


한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제 분야

조한범 · 문외술 · 송영훈 · 황선재



통일 비용 · 편익 종합연구 2015-01



한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제 분야

조한범 · 문외솔 · 송영훈 · 황선재

통일한국의 내일,
우리에게는 오늘입니다



한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제 분야

(통일 비용·편익 종합연구 15-01)

인 쇄 2015년 12월
발 행 2015년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 통일정책연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000
(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 호정씨엔피(02-2277-4718)
인 쇄 처 (사)한국신체장애인복지회 인쇄사업장(02-6401-8891)

ISBN 978-89-8479-828-1 93340
남북 통일 비용[南北統一費用]
340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2016002011

가 격 11,500원

© 통일연구원, 2015

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물관매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

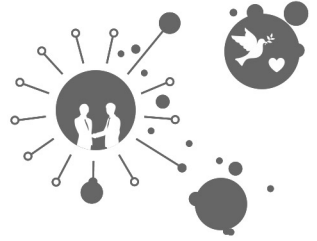
한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제 분야

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

Contents

요약 / xi

I. 서론	1
1. 연구 의의와 목적	3
2. 연차별 연구결과	10
II. 정치분야	15
1. 정치분야 통일 비용·편익의 특성과 분석방향	17
2. 정치부문	20
3. 행정부문	46
4. 안보부문	63
5. 외교부문	72
6. 소결	81
III. 사회분야	85
1. 사회분야 통일 비용·편익의 특성과 분석방향	87
2. 통일 비용·편익 분석: 사회분야 종합	89



3. 통일 비용·편익 분석: 저출산·고령화·저성장에 대한 함의 ...	114
4. 소결	143

IV. 경제분야 : 통일의 거시경제 효과 147

1. 경제분야 통일 비용·편익의 특성과 분석방향	149
2. 선도형 통일과 분석을 위한 전제 조건	151
3. 분석 모형	153
4. 모수의 설정	166
5. 벤치마크 통일모형	175
6. 선도형 통일모형	188
7. 소결: 비용과 편익 추정	220

V. 결론 225

1. 연구 요약	227
2. 시사점 및 정책적 고려사항	231

참고문헌 / 237

최근 발간자료 안내 / 247

표 차례

표 I-1	통일 비용·편익 종합연구 연차별 연구결과	14
표 II-1	민주주의 지수, 2006~2014년	35
표 II-2	부패인식지수, 2011~2014년	36
표 II-3	2015 Global Peace Index	40
표 II-4	2015년 세계 취약국가지수	45
표 II-5	안보부문 통일 비용과 편익: 의제와 영역	63
표 II-6	남북한, 주변국 병력 수	65
표 II-7	세계 주요 국가의 국방비 비교	67
표 III-1	시민사회 부문 통일 비용·편익	90
표 III-2	교육부문 통일 비용·편익	96
표 III-3	보건·복지 부문 통일 비용·편익	101
표 III-4	남한과 북한의 연령집단별 추계인구: 2015, 2018, 2030, 2040년	105
표 III-5	보건·복지 부문 통일 비용·편익	108
표 III-6	남한의 최종학력별 인구구성: 2010년 인구주택총조사	119
표 III-7	북한의 최종학력별 인구구성: 2008년 인구일제조사	120
표 III-8	각급 학교 총취학률의 국제비교: 2007, 2008년	121
표 III-9	남북한 생산가능인구 중 취업자/일할 비율(고용률)	122
표 III-10	남북한 산업별 취업자 분포	123
표 III-11	남북한 국내이동 규모: 1980~2008년	127
표 III-12	남북한 통합인구 추이: 2010~2050년	131
표 III-13	남북한 성별 인구구성 추계: 2010~2050년	132
표 III-14	남북한 연령별 인구구성비 추계: 2010~2050년	133
표 III-15	남북한 조출생률 및 조사망률 추이: 2010~2050년	135
표 III-16	남북한 생산가능인구의 세부 연령대별 추이: 2010~2050년	136
표 III-17	남북한 부양비 및 노령화 지수 추이: 2010~2050년	137
표 III-18	고령화율 국제비교: 2010~2050년	138
표 IV-1	선도형 통일의 경로	152
표 IV-2	모 형의 파라미터	169



표 IV- 3 북한 주민들의 교육수준 변화	170
표 IV- 4 북한 주민들의 노동생산성 변화	172
표 IV- 5 통일 이전 정상상태에서의 남한경제	176
표 IV- 6 벤치마크 통일경제의 정상상태	178
표 IV- 7 선도형 통일 순편익의 현재가치	221

C 그림 차례

그림 II- 1	정치부문 통합의 지향가치	21
그림 II- 2	한국의 정치적 권리 및 시민적 자유, 1973~2013년 ...	34
그림 II- 3	굿거버넌스를 위한 행정부문 통합의 지향가치	46
그림 II- 4	WGI 정부효과성 백분위 순위, 1996~2014년	48
그림 II- 5	WGI 규제의 질 백분위 순위, 1996~2014년	53
그림 II- 6	WGI 법의 지배 백분위 순위, 1996~2014년	55
그림 II- 7	WGI 부패통제 백분위 순위, 1996~2014년	60
그림 II- 8	외교부문 통일 비용과 편익: 세 가지 역량 범주	73
그림 IV- 1	북한의 총요소생산성과 생산성 증가율	174
그림 IV- 2	벤처마크 통일모형의 이자율	179
그림 IV- 3	벤처마크 통일모형의 임금	179
그림 IV- 4	벤처마크 통일모형의 이전자출	180
그림 IV- 5	노동	182
그림 IV- 6	자본스톡	182
그림 IV- 7	사회간접자본	183
그림 IV- 8	GDP	183
그림 IV- 9	조세수입	184
그림 IV-10	총이자지출	184
그림 IV-11	통일 이후 북한의 자본공급과 자본수요	186
그림 IV-12	통일 이후 북한의 노동공급과 노동수요	187
그림 IV-13	통일 이후 북한의 공급대비 수요	187
그림 IV-14	대북 인도적 지원 규모	191
그림 IV-15	인도적 지원에 따른 이자율의 변화	191
그림 IV-16	인도적 지원에 따른 임금의 변화	192
그림 IV-17	인도적 지원에 따른 1인당 이전자출의 변화	192
그림 IV-18	인도적 지원에 따른 자본스톡의 변화	193
그림 IV-19	인도적 지원에 따른 조세수입의 변화	195
그림 IV-20	인도적 지원에 따른 GDP의 변화	195



그림 IV-21	인도적 지원에 따른 사회간접자본의 변화	196
그림 IV-22	인도적 지원의 효과: 이자율과 임금	197
그림 IV-23	인도적 지원의 효과: 주요 거시경제변수	198
그림 IV-24	북한 지역의 사회간접자본	199
그림 IV-25	남한 지역의 사회간접자본	200
그림 IV-26	사회간접자본 투자 지원에 따른 이자율의 변화	201
그림 IV-27	사회간접자본 투자 지원에 따른 임금의 변화	202
그림 IV-28	사회간접자본 투자 지원에 따른 1인당 이전자출의 변화	202
그림 IV-29	사회간접자본 투자 지원에 따른 자본스톡의 변화	204
그림 IV-30	북한 지역의 자본공급 대비 자본수요	205
그림 IV-31	북한 지역의 노동공급 대비 노동수요	205
그림 IV-32	사회간접자본 투자 지원에 따른 GDP의 변화	206
그림 IV-33	사회간접자본 투자 지원의 효과: 이자율과 임금	207
그림 IV-34	사회간접자본 투자 지원의 효과: 주요 거시경제변수	208
그림 IV-35	임금보조와 벤처마크 통일모형의 임금	210
그림 IV-36	임금보조에 따른 남한 지역 초과 세율	211
그림 IV-37	임금보조에 따른 이자율의 변화	212
그림 IV-38	임금보조에 따른 임금의 변화	212
그림 IV-39	임금보조에 따른 1인당 이전자출의 변화	213
그림 IV-40	임금보조에 따른 자본스톡의 변화	214
그림 IV-41	임금보조에 따른 조세수입의 변화	215
그림 IV-42	임금보조에 따른 GDP의 변화	216
그림 IV-43	임금보조에 따른 사회간접자본의 변화	217
그림 IV-44	임금보조의 효과: 이자율과 임금	218
그림 IV-45	임금보조의 효과: 주요 거시경제변수	219
그림 IV-46	벤처마크 통일모형 순편익	222
그림 IV-47	인도적자원을 포함한 통일모형 순편익	222
그림 IV-48	사회간접자본 투자 지원을 포함한 통일모형 순편익	223
그림 IV-49	임금보조를 포함한 통일모형 순편익	223

2015년은 2011년부터 진행된 통일 비용·편익 종합연구의 최종인 5차년도로서 그 동안 진행된 국내외 차원의 연구를 정리하고 종합함으로써 통일 비용·편익을 위한 객관적 결과의 도출을 목표로 하고 있다. 본 연구는 정치, 사회, 경제분야의 전문가들로 구성된 공동연구진을 중심으로 관련 학자 및 전문가들과의 자문과 집중적인 토론을 통해 한반도 통일의 비용·편익에 대한 종합연구를 지향했다는 점에 의의가 있다. 본 연구를 통해 도출된 정치, 사회, 경제 분야의 통일 비용·편익에 대한 연구결과물은 향후 후속연구의 토대가 될 것이며, 통일에 대한 객관적 인식의 형성 및 긍정적 미래상의 제시에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

정치분야는 이전 연구와 마찬가지로 정치부문, 행정부문, 안보부문 등 네 부문으로 나누어 통일 비용·편익의 개념적 구성요소들을 중심으로 살펴보고 있다. 한반도 통일 과정에서 발생할 수 있는 사회분야의 비용과 편익을 네 개의 부문(시민사회, 교육, 보건·복지, 문화·체육·관광 부문)으로 나누어 기존 연구를 바탕으로 각 부문별 대표 지표를 선정하여 비용과 편익의 가능성을 논의하였으며, 대략적으로나마 계량적인 추산을 시도하였다. 경제분야의 경우 선도형통일의 경로에서 제시된 통일의 단계별 과정을 거시경제모형을 통해 통일 비용·편익의 분석을 시도했다. 분석에 사용된 모형은 거시경제학 연구에서 보편적으로 활용되는 동태적 일반균형모형을 확장한 것이다.

통일 비용·편익 종합연구는 한반도 통일과 관련된 분야별, 단계별, 그리고 국내 국제차원의 통일·통일편익을 포괄적으로 연구했다는 점에 특징이 있으며, 따라서 통일의 준비 및 객관적 인식의 형성에 기여할 것으로 판단된다. 또한 한반도 통일에 대한 국내외

적 공감대의 형성을 통해 통일 과정에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 통일은 한국사회 전반에 영향을 미치는 동시에 유무형의 다양한 차원을 포함하는 복합적인 과정이라는 점에서 단기간의 분석으로 종료될 수 있는 연구과제의 성격을 넘어선다. 한반도 통일은 통일상황의 전개와 시나리오에 따라 얼마든지 다양하게 전개될 수 있으며, 특히 통일의 형태에 따라 통일의 비용·편익은 변하게 때문이다. 따라서 본 연구의 성과를 바탕으로 다양한 통일시나리오에 따른 통일 비용·편익의 변화에 대한 연구와 아울러 통일 비용·편익을 위한 최적화된 통일모델에 대한 연구가 후속으로 진행될 필요가 있다. 한반도 통일은 동북아 국제질서의 근본적 변화를 초래하는 민감한 국제적 사안이라는 점에서 국제적 차원의 한반도 통일·비용 연구도 지속되어야 할 것이다.

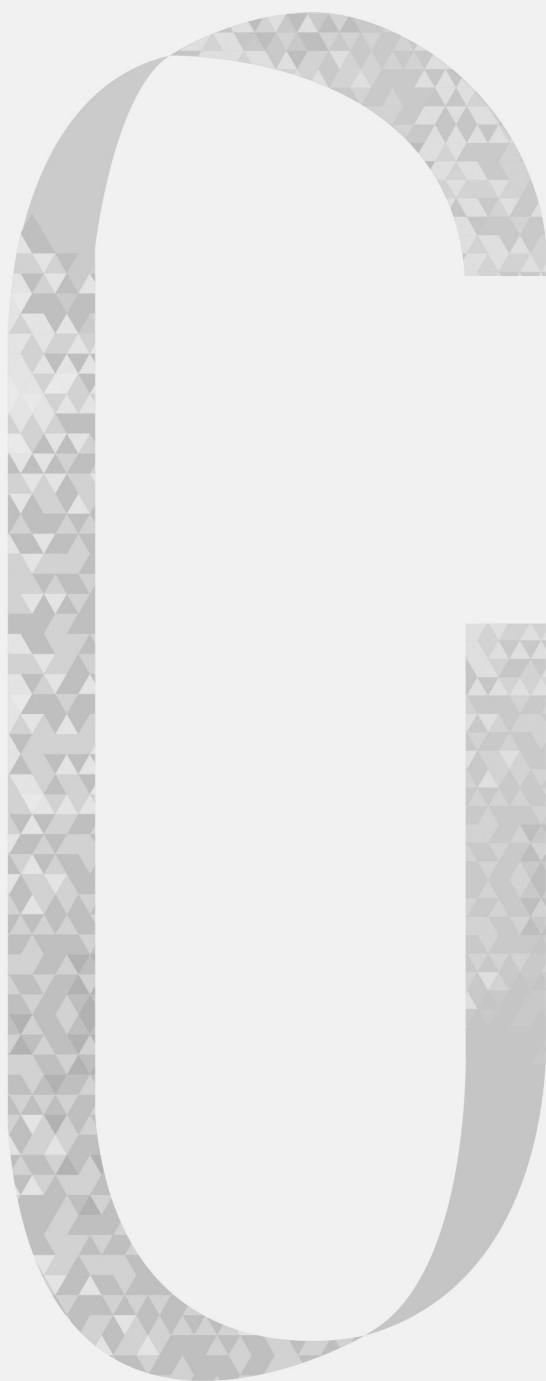
주제어: 통일 편익, 통일 비용, 정치분야, 사회분야, 경제분야

The Costs and Benefits of Korean Unification: In the Political, Social and Economic areas

Cho, Han-Bum et al.

2015 is the final and the fifth year of systematic review on unification cost and benefit that began in 2011, and aims to derive objective outcome for unification cost and benefit by way of putting together and summarizing studies conducted at home and abroad up until now. The study results on the unification cost and benefit in political, social and economic sectors will serve as foundation for the follow-up studies down the road and is expected to contribute to forming objective perception of unification and presenting positive vision for the future. As in the previous studies, the political sector is composed of 4 areas such as political, administrative and security and is analysed focusing on conceptual components of unification cost and benefit. The cost and benefit that can occur in the unification process of the Korean peninsula in the social sector are divided into 4 areas (civil society, education, health and welfare, and culture, sports and tourism). Representative indicators are selected for each area based on the existing studies to discuss the possible cost and benefit, and attempts are made to come up with rough quantitative estimates. The unification cost and benefit analysis in economic sector is carried out using a macro economic model for the stages of unification presented in the route of guiding type unification. The model used in the analysis is the expanded Dynamic Stochastic General Equilibrium which is widely used in macro economic studies. The systematic review is characterized by comprehensiveness in its approach as it looks into the cost and benefit associated with the unification by sector, stage of unification and region (local and international). Therefore, it is expected to contribute to preparing for and forming objective perception of unification.

Keywords: Unification costs, Unification benefits, Political area, Social area, Economic area



I. 서론

1. 연구 의의와 목적

박근혜 대통령은 2014년 1월의 신년 기자회견에서 ‘통일대박론’을 제기했으며, 이후 후속조치로 드레스덴 선언에 이어 통일준비위원회를 출범시켰다. 통일대박론과 이후 일련의 조치들은 부분적인 정책적 조정이 아닌 대북정책패러다임에서 통일정책패러다임으로의 전환이라는 점에서 중요한 의의가 있다. 역대 정부에서 추진된 대북·통일정책 관련 정책은 냉전체제의 해체라는 상황변화를 반영하여 남북관계의 전환을 시도했으며, 결과적으로 다양한 방면에서 남북관계를 진전시켰다는 점에서 평가를 받을 있다.

김대중 정부의 대북포용정책은 남북한 간의 화해와 협력이라는 지향성을 기반으로 실현 가능한 수단들을 동원하여 남북관계의 개선을 모색했다. 이 같은 시도는 냉전적인 남북관계 패러다임변화의 변화를 위한 전환점을 마련한 것으로 평가될 수 있다.¹⁾ 노무현 정부의 평화번영정책 역시 대북포용정책을 근간으로 하고 있다는 점에서 기본적 지향성이 동일하다고 할 수 있다. 노무현 정부의 대북정책은 평화통일 기반구축이라는 현실적 목표와 이를 위한 수단의 마련에 주력한 것으로 볼 수 있다.²⁾ 이명박 정부는 보수진영으로의 정권교체라는 점에서 참여정부와 다르다. 대북정책의 지향성도 일정정도 달랐다는 점에서 그 동안의 대북정책 추진과정에서 제기된 문제의 해결이 주요한 정책적 목표로 설정되었다. 특히 한미동맹을 토대로 한 북한의 태도 변화 유도는 이명박 정부의 주요

1) 조한범, “분단사회에서 통일사회로: 통일정책변화를 중심으로,” 『대한민국 60년의 사회변동: 성찰과 성과, 그리고 과제』 (서울: 인간사랑, 2009), p. 511.

2) 위의 글, p. 515.

한 주요 대북정책기조였다. 따라서 이명박 정부의 출범은 김대중 정부 이후 추진되어온 10년간 대북정책에 대한 비판적 평가를 토대로 일정한 방향전환을 의미했다.³⁾ 그러나 냉전패러다임의 변화에도 불구하고 해체되지 않은 한반도 냉전구조 및 냉전문화는 북한문제의 피로감 확대와 아울러 남북관계발전에 한계로 작용했다.

김대중 정부에서 이명박 정부에 이르기까지 북한·통일문제에 대한 정책적 기조는 대북정책패러다임에 기초했다는 점에서 공통점이 있다. 정책의 주요 목표가 통일의 실현이라기보다는 이를 위한 기반의 마련과 남북관계의 안정적 관리 및 발전이었기 때문이다. 통일은 장기적 목표로 설정되었으며, 따라서 통일과 관련된 적극적인 담론의 형성에도 일정한 제약이 있었다. 박근혜 정부는 통일을 직접적인 목표로 설정하고 있다는 점에서 차이가 있으며, 이는 통일대박론의 제시와 통일준비위원회의 출범에서도 확인할 수 있다.

통일패러다임으로의 정책적 지향성이 전환됨에 따라 통일을 실현하기 위한 실질적인 기반의 구축은 남북관계발전 및 한반도 평화정착과 아울러 한반도신뢰프로세스의 주요 목표로 설정되었다.⁴⁾ 박근혜 정부에서 통일은 단순한 구호가 아닌 정책적인 목표로 설정되었으며, 통일을 위한 실질적 준비는 주요 국정과제로 자리매김했다. 이에 따라 박근혜 정부에서 통일에 대한 사회적 관심의 제고와 아울러 통일담론의 형성을 위한 다양한 논의의 장이 형성되었다.

통일정책패러다임으로의 전환에도 불구하고 한국사회 내에서 통일에 대한 인식이 획기적으로 제고된 것으로 평가하기는 어렵

3) 위의 글, pp. 518~519.

4) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013), p. 10.

다. 한국사회의 발전과 자본주의체제로의 편입, 그리고 세계화의 진전은 통일과 북한문제라는 민족주의 특수성의 약화와 아울러 세계적 보편성의 행위규범이 강화되는 상황의 도래를 의미한다. 통일담론의 약화는 일시적 현상으로 보기 어려우며, 구조적인 환경 변화에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이는 남남갈등과 통일문제 정쟁화구도와 아울러 긍정적 통일담론의 형성에 부정적 영향을 미치는 구조적 배경이라고 할 수 있다.⁵⁾

무엇보다 통일미래의 불확실성에 대한 우려가 통일에 대한 인식의 제고에 있어 장애요인이라고 할 수 있다. 이미 한국사회에는 압축적 성장모델의 한계가 나타나고 있으며, 고령화·저성장 사회로 진입함으로써 성장동력의 약화와 아울러 청년실업의 증가와 취약한 복지체제 등 다양한 문제에 직면해 있다. 이 같은 상황은 불확실한 통일미래에 대한 우려가 확산되는 배경으로 작용하고 있다. 특히 독일통일에서 목도한 통일 비용의 문제 역시 한반도 통일에 대한 인식의 제고에 부정적 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다.

통일미래에 대한 긍정적 비전의 제시와 아울러 통일의 비용과 편익에 대한 정확한 이해는 통일의식의 제고에 있어서 필수적이라고 할 수 있다. 분단은 천문학적 비용을 발생시키는 동시에 다양한 기회비용을 발생시키고 있다는 점에서 문제가 있다. 분단은 수출에 의존하는 한국경제의 교통·물류체계에 근본적인 제약요인으로 작용하고 있다는 점에서 한국의 국가발전에 부정적으로 작용했다. 분단체제로 인해 매년 천문학적인 국방비를 지출해야 하며, 200만에 육박하는 북한의 청년들은 2년에서 10년간 의무적으로 군에 복

5) 조한범, “성찰적 통일론의 모색,” 『한국사회학의 미래: 사회학의 위기진단과 미래 전망』 (서울: 나남, 2015), p. 285.

I
II
III
IV
V

무해야 한다. 통일이 될 경우 인구 7,500만의 거대 단일시장이 출현하게 되며, 한반도는 하나로 통합되고 있는 유라시아경제권과 태평양을 연계하는 세계 교통·물류체제의 허브가 될 수 있다. 통일은 비단 경제적인 효과 뿐만 아니라 정치, 사회적인 차원에서도 새로운 변화의 계기가 될 수 있다. 분단체제는 한국사회의 정치와 사회에 많은 제약요인으로 작용해왔기 때문이다. 북핵 위협을 포함한 한반도의 첨예한 군사적 대립상황은 전쟁에 대한 공포의 일상화와 아울러 ‘코리아 디스카운트’의 핵심요인으로 작용하고 있다. 특히 남남갈등을 포함한 한국사회의 심각한 사회갈등 구조, 대립적 정치문화, 이념적 경직성 등은 한국사회의 고비용 구조를 형성하고 있다. 분단체제의 해소는 한국의 국가완성의 계기이자 경제 뿐만 아니라, 정치, 사회적인 차원에서도 다양한 편익을 발생시킨다는 점에 주목할 필요가 있다.

통일 비용·편익 종합연구는 통일 비용·편익에 대한 객관적이고도 정확한 인식의 형성이 통일준비의 출발점이라는 점에 주목하고 있다. 본 연구는 2011년에 시작된 통일 비용·편익 종합연구의 최종년도 연구결과이다. 본 연구는 국가적 과제인 통일의 실현으로 인한 효과와 노력에 대한 정확하고도 객관적인 분석과 실질적인 대비를 위해 시작되었다. 기존의 통일 비용·편익과 관련된 다수의 연구들이 단발성으로 진행됨으로써 연구의 체계성을 결여하고 있다는 한계를 극복하기 위해 본 연구는 5개년간 지속 연구사업으로 진행되었다.

본 연구는 체계적인 분석을 위해 통일 비용·편익을 분야별로 범주화하여, 이를 통일의 각 단계별로 적용했으며, 한반도 통일 비용·편익의 발생 공간을 국내와 국제로 분류하여 분석했다는 점에 특

징이 있다. 통일 비용·편익의 분야를 정치·사회·경제분야로 구분하여 통일과제로서의 통일 비용과 통일효과로서의 통일편익에 대해 체계적인 범주화를 시도했다. 또한 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계라는 통일 3단계의 진행과정에 따른 통일 비용·편익의 시·공간적 접근을 통해서 기존의 분절적인 통일 비용·편익 연구의 한계의 극복을 모색했다. 이를 위해 통일 비용·편익 분석을 위해 정치, 사회, 경제학 등 학제 간 융합연구를 통해 입체적인 연구를 지향했다. 또한 통일 비용·편익과 관련된 국내외 협력연구를 통해 연구의 지평을 확대하려는 시도했다. 특히 한반도 주변 4국뿐만 아니라, G20 국가와의 연구협력체계를 형성함으로써 한반도 통일 비용·편익에 대한 각국의 인식을 이해할 수 있는 연구결과를 도출했다는 점에서도 의의가 있다.

2015년의 연구는 2011년부터 진행된 통일 비용·편익 종합연구의 최종단계로서 그 동안 진행된 국내외 차원의 연구를 정리하고 종합함으로써 한반도 통일 비용·편익에 대한 객관적 결과의 도출을 목표로 하고 있다. 본 연구는 정치, 사회, 경제 분야의 전문가들로 구성된 공동연구진을 중심으로 관련 학자 및 전문가들과의 자문과 집중적인 토론을 통해 한반도 통일의 비용·편익에 대한 종합연구를 지향했다는 점에 의의가 있다.

