

# 통일재원 조달 방식에 대한 연구

2011. 12

최준욱



## 서 언

통일은 재정상황에 큰 영향을 미칠 수 있는 요인이며, 대규모 지출 소요가 발생하는 통일 상황에서 재원을 어떻게 조달할 것인지는 중요한 문제다. 그럼에도 불구하고 통일문제를 재정 측면에서 고찰한 연구, 특히 통일 이후 발생하는 대규모의 추가적인 재정지출 소요에 대응하여 어떻게 재원을 조달할 것인지에 대한 연구는 매우 취약한 편이다. 1990년대 초반에는 독일 통일 등에 영향을 받아 우리나라에서도 급진적으로 통일이 이루어질 가능성이 제기되면서, 이와 관련된 논의가 일부 이루어졌다. 그러나 이후 근시일 내에 통일이 이루어질 가능성은 매우 낮다는 인식이 점차 확산되었고, 국민의 정부 이후 통일비용 등에 대해 논의하는 것이 사실상 금기시되는 사회적 분위기가 형성되면서 이와 관련된 논의가 거의 중단되었다. 그러한 상황에서 2010년 광복절 경축사를 통해 이명박 대통령이 통일세 문제를 제기하면서 다시 이와 관련된 논의가 시작되었다.

통일재원 조달에 대한 논의가 본격화되지 않은 것이 단지 외부적인 요인 혹은 통일의 가능성이 낮다는 인식 때문만은 아닐 것이다. 통일이 언제 어떤 방식으로 이루어질 것인지에 대한 불확실성이 매우 크기 때문에 구체적인 대안을 제시하는 것이 어렵다. 뿐만 아니라, 통일재원 조달문제는 국민적인 의견수렴을 통해 이루어져야 하는 것임을 감안할 때, 단순한 연구만으로 궁극적인 대안을 찾을 수 없는 한계도 있다. 그럼에도 불구하고 사안의 중요성을 감안하면, 통일비용 및 재원조달에 대한 연구는 매우 중요하다. 본 연구도 명확한 정책대안을 제시하는 것보다는 통일재원 조달과 관련하여 제기될 수 있는 기본적인 점들에 대해 이해하는 것을 목표로 한다. 아직까지 통일재원 조달에 대한

논의가 초기단계이고, 이와 관련된 논의가 기본적인 사실에 대한 이해에 기초하지 않고 주관으로 흐르는 경우도 많기 때문이다.

본 연구에서는 통일재원 조달문제를 논의함에 있어 장기적인 시각에서 문제를 논의한다. 우선 통일재원 조달의 대안에 대해 정리하고, 재원조달과 관련된 원론적인 원칙들에 대해서도 언급한 후, 최근 현안이 되었던 통일재원 사전 조성의 타당성에 대해 논의한다. 그리고 통일 방식에 따라 재원 조달문제가 어떻게 달라지는지에 대해 논의한다. 특히 점진적인 통일에서의 재원 조달문제가 비교적 급진적인 통일방안에서의 재원 조달문제와 어떻게 다른가에 중점을 두어 논의한다. 재원조달에 대한 좀 더 구체적인 논의를 위해서는 모의실험 결과 등을 토대로 논의를 진행하는 등의 접근도 하고 있다.

통일과 관련된 불확실성이 매우 크며, 본 연구가 통일재원 조달에 대한 본격적인 연구로서 비교적 초기 연구에 해당된다는 점에서 본 연구도 많은 한계가 있다. 그러나 향후 통일재원 조달방안에 대한 좀 더 적극적이고 구체적인 연구가 이루어지고, 국민적인 공감대를 형성함에 있어 본 연구가 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

본 보고서는 본 연구원의 최준욱 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구를 위해 도움을 준 많은 분들에게 감사하고 있다. 특히 세미나에서 유익한 토론을 해 준 토론자들과 본 연구에 도움을 아끼지 않은 본원의 김현숙 연구원, 김민주 연구행정원에게 감사하고 있다. 끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

## 요약 및 정책시사점

통일이 이루어지는 경우에는 대규모 재정지출 소요가 발생하는 데, 이러한 재원을 어떻게 조달하여 재정을 안정화시킬 수 있는지에 대한 연구는 많지 않은 편이다. 1990년대에는 일부 연구가 있었으나, 재원조달의 대안이 명확하게 제시되어 있지 않거나, 통일비용 및 재원조달 방안을 단기적인 시각에서만 파악하는 등의 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 통일재원 조달과 관련된 문제들에 대해 원론적인 수준의 논의에서 시작하여, 재원 조달과 관련된 몇 가지 중요한 문제에 대해 논의한다.

대규모의 추가 재정지출 소요가 발생하는 상황에 대응하는 방법은 새로운 재원 조달방안을 마련하는 것과 다른 분야의 지출을 감축하는 것으로 구분할 수 있다. 다른 분야 재정지출 감축 가능성에 대해 과도한 기대를 하는 것은 통일 이후의 재정상황에 대해 너무나 낙관적인 기대를 하게 만들 수 있으며, 사후적으로는 재정의 지속 가능성에 위협이 될 수 있다. 기존 연구에서 재정지출 감축 대안으로 제시된 것 중 하나가 국방비 감축이지만, 그러한 논의가 이루어지던 1990년대 초반에 비해 현재는 국방지출의 GDP 대비 비중도 상당히 하락한 상황이어서, 국방지출 감축의 여지도 그리 크지는 않다. 통일 이후의 상황에서 지출이 과도해지지 않도록 통제하는 것은 매우 중요하다. 그러나 그것이 일시적인 방편으로 남한지역에서의 기존 지출을 감축하는 방안에 국한되어 논의되면 한계가 있다. 더 중요한 것은 남북한 사회제도가 통합되는 시점에서 지출이 커지지 않도록 하기 위해 통일 이후의 상황에서 지속가능한 사회제도를 확립하는 것이며, 그러한 차원에서 논의가 이루어져야 한다.

예를 들어, 현재의 국민기초생활보장제도 등을 통일 이후 어떻게 유지해 나갈 것인지에 대한 논의 등이 필요하다.

다른 분야의 지출감축 여지가 비교적 제한적이라는 측면에서, 추가적인 수입 확보가 필요하다. 추가적인 수입확보 방안에 대해 부담이 귀속되는 시점별로 보면, 다음과 같은 세 개의 대안으로 구분할 수 있다.

- 비용 발생 전에 미리 조성(주로 기금으로 적립하는 방안 등)
- 비용 발생 시점에서 충당(즉각적인 증세 등을 통한 조달 등)
- 비용 발생 후에 충당(국채 발행 등)

재원의 사전 조성은 바람직한 측면도 있지만, 재정의 현실을 감안할 때 많은 한계가 있다. 통일의 편익을 직접적으로 향유할 수 없는 세대가 부담을 하는 것이 세대간 형평성 측면에서 과연 타당한가 하는 문제가 제기된다. 물론 세대간 형평성 문제는 통일재원의 사전 조성만이 아니라, 국가부채 및 연금을 포괄하여 검토해야 하는 문제라는 점에서, 그러한 문제에 명확한 답을 제시하는 것은 간단하지 않다. 그러나 무엇보다도 기존에 국가부채가 누적되어 있는 상황에서 증세 등에 의해 별도로 재원을 조성한다는 것이 논리적으로 한계가 있다고 할 수 있다. 통일 이후 거시경제 안정화를 위해 사전 조성을 하자는 주장도 현실적인 효과 측면에서는 한계가 있다. 이처럼 사전 조성에 한계가 있다는 점을 감안하면, 결국 통일 이후에 즉각적으로 조달할 수 있는 부분을 제외한 나머지 부분은 자연스럽게 국채로 발행하는 것이 불가피하게 된다.

추가적인 수입을 부담의 원천에 따라 구분하면 주로 다음과 같다.

- 조세
- 준조세 및 기타 재정수입(민영화 수입 등)
- 민간으로부터의 자발적 기부금(경제적 동기에 의한 투자 등은 제외)
- 해외로부터의 지원 및 기부금

그러나 이 중 조세를 제외한 다른 방안은 주요한 재원 조달수단이 되기에는 한계가 있다. 따라서 재원 조달은 결국 합리적인 범위 내에서 증세를 하고, 나머지는 국채를 통해 조달하는 것이다. 이와 관련하여 어느 정도를 증세를 통해 조달할 것인지, 그리고 어떤 세목의 조세를 통해 증세를 할 것인지 등의 문제가 제기된다.

거시경제 안정화, 조세의 사증비용(deadweight loss) 감소를 위한 조세의 평활화(tax smoothing) 등 몇 가지 측면에서 볼 때 추가 지출 소요가 발생하는 시점에서 대부분을 충당하기 위해 집중적으로 증세를 하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 추가적인 지출소요가 매우 크다는 점을 감안하면, 매우 오랫동안 혹은 거의 영구적으로 증세가 이루어지는 방식이 현실적일 것이다. 증세의 규모는 통합의 형태 및 속도, 그리고 거시경제 가정 등에 따라 달라지기 때문에 재정의 지속가능성 확보를 위해 필요한 증세의 규모를 구체적으로 제시하는 것은 한계가 있다. 다만 몇 개의 예시적인 시나리오에서는 약 2~3% 정도의 증세가 필요한 것으로 추정되었다. 증세의 규모가 비교적 크다는 점을 감안하면, 구체적인 증세의 대안으로는 상대적으로 넓은 과세기반을 가지고 있는 부가가치세 등을 중심으로 다른 세목의 증세가 보완적으로 검토될 필요가 있을 것이다.

그러나 위에 제시한 것은 하나의 예시에 불과하며, 구체적으로 어느 정도를 증세를 해야 하는지, 그리고 어떤 세목의 조세를 통해 증세를 할 것인지 등의 최종적인 답은 필요한 추가지출 소요가 얼마나 되는지에 따라 달라질 수 있다. 따라서 재원 조달문제에 대해 구체적인 답을 찾으려 하는 것보다는 통일 상황 등에 따라 재정지출 소요가 어떻게 달라지는지 등과 더불어 좀 더 큰 틀에서 재원 조달문제에 대해 이해하고 논의하는 것이 필요하다.

먼저 재원 조달문제와 관련하여 통일 방식별로 좀 더 구체적으로 검토하는 것이 필요하다. 독일식의 완전히 급진적인 방안이 통일방안으로 현실성이 없다는 점을 감안한다면, 결국 실현 가능한 통일

방안은 (1) 상당히 급진적이지만 재정통합은 일정기간 유보하는 방안, (2) 3단계 통일 방안 등과 같이 좀 더 점진적인 통일 방안으로 크게 양분할 수 있을 것이다. 일반적으로 통일을 점진적으로 추진하는 경우에는, 통일에 따른 충격이나 재정부담이 다소 완화되는 측면은 있을 것이다. 그러나 3단계 통일 방안에서도 결국 마지막 3단계에서는 현저한 재정부담이 발생한다는 점에서, 결국 상당히 급진적인 통합에서의 재원 조달방안과 일정한 유사성을 갖는다. 특히 점진적인 통일 방안에서도 결국 어느 시점 이후에는 상당한 정도의 증세는 불가피하다.

이처럼 점진적 통일 방안에서도 상당한 정도의 증세가 불가피한 것은 주로 다음과 같은 요인에서 비롯된다. 첫째, 출발점에서의 남북한 소득격차가 워낙 크기 때문에, 2단계의 완충과정을 거치더라도, 남북한 소득격차는 상당부분 남게 된다. 이는 독일의 경우 통일 후 약 20년이 지났고, 동독지역 주민들의 소득수준이 서독지역 주민들의 소득수준의 약 70% 정도로 근접하였음에도 불구하고, 통일비용이 감소하지 않고 있는 것을 통해서도 이해할 수 있다. 둘째, 단계적 통일이 이루어지는 과정에서 일정한 시간이 소요되는데 남한의 인구증가율이 북한지역보다 낮기 때문에, 남한지역 인구 대비 북한 인구의 비율은 점차 상승한다. 이는 남한주민의 입장에서는 1인당 부담이 더 커진다는 것을 의미한다. 셋째, 통합시점이 늦어지면서 고령화 등으로 인해 경제 자체의 성장률이 둔화되는 시기에 본격적인 통합이 이루어지게 되면서, 통합 직후에 높아진 국가부채비율을 낮춤에 있어 더 큰 어려움을 경험하게 된다.

재원 조달에 대한 논의가 결국 장기적인 시각에서 재원을 조달하여 재정을 안정화시키는 문제라는 점에서, 재원 조달과 관련하여 통일비용을 결정하는 변수, 특히 통일이 언제 이루어지는지, 어떤 속도로 통합을 하는지가 중요한 변수가 된다. 통일 이후에 바람직하다고 생각할 수 있는 몇 개의 정책방향 간에는 상호 충돌하는 요

인이 있으며, 이러한 부분을 명확히 이해하는 것이 필요하다.

통일 개시 직후의 남북한 두 지역의 공공서비스 수준의 격차를 줄이고자 할수록, 그리고 재정통합을 포함하는 완전통합의 시점을 조기로 설정할수록 재정부담은 커지게 되며, 따라서 재정 안정화를 위해 필요한 증세의 폭도 커진다. 이러한 상관관계는 통일 이후 수용가능한 증세의 폭이 어느 정도 되는지에 따라 현실적으로 가능한 통합의 속도가 정해지는 것으로 해석할 수 있다. 물론 통합의 속도라는 것이 사전적으로 선택하여 통제할 수 있는 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이 문제에 대해서는 향후 지속적인 검토가 필요하기는 하지만, 적어도 통합의 속도가 어느 정도 통제 가능하다는 전제하에서는, 우리가 통일 이후 어느 정도의 추가적인 부담을 감수하고자 하는지에 대해 국민적인 의견을 수렴하여 현실적인 통일방안 수립에 반영하는 것도 필요하다.

남북한이 통합된 상황에서 재정지출 소요에 영향을 미치는 중요한 변수가 복지제도를 포함한 사회제도다. 통합의 시점, 통합 초기의 남북한의 사회제도의 격차 정도, 완전통합의 시점 등 다른 변수가 주어진 것으로 가정하면, 사회제도는 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭을 결정하는 요인이 된다. 예를 들어, 통합을 조기에 추진하고자 한다면, 혹은 통합의 속도를 조절하는 것이 어렵기 때문에 통합이 불가피하게 빠른 속도로 추진된다면, 기존에 남한에서 적용되던 사회제도를 유지하기 위해서는 큰 폭의 증세가 필요할 수도 있다. 통일재원 조달이 궁극적으로는 통일 이후의 재정의 지속가능성 유지를 위한 대책의 일부라는 점에서, 수용가능한 증세의 폭과 사회제도의 변화 가능성이 함께 검토될 필요가 있다.

# 목 차

I. 서론 .....	15
II. 기존 연구 및 연구의 방향 .....	20
1. 서론 .....	20
2. 통일비용 .....	22
3. 통일 편익 .....	23
4. 지불의사 .....	28
5. 자원 조달방안 기존 연구 .....	32
6. 연구의 방향 .....	34
III. 기본 논의 및 사전 조성의 타당성 .....	37
1. 자원 조달의 대안 .....	37
2. 자원 조달의 고려사항 및 기본원칙 .....	43
3. 사전 조성의 타당성 .....	46
가. 단기적인 거시경제 안정화 .....	46
나. 통일 편익과 세대간 형평성 .....	48
다. 통일세에 대한 수용도 .....	49
라. 정책방향 .....	51
IV. 통합방식과 점진적 통합의 자원 조달 .....	53
1. 서론 .....	53
2. 독일식의 급진적 통합 .....	54
3. 통일 시나리오 .....	58

4. 단계적 통일 방안에서의 재정부담 .....	61
가. 단계별 재정부담 .....	62
5. 단계적 통일 방안에서의 자원 조달 .....	72
V. 비교적 급진적 통합에서의 사후 자원 조달 .....	77
1. 북한지역으로부터의 재정수입 .....	78
가. 북한지역 조세수입 .....	78
나. 민영화수입 등 북한지역 기타 재정수입 .....	80
2. 지출 통제 .....	80
3. 추가수입원의 대안 .....	85
4. 증세와 국채의 조합 .....	88
5. 증세의 규모 .....	90
가. 개요 .....	90
나. 경제성장에 대한 가정 .....	92
다. 남한의 재정 지출 .....	96
라. 총추가재정지출 .....	98
마. 세입 가정 및 순추가재정지출 .....	100
바. 재정안정화를 위한 증세규모 .....	102
6. 증세 방안 .....	105
7. 통합의 속도와 증세규모 .....	110
VI. 요약 및 정책시사점 .....	123
참고문헌 .....	128
부록 1. 통일비용에 대한 기존 연구 .....	131
부록 2. 추가재정지출 항목 설명 .....	134

## 표목차

〈표 II-1〉 조동호(1997)의 통일 편익 개념 .....	24
〈표 II-2〉 통일비용 지불의사 조사결과 .....	30
〈표 III-1〉 통일비용 부담의사에 대한 여론조사 (민주평화통일자문회의) .....	51
〈표 III-2〉 통일비용 부담의사에 대한 여론조사(통일연구원) .....	51
〈표 IV-1〉 각 통합단계별 해석 .....	63
〈표 IV-2〉 장기 잠재성장률 가정 .....	71
〈표 V-1〉 독일 통일비용 추정치(1990~2010년) .....	87
〈표 V-2〉 남북한 지역 성장률 가정 .....	96
〈표 V-3〉 우리나라의 국세수입 구성 .....	107
〈표 V-4〉 OECD 국가들의 부가가치세 세율 .....	108
〈표 V-5〉 완전통합 조기 추진 시의 추가적인 부담 .....	119
〈부표 1〉 기존 연구의 통일비용 추계 결과(2000년 이전) .....	131
〈부표 2〉 기존 연구의 통일비용 추계 결과(2000년 이후) .....	133

## 그림목차

[그림 IV-1] 남한 인구 1인당 북한 인구 비율 .....	71
[그림 V-1] 추가재정 지출의 남한지역 및 통일한국 GDP 대비 비율 .....	99
[그림 V-2] 통일한국의 국가부채비율 추이 .....	104
[그림 V-3] 1인당 공공지출액 비율 .....	118
[부록 그림] 1인당 공공서비스 지출액 예시 .....	136

# I. 서론

통일은 재정상황에 큰 영향을 미칠 수 있는 요인이며, 대규모 지출 소요가 발생하는 통일 상황에서 재원을 어떻게 조달할 것인지는 중요한 문제다. 통일재원 조달에 대한 논의가 중요한 이유는 두 가지 다른 시각에서 생각할 수 있다. 통일 자체는 물론이고 통일의 방식이나 시점이 우리가 선택할 수 있는 영역에 해당된다면, 통일재원 조달방안에 대해 논의하는 것은 바람직한 통일 방안을 모색하는 과정의 일부로서 의미가 있다. 재원 조달방안이 통일 방안의 실현 가능성에 제약요건으로 작용할 수 있으며, 이를 감안하지 않는 통일 방안은 실현가능성이 낮아지기 때문이다. 반면 통일이 주로 외생적인 요인에 의해 결정되는 상황으로서의 성격이 강하다고 보면, 추가적인 지출소요를 초래하는 일종의 '재정위험' 요인에 대비 또는 대응하는 시각에서 통일재원 조달에 대한 논의가 의미가 있다. 어떤 시각에서 보든가와 상관없이 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 재원 조달방안에 대한 논의는 중요하다. 재정적으로 지속가능하지 않은 선택을 함으로써 다수 국가들이 재정위기를 경험하고 있는 최근의 상황은 재정의 지속가능성이 얼마나 중요한 문제인지를 다시 한 번 확인시켜주고 있다.

그럼에도 불구하고 통일문제를 재정 측면에서 고찰한 연구, 특히 통일 이후 발생하는 대규모의 추가적인 재정지출 소요에 대응하여 어떻게 재원을 조달할 것인지에 대한 연구는 매우 취약한 편이다. 이처럼 통일재원 조달에 관한 연구가 본격화되지 않은 이유 중 하나는 통일이 적어도 근시일 내에 실현될 가능성이 매우 낮다는 인식 때문이라 할 수 있다. 1990년대 초반에는 독일 통일 등에 영향을 받아 우리나라에서도 급진적으로 통일이 이루어질 가능성이 제기되었으나, 이후 근시

일 내에 통일이 이루어질 가능성은 매우 낮다는 인식이 점차 확산되었다. 이처럼 가능성이 매우 낮은 상황에 대해 논의하는 것 자체가 큰 의미가 없다는 인식 때문에 연구가 진행되지 못한 부분이 클 것이다.

통일비용 및 재원 조달에 대한 논의가 활성화되지 못한 것에는 외부적인 요인도 있는 것으로 보인다. 국민의 정부 이후 통일비용 등에 대해 논의하는 것이 사실상 금기시되는 사회적 분위기가 형성되었기 때문이다. 이는 통일비용이나 재원 조달 문제에 대해 논의하는 것이 북한의 붕괴를 전제로 한 것이므로, 북한을 자극할 수 있다는 우려에 기인한다.

그러한 상황에서 2010년 광복절 경축사를 통해 이명박 대통령이 “통일은 반드시 온다. 그날을 대비해 이제 통일세 등 현실적인 방안도 준비할 때가 됐다고 생각한다. 우리 사회 각계에서 폭넓게 논의해 주기를 제안한다”라고 언급한 것이 계기가 되어, 통일재원 조달방안에 대한 논의가 다시 본격화되었다. 이후 국회 등에서 통일세 신설을 포함한 재원 조달에 대한 논의가 진행되었다. 그리고 통일부를 중심으로 하여 이와 관련된 연구도 현재 진행되고 있다.

통일재원 조달에 대한 논의가 본격화되지 않는 것이 단지 외부적인 요인 혹은 통일의 가능성이 낮다는 인식 때문만은 아닌 것으로 보인다. 통일이 이루어질 가능성 자체는 부정하지 않더라도, 통일이 언제 어떤 방식으로 이루어질 것인지에 대한 불확실성이 매우 크다. 통일재원 조달방안에 대한 심도 있는 논의를 위해서는 통일비용을 파악할 필요가 있는데, 통일비용은 통일이 언제 어떤 방식으로 이루어지는가에 따라 크게 달라질 수 있다. 이처럼 불확실성이 큰 상황에서 재정을 건전하게 운영하고 국가부채를 낮은 수준으로 유지하여 유사시에 대비할 필요가 있다는 원론적인 언급 이상의 정책시사점을 찾기 어려울 수 있다. 물론 다양한 상황을 설정하고 논의를 전개하는 방법도 있지만, 그 경우에도 많은 기술적 어려움에 직면하게 되고 정책방향 등을 제시하기는 어렵다.

보다 근본적으로는 과연 통일의 시점 및 방식이 과연 어느 정도 우리가 선택할 수 있는 요인인지 명확하지 않다는 문제가 있다. 따라서 통일재원 조달방안에 대한 연구가 추구해야 하는 목적이 바람직한 통일방향을 모색하기 위한 것인지, 혹은 불가피하게 발생할 수 있는 상황에의 대응방안 모색인지도 명확하지 않을 수 있다. 본 연구에서는 통일이 과연 선택의 영역에 해당되는 것인지, 혹은 외생적으로 주어지는 상황의 성격이 강한지에 대한 판단은 유보한다. 따라서 본 연구가 명확한 정책대안을 제시하는 것에도 한계가 있을 수밖에 없다. 본 연구에서는 그보다 통일재원 조달과 관련하여 제기될 수 있는 기본적인 점들에 대해 이해하는 것을 목표로 한다. 아직까지 통일재원 조달에 대한 논의가 초기단계이고, 이와 관련된 논의가 기본적인 사실에 대한 이해에 기초하지 않고 주관으로 흐르는 경우도 많기 때문이다.

통일재원이라는 표현은 사용하는 사람에 따라 의미가 다를 수 있다. 따라서 혼선을 피하기 위해서 본 연구에서 다루는 재원 조달의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 통일재원이라 할 때 민간투자를 포함하는 광의의 의미에서의 재원을 의미하는 경우도 있고, 주로 재정에 국한되는 협의의 재원을 의미하는 경우도 있다. 본 연구에서는 주로 재정에 국한하여 논의한다<sup>1)</sup>. 이는 재정 외의 측면이 중요하지 않다는 것을 의미하는 것은 아니지만, 민간투자 등 재정 외의 재원 문제는 많은 부분을 시장에서 해결될 수 있는 것으로 보기 때문이다<sup>2)</sup>. 물론 연구를 추

- 
- 1) 통일비용에 대한 기존 연구를 보면, 추정치는 연구자별로 큰 차이를 보이고 있다. 각 연구에서의 통일비용 추정치가 큰 차이를 보이는 중요한 이유 중 하나는 통일비용에 대한 개념이나 통일비용에 포함되는 내용이 연구자별로 다르기 때문이다. 일부 연구에서는 민간투자까지도 통일비용의 범주에 포함하는 반면 다른 연구들에서는 정부지출만을 대상으로 통일비용을 정의한다.
  - 2) 물론 통일비용이라는 것을 재정에 국한하지 않고, 민간투자까지 포함하는 개념으로 해석한다면, 통일 이후에 시장을 안정화하면서 외국으로부터 자금을 유지하고 조달하는 방안 등에 대한 논의도 중요할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 통일비용 재원 조달을 주로 재정에 국한하여 논의한다.

진하는 본 연구기관이 거시경제나 국제경제 문제보다는 재정에 특화된 연구기관이라는 점도 논의를 주로 재정에 국한하여 진행하는 배경일 수도 있다. 민간투자 등 재정 외의 부분에 대해서는 재정에 대한 논의만으로는 전반적인 상황을 파악하고 정책대응방안을 논의하기에 한계가 있는 경우 등에만 부분적으로 언급한다.

통일재원 문제를 어느 정도 시계에서 이해하는지는 매우 중요하다. 즉, 단기적인 시각에서 문제를 논의하는 것인지, 혹은 장기적인 시각에서 문제를 논의하는 것인지가 중요할 수 있다. 통일 직후의 상황을 가정하고 단기적인 시각에서 논의하는 것은 일정 부분 앞에서 언급한 바와 같이, 통일이 주어지는 상황으로 보는 견해와 맥락을 같이한다. 물론 그 경우에도 장기적인 시각이 결여된 논의는 많은 한계가 있다. 정책의 경로 의존성으로 인해 통일 직후의 정책은 이후의 정책에 큰 영향을 미치기 때문에, 통일 직후의 정책을 잘못 설정하는 경우에는 장기적으로 재정의 지속가능성에 큰 위협요인이 될 수 있다. 따라서 통일재원 조달문제는 장기적인 시각에서 논의하는 것이 중요하다. 물론 바람직한 통일방향을 모색하는 취지로 연구를 진행할 경우에는 장기적인 시각에서 고찰할 필요성이 더욱 강조되어야 할 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 일단 제Ⅱ장에서는 통일재원 조달문제를 접근하는 시각에 대해 간단히 논의하고, 관련된 기존 연구들에 대해 검토한 후, 본 연구에서 문제에 접근하는 방향에 대해 언급한다. 제Ⅲ장에서는 통일재원 조달의 대안에 대해 정리하고, 재원 조달과 관련된 원론적인 원칙들에 대해서도 언급한다. 그리고 이를 토대로 최근 현안이 되었던 통일재원 사전 조성의 타당성에 대해 논의한다.

제Ⅳ장에서는 통일비용이 통일의 방식에 따라 다를 수밖에 없으며, 통일비용을 조달하는 방식 역시 통일 방식에 따라 다를 수밖에 없다는 점을 감안하여, 먼저 통일 방식에 대해 언급한다. 그리고 점진적인 통일 방안에서의 재원 조달문제에 대해 논의한다. 특히 점진적인 통일에서의 재원 조달문제가 비교적 급진적인 통일 방안에서의 재원 조달 문

제와 어떻게 다른가에 중점을 두어 논의한다.

제V장에서는 비교적 급진적인 통일을 가정하고, 그 경우의 재원 조달방안에 대해 논의한다. 사후적인 대응방안으로 우선 지출 감축이 어느 정도 효과적인 정책수단이 될 수 있는지에 대해 논의한다. 지출 감축이 제한적일 수밖에 없을 가능성을 감안하면, 재원 조달 논의에서 추가적인 재정수입 확보가 중요한 부분이 된다. 이는 한 시점에서는 국채 혹은 증세를 통해 조달하는 것을 의미하며, 장기적으로는 국채도 결국 미래의 세금에 기초하는 것이므로, 궁극적으로 증세 문제가 중요한 부분이 된다. 좀 더 구체적인 논의를 위해 필요한 부분에서는 구체적인 모의실험 결과를 제시하기도 하지만, 통일과 관련된 많은 불확실성을 감안하면, 단정적인 대안을 제시하는 것은 어렵다. 그보다는 통일 재원 조달방안에 영향을 미칠 수 있는 요인들에 대해 이해하는 것이 필요한 바, 그러한 점들에 대해 논의한다. 제VI장에서는 전체를 요약 정리한다.

## Ⅱ. 기존 연구 및 연구의 방향

### 1. 서론

통일재원 조달에 대한 논의가 어려운 이유는 그것이 많은 불확실성에 기초하는 논의이기 때문일 것이다. 재원 조달에 대한 논의가 필요한 이유는 통일로 인해 추가적인 지출소요가 발생하기 때문인데, 이러한 지출소요가 언제 어느 정도로 발생하는지에 대한 불확실성이 크다.

이와 관련이 있으면서도 더 본질적인 문제는 통일이 과연 (남한 주민들의 입장에서 볼 때) '선택할 수 있는 문제'인지, 혹은 주로 외부적인 요인 등에 의해 '주어지는 상황'인지 명확하지 않다는 것이다. 독일 통일을 위해 노력한 주역들도 실제로 통일이 이루어지기 몇 년 전까지만 해도 독일의 통일이 이루어질 것을 예측하지 못하였다. 많은 학자들이 구소비에트 연방을 비롯한 공산권의 붕괴를 예측하지 못하였다. 이처럼 역사적인 큰 변화가 예측하지 못한 변수들의 결합으로 결정되기도 한다는 점을 감안하면, 과연 통일이 어느 정도 계획을 세우고 추진할 수 있는 것인지 명확하지 않다.

물론 통일이 완전한 선택의 영역에 속하는 것도, 그렇다고 완전히 외생적인 요인에 의해 결정되는 것도 아닐 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 근본적인 문제가 중요한 것은 통일재원 조달에 대한 논의의 많은 부분이 이러한 두 시각 중 어떤 시각을 택하는지에 따라 다르게 전개될 수 있기 때문이다.

통일이 선택할 수 있는 문제라면, 통일로 인해 남한 주민들의 효용이 증가하는 정도, 즉 남한 주민들의 입장에서 본 통일의 편익은 추가적인 세금보다 커야 한다. 만약 그렇지 않다면, 남한 주민들은 통일을

원하지 않을 것이며, 통일은 이루어지지 않을 것이다. 따라서 통일이 선택할 수 있는 영역이라는 시각을 따르면, '남한주민들은 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비해 효용이 증가하는 정도'에 해당되는 만큼을 추가적으로 세금 등으로 부담하면 된다. 이 경우 편익이 세금보다 크기 때문에 재원 조달에는 별다른 어려움이 없을 것이다. 남한 주민 전체로서의 응익원칙(benefit principle)의 적용만으로 재원 조달문제는 해결될 수 있다.

반면 통일이 외생적으로 결정되는 상황의 성격이 강하다면, 위에 언급한 재원 조달의 원칙은 더 이상 적용되기 어렵다. 예를 들어, 북한의 정권이 붕괴되고 무정부 상태가 되어, 남한이 북한을 흡수통합하기를 국제사회가 원하기 때문에 통일이 진행되는 경우를 생각할 수 있다. 즉, 남한의 입장에서는 북한을 흡수통합하는 것 외에는 다른 대안이 없는 경우가 된다. 이 경우에는 통일이 이루어지지 않고 남북한이 기존과 같이 유지되는 상황을 기준으로 하여, 그에 비해 얼마나 효용이 증가하였는지가 부담을 해야 하는 정도에 대한 판단의 기준이 될 수 없다. 응익원칙을 적용할 수 있는 기준점은 한반도 전체로서 통일문제와 관련하여 혼선이 생기는 어려운 상황이 되어야 할 것이다. 그런데 그러한 상황이 아주 극단적인 상황이라면, 통일로 인한 편익에 대해 언급하는 것 자체가 큰 의미가 없을 수도 있다. 따라서 극단적으로는 통일의 편익에 대해 논의할 기준점도 존재하지 않을 수 있다. 이 경우 통일재원 조달이라는 문제는 통일이라는 상황이 주어진 상태에서 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 필요한 재원을 조달하는 문제가 된다. 이 경우에는 재원 조달에서 응익원칙(benefit principle)을 적용할 수 있는 여지가 별로 없으며, 그보다는 통일된 한국에서의 모든 국민들을 기준으로 응능원칙(ability to pay)을 적용하는 시각이 좀 더 의미가 있을 것이다.

통일재원 조달문제와 관련하여 이러한 양면적인 시각이 존재하기 때문에, 통일재원 조달문제를 논의하기에 앞서, 통일의 편익, 통일비용,

지불의사 등에 대한 고찰이 필요할 것이다. 본장에서는 먼저 이러한 측면의 기존 연구에 대해 간략히 언급하고, 통일재원 조달방안에 대한 기존 연구에 대해 고찰한다. 그리고 이를 토대로 본 연구의 추진방향에 대해 추가적으로 논의한다.

## 2. 통일비용

통일재원 조달에 대해 논의하기 위해서는 먼저 통일비용에 대해 이해할 필요가 있다. 통일비용에 대해서는 많은 연구가 있으며, 이를 정리한 연구도 다수 있다. 이에 본 연구에서는 통일비용에 대한 기존 연구에 대해 자세한 내용은 소개하지 않으며, 그 중 재원 조달 논의와 관련하여 꼭 언급되어야 하는 점들을 중심으로 논의한다.

통일비용에 대한 기존 연구를 보면, 추정치는 연구자별로 큰 차이를 보이고 있다. 기존 연구 중 일부는 부록에 제시하였다. 기존 연구에서 단순하게 제시된 수치를 보면 100억~3조 5천억달러로 큰 편차를 보인다. 비용이 소요되는 기간에 차이가 있으므로, 연간 비용으로 환산하여 비교하는 것이 합리적인데, 그렇게 하더라도 남한 GDP의 2~25% 정도로 연구자별로 추정치가 큰 차이를 보인다.

각 연구에서의 통일비용 추정치가 큰 차이를 보이는 중요한 이유 중 하나는 통일비용에 대한 개념이나 통일비용에 포함되는 내용이 연구자별로 다르기 때문이다. 일부 연구에서는 민간투자까지도 통일비용의 범주에 포함하는 반면 다른 연구들에서는 정부지출만을 대상으로 통일비용을 정의한다.

통일비용이 연구자별로 큰 차이를 보이는 다른 이유는 그것이 통일의 방식과 시점에 따라 크게 달라질 수 있기 때문이다. 물론 통일비용 추정치는 통일 후의 정책목표 및 정책 효과성에 대한 가정에 따라 크게 달라질 수 있다. 통일 후 북한의 소득수준을 남한 수준(혹은 남한의 일정수준)으로 끌어올리려는 경우에는 통일비용이 크게 나타나지만,

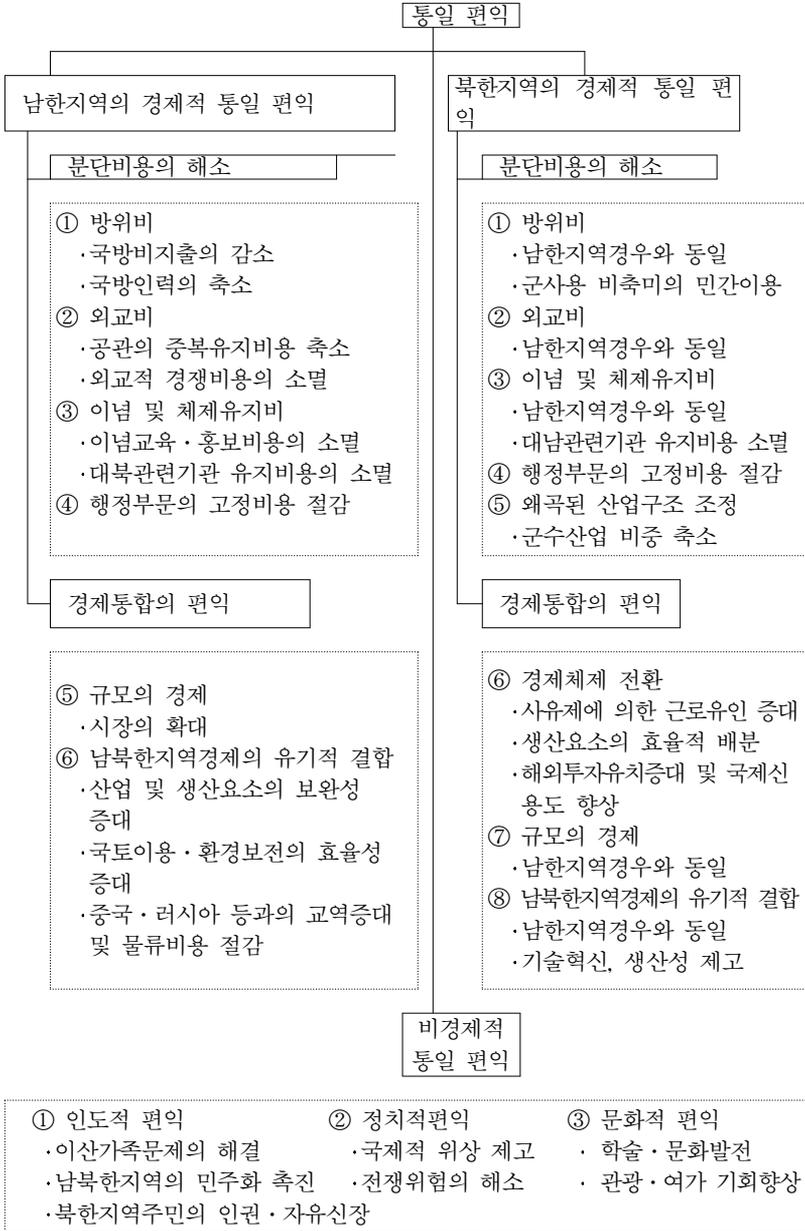
북한의 소득수준을 기존 북한의 소득수준에 비해 일정한 정도 끌어올리는 정책목표를 가지는 경우에는 통일비용이 상대적으로 작아진다. 물론 남북 소득격차를 빨리 해소하고자 할수록 통일비용이 더욱 커질 것이다.

