



통일정책토론회

한반도 통일의 경제적 효과

2014. 11. 25(화) 15:00

의원회관 제1소회의실



국회의산정책처
National Assembly Budget Office

Contents

■ 개 회 사	국경복	국회예산정책처장	3
■ 격 려 사	정의화	국회의장	7
■ 축 사	유기준	국회외교통일위원장	11
	원혜영	국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원장	13
	류길재	통일부 장관	15
■ 발 제	박용주	국회예산정책처 경제분석실장 한반도 통일의 경제적 효과	21
■ 토 론	홍일표	새누리당 국회의원	55
	최재천	새정치민주연합 국회의원	61
	김석진	통일연구원 연구위원	65
	정형곤	대외경제정책연구원 부원장	71
	홍은표	상명대학교 교수	81



개회사

개회사

안녕하십니까? 국회예산정책처 처장 국경복입니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 자리를 빛내주시기 위해 참석하신 존경하는 정의화 국회의장님과 유기준 국회외교통일위원장님, 원혜영 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원장님을 비롯한 여러 국회의원님, 류길재 통일부 장관님을 포함한 내외 귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다.

정부는 올해 초 드레스덴 선언을 계기로 남북관계를 정상화하고 한반도의 평화와 번영을 이룩하기 위해 노력하면서 통일 시대를 준비하고 있습니다. 민의를 대표하는 국회도 통일의 효과를 객관적으로 검토하고 통일을 대비하여 여러 현안 과제를 논의해야 할 때입니다.

통일 문제는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 측면에서 중요한 영향을 미칠 것으로 보입니다. 특히 올해 초부터 자연스럽게 회자되기 시작한 ‘통일대박론’을 중심으로 통일편익에 대한 논의가 활발해지고 있습니다. 이에, 국회예산정책처에서는 올해 초부터 한반도 통일의 비용과 편익 등 경제적 효과를 분석하였습니다.

재정적인 측면에서도 통일은 검토해야 할 부분이 많은 것으로 보입니다. 현재 우리나라 재정은 성장잠재력 저하로 인한 세입기반 약화와 인구고령화 등 인구구조의 변화로 인해 건전성에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있습니다. 이러한 재정여건 하에서 통일은 잘 알려져 있는 것처럼 막대한 통일비용을 야기하여 재정의 지속가능성을 약화시킬 수 있습니다.

그러나 재정지출의 투입으로 인해 남한지역과 북한지역의 경제가 성장한다면 재정수입도 증가할 것입니다. 따라서 통일 과정에서 재정의 역할을 재조명하고 통일이

재정에 미치는 영향과 대응 과제를 사전에 검토하는 것이 중요할 것으로 보입니다.

금일 정책토론회는 통일로 인한 경제적 효과와 재정에 미치는 영향을 점검하는 측면에서 깊이 있는 논의의 장이 될 것으로 기대되며, 이런 논의를 바탕으로 통일에 한 발짝 다가서는 중요한 자리가 될 것으로 보입니다.

바쁘신 예산안 심의일정에도 불구하고 기꺼이 토론자로 나와 주신 홍일표 새누리당 국회의원님과 최재천 새정치민주연합 국회의원님, 오늘 사회를 맡아주신 목진휴 국민대학교 교수님, 토론에 참여해 주신 김석진 통일연구원 연구위원님과 정형곤 대외경제정책연구원 부원장님, 홍은표 상명대학교 교수님께 감사드립니다. 아울러 오늘 발제를 해 주실 국회예산정책처 박용주 경제분석실장님께도 감사드립니다.

다시 한번 오늘 토론회에 참석해 주신 존경하는 정의화 국회의장님을 비롯하여 여야 의원님들과 여러 전문가 분들, 참석자 여러분께 감사드립니다.

감사합니다.

2014. 11. 25.

국회예산정책처장 국 경 복

격려사

격려사

국회예산정책처 주최로 ‘한반도 통일의 경제적 효과 세미나’가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

주제 발표와 토론에 나서시는 전문가 여러분, 그리고 이번 토론회를 마련하신 국경북 국회 예산정책처장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다.

국민들의 ‘통일’에 대한 관심이 떨어지고 있다는 분석들이 나와서 걱정입니다. 최근 한 여론조사에서는 ‘통일을 서두를 필요가 없다.’는 답변이 73%에 달하기도 했습니다. 통일의 손익을 따졌을 때 우리의 부담이 크다고 인식하고 있는 것입니다.

저는 그동안 우리가 통일을 통해 얻는 ‘이득’이 통일과정의 ‘비용’보다 얼마나 큰 지 알리는 일이 중요하다고 계속 강조해 왔습니다. 가장 강력한 통일의 원동력은 통일한국의 비전에 대한 국민적 공감대에서 나올 수 있기 때문입니다.

오늘 세미나에서도 발표되겠지만, 통일의 경제적 효과는 우리의 상상 이상으로 큼니다. 경제적 이유만 따져도 통일을 하는 것이 훨씬 유리하다는 것이 대다수 전문가들의 공통된 견해입니다.

한반도의 통일은 우리 내부의 모든 문제를 일거에 해결할 수 있는 가장 원대한 국가발전 전략이며, 우리 한민족이 21세기 동북아 시대의 주역이 될 수 있는 절호의 기회라는 것이 제 오랜 신념입니다.

우리 민족은 ‘한강의 기적’을 이룬 저력을 바탕으로 ‘압록강의 기적’, ‘두만강의 기적’, ‘대동강의 기적’도 일으킬 수 있습니다. 그래야 대한민국은 명실상부 세계적인 경제

강국으로 자리매김할 수 있을 것입니다.

남한의 기술과 자본, 북한의 토지와 노동력이 결합한다면 ‘메이드 인 코리아’ 상품은 세계 최고 수준의 경쟁력을 갖게 됩니다. 아울러 한반도는 대륙과 해양을 잇는 동아시아의 허브로 자연스럽게 부상하게 될 것입니다.

뿐만 아니라 국가브랜드 가치를 높이고 이산가족 문제를 해결하는 등 비경제적 분야에도 큰 파급효과를 기대할 수 있습니다. 남북의 통일은 동북아 전체의 평화와 번영, 나아가 동북아 공동체 구성의 초석이 된다는 점에서도 매우 중요합니다.

아무쪼록 오늘의 세미나를 통해 통일비용과 편익에 대한 심도 깊은 논의가 이루어지고, 통일 대한민국을 향한 국민적 공감대 확산의 계기가 마련되기를 기대합니다.

이번 토론회 준비에 애써주신 관계자 여러분께 거듭 감사드리며, 참석하신 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2014. 11. 25.
국회의장 정 의 화

축 사

축 사 1

안녕하십니까? 부산서구 출신 국회 외교통일위원회 유기준 위원장입니다.

오늘 ‘한반도 통일의 경제적 효과’를 주제로 토론회를 위해 노고를 아끼지 않으신 국경북 처장님을 비롯한 국회예산정책처 관계자 분들과 발표와 토론을 맡아주신 전문가 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

최근 정책연구원과 한 신문사의 여론조사에서 통일을 서두르지 말아야한다는 사람이 전체의 73%를 차지했고, 이중 91%가 통일비용 등의 경제적 부담과 통일 후 실업 등과 같은 사회혼란 등을 이유로 통일이 필요하지 않다고 생각했습니다.

하지만 올해 초 한국정치학회의 정책연구용역과제 보고서에 따르면 통일에 의한 생산유발액은 10년간 연평균 56조5천억 원으로, 북한의 사회간접자본(SOC) 개발투자액의 2.03배에 달합니다. 이와 더불어 연평균 27조9천억 원의 부가가치가 유발되고 119만2천개의 일자리 창출 효과가 나타날 것으로 예측했습니다.

여기에 국제정치적 위상 강화와 민주주의의 공고화, 문화예술의 진흥 등 계량화가 불가능한 통일편익은 통일로 인해 새롭게 열리는 가능성으로 한계를 가늠할 수 없을 것입니다.

올 초에 박근혜 대통령께서 말한 통일대박은 지금까지 지나치게 정치화된 통일 담론을 극복하고 실용적인 차원에서 접근하자는 의미를 담고 있습니다.

오늘 토론회가 통일이 경제적 의미에서도 대박이라는 점을 분명히 밝힘으로써 우리는 특히 미래 통일의 주인공이 될 젊은 세대에게 통일이 부담이 아닌 기회가 됨을 일깨워줄 자리가 되길 바랍니다. 감사합니다.

2014. 11. 25.

국회 외교통일위원회 위원장 유 기 준

축 사 2

안녕하십니까, 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원장 원혜영입니다.

<한반도 통일의 경제적 효과>를 주제로 뜻 깊은 토론회를 마련해주신 국경북
국회예산정책처장님을 비롯한 국회예산정책처 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

박근혜 대통령이 연초 ‘통일은 대박이다’라는 표현을 써서 통일에 대한 국민적 관심을
환기시키고, 통일 편익에 대한 관심을 불러일으켰다는 점에서 긍정적으로 평가합니다.

우리는 10년째 매일 작은 통일이 이뤄지고 있는 개성공단 사업이 국제금융시장에서
코리아 디스카운트를 완화시켜 경제에 도움이 되고 있는 것을 확인하고 있습니다. 통일이
되면 분단유지비용 절감은 물론 대북 투자로 인한 경기활성화, 규모의 경제 실현으로 인한
경제성장 등 한반도 경제에 가져올 효과는 무궁무진하다 할 수 있을 것입니다.

통일이후의 경제적 효과를 극대화하기 위해서는 통일로 가는 여정에서 통일 비용을
줄이기 위한 노력이 무엇보다 선행되어야 합니다. 남북 교류, 경제협력을 통한 민족 경제의
균형적 성장과 남북경제공동체 구현이야말로 ‘통일 비용’을 획기적으로 줄이는 방안이며,
‘사실상의 통일’을 가능하게 하는 핵심입니다.

