게 되었다. 둘째, 본 연구는 경제학뿐만 아니라 정치학·사회학의 학제간 접근을 통해 정치·사회분야로 연구지평을 확대함으로써 보다 포괄적이고 실질적인 통일연구에 기여하는 성과가 있다. 셋째, 그동안 통일연구가 경제분야의 비용연구에 치중되어 왔다는 점에서 본 연구는 추상적 수준에서 평가되었던 비경제분야의 계량적 측정을 시도하였다. 넷째, 방대한 통일 비용·편익에 대한 요소들을 체계적으로 분류하여 모델화하였다. 다섯째, 정치·사회·경제 분야별로 세부모형에서 과제와 담당주체의 연계성을 구축하기 위해 각 분야마다 부문으로 범주화하여 재분류하였다. 이러한 방식은 특정 부문에서 수행되어야 할 과제가 무엇이며 어떤 과제가 우선순위를 가지고 있는가를 분명히 하며 각 분야별 연계성을 높이는 효과를 가지는 장점이 있다. 여섯째, 모든 과제와 효과에 대해 비용의 지불주체와 편익의 수혜대상이 어떤 집단인가를 구별하였다. 이러한 구분은 통일 비용의 주된 지불주체가 남한정부이며 수혜대상이 북한주민이기 때문에 막대한 통일비용에도 불구하고 남한주민의 실익은 없을 수 있다는 주장이 잘못된 편견이라는 점을 확인시켜 줄 수 있다. 일곱째, 기존 선행연구에서 그동안 다루지 않았거나 경시되었던 통일비용·편익의 변수들이 확인되었다. 정치·경제·사회분야의 통일노력에 의해 분단해소, 체제통합, 국가완성 단계를 겪는 과정에서 수많은 유형의 비용과 편익이 발생함을 발견하였다. 여덟째, 특히 상대적으로 적은 경제적 차원의 비용투입으로 매우 크고 다각적인

편익이 발생하는 변수가 다수 발견되었다. 마지막으로 본 연구는 향후 통일 비용·편익 분석모형의 기준을 마련하였다는데 성과가 있다. 본 연구에서 진행한 모형구축을 통해 3차년도에 미래 통일과정에서 나타날 다양한 정성적 변수를 정량화하여 측정하고, 과학적이고 합리적인 방법에 의한 순통일편익을 도출할 수 있는 토대가 마련되었다. 이를 바탕으로 그간 통일에 대한 국민적 관심을 저해해왔던 과도한 통일비용 논란을 잠재우고 합리적인 통일기대 여론을 형성하게 되는 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대한다.

**검색어:** 통일비용, 통일편익, 분단해소, 체제통합, 국가완성, 분석모형

## Abstract

# **Analytical Model for Unification Cost and Benefit**

*Kim, Kyuroon et al.*

For the second phase of a five-year official project of the Korea Institute for National Unification(KINU) to build a Comprehensive Architecture for Unification Costs and Benefits, this study develops a three-stage-three-area analytical model for the Korean unification and integration. Numerous studies related to the unification costs and benefits have been conducted; however, in most cases the focus was on economic arena or merely cost side, and furthermore, estimates were based on macro approach. Thus, the goal of this year's research is to objectively identify various factors that will appear during the unification and integration process in not only economic but also political and social areas, and based on this bottom-up review, this study builds a huge unification costs and benefits analytical model which consists of eighteen sub-models.

Firstly, unification cost-benefit factors have periodical attributes, that is, some factors appear early and some later; and the magnitude of the factors varies by time. In order to solve this characteristic, this study divides unification and integration process into three stages: the Division Dissolving, the System Integration, and the Nation Building Stage.

Secondly, for the first time in this area of research, we include political and social factors were included into the model frame. This study attempts to include all factors that will appear during the unification and integration process in the political, social, and economic areas.

Thirdly, rather than calculate the unification costs and benefits by macro-level, unit-cost and unit-benefit approach has been adopted. In order to prepare each factor's costs and benefits, this study follows formal conceptualization process: The factors divided into categories, variables, and indicators. Measuring unit-cost and unit-benefits, especially operational definitions of qualitative indices, is a challenging task based on the fact that it

contains future values. We adopt various methods for next year's calculation project; prediction markets approach, contingent valuation method, claims adjuster's approach, and the Delphi method.

The eighteen sub-models of the unification costs and benefits analytical model have various advantages: One can review specific stage and specific area's costs or benefits individually by purpose, all indicators can be resorted by cost payers and beneficiaries, and each government department can identify their tasks and achievements using the model's categories.

**Key Words:** Unification Costs, Unification Benefits, Dissolving Division, System Integration, Nation Building, Analytical Model

# I. 서론

통일 비용 · 편익의 분석 모형 구축



# 1. 연구 목적

냉전종식 이후 20여 년간 남북관계를 새로이 정립하기 위한 다양한 대북정책이 시도되는 과정에서 다양한 통일비용 연구가 수행되었다. 그러나 이 과정에서 통일비용에 대한 지나친 강조로 인해 통일에 대한 불안감을 가중시키는 경향이 적지 않았다. 관련 연구가 경제분야에 집중됨으로 인해 동등한 중요성을 가지는 정치·사회분야에 대한 연구가 미흡했던 것 또한 사실이다. 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 시점이다.

본 연구는 통일이라는 국가적 과제를 보다 객관적이고 종합적인 접근을 통하여 통일을 달성하기 위해서 필요한 노력과 통일의 결과로 얻어질 효과에 대한 정확한 파악을 한 뒤 이를 통해 통일에 대한 실질적인 대비를 하기 위해 계획되었다. 총 5개년 계획을 통해 본 연구는 정치·경제·사회분야 전체에 대한 통일비용과 통일편익을 종합적으로 비교·분석하여 통일 비용·편익 모형으로 구축한 뒤 검증하는 과정을 수행할 것이다.

제2차년도인 2012년의 연구 목표는 ‘통일 비용·편익의 개념화와 모형구축(Comprehensive Architecture for Unification Cost and Benefit)’이다. 본 연구의 궁극적 목적이 포괄적 통일 비용·편익 모형의 구축임을 상기해 보면 본 연구과제는 5개년 연구의 가장 기본적인 분석틀에 해당한다. 모형은 제1차년도의 연구결과를 토대로 3분야 3단계 비용·편익 모형을 설정하였다.

우선 비용과 편익의 2개 통합모형을 제시하였다. 비용·편익은 경제

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



학에서 도출된 용어로서 통일과정에서 나타나는 제반 문제를 포괄하기에는 지나치게 협소한 의미를 가지고 있는 것이 사실이다. 본 연구진은 이에 노력(Effort), 부담(Burden), 과제(Task) 등 통일비용을 대체할 수 있는 용어의 사용을 고려하였다. 또한, 통일편익을 대체할 용어로 효과(Effect), 기대(Expectation), 이익(Advantage), 혜택(Benefit) 등의 용어를 고려하였다.

하지만, '통일비용'이라는 용어는 이미 범용적으로 사용되고 있기 때문에 그대로 사용하되 통일의 '과제'라는 틀에서 광의의 의미로 사용하고자 한다. 또한, '통일편익'이라는 용어는 그 자체로서 편협성을 보유하고 있는 동시에 통일의 달성에 따라오는 수많은 바람직한 양상을 포함하기 어렵다는 판단 하에 '통일효과'라는 개념을 제시함으로써 통일편익의 협의적 정의에 따른 한계를 극복하고자 한다. 즉, 통일비용이라는 용어를 사용하되 통일을 완성하기 위해서 해야 할 일을 모두 포괄할 수 있는 개념인 '통일과제'라는 보다 광의의 내용을 포함해서 정의하고자 한다. 따라서 통일과제는 통일과정에서 투입되는 모든 물질적·비물질적 비용과 투입을 포괄하는 것이다.

또한, 통일편익이라는 용어의 사용은 유지하되 그 개념을 확장하여 '통일효과'라는 차원에서 의미를 부여하고자 한다. 즉, 분단이 해소되고 통일을 완성하는 과정에서 수행할 통일과제에 대한 제반 통일의 혜택 및 이익 등 모든 결과를 포괄적으로 포함하는 의미로 통일효과가 적절하지만 현재까지 학계에서 통용된 통일편익이라는 용어의 범용성을 고려해서 통일편익의 용어는 그대로 사용하되 그 의미는 지금까지 사용되어 왔던 좁은 의미가 아닌 넓은 의미로 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 달성하는 것을 목표로 하였다.

이와 같은 연구에 대한 근본적 사고를 바탕으로 시간적 구분은 통일 직전 시기, 통일이후 통합시기, 통합과정 이후 진정한 의미에서의 통일 국가 완성이라는 맥락에서 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. 또한, 위에서 언급한 진정한 의미에서의 단일국가가 수립된 이후의 시기는 통일한국이 정상국가로서 운영되는 시기로 간주하는 것이 바람직하다.

본 연구의 포괄성과 완결성을 고려할 때 모형을 구축하기 위한 다음 과제는 연구의 범주를 어느 정도로 제한할 것인가의 문제이다. 그 동안 추진된 통일 비용·편익 연구는 지나치게 경제분야에 치중되어 왔으며 이 과정에서 편익에 비해 비용이 지나치게 부각되어 왔다. 이러한 시도는 사변적 수준에서 다뤄진 통일논의를 보다 경험적이고 객관적인 시각으로 평가하고 그 과정을 구체적인 금액으로 환산할 수 있다는

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

점에서 통일담론의 학문적·정책적 기여를 했다고 할 수 있다. 그러나 통일과정은 경제분야나 금액으로 지불할 수 있는 비용의 차원을 넘어서는 거대하고 광범위한 과정이다. 따라서 본 연구는 연구범주를 경제분야에서 벗어나 정치분야와 사회분야를 포괄함으로써 통일과정에서 전개될 전 분야를 다루려는 시도를 하고 있다.

기존의 통일비용과 관련된 연구는 경제학적 접근에 의해 시도되었기 때문에 그 특성상 통일비용의 추산에만 주안점을 두었다는 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 다루지지 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 개념화와 변수화 및 지수화의 일관된 과정에 의한 접근법은 한반도 통일의 미래를 보다 체계적으로 예측하게 하는 동시에 정책적 고려사항을 명확하게 제시할 수 있게 하는 것으로 판단된다.

이상의 3단계 3분야 비용과 편익 모형은 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. 즉, 통일, 통합, 국가건설과 관련한 이론을 총망라해서 결합된 모형(Combined Model)을 수립한 것이다.

다음으로 제3차년도의 목표인 포괄적 통일 비용·편익 모형의 경험적 측정에 대비하기 위해 단위비용 접근법(Unit Cost Approach)과 가상상황평가법(Contingent Valuation Methods), 손해사정기법, 예측시장(Prediction Markets)을 상정하고 18개 하위모형에 대한 범주와 변수 및 지수군의 연결작업 즉, 개념화를 수행하였다. 수차례의 브레인스토밍 및 1차년도 “통일비용 대비 편익 종합연구: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색”의 연구 결과를 토대로 본 연구는 18개 하위모형에 포함될 과제군을 확정할 수 있었다. 즉, 모든 하위모형은 각각의 모형에 해당하는 과제 혹은 변수를 포괄하고 있으며 각 변수는 경험적인 지수군과 연계되어 있다. 또한, 각 지수는 우선순위, 지불주체와 수혜대상 등으로 분류하였고 직관적으로 연관된 정부부처를 파악할 수 있도록 설계하였다. 이 때 지수는 되도록 상호 배타성과 포괄성의 속성을 지닐 수 있도록 작성될 것이다. 이러한 과정을 통해 통일의 전 과정에 실제 투입되고 산출될 항목과 가치, 기간이 제시되며 그 합산치가 해당 모형이 예측하는 비용 또는 편익이 될 수 있다. 또한, 각 항목은 해당 정부부처로 정렬될 경우 각 부처가 통일의 단계마다 어떤 과제를 목표로 하고 그것을 위해 무엇을 수행해야 하는가를 제시하는 유용한 지침의 역할을 할 수 있도록 하였다.

표 1-1 통일 비용·편익 종합연구 5개년 연차별 종합계획

| 연차    | 주제 및 주요내용  |
|-------|--|
| 제1차년도 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 통일 비용·편익연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소 도입과 대안 모색</li> <li>• 내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일 비용·편익 연구의 쟁점 파악</li> <li>- 국내 선행연구 분석</li> <li>- 독일통일 사례분석</li> <li>- 북한실태 분석</li> <li>- 국제환경 분석</li> <li>- 통합이론 분석</li> <li>- 체제전환이론 분석</li> </ul> </li> </ul> <p>※ 단행본 3권 발간</p>   |
| 제2차년도 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 통일 비용·편익의 분석모형 구축(Analytical Model for UC&amp;B)</li> <li>• 내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 단계별 통일 비용·편익 구성개념 도출</li> <li>- 정치, 경제, 사회 분야 통일 비용·편익의 범주, 변수 및 지수 도출</li> <li>- 지수 도출을 위한 마인드 맵 활용</li> <li>- 각 개념과 지수 간 교량의 원칙 검토</li> <li>- 개념 간 인과관계 부여</li> <li>- 각 단계별, 분야별 연구모형 구축</li> <li>- 통합 연구모형 구축</li> </ul> </li> </ul>   |
| 제3차년도 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 통일 비용·편익 추계분석모델 구축(Comprehensive Analytical Estimation Model for UC&amp;B)</li> <li>• 내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 포괄적 통일 비용·편익 모형의 경험적 측정</li> <li>- 모든 비용과 편익의 지수에 대한 정교한 측정</li> <li>- 가산적·비가산적 지수측정을 위한 민관산학연 간 연계와 협력</li> <li>- 측정 결과의 시계열화</li> <li>- 정부 부처별 과업 산출과 소요비용 산출</li> <li>- 18개 모형 간 상호관계 비교 및 통합모형 구축</li> </ul> </li> </ul> <p>※ 국제적 공동연구 추진을 통한 연구내용 확산 효과 제고</p> |

| 연차    | 주제 및 주요내용   |
|-------|---|
| 제4차년도 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 통일 비용·편익 모형 정교화 및 국내외 타당성·공감대 확산</li> <li>• 내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제2차년도와 제3차년도의 결과물 통합을 통한 모형 구축</li> <li>- 정치, 경제, 사회 분야의 총 18개 모형에 대한 실증적 결과 산출</li> <li>- 비용모형과 편익모형의 도출</li> <li>- 시계열 도표를 통한 순비용·순편익 산출</li> <li>- 모형 변화에 따른 순비용·순편익 산출결과의 변화 제시</li> <li>- 모형간 인과관계의 도출(예시: 분단해소기간과 국가완성의 관계)</li> </ul> </li> </ul> |
| 제5차년도 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 통일 비용·편익 모형 업그레이드 및 시너지 창출 방안</li> <li>• 내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모형의 수정·보완, 정규적 결과 발표</li> <li>- 18개 개별 모형의 수정·보완</li> <li>- 각 모형내 지수의 재검토 및 재조사</li> <li>- 비용·편익 통합모형내 인과관계 검토</li> <li>- 비용·편익 통합모형과 타 변수 간 계량적 비교</li> <li>- 비용·편익 기대총량과 순편익 발생시기 등에 대한 2차 분석</li> <li>- 순편익 가치의 객관적 측정에 대한 대국민 홍보</li> </ul> </li> </ul> |

## 2. 기존 연구 검토

통일비용과 관련된 연구의 대부분의 특징은 일견 복잡한 것으로 보이지만 사실상 부문별 분석에 치우친 경우와 총괄적 분석에 치우친 두 가지 경우로 구분할 수 있다. 즉, 기존 통일비용 추정에 관한 연구는 양적으로는 매우 풍부하지만 단순화된 가정과 방법에 의존하고 있으며 추정치의 편차가 크기 때문에 추정 결과의 신뢰성을 담보하기가 어려운 문제점이 존재한다. 이렇게 양산된 화폐단위로 표시된 통일비용 관련 추정치는 단순한 메시지의 전달에는 유용할 수 있지만 국가적 차원의 통일대비에는 미흡한 것이 사실이다.

또한, 통일편익 개념화 및 추정에 대한 연구는 양적으로 통일비용

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

연구에 비해 빈약하며 그 추정 방식 역시 통일비용 추정과 유사한 문제점을 가지고 있다. 즉, 기존 통일 비용·편익 연구에서는 통일에 대한 대부분의 국내 연구들이 통일비용과 통일편익을 동시에 분석하기보다는 통일비용 중심이며 독일의 통일 사례 분석을 통한 통일비용 추정 문헌들 역시 통일에 대한 국민들의 부정적 인식 확산에 일정부분 역할을 한 것으로 보인다. 또한, 최근 들어서는 통일비용과 통일편익을 동시에 분석한 문헌들이 다소 늘어나고 있으나 통일비용 연구는 정량화한 것이 많고 통일편익은 정성적 분석이 많은 점도 통일에 대한 부담이 과도할 것이라는 인식을 확산시킨 이유 중 하나로 보인다.

사실 통일에 대한 그동안의 국내 문헌들을 살펴보면 2000년대 이전에는 통일 논의가 비교적 활발했으나 국민의 정부와 참여정부 시기에는 흡수통일을 배제하고 ‘사실상의 통일(*de facto* Unification)’을 지향하면서 통일에 관한 논의와 연구가 감소하였다. 또한, 통일에 대한 연구도 통일편익이 포함된 순통일비용 개념이 아니라 통일비용의 규모 추정과 재원조달 방안 등 비용 측면에서 접근한 연구가 대부분을 차지하였으며 추정된 비용 규모도 천차만별이었다.

사실 통일비용의 규모는 통일의 방식과 속도는 물론, 통일비용에 대한 개념 정의와 추정 모형, 통일의 시기와 도달 목표 수준 등에 따라 큰 편차가 발생할 수 있다. 또한, 동일한 방식을 적용했음에도 불구하고 세부 추정에 있어서는 연구자들에 따라 상이한 방식과 가정을 적용할 수 있기에 편차 발생이 불가피한 측면이 있다. 통일편익에 있어서도 경제적 측면과 비경제적 측면의 산정 여부에 따라서 크게 달라질 수밖에 없을 것이며, 끊임없는 논란의 여지가 있다.

통일비용 규모 추정은 대부분의 연구에서 계량 추정의 편의성과 논리의 단순화 등을 위해 경제적 비용이나 이의 일부분만을 반영한 측면

이 강하다. 대부분의 통일편익 문헌들은 경제적 측면에서는 분단비용 해소와 경제통합에 따르는 규모의 경제와 비용 절감 등의 편익을, 그리고 비경제적 측면에서는 북한지역의 인권과 국가브랜드 가치 제고에 따르는 무형의 효과 등을 지적하고 있다. 다만 분단비용 해소와 관련하여 대부분의 연구가 국방비 절감을 중심으로 분석하고 있다는 한계가 존재한다.

따라서 향후 바람직한 통일 비용·편익에 대한 연구는 규모 추정 자체보다는 통일비용을 최소화하고 통일편익을 극대화하기 위한 바람직한 통일외교 정책의 방향 수립 및 정책 대안 마련과 함께 통일에 대한 인식 제고를 위한 국민적 공감대 형성일 것이다. 특히 과도한 통일비용 추정으로 인한 통일에 대한 부정적 인식을 극복하기 위해서는 기존 연구 결과들의 특성과 차이 분석 등의 종합적이고 객관적인 이해와 함께 이를 뒷받침 할 수 있는 모형구축이 필요하며 이들 연구 결과들에 대한 평가와 한계를 분석하는 것이 중요할 것이다.

표 1-2 기존 통일 비용·편익 추정연구

| 연구자·기관(발표 년도) | 통일시점(기간)  | 추정방법 및 기준         |
|---------------|-----------|-------------------|
| KDI(1991)     | 2000      | -                 |
| KDI(1994)     | 2000      | 목표소득 방식           |
| 한국산업은행(1994)  | 1994~2000 | 목표소득 방식(소득격차 해소)  |
| 이상만(1993)     | 2000      | 독일과 비교            |
| 민족통일연구원(1996) | 2000~2010 | 목표소득 방식, 항목별 추정방식 |
| 김덕영(국방대학원)    | 10년간      | 정부 투자 비용          |
| 황의각(1996)     | 2000~2005 | 목표소득 방식           |
| 마커스놀랜드(1996)  | 2000      | 목표소득 방식(CGE 모형)   |

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII



| 연구자·기관(발표 년도)        | 통일시점(기간)               | 추정방법 및 기준                           |
|----------------------|------------------------|-------------------------------------|
| Manfred Wegner(1996) | 2000~2025              | 항목별 추정방식                            |
| 박태규(1997)            | 1995~2005              | 항목별추정방식(위기관리비용+경제투자비용)              |
| 조동호(1997)            | 1995                   | 항목별 추정방식(SOC 투자비)                   |
| 고일동(1997)            | 2001~2010              | 남한의 순재정 부담액                         |
| Economist(1997)      | 2000                   | 목표소득 방식                             |
| 신동천·윤덕룡(1998)        | -                      | 목표소득 방식                             |
| 골드만삭스(2000)          | 2000~2010<br>2005~2015 | 목표소득 방식(남한 60%)                     |
| 박석삼(2003)            |                        | 항목별 추정방식(위기관리비용)                    |
| 이영선(2003)            | 5~11년간                 | 항목별 추정방식(위기관리비용 중심)                 |
| SERI(2005)           | 2015                   | 항목별추정 방식                            |
| 랜드 연구소(2005)         | -                      | 목표소득 방식                             |
| 신창민(2007)            | 2015~2030(10년)         | 목표소득 방식                             |
| BOK(2007)            | -                      | 목표소득 방식                             |
| 조세연구원(2008)          | 2011                   | -                                   |
| 피터백(2010)            | -                      | 목표소득방식                              |
| 미래기획위원회(2010)        | 2011                   | -                                   |
| 찰스울프(2010)           |                        | 목표소득방식                              |
| 전경련(2010)            | -                      | 전문기설문조사                             |
| 김유찬(2010)            | 2010                   | 항목별 추정방식(위기관리+SOC)                  |
| 현대경제연구원(2010)        | 2010(10~18년)           | 목표소득 방식(한계자본계수)                     |
| 통일부 용역과제(2011)       | 2020(20년)              | 항목별 추정방식, 목표 소득 방식<br>(통일후 10년간 포함) |
|                      | 2030(30년)              |                                     |
|                      | 2040(40년)              |                                     |

출처: (1) 김규륜 외, 『통일비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 24~26.

(2) 김은영, “통일비용 관련 기존 연구 자료,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2010년 8월 호 (한국개발연구원, 2010), pp. 64~65.

- (3) 양문수, “경제적 측면에서 본 통일비용과 통일편익,” 『통일 기반의 효과적 조성 방안과 과제』 (전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스 학술회의 발표논문집, 2011.5.12), p. 84.
- (4) 신동진, “통일비용에 대한 기존연구 검토,” 『경제현안분석』, 제64호 (국회에 산정책저, 2011.8).
- (5) 조동호, “통일세 논쟁과 통일 자원 마련의 법제화,” 『통일 기반의 효과적 조성 방안과 과제』 (전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스 학술회의 발표논문집, 2011.5.12), pp. 437~505.
- (6) 통일연구원 외, 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』 (통일부 용역과제, 2011.10.7).
- (7) 홍순직 외, “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점,” 『경제주평』 (현대경제연구원, 2010), p. 8.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



## II. 통일 비용·편익 연구의 쟁점과 해소방안



제1차년도(“통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색”) 연구과정에서 통일 비용·편익 연구의 쟁점 12가지가 도출되었다.<sup>1</sup> 우선 개념정의와 관련된 쟁점으로 ①통합과 통일의 개념, ②비용과 편익의 비대칭성, ③이질성과 동질성의 편익 도출 함수관계, ④경제·비경제 분류의 문제가 있다. 분석범위의 쟁점으로 ①시간적 범위, ②공간적 범위, ③비용과 편익의 주체, ④목표의 범위가 있다. 방법론상의 쟁점으로는 ①투자 성격의 문제, ②총괄적 접근과 부분별 접근 문제, ③정량적 접근과 정성적 접근 문제, ④대상의 실태 파악 문제로 쟁점을 분류할 수 있다. 이 중 개념정의, 시간적 범위와 공간적 범위 등의 쟁점에 대해서는 수차례의 전문가회의, 브레인스토밍, 델파이 조사를 통해 잠정적 합의를 도출하였다.

## 1. 개념정의 문제

통일비용·편익 연구와 관련한 개념정의 문제에 대해서는 통일과 통합의 개념, 비용과 편익의 비대칭성, 이질성·동질성과 편익 도출 함수관계, 경제·비경제 분류의 문제, 비용과 편익의 용어 문제 등 5가지가 있다.

첫째, 통일과 통합의 개념정의 문제로 통일 비용·편익 연구에서 통일과 통합의 개념은 그 중요성에도 불구하고 명확히 구분하지 않고 혼동하여 사용하고 있다. 본 연구는 이러한 통일과 통합의 개념상 혼동을 고려하면서 통일의 단계구분에서 이를 분명하게 구분하는 것으로 해소방안을 제시하고 있다. 즉, 본 연구의 연구대상의 시기는 남한 정

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

부가 주도권을 가지고 통일을 구체적으로 추진하는 시점인 분단해소 단계부터 시작된다. 과도기적 성격을 가진 분단해소 단계를 거쳐 남과 북이 정치적으로 하나의 단일국가로 출발하는 것을 통일로 보고 이후 단계는 각 분야의 통합을 진전시켜 궁극적으로 하나의 공동체로 통합 되는 국가완성을 목표로 하고 있다. 이 때 통합은 정치·경제·사회 분야로 다시 세분하여 그 개념을 구별하고 있다.

둘째, 국내의 통일비용과 통일편익에 대한 연구는 대부분 통일비용 중심의 논의라는 있는 한계가 있다. 또한, 통일편익의 규모 추정 역시 통일비용 대비로 결과를 산출하기에 통일에 대한 부정적 인식이 제기 될 수 있는 문제점을 지니고 있다. 본 연구는 통일 비용·편익의 포괄적 분석모형 구축을 통해 기존 통일비용 중심으로 진행된 연구에 대한 문제의 극복을 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, 통합이론에서는 국가 간 격차의 차이가 적을수록 통합을 위한 비용이 상대적으로 적게 발생하기에 통합이 쉽게 이뤄질 수 있으며, 반대로 이질성이 크면 비용이 많이 발생하고 통합이 상대적으로 어렵다고 보고 있다. 따라서 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 들지는 않고, 오히려 편익이 많이 발생하는 사례가 유럽통합의 경험에서 발견되었다.<sup>2</sup> 본 연구에서는 이질성의 정도

와 통합의 비용, 편익 간의 함수 관계는 복합적이면서 동태적으로 보아야 하며 이질성의 정도에 비례하여 통합에 소요되는 적응비용의 절대적 크기가 증대하는 것과 함께 통합을 통한 기대편익 역시 비약적으로 상승할 수 있다는 관점을 갖고자 한다. 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. 통일편익에 대해서는 경제분야 뿐만 아니라 정치·사회분야에서 비경제적 요인이 발생할 수 있다는 측면이 고려된다. 특히, 정치·사회분야의 편익에 대한 경험적 조작정의와 모형화는 이 분야에서 매우 희소한 시도라고 할 수 있다.

다섯째, 개념정의 문제에 있어 가장 침체하고 심도있는 논의는 ‘비용’과 ‘편익’이라는 용어를 그대로 사용하느냐의 문제에 있었다. 비용·편익은 의사결정을 하는데 있어 가능한 모든 비용과 가능한 모든 편익을 따져 대안들 중 최적대안을 선정하는 비용·편익분석(Cost-Benefit Analysis)에서 유래했다. 비용·편익분석은 시간에 따라 변화하는 화폐가치로 평가하여야 한다는 특징이 있다. 그러나 통일연구에 비용·편익이 적용되면서 비용측면의 화폐가치에 대한 예측이 집중적으로 연구

<sup>2</sup>-위의 책, pp. 145~191 참조.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



되어 왔으며 상대적으로 편익은 등한시되었다. 또한 누적 총계로서의 경제적 통일비용이 강조되면서 부정적인 인식이 확산 되었다. 통일에 대한 부정적인 영향을 고려한 정의에서는 통일비용의 부담 주체에 있어서 남한을 가정함으로써 결국 “통일비용이란 통일로 인해 남한 지역이 북한 지역에 지원함으로써 부담해야 하는 ‘남한의 경제적 비용’이라고 협의의 개념으로 정의하고 있다.”<sup>3</sup> 남한의 경기침체와 실업 증가, 재정적자 심화, 인플레이션 발생과 국제수지 악화 등을 대표적인 부정적 영향으로 제시할 수 있다. 이는 통일비용을 경제적 비용과 비경제적 비용을 분리하되 비경제적 비용에 대한 요소가 고려되지 않고 단순히 북한에 지원되고 투입되는 경제적 측면을 강조하여 남한의 직접적 경제적 손실만을 가정한 것이다.

통일편익의 개념에 대해서는 “통일편익이란 통일을 이룸으로써 통일된 남한 및 북한 지역에서 얻게 되는 경제적 혹은 비경제적인 모든 형태의 이익으로 정의할 수 있다.”<sup>4</sup> 기존 연구에서는 통일편익을 통일이 달성되어 남북한 지역에서 얻게 되는 모든 형태의 이익으로 정의하고 있다. 통일로 인한 편익은 방위비와 국가위험도 감소에 따른 차입 비용 절감 효과 등 분단에 따른 남북한 분단비용의 해소를 들 수 있다. 또한, 북한 지역 투자에 따르는 경기 활성화 효과와 규모의 경제 실현 효과, 남북 간 생산요소의 유기적 결합을 통한 생산성 증가효과와 북한 지하자원과 관광자원의 개발·활용을 통한 수입대체 및 관광수입 증대 효과, 분단으로 인해 단절된 교통망의 복원·연결을 통한 물류비 절감 효과 및 동북아 물류산업의 중심지로서의 발전 등의 경제통합의 편익을 들 수 있다. 경제적 측면뿐만 아니라 통일한국의 국가브랜드 가치

---

<sup>3</sup>-위의 책, p. 16.

<sup>4</sup>-위의 책, p. 27.

와 국격 제고, 북한 지역 주민의 인권 신장과 민주화 달성, 이산가족 문제 해결과 사회·문화·관광 서비스 부문의 기회 확대에 의한 삶의 질 향상, 그리고 스포츠 강국으로서의 부상 등의 유무형의 효과들로 인한 편익을 들 수 있다. 하지만 기존 통일편익에 대한 연구는 통일비용 연구에 비해 양적인 측면은 물론 질적인 측면에서도 매우 제한적이다. 이로 인해 통일편익에 대한 연구보고서는 수도 많지 않고 대부분 통일편익의 내용을 서술적으로 소개, 정리하는 수준에 그치고 있다는 한계가 존재한다.

통일비용과 통일편익의 개념을 결정함에 있어 당초 비용과 편익이라는 개념이 주로 경제적인 측면을 부각시킨 개념이기에 2012년 본 연구의 포괄성 제고를 위해 정치·사회적 측면을 포함할 수 있도록 용어의 변화를 시도하였다. 그 후보군은 “노력과 효과,” “부담과 기대,” “우려와 혜택” 등이다. 그러나 연구진의 검토와 전문가 델파이 조사과정에서 대안으로 제시된 용어로 인해 오히려 모호성과 불확정성이 더 증가된다는 견해가 있었다. 이에 따라 통용되고 있는 비용·편익을 그대로 사용하되 기존의 경제적 의미의 비용·편익에 대한 협소한 의미를 더욱 확장하기로 잠정결론을 내렸다. 즉, 본 연구는 기존의 통일비용과 통일편익의 개념에서 보다 넓게 정의하여 협의의 비용·편익은 주로 경제적인 의미를 나타내지만 본 연구에서 사용되는 비용·편익은 광의의 개념으로 정치, 사회, 경제적 의미를 모두 포괄하는 내용으로 사용하고자 한다. 통일비용을 통일과제로 넓혀서 통일을 하기 위해서 들어가는 노력, 즉 필요한 정책적 과제(Task)의 성격을 지닌 의미로 사용한다. 통일비용의 의미를 광의적으로 통일을 하기 위해서 해야 할 일을 모두 포괄하는 것으로 본다. 이러한 의미에서 비용은 정책적으로 보면 과제이고 통합적 측면에서 보면 노력의 의미를 지니고 있다. 본 연구에서

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

는 비용과 편익이라는 용어를 사용하지만 그 개념적으로는 ‘과제-효과’라는 의미를 지니고 있는 것이다. 이에 통일비용의 개념은 통일노력, 통일부담, 통일우려, 통일재정 등의 내용을 모두 포괄하고 통일을 진행함에 있어 필요한 모든 ‘과제’의 의미를 가진 광의적 의미로써 사용한다.

또한, 통일편익의 개념은 통일비용을 위한 과제가 어떻게 진행되느냐에 따라 나오는 ‘효과’라 볼 수 있으며, 그 기대효과가 즉각적으로 나타날 수 있고 효과가 전혀 나오지 않을 수 있으나, 통일과정 속에서 나타나는 기대와 그 혜택 등을 모두 포괄하는 의미로 사용하고자 한다. 이에 통일편익의 의미는 통일효과, 통일기대, 통일혜택, 통일로 인한 이익 등의 내용을 모두 포괄하며, 편익은 통일이전의 모순이 극복되어 나타나는 모든 형태를 의미한다. 예를 들어 분단해소 단계의 편익은 통일이 되지 않았을 경우, 즉 분단시기 남북한이 지불해야 될 분단비용에 대한 기회비용으로 해석하여 포괄적인 의미로 사용하고자 한다.

이러한 통일의 과제로서 통일비용과 통일로 인해 효과가 발생하는 통일편익은 서로 동전의 양면과 같은 배타적 관계가 아닌 상호 포괄적인 개념으로 구분하여 사용하여 폭넓은 의미를 가지는 것으로 개념 정의하고자 한다. 특히, 기존 연구에서 사용된 편익이라는 단어가 가지는 좁은 의미의 경제적 관점에서 벗어나 통일의 효과 및 혜택이라는 차원으로 인식의 전환을 꾀하는 동시에 좀 더 넓은 의미를 함축할 수 있는 용어의 발굴이 필요하다는 점을 인식하게 된 것이다.

## 2. 분석범위 문제

통일비용·편익 연구와 관련한 분석범위의 문제에 대해서는 시간적 범위, 공간적 범위, 비용과 편익의 주체, 목표의 범위 등 4가지가 있다.

첫째, 통일 비용·편익 연구의 시간적 범위 설정 문제에서 기준점을 어디에 두느냐에 대한 첨예한 논란이 존재한다. 통일을 통일이 선언된 시기라고 규정하고 통합을 통일이전 통합과정과 통일이후 통합과정이라고 한다면 통일 이전의 준비 과정이나 통일 이후에 북한 경제를 남한의 일정 목표 수준에 도달할 때까지의 통합 과정을 통일비용에 포함시키느냐 여부에 따라서 통일비용 규모는 천차만별이 된다. 독일의 경우 통일 이후 20년이 지난 지금도 지속적으로 동독지역에 투자되고 있는 비용을 통일비용으로 볼 것인가에 대한 것은 여전히 논란의 여지가 있다. 또한, 통일편익 추정에 있어서도 통일이후 몇 년까지 통일편익으로 상정할 것인가도 주요 쟁점이 된다.

그런데 연구진의 브레인스토밍 과정에서 통일선포시점을 어디에 두는가가 새로운 문제로 부각되었다. 독일의 경우 1989년 11월 9일 베를린장벽이 붕괴된 이후 본격적인 통일과정을 시작하였다. 1990년 3월 18일 동독 지역에서 자유총선이 실시되고, 같은 해 5월 “화폐, 경제 및 사회통합을 위한 조약”의 체결을 시작으로 “선거조약”과 “통일 조약,” 그리고 이어서 “2+4 조약”이 체결되었다. 그리고 마침내 10월 3일 서독의 기본법 제23조에 기초하여 독일통일을 달성하였다. 독일 통일의 과정을 단계별로 구분하면 1단계는 오스트리아와 헝가리 국경 통행 완화로부터 베를린 장벽 개방에 이르기까지 동구권 서독 대사관에 동독 주민의 쇄도, 대중시위, 반정부 시민단체 결성 등으로 이어지는 동독 사회주의 체제의 몰락과정이다. 하지만 1단계에서는 독일통일이 논의되지 않고 동독 사회주의 체제의 내부개혁이 주로 논의되었다는 점을 특징으로 볼 수 있다. 베를린 장벽이 무너지기 전까지만 해도 서독 정부는 독일의 분단을 유럽에서의 세력균형 유지의 필수요건으로 간주하여 동서독 관계의 현상유지를 통일정책으로 삼았다. 2단

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

계에서는 베를린 장벽 개방 이후 통일을 요구하는 시위로 인해 동독 인민회의의 민주적 선거가 실시되었으며 1990년 3월 18일까지는 소위 '전환'단계로 볼 수 있다. 2단계에서는 동독 민주화운동이 성공적으로 추진되어 동독 내의 정당들이 민주적으로 변화하기 시작하였고 서독과 동독간의 광범위한 경제협력을 핵심으로 하는 공동체 통일방안이 주장되었다. 독일통일의 3단계는 1990년 3월 동독 인민회의 선거부터 법적으로 독일통일이 완성되는 1990년 10월 3일까지이며 이 기간에서 화폐·경제·사회 조약의 체결과 선거협약 및 통일조약의 체결이 실행되었다.

표 II-1 독일 통일과정 3단계

| 단계    | 1단계  | 2단계  | 3단계   |
|-------|--|--|---|
| 주요 사건 | 국경통행완화(1989.7.17)<br>~<br>장벽 개방(1989.11.9)                                       | 베를린장벽 개방(1989.11.9)<br>~<br>동독인민회의 선거<br>(1990.3.18) | 동독인민회의 선거<br>(1990.3.18)<br>~<br>독일통일완성(1990.10.3)                      |
| 내용    | • 동독 탈주민 쇄도<br>• 대중 시위<br>• 반정부 시민단체 결성<br>• 호네커 퇴진 등으로 이어지는 동독 사회주의체제의 몰락과정을 망라 | • 전환의 전환 시기<br>• 통일을 요구하는 대중 시위                      | • 양독간 화폐·경제·사회 조약의 체결(1990.8.31)<br>• 선거협약 및 통일조약(1990.9.1)의 체결 등 실행 망라 |

출처: 통일연구원, 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구』 (서울: 통일연구원, 2010).

연구진은 이에 대해 매우 논쟁적인 견해를 제시하였다. 즉, 독일의 경험에 비추어 한반도 통일의 선포시점을 어디에 두는 것이 좋은가? 통일과정과 통합과정 중 체제의 통합과정이 보다 학술적 의미를 지니고 있으나 그 종결점은 어디인가? 통일선포시점 이전의 시기, 즉 분단

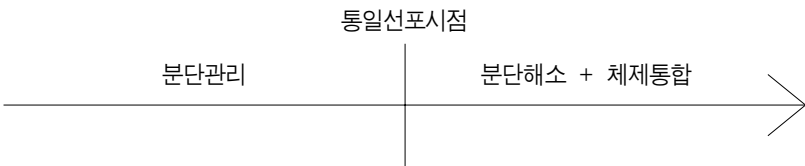
시기를 통일준비과정으로 동일시 할 수 있는가? 등이다. 이 때 제기된 견해를 간략히 정리하면 다음과 같다.



견해 1: 통일이라는 개념보다 통합의 개념이 더 정치학적으로 이론화된 개념이며 통일준비시기와 통합시기로 구분하고 있다.



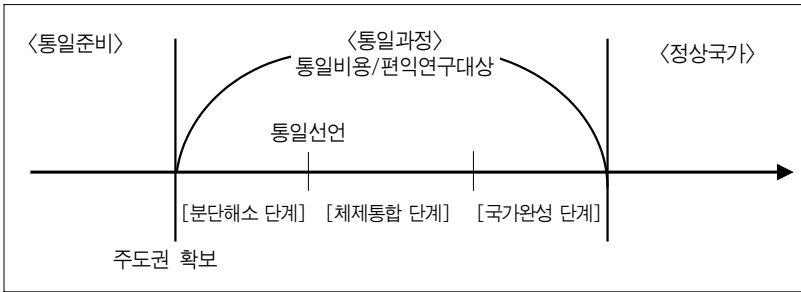
견해 2: 역시 동일한 이분법이며 분단해소시기를 통일준비시기로 보고 이를 통일이후의 체제통합단계와 구분하고 있다. 또한 체제통합의 종결을 국가완성으로 보고 국가완성이 되는 시기를 연구 종결점으로 보고 있다.



- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

견해 3: 분단해소와 통일준비를 동일시 할 경우 이념적 분쟁이 발생할 가능성이 있으며 통일선포시점 이후에 분단해소 단계와 체제통합 단계를 구분하는 것이 좋다.

● **그림 II-1** 통일 비용·편익 연구 대상 시기



그러나 논의 끝에 위와 같이 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 시기까지 분단해소 단계로 보고, 통일선언부터 체제통합 단계를 거쳐 국가완성 단계까지 연구기간으로 설정하였다.

2012년 2차년도 통일 비용·편익의 연구대상은 통일과정이 실질적으로 시작되는 시기에 전개될 비용과 편익을 대상으로 한다. 통일시점은 독일의 통일선언(1990.10.3)과 동일한 상황을 상정하고 통일이전의 단계를 ‘통일준비’ 시기로 설정한다. 이는 통일이전의 준비단계를 완전히 배제하지는 않으나 연구의 중심과제를 통일 프로세스가 시작되는 시점에서 국가완성까지의 과정에 집중하기 위하여 구분한다. 이에 ‘통일준비’시기를 거쳐 본 연구는 ‘통일과정’의 단계를 수립하고 다시 통일 과정을 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계로 구분하고 정

치·사회·경제 3분야의 비용과 편익에 대한 연구모형을 구축하여 각각 범주화, 변수화, 지수화한다.

통일 비용·편익 모형은 기본적으로 시계열적 속성을 가지고 있으며 비교적 장기간 동안 수행될 통일국가의 완성까지 다양한 유형의 비용과 편익이 시기별로 등장하고 소멸할 것으로 설정한다. 통일과정의 시기에는 단기, 중기, 장기적 차원의 과제들을 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계라는 3가지 단계의 개념적 틀로 범주화한다. 통일의 단계를 3단계 나눈 이유는 분단해소, 체제통합, 국가완성 각 단계별로 구분하여 지수를 대입하면 모형구축이 용이하기 때문이다. 즉, 분단해소 단계에서 시작하는 지수(Indicator)도 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 구분하여 방법론상 모형구축을 할 수 있기 때문이다. 또한, 각 단계적인 목표를 설정하고 각 단계별로 나타날 비용과 편익의 하위항목인 지수군들이 보다 분명해지는 효과가 나타날 수 있다.

통일 비용·편익 연구 모형 구축을 위한 3단계 구분의 논의 과정에서 분단해소, 체제통합, 국가완성의 개념이 서로 중첩되는 문제에 대해 수차례 브레인스토밍을 통해 각 단계의 개념에 대해 시계열 속성을 지닌 과정이라 합의하였다. 예를 들어 분단해소 비용과 체제통합 비용을 어떻게 구분하느냐의 문제부터 각 단계의 개념에 대한 추상성과 구체성 사이의 조화 방안을 찾아야 하는 문제 등이 제기되었다. 또한, 통일 비용·편익 모형에 대한 연구대상의 시간적 범위 설정을 통일선언이 개시된 이후의 시기로 상정하고 독일 통일의 선언과 동일한 상황으로 설정한 문제에 대한 지적에 대해 명확한 시간적 범위 설정이 필요하다는 지적이 제기되었다. 이는 연구의 시간적 기준을 독일 통일의 사례를

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

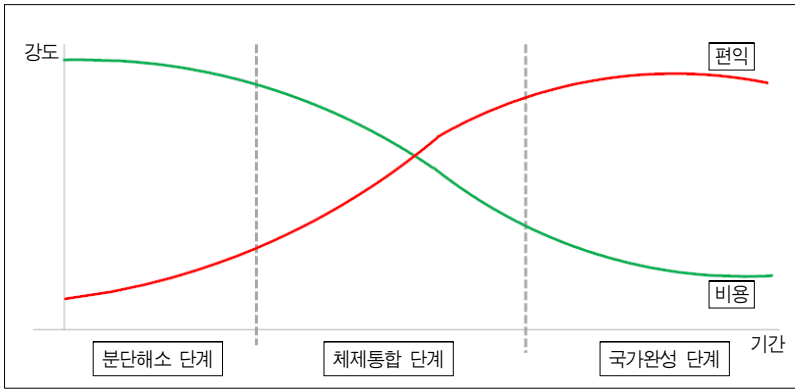


이용하여 독일의 통일을 선언한 1990년 10월 3일과 같은 상황으로 설정하였는데, 베를린 장벽이 무너진 1989년도부터 실질적인 통일준비 단계가 이뤄진 것으로 볼 수 있다는 지적이었다. 따라서 분단해소 단계는 과도기적인 성격을 지닌 통일선언 이전 시기이며 독일을 예로 들면 베를린 장벽이 붕괴된 시점이라 보고 본 연구의 시간적 기준이 통일선언 시점이 아닌 베를린 장벽이 무너진 시점부터 설정하였다. 물론 독일의 통일사례에 대한 다양한 해석과 분석이 존재하다는 점을 고려하여 독일의 통일 경험이 본 연구에 실질적으로 유용한 연구분석 틀을 제시한다는 점에서 참조한 것이다.

그리고 본 연구에서는 일반적인 사회과학적 개념과 상이한 점을 인정하면서 좀 더 이해하기 쉬운 보편적인 개념의 사용을 통해 연구의 목적이 분절적인 시나리오 단계를 모아 연속성 있는 하나의 모형으로 구축하는 데 있음을 착안하여 각 단계를 시계열적 속성을 지닌 과정의 개념으로 정의하였다. 통일 비용·편익 연구모형 구축을 위한 시작 시점인 분단해소의 개념을 연구의 시간적 기준에 따라 통일이전 시기인 통일준비단계를 거쳐 우리 정부가 주도권을 가지고 통일을 실행하는 시점으로 보고 체제통합 단계를 통일을 선언한 통일시점 이후로 정의하였으며 연구를 진행함에 있어서는 통일 이전의 내용을 포괄하되 방법론상 본 연구의 모형에서는 통일과정이 시작하는 시점부터 진행한다.

통일 비용·편익 연구모형을 구축함에 있어 각 단계별에 따라 해당 요소들의 비용과 편익에 대한 집중도를 구별하였다.

● 그림 11-2 단계별 비용·편익 집중도



위 그림과 같이 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.

둘째, 통일 비용·편익 분석 모형을 구축함에 있어 중요한 공간적 범위를 단순히 남한과 북한과의 문제로 볼 것인지, 동북아를 둘러싼 국제적 요소를 고려할 것인지에 대한 문제가 존재한다. 이러한 국제적 환경을 고려한 연구는 다음연도인 제3차년도에서 다루게 될 것이다.

셋째, 통일 비용·편익 분석 모형을 구축하는 과정에서 통일비용의

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

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. 이러한 꼬리표 붙이기 과정을 통해 각 주체별로 분류가 가능하며 특정 주체의 비용과 편익을 합산함으로써 순편익을 계측할 수 있도록 하였다.

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

### 3. 방법론 문제

통일 비용·편익 연구와 관련한 방법론 문제에 대해서는 투자의 성격, 총괄적 접근과 부문별 접근, 정량적 접근과 정성적 접근, 대상의 실태 파악 등 4가지가 있다.

첫째, 통일비용을 산출하는데 있어 투자의 종류에 따른 성격 구분 문제가 발생한다. 즉, 투자의 성격이 정규적인지 단발성인지에 대한 구분이 이뤄지지 않고 있으며, 정부와 민간간의 투자 구분없이 통일비용을 산출하는 문제 또한 존재한다. 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, 통일 비용·편익 분석 모형을 구축함에 있어 총괄적 접근과 세

부부문별 접근 방식에 대한 구분이 필요하다. 통일비용·편익 추산을 총괄목표를 상정하느냐와 세부부문별로 목표를 설정하여 항목별로 더하여 산출하느냐에 따라 각기 다른 결과가 도출될 수 있기 때문이다. 이에 따라 본 연구는 이론적 모형화 과정에서 기존의 PCR, 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 제3차 및 제4차년도의 주요 과제가 될 것이다.

셋째, 통일 비용·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 것이 북한에 대한 정확한 자료부족으로 북한지역에 대한 실태파악이 제대로 이뤄지지 않고 있는 점을 지적할 수 있다. 북한의 경제상황 등 정확한 실태를 고려하지 않고 통일 비용·편익을 산출한다면 비현실적인 추정이 양산되기 때문이다. 본 연구에서는 북한에 대한 정확한 자료가 부족하다는 한계점을 인식하여 최대한 실증적인 자료를 발굴하고 북한과 비슷한 다른 국가의 경험과 사례를 통해 이러한 한계점을 극복하고자 한다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



### Ⅲ. 통일 비용·편익 분석모형의 설계와 이론적 배경



## 1. 모형 설계

통일 비용·편익 모형의 체계적이고 종합적인 구축을 위해 본 연구는 미래예측기법을 이용한 18개의 분야별·단계별 통일 비용·편익 모형을 구축할 것이다. 모형은 현실세계의 모습을 이론적으로 재구성한 분석기제로서 연구대상의 핵심적 구성단위, 곧 작동변인(Operating Variables)과 작동변인들의 관계가 형성되는 경로를 보여준다. 체계적이고 과학적인 모형의 도출과 측정을 위해 본 연구는 귀납적 방법과 연역적 방법을 교차적으로 이용한 통합모형구축 방법을 사용하려 한다. 이 단계는 크게 연역적 단계와 귀납적 단계로 구분할 수 있으며, 각각 모형구축 단계와 개념화 단계로 분류하였다. 구체적으로 보면, 거시통계모형 구축단계, 개념화 단계와 지수화 단계로 정리된다.

첫 번째 거시통계모형은 장기적이고 포괄적인 통일비용·편익의 변화추이를 시계열적으로 추정하기 위해 도입하였다. 거시통계모형은 추후 18개 모형의 변수화와 지수화의 구축이후 측정된 총량과 비교한 뒤, 정책적 조정의 효과를 평가하기 위해 채택되었다. 두 번째 개념화 단계는 18개 통일 비용·편익 모형을 분류하고 각 모형에서 채택될 핵심 변수를 구분하는 과정이다. 이를 위해서는 북한의 변화와 통일 이후 상황에 적용가능한 다양한 이론을 검토하여야 한다. 그 과정에서 미래의 통일 단계마다 투입되고 얻어지게 될 다양한 변수를 확인하고 규정할 수 있다. 끝으로 지수화 단계는 18개 통일 비용·편익 모형의 개념화 과정에서 도출된 변수를 중심으로 예측되는 모든 요소를 포괄적이고 상호배타적인 차원에서 수집하고 측정할 수 있는 기초를 설립하는데 있다. 본 연구에서 지수화 단계는 3차년도 통일 비용·편익모형의 측정을 위한 기초적 과정일 뿐만 아니라, 이 분야에서 최초로 시도

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



되는 정치·경제·사회 전 분야에 대한 정량적 예측시도로서의 의미를 지니고 있다. 통일 비용·편익의 측정은 분야에 따라 이미 정량화되어 있는 분야도 있으나 그 비중은 극히 낮다. 그러나 통일이후 분단해소 단계부터 국가완성 단계까지 미래 통일한국이 부담해야할 비용과 통합과정에서 얻게 될 편익은 기본적인 분류조차 되어 있지 않은 경우가 많다. 본 연구는 몇 가지 새로운 측정기법을 발굴하여 최하위 세부단위로부터 비용·편익을 확인한 뒤 이를 측정할 수 있는 기반을 제시하고자 한다.

● 표 III-1 3분야 3단계 통일 비용·편익 통합모형 방법론

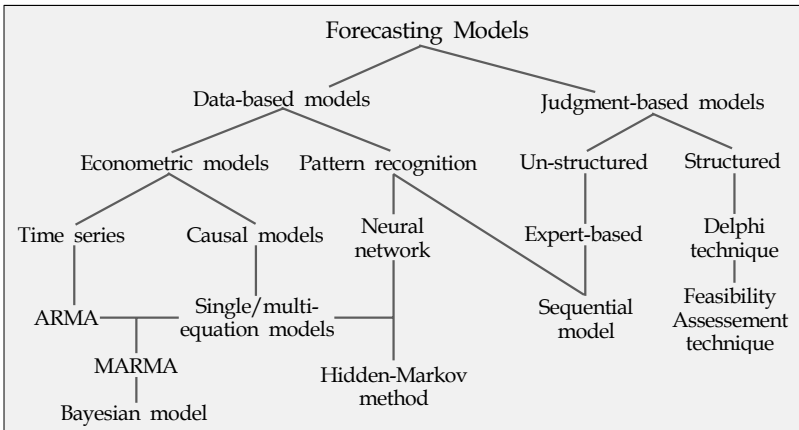
| 구분        | 목표   | 방법론   |
|-----------|--|---|
| 거시모형 구축단계 | - 정량적·정성적 방법을 결합한 통일 비용·편익 모형 도출(Combining Forecasts)          | - 거시통계 접근법(동태확률 일반균형모형DSGE, 베이지안 모형평균법)<br>- PCR, 체제전환이론 등<br>- 결합모형 구축 |
| 개념화단계     | - 18개 모형의 단계 구분<br>- 기존 통일, 통합관련 이론 및 전문가 토론을 통한 18개 모형별 변수 추출 | - PCR<br>- 체제전환이론<br>- 국가건설<br>- 통합이론<br>- 델파이 기법을 통한 변수 확인             |
| 지수화단계     | - 정치, 경제, 사회 전 분야에 대한 비용편익 추계<br>- 장·관·항 / 수여혜택 주체에 대한 꼬리표 부착  | - 단위비용 접근법<br>- 국민계정 분석<br>- 가상상황평가법(CVM)<br>- 손해사정기법                   |

거시계량모형은 전반적인 통일 비용·편익의 추이를 검토하고 실제 측정된 각 모형의 산출물과 비교를 통해 보다 합리적이고 정교한 통일 비용·편익 모형을 구축하기 위해 설계되었다. 통일과 관련한 거시통계 모형은 매우 희소한 상황이며, 부분적인 미래예측기법 만을 선택적으

로 이용하여 왔다. 이에 본 연구는 다양한 예측모형을 결합하여 예측력 향상을 도모하고 있는 결합모형 구축을 목표로 하고 있다.

지역 예측모형이든 범세계적 예측모형이든 예외 없이 제시되는 것이 굽타(Dipak Gupta)<sup>5</sup>의 예측모형 구분이다. 굽타는 우선 장기적이고 대규모의 데이터셋 수집을 통한 통계분석방법을 이용하는 데이터 기반모형(Data-based Models)와 전문가의 가치판단으로 이뤄지는 상대적으로 불완전한 방법론인 판단기반모형(Judgement-based Models)로 구별하였다.

● 그림 III-1 예측 모형



출처: Dipak Gupta, "An Early Warning about Political Forecasting: Oracle to Academics," p. 150.

<sup>5</sup>-Dipak Gupta, "An Early Warning about Political Forecasting: Oracle to Academics," in Susanne Schmeidl and Howard Adelman (eds.), *Early Warning and Early Response* (New York: Columbia International Affairs Online, 1998), <<http://library.northsouth.edu/Upload/Early%20Warning%20and%20Early%20Response.pdf>>.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

정량모형은 계량경제모형과 유형인지(Pattern Recognition)로 나뉜다. 계량경제모형은 전통적 계량기법으로 시계열분석과 인과모형으로 구분된다. 자동회귀와 이동평균의 결합에 의한 ARMA 또는 MARMA는 대표적인 시계열분석 기법이다. 인과모형은 기본적으로 최소자승법(또는 고전적 최소자승법, CLS)에 의존하는 기법이다.

유형인지기법은 비정치학 분야에서 최근 도입된 기법이다. 시계열분석이 인과변인(독립변인)의 상대적 영향력을 파악하는데 반해, 유형인지는 특정 이벤트가 벌어지기 이전에 전개되는 선행이벤트의 패턴을 찾아내려 하고 있다. 유전자 염기서열 예측이나 날씨 예측에 이용되는 히든마코프기법(Hidden-Markov Method)이 대표적으로 이용되는 기법이다.

연속모형(Sequential Model)은 데이터와 전문가의 판단이라는 두 가지 자원을 모두 이용하는 혼합형 기법이다. 우선 유형인지 기법에 필요한 종속변인의 패턴과 관련한 데이터를 수집, 분석한 뒤 변인(독립-종속)형태에 따라 전문가의 예측을 수행하는 형태로 진행되며, Gurr and Harff<sup>6</sup>가 그 대표적 사례이다.

판단기반모델(Judgement-based Models)은 대체로 델파이 기법과 같이 전문가 패널을 대상으로 일련의 규격화된 절차를 수행하는 경우와 그러한 절차 없이 비체계적으로 수행하는 경우로 나뉜다.

델파이 기법(Delphi Technique)은 다양한 미래예측기법 중 전문가의 정성적 판단을 정량적으로 구축하기 위해 마련된 방법이다. 델파이 기법은 미국 RAND연구소가 최초로 개발한 이래 전 세계적으로 다양

---

<sup>6</sup>-Ted R. Gurr and Barbara Harff, *Early Warning of Communal Conflicts and Genocide: Linking Empirical Research to International Responses* (Tokyo: United Nations University, 1996).

한 분야에서 적용되고 있다. 델파이 기법은 물리적 회의 장소에서 대면하는 과정을 없애고 진정한 전문적 의견의 일치를 도모하기 위해서 설계되었다. 그룹의 견해를 최적화하고자하는 델파이 기법은 다음과 같은 4가지 핵심요소로 구성되어 있다.

- (1) 구조화된 질문지(Structured Questionnaire): 지속적으로 연구에 초점을 맞추고, 관리자(Moderator)들이 델파이 전 과정을 파악하여 탄탄한 결과물이 나오도록 한다.
- (2) 반복(Iteration): 수회에 걸친 라운드를 통해 참가자들이 그들의 답변에 대해 다시 생각할 수 있도록 한다.
- (3) 통제된 피드백(Controlled Feedback): 모든 참가자의 의견을 고려한다.
- (4) 익명성(Anonymity): 참가자들에게 그룹의견에 영향 받지 않고 자유롭게 의견을 표현하게 한다.

