

통일 비용 · 편익 종합연구 2013-1

정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구

조한범 · 김규륜 · 김석진 · 김형기 · 양문수 · 이명진 · 임강택 · 정성철 · 황선재



통일 비용 · 편익 종합연구 2013-1

정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구

조한범 · 김규륜 · 김석진 · 김형기 · 양문수 · 이명진 · 임강택 · 정성철 · 황선재



● 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구

인 쇄 2013년 12월

발 행 2013년 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 4·19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 예원기획

ISBN 978-89-8479-740-6-093340

가 격 ₩18,000

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

정치·사회·경제 분야 통일 비용편익 연구


조한범·김규륜·김석진·김형기·양문수·이명진·임강택·정성철·황선재



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

정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구

요약	xiii
서론	1
I. 연구의 목적	3
II. 연구의 방법	7
제1부 정치분야	13
I. 서론	15
II. 정치 부문	21
III. 행정 부문	55
IV. 안보 부문	85
V. 외교 부문	104
VI. 정책적 함의 및 시사점	119
제2부 사회분야	123
I. 서론	125
II. 시민사회 부문	129
III. 교육 부문	155
IV. 보건·복지 부문	180
V. 문화·여가 부문	199
VI. 정책적 함의 및 시사점	219
제3부 경제분야	223
I. 서론	225
II. 경제분야 통일 비용·편익 분류 체계	229
III. 산업·통상·에너지 부문	247
IV. 농림·수산·식품 부문	284



V. 기반시설 부문	310
VI. 경제분야 통일편의 종합 및 정책적 시사점	338
결 론	379
I. 연구결과 종합 및 요약	381
II. 연구 성과 및 정책적 고려사항	392
참고문헌	395
최근 발간자료 안내	409

표차례

<표 1-1>	통일 비용·편익 종합연구 5개년 연차별 종합계획표 .. 5
<표 1-II-1>	정치 부문 비용·편익의 주요 지표와 지표
22	
<표 1-II-2>	남북한 정부형태와 통일정부
27	
<표 1-II-3>	남북한 민주주의 지표 비교
32	
<표 1-II-4>	EBRD의 체제전환진척지수(TPI), 자유화 대(對) 제도발전
38	
<표 1-II-5>	동유럽-유라시아 체제전환국의 민주주의 수준
41	
<표 1-II-6>	동유럽-유라시아 체제전환국의 빈곤 비중
44	
<표 1-II-7>	역대 한국 정부의 남북 간 협력·갈등 지수: 평균분석
47	
<표 1-III-1>	행정 부문 비용·편익의 주요 지표와 지표
55	
<표 1-III-2>	동서독 범죄유형별 구성비
58	
<표 1-III-3>	남북한 경찰조직 비교
61	
<표 1-III-4>	분단해소 단계 및 체제통합 단계 치안유지 지표
64	
<표 1-III-5>	남북한 행정 비교
71	
<표 1-III-6>	남북한 중앙행정기구(2013년 10월 현재)
73	
<표 1-III-7>	북한 개정형법(2009년)
78	
<표 1-IV-1>	국가 간 라이벌관계와 전쟁(1816-2000년)
91	
<표 1-IV-2>	동남아시아 국가 간 라이벌(1816-2010년)
95	
<표 1-IV-3>	중동 걸프지역 국가 간 라이벌(1816-2010년)
95	
<표 1-IV-4>	국가 간 전쟁 승리와 패배(1816-1990년)
98	
<표 1-IV-5>	동아시아 국가 간 라이벌 관계(1816-2010년)
101	
<표 1-IV-6>	안보 부문 지수: 군사력과 외부위협
103	
<표 1-V-1>	분쟁 타겟국의 보복 가능성
108	

<표 1-V-2> 동아시아 4개국 5대 분야 및 종합 소프트파워 지수(SPI)	115
<표 1-V-3> 2013년 17개국의 국제적 평판	116
<표 1-V-4> 외교 부문 지수: 외교협상력과 외세활용력	118
<표 2-II-1> 시민사회 부문 비용·편익의 주요 지수와 지표 ...	130
<표 2-III-1> 교육 부문 비용·편익의 주요 지수와 지표	156
<표 2-IV-1> 보건·복지 부문 비용·편익의 주요 지수와 지표 ...	181
<표 2-IV-2> 북한과 남한의 통일과정 단계별 추정 인구부양비: 2028, 2030, 2040년	188
<표 2-IV-3> 북한과 남한의 연령집단별 추계인구: 2013, 2028, 2030, 2040년	190
<표 2-V-1> 문화·여가 부문 비용·편익의 주요 지수와 지표 ...	200
<표 3-II-1> 통일비용의 지출주체 및 목적에 따른 분류	229
<표 3-II-2> 대한민국 정부 예산(2013년)의 분야별 배분 현황 ...	231
<표 3-II-3> 통일편익의 지역별 및 성격별 구분	237
<표 3-II-4> 『남북 경제공동체 추진 구상』이 가정한 통일시점의 남한 대비 북한의 1인당 소득 비율	246
<표 3-III-1> 『남북 경제공동체 추진 구상』의 경제통합비용 분류 체계	249
<표 3-III-2> 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이전 산업· 에너지 부문 통합 비용 추계 결과 (통일 시점까지의 누계)	251

<표 3-Ⅲ-3> 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이후 10년간 산업·에너지 부문 경제통합 비용 추계 결과(누계)	253
<표 3-Ⅲ-4> 산업·중소기업·에너지 분야 예산 개요(2013년) ..	257
<표 3-Ⅲ-5> 산업·통상·에너지 부문 재정지출 프로그램 현황 ..	257
<표 3-Ⅲ-6> 산업·통상·에너지 부문 통일비용 배분비율 예시 ...	260
<표 3-Ⅲ-7> 산업·통상·에너지 부문 통일비용(실질금액) 예시 ...	263
<표 3-Ⅲ-8> 산업·통상·에너지 부문 통일비용(명목금액) 예시 ...	264
<표 3-Ⅲ-9> 산업단지 조성의 경제적 효과 추정 사례	270
<표 3-Ⅲ-10> 북한 전력공급을 위한 남북협력 사업비용 추계 결과	279
<표 3-Ⅳ-1> 『남북 경제공동체 추진 구상』의 농림·수산·식품 부문 통일 이전 대북지원 사업비용(실질금액) 추계 결과	286
<표 3-Ⅳ-2> 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이후 10년간 농림·수산·식품 부문 경제통합 비용(실질금액) 추계 결과	287
<표 3-Ⅳ-3> 농림·수산·식품 분야 예산 개요(2013년)	289
<표 3-Ⅳ-4> 농림·수산·식품 분야 중기 재정소요 추계 결과 (2011-2015년)	291
<표 3-Ⅳ-5> 농림·수산·식품 부문 통일비용 배분비율 예시 ...	294
<표 3-Ⅳ-6> 농림·수산·식품 부문 통일비용(실질금액) 예시 ...	297
<표 3-Ⅳ-7> 농림·수산·식품 부문 통일비용(명목금액) 예시 ...	298
<표 3-Ⅴ-1> 『남북 경제공동체 추진 구상』에서 통일 이전 기반시설 통합비용(불변가격 기준)	313

<표 3-V-2>	『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이후 10년간 기반시설 통합 비용: 단기형 통일의 경우	314
<표 3-V-3>	『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이후 10년간 기반 시설 통합 비용: 중기형 통일의 경우	315
<표 3-V-4>	이상준 외(2005)의 교통 부문 남북인프라 협력 투자 비용 합계	316
<표 3-V-5>	김원배 외(2006)의 한반도 기반시설 개발 주요 사업별 사업비 추정치	317
<표 3-V-6>	정봉민 외(2008)의 북한물류시설 투자계획 (2010-2021년)	319
<표 3-V-7>	경의선 철도 개성-평양 구간 개보수·신설 비용 추정결과의 차이	324
<표 3-V-8>	기반시설 부문 예산 개요(2013년)	326
<표 3-V-9>	기반시설 부문 재정지출 프로그램 현황	327
<표 3-V-10>	남북한 주요 기반시설 비교(2011년)	329
<표 3-V-11>	기반시설 부문 통일비용 배분비율 예시	331
<표 3-V-12>	기반시설 부문 통일비용(실질금액) 예시	332
<표 3-V-13>	기반시설 부문 통일비용(명목금액) 예시	333
<표 3-VI-1>	『남북 경제공동체 추진 구상』의 경제통합 편익 추계 결과	341
<표 3-VI-2>	『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 시나리오별 연평균 명목 GDP 증가율 전망 결과	343
<표 3-VI-3>	『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 시나리오별 남한 대비 북한의 1인당 소득 비율 전망 결과	344
<표 3-VI-4>	독일통일 이후 동서독의 경제성장 실적	347

<표 3-VI-5> 통일 이후 동서독의 1인당 GDP 비교	349
<표 3-VI-6> 동아시아 고성장 국가의 연평균 성장률 비교	351
<표 3-VI-7> 남북한의 연평균 성장률 시나리오별 통일 30년 후 남한 대비 북한의 1인당 소득 비율	354
<표 3-VI-8> 통일 이후 북한의 투자와 경제성장 전망 (2030-2050년) 예시	362
<표 3-VI-9> 북한의 연평균 성장률 전망 예시	365
<표 3-VI-10> 경제분야 통일편의 예시	368
<표 3-VI-11> 경제분야 통일비용(투자성 재정지출) 예시	370
<표 3-VI-12> 통일 이후 북한지역 투자액 및 남북한 GDP 대비 비율 예시	372

그림 차례

<그림 1- I -1> 정치분야 통일 비용·편익 대분류	16
<그림 1- II -1> 중동부유럽 북부(좌상), 중동부유럽 남부(좌하) 및 유라시아(우)의 체제전환기 민주주의와 경제개혁의 변화과정(1989-2004년)	35
<그림 1- II -2> 동유럽-유라시아 체제전환국의 연간 GDP 성장률 ...	42
<그림 1- II -3> 한국 및 비교국가 간 국가신용등급과 주가- 현금흐름 배수(2004년)	51
<그림 1-III-1> WGI 지수로 본 남북의 법치주의 수준 (2002-2012년)	80
<그림 1-III-2> 남북의 정부효율성 비교(2002-2012년)	82
<그림 1-IV-1> 독일의 국방비	87
<그림 1-IV-2> 독일의 GDP 대비 국방비	88
<그림 1-IV-3> 독일의 병력수	89
<그림 1-IV-4> 베트남의 병력수	93
<그림 3- II -1> 남한의 1인당 소득 대비 북한의 1인당 소득 비율	245
<그림 3-VI-1> 연평균 성장률 시나리오별 35년 후 1인당 GDP	352
<그림 3-VI-2> 남한, 중국, 베트남의 ICOR 추이	357
<그림 3-VI-3> 남한의 1인당 소득수준과 한계자본산출비율 간의 관계(ICOR)	359
<그림 3-VI-4> 한국의 GDP 대비 정부투자 및 민간투자 비율 추이	363
<그림 3-VI-5> 남한 대비 북한의 1인당 소득 비율 전망 예시	366

요 약

‘통일 비용·편익 종합연구’는 5개년 연구사업으로 한반도 통일이라는 국가적·민족적 과제를 보다 객관적인 접근을 통해 향후 통일이 도래했을 때 얻게 되는 효과와 노력에 대한 정확한 파악 및 실질적 대비를 위해 시작되었다. 2011년 1차년도 연구 ‘통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색’에서는 통일 비용·편익에 대한 기존연구의 쟁점과 대안 모색을 통해 통일비용과 통일편익에 대한 새로운 포괄적 범주화를 시도하였다. 2012년 2차년도 연구 ‘통일 비용·편익 분석모형 구축’에서는 정치분야, 사회분야, 경제분야로 구분하여 각 분야별 변수와 지수를 도출, 통일 비용·편익의 분석모형 구축을 시도하였다. 2013년 3차년도 연구인 ‘정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구’는 통일 비용·편익 모형의 포괄적이고 경험적 측정을 위해 통일과정에서 예상되는 정치·사회·경제 분야의 비용과 편익의 지수와 지표 등 각종 요소들을 측정하는데 목적이 있다.

‘정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구’의 제1부 정치분야에서는 정치 부문, 행정 부문, 안보 부문, 외교 부문 등 4부문으로 분류하여 지수와 지표를 구성하였다. 정치 부문 비용·편익 지수는 남북의 정치적 통합과 북한 지역에 대한 정치적 민주화를 위한 제도적 차원의 비용과 편익으로 분석하였다. 정치 부문의 비용 지수로는 통일협상비용, 통일정부 수립비용, 의회·선거비용, 정당제도 수립비용 등이 있으며, 편익 지수로는 민주주의 정착효과, 남북갈등 해소효과를 선정하여 분석하였다. 행정 부문은 치안 지수와 통일행정 지수로 구분하여 지표를 구성하였다. 안보 부문은 군사력 지수와 외부위협 지수를 개발하여 분석하였다. 군사력 지수의 지표에는 군사비 지표, 군인수 지표, 전투수

행능력 지표, 군통합 지표 등을 통해 통일이 통일한국의 군사력에 미치는 영향력을 분석하였다. 외부위협 지수는 라이벌의 존재·수, 라이벌의 군사비, 라이벌의 군인수, 라이벌의 전투수행능력, 라이벌의 적대수준 등의 지표를 통해 통일에 따른 국가의 안보에 대한 외부 위협을 분석하였다. 외교 부문은 외교협상력 지수와 외세활용력 지수를 통해 통일비용과 편익의 지표체계를 구성하였다. 외교협상력 지수는 민주주의 지표와 외교역량 지표를 통해 측정하였다. 외세활용력 지수는 동맹국의 수와 동맹관계 지표, 국제기구 지표, 국제위상 지표를 통해 측정하였다.

제2부 사회분야에서는 시민사회 부문, 교육 부문, 보건·복지 부문, 문화·여가 부문 등 4가지 부문으로 지수와 지표를 구분하였다. 시민사회 부문의 지수에는 갈등·혼란 해소 지수, 소통 역량 확대 지수, 정부-시장-시민사회의 협치적 기반강화 지수로 구분하였다. 교육 부문의 지수로는 학교지원 지수, 사회교육 지수 그리고 학술교류 지수로 구분하였다. 보건·복지 부문의 지수로는 취약계층에 대한 긴급구호 지수, 보건복지 제도 및 기반시설 구축 지수, 남북통합 사회보장 지수로 구분하였다. 장기적인 관점에서 보면 보건·복지 분야에의 정책적 투자는 가장 실질적인 형태의 통일효과로 부각될 가능성이 높다고 분석되었다. 문화·여가 부문의 지수로는 문화 부문 지수, 체육 부문 지수, 관광 부문 지수로 구분하였다. 문화·여가 부문은 여타 다른 분야에 비해 남북 간 동질감을 형성에 가장 효과적인 부문 중 하나로 파악되며 통일한국의 일체감 및 국민적 정체성을 형성하는 데 있어 가장 큰 기여를 할 수 있을 것으로 분석되었다.

제3부 경제분야에서는 산업·통상·에너지 부문, 농림·수산·식품 부문, 기반시설 부문 등 3개 부문으로 나누어 통일 비용·편익의 내용을 논의

하고 통일비용의 규모를 예시하였다. 또한 통일 후 북한경제의 성장경로를 전망함으로써 통일에 따른 북한의 GDP 증대 효과를 개략적으로 추계하였다. 경제분야 통일비용은 남한에서 북한으로 이전되는 투자성 재정지출로 정의하였으며, 통일 후 매년 남한 GDP의 1%를 지출한다고 가정하였다. 경제분야 통일비용의 지출 내역은 현행 대한민국 정부의 예산지출 체계를 참고하여 분류하였다. 산업·통상·에너지 부문은 산업 지원, 통상 진흥, 에너지 및 자원 개발 등 3개 세부 부문으로, 농림·수산·식품 부문은 농업·농촌, 임업·산촌, 수산·어촌, 식품업 등 4개 세부 부문으로, 기반시설 부문은 교통·물류, 국토·지역개발 등 2개 세부 부문으로 나누어 살펴보았다. 이 보고서에서는 통일시점을 2030년으로 가정하였으며, 경제분야 통일비용, 즉 투자성 재정지출은 2031년부터 지출한다고 가정하였다. 그 경우 2050년까지 20년간 경제분야 통일비용 규모는 2013년 불변가격 기준 실질금액으로 약 580조 원에 이를 것으로 추정되었다. 이는 복지비용 등 소비성 재정지출을 포함하지 않은 것으로 전체 통일비용(남한에서 북한으로 이전되는 재정지출) 규모는 이보다 훨씬 클 것이다. 한편 2050년까지 20년간 남한에서 북한으로 유입될 민간투자와 북한 내에서 조달될 민간 및 공공투자 규모를 합하면 3,400조 원 내외가 될 것으로 추정되었다. 따라서 투자성 통일비용 총액(북한지역에 대한 민간투자 및 공공투자)은 20년간 총 4,000조 원 내외에 이를 것으로 추정되었다. 이러한 통일비용 투입에 따른 북한지역 GDP 증대 효과는 2050년까지 20년간 총 6,300조 원에 이를 것으로 추산되었다.

경제분야 통일비용과 편익에 대한 이상의 추정치는 여러 가지 단순화된 가정에 따른 예시적 수치에 불과하다는 점에 주의할 필요가 있다. 실제 통일 과정에서는 이 보고서에서 설정한 가정과 다른 상황이 얼마

든지 발생할 수 있으며, 이에 따라 통일비용과 편익의 크기도 크게 달라질 가능성이 높다.

본 연구는 공동연구진의 브레인스토밍과 전문가들의 자문회의, 워크숍 등을 통해 정치·사회·경제 분야의 통일 비용·편익 연구하였고 그 과정에서 도출된 향후 통일의 긍정적 미래상에 대한 시사점을 보여주고자 하였다. 통일에 대해 부담스럽다는 부정적 인식을 바로잡으려 노력하였고 정부의 바람직한 통일정책을 수립하는 데 도움을 주고자하였다.

본 연구의 성과로는 첫째, 통일비용과 통일편익에 대한 각 부문별 포괄적인 연구를 통해 향후 통일 비용·편익 연구의 객관성을 제고하였다는데 의의가 있다. 본 연구에서는 통일비용에 대한 기존연구가 경제학 중심으로 진행되었던 한계를 극복하고, 정치학과 사회학 등 사회과학의 제반 분야 이론의 접합을 통해 고도화시키려고 시도하였다. 둘째, 통일에 관련된 제반 통일비용과 통일편익을 미래지향적 관점에서 객관적 시각을 바탕으로 연구하여 향후 발생하게 될 통일비용을 줄이고 통일편익은 늘리는 정책적 대안을 제시할 수 있다. 셋째, 통일편익의 추정은 어렵고 힘든 작업임을 인정함에도 불구하고 통일의 필요성 논리 개발은 통일을 지향하는 차원에서 필요하며, 이를 위해 기존 통일편익에 대해 연구와 홍보가 부족한 점을 극복하는 정책적 대안 마련이 필요하다. 넷째, 통일이라는 국가중대적 과제를 과거지향적 통일보다는 통일의 혜택을 누릴 수 있는 젊은 세대를 위한 통일의 비전으로 제시하였다. 다섯째, 본 연구는 ‘통일 비용·편익 종합연구’의 5개년 연구사업 중 3차년도 연구로 기존 통일 비용·편익 연구의 일회성에 그친 한계를 극복하였다는데 성과가 있다.

향후 과제로는 연구의 틀을 확장하고 연구 결과를 국내외 전문가들과 공유하는 작업이 필요하겠다. 통일을 장기적인 국가적 과제로 본다

면 통일에 관심을 가지고 있는 국내뿐만 아니라 국외의 전문가들을 구성하여 통일에 대한 부담인식의 확산보다는 통일의 가치와 효과에 대한 고도화된 연구가 필요하다.

주제어: 통일편익, 통일비용, 정치분야, 사회분야, 경제분야

Abstract

A Research on the Costs and Benefits of Korean Unification: Political, Social, and Economic areas

Cho, Han-Bum et al.

The purpose of this study is to identify constructive effects of Korean unification and future efforts which will be required to achieve it. As one of its third year's tasks, this study aims to develop assessment measures of unification costs and benefits in political, social, and economic areas to estimate all elements with proper indexes and indicators.

In order to establish an analytic model in which the important factors and phenomena of unification process can be accurately reflected, each area of this study consists of various subdivisions (sectors). In the first chapter, major components of political, administrative, security, and diplomatic sectors are examined. In the second chapter, indexes and indicators of social issues are provided, based on the researches into the civil society, education, health and welfare, and culture and leisure sectors. Likewise, the third chapter of this study analyzes the economic costs and benefits for business, trade, energy, food, agriculture, forestry, fishery, and infrastructure. The numeric results and summaries represent no more than experimental attempts based on a series of assumptions, however, they may help the readers to estimate the future gains of Korean unification and understand pragmatic analytical methods.

The authors hope that the findings of our researches may contribute to a better unification policy, and policy makers will be able to reconsider the necessity to alleviate the increasing negative views on unification. In particular, this study emphasizes the need for further efforts to promote public awareness of the values of unification.

Keywords: Unification Costs, Unification Benefits, Political area, Social area, Economic area



서론

I

연구의 목적

‘통일 비용·편익 종합연구’는 통일이라는 국가적, 민족적 과제를 보다 객관적인 접근을 통해 향후 통일의 시기가 도래했을 때 얻게 되는 효과와 노력에 대한 정확한 파악 및 실질적 대비를 하기 위해 시작되었다. 기존 통일 비용·편익 연구가 일회성으로 진행되어 체계적 접근이 부족하다는 문제점을 인식하여 본 연구는 5개년 연구사업으로 진행하고 있다. 통일 비용·편익 종합연구의 2011년 1차년도 연구¹⁾에서는 통일 비용·편익에 대한 기존연구의 쟁점과 대안을 모색하고 통일비용과 통일편익에 대한 새로운 포괄적 범주화를 시도하였다. 이를 위해 독일통일, 유럽통합 등의 사례를 통한 비용과 편익과, 미국과 중국의 측면에서 바라본 국제적 환경의 변화와 영향에 대한 통일비용과 통일편익의 분석을 시도하였다.

2012년 2차년도 연구²⁾에서는 통일 비용·편익의 분석모형 구축을 위해 정치분야, 사회분야, 경제분야로 구분하여 각 분야의 여러 부문 및 항목별로 변수와 지수의 도출을 시도하였다. 또한 통일비용과 통일편익의 개념적 범위 확장을 시도하여 좁은 의미의 경제적 의미가 아닌 보다 넓은 의미를 제시하였다. 이는 기존 통일 비용·편익 연구가 지닌 분절적 성격의 한계를 극복하고자 시도하였으며 공간적 차원과 시간적 차원을 고려한 3분야(정치분야, 사회분야, 경제분야) 3단계(분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계)의 분석모형을 구축하였다.³⁾

1) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』 (서울: 통일연구원, 2011).

2) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2012).

통일 비용·편익 종합연구의 3차년도 연구인 본 연구는 통일 비용·편익 모형의 포괄적이고 경험적 측정을 위해 통일과정에서 예상되는 정치·사회·경제 분야의 비용과 편익 지수와 지표 등 각종 요소들을 측정하는데 목적이 있다. 즉, 단순히 통일비용과 통일편익을 보여주는 것이 아니라 통일에 의해 발생하는 비용과 효과 등을 포괄적으로 구현하고자 한다. 이를 위해 2차년도 연구를 통해 구축된 3분야 3단계의 분석모형에 해당되는 제반 변수와 지수를 발굴하여 실질적인 통일비용과 편익이 얼마나 계상될 수 있는지에 대한 파악을 시도하고자 한다.

통일비용과 관련된 수많은 연구가 진행되었지만 단순화된 가정과 방법에 따라 무분별한 분석과 총괄적 분석으로 진행되어 발생하는 비용에 대한 추정치의 편차가 크게 나타나 추정 결과의 신뢰성에 의문이 제기된 것 또한 사실이다. 소위 화폐단위와 같이 수치로 표시된 통일비용 관련 추정치는 단순히 비용 발생을 과도하게 부각시켜 국민들의 통일에 대한 부정적 인식을 확산하는데 일조하였고, 국가적 차원의 통일을 대비하는 데는 한계를 노출한 바 있다. 그 동안의 통일편익의 연구는 구체적 개념화와 추정에 대한 시도가 부족하였고 통일비용에 대한 연구에 비해 양적으로 부족하였을 뿐만 아니라 그 추정방식 또한 통일비용의 추정방식과 유사한 문제점이 발생하였다. 또한 기존의 통일비용과 통일편익을 연구하는 대부분의 국내 연구들은 독일의 통일 사례를 분석하여 이를 토대로 추정하였으며, 통일비용과 통일편익에 대한 종합적인 분석보다는 정량적인 통일비용 중심으로 연구되어 정성적 분석이 많은 통일편익에 소홀한 점도 통일에 대한 부담이 과도하게 발생할 것이라는 인식을 확산시켰다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 기존 연구의 성과를 바탕으로 향후 통일에 대한 기대의 측면에서 통일

3) 위의 책, p. 26, pp. 82~93.

● 표 1-1 통일 비용·편익 종합연구 5개년 연차별 종합계획표

연차	주제 및 주요내용
제1차년도	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 통일 비용·편익연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소 도입과 대안 모색 • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 통일 비용·편익 연구의 쟁점 파악 - 국내 선행연구 분석 - 독일통일 사례분석 - 북한실태 분석 - 국제환경 분석 - 통합이론 분석 - 체제전환 이론 분석 ※ 단행본 3권 발간
제2차년도	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 통일 비용·편익의 분석모형 구축 • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 각 단계별 통일 비용·편익 구성개념 도출 - 정치, 경제, 사회분야 통일 비용·편익의 범주, 변수 및 지수 도출 - 지수 도출을 위한 마인드 맵 활용 - 각 개념과 지수 간 교량의 원칙 검토 - 개념 간 인과관계 부여 - 각 단계별, 분야별 연구모형 구축 - 통합 연구모형 구축
제3차년도	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 통일비용과 편익의 지수·지표 체계 개발 - 포괄적 통일 비용·편익 모형의 경험적 측정 - 가산적·비가산적 지수측정을 위한 민관산학연 간 연계와 협력 - 정부 부처별 과업 산출과 소요비용 산출 - 18개 모형 간 상호관계 비교 및 통합모형 구축 ※ 국제적 공동연구 추진을 통한 연구내용 확산 효과 제고 - DSGE 모형을 이용한 통일 비용·편익 분석 - 미국, 중국, 러시아, 일본의 한반도 통일에 대한 비용·편익 분석
제4차년도	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 통일 비용·편익 모형 정교화 및 국내외 타당성·공감대 확산 • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 제2차년도와 제3차년도의 결과물 통합을 통한 모형 구축 - 정치, 경제, 사회분야의 총 18개 모형에 대한 실증적 결과 산출 - 비용모형과 편익모형의 도출 - 시계열 도표를 통한 순비용·순편익 산출 - 모형 변화에 따른 순비용·순편익 산출결과의 변화 제시 - 모형간 인과관계의 도출(예시: 분단해소기간과 국가완성의 관계)

연차	주제 및 주요내용
제5차년도	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 통일 비용·편익 모형 업그레이드 및 시너지 창출 방안 • 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 모형의 수정·보완, 정규적 결과 발표 - 18개 개별 모형의 수정·보완 - 각 모형내 지수의 재검토 및 재조사 - 비용·편익 통합모형내 인과관계 검토 - 비용·편익 통합모형과 타 변수 간 계량적 비교 - 비용·편익 기대총량과 순편익 발생시기 등에 대한 2차 분석 - 순편익 가치의 객관적 측정에 대한 대국민 홍보

자료 : 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 8~9 수정 재구성.

편익적 요소를 발굴하는데 중점을 두었다. 이는 통일에 관련된 제반 통일비용과 통일편익을 미래지향적 관점에서 객관적 시각을 바탕으로 연구하여 향후 발생하게 될 통일비용을 줄이고 통일편익을 늘리는 방안을 강구하는데 사용될 것으로 보인다.

II

연구의 방법

본 연구에서는 정치·사회·경제 분야의 통일 비용·편익에 대한 지수, 지표체계를 구축하여 통일과제로서의 통일비용 분석과 통일효과로서의 통일편익 분석에 대해 체계적인 범주화를 시도하였다. 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계라는 통일의 3단계에 따른 통일비용과 통일편익의 시공간적 접근을 통해 기존 분절적 통일 비용·편익연구의 한계를 극복하고 본 연구의 틀 속에서 포괄적 통합을 시도하였다. 또한 통일 비용·편익 분석에 있어 정치학, 사회학, 경제학 등 학제 간 융합연구 및 균형연구를 지향하면서 연구의 지평을 확대하려고 시도하였다.

2012년도 2차년도 연구인 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』에서는 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계의 3단계와 정치분야, 사회분야, 경제분야의 3분야로 대분류를 설정한 후 ‘범주-변수-지수’로 범주화하여 분류하였다.⁴⁾ 하지만 2013년도 ‘정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구’에서는 기존 분류체계에서 3단계 3분야의 대분류는 유지되 하위분류에서 ‘부문-지수-지표’의 형태로 수정하였다. 왜냐하면 변수라는 용어가 각 대상의 특성을 수치화시켜 표현하는데 국한되었기 때문이다. 본 연구에서는 통일비용과 통일편익에 대한 각종 지수, 지표를 개발하고 선별하고 해당 지표체계에 대한 보다 분명한 개념을 정의하기 위해 분류체계의 수정이 필요했다. 따라서 변수라는 용어의

4) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, pp. 82~93.

한계를 극복하고 본 연구대상의 특성을 정확히 표현하고자 변수 대신에 지수라는 용어로 대체하고 지수의 하위 개념으로 지표를 사용한다. 명확한 의미를 나타내기 위해 ‘지표(Indicator)’와 ‘지수(Index)’의 개념적 차이와 구분에 대한 이해가 필요하다. 지표는 추상적인 개념을 개념화(Conceptualization)하여 경험적으로 측정 가능한 방식으로 조작화(Operationalization)한 결과로 정의할 수 있다. 지수는 선정된 지표들 여러 개를 의미 있는 방식으로 통합하여 나타난 지수화 과정의 결과물이며 다수의 지표들이 특정한 과정을 통해 통합된 결과물로 정의할 수 있다. 그리고 하나의 지표를 지칭하거나 그 지표의 수치를 나타내고자 할 경우 본 연구에서 사용하고 있는 지수라는 용어보다는 측정방식에 따라 하나의 지표 당 복수의 ‘측정항목(Measurement Item)’으로 표현할 수 있다. 예를 들어보면 사회분야-시민사회 부문-갈등·혼란 해소 지수에 포함되어 있는 ‘남남갈등 해소 비용 지표’는 원화로 환산한 총비용이라는 항목으로 측정할 수도 있겠지만, GDP대비 총비용 등의 항목으로 필요에 따라 선택하여 측정할 수 있기 때문이다. ‘통일비용·편익 지표체계 개발 연구’에서는 지표 개발뿐만 아니라 측정항목 선정과 나아가 선정된 지표항목의 산식(算式)개발까지도 염두에 두고 진행하였다. 기존 분류체계의 보다 근본적인 문제는 개념-지수-지표-측정항목들이 단계별, 순서별로 잘 정리되어 있는 것이 아니라 혼재되어 있다는 것이다. 대부분의 경우 지표로 나타내야 할 분류가 개념적 수준에 포함되어 있다. 따라서 본 연구에서는 전반적인 체계를 단위 및 수준에 맞게 재조정하고 현재 지표처럼 사용되고 있는 개념을 지표 수준으로 끌어내려 구체화시키는 작업을 시도하였다.

지표체계의 접근방식은 지표를 선정하고 작성하는 목적에 따라 그 내용과 구성이 달라진다. 인과관계 접근방식(Cause-effect Chain

Framework)은 측정하고자 하는 현상에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 지표를 도출하는 방식이며, 주제 접근방식(Theme Framework)은 파악하고자 하는 현상을 분야별로 구분한 후 분야별 해당 정책목표에 따라 하위분야로 세분화하여 관련 지표를 선정하는 방식이다. 본 연구에서는 주제 접근방식에 따라 통일 비용·편익 지표체계 개발연구가 진행되었다.

지표체계를 구성하기 위해서 가장 선행되어야 할 것 중 하나는 지표 작성의 목적에 맞추어 연구자의 관점을 정립하는 것인데, 이는 해당 연구자가 어떠한 관점으로 통일 비용·편익을 바라볼 것이냐에 따라 지표체계의 구성 내용과 방향이 달라질 수 있기 때문이다. 특히, 본 통일 비용·편익 종합연구에서 처럼 다층적, 다면적, 시공간적 요인들이 복합적으로 얽혀있는 경우에는 연구자의 관점이 명확하지 않은 상태에서 집합적인 수준의 지표체계를 도출하게 된다면 연구의 완결성과 체계성이 떨어질 뿐만 아니라 다양한 층위와 관점이 혼재되어 나타날 우려가 있다. 따라서 본 연구의 3분야인 정치분야, 사회분야, 경제분야의 각 연구진들은 지표체계 구성에 대해 명확히 밝히고 그 이유 및 근거에 대해 구체적으로 설명하는 작업에 중점을 두었다. 어떠한 원칙에 따라 지표를 선정할 것이라는 ‘지표선정원칙’과 각 지표의 측정목표가 무엇이라는 ‘지표측정목표’를 체계적으로 정리하여 나타내고자 하였다. 지표선정원칙 및 지표측정목표를 우선적으로 설정해놓은 상태에서 지표를 개발하고 선정한다면 연구의 체계성을 높이고 연구의 중심축이 흔들릴 가능성이 적기 때문이다.

본 연구의 서술방식은 통일 비용·편익관련 지수 및 지표 개발에 목적을 두어 진행되었기에 해당 지수와 지표에 대한 수치계산 보다는 추산을 강조하였고, 계산이 가능한 부분에 대해서 스토리텔링(Story Telling)

등을 이용한 설명과 기존 연구의 산출방식을 참고하여 가능한 만큼 계산을 시도하였다. 다시 말해 해당 분야의 지수, 지표에 대한 통일 비용·편익이 어떠한 방식으로 산출되는지에 대한 과정을 설명하는 방식으로 연구가 진행되었다. 통일 비용·편익을 미래에 발생할 것으로 기대되는 비용과 편익으로 상정하여 정확한 미래예측이 불가능하고 이는 완벽한 계량화와 수치화, 금액화가 현실적으로 어렵다는 한계점을 인정하면서 연구를 진행하였다.

본 연구는 비용과 편익에 대한 총량적 접근이 아닌 부문별 접근으로 진행되었으며 통일 이후 단순 경제성장률 추세를 보여주는 양적인 측면보다는 어떤 근거 혹은 경로로 비용과 편익이 발생하는지를 설명하는데 중점을 두었다. 그리고 기존 연구에서 진행되었던 통일비용의 부분보다는 수치계산이 어려워 연구가 진행되지 못한 통일편익 부분에 중점을 두어 연구를 진행하였다. 산출근거를 찾기 쉬운 비용보다는 편익의 근거를 찾기 위한 작업에 중점을 두었으며 산출근거를 찾는 작업이 어렵다는 점을 인식하면서 상상력을 발휘하는 작업을 통해 편익적 요소를 찾는데 중점을 두었다. 이는 현재의 비용과 미래의 편익을 검토하고 발굴한다는 측면에서 기존 다른 연구와 차별성을 가진다고 판단된다. 통일 비용·편익의 계산과정에서 의도적으로 비용을 간과하여 축소하고, 편익을 과대계상하기 보다는 비용과 편익의 산출에 대한 어느 정도의 객관성을 확보하는 작업을 시도하였다.

본 연구는 제1부 정치분야, 2부 사회분야, 3부 경제분야로 나누어 진행된다. 경제분야는 정치분야와 사회분야와 다른 방향으로 연구가 진행되었음을 밝힌다. 즉, 경제분야는 정치, 사회분야와 통일 비용·편익의 산출방식이나 방향에 차이가 있을 수 있음을 고려하여 연구를 진행하였다. 정치분야와 사회분야와 달리 경제분야는 기존 통일 비용·편익

의 성과가 다수 존재한다는 측면에서 각 부문 및 세부부문별로 통일 비용·편익의 내용을 더욱 구체적이고 상세하게 살펴보려고 시도했다. 경제분야에서는 통일비용을 어디에 어떻게 얼마만큼 쓰는 것이 효율적인지와 그 결과 어떤 통일편익을 거둘 수 있는지에 대해 구체적이고 현실적인 답을 찾는 작업을 시도하였다.

제1부

정치분야

통일과정은 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계로 구분할 수 있다. 분단해소 단계는 통일과정의 시작 단계로 남북이 향후 완전한 통일을 위해 통일협상을 진행하는 단계이다. 체제통합 단계는 통일과정의 두 번째 단계로 남한과 북한이 통일국가를 선포하는 통일선언으로 시작되며 남북지역에 대한 제반 통합과정이 진행되는 단계이다. 끝으로 국가완성 단계는 실질적인 통일의 마무리 단계로 북한의 제반 지표가 남한에 근접하여 단일국가로 진행되기 직전까지의 단계이다.⁵⁾

통일과정의 3단계를 수행함에 있어 정치, 사회, 경제의 어느 한 분야도 소홀히 다루어서는 안 될 것이다. 다만 원활한 다음 단계로의 이행을 위해서 상대적으로 주도적 역할을 하는 분야가 있을 수도 있다. 정치분야는 통일과정 전체를 견인하는 역할을 할 뿐만 아니라 성공적인 정치분야의 수행에 따라 경제분야와 사회분야에서 안정적인 통일과정을 기대할 수 있다. 통일과정에서 수행될 정치분야는 크게 정치 부문, 행정 부문, 안보 부문, 외교 부문으로 구분하였다. 정치분야는 일차적으로 경제분야와 사회분야에 비해 정량화 수준이 매우 낮으며 편익지수는 거의 찾아보기 어렵다. 본 연구의 궁극적인 목표는 제반 비용과 편익을 화폐단위로 환산함으로써 각 비용편익 요인이 분야별로 어느 정도의 규모로 발생하며 비용에 대비한 편익은 어느 정도로 발생하는가

5) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 83~88. 본 연구에서 사용된 주요 통일과정 및 지수는 동 문헌과 김규륜 외, 『선도형 통일의 경로와 과제』 (서울: 통일연구원, 2012)에서 수행된 결과와 공유한다.

를 추적하는 것이라 할 수 있다. 이렇게 볼 경우 정치분야는 사회분야와 경제분야에 비해 상대적으로 정량화의 수준이 낮으며, 특히 화폐단위 환산이 거의 이루어지지 않은 정치분야의 각 비용편익 요인에 대한 정량화는 본 연구의 목표달성에 있어 가장 큰 도전이라고 할 수 있다.

● 그림 1-1-1 정치분야 통일 비용·편익 대분류



정치분야의 비용지수는 분단해소 단계와 체제통합 단계 초기에 주도적으로 투입되어 다른 분야의 통일과정을 선도하는 것으로 설계되었다. 다만, 이러한 주도적 역할은 정치분야 비용의 총액을 고려할 경우 실질적으로 체제통합 단계와 국가완성 단계에서 더 크게 나타난다. 그 이유는 분단해소 단계는 24개월 이내로 설계되었으며, 타 단계는 각각 10년의 수행기간을 갖기 때문이다. 또한 정치분야의 비용지수는 타 분야에 대한 파급력과 통일과정 전체에 미치는 영향에 비해 매우 적은 비용투입이 예상된다.

정치분야의 4개 부문 중 정치, 안보, 외교의 3개 부문은 분단해소 단계로부터 국가완성 단계까지 전 단계에 지속적인 비용이 투입될 과제이다. 다만, 행정 부문은 분단해소 및 체제통합 단계만 통일비용이 발생하는 것으로 간주하고, 분단해소 단계는 비용을 적용하지 않았다. 이는 통일행정의 기본적인 체계를 체제통합 단계 10년 안에 완료될 것으로 간주하고 이후 발생할 수 있는 추가적인 행정지원은 통일국가가 통

상적으로 수행하는 행정비용으로 간주하였기 때문이다. 다만 행정 부문의 통일비용에 따라 발생하는 편익은 국가완성 단계까지 지속되는 것으로 보는 것이 합당하다.⁶⁾

첫째, 분단해소 단계의 목표는 공식적인 통일의 시작이라고 할 수 있는 ‘통일선언’ 이전까지 분단으로 발생한 제반 문제를 해소하는 데 있다. 즉, 분단해소 단계는 일정한 선행조건이 만족될 경우 남북이 실질적 통일과정을 시작하여 공식적 통일이 이뤄지기 이전까지의 비교적 짧은 시기이다. 분단해소 단계를 단기간으로 설정한 이유는 분단이후 분단해소 단계 이전까지의 전 기간을 통일준비시기로 간주하고, 일정한 선행조건이 충족될 경우 통일과정이 시작된다고 상정하였기 때문이다.

분단해소 단계의 정치분야에서 주도적인 통일과정의 수행이 가능한 기본 전제조건은 남한, 북한, 국제환경으로 구분할 수 있다. 우선 북한의 경우 내부적으로 통일을 지향하는 주민의 요구가 증대하고, 이를 수용할 개혁적이고 통일지향적인 정부의 수립이 전제된다. 남한은 우수한 경제력을 바탕으로 통일을 수용하는 국민적 합의를 바탕으로 정부가 의지를 가지고 적극적으로 통일을 추진해야 한다. 통일에 반대하지 않는 국제환경 역시 중요하다. 특히, 미국과 중국의 안보이익 충돌이 최소화되고 통일에 대해 협력적인 환경이 조성되어야 한다.

이러한 조건이 충족되었을 경우 본격적인 정치분야의 주도적 통일과정이 시작된다. 분단해소 단계는 ‘정치선언’으로 본격적인 통일과정이 시작되기 이전에 통일초기 발생할 혼란을 최소화하고 민주적 질서에 입각한 통일정부를 구성하기 위한 준비단계이다. 그 과정에는 우선 남북이 장기간 지속된 분단으로 인한 문제를 바로잡기 위한 조치를 취하

6) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, pp. 97~98.

고 남북 공동으로 새로운 통일정부를 구성하기 위한 남북협상의 단계가 필요하다. 또한 북한 지역이 바람직한 방향으로 정치적 민주화를 이룩할 수 있도록 법적·제도적 준비를 해야 한다. 외교 부문에서는 주변국이 통일에 최소한 반대는 하지 않도록 양자외교에 집중하는 동시에 우호적인 국제환경을 유지해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 행정 부문은 통합에 대비함과 동시에 통일초기 발생할 수 있는 혼란을 방지하기 위해 안보 부문의 지원 하에 치안확보에 주력할 것이다. 북한이 보유한 대량살상무기에 대한 대책은 분단해소 단계에 시작되어 체제통합 단계까지 수행될 과제이다. 안보 부문과 외교 부문의 협력을 통한 대량살상무기 통제는 국제적인 통일의 당위성 확보를 위해 필수적인 요소이다. 끝으로, 분단해소 단계에서 진행되는 통일협상은 정치분야의 주도로 정치 부문, 외교 부문, 안보 부문에 집중적으로 나타날 것으로 보인다. 따라서 통일협상과정에서 정치, 경제, 사회분야 등의 전반적인 각 분야를 관리하고 연계하는 한시적 기구의 필요성이 제기될 수 있다.⁷⁾ 정치 부문과 안보 부문, 외교 부문은 정치 부문 분단해소 단계의 목표인 ‘통일선언’을 달성하기 위해 국가의 전 역량이 투입되어야 할 중대한 과제이다. 다만 이 분야의 비용은 가산적 비용의 차원에서는 매우 작지만 무형적이고 비가산적인 비용의 크기는 상대적으로 커질 수 있다. 또한 정치분야의 편익은 이 시기 통일의 미래가 설계된다는 점에서 그 범위와 강도는 매우 클 수밖에 없으나 실측이 매우 어렵다.

둘째, 체제통합 단계의 정치분야는 법·제도적인 통일을 달성하고, 북한지역이 남한의 민주주의 수준을 빠르게 따라잡을 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 북한지역 민주화는 선거와 정당제도의 도입, 통일의회 구성, 통일헌법의 제정, 통일정부의 구성 등을 통해 수행된다. 민주화

7) 김규륜 외, 『선도형 통일의 경로와 과제』, p. 42.

에 따라 북한주민은 억압적 통제기구로부터 법과 제도에 입각한 민주주의를 향유하기 시작할 것이다. 다만 북한지역 민주화에 따라 수행될 통합선거와 통일의회 구성 및 통일정부 구성은 체제통합 단계 초기부터 전면 개방되기는 어려울 것이다. 이에 따라 단계적인 확대과정을 거치면서 국가완성 단계에 모든 차별을 철폐하는 방식으로 수행될 것이다. 행정 부문에서 수행하게 될 행정통합은 북한 지역에 선진국 수준의 행정서비스를 제공하게 함으로써 감시와 수탈의 역할을 수행하였던 북한의 행정당국이 주민에 행정편익을 제공하는 방향으로 전환될 것이다. 외교 부문과 안보 부문의 경우 분단해소 단계에서 시작된 대량살상무기의 통제가 지속되며, 북한군에 대한 본격적인 해체가 진행된다.

셋째, 국가완성 단계의 정치분야는 민주주의의 공고화와 통합행정의 정착을 목표로 한다. 체제통합 단계에서 일부 제한되었던 북한지역에 대한 정치적 권리와 민주적 절차는 이 시기 완전히 개방된다. 북한지역에서 자유로운 정당 설립이 허용됨에 따라 통일한국의 이념적 스펙트럼은 더욱 다양해질 것이며 민주주의의 기본이념에 따라 북한지역에서도 단계적으로 지방자치가 시행될 것이다. 전국적인 행정체계 확립이 완료됨에 따라 공공서비스 및 시민서비스의 질적 향상을 꾀하고 주민들의 복지문제도 개선될 것이다. 안보 부문의 경우 통일 이후 변화된 새로운 안보환경에 따라 신안보체계가 수행될 수 있으나, 이는 통일국가의 정책수행으로 통일비용으로 간주하기는 어렵다. 분단해소와 체제통합 단계에서 통제되었던 대량살상무기는 이 시기 더 이상 비용지수로 간주되지 않으며, 오염지역에 대한 관리는 환경 부문으로 이관된다. 국가완성 단계는 분단해소와 체제통합 단계에서 지출된 통일비용의 정치적 효과가 보다 구체적으로 구현되는 시기이다. 통일 초기의 불안정은 이 단계에 접어들면서 보다 안정성을 확보하게 된다. 이

에 따라 대량살상무기의 통제, 국제협력의 증대, 통일한국이라는 외교적 영향력의 강화 등으로 국제적인 국가브랜드 가치가 상승할 것이다. 국가완성 단계는 사실상 통일이 기정사실화 되어 남북의 법적·제도적 차별이 소멸됨으로써 더 이상 분단의 시기로 되돌아 갈 수 없게 되는 시기라 할 수 있다. 분단해소 단계에서 체제통합 단계로 이전하는 시기에 비해 체제통합 단계에서 국가완성 단계로 전환되는 시기는 뚜렷한 분기점을 특정하기 어렵다. 다만 체제통합 단계가 통일과정에서 급진적인 변화와 대규모 인구이동 등에 의한 혼란과 퇴보를 방지하기 위해 시행되는 북한지역에 대한 부분적인 제한이 점진적으로 철폐되는 시기라고 한다면 국가완성 단계는 그러한 제한이 형식적인 차원에서 소멸되는 시기로부터 시작한다고 할 수 있다. 이후 10여 년간 형식적인 차원의 동질화는 실질적인 차원의 동질화로 이행하며, 통일선언 이후 20주년이 되는 해에 모든 지수가 남한지역 대비 60~100%에 도달하는 것을 목표로 한다. 국가완성 단계가 종결됨으로써 통일과정은 종료되며, 이후 단일국가로서 제반 분야가 기능하게 된다.

II

정치 부문

정치분야의 정치 부문 비용·편익 지수는 다양한 정치 지수 중 제도적 차원의 정치적 통일을 달성하고 북한지역에서 민주적 원리에 입각한 정치제도를 확립하는데 드는 비용과 그에 따른 편익을 다루고 있다. 즉, 남북의 정치적 통합과 북한지역에 대한 정치적 민주화를 위한 제도적 차원의 비용과 편익이라고 할 수 있다. 특히 민주화는 “분석적으로 구분되지만 실제로는 중첩되는 몇 개의 단계로 구성되는 복합적인 역사의 과정”⁸⁾이라는 특성상 단순히 수 개의 제도적 도입만으로 충족하기는 어려운 측면이 있다. 주지하다시피 북한의 민주주의 수준은 세계 최하위 수준에 머물러 있다. 의식 있는 중산층의 부재, 민주주의 절차의 부재, 비경쟁적 선거, 유일정당, 부패의 만연 등 일일이 열거하기 어려울 정도이다. 이러한 북한의 정치 부문을 남한과 통합하고 거의 최악의 민주주의 수준에 있는 정치제도를 남한의 수준에 가까워지도록 유도하기 위한 기본적인 과정으로 정치 부문에서는 통일협상비용, 통일정부 수립비용, 의회·선거제도 운영비용, 정당제도 운영비용, 정치적 지지 유지비용과 민주주의 정착효과, 남북갈등 해소효과를 선정하였다.

모든 비용 지수는 정부예산의 범위에서 수행되는 직접적 비용(예산+정부의 외부 유입)과 정부예산의 집행 범위 이외에서 발생하는 정치 불안정, 북한지역의 정치적 갈등을 해소하여 정치적 지지를 이끌어내

⁸⁾-Doh Chull Shin, “On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research,” *World Politics*, Vol. 47, No. 1 (October 1994), p. 143.

기 위한 간접적 비용으로 구성된다. 정치 부문의 편익 지수는 모두 단 순히 가격으로 환산하기 어려운 편익이다. 남북이 정치적으로 통합됨 에 따라 분단시기 발생했던 남북갈등의 비용이 해소되는 것으로 간주 하여 이를 남북갈등 해소효과로 규정하였으며, 북한지역의 민주화에 따른 효과를 민주주의 정착효과로 정의하였다. 다만 두 개의 편익 지 수는 모두 가격단위의 실측이 어려움은 물론이고 타 분야에 파급되어 각 분야와 부문의 편익을 상승시키는 효과를 가지고 있어 한정하기 매 우 어려운 측면이 있다.

● 표 1-11-1 정치 부문 비용·편익의 주요 지표와 지표

구분	지수	지표	단계
비용	통일정부 수립	- 통일회의 운영비용 지표 - 통일정부 수립·유지비용	1단계 2-3단계
	민주주의 수립비용	- 의회/선거제도 운영비용 - 정당제도 운영비용	2-3단계 2-3단계
편익	민주주의 정착효과	- 민주주의 정착효과	2-3단계
	남북갈등 해소효과	- 남북갈등 해소효과	2-3단계

1. 비용

가. 통일정부 수립 지수

(1) 통일협상비용 지표

실질적인 통일과정이 시작된 이후 ‘통일선언’이라는 목표를 달성할 때까지 남북은 법적·제도적 통일이라는 정치분야를 필두로 전 분야에서 협상국면에 돌입할 것이다. 정치분야의 경우만 보더라도 북한의 대량살상무기와 북한군 문제를 다루게 될 외교·안보 부문과 통일국가

의 정부구성과 권력구조를 다루게 될 정치 부문 등 매우 중대하고 쉽지 않은 협상과정이 요구된다. 사회 부문과 경제 부문에서 필요한 다양하고 복잡한 협상도 수행되어야 한다. 통일협상은 그 다양성과 복잡성 그리고 전문성으로 인해 단일 협상단위가 수행하기 어려우며, 이에 따라 다수의 협상단위가 집중적으로 협상에 참여할 것이다. 협상의 내용이 남북한 주민 모두의 가까운 미래를 결정함으로써 국제적 관심 또한 급등할 것이다. 따라서 다양한 분야의 협상을 조정하고 주관하며 협상간 조정을 하기 위해 통합적으로 협상을 관리하기 위한 조직이 필요하다.

분단해소 단계에 새로운 국가형태를 형성을 위해 (가칭) ‘통일회의’와 같은 남북협의기구를 통해 통일국가의 헌법과 권력구조를 비롯한 제반 사항을 합의할 수 있다. 통일회의는 각 부문을 대표하는 위원회를 그 하위에 구성하고 부문별 협의와 합의를 수행하는 한편, 위원회의 대표로 구성된 총괄회의에서 전체적인 조정을 하는 구조가 유용하며 분단해소 단계의 한시적 조직인 통일회의에서 다루게 될 사안 중 가장 중대하고 최종적인 사항은 통일 국가의 정치·경제·사회의 전 분야를 포괄하게 될 일종의 ‘통일조약’을 체결하는 것이다.⁹⁾

사실상 통일협상은 그 의의와 중대성을 볼 때 모든 통일비용과 편익의 요인 중 가장 큰 비중을 차지한다. 통일협상은 통일의 형태와 형식 및 절차를 규정하고 합의하게 되며, 그 범위는 정치분야뿐만 아니라 사회 및 경제의 전 분야를 포괄하기 때문이다. 독일의 경우 베를린 장벽이 무너진 1989년 11월 9일부터 다음해 10월 3일까지 329일 간 ‘돌발적’인 기적의 경로¹⁰⁾를 수행하는 과정에서 독일과 주변국간의 복잡

9) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, pp. 101~102.

10) 호르스트 텔치, 윤여덕 역, 『329일-독일통일의 기적을 만든 결정적 순간들』 (서울: 한독산학협동단지, 2007).

한 협상과정이 진행되었다. 남북한 통일과 동서독 통일의 상이점은 동독의 경우 통일 직전 자체적인 민주화와 자유 총선거를 거쳐 신정부를 수립하였다는 점이다. 이에 따라 동독신정부와 서독정부와의 권력구조 및 통일헌법의 합의가 비교적 신속하고 원만하게 수행되었다. 남북통일의 경우 독일의 경험과 동일하게 수행될 가능성은 크지 않다. 북한 내 자생적인 민주화 세력의 양성과 이들에 의한 민주화 및 신정부 구성은 통일 이전에 달성하는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다. 따라서 가장 기대되는 과정은 ‘선도형 통일’에서 제시한 방식이다. 즉, 북한 내 개혁·통일 지향의 정부가 등장한 뒤, 남북이 합의하고 북한 내 민주화는 체제통합 단계에 수행해야 할 과제로 상정하는 것이다.¹¹⁾

외교 부문에서 수행될 주변국과의 협상은 별도로 하더라도 남북간 통일협상은 그 단계가 수행될 때마다 국내외적인 관심과 수많은 논쟁을 동반할 것이다. 또한 전 정부부처는 예외 없이 통일과 관련된 역량을 집중적으로 투입할 것이며 이에 따르는 비용도 발생한다. 다만, 통일협상 수행과정에서 나타날 이러한 국내외적인 논쟁을 비용으로 추산하는 것이 불가능하며, 통일협상 과정에 수행될 각 부처의 준비는 남한 정부가 평시 수행하는 역량으로 어느 정도 감내해야 하므로 별도의 비용추산은 산정하지 않는다.

통일협상을 전후로 한 정치 부문 비용은 그 결과가 한반도의 운명에 막대한 영향을 미치는 것에 비해 화폐단위의 환산은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 유형적 비용은 직접적인 통일협상 비용, 북한 내 통일지향 세력을 위한 전입금, 통일여론 조성을 위한 홍보비 수준으로 판단할 수 있다.

¹¹⁾ 김규륜 외, 『선도형 통일의 경로와 과제』, p. 40.

(2) 통일정부 수립비용 지표

선행연구에 따라 통일과정이 본격적으로 수행되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 선행되어야 한다. 우선 필요조건으로 북한주민이 통일을 원하고 개혁통일지향의 북한정권이 등장하며, 통일에 우호적인 환경이 조성되어야 한다. 또한 남한이 통일에 대한 의지를 결집하고 능력을 갖추어야 하며, 남북한 경제교류확대, 남북한 사회문화교류 활성화, 남북한 정치협상의 추진이 그 충분조건이다. 그 과정에서 비핵평화(Nuclear-free Peace), 시장경제평화(Market-economy Peace), 그리고 민주주의평화(Democratic Peace)의 3대 요소는 남북통일의 기본전제이다.¹²⁾

그러나 북한은 수십 년간 개인숭배와 노동당 중심의 당정체제 하에서 특권층을 중심으로 한 수탈구조가 존속되어왔다. 선도형 통일의 시나리오에 따라 북한의 주민인식 변화, 경제위기의 심화, 리더십 변화로 야기되는 통일의 전제조건이 마련되었다 하더라도 여전히 통일정부를 수립하기 위해서는 근본적이고 포괄적인 조치가 수행되어야 하며, 이를 위해 다층적이고 다방면적인 남한의 비용투입이 요구된다. 정치분야의 경우 군사적 차원에서의 비핵화 및 과도적 군사구조의 해체, 특권층 수탈구조의 해체와 청산, 전면적인 행정개편, 남한에 필적할 수 있는 정치발전 프로그램의 이전과 민주화가 동시에 수행되어야 한다. 그런데 이와 같은 과정은 단기간에 급진적으로 수행될 경우 물리적 폭력이 수반되는 혼란과 남북한 주민 모두에게 통일에 대한 반대여론이 조성됨으로써 안정적이고 단계적인 통일과정 수행을 어렵게 할 것이다.

주지하다시피 독일통일은 서독헌법의 동독지역으로의 확장이라는

¹²⁾ 김규륜 외, 『선도형 통일의 경로와 과제』, pp. xiii~xv.

형태로 수행되었으며, 정부형성 역시 서독지역 정부를 중심으로 동독 지역의 주정부 구축과 지방행정기관의 재구축의 형태로 진행되었다. 남북통일의 경우도 북한지역의 민주주의 재건과 통일국가형성을 단계적으로 수행하기 위해서 남한 중심의 정부구성은 불가피하다. 그간 북한과 남한은 분단이후 몇 가지 통일방안을 제안해 왔으며 양자 간 최초의 합의는 2000년 6월 15일의 ‘남북정상회담’에서였다. 즉, 남북은 동 선언에서 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’안과 남한의 ‘남북연합제’안 사이의 공통점을 인정한 바 있다.¹³⁾ 그러나 앞서 언급한 바와 같이 북한의 통일에 대한 필요조건 충족과 남한과 주변국의 충분조건이 만족된 상황에서 이러한 과도기를 거치는 것보다는 신속한 통일국가로의 이행과 정치적 통일 이후 발생할 문제를 검토하는 것이 보다 현실적일 것이다.

통일정부는 비핵화, 민주주의 및 시장경제에 입각한 통일국가 수립을 위해 분단해소 단계에 1국가 1체제 1정부를 위한 기초를 마련하여야 한다. 통일정부를 구축하기 위한 협상은 통일과정 전체를 선도하게 될 사항을 결정하는 매우 중요한 비용지표이다. 앞서 언급한 바와 같이 가칭 ‘통일회의’에서 통일정부의 정부, 의회, 통일헌법에 대한 기초가 마련될 것이다.

¹³⁾ 남북연합은 1국가 내에서 각 지역정부가 외교, 국방, 내정권을 유지하는 안으로 점진적 통일 이전 과도기로서의 의미를 지니고 있으나, 본 연구는 실질적인 통일과정에서 신속한 통일정부 수립을 통한 통일과정을 전제하고 있다. 또한 2012년 본 프로젝트의 연구결과에 의거, 통일한국의 국가형태는 단일국가체제를 우선적으로 채택하고 북한지역의 민주화가 진척됨에 따라 지방자치를 점진적으로 확대하는 것을 상정하고 있다. 지방자치는 국가완성 단계 또는 통일완성 이후에 수행될 것이다. 김규륜 외, 『선도형 통일의 경로와 과제』, p. 43.

표 1-11-2 남북한 정부형태와 통일정부

정부형태 \ 구분	남한	북한	통일한국
정부조직원리	국민주권	형식적 인민주권	국민주권
실질적 국가원수	대통령	국방위제1위원장/ 로동당제1비서	통일대통령/ 통일수상
권력구조	삼권분립	당-국가 중앙집권	삼권분립
중앙정부	국무회의	내각	국무회의
행정기구	중립적 행정체제	당-국가체제	중립적 행정체제

자료: 북한 정부형태는 통일교육원, 『북한 이해』 (서울: 통일교육원, 2012) '제2장 북한의 통치이념과 정치체제'를 재구성.

통일회의의 일차적 과제는 통일정부에 대한 합의를 도출하는 것이다. 통일정부는 현 남한의 헌법적 원리인 국민주권주의, 기본권 존중주의, 권력분립주의에 입각하여 통일정부를 구성하는 것이다. 위 표에서 알 수 있듯이 북한의 정부형태는 당-국가에 의한 일당독재에 입각한 조직적 억압구조이다. 따라서 비민주적인 선출방식과 전문성의 결여로 요약되는 북한의 정부구조와의 통합은 어려울 것으로 보인다. 다만 통일 이후 북한지역 주민의 통합에 대한 유인정책을 목적으로 북한의 엘리트층 일부 흡수하는 형태는 가능하다. 다만, 고급공무원의 재임용, 중하급 공무원의 재교육 및 재임용은 기본적인 합의가 필요하며 이들의 재교육도 상당한 선별조사와 교육비용이 수반된다.

두 번째 통일회의의 과제는 분단해소 단계 기간 중 발생할 수 있는 긴급한 문제해결이다. 앞서 언급했듯이 본 연구는 통일과정의 시작을 북한 내 통일우호세력의 부상이라고 전제한 바 있다. 그러나 북한의 권력구조는 장기간 최고 정책결정자의 전횡과 군과 당을 중심으로 한 국가자원의 독점으로 인해 분단해소 단계의 정치불안정 가능성이 상

존하고 있다. 이에 따라 우발사태를 빠르고 단호하게 통제할 수 있는 물리력이 요구된다. 통일협상 단계에서 남북 정부는 통일회의 또는 남한정부가 이러한 우발사태를 해결할 수 있는 책임자임을 인정하고, 통일선언 이전까지 발생할 수 있는 우발사태에 대한 집행권을 위임받아야 한다. 그러한 집행권은 북한정권에 대한 청산활동과 우발사태의 발생 원인을 제거하는데 이용될 수 있다.

끝으로 통일회의는 북한 엘리트에 대한 통합방안에 합의하여야 한다. 본 연구가 한반도의 통일을 남한이 주도하는 ‘선도형’ 통일로 전제하고 있다는 점에서 북한의 엘리트는 장기적으로 통일정부가 수용해야 할 대상이다. 이들이 빠르게 민주주의와 법의 지배를 체득하고 북한지역의 통합을 이끌 수 있도록 교육과 적응에 관심을 두어야 한다.

통일회의와 국민적 여론에 의해 새로운 통일국가의 정부 권력구조가 결정되면 체제통합 단계에 접어들면서 통일정부가 수립될 것이다. 통일정부의 대 원칙은 민주주의와 법의 지배가 될 것이다. 다만 그 권력구조에 대한 논의에 따라 대통령제, 의원내각제 또는 이원집정부제 등이 제시될 수 있다. 대통령제는 통일 직후의 혼란한 국내정세에 강력하고 단호한 정책집행을 수행할 수 있으므로 최소한 체제통합 단계까지는 대통령제를 유지하는 것이 적절하다. 다양한 이익구조를 대변하는 정당간의 연합과정을 통해 정치적 갈등을 해소하는 데는 의원내각제가 대안이 될 수도 있다. 그러나 제2공화국 시기 잠시 유지되었던 이 제도를 통일 이후 즉각 운영하는 것은 불가능하다. 다만 국가완성 단계 또는 그 이후인 통일국가시기에 국민적 합의에 따라 적용될 수 있는 사안이다. 이원집정부제는 이중정부의 상황에서 여야 간 대립이 발생할 경우 원만한 통일과정의 진행을 어렵게 할 수도 있다. 따라서 통일정부는 현 대통령제를 기본적으로 유지하되 통일 상황에 맞게 제

도를 고쳐나가야 할 것이다. 다만, 인구비례에 따라 남한지역 출신이 선출직 권력을 독점할 경우 발생할 수 있는 소외감을 최소화하기 위해 북한지역 출신을 염두에 둔 부통령제나 특임장관제 등을 검토할 수 있다.¹⁴⁾

나. 민주주의 수립 지수

(1) 선거비용 지표

현 남한인구 5,000만 명에 대한 국회의석수는 300석이다. 통일이 될 경우 남북의 인구는 7,500만 명 이상으로 증가한다는 점을 고려하면 통일국회는 약 450명 수준의 국회의원이 필요할 것으로 예상된다. 그러나 아무런 준비없이 단순히 국회의석수를 150석 증가하기는 어려우며 전면적인 선거제도의 개편과 선거구 재조정이 요구된다. 또한 현 단원제는 통일 이후 양원제로 변화될 가능성도 있다. 남한의 국회는 소선거구의 단순다수제와 비례대표의 조합으로 선출된다. 통일 이후 현재 남한이 가지고 있는 선거제도의 장단점을 비교·보완하고 북한지역의 대표성을 고려한 통일선거법이 제정될 필요가 있다. 요컨대 소선거구제와 중선거구제의 선택, 비례대표제의 보완, 북한지역의 대표성 확보, 단원제와 양원제의 비교 등에 따라 통일의회의 적정 규모와 구성을 설정할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

체제통합 단계에서 남북이 최초의 통합선거를 수행할 것이다. 다만, 북한이 장기적으로 민주주의의 원칙에 입각한 선거를 경험한 바 없다는 점에서 잠정적인 선거권 제한이 요구된다. 즉, 체제통합 단계 10년을 적응기로 간주하고 국회의원 선거권 및 피선거권, 대통령 선거권

14) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, pp. 102~103.

15) 위의 책, p. 103.

및 피선거권, 지방자치 등을 단계적으로 확대할 필요가 있다. 또한 각종 선거의 공정한 관리를 위한 지속적인 교육과 홍보가 필요하다.

체제통합 단계는 1~2회의 대통령 선거와 2회의 국회의원 선거를 수행할 것이며, 국가완성 단계에서는 남한과 동일한 선거과정을 수행한다. 공직선거관리를 위해서는 현행 예산에서 ‘북한지역의 공정한 선거관리비용’, ‘시민교육과 공명선거 정착비용’이 확대되어야 한다. 국가완성 단계에는 남북이 동일한 선거를 치르게 된다. 체제통합 단계에서 단계적으로 제한되었던 선거권과 피선거권 문제는 완전히 해소된다.

(2) 정당제도수립 지표

통일 이후 북한의 다양한 이익을 대변하기 위해 다수의 신생정당이 출현할 수 있다. 선행연구에 따르면 북한 내 신생정당이 발생할 수 있는 균열구조는 통일의 당위성에 대한 갈등, 국가정체성에 대한 갈등, 외세와의 연계에 따라 반통일수구파, 반통일개혁파, 중도보수, 중도개혁, 통일파의 5개 갈등구조로 구분한 바 있다.¹⁶⁾ 본 연구의 시나리오는 점진적인 남한주도형 통일을 전제로 하고 있으므로 이 중 중도보수, 중도개혁, 통일파 등 최소 3개의 정당이 형성된다. 다만 체제전환국의 사례에서 보듯이 초기 개혁이 원만하게 진행되지 않을 경우 반통일을 지향하는 정당이 새롭게 등장할 가능성도 배제할 수 없다. 북한지역의 새로운 정당은 일부 남한의 기존정당과 흡수 또는 연계될 수 있다.

북한지역은 장기간 노동당에 의한 일당독재가 유지되어 왔으며 자발적이고 자연적인 정당설립의 경험이 없다고 할 수 있다. 이를 위해 북한지역 정당의 설립을 위한 정부차원의 홍보가 일정기간 요구되며

16) 통일연구원, 『통일한국의 민주적 정당제도 발전방향』 (중앙선거관리위원회 연구용역 보고서, 2012.10.31), pp. 43~44.

정당제도의 활성화를 위한 정당보조금 제도도 북한지역에 적용되어야 한다. 다만 노동당의 유지는 면밀하게 조정할 필요가 있다. 현 북한인구의 약 15%에 해당하는 노동당은 통합초기 청산의 대상이 될 것이다. 정당제도의 운영은 민주주의적 법질서의 범위에서 운영되어야 하는데, 왜냐하면 체제통합 초기에 극단적인 정당이 한 지역의 유력한 대표권을 행사할 경우 통합분위기를 냉각시키고 오히려 갈등이 증폭될 우려가 있기 때문이다.¹⁷⁾

2. 편익

가. 정치 부문 편익 지수

(1) 민주주의 정착효과 지표

통일 이후 북한지역에 도입될 정부형태와 의회제도의 마련을 위한 비용에 대한 개별적인 효과를 파악하는 것은 상당히 어려운 작업이다. 현 북한의 민주주의는 최소한의 민주주의 원칙에도 도달하지 못하고 있기 때문에 북한지역에서는 모든 민주적 제도변화가 복합적으로 작용할 것이다. 북한의 정치제도는 현재 시점에서 세계 최악의 수준으로 평가되고 있으며 시민적·정치적 자유에 대한 탄압도 악명 높다. 북한은 또한 지속적인 주민성향 분석을 통해 정치사회 전반을 통제하였기 때문이다.

북한주민은 통일과정에서 신속한 정치적 자유화와 민주주의의 도입에 따라 개별 주민이 국제적 기준에서 가져야 할 기본권을 보장받게 되며, 즉각적인 민주주의의 편익을 누리게 된다. 북한주민은 과거의 동원선거가 아닌 민주적인 선거행위에 참여할 수 있으며, 다양한 이익의 집산과 표출이 가능해진다. 이에 따라 북한지역 주민의 시민적·정치적

¹⁷⁾ 위의 책, p. 104.

자유 수준은 증진되어 점차 남한수준에 육박하게 된다. 다만, 급격한 민주주의 제도 이식과 북한주민의 정치적 성숙도 간의 괴리로 인해 정치적 비용이 발생할 수도 있다. 이에 따라 선거제도 및 정당제도의 비용 지수에 민주적 선거와 정당의 수립을 위한 비용이 포괄적으로 계상되어 있다. 그럼에도 불구하고 세계최악의 독재국가로부터 벗어나 세계적 수준의 남한 민주주의에 근접하게 됨으로써 얻게 될 민주주의의 편익은 매우 막대하다고 할 수 있다.

민주주의 제도로부터 받게 되는 주민 중심의 혜택도 무시할 수 없다. 북한주민은 민주주의 제도가 정착됨에 따라 새로 등장한 제도의 편익을 향유하게 되며 그러한 과정에서 새 제도에 대한 적응력과 충성심이 유발된다. 이러한 이차적 효과로 인해 북한지역 뿐만 아니라 국가전체의 제도에 대한 우호적 태도가 발생함으로써 통일국가 차원의 민주적 정치질서가 정착되는 효과를 갖는다.¹⁸⁾

● 표 1-11-3 남북한 민주주의 지수 비교

민주주의지수	남한	북한	조사기관
Freedom in the World ¹⁹⁾	Free 정치적 권리: 1 시민적 자유: 2	Not Free 정치적 권리: 7 시민적 자유: 7	Freedom House, 2013
Democracy Index ²⁰⁾	8.13점(20/167위)	1.08점(167/167위)	EIU, 2013

¹⁸⁾ 통일연구원, 『통일한국의 민주적 정당제도 발전방향』 (중앙선거관리위원회 연구용역 보고서, 2012.10.31), pp. 106~107.

¹⁹⁾ Freedom House에서 발표하는 대표적 민주주의 지수 중 하나로 정치적 권리, 시민적 자유, 전반적 자유의 수준 세 가지의 점수로 발표된다. 정치적 권리와 시민적 자유는 7점 척도로서, 1점에 가까울수록 정치적 권리와 시민적 자유가 보장된 국가이다. 자유의 수준은 정치적 권리와 시민적 자유의 평균값을 계산한 뒤 1.0-2.5점은 자유, 3.0-5.0은 부분적 자유, 5.5-7점은 비자유로 구분된다. 남한은 1987년 민주화 항쟁 이후 부분적 자유에서 자유 국가로 전환되었으며, 정치적 권리는 4-5점 수준에

현재 북한의 정치체제는 모든 민주주의 지표에서 세계 최하위를 기록하고 있다. 1994년 김일성 사망 이후 1998년 헌법 개정과 함께 권력을 승계한 김정일과 2011년 김정일의 사망으로 그를 계승한 김정은 모두 최소한의 절차적 민주주의를 따르지 않고 권력을 넘겨받았다. 의회 역할을 수행하는 최고인민회의는 5년 임기의 선출직 대의원으로 구성되어 있다. 그러나 최고인민회의는 편의에 의해 부정기적으로 선출되어 왔으며 선거를 시행한다는 형식적 요건 이외의 어떠한 민주적 절차도 따르지 않고 있다. 이에 따라 최고인민회의의 대의원 선거는 항상 100%에 가까운 투표율과 찬성률을 나타내어 왔다. 최고인민회의 역시 역사상 유례없는 고무도장(Rubber-Stamp) 의회의 행태를 보여 왔으며 모든 의사결정에 있어 토론과 반대가 배제된 채 일방적인 지도부에 대한 추종으로 운영되어 왔다. 정당의 경우 형식적인 다당제로 조선로동당과 '우당'이라고 불리는 조선천도교 청우당과 조선사회민주당이 등록되어 있으나 사실상 노동당만이 유일한 정당으로 의회와 정부의 상위에서 절대적 지배력을 발휘하고 있다.

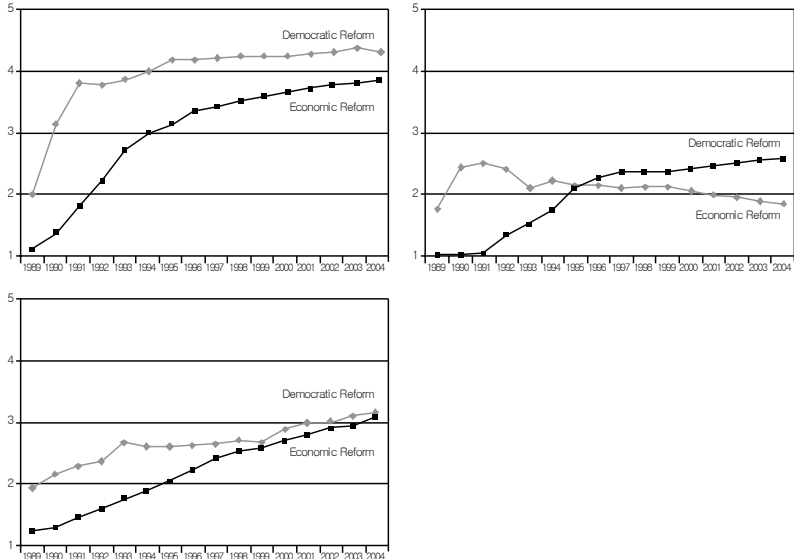
대표적인 민주주의의 운영행태에 대한 지표로 제시되어온 부패의 경우도 북한은 세계 최하위 수준을 기록하고 있다. 국제투명성기구(TI)의 2012년 부패인지수(CPI)에 따르면 북한은 아프가니스탄, 소말리

서 1-2점으로 시민적 자유는 5점 수준에서 2점 수준으로 상향조정되는 추세이다. 북한은 조사가 시작된 1973년 보고서로부터 현재까지 최하위 점수인 7점대에서 변화하지 않았다. 자세한 내용은 다음을 참조할 것. Freedom House, <<http://www.freedomhouse.org>>.

20) 민주주의 지수(DI)는 이코노미스트지의 인텔리전스 유닛(EIU)에서 매년 발표하는 민주주의 지수로 선거절차 및 다원주의, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민적 자유의 다섯 가지 범주에 대한 11점 척도(0-10)를 평균 내어 순위를 부여한다. 평균점수를 기반으로 각국의 민주주의는 '완전 민주주의', '결함 있는 민주주의', '혼합 민주주의', '권위주의'로 재분류된다. 북한은 2012년 조사대상 167개국 중 최하위인 1.08점을 기록하였으며, 한국의 경우 미국(21위), 일본(23위)보다 앞선 20위를 기록하였다. The Economist Group, <<http://www.eiu.com>>.

아와 더불어 176개국 중 최악의 부패국가인 것으로 나타났다. 북한의 부패는 특히 1990년대 ‘고난의 행군’ 과정에서 그나마 유지되던 사회주의 시스템의 왜곡과 정지로 인해 더욱 심화되었다. 부패는 관료체제 상하위, 군부, 사업체 등 북한의 전 영역에서 필수적인 대체조세의 역할을 수행하고 있다. 부패는 사회주의체제의 안정기에 시스템의 모순을 완충하는 역할을 하거나 자본주의 산업발전 초기단계에서 불안정한 제도에 의한 비효율성을 극복하는 역할을 하기도 한다. 그러나 사회의 전 영역에서 광범위하게 발생하는 부패는 일반적으로 법률에 의한 공적 지배구조를 왜곡함으로써 국가의 생산과 분배시스템을 붕괴시킴에 따라 궁극적으로 체제의 불안정을 야기하는 주요 원인으로 대두되기도 한다. 특히 부패는 민주주의와 밀접한 관계가 있다. 부패와 민주주의의 상관관계에 대한 기존의 연구를 나열하지 않더라도 북서유럽과 북미의 민주주의 지수와 부패 지수는 거의 일치하고 있음을 알 수 있다. 통상 민주주의, 즉 정치적 권리와 시민적 자유의 수준이 높은 국가일수록 부패가 적게 나타난다. 민주주의의 법제도가 원활히 운영됨에 따라 자연스럽게 부패가 발생할 수 있는 환경을 억제하고 그에 따라 다시 민주주의에 대한 신뢰가 증가하는 선순환 구조를 갖는다. 즉, 일국의 민주주의 수준이 증가함에 따라 비공식적 비용이라고 할 수 있는 부패의 수준이 감소되며, 이에 따라 사회 전체의 편익이 증대한다. 민주주의 수준의 증가로 인한 부패감소의 편익은 직접적인 불법뇌물의 감소에 의한 편익, 법의 지배 수준이 증가함에 따르는 법치질서 확립, 부패 감소에 따르는 민주주의적 제도와 절차에 대한 신뢰도 상승 등이 있다.

● 그림 1-11-1 중동부유럽 북부(좌상), 중동부유럽 남부(좌하) 및 유라시아(우)의 체제전환기 민주주의와 경제개혁의 변화과정(1989-2004년)



자료: Robyn Melzig, Paul Pleva, and Ron Sprout, “Economic Reforms, Democracy and Growth in Eastern Europe and Eurasia,” (Working Paper Series on the Transition Countries No. 3, 2005), pp. 18~20.

민주주의 체제가 정착됨으로 인해 통일한국이 얻게 될 편익을 화폐 단위로 환산하는 것은 매우 어려운 과제이다. 다만 동유럽 및 유라시아 국가의 체제전환 과정에서 나타난 다양한 민주주의의 궤적과 이에 따른 경제적 성과의 변이는 민주주의의 경제적 가치에 대한 단초를 제공한다. 동유럽 및 유라시아 국가는 공통적으로 1989년 급격하게 사회주의권 몰락을 경험하였으며, 민주주의와 시장경제로의 이행과정에서 다양한 전환충격을 겪었다. USAID²¹⁾는 이러한 유럽의 체제전환 국가

²¹⁾ Robyn Melzig, Paul Pleva and Ron Sprout, “Economic Reforms, Democracy and Growth in Eastern Europe and Eurasia,” (Working Paper Series on the Transition countries No. 3, 2005).

에 있어 민주주의와 경제개혁 및 경제발전간의 관계를 분석한 보고서를 발간하였다. 이에 따르면, 체제전환을 경험한 북동유럽, 남동유럽, 유라시아 국가에서 민주주의적 개혁은 경제개혁과 경제성장에 각각 독특한 영향을 미치고 있다. 유라시아 국가의 경우 민주주의는 경제발전과 독립적인 것으로 나타났으나, 북동유럽과 남동유럽의 경우 경제발전이 일정수준 기여하고 있다. 즉, 민주주의가 GDP 성장에 긍정적인 기여를 하였으며, 특히 2년간의 시차를 둘 경우 그 기여도는 더 크게 나타난다. 아래 그림은 그러한 경향을 더욱 뚜렷이 나타내고 있다. 중동부 유럽의 경우 민주주의가 경제개혁을 선도하고 있는 반면, 유라시아의 경우 경제개혁이 서서히 점증하고 있으나 민주주의 개혁은 오히려 체제전환 초기보다 더욱 낮은 수준으로 하락하고 있다.

민주주의의 성장과 경제발전이 성공한 국가의 경우 EU에 가입함으로써 ‘이행기’가 완료되고 ‘공고화’ 단계로 접어들었음을 확인하기도 하였다. 즉, 2004년 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아가 가입하였으며, 2007년 불가리아, 루마니아가 뒤를 이었다. 공고화 단계로 규정할 수 있는 것은 EU의 가입을 위해 코펜하겐 기준이 적용되었으며, 가입국은 모두 이 기준을 통과하였기 때문이다. 코펜하겐 기준은 1993년 유럽이사회에서 EU확대를 위한 포괄적 기준의 필요에 따라 가입대상국에 부여하는 정치적, 경제적 기준이다. 정치적 기준은 민주주의와 법의 지배, 인권 및 소수민족에 대한 존중과 보호를 보장하는 제도의 안정성, 경제적 기준은 시장경제가 제대로 작동하고 유럽연합 내에서 경쟁압력과 시장압력에 견딜 수 있는 능력, 법적 기준은 공동체 법규(Acquis Communautaire)를 국내법 체계 내에 반영하고 이를 준수하는 것이다. 통일 이후 북한지역은 민주화 이행과 시장경제체제를 도입할 것이며 현행 남한의 법률이 확대,

적용될 것이다. 이러한 점은 2004년과 2007년 EU가입국이 체제전환과 EU통합의 과정을 겪었다는 점에서 형식적 유사성을 가지고 있다고 할 수 있다. 이에 반해 유라시아 국가의 경우 국가별로 상이한 경제성장의 궤적을 나타내고 있으며, 민주주의의 경우 대체로 ‘부분적 자유’ 또는 ‘비자유’ 국가에 해당된다.

중부유럽과 유라시아 국가의 체제전환 사례는 북한지역이 민주주의 체제로 전환했을 경우 얻게 될 편익에 대한 유용한 단초를 제공한다. 즉, 민주주의로의 체제전환 과정에 따라 각국의 경제성장에 어떤 영향을 미치고 있는가를 비교함으로써 민주주의의 경제발전에 대한 효과를 간략하나마 비교할 수 있다는 것이다. 동부유럽과 유라시아 국가는 거의 유사한 시기에 체제전환을 경험하였다. 특히 중동부유럽의 국가인 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아, 동독, 불가리아의 경우 비교적 온건하게 체제전환에 성공하였다. 2013년 현재 프리덤하우스의 민주주의 지표에 의하면 이들 국가는 모두 ‘자유국가’로 분류되고 있다. 이에 반해 유라시아 12개국²²⁾은 중부유럽과 거의 같은 시기 체제전환을 시작하였으나 여전히 ‘부분적 자유’ 또는 ‘비자유’의 수준에 머물고 있다.

유럽부흥개발은행(EBRD)은 동유럽과 유라시아의 체제전환의 수준을 체제전환진척지수(TPI)로 명명하고, 이를 자유화(LIB) 및 제도발전(INST)의 차원에서 측정하였다. 아래 표에 따르면 중부유럽과 발트 연안국의 경우 체제전환 초기에 높은 수준의 자유화를 달성하였으며, 제도발전 역시 점진적으로 증가하였음을 확인할 수 있다. 이에 반해 유라시아 국가라 할 수 있는 CIS 국가의 경우 체제전환 이후 매우 늦게 자유화 수준이 증가하기 시작하였으며, 여전히 대부분의 국가는 현

22) 러시아, 우크라이나, 몰도바, 아르메니아, 그루지야, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 아제르바이잔, 타지키스탄, 벨라루스, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄.

저하게 낮은 자유화 수준을 유지하고 있다. 제도발전의 수준도 전반적으로 하향 평준화되어 있다.

표 1-11-4 EBRD의 체제전환진척지수(TPI), 자유화 대(對) 제도발전

연도별 TPI 구분	1994년		1999년		2005년		2010년	
	EBRD 값	백분율	EBRD 값	백분율	EBRD 값	백분율	EBRD 값	백분율
중부유럽								
자유화	4.0	92.4%	4.2	98.0%	4.3	99.0%	4.3	99.0%
제도발전	2.6	51.9%	3.0	69.9%	3.4	77.6%	3.4	79.2%
발트연안국								
자유화	4.1	94.1%	4.2	96.6%	4.3	100%	4.3	100%
제도발전	2.3	53.4%	2.9	66.7%	3.4	79.6%	3.5	81.6%
남동유럽								
자유화	2.9	66.4%	3.3	77.0%	3.9	90.9%	4.0	93.1%
제도발전	1.4	31.7%	1.8	42.0%	2.4	55.2%	2.7	62.5%
CIS 중간개혁국								
자유화	2.5	57.3%	3.7	84.7%	4.0	91.8%	4.0	92.6%
제도발전	1.5	33.5%	2.1	47.7%	2.3	53.9%	2.4	55.8%
CIS 한계개혁국								
자유화	2.1	47.9%	2.0	45.3%	2.3	53.0%	2.6	59.0%
제도발전	1.4	31.8%	1.6	36.5%	1.5	34.4%	1.6	37.5%

자료: EBRD, "Transition Report"; 김영진, "유라시아 체제전환의 성과와 경제발전: 경험과 교훈," 『유라시아의 체제전환 20년: 국가건설과 경제발전』 (2011년도 제1차 HK 국내학술회의, 2011.4.14), p. 126에서 재인용.

EBRD의 자유화 지수는 프리덤하우스의 민주주의 지수와 일관된 결과를 나타내고 있다. 특히, 2000년대 중부유럽과 발트연안국은 지수의 최대값인 4.3점에 도달하였다. 이들 동유럽-유라시아 국가의 민주주의가 가지는 효과는 다양한 분야에서 나타날 것이다.

권위주의 체제에서 민주주의 체제로 이행함에 따라 발생할 수 있는 개인적 국가적 차원의 편익 중 경제적 편익은 동유럽-유라시아의 경험에서 간접적으로 측정할 수 있다. 동유럽과 유라시아는 1980년대 말에서

1990년대 초까지 체제전환을 시작하여 약 20여 년간 이행기를 겪고 있다. 그러나 각국의 이행과정은 지역별, 국가별 환경에 따라 상이하게 나타나고 있으며 그에 따르는 민주주의의 달성수준도 국가별로 상이하다. 대체로 체제이행 국가 중 중동부유럽 국가의 경우 비교적 성공적으로 민주주의의 이행을 경험한 데 비해 유라시아 지역의 경우 여전히 권위주의적 체제에 머물러 있다. 사회주의 체제이행 국가 중 민주주의로의 이행에 성공한 국가와 성공하지 못한 국가로 분류한 뒤, 두 집단의 경제성장률에 집단 간 차이가 존재할 경우 그 차이는 민주주의로의 체제이행에 따르는 경제적 효과라고 평가할 수 있을 것이다. 즉, GDP 성장률로 측정되는 경제적 편익이 민주주의를 달성할 경우에 더 크게 나타난다면 이를 민주주의의 다양한 편익 중 경제적 편익으로 간주할 수 있다는 것이다.²³⁾

민주주의 이행이 경제성장률에 미치는 영향을 비교하기 위해 동유럽-유라시아의 사회주의 체제이행 국가를 크게 민주주의와 비민주주의 국가로 대별하였다. 민주주의 국가는 1995년부터 2012년까지 프리덤 하우스 민주주의 지수에서 ‘자유’ 국가에 해당하는 9개국을 선정하였으며, 비민주주의 국가는 동 기간 중 ‘부분적 자유’ 또는 ‘비자유’ 국가에 해당하는 11개국이다. 1995년을 기준으로 삼은 이유는 각국의 민주주의 이행의 경로가 이 시기 이후 거의 고정되기 때문이다. 비민주주의 국가임에도 높은 경제성장률을 나타낸 유라시아 5개국은 제외하였다. 이는 정치제도의 영향이 아닌 풍부한 자연자원에 의한 경제성장이다.

23) 중동부 유럽과 유라시아의 민주주의와 경제발전에 대한 상관관계는 상이하게 나타난다. 중동부 유럽의 경우 민주화 → 경제개혁 → 경제발전의 공식이 성립하지만, 유라시아의 경우는 개별국가에 따르는 편차가 매우 크다. 그 이유는 2000년대에 들어서면서 권위주의 체제에 머물러 있는 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄의 급격한 경제발전 때문이다. 러시아 역시 2012년 현재 프리덤하우스 민주주의 지표 평균 5.5로 ‘비자유’ 국가에 해당하지만, 2000년대 경제성장률은 매우 높은 편이다. 가장 큰 원인은 2000년대 이래 급격히 증가한 석유 및 천연가스의 국제가격 상승과 이 지역에 대한 서방 석유메이저의 적극적인 참여 때문이라고 할 수 있다.

라고 판단하였기 때문이다. 자연자원의 경제적 효과는 경제분야에서 다뤄야할 편익이라고 할 수 있다.

분석에 포함된 국가의 민주주의 지표는 아래 <표 1-II-5>와 같다.

동유럽과 유라시아 체제전환국의 민주주의의 수준 변화는 비교적 뚜렷하게 역사적·지역적 특성에 따라 구분되는 경향이 있다. 즉, 중동부유럽의 경우 서유럽과의 지리적 인접성, 체제전환 이전의 국가형태, 체제전환 초기의 조건 등에 의해 비교적 빠른 시간에 민주화 과정을 수행하였으며, 이후 약 20여 년간 비교적 안정적으로 민주주의를 정착 시켜왔다. 그러나 유라시아 국가의 경우 소비에트연방에서 독립한 국가라는 공통점을 지니며, 현재까지 권위주의 체제에서 벗어나지 못하고 있다. 동유럽과 유라시아의 체제전환국이 보여주는 다양한 민주주의의 달성 수준이 앞서 멕시코 등이 언급했듯이 경제개혁에 영향을 미치고 있음은 확인된 바 있다.²⁴⁾ 그렇다면 이들 국가의 민주주의 수준이 경제발전에는 영향을 미치고 있는가를 확인할 필요가 있다. 만일 민주주의 수준에 따라 경제발전의 수준이 변화된다면 민주주의의 경제적 효과를 강력하게 지지하는 지표가 될 수 있기 때문이다. 이를 위해 위에서 선별한 체제전환국을 민주주의 국가와 비민주주의 국가로 구분하고 두 집단의 GDP 성장률 평균을 비교하였다.

²⁴⁾- Robyn Melzig, Paul Pleva and Ron Sprout, "Economic Reforms, Democracy and Growth in Eastern Europe and Eurasia," pp. 18~20.

● 표 1-11-5 동유럽-유라시아 체제전환국의 민주주의 수준

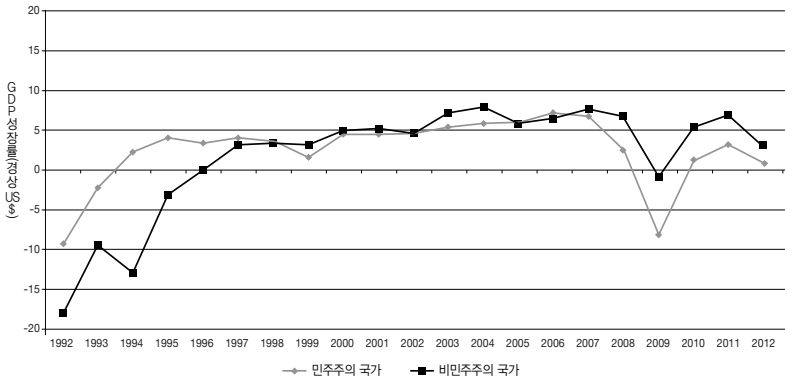
국가명 \ 연도	1989~ 1990	1995~ 1996	2000~ 2001	2005	2010	2013
불가리아	7(NF)	2(F)	1.5(F)	1.5(F)	2(F)	2(F)
크로아티아	5(PF)	4(PF)	2.5(F)	2(F)	1.5(F)	1.5(F)
체코	6(NF)	1.5(F)	1.5(F)	1(F)	1(F)	1(F)
에스토니아	5.5(NF)	2(F)	1.5(F)	1(F)	1(F)	1(F)
헝가리	3.5(PF)	1.5(F)	1.5(F)	1(F)	1(F)	1.5(F)
라트비아	5.5(NF)	2.5(F)	1.5(F)	1.5(F)	1.5(F)	2(F)
리투아니아	5.5(NF)	2(F)	1.5(F)	2(F)	1(F)	1(F)
폴란드	3.5(PF)	2(F)	1.5(F)	1(F)	1(F)	1(F)
루마니아	7(NF)	3.5(PF)	1.5(F)	2.5(F)	2(F)	2(F)
슬로바키아	6(NF)	2.5(F)	1.5(F)	1(F)	1(F)	1(F)
슬로베니아	5.5(NF)	1.5(F)	1.5(F)	1(F)	1(F)	1(F)
알바니아	7(NF)	3.5(PF)	4.5(PF)	3(PF)	3(PF)	3(PF)
마케도니아	5(PF)	3.5(PF)	3.5(PF)	3(PF)	3(PF)	3(PF)
몰도바	5.5(NF)	4(PF)	3(PF)	3.5(PF)	3.5(PF)	3(PF)
우크라이나	5.5(NF)	3.5(PF)	4(PF)	3.5(PF)	2.5(F)	3.5(PF)
보스니아헤르체고비나	5(PF)	6(NF)	4.5(PF)	3.5(PF)	3.5(PF)	3(PF)
조지아	5.5(NF)	5(PF)	4(PF)	3.5(PF)	4(PF)	3(PF)
키르기스스탄	5.5(NF)	3.5(PF)	6.5(NF)	5.5(NF)	5.5(NF)	5(PF)
벨라루스	5.5(NF)	4(PF)	6(NF)	6.5(NF)	6.5(NF)	6.5(NF)
타지키스탄	5.5(NF)	7(NF)	6(NF)	5.5(NF)	5.5(NF)	6(NF)
우즈베키스탄	5.5(NF)	7(NF)	6.5(NF)	6.5(NF)	7(NF)	7(NF)

주1: 민주주의 점수는 정치적 권리와 시민적 자유의 평균값임. 1.0-2.5점은 자유(F), 3.0-5.0은 부분적 자유(PF), 5.5-7점은 비자유(NF) 국가임.

주2: 1989~1990년 민주주의 지수 중 일부는 독립 또는 분리 이전의 소연방 및 유고슬라비아 민주주의 점수임.

자료: Freedom House, "Country Status and Rating by Region, 1973-2013," <<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>>.

● 그림 1-11-2 동유럽-유라시아 체제전환국의 연간 GDP 성장률



자료: World Bank, “World Development Indicators, 1992-2012.”

평균비교의 결과 민주주의 국가 비민주주의 국가의 GDP 성장률은 거의 차이가 없거나 오히려 비민주주의 국가의 GDP 성장률이 2000년대 이래 더 높은 것으로 나타났다. 위 그림에 의하면 민주주의 국가는 체제이행 초기 비교적 급속하고 지속적인 경제성장률을 보이고 있다. 이에 비해 비민주주의 국가의 경우 경제성장률 등락이 수반되면서 초기 경제성장의 수행과정이 전반적으로 어려웠음을 나타내고 있다. 다만 1998년 이후 두 집단의 GDP 성장률은 거의 같은 수준으로 변화함으로써 전체적으로 민주주의 국가와 비민주주의 국가간의 GDP 성장률 평균을 동일하게 하고 있다. 2009년 GDP의 하락은 2008년 서브프라임모기지 사태로 인한 세계 금융위기의 영향 때문이다. 2008년 금융 위기는 세계경제체제로의 편입이 심화된 동유럽 국가에 더 큰 영향을 주었으며, 그에 따라 유라시아 비민주주의 국가 보다 더 급격한 성장률 하락을 나타내었다. 주목할 점은 본 연구에 포함되지 않은 유라시아 국가인 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 러시아를 포함시킬 경우 비민주주의 국가의 경제성장률이 더 높아질 수 있다는 점이다.

다. 이들 4개국은 2000년대 이후 급격한 원유·천연가스 국제가격의 증가로 인해 보유한 천연자원을 개발하면서 매우 가파른 경제성장을 경험한 바 있다. 요컨대, 정치적으로 민주주의를, 경제적으로 자본주의를 도입한 체제전환국의 경우, 민주주의의 수준은 경제개혁에는 큰 영향을 미치지만 경제성장에 대해서는 독립적인 관계에 있다. 즉, 경제성장은 각국의 선행조건, 지리적 여건, 자원의 유무 등에 의해 변화한다.

체제전환국의 민주화 수준이 경제발전에 영향을 미치지 않는다면, 다른 가치에는 어떤 영향을 미치는가를 살펴볼 수 있다. UN과 세계은행 등은 인간의 삶과 관련된 지수를 발표하고 있으며 이러한 지수는 민주주의의 수행에 대한 결과라고 할 수 있다. 특히 빈곤지수의 경우가 대표적이다. 민주주의는 심화될수록 사회경제적 가치는 독점되지 않고 분화·확산되는 경향이 있으며, 그에 따라 한 국가의 민주주의가 발전할수록 빈곤지수의 수준도 낮아지는 경향이 있다. 민주주의가 빈곤을 감소시키는가 또는 경제성장에 따라 빈곤이 감소하며 이는 다시 민주주의에 영향을 미치는가는 별도의 연구를 요한다. 다만 체제전환국의 경우 민주주의가 빈곤의 수준에 영향을 미치는 경향이 비교적 뚜렷이 나타난다. 대표적인 사례가 중국이라고 할 수 있다. 중국은 체제전환 이후 급속한 성장을 통해 G2의 반열에 들어섰으며, 2012년 현재 GDP 세계 2위, 외환보유고 세계 1위의 수준으로 성장하였다. 그러나 빈곤지수의 경우 경제수준에 비교되지 않을 정도로 심각한 상황에 있다. 2009년 현재 중국의 1일 2달러 미만 생활자 비율은 27.21%이다.

민주주의의 빈곤에 대한 영향력을 비교하기 위해 위 동유럽·유라시아 국가의 빈곤지수를 조사하였다. 그 결과 민주주의와 비민주주의 국가군 간의 빈곤지수는 매우 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 빈곤지수는 2003년부터 2011년까지 국가마다 비정기적으로 조사되었다. 민주

● 표 1-11-6 동유럽-유라시아 체제전환국의 빈곤 비중

(단위 : %, 백만 달러)

연도 국가명	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	GDP (2012)
불가리아	1.69				0.41					51,030
크로아티아		0.09				0.09				56,441
체코										195,656
에스토니아	2.6	1.54								21,854
헝가리		0.29			0.35					125,507
라트비아	1.44	1.04			0.47	0.37	0.56			28,324
리투아니아		1.55				0.44				42,086
폴란드		0.41	0.57	0.31	0.29	0.25	0.2	0.19	0.23	489,795
루마니아	10.3	7.2	5.59	4.92	3.56	1.96	1.67	1.3	1.79	169,396
슬로바키아		0.43	0.43	0.14	0.19	0.17	0.12			91,604
슬로베니아	0.02	0.1								45,280
민주국가 평균	3.21	1.41	2.20	1.79	0.88	0.55	0.64	0.75	1.01	
알바니아		5.57	7.85			4.25				13,119
마케도니아	3.17	3.14	3.73	4.62		4.26	5.91	9.13		9,617
몰도바	27.75	28.82	35.13	11.11	6.61	6.91	7.11	4.35		7,254
우크라이나	1.46	1.25	0.48	0.58	0.21	0.13	0.17	0.08		176,310
보스니아 헤르체고비나		0.34			0.19					17,047
조지아	36.7		33.52	33.63	34.92	32.21	32.74	35.6		15,829
키르기스스탄		38.81	45.8	32.11	29.4	20.74	21.69	22.9	21.64	6,473
벨라루스		0.64	0.49	0.25	0.25	0.19	0.29	0.09	0.12	63,267
타지키스탄	68.05	49.88			36.95		27.69			6,986
우즈베키스탄										51,112
비민주국가 평균	27.43	16.06	18.14	13.72	15.50	9.81	13.66	12.03	10.88	

자료: World Bank, "Poverty headcount ratio at \$2 a day(PPP, % of population) 2003-2013"; World Bank, World Development Indicators 2013 (Washington, D.C.: World Bank, 2013).