정치분야는 정치부문, 행정부문, 안보부문, 외교부문 등 네 부문으로 나누어 통일 비용과 편익의 개념적 구성요소들을 중심으로 살펴보고 있다. 정치부문 통일 비용과 편익은 민주주의 제도 및 문화정착, 경제번영과 분배를 위한 시장주의, 평화주의, 인권과 인간안보중심의 국제주의 등으로 범주화하였다. 행정부문에서는 정부효과성, 규제의 질, 법의 지배, 부패통제 등의 범주로 나누어 행정

I
II
III
IV
V

통합의 통합의 지표들을 범주화하였다. 안보부문은 의제와 영역으로 구분하여 대내적 전통안보, 대외적 전통안보, 대내적 비전통안보, 대외적 비전통안보 등으로 범주화하여 통일 비용과 편익지표를 평가하였다. 외교부문은 민주주의와 보편가치의 실현으로 구성되는 국가발전에 대한 평판, 국제기구에서의 영향력, 외교적 동원력의 차원에서 비용과 편익의 지표들을 분석하였다.

한반도 통일 과정에서 발생할 수 있는 사회분야의 비용과 편익을 네 개의 부문(시민사회, 교육, 보건·복지, 문화·체육·관광 부문)으로 나누어 기존 연구를 바탕으로 각 부문별 대표 지표를 선정하여 비용과 편익의 가능성을 논의하였으며, 대략적으로나마 계량적인 추산을 시도하였다. 사회분야에 대한 통일 비용·편익의 발생에 대한 시기와 규모를 분석했으며, 대상 영역을 검토했다. 또한 인구학적인 측면에서 통일의 효과와 아울러 북한인구의 질적 향상에 대한 투자의 필요성에 대해서도 검토가 이루어 졌다. 사회분야의 비용과 편익의 산출간의 방법론적 차이와 비용과 편익 간의 시기적 불일치, 그리고 사회분야의 성격상 통일 이전의 투자의 필요성에 대해서도 검토가 이루어 졌다.

경제분야의 경우 선도형 통일의 경로에서 제시된 통일의 단계별 과정을 거시경제모형을 통해 통일 비용·편익을 분석했다. 분석에 사용된 모형은 거시경제학 연구에서 보편적으로 활용되는 동태적 일반균형모형을 확장한 것이다. 분석모형은 남한 지역과 북한 지역으로 구성되어 있고, 각 지역은 가계와 기업, 그리고 정부를 포함한다. 현실적인 가정을 반영하여 통일 이전과 이후 남북한 경제에 나타나는 변화를 추적했다. 통일 이후 남북한 거시경제는 대북지원 프로그램 유형에 따라서 다른 모습을 시현하게 된다는 점에서

다양한 대북지원 프로그램을 고려하여 통일 이후 남북한 지역의 총 산출량 변화를 추적하고 이를 바탕으로 통일의 순편익을 추정했다.

통일 비용·편익 종합연구는 한반도 통일과 관련된 분야별, 단계별, 그리고 국내 국제차원의 포괄적인 연구라는 점에 특징이 있으며, 통일의 준비 및 객관적 인식의 형성에 기여할 것으로 판단된다. 본 연구에서 시도된 다양한 분석의 틀과 결과물은 후속 연구에서도 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 한반도 통일 비용·편익에 대한 객관적 분석의 제시를 통해 국내외적 공감대를 형성하고 확산시키는데 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 통일은 한국사회 전반에 영향을 미치는 동시에 유무형의 다양한 차원을 포함하는 복합적인 과정이라는 점에서 단기간의 분석으로 종료될 수 있는 연구과제의 성격을 넘어선다. 한반도 통일은 통일상황의 전개와 시나리오에 따라 얼마든지 다양한 형태로 전개될 수 있으며, 특히 통일의 형태에 따라 비용·편익은 변하기 때문이다. 따라서 본 연구의 성과를 바탕으로 다양한 통일시나리오에 따른 통일 비용·편익의 변화에 대한 연구와 아울러 최적화된 통일 비용·편익의 모델을 강구하기 위한 연구가 후속으로 진행되어야 할 것이다. 한반도 통일을 위해서는 국제사회의 지원과 협력이 필요하며, 통일 과정 자체가 동북아 국제질서의 근본적 변화를 초래한다는 점에서 국제적 차원의 한반도 통일·비용 연구도 지속될 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

2. 연차별 연구결과

가. 1차년도(2011)

통일 비용·편익 종합연구의 시작연도인 2011년 1차년도 연구에서는 통일 비용·편익 관련 기존연구에 대한 검토와 아울러 통일 비용·편익에 대한 새로운 포괄적 범주화를 시도했다. 국내에서 진행된 통일 비용·편익 연구를 망라하여 분석하였으며, 기존연구의 성과를 정리하고 한계의 극복을 시도했다. 이를 통해 통일 비용·편익 관련 요소들의 정리와 범주화에 주력했다. 또한 한반도 통일에 대한 이해의 제고를 위해 독일통일의 사례와 북한실태, 그리고 국제환경을 분석했다.

(1년차 연구결과 산출물)

- 1) 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색
- 2) 체제전환 비용·편익 사례연구
- 3) 통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태 연구

나. 2차년도(2012)

2012년 2차년도 연구는 5개년 연구의 바탕이 되는 통일 비용·편익 분석모형 구축에 주력했으며, 이를 위해 정치, 사회, 경제분야로 구분하여 각 분야 내의 여러 부문 및 항목별로 변수와 지수의 도출을 시도했다. 또한 통일 비용·통일편익의 개념 범위 확장을 통해 경제학적 중심적 좁의 범위를 넘어 정치, 사회분야를 포함하는 넓은 의미의 통일 비용·편익의 의미를 제시했다. 이는 기존의 통일

비용·편익 연구의 한계인 분절성을 넘는 시도로서 공간적 차원과 시간적 차원을 고려한 3분야(정치분야, 사회분야, 경제분야) 3단계(분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계)의 분석모형이라는 점에 의의가 있다. 아울러 통일의 경로로써 ‘선도형 통일’의 모델을 제시했다.

(2년차 연구결과 산출물)

- 1) 통일 비용·편익의 분석 모형 구축
- 2) ‘선도형 통일’의 경로와 과제

다. 3차년도(2013)

2013년 3차년도 연구는 한반도 통일의 비용·편익 분석을 국내와 국제사회로 분류하여 진행하였다. 특히 선도형 통일의 경로와 과제 및 통일 비용·편익 분석모형 구축을 통해 도출된 통일의 시나리오를 바탕으로 국내와 국제차원에서 과제를 수행했다. 국내차원의 경우 통일 비용·편익 모형의 포괄적, 경험적 측정을 위해 통일 과정의 예상 정치·사회·경제분야 비용·편익 지수와 지표 등 각종 요소들의 측정을 시도했다. 통일로 인해 발생하는 비용 및 효과의 포괄적 분석을 목적으로 연구를 진행하였으며, 이를 위해 2차년도 연구 성과로 도출된 3분야 3단계의 분석모형의 제반변수 및 지수의 발굴을 통해 실질적 통일 비용·편익의 추산에 주력했다. 통일 비용·편익의 거시경제적 분석을 위해 주요 지표의 총량적 변화를 파악할 수 있는 동태확률적 일반균형(Dynamic Stochastic General Equilibrium: DSGE) 모형을 활용하여 통일한국의 경제 변화를 분석했다. 한반도 통일 비용·편익분석 영역의 확장을 위해 국제연구

I
II
III
IV
V

를 병행했으며, 이를 위해 한반도와 밀접한 이해관계를 갖는 주변 4국의 입장을 분석하였다. 미국, 중국, 러시아, 일본 4개국의 입장에서 한반도 통일로 인해 발생하는 각 단계별 통일 비용·편익을 경제와 비경제 부문으로 구분하여 파악하였다.

(3년차 연구결과 산출물)

- 1) 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구
- 2) The Attraction of the Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits
- 3) 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대

라. 4차년도(2014)

2014년 연구는 전년도와 같이 한반도 통일의 효과의 분석과 측정을 위해 국내외 국제연구를 병행하였다. 독일 통일 사례, 한반도 특수성, 그리고 국제적 환경 등을 고려하여 거시경제적 접근방식인 연산가능일반균형(Computable General Equilibrium: CGE) 모형을 적용하여 한반도 통일의 효과를 객관적 분석을 시도했다. 모형 구축을 위해 통일 당시 독일의 상황과 쟁점사항 분석을 토대로 한반도의 특성을 감안하여 거시경제적 접근을 통해 한반도 통일의 효과를 추산했다. 독일과 한반도의 상황을 연산가능일반균형 모형에 적용함으로써 남북한 GDP 증가 효과, 산업별 효과, 국제적 효과 등 다각적으로 한반도 통일의 효과를 측정했다. 또한 선도형 통일의 시기와 단계 구분을 적용하여 통일의 과정이 단계적으로 발생될 것으로 예상하여 각각의 상황에 대한 통일 시나리오를 ‘기본 시나리오’, ‘국제화 시나리오 1’, ‘국제화 시나리오 2’, ‘국제화 시나

리오 3-1', '국제화 시나리오 3-2' 등 5가지로 분석했다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변 4국(주요외교국가)을 제외한 G20 국가 및 체제전환, 통합, 분단경험 통일국가 등 부가외교국가의 한반도 통일에 대한 역할과 입장을 분석했다. 특히 분단국가뿐만 아니라 각종 분쟁 이후 통합과정을 성공적으로 수행한 국가들의 사례연구를 통해 한반도 통일에 대한 시사점과 합의를 도출했다.

〈4년차 연구결과 산출물〉

- 1) Global Expectations for Korean Unification
- 2) Lessons of Transformation for Korean Unification
- 3) 한반도 통일의 효과

마. 5차년도(2015)

2015년 5차년도 연구는 1~4차년도 연구의 결과를 기반으로 정치, 사회, 경제분야의 한반도 통일 비용·편익의 요소를 종합적으로 분석하였다. 경제분야의 경우 통일 과정에서 예상되는 비용·편익의 요소를 거시경제적 접근을 활용해 측정하여 한반도 통일의 효과를 분석하였다. 국제적 차원에서는 주변 4국뿐만 아니라 한반도 통일 과정에서 일정한 역할을 수행할 것으로 예상되는 G20 국가의 입장과 인식을 한반도 통일 비용·편익의 관점에서 분석·정리하고 시사점을 도출하였다. 이를 통해 한반도 통일과 관련된 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4국에 대한 주요외교뿐만 아니라 향후 한반도 통일에 일정한 역할을 기대할 수 있는 국가들에 대한 부가외교를 종합적으로 분석하여, 한반도 통일에 대한 인식의 공유와 외연의 확대를 위한 방안을 모색하였다.

I
II
III
IV
V

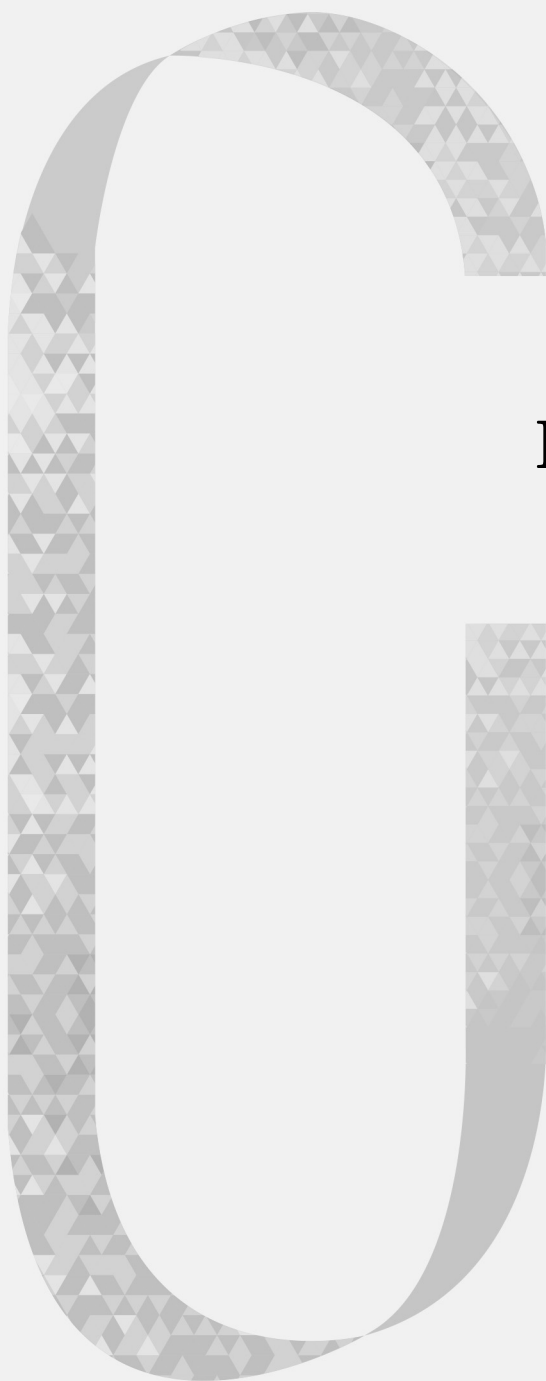
(5년차 연구결과 산출물)

- 1) 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야
- 2) 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20

표 1-1 통일 비용·편익 종합연구 연차별 연구결과

연 도	주 요 내 용
2011년 (1차년도)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근을 위한 포괄적 연구요소의 도입과 대안모색 <ul style="list-style-type: none"> - 통일 비용·편익 연구의 쟁점 파악 - 국내 선행연구 분석 - 독일통일 사례분석 - 북한실태 및 국제환경 분석 - 통합이론, 체제전환이론 분석
2012년 (2차년도)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통일 비용·편익의 분석모형 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 통일단계별 통일 비용·편익 구성개념 모색 - 정치, 사회, 경제 분야별 변수, 지수 도출 - 통일단계별 연구모형 기반 구축
2013년 (3차년도)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통일 비용·편익의 변수화 및 국제공동연구(주변 4국, 주요외교) <ul style="list-style-type: none"> - 통일 비용·편익의 체계적 변수화 추진 - 1~2차년도 연구에서 도출된 통일 비용·편익의 요소를 부문별 및 총괄적으로 경험적 측량 - 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주요외교국가의 입장에서 바라본 한반도 통일의 비용·편익 분석
2014년 (4차년도)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통일 비용·편익의 포괄적 추계분석 및 국제공동연구(G20 국가 등 부가외교) <ul style="list-style-type: none"> - 연산가능일반균형(Computable General Equilibrium: CGE) 모형을 통한 통일의 경제적 효과 분석 - 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주요외교 국가를 제외한 G20 국가 및 체제전환, 통합, 통일경험 사례국가 등 부가외교 국가의 한반도 통일에 대한 역할과 입장 분석
2015년 (5차년도)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통일 비용·편익 연구 종합 <ul style="list-style-type: none"> - 정치, 사회분야 통일 비용·편익의 종합분석, 한반도 통일에 대한 거시경제적 분석 - 미·중·일·러 등 한반도 주변 4국과 G20 국가의 한반도 통일 비용·편익에 대한 입장과 역할 종합 분석 및 평가 시사점 도출

출처: 저자 작성



Ⅱ. 정치분야

1. 정치분야 통일 비용·편익의 특성과 분석방향

정치분야에서 통일의 과정에서 발생하는 비용과 편익을 어떻게 경험적으로 평가할 수 있는가? 이 질문은 통일정책의 타당성을 검토할 때 매우 중요한 기준들을 제공할 것이기 때문에 많은 관심을 받았다. 그리고 통일로 인해 기대되는 비용과 편익에 대한 기존의 연구들은 그 가치를 화폐가치로 추정하여 통일의 효과성을 가늠하고자 하였다. 그런데 정치분야의 비용과 편익은 경제 분야와 달리 무형의 비용과 편익이 주로 발생하기 때문에 이들을 화폐가치로 표현하는 것이 어렵다. ‘비용’과 ‘편익’에 내포된 화폐가치적 개념 구성요소에도 불구하고 계량화가 어려운 정치분야의 통일 비용과 편익은 화폐가치보다는 명목 지수 또는 지표로 설명될 수밖에 없다. 달리 말하면, 통일의 과정에서 필연적으로 수반되는 정치통합의 많은 의제들이 남한 또는 남북한이 공동으로 지불해야 하는 비용을 발생하기도 하지만 동시에 남북한이 정치통합의 과제들에 적절하게 대응함으로써 사회적 이익에 대한 기대를 높이기도 한다.

통일 비용과 편익에 대한 종합연구는 지난 4년 동안 통일 비용에 치중한 연구, 통일의 효과를 비용에 의존해서 산출하는 연구 등의 한계를 극복하고 연구의 범위를 확대하고 연구 방법의 분석력을 높이기 위한 연구의 모형을 장기적으로 개발하기 위해 시작되었다. 정치분야의 통일 비용과 편익 관련-포괄적 연구 기반을 마련하기 위해 독일과 유럽의 통합효과에 대한 연구와,⁶⁾ 체제전환의 비용과 편익에 대한 사례연구를 통해서, 정치적 비용과 편익의 지

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

I
II
III
IV
V

표를 구성하고자 하였다.⁷⁾ 그런데 통일 비용과 편익의 지수와 지표를 개발하는 것은 통일 과정과 통일 후 정치체제에 대해 가정을 어떻게 하느냐에 따라 달라질 수 있다. 따라서 통일 비용·편익 종합연구는 남북한의 비대칭적 정치, 경제, 사회 발전의 수준을 고려하여 남한이 주도하고 북한의 사회적 역량을 증진시키면서 신속하고 원만하게 통일을 이루는 선도형 통일을 기본모델로 제시하였다.⁸⁾ 선도형 통일 모델을 바탕으로 통일 비용·편익의 지수와 모형을 개발하기 위한 연구가 진행되었고, 실험적으로 구성된 지수를 지표로 구체화하기 위한 종합연구가 이어졌다.⁹⁾

정치분야의 통일 비용과 편익에 대한 5년차 연구로서 이 연구는 선행연구의 기초가 된 선도형 통일 모델을 상정하고 있다. 이 연구는 기존 연구의 성과들을 종합하고 선행 연구에서 간과한 정치분야 통일 비용과 편익의 구성요소들을 추가적으로 보완하고 있다. 선도형 통일모델에 따르면 남북한 간 정치통합은 통일 선포와 정부 구성의 원칙을 마련하기 위해 통일협상이 필요한 분단해소 단계, 실질적으로 선거 등의 절차를 통하여 정부를 구성하고 운영하는 체제통합 단계, 통일된 남북한이 통일 전 남한의 정치발전 수준까지 근접하여 단일국가로 진행되는 국가완성 단계로 구분된다.

선도형 통일모델에 따라 정치적 통일 비용과 편익을 평가하려는 노력은 분단해소 단계에 이르기까지 남북한이 어떻게 준비를 해나가는가에 대한 중요한 전제를 생략한다. 이로 인하여 현재의 남북관계가 계속 지속되는 것을 가정하게 되고 분단해소 단계 이후

7) 조한범 외, 『체제전환 비용·편익 사례연구』 (서울: 통일연구원, 2011) 참고.

8) 김구륜 외, 『‘선도형통일’의 경로와 과제』 (서울: 통일연구원, 2012) 참고.

9) 조한범 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익연구』 (서울: 통일연구원, 2013) 참고.

의 비용과 편익을 평가하기에 어려움이 따른다. 특히 정치적 통합은 통일준비의 양상과 수준에 따라 갈등 요소가 전에 해소될 수도 있으며, 또는 갈등의 요소가 미래로 전가되어 분단해소 단계에서 많은 비용을 유발할 수도 있다. 선행연구와의 일관성을 유지하기 위해 이 연구는 분단해소 단계 이후의 비용과 편익 지수와 지표를 분석하는 데에 초점을 두면서도, 보완적으로 분단해소 단계에서 비용의 최소화를 위해 준비되어야 할 과제도 탐색하고 있다.

정치분야 통일의 비용과 편익 분석은 선행연구에서 활용되어 온 정치부문, 행정부문, 안보부문, 외교부문 등 네 분야로 나누어 이뤄진다. 남북한 정치통합의 과정에서 과거청산의 문제는 매우 중요한 정치적 의제가 될 수도 있으나,¹⁰⁾ 이에 대한 본격적인 논의는 정치분야에 국한되기보다 전사회적인 의제에 가깝기 때문에 정치분야에서 제외하였다. 그렇지만 과거청산과 관련된 다양한 의제들이 네 가지 범주 안에서 통일 비용과 편익의 지표로 다뤄진다. 네 부문의 통일 비용과 편익 지표의 중요성과 그 근거 및 영향 등에 대한 설명은 국제적으로 통용되는 지표들을 활용하여 이뤄지고 있다.

정치통합을 모델화하는 과정에서 현재의 정치발전 지표를 활용하는 이유는 통일한국이 현재 한국사회와는 전혀 다른 사회가 아니라, 분단과 전쟁에 의한 한반도의 역사성, 국제질서 속에서 한반도의 현재성, 그리고 미래의 사회적 가치에 대한 공통의 지향성을 내포하는 정치통합이 이뤄져야 하기 때문이다. 통일의 비용과 편익은 정치분야 각 부문별 통합이 지향하는 상태의 속성이 무엇이며, 그 상태에 이르기 위해 필요한 과정이 무엇인가를 어떻게 설정

10) 김규륜 외, 『‘선도형통일’의 경로와 과제』, pp. 54~69.

하는가에 따라 달라질 수 있다. 남북한의 정치적 통합은 역사적 경험의 틀을 벗어나지 못하거나 지나치게 미래 가치에 대한 수사적 접근만을 통해서도 효과적으로 달성되기 어렵다. 과거와 현재, 미래 사이에서 발생하는 시간과 공간의 경로의존성에 대한 충분한 고려가 선행되어야 정치통합 과정에서 통일 비용을 낮추고 통일 편익을 증가시킬 수 있는 전략개발을 위한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

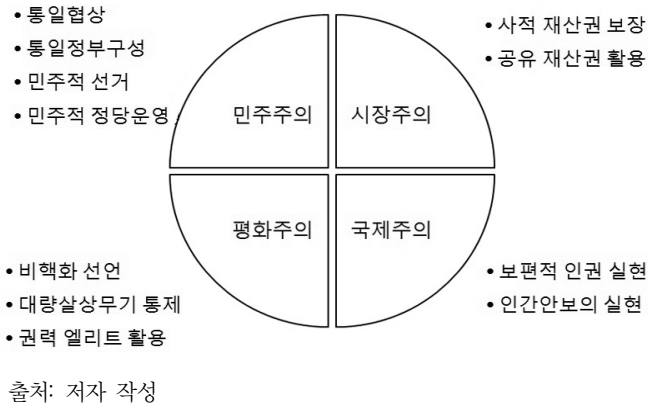
2. 정치부문

정치부문의 통일 비용과 편익은 한반도에서 제도적 차원의 통일을 달성하고 민주적 정치제도를 안정적으로 정착시키는 비용과 그로 인해 분단체제를 극복하고 발전을 이루는 편익을 포함한다. 분단과 전쟁을 겪으면서 남북한은 70여 년 동안 극히 제한된 교류의 기회 속에 서로 아주 다른 사회화를 경험하였기 때문에 정치제도와 문화의 차이도 클 수밖에 없다. 따라서 북한사회의 민주적 정치 질서의 정착은 제도의 도입과 실행만으로 이뤄지기 어려운 복합적 역사의 과정일 것이다. 북한의 민주화는 제도의 도입과 더불어 북한의 주민과 사회가 자체적인 역량을 갖추어 가능하고 공고해질 것이다.

정치부문의 통일 비용과 통일편익을 평가하기 위해서는 통일된 한국의 정치가 어떤 가치를 지향하며 발전하여야 하는가라는 기준이 필요하다. 북한의 정치체제는 김일성, 김정일, 김정은 3대세습체제와 소수 최고 권력층에 의해 지배되는 독재체제, 군부와 당 중심의 유일지배체제, 비경쟁적 체제, 국제사회로부터 고립된 폐쇄체

제 등으로 표현될 수 있다. 그렇다면 통일된 한국은 이러한 북한의 정치제도와 정치문화를 개선할 수 있는 가치를 지향하여야 한다. 이러한 체제의 모순들을 극복하기 위하여 통일된 한국은 민주주의, 시장주의, 평화주의, 국제주의 가치를 지향하고, 정치제도와 문화는 궁극적으로 남북한 주민들의 삶의 질을 보장하고 증진시키기 위한 것이어야 한다.

●그림 II-1 정치부문 통합의 지향가치



선도형 통일의 단계마다 차이가 약간씩 있을 수 있지만 정치부문의 통일 비용과 통일편익을 행정, 외교, 안보부문과 중첩되어 발생할 수밖에 없다. 민주주의 가치의 실현을 위해 통일정부를 구성하는 과정과 사회적 갈등을 관리하는 과정에서 비용을 지불하여야 할 것이다. 통일의 과정에서 북한 지역의 사적 재산권을 어떻게 보장할 것이며 공유재산을 어떻게 활용할 것인가에 대한 사회적 갈등도 발생할 가능성이 높다. 평화주의 가치는 비핵화선언, 대량살

I
II
III
IV
V

상무기의 통제, 권력엘리트의 안정적 사회정착의 과정에서 구현될 것이고, 통일의 과정에서 한국사회는 남북한 주민들의 보편적 인권과 인간안보를 증진하고, 국제사회의 일원으로서 국제사회의 협력 사업에 적극 참여할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 이러한 의제들은 통일 비용을 발생시키지만 동시에 그 비용을 기반으로 얻게 되는 편익 또한 발생시킨다.