오늘 이 자리가 한반도 통일의 경제적 효과에 대한 다양한 차원의 논의와 통일 비용을
줄이기 위해 현재 우리가 해야 할 과제에 대해 포괄적으로 논의되는 장이 되길 바랍니다.

바쁘신 일정에도 오늘 발표와 토론을 위해 참석해주신 전문가 여러분들께 감사드리며,
참석하신 모든 분들께 유익한 시간이 되길 바랍니다. 감사합니다.

2014. 11. 25.

국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원장 원 혜 영

축 사 3

1.

여러분 안녕하십니까.

2003년 이후 11년간 예산의 효율적 사용에 기여하며 국가 발전에 기여한 국회 예산정책처가 통일시대를 맞이하여 한반도 통일의 경제적 효과를 논의하기 위해 토론회를 개최하게 된 것을 진심으로 축하합니다.

이렇게 뜻 깊은 자리에 초대해주신 국경복 예산정책처장님께 감사의 말씀을 드립니다.

이 자리를 함께 축하해주기 위해 오신 정의화 국회의장님, 유기준 외교통일위원장님과 원혜영 남북관계특위 위원장님을 비롯한 내외 귀빈 여러분 모두 반갑습니다.

최근 통일 비용에 대한 우려로 통일에 대해 부정적 인식을 가지는 분들이 증가하고 있습니다.

심지어 젊은 세대는 입시나 취업 같은 경쟁에 지쳐 통일 문제를 생각할 겨를이 없이 지내는 경우도 많습니다.

이런 시점에 국회 예산정책처에서 통일의 편익을 전문가들이 면밀하게 분석하고 국민들에게 제대로 알릴 수 있는 오늘과 같은 자리를 마련한 것은 매우 뜻 깊은 일이라고 생각합니다.

2.

내외 귀빈 여러분,

우리 사회는 이제 인간이 아닌 사물끼리 인터넷을 통해 정보를 주고받는 세상으로 접어들었습니다.

하지만 남과 북은 아직도 단절된 채 대화하고 소통하는 것조차 쉽지 않은 상황입니다.

내년이면 분단된 지 70년입니다. 우리는 이제 더 이상 단절과 불신의 벽 속에 머물러서는 안됩니다. 통일을 통한 ‘연결’과 ‘회복’의 길로 나아가야 합니다.

통일로 가는 과정에 적지 않은 비용이 들어갈 것입니다. 그러나 그것은 소모되어 없어지는 비용이 아니라, 보다 나은 미래를 위한 투자라고 생각합니다.

여러 연구기관 역시 통일의 비용은 일시적이지만, 통일의 편익은 영구적이며, 비용보다 편익이 훨씬 클 것으로 전망하고 있습니다.

2030년에 통일이 이루어진다고 가정할 때 한국정치학회는 통일 이후 10년간 연평균 56조의 생산유발효과와 119만명의 취업유발효과를 예상하였습니다.

대외경제정책연구원 역시 통일 이후 10년간 54조원에 가까운 소득이 증가할 것으로 보고 있습니다.

이러한 경제적 편익과 더불어 수치화할 수 없는 많은 비경제적 편익도 발생할 것입니다.

3.

내외 귀빈 여러분,

당위가 아닌 편의 차원에서 통일을 살펴보아도 통일은 우리에게 ‘대박’입니다.

이제 국민 모두의 힘을 모아 통일을 맞이할 준비를 본격적으로 추진해 나가야 합니다.

이를 위해 정부는 민간과 통일 준비를 함께 해 나가고자 지난 8월 『통일준비위원회』를 발족하였습니다.

국민의 대표기관인 국회도 통일준비에 동참해 주시기 바랍니다.

특히 북한 주민들의 인권 상황을 개선하고 삶의 질을 높이려는 『북한인권법』과 올바른 통일관 등 내적 통일기반을 확충하기 위한 『통일교육지원법』이 조속히 통과될 수 있도록 보다 많은 관심을 가져주실 것을 부탁드립니다.

감사합니다.

2014. 11. 25.

통일부 장관 류길재

발 제

통 일 정 책 토 론 회

발 제

한반도 통일의 경제적 효과

박용주

국회예산정책처 경제분석실장



2014. 11

한반도 통일의 경제적 효과

박 용 주 경제분석실장

 국회예산정책처
National Assembly Budget Office



Contents

- Ⅰ. 통일한국의 미래상
- Ⅱ. 연구개요
- Ⅲ. 통일의 경제적 효과
- Ⅳ. 통일한국 재정 전망
- Ⅴ. 통일대비 정책 과제

I. 통일한국의 미래상

I. 통일한국의 미래상

International Business 4

통일한국의 국제적 위상을 강화하고 국민의 삶을 풍요롭게 하는 한반도 통일



I. 통일한국의 미래상

■ 2016~2060년까지 한반도 통일의 경제적 편익은 비용의 3.1배

통일비용



통일편익



II. 연구 개요

Ⅱ. 연구개요

1 필요성

• 한반도 통일에 대한 인식의 전환

- 당위성: 통일은 우리 민족이 달성해야 할 최고의 과제
- 부정적 인식: 막대한 비용과 사회적 혼란 발생
 - 통일비용(최소 500억 ~ 최대 5조 달러)에 관한 연구가 주로 진행, 남북한의 현저한 경제력 격차 등
- 긍정적 인식: 분단갈등 해소, 경제규모 확대, 새로운 투자처와 일자리 등
 - 통일의 경제적 · 비경제적 편익이 비용보다 크게 발생

• 적극적 통일 논의 지원과 국민 역량 결집을 통한 추진력 확보

- 통일은 기회와 위협(재정건전성 훼손 등)이 상존
 - 비용은 최소화하고 편익은 극대화하는 등 통일의 부정적 영향 최소화
- 통일을 준비하는 국회와 정부의 논의 활성화
 - 정부: 드레스덴 선언(2014. 3) 발표 후 통일준비위원회 운영
 - 국회: 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회 설치(2014. 6)

Ⅱ. 연구개요

2 분석의 전제

• 통일시점: 2015년 한반도의 평화적 통일

• 추계기간: 2016년부터 2060년까지 45년

- 남한지역 장기재정전망과의 비교(NABO, 2014, 11)
- 중 · 장기 통일한국의 국가채무 등 재정 분석

• 연구범위: 통일한국 경제전망, 통일비용 및 재정 전망과 정책 과제

- 통일한국 경제전망: 성장회계모형(북한지역), 산업연관분석(남한지역 파급효과)
- 통일비용: 항목별 추계(의무지출과 재량지출)
 - 의무지출: 2014년 남한의 관계 법령에 규정된 지출단가, 대상 적용
 - 재량지출: 남 · 북한 경제 및 재정운용에 부담을 주지 않는 수준
 - 경직성 경비(재량지출): 인건비 등은 수요규모 및 현행 임금 등 적용
- 통일한국 재정: 통일에 따른 순채무부담 및 국가채무 수준 전망

Ⅲ. 통일의 경제적 효과

Ⅲ-1. 통일비용

10

1. 추계방법

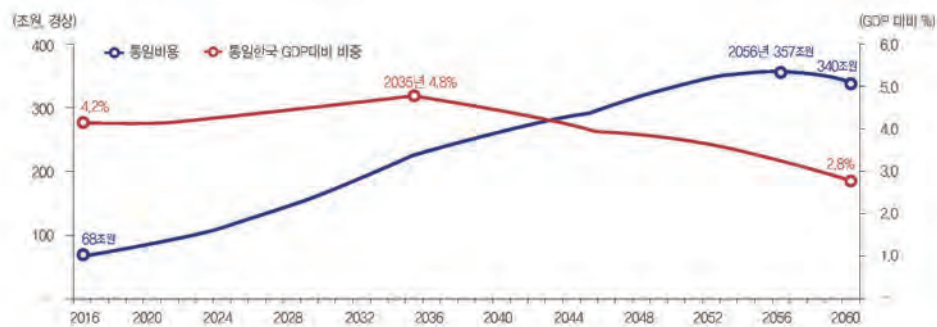
- 사회보장, 교육, 행정분야 등의 주요 비용항목 추정(항목별 추계방식)
 - 사회보장: 기초생활보장, 기초연금, 4대 사회보험 등 의무지출 중심
 - 남북한 경제력 격차, 북한지역 성장속도와 소득수준 등을 반영하여 조정
 - 교육·행정: 공무원 및 교사 인건비 등
 - 투자비용: 농업, 도로, 철도, 항만, 자원개발 등 주요 SOC 건설 비용
 - 통일 후 20년(2016~2035년)간 남한지역 GDP대비 1%, 이후 10년(2036~2045년)간 0.1%p씩 감소
 - 기타 재량지출: 항목별 추계에서 고려하지 않은 기타 비용
 - 남한의 재정부담과 북한지역 경제여건을 반영하여 남한 GDP대비 1% 수준

Ⅲ-1. 통일비용

11

2 추계결과

- 2016~2060년까지 연평균 232조원(실질 103조원)으로 GDP대비 3.9%
 - 통일직후인 2016년 68조원에서 2056년 357조원으로 정점에 도달 후 2060년 340조원으로 감소
 - 총 통일비용: 경상가격 기준 1경 428조원(실질가격 4,657조원)
 - 통일한국 GDP대비 비중: 4.2%(2016) → 4.8%(2035) → 2.8%(2060)
 - 2016~2060년 평균: 3.9%



Ⅲ-1. 통일비용

12

2 추계결과

- 북한지역 사회안정 및 후생향상을 위한 사회보장분야 지출이 연평균 110.5조원으로 재원소요가 가장 큼
 - 교육 28.1조원, 행정 27.7조원, 투자지출 26.5조원 등

[분야별 통일비용(경상기준)]