주의 국가의 빈곤지수는 대체로 1%이내의 범위에 있으며, 연도가 뒤로 갈수록 점차 하락하는 경향을 가지고 있다. 이에 반해 비민주주의 국가의 빈곤지수는 대체로 심각한 상황에 있다. 특히 조지아, 키르기스스탄, 타지키스탄의 빈곤지수는 20% 후반에서 36%까지 범위를 가지고 있으며, 심각한 빈곤층을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

동일 기준에 의한 북한의 빈곤수준은 조사되지 않았다. 그러나 다른 지수와 마찬가지로 빈곤지수 역시 세계 최하위에 가까울 것으로 예측할 수 있다. 빈곤지수의 변화는 단순히 총량적 의미의 경제발전과는 구별되는 수치로서, 민주주의 수준의 변화에 따르는 빈곤지수의 변화를 추적함으로써 민주주의의 효과에 대한 간접적인 추적을 가능하게 한다.

(2) 남북갈등 해소효과 지표

한국전쟁과 이후 전개된 남북의 적대적 갈등양상은 정치안보적 분야뿐만 아니라 사회·경제 전 분야에 매우 깊은 갈등의 상흔을 남겼다. 통일은 장기간 지속된 군사적 갈등뿐만 아니라 분단 자체가 제공해 온 다양한 분야의 남북갈등을 근본적으로 해소할 수 있도록 하는 역사적 사건이다. 통일 직후 상대적으로 억압과 가난을 경험해야 했던 북한지역 주민에 대한 남한의 배려는 통일 이후에도 남북이 단기간에 갈등을 해소할 수 있도록 하는 기본적인 전제이다. 상대적으로 적은 인구를 가진 북한지역에 대한 정치적 배려와 적극적인 정치과정에 대한 유도를 통해 북한주민이 소외되지 않고 빠르게 새로운 환경에 적응하도록 하여야 한다. 이 과정에서 북한출신 주민은 정당, 의회, 정부에 참여하여 분단 이후 최초로 정치영역의 협력을 수행한다.

통일로 인해 분단 이후의 남북갈등은 상당부분 해소되지만 통일 이후

의 새로운 남북갈등과 남남갈등은 새로운 비용요소가 될 수 있다. 남한 지역 자금의 북한으로의 이전에 따라 남한 내 통일비용의 증가와 남한 지역 복지에 대한 논쟁으로 새로운 남남갈등이 발생할 수 있으며, 남북 간 이해와 신뢰의 부족에 의한 남북갈등이 전개될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 통일 이후 발생할 수 있는 남남갈등과 남북갈등은 분단시기 남북갈등에 비해 현저하게 적을 수밖에 없으며 그러한 갈등비용은 통일 과정이 전개됨에 따라 점차 완화될 것이다. 즉, 남북은 다양한 분야에서 지속적인 협업을 수행하는 과정에서 비교적 빠른 시간에 적대적 태도를 극복할 것이며, 남북갈등 해소효과는 점차 증가할 것이다.²⁵⁾

남북갈등이 해소됨에 따라 발생하는 미래의 편익에 대한 지표는 정량적으로 산출이 매우 어렵다. 다만 남북갈등을 분단시기의 비용의 일부로 간주한다면, 통일이 될 경우 그러한 분단비용이 소멸되므로 그 소멸분 만큼 남북갈등이 해소된다고 할 수 있다. 즉, 통일편익은 “통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익”이라고 정의될 수 있으므로²⁶⁾ 분단시기 남북갈등에 의한 비용은 통일 시기의 남북갈등 해소 편익이라고 정의할 수 있다.

분단시기 남북갈등을 정량화할 수 있는 지표는 이벤트데이터가 가장 대표적이라 할 수 있다. 이벤트데이터 기법이란 기존의 미디어로부터 관계쌍을 도출한 뒤 이를 <날짜>, <행위자>, <피행위자>, <행위 유형>으로 구분하는 방법으로 개인·집단·국가 간의 변화하는 상호작용을 실시간으로 관측하여 매일, 매월, 매년의 단위로 정량화할 수 있는 기법이다. KOSPI 지수가 한국의 주식현황, 심지어 국가경제의 등

25) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 106.

26) 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』 (서울: 통일교육원, 2011), p. 65.

락을 표현하듯이 잘 짜인 이벤트데이터베이스는 국가수준 행위자간의 협력·갈등의 변화를 추적할 수 있도록 한다.

아래 표는 탈냉전기 역대 정부에 따라 분류한 이벤트데이터이다. 모든 이벤트데이터는 통상적인 정량화 방법인 골드스타인 척도(Goldstein Scale)를 이용하였으며 그 점수는 -10~+10의 범위를 가진다. 즉, 그 점수가 양의 값이면 남북이 협력적 관계이며 음의 값이면 갈등관계라고 할 수 있다. 이벤트데이터는 두 국가간 발생하는 거의 모든 상호작용을 포괄한다. 즉, 전쟁, 군사훈련, 원조 등 물질적 상호작용은 물론이

● 표 1-11-7 역대 한국 정부의 남북 간 협력·갈등 지수: 평균분석

역대 대통령	평균, SD 분석	남북 간 협력·갈등 지수			
		drkrokpos	rokdrkpos	drkrokneg	rokdrkneg
노태우	평균	5.028	6.528	-4.414	-3.931
	SD	5.7227	7.0963	5.5182	4.7430
김영삼	평균	2.257	5.289	-8.674	-8.844
	SD	3.4177	5.6180	9.4228	11.4434
김대중	평균	8.843	11.870	-6.912	-7.062
	SD	9.5591	10.7901	12.8921	9.1371
노무현	평균	6.476	9.210	-8.392	-7.873
	SD	6.8139	8.0522	9.5432	9.1243
이명박	평균	1.263	3.355	-9.359	-5.235
	SD	7.2677	8.5849	10.1411	9.4066
합계	평균	4.7734	7.2504	-7.5502	-6.589
	SD	6.55622	8.0283	9.50348	8.77088

주: drkrokpos - 북한의 남한에 대한 협력관계, rokdrkpos - 남한의 북한에 대한 협력 관계, drkrokneg - 북한의 남한에 대한 갈등관계, rokdrkneg - 남한의 북한에 대한 갈등관계.

자료: 김형기, “남북관계와 미북관계의 갈등과 협력에 대한 경험적 연구: 탈냉전기 한미의 역대 행정부를 중심으로,” 『비교민주주의연구』, 제7집 (비교민주주의연구센터, 2011), p. 135; 이명박 정부의 경우 동일한 방법으로 별도 계산하였음.

고 대화, 비난과 같은 비물질적 협력갈등관계도 포함되며 각 이벤트의 강도에 따라 차등적인 점수가 부여된다.

탈냉전기 이후 한국은 5명의 대통령이 집권하였다. 표에서 잘 나타나듯이 역대 한국대통령의 대북정책은 남한의 북한에 대한 협력(rokdrkpos)에 대한 평균점수로 알 수 있다. 즉, 상대적으로 김대중 대통령과 노무현 대통령 시기 북한에 대해 협력적인 정책을 수행하였다. 주목할만한 사실은 남한 정부의 대북정책과 무관하게 남북간의 갈등(rokdrkneg, drkrokneg) 점수는 상당히 높은 수준으로 유지되어 왔다는 점이다. 이벤트데이터는 일, 주, 년 단위로 환산 가능한 시계열 자료이므로, 남북갈등이 KOSPI를 비롯한 각종 경제지표에 미치는 영향에 대해 분석함으로써 남북갈등이 탈냉전기 이후 한국경제에 미치는 영향을 검토할 수 있다. 남북의 갈등이 경제지표에 일정한 영향을 가지는 것으로 평가될 경우 그 연간 합이 통일에 의해 해소되는 남북갈등 지표의 일부로 계상될 수 있다.²⁷⁾

남북갈등이라는 현상에 의해 발생하는 분단비용은 거시적이고 장기적인 분단 상황이라는 구조적 요인과 남북 사이에 발생하는 수많은 미시적이고 단기적인 상호관계에 의해 결정된다. 그러나 남북갈등을 화

²⁷⁾ 이와 관련하여 김치욱(2011)은 한반도평화지수(KOPI)와 외국인 투자간의 상관관계를 추적하였다. 그러나 탈냉전기 이후 남북 간의 이벤트는 그 중대성에 따라 추가 변동에 간헐적으로 작동하며, 비교적 단기간에 회복되는 경향을 보이고 있다. 그 원인은 일차적으로 남북갈등의 이벤트가 전쟁상태와 같이 일정한 기간 동안 지속적으로 발생하는 것이 아니라 비교적 단기간에 발생하거나 우발적으로 발생하는 경향이 있기 때문이다. 또한 한국의 정치적 안정, 군사대비태세의 완비, 한미동맹, 분단피로도 등도 추가안정에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 따라서 단기적 남북갈등의 이벤트를 분석하기 위해서는 1일 또는 1주 단위의 단기적 변동을 비교한 뒤 변동된 추가변동 중 남북갈등만을 필터링해야 한다. 그러나 이런 유형의 연구는 장기적인 데이터베이스의 축적이 전제되나 현실적으로 정밀한 갈등의 경제적 효과 추정은 어렵다고 할 수 있다. 김치욱, “남북관계와 코리아 디스카운트(Korea Discount) 상관성 분석,” 『통일과 평화』, 3집 1호 (서울대 통일연구소, 2011) 참조.

폐단위의 경제적 가치로 환산하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다고 할 수 있다. 남북갈등에 의해 남한이 향유하여야 할 경제적 가치의 하락이 존재하지만 그것이 거시적인 경제변동에서 얼마나 영향을 미치는가를 분리해내는 것이 어렵기 때문이다. 단기적인 변동의 경우는 남북갈등의 이벤트 발생에 따라 KOSPI 지수 또는 여타 경제지수에 미치는 영향을 검토할 수 있다. 그러나 그러한 남북갈등 이벤트의 경제적 효과 역시 직접적인 관계비교를 하기에는 많은 어려움이 있다.

다만 분단 상황과 그에 따른 남북갈등에 대한 선행연구 중 코리아 디스카운트에 대한 몇몇 연구는 부분적으로 갈등의 경제적 효과에 대한 단초를 제공하고 있다. 코리아 디스카운트는 한국의 기업, 주식, 시장이 동일 수준의 다른 국가와 비교했을 때 상대적으로 저평가되는 현상을 말한다. 코리아 디스카운트의 원인에 대해서는 크게 북한의 위협과 한국의 기업지배구조가 원인으로 대두되어 왔다. 특히 한국의 재벌에 의한 ‘지배구조 디스카운트론’은 주로 신문과 잡지 등의 컬럼을 통해 제시되었다. 그러나 지배구조와 기업가치 간에 음의 관계가 존재한다고 하더라도 그것이 코리아 디스카운트의 원인이라고 보기는 어렵다. 지배구조가 열악한 개도국 기업과의 비교에서도 한국기업은 저평가되고 있기 때문이다.²⁸⁾

코리아 디스카운트 중 주식가치로 표현되는 한국의 기업가치에 대한 선행연구에 따르면, 한국기업의 저평가가 남북갈등에 의해 발생하였다는 가설을 간접적으로 지지하고 있다. 아래 <그림 1-II-3>은 한국기업과 비교국 간의 주가-현금흐름 배수(P/CF)와 각국의 신용등급을 비교한 것이다. 기업의 가치측정에는 P/E, P/E 보다는 국가간 회계

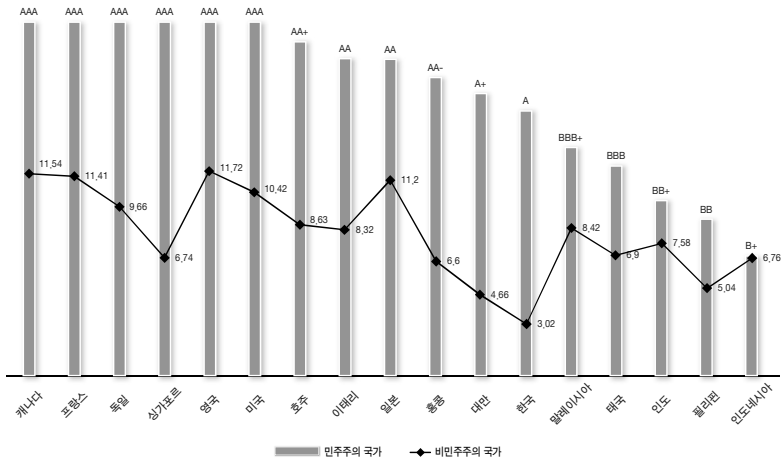
28) 서정원·심수연, “코리아 디스카운트의 진단과 원인 분석,” 『증권학회지』, 제36권 4호 (한국증권학회, 2007), pp. 624~625.

제도 차이에 영향을 받지 않는 P/CF를 선택하였다. 또한 한국기업과 특성이 비슷한 외국기업을 추출하여 동일 조건을 가진 외국의 기업과 비교가 가능하도록 하였다. 그림에서 나타나듯이 한국은 미국, 캐나다, 영국 등 선진국과 비교할 때 현저히 낮은 P/CF를 나타내고 있으며, 한국에 비해 신흥경제국이라 할 수 있는 태국, 인도, 인도네시아 등의 국가에 비해서도 낮은 P/CF를 보이고 있다. 한국의 P/CF는 2004년 현재 3.02 수준으로 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 캐나다가 10 전후의 가치를 가지는 것에 비해 매우 현저하게 낮다. 주목할 점은 말레이시아, 태국, 인도, 필리핀, 인도네시아의 기업가치가 8.42~5.04의 범위로 이들 국가에 비해 한국이 2점 이상 차이가 난다는 점이다. 이는 그간 코리아 디스카운트가 단순히 한국재벌의 기업지배구조 때문만은 아니라는 증거라고 할 수 있다. 후발개발도상국과 비교할 경우에도 한국의 기업가치가 크게 저평가되었다고 해서 그 원인이 북한위협 때문이라는 인과관계를 확정하기는 어렵다. 특히 서정원·심수연(2007)의 경우 투자자들의 단기투자성향이 코리아 디스카운트와 관련이 있을 가능성이 높다고 진단하였다. 그러나 단기투자성향은 기업의 미래가치에 대한 평가보다는 단기차익을 통해 이익을 얻기 위한 투자자의 성향을 나타낸다. 이는 한반도 상황의 불확실성으로 인해 한국내 기업의 미래가치를 측정하기 어려운 측면이 크므로 여전히 남북갈등이 한국의 기업가치에 악영향을 미치고 있다는 평가는 유효하다.

신용등급 역시 코리아 디스카운트를 나타내는 또 다른 지표이다. 그간 무디스(Moodys), 피치(Fitch), 스탠다드앤드푸어스(S&P) 등 국제 신용평가사는 북한의 핵 또는 군사적 위협에 대해 빈번하게 평론 또는 평가를 해 왔으며, 그에 따라 한국의 경제 전체가 긴장해 왔다. 비교적 최근인 2013년 4월 무디스는 “북한의 공격적인 행동은 중대한 군사적

충돌 가능성을 높인다는 점에서 한국의 신용등급에 부정적”이라고 평가했으며, S&P도 남북간 군사적 긴장이 고조될 경우 한국의 국가신용등급에 부정적 영향을 미친다고 밝혔다.²⁹⁾ 국가신용등급의 등락이 경제에 어느 정도 영향을 미치는가는 그 파급효과로 인해 판단하기 어렵다. 국가신용등급이 상향될 경우 대외적인 국가브랜드의 제고효과, 민간 수출의 증대 등 무형의 이익이 크기 때문이다. 2012년 8월 무디스는 한국의 국가신용등급을 A1에서 Aa3으로 한 단계 상향조정하였는데, 이에 대한 직접적 편익은 이자비용 절감효과로 연간 약 4억 달러에 이른다고 추정하였다.³⁰⁾

● 그림 1-11-3 한국 및 비교국가 간 국가신용등급과 주가-현금흐름 배수(2004년)



자료: 서정원·심수연, “코리아 디스카운트의 진단과 원인 분석,” 『증권학회지』, 제36권 4호 (한국증권학회, 2007)의 <표 2>, <표 5>를 재구성.

29) “국가 신용등급도 위험,” 『서울경제』, 2013년 4월 8일.

30) 『한겨레신문』, 2012년 8월 27일.

남북이 장기간의 갈등을 해소하고 통일이 되면서 얻게 되는 통일의 편익은 분단에 의해 야기된 갈등이 해소됨으로써 얻어진다고 할 수 있다. 남북갈등은 정치, 문화, 경제의 모든 분야에서 나타난다. 남북갈등은 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 이러한 남북갈등의 수준을 화폐단위로 환산하는 데는 상당한 어려움이 따른다. 다만 유사한 조건을 가진 다른 국가에 비해 뚜렷하게 낮게 평가되어온 한국의 기업 가치와 국가신용등급은 분단이 매우 큰 원인으로 간주할 수 있으며, 이들 지수의 상대적 저평가 수준은 통일되었을 경우 누리게 될 편익의 일부를 구성한다.

3. 단계별 적용

통일은 크게 통일준비단계, 통일과정, 통일이후단계로 대별할 수 있다. 통일이전단계는 분단이후 통일과정에 진입하기까지의 기간 전체를 의미하며, 통일이후단계는 남북이 하나의 단일 공동체로서 기능하는 시기이다. 통일과정은 본격적이고 실질적인 통일논의가 수행되기 시작한 뒤 통일선언을 선포한 후 정치·경제·사회의 제 분야가 통합을 수행하는 과정이다.

정치 부문은 그러한 통일과정 전체를 선도하고 각 분야와 부문이 신속하고 원활하게 통합과정을 수행할 수 있는 최우선적 과제이며 그 자체가 목적이기도 하다. 즉, 실질적 법적 통일을 규정함과 동시에 남북이 갈등에서 화합으로 전환하고, 민주주의 가치를 전 한반도에 정착시키는 것이 이 부문의 주요 목적이라고 할 수 있다.

통일준비 단계에서 분단해소 단계로 진입하기 위해서는 북한의 변화, 남한의 국민적 합의, 국제사회의 협조가 요구된다. 이러한 조건을 만족할 때 실질적 통일을 위한 초기단계로서 통일협상이 가능하다. 통

일협상을 진행할 주체는 (가칭)통일회의이며, 통일선언 후 통일정부가 구성될 때까지 단기적으로 작동하는 조직이다. 그러나 통일회의는 국가상징, 국가형태, 정부형태 등 제반 사항을 결정하게 됨으로써 투입되는 화폐가치에 비해 그 영향력과 파급력은 통일과정 전체에 영향을 미치게 된다. 분단해소 단계에는 급격한 사회적 혼란과 이탈에 대비하기 위해 치안공급이 우선적으로 수행되어야 한다. 이 때문에 행정 부문에서 별도로 부각하였다. 치안비용은 현 남한의 치안인력과 자금으로 북한지역까지 포괄하기 어려우며 신속한 예산 증액과 민군작전 형태의 부처 간 협력이 요구된다. 치안비용에 의해 얻어질 사회적 안정으로 통일에 대한 남북한 주민의 불안을 해소하고 통일정부에 대한 신뢰를 상승시킬 수 있다.

체제통합 단계에 남북은 통일정부를 수립하고 민주주의를 시행하게 된다. 통일정부는 통합에 필요한 제반 수요에 대해 부처별로 대처하기 위한 최상급 기관이다. 분단해소 단계에서 결정된 통일정부는 체제통합 단계에 계속 유지되며, 통일정부를 구성하기 위한 민주주의 제도의 수립이 수행된다. 북한은 민주주의와 민주제도 및 선거에 대한 경험이 전무하다. 이를 위해 체제통합 단계 전반에 걸쳐 북한지역에 대한 시민교육이 요구되며 북한지역 이익을 대변하기 위한 정당에 대한 지원도 필요하다. 분단해소 단계에 시작된 남북통일의 초기효과는 체제통합 단계로부터 나타나기 시작할 것이다. 정치 부문의 편익은 북한지역의 민주화에 따르는 편익과 분단으로 인해 발생한 비용의 상실로 발생하는 편익으로 대별할 수 있다. 북한지역 주민이 민주주의 제도의 도입으로 얻게 될 편익은 그간 감시와 억압으로부터의 해방과 민주적 가치의 획득에 의해 발생한다고 할 수 있다. 체제통합 단계는 이러한 민주주의 도입에 의한 효과가 급격히 상승하면서 남한 수준에 근접할 것

이다. 남북갈등에 의한 비용이 상쇄되면서 발생하는 상대적 편익도 급격히 증가한다. 지정학적 리스크로 불려온 분단비용은 분단해소 단계에서 체제통합 단계로 진입하면서 하락하기 시작한다. 초기 통일정부 수립이 비교적 큰 혼란없이 원만하게 수행되고, 적절한 치안의 투입으로 남북사회가 안정되기 시작하면서 분단비용은 점차 줄어들기 시작한다. 체제통합 단계 종료기와 국가완성 단계의 초기 분단비용은 완전히 감소하고 통일국가는 동일수준의 경제력을 가진 국가수준의 경제적 가치를 회복하기 시작한다.

국가완성 단계는 이미 한 두 차례 선거를 경험한 북한주민이 민주주의 제도에 적응하고 민주주의적 질서에 순응하기 시작하는 시기이다. 국가완성 단계의 후반기 대통령제와 의원내각제에 대한 논의가 시작되며, 통일국가의 장기계획을 위한 정치제도, 정부형태가 재조정될 것이다. 그러나 이는 통일비용이라기 보다는 통일국가로서 민주주의적 가치를 조정하는 과정으로 판단할 수 있다. 국가완성 단계에 이르러 정치 부문에 투입된 통일정부와 민주주의는 정착단계에 도달하며 그에 따라 민주주의의 정착효과는 현재 남한수준에 도달할 것이다. 또한 남북갈등에 의한 비용은 이 단계에 완전히 해소된다. 즉, 직접적인 군사력 대치의 재발가능성은 소멸하고 그에 따른 코리아 리스크는 완전히 소멸한다.

III

행정 부문

행정 부문은 행정통합 지수와 치안비용 지수로 구분하였다. 행정통합은 통일 이후 남북 통합행정을 수행하기 위한 제반 비용이다. 독일의 통합경험과는 달리 북한은 상대적으로 매우 취약한 행정체제를 보유하고 있다. 이에 따라 북한의 행정을 남한 수준에 근접하게 만들기 위한 매우 큰 비용과 기간이 요구된다. 한편 치안비용은 그 중요성에 따라 분단해소 단계와 체제통합 단계 초기에 별도의 지수로 선정하였다. 통일과정에서 치안은 북한뿐만 아니라 남한 역시 큰 사회문제로 대두될 수 있으며, 단기에 집중적인 인적·물적 지원이 요구되기 때문이다.

표 1-III-1 행정 부문 비용·편익의 주요 지수와 지표

구분	지수	지표	단계
비용	치안비용 지수	- 치안유지 지표	1-2단계
	통일행정비용 지수	- 통일행정수립 지표	2-3단계
편익	통일행정 편익 지수	- 치안편익 지표	2-3단계
		- 행정편익 지표	2-3단계

1. 비용

가. 치안비용 지수

(1) 치안비용 지표

분단해소 단계와 체제통합 단계 초기에 발생할 치안수요에 대비하여

치안지수를 행정통합 지수와 별도로 상정하였다. 별도의 지표로 다루게 된 이유는 독일통일의 경험에 기인한다. 독일은 통일 후 급격하게 범죄발생률이 증가하여 독일사회의 가장 큰 문제로 대두된 바 있다. 그러나 이에 대한 독일의 사전계획은 미비했으며, 범죄문제 해소를 위해 예기치 않게 막대한 인적·물적 자원을 투입하여야 했다. 이에 따라 독일은 통일직후인 1991~1992년간 급격한 범죄의 증가를 경험했으며, 특히 동독지역의 범죄는 다양화되는 경향을 보였다. 북한의 경우 1990년대 중반 이래 극심한 경제침체와 사회통제의 이완으로 인해 다양한 범죄가 증가하고 있다. 이에 따라 독일통일의 과정에서 발생한 범죄증가에 비해 더 큰 치안요구가 발생할 것으로 판단된다. 통일과정에서 치안의 유지는 남북한 주민이 스스로의 안전과 안정을 보장하도록 하며 통일정부에 대한 신뢰를 고양시킴으로써 통일정부의 안정성에 기여할 것이다. 통일과정에서 발생할 치안비용을 추정하기 위해 우선 독일통일과정에서의 치안문제를 살펴본 뒤 북한의 치안상황과 통일 이후 요구되는 치안비용을 추정하도록 한다. 앞서 언급했듯이 치안비용을 별도의 항목으로 분리한 이유는 통일과정 초기에 발생할 수 있는 급격한 치안비용의 상승 때문이다. 따라서 북한지역 치안확보를 위한 재교육·충원과정의 정상화되는 국가완성 단계에서는 단일국가의 활동으로 전환되는 것으로 판단하여 별도의 통일비용으로 취급하지 않았다.

통일 이전 동독의 경찰업무는 인민경찰과 국가안전보위부(슈타지)가 담당하였다. 슈타지는 통일직전인 1989년 현재 91,015명의 공식요원, 173,200명의 비공식요원을 거느린³¹⁾ 대규모 국가통제 및 첩보기관이었다. 특히 인민보위부는 초법적이고 강력한 억압수단으로 체제유지를 담당하였다. 슈타지는 사회주의통일당의 지배와 권력유지를 위해 악명 높은 강압적 주

31) 카르스텐 뫼멜, 김영운 역, “사회주의통일당의 창과 방패: 슈타지의 정체,” 『슈타지: 그들의 정체는 무엇이었나?』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 16~17.

민통제를 수행하였다. 40여 년간 동독주민을 감시해 온 슈타지의 인적 규모는 인구대비 세계에서 가장 높은 수준이었다. 사회주의통일당은 분단 이후 독일통일까지 25만여 명을 정치적으로 체포하였으며 슈타지는 그 중심에 있었다. 슈타지는 1990년 8월 31일 통일조약 체결 시 별다른 저항을 보이지 않았으며 통일 이후 독일헌법에 따라 해산과 처벌의 수순을 걸었다. 슈타지의 비밀문서는 통일 직후 소멸 위기를 겪었으나 동독의 민주화 운동권자들에게 의해 상당부분 보존할 수 있었다. 슈타지 문서는 약 42km에 달하는 규모로 1991년 12월 슈타지문서관리법이 통과된 뒤 일반에 공개되었으며 2006년까지 공무원 임용심사에 이용되기도 하였다.

인민경찰은 통일직후 서독경찰과 통합되었다. 통일합의서 상 서독경찰의 관할은 동독지역까지 확대되었으며, 기존의 동독 법령은 새로운 경찰법 개정까지 유효하도록 하여 급격한 혼란을 방지하였다. 통일 이후 서독경찰은 동독으로 파견되어 합동근무를 하였으며 그 과정에서 동독인민경찰은 재교육·연수를 통해 재임용되었다. 재교육은 동독 시기 시민에 대한 억압적 기구역할을 했던 경찰조직이 새로운 체제에 적응하기 위한 필수적인 과정이었다. 인수과정에서 50세 이상의 경찰관은 전원 해고되었으며, 재임용을 포기하고 민간기업으로 전환한 사례도 많았다. 인민경찰은 86.5%가 재임용되었으나 심사 이후 강등 또는 차등 임용되었으며, 연령분포상 심각한 부조화현상이 초래되었다. 통일 이후 동독지역(신연방주) 경찰의 대응역량은 서독지역에 비해 현저히 낮았으며 높아진 범죄환경에 적절하게 대응하지 못함으로 인해 서독 대비 2배 정도의 범죄증가에 대처하지 못하였다.³²⁾

32) 이윤호 외, “독일의 경찰통합사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합방안,” 『한독사회과학논총』, 제16권 2호 (한독사회과학학회, 2006), pp. 313~315 참조. 여기에서 “서독 대비 2배 정도의 범죄증가”는 불확실한 평가이다. 동독의 경우 범죄통계가 불확실하여 그 내용을 신뢰할 수 없으며, 본격적으로 동서독이 통합된 연방통계는 1993년 부터이기 때문이다.

표 1-III-2 동서독 범죄유형별 구성비

구분	서독지역					동독지역				
	1991	%	1996	%	증감	1991	%	1996	%	증감
전체범죄	4,752,175	100	5,254,567	100	0.11	550,621	100	1,393,041	100	1.53
살인	2,555	0.1	2,893	0.1	0.11	153	0.0	661	0.0	3.32
강간	5,454	0.1	5,373	0.1	-0.01	367	0.1	855	0.1	1.33
강도	44,638	0.9	55,010	1.0	0.23	4,068	0.7	12,568	0.9	2.09
상해	73,296	1.5	85,040	1.6	0.16	2,922	0.5	16,293	1.2	4.58
폭행	134,750	2.8	164,369	3.1	0.22	19,652	3.6	50,069	3.6	1.55
개인자유침해	72,214	1.5	93,999	1.8	0.30	5,570	1.0	28,602	2.1	4.14
단순절도	1,201,444	25.3	1,269,521	24.2	0.06	182,471	33.1	291,258	20.9	0.60
중절도	673,168	35.2	1,558,582	29.7	-0.07	190,585	34.6	553,294	39.7	1.90
사기	371,542	7.8	556,888	10.6	0.50	15,978	2.9	91,762	6.6	4.74
문서위조	50,429	1.1	67,888	1.3	0.35	771	0.1	14,508	1.0	17.82
장물	24,813	0.5	25,871	0.5	0.04	388	0.1	4,402	0.3	10.35
방화	17,831	0.4	17,136	0.3	-0.04	2,580	0.5	6,952	0.5	1.69
손괴	431,700	9.1	474,576	9.0	0.10	88,819	16.1	147,842	10.6	0.66
약물	117,046	2.5	179,754	3.4	0.54	158	0.0	7,268	0.5	45.00
기타범죄	531,295	11.2	697,711	13.3	0.31	36,139	6.6	166,707	12.0	3.61

자료: 최선우·류재형, “통일독일의 범죄문제에 대한 연구,” 『통일연구논총』, 제15권 1호 (통일연구원, 2006), p. 356.

독일통일 이후 범죄는 동독과 서독 공히 다소 증가하였다. 특히 동독지역의 범죄율 증가가 현저하며, 1991년에서 1996년에 이르는 동안 약물범죄의 경우 45%, 문서위조 17.8%, 장물범죄 10.3%, 상해범죄 4.58%, 사기범죄 4.75%가 증가하였다.³³⁾

주목할 점은 통일 이후 1년간 범죄피해에 대한 경찰신고율에 있어

33) 최선우·류재형, “통일독일의 범죄문제에 대한 연구,” 『통일연구논총』, 제15권 1호 (통일연구원, 2006), pp. 355~356.

동서독간 현저한 차이를 보인다는 점이다. 한 연구에 따르면 통일 1년 차에 서독의 범죄에 대한 전체신고율이 61.5%인데 반해 동독의 경우 49.9%로 11.6%의 차이를 보이고 있다.³⁴⁾ 이는 동독시기 경찰에 대한 신뢰도, 경찰 이외에 대한 신고(직장 또는 지역위원회), 경찰(공권력)에 대한 부정적 시각 등이라고 할 수 있다. 이러한 경향은 남북통일 이후 통일경찰의 적극적인 선무활동의 필요성을 제시하고 있다.

북한은 1990년대 중반 이후 급속한 사회적 일탈과 범죄 급증과 함께 이를 완화해야 할 사회통제구조가 이완됨으로써 높은 수준의 범죄율을 가진 것으로 알려지고 있다. 다만 북한의 공식 매체는 범죄와 일탈에 대한 보도를 하지 않고 있으며, 공식 통계도 발표하지 않아 그 수준이 어느 정도인지는 알기 어렵다. 다만 북한 내부의 발언을 통한 간접적인 추측과 탈북자의 증언을 통해 사회적 일탈과 범죄의 수준을 추정할 수 있다.

1990년대 중반 이후 가장 급증한 범죄유형은 경제범죄이다. 양곡창고와 생필품 배급소, 농작물, 문화재 등의 국가소유의 재산과 장마당의 상품이 그 대상이다. 국경 밀거래의 빈도도 증가하는 것으로 알려지고 있다. 대인범죄와 문화침해범죄로 구성되는 사회범의 경우 상해 및 살인, 인신매매 등이 자주 발생하고 있다. 매춘, 도박, 약물중독, 풍기문란 등의 공공질서위반 범죄 역시 1990년대 중반 이후 급증하였다.³⁵⁾

사회주의 국가의 사회통제는 경찰뿐만 아니라 당과 첩보기구 등 다양한 차원에서 이루어진다. 북한 역시 당, 국가안전보위부(보위부), 인민보안부(보안부) 등은 물론이고 1990년대 중반 이후에는 인민무력부가 사회통제에 관여하기도 하였다. 그러나 치안업무의 담당은 역시 보위부와 보안부를 중심으로 수행되어 왔다고 할 수 있다.

34) 최선우·류재형, “통일독일의 범죄문제에 대한 연구,” pp. 361~362.

35) 통일교육원, 『2013 북한이해』 (서울: 통일교육원, 2013), pp. 251~252.

국가안전보위부는 북한 최고의 정치사찰전담기구이다. 집행권의 범위는 매우 자의적이며 광범위해 정치사상범에 감시, 체포, 처형 등을 법적 절차 없이 임의로 결정할 수 있다. 보위부의 조직은 중앙으로부터 최하단위인 리·동까지 요원을 상주시키며, 군부대를 포함한 기관과 기업에도 파견된다. 보위부의 조직과 인적구성이 각 지역과 조직까지 파견되고 있음을 감안하면, 그 규모는 매우 클 것으로 예상된다. 인민보안부는 공공질서의 유지와 국가재산보호라는 경찰업무뿐 아니라, 주민사상 감시, 개인 신원조사, 사생활 감시도 담당한다. 인민보안부는 평양에 본부를 두고 각 도와 시(구역)·군에 보안서를 두고 있으며, 말단조직으로는 분주소(파출소)를 운영하고 있다.³⁶⁾

보위부와 보안부는 동독의 슈타지와 인민경찰의 역할과 유사한 기능을 수행하였다. 그러나 1990년대 중반 이후 급속하게 사회적 통제가 이완됨에 따라 보안부의 역할을 보위부와 인민무력부가 대행하기도 하였다. 또한 한국의 경찰이 중립의 원칙하에 사회통제를 수행하는데 반해 보안부는 준군사조직이라고 할 수 있다. 특히, 보안부는 2010년 내각 산하의 인민보안성에서 국방위원회 산하의 인민보안부로 격상된 이후 인민무력부의 기능을 일부 인수하여 내무군과 보안군이라는 군 조직이 보강된 것으로 알려지고 있다. 또한 보안부는 국방위원회의 직속기관으로서 준군사기관과 유사한 조직을 유지하고 있다. 인민보안부의 간부는 정규군과 동일한 군사칭호(군계급)를 받고 간부 중 일부가 정규군 부대와 순환근무를 한다.³⁷⁾

조선로동당 역시 일반 주민을 직접 통제하는 당의 하부조직인 시군당위원회가 있고 말단에는 당원 5~30명까지 통제하는 당세포가 있다.

36)- 위의 책, pp. 254~256.

37)- 정영태 외, 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구: 당·정·군 및 경제·사회부문 기간조직 내의 당 기관 실태를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 103.

당은 당원에게 행정기관은 물론이고 주민생활에서 발생하는 문제에 대해서도 감시하고 보고할 의무를 부여하고 있다. 이를 통해 주민들을 공적인 영역은 물론이고 사적인 영역까지 통제하게 된다. 북한주민의 일상을 감시하는 통제기제는 이 밖에도 5호담당제, 인민반과 각종 학습반 등이 있으며, 이중삼중으로 주민의 일상을 감시·통제함으로써 체제이탈을 방지하려 하고 있다.

● 표 1-III-3 남북한 경찰조직 비교

구분	한국 경찰청	인민보안부
조직의 장	경찰청장(치안총감)	인민보안부장(차수/대장)
인력	약 10만 명	약 28만 명
조직	경찰청, (시도)지방경찰청, (시군)경찰서, 지구대	인민보안부, (시도)사회안전국, (시군)사회안전부, (리)안전원, (공장/기업소)안전부
계급	11계급(순경, 경장, 경사, 경위, 경감, 경정, 총경, 경무관, 치안감, 치안정감, 치안총감)	15계급(하사, 중사, 상사, 특무장, 소위, 중위, 상위, 대위, 소좌, 중좌, 상좌, 대좌, 소장, 상장, 중장)
인원선발	중앙 선발	군관급 중앙선발, 하사관급 시군선발
기능	<ul style="list-style-type: none"> - 국민의 생명·재산 보호 - 범죄 예방·진압 및 수사 - 치안정보 수집, 교통 단속 - 기타 공공 안녕과 질서 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 지도부 보위(국방위 직속) - 당, 국가 보안사업 총괄 - 치안질서 유지 - 주민 사상동향 감시 - 국가시설 건설, 도로관리 - 소방, 지진, 지하철, 교화사업, 자체 외화벌이 등 기타 사업

자료: 이윤호 외, “독일의 경찰통합사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합방안,” pp. 326~327; 정영태 외, 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구: 당·정·군 및 경제·사회부문 기간조직 내의 당 기관 실태를 중심으로』, pp. 101~105.

한국의 경찰과는 매우 상이한 북한의 주민통제 기제로 인해 통일초기 북한지역 사회안정과 통제를 수행하기 위한 조직구성과 통합은 매우 혼란스러울 수밖에 없다. 또한 위 표에서도 나타나듯이, 현재 한국의 경찰구조는 전의경 폐지로 인해 치안수요 대비 경찰인력이 부족한 상황이다. 독일의 경우 통일 직후 동독지역 뿐만 아니라 서독지역의 범죄율이 급상승했음을 알 수 있다. 이에 따라 분단해소 단계와 체제통합 단계의 치안수요는 급증할 것으로 예상되며, 그에 대한 치안공급의 문제가 심각하게 대두될 가능성이 크다.

북한의 사회통제조직이 다층적 구조로 되어 있으며, 한국의 경찰청과 비교될 수 있는 인민보안부 역시 준군사조직으로 기능하고 있다. 이 때문에 독일의 통일과정에서 수행되었던 슈타지 해체와 인민경찰 흡수의 방식은 통일과정에서 그대로 적용되기 어려운 측면이 있다. 분단해소 단계와 체제통합 단계에 치안유지를 위해서는 일차적으로 남한의 민군작전 형태의 치안확보와 북한지역 경찰충원을 위한 심사·재교육을 통한 통합경찰의 구축과정을 병행하여야 한다.

법령의 통합은 북한지역 치안확보를 위해 선행되어야 할 과제는 이에 대한 법적 근거를 마련하는 것이다. 독일의 경우 잠정적으로 동독 경찰법을 유지하면서 서독경찰법의 관할범위를 확대하는 방식으로 통일초기 법적근거를 마련하였다. 그러나 북한의 치안조직은 기본적으로 북한 최고지도부와 당에 대한 보위를 목적으로 조직되었기 때문에 독일의 경우처럼 북한 법령의 잠정적 유지는 어려울 것으로 보인다. 이에 따라 분단해소 단계와 체제통합 단계 초기의 치안수요 충족을 위한 임시법령(가칭 북한지역치안확보를 위한 특별조치)을 제정할 필요가 있다. 제정될 경찰법은 남한의 ‘경찰법’³⁸⁾에 의거 북한지역 치안을 담

38) 경찰직무행정법 제3조는 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수

당할 경찰차장 및 지방경찰청장에 대한 조직, 북한 치안조직의 구조조정 및 흡수, 잠정적 기타 업무(보안, 소방, 교정, 철도 등)에 대한 관찰권 등을 규정할 것이다. 체제통합 단계에서는 북한지역에 지방경찰청을 설립하고 지역주민을 재충원할 수 있는 통합법령을 제정함으로써 중앙집권적 경찰조직을 구성하여야 한다.³⁹⁾

조직구성은 북한지역에 대한 치안유지를 위한 통합경찰의 조직은 한국 경찰총장의 총괄 지휘 하에 북한지역 치안조직의 부분적 재임용을 통해 이뤄질 수밖에 없다. 그런데 현재 남한의 경찰력 수준이 계속 유지된다고 할 때, 현재 500명 수준의 경찰관 1인당 담당인구를 가지고 있는 치안 인력의 대규모 북한지역 진출은 불가능하다고 할 수 있다. 이에 따라 경찰업무 협력을 위해 한국군 부대의 지원이 요구되며 다양한 초기 경찰업무 지원을 위한 민군작전의 수행이 필요하다. 민군작전은 한국경찰과 한국군 합동으로 공공안전, 법무행정, 민간인 통제, 공공시설 관리 등을 담당하는 것을 목적으로 체제통합 초기 범·제도적 정비와 치안확보가 완료될 때까지 한시적으로 운용한다. 현재 남한은 인구대비 10만 명의 경찰력이 존재하며 이를 북한 인구에 대입할 경우 5만 명의 경찰수요가 있다고 할 수 있다. 그러나 분단해소 단계 및 체제통합 단계의 혼란과 경찰수요를 감안할 때 약 10만~20만 명의 경찰력이 요구된다. 또한 이들에 대한 인건비, 시설비, 장비비, C4I 등에 대한 비용이 요구된다. 일부 초기 장비 및 인력은 한국군의 지원을 받아야 하며, 체제통합 단계에 북한지역 인력의 충원으로 대체하여야 한다.

사, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 그 밖의 공공의 안녕과 질서 유지 등 국가경찰의 임무를 규정하고 있다.

³⁹⁾ 유동열, “북한 급변사태시 치안 확보를 위한 중점 관리방안,” 『북한 급변사태시 사회안정화 방안』 (코리아정책연구원 학술회의, 2011.10.21), pp. 52~53; 이윤호 외, “독일의 경찰통합사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합방안,” pp. 334~335.

표 1-III-4 분단해소 단계 및 체제통합 단계 치안유지 지표

구분	점검사항
치안체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 내 '통합치안상황실' 설치, 운영 - 북한관련 치안활동 법제 및 치안기구 구축 - 북한 치안기구 인수, 경찰권 확보, 무장해제 - 치안기능 및 역할 재조정 - 치안예산 배정 및 치안시설 및 장비 보강, 지원
치안요원 총원관리	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 치안기구 종사자 심사, 해고 및 재임용 - 북한 치안기구 신규요원 채용(치안관련 탈북자 채용 등) - 북한 치안요원에 대한 교육, 훈련 및 배치 - 북한 치안요원의 사기진작책 치안활동
치안활동 수행	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 내 치안활동 기본계획 수립 - 북한 내 치안위해세력의 동향 수집, 분석, 배포, 관리 - 사이버상 치안위해정보 수집, 분석, 배포 - 북한 내 주요 인사 경호안전 - 북한 내 주요 기관 및 핵심기반시설 경비 - 자연재해 등 위기관리 치안활동 - 반민족범죄행위자 수사 및 사법처리 - 남북통합 반대세력, 극렬공산세력, 난동세력 진압 - 치안위해세력 수사 및 사법처리 - 북한 내 불순외국인, 테러연계세력에 대한 관리 - 북한 내 공항, 항만 등 CIQ 관리책 - 치안 취약지 및 취약요소에 대한 관리 - 대량탈북 북한 내 수용소 내 치안활동 - 치안관련 경찰국정원, 기무사, 검찰(공안부) 안보수사부서와의 공조 - 치안활동 관련 PR문제 - 치안활동시 주민참여문제 - 북한 치안 활동시 탈북자 활용책

자료: 유동열, “북한 급변사태시 치안 확보를 위한 중점 관리방안,” 『북한 급변사태시 사회안정화 방안』 (코리아정책연구원 학술회의, 2011.10.21), p. 52를 재구성

북한지역 치안요원의 재임용은 남한 경찰과 해당 지역 주민이 참여한 위원회를 통해 결정하고, 이들에 대한 재교육을 시행하여야 한다. 통상 재교육은 직급에 따라 6개월~24개월이 소요되므로 이에 대한 비용도 계상하여야 한다. 독일의 경우 재충원 과정에서 인민경찰 상당

수를 재임용하였다. 또한 동독경찰 중 50세 이상을 전원 퇴직시킴으로써 이후 심각한 인력불균형을 경험한 바 있다. 그러나 북한의 경우 경찰조직의 특성 상 심각한 부패에 노출되어 있으며 주민에 대한 억압기제의 일환으로 작용하여 왔다는 점을 고려하여야 한다. 이에 따라 기존 직제와 직급에 따라 세심한 조사와 재교육이 요구되며, 능력과 사상에 따라 적절한 지위배분이 요구된다.

분단해소 단계의 치안유지는 남한 경찰과 군의 일방적인 투입으로는 불가능하다. 통일 초기 발생하게 될 치안문제는 북한지역 뿐만 아니라 남한지역에서도 급등하게 될 가능성이 있다. 무엇보다 통일과정에서 중대한 영향을 미칠 수 있는 국지적인 돌발사태도 대응하여야 한다. 이를 위해서는 부족한 남한의 치안인력을 증원하고 북한지역 치안요원의 선별·교육·재충원 과정이 동시에 수행되어야 한다. 남북협업기구인 그러한 초기 치안확보를 위해 적극적인 지원을 수행하여야 한다. 분단해소 단계는 체제통합 단계 초기와 더불어 가장 치안이 취약한 상황임에 따라 통일과정이 시작되기 직전과 직후에 치안수요를 평가할 필요가 있다. 여기에는 북한지역 치안요원의 재충원을 위한 준비, 주요 인적·물적 치안보호요소의 확인, 공항과 항만의 관리준비, 대량탈북사태에 대한 대비 등이 포함되어야 한다.

체제통합 단계는 북한의 억압적 치안기제를 해체하고 남한의 치안체제에 입각한 치안활동이 북한지역까지 확대되는 과정이다. 이에 따라 필연적인 치안공백의 해소문제와 인적·물적 자원의 부족, 북한지역에 대한 치안인프라 구축, 우발사태 방지 등 다양한 치안수요가 발생한다. 이는 북한지역 주민이 감시, 불법감금, 편의차별로부터 벗어나 새롭게 변화된 통일환경을 직접 접하게 되는 계기가 되기도 한다. 이에 따라 체제통합 단계의 통일경찰은 기본적인 치안확보를 수행하기

이전에 두 가지 상반된 자세를 조화시켜야 할 과제가 있다. 이는 북한 주민의 경우 상상하기 어려운 기존의 억압적 규제에서 장기간 생활했기 때문에 발생하는 문제이다. 우선 경찰이 민주주의와 법에 입각하되 친절하고 안전한 주민보호의 기구라는 점을 인식시켜야 한다. 이는 북한주민들이 선진적인 치안서비스를 향유함으로써 효과적이고 신속하게 통일환경에 적응토록 하기 위함이다. 두 번째 문제는 치안활동을 집행하는 과정에서 발생한다. 사소한 범법에도 공개처형 등 강력한 처벌이 일상화되어 온 상황에서 지나치게 유희적인 경찰활동은 적절한 치안유지를 어렵게 하고 북한주민 간 불만을 양산할 수 있다. 이에 따라 다소 엄격한 법집행의 원칙에 입각하여 초기 치안확보에 주력할 필요가 있다. 이 두 가지 상반되어 보이는 자세는 초기 치안유지 과정에서 동시에 적용되어야 한다.

현 치안의 인적·물적 자원이 유지될 경우 북한지역 치안자원은 부족할 수밖에 없다. 인적자원의 경우, 우선 남한지역의 추가 증원과 북한지역 주민의 충원이 요구된다. 이 과정에서 조사·교육훈련·배치에 상당한 시간과 비용이 소요된다. 단기적인 장비와 시설의 확충도 쉽지 않다. 현재 남한 수준의 CAI와 순찰장비를 확보하기 위해 단기·장기를 구분하여 계획적 투입이 필요하다. 치안체계가 완료되기까지 민군작전의 필요성도 있다.⁴⁰⁾

분단해소 단계에서 체제통합 단계까지 북한지역은 안보와 치안에 매우 취약할 수밖에 없을 것이다. 이에 따라 통일초기 강력한 치안확보를 통해 사법적 정의를 실현함으로써 새로운 체제전환기에 발생할 수 있는 사회적 혼란을 억제해야 할 필요가 있다. 이를 위해 북한의 치안체제에 대한 청산, 재배치, 교육과 함께 남한의 치안행정에 의한 장

40) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 110.

악이 요구된다. 분단해소 단계와 체제통합 단계의 초기 이러한 인적·물적 요구에 대한 신속한 대응은 매우 어렵다. 특히 인적 자원의 부족이 예상된다. 이를 위해 현지 주민들의 반발이 최소화되는 수준에서 현지사정을 잘 아는 인민보안부 조직에 대한 재교육과 부분적 채용이 있을 수 있다.

나. 통일행정수립 지수

남북이 실질적 통합의 과정에 들어서기 시작하는 분단해소 단계에 있어 행정 부문은 새로 등장할 통일국가 정부의 권력구조, 조직구조, 표준직제, 표준운영절차 등을 상호 협의하고 설계하는 데 집중될 것이다.⁴¹⁾ 즉, 통일선언과 통일헌법을 통해 법적·제도적 통일행정의 기반을 협의하고, 그 기준 하에 구체적인 행정통합의 조직구성과 원칙이 수립될 것이다. 분단해소 단계는 비교적 짧은 준비기간에 불과하므로 원칙과 조직의 구성과 별도로 본격적인 통합이 전개되는 체제통합 단계를 준비하기 위한 인적·물적 자원의 소요량 계산과 공급준비에 치중할 것이다. 실질적인 통일행정부는 체제통합 단계에 들어서면서 시작된다. 통일행 정부는 남북의 행정기구를 통합하고 북한지역 행정인원을 충원하기 위한 인적자원 확보를 수행함과 동시에 통합행정의 물질적 자원 확보를 수행하게 된다. 특히, 북한의 열악한 행정인프라를 대체하기 위해 행정전산망을 비롯한 각종 물적 지원이 수반될 것이다.

독일의 실질적 행정통합은 단기간에 완료되었다. 우선 서독행정부의 개편이 추진되었다. 서독의 통일부서였던 연방내독관계청을 폐지하고 그 대신에 각 부처별로 동독문제를 담당하는 부서를 신설하였다. 즉,

⁴¹⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 111.

단계적 통합을 수행하는 대신에 단기간에 통일행정을 완료하였다고 할 수 있다. 각 부서는 해당하는 부서의 업무와 관련된 대상이 동독지역까지 확대되는 형태로 업무가 수행됨으로써 업무의 지속성을 유지하였다. 예를 들면 연방내무성은 동독지역 주의 행정체계 설립을 지원하고 동독지역 주민에 대한 정치교육을 담당하도록 하였으며, 연방재무성은 동독지역 몰수재산권의 반환·보상, 동독 국유기업의 사유화와 재판 등을 수행하였다.⁴²⁾

통일한국의 행정통합은 행정의 중복을 회피하고 업무의 전문성을 유지하면서 초기 행정혼란을 완화하기 위해 독일의 경험을 이용할 필요가 있다. 즉, 행정통합을 단계적이고 장기적으로 진행하는 것보다 각 부처별로 하위 부서를 신설하여 업무공백을 최소화하고 빠르게 통합을 완료하는 것이다. 북한의 행정은 그 규모와 단위가 남한에 비해 현저하게 작으며, 이 때문에 부서신설을 통해 업무장악이 가능하다. 다만 이 과정에서 북한지역에 대한 해당 부서의 지식을 보유한 남한측 전문가와 북한지역의 해당 담당자의 충원이 요구된다.

행정통합의 비용 지수는 단계별로 다음과 같다. 우선 분단해소 단계에서는 법·제도적 차원의 정부조직을 수립하고 북한지역 행정전반을 조사함과 동시에 투입될 인적·물적 지원의 준비가 필요하다. 특히, 인적 자원의 경우 남한측 전문가와 북한측 행정공무원의 재충원으로 구성되며 이 중 북한지역 공무원의 재충원은 장기적인 비용요인이다. 체제통합 단계로 진입하기 이전까지 북한지역 행정공무원 재충원을 위한 교육자원 확보가 수행되어야 한다. 정치 부문의 협상이 순조로울 경우 남한 행정부처와 직접적으로 연계되는 북한내각과 협력하여 행

42) 독일행정통합에 대해서는 양현모 외 『남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제』(서울: 통일연구원, 2002) 참조; 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 111에서 재인용.

정조사를 수행할 수도 있다. 행정전산망을 비롯한 물적 자원의 경우도 이 과정에서 그 수요를 파악할 수 있다.

본격적인 행정통합은 체제통합 단계에 수행되기 시작한다. 정부 부처 별로 조직된 ‘북한담당부서’에 의해 해당되는 북한내각은 흡수되며 일정 기간 남한 공무원의 주도에 의한 관리가 추진된다. 북한지역 행정에 소요되는 북한출신의 공무원은 그 업무내용과 역할에 따라 정밀한 심사와 구조조정이 수반될 것이다. 재임용 대상은 효율성과 경쟁력 확보를 위해 남한 수준의 공무원 교육이 요구된다. 이를 위한 대규모 연구기구는 현 남한 지역의 교육시설을 활용할 수 있다. 장기적인 공무원 수요가 확정될 경우 교육시설의 규모변경을 추가할 수도 있다. 남한의 선진적인 행정체제는 비교적 빠른 시기에 북한 행정을 포괄할 수 있게 할 것이다. 그 중 행정정보망이 대표적이다. 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.⁴³⁾

통일행정부는 국가완성 단계에 북한을 위한 별도의 차별을 철폐하는 것을 목표로 한다. 즉, 단일국가의 지방행정으로서 북한지역이 새로 포함되며 체제통합 단계의 ‘북한담당부서’는 단계적으로 소멸한다. 북한지역 출신의 공무원 임용 역시 정상적인 국가공무원 임용절차를 준수하여 충원한다. 북한은 단계적으로 특수지역이 아닌 북한지방이 되는 것이다. 그러한 차별의 철폐는 공무원의 인력수급과 인력의 수준에 따라 단계적으로 수행될 것이다. 다만 신규임용을 제외한 중간관리직 공무원의 경우 예외로 둘 수 있다. 이는 독일이 기존 동독공무원을 구조조정하는 과정에서 겪었던 중간관리인원 부족의 경험 때문이다.

43) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 111.

국가완성 단계에 단계적으로 지방자치가 확대될 것이다. 통일한국의 지방자치는 단계적으로 느리게 확대될 수밖에 없다. 통일과정에서 북한주민이 겪게 될 막대한 변화에 추가적인 부담을 주지 않게 하기 위함도 있지만 민주주의 제도에 익숙하지 않은 상황에서 발생할 혼란을 방지할 목적도 있다. 이에 반해 독일의 경우는 통일 초기에 즉시 지방자치가 시행되었다. 동독주민의 의사를 반영하였기 때문이다. 한편, 국가완성 단계에 발생할 수 있는 통일수도의 이전은 통일비용이 아닌 단일국가의 행정비용으로 간주한다.

북한의 낙후된 행정인프라를 복구하기 위해서는 대규모 인력과 예산의 투입이 요구된다. 체제통합 단계 초기 통일행정은 기존 북한의 주민성분 분류와 공민증 사업의 자료를 입수하고 이를 기준으로 주민등록사업을 수행하는 한편 북한지역 토지와 건물에 대한 조사로 시작될 것이다. 이와 동시에 지방행정기구를 전 지역으로 파급하여 일반행정뿐만 아니라 시민교육, 선거, 치안, 안전 등 다양한 초기 행정수요를 수행하여야 한다.

(1) 중앙행정통합 지표

자유민주주의 원리에 입각하여 구성된 남한의 행정체제와 사회주의와 인민주권에 입각한 북한의 행정체제는 근본적인 통합을 어렵게 한다. 북한의 행정은 최고인민회의의 행정적 집행기관에 불과하며, 당에 의해 모든 정책과 결정이 지도·통제된다. 즉, 최고지도자-당-정부의 일원적 중앙집권제이며, 행정은 독립적 권한을 가지고 있지 않다. 지방자치의 경우도 헌법상 지방인민위원회와 지방인민회의가 존재하고 있으나 그 실행은 ‘민주주의 중앙집권제원칙’(북한헌법 제5조)에 따라 모든 지방행정은 중앙과 상급기관에 복종하도록 되어 있다.

남북한 행정조직의 외형상 뚜렷한 특징은 중앙행정조직의 구조이다. 남한의 경우 2원 17부 3처 5위원회와 민주평화통일자문회의와 같은 헌법기관을 두고 있다. 이에 반해 북한은 내각 산하에 6위원회 31성 2국 1원 1은행(총 43개 부서)으로 구성된다. 남한의 경우 국방부, 경찰청이 모두 중앙행정조직에 소속되어 있는데 반해, 북한의 경우 인민무력부, 국가안전보위부, 인민보안부 등 물리적 집행력을 보유한 기구는 국방위원회 직속기구로 구성되었다.

● 표 1-III-5 남북한 행정 비교

구분	남한	북한
정부조직원리	<ul style="list-style-type: none"> - 국민주권주의 - 삼권분립 - 행정의 정치적 중립 - 지방자치 	<ul style="list-style-type: none"> - 인민주권주의 - 민주주의중앙집권제 - 행정의 당, 최고인민회의 종속 - 지방자치(중앙집권적)
중앙행정조직	<ul style="list-style-type: none"> - 국무회의: 정책 결정/집행 - 국회, 법원의 감시/견제 - 2원 17부 3처 5위원회 - 경찰, 국방의 행정귀속 	<ul style="list-style-type: none"> - 내각: 정책 위임 집행 - 당·최고인민회의의 상임위원회 지시 - 43부(8위원회 31성 2국 1원 1은행) - 경찰, 국방 국방위 귀속
지방행정조직	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회: 직접선거 - 지방정부: 직접선거 - 자율적 정책집행 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방인민회의: 직접선거(실질적 임명) - 지방인민위원회: 간접선거(실질적 임명) - 상급 및 중앙 결정 집행

자료: 북한 행정 부분은 통일교육원, 『2012 북한 이해』 (서울: 통일교육원)의 각 장에서 발췌한 것임.

남북한의 행정통합은 몇 가지 원칙에 입각하여 추진되어야 한다. 첫째, 통일한국의 행정체제는 법치주의와 기본권이 보장되고 전국적 지지를 받을 수 있는 정통성을 확보해야 한다. 둘째, 남북의 균형적 발전과 북한주민의 참여를 통해 지역갈등을 해소하는 화합적 행정체계가

되어야 한다. 셋째, 통일행정체제는 문제해결이 가능한 효율적 행정체제가 되어야 한다.⁴⁴⁾

행정조직의 통합은 장기적으로 통일이후 환경에 맞추어 전면적인 개편을 통해 새로운 부처로 통합하는 방법과 단기적으로 남한의 행정구조에 북한의 행정기구를 포괄하는 방법으로 나눌 수 있다. 그러나 북한 행정구조의 방만성, 기능적 후진성, 전문부처주의의 미확립, 수평적 정책조정기능의 미비 등으로 인해 남한의 정부조직에 비해 크게 뒤쳐져 있다. 또한 상당수의 내각 부처가 남한의 ‘청’급 수준으로 구성되어 있다. 그 이유는 북한의 내각이 당과 최고인민회의의 지시를 받는 하위 기구로서 단지 집행만을 수행하기 때문인 것으로 보인다. 조선로동당의 경우 당중앙위원회 산하 전문부서는 20개에 불과하다. 이 중 신소실, 총무부, 38호실, 39호실을 제외할 경우 16개 전문부서만 남게 된다. 즉, 조선로동당이 43개 내각부처를 조정하는 ‘부’이며, 내각은 이를 집행하는 ‘청’에 해당된다고 판단하는 것이 논리적이다. 43개 북한 내각의 부처는 아래 <표 1-III-6>과 같이 남한의 정부조직에 상응한다. 단기간 최소한의 비용과 최단시간에 효율적인 행정통합을 위해서는 관련부처 간 업무인수와 적정 예산 및 인력을 산정하는 것이 합리적이다. 개별 부처별로 통합업무가 분리됨으로 인해 전문성이 확보될 수 있기 때문이다. 또한 부처 간 혼맥양상을 방지하기 위해 국무총리실 산하의 위원회를 신설하거나 통일부의 조정이 필요하다.

44) 최진욱, 『남북한 행정통합방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 58~59.

표 1-III-6 남북한 중앙행정기구(2013년 10월 현재)

남한행정부	북한내각(2013년 10월 현재)
기획재정부	국가가격위원회, 국가계획위원회, 재정성, 중앙통계국, 중앙은행
미래창조과학부	국가과학기술위원회, 체신성, 국가과학원
교육부	교육위원회
외교부	외무성
통일부	-
법무부	최고재판소·최고검찰소(최고인민회의)*
국방부	인민무력부(국방위원회)*
안전행정부	내각사무국, 인민보안부(국방위원회)*
문화체육관광부	문화성, 체육성
환경부	국토환경보호성
농림축산식품부	농업성, 수매양정성, 식료일용공업성, 임업성
산업통상자원부	국가품질감독위원회, 경공업성, 건설건재공업성, 금속공업성, 기계공업성, 무역성, 상업성, 석탄공업성, 원유공업성, 원자력공업성, 전력공업성, 전자공업성, 채취공업성, 화학공업성, 합영투자위원회
보건복지부	보건성
고용노동부	노동성
여성가족부	-
국토교통부	수도건설위원회, 국가건설감독성, 국가자원개발성, 도시경영성, 육해운성, 철도성
해양수산부	수산성
감사원	국가검열위원회
국가정보원	국방위원회 산하 국가안전보위부*
2원 17부	8위원회 31성 2국 1원 1은행

주: 최고재판소, 최고검찰소, 인민무력부, 인민보안부, 국가안전보위부는 내각조직이 아니지만 남북 대비를 위해 나열하였음.

자료: 대한민국 정부 <<http://www.korea.go.kr>>, 정부조직도 및 정부업무 담당부서 참조.

중앙행정조직의 통합은 분단해소 단계에 남북한 해당 부처가 업무 협조와 현황파악을 수행하고, 체제통합 단계 초기에 통합이 수행된다. 통상 통합초기에 요구되는 대규모 토지와 건물에 대한 비용은 평양을 중심으로 구축된 중앙행정기구를 이용함으로써 상당부분 감소될 것이다. 다만 남북 간 통신선 확보, 행정통계 인수 및 조사, 행정전산망 구축, 하부 조직 재조정 등을 위한 예산이 확보되어야 한다.

(2) 인사통합 지표

남북한 행정통합에 있어 가장 큰 과제는 인사통합이다. 북한의 인사 제도는 능력이나 시험보다는 당과 수령에 대한 충성, 주민성분조사에 입각한 계급적 토대, 본인의 됴됨이 등을 기준으로 삼는다. 북한의 공무원은 “국가가 정한 기준자격을 가지고 일정한 조직체나 기관, 집단 등에서 일하는 일군”인 ‘간부’로 불리고 있다. 간부에 대한 인사관리는 중앙당 비서국 조직지도부·간부부, 지방당 조직부, 기타 인사부서 및 당위원회에서 수행한다.

남북행정통합은 불가피하게 북한 내 행정인력에 대한 전면적인 구조 조정과 재교육·재임용의 과정을 거쳐야 한다. 새로운 행정체계에 기존의 간부가 적응하기 위해서는 민주주의적 정치이념에 적응하여야 하며 새로운 행정체계에 대한 지식이 요구되기 때문이다. 현 북한지역 엘리트들이 성분과 출신학교 등에서 매우 동질적인 집단임을 감안할 때 이들이 새로운 관료조직에서 응집력있는 파벌을 형성할 가능성도 있다.⁴⁵⁾ 그러나 다른 한편, 북한지역 출신의 행정인력은 이 지역 주민에 대한 지식과 이해도모를 꾀할 수 있어 체제통합에 긍정적인 작용을 할 수도 있다.

⁴⁵⁾ 최진욱, 『남북한 행정통합방안』, pp. 76~77.

통일이후 북한출신 행정관료들의 선발기준은 동독출신 공무원들이 독일통일 당시 적용되었던 기준에서 시사점을 얻을 수 있다. 독일의 경우 소속기관이 해체되거나 소속기관이 통폐합되어 업무가 소멸된 자, 전문지식과 적성이 부족하여 업무수행에 어려움이 있는 자는 6개월 동안 월평균 70%의 휴직금을 받은 뒤 자동 퇴직되었다. 동독 국가보위부에 종사하거나 인권탄압에 관여한 경우, 공산주의 체제수호에 적극적으로 관여한 자는 사실이 밝혀질 경우 즉각 해임되었다. 이 과정에서 동독출신 공무원의 70%가 해임되었다.⁴⁶⁾

행정인사의 통합을 위해서는 남한지역의 행정공급, 북한지역 인력의 재임용이라는 두 가지 비용이 요구된다. 분단해소 단계의 2년간은 남한의 행정인력 파견을 위한 준비에 집중하여야 한다. 체제통합 단계에 남북한 행정통합의 과정에서 소요되는 공무원을 남한에서 일방적으로 임용할 경우 북한지역의 반발로 인한 반통합 정서가 발생함은 물론이고 남한지역의 예기치 못한 장기적인 인사 불균형이 나타날 수도 있다. 원활한 인사관리를 위해서는 분단해소-체제통합-국가완성 단계에 병행하여 단계적이고 조직적인 인사통합 준비를 수행하여야 한다.

우선 분단해소 단계는 부처별·직급별로 파견형식의 공무원 차출 준비, 퇴직자 재임용, 신규 행정요원 모집과 이들에 대한 교육이 수행되어야 한다. 현재 북한문제와 통일에 대한 교육은 통일교육원에서 담당하고 있으며 그 대상은 국가기관·지자체 과장급(3-4급) 및 공기업 간부, 교원, 공직자 및 일반 국민을 대상으로 차등된 교육기간을 두어 교육하고 있다. 현 교육체제를 조정·확대함과 동시에 북한지역에 파견될 공무원에 대한 집중교육이 요구된다.

46) 최진욱, 『남북한 행정통합방안』, p. 78.

체제통합 단계는 통일부 또는 신규통합조직의 지휘 하에 남한지역 행정부처별로 해당 북한조직에 대한 파악·인계·조정과정을 수행한다. 이 시기 북한지역 공무원에 대한 조사·재교육·재임용 과정이 수행된다. 공무원 신규임용의 경우 현행 국가공무원임용시험에 대한 차별을 두지 않고 가능한 빠른 시일에 개방하는 것이 필요하다. 공무원 임용시험 자체가 민주주의와 전문성이라는 두 가지 목표를 추구하고 있기 때문이다.

2. 편익

가. 통일행정 편익 지수

(1) 치안편익 지표

적절한 치안비용에 따라 발생할 치안편익은 남북한 모두에 적용된다. 북한의 경우 치안편익은 통일 이전의 북한치안과 견주었을 때 현저하게 나타날 것이다. 북한주민에게 있어 과거의 치안기구는 감시와 억압의 상징이었다. 북한주민은 경찰기능으로 알려진 인민보안부뿐만 아니라 국가보위부, 당, 말단행정기구 등 이중삼중의 감시와 통제를 받아왔다. 그 과정에서 불법적이고 폭력적인 주민탄압은 물론이고 자의적인 법집행도 만연했었다. 민주주의와 법의 지배에 입각한 통일한국의 치안체계는 북한주민으로 하여금 전혀 새로운 경험을 하도록 할 것이며 안정적이고 안정적인 생활을 보장할 것이다. 또한 성공적인 치안비용의 집행은 북한주민들이 새로운 통일국가의 체제에 순응하게 할 것이다. 이는 북한지역 주민이 통일국가에 대한 충성심과 정체성을 제고하도록 하는 이차적 효과를 가지고 있다.⁴⁷⁾ 적절한 치안비용의 집행은 남한지역의 치안편익도 발생시킨다. 남한주민은 일차적으로 통일초기 혼란에 의해 발생하는 남

47) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, pp. 114~115.

한지역 치안확보에 따라 직접적인 치안편익을 향유한다. 또한 자칫 혼란해질 수 있는 통일초기 북한지역의 치안이 성공적으로 확보됨에 따라 통일에 대한 불안을 해소할 수 있다. 치안확보를 통해 안정적인 주민질서가 유지되면 남북한 주민 모두의 통일과 통합과정에 대한 신뢰가 구축되어 지속적이고 안정적인 정책추진이 가능해진다.

분단해소 단계와 체제통합 단계에 투입될 치안비용은 남북한 지역 모두의 범죄수준을 하락시킴으로써 사회적 안전이 증가하게 된다. 북한은 1990년대 중반 이후 시장경제의 등장으로 빈부격차가 발생하기 시작했다. 이에 따라 하위소득 계층은 장사밀천이나 일확천금을 위해 인명을 경시한 강력범죄가 증가되는 추세에 있다. 상위소득 계층 역시 지속적인 소득유지를 위해 다양한 형태의 범죄에 가담하였다. 북한의 치안상황과 범죄유형 및 통계는 공식 발표되지 않고 있으며 접경지역 주민이나 탈북자에 의해 간헐적으로 전달되고 있다. 이미 북한은 대외적으로 국가차원의 이윤추구를 위해 범법행위를 자행하는 주요 국가로 알려져 있으며 다양한 방법의 국가범죄가 보고된 바 있다. 대표적인 품목으로는 헤로인과 메타암페타민, 위조담배, 비아그라와 같은 위조 의약품, 100달러 위조지폐 등을 제조 및 유통시키고 있다.⁴⁸⁾ 북중간 국경지대에는 조직범죄의 수준으로 마약이 유통되고 있으며 일부는 북한 내에서 유통되고 있는 것으로 알려지고 있다.

최근 외부 미디어에 노출되고 있는 북한의 실상은 북한사회 전체가 매우 포괄적이고 심층적으로 범죄에 노출되고 있다는 것을 나타내고 있다. 그러한 상황을 반증하는 것이 2004년과 2009년 대대적으로 개정된 북한 형법(총303조)이다.

⁴⁸⁾- Raphael Perl, Dick K. Nanto, "North Korean Crime-for-Profit Activities," (CRS Report for congress RL33885, 2007.4.16).

● 표 1-III-7 북한 개정형법(2009년)

대분류	중분류	범죄명(일부)
반국가 및 반민족 범죄	반국가범죄	국가전복음모죄, 테로(테러)죄, 반국가선전, 선동죄, 조국반역죄, 외국인에 대한 적대행위죄
	반민족범죄	민족반역죄, 조선민족해방운동 탄압죄, 조선민족적대죄
	은닉죄, 불신고죄, 방임죄	반국가 및 반민족범죄 은닉죄, 반국가범죄 불신고죄
경제 침해 범죄	국방관리질서를 침해한 범죄	명령, 결정, 지시집행태만죄, 전시생산준비를 하지 않은 죄, 무기·탄약·전투기술기재·군사시설 고의적파손죄
	국가 및 사회협동단체 소유 침해 범죄	훔친죄, 빼앗은 죄, 공갈죄, 속여가진죄, 횡령죄, 강도죄, 공동탐오죄, 고의적 파손죄, 과실적 파손죄
	경제관리질서 침해 범죄	화폐위조죄, 위조화폐사용죄, 증권위조죄, 외국화폐매매죄, 탈세죄, 개인의 상행위죄, 상표권침해죄, 밀수죄, 고리대죄, 비법적 외화벌이죄, 주체농법대로 지도하지 않은 죄
	국토관리 및 환경보호 질서 침해 범죄	토지남용죄, 토지유실죄, 산림 남도벌죄, 산을 개간한 죄, 과실산불죄
	노동행정질서 침해 범죄	교통사고죄, 해직죄, 분배질서위반죄
문화 침해 범죄	-	퇴폐적 문화반입·유포죄, 퇴폐행위죄, 적대방송청취죄, 컴퓨터망침입죄, 역사유적도굴죄, 마약밀수·밀매죄
행정관리 질서 침해 범죄	일반행정질서 침해 범죄	집단적소동죄, 비법국경출입죄, 뇌물죄
	관리일군의 직무상 범죄	직권남용죄, 월권행위죄, 직무태만죄
공동생활 질서 침해 범죄	-	불량자행위죄, 패싸움죄, 매음죄, 음탕한 행위죄, 직권참용죄, 거짓행세죄, 비법혼인죄, 사례금·이득금을 바치지 않은 죄
생명재산 침해 범죄	생명, 건강, 인격 침해 범죄	살인죄, 중상화죄, 폭행죄, 유괴죄, 명예훼손죄, 강간죄, 미성인 성교죄
	개인소유 침해 범죄	훔친죄, 빼앗은 죄, 공갈죄, 속여가진죄, 횡령죄, 강도죄, 파괴죄

자료: 북한 [형법], 『조선민주주의인민공화국 법전: 대중용』 (평양: 법률출판사, 2004), pp. 784~840; 이화여자대학교 통일학연구원, 『북한내 ‘비사회주의적 요소’의 확산 실태 및 주민의식 변화』 (통일부 연구용역보고서, 2010), p. 19에서 재인용.

독일과 동일한 경향을 보일 경우 분단해소 단계뿐만 아니라 체제통합 단계 초기 북한의 범죄양상은 현 상태가 지속되면서 점차 남한의 범죄유형이 새롭게 등장하는 추세를 보일 것이다. 이를 완화하기 위해서는 치안조치가 적절히 취해짐과 동시에 합법적인 생활이 유지될 수 있는 환경조성이 충족되어야 한다.

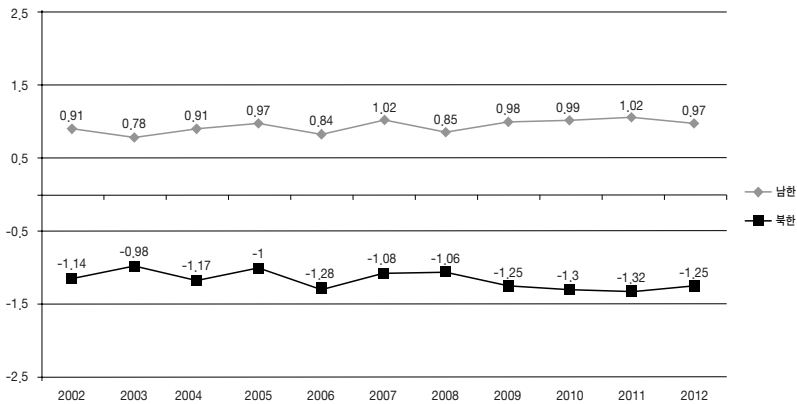
치안의 편익은 일차적으로 사회구성원이 안전하게 일상생활을 영위하게 함과 동시에 장기적으로 그것을 가능하게 한 체제에 순응하도록 하는 데 있다. 치안편익에 대한 계량적 측정은 통상 개인안전, 인간안보, 웰빙 등 다양한 지수가 하위지수로 이루어져 있다. 미시적 설문조사가 아닌 통계자료로는 주로 개인과 관련된 범죄율이 이용된다. 그러나 북한에 대한 범죄통계가 존재하지 않으며 사회주의의 특성상 통계에 잡히지 않는 범죄도 상당한 수준일 것으로 보인다. 간접적인 방법으로는 북한의 현 상황을 다른 북한통계가 그러하듯이 최하로 간주하고 그것이 남한수준으로 근접하는 것을 목표편익으로 간주할 수 있다.

OECD는 2011년 웰빙의 한 차원으로 개인적 안전을 조사한 바 있다.⁴⁹⁾ 개인적 안전은 물리적 공격이나 여타 유형의 범죄로부터 위협받지 않는 상황을 의미한다. 한국의 경우 1년간 공격의 피해를 받은 피해자는 인구대비 2.1%(남자 1.9%, 여자 2.2%)로 OECD 평균 4.0%에 못 미치는 수준이다. 인구 10만 명 당 살인사건 비율은 2.6%(남자 2.5%, 여자 2.6%)로 OECD 평균인 2.2%보다 다소 높다. 범죄에 대한 공포는 웰빙과 개인적 안전에 중요한 지수인데 75%의 주민이 밤에 혼자 걷는 것에 대해 안전하다고 판단하였다. OECD 평균은 67%이다. 한국은 개인적 안전의 수준의 경우 OECD 국가중 10위권이지만, 전체적인 웰빙 수준은 중간수준이었다.

⁴⁹⁾- OECD Better Life Index, <www.oecdbetterlifeindex.org>.

행정의 수준과 관련하여 가장 많이 사용되는 통계는 세계은행에서 1996년부터 생산하고 있는 WGI(Worldwide Governance Indicators)이다. WGI는 200여 개 국가를 대상으로 6개 분야⁵⁰⁾에 대한 거버넌스 지표로 구성되어 있다. WGI 지수는 -2.5~+2.5의 범위를 가지며 2.5에 가까울수록 높은 수준이다. 이 중 치안문제는 법에 의한 통치와 관련이 있다고 할 수 있다.

● 그림 1-III-1 WGI 지수로 본 남북의 법치주의 수준(2002-2012년)



자료: World Bank, “WGI dataset,” <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.

국민의 자유와 권리를 보장하는 법률과 그러한 법률을 강제하는 경찰의 관계를 나타낸 것이 법치주의(Rule of Law) 지수라 할 수 있다.

⁵⁰⁾ 6개 분야는 (1) Voice and Accountability: 국민의 정치적 권리, 민의 반영 정도 및 언론의 자유를 측정하는 민의 반영도, (2) Political Stability and Absence of Violence: 평화적 정권교체와 폭력의 부재, (3) Government Effectiveness: 정부 및 공무원의 자질, 서비스, 정치적 중립성, (4) Regulatory Quality: 규제가 민간부문 발전에 도움이 되는 정도, (5) Rule of Law: 계약이행, 치안, 사법 분야에서 법의 준수, (6) Control of Corruption: 다양한 종류의 공공부문의 부정행위 내지 비리방지 척도이다.

남한의 법치주의 수준은 세계 전체를 대상으로 할 경우 상위에 해당하지만 OECD 국가와 비교했을 때 아직 하위에 머무르고 있다. 북한의 경우 조사대상 200여 국가 중 하위 10%에 해당하는 심각한 법치주의 위반 국가이다. 그림에서도 알 수 있듯이 남북한의 법치주의에 대한 격차는 양극단에 있다. 법치주의 지수가 상승할수록 북한의 치안상태는 양호해진다고 할 수 있다.

(2) 통일행정편의 지표

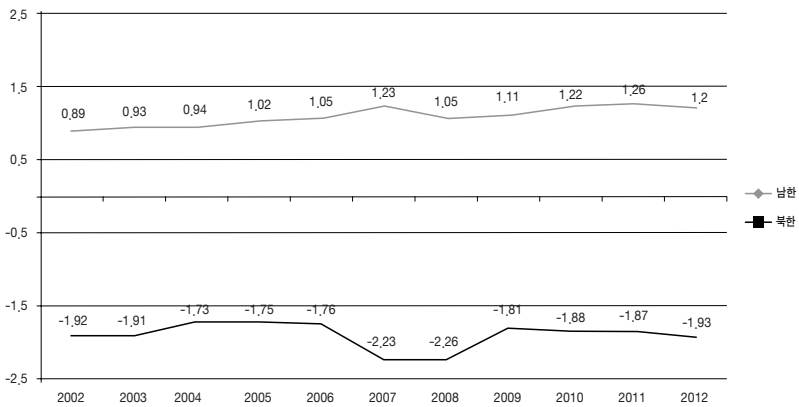
통상 행정의 편익은 국민편익, 기업편익, 행정효율성으로 구분한다. 행정비용은 주로 북한지역에 투입되지만 그 편익은 남북한지역 모두에게 향유될 수 있다. 우선 북한의 경우 직접적인 편익의 수혜자이다. 북한행정은 열악한 행정시스템과 전문성의 부족으로 인해 북한주민과 기업 모두가 불편을 겪어왔다. 통일로 북한지역에 이전될 남한의 선진적 행정시스템은 북한의 행정편익을 극적으로 증대시킬 것이다. 북한지역 주민과 기업은 신속하고 효율적인 행정민원과 행정정보를 통해 일차적인 혜택을 받게 된다. 또한 남북을 포괄하는 종합행정시스템은 능률적이고 정확한 행정처리를 통해 효율성을 극대화할 것이다. 남한지역 주민과 기업은 통일행정시스템을 통해 북한지역에 대한 정보획득과 투자과정에서 남한지역과 동일한 수준의 서비스를 제공받게 된다. 특히 남한지역 기업은 북한에 대한 사업기회의 확장을 위해 행정시스템을 효과적으로 활용할 수 있게 됨으로써 북한지역 투자를 확대할 수 있는 계기가 될 수 있다.⁵¹⁾

통일행정을 통해 얻는 편익에 대한 계량적 평가는 용이하지 않다. 다만 현 행정의 수준을 측정하기 위한 몇 가지 지수가 존재하며, 지수

⁵¹⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 115.

의 상승에 따라 간접적으로 행정편익의 상승을 추정할 수 있다. 세계은행의 WGI 중 정부효율성 지표는 그 중 가장 대표적인 지표이다. 아래 그림은 지난 10년간 남북의 정부효율성을 비교한 것이다. 동 지수 역시 남북은 양극단에 머물러 있다. 남한은 2012년 정부효율성 지수 1.2로 200여개 국가 중 상위 25위에 해당한다. 이에 반해 북한은 -1.93으로 세계 최하위를 기록하였다.

● 그림 1-III-2 남북의 정부효율성 비교(2002-2012년)



자료: World Bank, "WGI dataset," <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.

북한은 1990년대 중반 이래 사회주의 계획경제의 실패와 국가통제력의 약화, 생존을 위한 시장경제의 유지 등의 과정에서 부패 수준이 질적 양적으로 증가하였다. 부패는 사회주의 국가에서 통상적으로 준조세 기능으로 간주될 정도로 만연해 있으나 북한의 경우 부패로 인해 관료지배구조의 변동까지 논의되고 있는 실정이다.⁵²⁾

52) 김중욱, "북한의 관료부패와 지배구조 변동의 관계," 『통일정책연구』, 제17권 1호

부패인식지수(CPI)는 국제투명성기구(TI)가 매년 발표하는 지수이며, 민주주의 지수와 함께 국가 수준의 민주주의 수준을 평가하는 주요 지수로 빈번하게 등장하고 있다. 특히 부패 지수는 민주주의의 운영, 법의 지배와 밀접한 연관을 갖는다. 2012년 CPI 점수는 덴마크, 뉴질랜드, 핀란드가 가장 부패하지 않은 국가로 선정되었으며 90점을 받았다. 반면, 조사대상 176개 국가 중 북한은 아프가니스탄, 소말리아와 함께 8점으로 세계 최악의 부패수준인 것으로 나타났다.⁵³⁾

3. 단계별 적용

분단해소 단계에서 행정 부문의 최우선 과제는 혼란스러울 수 있는 사회적 분위기를 틈탄 각종 범죄를 예방·조치하기 위한 치안확보이다. 독일의 경우 오히려 서독지역의 치안비율이 다소 상승한 것을 감안할 경우, 남한내 치안자원의 급격한 이동은 어려우며 민간작전을 통한 북한지역 치안확보가 요구된다. 적절한 치안의 유지는 남북한 주민이 안정적인 생활을 도모할 수 있게 하기 위한 기본 전제이며 나아가 통일에 대한 불안을 해소하고 통일정부에 대한 신뢰를 증가시키는 역할을 한다.

체제통합 단계는 정부내 각 부처가 해당 북한지역 부처를 조사, 재충원하며 행정인프라 구축을 시행한다. 북한지역 행정기구는 당의 하위체계로 남한의 청 단위로 평가할 수 있으며, 남한 행정기구의 전문성과 기능성을 바탕으로 단기간에 통폐합할 수 있다. 다만 북한전역에 행정인프라를 구축하는 것은 대규모 비용과 기간이 요구되며, 이는 경제인프라 구축과 병행하여 수행하여야 한다. 체제통합 단계는 분단해

(통일연구원, 2008).

⁵³⁾- Transparency International, <<http://www.transparency.org>>.

소 단계로부터 지속된 치안편익이 지속적으로 유지되며, 행정통합이 완료됨에 따라 북한지역 주민의 국민화가 급속하게 수행될 것이다.

국가완성 단계에 대규모 행정비용은 요구되지 않는다. 체제통합 단계에 거의 완료된 부처통합과 통합인프라를 바탕으로 북한지역 행정은 형식적인 통합이 완료되며, 점진적인 현지 재충원을 통해 단일국가 행정체계 수립을 도모한다.

IV

안보 부문

통일이 안보 부문에 미칠 편익과 비용을 종합적으로 살펴보기 위하여 본 연구는 다음 두 가지 지수, 즉 군사력 지수와 외부위협 지수를 개발·활용한다.

첫째, 군사력 지수는 한 국가의 군사력을 나타낸 것으로 네 가지 지표, 즉 군사비, 군인수, 전투수행능력, 그리고 군통합을 통하여 측정하고자 한다. 이는 통일이 통일한국의 군사력에 미치는 영향력을 고찰하는 것을 통하여 통일이 우리의 안보에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는지를 분석하고자 하는 것이다. 둘째, 외부위협 지수는 한 국가의 안보를 위협 정도를 나타낸 것으로 다섯 가지 지표, 즉 라이벌의 존재·수, 라이벌의 군사비, 라이벌의 군인수, 라이벌의 전투수행능력, 그리고 라이벌의 적대수준(Level of Aggression)을 통하여 측정하고자 한다. 이는 남북체제에서 통일한국으로의 변화가 국가의 안위에 대한 외부 위협에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하는 것이다.

한 국가의 안보 수준은 해당 국가의 군사력과 더불어 해당 국가에 대한 외부의 위협으로 나누어볼 수 있다. 따라서 한 국가의 안보를 증진시키기 위한 방법으로 대내적 균형(Internal Balancing)과 외적 균형(External Balancing), 즉 자강(自強)과 동맹(同盟)이 논의되어 왔다. 자강 정책은 오랜 시간이 걸리며 국내 경제적 뒷받침이 필요하다는 문제가 따르며, 동맹 정책은 위협인식을 공유하는 제3의 국가가 존재해야 하며 동맹 상대를 언제까지나 신뢰할 수 없다는 한계를 가진다.

더구나 자강 정책은 (잠재적) 적국으로 하여금 위협을 느끼게 하여 군비경쟁을 불러일으킬 수 있으며, 동맹 정책은 동맹 상대로부터 버림을 받을 수 있다는 ‘방기에 대한 두려움(Fear of Abandonment)’과 동맹 상대가 일으킨 분쟁에 어쩔 수 없이 휘말려야 한다는 ‘연루에 대한 두려움(Fear of Entrapment)’이라는 딜레마에 빠지게 할 수 있다.

만약 통일이 군사력을 증진시키면서 동시에 외부의 위협을 낮출 수 있다면 안보에 긍정적 영향을 미친다고 볼 수 있을 것이다. 반대로 통일이 군사력을 약화시키고 외부위협 감소를 이끌어 내지 못한다면 안보에 부정적 영향을 미친다고 예상할 수 있을 것이다. 따라서 본 장에서는 통일이 군사력과 안보환경에 미치는 영향을 아래와 같이 살펴본다. 첫째, 통일이 군사력과 외부 위협에 미칠 부정적 영향, 즉 비용을 살펴본다. 둘째, 통일이 군사력과 외부 위협에 미칠 긍정적 영향, 즉 편익을 살펴본다. 끝으로, 통일이 군사력과 안보환경에 미칠 비용과 편익에 대한 종합적 영향을 통일과정의 3단계, 즉 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계로 나누어 살펴볼 것이다.⁵⁴⁾

1. 비용

가. 군사력 지수

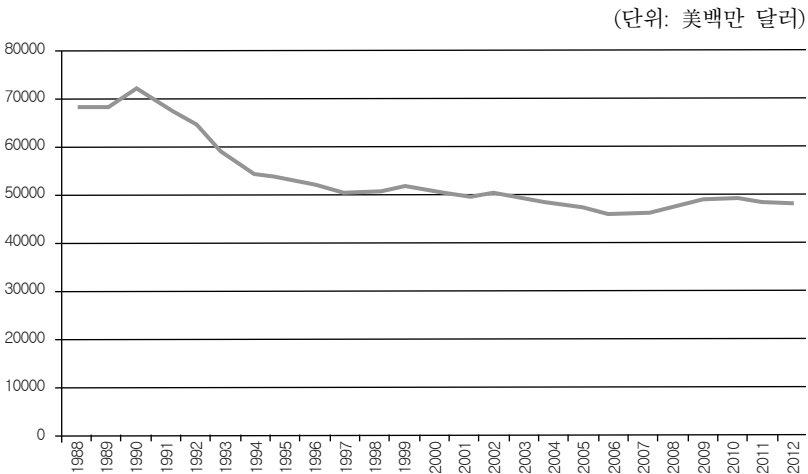
(1) 군사비 지표

통일과정의 첫째 단계인 분단해소 단계에서 남북한은 군사비를 감소시킬 것이다. 서로에 대한 적대 의식이 낮아짐에 따라 남북한과 통일한국은 경제와 사회 관련 자원 확보를 위하여 군사비 지출을 자제 혹은

⁵⁴⁾ 통일에 이르는 전반적 과정과 단계 구분에 대해서는 다음을 따른다. 김규륜 외, 『선도형 통일』의 경로와 과제』 (서울: 통일연구원, 2012).

삭감할 것이다. 1988년 서독과 동독은 각각 684억 달러와 116억 달러를 국방비로 지출하였으나, 1993년 통일독일은 181억 달러를 국방비로 지출하였다(2011년 미국 달러 기준). 통일독일의 GDP 대비 국방비 지출 규모도 1993년부터 2%대에서 1%대로 축소되었다(<그림 1-IV-1>, <그림 1-IV-2> 참조).⁵⁵⁾ 독일의 경우에서 보듯이 남북한이 통일을 선언하고 통일과정 중 체제통합에 들어선 이후에도 군사비 감소는 지속될 것이다. 비록 통일과정과 그 이후에 경제성장이 지속된다고 하더라도 통일 독일의 경우처럼 군사비의 절대치가 증가하기보다는 적절한 국방비 수준이 통일 이후 유지될 가능성이 높다.

● 그림 1-IV-1 독일의 국방비



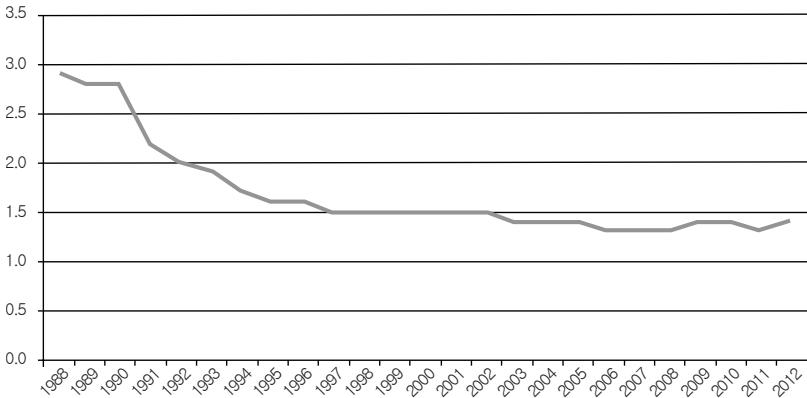
참조: 1990년 통독 이전 수치는 서독의 국방비.

출처: www.sipri.org.

⁵⁵⁾ Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Military Expenditure Data Base, 1988~2012," <www.sipri.org/databases> (검색일: 2013.6.17).

● 그림 1-Ⅳ-2 독일의 GDP 대비 국방비

(단위: %)



참조: 1990년 통독 이전 수치는 서독의 GDP 대비 국방비.

출처: www.sipri.org.

(2) 군인수 지표

남북한 군사수가 현 수준을 유지할 가능성은 매우 낮다. 북한군이 해체되어 한국군에 흡수될 것을 전제하고 한국군이 통일과정 중 질서 유지 및 안보확보라는 임무를 수행할 것으로 전망한다면 통일과정 중 현재 한국군의 군사수준 정도가 유지될 것으로 예상된다. 독일의 경우, 서독군이 약 50만 명, 동독군이 약 17만 5천 명이었으나 통일 이후 통일 독일은 약 37만 명 규모의 병력을 유지하였다(<그림 1-Ⅳ-3> 참조).⁵⁶⁾ 통일한국도 통일과정 중 대규모 감축 이후 적정 규모를 유지할 것으로 예상된다.

56) 통일 독일의 군통합에 대해서는 다음을 참조. 손기웅, 『통일독일의 군통합 사례연구』 (민족통일연구원 연구보고서 98-13, 1998).

● 그림 1-Ⅳ-3 독일의 병력수

(단위: 천 명)



출처: National Material Capabilities v4.0(www.correlatesofwar.org).

(3) 전투수행능력 지표

전투수행능력은 상승 혹은 유지될 전망이다. 즉, 민주주의의 심화로 자발과 동의에 입각한 군복무, 개성을 존중하는 군문화, 능력에 입각한 군인사로 인하여 통일은 전투수행능력에 긍정적 영향을 미칠 것으로 전망된다.

(4) 군통합 지표

남북한 통일 후 군통합은 장기에 걸쳐 조심스럽게 이루어질 작업으로 군사력에 일정한 부담을 줄 것으로 예상된다. 한국이 주도하는 남북한 통일을 가정한다면 남북한 군통합 역시 한국군에 북한군을 편입시키는 방식으로 이루어질 것이다. 독일의 경우도 마찬가지로 동독 인민군은 단계적으로 폐지되고 새로운 연방군이 창설되는 과정을 밟았

다. 동독 인민군의 장교들과 55세 이상의 모든 군인들에 대하여 전역 조치를 단행하였는데 이들의 불만을 최소화하기 위하여 그들에게 7개월 분의 퇴직금과 현역 당시 급여의 75%의 연금을 약속하였다. 또한 새로운 연방군은 구동독의 무기 체계와 장비를 폐기하는 작업도 진행하였다. 군의 규모가 축소되는 상황에서 성능이 떨어지는 러시아제 무기와 장비를 계속 운용할 이유와 자원이 부족하였다.⁵⁷⁾ 한편, 예멘의 통일 경우 군통합 실패로 내전을 겪는 아픔을 겪었다. 남북 예멘은 1990년 통일을 이루었으나 3년 후 남예멘의 대통령이었던 알리 살림 아베이드는 통일정부에 참여하는 것을 거부하였고 곧 내전을 겪게 되었다.⁵⁸⁾ 이처럼 통일 후 군통합은 무장한 인력과 자원의 재분배를 요구하는 작업으로 상당한 비용과 시간을 수반하는 작업을 통해서만 달성할 수 있을 것이다.

나. 외부위협 지수

(1) 라이벌의 존재수 지표

외부위협의 존재는 흔히 전략적 라이벌 국가가 존재하는지를 의미한다. 톰슨(William Thompson)은 두 국가가 서로를 ‘경쟁자(Competitors),’ ‘무력사용으로 발전할 수 있는 실제적 혹은 잠재적 위협의 근원(Source of Actual or Latent Threats),’ 그리고 ‘적(Enemies)’으로 인식할 때 양국은 ‘전략적 라이벌(Strategic Rivals)’이라고 정의한다.⁵⁹⁾ 국제정

57) 이명환, “독일의 통일과 군대통합,” 『독일통일 20년, 안과 밖의 시선』 (한국독일사학회 학술발표대회 논문집, 2010-09).

58) Chuck Schmitz, “Civil War in Yemen: The Price of Unity?,” *Current History* (January 1995).

59) William R. Thompson, “Identifying Rivals and Rivalries in World Politics,” *International Studies Quarterly*, No. 45 (2001), p. 560.

치학자들이 이러한 라이벌 관계에 관심을 가지는 가장 큰 이유는 대다수의 무력 분쟁은 국가간 라이벌 관계에서 발생하기 때문이다. <표 1-IV-1>에서 정리한 바와 같이 1816년부터 2000년까지 국가간 전쟁의 78%는 위에서 정의한 전략적 라이벌 국가들 사이에서 발발하였다. 이러한 경향은 19세기 전반부에서 20세기 후반부에 이르면서 점점 뚜렷해지고 있다. 이는 국가들이 대체적으로 라이벌 국가를 상대로 전쟁을 일으키고, 라이벌 국가로부터 공격을 받는다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 라이벌 국가의 존재는 외부위협 존재를 의미한다고 할 수 있다.

● 표 1-IV-1 국가 간 라이벌 관계와 전쟁(1816-2000년)

연도 \ 구분	라이벌 간 전쟁	비(非)라이벌 간 전쟁	합
1816-1850	3 (50%)	3 (50%)	6 (100%)
1851-1900	16 (64%)	9 (36%)	25 (100%)
1901-1950	24 (83%)	5 (17%)	29 (100%)
1951-2000	31 (94%)	2 (6%)	33 (100%)
합	74 (78%)	19 (22%)	93 (100%)

자료: William Thompson and David Dreyer, *Handbook of International Rivalries, 1494-2010* (Los Angeles: CQ Press, 2012), p. 6.

통일과정은 남북 라이벌 관계의 종식을 의미하기 때문에 통일의 안보 위협을 감소시키는 편익을 발생한다. 하지만 남북한 통일이 주변국과의 관계를 악화시킨다면 이는 안보관련 비용의 발생을 의미한다. 독일이 1990년 재통일을 이루게 되었을 때 유럽안보에 미칠 부정적 영향에 대

한 우려들이 존재하였다. 예를 들어 미어샤이머(John Mearsheimer)는 ‘과거로의 회귀(Back to the Future)’를 전망하며 통일독일은 유럽지역 내 새로운 잠재적 패권국이 등장했음을 의미하며, 이는 반(反)패권 연합을 자극하거나 독일, 러시아, 영국 등이 다극체제를 형성하여 양차 세계대전 시기와 같은 강대국간 갈등 상황을 재현할 것으로 예상하였다.⁶⁰⁾ 하지만 통일독일은 자국의 주장을 내세우지만 강압적이지 않은 이른바 ‘점잖은 강대국’의 모습을 보이면서 주변국들의 우려를 불식시키면서 유럽 내 정치·경제적 안정에 기여하고 있다.⁶¹⁾

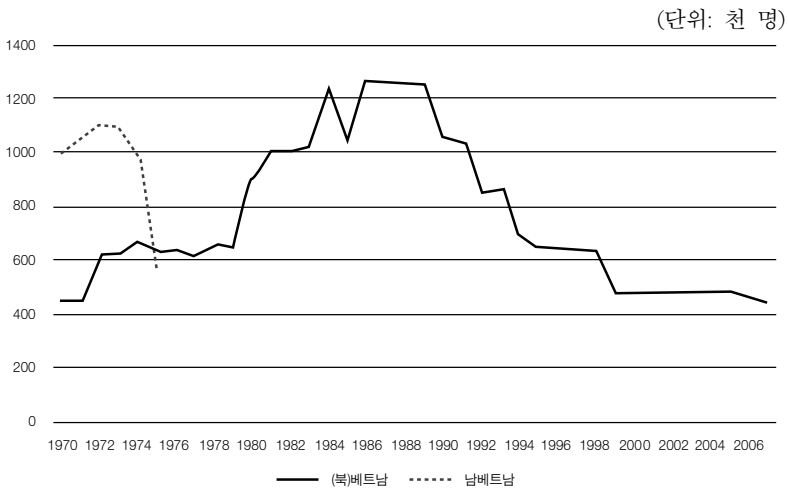
하지만 베트남과 예멘은 통일 이후 주변국들과 라이벌 관계를 재형성하게 되었다. <표 1-IV-2>에서 나타나는 바와 같이 베트남은 태국과 프랑스와 더불어 전략적 라이벌 관계를 형성한 경험이 있었으며 남북베트남은 통일 이전까지 전략적 라이벌이었다. 흥미로운 것은 베트남전을 통해 베트남 공산화가 이루어지기 직전인 1973년부터 베트남은 중국과 전략적 라이벌 관계에 돌입했다는 사실이다. 즉, 남북라이벌 관계의 종식을 앞두고 이웃국가와의 주변 강국과 라이벌 관계를 맺게 된 것이다. 이러한 현상은 예멘의 경우에서도 나타난다. <표 1-IV-3>에서 정리한 바와 같이 예멘은 20세기 초 사우디아라비아와 전략적 라이벌 관계를 맺었으며 남북예멘이 통일한 1990년부터 다시 사우디아라비아와 라이벌 관계를 형성하였다. 남북분단이 해소된 이후 지역강대국과 라이벌 관계를 형성하는 패턴이 베트남과 예멘의 통일에서 반복되고 있다. 이처럼 한국이 통일과정을 통해 주변국들의 안보위협을 증대시킨다면 새로이 전략적 라이벌 관계를 형성하여 외부위협을 증가시킬 것이다.