가. 민주적 제도 구축과 민주시민의식 함양

통일된 한국이 가장 우선적으로 추구해야할 과제는 민주주의의 정착과 공고화이다. 특히 남북한이 적대적 대결을 지속했던 상황에서 통일을 선언하고 정부를 구성해 나가는 과정에는 다양한 정치적 갈등이 발생할 수밖에 없다. 통일을 위한 협상과 정부 구성 과정에서 이러한 갈등을 어떻게 관리하고 민주주의를 정착시킬 것인가는 매우 중요한 과제이다. 정치적 갈등의 관리를 위해서 직간접적으로 비용을 지불해야하지만 갈등관리의 수준에 따라 편익도 있게 된다.

(1) 통일협상

남북한이 통일을 이루기에 합의를 한다고 하더라도 상호체제의 차이를 극복하고 정치발전을 이루기 위한 비용을 최소화하기 위해 남북한 정부는 정치적 협상을 반드시 하여야 한다. 통일이 “도둑처럼 올 수 있다”거나 “내년에라도 당장 이뤄질 수 있다”는 식의 접근은 북한체제의 붕괴가 곧 통일이라는 식의 인식에 기반하고 있으며,¹¹⁾ 이러한 상황에서 통일이 이뤄진다면 통일협상 비용은 오히

려 증가할 것이다. 통일협상의 비용은 남북한이 얼마나 실천적 통일을 준비하고 상호 이해의 폭이 넓은가에 따라 달라질 것이다.

통일을 위한 남북협상은 법적, 제도적 통일을 비롯하여 정치, 경제, 사회 등 전 분야에 걸쳐서 진행될 것이다. 정부 간 제도를 통합하고 통일된 정부도 구성되어야 한다. 동시에 오랜 기간 동안 분단된 두 체제 속에서 생활해 온 남북한 주민들이 상호 인식과 정치에 대한 이해의 차이도 극복되어야 한다. 이러한 목표를 이루기 위해서 통일협상은 정부가 주도하더라도 다양한 수준의 행위주체들이 협상에 참여하게 될 것이다. 그 뿐만 아니라 협상의 의제도 다양하고 다층적일 것이기 때문에 협상을 조정할 수 있는 공간이 절실히 필요해진다.

통일한국의 밑그림을 그리고 정치제도의 설계를 하게 될 통일협상의 과정에서 협상의 관리와 조정을 할 수 있는 (가칭) ‘통일회의’와 같은 남북협의기구가 운영되어야 한다. 정치협상의 포괄성을 고려할 때, 부문별 위원회와 그 대표로 구성된 총괄조정기구가 한시적이지만 통일조약을 체결하고 통일의 형태와 방식, 절차 등의 합의를 도출하기 위한 역할을 담당해야 한다. 그리고 정치부문 협상이 북한 주민들의 민주적 가치와 질서에 대한 이해를 높일 수 있어야 한다.

통일 비용의 측면에서 통일협상은 직접 비용과 간접 비용을 유발한다. 직접 비용은 남북한의 협상을 위한 총괄조정기구의 설립 및 유지를 위해 필요하다. 그런데 조정기구의 운영에 관한 비용은 상대적으로 큰 부담이 되지 않을 수 있다. 특히 통일협상이 진행되

11) “박대통령, 통일은 내년에 될 수도 있다,” 『한겨레』, 2015.8.18. <www.hani.co.kr> (검색일: 2015.9.20.); “[정세현갈림]북한붕괴론 vs 북한패러독스,” 『한겨레』, 2015.10.11. <www.hani.co.kr> (검색일: 2015.10.15.); 한반도평화포럼, 『통일, 대박이 아니라 긴 과정이다』 (파주, 경기: 서해문집, 2015) 참고.

기 이전부터 남북 간 미래에 대한 의제를 공유하고 남북교류사무소 등을 설치하여 협력이 꾸준히 진행된다면 통일협상의 조정기구 운영은 추가적 비용으로 평가되지 않을 수 있다.¹²⁾

통일협상의 시기에서 가장 큰 비용은 협상 의제의 설정, 의제 협상의 순서 등과 관련해 발생할 수 있는 국내외적 갈등을 어제하고 해소하기 위한 노력에서 발생한다. 정치부문 협상은 북한 지역의 정치구조와 권력구조의 변화를 초래할 수 있기 때문에 남북한 간의 갈등 못지않게 북한 지역 내에서 발생하는 갈등이 더 두드러지게 나타날 수 있다. 특히 북한 지역 내 지배엘리트 세력들은 기존의 이윤 창출 기회를 상실하지 않기 위해 저항을 할 수도 있다.

통일 비용 발생의 주체 및 지역이 반드시 북한 지역에 국한되지 않을 수 있다. 한국 정부의 각 부처들을 중심으로 하는 공공부문과 다양한 시민단체가 참가하는 민간부문에서 첨예한 이해관계의 대립이 발생할 수도 있다. 현재도 대북정책과 통일정책을 둘러싼 정부 부처 간 이익의 상충으로 인해 정책 조율이 원만하게 이뤄지지 않는 경우가 종종 발생한다.¹³⁾ 민간부문에서도 소위 남남갈등으로 인하여 대북정책 및 통일정책의 의제와 방향에 대한 합의가 좀처럼 이뤄지지 않을 때도 있다. 현재의 상황이 개선되지 않는다면 정부 부처 간 조정의 비효율성, 민간부문 내 이념적 성향에 따른 갈

12) 2015년 11월 통일준비위원회 제6차 회의에서 박근혜 대통령이 남북교류를 위한 당국차원의 지원이 뒷받침 되어야 한다고 강조하였다. “박대통령, 남북 상호관심사 미래논의 속히 시작해야,” 『연합뉴스』, 2015.11.5., <www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2015.11.6.).

13) 배중윤, “1990년대 한국의 대북정책과 관료정치: 통일부와 국가정보원을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 37집 5호 (2003), pp. 147~165; 안문석, “북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치모델의 적용,” 『한국정치학회보』, 42집 1호 (2008), pp. 207~226.

등은 더욱 심해지고 통일 비용의 증가로 이어질 것이다.

통일 비용은 북한 지역에 대한 제도적 통제가 불가능해지는 경우 기하급수적으로 증가할 수 있다. 북한 지역에 대한 통제권의 상실은 대규모 폭력사태가 발생하고 그에 따라 피난민의 대규모 이동이 나타날 수 있다. 북한 지역 내에서 무장 갈등이 발생한다면 주요 산업기반시설물들이 폭력의 대상 혹은 수단으로 활용되는 고도의 무장화(militarization)가 발생할 것이다. 이는 취약한 북한의 정치질서를 더욱 취약하게 만들고 주민들의 인간안보를 위협함으로써 막대한 통일 비용을 수반하는 통일협상의 경로이다. 따라서 정치부문의 통일협상은 이와 같은 잠재적 비용이 현실화되는 것을 억제하기 위한 전략적 접근에 기반을 두고 진행되어야 한다.

통일 비용을 발생시키는 의제들은 통일 편익을 발생시킬 수 있는 기회를 제공한다. 통일협상의 의제를 둘러싼 남북 간의 갈등을 조정하는 과정은 서로의 이익에 대한 이해를 증진시킬 수 있다. 이를 통하여 남북한은 서로의 인식과 행태에 대한 예측가능성을 높일 수 있다. 통일협상의 총괄조정기구에는 스스로 의제의 중요성이나 순위를 일방적으로 결정하기보다 정부 간 협상, 민간부문의 참여 속에서 어떠한 가치를 우선적으로 다룰 것인가에 대한 논의를 진행할 것이다. 이를 통하여 자생적 시민단체가 결여된 북한 지역에서 오히려 이해관계의 획일성이 극복되고 다양성이 확산되어 ‘강한 민주주의(strong democracy)’를 실현하기 위한 토대가 마련될 것이다.¹⁴⁾

¹⁴⁾ 정치과정에 참여하는 시민사회의 역량이 강화되지 않는다면 민주주의는 성숙되기 어렵다. Benjamin Baber, *Strong Democracy: Participatory Politics for New Age* (Berkeley, CA: University of California Press, 1984) 참고.

I
II
III
IV
V

선도형 통일모델은 통일협상시기 갈등구조의 평화적 관리의 책임주체를 한국 정부라고 가정한다. 한국 정부는 통일의 당위성, 효과성 등을 국내외적으로 설득하는 역할을 담당하고, 이러한 과정에서 남한 내 통일 지지 기반의 확산, 북한 내 통일지향 세력에 대한 지원, 국내외 통일여론 조성 비용 등의 유형적 비용이 발생하게 된다. 그런데 남북한이 국제연합을 비롯한 국제기구들의 민주주의 지원프로그램을 동시에 활용한다면 한반도 통일에 대한 국제적 정당성을 확보하는 편익이 발생할 수 있다.¹⁵⁾

(2) 통일정부 구성

통일협상은 통일조약을 체결하고 통일헌법을 제정함으로써 통일정부 구성의 기본 원칙과 방향을 정한다. 통일정부 구성의 기본 원칙은 민주주의와 법의 지배의 실현에 있어야 한다. 정치적 통제 수준이 높았던 북한의 관료와 주민들이 정부의 책무(accountability), 투명성(transparency), 경쟁성(competitiveness) 등과 같은 민주주의의 기본 가치를 이해할 수 있도록 정부 구성에도 이러한 가치들이 반영되어야 하는 것이다.¹⁶⁾ 특히 책임과 권리를 분명하게 할 수 있도록 법의 지배 구조를 공고히 하여야 한다.

통일정부를 구성하기 전에 북한 주민 의식 변화, 경제위기의 개선, 리더십 변화 등과 같은 여건 조성이 필요하다. 특히 과두제 성

¹⁵⁾ Robert Axelord, "Promoting Democracy through International Organizations," Ernesto Zedillo, *Reforming the United Nations for Peace and Security* (New Haven, CT: Yale Center for the Study of Globalization, 2005), pp. 19~38.

¹⁶⁾ David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1995), pp. 221~238.

격의 지배체제가 공고했던 북한의 정부조직을 해체하고 민주주의에 부합하는 정부 구성을 위해서 한국 정부가 비용을 부담할 수밖에 없다. 그런데 통일정부는 북한 지역과 북한 주민들에게만 책무를 지니는 것이 아니라 현재 남한의 주민들에게도 책무를 지닌다. 따라서 통일정부 구성의 과정에서 남한 주민들의 합의를 도출하기 위한 비용도 발생한다.

통일정부 구성과정에서 대통령제와 의원내각제의 형식을 취할 것인지에 대한 논쟁이 발생할 수밖에 없다. 의원내각제 정부 구성이 대통령제 정부 구성보다 더 나은 민주주의 성과를 낸다고 알려져 있으나, 한반도의 통일정부는 단순히 의원내각제와 대통령제 사이의 선택만으로 구성될 수 없는 특수성을 고려해서 구성되어야 한다.¹⁷⁾ 통일정부의 조직구성을 기존에 남북한이 합의한 내용을 바탕으로 진행되는 것이 비용을 낮추는 방법 중의 하나이다. 그런데 선도형 통일모델이 북한의 민주화가 선행된 후 이뤄지는 점진적 통일의 과정보다 신속한 통일 과정을 상정하고 있다. 따라서 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안과 남한의 ‘남북연합제’ 안 사이의 공통점이 존재하지만, ‘선정부수립 후민주화’를 위한 정치통합의 과정이 요구된다. 즉 선도형 통일을 위해서는 현재 한국의 대통령제를 유지하면서 통일정부의 조직을 구성하기 위한 상황적 요소들을 동시에 고려하는 전략이 요구된다.

통일정부를 구성하는 것은 새롭게 국가건설을 완성하는 것과 다르지 않다. 통일정부에서는 민주주의 원칙에 의거하여 정기적 선거가 가능하고, 선출직 공무원의 업무수행의 독자성이 인정되고,

¹⁷⁾ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven, CT: Yale University Press, 1999) 참고.

국민들의 정부정책에 대한 비판이 가능하며, 정부의 정책에 대한 대중들의 비판과 토론은 언제든지 가능할 수 있어야 한다.¹⁸⁾ 직접 민주주의의 실현을 위한 정치문화의 성숙이 충분하지 않은 상황을 고려할 때, 이와 같은 민주주의 원칙에 기반을 두고 남북한 지역과 주민들의 이익을 균형 있게 대표할 수 있는 정부를 구성해야 한다.

통일정부 구성 과정에서 통일 비용과 관련하여 다음 두 가지 사항을 고려할 필요가 있다. 우선, 선출직 권력이 남북한 간 지나치게 비대칭적으로 배분된다면 정치적 통합의 측면에서 통일 비용은 계속 증가할 것이다. 남한 출신에 의한 선출직 독점은 북한 주민들의 상대적 소외감을 증가시킬 것이며, 북한 출신의 과다 진출은 남한 주민들이 상대적 역차별을 느끼게 할 것이다. 달리 말하면, 남북한 지역 모두 지나치게 과대 대표되거나 과소 대표되는 것은 정치통합의 장애가 될 것이다. 이와 같은 대의제의 한계를 보완하는 장치로 부통령제 또는 특임장관제 등 지역쿼터 도입 등이 제안되기도 한다.¹⁹⁾ 그렇지만 정부 구성을 통한 정치제도의 구축은 장기적 설계가 필요한 과정으로 지속적 수정과 보완이 요구된다.

통일정부의 구성은 과거에 대한 화해와 청산의 절차에 대한 합의가 선행되어야 한다. 통일정부를 운영하기 위해 북한 엘리트를 어떻게 활용할 것인가는 쟁점적 사항이다. 분절적이면서도 대결적인 사회화를 경험했던 국가의 체제전환, 독재체제 혹은 권위주의 체제의 전환은 가해자와 피해자 간 진실화해위원회의 활동이 필요

18) 이러한 속성은 버나드메닌(Bernard Manin)이 주장하는 대의제민주주의의 네가지 원칙에 상응한다. Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (New York: Cambridge University Press, 1997) 참고.

19) 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 분석모형구축』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 102~103.

하였다.²⁰⁾ 서로의 진실화해가 필요했고, 동시에 정치발전, 사회발전, 경제발전을 위해 전문적 역량을 극대화하는 것 또한 필요했다. 신속한 통일 과정을 상정하는 선도형 통일은 현실적으로 진실화해의 과정을 모두 따를 수 없기 때문에 통일협상이 개시되기 전 비공개 표준계획 등을 마련하기 위한 노력이 이뤄져야 할 것이다.

다음으로 통일정부 구성은 우발적 요인에 의한 정치적 불안정을 통제할 수 있어야 한다. 장기간 최고 정책결정자의 전횡과 국가자원의 독점이 일반화 되어있는 북한 지역에 대한 집행권이 필요하게 될 것이다. 즉, 통일정부의 수립뿐만 아니라 유지를 위해서는 정부 운영을 위한 인적자원이 필요하다. 인적자원은 남한 주민만으로 구성될 수 없는 것이지만 동시에 독재체제의 핵심 엘리트였던 이들을 어느 정도까지 정부 운영에 포함시킬 것인지에 대해서는 사회적 합의가 있어야 한다. 통일정부에서 기존의 북한 관료들을 재임용하는 것은 그 직위에 따라서 제한이 이뤄져야 하고, 재교육 프로그램이 있어야 한다. 이 과정에서 그들의 활동에 대한 모니터링 체계를 갖추기 위한 비용이 수반될 것이다.

(3) 민주적 선거 및 정당 운영

독재체제의 붕괴가 곧 민주화로 이어지고, 민주주의제도의 정착이 이뤄지지 않는다는 가까운 사례로 2010년 12월 이래 2011년 봄을 거치면서 북아프리카와 중동 지역에서 벌어진 독재정부에 대한 저항은 ‘아랍의 봄’이라 불리며 전 세계의 관심을 받았다. 튀니지에

20) 박종철 외, 『통일이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 133~172.

I
II
III
IV
V

서의 시위 성공에 이어 변화의 물결이 알제리, 요르단, 이집트 예멘 등으로 확산되면서 이 지역의 민주화는 민주주의의 안정적 정착으로 이어질 것이라는 낙관론이 대두되었다.

그런데 아랍 국가들에는 새로운 권위적 정부가 독재정부의 자리를 차지하였고, 종교적 근본주의에 의한 통치가 강화되기도 하였다. 튀니지에서는 지난 3년간 분쟁이 지속되고 있다. 이집트에서는 끊임없이 노동운동과 결부된 분쟁이 발생하여, 정부가 경찰을 동원하여 폭력적 분쟁의 발생을 예방적으로 차단하려는 과정 속에서 인권과 민주주의 가치가 심각하게 훼손되기도 하였다.²¹⁾ 이러한 현상들은 민주화가 시작이 되더라도 사회적 역량의 부족, 기득권 세력의 저항 등으로 인해 다른 형태의 권위주의 체제가 등장할 수 있음을 시사한다. 민주화가 시작되더라도 그것이 비가역적인 것이 아니기 때문에 다양한 행위 주체들의 노력이 요구된다.

통일 후 북한 지역의 민주화과정도 반드시 낙관적으로만 기대할 수는 없다. 북한 주민들이 시민사회를 경험한 적이 없다는 점, 자생적 시민단체가 부재하다는 점, 그리고 체제에 저항할 수 있는 중산층의 형성이 안 되었다는 점 등은 북한 지역의 자생적 민주화의 가능성이 높지 않음을 시사한다. 그렇기 때문에 민주화에 대한 설계가 분단해소 단계와 체제통합 단계에서 장기적 관점에서 구체적으로 이루어져야 한다. 그리고 그 설계의 핵심은 권력의 진입과 유지를 결정하는 공정한 선거제도와 서로 다른 이해관계를 가진 개인과 단체들이 자유롭게 경쟁을 할 수 있는 민주적 정당제도의 운영이다.

21) Philip Gourevitch, "The Arab Winter," 『The New Yorker』, 2011.12.28., <wewyorker.com> (검색일: 2015.6.4.).

민주적 선거제도를 구축하기 위해서 우선적으로 다뤄져야 하는 의제는 의회를 구성하는 것이다. 의회구성은 대의제의 효과적 실행을 위해 이루어 져야 한다. 현재 남북한 인구 비율을 고려한다면 산술적으로 450명의 의원으로 구성된 의회가 필요하다. 그런데 단순 인구비례에 의한 의원 수 산정이 남북한 지역의 의견을 적절하게 대표하는 것인지는 논란의 여지가 있을 수 있다. 특히 선거구 획정을 어떻게 할 것인가는 북한 지역의 지리적, 정치적 특성을 충분히 감안한 것이어야 하는데, 통일 협상 시 짧은 기간 안에 결정되어야 하는 한계가 존재한다. 또한 비례대표제와 단순다수제의 혼합으로 운영되고 있는 현 남한의 선거제도를 충분히 이해하지 못할 경우 북한 지역의 선거 결과가 북한 주민들의 표를 과대 대표하는 것으로 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 문제에 대한 해결책으로 미국과 같이 광역단체별로 상원의원의 수를 동등하게 두고 인구비례에 따라 하원을 선출하는 단원제와 양원제의 절충안이 제기되기도 한다.

의회구성의 과정에서 선거권과 피선거권을 어떻게 규정하는가에 관한 질문에 제기될 것이다. 선거권에 대한 논란은 크지 않을 수 있다. 현재 남한의 보편적 선거규정에 따라 선거권을 적용하는 것은 일부 절차적 문제를 보완하는 것으로 갈등 발생의 확률을 낮출 수 있다. 그런데 피선거권에 대한 규정을 정하는 것은 많은 논란이 있을 수 있다. 피선거권 규정을 현재 남한의 것으로 적용한다면 피선거권 제한 규정에 대해서 남북한의 역사성을 반영한 새로운 규정이 필요하다. 이는 북한의 정치지도자들에 대한 과거청산의 문제와 밀접하게 연계가 되어있다. 이들에 대한 피선거권 제한 규정은 그것이 대통령 선거인지, 국회의원 선거인지 혹은 기초지

I
II
III
IV
V

역자치단체 선거인지에 따라서 달라질 수 있다.

전혀 다른 선거문화에서 선거를 해 온 주민들이 선거의 기능을 어떻게 이해하는가에 따라 선거 결과의 큰 차이가 발생할 수 있다. 독재체제 아래서 정치지도자들은 자신들의 정권유지에 최소한으로 필요한 유권자 혹은 조직들에게 이익을 제공하고, 다른 유권자들은 그러한 이익의 제공에서 배제된다.²²⁾ 선거권을 가지고 있으면서도 선거를 통해 자신의 의견을 민주주의 원칙에 따라 표출해 본 경험이 없는 경우,²³⁾ 통일 후 초기 선거에서 많은 혼란이 발생할 수밖에 없다. 따라서 중앙선거관리위원회를 비롯하여 다양한 기관을 통한 민주선거의 원칙과 실제에 대한 교육이 광범위하게 진행되어야 한다.

민주주의 선거에서는 다양한 이해관계를 가지는 정당들의 활동이 보장된다. 그런데 통일 이후 정당 활동과 관련해서 중요한 것 중 하나는 노동당을 어떻게 해체할 것인지 혹은 노동당을 다른 정당으로 재편할 것인가에 관한 것이 될 것이다. 그리고 노동당을 해체하는 것만으로 북한 지역에서 자생적 정당이 설립될 것으로 기대하기 어렵다. 따라서 통일협상 시기부터 민주적 정당 결성을 위한 지원의 필요성이 제기된다. 이러한 주장들은 북한에서 새롭게 등장하는 정당이 반통일적이지 않고 통일 지향적이어야 한다는 점을 전제로 하고 있다.

그런데 북한 지역을 포괄하는 정당이 반드시 북한 지역 출신들

22) Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Almost Always Good Politics* (New York: Public Affairs, 2011), pp. 1~20.

23) “미·영 ‘북한선거, 민주주의와 거리 멀어,’” 『미국의소리』, 2015.11.08., <voakorea.com> (검색일: 2015.11.8.).

의 주도하에서 새롭게 만들어져야만 하는 것은 아니다. 통일 후 한국사회가 민주주의의 원칙에 기초하고 있다면 현재 남한 정당들이 북한 지역에서 정당 활동을 하는 것도 보장되어야 한다. 이 과정에서 남한 정당의 한반도 전체를 대상으로 하는 정당 활동이 북한 내 자생적 정치발전을 꾀할 수 있는 정당의 결성과 활동을 구조적으로 제한하지는 말아야 한다. 이를 위해 민주적 경쟁이 가능한 정당 활동을 보장하기 위한 사회적 비용이 요구된다. 달리 말하면 선거와 정당 활동은 민주주의와 법의 지배 원칙에서 벗어나서는 안 되며, 남한과 북한 어느 한 쪽을 지나치게 과대 대표하는 현상이 발생하지 않도록 조정하고 감독하는 정부와 시민단체의 역할이 필요하다.

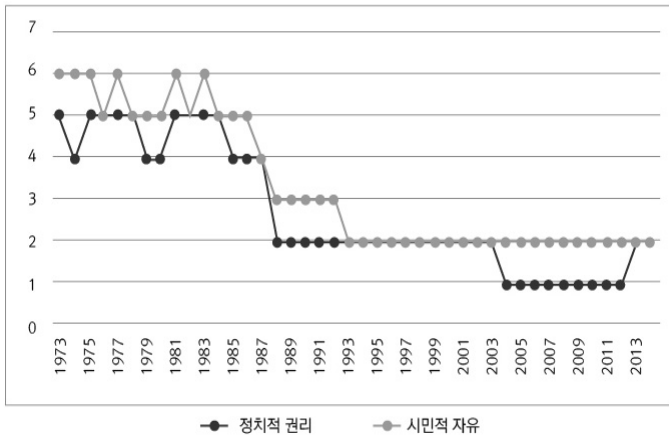
민주적 선거제도의 확립과 정당 활동의 보장을 위한 사회적 비용이 적지 않지만, 그로 인해 얻게 되는 편익도 적지 않다. 국내적으로 민주적 제도의 확립이 가져오는 효과와 그로 인해 국제사회로부터 통일한국의 민주주의 공고화 수준에 대한 긍정적 평가를 기대할 수 있을 것이다. 민주주의 구축을 위한 비용이 남북한 지역에서 동시에 발생하듯이 편익 또한 북한 지역에만 국한되지 않고 한반도 전역에서 발생한다. 현재 민주주의 수준을 측정하는 다양한 지표를 통해서 향후 기대되는 편익을 예상해볼 수 있다.

먼저 프리덤하우스의 민주주의 지수를 통해서 남북한의 민주주의 지수를 살펴보면 다음과 같다. 북한은 1973년 이후 2014년까지 정치적 권리와 시민적 자유 지표에서 모두 7점을 받아 가장 자유롭지 않은 국가였다. 반면 한국의 시민적 자유는 1986년까지는 5점과 6점을 오갈 정도로 심각하게 자유를 침해받았으나, 민주화를 경험하면서 개선되어 1993년 이후는 줄곧 2점을 기록하고 있다. 정치적 권리는 1987년까지 4점과 5점을 기록하다가 1988년 이후 2003

I
II
III
IV
V

년까지 2점을 기록하였고, 2004년부터 2012년까지는 1점으로 가장 낮은 점수를 기록하였다. 2013년과 2014년에는 정치적 권리 수준이 한 단계 회복하여 2점을 기록하였다. 남한의 민주주의 수준은 일시적으로 후퇴할 수 있겠지만 현재 남한의 민주주의 수준을 고려할 때 단기간 내에 회복할 수 있을 것이다. 한편 북한의 정치적 권리 및 시민적 자유의 개선은 명약관화하다.