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	(단위: 조원, %)	
							연평균 금액	증가율
사회보장	10.8 (15.9)	18.5 (21.1)	59.5 (35.4)	131.0 (49.8)	193.3 (57.8)	154.1 (45.3)	110.5 (47.7)	6.4
교육	13.9 (20.4)	15.0 (17.1)	21.4 (12.8)	29.1 (11.1)	35.1 (10.5)	48.9 (14.4)	28.1 (12.1)	3.0
행정	11.9 (17.5)	13.8 (15.8)	19.9 (11.8)	27.4 (10.4)	37.3 (11.2)	50.4 (14.8)	27.7 (12.0)	3.4
투자	15.7 (23.1)	20.1 (23.0)	33.6 (20.0)	25.2 (9.6)	- (-)	- (-)	26.5 (11.4)	3.5
기타재원지출	15.7 (23.1)	20.1 (23.0)	33.6 (20.0)	50.4 (19.1)	68.8 (20.6)	86.5 (25.5)	104.3 (45.0)	4.0
합계	68.0 (100.0)	87.5 (100.0)	68.0 (100.0)	263.1 (100.0)	334.5 (100.0)	339.9 (100.0)	231.7 (100.0)	3.8

주: 1) 괄호안은 전체 통일비용 대비 비중

2) 제한된 통계자료, 항목별 추계에서 모든 비용항목을 고려하지 못하는 등의 이유로 실제 통일비용은 추계치와 상이할 수 있음

Ⅲ-2. 통일편익

13

1 전망 방법

- **북한지역 경제전망: 성장회계 모형(Growth Accounting Model)**
 - 전망의 임의성(목표소득방식)과 북한지역을 완전경쟁하 시장경제로 가정하는 등 비현실적 가정 완화
 - 통일 후 북한지역은 남한 고도성장기와 같이 자본투입 증가가 성장 주도
 - 체제전환국(중국), 동아시아 고도성장국(남한, 대만)의 성장특징: 자본 주도 성장
 - 북한의 인구구조 상 노동의 양적투입 증가는 제한적 (2012년 합계출산율 2.0명, 2033년 고령사회, 2058년 초고령사회 진입)
 - 투자와 생산성에 대한 가정
 - 투자: 통일후 20년간 남한 GDP대비 1%, 이후 10년간 0.1%p씩 축소
 - 생산성: 매년 1%의 추가적 생산성 증가(언어의 통질성, 남한의 개발 지원 등)
- **남한지역 파급효과: 산업연관분석(Input-Output Analysis)**
 - 북한지역 개발과정에서 남한지역에 발생하는 생산, 부가가치, 고용창출효과 등
- **통일한국 GDP = 북한지역 GDP + 남한지역 GDP**
 - 남한지역 GDP = 장기기준선 전망 + 통일에 따른 부가가치 유발액

Ⅲ-2. 통일편익

14

2 통일한국 GDP

- **1,318조원(2016)에서 4,320조원(2060)으로 3.3배 증가(연평균 증가율 2.7%)**
 - 북한지역 GDP: 30조원(2016) → 1,211조원(2060), 연평균 9.0% 증가
 - 남한지역 GDP: 1,268조원(2016) → 3,108조원(2060), 연평균 2.1% 증가
 - 남한지역 파급효과: 연평균 19.3조원(GDP대비 1.0%, 0.2~0.8%p 성장률 제고)
- **북한지역 1인당 GDP: 119만원(2016)에서 4,700만원(2060)으로 39.5배 증가**
 - 남한지역 대비 비중: 4.8%(2016) → 66.5%(2060)
 - 남한의 지역간 소득격차(2012년 기준): 전남(1,249만원)은 울산(1,831만원)의 68.2%

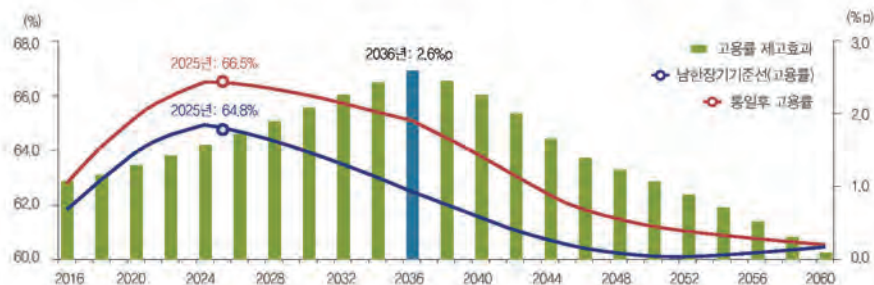


Ⅲ-2. 통일편익

15

3 남한지역 파급효과

- 북한지역에 대한 투자 및 재정지원으로 1,683조원(연평균 37.4조원)의 부가가치 발생
 - 남한 장기기준선(2014~2060) 대비 연평균 1% 증가
 - 2016년 26조원에서 2036년 65조원까지 확대
- 통일후 45년간 2,953만개(연평균 66만개)의 새로운 일자리 창출
 - 남한 장기기준선(2014~2060) 대비 연평균 2.4%의 취업자 증가, 1.5%의 고용률 제고



Ⅲ-2. 통일편익

16

4 통일 편익의 유형

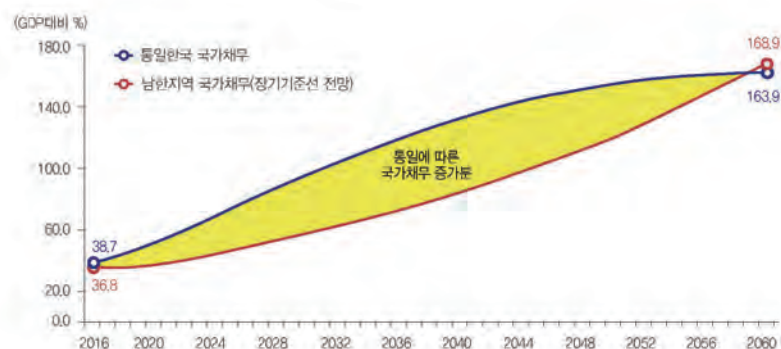
- 정치·경제·사회·문화 등 각 부문에서 발생하는 통일 편익은 경제성장률을 제고하는데 기여
 - 분단갈등, 군사적 긴장 해소에 따른 사회적 갈등 경감과 청년노동력 활용 제고
 - 자원의 생산적 이용과 사회적 갈등 경감은 경제성장률을 0.47%p 제고(통일준비위원회 세미나)
 - 감축된 병력의 경제활동 참여(2013년 기준 병력수 남한 64만명, 북한 119만명)
 - 통일독일 병력: 통일전 54.5만명에서 통일후 24.6만명으로 55% 감축
 - 경제규모 확대, 전쟁 등 국가위험(country risk)해소로 국가신인도 상승
 - 자금조달 비용 저감 등으로 기업의 투자여건 개선
 - 통일초기 비용부담이 재정위험으로 전이되는 것을 방지할 필요
 - 물류비용감소, 안정적 에너지 공급기반 확대 등으로 기업경쟁력과 경제안보 강화
 - TKR-TSR연계시 유럽까지 운송기간 20일(해상운송 40일)
 - 러시아와 천연가스 파이프라인 건설 등

IV. 통일한국 재정전망

IV-1. 통일과 국가채무

현 조세부담률 유지시 국가채무

- 통일한국 GDP대비 국가채무는 2016년 38.7%에서 2060년 163.9%로 증가
 - 2013년 기준 조세부담률 19.4%가 2060년까지 유지
 - 통일초기 재정부담이 크게 가중되나, 2060년 이후 남한의 장기기준선 전망(168.9%)보다 국가채무 비중 축소



IV-2. 통일의 채무부담

통일의 채무부담

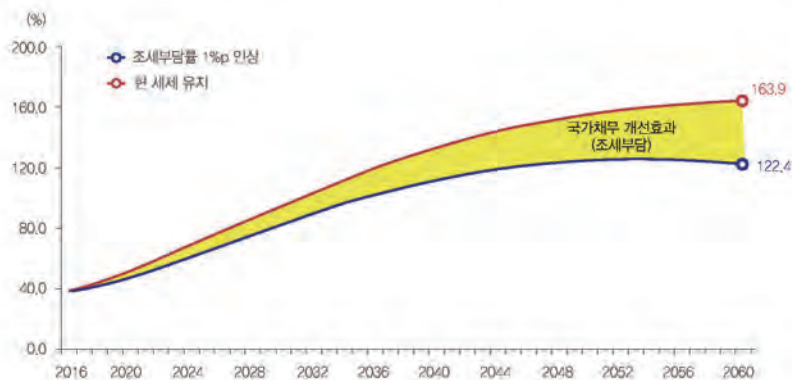
- 통일에 따른 추가적 채무부담은 2016년 55.5조원에서 2035년 116.2조원까지 증가하나 2047년부터 채무 상환 가능
 - GDP대비 채무부담 비중: 3.4%(2016) → -2.9%(2060)
 - 통일의 채무부담 = 통일에 따른 조세수입 - 통일비용



IV-3. 조세부담률 인상과 국가채무

조세부담률 1%p 인상

- 조세부담률을 1%p(19.4% → 20.4%) 인상시 2060년 국가채무는 122.4%
 - 통일비용의 일부를 조세로 조달할 경우 국가채무는 41.5%p 개선
 - 통일한국 재정의 건전성을 제고하기 위해서는 국채발행과 증세간 최적 정책조합 필요