먼저 통일비용에 대한 기준을 명확히 할 필요가 있다. 본 연구에서는 재정에 국한하여 논의한다. 그러나 통일비용에 대한 기준을 명확히 하더라도, 통일비용이 어느 정도 될지에 대해서는 불확실성이 크다. 통일이 언제, 어떤 상황으로 진행될 것인지에 대한 불확실성이 크기 때문이다. 그리고 연구자의 판단에 따라 도입한 가정이 과연 실현 가능한지에 대해 의문이 제기될 수 있는 부분이 너무나도 많다. 이처럼 통일비용 자체가 불확실하기 때문에, 통일재원 조달에 대한 논의 역시 불확실한 상황에 대한 논의가 된다. 그럼에도 불구하고 각 상황에서 재원 조달문제가 본질적으로 어느 정도 유사하고 어느 정도 차이를 보이는지를 이해하는 것이 필요하기 때문에, 몇 개의 정형화된 시나리오 등을 이용하여 논의하는 것이 유용할 수도 있다.

### 3. 통일 편익

통일의 편익을 다룬 대표적인 연구로는 조동호(1997)가 있다. 동 연구에서는 통일의 편익을 경제적 편익과 비경제적 편익으로 구분하고, 경제적 편익은 다시 분단비용의 축소, 경제통합의 편익으로 구분하였으며, 각각에 대해 남한지역과 북한지역에 각각 귀속되는 부분으로 설정하였다.

〈표 II-1〉 조동호(1997)의 통일 편익 개념



통일 편익에 대한 고찰은 통일재원 조달 관련 논의에서 매우 중요할 수 있다. 통일의 편익이 경제적인 경우에는 그러한 경제적 편익을 통일재원으로 활용할 수 있는 여지가 있다. 예를 들어, 통일로 인해 특정 분야의 지출이 감소하는 경우에는 이를 통일재원으로 전용할 수 있다. 혹은 통일로 인해 경제적 이득을 보는 집단이 있다면 그러한 이익의 상당 부분을 조세 등으로 환수하여 통일재원으로 활용할 수 있다. 혹은 비경제적인 편익이라 하더라도, 편익에 상응하는 금전적인 가치만큼 추가적인 부담을 하게 함으로써 통일재원을 조달할 수도 있다.

특히 통일이 선택할 수 있는 영역에 해당되는 것이라면, 이처럼 응익원칙(benefit principle)을 적용함으로써 재원의 상당 부분을 조달할 수 있다. 통일 편익이 통일비용보다 크다면, 이론적으로는 통일 편익을 정부가 환수함으로써 통일재원을 조달하는 데 아무런 어려움이 없을 것이다. 물론 현실적으로 모든 혜택을 세금으로 환수하려는 노력은 성공하기 어려운 측면이 있다. 정부의 세금 부과는 행태 자체를 변화시킬 수 있기 때문이다. 그렇지만, 비록 100%는 아닐지라도 응익원칙에 따라 통일비용의 상당 부분을 조달할 수 있기 때문에 통일재원 조달문제에 대해서는 낙관적으로 생각할 수 있는 여지가 크다.

그러나 아직까지 통일 편익에 대한 추정 등은 다소 거시적이고 추상적인 차원에 머물고 있어, 통일재원 조달과 관련된 구체적인 논의에 활용할 수 있는 여지는 다소 제한적이다. 세대 간 형평성에 대해 논의하기 위해서는 통일의 편익이 세대별로 어떻게 나타나는지도 파악할 필요가 있지만, 이러한 성격의 기존 연구는 없는 것으로 보인다. 이처럼 통일 편익에 대해 세분화되어 파악되지 못한 이유 중 일부는 통일 편익에 대한 기존 연구들이 재원 조달 등을 염두에 두어 진행되지 않았기 때문이기도 하다. 통일 편익에 대한 연구는 주로 일부에서 통일 비용 등에 대해 지나치게 강조함으로써 국민들에게 통일에 대한 거부감을 줄 수 있다는 인식에서 출발하여, 통일 편익이 통일비용보다 클 수 있다는 것을 보여주고자 하는 목적으로 진행된 성격이 강하다.

물론 이러한 측면이 아니라 하더라도, 통일과 관련된 불확실성, 그리고 통일이후의 경제상황 등에 대한 불확실성이 크기 때문에 통일의 편익을 세분화된 집단별로 파악하는 것은 매우 어려운 일이다. 일반적으로 연금, 의료 등 현금급여가 주어지거나 혜택에 대한 원가가 명확한 부분과는 달리, 통일의 편익 중에는 그 가치를 추정하기 어려운 비경제적 편익이 큰 부분을 차지하기 때문이다.

통일의 편익을 토대로 응익원칙을 적용하여 통일재원을 조달할 수 있을 것인지와 관련하여서는 다소 비관적인 측면도 있다. 실제로 여론조사 결과 등에서는 통일 자체에 대해서도 회의적인 결과가 나타나기도 한다. 2011년에 민주평화통일자문회의에서 에이스리서치에 의뢰하여 조사한 국민통일여론조사에 따르면, 전국 성인 70.6%가 통일 시 혜택보다 비용이 크다고 응답한 것으로 보도된 바 있다. 모든 국민들이 통일비용과 편익에 대해 정확하게 이해하고 있는 것이라고 가정한다면, 이러한 결과는 통일의 편익을 기준으로 응익원칙을 적용하여 통일재원을 조달할 수 있는 가능성에 대해서는 다소 비관적으로 생각하지 않을 수 없다.

물론 몇 가지 가능성을 생각하면 위의 결과를 그렇게 비관적으로만 보지 않아도 되는 이유도 있다. 첫째, 70%의 국민들에게는 비용이 편익보다 더 크더라도, 30%의 사람들에게서 편익이 비용을 초과하는 정도가 상당히 크다면, 통일로 인한 편익이 비용보다 커질 수 있다. 이 경우는 보상(compensation) 방식을 통해 대부분 사람들에게 비용보다 편익이 커지게 하는 것이 가능할 수도 있다.

둘째, 설문조사에서 이러한 결과가 나타난 것이 국민들이 통일 편익과 통일비용에 대해 잘 이해하지 못하였기 때문일 수도 있다. 통일의 편익이 제대로 인식되지 못한 것이라면, 통일의 필요성과 편익에 대해 연구하고 홍보하는 부분에서 더 많은 노력이 필요할 수도 있다. 통일비용이 과장되게 인식된 것이 문제라면, 이를 바로잡기 위하여 연구자들과 정책당국의 노력이 필요할 수도 있다. 그러나 이러한 주장이 극

단에 달한다면, 그것은 민주주의를 부정하는 것이 될 수 있으므로, 이러한 시각 역시 조심스러운 접근이 필요하다.

셋째, 통일의 순편익(편익에서 비용을 제외한 부분)의 모든 세대의 합은 0을 초과하지만, 설문조사에 응답하는 세대에서는 그렇지 않은 비율이 높을 가능성도 생각할 수 있다.

이러한 몇 가지 가능성은 통일재원 조달과 관련하여 각각 다른 정책 시사점을 제시한다. 위에서 제시한 세 번째 가능성은 통일재원 조달과 관련하여 많은 부분이 사전 조성이나 즉각적인 증세가 아닌 국채로 조달되는 것이 타당할 수도 있다는 가능성을 시사한다. 통일의 편익이 통일 이후 오랜 기간에 걸쳐 나타나는 점을 감안할 때, 통일 이후의 상황에서 재정의 지속가능성을 위협하지 않는 수준의 재정적자나 국가부채의 증가에 대해서는 좀 더 긍정적으로 수용할 필요도 있다. 물론 이러한 해석도 가능성일 뿐 검증된 것은 아니므로, 통일재원 조달과 관련하여 국채에 많은 부분을 의존하자는 주장이 가지는 위험성도 충분히 감안할 필요가 있다. 최근의 경험을 보더라도 국가부채가 누적된 유럽 국가들은 많은 어려움을 경험하고 있다. 그리고 통일 이후에 불확실성이 커지는 한국경제에서 국채에 많은 부분을 의존하여 재원을 조달하려는 것은 매우 위험할 수도 있다. 또한 비록 미래세대(예를 들어 아직 너무 어리거나 태어나지 않은 세대)에서 통일로 인한 편익이 클 수 있다 하더라도, 과연 그들을 위해 통일을 하고, 그 대신 많은 국가부채를 물려주는 것이 정당한가에 대해서도 논란의 여지가 있을 수 있다. 특히 그러한 논리가 미래세대에 부담을 전가하기 위한 논리로 악용될 소지에 대해서도 유의할 필요가 있다.

통일의 편익이 실현되는 형태에 대해 다양한 가능성이 있지만, 아직까지 통일로 인한 편익이 세대별로 어떻게 귀속되는지에 대한 이해와 연구가 매우 부족하다는 점을 감안하여 통일재원 조달문제에 대해 좀 더 중립적이고 개방적인 시각에서 논의가 진행될 필요가 있을 것이다. 즉, 고정관념에 치우치기보다는 각각의 가능성에 대해 검증하면서 논

의를 정교화하는 과정이 필요할 것이다. 국민들 중 상당수가 통일로 인한 편익보다 비용이 크다고 인식하고 있는 상황에서, 통일을 위해 증세를 서두르는 것은 자칫 위험할 수도 있다.

#### 4. 지불의사

통일재원 조달과 관련하여 논의가 필요한 또 다른 중요한 연구가 통일에 대한 지불의사 관련 연구라 할 수 있다. 통일비용이 크다고 하더라도, 통일에 대한 지불의사가 그보다 더 크다면, 통일재원을 조달하는 문제에 대해 우려할 이유는 별로 없을 것이다. 개념적으로 보면, 지불의사는 통일 편익을 금전적으로 측정하는 것이다. 그러나 지불의사 추정치의 해석과 관련하여서는 유의해야 하는 부분도 있으므로 이에 대해 논의가 필요하다.

먼저 통일비용 지불의사에 대해 국민들을 대상으로 서베이한 내용을 기초로 분석한 기존의 연구를 보면, 추정치가 연구자에 따라 상당한 차이를 보인다. 배득중(1993)에서는 9조 6,800억원으로 이는 조사의 기준 연도인 1991년 GDP의 약 4.3%에 달한다. 장원태(1997)에서는 연간 10조 3,151억~12조 9,233억원 정도 되는 것으로 추정되었는데, 이는 1996년 GDP의 약 2.3~2.9% 정도에 해당되는 수치다. 일견 배득중에서 부담의사가 더 크게 추정된 것으로 보이지만, 서베이에서 사용된 질문 내용을 보면, 배득중(1993)에서의 추정치는 일회성 부담의 성격이 강하다. 반면, 장원태(1997)에서는 비록 기간이 명확하지는 않지만 지속적인 부담의사의 성격이 강하기 때문에, 실제로는 장원태(1997)에서 추정된 지불의사가 더 크다고 할 수 있다.

유승호(2003)는 별도의 설문을 사용하는 대신 1998년도 대우패널 데이터를 이용하여 통일세에 대한 지불의사액을 분석하였는데, 그 금액은 1인당 연간 5,765원으로 추정되었다. 이를 18세 이상 성인인구에 대해 적용시키면, 연간 2천억원 이하로 유사한 시기의 설문조사 자료

를 이용한 장원태(1997)에 비해서는 현저하게 작게 나타난다.

이러한 연구들이 다소 시간이 경과한 반면, 최근의 추정치로는 민주평화통일자문회의에서 조사한 것이 있다. 통일비용을 부담할 의향이 있다는 응답자 528명에 대해서 1년에 얼마 정도의 통일비용을 지불할 의향이 있는지를 알아본 결과, 10만원 미만이라는 응답이 57.6%로 가장 높았으며, 다음으로 10만~19만원(23.3%), 100만~199만원(8.0%), 20만~29만원(1.9%), 30만~49만원, 50만~99만원, 200만원 이상(각각 1.1%의 비중을 차지함), 그 밖에 무응답 5.9% 등으로 나타나고 있다. 통일비용을 부담할 의향이 있다는 국민 10명 중 5명 이상(57.6%)은 1년에 10만원 미만으로 통일비용을 부담할 의향이 있는 것으로 나타났으며, 10명 중 대다수인 8명 정도(80.9%)는 1년에 20만원 미만으로 통일비용을 부담할 의향이 있는 것으로 조사되었다.

〈표 II-2〉 통일비용 지불의사 조사결과

(단위: 개, %)

	표본수	10만원 미만	10만원 ~19만원	20만원 ~29만원	30만원 ~49만원	50만원 ~99만원	100만원 ~199만원	200만원 이상	무응답
전 체	(528)	57.6	23.3	1.9	1.1	1.1	8.0	1.1	5.9
권역별	서 울	(100)	55.0	32.0	3.0	1.0	.0	9.0	.0
	인 천/ 경 기	(159)	54.7	24.5	1.9	.6	3.1	9.4	1.9
	대 전/ 충 청	(50)	60.0	26.0	2.0	2.0	.0	6.0	2.0
	광 주/ 전 라	(63)	55.6	11.1	.0	1.6	1.6	4.8	.0
	대 구/ 경 북	(64)	54.7	20.3	3.1	1.6	.0	7.8	3.1
	부산/울산/경남	(70)	72.9	17.1	1.4	1.4	.0	4.3	.0
	강 원/ 제 주	(22)	50.0	31.8	.0	.0	.0	18.2	.0
성별	남 성	(293)	51.2	22.9	2.4	1.4	1.7	11.6	1.7
	여 성	(235)	65.5	23.8	1.3	.9	.4	3.4	.4
연령별	20 대	(80)	68.8	18.8	.0	1.3	2.5	5.0	1.3
	30 대	(105)	49.5	30.5	1.9	1.0	1.9	10.5	1.9
	40 대	(149)	56.4	19.5	2.0	1.3	.7	7.4	.7
	50 대 이상	(194)	58.2	24.2	2.6	1.0	.5	8.2	1.0
직업별	화이트칼라	(134)	47.0	26.1	.0	.7	1.5	11.9	2.2
	블루칼라	(43)	51.2	34.9	7.0	.0	2.3	2.3	.0
	자영업	(108)	51.9	27.8	2.8	1.9	.0	9.3	.9
	농림수산업	(18)	38.9	22.2	5.6	5.6	5.6	16.7	.0
	전업주부	(124)	75.0	18.5	.8	.8	.8	1.6	.0
	학생	(40)	75.0	12.5	.0	.0	2.5	7.5	2.5
	기타/무직	(61)	54.1	18.0	3.3	1.6	.0	11.5	1.6
학력별	중졸이하	(65)	67.7	15.4	3.1	1.5	.0	4.6	.0
	고졸	(154)	59.7	22.7	2.6	1.3	.0	7.1	.0
	대재이상	(296)	54.1	25.0	1.4	1.0	2.0	9.1	2.0
	무응답	(13)	61.5	30.8	.0	.0	.0	7.7	.0

출처: 민주평화통일자문회의, 「2010년 국민 통일여론조사」

연구자에 따라 추정치가 매우 큰 차이를 보이는 점은 지불의사에 대한 기존 연구를 통일재원 조달방안에 직접 활용함에 있어 어려움이 있다는 것을 의미한다. 그 외에도 몇 가지 점에서 실제 재원 조달방안을 논의함에 있어 지불의사에 대한 연구의 결과를 신뢰하고 활용할 수 있는지에 대해서는 의문이 제기될 수 있는 부분이 있다. 우선 최근에 민주평통에서 조사한 것을 제외한 다수 연구가 진행된 지 벌써 10여년이 지났으며, 그 이후 국민들의 태도에서 변화가 발생하였을 수 있다.

그리고 통일이라는 상황을 직면하지 않은 상태에서의 지불의사와 통일을 직면한 상태에서의 지불의사는 크게 다를 수 있다. 예를 들어, 아무런 부담 없이 서베이에 응답하는 것과 실제로 재정수입 확보가 구체적으로 조세부담의 증가라는 형태를 가지는 경우에는 태도에서 차이가 발생할 수 있다. 즉, 실제 추가적인 조세부담이 필요한 시점에서는 오히려 지불의사라고 응답하였던 정도로 납부할 의지를 보이지 않을 가능성도 있다. 그리고 개인의 지불의사를 100% 징수할 수 있는 효과적인 조세정책 수단은 존재하지 않는다는 것도 제약요건이 될 수 있다.

반면 통일 이후에 통일의 편익을 체감하면서<sup>3)</sup>, 통일에 대한 지불의사가 더 커질 수도 있는 가능성이 더 높아 보인다. 혹은 통일이 일단 이루어진 상황에서 재정의 지속가능성을 확보하고 사회안정을 달성하기 위해 불가피하게 납부해야 한다는 인식이 확산되면, 지불의사가 더 커질 수 있다. 특히 통일이 외생적으로 결정되는 측면이 강하다면, 더욱 그러할 수 있다. 즉 어떤 상황에서 우리가 통일을 수용해야만 하는 상황이 전개된다면, 그 이후의 지불의사는 실질적으로는 통일에 대한 지불의사가 아니라, 추가적인 재정지출이 발생함에도 불구하고 증세조

3) 통일에 대한 지불의사를 파악한 위 연구에서 실제 응답자들이 이를 통일 이후에 통일로 인한 편익이 발생하는 상황에서 지불할 의사로 파악하고 있는지, 아니면 통일 이전에도 이 정도를 지불할 의사가 있는 것으로 파악하는 것인지는 명확하지는 않다. 위 연구에서 제시된 수치는 통일 이후의 상황을 가정하고, 통일 편익을 일정 부분이라도 감안한 지불의사로 해석하는 편이 적절할 것으로 보인다.

치가 이루어지지 않아, 국가 재정위기로 전개되는 극단적인 상황을 피하기 위한 추가적인 지불의사로 해석될 수 있다. 따라서 사후적인 대응방안으로서의 증세의 여력은 기존의 통상적인 지불의사와 관련된 설문조사에서의 지불의사보다는 훨씬 클 가능성이 크다. 오히려 지불의사와 관련된 기존의 설문조사 방법에서 택한 질문은 통일의 방법을 우리가 선택할 수 있다고 가정하였을 때, 어떤 정도의 선택을 국민들이 무리 없이 수용할 수 있는가에 관한 질문의 성격이 강하다.

이러한 점을 감안한다면, 통일에 대한 지불의사가 충분히 크지 않기 때문에, 통일재원을 확보할 수 있는 여력이 매우 제한적일 것이라고 너무 비관적으로 단정할 필요도 없을 것이다. 그리고 지불의사 추정치가 통일비용 추정치보다 작다는 것이 통일이 이루어질 수 없거나, 통일 이후의 재정상황이 반드시 파국에 달한다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 통일에 대한 지불의사가 통일비용보다 크다는 것은 자원 조달이 비교적 원만하게 이루어질 수 있는 충분조건으로서의 성격이 강하지만, 그것이 반드시 통일 이후의 재정을 안정화시킬 수 있는 필요조건은 아닐 수 있다.

## 5. 자원 조달방안 기존 연구

통일비용을 다룬 연구 중 일부는 통일재원 조달문제에 대해 부분적으로 언급하기도 한다. 통일재원 조달문제에 대해 비교적 자세하게 논의한 기존 연구로는 배진영(1996), 권은경(1998), 김창권(2005), 양운철(2006), 전상진 외(2007) 등이 있다. 이러한 연구들 중 다수는 암묵적으로 급진적인 통일을 가정하고 자원 조달문제를 논의하는 경향이 있으며, 사전적 혹은 사후적 통일재원 조달방안에 대해 논의하고 있다. 통일재원 조달과 관련된 가장 본격적인 연구로는 2011년에 통일부에서 발주하여 추진한 연구용역이 있지만, 그 내용은 아직 공개되지 않고 있다.

그리고 최근에 통일 준비라는 주제를 논의하는 다수의 논문들은 통일재원 마련, 특히 사전 조성의 필요성을 주장하고 있다. 예를 들어, 이수석(2010)은 통일 준비의 일환으로 통일재원 조달이 필요하다고 지적하고 있으며, 구체적인 조성방안으로는 통일세 등 세금분야에서의 재원 조성, 남북협력기금과 연계한 통일재원 조성, 채권발행을 통한 방법, 해외자본의 차입, 56개 공공기금 중 대북지원 관련기금의 활용, 통일복권의 활용 등을 언급하고 있다. 유호열(2010)은 목적세나 기타 세금의 형태로 재원을 마련해야 할 시점은 남북이 통일에 합의하거나 임박했을 때 이루어져야 하지만, 가급적 기금의 적립을 통한 대비책을 강구하여야 하며, 추가기금 조성과 통일시점에 증폭될 징세를 감안할 때 증세를 해야 한다고 주장하고 있다.

배진영(1996)에서는 통일비용 재원 조달방안에 대해 분단비용의 감축, 경제적 편익과 추가 경제성장에 의한 세수증대, 통일 이전 정부의 통일기금, 북한지역의 대부분 자산에 대한 국유화와 이의 매각, 세원의 확대와 새로운 발굴, 정부자산의 매각과 예산지출의 절감 및 전용의 6가지 대안이 제시되어 있다. 그러나 동 연구에서는 각 대안별로 어느 정도의 재원 조달이 가능할 것인지 등에 대한 논의는 포함되어 있지 않으며, 지출규모가 일정 부분 이상일 때 실제로 가장 중요한 대안이 될 수 있는 국채 발행이나 세율 조정 등은 대안으로 언급하지 않고 있다.

권은경(1998)은 방위비 부담의 감소를 통해 GDP의 1.5%에 해당되는 재원을 충당하고, 조세부담률이 2~3% 순증하고, GDP의 0.2~3.3%에 달하는 국채를 발행하며, 그 외에 외국자본유치, 국영기업 민영화 추진 등을 통해 통일 후 5년 동안 GDP의 3.7~7.8%, 통일 후 6~10년 동안에는 GDP의 6.5~7.5%에 해당되는 재원을 조달하는 방안을 제시하고 있다.

김창권(2005)은 단기적으로는 증세 2%p 내외, 기타 예산절감 1%p 내외, 해외자금조달 1% 등으로 충당하고, 중장기적으로는 군사비 감축(GDP의 1~2%p), 군병력 전환 생산효과(1~2%p) 등의 재원 조달

을 활용하는 방안을 제시하고 있다. 이 연구에서는 상대적으로 지출 감축, 특히 국방분야에서의 지출 감축 가능성에 큰 비중을 두는 특징을 가지고 있다. 이 연구에서는 해외자금조달이라는 부분이 재정에 포함되는 부분인지는 명확하지 않다.

양운철(2006)은 통일비용의 재원을 마련하기 위해 성공적인 남북한 협력사업 추진, 조세부과, 국공채 발행, 해외자본 차입, 기타 공공기금 활용, 동북아 개발은행 설립 등의 방안을 제시하고 있다. 또한 북한개발에 해외자본을 적극 활용하는 방안을 모색할 필요가 있음을 주장하고 있다. 전상진·강지원·원진실(2007)은 통일 비용의 재원마련 수단으로 남북협력기금, 국제구호기금, 부담금, 채권발행, 통일세 등을 제시하고 있다.

## 6. 연구의 방향

본절에서는 재원 조달에 대한 기존 연구들의 특징 및 한계에 대해 언급하고, 향후 통일재원 조달에 대한 연구에서 추구할 방향 및 본 연구에서 논의할 방향에 대해 정리한다.

첫째, 재원 조달에 대한 기존 연구에서는 재정에 해당되는 부분과 그 외의 부분이 명확히 구분되지 않은 경우들이 있다. 둘째, 재정에 해당되는 재원 조달의 다양한 대안이 명확한 기준에 의해 분류되어 종합적으로 제시되어 있지 않다. 셋째, 기존 연구에서 재원 조달방안으로 제시된 것 중 일부는 과연 별도의 방안으로 제시되는 것이 의미가 있는지에 대해 의문이 제기되는 것들도 있다. 예를 들어, 기존 연구 중 일부에서는 통일 이후 경제규모의 확대 등으로 인해 재정수입이 증가하는 것을 재원 조달수단으로 제시하고 있지만, 이와 관련하여서는 좀 더 엄격한 논의가 필요하다.

향후 연구에서는 일단 재원 조달의 범위 중 민간투자와 정부 재정에 의한 부분을 명확히 구분하는 것이 필요할 것이다. 그리고 재정에 해

당되는 부분에 대해서는 몇 가지 기준에 따라 재원 조달의 대안을 명확히 구분하고 각 대안별 장단점 및 실현 가능성 등에 대해 검토하는 것이 필요하다.

기존 연구에서 재원 조달방안으로 논의되는 것 중 일부에 대해서는 재원 조달방안으로서의 효과성과 타당성에 대해 이견이 제기될 수 있는 부분들이 있다. 민영화 수입이 효과적인 재원 조달방안이 될 수 있는지, 그것이 바람직한지에 대해서는 이견이 제기될 여지가 있다. 그리고 기존 연구가 이루어진 후의 상황 변화로 인해 재원 조달방안으로서의 효과성이 약화된 경우도 있다. 상당수 기존 연구에서는 통일 이후의 국방비 감축을 재원 조달의 수단으로 제시하고 있다. 그러나 1990년대 이후 우리나라에서 국방지출의 GDP 대비 비율이 하락하여, 추가적인 감축의 여지가 축소되었다. 이러한 점들에 대해서는 뒤에 다시 언급하기로 한다.

기존 연구 중에는 어느 시점에서 어떤 방식으로 통합을 하는 것인지, 그리고 어떤 부분에서 어느 정도의 재원소요가 발생하는 것인지 명확하지 않은 경우가 많다. 물론 기존 연구 중 상당수는 암묵적으로 급진적인 통일을 가정하고, 따라서 재정소요가 매우 클 것이라는 점을 전제로 하는 경향이 있다. 그러나 고려하는 시나리오가 어느 정도의 급진적인 통일을 가정하는 것인지 구체적이지 않은 경우가 많다. 통일비용의 규모 및 경로가 통일의 방식 및 속도에 따라 달라질 수 있으므로, 합리적인 재원 조달방안도 통일방식 및 속도에 따라 달라질 수 있다. 따라서 각각의 다양한 통일방식과 통일이 추진되는 속도에 따라, 통일비용이 어떻게 달라지고 재원 조달방안이 어떻게 달라져야 하는지에 대한 논의가 필요할 것이다.

기존 연구들이 일반적으로 가지는 또 다른 한계는 통일비용을 단기적인 시각에서만 파악하는 경향이 강하다는 것이다. 다수 연구는 통일 이후 일정 기간(예를 들어 5~10년 이내) 동안을 시계로 논의하고 있다. 통일 이후의 대응정책에서 단기적으로 거시경제를 안정화하는 것

도 중요하기는 하다. 그러나 이는 거시경제 정책 및 국제협력 등을 통해 상당부분을 달성할 수 있으며, 재원 조달과 관련하여 더 우려해야 하는 부분은 장기적인 재정의 지속가능성을 확보하는 것이다. 따라서 통일비용 및 재원 조달문제는 더 장기적인 시각에서 고찰할 필요가 있다. 특히 통일비용은 통일이 이루어진 후 매우 오랫동안 발생할 수 있다는 점에서 더욱 그러하다. 독일의 경우를 보더라도, 통일 후 약 20년이 경과하였지만, 여전히 연간 GDP의 3% 정도의 통일비용이 발생하고 있는 것으로 추정되고 있다. 그 이유는 통일 후 20년이 지났지만 동서독 소득격차는 아직도 상당한 수준으로 유지되고 있기 때문이다. 이처럼 지역 간 소득격차가 유지되는 한에 있어서는 한 지역으로부터 다른 지역으로 재원의 이전이 이루어지는 것은 불가피하다. 이러한 점을 감안하면, 남북한 통합의 경우에도 통일 이후 상당한 기간이 경과하여도 남북한 소득격차는 상당한 정도로 유지될 것이며, 통일비용도 지속적으로 발생하게 될 것임을 예상할 수 있다. 따라서 통일비용을 장기적인 시각에서 고찰하고, 그에 따라 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 재원 조달 등에 대해 논의하는 것이 필요하다.

### Ⅲ. 기본 논의 및 사전 조성의 타당성

#### 1. 자원 조달의 대안

통일자원 조달에 대한 논의를 위해서는 먼저 본 연구에서 다루는 통일자원의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 통일비용의 경우와 마찬가지로 통일자원이라 할 때 민간투자를 포함하는 광의의 자원을 의미하는 경우도 있고, 주로 재정에 국한되는 협의의 자원을 의미하는 경우도 있다. 본 연구에서는 국내외 민간투자는 대부분 시장에서 해결되는 것으로 보고, 주로 재정에 국한하여 자원 문제를 논의한다<sup>4)</sup>. 다만 재정 국한하여 논의함으로 인해 전반적인 상황을 파악하고 정책 대응방안을 논의하기에 한계가 있는 경우 등에 대해서는 민간투자 등에 대해서도 부분적으로 언급한다.

추가적인 재정지출 소요가 발생하는 상황에 대응하는 방법은 ① 기존의 다른 분야의 지출을 감축하는 방법, ② 추가적인 자원을 마련하여 추가적인 재정지출 소요에 대응하는 방법으로 구분할 수 있다. 그리고 추가적인 재정지출 소요를 어떻게 정의하는가에 따라서는 ③ 추가적인 추가재정지출 소요를 억제하는 것도 대안이 될 수 있다. 일견 추가재정지출 소요 자체를 억제한다는 것을 자원 조달방안에서 논의하기에는 다소 억지스러운 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 용어를 어

---

4) 통일비용에 대한 기존 연구를 보면, 추정치는 연구자별로 큰 차이를 보이고 있다. 각 연구에서의 통일비용 추정치가 큰 차이를 보이는 중요한 이유 중 하나는 통일비용에 대한 개념이나 통일비용에 포함되는 내용이 연구자별로 다르기 때문이다. 일부 연구에서는 민간투자까지도 통일비용의 범주에 포함하는 반면 다른 연구들에서는 정부지출만을 대상으로 통일비용을 정의한다.

떻게 정의하는가에 따라 이는 실제로 중요한 것일 수도 있다.

혼선을 피하기 위해서는 용어의 정의를 명확히 할 필요가 있으며, 본고에서는 다음과 같이 정의한다.

$$\text{순추가재정지출} = (\text{총추가재정지출}) - (\text{북한지역으로부터의 재정수입})$$

순추가재정지출을 기준으로 한다면, 북한지역으로부터의 재정수입 확보라는 대안은 순추가재정지출을 억제하는 것에 해당된다. 따라서 기존의 연구에서처럼 북한지역의 민영화 수입을 통해 재원을 조달하는 것을 재원 조달의 한 수단으로 제시한다는 것은 순추가재정지출이 아닌 총추가재정지출을 기준으로 논의하는 것이 된다. 이와 관련하여 기존 연구에서 혼선을 초래하는 부분이 있다. 총추가재정지출 소요를 기준으로 논의를 하는 것이라면, 북한지역으로부터의 재정수입 전반에 대해 논의하는 것이 타당하다. 그런데 기존 연구들에서는 기타 재정수입에 해당되는 민영화 수입을 대안의 하나로 제시하면서도, 그보다 더 중요한 부분이 북한지역으로부터의 조세수입에 대해서는 언급하지 않고 있다. 즉, 기존의 논의에서는 ‘통일재원’의 기준이 무엇인지가 명확하지 않은 경우가 많다.

위에서 제시한 총추가재정지출을 기준으로 하더라도 흔히 재원 조달 수단의 하나로 제시되는 ‘다른 분야의 지출 감축’이 포함될 여지가 있는지 명확하지 않다. 총추가지출이라는 것도 이미 다른 분야의 지출 감축을 한 결과를 반영하여 산정하는 것이 될 수 있기 때문이다. 즉 기존의 연구에서 제시하는 대안은 명확한 기준을 설정하여 대안을 제시한 것이라기보다는, ‘민영화 수입을 포기한다면’ 혹은 ‘다른 분야의 지출감축을 하지 않는다면’이라는 가설적인 상황과 비교하여 상대적으로 취할 수 있는 행동을 기준으로 대안을 제시하고 있다. 재원 조달에 대한 논의에서 대안이 좀 더 명확하게 제시되기 위해서는 다소 복잡하더

라도 명확한 정의가 필요하다.

가장 좁은 개념인 순추가재정지출을 기준으로 하면 재원 조달에서 논의가 필요한 부분으로 3개 정도로 제시할 수 있다.

- ① 북한지역으로부터의 조세수입 확보
- ② 북한지역으로부터의 사회보장기여금 수입 확보
- ③ 북한지역으로부터의 기타 재정수입 확보(민영화 수입 포함)

위에서 언급한 총추가재정지출이라는 것 자체도 좀 더 명확하게 정의될 필요가 있다. 다소 복잡하지만 정의를 명확하게 하기 위해 약어를 사용하여 정리한다.

RN : 북한지역으로부터의 재정수입이며, 다음 3개의 항목으로 세분화하여 생각할 수 있다.

RNT : 북한지역으로부터의 조세수입 확보

RNS : 북한지역으로부터의 사회보장기여금 수입 확보

RNM : 북한지역으로부터의 기타 재정수입 확보 (민영화 수입 포함)

U : 통일로 인해 지출이 증가하는 요인 중에서 경제규모 변화 외의 상황 변화로 인한 지출 총증가분 : 기존 연구에서 통일비용으로 통상적으로 인식되는 것과 비교적 유사한 개념이다. 다음 3개의 항목으로 세분화하여 생각할 수 있다.

UN : 북한주민 혹은 북한 주민들과 관련된 지출의 증가분 : 위에 언급한 통일비용 중 가장 큰 부분을 차지하는 부분이다.

UC : 통일 이후의 통일한국의 중앙정부 운영에 해당되는 부분이 통일 이전의 상황에 비해 확대되는 부분

US : 통일의 충격으로 인해 남한지역에서 추가로 발생하는 지출 증가분 : 예를 들어 북한지역으로부터의 인력 유입이 확대되면

서 남한에서는 안전 및 실업대책 문제 등이 제기되면서 이와 관련된 지출이 증가하는 요인이 발생할 수 있다.

EK : 통일한국의 총재정지출

ES : 통일이 이루어지 않았을 경우의 남한의 재정지출

여기서 EK는 단순히 ES에 U를 합한 값은 아니다. 통일로 인해 지출소요가 증가하는 상황에 대응하여 지출을 감축하는 부분도 있다. 그리고 통일로 인해 경제규모가 변화되고 이에 따라 지출이 자연적으로 감소하는 부분도 있다.

EN : 통일로 인한 경제규모의 변화로 인한 지출의 자연증가분 : 이는 기존의 논의에서 간과된 경우가 많은 부분이다. 통일로 인한 경제규모가 확대되면서 기존의 지출이 증가하는 압력요인이 발생한다. 과거의 자료를 보더라도 명확한 정책 변화가 없는 경우에는 각 분야 지출의 GDP 대비 비중은 안정적으로 유지되는 경향이 있다. 일부 제도의 경우에는 내국세의 일정 비율로 확정되어 있기도 하다.