본 연구에서 델파이 기법은 결합모형의 선별과 비가산적 개념의 정량화에 이용하기 위해 도입한다. 즉, 모형구축단계에서는 3단계 3분야 비용편익모형의 이론적 구성, 모형 간 구별, 모형결합을 위한 가중치 계산을 위해 델파이 기법을 사용하였다. 또한, 동 기법은 개념화단계에서의 18개 모형의 과제(변수) 도출과정에서 상호배타적이고 포괄적인 수준군의 작성과 비가산적 지수에 대한 가중치 부여에 이용되었다. 즉, 통일에 따른 전쟁공포의 해방, 남남갈등의 해소, 국제적 위상의 증대, 민주주의 가치의 확산, 북의 인도주의적 문제 해결, 남북 공통의 민족 정체성 형성, 이산가족문제 해결 등의 정치사회적 가치는 금액으로 따지기 어렵지만 매우 큰 통일의 편익에 해당되는데 이에 대한 가치부여 과정에 이용되었다.

이상과 같은 각 모형의 유형구분은 미래예측에 있어서 어떤 자료가 가용하며 어떤 상황을 예측해야 하는가에 따라 필요로 하는 방법의 선

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

택과 혼합을 위해 유용하다. 그러나 굽타의 제안은 최근 이뤄지고 있는 미래예측에 대한 각 방법론의 계통도에 불과하며 적절한 미래예측을 위해 어떤 방법이 얼마만큼의 비중으로 결합되는지는 설명하고 있지 못한다. 본 연구는 거시적 통일이후 추이분석을 위해 결합모형을 시도하려 한다. 결합모형에 포함될 모형을 나열하면 기존의 PCR, 체제전환 등을 경험한 국가의 거시지표를 기반으로 수립된 동태적·확률적 일반균형모형(DSGE)과 베이지안 모형평균법, 독일정부 재정지출 모형, 연산가능일반모형(CGE Model)이다.

기존의 통일비용의 추정방법은 크게 ①독일정부의 재정지출을 기준으로 삼는 방법, ②연산가능일반모형(CGE Model)에 입각한 추정 방법 등이 있다. 통일비용의 추정에 사용되는 방식은 모델의 한계로 인해 가정과 세부 시나리오에 대한 고려가능 여부가 다를 수밖에 없으며 이에 따라 추정결과에 큰 편차를 보인다. 본 연구는 이러한 기존의 두 가지 거시통계모형을 결합모형에 포함시킬 것이다.

독일 재정지출을 기준으로 삼는 방식은 실제 통독정부가 동독지역에 투여한 GDP 대비 이전지출액을 통일비용으로 파악하여 남북한 통일의 비용을 추정하고 있다. 즉, 통독과정에서 독일정부가 지출한 재정 규모(연간 GDP의 3~5%)를 한국의 소득수준과 예상성장률, 경제 펀더멘털 등을 고려해서 한국의 통일비용으로 환산하는 방법이다. 따라서 이전지출액(통일비용) 중 사회보장성 지출과 같은 소멸성 비용이 전체 이전지출액의 절반을 차지하며 생산에 직접 투입되는 효과가 있는 인프라재건 지출 등은 전체 지출의 12% 정도에 불과하다. 이러한 방법은 실제 통일사례에서 소요된 재원을 바탕으로 추정한다는 점에서 보다 가시적인 예가 될 수 있으나 동서독의 상황과 남북한의 상황이 다르다는 점에서 한계가 있다.

반면, CGE 모델을 활용한 연구는 일반균형모델의 특성상 다수의 국가와 산업분야의 교역, 생산변동을 통해 자본투입을 통일비용으로 추정하는데, 여기에서의 소요비용은 생산에 직접적으로 투여가 된다고 가정된다. 따라서 사회보장성 지출 등 소멸성 재원에 대한 고려가 없다. 연산가능일반모형에 기반한 연구는 산업연관분석에 기초하여 북한 경제의 개혁·개방으로 인한 무역자유화가 생산량과 효율성을 증진시키며, 기술혁신으로 인해 총요소 생산성이 증가한다는 데 기반을 둔다. CGE 모형은 생산·소비·투자·정부지출 등 국내 경제부문들과 수출입 등 대외 부문이 상호의존적으로 반응하는 상황에서 정책변화나 특정 사건의 효과를 연산할 수 있도록 만든 모형이다.<sup>7</sup>

CGE 모형 중 가장 일반적으로 사용되고, 기존 한미, 한EU-FTA 경제 효과 추정을 위해 사용된 GTAP 표준모형(Global Trade Analysis Project Standard Model)을 사용한다. 분석을 위해서 사용되는 자료는 현재 이용가능한 가장 정확하고 최신의 글로벌 자료인 GTAP DB Version 8이다. CGE 모형은 통일비용을 총체적 차원에서 추정하고 있으며, 결합모형의 일부로 모형형성과정에 포함될 것이다.

동태확률일반균형모형(DSGE)은 경제학에서 인플레이션, 유가, 이자율, 경기변동 등의 추이에측을 위해 통상 사용되는 방법이다. 동태확률일반균형모형은 각 경제주체들이 각종 임의의 충격이 발생하는 경제상황에 대한 합리적 기대를 바탕으로 최적 의사결정을 하는 가운데 균형에서는 모든 시장이 청산되는 구조를 가지고 있다. 즉, ①경제주체들의 현재 경제행위가 미래와 직접 연계되는 기간 간 대체(Intertemporal Substitution)의 개념이 고려된 동태적(Dynamic) 모

<sup>7</sup> 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011), pp. 491~492.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

형이고, ②국내외에서 임의로 발생하는 각종 충격(Random Shock)-기술, 선호 및 통화정책 충격 등에 경제주체들이 반응하는 과정으로 경기순환 및 경제성장 현상을 설명하고자 하는 확률적(Stochastic) 모형이며, ③부문별 시장(예: 재화시장, 노동시장, 금융시장 등)에서 결정되는 각 경제주체들의 최적화 행위가 동시적이고 종합적인 시각에서 고려되는 일반균형(General Equilibrium) 모형이다.<sup>8</sup>

한편, 서로 다른 경제변수를 사용하는 다수의 모형을 추정하고 각 모형의 예측 결과를 일정한 방법으로 가중 평균하여 인플레이션 예측에 활용하는 것을 모형평균법이라고 한다. 모형평균법은 경제변수가 가지고 있는 모든 정보를 손실 없이 이용함으로써 설명변수의 누락으로 인한 모형설정의 오류 가능성과 예측의 불확실성이 감소될 수 있다. 또한, 다수의 모형을 평균하기 때문에 경제의 구조변화(Structural Break)에 따라 기간별로 최적의 모형이 달라질 수 있는 문제도 피할 수 있다. 모형평균법은 가중치를 결정하는 방법에 따라 다양한 접근법이 존재한다. 베이저안 모형평균법(Bayesian Model Averaging: BMA)은 자료가 가진 정보를 이용하여 개별 모형이 참일 확률을 베이저안 법칙에 따라 계산하고 이것을 가중치로 이용하는 방법이다.<sup>9</sup>

정성과 정량 어떤 방법도 독자적인 예측방법이 되지 못하며 어떤 형태로의 결합이 요구된다. 또한, 전통적인 정량기법도 보다 적절한 예측력 확보를 위하여 결합되고 있는 추세이다. 특히, 결합모형(Combining Forecasts Model)은 단일모형으로 인해 발생하는 오차를 상쇄하기

---

<sup>8</sup> 한국은행, “한국은행 동태적 최적화모형(BOKDSGE)의 개요,” 『조사통계월보』, 9월호 (한국은행, 2007), p. 61.

<sup>9</sup> 한국은행, “베이저안 모형평균법에 의한 인플레이션 예측,” 『조사통계월보』, 4월호 (한국은행, 2008), p. 27.

위한 유용한 도구이다.

두 가지 이상의 모형을 결합하여 미래의 발생가능성을 예측하는 방법은 1969년 “The Combination of Forecasts”<sup>10</sup>로 처음 제안된 이래 1987년 International Journal of Forecasting에서 Combing Forecasts 라는 세션을 통해 7개 논문을 소개하면서 결합모형의 중요성이 재조명 되었다. 1992년 동 저널에서 실시한 결합모형에 대한 검증실험에서 실험에 참가한 학자의 83%가 결합모형이 개별모형에 비해 예측오차가 최소화된다는 점을 입증함으로써 이후 결합모형의 이용이 확대되었다. 결합모형은 이자율, 유가, 보험 등 주로 경제분야 미래예측도구로 이용 되고 있다.

결합모형의 전제는 모형에서 사용되지 않은 변수들 중에 최선의 예측치를 나타낼 수 있는 변수가 있을 수 있다는 것이다. 또한, 모형을 결합하기 위해서는 연구자가 적절하다고 판단되는 모형을 선택하여야 하는데 이 때 결합되는 개별모형에 문제가 있을 경우 모형의 편차(Bias)가 발생한다. 따라서 편차를 없애기 위해서는 해당 전문가 집단의 합의, 경쟁모형을 사용한 예측검증 등을 이용한다.

모형의 평가기준은 평균오차, 평균절대오차, 평균백분율오차, 평균 제곱오차 등과 함께 Theil's U가 쓰이고 있다. Theil's U는 0일 경우 예측모형과 실제 데이터가 동일한 것이며  $U < 1$ 이면 결합모형이 단순 모형보다 예측을 잘 했다는 의미이다.

결합모형에 포함될 수 있는 모형은 되도록 모형의 특성이 상이하야 한다. 즉, 모형의 특성이 상이할수록 모형의 정교성과 예측력이 상승될 수 있다. 본 연구는 이론적 모형 구축과정에서 델파이 기법, 분쟁

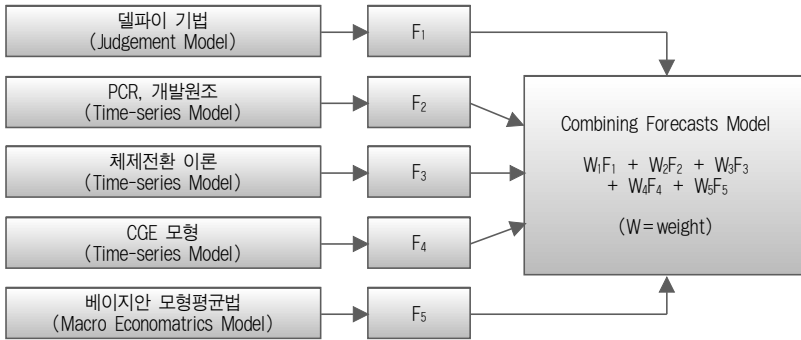
<sup>10</sup>-J. M. Bates and C. W. J. Granger, “The Combination of Forecasts,” *Operational Research Society*, Vol. 20, No. 4 (December 1969), pp. 451-468.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



이후재건(PCR), 개발원조, 체제전환이론 및 국가건설(Nation Building), CGE 모형, 정부예산 및 국민계정 분석, DSGE모형, 베이지안 모형평균법을 이론적 근거로 삼고 있다. 제2차년도는 이중 가용한 모형을 기준으로 결합모형을 구성하고, 개념화에 대한 실측이 완료되는 제3차년도에는 델파이 기법과 정부예산, 국민계정분석을 포괄하는 결합모형을 구축·검증할 것이다.

● 그림 III-2 통일 비용·편익의 결합모형



## 2. 이론적 배경

본 연구에서 설정한 18개 모형의 구성 변수의 설정과 지수화는 통상적인 정량방법론의 개념화 기준을 따랐다. 개념화는 ①지칭대상에 명칭을 붙이고, ②지칭대상이 지닌 보편적 속성의 범주를 만든 후, ③각 범주에 속하는 속성의 양을 상호배타적이고 포괄적으로 측정할 수 있도록 조작하는 과정이다. 본 연구는 총 18개의 3단계 3분야 비용 편익 모형을 구축하고 있다. 통일의 단계는 크게 비용모형과 편익모형으로 양분된다. 이는 다시 분단해소단계, 체제통합단계, 국가완성단계로 구

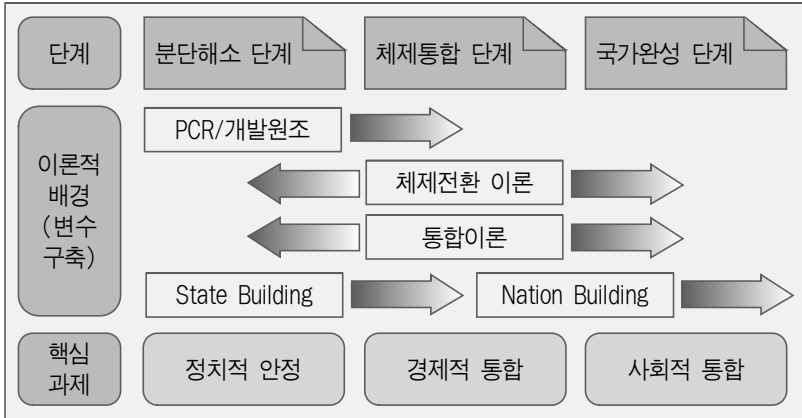
별하였으며 각 단계는 정치·경제·사회분야로 재구분된다. 이러한 18개 모형의 개념화는 각 모형을 완성하고 실측하는 단계를 위해 필수적인 절차이다. 통상적인 개념화 과정을 본 연구에 적용하면 18개 모형을 구성개념(Construct)으로, 각 모형의 과제를 범주화 하여 변수(Variable)로, 각 과제에 해당하는 세부항목을 지수(Indicator)로 대별할 수 있다.

통일 비용·편익 포괄모형은 각 단계별, 분야별 비용·편익을 상징하는 18개 하위모형으로 구성되며 각 하위모형은 다시 이론적 모형과 실증적 비용·편익 지수군으로 구성된다. 이론적 모형은 분쟁이후재건(PCR: Post-Conflict Reconstruction), 사회주의 체제전환이론, 체제통합이론, 국가건설(Nation Building)이론 등을 통해 각 단계별 대안모형을 제시하고 있다. 이들 대안모형은 정책적 변화에 따라 요소 투입의 비중과 기간에 변화를 줄 수 있도록 작성된다. 한편, 실증적 지수군은 포괄적이고 상호배타적인 실증지수 집적을 목표로 하며, 이 과정에서 전 항목은 정부예산 및 부처별 수집이 가능하도록 꼬리표가 부착된다.

북한의 경우 사회주의 체제라는 점과 극단적인 경제적 빈곤국이라는 점으로 인해 사회주의 체제전환이론과 분쟁이후재건(PCR)이 유용한 접근법으로 대두되어 왔다. 또한, 상이한 정치체제와 경제적 격차를 가진 남북이 장기적으로 정상적인 단일 공동체로서 결합하기 위한 이론적 배경으로 통합이론과 국가건설이 적용되기도 한다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

그림 Ⅲ-3 모형별 이론적 배경



가. 분쟁이후재건과 개발원조

분쟁이후재건(PCR)은 크고 작은 분쟁에 의해 정상적인 국가체계가 가동되지 않는 파탄국가나 국가체계의 작동이 매우 취약한 국가에서의 재건을 의미한다. 여기에서 분쟁은 이미 종료되었거나 계속 존재하더라도 매우 낮은 수준에서 나타나고 있는 상태이다. 그러한 환경 속에서 존속이 가능하고 최소한의 능력이 있는 국가를 형성하기 위해 국내 및 국외의 행위자들이 참여한다. 최소한도나마 존속 가능하고 능력이 있는 국가가 되기 위해서는 정부가 기능할 수 있는 제도가 만들어지거나 기존의 제도가 잘 가동되도록 해야 하며 그러한 제도가 가동될 수 있는 자원이 확보되어야 하고 사회구조의 근본적인 변환이 필요하며 치안과 안전보장을 위한 장치가 갖추어져야 한다.

PCR은 분쟁의 악화를 방지하고 분쟁으로 되돌아가는 것을 제어하며 지속가능한 평화를 구축·강화하기 위해 단기, 중기 및 장기 프로그램을 동시에 제공하는 복합적인 체계이다. PCR 체계는 대체적으로 초

기 또는 비상사태 단계, 과도기 단계, 개발 또는 지속가능성 촉진, 또는 안정화 단계의 3단계를 거치게 된다.

표 III-2 분쟁이후재건(PCR)의 특징 및 지표

| 단계    | 과도기  | 전환기   | 공고화기   |
|-------|--|---|--|
| 기간    | 1년   | 1~3년  | 3~10년  |
| 흡수능력  | 하  | 상승  | 상  |
| 경제성장  | 하  | 하   | 상  |
| 주요 지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 안보</li> <li>• 정치구조</li> <li>• 거시경제 구조</li> <li>• 국가역량 지원</li> <li>• 소규모 민간서비스 합병</li> <li>• 핵심 기반시설 복원</li> <li>• 핵심 서비스 복원</li> <li>• 인도적 욕구 충족</li> <li>• 난민의 귀환</li> <li>• 과거 분쟁당사자 사이의 대화와 신뢰 형성</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치개혁</li> <li>• 경제개혁</li> <li>• 사법개혁/법치</li> <li>• 제도적 능력 형성</li> <li>• 안보부문 개혁</li> <li>• 무장해제, 사병의 민간복위 및 재통합</li> <li>• 주요 기반시설 복원</li> <li>• 생산능력 복원</li> <li>• 핵심 서비스 확대</li> <li>• 사회 안전망</li> <li>• 식량안보</li> <li>• 난민 귀환의 지속</li> <li>• 조정과정/사회적 치유</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개혁과정의 지속과 심화</li> <li>• 제도적 능력 형성</li> <li>• 기반시설과 서비스의 확대</li> <li>• 조정/사회적 치유</li> <li>• 차별없는 포용정책</li> </ul> |

출처: UNDP, World Bank, UNDG, *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* (New York: The World Bank and United Nations Development Group, 2004), p. 6 재구성.

개발원조의 목적은 개발도상에 있는 국가를 하루 빨리 개발시켜 더 이상 다른 나라에 의지하지 않고 스스로의 힘으로 살아갈 수 있도록 하는데 있다. OECD DAC를 비롯한 국제적 개발원조 기관들은 개발이 궁극적으로 타파하고자 하는 빈곤을 다음의 5가지 능력이 결여된 상태로 정의하고 있다.<sup>11</sup>

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

- ① 경제적 능력(Economic Capabilities): 필요한 소비를 할 수 있고 자본을 보유할 수 있는 정도의 수입 보장
- ② 인간적 능력(Human Capabilities): 보건·의료서비스, 영양, 안전한 식수, 교육, 위생적인 환경 보장
- ③ 정치적 능력(Political Capabilities): 개인의 인권이 인정되는 가운데 정치·정책과정에 참가하고 의사결정에 영향을 줄 수 있는 여건 보장
- ④ 보호능력(Protective Capabilities): 식품부족, 질병, 재해, 범죄, 전쟁, 분쟁 등에 의한 취약성으로부터 스스로를 보호할 수 있는 여건 보장
- ⑤ 사회적 능력(Socio-cultural Capabilities): 인간으로서 존엄을 유지하고 사회의 일원으로서 사회적 지위가 인정되는 여건 보장

개발원조는 (1) 중앙정부와 지방정부를 포함한 공공기관에 의한 개발도상국과 국제기구 및 개발NGO에 대한 공여, (2) 개발도상국의 경제개발 및 복지증진 기여의 목적, (3) 양허성 재원이며 증여율이 25% 이상인 차관, (4) DAC 수원국 리스트의 귀속 국가 및 국제기구 대상을 조건으로 한다.

PCR과 개발원조는 통일이후 북한에 대한 경제지원에 있어 중요한 단계적 투입의 규모를 가늠하게 함과 동시에, 통일비용의 주 수여자를 통일한국 정부와 민간뿐만 아니라 국제사회로 확대시키는 역할을 한다. 즉, PCR과 개발원조의 선행연구를 통해 북한지역에 투입될 자금의 규모와 우선순위를 고려할 수 있는 기준을 제공하며 비용의 측면에서 양허성 재원으로 투입될 자금의 크기만큼 총비용이 축소되는 효과가 있다. 이에 따라 통일한국 정부가 투입될 예산에 대한 보다 포괄적인 고려를 할 수 있으며 국제사회에 대한 자금지원 요청의 규모를 산

---

<sup>11</sup> 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 10.

정할 것으로 판단된다.

PCR과 개발원조의 범위는 농업, 식수공급, 도시개발, 교통, 통신, 사회, 공공부문, 인구보건, 교육, 전력, 환경, 금융, 산업, 광업, 석유/가스 등 매우 광범위한 부문을 포괄하고 있다. PCR과 개발원조는 제2차년도의 모형화 과정에서 3단계 모형의 원형을 이루고 있다. 특히, 2002년 미 국제전략연구소(CSIS)와 미 육군협회(AUSA)<sup>12</sup>는 PCR의 제반 과정과 기본항목에 대한 지침을 제시하고 있으며 이는 본 모형의 개념화 과정에서 유용한 정보를 제공하고 있다.

## 나. 사회주의 체제전환 이론

사회주의 체제전환은 1980년대 말부터 본격화되기 시작하여 주로 동유럽 사회주의 국가의 정치·경제·사회 분야를 포괄하는 자유화, 사유화, 안정화 등의 전환 과정을 지칭한다. 이는 민주주의로의 이행(Transition to Democracy) 및 민주화(Democratization)을 지향하며, 사회적·정치적 측면에서는 자유민주주의를 경제적 측면에서는 시장경제체제를 지향한다. 일반적으로 사회주의체제의 변화는 ①정치적 다당제, 도입 또는 정치적 다원주의의 등장, ②사상과 종교, 언론의 자유, ③생산수단에 대한 사유화의 확대, ④기업과 시민집단의 자율성 확대, ⑤시장경제의 확대, ⑥노동에 대한 물질적 유인의 확대, ⑦자본주의에 대한 개방·교류협력의 확대 등으로 나타난다.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>-Association of the U.S. Army and Center for Strategic and International Studies, "Post-Conflict Reconstruction: Task Framework 2002," <<http://csis.org/images/stories/pcr/framework.pdf>>.

<sup>13</sup>. 정용길, "동독의 체제전환에 관한 연구," 『한·독사회과학논총』, 제16권 제1호 (한독사회과학회, 2006), p. 34.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

사회주의 체제전환의 단계를 현실사회주의 붕괴부터 현재까지 진행된 과정에 따라 구분할 수 있다. 제1단계는 자유화(Liberalization) 또는 구체제의 붕괴 단계로, 기존 사회주의 체제가 내외적 압박에 의해 더 이상 존속하지 못하고 결국 붕괴될 때까지의 시기로 볼 수 있다. 제2단계는 민주화(Democratization) 또는 체제의 교체 및 제도구축단계로, 민주적 정치제도의 설립, 사유화에 기반한 경제개혁이 수립되는 시기이다. 마지막 공고화(Consolidation) 단계는 대체, 전환과정의 공고화 단계로 안정적인 자유민주주의와 시장경제체제의 발전단계이다. 하지만 사회주의 체제전환은 일관성 있는 연속적인 모습보다는 아래 표와 같이 상이한 단계의 연속이라 할 수 있다.

● 표 III-3 사회주의 체제전환 단계

| 구분                | 1단계: 1~5년   | 2단계: 3~10년  | 3단계: 5~15년                           |
|-------------------|---|---|--------------------------------------|
| 정치적 목표/<br>경제적 목표 | 전환<br>안정화   | 전환으로부터의 안정화<br>안정화로부터 전환                            | 공고화<br>지속적인 도약                       |
| 정치                | 기본민주주의: 자유언론;<br>일당국가와 경찰체제의<br>종식; 변화를 위한 초기<br>민주연합 | 새로운 헌법과 선거법;<br>탈집중적 지방자치정부;<br>안정적 민주연합-<br>새정치엘리트 | 안정적 민주당들의<br>형성: 민주적 정치문화의<br>작동     |
| 법                 | 자의적 국가통제의<br>제거                                       | 재산 및 경영에 대한<br>법적/법규적 틀의 완비                         | 사법부의 독립과 법률<br>문화출현                  |
| 경제                | 가격통제 및 보조금의<br>철폐; 집단화 종식;<br>임의의 사유화                 | 은행제도; 소 중규모의<br>사유화; 탈독점화;<br>새로운 경제계급 출현           | 대규모 사유화:<br>자본가 로비활동 출현:<br>기업문화     |
| 국제지원              | 통화안정:<br>간급 차관 및 원조                                   | 사회간접시설 차관:<br>기술 및 경영지원:<br>무역특혜 허용:                | 주요 해외투자:<br>주요 서방기구 가입<br>(EC, NATO) |

출처: Z. Brzezinski, "The Great Transformation," *The National Interest*, No. 33 (Fall 1993), p. 4; 이규영, "현실사회주의 체제전환론: 정치체제의 전환을 중심으로," 『통일 문제연구』, 통권 제24호 (평화문제연구소, 1995), p. 224를 수정하여 재인용.

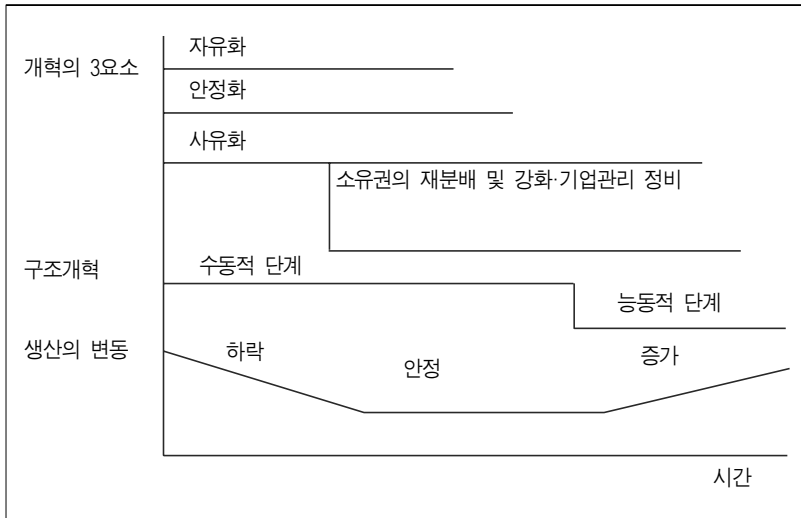
제1단계는 1년~5년 사이에 기존 현실사회주의 체제의 붕괴에 따른 구체체로부터의 해방 혹은 자유화 현상이 나타난다. 제2단계에서는 3년~10년의 기간동안 정치적으로 새로운 헌법과 선거체제를 채택하고 민주적 과정이 사회전반에 침투되며 이로써 민주주의의 작동이 제도화된다. 경제적으로도 포괄적인 경제개혁이 등장한다. 예를 들어 은행제도의 창설, 탈독점화, 법률상 정의된 사유재산권에 기초한 중간규모의 사유화현상을 동반한다. 제3단계인 공고화(Consolidation) 단계에 진입하면 5년~15년의 기간 동안 정치적 안정과 경제적 도약현상이 수반되며 시민사회가 완성될 때 자유민주주의와 시장자본주의를 목표로 사회주의 체제전환은 완료된다. 하지만 사회주의 체제전환국가 모두가 동일한 전환과정을 거치는 것도 아니며 나라마다 정치·사회·경제적 조건이 다르기 때문에 동일한 발전경로라도 경과 속도가 다를 수밖에 없다. 또한 이 전환과정이 얼마나 걸릴지도 일치된 견해가 없다. 최고 권력조직의 변화로부터 경제의 초기 안정화에 이르기까지 정치적 전환과 경제적 전환, 이와 아울러 사회적 전환의 제반 국면이 혼합되어 나타나고 있는 것이 일반적인 현상이라 할 수 있다. 특히, 북한의 경우 지난 반세기 이상 남한과 다른 정치구조 속에서 지배를 받았던 정치, 경제, 사회구조가 근본적으로 변화되는 데는 그 시기를 예측하기는 더욱 어려울 수밖에 없는 것이다.

이러한 체제전환을 체제전환 개혁의 3요소인 L(자유화)-S(거시경제안정화)-P(사유화)로 요약하고, 체제전환국이 공통적으로 전환초기 이러한 L-S-P 정책을 수행하였다고 하였다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



그림 III-4 체제전환·구조개혁·생산변동의 연관관계



출처: 조한범 외, 『체제전환 비용·편익 사례연구』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 72.

시간적 순서의 문제는 제기될 수 있지만, 대다수 서방의 논자들은 L-S-P 정책이 동시에 병렬적으로 제한된 시간 내에 집약적으로 추진되어야 한다고 주장하고 있다. 그런데 이러한 L-S-P 조치들은 국가들마다 조치들의 실행 순서, 정도, 각 조치 간 조합에 따라 각기 상이한 이행의 과정과 결과를 도출하였다.<sup>14</sup> 즉 사회주의 체제전환을 하는 국가들은 몇몇 유사한 특징을 지니고 있음에도 사회주의 체제전환의 유형은 각 나라마다 역사·정치·경제적 조건이 각기 다르기에 다양한 형태로 나타났다. 체제전환의 속도를 보면 폴란드·헝가리 등은 점진적이고 불가리아·체코슬로바키아·에스토니아·리투아니아·루마니아·동독은 비교적 급진적으로 진행된 것으로 구분할 수 있다.

<sup>14</sup> 조한범 외, 『체제전환 비용·편익 사례연구』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 72~73.

또한 체제전환의 방법이 체제 내에서의 개혁이나 혹은 체제의 변화나 개선이냐에 따라 다양한 형태로 나타났다. 사회과학에서는 주로 혁명(Revolution)과 개혁(Reform)개념을 사용하여 체제전환의 속성을 설명하지만, 사회주의 체제전환은 혁명적으로 완성되지 못한 채 진행이 되었고, 개혁의 입장에서도 그 대상과 실체가 소멸되었다. 즉, 체제전환 과정은 독특한 측면이 있기에 혁명과 개혁의 개념을 사용하는 것은 부적절하다.<sup>15</sup> 따라서 사회주의 체제전환의 시간적, 결과적 차이를 보완할 수 있는 새로운 개념으로 시간적 연속성과 변화의 결과를 고려하여 ‘체제변동(System Change)’과 ‘체제교체(System Replacement)’로 이해해야 할 필요가 있다.<sup>16</sup>

사회주의 체제전환은 자유주의와 시장경제를 동시에 달성해야 하는 과제를 안고 있다. 그러나 사회주의국가의 체제전환 현상이 자동적으로 자유민주주의와 시장경제체제의 확립, 시민사회의 재구축과 완성을 의미하지 않는다. 다만 자본주의와 사회주의를 근간으로 하는 체제경쟁에서 상대적 우위를 보였던 체제론적 요소들이 하나의 대안으로 채택되어 전환 작업이 진행되었던 것이다. 이에 따라 사회주의 체제전환 과정에서 우선순위를 정치부문과 경제부문 중 어느 쪽에 두어야 하는가에 대해서 서로 상반된 주장이 존재한다. 물론 체제전환 국가의 내외적 특수성을 고려하여 체제전환을 주도하는 세력들이 결정할 내용이지만 정치부문에 우선순위를 두는 논리는 정치체제의 우선적 전환 즉, 정치적 민주화가 시장경제를 발전시키는 데 전제 조건이 된다는 것

<sup>15</sup>-K. Von Beyme, *Transition to Democracy in Eastern Europe* (New York: St. Martin's Press, 1996), p. 18.

<sup>16</sup>-이규영, “현실사회주의 체제전환론: 정치체제의 전환을 중심으로,” 『통일문제연구』, 통권 제24호 (평화문제연구소, 1995), p. 216.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

이다.<sup>17</sup> 이는 완전한 민주체제를 갖출 때 경제적 발전을 위한 기반이 조성될 수 있다는 논리로 정치적 요소의 우선성을 강조하면서, 민주화가 시장경제의 성공적 발전여부를 결정한다고 주장한다. 경제부문에 우선순위를 두는 논리는 시장 경제발전이 민주화를 결정지으며 경제영역에서 경쟁요소가 다원적 구조와 의사결정 체계를 형성하는데 유리하다는 주장이다.<sup>18</sup> 이는 민주화를 달성하려면 시장 경제 발전 상황이 중요한 지렛대 역할을 할 것이라고 주장한다. 상반된 두 입장 속에서 사회주의 체제전환 과정의 양상을 볼 때 정치부분에 우선순위를 두는 입장이 좀 더 설득력을 얻고 있다는 평가가 주를 이루고 있다. 민주적인 정치적 합의와 효율적 정치과정이 구축될 때만이 체제변화에 수반되는 중대한 단계가 성공적 완성될 수 있으며 체제전환은 단순히 독자적이고 역동적인 시장력에만 의존할 수 없고 적절한 사회문화가 결여된 경우 정부의 개입이 필요하기 때문이다.

동유럽의 사회주의 체제전환 사례를 보면 1989년~1993년의 구체제와의 단절 및 체제전환, 1994~1998년의 체제전환의 공고화, 1999~2004/2007년 유럽공동체 진입의 완성으로 구분할 수 있다. 각 시기는 거시경제적 성과, 제도적 변화, EU가입의 다양한 후보국가들에 대한 평가 등의 기준에 따라 구분되는데 제도적 변화는 초기의 사회주의 체제와의 단절이 중요한 기준으로 EU가입 현상의 압력 속에서 ‘유럽 모델’로의 의도적 접근과 같은 제도적 변화가 중요한 기준이라 할 수

---

17. 이규영, “현실사회주의 체제전환론: 정치체제의 전환을 중심으로,” 『통일문제연구』, 통권 제24호 (평화문제연구소, 1995), pp. 224~225 참조.

18. S. M. Lipset, *Political Man: The Society Base of Politics* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1959), p. 46; 이규영, “현실사회주의 체제전환론: 정치체제의 전환을 중심으로,” 『통일문제연구』, 통권 제24호 (평화문제연구소, 1995), p. 225에서 재인용.

있다. 따라서 EU가입을 희망하는 동유럽 국가들은 사회주의 체제전환 과정에서 발생한 문제점 등을 해결해야 할 뿐만 아니라 1957년 로마조약 이래 유럽 공동체의 법적 토대를 이루는 여러 가지 조건과 1993년 코펜하겐 기준(Copenhagen Criteria)에 따라 정치·경제·법적 가입조건을 충족시켜야 했다.<sup>19</sup>

- (1) 정치적 기준: 민주주의, 법치, 인권, 소수존중 및 보호로 구성된 제도적 안정성
- (2) 경제적 기준: 시장경제체제의 확립, EU 내에서 경쟁적 압력과 시장원리를 극복할 수 있는 능력
- (3) 법적 기준: 공동체 규범(*Acquis Communautaire*)<sup>20</sup>의 채택

이에 따른 세부항목은 다음과 같다.<sup>21</sup>

<sup>19</sup>-European Council in Copenhagen, *Conclusions of the Presidency* (SN 180/1/93 Rev 1, 1993), pp. 12~16.

<sup>20</sup>-불어로 *acquis*는 ‘현재까지 합의된 유산,’ *communautaire*는 ‘공동체의’라는 의미로, “공동체 규범” 또는 “아퀴 코뮌노테” 등으로 불린다. EU확대의 과정에 따라 공동체 규범의 양도 크게 늘어났다. 5차 확대에 포함된 중부유럽 국가들은 31개의 장(Chapter)으로 EU의 가입협상을 진행하였다. 한편, 7차 확대에 포함될 크로아티아는 모두 35개의 장(Chapter)으로 EU와 협상을 진행하였다.

<sup>21</sup>-Tanja Marktler, “The Power of the Copenhagen Criteria,” *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 2 (2006), pp. 348~355를 재구성.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

표 III-4 코펜하겐 기준 세부사항

| 기준     | 내용   |
|--------|--|
| 정치적 기준 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제기준에 적합한 자유롭고 공정한 선거</li> <li>• 만족스러운 국가의회의 활동(소수자 대표)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정부 입법 제한/합법적 정당화</li> <li>- 모든 입법과정의 투명성, 유권자 감시</li> </ul> </li> <li>• 효율성, 전문성, 책임성 있으며, 법에 의한 지배, 투명한 행정부               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적절한 인적자원과 적절한 임금체계</li> <li>- 탈군대, 탈경찰의 민간 행정부</li> </ul> </li> <li>• 독립적이고 잘 조직되고 훈련되며, 충분한 급료를 받고, 효율적이며, 존경받고, 시민접근이 용이한 안정적 사법부               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 판사는 인권, 시장경제, 공동체법에 대해 전문화되어야 함.</li> </ul> </li> <li>• 반부패</li> <li>• 인권과 소수자 보호               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민적 정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리, 소수자 권리 보호 및 관련 인권협약 비준</li> </ul> </li> </ul> |
| 경제적 기준 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기능하는 시장경제: 가격과 무역의 자유화, 사유권 등이 보장된 법률체계; 파산절차의 개선</li> <li>• 경쟁적 압력과 시장원리 극복 능력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 하부구조: 도로, 철도, 항구; 정보통신 네트워크</li> <li>- 교육과 훈련</li> </ul> </li> </ul>   |
| 법적 기준  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가입국과 공동체법간 비교: 동질성, 이질성, 격차, 개정 필요성</li> <li>• 4대 이동의 자유: 사람, 재화, 자본, 서비스</li> <li>• 기타 공동체법의 적용</li> <li>• 개정된 법의 적용과 강화 여부</li> </ul>   |

북한의 경우 사회주의 체제전환을 위해 어떤 전략을 선택하여야 하는가는 통일의 단계적 목표설정과 실행속도와 관련해 중요한 의미를 지닌다. 동독의 경우를 예를 들면 서독제도를 단순히 이식(Transfer)함으로써 제반 문제가 쉽게 해결될 것으로 예상되었으나 독일통일 이후 경험을 통해서 각 영역의 동시적 전환을 위해서는 어떤 일정한 전제조건이 필요하다는 인식이 확산되었다. 즉 통일이라는 외형적 ‘하드웨어’가 갖

추어졌더라도 원활한 내부적 메커니즘이 작동하기까지는 일정 기간과 전제조건이 필요한 것이다. 또한, 선행 사회주의 체제전환국의 전례가 분단된 상황에서 체제전환을 수행해야 하는 북한에 그대로 적용될 수는 없을 것이다. 다만, 선행 사회주의 체제전환국이 전환과정에서 어떤 단계적 목표를 수행했으며, 그 경과가 어떠한가를 살펴보는 것은 장래 통일과정에서 당면할 핵심 고려사항이 될 수 있을 것이다. 1989년 이후 중동부 유럽에서 진행된 EU로의 통합은 체제전환 과정의 마지막 단계로 인식되고 있다. 유럽의 통합은 정도의 차이는 있으나 모든 동유럽 국가들에서 사회구조, 국가이익, 그리고 국가제도의 변화에 자극제 혹은 동력으로 작용하였으며 이들 사회의 많은 정치, 경제, 사회적 변화가 통합과정의 직접적인 결과로 이루어졌다.<sup>22</sup> 따라서 유럽통합의 확대 과정에 참여한 중동부 유럽 10개국의 사회주의 체제전환의 경험은 본 연구의 단계적 목표설정에 유용한 정보를 제공한다고 할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 사회주의 체제전환은 본 연구의 시간적 범위인 통일과정에서 분단해소단계와 체제통합단계까지의 단계적 접근을 위한 이론적 기반을 제공하며 체제통합단계를 중심으로 한 모형설정에 이용될 것이다.

#### 다. 통합이론

통합이론은 한반도 통일방안 및 통일과정에 대한 논의에서 예외 없이 등장하고 있다. 특히, 유럽통합의 과정에서 통합이론이 적용됨에 따라 한반도 통일에 대한 역대 정부의 통일방안은 물론이고 수많은 학자

<sup>22</sup> 윤덕희, “동유럽의 체제전환-유럽통합 관계에 대한 연구,” 『국가전략』, 제14권 1호 (세종연구소, 2008), p. 206.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

들에게 이 분야에 대한 이론적 근거를 제공해왔다. 그러나 유럽에 적용된 통합이론은 다음의 몇 가지 측면으로 인해 한국이 처한 분단국 통일에 단순히 적용하기에는 어려움이 있다.

첫째, 유럽통합이 개별적인 국민국가(Nation-state)간 통합이라면, 통일은 단일 국민국가 내 대립하고 있는 합법적(*de jure*) 정부와 실질적(*de facto*) 정부 간의 결합이라는 점이다. 둘째, 통합은 국가 간 평화적 수단에 의한 공동체 형성이 전제되지만 분단국 통일의 경우 역사적·이념적 대립이 오랫동안 지속되어 왔으며, 무력에 의한 통일의 가능성이 완전히 배제되지 않는다. 셋째, 이와 관련하여 통합이론은 국가 간 상호의존을 통합의 중요한 요소로 간주하고 있으나 분단국의 경우 각각 분단 이전 국가의 대표성과 정통성을 계승하고 있다고 주장하므로 상호의존을 거부하려는 경향이 내재되어 있다. 넷째, 통합이론은 기본적으로 정치·경제·사회·문화의 다차원적이고 상호연계되는 통합의 과정을 포괄적으로 상정하고 있으나, 통일은 비교적 단기간의 정치·제도적 단일 대표정부의 수립을 목표로 한다. 이러한 차이로 인해 통합이론을 단순히 통일과정과 일치시켜 논의하는 것은 한계가 있다. 그러나 본 연구의 경우 통일을 단순한 일시적 정치제도적·법적 단일정부의 수립만으로 파악하지 않고 통일직전의 분단해소기, 체제통합기, 국가완성기라는 장기적이고 단계적인 과정으로 파악하고 있는 바 통합이론에서 제시하고 있는 제반 변수와 이들 변수간의 이론적 관계는 본 연구의 심화를 위해 반드시 지적하여야 할 사항이라고 할 수 있다.

통합이론은 대단히 포괄적이고 다양한 이론적 변이를 가지고 있다. 여기에서는 그 중 가장 많은 관심을 받아온 기능주의, 신기능주의, 연방주의에 대해 간략히 정리하고 세 가지 시각에서 제시하고 있는 변수와 상호관계를 살펴보도록 하겠다.

기능주의는 인간은 실리가 될 수 있는 분야에 대해서는 화해하고 상호 교류할 수 있으며, 비교적 협력이 용이한 비정치적 분야에 대한 분기(Ramification)의 과정을 통해 정치적 분야까지의 협력이 가능하다고 주장하고 있다. 대표적인 기능주의 통합이론의 설계자인 미트라니(David Mitrany)는 현대 사회는 기술적·경제적 상호의존성의 증대로 복잡한 국제협력과 통합이 촉진될 수밖에 없으며 그 결과 국경을 초월하는 다수의 기능별 국제기구가 발생하여 지역 공동체가 창설된다고 보았다. 이 과정에서 상호의존은 정치성의 분리가 가능한 상황에서 사회경제적 문제를 해결하는 과정으로 심화된다. 또한, 한 분야에서 성공을 거둔 경험은 다른 분야의 문제해결에도 이용될 수 있다는 믿음을 갖게하며 자연스럽게 사회적·경제적 협력관계가 정치적 차원의 협조 관계를 유발하는 분기와 파급이 실현될 수 있다. 그러한 과정이 지속될수록 지역적 협력과 국제적 협력은 점차 증가될 수밖에 없으며 결국 국가중심적 국제질서는 서서히 침식될 수 있다고 하였다.

기능주의 통합이론은 양차대전 전후에 등장하여 국제연합 출범의 이론적 근거가 되었다. 기능주의는 국가는 이기적 동기로만 작동하는 것이 아니라 국가 간에는 공통의 이익이 존재한다는 것을 강조한다. 국가는 공통적 이익을 추구하기 위해 기능적으로 결합할 수 있으며 궁극적으로 국가자체의 소멸을 통한 세계평화까지 가능하다는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 기능적 협력을 수행할 수 있는 국제기구가 요구된다. 국제기구는 군사적 또는 정치적으로 문제를 해결하기 보다는 실천적이고 기술적인 해결책을 제시한다. 기능적 문제를 다루는 동안 국제 공동체의 행위자는 비정치적 맥락에서 성공적으로 협력할 수 있는 기회를 얻게 된다. 이러한 과정이 진척되면 기능적 국제기구가 증산, 확장, 심화되는 “자율적 발전”이라는 단계에 도달할 수 있다.<sup>23</sup>

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



이에 따라 기능주의에서 통합의 주체는 국가나 정부가 아닌 기능적·경제적 통합과정을 수행하게 될 비정치적 행위자가 중심이 된다. 이들이 비정치적인 영역에서 협력과 조화를 모색하는 과정에서 보다 복잡하고 광범위한 기능적 연계가 수립될 경우 정치적인 영역의 통합으로 연계된다는 것이다. 그러나 기능주의가 국가와 정부, 정치엘리트의 역할을 무시한다는 점, 정치성의 분리가 어렵다는 점, 자동적인 분기가 보장되지 않는다는 점에서 한계가 지적되었다.

신기능주의는 기능주의가 가진 그러한 한계를 극복하기 위해 나타났다. 기능주의의 경제·기능 결정론을 거부한 신기능주의는 그러한 경제·기능의 협력과정이 정치와 분리될 수 없다고 판단한다. 통합은 경제·기능적 협력을 통해 이루어지는 것이 아니라 이익단체, 정당, 정부, 국제기구에서의 정치엘리트들이 그들의 이익을 위해 상호협력을 주도하는 것으로부터 시작된다. 즉, 통합은 자동적인 기능적 요구에 의한 기구창설로 연결되는 것이 아니라 정치엘리트의 정치적 결단을 통해 의도적으로 발생하는 것이다. 다만, 미트라니가 분기라고 명명한 협력의 확대 과정은 신기능주의의 대표적인 학자인 하아스(Ernst B. Haas)에 의해 파급효과(Spill-over Effect)이라는 용어로 대체되었다. 즉, 한 분야에서의 기능적인 협력이 다른 분야로 파급되어 가는 점진적 통합을 추구한다는 점에서 여전히 기능주의와 유사한 맥락을 유지하고 있다. 또한 기본적인 파급효과 자체의 효과 역시 인정한다. 그러나 비정치 분야의 협력에 의한 파급효과가 자동적으로 정치분야로 확대된다는 주장에는 의문을 제기한다. 즉, 정부간(Inter-governmental) 기구로는 국가범

---

<sup>23</sup>-David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (Chicago: Quadrangle Books, 1996), p. 35.

위를 넘어서는 문제를 해결할 수 없으며 초국가적(Supra-national) 기구의 창설과 이를 통한 타협과 협상과정 등 의도적이고 적극적인 활동이 공동체 형성에 유효하다는 주장이다. 일단 초국가적 기구가 창설되면 새로운 사회적 기대와 행위를 반복하는 과정에서 초국가수준의 제도화가 이루어진다.<sup>24</sup> 유럽이 통합되는 과정에서 형성되고 있는 초국가기구의 형성은 신기능주의 이론의 주요 연구대상이다.

연방주의 이론은 비정치적 영역의 통합을 중시한 기능주의와 신기능주의의 통합이론과는 달리 정부 또는 정치엘리트에 의해 주도되는 급격한 정치제도적 통합을 강조하고 있다. 즉, 무정부 상태에 놓인 국가 간 권력투쟁을 통제하기 위해 ‘국가수준’의 통합과정에서 실천된 연방주의의 방법을 ‘지역적 국가 간 통합’에 적용한 것이다. 초국가적 중앙정부는 단순한 국가 간 결합이 아니라 새로운 공동체를 형성하기 위한 헌법과 연방정부와 지방정부간의 권력배분을 통해 영향력을 행사하는 과정에서 평화와 안정을 보장할 수 있다. 연방주의는 경제·기술적 영역으로부터 점진적 통합을 이루어가는 방법보다 급진적인 정치통합을 중시하고 있다. 대표적인 학자인 에치오니(Amitai Etzioni)는 저개발국가간 통합이 선진 산업국가들 간의 통합보다 더욱 용이하며 엘리트의 수가 적을수록 연방의 설립가능성이 높아진다고 주장하면서 이러한 연방주의의 엘리트주의적 경향을 강조하고 있다.<sup>25</sup> 즉, 개별국가들이 주권을 포기하고 새로운 공동체를 형성하기 위해서는 현상유

<sup>24</sup>-Ernst B. Haas, “International Integration: The European and the Universal Process,” *International Organization*. Vol. 15, No. 3 (Summer 1961), pp. 366~392; Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, “European Integration and Supranational Governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, Issue. 3 (1997), pp. 297~317에서 재인용.

<sup>25</sup>-Amitai Etzioni, *Political Unification* (New York: Reihart and Winston, 1966).

지를 원하는 사회 기득권층의 반발을 억제할 필요가 있는데 이는 민주주의 국가에서보다 권위주의적 국가에서 더 쉽게 이루어질 수 있다는 것이다. 즉, 연방주의는 기본적으로 정치엘리트의 권력집중 능력과 이들에 의한 급진적인 통합의 의지를 중요시한다.

연방주의의 통합은 통일이전 단계, 통합 추진과정, 통합 확대과정, 종결상태의 4단계로 분류된다. 통일이전 단계는 인접 국가들이 문화적 동질성, 경제적 상호성, 지역적 근접성을 기반으로 통합이 촉진되는 단계이다. 통합추진과정은 군사적 강제력, 경제적 이익, 일체감을 기반으로 정치엘리트에 의해 통합이 주도된다. 통합 확대과정은 한 분야의 통합이 다른 부문으로 파급되면서 국가 간 인적·물적 교류가 확대된다. 종결상태에서 하나의 연방은 지속적으로 도약하고 각 세부부문으로 확대되는 과정을 수행한다.

표 III-5 기능주의, 신기능주의, 연방주의

|      | 기능주의                         | 신기능주의                          | 연방주의                             |
|------|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 주창자  | D. Mitrany                   | E. Haas                        | A. Etzioni                       |
| 통합주체 | 비정치행위자                       | 정치엘리트                          | 정치엘리트, 정부                        |
| 기본가정 | 정치성 분리, 비정치적 통합 강조, 분기       | 정치 주도의 파급효과, 정치와 비정치 분리 불가능    | 국민국가의 불안정한 투쟁상황, 제도·이념으로부터의 통합추진 |
| 통합과정 | 경제적·기술적 영역의 통합과 정치적 영역으로의 분기 | 정치엘리트에 의한 재분배 및 통합과 정치영역으로의 파급 | 정부에 의한 통합추진과 통합영역의 확대            |
| 문제점  | 국가, 엘리트 역할 경시, 정치성 분리 불가능    | 정치적 통합으로의 전환 어려움               | 비정치적 영역의 역동성 무시                  |

앞서 언급했듯이 통합이론은 기본적으로 비교적 동질적인 국가들이 평화적인 방법에 의해 하나의 초국가적 공동체를 건설하는 과정을 중시하고 있으며 남북한과 같이 이념적으로 분단되어 장기간 대립적 관계를 유지하고 있는 상황에 직접 대입하는 데는 무리가 있다. 그러나 통합이론은 통일이 하나의 이벤트에 의해 종결되는 것이 아니라 장기적인 과정에서 다양한 부문의 결합에 의해 수행되는 것이며 그러한 과정에서 어떤 분야가 중시되어야 하는가를 파악하기 위해 유용한 지침을 제공한다. 특히, 본 연구에서 중시하고 있는 정치적 통일 행위 이후의 통합과정에 있어 중시되어야 할 주요 변수를 확인하고 평가하기 위해 통합이론은 유용한 이론적 틀을 제공하고 있다.

## 라. 국가건설

국가건설(Nation-Building)은 아프리카, 중동은 물론이고 독일통일과 2차대전 이후 일본에 대한 군정에도 적용될 정도로 포괄적인 범위를 가진 용어이다. 또한, 흥미로운 점은 미국 또는 UN이 군사적 수단을 포함한 개입상황에서 ‘평화유지활동’이라는 표현을 쓰면서 국가건설이라는 용어의 사용을 명시적으로 사용하지 않는 경향이 있다. 이는 용어 자체가 주는 강력한 정치적 이미지에 기인한다.

국가건설 개념은 식민지에서 탈피한 아프리카 신생독립국이 식민당국의 편익에 의해 분열·분리된 상황에서 다양한 수단을 통해 국가동일성을 구축하면서 보편화되었다. 이후 국가건설은 또 다른 유사개념인 ‘State-Building’과 구별하여 사용하고 있다. 주지하다시피 근대국가(Nation-state)는 정치적·영토적·행정적 의미의 ‘State’와 문화적·역사적·민족적 의미의 ‘Nation’이 결합된 용어이다. 따라서 ‘State-Building’

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

은 국가가 그 기능을 제대로 할 수 있도록 제도화하는 과정으로, 여기에는 국가행정력과 권력분립 등이 포함된다. 반면 ‘Nation-Building’은 그러한 국가가 하나의 국가동질성(National Identity)을 가질 수 있도록 행태, 언어, 가치, 제도를 개발하여 역사와 문화를 공유하면서, 현재와 미래의 독립을 보전하려는 노력을 의미한다. ‘Nation-Building’은 국가제도의 능력배양, 국가-사회관계 설립, 정당성 확보 및 충성심 유도 등의 내용을 포함하고 있다.<sup>26</sup>

그런데 탈냉전기 이후 군사개입이 빈번해지면서 ‘Nation-Building’은 새로운 의미를 갖게 된다. 미 육군에서 발표된 논문에 의하면, ‘Nation-Building’이란 통치방법을 변화시킬 목적으로 특정국가 활동에 개입하는 것으로, 경제적 웰빙과 사회적 평등을 제공할 수 있는 제도를 설립하는 노력이 포함된다<sup>27</sup>고 정의하고 있다. 즉, 특정 국가의 분쟁직후 군사력을 사용하여 민주화 이행을 정착시키는 활동으로 변화되면서 군정(軍政)과 동일시하고 있다. 따라서 이 때 사용된 용어는 ‘Nation-Building’이지만 그 내용은 ‘State-Building’과 차별성을 갖지 않는다.

전통적 의미에서 ‘Nation-Building’은 국기, 국가, 국경일, 국어, 국가신화(Myth)와 같은 국가상징 창출, 종족과 종교의 대립을 극복한 충성심 유도, 근대적 정당성 확보 등을 주요 수단으로 한다. 이에 반해, ‘State-Building’은 대규모 투자, 군사적 점령, 이행기 정부, 정부정책 선전 등이 이용된다. 요컨대, ‘State-Building’은 다분히 정치·군사적

---

<sup>26</sup>-A. Whaites, *States in Development: Understanding State-building* (London: DFID Working Paper, 2008), pp. 4~5.

<sup>27</sup>-Jayne A. Carson, *Nation-Building, The American Way* (Pennsylvania: U.S. Army War College, 2003), p. 2.

개념이며, ‘Nation-Building’은 사회·문화적 측면이 강조된 개념이다. 뚜렷한 개념적 차별성이 있음에도 불구하고 최근 연구 경향은 ‘Nation-Building’이라는 이름으로 ‘State-Building’의 내용을 담고 있다. 더욱이 한글은 양자 모두 국가건설이라고 번역하기 때문에 혼란이 가중되고 있다.

본 연구는 남북의 국가통합과정에서 발생하는 제반 단계와 분야를 포괄하는 모형구축을 목적으로 하고 있다. 국가건설 연구 역시 그러한 차원에서 도입되었으므로, ‘Nation-Building’의 원래 의미와 최근 경향 모두를 포괄하는 개념으로 사용하고자 한다. 본 연구에서 구별하고 있는 3단계에 국가건설을 적용할 경우, 분단해소기와 체제전환기는 ‘State-Building’의 개념과 조응하며, ‘Nation-Building’은 국가완성기의 사회적 통합과 유사한 측면이 있다. 이러한 의미에서 ‘State-Building’과 PCR 역시 유사한 속성을 가지고 있다.

RAND연구소는 UN, NATO, 미국이 관여한 일련의 ‘개입’을 국가건설으로 규정하고 이를 다음과 같이 우선순위화하고 있다.<sup>28</sup>

- 안보: 평화유지, 법강화, 법치, 안보분야 개혁
- 인도적 원조: 난민 복귀, 잠재적 전염병, 기아, 거주지 부족에 대한 대응
- 거버넌스: 공공서비스 재개, 공공행정 복구
- 경제안정: 안정적 통화 설립, 현지 및 국제통상이 재개할 수 있는 법·규제 기반 제공
- 민주화: 정당, 자유언론, 시민사회, 선거를 위한 법·헌법적 기반 구축
- 발전: 경제성장 촉진, 빈곤퇴치, 하부구조 개선

<sup>28</sup>. James Dobbins, et al., *The beginner’s Guide to Nation-Building* (Santa Monica, CA: Rand corporation, 2007), pp. 14~15.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

이들의 입장에서 국가건설은 가난한 국가를 부유하게 하거나 권위주의를 민주화하려는 목적이 아니라 폭력적 사회를 평화롭게 바꾸는 것이 최우선순위이다. 경제개발과 정치개혁은 이를 위한 필요조건이지만 충분조건은 아니라는 것이다. 따라서 충분한 예산이 허용될 경우 하위 우선순위가 동시에 수행될 수도 있겠지만 선행되어야 할 과제인 안보와 인도적 원조가 해결되지 않은 상황에서 하위 우선순위를 수행하는 것은 낭비에 불과하다고 지적했다.