V. 통일대비 정책과제

V-1. 경제적 편익 극대화

22

1 남북 경제협력 활성화

- 소득격차에 따른 통일비용을 줄이기 위해서는 통일이전 경제협력 활성화로 북한지역 소득 수준 향상 필요
 - 북한 소득수준은 남한 1인당 GDP의 5% 수준
 - 개성공단 운영의 경제적 파급효과(2005~2013년)
 - 누적생산액(2005~2014, 3) 23억 달러
 - 남한지역: 생산유발효과 10.4조원, 부가가치유발효과 2.9조원, 취업유발효과 43.6만명
 - 북한주민 고용자수: 125개 기업, 52,000명 고용(2014, 4, 기준)
 - 개성공단과 같은 경제협력 사업은 세계적으로 유일한 사례
- 개성공단 확대, 경제특구(나진·선봉, 신의주 등)개발에 적극 참여
 - 경제협력은 단순한 지원이 아닌 신성장동력 발굴 등 경제활성화에 크게 기여
 - 기술전수, 남한 경제체제에 대한 경험 제공 등으로 사회·문화적 이질감 완화에도 기여

V-1. 경제적 편익 극대화

23

2 북한지역 노동생산성 제고

- 북한인구의 고령화를 늦출 수 있는 인도적 지원 강화
 - 북한 인구구조의 고령화 진행은 노동공급을 제약하여 안정적 성장기반 약화
 - 출생률(천명당): 20.5명(1993) → 14.5명(2008), 합계출산율: 2.2명(1993)→2.0명(2008)
 - 출산율 제고를 위한 안정적 식량 지원
 - 2014년 곡물공급량은 448만톤으로 WTO기준 최소곡물소비량(540만톤)의 83%
 - 정상적 칼로리 섭취량 기준(659만톤) 대비로는 68.0%
 - 모자보건 및 의료 환경 개선
 - 영아사망률: 천명당 26명(남한 4명), 5세미만 영양장애 비율 27.9%, 빈혈: 23.7%
 - 모자보건 패키지 사업(드레스덴 선언): 1,330만 달러 지원 예정

V-1. 경제적 편익 극대화

24

2 북한지역 노동생산성 제고

- 직업훈련 및 기술교육 분야 교류 확대
 - 통일 후 급격한 산업구조 변화에 대한 대응력 제고
 - 남한의 산업구조 이행경험, 탈북자 직업훈련 등의 성과를 적극 활용
 - 과학기술분야 교류 활성화: 평양과학기술대학(학부 100명, 대학원 60명, 2010년 10월 개교) 사례 참고
 - 미국, 캐나다, 영국 등에서 30여명의 교수 및 직원 파견
- 과학기술협력 및 표준화
 - 기술개발 및 시스템 표준화와 국제화는 생산성 증대로 북한 산업발전 가속화
 - ICT산업을 남북 모두 미래성장산업으로 선정
 - 남북 과학기술협력 사업(1999): 2010년 5.24조치로 중단
 - 남북한 통계시스템 및 표준체계를 일원화하기 위한 교류협력 추진 필요
 - 남북 산업표준 통합기반 구축사업: 2001년 시작되어 2006년 중단

V-1. 경제적 편익 극대화

25

3 SOC 투자 효과 극대화 및 재정부담 완화

- SOC의 특성을 감안하여 사전 준비 철저
 - 북한지역 국토종합계획, 기간교통망 계획 등을 수립하고 타당성 조사 시행 필요
 - SOC건설은 대규모 자본과 오랜 시간이 필요하므로 투자의 적시성 확보가 중요
- 국내외 민간자본 활용정도에 따라 재정부담 규모 완화 가능
 - 통일초기 SOC투자 증가에 따른 재정부담을 완화하기 위해 민간자본 적극 활용 필요
 - 북한 SOC 민간자본 활용사례: 현대아산(장전항 개발, 980억원), 국양해운(남포항 하역시설 현대화, 21억원), 현통그룹(나진항 하역시설 현대화, 260만 달러) 등
 - 국제부흥개발은행(BRD), 국제개발협회(DA), 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB) 등 국제기구로부터의 차입, 공적개발원조(ODA) 등 다각적인 자원조달 가능성과 규모 검토

V-2. 통일대비 재정과제

26

1 통일한국 재정운용의 목표

- 북한지역 경제 정상화 및 개발 주도
 - 통일한국 재정은 북한지역 사회안정과 통일 초기 경제발전의 촉매 역할
 - 북한지역 사회보장, 도로, 항만, 철도 등 SOC건설을 통한 민간자본의 생산성 향상 지원
 - 북한이 안정적 성장궤도에 진입하기 이전 재정건전성 유지는 필수
 - 통일비용 조달 목적의 증세 등에 대한 사회적 합의 도출
- 통일한국 재정건전성 확보
 - 통일한국 국가채무 관리의 패러다임 전환
 - 통일초기 비용부담과 경제적 편익과의 효율적 시간배분
 - 국제시장 확대를 통한 차환위험 감소 및 유동성 확보
 - 통일비용 부담이 남한지역에 미치는 영향 최소화
 - 남한지역도 인구고령화 등에 따른 재정수요가 증가할 것으로 예상

V-2. 통일대비 재정과제

27

② 효율적 재정운용을 위한 재정제도 정비

• 회계/기금 등 재정제도 정비

- 통일자원(증세나 국채발행)이 목적과 용도에 맞게 운용되도록 예산/기금제도 정비
 - 통일자원은 일반회계가 아닌 특별회계나 기금을 설치하여 운용
- 북한지역의 지방재정조정제도 편입은 남한지역 지방정부의 재정난 가중
 - 북한 행정구역(1직할시, 2특별시, 9도) 편입시 교부대상 지방정부는 29개
- 북한지역 재정지원은 통일재원으로 조성된 특별회계/기금 등에서 지원
 - 독일사례: 주 정부간 재정조정제도에 동독지역을 편입하지 않고 1990년 설치된 독일 통일기금을 신설하여 5년간 별도 운영(1995년 수평재정조정제도의 편입)

V-2. 통일대비 재정과제

28

② 효율적 재정운용을 위한 재정제도 정비

• 통일한국 복지재정의 지속가능성 확보를 위한 사회복지 시스템 정비

- 시기상 차이는 있으나 통일한국도 인구고령화에서 자유롭지 못함
 - 남한지역은 복지지출 증가가 전체적인 재정운용 부담을 가중
- 통일이전 남한의 연금, 건강보험 등의 복지제도를 지속 가능하도록 정비
 - 독일은 연금(1992. 1), 건강보험(1993. 6) 등을 통합함에 있어 동서독간 회계 분리운영, 보험료 부과 소득의 상하한선 설정, 급여수준의 지역간 차이 적용, 보험료 납부 유예기간 인정 등을 적용
- 국민연금 사각지대, 낮은 연금수급률, 연금재정의 불안정 완화와 건강보험의 지출효율화, 보험료 부과체계 개선 등이 주요 개선 과제

V-2. 통일대비 재정과제

29

② 효율적 재정운용을 위한 재정제도 정비

- 소유권 관련 분쟁에 대한 대응책 마련 등 효율적 국유재산 관리방안 마련
 - 통일후 재산권 관련 분쟁은 SOC 건설을 지연시키는 요인으로 작용 가능
 - 독일 통일후 4년간 구토지소유 재산에 관한 반환소송: 222만건
(미해결 재산에 대한 처리 기간을 2010년에서 2018년까지 연장)
 - SOC투자는 북한지역 경제성장에 매우 중요하므로 투자의 적시성을 확보할 필요
 - 통일 후 발생할 수 있는 소유권 반환이나 손실보상 등에 대한 철저한 준비
 - 법적 분쟁에 따른 지연은 통일비용을 증가시키고 북한지역 경제개발에도 상당한 지장이 초래될 가능성이 있음

감사합니다

토론

조 세 정 책 토 론 회

토론 1

홍일표

새누리당 국회의원



1. 비용 편익 논의의 재조명

□ 통일의 비용이 있으면 편익도 있다.

- 그동안 북한의 급작스러운 체제 붕괴에 따른
 - 비용이 주로 부각되어 왔음.
 - 그러나 통일은 우리 민족의 지상과제임.
 - 비용만 제시하면 , 통일에 대한 부정적 여론이 확산됨.
- 통일 한국은 남한에도 새로운 기회임.
 - 8000만명 규모의 통일 한국 경제가 출범.
 - 분단 비용과 코리아디스카운트 해소에 따른 긍정적 효과 기대.
 - 양질의 저임금 노동력과 북한 지하자원을 활용.
 - 새로운 기회에 따른 남한사회의 투자 확대와 일자리 창출 등.

□ 전문가들의 전망 천차만별

- 2010년 대통령 직속 미래기획위원회의 통일비용 규모는 30년간 최소 3220억달러(약 373조원), 최대 2조1400억달러(약 2482조원)
 - 안중범 성균관대 교수는 2030년 통일될 경우 이전 20년간 선비용 79조원에다 통일 후 10년간 최소 734조원에서 최대 2757조원으로 추산
- 원인은 연구의 범위 차이에 기인.
 - 통일의 시기 및 비용의 지출기간에 따른 차이.
 - 연구 시기의 차이- 최근 남한의 복지지출이 급격히 증가하면서 연구 시기에 따라서 북한에 대한 복지지출 수준이 달라짐.
 - 독일의 통일처럼 완전한 사회 경제 통합을 할지, 아니면 부분 통합을 할지 등 바람직한 통일정책 방향의 차이에서 비롯됨.

□ 북한체제의 불안정성

- 삼대 세습에 따른 김정은 체제의 불안정성 논란
- 유엔의 북한 인권에 대한 압박 등
- 통일에 대한 집중적인 논의의 필요성 대두.

2. 통일 비용

□ 정부투자와 민간투자의 구분

- 통일한국은 시장경제의 단일체제 가능성 높음.
- 시장경제에서는 민간투자가 정부투자보다 비중 높음.
- 정부는 전력, 교통, 수자원 등 SOC 분야와 산업에 대한 지원만 담당.

□ 사회복지 지출에 대한 우리 사회의 합의 필요.