ER : 통일로 인한 상황 변화 등에 대응하는 재정지출 변화(주로 재정지출 감축을 의미하지만, 여기서는 변화로 표기하고 재정지출 감축인 경우에는 이 수치가 (-)값이 되는 의미로 해석한다.) 기존에 재원 조달의 논의에서 통일이후에 국방비 감축을 비롯하여 다른 분야의 재정지출 감축을 대안으로 제시하는 것 등이 이에 해당된다.

$$EK = ES + U + ER + EN$$

여기서 U의 규모를 통제한다는 것은 통일비용 최소화 등의 측면에서 기존에 논의되던 내용이라 할 수 있다. 이 부분을 제외한 재정지출 측면에서의 대응도 단지 ER에만 해당되지는 않는다. 통일로 인한 경제규모가 확대되면서 기존의 지출이 증가하는 압력요인이 발생한다. 과거의 자료를 보더라도 명확한 정책 변화가 없는 경우에는 각 분야 지출의 GDP 대비 비중은 안정적으로 유지되는 경향이 있다. 일부 제도의 경우에는 내국세의 일정 비율로 확정되어 있기도 하다. 따라서 경제규모의 확대에 따라 이러한 지출증가 압력이 발생하는 것에 대해 어떻게 대응하는지도 중요한 부분이 되기 때문이다. 기존 연구 중 일부에서는 통일 이후 경제규모의 확대 등으로 인해 재정수입이 증가하는 것이 재원 조달 수단으로 논의되기도 한다<sup>5)</sup>. 그러나 위에 언급한 점을 감안할 때, 경제규모 확대로 인한 재정수입을 별도의 재원 조달 수단으로 볼 수 있을지에 대해서는 명확하지 않은 부분이 있다. 통일 이후 남한지역의 경제규모가 확대됨에도 불구하고 남한지역의 기존의 재정지출이 절대금액 기준으로 증가하지 않는다면, 추가적인 수입이 발생하며 이를 통일재원으로 활용할 수 있는 여력이 생긴다. 그러나 이와 관련하여 몇 가지 문제가 제기된다. 첫째, 비록 단기적으로는 남한지역의 경제가 통일 이전에 비해 확대되는 효과가 있다 하더라도, 장기적으로 그러한 효과가 얼마나 지속될 수 있는지에 대해서는 불확실성이 있다. 둘째, 위에 언급한 바와 같이 재정지출의 많은 부분은 경제규모의 확대에 따라 증가하는 압력이 발생한다. 따라서 경제규모 확대로 인한 추가적인 수입이 있더라도, 그것이 통일재원으로 활용하기

5) 물론 기존의 연구에서는 경제규모의 확대로 인한 재정수입 확대라는 것이 남한지역의 경제가 더욱 활성화되어 경제규모가 통일 전에 비해 더욱 확대된다는 것인지, 혹은 북한경제가 통일한국의 일부로 편입되고 성장하면서, 통일한국의 경제규모가 통일을 하지 않았을 상황의 남한경제에 비해 더 커진다는 것을 의미하는 것인지는 명확하지 않게 기술된 경우도 있다. 후자의 경우는 주로 북한지역으로부터의 재정수입 확보와 관련된 문제이므로, 여기서는 기존의 논의에서 언급한 것이 주로 전자의 의미에 해당되는 것으로 해석하여 논의를 진행한다.

위해서는 명확하고 때로는 제도의 개선을 동반하는 적극적인 정책대응이 필요하다. 따라서 이러한 부분은 별도의 재원 조달방안으로 언급하기보다는 재정지출 감축과 함께 논의하는 것이 필요하다.

재원 조달 논의에서 검토될 부분을 순서대로 정리하면 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 먼저 소위 통일비용으로 인식되는 지출에서의 증가요인이 과도해지지 않도록 하는 방안에 대한 논의가 필요하다. 북한지역에 대한 지출은 물론이고, 통일로 인해 남한지역에서 발생할 수 있는 추가적인 지출소요 및 중앙정부의 규모 확대 등으로 인한 지출소요도 감안하여 검토되어야 한다.
- 이 중 북한지역으로부터 확보할 수 있는 수입이 어느 정도인지를 감안해야 한다.
- 기존의 지출 중에서 감축하거나 혹은 경제규모 확대 등에 따라 지출이 증가하는 압력을 억제할 수 있는 부분을 검토한다.
- 위의 단계들을 모두 거치면, 순수하게 추가적인 재원으로 조달되어야 하는 부분이 확정된다. 이를 재정안정화를 위한 수입확대 필요 규모 등으로 정리할 수 있을 것이다. 경제규모의 확대에 따라 재정수입이 증가하는 요인이 있지만, 이는 위의 3단계의 지출통제 부분에서 감안한 것으로 간주한다.

재정안정화를 위한 수입확대 필요 규모 등이 필요한 경우, 이에 대응하는 방법은 그러한 재원을 조달하는 시점에 따라 크게 3가지로 나눌 수 있다.

- 비용 발생 전에 사전 조성하여 적립(기금 등으로 조성)
- 비용 발생 시점에서 충당(즉각적인 재정수입 증대)
- 비용 발생 후에 사후 충당(국채 발행 등)

국채를 발행하는 것은 한 시점에서는 재원 조달방안이 될 수 있지만, 결국은 상환해야 하는 의무가 생기며 미래의 재정수입을 필요로 한다. 사전 조성된 기금의 활용 역시 재원 조달의 시점을 조정하는 문제이지, 재원 조달의 궁극적인 원천이 되는 것은 아니다. 추가적인 재정수입을 수입의 원천에 따라 구분하면 주로 다음과 같은 것들이 있다.

- (1) 조세
- (2) 사회보장 기여금
- (3) 기타 재정수입(자산매각 수입 등<sup>6)</sup>)
- (4) 민간으로부터의 자발적 기부금(경제적 동기에 의한 투자 등은 제외)
- (5) 해외로부터의 지원 및 기부금

## 2. 재원 조달의 고려사항 및 기본원칙

재원 조달방안에 대한 논의에 앞서, 통일 이후의 정책방향에 대해 바람직하다고 생각될 수 있는 몇 가지 기본방향을 제시해 보기로 한다. 물론 아래 제시하는 몇 가지 정책목표는 편의상 구성한 것이며, 상호 모순될 수도 있어, 때로는 정책목표 간의 균형과 선택이 필요할 수 있다.

- (1-1) 정책의 합리성을 유지하고 통일로 인해 과도한 피해를 보는 집단이 생기는 것을 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 아울러 통일이라는 충격이 남한 사회에서 새로운 사회적 갈등요인이 되지 않도록 해야 한다. 물론 일정한 추가 부담은 필요할 수 있지만, 그것에 대해 사회정의 측면에서 정당성이 부여될 수 있는 방향이 모색되어야 한다.

---

6) 여기서의 자산매각 수입 등에는 북한지역으로부터의 민영화 수입은 포함하지 않는 방안이다.

- (1-2) 지속적인 성장 : 통일 이후에도 지속적인 성장을 통해 삶의 질의 개선이 이루어져야 한다. 뿐만 아니라, 지속적인 성장은 남북 통합 및 아래 제시하는 다른 목표인 거시경제 안정과 재정의 지속가능성 확보를 위해서도 중요하다.
- (1-3) 남북한 지역 간 갈등의 최소화와 통합의 가속화 : 소득 및 문화적 격차가 큰 남북한 두 지역이 통합된다는 것은 많은 사회갈등의 요소를 초래한다. 단기적으로도 이로 인한 충격을 줄이기 위한 노력이 필요하며, 궁극적으로는 북한지역의 소득 등이 가급적이면 빠른 속도로 남한지역의 일정 수준에 수렴하여 궁극적인 통합을 달성할 수 있어야 한다.

이러한 커다란 방향을 달성하기 위하여 자원 조달과 관련된 좀 더 구체적인 목표를 다음과 같이 정리할 수 있다.

- (2-1) 거시경제 안정화 달성 : 단기적으로 거시경제 및 금융시장 안정 달성이라는 목표를 통해 지속적인 성장의 기반이 약화되지 않고, 사회갈등 요인이 최소화되어야 한다.
- (2-2) 재정의 지속가능성 확보 : 장기적으로 재정의 지속가능성이 확보될 수 있어야 하는 것은 물론이고, 단기적으로 재정위기에 대한 우려가 확산되지 않아야 한다. 다른 정책목표 등이 다소 바람직하지만 완벽하게 추구할 수 없는 이상적인 정책방향을 제시한 것이라면, 재정의 지속가능성 확보는 이상적인 목표라기보다는 반드시 지켜야 하는 제약조건에 해당되는 성격을 갖는다고 할 수 있다.

이러한 기본적인 방향을 달성하기 위한 구체적인 대안은 다음과 같은 기본적인 원칙들을 고려하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 기본 논의 및 사전 조성의 타당성 45

- (3-1) 조세제도의 효율성 확보 : 조세정책 변화로 인해 발생하는 추가적인 왜곡효과가 커지지 않도록 하는 것이 바람직하다. 한 시점에서 조세제도가 일정한 재정수입을 확보함에 있어 효율비용을 작게 만들 수 있도록 세원 간에 부담이 적절히 분포된 구조를 가지고 있어야 함은 물론이고, 어느 한 시점에서 조세부담이 급격하게 상승하여 비효율이 커지는 등의 문제가 발생하지 않도록 조세의 평활화(tax smoothing)가 이루어지는 것이 바람직하다. 이는 추가지출이 일시적이거나 혹은 일정 시점에 집중되는 경우에는 그 시점에서 상당 부분 국채를 통해 조달하는 것이 필요하다는 의미한다.
- (3-2) 소득계층 간·부문 간 형평성 확보 : 통일 등의 큰 경제상황 변화는 그 자체로서 상당한 재분배 효과를 초래하게 되며, 조세정책의 변화가 소득불평등을 악화시키지 않도록 하는 등의 고려가 필요하다. 특히 급격한 인구이동이 발생하는 상황에서는 비숙련 근로자의 노동시장에서 공급과잉이 발생하여, 이로 인해 임금 인하 압박 등이 발생하기 때문에, 조세정책의 변화가 추가적으로 역진성을 강화시키거나 저소득층에 큰 부담을 주는 형태로 진행되는 것은 바람직하지 않다.
- (3-3) 세대 간 부담의 형평성 확보 : 추가적인 부담이 세대 간에 적절히 배분되어야 하며, 특히 정책대응이 현재 정책결정에 참여하지 않는 미래 세대에 불평등한 부담을 전가하는 것은 바람직하지 않다.
- (3-4) 재원 조달의 실현 가능성(정치적 수용 가능성) : 정책대응 및 소요재원 조달방안은 위에서 언급한 기본적인 원칙들에 부합될 뿐 아니라, 정치적으로도 실현 가능하여야 한다. 이는 특히 재정지속가능성 확보를 위해 중요하다.

### 3. 사전 조성의 타당성

일정한 추가적인 수입이 필요할 경우, 이에 대응하는 방법은 그러한 재원을 조달하는 시점에 따라 크게 3가지로 나눌 수 있다. 본장에서는 이 중에서도 주로 사전 조성이 어느 정도 합리성을 가질 수 있는지에 대해 논의한다. 본장에서는 먼저 비교적 급진적인 통합의 경우를 중심으로 논의한다. 점진적 통일에서의 재원의 사전 조성 문제는 다소 다를 수도 있으며, 이에 대해서는 제Ⅳ장에서 다시 논의한다.

위에 언급한 방향 중에서도 재원의 사전 조성 문제와 가장 연관성이 높은 것들은 다음과 같은 세 가지 시각이다. 사전적인 적립이 통일 직후의 상황에서 거시경제 안정화에 도움이 될 수 있는지, 세대 간 형평성 측면에서 당위성을 갖는지, 기타 정치경제학적인 측면(즉 통일 여론 조성, 수용 가능성 등)에서 적절한지 등의 시각이다. 각각의 시각에서 살펴보기로 한다.

#### 가. 단기적인 거시경제 안정화

먼저 거시경제 안정화 측면을 살펴보기로 한다. 통일비용에 대한 기존 연구에서 추정치는 연구자별로 큰 차이를 보이지만, 급진적인 통일에서는 통일 직후에 통일비용이 상당히 크다는 점에 대해서는 대체적으로 동의한다. 상당수 연구에서는 통일비용을 주로 단기적으로 발생하는 것으로 보기도 한다.

일정 수준 이상의 급진적인 통일이 전개되는 경우에는 통일 직후에 정부 차원의 재정지출 소요는 물론이고 대규모의 민간투자가 필요하게 된다. 실질적으로 생산능력이 취약한 북한지역에 대한 지원은 남한 지역에서 생산된 물자 또는 수입된 물자로 이루어지게 된다. 남한지역으로부터의 생산이라 하더라도 각종 원자재 등을 수입에 의존하는 비중이 높은 우리나라 경제구조에서는 많은 자원을 일시적으로 해외에

서 수입하는 것이 불가피해진다. 즉, 급진적인 통일 직후에는 대규모 경상수지 적자가 발생하게 되고, 이로 인해 환율이 상승하는 요인이 될 수 있다. 그리고 환율이 급등하면서 물가는 더욱 상승하는 등의 부작용이 발생할 우려가 있다.

따라서 조성된 기금을 통일 이전에 외화자산의 형태로 운영하다가, 통일 직후에 유동화시키면 환율 안정 등에 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 통일이 일정수준 이상 급진적으로 진행되는 경우에는 경상수지에서의 적자요인이 워낙 커지기 때문에, 그러한 목적을 달성하기 위해서는 조성되는 기금의 규모가 매우 커야 하며, 매우 빠른 속도로 유동화가 이루어질 수 있어야 한다.

흔히들 우리나라를 소규모 개방경제라고 표현하지만, 단순히 그러한 시각에서 문제를 인식하기에는 한국경제의 규모는 이미 상당히 커진 상태다. 그리고 통일 이후 소요되는 재원의 규모가 매우 크다. 따라서 우리나라가 대규모 자금을 해외에 축적하고 그것을 일시에 유동화하는 것은 간단한 문제는 아니다. 유동성에 초점을 두게 되면, 수익성을 포기해야 할 수도 있다. 그리고 어느 정도 수익성을 확보할 수 있는 해외자산의 형태로 운영한다면, 향후 유동화 과정에서 문제가 생기거나 국제금융시장에 충격을 줄 수도 있다.

이러한 점을 감안한다면, 급진적인 통일이 이루어지는 경우의 환율 및 금융시장 등의 안정화는 별도의 기금으로 해결되기는 어려운 문제라고 판단된다. 오히려 자본수지에서 흑자를 통해 환율을 안정화시키는 것이 필요한 측면도 있다. 즉, 외국으로부터의 자본유치가 필요하다. 민간부문의 자본유치는 물론이고, 오히려 국채가 이러한 효과를 달성함에 있어 도움이 될 수 있다. 국내 금융시장으로부터의 국채 조달에만 의존하기보다는 국제기구로부터의 차관 및 해외시장 채권 발행 등을 복합적으로 활용할 필요가 있다. 통일 이후의 한국경제에 대한 신뢰만 확보될 수 있다면, 자원 조달의 많은 부분을 외채로 조달할 수 있을 것이며, 오히려 이는 거시경제 안정화를 위해 필요하다. 이러한 대응은 국가적인 차원에서의 총

체적인 노력에 해당되는 것이므로, 통일기금 형태로 조성된 기금을 활용 하자는 시각보다는 외평기금의 활용, 한은의 외환보유고 등 다양한 정책 차원에서 검토하는 것이 현실적일 것이다. 가능성이 낮은 통일의 상황에 대비하여 대규모 통일기금을 조성하고 그것이 통일 이후의 거시경제 안정화 역할을 달성할 수 있을 것이라고 기대하는 것은 어렵다고 판단된다.

## 나. 통일 편익과 세대 간 형평성

통일재원의 사전 조성과 관련된 타당성 논의에서 또 다른 중요한 측면이 통일재원의 사전 조성이 세대 간 형평성 측면에서 타당성을 가질 수 있는가 하는 측면이다. 통일의 편익에 대해 언급한 다수의 연구가 있기는 하지만, 통일의 편익을 세대 간 형평성에 대한 논의로 연결시킬 수 있을 정도로 통일의 편익이 구체화되어 있지는 않다. 특히 통일의 편익이 세대별로 어떻게 귀속되는지 등에 대한 분석은 아직 없는 상황이다. 다만 현재 시점에서 판단할 수 있는 것은 통일의 편익 대부분은 통일 이후에 발생한다는 것이다. 그렇다면 세대 간 형평성 측면에서 볼 때, 특히 급진적 통일을 언급하는 경우에는, 통일 이전의 세대가 통일비용을 부담하는 것에 대해 타당성을 부여하기 어려워진다.

물론 세대 간 형평성의 문제는 단지 통일비용 및 이의 조달에 국한하여 파악할 수 있는 것은 아니며, 기존의 재정상황 등을 종합적으로 감안하여 평가할 문제다. 우리나라에서도 기존의 국가부채 및 연금제도 등으로 인해 세대 간 재분배는 잠재되어 있는 상황이다. 이에 대해서는 세대 간 회계를 통한 다양한 분석 등의 선행 연구가 있다. 최근에는 기획재정부에서 발간하는 거시경제안정보고서에도 이러한 효과에 대한 분석 내용이 포함되어 있다. 이처럼 기존에 연금제도 등의 구조적인 문제 등으로 인해 미래 세대로부터 현 세대로 재분배 효과가 발생하고 있는 점을 감안하면, 현 세대로부터 미래세대로 재분배를 하는 정책이 반드시 세대 간의 형평성을 저해하는 것만은 아니라는 주장도 가능하다.

그러나 통일재원의 사전 조성이 이러한 역할을 하리라고 기대하기는 어렵다. 첫째, 통일의 시점 및 방식과 관련된 불확실성이 크기 때문에, 어느 정도를 조성하는 것이 합리적인가에 대한 답을 찾기 어렵다. 둘째, 기금을 사전 조성하는 방법에 따라 또 다른 왜곡이 발생할 수도 있다. 따라서 기존의 제도 및 재정운영으로 인한 세대간 불평등 문제는 관련 제도 내에서 해결하기 위해 노력해야 하며, 통일기금의 조성을 통해 이를 해결하려는 것은 적절하지 않다. 이러한 점을 감안하면, 통일재원의 사전 조성이 세대간 형평성 측면에서 타당성을 가질 수 있는 명확한 근거를 찾기는 어렵다.

#### 다. 통일세에 대한 수용도<sup>7)</sup>

통일재원의 사전 적립과 관련하여 중요할 수 있는 것 중 하나가 순

---

7) 통일세라는 용어는 시기 및 사용하는 사람에 따라 의미에 차이가 있다. 통일세라는 용어는 독일의 연대세를 우리나라에서 통일세로 부르기 시작하면서 보편적으로 사용되기 시작하였는데, 이는 통일 후에 사후적으로 필요한 재원(통일비용)을 조달하기 위한 목적세 형태의 세금을 의미한다. 국내에서 통일세라는 표현이 본격적으로 사용된 것은 1991년 한국개발연구원(KDI) 구본호 원장이 "통일이 예상보다 빨리 올 수 있다. 동서독이 겪고 있는 통일비용 부담의 부작용을 최소화하기 위해서는 국민경제적 저축이 있어야 한다"는 언급을 통해 본격화된 것으로 보인다. 이후 여러 연구에서 통일 이후 소요되는 재원의 규모가 크기 때문에, 통일에 필요한 재원을 사전적으로 정립할 필요성이 있다는 주장이 제기되면서, 이러한 재원 조달을 위해 통일세의 신설이 논의되고는 하였다. 즉, 독일에서의 통일세가 주로 사후적인 재원 조달을 위한 목적세를 의미하는 것이라면, 우리나라에서는 주로 사전적인 재원 조달 수단을 의미하는 경우가 많았다. 최근에 논의되고 있는 통일세도 이러한 맥락이다. 그러나 일부 여론 조사 등에서는 통일세를 독일에서와 같이 통일 이후에 부과하는 목적세적인 조세로 파악하여 사용하기도 하였다. 2007년에 일부에서 통일세라는 표현을 사용하였는데, 이는 위에 언급한 것과는 다른 의미로, 남북경협 확대를 위한 재원 조달방안으로서의 목적세 차원에서의 의미로 사용되었다. 남북정상회담 후속 재원 조달방안으로 평화세나 통일세 같은 특별세 신설과 평화복권과 남북 경협지원채권 발행 검토 등에 대해 논의되었는데, 이러한 맥락은 급진적 통일이 아니라 점진적 통합의 한 단계라 할 수 있는 적극적인 경협단계에서 북한에 대한 지원을 위한 재원을 조달하기 위한 목적세를 의미한다.

수한 경제적 효과로 파악하기 어려운 정치경제학적인 측면이다. 예를 들어, 통일재원을 사전 조성하는 것이 통일에 대한 공감대 형성 혹은 바람직한 통일정책에 기여할 수 있다면, 국가적으로 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 측면이 어느 정도 의미가 있을 수 있는지에 대해서는 아직까지 구체적인 연구는 부족하며, 향후 지속적인 논의 및 검토가 필요하다.

이처럼 사전 조성이 긍정적인 측면도 있을 수 있으나, 모든 증세의 경우에는 적극적 혹은 소극적인 조세저항의 위험성이 존재한다. 따라서 증세를 통해 통일재원을 사전 조성하여 적립하려는 시도가 오히려 통일에 대한 거부감을 확산시킬 수 있는 가능성도 고려해야 한다.

실제로 각종 여론조사에서 (통일재원 사전 조성의 성격이 강한) 통일세에 대해서는 반대의견을 보인 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 국민일보에서 조사한 바에 의하면, 통일세 도입에 대해 56.9%가 반대의견을 보였다(2010. 8. 25 보도). 경향신문에 따르면 '통일세 신설 반대'라는 응답이 60.8%로 나타났다(경향신문 2010. 9. 28).

통일세 신설에 반대하는 비중이 통일비용 부담(여기서의 통일비용 부담은 통일이 이루어진 후의 사후적인 부담을 의미하는 성격이 강하다)에 대해 반대하는 비율보다 높다는 점도 중요할 수 있다. 통일비용 부담에 대한 수용도는 조사 시점별로 차이는 있지만, 가장 낮은 경우에도 50%에 근접하는 것으로, 높은 경우에는 70% 이상으로 비교적 높은 것으로 나타나고 있다. 즉 통일비용 부담에 대한 부정적인 견해는 30~50% 정도이며, 통일세 신설에 대한 의견이 조사된 시점인 2010 년에도 50% 미만이다<sup>8)</sup>. 이는 통일세에 대해 반대하는 비율보다 낮다.

---

8) 통일비용 부담에 대한 수용도는 52.4%였다.

Ⅲ. 기본 논의 및 사전 조성의 타당성 51

〈표 Ⅲ-1〉 통일비용 부담의사에 대한 여론조사(민주평화통일자문회의)

(단위: %)

구분		2001.12	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.11	2009.03	2010
통일비용부담	긍정	62.9	50.7	71.7	-	73.9	78.3	51.2	55	49.4	52.4
	부정	32.3	41	28.3	-	26.2	21.7	42.6	44.3	50.6	47.6

〈표 Ⅲ-2〉 통일비용 부담의사에 대한 여론조사(통일연구원)

(단위: %)

구분		1993	1994	1995
통일비용부담	적극 찬성	22.5	21.7	19.5
	찬성	41.9	40.5	50
	유보적	15.2	15.7	
	반대	16.9	14.6	25.9
	적극반대	3.1	3.5	4.6
	기타	0.4	3.9	

자료: 통일연구원

라. 정책방향

과연 사전적으로 재원이 조성되어 있지 않다는 것이 통일의 가능성을 낮추는 것인지는 명확하지 않다. 근본적으로는 통일이라는 선택에 있어 과연 우리의 의지에 따라 결정할 수 있는 부분이 얼마나 큰지도 명확하지 않다. 통일이라는 상황이 북한의 변화 혹은 국제정치 상황의 변화에 따라 외생적으로 주어지는 부분도 크기 때문이다. 물론 통일이 이루어질 수 있는 외부적인 여건이 주어졌을 때, 우리의 재정상황이 한계적인 영향을 미칠 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 그렇다고

하더라도, 그것이 반드시 통일을 위한 기금형태가 되어야 하는지는 명확하지 않다.

이러한 점을 감안하면, 사전 재원 조성은 신중하게 판단해야 할 것이다. 만약, 세금을 통해 재원을 조달하고자 하더라도, 그것이 증세의 한 수단으로 이용되는 것이라는 의혹을 불식시킬 수 있어야 한다. 따라서 수용 가능성이 가장 높은 세목을 중심으로 큰 부담이 되지 않는 수준에서 추진하는 것이 대안이 될 것이다. 그러나 어떤 세목이라 하더라도, 비판적인 의견이 제기되지 않을 가능성이 낮다는 점을 감안하면, 조세에 의존하지 않는 자발적인 기여금 등을 토대로 기금을 조성하는 것이 바람직할 것이다. 다행히 본 연구를 추진하고 있는 중에 별도의 조세를 신설하지 않고, 자발적인 기여금을 토대로 기금을 조성하는 것으로 정부 정책이 확정되었다.

중요한 것은 통일이라는 특정 목적에 국한된 재원을 사전에 조성하는 것이 아니라 통일 이후의 재정을 안정화시키고 장기적인 재정의 지속가능성을 유지할 수 있는 능력을 충분히 확보하는 것이다. 통일 이후의 재정의 지속가능성은 통일의 형태 및 속도, 그리고 통일 이전 및 이후의 경제성장의 속도 등 다양한 변수에 의해 영향을 받는다. 물론 통일 이전의 국가부채 수준도 중요하다. 따라서 현 시점에서 필요한 것은 증세를 통해 통일을 위한 기금을 조성하는 것이 아니라, 국가부채 및 정부지출 규모가 과도해지지 않도록 억제하여 향후 증세 또는 추가적인 국채를 발행할 수 있는 여력을 확보하고, 중장기 성장잠재력 확충에 지속적으로 노력하는 것이다.

## IV. 통합방식과 점진적 통합의 자원 조달

### 1. 서론

통일재원 조달방안은 통일비용의 규모, 시간 경로 및 통일이 되는 상황에서의 제반 환경에 따라 달라질 것이다. 기존 연구들은 통일비용이 여러 요인에 따라 크게 달라질 수 있으며, 특히 통일 방식에 따라 크게 달라질 수 있음을 보여주고 있다. 전체적인 통일비용 규모는 물론이고 통일비용이 발생하는 시점 및 통일 이후의 상황도 통일 방식에 따라 크게 달라질 것이다. 이에 본 장에서는 먼저 통일 방식에 대해 언급하고, 이를 토대로 통합 방식별로 자원 조달에 대한 논의를 진행한다. 따라서 통일재원 조달에 대한 논의를 좀 더 구체화시키기 위해서는 어떤 상황에서의 통일재원 조달에 대해 논의하는 것인지를 명확히 하는 것이 필요하다. 그런데 통일 방식 자체에 대해서도 불확실성이 존재하기 때문에 어떤 특정한 하나의 상황만을 가정하고, 자원 조달에 대해 논의를 하는 것 역시 한계가 있을 것이다. 다양한 모든 상황에 대해 언급하는 것 역시 어렵지만, 적어도 몇 개의 정형화될 수 있는 상황을 중심으로 논의하는 것이 현실적인 대안이 될 것이다.

본장에서는 먼저 가장 급진적인 경우 및 가장 점진적 경우의 자원 조달문제에 대해 논의하고, 그 중간 정도가 되는 다른 통합 방식에서의 자원 조달문제에 대해서는 제V장에서 논의한다.

통일 방식은 다양한 시각에서 구분될 수 있다. 일부 연구에서는 통일이 이루어지는 초기의 정치적 배경을 기준으로 충돌형과 화합형 등으로 구분하기도 한다. 자원 조달 측면에서 더 중요한 기준은 통합의 속도를 기준으로 하여 급진적인 경우와 점진적인 경우로 구분하는 것

이다. 이는 통일이 이루어지는 속도가 재정부담의 규모 및 경로를 결정하는 가장 중요한 요인이라는 인식에 기초한 것이다. 물론 이러한 양분화에는 한계가 있으며, 통합의 속도에 따라 다양한 세분화가 가능할 것이다. 이에 대해서는 뒤에 다시 논의하고, 일단 급진적 통합에 대해 살펴보기로 한다.

## 2. 독일식의 급진적 통합

급진적인 통합의 전형은 독일식 통합이라 할 수 있다. 독일식 통일에서 통일비용이 매우 커진다는 것은 기존 연구들에서도 지적된 바 있다. 그리고 현 시점에서 독일식 통일에 따른 비용을 추정하면, 통일비용에 대한 많은 논의가 진행되던 1990년대 초반 시점에서 통일비용을 추정한 것보다 훨씬 더 커지게 될 것이다. 그 이유 중 하나는 남북한 소득격차가 그 이후에도 더욱 확대되었기 때문인데, 1990년대 초반에 남한의 소득은 북한의 6~8배 정도 되었던 것에 비해, 2009년에는 남북한 소득격차는 18배로 확대되었다<sup>9)</sup>. 또 하나 중요한 점은 그 이후에 국민기초생활보장제도가 정착되는 등 사회제도 측면에서도 변화가 있었으며, 이러한 제도 변화가 재정부담을 더욱 크게 만드는 요인으로 작용하기 때문이다.

독일식의 급진적인 통합을 추진하는 경우에 통일한국의 재정지출 규모는 단순하게 계산하더라도 통일 전에 비해 1.5배 이상으로 증가한다. 북한 인구가 남한 인구의 절반 정도 되므로, 통일 이후 북한지역 주민들에 대해서도 1인당 공공서비스 지출을 남한지역에서와 동일하게 유지하려면 공공지출 소요는 통일 전 남한 공공지출의 약 1.5배로 증가한다.

9) 통계청(1995)에 따르면 남북한의 소득격차는 1991년에 6.3배, 1992년에 7.4배, 1993년에 8.3배 정도 되었다. 2009년의 수치는 한국은행(2010)의 수치다.

남북한 두 지역에서의 1인당 공공지출액이 아니라 실질적인 공공지출 혜택 수준의 동등화를 지향한다면, 공공지출 규모는 위에서 언급한 것보다 훨씬 더 커지게 될 것이다. 다수의 공공서비스에서 서비스의 질은 단지 그 시점에서의 지출액에만 영향을 받는 대신 이미 축적된 스톡에 의해 영향을 받기 때문에, 두 지역의 공공서비스의 질을 동일한 수준으로 만들려면, 기존 스톡이 부족한 북한지역에서는 1인당 지출 수준을 남한에서보다 더 크게 유지하는 것이 필요하다. 따라서 북한지역에서의 지출은 두 지역에서의 1인당 지출액을 동일하게 하는 것 이상으로 커질 수 있다.

물론 현실적으로 동일한 수준의 공공서비스 질을 유지하는 것이 적어도 일정 기간 내에는 가능하지 않을 가능성이 높다. 북한지역에 대해 남한지역과 동일한 수준의 공공서비스 혜택을 제공하려는 것은 현실적으로 가능하지 않은 목표를 위해 비합리적으로 더 많은 지출을 해야 하는 것을 의미한다.

남북한 사회제도의 즉시 통합을 추구하면 지출은 더욱 커질 수 있는데, 특히 남한의 국민기초생활보장제도만을 북한지역에 그대로 적용하는 경우에는 그에 따른 지출이 매우 커지게 되는 문제가 있다. 북한지역의 1인당 소득은 2007년 화폐가치로 월 8만원 정도이며, 4인 가족을 기준으로 하면 가구소득은 월 32만원 정도로 볼 수 있는데, 이는 국민기초생활보장제도에서 정하는 4인 가족 최저생계비인 1,205,535원의 25% 정도에 불과하므로, 따라서 남한의 사회보장제도를 북한지역에 적용하는 경우에는 북한지역 주민의 대부분이 국민기초생활보장제도의 적용대상이 될 것이다. 북한지역 주민들 전체 가구소득의 75% 정도가 국민기초생활보장제도에 의한 이전지출 소득이 되며, 이에 대한 재정지출 소요는 북한지역 GDP의 약 300%, 통일한국 GDP의 8%를 초과<sup>10)</sup> 한다. 이처럼 추가적인 재정지출이 매우 큰 반면, 북한지역으로

10) 물론 이러한 시산은 모든 주민들의 소득이 모두 동일하다는 가정에 기초한 것이며, 고소득층의 비중이 저소득층보다 낮은 통상적인 소득분

부터의 재정수입은 매우 제한적일 것이므로, 통일 직후에 대규모 재정적자가 발생하는 것이 불가피할 것이다.

반면 북한의 GDP는 남한의 약 1/35 정도 되므로, 남북한 통합 GDP는 통합 이전 남한 GDP의 약 103% 정도 커지는 것에 불과하므로 분모에 해당되는 수치는 큰 변화가 없을 것이다. 즉, 세입을 확보할 수 있는 기반 자체는 통일 전 남한에 비해 크게 확대되지 않는다.

대규모 재정적자 발생이 일시적인 현상이라면 크게 문제가 되지 않을 수 있지만, 남북한 소득격차가 단기간 내에 해소되기 어렵기 때문에 그러한 상황이 상당기간 지속될 것이다. 물론 증세의 폭을 늘린다면 재정적자의 발생을 막을 수 있지만, 그러기 위해서는 비현실적으로 높은 수준의 증세가 필요하게 된다. 급진적 통합에서의 문제는 단지 재정부담이 커지는 문제에 국한되는 것은 아니며, 여러 측면에서 경제가 정상적으로 작동할 수 없는 상황이 발생하게 되는 것도 중요한 문제다. 북한의 모든 사회제도가 남한의 기준으로 통합되는 경우에는 북한지역의 공공부문 임금도 남한지역과 크게 차별화하여 낮게 유지하기 힘들어질 것이며, 그 경우 북한지역에서 공공부문 임금은 생산능력에 비해 과도하게 설정되고, 북한지역 노동시장의 정상적인 작동에 치명적인 장애를 초래한다.

기존의 국민기초생활보장제도가 북한지역에 적용되면, 북한지역에서는 기초생보 급여액이 생산성을 반영한 정상적인 임금의 8배에 달하게 되며, 노동시장이 정상적으로 작동하기는 어려울 것이다. 기업 근로자에게는 기초생보제도의 급여보다 현저히 높은 급여를 지급해야 하는데, 이 경우에는 기업에 대한 보조금 증가가 불가피하거나, 혹은 다수의 기업이 파산하고 실업자로 전락하는 문제가 발생한다.

이처럼 기존의 남한제도를 북한에 그대로 적용하면서 급진적인 통합을 하는 경우에는 재정부담이 비현실적으로 커질 뿐 아니라, 더욱

---

포의 특성을 감안한다면, 지출소요는 그보다도 더 커질 것이다.

심각한 문제는 경제가 정상적으로 작동될 수 없다는 것이다. 기존 연구 중 일부에서는 급진적인 통일을 고려하면서도 통일비용이 비현실적으로 커지지는 않는 것으로 나타나는데, 이는 그러한 연구들이 실제로 완전히 급진적 통일의 상황을 잘 반영하기보다는 나름대로 통일비용이 무리하게 커지지 않는 암묵적 제약을 설정하였기 때문이다. 뿐만 아니라 1990년대 초반 이후 우리나라에서 많은 사회제도의 변화가 있었다. 그리하여 1990년대 초반에는 존재하지 않던 국민기초생활보장제도 등이 급진적 통일과 관련하여 새로운 요인으로 등장하게 되었다.

이처럼 완전히 급진적인 통합에서는 경제가 정상적으로 작동하기 어려운 상황이 되어, 통일비용을 추정하는 것 자체가 불가능하거나 큰 의미가 없는 상황이 되기 때문에, 재원 조달방안에 대해 논의한다는 것 자체도 큰 의미가 없다. 만약 정치적인 실현 가능성 면에서 다른 대안이 없거나, 혹은 이러한 상황이 불가피한 것이라면, 단순하게 재원 조달방안에 국한하여 논의하는 것은 의미가 없다. 그보다는 좀 더 넓은 시각에서, 현재의 사회제도가 통일 이후의 상황에서 지속가능한 것인지 검토하고, 통일 이후의 각종 제도를 전면적으로 재설계하는 것이 불가피할 것이다.

결국 재정의 지속가능성을 확보하는 실현 가능한 통일 방안이 되기 위해서는 통일의 급진성에 어느 정도의 제약을 가해야 하는지, 혹은 어떤 형태로 사회제도 변화가 수반되어야 하는지가 논의되어야 한다.

물론 궁극적으로는 그러한 방안의 실현 가능성에 대한 논의도 필요할 것이다. 예를 들어, 아래에서는 보다 점진적인 통일 방안들에 대해 논의하고 있는데, 그러한 방안들이 실현 가능하지 않을 것이라는 비판적인 견해도 제기된다. 이에 대해서는 아직까지 명확한 답을 찾을 수 없으므로, 본 연구에서는 일단 아래에서 논의하는 보다 점진적인 통일 방안들이 실현 가능하다고 가정하고 논의를 전개하는 것이다. 만약 그러한 보다 점진적인 통일 방안들이 실현 가능하지 않고, 유일한 통일 방안이 급진적인 통일이라면, 향후 논의 방향은 급진적인 통일 상황에

서 재정을 지속가능하게 하는 방안에 대해 논의되어야 할 것이다. 가장 우선적으로 제기되는 문제는 자원 조달의 문제가 아니라 위에 언급한 국민기초생활보장제도 등의 사회제도가 된다. 동 제도가 통일된 한국에서 지속가능하지 않은 제도라면, 동 제도를 근본적으로 개편하는 방안에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다. 아울러 통일이 외생적으로 주어지는 것이 아니라 선택 가능한 정책의 영역에 해당된다면, 남한주민들이 그러한 근본적인 변화를 수용하면서도 통일을 수용할 의사가 있는지에 대한 논의도 이루어질 필요가 있다.