### 3. 측정지표 구축

본 연구 중 가장 광범위하고 장시간의 자원이 필요한 분야가 18개 모형에 도출된 변수를 지수화하고 이를 측정하기 위한 기반을 마련하는 작업이다. 즉, 본 연구는 기존의 거시적 계량모형의 단점을 극복하기 위해 단위항목을 누계한 뒤 이를 18개 모형에 적용하는 항목별 누계방법을 취한다. 거시적 계량모형을 이용한 추정방법은 특정시점까지 북한의 소득수준을 한국의 소득수준과 동일한 수준 혹은 남한 소득수준의 일정비율로 하는 수준으로 향상시킨다는 목표(목표소득) 하에 필요재원을 계량분석방법을 사용하여 추정하는 방법이다. 반면, 항목별 누계방법은 통일에 수반되는 주요 항목을 열거하고 각 항목에서 소요되는 비용을 각각 추정해 이를 합산하는 방법이다. 두 방법은 각기 장단점이 있으나 편의성과 추정에 따른 인력과 자원의 제한으로 인해 거시적 계량모형을 중심으로 연구가 이뤄져 왔다.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> 거시적 계량모형을 이용한 추정방법은 특정시점까지 북한의 소득수준이 한국의 소득수준과 동일해지거나, 아니면 남한 소득수준의 일정비율 수준으로 증가시킨다는 목표(목표소득) 하에 필요재원을 계량분석방법을 사용하여 추정한다. 장점은 장기적으로 통합된 두 경제가 필요로 하는 경제투자사업비용을 산출할 수 있다는 점이다. 그러나

항목별 누계방법은 북한경제의 상황에 대한 정보에 따라 통일비용을 구체적으로 추계할 수 있다는 장점이 있으며 통일에 따른 비용의 성격을 항목별로 구별할 수 있기 때문에 비용 및 편익의 수여자와 수혜자가 분명해지고 각 항목의 성격에 따라 재원조달의 방법을 달리하는 방안을 마련할 수 있으며 비용편익의 효과를 시계열적으로 추적할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 단점으로는 증장기적으로 북한경제를 시장경제로 전환시키는데 필요한 체제전환비용과 북한경제수준을 남한경제수준으로 이끌어 남북한의 경제적인 격차를 해소하는 데 필요한 경제적 투자비용의 추정에 있어 상당한 어려움이 있으며 증장기적인 통일비용과 관련된 구체적인 세부항목의 선정과 남북한 경제 격차 해소에 필요한 기간 등의 설정에 어려움이 있다.

이러한 과정은 조작 정의(Operational Definition)이라고 할 수 있으며 제3차년도에 실증적 모형 측정과정을 대비하기 위한 핵심적 과정이다. 단위 비용에 대한 연간 평균도출량을 계측함으로써 각 모형별, 시계열별, 분야별 통일의 비용과 편익의 총량을 예측할 수 있게 한다. 특히 측정 분야가 가산적(경제분야), 비가산적(정치·사회분야) 분야를

다음과 같은 단점을 가진다. ①계량모형이 가정하고 있는 경제 환경의 변화에 따라 추계치가 실제의 수준에서 크게 벗어날 수 있음. ②모형설정이 비현실적이거나 지나치게 현실경제를 단순화하는 경우에는 추계범위의 오차가 크게 나타날 가능성이 매우 높음. ③북한경제와 남한경제의 격차는 어느 정도이며, 북한경제를 남한경제의 어느 수준까지 접근시키는 것이 목표인가에 따라 상이한 결과를 보임. ④통일 후 북한의 급격한 경제·사회적 충격에 따른 혼란 최소화와 거시경제적 불안정성을 극복하는데 소요되는 위기관리비용을 고려하지 않고 있음. 예를 면 독일의 경우 통일이 이루어지기 전에 계량모형에 의해 100억~200억 마르크가 매년 소요될 것으로 추계되었으나, 1995년 기준 약 2000억 마르크의 통일비용이 소요되었음. 이는 관리비용을 과소추정한테에 그 원인이 있음. H. Flassbeck and Gustav A. Horn (eds.), *German Unification: An Example for Korea?* (Hanover: Dartmouth Publishing Company, 1996); 박태규, “한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원 조달 방안,” 『한반도 통일시의 경제 통합 전략』 (서울: 한국개발연구원, 1997)에서 재인용.



포괄하고 있으므로 민·관·산·학·연 각 기관과의 연계는 물론이고 학제 간 협력을 통한 측정을 수행해야 할 필요가 있다. 측정된 결과는 총 18개 분야의 시계열 자료 형태로 정리될 것이다. 이러한 구성개념의 형성은 통일을 시계열적 과정으로 파악함과 동시에 각 단계에 따라 요구와 기대의 목표설정을 용이하게 하는 장점이 있다.

측정지표의 구축은 본 연구의 핵심적 위치에 있으며, 특히 다음 3가지 측면에서 선행연구와 근본적 차별성을 가지고 있다. 첫째, 본 연구는 선행연구가 총량적 접근에 치중하는 것에 반해, 학계 최초로 부문별 세부항목별 지수를 구축하고 측정하고 있다. 이러한 방식은 그간 통일 비용·편익 연구가 단순히 비용편익의 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 부문이 어떤 효과를 산출할 것인가를 예측함으로써 보다 현실에 가까운 통일 비용·편익 연구가 될 것으로 기대한다.

둘째, 본 연구는 그간 추상적 수준에서 평가되었던 비경제분야의 계량적 측정을 시도하고 있다. 선행연구는 금액단위의 척도로 평가하기에 유리한 경제분야의 비용연구에 치중되어 왔다. 이에 따라 통일 비용·편익 연구는 장기적으로 ‘순편익’이 커질 가능성이 매우 높은 분야임에도 불구하고, 막대한 통일비용의 강조로 인해 오히려 통일에 대한 국민적 우려가 더 커지는 현상이 나타났다. 본 연구는 이러한 우려를 불식하고 비가산적인 분야에 대한 금액단위의 척도전환을 시도한 뒤, 이를 측정하려 한다. 이는 비교적 긴 기간에 집중적인 인적·물적 자원의 투입이 소요될 것으로 예측되며 그에 따라 재원확보와 연구인원 확대가 요구된다.

셋째, 본 연구는 총 3단계(분단해소, 체제통합, 국가완성)의 통일과

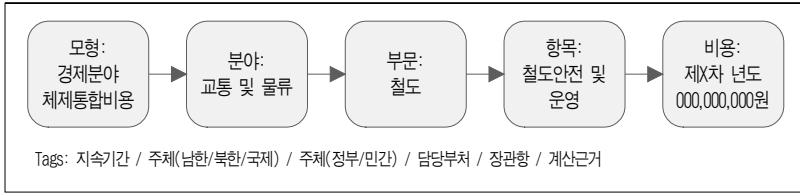
정을 상정하고 모든 단위를 연간 시계열 자료로 축적하려고 한다. 이는 연간단위의 정치·경제·사회 부문 비용과 편익을 측정함으로써 개별 연도의 순편익을 예측함과 동시에 각 단계별 총 소요비용과 추정되는 편익을 시계열적으로 조망할 수 있도록 하였다. 산출될 시계열 모형은 총 18개이며 각 모형은 용도에 따라 비용·편익, 단계별 편익 등으로 재구성될 수 있다.

이러한 방식으로 측정할 경우 매우 유용한 정책적 도구가 될 수 있다. 총 18개의 모형은 그 결합의 형태에 따라 다양한 결과물이 산출된다. 즉, 분단해소 비용, 체제통합 비용, 국가완성 비용을 합산할 경우 ‘총통일비용’이 산출될 수 있다. 또한, 체제통합 편익과 체제통합 비용이 합산될 경우 체제통합단계의 ‘순편익’ 또는 ‘순비용’을 파악할 수 있다.

특히, 본 개념화단계의 과제(변수)와 지수는 정부예산 구분을 응용하여 ‘장(분야),’ ‘관(부문),’ ‘항(프로그램)’으로 분류한다. 이는 현 정부 예산 체계를 답습하여 향후 통일정부의 부서별 담당 분야와 정책추진에 응용하기 위한 차원이다(<그림 III-5> 참조). 즉, 18개 모형의 개념화 과정에서 장·관·항 부문만을 추출할 경우 특정 정부부처의 단계별 정책목표, 소요예산과 효과 추정이 가능케 됨으로써 통합과정에서 특정 정부부처가 목표와 과제를 설정할 수 있는 지침을 제공한다. 본 연구는 이를 위해 18개 분야의 측정자료 및 과제를 정부부처별 담당분야를 명시하여 통일시 단기·중기·장기 과업과 소요비용 및 기대효과를 구별할 수 있도록 할 것이다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

### 그림 III-5 통일 비용·편익 모형 조작적 정의의 예시



#### 가. 정량적 지수

세부모형별 변수의 지수화 중 정량적으로 측정 가능한 지수군은 주로 경제비용 분야에 집중되어 있다. 그러나 통일선포 이후의 미래에 대한 측정이므로 어떤 지수도 확정적 미래의 비용과 편익을 제시할 수 없으며 가능한 객관적 방법을 통해 이를 측정하여야 한다. 본 연구는 이를 위해 독일의 경험, 국민계정, 국가예산을 기반으로 단위원가 접근법을 사용한 비용과 편익을 추정하려 한다.

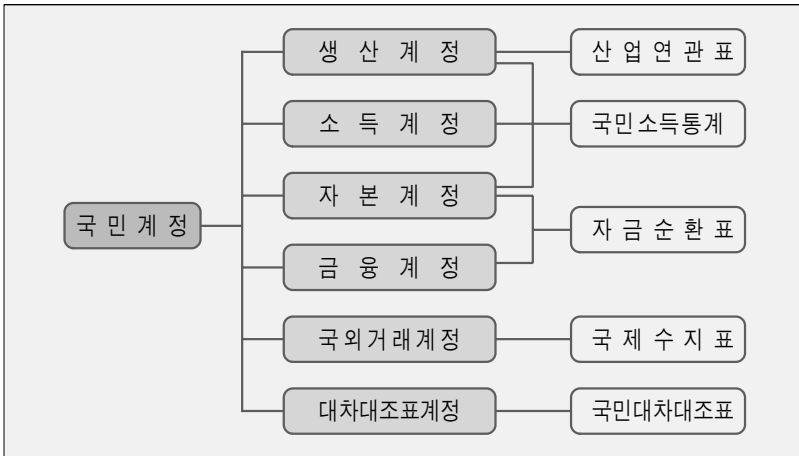
단위원가 접근법은 기본적으로 업무량에 단위원가(평균비용)를 곱하는 방식이다. 이 때 단위원가(Unit Cost)란 업무측정단위(Unit of Work Measurement) 한 개를 산출하는데 소요되는 경비를 의미한다. 한편, 업무량은 업무측정단위에 의해 표시된 총 업무의 양이다. 변수에 따라 정량화 가능여부를 결정한 뒤 가능한 경우 단위원가를 독일 통일의 경험, 국민계정, 정부예산 등을 고려하여 단위원가와 업무량을 추출하고 이를 시계열적으로 측정하게 될 것이다.

독일 통일의 경험은 비록 그 조건과 기준에 있어 한반도 통일과정과 동일시하기 어려운 측면이 있으나 비교적 성공적인 통일과정과 그에 따른 각종 비용의 투입이 제시되고 있어 유용한 정보를 제공한다. 이에 따라 독일의 통일 후 통일비용 부담 경험을 고려하여 통일비용 추

계시 고려되는 위기관리비용, 제도통합비용, 경제적 투자비용 등을 본 연구의 수준군으로 재분류할 것이다.

국민계정은 국민소득통계를 중심으로 산업연관표, 자금순환표, 국제수지표, 국민대차대조표 등 5개 통계를 체계적으로 연결하여 국민경제 전체의 재화와 서비스의 거래 및 자금의 흐름을 일정한 계정형식으로 기록한 것이다.

● 그림 III-6 국민계정 분류



또한, 예산은 일정기간 국가가 얼마를 지출하고 이를 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가를 금액으로 표시한 것으로 세입예산은 소관별, 회계별 구분 후 성질별로 관·항으로 구분되며, 세출예산은 소관별, 회계별 구분 후 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분된다. 국민계정과 예산은 경제편익의 계산에 있어 재화와 서비스에 대한 자금과 실물의 흐름을 포괄적이며 상세하게 살펴볼 수 있는 기본 도구이다.

본 연구는 제2차년도에 예산과 국민계정을 기반으로 한 각 지표의

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

측정(조작적 정의) 기준을 마련하고 이를 토대로 제3차년도는 전 항목에 대한 세부 측정을 시도할 것이다. 이를 위해 국민계정 및 예산 전문가, 관리팀, 측정팀 간의 유기적인 연계와 협업을 통해 18개 모형의 주요 지수군중 정량적 지수군 작성을 완료할 것이다.

## 나. 정성적 지수

18개 분야의 통일 비용·편익에 대한 단위비용 추산은 매우 광범위하고 지난한 작업이다. 상대적으로 통일비용의 경우 기존의 경제적 통일 비용뿐만 아니라 정치·사회 분야에 대한 비용 역시 비교적 구체적으로 추산할 수 있다. 주된 비용추산의 근거는 남한 정부의 예산구조 및 경제지표, 독일통일의 경험, 북한 지역에 대한 경제지표 추정이다. 그러나 편익의 경우는 가산적 편익과 비가산적 편익 모두 객관적이고 현실적인 편익의 추계가 어려운 상황이다. 예를 들면, 이산가족의 경우 남북한 자유왕래를 위해 재산의 상당부분을 투입할 의향이 있을 것이나 비이산가족의 경우는 상대적으로 적은 비용을 지불하려 할 것이다. 이 경우 남북한 자유왕래가 실현되었을 경우의 편익은 양자 간 극단적인 차이를 보일 수밖에 없는 것이다.

본 연구는 이러한 통일편익 연구의 한계를 감안하여 적절한 편익추정방법으로 예측시장(Prediction Markets), 가상상황평가법(CVM: Contingent Valuation Method)과 손해사정적 접근을 채택하여 기본적인 연구모형을 구축할 예정이다.

예측시장은 경제적으로 불확실성이 매우 높은 상황에서 정량적으로 특정 상품의 미래가치를 판단하기 어려울 경우 집단지성을 이용하여 미래의 가격을 통계적으로 평가하는 기법이다. 예측시장의 적용대상은

미래 수요예측, 특정 상품의 가격 예측, 마케팅 전략 수립 등 경제분야 뿐만 아니라 선거결과 예측<sup>30</sup>과 같은 비경제분야에도 적용되어 왔다. 예측시장은 또 다른 집단지성을 이용한 미래예측기법인 델파이 기법과 유사하나 보다 적은 시간과 비용으로 높은 예측도를 얻을 수 있다는 장점을 갖고 있다.

예측시장은 전문가 또는 일반인으로 구성된 참여자(Trader)가 존재하며 이들에게 일정한 현금을 지불한다. 참여자는 주어진 현금으로 미래 발생할 결과에 대한 권리를 매매하며 그 과정에서 특정한 미래 가치에 대한 매매가격이 결정된다. 예측시장의 결과에 따라 특정 상품(또는 선거결과)에 대한 미래가격이 결정된 뒤 그 가격이 높으면 해당되는 미래의 발생가능성이 높으며 그 반대의 경우 발생가능성이 낮게 된다. 또는 상품의 가격을 설정할 경우 그 상품의 미래 가격이 결정될 수도 있다.

예측시장은 다른 기법과 병용하여 정성적 미래가치의 현금가격을 추정할 수 있는 유용한 수단이다. 특히, 통일과 통합의 과정에서 발생할 수 있는 다양한 정성적 변수는 그 비용편익 추산이 매우 어려우며 이 때 예측시장은 상대적으로 간편하고 빠른 시간 안에 예측가격을 추산할 수 있는 장점이 있다. 예측시장과 델파이 기법과의 차이는 아래 표와 같다.

---

<sup>30</sup>. 대표적으로 IPM(Iowa Political Markets)가 있다. 1988년 아이오와 대학은 일련의 예측시장 데이터베이스(Iowa Electronic Markets)를 구축하였으며 IPM은 그 하위 데이터셋이다. 이 때 참여자는 컴퓨터의 보조를 받아 실시간 선거결과에 기반 한 거래를 통해 미래가치를 예측하였다. Joyce Berg, Forrest Nelson, and Thomas Riets, "Accuracy and Forecast Standard Error of Prediction Markets," (University of Iowa, July 2003), pp. 7~8 <<http://tippie.uiowa.edu/iem/archive/forecasting.pdf>>.

표 III-6 예측시장과 델파이 기법

| 구분      | 예측시장                       | 델파이 기법                       |
|---------|----------------------------|------------------------------|
| 예측방법    | 예측시장 가격으로 미래 예측            | 반복적으로 전문가 의견을 취합하여 예측치 도출    |
| 실시간 변화  | 실시간 변화 반영                  | 일회성 기법, 필요시 재적용              |
| 소요시간/비용 | 상대적으로 적음                   | 상대적으로 많은 시간과 비용              |
| 예측원인분석  | 예측 정확도는 높으나 예측치의 원인설명이 어려움 | 전문가 의견 수렴시 이유를 수집하여 원인 분석 가능 |

출처: 전상인, “미래 예측의 정확도를 제고하는 예측시장,” (SERI 경영노트 제141호, 2012), p. 2.

CVM은 비(非)시장재화를 실제로 시장이 존재하는 것처럼 가상적 상황을 설정하고 설문조사를 통해 소비자들에게 지불용의액수를 직접 묻거나 또는 우편조사를 통해 얻은 자료를 바탕으로 Hicks의 보상변화(보상잉여) 등을 산출하여 비(非)시장재화의 가치로 측정하는 방법을 의미한다.

정확한 가치 추정을 위해서는 설문지 설계가 중요하다. 통일편익은 설문지에서 제시된 금액에 대한 설문조사결과에 대해 이변량 이항모형(Bivariate Binary Choice)을 기본 모형으로 정하고 회귀 추정하여 구한 응답자 i의 지불의사금액(Willingness to pay: 이하 WTP)을 활용하여 추정한다.

분석 과정은 다음과 같다.

- 응답자의 내재된 지불의사금액은 설문조사결과에 의해서만 관찰되지 않고 제시금액에 대한 반응만이 직접 관찰됨.
- 현재 일반적으로 보다 정확한 내재된 WTP를 찾아내기 위해서 가장 널리 사용되는 방법이 이중양분선택형 질문법임.
- 이는 카슨(Carson)이 제안한 방법<sup>31</sup>으로 첫 번째 제시금액에

대해 양분선택형 응답 즉, 수락 또는 거부를 하게 한 뒤 그 응답에 맞추어 첫 번째 제시금액보다 증액 또는 감액하여 다시 질문하여 지불의사금액을 유도하는 질문 방법임.

손해사정적 접근이란 보험사고 등에 활용되는 미래의 손실가치에 대한 평가이다. 즉, 미래의 손실가치는 손실되지 않았을 경우의 편익을 의미하며 이를 통일에 대입하면 통일이 되지 않았을 경우 입게 될 손실을 통일이 되었을 경우 얻게 될 이익으로 간주하는 것이다. 특히, 최근 손해사정의 평가는 물질적 재산의 손실뿐만 아니라 생명, 행복 등 비물질적, 심리적 손해에 대한 평가가 강조되고 있는 추세이다. 또한, 손해사정의 대상은 개인 및 재산뿐만 아니라 현대사회에 등장하는 다양한 부문의 손실에 대한 보상을 평가하고 있다. 즉, 환경, 수명, 교육, 빈곤, 문화, 건강, 심리적 후생 등 인간의 삶의 질에 대한 양적 평가가 시도되고 있다. 이러한 사례는 이미 경제후생지표(Measure of Economic Welfare), 지속가능한 경제후생지표(Index of Sustainable Economic Welfare), 국민행복지수(Gross National Happiness) 등 기존의 경제중심의 가치평가를 넘어서는 척도의 개발이 이뤄지고 있는 데서도 찾을 수 있다.

이에 착안하여 정치분야 및 사회분야의 상당 부분을 차지하는 비가산적 통일 비용·편익의 계산에 대해 손해사정적 접근을 활용하고자 한다. 기본적인 가정은 분단에 의해 달성하지 못했던 손해는 통일이 달성되었을 경우에 얻게 될 이익이라고 평가하는 것이다.

---

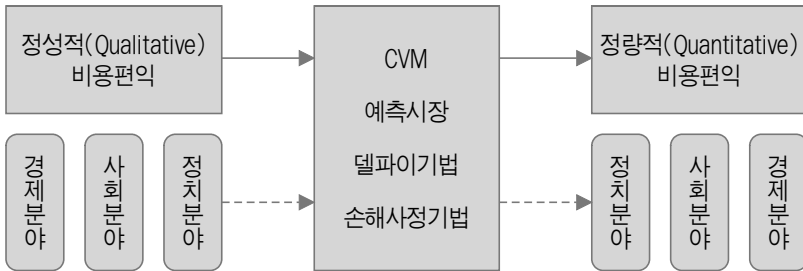
<sup>31</sup>-R. T. Carson, et al., "Determining the Demand for Public Goods by Simulating Referendums at Different Tax Prices," *Department of Economic Working Paper* (San Diego: University of California, 1986); 신영철, "이중 양분선택형 질문 CVM을 이용한 한강 수질개선 편익 측정," 『자원·환경경제연구』, 제6권 제1호 (한국환경경제학회·한국자원경제학회, 1997), p. 172.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



앞의 18개 모형의 각 비용·편익 항목은 손해사정 전문가의 도움을 통해 객관적인 금전적 가치로 환원될 것이며 이는 델파이 조사, 예측시장, 손해사정 및 CVM과 연계하여 적절한 정치사회적 항목측정을 가능하게 할 것이다.

● 그림 Ⅲ-7 정성적 지수의 정량화 방법



## IV. 통일 비용·편익 분석모형의 구조



## 1. 분석모형의 의미

본 장은 본 연구의 제3차년도 사업인 “포괄적 통일 비용·편익모형의 경험적 측정: 18개 정치·사회·경제분야 비용·편익모형의 분해와 시계열화”를 준비하기 위하여 구성되었다. 제3차년도 연구의 목표는 통일 과정에서 예상되는 모든 비용과 편익의 요소를 정교하게 측정하고 이를 종합하는데 있다. 즉, 앞 장에서 논의된 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계에 해당하는 정치·사회·경제 분야의 제반 변수를 이론적·개념적 차원 뿐만 아니라 지수차원까지 추적하여 실질적인 통일의 비용과 편익이 시계열적 자료로 얼마나 계상될 수 있는가를 파악하려는 것이다.

근본적으로 통일모형은 남북한이 보유하고 있는 ‘현재’의 가치를 기반으로 앞으로 발생할 수 있는 ‘미래’의 투입과 산출을 예측한다는 한계로 인해 정밀하게 일치되는 계산결과를 추정하고 그에 대한 확정여부를 판단하는 것은 미래가 현실로 되기 전까지 불가능하다. 또한, 측정하려고 하는 18개의 모형은 정량적 변수와 정성적 변수가 결합되어 있으며 비교적 현재 가치의 측정이 용이한 정량적 변수의 경우에도 미래 통일에 당면했을 때 동일한 가치와 동일한 용량으로 변화될 수 있을 것이라고 확언하기 어렵다. 더욱이 정성적 변수의 경우 그 자체가 가지고 있는 주관적 특성으로 인해 필연적인 지수의 타당성과 신뢰성 문제가 제기될 수 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 실측작업은 부문별 세부항목별 지표를 구축하고 비경제분야의 계량적 측정을 시도하는데 학문적·정책적으로 매우 중대한 의미를 지닌다. 본 연구는 전체적인 통일 비용·편익모형의 3분야 3단계에 대한 시계열 모형을 구축하고 각 모형에 대한 개념

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

정의와 지수군 구분을 시도하는 것으로 하였다. 이를 위해 본격적인 측정모형의 구축에 앞서 통일 비용·편익모형의 3분야 3단계가 지니고 있는 기본적인 특징을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 본 모형은 기본적으로 경험적 측정의 측면과 정책적 판단의 측면을 가지고 있다. 이러한 경향은 특히 비용의 측면에서 두드러지게 나타난다. 예를 들면, 정치분야 분단해소 단계 비용모형을 보면 행정부문-공공안정 비용의 변수가 있다. 이 때 공공안정 비용은 취약주민 보호, 공공질서 제공, 주요 인물 보호 등 실질적이고 계량적인 변수의 비용 총액을 계산할 수 있다. 이러한 행정부문-공공안정 변수의 총액은 실제 사용될 투입이라기보다는 기대수요량이라고 할 수 있다. 현실적으로 이 비용은 투입 당시의 정부예산 및 통일재원의 크기, 정부정책의 우선순위에 따라 변화될 수 있을 것이다. 즉, 모든 비용변수는 기본적으로 정부 또는 민간의 가용한 투입비용 내에서 타 비용간의 상대적 균형에 의해 기본적으로 그 범위가 제한되며 또한, 정책적 판단에 의해 우선순위의 크기가 재조정된다. 이에 따라 제3차년도 연구의 실측과정에서 제시될 예측치들은 기본적으로 그러한 제한 하에서 측정될 것이다.

둘째, 본 모형은 시계열적 특징을 가지고 있으며, 이에 따라 모형은 1년 단위의 비용편익 시계열표로 측정될 것이다. 최종적으로 제시될 모형은 정치·사회·경제분야의 비용·편익모형 6개와 총비용모형, 총편익모형, 순비용편익모형이 될 것이다. 이들 모형은 개별적으로 특정 분야에 투입될 비용편익을 직관적으로 파악하게 할 수 있으며, 예상되는 비용편익의 투입시기를 확인하고 순비용과 순편익을 평가할 수 있도록 한다.

셋째, 정치·사회분야는 물론이고 경제분야에서도 금액으로 정량화되기 어려운 변수들이 존재한다. 특히, 상당부분의 편익이 정성적 변수로

구성되어 있다. 그런데 그러한 정성적 변수는 통일의 긴 과정에서 결코 간과되어서는 안 될 중요한 요인이다. 예를 들면, 정량적 측면에서만 볼 경우 2002년 월드컵 축구경기에서 지방도시의 경기장이 지방재정의 부담이 되고 있다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 국민의 문화적 성숙과 자신감 부여, 국가 이미지 변화 등 직간접적 효과는 국가전체로 보았을 경우 그러한 비용을 초과할 수도 있다. 이에 따라 본 연구는 경제분야의 산업연관분석 뿐만 아니라 예측시장(Prediction Markets), 가상가치법(Contingent Valuation Method), 손해사정, 델파이 조사(Delphi Method) 등 다양한 기법을 통해 정성적 변수의 정량화를 모색하려 한다. 이러한 과정에서 각 정성적 가치는 화폐가치로 전환될 수 있다. 화폐로 전환된 정성적 변수는 단순한 경제유발효과에 비해 측정 신뢰성에 대한 비판이 제기될 수 있다. 그러나 미래예측이라는 기본적인 제한이 있다는 점, 현존하는 가장 신뢰성이 보장된 기법을 이용한다는 점을 고려하면 제한된 조건에서 최선의 방법론적 기반을 가지고 있다고 할 수 있겠다.

넷째, 모형 내 각 변수들은 가능한 한 단위별 접근법을 이용할 것이다. 즉, 각 모형은 수 개의 범주로 분류되며 각 범주는 다시 하위의 변수와 지수로 구성된다. 본 연구는 이들 개별 변수의 연도별 비용과 편익을 계산하는 것이 핵심적인 목표라 할 수 있다. 이에 따라 선행연구에서 수행되어온 GDP 중심의 총량적 접근을 배제하고 개별 변수의 단위비용(Unit Cost)과 단위편익(Unit Benefit)을 합산하여 그 총 비용과 편익을 계산하는 방식을 채택하였다. 그 이유는 기본적으로 GDP 중심의 접근은 경제분야의 일부에만 적용할 수 있으며, 장기간의 다양한 분야에서 발생하는 통일과정에서 제기될 비용편익 문제를 다루지 못한다고 보았기 때문이다. 물론 GDP 예측의 장점도 존재하며 적절한

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

GDP 예측이 수행될 경우 해당 GDP의 증가분을 분해하면 나름대로의 분야별(변수별) 경제편익을 계산할 수 있는 것도 사실이다. 또한, 독일, 중국, 베트남 등의 체제전환 또는 통일국가의 선례를 참조하여 남북통일의 GDP 변화를 예측하는 것도 의미있는 작업이다. 이에 따라 본 연구는 GDP 예측을 제3차년도 실측과정에서 타 모형과의 대조를 위해 수행할 예정이다.

끝으로 본 연구에서 제시될 모형은 모두 관측모형으로 특정한 시계열 모형의 구축은 이후 연구연도에서 수행할 것이다. 시계열 모형은 AR, ARIMA, 베이지안 모형 등 목적에 따라 매우 세련되고 다양한 예측모형이 연구되었다. 그러나 본 연구의 특성상 단위 비용편익 접근법을 사용함에 따라 모든 모형은 단순합산의 방식으로 해당 모형의 총비용과 총편익이 계산될 것이다. 또한, 이 과정에서 예상되는 오차를 감안하여 델파이 기법을 통한 가중치 부여를 계획하였다. 해당 분야 전문가에 의한 델파이 분석은 특정 변수의 상대적 가중치 부여는 물론, 예상되는 오차를 합리적으로 감소시킬 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 분석모형의 단계설정

통일 비용·편익 모형은 기본적으로 시계열적 속성을 가지고 있기에 시기별로 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계로 구분하였다. 즉, 통일과정에 필요한 과제를 단기, 중기, 장기적 차원으로 구분하여 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계라는 3가지 단계의 개념으로 구분하여 정의하였다.

## 가. 분단해소 단계

분단해소 단계는 통일 선언 등의 공식적 통일이 이뤄지기 이전에 북한의 혼란상황을 안정화시키는 단계로 실질적으로 통일 과정이 시작되어 제도적 통합이 본격적으로 시작되기 직전까지의 단계로 수립한다. 분단해소 단계는 2국가로 분단된 상태에서 1국가로 통일을 선언하는 공식적 통일이 이루는 시점까지로 설정한다. 즉, 분단해소 단계를 체제통합의 법적 절차가 마무리되는 시점으로 통일 과도기, 통일국가 형성 과도기의 개념을 포함하는 단계로 수립한다. 북한의 혼란상황을 안정화시키는 목적 하에 긴급구호와 같은 상황이 실시되고 실질적으로 통일 과정이 시작되어 제도적 통합이 가시화되는 직전까지의 시기이다. 분단해소 단계에서는 긴급구호, 과거 독재시스템 청산 및 민주세력 지원, 주민 정치교육 등이 실시된다. 아울러 이 단계에서는 분단으로 왜곡된 모습들을 외형적으로 복원시키며 분단으로 인한 각종 부조리 등 비정상적인 형태를 정상으로 회복시키게 된다. 개념적으로 분단극복, 영토 통일 등 물리적 통일단계, 초기 주요 단계, 초기 상황관리, 통합기반 구축기, 체제통합 초기, 안정화 단계, 과도 통합 등의 다양한 의미를 포괄하고 있다.

분단해소 단계의 시작 시점을 우리 정부가 주도권을 가지고 통일을 구체적으로 실행하는 시점 즉, 정부가 북한과의 정치적 합의가 전제되고 우리 정부가 통일이 가능하다고 결단하여 통일의 실질적 과제를 수행하는 시점으로 설정한다. 북한이 급작스럽게 붕괴하더라도 한국 정부가 통일의지가 결여되어 있다면 분단해소 단계가 시작되는 것이 아니다. 남북 간 정치엘리트에 의해서 통일에 대한 정치적 합의를 도출하고 분단으로 인한 모순을 극복하는 프로그램을 시작하게 될 때 비

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



로소 분단해소 단계로 진입하게 된다. 우리 정부의 의지와 통일이 가능하다고 결단하는 시점을 분단해소 단계의 시작점으로 설정할 수 있다. 본 연구 모형에서는 ‘약혼’과 ‘결혼’의 개념을 차용하여 분단해소 단계의 시작점을 ‘약혼식’이라 하고 분단해소 단계의 기간을 ‘약혼기간’이라 한다면 공식적 통일이 되는 체제통합 단계의 시작점을 ‘결혼식’으로, 그 기간을 ‘결혼기간’으로 볼 수 있다. 약혼기간인 분단해소 기간은 통일준비단계를 포함하는 단계로 과도기적 상태를 벗어나기 위해 실질적인 제도적 통합을 준비하는 시기라 할 수 있다. ‘결혼식’이 남녀가 법·제도적으로 하나가 되었다고 선언하는 시점이라 본다면 ‘약혼기간’은 결혼을 상정하고 결혼을 성공적으로 도달하기 위해 준비해야 하는 각종 사안을 해결하고 상호 간에 이견을 가지고 있던 부분을 결혼식 이전에 합의하는 준비기간으로 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 나타낼 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, 체제통합 단계는 상이한 체제가 통합함으로써 새롭게 통합된 체제를 만들어내는 기간이다. 분단해소 단계는 통일을 상정하고 실질적으로 남한과 북한이 통일의 방식과 형태 등을 협상하는 기간인 것이다.

통일 비용·편익 연구 모형 구축을 위한 시작 단계인 분단해소 단계의 개념이 수많은 논의과정을 통해서도 쉽게 정의하기 어렵고 혼란스러운 것은 독일 통일 사례를 지나치게 단순화해서 우리의 통일모습을 상

정하기 때문이었다. 본 연구에서는 이를 극복하기 위해 현실적 통일이 가능하다고 판단되는 시작점을 우리 정부가 주도권을 가지고 통일협상을 시작하는 것으로 상정하는 것이다. 또한, 남한이 주도권을 가진다는 것은 반드시 흡수통일만을 의미하는 것은 아니며 남한과 북한이 합의에 의해서 통일을 추진한다고 하더라도 양 당사자 간 주체의 현실적 역량의 차이에 의해서 일방이 통일 프로세스를 주도할 수밖에 없다는 실천적 문제를 고려한 것이다. 즉, 우리 정부가 통일이 가시권에 들어왔다 생각해서 실질적 통일과정의 개시를 결단하는 시점에서부터 공식적으로 통일을 선포하는 시점까지를 분단해소 단계로 개념화하였다.

본 연구에서는 분단해소 단계를 비교적 짧은 기간을 상정하는 것이 합리적이라 판단하였다. 하지만 이 기간이 정확하게 며칠이라고 규정하는 것은 무리가 있으며, 현실적으로 볼 때 분단해소 단계는 통일과제에서의 혼란을 수습하기위해 6개월에서 2년 정도의 비교적 짧은 기간 동안 긴급하고 중요한 과제를 해결하는 시기가 될 것으로 예상된다.

## 나. 체제통합 단계

시간적 차원에서 체제통합 단계를 정의하기 위해서 체제통합 단계의 시작점과 종결점을 규정하면 다음과 같다. 체제통합 단계의 시작점은 분단해소 단계가 끝나는 시점인 동시에 공식적으로 통일을 선포하는 시점이며, 종결점은 상이한 두 체제가 정치, 경제, 사회분야의 제반 과정을 통해서 동일한 하나의 체제로 통합이 완결되는 시점을 의미한다.

체제통합 단계는 분단해소 단계를 지나 각 하위 분야에서의 실질적 통합이 이루어져 체제통합이 본격적으로 시행되는 단계로 설정한다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

체제통합 단계에서는 통일을 위한 법적 선포로 시작되어 정치통합, 행정통합, 경제통합 등 제반분야의 통합이 마무리되는 시점까지로 설정한다. 이 단계에서는 남한과 북한의 이질적 체제가 통합되어 동질화되는 것으로 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.

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.

이와 같은 체제통합 단계에서의 제반 조치들이 성공적으로 수행되면 실질적인 통일과정이 마무리 되는 것으로 간주할 수 있다. 하지만 체제통합 과정에서 가시적인 과제들과 효과가 매우 성공적으로 나타난다고 하더라도 통일국가에서 사회 전반에 걸쳐 잠복해 있을 수 있는 사회·심리적 문제 등 눈에 띄지 않지만 시민들의 통일국가에 대한 일체감은 보다 오랜 기간에 걸쳐 형성될 것이므로 세 번째 단계가 필요하다. 따라서 체제통합 단계에서의 종결점은 주요한 통합정책들이 시행된 결과 각 분야별 제도들이 남북지역 간 격차에도 불구하고 통일적으로 실질적으로 적용되는 것으로 상정한다. 완벽한 의미의 통일을 상정할 때 80-90%의 진척도를 보일 것으로 예상된다.

## 다. 국가완성 단계

국가완성 단계의 시간적 범위를 규정하면, 체제통합 단계를 거쳐 남한과 북한의 주민들이 동일한 체제에서 일상생활을 영위하는데 법과 제도적으로는 아무런 차별이 발생하지 않는 상태가 시작점이 되며, 종결점은 사회심리학적으로 시민들이 과거 분단상태를 더 이상 기억하지 않으며 과거로 회귀하고 싶은 마음이 사라진 상태를 말한다.

한편, 이 단계에서는 체제통합 단계에서 발생한 심각한 시행착오를 교정하고 마무리하는 것이 핵심적 부분이 될 것이다. 즉, 통합과정이 마무리되어 정치·사회·경제 등 모든 분야의 통합이 완성된 상태에서 지역 간 차별이 없는 하나의 정상국가가 되는 단계를 국가완성 단계로 본다. 국가완성 단계에서는 남한지역과 북한지역의 주민들이 어느 지역에 거주하던 전혀 차별적인 느낌을 가지지 않게 되어, 통일국가가 전반적으로 안정화되고 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 목표가 설정된다.

국가완성 단계는 정상국가로 가는 마지막 단계로 체제통합 단계의 과정에서 누락되거나 마무리 되지 못한 잔여 과제를 양 체제가 100% 동일해져 완전한 정상국가의 형태에 도달하도록 하는 단계이다. 정치·사회·경제적으로 각각 마무리의 조건이 다르겠지만 궁극적으로 하나의 정상국가 모습을 갖춘 형태를 국가완성 단계의 종결점으로 한다. 따라서 국가완성 단계는 체제통합 단계에서 해결되지 못한 나머지 과제를 표면적으로 마무리하는 단계이기 때문에 사안에 따라 짧은 기간에 해결되는 과제가 존재할 수 있고 사회심리학적으로 장기간의 시간

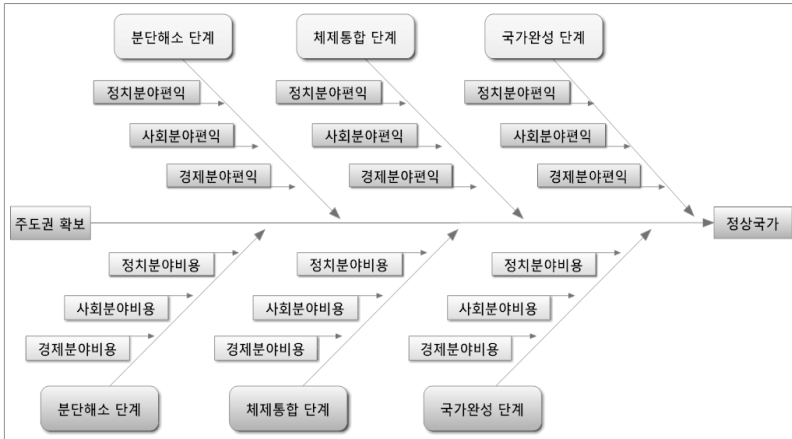
|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

이 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.

### 3. 분석모형의 구성체계

통일의 3단계인 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계의 각 단계의 비용과 편익은 정치분야, 사회분야, 경제분야로 구성된다. 아래 그림은 3단계의 비용과 편익을 3분야별로 모형화한 기본 개념도로 통일의 3분야로 나눈 이유는 기존 경제 중심 통일 논의에서 벗어나 실제 통일이 당면하였을 때 나타날 수 있는 모든 단계 및 분야의 비용과 편익을 보다 현실적이고 체계적으로 구현하기 위함이다. 즉 통일 비용·편익 연구에서 경제중심 통일 비용·편익 논의에서 탈피하여 정치 및 사회분야 등을 포함한 포괄적인 논의를 통해 모형의 합리성과 현실성을 높이고자 한다.

그림 IV-1 3분야 3단계 비용·편익 기본 개념도

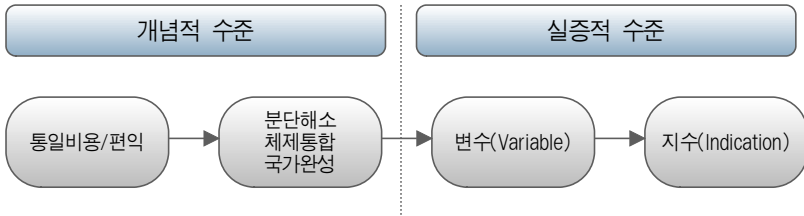


통일비용·편익 모형의 3단계에 대한 각 분야를 정치분야, 사회분야, 경제분야로 구분하였는데 정치와 사회분야에 대해 서로 중첩되는 부분이 있으며 아울러 경제분야 역시 정치, 사회분야에 서로 영향을 미치게 되는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어 어느 분야에 정치적 비용이 있다면 이 비용이 결국 경제적 비용으로 연결될 수 있다. 정치분야와 사회분야를 정치·사회분야로 통합하는 것이 좋을 수 있다는 의견이 여러 차례 전문가 회의와 브레인스토밍을 통해 제기되었지만 정치·사회·경제 3분야로 구분하면 모형 구축에 용이하고 각 분야별 강조점이 명확해지며 구분하는 그 자체로 의미가 있기에 3분야로 구분하였다.

통일 비용·편익의 연구에서 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계의 3단계가 개념적 수준에서 논의된 것이라면 보다 구체적이고 실증적인 수준에서 정치, 사회, 경제 분야의 과제를 범주화 및 변수화하고 이에 따른 세부 과제를 지수화하여 연구모형의 타당성과 설명력을 높일 수 있을 것이다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

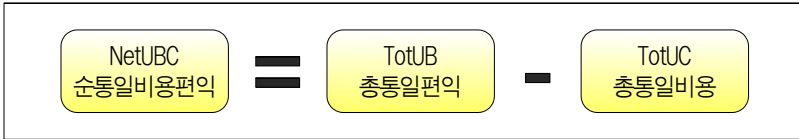
그림 IV-2 통일 비용·편익 연구 모형의 개념적·실증적 수준



다음 장부터 본격적으로 논의될 모형의 변수군을 확인하기에 앞서 전체적인 모형의 구조를 살펴보도록 한다. 우선 총통일비용과 순통일편익을 고려할 수 있다. 총통일비용은 “남북한 지역이 통일과정에서 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계를 거치면서 정치·사회·경제의 각 분야가 부담해야 하는 총비용”을 의미한다. 동일하게 총통일편익은 “남북한 지역이 통일과정에서 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계를 거치면서 정치·사회·경제의 각 분야가 획득하게 될 총편익”이다. 다만 총통일편익 중 일부는 “통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익”이라는 기회비용의 개념을 추가한다. 즉, 분단의 비용을 통일의 편익으로 추가하고자 하는 것이다. 분단의 비용 역시 매우 복잡하고 정성적인 요소가 매우 크다. 이에 따라 비교적 정량적이고 선행연구가 다소나마 수행된 한국기업의 주식평가, 국가신인도 등만을 대상으로 최소한의 분단비용을 산출한다. 마찬가지로 분단편익도 존재할 수 있다. 과거 남한의 정치경제적 발전 과정에서 분단국가이기 때문에 얻을 수 있었던 편익도 분명히 존재한다. 그러나 현재의 가치로 평가하건대 그러한 분단편익은 앞에서 최소한의 분단비용으로 평가되지 않은 분단비용의 차액과 상쇄되거나 혹은 무시할 수 없을 정도로 작다고 판단하고 별도로 계산하지 않는다.

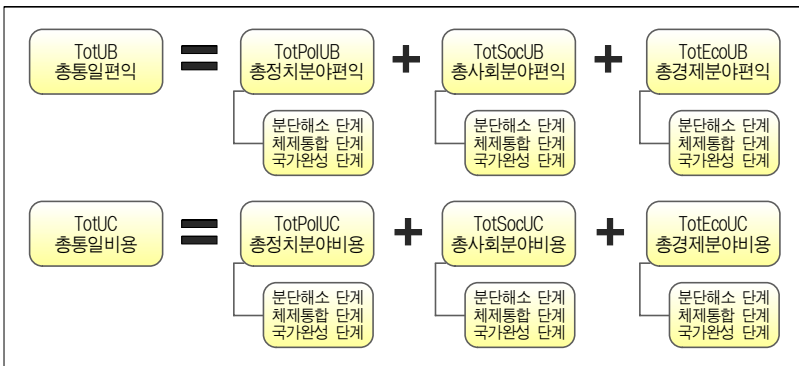
순비용편익은 총통일편익에서 총통일비용을 감산한 값으로 음수일 때 순비용이 있으며, 양수일 때 순편익이 있다고 할 수 있다.

● 그림 IV-3 순통일비용·편익



이 때 각 총통일편익과 총통일비용의 모형은 하위에 정치·사회·경제 분야와 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계의 18개 모형이 존재하며 이들 모형은 아래와 같이 결합될 수 있다. 즉, 정치·경제·사회의 축으로 총통일편익 또는 총통일비용을 계산할 수 있으며 이는 분야별로 전체 통일과정에서 어떤 편익과 비용이 존재하는 가를 확인하는데 유용하다.

● 그림 IV-4 총통일편익과 총통일비용: 분야별

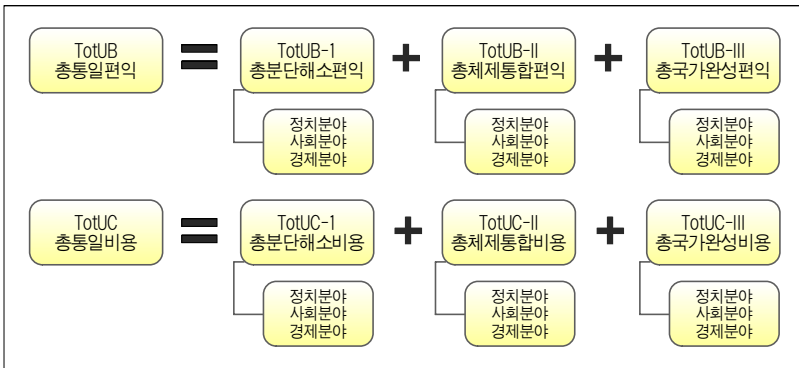


- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII



반면 아래와 같이 분단해소, 체제통합, 국가완성의 각 단계에서 전체적인 편익과 비용이 어느 정도인가를 파악할 수도 있다. 이 때 각 단계는 하위에 정치·사회·경제분야의 모형이 포함된다. 즉, 총 18개로 구성된 하위모형은 목적에 따라 다양한 결합형태를 가질 수 있으며, 이를 이용하여 통일 과정에 나타나게 될 다양한 측면을 단계별, 분야별로 재조망할 수 있는 장점이 있다.

● 그림 IV-5 총통일편익과 총통일비용: 단계별



그러면 구체적으로 다음 장에서부터 18개 하위 모형이 어떻게 구성되어 있으며 각 변수는 어떤 지수로 조작적으로 정의되었는가를 모형별로 살펴보고자 한다. 편의상 하위모형은 단계별로 각 분야를 살펴보는 방식으로 구성하였다. 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 중요

성에 따라 핵심지수, 주요지수, 부가지수로 구분하였다. 특히, 범주 항목은 여러 차례 18개 모형을 구축하기 위한 브레인스토밍 과정에서 지나치게 모형별 변수가 과다하여 모형 자체가 주는 직관성을 상실할 우려가 있다는 판단에 의해 추가되었다. 이는 지나치게 일반적인 대분류로 인해 모형의 구성시 초기 가독성을 해칠 우려가 있다는 단점이 존재하기 때문이다. 즉, 일반적인 분류로 구성된 모형이므로 특정 단계와 분야에서 추구해야 할 구체적인 과제가 무엇인가에 대한 직관적인 평가가 어려울 수 있다는 점이 고려되었다. 그러나 각 모형을 변수로만 분류할 경우 지나치게 복잡하게 구성됨으로써 오히려 모형에 대한 이해를 저해할 수 있으며, 변수 차원에서 구체적인 과제를 추가로 살펴볼 수 있으므로 범주 항목을 추가하기로 하였다. 또한, 범주 항목을 포함함으로써 특정 분야를 추진하려 할 때 해당 과제에 대한 직접적인 담당 부처 또는 단체가 어디인가를 비교적 분명하게 구별할 수 있다. 특히, 정책적 차원의 통일 비용·편익 모형을 구축함에 있어 보다 체계성을 갖추기 위해 3분야 3단계별로 대분류를 설정하여 범주화한 후 변수에 대한 분류를 진행하였다. 변수 도출을 위해 우선 대분류로 범주화한 이유는 정치·사회·경제 각각의 분야에 대한 방대한 변수를 좀 더 체계적으로 구분하여 지수화하기 위함으로 크게 대분류로 범주화한 후 변수화, 지수화를 통해 향후 통일 비용·편익의 추계분석모형을 구축함에 있어 정교화 할 예정이다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

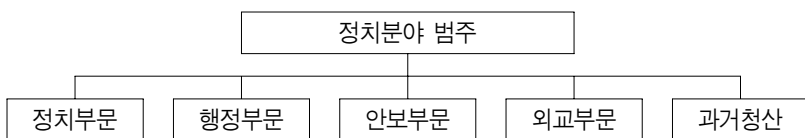


## V. 통일 비용·편익 정치분야 모형



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 부문의 5개 부문으로 구성하였다. 정치분야는 장기간 대립적 긴장상태를 지속해 온 분단해소기에 가장 세심하고 집중적인 국가적 역량의 투입이 요구되며 이러한 정치분야의 성공적인 수행은 경제분야와 사회분야의 지속적이고 안정적인 통일과정을 담보할 것으로 기대된다. 대부분의 정치분야 모형의 범주와 변수는 정량적인 지수화 자체가 어려운 경향이 있으며 특히, 정치분야 편익의 경우 그러한 경향이 더욱 크게 나타났다. 또한, 정치부문은 장기적인 통일국가의 안정적 발전의 기본전제로서 정치분야 내 각 5개 범주와는 물론이고 경제분야와 사회분야와의 상호관계가 매우 크게 나타날 것이다. 이러한 상호관계는 본 연구의 측정 과정 이후 변수 간 구조적 인과관계의 구축과정에서 더 분명하게 드러날 것이다.

● 그림 V-1 정치분야 통일 비용·편익모형의 주요 부문



정치분야의 5개 부문 중 정치부문, 안보부문, 외교부문은 분단해소 기로부터 국가완성기까지 지속적으로 수행되어야 할 과제로 상정하였다. 다만, 행정부문의 비용은 분단해소 단계와 체제통합 단계에만 발생하는 것으로 간주하였다. 체제통합 단계까지 통일행정이 완료될 것으

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

로 파악하고 이후 국가완성 단계에 수행될 행정분야의 제반비용은 한 국가가 수행할 일반적인 행정비용으로서 ‘통일비용’으로 보기 어렵기 때문이다. 다만 행정부문의 편익은 국가완성기까지 지속되는 것으로 판단하였다. 과거청산의 경우 독립된 범주로 분류하는 것에 대한 전문가 간 논란이 있었다. 그러나 인권침해와 부패가 체제작동의 근간에 자리 잡은 북한의 실상을 감안할 경우 과거청산이 장기적이고 파급효과가 지대한 주요 부문으로 간주될 수 있다고 평가되었다. 이에 따라 과거청산 범주는 통일선포 이후 체제통합기로부터 담당 상설기구를 두어 운영하는 것이 제안되었다. 본격적으로 각 부문별 과제(변수)와 수준군을 살펴보기에 앞서 정치분야가 분단해소, 체제통합, 국가완성의 단계에서 어떤 내용으로 수행되는가를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 분단해소 단계의 정치분야 목표는 공식적 통일이 이뤄지기 이전 시기이지만 실질적인 통일 과정이 시작된 단계로 북한지역에서 발생할 수 있는 정치적 혼란상황을 안정시키고 향후 정치통합의 기반을 확보하는데 있다. 분단해소 단계의 정치분야에서는 과거 반세기 이상 지속된 남북분단에 따른 문제점을 교정하는 정책과 조치 등이 실시된다. 분단해소 단계 정치분야 기본 전제조건은 북한지역에서 통일에 우호적이거나 개혁적인 성향의 정부가 구성되어 남한과 통일을 약속하고, 남한에서도 통일에 대해 우호적인 정부이거나 국민여론 등이 우호적으로 조성되는 경우이다. 통일이 가시적으로 진행되고 있는 시기 이기에 이전까지 존재하지 않았던 현상을 관리하는 새로운 상황을 관리하고 정치적으로 안정화시키는 조치 등이 필요하게 된다. 예를 들어 체제통합 단계의 법·제도적 통일을 준비하기 위해 정치적 민주화를 위한 정책과 조치를 취하고, 외교 부문에서는 남북통일이 국제적 승인을 얻기 위해 우호적인 통일 환경을 조성하는 노력 등이 실시된다. 분단

해소 단계에서 진행되는 통일협상은 정치협상, 특히, 정치, 외교, 안보 부문에 집중될 것으로 판단되고, 통일협상 혹은 남북협상과정에서 정치, 경제, 사회 분야 등의 전체적인 통일을 관리하고 각 분야를 연계하는 한시적 기구의 필요성이 제기될 수 있다.

둘째, 체제통합 단계의 정치분야는 법·제도적으로 남북이 통일된 체계를 구축하고 민주국가의 건설을 추진하게 된다. 정치부문에서 통합 선거를 실시하고 통일의회를 구성하며 통일헌법을 제정하는 등 법·제도적 통일체계를 구축하게 된다. 정치부문의 효과로 민주화 이행과 함께 남북갈등 해소로 인한 효과를 기대할 수 있다. 행정부문에서는 분단해소 단계에서 진행된 통일협상 등을 통해 통일행정부를 구성하고 향후 국가완성을 위한 조치들이 시행된다. 그리고 체제통합 단계에서는 분단해소 단계에서 시행되지 못한 과거청산에 대한 정책이 시행되고 이에 대한 비용과 편익이 발생하게 된다. 즉, 과거청산 정책은 분단해소 단계에서 실시하지 않고 통일선언이 이뤄진 이후인 체제통합 단계에서부터 과거청산을 위한 위원회 설립 및 조사 등을 통해 이뤄질 것으로 상정한다.

셋째, 국가완성 단계의 정치분야는 남북 간 통합행정 정착 및 민주주의 공고화를 목표로 진행하게 된다. 정치와 행정부문에서는 민주국가 완성을 위한 조치 등이 시행된다. 안보와 외교부문에서 신안보체계 운영과 통합군사체계 운영에 따른 비용이 발생할 수 있으며 안보불안 해소와 한반도 비핵화·안정화 구축, 외교영향력 강화 및 국가브랜드 가치 제고 효과로 인한 편익을 기대해 볼 수 있다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

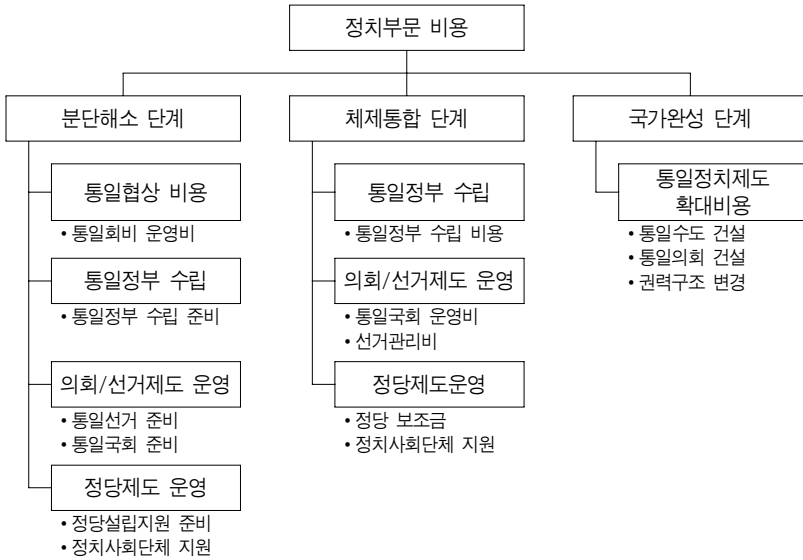


## 1. 정치 부문

### 가. 정치부문 비용

통일 후 정치부문의 비용은 정치제도적 차원에서만 구분하였다. 이에 따라 권력구조, 의회제도, 선거제도, 정당제도의 4개 정치제도 변수만 정치부문에서 다루게 된다. 연구 초기 정치부문의 주요 변수로 국민여론 조성과 민주주의 지원, 민주주의 교육 등이 포함되었으나 타 분야와의 중복 방지를 위해 순수 제도적 측면에서만 접근하였다. 그럼에도 불구하고 정치제도가 가지는 고유의 특성상 타 분야와의 상호관계와 파급효과가 매우 클 것으로 예상되며 이는 차년도 계획의 수행과정에서 더욱 세련화될 필요가 있다. 한편, 주지하다시피 북한지역 주민은 민주주의 정치제도에 대한 경험이 전무하다. 이에 따라 정치제도의 변화에 따르는 정치의식의 변화는 늦을 수밖에 없으며 그 격차의 해소를 위해서는 상당한 기간이 필요할 것이다. 이를 보완하기 위한 민주주의 교육은 사회분야 교육부문의 과제(변수)로 통합하였다.

● 그림 V-2 정치부문 단계별 비용 변수



### (1) 통일협상 비용

실질적인 통일과정이 시작되어 이를 법적·제도적 통일로 이르는 과정에서 남북은 정치·경제·사회의 전 분야에서 통일국가의 기반을 마련하기 위한 남북협상을 수행하여야 한다. 또한, 각 분야별로 협상의 횟수도 급격하게 증가할 것이다. 이러한 과정에서 남북간 전개될 모든 협상을 주관하고 개별 협상 자체와 분야별 협상의 통합적 관리의 필요성이 제기된다. 비교적 짧은 시간에 폭주하는 협상과정을 조정하고 관리하기 위해서는 통일부와 같은 정부부처의 주도적 협상관리가 요구된다.

분단해소기에 국가구조의 형성을 위해 가장 현실적인 방식은 “통일회의(가제)”와 같은 남북협의기구를 통해 통일국가의 헌법, 권력구조

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

를 비롯한 제반 사항을 합의하는 것이다. 통일회의는 각 부문을 대표하는 위원회를 그 하위에 구성하고, 부문별 협의와 합의를 수행하는 한편, 위원회의 대표로 구성된 총괄회의에서 전체적인 조정을 하는 구조가 유용하다. 분단해소기 한시적 조직인 통일회의에서 다루게 될 사안 중 가장 중대하고 최종적인 사항은 통일 국가의 정치·경제·사회의 전 분야를 포괄하게 될 일종의 “통일조약”의 체결이다.

## (2) 통일정부 수립 비용

통일회의와 국민적 여론에 의해 새로운 통일국가의 정부권력구조가 결정될 것이다. 이에 따라 분단해소기 남한 정부는 새롭게 등장할 정부권력구조의 준비과정을 거친 뒤 체제통합 단계의 출범과 함께 새로운 권력구조로 출발하게 될 것이다.

