

| 정책포럼 2025-02호 |

통일비용 공포증의 극복

김의수(前 기획재정부 국장)

JEJU PEACE INSTITUTE



JEJU PEACE INSTITUTE
제주평화연구원

1. 서론

- 우리가 통일로 나아가기 위해서는 통일을 가로막고 있는 심리적 장벽의 원인이 되는 통일비용 공포증을 극복하여야 한다. ‘우리의 소원은 통일’이라고 하던 우리 국민들, 특히 젊은 층이 통일을 회의적으로 보게 된 것은 아무래도 독일 통일에 엄청난 비용이 지출되었고, 남북한 통일에는 더 많은 비용이 필요하다는 인식에 기인하는 것이 분명하기 때문이다.¹⁾ 이제는 통일비용에 대한 두려움을 벗어나 통일비용에 대한 자세한 사전분석과 준비를 통해서 통일의 후유증을 최소화하는 것이 필요하다고 보인다.
- 통일비용은 남북한이 정치적 통일을 달성한 후에 완전한 하나의 국가로 나아가는 과정에서 필수적으로 소요되는 경제적 자원이라고 이해할 수 있지만, 통일방식에 따라 용도와 규모가 크게 달라진다는 것은 선형적으로 쉽게 이해할 수 있다. 먼저 무력통일이나 북한식 연방제 통일은 논의의 대상이 될 수 없다. 완전한 국민주권이 실현되고, 선진 산업국가를 달성한 남한이 먼저 전쟁을 개시할 것으로 상상할 수 없는 상황에서 북한의 재침을 격퇴하고 얻어지는 무력통일은 ‘강요된’ 통일이므로 정책의 결정과 선택에 대한 통일비용 논의와 무관하기 때문이다. 또한 북한이 주장하는 연방제 통일은 하나의 민족, 하나의 국가, 두개의 제도, 두개의 정부를 표방하는 이외에 두개의 정부가 각각 정치, 군사, 외교권을 보유하므로²⁾ 통일이라고 볼 수도 없고, 설사 이런 형식적인 통일이 이루어진다고 하더라도, 북한은 남북간 균형발전을 이유로 끝없는 경제적 지원을 요구하다가 언제라도 연방을 탈퇴하고 원래의 분단상태로 돌아갈 수 있기 때문이다. 결국 통일비용 논의의 전제가 되는 통일은 자유민주주의와 시장경제를 존중하는 통일정부와 정치인들에 의한 정책선택과 남북한 국민에 대한 합리적 설득이 가능한 정도의 상태를 의미하는 것으로 보아야 한다.
- 이제 통일비용에 대한 정확한 이해를 위해서는 먼저 그러한 문제의 존재를 일깨워준 독일 통일의 과정에서 일어났던 일을 확인하는 것이 필수적이다. 또한 통일비용의 과다를 판단하는 객관적인 기준도 부재한 실정이므로 ‘과도한’ 통일비용이 소요되었다는 독일의 사례를 기준으로 볼 수밖에 없다.

1) 남한 정부의 대북 적대시 정책 포기과 평화체제 추진은 북한의 독립국 지위를 강화시켜 통일을 더 어렵게 할 것이라고 하면서, 남한이 어떤 방식의 통일도 거부하는 이유는 남북한 격차로 인해 초래될 과도한 통일비용 때문이라고 함. Justin Fendos, “Korean Reunification Is Already Unviable,” The Diplomat, August 24, 2018.

2) 제성호, “북한의 『낮은 단계 연방제안』 : 전략적 의도와 문제점” (북한학보 제31집, 2006) p. 3 및 p. 14.

2. 독일의 통일과 통일비용

- 1989년 11월 9일 베를린 장벽의 붕괴를 계기로 시작된 독일통일의 과정은 다음 해 7월 1일 동서독 『화폐 경제 사회 통합조약』(일명 국가조약)이 발효되면서 1년도 안되는 짧은 기간에 사실상 완료되었다. 독일 분단 이후 통일에 이르는 동안 서독의 대동독 정책과 통일 외교는 남북한 통일에 귀중한 교훈과 시사점을 제공하고 있으나, 통일 이후에 이루어진 통합, 특히 경제정책과 조치에 대해서는 긍정적으로 평가할 수 없는 실책과 오류가 반복되고 있다는 점을 주목하여야 한다.
- 통일을 전후한 1989~92년 사이에 동독의 GDP는 30%, 산업생산은 60% 이상, 고용은 35% 이상 축소되었고, 같은 기간 공식 실업률은 0에서 15%로 상승했다.³⁾ 1992년부터는 동독 도시에 대한 건설투자가 이루어지고, 그에 따라 동독지역의 GDP 성장률이 1993년 21.9%, 1994년 16.6%, 1995년 8.2%에 이르러 3% 대 성장을 실현한 서독보다 높았으나, 1996년에는 3%, 1997년부터는 1~2%대를 유지하면서, 서독지역 성장률인 2%보다 저조한 상태가 되고 말았다.⁴⁾ 동독지역 경제가 붕괴되고 실업자가 양산되면서 사회보장 지출을 중심으로 하는 연방정부의 지출이 급증하였다.
- 통일 후 20년간 독일의 통일비용은 2.1조 유로로서, 이는 2009년 독일 GDP 2.4조 유로에 상당하는 금액이며, 서독인 1인당 35,000 유로를 지출하여, 동독인 1인당 127,000 유로를 제공한 셈이라고 한다.⁵⁾ 통일 이전에 서독은 긴축재정을 통해 재정수지를 크게 개선시켰고, 통일 후에는 연대부가세 신설, 부가가치세 인상, 국채발행, 사회보장 분담금 인상 등을 통해 대응하였으나 일반 재정수지는 적자로 반전되고, 공공부문 부채는 통일 전인 1988년 9,030억 DM에서 1994년에는 1조 6,547억 DM으로 급증하였다.⁶⁾
- 통일 이전 시기인 1980년대 말에 독일경제는 4~5%의 견실한 성장세와 함께 실업률도 하향추세를 보이고 있었다. 그러나 1992년 경기가 급감하여 1993년 -1.0%의 성장률, 1990년대 말까지 2%, 2000년대 초반에는 1% 수준의 성장률을 보였다.⁷⁾ 이 같이 통일 후 동독경제의 붕괴와 독일경제의 침체는 통일의 당연한 결과인가, 통일이라는 역사적 대과업을 달성하기 위하여 다소간의 통일비용은 불가피한 지출인가, 아니면 통일과정에서 정책적인 실책과 집행상 오류는 없었는지, 기존과 다른 선택을 통해서 통합과정의 개선은 가능하지 않았는지를 검토하는 것은 이제 또 다른 통일의 미래를 계획하는 우리의 회피할 수 없는 필수과제이다.

3) Michael C. Burda and Jennifer Hunt, "From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in Eastern Germany" (Brookings Papers on Economic Activity, 2:2001) pp. 1-2.

4) 김동명, 『독일통일 그리고 한반도의 선택: 스무살 독일 얼마만큼 컸나?』 (한울, 2010) p. 226.

5) 알렉산더 피셔, "통일비용과 재정정책" (『독일통일 20년 계기 독일의 통일 통합정책 연구 제1권 분야별 연구: 통일비용과 재정정책』, 통일부 2010년) p. 443.

6) 원윤희, "독일의 통일비용 재원조달과 정책적 시사점" (『독일통일총서 10 - 통일비용 분야』 통일부, 2015년 12월) p. 66.

7) 원윤희, 상계논문, pp. 69-70.

(1) 동독경제에 대한 오판과 통일비용 과소추정

- 통일 전 동독은 세계 10대 경제대국이라고 주장하면서⁸⁾ 분식된 통계를 발표했으나, 동독을 현실로 인정하는 동방정책을 표방한 브란트 정부는 이러한 통계에 의존하여 동독의 실상에 대한 연구를 등한시하였다.⁹⁾ 독일정부는 통일이 되면 서독 민간기업의 투자와 동독인의 기업가 정신이 발휘되어 제2의 독일 ‘경제 기적’이 나타날 것으로 기대했고,¹⁰⁾ 통일비용에 대해서도 정치인이나 경제학자 모두 연간 1,000억 마르크 정도를 예상했으나, 실제로는 두 배 이상 소요되었다.¹¹⁾
- 동독경제에 대한 오판이 과도한 통일비용의 직접적 원인은 아닐 것이다. 그러나 동독을 세계 10대 경제대국으로 믿고, 통일비용을 대수롭지 않게 생각한 서독정부가 구체적이고 적절한 동독 경제 회생 및 운용 방안을 연구하였거나, 통일비용에 대비한 바람직한 재원조달 방안은 물론 최선의 통일비용 용도와 절감방안을 준비하였을 것으로 보기는 어렵다. 준비되지 않은 급박한 상황에서는 실책과 오류가 나타나는 법이다. 그러나 독일통일이라는 역사적 사례가 존재하고, 독일보다 두 배 이상의 분단기간이 지속되면서 훨씬 더 극심하게 분단의 고통을 겪고 있는 한반도에서는 북한에 대한 과대과소 평가는 물론, 통일비용에 대한 무대책은 절대로 용납될 수 없는 일이다.

(2) 급진적 체제전환과 경제통합

- 독일은 통일과정에서 체제전환은 물론 경제통합에 있어서도 급진적인 방법을 선택하였다. 우선 통일이 완성되기 이전인 1990년 7월에 화폐통합을 시행했고, 동서독의 소득 수준 균등화를 위하여 통일 후 3~6년 안에 동독의 1인당 소득이 서독의 60~70% 수준에 도달한다는 목표를 설정하였다.¹²⁾ 이에 맞추어 실질가치의 차이가 분명히 존재하는 동독 통화를 사실상 1:1의 비율로 서독 마르크(DM)로 교환해 주었고, 생산성을 초과하는 임금 인상을 묵인하였으며, 세금이나 분담금을 납부한 실적이 없는 동독인에게 동일한 수준의 사회보장 혜택을 제공하였다.
- 만약에 동서독 경제통합이 경제적 효율성을 중시하는 점진적 방식으로 추진되었다면 통일비용의 50% 이상을 차지하는 사회보장 비용을 절감하고, SOC 구축을 위해서도 동독의 노동력과 자재를 사용하였다면 그 비용의 상당부분을 절감할 수 있었을

8) Francine S. Kiefer, “Costs of German Reunification Slow Europe's Economic Engine” (The Christian Science Monitor, April 21, 1992).

9) 홍성기, (서평) 통일비용은 주민지원이 아니라 지역경제 자립 위해 지출해야: 독일통일에서 배우는 교훈” (시대정신 2007년 여름호).

10) Paul E. Gallis and Steven J. Woehrel, “German Unification” (CRS Report for Congress 90-523, U.S. Congressional Research Service, November 6, 1990) p. 6.

11) Kiefer, *ibid.*

12) 김진명, “[통일이 미래다] 北의 1인당 소득 천천히 끌어올릴수록 통일비용 크게 줄어” (조선일보 2014년 1월6일 기사).

것이라는 주장은¹³⁾ 무시할 수 없다. 독일이 다양한 상황에 대해 보다 구체적인 계획과 정책적 대안을 사전에 검토하고, 통합과정도 신중하게 진행하였더라면 통일과정의 많은 문제를 방지할 수 있었을 것이라는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다고 본다.

(3) 화폐통합의 효과

- 동서독의 통일이 완성되지도 않은 1990년 중반에 조기 화폐통합을 단행하였다. 화폐통합을 위한 동서독 마르크의 교환비율은 임금, 연금, 장학금 등에 대해서는 1:1, 현금, 저축에 대해서는 원칙적으로 2:1을 적용하되, 개인에게 59세 이상인 경우 6,000마르크, 14~58세까지는 4,000마르크, 14세 미만인 자에게는 2,000 마르크까지 1:1을 적용하였다.¹⁴⁾ 따라서 개인에 대한 연령별 한도액을 초과하는 금액, 생명보험 및 민간연금, 보험회사의 지급액, 비거주자의 1989년 12월 31일 이전 은행예탁금에 대해서는 2:1, 비거주자의 1990년 1월 1일 이후의 은행예탁금에 대해서는 3:1의 비율이 적용되었다.¹⁵⁾
- 동독 마르크는 1990년 7월 1일 화폐통합이 발효될 때까지 순수한 국내통화로서 태환성이 없었으나, 통일 전 동서독 거래에 적용되던 청산단위(VE)를 서독은 1VE=1DM, 동독은 1VE=4.4동독마르크로 환산했으므로¹⁶⁾ 동서독 마르크 사이에 4.4:1의 환율이 적용되었다고 보면 1:1 교환비율은 동독화폐의 300% 이상의 평가절상을 의미한다.¹⁷⁾ 이제 동독기업은 생산성의 차이에도 불구하고 동일한 액수의 임금을 서독마르크로 지불함에 따라 상상할 수 없는 압력과 붕괴위기에 직면하게 되었다.¹⁸⁾
- 화폐통합의 즉각적이고 심각한 파급효과는 동독경제의 전례없는 침체를 가져왔다. 1990년 12월경 산업생산량은 1989년 수준의 46%로 떨어졌고, 1991년 산업생산량은 전년보다 1/3 수준으로 떨어졌으며 GDP는 35% 정도 감소했다. 이에 따라 1989년부터 1991년 말까지 동독지역의 경제활동 인구는 980만명에서 660만명으로 감소하였고, 동독 생산품의 수출은 1/3로 감소하였다. 특히 동구권 시장에 대한 수출중단에 의해서만 약 100만 명이 일자리를 잃었다.¹⁹⁾ 이처럼 동독통화에 대해 300~400%의 평가절상 효과를 갖는 화폐통합은 동독기업이 줄도산하는 출발점이 되어 사실상 급사를 의미하게 되었다.²⁰⁾ 한편 계획경

13) 김영운, “비용과 편익측면에서 본 독일통일” 『분단비용과 통일비용: 민족통일연구원 한국개발연구원 공동주최 학술회의(97.6.5) 발표논문집』 (민족통일연구원 학술회의총서 97-02, 1997.6.28) pp. 41-42.

14) 윤덕룡, “구 동서독 화폐통합에 대한 평가와 시사점” (『통일경제』, 1997년 6월호, 현대경제연구원) p. 124.

15) 김유찬, 『독일통일 전후 재정운용의 특징과 시사점』 (국회 예산정책처 정책연구과제 보고서, 2014.08.14) p. 59.

16) 이상현, 박완근, 『독일의 경제통합정책』 (한국은행 조사연구자료 98-4, 1998.3) pp. 3-4.

17) 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』 (KDI-DIW 공동연구, 한국개발연구원, 1997년 11월14일), p. 228.

18) 이은정 / 알렉산더 피셔, “정책문서를 통해 본 통일비용” (『독일통일총서 10 - 통일비용 분야』 통일부, 2015년 12월) p. 113.

19) 이은정 / 알렉산더 피셔, 상계논문, p. 114.

제에서 단지 계산단위에 불과했던 기업채무가 화폐통합으로 인해 시장경제에서 이루어진 대출로 전환되면서 이자율이 10% 이상으로 인상된 것도 동독기업 도산의 원인으로 작용했다.²¹⁾

- 남북한이 통일되는 상황에서 적어도 화폐통합에 대해서는 상당한 과도기간을 거쳐 북한의 경제력과 상품경쟁력, 화폐 유통량과 실질구매력 등에 대한 정확한 자료를 입수한 이후에 경제학자와 경제관료들이 차분하게 화폐통합의 시기와 교환비율을 결정할 수 있어야 할 것이다. 한편 화폐교환 비율이 아무리 정치적 고려에 의해 결정하는 것이 불가피하다고 하더라도, 무리한 교환비율에 의해 엄청난 피해, 그것도 보호대상이었던 동독인들의 복지가 피해를 입었던 독일의 사례에 비추어 우리가 그런 선례를 따르지는 않아야 할 것이다. 독일의 경험을 교훈으로 남북통일에 즈음하여 우리 정부와 정치인들은 합리적 화폐통합의 중요성을 설명하고 납득시키는 적극적인 노력이 필요한 것은 물론이다.