### 3. 통일 시나리오

독일식의 급진적 통합이 어렵기 때문에, 급진성에 일정한 제약을 가하는 방안을 생각할 수 있다. 좀 더 세분화된 구분을 위해 경제통합 과정의 단계를 다음과 같이 구분하여 생각해 보기로 한다.

- 1단계 : 경제체제의 이질성 축소
- 2단계 : 상품시장에서 장벽이 제거되는 단계
- 3단계 : 노동시장에서 장벽이 제거되는 단계
- 4단계 : 화폐통합이 이루어지는 단계
- 5단계 : 재정공동체가 형성되는 단계(사회제도의 통합)

독일식 통합은 위의 1단계부터 5단계까지의 통합이 거의 실시간으로 이루어지는 가장 급진적인 경우에 해당된다. 그보다 다소 점진적인 통합은 위의 제 단계가 순차적으로 시간을 두고 진행되는 것이다. 각 단계별로 어느 정도 시간을 두고 진행되는가에 따라 다양한 시나리오로 구성될 수 있다. 독일식의 급진적인 통일에서는 사회제도의 근본적인 변화가 없이는 경제가 정상적으로 작동하기 어려운 상황이 발생하게 되므로, 기존의 남한 주민들에게도 큰 충격이 된다. 따라서 이러한

급진성에 제약을 가하는 방안에 대한 논의가 필요하다. 시나리오 구성의 단순화를 위하여 먼저 각 통합의 단계에서 어떤 충격 및 재정부담이 발생하는지, 그리고 각 단계의 급진적인 통합을 유보하는 것이 가능한지에 대해 살펴보기로 한다. 위에 언급한 5단계 통합 과정 중에서도 특히 경제에 큰 충격이 발생하고 재정부담이 커지는 것이 노동시장이 통합되는 2단계와 사회제도가 통합되는 5단계다.

남북한 소득수준의 격차가 큰 상황에서 인구이동에 대한 제약이 없다면, 상당한 정도의 인구가 북한지역에서 남한지역으로 이동하고, 이에 따라 남한지역 노동시장 등에서의 충격도 클 것으로 예상된다. 예를 들어, 노동시장에서의 경쟁, 특히 단순 비숙련직 노동시장에서의 경쟁이 치열해지면서 남한지역에서 임금 하락 및 실업 증가 등이 초래될 가능성이 있다. 이처럼 인구이동에 대한 제약을 폐지하는 것에 따른 충격이 크기 때문에, 북한의 정권이 붕괴되고, 급진적으로 통합이 이루어지는 여건이 형성되더라도 적어도 일정기간 동안은 북한지역을 분리관리하고 인구이동을 통제하여야 한다는 주장이 제기된다.

인구이동을 통제하는 것이 타당한지, 혹은 실현 가능한지에 대해서는 이견이 있다. 북한 주민들의 이주의 자유를 강제로 제한하는 것은 헌법적으로 타당성을 가지기 어렵다는 견해도 있다. 그리고 북한정권이 붕괴되었을 경우에 인구이동을 인위적으로 통제하는 것이 정치적으로 실현가능하지 않을 것이라는 견해도 있다. 혹은 일시적으로는 분리관리가 가능할지라도, 그러한 상황은 단지 일시적일 뿐 오래 지속될 수 있는 상황은 아니라는 견해도 있다.

그럼에도 불구하고, 인구이동을 통제하는 것이 가능하다면, 적어도 인구이동이 통제되고 있는 한에 있어서는 경제에 미치는 충격이나 재정부담도 크지 않을 수 있다. 물론 인구이동을 통제한다는 것이 인구이동에 대한 경제적 동기를 충분히 약화시킬 정도로 북한지역 주민들에게 충분한 경제적 지원을 한다는 것을 의미한다면, 이는 재정부담은 커질 수 있다. 그러나 인구이동에 대한 경제적 동기를 충분히 약화시키기

위해서는 북한지역 소득수준이 남한지역 소득수준에 상당한 정도가 되어야 하는데, 이러한 정도의 지원을 한다는 것은 현실성이 없다.

실현 가능성 외에 인구이동의 통제와 관련하여 문제가 되는 것은 인구이동을 통제하는 기간을 얼마로 설정하는가 하는 문제다. 이 기간이 길지 않다면, 결국 이는 충격이 발생하는 시점을 다소 유예하는 것에 불과할 뿐이다. 예를 들어 북한지역의 소득이 거의 1,000달러 정도인 시점에서 시작하여, 2,000달러 정도로 2배로 증가하는 시점까지 인구이동을 통제한다 하더라도, 이후의 상황은 크게 달라지지는 않는다. 소득격차가 10배 이상 되므로 인구이동에 대한 경제적 동기가 충분히 클 것이기 때문이다.

앞에서 언급한 바와 같이 통일비용 및 재원 조달방안은 단기적인 시각보다는 장기적인 시각에서 고찰해야 한다. 따라서 인구이동을 몇 년 정도 유예한다는 것은 결국 인구이동을 통제하지 않는 것과 크게 차별화가 이루어지는 시나리오는 아니다. 인구이동을 통제하는 것이 적어도 통일비용이나 재원 조달 측면에서 그렇지 않은 경우와 현격한 차별화가 이루어지고, 별도의 시나리오로 검토될 필요성이 있기 위해서는, 인구이동을 상당 기간 동안 억제하는 경우가 되어야 한다. 결국 인구이동을 일정 기간 동안 억제한다는 것 하나만으로도 상당히 점진적인 통합의 성격을 가지게 된다고 할 수 있다.

위에 언급한 5단계의 통합 중 재정부담이 현격하게 증가하는 또 다른 단계는 재정공동체가 형성되는 5단계다. 재정공동체는 다음과 같이 좀 더 세분화할 수 있다.

- (5-1) 두 지역의 재정상황을 통합적으로 관리하는 중앙정부가 존재하지만, 두 지역의 사회제도는 완전히 통합되지 않은 상태
- (5-2) 남북한 두 지역의 사회제도에서 동질성이 거의 확보되고, 사회제도가 제공하는 서비스 수준 등에서 차이가 최소화되는 단계

아직까지 EU조차도 (5-1)의 단계에 달하지 않은 상태다. EU 국가들간에도 재정을 통한 지역 간 재분배가 이루어지고 있지만 그 범위가 제한적이며, EU 내 각국은 재정정책에 대한 주권을 그대로 보유하고 있으며, 각국의 재정정책을 통합적으로 관리하는 주체는 존재하지 않는다. 그러나 (5-2)의 단계에 달하면 지역 간 재분배가 매우 커지기 때문에, 통일비용은 현격하게 증가하게 된다.

통합시나리오를 단순화하여 설정하면 다음과 같다.

- 완전히 급진적 통합 : 독일식
- 중간형 통합(비교적 급진적) : 인구이동을 억제하지 않되, 사회제도의 통합을 유보
- 점진적 통합 : 상당기간 인구이동을 억제

#### 4. 단계적 통일 방안에서의 재정부담

위에서는 경제적 측면에서 통합의 제 단계가 진행되는 속도에 따라 점진적 통합을 정의한 바 있다. 좀 더 큰 틀에서 통일정책을 제시한 것으로는 8.15 경축사에서 제시된 3단계 남북통일 방안이 있다. 양자를 동일하게 간주하는 것이 타당한지에 대해 이견이 제기될 여지가 없는 것은 아니지만, 본 연구에서는 일단 두 안이 상충되지 않을 수 있다는 점을 감안하여, 3단계 통일 방안을 좀 더 세분화하는 형태로 재정부담 및 재원 조달문제를 논의한다.

3단계 남북통일 방안은 다음과 같은 단계로 구성되어 있다.

- (1) 한반도의 안전과 평화를 보장하는 평화공동체
- (2) 남북 간의 포괄적인 교류 협력을 통해 북한경제를 획기적으로 발전시키고, 남북한 경제의 통합을 준비하는 경제공동체
- (3) 제도의 장벽을 허물고 한민족 모두의 존엄과 자유, 삶의 기본권

## 을 보장하는 민족공동체

3단계 통합방안은 경제분야에서의 변화를 중심으로 위에서 언급한 경제적 측면에서의 통합방안에서와는 달리 평화공동체라는 단계가 추가되어 있다. 그리고 경제분야에서의 통합의 단계는 제3절에서 언급한 제 단계에 비해서는 덜 세분화되어 있다.

### 가. 단계별 재정부담

#### 1) 평화공동체

평화공동체 단계는 추가적인 공동체 형성단계를 위한 선결조건으로서의 정치적 변화의 의미가 강하며, 이 단계에서 경제적인 분야에서의 현저한 변화를 전제로 하지는 않는다. 이 단계에서 추가적인 재정부담이 발생하는지는 평화공동체 형성의 조건을 어떻게 해석하는가에 따라 달라질 수 있다. 비핵화 등 평화공동체 형성을 위한 전제조건을 수용이 단지 북한의 의지의 문제라고 본다면, 평화공동체 형성을 위한 추가적인 부담은 미미하다고 보아도 무리가 없을 것이다. 반면, 북한의 핵문제 등이 경제적인 문제와 연계되어 있는 것으로 본다면, 비핵화 등을 달성하기 위해 일정한 지원이 필요할 수 있다는 견해도 가능하다. 그러나 이러한 견해를 따르든 하더라도, 북한에 대한 지원의 규모 및 그로 인한 재정부담은 크지는 않다고 보는 것에 무리가 없을 것이다.

#### 2) 경제공동체 단계

경제공동체 단계에서 어느 정도 재정부담이 발생하는가는 통합 과정에서 어디까지를 경제공동체 단계로 볼 것인지에 대한 해석에 따라 달라질 수 있다. 아래 표에는 3가지 다른 해석을 제시하였다.

〈표 IV-1〉 각 통합단계별 해석

통합 단계	해석 1	해석 2	해석 3
(0) 제한적인 경험	경제공동체	경제공동체	경제공동체
(1) 북한경제 체제의 전환			
(1-2) 북한경제의 발전			
(2) 무역장벽의 폐지			
(3-0) 인구이동 충격을 줄이는 노력	민족공동체	민족공동체	민족공동체
(3) 인구 이동의 허용			
(4) 화폐제도의 통합			
(5-1) 초기 재정통합			
(5-2) 남북 사회제도의 완전 통합			

(해석 1)은 경제공동체를 좁게 해석한 경우다. 남북관계의 특수성으로 인해 우리나라와 외국과의 관계, 혹은 일반적인 국가 간의 관계를 그대로 적용하기는 어렵지만, 일반적으로 FTA가 형성되는 정도까지의 국가 간 경제통합의 상태를 경제공동체로 해석한 것이다.

(해석 2)는 경제공동체를 그보다 좀 더 넓게 해석한 경우다. 즉 인구 이동이 허용되는 관계, 즉 EMU가 형성되기 이전의 EU의 상태 정도에 해당되는 상태로 본 것이다.

(해석 3)은 현재의 EMU의 상태까지를 경제공동체의 단계에 포함한 것이다.

이 중 어떤 단계까지를 경제공동체에 포함하는가에 따라, 경제공동체 단계의 재정부담이 크거나 작다고 볼 수 있다. 여기서는 경제공동체 단계를 다소 넓게 해석하기로 한다. 즉 위의 (해석 2) 또는 (해석 3)을 따르기로 한다. 본 연구에서는 화폐통합의 문제는 자세히 다루지 않으므로<sup>11)</sup>, 두 개의 해석을 굳이 차별화할 필요성은 크지 않다. 그보

11) EU의 경우에는 화폐 통합 이후에 상당히 오랜 기간을 유지하는 과정

다 더 중요한 기준이 되는 것은 위에 언급한 바와 같이 인구이동을 통제하는가 하는 측면이므로, 이를 기준으로 경제공동체 초기 단계와 후기 단계로 구분하기로 한다.

### 3) 경제공동체 초기 단계

현재 북한은 국내저축에 의존한 투자를 통한 성장을 기대하기 힘들며, 본격적인 경제개발을 위해서는 외부 자본 유입이 필요한 상황이다. 기존 연구 중 일부에서는 남북경협에 소요되는 재원규모가 상당한 정도로 커지는 가능성도 고려하고 있다. 대외경제정책연구원 자료에 따르면 향후 남북경협에 소요되는 재원이 116조원 정도가 될 것으로 알려지고 있다. 물론 이는 30년 동안으로 설정한 것으로, 연간으로 환산하면 3조~4조원 정도 되는 것이며, 매우 적극적인 경협 추진을 가정하고 있는 수치다<sup>12)</sup>. 산업은행에서 작성한 자료에서는 향후 10년(2006~2015년) 동안 650억달러 정도가 소요되는 것으로 전망되고 있

---

에서 그리스 등 주변국가에서는 재정상황이 악화되는 문제가 제기되고 있다. 이러한 문제의 근원을 그리스 등의 사회제도 및 재정정책의 실패에서 찾는 시각도 있지만, 더 근본적으로 경제수준이 차이가 있는 두 개 이상의 국가가 단일통화를 사용하는 것에서 문제를 찾는 견해도 있다. EMU에서의 대체적인 경험은 재정정책이 통합되지 않은 상태에서의 화폐통합은 매우 불안정한 상태임을 보여주고 있다. 따라서 본고에서는 화폐통합이 이루어진 상태에서 재정 통합의 일부인 사회제도의 통합이 이루어지는 상태가 오래 지속되는 경우를 별도로 논의하지 않는다. 즉 화폐통합이 이루어진 이후에는 최소한의 시간을 두고 다음단계의 사회제도 통합으로 진전되는 것으로 간주한다. 따라서 이 단계에 대해서는 별도로 논의하지는 않는다.

- 12) 2007년 국정감사에서 엄호성 의원은 그 규모가 116조원이라고 주장한 바 있다. 이는 대외경제정책연구원(‘한반도 경제발전전략과 남북경협 추진계획 수립’) 자료를 인용한 것인데, 동 보고서는 비공개 보고서로 정확한 내용은 공개되지 않고 있다. 대략적으로 미시적 경협비용은 1단계 13조~17조원, 2단계 18조~22조원 등 총 63조원, 거시적 경협비용은 41조~53조원이 소요될 것으로 추정한 것으로 알려지고 있다.

는데, 이는 연간 소요재원액은 6조원이 되는 것이다.

그러나 외부로부터 유입되어야 하는 자금은 남한의 재정 외에도 남한의 민간자금, 해외 공공자금(국제기구), 해외 민간자금을 모두 포함하는 개념이다. 물론 현재는 어떤 종류의 자금도 본격적으로 유입되지 못하고 있는 실정이다. 민간자금(남한, 해외자본)의 본격적인 유입은 기본적으로 수익성과 재산권의 보호를 전제로 하고, 이를 위해서는 정치적 차원의 안정화를 선결조건으로 필요로 하며, 국제 공공자금이 본격적으로 유입되지 못하는 경우에는 남한 및 외국으로부터의 민간자본 유입이 장기적으로 지속되는 것에는 한계가 있다. 국제 공공자금의 유입과 관련하여서도 가장 중요한 것은 주로 국제정치적인 측면인데, 특히 미국 입장이 중요하며, 북한과 미국 간의 관계가 정상화되기 전까지는 국제기구로부터의 본격적인 자금 유입을 기대하기 어려운 상황이다<sup>13)</sup>.

그러나 북한이 체제전환과 더불어 외부로부터의 자금유입에 우호적인 환경을 자체적으로 조성할 수 있다면, 재정의 역할은 비교적 제한적일 수도 있다. KDI가 2007년 10월 8일부터 11일까지 교수, 연구원, 기업인, 금융전문가, 투자분석가 등 경제전문가 378명을 대상으로 하는 여론조사 결과에서는 재원 조달방안으로 '민간자본 유치가 바람직하다'는 의견이 41.5%로 가장 많았으며, 다음으로 남북경제협력기금 확대(20.4%), 동북아개발은행(가칭)설립(14.8%), 국제금융기구로부터 조달(13.2%) 등으로 나타나고 있다.

북한이 체제전환에 성공적이지 못하면서도 외부로부터 적극적으로 자금이 유입되는 경우라면, 이 경우에는 상당부분이 남한의 재정일 수 있다. 그러나 북한 체제가 변화되지 않는다면 대규모 재정지원을 통해 북한을 지원하는 것에 대해 국민적인 합의가 이루어질 가능성이 낮다

13) 물론 현재도 북한에 대한 투자가 일부 이루어지고 있으나, 기존의 북한에 대한 투자는 주로 남한, 재일교포, 중국 등에 국한되는 경향이 있는데, 민간 자금의 특성을 충분히 반영하지 못하는 측면이 있다.

는 점이 한계로 작용할 것이다.

다소 긍정적인 경우를 생각한다면, 경험 단계에서의 추가적인 재정 지출 소요는 북한에서 상당한 정도의 체제전환이 이루어지는 과정에서 민간자금 등의 유치를 가속화하기 위해 필요한 사회간접자본 건설에 대한 지원 등에 국한되는 것으로 볼 수 있다. 원칙적으로 경험 단계에서는 민간자금의 유치가 중요하더라도, 기본적인 인프라 투자에서까지 무리하게 민자유치를 추진하는 것은 무리일 수 있기 때문이다<sup>14)</sup>. 이는 일종의 원조 내지는 통일 후의 상황을 대비한 선투자의 성격으로 볼 수도 있다. 그러나 북한의 경제규모를 감안할 때 현실적으로 북한 경제에서 무리 없이 흡수되고, 효과적으로 집행될 수 있는 재정지출 규모는 그리 크지 않을 것으로 판단된다.

#### 4) 경제공동체 후기 단계

통상적인 국가 간의 관계에서는 이미 인력이동이 심각한 문제를 초래하지 않는 정도로 두 국가 간의 소득격차가 줄어든 이후에야 인력이동을 자유화하는 것이 일반적이다. EU의 경우에도 인력이동을 허용했던 시점에서는 이미 국가 간 소득격차가 심각하지 않을 정도로 줄어 있는 상태였다. 인력이동이 사회적 충격을 초래할 수 있는 정도라면, 인력이동을 억제하는 것이 다른 국가들 간의 관계에서 나타나는 일반적인 현상이다. 이러한 점에서 소득격차가 현저한 상황에서도 인력의 자유로운 이동을 허용한다는 것은 남북한 관계의 특수성을 반영하는 특이한 상황이 된다.

남북한 소득격차가 상당한 상황에서 자유로운 인력이동을 허용하는

---

14) 민자유치 과정에서 정부가 무리한 수익보장을 해 주는 경우에는 투자의 책임성 및 효율성 제고 등 민자유치의 장점 중 상당 부분을 포기하는 것이 불가피하고, 사회간접자본시설에 대한 사용료가 높아지는 경우에는 향후 진출하는 민간기업들의 수익성이 떨어지기 때문에, 향후 민간투자 유치에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

것이라면 상당한 충격은 불가피하다. 결국 어느 시점에서 인력의 자유로운 이동을 허용하는가, 그리고 경제공동체 초기 단계에서 북한지역의 경제성장이 얼마나 빠른 속도로 이루어질 것인지가 중요하다.

다음의 수치적 예를 보기로 한다. 2012년부터 평화공동체 및 경제공동체 초기 단계가 진행되고 약 20년 후인 2032년에 인구이동이 허용되는 경우를 본다. 평화공동체 및 경제공동체 초기 단계에서 북한지역의 경제성장이 빠른 속도로 이루어져 북한의 1인당 소득증가율이 매년 8% 정도로, 남한의 소득증가율의 약 2배 정도에 달하는 것으로 가정한다. 이 경우 20년 후에 북한의 1인당 소득은 4,500달러 정도로 현재의 4배 이상으로 상승한다. 그러나 남한의 소득은 4만달러 정도로 상승하기 때문에, 남북한 소득격차는 8배 정도 된다. 남북한 소득격차가 크기 때문에 통일에 따른 충격이 매우 클 것이라는 주장이 일반적으로 받아들여진 1990년대 초반의 상황을 보면, 1991년에 남한의 1인당 소득은 북한의 1인당 소득의 6.3배 정도였다. 따라서 2030년에 북한의 1인당 소득이 4,500달러까지 제고되더라도, 남북한 소득비율은 1990년대 초반보다도 더 확대된 상황이 된다.

남한의 1인당 소득이 매년 4% 정도 상승하고, 북한의 1인당 소득이 매년 8% 정도 상승한다면, 북한의 1인당 소득이 남한의 1인당 소득의 50% 정도가 되기에 60년 이상의 시간이 소요된다. 위의 수치적 예는 이미 크게 확대된 남북한 소득격차가 현저하게 줄어들고, 그로 인해 인구이동을 통제하지 않아도 충격이 작아지기 위해서는 북한의 소득이 매우 빠른 속도로 증가하는 상태가 지속되면서 상당히 오랜 기간을 유지하거나, 혹은 북한의 소득이 기적적으로 빠른 속도로 상승하여야 한다는 것을 보여주고 있다.

따라서 궁극적으로 통일을 추구하고자 한다면, 두 가지 정책 중 하나를 선택하는 것이 불가피하다. 하나는 남북한 소득격차가 쉽게 축소될 수 없는 것을 감안하여, 남북한 소득격차가 일정 수준 정도만 축소되면, 인력이동을 자유화하는 방식이다. 다른 방안은 북한지역에 대한

적극적인 재정투입을 통해 일단 남북한 소득격차를 현저히 줄이려는 노력을 하는 것이다. 남한 정부가 특별한 노력을 기울이지 않는 상황에서 북한의 자생적인 성장에 기초하여, 남북한 인력이동에 대한 경제적 동기를 충분히 약화시킬 정도로 남북한 소득격차가 해소되기에는 매우 오랜 시간이 걸리거나 거의 불가능할 것이기 때문이다. 물론 북한이 별도의 국가로 존재하는 상황에서 남한이 재정지원 등을 통해 북한의 성장률을 제고하여, 인력의 자유로운 이동에도 불구하고 충격이 작아질 정도로 남북한 소득격차를 상당부분 해소할 수 있는지에 대해서도 상당한 불확실성이 존재한다. 그러나 그러한 것이 가능하더라도 상당한 정도의 재정부담이 필요하게 된다. 결국 어떤 방안을 택하든 궁극적인 통합을 추진하기 위해서는 상당한 정도의 재정부담은 불가피해진다.

##### 5) 민족공동체 단계

민족공동체에서 제도의 장벽을 허문다는 것은 사회제도의 통합까지 포함하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 이 단계가 시작되는 시점에서 남북한 소득격차가 크다면, 추가적인 재정지출 소요는 커질 수 있다. 물론 경제공동체 단계를 거치면서 북한지역에서 일정한 경제적 인프라가 이미 조성되어 있을 것이고, 남북한 소득격차도 다소 축소될 것이므로, 경제공동체 단계를 거치지 않으면서 이 단계에서 다소 급진적으로 통합이 이루어지는 경우보다는 재정부담은 상당히 줄어들 수 있다. 그럼에도 불구하고 재정부담은 상당할 수 있다. 이를 이해하기 위해 다음의 예를 보기로 하자.

2012년부터 시작하여 약 20년 동안 평화공동체 및 경제공동체 단계를 거치고, 이 과정에서 북한의 소득이 상당히 빠른 속도로 상승한 후에, 적극적인 통합을 추진하는 것으로 가정한다. 구체적으로 북한의 1인당 소득이 매년 8%씩 상승하는 것으로 가정한다.

#### IV. 통합방식과 점진적 통합의 재원 조달 69

이 상황에서 2032년부터 이후 60년 동안의 추가적인 재정지출 소요를 다음 장에 제시되는 모형을 변형하여 추정하였다<sup>15)</sup>. 그리고 통일에 따른 재정부담의 지표로 설정하기 위하여, 국가부채를 2092년까지 일정 수준으로 안정화시키기 위하여 남한지역에서 어느 정도의 증세가 필요한지를 추정하였다. 추정결과는 2012년을 기준으로 하여 본격적인 통합이 이루어지는 경우에 비해 재정부담이 크게 줄어들지 않거나 오히려 늘어나는 것으로 나타났다. 구체적인 수치는 가정에 따라 크게 달라질 수 있지만, 북한지역이 2032년 정도까지 상당히 빠른 경제성장을 달성한 후에 본격적인 통합을 하더라도, 이후 본격적인 통일을 위해서는 상당한 정도의 증세가 불가피하다는 것이다.

이처럼 북한의 경제성장에도 불구하고 통일에 따른 재정부담이 줄어들지 않는 이유는 주로 다음과 같은 요인으로 설명할 수 있다. 첫째, 위에 이미 언급한 바와 같이 남북한 소득격차가 워낙 현저하게 벌어진 상태이므로, 북한이 20년 정도의 기간 동안 빠른 경제성장을 달성한다 하더라도, 남북한 소득격차는 현격한 수준으로 남는다. 독일의 경우를 참조하면 이를 좀 더 직관적으로 이해할 수도 있다. 독일의 경우에도 통일 후 약 20년이 경과하였지만, 동서독 소득격차는 상당한 수준으로 유지되고 있으며, 통일비용은 연간 GDP의 3% 정도 선에서 크게 줄어들지 않고 있다. 현재의 남북 소득격차가 매우 크기 때문에 민족공동체가 형성되는 시점에서조차 남북한 소득격차는 통합 전의 동서독 수준의 격차 정도로 축소되는 것조차 기대하기 어렵다.

둘째, 남북한 인구비율이 변하면서 남한 인구, 특히 남한의 경제활

---

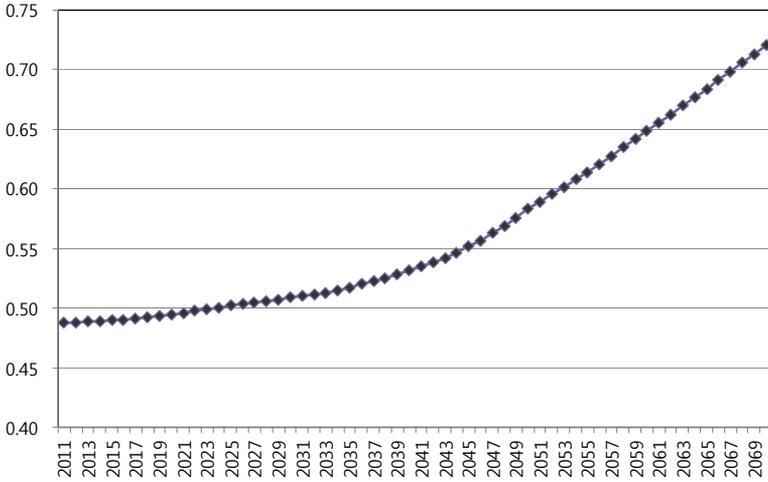
15) 다음 장에서 소개되는 모형은 비교적 근시일 내에 통일이 이루어지는 것을 가정된 모형이다. 통합의 시점이 달라질수록 조정하여야 하는 부분이 커진다. 예를 들어, 2032년에 본격적인 통합이 이루어지는 경우에는 북한의 경제분야 지출의 GDP 대비 비중은 2012년에 본격적인 통합이 이루어지는 경우에 비해서는 상당히 작아질 수 있다. 20년 동안 경제공동체 단계를 거치면서 북한의 경제상황이 호전될 수 있기 때문이다.

동 인구 1인당 북한인구의 비율은 더욱 상승하기 때문이다. 남한에서 고령화가 진행되면서 인구증가율이 낮아지고 일정시기 이후에는 감소한다. 북한의 인구증가율은 남한보다 높기 때문에, 남한의 인구 대비 북한인구 비율은 점차 상승한다. 이는 남한주민, 특히 남한의 경제활동 인구 1인당 추가적인 재정부담이 상대적으로 더 커진다는 것을 의미한다. 셋째, 통합시점이 늦어지면서 고령화 등으로 인해 경제성장률 자체가 둔화되기 때문에<sup>16)</sup>, 통합 직후에 높아진 국가부채비율을 낮춤에 있어 더 큰 어려움을 경험하게 된다<sup>17)</sup>.

- 
- 16) 통합이 이루어지지 않았을 경우의 남한 경제에 대한 장기전망치는 주로 인구구조 고령화의 영향을 고찰하는 연구 등에서 이루어지고 있다. 본 연구에서 장기적인 경제성장 전망은 콥-더글러스 생산함수를 이용하여 산출하는 것이다(문형표 외(2004)에서 분석한 내용을 본 연구의 가정에 맞추어 수정하여 활용한다. 가정의 근거에 대한 자세한 내용은 부록에 설명되어 있다.), 본 연구에서는 총요소생산성 증가율은 이 중 낮은 수치에 해당되는 1.5%로 가정한다. 성장률은 점차적으로 하락할 것으로 전망되는데, 특히 인구감소에 따른 영향이 크다. 2011~2050년 동안의 평균적인 성장률은 2.40%, 2011~2070년 동안의 평균적인 성장률은 1.68% 정도인 것으로 전망되었다. 1인당 소득은 2011~2070년 동안 연평균 2.43% 증가하는 것으로 전망되었다.
- 17) 통일 이후에는 상대적으로 젊은 북한의 인력을 활용할 수 있기 때문에, 고령화에 따른 부담이 현저하게 줄어들 것이라는 주장도 있다. 그러나 이러한 주장은 인력과 관련하여 인적자원 측면을 충분히 감안하지 않은 주장이다. 통일이 되어 상대적으로 젊은 북한의 인력을 활용할 수 있는 여지가 커진다 하더라도, 이들의 평균노동생산성은 남한 출신 인력들에 비해 상당한 격차가 불가피할 것이다.

IV. 통합방식과 점진적 통합의 재원 조달 71

[그림 IV-1] 남한 인구 1인당 북한인구 비율



〈표 IV-2〉 장기 잠재성장률 가정

(단위 : %)

	성장률	잠재성장률 구성			
		노동투입 증가율	인적자본	자본스톡 증가율	생산성 증가율
2011~2020	4.2	0.3	0.6	1.8	1.5
2021~2030	3.0	-0.4	0.5	1.3	
2031~2040	1.6	-0.9	0.3	0.7	
2041~2050	0.8	-1.1	0.1	0.2	
2050~2060	0.3	-1.4	0.1	0.1	
2060~2070	0.1	-1.6	0.1	0.1	

전반적인 결과는 점진적인 통일을 추진하더라도, 비록 초기조건이 달라지고 그에 따라 재정부담도 더 급진적인 방안에서보다 줄어들기는 하지만, 궁극적으로는 상당히 큰 재정부담이 발생한다는 것을 보여

준다. 따라서 점진적인 재원 조달방안이라 하더라도, 재원 조달문제는 중요할 수 있다. 특히 평화공동체나 경제공동체 단계에서 발생하는 재정부담이 핵심이라기보다는 궁극적으로 민족공동체 단계에서 발생하는 대규모의 재원을 조달하는 것이 중요하다. 어떤 면에서는 비록 시점의 차이는 있지만, 궁극적으로는 점진적 통합방안에서의 재원 조달도 대규모 증세가 필요할 것이라는 점에서, 점진적 통일에서의 재원 조달방안에 대한 논의도 그보다 더 급진적인 통일 방안에서 우려하는 문제의 본질적인 부분은 일정 부분 공유한다고 볼 수 있다.

## 5. 단계적 통일 방안에서의 재원 조달

본절에서는 점진적인 통합에서의 재원 조달방안에 대해 논의하고, 그러한 경우의 재원 조달문제가 그보다 더 급진적인 통합에서의 재원 조달문제와 근본적으로 얼마나 다른가에 대해 논의한다.

평화공동체 단계에서는 추가적인 재정부담은 크지 않기 때문에, 이 단계에서의 재원 조달문제에 대해 특별히 우려할 필요는 없다. 경제공동체 초기단계에서도 그 단계에서 소요되는 재원을 조달하는 것 자체가 큰 문제가 되지 않는다는 점이다. 이 단계의 재원 조달문제는 실제로 기존에 논의되던 남북경협에 대한 재원 조달과 크게 다르지 않다. 기존에 남북경협과 관련하여 지원에 대해 논란의 여지가 된 것은 그것이 평화공동체 달성을 전제로 한 것이 아니거나 지원에도 불구하고 북한에 근본적인 변화가 없는 등 정치적 측면에서 제기된 문제이며, 재정부담 자체가 문제가 되었던 것은 아니다. 기존에 적용된 남북협력기금의 활용, 다른 분야 지출의 감축, 기존 조세제도의 합리화 등만으로도 이 단계의 재원을 조달함에 있어 큰 문제가 되지 않을 것이다.

그러나 단계적 통일 방안에서의 재원 조달문제는 한 가지 측면에서 기존 남북경협에서의 재원 조달문제와는 차이가 있을 수 있다. 기존의 남북경협에서는 장기적으로 발생하는 재정부담 문제는 특별히 고려사

항이 되지 않았다. 그러나 경제공동체가 궁극적인 통일을 위한 단계로 추진되는 것이라면, 재원 조달문제에 대해 좀 더 장기적인 시각에서 고려할 필요가 있다는 점이다. 이러한 점은 평화공동체 단계에도 적용된다. 즉 평화공동체 단계에서의 재원 조달문제도 그 시점에서 필요한 재정지출에 국한되는 것이 아니라, 다음 단계까지를 포함하는 장기적 과정의 한 부분으로 간주하고 고민해야 한다는 것이다. 통일세 등 사전적인 재원 조성문제가 제기된 것도 이러한 맥락에서 이해하는 것이 타당할 것이다.

이러한 점이 비교적 급진적 통일 방안과 단계적 통일 방안에서 가장 큰 차이다. 비교적 급진적인 통일 방안에서는 통일을 주로 외생적이고 예측가능하지 않은 것으로 볼 수 있으며, 통일의 편익이 발생하지 않는 세대로부터 증세를 통해 재원을 사전 조성하는 것에 합리성을 부여하기 어려운 문제가 있다. 단계적 통일 방안이 비교적 급진적인 통일 방안과 가장 큰 차이를 보이는 것은 여기서는 통일을 외생적인 것이 아니라, 준비할 수 있고 예측할 수 있는 것으로 보는 시각이 상대적으로 강하다는 점이다. 3단계 통일 방안에서는 경제공동체 초기 단계까지는 재원 조달문제가 심각하지 않지만, 일정한 단계 이후에도 상당한 추가 재원이 필요하다. 그러나 반면 3단계 통일을 추진한다는 것은 결국 궁극적인 통일을 염두에 두고, 장래에 발생할 비용을 어떻게 조달할 것인지를 미리 생각해야 한다는 점에서, 사전적인 재원 조달문제가 더 중요한 문제로 제기된다.

물론 그렇다고 하더라도 혜택이 발생하기 전에 증세 등에 의해 재원을 조성하는 것은 세대간 형평성 측면에서 당위성이 약하다. 합리적인 것은 통일의 편익이 귀속되는 세대가 부담의 주체가 되는 것이다. 즉 적극적으로 재원 조성에 노력해야 하는 시점은 평화공동체의 실익이 발생하는 시점이다. 이러한 점에서 볼 때, 이미 평화공동체 단계에서 큰 비용은 발생하지 않음에도 불구하고, 통일의 편익은 발생한다는 점에서, 다음 단계의 공동체 형성에 소요되는 재원을 사전적으로 조성하

는 것이 더 타당성을 가질 수 있는 여지가 생긴다.

평화의 편익이 단지 위험한 상황의 가능성이 줄어드는 형태로만 실현될 수도 있고, 혹은 구체적으로 국방비 절감 및 국가의 지정학적 위험 감소에 따른 경제적 편익 등으로 실현될 수도 있다. 평화공동체 달성을 통해 국방비 절감 등 일정한 편익이 발생한다면, 이를 미래의 통일비용을 위해 활용하는 방향도 생각할 수 있다. 혹은 평화에 대한 대가로 국민들의 부담을 늘려 이를 통일재원으로 활용하는 개념도 생각할 수 있다.

다만 이것이 반드시 통일기금을 사전적으로 적립하는 것을 의미하지는 않는다. 앞에서 언급한 바와 같이 이미 국가부채가 존재하는 상황에서 통일재원 목적으로 별도로 재원을 적립하는 것이 효율적인 정책이 되기는 어렵다. 그보다는 평화공동체 달성을 통해 나타나는 편익에 해당되는 재정 여력으로 재정건전화 및 국가부채 감축 등을 추진하여 다음 단계의 공동체 형성에 소요되는 재원을 충당할 수 있는 여력을 확보하면 될 것이다. 예를 들어, 국방비가 감축될 수 있는 여건이 된다면, 그에 해당되는 정도의 재정건전화를 추진하는 것도 한 방법이다. 물론 통일세 등 추가적인 증세를 하면서 이를 단지 국가부채 감축에 활용하는 것에 대해서는 수용도가 낮아지는 등의 문제가 발생할 수 있다. 이런 경우에는 실제로 별도의 기금으로 적립하여 운영함으로써 인해 발생하는 자금운용 등에서의 비효율을 방지하면서, 수용도를 제고하기 위해 정치적 약속으로서 통일세 재원을 가상의 개념적 계좌(notional)에 적립하는 방법 등도 고려할 수 있을 것이다<sup>18)</sup>.