●그림 11-2 한국의 정치적 권리 및 시민적 자유, 1973~2013년



출처: 프리덤하우스, <www.freedomhouse.org> (검색일: 2015.12.27).

이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)에서 2006년 이후 계속 발표하고 있는 민주주의 지수도 한 국가의 정치문화의 발전을 가늠할 수 있는 지표로 활용된다. 선거절차, 다원주의, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민적 자유로 구성된 민주주의 지수는 각 지표별 점수의 평균으로 측정된다. 각 지표별로 최소 0점, 최대 10점을 받

을 수 있다. 이 점수에서의 시계열적 동향을 살펴보면 한국은 2006은 ‘결함 있는 민주주의(flawed democracy)’에 해당되었지만, 2008년 이후는 ‘완전한 민주주의(full democracy)’에 해당하는 것으로 평가된다.

표 II-1 민주주의 지수, 2006~2014년

	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014
남한	7.88 (31위)	8.01 (28위)	8.11 (20위)	8.06 (20위)	8.13 (20위)	8.06 (21위)	8.06 (22위)
북한	1.03 (167위)	0.86 (167위)	1.08 (167위)	1.08 (167위)	1.08 (167위)	1.08 (167위)	1.08 (167위)

출처: The Economist Intelligence Unit, <www.eiu.com> (검색일: 2015.12.17.).

반면, 북한은 조사가 실시된 이래 계속하여 최하위 점수를 받았다. 북한은 정부의 기능 측면에서는 다른 독재정부보다 상대적으로 높은 2.5점을 받았다. 그런데 정치적 참여와 정치문화 측면에서 낮은 점수를 받았으며, 선거와 다원주의 지표와 시민적 자유 지표에서는 0점을 받음으로써 평균점수에서 최하위를 받았다. 북한 정부가 완전히 실패하지는 않았다는 측면에서 통일 후 정부를 운영하는 데에 긍정적인 효과를 기대해 볼 수 있다. 그렇기 때문에 통일은 정치문화와 시민권, 선거제도 등에서 상당한 발전을 가져올 것으로 예상할 수 있다.

I
II
III
IV
V

● 표 11-2 부패인식지수, 2011~2014년

	2011	2012	2013	2014
남한	54 (43위)	56 (45위)	55 (46위)	55 (43위)
북한	10 (182위)	8 (174위)	8 (175위)	8 (174위)

출처: 국제투명성기구, <www.transparency.org> (검색일: 2015.12.17.).

일반적으로 민주주의 발전에 정치적 부패는 부정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 부패는 자원의 비효율적 배분을 조장하고 정책결정의 투명성을 보장하지 못하기 때문에 거버넌스의 실패를 가져올 가능성이 높아진다.²⁴⁾ 민주주의의 제도적인 측면과 달리 거버넌스 차원에서 남한도 개선해야할 점이 많은 부문이다. 다만 남북한의 부패구조는 분단체제에 의해서 조장되는 측면이 강하기 때문에 남북한이 통일이 된다면 구조적 부패구조를 민주주의 원칙과 법의 지배 원칙에 의하여 청산할 수 있는 새로운 전기가 마련될 수 있을 것이다. 정치적 제도의 개선이 시장 중심의 경제제도의 발전으로까지 이어진다면 부패에 의한 비공식적 의사결정의 폐단이 줄어들고 민주주의 공고화를 기대할 수 있을 것이다.

그동안 동유럽 국가의 체제전환은 북한의 민주화와 발전의 비교준거로 활용되었다. 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)은 동유럽과 유라시아 국가들이 자유화 달성 수준과 제도발전이라는 측면에서 얼마나 체제전환의 진척을

²⁴⁾ Christine Kalenborn and Christian Lessmann, "The Impact of Democracy and Press Freedom on Corruption: Conditionality Matters," *Journal of Policy Modeling*, vol. 35, no. 6 (2013), pp. 857~886.

이뤄내는지 평가를 해왔다. EBRD의 2000년대 보고서는 민주주의로의 체제전환과 그로 인한 경제개혁의 효과가 10년의 시차를 두고 발견되는 것으로 평가하였지만, 최근의 보고서는 약 20년의 시차를 두고 나타나는 것으로 평가하였다.

그런데 동유럽과 유라시아의 체제전환 국가들과 남북한 통일 후 한국사회의 발전 양상이 비슷할 것이라는 예상은 한반도 통일의 조건이 이들 국가의 체제전환의 조건과 다름을 간과하는 것이다. 동유럽 국가들의 체제전환 과정에서 외부의 자원유입이 제한될 수밖에 없었지만, 북한의 체제전환에는 한국의 유무형의 자원이 투입될 수 있기 때문이다. 달리 말하면 남한 정부와 사회가 통일한국의 핵심적 구성원이자 핵심적 이해 당사자이기 때문에 북한의 경제발전과 정치발전에 적극적으로 개입하고 자원을 투입할 수 있을 것이다. 따라서 북한의 민주화와 체제전환을 위한 경제개혁이 이뤄진다면 동유럽의 체제전환 국가들보다 상대적으로 이른 시간 안에 경제성장과 민주주의의 공고화 효과가 나타날 수 있을 것이다.

나. 경제번영과 분배를 위한 시장주의

통일이 되었을 때 발생할 수 있는 정치적 혼란 중 하나는 재산권과 관련된 것이다. 북한 지역에서 사적 재산의 권리를 어느 범위까지 인정하는가와 공적 자산의 운영을 어떻게 할 것인가는 매우 중요하면서도 복잡한 문제이다. 특히 토지를 비롯한 부동산에 대한 재산권에 민감한 남북한 주민들 사이에서 사적 재산을 어느 범위까지 인정할 것인지에 대해 첨예한 대립이 예상된다.

통일 이후 발생할 수 있는 소유권의 재편 과정에서 한국전쟁에

I

II

III

IV

V

따른 분단이 초래한 소유권 왜곡현상이 나타날 수 있다. 즉 월북자와 월남자의 소유권을 어디까지 인정할 것인가는 북한경제의 활성화라는 측면과 사적 재산권의 보호라는 측면에서 가치의 충돌이 발생하게 된다.²⁵⁾ 그럼에도 불구하고 독일통일의 사례를 검토하였을 때 점진적 사유화, 토지 세금정책, 한정적 사유화, 사유화추진기구의 설립, 국유재산관리청의 설립, 북한 토지기초조사 실시 등이 정책대안으로 제시되기도 한다.²⁶⁾ 미래 시점에 발생하는 재산권 분쟁에 대하여 법률적으로 해결할 기준을 마련하는 것은 어렵다. 따라서 통일 후 북한의 사적 재산권 보장에 관한 규정의 마련과 적용에 대한 절차들도 정치적 결단에 의해 결정될을 예상된다.

북한의 공유재산을 어느 정도까지 사유화할 것이며, 사유화하지 않을 공유 재산은 어떻게 활용할 것인가도 중요한 정치적 과제이다. 우선적으로 북한 주민의 주택 이용 관계에 대해서 남한의 민법상 규정과 북한 주민의 정서가 충돌하기 때문에 이에 대한 조치가 필요할 것이다.²⁷⁾ 이러한 과정이 사회적 비용의 지출을 수반하겠지만, 북한의 공유 재산은 상대적으로 저비용 투입의 사회간접시설을 건설할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 그렇지만 국가, 지역, 사회의 발전을 위한 가치와 개인의 권리 보장이라는 측면에서 오랫동안 사적 재산 소유의 권리를 누리지 못한 북한 지역 주민들의 환경에 대해서도 충분히 고려한 정책 수립을 위한 노력이 필요하다.

25) 김성욱, “월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제,” 『통일정책연구』, 17권 1호 (2008), pp. 211~233.

26) 백민석·권기욱·금상수, “통일을 대비한 부동산정책에 관한연구,” 『한국지적정보학회지』, 17권 1호 (2015), pp. 27~44.

27) 장병일, “북한 주민의 주택이용 관계와 민법상의 임대차계약,” 『통일정책연구』, 20권 2호 (2011), pp. 75~97.

다. 비핵화와 군사적 평화주의

분단은 남북한을 상호 적대적 군사국가로 만들었다. 북한은 재래식 무기의 개발과 더불어 계속하여 핵무기 개발에 막대한 자금을 쏟아 부었다. 미국의 군사력에 대한 위협을 느끼면서 북한은 대외적으로 군사적 균형을 추구하고 대내적으로 체제안정을 위해 핵무기 개발을 계속 추진하였다. 핵보유 국가가 되어야 국가의 안전과 번영을 담보할 수 있다는 논리를 계속 펼쳐왔기 때문에 북한이 쉽게 핵무기 프로그램을 포기하기 것이 현실적으로 어렵다.

세계평화지수에 의하면 북한은 162개 국가 중 153위, 한국은 42위를 기록하였다. <표 II-3>에 나타난 지표들은 세계평화지수의 지표 중 일부를 나타낸 것이다. 국제사회는 북한이 범죄를 자행하는 나라, 비밀경찰이 활발하게 영향력을 행사하는 나라, 감금 및 투옥, 그리고 정치폭력이 심한 나라, 군사비 지출과 핵무기 등 무기 생산에 활발한 나라, 주변국과의 관계가 원만하지 않은 나라로 인식하고 있다. 한국도 무기생산과 주변국과의 관계 측면에서 그다지 평화롭지 않은 국가로 인식되고 있다.

I

II

III

IV

V

	한국	북한
평균	1.701 (42위/162)	2.9717 (153위/162)
범죄인식	2.0	4.0
비밀경찰	2.0	5.0
살인	1.0	3.0
감금	1.6	5.0
정치폭력	1.0	5.0
군비지출	1.6	5.0
무기생산	3.3	5.0
주변국관계	4.0	5.0

출처: Institute for Economics and Peace, <<http://economicsandpeace.org>>
(검색일: 2015.12.17.).

통일의 과정에서 평화정착이라는 측면의 편익은 한반도의 비핵화, 대량살상무기체계의 효과적 통제, 군부의 권력엘리트들의 적절한 활용 등을 통한 남북 군사적 갈등의 해소되는 것이다. 우선 한반도의 비핵화는 통일을 완성하기까지 주변국들의 지지를 얻어내는 가장 중요한 전제조건일 것이다. 현재도 미국과 중국을 비롯한 국제사회가 북한의 핵무장화에 대해 강한 우려와 경고의 메시지를 보내고 있다. 따라서 통일의 과정이 시작된다면 국제사회는 북한의 핵무기개발 프로그램의 완전한 포기과 한반도의 비핵화를 요구할 것이다. 통일의 과정에서 남북한은 자연스럽게 핵무기에 의한 자기 파괴의 가능성을 낮출 수 있게 될 것이다.

핵무기와 달리 대량살상무기는 상대적으로 운반 및 수송이 용이하여 테러단체 등에 의해 언제든지 이용될 가능성이 높다. 체제전환기에 가장 심각한 안보 위협도 정부군, 반군 가릴 것 없이 일부

특정세력에 의한 대량살상무기의 취득과 이용이다. 다른 국가들과 마찬가지로 북한도 대량살상무기의 존재유무부터 보유현황에 대한 정보까지 투명하게 공개하지 않는다. 정치적 통합의 과정에서 조직화된 폭력단체가 등장하는 것을 막을 수 있다면, 대량살상무기도 통일정부가 통제하고 궁극적으로 폐기할 수 있을 것이다.

통일이 되면 남북한 모두 현재 규모의 군대를 유지할 이유가 줄어든다. 남북한의 일반 병사들이 군복무 대신 사회적, 경제적 활동에 참가할 기회를 더 많이 얻게 될 것이다. 그런데 군복무기간이 긴 북한의 병사들이 새로운 기회구조에 어떻게 적응하도록 지원할 것인가에 대한 준비가 필요하다. 반면 군부 권력엘리트들인 경우 어떤 기회를 부여 받을 수 있을지는 논쟁이 발생할 것이다. 그들의 과거 정책결정의 책임을 어떻게 물을 것인지 또는 그들을 어떻게 활용할 것인지에 대한 사회적, 정치적 논의가 수반되어야 할 것이다. 군부의 권력엘리트들의 조직적 반발은 통일의 과정에서 폭력의 확산으로 이어질 수 있기 때문에 군대의 축소, 해산 등의 과정은 매우 신중한 접근이 요구된다.

통일에 의한 평화정착 효과는 단순히 현존하는 남북 간의 갈등을 없애는 것만이 아니라 새로운 평화문화를 정착시켜야만 극대화될 수 있다. 장기간의 군사적 갈등뿐만 아니라 분단체제가 유발하는 적대적이면서도 억압적인 문화가 남북한사회를 지배하였다. 이러한 분단체제의 부정적 효과는 단순히 해소되어야 할 것이 아니라 새로운 문화로 대체되어야 한다. 이를 위해서 통일협상 단계 이전에 사회의 전반적인 가치와 정서에 평화문화를 정착시키기 위한 노력이 요구된다. 분단의 폭력적 정치구조를 극복하고 사회가 “차이와 갈등에 평화롭고 창조적으로 대응할 수 있게 해주는 관계적,

I
II
III
IV
V

제도적 특성들의 총체”²⁸⁾로서 평화문화는 차이에 대한 존중과 공존의 가치를 높이 평가한다. 평화문화는 아직까지 남북한이 통일 후 가치에 대한 합의에 이르지 못하였음에도 불구하고 민주적 절차에 의해서 계속 숙의(deliberation)의 과정을 유지할 수 있는 동력이 될 수 있다.

라. 인권, 인간안보, 보편적 국제주의

인권은 개념적으로 인간이 자연인으로서 존엄성을 존중받기 위하여 인정받고 보호받아야 할 권리이다. 인권을 이해하는 시각에 따라 세계시민주의자들은 인간이기 때문에 가질 수 있는 권리 즉 천부인권적 입장을 견지하기도 하고,²⁹⁾ 공동체주의자들은 인권은 공동체 안에서 권리와 책임으로서 주어지는 것으로 이해한다.³⁰⁾ 두 가지 입장은 상반되는 것이라기보다 인권이 지니는 중요성과 인간의 존엄성에 대해서는 인식을 공유하지만 인권을 실현하는 최상의 방법에 대해서 인식을 달리하고 있다. 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계 등에서 가장 중요한 유무형의 편익은 북한 주민의 인권 상황의 개선이며, 동시에 인간안보의 증진이라고 할 수 있다.

인권 상황의 개선은 주로 북한 지역에서 이뤄지겠지만, 남한 지

28) Elise Boulding, “Peace Culture: The Problems of Managing Human Difference,” *Cross Currents*, vol. 48, no. 4 (1998) 참고.

29) Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practices*, 2nd edition (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003); Charles B. Beitz, *Political Theory and International Relations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979) 참고.

30) Michael Walzer, *Spheres of Justice* (New York: Basic Books, 1983) 참고.

역의 인권 상황 역시 개선될 것이다. 남한에서는 북한을 대상화하고 북한으로부터의 안보위협을 구실로 반복적으로 민주적 가치와 인권이 보호받지 못하였다. 소위 남남갈등으로 인해 남한사회는 북한에 대한 인식과 태도의 차이로 인해 ‘동지 또는 적’이길 강요하는 이분법적 시각이 지배해왔다. 정치지도자들은 북한 문제를 자신들의 목적에 맞게 선거에 활용하였으며, 북한 문제를 안보의 의제로 다룸으로써 평상시에는 사회적으로 용인될 수 없는 정책이 실행되는 안보화(securitization) 현상이 수시로 나타났다.³¹⁾ 통일의 과정이 체제통합 단계, 국가완성 단계에 이르면서 인권을 북한 문제로 인하여 정치화하거나 안보화할 수 있는 근본적 원인이 해소되기 때문에 보편적 인권의 보호와 증진을 위한 정책이 개발되고 집행될 것이다.

북한 지역의 인권 상황 개선은 전 분야에서 이뤄질 것으로 예상된다. 북한 주민들이 그동안 상대적으로 영위하지 못하였던 시민권, 자유권에 해당하는 많은 인권이 보호를 받게 될 것이다. 현재 북한의 인권 상황에 대한 우려가 국제적 관심을 받고 있는데 통일 협상에 의해 민주적 선거제도 혹은 정당제도 등이 정착된다면 북한 지역 내 사회권 또한 보장이 될 것이다. 북한 주민들의 인권보호는 분단해소 단계에서부터 개선효과가 뚜렷할 것이다. 우선, 정치범 수용소가 폐쇄되어 정치적 이념의 차이에 따른 구금이 더 이상 존재하지 않을 것이다. 현재 북한 정부에 의해 자행되는 반인도적 범죄의 종식이 즉각적으로 단행되어야 한다. 북한 정부에 의한 공개처형 같은 조직적 인권침해가 사라짐으로써 북한 주민들의 자

31) 박명규 외, 『북한국제화 2017』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013), pp. 85~90.

I
II
III
IV
V

신과 사회의 미래를 위한 선택에 가용한 자원을 활용할 수 있게 되어 인권보호는 개인적인 효과뿐만 아니라 사회적인 효과도 지니게 된다.

인간안보의 개념을 통일협상 시기에 바로 북한사회의 발전을 위해 적용하는 것은 협상의 의제가 너무 다양하고 중첩됨으로써 협상 자체가 산만하고 합의 도출을 어렵게 만들 수 있다. 그럼에도 불구하고 통일이 가져오는 인간안보 측면의 편익을 간과할 수 없다. 통일정부 수립과 운영, 선거 및 정당제도의 운영 등은 온전한 인간으로서 직간접적 생존의 안전을 책임져 줄 수 있어야 할 것이다. 남북한이 정치, 경제, 사회, 문화 등의 측면에서 ‘비대칭적 발전’ 상태에 있기 때문에 북한 지역의 비대칭적 저발전을 극복하기 위한 교육, 보건, 환경 분야에서의 제도적 정비는 북한 지역 주민들의 인간안보를 증진시키는 데에 긍정적 역할을 할 것이다. 통일은 신체적 위협에 대한 공포로부터의 해방이라는 최소주의적 인간안보에서 궁핍으로부터의 자유라는 적극적 인간안보 개념으로 확장해 줄 것이다.³²⁾

남한 주민들의 인간안보에도 통일은 즉각적인 영향을 미칠 수 있다. 비무장지대와 서해와 동해에서 남북한 간의 적대적 전투행위로 인한 젊은 청년들의 희생이 줄어들 것이다. 그리고 통일의 정치적 협상이 신속하고 원만하게 이뤄진다면, 경제, 사회 분야의 협상 또한 비슷하게 이뤄질 것이다. 이러한 경우 남한에서 장기화되고 있는 경기 침체와 높은 청년 실업률, 증가하는 복지에 대한 개인 부담 등이 어느 정도 해소될 수 있을 것이다. 북한과의 적대적 관

32) 송영훈, “국제정치 이론과 인간안보의 이해,” 『인간안보와 남북한협력』 (서울: 아카넷, 2013), pp. 45~80.

계를 청산하고 통일된 정치체계를 이룸으로써 제한된 자원의 효율적 배분을 위해서 국방 분야가 아닌 다른 분야에 더 많은 재정을 투자하게 되기 때문이다.

표 II-4 2015년 세계 취약국가지수³³⁾

순위	국가	총합	인구 압력	난민	집단 상실감	비균형 발전	가난	정부 정당성	공공 서비스	인권
29	북한	93.8	7.5	4.3	6.3	8.0	9.0	10.0	8.9	9.7
156	한국	36.3	2.8	1.5	3.4	3.5	2.0	3.3	2.4	2.6

출처: Fund for Peace, <www.fundforpeace.org> (검색일: 2015.6.4.).

취약국가지수(Fragile States Index 2015)는 북한을 178개 국가 중 29위에 기록하였고 한국은 156위이다. 북한은 정부의 정당성과 인권 분야에서 가장 취약한 나라로 평가 되고 있다. 특히 인권 분야에서는 남수단, 소말리아, 중앙아프리카, 콩고민주공화국, 시리아 다음으로 취약한 국가로 평가되고 있다. 정부의 정당성이 결여된 채 가난과 불균형발전이 지속되어 온 북한이 통일로 인하여 취약성이 대폭 개선이 될 수 있다고 기대할 수 있다. 물론 통일 후 국가완성 단계에 이르기까지 한국의 인권, 혹은 인간안보 상황이 악화될 수 있지만 지금의 상황보다 더 나빠질 이유는 없다.

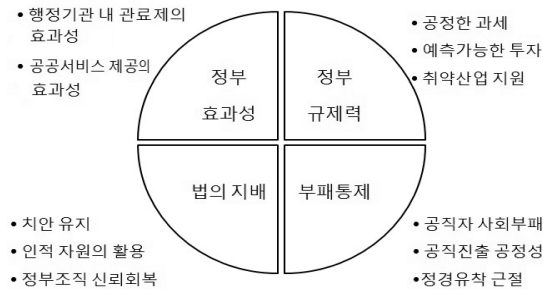
I
II
III
IV
V

33) 각 항목별 10점 만점이며 human right, security apparatus, factionalized elites, external intervention 등의 항목별 변수는 제외하였다.

3. 행정부문

행정부문의 통일 비용은 취약한 북한의 행정체계를 남한의 행정 체계 수준으로 통합하기 위한 비용과 전환기 치안유지를 위한 비용 등으로 구분해왔으며, 편익은 그에 따른 정부 구성과 운영의 효율성으로 이해된다. 이러한 접근은 행정부문의 통합을 단기적이고 집중적인 인적, 물적 자원의 투입을 요구하는 지표들을 중심으로 비용과 편익을 평가하는 것이다. 그런데 남북한의 행정부문 통합은 장기적으로 통일된 한국의 거버넌스의 질적 향상을 위한 설계에 기초하여 이뤄져야 한다. 이를 위하여 단기적으로 측정할 수 있는 지표를 중심으로 통일의 비용과 편익을 이해하기에 앞서 거버넌스의 개념적 구성요소들을 중심으로 지표를 재구성하는 노력이 선행되어야 한다.

그림 11-3 남북 거버넌스를 위한 행정부문 통합의 지향가치



출처: 저자 작성

거버넌스의 근본적인 개념적 구성요소는 공공의 제도가 공공정책을 어떻게 실행하고 공공자원을 어떻게 관리하는가와 밀접하게

관련되어 있다. 이러한 개념적 특성을 경험적으로 관찰하기 위하여 세계은행은 세계거버넌스지표(Worldwide Governance Indicators: WGI)를 개발하고 자료를 공개하고 있다. 이 지표는 참여와 책무성(Voice and Accountability), 정치적 안정성과 폭력의 부재(Political Stability and the Absence of Violence), 정부효과성(Government Effectiveness), 규제 질(Regulatory Quality), 법의 지배(Rule of Law), 부패통제(Control of Corruption) 등 6개의 범주로 나뉜다.³⁴⁾ 그런데 이 WGI 중 정부효과성, 규제 질, 법의 지배, 부패통제 등 4개의 범주가 남북한 행정부문 통일 비용과 편익을 분석하기에 유용하며, 앞의 두 개 범주는 정치부문에서 논의된 사항들과 더 연관성이 높다.

가. 정부효과성

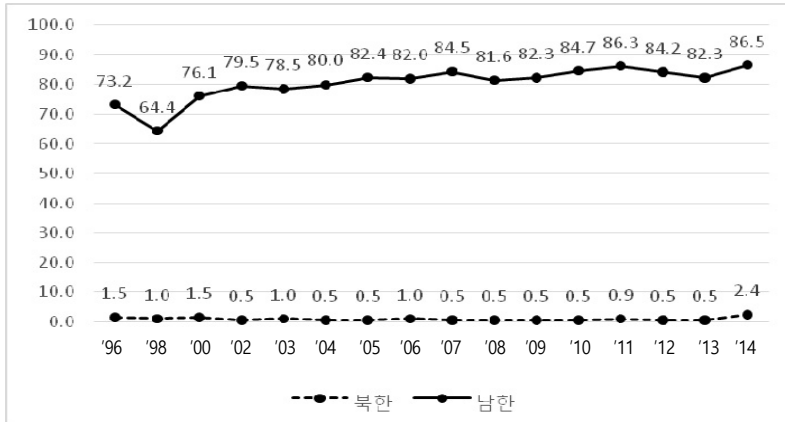
정부가 효과적이라는 것은 공공서비스의 질, 공무원의 서비스 질, 정치적 영향력으로부터의 독립성 수준, 정책 수립과 집행의 질, 정부의 정책 집행의지에 대한 대중의 믿음 등이 높다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 통일한국의 행정체계가 행정부 조직 내의 효과성을 높이는 것과 공공서비스 제공의 효과성을 높이는 것에 천착할 필요가 있다.³⁵⁾ 달리 말하면, 통일 후 행정통합은 행정체계의 제도적 단일화에 국한될 것이 아니라 남북한 주민들 모두에게 공

³⁴⁾ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues," *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 3, issue. 2 (2010) pp. 220~246.

³⁵⁾ J. E. Rauch, "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities during the Progressive Era," *American Economic Review*, vol. 85, no. 4 (1995), pp. 968~979.

공서비스를 효과적으로 제공할 수 있도록 설계되어야 함을 의미한다.

그림 II-4 WGI 정부효과성 백분위 순위, 1996~2014년



출처: World Bank, The World wide Governance Indicators, <www.govindicators.org> (2015.12.15).