(4) 임금인상의 충격

- 통독 이후 동독의 임금은 급격하게 인상되었다. 동독 근로자의 시간당 임금은 화폐통합 전인 1990년 초에는 서독 근로자의 7.4% 수준이었으나, 1990년 말에는 36.8%로 상승하고, 1991년 중반에는 50%가 되었다. 1990년에는 그리스, 1991년에는 아일랜드, 그리고 1992년에는 미국을 추월하였다.²²⁾ 이후에도 서독의 임금 수준을 목표로 하는 노조의 공격적인 임금인상 요구에 의해 1996년에는 주당 3시간의 연장근무에 대해 100% 서독의 임금을 받기로 합의하였다.²³⁾
- 이와 같은 동독의 급격한 임금인상에는 동독에서 경쟁기업의 출현을 바라지 않는 서독기업,²⁴⁾ 그리고 동독 근로자와 임금경쟁을 우려하는 서독노조의 입장도²⁵⁾ 영향을 미친 것으로 보인다. 한편 동독기업의 임금협상에 연방정부 관리와 동독기업 경영자가 사용자 대표로 참여했으나, 연방정부 관리는 동독기업의 경쟁력에는 관심이 없었고, 동독기업 경영자는 자신들의 급여가 임금협상의 결과에 의존하므로 인상에 반대할 이유가 없었다. 사실상 동독기업의 최대 경영주였던 신탁청은 협상참여를 거부하였다.²⁶⁾

20) 김호균, “화폐통합의 영향과 정책적 시사점” (『독일통일총서15: 화폐통합 분야』 통일부, 2016년 11월) p. 67.

21) 김호균, 상계논문, p. 72 및 p. 84.

22) 우베 뮐러(저), 이봉기(역), 『대재앙 통일: 독일 통일로부터의 교훈』 (문학세계사, 2006년) p. 98.

23) 우베 뮐러, 상계서, p. 107.

24) 이상현, 박완근, 『독일의 경제통합정책』 (한국은행 조사연구자료 98-4, 1998.3, 한국은행) p. 65.

25) 이종원, 『통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제: 대량 기업도산 및 실업 그리고 인구이동 문제를 중심으로』 (한국노동연구원 정책연구 2003-17, 2003년) p. 110.

26) 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』 (KDI-DIW 공동연구, 한국개발연구원, 1997년 11월14일) pp. 239-240.

- 서독정부가 고임금 정책을 채택한 배경에는 선거과정에서 동독주민의 표를 의식한 콜 정부의 선심성 약속과 동독주민의 서독이주 억제 필요성, 동독지역의 첨단산업 정착 가능성을 과신한 고임금-첨단기술 전략,²⁷⁾ 그리고 민영화 기업에 대한 동독인들의 참여 제한에 따른 불만 완화 필요성이 있었고,²⁸⁾ 독일 전 지역에서 공공부문 근로자에 대한 동일임금 정책도 중요한 역할을 한 것으로 보인다.²⁹⁾
- 이처럼 서독 수준을 목표로 하는 동독 근로자의 임금인상은 기업의 수익성을 악화시키고, 경제활동을 위축시킨 것은³⁰⁾ 물론 동독기업의 생산비용 상승과 경쟁력 상실, 시장 상실, 그리고 기업도산과 대량실업을 가져와 동독경제의 붕괴까지도 초래하였다.³¹⁾ 또한 노사 단체협약에 의한 임금인상 약정이 존재하는 부문에서는³²⁾ 동독에 대한 투자가 일어날 수 없었고, 임금인상으로 인해 투자부진은 물론, 동서독 기술격차를 극복하고 신속한 구조조정을 목표로 추진된 신산업 대체와 핵심산업 보호 정책도 실효성을 확보할 수 없었다.³³⁾
- 남북한이 통일되고, 경제통합의 과정에 돌입하면 남북한 소득격차를 해소하려는 정치적 의지나 욕구가 간절할 것이다. 또, 통일을 이루는 과정에서 북한주민의 공로가 지대하여 이에 대한 보상이 필요한 상황이 발생할 수 있다. 그렇다고 하여 북한주민의 소득, 즉 임금과 연금을 대폭 올리거나 남한 수준으로 인상하는 것이 바람직한가, 그리고 그것이 북한주민들에게 실질적 이익이 되는 것인가? 그렇지 않다는 점은 동서독 통일의 사례를 통하여 입증되었다. 과도한 비율로 이루어진 화폐통합, 그리고 생산성을 무시한 급격한 임금인상은 동독기업의 도산과 동독경제의 붕괴를 초래하여 동독인들이 장기간 서독의 이전지출에 의존하지 않으면 안되는 곤경에 처했기 때문이다. 높은 수준의 임금을 제공하려는 고임금 정책이 오히려 임금 자체를 받을 수 없게 하였다면 이러한 정책은 자체되어야 한다.

27) 이종원, 『통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제: 대량 기업도산 및 실업 그리고 인구이동 문제를 중심으로』 (한국노동연구원 정책연구 2003-17, 2003년) pp. 109-110.

28) 이준영, “독일의 통일과 사회 정책” (월간 『통일경제』, 1997년 10월호, 현대경제연구원) p. 110.

29) 김진수·황규성·Christina HieBl, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 노동 및 사회복지 분야』 (대외경제정책연구원 중장기통상전략연구 16-03, 2016년 12월 30일) p. 48.

30) Sung Min Mun & Byoung Hark Yoo, “The Effects of Inter-Korean Integration Type on Economic Performance: The Role of Wage Policy” (International Economic Journal 26:3, 31 Aug 2012) p. 448.

31) 강문성 외 7인(공저), 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 14-06, 2014년 12월 30일) p. 45.

32) 1992년 3월에 체결된 금속부문 단체협약에서 기본급은 1994년까지, 부수적 제수당은 1995년까지 서독의 수준과 같아지도록 결정되어 있었다고 한다. 구성렬, “북한주민의 인구이동 문제와 고용 및 생활보장 대책”, 전홍택, 이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합 전략』 (한국개발연구원, 1997년 7월12일) pp. 359-360.

33) 신동천, 윤덕룡, 정영주, 『경제협력과 통일비용: 동서독과 남북한의 비교분석』 (삼성경제연구소, 1998년 2월) pp. 93-95.

(5) 동일 생활수준 보장과 사회보장 지출

- 통일 전 서독의 기본법은 전국적으로 동일한 생활수준을 보장할 것을 요구하고 있고,³⁴⁾ 통일과 함께 서독의 사회보장 제도 역시 통합형태, 관리운영, 재정지원 방안 등에 관한 기본 원칙과 규정을 명시하여 동서독 모든 국민에게 동일하게 적용되었다.³⁵⁾
- 우선 연금소득에 대해서는 서독마크와 등가원칙에 의해 동독인의 연금수당은 평균 70% 상승하여 동독의 1인당 연금은 서독 평균의 88% 수준이 되었다.³⁶⁾ 특히 동독의 가파른 임금인상과 그에 연동된 연금인상으로 동독의 평균연금은 1995년 서독 평균연금액의 100%를 넘어섰고, 2016년경에는 120% 수준에 이르렀다는 평가도 있다.³⁷⁾
- 1인당 사회복지 비용 지출도 통일 직후에는 서독의 61.4%였으나, 10년 후에는 97.9%로 상승하여 동서독의 사회복지 급여 비용이 거의 동일한 수준이 되었다.³⁸⁾ 높은 사회보장 혜택은 근로자들의 도덕적 해이를 초래하여,³⁹⁾ 다수의 동독 근로자들이 사회보장 혜택을 받기 위하여 자발적으로 실업을 선택하였고,⁴⁰⁾ 서독기업의 노동강도를 견디지 못하거나,⁴¹⁾ 자본주의 기업체제에 적응하지 못한 동독 근로자들도 실직을 선택함에⁴²⁾ 따라 실업률이 가속화되었다.
- 통일독일이 사회보장 통합이라는 명분 하에 소득격차, 그리고 기여와 급여의 연계성을 무시하고 동등한 수준의 사회보장 혜택을 제공한 점, 그리고 임금인상과 함께 과도한 사회보장이 도덕적 해이와 실업을 촉진하여 사회보장 수요를 더욱 확대시킨 악순환 효과는 어떤 상황에서도 정당화가 어려울 것으로 보인다. 남북한이 정치적 통일을 이루고 경제통합으로 나아가는 과정에서는 급진적 통합을 추진했던 독일의 사례를 참조하면서 보다 사려깊고, 신중한 접근이 필요한 것으로 보인다. 남북한의 소득격차는 30배라는 보도가 있었지만,⁴³⁾ 통일 후 북한주민에게 제공되는 사회보장의 급여 수준은 북한주민의 실질적 경제활동, 일반 근로자의 임금, 그리고 물가수준 등을 고려하여 '적정한 생활수준'을 보장하는 것이어야 한다.

34) Donnelly, Saraïd L., "'Sell or Slaughter': The Economic and Social Policies of German Reunification" (2012). Claremont McKenna College, Senior Theses. Paper 490.

35) 노용환, "한반도에서 독일식 사회보장제도 통합은 가능한가: 통일 환경과 정책선택의 검토" (『보건사회연구』 제36권 제2호, 2016) p. 11.

36) 노용환, 상계논문, p. 13.

37) 윤석명, 류재린, "독일통일 과정에서의 사회보장제도와 연금제도의 통합과 평가" (『독일통일총서 13 - 사회복지 연금 분야』 통일부, 2016년 1월) p. 75.

38) 김진수·황규성·Christina HieBl, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 노동 및 사회복지 분야』 (대외경제정책연구원 중장기통상전략연구 16-03, 2016년 12월 30일) pp. 63-64.

39) 이영훈, "통일환경 변화와 통일 비용·방안 연구의 새로운 모색" (『북한연구학회보』 제16권 제1호, 2012년 여름) p. 276.

40) 노용환, 상계논문, p. 14.

41) 연하정, 노용환, 『통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제』 (한국개발연구원 정책연구시리즈 2015-03, 2015년 8월31일) p. 61.

42) 노용환, 상계논문, p. 14.

43) 박원희, "북한경제 3년째 역성장. . . 남북한 소득격차 30배로 확대" (연합뉴스 기사, 2023.12.20.).

(6) 동독의 몰수재산 반환과 투자 저해

- 독일정부가 동독의 국유재산을 민영화하는 과정에서 원소유자 반환정책을 선택하면서 여러 가지 부작용이 발생하였다. 특히 소유권 확정 지연으로 인한 투자 및 개발 지연을 초래하여 과도한 통일비용을 극복할 수 없었다. 통일 직전에 민주화 운동에 의해 붕괴된 동독에서는 과거의 재산권 몰수행위가 체제적 불법행위임을 인정하는 법률이 제정되었다.⁴⁴⁾ 독일 정부도 사유재산권 존중이 미흡할 경우 통일조약에 대한 위헌판결의 가능성을 우려했고, 동독에 재산을 보유하고 있던 동독 출신자들의 압력도 있어서 동독 몰수재산에 대한 원소유자 우선반환을 선택하였다.⁴⁵⁾
- 이처럼 동독의 국유재산 사유화와 관련하여 원소유자 반환원칙이 채택되자 전체대상 150만 건의 80%에 이르는 120만건에 대한 재산권 주장 신고가 접수되어,⁴⁶⁾ 과중한 행정업무와 지리한 소송전을 초래하였고,⁴⁷⁾ 과도한 소유권 주장, 복잡한 법률관계, 처리절차의 지연 및 법적소송에 따라 투자가 지연되었다.⁴⁸⁾ 또한 현 점유자 또는 기득권자와 갈등 및 형평성 문제를 야기한 것은 물론,⁴⁹⁾ 경영 무능력자에 대한 반환 사례, 기업의 민영화 지연,⁵⁰⁾ 그리고 동독주민의 생활근거 불안, 동서독 주민간 부의 불균형 심화,⁵¹⁾ 정상적인 토지시장의 형성 저해⁵²⁾ 등 각종 문제가 나타났다.
- 한편 동독에서는 부분적으로 사유재산이 허용되었고, 특히 부동산의 권리관계를 표시하는 부동산 등기부가 계속 보존되었다.⁵³⁾ 그럼에도 불구하고 재산의 가치나 형태가 변경된 경우가 많았고, 부동산 소유권 관련서류가 제대로 관리되지 않았다. 그 결과 40여년의 분단 기간을 거치면서 원소유자 파악이 어렵거나, 파악되더라도 상속인을 찾는 것이 쉽지 않았다고 한다.⁵⁴⁾

44) 김성욱, “남북한의 재산법 통합과 관련한 법적쟁점”(『통일정책연구』 제16권 1호, 통일연구원 2007년 6월) p. 231.

45) 염돈재, “독일 통일에서 화폐교환 비율 무엇이 문제였나”(염돈재의 독일통일 이야기, 2015.02.07.).

46) 선한승, “통일독일의 노동시장 정책과 시사점”(월간 『통일경제』, 1997년 7월호, 현대경제연구원) p. 124.

47) 민기재, 주보혜, “통일독일의 동독 주거보조금 경험에 기초한 통일 이후 북한 지역의 주거급여 적용방안 연구”(『보건사회연구』 제37권 제4호, 2017) p. 587.

48) 박승일, “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구”(『북한연구학회보』 제22권 제1호, 2018년 여름) pp. 190-191.

49) 홍순직, “통일 이후 북한지역의 부동산 사유화 방안”(『KDB북한개발』 2018년 봄호, 통권14호) pp. 51-52.

50) Curtis Milhaupt, “북한기업의 사유화와 기업지배구조: 통일된 한반도에 대한 전략적 함의”(좌승희·문정인·노정호 편, 『한반도 통일핸드북』 한국경제연구원, 2003년 7월15일) p. 802

51) 제성호, “통일후 바람직한 토지정책 방향: 특히 북한토지의 처리와 관련하여”(『법학논문집』 제29집 제2호, 중앙대 법학연구소, 2005년) p. 153.

52) 최상철, 이영성, “통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구”(『환경논총』 제36권, 서울대 환경대학원, 1998년) p. 60.

53) 김성욱, 『통일 후 북한 국공유재산의 처리와 관련한 법적 문제와 해결방안』(법제처, 2011년 남북법제연구보고서, 2011년 8월31일) pp. 62-63.

54) 정용길, “통일독일의 통일비용과 경제통합”(『유럽연구』 제26권 3호, 한국유럽학회, 2008년 겨울) pp. 9-10.