점진적 통일 방안에서도 인구이동을 허용하는 단계가 되면, 상당한 정도의 재정부담이 발생한다. 인구이동을 허용하는 경우, 이주 동기 중 경제적 동기가 큰 요인이기 때문에, 이주가 너무 커지는 것을 방지하기 위해서는 남북한 소득격차를 축소하는 것이 필요하다. 기타 교육

18) 이와 동일한 상황은 아닐 수 있지만, 인태환(2010)은 통일기금의 사전 조성과 관련하여 이러한 방법을 제안하고 있다.

등 여러 측면에서 북한지역에서의 여건을 개선하지 않으면, 이러한 요인들도 인구이동의 동기로 작용한다. 과도한 인구이동을 방지하기 위해서는 북한지역의 여건을 전반적으로 개선해야 하며, 이를 위한 대규모 재정소요가 발생한다. 남북한 소득격차를 상당히 줄이고자 시도한다면, 남한지역으로부터의 재정이전 규모는 상당할 수 있다. 물론 적극적인 재정이전에도 불구하고, 남북한 소득격차가 현저하게 줄어들 수 있는지에 대한 불확실성은 크다.

재정부담과 통일 방안을 연계시키는 시각에서 또 하나 중요한 점은, 이러한 정도의 재정부담을 원만하게 달성하기 위해서는 인구이동을 허용하는 상황에서 이미 통일이 비가역적인(irreversible) 상황이 되어야 한다는 것이다. 통일의 진행이 비가역적인 정도로 진행되지 않는 상황에서는 통일의 편익에 대한 확신도 존재하지 않기 때문에, 부담에 대한 지불의사도 낮을 수밖에 없고 증세에 대한 수용도도 낮을 것이기 때문이다. 따라서 대규모 재원 조달이 이루어지는 시점과 실질적으로 통일이 이루어지는 시점과의 시간 차이를 길게 설정하는 것은 한계가 있다. 결국 점진적인 통합이라 하더라도, 일정한 단계에서는 어느 정도의 급진성을 가질 수밖에 없을 것이다.

결국 점진적 통일이라 하더라도, 일정 시점 이전에 사전적으로 조성할 수 있는 재원에는 일정한 한계가 있을 것이며, 실질적으로 통일의 편익이 가시화되는 시점이 되어야 좀 더 적극적으로 재원을 조달할 수 있다고 보는 것이 무리가 없을 것이다. 이러한 점에서 점진적 통일에서의 재원 조달문제도 큰 그림에서 보면 그보다 상당히 급진적인 통합에서의 재원 조달문제와 본질적으로는 일정한 유사성을 갖는 측면이 있다. 물론 통일의 급진성에 따라 어떤 세대가 부담을 하는가는 크게 달라질 것이다. 그리고 구체적인 부담의 수준에서는 차이가 있을 것이다. 그러나 이는 통합의 방식보다는 통합 시점의 차이에서 비롯되는 부분이 크다. 결국 통일에 대해 본격적인 재원 조달이 이루어지고 증세 등에 대한 부담을 하게 되는 세대는 통일이 본격화되어 통일의 편

익이 본격적으로 귀속되는 세대가 될 가능성이 높으며, 그 세대가 어떤 세대가 될지는 통일의 방식보다는 본격적으로 통일이 이루어지는 시점에 따라 결정될 것이다.

## V. 비교적 급진적 통합에서의 사후 자원 조달

본장에서는 주로 '비교적 급진적인 통일'의 경우를 중심으로 사후적인 자원 조달방안에 대해 논의한다. 비교적 급진적인 통일이라 함은 통합의 급진성에 대해 최소한의 제약을 가하는 개념이 될 것이다. 먼저 통합의 5단계까지 모두 급격하게 진행되는 독일식의 급진적 통합의 경우에 대해서는 앞에서 언급한 바 있다. 그리고 인구이동을 상당 기간 억제하는 방안은 주로 점진적인 통합의 경우로 이행될 수 있을 것이다. 따라서 본장에서 다루는 시나리오는 인구이동을 포함하여 4단계까지의 통합 과정은 비교적 급진적으로 진행되지만, 사회제도의 통합을 포함한 재정통합의 급진성에 대해서만 일정한 제약을 가하는 경우다<sup>19)</sup>.

대규모의 추가적인 신규 재정지출 소요가 발생하는 상황에 대응하는 방법은 기존의 다른 분야의 지출을 감축하는 방안과 새로운 재원으로 추가지출 소요에 대응하는 방법으로 이해하는 경향이 있다. 제Ⅲ장에서는 지출통제의 논의 범위를 명확히 하기 위해 개념을 정리한 바 있다. 통일로 인해 지출이 증가하는 부분을 효과적으로 통제하는 것은 물론 가장 중요한 부분이다. 이 부분이 크지 않다면, 자원 조달방안에 대해 우려할 필요도 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 본장에서는 그 중 U, 즉 통일로 인해 지출이 증가하는 요인에 대해서는 자세하게 논

---

19) 물론 이처럼 사회제도의 통합속도에 일정한 제약을 가하는 것이 정치적으로 실현가능하지 않다면, 본장 이후의 모든 논의도 무의미해질 것이다. 이러한 가능성에 대해서는 본장에서 통합의 속도에 따른 재정부담의 차이를 언급하면서 다시 논의한다.

의하지는 않는다. 이는 매우 중요한 부분이기도 하지만, 재원 조달방안 이라기보다는 주로 통일비용에 관한 부분으로 인식되며, 본 연구의 범위를 다소 넘어서는 부분이라고 판단하기 때문이다.

## 1. 북한지역으로부터의 재정수입

총추가재정지출 소요에 대응하는 재정수입 확보 방안 중 하나인 북한지역으로부터의 재정수입 확보 문제에 대해 간단하게 논의한다. 일부에서는 북한지역으로부터의 민영화 수입 등 기타 재정수입에 대해 큰 기대를 하고, 이를 재원 조달의 대안으로 제시하기도 한다. 이보다 더 중요한 부분은 북한지역의 조세수입이다. 그리고 경우에 따라서 사회보장기여금 수입도 중요할 수 있다. 그러나 이는 구체적으로 통일 이후의 북한지역의 사회보장제도를 어떻게 가지고 갈 것인지, 혹은 남한의 사회보장제도와 어떻게 통합할 것인지 등과 밀접하게 관련되어 있다. 이에 대해서는 뒤에 다시 논의하기로 하고, 먼저 조세수입과 기타 재정수입 확보 가능성에 대해 논의한다.

### 가. 북한지역 조세수입

북한지역으로부터의 조세수입 확보와 관련하여서도, 역시 북한지역의 경제성장에 우선순위를 두어야 한다는 제약요인을 감안해야 한다. 그리고 어떠한 조세정책을 활용하건 간에, 통일이라는 상황에서 발생하는 대규모 지출소요를 북한지역의 조세수입으로 감당할 수는 없을 것이다. 다만 북한지역으로부터 어느 정도 재정수입을 확보할 수 있는지는 통일의 형태에 따라 상당히 큰 차이를 보일 수 있다. 점진적이고 단계적인 통일 방안일수록 북한지역에서의 재정수입은 상대적으로 더 중요성을 가지며, 급진적일수록 북한지역으로부터의 재정수입에 대해 적어도 통일 이후 일정 기간 동안은 큰 기대를 하기 어려운 상황이 될

것이다.

먼저 장기적인 모습을 보면, 북한지역의 경제가 성장하고 사회제도가 정비됨에 따라 점차적으로 많은 재정수입을 북한지역에서 확보할 수 있게 될 것이다. 그 단계에 가면 통일비용은 점차 낙후지역에 대한 지역 간 재분배의 성격이 되어갈 것이며, 일정한 수준으로 안정화될 것이다.

그러나 통일 직후 일정 기간 동안 북한지역으로부터의 충분한 조세수입을 확보할 수 있는 여지는 매우 제한적일 것이다. 조세제도를 통합하여 북한지역에 대해 동일한 세법을 적용하는 경우에는 북한지역 GDP 대비 조세수입의 비중은 남한지역에서의 그것에 비해 현저하게 낮을 것이다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 남한지역 소득수준을 기준으로 만들어진 세법이 북한지역에 적용되는 경우에 실효세부담이 매우 낮아지는 경우가 발생한다. 예를 들어, 소득세의 경우에는 남한에서도 현재 근로소득자의 50% 정도가 면세자에 해당되는데, 북한지역에서는 거의 대부분이 소득세 면세점 이하가 되므로, 북한지역으로부터의 소득세 수입은 미미한 수준에 불과할 것이다. 둘째, 통일 후 일정기간 동안 북한지역에서 정상적으로 세무행정이 이루어질 수 없고, 정상적인 세무행정이 정착되어 세수입을 확보할 수 있기에는 상당한 시간이 소요될 것이다. 북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율이 남한지역에서와 동일해지는 시점은 북한지역의 소득수준이 남한지역과 동일해지는 시점이며, 그 이전에는 남한지역에서보다 낮게 유지되는 것이 불가피할 것이다.

물론 조세 통합을 하지 않는다면, 북한지역에서의 조세수입의 북한지역 GDP 대비 비중은 조세 통합을 하는 경우에 비해서는 다소 높아질 수 있는 여지가 있다. 그러나 그 경우에도 북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율을 남한지역 수준으로 유지하는 것은 어려울 것이다.

## 나. 민영화 수입 등 북한지역 기타 재정수입

일부에서는 북한지역으로부터의 민영화 수입 등 기타 재정수입에 대해 큰 기대를 하고, 이를 재원 조달의 대안으로 제시하기도 한다. 그러나 통일 이후의 북한의 민영화 문제에서는 재정수입의 확보보다는 결국 북한지역에 더 빨리 경제성장이 이루어질 수 있는 환경을 조성하는 것이 더 중요하다. 그것이 장기적으로 추가적인 재정지출소요를 억제하여 오히려 도움이 되는 방향이기 때문이다. 통일 후의 재원 조달방안으로 민영화 수입 등에 대해 무리한 기대를 하는 것은 바람직하지 않다. 물론 재정수입 확보를 위해 민영화 정책에 우선순위를 둔다면 상당한 정도의 재정수입 확보가 가능할 수 있지만, 그 경우에는 민영화 정책이 추구하는 더 중요한 다른 목표를 희생시켜야 하는 문제가 있다. 민영화 정책에서 가장 우선적으로 추구되어야 하는 것은 북한지역에서 시장경제를 확산시키고 향후 북한지역의 성장이 이루어질 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 이와 더불어 남한으로의 과도한 인구이동을 억제하고 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 심각한 소득불균형 문제가 발생하지 않도록 하는 등의 목적도 동시에 추구하는 것이 바람직하다. 따라서 민영화 정책에서는 바우처 제도를 활용하고, 보상가치를 통일 이후 일정기간 북한지역에서의 거주 또는 근로조건 등과 연계시켜 남한지역으로의 과도한 인구이동을 억제할 수 있는 정책수단으로 활용하는 대안 등을 모색할 필요가 있다. 이처럼 민영화 정책은 중요하지만, 반면 민영화를 통한 재정수입 확보에 너무 큰 비중을 두는 경우에는 민영화 정책 자체가 바람직한 방향으로 전개되지 않을 수 있다.

## 2. 지출 통제

이 부분을 제외하면 가장 큰 부분은 위에서 ER로 표시한 부분, 즉

통일로 인한 상황 변화 등에 대응하여 재정지출을 감축하는 가능성이 다. 기존 연구 중 일부는 통일비용 발생에 대응하는 방안으로서 다른 분야의 재정지출 감축 가능성에 큰 의미를 두는 경우도 있다. 그러나 구체적인 대안은 제시되어 있지 않은 경우가 많다. 기존의 연구에서 상대적으로 가장 구체적으로 제시된 부분이 국방비 감축의 가능성이 다. 특히 이 부분은 통일재원 조달방안에 대해 언급한 문헌만이 아니라, 통일 편익에 대해 언급한 문헌들에서도 다루고 있다.

통일 이후의 상황에서 국방비의 적정규모를 언급하는 것은 어려운 일이다. 통일의 상황도 정확하게 예측하기 힘든 상황에서, 통일 이후의 국제정세가 어떻게 변화될 것인지를 예측하기는 더욱 어렵다. 기존의 연구들은 이와 관련하여 매우 낙관적인 견해를 보이는 경우가 많다. 그러나 이와 관련하여 좀 더 조심스럽게 해석해야 하는 부분이 있다.

통일재원 조달에 관한 많은 논의가 주로 1990년대에 이루어졌는데, 이후 상황이 변화되었다는 것이다. 1990년대 초반에는 국방비의 GDP 대비 비율이 3.4% 정도였다. 따라서 통일 이후의 국방비의 적정규모를 어느 정도로 설정하는가에 따라 달라질 수 있기는 하지만, 통일 이후에 국방비를 감축할 수 있는 여지가 상대적으로 컸다. 예를 들어, 통합 이후의 국방비의 적정규모를 GDP의 2.6% 정도로 추정한 조동호(1997)의 추정치를 근거로 하더라도, 약 0.8% 정도의 감축 여력이 있다고 할 수 있다. 그러나 최근에는 우리나라 국방비의 GDP 대비 비율이 이미 2.8% 정도로 하락하였으므로, 조동호(1997) 등을 기준으로 한다면, 통합 이후에 국방비를 감축할 수 있는 여지는 비교적 크지 않다고 할 것이다. 즉 1990년대 초반에는 국방지출 감축이 현실적인 대안이었다 할지라도, 더 이상 국방지출 감축을 의미 있는 대안으로 보기에는 한계가 있다.

물론 일부 연구에서는 통일 이후의 국방비 규모를 매우 낮게 보고 논의를 진행하기도 한다. 예를 들어, 홍익표(2011)에서는 통일 이후에 우리나라 국방비의 GDP 대비 비중이 2%까지 하락하는 것을 기준으

로 국방비의 잠재적인 감축 가능성을 논의하고 있다. 그러나 이러한 비교적 낙관적인 가정을 토대로 하더라도, 국방비 지출의 감축 여지가 아주 크지는 않을 수 있다. 우리나라의 중장기 재정계획에서는 통일이 이루어지지 않더라도 장기적으로 국방지출의 GDP 대비 비율을 2.3%까지 낮추는 방안 등이 제시된 바 있다.

국방비를 상당히 감축하여도 무방한 상황이 전개되는 것에 대해서는 모두가 환영할 것이다. 그러나 국제정치적인 상황에 대한 불확실성이 존재하는 상황에서 국방비를 크게 감축할 수 있다는 전제하에 통일 재원 조달방안을 마련하는 것은 다소 위험할 수 있다.

국방비를 제외한 분야에서의 감축 대안은 구체적으로 제시되어 있지 않다. 재정지출에서 낭비적인 요소가 있다면, 다른 분야 지출의 감축을 통하여 추가적인 지출증가를 상쇄하여 세부담이 증가하는 것을 피하는 것은 원론적으로는 매우 좋은 방향이다. 그러나 비효율적인 재정지출의 삭감은 추가적인 재정소요 발생 여부와 무관하게 재정정책에서 항상 추구하여야 하는 방향임에도 불구하고, 실제로 그것을 달성하는 것은 쉽지 않다는 점을 감안할 필요가 있다. 물론 통일 이후에 재정지출이 급증하는 상황에서 고통 분담 등의 명분으로 일부 분야의 재정지출을 삭감하거나 증가를 억제하는 것이 가능할 수는 있을 것이다. 그러나 비효율이나 비합리성에 대한 명백한 근거가 없이 단순히 고통분담의 차원에서, 혹은 일시적인 재정위기 상황에 대응하는 차원에서 이루어진 지출 감축은 오랫동안 유지되기는 어려울 것이다. 예를 들어, 우리나라에서는 재정상황이 악화되었을 때 공무원 인건비 인상을 억제한 경험이 있다. 그러나 그러한 정책은 주로 일시적인 대응 정책으로 활용하였으며, 시간이 지나면서 환원되었다.

통일 이후의 상황에서 재정지출 통제와 관련하여 논의가 필요한 부분 중 하나가 경제규모의 확대와 관련된 부분이다. 여기서 경제규모의 확대는 북한지역의 성장이 아니라, 남한지역의 경제가 더욱 활성화되는 것을 의미한다<sup>20)</sup>. 물론 실제로 그러한 효과가 클 것인지는 명확하

지 않다. 그러나 일정한 가정하에서는 이러한 상황이 충분히 가능하다. 공급 측면에서 보면, 북한지역으로부터의 이주민들이 늘어나면서 생산이 확대되는 효과가 있다. 수요 측면에서 보면, 북한지역에 대한 재화 및 서비스의 공급이 확대되면서 경제활동이 활성화된다. 물론 그러한 효과가 장기적으로도 어느 정도 지속될 수 있는지에 대해서는 불확실성도 있다.

기존 연구들에서는 경제규모의 확대에 따라 재정수입이 증가하는 것을 재원 조달의 대안으로 제시하기도 하지만, 그것을 별도의 재원 조달수단으로 볼 수 있는지에 대해서는 명확하지 않은 부분이 있다는 점에 대해서는 위에서 지적한 바 있다. 오히려 경제규모가 확대되면서 기존의 지출이 증가하는 압력요인이 발생하기 때문이다. 과거의 자료를 보더라도 명확한 정책 변화가 없는 경우에는 각 분야 지출의 GDP 대비 비중은 안정적으로 유지되는 경향이 있다. 일부 제도의 경우에는 내국세의 일정 비율로 확정되어 있기도 하다. 따라서 경제규모의 확대에 따라 이러한 지출증가 압력이 발생하는 것에 대해 어떻게 대응하는지도 중요한 부분이 된다.

이러한 부분에 대해 효과적으로 대응한다면, 재정지출 감축 효과는 어느 정도 달성할 수 있을 것으로 보인다. 예를 들어, 기존의 제도 및 정책 중에 수입이나 지출의 규모를 GDP의 일정 비율, 또는 내국세의 일정 비율로 정한 경우 등에는 통일 이후의 환경 변화 및 재정상황의 어려움을 감안하여 기준을 재조정할 수 있을 것이다. 이러한 노력이 전혀 없다면, 기존 연구에서 논의된 방안 중 하나인 경제규모의 확대에 의한 추가적인 수입을 통일재원으로 활용하는 것은 효과성이 없는 대안이 되어버린다. 그러나 정책의 명확한 변화가 없는 경우에는 특정 분야 지출의 GDP 대비 비중은 비교적 안정적으로 유지되는 경향성이 있었다면 점을 감안하면, 이러한 분야의 노력을 통해 많은 재원을 확

---

20) 북한경제가 통일한국의 일부로 편입되고 성장하면서 경제규모가 확대되는 효과는 주로 북한지역으로부터의 재정수입 확보와 관련된 문제다.

보할 수 있을 것이라는 가능성에 대해 무리한 기대를 갖는 것도 다소 위험할 수 있다.

통일 이후의 상황을 감안하면, 각 분야에서 재정지출을 감축하는 노력은 반드시 필요하다. 그러나 통일 이후의 상황은 외환위기 등과 같은 일시적인 상황이 아니라, 영원히 지속되는 상황이다. 따라서 일시적이고 무리한 지출 삭감을 하는 것에도 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 합리성이 약한 상태에서 단기적인 목표 달성을 위해 추진한 정책은 장기적으로는 환원되거나, 혹은 다른 부작용을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 구체적인 대안을 마련하기 쉽지 않은 상황에서 다른 분야 재정지출 감축을 통한 통일재원 조달 가능성에 대해 무리한 기대를 하는 것은 통일 이후의 재정상황에 대해 너무 낙관적인 기대를 하게 만들어, 장기적으로 재정의 지속가능성에 위협이 될 수 있다. 지출 통제 가능성에 대해서는 지속적으로 검토가 필요하지만, 이와 더불어 지출감축의 여지가 제한적일 수 있는 가능성을 감안하여 추가적인 수입확보 대안에 대해 검토하는 것이 필요하다.

우리나라에서는 재정상황이 악화되었을 때 공무원 인건비를 억제한 경험이 있다. 그러나 그러한 정책은 주로 일시적으로 활용되었다. 통일재원 조달이 외환위기 등과 같은 일시적인 위기상황에 대응하는 것이 아니라 지속되는 상황에서 해결책을 찾는 것이라는 점에서, 일시적인 지출 감축에서 해결책을 찾으려는 것은 한계가 있다.

구체적인 대안에 대한 검토 없이 다른 분야 재정지출 감축 가능성에 대해 무리한 기대를 하는 것이 통일 이후의 재정상황에 대해 너무 낙관적인 기대를 하게 만들 수 있으며, 사후적으로는 재정의 지속가능성에 위협이 될 수 있다. 따라서 좀 더 구체적으로 중요한 분야의 지출 감축 가능성에 대해 검토하는 것이 필요하다. 특히 일시적인 지출 감축이 아니라 영구적인 지출 감축이 가능하게 하기 위해서는 제도의 개선이 필요한 경우가 많기 때문에, 이와 관련하여서는 전반적인 통일방안의 일부로서 논의될 필요가 있다.

### 3. 추가수입원의 대안

순추가재정지출의 증가에 대응하여 추가적인 재정수입을 확보하는 방안을 수입의 원천에 따라 구분하면 주로 다음과 같은 것들이 있다<sup>21)</sup>.

- (1) 조세
- (2) 사회보장 기여금
- (3) 기타 재정수입(국유자산매각 수입 등)
- (4) 민간으로부터의 자발적 기부금(경제적 동기에 의한 투자 등은 제외)
- (5) 해외로부터의 무상지원 및 기부금

여기서 개념적으로 5개의 대안을 제시하면서, 그 중 하나로 자산매각 수입 등 기타 재정수입을 대안의 하나로 제시하였지만, 북한지역 국유재산 매각수입 등은 순추가재정지출소요 증가에 대응하는 재정수입 방안에는 포함되지 않는다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 총추가재정지출 소요 증가에 대응하는 방안의 일부로 논의되어야 한다. 따라서 실제로 (3)의 대안이 의미하는 것은 남한지역의 국유재산 매각수입을 의미하는 것이므로, 통일의 상황에서도 큰 재정수입원이 될 수 있을 것이라고 기대하기는 어렵다.

위의 (4)~(5)의 대안 역시 주요한 재원 조달수단이 될 수 있을 것으로 기대하기에는 한계가 있다. 민간 및 해외로부터의 지원 및 자발적 기부금에 대해 무리한 기대를 하면, 재정상황에 대해 낙관적인 기

---

21) 국채를 발행하는 것은 한 시점에서는 재원 조달방안이 될 수 있지만, 결국은 상환해야 하는 의무가 생기며 미래의 재정수입을 필요로 한다. 사전 조성된 기금의 활용 역시 재원 조달의 시점을 조정하는 문제이지, 재원 조달의 궁극적인 원천이 되는 것은 아니다.

대를 하여 향후 재정의 지속가능성에 위협요인이 될 수 있다.

물론 통일 이후 해외자금의 유입은 거시경제 안정화 및 북한지역의 조속한 성장을 위해 매우 중요한 부분이지만, 대부분은 재정수입 원천으로서가 아닌 경제 안정화 차원에서 중요성을 갖는다. 해외로부터의 자금 중 상당부분은 민간자금이 될 것이므로, 재정부담을 경감하는 것에 도움이 되지는 않는다. 즉, 본 연구에서 정의하는 협의의 통일재원에는 부합하지 않는 것이므로, 통일재원 조달방안으로서 큰 의미가 없다. 국제기구 등 해외 공공부문으로부터 자금 조달 역시 재정부담을 경감할 수 있는 정도로 크지 않을 것이다. 우리나라의 소득수준 등을 감안할 때, 통일 이후에도 무상지원에 해당되는 부분이 클 것이라고 기대하기는 힘들다. 국제기구로부터의 자금 유입도 주로 일정 부분 투자의 성격을 가지는 자금이 되거나, 차관의 경우에는 유상지원의 형태가 될 것이다. 물론 유상지원의 경우에도 저리 등의 특혜성 요소로 인해 무상지원적인 성격을 일부 가질 수는 있다. 이러한 부분들에 대해서는 추가적인 검토가 필요하기는 하지만, 그 정도가 우리나라의 재정부담을 현저하게 경감하여 줄 수 있을 정도로 클 것으로 기대하는 것은 위험하다.

결국 통일재원 조달방안에서 가장 중요한 부분은 남한지역으로부터의 추가적인 조세수입 확보가 된다. 따라서 재원 조달 원천이라는 측면에서 볼 때 핵심적인 이슈는 어떠한 방법으로 증세를 할 것인가의 문제가 된다. 그리고 통합의 형태 및 추진방안에 따라서는 사회보장기여금도 중요한 재원 조달수단이 될 수 있다. 물론 그것이 바람직하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 남북한 사회보장제도를 급진적으로 통합하는 경우에는 사회보장제도에 의해 남한지역으로부터 북한지역으로 큰 이전지출이 이루어지는 효과가 발생한다. 독일의 경우에는 이미 그러한 상황을 경험하였다. 통일비용의 큰 부분이 사회보장이며, 그 중에서도 상당 부분이 연금 등 사회보험을 통해 이루어졌다. 그리고 연대세 등 조세<sup>22)</sup> 외에 사회보장기여금도 인상되었다. 사회보

V. 비교적 급진적 통합에서의 사후 재원 조달 87

협료의 경우에는 실업보험료가 2.5%에서 6.5%로 인상되었으며, 연금 보험료도 17.7%에서 19.2%로 인상되었다.

〈표 V-1〉 독일 통일비용 추정치(1990~2010년)

(단위: 십억유로, %)

목 록	비 용
사회복지	1,100 (53.1)
연금보험	600
실업자보험	140
의료보험	50
경제지원	140 (6.8)
지역경제지원	120
인프라 구축	200 (9.7)
지역경제지원	160
교통 프로젝트	30
사용목적이 특정되지 않는 지원	460 (22.2)
독일통일기금(1990~1994)	82.0
1차 통일연대기금(1995~2004)	94.5
2차 통일연대기금(2005~2019)	88.6
신탁청 적자	100.0
기타 지원금	170 (8.2)
유산 및 부채 펀드	45.0
수리 및 재건기금	18.6
소련군 철수 지원금	6.3
총 계	2,070 (100)

주: ( ) 안은 비중임.

자료: 베를린 자유대 및 한텔스블라트 공동추정(2010. 10. 1 발표)  
 엄명배·유일호(2011)에서 재인용

22) 독일의 경우에는 1991년 7월에 연대세가 도입되었는데, 연대세는 소득세와 법인세의 7.5%를 부과하는 방식으로 시행되었다. 이후 연대세는 1992년까지 시행된 후, 1993년~1994년에는 일시 중지되었으며, 1995년에 재도입되었다. 그리고 1998년부터는 소득세와 법인세의 5.5%를 부과하는 방식으로 시행되었다.

#### 4. 증세와 국채의 조합

여기서는 급진적인 통일의 경우를 다루는 것이므로, 일단 사전적으로 재원이 조성되어 있지는 않은 것으로 가정한다. 그리고 일단 다른 분야의 지출 감축 가능성에 대해서는 고려하지 않는다. 논의의 단순화를 위해 일단 사회보장제도의 통합은 유보하는 것으로 가정하여, 사회보장기여금의 인상은 대안으로 고려하지 않는다<sup>23)</sup>. 이러한 가정하에서는 결국 재원 조달방안에 대한 논의는 어느 정도를 증세로 감당하고, 나머지를 국채로 조달하는 것이 합리적인지에 대한 논의로 축소된다.

추가적인 지출소요에 대해서는 통일 이후 일정기간 동안 상대적으로 크게 발생하고, 이후 다소 줄어드는 특성을 가진다고 가정하자. 거시경제 안정화라는 측면에서 보면, 통일 직후에만 집중적으로 조세부담을 늘리는 것은 바람직하지 않다. 조세제도의 효율성 측면에서 보더라도 재정지출소요가 일시적으로 크게 발생하는 시점에서 그러한 재원의 전부를 조세를 통해 충당하려 하는 것은 바람직하지 않다. 일시적으로 큰 지출소요가 있는 상황에서 그것을 전부 조세를 통해 조달하고자 하는 경우에는 비효율이 큰 폭으로 증가하기 때문이다<sup>24)</sup>. 일시적으로 지출이 커지는 경우에는 세부담은 장기간에 나누어 징수하여 조세 평활화(tax smoothing)를 하는 것이 바람직하다. 따라서 지출이 일시적으로 커질 수 있는 통일 직후 상황에서 전부를 증세를 통해 조달하기보다는 일정부분 국채로 발행하고 사후에 충당하는 것이 바람직하다.

재원 조달방안의 시점별 배분과 관련하여 가장 중요한 측면 중 하나는 재원 조달방안에 따라 세대 간 부담이 달라질 수 있다는 점이다. 재

23) 사회보험과 관련된 부분은 뒤에서 다시 논의한다.

24) 세율이 높아지면 그로 인한 초과부담(excess burden) 등은 세율보다 훨씬 큰 비율로 상승하게 된다(일반적으로 초과부담은 세율의 자승으로 증가하는 것으로 추정).

원의 많은 부분을 사전적으로 조성할수록 이전 세대의 부담이 커지게 되며, 반대로 재원의 많은 부분을 국채로 충당할수록 후세대의 부담이 커지게 된다<sup>25)</sup>.

세대 간 형평성에 대해 논의하기 위해서는 통일의 편익이 세대별로 어떻게 나타나는지도 고찰할 필요가 있다. 그러나 일반적으로 연금, 의료 등 현금급여가 주어지거나 혜택에 대한 원가가 명확한 부분과는 달리, 통일의 편익 중에서는 비경제적 편익이 큰 부분을 차지한다. 통일의 편익을 다룬 연구인 조동호(1997)에서는 통일의 편익을 경제적 편익과 비경제적 편익으로 구분하고, 경제적 편익은 다시 분단비용의 축소, 경제 통합의 편익으로 구분하였으며, 각각에 대해 남한지역과 북한 지역에 각각 귀속되는 부분으로 설정하였다. 이 중 재정에서 직접적으로 나타나는 편익은 분단비용의 해소에 해당되는 부분으로, 방위비, 외교비, 이념 및 체제유지비, 행정부문의 고정비용 절감 등에 국한될 뿐이다. 실제로 이러한 분단비용 절감분은 통일의 편익 중 일부만을 반영할 뿐이다. 실제로 조동호(1997)에서도 통일의 편익을 협의로 설정하고 추정한 경우에는 통일의 편익이 반드시 통일비용을 압도하지는 않는 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라, 위 연구가 진행되던 시점과는 달리 현 시점에서는 국방비의 규모가 감소되었다는 점을 감안하면, 협의의 편익은 위 연구가 진행된 시점에서보다 더 작아지고, 통일비용보다 크게 나타나지 않을 가능성이 더 높아졌다.

이처럼 통일 편익을 분단비용 절감 등에 해당되는 협의로 해석하는 것은 한계가 있다. 이는 통일의 편익 중 구체적으로 추정이 어려운 부분이 크다는 것을 의미한다. 따라서 통일의 혜택이 세대별로 어떻게 귀속되는지를 언급하는 것은 어려운 일이다. 일단 통일로 인한 편익은

---

25) 물론 개별 세대를 구분하지 않는 모형, 그리고 세대간 상속이 존재하는 모형 등에서 생각한다면, 이는 중요하지 않다. 그러나 현실에서 Ricardian equivalence가 완전히 성립하기는 어렵다는 점을 감안할 필요가 있다.

통일 이후의 각 시점에서 생존하는 모든 세대에게 그 시점의 소비를 통일이 되지 않은 상황에 비해 일정 부분 늘린 것과 동일한 정도의 편익을 제공하는 정도로 간주하는 것이 합리적일 것이다<sup>26)</sup>.

이처럼 통일의 편익이 모든 세대에서 동일하게 공유되는 것이라면, 통일로 인한 추가적인 지출에 대한 부담 역시 통일 이후에 생존하는 모든 세대들에게 분담하는 것이 타당할 것이다. 즉, 통일비용의 시간 경로와는 무관하게 통일 이후에는 일정한 증세가 이루어지고, 그러한 증세가 거의 영구적으로 지속되는 형태가 합리적일 것이다. 각 시점에서 증세를 시행하고도 부족한 재원은 자연스럽게 국채를 통해 조달하게 될 것이다.

비교적 급진적인 통합이 이루어지는 경우에는 추가 지출소요가 증세를 통한 추가수입보다 상당히 클 것이므로, 통일 후 일정 기간 동안은 상당한 정도의 적자재정이 불가피하다. 그러나 단기적인 지출소요만을 파악하여, 이 중 어느 비율을 증세로 하고 어느 비율을 국채로 할 것인가 하는 식의 논의는 한계가 있다. 따라서 지출소요에 대해 장기적인 시각에서 파악하고, 국가부채를 안정화시키기 위한 증세 폭을 결정하는 것이 필요하다.

## 5. 증세의 규모

### 가. 개요

증세의 폭이 어느 정도 되어야 하는지는 통일비용이 어느 정도 되는지에 따라 달라질 것이다. 그런데 앞에서 언급한 바와 같이 통일비용에 대해서는 연구자에 따라 큰 편차를 보인다. 따라서 재정안정화를

---

26) 소득을 일정 부분 늘리는 것과 동일하다는 가정 대신에 소비를 일정 부분 늘리는 것과 동일하다는 가정을 택한 이유는 소득이 없거나 미미한 세대들이 있을 수 있기 때문이다.

위해 필요한 증세의 폭이 어느 정도 되는지를 언급하기는 어렵다. 통일비용에 대한 몇 가지 가능성을 들어 필요한 증세의 폭에 대해 논의한다.

통일비용에 관한 기존 연구들에서는 통일비용을 주로 단기적인 시각에서 파악하는 경향이 있다. 통일비용이 단기적으로만 발생하는 비용이라면, 그것을 장기간에 걸친 증세를 통해 확보하는 경우에는 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭은 크지 않다.

간단한 예를 들어보기로 한다. 통일 후 수년 동안 통일비용이 발생하고, 이후 60년 동안 증세를 하여 상환하는 것으로 가정한다. 통일 후 60년 동안 남한지역의 성장률은 1.8% 정도, 북한지역의 성장률은 7% 정도 되는 것으로 가정한다. 통일비용, 좀 더 정확하게는 통일에 따른 순추가재정지출소요가 통일시점을 기준으로 환산하여 북한 GDP의 약 1000% 정도 된다고 가정하는 경우에, 이를 60년 후에 완전히 상환하기 위해 필요한 증세의 폭은 국채이자율 가정에 따라 0.2~0.3%p 정도 된다<sup>27)</sup>. 북한 GDP의 1000% 정도라면, 남한 GDP의 30%에 근접하는 것으로 일시적인 금액으로는 결코 작지 않은 금액이다. 이렇게 비교적 큰 비용이라 하더라도, 장기간에 걸쳐 조세로 징수하는 경우에는 그 부담은 대체로 크지는 않다. 물론 상환기간을 더 길게 설정한다면, 필요한 증세의 폭은 더 작아진다. 그리고 비록 앞에서 통일재원 조달방안에서 기존의 다른 분야의 지출 감축에 대해 크게 기대하는 것은 위험할 수 있다고 하였지만, 이 정도 규모라면 다른 분야의 지출 감축을 통해 조달하는 것으로 충당이 가능할 수도 있다.

문제는 실제로는 통일비용이라는 것이 매우 장기간에 걸쳐 발생하는다는 점이다. 남북한 통일비용의 가장 큰 부분이 지역 간 불균형에 따른 재분배이기 때문에, 통일이 이루어지더라도 북한지역의 소득이 남

27) 이 시산에서는 북한지역의 조세부담률은 남한지역과 동일하다고 가정한다. 따라서 북한지역의 조세부담률이 남한지역보다 실제로 낮은 정도는 순추가재정지출소요의 일부로 파악된다.

한지역의 소득에 근접해가는 시점까지는 지속적으로 발생하는 속성이 있다<sup>28)</sup>. 이러한 속성을 반영하기 위하여 최준욱(2009)에서 개발한 모형 중 하나의 시나리오를 예시로 들어 살펴보기로 한다. 이 시나리오는 남북한 통합에서 다른 단계의 통합은 조속히 추진하되, 사회제도의 통합은 유보하는 경우다. 즉, 사회제도와 관련된 부분을 제외하고 다른 모든 분야에서는 급진적인 통일이 전개된다고 가정을 하는 것이다. 여기에는 노동이동에 대한 장벽을 제거하는 것도 포함되어 있다는 점에서 비교적 급진적인 경우라고 할 수 있다. 통일에 따른 영향의 평가는 현재를 기준으로 급진적인 통일이 이루어지는 것으로 가정하여 산정한다<sup>29)</sup>.