통일정부의 권력구조는 민주주의적 기본 질서의 확립이라는 바탕 위에 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제로 논의될 것이다. 대통령제는 통일 직후의 혼란한 국내정세에 단호하고 강력한 정책집행이 가능한 장점이 있으므로 체제통합 단계에 현재의 대통령제를 변경하지 않고 그대로 유지하는 것이 적합하다. 의원내각제의 경우 통일한국의 다양한 이익구조를 대변하는 정당 간 대결과 연합과정을 통해 정치적 갈등을 해소하고 다양한 이익을 표출할 수 있는 장점이 있다. 그러나 남한에서도 정착되지 않았던 의원내각제를 체제통합 단계에 운영하는 것은 적절치 않으며 국가완성 단계 이후 국민적 합의에 따라 결정할 수 있는 사안이라고 할 수 있다. 이원집정부제 역시 대통령제와 의원내각제의 장점을 가지고 있으나 이중정부의 상황이 발생할 경우 국론분열의 가능성이 더 높아질 우려가 있다. 이에 따라 체제통합단계에서는 현 남한의 국가권력구조인 대통령제를 유지하는 것이 가장 적은 비

용으로 일관성 있는 통일정책을 유지하는데 도움이 된다고 할 수 있다. 다만 제1대 또는 제2대 통일대통령의 선출은 한시적으로 북한지역 출신의 부통령을 선출하는 방법을 채택할 수 있다. 이는 남북통합의 초기에 정치권력을 남한지역 출신이 독점함으로써 북한지역 주민이 상대적으로 소외되고 있다는 불안감을 불식시키는 효과를 가질 수 있다.

국무위원의 경우 통일 초기부터 북한출신의 관료를 교차 지명하기는 어렵다. 북한지역 출신의 장관직 임명은 체제통합 단계가 진행되면서 서서히 확대하는 것이 필요하다. 다만 차관급 보직을 증원하여 북한지역 관료를 임명함으로써 북한지역에 대한 정보확보와 이해를 도모하고 동 지역의 대표성을 확보하는 것을 고려할 수 있다.

대통령제를 유지할 경우 통일정부가 추가적으로 부담해야 할 비용은 그리 크지 않으며, 그 비용은 체제통합 단계 초기에 집중될 것이다.

### (3) 의회·선거제도 운영 비용

통일 시기 약 7,500만 명 이상의 인구를 보유하게 될 의회의 의원 수는 현재 남한의 국회의석수를 고려하면 450명 수준이 될 것이다. 단순히 규모의 증가만을 고려할 경우 현 선거비용 및 의회운영 비용의 50%가 더 소요될 것이다. 그러나 소선거구의 단순다수제와 비례대표의 조합으로 선출되는 현재 단원제는 통일국회에 그대로 적용되기 어려울 것이다. 즉, 현재 남한이 운영하고 있는 선거제도의 단점을 보완하고 북한 지역의 대표성을 적절히 고려하고 선거구 재조정을 통해 적절한 의회규모를 설정할 것이다.

여기에는 지역 간 갈등을 완화할 수 있는 중선거구제로의 변화, 국가규모 증대와 북한지역 대표성 확보를 위한 양원제의 채택을 위한 고려가 포함될 것이다. 어떠한 방식이든 통일국회는 인구비례에 의거한

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

대표와 북한지역의 대표성을 확보할 수 있는 비례대표가 적절히 배분 될 수 있는 방향으로 결정되어야 한다.

#### (4) 정당제도 운영 비용

통일 이후 정당제도는 일부 현 남한의 정당에 흡수되기도 하겠지만 북한지역의 이익을 대변하기 위한 신생정당이 다수 출현할 것이다. 다양한 이익갈등, 지역갈등이 교차하는 상황에서 민주주의적 절차에 의거한 정당의 수립과 운용은 북한지역의 민주적 시민의식을 배양하고 북한지역 갈등을 해소할 수 있는 유용한 수단이다.

북한지역 주민들이 자발적 정당설립에 대한 경험이 없으므로 정당의 설립과 운영에 대한 정부차원의 홍보와 교육이 수행되어야 하며 일정 규모 이상의 정당이 설립될 경우 정당제도 활성화를 위한 보조금 지원이 요구된다. 다만 현 북한인구의 약 15%에 해당하는 노동당 당원의 정치세력화는 체제통합 단계의 초기에는 면밀하게 조정할 필요가 있다. 정당제도의 운영은 민주주의적 법질서의 범위에서 운영되어야 한다. 그러나 체제통합 초기에 극단적인 정당이 한 지역의 대표권을 행사할 경우 통합분위기를 냉각시키고 오히려 갈등이 증폭될 우려가 있기 때문이다.

정당제도의 운영 비용은 일정 규모 이상의 정당에 대한 국고지원, 온건한 정치사회단체의 설립과 운영 지원 등으로 구성된다.

#### (5) 통일정치제도 확대 비용

국가완성 단계에서 통일국가는 장기적인 계획에 따라 통일국가의 권력구조 개헌, 새로운 통일국회, 수도 이전 등 남북한 주민의 의사결

집에 의해 새로운 정치제도를 구축할 수 있을 것이다. 이를 테면, 연방제나 의원내각제 또는 양원제로의 변경이 가능하다. 그러나 이러한 정치제도의 변화는 통일비용이라기 보다는 단일국가의 국가적 설계에 의한 비용이라고 할 수 있으므로 항목만 유지하고, 통일비용으로 산정하지는 않는다.

동 변수는 시기적으로 체제통합 단계에서 설정될 수 있다. 즉, 수도 이전과 그에 따른 관련 정치기구의 설립은 통합의 조기안정을 위해 체제통합 단계에서 정치적 의제로 등장할 가능성이 있다. 그러나 동 변수가 통일의 필수조건이 아닌 선택사항이라는 점과 내용적으로 국가 완성 단계에 부합한다는 점에서 국가완성 단계의 부가지수로 설정하였다.

표 V-1 정치부문 비용의 주요 지수군

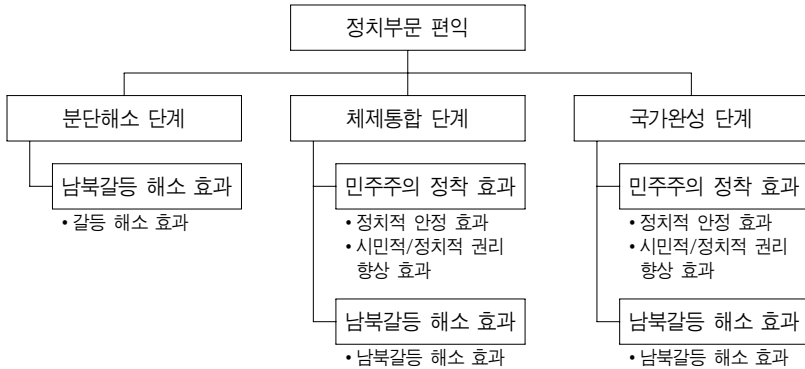
| 변수            | 지수         | 지수구분 | 단계* | 지불주체   |
|---------------|------------|------|-----|--------|
| 통일협상 비용       | 통일회의 운영 비용 | 핵심지수 | 1   | 정부     |
| 통일정부 수립 비용    | 통일정부 수립 준비 | 핵심지수 | 1   | 정부     |
|               | 통일정부 수립 비용 | 핵심지수 | 2   | 정부     |
| 의회/선거제도 운영 비용 | 통일국회 준비    | 주요지수 | 1   | 정부     |
|               | 통일국회 운영비   | 핵심지수 | 2   | 정부     |
|               | 선거제도 홍보비   | 주요지수 | 1   | 정부     |
|               | 선거 관리비     | 주요지수 | 2   | 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     |

\* 단계의 숫자는 본 연구의 3단계를 의미함. 즉, 1은 분단해소 단계, 2는 체제통합 단계, 3은 국가완성 단계임. 각 단계는 해당 지수가 작동하는 시기를 의미함. 이하에서 제시 될 각 하위모형의 지수군 도표에서 표시된 단계의 숫자에 대한 설명은 생략함.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

## 나. 정치부문 편익

그림 V-3 정치부문 단계별 편익 변수



### (1) 민주주의 정착 효과

민주주의 정치제도의 도입은 개별 제도의 채택에 따른 편익이라기 보다는 전체적인 제도에 대한 체험과정에서 편익이 나타나게 된다. 주지하다시피 북한체제는 유례없이 최악의 시민적·정치적 자유에 대한 탄압을 지속하고 있다. 현 북한체제에서 주민은 3계층 51개 분류에 의거한 사회계급에 따라 정치사회적 영역에 대한 진입 자체가 거부되며 철저하게 정치적 자유가 억압받고 있다. 정치지도자와 정치적 대표에 대한 선출은 물론이고 최소한의 결사나 이익표출 자체가 거부되고 있는 상황이다.

북한지역에 민주주의 체도를 도입할 경우 북한주민은 급격한 정치적 자유화와 민주화의 편익을 누리게 된다. 우선 민주선거에 의해 선출직 공직자를 평가하고 선택할 수 있으며 다원주의에 의한 이익집산과 표출이 가능하다. 민주적인 제도의 도입에 의한 투명하고 공정하며

법에 입각한 의사결정과정은 시민적·정치적 자유의 수준을 급격하게 증가시킨다. 민주주의 제도에 부응하는 정치문화를 갖추기 전에 선진적인 제도화가 수행됨으로 인해 정치적 비용이 증가할 수 있다. 이 때문에 정치부문 선거제도 운영과 정당제도 운영에 올바른 선거참여와 정당난립 방지를 위한 비용을 계상하기도 하였다. 그러나 그러한 비용을 감안하더라도 북한지역 주민 전체가 과거 억압으로부터 벗어나 정치적 자유를 획득한 편익은 매우 크다고 할 수 있다.

한편, 민주주의 제도의 정착과정에서 북한주민 각자가 얻게 된 시민적·정치적 권리의 향상은 북한 주민이 새로운 제도에 적응하고 제도에 대한 충성심을 갖도록 한다. 그러한 제도에 대한 충성심은 국가 전체의 제도에 대한 태도로 전환되게 되며, 국가 전체의 민주적 정치질서가 정착되는 효과를 갖는다.

## (2) 남북갈등 해소 효과

민주주의 정치제도의 정착과정에서 상대적으로 적은 인구를 가진 북한 주민에 대한 제도적 배려는 북한 주민이 제도로부터 소외되지 않고 적극적으로 정치과정에 참여할 수 있다는 신념을 갖게 할 것이다. 정당, 국회, 정부조직에 북한출신 주민이 참여하게 됨으로써 남북주민은 오랜 분단 이후 최초로 정치영역에서의 협업에 참여한다. 통일 초기 이러한 동일영역에서의 남북협력은 상호 신뢰와 이해의 부족으로 인해 비용요소로 전개될 수 있다. 그럼에도 불구하고 지속적인 공동활동은 비교적 빠른 시간에 합리성에 기초한 대화와 타협의 소통방식으로 전환될 것이다. 이 과정에서 남북지역은 분단시기 적대적 태도를 극복하고 상호 이해의 차원에서 장기적인 남북갈등의 해소에 기여할 것이다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



표 V-2 정치부문 편익의 주요 지수군

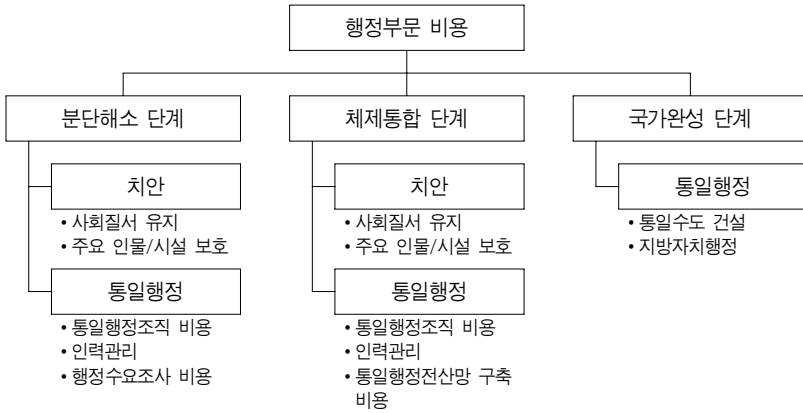
| 변수         | 지수              | 지수구분 | 단계  | 수혜대상     |
|------------|-----------------|------|-----|----------|
| 민주주의 정착 효과 | 정치적 안정 효과       | 주요지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|            | 시민적/정치적 권리향상 효과 | 주요지수 | 2~3 | 북주민      |
| 남북갈등 해소 효과 | 남북갈등 해소 효과      | 핵심지수 | 1~3 | 남북주민     |

## 2. 행정부문

### 가. 행정부문 비용

행정부문은 각 행정부문의 통합을 총괄적으로 담당할 행정통합 변수와 함께 치안변수를 별도로 부여하였다. 행정통합은 독일의 경험과 달리 상대적으로 취약한 북한지역 행정체제를 남한의 수준으로 이끌기 위해 상당한 비용과 기간이 요구되는 변수이다. 치안은 통일 직전과 직후 급격히 증가될 치안수요에 대비하기 위하여 행정통합과는 별도의 변수로 구분하였다.

● 그림 V-4 행정부문 단계별 비용 변수



### (1) 치안 비용

통일 과정 초기에 발생할 수 있는 공공질서의 파괴와 범죄의 감소를 위해 통일행정과 별도로 치안변수를 상정하였다. 치안 비용은 공공안전의 중요성이 부각될 수 있는 분단해소 단계와 체제통합 단계에 요구되는 것으로 간주하며, 국가완성 단계에서는 별도의 통일비용으로 간주하지 않았다.

독일의 경우 동독시기 경찰업무는 인민경찰과 국가보위부가 담당하였다. 특히, 인민보위부는 초법적이고 강력한 억압수단으로 체제유지를 담당하였다. 새롭게 연방에 편성된 뒤 경찰조직은 전 고위층을 퇴직시키고, 연방 경찰에 기존의 경찰을 적성, 능력, 전문성에 따라 재임용하는 한편, 경찰업무를 위해 차량과 장비를 일괄 지원하였다.

2012년 현재 북한의 치안은 국가안전보위부와 인민보안부가 담당하고 있다. 두 조직 모두 국방위원회 산하에 소속되어 정권안정을 위한 주민 사찰과 억압에 가담하고 있다. 더욱이 이들 조직원들의 부정부패

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

행위는 대단히 심각한 상황인 것으로 알려지고 있다.

분단해소기 치안유지는 남한의 일방적인 경찰 또는 군 인력의 투입의 형태로 수행되기는 어렵다. 그러나 분단해소기 발생할 수 있는 국지적인 소요사태에 대한 대비를 마련하여야 한다. 이를 위해서는 남북 협의기구를 통해 북한지역 치안확보를 위한 지원활동을 수행하여야 한다. 또한, 분단해소와 체제통합 단계에서 북한지역 주요인물 및 시설에 대한 보호대책도 추진되어야 한다. 혼란기에 특정 시설에 대한 테러가 발생할 수 있으며, 특정 인물에 대한 정치적 보호를 해야 할 수도 있다. 남한의 치안인력이 투입될 때를 대비하여 기초조사와 함께 인적·물적 자원을 확보하여야 한다.

체제통합 단계의 치안문제는 매우 시급하고 중대한 도전적 과제이다. 치안유지 과정에서 북한주민은 변화된 통일환경에서 직접적으로 변화를 체감하게 될 것이다. 따라서 과거 감시와 억압에 의한 경찰이 이제는 친절하고 안전한 주민보호의 기관이라는 것을 인식시킬 필요가 있다. 또한, 그 과정에서 불법적인 소요나 범죄에 대해서는 단호하게 대처하면서 사회적 안정을 보장하여야 한다. 이를 위한 치안조직의 구성은 다양한 자원부족에 직면할 수밖에 없다. 우선 인적자원의 경우 북한 전역을 포괄할 수 있는 경찰인력을 확보하는데 큰 어려움이 있다. 이 과정에서 북한지역 주민을 재충원하여야 하며, 그에 대한 대규모 검증과정도 요구된다. 장비와 시설면에서도 단기에 충족하기 어렵다. 현재 남한 수준의 CAI와 순찰장비를 갖추기 위해서는 단계적이고 장기적인 투입활동이 수행되어야 할 것이다. 치안체계가 완료되기 까지 군의 인력과 장비를 보조할 필요가 있다.

## (2) 통일행정 비용

남북이 실질적 통합의 과정에 들어서기 시작하는 분단해소 단계에 있어 행정부문은 새로 등장할 통일국가 정부의 권력구조, 조직구조, 표준직제, 표준운영절차 등을 상호 협의하고 설계하는 데 집중될 것이다. 이 과정은 통일행정에 요구되는 공무원 교육, 통합행정을 위한 연락망 등이 함께 수행될 것이다. 체제통합 단계에 진입하게 되면 본격적인 통일행정의 활동이 개시된다. 이 과정에서 실질적인 통일행정부가 구성되고 행정기구의 개편이 수행될 것이다. 북한지역 공무원의 재교육 및 재충원을 통해 인적 자원이 확보될 것이며, 통일행정전산망이 설치되어 전국적인 행정망이 구축될 것이다.

독일의 경우 실질적 행정통합은 비교적 짧은 시기에 완료되었다. 가장 우선적으로 수행된 변화는 서독정부의 구조개편이었다. 서독은 연방내독관계청을 폐지하고 정부 내 각 부서에 동독문제를 처리할 수 있는 부서를 신설하였다. 이에 따라 각 부서는 부서의 역할에 해당하는 동독관련 통합업무를 총괄하도록 하였다. 예를 들면, 연방내무성은 동독지역 주의 행정체계 설립을 지원하고, 동독지역 주민에 대한 정치교육을 담당하도록 하였으며, 연방재무성은 동독지역 몰수재산권의 반환·보상, 동독 국유기업의 사유화와 재편 등을 수행하였다.<sup>32</sup>

통일한국의 경우도 이와 유사하게 기존의 정부부처를 확대개편하여 각 부처가 북한지역 해당부문을 담당하도록 하는 형태로 수행될 것이다. 이는 행정중복을 회피하고 초기 투입될 행정비용을 축소하며 혼란을 완화하는 효과가 있다. 이 때 요구되는 비용은 타 분야와 부문의 비

<sup>32</sup> 독일행정통합에 대해서는 양현모·최진욱·이준호, 『남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제』 (서울: 통일연구원, 2002) 참조.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

용과 중복될 것이므로 다음 몇 가지 변수로 제한하는 것이 필요하다. 분단해소 단계에서는 우선 정부조직과 인력관리가 수행되어야 한다. 정부조직은 새롭게 포함될 북한지역을 포괄하며, 여기에 소요되는 각종 자원과 수요가 조사된다. 인력관리는 북한지역 공무원의 구조조정과 재교육으로 나눌 수 있다. 공무원 구조조정과 재교육은 통일한국 행정의 효율적이고 경쟁력을 갖추기 위한 필수적인 조치이다. 수년간 대규모의 공무원 재교육을 위해 전문적인 공무원 교육인력을 확보·양성할 필요가 있다. 또한, 체제통합기에 들어서기 이전까지 행정정보화를 구축하기 어려우므로 부처별로 최소한의 연략체계를 구축하여야 한다.

체제통합 단계에는 본격적이고 전면적인 행정통합이 수행될 것이다. 정부 부처별로 조직된 “북한담당부서”에 의해 북한지역 관료조직의 통합이 수행되며, 일정기간 남한 공무원의 관리가 요구된다. 북한지역 공무원에 대한 재교육과 구조조정이 전면적으로 시행되며, 대규모 공무원의 연수가 수행된다. 공무원의 연수는 기존의 공무원 교육기관과 각 대학의 시설을 이용할 수 있으나 장기적인 공무원 수요를 예측하여 적정 규모의 교육시설을 추가 설립할 수도 있다. 체제통합 단계에서 가장 중요한 인프라는 통일행정정보망이 될 것이다. 현재 남한은 주민등록, 부동산, 자동차, 통관, 고용, 조세, 의료보험, 우체국 등 전 분야에 대한 행정정보망이 구축되어 있다. 이러한 행정정보망 구축을 위해 투입될 조사비용, 조사인력, 시설투입 등을 고려할 경우 체제통합 단계 전 기간이 소요될 것이다.

국가완성 단계는 통일국가의 각 부서에서 “북한담당부서”가 폐지되고 통상적이고 전국적인 차원에서 각 행정부서가 작동하는 시기이다. 즉, 하나의 단일국가로서의 행정체제가 운영되는 시기라 할 수 있다. 이 시기 각종 인력관리 역시 통상적인 통일국가의 공무원 인사행정에

의해 충원된다. 통일국가는 국가완성단계에서 지방자치와 통일수도 건설을 수행할 수도 있다. 독일의 경우 통일초기 지방자치제를 시행하고 통일수도를 이전하였다. 지방자치제의 신속한 시행은 통일독일에 대한 구조적 적응을 위한 동독주민의 의사가 반영된 것이었다. 통일수도의 경우 제2차 세계대전 이전의 수도인 베를린이 분단되었던 독일의 경우 수도이전 자체에 대한 국민적 지지가 있었다. 통일한국의 경우 통일과정 초기에 북한지역에 대한 전면적인 지방자치제를 수행하는 것은 무리가 있다. 이에 따라 단계적인 통합적응이 어느 정도 완료된 국가완성단계에 시행하는 것이 타당하다.

표 V-3 행정부문 비용의 주요 지수군

| 변수      | 지수          | 지수구분 | 단계  | 지불주체 |
|---------|-------------|------|-----|------|
| 치안 비용   | 사회질서 유지     | 핵심지수 | 1~2 | 정부   |
|         | 주요 인물/시설 보호 | 부가지수 | 1~3 | 정부   |
| 통일행정 비용 | 통일행정 조직 비용  | 주요지수 | 1~2 | 정부   |
|         | 인력관리        | 주요지수 | 1~2 | 정부   |
|         | 통일행정전산망     | 핵심지수 | 1~2 | 정부   |
|         | 지방자치행정      | 부가지수 | 3   | 정부   |

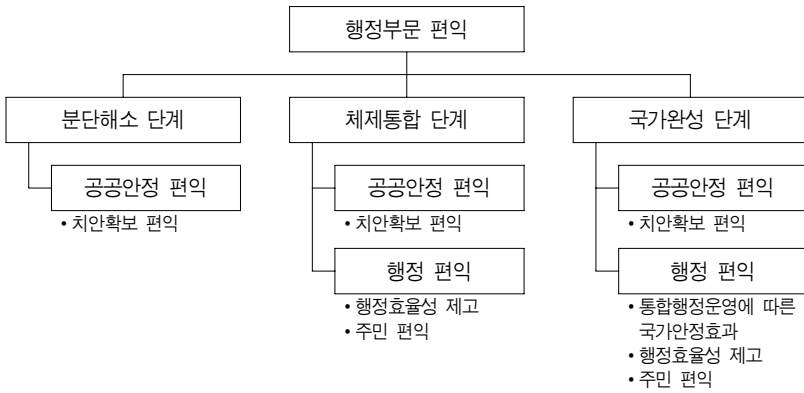
#### 나. 행정부문 편익

행정부문의 비용에 대응하는 파급효과는 비록 정성적 변수이지만 즉각적이고 광범위하게 나타날 것으로 예상된다. 체제전환 직전 시기의 사회주의 국가와는 비교할 수 없을 정도로 열악하고 불투명한 북한의 행정은 선진적인 남한의 행정으로 통합됨으로써 북한지역 주민은

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

물론이고 남한 주민의 북한지역에 대한 유입에도 유리한 환경을 조성한다. 행정부문 편익은 치안의 투입에 의한 공공안전 편익과 행정통합에 따르는 행정편익으로 구분하였다.

● 그림 V-5 행정부문 단계별 편익 변수



### (1) 공공안전 편익

통일의 과정에서 바뀌게 될 치안체계는 북한지역 주민들에게 단순히 다른 기구로의 변화가 아닌 체제변화의 현실을 크게 체감할 수 있는 매우 중대한 수단이다. 그동안 인민보안부와 국가보위부에 의한 감시와 통제, 불법적이고 폭력적인 주민탄압을 경험했던 주민들은 새로운 치안체계를 접하게 되면서 치안당국에 더욱 가깝게 다가갈 것이다. 또한 치안당국의 공정한 법질서 집행을 통해 주민들이 더욱 안전하게 일상을 영위할 수 있게 된다는 믿음을 갖게 할 것이다. 이러한 믿음은 주민들로 하여금 안정적이고 안전하게 생활을 영위할 수 있도록 하는 직접적인 편익을 생산할 것이다. 또한, 이 과정에서 통일로 변화된 새로운 통일국가의 체제에 순응하게 하고 통일국가에 대한 충

성심과 정체성을 고양하는 순기능을 갖게 할 것이다. 한편, 안정적인 주민질서의 유지는 통일국가의 제반 통합과정이 안정적이고 지속적으로 추진될 수 있는 기반이 될 것이다.

## (2) 행정 편익

통상 행정의 편익은 국민의 행정수요에 적절히 대응함으로써 국민이 얻게되는 편익, 민간기업이 원활한 기업활동을 보장할 수 있도록 하는 기업편익, 효율적이고 효과적인 행정의 수행에 따른 행정효율성으로 대별할 수 있다. 통일 이전 남북 간 행정시스템의 격차로 인해 북한 지역에 투사될 행정시스템에 의한 편익은 획기적으로 증대될 수 있다.

우선 북한주민의 경우 초기 적응기간이 종료되면 원활한 행정정보의 제공, 즉각적인 행정민원의 수렴과 처리, 행정처리 과정의 능률성과 정확성, 새로운 행정시스템의 투명성과 신뢰성으로부터 막대한 주민편익을 얻을 수 있다. 더욱이 국민에게 가깝게 다가가는 통일행정시스템은 북한주민이 새로운 체제에 대한 신뢰성을 향상시킴과 동시에 정책결정과정에 대한 참여를 제고하는 역할도 하게 된다.

현 행정체계가 북한지역을 포괄하는 전국적 체제를 구축하게 됨으로써 얻게 되는 행정효율성의 제고도 기대할 수 있다. 통합행정체제는 기존의 남한에서 활용되어 온 효율성을 바탕으로 구축될 것이며, 이에 따라 북한지역에도 효율적인 행정관리를 통해 합리적인 정책결정능도모할 수 있다.

이러한 행정서비스의 효율화는 북한지역과 남한지역의 비즈니스 부문에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 전국적인 행정조직과 행정망에 따라 북한 내 새로운 사업기회를 확인하고 이를 실현하기 위한 행정서비스가 제공됨으로써 남북 비즈니스의 적극적인 투자와 사업확장을

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



기대할 수 있다. 이는 다시 행정부문이 적절하게 사업부문에 대한 현황파악과 조세 및 관세 부과를 함으로써 행정과 비즈니스가 상호작용하는 선순환관계가 수립될 것이다.

표 V-4 행정부문 편익의 주요 지수군

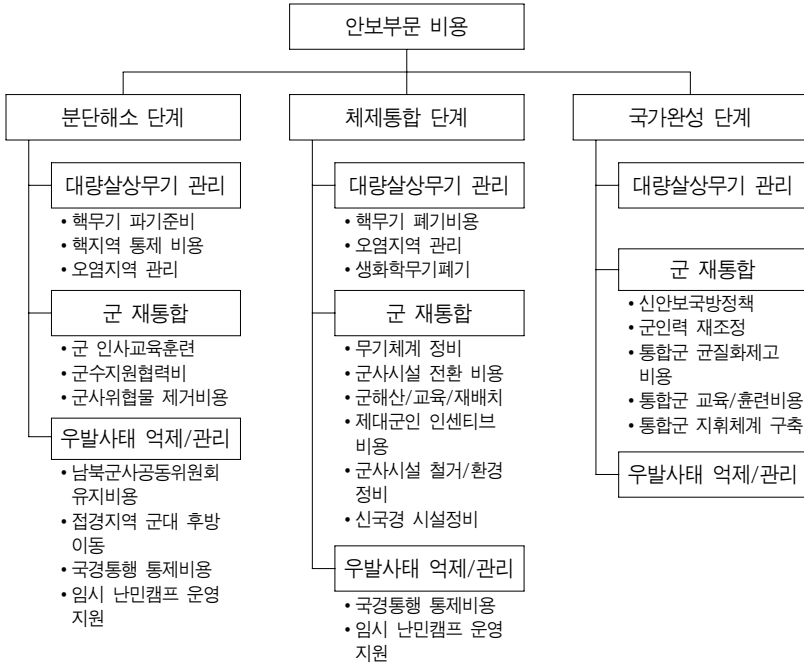
| 변수      | 지수          | 지수구분 | 단계  | 수혜대상   |
|---------|-------------|------|-----|--------|
| 공공안정 편익 | 치안확보 편익     | 핵심지수 | 1~3 | 주민, 정부 |
| 행정 편익   | 행정효율성 제고 효과 | 주요지수 | 2~3 | 정부, 주민 |
|         | 주민행정 편익     | 부가지수 | 2~3 | 북주민    |

### 3. 안보부문

안보부문은 정치부문과 더불어 분단해소 단계와 체제통합 단계 초기에 가장 중대하고 핵심적인 역할을 하게 될 변수로 구성되어 있으며 통일과 통합의 전 과정이 안정적이고 지속적으로 수행되기 위한 기본적인 전제조건이라고 할 수 있다. 안보부문의 비용변수는 정치부문의 통일협상 비용과 함께 분단해소 단계를 견인하게 될 대량살상무기 통제비용, 체제통합 단계에 본격적으로 수행될 군 재통합 비용, 그리고 행정부문의 치안비용과 더불어 통합 초기 혼란을 관리하기 위한 우발사태 억제 및 관리 비용으로 구성되어 있다. 대량살상무기의 생산 및 저장시설에 대한 환경오염 제거와 관리는 국가완성 단계에 환경부문으로 이전되며, 우발사태 억제 및 관리비용은 분단해소 단계와 체제통합 단계에만 적용하였다.

## 가. 안보부문 비용

그림 V-6 안보부문 단계별 비용 변수



### (1) 대량살상무기 관리 비용

북한지역 대량살상무기는 탈냉전기 이후 급격하게 저하된 북한의 군사능력을 보완하는 비대칭전력으로 그간 동북아의 평화와 안정을 저해하는 가장 큰 위협으로 등장해왔다. 정치분야가 통일과정에서 다른 사회경제분야의 통합을 선도하게 될 분단해소기의 중심과제라고 한다면, 북한의 대량살상무기에 대한 통제는 그 중심에 자리 잡고 있는 핵심적 요인이라고 할 수 있다. 특히, 북한의 핵 프로그램은 장기적인

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

국제적 관심이 집중되어 온 분야로 핵프로그램의 적절한 통제는 대외적인 통일외교환경 조성의 출발점이 되며, 본격적인 남북통합의 기본적인 전제라고 할 수 있다.

이미 6자회담을 통해 북핵문제는 그 절차와 처리방식에 대해 간헐적인 합의가 있었다. 분단해소 단계부터 그러한 합의를 기반으로 본격적인 북핵 프로그램의 처리가 시작되며, 그 과정은 초기 핵위협을 제거하는 분단해소기로부터 장기적인 핵 프로그램의 해체와 기타 대량살상무기의 관리 및 해체를 담당하는 체제통합 단계까지 지속된다. 다만, 북한이 가진 낮은 수준의 위험물질 처리수준으로 인해 광범위한 오염지역이 대량살상무기 생산·저장 시설을 중심으로 분포되어 있을 것으로 예상된다. 이들 지역에 대한 비용은 체제통합 단계 이후부터는 사회분야의 환경오염 제거부문과의 협력이 요구된다.

북핵문제의 처리는 핵확산금지조약(NPT)과 원자력기구(IAEA)에 의한 국제비확산레짐 및 주변4국의 긴밀한 협력과 지원과정에서 수행될 것이다. 이 과정에서 남한은 주도적으로 북핵시설의 불능화와 관련된 조사 및 폐기 과정에 참여하게 된다. 현재까지 북핵문제에 대한 6자회담의 합의는 다음과 같다. 실제 북핵 프로그램의 처리과정도 기존의 합의를 기반으로 수행될 것이다. 다만, 10·3 합의에서 구체적으로 처리되지 못한 신고와 검증의 세부절차, 농축우라늄(HEU)의 생산시설, 생산량, 처리절차 등에 대해서는 분단해소기에 국제적 협상을 통해 진전되어야 한다. 또한, 6자회담의 폐쇄·봉인·불능화 수준보다 더 나아가 불가역적 수준의 핵프로그램 처리가 수행될 것이며, 이를 위해서는 한국정부의 추가적인 비용지출이 필요하다.

표 V-5 6자회담 북핵문제 처리방식

| 회담구분            | 합의내용  |   |
|-----------------|---|---|
| 6자회담<br>2·13 합의 | 60일 이내  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5MWe/50MWe/200MWe원자로 폐쇄·봉인</li> <li>• 재처리시설, 핵연료 제조공장 폐쇄·봉인</li> <li>• IAEA 사찰관 복귀</li> <li>• 핵포기 대상 모든 핵프로그램 목록 협의</li> </ul> |
|                 | 다음 단계   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사용후 연료봉(Pu) 포함 모든 핵프로그램의 완전 신고</li> <li>• 흑연감속로 및 재처리시설을 포함한 모든 현존</li> <li>• 핵시설의 불능화</li> </ul>                              |
| 6자회담<br>10·3 합의 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.12.31.까지 불능화와 핵프로그램 신고</li> <li>• 5MW 원자로, 재처리시설, 연료봉공장의 불능화</li> <li>• 미국 주도의 전문가 그룹 불능화조치 준비</li> <li>• 2007.12.31.까지 모든 핵프로그램에 대한 완전하고 정확한 신고</li> </ul> |   |

또한, 핵무기 프로그램에 가려 본격적으로 제기되지 않았던 생화학 무기에 대한 조사·폐기과정도 수행되어야 한다. 북한은 현재 비교적 규제가 느슨한 생물무기금지협정(CWB)에만 가입하고 있으며, 화학무기금지협정(CWC)에는 가입하지 않은 상태이다. 그러나 북한은 미국, 러시아에 이어 세계 3위 수준의 생화학무기 비축국가로 알려지고 있으며, 미사일 탑재능력을 보유함으로써 심각한 잠재적 위협이 되어 왔다. 북한의 화학무기는 2천 500~5천 톤 규모의 사린가스, 시안화수소가스, 머스타드 포스겐 등 치명적인 화학무기를 보유하고 있으며, 화학무기 군사기지 4곳, 화학무기 생산 및 저장기지 11곳, 기타 연구개발기지 13개가 있는 것으로 보고되고 있다. 또한, 1960년대부터 탄저, 콜레라, 역병, 천연두, 황열병 등 10~13개의 병원균 개발이 시도된 이래 5개의 생물무기기지, 16개의 생물공학 및 이중용도 기반시설이 있는 것으로 보도되기도 하였다.<sup>33</sup> 이들 생화학무기는 통일과정에서 조사·폐기되어야 할 대상이며, 오염위험이 높기 때문에 신속하고

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

안전한 처리가 요구된다.

## (2) 우발사태 억제·관리 비용

분단해소기 남북협상과정에서 군사부문이 최우선적으로 고려해야할 사항은 재래식 군비의 통제와 우발적 군사적 충돌을 방지하기 위한 협의와 조치를 시행하는 것이다. 정치부문의 남북협상 과제에서 창설될 통일관리기구의 산하에 (가칭)군사공동위원회가 발족할 경우 이러한 우발사태의 억제관리를 담당하는 주무 부서가 될 것이다. 남북 접경지역은 고도의 군사력이 집중되어 혼란스러운 분단해소기에 비조직적인 우발사태의 가능성이 매우 높아질 수밖에 없다. 이를 위해서는 (가칭)군사공동위원회의 핫라인 설치, 수시·정례 군사회담, 군정보교환 등을 통해 우발사태 대처기능을 강화하는 것이 요구된다. 또한, 비무장지대의 군사활동을 상호 통제하고 이 지대의 중화기와 GP를 부분적으로 철수하며, 집중된 군사력을 축소 또는 후진배치하는 등의 사전조치가 필요하다.

통일과정에서 나타날 수 있는 대규모 난민의 남한유입은 신속한 북한지역의 정상화를 저해하고 극심한 사회혼란을 유발함으로써 심각한 통일의 장애요인으로 부각될 수 있다. 이에 따라 단계별로 남북 간 출입을 통제할 필요성이 제기된다.

현재 남북 사이에는 개인이 쉽게 극복하기 어려운 요새화된 군사분계선이 존재하고 있다. 이에 따라 군은 추가적인 막대한 부담 없이 국경통제를 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 다만 유입난민에 대한 조사와 분류, 이들을 위한 임시보호시설 확보와 유지에 사회부문과

---

33. 『서울신문』, 2006년 10월 18일.

의 협력을 통해 수행하여야 한다.

국경통제는 분단해소 단계에 완전통제로 시작하여 체제통합 단계로 진행되면 점차 통제수준을 완화하면서 국가완성 단계에서는 완전 이 동자유화를 수행한다.

### (3) 군 재통합 비용

통일한국군의 재통합은 주도국 중심의 일방적 군사통합의 절차로 수행되는 급진적 통합과 피합병국 군제의 일부를 수용하는 점진적 통합의 유형이 있다. 남북한이 평화적인 방식으로 통일하고, 남한이 주도적으로 통일과정을 이끌고 나갈 경우 통일한국군의 군제는 구한국군을 중심으로 하되 구북한군의 일부를 수용하는 형식으로 진행할 수밖에 없다. 이러한 경우 군 재통합은 독일의 군사통합 경험이 유용한 전례가 된다고 할 수 있다.

독일의 군사통합은 통일과정의 최종단계에서 약 2년간 3단계로 진행되었다. 실질적인 인수는 1990년 8월 23일부터 서독이 동독지역에 동부사령부를 편성하면서 시작되었다. 동부사령부는 각급 부대에 ‘현장 확인팀’을 파견하여 군사통합에 필요한 자료를 수집하고 군사통합 계획을 수립하였다. 9월 10일에는 서독국방부장관이 동독군 병력에 관한 계획에서 동독군 5만 명을 인수할 계획을 발표하였으며, 9월 19일에는 연방군동부사령부 선발대를 파견하였다. 동독은 같은 달 바르샤바조약기구를 탈퇴하고 10월 3일 00시부터 동독군인 10만 3천명을 근무 해제시킴으로써 동독인민군은 공식적으로 해산되었다. 1990년 10월 3일 연방군사령부는 동독인민군 소속 직업 및 장기군인 약 5만 명과 의무복무자 4만 명을 인수하였다.<sup>34</sup>

남북의 경우 군 재통합은 체제통합기의 시작과 함께 수행될 것이다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

그러나 동서독의 군사통합이 비교적 빠르고 온건하게 수행된 것과는 달리 매우 면밀하고 계획적인 재통합 과정이 요구된다. 동서독의 군사통합은 약 50만 명의 서독군이 약 18만 명의 동독군을 흡수통합하는 형태로 진행되었다. 이에 비해 북한군은 2010년 현재 119만여 명의 병력과 대규모 재래식 무기를 갖춘 대군이다. 장병숫자만 볼 경우 북한군은 세계 5위의 수준이다. 이들에 대한 군 재통합은 개편과 재배치, 무기체계 정비, 군인력의 해산, 군인력의 교육 및 사회화, 군사시설 철거와 환경정비 등 매우 도전적인 과제로 구성되어 있다. 동독의 경우 군의 특징상 상위 계급 장교의 적극적인 통합의지와 협조가 있었다. 장기간 남한에 대한 적대적 사회화가 내재된 북한군의 경우도 독일과 동일할 것이라 기대하기는 어렵다. 이를 위해서는 군인연금의 지급, 제대 후 신변보장 및 취업 등 인센티브의 제공이 필요할 수 있다.

군 재통합은 군사시설에 대한 관리도 포함된다. 북한은 전 지역이 요새화되어 있으며, 장기간의 주둔으로 인해 적절한 환경정비가 요구된다. 대규모 주둔지역에 대한 철거와 환경정비는 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다.

국가완성 단계에 있어 재통합되어 새롭게 탄생한 통일한국군은 변화한 군사안보적 상황에 맞추어 새로운 통합군사체계와 신안보정책을 수행하여야 한다. 군장병의 인적 확대 요구는 상대적으로 크게 감소할 수 있으나 군의 전문화, 무기체계의 고도화, 남북통합군의 교육훈련 및 균질화 등 통일국가로서 집행해야 할 비용이 새로 등장할 것이다. 그러나 이는 통일비용에 포함되기 어려우므로 항목만 유지한다.

---

34. 한국전략문제연구소, 『평화공동체 추진구상』 (서울: 통일부, 2011), pp. 267~268.

표 V-6 안보부문 비용의 주요 지수군

| 변수               | 지수  | 지수구분 | 단계  | 지불주체 |
|------------------|---|------|-----|------|
| 대량살상무기<br>관리 비용  | 핵무기 관리 비용<br>- 핵무기 폐기, 이전<br>- 오염지역 관리                    | 핵심지수 | 1~3 | 정부   |
|                  | 생화학무기 관리 비용<br>- 생화학무기 폐기<br>- 오염지역 관리                    | 주요지수 | 2~3 | 정부   |
| 우발사태<br>억제/관리 비용 | 남북군사공동위원회 유지 비용   | 핵심지수 | 1   | 정부   |
|                  | 접경지역 군이동 비용   | 부가지수 | 1~2 | 정부   |
|                  | 국경통행 통제 비용<br>- 임시 난민캠프 운영지원                              | 주요지수 | 1~2 | 정부   |
| 군 재통합 비용         | 무기체계 정비 비용<br>- 무기폐기 비용                                   | 부가지수 | 2   | 정부   |
|                  | 군사시설 전환 비용  | 부가지수 | 2~3 | 정부   |
|                  | 군해산/교육/재배치<br>- 제대군인 인센티브 비용                              | 핵심지수 | 2   | 정부   |
|                  | 군사시설 정비<br>- 군사시설 철거, 환경정비<br>- 신국경 시설정비                  | 부가지수 | 3   | 정부   |
|                  | 신안보체제 운영 비용<br>- 신안보 국방정책 수립<br>- 군인력 재조정<br>- 군체제 고도화    | 주요지수 | 3   | 정부   |
|                  | 통합군사체계 운영<br>- 통합군 지휘체계 구축<br>- 통합군 군질화<br>- 통합군 교육/훈련 비용 | 주요지수 | 3   | 정부   |

## 나. 안보부문 편익

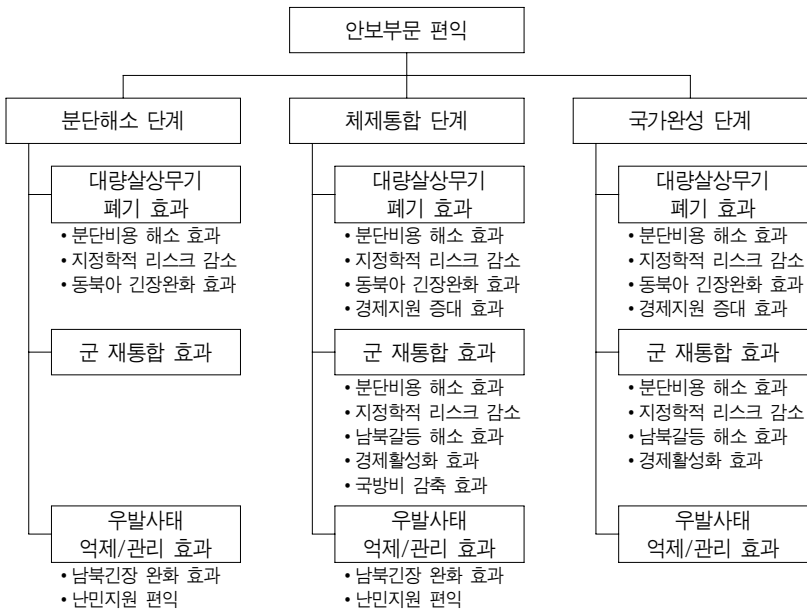
안보부문의 비용 지불에 의한 편익은 분단해소 단계로부터 직간접적으로 발생하며, 다른 분야와 부문에 대해 광범위한 편익을 발생시킨다. 군사적 안정은 일차적으로 분단시기 오랜 기간 경험했던 장기적인

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII



군사적 긴장이 완화됨과 동시에 이로 인해 다른 모든 분야의 발전을 저해하였던 소위 지정학적 리스크가 소멸되는 효과를 가진다. 특히 대량살상무기의 폐기는 정치부문의 통일협상과 더불어 실질적인 통일일정을 가능하게 하는 원동력이라 할 수 있다. 체제통합 단계에서 본격적으로 수행될 남북의 군 재통합은 과도하게 밀집된 군사력을 효율적으로 통합함으로써 직접적인 남북갈등의 물리적 원천이 해소되는 효과를 발생시킨다. 또한, 이 과정에서 긴장완화와 산업예비군의 확보를 통해 경제활성화의 효과를 가진다.

● 그림 V-7 안보부문 단계별 편익 변수



## (1) 대량살상무기 폐기효과

**분단비용 해소 효과:** 한국이 가진 지정학적 리스크로 인해 국가신용도에 대한 상대적 저평가와 한국기업의 주식가치의 하락을 가져왔다는 것이 다양한 연구에서 실증적으로 증명되었다. 북한의 대량살상무기 개발과 그에 따른 동북아 긴장은 지정학적 리스크를 더 크게 만드는 효과가 있었다. 그러한 원인이 소거됨으로 인해 한국의 신용도와 기업가치는 일정정도 회복할 것이며, 전체 가치의 합산은 매우 큰 규모로 나타날 것이다.

**동북아 긴장완화 효과:** 북한의 핵무기 프로그램은 1990년대 초부터 동북아 긴장을 유발시키는 핵심적인 위협요소였다. 이를 위해 다양한 형태의 동북아 협조가 이뤄졌으나 그 과정에서도 위협은 해소되지 않았다. 핵무기 프로그램의 해체는 동북아 긴장의 원인이 해소된 것을 의미하므로 즉각적으로 동북아 긴장완화의 효과를 가진다. 핵무기 해체가 지역 안보위기를 완화하는 것은 주지의 사실이다. 대표적인 선행 사례는 1991년 소비에트핵위협경감법(CTR, Cooperative Threat Reduction, 일명 년-루가 프로그램)이다. 소련해체로 남겨진 핵무기에 대한 지원을 대상으로 한 동 법안은 성공적으로 소련 해체이후 발생할 수 있는 대량살상무기의 위협을 소거시켰다는 평가를 받고 있다. 특히 우크라이나 비핵화 과정은 CTR의 성공을 대표하는 사례로 동 지역에 있던 전략 핵미사일 176기, 전략폭격기 44기 등을 러시아로 이관하였고 미국과 러시아는 우크라이나를 핵무기 공격대상에서 제외(De-target) 하였다.<sup>35</sup> 북핵문제의 해결은 북한에 대한 미국의 직접적인 군사목표

<sup>35</sup> 년-루가 프로그램의 성과에 대해서는 이상현, “북한 대량살상무기 문제 해결을 위한 협력적 위협감소 전략,” 『세종정책연구』 제2권 1호 (2006. 4), pp. 22~24.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

에서 배제됨을 의미한다.

**경제지원 증대 효과:** 6자회담의 수행과정에서 미국과 일본은 북한에 대한 수교와 경제지원을 약속하였다. 핵무기 폐기에 대한 대가는 한국이 통일과정을 주도함으로써 인해 동일한 경제지원의 수준으로 얻어지기는 어려울 것이다. 그러나 통일과정에서 핵폐기 과정이 진척됨에 따라 북한지역에 대한 직간접적인 경제지원이 있을 수밖에 없다. 다만 남한의 통일에 대한 견인능력에 따라 무상지원의 규모는 작아질 수 있다.

## (2) 우발사태 억제·관리 효과

**남북긴장 완화 효과:** 통일과정에서 나타날 수 있는 무장한 일부 북한군의 우발행동과 대규모 탈북사태는 통일과정 자체를 저해할 뿐만 아니라 한반도의 긴장을 촉발할 수 있다. 이에 대한 적절한 억제와 관리하는 한반도 긴장을 완화시키는 효과가 있다.

**난민지원 효과:** 분단해소기 북한지역에 대한 통제력 상실과 자연재해 등으로 인한 식량부족으로 인해 대량탈북의 가능성이 제기되어 왔다. 이들 탈북자들에 대한 적절한 관리는 과도기 혼란을 억제하는 효과를 갖는다. 특히 탈북자들에 대한 적절한 의식주 제공으로 그치지 않고 정치교육과 직업교육을 병행할 경우 이들의 사회복귀를 앞당김과 동시에 사회통합에도 기여할 수 있다.

## (3) 군 재통합 효과

**분단비용 해소 효과:** 세계에서 가장 많은 대치병력이 집중된 한반도에서 남북의 군이 통합한다는 사실은 대단히 큰 위기해소의 효과를 가

진다. 특히 무력을 가진 양측 군이 통합한다는 사실은 외교적·정치적 긴장완화의 수준에서 나타날 수 있는 편익보다 월등히 클 수밖에 없다.

**남북갈등 해소 효과:** 군 재통합의 과정에서 구북한군에게 제공될 다양한 인센티브는 이들에 대한 불안과 불만을 해소하고 새롭게 등장한 정치체제에 적응함으로써 단일공동체의 일원으로 전환시키는 역할을 한다. 통일군에 재편입될 구북한군에 대한 혜택, 제대군인에 대한 교육과 인센티브의 비용은 이들에게 직접적인 혜택을 주며 나아가 전체 국민통합과 경제성장에 긍정적인 영향력을 가지게 된다.

**국방비 감축 효과:** 국방비는 GDP, 군 병력수, 안보위협도의 함수이다. 군 재통합과 그 과정에서 나타나는 안보위협의 감소는 국방비의 감소로 이어질 수 있다. 다만 체제통합 단계가 완료된 뒤 국가완성 단계에 들어서면 국경의 확대에 따라 새로운 안보전략이 수립되어야 하며 그에 따라 적정규모의 군병력수가 재설정 될 것이다.

**경제활성화 효과:** 군 재통합의 경제활성화는 국방비 감축분의 경제분야 활용효과와 경제활동인구의 증가로 나눌 수 있다. GDP 대비 군사력을 고려하면 분단시기 남북의 군사비는 체제통합기 군사비 지출 비율보다 적을 것이라는 것이 통상적인 판단이다. 이에 따라 절감된 지출은 타 경제부문에 이용됨으로써 경제적 편익을 제공한다. 또한, 재통합 과정에서 발생할 남과 북의 군병력 감축은 경제활동인구의 증가로 연계된다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

표 V-7 안보부문 편익의 주요 지수군

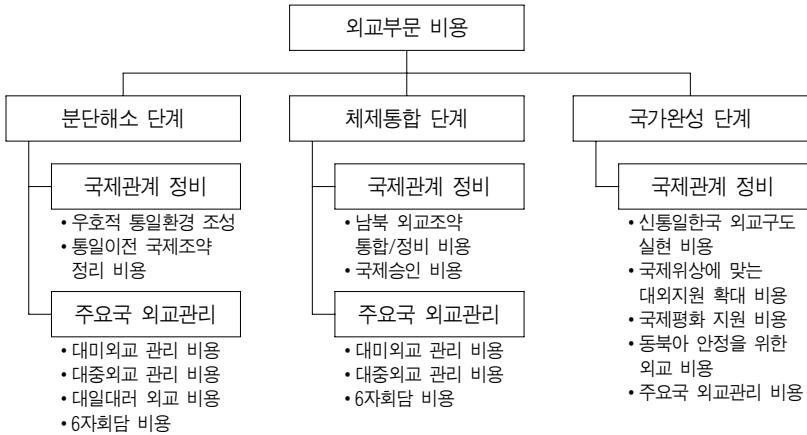
| 변수               | 지수                                     | 지수구분 | 단계  | 수혜대상     |
|------------------|--|------|-----|----------|
| 대량살상무기<br>폐기 효과  | 분단비용 해소 효과<br>- 지정학적 리스크 감소            | 핵심지수 | 1~3 | 정부, 남북주민 |
|                  | 동북아 긴장완화 효과<br>- 미중간 대립 완화             | 핵심지수 | 1~3 | 정부, 남북주민 |
|                  | 경제지원 증대 효과                             | 부가지수 | 2~3 | 정부, 북주민  |
| 우발사태<br>억제/관리 효과 | 남북긴장 완화 효과                             | 주요지수 | 1~2 | 남북주민     |
|                  | 난민지원 편익                                | 부가지수 | 1~2 | 북주민      |
| 군 재통합 효과         | 분단비용 해소 효과<br>- 지정학적 리스크 감소            | 핵심지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|                  | 남북갈등 해소 효과                             | 주요지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|                  | 경제활성화 효과<br>- 군수산업 민수화<br>- 대규모 노동력 확보 | 주요지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|                  | 국방비 감축 효과                              | 주요지수 | 2   | 정부       |

## 4. 외교부문

### 가. 외교부문 비용

한반도 통일의 초기 과정에서 외교부문은 한반도 통일에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 주변국 관계를 정비하고 통일에 대한 국제적 보장을 담당하는 역할을 담당한다. 외교부문은 통일환경 조성과의 통일 이후의 보장을 위한 주요국 외교관리 비용과 국제관계 정비비용, 남북이 각각 수립한 외교관계 정비비용, 그리고 국가완성 단계에서 통일국가의 외교를 조성하기 위한 비용으로 구분하였다. 외교부문은 그 특성상 정량적 차원의 외교비용은 매우 작으나 그에 따른 효과는 국가적 차원에서 매우 막대하게 나타난다.

그림 V-8 외교부문 단계별 비용 변수



### (1) 국제관계 정비 비용

통일에 따라 발생할 주요 과제중 하나는 남한과 북한이 제3국과 체결한 국제조약을 법적 통일 시점을 전후로 처리하는 문제이다. 독일통일의 경우 동독의 소멸과 서독으로의 일방적 편입과정으로 수행되었으므로 국제법적으로 새로운 국가가 수립되었다고 보기 어렵다. 이에 따라 서독의 조약관계는 전 독일지역에 적용되며 동독 관련 조약적 효력은 종료되었다. 다만 독일 통일조약 제12조 1항은 동독이 체결한 조약은 당사국과 협의를 거쳐 효력을 결정하며 동독정부의 재산 및 기타 계약상의 권리와 의무는 그 소재와 관계 없이 연방정부에 귀속한다고 하였다.

남북통일의 경우 독일과 동일한 통일과정을 거칠지 알 수 없으나 외교부문의 경우 독일과 유사한 국제관계 정비의 과정을 거치게 될 가능성이 크다. 현재 남한은 188개국, 북한은 160개국과 외교관계를 맺고 있으며, 이 중 157개국이 동시수교국이다. 북한의 단독수교국은 쿠바,

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

마케도니아, 시리아 등 3개국이다.<sup>36</sup>

국제기구의 경우 남북의 격차는 더 크다. 남한은 113개의 국제기구에 가입하고 있는 반면 북한은 45개에 불과하다. 북한은 유엔 산하기구에 16개, 유엔 전문기구에 12개, 정부 간 기구에 17개에 가입한 상태이다.<sup>37</sup>

국제관계 정비 과정에서 고려해야 할 관련과제는 세계 각국이 한반도 통일에 우호적인 국제여론을 형성하고 빠른 시간에 국제적 승인을 획득하는 것이다. 한반도 통일은 세계사적 전환을 기록할 수 있는 대 사건으로 통일국가의 위상을 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라 실질적인 통일과정에 대한 국제협력을 용이하게 할 수 있는 유용한 지렛대이다. 남한의 역량이 자력으로 장기적인 통일과정을 이끌 수 있다고 하더라도 유무상의 국제지원은 그러한 통일과정을 크게 단축시킬 수 있는 자원이 될 수 있기 때문이다.

## (2) 주요국 외교관리 비용

한반도 주변 4국에 대한 외교는 세계적인 외교관계와 국제기구에 대한 통일 이후 처리와는 달리 통일의 초기 환경을 실질적으로 주도하고 이후 통일국가의 미래 구도를 결정하게 될 중요한 요인이다. 이에 따라 일반적인 국제관계 정비와는 별도의 과제(변수)로 다루어야 할 필요가 있다. 특히, 미국 및 중국과의 통일과정에 대한 협의는 외교부문에서 다루게 될 최대의 난제이며, 분단해소기 정치부문과 함께 분단해소 단계의 정치분야가 크게 부각되도록 하는 핵심적 범주이다.

---

36. 통계청, 『2011 북한의 주요통계지표』 (대전: 통계청, 2011), pp. 122~124.

37. 위의 책, p. 125.

독일통일 과정에서는 그 구도는 상이하지만 유사한 국제당사자들 간의 협의가 있었다. 제2차 세계대전 승전 4개국과 패전국이던 동서독은 폴란드령 문제를 비롯한 국제문제 및 독일 통일 그 자체의 문제를 2+4조약을 통해 해결하려 하였다. 수차례에 걸친 회담 끝에 통일에 따르는 직접적인 국제문제를 해결하고 제2차 세계대전 승전국의 독일통일에 대한 승인을 획득할 수 있었다.

한반도의 통일 역시 신탁통치의 당사국인 미국과 러시아, 한국전쟁의 당사자인 중국이 포함된 2+3회담 또는 여기에 일본이 포함된 2+4 회담을 통해 통일에 대한 국제적 협조를 얻어낼 수 있으며 정전협정 해소를 위한 2+2회담이 필요할 수도 있다. 특히, 미국은 한국에 전진 배치된 주둔군을 보유한 동맹국으로서 통일 이후 한미관계에 대한 주변국의 최소한의 이해가 필수적이다. 중국 역시 북한과 매우 긴 국경을 맞대고 있는 상황에서 북중관계와는 다른 새로운 통일한국과 중국과의 국경을 공유하게 되며 전적으로 새로운 동북아 환경을 당면해야 하는 입장이다. 이에 따라 미·중의 한반도 통일에 대한 외교는 분단해소 단계에서 전 국가적 외교역량을 집중해야 할 중대한 사안이다.

주요 4국 외교는 분단해소기 그 역량이 집중되며 대중외교와 대미외교는 체제통합 단계까지 비용으로 작동할 것이다. 체제통합기 단계에서 통일한국은 미국과의 동맹관계 재검토, 동북아 균형외교 등에 외교역량을 집중할 것이다. 특히, 통일 이후 주둔군 문제와 관련하여 군사부문과의 협조와 연계가 필요하다.