(7) 신탁청의 사유화 실적과 반성

- 통일 후 신탁청은 8,000개의 대규모, 25,000개의 소규모 국영기업과 여기에 고용된 400만 명의 근로자를 관할하게 되었다. 1994년말까지 신탁청은 거의 모든 국영기업을 폐쇄하거나 사유화하여 250만명의 근로자가 실직하였으며, 사유화된 기업의 80%는 서독인에게 매각되고, 동독인에 대한 매각은 6%에 불과하여 동독인이 불만을 갖는 주된 원인이 되었다.⁵⁵⁾
- 한편 1990년 여름 신탁청은 동독의 총재산이 약 6,000억 서독마르크(DM)로 평가된다고 발표했으나, 1994년말 신탁청이 평가작업을 종료한 후에는 동독기업의 가치는 670억 DM으로 줄어들었다.⁵⁶⁾ 동독경제의 사유화를 통해 신탁청이 얻은 수익은 약 300억 DM에 불과했고, 신탁청이 부담한 채무액은 2,400억 DM에 이르러⁵⁷⁾ 적자를 실현하였다.⁵⁸⁾
- 동독이 경영하고 보유하던 국영기업과 재산을 신탁청이 무상으로 인수하여 매각하였다면 수익의 발생을 기대하는 것은 당연하고, 따라서 매각수익은 통일비용의 일부를 부담할 수도 있었을 것이다. 그러나, 실제로는 그렇지 못했던 것은 향후 북한의 체제전환 준비과정에서 반드시 참조해야 할 실패사례이다.
- 동독기업의 매각과 관련하여 신탁청이 직면한 최대문제는 앞에서 설명한 것처럼 동서독 화폐통합에 의해 동독기업이 수익성과 경쟁력을 상실하여 많은 기업들이 원매자를 찾기 어려웠다는 점이다. 신탁청은 불과 4년의 기간에 동독 국영기업의 거의 전부를 매각 또는 폐쇄하는 실적을 이루었지만, 신속한 민영화는 대량실업, 그리고 저가매각에 의한 적자와 재정 압박의 원인이 되었다.⁵⁹⁾
- 이처럼 신탁청이 민영화 속도에 집착하면서 200여개에 달하는 콤비나트(기업집단)의 무분별한 해체로 동독경제의 잠재력을 상실하였고, 기업의 경영정상화에 소홀하였으며, 다수의 민영화 대상기업에게 필요했던 경영컨설팅이나, 동독 종업원에 대한 실질적인 지원이 미비했다는 비판을 받는다.⁶⁰⁾ 특히 동독기업의 유형자산을 최단시일 내에 매각하면서 유형자산의 공급과잉과 서독에서의 금융자산에 대한 잠재수요 급증에 의해 이자율이 상승하였다. 그 결과 실물자산 투자의 기회비용이 상승하여 매각대상 기업의 자산가치는 더 떨어지게 되었다.⁶¹⁾ 단기간에 무리한 사유화를 강행한다는 비판에 대해 신탁청은 자신들이 보유하지 못

55) Marius Zeevaert, "The Legacy of Germany's Reunification", (The Yale Review of International Studies, November 15, 2020).

56) 우베 뮐러(저), 이봉기(역), 상계서, p. 202.

57) 알렉산더 피셔, 상계논문, p. 542.

58) 독일 신탁청의 사유화 수익은 국내외 연구자에 따라 300억, 400억, 600억 DM으로 제시되고, 부채인수를 포함하는 지출액도 2,400억, 2,500억, 3,000억 DM으로까지 설명되고 있고, 이는 연구자가 인용한 자료의 차이에 기인하는 것으로 보인다. 단 신탁청의 '적자' 사실에는 이견이 없다.

59) 배진영, "경제통합의 속도와 시기: 투자 지원액 접근" (베르너 푸쉬라, 김원식 공편 『통독의 경제적 평가와 한반도 통일』 프리드리히 에베르트 재단, 1993년 10월) p. 30.

60) 박철수·조봉현·정일영, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 국유자산 분야』 (대외경제정책연구원 중장기통상전략연구 16-04, 2016년 12월 30일) pp. 97-98.

한 노우하우를 보유하는 투자자에게 신속하게 이전하여 기술을 확보하고, 시장점유율을 높이는 것이 필요했다고 하지만,⁶²⁾ 결국 신탁청은 자신의 무계획과 준비부족을 인정하였을 뿐이다.

- 독일은 동독기업의 부채 탕감을 검토했으나, 동독의 여신체계가 붕괴될 우려가 있었고, 조직변경된 기업이 과거의 채무를 인수하는 것도 문제가 있다고 보아 신탁청이 기업을 대신하여 채무자가 되었다.⁶³⁾ 그 결과 신탁청의 적자가 불가피하게 되었다.⁶⁴⁾ 신탁청이 매각기업의 채무를 인수하면서 매각가격에 채무액이 포함된 충분히 높은 금액을 받았다면 신탁청의 채무가 부담이 되지 않을 수 있었으나, 신탁청의 매각수익이 300억 DM인데 반해, 인수부채는 2,500억 DM을 초과하는 것을 보면,⁶⁵⁾ 기업 매각가격에 채무액이 반영되지 않았던 것으로 보인다.
- 동독의 경우에는 분단기간 중에도 일부 사유재산이 허용되었고, 동독주민이 사유재산의 일부로 보유하였던 은행예금은 보호되어야 했다. 이에 따라 은행의 기업 대출채권 역시 보호할 필요가 있었으므로, 기업채무를 신탁청이 인수하도록 결정한 것으로 추정된다. 사실상 국가기관인 북한의 은행과 국영기업 간 채권채무는 동일인의 내부거래로 보아 일괄소각(무효화)하는 것이 적절하고, 일부 존재할 수 있는 일반주민의 은행저축에 대해서는 재정에서 별도로 보상하는 것이 타당하다고 본다.
- 신탁청은 관찰대상 개별기업의 평가에 있어서도 충분한 전문성과 관련인력을 보유하지 못했던 것으로 보인다. 남북한 통일의 상황에서 북한기업에 대한 정확한 평가와 기업환경에 대한 이해의 중요성은 아무리 강조해도 지나칠 수 없지만, 체제전환의 급박한 상황에서 단기간에 평가체제와 인력, 그리고 이들의 전문성을 확보하는 것은 용이한 일이 아닐 것으로 보인다. 이에 체제전환의 급진성 여부는 별도로 검토하더라도, 북한기업과 국유재산의 사유화에 대해서는 과도기간을 설정하고, 단계적으로 추진하여 통일비용을 절감하는 것은 물론, 북한경제의 순조로운 발전을 도모하고, 북한주민에게 최대의 이익을 보장하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.
- 신탁청의 사유화 정책과 매각방식도 긍정적 평가를 받지 못한다. 매각에 장애요인으로 작용한 고용유지와 투자계획의 요구는⁶⁶⁾ 부득이한 규제라 볼 수 있지만, 구조조정, 청산, 환경보존 등을 위한 과다지출로 적자의 직접원인이 된 것은⁶⁷⁾ 신탁청이 지나치게 의욕적이었기

61) 송태수, “동독 과정에서 신탁청에 의한 사유화 정책과 그 대안” (『한국정치학회보』 34집 4호, 2001년) p. 386.

62) 박상봉, “독일 통일경제의 통합과정” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』 (세종연구소, 세종정책총서 2015-1, 2015.1.10) p. 130.

63) 신현윤, “남북한 경제법제의 동화에 따른 법적갈등과 문제점” (『통일연구』 제5권 제1호, 연세대 통일연구원, 2001) pp. 78-79.

64) 이유진, “독일 신탁관리청(Treuhandsanstalt)의 역할과 시사점” (『산은조사월보』 2015년 1월) p. 97.

65) 이은정 / 알렉산더 피셔, 상계논문, p. 196.

66) 김유찬, 『독일통일 이후 재정운용의 특징과 시사점』 (국회 예산정책처 정책연구과제 보고서, 2014.08.14) p. 60.

때문인 것으로 보인다. 신탁청은 동독의 거대기업이나 콤비나트의 무분별한 해체뿐 아니라, 이들 기업의 매각과정에서 ‘알맹이 빼먹기’ 매각을 허용하여 기업간 연관성을 파괴하고, 잔여부분의 가치는 더 떨어트렸다.⁶⁸⁾

- 이렇게 서독자본이 선별적으로 인수한 동독의 핵심기업은 경쟁력을 상실한 것은 물론, 서독 기업의 생산라인이나 부품 제조업체로 전락하여 동서독 경제의 불균형을 심화시키는 요인이 되었다.⁶⁹⁾ 한편 신탁청의 신속한 현금매각 원칙으로 인해 당시 현금 동원능력이 부족했던 동독주민의 기업 인수를 저해하고, 헐값매각을 초래하였다.⁷⁰⁾ 외국기업에 대한 매각도 부진하여 외자유입을 통한 사유화와 구조조정 촉진이라는 목표를 달성하지 못했다. 전기, 가스, 항공 등 대기업은 주로 서독자본에 매각되어 동서독 경제의 불균형을 초래하고,⁷¹⁾ 이들 기간산업의 독과점 구조가 심화되었다.⁷²⁾
- 신탁청은 이러한 정책 및 업무처리 방식의 문제뿐 아니라, 조직 자체에도 문제가 적지 않았다. 정치적 간섭으로 인한 독립성 결여와 함께, 조직내부의 구조적 결함과 관료적 경직성이 작용했다. 그리고 지역상황에 따라 특화된 구조조정과 경제활성화 계획을 수립하고 산업 분야별 맞춤형 사유화 정책을 준비할 수 있는 최소한의 시간과 업무 전문성을 결여하여⁷³⁾ 목표한 성과 달성에 실패하였다.
- 향후 남북한 통일 이후 추진하게 될 북한 국영기업 민영화는 일단 기존의 기업활동을 계속 하면서 점진적으로 시장경제 체제에 적합한 경영정상화와 구조조정이 이루어질 수 있는 방향으로 가야 할 것으로 보인다. 이런 과도기간을 거치면서 북한 국영기업 민영화 기관(신탁청)은 북한경제 활성화를 유도할 수 있는 적절한 사유화 정책을 준비할 수 있을 것이다. 민영화 기관의 독립성과 전문성을 보장하되, 기관의 부패와 일탈을 방지할 수 있는 적절한 외부 감시장치도 필수적이다.

67) 박철수·조봉현·정일영, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 국유자산 분야』 (대외경제정책연구원 중장기통상전략연구 16-04, 2016년 12월 30일) p. 96.

68) 송태수, “독일통일 20년의 경제적 통합과정: 평가와 함의” (『한독사회과학논총』, 제19권 제4호, 2009년 12월) p. 193.

69) 박철수·조봉현·정일영, 상계서, p. 98.

70) 박철수·조봉현·정일영, 상계서, p. 99.

71) 홍순직, “통일 이후 북한지역의 부동산 사유화 방안” (『KDB북한개발』 2018년 봄호, 통권14호) p. 55.

72) 이유진, “독일 신탁관리청(Treuhandsanstalt)의 역할과 시사점” (『산은조사월보』 2015년 1월) pp. 98-99.

73) 박철수·조봉현·정일영, 상계서, p. 97.

(8) 독일 통일비용의 정의 및 사용

- 서독은 통일비용을 ‘특정기간 이내에 동독주민 1인당 GNP가 서독주민의 그것과 같아지게 하기 위해 서독정부가 지출해야 하는 재정 소요액’이라고 정의했다.⁷⁴⁾ 이러한 정의에 따라 통일비용은 ①통일 직후 위기관리 비용(이주민 대책, 동독주민 기본생활 보장 및 실업대책), ②동서독 간 제도통합 비용(화폐, 법, 행정, 사회보장 제도 등 통합), 그리고 ③동독의 열악한 SOC 확충과 동독주민의 생활수준을 상승시키는 경제통합 비용(철도, 도로, 전기, 통신망 일원화, 산업 구조조정)이 포함된다.⁷⁵⁾
- 독일의 통일비용 정의에는 동독지역에 대한 민간투자는 제외하고, 공공부문의 이전금액만이 포함된다.⁷⁶⁾ 그러나 독일통일 이후 이루어진 남북한 통일비용에 관한 연구의 대부분은 민간투자를 통일비용에 포함시키거나, 때로는 그것만을 통일비용으로 추정하여 우리 국민들의 통일비용 공포증을 유발하고 있다. 이는 북한의 소득수준을, 가령 남한의 수준 또는 일정비율로 올리기 위해 어느 만큼의 투자가 필요한지를 규명해 본다는 점에서 ‘학문적 관심’을 충족시킬 수 있겠으나, 공적재원의 충족을 위해 세금을 납부하는 국민들이 관심을 가질 사안은 아니다.
- 독일 통일비용의 용도에 대해서는 대체로 투자지향적 지출의 비중이 낮다는 데에 비판의 초점이 있다.⁷⁷⁾ 이처럼 서독의 재정이전은 수익을 창출하지 못하는 ‘소진성 지출’이어서⁷⁸⁾ 세수도 확보하지 못하면서 세금 및 사회보험료 인상에 의해 물가와 임금이 상승하고, 이는 다시 임금투쟁과 실업확대로 이어지는 악순환을 초래했다.⁷⁹⁾ 또한 동독 산업의 회생을 지연시키고,⁸⁰⁾ 서독 납세자들의 불만을 불러일으켰다고 한다.⁸¹⁾ 이에 독일정부는 동독의 개별 주의 특성이나 사회적 변화현상 등을 고려하지 않고 일괄적인 지원을 함으로써 무원칙적이고 비효율적으로 재정을 집행했다는 비판을 받았다.⁸²⁾ 이와 함께 만약 소비성 지출을 줄이고, 인프라 재건이나 경제활성화 등 생산적인 부문에 지원을 확대했다더라면 동독경제의 조기활성화를 통해 전체 통일비용을 절감할 수 있었을 것이라는 평가를 받고 있다.⁸³⁾

74) 손영화, 이호용, “통일재원 마련을 위한 법정정책 과제: 독일 통일재원의 우리나라에의 시사점” (『법과 정책연구』 제13집 제4호, 한국법정책학회, 2013년 12월) p. 1398.

75) 이승현·김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제” (『정책연구』 통권 171호, 국가안보전략연구원, 2011년 겨울) pp. 166-167.

76) 염돈재, “통일비용은 얼마나 들었는가” (염돈재의 독일통일 이야기, 2014.11.5.).

77) 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』 (KDI-DIW 공동연구, 한국개발연구원, 1997년 11월14일) pp. 220-221.

78) 양운철, “독일통일 30년: 구동독 지역의 경제발전과 통일한국에의 시사점” (세종연구소, 세종정책연구 2020-07, 2021년 2월 15일) p. 49.

79) 이승현, 김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제” (국회 입법조사처 현안보고서105호, 2010년 12월 23일) pp. 5-6.

80) 이영훈, “남북한 화폐경제통합의 주요 이슈 및 과제” (한국세계지역학회 · 국회입법조사처 주최 학술회의 발표자료, 2015년 11월 10일) p. 86.

81) 박상봉, “독일 통일경제의 통합과정” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』 (세종연구소, 세종정책총서 2015-1, 2015.1.10) pp. 138-139.

82) 김동명, 상계서, p. 226.

- 이제까지 독일 통일비용의 발생 및 증가 원인에 대한 설명을 통해서 주목되는 것은 20년에 걸쳐 1년 GDP에 근접하는 막대한 통일비용을 지출한 독일의 사례를 우리가 답습해야만 하는 필연적인 사유는 존재하지 않는다는 점이다. 독일은 경제통합 과정에서 정책적 실수를 저질렀기 때문에 과도한 통일비용이 초래되었다고 할 수 있지만, 독일의 경험을 주시하면서 수십년간의 분석, 연구, 그리고 통일을 대비하고 있는 한국이 그런 실수를 반복한다는 것은 있을 수 없다.

3. 남북한 통일비용의 이해

- 독일 통일의 경험을 숙지하고, 남북한 통일비용을 논의하기 전에 짚고 넘어갈 문제가 있다. 통일 당시 동서독의 인구 차이는 현재 남북한 보다 크고, 1인당 소득의 차이는 적어서 남북한의 경제통합은 독일보다 장기간에 걸쳐 훨씬 더 많은 비용이 소요될 것이라는 주장이다.⁸⁴⁾ 그러나 남북한의 통일비용이 독일보다 높아질 것이라는 주장은 남북한이 독일의 정책적 오류를 반복하는 경우에만 성립하나, 남북한이 이를 따를 이유는 전혀 없다.
- 또한 소득격차가 크기 때문에 그 해소비용이 더 클 것이라는 주장은 북한의 소득이 남한소득의 일정비율을 목표로 한다는 점을 전제로 한다. 통일한국 정부가 이러한 목표를 설정할 지에 대해서는 의문이 크지만, 북한주민의 소득증가를 목표로 설정할 경우 소득격차가 클수록 같은 비율의 이전금액은 수취인 소득의 더 높은 증가율을 의미한다. 가령 서독 GDP 5%에 해당하는 재정이전은 동독소득의 50% 증가를 가져오나, 한국 GDP의 5%에 해당하는 이전지출은 북한 소득을 2배 증가시킨다는 분석이 있다.⁸⁵⁾ 소득격차가 클수록 같은 목표를 달성하기 위하여 필요한 상대적 부담이 감소된다는 점에서 높은 소득격차는 통일비용 추정에 있어서 부정적 요인이 아니다. 북한의 소득 증가가 북한주민의 통일에 대한 만족도를 높이고, 통일조국에 대한 귀속감을 강화시킨다는 정치적 동기는 남한보다 높은 북한의 소득 증가율과 이에 따른 남북한 소득수준의 접근으로 충분히 충족할 수 있다고 보인다.