세계은행이 1996년 이후 매해 발표하는 WGI의 정부효과성 지표 기준 남한과 북한이 각각 전체 국가들 중 차지하는 백분위 순위는 <그림 II-4>에 나타난 바와 같다. 남한이 1990년대 후반 IMF 구조조정을 받을 당시 64.4%까지 하락했었으나 2004년 이후 줄곧 상위 80%에 포함되었다. 그리고 2014년에는 86.5%에 이르고 있다. 그런데 북한은 정부효과성의 측면에서 2014년에 아주 소폭의 순위 상승이 있었지만 줄곧 최하위를 기록하고 있다. 북한정권이 정부의 기본적 기능인 공공서비스를 성공적으로 제공하지 못하고 있다는 것이다. 이러한 결과는 남북한의 정부효과성의 격차가 너무 커서 행정통합의 체계에서 제도적 격차와 심리적 격차를 동시에 해소해야 함을 시사한다.

행정통합의 출발점이고 가장 핵심적인 첫 번째 의제는 다른 체계로 유지되어 온 남북한의 행정체계를 통합하는 통일행정부의 수립이다. 정치부문의 통일협상을 통하여 행정부 수립의 원칙이 정해지면, 실질적으로 두 체제의 행정체계를 어떻게 재편 또는 조정할 것인가에 대한 논의가 이어질 것이다. 그리고 행정통합은 국가의 정부구조와 조직구조에 대한 것만이 아니라 지방정부의 구조와 조직에 대한 것도 순차적으로 진행하게 될 것이다. 이를 통해 지방의 균형발전을 위한 중앙과 지방의 관계 재설정이 필요하며 중앙정부의 역할과 기능을 지방정부로 이전하는 비용이 발생할 것이다.

정부효과성의 차원에서 바라볼 때 다음과 같은 원칙이 견지되어야 할 것이다. 우선 행정통합은 정치부문에서 제시된 바와 마찬가지로 민주주의와 법치주의가 보장되고 전국적 정당성을 확보할 수 있어야 한다.³⁶⁾ 즉, 행정체계의 변경으로 인해 남북한 주민들이 차별적 경쟁을 강요받지 않고 공정한 경쟁을 할 수 있어야 한다는 것이다. 둘째, 행정체계 운영에 남한과 북한 어느 한 쪽 사회가 다른 사회에 의해서 진입과 경쟁에서 배제되지 않는 균형을 갖출 수 있어야 한다. 셋째, 행정통합은 남북한의 행정체계를 조정하고 재편하는 것만이 아니라 남한과 북한에 존재하는 행정기구의 기능과 역할에 대한 재조정이 반드시 수반되어야 하기 때문에 행정운영의 효율성에 대한 신중한 검토가 요구된다. 이와 같은 원칙들은 조직 구성 및 표준 체계 구축의 과정에서 일관되게 견지되어야 할 것이다.

두 번째 중요한 의제는 통일행정부 내 부처 간 중복과 부조화를 어떻게 극복할 것인가라는 문제와 관련된다. 이는 정부효과성을

36) 최진욱, 『남북한 행정통합 방안』 (서울: 통일연구원, 2000) 참고.

I
II
III
IV
V

높이기 위해서는 행정통합의 과정에서 장기적인 설계가 요구되지만, 선도형 통일모델은 신속한 통일의 달성을 상정하고 있기 때문에 단기간 내에 행정부 구성을 해야 하는 과제에 직면하게 된다. 그렇기 때문에 가장 수월하게 고려할 수 있는 행정통합은 북한의 행정조직을 그 조직의 기능과 역할을 담당하는 남한의 각 부처로 흡수 재편하는 방식이다. 북한의 행정조직이 수평적 업무 협조에 최적화되지 못하고 전문화되지 못한 점을 고려할 때, 남한의 각 정부 조직이 행정통합을 주도하게 될 수밖에 없을 것이다. 따라서 행정통합의 준비는 부처별로 비용과 인력 등을 예측할 수밖에 없고, 이를 조정하는 역할을 어느 한 부처가 담당하여야 한다.

세 번째 중요한 의제는 행정조직을 운영하기 위한 인력구성을 어떻게 할 것인가와 관련된다. 북한의 행정인력을 어떻게 운용할 것인가는 단순 행정적 의제만이 아니라 남북한의 정치협상이 수반되어야 하는 중요한 의제이다. 북한의 고위 행정 관료들을 어떤 절차에 의해서 활용할 것인지에 대해서 정치적 협상이 선행되어야 할 것이다. 남한의 인력이 대거 북한의 행정조직의 운영에 투입되어야 하겠지만, 남한의 행정인력이 북한의 행정조직을 점령하듯이 장악하는 것은 장기적인 사회통합의 과정에서 적절하지 못하다. 북한의 행정조직을 북한 주민들로만 운영할 수도 없으며, 또한 기존 행정인력을 전혀 활용하지 않을 수도 없다. 기존 행정인력의 재배치 문제를 제외하고 기타 공무원 채용은 북한 지역이라서 해당자의 출신지에 따라 차별적으로 진행될 수도 없다.

행정인력의 운영과 관련하여 추가로 고려해야 하는 비용은 북한의 인력을 남한의 행정기관에서 전문교육을 시키는 비용, 그리고 남한의 행정인력이 북한 지역에서 행정체계를 재구축하는 비용 등

이 고려되어야 한다. 신속하게 북한 행정체계의 효과성을 높이기 위해서 기존 혹은 신규 북한 출신 행정인력들에게 남한의 행정체계를 직접 교육을 받을 수 있도록 하는 것이다. 궁극적으로 이들도 남한 지역에서 자신의 역량을 발휘하는 기회를 부여받을 것이기 때문이다. 한편, 남한의 행정인력이 북한에서 근무하도록 하는 경우 일시적으로는 주거지원, 생활지원 등의 비용이 발생할 수 있으며, 이에 대한 사전 검토가 요구된다.

마지막으로 행정통합은 조직의 통합을 넘어 어떤 공공서비스가 속히 제공되어야 하는가에 대한 평가가 선행되어야 더욱 효율적으로 진행될 것이다. 북한의 도로, 철도, 항만 등의 건설과 대중교통 서비스를 우선적으로 제공할 것인지, 교육과 보건 등의 서비스를 우선적으로 제공할 것인지에 대한 사전 준비가 요구된다. 투입될 수 있는 재정과 인력이 제한된다면 선택과 집중을 통한 공공서비스 제공을 위한 행정체계 개편이 이뤄질 수 있다. 그렇지만 행정부가 제공하는 사회적 차원의 공공서비스와 개인적 차원의 공공서비스 제공의 균형을 맞추기 위한 노력도 필요하다. 북한 주민들의 인간안보가 취약한 상황을 고려할 때 단기적으로 개인적 차원의 공공서비스가 제공되어야 하겠지만, 장기적인 차원에서 사회기반시설 등에 대한 투자도 무한정 미룰 수 없기 때문이다.

이와 같은 정부효과성이라는 차원의 행정통합 과정을 통해서 남 북한 주민들은 다음과 같은 편익들을 누릴 수 있을 것이다. 첫째, 궁극적으로 남한과 북한이 독자적으로 대북정책 혹은 대남정책을 전담하는 기관들의 기능과 역할을 축소하거나 조정할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 이는 남북한의 대결적 행정체계를 사회통합을 위한 행정체제로 전환함으로써 남북한 주민들이 공공서비스의 질

I
II
III
IV
V

적 향상이라는 편익을 누릴 것으로 기대된다. 둘째, 통일, 북한, 외교, 국방 등의 의제와 관련하여 중복되었던 정부 기능이 효율적으로 조정될 수 있을 것이다. 셋째, 북한 주민들인 경우 보다 전문화된 정부의 공공서비스를 제공받을 수 있을 것이다. 이는 앞서 <그림 II-4>에서 보이는 남북한 간 격차를 통해 예상할 수 있듯이 북한 주민들에게는 아주 직접적인 혜택이 된다. 넷째, 행정인력 운영을 위한 인사 통합 과정은 북한 지역 공무원의 재교육을 통해 개인적, 사회적 역량을 증진할 수 있을 것이다. 마지막으로 민주적이고 투명한 공무원의 임용제도가 북한 지역에도 정착됨으로써 북한사회의 절차적 공정성이 확보될 수 있을 것으로 기대된다.

나. 규제의 질

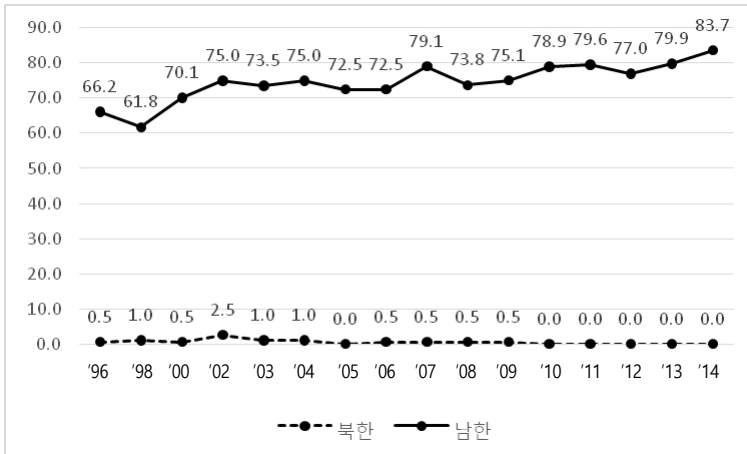
정부조직을 구성할 때 제도적 통합이 우선적으로 진행되어야 하겠지만, 정부가 얼마나 효과적으로 대외 무역과 같은 민간부문의 규칙을 공정하게 강제할 수 있을 것인가에 대한 고려도 매우 중요하다.³⁷⁾ 달리 말하면 정부 규제의 질은 민간부문의 발전을 허용하고 증진하는 정책을 수립하고 집행하는 정부의 역량을 의미한다. 그런데 이와 같은 민간부문의 발전을 위한 행정체계를 구축하는 것은 반드시 경제적 논리에 의해서만이 아니라 잠정적이거나 남북한 주민의 공정한 경쟁이 이뤄질 수 있도록 정치적 결정이 요구된다.

정부에 의한 규제의 질이 높다는 것은 민간부문의 행위자들이 정부가 제시하는 경제활동의 규칙에 따라서 활동을 한다면 예측

37) J. E. Rauch, "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities during the Progressive Era," pp. 968~979.

가능한 결과를 얻을 가능성이 높음을 의미한다. 또한 해외의 행위자들이 북한을 상대로 차별 없이 사업을 할 수 있는 환경이 조성되어 있음을 의미한다. 행정통합은 이와 같이 북한의 민간부문과 해외의 민간부문이 상호 교류를 적극 지원 혹은 제한할 수 있어야 한다. 북한의 해외 민간부문과의 무역 및 기타 교류를 정부가 담당했던 점을 고려할 때 기존의 해외 교류 및 교역 활동을 효과적으로 지속할 수 있는 방향으로 행정통합이 이뤄져야 한다.

그림 II-5 WGI 규제 의 질 백분위 순위, 1996~2014년



출처: World Bank, The World wide Governance Indicators, <www.govindicators.org> (검색일: 2015.12.18.).

규제의 질 측면에서 행정통합은 다음과 같은 질서를 구축하고 확산하기 위한 통일 비용을 수반한다. 우선, 남북한의 모든 민간부문 행위자들에게 공정한 조세제도의 도입이 이뤄져야 한다. 조세는 국가재정확보의 중요한 수단이면서 동시에 민간부문 행위자들

- I
- II
- III
- IV
- V

이 정해진 규칙을 준수할 것을 강제하는 수단이기 때문에 이에 대해 일부 그룹에 대해 특혜를 주는 것은 정당하지 못하다. 둘째, 기존의 북한 정부와 해외 민간부문 간의 교역 협정의 효력을 어느 정도까지 인정할 것인가에 대한 명확한 가이드라인이 제공되어 행정통합에 따른 부작용을 최소화할 필요가 있다. 셋째, 북한 지역에 대한 남한 기업 혹은 해외 기업의 투자를 촉진하기 위해서 행정부의 규제가 투명하고 예측 가능하여야 한다.

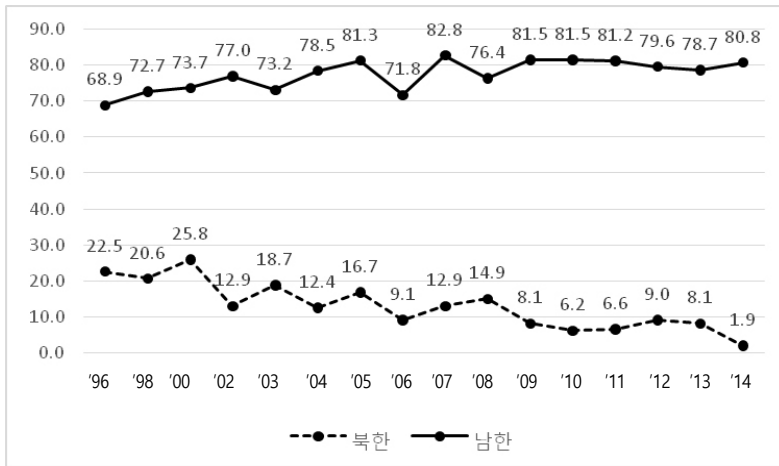
이러한 점들을 고려할 때, 정부 규제의 질이 높다면 행정통합은 북한 지역의 금융 및 시설투자를 촉진할 것으로 예상된다. 행정통합 이후에 남한의 규제 체계가 주로 적용되겠지만, 전환기 북한의 과거 대외 교역 등을 전면 무효화하기 어려울 수 있다. 그렇지만 정부 규제가 충분히 예측 가능하다면 해외 자본의 유출 등과 같은 부정적 효과는 상대적으로 크지 않을 것이다. 또한 예측 가능성을 높임으로써 북한 지역 내 민간부문과 공공부문의 결탁 현상이 감소하고 뇌물수수 등의 부패관행이 줄어들 수 것이다.

그런데 편익을 극대화하고자 한다면 통일의 협상 이전에 북한의 민간부문의 활동에 대한 정보가 사전에 공유되어야 한다. 이렇게 하기 위해서는 남북관계가 전면적으로 단절되기 보다는 다층적 교류가 활성화되어야 한다. 공공부문의 사전 교류가 현실적으로 어렵다면 민간 기업의 대북 투자 및 교역을 장려하여 북한 정부의 규제체계를 이해하기 위한 기틀을 마련할 필요가 있다.

다. 법의 지배

법의 지배는 사회의 구성원들이 법을 신뢰하고 준수하는 정도를 의미한다. 법의 지배의 가장 핵심적인 것은 범죄 예방 혹은 범죄로부터의 주민 보호, 경찰과 법정에 대한 존중, 사적 계약의 이행 등이다. 사적 권리와 법의 준수에 대해서도 남한과 북한은 상당히 다른 체제를 유지해왔기 때문에 행정통합은 이러한 간극을 해소하기 위한 비용을 최대한 줄일 수 있는 효과적인 방안을 모색하여야 한다.

●그림 II-6 WGI 법의 지배 백분위 순위, 1996~2014년



출처: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, <www.govindicators.org> (검색일: 2015.12.15.).

<그림 II-6>에 나타난 WGI 지수를 보면 북한의 법의 지배 지수는 계속하여 낮아지고 있다. 1990년대 후반만 하더라도 백분위 순위로 20위 이상을 기록하던 북한이 2014년에는 1.9%에 기록될

정도로 북한 정부의 법체계에 대한 북한 주민들의 신뢰는 계속 하락하고 있다. 북한 주민들의 법에 대한 신뢰의 하락은 정부에 대한 신뢰 하락과 더불어 정부의 공공서비스가 효과적으로 제공되지 않기 때문에 주민들이 법이 정한 절차가 아닌 비공식적 절차를 주로 활용하고 있음을 보여 준다. 이러한 현상은 제도적으로 행정통합이 이뤄지더라도 주민들의 의식의 전환을 빠른 시간 내에 이뤄내지 못한다면 제도와 주민들의 정서 간 충돌이 반복적으로 나타날 것임을 의미한다.

체제전환을 경험하는 국가들이 범죄와 조직화된 폭력에 노출되는 경향이 강하다.³⁸⁾ 따라서 전통적으로 치안유지를 위해 정부들은 범죄자 검거, 범죄조직의 해체에 초점을 두고 조직을 운영해왔다. 그 이유는 주민들의 신체적, 심리적 안전을 유지하고 사회의 안전을 유지하기 위해서 범죄와 폭력의 부재는 필수적인 요소이기 때문이다. 그런데 치안은 궁극적으로 범죄 억제에만 있는 것이 아니라 치안을 공공서비스로 인식하고 적극적인 대민지원활동을 하는 것이라는 인식이 확산되고 있다.³⁹⁾ 남북한의 행정통합도 이와 같은 흐름을 따라서 진행하여 남북한 주민들로부터 법에 대한 자발적 준수를 유도할 수 있어야 한다.

통일의 과정에서 남북한 지역에서 범죄의 발생은 다양한 측면에서 일시적으로 증가할 것으로 예측된다. 예를 들면 통일 후 동독과

38) Susanne Karstedt and Gary LaFree, "Democracy, Crime, and Justice," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 605 (2006), pp. 6~23.

39) Garth den Heyer, "New Public Management: A Strategy for Democratic Reform in Transitioning and Developing Countries," *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 34, no. 3 (2011), pp. 419~433.

서독 지역 모두에서 범죄율이 증가하였다. 그런데 동독 지역의 범죄율이 상대적으로 더 큰 폭으로 증가하였음에도 불구하고 동독 지역에서 범죄 신고율이 낮았는데,⁴⁰⁾ 그 이유는 동독 주민들이 경찰과 기타 공권력에 대한 불신이 컸기 때문인 것으로 분석된다. 북한 지역의 법의 지배 수준이 극히 낮은 점을 고려하면 이러한 현상이 북한 지역에서도 충분히 나타날 개연성이 크다. 그런데 법이 정한 절차에 의해 구제를 받지 못한다면 자력구제에 의존하거나 비공식적 절차에 의존하게 되기 때문에 사회적 안정과 정부효과성에 부정적 영향을 미칠 것으로 기대된다.

남북한 치안 관련 조직의 통합은 사회질서 유지 이상의 역할을 하던 조직을 통합 운영하는 것이기 때문에 신중한 판단이 요구된다. 우선 북한의 치안유지 또는 사회통제를 위해서 당, 국가안전보위부, 인민보안부, 인민무력부 등이 개입하는 것으로 알려졌으나 일반적인 경찰기능은 보위부와 보안부를 중심으로 진행되었다. 이러한 조직들은 단순한 치안유지 기능만이 아니라 첩보기능도 해왔기 때문에 이들의 정치사찰 기능을 최소화할 수 있는 행정적 장치가 마련되어야 한다. 이러한 사찰조직이 중앙정부와 광역 지방정부 차원에서만이 아니라 시군당위원회 차원에서도 운영되었던 점을 고려할 때, 이들 역할과 기능을 어떻게 정규 경찰조직으로 편입시킬 것인가에 대한 고민이 필요한 것이다. 이들을 제도권으로 통합하는 것 이외에도 기존 조직의 구성원들과 피감시자들 사이의 갈등도 행정통합 과정에서 해결하기 위한 사회적 비용이 발생할 것이다.

40) 최선우·류재형, “통일독일의 범죄문제에 대한연구,” 『통일연구논총』, 15권 1호 (2006), pp. 361~362.

분단체제하에 경찰조직은 단순 치안업무 이외에 대북 혹은 대남 경계의 역할에도 적극적으로 활용되었었다. 북한 지역에서는 남한 지역보다 상대적으로 더 통제와 감시를 위한 경찰 기능이 보위부와 보안부를 통해 이루어졌던 것이다. 그런데 통일된 한국에서는 이들의 역할은 행정관리 유형으로의 전환도 고려되어야 하기 때문에 치안인력의 운영에 대해서도 정치적 판단이 요구된다. 현재 남한의 경찰력으로 북한 전역에 서비스를 제공할 수 없기 때문에 현재 북한의 경찰인력을 재교육을 하거나 새롭게 충원하여야 한다.

그리고 분단해소 단계 이후 통일국가 완성단계까지 이르는 과정에서 경찰조직이 조직화된 범죄 집단의 활동에 취약할 가능성이 높다. 치안공백 사태가 발생할 가능성이 높고, 치안 관련 인프라가 선진화되지 못한 상태에서 공항과 항만 등 주요 시설에 대한 관리 및 통제에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 분단해소 단계와 체제통합 단계에서 일시적으로 남한의 경찰인력이 우선적으로 관리할 지역에 대해서 경찰과 북한의 행정인력이 공동으로 관리하는 체계의 개발이 미리 진행되어야 할 필요가 있다. 주요 공항과 항만은 재래식 무기, 대량살상무기 등의 수송통로가 될 수 있고 또한 대량 난민의 탈출이 발생할 수 있는 지리적 공간이기 때문에 더욱 이에 대한 행정적 통제가 필요하다.

법의 지배가 행정통합을 통해서 실현된다면 다양한 형태의 편익이 발생할 것이다. 인권의 측면에서 임의 감금과 폭행, 공개처형 등과 같은 자의적이고 조직적인 국가폭력이 줄어들어 개인의 생명과 안전이 절차적으로 보호될 수 있다. 투명한 치안행정의 운영이 기존 북한에서 발생했던 심각한 인권침해를 해소할 수 있을 것이다. 공공서비스의 측면에서 치안 관련 인프라를 구축하는 것은 사

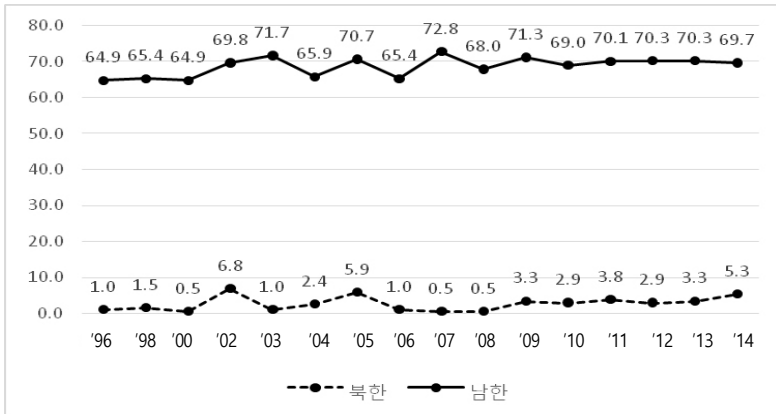
회투자로서의 성격을 지니며, 정보 활용이 필요한 인접 분야 공공 서비스 제공이 효율성을 높여 줄 수 있다. 또한 북한의 경찰행정 인력을 재교육시키고 활용함으로써 사회적 자산으로 활용될 수 있도록 하며, 경찰과 사법기관의 역할을 관리 감독과 통제에만 국한하지 않고 오히려 대국민서비스 제공까지 확대함으로써 경찰과 사법 기관 등에 대한 북한 주민들의 신뢰를 높일 수 있다.

라. 부패통제

정부 내 부패통제는 공직자들 사이의 부패와 경제부문 행위자들과 연결된 부패로 정경유착 현상에 대한 정부의 통제 능력을 의미한다. 공권력을 활용하여 사적 이익을 취득하는 것으로 부패는 소수 권력엘리트 혹은 사적 이익을 위해 작동한다.⁴¹⁾ <그림 II-7>에 의하면 남한의 부패통제 백분위 순위는 앞의 다른 지표들의 순위와 비교하면 상대적으로 낮고, 북한의 부패통제 지수는 상대적으로 높다. 그럼에도 여전히 북한은 법의 지배보다는 비공식적 절차에 의해 진행되는 사업이 많은 나라에 해당한다.

41) Anja Rohwer, "Measuring Corruption: A Comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators," CESifo DICE Report 3/2009, <www.cesifo-group.de> (검색일: 2015.9.4.).

●그림 11-7 WGI 부패통제 백분위 순위, 1996~2014년



출처: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, <www.govindicators.org>
(검색일: 2015.12.15.)

행정부문 부패의 유형은 공직자 내부의 부패와 공직자와 경제인들 간의 권력과 지위 남용으로 나뉜다.⁴²⁾ 공직자와 정치인들의 부패는 남한과 북한에서도 중요한 의제 중의 하나이며, 통일 후 행정통합을 이루는 데에도 일부 공직자와 정치인들이 자신들의 사적 이익을 위해 공권력을 활용할 가능성을 배제할 수 없다. 행정통합 과정에서 부패통제가 제대로 이뤄지지 않는다면 자원의 효율적 배분이 이뤄지지 못하는 문제가 발생한다.

선출직 공직자와 고위 공직자들은 일반적으로 자신의 권력을 유지하는 것에 일차적 관심을 두는 것으로 알려져 있다.⁴³⁾ 남북한의

42) Paolo Mauro, *Why Worry About Corruption?* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997), pp. 1~4.

43) Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2005), pp. 15~22.