60- John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990).

61- 이규영, “통일 이후 독일 외교정책의 변화: 패권국가 가능성을 중심으로,” 『정치정보연구』, 제14권 1호 (한국정치정보학회, 2011).

실제로 통일 이후 캄보디아에 이어 중국과 전쟁을 치른 베트남의 경험은 한반도의 통일에 주는 시사점이 크다. 역사적으로 베트남은 중국과 캄보디아와 더불어 역사 속에서 끊임없이 대립·갈등하였지만 미국과의 전쟁을 치르면서 북베트남은 캄보디아와 동맹 관계를 맺었으며 함께 공산화를 이룬 중국과는 우호적 관계를 유지하였다. 하지만 베트남과 주변국들 사이의 허니문은 통일과 함께 끝나게 되었다. <그림 1-Ⅳ-4>에서 나타나듯이 베트남민주공화국(북베트남)은 통일 이후 베트남 사회주의공화국으로 변모하는 과정에서 병력수를 감축하지 않았다.

● 그림 1-Ⅳ-4 베트남의 병력수



출처: National Material Capabilities v4.0(www.correlatesofwar.org).

물론 캄보디아와 중국의 공세에 대한 반응일 수도 있으나 캄보디아와 중국 역시 통일베트남을 위협으로 인식하였다. 캄보디아는 베트남의 동남아시아 내 영향력 확대를 두려워하여 자국 내 베트남군 철수를

종용하였으며 중국은 베트남이 중·소 갈등 속에서 소련과의 관계를 보다 중요시한다는 평가를 내렸다. 결국 통일베트남은 반(反)베트남 성향의 캄보디아 정부를 무너뜨리기 위해 1978년 캄보디아 침공을 실시하였고, 중국은 베트남에게 “교훈을 주겠다”는 목적 하에 베트남과의 국경 분쟁을 도발하였다.⁶²⁾ 이들 전쟁을 통해 베트남이 심대한 물질·인적 피해를 보지는 않았지만 통일 이후 외부로부터의 안보위협이 감소하지 않은 것은 분명하다. 통일한국의 경우 주변국들과 군사적 라이벌 관계를 형성하게 된다면 비록 북한 위협은 사라졌다고 하더라도 외부 안보위협의 해소 혹은 감소했다고 보기는 힘들 것이다.

(2) 라이벌의 군사비, 군인수, 전투수행능력, 적대수준 지표

만약 통일한국이 중국과 일본과 같은 주변국들과 라이벌 관계를 형성하게 된다면 이들 국가의 국력을 고려할 때 한국의 안보수준은 북한과 대결하고 있는 현재의 상황과 비교할 때 오히려 더 악화될 것으로 전망된다. 물론 상대 라이벌 국가의 적대수준에 따른 안보위협 수준이 결정되는 것이지만 이처럼 측정과 예측이 어려운 의지와 인식 수준의 변수를 제외하더라도 주변국들의 국력을 고려할 때 그들과의 전략적 라이벌 관계는 중대한 안보위협을 의미한다고 전망된다.

⁶²⁾-Nguyen Manh Hung, “The Sino-Vietnamese Conflict: Power Play among Communist Neighbors,” *Asian Survey*, Vol. 19, No. 11 (November 1979). 중국과 베트남의 역사적 라이벌 관계와 이를 통한 중월전쟁 발발에 대한 설명으로는 Yu Insun, “The 1979 Sino-Vietnamese War from the Perspective of the Historical Relations between the Two Countries,” *Journal of Northeast Asian History*, Vol. 8, No. 1 (Summer 2011).

● 표 1-Ⅳ-2 동남아시아 국가 간 라이벌 관계(1816-2010년)

라이벌	기간(년)
버마 - 태국	1816 이전 - 1826
캄보디아 - 남베트남	1956 - 1975
캄보디아 - 베트남	1976 - 1983
중국 - 베트남	1973 - 1991
프랑스 - 베트남	1858 - 1884
인도네시아 - 말레이시아	1962 - 1966
인도네시아 - 네덜란드	1951 - 1962
말레이시아 - 싱가포르	1965 - 계속
태국 - 베트남 I	1816 이전 - 1884
태국 - 베트남 II	1954 - 1988
북베트남 - 남베트남	1954 - 1975

자료: William Thompson and David Dreyer, *Handbook of International Rivalries, 1494-2010* (Los Angeles: CQ Press, 2012), p. 185 [Table 6.2]를 재구성.

● 표 1-Ⅳ-3 중동 걸프지역 국가 간 라이벌(1816-2010년)

라이벌	기간(년)
바레인 - 카타르	1986 - 2001
이란 - 이라크 I	1932 - 1939
이란 - 이라크 II	1958 - 계속
이란 - 사우디아라비아	1979 - 계속
이라크 - 쿠웨이트	1961 - 계속
이라크 - 사우디아라비아 I	1932 - 1957
이라크 - 사우디아라비아 II	1968 - 계속
오만 - 남예멘	1972 - 1982
사우디아라비아 - 예멘 I	1932 - 1934
사우디아라비아 - 예멘 II	1990 - 2000
남예멘 - 예멘	1967 - 1990

자료: William Thompson and David Dreyer, *Handbook of International Rivalries, 1494-2010* (Los Angeles: CQ Press, 2012), p. 147 [Table 5.2]를 재구성.

2. 편익

가. 군사력 지수

(1) 군사비 지표

통일과정에서 군사비는 감축될 전망이다. 하지만 이러한 군사비 축소는 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 군사비 지출과 경제 성장의 관계, 특히 군사비 지출의 감소가 경제성장에 기여하는지에 대해서는 탈냉전기에 들어서 많은 연구들이 진행되었다. 이 중 허욱의 연구에 따르면 한국의 군사비 감축은 투자와 수출의 증대를 통하여 경제 성장에 긍정적 영향을 미쳤다.⁶³⁾ 따라서 군사비 감축이 경제 성장에 미친 직접적 영향을 파악하기 힘들지만 군사비 감축이 투자와 수출에 미칠 긍정적 영향과 더불어, 투자와 수출의 증가가 각각 경제 성장에 미칠 긍정적 영향을 예상할 수 있다. 따라서 전체 경제규모의 일정비를 군사비로 지속적으로 지출한다고 가정한다면 통일과정 초기에는 군사비의 감소가 예상되지만 이후 통일로 인한 경제성장 효과로 인하여 통일과정 말기에는 어느 정도 회복할 것으로 전망된다.

(2) 군인수 지표

통일과정의 첫째와 둘째 단계에서 남북한 군통합 및 군축소가 이루어질 것을 고려할 때 통일과정에서 군인수는 감소할 것이다. 독일의 경우도 통일 이전 총 67만 명의 군대 규모를 17만 명으로 축소하였다. 하지만 통일과정에서 급격한 한국군 군사수의 감소는 이루어지지 않을 전망이다. 북한 내 급변사태와 질서유지와 관련하여 한국군의 역할이 존재하

⁶³⁾- Uk Heo, "Defense Spending and Economic Growth in South Korea: The Indirect Link," *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 6 (November 1999).

며 따라서 한국군의 규모는 단기간에 축소되기 어려울 것이다.⁶⁴⁾ 따라서 군해산과 무기폐기는 북한지역에서 주로 이루어질 것을 가정한다면 통일과정, 특히 초기 단계의 군인수는 적어도 현재 한국군 수준을 유지할 것으로 전망된다. 만약 통일과정 이후 통일한국이 정상국가의 모습을 갖추고 주변 안보환경이 호의적이라면 군규모의 축소는 이루어질 수 있을 것이다. 하지만 이는 미중관계의 악화와 일본의 재무장과 같은 통일 이외의 변수들에 의해 통일과정 이후에 결정될 것으로 판단된다.

(3) 전투수행능력 지표

분단해소, 체제통합, 그리고 국가완성의 과정을 통해 이루어지는 통일이 전투능력에 미칠 직접적 영향은 명확하지 않다. 그러나 통일을 통하여 북한 뿐 아니라 한국의 민주주의가 보다 성숙을 한다고 가정한다면 통일은 전투능력에 긍정적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 1816년부터 1990년까지 발발한 국가간 전쟁에서 전쟁 개시국과 전쟁 타겟국이 승리 혹은 패배한 결과들을 보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다 (<표 1-IV-4> 참조). 첫째, 전쟁을 시작한 국가들은 전쟁의 타겟이 된 국가들보다 전쟁에서 승리할 확률이 높다. 이는 전쟁을 개시한 국가들이 선제공격(Preemptive Attack)의 이점을 활용하였거나 전쟁의 승리를 확신하고 전쟁을 시작하였기 때문에 상대적으로 전쟁에서 이길 확률이 높다고 추정할 수 있다. 둘째, 민주주의 국가들은 독재 혹은 과두제 국가들보다 전쟁을 개시하거나 전쟁의 타겟이 된 동일한 상황에서 전쟁에서 승리할 확률이 높다. 이는 민주주의 국가들이 비민주주의 국가들에 비하여 전투능력이 우수하다는 증거로 활용된다. 이는 아래

⁶⁴⁾- Bruce Bennett and Jennifer Lind, "The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements," *International Security*, Vol. 36, No. 2 (Fall 2011).

에서 상술하는 바와 같이 민주주의 지도자들의 신중함과 민주주의 군인들의 전투력에 기인한 것으로 해석된다.

● 표 1-Ⅳ-4 국가 간 전쟁 승리와 패배(1816~1990년)

구분		독재국가	과두제 국가	민주국가	합
전쟁 개시국	승리	21	21	14	56
	패배	14	15	1	30
	승리 확률	60%	58%	93%	65%
전쟁 타겟국	승리	16	18	12	46
	패배	31	27	7	65
	승리 확률	34%	40%	63%	41%

자료: Dan Reiter and Allan Stam, *Democracies at War* (New Jersey: Princeton University Press, 2002), p. 29 [Table 2.1]를 재구성.

일반적으로 민주주의 지도자들은 비민주주의 지도자들에 비하여 안보와 관련하여 보다 신중한 결정을 내린다. 쿠웨이트를 침공한 걸프전쟁에서 패배한 이후에도 정권을 유지했던 사담 후세인의 예에서 드러난 바와 같이 독재국가에서 지도자는 외교정책의 결과에 상관없이 자신의 정치적 지위를 유지하는 경우가 많다. 반면에 민주주의 지도자는 외교정책의 결과가 자신의 정치 생명에 직접적 영향을 미치는 경우가 많기 때문에 전쟁 개시에 있어서도 ‘이길 만한(Winnable)’ 전쟁만 시작하는 경향을 보인다.⁶⁵⁾ 이러한 민주주의 지도자의 신중함은 민주주의 국가로 하여금 팽창주의 혹은 모험주의 외교정책을 지양하고 국익에 부합하는 외교정책을 추구하게 하는 밑거름이 된다고 볼 수 있다. 남북한 분단체제 하에서 권위주의 지도자들은 상대방의 위협을 과장 혹은 조장하는 것을 통해

⁶⁵⁾- David A. Lake, “Powerful Pacifists: Democratic States and War,” *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 1 (March 1992).

자신들의 정치적 이익 도모하는 소위 적대적 의존관계를 냉전기에 형성했다는 비판적 시각이 있다.⁶⁶⁾ 만약 통일을 통하여 한반도에 보다 민주적인 체제가 들어선다면 지도자는 외교와 안보 관련 사항에 대한 결정을 내릴 때 보다 국익을 반영한 판단을 내릴 것으로 기대할 수 있다.

한편 민주주의 국가의 군인들은 비민주주의 군인들에 비하여 보다 우수한 전투력을 발휘하는 것으로 알려졌다. 개인의 능력과 권리를 강조하고 시민의 동의에 기반한 민주주의는 군인들의 사기를 진작시키면서 전장에서 능력을 충분히 발휘하게 하고 상대방 군인들의 항복을 이끌어내는 데에 있어서 비민주주의보다 강점을 보인다. 더구나 정치지도자에 대한 충성이 아니라 능력에 따른 군부 내 승진 제도는 능력 있는 지휘관이 군을 이끌도록 하기 때문에 민주주의의 성숙은 군의 전투력 상승효과를 가져 온다고 알려졌다.⁶⁷⁾ 비록 분단해소 단계에서 정치체제의 전환과 통합으로 정치와 사회의 혼란을 맞이할 수도 있겠지만 체제통합을 거쳐 국가완성 단계에 이르러 성숙한 민주주의를 달성하였을 때에는 위에서 논의한 이유로 군의 전투력 상승을 기대할 수도 있을 것이다.

(4) 군통합 지표

위에서 언급한 바와 같이 한국군과 북한군의 통합은 상당한 비용과 시간을 요구할 것으로 예상된다. 따라서 군통합으로 인한 전투능력의 편익을 적어도 통일과정 중에서 기대하기는 힘들다.

66) 박명림, “분단체제의 구조와 변화: 적대와 의존의 대쌍관계 동학, 1945-1995,” 『국가전략』, 제3권 1호 (세종연구소, 1997).

67) Dan Reiter and Allan Stam, *Democracies at War* (New Jersey: Princeton University Press, 2002), pp. 60~71.

나. 외부위협 지수

(1) 라이벌의 존재수 지표

<표 1-IV-5>에서 나타난 바와 같이 남북한은 정부수립 이후 전략적 라이벌 관계를 유지했다. 현재 동아시아에서는 남북한과 더불어 미국과 중국, 중국과 일본, 중국과 타이완이 라이벌 관계를 형성하고 있다. 통일과정에서 분단해소, 체제통합, 국가완성을 주변국의 협조 속에서 순조롭게 이룬다면 통일한국은 라이벌이 존재하지 않는 유일한 동아시아 국가가 될 수 있다. 이는 주변국의 동의와 협력이 통일을 이루기 위해서만 아니라 통일 이후 통일한국의 안보환경을 고려해서도 중요하다는 것을 의미한다. 앞서 언급한 바와 같이 통일을 이룬다고 해도 새로운 전략적 라이벌 관계를 형성하게 된다면 베트남 통일 사례에 보듯이 안보위협 측면에서 통일의 편익은 존재할 수 없을 것이다. 오히려 그러한 경우 열강으로 둘러싸인 통일한국의 안보환경은 지금보다 더 악화될 수도 있을 것이다.

하지만 현 시점에서 주변 강대국의 반대와 대립 속에서 남북한이 통일과정에 진입할 가능성은 낮다고 예상된다. 또한 베트남의 경우처럼 전쟁을 통한 무력통일이 일어날 가능성도 높지 않다. 그 대신 독일이 보여준 당사자 간 합의를 통한, 또한 주변 강국들 간의 협의를 동반한 통일이 실현될 가능성이 가장 높다. 독일의 경우 서독과 동독, 그리고 미·영·프·소가 ‘2+4 협정’에 서명하는 것을 통하여 통일로 이르는 길을 열었다.⁶⁸⁾ 현존하는 국경선이 최종적이고, 독일군의 규모를 제한하며, 구동독 지역에 외국군이 주둔하지 않는다는 내용 등에 합의하는 것을 통하여 주변열강이 인정하는 평화로운 통일을 이룬 것이다. 남북한의

68) 손기용, “독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응,” 『통일연구논총』 제5권 1호 (통일연구원, 1996).

경우도 이러한 독일의 길을 따라 주변 4강의 일정한 합의를 도출하여 통일과 통일 이후 북한지역 재건을 위한 국제적 협조를 얻는 방안이 가장 바람직하며 동시에 현실적이다. 따라서 이러한 통일을 상정할 때 통일로 인하여 주변국들이 안보위협을 느끼거나 주변국들로부터 안보위협을 느낄 가능성은 그리 높지 않다. 따라서 통일한국은 현재의 외부안보 위협보다는 낮은 수준의 위협을 맞이할 것으로 예상된다.

● 표 1-Ⅳ-5 동아시아 국가 간 라이벌 관계(1816-2010년)

라이벌	기간(년)
영국 - 중국	1839 - 1900
영국 - 일본	1932 - 1945
중국 - 프랑스	1858 - 1900
프랑스 - 독일	1897 - 1900
중국 - 일본 I	1873 - 1945
중국 - 일본 II	1996 - 계속
중국 - 러시아 I	1816 이전 - 1949
중국 - 러시아 II	1958 - 1989
중국 - 타이완	1949 - 계속
중국 - 미국	1949 - 1972
중국 - 미국II	1996 - 계속
일본 - 러시아	1874 - 1945
일본 - 미국	1898 - 1945
북한 - 한국	1948 - 계속

자료: William Thompson and David Dreyer, *Handbook of International Rivalries, 1494-2010* (Los Angeles: CQ Press, 2012), p. 185, [Table 6.2.]를 재구성.

(2) 라이벌의 군사비, 군인수, 전투수행능력, 적대수준 지표

앞선 논의한 대로 통일은 남북한 라이벌 관계의 종식을 통하여 상당 정도로 안보위협을 감소시킬 것으로 판단된다. 그러나 만약 통일과정 중 새로운 라이벌 관계를 형성하게 된다면 안보위협의 정도는 라이벌

국간의 군사비, 군인수, 전투능력, 그리고 적대수준에 따라 결정될 것이다. 물론 통일이 새로운 라이벌 관계의 형성으로 이어질 가능성은 낮으나 만약 라이벌 관계가 발생한다면 그 상대는 오랜 이웃국인 중국 혹은 일본, 아니면 오랜 동맹국인 미국이 될 가능성이 가장 높다. 만약 이들 국가들 중 한 국가와 라이벌 관계를 형성하게 된다면 통일한국의 외부위협 정도는 지금의 외부위협 정도보다 높을 것이다.

3. 단계별 적용

가. 군사력 지수·지표

통일은 군사비와 군사수의 감소와 군통합 비용으로 안보 부분에 상당한 비용을 초래함과 동시에 민주주의 성숙으로 전투능력의 향상이라는 편익을 발생시킬 것으로 예상된다. 통일의 비용대비 편익의 긍정적 효과는 통일과정의 초기와 중기 단계보다는 후기 단계에서 등장할 수 있을 것이다(<표 1-IV-6> 참조). 통일과정의 초기와 중기 단계, 즉 분단해소와 체제통합 단계에서는 국방비를 감소하고 군인수를 줄이면서 군의 해체와 통합 작업에 집중하기 때문에 군사력 증진을 기대하기는 힘들다. 하지만 국방비 감소로 인한 투자와 무역의 증대는 경제성장을 이어지고 남북갈등과 남남갈등의 해소가 민주주의의 성숙을 가져온다고 전망한다면 통일의 마무리 단계인 국가완성 단계에서는 전투능력의 향상과 경제성장으로 인한 국방관련자원의 확보를 기대할 수 있다.

나. 외교위협 지수·지표

통일은 남북체제의 해체를 통해 외부위협 절대적 감소라는 편익을 발생시킬 것이다. 남북한이 통일과정의 초기 단계인 분단해소에 들어

서면 양국의 라이벌 관계는 사실상 종결되었기 때문에 비록 통일 선언 이전이라도 통일의 외부위협 감소 효과는 발생할 것이다(<표 1-IV-6> 참조). 하지만 분단해소를 넘어서 체제통합과 국가완성 단계를 밟아나가면서 강한 한국의 등장을 우려하는 주변국들의 안보 우려를 해소시키지 못한다면, 통일한국은 중국 혹은 일본과 같은 주변국과 새로운 라이벌 관계를 형성할 가능성도 존재한다. 이는 주변국들의 막대한 잠재적 군사력을 고려할 때 이러한 경우 한국의 안보위협 수준은 지금보다 더 낮아질 가능성도 존재한다.

● 표 1-IV-6 안보 부문 지수: 군사력과 외부위협

1. 군사력										
단 계		비용				편익				편익+비용
		군사비	군인수	전투력	군통합	군사비	군인수	전투력	군통합	
초기	분단해소	--	--							----
중기	체제통합	-	--					+		--
후기	국가완성	-	-					++		
2. 외부위협										
단 계		비용			편익			편익+비용		
		라이벌 존재/수	라이벌 군사비/군인수/전투력/적대수준	라이벌 존재/수	라이벌 군사비/군인수/전투력/적대수준					
초기	분단해소			+++	++	+++	++			
중기	체제통합			++	+	+++	++			
후기	국가완성			++	+	+++	++			

통일이 외교 부문에 미칠 편익과 비용을 종합적으로 살펴보기 위하여 본 연구는 다음 두 가지 지수, 즉 외교협상력 지수와 외세활용력 지수를 활용한다.

첫째, 외교협상력 지수는 두 개의 지표, 즉 민주주의와 외교역량을 통하여 측정하도록 한다. 분단체제하 남북한의 외교협상력과 통일한국이 행사할 외교협상력을 비교하는 것을 통하여 과연 통일의 외교 부문 비용과 편익이 어떠한지를 살펴보고자 한다. 외교협상력은 좁은 의미의 외교력을 뜻하는 것으로 다른 국가와 안보와 경제 문제를 두고 협상을 벌일 시 자국에 유리한 방향으로 협상 결과를 이끌어 낼 힘을 측정하고자 한다.

둘째, 외세활용력 지수는 세 개의 지표, 즉 동맹국의 수와 동맹관계, 국제기구, 그리고 국제위상을 통하여 측정하도록 한다. 통일한국이 국제사회에서 도움을 얻을 동맹국과 국제기구의 존재 및 그들과의 관계를 살펴보는 것을 통하여 통일이 외교 부문에 가져올 편익과 비용을 예상하고자 한다. 외세활용력은 외교력에 영향을 미칠 외부 요인을 살펴보는 것으로 첫 번째 지수 외교협상력이 한 국가가 외교 협상을 유리하게 이끌 능력을 의미한다면 두 번째 지수 외세활용력은 이러한 협상 과정에서 도움을 줄 수 있는 외부 세력 및 자원의 존재를 의미한다.

1. 비용

가. 외교협상력 지수

(1) 민주주의 지표

한국 주도의 통일이 시작할 때 한국은 민주주의의 성숙을, 북한은 민주주의로의 체제전환을 경험하게 될 것이다. 분단체제 하에서 한국 사회는 이른바 남남갈등, 즉 대북문제와 통일문제를 중심으로 이념적 갈등을 겪어오면서 보다 성숙한 민주주의로의 발전을 이루어내지 못하고 있다. 통일은 이러한 한국 내 이념적 갈등의 원인인 분단을 해소하기 때문에 냉전적 대결 구도를 벗어나 합리적인 정책대결과 대의정치가 가능한 정치 환경을 조성할 것이다. 그렇다면 이러한 통일을 통한 민주화가 외교협상력에 미치는 영향을 무엇인가? 아래에서 상술하는 바와 같이 국내정치체제와 외교협상에 대한 두 가지 이론, 양면게임(Two-level Game)과 국내청중비용(Domestic Audience Cost) 이론에 따르면 민주주의의 성숙은 해당국가의 외교협상력을 증진시킨다.

첫째, 푸트남(Robert Putnam)은 양면게임 이론을 통하여 한 국가의 협상 담당자는 협상 결과의 국내 비준을 염두하면서 상대 국가의 협상 담당자와 협상을 벌인다는 사실을 강조하였다.⁶⁹⁾ 비록 양국이 협상을 통하여 합의에 도달하였다고 하더라도 국내에서 그 결과를 비준받지 못한다면 협상은 결실을 맺지 못하게 된다. 외교협상은 상대방 국가와 더불어 국내 정치행위자들을 상대하는 양면게임인 것이다. 따라서 외교협상 담당자가 국내세력의 압박에 시달린다면 상대국가의 협상 담당자 역시 이러한 상황을 파악하고 있기 때문에 협상에서 이점

⁶⁹⁾- Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, No. 42 (Summer 1988).

을 지니게 된다. 달리 말해 민주주의 국가의 협상 담당자는 다른 국가 협상 담당자에게 자국민들이 원하는 협상 결과가 아닐 경우 국내 비준이 불가능하다는 것을 내세워서 협상을 자국에게 유리한 방향으로 이끌 수 있게 된다.

실제로 한국의 민주화는 국제협상을 제고시켰다. 민주화 이후 한국은 미국과의 농산물 개방관련 협상에서 보다 강경한 자세를 취하면서 국익을 추구하였다. 1980년대 후반 미국의 농산물시장 개방 압력에 대하여 노태우 정부는 일본과 프랑스와 달리 비교적 순수히 미국 측 압력에 굴복하여 미국 농산물의 세계 두 번째 소비국이 되었다. 하지만 금권선거를 방지하는 선거법 개혁이 있는 후 농촌선거구 출신 정치인들은 적극적으로 농산물 개방에 대한 반대 의견을 적극적으로 개진하며 김영삼 정부를 압박하여 결국에는 미국으로 하여금 많은 양보를 받아내는 결과를 이끌었다.⁷⁰⁾ 통일을 통해 남북한이 함께 보다 성숙한 민주주의 국가로 탈바꿈하며 국내세력들이 국익에 부합하는 방향으로 정부를 압박한다면 정부는 외교협상에서 우리 측의 입장을 보다 효율적으로 반영할 수 있을 것이다. 남남갈등을 비롯한 다양한 사회갈등을 해결하지 못한 상황에서는 국내세력이 정부에 대하여 다양한 이슈들에 대한 분명한 선호도와 강한 압박을 행사할 수 없으며 이러한 국내적 상황은 정부가 외교협상에서 강경한 자세를 취하지 못하도록 한다. 따라서 통일을 통하여 사회갈등과 분열 요소들이 해소된다면 이는 통일한국의 외교협상력을 제고시킬 것이다.

둘째, 피어론(James Fearon)과 슐츠(Kenneth Schultz)에 따르면 민주주의 지도자는 비민주주의 지도자에 비하여 무력분쟁 혹은 외교

70) 안용훈, “국내정치제도와 국제협상의 정치: 양면게임이론을 통한 농산물협상 분석,” 『아세아연구』, 제45권 4호 (고려대 아세아문제연구소, 2002).

협상 중에 보다 ‘강한 신호(Strong Signal)’를 상대국에 보낼 수 있기에 유리하다.⁷¹⁾ 한 국가가 다른 국가에 대하여 영향력을 행사하는 것은 ‘억지’와 ‘강제’로 나누어 살펴볼 수 있다. 억지는 ‘응징을 협박함으로써 당대가 의도하는 행위를 못하게 하는 것’이며, 강제의 일종인 강압외교는 ‘응징을 협박함으로써 상대가 의도하지 않는 행위를 하게 하는 것’이다.⁷²⁾ 강압외교는 한 국가가 다른 국가를 상대로 자신이 원하는 행위를 하지 않을 경우 심각한 무력을 사용하겠다는 의지를 말이나 제한된 무력을 통하여 표명하는 것을 통하여 이루어진다. 그러나 이러한 강압외교는 상대방이 협박을 실행에 옮길 의지가 없으며 협박은 허세(Bluffing)에 불과하다고 판단할 경우 실패하고 만다. 피어론과 솔츠는 민주주의 지도자가 위기 상황에서 타국이 자국의 요구를 무시한 이후 아무런 조치를 취하지 않게 되면, 즉 허세를 부릴 경우 국내 청중으로부터 심대한 비판에 처한다는 사실을 강조한다. 따라서 민주주의 지도자는 강압외교, 즉 협박 사용에 있어서 신중하며 만약 무력사용의지를 표명한 이후 이것을 이행할 가능성이 높다. 이렇듯 민주주의 지도자가 허세를 부릴 확률이 낮다는 것을 상대국도 알고 있기 때문에 민주주의 지도자의 말을 강한 신호로 받아들인다.

실제로 민주주의 국가가 비민주주의 국가보다 강압외교를 효율적으로 활용할 수 있다는 이론은 경험적 지지를 받는다. 만약 민주주의 국가가 강압외교가 보다 효과적이라면 민주주의 국가가 시작한 저강도 분쟁(Low Intensity Conflict)과 비민주주의 국가가 일으킨 저강도 분

⁷¹⁾ James Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3 (September 1994); Kenneth Schultz, “Domestic Opposition and Signaling in International Crises,” *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 4 (December 1998).

⁷²⁾ 김태현, “억지의 실패와 강압외교: 쿠바의 미사일과 북한의 핵,” 『국제정치논총』, 제52집 1호 (한국국제정치학회, 2012), p. 58.

쟁의 확전 가능성은 다를 것이다. A국가가 B국가를 상대로 무력을 사용할 경우 B국가가 어떠한 행위를 중단하거나 다른 행위를 취할 것을 요구한다. 만약 B국가가 A국가가 계속해서 무력을 사용하고 확전되는 것을 두려워한다고 판단한다면 A국가에 대하여 무력을 보복할 것이다. 민주주의 국가가 무력분쟁을 시작하였을 경우와 비민주주의 국가가 무력분쟁을 시작하였을 경우 타겟국가가 무력보복을 사용할 가능성에는 일정한 차이가 존재한다. <표 1-V-1>에서 볼 수 있듯이, 분쟁 개시국가와 분쟁 타겟국가가 모두 비강대국일 경우 분쟁 타겟국가가 무력보복을 취할 확률이 가장 높으며, 분쟁 개시국가와 분쟁 타겟국가가 모두 강대국일 경우 분쟁 타겟국가가 무력보복을 취할 확률이 가장 낮다. 흥미로운 것은 분쟁 개시국과 분쟁 타겟국의 강대국 여부에 상관없이 분쟁 개시국이 비민주주의가 아니라 민주주의일 경우 분쟁 개시국은 무력으로 보복할 가능성이 낮다는 것이다. 이는 분쟁 타겟국이 무력분쟁을 시작한 민주주의 국가가 자신들의 요구가 받아들여지지 않을 경우 확전도 불사한다고 믿기 때문에 무력 보복을 자제한

● 표 1-V-1 분쟁 타겟국의 보복 가능성

분쟁 개시국- 분쟁 타겟국	분쟁 개시국	
	비민주주의	민주주의
강대국 - 강대국	0.34	0.26
강대국 - 비강대국	0.34	0.25
비강대국 - 강대국	0.42	0.33
비강대국 - 비강대국	0.43	0.34

자료: Kenneth A. Schultz, "Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War," *International Organization*, Vol. 53, No. 2 (Spring 1999), p. 255, [Table 3] 을 재구성.

결과로 이해할 수 있을 것이다. 따라서 통일한국이 성숙한 민주주의로의 발전을 의미한다면 일반적인 외교협상 뿐 아니라 강압외교에서도 보다 큰 이점을 가질 수 있을 것으로 판단된다.

통일은 한국의 민주주의를 보다 성숙시킬 것으로 전망된다. 그러나 만약 민주주의의 후퇴가 발생할 경우 이는 양면게임과 국내청중비용 이론에 비추어 볼 때 외교협상력 저하로 이어질 가능성이 높다. 예를 들어 통일과정의 초·중기 단계인 분단해소와 체제통합 과정에서 발생할 남북 갈등과 남남갈등을 적절하게 해소하지 못할 경우 성숙한 민주주의 확립은 미루어질 것이며, 이는 외교협상력의 저하로 이어질 것이다.

(2) 외교역량 지표

통일은 분단문제와 분단비용의 해소로 인하여 외교에 투입할 수 있는 다양한 자원의 확보를 가능하게 할 뿐 아니라, 대북문제로 인한 외교적 양보를 종식시키기 때문에 우리의 외교역량을 증가시킬 것이다. 다만 통일과정과 통일완성 이후 다른 국가들과의 외교관계가 훼손 및 악화된다면, 이는 외교협상력의 저하로 이어질 수 있다. 즉, 통일이 주변국들과의 협의와 합의 속에서 이루어지지 않은 경우 주변강대국과의 외교적 난제를 발생시켜 외교역량을 많이 소진하는 결과를 낳을 것이다.

나. 외세활용력 지수

(1) 동맹국의 수와 동맹관계 지표

통일이 한국이 주변국들과의 협의 속에서 이루어진다고 가정할 때 동맹과 우방과의 관계를 심각하게 훼손시킬 가능성은 낮다. 따라서 통일이 동맹관계에 초래할 비용은 적다고 볼 수 있다. 하지만, 통일 이후 주한미군의 존재와 주둔지역에 대한 미국과 중국의 입장 차이를 고려

할 때 한미 혹은 한중관계가 통일로 인하여 악화될 가능성은 완전히 배제할 수는 없다. 만약 통일 이후 주한미군 문제는 통일과정 이전 즉 통일준비 기간 중 주변국들과의 협의를 통하여 합의를 도출한다면 한국과 우방들 사이의 관계가 통일과정 중 훼손될 가능성은 낮다. 앞서 언급한 데로 동·서독과 미국·영국·프랑스·소련이 합의한 ‘2+4 협정’이 독일통일을 낳은 것처럼 남북한의 통일 역시 이러한 형태의 국제적 합의를 바탕으로 진행되는 것이 가장 현실적이다.

(2) 국제기구와 국제위상 지표

통일이 국제기구 활동과 국제위상에 일정한 비용을 초래할 가능성은 매우 낮다. 통일과정 중 남북한 그리고 통일한국이 분단해소와 체제통합에 집중하기 위하여 통일과정 중에 국제적 이슈와 사안들에 대하여 적극적으로 개입하는 것은 힘들겠지만 이것이 국제기구와의 관계와 국제위상에 악영향을 미치지 않을 것이다.

2. 편익

가. 외교협상력 지수

(1) 민주주의 지표

위에서 살펴본 바와 같이 민주화는 양면계입과 국내청중 이론에 비추어 볼 때 외교협상력을 증가시킨다. 통일을 통해 남북한의 민주화가 촉진될 것으로 예상할 때 통일로 인하여 외교협상력은 증가할 것으로 판단된다. 외교협상 결과가 국내 청중의 동의가 없을 경우 효력을 발휘하지 못하는 상황에서 협상 담당자는 보다 국익에 유리한 방향으로 협상을 이끌 수 있으며 국가 간 위기 상황에서 민주주의 지도자는 국내 청중의 부

정적 반응 때문에 허세를 부릴 가능성이 낮다는 인식은 민주주의 국가의 강압외교를 효과적일 수 있게 만든다. 통일과정을 통하여 민주주의 국가가 세워지고 사회 내 갈등이 민주적 제도와 규범으로 해결된다면 통일한 국은 성숙한 민주주의 국가로 강한 외교협상력을 지니게 될 것이다.

(2) 외교역량 지표

통일은 외교관련 분단비용의 해소를 통하여 외교에 필요한 자원 확보를 통해 외교역량을 증진시킬 것으로 기대된다. 김태현은 한국의 외교력, 즉 국제정치적 영향력은 군사력 혹은 경제력으로 표현되는 국력에 미치지 못하는 이유를 다음과 같이 분석한다.

첫째는 시간지체 때문이다. 한국이 국력에서 세계 10위권에 이른 것은 오래되지 않았다...둘째, 주로 분단으로 인한 시간지연 때문이다. 한국이 본격적인 국제무대라고 할 수 있는 유엔에 가입한 것은 1991년으로 유엔설립 46년 만이고 불과 16년 전의 일에 불과하다...셋째는 외교역량의 부족 때문이다. 국제무대에 본격적으로 등장하면서 외교에 대한 수요는 크게 늘었으나 그에 대한 국내적 지원은 그 수요를 뒷받침하지 못했다. 대표적인 예가 주무부처인 외교통상부의 예산과 인력, 그리고 정부 내 위상이다. 넷째는 분단으로 인한 외교력 및 외교역량의 소모 때문이다. 한국의 제한된 외교역량의 많은 부분이 북한문제에 투입됨으로써 다른 의제에 참여할 여유가 없었다. 북한문제에 대한 국제적 지지를 동원하기 위한 거래(quad quo pro)로 다른 문제에 대한 외교력, 즉 영향력을 희생해야 했다. 예를 들면 한미FTA의 협상의 경우 개성공단에서 생산된 제품을 FTA에 포함시켜야 한다는 주장으로 인해 다른 사안에서의 협상력에 타격을 입었다. 다섯째, 분단비용은 그것만이 아니다. 분단국가, 따라서 아직 국민국가를 완성하지 못했다는 현실은 국가이미지에 타격을 준다. ‘말썽국가’(rogue state)로서 북한의 이미지와 행태는 한국의 이미지에 일종의 ‘유탄효과’(collateral damage)를 초래하고 있다.⁷³⁾

이처럼 분단은 한국의 부족한 외교 자원을 분단 문제에 집중하게 하였을 뿐 아니라 남북한을 분단과 전쟁이라는 부정적 이미지와 결부시키게 만들었다. 통일은 외교 자원을 북한 문제에서 벗어나 주요 이슈들에 집중할 수 있게 할 뿐 아니라 국가 이미지 개선을 통한 효과적인 공공외교를 가능하게 할 것이다.

나. 외세활용력 지수

(1) 동맹국의 수와 관계 지표

통일이 한미 동맹 이외의 새로운 동맹관계를 형성시킬 지는 명확히 알 수 없으나 한미 동맹을 비롯한 이웃국가와의 관계를 보다 심화시킬 것으로 전망할 수 있다. 중국의 부상으로 글로벌 차원에서 미국과 중국 사이의 세력전이가 예상되고 지역적 차원에서 양극체제가 발생한 상황에서 미국과 중국에게 있어서 한국의 전략적 가치는 유지 혹은 증가하고 있다. 미국은 ‘아시아로의 회귀’(Pivot to Asia), 즉 유럽 중심의 외교에서 아시아 중심의 외교를 공개적으로 천명하는 상황에서 자국의 경제적·군사적 영향력이 줄어들고 있는 상황을 중지 혹은 역전시키고자 하면서 일본과 한국과의 전통적인 동맹관계를 적극적으로 이용하고자 한다. 동시에 중국 역시 통일한국이 미국의 심대한 영향력에 있는 것을 부담스러워하고 있다. 이러한 상황에서 통일 이후 한국은 두 강대국 사이에서 어느 한 쪽을 선택하기 보다는 사안별 균형 전략(Issue Specific Balancing)을 통하여 양국과의 관계를 심화 발전시킬 수 있을 것이다. 분단체제하 한국은 미국에, 북한은 중국에 안보와 경제적으로 의지하면서 각각 중국과 미국과의 관계에서 손해를 보았다

79) 김태현, “외교력 연구: 개념적 분석과 정책제언,” 『국가전략』, 제14권 1호 (세종연구소, 2008), p. 24.

면 통일한국은 이러한 대립구도에서 자유로운 상황에서 외세를 활용 할 수 있을 것이다.

한국의 우방과의 외교는 안보(Security)를 위해 자율성(Autonomy)을 훼손하는 전통적인 약소국의 동맹외교의 모습을 보였다.⁷⁴⁾ 통일을 통하여 한국의 안보위협이 상당 부분 해소된다면 동맹을 비롯한 이웃 국가와의 외교에서 보다 자율성을 추구할 수 있을 것이다. 또한 남북한의 인적·물적 자원의 통합을 통하여 국력신장이 빠른 시일 내에 이루어진다면 이는 자국의 힘에 기초한 국제정치에서 보다 중요한 행위자로 존재하면서 매력적인 동맹 상대로 동맹관계를 유지 혹은 발전시킬 수 있게 될 것이다. 다만 기존의 한·미 동맹과 일본과의 관계의 강화를 지나치게 강조하여 중국과 러시아를 배제시키는 것은 바람직하지 않다. 한·미·일 관계의 강화는 중국과 러시아의 위협 인식을 고조시켜 우리의 안보 환경을 악화시켜 새로운 적을 만들어 외부위협에 있어서 중대한 비용을 초래할 수 있다.

(2) 국제기구 지표

남북한대결을 종식하고 분단비용을 해소시킨 후 통일한국은 국제기구에서 보다 적극적 역할을 담당할 수 있을 것이다. 이는 국제기구를 통한 보다 효율적인 외교를 할 수 있는 바탕이 될 것이다. 한국은 경제발전과 민주화를 성공적으로 이루어 OECD 국가의 대열에 합류하였으나 그에 걸맞은 국제적 기여와 활동을 못하는 것으로 평가받고 있다. 통일과정의 마지막 단계인 국가완성 단계에 이르면 이전에 분단해소와 체제통합을 위하여 사용했던 인적·물적 자원을 국제기구와 국제활

⁷⁴⁾ James Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (November 1991).

동에 투입할 수 있을 것이다. 남북한 군사대치 상황이 종식된 상황에서 유엔의 평화유지작전(Peace Keeping Operation)에 보다 적극적으로 활동할 수 있으며, 국방비와 분단 관련 비용 감소로 인하여 공적개발원조(Official Development Assistance)를 통한 개발도상국 지원을 확대할 수 있을 것이다.⁷⁵⁾

(3) 국제위상 지표

한국이 통일을 통하여 분단문제를 극복한다면 이를 통하여 국제위상 제고를 이룰 수 있을 것이다. 위에서 언급한 바와 같이 민주화와 경제발전을 이루었지만 한국의 국제적 역할은 아직 미흡하다는 평가를 받고 있으며, 이는 한국의 국제위상에 영향을 미치고 있다. 동아시아연구원과 시카고세계문제협회(Chicago Council on Global Affairs)는 2008년 ‘동아시아의 소프트파워(Global Views 2008: Soft Power in East Asia)’에 대한 여론 조사를 한국, 미국, 중국, 일본과 더불어 베트남과 인도네시아에서 실시하였다.⁷⁶⁾ <표 1-V-2>에서 나타난 바와 같이 한국의 소프트파워는 미국과 일본의 소프트파워보다 약하지만 중국의 소프트파워보다는 강한 것으로 드러났다. 흥미로운 것은 인적 자원과 경제 영역에서 가장 높은 점수를 받았지만 외교에서는 가장 낮은 점수를 받았다는 사실이다. 위의 여론조사를 실시한 연구자들은 한국의 외교에 대한 상대적으로 부정적인 평가는 북한 문제와 국제 사회 기여에 대한 인식에 따른 것이라고 분석한다.

외교에서는 한국의 전통 우방인 미국과 일본의 국민들은 상대적으로 낮은 호감도를 보인 반면, 중국, 베트남, 인도네시아의 국민들은 일반적

75) 김태현, “외교력 연구: 개념적 분석과 정책제언,” p. 26.

76) 이숙중 외, “동아시아의 소프트파워 기초분석,” (EAI 여론브리핑 제32호, 2008).

인 기대보다 높은 호감도를 보여주었다. 예를 들어 북핵문제에서 한국의 역할에 대하여 미국 국민의 41.4%와 일본 국민의 35.1%만이 긍정적인 평가를 내린 반면에, 한국 국민의 56.6%와 중국 국민의 58.5%는 긍정적으로 보았다. 인도네시아와 중국 국민들은 다른 나라의 주권을 존중하며 협력에 대한 항목에서 한국을 긍정적으로 바라보았지만, 미국과 일본 국민들은 아시아 지역내 인도적 지원과 국제기구에서 리더십과 자기책임에 대한 평가에 있어서 다소 부정적인 인식을 보였다.⁷⁷⁾

● 표 1-V-2 동아시아 4개국 5대 분야 및 종합 소프트파워 지수(SPI)

분류	대구분	정치	경제	외교	문화	인적자원	종합 SPI	
	국가	세부분야	인권존중 정치시스템	경제관계 중요성 제품구매력	외교수단중시 주권존중 신뢰/협력구축 인도적 지원 국제기구리더십 북핵해결 기여 중국/대만 기여 아시아정책	문화확산평가 대중문화영향력 대중문화 문화유산 여행선호 대학의 질	언어 교육인력 과학기술 대학의 질	
	미국	세부지수	70.5	74.2	62.4	64.4	87.4	71.7
	중국	세부지수	48.5	61.8	54.2	61.2	66.2	58.4
	일본	세부지수	67.8	73.2	61.0	63.6	76.6	68.4
	한국	세부지수	61.0	61.8	57.4	61.2	62	60.7

자료: 이숙중 외, “동아시아의 소프트파워 기초분석,” (EAI 여론브리핑 제32호, 2008), p. 10, p. 12.

따라서 통일을 통하여 북한문제가 해결되고 분단비용이 국제기구 지원과 해외 원조 등으로 활용된다면 한국 외교에 대한 외부의 평가는 보다 긍정적으로 변화할 것이다.

⁷⁷⁾ 위의 글, p. 15.

한편, 통일은 한국의 국제적 평판을 제고시켜 공공외교의 귀중한 기반을 제공해 줄 것으로 예상된다. BBC 월드서비스가 주관하고 글로브스캔(GlobeScan)이 동아시아연구원과 함께 조사한 Global Poll은 총25개국의 국민들의 총17개 국가에 대한 평판을 보여준다. 2013년 한국은 총17개국 중 10위에 머물고 있다(<표 1-V-3> 참조). 일본, 브라질, 중국보다 국제적 평판에 있어서 뒤처지고 있는 한

● 표 1-V-3 2013년 17개국의 국제적 평판⁷⁸⁾

(단위: %)

순위	국가	긍정적	부정적	모름/유보
1	독일	59	15	26
2	캐나다	55	13	32
3	영국	55	18	27
4	일본	51	27	22
5	프랑스	49	21	30
6	EU	49	24	27
7	브라질	46	21	33
8	미국	45	3	21
9	중국	42	39	19
10	한국	36	31	33
11	남아공	35	30	35
12	인도	34	35	31
13	러시아	30	40	30
14	이스라엘	21	52	27
15	북한	19	54	27
16	파키스탄	15	55	30
17	이란	15	59	26

참고: 25개국 평균값으로 자국 여론조사결과는 제외.

⁷⁸⁾ 정원칠, “세계인의 눈에 비친 17개국의 국제적 평판,” (EAI 여론브리핑 제133호, 2013), p. 7.

국은 2010년부터 2012년까지 12위를 차지하다가 2013년에 두 계단 상승한 모습을 보였지만, 1990년 통일을 이룬 독일이 2010년부터 꾸준히 1위를 고수한 것과 대비되는 측면이 있다. 물론 독일의 국제적 평판이 통일에 따른 것으로 해석할 수는 없지만 통일이 긍정적 영향을 미쳤다는 것은 부인할 수 없다. 위에서 언급한 바와 같이 분단과 전쟁으로 얼룩진 한국의 이미지를 통일을 통하여 보다 긍정적인 이미지로 바꾼다면 한국의 국제적 평판을 보다 상승할 것으로 예상된다. 요즘 전통적인 외교 뿐 아니라 공공외교의 중요성은 점차 강조되면서 소위 복합외교에 대한 논의까지 등장하였다. 통일은 이러한 공공외교와 복합외교의 효율적 실행을 위한 기본 자원인 한국의 국제 위상 제고에 공헌을 할 것이다.

3. 단계별 적용

가. 외교협상력 지수·지표

통일의 외교협상력과 관련되어 발생시킬 편익은 분단해소와 체제통합을 거쳐 국가완성 단계에 이룰수록 발생할 것이며, 반대로 비용은 통일과정의 초기 단계에 집중적으로 나타날 것으로 예상된다(<표 1-V-4> 참조). 민주주의의 성숙과 분단비용과 대북문제의 해소는 각각 외교협상력 강화와 외교역량 증가로 이어질 것으로 전망할 수 있는데 정체체제의 성숙과 분단체제의 해체는 통일과정이 마무리될 때 완성되기 때문이다. 특히, 민주주의의 성숙으로 인한 통일편익은 통일과정 이후 정상국가 과정에 진입한 이후 보다 뚜렷하게 발생할 수 있을 것이다.

나. 외세활용력 지수·지표

통일은 전반적으로 외세활용에 있어서 비용보다 큰 편익을 창출할 것으로 전망된다. 분단해소를 통하여 안보문제에 있어서 상대적으로 자유로운 상태에서 동맹과 우방들과의 관계에서 보다 자율성을 추구할 수 있으며 분단관련 비용을 자원 국제기구 활동과 해외원조와 투자에 사용할 수 있기 때문이다(<표 1-V-4> 참조). 하지만 이러한 안보상황의 개선과 잉여자원의 확보는 통일의 초기 단계, 즉 분단해소와 체제통합을 얼마나 신속하고 성공적으로 마치느냐에 달려있다. 이러한 과정 이후 국가완성 단계에 이르렀을 때 실질적인 외부 (혹은 내부) 위협의 개선을 바탕으로 새로운 외교 전략을 추구하면 보다 책임감 있고 영향력 있는 국제 행위자로 활동을 시작할 수 있기 때문이다.

● 표 1-V-4 외교 부문 지수: 외교협상력과 외세활용력

1. 외교협상력							
단 계		비용		편익		편익+비용	
		민주주의	외교역량	민주주의	외교역량		
초기	분단해소			++	+	+++	
중기	체제통합			++	+	+++	
후기	국가완성			+++	+	++++	
2. 외세활용력							
단 계		비용			편익		
		동맹	국제기구	국제위상	동맹	국제기구	국제위상
초기	분단해소					+	
중기	체제통합				+	+	++
후기	국가완성				++	++	++++

VI

정책적 합의 및 시사점

정치 부문의 통일과정은 통일과정에 대한 합의, 통일국가의 정부구조와 정부형태의 결정, 민주주의 체제의 수립 등 통일 전체에 영향을 미치며 성공적인 통일과정을 담보하는 추동력을 가지고 있다. 특히, 통일준비단계에서 분단해소 단계로의 전환조건이 북한 내 개혁적이고 통일지향적인 정부가 등장하는 것이라고 할 때 어느 정도 현재 북한의 정치적 수준보다는 향상된 상태에서 분단해소 단계가 시작된다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 민주주의 제도에 대한 이해와 시민사회의 성숙은 단기간에 성장하기 어려운 측면이 있으므로 분단해소 단계와 체제통합 단계에 북한지역 민주화에 대한 세심하고 집중적인 관리가 요구된다.

정치 부문의 통합과정에서 특히 세심하게 관리되어야 할 점은 남한 국내의 국론분열을 방지하고 북한지역 주민의 불안과 반발을 최소화하는 것이다. 분단해소 단계의 통일협의 과정과 체제통합 단계의 통일정부 구성은 어떤 형태로든 남한과 북한 모두 일정 정도의 반대에 봉착할 것이다. 이를 감안하여 첫째, 자유민주주의와 시장경제를 추구하는 정치체제라는 원칙, 둘째, 남한이 주축이 되어, 셋째, 북한의 참여를 보장하는 방향으로 수행될 필요가 있다.

행정 부문의 경우 비교적 신속하게 형식적 통합이 가능하다. 북한 내 행정은 조직구성과 인적구성 모두 후진적 체제를 유지하고 있으며 행정인프라 역시 매우 낙후하다. 남한이 보유한 행정력을 부처별로 통

합할 경우 비교적 중복 없이 신속하게 행정통합을 수립할 수 있다. 다만 북한 내 낙후된 인프라로 인해 남한수준의 통합인프라는 상당한 시간과 비용 투입이 예상된다. 치안비용은 그 효과가 직접적으로 나타나는 매우 중요한 투입요소이다. 분단해소 단계와 체제통합 단계는 필연적으로 사회적 혼란가능성이 급격히 증가하게 되며, 이를 위해 별도의 치안인력과 인프라를 구축할 필요가 있다. 특히, 통일과정 초기 북한은 물론이고 남한 역시 치안불안이 증대되며, 이에 따라 남한의 치안력을 북한에 일부 이전하는 방법보다는 민군작전을 통한 초기 치안확보가 요구된다.

남북한 통일은 분단 이후 지속된 전략적 라이벌 관계의 종식을 의미한다. 냉전의 종식 이후에도 북한의 핵개발과 무력도발로 인하여 지속된 한반도 긴장 상태가 통일로 인하여 종식된다면 이는 분명 안보환경의 뚜렷한 호의적 변화를 의미한다. 하지만 한반도의 통일은 독일의 사례에서 볼 수 있듯이 국제적 합의 속에서 진행되어야 한다. 제2차 대전의 전승국이었던 미국, 소련, 영국, 프랑스는 각각 독일통일에 대한 다른 입장을 취하고 있었지만 동서독은 이들 국가들과 더불어 통일에 대한 지속적 논의를 진행시켜 소위 ‘2+4 협정’을 도출하였다. 통일 독일의 군대 규모 축소와 구 동독지역에 외국 군대가 비주둔 등에 대한 합의는 독일의 통일 이후 주변국들이 안보 불안을 느끼지 않도록 만들었다. 이러한 독일의 예는 무력 통일 이후 캄보디아와 중국과 전쟁을 펼쳤던 베트남의 경험과 반대되는 것으로 시사하는 바가 크다. 남북한의 통일이 평화적이면서 동시에 국제적 합의라는 과정을 통하여 이루어진다면 외부위협 감소라는 안보적 편익은 발생할 것이다.

한편, 남북한의 통일은 민주주의 정착을 통하여 외교협상력을 제고시킬 것이다. 민주주의 국가는 다른 나라와의 협상에서 해당 이슈에

대한 국내적 합의가 존재할 경우 국내 비준을 이유로 자국의 입장을 효과적으로 반영시킬 수 있다. 또한 민주주의 국가는 비민주주의 국가보다 국가 간 협상 혹은 위기 상황에서 허세를 부릴 가능성이 낮다는 일반적 인식이 있기 때문에 이른바 강압외교(Coercive Diplomacy)에서 강점을 보인다. 따라서 남북한의 통일로 인하여 북한 뿐 아니라 남한의 민주주의가 통일을 통하여 성숙된다면 다른 나라와의 위기 상황에서 보다 강한 신호를 보낼 수 있는 이점을 누리게 될 것이다.

또한 한반도의 통일은 전쟁과 분단, 핵무기와 사회갈등으로 점철되어 있는 남북한의 대외 이미지를 바꾸는 편익을 발생시킬 것으로 기대된다. 북한 뿐 아니라 한국의 해외 평판 역시 경제개발과 민주화에도 불구하고 유럽 국가들이나 주변국들에 비하여 낮은 상황이다. 다른 나라의 일반인들의 마음을 사는 공공외교(Public Diplomacy)의 중요성이 점차 부각되는 지금의 상황에서 남북한의 평화적 통일은 분명 한반도에 대한 긍정적 인식을 국제적으로 확산시키는 편익을 안겨다 줄 것이다. 특히 통일이 남북한과 국제적 합의를 통하여 이루어지면서 동북아 안정과 평화에 기여한다면 통일한국은 국제적 위상의 제고라는 외교의 귀중한 자원을 확보하게 될 것이다.

제2부

사회분야

분단은 한국사회의 형성 및 발전과정에 영향을 미친 복합적 요인에 해당하며, 한국은 분단체제를 바탕으로 근대화를 추진했다는 점에서 이중적 의미를 지니고 있다. 한국은 2차 세계대전 종전 후 탄생한 신생국 중 민주주의와 시장경제의 달성에 성공한 국가이며 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라로 전환한 최초의 사례에 해당한다. 이 같은 점에서 한국의 근대화에 대한 성공적 평가가 가능하다. 그러나 분단체제라는 비정상성은 한국사회의 전반에 영향을 미쳤으며 다양한 부정적 결과를 초래했다. 한국사회의 양적 성장에도 불구하고 한국의 복지체제는 OECD 국가 중 최하위 수준에 머물고 있으며 다양한 사회적 이슈를 놓고 재생산되고 있는 진영 간 대립은 분단한국의 현실을 대변하고 있다. 분단체제의 지속은 한국의 성공에도 불구하고 세계 선도국가 진입에 한계로 작용하고 있으며 한국 사회전반에 영향을 미치고 있다.

특히 분단체제의 다양한 요인들이 복합적 영향을 미침으로써 한국 사회 갈등 고비용구조 형성 및 고착화에 영향을 주고있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히, 분단체제에 기인한 남남갈등은 한국사회의 진영 간 대립 및 시민사회의 분절화의 주요 요인이라고 할 수 있다. 남남갈등은 한국 사회갈등의 중심점에 해당하며 다양한 갈등적 이슈와 연계됨으로써 확대 재생산되는 경향을 보이고 있다.

분단은 냉전문화의 형태로 한국사회에 구조화 되어있다는 점을 주목할 필요가 있다. 남북한 간의 장기 지속형 냉전적 대립관계는 냉전

문화 형태로 한국사회의 생활세계에 재생산되어 일상적인 삶에 영향을 미치고 있다. 냉전문화의 형성은 한국사회의 정상적 시민문화의 발현을 저해하고 배제와 강요의 문화 패러다임을 형성함으로써 사회적 관용과 다양성의 문화 및 가치의 확산에 부정적 영향을 미친다는 점에서 문제가 있다. 냉전문화는 민주주의와 시장경제의 발전과 불균형을 이룸으로써 다양한 사회적 갈등 비용을 발생시키고 있다.

이 같은 점에서 사회분야의 통일비용과 편익 개념 도입의 필요성이 있다고 할 것이다. 분단은 정치, 경제적 차원뿐만 아니라 사회적 차원에서도 비용과 편익을 야기한다는 점에서 통일과정에 있어서 사회적 비용·편익의 개념을 적용함으로써 분석의 타당성이 제고될 수 있을 것이다. 특히 분단으로 인한 다양한 사회적 비용과 통일로 인한 한국사회 정상성 회복으로부터 비롯되는 다양한 사회적 편익에 주목할 필요성이 있다.

사회분야 통일비용과 편익은 계량화에 용이한 경제분야 및 제도 및 정책적 효과가 가시적인 정치분야와 다른 특성을 보인다. 사회분야의 통일편익은 사회의 전반에 걸쳐 점진적 형태로 발생한다는 점에 특징이 있다. 전반적으로 사회분야의 경우 통일과정 중후반기에 집중적인 비용투입이 예상되며 장기적인 통일국가의 안정과 지속에 중대한 역할을 할 것으로 전망된다. 사회분야의 통일비용과 편익은 분석의 편익을 위해 시민사회, 교육 부문, 보건·복지, 그리고 문화·여가 부문으로 구분될 수 있다.

오랜 기간 서로 다른 체제 하에서 삶을 영위해온 남북한 주민들이 공동의 가치관을 공유하며 하나의 공동체를 형성하는 것은 단일국가를 완성하기 위해 반드시 요구되는 전제조건이라고 할 수 있다.⁷⁹⁾ 시

79) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 145.

민사회 부문 정책의 경우 다양하면서도 중첩되는 통일비용과 편익의 요소가 있으나 중심영역은 공동체 형성이라고 할 수 있다. 공동체 형성은 서로 다른 체제에 대해 남북한 주민들이 기존에 갖고 있던 이질적인 정체성과 책임의식을 새롭게 변화시킴으로써 통일국가로 통합시키는 비용과 편익으로 정의될 수 있다.⁸⁰⁾

교육 부문은 체제전환 및 통일이라는 구조적 변화에 직면하여 남북한 주민들이 새로운 체제 및 국가의 적응에 매우 중요한 의미를 지니며 중요성과 아울러 효과가 장기적으로 유지되는 경향이 있다. 교육 부문은 학교 및 사회교육으로 대별 될 수 있다. 학교교육의 경우 교육 체계 통합, 교원재교육·충원, 학교인프라 개선 등의 비용이 발생할 것이다. 특히 정치화 되어있는 북한 교육체계의 경우 통일시 전면적인 신교육체계의 적용이 필요하며, 교육 인프라 개선에서 비용의 투입이 필요하다. 학교교육 편익은 북한지역 주민의 생애소득 증가 및 사회적 지위 향상에 기여하는 한편 통일한국의 민주주의 및 시민의식 확산, 그리고 통일 미래세대의 양성 등에 긍정적 효과를 가져올 것이다. 사회교육의 경우 정치교육과 직업교육에 대한 비용의 투입이 필요하며, 민주주의 시민 양성 효과 및 노동생산성 증가 효과가 기대될 수 있다.

보건·복지 부문의 비용과 편익은 경제분야의 기반시설 부문과 함께 가장 큰 비중을 가진 정량적 부문에 해당한다. 다만 경제분야와 달리 대규모 비용의 투입에 비해 가시적인 편익은 점진적으로 발생한다는 특징이 있다. 보건·복지 부문에 대한 기존 통일비용 연구의 경우 독일의 경험을 그대로 적용함으로써 과도한 통일비용이 산출되는 경향을 보인다. 경제적 여건 및 재정 수준, 인구 규모가 다른 통일한국에 독일의 경험을 무비판적으로 적용할 경우 비용과 편익의 적정규모 산출에

80)- 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 147.

어려움이 발생할 수 있기 때문이다. 과도한 통일비용의 산출은 통일에 대한 부정적 인식 형성의 원인으로 작용할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 통일과정에서 장기적이고 단계적인 보건·복지 부문 비용을 설정할 필요가 있으며 다양한 선택지를 통해 정책적 판단을 대비할 필요가 있을 것이다.

문화·여가 부문은 비교적 낮은 정치적 부담과 비용이 지불되는 데 비해 경제적 이익과 국민적 정체성 제고 효과가 클 것으로 기대되며 문화, 체육, 관광 부문으로 구별될 수 있다. 문화 부문은 장기간 분단으로 인한 문화이질성을 해소하기 위한 제반비용과 그에 따른 편익으로 구성된다. 편익의 경우 민족정체성 확립효과와 같이 정성적 편익뿐만 아니라 문화콘텐츠 개발에 따른 경제적 편익도 기대할 수 있다. 체육 부문은 엘리트 체육과 국민체육으로 대별되며, 엘리트 체육의 경우 적은 비용으로 사회적 통합을 기대할 수 있다. 다만 남북지역에 동일한 생활환경 구축을 위한 국민체육 부문은 장기적인 비용의 투입이 필요하다. 관광 부문은 풍부한 잠재력을 보유한 북한지역에 대한 집중적 비용투입과 아울러 정량적 편익을 상정할 수 있는 부문에 해당한다. 관광 부문은 민간 투자유도를 통해 정부 부담의 경감과 아울러 비교적 단기간에 편익이 나타나는 경향이 있다.

II

시민사회 부문

시민사회 부문에는 다양한 통일 비용·편익 요소가 존재할 수 있다. 이 연구에서는 통일이 시민사회 부문에 미칠 비용과 편익을 살펴보기 위해서 세 가지 지수로 나누어 보고자 한다. 여기에는 갈등·혼란 해소 지수, 소통 역량 확대 지수, 그리고 정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 지수가 포함된다.

먼저, 갈등·혼란 해소 지수를 검토할 필요가 있다. 장기간 이질적인 사회체제를 유지해온 남한과 북한이 하나의 단일국가로서 완성되기 위해서는 무엇보다도 통일에 따른 사회 갈등과 혼란을 적절하게 해소해야 하기 때문이다. 갈등·혼란 해소 비용은 세 개의 지표, 남남갈등과 남북갈등해소 비용, 그리고 체제 부적응자 관리 비용을 통해 측정한다. 이를 통해 단순히 사회 갈등과 혼란의 양상을 해소하는 것을 넘어서 통일 사회 내의 신뢰형성 편익을 기대할 수 있다. 이에 따른 편익은 두 가지 지표, 즉 남남신뢰형성과 남북신뢰형성 편익을 통해 측정한다.

둘째, 소통 역량 확대 지수를 살펴보고자 한다. 갈등 혼란을 해소하는 문제 이외에 통일과정에서 사회 구성원들 사이에 적극적인 소통체계를 마련하여 소통 역량을 확대할 필요가 있다. 소통 역량 확대비용 지수는 세 가지 지표, 즉 남한주민 간 소통 역량 확대비용과 북한주민 간 소통 역량 확대비용, 그리고 정부와 주민 간 소통 역량 확대비용을 통해 측정할 수 있다. 이에 따른 단일 공동체 형성 편익을 측정하기 위해서는 공동체 의식 형성 편익과 체제 안정감 형성 편익이라는 두 가지 지표를 활용한다.

셋째, 정부-시장-시민사회의 협치 지수를 검토하고자 한다. 갈등과 혼란을 해소하고 관련 부문과 행위자 사이에 소통을 원활히 하면서 보다 적극적인 형태의 안정적이고 발전적인 통일한국을 구성할 필요가 있다. 최근 거시적인 사회변화 양상을 고려할 때, 정부 중심의 중앙집권적 사회통합보다는 정부, 시장, 시민사회가 유기적으로 통합된 사회체계가 장기적인 통일체제 유지에 좀 더 바람직할 것이다. 유연적 사회통합을 위해서는 통일과정에서 정부-시장-시민사회의 협치적 기반을 강화할 필요가 있다. 이때 정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 비용은 민간 교류·협력 확대비용과 NGO 역량 강화 비용, 그리고 정부-기업-NGO 간 협조체제 구축비용의 세 가지 지표를 통해 측정한다. 이에 따른 편익의 경우 정책의 공공성·효율성 강화 지표를 통해 측정할 수 있다. <표 2-II-1>은 이러한 시민사회 부문에는 다양한 통일 비용·편익 요소를 개별 지수로 나누고 이를 측정하기 위하여 어떠한 지표가 가능한지를 보여주고 있다. 아울러 각 지표에 해당하는 비용과 편익이 어느 시점에 발생하는가를 제시하고 있다.

● 표 2-II-1 시민사회 부문 비용·편익의 주요 지표와 지표

구분	지수	지표	단계
비용	갈등·혼란 해소 비용	- 남남갈등해소 비용	1단계
		- 남북갈등해소 비용	1-2단계
		- 체제부적응자 관리 비용	2단계
	소통 역량 확대 비용	- 남한주민 간 소통 역량 확대 비용	1단계
		- 남북한 주민 간 소통 역량 확대 비용	2-3단계
		- 정부와 주민 간 소통 역량 확대 비용	2-3단계

구분	지수	지표	단계
	정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 비용	- 민간 교류·협력 확대 비용	1단계
		- NGO 역량 강화 비용	1-2단계
		- 정부, 기업, NGO 간 협조체제 구축 비용	2-3단계
편의	신뢰형성 편익	- 남남신뢰형성 편익	1단계
		- 남북신뢰형성 편익	2-3단계
	단일 공동체 형성 편익	- 공동체 의식 형성 편익	2-3단계
		- 체제 안정감 형성 편익	3단계
	정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 편익	- 정책의 공공성·효율성 강화 편익	3단계

1. 비용

가. 갈등·혼란 해소 지수

통일과정의 초기 단계인 분단해소 단계에서부터 통일에 따른 사회 갈등을 해소해야 한다. 우선 통일에 대한 심리적 저항을 해소하고 합의에 다다를 수 있도록 남남갈등을 해소하는 것이 우선시된다. 또한 체제통합 단계 이후에 본격적으로 등장할 남북갈등 역시 해소할 필요가 있다. 이처럼 갈등문제를 해소하는 것은 곧 심리적 통합으로 이어질 수 있다. 뿐만 아니라 체제통합 단계 이후 사회 내에 다양한 형태의 혼란이 팽배해질 가능성이 높을 것으로 예상된다. 이에 사회혼란을 해소시키기 위해 대비할 필요가 있다. 특히 심리적·물질적 원인으로 인해 새로운 체제에 적응하지 못하는 남북한 주민들을 체계적으로 관리하여 공동체 내로 통합시키도록 노력해야 한다.

(1) 남남갈등해소 비용 지표

통일 초기 단계에서는 한국 사회에서 통일의 당위성, 비용, 효과에 대한 다양한 의견이 나타날 수 있다. 체제통합 단계에 이르기까지 이러한 다양한 의견들이 충돌하여 한국 사회 내에 남남갈등을 증폭시킬 수 있다. 최근 통일과 북한에 대해 많은 남한주민들이 ‘타자’ 혹은 ‘타문화’로 인식하는 배타성이 강화되는 추세를 보인다.⁸¹⁾ 특히, 한국의 젊은 세대들 사이에서 통일의 필요성에 대해 소극적이거나 유보적인 입장이 지속적으로 확대되어 왔으며 통일의 시기에 대한 견해에서도 소극적이며 회의적인 태도를 취하는 것으로 나타나고 있다.⁸²⁾ 통일의 당위성과 필요성을 둘러싸고 남남갈등이 심화될 수 있다. 따라서 보다 안정적인 통일과정을 거쳐 정상적인 통일국가를 완성하기 위해서는 분단해소 단계에서부터 이와 같은 남남갈등을 해소해야 할 필요가 있다. 이러한 남남갈등을 조정하고 해소하기 위해서는 비용이 발생하게 된다. 독일통일의 경우, 경제적 논리에 보다 충실한 경제통합이 통일비용 조달을 위한 조세부담을 최소화하여 서독 주민들의 불만을 최소화할 수 있었을 것으로 생각해볼 수 있다.⁸³⁾ 한국의 경우도 마찬가지로 남남갈등을 최소화하기 위해서는 이러한 점을 고려할 필요가 있다.

결국 통일의 당위성, 비용, 효과 등을 둘러싼 남남갈등은 통일교육을 통해 해소될 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 통일에 대해서 소극적인 태도를 지닌 젊은 세대들에게 보다 적극적인 통일교육이 요구된다. 참

81) 정하윤, “남북한 통일 이후 사회통합과 민주시민교육의 방향,” 『한국민주시민교육학회보』, 제13권 2호 (한국민주시민교육학회, 2012), p. 54.

82) 변종현, “20대 통일의식과 대학 통일교육의 과제,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (통일연구원, 2012), pp. 157~186.

83) 김영운, “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점,” 『국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나』 (국민대학교 법학연구소 학술대회 논문집, 2010.10.6), pp. 51~79.

고로 2012년 예산안에 따르면 ‘통일미래 맞춤형 미래 교육’에 약 8억 원의 예산이 배정되었다.⁸⁴⁾ 보다 적극적인 통일교육을 통해 젊은 세대 뿐만 아니라 모든 세대를 아우르는 합의를 이끌어내기 위해서는 훨씬 많은 예산이 소요될 것으로 예상할 수 있다.

(2) 남북갈등해소 비용 지표

통일과정의 분단해소 단계에서부터 당연히 남북 사이에 다양한 유형의 갈등이 발생할 수 있다. 특히, 남북은 오랫동안 서로 이질적인 국가체제를 유지해왔기 때문에 정치, 경제, 사회 등 다양한 분야에서 여러 가지 형태의 남북갈등이 나타날 수 있다. 따라서 이와 같은 갈등을 조정하고 심리적 통합을 이루기 위해서는 비용이 발생하게 된다.

한 사회의 사회갈등 지수는 사회갈등요인을 나타내는 변수인 소득 불균형과 갈등관리 시스템을 나타내는 변수인 민주주의 성숙도 및 정책수행능력을 통해 측정될 수 있다. 즉, 사회구조적인 갈등요인이 많고, 갈등관리 시스템의 효율이 낮을수록 한 사회의 갈등수준은 높아지게 된다. 이에 따르면 사회갈등요인의 수준이 높은 국가일지라도 효과적인 갈등관리 시스템을 갖추고 있다면 전반적인 사회갈등 수준은 낮을 수 있다. 사회갈등 지수는 다음과 같은 방법으로 구할 수 있다.⁸⁵⁾

$\text{사회갈등 지수} = \frac{\text{소득불균형 지니계수}}{(\text{민주주의 지수} + \text{정부효과성 지수})/2}$

자료: 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” 『CEO 인포메이션』 제710호(삼성경제연구소, 2009), p. 6.

⁸⁴⁾ 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석Ⅱ: 외교통상통일·국방·행정안전』 (서울: 국회예산정책처, 2011). p. 64.

⁸⁵⁾ 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” 『CEO 인포메이션』 제710호 (삼성경제연구소, 2009), pp. 5~6.

통일과정에서 남북 사회갈등요인은 증가할 것이라고 예상할 수 있다. 다양한 원인이 있을 수 있지만 그중에서도 남북의 소득불평등은 갈등을 증폭시키는 핵심적인 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 오늘날 남북한의 경제적 격차는 독일통일 당시의 동서독의 경제적 격차보다 훨씬 크게 평가되고 있으며 그에 따른 사회적 갈등 수준 역시 크게 나타날 것이다. 따라서 통일과정에서 남북갈등을 적절하게 해소하기 위해서는 두 가지 비용이 필요할 것이다. 우선 소득불균형 문제를 해소함으로써 사회갈등요인의 증가를 억제할 필요가 있다. 또한 동시에 갈등관리 시스템의 효과성을 향상시킬 필요가 있으며, 이를 위해서는 결국 민주주의 성숙도와 정책수행능력을 제고시켜야 한다. 즉, 남북갈등의 적절한 해소를 위해서는 사회갈등요인의 증가를 억제하며, 민주주의 성숙도와 정책수행능력으로 구성되는 갈등관리 시스템을 향상시키기 위한 비용이 필요하게 된다.

(3) 체제 부적응자 관리 비용 지표

남북한 주민들은 50년이 넘는 기간 동안 다른 정치, 경제, 사회체제에서 살아왔다. 따라서 통일 이후의 새로운 체제는 많은 사람들에게 큰 변화를 가져다 줄 수 있다. 새로운 체제가 생경하거나 불편하게 혹은 어색하게 느껴질 수도 있다. 그리고 극단적으로 새로운 체제에 적응하지 못하는 부적응자들도 발생할 수 있다. 만약 남한 주도의 선도적 통일과정을 상정한다면 남한보다는 북한체제에서 살아왔던 사람들이 여기에 속할 가능성이 크다. 체제 부적응자들을 파악하고 관리하며 새로운 체제로 적응시키기 위한 정책을 실시할 필요가 있다.

새로운 통일 체제 하에 편입된 북한주민들이 체제 적응에 실패하는 데는 경제적 어려움, 언어 및 가치관의 문제, 육체적·정신적 건강 문제 등 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 따라서 적절한 관리를 통해 이들의

자립과 자활 능력을 제고시켜줘야 할 것이다. 현재 한국 정부는 북한 이탈주민들에 대한 정착지원 사업을 실시하여 정착금 지급, 직업 교육과 훈련, 생활보호 등을 제공하고 있으며 2012년 기준 1,239억 원의 예산을 투입하고 있다.⁸⁶⁾ 2013년 9월까지 북한이탈주민은 약 2만 5천 명에 이르는 것으로 파악된다.⁸⁷⁾ 현재 북한의 인구가 약 2,470만 명인 것을 감안했을 때, 통일 이후 체제 부적응자의 규모는 현재 북한이탈주민의 규모보다 클 것으로 예상할 수 있으며, 체제 부적응자들의 자활 능력의 제고를 목적으로 한다는 점에서 보다 기존의 예산보다 훨씬 많은 비용이 소요될 것으로 예상된다.

나. 소통 역량 확대 비용 지수

사회통합을 위해서는 사회 내의 소통 역량을 확대할 필요가 있다. 확대된 소통 역량을 통해서 공적 담론이 생산되고 소통될 수 있기 때문이다. 우선 초기단계인 분단해소 단계에서 통일에 대한 가치 합의에 이를 수 있도록 남한주민들 간에 소통 역량이 확대되어야 한다.

한편 체제통합 단계 이후에는 장기간 이질적인 체제 하에서 서로 다른 가치관을 공유해온 남북한 주민 간에 소통의 질서가 확립되어야 한다. 뿐만 아니라 새롭게 수립된 통일 체제 하에서 정부와 주민 사이의 소통 역량 역시 강화될 필요가 있다.

(1) 남한주민 간 소통 역량 확대 비용 지표

통일 이후 진정한 사회통합에 이르기 위해서는 단순히 통일과정에서 남한주민들 사이에 발생할 수 있는 갈등을 해소하는 것을 넘어서 남한

⁸⁶⁾ 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석Ⅱ: 외교통상통일·국방·행정안전』, p. 85.

⁸⁷⁾ 통일부, “북한이탈주민정책 현황,” <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2013.10.18).

주민 사이에 단일 공동체 의식을 형성해야 한다. 이를 위해서는 우선 적극적인 측면에서 남한주민 간 소통 역량을 확대할 필요가 있다.

남한주민 간 소통 역량의 확대는 단지 물질 기반의 확대를 통해서만 이루어질 수 없다. 이미 남한주민 사이의 소통을 위한 교통망이나 통신 시설은 양적으로 문제가 없는 수준에 이르렀다고 볼 수 있다. 대신 남한주민 간 소통 역량의 확대는 곧 ‘통일교육’의 문제로 이어질 수 있다. 통일교육은 통일과정의 부작용과 통일 이후의 사회통합을 대비하기 위한 전제조건이라고 할 수 있으며, 크게 통일을 촉진하기 위한 교육과 통일 이후의 사회통합에 대비하기 위한 교육으로 구분될 수 있다.⁸⁸⁾ 특히, 남한주민 간 소통 역량은 통일을 촉진하기 위한 교육에 의해 확대될 것으로 예상된다. 이와 같은 통일교육을 통해 남한주민들은 합리적인 통일관을 형성하고 능동적인 참여능력을 향상시킬 수 있을 것이며, 이를 바탕으로 남한주민 간의 소통 능력 제고를 기대할 수 있다. 이처럼 적극적인 의미에서의 통일교육을 위해서는 통일교육 예산이 증가되어야 할 것이다.

(2) 남북한 주민 간 소통 역량 확대 비용 지표

통일국가 구성원들의 단일 공동체 의식을 형성하기 위해서는 남한주민들 사이의 소통 역량뿐만 아니라 남북한 주민들 사이의 소통 역량 역시 확대할 필요가 있다. 남북한 주민 간 소통 역량 확대를 통해 새로운 통일국가 구성원들의 공동체 의식을 강화하고 더 나아가 체제 안정감을 강화하는데 기여할 수 있다.

우선 통일의 분단해소 단계에서는 남북한 주민 간 소통 역량 확대를 위한 물질 기반을 다져야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 교통망 개선

⁸⁸⁾ 정하윤, “남북한 통일 이후 사회통합과 민주시민교육의 방향,” p. 63.

과 우편·통신분야 시설의 현대화가 수행되어야 할 것이다. 통일독일의 경우, 당시 히켈(R. Hickel)은 통일 이후 10년간 2000년까지 동독을 서독과 같은 수준으로 도달시키기 위해 교통망 개선과 우편·통신분야 시설의 현대화 각각에 1,270억 DM과 550억 DM이 소요될 것이라는 예상을 내놓기도 했다.⁸⁹⁾ 오늘날 남한과 북한 역시 교통망과 우편·통신분야 시설에 있어서 격차가 상당하기 때문에 남북 소통 역량 확대의 기반을 다지기 위해서 상당한 물적 투자비용이 소요될 것으로 예상된다.

뿐만 아니라 단순히 물적 기반을 구축하는 것을 넘어서 적극적인 남북주민 간 소통 역량을 확대하기 위해서는 남한과 북한주민들의 통일 의식과 서로에 대한 수용성을 향상시킬 수 있는 교육이 수반되어야 할 것이다. 특히, 한국 주도의 선도형 통일을 상정하였을 때 북한주민들이 북한주민으로서의 강한 자의식으로 인해 사회적 관계에 있어서 단절될 수 있기 때문에 이를 해결하기 위한 사회화 교육에 대한 비용이 필요하다.

(3) 정부와 주민 간 소통 역량 확대 비용 지표

주민들 사이에 소통을 확대하는 것뿐만 아니라 정부와의 관계와 소통 역시 확산시킬 필요가 있다. 즉, 새롭게 수립된 통일국가의 정부와 주민 간 소통 역량을 강화해야 한다. 이는 장기적으로 통일국가의 단일 시민사회와 민주사회를 형성하는데 필수적인 요소이다.

현재 한국 정부는 정부의 통일정책을 대내외에 알리기 위해 ‘통일정책커뮤니케이션 활성화’ 예산을 따로 마련하고 있다. 2012년 예산안 기준으로 약 24억 원이 편성되었으며, 이는 2011년 예산에서 증액된 것이다.⁹⁰⁾ 이와 같은 통일정책커뮤니케이션 활성화 예산의 증액 추세

⁸⁹⁾ 김영윤, “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점,” pp. 56~57.

는 정부와 주민 간 소통 역량 확대를 위한 초석이 될 수 있다. 이 때 두 가지가 중요할 수 있는데, 첫 번째는 통일정책커뮤니케이션 활성화 정책이 일방적인 형태로 이뤄지면 안 된다는 것이다. 다시 말해 정부와 주민 간 쌍방향적인 커뮤니케이션을 활성화하는 방향으로 나아가야 한다. 두 번째는 이 정책이 단순히 통일선언 이전인 분단해소 단계에만 국한될 것이 아니라 그 이후의 단계에서도 정부와 주민의 소통을 촉진할 수 있도록 지속되어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 현재 투입되는 예산의 두 배 이상의 비용이 필요할 것으로 예상된다.

다. 정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 비용 지수

시민사회정책은 이전의 중앙집권적 사회통합보다는 유연적 사회통합을 추구하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이는 국가, 시장, 시민사회의 3개 영역이 재구성되고 있는 시점에서 더욱 중요하다. 이를 위해서 통일과정에서 지나치게 정부나 시장의 역할이 불균형적으로 강조되어서는 안 된다. 그보다는 정부와 시장 그리고 시민사회 간의 협치적 기반을 강화시킬 필요가 있다. 이러한 협치적 기반의 강화를 통해 유연한 협조체제가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 유연적 사회통합의 중심적 축이라고 할 수 있는 시민사회의 역량을 강화해야 한다. 특히, 분단해소 단계에서는 정부가 주도권을 가지고 통일선언에 이를 수 있으나 이후의 체제통합 단계 이후에서는 시민사회의 역할이 커지게 된다. 따라서 통일국가 형성 과정에서 시민사회의 역량이 강화되어야 하며, 이를 위해서 민간 교류와 협력을 확대하고 NGO의 역할과 영향력이 강화되어야 한다.

90- 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석II: 외교통상통일·국방·행정안전』, p. 64.

(1) 민간 교류·협력 확대 비용 지표

통일과정에 있어서 분단해소 단계에서부터 시민사회의 역량이 강화될 필요가 있다. 이를 통해 통일 이후 중앙집권적 사회통합이 아닌 유연적 사회통합의 기반을 다질 수 있기 때문이다. 시민사회의 역량을 강화하기 위해서는 민간의 자율성을 확대하여 이러한 자율성을 바탕으로 민간의 교류와 협력을 확대시킬 필요가 있다.

현재 정부에서는 민간통일단체 지원 사업을 통해 민간차원의 통일운동과 학술연구를 지원하고 있다. 크게 두 가지 사업을 펼치고 있는데 하나는 민족화해협력국민협의회와 민족통일협의회에 보조금을 지급하는 것이며, 다른 하나는 한국정치학회 보조금을 지원하는 것이다. 이를 위해 정부는 2012년 예산안에 약 11억 원을 편성하였다.⁹¹⁾ 그러나 보다 적극적인 차원에서 민간 교류와 협력을 확대하기 위해서는 현재의 예산보다 많은 비용이 필요할 것으로 예상된다. 특히, 교류와 협력은 남북의 호혜적 성격을 지니기 때문에 단순히 남한에 대한 일방적인 비용 투입만으로는 그것을 확대시키기가 어렵다고 할 수 있다. 게다가 현재 북한의 민간 교류와 협력 기반은 남한보다 취약한 상태이기 때문에 균형을 이뤄 남북의 교류와 협력을 확대하기 위해서는 현재 예산인 11억 원보다 많은 비용이 필요할 것으로 예측된다.

(2) NGO 역량 강화 비용 지표

시민사회의 형성에는 여러 부문에서 중요 행위자 역할을 하는 다양한 NGO의 존재가 필수적이다. NGO는 비정부성, 비영리성, 자발성을 지닌 단체, 협회, 조직, 결사 및 운동으로서 특정 목적을 공유하는 구성원들이 명시적인 규율을 바탕으로 공식조직을 유지해야한다는 것을

⁹¹⁾ 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석II: 외교통상통일·국방·행정안전』, p. 68.

핵심적인 개념 요인으로 정리할 수 있으며 이러한 정의에 따르면 비영리민간단체가 NGO와 가장 유사한 개념이라고 할 수 있다.⁹²⁾ 통일과정에서 양적으로나 수적으로 다양한 NGO가 형성될 필요가 있으며, 특히 북한지역에서 이러한 NGO가 활동할 수 있는 정책을 실시해야 한다. 이를 통해 통일과정에서 중요한 주체로서 NGO의 역량을 강화시킬 필요가 있다.

현재 행정안전부는 비영리민간단체지원을 위해 연간 약 150억 원의 예산을 지원하고 있다.⁹³⁾ 그러나 통일과정에서 남한 뿐만 아니라 북한에서도 NGO가 적극적으로 활동할 수 있어야 한다. 따라서 남한과 북한 사이의 불균형을 해소하고 NGO들이 통일과정에서 역량을 강화하기 위해서는 현재 예산의 약 2배 이상인 연간 약 300억 원 이상이 필요할 것으로 예상된다. 이러한 비용은 단순히 통일 선언 이후 불필요해지는 것이 아니라 체제통합 단계와 국가완성 단계에서도 지속적으로 필요할 것이며, 이를 통해 새로운 통일 사회에서 NGO의 역량을 강화할 수 있을 것이다.

(3) 정부, 시장, 시민사회 간 협조체제 구축 비용 지표

최근에 국가, 시장, 시민사회 간의 영역 구분이 변하고 있는 추세다. 개별 영역의 고유 영역이 바뀌고 각종 사회문제를 각 영역 내에서만 해결하기 어렵다. 심지어는 각 영역이 중첩되어 있는 사회문제가 발생하기도 한다. 따라서 국가, 시장, 시민사회의 협조체제가 필수적이다. 남한 내의 문제뿐만 아니라 남북한을 포함한 통일사회에서는 이러한 협조체제 구축과 교류가 좀 더 중요해질 것이다.

92)- 조한범 외, 『비정부 기구를 통한 남북 교류·협력 증진 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 138.

93)- 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석II: 외교통상통일·국방·행정안전』, p. 347.

정부, 시장, 시민사회 간 협조체제를 구축하기 위해서는 우선 현재 정부와 시장에 비해 그 영향력이 뒤처지는 시민사회를 활성화시킬 필요가 있다. 앞서 살펴본 민간 교류·협력 확대비용과 NGO 역량 강화 비용이 시민사회 활성화로 이어질 것이다. 그러나 단순히 시민사회 활성화가 정부와 시장 그리고 시민사회 간의 협조체제 구축으로 이어질 수는 없다. 이 세 주체 간의 활발한 커뮤니케이션을 통해서만이 협조체제를 구축할 수 있기 때문이다. 그러나 정부와 시장 그리고 시민사회 간 협조체제 구축비용을 산정하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 앞서 살펴봤듯이 2012년 예산안 기준으로 한국 정부는 ‘통일정책커뮤니케이션 활성화’ 예산을 약 24억 원으로 편성하였다. 이를 통해 정부와 주민 간 커뮤니케이션 활성화를 도모하기 위한 것이다. 이러한 맥락에서 정부는 시민사회와의 커뮤니케이션 역시 활성화시킬 필요가 있다. 나아가 정부, 시장, 시민사회의 협조체제를 구축하기 위해서는 정부-시민사회뿐만 아니라 정부-시장, 시장-시민사회 간의 커뮤니케이션을 활성화시켜야 한다. 이를 위해서는 연간 24억 원의 세 배인 72억 원 이상의 예산이 소요될 것으로 예상할 수 있다.

2. 편익

가. 신뢰형성 편익 지수

통일과정에서 다양한 유형의 갈등과 혼란 해소 비용에 따른 편익의 경우 단순히 갈등·혼란 해소 효과를 가져 오는 것을 넘어서 새로운 통일사회의 기반이 될 수 있는 신뢰를 구축하는 효과 역시 기대할 수 있다. 신뢰형성은 지난 수십 년 간 서로 다른 체제 하에서 삶을 영위해 온 남북한 사회 구성원들이 하나의 단일 체제 하에서 새로운 통일사회를 형성하는데 중요하게 작용할 것이다.

(1) 남남신뢰형성 편익 지표

갈등과 혼란이 해소됨에 따라 1차적으로 남한 내 주민들 사이에 신뢰가 형성될 수 있다. 특히 통일의 당위성, 비용, 효과 등에 관한 갈등을 해소함으로써 분단해소 단계에서 남한주민들 사이에 가치 합의와 신뢰를 구축할 수 있다. 이를 통해 통일과정에서 있어서 남한주민들의 불만을 최소화하고 궁극적으로 남북갈등 해소 및 신뢰형성을 위한 발판을 마련해줄 수 있다.

이와 같이 일단 남남갈등이 해소되고 남한주민들 사이에 신뢰가 형성되면 그동안 매년 꾸준히 남남갈등을 해소하기 위해 투입되던 통일교육 비용이 더 이상 필요하지 않게 될 것이다. 앞서 살펴봤듯이 젊은 세대뿐만 아니라 모든 세대를 아우르는 ‘통일미래 맞춤형 미래 교육’에는 상당한 예산이 필요할 것으로 예측된다. 즉, 남남신뢰가 형성됨에 따라 이와 같은 예산을 더 이상 투입하지 않아도 되는 것이다. 이러한 편익은 주로 통일과정의 초기 단계인 분단해소 단계에서 두드러질 것이다. 한편, 남남신뢰형성 편익은 장기적으로는 통일선언 이후의 남북신뢰형성을 위한 발판으로 작용할 수 있다는 특성을 지닌다.

(2) 남북신뢰형성 편익 지표

통일과정과 통일 선언 이후에 남북갈등과 혼란이 해소됨에 따라 남북한 주민들 사이에 신뢰가 형성될 수 있다. 서로 이질적인 체제 하에서 서로 다른 가치관을 형성해 온 남한과 북한의 주민들 사이의 갈등을 원만히 해소함으로써 새로운 통일사회 구성원들 사이에 신뢰를 강화할 수 있는 것이다.

특히, 신뢰의 형성과 갈등의 해소는 새로운 체제 하에서 눈에 띄는 편익을 가져올 것으로 기대할 수 있다. 앞서 살펴봤듯이 민주주의 성

속도와 정책수행능력의 제고를 통해 갈등관리 시스템의 효율성을 증가시키기에 따라 통일과정에서 통일한국의 전반적인 사회갈등 지수를 낮출 수 있다. 일반적으로 사회갈등 지수가 10% 낮아지게 되면 1인당 GDP가 7.1% 증가할 것으로 추정할 수 있다.⁹⁴⁾ 즉, 통일 이후 한국사회의 사회갈등 지수를 10% 낮추게 될 경우 1인당 GDP가 7.1% 만큼 증가할 것이라고 예측할 수 있으며, 여기에 전체 인구수를 곱하여 남북갈등 해소 및 신뢰형성 편익을 추정해볼 수 있다.

통일 시점을 2030년으로 가정하면 보다 구체적인 추적이 가능하다. 한국의 1인당 GDP는 2030년 약 4만 2,964달러에 이를 것으로 예상된다.⁹⁵⁾ 또한 장래인구추계에 따르면 한국의 인구는 2030년 5,216만 명까지 성장할 것으로 보인다.⁹⁶⁾ 따라서 만약 2030년까지 사회갈등 지수를 3% 낮추게 될 경우 다음과 같이 편익을 추정해볼 수 있다.

$\text{추산 편익} = (\text{2030년 1인당 GDP} \times 0.021) \times (\text{2030년 총 인구수})$
--

이에 따르면 1인당 GDP가 2.1%가 상승하여 약 900달러가 상승할 것으로 예측할 수 있으며, 여기에 총 인구인 5,216만 명을 곱하게 되면 총 약 469억 달러의 편익을 기대할 수 있다.

만약 사회갈등지수를 이보다 많은 5%로 낮추게 될 경우에는 1인당 GDP가 약 3.5% 상승하여 약 1,500달러가 상승할 것으로 예상되며, 여기에 총 인구인 5,216만 명을 곱하면 총 약 782억 달러의 편익이 기대된다. 더 나가 사회갈등지수를 10% 낮추게 된다면 1인당 GDP는 약

94)- 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” p. 11.
 95)- “北 ‘트리플 점프업’ 착착 진행되면…15년 후 실질 GDP 5배,” 『매일경제』, 2013년 8월 14일.
 96)- 통계청, 『장래인구추계: 2010년~2060년』 (대전: 통계청, 2011), p. 28.

7.1% 증가하여 약 3,050달러가 상승할 것이며, 여기에 총 인구를 곱하면 총 약 1,590억 달러의 편익이 발생할 것으로 예상할 수 있다.

남북 신뢰형성 편익

- 기존의 사회적 갈등이 해소되는 사회적 편익으로 추산
- 사회갈등 지수가 3%, 5% 하락하는 두 가지 경우를 가정하여 추산
- 환율(1달러=1,100원)

추산편익=

(2030년 1인당 GDP)*(1인당 GDP 상승률)*(2030년 총 인구수)

① 사회갈등 지수 3% 하락 시

(4만 2,964달러)*(0.021)*(5,216만 명) = 약 469억 달러 = 약 51조 5,900억 원

② 사회갈등 지수 5% 하락 시

(4만 2,964달러)*(0.035)*(5,216만 명) = 약 782억 달러 = 약 86조 200억 원

나. 단일 공동체 형성 편익 지수

확대된 소통 역량을 기반으로 한 가치 합의 창출 효과와 신뢰 구축 효과를 기대할 수 있다. 즉 남한주민 간, 남북한 주민 간, 정부와 주민 간 소통 역량 확대를 통해 새로운 통일사회 구성원 간의 가치 합의가 창출되고 신뢰가 구축되는 것이다.

이를 통해 궁극적으로 단일 통일국가의 주민들이 공동체 의식을 형성하게 된다. 그리고 이렇게 형성된 공동체 의식을 바탕으로 새로운 통일국가 체제에 안정감을 가져올 수 있다.

(1) 공동체 의식 형성 편익 지표

갈등과 혼란을 해소하고 가치가 합의되며 신뢰가 형성됨에 따라 단일 공동체 형성의 기반이 구축된다. 가장 기본적인 편익은 남북한

주민들 사이에 형성될 수 있는 단일 공동체 의식이다. 이러한 의식은 다양한 분야에서 다른 국가들과의 경쟁에서 중요한 역할을 할 수 있다.

한국에서는 2009년부터 대통령 소속 기관인 ‘사회통합위원회’를 통해 사회 각계각층의 화합과 통합 증진을 도모하고자 노력해왔다. 현 정부에서도 ‘국민대통합위원회’를 통해 이러한 노력은 계속되고 있다. 행정안전부 예산안을 살펴보면 2012년 사회통합위원회 운영을 위해 약 45억 원의 예산이 투입된 것으로 나타난다.⁹⁷⁾ 만약 통일사회의 소통 역량을 확대시킴으로써 공동체 의식을 형성하게 된다면 더 이상 별도의 기관을 설치하여 예산을 투입하지 않더라도 사회통합을 이끌 수 있다. 즉, 공동체 의식 형성에 따라 최소 연간 45억 원 이상의 편익을 기대할 수 있는 것이다.

(2) 체제 안정감 형성 편익 지표

사회 구성원 사이의 소통 역량의 확대는 공동체 의식의 형성과 동시에 체제 안정감을 가져올 수 있다. 체제 안정감 형성에 따라 대내적·대외적 차원에서 동시에 여러 가지 유형의 편익이 광범위하게 발생할 수 있다. 우선 대내적 차원에서 체제 안정감은 새롭게 형성된 통일사회 체제 하에서 사회 구성원 사이에 심리적으로 중요한 공헌을 할 수 있다. 또한 대외적 차원에서 체제 안정감은 해외에서 자주 언급되는 코리아 디스카운트(Korea Discount)를 제거할 수 있는 중요한 근거가 될 수 있다. 이처럼 체제 안정감 형성에 따라 다양한 편익이 발생할 수 있다.

97- 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석Ⅱ: 외교통상통일·국방·행정안전』, p. 347.

체제 안정감 형성에 따른 대외적 차원의 다양한 편익 중 하나로 외국 관광객 유치 편익이 있다. 관광산업은 위협적인 대치에 민감하게 반응한다. 예를 들어 이스라엘과 팔레스타인의 지속적인 갈등은 관광객 감소를 동반했다. 2008년 이스라엘이 가자 지구를 공격하였을 때 전 세계적으로 광범위한 미디어의 주목을 받았고, 결과적으로 이스라엘의 관광객 감소를 가져왔다. 이후 이스라엘 관광객 규모는 2008년 257만 명에서 2009년 230만 명으로 감소했다.⁹⁸⁾

한국의 경우 외국 관광객의 수가 꾸준히 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 2005년 602만 명이었던 관광객 수는 2012년 1,100만 명으로 급증하였다.⁹⁹⁾ 그러나 2013년 이후 지속적인 일본 관광객 급감 현상의 원인으로 엔저현상과 함께 북한의 안보위협이 대두되고 있다. 이렇듯 체제의 불안정감은 외국의 관광객들의 발길을 돌리게 만들 수 있다. 따라서 새로운 통일 사회에서 소통 역량의 확대에 따라 체제 안정감이 형성되면 보다 많은 외국 관광객을 유치함으로써 편익을 증대시킬 수 있다.

$$\text{추산 편익} = (\text{관광객 1인당 평균 소비액}) * (\text{관광객 증가 수})$$

2012년 기준으로 관광객 1인당 평균 소비액은 1,273달러에 이른다.¹⁰⁰⁾ 만약 통일 이후 형성된 체제안정감 효과로 인하여 관광객 수가 추가적으로 증가할 수 있다. 이때 이스라엘의 경우를 적용하여 연간 30만 명이 추가적으로 증가한다고 가정하면, 연간 3.8억 달러 이상의 추가적인 편익이 발생할 것이라 예상할 수 있다.

98). Shlomo Swirski, *The Cost of Occupation: The Burden of the Israeli-Palestinian Conflict 2010 Report* (Adva Center, 2010).

99). 문화체육관광부 홈페이지, <<http://www.mcst.go.kr>> 참조.

100). 위의 자료.

체제 안정감 형성 편익 (대외적 편익: 외국 관광객 유치)

- 체제 안정감으로 인한 관광객 증가 편익으로 추산
- 연간 관광객 수가 50만 명 증가할 것으로 가정하여 추산
- 환율(1달러=1,100원)

추산편익=

(관광객 1인당 평균 소비액)*(통일에 따른 관광객 증가 수)

(1,273달러)*(연간 30만 명) = 연간 약 3.8억 달러 = 연간 약 4,200억 원

다. 정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 편익 지수

정부와 시장 그리고 시민사회 간의 협치적 기반이 강화됨에 따라 새롭게 등장할 통일사회는 기존의 남북한 사회보다 유연한 사회통합이 가능해질 것이다. 즉, 의사결정 과정에 있어서 사회 다양한 영역들의 불균형이 해소되고 유연한 협조체제를 통해 정책이 결정될 것이다. 특히, 기존의 정부와 시장 중심의 정책에서 벗어나 확대된 시민사회의 영향력을 바탕으로 국가 정책의 공공성이 강화될 수 있으며, 결과적으로 정책의 효율성 역시 제고될 수 있을 것으로 보인다.

이와 같은 정책의 공공성과 효율성의 강화는 결과적으로 전반적인 통일사회의 사회갈등 지수를 낮출 수 있을 것이다. 앞서 살펴봤듯이 한 사회의 사회갈등 지수는 소득불균형 지니계수와 민주주의 지수, 그리고 정부효과성 지수를 통해 구할 수 있다. 정책의 공공성 강화는 곧 민주주의 지수의 향상으로 이어질 수 있으며, 정책의 효율성 강화는 곧 정부효과성 지수의 제고로 이어질 수 있기 때문에 결국 사회갈등 지수를 낮추는데 기여할 수 있다.

특히, 그동안 정부의 정책을 둘러싸고 많은 갈등이 있어왔던 시민사회와의 충돌을 방지할 수 있을 것이다. 예를 들어 서울외곽순환고속도

로와 사패산 터널을 둘러싼 갈등을 생각해볼 수 있다. 지난 2001년 정부에서는 수도권 교통난을 완화하고, 주변 도시간의 접근성을 제고하여 균형 잡힌 발전을 도모하고자 서울외곽순환고속도로 공사를 착공하였다. 그러나 사패산을 터널로 통과하는 노선이 북한산국립공원의 자연환경 훼손과 수행환경을 방해한다는 민원에 부딪쳐 2001년 11월부터 약 2년 동안 공사가 중단되었다. 환경단체 및 불교계 등은 사패산 터널 입구에 농성장을 설치하고 노선반대 활동을 펼쳤다. 그 후 2003년 말에 공사는 재개되었지만 2년 동안의 공사 중단으로 인하여 많은 시간과 비용 손실이 발생했다. 2년간의 공사 지연에 따라 발생한 사회적 손실 비용이 약 5,000억 원으로 추정된다.¹⁰¹⁾ 만약 사업 착수 이전부터 시민 사회의 참여와 의견 수렴을 통해 정책의 공공성을 높일 수 있었다면 공사 중단으로 인한 막대한 비용 손실을 피할 수 있었을 것이다. 결국 통일과정에서의 정부, 시장, 시민사회의 협치적 기반 강화는 곧 정책의 공공성과 효율성의 강화와 이로 인한 편익의 증가로 이어질 수 있다.