83) 김중수, “독일 '통일정책'의 한국 적용의 의미와 방안: 프라이카우프, 잘츠기터, 연대세를 중심으로” (『정책연구』 통권 184호, 국가안보전략연구원, 2015 봄, pp. 31-72) p. 50.

84) Matthew Goodman, “The Economic Synergy Effect of Unification of the Korean Peninsula” in Victor Cha(ed), 『Korean Unification in New Era: A Conference Report of the CSIS Korea Chair』 (Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2014) pp. 15-16.

85) Kwon, Gooheon, “Experiences with Monetary Integration and Lessons for Korean Unification” (IMF Working Paper WP/97/65, May 1997) p. 19.

(1) 통일비용 정의의 문제

- 남북한 통일비용의 논의에 있어서 공통된 정의는 존재하지 않는다. 이처럼 일관성 있고, 객관적인 정의가 존재하지 않는⁸⁶⁾ ‘불확정 개념’인 통일비용에 관한 논의가 반복, 확산되면서 우리 국민, 특히 젊은이들은 통일비용, 그리고 통일 자체에 대한 부정적 인식을 갖게 되었다.⁸⁷⁾ 그러므로 통일비용에 적용되는 일련의 정의가 갖는 문제점을 분석하여 통일비용에 대한 우리 국민들의 부정적 인식을 해소해 보려 한다.

(가) 북한 생활수준 동일화 비용

- 먼저 일반적이라고 소개된 통일비용의 정의는 “남북한 간에 경제적 차이가 큰 상황에서 통일이 이루어질 경우 사회적 불안정을 해결하기 위해 북한주민의 생활수준을 남한의 생활수준에 이르도록 하기 위해 남한이 지출해야만 하는 자원량”이라는 것이다.⁸⁸⁾ 그러나 통일 후 사회적 불안정이 남북한 경제적 격차에만 기인하는 것인지, 사회적 불안정을 해결하기 위해 경제적 자원 투입이 반드시 필요하고, 다른 대체적 방안은 존재하지 않는 것인지,⁸⁹⁾ 남북한의 생활수준이 같아져야 사회적 안정이 확보될 것인지 등의 의문에 대한 답변은 어느 것도 긍정적일 것으로 보이지 않는다. 따라서 이 정의에 의해 추정되는 통일비용은 적정수준을 넘어서는 과도한 금액이 될 것으로 예상되므로 사회적 안정과 통일비용을 연계하는 것은 적절하지 않다고 본다.

(나) 북한 소득수준 제고비용

- 통일비용에 대해 이보다 더 보편적인 정의는 “북한의 1인당 소득을 남한의 일정수준에 도달하도록 하기 위하여 필요한 투자비용”이라는 것이다.⁹⁰⁾ 그러나 소득목표 달성을 위한 투자금액을 통일비용으로 보는 관점은 수용하기 어렵다고 본다. 왜냐하면 그러한 투자비용의 대부분은 민간부문이 조달하기 때문이다. 통일연구원은 2030년 통일이 되면 2050년까지 경제분야 통일비용 3,400조원(2013년 불변가격)을 추정하면서, 이 중 민간의 대북투자를 제외한 정부의 지출은 580조원(17%)에 불과하다는 연구결과를 발표한 적이 있다.⁹¹⁾ 민간 투자가 통일비용에서 제외될 경우 통일에 대한 국민의 인식이 크게 바뀔 것으로 예상된다.

86) 이상만, “통일비용과 통일방향” 『대북포용정책과 한반도 평화체제 모색』 (통일문제연구협의회 1999.12.31) pp. 69-70.

87) Thomas P. Dolan, Kyle Christensen, and Kimberly Gill, “Generational Differences in Attitudes Toward Korean Unification” (Korean Economic Institute of America, Academic Paper Series, May 8, 2014) p. 3, 및 황태희, “북한과 통일에 대한 한국인의 인식” (동아시아연구원 워킹페이퍼, 2020.10.16) p. 13.

88) 이영선, “한반도의 통일비용과 그 조달방법” (좌승희·문정인·노정호 편, 『한반도 통일랜드북』 한국경제연구원, 2003년 7월15일, p. 1038.

89) 물론 모든 정부행위에는 비용이 수반되기는 하지만 여기서 말하는 비용은 ‘이전지출’의 형태에 의한 비용을 의미함.

90) 이효원, “통일비용의 법률적 쟁점” (재정법제 Issue Paper 11-15-③, 한국법제연구원, 2011년 10월30일) p. 5.

91) 조한범 외 8인, 『정치 사회 경제분야 통일비용 편익 연구』 (통일연구원, 통일비용편익종합연구 2013-1, 2013년 12월) p. 396.

(다) 편익을 공제한 순비용

- 통일비용은 통일편익을 차감한 순비용의 개념을 따라야 한다는 주장이 있다.⁹²⁾ 기존의 연구는 통일편익의 일부 항목만을 반영하였고, 유무형의 비경제적 효과를 계량화하지 못하여 과소평가하였으며, 통일비용의 발생은 한시적이나 통일편익은 장기간에 걸쳐 발생하므로 궁극적으로 편익이 비용을 초과한다는 분석도 있다.⁹³⁾ 이처럼 통일편익을 고려하면 통일 순비용은 아주 근소하거나, 오히려 마이너스가 될 것이라는 수많은 전문가들의 ‘설득’이 있었다.
- 그럼에도 불구하고 젊은이들이 통일에 따른 경제적 부담을 우려하고, 통일까지도 기피하는 이유는 무엇인가? 첫째, 비용과 편익의 발생시점이 상이하다는 점이다. 통일비용은 통일과 즉시 남한국민의 세금부담 증가와 공적 서비스의 감소 등으로 나타날 것이나, 편익은 통일에 이어지는 일련의 통합과정이 원만하게 진행된 이후에야 발생할 것이기 때문이다. 둘째, 비용 부담자와 편익 수혜자가 동일하지 않다는 점이다. 통일비용의 재원조달과 관련하여, 비용 발생 시점에 획득되는 공적수입(세금 및 사회보장 기여금 등)에 의해 충당된다면 그 부담자는 추후에 발생하는 편익을 향유하지 못할 것이라는 점에서 비용부담을 기피할 수밖에 없다. 셋째, 통일 순비용 개념을 통해서 통일비용의 심각성을 완화해 보려는 시도가 별로 성공하지 못했던 것은 그러한 순비용 논의 자체의 부작용일 수 있다고 본다.
- 구체적이고 현실성 있는 통일비용을 상쇄하기 위하여 제시되는 통일편익은 경기활성화, 규모의 경제 실현이나 남북경제의 시너지 효과, 그리고 국가 위험도 감소 등 추상적인 항목들이므로 비용과 편익의 상쇄가 선뜻 납득되지 않는다. 게다가 기존의 통일비용과 편익에 관한 연구는 정량화의 편리성에 의해 경제적 측면을 위주로 통일비용을 산출하여 비용측면이 과도하게 부각되었다고 하면서,⁹⁴⁾ 비경제적 측면의 비용과 편익을 제시하기도 한다.⁹⁵⁾
- 그러나 이러한 연구결과를 접하는 일반국민들은 ‘통일비용의 문제가 얼마나 심각하길래 이렇게까지 해서 우리를 설득시키려 하는가’라는 의문을 가질 수밖에 없을 것이다. 통일편익을 강조하는 순비용 개념 제시의 역효과가 아닐 수 없다. 통일비용을 상쇄하는 통일편익은 통일비용으로 즉시 전용될 수 있는 부분 정도에 한정하고,⁹⁶⁾ 정부와 통일 전문가들은 의연한 자세로 통일비용의 부담을 최소화할 수 있는 조달, 사용, 절감 방안을 제시하여, 이에 대한 국민의 신뢰를 얻어야 한다.

92) 조동호, 『통일비용 보다 더 큰 통일편익』 (통일교육원, 주제가 있는 통일문제 강좌 27, 2011년 4월) pp. 7-9.

93) 홍순직, “통일비용과 통일편익에 대한 소고” (법무부 『통일과 법률』 제12호, 2012년 11월15일) pp. 62-69.

94) 김규륜 외, 『통일비용 편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』 (통일비용편익 종합연구 11-01, 통일연구원, 2011년 12월) p. 360.

95) 상계서, pp. 369-370 및 pp. 377-378.

96) 통일편익이 경제적이라면 이를 통일재원으로 활용이 가능하다. 가령 통일로 인해 특정분야의 지출이 감소하거나, 이익을 얻는다면 지출감소 또는 세금의 형태로 통일비용을 충당할 수 있다. 최준욱, 『통일재원 조달 방식에 대한 연구』 (한국조세연구원 연구보고서 11-09, 2011.12.30) p. 25.

(2) 주요 통일비용 항목에 대한 인식 개선

(가) 남북한 소득격차 해소

- 북한의 소득목표를 달성하기 위한 투자비용은 통일비용으로 인정할 수 없다는 점은 이미 적시하였다. 다만 소득목표를 추구하지 않는다는 이유로 북한주민의 낮은 소득수준을 방치할 수 있는 것은 아니다. 통일정부는 남한은 물론, 외국의 투자자와 기업을 북한에 유치하여 북한지역의 경제를 활성화하고 고용을 창출하여 북한주민의 소득수준을 높여야 한다. 그리고 이에 필요한 인프라 확충, 제도정비, 법치주의 확립, 민주적 정부와 투명행정, 직업훈련 등을 통해 기업환경을 개선하여야 하는 것은 물론이다.⁹⁷⁾
- 이러한 조치가 필수적인 것은 강조할 필요도 없으나, 비용 문제라기 보다는 정책 의지와 우선순위의 문제라고 보아야 한다. 실제 북한의 소득증가를 위해 남한의 공공부문이 부담하여야 하는 통일비용은 인프라 확충에 소요되는 비용에 한정된다고 보아야 한다.

(나) 북한 인프라 확충 비용과 조달

- 도로, 철도, 항만, 전력, 통신 등 기초 인프라는 물론, 산업발전에 필요한 기타 인프라 구축은 북한지역의 생산성 제고와 북한주민의 소득수준 향상, 나아가 통일한국의 경제성장에도 기여한다는 점에서⁹⁸⁾ 남북한 통합과정에서 피할 수 없는 지출항목이다. 다만 과도한 SOC 투자는 투자와 자원배분의 비효율성을 초래할 수 있으므로 개별 프로젝트의 타당성 조사 등을 통해서 우선순위와 투자규모 등을 결정해야 할 것이다.⁹⁹⁾
- 통일정부의 주도적 역할이 불가피한 인프라 투자는 독일의 경우 전체 통일비용의 12%였고, 이와 유사한 효과를 갖는다고 볼 수 있는 경제활성화 조치에 7%가 소요되었다는 점을 앞에서 보았다. 독일의 통일비용 지출에 대해서는 인프라 등 투자성 비용의 비중이 낮다는 지적이 일반적이다. 이는 사회보장 등 소비성 지출이 과다하였다는 것을 의미하지만, 동독에 대한 인프라 투자나 경제활성화 노력이 부족했다는 것은 아니다.
- 독일의 연간 통일비용이 GDP의 4~5% 수준이었으므로, 이것의 19% 수준인 인프라 투자 및 경제활성화 비용은 대체로 GDP의 0.8~1.0% 수준이다. 북한경제의 흡수능력을 고려한 적정한 통일비용은 매년 GDP 대비 2~5%라는 의견을 감안하면,¹⁰⁰⁾ 독일의 GDP 대비 인프라(경제활성화 포함) 투자비용 0.8~1.0%가 보다 현실적인 지출 상한선인 것으로 보인다.

97) '통일한국 경제에 대한 미국의 역할과 관련하여 가장 중요한 부분은 외국인직접투자를 통해 민간분야가 담당하고, 정부는 보충적 역할에 그칠 것'이라고 하는 것도 (Marcus Noland, "The Economic Synergy Effect of Unification of the Korean Peninsula" in Victor Cha(ed), 『Korean Unification in New Era: A Conference Report of the CSIS Korea Chair』 (Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2014) pp. 9-10) 정부역할의 한계와 민간역할의 중요성을 강조하는 것이다.

98) 임수호 외 공저, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 경제적 필요성과 법적 타당성』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 16-01, 2016년 12월 30일) p. 65.

99) 국회 예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』 (2014.12) pp. 82-83.

100) 김창권, "독일 통일비용 15년 평가와 시사점" (『통일경제』, 2005년 겨울호, 현대경제연구원) pp. 79-80.

- 인프라 투자와 관련하여 통일정부는 국채발행이나 해외차입에 의한 재원조달이 정당하고,¹⁰¹⁾ 미래세대에게 부담을 이전하는데 윤리적 문제도 없다. 실제로는 투자의 품질과 새로 설치되는 인프라의 운영 여하에 따라서는 정부의 투자수익(세수)에 의해서 차입을 상환할 수 있고, 이 경우 미래세대의 부담이라고 볼 수도 없다. 향후 북한 인프라 구축에 소요될 비용을 이처럼 국제기구나 자본시장 차입에 의해 조달하고, 그 수익(세수)으로 상환한다면 인프라 구축에 쓰이는 통일비용의 실질부담은 제로가 되는 셈이다. 다만 주민생활 편의시설 등 직접 수익을 기대할 수 없는 인프라도 필요하므로, GDP의 최대 1%인 인프라 투자 및 경제활성화 비용 중에서 절반 정도를 차입에 의해 조달한다고 가정하면 실제 부담은 0.5%가 된다.

(다) 북한주민에 대한 사회보장

- 독일의 경우에는 정치적 판단에 의한 화폐통합과 교환비율 결정, 그리고 생산성을 초과하는 임금인상으로 인해 사회보장 비용이 급증하였으므로, 이 점만 유의하더라도 남북한 통일로 인한 사회보장 비용은 크게 경감될 것이다.
- 2023년 현재 남한의 1/30에 불과한 북한의 소득수준을 감안할 때 북한주민에게 남한 수준의 국민연금, 최저생활보장, 실업 및 의료보험을 제공할 경우 사실상 모든 북한주민이 최저생활 보장 대상이 되는 것은 물론¹⁰²⁾ 실업급여가 정상적인 근로임금을 초과하게 될 것이라는 점에서 이는 가능하지도 않고, 타당하지도 않다. 북한주민에 대한 사회보장비 지출은 남북한 경제력 격차를 반영하거나,¹⁰³⁾ 점진적 개혁과 한시적 차등적용 등의 방법을 통해 남북한 사회보장 제도를 통합하는 방안이 필요하다.¹⁰⁴⁾
- 4명의 서독인이 1명의 동독인에게¹⁰⁵⁾ 제공한 사회보장 급여 총액이 GDP의 2~2.5%였으므로, 인구가 북한의 2배에 불과한 남한이 동일한 정도의 사회보장을 북한주민에게 제공하기 위해서는 GDP의 4~5% (2~2.5%의 2배)를 부담하여야 한다. 그러나 다른 요인은 무시하고 남북한 소득격차(30배)만을 고려하여 사회보장 부담액을 조정하면 남한 GDP의 0.13~0.17% (4~5%의 30분의 1)로 북한주민에 대한 사회보장 제공이 가능하다.

101) 한국은 통일 후 북한 인프라 구축을 위한 공적자금의 차입이 정당하고, 1조달러 정도의 차입이 가능할 것이라는 전망이 있음. Nicholas Eberstadt, "The Economics of a Korean Unification: Thinking the Unthinkable?" (American Enterprise Institute, December 27, 2023).