통일외교는 그 비중이 분단해소기 전체를 압도할 수 있을 정도로 매우 크지만 직접적으로 지출될 외교비용은 상대적으로 크지 않다. 각종 회담과 협상의 비용에는 물질적인 금액으로 환산하기 어려운 국가 자체의 역량과 무형의 외교력이 중요한 결정요인이 되기 때문이다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



한편, 분단해소 단계의 주요 4국 외교에서 가장 가시적인 이슈가 될 과제는 북핵문제의 처리이다. 북핵문제는 외교부문 뿐만 아니라 군사 부문의 대량살상무기 처리라는 과제와 긴밀한 상호작용 관계를 가지고 있다. 이미 북핵위기 해소를 위해 남북한과 주변 4국의 협의체인 6자회담이 존속되어 왔으므로 통일과정에도 이러한 기본적인 협의구도는 크게 변화하지 않을 것이다. 6자회담 지수는 군사부문의 대량살상무기 해체 비용 지수와 함께 분단해소기의 본격적인 전개를 상징하는 대표적인 지수이며 양자는 상호 밀접한 상호관계를 가지고 있다. 또한 6자회담 비용이라는 지수는 통일과정의 국제적 승인을 획득하기 위한 기본적인 선행지수이기도 하다. 6자회담 지수의 특징은 회담 자체의 비용은 매우 적을 수 있으나 회담의 수행과 합의의 진전에 따라 통일이후 전개될 국제질서에 대한 합의, 주변국의 한반도 통일 시대에 대한 외교적 기초, 통일과정에 대한 경제적 지원 등 매우 막대한 파급 효과가 발생할 수 있는 지수라고 할 수 있다.

### (3) 신통일한국 외교관계 수립 비용

국가완성 단계에서 통일국가는 분단국과는 차원이 다른 강한 중견 국가로서의 외교역량을 발휘할 것이다. 여기에는 새로운 통일국가로서의 외교적 구도 실현을 위한 비용, 동북아 안정을 위한 외교비용, 국제사회의 위상 강화에 따른 역할 증대와 그에 따른 군사적·경제적 영향력 확대비용 등이 포함될 수 있다. 그러나 이 단계의 외교는 통일을 위한 과정이라기보다는 통일국가의 외교활동이라 볼 수 있으므로 항목만 유지하고 통일비용계산에는 포함되지 않는다.

표 V-8 외교부문 비용의 주요 지수군

| 변수             | 지수             | 지수구분 | 단계  | 지불주체 |
|----------------|----------------|------|-----|------|
| 국제관계<br>정비 비용  | 우호적 통일환경 조성 비용 | 주요지수 | 1~2 | 정부   |
|                | 국제조약 정비 비용     | 주요지수 | 1~2 | 정부   |
| 주요국<br>외교관리 비용 | 대중외교 비용        | 핵심지수 | 1~2 | 정부   |
|                | 대미외교 비용        | 핵심지수 | 1~2 | 정부   |
|                | 대러외교 비용        | 주요지수 | 1   | 정부   |
|                | 대일외교 비용        | 주요지수 | 1   | 정부   |
|                | 6자회담 비용        | 핵심지수 | 1~2 | 정부   |

## 나. 외교부문 편익

외교부문의 편익은 매우 광범위하고 정성적인 특성을 가지므로 실질적 측정이 매우 어렵다. 다만 분단을 극복하고 통일을 달성한 국가로서 분단시기 체제경쟁으로 인한 위축에서 탈피하여 지역적·국제적 국가위상이 현저하게 제고될 것은 분명하다. 또한, 탈냉전기 이후에도 장기간 긴장이 지속되었던 동북아에 평화를 정착시킬 수 있다는 점도 매우 큰 외교적 편익이라고 할 수 있다. 통일의 국내적 편익 중 중요한 변수가 갈등해소라면 국제적인 편익은 해외동포들의 갈등을 해소하여 세계에 흩어진 한민족을 통합시키는 효과라고 할 수 있다. 외교부문의 편익은 분단해소 단계에서 이미 냉전 최후의 분단국이 통일을 이룬다는 컨벤션 효과를 통해 발생되기 시작할 것이며 체제통합 단계 이후에는 변화된 통일국가의 위상 증대의 차원에서 나타날 것이다.

I

II

III

IV

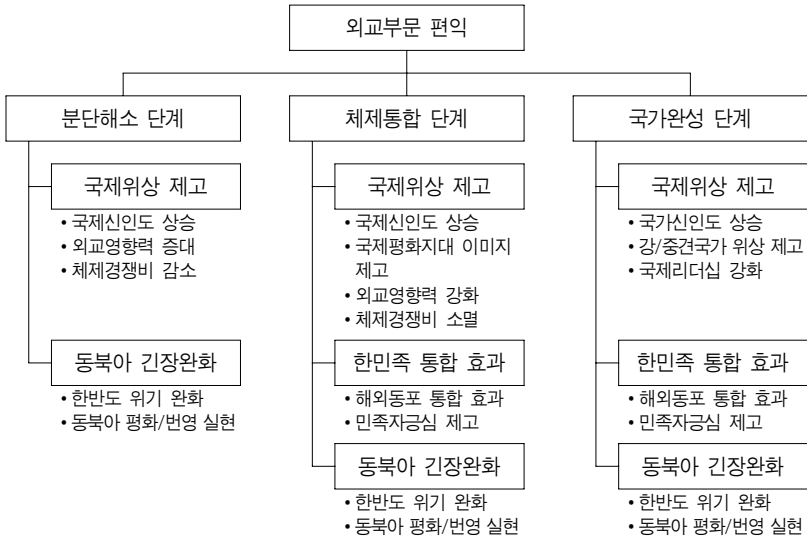
V

VI

VII

VIII

그림 V-9 외교부문 단계별 편익 변수



### (1) 국제위상 제고 효과

본격적인 통일과정이 시작되면서 가장 먼저 체감하게 될 가시적인 변화는 세계사적 통일을 이룩하려는 한국에 대한 세계 각국의 외교적 위상변화일 것이다. 특히, 157개국에 달하는 남북한 동시수교국 문제가 해소 될 경우 체제경쟁에 투입되었던 남북의 외교비용은 급격히 소멸될 것이다.

독일통일 과정에서 나타난 국제적 위상의 증대는 통일한국 외교의 좋은 벤치마킹의 대상이다. 분단시기 독일은 변화하는 세력 간 충돌의 중심에서 적절한 외교정책 수립이 불가능할 정도의 딜레마에 빠져 있었다. 그러나 통일이후 독일외교는 EU와 NATO의 중심으로 즉각 부상하였으며, 그 영향력이 중동부 유럽의 안정과 번영을 이끄는 수준으로 발전하였다. 더욱이 개발도상국 지원과 분쟁지역 관리과정에 대한

참여를 통해 분단시기와 비교가 불가능한 수준의 세계적 외교강국으로 부상하였다.

통일한국의 국제적 위상 변화는 독일의 경험에 비해 더욱 용이하게 달성될 수 있다. 이미 기적적인 경제성장과 민주주의의 가치를 발현한 분단국에서 더 나아가 냉전의 유산을 극복한 통일국가를 건설했다는 사실은 전세계 정부와 국민의 기대와 관심을 이끄는 대상이 되고도 남을 것이다. 그리고 단일정부에 의한 통일한국 국익을 추구하는 과정에서 새로운 국제적 영향력은 분단시기에 비해 획기적으로 증대할 수밖에 없다. 이러한 국제적 위상의 변화는 분단해소 단계부터 점차 두각을 나타내기 시작할 것으로, 이에 따라 한국의 국제적 지위는 상승하고 외교영향력 또한 점차 증대될 것이다. 또한, 본격적인 통합이 수행되는 체제통합단계에서 한국외교는 통일로 얻어진 국제평화주도국가라는 이미지를 기반으로 획기적으로 커진 외교역량을 발휘하게 될 것이다. 체제통합 단계에서 통일의 외적 규모가 완성되면 한국의 국력은 유수의 세계강국과 버금가는 수준으로 성장하게 되며 한국은 외교영역에서 국제정치를 선도할 수 있는 강한 증견국가의 위상을 달성할 것이다.

한편, 물질적인 남북 외교공관 통폐합에 의한 편익은 그러한 통일국가의 외교적 위상에 따른 국제적 지위 향상에 비하면 무시할 수 있을 정도의 금액에 불과하다. 국제관계 정비를 통해 북한이 설치한 공관의 소유권이 통일정부에 귀속될 것이다. 북한은 총 49개의 대외공관(대사관 42개, 영사관 3개, 대표부 4개)을 유지하고 있다.

## (2) 한민족 통합 효과

2010년 현재 재외동포는 720만여 명에 달하며, 그중 1/3은 중국, 미국, 일본에 거주하고 있다. 이들 중 상당수가 분단으로 인해 동포 간

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

대립과 분열이 심화되기도 하였으며 거주지역에서 적절한 권리를 수행하지 못하기도 하였다. 특히, 재일동포의 경우 남북분단으로 인해 현재까지도 심각한 동포사회의 분열과 국적의 혼란을 겪고 있다.

통일한국은 한반도 이외에 거주하고 있는 한국인의 지위에 대해 해당국 정부와 분단국 시기에 비해 월등히 향상된 지위로 협력할 수 있으며, 해외동포의 응집력과 민족적 자긍심을 고양시킬 수 있는 효과를 유발할 수 있다. 실제 독일의 경우도 통일 직후 독일국적을 가진 해외동포에 대해 각종 문화 및 교육 프로젝트, 외교 및 행정적 지원을 수행한 바 있다. 1997년의 경우 이를 위해 연방외무부 예산 3,060만 DM, 연방내무부 예산에 1억 4천만 DM이 책정되었다.<sup>38</sup>

이미 현지에 정착한 주민의 경우 민족적 일체성 고양을 위한 예산이 소요되며, 이러한 예산은 통일비용이라고 보기 어려우므로 상정하지는 않았다. 그러나 통일한국의 해외동포에 대한 예산이 증가될 경우 해외동포의 복리증진 뿐만 아니라 거주지 국가와의 양자 간 이해증진에도 중요한 교량역할을 수행할 수 있다.

### (3) 동북아 긴장완화 효과

탈냉전기 이후 더욱 가시적이고 국제적인 형태로 변화한 북한의 도발로 인해 동북아의 긴장은 그 어느 시기보다 높은 강도로 장기화되었다. 특히, 핵무기 프로그램으로 시작된 제1차와 2차 북핵위기는 현재까지 뚜렷한 진전을 이루지 못하고 있으며 서해교전, 천안함 폭침, 연평도 포격 등의 각종 군사 도발도 주기적으로 재발되고 있다.

이러한 북한의 위협이 소멸된 상태가 동북아 위기 완화에 대한 효과

---

<sup>38</sup> 통일부, 『1995-97 독일통일백서』 (서울: 통일부, 1998), p. 283.

이다. 동북아 위기완화 효과는 크게 북한의 핵 프로그램의 소멸에 의한 효과와 일반군사도발의 소멸에 의한 효과로 대별할 수 있다. 특히, 북핵문제는 그 국제적 성격으로 인해 외교부문이 군사부문의 협력을 통해 주도적으로 해소해야 할 부분이며 북핵문제가 해소되었을 때의 편익은 외교부문이 가장 크게 받을 것으로 예상된다.

동북아 위기완화 변수는 분단해소기 북한의 핵개발이 비가역적인 해결을 위한 과정을 수행하면서 급격히 완화되어 그 효과는 체제통합기 전체와 이후 국가완성기에도 영향을 미칠 것이다. 또한, 동북아 긴장완화의 특징은 외교부문의 비용투입에 의한 단일한 원인이라고 볼 수 없으며 다양한 정치·경제 분야의 상호작용의 결과라고 할 수 있다. 그 중 가장 직접적인 상호관계를 가진 안보부문의 대량살상무기 통제 및 재래식 군비 통제와 연계되어 나타나는 결과라고 할 수 있다. 즉, 동북아 긴장완화 효과라는 편익변수는 외교부문과 군사부문의 비용에 의한 결과이며 그 비중은 대량살상무기의 경우 외교부문이 재래식 군비부분은 군사부문이 더 우위를 차지한다고 정의할 수 있다.

한편, 동북아의 평화체제 구축을 위한 논의가 다년간 지속되었으나 북한문제로 인해 진전되지 못했다. 그러한 제한요소가 소멸됨으로 인해 통일국가의 외교부문은 동북아 평화·안보체제의 수립에 주력할 것이다. 독일의 경우에도 통일이후 OSCE(구 CSCE)에 적극적으로 개입하여 유럽 전체의 지역분쟁을 예방하고 평화적 해결을 모색하는데 실질적이고 적극적인 참여를 하고 있다.

동북아 평화체제의 경우 이미 6자회담 과정에서 다루어진 바 있다. 즉, 2005년 9·19 공동성명에서 6자회담 참가국들은 “동북아시아에서 항구적인 평화와 안정”을 위한 공동의 노력을 약속하였으며 “동북아에서 안보와 협조를 도모하기 위한 방도와 수단들을 탐구할 것”을 합의

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

하였다. 2007년 ‘2·13 합의’에서는 더 나아가 5개 실무그룹을 설치하기로 하였으며, 그 중 동북아 평화안보체제가 포함되었다. 이에 따라 6자 회담이 북핵문제 해결로 종결되지 않고 동북아 평화·안보체제의 수립을 위한 협의기구로 전환될 가능성이 높으며 그 과정에서 통일정부는 더 높아진 외교적 위상으로 주도적 역할을 수행할 수 있을 것이다. 다만 동북아 평화안보 체제의 경우 통일의 직접적 효과라고 보기 어려우므로 편익지수는 목록으로만 기록한다.

● 표 V-9 외교부문 편익의 주요 지수군

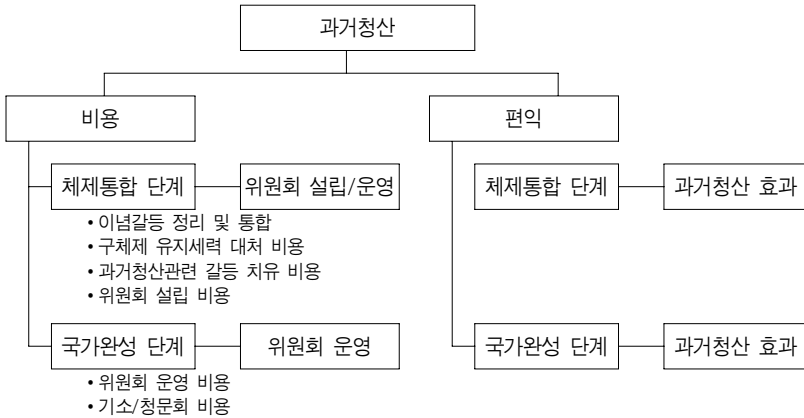
| 변수          | 지수               | 지수구분 | 단계  | 수혜대상   |
|-------------|------------------|------|-----|--------|
| 국제위상 제고 효과  | 국제위상 제고 효과       | 주요지수 | 1~3 | 정부, 국민 |
|             | 체제경쟁감소 효과        | 부가지수 | 1~2 | 정부     |
| 한민족 통합 효과   | 해외동포 통합 효과       | 부가지수 | 2~3 | 해외동포   |
|             | 민족자긍심 제고 효과      | 부가지수 | 2~3 | 국민     |
| 동북아 긴장완화 효과 | 동북아 위기 완화 효과     | 핵심지수 | 1~3 | 정부, 국민 |
|             | 동북아 평화안보체제 수립 효과 | 부가지수 | 2~3 | 정부     |

## 5. 과거청산

장기간 이루어진 북한지역의 독재와 인권유린은 피해자에 대한 직접적인 보상뿐만 아니라 장기적인 통일국가의 내적 통합 및 정의의 실현 차원에서도 매우 중대한 문제이다. 남북이 법·제도적 통일을 달성한 체제통합 단계로부터 과거청산을 위한 조사, 처벌, 보상 등의 활동은 적절한 제도적 장치를 통해 장기적으로 수행하여야 할 비용·변수이다. 적절한 과거청산 활동이 수행됨에 따라 피해자에 대한 직접적인

보상이 이루어질 것이며 국가적인 차원에서의 통합과정이 보다 공고하게 정착될 수 있는 촉매역할을 할 것이다.

●그림 V-10 과거청산 단계별 비용·편익 변수



북한지역의 과거사 규명과 청산 문제는 새로운 국가의 내적통일을 위한 중대한 축이다. 북한지역의 인권유린과 독재의 주요 가해자를 확인하고 처벌하는 것은 물론이고 그 피해자에 대한 복권과 배상문제의 해결이 동시에 수행되어야 하며, 이는 상당한 인적·물적 자원의 집중이 요구된다. 따라서 통일정부는 통일이전 북한지역의 인권침탈과 부당한 정치적 폭력행위를 조사하고 그 피해자를 구제하기 위한 법적 근거를 통일조약 항목에 포함시킬 필요가 있으며 그 과정을 총괄하기 위한 위원회의 설립이 요구된다.

설립될 위원회는 구북한지역 인권침해와 정치적 폭력행위를 조사하는 조사부서와 그 피해자의 지원을 담당하는 보상부서, 기소 및 청문회의 운영을 담당하는 부서로 구성될 필요가 있다. 위원회의 직접적 비

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



용은 조사비, 보상비, 위원회 운영비로 구성된다. 가장 큰 비중을 차지하게 될 부문은 박해 당사자에 대한 보상비로 평가된다. 독일의 경우 정치적 박해 당사자에 대한 보상은 6만 3,700명의 피해자들이 신청하여 그 중 4만 3,000건에 대한 보상이 승인되었다. 이에 대한 배상액은 9억 2,000만 유로에 달한다.<sup>39</sup>

성공적인 위원회의 운영에 의한 편익은 직간접적으로 장기적인 사회통합의 역할을 수행하게 된다. 우선 구북한지역 정치박해 피해자에 대한 복권과 보상은 통일정부의 비용임과 동시에 혜택 당사자들에 대한 편익이 될 것이다. 그러나 이보다 더 큰 편익은 정성적 차원에서 통일국가의 주민이 새로운 체제가 인권유린과 정치적 박해에 대해 단호하게 응징하고 있으며 그 피해자에게 보상한다는 신뢰를 갖게 됨으로써 얻게되는 체제순응과 국민통합의 효과라고 할 수 있다.

표 V-10 과거청산 비용·편익의 주요 지수군

| 변수            | 지수               | 지수구분 | 단계  | 대상  |
|---------------|------------------|------|-----|-----|
| 과거청산위원회<br>비용 | 위원회 운영비용(조직, 조사) | 주요지수 | 2~3 | 정부  |
|               | 보상비              | 부가지수 | 2~3 | 정부  |
| 과거청산위원회<br>편익 | 피해자 보상 편익        | 부가지수 | 2~3 | 북주민 |
|               | 국민통합 효과          | 부가지수 | 2~3 | 국민  |

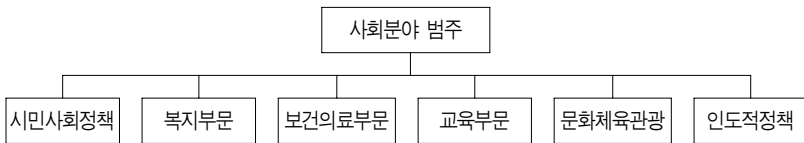
<sup>39</sup> 통일부, 『2009 독일통일백서』 (서울: 통일부, 2009), p. 159.

## VI. 통일 비용·편익 사회분야 모형



통일 비용·편익 모형의 사회분야는 6가지 부문으로 범주화하였다. 비용은 정책적 측면에서 시민사회정책, 인도주의정책으로 범주화하였고 부문적 측면에서는 복지부문, 보건·의료부문, 교육부문, 문화·체육·관광부문을 대분류하여 범주화하였다. 편익도 비용과 마찬가지로 시민사회재건 효과와 사회보장 효과, 인도적 편익 등의 정책적 측면과 복지부문, 보건·의료부문, 교육부문, 문화·체육·관광부문 등 각 부문의 효과로 나타난 측면으로 분류하여 범주화하였다. 사회분야에 대한 분단해소 단계의 강조점은 인도주의 정책에 따른 긴급구호를 실시하는데 있다. 물론, 긴급구호는 정치, 경제, 사회분야 모두를 포괄하지만 본 연구진이 실시한 수차례의 브레인스토밍을 통해 경제적 측면보다는 보건·의료 등의 사회적 측면과 더욱 연관되어 있다고 판단하여 사회분야로 구분하여 범주화하였다. 체제통합 단계에서는 각 부문의 제도적 통합과 시행에 집중될 것으로 보며, 국가완성 단계에서는 소위 균일 생활세계(Lebenswelt) 완성을 위해 시민사회정책이 단일시민사회의 구축과 완성을 위해 집중될 것으로 상정하여 사회분야에 대한 비용과 편익의 범주화를 실시하였다.

● 그림 VI-1 사회분야 통일 비용·편익모형의 주요 부문



첫째, 분단해소 단계 사회분야의 목표는 새로운 사회혼란 상황의 최소화로 상정하고 지난 반세기 이상 지속된 남북분단으로 인한 사회적 문제로 인한 남남갈등, 남북갈등 및 남북 간 격차 해소 등의 사회 안전

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

화 조치를 취하게 된다. 분단해소 단계는 체제통합을 위한 준비 단계로 긴급을 요하는 부문에 대한 정책이 시행되게 된다. 특히, 분단해소 단계에서는 북한지역에 대한 인도주의 정책 중에서 긴급구호가 특징적으로 나타나게 되어 북한 지역 긴급식량분배 경로 확보 및 긴급식량 전달, 취약주민 조사 등이 실시된다. 사회보장정책에 따른 효과는 분단해소 단계에서는 준비단계로 설정하여 발생하지 않는다.

둘째, 체제통합 단계 사회분야는 다원주의 시민사회형성을 위해 분단해소 단계에서 실시한 시민사회 형성 정책에 대한 효과가 나타나게 된다. 복지, 보건·의료, 교육, 문화·체육·관광 등의 각 부문에 대한 정책이 본격적으로 시행되고 특히 보건의료제도 통합 등 법·제도적 측면에서 각종 부문에 대한 통합 체계를 갖추게 된다. 법·제도적 측면에서 체계가 갖춰지고 해당 부문에 대한 효과가 나타나게 되어 향후 공동체 완성을 위한 기본 제도를 마련하게 된다.

셋째, 국가완성 단계 사회분야는 단일시민사회 형성을 목표로 시민사회 정책이 실시되어 남북 균일공동체 건설 비용, 남북이질화 해소 비용, 사회갈등 해소 비용, 신뢰구축을 위한 시민사회 지원 비용 등이 발생할 것으로 판단된다. 체제통합 단계에서 시행된 통합복지제도의 실현을 통해 복지부문에서는 남북통합사회보장의 시행으로 복지국가를 건설하여 삶의 질 증대 및 지속가능한 사회 구축 등의 균일 생활세계의 모습을 갖추게 된다. 교육부문에서도 남북통합교육체계가 시행되며 북한에 지원된 인도주의 정책에 따른 긴급구호는 국가완성 단계에서 소멸하게 된다.

# 1. 시민사회정책

## 가. 시민사회정책 비용

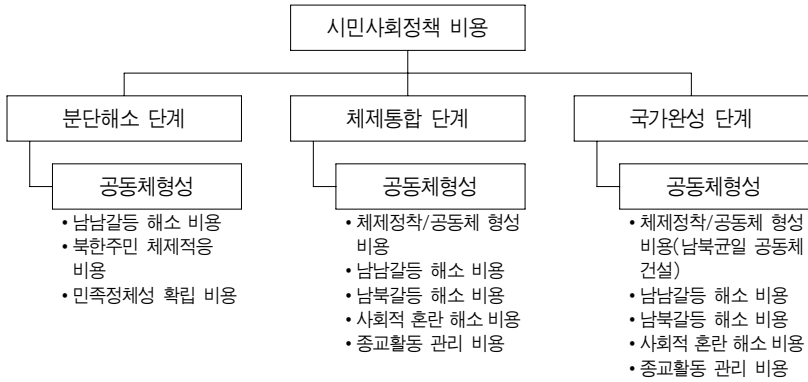
시민사회정책 비용은 통일과정 전 단계에서 남북 주민이 갈등을 해소하고 신뢰를 구축함으로써 단일한 공동체로서 기능할 수 있도록 투입되는 각종 비용을 포괄하고 있다. 일차적인 목적은 북한지역 주민이 자유민주주의 체제의 시민으로 성장하고 통일한국이라는 단일공동체의 일원이 될 수 있도록 유도하는 것이다. 또한, 통일과정에서 발생할 수 있는 남북갈등을 조정하기 위한 비용도 이 부문에 포함된다.

시민사회정책은 전 단계에서 일정한 비용투입이 요구되며 국가완성 단계에서는 집중적으로 그 목표달성이 요구되는 부문이다. 또한, 동 부문은 분단해소기의 정치부문 및 안보부문, 체제통합기의 경제정책부문과 같이 각 단계를 대표하는 부문으로써 단위비용의 환산이 어려우며 다른 부문의 과제(변수)와 중복되는 경향을 가진다. 그러나 장기간 이질적인 체제에서 생활해온 남북주민들이 민주시민사회의 구성원으로서 공동의 가치관을 가지고 응집력 있는 공동체를 형성하는 것은 단일 국가로 완성되기 위하여 필수적으로 요구되는 전제조건이다.

수차례의 전문가회의와 브레인스토밍 과정에서 시민사회정책은 다양한 유형의 변수와 지수가 제시되었다. 갈등조정, 체제적응, 이념통합, 사회적 합의 창출, 사회적 혼란 해소, 신뢰구축, 남북균일공동체 건설 등이 그 일부이다. 그러나 개념정의의 혼란을 최소화하고 상호연관된 변수의 중복나열을 방지하기 위해 공동체형성 과제(변수)의 하나로 통합하였다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

그림 VI-2 시민사회정책 단계별 비용 변수



정치·경제적 변화 특히, 물질적이고 제도적인 통합은 비교적 신속하고 안정적으로 수행될 가능성이 높으나 사회분야의 통합과정은 그 속도가 분야별로 일정하지 않다. 특히, 내적 통합의 경우 장기간 북한체제에서 빈곤과 압박에서 생활했던 북한 주민들이 통일이라는 새로운 충격에도 적응해야하는 이중적 트라우마로 인해 심각한 심리적 압박감을 받을 수밖에 없다. 북한지역 주민들의 이러한 심리적 상태는 통합의 제도적·구조적 속도를 빠르게 따르지 못하고 수동적이고 지연된 태도로 나타날 것이다.

남한지역의 주민들이 가지게 될 통합에 따른 불안 역시 통일과정에서 치러야할 비용이다. 과거 대북지원에서 나타났던 남남갈등은 본격적인 통일과정이 수행됨에 따라 더욱 크게 부각될 우려가 있으며 이는 통일을 주도적으로 수행해야 할 정부의 매우 큰 부담으로 작용할 것이다. 남남갈등은 통일과정에서 북한지역에 지불하게 될 남한지역 주민의 세금 및 기금에 대한 물질적 차원과 통일에 대한 심리적 저항으로 구분될 수 있다.

사회적·심리적 차원에서의 공동체 형성은 최종적인 국가완성을 위해 반드시 실현되어야 할 과제이다. 총체적인 통합과정을 성공적으로 수행하기 위해서는 물질적 통합과 심리적 통합의 격차를 해소하여 하나의 단일국가로서 성립할 수 있도록 매우 세심하고 지속적인 노력이 요구된다. 국가완성까지 가장 긴 기간이 요구되는 공동체형성 비용은 본질적으로 정성적 성격을 지니고 있으며 비용의 크기 또한 매우 크다.

공동체형성 비용은 통일되지 않았을 경우의 남한과 북한의 주민들이 각각의 국가에 대한 정체성과 책임의식을 변화시켜 새로운 통일국가의 정체성과 책임의식을 갖게 되는 비용으로 정의할 수 있다. 여기에는 북한주민의 체제적응 비용, 남남갈등 비용, 남북갈등 비용, 통일국가 정체성 확립 비용 등이 포함되며, 그 궁극적 목표는 국가완성단계에서 사회적인 단일균일공동체의 형성이 될 것이다. 공동체형성 비용은 정치·경제부문의 물질적 수단에 의한 남북균형 발전, 체제 부적응계층의 관리비용, 교육비용과 연계될 수 있다.

한편, 종교활동은 급변하는 사회변혁기에 가치관의 붕괴와 사회적 불안을 완화하는 심리적 안정의 역할을 할 수 있다. 이미 분단시기 북한의 긴급구호에 종교단체의 적극적인 참여가 지속되었으므로 통일과정에서도 유사한 역할이 기대된다. 그러나 이 부분은 인도주의 정책 부문의 긴급구호 변수와 중복되므로 정부, 일반인, 국내NGO, 국제NGO, 국제기구 등에 의한 긴급구호 비용에 포함한다. 종교활동 비용은 종교적 불모지인 북한지역에 대한 종교단체의 북한지역에 대한 제반 비용을 의미한다. 다양한 종교단체의 무분별한 난립은 불필요한 혼동과 경쟁을 야기할 우려가 있으므로 통일과정에서의 종교활동은 단계적으로 자유화할 필요가 있다. 즉, 분단해소 단계에는 허가제, 체제통합 단계는 신고제, 국가완성 단계에는 완전자유화로 진행되는 것을

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



고려할 필요가 있다. 종교활동의 비용은 종교단체가 스스로 지불하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 다만, 통일과정 초기 건물과 토지임대는 정부의 부분적 관여가 필요하다. 한편, 종교문화의 보존에 대한 지원은 문화체육관광 부문과 중복되므로 동 부문의 관광 과제(변수)로 통합한다.

표 VI-1 시민사회정책 비용의 주요 지수군

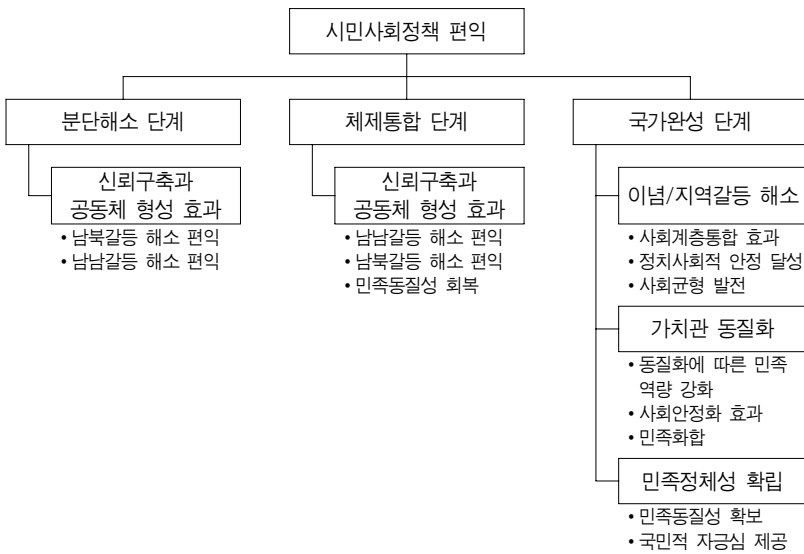
| 변수          | 지수   | 지수구분 | 단계  | 지불주체     |
|-------------|--|------|-----|----------|
| 공동체<br>형성비용 | 체제정착/공동체형성 비용<br>- 남북균일공동체 건설 비용<br>- 단일 국민성 회복 비용 | 핵심지수 | 1~3 | 정부       |
|             | 남남갈등해소 비용  | 핵심지수 | 1~3 | 정부, 민간   |
|             | 남북갈등해소 비용  | 핵심지수 | 1~3 | 정부, 민간   |
|             | 사회적 혼란 해소 비용<br>- 사회혼란 해소 비용<br>- 체제부적응자 관리 비용     | 주요지수 | 2~3 | 정부       |
|             | 종교활동 관리 비용   | 부가지수 | 2~3 | 정부, 종교단체 |

## 나. 시민사회정책 편익

본 연구의 모형에서 사회분야 각 부문은 체제통합 단계에서 시작되어 국가완성 단계에서 가장 집중적인 투입이 될 것으로 설계하였으며 그 편익 역시 국가완성 단계와 그 이후까지 장기적인 기간에 걸쳐 발현될 것으로 간주하였다. 시민사회정책의 편익은 크게 북한주민이 자유 민주주의와 자본주의 체제에 걸맞은 시민으로서 성장하고 남북지역 주민이 하나의 공동체로서 작동하는 것이라 할 수 있다. 이 과정에서 남북의 사회적·심리적 격차가 해소되고, 북한 문제에 대한 남남갈등의 원인이 소멸될 것이다. 시민사회정책은 사회분야 교육부문과도 밀접한 연계를 가지며 추후 실측과정에서 두 부문의 편익변수는 재조

정될 것이다. 적절한 시민사회 정책이 성공적으로 수행될 경우 대립적인 사회적·심리적 갈등이 해소됨으로써 통일국가 전체가 균형적으로 발전하여 단일한 공동체 주민으로 생활하게 될 것이다.

● 그림 VI-3 시민사회정책 단계별 편익 변수



정상적인 국민국가의 형성을 이룩해야 할 시기에 일제강점기와 분단을 겪었기 때문에 통일국가의 공동체는 전적으로 새롭게 구축해야 할 국가적 과제일 수밖에 없으며 그 효과도 매우 길고 광범위한 분야의 비용을 통해 서서히 나타날 것이다. 다만, 선진적이고 민주적인 남한의 제반가치는 그러한 과정에서 통일국가 전체의 충격을 완화하고 북한주민의 사상적 전환을 용이하게 할 수 있는 기준을 제시한다. 공동체형성 효과는 남남갈등의 해소, 남북갈등의 해소, 민족동질성 회복, 가치관의 동질화 등으로 나열될 수 있으나, 궁극적으로 하나의 공동체

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

구성원이자 사려 깊고 책임감 있는 시민으로서 통일국가의 정치적, 법적, 도덕적 원칙들을 인식하고 이를 인정하는 상태가 되는 것이라 할 수 있다.

독일의 경우 공동체형성의 목표는 “연방정부가 제거해야 할 것들”이라는 주제로 나열되어 있으며, 이는 통일한국의 공동체형성 효과가 추구해야 할 방향설정에 유용한 지침으로 참고할 수 있다.<sup>40</sup>

- 기본법의 정치적 가치질서에 대한 동독지역에서의 동의의 부족
- 구동독의 권력구조와 일상생활에 대한 서독인들의 정보 및 이해 부족
- 독일의 민주당, 정치·국가기관들에 대한 동독지역에서의 신뢰 부족
- 「동독 대 서독(Ost gegenüber West)」 내지 「서독 대 동독(West gegenüber Ost)」이라는 감정적 태도, 서독지역 사람들은 거드름을 피우고 동독지역 사람들은 고마워하지도 배우려하지도 않는다는 지레짐작적인 상호불만
- 시민으로서의 책임의식, 시민운동, 공동체 의식과 상호부조와 같은 시민사회의 원칙에 대한 동독 및 서독지역에서의 이해 부족
- 2등국민이라는 말에서 나타나듯이 신연방주 주민들이 동독의 국민으로서 살아온 자신의 인생을 비하하는 자기존중 의식의 부족

즉, 위에 나열된 사항이 현저하게 감소된 상황이 공동체가 형성된 상황이라고 할 수 있으며 그러한 공동체가 형성되는 것 자체가 새로운 공동체 구성원으로서 국민 전체가 사회적·심리적으로 연계 되는 편익이 될 것이다. 공동체형성의 효과는 그 범위가 매우 막대하며 모든 통일의 과제와 연관되는 과제이다. 이에 따라 실질적인 정량화가 매우

---

40. 통일부, 『1995-97 독일통일백서』, p. 30.

어려우며, 우선 세 가지 효과로 나열하였다.

북한정부가 호도해왔던 이념과 환상이 급작스럽게 소멸함으로써 발생할 자기정체성의 파괴과정에서 종교는 유용한 치유력을 제공할 수 있다. 또한, 이 과정에서 서로 다른 체제와 가치관을 가졌던 북한주민과 남한주민이 직접적으로 접촉할 수 있는 기회를 제공함으로써 통일과정 초기의 상호이해를 가속할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 또한 이러한 접촉은 장기적으로 남북주민이 상호 융합하고 부조하는 과정으로 확대될 것이며 북한주민의 심리적 안정과 공동체 참여를 유도할 것이다.

표 VI-2 시민사회정책 편익의 주요 지수군

| 변수          | 지수            | 지수구분 | 단계  | 수혜대상     |
|-------------|---------------|------|-----|----------|
| 공동체형성<br>효과 | 체제정착/공동체형성 효과 | 핵심지수 | 1~3 | 정부, 남북주민 |
|             | 남남갈등해소 효과     | 핵심지수 | 1~3 | 정부, 남 주민 |
|             | 남북갈등해소 효과     | 핵심지수 | 1~3 | 정부, 남북주민 |
|             | 사회적 혼란 해소 효과  | 핵심지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|             | 심리적 안정 효과     | 부가지수 | 2~3 | 북 주민     |

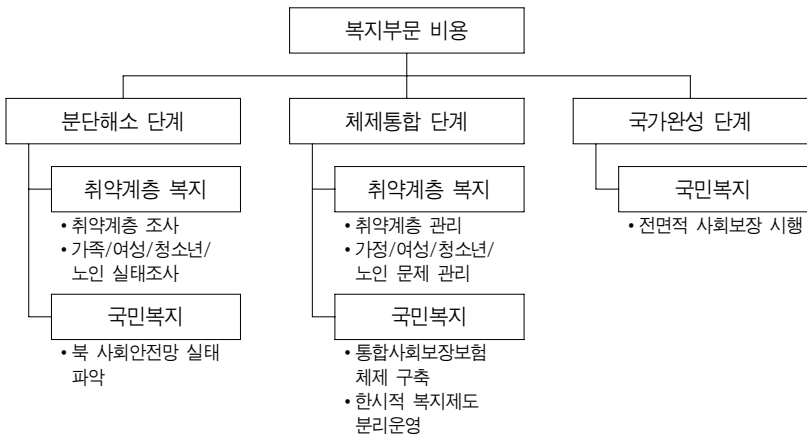
## 2. 복지부문

사회분야 복지부문의 비용은 경제분야 기반시설부문 비용과 함께 가장 큰 비중을 가진 정량적 변수군이다. 또한, 경제분야와 달리 막대한 규모의 현금성 투입에 비해 가시적인 파급효과가 매우 느리게 발생한다는 특성이 있다. 복지부문은 독일통일의 경험을 그대로 답습할 경우 과도한 재정지출과 남한주민의 부담이 예상된다. 즉, 통일국가의 재정수준이라는 한계 내에서 점진적으로 분리운영하되 국가완성 단계의 최종 시점에서 그 간격을 없애는 것이 필요하다.

복지부문의 비용변수는 취약계층 복지와 국민복지의 두 변수로 구성되어 있다. 국민복지는 제도적 차원에서 일괄적으로 북한지역 주민에게 부여되는 복지비용이다. 현재 남한의 복지제도를 답습하여 북한에 대한 단계적인 복지지출을 담당하게 된다. 취약계층 복지는 분단해소 단계와 체제통합 단계에 한시적으로 운영하게 될 복지비용이다. 북한지역의 경우 만연하는 식량부족과 배급체계 붕괴에 따라 발생한 취약계층과 주민성분 분류 등에 의한 제도적 억압으로 발생한 정치적 소외계층이 존재하고 있다. 이들 취약계층에 대한 지원은 이들의 생존차원에서 매우 긴급하게 다뤄져야 할 사항이다. 따라서 한시적으로 취약주민에 대한 집단 거주지 설정 등을 포함한 정책적 고려가 요구된다. 취약계층 복지 변수는 체제통합 단계 후기 또는 국가완성 단계에는 국민복지 변수로 통합될 것이다.

## 가. 복지부문 비용

그림 VI-4 복지부문 단계별 비용 변수



## (1) 취약계층 복지 비용

장기간의 압제와 경제악화로 인해 북한의 전반적인 복지현황은 극단적으로 낮은 상황이다. 자연재해 등으로 인해 식량난이 더욱 악화되었을 때 사회 내 가장 약한 고리인 취약계층은 생존의 여부에 당면하여야 했다. 분단해소 단계와 체제통합 단계에는 이들 취약계층에 대한 관리와 지원을 통해 이들의 생존을 돕고 사회구성원으로서 복귀할 수 있도록 별도로 보조하여야 할 필요가 있다.

분단해소기 조사를 시작하게 될 북한의 취약계층은 영유아, 장애인, 독거노인, 미혼모, 가출청소년 등이며 북한의 정치범 수용소에 수용된 인원에 대한 조사도 포함된다. 분단해소기 남북관계의 진전에 따라 이들 취약계층에 대한 접촉이 증가할 수 있으므로, 부분적으로 취약계층 지원은 이 시기에 시작될 수도 있다. 이들에 대한 지원은 기본적으로 남한 국민기초생활보장제도의 생계급여를 기준으로 하되 재원의 확보에 따라 50%를 전후로 금전지급을 할 수도 있으며 또는 의복, 음식물, 연료비 등을 현물지급할 수도 있다. 취약계층에 대한 지원은 정부의 주도하에 민간NGO의 참여를 통해 이루어진다.

가족, 여성, 청소년, 노인 역시 북한에서 보호받지 못하는 취약계층이다. 이들의 경우 경제적 상황과 개별적인 조건에 따라 차별적인 보호가 필요하며 국가완성 단계에 들어서면서 전체 국민복지 비용에 포함된다. 이 부문에 대한 지원주체는 민간NGO를 중심으로 하되 국가가 보조하는 형식이 된다.

- 가 족: 독신양육자, 자녀수가 많은 가정, 실업 가정에 대한 지원으로 세금감면, 지원금의 형태로 지원한다.
- 여 성: 북한 여성은 여전히 가부장적 잔재 속에서 남성우월주의의 피해를 받아왔으며 이와 동시에 생산현장에서

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

노동력을 제공하여왔다. 통일정부는 북한지역에 대해 남한 수준의 여성평등 정책을 수행하며 그 내용은 취업 보장과 남녀평등 실현 등이다.

- 청소년: 청소년은 사회혼란기 충격에 대한 저항이 약하므로 적대감과 폭력에 휩쓸릴 수 있다. 독일의 경우 장래 사회주도층이 될 청소년의 보호를 위해 청소년 교육원, “적대감과 폭력 퇴치를 위한 프로그램(AgAG),” 생계보조 등의 프로그램을 시행한 바 있다.<sup>41</sup> 청소년 지원은 단순히 생계를 보조하는 것이 아닌 교육, 문화 활동 등 다양한 프로그램과 프로젝트가 요구된다.
- 노 인: 북한 노인의 기대수명<sup>42</sup>은 남성 65.34세, 여성 73.24세로 세계 최하위에 해당한다. 이들 노인에 대한 생활 급여는 남한의 생활보장제도를 기준으로 일정 비율을 지불하며 노인의 사회적 참여를 지원하기 위한 시범 프로그램(예로써 독일의 노인사무소)을 시행한다.

## (2) 국민복지 비용

북한은 소위 ‘고난의 행군’ 시기 이후 실질적인 사회복지제도가 파괴되고 있는 상황이다. 특히, 북한의 체제선전에 등장했던 식량배급제는 부분적으로만 최소한의 수준에서 시행되고 있으며 주거환경 역시 대도시를 제외하면 극히 열악한 상황이다. 이에 대한 적절한 조사와 장기적인 보호가 요구된다.

체제통합 단계에서 현재 남한의 국민기초생활보장제도를 그대로 적용하기는 어렵다. 이는 전체 북한지역 주민을 포괄할 수 있는 복지재원이 부족뿐만 아니라 북한지역의 낮은 임금수준으로 인해 사회복지 비용에 의한 도덕적 해이 발생할 수도 있기 때문이다. 이에 따라 체제

---

41. 통일부, 『1995-97 독일통일백서』, pp. 240~244.

42. CIA, “CIA World Factbook 2012,” <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>>.

통합 단계에서는 남한지역 최저임금을 기준으로 정부 재원의 감당수준을 감안하여 일정 수준에서 지불하고 국가완성 단계의 종결시점에서는 90%에서 100% 수준을 달성하는 것을 목표로 하는 것이 필요하다. 즉, 국가완성 단계의 종결시점까지는 남북의 사회보험은 기본적으로 분리 운영될 수밖에 없다. 사회보험도 소득 재분배 기능이 있기 때문에 남북한을 통합하여 사회보험을 운영할 경우 남한주민이 너무 큰 부담을 지기 때문이다. 기초생활보장은 생계급여, 의료급여, 교육급여, 장애 및 해산급여를 우선 적용하고, 주거급여는 국가완성단계에서 지급한다.

체제통합 단계에는 점진적인 사회보험의 확대도 요구된다. 현재 4대 사회보험 중 우선 적용될 대상은 고용보험, 건강보험, 산재보험이다.

- 고용보험: 북한 지역의 실업자에 대한 실업급여는 국민기초생활보장제도의 생계급여를 받으므로 체제통합 단계에서는 고용안정, 직업능력 개선사업, 모성보호사업을 북한 실제임금을 고려하여 산정한다.
- 산재보험: 산재보험은 요양급여, 휴업급여, 장애급여, 유족급여, 상병연금, 장의비, 간병급여, 작업재활급여 등이 있으며 남한 수급자 비율을 참조하여 지급하는 것으로 산정한다.
- 건강보험: 기초생활보장의 대상을 제외한 취업자에 대한 건강보험 지출이 요구된다. 건강보험은 인구 대비 취업가구 비중, 북한지역의 임금수준, 북한지역 진료비를 기준으로 산정한다.

표 VI-3 복지부문 비용의 주요 지수군

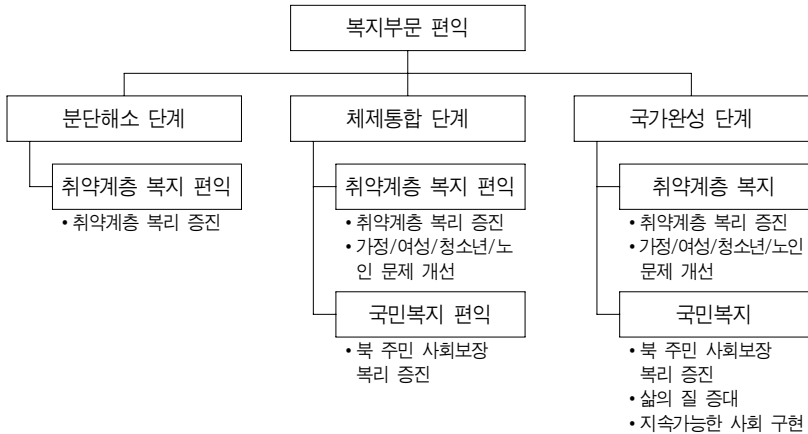
| 변수         | 지수                 | 지수구분 | 단계  | 지불주체   |
|------------|--------------------|------|-----|--------|
| 취약계층 복지 비용 | 취약계층 관리 비용         | 주요지수 | 1~3 | 정부, 민간 |
|            | 가정/여성/청소년/노인 보호 비용 | 부가지수 | 1~3 | 정부, 민간 |
| 국민복지 비용    | 한시적 복지제도 운영 비용     | 부가지수 | 1~2 | 정부     |
|            | 사회보장 시행 비용         | 주요지수 | 2~3 | 정부     |



## 나. 복지부문 편익

취약계층 및 북한주민 전체에 대한 복지비용은 북한주민의 편익이라고 할 수 있다. 특히 일부 계층을 제외한 전체 북한주민이 생활이 아닌 생존을 다룰 정도로 열악했던 삶을 고려한다면 복지비용의 수혜자가 받는 효용은 매우 클 것으로 기대된다. 또한 정량적으로 측정하기는 어려우나 북한지역 주민이 받게 될 복지편익과 더불어 다양한 편익이 발생할 것이다. 북한주민에 대한 복지지출은 직접적인 북한주민의 삶의 질이 개선됨으로 인해 이들이 빠르게 통일국가의 단일공동체에 합류할 수 있으며 국가 전체의 사회통합과 안정에 기여할 것이다.

그림 VI-5 복지부문 단계별 편익 변수



### (1) 취약계층 복지 편익

오랜 억압에 의한 육체적·심리적 난국에 빠진 취약계층에 대한 복지 제공은 이들이 새로운 사회의 구성원으로서 복귀하여 공동체 전체의

일원으로 참여하게 한다. 또한, 가정, 여성, 청소년, 노인 문제가 개선됨으로써 건전한 사회적 재생산구조를 확립토록 한다.

## (2) 국민복지 편익

복지부문은 사회분야에서 가장 비용지출이 큰 사업이며 그에 따른 편익은 장기적으로 나타난다. 직접적인 국민복지의 편익은 그 수혜대상자가 되는 북한주민이 될 것이다. 이들에 대한 복지지출은 지출시 지불한 금액과 복지지출에 따르는 장기적 효과로 다시 구분될 수 있다. 장기적 효과는 정성적 지수라고 할 수 있으며 북한 주민의 삶의 질 향상, 통일국가에 대한 충성심 유발, 통일국가 전체의 복리증진 등이 있다. 남한 주민에게도 지속가능한 사회 구현, 안정적 경제활동인구의 보장 등 편익적 측면이 존재한다.

독일의 경우 복지지출은 통일과정에서 가장 큰 비용이 소요되었던 부문이다. 독일은 통일 직후 서독에 적용되던 사회법전(SGB)VI을 동독지역에 동일하게 적용하였으며 이에 따르는 연금 등 각종 사회보험을 동일한 수준으로 지불하였다. 독일은 1990~2003년간 통일비용의 총 지출이 1조 2,500억 유로라고 발표하였으며 이중 연금, 노동시장지원, 육아보조비, 장학금 등을 포함한 사회복지 지출은 6,300억 유로로 전체 지출의 50%를 상회하고 있다.<sup>43</sup> 이러한 동서독 간 무차별적인 복지자금의 운영은 동독국민이 통일 이후 서독과 균질한 사회보장 서비스를 제공받도록 하였지만 심각한 재정부담의 원인이 되기도 하였다. 복지자금으로 인해 독일은 통일 초기의 공약을 포기하고 통일비용을 마련하기 위해 채권발행과 같은 예산 이외의 자금을 융통하기도 하

<sup>43</sup> 홍양호, “통일 독일의 교훈과 한반도의 통일편익,” 배정호 외, 『전환기의 북한과 통일담론』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 106.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

였다. 동서독의 동일한 임금수준과 복지혜택은 동독주민의 도덕적 해이와 서독주민의 불만을 야기하였다.

체제통합 단계에서 북한에 지불될 복지비용은 전체 통일비용 중 여전히 가장 큰 비중을 차지할 것이다. 그러나 통일초기 남한의 재정부담을 완화하고 최소한의 북한지역 주민복지를 유지하는 수준에서 단계적인 확대가 요구된다.

복지지출의 편익은 수혜대상인 북한지역 주민이 얻게 될 인간 존엄성 확보, 인간다운 생활의 보장, 자립적인 생활의 촉진, 건강한 성장 및 발달의 보장 등이 될 것이다. 또한, 장기적으로 단일국가의 공동체 구성원으로서 복지혜택을 받게 됨으로써 다양한 국가전체의 편익증진의 효과도 가지고 있다. 우선 북한 주민의 사회적응을 유도하여 전체적인 사회통합과 안정에 기여하며 경제적으로도 안정적인 노동생산성을 확보할 수 있다.

표 VI-4 복지부문 편익의 주요 지수군

| 변수         | 지수         | 지수구분 | 단계  | 수혜대상   |
|------------|------------|------|-----|--------|
| 취약계층 복지 편익 | 취약계층 복지 편익 | 부가지수 | 1~2 | 북 주민   |
| 국민복지 편익    | 국민복지 편익    | 주요지수 | 2~3 | 북 주민   |
|            | 사회통합 편익    | 주요지수 | 2~3 | 정부, 국민 |

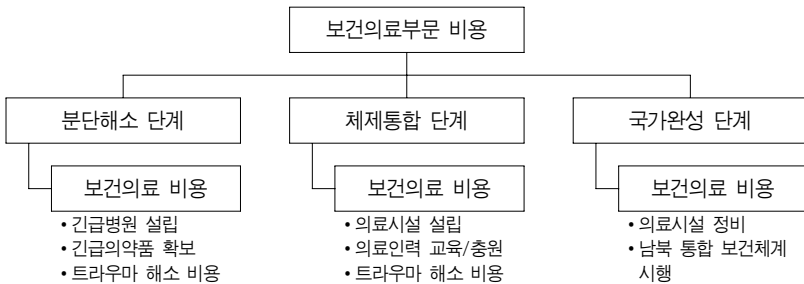
### 3. 보건·의료부문

#### 가. 보건·의료부문 비용

정부의 중앙집권적인 통제를 기반으로 한 북한의 보건의료체제는 지속적인 의약품과 기술지원의 부족으로 기능마비에 빠져있다. 분단해

소 단계에 투입될 보건의료비용은 그 비정치적 특성으로 인해 신속하게 북한지역에 투입될 수 있으며 보다 원활한 남북화해 분위기 조성에 기여할 것이다. 북한지역의 보건의료체제는 체제통합 단계 이후 남한 지역의 공공과 민간이 혼합된 보건의료체제로 전환될 것이며 일종의 공무원 신분인 북측 보건의료종사자들은 비교적 신속하게 민간부문으로 대체될 수 있다. 이들에 대한 재교육은 통일정부 차원에서의 지속적인 지원이 요구된다. 북한지역 보건의료부문의 투자는 장기적으로 민간부문이 담당하여야 한다. 그러나 북한지역의 열악한 의료시설보수와 보건의료 인프라의 재건은 체제통합 단계와 국가완성 단계에 정부 차원의 지속적인 비용지출이 요구된다.

● 그림 VI-6 보건·의료부문 단계별 비용 변수



분단해소 단계부터 체제통합 단계의 초기까지 긴급의료지원을 위해 정부와 지자체 및 민간의 협력적인 의료지원이 요구된다. 이를 위해서는 정부의 의료수요 조사와 지원, 남한 지역 지자체와 병원의 자발적 협력이 결합되어야 한다. 이 과정에서 남한지역 지자체가 북한지역과 자매결연과 같은 형식을 통해 상호교류하는 방안이 이용될 수 있다.

보건 비용은 의약품 및 의학기재 보급, 병원시설 보수·설립, 의료종

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

사자 교육 및 충원으로 나눌 수 있다.

독일의 경험은 보건의료부문의 유용한 선례가 될 수 있다. 우선 독일은 정치적 협력과는 별도로 보건의료 부문의 협력을 수행하였으며, 이는 정치적 협력분위기를 조성하는데 기여하였다. 통일 이후 독일의 보건의료지원은 크게 3단계로 나뉜다. 첫째 단계는 응급 대책으로 긴급한 의료설비와 차량, 의약품과 의료기기를 제공하였다. 둘째 단계는 중기 대책으로 낙후된 의료시설을 복구하고 기본적인 의료기기를 제공하는 5년 계획이다. 마지막 단계는 보건의료 인프라 재건 계획으로 붕괴된 동독의 보건의료 인프라를 서독 수준에 버금갈 정도로 재건하기 위해 10년에 걸쳐 총 120~134억 달러를 투입하는 것이다.<sup>44</sup>

북한의 의료체계는 무상치료, 예방의학제를 주장하고 있지만 실제로 작동이 중지된 상황이다. 고질적인 의약품과 의료시설 부족으로 인해 의료서비스는 기본적인 역할을 하지 못하고 있는 상황이다. 이를 개선하기 위해서는 유상과 무상의 형태로 의약품 및 시설을 제공할 필요가 있다.

의료인력의 경우 현재 남북한은 인구대비 의료인의 격차가 크지 않다. 이에 따라 기존 북한의 의료인력을 활용하고 필요할 경우 추가적인 의료인 충원을 위한 지원이 요구된다. 북한 의료인력은 남북의료용어의 차이와 첨단기술의 미비로 일정한 재교육이 요구된다. 북한 의료인에 대한 면허 인정은 다각적인 검토가 이뤄져야 할 분야이다. 다만 체제 통합기 부족한 의료인 수를 고려하여 일정한 보수교육을 엄격히 수료한 의료인에 대해 선별적으로 면허를 갱신하는 조치가 필요할 수 있다. 일반적으로 사회주의 국가의 통계에서 나타나는 의사수는 정규의사가 아닌 일반 보조인력이 포함될 수 있으며, 이들 보조인력에 대한 재교육과 충원과정도 동시에 이뤄져야 한다.

---

44. 이만우, “북한의 보건의료제도 및 통합방안,” 『입법정보』, 제150호 (국회도서관, 2004), p. 20.

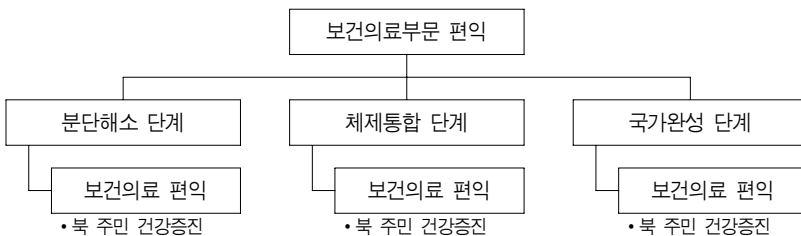
표 VI-5 보건·의료부문 비용의 주요 지수군

| 변수    | 지수         | 지수구분 | 단계  | 지불주체   |
|-------|------------|------|-----|--------|
| 보건 비용 | 긴급의료지원 비용  | 주요지수 | 1~2 | 정부, 민간 |
|       | 의료지원 비용    | 부가지수 | 2~3 | 정부, 민간 |
|       | 의료인력 지원 비용 | 부가지수 | 2~3 | 정부, 민간 |

## 나. 보건·의료부문 편익

사회주의 보건의료체제가 가지고 있는 의료서비스의 포괄성과 형평성, 무상의료 등의 장점은 북한의 경우 더 이상 적용되지 못하는 구호가 되었으며 이는 통일과정에서 보건의료부문이 안게 될 과제이다. 보건의료부문의 편익은 일차적으로 북한주민이 될 것이며 이는 남한정부와 이후 통일정부가 민간과 함께 투입할 비용과 동일한 금액이라고 상정할 수 있다. 즉, 보건의료부문의 추가되는 비용만큼 북한지역 주민의 보건의료편익이 발생한다고 할 수 있다. 적절한 보건의료의 혜택에 의해 주민의 건강상태가 호전될 경우 장기적으로 남북의 이질성 해소, 북한지역 인적자원의 건전화 등의 효과가 기대될 수 있다.