(1) 정책의 공공성·효율성 강화 편익 지표

정부, 시장, 시민사회의 협치적 기반이 강화됨에 따라 특정 영역의 이익이나 부정부패로부터 자유로운 각종 정책이 실현될 수 있다. 다시 말해 새로운 통일국가 정책의 공공성이 강화될 수 있는 것이다. 이와 같이 정책의 공공성이 강화되면 통일사회 구성원들의 복리를 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 정책의 공공성 강화는 곧 민주주의의 성숙도를 향상시킬 것으로 기대된다. 이에 따라 민주주의 제도가 보다 효율적으로 작동하게 되면 전반적인 사회갈등의 수준이 완화될 수 있다.

¹⁰¹⁾ 유태호 외 “서울외곽순환고속도로 사패산터널 태동의 고초와 그 시작,” 『대한토목학회지』, 제52권 5호(대한토목학회, 2004), pp. 15~25.

또한 정부, 시장, 시민사회의 협치적 기반이 확산됨에 따라 통일사회에서 국가 정책이 정부가 시장과 같은 한 영역의 일방적인 주도로 이루어지기 보다는 정부, 기업, 시민사회 간 소통과 협조를 통해 형성되게 된다. 이처럼 협치적 과정을 통해 형성된 정책은 그것의 정당성이 강화될 뿐만 아니라 장기적으로는 정책의 수행에 있어서 효율성이 제고될 수 있다. 특히, 협치적 기반의 강화는 정부의 정책수행에 대한 시장과 시민사회 영역의 감시 기능을 강화시켜줌으로써 통일사회에서의 정책의 효율성을 증진시키며 그에 따라 정책수행능력의 향상으로 이어질 것이다.

한 사회의 전반적인 사회갈등 지수는 갈등요인과 갈등관리 시스템을 살펴봄으로써 알 수 있다. 즉, 갈등요인을 반영하는 소득불균형 지니계수, 갈등관리 시스템을 반영하는 민주주의 지수와 정부효과성 지수를 통해 계산할 수 있는 것이다. 현재 한국의 사회갈등 지수는 OECD 회원국 중 높은 편으로 나타는데, 이는 소득불균형은 상대적으로 양호한 편이지만 민주주의 제도의 미성숙과 정부효과성 부족으로 인한 것이다.¹⁰²⁾ 보다 구체적으로 살펴보면 한국의 민주주의 지수는 1998년 이후 2012년까지 변함없이 8에 머무르고 있다.¹⁰³⁾ 민주주의 지수의 범위는 0~10이며, 높을수록 민주주의 수준이 높다는 것을 의미한다. 한편 정부효과성 지수의 범위는 -2.5~2.5이며, 값이 높을수록 정부효과성이 강하다는 것을 가리키는데 한국의 정부효과성 지수는 2012년 기준 1.20이다.¹⁰⁴⁾

결국 통일과정에서 정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화로 인한 정책의 공공성·효율성 강화는 민주주의 지수와 정부효과성 지수의 향상으로 이어질 수 있으며, 이는 곧 사회갈등 지수를 낮추는 결과를 가

102) 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” p. 7.

103) Polity IV Project, <www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

104) World Bank, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.

져올 것으로 기대된다. 이 때 민주주의 지수와 정부효과성 지수가 동시에 5% 향상되는 경우를 생각해볼 수 있다. 이를 구체적으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{사회갈등 지수} = \frac{\text{소득불균형 지니계수}}{1.05 * (\text{민주주의 지수} + \text{정부효과성 지수}) / 2}$$

이에 따르면 민주주의 지수와 정부효과성 지수가 5% 향상되었을 경우, 전체 사회갈등 지수는 약 4.8% 감소하게 된다. 사회갈등 지수가 10% 하락했을 때 1인당 GDP가 7.1% 증가한다는 분석을 고려하면, 이 경우 1인당 GDP가 약 3.4% 증가한다고 할 수 있다. 앞서 살펴봤듯이, 2030년 한국의 1인당 GDP는 약 4만 2,964달러에 이를 것이며, 인구는 5,216만 명까지 성장할 것으로 예상할 수 있다. 이를 이용하여 편익을 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\text{추산편익} = (2030년 1인당 GDP) * 0.034 * (2030년 총 인구수)$$

결국, 1인당 GDP가 약 1,460달러씩 증가하며, 여기에 2030년 예상 총 인구인 5,216만 명을 곱하면 총 약 761억 달러의 편익을 기대할 수 있다. 만약 민주주의 지수와 정부효과성 지수가 3% 향상되었을 경우에는 사회갈등 지수가 약 2.9% 감소하게 되고, 이에 따라 1인당 GDP는 약 2% 증가한다. 즉, 1인당 GDP가 약 859달러 증가하고 결국 총 448억 달러의 편익을 추정할 수 있다.

정책의 공공성·효율성 강화 편익

- 사회갈등 지수 하락에 의한 사회적 편익으로 추산
- 정책의 공공성·효율성이 강화되어 민주주의 지수와 정부효과성 지수가 동시에 3% 또는 5% 증가할 것으로 가정하여 추산
- 환율(1달러=1,100원)

추산편익 =

(2030년 1인당 GDP)*(1인당 GDP 상승률)*(2030년 총 인구수)

① 민주주의 지수/정부효과성 지수 3% 증가 시

이로 인해 사회갈등 지수 2.9% 감소 -> 결과적으로 1인당 GDP 약 2% 증가
(4만 2,964달러)*(0.02)*(5,216만) = 약 448억 달러 = 약 49조 2,800억 원

② 민주주의 지수/정부효과성 지수 5% 증가 시

이로 인해 사회갈등 지수 4.8% 감소 -> 결과적으로 1인당 GDP 약 3.4% 증가
(4만 2,964달러)*(0.034)*(5,216만) = 약 761억 달러 = 약 83조 7,100억 원

3. 단계별 적용

가. 갈등·혼란 해소 지수

갈등·혼란 해소를 위한 비용 투입은 특히 통일의 초기와 중기 단계에 집중되어 나타날 것이다. 우선 통일의 당위성을 둘러싼 남남갈등의 경우 통일선언 이전 단계인 분단해소 단계에서 주로 비용이 발생할 것으로 예상된다. 이에 따른 남남신뢰형성 편익 역시 주로 분단해소 단계에서부터 발생할 것이다. 남남갈등을 적절하게 해소하는 것은 곧 통일과정의 다음 단계인 체제통합 단계로 넘어갈 수 있는 중요한 발판을 마련해줄 수 있다.

남북갈등은 분단해소 단계에서도 문제가 될 수 있지만 본격적으로 통일선언이 된 직후인 체제통합 단계에서 더욱 중요성이 커질 것이다.

서로 다른 체제 하에서 오랜 세월을 보낸 남북한의 국민들이 통일한국이라는 새로운 체제 속에서 다양한 종류의 마찰과 갈등을 경험하게 될 가능성이 높다. 뿐만 아니라 이 단계에서 체제 부적응자가 발생하게 될 것이다.

특히, 한국 주도의 선도형 통일이라는 점을 고려했을 때 북한주민들 중 체제에 적응하지 못하는 경우가 보다 많을 것으로 예측된다. 이처럼 체제통합 단계에서는 남북갈등과 체제 부적응자 관리 비용이 필요할 것이다. 남북신뢰형성 편익은 체제통합 단계 이후 통일한국의 전반적인 사회갈등 지수를 낮춤으로써 사회 전반에 큰 편익을 가져올 것으로 기대된다.

갈등·혼란 해소 비용은 통일과정의 초기와 중기 단계에서 주로 투입될 것으로 보인다. 분단해소 단계와 체제통합 단계를 거치며 사회의 전반적인 갈등이 해소되고 체제 부적응자들 역시 적절히 관리될 수 있다. 그에 따른 신뢰형성 편익의 경우, 분단해소 단계를 거쳐 국가완성 단계에서도 지속될 것으로 예상할 수 있다.

나. 소통 역량 확대 지수

소통 역량 확대 지수의 경우 그 비용이 주로 통일과정의 중기 단계, 즉 체제통합 단계에서 투입될 것으로 보인다. 물론 남한주민 간 소통 역량 확대 비용은 주로 통일을 촉진하기 위한 통일교육에 투입될 필요가 있으며, 이것은 주로 통일과정의 초기 단계인 분단해소 단계에서 필요할 것이다. 이러한 남한주민 간 소통 역량 확대비용의 투입은 즉각적인 편익을 산출하기보다는 통일 선언의 기반을 제공함으로써 체제통합 단계 이후의 단일 공동체 형성 편익의 기반을 마련해 줄 것이다.

남북한 주민 간 소통 역량을 확대하기 위한 물질 투자비용과 사회화 교육비용 등은 체제통합 단계에서 본격적으로 투입될 것으로 예상된다. 동시에 이 단계에서는 정부와 주민 간 쌍방향 커뮤니케이션을 확대하기 위한 예산 역시 투입되어야 한다.

이와 같은 소통 역량 확대비용에 따른 단일 공동체 형성 편익은 주로 체제통합 단계에서 나타날 것으로 기대된다. 우선 공동체 의식 형성에 따라 새로운 통일한국 체제에서 사회통합을 위한 기관을 별도로 설치하고 그것을 운영하기 위한 비용이 소요되지 않게 됨에 따라 편익을 얻을 수 있다.

정부와 주민 간 소통을 확대하기 위한 노력은 국가완성 단계에서도 지속되어야 할 것이다. 한편, 체제 안정감 편익의 경우에는 국가완성 단계 이후 국제적인 수준에서 편익을 얻을 수 있게 되는데, 통일한국이라고 하는 체제가 가져다주는 안정감이 국외의 많은 관광객 및 투자자들에게 매력적으로 느껴질 수 있기 때문이다. 이러한 편익은 체제통합 단계에서부터 발생할 수 있지만 본격적으로는 국가완성 단계에서 나타날 것으로 예상된다.

다. 정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 지수

정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 지수의 경우, 통일과정에서 지나치게 정부 또는 시장의 영향력이 불균형적으로 커지는 것을 경계하며, 통일 후의 새로운 체제 하에서 보다 유연한 사회통합을 이룩하기 위한 비용과 그에 따른 편익을 의미한다. 따라서 그 비용은 분단 해소 단계에서부터 꾸준히 투입되어야 하나 그에 따른 편익은 주로 국가완성 단계에 이르러서야 가시적으로 드러날 것으로 예상된다.

우선 민간 교류·협력 확대를 하기 위한 비용은 남북의 상호 호혜적

인 성격을 지니며 이는 통일선언 이전 단계인 분단해소 단계에서 주로 필요하다. 또한 NGO 역량 강화 비용 역시 분단해소 단계에서부터 투입되어야 한다. 이를 통해 통일과정의 초기에서 시민사회 역량 강화를 위한 발판을 마련할 수 있을 것이다.

체제통합 단계에서는 주로 NGO 역량을 강화하기 위해 비영리민간단체에 대한 지원이 지속적으로 필요할 것이다. 물론 비영리민간단체에 대한 지원은 초기 단계인 분단해소 단계에서부터 남한과 북한의 비영리민간단체에 대한 지원이 요구된다. 이러한 지원은 체제통합 단계에서도 지속되어야 한다. 이를 통해 통일과정의 후기 단계에서 정부, 시장, 시민사회 간 협치적 기반 구축을 위한 기반을 마련할 수 있다. 또한 체제통합 단계에서부터 정부와 시장 그리고 시민사회 사이의 커뮤니케이션 활성화를 통한 협조체제를 구축하기 위한 비용 투입을 시작할 필요가 있다.

통일과정의 초기와 중기 단계를 통해 시민사회의 역량이 강화되어 정부-시장-시민사회 사이의 불균형이 해소되면 본격적으로 이들 간의 커뮤니케이션을 활성화시켜 협조체제를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 주로 통일의 후기 단계인 국가완성 단계에서 본격적으로 비용이 소요될 것으로 보인다.

이러한 통일과정의 전 단계에 걸친 비용 투입으로 인한 정책의 공공성·효율성 강화 편익은 통일과정의 후기 단계에 이르러서 가시화될 것으로 예측된다. 이렇게 되면 정책의 공공성 결여로 인한 정부-시장-시민사회 간의 충돌이 잦아들고, 동시에 정책 수행 과정에서 시장과 시민사회의 정부에 대한 감시 기능이 적절히 작동하여 정책의 효율성이 제고될 것으로 보인다. 이는 결과적으로 민주주의의 성숙과 정책수행 능력의 향상으로 이어져 사회의 전반적인 갈등 수준을 낮춤으로써 편익을 가져오게 된다.

III

교육 부문

교육 부문은 통일 이후의 체제전환을 맞이한 남북한 주민들이 새로운 체제에 적응할 수 있도록 해주는 중요한 부문이라고 할 수 있다. 교육 부문에 대한 투자는 결코 단기간에 이루어질 수 없는 장기적인 투자이다. 그러나 그 효과는 어느 부문에 대한 투자에 비해 핵심적이고 근본적이다. 지난 반세기 동안 남북한 주민들은 이질적인 체제 하에서 서로 다른 교육을 받아왔다. 특히, 우상화와 사회주의 체제에 적합한 인간 양성에 맞춰진 북한의 교육은 자유민주주의 체제에 적합한 시민을 양성하는 교육으로 전환될 필요가 있다.

교육 부문에 존재할 수 있는 다양한 통일 비용·편익 요소를 감안하여 이 연구에서는 크게 세 가지 지수, 즉 학교지원 지수와 사회교육 지수, 그리고 학술교류 지수를 이용한다.

첫째, 학교지원 지수를 검토할 필요가 있다. 반세기 이상 오랜 시간 서로 다른 교육 체계를 유지해온 남한과 북한이 하나의 단일국가로서 완성되기 위하여 통일에 따른 교육 체계의 혼란을 해소해야 할 필요성이 있다. 이에 따라 학교지원 비용으로는 교육체계 통합비용, 교원 재교육·충원 비용, 교육환경 개선비용, 장학지원 비용, 학생 복지·안전 지원비용을 고려해 볼 수 있다. 이러한 비용은 통일 미래세대 배출 편익이라는 학교지원 부문의 편익을 산출할 수 있다.

둘째, 정규 학교가 아닌 다양한 장소에서 교육을 고려할 필요가 있다. 학교 차원을 넘어 사회적인 의미에서의 교육은 정치교육 비용, 평생직업교육 비용이라는 두 가지 지표로 측정한다. 마찬가지로, 이에 따

큰 사회적인 차원의 교육이 가져다주는 편익은 공동체 의식 형성 편익, 노동 생산성 증가 편익이라는 두 가지 지표로 측정한다.

마지막으로, 남과 북의 이질적인 학술 체계의 통합과 통일한국의 학술 체계의 발전을 위하여 남북 학술교류 비용, 학술지원 비용이라는 2가지 지표를 통하여 학술교류 비용을 측정한다. 학술연구 증가 편익 및 정책 개발 편익이 학술교류 편익을 측정하는 2가지 지표로 논의 될 것이다.

또한 시기를 1단계인 분단해소 단계, 2단계인 체제통합 단계, 3단계 국가완성 단계로 이어지는 분류 방식을 함께 접목시켜서 분석의 도구로 삼아 비용과 편익을 추산할 수 있도록 한다.

● 표 2-III-1 교육 부문 비용·편익의 주요 지표와 지표

구분	지수	지표	단계
비용	학교지원 비용	- 교육체계 통합 비용	1-2단계
		- 교원 재교육·충원 비용	1-2단계
		- 교육환경 개선 비용	1-2단계
		- 장학지원 비용	2단계
		- 학생 복지·안전 지원 비용	2단계
	사회교육 비용	- 정치교육 비용	1단계
		- 평생직업교육 비용	2단계
	학술교류 비용	- 남북 학술교류 비용	1-2단계
		- 학술지원 비용	1단계
편익	학교지원 편익	- 통일 미래세대 배출 편익	2-3단계
		- 공동체 의식 형성 편익	2-3단계
	사회교육 편익	- 노동 생산성 증가 편익	2-3단계
		- 학술연구 증가 편익	2-3단계
	학술교류 편익	- 정책 개발 편익	2-3단계

1. 비용

가. 학교지원 비용 지수

학교지원 부분은 순차적으로 수행되어야 할 다른 부문의 변수와 달리 그 사회적 중요도가 높으며, 따라서 즉각적이며 신속하게 수행되어야 할 과제라고 할 수 있다. 따라서 학교지원은 분단해소 단계로부터 체제통합 초기에 중점적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

우선, 오랜 기간 이질적인 체계를 구축해 온 남북한의 교육체계를 통합할 필요가 있다. 그리고 이러한 통합 과정에서 기존의 교원들에 대한 재교육과 부족한 교원의 충원이 요구된다. 나아가 교육체계의 통합과 교원에 대한 투자뿐만 아니라 새로운 단일국가의 교육환경을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 보다 구체적으로는 학생들에 대한 장학지원과 복지·안전 지원을 통해 새로운 체제에 적합한 통일 미래 세대를 배출할 수 있도록 전 국가 차원에서의 노력을 기울일 필요가 있다.

(1) 교육체계 통합 비용

지난 50년이 넘는 기간 동안 남북한은 서로 다른 교육체계를 구축해 왔다. 주체사상에 근거하고 사회주의적 인간을 양성하는 것에 집중된 북한의 교육은 자유민주주의적 시민을 양성하는 교육으로 전환될 필요가 있다. 따라서 새로운 통일 체제를 위해서 이와 같은 이질적인 교육체계를 통합하는 것은 시급한 문제라고 할 수 있다. 이러한 차원에서 남한과 북한의 교육체계를 통합하기 위한 비용이 발생하게 된다. 전체의 체계를 다루는 사안이니만큼 과정 또한 쉽지 않을 것으로 보이며, 그에 따라 발생하게 되는 비용을 추산하는 것 역시 쉽지 않은 부분이다.

동서로 갈라진 나라였다가 20여 년 전에 통일을 이룩한 독일의 경우, 통일 시점을 전후로 하여 교육 개혁을 특히 적극적으로 진행한 바 있다. 서독의 주 정부가 동독의 주 정부를 보조하는 방식으로 시작된 독일의 교육체계 통합은 자치단체 차원에서도 서독의 전문 인력이 동독 지역의 개발을 원조하는 것으로 진행된 사례가 있다. 이를 현재의 남한과 북한이 처한 상황에 똑같이 적용할 수 있는 것은 아니지만, 위와 같은 독일의 역사적 사례는 교육과학기술부가 진행하고 있는 ‘지방교육재정교부금’ 사업을 비슷한 방식으로 활용할 수 있는 근거를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

지방교육재정교부금은 지방자치단체의 교육기관 및 교육행정기관 설치 및 경영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 활용하는 재원이다. 지방교육재정교부금은 시·도 교육청별로 운영되는 교육비 특별회계의 주된 세입 항목이며, 2013년 현재 예산안은 전년인 2012년과 대비하여 6.7%가 증액된 41조 283억 원이다. 이는 17개 시·도 교육청에 교부되어 집행된다.¹⁰⁵⁾

북한의 교육체계는 비교적 일찍 완비된 편이나, 지속적인 경제난의 악화로 인하여 대부분의 교육 인프라는 매우 낙후되어 있다. 그렇기 때문에 남북한의 이질적인 교육체계의 통합을 수행함에 있어서는 뒤에서 다시 언급할 교육 인프라의 효과적인 구축을 위해서라도 남한의 교육체계로 흡수할 수 있도록 해야 할 것이다. 이런 관점에서 본다면 현재 남한에서 이루어지고 있는 지방교육재정교부금 사업을 세부적으로 재구성하고 ‘지방’이라고 규정할 수 있는 범위를 확장하여 교육체계 통합을 이끄는 사업을 진행할 수 있으며, 그에 따른 비용 추산 또한 가능할 것으로 보인다.

¹⁰⁵⁾ 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 부처별 분석Ⅲ: 행정안전위·교육과학기술위』 (서울: 국회예산정책처, 2012), p. 281.

(2) 교원 재교육·충원 비용

남북한의 이질적인 교육체계의 통합을 수행하기 위해서는 기존의 남한과 북한의 교원들에 대한 재교육이 요구된다. 이러한 재교육은 남한과 북한이 이루게 될 통합된 단일국가의 건설을 위한 교육체계 전반을 아우르는 교원을 새로이 양성하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 이를 통해 교원들이 새로운 교육체계에 알맞은 역할을 수행할 수 있게 될 것이다. 뿐만 아니라 통일과정에서 양적으로 증가하는 학생들에 비례하여 부족한 교원을 충원해야 한다. 즉, 통일된 남북한의 새로운 교육체계 구축을 위한 교원의 재교육은 그 질적인 차원뿐만 아니라, 양적인 차원에서도 더 확대시킬 필요가 있다.

이 점에서, 교육과학기술부에서 현재 진행하는 사업 중 하나인 ‘지속 가능 발전 교육’의 일부를 활용할 수 있을 것으로 보인다. 본 사업은 지속 가능 발전 교육 프로그램을 개발하고, 지속 가능 발전 교육의 확산을 위하여 교원 연수를 하는 사업이다. 동 사업은 2012년까지 녹색 성장 인재 육성 사업으로 추진되던 사업으로, 사업명이 변경되었다. 2013년 현재 예산안은 11억 4,000만 원으로, 전년 대비 6,000만 원이 감액되었다. 이 가운데, 초·중등 지속 가능 발전 교육 강화사업 예산안은 교장·교감 및 교원 대상 연수 실시를 위하여 5억 4,000만 원을, 지속 가능 발전 교육 활성화를 위한 체험 프로그램 개발을 위하여 5억 원을, 총 10억 4,000만 원의 예산이 편성되어있는 상황이다. 교원 재교육 및 충원을 위한 정책을 개발하는데 있어서 이와 같은 교원 연수 지원 사업을 활용할 수 있을 것으로 보인다.¹⁰⁶⁾

한편, 교육과학기술부에서는 교단의 안정을 목적으로 하는 ‘교직원체

¹⁰⁶⁾ 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 부처별 분석Ⅲ: 행정안전위·교육과학기술위』, p. 303.

파트너십 형성 기반 조성'이라는 이름의 사업을 진행, 및 그에 따른 예산을 편성했다. 이 부분도 마찬가지로 통일에 따른 교원 재교육과 충원에 있어서 비슷한 맥락으로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 구체적인 부분을 보자면, 교직원단체 파트너십 형성 기반 조성 사업은 교단의 안정을 위하여 교직원단체와의 단체교섭, 업무협약 등을 수행하고, 퇴직교원단체를 활용한 청소년 선도, 학부모 교육 지원 등 교육 봉사활동을 전개하는 사업이다. 즉, 통일 후 교원들 간의 차이를 상쇄시킬 수 있도록 하는 차원에서 봤을 때 본 사업을 활용하여 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다. 특히 퇴직교원단체가 현직 교원 간의 중재를 담당할 수 있을 것이다. 2013년 현재, 2012년과 동일한 2억 3,300만 원의 예산이 책정된 상태이다.¹⁰⁷⁾ 2008년 기준 북한의 교원 수는 5만 6,909명이며,¹⁰⁸⁾ 2011년 기준 남한의 교원 수가 42만 2,000명으로 집계되는 점으로 볼 때,¹⁰⁹⁾ 이 부문에서 10% 정도의 예산 증액을 책정한다면 통일 후 북한의 교원들까지 통합된 상황에 적절한 비용을 책정할 수 있을 것으로 보인다.

교원 재교육/충원 비용

- 교육과학기술부가 추진하는 '지속 가능 발전 교육', '교직원단체 파트너십 형성 기반 조성' 사업의 비용을 활용하여 추산

추산비용 =

'지속 가능 발전 교육' 사업 중 일부에 해당하는 10억 4,000만 원
 + ('교직원단체 파트너십 형성 기반 조성' 사업 예산 2억 3,300만 원)의 10% 증액
 = 12억 9,630억 원

107) 위의 책, p. 319.

108) 교원양성소를 졸업한 교원. 남자 13,449명, 여자 43,460명 (자료: UNFPA).

109) 통계청, 『2011 한국의 사회지표』 (대전: 통계청, 2012).

(3) 교육환경 개선 비용

북한의 낙후된 교육환경을 신속하게 개선할 필요가 있다. 특히, 새로운 단일사회에서 통합된 교육체계를 구축하기 위해서는 북한지역의 낙후된 교육 인프라에 대한 적극적인 지원이 요구된다. 북한은 비교적 일찍 완비된 교육체제에도 불구하고 지속적인 경제난으로 인하여 대부분의 교육 관련 인프라가 낙후되어있으므로, 통일 이후에는 부족한 교원의 보충뿐만 아니라 이러한 인프라의 구축 역시 지속적으로 보완되어야 한다.

이 부문에서는 교육과학기술부의 ‘교과용 도서 개발 및 보급’ 사업을 활용할 수 있을 것으로 보인다. 본 사업은 2009년 교육과정 개정에 따른 국정도서를 개발하고, 기존에 개발된 교과서를 수정·보완하는 사업이다. 현재 2013년 예산안은 105억 5,600만 원으로 책정되어있다. 2013년에는 디지털교과서 개발 사업이 신규로 편성되었는데, 초등 3·4학년 사회·과학 교과서를 2013년에 개발하여 2014년에 적용하고 순차적으로 확대하는 것을 주된 계획으로 삼고 있다.¹¹⁰⁾

통일의 과정에서 교육 환경 인프라를 구축함에 있어서 가장 중요한 것은 통합된 교과과정의 정비라고 할 수 있으며, 교과서 개발은 그 핵심이라고 볼 수 있다. 더욱이, 정보화 시대에 맞추어 디지털교과서의 개발을 검토하는 것은 남북의 통합된 교육 체계 안에서 교육 인프라 구축의 첫 걸음이 될 것이다. 따라서 이 부문에서 발생하게 되는 비용은 본 사업에 해당이 되는 초등학교 3·4학년 사회·과학뿐만 아니라 전학년 및 전 과목으로 확장하여, 기존 예산에 확장된 만큼 추가적인 비용을 더하여 책정하는 것으로 계산할 수 있을 것이다.

¹¹⁰⁾ 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 부처별 분석III: 행정안전위·교육과학기술위』, pp. 305~308.

또한 2012년부터 진행되고 있는 ‘국립부설학교 학력증진 지원’ 사업의 일부를 활용할 수 있을 것으로 보인다. 이 사업은 국립 교육대학교나 사범대학교 부설 초·중·고등학교 운영에 필요한 사업비를 지원하는 사업이다. 2013년 현재 총 예산안은 376억 원으로 책정되어있다. ‘원어민 영어보조교사 배치’, ‘학교 운영비 지원’, ‘국립부설학교 시설 확충’, ‘국립부설학교 교육기자재 지원’, ‘학교 스포츠 강사 지원’, ‘진로 교육 활성화 지원’이라는 세부 사업은 교육 환경 개선 차원에서 적절히 활용할 수 있을 것으로 보인다. 2013년 예산안 중에서 이 부분들만을 합한 예산은 324억 200만 원으로 책정되어있는 상태이다.¹¹¹⁾

따라서 현재 남한만의 국립 부설학교를 대상으로 하는 부분을, 통일 후 북한의 국립 부설학교까지 포함하여 예산을 책정하여 앞서 제시한 교과용 도서 개발 및 보급 사업의 확장한 것과 함께 추산한다면, 통일 한국의 교육 인프라 구축을 위한 국가적 사업의 첫 단계에서 발생할 비용을 파악할 수 있을 것이다.

(4) 장학지원 비용

새로운 교육체계 하에서의 혜택이 남북한의 주민과 학생들에게 균형 있게 분배되기 위해서는 장학지원 비용을 증가시킬 필요가 있다. 특히 통일 이후에 나타날 수 있는 경제적 불평등이 학생들의 교육 불평등으로 이어질 개연성을 줄이기 위해서는 대학 장학지원 등과 같은 비용이 요구된다. 극심한 경제난을 겪음으로 인하여 인프라의 부족을 겪은 북한인만큼, 이 부분에 있어서는 공공 및 민간 장학지원이 크게 요구된다.

이 부문과 관련하여 교육과학기술부가 책정한 예산안을 보면, 2012년 특성화고 장학금 지원에 1,264억 원(2013년 제외 됨)이 책정되었고,

¹¹¹⁾ 위의 책, p. 276.

2013년 국가장학금 지원에 2조 2,500억 원(2012년보다 5,000억 원 증액), 한국 장학재단 출연에 2,977억 2,200만 원(2012년보다 1,383억 7,300만 원 증액)이 책정되었다.¹¹²⁾

이 중에서도 국가장학금 지원 사업을 보자면, 2012년부터 시행된 이 사업의 2013년의 예산 2조 2,500억 원은 전년 대비 5,000억 원이 늘어난 수준이다. 저소득층 대학생들이 경제적인 이유로 대학 진학 및 학업을 중도에 포기하는 것을 방지하기 위하여 실시되고 있는 이 사업은 두 가지 유형으로 구분되어 지급되는데 통일 후 남한과 북한의 대학생들의 교육적 혜택이 균형 있게 분배될 수 있도록 함에 있어서 본 사업을 적절히 활용할 수 있을 것으로 보인다. 현재 남한의 저소득층 대학생들을 대상으로 하는 것을 통일 후 북한의 저소득층 대학생들을 포함한 통일한국의 저소득층 대학생들로 대상으로 잡고, 지금 기준보다 예산을 늘림으로써 그에 따른 시행 계획을 구체화시킬 수 있을 것이다.

(5) 학생 복지·안전 지원 비용

통일 이후 이질적인 교육체계 하에서 서로 다른 사상을 교육 받아온 남북한 학생들 사이에 대립과 충돌이 발생할 수 있다. 따라서 이러한 부작용을 방지·축소할 수 있도록 학생 복지와 안전에 대한 지원이 필요하다고 할 수 있다. 성격이 다른 사회가 하나로 합쳐지면서 발생하는 사회적 비용이라고 할 수 있는 이 부분에서는 학교 자체만의 물적 차원의 지원뿐만이 아닌, 학생들의 인식 제고를 위한 정책이 요구된다.

전술한 내용 중 ‘교육 환경 개선비용’의 논의를 위해 예로 들었던 현재 진행되는 사업 중 하나인 국립부설학교 학력증진 사업을 이 부문에서도 적절히 활용할 수 있을 것으로 보인다.

¹¹²⁾ 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 부처별 분석Ⅲ: 행정안전위·교육과학기술위』, p. 266.

이 사업 중 ‘방과 후 학교 운영’, ‘깨끗한 학교 만들기’와 같은 경우가 이에 해당한다. 현재 이 두 영역에 책정된 2013년 예산안은 총 28억 9,200만 원이다.¹¹³⁾ 즉, 현재 남한만의 국립 부설학교를 대상으로 하는 이러한 부분을, 통일 후 북한의 국립 부설학교까지 포함하는 것으로 그 대상을 확장, 이에 따른 예산을 책정하는 것으로 학생 복지 및 안전을 위한 정책 실행의 비용을 추산할 수 있을 것으로 보인다.

나. 사회교육 비용 지수

사회교육 비용은 크게 정치 교육 비용과 평생 직업 교육 비용으로 구성되며, 사회교육은 주로 통일 정부의 주도 하에 체제통합 단계에 시행 될 것이다. 우선 정치교육은 남북한의 주민들이 새로운 통일 체제 하에서 민주주의 시민 의식을 형성함으로써 민주주의 시민으로서 역할을 다 할 수 있도록 해줄 것으로 기대된다. 이를 통해 남북한 주민들이 새로운 단일사회의 공동체 구성원으로서의 정체성을 구축할 수 있는 것이다. 한편, 평생직업교육은 남한 노동자에 비해 수준이 현저하게 낮은 북한 노동자의 기술과 생산능력을 향상시키기 위해 요구된다.

(1) 정치교육 비용

남북한의 주민들은 오랜 기간 서로 다른 정치 체제 하에서 이질적인 정치교육을 받아왔다. 특히, 북한 정부는 주민들에게 공산주의적 인간 양성을 목적으로 하는 정치교육을 주입시켜 왔기 때문에 북한주민들이 새로운 민주주의 체제에 원활하게 적응하기 위해서는 정치교육은 필수적이다. 그들에게 변화된 민주주의 수행절차를 습득시키고 이에 적합한 민

¹¹³⁾ 위의 책, p. 276.

주주의 시민이 될 수 있도록 유도하여야 한다. 통일 이후에 올 수 있는 북한주민들의 무력감과 방향 상실은 극복해야할 과제임에 분명하다. 특히, 청소년들에게는 이것이 더 크게 영향을 줄 수 있기 때문에 이 부분에서의 정치교육 프로그램 개발은 시급한 사안이라고 할 수 있다.

1990년 동독과 서독의 통일을 이룬 독일의 경우 연방과 각 주에 정치 교육 센터가 설립되어 있으며 정당과 학술재단 및 종교 단체 등에서 다양한 정치교육 프로그램을 진행한 바 있다. 정치교육을 담당하는 기관으로는 우선 국가 기관으로서의 주 정부와 연방 정부가 있으며 주로 공무원을 대상으로 정치교육을 실시하였다. 또한 연방 및 주 산하 기관으로서의 정치교육 센터가 근로자, 일반주민, 학생 등을 대상으로 임의 참여 방식의 정치교육을 실시하였다. 여기에는 직접적인 교육 사업보다는 민간단체의 활동을 지원하는 형태로 추진되는 경우가 많았다. 그리고 기타 민간단체 및 기관, 예컨대 정당이나 노조 등에서도 정치교육을 담당했으며 이것이 통일 독일에서의 정치교육을 담당하는 주류를 형성하였다.¹¹⁴⁾

이러한 독일의 사례와 마찬가지로, 통일한국 역시 정부의 주도 하에 각 지방 자치 단체 및 민간단체를 이용한 동시적인 교육이 이루어져야 할 것으로 보인다. 현재 남한의 통일부에서는 ‘통일교육’이라는 이름의 사업을 진행하고 있다. 통일 전까지는 이전과 같은 방향의 교육을 진행하겠지만, 통일 시점을 전후로 하여 앞서 언급한 북한주민들에 대한 정치교육 또한 통일부가 진행하는 교육의 차원에서 이루어져야 할 것으로 보인다. 특히, 사업 세부 내용 중 ‘사회 통일교육 내실화’의 영역은 통일 이후에도 계속 이어질 필요성이 있다. 즉, 정부 주도하에 각

¹¹⁴⁾ 정영수, “독일통일 이후 교육통합의 문제점 분석,” 『교육의 이론과 실천』, 제3권 1호 (한독교육학회, 1998), pp. 213~236, 226.

지방 자치 단체 및 민간단체가 참여함으로써 보다 내실 있는 교육을 진행시킬 수 있는 것이다.

이 부문에서 통일부는 현재 2013년 예산안으로 본 사업에 전년보다 2.4%가 증액된 143억 9,200만 원을 예산으로 책정하고 있으며, '사회 통일교육 내실화' 영역은 전년보다 14%가 증액된 40억 5,300만 원으로 책정되어 있다. 통일 시점을 전후로 다시 예산을 추산한다면, 교육의 대상이 되는 주민 및 학생의 수를 파악하여 그에 따른 확대된 예산을 책정할 수 있을 것이다.¹¹⁵⁾

(2) 평생직업교육 비용

상이한 산업 구조 속에서 노동을 수행해 온 남한과 북한의 노동자들은 직업교육 수준에서 차이를 보인다. 북한 노동자들의 경우, 남한의 노동자들에 비해 현격히 낮은 노동 기술과 생산능력을 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 북한 노동자들이 생산성 향상을 통해 안정적 취업을 보장받게 되면서 동시에 새로운 경제 체제 속으로 융화되어 공동체의 일원으로서 기능하기 위해서는 이들의 생산능력 향상과 그에 따른 안정적 취업을 유도할 수 있도록 평생직업교육이 요구된다.

평생직업교육은 남한지역이 투입할 자본과 기술에 대응하여 북한지역에서 제공할 노동력을 확보하는 것이 일차적 목적이라고 볼 수 있다. 그런데 북한 노동자의 기술과 생산능력이 크게 낙후되어 있음에 따라, 통일과정에서 대규모 실업이 발생할 가능성이 크다. 직업교육은 북한 주민의 생산성 향상을 통해 안정적 취업을 보장하는 목적뿐만 아니라 취업을 통해 개개인이 가질 효용을 증가시키고 더 나아가 새로운 공동체의 일원으로서 적응할 수 있도록 하는 효과를 가진다.¹¹⁶⁾

¹¹⁵⁾ 통일부, 『2013년도 예산 개요: 남북협력기금 운용 계획 포함』(서울: 통일부, 2013), p. 21.

현재 교육과학기술부 소관 예산안 및 기금 운용 계획의 현황을 살펴보면, 평생·직업교육 부문에 2013년 5,291억 8,100만 원으로 예산이 책정되어 있다.¹¹⁷⁾ 즉, 평생직업교육을 위하여 통일한국이 감당하게 될 비용은 이 사업의 대상이 되는 남한 노동자와 북한 노동자들을 합산하여 현재 기준에서 인구비례로 추산한 액수로써 설정할 수 있을 것이다.

다. 학술교류 비용 지수

과학기술을 비롯한 여러 학문분야에 있어서 남북한은 그동안 불균형적인 발전을 이루어왔다. 북한의 학술 부문은 몇몇 학문분야에서의 상대적인 우위를 제외하고는 남한에 비해 낙후된 수준을 보이고 있다.

따라서 이와 같은 불균형을 해소하기 위해서는 남북 학술교류와 적극적인 학술지원이 필요하다. 통일과정에서 남북학술교류는 장기간 분단에 따른 각 분야들의 상이점 해소, 비교우위분야의 균형적 발전, 균등한 공동체 발전을 위해 필요한 과제라고 할 수 있다.

(1) 남북 학술교류 비용

통일과정에서 남북 학술교류는 장기간의 분단에 따른 남북 간의 학술적 수준의 차이를 극복하고 균형적인 발전을 도모하기 위해서 필수적이다. 특히, 북한의 학술 수준이 일부를 제외하고 남한의 학술 수준에 비해 현격히 낙후되어 있음에 따라 정부와 함께 대학과 같은 대표적인 학술단체가 중추적 역할을 수행함으로써 학술교류의 활성화를 주도해야 한다.

116). 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 165.

117). 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 부처별 분석III: 행정안전위·교육과학기술위』, p. 265.

이 부문에서는 2013년부터 2019년까지를 사업 기간으로 잡고 있는 BK21 플러스 사업을 활용할 수 있을 것으로 보인다. 이 사업은 2008년부터 2013년까지 진행되었던 WCU사업과 2006년부터 2012년까지 진행되었던 BK21사업의 후속 사업이다.

BK21 플러스 사업은 2013년 현재 총 예산을 7년간 4조 1,738억 원¹¹⁸⁾으로 책정한 상태이며, 그 목적을 인적 기반시설 구축을 통하여 미래 국가발전을 주도할 우수 인재 양성과 세계적 수준의 연구중심 유망·선도대학 육성에 두고 있다. 그에 따라 기존 인력 양성 지원 사업에 R&D 및 국제화 지원을 접목함으로써 인력양성과 집중적 연구지원을 통한 세계적 수준의 연구 중심 선도 대학을 육성하는 것을 주된 내용으로 삼는다.¹¹⁹⁾

남한과 북한의 통합된 학술 체계가 내부적인 교류를 활성화시킬 수 있는 것은 이 사업의 실질적 방안으로 제시하고 있는 ‘인적 인프라 구축’이 그 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 통일 후, 본 사업은 남한과 북한이 하나의 국가 및 공동체라는 이름으로 세계적 수준의 대학을 육성하기 위하여 더욱 발전을 기하게 될 것이다. 그 주된 초석이 되는 인적 인프라 구축은 결국 내부적인 차원에서의 학술 교류가 기반이 되어야 한다.

이러한 사업은 2013년 현재 시점에서 2,914억 5,000만 원의 예산이 책정되어 있다. 이 중 I 유형(II 유형과 III 유형을 포함해서 총 세 가지 유형)의 사업이 대학원 연구 지원, 즉 우수 사업단에 대한 집중 지원으로 글로벌 연구 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 한다. I 유형은 전체 사업비의 30% 내외를 예산으로 두고 있는데, 이는 약 874억 원이다.

118). 이는 예비타당성 조사 신청시 예산 규모임. 자료: 위의 책, p. 322.

119). 위의 책, p. 322.

남북 학술교류 비용

- 교육과학기술부가 추진하는 BK21 플러스 중 '인적 인프라 구축' 사업의 1유형의 비용을 활용

추산비용=약 874억 원

(2) 학술지원 비용

활발한 남북 학술교류를 유도하기 위해서는 이에 대한 학술지원 비용이 요구된다. 특히, 상대적으로 낙후된 북한의 학술단체들을 활성화시키기 위해서는 보다 적극적인 학술지원이 필요하다. 남북 간에 분야별 격차가 심한 부분에서는 균형적인 발전을 도모하고, 부족한 분야에 대해서는 상호 간의 협력을 통하여 국가 전체의 학문 수준의 향상을 목적으로 하는 것이다. 이는 남북 학문의 균질적 발전을 위해서 필수적이다.

이 부문에서는 1982년부터 진행되고 있는 '기초 연구 기반 구축' 사업이 통합된 남과 북의 학술 체계를 지원하기 위한 방편으로 기능할 수 있을 것으로 보인다. 이 사업은 박사학위를 취득한 연구자에게 연수 기회를 제공하거나 대학연구소를 지원하여 역량을 강화하기 위한 사업이며, 2013년 예산은 2012년에서 6.4%가 증액된 510억 8,400만 원이다. 이는 한국연구재단을 통하여 출연금으로 집행될 계획이다. 덧붙여, 이 사업은 세부적으로 5개 영역, 즉 학문 후속 세대 양성, 중점 연구소 지원 사업, 전문 연구 정보 활용 사업, 기초 연구 실험 데이터 글로벌 허브 구축, 연구 장비 엔지니어(2013년 예산안에 신규 포함된 부분)로 나누어서 진행된다.¹²⁰⁾

¹²⁰⁾- 국회예산정책처, 『2013년도 예산안 부처별 분석Ⅲ: 행정안전위·교육과학기술위』, p. 314.

남과 북의 통합된 학술 체계를 지원함에 있어서 본 사업을 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 사업 각 영역에 해당하는 대상들을 더 넓은 범위로, 즉 남과 북의 통합된 학술 체계를 모두 아우를 수 있는 수준으로 넓히는 것이다. 조금 더 세부적으로는 그 대상을 학술 발전의 기본적 요소가 되는 남북한의 각 ‘연구소’ 단위로 추산하게 된다면 비용 추산이 가능할 것으로 보인다.

2. 편익

가. 학교지원 편익 지수

(1) 통일 미래세대 배출 편익

학교지원이 갖는 사회적 중요성을 고려했을 때 이에 따른 파급 효과 역시 막대할 것으로 예상된다. 통합된 교육체제와 개선된 교육환경을 통해 새로운 체제의 학생들이 새로운 통일 미래세대를 구성할 수 있을 것이라 기대할 수 있다. 성공적으로 교육 목표를 달성할 경우 남북한 통합의 가장 궁극적 목적인 단일국가라는 하나의 공동체 상태를 완성할 수 있다.

또한 교육 수혜를 받는 개인의 직접적 편익과 사회적인 파급을 통하여 얻게 되는 간접효과, 이 두 가지 형태의 편익을 기대할 수 있을 것이다. 직접적 편익은 북한지역 주민의 생애소득 증가, 사회적 지위의 향상, 민주주의 시민 자각 등을 대표적으로 들 수 있다. 또한 학교지원에 따라 새로운 교육체제가 정착되면 매년 양질의 학생이 배출됨에 따라 북한지역의 교육수준이 높아지고 소득이 증대하면서 사회 환경이 발전하는 간접효과를 갖게 된다.¹²¹⁾ 교육 서비스라는 것은 외부성이

¹²¹⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 168.

강한 공공재이기 때문이다. 북한지역 주민들의 체제적응력이 상승되고 통일 국가에 대한 정체성이 확립됨으로 인하여, 이런 간접효과 및 전술한 교육의 직접적 편익이 합쳐져서 종합적인 차원의 관점에서 통일 미래세대를 배출하게 되는 사회적 편익을 기대할 수 있다.

나. 사회교육 편익 지수

정치교육과 평생직업교육이라는 비용 지수로 구성되는 사회교육 비용에 따른 편익으로는 공동체 의식 형성 편익, 그리고 노동 생산성 증가 편익을 기대할 수 있다.

(1) 공동체 의식 형성 편익

정치교육을 통해 북한주민들이 새로운 민주주의 체제에 적응하고 통일 한국사회의 구성원으로서 기능할 수 있도록 유도한다면 통일 이후의 남북 공동체 의식이 형성되도록 기여할 수 있다. 개인적 차원에서 민주시민으로의 변화와 더불어 전체 사회에 대한 파급효과도 증가한다. 민주적 원리에 입각한 정치사회에 대한 인식과 참여가 증가하면 하나의 단일공동체에 대한 충성심이 발생되며 남북지역 전체의 단일 공동체 형성에 가까워진다.¹²²⁾

이에 더하여 남한과 북한의 공동체 의식이 형성되어 나타날 수 있는 편익이라 하는 것은 공동체 의식이 존재하지 않고 분단된 상태로 발생 가능한 사회적 갈등의 해소가 가져다주는 편익과 같다고 가정할 수 있을 것이다. 즉, 남한과 북한의 주민들이 공동체 의식을 가지게 됨으로써 일전에 크나큰 사회적 비용으로 감수하고 있던 사회갈등 비용이 사라지게 되는 효과가 편익으로 나타나게 되는 것이다.

¹²²⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 169.

삼성경제연구소의 연구에 따르면 한국은 연구의 대상이 되었던 27개 OECD 회원국 중에서 네 번째로 사회갈등이 심한 국가로 나타났는데, 그 원인은 구조적 갈등요인이 적음에도 불구하고 2007년 기준 한국 민주주의와 정부효과성 지수가 선진국보다 낮은 평가를 받았기 때문이다. 마찬가지로 OECD 27개국을 대상으로 회귀분석을 시행한 결과 OECD 평균보다 높은 갈등수준으로 인하여 1인당 GDP의 27%를 그에 따른 비용으로 지불하고 있는 것으로 나타났다.¹²³⁾

남북사회통합연구원에 따르면 국방 및 안보 문제 때문에 수시로 나타나던 일상생활에 있어서의 불필요한 제약으로부터 국민들이 통일 후에야 비로소 자유로워질 수 있다는 점에서 사회적 편익이 존재한다. 특히, 사실상 정권 유지 차원에서 이루어지던 국민들에 대한 억압의 빌미가 사라지게 된다는 점을 통일 후 얻게 되는 편익 중 하나라고 제시하고 있다.¹²⁴⁾ 즉 전술한 것처럼 낮게 책정된 민주주의 및 정부효과성 지수를 상승시킬 수 있다고 기대할 수 있으며 그에 따라 기존의 사회적 갈등이 해소되는 사회적 편익을 통일 후에 얻게 된다고 할 수 있다.

다만, 사회적 갈등 비용으로 1인당 GDP의 27%에 해당하는 부분을 부담하는 것은 남한사회만을 대상으로 한 것이므로 통일된 한국이 그대로 GDP의 27%를 절감하는 효과를 보기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 실제로 추산하는 양은 북한사회에 대한 면밀한 파악을 통하여 보다 실제에 가까운 정도로 조정될 수 있을 것이다.

¹²³⁾ 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” pp. 7~11.

¹²⁴⁾ 남북사회통합연구원, “07 통일비용, 통일편익,” <<http://www.ikistongil.org/column/tongil.php?ptype=view& idx=5482&page=1&code=tongil>> (검색일: 2013.10.17).

(2) 노동 생산성 증가 편익

평생직업교육을 통해 낙후되었던 북한 주민들의 기술력과 생산능력을 향상시킴에 따라 장기적으로 통일 이후 체제의 노동 생산성이 증가될 것으로 기대할 수 있다. 간접적으로 직업교육은 지역 경제발전과 소득증대를 유발하며 이에 따라 거주 지역을 발전시키고 체제에 대한 신뢰성과 충성도를 높이게 된다. 장기적으로는 북한지역 산업구조를 변화시킬 수 있는 기반으로써 이 지역에 참여하는 남한기업의 경쟁력을 상승시키는 효과도 갖는다.¹²⁵⁾

즉, 이 부분은 대북 투자를 통한 경기활성화 효과를 기대할 수 있는 부분이기도 하다. 현대경제연구원에 따르면, 대북 투자를 통한 남한의 경기활성화 효과는 국민 총소득인 GDP에 상당 부분 반영되므로 통일비용 투자에 따르는 남한 산업의 부가가치유발효과를 산업연관표를 통해 추정할 수 있다. 다만 이는 투자에 따른 생산증대(부가가치)효과만을 고려하게 되므로 통일에 따른 절감효과를 통해 보완하며, 이는 국방비 감축 효과와 국가위험도 감소 효과를 항목별로 추정하여 합산한다. 특히 국가 위험도 감소 효과는 외채상환이자 부담 절감액을 통해 추정하는데, 이는 통일 이후 리스크 프리미엄 금리가 인하될 것이라는 데 근거한다.¹²⁶⁾

2008년 부가가치유발계수는 0.666이며 이 수치에 북한에 대한 경제적 투자 비용을 곱하여 부가가치유발효과를 구할 수 있다. 다만, 남한의 산업연관표를 북한 지역에 그대로 적용하는 것은 어려우므로 실제 효과는 20%포인트 절하된 값으로 조정한다.

국방비 절감 효과는 2009년 기준으로 남한의 GDP대비 국방비 비중이 2.8%이며 이 비율이 유지될 경우의 국방비와 통일 이후 독일 수준

125) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 169.

126) 홍순직 외, “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점,” 『경제주평』 (현대경제연구원, 2010), p. 80.

(당시 서독이 GDP대비 2.5%에서 통일 후 1.5% 수준으로 감축)으로 감축될 경우의 국방비 차액을 합산하는 방식으로 구할 수 있다.

국가위험도 감소 효과는, 2010년 10월 현재 한국의 GDP대비 외채 비율이 4.44%로 추정되는 것을 통일 이후에도 유지된다고 가정한다. 이 경우 지정학적 리스크 제거로 인하여 선진국 수준의 해외차입 금리로 인하된다면 현재보다 약 20bp(0.2% 포인트)의 절감 효과가 발생한다. 따라서 연도별 GDP대비 외채규모를 합산한 것에 0.2%를 곱해서 국가위험도 감소 효과를 추정할 수 있다.¹²⁷⁾

다. 학술교류 편익 지수

학술교류 비용에 따른 효과로는 남북의 균형 발전이라는 편익을 생각할 수 있다. 또한 본격적인 학술교류가 수행될 경우 남북한 간 비교우위의 분야에 대한 균등발전 및 이질적 학술체제 통일, 그리고 북한 학술수준 향상 효과를 기대할 수 있다.

(1) 학술연구 증가 편익

남북 학술교류의 확대와 적극적인 학술지원에 따라 새로운 체제 하에서 학술연구가 증가할 수 있을 것이다. 특히, 비교우위에서 큰 차이가 나는 학술 분야들은 남북한의 교류에 따라 서로가 혜택을 볼 수 있을 것이며 북한 측의 상대적 이익 또한 무시할 수 없을 만큼 클 것이다. 북한지역의 학술 수준 증가를 유도하는 것은 곧 그 지역의 발전을 유발할 것이며 궁극적으로는 남북한 학술 수준의 균형을 도모할 수 있다.

¹²⁷⁾ 위의 글, pp. 9~10.

뿐만 아니라 학술교류에 따른 다양한 시너지 효과가 미칠 수 있는 파급효과들 또한 적지 않은 편익으로 돌아올 것이다. 분단시기 남북 학술교류는 학술적 내용 그 자체보다는 남북의 학자들이 만나는 것에 그 일차적인 의미가 있었지만¹²⁸⁾, 본격적인 학술 교류가 수행된다면 남북 간의 분야 별 균등한 발전, 이질적 학술 체제에 대한 통일 그리고 북한 학술 수준 향상의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

(2) 정책 개발 편익

남북의 균형 있는 학술연구의 증가는 곧 통일과정에서 발생하는 여러 문제에 대처할 수 있는 활발한 정책 개발로 이어질 수 있다. 통일 전 남한과 북한 각 사회만을 대상으로 했던 학문이 아닌 통일된 단일 국가 전체를 대상으로 할 수 있는 각 분야 별 학술 수준의 발전은 통일 이후 직면하게 될 수많은 사회적 변화들에 능동적으로 대처할 수 있는 원동력이 된다. 통일 이후의 미래는 어떻게 만들어 가느냐에 따라 다르다는 것과, 정책 개발이 다양한 학문 분야에서 누적적으로 이어진다면 그 이점은 매우 크다. 더욱이 정책 개발에 도움을 주게 되는 분야가 남과 북이 서로 비교우위를 가지는 분야일 경우 그 학문 분야에 있어서는 학술 교류 이전보다 더 큰 정책 개발의 효과가 있다고 생각할 수 있다.

다양한 학문분야에서 정책 개발로 이어지는 학술 교류가 이어질 수 있으나, 통일 후의 사회를 조망하는 차원에서 행정학분야의 정책 개발 편익을 잠정적으로나마 추산할 수 있을 것이라 생각된다. 통일한국이 새롭게 맞이하게 될 사회에서 국가의 행정은 모든 정책 집행의 중요한 근간이 되기 때문이다.

¹²⁸⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 169.

행정학분야에서도 가장 주목이 되면서 그 중요성이 높다고 할 수 있는 부분으로, '통일 후 지방행정체제 개편'에 관한 사항이 활발한 학술적 교류가 이루어질 수 있는 적절한 예시가 될 것이라 생각된다. 그리고 이러한 학문적 발전의 결과는 그대로 통일한국의 지방행정체제를 더 내실 있게 만드는 데 일조할 수 있을 것이다. 이에 대한 편익을 잠정적으로 추산해보자면, 안경섭(2011)의 연구를 예로 들 수 있을 것이다. 그에 따르면 지방행정체제 개편 편익의 현재 가치를 6조 6,819억 200만 원으로 추산한 바 있다.¹²⁹⁾ 그가 제시한 편익 항목이 '공무원 규모 변동'(4조 2,742억 8,400만 원), '지방자치단체 규모 변동'(5,822억 300만 원), 그리고 '지방공기업단체 운영비(1조 8,254억 1,500만 원)'이라는 것을 염두에 둔다면, 남북한의 통일 후 인구의 규모 변화에 따라

정책 개발 편익

- 행정학분야의 학술 교류를 통해 지방행정체제 개편의 편익을 기대할 수 있음.
- 남한만의 사례에 해당하는 안경섭(2011) 연구를 참고할 수 있음.

총 6조 6,819억 200만 원

- ① 공무원 규모 변동: 4조 2,742억 8,400만 원
 - ② 지방자치단체 규모 변동: 5,822억 300만 원
 - ③ 지방공기업단체 운영비: 1조 8,254억 1,500만 원
- 남한과 북한의 통일 인구: 남한 인구의 약 1.5배

추산편익 =

$$\begin{aligned}
 & \text{① (4조 2,742억 8,400만 원) * (인구변동률 1.5)} \\
 & + \text{② (5,822억 300만 원) * (인구변동률 1.5)} \\
 & + \text{③ (1조 8,254억 1,500만 원) / (남한만의 지방 공기업 단체 수) * (인구변동률 1.5)} \\
 & = (6조 6,819억 200만 원) * 1.5 = 10조 228억 5,300만 원
 \end{aligned}$$

¹²⁹⁾ 안경섭, "지방행정체제개편의 경제적 비용편익에 대한 탐색적 분석," 『국가정책연구』, 제25권 3호 (중앙대학교 국가정책연구소, 2011), pp. 65~95.

공무원 규모 및 지방자치단체와 지방공기업단체의 규모가 커진다고 가정한다면, 인구가 남한의 절반 정도인 북한¹³⁰⁾과의 통일 후 변화를 개략적으로 예상하여 이 수치보다 더 큰 사회적 편익을 추산할 수 있을 것으로 보인다.

3. 단계별 적용

가. 학교지원 지수

분단해소 단계에서는 교육체계통합, 교원 재교육·충원, 교육환경 개선 부문이 우선적으로 시행되어야 할 것으로 보인다. 전체적인 교육 체계 및 교육 인프라의 구축이 먼저 시행되어야 보다 세부적인 통일 국가의 교육 정책을 펼 수 있기 때문이다. 교육체계통합과 교원 재교육·충원 같은 경우가 전체적인 구조에 관한 사안이 되고 교육환경 개선 부문은 사회적 토대가 되는 교육 인프라에 관한 사안으로서 이 단계에서 진행을 시작할 수 있다.

체계통합 단계에서는 장학지원 및 학생 복지 안전 부문에 관하여 전 단계에서 갖춰진 체계 및 인프라 위에서 세부적인 논의를 진행시킬 수 있을 것으로 판단된다. 통일의 시점에서 본격적인 학교지원 정책을 펼 수 있는 시발점이 될 수 있으며 바로 전 단계의 세 부문의 사업이 완성된 형태를 지니게 될 것이다. 또한 시간이 지남에 따라 통일 미래세대 배출이라는 교육의 직접적인 효과가 발생하기 시작한다.

국가완성 단계에서는 바로 전 단계에서 시작된 두 부문의 사업이 완성된 형태를 지니게 되면서 통일 미래세대 배출의 효과를 보다 확실하

¹³⁰⁾ 2013년 7월 기준. 남한 인구 48,955,203명, 북한 인구 24,720,407명. 자료: CIA World Factbook. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank/html>> (검색일: 2013.10.18).

게 파악할 수 있게 되는 시점으로 들어서게 된다. 즉, 이 마지막 단계는 교육 부문의 직접적인 효과뿐만 아니라 간접적인 차원에서 통일된 한국 사회 전반으로 퍼지게 될 파급 효과 또한 목도할 수 있는 단계이다.

나. 사회교육 지수

분단해소 단계에서는 정치교육 및 평생직업교육 두 가지 모두가 시행됨에 있어서 전자인 정치교육의 비중을 좀 더 크게 진행할 필요성이 있다. 사회적 차원에서 분단해소를 위해 남북한 노력하는 단계라는 점을 감안할 때, 인식적인 차원에서 더 강조되어야 할 부분이기도 하며, 이를 통해 하나 된 국가의 민주시민이라는 공동체 의식에 맞물려 경제발전을 위한 직업교육 또한 그 효과를 발휘할 수 있기 때문이다.

체제통합 단계에서는 바로 전 단계에서 상대적으로 비중이 낮았던 평생직업교육 부문의 비중이 점차적으로 증가하게 된다. 통일의 시점을 시작으로 하여 본격적인 통일한국의 경제 발전을 위하여 평생직업교육에 대한 투자를 더 확장하면서, 대북 투자라는 관점에서 전 국토의 균형 잡힌 발전을 위한 경제 정책의 구현이라는 점을 분명히 할 수 있을 것이다.

또한 이에 따른 노동생산성증가의 효과를 확인하기 시작하는 단계가 되면서 사회 전반적으로 공동체 의식의 형성이 불어오는 파급 효과 또한 확인할 수 있는 단계이기도 하다.

국가완성 단계는 통일된 시점 이후까지도 지속된 두 부문의 사회적 비용 지불이 실질적으로 끝나게 되고, 장기적인 차원에서 공동체 의식의 형성과 노동 생산성 증가가 가져오게 되는 사회적 편익을 보다 확실하게 파악할 수 있는 단계이다.

앞서 언급한 통일 미래세대 배출 편익을 확인하는 것만큼 이 두 부문 또한 장기적인 차원에서 지속적인 누적 효과를 볼 수 있다는 점에

서 장기적인 차원으로 봤을 때 더 긴 시간으로 볼 수 있는 국가완성 단계와 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.

다. 학술교류 지수

남북의 학술교류를 위해서 분단해소 단계에서는 실질적인 남북 학술 교류 및 전반적인 학술 지원이 동시에 이루어져야 할 것으로 보인다. 특히 비교우위 분야에 있어서 학술 교류를 더 활발히 할 필요성이 있는 차원에서 본다면, 자체적인 역량 강화는 단순히 지원에서 그치는 게 아니라 실질적인 교류에서 그 효과를 더 크게 볼 수 있기 때문이다.

체제통합 단계에서는 통일된 시점을 시작으로 더 확대된 학술교류에 대한 지원이 이루어질 것으로 보인다. 또한 바로 전 단계에서 시작된 초기 수준의 지원에 따른 학술연구 증가 및 그에 따른 정책개발의 사회적 편익의 발견이 시작되는 단계이기도 하다. 이 점은 특히 체제통합의 차원이라는 점에서 단계적 중요성을 띄게 되는데 통일 시점 이후로 사회 체제가 완성되어 감에 있어서 정책개발에 대한 편익이 누적적으로 확인될 수 있기 때문이다.

통일된 국가의 완성을 바라보는 국가완성 단계에서는 바로 전 단계에서 확인 가능하기 시작했던 학술연구 증가 편익 및 정책개발 편익을 보다 더 확실하게 파악할 수 있게 된다. 학술연구 증가에 따른 편익이 통일한국 안에서 구축된 학술 체계에 선순환을 그리면서 내부 역량을 강화하는 차원으로 이어진다고 한다면, 정책개발 편익은 학술 체계가 다루는 내용적 측면에서 질적인 강화뿐만 아니라 국가 차원의 정책, 특히 통일된 한국 사회를 이끌어가는 바람직한 정책을 개발함에 있어서 지속적인 효과를 가져다 줄 것으로 기대할 수 있다.

IV

보건·복지 부문

분단이후 지속적으로 확대되어온 남북 간의 사회·경제적 격차를 고려했을 때 보건·복지 부문은 경제분야 기반시설 비용과 함께 통일비용 혹은 통일과제의 가장 큰 비중을 차지할 것으로 사료된다. 그러나 적지 않은 규모의 현금성 투자비용에 비해 가시적인 파급효과 혹은 편익은 경제분야에 대한 투자비용과는 달리 느리게 발생할 것이다. 하지만 보건·복지 부문의 상대적인 비정치성, 그리고 통일한국의 가장 큰 사회문제로 부각될 가능성이 높은 남북한 주민들 간의 사회·경제적 격차에 대한 예방적 성격을 고려했을 때 분단해소 및 체제통합 단계에서 보건·복지 부문의 역할은 매우 중요할 것이라 판단된다. 또한 빈곤해소 및 인간적인 생활을 영위할 수 있는 기본적인 환경을 조성하는 것이 향후 이어질 사회적, 정치적 역량의 기초가 된다고 본다¹³¹⁾ 장기적인 관점에서 보건·복지 분야에의 투자는 가장 실질적인 형태의 통일효과로 부각될 가능성이 높다.

이러한 문제의식 아래 본 연구는 보건·복지 부문의 통일 비용·편익 지수를 ① 북한 취약계층에 대한 긴급구호, ② 보건복지 제도 및 기반 시설 구축, 그리고 ③ 남북통합 사회보장 실시의 3종류로 나누어 살펴본다. 아래의 <표 2-IV-1>에 정리되어 있는 바와 같이 각각의 비용·편익 지수는 보다 구체적인 수준에서 시행 및 평가할 수 있는 복수의 지표들로 구성되어 있으며, 이는 UNDP와 World Bank 등에서 제시

131) 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008).

● 표 2-Ⅳ-1 보건·복지 부문 비용·편익의 주요 지표와 지표

구분	지수	지표	시행단계
비용	취약계층 긴급구호 비용	- 취약계층 실태조사 - 의료 및 의식주지원 - 기초적 사회안전망 구축	1-2단계
	보건·복지 제도 및 기반시설 구축 비용	- 제도 및 기술 이전 - 기반시설 구축 - 제도 기반시설 운영인력 재교육 및 지원	2-3단계
	'남북통합 사회보장' 비용	- 기초생활보장(생계, 의료, 교육, 주거 등) - 기타 공적부조 - 사회보험(국민, 건강, 고용, 산재) 실시	2-3단계
편익	취약계층 긴급구호 편익	- 취약계층 기초생활보장을 통한 인적자원 보존 - 사회적 혼란 감소 및 남북 간 기초적 유대감 형성 - 단기적 국민복지 증진 및 사회경제적 격차 감소	1-2단계
	보건·복지 제도 및 기반시설 구축 편익	- 제도 및 정책시행의 효율성 증대 - 남북 간 제도·기반시설 차이에 대한 적응 및 이질감 해소 - 장기적 국민복지 증진의 토대	2-3단계
	'남북통합 사회보장' 편익	- '균일생활세계' 형성을 위한 물질적, 심리적 토대형성 - 사회복지와 국가의 역학관계에 대한 남북 간 이해 및 합의 - 장기적 국민복지 증진 및 생산성 확보	2-3단계

하는 '분쟁이후재건(Post-conflict Reconstruction)'의 3단계(이행, 안정화단계-체제형성-변환단계-공고화단계)와도 조응하는 순차적인 과정을 담고 있다.¹³²⁾ 뿐만 아니라 이 절차는 본 연구가 전제하고 있는

¹³²⁾ Uwe Kievelitz, et al., *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* (New York: The World Bank and United Nations Development Group, 2004).

통일과정의 3단계(분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계)와도 시간적 접점을 이룸으로써 통일과정의 각 단계에서 중점적으로 다루어야 할 사항들과도 일치한다.

전술한 바와 같이 통일과제로서의 보건·복지 분야 비용은 단기적으로는 북한 취약계층에 대한 긴급구호가, 중장기적으로는 보건·복지 제도 및 기반시설을 구축하는 것, 그리고 장기적으로는 실질적인 수준에서 남북통합 사회보장을 실시하는 것이 주가 된다. 또한 보건·복지 부문 편익은 북한 취약계층 긴급구호를 통해 해소될 단기적 남북 간 사회경제적 격차 외에도 제도 및 기반시설 구축을 통한 정치제도적 이질성 및 사회심리적 이질성을 줄여나가는 데 집중된다. 나아가 ‘남북통합 사회보장’을 실시할 수 있다면 통일이후 ‘균일생활세계’를 형성하는데 있어서도 실질적인 공헌을 할 것이라 예상된다.

이어지는 글에서는 먼저 세 항목(북한 취약계층에 대한 긴급구호, 보건·복지 제도 및 기반시설 구축, 남북통합 사회보장 실시)을 지수와 편익 산출의 주요 대상으로 설정한 뒤 각 비용·편익 지수를 이루는 구체적인 지표들을 설명한다. 그 중 실질적인 수치 제시가 가능한 지수·지표에 대해서는 통일과정 3단계 시나리오에 근거하여 각 단계별 비용 및 편익을 추산해본다.

1. 비용

가. 취약계층 긴급구호 비용 지수

통일과정, 특히 분단해소 단계에서 북한의 취약계층(빈곤층, 노인, 어린이, 여성 등)에 대한 의료 및 의식주 관련 긴급구호를 집중적이고 우선적으로 실시할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 북한 전반에 걸

쳐 ① 취약계층에 대한 실태조사를 실시해야하며, 실태조사의 결과에 기반, ② 취약계층에 대한 의료 및 의식주 긴급구호지원을 시행한다. 이를 체제통합 단계에서까지 지속적으로 시행함으로써 ③ 북한사회 내에서 가장 기초적이고 기본적인 보건·복지 사회안전망을 구축하는 것을 목표로 한다.

(1) 취약계층 실태조사

사회과학연구의 진전과 함께 한국사회에서는 이미 다양한 실태조사의 경험이 축적되어있다. 보건·복지 실태조사와 관련해서는 한국보건사회연구원이 주축을 이루고 있으며, 현재 노인생활 실태조사, 차상위계층 실태조사 등의 전국단위의 자료들을 장기간에 걸쳐 수집 중이다.¹³³⁾ 따라서 분단해소 단계에서 주로 실시될 가능성이 높은 북한사회에 대한 취약계층 실태조사 역시 한국의 연구기관과 조사기관에 의해 시행될 수 있을 것이며, 구체적인 비용 산출 역시 가능하다. 이 과정에서 가장 중요한 관건은 북한 인구 모집단에 대한 정보와 분석표본의 대표성 확보가 될 것이다.

(2) 의료 및 의식주 지원

유엔 식량농업기구(Food and Agriculture Organization)에 의해 만성적인 식량부족국가로 분류되는 북한은 현재 한국, 중국, 미국 등의 국가와 다양한 국제기구를 통해 의료 및 의식주를 원조 받고 있다. 최근 악화일로를 걷고 있는 북한의 경제상황을 고려했을 때 의료·의식주에 대한 지원은 통일과정에서 가장 긴급히, 또한 지속적으로 투입되어야 할 비용이며 경제적 편익에 비해 비교적 높은 정치·사회적 편익을

¹³³⁾ 보건사회연구원, <<http://www.kihasa.re.kr/>> (검색일: 2013.9.30).

기대할 수 있는 부분이기도 하다. 그러나 북한 인구 전체에 대한 전면적인 의료 및 의식주 지원은 현실적이지 못하므로, 앞서 실시한 취약계층 실태조사 결과를 바탕으로 빈곤층과 취약 사회경제적 집단(노인, 여성, 어린이 등)을 중심으로 점진적으로 확대해나가야 할 것이다.

(3) 기초적 사회안전망 구축

통일과정의 분단해소 단계에서 주로 실시될 북한에 대한 의료 및 의식주 지원은 체제통합 단계에 이르러서는 항시적인 제도로 자리 잡는 것이 바람직하다. 따라서 임시적이고 비정기적으로 실시될 의료·의식주 지원 경험을 바탕으로 북한사회 내에서 기초적인 보건·복지 사회안전망을 구축하려는 예비 작업이 필요하다. 이때 선행되어야 할 것이 구체적으로 투입될 예산 규모에 대한 추정인데, 북한사회의 취약계층에 대한 믿을 만한 통계자료가 빈약한 실정에서 사회안전망 구축에 투입될 비용 산출을 쉽지 않은 작업이 될 것이다. 그러나 본 연구에서처럼 통일비용을 한국정부 예산의 1/5을 북한지역에 추가 지출하는 것으로 가정한다면 어느 정도의 구체적인 수치 제시는 가능하다.

2012년 현재 한국의 보건·복지 관련 예산은 약 22조 원으로, 이는 대한민국정부 전체 예산의 약 10%에 달한다.¹³⁴⁾ 이 중 기초생활보장과 취약계층지원에 투입된 비용은 약 9조 원으로 만약 이 중 1/5을 북한사회의 기초적 사회안전망 구축에 들일 비용이라고 가정한다면 2012년 현재 약 1.8조 원 정도로 추산할 수 있다.

그러나 한국의 전체 정부예산대비 보건복지예산 비중이 1997년 외환위기 이후 지속적으로 증가하고 있다는 점,¹³⁵⁾ 그리고 북한사회 취

¹³⁴⁾ 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석 IV: 지식경제·보건복지』 (서울: 국회예산정책처, 2011). p. 255.

¹³⁵⁾ 보건복지부 홈페이지, <<http://www.mw.go.kr/>> (검색일: 2013.10.3).

약계층의 현실상 동일한 계층 1인당 투입 비용이 한국사회보다 더 높을 것이라는 점을 감안한다면 향후 통일과정의 각 단계에 투입되어야 할 관련예산은 이 추정치보다 훨씬 더 높을 것이라 예상할 수 있다.

나. 보건·복지 제도 및 기반시설 구축비용 지수

북한사회의 취약계층 긴급구호를 통해 얻은 경험을 바탕으로, 체제통합 단계에서부터는 보다 근본적인 보건·복지 제도와 기반시설을 구축한다. 우선 보건·복지관련 남한의 ① 제도와 기술을 이전하는 것으로부터 시작하여, ② 실질적인 물리적 기반시설(보건소, 병원, 복지기관 등)을 구축한다. 뿐만 아니라 ③ 새로이 설립한 제도·기반시설 운영할 수 있는 인력을 지원하고, 보다 근본적으로는 관련 북한 인력의 재교육을 통해 자립적인 제도·기반시설 운영이 가능하게 한다.

(1) 제도 및 기술 이전

체제통합 단계에서 북한사회로의 보건·복지 제도 및 기술의 이전·이식이 필요할 것으로 사료된다. 분단 이후 한국과 북한의 체제가 서로 독립적으로 유지·발전되어왔고 양 체제 간의 경제 및 사회문화적 수준에 실질적인 간극이 존재하는 만큼 직접적인 제도 이전은 가능하지 않았지만 통일과정에서 이루어질 제도적 합의의 수준을 보건·복지 분야까지 확대해야 할 것이다. 2012년 기준 대한민국 정부의 사회복지기반 조성 예산은 약 3,000억 원 정도인데¹³⁶⁾ 이 중 1/5정도를 북한으로의 제도 및 기술 이전에 추가적으로 편성한다고 하면 약 600억 원 정도의 비용이 들어갈 것으로 추산할 수 있다.

¹³⁶⁾ 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석 IV: 지식경제·보건복지』, p. 222.

(2) 물리적 기반시설 구축

제도 및 기술 이전 못지않게 중요한 작업은 도입된 제도와 기술을 실질적으로 운영할 수 있는 물리적·인적 기반시설 구축하는 것이다. 먼저 보건소, 병원, 복지기관 등의 물리적 기반시설을 구축하는데 소요될 비용을 산정해보면, 2012년 기준 대한민국 정부는 약 6,500억 원 정도를 보건산업 육성과 공공보건의료 확충 등을 위한 예산으로 사용하고 있다.¹³⁷⁾ 동일한 방식으로 북한사회의 물리적 기반시설 구축을 위해 추가적으로 필요한 비용을 산정해보면 약 1,300억 원 정도이며, 이는 북한의 보건·복지관련 기반시설 현황에 따라 증감이 가능한 유동적인 수치가 될 것이다.

(3) 제도·기반시설 운영인력 재교육 및 지원

제도와 물리적 기반시설을 갖춘 뒤에는 이를 실질적으로 운영할 수 있는 인력을 양성하고 훈련하는 과정이 동반되어야 한다. 2012년 현재 한국정부는 약 2,600억 원 정도를 일반 보건복지 행정지원에 사용하고 있으며¹³⁸⁾ 이 중 1/5정도를 북한의 보건·복지 인력 운영과 재교육에 추가적으로 투입한다고 하면 약 520억 원 정도의 비용이 발생할 것으로 예측할 수 있다. 하지만 이는 앞서 언급한 보건·복지 물리적 기반시설 관련 비용과 마찬가지로 북한의 가용한 인력수준에 대한 현황에 따라 유동적으로 편성할 수 있는 비용이 될 것이다.

¹³⁷⁾ 위의 책, p. 230.

¹³⁸⁾ 위의 책, p. 225.

다. 남북통합 사회보장 비용 지수

보건·복지 부문 투자비용의 궁극적인 목적은 현 남한수준의 사회보장체계를 북한에서도 시행할 수 있는, 즉 ‘남북통합 사회보장’의 실시이다. 북한의 취약계층을 대상으로 남한의 국민기초생활보장제도에 준하는 ① 생계, 의료, 교육, 주거 관련 기초생활보장을 제도화하고, 그 대상을 확대하여 고령자 등에 대한 ② 기타 공적부조를 실시한다. 궁극적으로는 남한의 사회보험체계를 반영하여 ③ 국민연금, 고용보험, 산재보험, 건강보험과 같은 4대 사회보험을 북한에도 실시하는 것이 바람직하겠지만, 사회보험의 소득재분배적 성격을 고려할 때 남한사회에 부담이 집중되는 경향이 있으므로 점진적이고 순차적으로 실시한다.

(1) 기초생활보장

국가완성 이후 정상국가 단계에서의 통일은한국은 북한주민에 대해서도 남한 수준의 기초생활보장을 제공할 것으로 기대된다. 2012년 현재 남한의 기초생활보장은 기초생활급여, 의료급여, 긴급복지, 자활지원, 생계비 용자, 취약계층 의료비지원 등으로 구성되어 있으며 약 8조 원의 정부예산이 투입되었다.¹³⁹⁾ 이는 당해 전체 보건·복지 예산 22조 원의 1/3이 넘는 비중을 차지하고 있으며 유사한 종류와 비중의 예산이 북한주민의 기초생활보장에도 사용되어야 할 것으로 판단된다.

(2) 기타 공적부조

기초생활보장 외에도 통일은한국에서 기대되는 공적부조의 종류에는 앞서 언급한 보호아동, 장애인 등으로 구성되는 취약계층에 대한 지원

¹³⁹⁾ 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석 IV: 지식경제·보건복지』, p. 201.

과 기초노령연금으로 대표되는 노인층에 대한 지원, 그리고 여성과 청소년에 대한 지원 등이 있다. 2012년 기준 남한은 이러한 기타 공적부조에 총 7조 7천억 원 정도를 투입하고 있으며,¹⁴⁰⁾ 이는 통일한국의 북한주민에게도 동일하게 제공되어야 할 종류의 공적부조로 기대된다. 다만 아래의 <표 2-IV-2>에서 볼 수 있는 것처럼 남북한의 시기별 유소년·노인 부양비는 다를 것으로 예측되므로, 기타 공적부조에 투입 될 비용 역시 통일과정 및 단계에 따라 유동적일 것이다.

● 표 2-IV-2 북한과 남한의 통일과정 단계별 추정 인구부양비: 2028, 2030, 2040년

구분 단계	북한			남한		
	유소년 부양비*	노년 부양비**	총 부양비***	유소년 부양비*	노년 부양비**	총 부양비***
분단해소 (2028년)	29.4	17.8	47.2	19.7	35.1	54.8
체제통합 (2030년)	29.7	19.2	48.9	20.0	38.6	58.6
국가완성 (2040년)	28.6	28.2	56.8	20.0	55.6	75.6

자료: 국가통계포털, 북한(인구일제조사) 및 남한(인구주택총조사) 자료에 근거한 장래 인구추계 <<http://kosis.kr>> (검색일: 2013.10.7).

*유소년부양비: 생산가능인구(15-64세)에 대한 유소년인구(0-14세)의 비.

**노년부양비: 생산가능인구(15-64세)에 대한 고령인구(65세 이상)의 비.

***총부양비: 유소년부양비와 노년부양비의 합.

(3) 사회보험

국가완성 단계에서 남북통한 사회보장 실시는 소위 말하는 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)의 확대 실시로 귀결된다. 2012년 현재 남한 정부는 국민연금 등의 공적연금에 약 110억 원,

¹⁴⁰⁾ 위의 책, pp. 191~194.

건강보험에 약 5조 원, 그리고 고용보험과 산재보험 기금 운용에 570여억 원을 지출하고 있다.¹⁴¹⁾ 그러나 산업화 진전 이후의 남한에서도 이와 같은 4대보험이 정착되기까지 적지 않은 시간이 소요된 만큼, 산업화 초기 단계에 놓여 있는 북한사회에 대한 확대 실시는 보다 장기간에 걸쳐 점진적으로 실행될 것으로 판단된다.

2. 편익

가. 취약계층 긴급구호 편익 지수

분단해소 단계에서 주로 실시할 북한 취약계층에 대한 긴급구호의 가장 큰 편익은 ① 취약계층에 대한 의료 및 의식주 기초생활보장을 통한 ② 사회적 혼란 감소 및 남북간 기초적 유대감 형성이다. 앞서 언급한 것처럼 의료, 복지 부분에 대한 인도적 지원은 정치적 성격도 상대적으로 엷을 뿐만 아니라 남한사회에 대한 우호적 태도 형성에도 효과적이어서 체제통합 이전, 남북 간 기본적인 유대감을 형성하는데 있어 실질적인 공헌을 할 것으로 예상된다. 성격상 다소 임시방편적인 지원이 되겠지만 이를 통해 ③ 단기적으로 북한주민 전체의 복리를 증진시키고 남북의 의료 및 사회경제적 복지 격차를 가장 효과적으로 줄일 수 있는 방안 중 하나일 것이라 사료된다.

(1) 취약계층 기초생활보장

북한사회의 취약계층에 대한 우선적 긴급구호를 통해 기초생활보장 및 소극적인 차원에서 인적자원 보존이라는 편익을 기대할 수 있다.

¹⁴¹⁾ 국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석 IV: 지식경제·보건복지』, p. 194;
국회예산정책처, 『2012년도 예산안 부처별 분석 V: 환경노동·국토해양·여성가족』
(서울: 국회예산정책처, 2011), p. 67.

아래의 <표 2-Ⅳ-3>에서 볼 수 있듯이 북한의 인구구조는 한국에 비해 젊은 편이며, 2000년대 초반이후 급속히 고령화되고 있는 한국의 인구구조를 감안했을 때 취약계층의 대다수를 차지할 것으로 판단되는 유소년층 등에 대한 지원을 통해 북한의 인적자원을 보존하는 것은 통일한국시대에 적지 않은 정치·경제·사회적 중요성을 지닐 것으로 사료된다.

● 표 2-Ⅳ-3 북한과 남한의 연령집단별 추계인구:
2013, 2028, 2030, 2040년

구분 단계(연도)	북한			남한		
	0-14세	15-64세	65세 이상	0-14세	15-64세	65세 이상
현재 (2013년)	5,181,663 (21.1%)	16,965,388 (69.1%)	2,398,291 (9.8%)	7,370,118 (14.7%)	36,711,849 (73.1%)	6,137,702 (12.2%)
분단해소 (2028년)	5,231,467 (20.0%)	17,785,703 (67.9%)	3,166,473 (12.1%)	6,645,229 (12.7%)	33,673,208 (64.6%)	11,812,937 (22.7%)
체제통합 (2030년)	5,247,012 (19.9%)	17,683,895 (67.2%)	3,391,853 (12.9%)	6,575,330 (12.6%)	32,893,289 (63.1%)	12,691,446 (24.3%)
국가완성 (2040년)	4,829,977 (18.2%)	16,916,644 (63.8%)	4,767,177 (18.0%)	5,717,528 (11.2%)	28,872,500 (56.5%)	16,501,324 (32.3%)

자료: 국가통계포털, “북한(인구일제조사) 및 남한(인구주택총조사) 자료에 근거한 장래인구추계,” <<http://kosis.kr>> (검색일: 2013.10.3).

(2) 사회적 혼란 감소 및 기초적 유대감 형성

통일과정에서 한국을 비롯한 북한의 주변국들에게 가장 큰 우려로 여겨지는 요인 중 하나는 북한난민의 유입으로 인한 사회적 혼란이다. 통일과정에서 북한과 한국의 정치, 경제, 사회적 교류가 증가함에 따라 인적교류 역시 궁극적으로는 증가할 수밖에 없겠지만 통일과정의 초기에 일시적으로 발생할 수 있는 대량의 난민유입을 억제하는 차원에서라도 취약계층에 대한 긴급구호는 필수적으로 시행되어야 할 것으로

보인다. 다수의 탈북주민을 대상으로 실시한 면접조사 결과에 의하면 그들에게 최소한의 안전과 의식주가 보장될 경우, 장기간 거주해 온 기존의 거주지를 벗어나지 않을 것이라는 사실이 공통적으로 발견된다.¹⁴²⁾ 특히, 통일이 북한과 남한의 체제를 일시적으로 유지하는 차원에서 점진적으로 이루어진다면 각 체제의 인구유입을 적절히 통제하는 것이 중요한 관건이 될 것이며 이는 취약계층에 대한 긴급구호 및 사회안전망 확보를 통해서만 발생할 수 있는 편익이 될 것이다. 뿐만 아니라 의료, 복지 부분에 대한 인도적 지원은 정치적 성격도 상대적으로 열고 남한사회에 대한 우호적 태도 형성에도 효과적이어서 체제 통합 이전 남북 간 기본적인 유대감을 형성하는데 있어서도 실질적인 편익이 발생할 것이라 예상된다.

(3) 단기적 국민복지 증진 및 사회경제적 격차 감소

취약계층에 대한 긴급구호는 북한주민 전체의 복리를 가장 빠른 시일 내에 증진시키고 남북의 의료 및 사회경제적 복지 격차를 가장 효과적으로 줄이는 편익을 가져다 줄 것이다. 북한주민의 의식주 문제 해결이라는 인간의 기본권 보장 측면 이외에도, 취약계층에 대한 우선적 지원을 통해 보다 효율적이고 효과적인 방법으로 남북한의 사회경제적 격차 문제에 접근할 수 있는 방안이 된다. 또한 취약계층에서 발생할 수 있는 다양한 사회갈등적 요인을 미리 예방하는 차원에서도 긴급구호는 중요한 역할을 할 것이라 판단된다.

¹⁴²⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 126.

나. 보건·복지 제도 및 기반시설 구축 편익 지수

체제통합 단계에서 본격적으로 보건복지 제도 및 기반시설을 구축하게 되면 향후 통일과정 단계에서 실시할 ① 모든 제도 및 정책시행에 있어 효율성을 제고할 수 있을 것이라 기대된다. 뿐만 아니라 실질적으로 존재하는 ② 남북 간 제도·기반시설 차이에 대한 적응 및 이질감을 해소하는데 공헌할 수 있고, 이를 바탕으로 ③ 장기적인 국민 의료 및 복리증진을 도모할 수 있는 토대를 마련하게 된다.

(1) 제도 및 정책시행의 효율성

한국과 북한의 보건·복지 제도의 통합과 일원화는 통일과정의 체제통합 단계에 이르러 본격적으로 논의 및 실시되어야 하고, 이에 따른 제도 및 정책시행의 효율성은 대표적으로 발생할 수 있는 편익 중 하나이다. 관련 행정비용 절감에 대한 구체적인 추산은 현실적으로 어려우나, 통일과정을 거쳐 정상국가로 이르는 시간적 흐름에 따라 그 편익은 뒤집어진 U자형 곡선을 따를 가능성이 높다.

(2) 남북간 제도·기반시설 이질감 해소

분단해소, 체제통합, 그리고 국가완성에 이르는 통일과정에서 북한과 한국이 가장 우선적이고 직접적으로 접할 사회경제적 간극은 양 체제간의 제도적, 물리적 기반시설에서 발견될 것이다. 언어를 비롯한 사회문화적 간극은 무형적이고 간접적인데 반해, 각종 물리적 기반시설에서 발견되는 격차는 유형적이고 직접적이다. 따라서 통일과정의 시작에서부터 이러한 물리적 기반격차를 해소하는데 노력을 경주하지 않으면 인적교류에 따른 상호간의 문화충격(Culture Shock)은 오히려 제도적, 물리적 기반의 이질감에서 느껴질 가능성이 높다. 그 중에서도

인간의 가장 기본적인 생존권을 다루는 보건·복지 부분에서의 격차는 더 사실적으로 와 닿을 가능성이 높으며, 이는 이 부문에서의 간극을 미리 좁혀놓으면 북한과 한국이 느낄 상대적인 이질감 해소에 실질적으로 공헌할 수 있음을 시사한다. 이 과정에서 발생하는 편익의 정도 역시 수치적인 산출은 어렵지만, 남북간 주관적 이질감에 대한 유관분야 조사를 통해 간접적으로 추정해 볼 수 있을 것이다.

(3) 장기적 국민복지 증진의 토대

보건·복지 제도, 기반시설, 운영인력의 통합 및 일원화는 통일과정 이후에도 장기적으로 지속될 남북 간의 다양한 사회경제적 격차를 해소하는 실질적인 토대가 될 가능성이 높다. 앞서 언급한 바와 같이 보건·복지 분야에 대한 비용은 경제 부문과 더불어 가장 높은 수준일 것이지만, 그 편익의 발생은 장기간에 걸쳐 서서히 나타날 것이라는 점에서 이와 같은 제도적, 물리적 통합이 구체적으로 어떠한 편익을 가져다줄지에 대한 양적인 추정은 쉽지 않다. 그러나 이는 장기적으로 남북 간의 사회갈등 지수를 낮출 것이라는 현실적인 가정에서 살펴보면 앞서 시민사회 부문에서 활용한 ‘사회갈등 지수’를 응용하여 간접적인 편익을 추산해 볼 수 있다.¹⁴³⁾ 즉, 사회갈등 지수의 분자의 위치에 소득불균형 지니계수 대신 사회경제적 격차의 감소를 나타낼 수 있는 보다 종합적인 지표, 혹은 지수를 개발하여 대입하고, 이를 바탕으로 새로 산출된 갈등 지수의 증감이 남북한의 GDP 증감에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 통계적인 모형을 설정한 뒤, 그 결과를 바탕으로 구체적인 편익을 산출해볼 수 있을 것이다.

¹⁴³⁾ 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” pp 4~6.

다. 남북통합 사회보장 편익 지수

국가완성 단계에서 증장기적으로 남북통합 사회보장을 실시할 수 있게 되면, 이는 ① 통일국가의 ‘균일생활세계’ 형성을 위한 물질적, 심리적 토대가 될 뿐만 아니라 ② 사회복지와 국가의 역학관계에 대한 남북 간 이해 및 합의가 용이해진다. 또한 가장 기초적인 수준에서의 삶과 사회보장이 남한과 북한 모든 장소에서 고루 이루어짐으로써 통일 이후 발생하게 될 북한에 대한 차별의식을 해소하는 물리적, 정서적 토대가 될 것이라 예측할 수 있다. 나아가 ③ 장기적으로는 전반적인 국민복지 증진 및 타 영역에서의 생산성 확보에도 공헌할 수 있으리라 기대된다.

(1) 균일생활세계 형성을 위한 물질적, 심리적 토대 형성

통일과정의 3단계 중 마지막 단계인 국가완성 단계에 이르면, 체제통합 단계에서 진행된 통합과정이 마무리되어 정치·사회·경제 등 모든 분야의 통합이 완성된 상태로서 지역 간 차별이 없는 소위 ‘균일생활세계(Lebenswelt)’를 형성할 수 있어야 한다.¹⁴⁴⁾ 이 단계에서 남북통합 사회보장 실시는 균일생활세계 형성을 위한 물질적인 토대뿐만 아니라 동일한 사회보장시스템이라는 체계아래 남북 간 심리적 일체감 형성을 위한 토대가 될 것이다. 가장 기초적인 수준에서의 삶과 사회보장이 남한과 북한 모든 장소에서 고루 이루어짐으로써 앞서 언급한 사회갈등 지수의 감소에서 오는 편익뿐만 아니라 통일 이후 발생하게 될 북한에 대한 차별의식을 해소하는 물리적, 정서적 토대가 될 것이라 기대할 수 있다.

¹⁴⁴⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, p. 143.

(2) 사회복지와 국가의 역할관계에 대한 남북간 이해 및 합의

남북통합 사회보장 실시는 사회복지와 관련된 국가의 역할에 대한 재정립을 통해 남북 간 이해 및 합의를 도출하는 데 유용한 편익을 제공할 것이다. 분단이후 자유주의와 사회주의 양 극단에서 첨예하게 대립해 온 남북 간의 갈등양상 중, 통일과정에서 가장 문제시될 가능성이 높은 부분은 사회복지를 비롯한 사회 각 영역에서의 국가의 역할에 대한 재정립 부분일 것이다. 북한의 경우 사회복지 없는 사회주의체제가 되버린 지 오래고, 남한의 경우도 자유시장경제 체제유지를 위한 최소한의 사회복지를 실시하고 있는 상황에서 두 체제간의 통합은 복잡하고도 높은 수준에서의 국가의 역할에 대한 재정립을 요구할 것이다. 이러한 측면에서 남북통합 사회보장 경험을 통한 국가의 역할에 대한 고민은 다른 민감한 사안에 비해 덜 정치적인 것만 아니라, 비교적 효율적인 방식으로 합의에 이를 수 있다는 장점이 있다. 또한 이 경험을 바탕으로 다른 제 영역에까지 고민의 범위를 확장할 수 있다면, 이는 남북통합 사회보장 실시가 가져다 줄 또 하나의 근본적인 무형자산이 될 것이다.

(3) 장기적 국민복지 증진 및 생산성 확보

현대 자본주의 체제에서 사회복지의 근본적인 목적 중 하나는 사회안전망 구축을 통해 빈곤걱정 없는 사회를 형성하고, 국민기본생활보장 및 빈곤위험계층의 빈곤예방·탈출을 지원 강화할 뿐만 아니라 궁극적으로는 사회복지분야에 대한 지출 확대를 복지과 경제가 함께 성장하는 선순환 구조 형성하는데 있다.¹⁴⁵⁾ 다른 국가의 경험의 살펴보다

¹⁴⁵⁾ 구인회, 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제』 (서울: 서울대학교출판부, 2006).

도 복지지출과 경제성장, 혹은 생산성 향상은 제로섬게임이 아니라 시너지효과를 창출하는 것으로 나타나고 있으며,¹⁴⁶⁾ 이는 통일한국시대에서도 다르지 않을 것으로 사료된다. OECD 32개국 자료를 활용한 최근의 한 연구는 복지관련 지출이 1% 증가할 때마다 GDP가 2.13% 증가한다는 사실을 보고하고 있는데¹⁴⁷⁾ 북한의 낙후된 환경과 가능성을 고려했을 때 통일한국에서의 남북통합 사회보장 역시 이 못지않은 편익을 기대할 수 있으리라 사료된다.

3. 단계별 적용

가. 취약계층 긴급구호 지수

취약계층 긴급구호 지수와 관련된 이상의 내용을 통일단계별로 적용 및 정리해보면 다음과 같다. 우선 취약계층 긴급구호는 통일과정의 3단계 중 분단해소 단계, 혹은 그 이전 단계인 통일준비 단계부터 지속적으로 실시하는 것이 바람직하다. 따라서 취약계층 긴급구호와 관련된 비용(취약계층 실태조사, 의료 및 의식주지원, 기초적 사회안전망 구축 등) 역시 통일과정 초기에 집중적으로 발생할 것이다. 이에 따른 편익을 살펴보면, 단기적으로는 난민유입으로 인한 사회적 혼란을 감소시키고 남북 간 기초적 유대감을 형성하는데 도움을 줄 것이며 나아가 북한주민 전체의 복리를 짧은 시간 안에 증진시켜 양 체제 간 사회경제적 격차를 감소시키는 효과가 있을 것이다. 또한 보건·복지 정책의 특성상

¹⁴⁶⁾ Baumol, William J, "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show," *The American Economic Review*, Vol. 76, No. 5 (1986), pp. 1072~1085.

¹⁴⁷⁾ 박경돈, "복지와 경제성장간의 실증적 분석: 잠재성장모형을 중심으로," 『지방정부 연구』 제15권 3호(한국지방정부학회, 2011), pp. 161~183.

긴급구호의 효과 역시 장기간에 걸쳐 나타날 것으로 예상할 수 있는데, 그 중 취약계층 지원을 통한 북한의 인적자원 보존은 통일과정 이후 젊고 건강한 통일한국의 인구구조를 유지하는 기반이 될 것이다.

나. 보건·복지 제도 및 기반시설 구축 지수

보건·복지 제도 및 기반시설 구축 지수와 관련된 이상의 내용을 통일단계별로 적용 및 정리해보면 다음과 같다. 우선 정책의 성격상 보건·복지 제도 및 기반시설 구축 작업은 통일과정의 3단계 중 체제통합 시기에 시행될 가능성이 높다. 체제통합시기부터 보건·복지 관련 제도 및 기술 이전을 시작하고 관련 기반시설을 구축할 뿐만 아니라 그러한 제도와 기반시설을 운영할 수 있는 인력을 지원하고 재교육해야 한다. 그 결과 국가완성, 혹은 정상국가 단계에 이르러서는 남북 간 제도 및 정책시행의 효율성 증대를 기대할 수 있을 것이며, 남북 간 제도와 기반시설의 차이에서 오는 이질감을 점진적으로 해소할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 물론 이 모든 보건·복지 제도와 기반시설 구축은 통일한국 시대 국민복지 증진의 가장 기초적인 토대가 될 것이라는 측면에서 접근하는 것이 바람직하다.

다. 남북통합 사회보장 지수

남북통합 사회보장 지수와 관련된 이상의 내용을 통일단계별로 적용 및 정리해보면 다음과 같다. 우선 정책의 성격상 그 논의는 체제통합 단계에서부터 시작할 수 있으리라 판단된다. 그러나 전술한 것처럼 압축성장의 산업화를 거친 남한사회에서도 기본적인 사회보장 실시에 적지 않은 시간이 소요된 만큼, 남북통합 사회보장의 실질적인 실시는

국가완성 단계 혹은 그 이후부터 점진적으로 확대되어 나갈 것이라 판단할 수 있다. 따라서 정책들 간의 우선순위를 정하는 것이 중요하며, 이는 기초생활보장, 기타 공적부조, 그리고 전반적인 4대 보험의 실시 순으로 설정하는 것이 바람직 할 것이다. 보건·복지 제도와 정책은 생존과 관련된 인간의 기본권 확보에 중요한 역할을 하는 만큼, 통일한 국 시대의 균일생활세계 형성을 위한 물질적, 심리적 토대를 형성할 뿐만 아니라 장기적인 국민복지 증진 및 생산성 확보에 있어서도 중요한 역할을 할 것이라 사료된다. 또한 남북통합 사회보장 실시의 과정에서 얻은 경험은 향후 사회복지와 국가의 역한관계에 대한 남북 간 입장 재정립 및 이해와 합의를 도출하는 데 있어서도 적지 않을 역할을 할 것으로 기대된다.

문화·여가 부문 역시 보건·복지 부문과 마찬가지로 비교적 낮은 정치적 부담을 갖고 있으나 관련비용에 비해 막대한 경제적 이익과 국민적 정체성 제고라는 편익을 기대할 수 있다. 특히, 이 부문은 남북이 본격적으로 통일과정에 들어서기 이전부터 남북교류의 일환으로 시행될 수 있으며 그에 따른 효용도 적지 않을 것으로 예상된다. 통일과정에서 발생할 수 있는 수많은 문제와 난관들 중 그나마 남북 간의 유사성을 가장 많이 확보하고 있는 부문이기 때문에 그 격차 해소 및 다른 사회경제적 격차 해소에도 마중물이 될 것으로 예상된다. <표 2-V-1>은 문화 및 여가 비용·편익의 주요 지수 및 지표를 담고 있으며, 이는 통일과정의 3단계 중 각 단계에서 중점적으로 다루어야 할 사항들을 중심으로 정리되어 있다.

문화·여가관련 비용은 주로 북한의 문화·여가 자원의 현황을 파악하고 이를 보존하는데서 발생한다. 이를 위해서는 문화, 체육, 관광으로 대표되는 문화·여가 부문의 추가적인 콘텐츠 및 시설개발에 대한 투자가 병행되어야 한다. 또한 이 부문의 남북교류는 분단이후에도 지속적으로 이루어져 온 만큼, 통일과정 이전부터 관련 사안에 대한 준비 작업을 시작할 수 있을 것으로 사료된다. 반면 문화·여가 부문의 투자 및 교류는 그 비용에 비해 가장 큰 파급효과와 편익을 기대할 수 있는 부분이다. 상대적인 비정치성으로 인해 통일과정 이전 단계에서도 쉬이 시행할 수 있는 부문이며, 여타 다른 분야에 비해 그나마 남북 간 동질

● 표 2-V-1 문화·여가 부문 비용·편익의 주요 지표와 지표

구분	지수	지표	시행단계
비용	문화 부문 비용	- 북한지역 문화재 조사 및 보존 - 문화관련 제도 및 기반시설 구축 - 한민족 공동 문화콘텐츠 발굴과 개발	1-2단계
	체육 부문 비용	- 북한의 엘리트체육과 국민체육 현황 조사 - 북한지역 내 체육시설 보수 및 건설 - 남한지역과 동일한 수준의 체육환경 조성	2-3단계
	관광 부문 비용	- 북한 관광자원 현황 파악 및 보존 - 기존 및 새로운 관광지 개발 - 남북 관광교류에 대한 심리적·정서적 격차	2-3단계
편익	문화 부문 편익	- 남북한 문화자원 보존 및 콘텐츠 발굴의 경제적 파급효과 - 타 분야·부문 교류증대의 마중물 - 남북 간 문화이질성 해소 및 민족적 일체감 형성	1-2단계
	체육 부문 편익	- 남북한 주민 간 일체감 및 국민정체성 형성 - 타 분야·부문 교류증대의 마중물 - 경제적 파급효과	2-3단계
	관광 부문 편익	- 경제적 파급효과 - 타 분야·부문 교류증대의 마중물 - '균일생활세계' 형성의 사회심리적 토대	2-3단계

감을 형성하기 쉬운 부문이므로 통일국가의 일체감 및 국민적 정체성을 형성하는 데 있어서도 비교적 단기간에 다양한 편익을 기대할 수 있다. 분단이후 지속적으로 증가해온 남북 간의 사회경제적 이질성 문제는 전통과 문화콘텐츠의 보존과 개발을 통해 접근할 수 있을 것이며, 체육 부문은 분단해소 단계부터 교류를 시작함으로써 남북갈등의 해소와 동질감 형성의 기반을 만들 수 있을 것이다. 또한 관광 부문은 매우 뚜렷한 전략적 경제편익이 측정될 수 있는 분야로써, 북한지역의 풍부한 관광 잠재력을 활용한 산업연관효과와 사회적 편익까지도 기대할 수 있다.