#### 나. 경제성장에 대한 가정<sup>30)</sup>

통일 이후의 재정상황 평가를 위해 가장 기본이 되는 것은 남북한 두 지역에서의 경제상황이다. 통합 이후의 북한지역의 성장을 예측하는 것은 매우 어렵다. 자본의 유입 등에 대해 불확실성이 존재하는 것은 물론이고, 북한의 인적자원 수준이나 또는 향상 정도, 그리고 전반적인 경제구조에서의 효율성 등이 어떻게 전개될지에 대해 많은 불확실성이 존재하기 때문이다. 또한 정책변수도 북한지역 성장률에 큰 영향을 미칠 수 있다. 다양한 성장요인을 감안한 성장모형을 구축하려

28) 따라서 실제로 통일비용을 금액으로 환산하면 매우 커질 수 있다. 물론 장기적으로 성장과 관련된 불확실성, 그리고 현가환산 등에서의 할인율 등의 문제로 혼선이 초래되어 정확성은 결여되는 반면, 통일비용이 불필요하게 크게 보여 거부감만을 불러일으킬 뿐이어서 도움이 되지 않으므로, 그러한 시도는 하지 않는다.

29) 물론 이것이 근시일 내에 급진적인 통일이 이루어질 가능성이 높다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다만 현재의 시점에서 통일에 따른 부담을 평가하고 재원 조달방안에 대해 논의하기 위한 것이다.

30) 경제성장에 대한 가정을 위한 인구전망 등 좀 더 자세한 내용은 최준욱(2009)에 수록되어 있다.

하였으나, 현실성 있는 성장경로가 이루어지기 위해서는 상당히 자의적인 가정이 불가피하였다<sup>31)</sup>. 본 연구에서는 북한의 소득이 남한의 일정수준으로 수렴해가는 비교적 간단한 가정을 채택하였다. 다만 단순히 1인당 소득의 수렴과정으로 가정하는 경우에는 인구구조의 차이로 인해 발생하는 효과를 감안할 수 없기 때문에, 본 연구에서는 북한 지역의 1인당 소득이 아니라 근로자 1인당 생산이 남한지역 근로자 1인당 생산에 수렴해 가는 과정에 대해 일정한 가정을 한다.

기본적으로 북한지역에서는 남한지역에서보다 높은 성장이 유지되어 북한지역 소득이 남한지역 수준으로 수렴하는 것으로 가정한다. 특히 초기에는 북한지역의 성장이 남한지역의 성장을 초과하여 성장하는 정도가 크지만, 그러한 정도가 점차 감소하는 것으로 가정하였다. 통합 후 초기에는 외부자본의 유입으로 인한 물적자원 투입의 증대로 인해 빠른 성장이 이루어질 뿐 아니라, 근본적으로 새로운 경제체제가 정착됨으로 인해 총요소생산성의 증가도 빨리 이루어질 수 있을 것이나 시간이 경과함에 따라 단순한 자본투입으로 인한 고속성장이 한계에 달하게 되고, 이후의 성장을 위해서는 인적자본의 향상이 필요한데, 이러한 과정은 서서히 이루어질 것이기 때문이다.

남북 소득격차가 상당부분 해소되는데 어느 정도의 시간이 소요되는지에 대해서는 매우 큰 불확실성이 존재한다. 본 연구에서는 북한지역 근로자의 1인당 생산성이 남한지역 생산성의 95% 정도로 근접하는데 약 60년 정도의 시간이 소요되는 것으로 가정하였다. 그 이유는 현대 경제에서 생산성에 영향을 미치는 중요한 요인이 인적자원인데, 북한지역 출신 주민들이 남한지역 출신 주민들과 동일한 인적자원을 형성하기 위해서는 새로운 교육체제에서 성장한 세대가 근로인구를 대

31) 기존에 남북한 경제통합을 다룬 연구에서는 주로 자본의 유입 등으로 인한 효과가 성장의 중요한 부분을 차지한다. 그러나 북한의 성장에 대해 어느 정도 현실성 있는 상황이 설정되기 위해서는 북한지역의 총요소생산성이 크게 변화되는 것으로 가정하여야 하는데, 그에 대한 충분한 근거를 확보하지 못하는 문제가 있었다.

부분 대체하는 정도의 시간이 필요하기 때문이다. 통합 후 60년이 지나면, 통합시점에서 5세 이하이거나 통합 이후에 출생한 세대가 북한 지역 근로인구의 대부분을 차지하게 된다.

구체적으로 통합이 되는 시점에서 북한지역 근로자 1인당 생산이 남한의 5.4% 수준이며, 통합 10년 후에는 20%, 15년 후에는 30%, 19년 후에는 40%, 24년 후에는 50%, 30년 후에는 63%, 50년 후에는 78% 정도로 수렴하는 것으로 가정하였다.

통합 후 일정 기간 동안에는, 북한지역의 1인당 소득이 남한지역의 1인당 소득에 수렴하는 속도는 근로자 1인당 생산이 수렴하는 속도와 차이를 보이지 않는다. 그러나 2020년 이후부터는 북한지역과 남한지역에서 전체 인구 중 근로인구의 비중이 차이를 보이기 시작하면서, 북한지역의 1인당 소득은 근로자 1인당 생산보다 좀 더 빠른 속도로 증가한다. 인구구조의 차이가 상당히 커지는 시점인 통합 40년 후를 기준으로 보면, 북한지역 근로자 1인당 생산이 남한지역의 80% 정도 되는 시점에서, 북한지역의 1인당 소득은 남한지역의 86%가 된다.

이러한 가정하에서 도출된 북한지역의 성장은 대체적으로 크게 몇 시기로 나누어 생각할 수 있다. 통합 후 10년 동안에는 평균 18%의 높은 성장이 유지되는데, 이는 남한지역 및 외국으로부터의 자본유입, 남한지역으로부터의 적극적인 재정투자, 체제전환에 따른 생산성 향상 등으로 인한 것이라 할 수 있다. 통합 후 10~20년 동안에도 평균 12%의 높은 성장이 이루어진다. 통합 후 20년이 지나면 북한지역의 1인당 소득은 2만달러 정도 되지만, 남한지역에 비해서는 절반 이하로, 남북 소득격차는 크게 유지된다. 통합 후 20~30년 동안에도 5~8%의 비교적 높은 성장이 지속되어, 남북 소득격차도 다소 축소된다. 통합 후 약 30년 정도가 지나면, 북한지역의 경제가 어느 정도 성숙될 뿐 아니라, 통합 직후부터 시작된 출산율 하락 및 평균수명의 연장으로 인한 효과가 본격적으로 나타나기 시작하면서 성장이 급격히 둔화된다. 이 기간 동안에도 북한지역의 성장률이 남한지역에서보다 높기는 하지만, 그

폭이 크지 않아, 소득격차 해소는 서서히 이루어진다.

경제통합이 남한지역 경제에 미치는 일차적인 영향은 새로운 노동의 유입으로 인한 것이다. 물론 남북통합이 인력 이동 외에도 다양한 경로를 통해 남한지역의 성장률에 영향을 미칠 가능성이 있다. 북한지역의 재건에 필요한 물자 등을 남한지역에서 생산하여 공급하는 등으로 인해 소위 통일 특수 효과가 발생할 수도 있다. 그리고 재정지출이 확대됨에 따라 경기가 확장되는 효과가 있을 수 있다. 그러나 본 연구에서는 주로 장기적인 추세를 분석하고 있기 때문에, 그러한 단기적인 영향은 대체로 중요하지 않은 것으로 간주한다.

남한지역 출신 주민들의 소득은 통합이 없는 경우와 동일하다고 가정한다. 그리고 북한지역으로부터 남한지역으로 이주한 주민들의 생산성은 남한지역 출신 주민들과 북한지역에 거주하는 주민들의 중간 정도라고 가정한다. 인구이동으로 인해 남한지역에서의 GDP는 통합이 없는 경우에서보다 커지며, 1인당 소득은 통합이 없는 경우에서보다 소폭 낮아진다.

남한지역의 성장률은 북한지역으로부터의 인구유입 및 이들의 생산성 향상으로 인해, 통합이 없는 경우보다 소폭 높아진다. 통합이 없는 경우에는 2011년~2070년 동안의 평균성장률이 1.68%인 것으로 전망되었으나, 통합이 이루어지는 경우에는 그보다 0.1%p 높은 1.78%가 된다.

〈표 V-2〉 남북한 지역 성장률 가정

(단위: %)

통합 후 시간	남한(A)	북한(B)	B-A	통일한국
1~5년	5.0	19.0	14.0	5.4
6~10년	4.0	17.2	13.2	4.8
11~20년	3.0	12.0	8.9	4.1
21~30년	1.8	6.5	4.7	2.7
31~40년	0.9	3.4	2.5	1.5
41~60년	0.3	1.5	1.2	0.6
평균	1.78	6.97	5.19	2.45

#### 다. 남한의 재정지출

남한지역의 기존의 사회제도를 바꾸지 않는다는 가정은 모형에서는 좀 더 구체적으로는 “남한지역 재정지출의 GDP 대비 비율은 향후에도 이 수준에서 일정하게 유지되며, 통합으로 인해 영향을 받지 않는다”는 것으로 해석하기로 한다.

추가재정지출이라 함은 북한지역에서의 지출과 통일로 인한 중앙정부 지출의 증가분에 해당되는 것이며, 북한지역으로부터의 세수를 제외하지 않은 총계의 개념이다.

추가재정지출 소요를 다음과 같은 항목으로 구분하여 논의하기로 한다<sup>32)</sup>.

32) 이는 대략적으로 보면 10개 항목으로 구성되는 국민계정 기준의 정부지출 분류 중 국방, 경제, 사회보호의 3개의 항목을 각각 별도의 항목으로 간주하고, 나머지 7개 분야 중 이자지출을 제외한 부분을 ‘공공서비스’라는 하나의 항목으로 통합한 것과 유사하다. 다만 이자지출, 그리고 통상적인 재정지출이 아닌 경제통합 과정에서 일시적으로 발생하는 지출은 각각 별도의 항목으로 설정한 것이다. 그러나 여기서의 분류는 실제 국민계정 기준에서의 정부지출 분류와는 몇 가지 점에서 차

## V. 비교적 급진적 통합에서의 사후 재원 조달 97

- 북한지역 공공서비스(교육, 공공의료, 기타 지방행정 일반 등) 및 중앙정부 지출 증가
- 북한지역 주민의 소득보전
- 북한지역 경제분야 지출(SOC 등 투자, 산업 및 농업지원 등)
- 국방지출의 변화
- 기타 일시적 지출
- 이자지출<sup>33)</sup>

각 항목에 대한 좀 더 자세한 설명은 부록에 포함한다. 사회제도의 통합을 유보한다는 것은 통일이 진행되는 일정 기간 동안 남북한 두 지역에서 공공지출의 혜택 수준이 차이를 보일 수 있다는 것을 의미한다. 그런데 이 수준을 어느 정도로 설정하는가에 따라, 통일비용 및 재원 조달방안이 달라질 수 있다. 그리고 마지막 단계의 사회통합을 추진하는 시점까지 어느 정도의 시간을 갖는가에 따라 통일비용 및 재원 조달방안은 달라질 수 있다. 즉, 비교적 급진적인 통합이라 할지라도 실제로 하나의 시나리오로 압축되는 것은 아니다. 좀 더 구체적으로는 본 절에서 제시되는 수치는 통합시점에서 북한지역의 1인당 공공지출의 수준은 남한지역의 그것의 33% 정도 되며, 남북한 두 지역의 사회제도의 완전한 통합은 북한지역의 소득수준이 남한지역의 그것에 근접하는 시점에서 이루어지는 것으로 가정한다.

---

이를 보인다. 가장 중요한 차이는 다음과 같다. 공공부문 종사자에 대한 임금은 국민계정 기준으로는 '공공서비스 지출'이라는 항목에 포함되지만, 여기서는 공공부문 종사자에 대한 임금은 일부는 공공서비스 지출에 포함되고, 일부는 소득보전 부분에 포함된다. 여기서의 소득보전은 남북 소득격차로 인해 발생하는 문제에 대응하는 성격의 지출이 포함되는 것으로, 국민계정에서의 사회보호보다는 더 협소한 의미로 설정되어 있다. 그리고 공공서비스 제공과 관련된 지출 중 일부는 '기타지출' 항목에 포함한다.

33) 국채에 대한 실질이자율은 2.5%로 가정한다.

## 라. 총추가재정지출

이러한 지출규모가 불가피하게 다수의 자의적인 가정에 기초하여 산출된 것이라는 점을 감안하면, 수치 자체에 대해 큰 의미를 둘 이유는 없다.

### 1) 추가재정지출의 북한지역 GDP 대비 비율

위에서 제시한 일련의 가정하에서 추가재정지출은 통합 직후에 북한지역 GDP 대비 400% 정도에서 시작하여 장기적으로 23%대까지 하락하는 구조를 가진다. 통합 직후에는 체제전환 및 통합에 소요되는 일시적인 지출이 집중적으로 발생하지만 이것이 이후 빠른 속도로 감소한다. 그리고 북한지역의 소득이 증가함에 따라 북한지역에서의 경제분야 및 소득보전, 그리고 공공서비스 지출의 북한지역 GDP 대비 비율이 하락한다. 특히 통합 후 약 20년 동안은 빠른 속도로 하락하여, 통합 20년 후에는 약 30%가 된다. 이 시점은 대략 북한지역의 소득이 남한지역의 50% 정도가 되는 시점이며, 소득보전 프로그램이 폐지되고, 경제분야 지출도 대폭 하락한다. 이 시점에서 추가재정지출의 GDP 대비 비율이 남한지역에서보다 약 6~7%p 정도 높게 유지되는 것은 주로 공공서비스 지출로 인한 것이다. 즉, 북한지역의 소득은 남한지역의 약 50% 정도인데, 교육 등 각종 공공서비스에서의 1인당 지출은 남한지역의 약 70% 정도 수준으로 소득에 비해서는 다소 높기 때문이다.

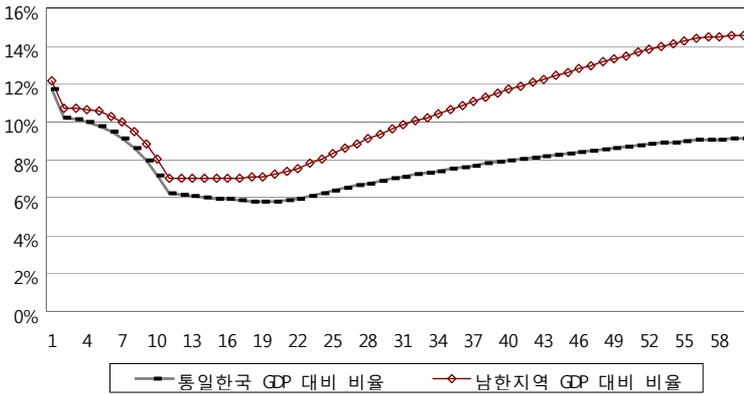
### 2) 추가재정지출의 남한지역 GDP 대비 비율

추가재정지출은 통합 이후 일정 기간 동안 매년 남한지역 GDP의 12%대에서 시작하여 점차 하락하여 통합 후 10년 정도 경과하면, 7%

V. 비교적 급진적 통합에서의 사후 재원 조달 99

대까지 하락하지만, 일정시점 이후에는 다시 상승하기 시작한다. 이는 추가재정지출의 GDP 대비 비율은 하락함에도 불구하고, 남한지역 GDP 대비 북한지역 GDP의 비율이 그보다 더 큰 폭으로 상승하기 때문이다.

[그림 V-1] 추가재정지출의 남한지역 및 통일한국 GDP 대비 비율



북한지역에 대한 총지출의 남한 GDP 대비 비중은 통일 이후 일정 기간 동안은 감소하지만, 일정 시점 이후에는 오히려 지속적으로 증가하는 구조이다. 통일 직후에는 외채 승계, 일시적 지출 증가 요인, 국방부문의 일시적 지출 증가 등으로 인해 일시적으로 지출이 커지며, 이후 이러한 지출소요가 감소하면서 전체 지출규모가 감소하기 때문이다. 그러나 이후 북한지역의 소득이 남한지역보다 빠른 속도로 증가하며, 북한지역 소득에 비례하거나 그보다 빠른 속도로 증가하는 구조를 가지는 북한지역에서의 다양한 공공지출이 남한지역 GDP 보다 빠르게 증가하기 때문이다.

### 마. 세입 가정 및 순추가재정지출

통일비용 및 재원 조달방안 논의에서 가장 우선적으로 고려해야 하는 부분은 북한지역으로부터의 재정수입이다. 통일로 인한 추가적인 지출 중에서 북한지역으로부터 확보가 가능한 재정수입을 제외하면, 통일로 인한 순추가재정지출 소요를 파악할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 민영화 등 기타 재정수입에 대해서는 일정한 한계가 있다고 보고, 여기서는 주로 조세수입에 대해 논의한다.

북한지역에서의 조세수입을 추정하는 것은 각 시점에서 북한지역에서의 생산구조, 소득분포 및 소비구조 등을 상세하게 전망하는 작업이 선행되어야 하기 때문에 매우 어려운 작업이다. 일단 여기서는 북한지역의 재정수입에 대해 다음과 같은 간단한 가정을 택하는 경우를 통해 결과를 살펴보기로 한다.

북한지역 재정수입의 북한지역 GDP 대비 비율을  $t^N$ , 남한지역 재정수입의 남한지역 GDP 대비 비율을  $t^S$ , 남한지역과 북한지역의 1인당 소득을 각각  $y^N$ ,  $y^S$ 라고 하자.  $t^N$ 은 다음과 같다고 가정한다.

$$t^N = (0.5 + 0.5 \frac{y^S}{y^N}) t^S$$

통합 직후 북한지역 재정수입은 북한지역 GDP의 14% 정도되며, 북한지역 소득이 남한지역의 절반 정도 되는 시점에서는 약 20% 정도 된다고 가정하는 것이다.

순추가재정지출소요는 통합 직후 북한지역 GDP의 400% 정도의 적자에서 시작하여, 그 비율은 점차 작아진다<sup>34)</sup>. 그러나 적자 상태가 상당히 오랫동안 지속되며, 북한지역 소득이 남한지역 소득의 약 85~

34) 단 여기서는 이자지출은 제외하기로 한다.

90% 정도는 되어야, 이자지출을 제외한 추가재정의 수지가 균형을 달성할 수 있다. 이자지출을 포함하는 추가재정 부분에서 발생하는 적자의 GDP 대비 비율은 통합 후 50년 정도 지나면 7% 대까지 축소되기는 하지만, 더 이상 축소되지는 않는다. 즉, 이자지출을 포함하는 추가재정의 수지는 영원히 균형에 달하지 못하며, 추가재정만을 별도로 분리하여 생각한다면, 재정은 지속가능하지 않은 경로를 가진다.

북한지역에서 합리적인 조세제도가 정립된 후의 순이전지출의 남한지역 GDP 대비 비중은 일정 수준까지는 비교적 빠른 속도로 하락하는 경향이 있으나, 이후에는 크게 하락하지 않고 일정 수준에서 머물 수도 있다. 독일의 경우를 보더라도 통일비용은 일정 수준 이하로 하락하지 않고 유지되는 경향이 있다. 이는 독일의 경우에도 동독지역의 소득수준이 서독지역의 그것에 일정수준까지는 비교적 빠르게 수렴하는 경향을 보였으나, 이후에는 두 지역 간의 소득비율이 비교적 정체되어 있기 때문이다. 즉 상당한 시간이 경과하더라도, 통일비용은 상대적으로 낙후된 지역에 대한 지역 간 이전의 성격으로 지속되는 경향을 보인다. 우리나라의 경우에도 북한지역의 소득이 남한지역에 거의 근접하는 시점이 되어야 통일비용이 아주 낮은 수준으로 유지될 것이다. 그러나 우리나라보다 상대적으로 소득격차가 작았던 독일의 경우에도 통일 후 20년이 지났지만, 지역 간 소득격차가 완전히 해소되지는 않고 있다는 점을 감안하면, 우리나라의 경우에도 통일비용은 상당기간 동안 지속되는 비용으로 보아야 할 것이다. 다만 우리나라의 경우에는 독일과는 달리, 사회보장지출의 규모가 상대적으로 작기 때문에, 독일과 유사한 정도로 소득격차가 해소되는 경우에 순이전지출은 독일에 서보다는 오히려 작아질 것이다.

## 바. 재정안정화를 위한 증세규모

앞에서 언급한 바와 같이 후자의 시각에서 볼 때는 거의 영구적으로 증세를 하는 것이 합리적이라고 판단된다<sup>35)</sup>. 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 어느 정도의 증세가 필요한지는 여러 가정, 특히 남북한 두 지역의 경제성장의 속도 등 다양한 요인에 따라 달라진다. 비교적 낙관적인 경우에는 조세부담률을 2%p 정도 상향조정하는 정도로 재정의 지속가능성이 확보될 수 있는 것으로 추정되었으며, 다소 비관적인 경우에는 조세부담률을 3%p 정도 상향조정해야 하는 것으로 추정되었다.

본 모형 자체가 60년 정도의 시계만을 다루고 있으므로, 다소 낙관적인 거시경제 가정하에 2%p에 해당되는 조세부담 상향조정이 이루어진 경우의 재정상황 변화 및 부채동향을 보기로 한다. 통일한국의 재정에서 이자지출을 제외한 부분의 수지는 약 8%의 적자에서 시작하여, 적자비율이 점차 감소한다. 수지가 균형을 달성하는 데 약 18년 정도가 소요되는데, 이는 대략 북한지역의 소득수준이 남한지역의 45% 정도 되는 시점이다. 이러한 결과는 북한지역의 재정수입에 대한 가정에 따라 비교적 크게 변화될 수 있으므로, 대략적으로 15~25년 혹은 북한지역의 소득수준이 남한지역의 40~60% 정도 되는 시점이라는 정도로 이해하는 것이 적절할 것이다. 이 시점에서는 북한지역에 대한 소득보전 및 경제분야 지출이 대폭 감소되어, 추가재정 지출의 GDP 대비 비율이 남한지역에서보다 높은 정도는 약 7~8%p 정도로 축소

---

35) 이와 관련하여 어느 정도의 국채를 시장에서 소화할 수 있을지에 대한 문제도 있다. 그러나 여기서는 그러한 문제는 없는 것으로 가정하고, 재정의 지속가능성을 확보하는 문제에 중점을 두어 논의하기로 한다. 한국경제에 대한 신뢰만 확보될 수 있다면, 재원 조달의 많은 부분을 외채로 조달할 수 있을 것이므로, 이는 제약요건이 되지 않는 것으로 간주하는 것이다. 상당 부분을 외채를 통해 조달하는 것은 거시경제적 안정화를 위해서도 필요하다.

된다. 그러나 북한지역 재정수입 비율이 남한지역에서보다는 7~8%p 정도 낮기 때문에, 추가재정에서는 북한지역 GDP의 약 13% 정도에 해당되는 비교적 큰 적자가 발생한다. 그리고 이러한 적자를 기존 재정에서 발생하는 남한지역 GDP의 2.8%에 해당되는 흑자가 상쇄하여, 통일한국의 재정이 균형을 이루게 되는 것이다<sup>36)</sup>.

이자지출을 포함한 통일한국의 재정수지의 GDP 대비 비율은 통합 직후 약 9% 정도의 적자에서 시작하여 적자비율이 매년 축소된다. 통합 10년 후에는 4%대, 통합 20년 후에는 1%대로 축소되며, 통합 후 30여년이 지나면 균형에 달하고, 이후에는 흑자 상태가 유지된다. 반드시 이자지출을 포함한 재정이 균형을 달성해야 국가부채비율이 하락하는 것은 아니다. 국가부채비율은 통합 후 13~14년 정도만 지나면 하락세로 전환되는데, 이 시점에서는 이자지출을 포함한 재정은 2.6%의 적자를 발생시키고 있음에도 불구하고, 성장률이 높기 때문에 국가부채비

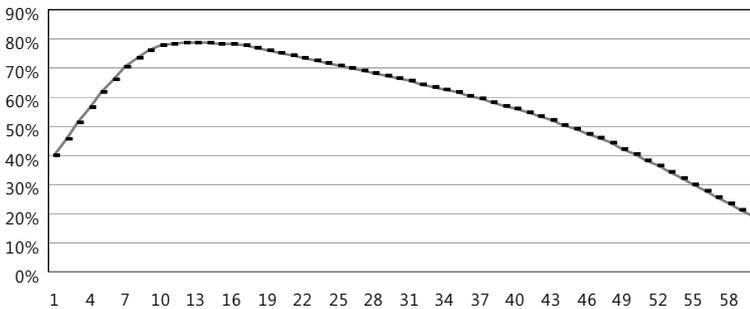
---

36) 기존 재정은 통합 직후 2.0%에 달하는 추가적인 수입을 확보하므로, 이자지출을 포함한 재정수지도 즉각적으로 흑자로 전환된다. 이러한 흑자를 추가재정의 적자보전에 활용하지 않고 기존재정만을 별도로 분리하여 생각해 보기로 하자. 이러한 흑자는 기존의 국채를 빠른 시간 내에 상환할 수 있게 만들어, 통합 후 10년 정도 지나면 국가부채를 전부 청산하고 이후 국가부채는 (-)가 된다. 즉 국가가 순자산을 가지는 상태가 된다. 물론 통합 이후 남한지역 GDP의 2.0%에 달하는 재정수입을 추가로 확보하는 것이 가장 중요한 이유다. 그러나 그 외에도 위에서는 경제통합이 이루어지는 시점에서 남한의 재정수지는 GDP 대비 0.8% 적자이지만, 이자지출을 제외한 기초수지는 GDP 대비 0.8% 흑자인 것으로 가정한 바 있다. 따라서 경제가 빨리 성장한다면, 남한지역에서는 추가적인 재정수입이 아니라 하더라도 궁극적으로는 국가부채를 모두 청산할 수 있는 구조를 가지고 있는 것이다. 뿐만 아니라 순자산의 비율은 매년 상승하여, 통합 60년 후에는 남한지역 GDP의 200% 이상이 된다. 이에 따라 이자지출을 포함한 재정수지의 비율도 점차 상승하여, 통합 60년 후에는 8.0%의 흑자에 달한다. 물론 이는 단순히 개념적인 문제이고, 현실에서는 추가재정에서 순부채가 축적되는 속도가 이보다 더 빠르기 때문에, 특이한 상황이 전개되는 것은 아니다. 다만 이러한 가상적 설정은 기존재정의 흑자가 추가재정의 적자를 충당하기 위해 활용되는 것을 이해하기 위한 것이다.

율은 하락하는 것이다.

국가부채의 GDP 대비 비율<sup>37)</sup>이 변하는 추이를 살펴보기로 한다. 국가부채비율은 통합 직후 약 40% 정도에서 시작하여 통합 후 10년 정도에는 80%에 달한 후 서서히 하락하기 시작한다. 실제로 통합 이후의 재정상황이 이처럼 전개되어 재정의 지속가능성이 유지될 수 있다면, 이는 일단 희망적이라고 할 수 있다. 그러나 그러한 결과 자체가 가정에 따라 달라질 수 있으며, 각 가정에 대해 불확실성이나 논란의 여지가 많다는 점을 감안하면, 기준선 전망치에서 재정의 지속가능성이 유지된다는 결과 자체에만 큰 의미를 두는 것은 적절하지 않다.

[그림 V-2] 통일한국의 국가부채비율 추이



다만 이러한 비교적 낙관적인 전망하에서는 통일 이후 2% 정도의 증세를 추진하여, 적어도 40~50년 정도 유지한 후에, 국가부채의 GDP 대비 비율이 너무 과도하지 않은 선에서 안정화 또는 하향하는 추세가 확인되면, 이후에 조세부담률을 그보다 소폭 하향조정하는 정도가 합리적일 것으로 판단된다.

37) 별도로 언급되지 않은 경우에는 국가부채비율은 통일한국의 GDP 대비 통일한국 국가부채의 비율을 의미하는 것으로 한다.

## 6. 증세 방안

추가적인 세수 확보를 위해 우선적으로 노력할 수 있는 부분은 현행 세제 및 세정에서 불합리한 부분을 개선하여 목표를 달성하는 것이지만, 그러한 정책을 통해 추가적인 세수를 확보할 수 있는 여지에 대해 무리한 기대를 하는 것은 위험할 수 있다. 예를 들어, 탈세 방지를 통한 추가적인 세수확보 등은 동일로 인해 추가적인 지출소요가 발생하는 상황이 아니라 하더라도, 기본적으로 추구해야 하는 정책방향이라는 점에서, 동일 이후의 상황에서 특별히 추가적인 세수확보 방안으로 제시하기에는 한계가 있다. 불합리한 각종 조세감면의 폐지 등도 그러한 대안의 일부로 제시될 수 있지만, 조세감면의 폐지와 관련하여 정치경제학적인 측면에서 상당한 불확실성이 존재하는 측면을 감안할 필요가 있다.

결국은 어떤 세목의 세율을 인상하거나 혹은 새로운 세목을 신설할 필요성이 제기된다. 이론적으로는 최적 조세체계를 파악할 수 있다면, 일정한 추가 수입 확보가 필요한 경우에 이를 어떻게 조달할 것인가에 대한 해답을 찾을 수 있을 것이다. 현재의 조세체계가 현재의 조세수입 수준을 확보하기 위한 최적 조세체계와 어떤 차이를 보이는지 살펴보고, 최적의 조세체계에 비해 현재의 세부담이 낮은 세목 등에 대해 증세를 하는 것이 답이 될 수 있을 것이다. 그러나 이는 개념적인 차원의 원론적 인식이며, 실제로 최적 조세체계가 무엇인지 판단하기 어렵다는 점에서 이러한 이론적 논의를 실제에 적용함에 있어 한계가 있다.

현재의 조세구조가 최적이라 가정한다면, 세부담 인상이 필요한 경우에는 각 조세의 부담을 골고루 인상하는 것이 이론상으로는 합리적이라 할 수 있을 것이다. 물론 증세 폭이 다소 큰 경우에는 추가 세부담에 따른 세목별 효율비용 등이 현재 상태에서와는 다소 차이를 보일 수 있으므로, 어떤 세목의 세부담을 인상하는 것이 바람직한지는 다소 차이를 보일 수 있다.

일부 세목에 대해 세율을 인상하는 조치를 취하는 경우에는 부가가치세가 가장 현실적인 대안이 될 것으로 판단된다. 현실적으로 대규모 조세수입을 확보할 수 있는 대안으로서 부가가치세 세율 인상은 가장 효과적이기 때문이다. 부가가치세는 국세 항목 중으로는 세수 비중이 가장 높아, 전체 국세수입의 29.6% 정도를 차지한다. 그리고 GDP 대비 비중으로는 약 4.2% 정도를 차지한다. 물론 다른 세목의 세부담 인상을 통해서도 재정수입을 확보할 수는 있으나, 그 경우에는 해당 세목의 세율인상 폭이 매우 커지고, 경제적인 왜곡이 커지는 문제가 발생한다. 외국과의 비교가 절대적인 답을 제공하는 것은 아니지만, 이러한 측면에서 보더라도 상대적으로 부가가치세를 증세할 수 있는 여지는 있다고 판단된다. 우리나라는 부가가치세 세율이 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 우리나라 부가가치세 세율은 10%인데, OECD 국가들의 비가중 평균은 18.5%이며<sup>38)</sup>, 우리나라보다 세율이 낮은 국가는 일본, 스위스 뿐이며<sup>39)</sup>, 호주가 우리나라와 동일한 10%다. 부가가치세 세율을 15%로 상향 조정하는 것만으로도 통일재원을 대략 충당할 수 있다. 이 경우에도 우리나라의 부가가치세 비율은 OECD 평균보다는 낮은 수준이다. 물론 부가가치세를 급격하게 10%에서 15% 정도로 상향 조정하는 것에 대해서는 조세저항이 클 것이다.

---

38) 미국은 부가가치세가 도입되어 있지 않기 때문에, 제외한 수치다.

39) 캐나다의 경우에는 주별로 차이가 있으며, 최저세율이 적용되는 경우에는 우리나라보다 낮아진다.

〈표 V-3〉 우리나라의 국세수입 구성

	예산액	수납액	비중	GDP 대비 비중(%)
2010년	160,213,600	166,014,874		
내국세	139,794,800	143,506,090	86.4	12.2
직접세	76,802,900	77,806,219	46.9	6.6
소득세	37,234,300	37,461,850	22.6	3.2
신고분	15,011,500	14,596,459	8.8	1.2
종합소득세	6,031,900	6,369,027	3.8	0.5
근로소득세(납세조합징수분)	50,900	64,142	0.0	0.0
양도소득세	8,928,700	8,163,278	4.9	0.7
산림소득세	-	12	0.0	0.0
원천분	22,222,800	22,865,391	13.8	1.9
이자소득세	3,293,500	2,895,971	1.7	0.2
배당소득세	1,523,800	1,529,106	0.9	0.1
사업소득세	1,483,300	1,509,795	0.9	0.1
근로소득세	14,225,500	15,516,911	9.3	1.3
기타소득세	817,300	794,421	0.5	0.1
연금소득세	-	1,478	0.0	0.0
퇴직소득세	879,400	617,709	0.4	0.1
법인세	36,867,100	37,268,222	22.4	3.2
상속세	1,320,100	1,202,808	0.7	0.1
증여세	1,381,400	1,873,336	1.1	0.2
자산재평가세	-	3	0.0	0.0
간접세	58,281,800	60,732,382	36.6	5.2
부가가치세	46,948,800	49,121,210	29.6	4.2
개별소비세	4,779,200	5,065,791	3.1	0.4
주세	2,862,100	2,878,235	1.7	0.2
전화세	-	2	0.0	0.0
증권거래세	3,691,700	3,667,144	2.2	0.3
인지세	596,400	521,915	0.3	0.0
과년도 수입	4,113,700	4,445,574	2.7	0.4
교통·에너지·환경세	11,695,000	13,970,114	8.4	1.2
방위세	-	469	0.0	0.0
교육세	4,541,700	4,642,687	2.8	0.4
농어촌특별세	3,136,000	2,866,582	1.7	0.2
종합부동산세	1,046,100	1,028,932	0.6	0.1

자료: 국세통계연보

〈표 V-4〉 OECD 국가들의 부가가치세 세율

(단위: %)

국가	기본세율
Australia	10.0
Austria <sup>3</sup>	20.0
Belgium	21.0
Canada <sup>4</sup>	5~15
Chile	19.0
Czech Republic	20.0
Denmark	25.0
Estonia	20.0
Finland	23.0
France <sup>5</sup>	19.6
Germany	19.0
Greece <sup>6</sup>	23.0
Hungary	25.0
Iceland	25.5
Ireland	21.0
Israel <sup>7</sup>	16.0
Italy	20.0
Japan	5.0
Korea	10.0
Luxembourg	15.0
Mexico <sup>8</sup>	16.0
Netherlands	19.0
New Zealand	15.0
Norway	25.0
Poland	23.0
Portugal <sup>9</sup>	23.0
Slovak Republic	20.0
Slovenia	20.0
Spain <sup>10</sup>	18.0
Sweden	25.0
Switzerland	8.0
Turkey	18.0
United Kingdom	20.0
평균(비가중)	18.5

주: 2011년 1월 기준

자료: OECD tax DB

그러나 다소 급진적인 통합이 진행되면서 급격한 인구이동으로 노동시장에서 비숙련 근로자의 공급과잉이 발생하여, 이로 인해 임금인하 압박 등이 발생하는 상황이라면, 비례적 혹은 다소 역진적일 수도 있는 부가가치세에만 전적으로 의존하는 것은 형평성 측면에서 바람직하지 않을 뿐 아니라, 정치적 수용 가능성도 낮아질 수 있다. 따라서 현실적인 증세 방안은 부가가치세 세율 인상을 중심으로 다른 증세 방안을 조합하여 정치적 수용 가능성을 높이는 정도라고 판단된다.

소득세 및 법인세 세율 인상은 부가가치세 세율 인상보다는 과급효과가 상대적으로 작고, 정치경제학적인 측면에서의 수용 가능성이 높을 수 있다는 측면을 감안해야 한다. 그러나 소득세 및 법인세 세율의 소폭 인상으로는 확보할 수 있는 재원의 규모가 크지 않은 한계가 있다. 물론 소득세 및 법인세 세율을 큰 폭으로 인상하는 경우에는 더 많은 수입을 확보할 수 있지만, 그 경우에는 경제적 왜곡이 커질 수 있는 점 등을 감안할 필요가 있다. 뿐만 아니라 동일이라는 상황이 아니라 하더라도, 이미 고령화에 따라 노동에 대한 실질적인 세부담(사회보장 부담금의 부담을 포함)이 커지고 있는 상황에서 소득세를 무리하게 증세하는 것은 근로의욕에 왜곡을 초래할 수 있다<sup>40)</sup>. 따라서 소득세 및 법인세 세율 인상 등은 부가가치세 세율 인상과 더불어 정치적 수용 가능성을 제고하고, 증세 이후에도 조세의 재분배 기능을 확보하기 위해 필요한 목적 등으로 활용하는 정도가 타당할 것이다. 예를 들어, 소득세율, 특히 고소득구간에 해당되는 세율을 인상하거나 혹은 소득세율 인상 등을 부가가치세 인상 등과 함께 추진함으로써 세계개편의 역진성 심화에 대한 우려를 불식시키거나 혹은 정치적 수용 가능성을 높이는 등의 역할을 할 수 있다.