102) 북한의 소득수준은 남한의 5%에 불과하므로 남한의 기초생활보장제도를 수정없이 북한에 적용할 경우 대부분 북한주민이 수급자가 되고, GDP의 10%에 이르는 공공지출이 공공부조에서 발생한다는 지적도 있음. 고영선, "남북통일을 위한 재정조달" (『KDI 북한경제리뷰』 2012년 11월호, 한국개발연구원) p. 17.

103) 국회 예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』 (2014.12) pp. 81-106.

104) 노용환, "한반도에서 독일식 사회보장제도 통합은 가능한가: 통일 환경과 정책선택의 검토" (『보건사회연구』 제36권 2호, 2016) p. 28.

105) 통일 당시 동독의 인구는 1,670만명, 서독은 6,300만명으로서 동독보다 약 3.8배 많았다.

- 세계식량사업단(WFP)이 조사한 바에 따르면 가계 지출액 중에서 식료품비가 차지하는 비율을 의미하는 엥겔지수는 북한이 40%, 한국은 14%로서,¹⁰⁶⁾ 약 3배의 차이가 있다. 이에 북한주민에게 적어도 식생활만은 보장하여야 한다는 의미에서 사회보장 급여를 3배 올린다고 하더라도 0.4~0.5%에 불과하다. 이 수치는 독일의 사례에서 동서독의 소득차이를 무시하고 동독인에게 동일한 수준의 사회보장 급여를 제공한 부분만 교정한 것이다. 남북한 통일과정에서 독일의 통합정책, 즉 무리한 화폐통합과 임금인상, 그리고 성급한 사유화 정책 등의 실책을 방지한다면 사회보장 비용은 더욱 축소될 수 있을 것이다. 이 정도라면 통일 비용이라고 부를 필요도 없을 정도의 근소한 금액이다.
- 다만 하나의 통일국가 내에서 사회보장 급여액의 현저한 차이는 정치적, 정서적 이유로 수용되지 못할 가능성을 배제할 수 없다. 이에 남북한 사회보장의 차별은 경제적 합리성에 기초한 남북한 정치지도자의 합의와 함께 이들의 지도력 발휘가 필요할 것으로 보인다. 또한 통일 이전이라도 지역의 생활여건이나 물가수준 등에 따라 사회보장 급여액에 차등을 둘 수 있는 사회보장 제도의 개혁을 통해 통일 후 북한지역에 대한 차등적 지급이 자연스럽게 이루어지도록 하고, 과도하거나 불필요한 포퓰리즘적인 복지제도를 정비하여야 한다.
- 또한 가능하다면 통일 후 남북한의 분리통치와 화폐통합의 순연을 통해서 남북한 급여액의 직접 비교를 배제할 수 있도록 하며, 생활필수품과 기본식량의 원활한 공급을 통해 북한의 저물가 체제를 최대한 유지할 필요가 있을 것이다. 한편 통일 이후에는 북한지역의 기업환경, 외국인투자제도의 개선을 통해 북한경제의 성장과 고용확대를 적극 추진함으로써 사회보장 수요를 원천적으로 억제하는 한편 사회보장 재원을 확보하는 것도 당연히 필수적이다.

(라) 일회성 및 기타 통일비용

- 독일 통일비용의 대부분은 동독에 대한 인프라 투자비용, 그리고 동독주민에 대한 사회보장 제공을 위한 이전지출이 차지하기는 하지만, 일회성 비용이 소요되었다는 점은¹⁰⁷⁾ 간단히 언급하였다. 남북한 통일의 경우에도 항목이 다를 수 있지만 일회성 비용이 발생할 수 있다.
- 우선 북한의 국영 금융기관이 다른 국영기업에 대해 보유하는 대출채권은 국가라는 사실상 동일인의 내부거래로 보아 일괄소각(탕감)하는 것이 경제적 실질관계에 부합한다. 그리고 이것이 대량적자를 시현한 독일 신탁청의 전례를 회피할 수 있는 방안이다. 다만 이 경우 북한 금융기관이 예금의 형태로 보유하는 주민에 대한 채무는 상환이 필요하다. 그러나 북한 원화의 가치가 안정성을 잃고, 중국의 위안화, 미 달러화가 일반적인 거래수단으로 쓰이고 있는 현실을 생각하면¹⁰⁸⁾ 북한 금융기관의 주민에 대한 예금 채무액은 극히 소액일 수 있으나, 다소라도 존재한다면 정부 재정으로 지원하여야 한다.

106) 신준식, “북 실제 엥겔지수는 몇 %?” (뉴데일리, 2015.3.20.).

107) 김동명, 『독일통일 그리고 한반도의 선택: 스무살 독일 얼마만큼 컸나?』 (한울, 2010) pp. 235-236.

108) 장슬기, “北 시장에서 위안·달러 쓰는 주민 늘어나…환율 상승 영향?” (Daily NK, 2023.5.31) 및 Ifang Bremer, “What life was like for North Koreans in 2024, from high prices to crackdowns” (NK News, December 30, 2024).

- 통일한국이 승계할 북한의 외채는 2008년 발간된 보고서에 의하면 약 100억 달러로서, 당시 남한 GDP의 1%를 약간 넘는 수준에 불과하다는 평가가 있다.¹⁰⁹⁾ 러시아의 구소련 채무조정 선례에 따라 파리클럽의 채무 재조정을 거치면 90% 이상의 채무 경감이 가능할 수도 있다. 또한, 독일이 국제금융시장에서 구동독의 채권을 매입한 것처럼 유동화된 북한의 대외채무 채권을 매입할 수도 있다.¹¹⁰⁾ 북한 채권은 1993년 3월부터 국제금융시장에서 거래되었으며, 가격은 1달러 당 10센트 전후라고 하는데,¹¹¹⁾ 북한 외채에 어느 방식으로 대응하던 간에 이 같은 실질가치에 의해 상환한다면 지나친 부담은 되지 않을 것이다.
- 북한정권의 붕괴나 급변사태를 계기로 남북한이 통일할 경우 북한지역을 탈출하는 난민이 발생할 수 있어 이들에 대한 긴급구호가 필요하고, 북한에 잔류하는 사람의 생활안정을 위해서도 우리 정부의 구호활동이 필요할 수 있다. 이때 가장 필요한 활동은 식량, 생필품 및 의약품과 기자재의 공급과 폭동예방 등 치안 및 방위활동이다. 북한정권의 붕괴나 급변상황에서 남한정부에 대한 북한주민들의 신뢰를 확보하고, 이들에게 동포애를 전달하여 확실하게 통일을 성취하기 위해서 이러한 활동은 신속하고 충분하게 이루어져야 한다.
- 북한 난민이 중국 등 제3국으로 탈출하는 경우에도 우리 정부는 난민구호에 소요되는 비용을 전액 부담한다는 의사를 천명하고, 이들 국가의 협조를 요청하여야 한다. 또한 정부는 관계기관 및 민간기업과 협의하여 소요물자의 동원 및 전달체제를 사전에 수립하고 준비하는 것이 필요하다고 본다. 소요비용은 재난대비에 준한 예비비를 사후에 편성하여 정산할 수 있을 것이다.
- 독일은 전체 통일비용 중 23%는 세수부족으로 어려움을 겪는 동독지역 주정부에 대한 연방정부의 할당금으로 지출되었고, 8%는 기타 분야에 사용하였다. 여기서 재정균형 할당금은 ‘예비비’, 기타는 ‘미할당’이라는 불명확한 예산으로 책정되었고, 사용내역도 주별로 상이하기 때문에¹¹²⁾ 남북한의 통일에서 어떤 형태로 지출될지 가늠하기 쉽지 않다.
- 우리나라의 경우 자치단체 간 재정격차를 해소하고, 지방재정의 균형을 도모하기 위하여 국세 중 일정액을 지방자치단체에 배정하는 지방교부세 제도가 있다. 통일 초기에 북한지역의 부족한 세수로 인해 남한 지자체보다 훨씬 더 큰 금액이 배정될 수 있고, 상대적으로 교부액이 축소되는 남한 지자체의 입장에서는 통일비용으로 인식할 수 있다. 그러나 중앙정부나 납세자로서는 이미 확보된 국세 세수 중 ‘일정액’을¹¹³⁾ 지자체에 할당하는 것이므로 추가적인 부담이 발생하는 것은 아니다.

109) 최준욱, 『남북 경제통합과 재정정책(Ⅰ): 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』 (한국조세재정연구원 연구보고서 08-14, 2008년 12월 29일) pp. 86-87.

110) 탁용달, “북한의 대외채무 처리방안 연구” (『북한연구학회보』 제22권 제1호, 2018년 여름) pp. 42-44.

111) 탁용달, 상계논문, p. 45.

112) 알렉산더 피셔, “통일비용과 재정정책” 『독일통일 20년 계기 - 독일의 통일 통합정책 연구』 (통일부, 2010) p. 446.

113) 지방교부세법은 ‘교부세의 재원은 내국세의 19.24% 해당금액과 종합부동산세 총액, 담배에 부과되는 개별 소비세액의 45%’라고 규정하였다. 『2024년 지방교부세 산정해설』 (행정안전부, 2024.3) p. 4.

(3) 통일비용의 조달

- 통일비용의 조달방법은 여러가지가 있다. 그러나 통일비용 조달과 관련하여 가장 중요한 것은 ‘막대한 비용이 소요되므로 가능한 한 최대의 재원을 확보하고 보자’는 조급한 인식을 벗어나는 것이다. 통일비용으로 인한 납세자와 국민경제에 대한 충격을 최소화하고, 통일비용 지출의 주된 수혜자가 될 것으로 예상되는 북한주민들의 참여와 자부심을 높이는 조달 방식을 선택하여 남북한 지역의 궁극적인 정신적 통합에도 기여해야 한다.
- 또한 비용과 편익 발생의 시차에도 불구하고, 가능한 한 통일비용의 부담은 통일편익의 수혜자에게 귀속되도록 하여 통일비용으로 인한 통일기피 현상을 방지하고, 적정 수준의 외국 자본 참여를 통해서 국내 자본시장의 부담을 완화하면서도, 장기적으로 지나친 국부유출을 억제할 수 있어야 한다.

(가) 통일세 및 통일기금 논의

- 한때 우리 사회에서는 통일세에 대한 활발한 논의가 있었다.¹¹⁴⁾ 모든 국민에게 조세부담을 지우는 통일세 도입 대신에 통일 이전에 정부예산으로 통일기금을 적립하자는 제안도 있었다.¹¹⁵⁾
- 통일기금의 설치하는 현재의 부를 미래의 통일 시점으로 이전하는 것이므로 지금 필요한 분야의 투자를 포기함으로써 기회비용이 발생하며, 대규모 통일기금을 투융자 형태로 운용할 경우 필요한 시점에 효율적 회수가 가능할 것인지가 의문이라는 지적이 있다.¹¹⁶⁾ 심지어 통일기금은 북한을 자극하여 남북관계를 악화시킬 가능성이 있으므로 바람직하지 못하다는 주장도 있으나,¹¹⁷⁾ 가장 설득력있는 반론은 통일의 편익을 누리지 못하는 통일 이전 세대가 통일비용을 부담하는 것은 비논리적이라는 점이다.¹¹⁸⁾ 이미 분단비용을 부담하고 있는 통일 이전 세대에게 미래의 통일비용까지 부담시키는 통일세나 통일기금은 정치적 지지를 확보하기 어려울 것으로 보인다.

(나) 사회보장 기여금의 역할

- 독일의 경우에는 동독에 대한 사회보장 비용의 실질부담을 기존 서독의 실업보험 및 연금 보험 등 사회보험 시스템에서 부담하도록 하였고,¹¹⁹⁾ 그로 인해 사회(복지)국가의 기반이

114) 이승현, 김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점” (국회 입법조사처, 이슈와 논점101호, 2010년 8월 19일).

115) 제성호, 상계논문, pp. 378-379.

116) 김종수, “독일 '통일정책'의 한국 적용의 의미와 방안: 프라이카우프, 잘츠기터, 연대세를 중심으로” (『정책연구』 통권 184호, 국가안보전략연구원, 2015 봄) p. 61.

117) 조동호, “통일기금은 미리 조성되어야 하나?” (KDI 정책포럼 제63호, 한국개발연구원, 1994.9.27.).

118) 장형수, “통일과 자원조달 논의의 새로운 고찰”, (『정책연구』 통권 171호, 국가안보전략연구소 2011년 겨울) p. 149.

약화되었다는 비판이 있었다.¹²⁰⁾ 남북한 통일의 경우에도 남한의 사회보장 기여금을 인상하여 북한에 대한 사회보장 재원으로 하는 것이 가능할 것인지가 논의될 수 있다.

- 그러나 남북한 사회보장 통합에 관한 대부분의 연구는 통일 이후에도 노동제도, 연금 및 공공부조 제도, 보건의료 제도 등을 분리하거나, 북한에 이들 제도를 도입하더라도 남북한 제도의 재정을 분리하는 것은 물론, 급여 수준은 북한의 소득과 임금 수준에 맞추어 차등적으로 지급할 것을 제안하고 있다.¹²¹⁾ 물론 고령자, 장애인 등 근로능력 상실자에 대한 공적부조에 있어서는 남한정부의 재정지원이 필요할 수 있으나,¹²²⁾ 이는 일반 재정이 감당할 일이고, 어떤 경우에도 동서독 주민에게 동일한 제도와 급여액을 적용하였던 독일의 경우처럼 남한국민에 대한 사회보장 기여금의 인상을 통해서 북한에 사회보장을 제공하는 것은 상정되지 않는다.

(다) 국채발행 및 차입

- 통일비용의 조달과 관련하여 국채발행 또는 국내외 자본시장 차입은 일시적인 대규모 재정 수요에 대응할 수 있다는 점에서 적절한 활용이 필요하다. 다만 차입에 따른 부담은 미래의 상환시점에 발생하는 것이므로 북한주민에 대한 사회보장 또는 공적부조 등 소멸성 비용을 차입에 의하여 조달할 경우 미래세대의 소득을 미리 소비한다는 점에서 정당성을 인정하기 힘들다. 그러나 통일비용의 편익이 장기간에 걸쳐 발생하는 인프라 투자의 경우에는 오히려 비용의 세대간 분담이 필요하고, 이때 적합한 재원조달 방식이 차입이다.¹²³⁾
- 국제금융시장에서의 채권 발행, 해외 상업은행 등 국제 민간자본의 활용도 중요한 조달방안이 될 것이나, 가능하다면 세계은행 및 아시아개발은행 등 국제금융기구, 그리고 양자적인 공적개발원조(ODA) 등을 통해서¹²⁴⁾ 장기저리의 자금 동원을 시도하여야 한다. 요컨대 국내외 자본시장이나 국제금융기구 차입에 의한 인프라 사업은 일시적으로 과도한 재정부담을 분산하고, 실질부담의 세대간 분담을 가능하게 한다는 점에서 집중적인 검토와 연구가 필요한 부분이다.

119) 윤석명, 류재린, “독일통일 과정에서의 사회보장제도와 연금제도의 통합과 평가” (『독일통일총서 13 - 사회복지 연금 분야』 통일부, 2016년 1월) pp. 101-102.

120) 이은정, “정책문서를 통해 본 독일통일과 사회정책(연금)” (『독일통일총서 13 - 사회복지 연금 분야』 통일부, 2016년 1월) p. 139.

121) 김석진, 이규창, 상계서, pp. 77-96 및 문형표, 김상호, 이지혜, “북한특구의 연금 및 공공부조제도 운영방안”, 전홍택편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』 (한국개발연구원 연구보고서 2012-10, 2012년 12월31일) p. 176.

122) 남북한 사회보장 제도가 분리 운영되더라도 북한지역의 낮은 소득수준, 지급사유(실업, 질병, 재해)의 빈발로 북한 사회보장 제도에 대한 재정보조가 필요할 것이라는 의견도 있음. 박진, “통일한국의 소득보장 정책과 사회보장 제도 통합” (『사회보장연구』 제10권 제2호, 한국사회보장학회, 1994년 12월) pp. 133-134.