이어지는 글에서는 문화 부문, 체육 부문, 관광 부문 등 세 부문에 대한 지수와 편익 산출의 주요 대상으로 설정한 뒤, 각 비용·편익 지수를 이루는 구체적인 지표들을 설명한다. 그 중 실질적인 수치 제시가 가능한 지수·지표에 대해서는 통일과정 3단계 시나리오에 근거하여 각 단계별로 비용 및 편익을 추산해본다.

1. 비용

가. 문화 부문 비용 지수

장기간의 분단으로 인해 남북 간의 문화적 이질성은 점차 증가해왔다. 따라서 단일공동체로서의 국가완성을 위해서는 양 지역의 문화이질성을 극복하고 동시에 공동의 문화콘텐츠를 확인·보전할 필요가 있다. 이 과정에서 통일한국은 근세 이전 공동의 역사와 문화를 공유해온 것을 재확인할 수 있으면 단일국가의 민족적 정체성을 확보할 수 있으리라 사료된다. 이러한 문제의식 아래 문화 부문과 관련하여 우선적으로 이루어져야 할 것은 ① 북한지역 문화재에 대한 전반적인 조사와 보존이다. 이는 유무형 문화재를 포함하며, 문화재에 대한 남북한의 학술적 인식에 대한 협의를 포함한다. 이후 본격적으로 ② 문화관련 제도 및 기반시설을 구축하여 이를 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 마련하고, 이를 바탕으로 궁극적으로는 ③ 한민족 공동 문화콘텐츠를 발굴하고 개발하는 데 집중한다.

(1) 북한지역 문화재 조사 및 보존

북한은 1999년 ‘문화유물보호법’을 개정하면서 문화유물을 국보, 준국보(보물급), 일반유물로 나누어 관리하고 있다. 그러나 경제적인 문

제로 인해 적절한 문화재 확인과 보전이 어려운 상황일 뿐만 아니라, 체제선전을 위한 문화재의 왜곡도 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁴⁸⁾ 따라서 북한지역 문화재에 대한 전반적인 조사와 보존이 무엇보다 시급한 사항이라 할 수 있으며 이 과정에서 문화재에 대한 남북 간 학술적 인식에 대한 협의 역시 이루어져야 할 것으로 사료된다. 2012년 현재 대한민국 정부는 약 1조 2천억 원 정도를 문화예술분야 예산으로 투입하고 있는데¹⁴⁹⁾ 이 중 지역·민족문화진흥, 국어문화진흥 등을 위해 사용되고 있는 ‘창의적 문화정책 구현’ 관련 예산비용 1,200여억 원을 확대하여 북한지역 문화재 조사 및 보존에 활용할 필요가 있다.

(2) 문화관련 제도 및 기반시설 구축

분단해소 단계에서 주로 실시될 북한지역 문화재 조사 및 보존의 결과를 바탕으로 체제통합 단계에서는 북한사회에 문화관련 제도 및 기반시설을 구축할 필요성이 있다. 이는 남북 간 제도의 일원화와 문화재 보존 시설을 건립하는 것을 포함하여, 제도와 기반시설을 효율적으로 운영할 수 있는 인력 양성 및 훈련을 포함한다. 2012년 현재 대한민국 정부는 문화예술분야 예산 중 약 3,800억 원 정도를 국립문화예술기관 및 제도 운영에 사용하고 있는데,¹⁵⁰⁾ 이 중 1/5정도를 추가적으로 편성하여 북한의 문화관련 제도 및 기반시설 구축에 활용한다고 하면 760억 원 정도의 비용이 발생함을 알 수 있다. 그러나 북한의 가용한 기반시설 현황에 따라 이 비용은 유동적으로 산정될 가능성이 높다.

148) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, pp. 171~172.

149) 대한민국 정부, 『2012년도 세입세출예산안사업별설명서: 문화체육관광방송통신·농림수산식품』 (2011), p. 5.

150) 위의 책, p. 5.

(3) 한민족 공동 문화콘텐츠 발굴과 개발

국가완성 단계에서는 남북문화의 보존이라는 소극적인 자세에서 벗어나 한민족 공동체 문화콘텐츠를 발굴하고 개발하려는 적극적인 접근이 필요할 것으로 사료된다. 새로이 보존·발굴한 문화콘텐츠를 바탕으로 남북 간 교류 및 상호이해 증진을 꾀할 수 있을 뿐만 아니라, 이를 바탕으로 한 국제화를 통해 통일한국의 새로운 국가정체성 형성에도 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 예를 들어 현재 북한의 공개된 문화콘텐츠 사업 중 남북한 협력이 가능할 것으로 판단되는 산업은 애니메이션 산업이라 할 수 있는데 북한의 애니메이션 제작수준은 국제적으로 인정받을 만큼 높은 기술력을 가지고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁵¹⁾ 이러한 북한의 기술력과 낮은 노동비용에 남한의 자본과 국제사회로의 애니메이션 진출 경험이 접합된다면 기대이상의 효과를 창출할 수 있으리라 예측된다. 한국정부는 2012년 현재 2,300여억 원을 콘텐츠산업 육성에 지출하고 있으며¹⁵²⁾ 만약 이 중 1/5에 해당하는 추가 예산을 한민족 공동 문화콘텐츠 발굴과 개발에 사용하면 460여억 원 정도가 될 것인데, 이는 다른 부문의 비용에 비해 곧바로 경제적 편익으로 이어질 수 있는 투자비용 중 하나가 될 것으로 사료된다.

나. 체육 부문 비용 지수

남북한의 체육관련 정책은 공통적으로 엘리트체육과 국민체육으로 나누어 관리되고 있다. 그 중 엘리트체육의 남북교류는 국제대회에서

151) 박윤성, “북한 애니메이션 영상문화의 동향분석,” 『디지털컨텐츠학회 논문지』 제5권 4호 (한국디지털컨텐츠학회, 2004, pp. 275~282).

152) 대한민국 정부, 『2012년도 세입세출예산안사업별설명서: 문화체육관광방송통신·농림수산식품』, p. 16.

의 공동입장, 남북통합팀 수립 등을 통해 이미 여러 차례 이루어져 왔기 때문에, 분단해소 초기부터 비교적 적은 비용을 들여 시행할 수 있을 것이다. 그러나 일반 시민을 위한 국민체육의 경우 남북 간 제도 및 기반시설의 격차가 큰 관계로 많은 비용이 들어갈 것으로 예상된다. 그러나 그 우선순위는 다른 긴급한 과제와의 상대적 균형을 고려하여 지정될 필요가 있다. 독일의 경우에도 국민체육 균형발전을 위한 ‘황금 계획(Goldener Plan Ost)’은 실질적인 통일과정이 마무리된 1992년부터 실질적인 재정요구가 발생하였다.¹⁵³⁾

따라서 통일과정에서의 남북한 체육교류를 위해서는 우선 ① 북한의 엘리트체육과 국민체육의 현황을 파악하고, 남한과의 비교를 통해 발전방안에 대한 청사진을 제시한다. 이후 ② 북한지역 체육시설에 대한 전반적인 보수 및 추가적인 건설을 시행하여 향후 생활체육부분에서의 남북 통합을 위한 기반시설을 구축한다. 궁극적으로는 ③ 남한지역과 동일한 수준의 체육환경을 형성하여, 통일국가의 일상에서 느껴지는 남북 간의 지역적 차별과 차이를 줄일 수 있도록 한다.

(1) 북한의 엘리트체육과 국민체육 현황 조사

전술한 것처럼 본격적인 북한지역의 체육 부문에 대한 투자 이전에 우선 북한의 엘리트체육과 국민체육의 현황을 조사할 필요가 있다. 이는 북한의 체육관련 제도, 기반시설, 인적자원에 대한 정보수집을 포함하며, 이를 바탕으로 남북한 공동의 체육발전계획을 수립해야 할 것이다. 2012년 현재 한국정부는 총630여 억 원을 체육 부문 예산으로 책정하였다. 이 중 대부분을 전문체육육성과 생활체육육성 사업에 투자하였으며 약 130억 원을 스포츠산업 육성 및 국제교류에 사용하였는

¹⁵³⁾ 통일부, 『1995-97 독일통일백서』 (서울: 통일부, 1998).

데, 이 항목을 확대 적용하여 북한의 체육현황 조사 및 남북 공동발전 계획 수립에 투입할 수 있을 것이라 판단된다.

(2) 북한지역 내 체육시설 보수 및 건설

북한 체육시설 보수와 건설에 대해서는 엘리트체육과 국민체육 사이에 우선순위를 결정할 필요가 있다. 통일과정에서는 대내외적 상징성과 정체성 고취 차원에서 엘리트체육관련 투자가 우선되어야 할 것이고, 국민체육시설에 대한 투자는 통일과정의 마지막 단계인 국가완성 단계에서나 그 이후 정상국가 돌입 이후에 이루어져도 무방할 것이라 사료된다. 2012년 현재 약 400여억 원 정도가 전문체육 육성을 위해 사용되었으며,¹⁵⁴⁾ 이 중 1/5을 추가적으로 북한 엘리트체육 육성에 사용한다면 80여억 원 정도가 된다.

그러나 그간 북한이 체제선전 및 활용을 위해 엘리트 체육에 많은 투자를 해온 점, 그리고 이미 건립된 기반 체육시설 현황(경기장, 체육관, 체육촌, 체육박물관 및 도서관 등)에 따라 비용 추정은 유동적일 것이라 사료된다.¹⁵⁵⁾ 통일과정의 마지막 단계부터 투입될 북한 국민체육시설 보수 및 건설에 대한 비용 역시 유사한 방식으로 추정해 볼 수 있다.

(3) 남한지역과 동일한 수준의 체육환경 형성

체육 부문에 대한 통일비용 역시 궁극적으로는 북한지역에 남한지역과 동일한 수준의 체육환경 형성한다는 목적을 염두에 두고 산정되

154) 대한민국 정부, 『2012년도 세입세출예산안 사업별 설명서: 문화체육관광방송통신·농림수산식품』, p. 7.

155) 한국문화관광연구원, 『북한 문화·체육시설 총람 2010』 (서울: 한국문화관광연구원, 2010).

어야 한다. 북한지역의 체육환경에 대한 정보는 비교적 상세히 알려져 있으므로 북한지역에 남한지역과 동일한 수준의 체육환경 형성을 위해서는 앞서 언급한 통일독일의 ‘황금계획(Goldener Plan Ost)’과 같은 정책적 의지를 통한 장기적인 투자가 필요하다. 체육 부문에 대한 투자는 경제성장과 궤를 같이하는 경향이 있다고 볼 때, 남북한 체육환경 형성을 위한 투자비용은 향후 통일한국의 경제성장에 따라 유동적일 것이라 추측할 수 있다.

다. 관광 부문 비용 지수

현재 북한의 관광지는 북한 당국이 지정하여 관리하는 몇 곳의 명승지를 제외하고는 아주 제한적이며, 획일적인 관광코스 이외의 개별관광이나 관광지 주변의 유흥지는 전무한 실정이다.¹⁵⁶⁾ 따라서 통일과정에서 주로 이루어져야 할 관광 부문 시책은 ① 북한의 관광자원 현황을 파악하고 보전하는 것이 되어야하며, 이는 통일과정의 초기인 분단 해소 단계부터 발생할 비용의 일부가 될 것이다. 또한 국내외 북한사회에 대한 관심은 결국 가장 기본적인 민간교류의 형태인 관광을 통해 발현될 가능성이 높다. 그러므로 ② 기존의 관광지를 개발하는 것뿐만 아니라, 새로운 관광자원을 적극적으로 발굴하고 개발하려는 노력 역시 병행되어야 할 것이다. 하지만 이러한 물리적 토대에도 불구하고 통일과정 초기부터 지속적으로 이루어질 남북 간 ③ 관광교류에는 여전히 심리적, 정서적 장벽이 존재할 것이므로 이를 해소하는 방안을 마련하는 것 역시 요구된다.

¹⁵⁶⁾ 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』, pp. 173~174.

(1) 북한 관광자원 현황 파악 및 보존

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.¹⁵⁷⁾ 하지만 이를 효율적으로 활용하기 위한 관광 기반시설은 그 자원에 비해 접근성이나 질적인 면에 있어 상당히 낙후되어 있으며, 그 중에서도 특히 숙박관련시설이 매우 부족한 것으로 알려져 있다. 또한 관광인력 역시 전체 고용인구의 1%에도 미치지 못하는 미미한 수준으로 관광산업이 전체 경제에서 차지하는 비중 역시 매우 낮은 것으로 추정된다.

따라서 통일과정의 초기부터 북한 관광자원에 대한 현황을 파악하고 이를 보존하는 것은 물론, 건설적인 발전방안을 마련하는 투자가 선행되어야 할 것으로 판단된다. 예를 들어, 풍부한 관광자원에도 불구하고 제한된 국제 접근성 및 관광기간 연계망, 마케팅·개발 노하우 부족 및 불안정한 관광운영상황, 열악한 관광기반시설 및 서비스 마인드, 그리고 고가의 관광비용 대비 관광상품의 단순성 등이 대표적으로 개선되어야 할 대상으로 꼽힌다.¹⁵⁸⁾ 2012년 현재 한국정부는 70억 원 정도를 관광부문의 예산으로 투입하고 있으며, 그 중 8억 원 정도를 관광 진흥기반 확충에 사용하였다.¹⁵⁹⁾ 통일과정에서는 이 항목을 확대, 적용하여 북한지역의 관광자원 파악 및 보존에 활용할 수 있을 것으로 보인다.

157) 김철원, 『북한의 관광자원 실태와 전망』 (서울: 통일부 통일교육원, 2007).

158) 위의 책 참조.

159) 대한민국 정부, 『2012년도 세입세출예산안 사업별 설명서: 문화체육관광방송통신·농림수산식품』, p. 7.

(2) 기존 및 새로운 관광지 개발

통일과정의 후기에 들어서는 북한지역의 기존 관광자원을 보전하는 소극적 접근 외에도 새로운 관광자원을 개발하고 확충하는 적극적인 투자가 이루어져야 할 것으로 사료된다. 예를 들어 2007년 한국관광공사는 금강산관광지구, 나선경제무역지대, 개성공업지구, 평양직할시, 신의주특별행정구, 백두산 등 6개 관광거점을 대상으로 하여 관광투자비를 산정한 바 있는데 이곳에 대한 투자비는 숙박시설 개보수와 기반시설 구축비용을 포함하여 총 비용이 2천 511억 원에 달할 것으로 추산하였다.¹⁶⁰⁾ 이는 앞서 언급한 2012년 현재 한국정부가 관광 부문에 책정하여 사용하고 있는 예산보다 훨씬 높은 수준이며, 따라서 통일과정에서 실질적으로 투입될 관광 부문 투자는 남한 정부에서 투입할 추가적인 예산과는 별개로 민간연계투자가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

(3) 남북 관광교류에 대한 심리적·정서적 격차

위에서 언급한 북한지역 관광자원 보전 및 개발과는 별개로 남북 관광교류에 대한 남북한 주민들의 심리적·정서적 격차를 좁히려는 노력 역시 병행되어야 할 것으로 사료된다. 남한의 관광객들에게 금강산 관광이 허용된 1998년 이후 북한 내 한국국민들의 관광과 관련하여 크고 작은 사건들이 있어왔으며, 그 중 2008년에 있었던 금강산 관광객 피격 사망 사건은 2013년 현재까지 금강산 관광이 중단된 계기가 되었다. 게다가 2013년 5월에 벌어진 개성공단 폐쇄사태는 남한 내 북한지역 관광에 대한 회의적인 시각을 불러일으키는데 충분한 요인을 제공하였다.

¹⁶⁰⁾ 한국관광공사, 『북한관광종합계획 기본구상안』 (서울: 한국관광공사, 2007) 참조.

따라서 남북 간 관광교류에 있어 이러한 심리적·정서적 격차를 해소하지 않는다면 국가완성 이후에도 관광교류를 통한 실질적인 편익 증진을 기대하기 쉽지 않을 것이다. 따라서 이와 관련된 제도 및 치안의 확보에 추가적인 비용을 들여야 할 것으로 예측된다.

2. 편익

가. 문화 부문 편익 지수

장기간의 분단으로 인해 남북한은 사회경제적 간극뿐만 아니라 문화·심리적 간극 역시 극복하기 쉽지 않을 정도로 벌어져있는 상황이다. 문화적, 심리적 간극은 그 격차를 줄임에 있어 사회경제적 간극에 비해 훨씬 복잡하고 오랜 시간이 걸린다는 점을 감안했을 때, 문화교류 부문에 대한 정책과 투자는 통일과정 시작 이전부터 중점적으로 시행해야 할 작업 중 하나이다. 우선 앞서 언급한 북한의 문화재 현황 파악, 보전 및 한민족 공동 콘텐츠 발굴 등을 통해 얻을 수 있는 가장 직접적인 편익은 ① 경제적 파급효과를 포함, 통일국가 문화자원의 현재 가치 및 미래가치에 대한 보전이다. 이는 문화자체가 국민정서에 가지는 파급력을 고려했을 때 경제적 가치로 환산할 수 있는 편익과 함께 ② 다른 분야, 부문의 교류증대 및 이질성 감소에 있어 마중물이 될 가능성이 높다는 측면에서 접근해야 한다. 분단 이후 지속적으로 확대된 남북 간극 중에서도 문화 부문이 그나마 동질성이 높다는 가정에서 살펴본다면 ③ 이 분야의 장기적인 정책시행은 남북 간 문화이질성 해소 및 민족적 일체감을 형성하는 데 있어 가장 중요한 역할을 할 수 있을 것이라 판단된다.

(1) 문화자원 보전 및 콘텐츠 발굴을 통한 경제적 파급효과

‘문화경제학(Cultural Economics)’라는 경제학의 하위 학문분과가 존재할 만큼 문화자원의 경제적 파급효과는 익히 잘 알려져 있다. 국제화·지구화 그리고 IT기술의 발달로 인해 지구촌 곳곳의 인적·물적 교류가 기하급수적으로 증가하고 있는 이 때, 비교적 진입장벽이 낮은 문화자원의 경제적, 비경제적 가치는 더 높아지고 있는 실정이다. 또한 기존의 다른 산업군에 비해 문화산업의 부가가치유발계수 및 고용유발계수가 월등히 높다는 점을 감안한다면,¹⁶¹⁾ 남북 간 문화자원의 개발 및 보전은 통일한국의 새로운 정체성 형성에 기여할 뿐만 아니라 ‘블루오션’을 개척하는데 있어서도 핵심적인 역할을 할 것으로 기대된다. 2011년 현재 문화산업의 매출액은 약 83조 원으로 남한의 GDP 대비 6.7%이며, 수출액과 고용창출효과 역시 지속적인 증가추세에 있다.¹⁶²⁾

(2) 타 분야·부문 교류증대의 마중물

남북 간의 문화자원 보전 및 교류가 가져다 줄 가장 실질적인 편익 중 하나는 남북간 문화교류가 타 분야·부문 교류증대의 마중물 역할을 할 것이라는 점이다. 이는 수치적인 환산이 가능하지 않은 무형의 편익 중 하나이지만, 앞서 언급한 것처럼 현재 남북 간의 간극 및 이질성은 사회경제적인 차원에서뿐만 아니라 문화·심리적 차원에서도 심각한 수준으로 나타나고 있다는 점을 고려했을 때, 문화부문 투자를 통한 심리적 장벽해소는 가장 직접적이면서도 효과적인 해결책을 제시할 것으로 보인다.

¹⁶¹⁾ 이진면 외, 『문화·관광·스포츠 산업의 경제효과 분석』 (서울: 산업연구원, 2007) 참조.

¹⁶²⁾ 문화체육관광부, 『콘텐츠산업 통계조사』 (서울: 문화체육관광부, 2011) 참조.

(3) 남북 간 문화이질성 해소 및 민족적 일체감 형성

타 분야·부문 교류증대의 마중물 역할이 남북 간 문화자원의 보전 및 교류가 가져다 줄 단기적인 편익 중 하나라면, 보다 중장기적인 측면에서의 편익은 남북 간 문화이질성 해소 및 민족적 일체감 형성이라는 측면에서 바라보아야 한다. 통일과정의 궁극적인 목표 중 하나인 균일생활세계 형성을 위해서는 제도적, 물리적 차원에서의 통합도 중요하지만 심리적 차원에서의 통합이 무엇보다 중요할 것으로 사료된다. 점진적이면서도 지속적인 남북 간 문화교류는 심리적 차원에서의 통합에 실질적인 기여를 할 수 있을 것이며, 이는 문화 부문에서 발생할 수 있는 가장 근본적이면서도 중요한 편익이라 할 수 있다.

나. 체육 부문 편익 지수

통일과정에서의 체육 부문에 대한 투자 및 교류는 그 특성상 단기 간에 ① 남북한 주민 간 일체감 및 국민정체성을 형성하는데 일조할 가능성이 높다. 또한 체육 부문 교류는 남북 분단 이후에도 지속적으로 있어왔고, 향후 통일과정에서도 상대적으로 쉽게 이루어 질 수 있는 사안이므로 ② 다른 분야, 부문의 교류증대 및 이질성 감소에 있어 마중물이 될 가능성이 높다. 뿐만 아니라 체육부분 관련 정책의 중장기적 시행은 ③ 남북 건강복리 증진, 국가이미지 및 위상제고를 통한 장기적인 경제효과에 있어서도 무시하지 못할 파급효과를 가질 것으로 예상된다.

(1) 남북한 주민 간 일체감 및 국민정체성 형성

통일과정의 초기, 즉 분단해소와 체제통합 단계에서 적극적인 남북 엘리트 체육의 교류 및 통합은 분단이후 높아진 민족 간 이질성을 감

소시키고 새로운 통일국가의 국민정체성 형성에 적지 않은 영향을 끼칠 가능성이 높다. 상대적으로 부담이 적은 엘리트 체육 부문에서의 교류를 통해 남북 간 상호 이해를 증진시키고, 이를 시발점으로 그간의 갈등과 긴장을 해소하는 효과적인 계기로 삼을 수 있다. 뿐만 아니라 국제적인 운동경기에 남북단일팀이 다시 등장할 수 있다면, 이는 통일한국에 대한 이미지 제고와 국제적 홍보 및 위상강화에 있어서도 크게 공헌할 수 있을 것이라 판단된다.

통일과정에 있어 물리적 통합 못지않게 높은 것이 정서적 통합의 벽이라고 한다면 문화·관광 부문과 함께 체육 부문에서의 적극적인 교류는 정서적 통합의 벽을 낮추는데 가장 큰 편익을 발생시킬 것이다. 이에 대한 양적인 측정은 용이하지 않겠지만, 통일과정에서 지속적으로 실시할 가능성이 높은 남북한 주민들 간의 정서적 유대감에 대한 조사 결과로서 그 편익을 간접적으로 추정해볼 수 있다.

(2) 타 분야·부문 교류증대의 마중물

1971년 4월에 이루어진 닉슨 행정부의 ‘핑퐁외교’ 사례를 굳이 들지 않더라도 스포츠 교류를 통한 정치적 외교는 이미 일상적인 수단이 되고 있다. 남북한의 경우에도 1991년 세계탁구선수권대회를 위한 단일팀 결성, 그리고 2000년 시드니 올림픽과 2006년 도하 아시안게임에서의 동시입장 등은 남북 간 화해분위기 조성과 긴장해소에 적지 않은 역할을 한 것으로 알려져 있다.¹⁶³⁾ 이후 남북 간의 스포츠 교류는 지속되지 않았지만 최근 평양에서 열린 2013 아시안컵 및 아시아 클럽역도선수권대회에서 태극기를 제양하고 남한의 애국가를 연주한 것은

¹⁶³⁾ 윤여경, “스포츠 외교의 정책적 기능에 관한 연구: 남북 스포츠 교류를 중심으로,” (고려대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008).

남북 스포츠외교에 있어 또 하나의 전환점이 될 것이라는 평가받고 있다. 이처럼 남북 간 스포츠 교류 및 교류의 제도화는 남북 간 제도적 통합의 가능성을 보여주며, 장기적으로는 정치적인 통일로 나아갈 수 있는 단초를 제공할 것으로 기대된다. 즉, 통일과정에서 시행될 스포츠와 같은 일상적인 수준에서의 남북 교류와 통합은 보다 높은 수준의 연대와 통합으로 발전할 가능성이 높다는 측면에서 적지 않은 통일효과가 기대된다.

(3) 경제적 파급효과

통일과정의 초기에는 엘리트체육에 대한 투자와 통합이 집중적으로 이루어지는 것이 바람직하겠지만, 통일과정의 말기 혹은 정상국가 진입단계에서부터는 남북 간 국민체육의 증진과 통합을 위하여 북한지역의 체육시설에 대한 보다 직접적인 투자가 필요하다. 대규모 체육센터의 건립과 국민체육시스템의 보급은 지역 경제발전에 있어서도 큰 편익을 가져다 줄 뿐만 아니라 북한주민들의 전반적인 건강증진을 통해 그들의 삶의 질 역시 크게 높일 것으로 판단된다. 또한 한국은 1988년의 서울올림픽과 2002년의 FIFA 월드컵 개최 등이 어떠한 유무형의 편익을 가져다주었는지 잘 기억하고 있다. 예를 들어 2002년 FIFA 월드컵은 당시 경제성장률의 0.74%에 해당하는 4조 원의 부가가치 유발효과와 함께 국제사회에서의 한국에 대한 인지도를 10% 이상 증가시켰다는 보고가 있는데¹⁶⁴⁾ 통일한국시대에 유사한 국제스포츠경기를 개최할 수 있다면 이에 못지않을 산업연관효과를 유발할 것이라 예측할 수 있다.

¹⁶⁴⁾ 삼성경제연구소, 『월드컵 이후 경제사회 과제』 (서울: 삼성경제연구소, 2002).

다. 관광 부문 편익 지수

관광 부문 교류증진 및 투자는 통일과정에서 가장 ① 즉각적이고 직접적인 경제적 파급효과를 기대할 수 있는 부분이다. 이 또한 문화, 체육 부문과 마찬가지로 시행정책의 상대적 비정치성으로 인해 ② 다른 분야, 부문의 교류증대 및 이질성 감소에 있어 마중물이 될 가능성이 높으며, 통일과정 전반에 걸친 지속적인 관광교류는 ③ 남북 간 ‘균일 생활세계’ 형성의 사회심리적 토대가 될 확률이 높다.

(1) 경제적 파급효과

통일과정에서 발생할 다양한 종류의 투자비용 중 남북한 관광교류 및 개발을 통한 경제적 파급효과는 비교적 즉각적이고 직접적이다. 예컨대 관광산업은 다른 산업에 비해 고용창출 효과가 크고 지역경제 활성화에 대한 기여도가 높은 서비스 산업으로 2010년 현재 관광 지출로 인한 취업 유발효과는 10억 원 당 22.9명으로 산업 평균인 13.4명의 2배 수준에 달한다.¹⁶⁵⁾ 또한 관광개발의 편익은 산업연관분석을 통해 국가 또는 지역에 미치는 경제적 파급효과를 계량적으로 측정하는 방법이 보편적으로 활용되고 있으며, 산출승수효과, 고용승수효과, 소득창출효과, 외화가득 및 누출효과, 부가가치 파급효과 등의 정량적 산출이 가능하다. 일례로 2011년 현대경제연구원이 펴낸 보고서에 따르면, 수도권-개성 지역, 동해안-금강산 지역을 연계한 관광객 수가 50만 명에 달하면 남측으로의 관광수입은 연간 750억 원에 이를 것을 추정된다.¹⁶⁶⁾

¹⁶⁵⁾ 이강욱, 『관광산업의 경제효과 분석』 (서울: 한국문화관광연구원, 2011).

¹⁶⁶⁾ 현대경제연구원, 『금강산 관광 13주년: 남북 경협에 경제적 가치 재발견: 남북 경제 협력에 내재된 5가지 신성장동력』 (서울: 현대경제연구원, 2011).

나아가 이러한 관광 사업을 외국인에게도 확대 개방할 수 있다면, 이는 한반도의 평화와 안정을 나타내는 상징적인 효과뿐만 아니라 통일한국의 실질적인 브랜드 가치 역시 높일 수 있는 계기가 될 것이다.

(2) 타 분야·부문 교류증대의 마중물

문화·체육 부문과 마찬가지로 관광부에서 발생할 수 있는 주요 편익 중 하나는 남북한 상호 관광교류에서 시작한 상호작용의 증대가 타 분야 및 부문에서의 교류증대를 위한 마중물이 될 수 있다는 것이다. 특히 관광교류는 대부분 민간 수준에서 이루어진다고 보았을 때, 타 부문의 교류에 비해 민간 영역에서의 교류확대에 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 이를 수치화된 편익으로 산출하기는 어렵지만, 관광 부문을 위시한 연관 산업 부문으로의 교류확대는 직접적인 경제적 파급효과 못지않을 것으로 예측된다.

(3) 균일생활세계 형성의 사회심리적 토대

앞서 언급한 균일생활세계의 사회심리적 토대는 남북 간 정서적·심리적 장벽 제거를 위한 직간접적인 교류 증대를 통해서만 해소할 수 있다. 서로의 생활상과 삶의 방식에 대한 이해는 직접 보고 느낄 수 있을 때 가능하며, 이는 관광교류를 통해 달성할 수 있는 가장 큰 편익 중 하나이다. 특히 남북 간 장기간의 단절과 대결로 인해 북한지역은 남한지역 주민에게 미지의 세계로 느껴지고 있는 것이 현실이다. 북한지역의 아름다운 자연은 단순히 관광의 대상이 아닌 통일한국의 일부이며, 그곳의 문화재는 동일한 민족적 역사의 산물이라는 공동체 의식 형성은 관광 등의 직접적인 교류를 통해서만 가능할 것이다. 북한지역 주민에게 있어서도 관광교류는 단순히 경제적 부가가치를 창출하는

사업대상을 넘어 남한에 대한 이해와 자본주의 경제질서에 대한 간접적인 적응의 기회가 될 것이다.

3. 단계별 적용

가. 문화 부문 지수

문화 부문 지수와 관련된 이상의 내용을 통일단계별로 적용 및 정리해보면 다음과 같다. 남북 간 문화교류는 분단이후에도 간헐적으로나마 있어왔고, 또 통일한국을 염두에 둔다면 언제든지 실시할 수 있는 정책 중 하나이다. 물론 통일과정에서 그 강도와 중요성을 부각시킬 필요는 있겠지만 이 부문에 대한 준비 및 교류는 통일과정 이전 단계인 통일준비 과정에서도 얼마든지 실시할 수 있다. 우선 남북 간 문화재 보존 관련 학술교류 등을 통해 북한지역 문화재 조사 및 보존에 대한 필요성을 상기시키고, 이를 어떻게 관리해 나갈지에 대한 제도 및 기반시설을 구축해나가는 작업이 병행되어야 한다. 또한 한민족 공동 문화콘텐츠 발굴·개발 사업은 현재의 개성공단과 같은 형태로 시작할 수 있다. 이는 남북한 모두에게 즉각적인 경제적 파급효과를 가져다 줄 것이며, 문화 부문의 교류를 계기로 타 분야와 부문에 대한 교류역시 증대할 것이기 때문에 남북 간 문화이질성 해소 및 민족적 일체감 형성이라는 차원에서도 통일준비단계에서부터 시행될 필요가 있다.

나. 체육 부문 지수

체육 부문 지수와 관련된 이상의 내용을 통일단계별(분단해소-체제 통합-국가완성)로 적용 및 정리해보면 다음과 같다. 문화 부문 교류와 마찬가지로 체육 부문의 교류역시 통일과정 이전인 통일준비 단계부

터 실시할 수 있을 것이라 사료된다. 이미 경험을 가지고 있는 남북통합팀 구성뿐만 아니라 각종 국내의 체육대회에 남북한 선수들을 상호출전시키는 수준의 교류는 정치적 의지에 따라 언제든 가능하다. 그러나 북한의 엘리트체육과 국민체육 현황을 조사하고 북한지역 내 체육시설에 대한 보수 및 건립 작업은 실질적으로 체제통합 단계에서부터 실시할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 독일의 경험에 비추어 볼 때 북한지역 내 남한지역과 동일한 수준의 체육환경을 조성하는 것은 국가완성 단계를 넘어 정상국가 시기까지 이어져야할 장기적인 계획을 필요로 한다. 이러한 체육교류는 남북한 주민 간 일체감 및 국민정체성형성을 도모하는데 있어 실질적인 편익을 가져다 줄 뿐만 아니라 교류의 과정에서 발생할 즉각적인 경제적 파급효과와 타 분야의 교류를 증대시키는 시너지 효과까지 생각한다면 통일과정의 초기에서부터 꾸준한 정책이 시행되어야 할 것이다.

다. 관광 부문 지수

관광 부문 지수와 관련된 이상의 내용을 통일단계별(분단해소-체제통합-국가완성)로 적용 및 정리해보면 다음과 같다. 우선 관광 부문에서의 과제는 앞서 설명한 문화 부문과 체육 부문에서의 과제와 유사하다. 분단 이후에도 간헐적으로나마 남북 간 교류가 있어왔던 만큼 그 시작에 있어서 부담이나 비용은 크지 않으며 시행 시기 역시 통일과정 이전부터 가능하다. 그러나 북한 관광자원의 현황을 파악하고 보존하려는 시도, 그리고 기존의 관광지 및 새로운 관광지를 개발하는 작업은 체제통합 단계부터 실시할 수 있을 것으로 보인다. 또한 남북지역 간의 관광교류가 허용되었을 때 안심하고 관광할 수 있는 제도와 치안을 마련하는 것은 전 단계에 걸쳐 유의해야 할 사항으로 보인다.

이와 같은 관광교류는 통일과정과 관계없이 양 측에 즉각적인 경제적 편익을 가져다 줄 것으로 예상되며, 기대되는 경제적 편익 못지않게 중요한 사회적 편익으로는 앞서 언급한 통일한국의 균일생활세계 형성을 위한 사회심리적 토대 형성이 주축을 이룬다.

VI

정책적 함의 및 시사점

사회분야에서는 남북통일의 비용과 편익을 크게 시민사회, 교육, 보건·복지, 그리고 문화·여가 부문으로 나누어 살펴보고자 했다. 특히, 각각의 부문에서 발생할 수 있는 비용과 편익의 지수를 선정하고 그것을 측정할 수 있는 구체적인 지표를 구성하고자 하였다. 아울러 각각의 지표들이 통일과정의 세 가지 단계-분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계-에 따라 다르게 나타날 수 있는 특성들에 대한 분석을 시도했다.

시민사회 부문에 있어서 주목해야 할 점은 통일과정을 통해 새롭게 등장할 체제가 중앙집권적 사회통합이 아닌 유연적 사회통합을 추구해야 할 필요가 있다는 점이다. 이를 위해서는 통일과정에서 정부나 시장 주도의 비대칭적인 통합이 아닌 시민사회의 적극적 참여를 통한 사회통합이 실현되어야 한다. 이러한 맥락에서 남북통일은 단순히 서로 다른 두 체제의 통합이 아닌 새로운 사회로의 도약이라고 할 수 있다. 이 연구는 이처럼 통일을 통해 유연적 사회통합을 이룩하였을 때, 전 반적인 사회갈등의 수준이 완화되어 그에 따라 큰 규모의 편익이 발생할 수 있음을 보여준다는 점에서 함의를 지닌다.

교육 부문에서는 무엇보다 북한 내의 교육제도와 내용이 어느 정도 남한과 근접할 수 있도록 사전에 적극적으로 지원할 수 있는 정책을 수립해야 할 것으로 보인다. 사회주의 이데올로기에 입각한 교육의 체계가 하루아침에 바뀔 수는 없다. 특히 통일 후에 올 수 있는 사회적 혼란을 미연에 방지하기 위해서라도 북한 내부로부터의 변화를 이끌

어낼 수 있도록 다양한 측면에서의 지원이 이어져야 할 것이다. 과거 분단국가였던 독일도, 구(舊) 동독 주민이 새로운 사회 변화에 적응하는 문제가 비단 정치·경제·사회적인 구조의 문제뿐만 아니라 인간성, 세계관으로부터 일상생활의 문제에 이르기까지 매우 복잡하고 다양한 변화에 새롭게 적응해야만 하는 문제가 제기되었었다.¹⁶⁷⁾ 이를 위하여 서독의 체계적인 통일 정책의 수립과 함께 동독에 대한 정치·경제적 지원이 동시에 이루어지기도 했다. 남한과 북한 또한 마찬가지로, 통일 이전에 상당부분 자체적인 개혁이 이루어졌을 때 교육 부문의 통합은 더 큰 효과를 볼 수 있을 것이다.

보건·복지 부문과 관련해서는 전술한 바와 같이 단기적으로는 북한 취약계층에 대한 긴급구호가, 중장기적으로는 보건·복지 제도 및 기반 시설을 구축하는 것, 그리고 장기적으로는 실질적인 수준에서 남북통합 사회보장을 실시하는 것이 통일정책의 핵심 사안이 되어야 할 것이다. 통일한국의 초기 단계에서 가장 우려되는 사회문제 중 하나가 북한으로부터의 난민유입이라는 점, 그리고 보다 근본적으로는 분단이후 지속적으로 증가한 남북 간의 사회경제적 격차라는 점에서 볼 때, 보건·복지 부문에 대한 정책적 투자는 단기적인 사회안정뿐만 아니라 남북 간 실질적인 ‘균일생활세계’의 토대를 다지기 위한 목적에서도 초기부터 지속적으로 이루어져야 할 것으로 사료된다. 또한 빈곤 해소 및 인간적인 생활을 영위할 수 있는 기본적인 환경을 조성하는 것이 향후 통일한국의 정치·사회·경제적 역량의 기초가 된다고 가정한다면 장기적인 관점에서 보더라도 보건·복지 분야에의 정책적 투자는 가장 실질적인 형태의 통일효과로 부각될 가능성이 높다.

¹⁶⁷⁾ 정영수, “독일통일 이후 교육통합의 문제점 분석,” 『교육의 이론과 실천』 제3권 1호 (한독교육학회, 1998), pp. 213~236, p. 213.

마지막으로 문화, 체육, 관광 등으로 대표되는 문화·여가 부문의 경우, 주로 북한의 문화·여가 자원의 현황을 파악하고 보존할 뿐만 아니라 나아가 추가적인 콘텐츠 및 시설 개발 투자에 정책적 역량을 집중해야 할 것으로 보인다. 여타 사회 부문과는 달리 이 부문의 남북교류는 분단이후에도 간헐적으로나마 이루어져 온 만큼 통일과정 이전부터 관련 사안에 대한 준비 작업을 시작할 수 있을 것이며 그 비용에 비해 가장 즉각적인 파급효과와 편익을 기대할 수 있는 부분이기도 하다. 예를 들어 분단이후 지속적으로 증가해온 남북 간의 사회심리적 이질성 문제는 전통 및 문화콘텐츠의 보전과 개발을 통해 접근할 수 있을 것이며, 관광 부문은 매우 뚜렷한 정량적 경제편익이 기대되는 부문으로 북한지역의 풍부한 관광잠재력을 활용한 산업연관효과와 사회적 편익까지도 기대할 수 있다. 그러나 무엇보다도 문화·여가 부문은 여타 다른 분야에 비해 그나마 남북 간 동질감을 형성하기에 가장 효과적인 부문 중 하나이므로 통일한국의 일체감 및 국민적 정체성을 형성하는 데 있어 가장 큰 기여를 할 수 있을 것이라는 데에 실질적인 함의를 찾을 수 있다.

제3부

경제분야

언젠가 통일이 이루어진다면, 통일한국 정부는 북한지역 개발과 남북한 통합을 위해 많은 일을 해야 할 것이며, 그 과정에서 대규모 재정 지출을 하게 될 것이다. 민간 부문에서도 많은 기업과 단체들이 북한 지역 사업에 참여하게 될 것이며, 여기에도 막대한 자금이 투입될 것이다. 그 결과 통일한국은 정치, 경제, 사회의 여러 면에서 크게 발전하고, 북한주민들은 소득수준 향상과 정치적 자유의 향유라는 소중한 편익을 누리게 될 것이다. 요컨대 통일에는 많은 비용이 소요되지만, 또한 커다란 편익도 기대할 수 있다는 뜻이다.

통일비용과 편익에 대한 연구는 통일 대비 정책과제 연구에서 가장 중요한 위치를 차지해 왔다. 그런데 선행연구¹⁶⁸⁾의 대부분은 통일비용 총액을 추계하는 데 초점을 맞춘 나머지, 정작 중요한 문제, 즉 통일비용을 어디에 어떻게 써야 하느냐는 문제는 제대로 다루지 못했다. 또 그만한 통일비용을 사용했을 때, 어떤 편익이 어떻게 발생하는지에 대해서도 구체적인 그림을 그려주지 못했다.

2011년에 통일부 용역으로 수행된 두 편의 연구¹⁶⁹⁾는 선행연구의 이런 한계를 극복하고 통일비용과 편익의 내용을 구체적으로 제시하려 한 대표적인 성과라고 할 수 있다. 2011년부터 5년에 걸쳐 수행되

168). 통일비용에 대한 선행연구는 대단히 많은데, 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』(서울: 통일연구원, 2011). 제2장에서 상세하게 검토하고 있으므로, 여기에서는 검토를 생략한다.

169). 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』(서울: 통일부, 2011), 한국재정학회 외, 『통일재원 마련방안 연구』(서울: 통일부, 2011).

는 통일연구원의 통일 비용·편익 종합연구 시리즈도 같은 문제의식에 따라 통일 비용·편익 연구를 더욱 발전시키려는 시도이다. 그 중 3차 연도 연구인 이 보고서에서는 정치, 경제, 사회의 세 분야로 나누어 통일 비용·편익의 내용을 구체적으로 논의하며, 제3부 경제분야에서는 통일 비용·편익의 규모에 대한 시론적 추정까지 시도한다.

이 시리즈의 1차 연도 연구¹⁷⁰⁾에서는 통일 비용·편익에 대한 선행 연구를 검토하고, 독일통일, 유럽통합 등 국제적 통일·통합 사례에서 얻을 수 있는 시사점을 살펴보았다. 이어서 2차 연도 연구¹⁷¹⁾에서는 통일 비용·편익을 정치, 사회, 경제분야로 나누고 각 분야 내의 여러 부문 및 항목별로 검토하는 분석모형을 구축하였다. 3차 연도 연구 중 제 3부 경제분야에서는 2차 연도 연구의 분석모형에서 제시한 경제분야의 부문 구분을 일부 수정하고, 각 부문 및 세부부문별로 통일 비용·편익의 내용을 더욱 구체적이고 상세하게 살펴본다. 이러한 작업을 통해, 통일비용을 어디에 어떻게 얼마만큼 쓰는 것이 현명한지, 그 결과 어떤 통일편익을 거둘 수 있는지에 대해 더욱 구체적이고 현실적인 답을 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

경제분야의 통일 비용·편익 연구는 통일한국 정부의 재정지출 소요와 이에 따른 편익을 파악하는 데 주된 관심이 있으며 그 중 경제분야 통일비용, 즉 투자성 재정지출과 이에 따른 편익을 다룬다. 경제분야 통일 비용·편익 연구의 범위와 주요내용은 정부 예산 분류에 따라 산업·통상·에너지, 농림·수산·식품, 기반시설의 세 부문으로 나누어 살펴본다. 정부 예산 분류상의 ‘산업·중소기업·에너지’ 분야는 이 보고서에서는 ‘산업·통상·에너지’ 부문으로 용어를 변경한다. 중소기업은 산업

170) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』 (서울: 통일연구원, 2011).

171) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2012).

에 포함시켜 함께 다룰 수 있고, 통상(대외경제) 부문은 그 중요성을 더 강조할 필요가 있기 때문이다.

‘통일 비용·편익 종합 연구’의 2012년 2차년도 연구에서는 경제분야 분석모형을 경제정책, 산업, 기반시설, 대외경제의 4개 부문으로 분류했지만, 3차 연도 연구인 이 보고서에서는 경제정책 부문은 제외하며 대외경제는 산업·통상·에너지 부문에 통합시켜 다룬다. 경제정책 부문에서 지출될 통일비용 중 일부분은 산업·통상·에너지 부문에 귀속시킬 수 있고, 나머지 부분은 일반 공공행정 부문에 귀속시킬 수 있기 때문이다. 현재 대한민국 정부 예산의 분류에서도 경제정책은 독립된 분야로 설정되지 않는다.

이 보고서에서 채택하는 3개 부문 구분은 부처별 업무 영역과 밀접한 관련이 있다. 산업·통상·에너지 부문은 산업통상자원부와 중소기업청, 농림·수산·식품 부문은 농림축산식품부와 해양수산부, 농촌진흥청 및 산림청, 기반시설 부문은 국토교통부와 해양수산부의 업무영역에 속한다. 하지만 국토교통부의 업무 영역에 속하는 산업단지 개발은 이 보고서에서는 기반시설 부문이 아니라 산업·통상·에너지 부문에서 다룬다. 산업단지 개발은 산업·통상·에너지 부문의 다른 사업들과 밀접한 관련이 있으므로, 산업·통상·에너지 부문에서 함께 논의하는 것이 편리하기 때문이다.

3개 부문의 통일 비용·편익을 다루는 각 장의 주요 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 각 부문별로 『남북 경제공동체 추진 구상』¹⁷²⁾을 비롯한 주요 선행연구의 통일 비용·편익 논의를 소개·검토하고, 이 보고서의 차별성에 대해 논의한다.

둘째, 해당 부문을 다시 몇 개의 세부부문으로 구분하고, 세부부문별로 통일 이후 주요 정책과제와 여기에 소요되는 비용을 제시한다. 통

172) 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011).

일시점은 2030년으로 가정하며, 연구 대상 기간은 2050년까지 20년 동안이다. 이 보고서에서는 통일 과정을 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계로 나누고 있으며, 2028년에서 2030년까지를 분단해소 단계로 가정한다. 그런데 경제분야 통일비용은 투자성 재정지출이므로 분단해소 단계에서는 지출하지 않고 체제통합 단계인 2031년부터 지출하는 것으로 가정한다. 또한 가능한 경우에는 부문별로 통일 초기와 후기의 정책과제가 어떻게 달라질지에 대해서도 논의한다.

셋째, 경제분야의 부문별 및 세부부문별로 통일비용 지출에 따른 통일편익, 즉 북한경제 성장 효과에 대해 논의한다.

마지막으로, 통일편익을 종합하는 경제분야 통일편익 종합 및 정책적 시사점에서는 통일 이후 북한경제의 성장 경로에 대한 전망을 다룬다. 여기에서는 독일통일 이후 동독의 성장 경험, 개혁 개방 이후 중국의 성장 경험, 과거 개발시대 남한의 성장 경험 등을 참고자료로 제시하고, 북한경제의 성장 경로에 대한 여러 가지 시나리오를 검토한다. 이를 통해 경제분야의 주된 통일편익, 즉 북한경제 성장 효과의 개략적인 범위를 추측할 수 있다.

II

경제분야 통일 비용·편익 분류 체계

통일비용과 편익은 언뜻 생각하기에는 이해하기 쉬워 보이지만, 실제로는 연구 목적과 관점, 통일 상황에 대한 가정에 따라 내용이 상당히 달라질 수 있는 복잡한 개념이다. 따라서 통일비용과 편익을 본격적으로 논의하기에 앞서, 이 보고서에서 상정하는 개념을 밝혀둘 필요가 있다.

1. 경제분야 통일 비용·편익의 개념

가. 비용

(1) 통일비용의 분류

통일비용에 대해 논의할 때에는 해당 연구에서 말하는 통일비용의 범위가 어디까지인지를 먼저 밝혀야 한다. 통일비용을 분류하는 데는 여러 가지 방법이 있을 수 있지만, 그 중 가장 기본적인 것은 지출주체와 지출목적에 따른 분류이다(<표 3-II-1>).

● 표 3-II-1 통일비용의 지출주체 및 목적에 따른 분류

구분		지출주체	
		정부/공공부문	민간부문
지출 목적	투자성 지출	농업 및 산업 지원, 기반시설 건설 비용	민간기업 투자 등
	소비성 지출 (경상 지출)	교육, 복지, 공공행정 등을 위한 지출	민간단체 지원 등

자료: 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』
(서울: 통일연구원, 2011), p. 18, 표 II-2를 다소 변형.

먼저 지출주체부터 살펴보면, 정부 또는 공공부문의 지출과 민간부문의 지출을 구분할 수 있다. 통일 준비 정책을 수립하고자 하는 정부의 관점에서는 일차적으로 정부의 재정지출 소요에 관심을 갖게 된다. 이러한 관점에서는 통일비용을 좁은 의미로, 즉 통일한국 정부(또는 공공부문)의 재정지출 중 북한지역에 대한 순이전지출(net transfers)로 정의할 수 있다. 독일통일 사례 연구에서 흔히 인용되는 독일통일비용도 독일 정부의 동독지역에 대한 재정지출을 의미하는 경우가 대부분이다. 이 보고서에서도 정부 정책과제 도출을 기본 목적으로 삼기 때문에 정부 재정지출 소요에 한정하여 통일비용을 논의한다.

한편, 넓은 의미의 통일비용은 통일 이후 북한지역 및 북한주민을 위해 투입되어야 하는 모든 이전지출로 정의할 수 있다. 여기에는 통일한국 정부의 재정지출 외에 한국 민간기업의 투자, 외국 민간기업의 투자, 민간단체 및 국제기구 등의 지원이 포함될 수 있다. 특히 북한 산업 발전을 위해 투입되어야 할 자본 투자 중 주된 부분은 한국 민간기업 및 외국 민간기업에 의해 이루어질 것으로 예상된다.

다음으로 지출목적에 따른 구분이 가능하다. 북한지역을 위해 투입되는 지출 중에서 어떤 부분은 경제성장을 직접적으로 촉진하는 투자성 지출인 반면, 어떤 부분은 북한주민을 위한 소비성 지출이 될 것이다. 통일비용에 대한 선행연구 중에는 북한의 경제성장을 위한 투자비용에 초점을 맞춘 경우가 많지만, 독일통일의 경험은 투자성 지출 외에 소비성 지출도 통일비용에서 큰 비중을 차지하게 된다는 점을 보여주었다. 통일한국의 경우에도 소비성 지출이 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 그런데 경제분야 통일비용을 검토하는 이 보고서에서는 정부의 재정지출 중 투자성 지출에 초점을 맞춘다. 소비성 지출, 즉 교육, 복지, 공공행정 등과 관련한 지출은 대체로 사회분야와 정치분야의 논의 대상이 된다.

이 점을 더 구체적으로 이해하기 위해 정부 예산의 분야별 분류를 살펴보자. <표 3-II-2>에서 볼 수 있듯이, 정부 예산은 모두 12개 분야로 분류되는데, 그 중 R&D, 산업·중소기업·에너지, SOC(기반시설), 농림·수산·식품 등 4개 분야의 지출은 경제활동을 지원하는 투자성 지출의 성격이 강하며, 나머지 분야는 대체로 소비성 지출에 해당한다고 할 수 있다. 물론 교육과 보건분야 지출은 인적자원에 대한 투자 성격을 가진다는 점에서 넓은 의미의 투자성 지출로 볼 수도 있지만, 간접적이고 장기적으로만 투자 효과를 발휘하므로 일단은 좁은 의미의 투

● 표 3-II-2 대한민국 정부 예산(2013년)의 분야별 배분 현황

분야	구분	금액(조 원)	예산총액 대비 비중(%)	GDP 대비 비중 추정치(%)
1. R&D		16.9	4.9	1.2
2. 산업·중소기업·에너지		15.5	4.5	1.1
3. SOC		24.3	7.1	1.9
4. 농림·수산·식품		18.4	5.4	1.3
5. 보건·복지·노동		97.4	28.5	7.1
6. 교육		49.8	14.6	3.6
7. 문화·체육·관광		5.0	1.5	0.4
8. 환경		6.3	1.8	0.5
9. 국방(일반회계)		34.3	10.0	2.5
10. 외교·통일		4.1	1.2	0.3
11. 공공질서·안전		15.0	4.4	1.1
12. 일반 공공행정		55.8	16.3	4.1
총지출		342.0	100.0	25.0

주: GDP 대비 비중은 IMF World Economic Outlook Database(Apr. 2013)의 2013년 GDP 전망치(1,367조 원)를 활용하여 계산.

자료: 국회예산정책처, 『한눈에 보는 대한민국 재정 2013』 (서울: 국회예산정책처, 2013), p. 16.

자성 지출과 구분하여 소비성 지출로 간주할 수 있다. 이렇게 구분해 보면, 대한민국 정부 예산 중 투자성 지출의 비중은 22%에 불과하며, 소비성 지출의 비중은 78%나 된다. 통일 이후 북한지역에 대한 재정 지출에서는 투자성 지출의 비중을 이보다 더 높여야 할 것으로 보이지만, 그래도 소비성 지출이 투자성 지출보다 더 클 가능성이 높다. 투자성 지출은 민간에서 많이 조달되지만, 소비성 지출의 대부분은 정부 재정으로 감당해야 하기 때문이다.

북한지역을 위한 경제분야 재정지출, 즉 투자성 재정지출을 연구하는 이 보고서에서는 R&D 분야를 제외하고, 산업·중소기업·에너지, 기반시설, 농림·수산·식품 등 3개 분야로 논의를 한정한다. 통일 이후 북한지역에 투자하고 활동하는 기업 중 다수는 남한기업일 것이며, 이들 기업의 R&D에 대한 지원은 남한 본사에 대한 지원이 될 가능성이 높아 보이기 때문이다. 물론 북한지역에서 수행하는 R&D 또는 북한 지역 내 기업으로의 기술 이전에 대한 지원이 필요할 수 있는데 그 부분은 산업분야 내의 기술 관련 지원에서 취급할 수 있다.

(2) 정책변수로서의 통일비용

통일비용에 대한 대부분의 선행연구는 통일비용을 종속변수로 취급하고, 여러 독립변수들에 대한 가정을 설정해 통일비용을 추계하였다. 즉 통일시점, 통일방식, 남북한 소득비율 목표, 소득격차 해소 기간 등을 가정하고 각각의 가정에 따라 통일비용이 얼마나 들게 되는지를 추산하였다. 이런 추계 결과는 언뜻 보기에는 통일비용이 정책적으로 선택할 여지가 없는, 즉 어쩔 수 없이 지출해야 하는 비용인 것 같은 인상을 준다.

그러나 통일비용 추계에 필요한 여러 가정 자체가 정책적으로 선택할 수 있는 독립변수라는 점에 주목할 필요가 있다. 예컨대 통일 이후

북한주민을 위한 사회복지비용은 북한에 적용할 사회복지제도의 성격과 수준에 따라 달라지며, 자본투자비용은 북한의 소득 목표(남한 대비 북한의 1인당 소득 비율)와 소득격차 해소 기간을 어떻게 설정하느냐에 따라 달라진다. 따라서 이런 가정에 따라 추계된 통일비용 규모도 결국은 정책적으로 선택된 변수라고 볼 수 있다. 많은 선행연구가 제시한 통일비용 추정치는 지나치게 큰 규모여서 통일한국의 재정 건전성을 크게 해칠 것 같은 인상을 주는데, 이는 통일 목표를 비현실적으로 높게 설정한 결과에 불과하다.

그렇다면, 연구자가 설정한 자의적 가정에 따라 통일비용을 추계할 것이 아니라, 역으로 통일비용 규모를 정책적으로 먼저 결정해 놓고, 그러한 통일비용을 지출함에 따라 통일과정이 어떻게 전개될 것인지 예측해 보는 방법을 택할 수도 있다.¹⁷³⁾ 이처럼 통일비용을 명시적 정책변수로 간주하는 방법은 통일한국이 기본적인 재정 건전성을 유지하는 한도 내에서 통일비용을 지출한다는 전제를 지킬 때, 다시 말해서 통일 이후 통합 과정과 속도에 대한 목표 수준을 현실적으로 낮출 때, 어떤 통일 방식이 가능한지를 보여준다는 점에서 큰 의미가 있다. 그 경우 남북한의 통일은 훨씬 더 점진적으로 이루어져, 남북한 간 제도 통합과 소득 격차 해소에 걸리는 기간이 훨씬 더 길어질 가능성이 높다.

173) 예를 들어 최준욱은 통일비용 지출한도를 합리적으로 통제하여 통일한국 정부의 재정 건전성을 지키는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 최준욱, 『남북 경제통합과 재정정책(Ⅰ)』(서울: 조세연구원, 2008); 최준욱, “남북한 경제통합 방식에 대한 재정 측면에서의 고찰,” 『경제논집』, 제48권 1호(서울: 서울대 경제연구소, 2009); 최준욱, 『통일재원 조달방식에 대한 연구』(서울: 조세연구원, 2011) 참조. 이영선은 통일비용 지출액(대북한 자본투자 지원액)을 남한경제의 순성장분으로 제한한다는 가정에 따라 통일 이후 남북한 소득 수준 수렴에 걸리는 기간을 전망한 바 있다. 이영선, “한반도에서의 경제적 통합의 효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근,” 『북한의 현실과 통일과제』(서울: 연세대 동서문제연구원, 1993) 참조.

이 보고서에서는 통일비용을 정책변수로 간주하고 통일한국 정부의 재정 건전성을 유지하기 위해 일정 한도 내에서만 통일비용을 지출한다고 가정한다. 즉 통일비용(재정지출)의 지출 한도(GDP 대비 비율)를 먼저 결정하고, 그 다음에 통일비용의 부문별 배분비율을 결정하는 방식이다.

그런데 재정 건전성의 유지란 추상적인 목표로서, 지출한도를 얼마로 정해야 재정 건전성이 유지된다고 볼 수 있는지에 대해 확답을 내리기란 매우 어렵다. 또, 통일만이 아니라 인구 고령화와 사회복지제도의 확충에 따른 미래 재정 부담을 생각해야 하며, 여기에도 많은 불확실성이 따르기 때문에, 통일비용의 적정 지출한도를 미리 정하는 것은 매우 어렵다. 이런 문제는 별도의 상세한 연구와 검토를 필요로 하므로, 이 보고서에서는 단지 예시적인 차원에서 통일비용을 매년 남한 GDP 대비 5%로 한정한다고 가정한다. 현재 대한민국의 GDP 대비 재정비율은 25% 정도이다.¹⁷⁴⁾ 따라서 연간 통일비용을 남한 GDP 대비 5%로 가정하면, 연간 통일비용 규모는 남한지역 재정지출의 1/5 정도가 되는 셈이다. 참고로, 독일통일 이후 동독지역에 대한 독일정부의 순이전지출은 매년 서독 GDP 대비 4~5% 정도였으며, 이 정도의 통일비용을 지출하고도 독일정부는 대체로 재정 건전성을 유지할 수 있었다.¹⁷⁵⁾

174) 고령화와 사회복지제도의 확충에 따라 대한민국의 재정비율은 앞으로 계속 상승하여 2040년경에는 30%를 넘어설 것으로 예상된다. 하지만 상승하는 부분은 복지제도에 따른 의무지출 부분에 한정되며, 재량지출 부분의 비율은 큰 변동이 없을 것으로 보인다. 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』 (서울: 국회예산정책처, 2012) 참조. 이 보고서에서는 남한 GDP 대비 통일비용 비율은 일정하다고 가정한다.

175) 김석진, “독일통일 20년의 경제적 교훈과 시사점,” 『KIET 산업경제』, 2010년 9월 호(서울: 산업연구원), p. 63 <표 3>의 자료 참조. 대외경제정책연구원·산업연구원, 앞의 책에서도 독일의 경우를 참고하여 매년 남한 GDP 대비 5%를 통일비용으로

다음 문제는 분야별 부문별 배분비율을 정하는 것이다. 이 보고서를 포함한 연구 시리즈 전체는 통일비용을 정치, 경제, 사회의 세 분야로 나누어 검토하므로, 먼저 세 분야 간 자원 배분비율을 결정하고, 그 다음에 각 분야 내 부문 간 자원 배분비율을 결정해야 한다. 이런 배분비율을 어떻게 정하는 것이 좋은지는 정답이 미리 정해져 있는 문제라기 보다는 통일 당시 상황에 따라 사회적 합의를 통해 해결해야 할 문제이다. 이 보고서에서는 단지 시론적이고 예시적인 차원에서 통일비용을 논의하므로, 이 문제를 별도로 검토하지 않고, 현재 대한민국 정부의 분야별 부문별 예산 배분비율을 기준으로 삼기로 한다. 이 보고서의 주제인 경제분야 재정지출, 즉 정부의 투자성 재정지출은 현재 대한민국 정부 예산의 약 22%, 즉 대한민국 GDP 대비 5~6% 정도이다. 통일 이후 북한에 남한 재정지출 대비 5분의 1을 지출한다고 가정하면, 북한에 대한 투자성 재정지출은 남한 GDP 대비 1%로 산정하면 된다.

한 가지 더 검토할 필요가 있는 문제는 통일비용 추정치를 표현하는 방법이다. 대부분의 선행연구는 통일비용을 통일목표 달성 시점까지 지출하는 모든 비용의 누계 금액으로 제시하며, 이 금액을 달러로 표시하기도 하고 원화로 표시하기도 한다. 이처럼 통일비용을 금액으로만 표현할 경우에는 통일비용이 의미하는 상대적 부담의 크기를 직관적으로 이해하기 어렵다는 문제점이 있다. 이 문제점을 고려할 때, 통일비용 규모는 절대 금액보다는 GDP 대비 비율로 표현하는 것이 더

사용한다는 가정을 검토한 바 있다(pp. 491~493 참조). 또한 최준욱의 연구에 의하면, 북한지역에 대한 재정지출이 통합 후 10년 동안 매년 남한 GDP의 10%를 다소 상회하는 정도라면 재정의 지속가능성을 확보할 수 있다고 한다. 최준욱, 앞의 책(2008) 참조. 최준욱의 분석 결과가 타당하다면, 여기에서 가정하는 매년 남한 GDP 대비 5% 정도의 통일비용 지출은 재정 건전성에 큰 위협이 되지 않을 것이다.

바람직하다. 또, 통일비용의 부담 주체는 남한이므로, 통일한국 전체 GDP가 아니라 남한 GDP 대비 비율로 표현하는 것이 더 타당하다. 금액을 제시할 경우에도 당해년 가격 기준 명목금액인지 기준년 가격 기준 실질금액인지를 분명히 해야 하고, 명목금액으로 표현할 경우에는 물가상승률에 대한 가정을 밝혀야 한다. 더욱이 달러 표시 금액을 제시할 때에는 환율에 대한 가정까지 밝혀야 한다. 또한 남한 GDP 대비 비율을 이야기하므로, 남한의 경제성장률에 대한 장기 전망 자료도 필요하다. 이 보고서에서 통일비용을 숫자로 예시할 때에는 남한 GDP 대비 비율 및 남한 원화 표시 실질금액 및 명목금액으로 나타낼 것이다. 이에 필요한 남한의 장기 경제성장, 물가상승 및 재정지출에 관한 전망은 국회예산정책처의 장기 전망 자료¹⁷⁶⁾를 이용한다.

나. 편익

(1) 통일편익의 분류

통일편익을 논의할 때에도 통일편익의 범위를 어디까지로 설정하는지를 분명히 할 필요가 있다. 통일비용의 경우처럼, 가장 기본적인 분류법(표 3-Ⅱ-3)¹⁷⁷⁾을 통해 통일편익의 범위 문제를 검토해 보자.

통일편익은 통일을 통해 통일한국 국민 전체가 얻는 편익으로 정의할 수 있는데, 여기에서 남한주민이 얻는 편익과 북한주민이 얻는 편익을 구별할 필요가 있다. 통일비용은 대체로 남한주민이 부담한다고 볼 수 있고, 따라서 부담 주체를 구별할 때 남한이나 북한이냐가 아니

176) 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』 (서울: 국회예산정책처, 2012).

177) 통일편익의 더 세부적인 분류법에 관해서는 조동호, “통일에 따른 경제적 편익,” 전홍택·이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합전략』 (서울: 한국개발연구원, 1997); 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』 (서울: 통일부 통일교육원, 2011) 참조.

라 정부나 민간부문이나를 구별했다. 하지만 통일편익에서는 남한이나 북한이나를 구별하는 것이 중요하다. 흔히 통일비용과 편익 중 어느 쪽이 더 큰가 하는 논의가 제기되는데, 이 때 말하는 편익이 남한에 대한 편익인지 통일한국 전체의 편익인지를 분명히 해야 한다. 통일한국 전체의 편익은 통일비용보다 훨씬 크다 하더라도, 남한에 대한 편익은 통일비용보다 상당 기간 동안 작을 가능성이 높기 때문이다. 그리고 통일편익의 경우에는 편익을 거두는 주체가 정부인지 민간부문인지를 따지는 것은 그리 중요하지 않다. 북한경제의 규모가 남한에 비해 너무 작고 북한의 소득수준이 너무 낮기 때문에, 통일 이후 북한에서 거둘 수 있는 재정수입은 얼마 되지 않을 것이기 때문이다.

● 표 3-11-3 통일편익의 지역별 및 성격별 구분

구분	남한의 편익	북한의 편익
경제성장 효과	통일로 인한 남한 GDP 또는 GNP의 변화	통일로 인한 북한 GDP 또는 GNP의 변화
기타 경제적 및 비경제적 편익	GDP 또는 GNP 변화 이외의 사정에 의한 남한주민 후생수준의 변화	GDP 또는 GNP 변화 이외의 사정에 의한 북한주민 후생수준의 변화

자료: 필자 작성.

다음으로 중요한 점은 통일에 따른 남북한 경제성장 경로의 변화와 그 밖의 다른 경제적 및 비경제적 편익을 구별하는 것이다. 통일이 이루어졌을 때, 우리가 기대할 수 있는 가장 큰 편익은 북한의 급속한 경제성장이다. 북한은 잘못된 사회체제 때문에 경제위기에 처했고 저소득 개도국 상태에 머물러 있다. 통일이 이루어진다면, 북한경제는 한편으로는 시장경제체제로의 전환 덕분에, 다른 한편으로는 남한 및 외국으로부터 유입되는 재정투자 및 민간투자 덕분에 급속한 경제성장을

성취할 가능성이 높다. 이에 따라 북한주민의 소득수준과 생활수준도 급속히 향상될 것이다.

통일이 이루어질 경우, 남한경제의 성장 경로도 상당한 영향을 받게 될 것이다. 한편으로는 북한과의 시장 통합에 따른 비즈니스 기회의 확대로 플러스 효과가 나타날 것이고, 다른 한편으로 북한으로의 자본 유출로 마이너스 영향도 나타날 것이다. 요컨대 북한경제에서는 큰 폭의 플러스 성장 효과가 확실하게 나타날 것으로 보이지만, 남한경제에서는 성장 효과가 플러스가 될지 마이너스가 될지 불확실하며, 양 측면이 서로 상쇄됨으로써 순편익의 크기는 플러스이든 마이너스이든 그리 크지 않을 가능성이 높다. 이 점을 고려하여 이 보고서에서는 우선, 북한경제의 성장 효과에 초점을 맞춰 통일편익을 논의하고, 남한경제에 대한 효과 부분은 차후의 연구과제로 남긴다.

남북한 경제성장 경로의 변화는 남북한의 GDP 또는 GNP 성장 경로의 변화로 나타나게 되는데, 여기에서 남북한의 GDP 성장 경로와 GNP 성장 경로가 달라질 가능성이 높다는 점에 주의할 필요가 있다.¹⁷⁸⁾ GDP(국내총생산)는 지역 기준 국민소득이고, GNP(국민총생산)는 국민(국적) 기준 국민소득인데, 통일이 되면 남한기업 소유 자본이 북한에 투자되는 한편, 남북한 주민이 상대 지역으로 이주(주로 북한주민이 남한으로 이주)함으로써 남한의 GDP와 GNP, 그리고 북한의 GDP와 GNP 사이에 상당한 격차가 벌어질 수 있기 때문이다. 이 경우, 남북한 주민이 얻는 편익이라는 의미에서 통일편익은 남북한 각각의 GDP가 아니라 GNP 기준으로 측정되어야 한다. 하지만 통일유

178) 놀랜드 등은 CGE 모형을 통해 통일 이후 남북한의 GDP와 GNP의 성장경로를 구분하여 예측한 바 있다. Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Modeling Korean Unification," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 28, No. 2, (2000), pp. 400~421.

형에 따라서는 이런 구분의 의미가 반감될 수도 있다. 통일 이후 상당 기간 동안 북한주민의 남한 이주를 억제하는 정책을 실시하여 북한주민 대부분이 계속 북한 내에 머무르는 상황이 발생한다면 남북한 각각의 GDP와 GNP 간의 격차가 훨씬 줄어들 것이다. 물론 그 경우에도 대규모 남한 소유 자본이 북한에 투자됨으로써 북한의 GDP는 GNP보다 훨씬 커질 가능성이 높다. 즉 북한의 GDP는 남한의 자본 소유자가 얻는 이득을 포함하게 될 것이며, 남북한을 아우른 경제성장의 총효과는 대체로 북한 GDP의 증가로 구현될 것이다.

경제성장 효과 외에도 다양한 방식으로 통일편익이 나타날 수 있다. 가장 자주 거론되는 통일편익은 남북한의 국방비 감축 및 군 인력 감축에 따른 편익이다. 국방비 감축과 군 인력 감축은 남북한 경제의 성장을 촉진하는 효과도 가질 수 있지만, 성장 효과가 아니더라도 경제적 자원 및 인적 자원의 배분을 달리 하는 것 자체만으로도 남북한 주민 모두에게 상당한 후생수준의 향상을 가져다 줄 것이다. 또한 통일은 정치 및 사회의 여러 측면에 걸쳐 남북한 주민 모두에게 다양한 편익을 가져다 줄 수 있다. 국방비 감축과 정치, 사회분야의 다양한 편익은 이 연구 시리즈의 정치, 사회 편에서 다루므로, 경제분야를 다루는 제3부에서는 경제성장 효과, 그 중 특히 북한의 경제성장 효과에 논의의 초점을 맞춘다.

(2) 통일편익 추계방법

통일비용(그 중 특히 투자성 지출)은 통일편익(그 중 특히, 북한의 경제성장 효과)과 밀접한 관계를 가질 것이다. 수학적으로 말하면 투자성 통일비용과 통일편익은 함수관계를 갖는다고 가정할 수 있다. 통일비용과 통일편익 중 어느 쪽이 독립변수이고 어느 쪽이 종속변수인

지는 연구자가 연구 목적에 따라 설정하기 나름이다. 이제까지의 많은 선행연구는 통일편익을 독립변수로 설정하고, 이로부터 종속변수인 통일비용을 추계하는 방법을 택했다. 즉 많은 선행연구는 통일목표(남북한 소득비율 목표 및 목표 달성에 걸리는 기간)를 먼저 가정하고, 이에 필요한 통일비용 투입 규모를 추산하였다. 통일목표는 내용상 통일편익(주로 북한의 경제성장 효과)을 의미한다고 할 수 있으므로, 통일편익을 독립변수로 설정한 셈이다.

앞에서 통일비용을 논의할 때 지적했듯이, 이 보고서에서는 반대의 방법을 택하여 통일비용의 규모를 정책적으로 먼저 결정하고, 이에 따라 북한에서 어떤 경로로 얼마만큼의 경제성장 효과가 나타날지를 살펴볼 것이다. 여기에서 곤란한 점은, 경제성장 효과를 낳는 투자성 통일비용은 정부와 민간이 함께 지출하게 되는데, 이 보고서에서는 단지 정부의 투자성 재정지출만 살펴보고 민간기업의 투자에 대해서는 논의하지 않는다는 것이다. 하지만 정부가 얼마나 적극적으로 투자성 재정지출을 하느냐에 따라 북한에 대한 민간투자의 수준도 크게 달라질 것이라는 점을 고려하면, 민간기업의 투자에 대한 명시적인 전망이 없어도 북한지역 경제성장 효과에 대해 개략적인 예측은 가능할 것이다.

이 보고서에서는 통일편익, 즉 북한지역 경제성장 효과를 엄밀하게 추계하기보다는 단지 시론적인 차원에서 성장 효과가 나타나는 메커니즘을 논의할 것이며, 성장 효과의 크기에 대한 추계는 개략적 예시 수준에 그칠 것이다. 경제성장 효과를 전망하는 데는 여러 방법이 있을 수 있지만, 가장 간단한 방법은 ‘한계자본산출비율(Incremental Capital Output Ratio)’ 개념을 이용하는 것이다. 한계자본산출비율이란 자본스톡(생산적 자산) 증가분 대비 산출(국민소득) 증가분의 비율을 말한

다. 즉 일정 규모의 투자를 실시했을 때, 국민소득이 얼마나 늘어나느냐를 측정하는 개념이다. 투자성 통일비용을 추계한 대부분의 선행연구는 이 개념을 이용해, 북한의 경제성장 목표를 달성하기 위해 필요한 투자비용을 추계하였다. 이 절차를 역으로 적용하면, 일정한 투자비용을 투입했을 때 얼마만큼의 경제성장이 가능할지를 개략적으로 추정할 수 있다.

한 가지 더 지적할 점은 이 보고서에서 다루는 통일편익, 즉 북한지역 경제성장 효과의 크기를 부문별로 분리하여 제시하기는 곤란하다는 것이다. 북한지역 성장을 촉진하기 위한 투자성 지출은 부문별로 이루어지지만, 그에 따른 효과는 결합된 상태로 나타날 것이기 때문이다. 예를 들어 통일한국 정부는 북한지역에서 여러 가지 방식의 투자 촉진 정책과 각종 기반시설 건설 등을 추진하게 될 것이다. 그에 따라 북한지역에서는 산업생산이 크게 증가하게 될텐데, 증가 부분 중 얼마만큼이 투자 촉진 정책 덕분이고, 얼마만큼이 기반시설 건설 덕분인지를 분리하여 말하기는 어렵다. 이 점을 고려하여 부문별로 통일비용을 논의할 때, 해당 부문의 지출 덕분에 어떤 방식으로 북한의 경제성장이 촉진되는지에 대해 논의하되, 통일편익의 크기를 숫자로 표현할 때에는 부문별로 제시하지 않고 통일편익을 종합하는 VI장에서 북한의 경제성장 경로를 예시하는 방식을 택할 것이다.

한편, 통일편익을 수치로 표현할 때에는 통일비용에 대해 논의한 것처럼, 통일편익의 상대적 크기를 이해할 수 있도록, 북한 국민소득의 성장률, 북한 국민소득의 남한 대비 비율 등을 먼저 추정하고, 그 다음에 이를 원화 표시 실질금액 및 명목금액으로 전환하여 표현한다.

2. 통일유형 및 시점과 통일 비용·편익

가. 통일유형과 통일 비용·편익

통일비용과 편익은 통일유형 또는 방식에 따라 크게 달라질 수 있다. 통일유형의 구분에서 핵심적인 기준은 사회복지제도와 노동시장의 통합 수준이다.¹⁷⁹⁾ 완전한 통일, 즉 독일식 통일에서는 사회복지제도와 노동시장을 통합하였다. 즉 동독에도 서독과 동일한 사회복지제도가 적용되어 동독 주민은 서독 주민과 동등한 수준의 사회복지 혜택을 받았다. 또 동서독 주민 상호 간의 이주가 완전히 자유롭게 허용되었다. 사회복지제도 통합 수준은 소비성 통일비용을 결정하는 주된 요인이 된다. 북한주민에게 남한주민과 동등한 사회복지제도를 적용한다면, 사회복지부문 통일비용 규모가 매우 커진다. 이와 달리 북한주민에게 적용하는 사회복지 혜택을 남한주민의 경우보다 훨씬 작게, 예컨대 몇 분의 일 정도로 제한한다면 사회복지분야 통일비용 규모를 크게 줄일 수 있다.

노동시장 통합 수준도 중요한 요인이다. 통일 이후 북한주민의 남한 이주가 자유롭게 허용된다면 대규모 이주가 예상되며, 그 경우 남북한 임금에는 수렴 압력이 작용하여 남한 임금수준은 하향, 북한 임금수준은 상향 압력을 받게 될 것이다. 반면 이주 규모가 제한된다면 남북한 임금의 수렴 속도는 훨씬 더 느려질 것이다. 북한에 적용할 사회복지제도의 수준도 북한의 임금에 큰 영향을 미칠 수 있다. 북한주민에게 부여하는 사회복지 혜택이 더 클수록 북한주민의 임금수준이 상승하는 효과가 더 크게 나타날 것이다.

¹⁷⁹⁾ 이 문제에 대한 더 상세한 검토는 김석진 외, 『통일 이후 북한 산업개발전략 연구』(서울: 산업연구원, 2011)의 제1장과 제2장 참조.

북한의 임금수준 추이는 이 보고서에서 다루는 경제분야 통일비용, 즉 투자성 지출에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 북한의 임금수준이 어떤 추세를 보이느냐에 따라 북한지역 산업개발을 위해 정부가 실시할 지원 정책의 내용이 상당히 달라질 수 있기 때문이다. 북한의 임금수준이 너무 높아질 경우에는 북한에 투자할 기업의 노동비용 부담을 덜어 주기 위해 임금보조 정책을 실시할 필요가 있다. 이와 달리 북한의 임금수준이 적정 한도 내로 억제되는 경우에는 임금보조 정책을 실시하지 않아도 될 것이다.

통일비용 추계와 관련해 중요한 점은 사회복지제도와 노동시장 통합 수준이 높을수록 통일한국 정부의 재정지출 소요가 커진다는 것이다.¹⁸⁰⁾ 사회복지제도 통합 수준이 높을수록 사회복지비용이 커지고, 노동시장 통합 수준까지 높을 경우에는 북한지역에 대한 투자를 촉진하기 위해 정부가 임금보조라는 강력한 지원 정책을 실시할 필요가 생기기 때문이다.

이 보고서에서는 통일한국 정부의 재정 건전성을 크게 해치지 않아야 한다는 전제를 설정하고 있으므로, 독일식 통일 같은 완전하고 급진적인 통합이 아니라 부분적이고 점진적인 통합 시나리오¹⁸¹⁾를 가정한다. 즉 통일한국의 사회복지제도와 노동시장 통합은 제한적인 수준에 그칠 것이라고 가정한다. 이러한 부분적, 점진적 통합의 경우, 북한의 임금 상승 속도는 한결 느릴 것이며, 북한의 산업구조는 저임금 노

¹⁸⁰⁾ 한국재정학회 외, 앞의 책에서는 남북한 임금수준 격차와 사회복지제도 도입 수준에 따라 4개 통합 시나리오를 설정하고 있으며, 사회복지제도 및 노동시장 통합 수준이 높을수록 통일비용이 증가함을 보이고 있다.

¹⁸¹⁾ 부분적인 남북한 경제통합 방안(북한경제의 한시적 분리 운영 방안)을 상세하게 연구한 문헌으로는 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』(서울: 한국개발연구원, 2012) 참조. 경제통합 방식에 따라 통일비용에 큰 차이가 날 수 있음을 보인 연구로는 안예홍·문성민, “통일 이후 남북한 경제통합 방식에 대한 연구,” 『금융경제연구』, 제291호(서울: 한국은행, 2007) 참조.

동력을 이용한 노동집약 산업에서 출발해 점진적으로 고도화되는 경로를 걷게 될 것이다. 또한 부분적, 점진적 통합 시나리오에서는 통일 이후 상당 기간 동안 화폐통합도 실시하지 않는다고 가정할 수 있다.

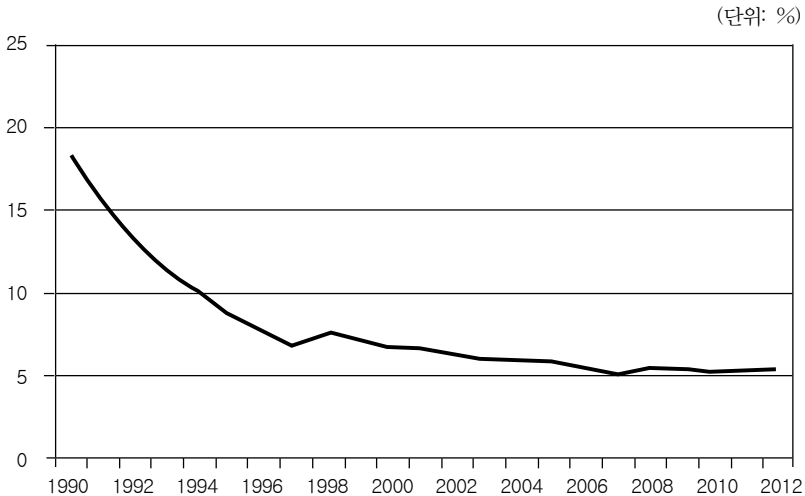
통일편익도 어떤 통일유형을 선택하느냐에 따라 크게 달라질 수 있다. 사회복지제도 및 노동시장 통합 수준에 따라 남북한 경제통합과 성장 경로가 달라질 수 있기 때문이다. 하지만 어떤 통합 방식을 택할 때 통일편익이 더 커지는지는 분명치 않다. 앞에서 논의한 것처럼, 통합 방식에 따라 남북한 임금수준 수렴 경로가 달라지며, 따라서 북한의 산업구조 변동 방향도 크게 달라질 것이다. 북한의 임금수준이 낮을수록 노동집약 산업의 투자가 많아지고 고용 규모는 커질 것이다. 반대로 북한의 임금수준이 높아질수록 자본·기술집약 산업의 비중이 높아져 고용 규모는 줄어들 것이다. 북한의 산업구조가 더 자본·기술 집약적인 방향으로 바뀔수록 남북한 생산성 수렴 속도는 빨라지지만, 대신에 고용 규모가 줄어들므로 소득 수렴 속도까지 빨라질 것이라고 말하기는 어렵다. 이처럼 각각의 경로는 각기 장단점이 있으므로, 어떤 경로가 더 바람직한지, 어느 경우에 통일편익이 더 큰지를 논리적으로 예단하기는 어렵다.

나. 통일시점과 남북한 소득격차

언제 통일이 이루어지는지도 통일비용과 편익을 결정하는 중요한 변수가 될 수 있다. 통일비용과 편익에 영향을 미치는 가장 중요한 변수는 남북한 사이의 소득 격차이다. 한국은행은 2012년 현재 북한의 1인당 소득은 남한의 5.3%에 불과하다고 추정하고 있다. 1990년에 18.2%로 추정되었던 것과 비교할 때, 세월이 흐름에 따라 남북한 소득격차가 대단히 커졌음을 알 수 있다(<그림 3-II-1>). 즉 통일시점이 언젠가

되느냐에 따라 남북한 간 소득격차가 크게 달라질 가능성이 있고, 따라서 통일 비용·편익의 크기와 내용에도 큰 변화가 발생할 수 있다.

● **그림 3-11-1** 남한의 1인당 소득 대비 북한의 1인당 소득 비율



자료: 한국은행, 경제통계 시스템(2013).

만약 통일 이전에 북한이 남북관계 및 대외관계를 정상화하고 적극적인 개혁 개방을 추진한다면, 북한의 경제성장 속도가 남한보다 빨라져 남북한 소득격차가 크게 줄어들 수 있을 것이다. 통일 비용·편익에 대한 가장 중요한 선행연구인 『남북 경제공동체 추진구상』¹⁸²⁾에서는 바로 그러한 경우를 가정하였다. 『남북 경제공동체 추진 구상』은 통일이 이루어지는 시점에 따라 통일 시나리오를 2020년 통일(단기형), 2030년 통일(중기형), 2040년 통일(장기형)의 세 가지로 설정하였다. 그런데 이 세 가지 시나리오는 모두 통일 이전에 북한의 비핵화가 진

¹⁸²⁾ 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011).

전되고 남북 교류협력이 활발하게 이루어져 남북 경제공동체가 형성되며 북한도 본격적인 경제발전을 이루는 상황을 가정하고 있다는 점에서 근본적으로는 동일한 시나리오라고 볼 수도 있다. 따라서 이런 가정에서는 통일시점이 늦어질수록 통일시점의 남북 간 소득격차는 줄어드는 것으로 나타난다(<표 3-II-4> 참조).

● 표 3-II-4 『남북 경제공동체 추진 구상』이 가정한 통일시점의 남한 대비 북한의 1인당 소득 비율 (단위: %)

단기형 (2020년 통일)	중기형 (2030년 통일)	장기형 (2040년 통일)
6.2	11.4	18.5

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』(서울: 통일부, 2011), pp. 550~552의 표를 이용해 계산.

그러나 이런 낙관적인 시나리오에서도 여전히 남북한 소득격차는 대단히 크다는 점에 주목해야 한다. 그리고 통일이 이루어지는 시점까지 북한이 적극적 개혁 개방을 추진하지 않음으로써 대체로 저성장 상태에 머무를 가능성도 상당히 높아 보인다. 그 경우 남북한 간 소득격차는 현재와 큰 차이가 없는 상태가 계속 유지될 가능성이 높다. 이미 선진국 단계에 진입한 남한도 과거 개발연대와 같은 고도성장은 불가능하며, 대체로 장기적 저성장 추세를 보일 것으로 전망되기 때문이다.

이 보고서를 포함한 연구 시리즈 전체는 통일시점을 2030년으로 가정한다. 아마도 2030년 시점에서 남북한 사이의 소득격차는 대단히 클 것이며, 이런 상황을 기본 전제로 삼아 통일비용과 편익에 대해 논의를 진행해도 무방할 것으로 보인다. 이 문제는 통일편익을 종합하는 VI장에서 북한의 경제성장 경로를 전망할 때 더 상세하게 다룬다.

III

산업·통상·에너지 부문

1. 서론

통일 이후 북한의 급속한 경제성장이 가능하려면, 무엇보다 제조업을 중핵으로 하는 산업 부문의 진흥이 이루어져야 한다. 제조업 등 산업 부문은 농림수산업이나 서비스업보다 생산성 향상 속도가 훨씬 빨라 경제성장을 주도하는 부문이 될 수 있기 때문이다. 1990년대 초 북한이 경제난에 처한 이후, 북한경제의 여러 부문 중에서 제조업이 가장 큰 타격을 받았으며, 그나마 남아 있는 제조업도 옛 사회주의 시대의 낡은 구조와 낙후한 기술 때문에 희망을 찾기 어렵다. 따라서 통일이 이루어질 경우, 북한의 기존 제조업체들은 대부분 구조조정 대상이 될 것이며, 남한기업 및 외국기업이 북한에 진출해 새롭게 제조업을 일으켜야 할 것이다. 또 산업 진흥을 위해서는 통상 진흥과 에너지 공급을 함께 추진해야 한다. 결국 산업·통상·에너지는 북한의 경제개발을 위해 육성해야 할 핵심 부문이 된다고 할 수 있다.

이 보고서에서는 경제분야 통일비용, 즉 북한지역을 위한 투자성 재정지출 및 이에 따른 편익을 세 부문으로 나누어 검토하는데, 이 장에서는 그 중 첫 번째로 산업·통상·에너지 부문을 다룬다. 산업·통상·에너지 부문은 대체로 산업통상자원부와 중소기업청의 업무 영역에 속한다. 즉 이 장에서는 통일 이후 산업통상자원부와 중소기업청이 북한 지역 산업 진흥을 위해 어떤 일을 해야 하며, 여기에 얼마만큼의 재정지출을 투입해야 하느냐, 그리고 그 결과 어떤 편익이 기대되느냐 하

는 문제를 다룬다. 산업 부문의 민간투자에 대한 전망은 이 보고서에 서 다루지 않고 차후의 연구과제로 남긴다.

2. 선행연구 검토

이 보고서에서는 경제분야 통일비용을 여러 부문 및 세부부문으로 나누어 상세하게 논의한다. 이와 비슷한 작업을 수행한 선행연구로는 『남북 경제공동체 추진 구상』(2011)¹⁸³⁾이 대표적이다. 『남북 경제공동체 추진 구상』은 통일부 용역으로서 정부가 통일 준비 정책을 마련할 때 근거로 활용되었다는 점에서도 중요한 연구이다. 이 절에서는 『남북 경제공동체 추진 구상』이 경제분야 통일비용, 그 중 특히 산업·통상·에너지 부문 통일비용을 어떻게 산정했는지 검토하고, 이 보고서의 방법은 이와 어떻게 다른지에 대해 논의한다.

가. 경제분야 통일비용 분류 체계

가장 먼저 검토해야 할 사항은 경제분야 통일비용의 분류 체계이다. <표 3-III-1>에서 보듯이, 『남북 경제공동체 추진 구상』에서는 ① 제도 통합, ② 시장 통합, ③ 기반시설 통합, ④ 산업구조 조정 및 재배치의 네 개 부문으로 분류하였다. 이런 분류법은 범주 분류의 기준이 분명하지 않으며 정부 예산의 분류 체계와 크게 다르다는 문제점이 있다.

이 보고서에서는 서론에서 이미 밝힌 것처럼, 경제분야 통일비용을 투자성 재정치출로 정의하고, 정부 예산의 분류 체계와 비슷하게, 산업·통상·에너지, 농림수산, 기반시설의 3개 부문으로 분류한다. 『남북 경제공동체 추진 구상』에서는 재정 및 화폐통합 문제도 다루고 있으

¹⁸³⁾ 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011).

나, 이 보고서에서는 이 문제는 논의하지 않는다. 재정 및 화폐통합 관련 비용은 투자성 재정지출에 해당하지 않으며, 이 보고서에서 상정하는 부분적 통합 시나리오에서는 화폐통합을 실시하지 않을 가능성이 높기 때문이다.

● 표 3-III-1 『남북 경제공동체 추진 구상』의 경제통합비용 분류 체계

시기 비용	통일 이전	통일 이후
제도 통합 비용	북한 시장화(비국유기업 육성, 국영기업 구조조정 등)	북한 시장화(비국유기업 육성, 국영기업 구조조정 등)
	산업표준 통합	-
	조세 및 재정 통합	조세 및 재정 통합
	통합 운용 체계	-
	-	화폐 통합
시장 통합 비용	각종 직업교육 프로그램	각종 직업 교육 프로그램
	산업 R&D 지원센터	산업 R&D 지원센터
	지역 혁신역량 강화	지역 혁신역량 강화
	-	기업 신규채용 보조금
	-	창업자금 지원
기반시설 통합 비용	수송 인프라	수송 인프라
	에너지	에너지
산업구조 조정 및 재배치 비용	농림수산업 지원	농림수산업 지원
	제조업 지원	제조업 지원

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011), pp. 207~282 및 pp. 512~548을 참고하여 정리.

또 하나 주목할 점은 『남북 경제공동체 추진 구상』에서는 통일 이전에도 경제통합비용을 지출하는 것으로 가정하고 있다는 것이다. 이는 통일 이전에 북한이 적극적 개혁·개방을 실시하고 남북관계 및 대외관

계를 정상화한다는 시나리오에 따른 가정이다. 이 보고서에서는 이런 시나리오를 가정하지 않고, 단지 통일 이후에 지출할 비용에 대해서만 논의한다. 또, 『남북 경제공동체 추진 구상』에서는 단기형(2020년 통일), 중기형(2030년 통일), 장기형(2040년 통일)의 세 가지 경우를 상정했지만, 이 보고서에서는 2030년 통일 한 가지 경우만을 상정한다.

나. 산업 및 에너지 부문 통일비용 추계 결과

이번에는 『남북 경제공동체 추진 구상』에서 산업 및 에너지 부문 통일 비용을 어떻게 추계했는지 살펴보자. <표 3-Ⅲ-2>와 <표 3-Ⅲ-3>은 『남북 경제공동체 추진 구상』이 산정한 경제통합비용(2010년 불변가격 기준 한국 정부 및 공공부문 부담액) 중에서 산업 및 에너지 부문에 해당하는 내용을 가려 뽑아 정리한 결과이다. <표 3-Ⅲ-2>는 통일 이전의 통합비용이고, <표 3-Ⅲ-3>은 통일 이후 10년간의 통합비용이다.

『남북 경제공동체 추진 구상』은 정치적 통일 이전에 실질적인 남북 경제통합이 진행되며, 이를 위해 우리 정부가 대규모 비용을 지출한다고 가정하고 있기 때문에, 정치적 통일시점이 늦은 장기형(2040년 통일) 시나리오에서는 통일 이전에 대부분의 통합비용을 지출하고, 반대로 단기형(2020년 통일) 시나리오에서는 통일 이후에 대부분의 통합비용을 지출하는 것으로 상정되어 있다. 통일 이전의 경우, 개별 사업에 소요되는 비용은 북한당국, 국제원조, 한국정부가 공동 부담하는 것으로 상정하고 있는데, <표 3-Ⅲ-2>는 그 중 한국정부 부담액만을 정리한 것이다. 한편, 통일 이후의 경우 10년간의 통합비용만을 추계함으로써 통합비용 누계금액이 비교적 작게 산정되어 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 추계 대상 기간을 늘리게 되면, 통일 이후 통합비용은 크게 늘어나게 된다.

● 표 3-III-2 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이전 산업·에너지 부문 통합 비용 추계 결과(통일 시점까지의 누계)

(단위: 억 원)

사업 분류		모델	단기형 (2020년 통일)	중기형 (2030년 통일)	장기형 (2040년 통일)
북한 시장화	비국유기업 육성 금융지원		-	5,000	10,000
	북한기업 구조조정 지원		-	10,000	20,000
	북한 시장 현대화 지원		-	3,000	3,000
제도 통합	산업표준 통합		2,500	2,500	2,500
시장 통합	북한인력 직업교육 훈련		300	300	300
	산학협력을 위한 교육기관 지원		150	150	150
	교육 프로그램 개편 지원		-	675	675
	남북한 기술 연구기관 협력 지원		-	1,000	1,000
	산업, 금융센터 설립 지원		-	520	520
	산업 R&D 지원센터 건립, 운영		-	-	2,650
	지역 혁신역량 강화 프로그램		-	-	7,500
	직업교육원 설립, 운영		-	-	5,500
	청년 직업훈련 과정		-	-	600
에너지	북한 에너지 전문가 교육		80	80	80
	석유 정제설비 개보수 및 확충		1,240	2,060	2,060
	대북 전력 200만 kW 지원		-	30,120~97,200	30,120~97,200
	북한 송배전망 개보수 및 신설		-	4,280	44,472
제조업	경공업 원부자재 지원		1,156	1,156	1,156
	개성공단 2단계 개발		1,434	1,434	1,434
	남한 전용 소규모 공단		460	460	460
	섬유산업 종합 지원센터		181	181	181
	기술교육센터		654	2,943	2,943
	경제특구 및 산업단지 개발		-	5,175	9,775
합계			8,155	71,034~138,114	147,076~214,156

주: 1) 2010년 불변가격, 2) 한국 정부 및 공공부문 부담액.

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』(서울: 통일부, 2011), pp. 207~282.

세부부문 및 프로그램의 구성을 보면, 에너지 지원, 그 중 특히 전력 지원에 가장 많은 비용을 배정하고 있으며, 그 다음으로는 북한기업 구조조정, 비국유기업 육성, 경제특구 및 산업단지 개발 등을 중시하고 있다. 그 외의 주요 프로그램은 산업표준 통합, 지역 혁신역량 강화, 산업 R&D 지원센터 등 산업기술 관련 프로그램, 그리고 북한인력을 위한 각종 교육훈련 프로그램 등으로 구성되어 있다.

이 보고서에서 산업·통상·에너지 부문 통일비용의 세부부문별 및 프로그램별 구성은 다음과 같은 점에서 『남북 경제공동체 추진 구상』과 다르게 설정할 것이다.

첫째, 『남북 경제공동체 추진 구상』에서는 경제통합을 위한 단위사업을 구체적으로 정의하고, 각 단위사업에 소요되는 비용을 ‘연간 예산 × 사업 실시 기간’의 형식에 따라 추계하고 있다. 또, 단위사업의 연간 소요 예산은 ‘업무량 × 단위원가’의 형식으로 추계하고 있다. 하지만 해당 단위사업을 상정한 이유, 그 사업의 업무량 설정 근거, 단위원가 추산 근거 등은 제시하지 않고 있다. 이러한 단위사업별 추계방법은 단위사업의 규모와 내용, 소요비용을 연구자가 자의적으로 정한 것에 불과하다는 문제점이 있다. 통일 시점과 과정의 불확실성을 고려할 때, 구체적 단위사업을 지금 시점에서 미리 상정하는 것은 정책적으로 큰 의미가 없다. 따라서 이 보고서에서는 구체적 단위사업을 정의하지 않고, 정부 예산의 분류 체계를 모방하여 추상적 범주별로 예산을 예시적으로 배분하는 방식을 택한다. 즉 이 보고서에서 산정하는 세부부문별 프로그램별 예산 배분비율은 예시적 차원에서 제시하는 것에 불과하며, 실제 통일 이후에는 그 당시 상황에 맞춰 배분비율을 크게 변경해야 할 가능성이 높다.

● 표 3-III-3 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이후 10년간
산업·에너지 부문 경제통합 비용 추계 결과(누계)

(단위: 억 원)

사업 분류		모델	단기형 (2020년 통일)	중기형 (2030년 통일)	장기형 (2040년 통일)
북한 시장화	비국유기업 육성 금융 지원		10,000	10,000	5,000
	북한기업 구조조정 지원		20,000	10,000	5,000
	북한 시장 현대화 지원		3,000	-	-
시장 통합	직업교육원		12,000	5,500	8,000
	기업 신규채용시 보조금 지원		1,500	-	2,500
	생계형 창업 지원		750	-	-
	공공 직업센터		900	-	-
	청년인턴제도 통한 직업교육		250	-	-
	산업 R&D 지원센터		-	3,900	-
	지역 혁신역량 강화 프로그램		-	7,500	-
	청년 직업훈련 과정		-	600	-
	소규모 창업 자금 지원		-	-	2,500
에너지	승리화학 공장 개보수		820	-	-
	북한지역 전력공급 확대		15,060~48,600	-	-
	송배전망 현대화		8,564	133,974	-
제조업	기술교육센터		3,939	-	-
	경제특구 및 산업단지 개발		10,350	9,200	-
합계			87,133~120,673	180,674	23,000

주: 1) 2010년 불변가격, 2) 정부 및 공공부문 부담액.

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』(서울: 통일부, 2011), pp. 512~548.

둘째, 『남북 경제공동체 추진 구상』에서 중시하고 있는 일부 프로그램들은 이 보고서에서는 논의 대상에서 제외한다. 먼저, 각종 교육훈련 프로그램은 산업통상자원부가 아니라 고용노동부의 소관 사항이 될

가능성이 높으므로, 산업·통상·에너지 부문 통일비용에서 제외한다. 또 통일 이후에는 북한 산업인력을 위한 교육훈련 중 대부분은 정부의 재정지출이 아니라 민간기업의 부담으로 이루어질 수 있을 것이다. 『남북 경제공동체 추진 구상』에서 통일 이전 시기에 대하여 상정하고 있는 산업표준 통합비용도 이 보고서에서는 논의하지 않는다. 이 보고서에서는 통일 이후 통합비용만을 다루는데, 통일 이후 북한 산업은 남한 및 외국의 민간기업에 의해 새롭게 재건될 것이고, 그 과정에서 자연스럽게 북한지역에도 남한 및 국제 산업표준이 적용될 것이므로, 남북한 간 산업표준 통합을 위해 정부가 별도로 대규모 재정지출을 할 필요가 없을 것이기 때문이다.