정치지도자들과 공직자들도 이러한 주장의 예외라고 보기 어렵다. 때로는 지대추구를 하고 때로는 뇌물을 사용하면서까지 새로운 환경의 변화 속에서 자신의 지위와 이익이 위협받는 것에 저항할 수 있다. 이를 위하여 공직자 사회 내부에서 지연, 학연, 혈연, 그리고 출신성분, 과거 경력 등에 따라 파벌이 형성될 수 있으며, 임용과 재임용의 과정에서 영향력을 행사할 수 있다. 이러한 현상은 특히 행정통합이 장기적인 비전 없이 단기 처방과 같은 방식으로 이뤄지는 경우에 더욱 만연해질 것이다. 투명하고 공정한 인사정책이 우선적으로 시행되어야 하며, 동시에 남한 지역과 북한 지역에서 출신 지역에 따른 차별이 없는 정책 수립이 우선되어야 할 것이다. 공정한 경쟁이라는 것이 반드시 무한 경쟁을 의미하는 것은 아니기 때문에 정치적 특성을 고려한 지역 쿼터의 도입 등은 중앙정부와 지방정부 구성 과정에서 탄력적으로 적용할 필요 있다.

행정통합의 과정에서 반드시 전체적으로 조정할 수 있는 기구가 설립되거나 지정되어야 한다. 일반적으로 관료제 국가에서 체제전환 혹은 위기상황 발생 시 국가전체의 이익보다 부처별 이익을 우선적으로 생각하는 관료주의 정치(bureaucratic politics)가 영향력을 발휘한다.⁴⁴⁾ 남북한의 통일 협상을 거쳐 통일국가를 완성해 가는 과정은 다양한 제도의 폐기와 등장, 조직의 재편과 조정 등이 발생할 수밖에 없고, 이 과정에서 부처 간 이해관계의 충돌이 발생하게 된다. 이 과정에서 부처의 이익을 높이고 손실을 최소화하기 위해 부처의 이익에 충실한 정책을 수립하고 집행하게 될 가능성이 높다. 따라서 행정통합 전반을 포괄적으로 조정하는 역할과 책

44) Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition (New York: Longman, 1999) 참고.

I
II
III
IV
V

임을 부여받은 기구를 새롭게 구성하거나 국무총리실 또는 통일부 같은 조직에 권한을 위임할 필요가 있다.

통일 후 행정통합의 과정은 사회적, 경제적 이익구조를 급격하게 변화시킬 수 있기 때문에 공적영역과 민간영역의 결탁과 부패가 발생할 수 있다. 북한 지역에 다양한 형태의 행정인프라 구축 및 사회간접자본시설 확충, 공공서비스 제공을 위한 기반시설 건설 등 다양한 부문에서 새로운 이익구조가 창출되게 된다. 그런데 이 과정에서 민간 사업자들과 공직자들이 뇌물 등을 비롯한 다양한 부패의 수단으로 이해관계를 공유한다면 정부가 효과적으로 통합정책을 집행하는 것이 효과적일 수 없다. 반면, 새로운 이익구조의 창출을 기존 이익구조의 소멸로 이어질 것이기 때문에 새로운 통합정책에 반대하는 정책의 수립을 위한 이익집단의 로비 활동 등으로 인해 행정통합의 비용이 높아질 수 있다.

정부의 부패통제 능력이 크다는 것은 공직자의 청렴 수준이 높으며, 정경유착의 수준이 낮기 때문에 국제사회에서 통일된 한국의 이미지 제고에 상당한 기여를 할 것이다. 공직 진출의 기회가 공정하고 투명하다는 것은 청년들이 개인역량 강화에 더욱 정진할 유인을 제공할 것이며, 민간부문에서도 공정한 경쟁에 의한 이익 추구 활동이 가능해진다. 부처의 이익을 우선적으로 추구하는 관료주의 정치보다 부처 간 조정과 합의에 의해 정책결정이 이뤄진다면 정부효과성, 규제질, 법의 지배 수준이 모두 향상될 수 있는 토대가 마련될 것으로 기대된다.

4. 안보부문

안보부문의 통일 비용과 편익의 가장 중요한 지수는 군사력을 유지하는 비용과 통일로 인해 얻게 되는 군사력 측면에서의 편익을 중심으로 평가된다. 또한 군사비, 군인 수, 전투수행능력, 군 통합 정도로 구성되는 군사비 지수와 라이벌의 존재, 라이벌의 수, 라이벌의 군인 수, 라이벌의 전투수행력, 라이벌의 적대수준 등으로 구성되는 외부위협지수 등으로 나누어 평가되기도 한다.⁴⁵⁾ 그런데 이러한 평가 기준은 국가의 자체 군사력과 외부 군사력으로 인한 위협수준에 기초를 둔 종합지표를 구성하고 활용하는 데에 적절하지만, 군사적 안보 이외의 다양한 안보의 의제들로 인해 발생하는 통일의 비용과 편익을 분석하기에는 적합하지 않다.

표 II-5 안보부문 통일 비용과 편익: 의제와 영역

	전통안보	비전통안보
대내	<ul style="list-style-type: none"> • 군대 유지 및 국방비 지출 • 군통합과 지휘체계 변화 	<ul style="list-style-type: none"> • 군사주의 문화 해소 • 민군관계의 재설정
대외	<ul style="list-style-type: none"> • 국경변화와 군사전략의 변화 • 동북아안보환경의 변화 	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 난민 이동의 통제 • 대량살상무기 통제

출처: 저자 작성

안보부문의 통일 비용과 편익은 <표 II-5>에 나타나는 바와 같이 안보 의제의 영역과 수준에 따라 다른 양상으로 발생할 수 있다. 안보는 수준에 따라서 한반도 내에서 남북관계 혹은 통일한국

45) 조한범 외, 『정치·사회·경제분야 통일 비용·편익연구』, pp. 85~103.

내에서 해결할 수 있는 전통적 안보 의제가 있을 수 있고, 동북아와 국제질서 속에서 변화하는 환경에 따라 평가가 달라지는 전통적 안보 의제가 있을 수 있다. 그리고 비전통안보의 의제들도 대내적인 것과 대외적인 것으로 구분될 수 있다.

가. 대내적 전통안보

통일협상 시기에 들어서면 일단 남북한은 군사적인 차원에서 더 이상 서로를 주적으로 상정하는 정책을 폐기하게 될 것이다. 그렇기 때문에 한반도 내에서 군대 운용과 군사력 유지를 위한 정책의 변화가 반드시 필요하다. 그리고 남북한의 군 체계를 통합하여 운영하기 위해서 통합방식에 대한 정치적 협상이 진행되어야 한다.

남북한의 상비군 전력은 전체 남북한이 각각 63만여 명과 120만여 명으로 상당한 규모의 병력이 DMZ를 사이에 두고 배치가 되어 있다. 통일 이전 동서독은 합계 67만여 명의 병력을 보유하고 있었으나 1993년에는 약 37만여 명의 병력을 보유하고 있던 것으로 나타난다.⁴⁶⁾ 통일독일이 통일 전 병력 수의 55% 수준의 병력을 유지하였던 점을 고려한다면, 통일한국의 병력도 산술적으로 최소한 1백만 명 미만으로 유지될 것으로 예상할 수 있다. 그 동안 남북한 상호 간의 적대적 군사대결로 인해 병력이 필요 이상으로 유지되었던 점을 고려한다면 통일 후 유지될 병력의 수는 훨씬 더 적은 규모로 운영될 것이다.

⁴⁶⁾ The Correlates of War Projects, "National Material Capabilities Dataset v. 4.0," <www.correlatesofwar.org> (검색일: 2015.12.17.).

● 표 11-6 남북한, 주변국 병력 수

(단위: 명)

		남한	북한	미국	일본	중국	러시아
상비군	육군	495,000	1,020,000	586,700	151,050	1,600,000	250,000
	해군	70,000	60,000	327,700	45,500	235,000	130,000
	공군	65,000	120,000	337,250	47,100	398,000	150,000
	기타			240,550	3,500	100,000	315,000
	계	630,000	1,200,000	1,492,200	247,150	2,333,000	845,000
예비병력		3,100,000	7,700,000				

출처: 국방부, 『2014 국방백서』 (서울: 국방부, 2014), pp. 236~239.

남한의 국방비는 2014년 기준 한국은 35조 7,056억 원에 이르고 있으며, 이는 GDP 대비 2.38%, 정부재정대비 14.4%에 해당하고 2013년에 비해 3.5% 증가한 규모이다. GDP 대비 전 세계 평균 군사비보다 많은 비용을 지출하고 있으며, 분쟁지역의 국가들보다는 상대적으로 적게 지출하고 있다. 그렇지만 정부지출의 14% 이상을 국방비로 지출하는 것은 분단이 초래한 분단비용이라고 할 수 있다. 북한의 입장에서 분단비용의 부정적 효과는 더욱 크다. 북한의 선군정책은 막대한 재정지출을 동반하고 있기 때문에 사회적, 경제적 발전에 투입할 예산확보가 어려워지기 때문이다.

통일은 이와 같이 분단비용을 해소할 수 있으며 병력 수와 국방비 차원에서 상당한 통일편익이 발생할 것이다. 남북한의 상당한 국가재정이 국방 이외의 분야에 투입이 될 수 있는 가능성이 높아지고 청년들이 군복무로 인하여 학업중단을 하는 사례가 훨씬 줄어들 것으로 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 휴전선을 중심으로 고도로 밀집되어 있었던 군대의 효과적 재배치를 위한 설계와 실행에 많은 비용이 투입될 것이다. 군병력과 군부대의 축소 등으

I
II
III
IV
V

로 인해 발생하는 무기체계 통제를 위한 정책이 시급하게 마련되어야 할 것이다. 전환기 북한의 군벌 세력 혹은 범죄조직 등에 의해 무기가 민간 부문으로 유출되지 않도록 높은 수준의 통제가 필요하다. 예멘의 경우 군벌의 통합이 원활하게 이뤄지지 않아 내전을 경험하기도 하였다.

나. 대외적 전통안보

통일은 국경의 변화를 초래한다. 남한의 경우 육상을 통해서 중국과 러시아와 국경을 맞대게 되는 것이다. 통일한국이 직접적으로 중국과 러시아와 군사적 충돌을 할 수 있는 기회구조(opportunity)가 마련되는 것이다. 그렇기 때문에 통일한국은 중국과 러시아를 비롯하여 미국과 일본과의 군사적 협력관계의 재설정이 요구된다. 특히 주변국들과의 안정적 평화질서를 유지할 것에 대한 의지(willingness)를 주변국들이 신뢰할 수 있도록 해야 한다.⁴⁷⁾ 달리 말하면 군사적 분쟁은 기회구조와 의지조건이 충족되어야 발생할 가능성이 높으므로 통일한국이 군사적 분쟁의 기회를 가진다 하더라도 의지의 조건이 부재하기 때문에 동북아시아와 국제질서를 위협하지 않을 것임을 국제사회에 보여줄 필요가 있다.

47) 구조와 기회의 상호작용에 대한 이론적 논의는 다음을 참고하십시오. Benjamin A. Most and Harvey Starr, *Inquiry, Logic, and International Politics: With a New Preface by Harvey Starr* (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 2015) 참고.

● 표 II-7 세계 주요 국가의 국방비 비교

국가	GDP (억 달러)	국방비	GDP 대 국방비 (%)	병력 (천 명)	국민1인당국방비 (달러)
한국	12,600	305	2.42	630	596
미국	162,000	6,004	3.7	1,492	1,896
일본	51,500	510	0.99	247	401
중국	90,200	1,122	1.24	2,333	83
러시아	22,100	682	3.08	845	478
영국	24,200	570	2.35	169	900
프랑스	27,400	524	1.91	222	794
독일	36,000	442	1.23	186	545

출처: 국방부, 『2014 국방백서』, p. 238.

대외적으로 통일한국이 중국과 러시아 등과 직접적으로 군사적 경쟁을 펼치는 것은 많은 비용을 수반할 것이다. 톰슨(William Thomson) 등이 주목하듯이 통일한국이 중국 혹은 러시아와 서로를 경쟁자로 인식하고, 잠재적 위협의 근원이며 적이라고 인식하는 경우 전략적 라이벌(strategic rival)⁴⁸⁾로 발전할 가능성은 높지 않다. <표 II-7>에 제시된 종합적인 군사력 지표를 고려했을 때 중국, 러시아와 전략적 동반자가 아닌 전략적 라이벌로 관계를 설정하는 것은 통일의 편익을 포기하고 비용을 너무 많이 지불하는 결정일 가능성이 높다.

그런데 주변국들과 전략적 라이벌 관계를 설정하지 않는 이유가 이들로부터의 안보위협이 완전히 해소되었기 때문이 아니다. 베트남이 통일 후 캄보디아의 반베트남 정부를 축출하기 위해 군사적

⁴⁸⁾ William R. Thomson, "Identifying Rivals and Rivalries in World Politics," *International Studies Quarterly*, vol. 45, no. 4 (2001), pp. 557~586.

I
II
III
IV
V

침공을 감행했을 때 중국이 베트남에 무력개입을 했던 역사적 사례가 있다. 베트남이 먼저 역내에서 무력을 행사하기는 하였으나 베트남의 사례는 언제든 중국을 비롯한 주변국으로부터의 안보위협은 항상 존재한다는 것이다. 동북아시아 국가들 간 영토분쟁이 계속적으로 발생하는 상황에서 주변국을 직접적으로 도발하지 않더라도 자국 영토에 방어를 위한 적절한 수준의 군사력은 반드시 필요하다.

전통적 안보 의제 중의 하나는 동북아시아와 국제질서 환경의 변화에 따라 동맹을 어떻게 활용할 것인가이다. 전통적으로 남한은 미국, 북한은 중국과 동맹을 유지하였다. 남한이 선도하는 통일이 이뤄진다면 통일한국은 미국과의 동맹을 유지할 것이다. 문제는 북한이 그 동안 중국, 러시아 등과 맺어온 전통적 안보협약들을 어떻게 처리할 것인가이다. 한미동맹을 유지하면서 북한의 안보협약 관계들을 무효화하거나 수정하는 과정에서 중국과 러시아 등에 한국이 안보적 위협이 되지 않음을 설득하는 과정이 필요하다.

다. 대내적 비전통안보

분단체제는 남북한의 적대적 군사주의의 심화를 초래하였다. 그로 인한 남한사회에서는 그 동안 대통령 선거 혹은 국회의원 선거 때마다 북한의 도발로 인해 발생하는 소위 ‘북풍’으로 인해 선거가 심각한 영향을 받기도 하였다. 그리고 상대방을 물리쳐야 하는 악마적 존재로 신화화되었다. 예를 들면, 남한에서는 예비군 훈련장 사격 표적지에 김일성, 김정일, 김정은 3부자의 사진이 이용되고, 북한에서는 남한의 이명박 대통령을 동물로 희화되기도 하였다.

통일은 이렇게 의도했건 의도하지 않았건 서로에 대한 무지와 오해 등으로 인해 막연한 두려움을 가지게 되고, 군사적 대결주의로 이어지는 군사주의 문화를 극복할 수 있는 기회를 마련해 줄 것이다.

군 병력의 대대적인 감축은 병영문화의 개선과 노동시장에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 전체 필요한 병력 수의 급감으로 인해 의무 복무 대상자가 줄어들거나 징병제에서 모병제로의 전환이 가능해진다. 노동시장에 많은 청년들이 참여할 수 있을 것으로 기대된다. 그러한 경우 군 병력의 전문성은 향상될 것이며 병영문화도 군인들의 인권을 존중하는 방향으로 개선될 수 있을 것이다. 반면, 북한 군인들이 자발적 비자발적으로 노동시장에 참여하게 되었을 때 그들이 사회적, 경제적 활동을 위한 재교육이 필요하며, 분단해소 단계에서 이에 대한 비용이 지출되어야 한다.

군대의 역할이 북한 혹은 남한의 침략에 대해 경계하는 것보다 대민지원 서비스 강화에도 초점을 둘 수 있게 된다. 우선 기존 남한과 북한이 유지하고 있었던 군부대 부지를 국가와 지역 차원의 개발과 역량 강화를 위해 활용할 수 있도록 국가에 환원할 수 있을 것이다. 군부대가 보유한 물적, 인적 자원들이 지역사회의 역량 강화에 활용될 수 있다면, 그 동안 군사적 이유로 개발이 제한된 지역에 대해 일부 보상적 차원에서 지원이 이뤄질 수 있다.

통일의 대내적 비전통안보 차원에서 중요한 편익은 군부의 정치 개입의 해소이다. 북한에서 특히 군부는 체제 유지의 핵심적 기능을 하였다. 중앙정부 차원의 권력엘리트부터 지역 차원의 소단위의 운영에도 북한의 군부는 깊숙이 관여하였다. 그런데 군부의 이러한 통제기능이 일반 행정과 경찰행정으로 이전되면서 사회를 유지 관리하는 시스템에 큰 변화가 발생하는 것이다.

I
II
III
IV
V

남한에서도 북한의 위협이 국가적 담론의 핵심이 되거나 과대평가 되는 경우 군 관련 인사들이 정책결정 과정에서 비정상적으로 영향력을 발휘하곤 하였다. 평상시에는 일반적으로 수용될 수 없는 초인권적 정책이 북한으로부터의 위협이 심각하고 이에 대한 대처가 필요하다는 주장이 설득력을 가질 때 대부분의 정책이 안보의 측면에서 재조정되는 안보화 현상이 발생한다. 국가적으로 안보화 현상이 발생한다면 개인들의 인권 침해가 정당화 되고 자원의 비효율적 활용도 정당화 된다. 그런데 통일은 이러한 분단비용을 해체함으로써 경제적 가치로 환원하기 어려운 통일 편익을 창출할 수 있다.

라. 대외적 비전통안보

가장 중요하면서도 시급한 대외적 비전통안보의 이슈는 대량살상무기를 어떻게 통제할 것인가와 관련된 것들이다. 북한이 그 동안 비대칭 군사력의 한계를 극복하기 위하여 핵무기 및 대량살상무기를 생산하여왔다. 1990년대 고난의 행군 시기에도, 대량 탈북 사태가 발생하였을 때에도, 북한은 계속하여 핵무기 개발을 위한 프로그램과 미사일 개발 프로그램에 막대한 국가재정을 투입하였다. 국제사회의 경제제재가 강화되어도 아직까지 대내적 체제통제와 대외적 협상의 수단으로 대량살상무기 개발을 시도하여왔다.

통일협상 시기부터 발생하는 큰 비용은 남한과 북한은 북한의 핵무기와 대량살상무기체계가 완전히 공적 부문에서 통제될 수 있도록 협력하여야 한다. 이와 같은 무기체계의 폐기는 후차적인 문제이며, 무기들이 범죄조직이나 해외 테러조직에게 비정상적으로

거래되지 않도록 사전예방이 중요하다. 그럼에도 불구하고 유사시 핵무기 혹은 생화학 대량살상무기들이 해외로 유출되지 않도록 미국, 중국, 일본, 러시아 등의 공해 상에서의 협력을 이끌어 내야 할 것이다.

핵무기에 대한 통제가 이뤄진다면 북한의 핵무기 체계의 완전한 폐기를 위한 절차에 돌입하여야 하는데, 이 경우 국제사회의 검증에도 협력하여야 한다. 대외적으로 민감한 군사시설에 대해 국제사회의 접근을 허용하는 것은 안보의 취약성을 높이는 계기가 될 수도 있지만, 한반도의 비핵화는 남북한 통일의 핵심적 가치이기 때문에 이러한 비용은 감수하여야 한다. 핵무기 프로그램의 포기가 평화적 에너지원 확보 차원에서 이뤄지는 핵 이용에 추가적인 영향을 미치지 않는 것이다.

생화학무기의 통제 및 폐기, 미사일 기술의 통제 등도 지역질서와 국제질서의 안정에 기여하기 위하여 통일협상 시기부터 중점을 뒀야 하는 안보의 의제이다. 그 동안 북한이 국제사회의 독재국가에 관련 무기체계를 수출하면서 통치를 위한 재정을 확보하는데 활용하였다는 평가들도 있다. 남북한의 통일은 북한 권력엘리트가 더 이상 자신들의 통치를 위하여 대량살상이 가능한 무기의 수출에 나설 유인을 차단한다. 이와 관련 대내적 통제체계 확보와 국제협력체계 구축을 위해 노력해야 할 것이다.

다른 중요한 대외적 비전통안보 이슈는 우발적 사태발생에 의한 북한 주민의 대량 이주 사태의 가능성에 대비하는 것이다. 이는 한반도에서 정치체계의 관리가 평화적으로 이어지지 못하는 경우에 발생할 것이기 때문에 장기적인 관점에서 통제가 가능할 것으로 예측할 수 있다. 그런데 통일협상 시기에 일시적으로 북한 지역 내

I
II
III
IV
V

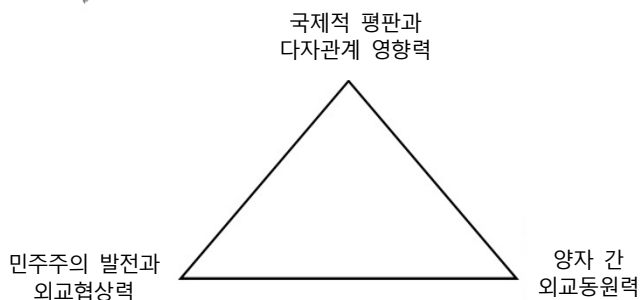
에서 사회적 혼란이 발생한다면 가능한 시나리오이다. 이 경우 주변 국가들이 이들의 잠정적 체류를 허용해 줄 수 있도록 협조를 요청하여야 할 것이다. 그렇지만 과거사 청산의 대상이 되는 이들을 주변 국가들이 정치적으로 보호하는 것에는 강력한 대응조치가 마련되어야 한다.

국경을 넘는 북한 주민들의 이주와 관련하여 통일 이전에 북한을 떠나 다른 지역으로 이주했던 이들이 자발적으로 귀환하고자 할 때 이들을 어떻게 재정착시킬 것인가에 대한 정책개발도 요구된다. 이들이 자신의 고향에 원활하게 정착하는 것은 안보부문의 의제가 될 수 없다. 그런데 이들이 고향을 떠난 지 오래되었을 때 기존의 재산권 등의 문제를 둘러싼 갈등의 요인이 될 수 있고, 그로 인해 지역사회 갈등의 요인으로 작용할 수 있을 때 안보부문의 의제가 되는 것이다. 탈북민들의 대량 이주는 안보적 차원에서 관리의 대상이 되는 것이지만 동시에 개인의 거주 이전의 자유 보호라는 차원에서는 지나친 통제와 관리의 대상이 될 수 없는 것이기도 하다.

5. 외교부문

외교부문의 통일 비용은 통일 후 한국의 외교적 협상력, 국제기구 등 국제사회에서의 영향력, 그리고 국제적인 외교동원력 등의 범주로 나누어 평가할 수 있다. 이는 국내외교역량, 다자외교역량, 양자외교역량의 측면에서 평가가 가능하다. 특히 통일 후 외교부문의 목표는 잠정적으로 앞서 논의된 세 부문의 과제를 충실히 실현하기 위해 국제적 환경을 조성하는 것이다.

● **그림 11-8** 외교부문 통일 비용과 편익: 세 가지 역량 범주



출처: 저자 작성

<그림 11-8>이 보여주듯이 통일한국의 외교는 국내적인 차원에서 민주주의의 공고화, 다자적 차원에서 한국의 국가이미지 개선과 글로벌 아젠다 주도, 그리고 양자 간 동맹관계의 재설정 등과 같은 의제들을 다루게 될 것이다. 남북한의 적대적 대결로 인해 남북한의 다자외교와 양자외교는 제한될 수밖에 없었다. 안보외교에 역량이 집중되면서 다자외교에 투입되어야 하는 외교역량이 부족하였고, 동맹외교에서는 경제적, 사회적 측면에서 외교적 손실을 감수할 수밖에 없었다. 이와 같은 분단비용의 해소는 한국의 외교적 역량을 발휘할 수 있는 기회와 자원을 마련해줄 것으로 기대된다.

가. 민주주의 발전과 외교 협상력

한 국가의 국내적 정치발전 수준은 외교적 협상력에 직간접적으로 많은 영향을 미친다. 국력을 흔히 하드파워(Hard Power)와 소프트파워(Soft Power)로 구분하지만 하드파워와 소프트파워의 요

I
II
III
IV
V

소들을 종합하여 행위자가 의도하는 바를 효과적이고 효율적으로 성취하도록 하는 스마트파워(Smart Power)⁴⁹⁾의 비중이 점점 커지고 있다. 하드파워와 소프트파워 두 가지를 이분법적으로 고려하는 접근방식은 국익실현에 긍정적인 영향을 미치지 않는다. 외교적 이익과 안보적 이익을 조화시키면서 국제사회로부터 불필요한 오해와 불만, 심지어 혐오와 경계심 등을 불러일으키지 않는 리더십 중심의 접근이 필요하다.⁵⁰⁾ 분단해소 단계와 체제통합 단계를 거치면서 한국은 주변 국가들과 국제사회로부터 어떤 방향으로 국가가 발전해 나갈지 많은 관심을 받을 것이며 이 과정에서 한국이 국익실현을 위해서는 외교를 기반으로 하는 스마트파워를 적절히 활용할 필요가 있다.

그런데 한 나라의 외교가 국제사회에서 영향력을 발휘하기 위해서 외교의 전략과 전술과 더불어 국가의 대내적 역량이 매우 중요하다. 외교적 역량은 물리적 조건과 환경, 그리고 그에 대한 국제사회의 인식 등을 모두 포함한다. 분단체제를 극복한 남한은 현재의 민주주의를 성숙시켜야 하는 과제를 안게 되고, 북한은 민주주의로의 체제전환의 과제를 안게 된다. 이 과정에서 한국은 분단체제의 대결적 구도를 극복하고 한반도 전역에서의 대의제 민주주의와 보편적 가치의 실현을 위한 국가건설 과정을 경험하게 될 것이다. 이와 같이 한국의 민주주의가 발전하면서 동시에 한국이 가진

49) Ernest J. Wilson, III., "Hard Power, Soft Power, Smart Power," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616 (2008), pp. 110~124.