그림 VI-7 보건·의료부문 단계별 편익 변수



적절한 의약품이 갖춰진 의료시설과 의료종사자의 확보는 환자 본인과 지역공동체 전체의 편익이 될 수 있다. 적절한 보건의료 서비스는 환자가 타지역으로 이동하여 치료함으로써 지불해야 할 기회비용으로 계산될 수 있다. 즉, 환자가 타지역으로 이동해야 하는 시간과 비용, 타지역 의료시설 이용비용 등이 실제 보건편익이 된다.

또한, 지역 내 신뢰할만한 의료시설이 존재할 경우 발생하는 의료만족도는 주민으로 하여금 타지역 이주를 억제하는 효과가 있으며 지역의 복지수준을 증가시키게 된다.

표 VI-6 보건·의료부문 편익의 주요 지수군

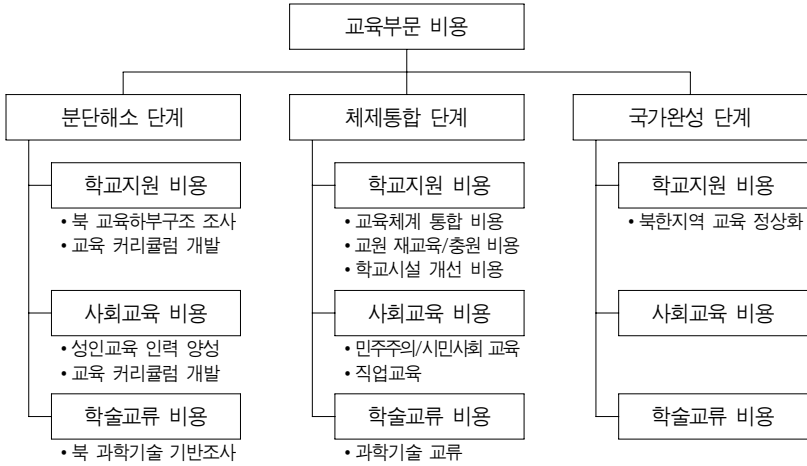
| 변수    | 지수        | 지수구분 | 단계  | 수혜대상 |
|-------|-----------|------|-----|------|
| 보건 편익 | 보건의료 편익   | 부가지수 | 1~3 | 북주민  |
|       | 공동체 형성 효과 | 부가지수 | 1~3 | 국민   |

#### 4. 교육부문

교육은 체제전환을 맞이한 학생들과 일반인이 빠르게 새로운 체제에 적응할 수 있는 최소한의 담보라고 할 수 있다. 사회주의적 인간 양성과 이상화에 집중된 북한의 교육은 자유민주주의 체제에 적합한 시민양성을 위한 교육으로 신속하게 전환되어야 한다. 북한지역의 학제 역시 남한의 그것과 일치시키고 낙후된 교육인프라 역시 초기에 신속하게 지원할 필요가 있다. 일반인에 대한 사회교육과 직업교육은 통일 정부의 주도하에 체제통합 단계에 시행한다. 또한, 극심한 과학기술의 불균형을 해소하기 위한 학술교류도 요구된다.

## 가. 교육부문 비용

그림 VI-8 교육부문 단계별 비용 변수



### (1) 학교지원 비용

북한의 교육체계는 유치원 2년, 인민학교 4년, 중학교 6년, 3~7년제 대학 및 전문학교로 구성되어 있으며 기본적으로 만 5세 이상의 모든 학생에게 취학전 교육과정 1년, 소학교, 중학교 과정을 포함한 11년 무상의무교육이 제공된다. 북한은 비교적 일찍 교육체제를 완비하였으나 지속적인 경제난 악화로 인해 대부분의 교육인프라가 매우 낙후되어 있다. 2011년 현재 북한의 교육기관은 소학교 4,800개, 중학교 4,600개, 대학 480개이다. 학생수는 각각 160만 명, 220만 명, 61만 명이다.<sup>45</sup>

독일의 경우 동독지역에 연방정치교육본부의 지청을 설립하여 교육 정책 전반을 주도하고 동시에 각 지방정부에 정치교육기관을 설립하

<sup>45</sup> 통계청, 『북한의 주요통계지표 2011』, pp. 90~92.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII



여 지역주민과의 상호불신과 선입관을 해소하는데 기여하였다고 평가된다. 또한, 교사연수와 교육과정 변경을 통해 신속하고 효율적으로 교육전환을 이뤄냈다.

순차적으로 수행해야 할 다른 부문의 변수와 달리 학교지원은 그 중요도로 인해 즉각적이고 신속하게 통합되어야 할 과제이다. 특히, 북한교육은 그 목적이 주체형의 공산주의적 인간을 양성하기 위해 유치원부터 전 교육과정이 정치사상교육을 중심으로 구성되어 있기 때문이다. 이에 따라 기존 교원의 평가 및 재교육, 사상분야 교원의 양성 및 파견, 통일국가를 위한 새 교육커리큘럼 개발이 분단해소 단계로부터 체제통합 단계 초기에 완료되어야 한다. 학교교육은 그 영향력이 매우 막대하며 사회전반에 미치는 파급효과도 지대하다. 또한 독일의 경우 통일 이후 동독지역의 급격한 인구감소가 있었으며, 그에 따른 학생수 감소가 나타났다. 이는 군사부문의 주민통행 변수와 직접적인 관계를 갖고 있으며, 사회분야의 다른 부문과도 인과관계가 높다고 할 수 있다.

## (2) 사회교육 비용

사회교육은 크게 정치교육과 직업교육으로 대별할 수 있다. 정치교육은 변화된 통일환경과 민주주의 제도에 적응함으로써 제도적 통합과 심리적 통합의 간극을 축소시키고 민주주의적 시민을 양성함으로써 궁극적으로 하나의 공동체 구성원으로서 참여하도록 유도하기 위해 필수적인 비용이다.

정치교육은 체제통합기 초기에 전 주민을 대상으로 시행함으로써 변화된 민주주의 수행절차를 습득하고 이에 적합한 민주주의 시민이 될 수 있도록 유도하여야 한다. 정치교육은 현장교육과 매스미디어를

이용한 간접교육으로 구분할 수 있다. 현장교육은 남한지역 교육요원에 의한 직접적 교육으로 민주주의 및 시민사회 교육커리큘럼의 개발과 교육인력의 양성이 요구된다. 매스미디어를 이용한 교육은 TV, 라디오, 신문을 통한 홍보의 형태로 수행되며 현재 국가홍보의 기능을 확대 운영하는 방법으로 비용투입을 줄일 수 있다.

직업교육은 상이한 남북 산업구조로 인해 남한지역이 투입할 자본과 기술에 대응하여 북한지역에서 제공할 노동력을 확보하는 것이 일차적 목적이다. 그러한 의미에서 직업교육은 경제분야의 산업부문 비용에 해당한다. 그러나 북한 노동자의 기술과 생산능력이 크게 낙후되어 있는 상황에서 체제통합 단계 전반에 걸쳐 대규모 실업이 발생할 가능성이 크다. 직업교육은 북한주민의 생산성 향상을 통해 안정적 취업을 보장하는 목적뿐만 아니라 취업을 통해 개개인이 가질 효용을 증가시키고 더 나아가 새로운 공동체의 일원으로서 적응할 수 있도록 하는 효과를 가지고 있다.

### (3) 학술교류 비용

분단시기 남북은 여성학, 한국학, 역사학, 경제학, 통일안보, 과학기술, 언어분야에 대한 간헐적인 학술교류를 수행하였다. 이 시기 학술교류는 공동연구나 비교우위 학술분야의 비교발전의 측면보다는 분단기 긴장완화를 위한 비정치적 교류라는 의미가 컸다. 그러나 통일과정에서 남북학술교류는 장기간 분단에 따른 제분야의 상이점 해소, 비교우위분야의 균형적 발전, 균등한 공동체 발전을 위해 필요한 과제이다. 특히, 북한 지역 학술부문이 일부 분야를 제외하고 남한에 비해 현격히 낙후되어 있음에 따라 정부차원의 학술지원을 주도하고 대학 등 민간 부문은 이를 보조하는 방식으로 집중적인 교류활성화가 요구된다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

특히, 과학기술 교류비용을 중시할 필요가 있다. 이 비용은 남북 간 분야별 격차가 가장 극심한 과학기술 분야의 균형적 발전을 도모하고, 상호 부족한 분야에 대한 협력을 통해 국가 전체의 과학기술 수준을 향상시키는데 있다. 북한의 과학기술 수준은 대부분 한국의 10% 이내에 있거나 5~30년 정도의 격차가 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 과학기술의 격차는 장기적으로 북한지역의 낙후화를 가속시키면서 전반적인 경제·사회발전을 저해하게 할 것이며 북한지역의 인구이동을 더욱 가속화할 수 있다. 따라서 남북 과학기술의 균질적 발전을 위해 체제통합 단계에서 적극적인 과학기술의 교육과 전달이 요구된다. 여기에는 교수교환, 연수, 과학기자재 보급 등이 포함된다. 또한, 장기적인 과학기술의 균형발전을 위해 우수 과학대학의 북한지역 분교 건설 또는 이전이 고려될 수도 있다.

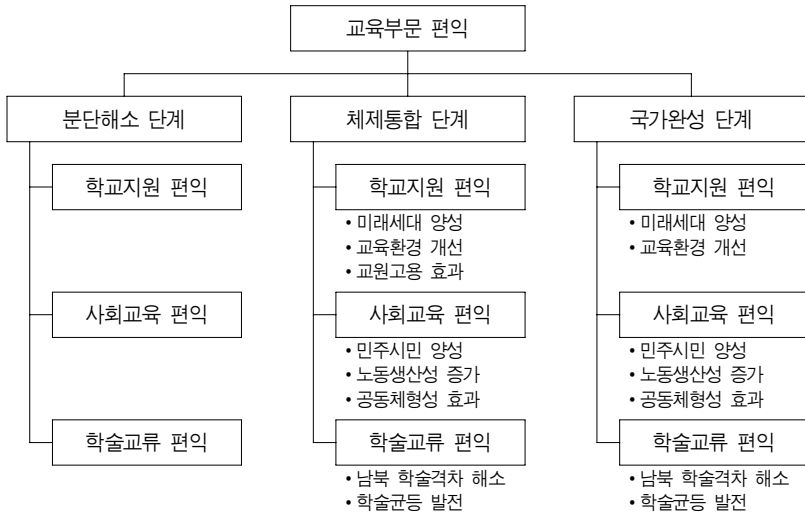
● 표 VI-7 교육부문 비용의 주요 지수군

| 변수      | 지수          | 지수구분 | 단계  | 지불주체   |
|---------|-------------|------|-----|--------|
| 학교지원 비용 | 교육체계 통합 비용  | 핵심지수 | 1~2 | 정부     |
|         | 교원재교육/총원 비용 | 핵심지수 | 1~2 | 정부     |
|         | 학교시설 개선 비용  | 부가지수 | 2~3 | 정부     |
| 사회교육 비용 | 정치교육 비용     | 핵심지수 | 1~3 | 정부     |
|         | 직업교육 비용     | 주요지수 | 2~3 | 정부, 민간 |
| 학술교류 비용 | 학술교류 비용     | 부가지수 | 1~3 | 정부, 민간 |

## 나. 교육부문 편익

교육은 일인독재와 사회주의가 결합한 독특한 체제를 장기간 유지 해온 북한지역 주민들이 신속하고 안정적으로 새로운 체제에 적응할 수 있게 하는 기본적인 부문이다. 신중하게 계획된 교육 커리큘럼과 교육인프라를 통해 북한 학생들과 주민들은 자유민주주의와 자본주의에 대한 이해를 바탕으로 새로운 체제전환에 적응할 수 있게 한다. 또한 통일교육 커리큘럼은 남북의 학생과 주민 모두가 서로의 이질성을 극복하고 새로운 공동체를 구성하기 위한 상호이해를 도모할 것이다. 이 과정에서 북한주민은 통일국가의 시민으로서 성장하며 전체적인 국가성장의 인적 자원이 될 것이다.

● 그림 VI-9 교육부문 단계별 편익 변수



|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

## (1) 학교지원 편익

학교교육의 편익은 다른 교육과제와 마찬가지로 그 자체의 효과뿐만 아니라 다양한 분야에 대한 막대한 파급효과가 존재한다는 특징을 갖고 있다. 더욱이 성공적으로 교육목표를 달성할 경우 통합의 궁극적 목적인 단일국가공동체를 달성할 수 있다. 학교지원 편익은 교육을 받는 개인이 얻게 되는 직접적 편익과 사회적 파급을 통한 간접효과로 구분할 수 있다. 교육의 직접적 편익으로는 북한지역 주민의 생애소득 증가, 사회적 지위의 향상, 민주주의 시민 자각 등이 있으며 통일 미래 세대의 양성으로 표현할 수 있다.

북한지역 학교의 교원에 대한 고용효과도 가진다. 현재 9천여 개의 학교와 400만 명에 달하는 학생을 담당하기 위한 교육자원은 현지 교사를 재교육·충원하는 수밖에 없다. 이 과정에서 교사들이 일정한 검증과 재교육을 통해 고용될 경우 짧은 시간에 학교정상화를 이룰 수 있다.

학교지원에 따라 새로운 교육체제가 정착되면 매년 양질의 학생이 배출됨에 따라 북한지역 교육수준이 높아지고 소득이 증대하면서 사회환경이 발전하는 간접효과를 갖게 된다. 즉, 교육서비스는 외부성이 강한 공공재이기 때문이다. 이에 따라 북한지역 주민의 체제적응력이 상승되고 통일국가에 대한 정체성이 확립됨으로 인해 공동체 형성의 편익을 발생시킨다.

## (2) 사회교육 편익

북한지역에 등장할 새로운 정치체제는 이 지역 주민들에게 매우 소중한 새로운 법적, 정치적, 제도적, 도덕적 원칙이 적용된 것이다. 세심

하고 신중하지만 단호한 민주주의 정치교육은 그러한 변화된 환경에 주민들이 적응할 수 있는 최소한의 지원이다. 이 과정에서 주민들은 직간접적으로 민주주의 체제의 우월성과 개인의 자유와 책임을 학습하게 되며 민주주의 시민에 걸맞는 사상과 지식을 얻게 된다. 또한, 이러한 개인적 민주시민화와 더불어 전체 사회에 대한 파급효과도 증대된다. 민주적 원리에 입각한 정치사회에 대한 인식과 참여가 증가하면 하나의 단일공동체에 대한 충성심이 발생되며 남북지역 전체의 단일공동체 형성에 가까워진다.

직업교육을 통해 북한지역 주민들은 남한의 높은 생산성을 따라 잡을 수 있는 생산력을 보유하게 된다. 이에 따라 개인적 기술향상과 소득증대 효과를 가질 수 있다. 간접적으로 직업교육은 지역 경제발전과 소득증대를 유발하며 이에 따라 거주지역을 발전시키고 체제에 대한 신뢰성과 충성도를 높이게 된다. 또한, 장기적으로 북한지역 산업구조를 변화시킬 수 있는 기반으로써 이 지역에 참여하는 남한기업의 경쟁력을 상승시키는 효과도 갖고 있다. 이러한 과정에서 남북주민 모두와 정부에 대한 편익이 증대된다고 할 수 있다. 직업교육에 의한 간접적 편익 역시 공동체 형성 효과라고 할 수 있다.

### (3) 학술교류 편익

분단시기 남북 학술교류는 학술적 내용 그 자체보다는 남북의 학자들이 만남에 그 일차적인 의미가 있었다. 그러나 본격적인 학술교류가 수행될 경우 남북간 비교우위의 분야에 대한 균등발전, 이질적 학술체제에 대한 통일, 북한 학술수준 향상의 효과를 기대할 수 있다.

비교우위 분야 중 남한의 과학기술은 가장 현저한 차이를 보이고 있으며 교류에 따른 북측의 상대적 이익도 가장 크게 나타날 것이다. 이

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

밖에도 남북지역 학자들의 합동 고고학 탐사, 언어연구, 전산표준화 등 학술교류에 따른 다양한 시너지 효과가 발생할 수 있다. 북한지역의 학술수준 증가는 이 지역 발전을 유발할 것이며 궁극적으로 남북의 학술균형을 도모할 수 있다.

표 VI-8 교육부문 편익의 주요 지수군

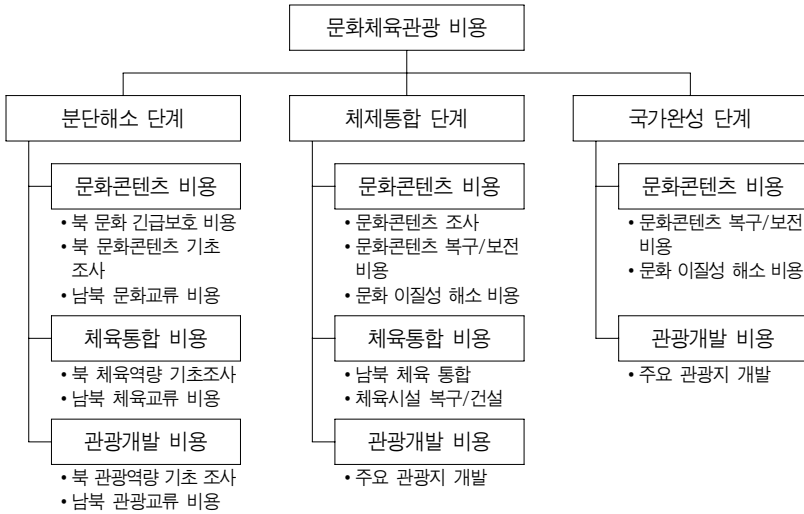
| 변수      | 지수             | 지수구분 | 단계  | 수혜대상     |
|---------|----------------|------|-----|----------|
| 학교지원 편익 | 통일미래세대 양성      | 핵심지수 | 2~3 | 북주민      |
|         | 교원고용효과         | 부가지수 | 2   | 남북주민     |
|         | 공동체 형성 효과      | 부가지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
| 사회교육 편익 | 민주주의 시민양성 효과   | 중요지수 | 2~3 | 북주민      |
|         | 노동생산성 증가 효과    |      | 2~3 | 북주민      |
|         | 공동체 형성 효과      | 부가지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
| 학술교류 편익 | 북지역 과학기술 증대 효과 | 부가지수 | 2~3 | 북주민      |
|         | 남북 균형발전 효과     | 부가지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |

## 5. 문화·체육·관광부문

문화·체육·관광 부문은 인도주의 부문과 함께 비교적 낮은 정치적 부담과 비용의 지불로 막대한 경제적 이익과 국민적 정체성을 제고할 수 있는 분야이다. 특히 이 부문은 남북이 본격적인 체제통합단계에 들어서기 이전인 분단해소단계에 본격적인 남북교류의 일환으로 수행될 수 있으며 그에 따른 효과도 매우 크다.

## 가. 문화·체육·관광부문 비용

그림 VI-10 문화·체육·관광부문 단계별 비용 변수



### (1) 문화부문 비용

장기간의 분단으로 인해 남북의 문화는 이질성이 더 크게 드러날 정도로 격차가 벌어지고 있다. 단일공동체로서의 국가완성을 위해서는 양 지역의 문화이질성을 극복하고 공동의 문화콘텐츠를 확인·보전할 필요가 있다. 이 과정에서 통일국가는 근세이전 공동의 역사와 문화를 공유해온 것을 재확인할 수 있으며 단일국가의 민족적 정체성을 확보할 수 있다.

문화부문 비용은 분단에 의해 절대적으로 부족한 북한지역 문화재에 대한 조사 및 보존을 중심으로 시작하여야 한다. 북한은 1999년 “문화유물보호법”을 개정하면서 국보, 준국보(보물급), 일반유물로 분류

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



한 문화유물을 관리하고 있다. 그러나 경제사정으로 인해 적절한 문화재 확인과 보존이 어려운 것으로 알려지고 있으며 체제선전을 위해 문화재의 왜곡도 수행하였다.

보존의 필요성이 있는 문화콘텐츠의 발굴과 개발도 필요하다. 주체사상의 영향으로 인해 사라진 것으로 보이는 서도민요나 탈춤 등 민족 예술은 만일 발굴될 경우 한민족의 문화콘텐츠 확장에 큰 역할을 할 것이다. 현재 북한의 공개된 문화콘텐츠 중 가장 부각된 것은 애니메이션 산업과 아리랑 집단체조라 할 수 있다. 이중 애니메이션 산업은 유력한 남북협력의 대상으로 발전할 수 있다.

## (2) 체육부문 비용

체육부문의 비용은 크게 엘리트체육과 국민체육으로 대별할 수 있다. 엘리트체육의 통합은 이미 수차례 국제스포츠대회에서 남북공동입장, 남북통합팀 수립 등을 통해 간헐적이거나 시도한 바 있으며 분단해소기 초기부터 비교적 적은 비용으로 시행할 수 있다. 2012년 런던올림픽에서 북한은 예상외의 성적을 기록한 바 있으며 남북통합의 시너지 효과가 가시적으로 드러날 수 있는 부문이다. 또한, 체제통합기에는 현재 포화상태에 이른 선수촌을 북한 지역에 건립하여 이 분야 관련 종사자들의 북한지역 거주와 국토균형발전을 기대할 수 있다.

주민을 위한 체육시설 건립은 북한지역을 남한지역과 동일한 수준의 생활환경 구축을 위해 요구된다. 다만 그 우선순위는 다른 긴급한 과제(변수)와 상대적 균형을 고려하여 체제통합 후기부터 국가완성 단계에서 수행할 필요가 있다. 또한, 북한지역 지방자치체계가 어느 정도 수립된 이후 지방종합개발과 연계하여 수립하는 것이 요구된다.

독일의 경우도 국민체육 균형발전을 위해 통일이 수년 경과한 1992년

부터 소위 “황금계획(Goldener Plan Ost)”에 대한 재정지원 요구가 발생하였으며 연방정부는 이에 대해 “동독지역 재건(Aufbau Ost)” 계획에 체육시설 설립을 포함시키는 방식으로 법제화하였다. 한편, 엘리트 체육의 경우 이보다 더 늦은 1997년 “지원책 2000(Förderkonzept 2000)”이라는 계획에 따라 구동독지역에 7개의 올림픽 선수촌과 연방 종합체육센터를 설립하였다.<sup>46</sup>

### (3) 관광부문 비용

최근 북한의 조선중앙통신은 아래와 같은 북한 내 명승지와 주요 관광일정을 소개하고 있다.<sup>47</sup> 또한 동 기사는 3박 4일에서 15박 16일까지 7가지 일정이 있으며 2012년 상반기 관광객 총수가 2배 이상 증가하였다고 하였다. 문제는 북한의 현 관광지는 나열된 지역이 거의 전부이며 획일적인 관광코스 이외의 개별관광이나 관광지 주변의 유흥지가 없다는 것이다. 관광이라기보다는 경건한 순례에 가깝다.

● 표 VI-9 북한지역 주요 관광지

| 지명 | 주요 관광지                                   | 지명 | 주요 관광지                      |
|----|--|----|-----------------------------|
| 평양 | 주체사상탑, 개선문, 인민대학습당, 만경대학생소년궁전, 단군릉, 동명왕릉 | 개성 | 판문점, 고려박물관, 왕건왕릉, 공민왕릉, 영통사 |
| 원산 | 송도원, 송도원국제소년단야영소                         | 함흥 | 지중호, 마전유원지                  |

46. 통일부, 『1995-97 독일통일백서』 (서울: 통일부, 1998), p. 29.

47. 『통일뉴스』, 2012년 8월 16일.

| 지명  | 주요 관광지                                  | 지명  | 주요 관광지                             |
|-----|---|-----|------------------------------------|
| 사리원 | 민속거리, 정방산, 성불사                          | 남포  | 서해갑문참관, 평양골프장, 통강온탕원, 강서세무덤, 덕흥리무덤 |
| 백두산 | 밀영고향집, 삼지연대기념비, 무산지구전투승리기념탑, 보천보전투승리기념탑 | 금강산 | 구룡연, 만물상, 삼일포, 해금강                 |
| 묘향산 | 국제친선전람관, 보현사                            | 칠보산 | 내칠보, 외칠보, 해칠보, 개심사                 |
| 구월산 | 산성혁명사적지, 월정사, 고국원왕릉                     |     |                                    |

북한은 국토면적에 비해 다양하고 특색 있는 관광자원들을 많이 보유하고 있을 뿐만 아니라 북한 당국의 강력한 통제에 의해 사적, 유적, 문화재, 자연경승, 향토특산물 등의 관광자원이 비교적 잘 보호·관리되고 있다. 그러나 북한의 관광시설은 관광자원에 비해 접근성이나 질적인 면에 있어 매우 낙후되어 있는 실정이며 숙박시설도 부족하다.

2007년 한국관광공사는 금강산관광지구, 나선경제무역지대, 개성공업지구, 평양직할시, 신의주특별행정구, 백두산 등 6개 관광거점을 대상으로 관광투자비를 산정한 바 있다. 6개 거점에 대한 투자비는 숙박시설 개보수와 인프라 구축비용이 포함되며 총 비용은 2천 511억 원에 달한다.<sup>48</sup> 한국관광공사의 비용추계는 통일 이전 남북협력의 차원에서 추산한 것이다.

통일 이후 체제통합 단계에 본격적으로 전개될 관광투자는 국가완성 단계에도 지속될 것이며, 비용지불의 주체는 민간투자가 주도할 것이다. 다만 법적 통일이전의 분단해소 단계의 경우 남북교류의 일환으

<sup>48</sup> 한국관광공사, 『북한관광종합계획 기본구상(안)』 (서울: 한국관광공사, 2007).

로 관광지 방문이 전개될 수 있으며 이 때 관광관련 안전비용과 관광 지원은 정부가 보조할 수 있다.

표 VI-10 문화·체육·관광부문 비용의 주요 지수군

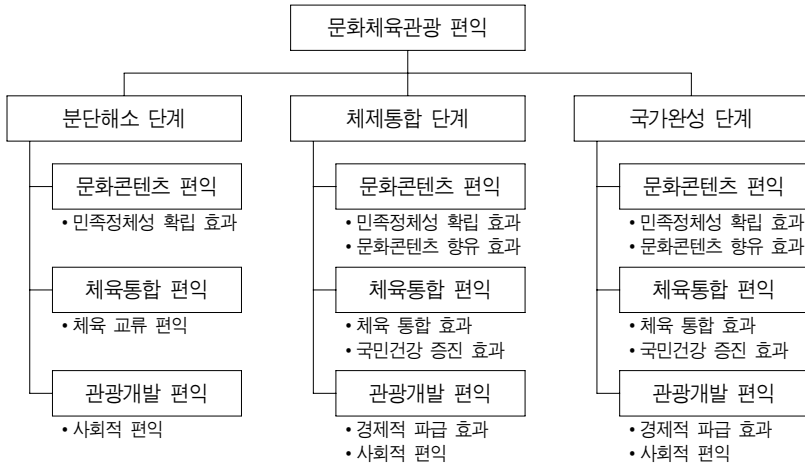
| 변수       | 지수  | 지수구분 | 단계  | 지불주체   |
|----------|---|------|-----|--------|
| 문화콘텐츠 비용 | 문화콘텐츠 복구/보존 비용                                | 주요지수 | 1~2 | 정부, 민간 |
|          | 문화이질성 해소 비용                                   | 부가지수 | 2~3 | 정부, 민간 |
| 체육통합 비용  | 엘리트체육 통합 비용<br>- 체육엘리트 통합 비용<br>- 북 선수촌 건립 비용 | 주요지수 | 1~2 | 정부, 민간 |
|          | 국민체육 통합 비용<br>- 북 국민체육시설 건립비용                 | 부가지수 | 2~3 | 정부, 민간 |
| 관광개발 비용  | 관광개발 비용<br>- 숙박시설<br>- 인프라                    | 부가지수 | 2~3 | 민간     |
|          | 남북 관광교류 비용                                    | 부가지수 |     | 정부     |

#### 나. 문화·체육·관광부문 편익

그간 분단으로 인해 극심한 이질성을 경험했던 남북은 서로 상이한 발전궤도를 그려왔던 전통과 문화콘텐츠의 보전과 개발을 통해 민족적 동질감을 확립함과 동시에 경제적 이익도 개발될 수 있다. 체육은 분단해소 단계로부터 교류를 시작함으로써 남북갈등의 해소와 동질감 형성에 기여할 수 있으며 장기적으로 북한주민의 건강증진에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 관광은 매우 뚜렷한 정량적 경제편익이 측정될 수 있는 분야이다. 북한지역은 풍부한 관광잠재력을 가지고 있으며 이에 따른 산업연관효과와 더불어 사회적 편익도 기대할 수 있다.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

그림 VI-11 문화·체육·관광부문 단계별 편익 변수



### (1) 문화부문 편익

장기간의 분단으로 인해 남북의 문화는 이질성이 더 크게 드러날 정도로 격차가 벌어지고 있다. 단일공동체로서의 국가완성을 위해서는 양 지역의 문화이질성을 극복하고 공동의 문화콘텐츠를 확인·보전할 것이 요구된다. 이 과정에서 통일국가는 근세이전 공동의 역사와 문화를 공유해온 것을 재확인할 수 있으며 단일국가의 민족적 정체성을 확보할 수 있다.

문화부문 비용은 분단에 의해 절대적으로 부족한 북한지역 문화재에 대한 조사 및 보존을 중심으로 시작하여야 한다. 북한은 1999년 “문화유물보호법”을 개정하면서 국보, 준국보(보물급), 일반유물로 분류한 문화유물을 관리하고 있다. 그러나 경제사정으로 인해 적절한 문화재 확인과 보존이 어려운 것으로 알려지고 있으며 체제선전을 위해 문화재의 왜곡도 수행하였다.

보존의 필요성이 있는 문화콘텐츠의 발굴과 개발도 필요하다. 주체 사상의 영향으로 인해 사라진 것으로 보이는 서도민요나 탈춤 등 민족 예술은 만일 발굴될 경우 한민족의 문화콘텐츠 확장에 큰 역할을 할 것이다. 현재 북한의 공개된 문화콘텐츠 중 가장 부각된 것은 애니메이션 산업을 들 수 있다.

## (2) 체육부문 편익

1988년 서울올림픽 이후 남한의 엘리트체육은 단순히 체육부문의 편익뿐만 아니라 전 국민적 일체감과 자존감을 매우 급격하게 향상시키고 막대한 경제적 파급효과를 불러올 수 있다는 것을 목도하게 하였다. 2002년 FIFA월드컵은 한국의 국제인지도를 10% 이상 증가시켰으며 경제성장률 0.74%p에 해당하는 4조원의 부가가치 유발효과가 있다는 연구가 발표되기도 하였다.<sup>49</sup> 1998년 박세리 선수가 LPGA 골프경기에서 하얀 발로 해저드 샷을 성공했을 때 직접적인 이익은 박세리 선수의 우승상금 26만 달러이지만 스폰서를 담당했던 회사는 광고 이익이 수천억 원에 달한다고 발표하기도 하였다. 그러나 무엇보다 더 큰 편익은 당시 경제적인 어려움에 처했던 한국민에게 계산할 수 없는 자신감과 고난극복의 의지를 불러왔다는 점이다.

이와 같이 분단해소 단계와 체제통합 단계의 초기에 적극적인 남북 엘리트 체육 간의 통합은 통일초기 국민정체성의 확립에 매우 큰 영향을 미칠 것이다. 또한 국제스포츠경기에 남북통합팀이 등장할 경우 통일한국에 대한 국제적 홍보와 위상강화에 큰 기여를 할 것이다. 또한 통일이라는 감성적 요소를 이용하여 국제스포츠경기의 개최를 성공할

<sup>49</sup> 삼성경제연구소, “월드컵 이후 경제사회 과제,” 『Issue Paper』 (2002.8.26).

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

경우 산업연관효과 분석을 통해 경제적 효과의 평가도 가능하다.

통일이후 북한지역에 대한 적극적인 체육시설의 개선과 신설 역시 다양한 편익이 예상된다. 우선 현재 포화상태에 이른 태릉선수촌 등의 엘리트체육시설을 북한지역에 건설함으로써 국토균형발전과 스포츠 종사자들의 대남이주 러시를 방지할 수 있다. 대규모 체육센터의 건립은 선수뿐만 아니라 지역의 발전에도 큰 영향을 미칠 것이다.

국민체육의 경우 장기적인 계획에 의거 재정규모에 따라 순차적으로 남한수준의 체육시설 건립이 이뤄질 수밖에 없다. 이는 체제통합단계의 후기부터 국가완성 단계에까지 수행해야할 장기적인 과제이며 그 효과도 장기적인 국민건강의 차원에서 발생할 것이다. 국민체육의 시설투입은 북한주민들에게 남한 수준의 국민건강 증진효과를 유발할 수 있으며 삶의 질 개선에 큰 기여를 할 것이다.

### (3) 관광부문 편익

관광개발의 편익 중 경제적 효과의 경우 비교적 합의된 정량적 평가 기준이 존재하고 있다. 관광개발이 지역경제에 미치는 파급효과는 일반적으로 개발진행 전부터 개발과정, 개발 및 개발 후 단계에 발생하며, 생산유발효과, 소득유발효과, 고용유발효과, 부가가치유발효과 등의 산업연관분석에 의해 산정된다.

그러나 경제적 효과에 의한 북한지역의 편익 이외에도 중요하게 고려하여야 할 편익은 과거 남한주민에게 제한된 북한지역을 방문하여 얻게 될 사회적 편익이다. 남한지역 주민에게 북한지역은 장기간 단절과 대결로 인해 미지의 세계였다. 북한지역의 관광지는 단순히 아름다운 자연이 아닌 통일된 조국의 국토이며 그곳의 문화재는 동일한 민족적 역사가 숨 쉬고 있는 것이다. 남한주민은 관광을 통해 북한지역이

동일한 공동체의 부분이라는 것을 자각할 수 있다. 북한지역 주민의 편익도 단순한 경제적 편익의 크기를 넘어선다. 관광지 주민들의 관광 산업에 대한 고용증대와 지역발전의 과정에서 자본주의 경제질서에 대한 적응을 할 수 있다.

표 VI-11 문화·체육·관광부문 편익의 주요 지수군

| 변수      | 지수              | 지수구분 | 단계  | 수혜대상 |
|---------|-----------------|------|-----|------|
| 문화부문 편익 | 민족정체성 확립 효과     | 주요지수 | 2~3 | 국민   |
|         | 문화콘텐츠 개발 효과     | 부가지수 | 2~3 | 남북주민 |
| 체육부문 편익 | 엘리트체육 통합 효과     | 주요지수 | 1~3 | 국민   |
|         | 국민건강 증진 효과      | 부가지수 | 2~3 | 북주민  |
| 관광개발 편익 | 관광개발의 경제적 파급 효과 | 부가지수 | 1~3 | 남북주민 |
|         | 관광개발의 사회적 편익    | 부가지수 | 1~3 | 남북주민 |

## 6. 인도주의정책

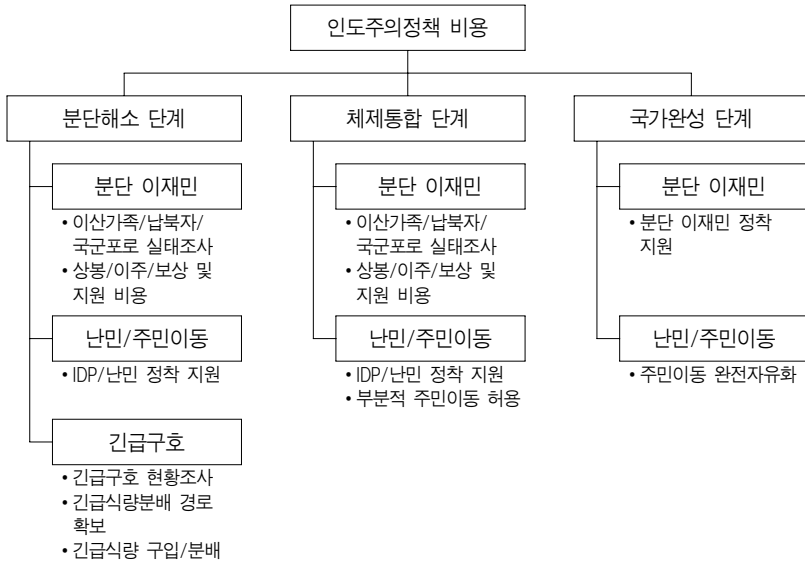
### 가. 인도주의정책 비용

이산가족, 납북자, 국군포로 등 분단이재민 문제는 분단의 장기화로 인한 고통화로 인해 매우 큰 고통을 감내했던 집단이다. 이들에 대한 보상과 정착지원은 통일정부가 수행해야 할 당위적 과제이다. 북한 지역의 인도주의적 문제에 봉착한 주민에 대한 지원과 통제는 인도주의 정책 부문과 정치분야 및 민간의 협력을 통해 수행하여야 한다. 또한, 통일 초기 단계에서 발생할 수 있는 북한지역의 긴급한 인도주의 문제를 대비하기 위해 긴급구호 변수를 별도로 두었다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



●그림 VI-12 인도주의정책 단계별 비용 변수



### (1) 분단이재민 관리 비용

이산가족, 납북자, 국군포로 문제는 남북대립과 이념갈등에 의한 피해자로서 인도적 차원에서 세심하게 고려해야 할 대상이다. 이들 분단이재민은 분단해소 단계가 시작되는 시기부터 남북 당국의 적극적인 주도와 지원으로 상봉과 이주 및 보상문제를 해결해야 한다. 통일부에 따르면, 남한의 이산가족 상봉신청자는 1999년부터 2012년 8월까지 12만 8,747명이었다. 그러나 그 중 5만 2,744명이 사망하였으며 오랜 분단기간으로 인해 고령에 의한 사망자는 급속히 늘어나는 추세이다.<sup>50</sup> 더 비극적인 사실은 북한의 평균수명을 고려할 경우 북측 생존 이산가

<sup>50</sup> 통일부 이산가족정보통합시스템, “2012년 8월 이산가족신청자료 통계,” <<https://reunion.unikorea.go.kr>>.

족의 숫자는 더 적을 것이며 그 속도도 더 빠를 수 있다는 것이다.

납북자는 한국전쟁 당시의 납북자와 전후납북자로 구분되며 전시납북자의 규모는 분명치 않다. 전후납북자의 경우 2011년 현재 납북자 3,835명 중 517명이 미귀환 상태이다. 국군포로 역시 정확한 규모를 알 수 없으며, 북한이탈주민의 진술을 토대로 약 560여 명이 북한에 생존하고 있는 것으로 추정된다. 북한은 납북자와 국군포로는 없다고 부인하다가 2010년 157명의 납북자·국군포로의 가족이 상봉한 바 있다.<sup>51</sup> 이산가족과 달리 납북자와 국군포로는 국민보호의 차원에서 국가가 책임을 부담해야 할 대상이며 이들의 거주지원과 국가보상이 필요한 대상이다.

## (2) 난민·주민이동 비용

본 연구는 분단해소 단계에서 평화적인 남북통일을 가정하고 있으나 대규모 이탈주민의 발생에 대한 과제(변수)는 유지하도록 한다. 즉, 북한 당국의 체제유지를 위한 내적 응집력과 위기관리 능력이 저하된 상황에서 자연재해에 의한 주거환경의 심각한 침해나 식량난으로 대규모 이재민이 발생하고 이들이 군사분계선을 넘어 올 가능성이 있다. 또한, 체제통합 단계에서도 남한지역으로 생존과 구직을 위해 대규모 이동이 있을 수 있다.

생존을 위한 이재민을 단순히 국경통제라는 수단으로 억제하기는 어렵다. 이들에 대해서는 특수한 위급상황으로 간주하고 정부차원에서 난민캠프 형태의 집단거주를 보장하여야 한다. 난민캠프는 단순히 거주지와 식량을 제공하는 것에 그치지 않고 취업알선, 교육, 원거주지

<sup>51</sup> 통일연구원, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 411.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

정착지원 등의 적극적인 조치가 요구된다.

구직을 위한 대규모 이동의 경우 단계별로 이동을 통제할 필요가 있다. 독일의 경우 동독주민의 대규모 서독 이주로 인해 동독의 급격한 인구감소와 사회 전체의 생산성 감소를 경험하였다. 남북통일 역시 낮은 생활수준과 남한사회에 대한 동경으로 북한지역 주민의 대규모 남한이주의 가능성이 존재한다. 이들에 대해서는 직접적인 이동통제 뿐만 아니라 대국민 홍보를 통해 주민이동을 완화시킬 필요가 있다.

### (3) 긴급구호 비용

분단해소기 북한지역에 대규모 이재민이 발생할 수 있으며 이들에 대해 정부와 국내외 비정부단체, 국제기구 등은 적극적인 구호활동을 수행하여야 한다. 긴급구호는 식량 등 긴급구호키트, 복구장비, 의료봉사 등으로 구성하여 정부의 조정에 따라 남한지역 주민들이 직접 지원하는 형태가 유용하다. 긴급구호는 있을 수 있는 긴급사태를 처리하는 과정이므로 이 때 소요되는 비용은 통일비용이라고 보기 어려우므로 항목만 유지한다.

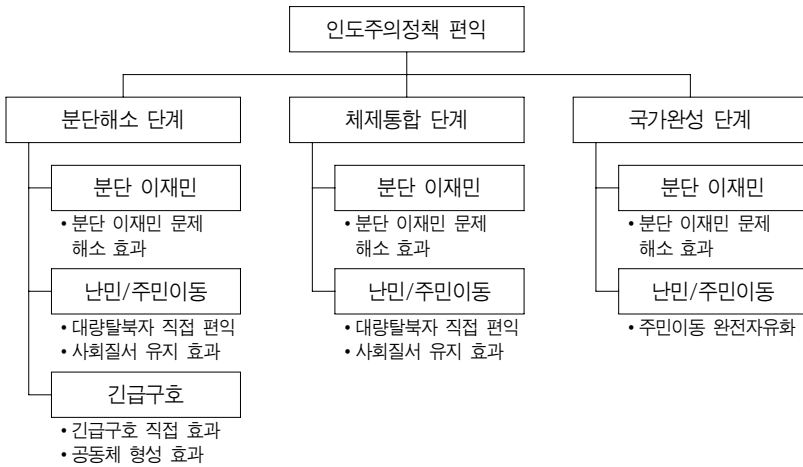
표 VI-12 인도주의정책 비용의 주요 지수군

| 변수          | 지수                                       | 지수구분 | 단계  | 지불주체    |
|-------------|--|------|-----|---------|
| 분단이재민 관리 비용 | 이산가족 상봉 비용                               | 주요지수 | 1~2 | 정부      |
|             | 납북자/국군포로 관리 비용                           | 주요지수 | 1~3 | 정부      |
| 난민/주민이동 비용  | 대량탈북 관리 비용                               | 주요지수 | 1~2 | 정부, NGO |
|             | 주민이동 관리 비용                               | 부가지수 | 1~2 | 정부      |
| 긴급구호 비용     | 긴급구호 비용<br>- 긴급식량분배경로 확보<br>- 긴급식량 구입/분배 | 주요지수 | 1   | 정부, NGO |

## 나. 인도주의정책 편익

분단이재민에 대한 비용은 당사자들이 겪었던 억압과 곤란에 대한 최소한의 보상이다. 또한, 이들에 대한 확인 및 보상 과정은 남북주민이 통일의 긍정적 효과를 경험할 수 있는 가시적이고 상징적인 이벤트가 될 수 있다. 난민 및 주민이동 문제에 대한 적절한 정책적 고려는 이들이 거주지역으로 되돌아가 일상으로 복귀함으로써 통일과정에서 발생할 수 있는 혼란을 최소화할 수 있는 역할을 한다.

●그림 VI-13 인도주의정책 단계별 편익 변수



### (1) 분단이재민 문제 해소효과

타의에 의해 수십 년간 이별했던 이산가족이 재회하는 기쁨은 감히 금액으로 환산할 수 없는 편익이다. 그러나 편익분석의 측면에서 북측 이산가족의 탈북을 위해 남측 이산가족이 지불하는 비용을 이산가족

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

의 재회를 위한 최소한의 비용으로 판단하여 산정할 수 있을 것이다.

납북자와 국군포로 역시 열악한 북한상황에서 장기간 압박을 견뎌 온 생존자들이다. 이들에 대한 최소한의 거주이전 지원과 보상은 직접적인 편익이 될 것이다.

이산가족, 납북자, 국군포로의 문제해결은 국민이 통일을 실감하고 통일에 대한 긍정적인 영향력을 평가할 수 있도록 하는 효과를 가진다. 이미 이산가족 상봉의 현장에서 놀라울 만큼 닳은 주름진 형제들이 부둥켜안고 있는 장면은 국민적인 동정심과 공감대 형성에 기여한 바 있다. 통일과정에서 그러한 장면이 연출될 경우 국민은 본격적인 통일이 되고 있으며 그 가시적인 효과가 실현되고 있다는 것을 목도할 것이다. 이를 통해 체감할 남북주민 모두의 국민적 공감대는 향후 통일과정에 대한 순기능을 함과 동시에 단일 공동체가 되었다는 심리상태로 변화할 것이다.

## (2) 난민·주민이동문제 해소효과

자연재해나 식량부족에 의해 거주지를 이탈하고 월경해 온 탈북주민에 대한 보호과정에서 이들에게 부여될 투입요소는 탈북난민에 대한 직접적인 편익이다. 분단해소 단계에서 남북주도에 의한 평화적인 통일과정이 전개될 경우 대량탈북사태가 발생할 가능성은 크지 않다. 다수의 탈북주민 면접조사의 결과에 의하면 최소한의 안전과 의식주가 보장될 경우 장기간 거주해 온 기존의 거주지를 벗어나지 않을 것이라는 것이 공통된 견해이다. 고난의 행군 시기 나타났던 우발적인 자연재해 등으로 인한 대규모 거주지 이탈과 유사한 상황이 발생한다면 긴급구호의 방법으로 해소될 수 있다.

대량탈북은 오히려 새로운 기회를 찾기 위한 대남러시의 형태로 나

타날 가능성이 높다. 이들에 대한 단계적 통제완화는 남한 진입에 성공한 주민들의 편익과 인적 통제의 결과 발생할 남한사회 질서유지 효과라 할 수 있다.

### (3) 긴급구호 효과

긴급구호가 추진되는 과정에서 북한 주민은 구호에 의한 직접적인 편익을 얻게 된다. 또한, 정부와 남한의 NGO가 참여함으로써 남한에 대한 호감을 유도하는 효과도 있다. 남한의 주민이 참여할 경우 이들 역시 분단시기 남한주민에게 제한되었던 북한과의 접촉이 가능하게 되면서 북한에 대한 이해를 증진시키고 갈등을 해소하는 편익이 있다. 남북 양측의 우호적인 태도는 공동체 형성에 기여한다.

긴급구호 비용은 난민발생과 주민이동에 대해 직접적인 상호관계를 가지고 있다. 북한주민들에 대한 심층조사 과정에서 대다수의 탈북자들이 일정한 식량과 주거만 제공된다면 자신의 삶의 터전이며 친지가 살고 있는 고향으로 되돌아간다고 증언하였다. 적절한 수준의 긴급구호가 보장된다면 주민이동통제에 대한 부담이 감소하고 난민발생을 억제하는 효과가 발생할 것이다.

긴급구호 편익 역시 긴급한 재해사태시 긴급구호의 투입으로 얻게 될 편익이므로 통일편익에서는 제외하며 항목만 유지한다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

표 VI-13 인도주의정책 편익의 주요 지수군

| 변수                  | 지수          | 지수구분 | 단계  | 수혜대상     |
|---------------------|-------------|------|-----|----------|
| 분단이재민 문제<br>해소 효과   | 이산가족 상봉 편익  | 주요지수 | 1~2 | 이산가족     |
|                     | 납북자/국군포로 편익 | 주요지수 | 1~3 | 납북자/국군포로 |
|                     | 공동체 형성 효과   | 주요지수 | 1~3 | 남북주민     |
| 난민/주민이동<br>문제 해소 효과 | 대량탈북자 직접 편익 | 주요지수 | 1~2 | 정부, NGO  |
|                     | 사회질서 유지 효과  | 부가지수 | 1~2 | 정부, 남주민  |
| 긴급구호 효과             | 긴급구호 직접 효과  | 부가지수 | 1   | 북주민      |
|                     | 공동체 형성 효과   | 부가지수 | 1   | 남북주민     |

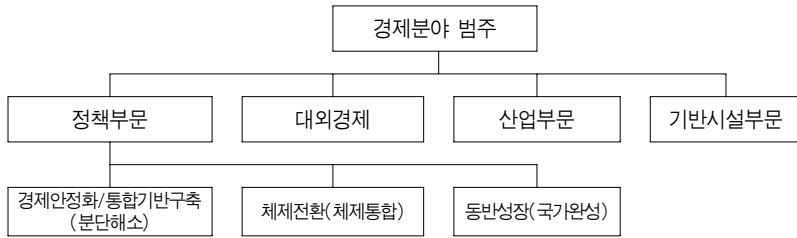
## VII. 통일 비용·편익 경제분야 모형





통일 비용·편익 모형의 경제분야의 모형은 크게 4가지 부문으로 범주화하였다. 비용과 편익의 범주화는 정책적 측면에서 대내경제정책과 대외경제정책으로 구분하였다. 대내경제정책에는 경제안정화, 통합기반구축, 체제전환, 지역균형발전, 남북동반성장 등으로 세분화하여 구분할 수 있다. 부문적 측면에서는 산업 부문과 기반시설 부문으로 구분하였다. 분단해소 단계에서는 남북 간 이질적인 경제정책의 통합을 위한 기반 구축과 각종 경제시설 등에 대한 현황 파악 및 긴급복구를 위한 조치를 강조하여 범주화하였다. 체제통합 단계에서는 북한지역의 시장화를 위한 체제전환 및 통합정책과 남북 간 기반시설 연계를 위한 정책과 효과가 강조되며, 국가완성 단계에서는 남북 간 지역균형발전을 위한 남북동반성장정책을 강조하여 비용과 편익에 대한 범주화를 실시하였다.

● 그림 VII-1 경제분야 통일 비용·편익모형의 주요 부문



첫째, 분단해소 단계의 경제분야는 지난 60년간 왜곡된 북한 경제시스템을 개혁하는 최초의 조치를 취하는 것을 목표로 북한이 시장 경제 메커니즘을 도입하도록 요구하고 지원하는 단계이다. 북한이 사회주의 경제시스템을 포기하도록 하여 경제안정화를 위한 정책이 실시되고 향후 체제통합을 위한 기반구축의 정책 등이 시행되도록 범주화 하였다.

산업부문과 기반시설 부문 등에서는 북한 지역의 경제시설에 대한 현황 파악 및 긴급복구를 위한 조치가 시행된다. 분단해소 단계에서는 경제분야의 편익이 크게 발생하지 않을 것으로 판단하며 북한지역 생산 능력 강화 등을 위한 정책이 시행될 것으로 본다.

둘째, 체제통합 단계의 경제분야는 분단해소 단계의 경제안정화정책과 통합기반구축정책을 통한 효과가 본격적으로 나타나게 된다. 남북 간 경제적 통합을 위한 정책과 북한지역 체제전환정책과 효과가 발생하게 된다. 북한지역이 자본주의 시장경제로 전환되고 북한 부흥전략을 통해 무역창출 및 무역전환 효과가 나타나 남북한 통합으로 국제경쟁력 증대로 무역 증대 및 수출이 증가되는 효과가 나타나게 된다. 그리고 재정통합 기반 조성을 위한 금융통화 통합이 이뤄지고 분단으로 인해 훼손된 환경 복구를 위한 정책이 시행되는 등 정책적인 측면에서 비용과 효과가 발생하게 된다. 부문적 측면에서는 산업부문에서 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업 등의 정책과 효과 발생하게 되고 도시기반 시설 구축과 지역개발 등을 위한 건설, 교통, 통신 등의 기반시설 부문에 대한 정책으로 인하여 북한지역 기반시설 구축과 남북한 기반시설 연계 등이 효과가 나타나게 된다.

셋째, 국가완성 단계의 경제분야는 체제통합 단계에서 시행된 체제 전환 및 통합정책을 통해 남한과 북한지역이 함께 경제발전의 성과를 향유하는 남북 동반성장 정책이 나타나는 단계이다. 또한, 남북 동반성장 속에 나타날 수 있는 경제적인 불균형을 해소하기 위해 지역 간 균형 발전 정책이 시행되어 남북한 경제적 균등화가 나타난다.

# 1. 경제정책

## 가. 경제정책 비용

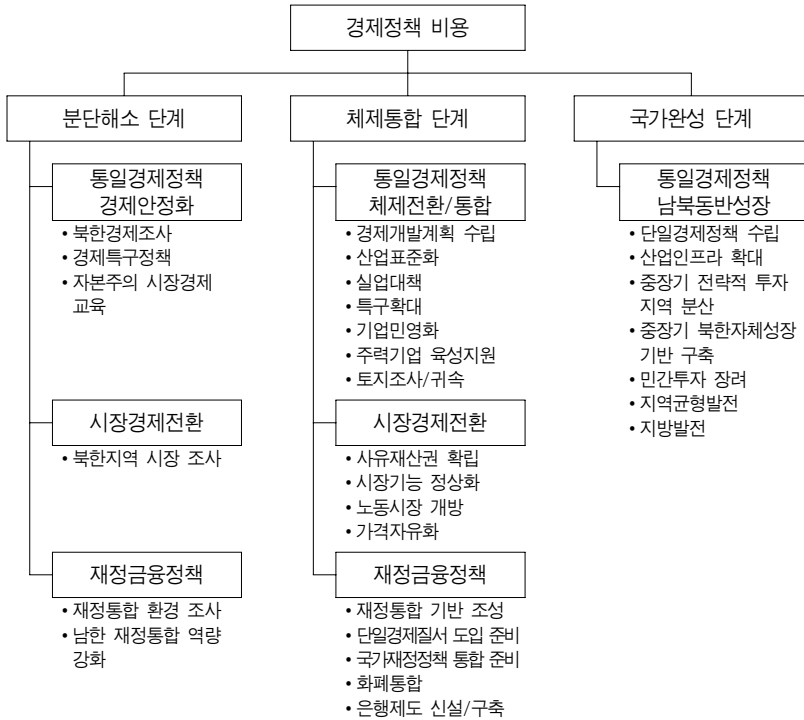
경제정책은 통일 및 통합과정의 경제분야 전체를 포괄하는 개념으로 정책적 차원만 고려할 경우 비용이라고 보기 어렵다. 그러나 그 내용상 경제분야 전 변수를 포괄하고 있으며 경제분야 통일모형이 각 단계에서 추구하고 있는 목표를 보다 명료화하기 위하여 변수로 설정하였다. 즉, 분단해소 단계는 통일의 경제적 충격을 최소화하기 위한 경제안정화, 체제통합 단계는 체제전환과 통합정책, 국가완성 단계는 남북 동반성장 및 지역균형발전정책을 설정하였다. 한편, 시장경제정책과 재정금융정책은 별도의 변수로 구분하였다.

### (1) 통일경제정책

독일의 경제통합은 서독에 의한 급진적 경제통합의 과정을 통해 수행되었다. 통일 직후 서독은 생산요소와 재화의 자유로운 이동을 보장하고 서독의 각종 경제·사회제도를 신속하게 동독에 이식하였다. 그 결과 상당한 성과를 거두었으며 유럽경제의 중심으로 부상하였다. 그러나 그 과정에서 지나치게 큰 경제적 부담이 발생하였다. 서독의 초기 경제통합 설계에서는 예측되지 못했던 경제적 부담으로 인해 각종 조세인상이 불가피했으며 그대로 독일통일정부의 부담으로 이전되었다. 동독지역의 낙후된 산업경쟁력으로 인한 부작용도 매우 컸다. 급속한 경제흡수로 인해 자생적으로 성장할 수 있는 기반을 마련하지 못한 상황에서 이루어진 완전개방과 자유화로 인해 동독지역 실업률은 급속히 증가하였으며 서독지역으로의 대규모 인구이동이 발생하였다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

그림 Ⅶ-2 경제정책 단계별 비용 변수



한국의 경제통합 방식은 독일의 다양한 조치를 참조하되 급속한 경제통합의 휴유증을 최소화하고 남북 모두에 큰 충격 없이 단계적으로 수행하는 방식이 필요하다. 동서독과 달리 남북의 경제격차는 비교가 불가능할 정도로 크며 더욱이 북한의 경제상황은 전 분야에서 극단적으로 열악한 상황이다. 한국은 이미 준선진국으로 발돋움한 상황에서 다른 선진국이나 국제기구에 의한 충분한 경제지원을 바라기도 어렵다. 이 때문에 단계별로 정책적 조정에 따르는 경제통합의 과정을 수행할 필요가 있다.

통일경제정책을 담당하는 기구는 북한지역이 남한과 하나의 시장으

로 통합되는 과정에서 발생하는 경제적, 사회적, 지역적 불균형 문제에 적절히 대처하여야 한다. 국유기업의 비효율적 운영으로 북한 체제 전환과 산업 구조조정에서 과잉 노동력의 정리와 대량의 실업은 피할 수 없는 과제이다. 실업과 남북한의 소득격차 확대는 통일후 북한 주민의 남한지역으로의 대량이주 특히, 청년층의 이동을 야기하여 남북한 모두의 사회문제가 될 수 있다.

독일의 경우 1989년 이후 10년간 동독지역에서 서독지역으로 이주한 주민은 190만 명이었으며 이러한 인력이동에도 불구하고 2000년대 이후 동독지역의 실업률은 서독지역의 2배 수준이라는 점을 상기할 필요가 있다.

통일경제정책 과제(변수)는 통일의 전 과정에 대한 포괄적인 정책조정, 경제정책의 목표설정, 경제개발계획 수립, 핵심관리사업 선도, 타 분야와의 연계를 담당하기 위해 설정하였다. 통일과정에서 통일경제성장정책은 독립위원회 또는 총괄 통일정책결정기구의 하위 기구에 의해 수행되며 전 경제관련부서의 통일경제정책을 협의·지시하는 방식이 혼란을 방지하고 일관된 정책수행을 위해 필요하다. 본 연구에서 구별하고 있는 3단계는 남북경제통합의 정책적 지향점을 그대로 반영하고 있으며 이러한 의미에서 3단계 구분의 적실성도 확보된다고 할 수 있다.