셋째, 『남북 경제공동체 추진 구상』에서 산정한 산업 관련 통일비용의 규모는 상당히 작은 편인데, 이는 여러 가지 점에서 비현실적인 추산으로 생각된다. 『남북 경제공동체 추진 구상』은 앞에서 지적했듯이 구체적 단위사업들을 제시하고 그 소요 예산을 추계하는 방법을 적용하고 있는데, 이런 방법에서는 필요한 사업들 중 많은 부분이 누락될 수 있다. 예를 들어 북한의 전력 공급 사업에서는 200만 kW 지원 사업만 상정하고 있지만 실제로는 훨씬 큰 규모의 발전소 건설이 필요할 가능성이 높다. 또 『남북 경제공동체 추진 구상』은 일정 기간의 지원을 통해 산업 및 기반시설이 어느 수준 이상으로 갖춰지면 재정지출 필요성이 급격히 줄어들 것으로 가정하고 있지만, 실제로는 그렇지 않을 가능성이 높다. 통일 이후 남북한 소득 격차가 크게 줄어들더라도 북한지역은 장기간 저소득 지역으로 남아 있어 지원 필요성은 계속될 것이다. 또한 남한 및 통일한국의 경제규모 및 재정규모가 계속 커짐에 따라, 소득격차 축소에도 불구하고 북한지역에 대한 재정지출도 계속 늘어날 가능성이 높다. 남한에서도 민간주도 경제로의 전환 및 선진 산업국의

로의 성장 이후에도 산업 지원을 위한 재정지출은 계속되고 있으며, 그 규모도 상당히 크다. 통일 이후 북한에서도 상황은 비슷하게 전개될 것이다. 이러한 점을 고려하여 이 보고서에서는 『남북 경제공동체 추진 구상』에 비해 훨씬 큰 규모의 통일비용을 예시적으로 제시한다.

흔히 통일비용 금액을 보면 현재의 경제규모에 비춰 생각하게 되어 비용 규모가 대단히 크게 느껴지지만, 실제로는 통일시점 및 그 이후 통일한국의 경제규모가 지금보다 훨씬 커져 있을 것이므로 상대적 부담의 크기는 생각만큼 크지 않다. 또 통일비용은 한 번에 지출하는 것이 아니라 적어도 수십 년 이상 장기간에 걸쳐 지출하므로 연간 지출액의 크기도 제한적이다.

3. 산업·통상·에너지 부문 통일비용 개요

가. 현행 재정 프로그램과 북한지역 적용 방향

통일 이후 북한지역을 위한 재정지출, 즉 통일비용은 현재 남한 정부의 재정 시스템에 따라 집행될 가능성이 높다. 북한지역 산업을 위한 재정사업도 역시, 남한 정부의 현행 재정지출 프로그램을 기준으로 삼게 될 것이다. 독일통일의 경우에도 동독 지역 산업을 위한 지원 정책은 본래 서독에 존재하던 산업 지원 프로그램을 동독으로 확대 적용하는 방식으로 실시되었다.¹⁸⁴⁾ 따라서 이 보고서에서는 현재 남한 정부의 산업 부문 재정지출 프로그램들을 검토하여, 그 중 북한 지원을 위해 활용 가능성이 높은 것들을 골라 소요 비용을 검토한다. 소요 비용의 산정 근거도 현재의 부문별 지출액 및 배분비율을 출발점으로 삼

¹⁸⁴⁾ 통일 이후 동독 산업을 위한 지원정책에 관해서는 Katjia Gerling, *Subsidization and Structural Change in Eastern Germany* (Berlin: Springer-Verlag, 2002) 참조.

아, 북한지역 실정에 맞게 조정하는 방법을 사용한다.

따라서 먼저, 정부의 산업·통상·에너지 부문 재정 지출 프로그램을 살펴볼 필요가 있다. 아래 <표 3-III-4>는 정부의 산업·중소기업·에너지 분야 2013년 예산 개요를 정리한 것인데, 여기에 SOC 분야 중 산업단지 지원 프로그램도 함께 포함시켰다. 산업·중소기업·에너지 분야는 다시 산업진흥·고도화를 비롯해 6개 부문으로 구성되며, 여기에 산업단지까지 포함하면 총7개 부문이 된다. <표 3-III-4>에서 보듯이, 이들 7개 부문 중에서 산업진흥·고도화의 비중이 가장 크고, 그 다음은 에너지 및 자원개발이며, 나머지 5개 부문의 비중은 작은 편이다.

통일 이후 북한지역 산업발전 여건은 남한과 크게 다를 것이므로, 산업·통상·에너지 부문 재정지출의 세부부문별 배분비율은 많이 달라져야 할 것이다. 북한지역에 대한 재정 프로그램을 어떻게 구성하는 것이 좋을지 생각해 보기 위해, 먼저, 현재의 산업·통상·에너지 부문 내 세부부문별 프로그램의 내용을 살펴보자.

현재 산업·통상·에너지 부문 내에서 가장 큰 비중을 차지하는 산업진흥·고도화 부문에는 <표 3-III-5>에서 볼 수 있듯이 다양한 종류의 프로그램이 있는데, 크게 보면 ① 주력산업 및 신산업 진흥 관련, ② 산업기술 및 지식재산 관련, ③ 창업, 소상공인, 중소·벤처기업 관련, ④ 지역경제 관련(외국인투자 유치 포함) 등 4개 범주로 나눌 수 있다. 이들 가운데서 ①과 ②는 통일 이후 북한지역을 위한 추가 지출의 필요성이 작은 반면, ③과 ④는 북한지역 지출 필요성이 클 것으로 보인다.

● 표 3-III-4 산업·중소기업·에너지 분야 예산 개요(2013년)

(단위: 억 원, %)

구분	금액	비중
산업·중소기업·에너지 분야 합계	154,952	94.3
산업진흥·고도화	72,593	44.2
산업금융 지원	14,932	9.1
산업기술 지원	11,185	6.8
산업·중소기업 일반	4,064	2.5
무역 및 투자 유치	6,124	3.7
에너지 및 자원개발	45,454	27.7
(SOC 분야 중) 산업단지	9,292	5.7
총계	164,244	100.0

자료: 기획재정부, 『2013 나라살림 예산개요』 (세종: 기획재정부, 2013), p. 101, p. 109.

● 표 3-III-5 산업·통상·에너지 부문 재정지출 프로그램 현황

부문	프로그램	
산업진흥·고도화	<ul style="list-style-type: none"> - 주력산업 진흥 - 신산업 진흥 - 산업기술 연구개발 역량 강화 - 산업경쟁력 기반 구축 - 산업기술 진흥 - 정보통신산업 활성화 - 지식재산 창출기반 강화 - 지식재산 행정정보화 - 산업기술표준 및 제품안전관리 - 심사심판 서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 창업환경 조성 - 소상공인 전통시장 지원 - 벤처기업 활성화 지원 - 중소기업 인력구조 고도화 - 중소기업 인력 지원 - 중소기업 정책 지원 - 동반성장 지원 - 광역경제 활성화 - 지역경제 활성화 - 외국인투자유치 활성화
산업금융 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 창업 및 사업 전환 지원 - 중소기업 신용보증 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 성장 안정 지원
산업기술 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 기술개발 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 기술개발 인프라 지원
산업·중소기업 일반	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 행정 지원 - 산업통상자원부 행정 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 지식재산 행정 종합 지원
(SOC 분야 중)	<ul style="list-style-type: none"> - 산업단지 진입도로 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 기타 산업단지 지원

부문	프로그램	
산업단지	- 지역거점 조성 지원	
무역 및 투자 유치	- 무역진흥 - 중소기업 수출 및 판로 지원 - 해외진출 활성화	- 중소기업 수출 촉진 지원 - 마케팅 기반 조성 - 무역 구제
에너지 및 자원개발	- 녹색성장 기반 확충 - 국내의 자원개발 - 에너지 공급체계 구축 - 국내의 원전 건설 운영	- 에너지 안전관리 - 방사성 폐기물 관리 행정지원 - 전력경쟁력 강화, 수급안정

자료: 국회예산정책처, 『2011~2015년 산업·중소기업 및 에너지 분야 중기재정요소 분석』 (서울: 국회예산정책처, 2011), pp. 47~58; 국토교통부, “2013 회계연도 예산 개요,” (국토교통부, 2013.4.), p. 27의 자료를 이용해 작성.

다음으로 산업금융 지원과 산업기술 지원은 주로 중소기업을 위한 지원 프로그램으로 구성되어 있는데, 통일 이후 북한지역에서도 중소기업 육성 필요성이 크기 때문에 현재의 프로그램과 유사한 프로그램을 적용할 수 있을 것이다. 산업단지 지원은 북한의 경우에는 더욱 지원 필요성이 크며, 통일 이후 북한지역 산업개발을 위한 핵심 정책이 될 가능성이 높다. 통상 부문, 즉 무역 및 외자유치는 남북한 모두에게 중요한 정책이지만, 여기에 소요되는 재정지출 규모는 작은 편이다.

마지막으로, 에너지 및 자원개발은 북한의 경우 재정지출 필요성이 더욱 클 것으로 보인다. 남한의 경우 에너지 및 자원 부문은 많은 부분이 민영화되어 있어 재정지출 규모는 제한적이다. 통일 이후 북한에서도 민간기업이 에너지 및 자원개발의 상당 부분을 담당할 수 있겠지만, 북한에서는 신속한 에너지 공급체계 구축을 위해 정부 지원을 강화할 필요가 있다.

한편 현재 남한 정부의 재정 프로그램에는 없지만, 통일 이후 북한 지역에서는 큰 비중을 차지해야 할 부분이 있다. 북한의 기존 국영기업을 처리하기 위한 산업 구조조정이 바로 그것이다. 북한의 기존 국

영기업 중 다수는 청산 대상이 될 가능성이 높는데, 여기에 소요되는 비용 중 일부를 정부가 지원할 필요성이 있고, 존속 가치가 있는 기업들을 사유화하는 과정에서도 정부 지원이 필요할 것이기 때문이다.

나. 세부부문별 재정 배분비율 및 지출액

이제까지 서술한 요인들을 고려하여 산업·통상·에너지 부문 통일비용(북한지역 재정지출)의 세부부문별 배분비율을 생각해 보자. <표 3-III-6>과 같이, 여기에서는 ① 산업 지원, ② 통상 진흥, ③ 에너지 및 자원개발의 3개 세부부문, 그리고 그 하위 범주인 8개 프로그램으로 나누어 통일비용 배분비율을 예시한다.

세부부문 및 프로그램의 분류는 현행 예산 분류(<표 3-III-5>)를 약간 변형한 것이다. 먼저, ① 산업 지원 부문 내 프로그램에서는 북한의 기존 국영기업의 구조조정 필요성을 반영하여 현행 분류 체계에 없는 ‘산업 구조조정’을 상정한다. 다음으로, 현행 분류 체계에서 산업진흥·고도화에 포함되어 있는 광역·지역경제 활성화와 SOC 분야의 산업단지 지원을 하나로 묶어 ‘산업단지 및 지역경제 지원’에 포함시킨다. 산업·진흥 고도화 부문 중에서 소상공인 전통시장 지원은 ‘소상공인 지원’으로 독립시킨다. 이상 3개 프로그램에 포함되지 않는 나머지 산업 지원 프로그램은 모두 ‘산업 지원 일반’에 포함된다고 생각하면 된다. 즉 여기에는 금융, 기술, 인력 등 각종 지원 프로그램이 포함된다. ② 통상 진흥 부문은 기존의 무역 및 투자 유치 부문보다 포괄범위가 조금 더 넓다. 기존의 산업진흥·고도화에 포함되어 있던 외국인투자 유치 활성화 프로그램은 통상 진흥 중 ‘외국인투자 유치’로 가져온다. ③ 에너지 및 자원개발의 분류체계는 현재의 예산 분류체계와 비슷하며, 에너지 공급과 자원개발의 2개 프로그램으로 분류한다.

● 표 3-III-6 산업·통상·에너지 부문 통일비용 배분비율 예시

(단위: %)

부문 \ 연도	2031-2035	2036-2040	2041-2050
산업 지원	55	55	55
산업 구조조정	20	5	0
산업단지 및 지역경제 지원	20	20	25
산업 지원 일반	5	20	25
소상공인 지원	10	10	5
통상 진흥	5	5	5
무역 진흥	3	3	3
외국인투자 유치	2	2	2
에너지 및 자원개발	40	40	40
에너지 공급	35	35	35
자원개발	5	5	5
총계	100	100	100

자료: 필자 작성(본문 설명 참조).

세부부문 및 프로그램별 배분비율은 시기에 따라 조금씩 다르게 설정한다. 이 보고서에서는 2030년 통일을 가정하고 통일 이후 20년간의 통일비용을 예시한다. 2030년에 정치적 통일이 이루어질 경우, 그 해에는 주로 긴급 대책 및 기타 행정 비용이 지출되며, 투자성 재정지출인 경제분야 통일비용은 2031년부터 지출된다고 가정한다.

2031년에서 2035년까지 5년간은 통일 초기 상황의 특수성을 반영하여 산업 구조조정의 비중을 높게 설정한다. 북한의 기존 국영기업의 구조조정 작업은 통일 초기에 집중적으로 실시할 것이므로, 초기 5년 동안 구조조정 비용의 대부분이 지출된다고 본 것이다. 초기 5년 안에 마무리되지 못한 부분은 다음 5년 동안에 마무리하고, 10년 이후에는 더 이상 구조조정 비용이 지출되지 않는 것으로 가정한다.

산업단지 및 지역경제 지원의 비중은 초기부터 높게 설정한다. 통일 초기부터 신속하게 산업단지를 건설하여 북한지역에 대한 신규 투자 환경을 만들어내야 하기 때문이다. 하지만 산업단지 건설과 에너지 공급체계 및 기타 기반시설 구축에 상당한 시일이 소요될 것이므로, 통일 초기 5년 동안에는 민간기업의 투자 규모가 비교적 작을 것이다. 이런 사정을 반영하여 산업 지원 일반의 비중은 통일 초기에는 낮게 설정한다. 산업 지원 일반은 주로 북한지역에 투자할 민간기업, 그 중 특히 중소기업을 위한 각종 지원 프로그램으로 구성되는데, 이를 위한 지출은 투자환경이 어느 정도 갖춰진 후인 2036년 이후에 본격화된다고 가정한다.

소상공인 지원의 비중은 초기 10년 동안은 비교적 높게 설정하고 후기 10년에는 낮게 설정한다. 통일 초기 북한에서는 아직 대기업 및 중견기업의 투자가 본격화되지 않은 상황으로, 북한의 대다수 도시 주민은 현재의 북한경제에서 보듯이 자영업 수준의 소규모 비즈니스(소규모 상업, 개인서비스업 및 수공업 등) 활동에 종사할 가능성이 높다. 따라서 통일 초기 북한의 경우에는 현재 남한의 경우보다 소상공인 지원의 필요성이 클 것이다. 하지만 장기적으로 기업 투자가 본격화되어, 대기업 및 중견기업의 일자리가 크게 늘어나면 소상공인 지원의 필요성이 줄어들 것이다.

통상 진흥 정책의 필요성과 중요성은 대단히 크지만 여기에 소요되는 재정지출의 규모는 그리 크지 않을 것이다. 예컨대 수출기업을 위한 자금 및 기술지원은 내용상 통상 진흥에 해당한다고 볼 수도 있지만, 각종 산업 지원 프로그램에 이미 포함되어 있는 경우가 많아, 순수하게 통상 진흥만을 위한 소요비용은 크지 않기 때문이다. 따라서 통상 진흥에 대한 예산 배분비율은 현행 예산 배분비율과 비슷하게 낮게 설정한다.

에너지 및 자원개발 부문의 예산 비중은 현행 예산 비중보다 높게 설정한다. 북한의 경우 에너지 공급체계, 특히 전력 공급체계가 너무나 낙후한 상태이므로, 통일 초기부터 신속하게 대규모 지원을 해야 할 필요성이 크기 때문이다. 또, 에너지 공급체계의 확충은 장기 지속적으로 이루어져야 하므로, 통일 초기뿐 아니라 후기까지도 계속 높은 비중의 재정지출이 필요할 것이다. 자원개발에 대한 예산 비중은 낮게 설정한다. 통상적으로 알려져 있는 바와 달리, 북한의 자원개발 잠재력은 그리 높지 않으며, 민간기업이 상업적 방식으로 자원개발을 추진하는 것이 더 바람직하기 때문이다.¹⁸⁵⁾

이번에는 북한의 산업·통상·에너지 부문을 위한 재정지출 규모를 검토해 보자. I 장 서론에서 설명한 바와 같이, 이 보고서에서는 통일 이후 북한지역 재정지출을 매년 남한 GDP 대비 5%로 가정한다. 그리고 이 중에서 경제분야 통일비용, 즉 투자성 재정지출의 비중은 20%로 가정한다. 따라서 경제분야 통일비용은 매년 남한 GDP 대비 1%가 된다. 2013년 현재 남한의 재정지출 현황을 보면, 경제 관련 지출 중에서 ‘산업·중소기업·에너지’ 분야 지출이 20% 정도를 차지한다. 이 보고서에서는 R&D 분야를 제외하고 있으므로, 경제분야 지출 중에서 산업·통상·에너지 부문 지출의 비중을 그보다 조금 높여 25%로 가정한다. 따라서 통일 이후 북한지역 산업·통상·에너지 부문 지출은 남한 GDP 대비 0.25%로 가정할 수 있다.

<표 3-III-7>과 <표 3-III-8>은 이 가정을 국회예산정책처의 장기 경제성장 및 재정지출 전망 자료에 대입하여 산업·통상·에너지 부문 통일비용을 계산한 결과이다. <표 3-III-7>은 2013년 불변가격 기준

¹⁸⁵⁾ 북한의 자원개발 잠재력에 대해서는 김석진, “북한산업의 발전 잠재력과 개혁과제,” 김두얼 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』 (서울: 한국개발연구원, 2012) 참조.

실질금액이고, <표 3-III-8>은 명목금액이며, 남한 GDP 대비 비율과 남한 재정지출액 대비 비율도 함께 제시하였다. 남한의 GDP 대비 재정비율은 고령화 및 사회복지제도 확충에 따라 상승할 것으로 전망되므로, 통일비용의 남한 재정지출액 대비 비율은 점차 하락하는 것으로 나타난다.

● 표 3-III-7 산업·통상·에너지 부문 통일비용(실질금액) 예시

(단위: 조 원, %)

부문	기간	2031-2035	2036-2040	2041-2050	2031-2050
		합계	합계	합계	총계
산업 지원		17.2	19.1	43.7	80.0
산업 구조조정		6.2	1.7	0.0	8.0
산업단지 및 지역경제 지원		6.2	6.9	19.9	33.1
산업 지원 일반		1.6	6.9	19.9	28.4
소상공인 지원		3.1	3.5	4.0	10.6
통상 진흥		1.6	1.7	4.0	7.3
무역 진흥		0.9	1.0	2.4	4.4
외국인투자 유치		0.6	0.7	1.6	2.9
에너지 및 자원개발		12.5	13.9	31.8	58.2
에너지 공급		10.9	12.1	27.8	50.9
자원개발		1.6	1.7	4.0	7.3
산업·통상·에너지 부문 총계		31.2	34.7	79.5	145.5
남한 재정지출액 대비 비율(%)		0.88	0.85	0.78	0.81
남한 GDP 대비 비율(%)		0.25	0.25	0.25	0.25

주: 국회예산정책처의 경제성장 전망을 반영한 2013년 불변가격 기준 실질금액.
 자료: <표 3-III-6>의 배분비율과 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』(서울: 국회예산정책처, 2012)의 남한 GDP 및 재정지출 전망 자료(p. 124, p. 130)를 이용해 필자 계산.

● 표 3-III-8 산업·통상·에너지 부문 통일비용(명목금액) 예시

(단위: 조 원, %)

부문	기간	2031-2035	2036-2040	2041-2050	2031-2050
		합계	합계	합계	총계
산업 지원		27.0	32.7	84.1	143.8
산업 구조조정		9.8	3.0	0.0	12.8
산업단지 및 지역경제 지원		9.8	11.9	38.2	59.9
산업 지원 일반		2.5	11.9	38.2	52.6
소상공인 지원		4.9	6.0	7.6	18.5
통상 진흥		2.5	3.0	7.6	13.1
무역 진흥		1.5	1.8	4.6	7.8
외국인투자 유치		1.0	1.2	3.1	5.2
에너지 및 자원개발		19.6	23.8	61.2	104.6
에너지 공급		17.2	20.8	53.5	91.5
자원개발		2.5	3.0	7.6	13.1
산업·통상·에너지 부문 총계		49.0	59.5	152.9	261.4
남한 재정지출 대비 비율(%)		0.88	0.85	0.78	0.81
남한 GDP 대비 비율(%)		0.25	0.25	0.25	0.25

주: 국회예산정책처의 경제성장 및 물가상승 전망을 반영한 명목금액 기준.

자료: <표 3-III-6>의 배분비율과 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』(서울: 국회예산정책처, 2012)의 남한 GDP 및 재정지출 전망 자료(p. 124, p. 130)를 이용해 필자 계산.

계산 결과를 보면, 통일 이후 20년간 산업·통상·에너지 부문에 대한 지출액 누계는 실질금액 기준으로 146조 원이며, 그 중 산업 지원에 80조 원, 통상 진흥에 7조 원, 에너지 및 자원개발에 58조 원을 배정하는 것으로 나타난다. 연간 금액을 보면, 통일 초기 5년간은 매년 약 6조 원, 다음 5년간은 매년 약 7조 원, 그 다음 10년간은 매년 약 8조 원을 지출하는 것으로 상정되어 있다. 즉 통일비용 지출액은 시간이 흐름에 따라 계속 증가하게 되는데, 이는 통일비용의 남한 GDP 대비 비율이 일정하다고 가정한 데 따른 결과이다.

국회에산정책처의 장기 전망에서 남한경제는 2020년대 초까지는 연간 3%대, 그 후 2040년경까지는 연간 2~3%, 그 후에는 연간 1%대의 속도로 성장하는 것으로 전망되어 있다. 이 전망에 따르면, 남한 GDP는 2013년 현재 약 1,400조 원에서 통일시점으로 가정된 2030년에는 (2013년 불변가격 기준으로) 2,300조 원, 2050년에는 3,400조 원 정도로 커지게 된다. 따라서 지금의 경제규모에 비춰 보면 이 보고서에서 제시한 통일비용 지출액이 대단히 커 보이지만, 상대적 부담 정도는 그렇게 크지 않으며 적정 한도에 머무르는 것으로 가정되어 있다. 다시 강조하자면, <표 3-Ⅲ-7>과 <표 3-Ⅲ-8>에서 제시한 산업·통상·에너지 부문 통일비용은 어디까지나 여러 가지 가정에 따른 예시적 계산 결과에 불과하다. 통일 당시의 상황 및 통일 이후 정책방향을 다르게 전망하여 가정들을 수정하게 되면, 그에 따라 또 다른 계산 결과들을 도출할 수 있다.

4. 산업 지원 관련 통일 비용·편익¹⁸⁶⁾

가. 산업 구조조정

통일 이후 북한지역 산업 진흥을 위해 정부가 가장 먼저 해야 할 일은 북한의 기존 국영기업을 정리하는 것이다. 이를 가리켜 ‘산업 구조조정 프로그램’이라고 부를 수 있다. 독일통일의 경우에도 통일 초기에 ‘신탁청(Treuhandanstalt)’을 설립하여 동독의 국영기업을 처리했으며, 이는 동독의 경제체제 전환과 동서독 경제통합의 핵심과제로 간주되었다.

¹⁸⁶⁾ 김석진 외, 『통일 이후 북한 산업개발전략 연구』 (서울: 산업연구원, 2011)에서는 통일 이후 북한지역에 적용할 각종 산업지원 정책의 상세한 내용을 검토한 바 있다. 여기에서는 그 내용을 통일비용 지출 체계에 맞추어 재구성하는 한편, 각각의 정책을 통해 얻을 수 있는 편익의 내용을 보충 설명하였다.

국영기업 구조조정에서는 중대형 기업의 구조조정과 소규모 국영기업(상점, 식당 등)의 구조조정을 구별할 필요가 있다. 소규모 국영기업은 매각 방식에 의해 비교적 손쉽게 사유화할 수 있으며, 구조조정 과정에서 별다른 비용이 들어가지 않는다. 북한의 경우 비공식 경제활동이 활발해지면서 소규모 국영기업의 ‘사실상의 사유화’ 현상이 이미 나타나기 시작했으며, 통일 시점에서는 이런 과정이 이미 완료되어 있을 수도 있다. 독일통일의 경우에도 소규모 국영기업은 통일 직전에 사유화되었다.

이와 달리, 중대형 국영기업, 즉 대다수 제조업체와 광산 등을 구조조정하는 과정에서는 상당한 규모의 재정지출이 필요할 것으로 예상된다. 중대형 국영기업 중 시장경제로의 전환 후 존속 가능성이 희박한 기업들은 청산되어야 하며, 존속 가능성이 있는 기업들은 사유화되어야 한다. 청산 과정에서는 설비 폐기와 환경 정화 등에 상당한 비용이 들어갈 수 있으며, 사유화 과정에서도 정부 지원이 필요하다. 독일 신탁청의 사유화 작업을 보면, 처리 대상 기업 1만 3천 개 중 3,600여 개를 청산하였고 나머지 기업을 사유화하였는데, 이 과정에서 신탁청은 2천 억 마르크 이상의 막대한 적자를 보았다. 즉 신탁청이 부담한 각종 비용이 매각 대금을 2천 억 마르크 이상 초과하였다.¹⁸⁷⁾

독일정부가 이토록 막대한 구조조정 비용을 지출하게 된 것은 고용과 생산 유지를 위해 가능한 한 많은 동독기업을 존속시키려 했으며, 이런 목표를 달성하기 위해 존속 기업에게 적극적인 지원 정책을 펼기 때문이다. 이에 비해 북한의 경우 국영기업 구조조정은 훨씬 적은 비

¹⁸⁷⁾ 독일 신탁청의 사유화 과정에 대해서는 김영탁, 『독일통일과 동독 재건과정』 (서울: 한울아카데미, 1997), pp. 283~304; Thomas Lange and Geoffrey Pugh, *The Economics of German Unification* (Cheltenham UK: Edward Elgar, 1998), pp. 63~91 참조.

용만으로도 가능할 것으로 예상된다. 중진 산업국이었던 동독과 달리, 북한은 제조업 부문이 거의 붕괴 상태에 있어 존속 가치가 있는 기업은 그리 많지 않을 가능성이 높기 때문이다. 즉 북한의 경우에는 사유화 대상 기업보다 청산 대상 기업이 훨씬 많을 것이며, 존속하는 기업을 위한 지원비용은 제한적인 수준에 그칠 것으로 보인다.

물론 다수의 제조업체와 광산 등을 청산하는 과정에서 상당한 비용을 정부가 부담할 필요성은 있다. 특히 북한의 군수업체들은 대부분 청산 대상이 될 것이며, 정부는 각종 무기 생산설비와 무기 재고의 처리를 직접 관리·감독하고 처리비용을 부담해야 할 것이다. 또한, 수익성이 없는 상당수 광산들을 폐쇄해야 할 것이며, 이들 광산 주변의 환경을 정화하는 데 상당한 비용이 소요될 것이다.

반면 청산 대상 기업 중 비교적 좋은 입지에 위치해 있던 기업들의 부지는 남한 및 외국기업들에게 매각할 수 있으며, 존속 가치가 있는 사유화 대상 기업에서도 매각 수입이 발생하게 되므로, 구조조정 과정에 소요되는 비용 중 일부를 매각 수입으로 회수할 수 있을 것이다.

일반적으로 산업 구조조정은 기존 경제의 비효율성을 제거하고 새로운 기업의 성장, 발전을 가능케 해준다는 점에서 장기적으로 긍정적인 효과를 낳는다. 통일 이후 북한에서도 낭비와 비효율성의 원천인 대다수 국영기업들을 제거함으로써 새로운 성장의 전기를 마련할 수 있을 것이다. 또 국영기업에 매여 있던 많은 인력이 방출됨으로써 신규 투자할 남한 및 외국기업에 대한 인력 공급이 원활해질 것이다. 흔히 산업 구조조정 과정에서는 대량 실업이 발생한다는 문제점이 있으나, 북한의 경우 다수의 국영기업이 제대로 가동하지 않고 있어 이미 많은 산업인력이 사실상의 실업 상태에 놓여 있거나 음성적으로 비공식 경제활동에 종사하고 있는 형편이므로, 통일 이후 구조조정이 추가

적인 대규모 실업을 유발하지는 않을 것으로 보인다. 오히려 구조조정은 노동시장의 조기 형성을 가능케 함으로써 새로운 산업 발전에 도움이 될 가능성이 높다.

나. 산업단지 및 지역경제 지원

산업단지 개발과 지역경제 지원은 통일 이후 북한지역에 대한 신규 투자를 촉진하기 위한 핵심 정책과제가 될 것이다. 이는 북한만이 아니라 남한 및 세계 각국에서 가장 중요한 산업정책이기도 하며, 통일 이후 북한에서는 더욱 큰 중요성을 갖게 될 것이다.

산업단지를 조성하여 다수의 기업들을 한 지역에 모아놓게 되면, 집적의 경제 효과(Economies of Agglomeration)가 발생하여 더욱 신속하고 효율적으로 산업화를 촉진할 수 있다. 또 산업단지에서는 기업 활동에 필요한 각종 기반시설도 더 효율적으로 구축할 수 있다. 산업단지의 이런 효과는 남한, 중국 등 대표적인 고성장 국가의 산업화 사례에서 확인되었으며, 오늘날 대다수 개발도상국도 산업단지(또는 경제특구) 개발을 적극적으로 추진하고 있다.

산업단지는 민간 개발사업자가 상업적으로 개발할 수도 있으며, 순수한 민영개발의 경우 정부의 재정지출이 필요 없다. 하지만 산업단지는 긍정적인 외부효과를 창출하므로 정부가 지원함으로써 더욱 큰 사회적 효과를 거둘 수 있다. 이런 점을 고려하여 정부는 산업단지 지원 정책을 실시하고 있으며, 이런 정책은 통일 이후 북한에도 확대 적용될 수 있다. 현재 산업단지의 기획 및 조성 단계에서는 국토교통부, 입주 후 관리 단계에서는 산업통상자원부가 지원 업무를 맡고 있다.¹⁸⁸⁾

¹⁸⁸⁾ 산업단지 개발정책 및 지원제도에 관해 상세한 내용은 한국산업단지공단, 『2010년도 산업입지 요람』 (서울: 한국산업단지공단, 2009), 제1장 참조.

과거의 개발 연대 초기에는 정부가 산업단지 개발을 직접 담당하였으나, 오늘날엔 민간 개발사업자 또는 공기업이 상업적 방식으로 개발을 추진하는 것이 보통이며, 개발비용은 대체로 입주기업이 지불하는 분양대금 또는 임대료로 회수되므로 정부의 재정지원 규모는 그렇게 크지는 않다. 현재 산업단지 지원에 들어가는 재정지출은 대부분 산업단지 진입도로 건설비용으로 구성되어 있다.

그러나 통일 이후 북한지역에서는 조금 더 적극적인 산업단지 지원 정책을 펼 필요가 있다. 통일 이후 북한에 대한 적극적인 민간투자를 유도하기 위해 민간기업의 투자비용을 낮춰줄 필요가 있기 때문이다. 정부는 개성공단 개발시 통상적인 산업단지의 경우보다 훨씬 적극적인 지원을 실시해 단지 내 기반시설 건설비용을 무상 지원하였고, 그 덕분에 입주기업들은 통상적인 경우보다 훨씬 낮은 분양가만을 내고 공단에 입주할 수 있었다.

산업단지 개발이 얼마나 큰 경제적 효과를 창출하는지 살펴보기 위해 최근 개발된 산업단지에 대한 연구 결과를 예로 들어 보자. <표 3-III-9>는 최근에 개발된 김해, 산막, 함안 등 3개 산업단지에서 창출될 경제적 효과에 대한 추정 결과를 요약한 것이다. 이를 보면, 1개 산업단지 개발에 수천억 원의 개발비용(기업의 시설투자비용은 제외)이 소요되는데, 각 산업단지 입주 후 연간 생산액과 연간 생산유발효과는 적어도 수천억 원에서 수조 원에 이르는 것으로 나타난다. 이는 연간 금액이므로 수십 년 간 산업단지를 운영하면 경제 효과의 누적금액은 수십 배로 더 커질 것이다. 물론 산업단지 자체에서 창출되는 경제적 가치, 즉 부가가치액과 부가가치유발효과는 이보다 훨씬 작겠지만, 아무튼 개발비용에 비해 산업단지가 창출할 경제효과가 압도적으로 크다는 점은 쉽게 확인할 수 있다.

● 표 3-III-9 산업단지 조성의 경제적 효과 추정 사례

(단위: 천 m², 억 원, 명)

구분		지역	김해	산막	함안
산업단지 면적			1,502	995	1,702
개발 비용	총사업비		5,609	3,183	2,779
	총토목공사비		2,039	1,472	1,804
경제 효과 추정치	연간 생산액		13,672	7,092	14,796
	연간 생산유발효과		25,103	25,899	4,813
	연간 취업유발효과		10,140	4,813	9,642

자료: 김진수·이종호, “산업단지 조성에 따른 경제적 효과 분석,” 『한국경제지리학회지』, 제15권 제3호, 2012, pp. 390~403.

지역경제 지원 정책은 산업단지 개발과 짝을 이룰 수 있는 정책이다. 정부는 수도권이 아닌 지방경제 활성화를 위해 지방에 투자하는 기업에게 여러 가지 지원을 실시하고 있다. 통일 이후 북한은 전 지역이 남한에 비해 낙후한 저소득 지역이 될 것이므로, 현재 실시하고 있는 지역경제 지원 정책을 북한에 확대 적용할 수 있다. 산업단지 지원 정책이 산업단지의 개발과 운영을 지원하는 정책이라면, 지역경제 지원 정책은 산업단지에 입주할 기업, 즉 북한지역에 투자할 민간기업을 지원하는 정책이라고 할 수 있다.

현재 정부는 지방투자 기업에게 세제 지원, 금융 지원, 투자 보조금 등 각종 지원 정책을 실시하고 있으며, 이를 위해 상당히 큰 규모의 재정지출을 집행하고 있다.¹⁸⁹⁾ 첫째, 정부는 수도권 또는 대도시 소재 기업이 지방으로 이전할 경우, 법인세, 재산세, 취득세 등 각종 조세의 전부 또는 일부를 감면해 준다. 둘째, 정부는 한국산업은행을 통

¹⁸⁹⁾ 정부의 지방투자 지원정책에 대해서는 산업통상자원부가 운영하는 COMIS 웹사이트 <<http://www.comis.go.kr>>의 지방투자 지원 항목 참조.

해 지방이전기업에게 장기저리의 특혜대출을 실시하고 있다. 셋째, 정부는 지방이전기업 및 지방 신규투자 기업에게 입주, 설비투자, 교육 훈련 등에 필요한 자금을 보조하고 있다. 이러한 지방투자 지원 정책은 통일 이후 북한지역으로 이전하거나 신규 투자하는 기업에게 그대로 적용할 수 있을 것이다. 산업단지 지원 정책과 지역경제 지원 정책을 효과적으로 결합할 경우, 통일 이후 북한지역에 대한 기업 투자를 촉진할 수 있으며, 그 결과 북한지역의 산업생산을 급속도로 증가시킬 있을 것이다.

다. 산업 지원 일반

이제까지 살펴본 산업 구조조정, 산업단지 및 지역경제 지원, 그리고 다음 항에서 살펴볼 소상공인 지원을 제외한 나머지 산업 관련 지원 정책을 함께 묶어 ‘산업 지원 일반’ 항목으로 분류할 수 있다. 산업 지원 일반에는 자금, 기술, 인력 등 여러 측면과 관련되는 각종 지원정책이 포함될 수 있다.

이런 지원 정책은 대부분의 경우 중소기업에 대해 적용되는데, 통일 이후 북한지역의 경우에도 이 점은 마찬가지일 것이다. 북한지역에 투자하는 기업에게는 앞에서 본 지역경제 지원정책을 통해 각종 지원을 할 수 있지만, 그 중 중소기업에게는 더욱 강력한 지원을 실시할 필요가 있다. 현재 정부가 실시하고 있는 각종 중소기업 지원제도¹⁹⁰⁾를, 북한지역에 투자하는 또는 북한지역에서 신규 창설되는 중소기업에게는 더욱 유리한 조건으로 적용하는 방안을 추진해볼 만하다.

통일 이후 북한지역은 남한에 비해 임금수준이 훨씬 낮아 노동집약

¹⁹⁰⁾ 현행 중소기업 지원제도의 상세한 내용에 대해서는 중소기업진흥공단, 『2013 중소기업지원제도』 (서울: 중소기업진흥공단, 2013) 참조.

적인 산업이 유망하며, 이런 업종에서 활동할 기업은 중소기업일 가능성이 높으므로, 중소기업 지원정책은 북한에 적합한 노동집약 산업을 지원하는 정책이 될 수 있다. 독일통일의 경우에서 알 수 있듯이 통일 이후 북한지역에서는 높은 실업률이 큰 문제가 될 가능성이 높으며, 따라서 노동집약 산업을 지원함으로써 대규모 일자리를 신속하게 창출하는 것은 사회경제적으로 큰 의미를 갖는다.

북한지역 중소기업 지원정책에서 첫 번째로 제기되는 이슈는 고용 보조(또는 임금보조)를 실시할 것인가 하는 문제이다. 독일통일의 경우 대규모 실업 문제를 해결하기 위해 동독 인력을 고용하는 기업에게 고용보조금을 지급하는 정책이 제안되었으나, 이 정책은 실제로는 취약집단을 위한 정책에 한정하여 소규모로만 실시되었다.¹⁹¹⁾ 독일정부는 고용보조보다는 투자지원에 역점을 두어 동독에서 자본·기술집약 산업의 발전을 유도하였으며, 이를 통해 동독산업의 생산성을 신속하게 끌어올리려고 하였다. 중진 산업국이었던 동독과 달리, 저소득 개도국에 불과한 북한에서는 상당 기간 동안 노동집약 업종 중심의 산업구조가 불가피할 것으로 보이므로, 고용보조 실시 필요성을 제기할 수 있다. 그러나 남북한 노동시장 통합을 제한하는 부분적 통합 시나리오를 가정한다면, 북한의 임금수준은 남한에 비해 매우 낮게 유지될 수 있으므로, 별다른 고용보조금의 지급 없이도 노동집약 산업의 발전과 대규모 일자리 창출이 가능할 것이다. 따라서 북한의 경우에도 고용보조 정책은 채용 초기의 교육훈련 보조금이나 장애인 등 취약집단 고용에 대한 보조 정도에 한정하여 제한적으로 실시하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

¹⁹¹⁾- Horst Feldmann, "Labour Market Policies in Transition: Lessons from East Germany," *Post-Communist Economies*, Vol. 14, No. 1, (2002), pp. 47~84.

각종 중소기업 지원 정책 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 역시 자금 지원인데, 여기에는 재정에서 지급하는 투자보조, 정책 금융기관이 제공하는 특혜 대출, 그리고 민간 금융기관의 중소기업 신용을 촉진하기 위한 보증 및 보험 지원 등의 여러 가지 방법이 있을 수 있다. 또한 앞에서 살펴본 지역경제 지원 정책을 실시할 때 중소기업에 대해서는 더욱 유리한 조건으로 우대하는 방안도 가능하다.

다음으로, 현행 중소기업 지원제도에서는 중소기업의 기술개발 및 기술이전을 지원하는 기술 지원 정책도 상당한 비중을 차지한다. 통일 초기 북한지역에는 노동집약 업종 중심의 산업구조가 형성될 가능성이 높지만, 시간이 흐름에 따라 점차 북한의 임금수준이 상승하고 인력의 교육수준도 향상되면, 자본·기술 집약 산업의 방향으로 산업구조 고도화가 나타날 것이다. 중소기업 기술 지원 제도는 이런 산업구조 고도화를 촉진한다는 점에서 중요한 의미를 가질 수 있다.

고용, 자금, 기술 지원 외의 중소기업 지원제도로는 창업 지원, 판로 지원, 연수·인력 지원, 컨설팅·정보화 지원 등 여러 가지가 있으며, 이런 지원 정책도 모두 북한지역 중소기업에게 확대 적용할 수 있다. 이 가운데서 특히 중시해야 할 것은 북한주민에 의한 중소기업 창업을 돕는 일이다. 통일 이후 북한지역에 대한 투자는 남한기업 중심으로 이루어질 가능성이 높는데, 그 결과 남북한 주민 간의 자산 소유 불평등 구조가 고착됨으로써 사회적 갈등을 낳을 수 있다. 따라서 북한주민들이 기업가 계층으로 성장할 수 있도록 정부가 적극적 지원을 펼 필요가 있으며, 따라서 북한주민들이 보다 쉽게 창업할 수 있도록 하는 환경을 만드는 것이 특히 중요하다.

라. 소상공인 지원

소상공인 지원은 일반적으로도 중요한 정책이지만, 통일 이후 북한에서는 더욱 큰 중요성을 갖게 될 것으로 보인다. 통일 초기 북한에서는 아직 중대형 기업의 투자가 부족하여 대다수 도시주민이 자영업 수준의 소규모 비즈니스에 종사하게 될 가능성이 높다. 따라서 북한 도시주민의 개인사업이 원활하게 이루어질 수 있도록 적극적인 지원을 실시함으로써 사회경제적 안정을 도모할 필요성이 크다. 또한 북한 지역 소상공인 지원은 개인사업과 서비스업 활성화를 통한 경제구조의 정상화, 사유재산제에 기초한 시장경제체제의 정착 등 여러 가지 측면에서 막대한 통일편익을 창출할 수 있다.

소상공인 지원의 첫 번째 과제는 상점, 식당 등 소규모 국유자산을 북한주민에게 매각하여 사유화하는 것인데, 현재의 북한경제 추세를 보면 통일 이전에 이런 사유화가 이미 이루어져 있을 가능성도 있다. 통일 이후 아직 남아 있는 소규모 국유자산은 정부가 신속하게 저렴한 가격으로 북한주민을 우대하여 매각하는 것이 바람직하다.

다음으로 생각해볼 수 있는 지원 정책은 전통시장 시설 현대화 사업이다. 현재 북한에서 가장 많은 도시주민이 종사하는 직업은 '장마당'에서의 장사인 것으로 보이며, 통일 직후 상황에서도 그럴 가능성이 높다. 즉 전통시장 상인이 가장 중요한 직업인 셈이다. 전통시장은 수많은 영세상인들로 구성되는데, 이들이 스스로 정부 지원 없이 시장 시설을 현대화하는 것은 쉽지 않다. 따라서 정부 재정으로 시장 시설 현대화 사업을 실시할 경우, 북한 전통시장의 생산성과 효율성을 신속하게 제고하고, 북한주민의 생활 및 비즈니스 환경을 개선하는 성과를 올릴 수 있을 것이다.

다음으로, 북한주민들이 소규모 개인사업을 쉽게 창업하고 확대할 수 있도록 금융 지원을 실시할 필요가 있다. 현재 북한에는 현대적 금

용 시스템이 거의 발달해 있지 않은데, 통일 이후에는 남한의 금융기관들이 북한에 진출하여 현대적 금융 시스템을 갖추게 될 것이다. 하지만 그 경우에도 자금이 없는 북한주민들이 공식 금융기관으로부터 개인사업 자금을 대출받는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 오늘날 세계적으로 이런 가난한 영세 자영업자들을 위한 ‘미소금융(Microfinance)’이 활성화되고 있는데, 통일 이후 북한에서는 이를 적극 장려할 필요가 있다. 미소금융은 민간 차원에서 이루어질 수 있지만, 정부가 재정보조를 실시한다면 더욱 빠른 시일 내에 활성화될 수 있을 것이다.

5. 통상 진흥 관련 통일 비용·편익

가. 무역 진흥

무역 진흥, 즉 수출산업 육성은 통일 이후 북한지역 산업정책의 핵심 목표가 되어야 하지만, 여기에 소요되는 재정지출 규모는 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 이 보고서에서 가정하고 있는 부분 통합 시나리오에서는 북한의 임금수준이 낮게 유지될 것이며, 따라서 노동집약형 수출산업이 큰 어려움 없이 발전할 수 있을 것이다. 더욱이 통일이 이루어질 때쯤 중국에서는 임금수준이 더 많이 상승해 노동집약형 수출산업이 퇴조해 있을 것이므로 북한의 수출산업 발전 전망은 더욱 밝아질 것이다. 또한 수출산업 육성을 위해 필요한 여러 가지 제도적 조건, 즉 주요 선진국과의 무역 관계 정상화, WTO 가입 등도 통일에 따라 자동적으로 달성된다.

정부는 수출기업 지원을 위해 여러 가지 정책을 펴고 있는데, 이러한 정책은 통일 이후 북한지역 기업에게도 그대로 적용될 수 있을 것이다.¹⁹²⁾ 무역진흥 정책은 수출마케팅 지원, 수출금융 지원, 수출인력 양성

등 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 수출마케팅 지원 업무는 KOTRA, 수출금융 지원은 한국수출입은행과 한국무역보험공사, 수출인력 양성은 한국무역협회 등에서 담당하고 있으며, 이들 기관은 통일 이후 북한지역에 진출하는 기업에게도 동일한 서비스를 제공할 수 있을 것이다.

나. 외국인투자 유치

통일 이후 북한지역 산업개발 속도를 높이려면, 남한기업 외에 외국기업의 투자도 적극 장려할 필요가 있다. 이 보고서에서 가정하고 있는 부분 통합 시나리오가 실현될 경우, 북한에서는 저임금이 유지됨과 동시에 통일한국 정부의 각종 지원 정책으로 투자환경이 좋아지므로, 외국기업 유치 전망도 밝아질 것이다. 특히 통일 시점에서는 중국기업의 해외진출이 본격화되어 있을 것이며, 중국과 인접한 북한은 중국기업에게 좋은 진출 대상지역이 될 수 있다.

정부는 외국인 직접투자 유치를 위해 ① 조세 감면, ② 현금 지원, ③ 재정 지원, ④ 입지 지원, ⑤ 외국인투자지원기관 운영 등의 정책을 실시하고 있다.¹⁹²⁾ 그 중 가장 중요한 정책은 ‘경제자유구역’ 개발인데, 통일 이후 북한에서도 중국, 러시아 접경지역이나 일본과의 교류가 용이한 동해안 지역에 경제자유구역을 설치하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 무역 진흥의 경우와 마찬가지로 외국인투자 유치도 소규모 재정지출만으로도 정책 집행이 충분히 가능할 것으로 예상된다.

192). 정부의 무역진흥 정책에 대해 상세한 내용은 지식경제부, 『2조블 경제를 앞당기는 지식경제』 (서울: 지식경제부, 2013), 제4편 제1장 pp. 500~544 참조.

193). 외국인투자 유치 정책에 대해 상세한 내용은 지식경제부, 앞의 책, 제4편 제2장 및 제3장 pp. 545~617 참조.

6. 에너지·자원개발 관련 통일 비용·편익

가. 에너지 공급

통일 이후 북한지역 에너지 공급의 핵심 과제는 전력 공급체계의 확립이며, 에너지 부문 통일비용의 대부분이 이 과제를 위해 투입되어야 할 것으로 예상된다. 전력 공급체계는 발전설비와 송배전망으로 구성되며, 양쪽 모두 대규모 투자를 필요로 한다.

2011년 현재 북한의 발전설비 용량은 692만 kW로 남한(7,934만 kW)의 약 9%에 불과하며, 그 나머지의 설비도 충분히 활용되지 못해 연간 발전량은 200억~250억 kWh로 남한(약 5천억 kWh)의 4~5%에 불과한 것으로 추정된다.¹⁹⁴⁾ 따라서 북한의 발전설비를 확충하려면 기존 발전설비를 개보수해 이용률을 제고하는 방안과 신규 발전소를 건설하는 방안을 함께 추진할 수 있다.

북한의 전력공급 사업비용을 추정한 최근의 연구¹⁹⁵⁾에 의하면, 기존 발전소의 개보수는 비교적 적은 비용으로 대규모 전력을 공급할 수 있는 유용한 방안이라고 할 수 있다. 단, 이 경우에도 발전설비의 상당 부분은 부분적 보수가 아니라 전면 교체가 필요한 것으로 평가되었다. 신규 발전소로는 무연탄이나 천연가스를 원료로 사용하는 화력 발전소 건설을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 통일 이후 북한지역 전력 사정을 단시일 내에 획기적으로 개선할 필요가 있는데, 화력 발전소는 비교적 적은 비용으로 비교적 짧은 기간 내에 건설이 가능하기 때문이다.

이에 비해 원자력 발전소는 건설비용이 많이 들고 건설기간도 길다는 점 때문에 중장기적 추진 과제가 되어야 할 것이다. 세계적인 화석

194) 통계청, 국가통계포털(KOSIS) 웹사이트의 북한통계 참조.

195) 김경술, 『남북 에너지협력 프로젝트별 추진방안 분석 연구』(서울: 에너지경제연구원, 2012) 참조.

연료 부족 문제를 고려할 때 원전도 북한 발전설비의 중요 구성부분이 될 가능성이 높아 보이지만, 최근 일본 후쿠시마 원전 사고에서 보듯이 사고 위험성이나 방사성 폐기물 처리 비용 등 문제점도 적지 않기 때문에 원전 건설에는 신중을 기해야 할 것이다.

북한의 전력난을 가중시킨 또 하나의 문제점은 노후한 송배전망으로 인한 전력 손실이다. 낡은 송배전망은 부분적 보수가 어려울 것으로 보이며, 통일 이후에는 남한 전력망과 통합 가능한 현대적 송배전망을 북한 전역에 걸쳐 설치해야 할 것이다. 여기에도 막대한 투자비용과 장기간의 건설 기간이 소요될 것으로 보인다.

북한 전력공급 사업비용에 대한 최근의 연구에서는 <표 3-Ⅲ-10>에서 보듯이 제한적인 사업 내용만으로도 약 15조 원의 막대한 비용이 필요할 것으로 추정되었다. 이는 통일 이전에 북한의 전력 사정을 개선하기 위한 협력사업 비용에 불과한 것으로, 통일 이후 북한의 급속한 경제성장을 뒷받침하고 북한 전역에 걸친 전력공급망을 확립하려면 이보다 몇 배 이상의 대규모 투자가 필요할 것으로 보인다. <표 3-Ⅲ-7>에서 예시한 것처럼, 통일 이후 기본적인 재정 건전성을 유지한다는 전제 아래, 에너지 부문에 대한 재정지출 비중을 적절하게 가정하면, 그 정도의 투자비용은 어렵지 않게 조달할 수 있을 것으로 예상된다.

더욱이 전력공급을 위한 투자비용은 전력요금을 통해 장기간에 걸쳐 회수할 수 있으므로, 투자비용의 상당 부분은 재정지출이 아니라 민간투자를 통해 조달할 수 있을 것이다. 이 점을 고려하면, <표 3-Ⅲ-7>에서 예시한 것보다 훨씬 적은 금액만으로도 전력 문제 해결이 가능할 수도 있다. 북한지역 경제성장을 촉진하기 위해 정부가 적극적 지원을 한다는 취지를 살린다면, 전력 투자비용 중 재정지원의 비중을 높임으로써 북한 지역 전기요금을 남한보다 싸게 책정하는 방안을 검토해볼 수도 있다.

● 표 3-III-10 북한 전력공급을 위한 남북협력 사업비용 추계 결과

(단위: 억 원)

구분	설비용량	투자비용
수력 발전소 개보수	531만 kW	28,813
화력 발전소 개보수	300만 kW	20,555
무연탄 화력발전소 신규건설	60만 kW	15,700
가스 복합발전소 신규건설	30만 kW	2,300~5,900
송배전설비 현대화	-	80,000
신재생 전원개발 시범사업	-	806
합계		148,174~151,774

주: 한국과 러시아 전력계통 연계사업은 제외.

자료: 김경술, 『남북 에너지협력 프로젝트별 추진방안 분석 연구』(서울: 에너지경제연구원, 2012) 제4장 내용을 요약하여 정리.

에너지 부문의 두 번째 과제는 산업용 및 가정용 연료 공급체계를 확립하고 그 구조를 현대화하는 것이다. 현재 북한의 산업용 및 가정용 연료는 대체로 석탄(무연탄과 갈탄 등)과 목재로 구성되어 있으며, 연료의 생산과 유통, 사용 등 여러 측면에서 비효율성과 낭비가 대단히 심한 것으로 알려져 있다. 특히 목재 등 식물성 연료를 가정용 연료로 많이 사용함에 따라 산림 파괴 피해가 심각하다. 환경 문제, 사용의 편의성 등 여러 측면을 고려할 때 남한의 경우와 같이 천연가스를 가정용 연료로 보급할 필요가 있다. 하지만 천연가스 보급은 가스관 네트워크 설치에 많은 투자비용이 소요되므로, 통일 초기 아직 천연가스 보급이 미비한 상황에서는 연탄 및 연탄 아궁이 보급 사업을 정부가 지원할 필요가 있다. 동시에 대도시 지역부터 천연가스 보급 사업을 벌여야 하며, 이는 상하수도 등 도시 기반시설 현대화 사업과 함께 추진할 수 있을 것이다.

산업용 연료체계를 현대화하기 위해서는 석탄광산 현대화, 석탄, 석유 및 천연가스 운송 및 저장설비 확충 등이 필요한데, 이에 필요한 비

용의 대부분은 민간투자에 의해 조달될 수 있을 것이므로, 여기에는 대규모 재정지원은 필요하지 않을 것으로 판단된다. 남북 에너지 협력 과제를 논의할 때 흔히 거론되는 북한 정유공장 현대화 또는 신규 건설 사업도 통일 이후에는 민간투자에 의해 추진될 수 있을 것이다.

전력 공급체계의 확충과 산업용 및 가정용 연료 공급체계의 현대화는 북한지역 경제에 대단히 큰 편익을 가져다 줄 것으로 기대된다. 무엇보다 전력 공급이 증가함으로써 산업투자와 산업생산이 크게 늘어나고 대규모 일자리가 창출될 것이다. 또한, 전력사정의 개선과 가정용 연료의 현대화 덕분에 북한주민의 생활환경도 획기적으로 개선될 것이다. 석탄 사용으로 인한 대기오염, 광산 주변의 환경오염 및 북한 지역에 걸친 산림 파괴 등 환경에 대한 피해도 크게 줄어들 것으로 기대된다.

나. 자원개발

흔히 북한은 풍부한 지하자원을 보유하고 있는 것으로 알려져 있으나, 석유나 천연가스처럼 수익성이 높은 자원이 없고, 주요 자원인 무연탄과 철광석은 품위가 낮다는 문제점이 있다. 그 밖의 부존 자원은 수요 규모가 제한적이어서 흔히 기대하는 만큼의 수익을 거두기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 자원개발 부문에 대규모 통일비용을 지출하는 것은 현명하지 않을 것으로 판단된다. 오히려 기존 광산 중 경제성이 부족하고 환경 피해가 큰 광산들을 구조조정하고 주변 환경을 정화하며 광산 지역 주민들을 타 지역으로 이주시키는 데 상당한 재정지출을 해야 할 가능성이 크다. 이런 구조조정 지원은 환경오염 감축과 주민생활 개선 및 합리적 인력 배치 등 상당한 편익을 가져다 줄 것이다.

어느 정도 수익성이 기대되는 광산들은 민간투자에 의해 개발될 수 있으므로, 자원개발을 위한 대규모 재정지원은 필요 없을 것이다. 다만 제한된 지역 내에 수익성 있는 광산들이 집중되어 있어 통합적 개발을 통한 수익성 제고가 가능한 경우에는 정부 지원을 통해 관련 기반시설 등을 구축함으로써 더욱 효율적이고 신속한 자원개발이 가능할 수도 있다. 자원개발 부문에 대한 이러한 정부 지원은 경제성 있는 광산의 개발 촉진, 자원 생산의 효율성 제고, 이를 통한 자원수입액 절감 등의 편익을 창출할 수 있을 것이다.

7. 요약과 결론

통일이 이루어질 경우, 통일한국 정부는 북한지역 산업 진흥을 위해 강력한 지원정책을 실시해야 할 것이다. 이 장에서는 통일한국 정부가 산업·통상·에너지 부문에서 어떤 지원정책을 펴야 하는지, 여러 가지 정책 프로그램별로 통일비용(투자성 재정지출)을 어떻게 배분해야 하는지, 이러한 정책을 통해 어떤 편익이 기대되는지 등의 문제를 검토하였다.

경제분야 통일 비용·편익을 다루는 이 보고서에서는 예시적 차원에서 통일한국 정부가 매년 남한 GDP 대비 1%를 경제분야 통일비용(투자성 재정지출)으로 사용한다고 가정하고, 그 중 산업·통상·에너지에 매년 남한 GDP 대비 0.25%, 농림·수산·식품에도 0.25%, 기반시설에는 0.5%를 지출한다고 가정하였다. 이러한 분류 체계와 부문별 배분비율은 우리 정부의 현행 예산 분류체계 및 부문별 배분비율을 참고하여 설정한 것이다.

산업·통상·에너지 부문은 다시 산업 지원, 통상 진흥, 에너지 및 자원개발의 3개 세부부문으로 구분할 수 있는데, 3개 부문 중에서 재정

지출 소요는 산업 지원이 가장 크고, 에너지 및 자원개발이 그 다음이며, 통상 진흥은 소규모 지출만으로도 충분할 것으로 예상된다. 이 장에서는 우리 정부의 현행 예산배분 비율을 참고하여 예시적 차원에서 산업·통상·에너지 부문 재정지출의 55%를 산업 지원, 40%를 에너지 및 자원개발, 5%를 통상 진흥에 배분한다고 가정하였다.

남한의 경제성장 전망 및 통일비용에 대한 정책적 가정을 종합한 추계 결과에 의하면, 통일 이후 20년간 산업·통상·에너지 부문에 대한 지출액 누계는 (2013년 불변가격 기준) 실질금액으로 146조 원이며, 그 중 산업 지원에 80조 원, 통상 진흥에 7조 원, 에너지 및 자원개발에 58조 원이 배정되는 것으로 나타난다. 연간 금액을 보면, 통일 초기 5년간은 매년 약 6조 원, 다음 5년간은 매년 약 7조 원, 그 다음 10년간은 매년 약 8조 원을 지출하는 것으로 상정되어 있다. 이런 비용 증가 추세는 통일비용의 남한 GDP 대비 비율이 일정하다고 가정한 데 따른 결과이다.

산업·통상·에너지 부문 재정지출의 구체적 내역은 다음과 같다. 먼저, 산업 지원 정책으로는 산업 구조조정, 산업단지 및 지역경제 지원, 산업 지원 일반, 소상공인 지원 등 4개 프로그램을 설정할 수 있다. 첫째, 산업 구조조정이란 북한의 기존 국영기업을 정리하기 위한 프로그램이다. 기존 국영기업의 대부분은 청산하거나 사유화해야 하며, 이 과정에서 상당한 규모의 정부 지원이 필요할 것으로 예상된다. 둘째, 산업단지 및 지역경제 지원은 북한지역에 대한 민간기업의 투자를 유도하기 위한 핵심 정책이 될 것이다. 정부는 북한지역 산업단지 인프라 건설을 지원하고 북한에 투자하는 기업들에게 세제 및 금융 지원 정책을 펼 필요가 있다. 셋째, 산업지원 일반은 현행 중소기업 지원제도를 북한지역 중소기업에게 확대 적용하는 프로그램으로서, 자금, 기술, 인

력 등 여러 측면의 지원정책으로 구성될 것이다. 넷째, 북한주민의 개인사업 창업 및 경영을 지원하기 위한 소상공인 지원 정책도 필요하다.

통상 진흥 정책으로는 무역 진흥과 외국인 투자 유치 등 2개 프로그램을 설정할 수 있다. 무역 진흥은 수출기업을 지원하기 위한 프로그램으로서 수출마케팅, 수출금융 지원과 수출인력 양성 등으로 구성된다. 외국인투자 유치 프로그램은 북한지역에 투자하는 외국기업을 대상으로 한 세제 및 금융지원, 입지 지원 등을 의미한다.

에너지 및 자원개발 정책은 에너지 공급과 자원개발 등 2개 프로그램으로 구성된다. 북한지역 에너지 공급의 핵심 과제는 전력 공급체계의 확립이며, 이를 위해 발전설비 확충과 송배전망 현대화가 필요하다. 자원개발에 대한 재정지출 소요는 크지 않을 것으로 판단된다. 자원개발은 대체로 민간기업에 의해 이루어질 수 있으며, 북한지역 자원개발 잠재력이 제한적이기 때문이다.

산업·통상·에너지 부문의 재정 프로그램이 설정하고 있는 정책 목표는 곧 통일편익의 내용을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 각종 산업 지원 정책은 민간기업의 투자환경을 개선하는 데 초점을 맞추고 있으며, 그 결과 북한지역에 대한 산업투자가 매우 활발하게 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 또한 지역경제 지원, 중소기업 지원, 소상공인 지원 등의 정책은 통일 이후 지역 간 및 소득계층 간 불평등을 줄이는데 기여할 수 있을 것이다. 통상 진흥 정책은 북한지역을 남한뿐만 아니라 세계경제와 통합하여 개방의 이득을 향유할 수 있게 해줄 것이다. 마지막으로, 에너지 및 자원개발 정책을 통해 전력공급 체계가 확립되면 기업 투자환경과 주민 생활환경이 동시에 개선될 수 있을 것이며, 자원개발 정책은 북한 자원의 합리적이고 환경친화적인 개발을 유도하는 데 기여할 것으로 기대된다.

1. 서론

저소득 개발도상국인 북한은 농림어업과 농어촌의 비중이 높고 만성적인 식량난을 겪고 있다. 통일 이전에 북한이 적극적인 개혁·개방을 추진해 경제성장에 성공한다면 이런 사정이 크게 변해 농업·농촌의 비중이 하락하고 식량난도 해결될 수 있을 것이다. 그러나 이 보고서에서는 그럴 가능성이 높지 않다고 보고 통일 시점에서도 여전히 북한은 저소득 개도국으로 남아 있을 것으로 가정한다. 따라서 통일한국 정부는 북한의 농림·수산·식품 부문에 대해 적극적인 지원정책을 펴야 할 것이며, 여기에는 대규모 재정지출이 수반될 것이다.

또한 통일 이후 북한이 고도성장에 성공해 농림어업과 농어촌의 비중이 크게 하락한다 해도 농림·수산·식품 부문에 대한 지원 필요성과 재정지출 규모는 줄어들지 않을 것이다. 농림어업은 제조업 등 산업 부문에 비해 생산성이 훨씬 낮고 생산성 향상 속도도 느리므로 농어촌은 저소득 낙후 지역으로 남게 되며, 따라서 정부의 지원 필요성이 계속되기 때문이다. 현재 남한경제에서도 농림어업의 비중은 얼마 되지 않지만 정부 예산에서 농림·수산·식품 부문의 비중(2013년 현재 5.4%)은 산업·중소기업·에너지(4.5%)보다 오히려 더 높다(<표 3-II-2>). 이처럼 정부가 농림어업과 농어촌에 대한 지원을 계속하는 것은 대부분의 선진국에서도 마찬가지이다.

이 보고서에서는 경제분야 통일비용, 즉 북한지역을 위한 투자성 재

정지출 및 이에 따른 편익을 세 부문으로 나누어 검토하는데, 이 장에서는 그 중 두 번째로 농림·수산·식품 부문을 다룬다. 농림·수산·식품 부문은 대체로 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청 및 산림청의 업무 영역에 속한다.¹⁹⁶⁾ 즉 이 장에서는 통일 이후 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청 및 산림청이 북한지역 농림어업 진흥과 농어촌 지원을 위해 무슨 일을 해야 하며, 여기에 얼마만큼의 재정지출을 투입해야 하느냐, 그리고 그 결과 어떤 편익이 기대되느냐 하는 문제를 다룬다.

2. 선행연구 검토

앞 장에서 소개한 대로 경제분야 통일비용을 세부적으로 연구한 대표적 선행연구로는 『남북 경제공동체 추진 구상』(2011)¹⁹⁷⁾이 있다. 이 절에서는 『남북 경제공동체 추진 구상』이 농림·수산·식품 부문 통일비용을 어떻게 산정했는지 검토하고, 이 보고서의 방법은 이와 어떻게 다른지에 대해 논의한다.

<표 3-IV-1>과 <표 3-IV-2>는 『남북 경제공동체 추진 구상』이 산정한 경제통합비용(2010년 불변가격 기준 실질금액) 중에서 농림·수산·식품 부문에 해당하는 내용을 정리한 결과이다. <표 3-IV-1>은 통일 이전의 통합비용이고 <표 3-IV-2>는 통일 이후 10년간의 통합비용이다.

196) 식품산업(음식료 제조업)은 농림어업이 아니라 제조업에 속하지만 농수산물과 관련이 깊으므로, 관련 업무는 산업통상자원부가 아니라 농림축산식품부에서 다룬다.

197) 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011).

● 표 3-Ⅳ-1 『남북 경제공동체 추진 구상』의 농림·수산·식품 부문 통일 이전 대북지원 사업비용(실질금액) 추계 결과

(단위: 억 원)

사업명	비용	시기(기간)	한국 정부 및 공공부문 부담액
시범영농단지 조성, 운영 및 구조개선 사업	1,440	초기(2016년 이후 3년간)	1,440(전액)
농업 생산기반 복구 시범협력 사업	745	초기(2016년 이후 3년간)	745(전액)
산림복구 시범사업	107	초기(2016년 이후 3년간)	107(전액)
농업전문인력 양성, 기술교류, 통계정비	195	초기(2016년 이후 3년간)	195(전액)
NGO 농업협력 사업 지원	240	초기(2012년 이후 8년간)	240(전액)
주택 등 농촌생활 개선사업	200	초기(2016년 이후)	200(전액)
북한 서해지역 양식단지 조성	180	초기(2016년 이후 3년)	180(전액)
북한 동해어장 시험조업 평가	45	초기(2013년 이후 3년)	45(전액)
북한 수산물 가공 유통센터 지원	40	초기(2016년 이후 1년)	40(전액)
황폐 산림복구 및 산림녹화	7,780~22,920	중기 4년간	3,950~11,520 (장비 전액, 노동비용 50%)
경지정리 등 기반조성 사업 지원	131,817	중기후반-후기(2026년-2035년, 10년간)	52,727(40%)
농업용수 개발사업 지원	109,500	중기후반-후기(2026년-2035년, 10년간)	43,800(40%)
총액	252,289~267,429		103,669~112,239

주: 2010년 불변가격 기준 실질금액.

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』(서울: 통일부, 2011), p. 269.

● 표 3-Ⅳ-2 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이후 10년간
농림·수산·식품 부문 경제통합 비용(실질금액) 추계 결과

(단위: 억 원)

사업분류	통일시나리오	단기형 (2020년 통일)	중기형 (2030년 통일)	장기형 (2040년 통일)
경지정리 등 기반조성		65,908	65,908	-
농업용수 개발		54,750	54,750	-
황폐산림 복구 및 산림 녹화		11,460	-	-
합계		132,118	120,658	-

주: 2010년 불변가격 기준 실질금액.

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011), p. 541, p. 545.

앞 장에서 이미 소개한 것처럼 『남북 경제공동체 추진 구상』은 정치적 통일 이전에 실질적인 남북 경제통합이 진행되며, 이를 위해 우리 정부가 대규모 비용을 지출한다고 가정하고 있다. 또, 정치적 통일 시점에 대해서는 단기형(2020년 통일), 중기형(2030년 통일), 장기형(2040년 통일)의 세 가지 시나리오를 가정하고 있다.

단기형 시나리오의 경우, 통일 이전까지의 기간이 얼마 되지 않기 때문에 통일 이전의 협력사업은 소규모 시범사업에 한정되며, 농림·수산·식품 부문의 본격적 개발사업은 통일 이후에 진행하는 것으로 가정되어 있다. 따라서 대부분의 통합비용은 통일 이후에 지출되는 것으로 상정되어 있다. 중기형 시나리오에서는 통일 이전에 본격적 개발사업이 시작되어 절반 정도 진행되다가 통일 이후에 나머지 절반의 사업을 완료하는 것으로 가정되어 있다. 본격적 개발사업에 소요되는 비용은 통일 이전에는 남북한 당국이 함께 부담하지만, 통일 이후에는 통일한 국 정부가 부담하게 된다. 장기형 시나리오에서는 통일 이전에 개발사업이 완료되며, 통일 이후에는 더 이상의 지출이 필요 없는 것으로 가

정되어 있다. 『남북 경제공동체 추진 구상』이 산정한 농림·수산·식품 부문 통합비용 내역에 대해서는 두 가지 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 『남북 경제공동체 추진 구상』은 단위사업을 구체적으로 정의하고 각 사업에 소요되는 비용을 추계하고 있는데, 이런 방법에서는 필요한 사업 중 많은 부분이 누락될 가능성이 높다. <표 3-IV-1>과 <표 3-IV-2>를 보면, 농림·수산·식품 부문에 배정된 통합비용의 규모는 그리 크지 않은데, 실제 통일 상황에서는 이보다 훨씬 많은 규모의 비용을 지출해야 할 것으로 보이며, 또 통일한국 정부는 그 정도의 지출을 감당할 능력이 있다. 소규모 시범사업들을 제외하고 대규모 개발사업만 보면, 『남북 경제공동체 추진 구상』에서는 ① 황폐 산림복구 및 산림녹화, ② 경지정리 등 기반조성 사업, ③ 농업용수 개발지원 등 세 가지 사업만 상정하고 있다. 그러나 현재 남한 정부가 농림·수산·식품 부문에서 실시하고 있는 재정사업의 내용을 살펴보면, 통일 이후 북한에서도 훨씬 넓은 범위에서 훨씬 다양한 사업을 벌여야 함을 알 수 있다. 물론 현재의 남한과 통일 이후 북한의 농림어업 및 농어촌 사정은 많이 다를 것이므로, 통일 이후 북한지역 실정에 맞게 사업 내용을 변경해야 하는데, 이 점에 대해서는 다음 절에서 자세히 논의한다.

둘째, 『남북 경제공동체 추진 구상』은 일정 규모의 대규모 개발사업이 완료되고 나면, 더 이상 통일비용을 지출하지 않아도 되는 것으로 가정하고 있지만, 통일 이후에도 장기간 북한은 저소득 지역으로 남을 가능성이 높으므로 북한지역을 위한 재정지원 필요성은 계속될 것이다. 이 보고서에서는 2030년 통일을 가정하고 통일 이후 20년간의 비용을 예시하며, 그 기간 동안 통일비용(북한에 대한 재정 이전지출)의 남한 GDP 대비 비율은 일정할 것으로 가정한다.

3. 농림·수산·식품 부문 통일비용 개요

가. 현행 재정 프로그램과 북한지역 적용 방향

통일 이후 북한지역을 위한 재정지출, 즉 통일비용은 현재 남한 정부의 재정 시스템에 따라 집행될 가능성이 높다. 북한지역 농림어업과 농어촌을 위한 재정사업도 역시, 남한 정부의 현행 재정 프로그램을 기준으로 삼게 될 것이다. 따라서 이 보고서에서는 현재 남한 정부의 농림·수산·식품 부문 재정지출 프로그램을 통일 이후 북한 실정에 비추어 재구성하고 소요 비용을 검토한다. 소요비용의 산정 근거도 현재의 부문별 지출액 및 배분 비율을 출발점으로 삼아 북한 실정에 맞게 조정하는 방법을 사용한다.

따라서 먼저, 정부의 농림·수산·식품 부문 재정지출 프로그램을 살펴볼 필요가 있다. 아래 <표 3-IV-3>에 보듯이, 정부의 농림·수산·식품 분야 2013년 예산(4대강 사업 제외)은 약 18조 원이며, ① 농업·농촌, ② 임업·산촌, ③ 수산·어촌, ④ 식품업의 네 부문으로 나뉜다. 부문별 배분비율을 보면, 농업·농촌이 약 80%에 가까운 압도적 비중을 차지하며, 그 다음은 임업·산촌, 수산·어촌, 식품업의 순이다.

● 표 3-IV-3 농림·수산·식품 분야 예산 개요(2013년)

(단위: 억 원, %)

부문	금액	비중
농업 농촌	142,531	78.7
임업 산촌	18,941	10.5
수산 어촌	14,822	8.2
식품업	7,567	4.2
합계	181,102	100.0

주: 4대강사업 제외.

자료: 기획재정부, 『2013 나라살림 예산개요』 (세종: 기획재정부, 2013), p. 120.

농업·농촌 부문은 압도적 비중을 차지하며 재정지출 규모가 매우 크기 때문에, 프로그램별로 다시 나뉘볼 필요가 있다. <표 3-IV-4>는 국회예산정책처가 2011년에 추정한 농림·수산·식품 분야의 중기 재정 소요(2001~2015년)를 정리한 것으로, 각 세부부문 내 프로그램이 어떻게 구성되어 있는지, 세부부문별, 프로그램별 배분비율은 어떠한지를 개략적으로 보여준다. 가장 비중이 큰 농업·농촌 부문에는 많은 프로그램이 있는데, <표 3-IV-4>에서는 그 중 대표적인 6개 프로그램의 재정소요 추계결과가 소개되어 있다. 이들 6개 및 기타 프로그램은 성격상 크게 네 개 범주로 분류해 볼 수 있다. ① 농업생산 지원, ② 농가경영 지원, ③ 농촌 지역개발, ④ 농산물 가격안정 및 유통 효율화가 그것이다.

이들 세부부문 또는 프로그램별 예산 배분비율은 현재 남한 농업·농촌의 발전수준을 반영하고 있다. 현재 남한의 농업·농촌은 전반적 발전수준이 높고 물리적 생산기반(관개시설 등)도 비교적 잘 갖춰져 있기 때문에, 생산기반 구축 등 농업생산 지원에 배정되는 재정비율은 그다지 높지 않다. 이에 비해 통일 이후 북한에서는 농업생산 지원을 위한 재정지출 필요성이 훨씬 크다.

여기에서 주의할 점은 양적인 농업생산 증대만이 아니라 질적인 구조 개선에 힘써야 한다는 것이다. 북한의 지형과 기후는 농업생산, 그 중 특히 주곡 생산에 적합하지 않으므로, 장기적으로 주곡의 자급률이 떨어지고 수입비율이 올라가게 될 것이며, 농산물 생산구조는 주곡 중심에서 채소, 과일, 원예, 축산 등 고부가가치 상업용 작물 중심으로 전환되어야 할 것이다. 따라서 관개시설(농업용수 개발, 배수 개선 등)과 경지정리 등 물리적 생산기반 구축 사업도 필요하지만, 농업기술 보급, 축산단지 조성 등 농업구조 개선 사업에 많은 지원이 필요할 것이며

● 표 3-Ⅳ-4 농림·수산·식품 분야 중기 재정소요 추계 결과
(2011-2015년)

(단위: 억 원)

부문 및 프로그램	2011	2013	2015
농업농촌	139,989	142,623	143,953
농업생산기반 확충	26,342	21,630	22,057
농가경영 안정	22,015	21,716	25,741
양곡관리	14,135	16,230	18,663
농촌 지역개발 및 도농교류 활성화	12,382	12,197	12,907
농산물 가격안정 및 유통 효율화	8,980	9,763	9,414
농산물 가격안정 및 유통 효율화(융자)	9,125	9,042	9,566
기타	47,010	52,045	45,606
임업산촌	16,742	18,520	18,054
기후변화대응 및 산림자원육성	5,674	5,912	6,051
산림자원 보호	4,598	5,559	5,201
산림자원 이용	4,129	4,431	4,104
기타	2,341	2,618	2,697
수산어촌	13,052	13,519	13,961
수산물유통 및 안전관리(기금융자)	4,027	4,263	4,563
수산경영	3,271	3,206	3,165
수산자원 관리 및 조성	2,246	2,075	1,890
어촌어항 개발	1,479	1,566	1,616
기타	2,029	2,410	2,727
식품업	6,361	7,249	7,343
식품산업 육성(융자)	4,552	5,327	5,592
식품산업 육성	1,809	1,922	1,751
합계	176,143	181,911	183,311

주: 명목금액 기준.

자료: 국회예산정책처, 『2011~2015년 농림·수산·식품 분야 중기재정소요 분석 I: 중기재정지출추계』(서울: 국회예산정책처, 2012), pp. 61~70.

농촌진흥청의 역할이 매우 중요해질 것이다. 또한 통일 이후 북한에서는 협동농장이 해체되고 농경지는 가족 단위로 분할되어 가족농 체제가 확립될 것이며, 이들 개별 농가를 대상으로 한 지원 프로그램이 실시될 것이다. 이 경우 이들 농가가 새로운 상업용 작물 재배로 원활하게 전환하도록 돕는 데 사업의 초점을 맞춰야 할 것이다. 즉 현행 남한 정부의 재정 프로그램 중 농가 경영 지원은 통일 이후 북한에서는 농업구조 개선 사업의 일부로 진행될 수 있을 것이다.

현행 재정 프로그램 중 농촌 지역개발은 통일 이후 북한에서는 농촌 생활환경 개선사업으로 전환될 수 있을 것이다. 이미 생활환경 개선이 끝나고, 더 수준 높은 지역개발 사업이 진행되고 있는 남한과 달리, 북한의 농촌에서는 가장 기본적인 생활환경, 즉 주택 개량, 농로 개선, 지하수 개발 등에 재정지원의 초점을 맞춰야 할 것이다.

끝으로, 농산물 가격안정 및 유통 효율화는 통일 이후 북한에서도 역시 중요한 사업이 될 것이다. 통일 이후 남북한 상품시장 통합이 이루어짐에 따라 남북한 농산물시장과 농산물가격은 상당한 불안요인을 안게 될 것이므로, 정부가 적절한 수매 및 유통 정책을 펴으로써 시장과 가격 안정을 기해야 하며, 여기에 대규모 재정지출이 소요될 가능성이 높아 보인다.

이상의 고려사항들을 반영하여, 이 보고서에서는 통일 이후 북한의 농업·농촌을 위한 재정사업을 ① 농업구조 개선, ② 농업 생산기반 구축, ③ 농촌 생활환경 개선, ④ 농산물 가격안정 및 유통 효율화의 4개 세부부문으로 나누어 살펴본다.

임업·산촌(산림) 부문의 현행 재정 프로그램은 산림자원 육성, 보호, 이용의 세 부분으로 구성되어 있다. 남한에서는 장기간의 산림정책을 통해 기본적인 조림이 완성되어 있으므로, 재정지출에서 조림사업의

비중은 매우 낮다. 대신에 경제와 환경 양면을 함께 고려하여 산림자원의 질적 수준을 높이고 이용률을 제고하는 데 정책의 초점이 맞춰져 있다. 물론 사방사업이나 산불예방 같은 기본적인 보호 정책은 계속 중시되고 있다.

현재 북한은 황폐산지 문제가 심각하므로, 통일 이후 북한에서는 재정 프로그램의 초점을 무엇보다 먼저 조림사업에 맞출 필요가 있으며, 조림사업은 사방사업과 함께 진행되어야 한다. 즉 통일 이후 상당 기간 동안 조림 및 사방사업이 산림 부문 재정지출에서 주된 비중을 차지하게 될 것이다. 또한 북한은 남한에 비해 국토 전체에서 산림지역이 차지하는 비중이 높고 산림 파괴 현상이 심각하기 때문에, 통일 이후 농림·수산·식품 부문에서 산림 분야 지출이 차지하는 비중을 현재의 남한보다 훨씬 더 높여야 할 것으로 판단된다.

수산·어촌 부문 재정 프로그램의 구성은 농업·농촌 부문과 비슷하다. 주요 프로그램은 생산 지원을 위한 수산자원 관리 및 조성, 어가 경영 지원을 위한 수산경영, 어촌 지역개발을 위한 어촌어항 개발, 그리고 수산물 유통 및 안전관리 등이다. 통일 이후 북한에서도 이와 비슷한 프로그램을 적용할 수 있을 것이며, 다만 북한 수산업의 발전수준에 맞춰 사업의 구체적 내용을 조정하면 될 것으로 보인다.

마지막으로, 식품업 부문에서는 식품산업(음식료 제조업) 육성을 위한 재정지원이 실시되고 있는데, 재정지출의 주된 부분은 식품산업에 대한 용자사업이다. 통일 이후 북한에서는 북한주민에 의한 개인사업과 중소기업 육성을 중시해야 하는데, 식품산업은 자본이 부족한 북한주민도 비교적 쉽게 창업할 수 있는 분야라고 할 수 있다. 또한 식품산업은 안전 문제와 관련하여 정부의 관리와 감독이 중요한 분야이기도 하다. 따라서 통일 이후 북한에서는 한편으로는 북한주민에 의한 식품

제조업체의 창업과 경영을 돕고, 식품의 안전을 관리 감독하기 위한 재정사업이 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

나. 세부부문별 재정 배분비율 및 지출액

이제까지 서술한 요인들을 고려하여 농림·수산·식품 부문 통일비용(북한지역 재정지출)의 세부부문별 배분비율을 생각해 보자. <표 3-Ⅳ-5>와 같이, 여기에서는 ① 농업·농촌, ② 임업·산촌, ③ 수산·어촌, ④ 식품업의 4개 세부부문으로 나누고, 그 중 가장 비중이 큰 농업·농촌 부문은 다시 4개 프로그램으로 나누어 통일비용 배분비율을 예시한다. 임업·산촌, 수산·어촌, 식품업은 비중이 그리 크지 않으므로 논의의 편의상 하위 프로그램을 분류하지 않기로 한다.

● 표 3-Ⅳ-5 농림·수산·식품 부문 통일비용 배분비율 예시

(단위: %)

부문 \ 연도	2031-2035	2036-2040	2041-2050
농업·농촌	65	65	65
농업구조 개선	25	20	20
농업생산기반 구축	20	20	15
농촌생활환경 개선	10	15	20
농산물 가격안정 및 유통 효율화	10	10	10
임업·산촌	20	20	20
수산·어촌	10	10	10
식품업	5	5	5
총계	100	100	100

자료: 필자 작성(본문 설명 참조).

세부부문 및 프로그램의 분류는 현행 예산 분류(<표 3-IV-3> 및 <표 3-IV-4>)를 약간 변형한 것이다. 먼저 4개 세부부문 간 배분비율은 통일 이후 20년간 동일하게 설정하였다. 이 비율은 현행 예산에 비해 농업·농촌의 비중은 조금 낮추고 임업·산촌의 비중은 크게 높이며 수산·어촌과 식품업의 비중은 약간 높이는 방식으로 설정되었다. 북한은 황폐산지 문제가 심각하고 국토면적 대비 산림면적 비율이 높으므로 남한에 비해 임업·산촌의 비중을 높인 것이며, 이를 위해 농업·농촌의 비중을 낮춘 것이다. 이 배분비율은 어디까지나 예시 차원에서 설정한 것이며, 실제 통일 상황에서는 더욱 구체적인 검토를 통해 주의 깊게 설정해야 할 것이다.

농업·농촌 부문 내 하위 프로그램 간의 비중을 설정할 때에는 다음과 같은 사정을 고려하였다.

첫째, 통일 이후 북한지역 농업에서는 가족농제도로의 전환 이후 농가 경영에 대한 지원이 필요하며, 이 때 상업용 작물 중심으로의 농업구조 개선이 중요한 정책과제가 될 것으로 생각된다. 따라서 농업구조 개선 사업을 위한 지출의 비중을 초기에 특히 높게 설정하였다.

둘째, 초기에는 농산물 증산 및 농업생산성 향상도 중요한 과제이므로 농업생산기반 구축 프로그램의 비중을 비교적 높게 설정하되 어느 정도 기반이 구축된 후인 후기에는 그 비중을 다소 낮추었다.

셋째, 초기 사업을 통해 농업구조 개선과 농업생산기반 구축을 어느 정도 이루고 난 후에는 농촌 생활환경 개선사업의 비중을 높여 나가는 것으로 가정하였다.

넷째, 현재 남한에서는 농산물 가격안정 및 유통 효율화와 관련된 프로그램의 비중이 매우 높은 편이지만, 통일 이후 북한의 경우에는 이 비중을 낮게 설정하였다. 남한의 경우 국제경쟁력이 없는 쌀 등 농산물 가

격을 일정 수준 이상으로 유지하여 농가 소득을 지원할 필요 때문에 많은 예산이 소요되고 있지만, 장기적으로 농산물 시장 개방이 계속 확대되고 농업 비중 하락 및 농업생산구조 전환이 나타남에 따라 이 프로그램의 비중은 하락할 가능성이 있다. 더욱이 통일 이후 북한은 저소득 지역으로서 농산물 가격정책을 통한 소득 보전의 필요성이 크지 않으므로 이 프로그램에 소요되는 예산 규모는 비교적 작을 것으로 예상된다.

앞에서 논의한 대로, 임업·산촌 부문의 비중은 남한의 현행 예산에 비해 훨씬 높게 설정하였다. 북한의 황폐산지 문제가 심각하므로 통일 초기부터 집중적으로 예산을 투입하여 산림녹화 사업을 대대적으로 진행할 필요가 있기 때문이다. 또한 산림녹화 사업에는 장기간이 소요되므로 초기뿐만 아니라 후기에도 임업·산촌에 배정하는 재정비율을 계속 높게 설정하였다.

수산·어촌과 식품업에 대한 배분비율은 남한의 현행 예산과 대체로 비슷하게 가정하였다. 여기에서는 자세히 논의하지 않지만 수산·어촌 부문의 경우, 농업·농촌의 경우와 마찬가지로, 초기에는 생산기반 구축과 어가경영 지원에 주로 예산을 배정하되, 점차 어촌 생활환경 개선에 배정하는 예산 비중을 높여 나갈 수 있을 것이다.

이렇게 설정한 예시적 배분비율에 따라 농림·수산·식품 부문 통일비용 금액을 계산해 볼 수 있다. 본 연구는 경제분야 통일비용, 즉 투자성 재정지출의 규모는 매년 남한 GDP 대비 1%로 가정한다. 그리고 그 중 산업·통상·에너지와 농림·수산·식품 부문에는 각각 남한 GDP 대비 0.25%를 배정하고, 기반시설 부문에는 0.5%를 배정한다. <표 3-IV-6>과 <표 3-IV-7>은 이 원칙에 따라 계산된 농림·수산·식품 부문 전체 및 세부부문별 통일비용을 각각 2013년 불변가격 기준 실질금액 및 명목금액으로 예시한 것이다.

● 표 3-Ⅳ-6 농림·수산·식품 부문 통일비용(실질금액) 예시

(단위: 조 원, %)

부문	기간	2031-2035	2036-2040	2041-2050	2031-2050
		합계	합계	합계	총계
농업·농촌		20.3	22.5	51.7	94.5
농업구조 개선		7.8	6.9	15.9	30.7
농업생산기반 구축		6.2	6.9	11.9	25.1
농촌생활환경 개선		3.1	5.2	15.9	24.2
농산물 가격안정 및 유통 효율화		3.1	3.5	8.0	14.5
임업·산촌		6.2	6.9	15.9	29.1
수산·어촌		3.1	3.5	8.0	14.5
식품업		1.6	1.7	4.0	7.3
농림·수산·식품 부문 총계		31.2	34.7	79.5	145.5
남한 재정지출액 대비 비율		0.88	0.85	0.78	0.81
남한 GDP 대비 비율		0.25	0.25	0.25	0.25

주: 국회예산정책처의 경제성장 전망을 반영한 실질금액 기준.

자료: <표 3-Ⅳ-5>의 배분비율과 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』(서울: 국회예산정책처, 2012)의 남한 GDP 및 재정지출 전망 자료(p. 124, p. 130)를 이용해 필자 계산.

계산 결과를 보면, 통일 이후 20년간 농림·수산·식품 부문에 대한 지출액 누계는 실질금액으로는 146조 원이며, 그 중 농업·농촌에 95조 원, 임업·산촌에 29조 원, 수산·어촌에 15조 원, 식품업에 7조 원을 지출하는 것으로 상정되어 있다. 연간 금액을 보면, 통일 초기 5년간은 매년 약 6조 원, 다음 5년간은 매년 약 7조 원, 그 다음 10년간은 매년 약 8조 원을 지출하는 것으로 상정되어 있다. 즉 통일비용 지출액은 시일이 흐름에 따라 계속 증가하게 되는데, 이는 통일비용의 남한 GDP 대비 비율이 일정하다고 가정한 데 따른 결과이다. 다시 강조하자면, 여기에 제시한 농림·수산·식품 부문 통일비용은 어디까지나 여

러 가지 가정에 따른 예시적 계산 결과에 불과하다. 통일 당시의 상황 및 통일 이후 정책방향을 다르게 전망하여 가정들을 수정하게 되면, 그에 따라 또 다른 계산 결과들을 도출할 수 있다.

● 표 3-Ⅳ-7 농림·수산·식품 부문 통일비용(명목금액) 예시

(단위: 조 원)

부문	기간	2031-2035	2036-2040	2041-2050	2031-2050
		합계	합계	합계	총계
농업·농촌		31.9	38.7	99.4	169.9
농업구조 개선		12.3	11.9	30.6	59.0
농업생산기반 구축		9.8	11.9	22.9	44.6
농촌생활환경 개선		4.9	8.9	30.6	44.4
농산물 가격안정 및 유통 효율화		4.9	6.0	15.3	26.1
임업·산촌		9.8	11.9	30.6	52.4
수산·어촌		4.9	6.0	15.3	26.1
식품업		2.5	3.0	7.6	13.1
농림·수산·식품 부문 총계		49.0	59.5	152.9	261.4
남한 재정지출액 대비 비율		0.88	0.85	0.78	0.81
남한 GDP 대비 비율		0.25	0.25	0.25	0.25

주: 국회예산정책처의 경제성장 및 물가상승 전망을 반영한 명목금액 기준.

자료: <표 3-Ⅳ-5>의 배분비율과 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』(서울: 국회예산정책처, 2012)의 남한 GDP 및 재정지출 전망 자료(p. 124, p. 130)를 이용해 필자 계산.

4. 농업·농촌 부문 통일 비용·편익¹⁹⁸⁾

가. 농업구조 개선

한반도 통일이 이루어질 경우, 북한의 농업·농촌에서는 기존의 협동농장 제도가 해체되고 개별 농가 단위의 가족농 제도가 성립하게 될 것이다. 또는 어쩌면 통일 이전에 북한의 자체적 개혁으로 가족농 제도가 성립해 있을 가능성도 있다.

통일한국 정부는 북한의 농가들에 선진적인 농업기술을 보급하고 영농 다각화를 유도함으로써 농촌소득 증대와 농업생산성 향상을 도모해야 할 것이다. 이제까지 북한의 농업정책은 식량 확보를 위해 주곡 재배에 초점을 맞추었으나, 통일 이후에는 채소 재배, 과수, 축산, 특용작물 재배 등 고소득을 올릴 수 있는 상업적 농업의 방향으로 농업구조를 개선해야 한다. 통일에 따라 남북한 상품시장이 통합되면 남한 시장이라는 새로운 판로가 열리게 되며, 또한 그때쯤에는 거대 중국시장으로의 진출 기회도 커질 것이다. 농업구조 개선을 유도하기 위한 주요 재정사업으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 농촌진흥청 및 그 산하 조직인 농업기술센터(구 농촌지도소) 등을 북한지역에 확대 설립하고 농업 기술자들을 북한에 대규모로 파

¹⁹⁸⁾ 통일 이후 북한지역에 적용할 농업정책 방향을 생각할 때에는 과거 개발연대의 남한에서 실시했던 농업정책이 유용한 참고가 된다. 남한의 농업정책을 소개한 대표적 문헌으로는 문팔룡·설광언, “농업정책과 농업발전,” 차동세·김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』 (서울: 한국개발연구원, 1995) 참조. 물론 통일 이후 북한의 농업이 당면할 대내외 여건은 과거의 남한과 크게 다를 것이므로, 농업정책의 세부적 내용과 적용방법도 역시 크게 달라질 것이다. 통일 이후 북한 농업정책을 연구한 대표적 문헌으로는 김운근 외, 『통일 대비 농업입 부문 계획 수립을 위한 연구』 (서울: 한국농촌경제연구원, 1998)가 있다. 이 절에서는 이 두 편의 문헌과 현재 한국 정부의 농림·수산·식품 부문 재정 프로그램을 함께 참고하여 통일 이후 북한에 적용할 농업정책의 원칙적 방향을 간략히 서술하기로 한다.

견하여 북한에 선진적 농업기술과 우수 품종을 보급하며 북한 농업인력을 위한 교육훈련 프로그램을 실시해야 한다.

둘째, 농자재 및 농기계 보급을 위한 지원 프로그램을 가동할 필요가 있다. 특히 통일 초기에는 아직 북한의 농가들이 자력으로 농자재와 농기계를 구입할 능력이 부족할 것이므로 정부의 대규모 재정지원이 필요할 것이다. 그러나 장기적으로는 재정지원을 줄여나가고 정상적인 시장거래를 통한 농가 경영체제를 정착시켜나갈 필요가 있다.

셋째, 개별 농가가 상업적 농업을 영위하기 위해 필요로 하는 투자자금을 쉽고 값싸게 조달할 수 있도록 농촌금융을 활성화해야 한다. 통일 이후 남한의 농협 등 농촌금융기관이 북한에 진출함으로써 농촌금융체제를 확립할 수 있을 것이며, 이때 정부가 재정지원을 실시하여 북한의 농민들에게 혜택을 줄 필요가 있다.

넷째, 다양한 상업적 농업 중에서 축산업에 대해서는 더욱 각별한 정부의 관리·감독과 기술 지원이 필요할 것이다. 가축 방역, 가축 전염병 발생시 확산 방지, 축산업 종사자 교육, 축산물 검사, 축산분뇨 처리 등 현재 남한에서 실시하고 있는 여러 가지 축산 관련 재정사업을 북한지역에 확대 적용해야 한다.

이상의 각종 농업구조 개선 프로그램이 성공적으로 실시될 경우, 북한의 농업은 시장경제체제에 적합한 상업적 농업으로 개편되어 농촌소득과 농업생산성이 획기적으로 증대될 수 있을 것이다. 또한 농업생산성 증대에 따라 농촌에서는 장기적으로 많은 유희인력이 발생할 것이며, 이들 인력이 이동함으로써 도시경제에 충분한 노동력을 공급하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

나. 농업 생산기반 구축

통일 이후 북한에서는 농업 생산기반, 즉 농업생산에 필요한 기반시설의 구축에도 대규모 재정지출이 소요될 것으로 보인다.¹⁹⁹⁾ 북한은 과거에 농업 생산기반 구축을 위해 많은 투자를 한 바 있으나, 1990년대 초 이후 경제난으로 기반시설의 유지보수와 개량을 위한 투자가 부족해 농업 생산기반이 대단히 부실한 상태에 있는 것으로 알려져 있다. 주된 농업 생산기반 구축 사업으로는 다음과 같은 프로그램이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 농업용수 개발사업이 필요하다. 저수지, 양수장, 용수로, 배수로 등 수리시설의 건립 및 개보수가 필요하며, 여기에 설치할 펌프 등 각종 설비와 전력 및 연료 공급체계 확립도 필요하다.

둘째는 경지정리 사업이다. ‘경지정리 사업은 불규칙한 농지의 논배미, 용·배수로, 농로를 영농 기계화에 알맞도록 정비하여 농업생산성 향상’²⁰⁰⁾을 도모하기 위한 사업이다. 이 사업은 협동농장 해체 및 농지 사유화와 연계하여 추진되어야 한다는 점에 유의해야 한다. 또한 앞에서 살펴본 농업구조 개선 사업과 연계하여 밭 및 기타 농지의 기반정비 사업도 추진해야 할 것이다. 산림 파괴 부작용이 있는 일부 다락밭의 경우에는 산림으로의 환원 조치도 병행해야 한다.

셋째, 토양개량 사업이 필요하다. 북한은 장기간 화학비료의 부적절한 사용 등으로 인해 토질이 많이 저하된 것으로 알려져 있다. 따라서 심경(深耕), 객토, 유기질 비료 투입, 토양개량제 투입 등을 통해 대대적인 토양개량 사업을 벌일 필요가 있다.

199) 통일 이후 북한 농업을 위한 생산기반 구축사업의 상세한 내용에 대해서는 김운근 외, 앞의 책, pp. 65~86 및 권순국 외, “통일 대비 북한 농업생산기반시설 확충방안,” 『한국 농공학회 논문집』, 제48권 6호 (2006) 참조.

200) 권순국 외, 앞의 글, p. 21.

이상의 농업 생산기반 구축 사업은 농업 생산성 향상, 농업구조 개선, 개인농 제도 확립, 농촌지역 산림 회복 등 여러 가지 측면에서 경제·사회적으로 유용한 편익을 가져다 줄 것으로 기대된다.

다. 농촌 생활환경 개선

1960년대 남한의 농촌에서 새마을 운동을 시작할 때 초기의 중점사업은 농촌 생활환경 개선 사업이었다. 저소득 개발도상국이었던 당시 농촌의 생활환경이 매우 열악하였기 때문이다. 마찬가지로 북한의 농촌 생활환경은 매우 열악한 것으로 알려져 있으며, 이의 개선을 위해 정부가 대규모 재정지원을 할 필요가 있을 것으로 보인다.

생활환경 중 첫 번째로 중요한 것은 주택이다. 북한에서는 협동농장 단위로 농촌이 조직되고 농촌주택도 건립·배분되었는데, 통일 이후 개인농 제도를 확립하게 될 경우, 농촌주택도 사유화 대상이 되어야 할 것이다. 동시에 낡은 주택의 재건축 또는 개보수 수요가 대단히 커질 것이다. 농촌주택 개량 사업을 전적으로 재정사업으로 진행하기는 어려울 것이며, 과거 남한의 새마을운동처럼 농촌·농민의 자발적 사업을 위주로 하고 여기에 정부지원을 추가하는 방식을 택하여야 할 것이다.

둘째, 상하수도 시설을 개량 또는 설치하는 것이 중요하다. 흔히 저소득 개발도상국 농촌개발 사업에서도 상하수도 시설 설치가 주요 사업으로 꼽힌다. 지하수 개발 등을 통해 마을 공동 상수원을 확보하고 농촌에 적합한 하수 및 분뇨 처리시설을 갖출 필요가 있으며, 여기에 상당한 규모의 재정지원을 투입해야 할 것으로 보인다.

셋째, 마을 내 농로와 소로 등을 정비하고 포장하는 사업도 장기간에 걸쳐 추진해야 할 것이다. 이러한 사업에 대해서는 현지 마을주민

대상 취로사업 형식으로 정부가 재정지원을 해줄 경우, 비교적 적은 비용으로도 사업 목적을 달성할 수 있을 것이다.

농촌 생활환경 개선은 농민의 생활수준을 향상시켜 줄 뿐만 아니라, 건강과 위생 수준을 높여줌으로써 노동생산성을 높이는 데도 기여할 수 있다. 또한 농로 정비는 농업 생산성 향상 효과까지 가져다 줄 수 있을 것이다.

라. 농산물 가격 안정화 및 유통 효율화

통일에 따른 남북한 농산물 시장의 통합은 통일한국의 농산물 가격과 농민 소득에 대단히 큰 영향을 줄 것으로 예상된다. 북한은 저소득 지역이므로 북한산 농산물은 남한산에 비해 매우 가격이 쌀 것이며, 따라서 아무런 제한 없이 농산물 시장을 통합한다면, 남한의 농업은 개발도상국에 농산물 시장을 개방하는 것과 비슷한 사태를 맞이할 수 있다. 이 보고서에서 통일 시점으로 가정하고 있는 2030년 무렵에는 아마도 지금보다 농산물 시장 개방이 훨씬 더 확대되어 있을 가능성이 높지만, 그 경우에도 북한산 저가 농산물의 유입이 큰 문제를 초래할 가능성이 있다.

따라서 양 지역 간 농산물 가격차가 초래하는 문제를 적절히 해소하기 위해 정부가 북한산 농산물의 유입에 대한 규제를 실시하거나 남한산 농산물의 고가 수매를 통해 남한 농가의 소득을 보전해 주는 조치를 실시해야 할 것으로 보인다. 현행 예산에서도 농산물 가격 안정화에는 막대한 재정지출이 소요되고 있는데, 아마도 통일 이후에는 더욱 큰 규모의 재정지출이 들어가게 될지도 모른다. 다만 이 보고서에서는 남한 농가의 소득 보전을 위한 지출은 남한지역 재정지출로 간주하고, 북한지역 재정지출에서 가격 안정화 프로그램이 차지하는 비중은 높지 않을 것으로 가정하였다.