50) Joseph S. Nye, Jr., "Public Diplomacy and Soft Power," *The Annals of the American Academy of Political Social Science*, vol. 616 (2008), pp. 94~109; Suzanne Nossel, "Smart Power," *Foreign Affairs*, vol. 83, issue. 2 (2004), pp. 131~142.

외교적 역량도 증가할 것으로 예상된다.

한반도 전역이 민주주의 체제로 전환이 된다면 한국은 국내적 요구를 국제적 협상에 활용하고 국제적 협상의 결과를 국내적 정치 환경의 변화를 위해 활용할 수 있는 외교적 탄력성을 가지게 된다. 정부가 국제적 협상에 임하여 합의에 이르렀다고 하더라도 그 협상의 결과는 국내에서 비준이 되어야만 효력을 발휘할 수 있게 된다. 그런데 정부가 외교협상에서 국내 행위자들로부터 압박을 받는다면 오히려 그러한 상황을 외교협상 상대를 설득하고 자국에 유리한 방향으로 협상을 유도할 수 있도록 활용할 수 있다.⁵¹⁾

통일 후 한국도 이와 같은 양면게임을 국제협상에서 적극적으로 활용할 수 있을 것이다. 우선 새롭게 통합되는 정부조직, 정치제도, 안보환경 등에 주변국들은 의심의 눈길을 거두지 않을 것이기 때문에 이러한 조치들의 불가피성과 평화와 번영을 지양하기 위함임을 국제사회에 설득하여야 한다. 그 과정에서 모든 제도적 변화들이 국내의 강한 압박에 의해서 어쩔 수 없는 것임을 설득할 수 있다. 통일의회가 현재 기준 인구비례로 구성되는 것을 가정한다면 약 450여 명의 의원이 선출될 것이며, 이들의 계층별 다양성은 더욱 확대될 것이다. 따라서 민주적 선거와 의회 운영을 통해서 국제협상에서 이점을 살릴 수 있을 것이다. 북한이 통일 이전 맺은 협상의 결과에 대해 폐기, 수정, 또는 재협상을 요구할 때, 국내의 분명한 선호와 강한 압박을 국제협상의 유용한 수단으로 활용할 수

⁵¹⁾ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, vol. 42, no. 3 (1988), pp. 427~460; Donald, J. Puchala, "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article," *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 2 (1999), pp. 317~331.

있을 것이다. 이러한 양면게임의 이점도 한국이 현재와 같은 남남 갈등, 남북한 간 지역갈등 등으로 인해 사회적 갈등이 확산된다면 국내 세력의 선호와 압박은 외교적 협상력 제고에 어떤 도움도 되지 않을 것이다.

민주주의 국가의 리더는 협상 과정 중에 상대가 무력사용으로 위협한다거나 지나치게 무리한 요구를 하는 경우 오히려 국민적 지지에 의해서 강력하게 대응할 것이라는 강한 신호를 보낼 수 있다. 민주주의 국가의 리더의 강한 신호가 허세일 가능성이 낮은 이유는 그 리더는 정책결정의 결과에 대해 국민들을 상대로 책임을 지게 되기 때문이다. 이와 같이 국내 청중 비용(domestic audience cost)이 존재하기 때문에 국제사회도 민주주의 국가를 상대로 지나치게 위협적 외교를 전개하는 것을 자제하게 된다.⁵²⁾ 만약 다른 나라가 강압 외교 혹은 무력사용을 외교적 수단으로 사용하는 경우 공격의 대상이 되는 국가가 성공적으로 방어하고 보복할 가능성이 높기 때문에 주변국들이 민주주의 국가를 대상으로 무리한 외교적 요구를 할 가능성이 낮다는 점도 통일한국이 민주주의 제도의 확립과 가치 실현을 위한 정치제도 설계에 최선을 다해야 하는 이유이다.

비민주주의 국가들만이 아니라 민주주의 국가들도 다른 민주주의 국가들에 대해서 무력위협을 할 가능성이 낮다. 두 민주주의 국가들 사이에 극단적 갈등이 존재하더라도 두 국가의 정책결정 과정을 예측할 수 있는 가능성이 높아져 정보의 왜곡 또는 오해에 의

52) James Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes," *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3 (1994), pp. 577~592.

해 외교관계가 파국으로 치달을 가능성이 낮아지기 때문이다. 따라서 통일한국의 민주주의 발전은 주변국들로부터 한반도 정치상황의 예측가능성을 높이고 군사적 충돌의 가능성을 낮추는 기제로 작동할 것이다. 민주평화론(Democratic Peace Theory)은 국제기구 멤버십의 공유, 경제적 상호의존성의 증가를 포함하여 민주주의 국가 간 평화지향성을 강조한다. 이러한 관점에서 볼 때, 통일 후 한국이 다양한 이유로 미국, 일본과 갈등을 할 수는 있겠지만 국내 정치의 민주화와 민주주의 공고화를 이뤄낸다면 무력충돌까지 이어지지는 않을 것이다.

나. 국제적 평판과 다자적 영향력

통일 후 한국은 지금보다 더욱 다양한 분야의 국제기구에서 영향력을 높여 나갈 것으로 기대된다. 남북한의 적대적 대결구조 속에서도 한국은 유엔활동을 위한 국제분담금 규모에 있어서 10위에서 15위를 기록할 정도로 국제사회의 책임을 분담을 하고 있다. 통일 시기에 체제통합과 국가완성 단계에 많은 비용이 투입되겠지만, 또한 국방비 감축 등 분단비용을 해소함으로써 오히려 국제기구를 비롯하여 글로벌 어젠다를 주도할 자원과 근거가 마련될 것이다.

통일은 한국의 국제사회의 평판을 제고하는데 많은 기여를 할 것으로 예상된다. 2013년 글로브스캔(Globe Scan)이 동아시아연구원과 함께 조사한 국제적 평판 조사에서 한국은 17개 국가 중 10위에 머물렀다.⁵³⁾ 그런데 당시 한국에 대한 평판은 ‘긍정적’ 36%, ‘부

53) 정원철, “세계인의 눈에 비친 17개국의 국제적 평판,” 『EAI 여론브리핑』, 133호 (2013), p. 7.

I
II
III
IV
V

정적’ 31%였으며, ‘모름/유보’ 33%였다. 긍정적 인식이 낮았지만 ‘모름/유보’가 다른 나라에 대한 인식보다 훨씬 많았다. 남북한 분단의 상황이 해소되고 민주주의 제도의 정착, 인권과 같은 보편적 가치가 실현되는 경우라면 통일 후 한국의 국제적 평판은 충분히 개선될 것이다.

다자적 외교를 국제기구 내에서 수행하는 것이 일반적이지만 통일 후 국가건설의 과정에서 여러 다자기구들이 한반도 내에서 협력 사업을 추진하도록 한다면 그 역시 한국의 국제적 위상을 높이면서 외교적 영향력을 확대하는 방안일 수 있다. 통일 정부를 구성하기 위한 다양한 선거 과정에서 한국의 중앙선거관리위원회가 유엔의 민주주의 지원프로그램과 협력하여 전 세계 다른 체제전환 국가들에서의 모델을 개발하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 북한 지역의 균형 있는 개발과 발전을 위해 남한의 공공 부문과 민간 부문만을 활용하지 않고 국제개발협력 관련 기구들과 협력 사업을 추진함으로써 한국의 국제적 평판을 제고하고, 다른 지역의 국제적 협력사업의 모델을 제공함으로써 외교적 영향력을 높일 수 있을 것이다.

통일 후 한국은 평화를 지향하는 국가로 국제사회에서 이미지를 제고할 수 있는 기회를 마련할 수 있다. 현재까지 70년 동안 분단 체제를 유지해온 냉전적 대결구도를 평화롭게 해체할 수 있다면 국제사회에 분단폭력의 문화에서 평화의 문화로 전환된 사례로서 국가이미지를 개선할 수 있다. 안보를 중심으로 하는 소극적 평화가 아닌 인권과 생태적 가치 등을 포함하는 인간안보의 실현을 추구하는 적극적 평화가 구축되는 과정 자체가 국제사회의 주목을 받게 될 것이고, 국제사회에서 평화 관련 어젠다를 주도할 수 있는

이니셔티브를 가지게 되는 것이다.

이를 위해서 북한 지역의 개발을 지나치게 경제적인 효과만을 고려하여 추진하기보다 분단의 폭력구조를 평화문화로 정착시키기 위한 공간적 활용도 신중하게 이뤄져야 한다. 2차 세계대전 이후 오스트리아 등을 중심으로 진행된 평화박물관의 설립과 평화문화운동의 추진 등은 국가들의 이미지를 제고하는데 많은 도움을 준 것이 사실이다. 장기적인 관점에서 통일한국이 보편적 인권, 적극적 평화를 국제사회에서 주도하는 데에 역사적 경험이 훌륭한 자산이 될 것이고, 중요한 무형의 외교적 통일편익이 될 것이다.

다. 양자 간 외교적 동원력

외교력의 중요한 요소 중의 하나는 동맹(alliance)이다. 분단체제 하에서 한국의 동맹외교는 한미동맹을 중심으로 하는 안보동맹의 성격이 강하며, 그로 인하여 미국에 대한 경제적, 사회적 영향력의 측면에서 어느 정도 손해를 감수할 수밖에 없었다.⁵⁴⁾ 특히 분단으로 인해 지출해야 하는 외교적 비용이 너무 크다. 동맹으로서의 미국만이 아니라 일본, 중국, 러시아 등과 북한 문제를 해결하기 위한 외교적 역량의 투입은 제한된 역량을 가지고 국제적인 리더십을 발휘하기 위한 자원투입을 제약하는 요인이 되었다. 또한 분단국가라는 이미지는 국제사회에 부정적인 이미지를 고착화시켰을 뿐만 아니라, 양자 간 외교에서도 외교적 정책 수단의 다양성을 상실시켰다.

그런데 통일은 이와 같은 외교적 분단 비용을 해소해주기 때문

54) 김태현, “외교력연구: 개념적 분석과 정책제언,” 『국가전략』, 14권 1호 (2008), pp. 5~34.

I
II
III
IV
V

에 양자 간 외교관계의 재설정을 위한 통일 비용과 편익을 발생시킨다. 통일 비용의 측면에서 한국은 미국과 중국 중심의 국제질서 재편 과정에서 동맹관계를 어떤 수준에서 어느 방향으로 재설정할 것인지 신중하게 접근하여야 한다. 우선 북한이 그동안 중국, 러시아를 비롯하여 다른 나라들과 맺은 외교관계를 어떻게 수용할 것인지 검토가 필요하다. 대부분의 국가들이 남한과 외교관계를 수립하고 있기 때문에 남한 관련 의제가 외교적 문제로 대두되지 않겠지만, 북한이 해당 국가들과 맺은 외교적 관계와 그로 파생되는 다른 부문에서의 부정적 파급효과를 어떻게 처리할 것인지 선제적 조치가 필요할 것이다.

한미동맹은 여전히 통일된 한국의 외교적 근간이 될 것임을 부정할 수 없다. 그런데 중국이 안보 중심의 강력한 한미동맹이 통일 후에도 유지되는 것에 대해서는 상당한 우려를 보일 것이다. 통일을 통하여 한국이 지역안보 불안의 단초를 제공하기보다 지역안보 공동체 구성을 위한 중추적 역할을 담당하며 어느 한 쪽에 지나치게 의존하는 동맹관계를 탈피하여야 한다. 따라서 한국은 미국과 중국과의 관계에서 사안에 따라서 균형을 유지하는 신중하고 현명한 전략을 추구하여야 한다. 분단으로 인하여 미국과 중국에 의존하면서 상당한 손해를 감수해왔던 남한과 북한이 하나의 국가를 이루는 이상 미국과 중국과의 양자관계도 새로운 국면을 맞이할 수밖에 없다. 한미동맹의 근간을 유지하면서도 더 이상 안보의제로 인해 손해를 감수하지 않아도 될 수 있도록 비핵화와 동북아안보공동체 등을 외교적 수단으로 적극적으로 활용할 수 있을 것이다.

6. 소결

통일 비용·편익 종합연구는 선도형 통일모델을 상정하고 통일의 비용과 편익을 연구하였다. 남북한 간 발전수준의 비대칭성을 인정하고, 현재의 상황이 지속된다면 2030년 이후 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계 등을 거치면서 완전한 통일을 가정하는 것이다. 이러한 접근은 발전된 체제가 저발전의 체제를 완전히 흡수하는 것은 아니지만 미래로 발전해 나가는 과정에서 가이드라인을 제공하는 중요한 역할을 해야 한다는 점을 강조한다. 그러면서도 남한이 선도하는 통일 과정이 흡수통일과는 다른 것이며 통일의 비용과 편익은 북한 지역에서만 발생하는 것이 아니라 한반도 전역에서 발생하는 것으로 이해하고 있다.

정치분야의 통일 과정은 과연 통일된 한국사회가 지향해야 할 가치를 설정할 것인가를 둘러싼 협상과 정책조정 과정이라고 할 수 있다. 통일의 과정이 한국사회의 장기적인 발전의 토대를 설계하는 것이기 때문에 분단체제가 유발하는 분단 비용을 극복하고 한국사회의 발전방향과 지향가치에 대한 이해가 선행되어야 한다. 달리 말하면 통일은 분단체제가 탄생하고 지속되어 온 역사성을 극복하고, 격변하는 지역질서와 국제질서 환경 속에 한반도가 지니는 현재성을 이해하며, 한국사회가 지속적으로 추구하고 실현하고자 하는 미래가치를 실현해 나가는 과정이다. 이러한 이해의 근간을 바탕으로 통일 비용을 최소화하고 통일 편익을 극대화하기 위한 정책수립과 집행이 요구된다.

정치부문 통일 비용과 편익은 민주주의 제도 및 문화 정착, 경제 번영과 분배를 위한 시장주의, 평화주의, 인권과 인간안보 중심의

I

II

III

IV

V

국제주의 등으로 범주화하였다. 이와 같은 통일의 정치통합의 원칙들은 북한 지역에만 국한되어 적용되는 것이 아니다. 모든 과정은 남북한 주민들 모두에게 적용되어야 한다. 의회 등 정부조직 구성의 과정에서 과대대표 혹은 과소대표 현상을 최소화하고 공직자 채용과 선출 등에서도 공정한 경쟁이 보장되어야 한다. 단기적으로 상대적으로 경쟁력이 약할 수 있는 북한 주민들에 대한 배려 속에 지역쿼터제 등을 정할 수 있으나 장기적으로는 지역적 제한을 두지 않는 방향의 정책 수립이 요구된다. 또한 통일이 진행되는 과정에서 모든 북한의 엘리트들을 배제시킬 수 없는 것이 현실이기 때문에 이들에 대한 재교육과 재임용의 범위와 절차에 대한 충분한 사전 준비가 요구된다. 과거사 청산의 문제와 더불어 이에 대한 국민적 합의가 충분히 이뤄지지 않는다면 향후 정치발전의 커다란 걸림돌이 될 수 있을 것이기 때문이다. 이와 같은 정치발전은 궁극적으로는 번영과 인권, 인간안보의 실현과 같은 보편적 가치의 실현을 위한 것이며, 통일 후 정책들이 더 이상 민족주의적인 통합정책에 국한될 필요는 없다.

행정부문에서는 정부효과성, 규제의 질, 법의 지배, 부패통제 등의 범주로 나누어 행정통합의 지표들을 범주화하였다. 행정부문 통합의 중요한 의제는 행정체계의 통합과 치안유지라고 할 수 있다. 그런데 조직과 인적자원의 통합은 정부가 다양한 차원의 공공 서비스를 전문적이면서 효과적으로 제공할 수 있도록 이뤄져야 한다. 국내 행위자들에 대한 서비스 제공도 매우 중요한 이슈이기는 하지만 해외의 행위자들에게 민간 부문 교역과 관련된 투명성이 확보될 수 있도록 통합을 진행함으로써 북한 지역의 해외투자 등의 여건 조성에 기여해야 한다. 그리고 치안유지의 비용과 편익을

지나치게 강조하는 경우 북한 주민들을 잠재적 범죄자로 인식하는 우를 범할 가능성이 높아진다. 따라서 치안을 비롯하여 정치사찰 등의 조직체제와 대민공공서비스를 위한 조직으로 전환하기 위한 정책적 고려가 요구된다. 행정조직의법의 지배가 강화함으로써 행정조직 내 부패와 행정기관과 민간부문의 정경유착 등도 근절될 수 있는 좋은 여건을 마련할 수 있을 것이다.

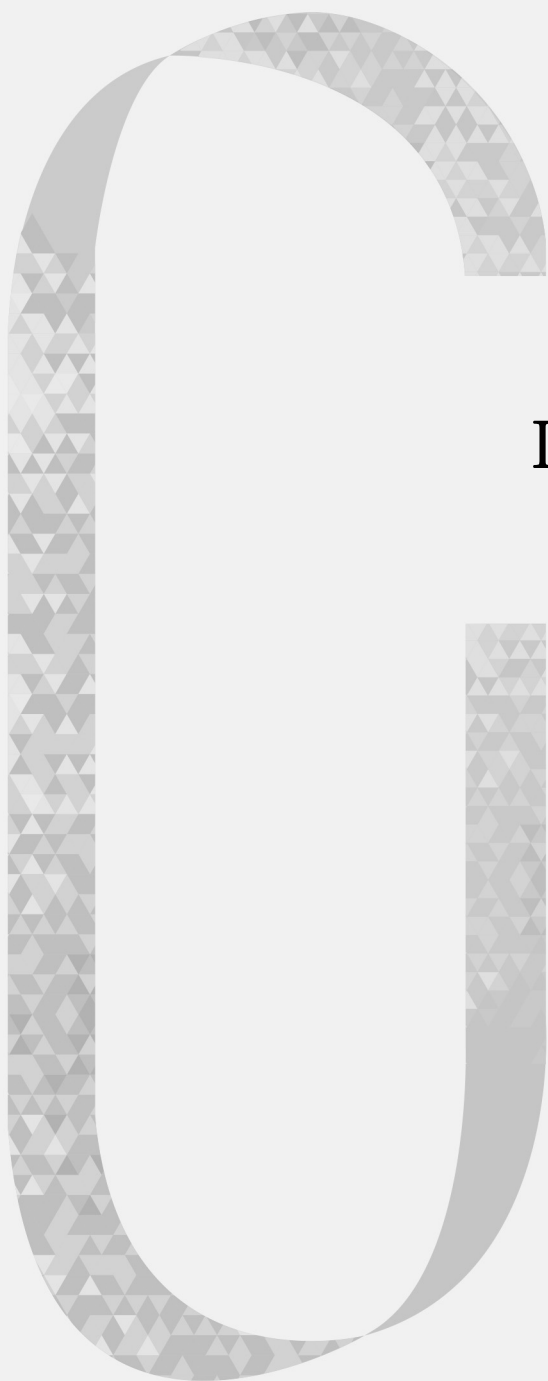
안보부문은 의제와 영역으로 구분하여 대내적 전통안보, 대외적 전통안보, 대내적 비전통안보, 대외적 비전통안보 등으로 범주화하여 통일 비용과 편익 지표를 평가하였다. 안보부문은 다른 비용보다 더욱 직접적으로 분단비용의 해소와 통일편익의 극대화라는 측면에서 이해될 수 있다. 전통적 안보의 측면에서 분단체제가 해소됨으로서 군사력 유지비용과 동북아시아 안보유지를 위한 비용 등의 상당한 부분이 통일의 편익으로 전환될 것이다. 그리고 비전통 안보 부문에서 군사주의 문화의 해소는 분명하게 편익이 될 것이며, 민군관계를 재설정하는 것은 비용과 편익을 동시에 발생시킨다. 대량살상무기의 통제와 대량 난민의 발생 가능성 통제 등은 주변국과의 협력 속에서 해결해 나가야할 것이다. 안보부문에서 북한이 더 이상 적이 아니기 때문에 대내적으로 군이 지역과 국가 발전에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 민군관계의 발전을 도모해야하며, 대외적으로 동북아시아에서 방어적 억제력을 갖추면서도 초국경적 어젠다에 적극적으로 협력하는 정책의 개발과 수립이 요구될 것이다.

외교부문은 민주주의와 보편가치의 실현으로 구성되는 국가발전에 대한 평판, 국제기구에서의 영향력, 외교적 동원력의 차원에서 비용과 편익의 지표들을 분석하였다. 이러한 지표들을 정책적

I
II
III
IV
V

차원에서 살펴보면, 통일한국의 외교는 국내적인 차원에서 민주주의의 공고화, 유엔을 비롯한 국제기구에서의 한국의 국가이미지 개선과 글로벌 어젠다 주도, 그리고 미국, 중국 등과의 동맹관계의 재설정 등과 같은 의제들을 다루게 될 것이다. 남북한의 적대적 대결로 인해 남북한의 다자외교와 양자외교는 제한될 수밖에 없었고 안보외교에 역량이 집중되면서 다자외교에 투입되어야 하는 외교 역량이 부족하였다. 따라서 통일한국의 동맹외교에서는 안보의 문제로 인해 경제적, 사회적 측면에서 외교적 손실을 당연하게 수용하는 자세에서 벗어나 이슈별로 미국과 중국 사이에서 균형을 취하는 신중한 외교 전략의 수립과 활용이 요구된다.

정치분야 네 가지 부문의 많은 지표들은 분단 비용의 해소와 밀접한 연관성이 있으며, 분단 비용이 통일 비용으로 전가되지 않도록 선도적인 통일준비가 필요함을 보여준다. 즉 현재의 상황이 통일협상이 시작되는 시기까지 지속된다고 가정한 5개년 연구의 성과는 통일의 비용과 편익을 분석하기 위한 지수화와 지표 발굴을 통해서 단기간의 정책적 과제들을 제시하는 데에 성공적이었다. 이러한 정책적 과제들은 통일의 경로가 어떻게 되는가에 따라 다른 양상으로 나타날 수 있다. 그렇기 때문에 지수와 지표의 개발과 더불어 그것들이 통일 후 한국이 지향해야 할 가치와 방향 등에 따라 범주화하고 재구성하는 작업이 추가적으로 진행된다면 통일협상이 시작되기 이전의 실천적 준비를 통해서 비용을 최소화하고 편익을 최대화할 수 있을 것이다.



Ⅲ. 사회분야

1. 사회분야 통일 비용·편익의 특성과 분석방향

남북분단과 통일은 한반도의 과거이자 현재이며, 또 미래이다. 광복·분단 이후 70여 년의 시간이 흐른 2015년 현재, 다시금 한반도 통일에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있고 현실화 가능성도 어느 정도 존재하지만, 분단과 통일의 문제는 여전히 현재 진행형이며 앞으로도 일정기간 지속될 가능성이 높다. 오히려 지금과 같이 남북 내, 남북 간의 불안정성이 증가한다면 통일의 시점은 생각보다 더 늦추어질 수도 있으며, 이러한 현상이 장기화된다면 통일을 위한 논의가 아닌, 논의를 위한 통일만이 남을 가능성 역시 존재한다.

이처럼 한반도 통일의 조기 실현이 어려운 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 그 중 하나는 한반도 통일 그 자체에 대한 필요성과 효용에 대한 의문일 것이다. 분단이 장기화되고 고착화되면서 서로 다른 역사적 경로를 거쳐 각기 다른 정치, 경제, 사회, 문화 체제를 구축한 두 집단이, 하루아침에 하나의 통일된 시스템 안에 묶여 살아간다는 사실 자체가 상상조차 어려운 것이 되어버렸다. 나아가 현재의 분단 체제에서 얻는 효용이 통일에서 얻는 효용보다 클 것이라는 생각이 세대를 거쳐 지배적으로 되어가고 있다.

이러한 시점에서 우리가 해야 할 일은 한반도 통일의 비용과 편익을 꼼꼼히 훑아보고, 시간을 두어 점진적으로 준비, 실현하는 것이다. 다시 말해, 통일의 과정과 결과로 나타날 수 있는 다양한 종류의 비용과 편익에 대해 고민하고 그 목록과 내용을 구체화하는 작업을 통해 ‘한반도 통일’이라는 추상적인 개념을 손에 잡히는 대상으로 현실화시키는 과정이 선행되어야 하는 것이다. 또한 통일의 비용과 편익은 시기와 분야별로 달라질 수 있으므로, 우선 해당

I

II

III

IV

V

비용과 편익의 목록을 적절한 분야로 분류한 뒤 이를 다시 시기별로 나누어 고민하는 작업이 필요하다.

이에 본 연구는 통일의 비용과 편익을 정치, 경제, 사회분야로 나누어 살펴보고 있다. 남북한 통합과정에서 발생할 수 있는 통일 비용과 편익을 다방면에서 분석하는 과정을 통해, 통일한국으로 가는 구체적인 청사진과 그 효과를 추정해보는 것이 주요 연구목적이라 할 수 있다. 특히 이 장에서는 사회분야에서 발생할 수 있는 통일 비용과 편익에 초점을 두고 시민사회, 교육, 보건·복지, 문화·여가 등의 부문으로 나누어 그 효과를 살펴본다. 이에 더해 통일 과정을 세 가지 단계(분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계)로 나누어, 부문별 비용·편익의 상대적인 중요성이 각 단계별로 어떻게 달라질 수 있을 것인지를 함께 고려한다. 이를 위한 본 장의 구성은 다음과 같다.