- 현재 남한 사회의 사회복지 지출 많아짐. 남한과 복지통합 여부에 따라서 비용 천차만별.
- 북한의 1인당 소득은 남한의 20분의 1에 불과해서 북한주민 대부분 기초생활보장제도 수급 대상자 가능성 높음.
- 4대 보험 외에 기초연금, 보육비, 급식비 등의 문제도.

□ 완전 통합이나 부분 통합이나

- 부분 통합에도 다양한 수준이 있고, 북한에 대한 복지 수준을 어떻게 할지 결정해야함.
- 복지수준을 완전 통합하지 않을 경우, 남북 간 갈등 발생과 이에 대한 대책 필요.
- 거주 이전의 자유를 통해 노동시장 통합하면, 북한 지역 임금 상승 가능성 높음.

□ 통일비용 지출 기간

- 남북한 소득격차는 동서독보다 더 커서 통일비용 지출기간도
- 더 오래 걸릴 것이 일반적 예상.
- 북한의 사회기반시설 빈약, 정부의 투자성 지출도 상당기간 해야 할 것으로 예상.

3. 통일 편익

□ 비용의 주체와 편익의 주체 상이 가능성?

- 비용은 남한 시민이 부담, 편익은 북한지역 위주 가능성
- 북한지역 대규모 투자, 남한의 성장률은 오히려 저하 가능성

□ 남북한 모두 윈윈 가능성 높음

- 자본투자 수익은 남한에 귀속,
- 북한 투자에 따라서 남한도 생산 및 고용 증가.
- 남한은 생산재, 중간재 수출하고, 북한의 최종재 수입하는 상호보완적 경제 구조.

□ 북한의 자원은 편익의 원천인가?

- 지하자원과 관련해서 북한이 발표한 자료에 대한 신뢰성 부족하기에 통일 후 객관적인 조사해야함.
- 북한 주민은 교육수준이 높은 반면 시장경제에 낯설어 노동 생산성에 대한 검토 필요.
- 북한의 생산가능 인구 비율의 정점과 고령화 시기 추정 필요.

□ 기타

- 규모의 경제에 따른 내수 시장의 확대
- 한반도 통일과 안정에 따른 외국투자의 확대.
- 국방비 절감 등 분단비용 절감.
- 한반도에서 전쟁위험 감소에 따른 비경제적 편익의 환산.

4. 결론

- 통일이 언제 이루어질지, 통일 이후 상황이 어떻게 전개될지 불확실해서 확실한 비용 편익 분석에 어려움.
- 부분통합이나 완전통합이나 하는 문제도 지금보다는
- 통일 당시의 지혜로운 선택이 필요.
- 그러나 통일은 우리민족의 최대 과제이며,
- 한반도에서 전쟁위험 감소 등에 따른 비경제적 편익도 상당하므로
- 경제적 효과 외의 편익도 검토해야함.

조 세 정 책 토 론 회

토론 2

최재천

새정치민주연합 국회의원



□ 통일비용 VS 통일편익 논의의 한계

- 통일 관련 비용중심의 부정적 인식을 편익중심의 긍정적 인식으로 전환시켜 국민적 공감대를 형성했다고 자평하고 있는 박대통령의 ‘통일대박’ 언급 이후 통일편익과 통일비용 분석이 봇물을 이루고 있으며, 최근 연구들은 대체로 통일편익이 통일비용보다 많을 것으로 전망
 - ※ 통일준비위원회 제1차 세미나 ‘통일대박 가능하다!': “북한 내 막대한 가치의 매장광물과 우수한 노동력이 우리의 인프라 및 기술력과 합쳐질 때 나오는 시너지 효과를 생각해 본다면, ‘대박’이라는 단어가 ‘소박’하게 느껴질 정도입니다.”(정종욱 민간부위원장)
- 그러나 국제신용평가사 피치의 국가신용등급평가위원회 위원장 제임스 매크 맥이 “한반도 통일에 따른 비용·편익 등에 대한 평가는 통일이 어떤 방식으로 이뤄지느냐에 달려있다”고 말한 것처럼 통일은 매우 큰 불확실성을 그 자체 내포하고 있으므로 통일 비용과 편익의 크기에 대한 확실한 전망을 도출하기는 어려움
 - － 통일비용의 경우 △용도와 지출 주체 △통합의 유형 △비용 지출 기간 등 요인에 따라 천문학적인 편차가 발생할 수 있으며, 통일편익 또한 △향유주체 △경제, 정치, 외교, 군사 등 편익 원천의 다양성 등으로 인해 실질적 추정엔 한계가 있음(김석진, 통일 비용·편익 논의의 재조명, KDI 북한경제리뷰 2014년 3월호)

통일방식		흡수형 통일	무력형 통일	신탁형 통일	합의형 통일
통일경로		북한 붕괴	북한 남침, 한·미 반격	북한 핀란드화 UN 개입	남북관계 선순환
통일 비용	지출기간	43년	53년	25년	29년
	총 비용 (달러)	2조 7,508억	5조 8억	1조 3,209억	2조 4,449억

출처: 문정인, “남북통일의 현안과 전망,” 백범 김구 기념관 10주년 국제학술회의 발표 논문(2012.10.19.)

□ 통일담론의 방향과 과제

- 한반도 신뢰프로세스로 대변되는 현 정부의 통일담론은 정치와 안보가 중심이 된 대결적 성격으로, 통일을 말하면서 오히려 통일을 어렵게 만드는 역설적 상황 초래
 - － 대화와 협력의 상대이면서 궁극적으로는 통일의 다른 한 주체인 북한이 빠진 독백적 담론인 바, 북한은 드레스덴 선언을 ‘제도 통일’, ‘흡수통일’용이라며 강력 비판: 북한의 악마화·적대화 초래
 - － 헬싱키 프로세스의 사례에서 볼 수 있듯이 평화는 경제협력이라는 인프라 위에 올라서 있는 상부구조의 문제로 경제협력을 제도화 시켜야 안보의 안정이 가능
- 따라서 현 상황에서는 △5.24조치 철회 △이산가족 상봉 정례화 △금강산 관광 재개 등 경제교류협력과 인도적 지원 등을 통한 남북관계 개선을 위한 실질적이고 구체적인 행동이 필요
 - － 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력구상, 유라시아 이니셔티브 등을 통한 한반도의 안정과 동북아 현안 주도라는 정부의 구상은 북한의 진정성과 선 행동을 전제로 하기에 실천의지 없는 화려한 말의 수사(修辭)에 불과: 한반도 신뢰프로세스에는 신뢰가, 동북아 평화협력구상에는 평화가, 유라시아 이니셔티브에는 이니셔티브가 부재
- 현재 전개되는 통일대박론에 근거한 또는 통일대박론을 뒷받침하기 위한 통일담론들이 우려스러운 것은 어떠한 통일이 우리에게 대박이 될 것인가에 대한 고려가 없다는 것이며, 또한 어떤 통일 과정과 정책이 우리의 국익에 부합되는가에 대한 진지한 상상력도 보이지 않음
 - － 통일은 정책적 문제이면서 동시에 통일국가상을 도출하기 위한 사상적·철학적 성찰도 필요
 - － 하나의 민족국가로의 회귀를 넘어 동북아와 세계 질서의 변화에 부합하면서 동시에 변화를 주도할 수 있는 새로운 국가 창출에 대한 고민이 필요

조 세 정 책 토 론 회

토론 3

김석진

통일연구원 연구위원



1. 통일비용·편익 전망

- 예산정책처의 전망 방법 및 결과는 대체로 합리적이고 타당할 뿐 아니라 연구 수준을 획기적으로 제고한 점에서 큰 의미
 - 최근의 여러 선행연구와 비슷한 결론으로서, 통일비용은 적정 수준 내로 제한할 수 있고 그보다 훨씬 큰 통일편익을 거둘 수 있다는 것
 - 선행연구보다 훨씬 더 정교하고 구체적이며 포괄적인 전망을 제시하고 있어 경제정책 당국에게 큰 도움이 될 것으로 기대
- 다만, 이러한 낙관적인 전망은 통일 이후 경제통합 방식에 대해 두 가지 조건을 (암묵적으로) 가정한 결과라는 점에 주의할 필요
 - 첫째, 북한주민의 남하 이주 규모를 적정 수준 내로 통제할 수 있다는 가정 (즉 통일 이후 노동시장 통합이 제한적, 점진적일 것이라는 가정)
 - 둘째, 북한주민을 위한 사회보장 혜택을 남한의 경우보다 훨씬 낮은 수준으로 제한할 수 있다는 가정 (즉 사회보장제도 통합 역시 유예 또는 제한한다는 가정)
- 기본 시나리오와 다른 상황이 전개될 경우에 대한 전망과 대비책 마련도 필요 (Plan B의 필요성)
 - 통일 이후 정치 상황에 따라서는 위와 같은 두 가지 조건을 충족시키기 어려울 가능성도 존재
 - 그 경우 통일비용과 편익 전망이 어떻게 달라질지 전망해보고, 상황별로 적절한 대응책 연구 필요
- 통일비용과 편익을 남북한 국민별, 세대별, 소득계층별로도 비교해 볼 필요
 - 대부분 연구가 남북한 국민 전체를 아우른 통일비용과 편익 총액만 비교하고 있으나, 개인 관점에서는 각자 사정이 다를 가능성 농후

- 남한 국민의 경우와 북한 국민의 경우를 분리하여 각각의 경우 통일의 순편익이 어떻게 되는지 살펴볼 필요
 - 통일비용은 주로 남한 국민이 부담하고 통일편익은 북한 국민이 더 많이 누릴 가능성이 있으므로, 남한 국민의 관점에서는 통일비용이 더 클 가능성도 존재
- 통일 순편익의 크기가 세대별로 상당히 달라질 가능성도 있으므로, 순편익을 세대 간에 평등화하는 정책방안을 연구할 필요
- 통일재원 마련 방법에 따라 소득계층별 통일 순편익의 크기가 달라질 가능성도 존재
 - 통일비용 마련을 위해 증세할 경우, 간접세를 증세하느냐 직접세를 증세하느냐에 따라 소득계층별 영향이 달라질 수 있고,
 - 통일편익의 크기도 소득계층별로 많이 다를 가능성 존재