한편, 북한산 농산물의 효율적이고 위생적인 유통을 위해 정부가 농업 유통시설 건립을 지원하고 유통 농수산물의 품질 및 안전 관리를 철저히 해야 한다. 농업 유통시설로는 상설 종합 소매시장, 도매기능을 담당하는 산지 공판장 등이 필요하며, 이를 건립할 때 적극적인 재정 지원을 해줌으로써 빠른 시일 내에 농산물의 효율적 유통체제가 확립 되도록 도와야 할 것이다. 또한 남한의 농산물 유통업체가 북한지역에 활발하게 투자할 수 있도록, 세제 및 자금 지원 등을 실시하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

농산물 가격 안정화 및 유통 효율화는 통일한국 전체 농가 소득의 안정화와 소득 증대에 기여할 뿐 아니라, 통일한국 주민들이 보다 싼 값으로 보다 좋은 품질의 농산물을 구매하게 해줄 수 있다는 점에서 매우 중요한 재정사업이라고 할 수 있다.

5. 산림·수산·식품 부문 통일 비용·편익

가. 산림(임업·산촌)

1990년대 중반 북한이 대홍수로 큰 피해를 입었을 때, 장기간의 목재 연료 사용과 다락밭 조성 등으로 인한 황폐산지 문제의 심각성이 여실히 드러난 바 있다. 그 후로도 북한의 경제난이 계속되고 있어, 통일 이후 북한의 황폐산지 문제를 해결하기 위한 산림정책이 대단히 중요한 과제로 떠오르게 될 것이다. 산림의 보호와 적절한 이용을 위한 재정사업은 농업 생산기반의 보호, 농촌 생활환경의 개선, 임업 및 관광자원 확보 등 여러 측면에서 대단히 큰 편익을 가져다 줄 수 있는 사업이다.

통일 초기에는 먼저, 산림의 소유권 제도 정비와 산림행정 체계의 확립을 통해 본격적인 산림정책을 펼 수 있는 여건부터 만들어야 한다.

다음으로는 산림 육성을 위한 기초사업으로서 산지 사방사업을 대대적으로 전개해야 하며, 사방사업 이후 실시할 조림사업을 위해 양묘장 건설을 조기에 추진해야 한다. 또한 사방, 조림, 양묘 사업에 참여할 북한 인력에 대한 교육훈련 사업도 중요한 과제가 될 것이다.

나. 수산어촌

수산·어촌 부문에서는 농업·농촌 부문과 비슷하게 크게 네 가지 정도의 재정사업을 실시해야 할 것으로 보인다.

첫째는 수산경영의 현대화를 돕기 위한 사업이다. 북한의 기존 국영 수산사업소들을 사유화하거나 구조 조정하는 사업, 남한 수산기업의 북한 진출을 지원하는 사업, 북한 어민들을 대상으로 한 어로 및 양식 기술의 보급, 양식어업 시설 지원 등이 여기에 포함될 것이다. 이러한 사업을 통해 어민 소득 증대 및 어업 생산성 향상을 도모할 수 있을 것이다.

둘째로 수산자원 관리체제의 확립이 필요할 것이다. 북한의 수산자원을 보호·육성하기 위해 각종 실태조사를 실시하고, 이에 기초해 수산자원 관리제도 및 행정체계를 확립해야 한다.

셋째로는 어촌 생활환경 개선 사업이 필요하다. 어촌 주택개량, 상하수도 시설 지원, 어항 시설 개선 등을 주민의 자발적 참여와 정부의 재정지원을 결합하는 방식으로 추진할 필요가 있다.

넷째로는 수산물 가격 안정화와 유통 효율화를 위한 사업이다. 수산물의 경우, 식품안전 문제가 더욱 중요하므로 유통과정에서 검역관리를 철저히 할 필요가 있고, 이를 위한 행정체계를 빠른 시일 내에 확립해야 할 것이다. 남북한 수산물 시장 통합에 따른 남한 어민에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위해 정부가 적절한 가격정책과 남한 어민 소

득 보전 대책도 실시해야 한다. 또한 수산물 유통을 효율화하기 위해 각종 유통시설 및 보관시설에 대한 투자를 장려하고 필요한 경우 재정 지원이나 세제 및 금융지원 혜택을 줄 필요가 있다.

다. 식품업

식품가공업은 제조업에 속하지만, 농수산물을 원료로 사용한다는 점, 먹거리라는 공통성을 갖고 있다는 점에서 농수산 부문의 재정사업과 연계하여 재정지원을 하게 된다.

남한의 현행 재정 프로그램에서 식품업 부문에 대한 사업은 주로 식품기업에 대한 용자사업으로 이루어져 있다. 통일 이후 북한에서도 식품업체에 대한 지원은 중요하다. 특히 북한주민이 창설·운영하는 소규모 식품업체의 육성은 북한주민의 소득증대 및 시장경제 적응에 크게 기여할 수 있으므로, 이런 업체들에 대해 정부가 적극적으로 세제 및 자금지원 혜택을 제공할 필요가 있다. 동시에, 국민의 먹거리 안전을 확보하기 위해 가공식품에 대한 적절한 관리감독 및 검사 행정체계를 북한지역에서 빠르게 확립하는 것도 중요한 과제가 될 것이다.

6. 요약과 결론

북한은 농업·농촌의 비중이 높고 만성적인 식량 문제에 직면하고 있어, 통일 이후 북한지역 농림수산업의 진흥과 농어촌 개발을 위한 재정지원 필요성이 클 것으로 보인다. 이 장에서는 통일한국 정부가 농림·수산·식품 부문에서 어떤 지원정책을 펴야 하는지, 여러 가지 정책 프로그램별로 통일비용(투자성 재정지출)을 어떻게 배분해야 하는지, 이러한 정책을 통해 어떤 편익이 기대되는지 등의 문제를 검토하였다.

앞 장들에서 검토한 대로, 이 보고서에서는 통일한국 정부가 북한지역 농림·수산·식품 부문을 위해 매년 남한 GDP 대비 0.25%를 지출한다고 가정하였다. 농림·수산·식품 부문은 다시 농업·농촌, 임업·산촌, 수산·어촌, 식품업 등 4개 세부부문으로 나눌 수 있으며, 그 중 재정지출 소요는 농업·농촌이 압도적으로 크고, 그 다음은 임업·산촌, 수산·어촌, 식품업의 순이 될 것으로 예상된다. 여기에서는 우리 정부의 현행 예산배분 비율을 참고하여 예시적 차원에서 농림·수산·식품 부문 재정지출의 65%를 농업·농촌, 20%를 임업·산촌, 10%를 수산·어촌, 5%를 식품업에 배분한다고 가정하였다.

남한의 경제성장 전망 및 통일비용에 대한 정책적 가정을 종합한 추계 결과에 의하면, 통일 이후 20년간 농림·수산·식품 부문에 대한 지출액 누계는(2013년 불변가격 기준) 실질금액으로 146조 원이 되며, 그 중 농업·농촌에 95조 원, 임업·산촌에 29조 원, 수산·어촌에 15조 원, 식품업에 7조 원이 배정되는 것으로 나타난다. 연간 금액을 보면, 통일 초기 5년간은 매년 약 6조 원, 다음 5년간은 매년 약 7조 원, 그 다음 10년간은 매년 약 8조 원을 지출하는 것으로 상정되어 있다. 이런 비용 증가 추세는 통일비용의 남한 GDP 대비 비율이 일정하다고 가정한다면 따른 결과이다.

농림·수산·식품 부문 재정지출의 구체적 내역은 다음과 같다. 먼저, 농업·농촌 부문에서는 농업구조 개선, 농업 생산기반 구축, 농촌 생활환경 개선, 농산물 가격 안정화 및 유통 효율화 등 4개 세부 프로그램을 설정할 수 있다. 첫째, 농업구조 개선은 북한의 농촌에 선진적 농업 기술을 보급하고 영농 다각화를 유도함으로써 농촌소득 증대와 농업 생산성 향상을 도모하기 위한 프로그램이다. 구체적으로는 농촌진흥청 행정조직 확립을 통한 영농기술 및 우수품종 보급, 농자재 및 농기계

구매 지원, 농촌금융의 활성화, 축산업 지원 및 관리 등의 정책을 실시할 필요가 있다. 둘째, 농업 생산기반 구축은 농업용수 개발(관개시설 확충), 경지정리, 토지개량 사업 등으로 구성된다. 셋째, 농촌 생활환경 개선에서는 농촌주택의 개축 및 신축, 상하수도 시설 확충, 마을 내 농로와 소로 정비 등의 사업을 실시해야 하는데, 이 경우 과거 남한의 새마을운동처럼 농촌·농민의 자발적 사업을 위주로 하면서 여기에 정부 지원을 추가하는 방식을 택하여야 할 것이다. 넷째, 농산물 가격 안정화 및 유통 효율화는 남북한 시장 통합에 따른 양 지역 간 가격차 문제 해결, 북한산 농산물의 효율적이고 위생적인 유통을 위한 유통시설 건립 지원, 유통 농수산물 품질 관리 등의 사업 등을 의미한다.

다음으로, 북한의 심각한 황폐산지 문제를 해결하기 위해 산림(임업·산촌) 부문에서 대규모 재정지원이 필요할 것으로 보인다. 통일 초기에는 먼저 산림의 소유권 제도 정비와 산림행정 체계의 확립을 통해 산림정책 실시 여건을 조성하고, 곧이어 사방사업과 양묘 및 조림사업을 장기간에 걸쳐 대규모로 진행하여야 할 것이다. 수산·어촌 부문에서는 농업·농촌 부문과 비슷하게, 수산경영 현대화, 수산자원 관리체계 확립, 어촌 생활환경 개선, 수산물 가격 안정화와 유통 효율화 등의 재정 프로그램이 필요하다. 마지막으로 식품업 부문에서는 북한주민이 창설·운영하는 소규모 식품업체 지원, 남한 식품업체의 북한 투자 지원, 각종 식품의 안전 확보를 위한 관리감독 체계 확립 등이 주요 과제가 될 것이다.

농림·수산·식품 부문의 여러 재정 프로그램이 설정하고 있는 정책 목표는 곧 통일편익의 내용을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 각종 투자와 지원 및 기술보급 프로그램을 통해 농어촌 주민의 소득 증대 및 농림어업 생산성 증대를 도모할 수 있을 것이며, 농어촌 생활환경

도 크게 개선될 수 있을 것으로 기대된다. 북한 농림어업의 활성화와 남북한 시장통합에 따라 남북한 주민 전체가 보다 값싸고 안전한 먹거리를 확보할 수 있게 된다는 점도 중대한 이득이다. 마지막으로, 농림어업 생산성이 향상되면 농림어업 종사자 중 상당수가 이농하여 도시로 이주함으로써 도시경제에 필요한 노동력의 공급 여건도 개선시켜 줄 것으로 기대된다.

1. 서론

통일 이후 북한경제의 급속한 성장을 달성하기 위해서 기반시설(SOC) 개발은 최우선 과제의 하나이다. 모든 나라에서 기반시설의 개발은 경제성장의 필수적인 토대라는 것은 주지의 사실이지만 북한과 같이 기반시설이 매우 낙후된 지역은 더욱 그러하다. 기반시설의 개발은 경제활동의 토대이자 북한경제 재건의 핵심 동력이 될 수 있다.

또한 남북 간에 실질적인 경제통합의 기반 마련을 위해서는 북한 기반시설의 개발이 반드시 필요하다. 남북 간의 교류를 촉진하기 위해서는 양 지역을 연결하는 물적 토대를 마련하는 것이 필요하다. 남북 간의 극심한 경제력 격차를 줄여가기 위해서는 남북 간 기반 시설의 연결 및 연계 활용이 필수적이다. 남북경제통합의 완성은 물리적인 측면의 인프라 개발의 완성과 함께 이루어질 수 있는 과제이다.

이 장에서는 경제분야 통일 비용·편익 가운데 기반시설 부문의 통일 비용·편익을 다룬다. 한국의 재정에서 SOC 분야는 예산편성 체계상 ‘교통 및 물류 분야’와 ‘국토 및 지역 개발 분야’로 구성되며, 교통 및 물류분야는 도로, 철도, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 물류 등 기타의 6개 부문으로 구성되고, 국토 및 지역 개발 분야는 수자원, 지역 및 도시, 산업단지의 3개 부문으로 구성된다. 다만 이 보고서에서 산업단지는 산업·통상·에너지 부문에 포함시켰기 때문에 기반시설 부문에 포함시키지 않는다. 따라서 이 보고서에서 국토 및 지역 개발분야는 수

자원, 지역 및 도시의 2개 부문으로 구성된다.

기반시설 부문은 국토교통부 이외에 기획재정부, 안전행정부, 산업통상자원부, 해양수산부, 행정중심복합도시건설청 등 6개 부처청의 업무 영역에 속한다. 즉 이 장에서는 통일 이후 이들 부처청이 북한지역 기반시설 개발을 위해 어떤 일을 해야 하며, 여기에 얼마만큼의 재정 지출을 어떻게 투입해야 하느냐, 그리고 그 결과 어떤 편익이 기대되느냐 하는 문제를 다룬다. 기반시설 부문의 민간투자자에 대한 전망은 이 보고서에서 다루지 않고 차후의 연구과제로 남긴다.

2. 선행연구 검토

가. 『남북경제공동체 추진구상』의 기반시설 부문 통일비용 추계

앞에서 언급했듯이 경제분야 통일비용을 여러 부문 및 세부 부문으로 나누어 상세하게 논의한 연구로 『남북경제공동체 추진구상』(2011)이 대표적이다. 『남북경제공동체 추진구상』은 통일 이전과 통일 이후의 기반시설 통합 비용에 대해 다음과 같이 정리하고 있다.

우선 통일 이전 기반시설 통합 비용이다. 초기²⁰¹⁾에 북한 기반시설에 대한 투자는 남북경협 사업과 연계되는 분야에서 우선적으로 추진한다. 즉 남북경협이 집중적으로 이루어지는 개성공단이나 남포, 평양지역과의 연결을 위한 도로, 철도, 항만의 개보수, 통신망의 연결, 에너지 공급 사업 등을 우선적으로 추진한다. 이후 거점지역으로부터 남한이나 북한의 여타 거점지역간의 수송망의 연결 사업을 우선적으로 추진한다.

또한 경제특구나 산업단지를 추가로 개발할 경우 이를 중심으로 관련

201) 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011)에서 초기는 2011~2020년 혹은 단기형 통일까지, 중기는 2021~2030년 혹은 중기형 통일까지, 후기는 2031~2040년 혹은 장기형 통일까지를 각각 가리킨다.

기반시설을 통합적으로 건설하는 패키지형 투자를 추진한다. 아울러 남북한 산업협력이 집중적으로 이루어지는 서해안축의 철도망을 확충시키고, 점차 동해안 및 내륙으로 확장한다. 항만 및 공항 부문은 북한의 대외 개방 및 남북한 경제협력의 추진과정과 연계하여 사업을 추진한다.

이러한 기본 방향 하에서 도로, 철도, 항만, 공항분야에서 핵심적인 단위 사업을 선정, 그 비용을 추계해 합산한 결과가 <표 3-V-1>에 제시되어 있다. 총 소요비용은 35조 1,636억 원(2010년 불변가격 기준)이며, 이 가운데 14조 5,970억 원을 한국정부 및 공공부문이 부담하는 것으로 되어 있다.²⁰²⁾

통일 이후 10년간의 기반시설 통합 비용에 대해서는 다음과 같은 방식으로 접근하고 있다.

우선 단기형(2020년 통일)의 경우, 북한지역이 본격적인 시장경제로의 전환과 그에 따른 본격적인 경제성장을 하지 못한 상황에서 통일임을 상기할 필요가 있다. 따라서 통일 이후 10년간 남북한 경제통합을 위해서 우선 남북한 기반시설의 최소한의 통합과 북한지역의 경제성장 기반 확충을 위한 투자가 추진되어야 한다.

즉 남북한 연결 도로 및 철도에 대한 긴급 개보수를 통하여 남북 수송망의 통합을 추진하며, 수송망의 물리적 연결과 함께 남북한 철도 통합 체계를 구축하여 효율적인 통합 철도망을 구축한다. 항만이나 공항의 경우 남한지역의 발달된 시설을 이용할 수 있으며, 정치나 군사적 목적으로 개발된 시설도 있어 상대적으로 개보수나 현대화의 시급성은 떨어진다. 남북한 수송망의 긴급 통합 이후에는 북측 도로 및 철도에 대한 지속적인 투자를 통하여 남북한 수송망의 실질적인 통합을 심화한다. 아울러 통일 한반도와 주변국을 연결하는 도로 및 철도망을 복구 및 현대화한다.

202). 나머지는 북한 정부 10조 7,360억 원, 원조 등 외자 9조 8,306억 원이다.

● 표 3-V-1 『남북 경제공동체 추진 구상』에서 통일 이전 기반시설 통합비용(불변가격 기준)

(단위 : 원)

분야	사업명	소요 비용	시기(기간)	한국정부 및 공공부문 부담액
도로	개성-평양 고속도로 현대화	1,302억	초기 (2016년 이후 5년간)	1,302억(전액)
	신안주-신의주간 고속도로 신설	1조 8,792억	중기 5년간	9,396억(50%)
	주요 고속도로 개보수 및 현대화	3조 6,540억	중기 10년간	1조 8,270억(50%)
	원산-나진-두만강 일급 국도 현대화	1조 4,270억	중기 10년간	7,140억(50%)
	남북 연결 복측 국도 현대화	4조 6,340억	중기 10년간	2조 3,170억(50%)
	원산-나진-두만강 고속도로 신설	12조 4,236억	후기 10년간	3조 7,271억(30%)
철도	경의선 개성-평산구간 시험 개보수	1,080억	초기 (2016년 이후 2년간)	1,080억(전액)
	간선 노선 긴급 개보수	3조 5,260억	중기 10년간	1조 7,630억(50%)
	경의선 서울-평양 구간 전면 재시공 및 복선화	1조 200억	중기 후반-후기 초반 10년간	7,650억(75%)
	경의선 평양-신의주 구간 전면 재시공 및 복선화	1조 1,250억	후기 10년간	3,375억(30%)
	평라선 전면 재시공 및 복선화	3조 9,050억	후기 10년간	1조 1,715억(30%)
	국제철도 시설 현대화	500억	초기 (2016년 이후 1년)	500억(전액)
	산업단지 배후 철도망 현대화 및 인입선 건설	350억	중기 전반	175억(50%)
	남북한 철도 교통 정보 시스템 구축	500억	후기	500억(전액)
항만	남포항 현대화 및 확장	1,483억	초기 (2016년 이후 3년간)	1,483억(전액)
	주요 거점 항만 시설 확충 및 현대화	9,100억	중기	4,505억(50%)
	단천항 개발	1,000억	중기	500억(50%)
공항	순안공항 개보수	232억	초기 (2016년 이후 3년간)	232억(전액)
	청진, 원산 공항 개보수	151억	중기	76억(50%)
총액(불변가격)		35조 1,636억		14조 5,970억

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011), p. 246.

이를 위해 필요한 신안주-신의주간 고속도로 신설 등 핵심적인 10개의 과제에 대해서 비용을 추정한 결과가 <표 3-V-2>에 제시되어 있다. 총 비용은 16조 4,485억 원(2010년 불변가격 기준)이 소요되며, 이 중 정부 및 공공부문에서 전체의 70%인 11조 4,836억 원을 재정 등을 통하여 부담하고, 국내 민간자본, 국제기구 자금 등 외자를 통하여 30%인 4조 9,216억 원을 조달한다.

● 표 3-V-2 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이후 10년간 기반시설 통합 비용: 단기형 통일의 경우²⁰³⁾

(단위 : 원)

구분	사업명	비용
도로	신안주-신의주간 고속도로 신설	1조 8,792억
	주요 고속도로 개보수 및 현대화	3조 6,540억
	원산-나진-두만강 일급 국도 현대화	1조 4,270억
	남북 연결 북측 국도 현대화	4조 6,340억
철도	간선 노선 긴급 개보수	3조 5,260억
	경의선 서울-평양 구간 전면 재시공 및 복선화	1조 200억
	산업단지 배후 철도망 현대화 및 인입선 건설	350억
	남북한 철도 교통 정보 시스템 구축	500억
항만	나진항 개발	800억
	단천항 개발	1,000억
	총액(불변가격)	16조 4,052억

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011), p. 534.

²⁰³⁾ 통일 전과 통일 후는 비용 구조가 변화될 수밖에 없을 것이다. 토지 보상비, 임금, 투입 자재 등에 있어서 비용이 달라질 수밖에 없다. 그런데 토지 수용비나 임금의 수준 등은 통일 이후의 북한지역에서의 토지의 처리 방식, 복지 제도의 통합 방식, 경제정책 등에 크게 영향을 받을 수밖에 없는 문제이고, 이는 별개의 연구가 필요한 과제이다. 따라서 무리가 있더라도 통일 전후에 각 사업의 비용이 변화가 없다는 가정 하에 비용을 산출하였다. 이후의 기반시설 통합 관련 비용 산출 시에도 통일 전의 비용 구조를 그대로 적용하였다.

그리고 중기형(2030년 통일)의 경우, 통일 이전 20년간의 남북경협을 통한 경제공동체 형성 과정을 통하여 남북한 수송망의 일차적인 통합은 어느 정도 이루어졌기 때문에, 통일 이후에는 북한지역 수송망의 현대화를 통하여 남북한 수송망의 실질적인 통합을 추진한다. 이를 위해 필요한 원산-나진-두만강 고속도로 신설 등 핵심적인 사업 3건에 대해 비용을 추정한 결과가 <표 3-V-3>에 제시되어 있다. 즉 불변가격 기준으로 총 17조 4,536억 원이 소요되며, 이 중 70%인 12조 2,175억 원은 정부 재정 등을 통하여 조달하고, 30%인 5조 2,361억 원은 외자 등을 통하여 조달한다.

● 표 3-V-3 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 이후 10년간 기반 시설 통합 비용: 중기형 통일의 경우

(단위 : 원)

사업명	비용
원산-나진-두만강 고속도로	12조 4,236억
경의선 평양-신의주 구간 복선화 및 현대화	1조 1,250억
평라선 전면 재시공 및 현대화	3조 9,050억
계(불변가격)	17조 4,536억

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011), p. 538.

나. 여타 선행연구 결과와의 비교

『남북경제공동체 추진구상』 이외의 선행연구에서도, 비록 통일비용이라는 이름을 붙이지는 않았지만 남북한 통합 또는 본격적인 남북협력 시기에 기반시설 부문에서 핵심적인 사업을 대상으로 어느 정도의 비용(투자)이 소요될 것인지 계산해 본 적이 있다.

예컨대 이상준 외(2005)²⁰⁴에서는 남북 간 육상 및 해상 교통망 연

결 및 확충 사업을 우선적으로 추진한 후 북한의 간선 교통망을 확충한 뒤 북한 전역의 교통망을 확충한다는 방향을 설정했다. 이에 따라 단기(5년 이내), 중기(5~10년), 장기(10~15년)에 걸쳐 필요한 투자 비용을 추계했다(<표 3-V-4> 참조). 이들은 향후 15년간 도로 부문에서 73조 2,500억 원, 철도 부문에서 13조 6,967억 원, 항만 부문에서 4조 2,035억 원 등 모두 91조 1,502억 원이 소요될 것으로 추계했다.

● 표 3-V-4 이상준 외(2005)의 교통 부문 남북인프라 협력 투자 비용 합계 (단위: 억 원)

구분	도로	철도	항만	합계
단기 (5년 이내)	- 국도 3호선 연결사업 - 연구개발 R&D사업 2,500	- 경원선 연결사업 - 연구개발 R&D 사업 490	- 하역시설 단기사업 등 - 연구개발 R&D 사업 1,800	4,790
중기 (5~10년)	- 북한 간선도로망 확충 · 국도 1호(AH1), · 국도 7호(AH6), · 평양-원산(AH6) - 주요 단절도로연결 - 나진-원정도로 201,125	- 북한 간선철도망 확충 · 경의선, 경원선, · 평라선, 금강산청년선 - 나진-남양철도 55,965	- 항만시설 1차 개발정비 · 항만준설 · 항만개발정비 · 항만운영시스템 - 남북한 항만운영시스템 - 북한선원 양성기관의 시설현대화 및 실습선 19,070	276,160
장기 (10~15년)	- 북한 전역 도로망 확충 528,875	- 북한 전역 철도망 확충 80,512	- 항만시설 2차 개발정비 · 항만준설 · 항만개발정비 21,165	630,552
합계	732,500	136,967	42,035	911,502

자료: 이상준 외, 『남북인프라 협력사업의 통합적 추진방안』 (안양: 국토연구원, 2005), p. 102, p. 137.

204) 이상준 외, 『남북인프라 협력사업의 통합적 추진방안』 (안양: 국토연구원, 2005).

● 표 3-V-5 김원배 외(2006)의 한반도 기반시설 개발 주요 사업별 사업비 추정치

(단위: 억 원)

구분	주요 사업단위	규모	형태	사업비	합계
도로	안주-신의주 고속도로	134km	신설	14,800	112,335
	고성-원산	86km	개보수	1,534	
	도문/햇산-라선 고속도로	60km	신설	6,627	
	문산-개성고속도로	11km	신설	1,141	
	철원~평강-내금강 연결로(국도3,5호선)	45km	신설	4,417	
	(서울~포천-)철원(전국)-원산 고속도로	92km	신설	8,634	
	동해안고속도로 (원산-청진-도문/햇산)	544km	신설	75,182	
철도	경의선 (개성-평양)	186km	개보수	20,367	123,216
	경의선 (평양-신의주)	183km	개보수	19,504	
	경원선 (금강산선-경원선)	92km	개보수	9,805	
	동해안축 (고성-청진-도문/하산)	690km	개보수	73,540	
항만	신의주, 나진, 청진항 개발	2선식	신설	3,750	10,000
	남포, 원산, 흥남항 개발	3선식	신설	3,750	
	해주항 개발	2선식	신설	2,500	
공항	평양 순안공항	7,500m	개보수	282	1,427
	청진 어랑공항	2,400m	개보수	90	
	원산 공항	2,438m	개보수	125	
	신의주 공항	4,000m	신설	930	
합 계					246,978

자료: 김원배 외, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅰ)』 (안양: 국토연구원, 2006), p. 164.

아울러 김원배 외(2006)²⁰⁵⁾에서는 한반도 기반시설 개발을 위한 주요 사업별 사업비를 추정했다. 도로 부문에서는 안주-신의주 고속도로 신설을 비롯한 7개 핵심사업, 철도 부문에서는 경의선(개성-평양) 개보수를 비롯한 4개 핵심사업, 항만 부문에서는 나진항을 비롯한 핵심

²⁰⁵⁾ 김원배 외, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(Ⅰ)』 (안양: 국토연구원, 2006).

7개항의 개발사업, 공항 부문에서는 평양 순안공항을 비롯한 핵심 4개 공항의 개발사업의 사업비를 추계했다(<표 3-V-5> 참조). 이들은 도로 부문에서 11조 2,335억 원, 철도 부문에서 12조 3,216억 원, 항만 부문에서 10조 원, 공항 부문에서 1,427억 원 등 모두 24조 6,978억 원이 소요될 것으로 추계했다.

정봉민 외(2008)²⁰⁶도 김원배 외(2006)와 유사한 방법으로 북한 물류시설 투자비용을 추계했다. 도로 부문에서는 개성-평양 고속도로를 비롯한 9개 핵심 사업, 철도 부문에서는 평부선(개성-평양)을 비롯한 8개 핵심 사업, 항만 부문에서는 나진항을 비롯한 핵심 4개항의 개발사업, 공항 부문에서는 평양 순안공항을 비롯한 핵심 3개 공항의 사업비를 추계했다(<표 3-V-6> 참조). 이들은 도로 부문에서 9조 5,950억 원, 철도 부문에서 3,483억 원, 항만 부문에서 1조 467억 원, 공항 부문에서 1,747억 원 등 모두 11조 1,647억 원이 소요될 것으로 추계했다.

그런데 이들 선행연구에서의 추계결과는 앞에서 보았던 『남북경제공동체추진구상』의 기반시설 부문 통일비용 추계결과와 상당한 차이가 있다. 『남북경제공동체 추진구상』에서는 기반시설 부문에서 통일 이전에는 총 소요비용이 35조 1,636억 원(2010년 불변가격 기준)이며, 이 가운데 14조 5,970억 원을 한국정부 및 공공부문이 부담하는 것으로 되어 있다. 또한 통일 이후 10년간은 단기형 통일의 경우, 16조 4,485억 원(2010년 불변가격 기준)이 소요되며, 이 중 정부 및 공공부문에서 전체의 70%인 11조 4,836억 원을 부담하며, 중기형 통일의 경우, 총 17조 4,536억 원이 소요되며, 이 중 70%인 12조 2,175억 원은 정부 재정 등을 통하여 조달하는 것으로 되어 있다.

206) 정봉민 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(II)』 (서울: 한국해양수산개발연구원, 2008), pp. 630~650을 약간 수정.

표 3-V-6 정봉민 외(2008)의 북한물류시설 투자계획
(2010-2021년)

(단위: 억 원)

구분	주요 사업단위	사업비	합계
도로	개성-평양	1,620	95,950
	평양-안주	630	
	안주-신의주	8,330	
	남포-평양	440	
	철원-곡산	9,601	
	평양-원산	14,818	
	철원-원산	9,979	
	금강산-원산	13,953	
	원산-나진	36,579	
철도	평부선 (개성-평양)	526	3,483
	평의선 (평양-신의주)	458	
	평남선 (남포-평양)	113	
	국가기간망 (철원-평산)	184	
	청년이천선 (평산-세포, 사리원-평산)	415	
	강원선 (철원-세포, 세포-고원)	341	
	금강산청년선 (안변-금강산)	209	
	평라선 (고원-나진)	1,237	
항만	해주항	964	10,467
	남포항	764	
	나진항	8,257	
	김책항	302	
공항	순안공항	17	1,747
	삼지연 공항	655	
	통천 공항	1075	
합 계			111,647

자료: 정봉민 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(II)』 (서울: 한국해양수산개발원
구원, 2008), pp. 630~650을 약간 수정.

여타 선행연구들은 한국정부 및 공공부문의 부담액은 별도로 계산하지 않고 총 소요비용만 계산했다. 또한 각 연구별로 추계 시점이 상이하다. 이 점은 무시한 채 총 소요비용만 놓고 간단히 비교해 보기로 하자. 우선 이상준 외(2005)가 91조 1,502억 원으로 다른 추계결과보다 훨씬 많았고, 그 다음이 『남북 경제공동체 추진 구상』의 35조 1,636억 원, 김원배 외(2006)의 24조 6,978억 원, 정봉민 외(2008)의 11조 1,647억 원 순이었다. 가장 큰 규모인 이상준 외(2005)와 가장 작은 규모인 정봉민 외(2008)는 8배 정도 차이가 났다.

이러한 차이가 발생하는 것은 어떻게 보면 당연하다고 할 수 있다. 무엇보다도 각 연구들은 공히 단위사업별 누계방식을 취하고 있는데 각 연구들이 포괄하는 개별사업들이 상이하면 차이가 발생할 수밖에 없다. 하지만 단위사업이 같다고 해도, 즉 동일한 사업이라고 해도 큰 편차가 발생하는 경우가 다반사이다. 이하에서는 이 문제를 조금 더 자세히 살펴보기로 한다.

다. 단위사업별 누계방식에 의한 기반시설 부문 통일비용 추정

북한의 기반시설 조성 관련 비용을 산출함에 있어서 최대 장벽은 현지의 실태조사가 매우 어렵다는 점이다. 그런데 실태조사를 한다고 해서 문제가 해결되는 것은 아니다.

중국과 러시아는 각각 북한 철도에 대한 실태조사를 실시하고 그 결과를 토대로 개보수 비용을 추정했는데 양측은 매우 큰 편차를 보이고 있다²⁰⁷⁾.

지난 1998년 4월, 북한의 대외경제협력추진위원회와 중국 연변주는

²⁰⁷⁾ 중국 및 러시아 조사 결과에 대한 이하의 서술은 안병민·성원용, 『북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달방안 연구』(고양: 교통연구원, 2006)에 의존하고 있다.

공동으로 나진-남양간 158.7km의 철도에 대해 실태조사를 실시했다. 양측은 당시 조사결과를 토대로 이 철도의 개보수 원칙에 대해 협의했다. 이는 철길을 3급선 기준으로 개보수하며, 남양과 물골 사이의 117km는 침목과 레일을 전면 교체한다는 것이 골자였다. 또한 철교 교량에 대한 보강공사와 총11개 터널 중 9개 터널의 보수, 통신 및 신호장비의 교체도 포함되어 있다.

북한과 중국은 철도 개보수 비용으로 3억 8,288만 위안(570억 원)이 소요될 것으로 추산했다. 이 비용에는 인건비와 용지비가 포함되지 않은 것으로서 공사에 투입하는 노동력은 군대가 철도건설대 등의 인력을 이용하려는 것으로 해석되었다.

한편 러시아는 2001년 8월의 모스크바 선언 및 같은 달 체결된 북러간 상호협력에 관한 의정서에 따라 2001년 9월부터 10월까지 한 달 동안 러시아 국경의 두만강 역에서 북한의 라진-청진-원산-평강에 이르는 구간(781km)과 개성-평산-세포 구간에 대한 실태조사를 실시했다. 또한 2002년에는 12월에 3주간에 걸쳐 원산-금강산간 120km 철도에 대한 정밀실태조사를 실시했고, 2003년 10월에는 37일간에 걸쳐 북한의 국경역인 두만강역에서 나진항 주변지역간 약 56km에 대한 철도운영실태 및 지형조사를 실시했다.

러시아 철도부는 3차례에 걸친 북한철도 실태조사결과를 공개하고 있지 않으나 2001년의 조사결과는 조사단 관계자의 강연 자료 등을 통해 부분적으로 밝혀진 바 있다. 러시아는 두만강-평강선(781km) 개보수에 대해 다음의 3가지 방안을 제시하고 있다.

우선 제1안인데 이는 모든 본선과 지선, 복선지역을 전면 재조정하고 전 노선을 광궤로 부설하는 방안이다. 예상 공사비는 31억 5,900만 달러로 추산되고 있다.

다음으로 제2안은 현재 표준궤인 궤도에 광궤를 부수적으로 설치하는 방안으로서 표준궤의 전면 정비를 포함하는 방안이다. 혼합궤는 혼합궤용 체결구, 침목, 분기기 등의 설치가 필요하다. 다만 열차속도가 40km/h 이하로 떨어지는 문제점이 있다. 예상 공사비는 34억 4,100만 달러로 추산되고 있다.

마지막으로 제 3안은 기존의 표준궤 노선을 전면 개보수하는 방안으로서 예상 공사비는 24억 9,600만 달러로 추산되고 있다.

그런데 앞에서 보았듯이 북한철도 실태조사결과에 토대를 둔 북한철도 개보수 비용 추정은 중국 측과 러시아 측이 매우 큰 편차를 보이고 있다. 중국측은 나진-남양간 철도 158.7km의 개보수 비용으로 1998년 현재 3억 8,288만 위안(570억 원)로 추정하고 있다. 그리고 러시아측은 두만강-평강선 781km의 개보수 비용으로 2001년 현재 24억 9,600만 달러(3조 2,223억 원)~34억 4,100만 달러(4조 4,423억 원)로 추정하고 있다.

물론 대상도 다르고, 추정시점도 상이하고 단위화폐도 차이가 있기 때문에 단순 비교하기에는 무리가 있다. 하지만 이를 무시한 상태에서 양측의 추정결과를 비교하면 중국측의 철도 개보수 비용은 km당 3.6억 원, 러시아측은 km당 41.3억 원~56.9억 원으로 양측의 추정결과는 최대 15.8배의 차이가 있다. 양측의 추정결과가 큰 차이를 보이는 것은 여러 가지 이유가 있지만 가장 큰 원인은 개보수의 수준, 그리고 이에 따른 개보수 방법이라 할 수 있다.

철도 개보수 비용 추정의 경우, 개보수의 수준이 문제가 된다. 즉 개보수의 수준은 매우 다양할 수 있으며, 이에 따라 개보수 비용도 큰 편차를 보이게 된다. 예컨대 최소한의 개량 수준이라고 한다면 철도 운행 자체는 가능하게 되지만, 안전상의 문제는 완전하지 못하거나, 운행

속도는 제한될 수밖에 없을 것이다. 또한 최대 개선이라고 하면 대륙 횡단철도로서의 기능도 수행할 수 있는 수준이 될 것이다. 그리고 이러한 최소 개량과 최대 개선 사이에는 속도, 안전 등의 면에서 다양한 수준의 스펙트럼이 존재할 수 있다. 따라서 개보수 비용도 결코 일률적이지 않다. 신설이라고 해도 크게 다르지 않다. 신설 또한 수준이 문제가 된다.

한편 공사비 산출을 위한 공사 방법도 매우 다양하다. 북측은 인력 및 용지를 공급하고, 남측 건설회사가 공사 시행하는 방법도 있다. 북측이 공사를 하고 남측이 자재를 제공하는 방법도 있다. 또한 북측 노동력의 인건비를 어느 수준으로 책정할 것인지도 변수로 남는다.

따라서 동일한 사업이라고 해도 사업비 추계에는 편차가 클 수밖에 없다. <표 3-V-7>에는 경의선 철도 개성-평양 구간 개보수·신설을 사례로 해서 소요비용 추정결과와의 차이를 나타냈다. 동일한 개보수라고 해도 최소 개량(4억 원/km)과 최대 개선(60억 원/km)은 소요비용이 15배나 차이가 난다.

이러한 소요자원 규모의 추정결과상 큰 편차는 비단 철도뿐 아니라 도로, 항만, 공항 등 모든 기반시설에 공통적으로 나타나는 현상이다. 이러한 편차를 줄일 수 있는 방법은 현재로서는 찾기 어렵다. 달리 보면 모든 기반시설의 모든 사업에 공통적으로 적용될 수 있는, 단일한 기준이 없다는 이야기도 된다. 결국 개별 사업, 나아가 개별 분야, 그리고 이들의 합인 기반시설 전체의 목표 수준, 방법 등에 대한 정책적 판단(의사결정)의 문제로 귀착된다.

● 표 3-V-7 경의선 철도 개성-평양 구간 개보수·신설 비용 추정결과와의 차이

구분	소요 자원 규모	사업 방식, 소요자원 추정 근거	연구자·기관 (연도)
개보수	744억 원	186km 대상, 최소 개량, 4억 원/km	박형중 외(2003)
	7,626억 원	186km 대상, 최대 개선, 41억 원/km	
	3,181억 원 ~ 3,385억 원	186km 대상, 국내 일반철도 사업비 146억 원 /km의 16% 수준으로 개보수사업비를 도출, 여기에 남한 공사비의 73~78% 수준을 적용, 17.1~18.2억 원/km을 산출	김원배 외(2006)
	1조 2,121억 원	257.9km 대상, 단선전철 복원, 북측에서 공사시행, 남측은 자재공급	정봉민 외(2008)
	1조 5,474억 원	257.9km 대상, 단선전철 복원, 북측은 인력 및 용지 공급, 남측 건설회사가 공사 시행	
신설	1조 200억 원	서울-평양 구간 204km 대상. 또한 대상시기는 2026-35년의 10년간. 이 시기는 북한경제가 상당한 수준으로 성장하고 있는 시기라고 가정. 즉 노동비용은 북한측에서 부담할 수 있으며, 또한 북한 내부에서 낮은 비용으로 상당한 규모의 설비와 자재를 조달할 수 있을 것으로 가정. 남한의 복선 전철 신규 건설 비용(용지비를 제외하고 294억 원/km)의 20% 내외의 비용으로 가능하다고, 따라서 대략적인 사업비를 50억 원/km로 가정	대외경제정책 연구원·산업 연구원(2011)
	4조 1,006억 원	257.9km 대상, 단선전철 복원, 북측에서 공사시행, 남측은 자재공급	정봉민 외(2008)
	5조 2,612억 원	257.9km 대상, 단선전철 복원, 북측은 인력 및 용지 공급, 남측 건설회사가 공사 시행	

3. 기반시설 부문 통일비용

가. 현행 재정프로그램과 북한지역 적용 방향

통일 이후 북한지역을 위한 재정지출, 즉 통일비용은 현재 한국 정부의 재정 시스템에 따라 집행될 가능성이 크다. 북한지역 기반시설 개발을 위한 재정지출도 한국 정부의 현행 기반시설 관련 재정지출 프로그램에서 출발하게 될 것이다. 따라서 이 장에서는 현재 한국 정부의 기반시설 부문 재정지출 프로그램들을 검토하고 이 프로그램의 향후 북한지역 적용 방향 및 소요 비용에 대해 논하기로 한다. 소요 비용의 산정 근거도 현재의 부문별 지출액 및 배분비율을 출발점으로 삼아, 북한지역 실정에 맞게 조정하는 방법을 사용한다.

따라서 먼저, 한국 정부의 기반시설 부문 재정 지출 프로그램을 살펴볼 필요가 있다. 아래의 <표 3-V-8>은 기반시설 부문 2013년 예산 개요를 정리한 것으로서 여기에는 산업단지 지원 프로그램이 제외되어 있다. 즉 기반시설분야는 예산편성 체계상 교통 및 물류 분야와 국토 및 지역 개발 분야로 구성되며, 교통 및 물류 분야는 도로, 철도, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 물류 등 기타의 6개 부문으로 구성되고, 국토 및 지역 개발분야는 수자원, 지역 및 도시의 2개 부문으로 구성된다. <표 3-V-8>에 나타나 있듯이 교통 및 물류분야의 비중이 국토 및 지역 개발분야의 비중보다 훨씬 크다. 또한 교통 및 물류분야에서 도로 부문의 비중이 가장 크고 그 다음이 철도 부문이다. 국토 및 지역 개발분야에서는 수자원 부문의 비중이 가장 크다. 기반시설 전체적으로 보면 도로와 철도 부문이 전체의 2/3를 차지할 정도로 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로 큰 것이 수자원 부문이다.

● 표 3-V-8 기반시설 부문 예산 개요(2013년)

(단위: 억 원, %)

구 분	금 액	비 중
교통 및 물류 분야	190,118	81.3
도로 부문	86,451	37.0
철도 부문	60,830	26.0
도시철도 부문	7,761	3.3
해운·항만 부문	15,042	6.4
항공·공항 부문	820	0.4
물류 등 기타 부문	19,214	8.2
국토 및 지역개발 분야	43,614	18.7
수자원 부문	27,315	11.7
지역 및 도시 부문	16,299	7.0
합 계	233,732	100.0

주: 기반시설 부문에서 산업단지는 제외했음.

자료: 기획재정부, 『2013 나라살림 예산개요』 (세종: 기획재정부, 2013), pp. 108~118.

한편 통일 이후 북한지역의 기반시설 개발 여건은 현재의 한국과 크게 다를 것은 분명하기 때문에 세부부문별 예산 배분 비율은 많이 달라져야 할 것이다. 이 문제를 검토하기 위해 먼저 현재의 기반시설 부문 내 세부부문별 정책 프로그램을 살펴보기로 하자. 그런데 <표 3-V-9>를 보면 알 수 있듯이 현재의 세부부문별 정책 프로그램 가운데 통일 이후 북한지역에 당장 적용하기 어려운 프로그램은 일부 존재한다. 하지만 상당수 프로그램은 통일 이후 북한지역에 적용 가능하고 게다가 <표 3-V-8>에서의 2개 분야 8개 부문의 범주를 유지해도 이들 세부 프로그램들을 모두 포괄할 수 있다. 더욱이 현재의 한국정부의 재정프로그램에 포함되어 있지 않아서 통일 이후 북한지역에 새롭게 실시해야 할 재정프로그램은 없다. 따라서 이 장에서는

<표 3-V-8>에서 나타난, 한국의 현행 기반시설 2개 분야 8개 부문의 범주를 그대로 유지하면서 세부부문별 예산 배분 비율을 검토하기로 한다.

● 표 3-V-9 기반시설 부문 재정지출 프로그램 현황

부문	프로그램
도로	<ul style="list-style-type: none"> - 고속도로 조사설계 및 건설 - 국도건설 - 도로관리 - 민자도로 건설 및 관리 - 지자체 도로 건설 지원 - 지역교통안전 환경개선
철도	<ul style="list-style-type: none"> - 고속철도 건설 - 일반철도 건설 - 철도 안전 및 운영 - 광역철도 건설
도시철도	<ul style="list-style-type: none"> - 지하철건설 지원 - 경량전철 건설 지원 - 도시철도 경영개선 지원
해운·항만	<ul style="list-style-type: none"> - 신항만 개발 - 주요항 및 일반항 건설 및 시설유지보수, 재개발 - 항만운영 및 해상운송 지원 - 해양인력 양성 및 관리 - 해양교통 및 안전관리
항공·공항	<ul style="list-style-type: none"> - 항공발전 지원 - 항공운영 지원 - 일반공항 건설 및 관리
물류 등 기타	<ul style="list-style-type: none"> - 물류정책 - 국토교통·해양 연구 개발 - 국토교통·해양 정보화 - 건설정책 지원 - 자동차 및 교통 정책 - 건설기술 정책 - 대중교통 육성 - 국토교통 행정

부문	프로그램
수자원	<ul style="list-style-type: none"> - 하천관리 및 홍수예보 - 댐건설 및 치수능력 증대 - 용수공급 및 개발 - 수자원정책
지역 및 도시	<ul style="list-style-type: none"> - 지역개발 - 도시정책 - 국토정보관리 - 국토정보지리원 운영

자료: 기획재정부, 『2013 나라살림 예산개요』 (세종: 기획재정부, 2013); 국토교통부, 『2013회계연도 예산 개요』 (세종: 국토교통부, 2013); 해양수산부, 『2013회계연도 예산 및 기금운영계획 개요』 (세종: 해양수산부, 2013); 행정안전부, 『2013년도 세입·세출 예산 개요』 (서울: 행정안전부, 2013)를 토대로 작성.

나. 세부부문별 재정 배분비율 및 지출액

세부부문별 배분비율은 시기에 따라 조금씩 다르게 설정한다. 앞서도 밝혔듯이 이 보고서에서는 2030년 통일을 가정하고 통일 이후 20년간의 통일비용을 예시한다. 2030년에 정치적 통일이 이루어질 경우, 그 해에는 주로 긴급 대책 및 기타 행정 비용이 지출되며, 투자성 재정 지출인 경제분야 통일비용은 2031년부터 지출된다고 가정한다.

우선 교통 및 물류분야와 국토 및 지역 개발분야 간의 배분비율을 살펴보자. 통일 직후의 시기에는 경제성장의 기반을 조속히 마련하기 위해 국토 및 지역 개발분야보다는 교통 및 물류분야에 우선순위를 부여할 수밖에 없다. 특히 2031년에서 2035년까지 5년간은 교통 및 물류분야에 90% 정도의 예산을 투입해야 할 것으로 보인다. 이후 국토 및 지역 개발분야에 투입되는 재정의 비중을 조금씩 높여가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

기반시설분야 전체든 교통 및 물류분야든 세부부문별 배분비율을 결정함에 있어서 가장 중요한 것의 하나는 철도와 도로 간의 자원배분

문제이다. 두 부문 모두 육상교통을 담당하고 있다는 점에서 상호경합성이 발생하기 때문이다.

그런데 북한은 이른바 주철종도(主鐵從道)라 하여 철도 중심의 수송체계를 구축해 왔다. 즉 철도망이 상대적으로 발달되어 있으며 도로망은 매우 빈약한 상태이다. 이는 남북한 주요 기반시설을 비교한 <표 3-V-10>만 보더라도 잘 알 수 있다. 철도 총연장만 놓고 보면 오히려 북한이 남한보다 우위에 있지만 도로 총연장, 특히 고속도로 길이를 보면 북한이 남한보다 훨씬 열악한 상태에 있다는 것이 확연하게 드러난다.

따라서 향후 북한경제의 재건을 위해서는 기존의 철도 중심의 수송체계에서 철도와 도로의 균형 잡힌 수송체계로의 전환이 필수적이라는 데는 전문가들 사이에 일정 수준의 공감대가 형성되어 있다. 이를 위해 초기에는 도로의 확충을 우선적으로 추진하되, 남북한 도로의 연결, 남북한 연결 도로의 복측 구간의 개보수 및 현대화 사업에 주력해야 한다. 이후 점차적으로 철도 부문에 투자를 확대해 나가되, 일차적으로 남북한 산업협력이 집중적으로 이루어지는 서해안축의 철도망을 확충시키고, 점차 동해안 및 내륙으로 확장해야 한다.

● 표 3-V-10 남북한 주요 기반시설 비교(2011년)

(단위: km, 천 톤)

구분	남한	북한	남한/북한
도로 총연장	105,931	26,110	4.1
고속도로 길이	3,913	727	5.4
철도 총연장	3,559	5,298	0.7
지하철 총연장	572	34	16.8
항만 하역 능력	907,226	37,000	24.5

주: 철도 총연장의 경우, 남한은 철도기로 자료임.

자료: 통계청, 『2012 북한의 주요 통계지표』 (대전: 통계청, 2013), pp. 86~91.

다만 경의선 철도와 같이 남북한을 연결하는 핵심 철도노선에 대해서는 통일 직후부터 투자를 해야 할 필요가 있다. 또한 한반도와 유라시아 대륙의 연결을 위해서는 TKR과 TCR, TSR의 연계가 필수적이기 때문에 이들 대륙횡단철도와의 연계사업도 통일 직후부터 추진되어야 한다. 또한 철도는 녹색성장을 선도한다는 측면도 존재한다. 따라서 초기에 도로 중심의 투자가 이루어져야 하지만 철도에 대해서도 일정 수준의 투자가 불가피하다고 할 수 있다.

한편 수자원 부문도 어느 정도 투자가 필요한 부문이다. 치수 차원의 홍수방지를 위해 또한 이수 차원의 농·공업 용수 공급을 위해 댐건설 및 댐시설 개보수, 치수능력 확대, 하천 준설 등 제반 정비가 불가피하고 또한 이는 시급한 과제이다. 따라서 이 부문은 통일 직후인 2031년부터 일정 수준의 투자가 필요하다고 볼 수 있다.

이러한 몇 가지 기본 방향 하에 기반시설 부문 통일비용 배분비율을 예시적으로 제시한 것이 <표 3-V-11>이다. 여기서는 통일 직후인 2031~2035년에 교통 및 물류분야에 기반시설 부문 예산의 90%를 배분하고 이 비율은 2036~2040년에 88%로, 2041~2050년에는 85%로 낮추어지는 것으로 되어 있다. 또한 2031~2035년에 기반시설 부문 예산의 58%를 도로 부문에, 20%를 철도 부문에 배분하는 것으로 되어 있다. 이후 도로의 비중은 47%, 40%로 낮아지고 철도는 23%, 25%로 높아지는 것으로 상정되어 있다.

이번에는 북한의 기반시설 부문을 위한 재정지출 규모를 검토해 보고자 한다. 서술했듯이 이 보고서에서는 경제분야 통일비용, 즉 투자성 재정지출은 매년 남한 GDP 대비 1%로 가정한다. 2013년 현재 남한의 재정지출 현황을 보면, 경제 관련 지출 중에서 SOC 분야 지출이 42% 정도를 차지한다. 통일 이후에는 SOC 분야 지출의 비중이 더 높아질

가능성이 크기 때문에 이 보고서에서는 기반시설 부문 지출의 비중을 50%로 가정한다. 따라서 통일 이후 북한지역 기반시설 부문 지출은 남한 GDP 대비 0.5%로 가정할 수 있다.

● 표 3-V-11 기반시설 부문 통일비용 배분비율 예시

(단위: %)

구 분	2031-2035년	2036-2040년	2041-2050년
교통 및 물류 분야	90	88	85
도로 부문	58	47	40
철도 부문	20	23	25
도시철도 부문	-	-	2
해운·항만 부문	12	10	8
항공·공항 부문	-	4	4
물류 등 기타 부문	-	4	6
국토 및 지역개발 분야	10	12	15
수자원 부문	10	10	10
지역 및 도시 부문	-	2	5
합 계	100	100	100

자료: 필자 작성.

<표 3-V-12>와 <표 3-V-13>은 이 가정을 토대로 국회예산정책처의 장기 경제성장 및 재정지출 전망 자료를 활용해 기반시설 부문 통일비용을 추계한 결과이다. <표 3-V-12>는 2013년 불변가격 기준 실질금액이고, <표 3-V-13>은 명목금액이며, 남한 GDP 대비 비율과 남한 재정지출액 대비 비율도 함께 제시했다.

표 3-V-12 기반시설 부문 통일비용(실질금액) 예시

(단위: 조 원, %)

구 분	2031-2035년	2036-2040년	2041-2050년	2031-2050년
	합계	합계	합계	총계
교통 및 물류 분야	56.2	61.1	135.2	252.5
도로 부문	36.2	32.6	63.6	132.4
철도 부문	12.5	16.0	39.8	68.3
도시철도 부문	-	-	3.2	3.2
해운 항만 부문	7.5	6.9	12.7	27.1
항공 공항 부문	-	2.8	6.4	9.2
물류 등 기타 부문	-	2.8	9.5	12.3
국토 및 지역개발 분야	6.3	8.3	23.9	38.5
수자원 부문	6.3	6.9	15.9	29.1
지역 및 도시 부문	-	1.4	8.0	9.4
기반시설 부문 총계	62.5	69.4	159.1	291.0
남한 재정지출 대비 비율(%)	1.76	1.69	1.55	1.63
남한 GDP 대비 비율(%)	0.5	0.5	0.5	0.5

주: 국회예산정책처의 경제성장 전망을 반영한 2013년 불변가격 기준 실질금액.

자료: <표 3-V-11>의 배분비율과 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』(서울: 국회예산정책처, 2012)의 남한 GDP 및 재정지출 전망 자료(p. 124, p. 130)를 이용해 필자 계산.

계산결과를 보면 통일 이후 20년간 기반시설 부문에 대한 재정지출액 누계는 실질금액 기준으로 291조 원이며, 그 중 교통 및 물류분야에 252.5조 원, 국토 및 지역개발 분야에 38.5조 원을 배정하는 것으로 되어 있다. 또한 이 가운데 도로 부문에 132.4조 원, 철도 부문에 68.3조 원을 투입하는 것으로 상정되어 있다.

한편 <표 3-V-12>와 <표 3-V-13>에 제시한 기반시설 부문 통일비용은 어디까지나 여러 가지 가정에 따른 예시적 계산 결과에 불과함을 강조하고자 한다. 통일 당시의 상황 및 통일 이후 정책방향을 다르게 전망하여 가정들을 수정하게 되면, 그에 따라 또 다른 계산 결과들을 도출할 수 있다.

표 3-V-13 기반시설 부문 통일비용(명목금액) 예시

(단위: 조 원, %)

구 분	2031-2035 합계	2036-2040 합계	2041-2050 합계	2031-2050 총계
교통 및 물류 분야	88.2	104.7	259.9	452.8
도로 부문	56.8	55.9	122.3	235.0
철도 부문	19.6	27.3	76.5	123.4
도시철도 부문	-	-	6.1	6.1
해운·항만 부문	11.8	11.9	24.5	48.2
항공·공항 부문	-	4.8	12.2	17.0
물류 등 기타 부문	-	4.8	18.3	23.1
국토 및 지역개발 분야	9.8	14.3	45.9	70.0
수자원 부문	9.8	11.9	30.6	52.3
지역 및 도시 부문	-	2.4	15.3	17.7
기반시설 부문 총계	98.0	119.0	305.8	522.8
남한 재정지출 대비 비율(%)	1.76	1.69	1.55	1.63
남한 GDP 대비 비율(%)	0.5	0.5	0.5	0.5

주: 국회예산정책처의 경제성장 및 물가상승 전망을 반영한 명목금액 기준.

자료: <표 3-V-11>의 배분비율과 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』(서울: 국회예산정책처, 2012)의 남한 GDP 및 재정지출 전망 자료(p. 124, p. 130)를 이용해 필자 계산.

4. 기반시설 부문 통일편익

사회기반시설은 재화와 서비스의 생산에 직접 사용되기보다는 간접적으로 생산활동을 지원하며 촉진시키는 데 필요불가결한 자원을 말한다. 이는 직접생산자본(Directly Productive Capital)에 대비되는 개념이다. 사회기반시설은 사회간접자본(SOC, Social Overhead Capital) 또는 사회하부구조(Social Infrastructure), 하부구조(Infrastructure)라고도 부른다.

사회기반시설은 협의의 개념과 광의의 개념으로 분류될 수 있다. 협의의 개념은 수송, 통신, 에너지, 용수 등 하드웨어적인 범주를 포함하는 것이며, 광의의 개념은 이에 추가하여 국방, 치안, 보건, 의료, 후생, 교육 등 산업의 생산활동과 일상생활에 필수불가결한 모든 하드웨어 및 소프트웨어적 범주를 망라한다.

한국정부는 사회기반시설을 각종 생산활동의 기반이 되는 시설 혹은 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 도모하는 시설 및 국민생활에 편익을 증진시키는 시설로 정의²⁰⁸⁾하고 있다. 앞서서도 밝혔듯이 한국정부는 사회기반시설 분야 재정을 교통관련 시설(도로, 철도 등)과 댐, 상수도, 산업단지 등 국토 및 지역개발과 관련된 시설의 건설에 필요한 개별 재정사업들의 재정규모를 합산하여 산출하고 있다.

사회기반시설은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 투자규모의 방대성이다. 도로, 철도, 항만, 발전시설 등에서 보는 바와 같이 투자소요량이 방대하며 또한 필요 시설물을 분할하여 투자하는 것은 사실상 불가능하다. 예를 들면 철도의 경우 선로투자를 비롯해 객차, 화차 등의 차량투자 그리고 신호시설, 역사시설 등의 부대시설 투자를 병행해야 한다. 둘째, 이와 같은 투자의 방대성으로 인하여 투자자본의 회임기간이 길다. 투입된 초기자본을 회수하는데 긴 시간을 필요로 한다.

셋째, 단기적이고 직접적인 효과보다는 장기적이고 간접적인 효과가 크다. 사회기반시설에 의해 발생하는 편익과 서비스는 특정 개인이나 집단을 대상으로 하는 것이 아니고, 다수의 개인, 집단 나아가 사회전체를 대상으로 하며, 특정제품생산이 아니라 거의 모든 제품생산에 필요한 서비스를 제공한다. 이를 흔히 외부효과(Externality, Spill-Over Effect)라는 말로 표현하기도 한다.

²⁰⁸⁾ 『사회기반시설에 대한 민간투자법』 제2조 제1항 참조.

넷째, 이렇듯 투자규모가 방대하다는 점, 투자자본의 회임기간이 길다는 점, 광범위한 외부효과가 있다는 점으로 인해 사회기반시설은 강한 공공성을 지닌다. 사회기반시설의 투자와 시설의 운영·관리는 대부분의 경우 시장기능에 의존하기 어렵기 때문에 보통 정부가 직접 또는 공공부문을 통해 투자하고 관리한다. 물론 민영화가 진행되면서 사회기반시설에 대한 민간의 참여가 이루어지고 있지만 이 경우에도 건설 및 운영에 대해 정부가 일정 수준의 관여를 하는 것이 보통이다.

한편 기반시설에 대한 투자는 여러 측면에서 또한 다양한 경로로 경제성장에 기여한다. 기반시설 투자는 생산 및 소비활동은 물론 모든 산업에 걸쳐 영향을 주게 된다. 특히 산업활동을 간접적으로 지원하여 생산성을 향상시키고 국가경쟁력을 강화하는데 큰 역할을 수행한다. 예를 들면 도로에 대한 투자는 물류비용을 감소시켜 각종 투자활동을 촉진하고 생산원가를 감소시킴으로써 제품단가를 낮추고 국제경쟁력을 제고하는데 기여한다.

또한 사회기반시설에 대한 투자는 이른바 승수효과라 하여 정부지출증대를 통해 국민경제의 총수요를 증가시키고 나아가 고용증대 및 소득증가를 유발한다. 뿐만 아니라 기반시설 투자는 제반 생산시설 및 산업기반을 직접 또는 간접적으로 지원함으로써 기술혁신을 촉진시키며 이는 국민경제의 총공급을 확대하는 효과가 있다.²⁰⁹⁾

다만 기반시설 투자가 경제성장에 기여하는 정도는 제반 여건에 따라, 예컨대 경제발전단계에 따라 달라질 수 있다. 1986년부터 2011년까지를 대상으로 우리 나라 재정지출이 경제성장에 미친 영향력을 추정한 어느 연구²¹⁰⁾에 따르면 정부투자지출의 성장 효과는 2000년 이

209). 김정호 외, 『사회간접자본 투자와 재원조달에 관한 연구』 (안양: 국토개발연구원, 1996), pp. 20~21.

210). 최진호·손민규, “재정지출의 성장에 대한 영향력 변화와 시사점,” (한국은행 BOK

전에는 크게 나타났으나 이후에는 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타났다. 2000년 이전에는 재정지출 1원의 추가 확대시 GDP가 0.78 원 늘어난 반면, 2000년 이후에는 0.44원에 그쳤다.

상기 분석대상기간 중 정부투자지출의 성장 효과가 비교적 크게 나타난 것은 1990년대 초반 정부 주도의 주택건설 및 사회간접자본 확충을 위한 대규모 투자집행(1989년 4월 신도시 건설계획 발표, 1990년 4월 경제활성화 종합대책 발표), 1997년 외환위기 이후 일자리 창출 등을 위한 경제사업 확대정책 시기였던 것으로 나타났다. 다만 이러한 정부투자의 성장효과는 이후 감소추세를 보였는데 이는 정부투자 중 큰 비중을 차지하는 건설 부문의 부가가치가 지속적으로 감소한데다 우리나라의 건설스톡이 2000년대 후반에 이미 선진국 수준에 근접했다는 사실에 기인하는 바가 큰 것으로 분석되었다.

따라서 통일 이후 북한지역에 대한 기반시설 투자도, 여타의 변수를 논외로 한다면, 기반시설 스톡이 선진국 수준에 도달하기 전까지는 기반시설 투자가 경제성장에 미치는 효과는 상당히 클 수 있다는 시사점을 얻을 수 있다. 현재 북한의 기반시설이 양적으로나 질적으로나 매우 미흡한 수준임을 고려하면 더욱 그러하다. 아울러 북한경제의 발전 단계에 따라 그 효과는 변화할 수 있다는 시사점도 얻을 수 있다.

5. 요약과 결론

이 장에서는 통일 이후 북한지역 기반시설 부문 지출은 남한 GDP 대비 0.5%로 가정한 상태에서 기반시설 부문 통일비용 배분비율 및 실질금액 및 명목금액 기준 통일비용을 예시적 차원에서 제시했다. 이

경제리뷰, 2013.4).

경우 기반시설분야를 2개 분야(교통 및 물류분야와 국토 및 지역 개발 분야) 및 8개 세부부문(도로, 철도, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 물류 등 기타, 수자원, 지역 및 도시)으로 구분한, 한국의 현행 기반시설 재정지출 프로그램을 그대로 유지한 상태에서 통일비용을 추계했다.

또한 향후 북한경제의 재건을 위해서는 기존의 철도 중심의 수송체계에서 철도와 도로의 균형 잡힌 수송체계로의 전환이 필수적이며, 따라서 통일 이후 초기에는 도로의 확충을 우선적으로 추진하고 점차적으로 철도 부문에 투자를 확대해 나가며, 수자원에 대해서는 초기부터 일정 수준의 투자가 필요하다는 몇 가지 방향성을 설정하고 추계작업을 수행했다.

한편 기반시설에 대한 투자는 여러 측면에서 또한 다양한 경로로 경제성장에 기여하며 통일편익을 발생시킨다. 기반시설 투자는 생산 및 소비활동은 물론 모든 산업에 걸쳐 영향을 주게 되는데 특히 산업활동을 간접적으로 지원하여 생산성을 향상시키고 국가경쟁력을 강화하는데 큰 역할을 수행한다. 예를 들면 도로에 대한 투자는 물류비용을 감소시켜 각종 투자활동을 촉진하고 생산원가를 감소시킴으로써 제품단가를 낮추고 경쟁력을 제고하는 데 기여한다. 다만 기반시설 투자가 경제성장에 기여하는 정도는 제반 여건에 따라, 예컨대 경제발전단계에 따라 달라질 수 있다.

1. 서론

이 보고서를 포함한 연구 시리즈 전체는 정치, 경제, 사회의 3개 분야로 나누어 통일비용과 편익을 논의하고 있으며, 이 보고서는 그 중 경제분야를 다룬다. 이 보고서의 III, IV, V장에서는 경제분야 통일비용과 편익을 산업·통상·에너지, 농림·수산·식품, 기반시설 등 3개 부문으로 나누어 논의하였다. 이상의 부문별 검토에서는 세부부문별 통일비용(재정투자)의 지출내역과 지출규모를 주로 논의하였고, 통일편익에 대해서는 부문별 재정투자의 기대효과를 간략히 서술하는 데 그쳤다. 통일비용은 부문별 사업별로 상세한 분류가 가능하지만, 통일편익은 각 부문의 투자 사업이 어우러져 나타나는 총괄적 결과이므로 부문별 추계가 어렵기 때문이다.

이 장에서는 경제분야 통일편익에 대한 총괄적 추계를 시도한다. 경제분야 통일편익은 분단이 유지되는 경우 남북한 GDP의 성장경로와 통일이 이루어지는 경우 남북한 GDP 성장경로 간의 격차로 정의할 수 있으며, 그 격차의 대부분은 북한 GDP의 증가로 구현될 것으로 예상된다. 통일 이후 북한에서는 시장경제체제로의 전환과 남한으로부터의 지원 및 투자에 힘입어 고도성장 추세가 나타날 가능성이 아주 높다. 반면 통일이 남한 GDP의 성장추세에 미치는 영향은 분명치 않다. 한편으로는 경제통합에 따른 비즈니스 기회 확대와 국방비 절감 효과 등으로 플러스 영향이 나타날 수 있으나, 다른 한편으로는 대규모 재정이전

및 민간투자의 유출로 인해 마이너스 영향이 나타날 수 있다. 이런 반대 방향의 효과가 서로 상쇄됨으로써 통일에도 불구하고 남한 GDP의 성장추세에는 별다른 변동이 없을 가능성도 있다. 이러한 점을 고려하여 이 보고서에서는 남한 GDP의 성장추세에서 나타날 변화 부분은 제외하고, 북한 GDP의 성장추세 변화 부분에만 논의를 집중한다.

II장에서 지적한 것처럼, 북한 GDP의 증가는 북한주민이 얻는 경제적 편익과 반드시 동일한 것은 아니다. 통일로 인해 남한주민 소유 자본이 북한에 투자되어 투자이익을 거둘 수 있고, 남북한 주민이 상대 지역으로 이주해 소득을 올릴 수 있으므로, 남북한 각각의 GDP와 GNP 사이에 상당한 차이가 발생할 수 있기 때문이다. 이 보고서에서는 남북한의 사회복지제도와 노동시장 통합수준을 제한하는 부분 통합 시나리오를 상정하고 있으므로, 남북한 주민 상호 간의 이주 규모는 그리 크지 않으며, 이 문제로 인한 GDP와 GNP 간의 격차는 제한적일 것으로 가정한다. 하지만 남한주민 소유자본의 북한 투자는 활발할 것이므로, 북한 GDP의 증가 부분 중에는 남한 자본소유자가 거두는 상당한 규모의 투자이익이 포함될 것이라고 생각할 수 있다.

2. 선행연구 검토

가. 경제적 통일편익 추계

비용 추계의 경우와 마찬가지로 편익 추계에 대해서도 대표적 선행 연구인 『남북 경제공동체 추진 구상』을 검토해 보자.²¹¹⁾ 『남북 경제공

²¹¹⁾ 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진구상』(서울: 통일부, 2011), pp. 493~511 참조. 통일비용 및 그 조달방안에 관한 대표적 연구인 한국재정학회 외, 『통일재원 마련방안 연구』(서울: 한국재정학회, 성균관대학교 산학협력단, (주)코리아 데이터네트워크(통일부 용역 보고서), 2011)에서도 경제적 통일편익을 보고할 때(pp. 337~341), 대외경제정책연구원·산업연구원의 추계결과를 그대로 인용하고 있다.

동체 추진 구상』은 비용 추계에서는 여러 분야, 부문, 사업별로 상세한 내역을 제시하고 있으나, 편익 추계에서는 통일 또는 경제통합에 따른 남북한 GDP의 변화 및 후생수준 변화를 ‘경제통합 편익’으로 정의하고, 거시적 CGE(Computable General Equilibrium) 모형에 따라 편익 총액 추계 결과를 제시하고 있다.²¹²⁾

이 추계(<표 3-VI-1>)에 따르면, 경제통합이 이루어질 경우 남한의 성장세는 분단 상태가 유지되는 경우에 비해 위축되는 것으로 나타나는데, 이는 남한으로부터 경제적 자원이 북한으로 이전 지출되는 데 따른 현상이라고 할 수 있다. 반면 북한은 제도 통합, 시장 통합 등에 따른 성장 효과가 발생하고, 더욱이 남한으로부터의 이전 지출에 따른 효과까지 더해져 경제성장 속도가 급속히 빨라지는 것으로 나타난다. 즉 남북한 경제통합의 편익은 주로 북한 지역의 경제성장 효과로 나타나며, 그 효과가 남한의 성장세 위축 효과보다 크기 때문에 한반도 전체의 통합 편익은 큰 폭의 흑자로 나타난다.

한편, 이 추계에서는 실질 GDP의 변화 효과와 별도로 후생수준의 변화 효과를 보고하고 있는데, 여기에서도 남한의 후생수준은 감소하고 북한의 후생수준은 증가하는 것으로 나타난다. 특이한 점은 통일 이후 10년간의 후생수준 변화 효과는 단기형 통일의 경우가 가장 큰 것으로 나타난다는 것이다. 이는 『남북 경제공동체 추진 구상』이 단기형 통일의 경우 남한만이 아니라 중국과 미국도 북한에 대규모 지원을

²¹²⁾ CGE 모형에 따라 통일편익을 추정할 또 다른 대표적 연구로는 Marcus Noland, Sherman Robinson, and Li-Gang Liu, *The Costs and Benefits of Korean Unification, Working Paper* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998) 및 Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, “Modeling Korean Unification,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 28, No. 2, (2000), pp. 400~421 참조. 놀랜드 등의 연구는 1990년대 상황을 기준으로 통일편익을 추정하고 있어, 2030년 통일을 가정할 이 보고서에 비해 시점이 너무 큰 차이가 나므로, 여기에서는 소개하지 않는다.

한다는 가정을 설정하고 있기 때문이다. 만약 이 가정을 철회하고 단기형의 경우에도 중기형 및 장기형과 마찬가지로 남한만 통일비용을 지출하는 것으로 가정하면, 북한 후생수준의 증가 규모는 훨씬 작게 추정될 것이다.

● 표 3-VI-1 『남북 경제공동체 추진 구상』의 경제통합 편익 추계 결과

통일 시나리오	기간	지역	실질 GDP 변화(%)		해당 기간 중 후생수준 변화 (억 달러)
			해당 기간 중 변화율	연평균 변화율	
단기형 (2020년 통일)	2021-2030	남한	-9.5	-1.0	-750
		북한	408.8	17.7	2,005
중기형 (2030년 통일)	2021-2030	남한	-0.9	-0.1	-177
		북한	95.5	6.9	318
	2031-2040	남한	-2.5	-0.3	-396
		북한	387.2	17.2	890
장기형 (2040년 통일)	2021-2040	남한	-1.3	-0.1	-231
		북한	119.9	4.0	420
	2041-2050	남한	-2.1	-0.3	-230
		북한	371.5	16.8	533

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011), pp. 503~505로부터 정리.

『남북 경제공동체 추진 구상』은 이런 거시적 추계 외에도, 국방비 절감 효과, 군 인력 감축에 따른 노동력 증가 효과, 국가 신인도 개선에 따른 투자 및 재정 효과, 관광산업 발전 효과, 북한 광물자원개발 효과, 소비시장 확대, 대륙과 해양 연계를 통한 신성장동력 확보 등 통일편익이 발생할 수 있는 다양한 채널에 대해 지적하고 있으나, 이 가운데서 국방비 절감 효과에 대해서만 추계 결과를 제시하고 있다. 경제적

통일편익을 가져다 줄 다양한 채널의 효과는 결국 실질 GDP의 증가와 후생수준의 증가로 나타날 것이므로, 통일편익의 크기를 추정하고자 할 때에는 거시적 추계만으로도 충분할 것이다.

나. 통일 이후 남북한 경제성장 전망

『남북 경제공동체 추진 구상』은 통일 전후 시기 남북한의 GDP 추세에 대해서도 <표 3-VI-2>와 같이 전망 결과를 제시하고 있다. 주의할 점은 <표 3-VI-2>에 보고되어 있는 수치는 경제성장률이 아니라 명목 GDP 증가율이라는 점이다. 즉 <표 3-VI-2>의 수치에서 물가상승률에 대한 가정만큼을 공제하면 경제성장률이 된다.²¹³⁾ 이 전망에 의하면, 북한은 통일 이전에도 남북경협 등에 힘입어 고도성장을 하게 되며, 통일 이후, 특히 통일 초기 5년 동안에는 성장속도가 더 빠른 것으로 나타난다. 이러한 통일 전후의 고도성장 덕분에 <표 3-VI-3>에서 보듯이, 남북한 소득격차는 크게 좁혀지는 것으로 나타난다.

213). 『남북 경제공동체 추진 구상』은 이 표의 제목을 ‘경제성장률’로 붙이고 있으나 이는 명목 GDP의 증가율과 실질 GDP 증가율(경제성장률)을 혼동한 오류이다. 『남북 경제공동체 추진 구상』은 보고서 전체에 걸쳐 불변가격(기준년 가격) 기준 실질금액액과 경상가격(당해년 가격) 기준 명목금액액을 구별하고 있으면서도 물가상승률에 대한 가정을 보고하지 않고 있다. 필자가 해당 부분 연구진으로부터 입수한 자료에 의하면, (남북한에 동일하게 적용된) 물가상승률은 2010년 2.75%에서 출발해 2020년 2.44%, 2030년 2.13%, 2040년 1.81%를 거쳐 2050년에 1.5%까지 점진적으로 떨어지는 것으로 가정되어 있다. 즉 남북한의 경제성장률 전망치는 <표 V-2>에 보고되어 있는 수치보다 각 기간의 연간 물가상승률만큼 더 낮은 것으로 이해할 수 있다. 물가상승률이 2% 포인트 내외로 낮게 가정되어 있으므로, 각 연도의 명목 GDP 증가율과 경제성장률 간의 차이는 그리 크지 않아 보이지만, 이런 작은 차이도 장기간 누적되면 대단히 큰 차이가 된다.

● 표 3-VI-2 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 시나리오별
연평균 명목 GDP 증가율 전망 결과

(단위: %)

통일시나리오 연도	단기형 (2020년 통일)		중기형 (2030년 통일)		장기형 (2040년 통일)	
	남한	북한	남한	북한	남한	북한
2010-2015	7.3	8.5	7.3	8.5	7.3	8.5
2015-2020	5.9	14.5	5.9	14.5	5.9	14.5
2020-2025	4.9	20.0	4.9	12.5	4.9	12.5
2025-2030	4.5	16.0	4.5	11.0	4.5	11.0
2030-2035	-	-	3.6	18.0	3.6	9.5
2035-2040	-	-	2.9	15.0	2.9	8.5
2040-2045	-	-	-	-	2.6	12.0
2045-2050	-	-	-	-	2.1	11.0

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011), p. 553.

『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일편의 추계와 북한 경제성장 전망은 대체로 합리적이고 이해할 만한 결과를 보여준 것으로 평가할 수 있다. 이 추계에서 보여주는 대로 통일 초기 북한에서는 초고속 성장이 나타날 가능성이 높으며, 경제발전수준이 높아질수록 성장속도가 점진적으로 하락할 것으로 예상된다. 이는 일반적인 경제이론에서 예상할 수 있는 것과 잘 부합하는 결과이다. 또, 이러한 고도성장에도 불구하고 남북한 소득격차가 충분히 축소되기까지는 오랜 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 이는 현재의 남북한 소득격차가 너무 크기 때문이다. 이런 예측도 대체로 현실적인 전망이라고 할 수 있을 것 같다.

● 표 3-VI-3 『남북 경제공동체 추진 구상』의 통일 시나리오별
남한 대비 북한의 1인당 소득 비율 전망 결과

(단위: %)

연도 \ 통일시나리오	단기형 (2020년 통일)	중기형 (2030년 통일)	장기형 (2040년 통일)
2020	6.2	6.2	6.2
2030	19.6	11.4	11.4
2040	-	35.9	18.5
2050	-	-	40.2

자료: 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』(서울: 통일부, 2011), pp. 550~552의 표를 이용해 계산.

그렇지만 본 연구에서는 『남북 경제공동체 추진 구상』과 몇 가지 점에서 다른 방식으로 통일편익을 추산해 보고자 한다. 첫째, 『남북 경제공동체 추진 구상』에서는 통일 이전에 실질적인 경제통합이 진행되고 북한이 고도성장한다고 가정하고 있으나, 이 보고서에서는 통일 이전에는 북한이 저성장 상태에 머무르며 통일 이후에야 비로소 고도성장이 시작된다고 가정한다.

둘째, 『남북 경제공동체 추진 구상』은 세 가지 통일 시나리오를 설정하고 있으며, 통일 이후 10년까지의 비용·편익만을 추계하고 있지만, 이 보고서에서는 2030년 통일이라는 단일 시나리오를 가정하고 통일 이후 20년까지의 비용·편익을 예시한다.

셋째, 이 보고서에서는 경제분야 통일비용(투자성 재정지출)과 통일편익이 어떻게 연계되는가에 초점을 맞춘다. 『남북 경제공동체 추진 구상』에서 채택한 CGE 모형에서도 통일비용의 투입 규모가 통일편익의 크기에 영향을 미치지만, 그 외에 시장통합의 효과와 생산성 증대에 대한 가정 같은 다른 변수들도 함께 설정하고 있어, 통일비용과 편익 간의 연계가 명시적으로 드러나지는 않는다. 이 보고서에서는 투자

와 경제성장 간의 연계에만 집중하여 적절한 가정을 통해 경제분야 통일비용의 투입규모로부터 경제성장 효과를 직접 도출한다.

또 앞 장들에서 설명한 것처럼 『남북 경제공동체 추진 구상』에서 상정한 경제분야 통일비용의 규모는 대체로 제한적이어서, 그 정도의 제한적인 재정투자만으로 어떻게 초고속 성장이 가능한지 의문을 품을 여지가 없지 않다. 앞 장들에서는 통일한국의 재정 건전성을 유지한다는 전제에 유의하면서도 경제분야 통일비용 규모를 『남북 경제공동체 추진 구상』보다 훨씬 크게 설정하였다. 이 장에서는 그 정도의 통일비용이 투입될 때 북한이 얼마나 빠른 경제성장을 성취할 수 있을지에 대한 전망을 조금 더 알기 쉽게 예시하고자 한다.

3. 해외 사례 검토

이 절에서는 통일 이후 북한의 경제성장을 전망하는 데 도움이 될 해외사례를 검토한다. 먼저 경제통합의 가장 두드러진 사례라고 할 수 있는 독일통일의 경우를 살펴보고, 이어서 남한, 중국, 베트남 등 동아시아 고성장 국가의 사례를 살펴본다. 동아시아 고성장 국가들의 경우 통일 사례는 아니지만, 비교적 폐쇄적인 경제에서 대외지향형 발전전략을 통해 세계시장에 통합되는 과정을 거쳤기 때문에, 넓은 의미에서는 경제통합에 따른 성장 사례라고 볼 수 있다.

가. 독일통일 이후 동독의 경제성장 실적

독일통일 이후 동독은 얼마나 좋은 성장실적을 보였을까? <표 3-VI-4>는 1992년에서 2010년까지 동독과 서독, 그리고 독일 전체의 성장을 자료이다. 독일통일은 1990년에 이루어졌으며, 동서독²¹⁴⁾을 아우른

국민소득 통계는 1991년부터 작성되었다. 따라서 국민소득 자료는 1991년부터 시작되지만 성장률 자료는 1992년부터 시작된다.

통일 이후 동서독의 성장실적은 남북한의 경우에 나타날 결과를 예상하는데 큰 도움이 된다. 첫째, 동독은 통일 초기에 연간 10%를 넘는 고도성장을 기록하다가 어느 정도의 소득수준에 도달한 후부터는 성장률이 현저하게 떨어졌다. 동독의 성장률 하락은 비교적 일찍부터 나타났는데, 이는 동독이 통일 이전에 이미 중진 산업국이었으므로 4~5년 정도의 고도성장만으로도 상당히 높은 소득수준에 도달하였기 때문이다. 한 가지 주의할 점은 통일 전후의 혼란기에 동독이 큰 폭의 마이너스 성장을 기록했다는 사실이다.²¹⁵⁾ 따라서 통일 초기의 고도성장은 그 직전 시기 경제 붕괴로부터의 회복이라는 성격을 갖기도 한다.

²¹⁴⁾ <표 3-VI-4> 및 <표 3-VI-5>에 나오는 동독과 서독은 베를린을 제외한 자료이다. 통일 이후 하나로 통합된 베를린의 경우 동베를린과 서베를린을 구별하여 지역별 경제통계가 작성되지는 않으므로, 통일 이전의 동독 및 서독과 엄밀하게 같은 의미의 동독 및 서독 국민소득 자료는 존재하지 않는다. 통일 이전 베를린 인구 중 약 2/3는 서베를린, 1/3은 동베를린에 거주했으므로, 베를린 전체는 서독에 훨씬 가까운 성격을 갖는다고 할 수 있다.

²¹⁵⁾ 베를린 장벽은 1989년 11월에 무너졌고 공식적인 독일통일은 1990년 10월에 이루어졌다. 동독은 통일 후인 1991년까지 큰 폭의 마이너스 성장을 기록한 것으로 추정된다. 공식 국민소득 통계는 1991년부터 작성되었으므로, 1990년과 1991년 동독의 성장률 공식통계는 없다. 하지만 독일경제연구소(DIW: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)가 추정한 바에 의하면, 동독의 성장률은 1990년 -15.6%, 1991년 -22.7%였다고 한다. Michael C. Burda and Jennifer Hunt, "From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in East Germany," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2(2001), p. 6에서 재인용.

표 3-VI-4 독일통일 이후 동서독의 경제성장 실적

(단위: %)

연도	GDP 성장률			1인당 GDP 성장률		
	동독 (베를린 제외)	서독 (베를린 제외)	독일 전체	동독 (베를린 제외)	서독 (베를린 제외)	독일 전체
1992	11.1	1.5	2.2	12.5	0.2	1.5
1993	12.6	-2.2	-0.8	13.3	-3.3	-1.5
1994	12.2	1.7	2.7	12.9	1.1	2.3
1995	6.3	1.3	1.9	6.8	0.8	1.6
1996	2.8	0.9	1.0	3.2	0.4	0.7
1997	1.9	2.0	1.8	2.2	1.6	1.6
1998	0.8	2.3	2.0	1.2	2.2	2.1
1999	2.8	2.0	2.0	3.4	1.8	1.9
2000	1.5	3.5	3.2	2.1	3.2	3.1
2001	0.9	1.4	1.2	1.8	1.0	1.1
2002	1.2	-0.1	0.0	2.0	-0.5	-0.2
2003	0.7	-0.3	-0.2	1.5	-0.5	-0.3
2004	1.7	1.3	1.2	2.4	1.2	1.2
2005	0.4	0.8	0.8	1.1	0.7	0.8
2006	3.5	3.3	3.4	4.2	3.4	3.5
2007	2.3	2.7	2.7	3.1	2.7	2.8
2008	0.3	1.0	1.0	1.2	1.0	1.2
2009	-3.3	-5.1	-4.7	-2.5	-4.9	-4.4
2010	2.0	3.9	3.6	2.7	4.0	3.8
1991-1995	10.5	0.5	1.5	11.4	-0.3	1.0
1995-2000	2.0	2.1	2.0	2.4	1.9	1.9
2000-2010	1.0	0.9	0.9	1.7	0.8	0.9
1991-2010	3.2	1.1	1.3	3.9	0.8	1.2

자료: *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2010* (Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2011).

둘째, 통일 초기에 동독이 고성장을 기록한 반면 서독의 성장실적은 나빴다는 것이다. 이 점은 GDP 성장률 대신에 1인당 GDP 성장률을 보면 더 분명하게 드러난다. 동독에서 서독으로 대규모 이주가 발생했으므로, 동독에서는 GDP 성장률보다 1인당 GDP 성장률이 더 높았던 반면, 서독에서는 그 반대 현상이 일어났다. 또, 1991~1995년 사이에 동독의 1인당 GDP는 급격히 상승한 반면, 서독의 1인당 GDP는 오히려 약간 하락하였다. 이는 통일비용의 지출을 비롯한 여러 가지 경제·사회적 부담이 서독에게 불리하게 작용했음을 의미한다. 1990년대 중반 이후에는 동독과 서독의 성장률이 수렴하는 경향이 나타났지만, 그래도 동독의 1인당 GDP 성장률은 대체로 서독보다 높았다.

통일 이후 동서독의 성장경로는 경제이론의 일반적 예측에 대체로 부합한다고 할 수 있다. 경제성장이론에 의하면, 다른 조건이 같을 경우 1인당 소득수준이 낮은 나라가 높은 나라보다 성장률이 더 높으며, 그 결과 소득수준의 수렴 현상이 나타날 가능성이 높다. 동독은 서독에 비해 저소득 지역이므로 서독보다 성장률이 높을 것으로 예상할 수 있는데, 이런 예상은 그대로 실현되어 <표 3-VI-5>에서 보듯이 동독과 서독의 1인당 소득수준 수렴 현상이 나타났다. 또한 서독이 대규모 통일비용을 지원하고 동독이 시장경제체제로 전환함에 따라 좋은 성장실적이 나타날 것으로 기대되었는데, 실제의 성장실적도 이런 기대에 어느 정도 부합하는 결과라고 할 수 있다.

하지만 동서독 간의 소득수준 수렴은 초기에는 빠른 속도로 일어났지만 동독의 소득수준이 서독의 60%를 넘은 1995년 이후에는 수렴 속도가 훨씬 느려졌다는 점에도 주목할 필요가 있다. 즉 고소득 지역과 저소득 지역이 통일할 경우, 저소득 지역이 중상위 정도의 소득수준에

이른 후에는 성장속도와 수렴속도가 훨씬 느려지므로 통일 이후에도 양 지역 간의 소득격차는 장기간 지속될 가능성이 높다는 것이다.

표 3-Ⅵ-5 통일 이후 동서독의 1인당 GDP 비교

(단위: 서독 = 100)

연도	구분	동독 (베를린 제외)	서독 (베를린 제외)	독일 전체
1991		33	100	87
1995		60	100	93
2000		63	100	93
2005		67	100	94
2010		69	100	95

자료: *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2010* (Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2011).

남북한의 경우를 동서독의 경우와 비교해 보면, 어떤 예상을 할 수 있을까? 첫째, 북한은 동독과 달리 최빈국에 불과하므로 동독에 비해 고도성장 기간이 훨씬 길 가능성이 높다. 둘째, 동독의 초기 고도성장은 통일 전후의 경제 붕괴로부터의 회복이라는 성격도 강하게 가지고 있었지만, 북한에서는 이런 측면은 훨씬 덜 중요할 것이다. 북한에서도 통일 전후에 경제적 혼란이 나타날 가능성이 높지만, 북한에서는 옛 수준으로의 회복 측면보다는 새로운 경제발전의 측면이 훨씬 중요하고, 그에 따른 고도성장의 기간이 훨씬 오래 지속될 것으로 예상된다. 셋째, 북한의 경제규모가 워낙 작으므로, 남한으로부터 유입되는 재정투자 및 민간투자의 북한 GDP 대비 비율은 동독의 경우보다 훨씬 클 것이며, 따라서 투자 증가가 북한의 경제성장에 미치는 효과도 훨씬 더 강력하게 나타날 것이다. 다음 절의 통일편의 추계에서는 통

일 이후 북한의 성장경로가 이런 특성을 가질 가능성이 높다는 점을 살펴볼 것이다.

나. 동아시아 국가의 경제성장 실적

동아시아의 고성장 국가들, 즉 남한, 대만, 홍콩, 싱가포르, 중국, 베트남 등은 장기 지속적인 고도성장을 달성한, 세계적으로 드문 성공사례로 꼽힌다. 이들 국가의 고도성장은 한편으로는 시장지향적 경제개혁, 다른 한편으로는 세계경제와의 통합에 따른 현상이었다고 할 수 있으며, 통일 이후 북한도 본질적으로 동일한 변화를 겪을 것으로 예상된다. 따라서 통일 이후 북한도 동아시아 국가들처럼 고도성장을 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 더욱이 북한은 남한으로부터의 대규모 통일비용 지원 덕분에 더욱 좋은 성장실적을 기록할 가능성이 높아 보인다.

동아시아 고성장 국가들의 경험은 개발도상국이 개혁과 개방을 적극적으로 추진할 경우 달성할 수 있는 성장실적을 보여준다는 점에서 의미가 있다. <표 3-VI-6>은 동아시아 고성장 국가 6개국의 GDP 및 1인당 GDP 성장실적(실질 GDP의 증가율)을 요약한 것이다. 이미 선진국 대열에 진입한 남한 등 4개국은 1961년에서 1997년까지 36년간, 중국과 베트남은 각각 개혁·개방을 시작한 1978년 및 1986년에서 2008년까지 30년 및 22년간의 연평균 성장률이다. 6개국의 GDP는 해당 기간 중 연평균 7~10%, 1인당 GDP는 연평균 5~9% 성장하였으며, 이는 세계적으로 유례를 찾기 힘든 고도성장이었다. 미국, 유럽 등 서방 선진국의 경우, 성장실적이 가장 좋았던 시대에도 1인당 GDP의 장기 성장률은 연평균 2% 내외가 보통이었으며 3%를 넘는 경우는 거의 없었다.²¹⁶⁾

● 표 3-VI-6 동아시아 고성장 국가의 연평균 성장률 비교

(단위: %)

구분 \ 국가	남한	대만	홍콩	싱가포르	중국	베트남
해당 기간	1961~1997	1961~1997	1961~1997	1961~1997	1978~2008	1986~2008
GDP	8.6	8.7	7.5	8.2	9.8 (8.4)	7.1
1인당 GDP	6.8	6.8	5.4	5.8	8.7 (7.3)	5.4

주: 중국의 경우 중국정부의 공식통계와 경제사학자 앵거스 매디슨이 추계한 추정치 사이에 큰 차이가 있음(괄호 안 성장률은 매디슨의 추정치).

자료: The Conference Board, Total Economy Database 2011, <<http://www.conference-board.org>>; 중국통계연감, 2010년 판; Angus Maddison, "Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD," <<http://www.ggdc.net/maddison>>.

동아시아 국가의 성장실적이 얼마나 뛰어난 것이었는지는 연평균 성장률(Compound Annual Growth Rate)에 따라 소득수준이 얼마나 달라지는지를 계산해 보면 쉽게 알 수 있다. <그림 3-VI-1>에서 볼 수 있듯이, 1인당 GDP가 연평균 2~3%의 속도로 증가할 경우 35년 후에 2~3배에 도달할 뿐이지만, 남한이나 대만처럼 연평균 7% 증가하면 35년 후에는 10배에 도달하게 된다. 중국의 경우 공식통계에 의하면, 개혁·개방 이후 30년간 1인당 GDP가 연평균 8.7% 성장했다고 하며, 이 통계가 정확하다면 중국은 남한과 대만보다 훨씬 빠른 속도로 성장했다는 이야기가 된다. 그러나 경제사학자 앵거스 매디슨(Angus Maddison)이 추정한 바에 의하면, 중국의 공식통계는 성장률을 과대평가하는 편향이 있었다고 하며, 이 편향을 제거하면 중국의 장기 성장실적은 남한 및 대만과 거의 비슷했던 것으로 나타난다(<표 3-VI-6> 중국의 괄호안 성장률).²¹⁷⁾ 그렇다면, 1인당 GDP의 연평균 성장

²¹⁶⁾ Angus Maddison, *The World Economy: Vol. 2 Historical Statistics* (Paris: OECD, 2006) 참조.

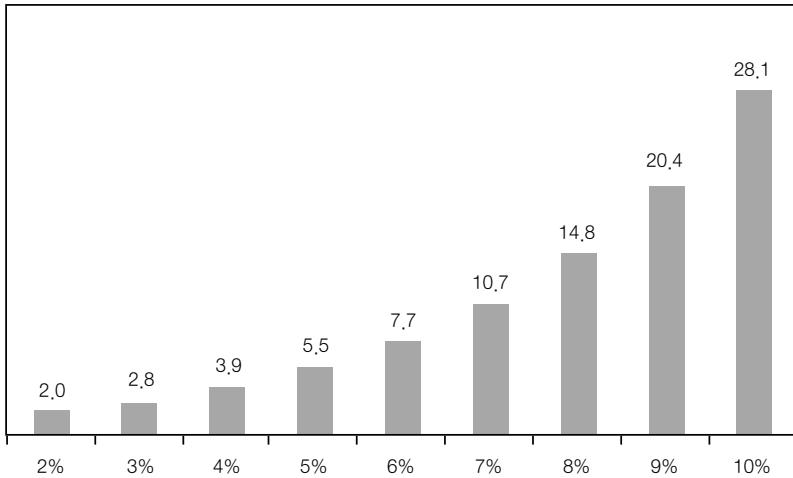
²¹⁷⁾ Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, second

률이 장기간 7% 내외를 기록하는 것이 체제개혁과 경제통합에 따라 달성가능한 성장실적의 최대한도라고 보아도 무방할 것 같다.

불과 한 세대보다 조금 더 긴 기간 동안 남한, 대만, 중국의 소득수준이 10배 내외로 상승한 것은 세계경제의 경험에 비취볼 때 기적이라고 불러도 좋을 정도의 뛰어난 실적이다. 이러한 성장 경험은 통일 이후 북한에게 큰 희망을 던져준다. 체제개혁과 적극적인 투자가 결합될 경우, 기적에 가까운 고도성장을 장기간 지속하는 것이 충분히 가능함을 보여준 것이다.

● **그림 3-VI-1** 연평균 성장률 시나리오별 35년 후 1인당 GDP

(단위: 기준연도 = 1)



자료: 필자 계산.

다른 한편, 통일 이후 북한이 이런 고도성장을 성취하더라도 남북 간 소득격차를 해소하는 데 대단히 오랜 시일이 걸릴 것이라는 예상

edition (Paris: OECD, 2007) 참조.

도 가능하다. 한국은행은 2012년 현재 북한의 1인당 소득은 남한의 1/19에 불과하다고 추정하고 있다.²¹⁸⁾ 우리가 가정하고 있는 통일시점인 2030년에도 남북한 소득격차가 현재와 같다(즉, 2030년 시점까지 남북한 1인당 GDP의 장기 성장률이 같다)고 가정하면, 통일 이후 북한이 장기간 고도성장하더라도 남북한 간의 소득격차는 여전히 클 것이다. 북한이 성장하는 동안 남한도 느리게나마 성장할 것이므로, 통일 후 30년이 지나도 북한의 1인당 소득이 남한의 50%를 넘지 못할 수도 있다.

이 점을 이해하기 위해 남한과 북한의 장기 연평균 성장률을 여러 경우로 가정하여 각각의 경우들이 조합될 때 통일 30년 후 남한 대비 북한의 1인당 소득비율이 어떻게 되는지를 살펴보자. <표 3-VI-7>을 보면, 남한이 장기 침체하는 반면 북한은 과거의 동아시아 국가들보다 훨씬 빠른 초고속 성장을 장기간 유지하는 극단적인 경우에는 통일 30년 후 북한의 1인당 소득이 남한의 60%를 넘게 됨을 알 수 있다. 하지만 그보다 현실적인 시나리오에서는 40%에 이르지 못할 가능성도 있는 것으로 나타난다. 즉 통일 후 한 세대가 지나도 북한은 여전히 남한에 비해 크게 뒤진 낙후지역으로 남을 가능성이 높다. 이는 통일 후 불과 5년 만에 서독 대비 60% 수준에 이른 동독의 경우와 크게 대비된다. 통일 전 소득격차가 비교적 작았던 동서독은 단기간 내에 소득격차를, 흔히 한 국가 내에 존재하는 지역 간 격차 정도로 좁힐 수 있었지만, 소득격차가 너무 큰 남북한의 경우에는 이것이 어렵다는 뜻이다.

²¹⁸⁾ 한국은행, “2012년 북한 경제성장률 추정 결과,” (한국은행 보도자료, 2013.7.12.) 참조. 북한의 1인당 소득수준에 대한 한국은행의 추정치는 다소 과소평가된 것이 가능성을 배제할 수 없다. 한은의 추정작업은 북한경제의 주요 관측 포인트를 대상으로 수집된 정보에 기초하므로, 1990년대 중반 이후 크게 성장한 비공식경제를 충분히 반영하지 못하기 때문이다. 하지만 그 점을 고려하더라도 남북한 소득격차는 여전히 크기 때문에 본문에서 전개하는 논의에는 큰 영향을 주지 않는다.

● 표 3-VI-7 남북한의 연평균 성장률 시나리오별 통일 30년 후 남한 대비 북한의 1인당 소득 비율

(단위: %)

구분		북한의 1인당 GDP 연평균 성장률					
		5	6	7	8	9	10
남한의 1인당 GDP 연평균 성장률	0.5	20	26	34	46	60	79
	1	17	22	30	39	52	68
	2	13	17	22	29	39	51

주: 통일시점에서 남한 대비 북한의 1인당 소득비율은 5.3%로 가정.
자료: 필자 계산.

물론 통일 이후 북한의 장기 성장실적은 남한, 대만, 중국의 경우보다 훨씬 더 좋아서 30년간 1인당 GDP의 연평균 성장률이 8%를 넘어 9%, 10%, 또는 그 이상에 이를 가능성도 없지는 않다. 앞에서 계속 강조한대로 북한은 대규모 통일비용 지원이라는 큰 혜택을 입을 수 있기 때문이다. 하지만 이런 낙관적인 시나리오는 남한경제 역시 비교적 좋은 성장실적을 기록해야만 달성할 수 있을 것이다. 남한경제의 성장실적이 좋아야 북한에 대한 지속적인 대규모 지원도 가능할 것이기 때문이다. 따라서 <표 3-VI-7>에서 상정한 여러 경우 중에서 남북한의 성장실적이 함께 나쁘거나 또는 함께 좋은 경우들이 실현 가능성이 더 높다고 할 수 있다. 그런 경우에 남한 대비 북한의 1인당 소득비율은 30년 내에 60%를 넘어서기는 어려울 것으로 보인다.

결론적으로, 동아시아 고성장 국가들의 경험은 통일 이후 북한에서도 고도성장이 가능함을 보여주고 있으나, 그렇다 하더라도 통일시점의 남북한 소득격차가 너무 크다면 남북한 소득격차를 충분히 해소하는 데는 매우 오랜 시일이 걸릴 것으로 예상된다.

4. 통일 이후 북한의 경제성장 전망

이 글에서는 경제분야 통일편익이 통일 이후 북한의 GDP 증가 효과, 즉 북한의 경제성장 효과와 같다고 가정한다. 따라서 경제분야 통일편익을 추계하려면 통일 이후 북한의 경제성장 추세를 전망하면 된다. 북한이 얼마나 좋은 성장실적을 달성할 수 있는지를 전망하는 데는 여러 가지 방법이 있을 수 있다. 예를 들어 국가간 성장 회귀분석(Cross-Country Growth Regression)을 이용해 장기간의 연평균 성장률을 추계하는 방법²¹⁹⁾, 성장회계분석(Growth Accounting)의 틀을 이용해 생산요소 및 생산성 전망으로부터 연도별 성장률 시계열을 추계하는 방법²²⁰⁾ 등을 생각해 볼 수 있다. 이런 방법들은 경제성장을 결정하는 여러 요인들을 두루 포함하는 방법이므로 경제성장 과정을 포괄적으로 설명하는 데 유용하다고 할 수 있다.