123) 장형수, “통일과 재원조달 논의에 대한 새로운 고찰” (『정책연구』 통권 171호, 국가안보전략연구원, 2011년 겨울) pp. 141-142.

124) 김기수, “남북한 경제통합 방안: 기존 연구의 내용과 쟁점, 그리고 향후과제” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』 (세종연구소, 세종정책총서 2015-1, 2015.1.10) pp. 71-72.

(라) 민간자본 유치

- 민간기업의 대북한 투자비용은 통일비용의 범주에서 제외하였으나, 정부가 부담하는 통일비용에 대해서도 민간자본의 참여가 가능하다. 즉 북한 인프라 투자재원은 한국정부, 주변국 양자협력, 국제금융기구 이외에 PPP(Public Private Partnership), PF(Project financing) 등의 방식에 의해 국제 민간자본의 참여가 이루어질 수 있고,¹²⁵⁾ 외국인 투자자들은 북한지역 인프라 투자를 위해 국제 콘소시움을 구성할 수도 있다.¹²⁶⁾ 그러나 인프라 투자에 대한 민간자본의 참여는 참여조건에 따라서는 인프라 투자의 기본인 공익성을 저해하고, 장기간의 국부 유출을 초래할 수 있다는 점에서 사안별로 특별한 정책적 검토가 필요하고, 가능한 한 보충적, 예외적으로만 활용되어야 한다고 본다.

(마) 북한 국유재산 처리

- 북한의 공산정권이 출범하면서 모든 부동산을 몰수하여 국유 또는 협동농장 소유로 전환하면서 기존의 소유관계를 표시하는 등기부를 보존하지 않았으므로 원소유자 확인이 사실상 불가능하다.¹²⁷⁾ 한편 월남인 중에서 토지소유권을 입증하는 서류를 보관하는 비율은 8.2%에 불과하다.¹²⁸⁾ 현재 북한에 거주하는 북한주민이 오랜 분단기간 중에 위험을 무릅쓰고 그러한 서류를 보관하는 것이 사실상 가능하지 않았다고 한다면 대부분의 경우 원소유자 확인이 불가능하다고 보아야 한다. 또한 대부분의 원소유자 본인은 사망하였을 것이므로 그 정당한 상속인을 확인하는 것은 더욱 어려운 일이다.
- 따라서 북한 소재 몰수재산을 원소유자에게 반환함에 따라 나타날 수 있는 소유권 불확정기간의 장기화와 투자 저해, 그리고 보상을 위한 보상비용 소모 등의 문제는 발생하지 않을 것으로 보인다.
- 그렇다고 하여 이를 매각하여 통일비용 재원으로 활용한다는 것도 용이하지는 않다. 우선 북한지역은 통일 이후 상당기간 동안 상대적으로 저개발 상태에 있을 것으로 예상되므로 북한소재 부동산 등 국유재산의 잠재가치를 적절하게 평가하는 것이 어렵다. 이런 상황에서 수익을 목표로 하는 매각이 이루어질 경우 남한 및 외국의 자본가에 의한 투기적 거래가 성행할 가능성이 높을 것으로 보인다. 북한의 농지 및 주택 등은 북한주민의 생활 및 기초자산 확보를 지원하기 위해 무상 또는 명목상 가격으로 이들에게 분배하여야 한다고 본다. 이 경우 직접적인 통일비용 확보는 포기하더라도 장기적인 통일비용 절감 효과는 구현할 수 있기 때문이다.

125) 진익 외, 『북한 경제개발 자원조달을 위한 국제기구와의 협력방안』 (국회 예산정책처, 경제현안분석 제95호, 2018년 12월) pp. 70-71.

126) Dong Yong-sueng, "The Economics of Reunification" (Korea's Economy 2011, Volume 27, Korea Economic Institute of America, 2011) p. 102.

127) 김성욱, "통일 후 북한 국공유재산의 처리와 관련한 법적 문제와 해결방안" (법제처, 2011년 남북법제연구보고서, 2011년 8월31일) pp. 61-62.

128) 김성욱(2011), 상계논문, pp. 74-75.

(바) 북한 국유기업의 사유화 수익

- 북한은 거의 전체 분단기간 중에 통계를 은폐, 조작하고 있어 내부의 실상을 알기 어려우므로¹²⁹⁾ 북한기업의 일반적인 실태를 파악하기 어렵다. 특히 대외무역에 대한 국제제재가 실행되는 상황에서 은닉적, 불법적 방식으로 운영되고 있을 것으로 보이는 북한기업을 시장경제적 관점에서 정확히 평가하는 것은 현재는 물론이고, 통일 이후에 북한의 내부정보가 모두 공개되더라도 용이하지 않을 것으로 예상된다.
- 따라서 북한 국유기업의 사유화를 담당하게 될 한국관 신탁청은 무엇보다도 먼저 북한기업의 자산 및 수지 상황을 가능한 한 정확하게 평가할 수 있는 시장경제 회계제도를 도입하고, 이를 토대로 개별 북한기업에 대한 재무제표를 작성할 전문인력을 확보하여야 한다. 먼저 회계사, 세무사 등 전문인력을 중심으로 북한기업의 평가를 담당할 인력을 선발하여 사회주의 및 북한 기업에 대한 교육 및 연구를 진행하고, 특정산업, 업종별로 관련정보와 지식을 축적하여 신탁청의 사유화 대상기업에 대한 새로운 재무제표 작성 및 평가를 담당하도록 하는 것이다.
- 한편 통일비용 절감의 제일보는 북한의 기존 경제활동을 유지하여 주민의 생활과 고용의 안정을 확보하는 것이다. 따라서 급진적 사유화보다는 일단 북한기업의 기존 활동을 보장하면서, 중장기적 관점에서 기업합리화와 전략적 매각을 통해서 사회보장 수혜자의 발생을 가능한 한 억제하고, 최대한의 매각(사유화) 수익을 확보하도록 하여야 한다. 또한 남한기업이 독점적 지위를 유지하기 위한 북한기업의 약탈적 인수를 경계하면서,¹³⁰⁾ 이미 개인적 부를 축적한 북한인이 기업인으로 성장할 수 있도록 지원하되, 북한의 부패 엘리트가 국유재산을 절취하거나, 기만적 사유화를 통해 개인의 부를 축적하는 행태를 방지하여야 한다.¹³¹⁾
- 또한 북한 국유기업의 사유화에 대해서는 매각대금의 분할납부 또는 매각지분의 점진적 확대 등의 방식으로 최적의 기업인이 인수하도록 하는 방안도 검토되어야 한다. 이러한 방식으로 북한 국유기업의 사유화가 계획적, 전략적으로 이루어진다면 고용안정과 실업억제를 통해 통일비용의 발생을 최소화하면서, 매각대금에 의한 통일비용 조달도 가능하다고 본다.

129) Nicholas Eberstadt, “The Economics of Korean Re-unification: Thinking the Unthinkable?” (American Enterprise Institute, AEI Foreign & Defense Policy Working Paper 2024-03, June 2024) pp. 4-6.

130) 남한재벌들이 막강한 영향력을 활용하여 북한의 재산과 공장을 가로채고(snap up), 값싼 인력을 착취할 가능성이 있다는 지적이 있다. Melissa Chan, “What Would It Take to Unify Korea? Germany Offers Lessons” (The Atlantic, November 7, 2019).

131) Park Hyeong-Jung, “Opening for Business: Foreign Investment after Unification” in Victor Cha(ed), 『Korean Unification in New Era: A Conference Report of the CSIS Korea Chair』 (Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2014) p. 30.

(사) 통일 후 세금인상

- 통일 후에 발생하는 통일비용을 조달하기 위한 다소간의 증세는 통일 이후에는 유무형의 통일편익이 발생하므로 편익 수혜자와 비용 부담자를 일치시킬 수 있다는 의미에서 통일 이전에 부과하는 통일세보다는 훨씬 큰 정당성을 보유하고 있다. 한국정부는 통일비용 조달을 위한 증세가 불가피한 미래를 대비하여 건전재정 기조를 확실히 하여야 한다. 여기서 건전재정이란 정부가 충분한 수입을 확보하여 지출을 초과하는 재정흑자를 의미하는 것이 아니다. 과도한 과세는 세금납부의 원천이 되는 세원의 축소를 통해서 장기적인 재정안정을 저해한다고 보아야 한다.
- 우선 지나치게 높은 소득세가 근로의욕을 낮추는 것은 물론, 높은 법인세는 기업의 투자를 저해하거나 해외이전을 초래하므로 국제적으로 법인세 인하경쟁 현상까지 나타나고 있는 것은 주지의 사실이다.¹³²⁾ 특히 한국의 상속증여세는 세계 최고수준으로서,¹³³⁾ 이로 인한 국내재산의 해외유출 현상이 심각하다.¹³⁴⁾ 불법적인 해외 은닉재산의 규모만 보더라도 사회주의 국가인 중국, 러시아에 이어 세계 3위로서, 2012년 조사 당시 우리나라 경제규모의¹³⁵⁾ 90%에 가까운 7,790억 달러라고 한다.¹³⁶⁾ 건전재정은 충분한 과세에 의한 재정흑자를 의미하는 것이 아니라, 적정한 세금에 의해 경제활동을 장려하고, 부의 해외 유출을 방지하여 세원을 보호, 확대함으로써 통일과 같은 비상한 상황에서도 안정적인 재정수입을 확보하는 것이어야 한다.
- 증세 방안에 대해서는 직접세, 간접세 어느 것을 인상하더라도 조세부담의 이전과 물가상승 효과는 불가피하며, 어느 한쪽으로 부담이 집중될 경우 조세왜곡 효과가 더욱 확대되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 모든 세목에 1~2%p의 근소한 비율의 부가세를 과세함으로써 증세에 따른 지나친 부담 인식을 방지하여야 한다.

(4) 통일비용의 대체 재원

- 북한경제의 열악한 상태를 감안하면 북한은 통일비용을 부담할 능력이 없고, 북한주민은 통일에 의해 실현되는 이익의 최대 수혜자이자 통일의 최대승자가 될 것으로 예상되므로,¹³⁷⁾ 북한의 통일비용을 논의할 실익도 없다. 다만 북한경제의 잠재력이나 고유한 자원은 남한이 부담하는 통일비용을 절감시킬 수 있다. 그런 의미에서 북한의 인적 및 자연자원, 군사비 전용, 그리고 북한주민의 세금 납부능력 등은 일단 통일비용의 대체 재원으로 검토가 필요하다.

132) 민경락, “최상목 “법인세는 국제적인 경쟁세목. . . 글로벌 스탠다드 감안해야””(연합뉴스, 2023.12.27) 및 서유진, “트럼프, 한국과도 경쟁해야. . . 기업 법인세 6%p 깎아줄 것” (중앙일보, 2024.10.27) 참조..

133) 황지윤, “한국 상속세 최고 60%, 사실상 세계 1위. . . 세제개편 논의는 잠잠” (조선일보, 2023.9.26.).

134) 최윤정, “한국 부자 순수출 올해 세계 4위. 1,200명으로 미, 호주 등으로” (연합뉴스, 2024.6.19.).

135) ‘경제규모’의 의미가 분명하지 않지만, 2011년 한국의 GDP는 1조 2,530억 달러였다.

136) 정명원, “[취재파일] 한번 조사에 해외 은닉재산 세계 3위에 오른 한국” (SBS 뉴스, 2012.8.9.).

137) Jeong Hyung-Gon, “The Economic Synergy Effect of Unification of the Korean Peninsula” in Victor Cha(ed), 『Korean Unification in New Era: A Conference Report of the CSIS Korea Chair』 (Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2014) pp. 13-14.

(가) 북한경제의 조세부담 능력

- 북한경제가 극히 낙후되고, 주민들이 극빈상태에 있기는 하지만 북한경제가 북한이라는 국가체제와 정부를 유지하고 있는 것은 엄연한 현실이다. 특히 GNP의 73%에 이른다고 보이는 북한기업의 ‘거래수입금’과 ‘국가기업이익금’이라는 사실상 조세수입을¹³⁸⁾ 무시할 수 없을 것이다. 북한은 체제보위를 위해 경찰과 정보기관, 정권홍보를 위한 선전선동에 국가기능의 상당부분이 집중되어 있다. 특히 한때 군대유지에 국민소득의 20~30%를 지출하였는데,¹³⁹⁾ 핵무기와 장거리 미사일 개발이 본격화된 최근에는 더 많은 재정이 군비확충에 소모되고 있을 것으로 보인다. 이같은 북한의 비정상적인 국가 및 정부의 기능이 통일 후에 일반행정 및 복지기능으로 전환된다면 현재 남한 및 외국의 전문가들이 추정하는 통일비용은 크게 감소할 것이다.

(나) 북한인력의 활용

- 향후 북한경제의 자생력에 영향을 미칠 가장 중요한 요소는 인적자원이다.¹⁴⁰⁾ 북한의 인구는 남한의 절반에 불과하지만 경제발전의 수준이 낮다는 점을 생각하면 농업인력의 배출 여력이나, 제조업 분야의 과잉인력이 적지 않다. 특히 130만명에 달하는 현역병사의 동원이 해제되는 경우까지 생각하면 북한경제의 인력공급 능력은 상당기간 유지될 수 있을 것이다. 북한의 2,500만 주민은 시장경제의 경험이 부족하고, 일반적인 정보나 이해도가 부족하여 활용에 한계가 있을 것이라는 평가도 있다.¹⁴¹⁾ 그러나 적절한 교육과정과 다소의 적응기간을 경과하면 그러한 문제점은 해소될 수 있을 것이다.¹⁴²⁾
- 북한경제의 충분한 인력공급 가능성과 낮은 소득수준을 생각하면 남한이나 외국기업들이 갖는 가장 큰 대북투자 유인은 낮은 임금이 될 것이다. 북한 근로자의 고유한 경쟁력에 통일정부의 적절한 직업교육과 북한 투자기업의 맞춤형 훈련이 병행된다면 북한경제의 자생력이 발휘될 수 있을 것이다.
- 한편 북한 근로자의 경쟁력의 원천은 일단 저임금이므로 이를 인위적으로 인상시키려는 시도는 극히 신중하여야 하며, 북한의 저임금 해소와 소득수준 향상은 저임금을 유인으로 해서 북한에서 활동하는 국내외 기업의 ‘고용경쟁’, 그리고 북한 산업 고도화에 의해 이루어질 것이다.

138) 박석삼, “북한의 경제정책 변화방향과 통일비용” (『미래전략논단』 미래전략연구원, 2003년 3월3일) p. 5.

139) Charles Wolf, Jr., Kamil Akramov, *ibid.*, p. 5.

140) Jennifer Lind, “Korean Unification: Before the Bonanza” (38 North, 12 February 2015).

141) 강문성 외 7인(공저), 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 14-06, 2014년 12월 30일) p. 173.

142) Nicholas Eberstadt, “Economic Success for a Free and Unified Korea” (American Enterprise Institute, April 13, 2022).

- 다만 통일된 이후 한 나라 안에서 심한 임금 격차가 유지될 수 없다는 의견도 존재함을 감안하여,¹⁴³⁾ 남북한 사이에 일정수준의 임금 격차가 불가피하다는 사회적 합의를 도출하고, 적절한 최저임금과 임금격차의 결정을 시도하여야 한다.¹⁴⁴⁾ 가능하다면 임금격차가 남북한 지역에 따라 적용되지 않고, 산업별, 업종별로 차등화될 수 있도록 통일 이전부터 임금체계의 신축성을 확보하는 노력이 바람직하다.