2. 통일준비 과제

- 통일 이전에 남북 간 소득격차를 가급적 많이 줄여놓는 것이 바람직
 - 남북 간 소득격차가 작을수록 통일비용 부담이 감소하고 통일 후 통합과정이 원활
- 남북협력과 북한 개발지원 사업을 적극적으로 전개할 필요
 - 그러나 북한의 핵 개발 등 강경 정책이 지속되는 한, 대규모 개발지원을 실시하기 어렵다는 딜레마 존재
 - 북한의 인적자본을 보호, 육성하기 위한 협력 및 개발지원 사업은 정치군사적 상황과 상관없이 적극적으로 전개할 필요
 - 농업, 환경, 보건의료, 교육 분야 사업은 북한 정권에게 이익이 되기보다는 주민에게 도움이 되는 사업
 - 정부가 이미 그러한 사업을 실시 및 준비하고 있으나, 지금보다 더 적극적인 지원 필요

- 통일준비 차원에서 민간부문 협력사업을 더 장려하고 국제협력도 더 적극적으로 전개할 필요
 - 대북지원 민간단체 및 그 외 여러 민간 기관의 대북 협력사업에 대해서는 원칙적으로 허용, 장려하고 예외적으로만 통제하는 것이 바람직
 - 대북사업에서는 시행착오가 존재하기 마련이며, 이런 과정을 거치면서도 꾸준히 사업을 지속해야만 남북 양측 모두 개발역량 축적 가능
 - 북한이 국제기구, 국제 NGO 등 국제사회와 더 많은 교류협력을 할 수 있도록 정부가 더 적극적인 지원 전개

□ 통일 이후 경제통합 유형을 결정할 헌정체제에 대한 연구 중요

- 통일비용 절감과 통일편익 극대화의 관점에서 보면, 초기에는 경제통합 수준을 제한할 필요
- 그러나 북한주민의 거주이전의 자유를 제한하는 정책과 사회보장 혜택을 제한하는 정책은 위헌 논란을 불러일으킬 수 있으며, 북한주민들이 정치적으로 반발할 가능성도 존재
- 통일헌법의 내용과 과도적 헌정체제의 정치적 실현 가능성에 대한 정치학적, 법학적 연구가 매우 중요
- 통일 후 통합방식과 헌정체제에 대해 경제, 재정적 관점의 연구와 정치, 법학적 관점의 연구 사이에서 협업과 토론을 앞으로 크게 활성화할 필요

3. 통일한국의 재정 문제

- 통일 초기에 장기적 재정 건전성에 대한 국내외 시장의 신뢰를 확보하는 것이 결정적으로 중요
 - 21세기 금융 세계화 시대에는 일시적인 재정위기도 심각한 금융·경제위기로 증폭될 가능성 존재
 - 통일 전후 시점에서 통일한국의 헌정체제, 이에 따른 경제통합 방식이 통일비

용을 적절히 통제하고 통일편익을 충분히 극대화할 수 있는 현실적 방안이 될 수 있다는 점에 대한 국제적 인정 필요

- 옛 소련, 동유럽 체제전환국의 경우에도 체제붕괴 당시에는 체제전환에 따라 좋은 경제실적이 나타날 것으로 예상했으나, 신정권 수립 후 정치적, 정책적 혼란을 겪으면서 심각한 불황 발생
- 사회정치적 안정을 유지하고 일관성 있는 정책을 수행해야 통일 이후 남북한의 안정적인 경제성장이 가능할 것

□ 통일 전에 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 통일 후에는 국방비 절감 등 재정지출 통제 노력

- 고령화 추세에 따라 사회보장비용 증가 추세가 예상되며, 이 점이 한국의 장기 재정 건전성에 가장 큰 영향을 미치는 만큼, 사회보장제도를 최대한 합리화하여 사회보장 재정 건전성을 확보할 필요
- 통일 전후 과정에서 동북아 평화협력 질서를 정착시켜 국방비를 대폭 절감할 수 있는 환경 마련

조 세 정 책 토 론 회

토론 4

정형곤

대외경제정책연구원 부원장



1. 통일의 비용과 편익의 개념

- 통일 비용과 편익은 통일방식·속도·시기, 통일비용편익 개념정의에 따라 큰 편차가 있음
 - 통일비용은 일반적으로 ‘통일 후 일정기간 내에 북한주민의 1인당 소득을 한국국민 수준과 균등하게 만드는 재정지출의 규모’로 정의함
 - 최근에는 북한의 사회기반시설 투자나 산업구조조정 등 미래수익을 기대하는 기회비용을 포함한 광의의 비용으로 해석하면서 분단 및 평화비용과 같은 파생적 개념으로까지 확대됨
 - 통일편익은 ‘통일로 인해 발생하는 정치·경제·사회적 측면에서의 이익으로 정의하며, 일반적으로 경제적 편익, 비경제적 편익, 분단비용 절약금, 신규 창출되는 이익으로 분류됨
- 통일 비용과 편익에 대한 합의가 명확하지 않아 ▲추정목적이나 방법, ▲계량화 수준에 따라 추정치가 큰 차이를 보임. 통일의 비용과 편익은 통일방식과 어떻게 준비하느냐에 따라 크게 달라질 수 있음.
 - 실질임금의 감소는 노동소득분배율을 낮추고 가계소득을 위축시키는 반면, 증가된 기업소득은 생산적인 투자로 이어지지 못하여 내수위축, 고용 정체, 자영업 침체, 근로소득 감소, 소득불평등 및 양극화의 심화를 초래

2. 통일비용과 편익의 추정 주요 방법론과 특징

- 통일비용편익의 추정방식은 크게 두 가지 방식으로 분류 가능
 - 추정방식 1: 통일에 수반되는 직접비용 항목을 열거하여 소요비용을 추정하여 합산하는 방식
 - 장점: 통일의 시나리오별로 비용항목이 적절하게 선정되면 비교적 정확한 통일비용의 추정이 가능
 - 단점: 단순 이전지출만 고려하는 경우 투입자금이 창출할 수 있는 소득효과

가 배제된다는 한계가 있음

- 추정방식2: 경제성장 모형, 자본산출계수이용, CGE 등 경제 모형 설정을 통해 추정하는 방식
- 장점: 경제 모형을 설정하게 되면 비용을 비교적 간단하게 추정할 수 있고, 파라미터 값에 따라 결과의 변화도 관찰할 수 있음
- 단점: 단순화 된 가정을 사용해야하므로 사회·경제적 상황을 구체적으로 반영할 수 없으며, 투자 이외의 소모적 비용을 포함하기 곤란함

□ 주요 국내기관의 통일비용편익분석 내용

〈표 1〉 통일비용 · 편익분석 연구 비교

연구기관	연구목적	방법론	통일 비용·편익분석 결과
한국개발연구원 ¹⁾ (2010)	통일비용추계	① 북한이 점진적 자립도를 높여나가는 경우 (2040년까지 30년간) ② 북한이 개방을 하지 않고 급격하게 붕괴되어 통일되는 경우	① 통일비용: 3,220억 달러(약 373조원) ② 통일비용: 2조1400억 달러(약 2482조원)
통일연구원 (2013)	통일비용 및 편익분석	· 통일시점: 2030년 ① 통일비용: 한국 재정지출의 5% ② 통일편익: 한계자본지수의 역추정	① 통일비용(20년): 582조원(실질), 523조원(명목) ② 통일편익: 6천조원(실질), 1경원(명목) *2013년 불변가격 기준
통일부 (2013)	통일의 경제적 파급효과 분석	· 산업연관분석(기본승수, 투자승수 모형) · 통일시점: 2030년	- 생산유발효과: 최소 46조원 ~ 최대 57조원 - 부가가치유발효과: 최소 24조원 ~ 최대 28조원 - 취업유발효과: 최소 500조원 ~ 최대 1200조원 *2005년 불변가격 기준
현대경제연구원 (2010)	통일비용 및 편익분석	· 목표소득방법, 한계자본지수, 부가가치유발효과 추정	· 북한 1인당소득 3,000달러 달성하는데 향후 10년 소요 - 통일비용: 1,570억달러 - 통일편익: 2,200억달러
현대경제연구원 (2014)	통일의 경제적 파급효과 분석	· 실증분석모형은 제시되지 않음. · 통일시점: 2050년 ① 시나리오1: 남북 단일 경제권 형성 ② 시나리오2: 유라시아 경제권 확장	① 실질GDP: 5.3조 달러 · 1인당 실질GDP: 7만 달러 ② 실질GDP: 6.9조 달러 · 1인당 실질GDP: 9.2만 달러 * 2010년 불변가격 기준
아세아문제연구소 ²⁾ (2014)	남북한 경제통합의 효과 분석	· Cobb-Douglas, Slow 경제성장모형 시나리오: · 분석대상기간: 2015-2050: 35년간 · 2025년 통일 가정 · 2015-2025 10년간 점진적 경제통합	1) 경제통합 편익(2015-2050 35년간) · 총편익: 4,900조원 (3,800조원(남), 1,100조원(북)) · 순편익 최소 163.5-1797.9조원) · 남북한 GDP(1인당GDP) 격차 약 60배(30배) => 17배(8배)수준으로 감소 · 연평균 경제성장률 3.22%(남), 6.19%(북) 2) 경제통합 총비용(2015-2035 20년간): 최소 923조 - 최대 1,627조

주: 1) 미래기획위원회가 한국개발연구원(KDI)에 연구용역을 의뢰하여 도출한 결론.