**분단해소 단계-경제안정화정책:** 분단해소 단계는 통일에 대비한 경제통합정책을 설계하고 긴급한 북한의 경제요구를 수용하는 방식으로 수행된다. 이 과정에서 이미 개발된 특구의 확대와 상이한 남북 산업 표준을 국제적 기준을 중심으로 전환하는 것이 필요하다. 경제통합의 충격을 완화하기 위하여 각종 교육연수 프로그램도 가동할 필요가 있다.

|            |
|------------|
| I          |
| II         |
| III        |
| IV         |
| V          |
| VI         |
| <b>VII</b> |
| VIII       |

**체제통합 단계-체제전환·통합정책:** 체제통합 단계는 통일과정의 전 단계중 경제 분야의 역량이 가장 크게 투입되어야 할 단계이다. 이 단계에서는 정책적으로 시장경제전환과 재정금융정책의 조정을 통해 체제통합의 충격을 완화하면서 나타날 수 있는 체제통합의 부작용을 최소화하는데 중점을 두면서 모든 분야에서 수행될 대규모 고비용의 각종 경제사업의 우선순위와 비중을 결정한다. 이 과정을 통해 사회주의 계획경제는 순차적으로 남한과 동일한 경제방식으로 전환되며 북한경제가 특수지역이 아닌 통일정부의 지방정책으로 전환되면서 서서히 체제통합 단계 경제통합이 완료된다.

**국가완성 단계-남북동반성장 및 지역균형발전정책:** 국가완성 단계는 남북이 상당한 수준의 단일경제권으로 통합된 단계이다. 장기적인 투자가 요구되는 부문은 이 시기까지 계속사업으로 지속된다. 그러나 그러한 북한지역의 투자는 별도의 특수계획이 아닌 국가재정의 지방 지원 차원에서 수행된다.

## (2) 시장경제전환

시장경제 전환은 사유재산권 확립, 시장의 도입과 확대, 물적 인센티브의 제공, 공정경쟁 등이 포함되며 노동시장 개방도 중요한 지수이다. 본격적인 시장경제 전환은 체제통합 단계 초기에 수행된다.

사유재산권 관련 그 출발은 북한의 집단 농장을 독립적인 농업법인(기업농)으로 전환을 시작하는 한편, 자영업과 소규모 제조업 및 서비스업의 실질적 사유화를 실행하는 것을 고려할 수 있다. 이는 점차 중소기업의 사유화로 확대될 것이다.

시장기능의 정상화는 현재 북한의 비공식 시장을 인정하고 이를 제

한하거나 단속하는 정책과 제도를 철폐하는 것으로 시작한다. 단계적으로 중앙계획을 폐지함으로써 기업들이 투입요소를 시장에서 직접 구입하는 방식으로 전환될 것이다. 이 시기 노동시장을 허용하여 노동력도 시장에서 거래된다.

가격자유화는 서서히 수행할 필요가 있다. 일정한 경제통합이 진전되면 가격기능을 회복하게 함으로써 공평한 시장 경쟁을 촉진하여야 한다. 이와 동시에 무역자유화를 실시하여 국제경쟁력을 제고할 필요가 있다.

### (3) 재정금융정책

체제통합 단계 초기 북한화폐를 폐지하고 남한 단일화폐로 통합하여야 한다. 화폐교환 방식은 환율에 비례하여 교환하는 방식, 북한 원화와 1:1로 교환하는 방식이 있으나 환율에 비례하여 교환하는 방식의 경우 매우 큰 재정부담의 우려가 있다.

체제통합 단계에서 남북재정은 즉각적으로 통합되어야 한다. 조세정책의 경우 통합초기 북한지역 경제통합의 속도를 빠르게 하고 경기부양을 위해 조세 면제 및 경감정책을 수행하게 된다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

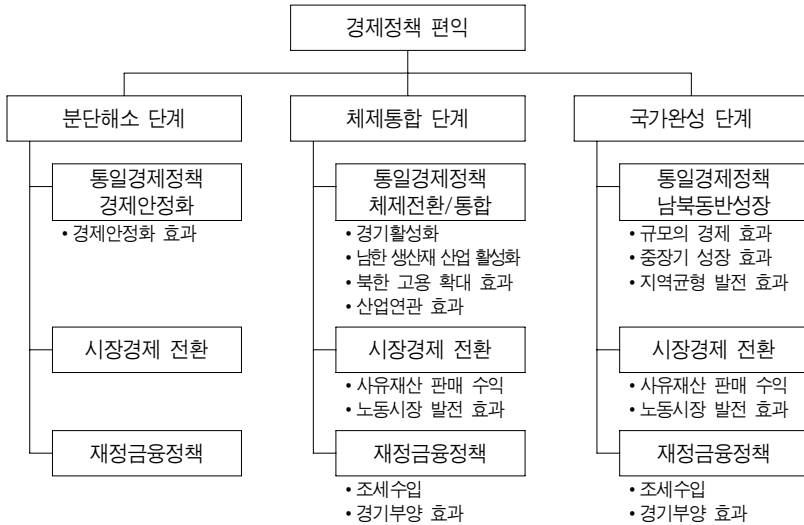


표 VII-1 경제정책 비용의 주요 지수군

| 변수           | 지수   | 지수구분 | 단계  | 지불주체 |
|--------------|--|------|-----|------|
| 통일경제정책 수립 비용 | 경제안정화 정책 수립 비용<br>- 산업표준화 비용<br>- 북한경제 조사 비용 | 핵심지수 | 1~2 | 정부   |
|              | 체제전환/통합정책 수립 비용<br>- 토지개혁 비용<br>- 민영화 조사 비용  | 핵심지수 | 2~3 | 정부   |
|              | 남북동반성장 및 지역균형발전 정책 수립 비용                     | 핵심지수 | 2~3 | 정부   |
| 시장경제전환 비용    | 사유재산권 확립                                     | 주요지수 | 2   | 정부   |
|              | 시장 도입과 확대<br>- 가격자유화<br>- 노동시장               | 핵심지수 | 2   | 정부   |
| 재정금융정책 비용    | 조세 및 재정통합<br>- 화폐통합<br>- 은행제도                | 핵심지수 | 2   | 정부   |

## 나. 경제정책 편익

통일경제정책은 남북경제 전체에 장기적이고 긍정적인 효과를 발생시킬 것이다. 성공적인 통일경제정책의 수행결과 북한지역 개발에 따르는 산업연관효과와 남한의 생산재 산업 및 투자가 증대할 것이며 중장기적 성장을 견인하게 될 것이다. 북한지역이 시장경제체제로 전환됨에 따라 대규모 노동력이 확보될 수 있으며 공유재산의 사유화에 따른 수익도 기대할 수 있다. 장기적으로 화폐통합 등 재정금융 정책의 성공적 수행으로 단일경제공동체의 기반을 달성할 수 있다.



### (1) 통일경제정책 효과

통일경제정책의 목표는 남북한이 통일 과정에서 국가 전체의 경제 성장을 도모하고 효율적인 자원의 배분을 보장하며 소득과 부의 분배를 개선하고 북한지역의 개발을 남한수준으로 끌어올리는 데 있다. 각 부문과 과제별로 그러한 경제정책의 효과가 발생하므로 통일경제정책의 효과는 각 부문의 경제효과의 총합이라고 할 수 있다.

목표설정예 따라 분류할 경우 분단해소 단계에는 통일 초기에 발생할 수 있는 경제혼란을 극복하고 북한에 요구되는 긴급지원을 완료하는 것이다. 체제통합 단계는 북한의 전 경제분야가 남한 수준에 근접될 수 있도록 함으로써 국가전체의 경제체제가 통합되는 것을 목표로 한다. 이 과정에서 북한지역의 계획경제는 자본주의 경제체제로 완전히 전환되며 전반적인 북한지역의 생산성이 증대됨으로써 국가전체의

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII**
- VIII

부를 확대한다. 국가완성 단계는 남북이 하나의 단일경제공동체로서 작동하는 단계이다. 북한에 대한 특별한 경제지원이 아닌 국가경제의 일부로서 균형발전의 차원에서 정책이 결정된다. 국가적 경제통합의 단계가 완료되고 안정화됨으로써 통일한국이 선진적 경제를 운영하는 단계이다.

## (2) 시장경제전환 효과

체제통합 단계에서 통일정부에 귀속된 북한지역 토지와 자본은 사유화 과정을 통해 판매됨으로써 직접적인 정부의 재정수입이 될 수 있다. 더욱이 산업과 기반시설에 대한 투입의 증대로 인해 토지가치는 급속히 증대하므로 순차적 민영화를 통해 필요한 재원확보를 할 수 있는 선택지를 갖게 된다.

북한지역 노동력은 직업교육과 민주주의 시민교육을 통해 순차적인 생산성 향상에 도달할 것이다. 노동시장이 발전함으로써 이들의 경쟁력 또한 발전하며 전체적인 국가의 생산성이 증대되는 효과가 있다.

통상적으로 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로 이행할 경우 다양한 비용적 차원의 문제점과 함께 국가 전체의 복리증진과 경제성장이 혼합되어 나타난다. 이러한 각 장단점은 각 부문의 개별지수에서 다루고 있으므로 항목만 유지한다.

## (3) 재정금융정책 효과

북한지역 경제의 순차적인 전환과 활성화로 이 지역 조세소득은 경제성장의 급속한 진전속도와 동일하게 상승할 것이다. 그 효과는 통일경제 정책의 목표가 달성될 경우 국가완성 단계까지 지속된다.

화폐통합은 통상적으로 통합국가 간 투명성 제고효과와 이자율 수렴효과를 통해 경제에 영향을 미치게 된다. 모든 상품 및 용역에 대한 투명성제고효과는 북한지역에서 급속한 임금인상을 초래할 것이다. 또한 북한지역 산업이 경쟁력을 잃고 급속히 경제황폐화가 이뤄질 수 있다. 이에 따르는 문제를 최소화하기 위해 일시적 이동제한과 북한지역 경제활동에 대한 인센티브 제공이 요구된다. 다만 장기적으로 화폐통합은 단일경제공동체의 기반을 이루게 하는 매우 중대한 지수라 할 수 있다.

표 VII-2 경제정책 편익의 주요 지수군

| 변수                 | 지수   | 지수구분 | 단계  | 수혜대상     |
|--------------------|--|------|-----|----------|
| 통일경제성장<br>정책 수립 효과 | 경제안정화 정책 효과  | 주요지수 | 1   | 남북주민     |
|                    | 체제전환/통합정책 수립 효과<br>- 경기활성화<br>- 남한 생산재 산업 활성화<br>- 북한 고용 확대<br>- 산업연관 효과 | 주요지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|                    | 남북동반성장 및<br>지역균형발전 정책 수립<br>- 규모의 경제 효과<br>- 중장기 성장 효과<br>- 지역균형 발전 효과   | 주요지수 | 3   | 정부, 남북주민 |
| 시장경제전환<br>효과       | 공유재산 판매수익  | 주요지수 | 1~2 | 정부       |
|                    | 노동시장 발전 효과   | 부가지수 | 1~2 | 북주민, 남주민 |
|                    | 경제성장 효과  | 항목유지 |     | 국가       |
| 재정금융정책<br>효과       | 조세수입   | 부가지수 | 2   | 정부       |
|                    | 화폐통합 장기 효과   | 부가지수 | 3   | 국가       |
|                    | 은행제도 통합 효과   | 부가지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

## 2. 산업부문

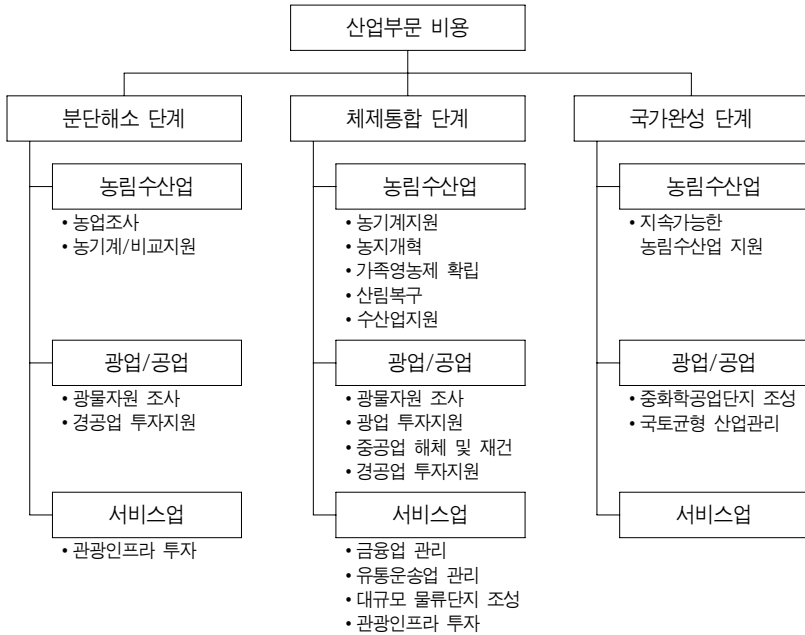
### 가. 산업부문 비용

북한은 농림수산업의 비중이 높고 서비스업의 비중이 낮으며 광공업의 비중이 점차 증가하는 산업화 진행 초기단계의 산업구조를 가지고 있다. 한국은행의 2009년 산업구조를 발표를 보면 농림어업 21.6%, 광공업 34.8%, 전기·가스·수도, 건설, 서비스업 43.9%이다. 산업정상화와 산업의 고부가가치화를 위해 전 분야에 대한 개선이 요구되고 있다.

산업부문은 기본적으로 민간기업과 자본에 의해 주도된다. 그러나 통일과정에서 북한의 낙후된 산업전반에 대한 통일정부의 지원이 반드시 필요하며 이는 기반시설 투자와 함께 대규모의 자금이 소요되는 비용이다. 특히 체제통합기에 있어 경제부문의 투입은 통일과정 전체의 성패에 영향을 미칠 수 있는 지출이며 이 시기 전략적이고 집중적인 투입은 통일국가의 균형적인 경제성장과 단일공동체로의 통합을 담보하는 전제조건이다.

전반적으로 북한의 낙후된 각 산업부문에 대해 동일한 수준의 정부 지출은 불가능하며 통일국가는 체제통합기 초반과 후반으로 나누어 전략적인 집중 투입이 요구된다. 특정 선도산업에 대한 지원과 사회기반시설에 대한 투자를 통해 전체적인 경제통합과 성장이 단계적으로 달성될 것이다.

● 그림 VII-4 산업부문 단계별 비용 변수



(1) 농림수산업

**농업:** 북한의 농림어업이 경제에서 차지하는 비중은 21.6%로 상대적으로 매우 높은 편이다. 농가인구 비율도 남한이 6.2%(306만 3천명)임에 반해 36.8%(857만 3천 명, 2008년 통계)에 달한다. 농업에 대한 인구편중이 지나치게 높은 편이다. 북한은 식량자급을 중요한 정책 목표로 수립하였으나 북한의 지형과 기후로 인해 근본적인 식량자급은 매우 어려우며 매년 외부식량의 유입에 의해 부족분을 채워왔다. 식량생산 확대를 위해 간척과 개간을 무분별하게 시행함으로 인해 심각한 산림훼손과 토사유출이 반복되어 왔고 이 때문에 폭우에 의한 피해가 더 확대되기도 한다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

농업은 분단해소 단계에서 남북협약에 의해 조기에 협력이 가능한 분야이며 이익집단을 통한 지원도 가능하다. 이 단계 농업협력은 농업 기계와 기구의 보급, 화학비료의 지원 등의 형태로 진행되며 단기적인 생산성 향상을 기대할 수 있다.

체제통합기 북한농업은 전 분야에 대한 개혁이 요구된다. 우선 협동농장제의 부분적 폐지와 함께 가족영농제가 확대될 것이다. 생산성 향상을 위해 농지개혁, 농업기술, 농기계, 종자계량, 토질개량, 농수확보 등 다양한 현대농법을 순차적으로 이식함으로써 남한과 동일한 수준의 농업생산력을 얻을 수 있다.

**임업:** 북한의 임업은 사회기반 부문의 환경변수와 연계되어야 한다. 북한은 한때 980만 ha의 산림을 보유하고 있으나 장기간의 산림남벌과 농지확장으로 인해 심각한 산림황폐화가 진행되었다. 체제통합 단계로 부터 국가완성 단계에 이르기까지 임업분야의 핵심적인 과제는 산림 복구이다. 조림사업, 산림피해 예방, 경제림 조성 등을 추진할 필요가 있다.

**수산업:** 다른 1차산업과 마찬가지로 수산업 역시 식량부족을 보완하기 위한 양적 증산에 치중되어 왔다. 체제통합 단계에는 수산기술 교육, 어로기술 및 수산장비 지원, 지속가능한 수산채취 등을 수행할 것이다.

## (2) 광업·공업

**광업:** 북한은 광업을 채취공업의 일부로 분류하고 있으며 석탄산업과 기타 광물산업을 구분하고 있다. 경제난으로 북한은 약 200여 종에 달하는 풍부한 지하자원을 보유하고 있으며 경제성 있는 광물자원도 140여 종에 이르는 것으로 알려져 있다. 2009년 현재 북한의 수출은

1차산업을 중심으로 이뤄지고 있으며 그중 광물자원은 전체의 32%를 차지하고 있다. 중국은 무산철광, 룡등탄광, 해산동광, 평양 몰리브덴 광산 등 북한 지하자원 개발에 투자하고 있다.

북한의 지하자원은 자원조사와 전략적 채굴을 통해 비교적 단기간에 투자효과를 얻을 수 있는 부문이다. 체제통합 단계에서 개별기업이 무분별한 투자와 남획을 억제하고 자연환경을 보전하기 위한 정책적 비용이 요구된다.

표 VII-3 북한 주요 광종 매장량 및 잠재가치

| 광종   | 기준품위     | 단위  | 매장량 (1000M/T) |        |
|------|----------|-----|---------------|--------|
|      |          |     | 한국            | 북한     |
| 무연탄  | 각급       | 억 톤 | 13.7          | 45     |
| 갈탄   | 각급       | 억 톤 | -             | 160    |
| 금    | 금속기준     | 톤   | 41            | 2,000  |
| 은    | 금속기준     | 톤   | 1,582         | 5,000  |
| 동    | 금속기준     | 천 톤 | 56            | 2,900  |
| 연    | 금속기준     | 천 톤 | 404           | 10,600 |
| 아연   | 금속기준     | 천 톤 | 588           | 21,100 |
| 철    | Fe 50%   | 억 톤 | 0.2           | 50     |
| 중석   | WO3 65%  | 천 톤 | 127           | 246    |
| 몰리브덴 | MoS2 90% | 천 톤 | 22            | 54     |
| 망간   | Mn 40%   | 천 톤 | 176           | 300    |
| 니켈   | 금속기준     | 천 톤 | -             | 36     |
| 인상흑연 | F.C 100% | 천 톤 | 121           | 2,000  |
| 석회석  | 각급       | 억 톤 | 99.7          | 1,000  |
| 고령토  | 각급       | 천 톤 | 106,335       | 2,000  |

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII



| 광 종    | 기준품위     | 단위  | 매장량 (1000M/T) |       |
|--------|----------|-----|---------------|-------|
|        |          |     | 한국            | 북한    |
| 활석     | 각급       | 천 톤 | 8,152         | 700   |
| 형성     | 각급       | 천 톤 | 477           | 500   |
| 중정석    | 각급       | 천 톤 | 842           | 2,100 |
| 인회석    | P205 30% | 억 톤 | -             | 1.5   |
| 마그네사이트 | MgO 45%  | 억 톤 | -             | 60    |

출처: 한국광물자원공사, 『북한광물자원개발현황』 (서울: 북한광물자원공사, 2009)를 참고하여 재구성.

**공업:** 만성적인 에너지난, 원자재난, 식량난에 의해 전반적으로 낙후된 북한의 공업은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기 이후 더욱 악화된 것으로 알려지고 있다. 전반적인 공업생산력을 강화하기 위해 주민동원 등의 개선을 시도하였으나 설비와 자재의 부족에 의해 오히려 재가동 자체가 어려운 기업이 많다.

북한의 공업분야 중 가장 많은 투자와 높은 가동율을 보이는 분야는 군수공업이다. 북한의 군수공업은 무기생산을 위한 부문과 군수품 생산 부문으로 구분된다. 이중 무기생산 부문은 남북 간 무기체계의 상이성으로 인해 체제전환 단계에서 연구용을 제외하고 타 공업 부문으로 전환되어야 한다. 군수공업업은 강계공업지구(무기), 평양공업지구(전시동원), 신의주공업지구(일반군수)에 포진되어 있는 것으로 알려져 있으며 공개되지 않은 다수의 군수공장이 존재하고 있다. 이들 공업지구는 비교적 적은 비용으로 생산전환을 할 수 있으므로 체제전환 단계의 후기에 민간기업의 투자유치에 유용하다.

그림 Ⅶ-5 북한의 주요 공업지구



출처: 황진훈 외, 『북한의 산업』 (서울: 한국정책금융공사 조사연구실, 2010), p. 18.

금속공업은 북한에 다량 매장된 지하자원과 연계가 쉽도록 북한 동북부에 포진하고 있다. 철광석 매장량이 약 10억여 톤으로 알려진 무산 인근의 철광공장은 남한의 자본과 기술이 결합할 경우 상당한 시너지 효과를 발생 시킬 수 있을 것이다.

기계공업의 경우 북한의 정책적 중점과제에 포함됨에도 불구하고 설비노후화와 원자재 부족으로 급속한 하락추세에 있다. 이밖에 화학공업, 자동차 공업, 조선공업, 전기·전자 공업 역시 자력갱생을 위해 생산공장을 보유하고 있으나 고질적인 설비부족, 기술부족, 원자재 부족, 전기부족으로 가동율이 매우 낮거나 중단되었다.

2000년대 이후 북한은 중공업 일변도의 정책에서 벗어나 경공업 부문에 대한 생산을 강조하여왔다. 특히, 주민의 일상소비와 밀접한 연관을 갖는 경공업은 단순가공에 치중되어 있으며 노동집약적 특징을 갖고 있다. 체제전환기 초기 단기적인 고용유지와 생필품 생산을 위해

|            |
|------------|
| I          |
| II         |
| III        |
| IV         |
| V          |
| VI         |
| <b>VII</b> |
| VIII       |

설비비 투자와 원료 공급에 의한 운영이 요구된다. 다만 장기적으로 대규모 자본투자에 의한 현대화가 요구된다.

### (3) 서비스업

금융, 유통, 관광, 운송 등 주요 서비스업종은 사회주의 계획경제 체제에서는 발전하기 어려운 분야이다. 다만 이들 서비스업 분야가 다수의 노동력을 요구하고 있다는 점에서 체제통합 단계 초기에 활성화가 가능하다.

금융업의 경우 조선중앙은행의 단일은행체계를 기본으로 운영되고 있으며, 2006년 상업은행법을 제정하여 추진하고 있다. 사회주의 체제이므로 증권사나 투신사는 존재하지 않는다. 금융업은 체제통합 단계에서 일방적으로 남한지역 금융업이 확장되는 과정이 추진될 것이다. 또한, 사회주의 체제이므로 공식가격과 비공식가격이 상존하며 이에 따라 공식부문의 유통업과 운송업은 발전할 수 없다. 분단해소단계 초기 가격자유화가 단계적으로 수행되면서 생산재, 소비재의 유통부문 역시 급속히 확대될 것이다. 특히 유통·운수업은 북한지역이 중국·러시아와 남한지역을 연결하는 육상다리의 역할을 하게 될 것임을 감안하여 대규모 물류지원센터의 건립을 지원할 수 있다.

북한은 최근 관광부문에 대해 관심을 가지면서 외화획득의 유용한 수단으로 파악하고 있다. 그러나 관광상품, 관광인프라, 관광기업의 부족으로 매우 풍부한 관광콘텐츠를 개발하지 못하고 있다. 이는 문화부문의 관광과제(변수)와 연계하여 발전시켜야 하며 단기에 매우 큰 효과를 가질 수 있다.

표 VII-4 산업부문 비용의 주요 지수군

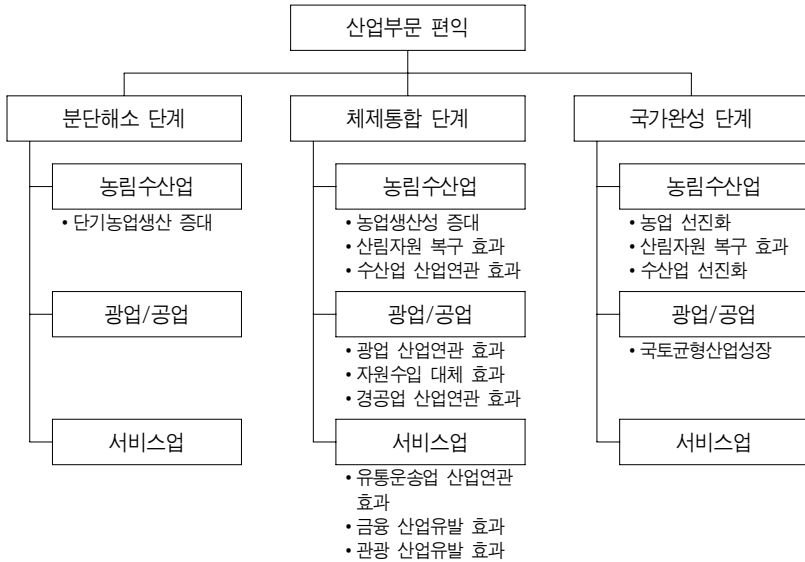
| 변수             | 지수  | 지수구분 | 단계  | 지불주체   |
|----------------|---|------|-----|--------|
| 농림수산업<br>투자 비용 | 농업생산성 향상 비용<br>농기계 지원<br>농지개혁<br>가족영농제 확립 | 주요지수 | 1~2 | 정부     |
|                | 산림복구 비용                                   | 부가지수 | 2~3 | 정부     |
|                | 수산업 지원 비용                                 | 부가지수 | 2   | 정부     |
| 광공업<br>투자 비용   | 광물자원 조사 비용<br>- 환경보전 비용                   | 부가지수 | 1~2 | 정부     |
|                | 중공업 해체/전환 비용                              | 부가지수 | 2   | 정부     |
|                | 경공업 지원 비용                                 | 주요지수 | 1~2 | 정부     |
|                | 중공업단지 개발                                  | 부가지수 | 3   | 정부     |
| 서비스업<br>투자 비용  | 금융업 관리 비용                                 | 부가지수 | 2   | 정부     |
|                | 유통운송업 관리 비용                               | 부가지수 | 2   | 정부     |
|                | 대규모 물류단지 조성지원                             | 부가지수 | 2   | 정부, 민간 |
|                | 관광인프라 투자 비용                               | 주요지수 | 1~2 | 정부     |

## 나. 산업부문 편익

산업부문의 편익은 일차적으로 산업연관효과를 통해 측정될 수 있다. 농림수산업, 광업 및 공업, 서비스업에 투입된 자본은 다양한 고용 및 생산유발효과를 발생시킨다. 특히, 남북산업이 통합되는 과정에서 각 산업부문의 취약성이 보완되고 생산성이 증대됨에 따라 자연스러운 산업구조 개편도 기대할 수 있다. 광업은 비교적 단기간에 투자효과를 얻을 수 있는 부문으로 평가되고 있다.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

● 그림 VII-6 산업부문 단계별 편익 변수



(1) 농림수산업

2000년대에 들어서면서 북한 농업인구는 다소 감소하였으나 여전히 남한의 농업인구 비율에 비해 높은 편이다. 농림수산업 전체의 산업에서 차지하는 비중도 매우 높다.

통합이 진전되면서 농림수산업은 급격한 속도로 생산성 향상을 이룰 것으로 보인다. 우선 농업의 경우 선진농법과 가족영농제로 농업생산성이 남한 수준에 가깝게 향상될 것이다. 또한, 이 과정에서 대규모 유희노동력이 발생하며 북한지역 전체의 산업부문에 투입될 수 있는 노동력으로 전환될 수 있다. 임업의 경우 산림복구 과정에서 소요되는 노동력 고용효과, 산림복구에 의한 환경개선 효과가 있을 수 있다. 수산업은 무분별한 남획에 의한 생태계 파괴가 지양되고 지속가능한 수

산업이 수행될 것이다.

## (2) 광업·공업

북한의 풍부한 지하자원의 개발효과는 경제부문의 편익 중 가장 빈번하게 언급되는 분야이다. 이미 북한의 자원무역은 2차산업 중 유일하게 유지되고 있는 분야이며 매우 활발한 광업활동이 지속되고 있다. 체제전환 단계에서 북한의 자원과 남한의 탐사기술, 채굴기술, 안전기술, 환경기술이 결합할 경우 단기간에 매우 높은 시너지 효과를 발휘할 것으로 기대된다. 또한 지하자원을 거의 전량 수입해야 하는 남한지역의 입장에서는 수입대체효과를 가질 수 있다.

중공업의 복구와 그에 따른 효과는 매우 장기에 걸쳐 얻어질 것이다. 이를 위해서는 정부차원의 대규모 공업단지 조성이 요구되며 설비투자의 비용도 부담이 될 수 있다. 그러나 국토의 합리적이고 균형적인 발전을 위해 미래산업의 추이에 따라 적절한 산업단지를 육성할 수 있으며 이에 따른 편익이 발생할 수 있다. 그러나 이 과정은 국가완성 단계 이후에 본격적으로 추진될 수 있을 것으로 보이며 통일비용과 편익에는 포함시키지 않는다.

경공업에 대한 지원은 북한지역 주민들이 현지 고용을 유지하고 필수생활품을 생산하는 등 다양한 편익을 가지고 있다. 단기적으로 북한지역 안정화에 유용한 방안이라고 할 수 있다.

## (3) 서비스업

북한지역의 지리적 특성으로 인해 남한지역 및 태평양과 중국·러시아를 연계하는 유통·물류업은 단기간에 급속한 성장을 이룰 수 있다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

금융부문의 확장은 북한지역에 대한 투자를 용이하게 하고 지역주민이 금융서비스를 활용하도록 하는 편익이 있다.

관광산업은 북한지역의 다양한 관광자원을 개발함으로써 경제적 편익을 얻을 수 있을 뿐만 아니라 민족적 동질감 확립에도 영향을 미친다.

표 Ⅶ-5 산업부문 편익의 주요 지수군

| 변수             | 지수                           | 지수구분 | 단계  | 수혜대상     |
|----------------|------------------------------|------|-----|----------|
| 농림수산업<br>투자 효과 | 농업생산성 증가 효과<br>- 산업노동자 증대 효과 | 주요지수 | 1~2 | 북주민      |
|                | 농업 선진화 효과                    | 부가지수 | 3   | 정부, 남북주민 |
|                | 산림복구 효과                      | 부가지수 | 3   | 정부, 남북주민 |
|                | 지속가능한 수산업 효과                 | 부가지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|                | 수산업 선진화 효과                   | 부가지수 | 3   | 정부, 남북주민 |
| 광공업<br>투자 효과   | 광업 산업연관 효과                   | 주요지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|                | 지하자원 수입대체 효과                 | 부가지수 | 2~3 | 남북주민     |
|                | 경공업 산업연관 효과                  | 주요지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
| 서비스업<br>투자 효과  | 유통운송업 산업연관 효과                | 주요지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|                | 금융 산업연관 효과                   | 부가지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|                | 관광 산업연관 효과                   | 주요지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |

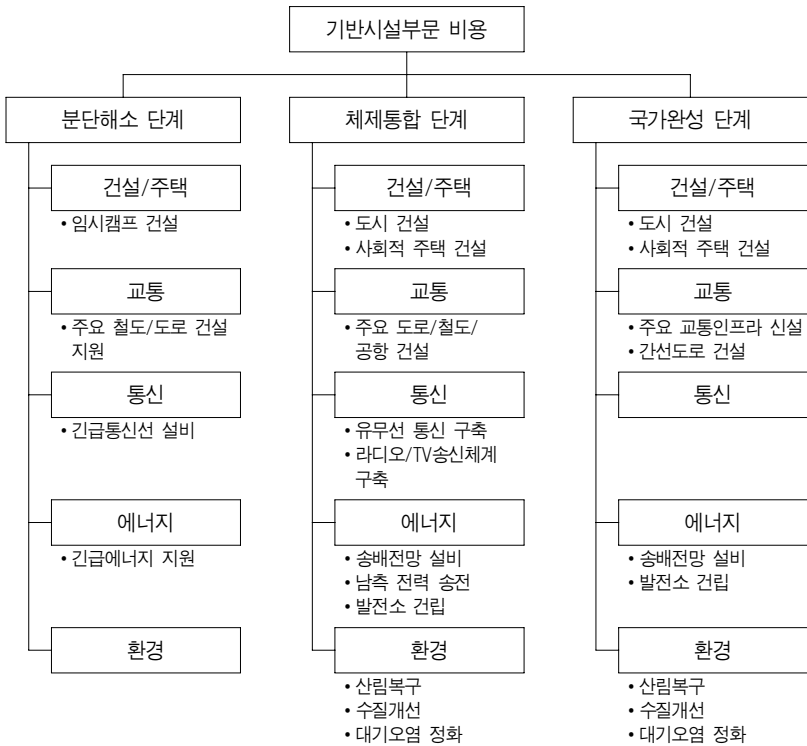
### 3. 기반시설부문

#### 가. 기반시설부문 비용

북한의 기반시설은 통일정부의 경제분야 예산지출 중 가장 큰 비중을 차지한다. 기반시설은 건설·주택, 교통, 통신, 에너지의 변수군으로 구별하였다. 환경변수는 북한지역의 심각한 환경훼손을 고려하여 기반

시설 부문에 포함하였다. 특히, 교통, 통신, 에너지는 막대한 재정지출이 소요되나 그 자체가 가진 파급효과와 다른 부문에 대한 영향력으로 인해 시급하게 달성되어야 할 과제로 설정하였다.

그림 VII-7 기반시설부문 단계별 비용 변수



### (1) 건설·주택

독일은 통일초기 약 7년간 54억 DM을 투입하여 도시정비 및 발전 조치, 도시건설계획, 도시개발조치, 대규모 신축지역 개발 및 기념건축물 보호 사업을 시행하였다.<sup>52</sup> 여기에는 몇 가지 분명한 목적이 제시되

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII



있으며, 통일과정에서 유용한 지침을 제공한다. 첫째, 거주, 문화, 상공업, 서비스 등 다양한 기능의 부여를 통한 활력있는 도심 창출 및 건축문화적 유산들의 보존, 둘째, 사회·생태적 측면의 고려 하에 건축물의 보존과 개선, 셋째, 거주지역의 개선과 도시건설적 기능의 개선을 통해 대규모 신축지역을 바람직한 도시생활 지역으로 개발 등이다. 특히 독일은 국가완성기라고 할 수 있는 최근까지 도시건설 예산의 상당부분을 동독지역에 배정하고 있다.

북한의 경우 체제선전용으로 건설된 평양을 제외하면 독일과 같은 건축문화적 보존을 위한 투입비용은 그리 크지 않다. 또한 모든 건물과 토지는 국가가 법적 소유권을 보유하며, 주민은 실질적 점유권을 가진다. 이 때문에 장기적인 생활환경 개선의 차원에서 대규모 신시가지를 구축하거나 구시가지의 대규모 개발을 통해 미래지향적 신도시 건설을 계획할 수 있다.

도시건설은 중앙정부와 지방정부의 협력, 산업구조조정과 인프라정책의 연계, 고용정책 등의 유기적 결합을 통해 지역발전을 도모하기 위한 기본적 변수라고 할 수 있다. 도시건설의 특성상 투입규모는 매우 크며 그 효과는 다소 늦게 나타나는 경향이 있다. 따라서 국가완성기에도 도시건설 과제에 대한 예산투입은 지속될 필요가 있다. 다만 국가완성기의 기반시설 투입은 통일비용이라고 분류하기 어려우므로 항목만 유지한다.

북한의 주택수와 가구수에 대한 통계가 발표되지 않아 주택수요에 대한 기초분석이 불가능하다. 다만 탈북자 증언 등을 통해 알려진 바에 따르면 평양지역 일부를 제외하고 주택의 질적 수준이 전체적으로

---

52. 통일부, 『1995-97 독일통일백서』 (서울: 통일부, 1998), p. 151.

매우 열악하며 이마저도 충분한 공급이 이뤄지지 못하고 있다고 한다. 북한의 주택보급률은 연구에 따라 매우 큰 편차가 있으며 대체로 60%에서 80% 사이인 것으로 나타났다. 한편, 대부분의 주택이 임시주택이며 편의시설이 구비되어 있지 못하다.

통일 이후 북한의 주택문제는 매우 심각한 사회적 문제로 대두될 가능성이 크다. 주택의 절대적 부족으로 인한 주택가격과 임대료의 상승이 예상되며 무허가 주택의 난립과 남한의 투기자본에 의한 토지 매입도 있을 수 있다. 북한의 주택보급률을 만족할 수준(약 110%선)까지 끌어올리기 위해서는 약 7년간 매년 7.7조원의 예산투입이 예상된다.<sup>53</sup> 이에 따라 주택문제에 대해 한시적으로 정부의 적극적인 개입이 요구된다. 특히, 북한의 포괄적인 도시개발계획이 수립되어야 하며 예산의 제한 하에 정책적 집중이 요구된다.

## (2) 교통

북한의 도로는 철도역과 주변지역 간 연결기능을 담당하며 주로 단거리 운송위주로 건설되었다. 2010년 기준 북한의 도로 총연장은 25,950km이며 이중 고속도로는 727km이다. 고속도로를 제외한 도로 포장율은 10% 미만이며 간선도로 대부분이 왕복2차선 이하이다. 북한의 육상수송망은 철도를 중심으로 구축되었다. 철도 총연장은 5,265km이며 연료부족을 대체하기 위해 80.3%가 전철화되었으나 빈번한 정전으로 운영이 중단되곤 한다. 철도는 북한 화물수송의 90%를 담당하며 여객수송도 62%에 달한다. 항만은 무역항 8개, 원양수산기

<sup>53</sup> 김용태, 최은희, “북한지역 주택투자 소요규모 전망,” 『연구성과 발표회 논문집』 (주택도시연구원, 2002.11.29), p. 58.

지향 5개, 어항 30여개가 있으며 무역항의 하역량은 3,700만 톤에 불과하다.<sup>54</sup> 전반적으로 무역항의 설비 노후화, 전용면적 협소로 수송분담률은 매우 낮다.

독일의 경우 교통인프라를 동독지역 동반성장의 핵심사업으로 규정하고 “독일통일교통프로젝트”(VDE)에 의해 9개 철도 프로젝트, 7개 고속도로 프로젝트, 1개 수로 프로젝트가 수행되었다. 이를 위해 1991~2008년까지 약 286억 유로가 투자되었으며 2010년 완료를 목표로 하고 있다.<sup>55</sup>

교통인프라는 그 파급효과로 인해 기반시설중 가장 우선적으로 집중되어야 할 분야이다. 특히, 불완전한 북한의 도로망에 대한 집중적인 투자가 우선될 필요가 있다. 교통건설은 초기 남한과 북한 및 주변국과의 연계를 위한 주요도로 및 철도에 대해 우선 투자하고 순차적으로 간선도로까지 확대하는 것이 요구된다.

초기단계 교통인프라는 신안주-신의주 고속도로, 원산-나진-두만강 일급국도 현대화, 남북연결 북측 국도 현대화, 경의선 서울-평양구간 재시공, 평라선 재시공, 단천항 및 나진항 개발, 순안공항 확장 등이 제기된다.

### (3) 통신

북한의 통신 및 정보인프라 역시 전반적으로 매우 낙후되어 있다. 북한의 통신망은 평양 중심의 행정편제에 따르는 전화망과 산업간 통신망이 대표적이며 우회회선이 없어 기존회선이 단절되면 통신자체가

---

54. 통계청, 『북한의 주요통계지표 2011』, pp. 83~89.

55. 통일부, 『2009 독일통일백서』, pp. 97~98.

두절된다. 유선통신망의 경우 UNDP의 지원하에 주요 도시 간 광케이블 구축사업이 전개되어 2003년 시·군단위의 구축이 완료되었다.<sup>56</sup> 그러나 유선통신 가입률은 매우 낮으며 인터넷망 역시 사용하지 않고 있다. 무선통신의 경우 2008년 이집트의 ‘오라스콤 텔레콤’과 합자하여 고려링크를 설립하였다. 평양등 주요 도시를 중심으로 2012년 현재 100만 명이 가입<sup>57</sup>하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 기지국 부족, 고가의 가입비·요금으로 일부 계층만 사용 중에 있다. 인터넷망은 평양·단동간 광케이블을 통해 이뤄지고 있으며 인트라넷 기반이다.

통일과정에서 북한지역에 대한 통신망은 리단위까지의 광케이블 설치, 남북정보통신 결합, 장비 전면 재교체 및 정보통신 교육의 과제가 있다. 통신망 구축은 경제의 단기도약을 위한 중심고리이며 IT산업 발전에 직접적으로 영향을 미친다.

#### (4) 에너지·전력

북한의 1차 에너지 공급은 석탄과 수력 위주로 구성되어 있다. 전체 에너지 중 석탄은 66.1%, 수력은 21.4%에 달하며 석유는 70만 TOE로 4.6%에 불과하다. 석유는 절대적인 수입량과 처리기술이 부족한 상황이다. 약 93%의 높은 에너지 자급도를 기록하고 있으나 에너지 수요에는 절대적으로 미치지 못하고 있다. 2009년 에너지 공급규모는 1600만 TOE로 1990년의 67% 수준에 불과하며 이는 에너지 생산설비의 제한가동 또는 가동중단에 기인한다.<sup>58</sup> 또한, 중화학공업 중심의

56. 한국정보화진흥원, 『통일한국을 대비한 국가정보화 비전 및 전략 연구』 (서울: 행정안전부, 2010), p. 37.

57. 『연합뉴스』, “북 휴대전화 가입자 100만명 돌파,” 2012년 2월 2일.

58. 통계청, 『북한의 주요통계지표 2011』, pp. 94~100.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

산업구조는 에너지 공급의 부족을 더욱 악화시키고 있다.

2010년 기준 북한의 발전설비용량은 697만 kw로 한국의 9.4%에 불과하다. 전력산업은 경제 및 산업활동 전반에 지대한 영향을 주는 중요 국가기간산업이며 송배전 부문은 공익성이 매우 큰 국가독점사업의 성격을 가진다. 또한, 전기, 기계, 토목, 건축, 통신, 화학, 원자력 등 각 방면의 종합적 기술이 요구되는 대규모 설비투자 산업이다. 한편, 북한의 전력은 1차 에너지를 가공하여 즉시 공급되는 특징이 있다. 북한의 전력공급을 위해 신규 발전소를 건설하는 것은 긴 투자시간과 막대한 비용이 소요된다. 따라서 초기 단계에서 주요 도시와 공업지대를 중심으로 한 송전 네트워크를 설비하고 장기적으로 북한 지역 전력을 안정적으로 공급할 수 있는 발전설비를 건설하는 방식으로 투자하여야 한다.

통상 초기단계의 투자는 송배전망 복구 및 신설, 남한지역 전기의 송전, 기존 전력발전시설의 개보수를 중심으로 수행하게 되며 북한지역의 설비낙후로 인해 초기단계의 투자비용도 매우 클 수밖에 없다.

## (5) 환경

북한 지역은 중공업 우선정책에 따라 외형적으로 급속히 팽창한 공업지대의 금속, 화학공장, 탄광 등의 공해방지 시설 미비로 인해 대기 오염, 수질오염에 따른 생태계 파괴와 공해병 등 심각한 환경오염의 휴유증에 시달리고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한, 공해방지를 위한 자본과 기술이 절대적으로 부족하여 오염방지를 위한 대책이 전무하다고 할 수 있다.

자원의 훼손도 심각한 상황이다. 북한은 전체 영토의 73.2%가 산림지대이다. 그러나 장기적 식량과 연료부족으로 인해 산림황폐화가 급

속히 진전되었다. 식량생산용 토지확보와 댐감 확보를 위해 산림을 훼손함에 따라 북한 어디를 가나 민둥산을 쉽게 볼 수 있을 정도이다. 수질오염 방지를 위한 재원 부족으로 수자원의 오염도 심각한 상황이며, 석탄을 연료로 사용함으로써 대기오염도 매우 심각한 것으로 보고되고 있다.

독일도 통일 시기 유사한 과제를 경험하였다. 동독지역은 하나의 거대한 오염지역이었으며, 40여 년간 지속된 사회주의 계획경제는 자연자원을 무자비하게 다룬 반면, 이에 필요한 구조적응 조치는 소홀히 다루었다. 연방정부는 연방환경법을 동독지역에 도입하여 기존 환경오염에 대한 정화와 새로운 오염요인을 제거함으로써 높은 수준의 환경보호를 달성하기 위해 노력하였다.

북한지역의 환경보호는 장기적이고 대규모의 비용지출이 요구된다. 산림황폐화를 완화하기 위한 식수사업을 비롯하여 주요 수자원 정화사업, 대기오염 방지를 위한 석탄연료의 효율성 확보와 대체 연료 제공, 농지 토질 복원 등의 사업이 요구된다.

국가완성 단계에 들어서면서 환경과제는 안보부문에서 수행해 온 방사능 오염 및 생화학 무기 오염에 대한 방제를 수행하여야 한다. 북한의 대량살상무기 개발시설과 저장고에 의해 오염된 지역은 장기적인 관리가 요구된다. 이에 따라 안보적 문제로 안보부문에서 다루었던 오염지역을 국가완성 단계에 환경부서에서 관리하도록 한다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

표 VII-6 기반시설부문 비용의 주요 지수군

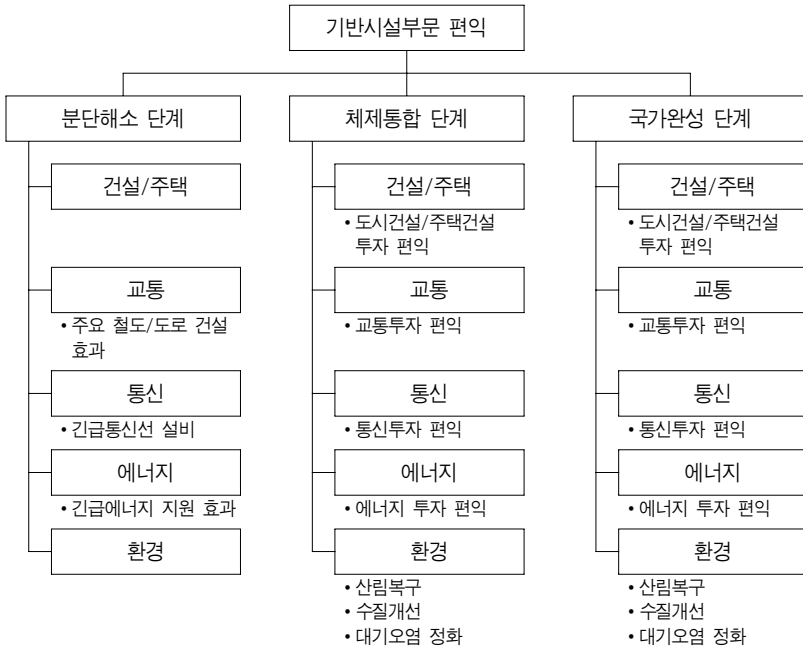
| 변수         | 지수   | 지수구분    | 단계   | 지불주체   |
|------------|--|---------|------|--------|
| 건설/주택      | 도시건설   | 주요지수    | 2~3  | 정부     |
|            | 주택건설   | 주요지수    | 2~3  | 정부     |
| 교통         | 1단계 교통인프라 건설 비용<br>- 육상교통 건설<br>- 해상교통 건설<br>- 항공교통 건설 | 핵심지수    | 2    | 정부     |
|            | 2단계 교통인프라 건설 비용  | 주요지수    | 2~3  | 정부, 민간 |
|            | 도시건설 비용  | 주요지수    | 2~3  | 정부, 민간 |
| 통신         | 정보통신 인프라 구축 비용<br>- 전화/데이터통신<br>- 이동통신<br>- 라디오/TV송신망  | 핵심지수    | 2    | 정부, 민간 |
|            | 1단계 에너지인프라 구축 비용<br>- 송배전망 설비<br>- 남측 전력 송전            | 핵심지수    | 1~2  | 정부     |
| 에너지        | 2단계 에너지인프라 구축 비용<br>- 발전소 건립<br>- 송배전망 설비              | 주요지수    | 3    | 정부     |
|            | 환경   | 산림복구 비용 | 부가지수 | 2~3    |
| 수질개선 비용    |  | 부가지수    | 2~3  | 정부     |
| 대기오염 정화 비용 |  | 부가지수    | 2~3  | 정부     |

## 나. 기반시설부문 편익

기반시설의 투자에 대한 효과는 생산유발효과, 부가가치유발효과, 고용유발효과로 구성된 산업연관분석을 통해 금전적 가치로 계산할 수 있다. 또한, 이 과정에서 북한지역 주민은 지역 내 기반시설 구축과정에 직간접적으로 참여함으로써 자본주의 경제를 이해하게 하고 급격한 인구이동을 감소시키는 효과도 발생시킨다. 환경편익은 그 자체

의 특성으로 인해 장기적으로 발생할 것이다. 다만 환경오염과 산림재건 과정에서 고용유발효과를 얻을 수 있다.

● 그림 VII-8 기반시설부문 단계별 편익 변수



### (1) 기반시설 투자 편익

사회간접자본은 공공재로서 공동소비성, 비배제성의 특성을 지닌다. 이 때문에 사회간접자본의 투자로 인한 효과는 국가, 기업, 소비자 모두에게 혜택을 부여한다. 통상 사회간접자본의 투자효과가 발생하는 시기는 최소 3~4년 이상 걸리며 길게는 10여 년 이후에 나타날 수도 있다. 이 때문에 사회간접자본에 대한 투자는 면밀한 검토를 통해 적기,

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII



적소에 이뤄져야 한다. 사회간접자본의 투자효과는 국가의 입장에서 노동과 자본 등 다른 생산요소의 한계생산성을 제고하는 효과가 있으며 국토의 균형발전을 도모할 수 있다. 기업의 경우 기업 간 정보교환 능력향상 및 기업의 수익률 향상효과가 기대되어 장기적인 민간투자가 확대될 수 있다. 무엇보다 북한지역에 대한 사회간접자본의 투자는 이 지역에 대한 삶의 질 향상과 지역경제 활성화에 기여할 것이다. 특히, 사업의 시행과정에서 지역 노동력의 투입이 요구되므로 인해 즉각적인 고용증대 효과를 가지게 된다. 북한지역 주민들은 이 과정에서 임금수입뿐만 아니라 자본주의 경제체제하에서의 경제활동을 경험하게 되며 이는 다시 실업률을 감소시키고 급격한 인구이동을 억제하는 등 다양한 파급효과를 가지고 있다고 할 수 있다.

사회간접자본의 투자에 대한 효과는 통상 산업연관분석을 통해 생산유발효과, 부가가치유발효과, 고용유발효과를 계산하고 있다. 그러나 북한지역에 대한 투자라는 특성으로 인해 공동체 형성효과라는 정성적 편익에 대해서도 고려하여야 한다.

## (2) 환경 편익

환경비용에 대한 직접적인 편익은 정화된 토지, 물, 공기일 것이다. 이중 물과 공기는 집중적인 환경정화 비용의 지출을 통해 비교적 빠르게 개선될 수 있다. 또한, 이 과정은 주요 중금속 배출의 원인인 북한 내 노후화되고 환경시설이 마련되지 않은 공장시설에 기인한 것으로 경제부문의 산업재건 과정과 연계하여야 한다.

독일의 경우 통일 직후 신속한 환경정비를 통해 비교적 빠른 시기에 이산화황과 미세먼지 배출을 억제함으로써 대기오염 기준을 만족시켰다. 주요 하천에 대한 대규모 정화시설의 설치로 하수정화의 수준도

크게 높아졌다. 또한 인접하고 있는 폴란드, 체코와의 환경협력을 통해 국경을 초월하는 환경오염의 방지를 위한 국제협력도 수행하고 있다.

북한의 수질오염과 대기오염은 독일의 경험과 유사한 과정을 겪게 될 것이다. 적절한 오염물질 배출통제와 정화시설의 설치로 물과 공기의 환경개선은 비교적 가시적이고 신속하게 나타날 것이다. 다만 토질 오염과 산림황폐화 문제는 장기적인 자원과 인원투입에 의해 서서히 나타날 수밖에 없다. 다만 이 과정에서 북한 지역 주민을 고용함으로써 실업률을 완화하는 효과를 가질 것이다.

표 VII-7 기반시설부문 편익의 주요 지수군

| 변수            | 지수              | 지수구분 | 단계  | 수혜대상     |
|---------------|-----------------|------|-----|----------|
| 기반시설<br>투자 편익 | 도시건설/주택건설 투자 편익 | 주요지수 | 2~3 | 북주민      |
|               | 교통투자 편익         | 핵심지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|               | 통신투자 편익         | 핵심지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
|               | 에너지 투자 편익       | 핵심지수 | 2~3 | 정부, 남북주민 |
| 환경 편익         | 환경오염 개선 효과      | 부가지수 | 2~3 | 국민       |
|               | 고용유발 효과         | 부가지수 | 2~3 | 북주민      |

## 4. 대외경제정책

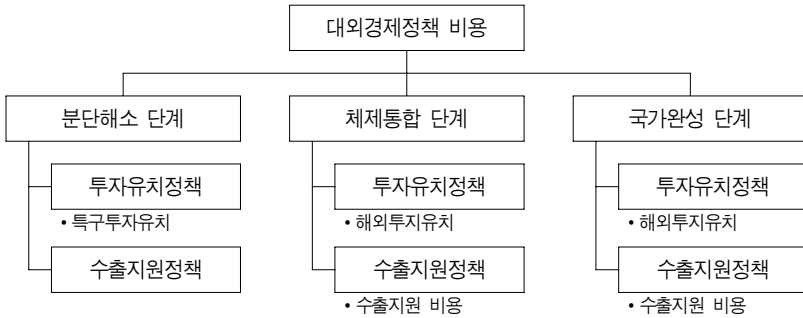
### 가. 대외경제정책 비용

북한지역에 대한 지정학적 리스크로 인해 해외자본의 대북 투자는 거의 불가능한 상황이었다. 그러나 통일에 의해 변화된 투자환경과 북한지역이 갖고 있는 대륙과 해양 간의 연계가치로 인해 급속한 투자확대가 예상된다. 통일정부는 이에 대한 전략적인 해외투자유치 정책을

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

수행하여야 한다. 또한 북한지역 내 산업활성화 과정에서 생산된 상품의 수출지원을 위한 지원비용이 요구된다.

● 그림 VII-9 대외경제정책 단계별 비용 변수



### (1) 투자유치정책

심각한 경제위기 극복을 위해 북한은 해외자본 유치와 대외경제관계 활성화를 모색하였다. 이를 위해 북한은 2000년대 이후 경제특구를 확대하고 법·제도 및 행정정비 조치를 취하였다. 신설된 경제특구는 신의주특별행정구(2002), 금강산지구(2002), 개성공단(2002)으로 1991년 개발된 나진선봉 경제무역지대의 뒤를 잇고 있다. 4개의 경제특구는 각각 동해와 서해의 양 꼭짓점으로서 그 사이를 잇는 연안지역을 추가 개발함으로써 외자유치를 시도하고 있다.

분단해소 단계와 체제통합 초기단계에 북한에 대한 통일정부의 경제정책이 특구를 중심으로 한 남북 산업결합이라고 할 경우 동해와 서해의 연안을 잇는 주요 도시에 대한 특구확대 과정에서 해외투자 유치의 유인 가능성이 높을 것으로 기대된다. 서해의 경우 포화상태에 가까운 중국의 물류문제가 해소될 수 있고 동해의 경우 러시아와의 경제

협력을 기대할 수 있다. 통일정부의 특구확대 과정에서 투입될 계획과 자금은 중국과 러시아를 중심으로 한 해외자본의 유치에 유용한 유인이 될 수 있다.

## (2) 수출지원정책

분단해소기와 체제통합기 남한지역의 자본과 북한지역의 노동력의 결합으로 다수의 제조업이 발생할 것이다. 북한지역 내 자생적인 기업의 수출필요성도 증대한다. 통일정부는 이들 기업에서 생산된 상품에 대한 수출지원을 수행하여야 한다. 특히, 중소기업의 경우 수출관련 교육, 디자인, 바이어연계, 심층시장조사, 글로벌브랜드 개발 등 수출에 필요한 제반 사항을 안내하고 수출을 실현시키기 위한 정부차원의 지원이 필요하다.

표 VII-8 대외경제정책 비용의 주요 지수군

| 변수     | 지수        | 지수구분 | 단계  | 지불주체 |
|--------|-----------|------|-----|------|
| 투자유치정책 | 해외투자유인 비용 | 주요지수 | 1~3 | 정부   |
| 수출지원정책 | 수출지원 비용   | 부가지수 | 2~3 | 정부   |

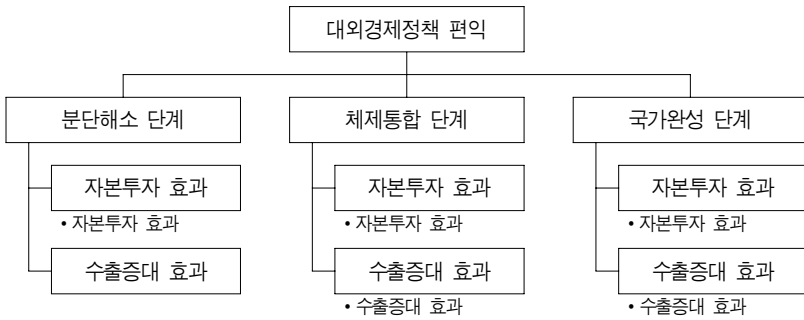
### 나. 대외경제정책 편익

통일로 변화된 환경에서 북한지역은 해외자본의 매력적인 투자지로 등장할 것이다. 특히 북한지역은 저개발된 상황에서 주변의 중국과 러시아와 국경을 공유하고 있으며 일본과 태평양으로 향한 해상교통로가 열려있다. 따라서 이 지역에 대한 물류, 자원, 생산에 대한 해외투자는 증가할 수밖에 없으며 통합과정에서 소요되는 경제적 비용을 감소

|            |
|------------|
| I          |
| II         |
| III        |
| IV         |
| V          |
| VI         |
| <b>VII</b> |
| VIII       |

시키는 효과도 기대할 수 있다. 또한, 북한지역에서 생산되는 물품에 대한 원산지 제한규정이 통일로 소멸됨에 따라 북한지역 생산물의 수출이 급격히 증대될 것이다.