(다) 북한 광물자원의 활용 가능성

- 북한은 광물자원 보유대국으로 알려져 있으며, 금, 무연탄, 자철광, 아연, 희토류 및 기타 자원을 보유하는 보물상자(treasure chest)라는 평가도 있다.¹⁴⁵⁾ 추정기관과 추정시기에 따라 상이하기는 하지만, 약 3조 달러에 달하는 40여종의 광물이 매장되어 있다고 하기도 하고,¹⁴⁶⁾ 약 200여종의 광물이 6~10조 달러의 가치를 갖는다는 추정도 있다.¹⁴⁷⁾
- 통일한국의 GDP는 30~40년 내에 프랑스, 독일, 일본을 능가할 것이라는 전망을 제시한 골드만 삭스의 분석보고서는 그 근거로 북한의 풍부한 인적자원 및 광물자원과 남한의 자본 및 기술의 시너지 효과를 제시하기도 했다.¹⁴⁸⁾ 그러나 이 같은 골드만 삭스의 분석은 북한의 광물을 순현재가치(NPV)로 환산해서 전략적 투자자에게 매각하고, 그 매각수익을 장기채권에 투자하여 연 순수익(인플레이 조정) 3%를 실현하고, 북한 근로자가 채굴광물의 15%를 임금으로 획득하는 것을 전제로 하고 있다. 이러한 분석은 북한 산업 및 무역의 구조적 문제와 세계 광물가격의 변동을 무시하고, 광물 종류에 따라 경제적 수익이 상이하다는 점을 고려하지 않았다는 비판이 있다.¹⁴⁹⁾
- KDI 연구보고서도 북한에 지하자원이 풍부한 것은 사실이지만 자원의 시장가격에서 채굴 비용을 뺀 실제 경제적 이익은 채굴비용에 의해 크게 낮아질 수 있고, 장기간에 걸쳐 채굴될 경우 자원의 현재가치는 더욱 낮아진다는 이유로 북한의 광물자원의 가치는 크게 과장되었을 가능성이 크다고 한다. 또한 북한의 석탄, 철광석 및 기타 광물은 품위가 낮거나 수요가 많지 않아 높은 수익을 기대할 수 없을뿐만 아니라, 광업은 환경오염을 유발할 가능성이 높아 지하자원 개발이 북한의 성장 주도부문이 되기는 어렵다고 평가하였다.¹⁵⁰⁾

143) Andrei Lankov, “외국인 전문가가 본 통일비용과 통일세 논란” (신동아 2010년 10월호).

144) 강문성 외 7인(공저), 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 14-06, 2014년 12월 30일) p. 175.

145) Rudiger Frank, “The Costs of Korean Unification: Realistic Lessons from the German Case” (KOREA’S ECONOMY, Volume 30, Korea Economic Institute of America, 2015) p. 8.

146) Ethen Kim Lieser, “North Korea: Sitting On \$3 Trillion In Natural Resources?” (19FortyFive, February 19, 2021).

147) Eli Fuhrman, “North Korea: The Saudi Arabia Of Minerals (As In Trillions Of Dollars In Minerals)?” (1945, July 23, 2021).

148) Gooheon Kwon, “A United Korea?: Reassessing North Korea Risks (Part I)” (Goldman Sachs, Global Economics Paper No: 188, September 21, 2009) pp. 10-11.

149) Inkyo Cheong, “Estimation of Benefits and Costs of Korea’s Unification: A Critical Review” (Journal of International Logistics and Trade, Volume 13, Number 1, April 2015) p. 40.

- 북한의 광물자원을 이용한 통일비용 조달 가능성은 학자들의 논의 대상은 될 수 있지만 정부의 통일 및 통합정책의 수립에서는 배제되어야 한다고 본다. 첫째, 통일 후 북한경제에 대한 지나친 낙관은 북한경제 개발을 위한 포괄적이고 구체적인 정책의 수립을 저해하고, 통일비용의 용도, 조달, 절감 방안에 관한 검토와 논의를 중단시킬 가능성이 크다. 둘째, 북한의 광물자원에 대해서는 매우 긍정적인 평가와 회의적인 시각이 동시에 존재하고 있다. 불확실한 잠재력에 의존하는 것은 국가정책이 될 수 없으며, 시장경제의 우수성을 근거로 북한주민에게 풍요로운 미래를 제공한다는 통일의 취지에도 적합하지 않다. 셋째, 어느 특정산업(여기서는 광업)의 발전만으로 전체 국민경제가 건전한 상태에 도달할 수는 없다.
- 위에서 언급한 KDI의 회의적 연구결과에 동의하지 않고, 북한 자원개발의 수익성이 충분하다고 할 경우에도 자원의 존재로 인해 북한의 경제개발이 지연되고 경제적 형평을 상실하는 등 소위 ‘자원의 저주’(Resource curse) 현상이 발생할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.¹⁵¹⁾ 북한의 광물자원에 대해서는 적어도 통일 전까지는 기대를 접는 것이 좋다고 본다.

(라) 남북한 군사비 절감효과

- 통일이 되면 군사비 감축을 통해 통일비용의 조달이 가능하다는 주장이 많다. 그러나 통일에 의한 남한의 국방비 절감 가능성에 대해서는 단언할 수 없다고 본다. 우선 군병력 축소는 청년실업 문제를 악화시킬 수 있다는 우려는¹⁵²⁾ 적극적인 거시경제 정책으로 해소한다고 하더라도, 한반도의 특수한 지정학 상황, 군부대의 북한지역 재배치 필요성,¹⁵³⁾ 그리고 통일 후에는 강대국인 중국 및 러시아와 국경을 접하게 되어¹⁵⁴⁾ 오히려 군사비가 증가할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.
- 130만명에 이르는 북한군 부대 해체과정에서 전역 직업군인에 대한 연금 지급수요는 이들의 생존기간 중 계속해서 지출이 필요한 통일비용 항목이다. 다만 대부분의 북한군 부대가 해체되고, 2005~15년 중 GDP의 13~23%에 이르는 것으로 추정되는 북한의 기존 군비지출이¹⁵⁵⁾ 극소화된다면, 그 절감된 재원을 군인연금 등 해체비용에 충당할 수 있다.¹⁵⁶⁾ 이

150) 김석진, “북한산업의 발전 잠재력과 정책과제”, 김두얼 편, 『남북간 경제통합 연구: 북한경제의 장기발전 전략』 한국개발연구원 연구보고서 2012-14, 2012.12.31) pp. 66-72.

151) Moisés Naím, “Oil can be a curse on poor nations” (Financial Times, August 19, 2009).

152) 김석진, “통일 비용편의 논의의 재조명” (『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 3월호, 한국개발연구원) p. 51.

153) 최준욱, 『남북 경제통합과 재정정책(Ⅰ): 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』 (한국조세재정연구원 연구보고서 08-14, 2008년 12월 29일) p. 74.

154) 이석, “과연 무엇이 통일비용이고 통일편익인가?” (『KDI 북한경제리뷰』 2012년 11월호, 한국개발연구원) p. 23.

155) 미 국무부의 ‘세계 군사비 지출 및 무기거래’ 보고서를 인용. Jiyeun Lee and Hooyeon Kim, “Two Koreas Remain Worlds Apart After Seven Decades of Separation” (Bloomberg, March 9, 2018).

156) 북한의 군사부문을 축소할 경우 GDP의 18%에 이르는 평화배당금의 획득이 가능함. Marcus Noland and Tao Wang, “Rigorous Speculation: The Collapse and Revival of the North Korean Economy” (Peterson Institute for International Economics, Working Paper 99-1, January 1999).

경우 전역하는 북한군 장병의 민간부문 고용은 북한경제 성장에 기여하여¹⁵⁷⁾ 국방부문의 경제적 순편익을 실현하면서 통일비용의 일부를 절감시킬 수 있을 것이다.

(마) 통일전 남북 경제협력의 효과

- 남북한의 통일이 이루어지면 막대한 통일비용이 예상되므로 통일의 충격과 부담을 완화 내지 해소하기 위해서는 통일 이전에 북한과 경제협력을 통해 북한의 소득수준을 높이거나, 심지어 남북한 경제통합이 통일에 선행되어야 한다는 주장이 성행한 적이 있다. 즉 현재와 같이 남북한 격차가 존재하는 상황에서는 과도한 통일비용으로 인해 어떠한 통일도 바람직하지 않으므로 남북한의 경제사회적 격차를 축소하기 위한 대북한 개발지원이 필요하다고 한다.¹⁵⁸⁾ 또한 대북투자과 경제협력을 통해 북한의 소득을 높일수록 통일비용이 축소된다는 주장도 있다.¹⁵⁹⁾
- 경제협력을 통해서 북한에 시장경제를 확산하는 것이 평화통일로 가는 길이며,¹⁶⁰⁾ 남북한 균형발전을 이루거나,¹⁶¹⁾ 우월한 경제력을 바탕으로 경제통합이 선행되어야 한다고 주장하기도 한다.¹⁶²⁾ 급격한 통일은 막대한 비용을 초래하므로 흡수통일을 포기하고, 무역투자 자유화, 자유왕래 등을 통한 경제통합으로 통일 역량을 구축해야 한다고 주장하거나,¹⁶³⁾ 급변사태에 의한 통일의 경우에는 북한주민의 남한이주 제한이나, 단계적인 화폐통합에 의한 적정 교환비율 결정이 어려우므로 통일 이전에 북한의 체제전환을 통해 경제력 격차를 축소하고, 체제통합을 통해서 충격을 흡수할 것을 주장하기도 한다.¹⁶⁴⁾
- 그러나 통일 전에 대북지원과 경제협력을 통해 북한경제를 개발하고, 남북한 소득 격차를 축소하여 통일비용을 절감한다는 생각은 남북한 통일이 ‘확실하게’ 예정되어 있을 때에만 가능하다. 언젠가 되던 남북한 통일은 남한에 대한 북한주민의 동경과 마음

157) Il-Dong Koh, "Korea's Reunification from the Perspective of Northeast Asia's Economic Integration" (Journal of Economic Integration, 27(2), June 2012) p. 278. 북한군 전역자로 민간건설대(civil construction corps)를 구성하고 공사부문이 활용할 수 있는 노동력 풀로 활용하면서 저임근로자를 공급하여 민간투자를 유치하면, 고용보장 없는 전역자로 인한 사회불안을 방지할 수 있다는 제안도 있음. Charles Wolf, Jr., Kamil Akramov, 『North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs and Consequences of Korean Unification』 (RAND National Defense Research Institute, 2005) pp. 43-44.

158) 윤철기, "독일 '내적통합'이 남북한 '마음의 통합'에 주는 교훈" (『현대북한연구』, 17권 2호, 경남대 극동문제연구소, 2014) pp. 37-38.

159) 장인성 외, 『남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점』 (국회 예산정책처 2015년 12월).

160) 최재덕, "경제협력을 통한 통일의 꿈" (연세대학교 북한연구원 Issue Brief 제35호, 2014년 11월).

161) 이영선, 신동천, 윤덕룡, "남북한 경제통합과 산업구조" (『통일연구』 제5권 제1호, 연세대 통일연구원, 2001) p. 97.

162) 김병연, "[중앙시평] 통일소박 없는 대박론은 통일 도박" (중앙일보 2014년 7월17일 기사) 및 김영윤, "통독 사례를 통한 남북 경제통합 방안" (『통일경제』, 2010년 겨울호, 현대경제연구원) p. 88.

163) 조성택, "남북통일보다 경제통합이 먼저" (『이슈&진단』 No. 450, 경기연구원, 2021.03.31) p. 4.

164) 김창권, "독일통일 25주년의 경제적 성과 및 독일 내 관련연구 동향" (JRI 연구시리즈 2014년 4호, 인하대학교 정석물류통상연구원, 2014년 7월30일) pp. 30-31.

의 승복을 통해서 이루어질 것으로 본다면 남북한 경제력 및 소득 격차의 축소는 이러한 통일동력을 약화시킬 것이다.

- 독일은 통일 전 각종 거래 및 교류협력에 의해 통일비용의 절감이 가능했다고 하지만,¹⁶⁵⁾ 서독정부는 동독의 독자적인 경제발전과 자립을 원하지 않았으며, 실제 동서독 간의 생활수준 격차가 통일을 가져온 동독주민의 서독 탈출을 결심하게 하는 중요한 요인이었다.¹⁶⁶⁾ 동독에 대한 서독의 지원은 상호주의에 따라 반드시 대가가 있었다는 점을¹⁶⁷⁾ 잊어서는 안 된다.
- 물론 북한에서 남북경협을 담당하는 주체가 한국과 시장경제에 대하여 우호적이고,¹⁶⁸⁾ 개혁과 개방을 단행하여 북한의 내외부 정보가 원활하게 유출입된다면 경제협력의 통일 촉진 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 북한은 개혁 의지도 없고,¹⁶⁹⁾ 정보유입과 통제약화를 초래하는 개방을 정권의 자살이라고 생각하고 있어서¹⁷⁰⁾ 개방을 기대할 수도 없다.
- 우리 정부가 표방하는 민족공동체 통일방안의 핵심요소가 교류협력, 특히 경제협력이기는 하지만,¹⁷¹⁾ 이는 교류협력을 통해서 북한주민이 외부에 노출되고, 북한이 변화한다는 것을 전제로 하는 것이다. 그러나 이러한 효과를 갖는 남북한 경협관계를 북한은 극구 회피하는 입장일 뿐만 아니라,¹⁷²⁾ 과거 햇볕정책의 이름으로 제공된 대북지원이나 경제협력에 대하여 어떠한 양보와 변화도 거부하면서 경제적 이익만을 취하는 이른바 ‘햇볕정책 갈취전략’(Sunshine exploitation strategy)까지 구사하였다.¹⁷³⁾ 개혁과 개방이 전제되지 않은 일방적인 남북경협이나 대북지원은 북한의 체제, 그리고 핵무기 보유의지를 강화시킨다는 점에서¹⁷⁴⁾ 바람직하지 않다.

165) 이영훈, 박희진, 『통일비용에 대한 정치사회학적 접근과 국회의 역할』 (국회 입법조사처 정책연구용역보고서, 2014년10월20일) pp. 34-35.

166) 신동천, 윤덕룡, 정영주, 『경제협력과 통일비용: 동서독과 남북한의 비교분석』 (삼성경제연구소, 1998년 2월) p. 7.

167) 김태훈, “[태평로] 상상 속에만 존재하는 '통일의 파트너'” (조선일보 2020년 5월6일 기사).

168) 이석, “통일의 경제적 문제: 개념과 시각” (『KDI 북한경제리뷰』 2010년 8월호, 한국개발연구원) p. 22.

169) Marcus Noland, 『The Two Koreas: Prospects for Economic Cooperation and Integration』 (East-West Center, Special Report Number 7, December 2000) p. 6-8.

170) Andy Sharp, “Investing in North Korea Is Not for the Faint of Heart” (Bloomberg Businessweek, June 14, 2018).

171) 양문수, “독일통일의 경제적 시사점과 남북 경제통합 추진방향” (『2010 통연협 동향과 논단』 통일정책연구협의회 2010년 12월 31일) pp. 66-67.

172) 정순원, 최광석, “남북한 경제통합론의 평가” (『월간 통일경제』, 1995년 5월호, 현대경제연구원) p. 98.

173) 남한의 상호주의적 요구를 차단하기 위해 북한은 도발하지 않는 것이 상호주의를 충족하는 것이라는 점을 보이기 위해 2002년 연평해전을 일으켰다고 한다. Jang Jin-Sung, 『Dear Leader: North Korea's senior propagandist expose shocking truths behind the regime』 (Rider Books, London, 2004) pp. 252-258.

174) William Brown, “Hold Your Dollars! The Right, and Wrong, Ways to Engage North Korea” (The Peninsula, Korean Economic Institute of America, 27 June 2018).