출처: KDI "北 갑자기 붕괴 땀 통일비용 7배 더 들어" 한국경제신문(2010.8.16.)

(<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2010081626701>) *원문자료열람불가

□ 한반도 통일의 주변국에 대한 효과(대외경제정책연구원: KIEP)

- 대외경제정책연구원이 미·일·중·러 각국의 연구진들에게 한반도 통일로 자국에 대한 경제적 편익을 추정하게 한 보고서에서, 주변국 모두에게 한반도 통일은 큰 편익을 가져다주는 것으로 추정.

〈표 2〉 미·중·일·러 국가들의 통일비용·편익추정

연구기관	방법론	분석결과
Peterson 연구소 Markus Noland (2014)	· 구체적인 통일시점에 대한 언급 없음 ① 북한의 급격한 붕괴에 따른 통일 · CGE 및 GM 분석 ② 점진적 합의와 협력에 따른 통일 · World Input-Output table.	① 北 美 간 상품교역 최소 9.6억 달러 증가 서비스교역은 3~4.5억 달러 증가 통일 10년 후 상품교역 200억 달러까지 확대 ② 北 美 간 상품교역은 많아야 5천만 달러 정도 될 것으로 예상
중국북경대 Jin Jingyi (2014)	· 구체적인 통일시점에 대한 언급 없음 · 시나리오 ① 현상태유지 ② 남북군사적충돌 ③ 북한의 개혁개방 ④ 한반도의 평화적인 통일	② 중국은 최소 8,396.6억 위안(1,365억달러)의 경제적 손실 야기 ④ 중국 동북3성(랴오닝, 지린, 헤이룽장) GDP가 최소 1조 위안(1,626억달러) 이상 확대
일본 히토츠바시대 Kyoji Fukao (2014)	· World Input-Output Table · 2015년 통일시점으로 가정 · 시나리오 ① 한반도 평화통일 ② 한반도 평화통일 후 한중경제협력증대	① 일본 GDP는 246억 달러 증가 신규 고용 21만 명 창출 ② 일본 GDP는 86억 달러 증가 신규 고용 7.4만 명 창출
러시아과학 아카데미 한국연구센터 Alexander Zhebin (2014)	- 정치경제학적 분석	· 화해와 협력에 의한 통일시 유라시아 경제공동체가 형성되고 이를 통해 남북통일에 대한 지지와 통일비용 절감 및 부담도 이끌어 낼 수 있을 것이라고 판단 · 구체적으로 유라시아 철도와 천연가스 송유관 연결로 연간 50억\$ 이상 수입기대 · 통일한국과의 무역증가 및 극동러시아에 대한 투자 증가

출처: KIEP(2014) 9월 17일 국제세미나, 현재 KIEP 보고서로 출판 준비중

- 통일의 비용 추정은 학자와 연구기관마다 다양하며, 최소 500억~최대 5조 달러에 이르기까지 편차가 매우 큼. 이는 통일의 형태, 방법, 시기, 추정 방법 등 학자마다 서로 다른 설정에 기초하여 통일비용을 추정하였기 때문
- 통일비용은 대체로 급진적일수록, 통일 초기에, 통합 시점이 늦을수록 큰 것으로 나타남
 - 이는 급진적 통일의 경우, 갑작스런 통합에 따른 위기관리 및 사회혼란 방지에 대한 지출 비용이 증가하는 반면, 통합시점이 늦어지면 남북 소득격차 확대에 따른 소득 격차 축소비용이 커지기 때문임.
- 대부분의 통일에 대한 연구는 비용도 따르지만 통일로 인한 편익이 더 클 것이라고 추정하고 있으며, 더욱이 한반도의 통일은 주변국에게도 큰 경제적 이익이 된다는 결론을 도출함.
 - 대부분의 연구들에 따르면 통일로 인해 남한보다 북한의 경제성장률이 더 높고 통일로 인한 혜택도 북한주민들에게 더 크게 돌아감. 따라서 통일은 북한주민들에게 대박임.

3. 통일한국의 경제적 편익

- 통일의 방식에 따라 차이는 있을 수 있으나, 통일은 통일한국 뿐 아니라 주변국의 경제성장을 촉진할 것으로 기대
 - 북한의 값싼 노동력 활용과 북한지역 투자증대 등을 통해 통일한국의 경제 성장 및 수출증대 등 경제 활성화에 기여할 것이며,
 - 북한지역이 장차 제2의 중국이나 베트남으로 거듭날 수 있을 경우, 대외교역 및 외국인투자 활성화 등을 통해 경제적 편익이 주변 국가들과 전 세계로 파급될 수 있을 것임.

- 특히, 중장기적으로는 통일로 유발되는 정부예산 절감보다는 요소시장 통합, 시장 확대, 지리적 제약 해소 등에 따른 통일한국의 잠재성장률 증대의 편익이 더욱 클 것이며, 한국경제의 재도약을 위한 발판을 마련할 수 있을 것임.

① 생산요소시장 통합의 효과

- 남북한 요소시장 통합에 따라 남한의 이점인 자본·기술과 북한의 이점인 노동력·자원이 성공적으로 결합될 경우 통일 한반도의 경제성장을 극대화할 수 있음.
 - 남북 경제통합으로 남북한 기업들의 효율성을 제고할 수 있고 남한 기업들의 대북투자와 생산 그리고 소비와 유통을 촉진시킴으로서 남북한경제성장에 기여
 - 북한의 비효율적 산업과 기업들이 통일로 인해 정리되면서 분업과 협업체제가 형성되어 남북경제의 성장에 긍정적으로 작용
- 한편, 남한의 입장에서는 북한지역으로의 시장의 확대를 의미하며 이는 노동의 분업에 따라 기업의 생산성 향상에 기여할 수 있을 것임.
 - 시장의 크기는 투자를 촉발시키는 중요한 요인이 됨. 특히 요소 부족상태가 충분히 높은 상황에서 산업의 효율성을 결정짓는 것은 시장의 크기(규모의 경제 효과)
 - 즉, 남한의 자본과 기술이 북한의 자원 및 시장과 연계되었을 때 더 넓은 시장, 즉 시장의 확대를 통해 좀 더 높은 시너지 효과를 나타낼 수 있음.
- 통일로 북한은 해외로부터 신기술을 활용하는 자본장비의 수입을 통해 총요소생산성(TFP)*을 높일 수 있으며, 남한으로부터의 자본재 수입에 따른 기술혁신의 spill over 효과로 총요소생산성이 증대될 수 있음.

* Coe, Helpman, and Hoffmaister(1996)의 연구에서는 외국 R&D 자본의 유입이 총요소생산성에 긍정적으로 영향을 미친다는 이론을 제시, Marcus

Noland는 이를 북한경우에 적용하여 북한의 총요소생산성이 통일 후 18%가 증가할 것임을 예측

- 통일에 따라 남한자본 등에 의한 R&D 투자 확대, 각종 교육 프로그램을 통한 인적자본의 기술수준 개선, 무역개방화를 통한 선진국 기술도입의 원활화 여건 조성 등*이 복합적으로 작용함으로써 북한지역의 노동생산성이 빠르게 개선될 것으로 전망

* 노동생산성 증가율의 핵심 결정변수: R&D 투자, 무역개방도, 인적자본 기술수준 등(Barro and Sala-i-Martin, 1992; Mankiw et al., 1992; Bernard and Jones, 1996), 기술선진국과의 생산성 갭(Griffith et al., 2004; Cameron et al., 2005; Acemoglu et al., 2006; Madsen and Timol, 2011) 등

- 남한의 설비운영 프로그램 도입 및 관련 노하우의 공유 등을 통해 현재의 비효율적인 자본활용 여건 개선 ⇒ 북한지역의 평균적 자본생산성 수준이 높아질 것으로 전망
- 향후 기술혁신의 결과로 생산성이 높은 자본재의 활용기회가 많아지면 낮은 기술의 노동력에 대한 보완이 가능하고, 생산성이 높아져 결국 남한의 요소투입구조로 수렴할 것임

② 시장 확대에 의한 효과

- 통일한반도는 인구 7천만 이상의 대규모 내수시장 확보(단, 통합이후 인구강국의 효과는 북측 주민의 구매력이 확보된 일정기간 경과 후 가시화)
- 북한의 낮은 소득수준(수렴가설에 의한 높은 잠재 경제성장률) 및 낮은 고령화진행률* ⇒ 남북한 경제통합시 통일 한반도의 잠재성장률 하락을 완화시키는 효과 기대

* 남북한 모두 장기적으로 생산가능인구 감소추세는 동일하나, 북한의 감소폭은 남한과 비교해 현저히 작기 때문에, 경제통합 시 생산가능인구의 감소로 인한 잠재성장률 하락이 완화

- 통일 후 북한내 부족한 인프라의 확충 진행 ⇒ 건설 산업 등 경기 활성화 효과 기대
 ※ 국토연구원·조선일보(2014. 1. 8)의 공동기획기사에 따르면, 북한 경제 재건을 위해서는 통일 전후(前後) 10년간 총 122조원 가량 사회 기반 시설 투자가 필요하며, 이는 연평균 12조원으로 한국 GDP의 1%에 해당하는 금액

③ 기타 효과

- 지정학적 장점 활용: (1) 중국 횡단철도(TCR), 시베리아 횡단철도(TSR) 연결에 따른 중국·러시아와의 교역 확대, (2) 러시아 가스(혹은 전력) 연결경로 단축 및 비용 축소
- 북한광물자원 활용: 낙후된 인프라 개선 등을 통해 북한광산의 생산효율성 증대되고, 생산이 확대 ⇒ 남한의 광물자원 수입의 대체효과 기대
- 통일 한반도 형성 및 역내 안보환경 개선에 따라 중국 동북3성 지역의 높은 경제성장이 기대 ⇒ 통일한국과 중국과 경제교류(교역, 투자 등) 심화될 것으로 전망
- 통일에 따른 북한의 핵위협해소 및 북한붕괴 등 지역차원의 안보위협 축소 ⇒ 동아시아 FTA 등 역내 경제통합 촉진을 위한 여건이 조성.