---

40) 공적연금 개혁이 추가적으로 추진되면, 공적연금기여금이 인상될 수 있다. 더 명확하고 큰 부분은 주로 고령화에 따라 의료비가 지속적으로 증가하여, 근로소득에 대해 큰 부분이 부과되고 있는 건강보험료가 지속적으로 인상되는 것이 불가피하다는 점이다.

## 7. 통합의 속도와 증세규모

앞에서의 시산결과는 통일이 이루어진 후 수십 년이 지난 후에도 남북한 두 지역에서의 사회제도는 통합되지 못하고 있으며, 1인당 공공지출 수준도 다르다는 것을 가정하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이처럼 두 지역에서 공공지출 수준이 다른 것은 장기적으로 소득격차 해소에도 장애요인이 될 수 있다. 예를 들어, 두 지역에서의 교육지출의 수준도 다르며, 이는 인적자본 형성에 영향을 미칠 수 있다. 이로 인해 장기적으로 재정안정화에 오히려 장애요인이 될 수도 있다. 따라서 통일 초기에 좀 더 적극적인 증세를 할 수 있다면, 완전통합의 시기를 앞당기고, 국가부채비율이 높아지는 것을 방지할 수 있는 장점이 있다.

그러나 과연 어느 정도의 증세가 수용가능한지에 대해서는 불확실성이 있다. 지불의사에 대한 기존 연구인 장원태(1997)에서는 GDP의 약 2.3~2.9% 정도로 추정되었다. 뿐만 아니라 이는 개인을 대상으로 지불의사를 확인한 것이기 때문에, 간접적으로 귀착이 이루어지는 부분을 제외하고 직접적으로 개인이 지불하게 되는 부분만을 대상으로 하여 응답하였을 가능성이 있다. 따라서 실제로 통일 이후에 증세를 할 수 있는 여지는 위 연구에서 추정한 것보다 더 클 수 있다. 따라서 이 정도의 지불의사가 유지될 수만 있다면, 위에서 언급한 정도의 시나리오에서의 통일 방안에서는 자원 조달문제에 대해서는 비교적 낙관적인 시각을 가지는 것도 가능할 것이다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 통일재원에 대한 지불의사에 대해서는 불확실성이 크며, 다른 연구들에서는 지불의사가 장원태(1997)에 비해 작은 것으로 나타나고 있다.

실제로 지불의사가 필요한 증세 규모를 충당하지 못할 경우에 선택할 수 있는 대안으로는 전혀 다른 두 가지 접근방법이 있다. 하나는 국민들의 통일의 편익에 대해 충분히 인지하지 못하고 있다는 등으로 해

석하고, 국민들의 부담의사를 제고하기 위한 노력을 기울이는 것이다. 다른 하나는 부담에 대한 의사는 맞는 것으로 가정하고, 통일로 인한 추가적인 재정지출 소요 자체를 더욱 줄이기 위한 노력을 하는 것이다. 그런데 통일로 인한 추가적인 재정지출 소요 자체가 통일 방식이나 통합의 속도 등에 따라 달라질 수 있다. 물론 민주주의의 구조하에서, 일단 통합이 시작되는 상태에서 통합의 속도를 어느 정도 인위적으로 조절할 수 있는지에 대한 불확실성이 존재한다<sup>41)</sup>. 따라서 이러한 양면적인 불확실성이 존재하는 상황에서 택할 수 있는 전략은 국민들의 통일부담 의사를 제고하려는 노력과 통일비용이 과도해지지 않는 통일 방안을 동시에 추진하는 것이다.

그럼에도 불구하고 통합의 속도가 선택할 수 있는 영역에 해당되는 것이라고 보고, 통일비용이 통합의 속도와 재정안정화를 위해 필요한 증세 규모와의 연관성을 이해하는 것이 유익할 수 있다. 통일비용의 총규모 및 시점별 규모는 여러 거시경제적 변수에도 영향을 받지만, 특히 (1) 통일 직후에 남북한 두 지역에서의 1인당 공공지출의 격차를 어느 정도로 설정할 것인가, (2) 그리고 남북한 두 지역에서 사회제도를 궁극적으로 통합하는 시점을 언제로 정하는가에 따라 큰 영향을 받는다. 물론 이외에도 조세제도의 통합을 어느 시점에서 진행할 것인가 하는 것도 북한지역으로의 이전지출 규모와 관련하여 중요할 수 있다.

재원 조달에 대한 논의를 위해 통일 이후의 정책 및 재정운영과 관련하여 재정의 지속가능성을 확보할 수 있어야 한다는 것은 일단 절대적인 제약조건으로 보고, 그 외에 일반적으로 생각할 수 있는 바람직한 몇 가지 정책방향을 생각해 볼 수 있다.

---

41) 이러한 시각에서의 극단적인 주장에서는 비록 독일식의 통일모형에 대해 재정부담이 커지는 등의 부작용에 대한 비판이 많음에도 불구하고, 실제로 독일식의 급진적인 통일 이외의 다른 통일 방안은 현실적으로 가능하지 않을 것이라고 주장하기도 한다.

- ① 증세의 폭을 무리하게 크게 설정하지 않는 것이 바람직하다.
- ② 남한지역의 기존의 사회제도를 가급적 바꾸지 않는 것이 바람직하다.
- ③ 통일 직후의 남북한 두 지역의 공공지출의 차이는 가급적 크지 않게 하는 것이 바람직하며, 사회제도 통합의 시점은 가급적 빠른 것이 좋다.

위에 제시한 정책방향 각각은 모두 바람직한 것으로 보이지만, 각 정책방향이 충돌하거나 양립할 수 없는 한계가 발생한다. 혹은 이러한 정책방향 중 일부를 주어진 것으로 받아들인다면, 다른 정책에 대해서는 일정한 제약요건으로 작용한다. ②와 ③은 통일한국에서의 총지출을 결정하는 요인이다. ②와 ③의 방향을 모두 추구하는 경우에는 지출이 커지기 때문에, (1)의 조건을 수용할 수 없게 된다. 반면, ①과 ②를 추구하게 되면, ③을 달성함에 있어 일정한 제약조건이 발생한다. 이러한 정책목표간의 상충은 다음과 같은 3가지 의미로 해석될 수 있다.

- (가) 통합 초기 남북한의 사회제도의 격차 정도와 완전통합이 이루어지는 시점까지의 기간이 정해진 상태에서, 남한지역의 기존의 사회제도도 변화하지 않는다면, 이에 따라 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭이 결정된다.
- (나) 남한지역의 기존의 사회제도에 변화가 없고, 가능한 증세의 폭에 한계가 있다면, 이에 따라 재정의 지속가능성을 가능하게 하는 통합의 속도(통합 초기의 남북한의 사회제도의 격차 정도와 완전통합이 이루어지는 시점까지의 기간)가 정해지게 된다.

(다) 통합 초기 남북한의 사회제도의 격차 정도와 완전통합이 이루어지는 시점까지의 기간이 정해진 상태에서, 증세의 폭에 일정한 한계가 있다면, 남한지역의 기존의 사회제도는 이에 맞추어 조정되어야 한다.

3가지 다른 해석은 동일한 제약조건으로부터 도출된 것이지만, 그 의미는 다르게 받아들여질 수 있다. 이는 어떤 변수를 외생적인 것으로 간주하는가에 따라 달라지는 것이다. (나)의 해석은 남한주민들의 기득권과 갈등 없는 지불의사를 토대로 통합의 속도를 조절할 수 있다는, 즉 통합의 속도는 정책선택의 범주에 속한다는 견해다.

(가)와 (다)의 견해는 통합의 속도가 일정 수준 이상은 빠르게 진전되는 것이 불가피하다는 정치적인 제약조건하에서, 재정이 지속가능한 재원 조달방안을 모색하는 것이 된다. (가)는 기존의 통일재원 조달 논의에서 언급되기도 한 '다른 분야의 지출 감축'이 어려울 것이라는 전제하에, 재정의 지속가능성을 확보할 수 있는 증세의 폭을 계산하는 것이 된다. 반면 (다)는 증세의 범위에 상대적으로 한계가 있을 것이라는 한계를 인정하면서, '다른 분야의 지출 감축'에 더 큰 비중을 두는 의미로 해석될 수 있다. (가)의 방향이 상대적으로 큰 정부를 지향하는 것이라면, (다)의 방향은 상대적으로 작은 정부를 지향하는 의미를 가지게 된다.

본 연구에서는 이러한 다른 정책방향간의 우선순위에 대해 판단하는 것을 목표로 하지는 않는다. 통합의 속도가 정책적으로 선택할 수 있는 것인지, 혹은 불가피한 제약요건으로 작용하는지 명확하지 않기 때문이기도 한다. 그리고 그에 대해 일정한 가정을 설정한다 하더라도, 재원 조달방안에 대한 궁극적인 선택, 즉 '증세' vs '다른 분야의 지출 감축'의 문제는 결국은 정부의 규모에 대한 가치판단에 따라 달라질 수밖에 없기 때문이다<sup>42)</sup>. 그보다는 현실적으로 각 정책방향이 어느 정도 상충되는지에 대해 수치적인 예를 통해 이해하는 것에 목표를 둔다.

제2절에서는 “통합 초기의 남북한의 사회제도의 격차 정도와 완전 통합이 이루어지는 시점까지의 기간이 정해진 상태에서, 남한지역의 기존의 사회제도도 변하지 않는다면, 이에 따라 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭이 결정된다.” 고 언급한 바 있다. 본절에서는 이러한 시각에서 재원 조달문제에 대해 논의하기로 한다.

또한 앞에서는 “남한지역의 기존의 사회제도에 변화가 없고, 가능한 증세의 폭에 한계가 있다면, 이에 따라 재정의 지속가능성을 가능하게 하는 통합의 속도(통합 초기의 남북한의 사회제도의 격차 정도와 완전 통합이 이루어지는 시점까지의 기간)가 정해지게 된다.”고 언급한 바 있다. 본절에서는 이러한 시각에서, 증세의 폭과 통합의 속도와의 연관성에 대해 고찰한다.

앞 절에서는 통합시점에서 북한지역의 1인당 공공지출의 수준은 남한지역의 33% 정도되며, 남북한 두 지역의 사회제도의 완전한 통합은 북한지역의 소득수준이 남한지역의 그것에 근접하는 시점에서 이루어지는 것으로 가정하고, 재원 조달문제에 대해 고찰하였다. 그러나 북한지역의 소득이 남한지역의 그것에 근접하게 되는 것에는 매우 오랜 시간이 걸리므로, 통합이 시작되면서 완전한 통합이 이루어지기까지 오랜 시간이 걸리는 것에 대해 비판이 제기될 수 있다. 본절에서는 불완전한 통합 상태가 오래 지속될 수 없는 경우, 즉 1차 통합이 이루어지고 일정 기간이 경과한 후에는 완전통합이 불가피한 경우를 상정하고, 1차 통합 후 완전통합까지의 과도기가 얼마나 긴가에 따라 재정에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지에 대해 검토한다.

---

42) 재원 조달에서 또 하나 중요한 측면은 지출이 일정하다는 가정하에서 증세와 국채발행 간의 조화를 찾는 것이다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 이는 세대 간의 형평성에 대한 고찰이 되는데, 세대 간 형평성에 대한 고찰을 가능하게 할 정도로 아직까지 통일의 편익에 대한 개념이 충분히 구체화되어 있지 않다. 따라서 본 연구에서는 이에 대해서는 더 이상 논의할 수 없으며, 국채의 발행은 증세로 조달할 수 없는 나머지 부분을 조달하는 도구로 간주한다.

남북 소득격차가 현저한 상태에서 완전통합을 추진하는 경우에는 상당한 정도의 추가적인 부담 또는 충격이 발생할 수 있다. 가장 급진적인 독일식의 통합은 1차 통합과 완전통합 간의 시차가 존재하지 않는 경우라 할 수 있다. 그 경우에는 통합에 따른 재정부담이 매우 커질 뿐 아니라, 경제 제도 자체가 정상적으로 작동하기 어려워진다는 점에 대해서는 이미 앞에서 지적한 바 있다. 이처럼 통합에 따른 충격이 큰 가장 중요한 이유는 남북 소득격차가 크기 때문이라는 점을 감안하면, 완전통합의 시점을 빠르게 설정할수록 통합에 따른 재정부담이 커질 것임은 구체적인 분석을 하지 않더라도 예측할 수 있을 것이다. 다만 본 연구는 그러한 정도가 얼마나 되는지에 대해 수치적인 예를 통해 조금 더 명확히 이해하고자 하는 것이다.

완전통합을 추진하는 속도에 따라 재정에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지를 고찰하는 가장 쉬운 방법은 몇 개 시나리오에서의 재정 영향의 차이를 고찰하는 것이다. 예를 들어, 1차 통합 이후 완전통합이 이루어지는 시점까지 소요되는 시간을 10년, 20년, 30년 등 몇 개의 시나리오로 설정하는 것이다. 그러나 이처럼 기간을 중심으로 시나리오를 설정하는 것보다는 북한의 소득수준이 남한의 그것에 비해 어떤 정도에 도달하였는가를 시나리오 설정의 기준으로 활용하는 것이 유리한 측면이 있다. 따라서 본 연구에서는 북한지역의 1인당 소득이 남한지역 소득의 50%, 60%, 혹은 90% 등이 되는 시점에서 완전통합을 추진하는 경우에 추가적인 부담이 얼마나 더 커지는지에 대해 분석하고자 한다.

본절에서는 앞에서 정의한 추가재정지출의 항목을 적용한다. 이 경우 공공서비스 지출에서의 변화가 주요 부분이 된다. 즉 완전통합을 북한지역에서의 1인당 공공서비스 지출이 남한지역에서의 그것과 동일해지는 것으로 간주하고, 그로 인해 재정에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지에 대해 검토한다. 우선 1차 통합 후 완전통합까지의 기간이 아주 짧은 경우는 보자. 이 경우에는 완전통합과 관련하여

주로 검토하는 부분은 주로 공공서비스 지출에 관한 부분이다. 기타 일시적 지출은 1차 통합 이후 일정 기간 동안 발생하는 부분이며, 완전 통합 시점에서는 이미 소멸된 지출항목으로, 완전통합 시점에서는 이와 관련된 논의가 필요하지 않다. 국방 분야 지출은 GDP의 일정비율로 설정되어 있으므로, 이 역시 완전통합과 관련하여 추가적인 논의가 필요하지 않다. 경제분야 지출도 북한의 소득 등을 감안하여 하향식(top-down)으로 결정되는 것으로 이해한다면, 완전통합의 시점과 관련하여 큰 의미를 둘 필요는 없다. 북한지역 주민에 대한 소득보전 역시 한시적으로만 발생하는 지출소요 항목이므로, 과도기가 짧지 않은 경우에는 이미 소멸된 항목으로 볼 수 있다<sup>43)</sup>.

공공서비스 지출과 관련하여 완전통합을 가장 단순하게 정의하는 방법은 남북한 두 지역에서의 1인당 공공서비스 지출 수준이 동일해지는 것이다. 먼저 완전통합을 감안하지 않을 경우의 공공서비스 재정지출소요에 대해 살펴보자. 공공서비스 지출 중 중앙정부의 기능 확대, 사법체계 등 일부에 대해서는 통합 직후부터 남한지역의 투입 단가를 기준으로 하여 재정지출 소요를 산정하는 것이 합리적이지만, 대부분의 공공서비스 지출에 대해서는 북한지역의 투입단가를 기준으로 하여 재정지출소요를 산정하는 것이 더욱 합리적일 것이다.

북한지역에서의 1인당 공공서비스 지출 소요의 합리적인 수준에 대해서는, 남한지역에서의 1인당 지출액이 상한선이지만, 실제로는 지출 수준을 이보다 상당히 낮게 설정하는 것으로 보아야 할 것이다. 북한지역에서의 1인당 소득(소득보전액을 포함한 소득) 대비 1인당 공공서비스 지출액이 남한지역에서보다는 높아야 한다는 것을 하한선의

---

43) 예를 들어, 북한지역 주민에 대한 소득보전 지출은 북한지역 주민들의 1인당 소득이 남한지역 주민들의 소득의 50% 정도가 될 때까지만 유지되는 것으로 가정하였으므로, 완전통합을 추진하는 시점에서 북한지역 주민들의 1인당 소득이 남한지역 주민들의 소득의 50% 이상만 된다면, 완전통합과 관련하여 이 분야의 지출에 대해서는 추가적으로 검토할 필요는 없을 것이다.

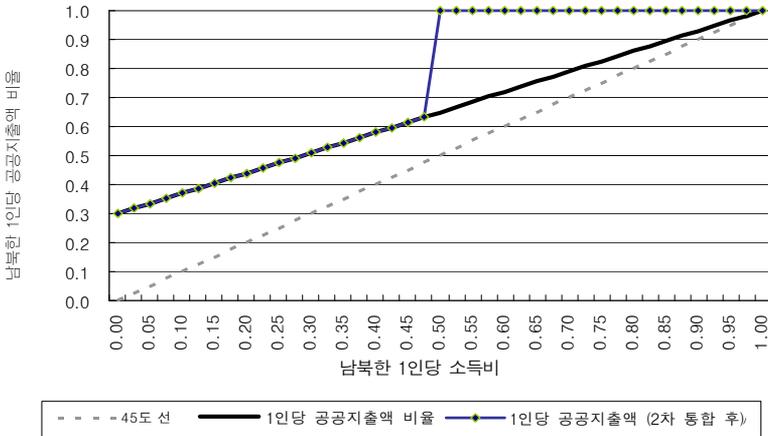
기준으로 본다. 그리고 초기 수준을 어떤 정도로 설정하든, 남북한 두 지역의 1인당 소득이 동일해지는 시점에서는 1인당 공공서비스 지출액도 동일해지도록 증가율을 설정하는 것이 타당할 것이다.

북한지역의 1인당 소득의 남한지역 1인당 소득 대비 비중을  $x$ , 남한지역의 1인당 공공서비스 지출액 대비 북한지역의 1인당 공공서비스 지출액을  $z$ 라 하자. 남북 소득격차는  $(1-x)$ 이며, 이 중 일정 부분  $p$ 를 인위적으로 해소할 수 있도록  $z$ 의 값을 정하는 것으로 하자.

$$z = x + p(1 - x)$$

여기서  $p$ 의 값이 클수록, 남북한 공공서비스 지출액의 격차를 작게 만든다는 의미다. 최준욱(2008)의 기준선에서는  $p = 0.3$ 으로 가정해 바 있다. 그러한 가정을 따른다면, 북한지역의 1인당 소득이 남한지역의 50% 정도 되는 시점에서 북한지역의 1인당 공공서비스 지출은 남한지역의 1인당 공공서비스 지출의 약 65% 정도 되며, 이에 대한 지출소요는 통일한국의 GDP 대비 비중으로 4.3% 정도 된다. 이 시점에서 북한지역의 1인당 공공서비스 지출을 남한지역에서의 그것과 동일하게, 즉 100%로 설정하는 방식으로 완전통합을 추진한다면, 그 시점에서 공공서비스 지출은 기준선보다 통일한국 GDP 대비 비율로 약  $2\%p$  더 큰 6.3% 정도 된다. 물론 이후 시점에서 공공서비스 지출은 기준선보다 지속적으로 크게 유지된다. 그림에서의 상단 점선과 그 아래 실선 사이의 면적은 조기 완전통합으로 인해 공공서비스 지출이 기준선보다 더 커지는 정도를 보여준다.

[그림 V-3] 1인당 공공지출액 비율



그러한 지출 증가분의 누적효과를 살펴보는 방법 중 하나는 북한지역의 1인당 소득이 남한지역의 그것의 50% 정도 되는 시점에서 완전통합을 추진하는 경우에 장기적으로 국가부채비율이 기준선에서와 어떻게 달라지는지 살펴보는 것이다. 통합 60년 후의 국가부채비율은 기준선보다 약 40%p 정도 더 높아진다. 혹은 통일 직후부터 약 60년 동안 조세부담률 상향조정 폭을 기준선보다 얼마나 더 높게 유지해야 통합 60년 후의 국가부채비율을 기준선에서와 동일하게 유지할 수 있는가 하는 시각에서 고찰할 수도 있다. 그렇게 되기 위해서는 조세부담률 상향조정 폭을 기준선보다 0.5%p 정도 더 높게 설정해야 할 것이다.

당연히 완전통합을 조기에 추진할수록, 재정부담은 커진다. 여기서는 통합 60년 후의 국가부채비율을 기준선에서와 동일하게 유지하는 것을 목표로 하여, 조기통합 시점에 따라 조세부담률 상향 조정 폭이 기준선보다 얼마나 더 커져야 하는지를 살펴보기로 한다. 북한지역의 1인당 소득이 남한지역 소득의 90%인 시점에서 완전통합을 추진하되

장기적으로 동일한 정도의 국가부채비율을 기준선에서와 동일하게 유지하고자 한다면, 조세부담은 기준선에서보다도 매년 약 0.03%p 정도 더 상향조정되어야 한다. 북한지역의 1인당 소득이 남한지역 소득의 80%, 70%, 60%, 50%인 시점에서 완전통합을 추진하되 장기적으로 동일한 정도의 국가부채비율을 기준선에서와 동일하게 유지하고자 한다면, 그에 따른 조세부담은 상향조정 폭은 기준선에서보다도 매년 약 0.11%p, 0.22%p, 0.36%p, 0.50%p 정도 더 상향조정되어야 한다. 이처럼 과도기가 짧아지고 완전통합의 시점이 앞당겨질수록 통합에 따른 재정부담은 증가한다. 뿐만 아니라 그러한 증가 폭은 비례적인 것보다 훨씬 더 큰 폭으로 증가한다.

〈표 V-5〉 완전통합 조기 추진 시의 추가적인 부담

(단위: %)

완전통합시 소득비율 (북한 소득/ 남한 소득)	1차통합 후 경과 기간	추가적인 조세부담 상향조정 폭
90	45년	0.03
80	36년	0.11
70	30년	0.22
60	24년	0.36
50	22년	0.50
40	18년	0.70
30	14년	0.90

본절의 결과는 남한의 사회제도는 변하지 않는다는 가정하에 통합의 속도와 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭과의 관계를 설명하고 있다. 이러한 결과를 이용하여 통일 이후 가능한 증세의 폭이 어느 정도 되는지에 따라 현실적으로 가능한 통합의 속도가 정해진다고 해석할 수 있다. 예를 들어, 통일 이후 가능한 증세의 폭이 2% 남짓되는 경

우에는 완전통합을 실현하는 데 50년 정도의 시간이 걸린다<sup>44)</sup>. 반면 통일 이후 가능한 증세의 폭이 이보다 1%p 정도만 높더라도, 완전통합의 시기를 30여년이나 단축할 수 있다.

증세의 폭을 1%p 정도만 더 높일 수 있다 하더라도, 완전통합의 시기를 30여년이나 크게 앞당길 수 있다는 위에서의 결과는 다소 낙관적인 측면도 있다. 특히 본 연구에서 공공지출의 범위가 다소 협소하게 설정되어 있기 때문이다. 예를 들어, 건강보험 등은 포함되어 있지 않다.

둘째, 남북 소득격차가 큰 상황에서 완전통합을 추진하는 경우에는 지출소요가 커지는 것 외에도 다른 문제들도 발생한다. 가장 전형적인 문제는 공공서비스 지출의 큰 항목 중 하나인 공공부문 임금과 관련하여 나타날 수 있다. 민간부문 임금에서 차이가 있는 두 지역에서 공공부문 임금을 완전히 동등화한다는 것은 두 지역 중 적어도 한 지역에서는 공공임금이 합리적이지 않은 수준이 된다는 것을 의미한다. 예를 들어, 북한지역의 1인당 소득이 남한지역 소득의 절반 정도인 상태에서 북한지역 공무원들에게 남한지역 공무원과 동일한 임금을 지급하는 경우를 보자. 이 경우 북한지역 공공부문 임금은 북한지역 민간임금에 비해서는 상대적으로 두 배 정도 높게 설정된 것이므로, 북한지역 노동시장에서는 심한 왜곡이 발생한다. 북한지역에서는 우수인력이 민간부문보다는 공공부문으로 몰리는 경향이 발생할 수 있다.

물론 이러한 상황은 반드시 소득수준이 다른 두 경제가 통합되는 경우에만 발생하는 것은 아니다. 한 국가 내에서도 지역 간 소득격차가 큰 경우에는 그러한 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, Alesina et al.(2001)에 따르면 이탈리아에서 공공부문 인건비가 북부지역으로부터 남부지역으로 자원 이전을 하는 효과가 있는데, 남부지방 공공부문 인건비 중 약 절반 정도가 보조금적인 성격을 가지는 것으로 추정되고

---

44) 거시경제 가정에 따라 수치가 달라질 수 있다. 거시경제 변수에 대해서는 비교적 낙관적인 가정을 택하는 경우의 수치다.

있다. 더 심각한 문제는 이러한 보조금적인 지출이 노동시장에도 영향을 미친다는 것이다. 그것이 구직, 교육 및 위험감수 등 제반 행동에 영향을 미치며, 공공부문 고용이 남부지방에서는 민간부문 노동공급에 장애요인이 될 수도 있다. 남북 소득격차가 상당한 수준인 상태에서 두 지역의 공공부문 임금을 동일하게 하는 경우에 그러한 문제는 이탈리아에서보다 더욱 심각해질 것이다. 즉 두 지역 간 남북 소득격차에도 불구하고 1인당 공공서비스 지출을 동일하게 설정한다는 것이 경제적인 측면에서 보면 합리적인 정책은 아니라는 점에 대해 유의할 필요가 있다.

과도기가 짧을수록 통합에 따른 재정부담이 커지고, 사회제도의 통합이 이루어지면서 다른 많은 문제가 초래될 수 있다. 따라서 재정부담이 과도해지고 다른 왜곡이 커지는 것을 피하고자 한다면 과도기를 충분히 길게 설정하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 실제로 남북경제 통합 과정에서 과도기를 얼마나 길게 설정하는 것이 현실적인지에 대한 답을 제시하는 것은 쉽지 않다. 이와 관련하여 가치평가가 개입되는 불가피한 측면은 물론이고, 통합의 속도라는 것이 실제로 선택의 범위에 해당되는 것인지조차도 명확하지 않을 수 있다. 과연 통합방식에 있어 어떤 방안이 정치적으로 실현가능한 것인지, 그리고 과도기를 길게 설정하는 것이 정치적으로 실현가능한 것인지는 중요한 문제로, 향후 지속적으로 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

앞에서는 통합 초기의 남북한의 사회제도의 격차 정도와 완전통합이 이루어지는 시점까지의 기간이 정해진 상태에서, 증세의 폭에 일정한 한계가 있다면, 남한지역의 기존의 사회제도는 이에 맞추어 조정되어야 한다는 점에 대해 언급한 바 있다. 반면 앞에서의 수치 예가 보여주는 결과는 굳이 남한지역의 사회제도를 변경하지 않더라도, 약간의 추가적인 조세부담이 가능하다면, 완전통합의 시점을 앞당길 수 있는 것으로 해석될 수도 있다. 그러나 앞에 언급한 바와 같이 재정의 범위가 비교적 협소하게 설정되어 있는 문제가 있고, 통합의 시점을 앞당

기는 것과 관련하여 단지 재정지출의 규모나 조세부담으로 파악되지 않는 문제들이 있다. 따라서 단지 재정지출의 규모나 조세부담에 국한하기보다는 통일 이후에 남한의 사회제도를 그대로 유지하는 것이 합리적인지, 혹은 통일을 가능하게 하기 위해서는 어떻게 사회제도를 변화시켜 나가야 하는지에 대한 추가적인 고찰이 필요하다.

## VI. 요약 및 정책시사점

통일이 이루어지는 경우에는 대규모 재정지출 소요가 발생하는데, 이러한 재원을 어떻게 조달하여 재정을 안정화시킬 수 있는지에 대한 연구는 많지 않은 편이다. 1990년대에는 일부 연구가 있었으나, 재원 조달의 대안이 명확하게 제시되어 있지 않거나, 통일비용 및 재원 조달방안을 단기적인 시각에서만 파악하는 등의 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 통일재원 조달과 관련된 문제들에 대해 원론적인 수준의 논의에서 시작하여, 재원 조달과 관련된 몇 가지 중요한 문제에 대해 논의한다.

대규모의 추가 재정지출 소요가 발생하는 상황에 대응하는 방법은 새로운 재원 조달방안을 마련하는 것과 다른 분야의 지출을 감축하는 것으로 구분할 수 있다. 다른 분야 재정지출 감축 가능성에 대해 무리한 기대를 하는 것은 통일 이후의 재정상황에 대해 너무 낙관적인 기대를 하게 만들 수 있으며, 사후적으로는 재정의 지속가능성에 위협이 될 수 있다. 기존 연구에서 재정지출 감축 대안으로 제시된 것 중 하나가 국방비 감축이지만, 그러한 논의가 이루어지던 1990년대 초반에 비해 현재는 국방지출의 GDP 대비 비중도 상당히 하락한 상황이어서, 국방지출 감축의 여지도 그리 크지는 않다. 통일 이후의 상황에서 지출이 과도해지지 않도록 통제하는 것은 매우 중요하다. 그러나 그것이 일시적인 방편으로 남한지역에서의 기존 지출을 감축하는 방안에 국한하여 논의하면 한계가 있다. 더 중요한 것은 남북한 사회제도가 통합되는 시점에서 지출이 커지지 않도록 하기 위해 통일 이후의 상황에서 지속가능한 사회제도를 확립하는 것이며, 그러한 차원에서 논의가 이루어져야 한다. 예를 들어, 현재의 국민기초생활보장제도 등을 통일

이후 어떻게 유지해 나갈 것인지에 대한 논의 등이 필요하다.

다른 분야의 지출 감축 여지가 비교적 제한적이라는 측면에서, 추가적인 수입 확보가 필요하다. 추가적인 수입 확보 방안에 대해 부담이 귀속되는 시점별로 보면, 다음과 같은 세 개의 대안으로 구분할 수 있다.

- 비용 발생 전에 미리 조성 (주로 기금으로 적립하는 방안 등)
- 비용 발생 시점에서 충당 (즉각적인 증세 등을 통한 조달 등)
- 비용 발생 후에 충당 (국채 발행 등)

재원의 사전 조성은 바람직한 측면도 있지만, 재정의 현실을 감안할 때 많은 한계가 있다. 통일의 편익을 직접적으로 향유할 수 없는 세대가 부담을 하는 것이 세대 간 형평성 측면에서 과연 타당한가 하는 문제가 제기된다. 물론 세대 간 형평성 문제는 통일재원의 사전 조성만이 아니라, 국가부채 및 연금을 포괄하여 검토해야 하는 문제라는 점에서, 그러한 문제에 명확한 답을 제시하는 것은 간단하지 않다. 그러나 무엇보다도 기존에 국가부채가 누적되어 있는 상황에서 증세 등에 의해 별도로 재원을 조성한다는 것이 논리적으로 한계가 있다고 할 수 있다. 통일 이후 거시경제 안정화를 위해 사전 조성을 하자는 주장도 현실적인 효과 측면에서는 한계가 있다. 이처럼 사전 조성에 한계가 있다는 점을 감안하면, 결국 통일 이후에 즉각적으로 조달할 수 있는 부분을 제외한 나머지 부분은 자연스럽게 국채로 발행하는 것이 불가피하게 된다.

추가적인 수입을 부담의 원천에 따라 구분하면 주로 다음과 같다.

- 조세
- 준조세 및 기타 재정수입(민영화 수입 등)
- 민간으로부터의 자발적 기부금(경제적 동기에 의한 투자 등은 제외)
- 해외로부터의 지원 및 기부금

그러나 이 중 조세를 제외한 다른 방안은 주요한 재원 조달수단이 되기에는 한계가 있다. 따라서 재원 조달은 결국 합리적인 범위 내에서 증세를 하고, 나머지는 국채를 통해 조달하는 것이다. 이와 관련하여 어느 정도를 증세를 통해 조달할 것인지, 그리고 어떤 세목의 조세를 통해 증세를 할 것인지 등의 문제가 제기된다.

거시경제 안정화, 조세의 사중비용(deadweight loss) 감소를 위한 조세의 평활화(tax smoothing) 등 몇 가지 측면에서 볼 때 추가지출 소요가 발생하는 시점에서 대부분을 충당하기 위해 집중적으로 증세를 하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 추가적인 지출소요가 매우 크다는 점을 감안하면, 매우 오랫동안 혹은 거의 영구적으로 증세가 이루어지는 방식이 현실적일 것이다. 증세의 규모는 통합의 형태 및 속도, 그리고 거시경제 가정 등에 따라 달라지기 때문에 재정의 지속가능성 확보를 위해 필요한 증세의 규모를 구체적으로 제시하는 것은 한계가 있다. 다만 몇 개의 예시적인 시나리오에서는 약 2~3% 정도의 증세가 필요한 것으로 추정되었다. 증세의 규모가 비교적 크다는 점을 감안하면, 구체적인 증세의 대안으로는 상대적으로 넓은 과세기반을 가지고 있는 부가가치세 등을 중심으로 다른 세목의 증세가 보완적으로 검토될 필요가 있을 것이다.

그러나 위에 제시한 것은 하나의 예시에 불과하며, 구체적으로 어느 정도를 증세해야 하는지, 그리고 어떤 세목의 조세를 통해 증세를 할 것인지 등의 최종적인 답은 필요한 추가지출 소요가 얼마나 되는지에 따라 달라질 수 있다. 따라서 재원 조달문제에 대해 구체적인 답을 찾으려 하는 것보다는 통일 상황 등에 따라 재정지출 소요가 어떻게 달라지는지 등과 더불어 좀 더 큰 틀에서 재원 조달문제에 대해 이해하고 논의하는 것이 필요하다.

먼저 재원 조달문제와 관련하여 통일 방식별로 좀 더 구체적으로 검토하는 것이 필요하다. 독일식의 완전히 급진적인 방안이 통일 방안으로 현실성이 없다는 점을 감안한다면, 결국 실현가능한 통일 방안은

(1) 상당히 급진적이지만 재정통합은 일정기간 유보하는 방안, (2) 3단계 통일 방안 등과 같이 좀 더 점진적인 통일 방안으로 크게 양분할 수 있을 것이다. 일반적으로 통일을 점진적으로 추진하는 경우에는, 통일에 따른 충격이나 재정부담이 다소 완화되는 측면은 있을 것이다. 그러나 3단계 통일 방안에서도 결국 마지막 3단계에서는 현저한 재정부담이 발생한다는 점에서, 결국 상당히 급진적인 통합에서의 재원 조달방안과 일정한 유사성을 갖는다. 특히 점진적인 통일 방안에서도 결국 어느 시점 이후에는 상당한 정도의 증세는 불가피하다.

이처럼 점진적 통일 방안에서도 상당한 정도의 증세가 불가피한 것은 주로 다음과 같은 요인에서 비롯된다. 첫째, 출발점에서의 남북한 소득격차가 워낙 크기 때문에, 2단계의 완충과정을 거치더라도, 남북한 소득격차는 상당부분 남게 되기 때문이다. 이는 독일의 경우 통일 후 약 20년이 지났고, 동독지역 주민들의 소득수준이 서독지역 주민들의 소득수준의 약 70% 정도로 근접하였음에도 불구하고, 통일비용이 감소하지 않고 있는 것을 통해서도 이해할 수 있다. 둘째, 단계적 통일이 이루어지는 과정에서 일정한 시간이 소요되는데 남한의 인구증가율이 북한지역보다 낮기 때문에, 남한지역 인구 대비 북한인구의 비율은 점차 상승한다. 이는 남한주민의 입장에서는 1인당 부담이 더 커진다는 것을 의미한다. 셋째, 통합시점이 늦어지면서 고령화 등으로 인해 경제 자체의 성장률이 둔화되는 시기에 본격적인 통합이 이루어지게 되면서, 통합 직후에 높아진 국가부채비율을 낮춤에 있어 더 큰 어려움을 경험하게 된다.

재원 조달에 대한 논의가 결국 장기적인 시각에서 재원을 조달하여 재정을 안정화시키는 문제라는 점에서, 재원 조달과 관련하여 통일비용을 결정하는 변수, 특히 통일이 언제 이루어지는지, 어떤 속도로 통합을 하는지가 중요한 변수가 된다. 통일 이후에 바람직하다고 생각할 수 있는 몇 개의 정책방향 간에는 상호 충돌하는 요인이 있으며, 이러한 부분을 명확히 이해하는 것이 필요하다.

통일 개시 직후의 남북한 두 지역의 공공서비스 수준의 격차를 줄이고자 할수록, 그리고 재정통합을 포함하는 완전통합의 시점을 조기로 설정할수록, 재정부담은 커지게 되며, 따라서 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭도 커진다. 이러한 상관관계는 통일 이후 수용가능한 증세의 폭이 어느 정도 되는지에 따라 현실적으로 가능한 통합의 속도가 정해지는 것으로 해석할 수 있다. 물론 통합의 속도라는 것이 사전적으로 선택하여 통제할 수 있는 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이 문제에 대해서는 향후 지속적인 검토가 필요하기는 하지만, 적어도 통합의 속도가 어느 정도 통제 가능하다는 전제하에서는, 우리가 통일 이후 어느 정도의 추가적인 부담을 감수하고자 하는지에 대해 국민적인 의견을 수렴하여 현실적인 통일 방안 수립에 반영하는 것도 필요하다.