- 또한 대북지원 및 경제협력을 위한 비용의 지출은 남한정부의 부담이지만, 실제 사용 및 용도의 결정권은 북한정부가 보유하거나, 북한정부의 직간접 개입이 가능하므로 재원의 효율적 사용을 보장할 수 없다. 나아가 북한정권의 안정화 효과를 통해서 통일이 지연되고 북한주민의 고통이 연장될 수 있다. 어떤 경우에도 북한지도자가 자신의 정책실패를 인정하고 통합을 수용하지 않을 것으로 본다면 경제협력과 통합을 통해서 통일이 이루어진다는 기대는 환상에 불과하며, 남북한 경제통합은 정치적 통일 이후에 진행될 것이다.¹⁷⁵⁾

(5) 통일비용의 절감

- 이제까지 논의를 통해서 지금까지의 통일비용 논의와 추정은 과장되었으며, 실제 통일 후에 통일정부의 지출이 필요하고, 따라서 남한의 납세자가 부담할 것으로 보이는 통일비용은 충분히 감당할 수 있는 수준이라는 점을 설명하였다. 그런데 통일비용에 대한 이런 새로운 인식과 지침이 유효하기 위해서 필요한 것은 ‘통일 후 남북한 분리통치’이다.
- 장기간의 분단상태를 통해서 남북한은 전혀 이질적인 사회를 형성하였으므로 비록 통일에 의해 체제가 단일화되고, 북한의 개방과 개혁, 민주화가 실현되더라도 새로운 상황변화에 대한 적응과 남북한의 원활한 통합을 위해서는 상당한 기간이 소요된다는 점은 누구라도 납득할 수 있을 것이다.
- 이에 다수의 국내외 연구자들이 통일 후 남북한 경제의 분리운영 필요성을 다양하게 제기하고 있다. 첫째, 높은 성장률, 낮은 실업률 등 양호한 경제실적, 그리고 이를 통한 통일비용 절감을 위해 (단일국가, 연방제 방식보다) 특별행정구역(Special Administrative Region) 방식의 통합이 가장 우수하다.¹⁷⁶⁾ 둘째, 남북간에 존재하는 노동생산성과 소득의 격차로 인해 단일경제의 수립이 불가능하므로 소득조정 기간이 끝날 때까지 남북한의 분리관리가 필요하다.¹⁷⁷⁾ 셋째, 북한의 경제체제 전환 이후 일정한 기간이 경과하여 북한이 시장경제 체제로서 어느 정도 역량을 확보한 후에 남북한 경제를 단일화하는 것이 가장 합리적이다.¹⁷⁸⁾ 넷째, 독일보다 소득격차는 크고 인구 차이는 적은 한국으로서는 고비용의 독일식 통합을 감당할 수 없으므로, 일정기간 두개의 경제 및 정치체도가 공존하는 중국-홍콩의 저비용 방식을 채택하면 통합 후 양호한 경제성장도 달성할 수 있을 것이다.¹⁷⁹⁾

175) Richard C. Bush, “Korea: Surprising Excitement about Unification (Part 2)” (Brookings, January 24, 2014).

176) Sung Min Mun & Byoung Hark Yoo, “The Effects of Inter-Korean Integration Type on Economic Performance: The Role of Wage Policy” (International Economic Journal 26:3, 31 Aug 2012) pp. 465-467.

177) 신창민, 「통일비용 및 통일편익」, (국회에산결산특별위원회 정책연구개발과제 보고서, 2007) pp. 6-7.

178) 김영운, “독일통일에서의 통일비용 조달과 시사점” (국민대 법학연구소 학술발표대회 논문집, 2010년 10월) pp. 70-71.

179) Gooheon Kwon, “A United Korea?: Reassessing North Korea Risks (Part I)” (Goldman Sachs, Global Economics Paper No: 188, September 21, 2009) p. 19.

- 이와 관련 한국개발연구원은 2012년 남북한 경제통합과 관련하여 ‘북한경제의 한시적 분리 운영’이 필요하다면서¹⁸⁰⁾ 북한의 1인당 소득이 남한의 30~40% 수준에 도달하기 위해 필요한 최대 20년의 북한특구 설치기간을 제시하였다.¹⁸¹⁾ 대외경제정책연구원도 중장기 통상전략연구의 일환으로, 동서독은 상대적으로 소득격차가 작았음에도 불구하고 급진적 경제통합, 그리고 동독주민에 대한 경쟁적 대중영합주의(populism) 정책으로 인해 통일비용의 급속한 상승과 혼란을 초래하였으므로 남북한은 점진적 경제통합이 필요하다고 주장하였다.¹⁸²⁾
- 한국은행도 독일식 경제통합의 대안으로 통일 후 북한의 경제체제와 제도는 남한과 동일하게 운영하되, 북한을 특수경제구역으로 지정하여 북한지역의 성장잠재력을 확충하고, 북한주민 스스로 남북한 경제격차를 해소하도록 하여 북한지역의 비교우위를 최대한 활용하는 경제정책을 시행할 것을 제안하였다.¹⁸³⁾
- 한편 통일 후에 남북한의 분리통치는 단순히 경제적 이유 또는 통일비용의 절감을 위한 것이 아니라, 정치적, 사회적 측면에서 필요하고, 분리통치의 이익은 북한주민에게 돌아간다는 점을 인식하여야 한다.
- 먼저 정치적 이유를 보면, 자유민주주의 국가로 통일된 이후에 이루어지는 선거과정을 통하여 기존의 북한 엘리트들이 통일한국의 정치지도자로 전환하기는 지극히 어려울 것이므로 북한 정치지도자의 다수가 남한출신으로 채워진다면 남북갈등의 적지 않은 원인이 될 것이다. 따라서 북한지역 선거구에서는 합법적으로 북한 출신자에게만 피선거권을 부여할 수 있는 남북한 분리통치를 북한주민들은 선호할 것으로 예상된다.
- 설령 북한의 유권자들이 남한출신 정치지도자를 용인한다고 하더라도, 과거 집단주의 사고와 국가보호의 타성에 젖은 북한 유권자의 다수는 일방적으로 사회주의적 좌파정당과 정치인들에게 투표할 가능성이 있다. 이는 기존 남한의 포퓰리즘과 결합할 경우 건전한 보수정부의 집권을 불가능하게 하여 통일한국의 미래는 암울하게 될 것이다. 분리통치는 민주주의 정치사회화 과정을 통해 북한인들이 균형된 정치성향을 갖게 될 때까지 시행되어야 한다.
- 사회적 측면에서 보더라도 남북한의 기존 체제와 제도가 전혀 상이하고, 정보교류와 왕래가 이루어지지 않아 상호간의 이해도 미비한 상태에서 전면적인 통합은 상상하기 힘들다. 특히 자유와 책임에 미숙한 북한주민들이 선택과 자기책임, 그리고 계약자유 원칙을

180) 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』 (한국개발연구원 연구보고서 2012-10, 2012년 12월31일).

181) 전홍택, “남북한 경제통합 시 북한경제의 한시적 분리 시나리오”, 전홍택 편, 상계서 pp. 46-55.

182) 강문성 외 7인(공저), 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 14-06, 2014년 12월 30일) p. 20.

183) 안예홍, 문성민, “통일 이후 남북한 경제통합 방식에 관한 연구”, 『금융경제연구』 제291호 (한국은행, 2007.01.26.).

감당하지 못하고, 위선적인 친절로 가장한 일부 남한인들에 의해 ‘합법적 기만행위’의¹⁸⁴⁾ 피해자가 되는 경우도 적지 않을 것으로 보인다.

- 현재의 국내의 정세와 민주주의 시장경제, 그리고 현대기술에 미숙한 북한인들이 남한의 동년배들과 경쟁에서 살아남는 것도 상당한 시간이 경과한 후에 가능하게 될 것이다. 통일 이후에 북한지역이 전적으로 남한경제에 의존하고, 일방적인 부의 이전만이 이루어진다고 하면 그 자체가 갈등의 원인이 되고, 궁극적인 완전 통합을 방해하게 될 것이다. 다소의 분리통치 기간을 거쳐 북한이 독자적인 성장과 발전의 잠재력을 발휘하여 통일한국의 발전에 다소라도 기여한다면 남북한 주민간 심리적 통합은 물론, 북한주민의 ‘국민으로서 자부심’ 형성에도 크게 기여할 것이다.
- 또한 남북한 분리통치가 경제적 측면에서도 효과를 낼 수 있다. 먼저 북한을 별도의 관세영역으로 지정하여 보호주의 무역제도를 시행하여 국내산업을 보호하고, 고용의 안정을 도모할 수 있다. 또한, 북한에서 별도의 화폐를 발행하고, 적절한 외환 및 환율정책을 통해서 북한 생산물품의 가격경쟁력을 확보하고, 생산성을 반영한 임금 수준으로 외국인투자를 유치할 수 있다. 궁극적인 화폐통합을 대비하여 적절한 통합비율(환율)의 산출이 가능하게 된다.
- 남북한 분리통치가 이루어지면 북한에서 저물가 체제의 유지가 용이하므로 비교적 낮은 명목임금에도 불구하고 북한 근로자의 생활수준 향상에 기여할 수 있다. 남북한의 상이한 사회보장 급여액도 북한의 낮은 물가수준에 의해 합리성을 인정받을 수 있을 것이다. 북한기업의 사유화는 분리통치 기간 중 보다 장기적이고, 전략적인 접근을 통해서 구조조정의 충격을 최소화하고, 합리적인 가격에 의한 매각도 가능하게 되어 통일비용의 일부를 감당할 수 있게 될 것이다. 외국인(남한 포함)의 북한 부동산 취득을 제한하여 외국인의 투기적인 부동산 매수를 방지해야 한다. 그래야 북한주민에게 사실상 무상으로 분배될 것으로 예상되는 부동산 재산을 보호하고, 부동산가격의 과도한 상승을 억제하여 대북 인프라투자 비용의 절감에도 기여할 것이다.
- 통일이 이루어진 이상 남북한인의 상호 왕래를 제한할 수는 없으나, 취업자, 학생, 일시방문자 등의 확인절차를 통한 ‘부드러운’ 규제를 통해서 남한 사회와 노동시장에 대한 충격도 최소화할 수 있을 것이다. 남북한 분리통치 기간 중 어떤 경우에도 북한에 대한 통일정부의 정치적, 행정적 유대는 강력하여야 하고, 경제 및 기술지원 등은 충분하게 이루어져야 한다는 점을 망각해서는 안된다고 본다.

184) ‘합법적 기만행위’란 법적으로 규제가 가능하지 않을 정도의 교묘한 기만행위라는 의미로 필자가 고안한 용어이다.

4. 결론

- 통일을 준비하고 계획하는 과정에서 통일비용의 문제는 결코 지나칠 수 없는 중요한 주제이다. 급진적으로 진행되는 통일과정에서 통일비용에 관한 사전 준비와 계획을 세우지 못한 독일이 20년에 걸쳐 거의 1년치 GDP에 상당하는 통일비용을 지출하였으나, 동서독 통합은 미진하고, 양지역 주민간의 갈등이 해소되지 않았다. 이런 점에서 통일비용의 적절한 조달과 효율적인 사용이 중요하다는 점은 충분히 입증되었다.
- 그런데 이제까지 우리 사회에서 제기된 통일비용 논의의 주류는 첫째, 독일보다 경제력도 취약한 한국으로서는 독일과 같은 정도 또는 그 이상의 통일비용을 감당하는 것이 불가능하며, 둘째, 적극적인 대북지원을 통해서 북한의 경제력을 끌어올리든지, 그것이 어렵다면 통일을 미루거나, 사실상 통일을 포기하라는 것이다.
- 이에 대한 반론으로 통일의 경제적, 비경제적 편익이 비용을 초과한다든지, 아니면 증세나 차입을 통해서 한국경제가 충분히 감당할 수 있다는 논의가 있었으나, 과다 통일비용론을 상쇄하기에는 역부족이었던 것으로 보인다. 이러한 통일비용 논의 결과가 한국인, 특히 젊은층의 통일 기피 또는 불용론으로 나타나는 것은 일응 당연했다고 보인다.¹⁸⁵⁾
- 그러나 또 한가지 간과할 수 없는 문제는 우리 사회의 통일비용 논의는 결국 북한주민의 통일 의지를 꺾을 것이라는 점이다. 남한의 경제력이 북한을 앞선다고 하면서 통일비용을 걱정하고 있다면 북한주민은 남한을 불신하는 것을 넘어서 조롱하고 있지 않을까 우려된다. 일반 북한주민은 남한의 실상에서 차단되어 있으므로 이런 생각을 하지 않는다고 하더라도, 북한체제의 핵심인사들이 이런 생각을 갖고 있을 것이라는 추정은 지나친 것이 아니다.
- 이에 북한의 1인당 소득을 그것의 30배가 넘는 남한의 수준으로 높이기 위한 자본비용을 통일비용이라고 제시하면서 ‘위협하는’ 주장은 그들의 본의는 아니겠으나, 결국 통일을 반대하거나, 일반주민의 참혹한 현실과 무관하게 과도한 부와 특권을 누리는 북한 지도층의 입장을 대변하는 것이라는 점을 유의하여야 한다.
- 통일비용에 대한 논의와 이에 따른 준비는 필수적이지만, 구체적 대책도 없이 천문학적 수치를 제시하는 것은 남북한 주민의 통일 의지를 꺾을 수도 있다는 점을 유의하여야 한다. 학문적 관심을 충족할 수 있는 총액 위주의 통일비용 산출보다는 분야별, 항목별로 통일비용의 지출이 필요한 부분을 점검하고, 비용의 성격에 적합한 조달방안을 강구하여 통일비용 지출의 효율성과 부담의 공정성을 극대화하여야 한다. 무엇보다 중요한 것은 통일비용의 금

185) ‘통일을 대비하기 위한 통일비용에 대한 담론들은 그 부작용으로 통일에 대한 심리적 장벽을 쌓음으로써 오히려 통일비용을 더 가중시키고 있다’는 지적도 있다. 차현일, 함진우, “통일비용과 그 재원마련에 관한 법적쟁점 검토” (법제연구원 남북법제세미나 발표자료, 2011년 7월26일) p. 111.

액 여하에 불구하고, 이를 적극 부담하여 남북한 주민의 안정적 생활, 그리고 통일완성을 통해 국제평화에 기여한다는 국가적 의지와 능력을 남북한 전체주민과 세계인에게 분명하게 밝히는 일이다.

- 다소 오래된 자료이기는 하지만 영국의 Financial Times지는 사설을 통해서 ‘김정일의 사망 후 북한의 혼란 및 붕괴 가능성과 관련하여 독일통일은 식은 죽 먹기(a stroll in the park) 정도로 보이게 할 엄청난 통일비용을 한국은 두려워하지만, 성공 가능성이 조금만 있다면 서방세계는 이를 놓치지 않아야 하며, 이때 쓰는 돈이 진정으로 가치있는 것(something truly worthwhile)’이라고 주장하였다.¹⁸⁶⁾ 그러나 지금까지 설명한 것처럼 남북한 통일비용은 ‘두려워할 정도’로 엄청나지도 않으며, 제대로 준비되고, 계획된다면 북한 경제는 물론, 통일한국의 경제적 번영을 향한 중요한 기여를 할 수 있을 것이다.

186) “Korea After Kim”, (Financial Times, Opinion, November 17, 2008).



저자 소개

■ 김의수 (前 기획재정부 국장)

연세대 행정학과, 서울대 행정대학원(수료), 듀크대학 대학원(경제학 석사)을 다녔고, 행정고시를 거쳐 재정경제부에 근무하면서, 관세협력과장, 산업관세과장, DDA 대책반 팀장, 제네바대표부와 주일대사관의 재경관, 경제자유구역 지원국장 등의 보직을받았다. 지식경제부 지역특구 기획단장, 기술보증기금 전무이사를 거친 후 통일문제에 관한 독서를 주된 활동으로 하고 있다. 재경부 재직 중에는 「세계무역의 신기원:우루과이라운드 협상사」(한국무역협회, 1999), 「우루과이라운드 협정의 이해」(대외경제정책연구원, 2000)를 번역 출간했다.

연락처: euisookim@daum.net

기획 및 감수: 박동준(제주평화연구원 연구실장)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522

E-mail: jpi@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

JPI 정책포럼에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.