□ 통일비용에 대한 우려도 있으나

- 통일비용에 대한 우려가 있고 이에 대해 과소평가하는 것은 아니지만, 통일이 이루어지면 통일한국은 동북아의 경제중심지로 급부상하게 될 것임
- 따라서 북한개혁을 위한 외국인직접투자(FDI)의 효과가 그 어느 지역보다 클 것으로 예상되는 만큼 북한이 정권안정을 바탕으로 경제자유화, 대외무역 확대, 시장경제시스템 도입 등을 통하여 제2의 중국이나 베트남으로 거듭난다면 남북한을 넘어 주변 4강과 전 세계로 통일편익이 연쇄적으로 파급될 것이라고 피력

조 세 정 책 토 론 회

토론 5

홍은표

상명대학교 교수



1. 박용주실장 발표(한반도 통일의 경제적 효과)

(총 평)

- 한반도 통일을 고려하면서 통일 이후 우리 경제의 모습을 예측하고 통일편익과 비용 및 통일한국의 재정에 대한 분석은 시의적절하고 가치 있는 작업이며, 국회예정처의 관련분야 전문성을 잘 보여준 매우 심도 있고 수준 높은 분석이라고 생각함
 - 그리고 추계기간을 2060년으로 확대하고 경제적 편익 예측을 위해 성장회계모형을 활용한 것은 적절하며 2012년 OECD사무국에서 수행했던 장기전망과 기간(2030/2060년) 및 방법론이 유사하여 예측의 국제적 호환성도 매우 높다고 생각함
 - 그리고 산업연관 분석을 통하여 남북의 경제적 파급효과를 파악한 것도 매우 창의적이고 효과적인 방법이라고 생각함.

(통일비용)

- 통일의 경제적 비용 중 북한의 외채상환이나 남북한 주민의 이동에 드는 비용도 고려하였는지?
 - 추가하여, 사회적 혼란, 이념적 갈등 등의 비경제적 비용도 고려하여야 것임. 특히 통계자료의 부족 및 불일치성으로 생겨나는 비용도 고려할 필요가 있음
- 사회보장부문 비용추계 시 단기적으로 실업상태일 수 있는 북한주민에 대한 국민기초생활보장금을 어떻게 추산하였는지? 이 때 연령과 무관하게 동일한 금액을 지급하는지? 만약에 그렇다면 기간은 어느 정도인지?
 - 북한의 공무원, 군인 및 교사 등 특수직역의 연금비용에 대한 고려도 하였는지?
 - 북한주민들의 건강상태에 대한 고려도 하였는지?

(통일편익)

- 통일편익 예측을 위해 다른 나라 및 기관의 장기전망을 고려하였는지?
 - OECD장기전망의 경우 2011-2030년과 2030-2060년으로 구분하여 예측을 하였고, 전기보다 후기에 OECD 회원국 및 중국 등 OECD비회원국의 경제 성장이 둔화될 것으로 예측하고 있음
 - 특히 한국과 중국 등 OECD 비회원국의 경우 후기의 성장률이 크게 둔화될 것으로 예측하고 있음

	2011-2060	2011-2030	2030-2060
OECD 회원국	2.0%	2.2%	1.8%
OECD 비회원국	3.9%	5.9%	2.8%
한국	1.6%	2.7%	1.0%

출처 : <http://www.youtube.com/oecden>

- 상기의 측면에서 볼 때 통일 후 북한의 경제성장률을 연평균 9%로 생각하는 것은 과도한 것일 수 있음. 따라서 OECD 예측 등을 고려하여 경제편익에 대한 예측을 하는 것도 방법임
- 장기에측 시 가장 중요한 요소 중의 하나가 인구의 dynamic에 관한 것인데, 북한의 경우 인구에측을 위한 통계정보의 신뢰성에 대해 어떻게 생각하는지?
 - 특히 2060년의 통일한국의 인구를 7천만 명이라고 예측하였는데 그 근거가 무엇이며, 북한의 노령화 등 연령별 인구 예측치도 궁금함
- 그리고 병력 수와 관련하여 우리도 독일과 비슷한 수준으로 준다면 경제활동 인구가 백만 명에 가깝게 증가할 수 있음. 현재 높은 수준인 우리나라의 청년실업률을 고려할 때, 통일 후 증가할 청년노동력을 활용할 방안에 대한 고민이 필요할 것임

(통일한국 재정)

- 단기적으로 급증할 통일비용으로 인한 재정여건에 대해 보다 자세한 분석이 필요하고, 향후 재정운용을 보다 보수적으로 하거나 경제성장률 예측의 정확도를 제고할 필요성 증가
- 통일한국의 국가채무는 통일편익 및 비용추계에 활용한 경제예측 방법 및 조세부담률의 증감 등에 영향을 받으므로 보다 정밀한 분석과 (국제사회의 여건을 고려한) 현실적인 가정이 필요

2. 통일에 대한 견해

- 통일의 비용을 최소화 하고 편익을 극대화하기 위해 가장 좋은 방안은 단계별(남북경제공동체를 통한 경제적 통일 후 정치적 통일)이라고 생각함
 - 추가하여 통일비용을 줄일 수 있는 다양한 전략 및 방안을 고려하여야 함
 - 여건이 성숙되면 통일과 무관하게 북한을 지원하는 것도 적극 고려할 필요가 있음. 이를 위해 가장 중요한 것이 북한 주민의 신뢰확보임
- 북한은 주변국(중국 및 러시아)과의 경제협력을 적극 추진하고 있으며, 특히 러시아와의 협력을 가속하고 있음. 이런 시점에서 우리와 북한이 남북경제공동체를 설립할 수 있다면 우리는 다양한 편익을 얻을 수 있음
 - 그 중 가장 큰 편익은 남한이 외딴 섬나라에서 벗어나 중국 및 러시아와 다양한 경제협력(저자도 물류 및 에너지 등 다양한 편익 및 추가적인 비경제적 편익에 대해 언급하였음)을 할 수 있다는 것임

□ 남북경제공동체의 설립을 위해 가장 중요한 것은 "경제공동체 설립을 통해 북한이 얻을 수 있는 이익 및 위험요인은 무엇인가?"에 대한 연구를 우리 입장이 아닌 북한의 관점에서 수행하여, 이를 추진할 수 있도록 적극적인 노력을 하여야 할 것임

- 추가하여 경제공동체의 효과성, 효율성, 영향력 및 지속가능성에 대한 고민도 필요함. 그 이유는 효율성은 경제적인 비용과 관련이 있고, 효과성과 영향력은 공동체가 기대하는 결과의 달성여부와 관련이 있으며, 지속가능성은 경제공동체를 통해 궁극적으로 추구하는 목표인 (정치적인) 통일과 직결되어 있기 때문임

□ 이를 위해 다음과 같은 사안에 대한 연구가 필요함

① Optimal한 남북경제공동체의 형태(단기/중장기)에 대한 연구가 필요함

- 1999년 서유럽 11개국이 Eurozone이라는 단일통화권의 경제공동체를 만들기까지 1953년에 출범한 European Coal and Steel Community부터 40여년간 다양한 형태의 경제공동체가 있었음. 그리고 2014년 현재 18개 EU국가들이 Euro Zone에 참여하고 있지만, 아직도 10개의 EU국가들은 참여하고 있지 않은 상태임

〈유럽통합 일지(1953-1999)〉

1953 European Coal and Steel Community (ECSC)
1962 Customs Union
1985 White Book on the achievement of a single market
1991 Treaty of Maastricht
1993 Achievement of a single market
1998 European Monetary (EMU)
1999 Eurozone

- 아울러 현재 활발한 중국과 대만 간 경제적 협력의 경험에 대해 중국의 개방초기부터 고찰해 볼 필요가 있음

② 다자협력을 촉진할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요함

- 남북경제공동체를 통해 중/러간 등 주변국과의 다양한 협력(신의주특구, 황금평/위화도특구, 나진선봉 특구, 시베리아철도 연결, 러시아 가스관 연결 및 나진/하산 프로젝트 등)을 할 수 있지만, 이런 협력은 주로 양자협력의 형태임. 하지만 양자협력의 경우 지속가능성이 담보되기 힘든 경우가 많아 우리나라에 위험요인이 될 수도 있음. 따라서 북한의 다자협력을 반드시 고려하여야 함. 다자협력을 통하면 양자협력의 지속성 제고에도 유리하고, 예정처가 제안한 다양한 국제사회의 자금(특히 ODA) 및 전문성(예 : OECD의 발칸 프로젝트 등)을 활용할 수 있어 통일비용도 상당부분 절감할 수 있음

③ 북한의 경제/사회상황에 대한 정확한 정보가 필요함

- 이를 통해 경제공동체의 부가가치를 극대화할 수 있는 정책을 수립/추진하여, 정책의 효과성 및 공동체의 다양한 분야에 대한 파급효과도 극대화할 수 있을 것임
 - － 경제기획원 설립('60년대초) 시 통계국이 4국1과에 포함됨
 - － 과거 동독과 서독의 통계자료 불일치로 인해 독일은 현재 1991년 이전의 통계자료를 사용할 수 없음. 이로 인해 Euro zone 통계자료도 영향을 받고 있음. 이 문제를 간과할 경우 통일 후 우리의 경제예측 및 분석도 많은 제약을 받게 됨
- 추가로 북한 통계자료는 북한이 다자협력의 필수요소인 국제기구 회원국이 되는데 반드시 필요함