그러나 이 글은 경제성장 과정을 설명하는 것보다는 통일비용 지출 규모에 따라 통일편익이 얼마나 많이 발생할 수 있는지를 살펴보는 데 초점을 맞추고 있으므로, 훨씬 더 간단한 방법, 즉 투자와 경제성장 간의 관계만을 가정하여 경제성장을 전망하는 방법을 사용한다. 통일비용에 대한 여러 선행연구²²¹⁾도 이런 방법을 사용하여 남북한 소득격

219) 이 방법은 IMF, EBRD 등 주요 국제금융기구가 체제전환국의 경제성장을 전망할 때 적용했던 방법인데, 이종화와 김석진 등 국내 연구자들이 이 방법을 북한의 성장 잠재력을 평가하는 데 이용하기도 했다. 이종화, “개혁 시나리오 하의 북한경제의 성장 잠재력 분석”, 윤창호 외, 『전환기의 북한경제』 (서울: 고려대학교 출판부, 2000); 김석진, 『북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망』 (서울대학교 경제학 박사학위 논문, 2002), 제7장 참조.

220) OECD가 세계 주요국의 장기 경제성장을 전망할 때 이 방법을 사용하고 있다. OECD, “Looking to 2060: Long-term Growth Prospects for the World,” *OECD Economic Policy Papers No. 3* (Paris: OECD, 2012) 참조.

221) 배진영, “경제통합의 속도와 시기: 투자지원액 접근,” 『통도의 경제적 평가와 한반도 통일』 (서울: 대외경제정책연구원, 1993); 이영선, “한반도에서의 경제적 통합의 효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근,” 이영선 편저, 『북한의 현실과 통

차 해소 목표 및 해소 기간에 따른 투자성 통일비용 소요액을 추계한 바 있다. 이 글에서는 선행연구의 방법을 거꾸로 뒤집어 앞 장에서 설정한 통일비용 규모에 따라 북한의 경제성장 실적이 어떻게 달라지며 통일편익은 얼마나 많이 발생하게 되는지를 살펴본다.

가. 한계자본산출비율 가정

투자 규모로부터 경제성장을 전망하는 방법은 대부분 ‘한계자본산출 비율(ICOR: Incremental Capital Output Ratio)’ 개념을 이용한다. 한계자본산출비율이란 국민소득 증가액 대비 자본 증가액(=투자액)의 비율을 의미하며, 따라서 경제성장률 대비 투자율(국민소득 대비 투자 비율)의 비율이라고도 할 수 있다. 수식으로 나타내면 아래와 같이 쓸 수 있다(K=자본소득, Y=국민소득).

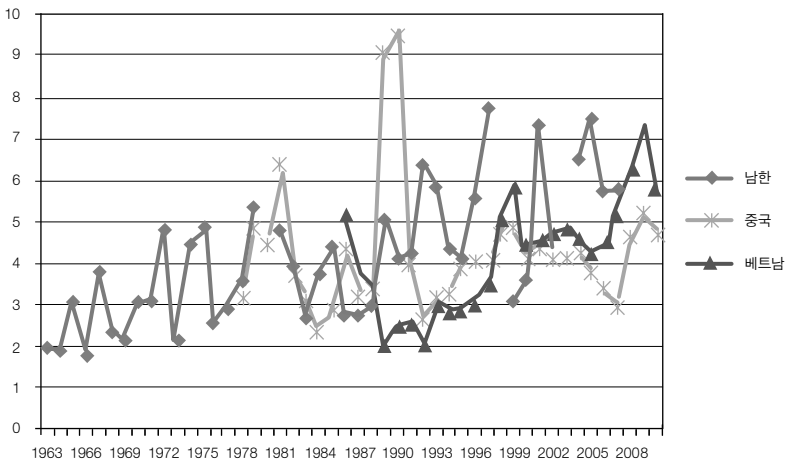
$$\text{한계자본산출비율(ICOR)} = \frac{\Delta K}{\Delta Y} = \frac{\Delta K/Y}{\Delta Y/Y} = \frac{I/Y}{\Delta Y/Y}$$

한계자본산출비율이 얼마인지 알 수 있다면, 어떤 해에 얼마만큼의 투자를 했을 때 얼마만큼 국민소득이 증가하는가, 즉 성장률이 얼마나 되는가를 알 수 있다. 그럼 통일 이후 북한의 한계자본산출비율은 얼마 정도가 될까? 물론 한계자본산출비율을 정확히 전망하기는 어렵지

일과제』(서울: 연세대 동서문제연구원, 1993); 박태규, “한반도 통일에 따른 소요 재원의 추계와 재원조달방안,” 전홍택·이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합전략』(서울: 한국개발연구원, 1997); 신창민, 『통일비용 및 통일편익』(서울: 국회예산결산특별위원회, 2007); 이석·김두열, 『남북한 장기 경제추세 비교와 대북정책에의 시사점』(서울: 한국개발연구원, 2011); Wolf, Charles Jr. and Kamil Akramov, *North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs and Consequences of Korean Unification* (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, 2005) 등 참조.

만, 앞 절에서 살펴본 동아시아의 성장 경험을 참고하면 어느 정도 합리적이고 이해할 만한 전망을 도출할 수 있다. 여기에서는 남한, 중국, 베트남의 성장 경험을 참고해 보자. <그림 3-VI-2>는 1963~2010년 남한, 1978~2010년 중국, 1986~2010년 베트남의 연도별 한계자본산출비율(일부 이상치는 제외)을 그래프로 그린 것이다. 여기에서 몇 가지 중요한 사실을 읽어낼 수 있다.

● 그림 3-VI-2 남한, 중국, 베트남의 ICOR 추이



주: (1) $ICOR = (GDP \text{ 대비 총고정자본형성 비율}) \div (\text{경제성장률})$, (2) ICOR 수치 중 몇 개의 이상치(outliers)를 제외(0 이하 및 10 이상인 수치는 제거).

자료: World Bank, World Development Indicators Database를 이용해 계산.

첫째, 한계자본산출비율은 장기적으로 상승하는 경향이 나타난다. 장기적 상승 경향은 남한과 베트남에서는 비교적 뚜렷하게 나타나지만 중국에서는 뚜렷하지 않다. 하지만 중국의 경우에도 초기 몇 년, 그리고 경제상황이 아주 나빴던 1980년대 말을 제외하면, 역시 상승 경향이 나타난다. 즉 1인당 소득수준이 높아질수록 한계자본산출비율이

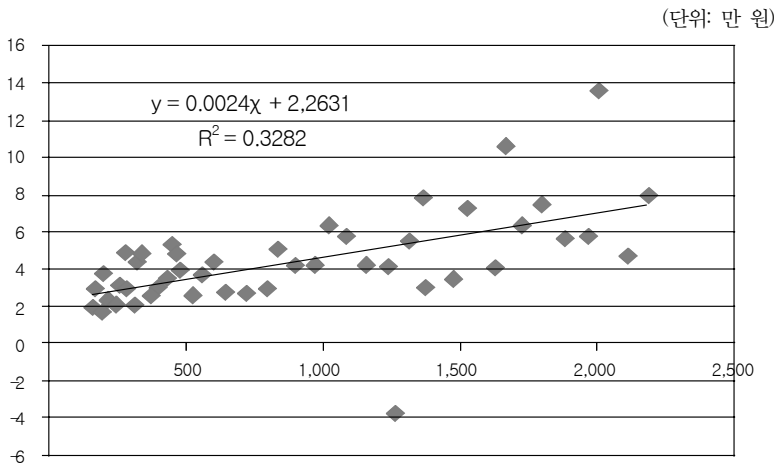
높아지는 경향이 있는데, 이는 자본의 수익체감이라는 기본적 경제이론에 부합하는 현상이다. 다시 말해서 소득수준이 낮을 때에는 투자 대비 성장 효과가 크고, 소득수준이 높아질수록 투자 대비 성장 효과는 점차 줄어든다는 뜻이다. 둘째, 한계자본산출비율은 대부분의 경우 2~7의 범위 안에 들어오고, 특히 초기에는 대체로 2~5의 범위 안에 있다. 이런 경험을 고려할 때 통일 이후 북한에서도 한계자본산출비율은 2 근방에서 출발하여 점차 상승하는 경향을 보일 것이라고 가정해도 무방할 것이다.

그럼 구체적으로 북한의 한계자본산출비율은 얼마로 설정할 수 있을까? 이 글에서는 남한의 1인당 소득수준과 한계자본산출비율 간의 관계식을 이용해 북한의 한계자본산출비율을 도출한다. 왜냐하면 경제이론에서 예측하는 바와 같은 한계자본산출비율 상승 경향은 남한의 경우에 가장 전형적으로 나타나고 있기 때문이다.²²²⁾ <그림 3-VI-3>은 1963~2011년의 자료(일부 이상치 제외)를 이용하여 남한의 1인당 소득수준(2005년 불변가격 기준 1인당 실질 GDP)과 한계자본산출비율 간의 관계식을 추정한 것이다. 이 식을 이용하면 통일 이후 북한의 연도별 한계자본산출비율을 도출할 수 있다. 즉 통일 시점에서 북한의 1인당 소득수준을 적절히 가정하면 그 시점에서 북한의 한계자본산출비율을 알 수 있으며, 총투자액에 대한 가정을 여기에 대입하면 성장률을 도출할 수 있다. 성장률로부터 다음 연도의 1인당 소득수준을 알

222) 이석과 김두얼은 1997-2008년의 기간 중 세계 각국의 한계자본산출비율과 소득수준 및 성장률 간의 회귀식을 추정하여 이로부터 통일 이후 북한의 한계자본산출비율을 가정하였다. 이렇게 설정된 북한의 한계자본산출비율은 1.94에서 출발하여 통일 20년 후에 2.74에 도달하는 것으로 나타난다. 즉 이석의 추정에 의한 한계자본산출비율은 북한의 투자 대비 성장효과가 매우 큰 상태를 장기간 유지한다는 낙관적인 가정을 의미한다. 이석·김두얼, 『남북한 장기 경제추세 비교와 대북정책에의 시사점』, pp. 52~58 참조. 이 글에서는 이와 달리 남한의 경험을 기준으로 삼는데, 그 경우 북한의 한계자본산출비율은 훨씬 빠르게 상승하는 것으로 나타난다.

수 있으므로 다음 연도의 한계자본산출비율도 알 수 있다. 이런 과정을 반복하면 연도별 한계자본산출비율과 성장률 시계열을 추산해낼 수 있다. 다음 항에서는 이 방법을 이용해 북한의 경제성장 전망을 도출해 본다.

● **그림 3-VI-3** 남한의 1인당 소득수준과 한계자본산출비율 간의 관계(ICOR)



주: (1) ICOR = (GDP 대비 총고정자본형성 비율)÷(경제성장률), (2) 1963-2011년 자료 (1980년과 2009년은 제외)를 이용해 계산, (3)1인당 실질 GDP, 2005년 불변가격, 자료: World Bank, World Development Indicators Database를 이용해 계산.

나. 북한의 경제성장 전망

통일 이후 북한의 경제성장 전망과 통일편익 추계를 위해서는 먼저, 통일 이전 북한의 경제성장률에 대한 전망을 전제할 필요가 있다. 이것은 본래 별도의 상세한 검토를 필요로 하는 문제이지만, 이 글에서는 통일 이전 북한의 장기 성장률은 남한과 비슷할 것이라는 간단한 가정을 채택한다. II장의 <그림 3-II-1>에서 살펴본 것처럼, 남한 대비

북한의 1인당 소득비율은 계속 하락하다가 2000년대 중후반 이후에는 5%를 조금 넘는 정도에서 안정적인 수준을 유지하고 있다. 이미 선진국 대열에 진입한 남한경제는 향후 장기간 저성장 추세를 보일 가능성이 높고, 북한도 역시 적극적 개혁·개방을 추진하지 않는 한, 저성장 추세를 보일 가능성이 높으므로, 이러한 가정은 크게 비현실적인 것은 아니다. 이 보고서에서 남한의 장기 경제성장 전망에 대해서는 국회예산정책처의 전망 자료²²³⁾를 그대로 이용한다. 그리고 통일 이전 남북한의 경제성장률이 비슷하다고 가정하여 통일 시점으로 가정된 2030년 북한의 GDP는 현재와 비슷하게 남한 대비 2.5%(1인당 GDP는 남한 대비 약 5%)라고 가정한다.

이제 이 가정으로부터 출발하여 통일시점인 2030년에서 2050년까지 20년간 북한의 경제성장 전망치를 도출해 보자. <표 3-VI-8>은 도출 과정 및 결과를 2005년 불변가격 기준 실질 금액 시계열로 나타낸 것이다. 앞의 가정에 의하면, 2030년 북한의 GDP는 약 49조 원(2013년 가격 기준으로는 58조 원), 1인당 GDP는 185만 원(2013년 가격 기준으로는 223만 원)이 된다. 1인당 GDP는 통계청이 제공하는 북한 인구 추계 자료²²⁴⁾를 이용하여 계산하였다.

논의의 편의상 북한에 대한 투자성 재정지출(남한으로부터의 공공투자 이전액)과 민간투자는 2031년부터 시작된다고 가정한다. 공공투자 이전액(=경제분야 통일비용)은 앞 장들에서 논의한 대로 매년 남한 GDP 대비 1%로 가정한다. 국회예산정책처의 남한 GDP 전망자료를 이용하면, 이로부터 북한으로의 공공투자 이전액 시계열(<표 3-VI-8>의 A열)을 곧바로 구할 수 있다.

223) 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』 (서울: 국회예산정책처, 2012) pp. 124~133 참조.

224) 통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)의 북한통계 북한인구추계 자료 참조.

총투자액(B열)은 다음과 같은 가정을 통해 구하였다. 남한의 경험을 보면 <그림 3-VI-4>에 나타난 것처럼 민간투자는 평균적으로 공공투자의 5~6배 정도이며, 따라서 총투자액은 평균적으로 공공투자액의 6~7배 정도임을 알 수 있다. 통일 이후 북한에서도 민간투자는 공공투자의 몇 배에 이를 것이다. 하지만 통일 초기에는 아직 기반시설이 제대로 갖춰져 있지 않아 투자여건이 나쁠 것이고, 정부의 통일비용 지출에 따라 기반시설 투자가 어느 정도 이루어진 후에야 민간투자가 본격적으로 증가할 가능성이 높아 보인다. 따라서 일단 2031년의 총투자액은 공공투자 이전액의 2배에 불과하다고 가정한다. 그 후 공공투자 이전액 대비 총투자액 비율은 매년 0.5 포인트 증가하여 2041년에는 7배까지 상승하며 그 후에는 일정한 수준을 유지한다고 가정한다. 한 가지 더 고려할 점은 통일 이후 어느 정도 시일이 흐른 후에는 북한 지역에서 거두는 세입으로 공공투자 지출을 할 가능성이 있다는 것이다. 따라서 <표 3-VI-8>의 A열과 B열의 차이는 주로 민간투자로 구성되겠지만 나중에는 북한지역 세입에 의한 공공투자도 여기에 포함될 수 있을 것이다. 다시 말해서 A열 공공투자 이전액은 북한지역 공공투자 총액이 아니라 남한으로부터의 이전지출에 의한 공공투자만을 가리킨다.

총투자액의 연도별 시계열을 구했으므로 한계자본산출비율만 알면 GDP 증가액을 구할 수 있다. 한계자본산출비율은 <그림 3-VI-3>에서 추정된 관계식을 이용하여 구할 수 있는데, 2030년 북한의 1인당 GDP 수치를 이 관계식에 대입하면 한계자본산출비율은 2.71이 된다.

● 표 3-VI-8 통일 이후 북한의 투자와 경제성장 전망
(2030-2050년) 예시

(단위: 조 원 배, %)

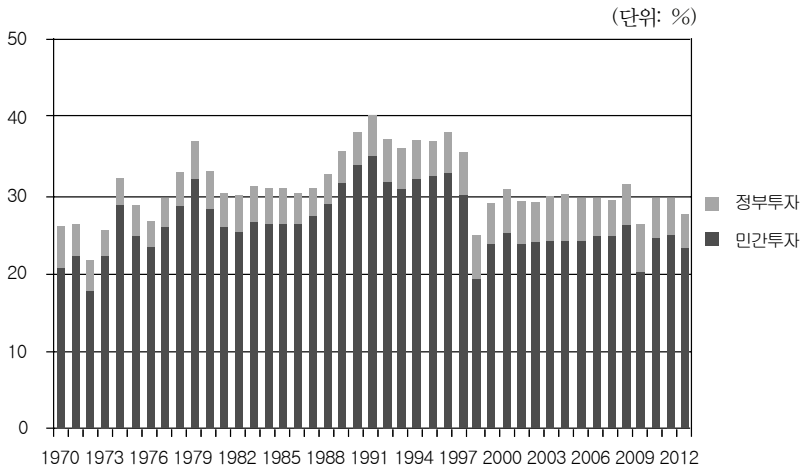
구분 연도	남한으로부터 의 공공투자 이전액(A)	총투자액 (B)	실질 GDP 증가액 (C)	실질 GDP (D)	한계자본 산출비율 (E = B/C)	성장률 (%)
2030	-	-	-	49	-	-
2031	20	40	15	63	2.7	30.2
2032	20	51	18	81	2.8	28.3
2033	21	62	21	102	3.0	25.6
2034	21	74	23	125	3.2	22.8
2035	22	87	26	151	3.4	20.4
2036	22	100	27	178	3.6	18.2
2037	23	113	29	208	3.9	16.4
2038	23	127	31	238	4.1	14.8
2039	24	141	32	270	4.4	13.4
2040	24	156	33	304	4.7	12.3
2041	25	172	34	338	5.0	11.3
2042	25	175	33	371	5.3	9.7
2043	25	178	32	402	5.6	8.5
2044	26	181	31	433	5.9	7.6
2045	26	184	30	463	6.2	6.9
2046	27	187	29	492	6.5	6.3
2047	27	190	28	520	6.7	5.7
2048	28	193	28	547	7.0	5.3
2049	28	196	27	574	7.3	4.9
2050	28	199	26	601	7.5	4.6
합계	485	2,807	-	-	-	-

주: 2005년 불변가격 기준 실질 금액.

자료: 필자 계산(본문 설명 참조)

여기에서는 편의상 한계자본산출비율 2.71이 2030년이 아니라 2031년의 총투자액과 GDP 증가액 간의 비율이라고 가정하여 2031년의 GDP 증가액을 구하였고, 이로부터 2031년의 GDP, 1인당 GDP, 그리고 성장률을 구하였다. 이렇게 구한 1인당 GDP로부터 다음 연도의 한계자본산출비율을 구할 수 있다. 이 과정을 계속 반복하면 한계자본산출비율, GDP 및 성장률의 장기 시계열을 구할 수 있으며, 그 결과는 <표 3-VI-8>로 정리하였다. 이를 보면, 통일 초기 5년간은 연평균 20% 이상, 다음 6년은 연평균 10~20% 수준의 초고속 성장이 이루어지며, 그 후에는 연평균 10% 미만으로 성장세가 크게 둔화되지만 그래도 비교적 양호한 성장실적을 기록하게 되는 것으로 나타난다.

● 그림 3-VI-4 한국의 GDP 대비 정부투자 및 민간투자 비율 추이



주: 국내총생산에 대한 지출 및 총자본형성 명목금액 기준임.

자료: 한국은행, 경제통계시스템을 이용해 계산.

<표 3-VI-9>는 이렇게 구한 북한의 경제성장 전망을 5년 단위, 10년 단위 및 20년 전체의 연평균 성장률로 요약한 것이다. 통일에 따라 북한의 경제성장 추세가 어떻게 달라지는지가 중요하므로, 통일 이후 북한의 성장 전망을 통일이 이루어지지 않는 경우와 비교할 필요가 있다. 앞에서는 통일 이전 북한의 성장추세가 남한과 비슷한 수준을 유지할 것으로 가정했는데, 통일이 이루어지지 않는 경우에는 이 가정을 계속 연장해 적용할 수 있다. 즉 비통일시 북한은 남한과 동일하게 연평균 2%대 또는 1%대의 저성장을 기록하는 것으로 가정한다. 반면 <표 3-VI-8> 및 <표 3-VI-9>가 보여주는 것처럼 통일이 이루어질 경우, 그리고 통일한국 정부가 남한 GDP 대비 1% 수준의 투자성 재정지출을 북한에 투입하는 경우, 북한은 통일 초기에 초고속 성장을 하게 되며, 소득수준이 성장함에 따라 성장률은 점차 하락할 것으로 전망된다.²²⁵⁾

통일 초기에 북한이 초고속 성장할 수 있는 것은 북한의 경제규모에 비해 남한으로부터의 공공투자 이전액의 상대적 규모가 매우 큰 데다, 발전수준이 낮은 북한에서는 투자 대비 성장효과가 크게 나타날 것으로 예상되기 때문이다. 북한이 초고속 성장한 결과 북한의 경제규모가 커지고 소득수준이 높아지면, 이 두 가지 효과의 크기는 모두 점차 줄어들게 된다. 남한으로부터의 공공투자 이전액은 북한 GDP가 아니라 남한 GDP 대비 일정비율로 가정되어 있는데, 북한 GDP는 초고속 증가하는 반면 남한 GDP는 느리게 증가할 것으로 전망되므로, 북한

²²⁵⁾ 통계청의 북한인구 추계에 의하면, 2020년대 이후 북한의 인구증가율은 0%에 가까울 것으로 전망되어 있다. 따라서 통일 이후 북한의 GDP 성장률과 1인당 GDP 성장률은 거의 같다. 물론 이런 전망은 남북한 주민 상호간의 이주가 매우 제한적이라는 가정을 전제한 것이다. 만약 북한주민의 대규모 이주가 발생할 경우에는 북한 인구가 줄어들어서 1인당 GDP 성장률이 GDP 성장률보다 더 높게 될 것이다.

GDP 대비 공공투자 이전액의 비율은 빠르게 하락하게 된다. 또한 발
전수준 상승에 따라 투자 대비 성장 효과의 크기(즉 한계자본산출비율
의 역수)도 빠르게 하락할 것으로 예상된다. 따라서 시일이 경과함에
따라 북한의 성장률도 빠르게 하락하는 것으로 나타난다.

● 표 3-VI-9 북한의 연평균 성장률 전망 예시

(단위: %)

연도	구분	연평균 GDP 성장률		연평균 1인당 GDP 성장률	
		비통일시	통일시	비통일시	통일시
5년 단위	2030-2035	2.2	25.4	2.0	25.2
	2035-2040	2.1	15.0	2.1	15.0
	2040-2045	1.8	8.8	1.9	8.9
	2045-2050	1.5	5.4	1.7	5.5
10년 단위	2030-2040	2.1	20.1	2.0	20.0
	2040-2050	1.7	7.1	1.8	7.2
20년 전체	2030-2050	1.9	13.4	1.9	13.4

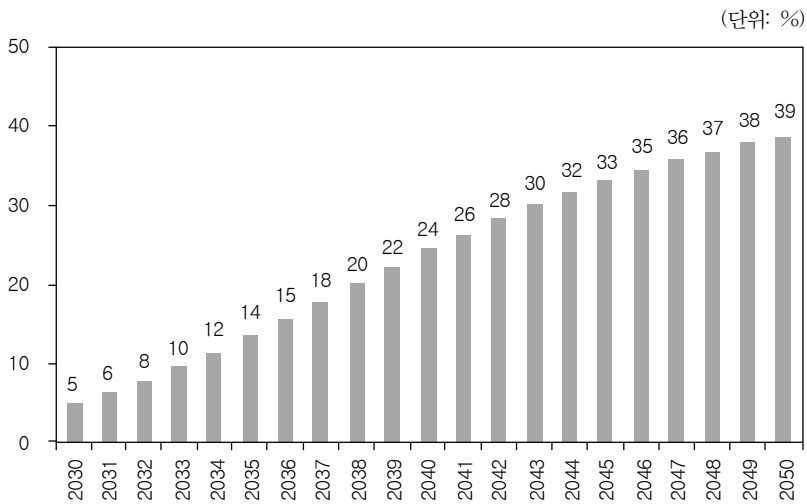
주: 비통일시 북한의 성장률은 남한과 같다고 가정(남한 성장률은 국회예산정책처 전망치 이용).

자료: 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』(서울: 국회예산정책처, 2012) 및 <표 3-VI-8>을 이용해 필자 계산(본문 설명 참조).

이제 북한의 경제성장 전망을 도출했으므로 남북한 소득격차의 축소 과정에 대해서도 전망을 제시할 수 있다. <그림 3-VI-5>는 국회예산정책처의 남한 GDP 전망과 통계청의 남한 인구추계 자료, 그리고 <표 3-VI-8>에서 구한 북한 GDP 전망 및 통계청의 북한 인구추계 자료를 이용하여 남한 대비 북한의 1인당 소득비율을 전망해본 결과이다. 이에 의하면, 남한 대비 북한의 1인당 소득비율은 통일시점인 2030년에 지금과 비슷한 5%에서 출발하여 10년 후인 2040년에 24%, 20년

후인 2050년에는 39%에 도달하게 된다. 또한 남북한 소득격차 축소 속도는 초기에는 매우 빠르다가 점차 느려지는 것으로 나타난다. 앞 절에서 통일 이후 남북한 소득격차를 해소하는 데 오랜 기간이 걸릴 가능성이 높다는 점을 지적했는데, <그림 3-VI-5>에 나타난 남한 대비 북한의 1인당 소득비율 전망은 그러한 예상에 대체로 부합하는 결과라고 할 수 있다.

● 그림 3-VI-5 남한 대비 북한의 1인당 소득 비율 전망 예시



자료: <표 3-VI-8>의 결과를 이용하여 필자 계산(본문 설명 참조).

5. 경제분야 통일편익과 통일비용 비교

통일 이후 북한의 경제성장 전망치를 도출해 냈으므로, 이로부터 경제분야 통일편익도 추계해 낼 수 있다. 이 보고서에서는 논의의 편의상 경제분야 통일편익은 통일에 따른 북한의 GDP 증대 효과와 같다고 가정한다. 즉 통일에도 불구하고 남한의 GDP 성장경로는 변함이

없다고 가정한다. 통일에 따른 북한의 GDP 증대는 비통일시 북한 GDP 성장경로와 통일시 북한 GDP 성장경로 간의 격차라고 할 수 있다. 따라서 경제분야 통일편익을 추계하려면 비통일시 북한 GDP의 성장경로도 전망해야 한다. 이것 역시 별도의 상세한 연구가 필요한 문제이지만, 앞에서 논의한 대로 이 보고서에서는 논의의 편의상 비통일시 북한 GDP의 성장추세는 남한 GDP의 성장추세(국회예산정책처의 장기 전망치)와 같다고 가정한다.

<표 3-VI-10>은 이러한 가정에 따라 2030~2050년의 기간을 대상으로 비통일시 북한 GDP와 통일시 북한 GDP의 시계열을 예시한 것이다. 여기에는 명목 GDP, 2005년 불변가격 기준 실질 GDP, 2013년 불변가격 기준 실질 GDP 시계열이 함께 나와 있으며, 통일편익, 즉 통일시 북한 GDP와 비통일시 북한 GDP 간의 격차도 마찬가지로 제시되어 있다. 통일 이후 북한의 성장률은 초기에는 매우 높지만 시일이 흐름에 따라 빠르게 하락할 것으로 예측된 반면, 통일편익의 규모는 통일 초기에는 그리 크지 않지만 시일이 흐름에 따라 빠르게 커지는 것으로 나타난다. 통일편익은 비통일시 GDP와 통일시 GDP 간의 격차로 정의되어 있으므로, 통일 초기의 고도성장 덕분에 북한 GDP의 규모가 빠르게 증가하게 되면 통일편익의 절대적 크기도 빠르게 커지기 때문이다. 통일 후 20년간의 통일편익을 모두 합하면, 명목 금액으로는 1경 원 이상이 되며, 2013년 불변가격 기준 실질금액으로는 6천조 원을 넘는 것으로 나타난다.

표 3-VI-10 경제분야 통일편익 예시

(단위: 조 원)

연도	비통일시 북한 GDP(A)			통일시 북한 GDP(B)			통일편익(C=B-A)		
	명목 GDP	2005년 기준 실질 GDP	2013년 기준 실질 GDP	명목 GDP	2005년 기준 실질 GDP	2013년 기준 실질 GDP	명목 금액	2005년 기준 실질 금액	2013년 기준 실질 금액
2030	86	49	58	86	49	58	-	-	-
2031	90	50	60	115	63	76	25	14	16
2032	94	51	61	150	81	98	56	30	37
2033	98	52	62	192	102	123	94	50	60
2034	102	53	64	241	125	151	139	72	87
2035	106	54	65	295	151	181	189	97	116
2036	110	55	67	355	178	214	245	123	148
2037	115	57	68	420	208	249	306	151	181
2038	119	58	69	491	238	286	372	181	217
2039	123	59	71	566	270	325	443	211	254
2040	128	60	72	646	304	364	518	243	292
2041	133	61	74	730	338	406	598	276	332
2042	137	62	75	814	371	445	677	308	370
2043	142	64	76	896	402	483	755	339	407
2044	146	65	78	978	433	520	832	368	442
2045	151	66	79	1,060	463	556	909	397	477
2046	155	67	80	1,142	492	590	986	425	510
2047	160	68	82	1,223	520	624	1,063	452	543
2048	164	69	83	1,304	547	657	1,140	478	574
2049	169	70	84	1,385	574	690	1,216	504	606
2050	173	71	85	1,465	601	721	1,292	530	636
합계	-	-	-	-	-	-	11,854	5,250	6,304

자료: <표 3-VI-8> 및 <표 3-VI-9>의 결과를 이용하여 필자 계산(본문 설명 참조).

여기에 예시되어 있는 경제분야 통일편익 추계치와 관련하여 몇 가지 주의해야 할 사항이 있다. 첫째, 경제분야 통일편익은 북한 GDP의 증대 효과로 정의되어 있지만, 이것 전부가 북한주민이 얻는 편익은 아니며, 이 가운데에는 북한에 투자한 남한 민간투자자가 거두는 편익도 포함되어 있다는 것이다. 둘째, 이 보고서에서는 통일에 따른 남한 GDP 성장세의 변화 가능성을 고려하지 않고 있다는 것이다. 선행연구인 『남북 경제공동체 추진 구상』²²⁶⁾에서는 남한 GDP의 성장세가 하락할 것으로 전망된 바 있다. 이 전망이 옳다면 경제분야 통일편익의 크기는 <표 3-VI-10>에서 제시한 것보다 한결 작게 될 것이다. 셋째, 여기에서 말하는 경제분야 통일편익은 소비성 통일비용의 이전지출에 따라 북한주민이 얻는 편익은 포함하지 않고 있다는 것이다. 소비성 통일비용은 사회 및 정치분야에서 다룬다. 또한 소비성 통일비용에 따른 편익은 남북한을 합산하면 서로 상쇄된다. 즉 남한주민 입장에서는 비용이 되고 북한주민 입장에서는 편익이 되어, 화폐액 단위로 나타내면 서로 상쇄될 것이다. 물론 화폐액이 아니라 효용이나 후생 개념으로 전환하게 되면, ‘한계효용 체감의 법칙’에 따라 남한주민이 잃는 효용이나 후생보다 북한주민이 얻는 효용이나 후생의 크기가 더 클 것이라고 생각할 수 있다.

이번에는 경제분야 통일편익을 통일비용과 비교해 보자. III, IV, V 장에서 논의한 경제분야 통일비용, 즉 북한지역을 위한 투자성 재정지출(공공투자 이전액)을 종합하면, <표 3-VI-11>과 같이 정리할 수 있다. 이 표에는 부문별 비용 및 그 합계가 명목금액 및 2013년 불변가격 기준 실질금액 시계열로 제시되어 있다. 통일 이후 20년간의 합계를

226) 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』 (서울: 통일부, 2011).

표 3-VI-11 경제분야 통일비용(투자성 재정지출) 예시

(단위: 조 원)

구분 연도	명목금액				2013년 불변가격 기준 실질금액			
	산업통상 에너지	농림수 산식품	기반 시설	합계	산업통상 에너지	농림수 산식품	기반 시설	합계
2031	9.0	9.0	18.0	36.0	6.0	6.0	12.0	23.9
2032	9.4	9.4	18.8	37.6	6.1	6.1	12.2	24.4
2033	9.8	9.8	19.6	39.2	6.2	6.2	12.5	25.0
2034	10.2	10.2	20.4	40.8	6.4	6.4	12.8	25.5
2035	10.6	10.6	21.2	42.4	6.5	6.5	13.0	26.1
2036	11.0	11.0	22.1	44.1	6.7	6.7	13.3	26.6
2037	11.5	11.5	22.9	45.8	6.8	6.8	13.6	27.2
2038	11.9	11.9	23.8	47.6	6.9	6.9	13.9	27.7
2039	12.3	12.3	24.7	49.3	7.1	7.1	14.1	28.3
2040	12.8	12.8	25.6	51.2	7.2	7.2	14.4	28.9
2041	13.3	13.3	26.5	53.0	7.4	7.4	14.7	29.4
2042	13.7	13.7	27.4	54.8	7.5	7.5	15.0	30.0
2043	14.2	14.2	28.3	56.6	7.6	7.6	15.3	30.5
2044	14.6	14.6	29.2	58.5	7.8	7.8	15.5	31.1
2045	15.1	15.1	30.1	60.3	7.9	7.9	15.8	31.6
2046	15.5	15.5	31.1	62.1	8.0	8.0	16.1	32.1
2047	16.0	16.0	32.0	63.9	8.2	8.2	16.3	32.6
2048	16.4	16.4	32.9	65.7	8.3	8.3	16.6	33.1
2049	16.9	16.9	33.7	67.5	8.4	8.4	16.8	33.6
2050	17.3	17.3	34.6	69.2	8.5	8.5	17.0	34.1
합계	261.4	261.4	522.8	1,045.7	145.5	145.5	290.9	581.8

자료: 제3부 경제분야의 III, IV, V장 논의를 종합하여 필자 정리.

보면, 명목금액으로는 약 1천조 원, 실질금액으로는 약 580조 원으로, 통일편익에 비해 매우 작은 금액에 불과하다는 것을 알 수 있다. 그러나 <표 3-VI-11>의 통일비용은 단지 남한으로부터의 재정 이전지출

만을 포함할 뿐이라는 점에 주의해야 한다. <표 3-VI-10>과 같은 통일편익은 재정지출만이 아니라 그보다 훨씬 큰 규모의 민간투자(그리고 장기적으로는 북한 내 세입에 의한 재정지출)까지 투입해야 얻을 수 있다. 즉 공공투자 이전액이 좁은 의미의 통일비용이라면, 총투자액은 넓은 의미의 통일비용이라고 볼 수 있다.

이 점을 고려해 통일 이후 북한지역 총투자액도 살펴보자. <표 3-VI-12>는 남한으로부터의 공공투자 이전액, 그리고 여기에 민간투자 등을 더한 총투자액 시계열을 함께 정리한 것이다. 앞에서 논의한 대로 통일 초기 10년간 남한으로부터의 공공투자 이전액은 비교적 느리게 증가하지만 총투자액은 그보다 훨씬 빠르게 증가하는 것으로 가정되어 있다. 통일한국 정부의 공공투자(투자성 재정지출)가 먼저 이루어져 투자환경이 조성됨에 따라 민간투자가 점점 더 활발해질 가능성이 높기 때문이다.

통일 이후 20년간 총투자액 합계를 보면, 명목금액으로는 약 6,200조 원, 2013년 불변가격 기준 실질금액으로는 약 3,400조 원이 되는데, 이것 역시 앞에서 본 통일편익에 비하면 훨씬 적은 금액이다. 총투자액의 대부분은 남한으로부터 유입된 자본일 것이며, 남한으로부터의 유입이라는 의미에서 남한이 북한을 위해 지출한 통일비용이라고 볼 수 있다. 물론 후기로 가면 북한경제 자체에서 조달되는 부분의 비중이 점차 커질 것이므로, 통일비용은 <표 3-VI-12>에 나오는 총투자액보다는 조금 더 적은 금액이 될 것이다. 이 점까지 고려할 때, 경제분야 통일편익의 규모는 넓은 의미의 경제분야 통일비용보다 훨씬 크다는 것(이 보고서의 추계에 의하면 통일비용의 약 2배)을 알 수 있다.

표 3-VI-12 통일 이후 북한지역 투자액 및 남북한 GDP 대비 비율 예시

(단위: 조 원, %)

구분 연도	명목금액		2005년 기준 실질금액		2013년 기준 실질금액		남한 GDP 대비 비율		북한 GDP 대비 비율	
	공공투자 이전액	총 투자액	공공투자 이전액	총 투자액	공공투자 이전액	총 투자액	공공투자 이전액	총 투자액	공공투자 이전액	총 투자액
2031	36.0	72.1	19.9	39.8	23.9	47.8	1.0	2.0	31.4	62.8
2032	37.6	93.9	20.4	50.9	24.4	61.1	1.0	2.5	25.0	62.6
2033	39.2	117.5	20.8	62.4	25.0	75.0	1.0	3.0	20.4	61.1
2034	40.8	142.7	21.3	74.4	25.5	89.3	1.0	3.5	16.9	59.3
2035	42.4	169.7	21.7	86.9	26.1	104.3	1.0	4.0	14.4	57.5
2036	44.1	198.6	22.2	99.8	26.6	119.8	1.0	4.5	12.4	55.9
2037	45.8	229.2	22.6	113.2	27.2	135.9	1.0	5.0	10.9	54.5
2038	47.6	261.7	23.1	127.1	27.7	152.6	1.0	5.5	9.7	53.3
2039	49.3	296.0	23.6	141.4	28.3	169.7	1.0	6.0	8.7	52.3
2040	51.2	332.5	24.0	156.3	28.9	187.6	1.0	6.5	7.9	51.5
2041	53.0	371.0	24.5	171.6	29.4	206.1	1.0	7.0	7.3	50.8
2042	54.8	383.9	25.0	174.9	30.0	210.0	1.0	7.0	6.7	47.2
2043	56.6	396.5	25.4	178.0	30.5	213.7	1.0	7.0	6.3	44.2
2044	58.5	409.2	25.9	181.1	31.1	217.4	1.0	7.0	6.0	41.8
2045	60.3	422.0	26.3	184.2	31.6	221.1	1.0	7.0	5.7	39.8
2046	62.1	434.7	26.7	187.2	32.1	224.8	1.0	7.0	5.4	38.1
2047	63.9	447.4	27.2	190.2	32.6	228.3	1.0	7.0	5.2	36.6
2048	65.7	459.9	27.6	193.1	33.1	231.8	1.0	7.0	5.0	35.3
2049	67.5	472.3	28.0	195.9	33.6	235.3	1.0	7.0	4.9	34.1
2050	69.2	484.6	28.4	198.7	34.1	238.6	1.0	7.0	4.7	33.1
합계	1,045.7	6,195.6	484.5	2,806.8	581.8	3,370.3	-	-	-	-

자료: <표 3-VI-8>, <표 3-VI-11> 등의 결과를 이용해 필자 정리.

이번에는 경제분야 통일비용이 남한경제에 얼마나 큰 부담이 되는지, 그리고 그만큼 지출이 북한경제에 얼마나 큰 보탬이 되는지를 살펴보자. <표 3-VI-12>에 나와 있듯이 공공투자 이전액의 남한경제 대비 상대적 부담은 이 보고서에서 설정한 정책적 입장에 따라 일정하다고 가정되어 있다. 또 민간투자까지 포함한 총투자액의 남한경제 대비 상대적 부담은 통일 초기 10년간 점차 상승하다가 다음 10년간은 일정한 것으로 가정되어 있다. 한편, 공공투자 이전액과 총투자액의 북한 GDP 대비 비율은 초기에는 매우 높다가 점차 하락하는 것으로 나타난다. 즉 통일 초기에는 북한경제 규모에 비해 상대적으로 매우 큰 통일비용이 지출됨으로써 북한의 초고속 성장을 이끌어낼 것이다. 그러다가 북한경제 규모가 커질수록 북한경제 대비 통일비용 지출의 상대적 크기는 점차 하락하여 통일비용의 북한 성장 촉진 효과도 점차 둔화되는 것으로 나타난다. 즉 북한경제의 초고속 성장과 남북한 소득수준 수렴에 따라 통일비용 지출이 북한경제에 주는 상대적 혜택은 점차 줄어들고 북한경제는 자력에 의한 성장경로를 향해 발전해가게 될 것이다.

6. 결론과 시사점

가. 요약과 결론

한반도 통일이 이루어질 경우, 여러 차원의 통일편익이 발생할 것으로 기대되는데, 이 장에서는 그 중 북한지역 경제성장 효과에 초점을 맞추어 경제분야 통일편익을 살펴보았다. 즉 이 장에서 말하는 경제분야 통일편익은 통일 이후 북한지역 GDP 증가 효과를 의미한다.

독일통일 사례를 보면, 통일 초기에 동독 경제가 고도성장하여 동서독 간 소득수준 수렴이 빠른 속도로 이루어졌으나, 동독의 1인당 소득

이 서독의 60%를 넘은 후부터는 동독의 성장 속도 및 동서독 간 소득 수렴 속도가 크게 느려졌다. 독일통일 사례는 소득수준 격차가 큰 두 지역이 경제적으로 통합할 경우 저소득 지역이 초기에는 고도성장을 할 수 있으나 시일이 흐름에 따라 점차 성장속도가 느려질 가능성이 높다는 점을 시사한다.

남한, 중국, 베트남 등 동아시아 고성장 국가 사례도 시장지향적 경제개혁과 세계경제와의 통합에 따른 경제성장 잠재력을 보여준다는 점에서 큰 의미가 있다. 통일 이후 북한경제도 기본적으로 동일한 변화를 겪게 될 것이므로 주요 동아시아 국가들 못지않은 고도성장이 기대되며, 더욱이 남한으로부터의 대규모 통일비용 지원 덕분에 초·중기 상당 기간 동안 동아시아 국가들보다 훨씬 더 빠른 성장실적을 기록할 수 있을 것으로 예상된다.

이 장에서는 투자와 경제성장 간의 관계를 나타내는 한계자본산출 비율(=국민소득 증가액 대비 투자액의 비율) 개념을 이용해 통일 이후 북한지역 경제성장 전망을 도출해 보았다. 이 방법은 매우 간편할 뿐 아니라 통일비용과 편익 간의 관계를 명시적으로 드러내 보여준다는 장점이 있다. 통일 시점을 2030년으로 가정하고, 통일시점까지 남한과 북한의 경제성장 속도가 같다고 가정할 경우, 남한 개발연대의 경험을 참고하면 통일 이후 북한의 한계자본산출비율은 3 이하에서 출발, 점 점 상승하여 20년 후에는 7 이상의 수준에 도달할 것으로 예상된다. 또 앞 장들에서 살펴본 대로 통일한국 정부가 남한 GDP 대비 1%를 경제분야 통일비용(투자성 재정지출)으로 사용하며, 그 결과 그보다 몇 배 많은 수준의 민간투자가 이루어진다는 가정까지 추가하면, 북한 지역 GDP가 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타난다. 이 장에서는 통일 초기에는 공공투자 대비 민간투자의 비율이 낮은 편이었다가 점차

상승하여 약 10년 후에는 정상적인 수준에 도달한다고 가정하였다.

추계 결과를 요약해 보면, 통일 초기 5년간 북한지역은 연평균 20% 이상, 다음 6년은 연평균 10~20% 수준의 초고속 성장을 하게 되며, 그 후에는 연평균 10% 미만으로 성장세가 둔화되는 것으로 나타난다. 즉 세계적으로 유례를 찾기 힘든 고도성장이 기대되지만 소득수준 상승에 따라 성장세는 점차 둔화될 것으로 예상된다. 또한 남한 대비 북한의 1인당 GDP 비율은 통일시점인 2030년에 지금과 비슷한 5% 근방에서 출발하여 10년 후에는 24%, 20년 후에는 39%에 도달하게 되는 것으로 나타난다. 즉 북한지역의 초고속 성장 덕분에 남북 간 소득 격차가 빠르게 좁혀지지만, 그럼에도 불구하고 통일시점에서 남북 간 소득격차가 워낙 크기 때문에 20년이 경과한 후에도 여전히 남북 간에는 큰 격차가 남게 된다는 것을 알 수 있다. 더욱이 북한지역 GDP 중에는 남한 자본 소유자가 거두는 이익도 포함된다는 점을 고려하면, 남한주민 대비 북한주민 1인당 GNP 비율은 더 낮을 것으로 추측된다.

한편, 북한지역 경제성장 전망으로부터 통일편익의 추계치도 얻어낼 수 있다. 이 장에서는 경제분야 통일편익은 비통일시 북한 GDP 성장 경로와 통일시 북한 GDP 성장경로 간의 격차라고 정의하였다. 또 비통일시 북한 GDP의 성장속도는 남한 GDP의 성장속도와 같다고 가정하였다. 추계 결과를 보면, 통일 이후 20년간 경제분야 통일편익의 누계는 2013년 불변가격 기준 실질금액으로 6천조 원을 넘어서는 것으로 나타난다. 그리고 연간 통일편익은 초기에는 수십조 원 정도에 불과하지만 빠른 증가세를 보여 중기 및 후기에는 연간 수백조 원 수준에 이르게 되는 것으로 나타난다. 이는 북한지역의 고도성장으로 통일시 북한 GDP의 규모가 급격히 커지므로, 비통일시 북한 GDP와의 절대적 격차도 역시 빠르게 커지기 때문이다.

마지막으로 경제분야 통일비용과 통일편익 추계치를 비교해보면, 통일편익의 규모가 훨씬 더 크다는 점을 알 수 있다. 앞에서 살펴봤듯이 통일 이후 20년간 좁은 의미의 경제분야 통일비용(즉 투자성 재정지출에 한정된 통일비용) 누계금액은 2013년 불변가격 기준 실질금액으로 약 580조 원에 불과하다. 또한 북한지역에 대한 민간투자 및 북한지역 내에서 조달되는 공공투자까지 포함한 총투자액(넓은 의미의 투자성 통일비용)의 누계금액도 4천조 원 미만에 그치는 것으로 나타난다. 즉, 경제분야에서는 넓은 의미의 통일비용과 비교해도 통일편익이 훨씬 더 클 가능성이 높음을 알 수 있다. 한 가지 유의해야 할 점은 통일 이후 대규모 자금(재정지출 및 민간투자)이 북한으로 이전됨에 따라 남한지역 경제성장 추세는 비통일의 경우보다 다소 둔화될 가능성이 있다는 것이다. 하지만 이런 가능성까지 고려해도 대체로 통일한국 전체의 경제분야 통일편익은 통일비용보다 훨씬 클 가능성이 높아 보인다.

물론 이 연구에서 도출한 통일비용과 편익의 추계치는 어디까지나 연구자의 자의적 가정에 따른 예시적 숫자에 불과하다. 실제 통일과정에서는 여기에서 설정한 가정과 상당히 다른 상황이 전개될 가능성이 높으며, 따라서 통일비용과 편익의 실제 크기도 상당히 달라질 것이다. 예를 들어 통일한국 정부가 재정 건전성 문제를 매우 중시하여 북한지역에 대한 재정지출 한도를 이 연구에서 가정한 것보다 훨씬 더 낮게 설정한다면, 통일비용 규모는 크게 줄어들 것이며, 이에 따라 북한지역에 대한 투자 규모도 줄어들어 북한지역 경제성장률이 낮아지고 통일편익의 크기도 줄어들게 될 것이다. 반대로 통일한국 정부가 북한지역 경제개발을 매우 중시하여 북한지역에 대한 재정지출 규모를, 이 연구에서 가정한 것보다 훨씬 크게 늘린다면, 통일비용 규모가 크게 늘어나 북한지역 경제성장률이 높아지고 통일편익의 크기도 더 커질 것이다.

또한 통일 이후 북한지역 경제가 발전할 때 한계자본산출비율의 수준이 과거 남한의 개발연대와 크게 달라질 가능성도 상당히 높다. 통일 이후 북한지역의 상황은 과거 남한의 경우와 크게 다르기 때문이다. 따라서 이 장에서 제시한 통일편익의 크기는 어디까지나 예시적이고 시론적으로 추계된 숫자에 불과하다는 사실을 다시 강조할 필요가 있다.

나. 정책적 시사점

이 연구에서 시도한 경제분야 통일 비용·편익 추계로부터 몇 가지 중요한 정책적 시사점을 이끌어낼 수 있다.

첫째, 통일비용은 통일한국 정부의 정책적 선택에 따라 크게 달라질 수 있는 정책변수이다. 이 연구에서 다루고 있는 경제분야 통일비용은 통일한국 정부가 북한지역을 위해 사용하는 투자성 재정지출을 의미한다. 통일한국 정부가 북한지역 고도성장과 재정 건전성이라는 두 가지 핵심 목표 중 전자를 더 중시하면 투자성 재정지출 규모를 크게 설정할 것이며, 후자를 더 중시한다면 투자성 재정지출 규모를 작게 설정하게 될 것이다. 이 연구에서는 예시적 차원에서 매년 남한 GDP 대비 1%를 북한지역을 위한 투자성 재정지출로 사용한다고 가정하였으나, 통일한국 정부의 정책적 선택에 따라 이 비율은 얼마든지 달라질 수 있다. 통일한국 정부가 북한지역을 위해 얼마나 많은 지출을 해야 하느냐는 경제학적 분석에 따라 객관적으로 답할 수 있는 문제라기보다는 사회적 합의에 따라 정해야 할 문제라고 할 수 있다.

둘째, 통일비용과 통일편익 사이에는 밀접한 연관이 존재하지만, 연관성은 시일이 흐름에 따라 점차 약해질 가능성이 높다는 점을 강조할 필요가 있다. 경제분야 통일비용, 즉 투자성 재정지출 규모는 통일편익, 즉 북한지역 경제성장 효과를 결정하는 주요 변수 중 하나가 된다. 투

자성 재정지출은 그 자체로 북한지역 경제성장을 촉진할 뿐 아니라, 국내외 민간기업의 북한지역 투자를 촉진하는 역할도 하게 된다. 이렇게 해서 정부투자 및 민간투자의 규모가 정해지면, 한계자본산출비율이라는 경제적 변수에 따라 북한지역의 GDP 증가 효과가 나타나게 된다. 하지만 한계자본산출비율의 역수, 즉 투자 대비 경제성장 효과는 소득 수준이 상승함에 따라 점차 떨어질 가능성이 높다. 즉 경제 발전수준이 높아지고 경제규모가 커짐에 따라 자본투자보다는 경제체제의 효율성 증대를 통한 생산성 증대가 더 중요한 변수로 등장하게 될 것이다.

셋째, 통일비용(북한지역을 위한 재정지출) 문제를 생각할 때에는 통일비용의 전체 규모가 얼마인가만이 아니라 통일비용을 여러 부문 및 프로그램별로 어떻게 배분할 것인가, 즉 통일비용을 어떻게 사용할 것인가 하는 문제를 중시해야 한다. 먼저 북한지역을 위한 재정지출 전체에서 투자성 지출과 소비성 지출의 비중을 어떻게 설정할 것인지를 정해야 하고, 그 다음에는 투자성 및 소비성 지출 각각을 여러 부문 및 프로그램에 어떻게 배분할 것인지도 정해야 한다. 이 연구에서는 현재 한국정부 재정지출의 부문별 배분 현황을 주된 기준으로 삼아 통일 이후 북한지역 재정지출 배분 문제를 검토하였다. 그 경우 투자성 재정지출은 산업·통상·에너지, 농림·수산·식품, 기반시설 등 3개 부문으로 나누어 지출하게 될 것으로 생각할 수 있다. 이 연구에서 상정한 부문별 지출 내용은 매우 제한된 정보에 기초해 상정된 것에 불과하므로, 실제 통일 상황에서는 북한지역에 대한 상세한 실태조사를 통해 배분비율을 조정해야 할 것이다. 요컨대 통일비용을 얼마나 잘 배분하여 얼마나 적절하게 사용하느냐에 따라 통일편익의 크기, 즉 북한지역 경제성장 효과가 크게 달라질 수 있다는 점을 다시 한 번 강조할 필요가 있다.



결론

〈1부: 정치분야 통일 비용·편익 연구〉

본 연구의 정치분야에서는 정치 부문, 행정 부문, 안보 부문, 외교 부문 등 4부문으로 분류하여 지수와 지표를 구성하였다.

정치 부문 비용·편익지수는 남북의 정치적 통합과 북한 지역에 대한 정치적 민주화를 위한 제도적 차원의 비용과 편익으로 분석하였다. 현재 북한이 절차적·실질적 민주주의 부재, 비경쟁적 선거, 일당독재, 부패의 만연 등 민주주의 수준에서 세계 최하위권 수준이라는 점에서 이를 남한 수준으로 끌어올리기 위한 노력 등이 정치 부문의 비용으로 작용할 것으로 분석되었다. 정치 부문의 비용지수로는 통일협상비용, 통일정부 수립비용, 의회·선거비용, 정당제도 수립비용 등이 있으며, 편익 지수로는 민주주의 정착효과, 남북갈등 해소효과를 선정하여 분석하였다. 정치 부문의 편익지수는 모두 단순히 가격으로 환산하기 어려운 편익이라는 점을 인식하여 남북이 정치적으로 통합됨에 따라 단시기 발생했던 남북갈등의 비용이 해소되는 것으로 간주하여 이를 남북갈등 해소효과로 규정하였고, 북한지역의 민주화에 따른 효과를 민주주의 정착효과로 정의하였다. 정치 부문의 통합과정에서 특히 주의해야 할 점은 남한 국내의 국론분열을 방지하고, 북한지역 주민의 불안과 반발을 최소화하는 것이다. 통일한국의 정치체제를 남한의 자유민주주의와 시장경제 바탕으로 확립해나가야 하며 북한주민의 정치 참여를 제도적으로 보장할 필요가 있다.

행정 부문은 치안 지수와 통일행정 지수로 구분하여 지표를 구성하였다. 행정 부문의 통합을 총괄적으로 담당할 행정통합 지수와 함께 치안 지수를 별도로 부여하였다. 행정통합은 북한지역 행정체제를 남한의 수준으로 이끌기 위해 상당한 비용과 기간이 요구되는 변수이며 치안 지수는 통일과정에서 급격히 증가될 치안수요를 통해 분석하였다. 행정 부문의 경우 비교적 신속하게 형식적 통합이 가능하며 남한이 보유한 행정력을 부처별로 통합할 경우 비교적 중복 없이 신속하게 행정통합을 수립할 것으로 파악되었다. 다만 북한 내 낙후된 인프라로 인해 남한수준의 통합인프라 구축은 상당한 시간과 비용 투입이 예상되었다. 분단해소 단계와 체제통합 단계는 필연적으로 사회적 혼란가능성이 급격히 증가할 가능성이 있다는 점에서 치안비용의 측면에서 별도의 치안인력과 인프라를 구축할 필요가 있다고 분석되었다.

안보 부문은 군사력 지수와 외부위협 지수를 개발하여 분석하였다. 군사력 지수의 지표에는 군사비 지표, 군인수 지표, 전투수행능력 지표, 군통합 지표 등을 통해 통일이 통일한국의 군사력에 미치는 영향력을 분석하였다. 외부위협 지수는 라이벌의 존재·수, 라이벌의 군사비, 라이벌의 군인수, 라이벌의 전투수행능력, 라이벌의 적대수준 등의 지표를 통해 통일에 따른 국가의 안보에 대한 외부 위협의 영향을 분석하였다. 통일로 군사력을 증강하는 동시에 외부의 위협을 낮출 수 있다면 안보에 긍정적 영향을 줄 것이라는 점에서 이를 통일편익으로 간주하였다. 하지만 통일이 군사력을 약화시키고 외부위협이 줄어들지 않으면 통일 이후에도 국가안보에 부정적 영향을 미친다고 분석되었다. 남북한 통일은 분단 이후 지속된 전략적 라이벌 관계의 종식을 의미하며, 남북한의 통일이 평화적이면서 동시에 국제적 합의라는 과정

을 통하여 이루어진다면 외부위협 감소라는 안보적 편익은 발생할 것으로 분석하였다.

외교 부문은 외교협상력 지수와 외세활용력 지수를 통해 통일비용과 편익의 지표체계를 구성하였다. 외교협상력 지수는 민주주의 지표와 외교역량 지표를 통해 측정하였다. 분단체제하 남북한의 외교협상력과 통일한국이 행사할 외교협상력을 비교하는 작업을 통하여 통일의 외교 부문 비용과 편익을 분석하였다. 외세활용력 지수는 동맹국의 수와 동맹관계 지표, 국제기구 지표, 국제위상 지표를 통해 측정하였다. 통일한국이 국제사회에서 도움을 얻을 동맹국과 국제기구의 존재 및 그들과의 관계를 통해 통일편익과 비용을 분석하였다. 외교협상력이 한 국가가 외교협상을 유리하게 이끌 능력을 의미한다면 외세활용력은 협상 과정에서 도움을 줄 수 있는 외부 세력 및 자원의 존재를 의미한다. 남북한의 통일은 민주주의 정착을 통하여 외교협상력을 제고시킬 것이다. 통일로 인해 민주주의가 성숙된다면 국가 간 협상 혹은 위기 상황에서 허세를 부릴 가능성이 낮다는 점에서 다른 나라와의 협상에서 자국의 입장을 효과적으로 관철시킬 수 있는 장점이 존재한다고 분석되었다. 또한 남북한의 평화적 통일은 한반도에 대한 긍정적 인식을 국제적으로 확산시키는 효과를 기대할 수 있다. 남북통일이 국제적 합의를 통하여 달성되어 한반도 주변의 동북아 안정과 평화에 기여한다면 통일한국은 국제적 위상의 제고라는 외교의 귀중한 자원을 확보하게 될 것으로 판단된다.

〈2부: 사회분야 통일 비용·편익 연구〉

본 연구의 사회분야에서는 시민사회 부문, 교육 부문, 보건·복지 부문, 문화·여가 부문 등 4가지 부문으로 지수와 지표를 구분하였다.

시민사회 부문의 지수에는 갈등·혼란 해소 지수, 소통 역량 확대 지수, 그리고 정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 지수로 구분하였다. 첫째, 갈등·혼란 해소 지수는 남북 간 장기간 이질적인 사회체제를 유지해온 점을 인식하여 향후 단일국가로서 완성되기 위해서는 무엇보다도 통일에 따른 사회 갈등과 혼란을 적절하게 해소할 필요가 있기에 선정하였다. 비용적 측면에서는 갈등·혼란 해소 비용이, 편익적 측면에서는 신뢰형성 편익으로 구분하여 지표를 구성하였다. 갈등·혼란 해소 비용 남남갈등과 남북갈등해소 비용, 그리고 체제 부적응자 관리 비용을 통해 측정하였다. 이러한 사회 갈등과 혼란 양상의 해소를 통해 통일사회 내의 신뢰형성 편익을 기대하여 남남신뢰형성과 남북신뢰형성 편익을 통해 측정하였다. 둘째, 소통 역량 확대 지수는 통일과정에서 사회 구성원들 사이에 적극적인 소통체제를 마련하기 위한 지표로 구성하였다. 소통 역량 확대를 위한 비용적 측면의 지표로는 남한주민 간 소통 역량 확대비용, 남북한 주민 간 소통 역량 확대비용, 정부와 주민 간 소통 역량 확대비용을 통해 측정하였다. 편익적 측면에서는 단일 공동체 형성 편익을 측정을 위해 공동체 의식형성 편익과 체제 안정감 형성 편익이라는 두 가지 지표를 활용하여 분석하였다. 셋째, 정부-시장-시민사회의 협치 지수는 정부 중심의 중앙집권적 사회통합보다는 정부, 시장, 시민사회가 유기적으로 통합된 사회체제가 장기적으로 통일체제 유지에 좀 더 바람직할 것이라는 문제의식에서 지표를 구성하였다. 통일 이후 유연적 사회통합을 위해서는 통일과정에서 정부-시장-시민사회의 협치적 기반을 강화할 필요가 있기 때문이다. 비용적 측면에서는 민간 교류·협력 확대비용, NGO 역량 강화 비용, 정부-기업-NGO 간 협조체제 구축비용의 세 가지 지표를 통해 측정하였다. 편익적 측면에서는 정책의 공공성·효

율성 강화 지표를 통해 측정하였다. 시민사회 부문에 있어서 주목해야 할 점은 통일과정을 통해 새롭게 등장할 체제가 중앙집권적 사회통합이 아닌 유연적 사회통합을 추구해야 한다는 것이다. 유연적 사회통합을 통해 전반적인 사회갈등의 수준이 완화되고 그에 따라 큰 규모의 편익이 발생할 수 있다.

교육 부문의 지수는 통일 이후의 체제전환을 맞이한 남북한 주민들이 새로운 체제에 적응할 수 있도록 해주는 중요한 부문이다. 따라서 그 효과는 어느 부문과 비교해도 더 크게 나타날 것이며, 이는 결코 단기간에 이루어질 수 없다. 교육 부문의 지수로는 학교지원 지수, 사회교육 지수 그리고 학술교류 지수로 구분하였다. 첫째, 학교지원 지수는 오랜 시간 서로 다른 교육 체계를 유지해 온 남한과 북한을 하나의 단일국가로서 완성하기 위한 차원에서 통일에 따른 교육 체계의 혼란 해소를 목표로 지표를 구성하였다. 비용적 측면에서는 교육체계 통합비용, 교원 재교육·충원 비용, 교육환경 개선비용, 장학지원 비용, 학생 복지·안전 지원비용으로 구분하여 지표를 구성하였다. 편익적 측면에서는 통일 미래세대 배출 편익이라는 지표를 구성하여 측정하였다. 둘째, 학교 차원을 넘어 사회적인 의미에서의 교육인 사회교육 지수를 선정하여 비용적 측면으로 정치교육 비용, 평생직업교육 비용이라는 두 가지 지표로 측정하였다. 사회적인 차원의 교육이 가져다주는 편익으로는 공동체 의식 형성 편익, 노동 생산성 증가 편익이라는 두 가지 지표로 측정하였다. 셋째, 학술교류 지수는 남과 북의 이질적인 학술체계의 통합과 통일한국의 학술 체계의 발전을 위하여 지표를 구성하였다. 비용적 측면으로는 남북 학술교류 비용, 학술지원 비용이라는 두 가지 지표를 통하여 측정하였으며, 편익적 측면에서는 학술연구 증가 편익 및 정책 개발 편익으로 측정하였다.

보건·복지 부문은 다른 부문과 달리 상대적인 비정치성인 특성을 가진 부분이지만 통일한국의 가장 큰 사회문제로 부각될 가능성이 높다. 장기적인 관점에서 보건·복지 부문에의 투자는 가장 실질적인 형태의 통일효과로 부각될 가능성이 높을 것으로 예상하였다. 보건·복지 부문의 지표로는 취약계층에 대한 긴급구호 지표, 보건복지 제도 및 기반 시설 구축 지표, 남북통합 사회보장 지표로 구분하였다. 첫째, 취약계층에 대한 긴급구호 지표의 비용으로는 취약계층 실태조사 비용, 의료 및 의식주지원 비용, 기초적 사회안전망 구축비용으로 구분하여 지표를 구성하였다. 편익적 측면에서는 취약계층 기초생활보장을 통한 인적자원 보존 편익, 사회적 혼란 감소 및 남북 간 기초적 유대감 형성 편익, 단기적 국민복리 증진 및 사회경제적 격차 감소 편익이라는 지표로 측정하였다. 둘째, 보건복지 제도 및 기반시설 구축 지표의 비용적 측면에서는 제도 및 기술 이전 비용, 기반시설 구축비용, 제도·기반 시설 운영인력 재교육 및 지원 비용으로 지표를 통해 측정하였다. 편익적 측면에서는 제도 및 정책시행의 효율성 증대 편익, 남북 간 제도·기반시설 차이에 대한 적응 및 이질감 해소 편익, 장기적 국민복리 증진의 토대 편익의 지표를 통해 측정하였다. 셋째, 남북통합 사회보장 지표의 비용적 측면에서는 생계, 의료, 교육, 주거 등 기초생활보장 비용, 기타 공적부조 비용, 사회보험 실시 비용의 지표를 구성하여 측정하였다. 편익적 측면으로는 ‘균일생활세계’ 형성을 위한 물질적, 심리적 토대형성 편익, 사회복지와 국가의 역학관계에 대한 남북 간 이해 및 합의 편익, 장기적 국민복리 증진 및 생산성 확보 편익의 지표를 통해 측정하였다. 장기적인 관점에서 보면 보건·복지 분야에의 정책적 투자는 가장 실질적인 형태의 통일효과로 부각될 가능성이 높다고 분석되었다.

문화·여가 부문은 다른 부문과 비교하여 상대적으로 정치적 부담이 낮은 측면이 있으며 막대한 경제적 이익과 국민적 정체성 제고라는 편익을 기대할 수 있는 부문이다. 남북이 본격적으로 통일과정에 들어서기 이전부터 남북교류의 일환으로 수행될 수 있기에 그 효과도 상당히 크게 작용할 것으로 예상되었다. 문화·여가 부문의 지표로는 문화 부문 지수, 체육 부문 지수, 관광 부문 지수로 구분하였다. 문화 부문 지수의 비용 지표로는 북한지역 문화재 조사 및 보존비용, 문화관련 제도 및 기반시설 구축비용, 한민족 공동 문화콘텐츠 발굴과 개발 비용으로 측정하였다. 편익 지표로는 남북한 문화자원 보전 및 콘텐츠 발굴의 경제적 파급효과, 타 분야·부문 교류증대의 마중물, 남북 간 문화이질성 해소 및 민족적 일체감 형성 편익을 기대하여 측정하였다. 체육 부문 지수의 비용 지표는 북한의 엘리트체육과 국민체육 현황 조사 비용, 북한지역 내 체육시설 보수 및 건설비용, 남한지역과 동일한 수준의 체육환경 조성비용으로 구분하여 측정하였다. 편익적 측면에서는 남북한 주민 간 일체감 및 국민정체성 형성 편익, 타 분야·부문 교류증대의 마중물, 경제적 파급효과 등의 지표로 분석하였다. 관광 부문 지수의 비용 지표로는 북한 관광자원 현황 파악 및 보존비용, 기존 및 새로운 관광지 개발 비용, 남북 관광교류에 대한 심리적·정서적 격차 조정 비용으로 측정하였다. 편익 지표로는 경제적 파급효과, 타 분야·부문 교류증대의 마중물, ‘균일생활세계’ 형성의 사회심리적 토대 편익으로 측정하였다. 문화·여가 부문은 여타 다른 분야에 비해 남북 간 동질감을 형성하기에 가장 효과적인 부문 중 하나로 파악되며 통일한국의 일체감 및 국민적 정체성을 형성하는 데 있어 가장 큰 기여를 할 수 있을 것으로 분석되었다.

〈3부: 경제분야 통일 비용·편익 연구〉

경제분야 통일 비용·편익 연구에서는 통일 후 북한지역을 위한 투자성 재정지출 소요와 이에 따른 북한의 경제성장 효과를 다루었다. 경제분야 통일비용의 지출 내역은 정부의 현행 예산 분류체계를 참고하여 산업·통상·에너지, 농림·수산·식품, 기반시설의 세 부문으로 나누어 살펴보았다.

경제분야 통일 비용·편익을 다루는 이 보고서에서는 예시적 차원에서 통일한국 정부가 매년 남한 GDP 대비 1%를 경제분야 통일비용(남한에서 북한으로 이전되는 투자성 재정지출)로 사용한다고 가정하고, 그 중 산업·통상·에너지에 매년 남한 GDP 대비 0.25%, 농림·수산·식품에도 0.25%, 기반시설에는 0.5%를 지출한다고 가정하였다. 이러한 분류 체계와 부문별 배분비율은 우리 정부의 현행 예산 분류체계 및 부문별 배분비율을 참고하여 설정한 것이다.

산업·통상·에너지 부문은 다시 산업 지원, 통상 진흥, 에너지 및 자원 개발의 3개 세부 부문으로 구분할 수 있는데, 3개 부문 중에서 재정지출 소요는 산업 지원이 가장 크고, 에너지 및 자원 개발이 그 다음이며, 통상 진흥은 소규모 지출만으로도 충분할 것으로 예상된다. 여기에서는 우리 정부의 현행 예산배분 비율을 참고하여 예시적 차원에서 산업·통상·에너지 부문 재정지출의 55%를 산업 지원, 40%를 에너지 및 자원 개발, 5%를 통상 진흥에 배분한다고 가정하였다. 그 경우 통일 이후 20년간 산업·통상·에너지 부문에 대한 지출액 누계는 (2013년 불변가격 기준) 실질금액으로 146조 원이며, 그 중 산업 지원에 80조 원, 통상 진흥에 7조 원, 에너지 및 자원 개발에 58조 원이 배정되는 것으로 나타난다. 산업·통상·에너지 부문 재정지출의 구체적 내역은 다음과 같다. 먼저, 산업 지원 정책으로는 산업 구조조정, 산업단지 및 지역

경제 지원, 산업 지원 일반, 소상공인 지원 등 4개 프로그램을 설정할 수 있다. 둘째, 통상 진흥 정책으로는 무역 진흥과 외국인 투자 유치 등 2개 프로그램을 설정할 수 있다. 셋째, 에너지 및 자원개발 정책은 에너지 공급과 자원 개발 등 2개 프로그램으로 구성된다.

농림·수산·식품 부문은 농업·농촌, 임업·산촌, 수산·어촌, 식품업 등 4개 세부 부문으로 나눌 수 있으며, 그 중 재정지출 소요는 농업·농촌이 압도적으로 크고, 그 다음은 임업·산촌, 수산·어촌, 식품업의 순이 될 것으로 예상된다. 여기에서는 우리 정부의 현행 예산배분 비율을 참고하여 예시적 차원에서 농림·수산·식품 부문 재정지출의 65%를 농업·농촌, 20%를 임업·산촌, 10%를 수산·어촌, 5%를 식품업에 배분한다고 가정하였다. 통일 이후 20년간 농림·수산·식품 부문에 대한 지출액 누계는 (2013년 불변가격 기준) 실질금액으로 146조 원이 되며, 그 중 농업·농촌에 95조 원, 임업·산촌에 29조 원, 수산·어촌에 15조 원, 식품업에 7조 원이 배정되는 것으로 나타난다.

농림·수산·식품 부문 재정지출의 구체적 내역은 다음과 같다. 먼저, 농업·농촌 부문에서는 농업구조 개선, 농업 생산기반 구축, 농촌 생활환경 개선, 농산물 가격 안정화 및 유통 효율화 등 4개 세부 프로그램을 설정할 수 있다. 다음으로, 북한의 심각한 황폐산지 문제를 해결하기 위해 산림(임업·산촌) 부문에서 대규모 재정지원이 필요할 것으로 보인다. 수산·어촌 부문에서는 농업·농촌 부문과 비슷하게, 수산경영현대화, 수산자원 관리체제 확립, 어촌 생활환경 개선, 수산물 가격 안정화와 유통 효율화 등의 재정 프로그램이 필요하다. 마지막으로 식품업 부문에서는 북한주민이 창설·운영하는 소규모 식품업체 지원, 남한 식품업체의 북한 투자 지원, 각종 식품의 안전 확보를 위한 관리감독체제 확립 등이 주요 과제가 될 것이다.

기반시설 부문은 정부의 현행 예산 분류체계에 따라 2개 세부 부문(교통 및 물류와 국토 및 지역 개발) 및 8개 프로그램(도로, 철도, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 물류 등 기타, 수자원, 지역 및 도시)으로 구분하여 통일비용을 추계하였다. 추계결과를 보면 통일 이후 20년간 기반시설 부문에 대한 재정지출액 누계는 실질금액 기준으로 291조 원이며, 그 중 교통 및 물류에 253조 원, 국토 및 지역개발에 39조 원이 배정되는 것으로 나타난다. 교통 및 물류의 주요 지출 내역은 도로 및 철도 건설비용인데, 도로 부문에 132조 원, 철도 부문에 68조 원을 투입하게 될 것으로 예상된다. 그 외의 지출 프로그램으로는 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 물류 및 기타를 들 수 있다. 국토 및 지역개발 부문은 수자원과 지역 및 도시 등 2개 프로그램으로 구성된다.

경제분야 통일편익은 주로 통일 이후 북한지역 경제성장 효과로 나타날 것이다. 따라서 이 보고서에서는 통일 후 북한지역 GDP 증대 효과, 즉 비통일시 북한 GDP 성장경로와 통일시 북한 GDP 성장경로 간의 격차를 경제분야 통일편익으로 정의하였다. 통일 이후 북한 경제성장 전망은 투자와 경제성장 간의 관계를 나타내는 한계자본산출비율(=국민소득 증가액 대비 투자액의 비율) 개념을 이용해 도출해 보았다. 추계 결과를 요약해 보면, 통일 초기 5년간 북한지역은 연평균 20% 이상, 다음 6년은 연평균 10~20% 수준의 초고속 성장을 하게 되며, 그 후에는 연평균 10% 미만으로 성장세가 둔화되는 것으로 나타난다. 즉 통일 후 북한에서는 세계적으로 유례를 찾기 힘든 고도성장이 기대되며, 북한의 소득수준 상승에 따라 성장세는 점차 둔화될 것으로 예상된다. 또한 남한 대비 북한의 1인당 GDP 비율은 통일시점인 2030년에 지금과 비슷한 5% 근방에서 출발하여 10년 후에는 24%, 20년 후에는 39%에 도달하게 되는 것으로 나타난다.

경제분야 통일편익 추계 결과를 보면, 통일 이후 20년간 (2013년 불변 가격 기준) 실질금액으로 6,300조 원에 이르는 것으로 나타난다. 연간 통일편익은 초기에는 수십조 원 정도에 불과하지만 빠른 증가세를 보여 중기 및 후기에는 연간 수백조 원 수준에 이르게 되는 것으로 나타난다. 이는 북한지역의 고도성장으로 통일시 북한 GDP의 규모가 급격히 커지므로, 비통일시 북한 GDP와의 절대적 격차도 역시 빠르게 커지기 때문이다.

경제분야 통일비용과 통일편익 추계치를 비교해 보면, 통일편익의 규모가 훨씬 더 크다는 점을 알 수 있다. 앞에서 살펴봤듯이 통일 이후 20년간 좁은 의미의 경제 분야 통일비용(즉 투자성 재정지출에 한정된 통일비용) 누계금액은 2013년 불변가격 기준 실질금액으로 약 580조 원에 불과하다. 한편 2050년까지 20년간 남한에서 북한으로 유입될 민간투자와 북한 내에서 조달될 민간 및 공공투자 규모를 합하면 3,400조 원 내외가 될 것으로 추정되었다. 따라서 넓은 의미의 투자성 통일비용 총액(북한지역에 대한 민간투자 및 공공투자)은 20년간 총 4,000조 원 내외에 이르는 것으로 나타났다. 경제 분야 통일편익은 20년간 6,300조 원에 이를 것으로 추정되었으므로, 경제 분야에서는 넓은 의미의 통일비용과 비교해도 통일편익이 훨씬 더 클 가능성이 높음을 알 수 있다.

그러나 정치 및 사회분야에서 사회복지비용과 공공 서비스(교육 및 보건 등)비용 등 대규모 지출이 소요될 가능성이 높다는 점에 주의해야 한다. 정치, 사회, 경제 등 전 분야를 아우른 통일비용과 편익의 크기를 추정하는 것은 차후의 과제로 남긴다. 또한 통일비용과 편익에 대한 추정치는 여러 가지 단순화된 가정에 따른 예시적 수치에 불과하다는 점에도 주의할 필요가 있다. 실제 통일 과정에서는 이 보고서에서 설정한 가정과 다른 상황이 얼마든지 발생할 수 있으며, 이에 따라 통일비용과 편익의 크기도 크게 달라질 가능성이 높다.

II

연구 성과 및 정책적 고려사항

본 연구는 공동연구진의 집중토론과 전문가들의 자문회의 등을 통해 정치, 사회, 경제분야의 통일 비용·편익을 연구하였고 그 과정에서도 출된 향후 통일의 긍정적 미래상에 대한 시사점을 보여주고자 하였다. 통일에 대해 부담스럽다는 부정적 인식을 바로잡고 정부의 바람직한 통일정책 수립에 도움을 주고자 노력하였다. 이러한 맥락에서 본 연구의 성과 및 정책적 고려사항은 다음과 같다.

첫째, 통일비용과 통일편익에 대한 정치, 사회, 경제의 제반분야를 포함한 관련 요인들에 대한 부문별로 포괄적인 연구를 통해 향후 통일 비용·편익 연구의 객관성을 제고하는데 성과가 있었다. 본 연구는 통일비용에 대한 기존연구가 경제학 중심으로 진행되었던 한계를 극복하고 정치학과 사회학 등 사회과학의 제반 분야의 이론의 접합을 통해 고도화를 시도했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이는 경제학뿐만 아니라 다른 학문분야에서도 통일에 대한 관심을 불러일으키는 요소로 작용할 수 있을 것으로 기대되며, 정부의 통일정책에 대해 보다 폭넓은 자료를 제공하고 지지를 확보하는 수단으로 작용할 것으로 판단된다. 아울러 여러 분야에 산재되어 있는 통일비용과 통일편익에 대한 연구들을 새로운 방향으로 유도하기 위해서라도 학제 간의 지속적인 교류가 필요하다.

둘째, 통일과 관련된 제반 통일비용과 통일편익을 미래지향적 관점에서 객관적 시각을 바탕으로 연구하여 향후 발생하게 될 통일비용을

줄이고 통일편익을 늘리는 정책적 대안으로 제시할 수 있다. 기존 통일비용 연구에서 통일비용을 과도하게 부각시켜 통일에 대한 거부감을 일으킨 과오를 교훈삼아 본 연구에서는 통일비용을 최소화하고 통일편익을 극대화하는 방안을 강구하는데 노력하였다. 통일편익의 극대화를 위해 인위적인 조작을 배제하고 연구의 객관성을 담보하여 분야-부문-지수-지표의 분석단위를 구성하여 연구의 체계성과 고도화를 수행하였다. 이는 향후 통일이 우리에게 가져다 줄 다양한 효과와 가치에 대해 설득력이 있는 연구 성과로 제공될 것으로 판단되며 정부의 통일정책에 대한 공감대 형성에 도움을 줄 것으로 사료된다.

셋째, 통일편익의 추정은 어렵고 힘든 작업임에도 불구하고 통일의 필요성 논리 개발은 통일을 지향하는 차원에서 반드시 필요하다. 이를 위해 기존 통일편익에 대해 연구와 홍보가 부족한 점을 극복하는 정책적 대안 마련이 필요하겠다. 예를 들어 정치분야의 안보 부문에서 보면 남북한의 통일이 평화적이면서 동시에 국제적 합의라는 과정을 통하여 이루어진다면 외부위협 감소라는 안보적 편익이 발생할 것으로 분석되었다. 정치분야의 외교 부문에서도 남북한의 통일은 민주주의 정착을 통하여 외교협상력을 제고시켜 통일의 편익이 극대화 될 것으로 분석되었다. 통일이 남북한과 국제적 합의를 통하여 이루어지고 동북아 안정과 평화에 기여한다면 통일한국은 국제적 위상의 제고라는 귀중한 자원을 확보하게 될 것이라는 통일편익 논리 개발을 통해 통일의 당위성에 대한 국민적 여론을 환기시킬 수 있다고 판단된다.

넷째, 통일이라는 국가중대적 과제를 과거지향적 통일보다는 통일의 혜택을 누릴 수 있는 젊은 세대를 위한 통일의 비전으로 제시하는 성과가 있다. 통일편익에 대한 요소의 발굴을 통해 통일의 기대를 높이고 2030세대로 대표되는 젊은 세대의 부정적인 통일 인식에 대한 제고

에 기여할 수 있다. 통일의 주도세력이 될 젊은 세대들은 통일이라는 남북 간 민족적 공동체를 형성하는 당위성에 공감하고 있지 못하는 현실을 극복하는 데 도움이 될 것으로 보인다. 젊은 세대들에게 통일로 인한 혜택 및 효과를 제시하여 바람직한 통일시각을 제시할 수 있으며 또한 정부의 통일정책에서 젊은 세대의 공감대를 얻는 정책적 자료로 사용될 것으로 판단된다.

다섯째, 본 연구는 ‘통일 비용·편익 종합연구’의 5개년 연구사업 중 3차년도 연구로 기존 통일 비용·편익 연구가 일회성에 그친 한계를 어느 정도 극복하는 성과가 있었다. 통일이라는 국가적 과제를 중장기적 관점에서 살펴보고 변화하는 국내외 상황에 맞게 체계적이고 지속적인 연구를 진행하여 향후 통일이 도래했을 시 적실성있는 결과를 도출하고 정책적 대안으로 제시하는 데 도움이 될 것으로 판단된다. 기존 연구에서는 비교적 단기간에 한정된 변수들로 산출된 수치 제시와 연구결과를 보여준데 반해 본 연구는 장기적인 관점에서 통일 비용·편익의 지표체계를 개발하고 연구하여 정책결정자들에게 통일에 대한 보편적 논의 준거를 제공하는데 작용할 것으로 기대한다.

여섯째, 본 연구의 틀을 확장하고 연구 결과에 대한 국내외 전문가들과 공유하는 작업이 필요하겠다. 이를 위해 통일에 대해 관심을 가진 전문가와 본 연구 결과에 대해 공유하고 확산하기 위한 연구포럼의 운영이 요구된다. 통일을 장기적인 국가적 과제로 본다면 통일에 관심을 가지고 있는 국내외의 전문가들을 구성하여 통일에 대한 부담인식의 확산보다는 통일의 가치와 효과에 대한 고도화된 연구를 진행하는 전문가 포럼 운영이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 단행본

구인회. 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제』. 서울: 서울대학교출판부, 2006.

국토교통부. 『2013회계연도 예산 개요』. 세종: 국토교통부, 2013.

국회예산정책처. 『2011~2015년 산업·중소기업 및 에너지 분야 중기재정소요 분석』. 서울: 국회예산정책처, 2011.

국회예산정책처. 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』. 서울: 국회예산정책처, 2012.

_____. 『2013년도 예산안 부처별 분석Ⅱ: 외교통상통일·국방·행정안전』. 서울: 국회예산정책처, 2012.

_____. 『2013년도 예산안 부처별 분석Ⅲ: 행정안전위·교육과학기술위』. 서울: 국회예산정책처, 2012.

_____. 『2012년도 예산안 부처별 분석Ⅳ: 지식경제·보건복지』. 서울: 국회예산정책처, 2012.

_____. 『2012년도 예산안 부처별 분석 V: 환경노동·국토해양·여성가족』. 서울: 국회예산정책처, 2012.

_____. 『한눈에 보는 대한민국 재정 2013』. 서울: 국회예산정책처, 2013.

기획재정부. 『2013 나라살림 예산개요』. 세종: 기획재정부, 2013.

김경술. 『남북 에너지협력 프로젝트별 추진방안 분석 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2012.

김규륜 외. 『통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』. 서울: 통일연구원, 2011.

- _____. 『선도형 통일의 경로와 과제』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 김석진 외. 『통일 이후 북한 산업개발전략 연구』. 서울: 산업연구원, 2011.
- 김영탁. 『독일통일과 동독 재건과정』. 서울: 한올아카데미, 1997.
- 김운근 외. 『통일 대비 농림업 부문 계획 수립을 위한 연구』. 서울: 한국농
촌경제연구원, 1998.
- 김원배 외. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구(I)』. 안양: 국토연구원,
2006.
- 김정호 외. 『사회간접자본 투자와 재원조달에 관한 연구』. 안양: 국토개발
연구원, 1996.
- 김철원. 『북한의 관광자원 실태와 전망』. 서울: 통일교육원, 2007.
- 대외경제정책연구원·산업연구원. 『남북 경제공동체 추진 구상』. 서울:
통일부, 2011.
- 대한민국 정부. 『2012년도 세입세출예산안사업별설명서: 문화체육관광
방송통신·농림수산식품』. 서울: 대한민국 정부, 2011.
- 문화체육관광부. 『콘텐츠산업 통계조사』. 서울: 문화체육관광부, 2011.
- 박형중 외. 『핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한경제지원 시나리오』.
서울: 통일연구원, 2013.
- 북한 [형법]. 『조선민주주의인민공화국 법전: 대중용』. 평양: 법률출판사, 2004.
- 손기웅. 『통일독일의 군통합 사례연구』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 신창민. 『통일비용 및 통일편익』. 서울: 국회예산결산특별위원회, 2007.
- 안병민·성원용. 『북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달방안 연구』.
고양: 교통연구원, 2006.
- 양현모 외. 『남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제』. 서울: 통일연
구원, 2002.

- 이강욱. 『관광산업의 경제효과 분석』. 서울: 한국문화관광연구원, 2011.
- 이상준 외. 『남북인프라 협력사업의 통합적 추진방안』. 안양: 국토연구원, 2005.
- 이석·김두얼. 『남북한 장기 경제추세 비교와 대북정책에의 시사점』. 서울: 한국개발연구원, 2011.
- 이진면 외. 『문화·관광·스포츠 산업의 경제효과 분석』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 전홍택 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 정봉민 외. 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(Ⅱ)』. 서울: 한국해양수산개발연구원, 2008.
- 정영태 외. 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구: 당·정·군 및 경제·사회부문 기간조직 내의 당 기관 실태를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 조동호. 『통일비용보다 더 큰 통일편익』. 서울: 통일교육원, 2011.
- 조한범 외. 『비정부 기구를 통한 남북 교류·협력 증진 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 중소기업진흥공단. 『2013 중소기업지원제도』. 서울: 중소기업진흥공단, 2013.
- 지식경제부. 『2조불 경제를 앞당기는 지식경제』. 과천: 지식경제부, 2013.
- 최준욱. 『남북 경제통합과 재정정책(I)』. 서울: 조세연구원, 2008.
- _____. 『통일재원 조달방식에 대한 연구』. 서울: 조세연구원, 2011.
- 최진욱. 『남북한 행정통합방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 통계청. 『장래인구추계: 2010년~2060년』. 대전: 통계청, 2011.
- _____. 『2011 한국의 사회지표』. 대전: 통계청, 2012.
- _____. 『2012 북한의 주요 통계지표』. 대전: 통계청, 2013.
- 통일교육원. 『2012 북한이해』. 서울: 통일교육원, 2012.

- _____. 『2013 북한이해』. 서울: 통일교육원, 2013.
- 통일부. 『1995-97 독일통일백서』. 서울: 통일부, 1998.
- _____. 『2013년도 예산 개요: 남북협력기금 운용 계획 포함』. 서울: 통일부, 2013.
- 카르스텐 뉘멜, 김영운 역. 『슈타지: 그들의 정체는 무엇이었나?』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 한국관광공사. 『북한관광종합계획 기본구상안』. 서울: 한국관광공사, 2007.
- 한국문화관광연구원. 『북한 문화·체육시설 총람 2010』. 서울: 한국문화관광연구원, 2010.
- 한국산업단지공단. 『2010년도 산업입지 요람』. 서울: 한국산업단지공단, 2009.
- 한국재정학회 외. 『통일재원 마련방안 연구』. 서울: 통일부, 2011.
- 현대경제연구원. 『금강산 관광 13주년: 남북 경험의 경제적 가치 재발견: 남북 경제협력에 내재된 5가지 신성장동력』. 서울: 현대경제연구원, 2011.
- 호르스트 텔치·윤여덕 역. 『329일 - 독일통일의 기적을 만든 결정적 순간들』. 서울: 한독산학협동단지, 2007.
- 해양수산부. 『2013회계연도 예산 및 기금운영계획 개요』. 세종: 해양수산부, 2013.
- 행정안전부. 『2013년도 세입·세출 예산 개요』. 서울: 행정안전부, 2013.
- Kievelitz, Uwe. *et al. Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*. New York: The World Bank and United Nations Development Group, 2004.
- Lange, Thomas and Geoffrey Pugh. *The Economics of German Unification*. Cheltenham UK: Edward Elgar, 1998.
- Maddison, Angus. *The World Economy: Vol. 2 Historical Statistics*. Paris: OECD, 2006.

- Maddison, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long Run* Paris: OECD, 2007.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson and Liu Li-Gang. *The Costs and Benefits of Korean Unification*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998.
- Reiter, Dan and Allan Stam. *Democracies at War*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- Swirski, Shlomo. *The Cost of Occupation: The Burden of the Israeli-Palestinian Conflict 2010 Report*. Adva: Adva Center, 2010.
- Thompson, William and David Dreyer. *Handbook of International Rivalries, 1494-2010*. Los Angeles: CQ Press, 2012.
- Wolf, Charles Jr. and Kamil Akramov. *North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs and Consequences of Korean Unification*. Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, 2005.
- World Bank. *World Development Indicators 2013*. Washington, D.C.: World Bank, 2013.
- Brenner, Carmina. *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2010*. Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2011.

2. 논문

- 권순국 외. “통일 대비 북한 농업생산기반시설 확충방안.” 『한국농공학회 논문집』. 제48권 6호 (한국농공학회), 2006.
- 김석진. “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망.” 서울대학교 경제학 박사 학위 논문, 2002.
- _____. “독일통일 20년의 경제적 교훈과 시사점.” 『KIET 산업경제』. 2010년 9월호 (산업연구원), 2010.
- _____. “북한산업의 발전 잠재력과 개혁과제.” 김두얼 편. 『남북한 경제 통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 김종욱. “북한의 관료부패와 지배구조 변동의 관계.” 『통일정책연구』. 제17권 1호 (통일연구원), 2008.
- 김진수·이중호. “산업단지 구성에 따른 경제적 효과 분석.” 『한국경제지리학회지』. 제15권 3호 (한국경제지리학회), 2012.
- 김치욱. “남북관계와 코리아 디스카운트(Korea Discount) 상관성 분석.” 『통일과 평화』. 제3집 1호 (서울대 통일연구소), 2011.
- 김태현. “외교력 연구: 개념적 분석과 정책제언.” 『국가전략』. 제14권 1호 (세종연구소), 2008.
- _____. “역지의 실패와 강압외교: 쿠바의 미사일과 북한의 핵.” 『국제정치논총』. 제52집 1호 (한국국제정치학회), 2012.
- 김형기. “남북관계와 미북관계의 갈등과 협력에 대한 경험적 연구: 탈냉전기 한미의 역대 행정부를 중심으로.” 『비교민주주의연구』. 제7집 (비교민주주의연구센터), 2011.
- 문팔룡·설광언. “농업정책과 농업발전.” 차동세·김광석 편. 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』. 서울: 한국개발연구원, 1995.

- 박경돈. “복지와 경제성장간의 실증적 분석: 잠재성장모형을 중심으로.” 『지방정부연구』. 제15권 3호 (한국지방정부학회), 2011.
- 박명림. “분단체제의 구조와 변화: 적대와 의존의 대쌍관계 동학 1945-1995.” 『국가전략』. 제3권 1호 (세종연구소), 1997.
- 박윤성. “북한 애니메이션 영상문화의 동향분석.” 『디지털콘텐츠학회 논문집』. 제5권 4호 (한국디지털콘텐츠학회), 2004.
- 박준 외. “한국의 사회갈등과 경제적 비용.” 『CEO 인포메이션』. 제710호 (삼성경제연구소), 2009.
- 박태규. “한반도 통일에 따른 소요재원의 추계와 자원조달방안.” 전홍택·이영선 편. 『한반도 통일시의 경제통합전략』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 변중현. “20대 통일의식과 대학 통일교육의 과제.” 『통일정책연구』. 제21권 1호 (통일연구원), 2012.
- 배진영. “경제통합의 속도와 시기: 투자지원액 접근.” 베르너 푸쉬라·김원식 공편. 『통독의 경제적 평가와 한반도 통일』. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
- 서정원·심수연. “코리아 디스카운트의 진단과 원인 분석.” 『증권학회지』. 제36권 4호 (한국증권학회), 2007.
- 손기용. “독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응.” 『통일연구논총』. 제5권 1호 (통일연구원), 1996.
- 안경섭. “지방행정체제개편의 경제적 비용편익에 대한 탐색적 분석.” 『국가정책연구』. 제25권 3호 (중앙대학교 국가정책연구소), 2011.
- 안용훈. “국내정치제도와 국제협상의 정치: 양면게임이론을 통한 농산물 협상 분석.” 『아세아연구』. 제45권 4호(고려대 아세아문제연구소), 2002.
- 안예홍·문성민. “통일 이후 남북한 경제통합 방식에 대한 연구.” 『금융경제연구』. 제291호(한국은행), 2007.

- 유태호 외. “서울외곽순환고속도로 사패산터널 태동의 고초와 그 시작.” 『대한토목학회지』. 제52권 5호 (대한토목학회), 2004.
- 윤여경. “스포츠 외교의 정책적 기능에 관한 연구: 남북 스포츠 교류를 중심으로.” (고려대학교 행정대학원 석사학위논문), 2008.
- 이규영. “통일 이후 독일 외교정책의 변화: 패권국가 가능성을 중심으로.” 『정치정보연구』. 제14권 1호 (한국정치정보학회), 2011.
- 이숙종 외. “동아시아의 소프트파워 기초분석.” 『EAI 여론브리핑』. 제32호 (동아시아연구원), 2008.
- 이영선. “한반도에서의 경제적 통합의 효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근.” 이영선 편. 『북한의 현실과 통일과제』. 서울: 연세대 동서문제연구원, 1993.
- 이윤호 외. “독일의 경찰통합사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합방안.” 『한독사회과학논총』. 제16권 2호 (한독사회과학학회), 2006.
- 이종화. “개혁 시나리오 하의 북한경제의 성장 잠재력 분석.” 윤창호 외. 『전환기의 북한경제』. 서울: 고려대학교 출판부, 2000.
- 정영수. “독일통일 이후 교육통합의 문제점 분석.” 『교육의 이론과 실천』. 제3권 1호 (한독교육학회), 1998.
- 정원철. “세계인의 눈에 비친 17개국의 국제적 평판.” 『EAI 여론브리핑』. 제133호 (동아시아연구원), 2013.
- 정하운. “남북한 통일 이후 사회통합과 민주시민교육의 방향.” 『한국민주시민교육학회보』. 제13권 2호 (한국민주시민교육학회), 2012.
- 조동호. “통일에 따른 경제적 편익.” 전홍택·이영선 편. 『한반도 통일시의 경제통합전략』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 최선우·류재형. “통일독일의 범죄문제에 대한 연구.” 『통일연구논총』. 제15권 1호 (통일연구원), 2006.
- 최준욱. “남북한 경제통합 방식에 대한 재정 측면에서의 고찰.” 『경제논

- 집』. 제48권 1호 (서울대 경제연구소), 2009.
- 홍순직 외. “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점.” 『경제주평』. 통권 422호 (현대경제연구원), 2010.
- Baumol, William J. “Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show,” *The American Economic Review*. Vol. 76, No. 5, 1986.
- Bennett, Bruce and Jennifer Lind. “The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements.” *International Security*. Vol. 36, No. 2, Fall 2011.
- Burda, Michael C. and Jennifer Hunt. “From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in East Germany.” *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 2, 2001.
- Fearon, James. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *American Political Science Review*. Vol. 88, No. 3, September 1994.
- Feldmann, Horst. “Labour Market Policies in Transition: Lessons from East Germany.” *Post-Communist Economies*. Vol. 14, No. 1, 2002.
- Heo, Uk. “Defense Spending and Economic Growth in South Korea: The Indirect Link.” *Journal of Peace Research*. Vol. 36, No. 6, November 1999.
- Lake, David A. “Powerful Pacifists: Democratic States and War.” *American Political Science Review*. Vol. 86, No. 1, March 1992.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang. “Modeling Korean Unification.” *Journal of Comparative Economics*,

Vol. 28, No. 2, 2000.

Mearsheimer, John. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security*. Vol. 15, No. 1, Summer 1990.

Melzig, Robyn, Paul Pleva, and Ron Sprout. "Economic Reforms, Democracy and Growth in Eastern Europe and Eurasia." *Working Paper Series on the Transition Countries*. No. 3, 2005.

Morrow, James. "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances." *American Journal of Political Science*. Vol. 35, No. 4, November 1991.

Nguyen, Manh Hung. "The Sino-Vietnamese Conflict: Power Play among Communist Neighbors." *Asian Survey*. Vol. 19, No. 11, November 1979.

OECD. "Looking to 2060: Long-term Growth Prospects for the World." *OECD Economic Policy Papers*. No. 3, 2012.

Perl, Raphael and Dick K. Nanto. "North Korean Crime-for-Profit Activities." *CRS Report for congress*, 2007.

Putnam, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*. No. 42, Summer 1988.

Schmitz, Chuck. "Civil War in Yemen: The Price of Unity?" *Current History*, January 1995.

Schultz, Kenneth. "Domestic Opposition and Signaling in International Crises." *American Political Science Review*. Vol. 92, No. 4, December 1998.

_____. "Do Democratic Institutions Constrain or Inform?"

Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War.” *International Organization*. Vol. 53, No. 2, Spring 1999.

Shin, Doh Chull. “On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research.” *World Politics*. Vol. 47, No. 1, October 1994.

Thompson, William R. “Identifying Rivals and Rivalries in World Politics.” *International Studies Quarterly*. Vol 45, 2001.

Yu, Insun. “The 1979 Sino-Vietnamese War from the Perspective of the Historical Relations between the Two Countries.” *Journal of Northeast Asian History*. Vol. 8, No. 1, Summer 2011.

3. 기타자료

김영운. “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점.” 국민대학교 법학연구소
독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010.10.6.

김영진. “유라시아 체제전환의 성과와 경제발전: 경험과 교훈.” 『유라시아의 체제전환 20년: 국가건설과 경제발전』. 2011년도 제1차 HK 국내학술회의 발표자료, 2011.4.14.

남북사회통합연구원. “07 통일비용, 통일편익.” <<http://www.wikistongil.org/column/tongil.php?type=view&idx=5482&page=1&code=tongil>>.

삼성경제연구소. “월드컵 이후 경제사회 과제.” 『Issue Paper』. 2002.8.26.

유동열. “북한 급변사태시 치안 확보를 위한 중점 관리방안.” 『북한 급변사태시 사회안정화 방안』. 코리아정책연구원 학술회의 발표자료, 2011.10.21.

이명환. “독일의 통일과 군대통합.” 『독일통일 20년, 안과 밖의 시선』. 한국독일사학회 학술발표대회 논문집, 2010.9.3.

이화여자대학교 통일학연구원. 『북한내 ‘비사회주의적 요소’의 확산 실태 및 주민의식 변화』. 통일부 연구용역보고서, 2010.

통일연구원. 『통일한국의 민주적 정당제도 발전방향』. 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서, 2012.

한국은행. “2012년 북한 경제성장률 추정 결과.” 한국은행 보도자료, 2013.7.12.

『매일경제』.

『서울경제』.

『한겨레』.

국가통계포털. <<http://www.kosis.kr>>.
대한민국 정부. <<http://www.korea.go.kr>>.
문화관광부. <<http://www.mcst.go.kr>>.
보건복지부. <<http://www.mw.go.kr>>.
산업통상자원부. <<http://www.comis.go.kr>>.
통일부. <<http://www.unikorea.go.kr>>.
한국보건사회연구원. <<http://www.kihasa.re.kr>>.

Center for Systemic Peace. <<http://www.systemicpeace.org>>.
Freedom House. <<http://www.freedomhouse.org>>.
Maddison Project. <<http://www.ggdnc.net/maddison>>.
OECD Better Life Index. <<http://www.oecdbetterlifeindex.org>>.
The Economist Intelligence Unit. <<http://www.eiu.com>>.
Transparency International. <<http://www.transparency.org>>.
World Bank. <<http://www.worldbank.org>>.

CIA. “CIA World Factbook.” <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank/html>>.
Freedom House. “Country Status and Rating by Region, 1973-2013.” <<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>>.
Stockholm International Peace Research Institute. “SIPRI Military Expenditure Data Base, 1988-2012.” <<http://www.sipri.org/databases>>.

The Conference Board. “Total Economy Database 2011.” <<http://www.conference-board.org>>.

World Bank. “WGI dataset.” <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.

연구총서

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, 미민호	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	EO/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	전병근, 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
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원

2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

학술회의총서

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
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

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(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 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 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논총

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
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<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
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기타

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)	조 민 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 통일예측시계구축	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: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 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
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원

2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의(통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

연례정보보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

통일정세분석

비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한주민의 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 당대표자화와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01	2014년 북한 신년사 집중분석	박형중 외

KINU 정책연구시리즈		비매품
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한-선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 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	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

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
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

Studies Series

비매품

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.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.	

■■ 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 4·19로 123(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 2013-1

정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구

조한범 · 김규륜 · 김석진 · 김형기 · 양문수 · 이명진 · 임강택 · 정성철 · 황선재