남북한이 통합된 상황에서 재정지출 소요에 영향을 미치는 중요한 변수가 복지제도를 포함한 사회제도다. 통합의 시점, 통합 초기의 남북한의 사회제도의 격차 정도, 완전통합의 시점 등 다른 변수가 주어진 것으로 가정하면, 사회제도는 재정안정화를 위해 필요한 증세의 폭을 결정하는 요인이 된다. 예를 들어, 통합을 조기에 추진하고자 한다면, 혹은 통합의 속도를 조절하는 것이 어렵기 때문에 통합이 불가피하게 빠른 속도로 추진된다면, 기존에 남한에서 적용되던 사회제도를 유지하기 위해서는 큰 폭의 증세가 필요할 수도 있다. 통일재원 조달이 궁극적으로는 통일 이후의 재정의 지속가능성 유지를 위한 대책의 일부라는 점에서, 수용 가능한 증세의 폭과 사회제도의 변화 가능성이 함께 검토될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 고일동·조동호, 『구동독의 사유화방안 및 실업대책』, 한국개발연구원, 1992.
- 권은경, 「통일비용 및 재원 조달방안」, 『국토』, 국토연구원, 1998.
- 금영윤, 『비용과 편익 측면에서 본 독일통일』, 통일연구원 학술회의 총서 97-02, 통일연구원, 1997. 6, pp. 1~56.
- 금융개혁위원회, 『남북한 경제협력 확대를 위한 금융부문의 정책과제』, 금융개혁위원회 용역과제 최종보고서, 한국개발연구원, 1997.
- 김창권, 「통일비용의 재원 조달 및 절감방안」, 『통일경제』, 현대경제연구원, 2005.
- 독일경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 『독일경제사회통합에 관한 연구』, 대외경제정책연구원, 1990.
- 박진, 「통일기금의 유용성분석」, 『한국개발연구』, 제17권 제1호, 한국개발연구원, 1995, pp. 127~144.
- \_\_\_\_\_, 『남북경제통합의 안정화정책』, 한국개발연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『남북한 경제통합시의 경제·사회 안정화 대책』, 한국개발연구원, 1996.
- 박진·이유수, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안』, 한국개발연구원, 1994.
- 박태규, 「한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원 조달방안」, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발연구원, 1997.
- 배득중, 「시민들의 통일비용 지불의사의 측정 통일에 대한 가치평가와 공공선택」, 『한국행정학보』, 1993 봄.

- 배진영, 「통일비용의 비판적 고찰과 재원 조달방안」, 『경제학논집』, 한국경제통상학회, 1996.
- 손광락, 『통일재원 조달방안』, 미출판 보고서, 한국조세연구원, 1994.
- 신창민, 『통일비용 및 통일 편익』, 통일연구원 학술회의 총서 10-03, 통일연구원, 2010. 12, pp. 21~33.
- 신창민, 『남북한 통일비용추산과 조달방안』, 한우리연구원, 1992.
- 안두순, 『한반도통일과 경제통합』, 한국경제신문사, 1992.
- 양운철, 「통일비용의 추정과 재원 조달방안」, 『세종정책연구』, 2권 1호, 2006.
- 염명배 · 유일호, 「독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구」, 『재정학연구』, 2011.
- 유호열, 「8·15 경축사 이후 통일담론의 방향」, 『통일준비 : 누가, 무엇을, 어떻게』, 한반도선진화재단·동아일보사 부설 화정평화재단, 통일준비 전문가 세미나, 2010. 12. 7
- 이수석, 「정부차원의 통일준비」, 『통일준비 : 누가, 무엇을, 어떻게』, 한반도선진화재단·동아일보사 부설 화정평화재단, 통일준비 전문가 세미나, 2010. 12. 7.
- 이영선, 「한반도에서의 경제적 통합의 효과, 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근」, 『북한의 현실과 통일과제』, 연세대학교 동서문제연구원, 1992.
- 장원태, 「우리 국민들의 통일비용 지불의사 얼마까지일까?」, 『통일한국』, 1997. 5.
- 장형수 · 정여현, 『러시아의 구소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』, 대외경제정책연구원, 2005.
- 전상진 · 강지원 · 원진실, 「통일에 대비한 한국의 재원 조달방안에 관한 논의」, 『한독사회과학논총』, 2007
- 전홍택, 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제』, 한국개발연구원, 1996.

- 전홍택·이영선, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발연구원, 1997.
- 조동호, 『북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 관한 고찰』, 『한국개발연구』, 제15권 제4호, 한국개발연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『통일후 북한지역의 예상실업규모』, 정책보고서 94-27, 한국개발연구원, 1994a.
- \_\_\_\_\_, 『통일의 경제적 비용과 편익』, 통일연구원 학술회의 총서 97-02, 통일연구원, 1997. 6, pp. 57~110.
- 최성근, 「통일 편익, 통일비용보다 크다」, 『통일한국』, 통권 제325호, 평화문제연구소, 2011. 1, pp. 28~29.
- 최준욱, 「남북한 경제통합 방식에 대한 재정측면에서의 고찰」, 『경제논집』, 48권 1호, 2009.
- \_\_\_\_\_, 『남북경제통합과 재정정책(I) : 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』, 한국조세연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『남북한 행정통합 방안』, 통일연구원, 연구총서 00-10, 2000
- 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996.
- 한국개발연구원, 『남북한 경제지표집』, 1996.
- 한국은행, 『북한 GNP추계결과』, 연도별
- 홍순직, 「남북통일, 편익이 비용보다 크다-통일비용 및 통일 편익 추정과 시사점」, 『경제주평』, 10-42, 현대경제연구원, 2010.

# 부록 1. 통일비용에 대한 기존 연구

〈부표 1〉 기존 연구의 통일비용 추계 결과(2000년 이전)

(단위: 달러)

연구기관 및 연구자 / 발표연도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
일본장기신용은행 종합연구소 1990	1990~ 2000년	1,800억~ 2,000억	북한의 경제규모가 동독의 1/4 이므로 독일통일비용의 1/4 소요 (독일통일비용 기준)
박홍기 (정신문화연구원) 1991	1991~ 2001년	900억~ 3,500억	항목별 누계
안두순(서울시립대) 1991	1990~ 2000년	3,380억	북한의 GNP를 남한의 50%로 끌어올리는 비용
N. Eberstadt (美 하버드대) 1991	1991~ 2000년	2,500억~ 5,000억	독일통일비용 기준
McDonald (美 조지타운대) 1991	1991~ 2001년	1,700억	독일통일비용 기준
英 이코노미스트誌 부설 정보분석자문기관 1992	2000~ 2010년	1조 897억	북한의 노동생산성을 남한의 70% 수준으로 끌어올리는 비용
美 타임誌 1992		3,000억	독일통일비용 기준
김기택(통일기금조성위) 1992	1992~ 2005년	4,000억	남북간 소득격차 해소비용
신창민(중앙대) 1992	2000~ 2012년	1조 8,600억	남북간 소득격차 해소비용
배진영 (대외경제정책연구원) 1992	2000~ 2010년 2010~ 2020년	4,480억 7,621억	남북간 소득격차 해소비용
피이스턴이코노미리뷰誌 1992	2000~ 2010년	3,000억	남한 GNP의 3~4%를 10년간 투자
유로아시안 비즈니스 컨설팅 1992	1993~ 2000년	3,280억	북한의 1인당 GNP를 990달러 (1993)에서 4,800~6,000달러 (2000)까지 끌어올리는 비용
이영선 (연세대) 1993	1990~ 2041년	3,880억~ 8,418억	1990년부터 지원을 시작하여 남북간 소득이 같아지는 시점에 통일 (접진통일)
배득중 (연세대) 1993		연간 9조 6,800억원	통일비용 지불의사에 관한 여론조사(1991.9)에 기초
곽윤태(美 덴버대) 1993	(10년간)	5,259억~ 1조 2,272억	북한의 1인당 GNP 1,000달러를 7,000달러로 끌어올리는 비용

## 〈부표 1〉의 계속

연구기관 발표연도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
한국개발연구원 1993	2000~ 2010년	3,722억 (통일정부) 2,855억 (남한정부)	독일식 흡수통합시 정부의 총재정부담액
유종열 (경희대) 1994	(7~8년간)	1,700억	제도통합, 북한지역 재건, 북한 주민 생활향상 비용
김도경(LG연구소) 1994	(7~8년간)	654억	북한경제의 자생력 회복(투자·생계보조·외채 상환)
한국개발연구원 1994	2000년	9,800억~1조	남북간 소득격차 해소비용
한국산업은행 1994	1994~ 2004년	1조 5,463억 (100%) 8,050억 (60%)	남북간 소득격차 해소비용
민족통일연구원 1996	2000~ 2010년	3,600억 (외자 1,800억)	북한 주민 1인당 평균소득을 남한의 60% 수준 항목별 누계
김덕영 (국방대학원)	(10년간)	2,700억 (급속통일) 1,300억 (점진통일)	정부투자비용
황의각(고려대) 1996	2000~ 2005년	1조 2,040억	동일생활수준 달성비용
Manfred Wegner 1996		6,100억	독일식 경제통합 기준, 통일 후 5년간 남한경제가 북한에 지원할 금액
박태규(한국개발연구원) 1997	1995~ 2005년	초기 5년 남한 GNP8.67~11.29% 후기 5년 남한 GNP의 7.47%	통일 이후 남한의 연평균경제성장률 5% 북한임금 남한의 50%
고일동(한국개발연구원) 1997	2001~ 2010년	4,600억 (초기5년 2,800억)	남한정부의 순재정 부담액
한화경제연구원 1997	2010년	*856조원	통일당시 남북경제력 23:1 남한정부의 재정부담액
Marcus Noland (美 국제경제연구소) 1997	2000~ 2025년	4,150(1990년) 9,830(1995년) 2조2,420억(2000년)	통일 후 25년간 북한 1인당 국민소득을 남한의 60% 수 준으로 끌어올리는 비용
이코노미스트誌 1997	2000~ 2010년	2,400억	북한경제 수준을 남한의 60% 수준으로 끌어올리는 비용

## 〈부표 2〉 기존 연구의 통일비용 추계 결과(2000년 이후)

(단위: 달러)

연구기관 발표연도	통일시기 기간	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
美 골드만삭스 은행 (2000)	2005~ 2015년	1조 700억~ 3조 5,500억	북한 1인당 GNP를 남한과 동일한 수준으로 향상시 비용
바클레이스 (2000)		20년간 4,200억 20년간 6,000억	통일 20년 후 북한 GDP 남한 의 50% 수준으로 향상시 통일 20년 후 북한 GDP 남한 의 50% 수준으로 향상시
피치스 (2003)		통일 후 10~15년간 매년 150억~200억	통일시 국방비는 감소하겠지 만 소득격차 해소와 교육·복 지분야의 비용 급증예상
HSBC (2003년)		통일초기 매년 남한 GDP의 4.4% (약 236억)	
美 랜드연구소 (2005)	통일 후 5년간	500억~6700억 (약 50조~670조원)	통일 후 4, 5년내 북한의 GDP 를 통일시점의 2배로 올리는 비용
삼성경제연구소 (2005)	2015	545.8조원	북한 주민 기초생활보장(446.8 조원) 통일 후 10년간 북한 초기산 업화(99조)

자료: 통일부(2005)

## 부록 2. 추가재정지출 항목 설명

### 가) 공공서비스 지출

여기서의 공공서비스 지출은 국방, 경제, 이자지출 등만을 제외한 포괄적인 재정지출을 의미하며, 교육, 의료 등은 물론이고 관리대상 재정에 포함되어 있는 통상적인 사회보호까지 포함한다. 이에 해당되는 남한지역에서의 지출은 남한지역 GDP의 16%로 가정한 바 있다. 따라서 북한지역의 소득수준이 남한지역과 동일해지는 시점에서는 이에 해당되는 지출의 북한지역 GDP 대비 비율도 16%가 되는 것이 무리 없을 것이다. 물론 중앙정부 행정 등에서 규모의 경제가 있다면, 16% 보다 약간 낮은 수준이 될 수도 있겠지만, 일단 여기서는 그러한 가능성은 감안하지 않는다.

이러한 포괄적인 공공서비스 지출은 본 연구의 목적에서는 크게 두 부분으로 나누어 생각할 수 있다. 그 중 한 부분은 중앙정부의 기능 확대, 사법체계 등인데, 이러한 분야에 대해서는 남한지역 수준의 인건비를 적용해야 한다. 남한지역에서 이러한 부분이 어느 정도 되는지를 명확하게 구분하기는 어렵지만, 여기서는 대략 남한지역 GDP의 1%라고 간주한다. 이러한 부분에 대해 북한지역에서 지출을 하기 위해 소요되는 금액은 '북한지역 GDP의 1% × 남한지역 소득 / 북한지역 소득'이라고 할 수 있다.

이러한 지출을 제외한 대부분의 지출에 대해, 북한지역의 생활수준을 감안하여 지출액의 적정선을 설정하는 것이 합리적일 것이다. 그러한 지출의 1인당 지출액의 상한선과 하한선에 대해서는 앞에서 논의한 바 있다. 이에 해당되는 지출의 남한지역에서의 1인당 지출액이 상한

선이지만, 실제로는 지출수준을 이보다 상당히 낮게 설정하는 것이 합리적일 것이다. 북한지역에서의 1인당 소득(소득보전액을 포함한 소득) 대비 1인당 공공서비스 지출액이 남한지역에서보다는 높아야 한다는 것이 하한선의 기준이다. 그리고 초기 수준을 어느 정도로 설정하든, 남북한 두 지역의 소득이 동일해지는 시점에서는 1인당 공공서비스 지출액도 동일해지도록 증가율을 설정하는 것이 타당할 것이다.

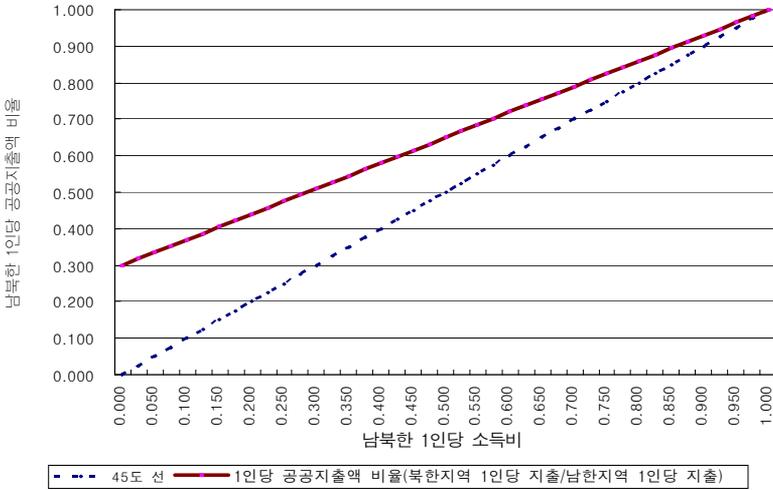
북한지역의 1인당 소득의 남한지역 1인당 소득 대비 비중을  $x$ , 남한지역의 1인당 공공서비스 지출액 대비 북한지역의 1인당 공공서비스 지출액을  $z$ 라 하자. 남북 소득격차는  $(1-x)$ 이며, 이 중 일정부분  $a$ 를 인위적으로 해소할 수 있도록  $z$ 의 값을 정하는 것으로 하자.

$$z = x + p(1 - x)$$

여기서  $a$ 의 값이 클수록, 남북한 공공서비스 지출액의 격차를 작게 만든다는 의미다. 극단적으로  $p = 1$ 이라면, 소득수준과 상관없이 남북한 두 지역에서의 1인당 공공서비스 지출액을 동일한 수준으로 한다는 것이다. 기준선에서는  $p = 0.3$ 으로 가정한다. 이 경우 통일 직후에 북한지역 1인당 공공서비스 지출액은 남한지역 1인당 공공서비스 지출액의 약 34% 정도이며, 이에 대한 지출소요는 북한지역 GDP의 100% 정도 된다.

물론 이러한 지출만으로는 남북한 두 지역의 공공서비스 수준에서 현저한 격차가 존재할 것이다. 특히 공공서비스 제공을 위한 각종 인프라가 취약한 점을 감안할 때, 이러한 정도의 지출로는 통합 직후에 북한지역의 공공서비스 확충을 위해 충분하지 않을 수 있다. 이러한 항목에 대해서는 뒤의 기타 일시적 지출 항목에 반영되는 것으로 간주한다.

[부록 그림] 1인당 공공서비스 지출액 예시



## 나) 소득보전

위에서 통합시점에서의 북한의 1인당 소득은 남한의 5.2% 정도 되는 것으로 가정한 바 있다. 따라서 북한지역 주민들의 생활수준 향상을 위한 그 자체로서는 물론이고, 남한지역으로의 과도한 인구이동을 방지하기 위해서도 북한지역 주민에 대해 일정한 정도의 소득보전이 필요하다.

소득보전에 대해 일차적으로 생각할 수 있는 것이 국유재산의 자본귀속분에 해당되는 부분을 주민들에게 배분하는 것이다. 북한지역의 국민소득 중 절반 정도는 자본소득에 해당되는 부분이라 할 수 있는데<sup>45)</sup>, 이는 통합 직후에 민영화가 되지 않은 상태에서는 일단 국유재산에 대한 귀속분에 해당된다. 자본귀속분을 제외하면 순수하게 근로소득에 해

45) 조동호(1993)에서는 Cobb-Douglas 생산함수에서의 자본귀속분에 해당되는 비율을 0.563으로 추정한 바 있다.

당되는 부분은 남한지역 1인당 소득의 2.6% 수준에 불과하다. 국유재산의 귀속분에 해당되는 소득을 지원하는 방식은 주로 민영화 과정을 통해 이루어지게 되며, 이로 인한 추가적인 지출은 고려하지 않아도 된다. 민영화가 진행되면 북한지역의 물적자원에 해당되는 부분의 소유권은 대부분 자본의 형태로 북한지역 주민들에게 귀속되고, 북한지역 주민들의 자본소득이 증가하는 구조가 된다. 그러나 이러한 자본소득을 포함하더라도, 북한지역의 소득은 남한지역 소득의 5.2%에 불과하다. 따라서 추가적인 소득보전 방안을 생각할 필요가 있다.

편의상 북한지역에서의 소득보전 및 사회보장지출을 '통상적인 사회보호지출'과 '남북 소득격차 해소 위한 추가적인 이전지출'의 두 부분으로 나누어 생각하기로 한다. 본 연구에서는 이 중 통상적인 사회보호지출은 여기서 언급하는 소득보전 항목이 아니라 공공서비스 지출의 일부로 간주한다. 그리고 후자는 통합 직후 일정 기간 동안 의미를 가지는 한시적인 프로그램에 국한하는 것으로 가정한다.

후자에 대해 그 규모로서 어느 정도가 적절한 규모인지 판단하기는 어렵다. 소득보전의 규모가 작을수록 남한지역으로의 인구이동 및 사회적 갈등은 커질 것이다. 그러나 이전소득의 규모가 너무 커지는 경우에는 재정에서 부담이 되는 것은 물론이고, 북한지역의 노동시장이 정상적으로 작동하고 시장경제가 정착되는 것에 장애요인이 될 수 있다.

각 시점에서의 좀 더 정확한 지출액은 다음과 같이 정의한다. 남한지역 대비 북한지역의 소득비율을  $x$ 라 하고, 각 시점에서의 1인당 소득보전액의 남한지역 소득 대비 비율  $x_{sub}$ 는 다음과 같다고 가정한다.

$$x_{sub} = \max \{ \beta(\alpha - x), 0 \}$$

여기서  $\alpha$ 는 소득보전 프로그램이 추구하는 남한지역 소득 대비 북한지역 소득의 최종목표를 의미한다. 즉  $\beta = 0.5$ 라면, 북한지역의 소득이 남한지역의 50%에 달하는 시점까지 이러한 지출이 지속된다는

의미다.  $x$ 가 최종목표인  $\alpha$  값에 달하면  $x_{sub} = 0$ , 즉 더 이상 소득보전을 하지 않는다.  $\beta$ 는 최종목표와의 차이, 즉  $(\alpha - x)$  중 어느 정도를 소득보전을 통해 해소할 것인가를 의미한다. 예를 들어,  $\alpha = 1$ ,  $\beta = 0.5$  라면, 남북한 소득이 동일해지는 시점까지, 각 시점에서의 남북 소득격차를 소득보전 이전의 절반으로 만들기 위한 정도로 소득보전을 한다는 의미가 된다.

$\alpha$  및  $\beta$ 는 각 시점에서 어느 정도의 소득보전을 목표로 하는지를 감안하여 설정할 수 있다.  $\alpha$  값이 클수록 소득보전 프로그램은 오래 지속되는 것이고,  $\beta$  값이 클수록 각 시점에서의 소득보전 규모가 커진다. 일단 기준선에서는  $\alpha = 0.5$ ,  $\beta = 1/9$  이라고 가정한다. 즉, 북한지역의 1인당 생산성이 남한지역의 50% 정도 되는 시점까지 북한지역에 대해 소득보전을 하되, 북한지역의 1인당 생산성이 남한지역의 5% 되는 시점에서는 북한지역 GDP의 약 100%에 해당되는 금액의 소득지원을 하는 것이다.

물론 북한지역 주민들의 소득은 이러한 정도의 이전소득을 포함하더라도, 남한지역 주민들 소득의 10% 정도에 불과하다. 그러나 이러한 정도의 지원만 하더라도, 북한지역 주민들의 전체소득에서 순수한 근로소득이 차지하는 비중은 25%로 낮아진다. 이보다 더 큰 규모의 소득보전은 북한지역에서 노동시장이 정상적으로 작동함에 있어 장애요인이 될 수 있다는 점에서, 일단 이러한 정도를 기준으로 설정한 것이다.

## 다) 경제분야 지출

공공투자는 통일비용과 관련된 기존 연구에서 통일비용의 가장 핵심적인 항목으로 간주되는 부분이다. 특히 거시적인 접근방법을 택하는 연구에서는 북한지역에 대한 투자가 통일비용의 전부 또는 대부분을 차지하는 것으로 해석되는 경향이 있다. 이는 통합 이후의 경제상황에

서 경제분야에 대한 지출, 특히 북한지역의 SOC 확충을 위한 지출이 중요한 의미를 가지기 때문이라 할 수 있다. 북한지역에서는 기본적인 SOC가 절대적으로 부족한 상황이므로, 초기에는 정부의 투자를 통해 최소한의 SOC 형성 등 선행조건이 달성된 후에야 민간투자도 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 북한지역에서의 토목사업은 통합 직후의 과도한 실업문제 및 인구의 남한지역으로의 이동을 막는 효과적인 방안이 될 수 있다. 특히 남한에서의 최근의 토목사업과 달리, 전체 사업비 중 토지보상비 등의 비중이 크지 않기 때문에, 고용 창출 등의 효과도 크다고 할 수 있다. 물론 단순히 SOC를 중심으로 한 공공투자지출 외에도 다양한 종류의 경제분야 지출이 발생할 수 있다. 농업분야 구조개선, 기존의 기업구조 전환(예를 들어, 군수산업의 민간산업으로 전환) 등에서도 정부의 역할이 필요할 수 있다.

그러한 중요성 때문에 기존 연구 중 일부에서는 경제분야에 대한 지출소요도 비교적 크게 추정하는 경향이 있다. 예를 들어, 배진영(1993)에서는 통합 이후 북한지역에 필요한 투자를 매년 남한 GDP의 25% 정도로 추정하고 있는데, 남한 GDP의 25%는 2007년 기준으로 북한 GDP의 900% 정도에 해당된다. 물론 이러한 투자 전부가 재정부담은 아니다. 박태규(1997)는 통일비용을 추정함에 있어 배진영(1993)에서 추정된 북한지역에 대한 전체 투자 중 약 15% 정도가 정부지출이라고, 즉 경제분야의 정부지출을 남한 GDP의 약 4%로 간주한 바 있다. 그러나 남한 GDP의 4%도 2007년 기준으로 북한 GDP의 144%에 해당되는 금액으로 결코 작은 규모는 아니다.

그러나 그러한 중요성에도 불구하고, 기존의 일부 연구에서 추정된 정도로 경제분야에 대한 지출을 과도한 수준으로 하는 것은 문제를 초래할 수 있다. 일단 경제분야에 대한 지출을 이렇게 높이면, 전체 재정부담이 매우 커진다. 비록 경제분야의 지출이 중요하다고는 하지만, 그것이 통합 이후의 상황에서 재정지출의 거의 대부분이 될 수는 없을 것이다. 독일의 경우를 보면, 1991년~2003년 기간 중 통일비용으로 지

출한 금액에서 경제분야 지출은 전체 지출의 20% 미만, 그리고 사회보장지출의 약 40% 미만에 해당된다<sup>46)</sup>. 물론 남북한 통일에서 여건이나 방법 등이 독일의 경우와 동일하지는 않겠지만, 독일의 사례는 이질적인 두 경제를 통합하는 과정에서 경제분야 지출만이 절대적인 부분이 될 수 없다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

경제분야의 지출을 과도하게 설정하는 경우의 문제는 단지 재정부담에 국한되는 것은 아니다. 한 지역에서 그 지역 생산능력을 훨씬 넘는 정도의 정부투자를 과연 효과적으로 소화할 수 있는가 하는 문제가 제기된다. 이러한 상황에 대해 판단을 함에 있어 가장 어려운 점은 아마 역사적으로 그러한 선례가 없다는 점일 것이다. 급진적인 통합이 이루어진 독일의 경우에도 1991년~2003년 기간 중 통일비용으로 지출한 금액에서 경제분야 지출은 동독지역 GDP 대비 10% 미만이다.

통합 직후의 북한의 상황을 보면, 사회간접자본 건설에서도 상당히 노동집약적으로 이루어지는 것이 합리적인 면들이 있다. 따라서 정부의 경제분야 지원 중 일정부분은 물적자원의 지원이 아니라 궁극적으로 그 지역의 소득으로 연결되게 되어 있다. 이는 북한경제 전체에서 공공투자와 관련된 부분의 비중이 지나치게 커진다는 것이다. 물론 어느 정도의 인력을 공공투자 부문에서 흡수하는 것은 효과적일 수 있지만, 과도하게 많은 노동력이 공공부문에만 집중되면, 민간경제의 발전이 저해될 수 있다.

기존 연구에서 경제사업비가 비교적 크게 설정되는 경향이 있는 이유는 그것이 주로 단순한 모형에 기초하고 추정되고 있기 때문이다. 특히 성장에 있어 인적자원이나 제도의 발전 등은 감안하지 않고 단지 생산이 자본과 노동의 결합으로 이루어지는 함수를 설정하고 추정하였기 때문이다. 경제성장이 반드시 물적자원의 축적에서 비롯되는 것만은 아니며, 경제분야 지출을 크게 한다고 해서 북한지역의 경제가

---

46) 독일정부에서 발표한 자료를 김창권(2005)에서 간접 인용한 것이다.

빠르게 성장하는 것은 아니다. 뿐만 아니라, 경제분야에 대한 지출은 크게 하면서, 다른 분야의 지출은 충분히 감안하지 않는 것도 부문 간 균형이라는 측면에서 적절하지 않다.

이러한 문제를 지적할 수는 있지만, 실제로 통합 이후에 북한지역에서 적절한 SOC 투자가 어느 정도인지를 판단하기는 어렵다. 물론 통합 후 북한지역에 대한 SOC 투자의 적정 규모에 대한 기존 연구도 있다. 그러나 실제 공공투자의 적정 규모는 북한지역에서 어느 정도의 빠른 경제발전을 원하는가, 그리고 어느 정도의 재원을 할애할 수 있는가, 그리고 어느 정도를 북한지역의 경제가 흡수할 수 있는가에 따라 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 상당히 자의적인 가정에 기초하여 기준선을 설정하고, 지출이 그와 달라지는 경우의 영향을 분석하기로 한다.

경제분야 지출은 북한지역 GDP 대비 비율로 볼 때, 통합 직후에 매우 높고 이후 소득이 상승함에 따라 점차 하락하여 일정한 수준이 되는 것이 합리적일 것이다. 즉, 경제분야 지출은 소득의 함수로서 구성하는 것이 합리적일 것이다. 장기적으로는 남한지역 수준인 5.9%를 하한으로 하며, 그 수준에서 안정화되는 것으로 가정한다. 북한지역의 소득을  $y$ 라 하고, 경제분야 지출의 북한지역 GDP 대비 비율  $p^{econ}$ 은 다음과 같다고 가정한다.

$$p^{econ} = \max \left( \frac{1}{1,000,000} k y, 0.059 \right)$$

여기서  $k$ 는 북한지역 경제분야에 얼마나 적극적으로 지출을 할 것인가를 반영하는 정책변수라 할 수 있다. 기준선에서는  $k=1$ 로 설정한다. 즉, 북한지역 1인당 소득이 100만원인 시점에서는 GDP 대비 100%를 지출하고, 200만원이 되는 시점에서는 50%, 1천만원이 되는 시점에서는 10%를 지출한다는 것이다.

## 라) 국방지출

본 연구에서는 통일한국의 국방비가 통일한국 GDP의 2.3%로 유지된다고 가정한다. 국방비 지출이 기존의 남한의 계획된 국방비 수준으로 유지된다는 가정도 장기적으로는 매우 낙관적인 가정이 된다. 예를 들어, 통일한국의 국방비 지출이 남한지역 GDP의 2.3%로 유지되는 경우를 생각해 보자. 이 경우에는 북한의 경제가 복원되고 통일한국에서 차지하는 북한지역 GDP의 비중이 높아질수록, 통일한국 전체 GDP에서 차지하는 국방지출의 비중은 점차 낮아지게 된다. 따라서 이보다 좀 더 현실적인 가정은 장기적으로 통일한국의 국방비가 통일한국 GDP의 일정수준으로 유지된다는 가정이라고 판단된다.

물론 이러한 지출로는 통합 직후에 북한 군대의 해체 및 군대의 재배치 등에 소요되는 비용을 충분히 반영하지 못할 가능성이 있다. 현재 북한군의 규모는 약 117만명 정도인 것으로 추정(통일부, 『북한개요』, 2004)되는데, 이러한 정도의 대규모 인력을 재편성하여 노동시장으로 편입시키기 위해서는 일정한 시간이 소요될 수 있으며, 그 이전 기간까지의 유지비가 필요할 수 있다. 이러한 부분에 대해서는 뒤에 일시적인 기타지출 소요에 반영하는 것으로 간주한다.

## 마) 외채상환 및 기타 일시적 지출

위에 언급한 항목 외에도 통합 과정에서 일회적 혹은 한시적으로 발생하는 다양한 지출이 있을 것이다. 그 중 가장 대표적인 것 중 하나가 통합과정에서 북한의 기존의 외채를 어떻게 할 것인가 하는 문제이다. 본 연구에서는 북한이 현재 가지고 있는 대외채무 전액을 통일한국이 승계하는 것으로 간주한다. 본 연구에서는 통일한국이 승계하여야 하는 북한의 기존 외채는 약 100억달러 정도인 것으로 간주하며, 이를 지출소요로 파악한다<sup>47)</sup>. 이는 일회성 외채 이외에도 다양한 분야에서 일

시적인 재정지출 소요가 발생한다. 예를 들어, 기존 연구들에서 식량지원, 기타 위기관리 비용 등을 일시적 지출 항목으로 간주하고 있다. 그러나 이는 남한 GDP 대비 비율로 볼 때 대체적으로 큰 금액은 아니다. 그보다 좀 더 큰 규모의 지출은 공공부문의 통합 및 체제전환으로 인해 발생한다. 우선 국방부문의 통합 또는 북한군의 해체 이전의 상황에서 안정을 유지함에 있어 상당한 비용이 발생할 수 있다. 북한지역에서 새로운 제도를 정착시키는 데도 다양한 지출 소요가 발생할 것이다. 새로운 교육제도 및 공공서비스 제도를 정착함에 있어서도, 앞 절에서 충분히 반영되지 않은 다양한 일시적인 지출이 발생할 수 있다. 그리고 교육, 의료 등에서 북한지역의 낙후된 공공서비스 및 사회보장 환경을 개선하기 위해 다양한 지출이 발생할 수 있다. 통합 직후에 북한지역의 공공서비스 수준이 남한지역에 비해 현격하게 낮은 이유 중 하나가 기존의 인프라 축적이 부족하기 때문이다. 예를 들어, 교육 및 의료서비스의 경우에는 당해 연도 지출만이 아니라, 이미 기존의 지출을 통해 누적되어 형성될 수 있는 부분도 중요하다. 즉 교육시설, 의료시설 및 장비 등이 낙후되어 있기 때문에, 이러한 분야의 환경개선을 위한 추가적인 투자가 필요할 수 있다.

일시적 지출은 상황에 따라 크게 달라질 수 있고, 이에 대해서는 매우 큰 불확실성이 존재하기 때문에 이를 추정하려는 것은 무리다. 그리고 일시적인 지출은 대체적으로 2차적인 중요성만을 가질 뿐이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 각 항목에 대한 자세한 논의는 생략하고, 자의적이지만 단순한 가정을 택하기로 한다. 본 연구에서는 외채를 제외한 기타 일시적인 지출이 통합 직후에 북한지역 GDP의 100% 정도 되며, 그 비율은 매년 10%p씩 하락하는 것으로 가정한다.

---

47) 실제로는 통일한국의 국채로 차환발행하는 형태가 될 가능성이 있다. 상환과 차환발행은 단기적이고 기술적인 면에서는 차이가 있지만, 적어도 본 연구의 목적에서는 차이를 보이지 않는다.

<국문요약>

## 통일재원 조달 방식에 대한 연구

최준욱

대규모 재정지출소요가 발생하는 통일 상황에서 재원을 어떻게 조달할 것인지는 중요한 문제이지만, 이와 관련된 기존 연구는 취약한 편이다. 통일이 언제 어떤 방식으로 이루어질 것인지에 대한 불확실성이 매우 크기 때문에 통일재원 조달방안을 구체적으로 제시하기에는 한계가 있지만, 본 연구에서는 통일재원 조달과 관련된 기본적인 개념 및 쟁점들을 정리하고자 한다.

본 연구의 제Ⅱ장에서는 통일재원 조달문제를 접근하는 시각에 대해 간단히 논의하고, 관련된 기존 연구들에 대해 검토한 후, 본 연구에서 문제에 접근하는 방향에 대해 언급한다. 제Ⅲ장에서는 통일재원 조달의 대안에 대해 정리하고, 재원 조달과 관련된 원론적인 원칙들에 대해서도 언급한 후, 최근 현안이 되었던 통일재원 사전 조성의 타당성에 대해 논의한다. 제Ⅳ장에서는 먼저 통일 방식에 대해 언급하고, 점진적인 통일 방안에서의 재원 조달문제에 대해 논의한다. 특히 점진적인 통일에서의 재원 조달문제가 비교적 급진적인 통일 방안에서의 재원 조달문제와 어떻게 다른가에 중점을 두어 논의한다. 제Ⅴ장에서는 비교적 급진적인 통일을 가정하고, 그 경우의 재원 조달방안에 대해 논의한다. 지출 감축이 제한적일 수밖에 없을 가능성을 감안하면, 재원 조달 논의에서 중요한 부분이 추가적인 재정수입 확보가 되므로, 이에 대해 논의한다. 이는 한 시점에서는 국채 혹은 증세를 통해 조달하는 것을 의미하며, 장기적으로는 어떤 방식으로 증세를 하는가 하는 문제다. 제Ⅵ장에서는 전체를 요약 정리한다.

〈Abstract〉

# How to Finance Unification Costs

Joonook Choi

In spite of the importance, few studies have dealt with the issue of financing unification costs in Korea in detail. Uncertainties about the ways and timing of unification is one of the reasons to make the discussion on the issue difficult. Even though this study can not overcome the inherent difficulty, this study tries to make one step forward in the discussion the issue.

In Chapter II, we survey some of the previous studies relevant to the issue, and show the direction that should be pursued in further discussion. Chapter III lists options of financing unification costs and compare the pros and cons of each option. We also discuss whether funding before unification is necessary or rational. Chapter IV questions whether financing method should be different depending on the ways of unification. Chapter V contains more detailed discussion on the ways of financing unification costs, assuming that we unification is rather more sudden. Chpater VI summarizes the discussion.



## 〈著者略歷〉

최준욱

미국 Wisconsin-Madison University 경제학과 졸업

미국 Pennsylvania University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

자료 수집 및 정리

김현숙 한국조세연구원 연구원

## 研究報告書 11-09 통일재원 조달 방식에 대한 연구

---

---

2011년 12월 23일 인쇄

2011년 12월 30일 발행

저 자 최준욱

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 상 일 인 쇄

인 쇄  
© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-565-0

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원