그림 VII-10 대외경제정책 단계별 편익 변수



### (1) 자본투자 효과

2006년 토지공사는 남포, 해주, 함흥, 원산, 신의주, 나진선봉 등을 산업·물류·관광의 핵심거점으로 개발하기 위한 북한개발 로드맵을 작성한 바 있다.<sup>59</sup> 외교안보 상황의 안정에 따라 북한지역 투자에 대한 리스크가 현저하게 감소한 상황에서 서해와 동해의 특구개발은 해외 자본의 입장에서 매력적인 투자대상이 될 수 있다. 특히, 이 지역에 대한 인프라 구축비용이 10조원 이상이 될 것으로 예상되므로 외자의 유치는 보다 빠른 남북 경제통합에 유용한 촉진요소로 작용할 수 있도록 해야 할 것이다.

59. “토공, 북 6개도시 특구화 등 ‘북한개발 로드맵’ 만들었다,” 『조선일보』, 2007년 9월 27일, <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2007/09/27/2007092701284.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/09/27/2007092701284.html)>.

## (2) 수출증대 효과

통일 단계의 초기에 북한지역에서 생산된 상품은 경쟁지역과 비교할 경우 대등한 품질과 가격경쟁력을 가지고 있다. 분단시기 유사한 형태의 생산방식이라고 할 수 있는 개성공단의 경우 원산지가 북한으로 표기됨으로써 고율의 관세가 부과될 수밖에 없었다. 원산지는 실질적 변형이나 주요 공정이 이뤄지는 곳으로 표기하도록 규정되어 있어 개성공단에서 가공·제조되는 상품은 북한산 취급을 받았기 때문이다. 따라서 최대 소비시장인 미국, 일본, 유럽에 대한 수출은 관세장벽 앞에서 멈추어야 했다. 한편, 북한에 대한 각종 규제로 인해 수출 자체가 불가능한 경우도 있다. 통일은 북한지역 상품에 대한 관세 및 비관세장벽의 해체를 의미하며 그 결과 노동집약적 상품의 급격한 수출증대가 이뤄질 수 있다.

표 VII-9 대외경제정책 편익의 주요 지수군

| 변수      | 지수      | 지수구분 | 단계  | 수혜대상 |
|---------|---------|------|-----|------|
| 자본투자 효과 | 자본투자 효과 | 주요지수 | 1~3 | 남북주민 |
| 수출증대 효과 | 수출증대 효과 | 주요지수 | 2~3 | 남북주민 |

I

II

III

IV

V

VI

**VII**

VIII



## VIII. 결론





결론에서는 각 장에서 논의된 내용을 종합하여 요약 및 연구의 성과를 제시하고 본 연구의 핵심적인 내용을 바탕으로 정책적 고려사항을 도출하여 제시하고자 한다. 본 연구는 서론에서 밝힌바와 같이 통일이 라는 국가적 과제를 보다 객관적이고 종합적인 접근을 통하여 통일을 달성하기 위해서 필요한 과제와 통일의 결과로 얻어질 효과에 대한 정확한 파악을 한 뒤 이를 통해 통일에 대한 실질적인 대비를 하기 위해 계획되었다. 따라서 2차년도 연구과제는 5개년 연구 중 포괄적 통일 비용·편익 분석모형의 구축을 목적으로 한다. 제II장에서는 기존의 통일비용·편익 연구의 쟁점과 이에 대한 해소방안을 검토하였다. 제III장에서는 통일비용·편익에 대한 포괄적 분석모형 설계 및 이론적 배경에 대해 제시하였으며, 제IV장에서는 통일비용·편익 분석모형의 구조와 개념체계 등을 제시하였다. 제V장, 제VI장, 제VII장은 통일비용·편익에 대한 정치·사회·경제분야의 모형을 수립하여 해당 변수 및 지수를 제시하였다.

## 1. 연구결과 종합 및 요약

우선 제II장 ‘통일 비용·편익 연구의 쟁점과 해소방안’에 대한 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 기존 연구에서 제시된 개념정의 문제, 분석범위 문제, 방법론 문제 등에 대한 쟁점을 검토하여 이에 대한 해소방안을 제시하였다. 우선 통일 비용·편익 연구에 관련된 쟁점에서 개념 정의 문제에 대해서는 통합과 통일의 개념이 혼용되고 있으며 개념적 상이점과 공통점을 추출하는 작업이 필요할 것으로 제시하였다. 또한, 본 연구는 비용과 편익에 대한 용어의 개념정의를 기존의 경제적인 의미를 주로 나타내는 통일비용과 통일편익의 개념에서 보다 넓게

정의하여 정치, 사회, 경제적 의미를 모두 포괄하는 내용으로 사용하고 자 한다. 따라서 본 연구에서는 비용과 편익이라는 용어를 사용하지만 그 개념 안에는 ‘과제-효과’라는 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 또한, 비용과 편익의 비대칭성, 이질성·동질성과 편익 도출 함수관계, 경제·비경제적 분류의 문제에 대한 쟁점을 분석하며 비용·편익에 의거한 기존의 개념에서 탈피해서 통합의 과제에 대한 노력과 효과라는 보다 이론적으로 정립된 연구의 틀에 의해서 전반적 논의를 전개하는 것이 필요하다고 제시하였다. 분석 범위에 대한 쟁점으로서 시간적 범위와 공간적 범위를 설정하는 문제를 제기하며 최종적 목표에 대한 단계별 목표의 설정의 필요성과 그 속에서 추산된 결과의 궁극적 총합이 정합성을 가지도록 하는 연구 노력의 필요성을 제기하였다. 특히 본 연구의 연구대상의 시기는 수차례의 논의와 토론을 거친 끝에 남한 정부가 주도권을 가지고 통일을 구체적으로 추진하는 시점을 분단해소 단계의 시작점으로 하며 남북이 제도적으로 통일되고 운영되는 체제 통합단계와 각 분야의 통합을 진전시켜 궁극적으로 하나의 공동체로 통합되는 국가완성 단계로 구분하였다. 또한 비용과 편익의 부담주체 및 수혜주체를 설정하는 쟁점을 언급하며 수여·수혜주체에 대해서 포괄적인 접근이 요구된다는 점을 제시하고 있다. 방법론상의 문제로 통일비용과 편익에 대한 투자의 성격 규정, 비용 추산에 대한 총괄적 접근과 부문별 접근의 조화문제, 정량적 접근과 정성적 접근의 조화문제, 대상의 상태 파악 문제 등의 연구 한계에 대한 쟁점과 해소방안을 제시하였다. 이렇게 제기된 쟁점들의 해결을 위한 대안 모색으로 총괄적 접근을 강조해서 집중하는 동시에 세부적 부문별 연구를 정교화함으로써 연구의 완결성을 제고함과 동시에 정량적 접근과 더불어 정성적 요인을 정량화하는 방법론을 제시하였다.

제Ⅲ장 ‘통일 비용·편익 분석모형의 설계와 이론적 배경’에서는 연구의 설계를 거시통계모형 구축단계, 개념화 단계와 지수화 단계로 정리하였다. 첫 번째 거시통계모형은 장기적이고 포괄적인 통일비용·편익의 변화추이를 시계열적으로 추정하기 위해 도입하였으며 18개 모형의 변수화와 지수화의 구축이후 측정된 총량과 비교한 뒤 정책적 조정의 효과를 평가하기 위해 채택되었다. 두 번째 개념화 단계는 18개 통일 비용·편익 모형을 분류하고 각 모형에서 채택될 범주와 변수를 구분하는 과정으로 미래의 통일 단계마다 투입되고 언어지게 될 다양한 변수를 확인하고 규정하였다. 지수화 단계는 18개 통일 비용·편익 모형의 개념화 과정에서 도출된 변수를 중심으로 핵심지수, 주요지수, 부가지수로 구분하여 예측되는 모든 요소를 포괄적이고 상호배타적인 차원에서 수집하고 측정할 수 있는 기초를 마련하였다. 본 연구에서 지수화 단계는 3차년도 통일 비용·편익모형의 측정을 위한 기초적 과정일 뿐만 아니라, 이 분야에서 최초로 시도되는 정치·경제·사회 전 분야에 대한 정량적 계측시도로서의 의미를 지니고 있다. 즉, 통일 비용·편익 포괄모형은 각 단계별, 분야별 비용·편익을 상징하는 18개 하위 모형으로 구성되며 각 하위모형은 다시 이론적 검토에서 도출된 모형과 변수군, 그리고 실증적 비용·편익 지수군으로 구성된다. 또한, 이론적 모형은 분쟁이후재건, 사회주의 체제전환이론, 통합이론, 국가건설 등을 통해 각 단계별 대안모형을 제시하고 있다. 북한의 경우 사회주의 체제라는 점과 극단적인 경제적 빈곤국이라는 점으로 인해 사회주의 체제전환이론과 분쟁이후재건이 유용한 접근법으로 대두되었다고 할 수 있으며, 상이한 정치체제와 경제적 격차를 가진 남북이 장기적으로 정상적인 단일 공동체로서 결합하기 위한 이론적 배경으로 통합이론과 국가건설이 적용될 수 있다. 분쟁이후재건은 모형의 개념화 과정

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

에서 유용한 정보를 제공하며, 사회주의 체제전환은 본 연구의 시간적 범위인 통일과정에서 분단해소단계와 체제통합단계까지의 단계적 접근을 위한 이론적 기반을 제공하며, 특히, 체제통합단계를 중심으로 한 모형설정에 이용할 것이다. 통합이론은 정치적 통일 행위 이후의 통합 과정에 있어 중시되어야 할 주요 변수를 확인하고 평가하기 위한 이론적 틀을 제공하며, 국가건설은 남북의 국가통합과정에서 발생하는 제반 단계와 분야를 포괄하는 모형구축과정에서 이용되었다.

제IV장 ‘통일 비용·편익 분석모형의 구조’에서는 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계에 해당하는 정치·사회·경제 분야의 제반 변수를 이론적·개념적 차원이 뿐만 아니라 지수차원까지 추적하여 실질적인 통일의 비용과 편익이 시계열적 자료로 얼마나 계상될 수 있는가를 파악하기 위한 구성체계의 의미를 제시한다. 통일과정에 필요한 과제를 단기, 중기, 장기적 차원으로 구분하여 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계라는 3가지 단계의 개념으로 구분하여 정의하였다. 분단해소 단계는 통일 선언 등의 공식적 통일이 이루어지는 시기를 종결점으로 또는 시작되기 직전으로서 북한의 혼란상황을 안정화시키는 단계로 실질적으로 통일 과정이 시작되어 제도적 통합이 본격적으로 시작되기 직전까지의 단계로 설정하였다. 현실적으로 볼 때 분단해소 단계는 6개월~2년 정도에서 혼란상황을 극복하기 위해 상대적으로 짧은 기간동안을 상정하였다. 이 기간동안 긴급하고 주요한 과제를 해결하는 데에 집중적으로 시간이 소요될 것으로 예상하였다. 체제통합 단계는 분단해소 단계를 지나 각 하위 분야에서의 실질적 통합이 이루어져 체제통합이 본격적으로 시행되는 단계로 통일을 위한 법적 선포로 시작되어 정치통합, 사회통합, 경제통합 등 제반분야의 통합이 마무리되는 시점까지로 수립하였다. 분단해소 단계가 단기간으로

설정했다면, 체제통합 단계는 통합정책 수행의 효율도에 따라 최소한 5년에서 현실적으로는 최소한 10년 정도의 기간이 소요될 것이다. 그리고 통합과정이 마무리되어 정치·사회·경제 등 모든 분야의 남북통합이 완성된 상태에서 남북지역 간 차별이 없는 제도적 통합이 완성되는 단계로 본다. 국가완성 단계에서는 남한지역과 북한지역의 주민들이 어느 지역에 거주하던 전혀 차별적인 느낌을 가지지 않게 되어 통일국가 전반적으로 안정화가 이뤄지고 정상적 국가가 완성되는 단계이다. 통일 비용·편익의 분석 모형구축을 위해 국가완성 단계의 기간은 과제에 따라 차별성을 두겠지만, 전체적인 단계의 상황 설정을 고려할 때 2~5년 사이의 기간으로 예상하여 설정하였다. 18개 하위 모형의 구성은 편의상 하위모형은 단계별로 각 분야를 살펴보는 방식으로 구성하였다. 각 18개 모형은 고도의 추상성과 실측가능한 구체성을 연계하는 통상적인 방법론적 기준에 따라 구성되었으며 각 모형은 범주-변수-지수의 수준으로 분류되었다. 특히, 정책적 차원의 통일 비용·편익 모형을 구축함에 있어 보다 체계성을 갖추기 위해 3단계 3분야별로 대분류 즉 범주를 설정하여 변수에 대한 분류를 진행하였다. 하위 지수군에서는 각 지수별로 지니고 있는 통일비용과 편익에 대한 정책적인 의미의 중요성에 따라 핵심지수, 주요지수, 부가지수로 구분하였다.

제V장 ‘통일 비용·편익 정치분야 모형’에서는 새로운 통일국가의 정치적 제도화와 민주주의적 시민육성을 중심으로 한 정치부문, 통일 행정부와 치안을 담당할 행정부문, 대량살상무기를 통제하고 군의 재통합을 주도할 안보부문, 중첩된 외교관계를 정리하고 새로운 통일시대의 국제적 위상을 강화하게 될 외교부문, 과거청산 부문의 5개 부문 범주화하였다. 정치분야의 5개 부문 중 정치부문, 안보부문, 외교부문은 분단해소기로부터 국가완성기까지 지속적으로 수행되어야 할 과제

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

로 상정하였다. 다만, 행정부문의 비용은 분단해소기와 체제통합기에만 발생하는 것으로 간주하였다. 분단해소 단계의 정치분야에서는 과거 반세기 이상 지속된 남북분단에 따른 문제점을 교정하는 정책과 조치 등이 시행되며, 체제통합 단계의 정치분야는 법·제도적으로 남북이 통일된 체계를 구축하고 민주국가의 건설을 추진하게 된다. 국가완성 단계의 정치분야는 남북 간 통합행정 정착 및 민주주의 공고화를 목표로 진행하는 것으로 설정하였다.

제VI장 ‘통일 비용·편익 사회분야 모형’에서는 6가지 부문으로 범주화하였다. 비용은 정책적 측면에서 시민사회정책, 인도주의 정책으로 범주화하였고 부문적 측면에서는 복지 부문, 보건·의료 부문, 교육 부문, 문화·체육·관광 부문으로 대분류하여 범주화하였다. 편익은 시민사회와 공동체 재건 효과와 사회보장 효과, 인도적 편익 등의 정책적 측면과 복지 부문, 보건·의료 부문, 교육 부문, 문화·체육·관광 부문 등 각 부문의 효과로 나타난 측면으로 범주화하였다. 사회분야는 체제통합 단계에서 각 부문의 제도적 통합과 시행에 강조하였으며, 국가완성 단계에서는 소위 균일 생활세계(Lebenswelt) 완성을 위해 시민사회정책이 단일시민사회의 구축과 완성을 위해 집중될 것으로 상정하였다. 분단해소 단계 사회분야의 목표는 새로운 사회혼란 상황의 최소화로 상정하여 체제통합을 위한 준비 단계로 긴급을 요하는 사회적인 부문에 대한 정책이 시행된다. 국가완성 단계 사회분야는 단일시민사회 형성을 목표로 시민사회정책이 실시되어 남북 균일공동체 건설비용, 남북이질화 해소비용, 사회갈등 해소 비용, 신뢰구축을 위한 시민사회 지원비용 등이 발생될 것이다. 또한, 체제통합 단계에서 시행된 통합복지 제도의 실현을 통해 국가완성 단계에서는 남북통합사회보장의 시행으로 복지국가를 건설하여 삶의 질 증대 및 지속가능한 사회 구축 등의

균일 생활세계의 모습을 갖추게 될 것으로 설정하였다.

제Ⅶ장 ‘통일 비용·편익 경제분야 모형에서는 비용과 편익을 5가지 부문으로 범주화하여 정책적 측면에서 대내경제정책과 대외경제정책으로 구분하였다. 대내경제정책에는 경제안정화정책, 통합기반구축정책, 체제전환정책, 지역균형발전정책, 남북동반성장정책 등으로 구분하였다. 부문적 측면에서는 산업부문과 기반시설부문으로 구분하였다. 분단해소 단계에서는 남북 간 이질적인 경제정책의 통합을 위한 기반구축과 각종 경제시설 등에 대한 현황 파악 및 긴급복구를 위한 조치를 강조하여 범주화하였다. 체제통합 단계에서는 북한지역의 시장화를 위한 체제전환 및 통합정책과 남북 간 기반시설 연계를 위한 정책과 효과가 강조되며 국가완성 단계에서는 남북 간 지역균형발전을 위한 남북동반성장정책을 강조하여 비용과 편익에 대하여 범주화하였다. 분단해소 단계의 경제분야는 지난 60년간 왜곡된 북한 경제시스템을 고치는 조치를 취함과 동시에 경제통합을 위한 기반을 다지는 정책이 실시되며 체제통합 단계에서는 분단해소 단계의 경제안정화정책과 통합기반구축정책을 통한 효과가 본격적으로 나타나게 되어 남북 간 경제적 통합을 위한 정책과 북한지역 체제전환정책과 효과가 발생하게 된다. 국가완성 단계의 경제분야는 체제통합 단계에서 시행된 체제전환 및 통합정책을 통해 남한과 북한지역이 함께 경제발전의 성과를 향유하는 남북동반성장정책이 나타나며 경제적인 불균형을 해소하기 위해 지역 간 균형발전정책이 시행되어 남북한 경제적 균등화가 나타날 것으로 설정하였다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |



## 2. 연구 성과

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

첫째, 기존 연구가 대부분 일회성, 단발성으로 그치는 한계를 인식하여 본 연구는 장기적인 관점에서 통일 비용·편익 연구를 진행하였다. 통일이 중장기적인 관점에서 바라봐야 할 국가적 과제라는 점을 인식한다면 장기적이고 지속적인 연구를 통해 통일비용과 편익에 대한 보다 체계적이고 적실성있는 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 기여하였다. 기존 연구의 정치 및 사회 분야는 거의 다루지지 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. 특히, 본 연구의 진행과정에서 분단체소 단계는 정치분야, 체제통합 단계는 경제분야, 국가완성 단계는 사회분야가 각 단계의 성공적 수행을 좌우할 수 있다는 것을 확인하였다.

셋째, 본 연구는 그간 추상적 수준에서 평가되었던 비경제분야의 계량적 측정을 위한 연구모델의 구축을 시도하였다. 선행연구는 금액단

위의 척도로 평가하기에 유리한 경제분야의 비용연구에 치중되어 왔다. 통일 비용·편익 연구는 ‘통일’ 및 ‘통합’이라는 현상이 장기적으로 ‘순 편익’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. 이를 위해 3차년도 실측과정에서는 민·관·산·학·연 각 기관과의 연계는 물론이고 학제 간 협력을 통한 측정을 수행할 것이 요구된다.

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 부문이 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 안보부문은 국방부의 업무와 연계된다. 또한, 각 부문은 해당 부문에서 수행되어야 할 과제(변수)를 제시하고 이를 다시 지수와 하위지수로 구분하였다. 각 지수군은 핵심·주요·부가지수로 분류되고 있다. 이러한 방식은 특정 부문에서 수행되어야 할 과제가

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

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 정체성형성과 실업률 감소에 대해 직접적인 영향을 미칠 수 있는 과제인 것이다.

여덟째, 상대적으로 적은 경제적 차원의 비용투입으로 매우 크고 다각적인 편익이 발생하는 변수가 다수 발견되었다. 분단해소기 가장 큰 역할을 하게 될 정치분야에서 외교부문과 군사부문은 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. 본 연구에서 진행한 모형구축을 통해 다음 연도에 수행하게 될 미래 통일과정에서의 다양한 정성적 변수를 정량화하고 측정하여 과학적이고 합리적으로 순통일편익의 가능성을 확인하는 작업을 위한 토대를 마련하였다. 이후 4차년도에서는 동적모형(Dynamic Model) 개발 및 구축을 통해 좀 더 역동적으로 통일 비용·편익에 대한 예측할 예정이며 이는 그간 통일에 대한 국민적 관심을 저해해왔던 통일비용 논란을 잠재우고 합리적인 통일기대 여론을 배양하게 되는 효과를 가질 것으로 기대된다.

### 3. 정책적 고려사항

본 연구는 국내외 전문가들의 자문회의와 공동 연구진들 간의 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 상황 도래시 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 통일 상황에 대비하는 것이 필요한 것은 정책적으로 당연하면서도 필수적인 고려사항이라 할 수 있다.

본 연구는 통일이 어떤 방식으로 달성될 것인가에 대한 기존의 연구 분위기에서 벗어나 실제 통일에 당면했을 때 어떻게 그러한 통일을 유

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

지하여 단일한 공동체로 완성할 수 있는가에 대한 정책적이고 실천적인 방향을 제시하고 있다. 특히, 개별적인 부문별 연구가 아닌 다른 부문과의 연계를 고려한 종합적이고 체계적인 통일과정을 조망하였다. 통합과정은 수 개의 부처가 주도하는 것이 아닌 모든 정부부처와 국민적 단합이 요구되는 국가적 대계이다. 그러한 의미에서 본 연구가 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 일관성있게 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 것

이라는 사실과 그 결과 나타날 장단기적 편익을 보다 뚜렷이 인식하게 될 것이며 통일의 필요성에 대한 공감대도 자연적으로 확산될 것이다.

셋째, 통일비용은 우리가 보유하고 있는 경제력 한도 내의 감당할 수 있는 수준에서 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. 따라서 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. 또한, 상당부분의 통일비용 항목이 실제로 남북 주민 모두에게 매우 큰 편익이 될 수 있는 투자의 측면이 강하다는 점을 충분히 지적하고 있다.

넷째, 통일편익의 실제적 구현은 장기적 사안이지만 현시점에서부터 통일비용의 효과성을 설정함으로써 통일의 필요성과 관련된 논리 개발이 긴요하겠다. 이를 위해 통일의 편익에 대한 측면을 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

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |

혜택을 향유하는 미래지향적 통일 비전 중심의 논의를 지향해야 할 것이다.

미래 통일의 주도세력은 분단을 직접 경험하지 못하였으며 민족적·역사적 공동체의 재결합이라는 당위에 크게 공감하지 못하고 오히려 실질적이고 현실적인 차원에서의 이해타산을 따지는 경향이 있다. 본 연구는 그러한 미래 통일세대를 위해 매우 유용한 통일시각을 제시하고 있다. 즉, 현재 지불하고 있는 분단비용을 고려할 경우 통일로 얻게 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 통일은 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 협력 등 한반도 문제 해결 등 통일을 위한 한국의 입장을 주변국가들이 지지하도록 적극적인 외교적 노력이 필요할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강일규 외. 『남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구』. 서울: 한국직업능력개발원, 2002.
- 고상두 외. 『유라시아의 체제전환과 국가건설: 이론적 논의와 평가지수』. 파주: 한울, 2012.
- 국방부. 『2010 국방백서』. 서울: 국방부, 2010.
- 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 마산: 경남대학교출판부, 1997.
- 김규륜 외. 『통일비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 김길용. 『독일 통일과 한반도: 신탁관리청의 활동과 구동독 경제의 변화』. 서울: 서울대학교 독일어문화권연구소, 1997.
- 김누리 외. 『통일독일의 문화변동 : 동독의 귀환, 신독일의 출범』. 파주: 한울, 2009.
- 김석진. 『독일 통일 20년의 경제적 교훈과 시사점』. 서울: 산업연구원, 2010.
- 김유찬. 『독일통일 3년에 대한 경제적 평가』. 서울: 한국조세연구원, 1993.
- 김영운. 『사회적 시장경제질서의 구동독 지역 적용에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 대외경제정책연구원·산업연구원. 『남북 경제공동체 추진 구상』. 서울: 통일부, 2011.
- 법제처. 『2011 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2011.
- 선한승. 『통일독일의 경제사회문제와 노동정책과제』. 서울: 한국노동연



- 구원, 1993.
- 신동진. 『통일비용에 대한 기존연구 검토』. 서울: 국회예산정책처, 2011.
- 안두순. 『통일독일의 노동시장상황과 정책과제』. 서울: 한국노동연구원, 1993.
- 이철용. 『국제 유가 중·장기예측모형 개발: 베이지안추론 이용』. 의왕: 에너지경제연구원, 2010.
- 양현모 외. 『남북한 실질적 통합 단계에서의 행정 통합의 과제』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 윤덕룡. 『남북한 화폐통합의 효과와 경제통합의 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2004.
- 이규영. 『유럽연합의 중동유럽 확대: 라켄 유럽이사회까지 현황과 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 장주희 외. 『2030 미래의 직업생활 연구』. 서울: 한국직업능력개발원, 2011.
- 조한범 외. 『체제전환 비용·편익 사례연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 최준욱. 『남북 경제통합과 재정정책(1): 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』. 서울: 한국조세연구원, 2008.
- 통계청. 『북한의 주요통계지표 2011』. 대전: 통계청, 2011.
- 통일교육원. 『독일통일 20년: 현황과 교훈』. 서울: 통일교육원, 2010.
- 통일부. 『1995-97 독일통일백서』. 서울: 통일부, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『2009 독일통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기-제1권 분야별 연구』. 서울: 통일부, 2011.
- 통일연구원. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.

- 통일연구원 외. 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』. 통일부 연구용역보고서. 통일부 용역과제, 2011.
- 한국관광공사. 『북한관광종합계획 기본구상(안)』. 서울: 한국관광공사, 2007.
- 한국광물자원공사. 『북한광물자원개발현황』. 서울: 한국광물자원공사, 2009.
- 한국개발연구원. 『한반도 통일시의 경제통합전략』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 한국전략문제연구소. 『평화공동체 추진구상』. 서울: 통일부, 2011.
- 한국정보화진흥원. 『통일한국을 대비한 국가정보화 비전 및 전략 연구』. 서울: 행정안전부, 2010.
- 한국토지공사. 『북한 개발 로드맵』. 성남: 한국토지공사, 2006.
- 황진훈 외. 『북한의 산업』. 서울: 한국정책금융공사 조사연구실, 2010.
- 허문영 외. 『통일대비 북한토지제도 개편방향 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- Beyme, K. Von. *Transition to Democracy in Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press, 1996.
- Mitrany, David. *A Working Peace System: an argument for the functional development of international organization*. Chicago: Quadrangle Books, 1996.
- Dobbin, James and Rollie Lal. *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2003.
- Dobbins, James, et al. *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2007.

- Etzioni, Amitai. *Political Unification*. New York: Reihart and Winston, 1966.
- Flassbeck, H. and Gustav A. Horn (eds.). *German Unification: An Example for Korea?*. Hanover: Dartmouth Publishing Company, 1996.
- Gurr, Ted R. and Barbara Harff. *Early Warning of Communal Conflicts and Genocide: Linking Empirical Research to International Responses*. Tokyo: United Nations University, 1996.
- Lipset, S. M. *Political Man: The Society Base of Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1959.
- Noland, Marcus. *Some Unpleasant Arithmetic Concerning Unification*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1996.
- UNDP. *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*. New York: The World Bank, and United Nations Development Group, August 2004.
- Whaites, A. *States in Development: Understanding State-building*. London: DFID Working Paper, 2008.

## 2. 논문

- 고상두. “독일의 유럽정책 변화에 영향을 미치는 정치경제적 요인.” 『한독 사회과학논총』. 제18권 제2호(한독사회과학회), 2008.
- 고현욱·노상환. “통일을 대비한 환경협력방안: 환경협력비용 조당방안을 중심으로.” 『동북아연구』. 제7권(경남대학교 극동문제연구소), 2002.

- 김승조. “통일조약의 의의와 내용.” 『남북법제연구보고서』. 법제처, 2004.
- 김은영. “통일비용 관련 기존 연구 자료.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2010년 8월호(한국개발연구원), 2010.
- 김의준 외. “도로 및 철도사업의 중장기 권역별 지역경제 파급효과 분석.” 『지역연구』. 제22권 제3호(한국지역학회), 2006.
- 김정수. “이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제.” 『통일정책연구』. 제19권 제2호(통일연구원), 2010.
- 노상채. “한반도 통일비용 연구동향 분석.” 『경제경영연구』. 제29집 제1호(조선대학교 경영경제연구소), 2006.
- 도기숙. “통일이후 동독여성이 겪는 사회·문화 갈등—한반도 통일을 대비한 교훈.” 『한국여성학』. 제21권 1호(한국여성학회), 2005.
- 박강우 외. “GDP 예측력 제고를 위한 동태요인모형 구축.” 『Monthly Bulletin』. 한국은행, 2009.
- 박영욱. “국제스포츠이벤트의 사회경제적 효과와 평가방법.” 『스포츠과학』. 여름호(국민체육공단 체육과학연구원), 2009.
- 박태규. “한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원 조달 방안.” 『한반도 통일시의 경제 통합 전략』. 한국개발연구원, 1997.
- 박형중. “사회주의체제변화 급진론과 진화론.” 『통일연구논총』. 제6권 제1호(민족통일연구원), 1997.
- 송인성. “통일독일의 문제점과 재통합과정에 관한 연구.” 『한국지역개발학회지』. 제8권 제1호(한국지역개발학회), 1996.
- 송태수. “독일통일 20년의 경제적 통합과정: 평가와 함의.” 『한독사회과학논총』. 제19권 제4호(한독사회과학회), 2009.
- 신동천 외. “경제협력과 통일비용—동서독과 남북한의 비교분석.” 1998년 2월호(삼성경제연구소 연구보고서), 1998.

- \_\_\_\_\_. “통일비용과 남북협력기금: 독일통일로부터의 교훈.” 『통일 연구』. 제12권 제1호(연세대학교 통일연구소), 2008.
- 신동천·윤덕룡. “통일비용과 적정투자배분.” 『경제학연구』. 제47집 제3호(한국경제학회), 1999.
- 신영철. “이중 양분선택형 질문 CVM을 이용한 한강 수질개선 편익 측정.” 『자원·환경경제연구』. 제6권 제1호(한국환경경제학회·한국자원경제학회), 1997.
- 신우철. “독일통일 10년, 그 비용과 수익의 총체적 평가.” 『통일문제연구』. 제15권 2호(평화문제연구소), 2003.
- 신창민. “통일비용의 실재와 그 의미-통일시기 늦어질수록 비용부담 커져.” 『통일한국』. 통권 제109호(평화문제연구소), 1993.
- \_\_\_\_\_. “통일국가 형성비용.” 『경영학논집』. 제20권 제1호(중앙대학교 경영학연구소), 1994.
- \_\_\_\_\_. “통일비용추산의 비교분석.” 『경영학논집』. 제24권 제2호(중앙대학교 경영학연구소), 1998.
- \_\_\_\_\_. “통일비용 및 통일편익.” 『KINU 학술회의총서 10-03』. 통일연구원, 2010.
- 안상욱. “유럽통합의 관점에서 본 독일통일: 유럽통합 진전에 따른 통일의 진전과 통합과정에서의 동유럽 통합절차와 차별성.” 『국제정치논총』. 제50집 5호(한국국제정치학회), 2010.
- 알렉산더 폰 플라토·신중훈. “독일의 통일: 유럽을 둘러싼 국제적 권력 게임.” 『독일연구』. Vol. 20(한국독일사학회), 2010.
- 양운철. “통일비용의 추정과 재원 조달방안.” 『세종정책연구』. 제2권 제1호(세종연구소), 2006.
- 연하청. “한반도 통일비용 산정의 바른 접근.” 『신아세아』. 제15호(신아시아연구소), 1998.

- 유도진·장일순·이영준·신성수. “독일통일 후 구동독지역 국유재산의 사유화 실태 연구.” 『한국사회학』. 제32집 겨울호(한국사회학회), 1998.
- 윤덕희. “동유럽체제전환-유럽통합관계에 대한 전략.” 『국가전략』. 제14권 제1호(세종연구소), 2008.
- 이규영. “현실사회주의 체제전환론: 정치체제의 전환을 중심으로.” 『통일문제연구』. 통권 제24호(평화문제연구소), 1995.
- 이두환. “동북아 지역 경제통합과 경제체제전환의 정책방향: 독일 통일과의 비교를 중심으로.” 『한독사회과학논총』. 제19권 제3호(한독사회과학회), 2009.
- 이만우. “북한의 보건의료제도 및 통합방안.” 『입법정보』. 제150호(국회도서관 입법전자정보실), 2004.
- 이무철. “사회주의 체제전환과 북한의 발전전략: 비판적 평가.” 『한국정치외교사논총』. 제33권 제1호(한국정치외교사학회), 2011.
- 이병근·유승경. “한반도 군비감축의 경제적 효과.” LG경제연구원, 1998.
- 이상현. “북한 대량살상무기 문제 해결을 위한 협력적 위협감소 전략.” 『세종정책연구』. 제2권 제1호(세종연구소), 2006.
- 이 석. “통일의 경제적 문제: 개념과 시각.” 『KDI 북한경제리뷰』. 3월호(한국개발연구원), 2010.
- 이승현·김갑식. “통일비용: 논의의 현황과 쟁점.” 『이슈와논점』. 제101호(국회입법조사처), 2010.
- 이영선. “한반도에서의 경제적 통합효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근.” 이영선 편저. 『북한의 현실과 통일과제』. 서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1993.
- 이용삼. “남북한경제와 재정운용에 관한 연구.” 『사회과학연구』. 제6집 제4호(대구대학교 사회과학연구소), 1999.

- 이장춘. “통일시 관광산업의 사회-문화적 역할에 관한 연구.” 『관광정책학연구』. 제3권 제1호(한국관광정책학회), 1997.
- 이종원·김창권. “남북한 경제통합 방안: 한반도 통일시 북한노동력의 대량 이주 및 실업억제를 중심으로.” 2000년도 추계학술대회 발표논문집(한국무역학회), 2000.
- 이종원·한기성. “통일비용 극소화를 위한 정책제안.” 『동북아경제연구』. 제10권 제2호(한국동북아경제학회), 1999.
- 이주훈·장원태. “국민의 통일비용 지불의사에 관한 연구.” 『동북아경제연구』. 제9권 제2호(한국동북아경제학회), 1997.
- 임을출. “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2월호(한국개발연구원), 2011.
- 전상인. “미래 예측의 정확도를 제고하는 예측시장.” SERI 경영노트 제141호(삼성경제연구소), 2012.
- 전상진 외. “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의: 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로.” 『한독사회과학논총』. 제17권 제3호(한독사회과학회), 2007.
- 정용길. “동독의 체제전환에 관한 연구.” 『한독사회과학논총』. 제16권 제1호(한독사회과학회), 2006.
- \_\_\_\_\_. “통일 전후의 동·서독 및 주변국관계가 한반도 통일에 주는 시사점.” 『한독사회과학논총』. 제17권 제2호(한독사회과학회), 2007.
- \_\_\_\_\_. “통일독일의 통일비용과 경제통합.” 『유럽연구』. 26권 3호(한국유럽학회), 2008.
- 정진상. “통일전 동·서독간 경제교류에 관한 연구.” 『한독사회과학논총』. 제16권 제1호(한독사회과학회), 2006.
- 조동호. “통일비용과 우리의 준비: 우리 경제의 성장이 가장 중요한 통일

- 준비.” 『KDI 북한경제리뷰』. 7월·8월호(한국개발연구원), 2004.
- \_\_\_\_\_. “통일비용 논의의 바람직한 접근.” 『JPI정책포럼』. 제29권 제주 평화연구원, 2010.
- 조윤기. “통일 및 남북화해를 위한 지불의사금액 결정요인분석.” 『동북아 경제연구』. 제15권 제3호(한국동북아경제학회), 2003.
- 조준현. “평화의 비용과 편익.” 『인물과 사상』. 통권 150호(인물과 사상사), 2010.
- 지호준. “통일한국 미래상 대연구 7: 통일비용.” 『통일한국』. 통권 제131호(평화문제연구소), 1994.
- 진희관. “통일 편익은 통일 비용을 상쇄시킨다.” 『통일한국』. 통권 제163호(평화문제연구소), 1997.
- 추원서. “북한 산업현황과 남북 산업협력 방향.” 『산은조사월보』. 4월호(KDB산업은행), 2012.
- 한국은행. “한국은행 동태적 최적화모형(BOKDSGE)의 개요.” 『조사통계월보』. 9월호(한국은행), 2007.
- \_\_\_\_\_. “베이지안 모형평균법에 의한 인플레이션 예측.” 『조사통계월보』. 4월호(한국은행), 2008.
- 홍성국. “남북한 통일비용의 계측.” 『북한』. 1월호(북한연구소), 1991.
- 홍순직 외. “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점.” 『경제주평』. 통권 422호(현대경제연구원), 2010.
- 홍양호. “통일 독일의 교훈과 한반도의 통일편익.” 배정호 외. 『전환기의 북한과 통일담론』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 황병덕. “독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도통일에 주는 시사점.” 『통일정세분석 2010-05』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 황의서. “통일 이후 독일의 재정부담.” 『한국국제경제학회 동계학술대회』. 제2008권(한국국제경제학회), 2008.



황준성. “독일통일 15년의 사회경제적 평가와 시사점.” 『경상논총』. 제25권 제4호(한독경상학회), 2007.

Archick, Kristin and Vince L. Morelli. “European Union Enlargement.” *CRS Report for Congress*, 2006.

Bates, J. M. and C. W. J. Granger. “The Combination of Forecasts.” *Operational Research Society*. Vol. 20, No. 4, December 1969.

Berg, Joyce, Forrest Nelson and Thomas Riets. “Accuracy and Forecast Standard Error of Prediction Markets.” University of Iowa. July 2003. <<http://tippie.uiowa.edu/iem/archive/forecasting.pdf>>.

Brzezinski, Z. “The Great Transformation.” *National Interest*. No. 33, Fall 1993.

Carson, R. T. et al. “Determining the Demand for Public Goods by Simulating Referendums at Different Tax Prices.” *Department of Economic Working Paper*. San Diego: University of California, 1986.

Gupta, Dipak. “An Early Warning about Political Forecasting: Oracle to Academics.” in Susanne Schmeidl and Howard Adelman (eds.). *Early Warning and Early Response*. Columbia International Affairs Online, 1998.

Haas, Ernst B. “International Integration: the European and the Universal Process.” *International Organization*. Vol. 15, No. 3, Summer 1961.

Marktler, Tanja. “The Power of the Copenhagen Criteria.” *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. Vol. 2, 2006.

- Ottaway, Marina. "Nation Building." *Foreign Policy*. September/October 2002.
- Pei, Minxin and Sara Kasper. "Lessons from the Past: The American Record on Nation Building." *Carnegie Endowment*. May 2003.
- Sepp, Juri and Diana Eerma. "Estonia's Transition under the Restrictions of European Institutional Competition: A Review after 20 years." 『통일문제연구』. 통권 제51호(평화문제연구소), 2009.
- Sweet, Alec Stone and Wayne Sandholtz. "European Integration and Supranational Governance." *Journal of European Public Policy*. Vol. 4, Issue. 3, 1997.
- Wrobel, Ralph M. "German Unification: A review after 20 years with special focus on Transformation and Integration Issues." 『통일문제연구』. 통권 제51호(평화문제연구소), 2009.

### 3. 기타자료

- 국회외교통상통일위원회. "통일비용 마련을 위한 자원 조달 방안에 관한 논의." (간담회 자료집, 2010.9.13).
- 김수일. "통일과정에서 남북경제협력의 효과." (국제지역학회 춘계학술대회 발표논문, 2007.6.2).
- 김영윤·유욱. "독일통일에서의 통일비용조달과 시사점." (국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010.10.6).
- 김용태·최은희. "북한지역 주택투자 소요규모 전망." (주택도시연구원 연구성과 발표회 논문집, 2002.11.29).

- 박정원. “독일통일에서의 인구이동 및 통일비용에 대한 토론문.” (국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010.10.6).
- 박훤일. “독일 통일 후의 인구이동과 통일비용”에 대한 토론문.” (국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010.10.6).
- 배정호. “이명박 정부의 통일구상과 통일비용.” (제주평화연구원·통일연구원 공동세미나 발표자료, 2010.11.3).
- 베른하르트 쾨펜, 이효원. “독일통일 이후의 인구변화 및 인구이동과 시사점.” (국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010.10.6).
- 삼성경제연구소. “월드컵 이후 경제사회 과제.” 『Issue Paper』. 2002.8.26.
- 지크프리트 브로스, 김상용. “독일통일과정에서의 법제통합과 시사점.” (국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010.10.6).
- 양문수. “경제적 측면에서 본 통일비용과 통일편익.” 『통일 기반의 효과적 조성 방안과 과제』. (전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스 학술회의 발표자료집, 2011.5.12).
- 이혜진. “독일통일과정에서의 법적 통합 시사점.” (법제처 2011 남북법제 세미나 자료, 2011.09.23).
- 임을출. “북한 경제특구와 남북경제통합.” (동북아시아대위원회 주최 세미나 발표문, 2010.10.16).
- 정형곤 외. “우크라이나 및 리비아 WMD(대량살상무기)해체 사례와 북핵문제 해결에의 시사점.” (대외경제정책연구원 오늘의 세계 경제, 2007.4.5).
- 조동호. “통일세 논쟁과 통일 재원 마련의 법제화.” 『통일 기반의 효과적

조성 방안과 과제』. (전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스  
학술회의 발표자료집, 2011.5.12).

통일부 이산가족정보통합시스템. “2012년 8월 이산가족신청자료 통계.”  
<<https://reunion.unikorea.go.kr>>.

『동아일보』.

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『통일뉴스』.

Association of the U.S. Army and Center for Strategic and International  
Studies. “Post-Conflict Reconstruction: Task Framework  
2002.” <[http://csis.org/  
images/stories/pcr/framework.pdf](http://csis.org/images/stories/pcr/framework.pdf)>.

CIA, “CIA World Factbook 2012.” <[https://www.cia.gov/library/  
publications/the-world-factbook/geos/kn.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html)>.

European Commission. “Comprehensive Monitoring Report on  
Poland’s Preparations for Membership.” 2003. <[http://ec  
.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/  
cmr\\_pl\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_en.pdf)>.

European Council in Copenhagen. “Conclusions of the Presidency.”  
SN 180/1/93 Rev 1, 1993. <[http://ec.europa.eu/bulgaria/  
documents/abc/72921\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf)>.



연구총서

|              |   |               |         |
|--------------|---|---------------|---------|
| 2010-01      | 북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응   | 박형중 외         | 9,500원  |
| 2010-02      | 탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점                                 | 최진욱, 김진하      | 8,000원  |
| 2010-03      | 북한 개방화와 인권개선 방안연구   | 김국신, 김연수, 서보혁 | 7,000원  |
| 2010-04      | 북한의 체제위기와 사회갈등  | 조한범, 양문수, 조대엽 | 7,500원  |
| 2010-05      | 오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일의교전략                                     | 배정호 외         | 12,500원 |
| 2010-06      | 북한주민 인권의식 실태연구  | 이금순, 전현준      | 8,500원  |
| 2010-07      | 라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구   | 김영윤, 추원서, 임을출 | 8,000원  |
| 2010-08      | 민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심  | 박종철 외         | 11,500원 |
| 2010-09      | 통일한국의 정치체제  | 허문영 외         | 6,000원  |
| 2010-10      | 북한 핵에 대한 억지방향 연구  | 홍우택           | 5,000원  |
| 2010-11      | 북한의 포스트 김정일체제 전망  | 정영태 외         | 11,000원 |
| 2010-12      | 북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상  | 조정아 외         | 17,000원 |
| 2010-13      | 북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석   | 최수영           | 7,500원  |
| 2010-14      | East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries | 김규륜 외         | 10,000원 |
| 2010-15(I)   | 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I   | 김규륜 외         | 13,000원 |
| 2010-15(II)  | 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II  | 김규륜 외         | 13,000원 |
| 2011-01      | 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제   | 전성훈           | 14,500원 |
| 2011-02      | 북한군의 기강 해이에 관한 연구   | 이교덕 외         | 11,000원 |
| 2011-03      | 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향   | 최진욱, 김진하      | 5,500원  |
| 2011-04      | 북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구   | 정영태           | 16,000원 |
| 2011-05      | 북한형사재판제도 연구: 특징과 실태   | 이규창, 정광진      | 8,000원  |
| 2011-06      | 북한주민의 삶의 질: 실태와 인식  | 김수암 외         | 12,000원 |
| 2011-07      | 한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안   | 박종철 외         | 10,000원 |
| 2011-08      | 대북한 핵협상 전략구상방향  | 홍우택 외         | 6,000원  |
| 2011-09      | 중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응   | 허문영, 마민호      | 10,000원 |
| 2011-10      | 북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략  | 배정호 외         | 11,000원 |
| 2011-11      | 평화통일을 위한 통일외교 전략  | 박영호 외         | 13,500원 |
| 2011-12(I)   | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부  | 황병덕 외         | 15,500원 |
| 2011-12(II)  | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부  | 황병덕 외         | 13,500원 |
| 2011-12(III) | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부  | 황병덕 외         | 18,000원 |
| 2012-01      | 미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구   | 전성훈           | 14,000원 |
| 2012-02      | 북한부패와 인권의 상관성   | 김수암 외         | 11,000원 |
| 2012-03      | 보호책임(R2P) 이행에 관한 연구   | 이규창 외         | 11,000원 |

|         |   |               |         |
|---------|---|---------------|---------|
| 2012-04 | EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로           | 손기웅 외         | 14,000원 |
| 2012-05 | 김정은체제의 권력엘리트 연구   | 이교덕 외         | 13,000원 |
| 2012-06 | 독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점                                 | 박형중 외         | 11,000원 |
| 2012-07 | 북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로                           | 허문영, 유동원, 심승우 | 10,000원 |
| 2012-08 | 북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석 | 홍우택           | 8,000원  |
| 2012-09 | 중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석                              | 전병곤, 양갑용      | 6,000원  |
| 2012-10 | 2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제               | 박종철 외         | 12,500원 |
| 2012-11 | 리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략               | 배정호 외         | 11,500원 |
| 2012-12 | 김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로               | 최진욱, 한기범, 장용석 | 7,500원  |
| 2012-13 | 신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'                                     | 손기웅 외         | 8,000원  |

### 학술회의총서

|         |  |  |         |
|---------|--|--|---------|
| 2010-01 | 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향  |  | 8,000원  |
| 2010-02 | 독일 통일 20년과 한반도 통일비전  |  | 6,000원  |
| 2010-03 | 분단관리에서 통일대비로   |  | 5,500원  |
| 2010-04 | 독일 통일 20년과 한국의 통일대비  |  | 7,000원  |
| 2011-01 | 한반도 통일비전과 국제협력   |  | 4,000원  |
| 2011-02 | 북한인권 실상과 효율적 개입방안  |  | 8,500원  |
| 2012-01 | The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il |  | 6,000원  |
| 2012-02 | 김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력  |  | 19,000원 |
| 2012-03 | 해외 이주·난민 지원제도의 시사점   |  | 12,000원 |

### 협동연구총서

|            |                                       |       |         |
|------------|---------------------------------------|-------|---------|
| 2010-14-01 | 북한정보체계 실태조사(총괄보고서)                    | 황병덕 외 | 12,000원 |
| 2010-14-02 | 북한정보체계 실태조사(上)                        | 황병덕 외 | 14,000원 |
| 2010-14-03 | 북한정보체계 실태조사(下)                        | 황병덕 외 | 13,000원 |
| 2010-15-01 | 이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)      | 여인곤 외 | 9,000원  |
| 2010-15-02 | 이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안      | 박영호 외 | 9,500원  |
| 2010-15-03 | 이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안                 | 허문영 외 | 7,000원  |
| 2010-15-04 | 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야 | 남궁영 외 | 7,500원  |
| 2010-15-05 | 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야  | 전재성 외 | 9,500원  |
| 2010-15-06 | 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안                  | 이수훈 외 | 7,500원  |

|            |   |       |         |
|------------|---|-------|---------|
| 2010-16-01 | 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)  | 이교덕 외 | 7,000원  |
| 2010-16-02 | 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안   | 전현준 외 | 7,500원  |
| 2010-16-03 | 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션  | 조정아 외 | 14,000원 |
| 2010-16-04 | 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안  | 민병원 외 | 7,500원  |
| 2011-14-01 | 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)  | 황병덕 외 | 14,500원 |
| 2011-14-02 | 북한정보관리체계 개선방안(상)  | 황병덕 외 | 13,000원 |
| 2011-14-03 | 북한정보관리체계 개선방안(중)  | 황병덕 외 | 12,000원 |
| 2011-14-04 | 북한정보관리체계 개선방안(하)  | 황병덕 외 | 13,500원 |
| 2011-15-01 | 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)                    | 임강택 외 | 11,000원 |
| 2011-15-02 | 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁   | 박형중 외 | 10,000원 |
| 2011-15-03 | 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원  | 박영호 외 | 13,000원 |
| 2011-15-04 | 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구   | 장형수 외 | 9,500원  |
| 2011-15-05 | 수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구                                      | 이종무 외 | 9,500원  |
| 2011-15-06 | 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점   | 이상준 외 | 9,000원  |
| 2012-11-01 | 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)                               | 임강택 외 | 11,000원 |
| 2012-11-02 | 북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색                                       | 박형중 외 | 10,000원 |
| 2012-11-03 | 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안                            | 장형수 외 | 8,000원  |
| 2012-11-04 | 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안  | 이종무 외 | 8,000원  |
| 2012-11-05 | 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안                                | 이상준 외 | 8,000원  |
| 2012-12-01 | 한반도 통일 공공외교 추진전략() - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서) | 황병덕 외 | 13,500원 |
| 2012-12-02 | 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀                              | 김규륜 외 | 8,500원  |
| 2012-12-03 | 미국의 대한국 통일 공공외교 실태  | 박영호 외 | 9,500원  |
| 2012-12-04 | 중국의 대한국 통일 공공외교 실태  | 이교덕 외 | 7,500원  |
| 2012-12-05 | 일본의 대한국 통일 공공외교 실태  | 이진원 외 | 8,000원  |
| 2012-12-06 | 러시아의 대한국 통일 공공외교 실태   | 여인곤 외 | 7,500원  |

## 논총

|  |         |
|--|---------|
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제19권 2호 (2010)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제20권 1호 (2011)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제20권 2호 (2011)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제21권 1호 (2012)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제21권 2호 (2012)   | 10,000원 |



## 북한인권백서

|  |       |         |
|--|-------|---------|
| 북한인권백서 2010  | 박영호 외 | 20,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i> | 박영호 외 | 20,000원 |
| 북한인권백서 2011  | 김국신 외 | 17,500원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i> | 김국신 외 | 17,500원 |
| 북한인권백서 2012  | 김수암 외 | 19,500원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i> | 손기웅 외 | 23,500원 |

## 기타

|      |   |        |         |
|------|---|--------|---------|
| 2010 | 김정일 현지지도 동향 1994-2009   |        | 15,000원 |
| 2010 | 21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계   |        | 10,500원 |
| 2010 | Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century      |        | 13,500원 |
| 2010 | NPT 체제와 핵안보   |        | 13,000원 |
| 2010 | Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula |        | 15,000원 |
| 2010 | 통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)   | 박종철 외  | 18,000원 |
| 2010 | 통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)  | 조민 외   | 12,000원 |
| 2010 | 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)   | 황병덕 외  | 16,000원 |
| 2010 | 사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)                 | 황병덕 외  | 15,000원 |
| 2010 | 전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)  | 배정호 편저 | 11,000원 |
| 2010 | 한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)  | 최진욱 편저 | 11,000원 |
| 2010 | Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)                              | 최진욱 편저 | 13,000원 |
| 2011 | 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)  | 박형중 외  | 17,000원 |
| 2011 | 북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)   | 임강택 외  | 6,500원  |
| 2011 | 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)  | 조민 외   | 6,000원  |
| 2011 | 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)   | 박종철 외  | 13,000원 |
| 2011 | 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)   | 최진욱 외  | 13,000원 |
| 2011 | US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)        | 최진욱 편저 | 12,000원 |
| 2011 | 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)                             | 김규륜 외  | 19,000원 |
| 2011 | 체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)  | 조한범 외  | 10,500원 |
| 2011 | 통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)                                       | 임강택 외  | 9,500원  |

|      |   |                              |         |
|------|---|------------------------------|---------|
| 2011 | 2011년 통일에측시계구축  | 박영호, 김형기                     | 8,000원  |
| 2011 | 한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할  | 배정호 외                        | 6,500원  |
| 2011 | Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers               | 배정호 편                        | 8,000원  |
| 2011 | 중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도  | 배정호 편                        | 12,000원 |
| 2011 | 2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?                                   | Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki | 4,000원  |
| 2011 | 알기쉬운 통일교육 12주제  | 허문영 외                        | 35,000원 |
| 2012 | 탈북자 관련 국제조약 및 법령  | 이규창 외                        | 19,500원 |
| 2012 | 북한인권 이해의 새로운 지평   | 북한인권연구센터 편                   | 20,500원 |
| 2012 | 알기쉬운 통일교육: 해외한민동  | 허문영 외                        | 30,000원 |
| 2012 | 통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)  | 박형중 외                        | 15,000원 |
| 2012 | 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)  | 박종철 외                        | 14,000원 |
| 2012 | Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)      | 최진욱 편저                       | 6,000원  |
| 2012 | Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective                   | Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok  | 13,000원 |
| 2012 | 중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략   | 배정호, 구재희 편                   | 22,000원 |
| 2012 | China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China | Bae Jung-Ho, Ku Jae H.       | 22,500원 |
| 2012 | 통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)   | 김규륜 외                        | 11,500원 |

## 연례정보보고서

|      |                             |        |
|------|-----------------------------|--------|
| 2010 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011 | 7,000원 |
| 2011 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012 | 6,000원 |

## 통일정보분석

## 비매품

|         |                                    |                         |
|---------|------------------------------------|-------------------------|
| 2010-01 | 2010년 북한 신년 공동사실 분석                | 임강택 외                   |
| 2010-02 | 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석        | 최수영                     |
| 2010-03 | 김정일 방중과 중국의 전략외교                   | 배정호, 박영호, 전병곤           |
| 2010-04 | 2010상반기 북한정세 분석 보고서                | 정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아 |
| 2010-05 | 독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점 | 황병덕                     |
| 2010-06 | 야로슬라블 한려 정상회담 결과 분석                | 여인곤                     |
| 2010-07 | 북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망         | 김진하                     |
| 2011-01 | 2011년 북한 신년 공동사실 분석                | 최진욱 외                   |
| 2011-02 | 마 중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항         | 배정호 외                   |
| 2011-03 | 2011년 마 중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의  | 황병덕 외                   |
| 2011-04 | 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향          | 이규창                     |

|         |                                 |                    |
|---------|---------------------------------|--------------------|
| 2011-05 | 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점         | 임순희                |
| 2011-06 | 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석        | 임강택, 최진욱           |
| 2011-07 | 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의           | 배정호, 박영호, 박재적, 이기현 |
| 2011-08 | 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향          | 임순희, 김수암, 이규창      |
| 2011-09 | 상반기 북한정세 분석 보고서                 | 최진욱 외              |
| 2012-01 | 2012년 북한 신년 공동사설 분석             | 최진욱 외              |
| 2012-02 | 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향       | 임순희, 조정아, 이규창      |
| 2012-03 | 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응          | 배정호 외              |
| 2012-04 | 제4차 당대표자회의와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석 | 박형중 외              |
| 2012-05 | 최근 국제사회의 북한인권 논의동향              | 이금순, 한동호           |

### KINU 정책연구시리즈

### 비매품

|              |  |          |
|--------------|--|----------|
| 2010-01      | 한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법적 개선방안 예비연구                       | 이규창      |
| 2010-02      | 2010년 통일예측시계   | 박영호 외    |
| 2010-03      | 북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로                          | 임강택 외    |
| 2010-04(III) | 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안                 | 손기웅 외    |
| 2010-04(IV)  | 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집  | 손기웅 외    |
| 2011-01      | 재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점                                    | 박종철 외    |
| 2011-02      | 창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제                | 림금숙      |
| 2011-03      | 6자회담과 남북관계: 전망과 대책                                       | 박종철 외    |
| 2011-04      | 보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에서의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로 | 조정현      |
| 2011-05      | 남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제                                   | 이윤식      |
| 2011-06      | DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황                                    | 손기웅 외    |
| 2011-07      | DMZ 평화적 이용의 국가적 의미                                       | 손기웅 외    |
| 2012-01      | 통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식                              | 김규륜, 김형기 |
| 2012-02      | 2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로                   | 박형중 외    |
| 2012-03      | 러시아의 극동개발과 북한 노동자  | 이영형      |
| 2012-04      | 2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로                   | 박형중 외    |
| 2012-04(E)   | 러시아의 극동개발과 북한 노동자  | 이영형      |
| 2012-05      | 2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로                   | 박형중 외    |

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

### 비매품

|      |                               |                         |
|------|-------------------------------|-------------------------|
| 2010 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호 | 김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창 |
| 2010 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호 | 김국신, 전현준, 이금순, 이규창      |
| 2011 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호 | 김수암, 전현준, 이규창           |
| 2011 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호 | 김수암, 김국신, 이규창           |
| 2012 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호 | 손기웅 외                   |

**Studies Series**

**비매품**

- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula  
Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,  
Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
- 2012-01 Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
- 2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding  
Kim Soo-Am et al.
- 2012-03 Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.

**기타**

**비매품**

- 2010 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea Park Young Ho
- 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









통일 비용 · 편익 종합연구 2012-1

# 통일 비용 · 편익의 분석모형 구축

김규륜 · 임강택 · 조한범 · 황병덕 · 김형기

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

 통일연구원  
Korea Institute for National Unification



ISBN 978-89-8479-691-1