우선 지난 통일 비용·편익 종합연구의 연구 성과를 종합하여 사회분야 통일 비용과 편익의 구체적인 목록을 부문별로 제시하고, 각 부문별 대표적인 항목을 선정하여 그 효과에 대한 계량적인 추산을 시도한다. 다만 경제분야의 통일 효과와는 달리 사회분야에서 발생할 수 있는 통일 비용과 편익에 대한 추정은 다소 덜 경험적이고 오차범위 역시 넓을 수밖에 없음을 염두에 두고 분석을 진행한다. 다음으로 한국의 입장에서 통일의 비용·편익을 보다 직접적이고 현실적으로 가늠해 볼 수 있게 하기 위해, 하나의 구체적인 사례를 바탕으로 통일 비용·편익을 추정해본다. 특히 오늘날 한국 사회가 직면하고 있는 가장 큰 사회경제적 도전 중 하나가 저출산·고령화·저성장으로 대표되는 지속가능성의 문제인 만큼, 통일이 한국의 사회경제적 지속가능성에 미칠 영향과 함의를 인구학적 비

용·편익 측면에서 살펴본다. 마지막으로 결론에서는 본 연구결과를 종합하여 실현가능한 정책적 제안을 제시한다.

2. 통일 비용·편익 분석: 사회분야 종합

통일 비용·편익 분석과 관련된 지난 연구⁵⁵⁾에서는 사회분야의 통일 비용과 편익의 목록을 네 개의 부문(시민사회, 교육, 보건·복지, 문화·여가)으로 나누어 제시하고 있다. 각 부문별로 비용과 편익의 목록을 나누고, 이러한 비용과 편익이 통일 과정의 어느 단계(분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계)에서 주로 발생할 것인지에 대한 고려를 통해 세부 통일 비용·편익 항목을 영역별, 시기별로 나누어 살펴본 것이다. 이를 바탕으로 본 연구는 각 부문별 항목을 정리·확장하고, 각 부문의 대표적인 비용과 편익항목을 선택하여 대략적이거나 계량적인 추산을 시도한다.

가. 시민사회부문

기존 연구⁵⁶⁾에서 살펴본 시민사회부문의 통일 비용·편익은 <표 III-1>과 같이 정리할 수 있다.

55) 조한범 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익연구』, p. 123.

56) 위의 책 참고.

● 표 III-1 시민사회 부문 통일 비용·편익

구분	지수	지표	단계
비용	갈등·혼란 해소 비용	- 남남 갈등 해소 비용 - 남북 갈등 해소 비용 - 체제 부적응자 관리 비용	분단해소 분단해소- 체제통합 체제통합
	소통 역량 확대비용	- 남한 주민 간 소통 역량 확대비용 - 남북 주민 간 소통 역량 확대비용 - 정부와 주민 간 소통 역량 확대비용	분단해소 체제통합- 국가완성 체제통합- 국가완성
	정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 비용	- 민간 교류·협력 확대비용 - NGO 역량 강화 비용 - 정부, 기업, NGO 간 협조체제 구축비용	분단해소 분단해소- 체제통합 체제통합- 국가완성
편익	신뢰 형성 편익	- 남남 신뢰 형성 편익 - 남북 신뢰 형성 편익	분단해소 체제통합- 국가완성
	단일 공동체 형성 편익	- 공동체 의식 형성 편익 - 체제 안정감 형성 편익	체제통합- 국가완성 국가완성
	정부-시장-시민사회의 협치적 기반 강화 편익	- 정책의 공공성·효율성 강화 편익	국가완성

출처: 저자 작성

이 중 표에서 진하게 표시된 항목을 중심으로 구체적인 논의를 진행한다.

(1) 비용

(가) 남북갈등 해소 비용

본격적인 통일 과정으로 들어서는 단계에서부터 다양한 종류와 유형의 남북 간 갈등이 발생할 수 있다. 1945년 분단 이후 장기간 상호 독립적인 체제를 유지해왔기 때문에 정치, 사회, 경제, 문화 등 다양한 영역에서 여러 종류의 남북 갈등이 나타날 것이다. 이러한 외적인 영역에서의 갈등 뿐 아니라 내적이고 심리적인 갈등을 해소하고 통합하는데 있어서 당연 비용이 발생하게 된다.

특정 사회의 갈등수준은 다양한 방법을 통해 측정할 수 있지만, 그 중 하나로 한 사회의 사회갈등 정도를 어떠한 방식의 정책으로 풀어나갈 것인가를 들 수 있다. 즉, 사회적으로 갈등 수준이 높으면서 갈등 관리체제 역시 제대로 작동하지 않는다면 그 사회의 갈등 수준은 높게 나타날 것이다. 반면, 사회적으로 갈등 수준이 높다고 할지라도 효율적인 갈등관리 체제를 보유, 운영하고 있다면 사회갈등의 전반적인 수준은 낮을 수도 있다. 이와 관련하여 박준과 그의 동료들은 다음과 같은 방식으로 전반적인 사회갈등지수를 측정할 수 있음을 제시하고 있다.⁵⁷⁾

$$\text{사회갈등지수} = \text{지니계수} / [(\text{민주주의지수} + \text{정부효과성지수}) / 2]$$

여기서 사회갈등의 수준을 나타내는 지표로는 한 사회의 소득불평등을 나타내는 대표적인 수치인 지니계수가 활용되었고, 이를

57) 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” 『CEO 인포메이션』, 710호 (2009), pp. 5~6.

어떻게 정부가 민주적인 방식을 통해 효과적으로 통제할 수 있을 것인가가 해당 공식에 반영되어 있다. 통일의 과정에서 가장 즉각적으로 드러날 대표적인 갈등요인 중 하나가 남북 간 소득격차라면, 이 지수를 활용하여 대략적인 남북갈등 비용을 추산해볼 수 있을 것이다. 예를 들어 한 연구에 따르면 2000년대 초반 북한의 지니계수는 0.66에서 0.85 사이로, 이는 동 기간 한국의 지니계수보다 두 배 이상 높을 뿐 아니라 전 세계적으로도 북한의 불평등도가 가장 높음을 보여주고 있다. 이에 민주주의지수와 정부효과성지수를 동시에 고려해본다면, 남북갈등에서 발생하는 대표적인 비용 중 하나로 활용할 수 있을 것이다.

(나) 남북한 주민 간 소통 역량 확대 비용

통일 과정에 있어 그 중요성에 비해 등한시 될 수 있는 요인 중 하나가 남북한 주민 간의 소통이다. 통일국가 완성을 위해 궁극적으로는 가장 중요한 요소이기는 하지만, 통일 과정의 주체는 아니라는 점에서 그렇다. 그러나 남북한 통일이 궁극적인 국가완성의 단계로 이르기 위해서는 이와 같은 남북한 주민 간의 소통의 통로를 통일 과정의 첫 단계에서부터 적극적으로 추진할 필요가 있을 것으로 사료된다.

남북 주민 간의 소통을 위해서는 우선 이를 위한 물적 기반과 인프라가 구축되어야 한다. 남북 간 이어진 교통과 통신을 다시 연결하고, 특히 북한을 중심으로 이를 현대화하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 통일 독일의 경험에서도 볼 때 이러한 물적 기반의 확보를 위해 막대한 재원을 들여 투자를 했으며,⁵⁸⁾ 오늘날 남북 간의 격차는 독일 통일 당시보다 더 크다는 점을 고려했을 때 적지 않은

투자 비용이 들어갈 것으로 판단된다.

이러한 인프라 구축과 병행되어야 할 것 중 하나는 남북 주민들이 서로를 인정하고 포용할 수 있게 하기 위한 교육이다. 남북한 주민들은 각기 다른 이유에서 서로를 인정하고 포용하기에 어려운 점이 있으므로, 특화된 방식의 교육을 통해 남북한 주민들에 대한 재사회화 교육 비용이 필요할 것으로 예상된다.

(다) 정부-시장-시민사회 협치 구축 비용

복잡다단해지고 있는 현대 사회에서 정부의 역할은 과거에 비해 제한적이기 마련이다. 이는 남북 통일 과정에서도 마찬가지일 수 있다. 또한 자본주의 경제의 한 축을 이루고 있는 시장 역시 통일 과정에서 발생할 모든 문제를 다루기에는 그 역할이 제한적일 수밖에 없다. 이처럼 정부와 시장에 의해 메워질 수 없는, 또는 통일 과정에서 발생할 수 있는 새로운 영역을 시민사회가 적극적으로 수용하고 해결책을 제시할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부-시장-시민사회 간의 유연한 협조체제 구축을 위한 투자가 요구된다. 더욱이 북한사회에서는 이러한 협치의 경험이 전무하므로 남한의 경험을 바탕으로 인프라를 구축하고 이를 이전할 수 있게 할 제도적, 정책적 보완 작업이 요구된다. 이를 위해서는 세 영역 간의 협치 구축 비용을 통일 초기부터 선제적으로 투자할 필요가 있으며, 그 비용에 비해 효용이 가장 큰 영역 중의 하나가 될 것으로 사료된다.

58) 김영윤, “독일통일에서의 통일 비용조달과 시사점,” (국민대학교 법학연구소 독일통일20주년 통일법제 세미나 자료집), pp. 56~57.

(2) 편익

(가) 남북 신뢰형성 편익

통일 과정에서 남북사회의 갈등과 혼란해소를 위한 적극적인 투자가 선행될 경우, 가장 직접적인 반사이익은 다수준에서의 남북 간 신뢰형성에 대한 부분일 것이다. 남북통합의 궁극적은 성패 여부는 결국 남북 구성원 간의 신뢰를 바탕으로 한 공동주민의식이라 볼 때, 남북 간 신뢰형성은 통일한국 형성의 핵심적인 사안일 뿐 아니라 다른 종류의 문제를 해결하기 위한 기반이 된다.

이와 같은 편익의 계량화는 앞서 제시한 사회갈등지수가 낮아질 것에 대한 기대치로 추정해 볼 수 있으며, 예컨대 갈등지수가 10퍼센트 낮아지면 1인당 GDP가 7퍼센트 이상 증가할 것으로 기대되며, 이를 해당년도의 인구수를 감안하여 계산하면 남북 신뢰형성에서 오는 대략적인 편익정도를 추정할 수 있다.⁵⁹⁾

(나) 공동체 의식형성 편익

시민사회 영역에서의 다양한 투자를 통해 남북 간 신뢰형성을 넘어 공동체의식 역시 고양할 수 있다면 그 편익은 적지 않을 것으로 사료된다. 예컨대 한국의 경우 2009년부터 대통령 직속 ‘사회통합위원회’를 운영하며 다양한 분야와 영역의 화합과 통합을 위해 노력하고 있다. 이와 같은 위원회의 운영을 위해 매년 사용되는 예산이 45억 원 정도임을 고려했을 때, 통일을 통한 남북 간 공동체 의식형성 편익은 이 수준을 훨씬 상회할 것임을 기대할 수 있다.

59) 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” p. 11.

(다) 정책의 공공성·효율성 편익

정부-시장-시민사회의 협치를 위한 인프라가 구축되면, 이를 활용하여 얻을 수 있는 정책적 공공성 확보 및 효율성 증대와 관련하여 적지 않은 편익이 있을 것으로 예상된다. 우선 각 주체가 주도적으로 담당할 수 있는 부분에 대해 역량을 집중할 수 있고, 동시에 상호 보완이 필요한 부분에 대한 시너지효과 역시 기대할 수 있다. 이를 통해 정책의 다양성 및 복합성이 확보될 것이고, 특히 이와 같은 경험이 전무한 북한은 경우 새로운 형태의 거버넌스가 뿌리내릴 수 있는 중요한 경험이 될 것이다. 점차 복잡다단해지고 있는 현대사회의 구조에 통일이라는 변수는 이를 더 심화시킬 것으로 기대되는데, 이를 다수의 주체가 선택과 집중, 그리고 협치를 통해 효율적으로 해결할 수 있다면 이는 민주주의의 재구성이라는 측면에서 한국과 북한 모두에게 적지 않은 편익을 가져다 줄 것으로 판단된다.

나. 교육 부문

기존 연구⁶⁰⁾에서 살펴본 교육 부문의 통일 비용·편익은 <표 III-2>과 같이 정리할 수 있다.

60) 조한범 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익연구』 참고.

● 표 III-2 교육부문 통일 비용·편익

구분	지수	지표	단계
비용	학교지원 비용	<ul style="list-style-type: none"> - 교육체계 통합비용 - 교원 재교육 충원 비용 - 교육환경 개선비용 - 장학지원 비용 - 학생 복지·안전 지원비용 	분단해소- 체제통합 분단해소- 체제통합 분단해소- 체제통합 체제통합 체제통합
	사회교육 비용	<ul style="list-style-type: none"> - 정치 교육 비용 - 평생 직업 교육 비용 	분단해소 체제통합
	학술교류 비용	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 학술교류 비용 - 학술지원 비용 	분단해소- 체제통합 분단해소
편익	학교지원 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 통일미래 세대 배출 편익 	체제통합- 국가완성
	사회교육 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 공동체 의식 형성 편익 - 노동 생산성 증가 편익 	체제통합- 국가완성 체제통합- 국가완성
	학술교류 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 학술연구 증가 편익 - 정책 개발 편익 	체제통합- 국가완성 체제통합- 국가완성

출처: 저자 작성

이 중 표에서 진하게 표시된 항목을 중심으로 구체적인 논의를 진행한다.

(1) 비용

(가) 교육체계 통합 비용

남북한의 정치체제만큼이나 다른 것이 교육체계라 할 수 있다. 북한의 교육은 주체사상을 근간으로 하여 사회주의적 인간을 육성하는 것에 집중되어 있으므로 통일 이후 자유민주주의 사상으로의 전환을 유도할 수 있는 교육체계를 개발할 필요가 있다. 이는 통일 세대의 양성이라는 측면에서 볼 때 보다 더 장기적으로 추진해야 하는 근본적인 과제일 수 있으며, 통일 이후의 조속한 교육체계 통합을 위해서는 사전 구상과 선제적 투자가 필요한 영역이다. 이는 현실적으로 한국에서 주도적으로 준비해야 하며, 통일 과정의 첫 단계인 분단해소 단계에서부터 이를 다룰 수 있는 전문 인력을 양성하여 체제통합 단계에서부터 본격적으로 교육 내용과 시스템 이전을 실시해야 한다. 그러나 북한의 교육 시스템 역시 낙후되어 있기는 하나, 나름의 체계와 존재이유를 갖추고 있으므로 단시일 내 남북 교육체계 통합은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 따라서 물리적인 인프라에 대한 투자를 우선시하고, 내용과 제도적인 측면이 뒤따르는 형태의 전환을 유도함으로써 북한에서 느낄 이질감을 최소화하는 순으로 진행되어야 할 것이다.

(나) 정치교육 비용

앞서 언급한 학교 교육체제의 통합을 넘어 일반 주민을 대상으로 한 정치교육에 대한 투자 역시 필요할 것으로 사료된다. 반세기 이상 서로 다른 정치 체제와 이념 속에서 살아온 남북한 주민들이 한 순간 서로의 시스템을 이해하고 수용하는 것은 거의 불가능에

I

II

III

IV

V

가깝다. 그러나 그 통합방향은 자유민주주의로의 전환임이 명확한 만큼, 이에 대한 준비 역시 한국에서 주도적으로 실시해야 할 가능성이 높다. 이는 현재 한국에서도 실시되고 있는 ‘통일교육’을 확장하는 방식으로 시행할 수 있을 것이며, 각 지역별로 통일교육센터 등을 설립하여 일반 주민들을 대상으로 한 정치교육을 보편적이고 체계적으로 실시할 필요성이 있다. 그러나 이를 반드시 정부 주도로 시행해야 할 필요는 없는 만큼, 정부단체와 민간단체가 협력하는 것이 보다 효과적인 방식으로 목적을 달성할 수 있을 것이다.

(다) 남북 학술교류 비용

교육 시스템의 근간은 결국 이를 지지하고 있는 학술적 연구와 이를 전달하는 체계에 있다. 교육부문의 근본적인 개혁과 상호적응을 위해서는 현실을 바라보는 학술적 시각과 연구에 대한 재조명이 필요하며, 이 과정에서 요구되는 핵심적인 작업 중 하나는 남북 간 학술교류이다. 또한 교육 관련 다른 부문에 비해 비교적 낮은 수준에서 탈정치적으로 접근할 수 있는 만큼, 이 부분에 대한 적극적인 투자가 요구된다. 이 과정에서 학술단체 등의 비정부조직을 중심으로 상호 비교우위에 있는 분야에 대한 교류부터 시작할 수 있다면 예상되는 정치적, 문화적 마찰을 최소화 할 수 있을 것으로 예상되며, 이를 바탕으로 교육 내용과 전달체계 전반에 대한 점진적인 합의를 이루어나가야 할 것이다. 이에 필요한 비용은 현재 한국연구재단에서 지원하고 있는 각종 학술진흥사업을 예로 판단해볼 수 있으며, 그 대상을 한국 뿐 아니라 북한 지역에도 확장하는 방식으로 사업을 배분, 확대할 수 있을 것이다.

(2) 편익

(가) 통일 미래세대 배출 편익

교육은 백년지대계인 만큼 이에 대한 투자를 통해 직접적이고 단기적인 편익을 기대하기는 어렵겠지만, 통일 과정의 목적이 ‘단일국가완성’이라고 한다면 장기적으로 가장 큰 편익을 기대할 수 있는 분야이기도 하다. 현대 사회에서 시민은 사회화의 결과이며, 이는 서로 다른 구조에서 장기간 분절되어 살아온 남북한 구성원들 역시 (재)사회화 교육을 통해 통일국가의 구성원으로 새로이 형성될 수 있음을 의미한다. 따라서 학교교육에 대한 투자를 통해 향후 통일국가를 이끌어 갈 미래세대를 배출할 수 있고, 이들이 부가적으로 누릴 노동시장에서의 직간접적인 혜택을 생각한다면, 교육 부문의 편익이야말로 가장 큰 파급효과(ripple effect)를 기대할 수 있는 부분이다.

(나) 공동체 의식 형성 편익

남북한 주민 전체를 대상으로 한 일반 정치 교육을 통해 상호 이해에 기반을 둔 새로운 정치체제를 형성하고, 나아가 새로운 공동체 의식 형성의 기반을 제공할 수 있을 것으로 보인다. 통일 과정 자체에서는 남북한 일반 구성원들은 주체라기보다는 객체에 가까운 반면, 통일의 다양한 결과는 현실에서 가장 직접적으로 느껴야 하는 주체들이기에 통일을 가장 혼란스럽게 받아들일 대상은 남북한 일반 구성원들임에 자명하다. 혼란의 가장 큰 요소는 가시적으로 드러나는 경제적인 격차이겠지만, 이는 통일 독일의 경험에서도 알 수 있듯이 장기적이고 체계적인 계획과 투자를 통해 해소해 나갈 수 있는 부분이고, 보다 근본적인 갈등과 혼란의 요소는 서로

I
II
III
IV
V

세상을 바라보는 시각 차이에 있을 것이다. 이를 해결할 수 있는 유일한 방안은 공동체 의식 형성을 위한 지속적인 통일 교육에 있으며, 이 역시 교육의 일환인 만큼 그 효과가 직접적이고 단기적이지는 않겠지만, 장기적인 관점에서 볼 때 점진적이나 가장 뚜렷한 효과를 기대할 수 있는 부분으로 사료된다.

(다) 정책 개발 편익

남북 간의 적극적인 학술교류 편익은 상호이해 증진에 있을 뿐만 아니라 향후 통일한국을 위한 근간을 마련하는데 있다. 이를 보다 장기적인 편익과 단기적인 편익으로 나누어 본다면, 장기적인 편익의 경우 학술교류활동을 통해 새로운 통일시대에 적합한 교육 시스템을 형성할 수 있을 것이고, 단기적인 편익의 대표적인 예로는 즉각 활용 가능한 정책 개발에의 효과성과 효율성을 들 수 있다. 남북한의 학자 및 연구자는 통일 과정에서 발생할 수 있는 다양한 정치, 경제, 사회, 문화 영역에서의 문제점 해결을 위한 실질적인 주체가 될 가능성이 높으며, 실제로 이를 가능케 하는 역량을 갖춘 집단이다. 따라서 통일 과정의 준비단계에서부터 이에 대한 논의를 활성화 시키고 공론화 과정을 통해 공감대를 형성할 수 있다면, 현 시점에서 다소 막연해 보이는 통일의 절차, 과정, 효과성 등이 보다 현실적이고 가시적으로 보이게 하는 효용을 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 통일 이후에 직면할 다양한 문제점에 대한 정책적인 해결의 실마리 역시 이러한 학술교류를 통해 이루어 낼 수 있다는 점을 감안한다면, 앞서 언급한 교육의 다른 영역과 마찬가지로 점진적이나 투자 대비 효용이 가장 큰 영역이 될 수 있을 것으로 예상된다.

다. 보건·복지부문

기존 연구⁶¹⁾에서 살펴본 보건·복지부문의 통일 비용·편익은 <표 III-3>과 같이 정리할 수 있다.

표 III-3 보건·복지 부문 통일 비용·편익

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

출처: 저자 작성

61) 위의 책 참고.

이 중 표에서 진하게 표시된 항목을 중심으로 구체적인 논의를 진행한다.

(1) 비용

(가) 기초적 사회안전망 구축비용

통일 과정에서 가장 주요한 난제 중 하나는 남북한 구성원의 현격한 생활격차에 대한 해소이다. 이를 위해서는 통일 과정의 첫 단계에서부터 북한 구성원의 기초적인 생활보장을 위한 선제적인 투자를 해야 하며, 그 시간과 비용 역시 적지 않을 것으로 판단된다. 그러나 북한 주민의 건강 및 보건상태에 대한 믿을 만한 자료가 존재하지 않는 만큼, 우선 실태조사를 실시하여 전반적인 복지 수요를 예측한 다음, 한국 수준의 기초생활보장은 어렵겠지만 적어도 이러한 생활격차가 통일 과정의 부담을 가중시키지 않을 만큼의 기초적 사회안전망을 구축하는 작업은 필수적이다. 이를 위한 비용은 현재 한국이 사용하고 있는 복지비용을 바탕으로 간접 추정해 볼 수 있다. 2015년 현재 한국의 보건·복지 관련 예산은 약 52조 원으로, 이는 대한민국정부 전체 예산(376조)의 약 14%에 달한다.⁶²⁾ 이 중 취약계층지원과 기초생활보장에 투입된 예산은 약 8조 원으로, 만약 이 중 20퍼센트를 북한사회 기초 사회안전망 구축에 들일 비용이라고 가정한다면, 2015년 현재 약 1.6조 원 정도로 추산할 수 있다. 하지만 전체 정부예산대비 한국의 보건복지 예산 비중이 꾸준히 증가하고 있는 만큼 이를 위한 재원의 양은 현 시점

62) 국회예산정책처 편, 『2015년도 예산안 부처별 분석 IV』 (서울: 국회예산정책처, 2014), p. 9.

보다 많아질 수 있으며,⁶³⁾ 북한 주민 1인당 투입 비용 역시 남한에 비해 높아야 할 것으로 예상되므로 통일 시점의 예상 비용은 이보다 상회할 가능성이 높다.

(나) 제도 및 기술 이전 비용

통일 과정 초기단계에서 북한 주민에 대한 기초적 사회안전망이 확보되었다면, 보다 장기적으로는 한국의 보건복지 시스템 및 노하우를 전달하는 작업이 이루어져야 한다. 북한의 한정된 자원이 북한 주민에 대한 보건과 복지의 수준을 높이는 데 활용되기는 어려웠을 만큼 이 부분에 대한 상대적인 낙후가 특히 클 것으로 예상되는데, 이는 우선 북한사회에 대한 인력과 기술 이전에 대한 지원의 방식으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 이 부문에 들어갈 비용을 대략적으로 추산해본다면, 2015년 기준 한국 정부의 사회복지 일반 예산은 약 7309억 원 정도인데,⁶⁴⁾ 이 중 1/5 정도를 북한으로의 기술 및 제도 이전을 위해 추가 편성한다고 가정할 수 있다면, 약 1461억 원 정도의 추가 비용이 필요할 것으로 추산할 수 있다.

(다) 기초생활보장 및 공적 부조 비용

기초적인 수준에서의 사회안전망이 확보되고, 보건 및 복지 시스템 운영을 위한 기술과 제도의 이전이 이루어졌다면, 국가완성 이후 정상국가 단계에서는 남한 수준의 기초생활보장이 북한 주민들에게도 이루어져야 할 것으로 기대된다. 2015년 현재 한국의 기

63) 보건복지부 홈페이지, <<http://www.mw.go.kr/>> (검색일: 2015.10.23.).

64) 국회예산정책처 편, 『2015년도 예산안 부처별 분석 IV』, p. 9.

I
II
III
IV
V

초생활보장은 기초생활급여, 의료급여, 긴급복지, 자활지원, 생계비 용자, 취약계층 의료비지원 등으로 구성되어 있는데, 이에 정부 예산의 약 8조 원의 투입되고 있다.⁶⁵⁾ 이는 이미 보건복지 예산의 많은 부분을 차지하고 있으며 향후 가속될 한국의 인구고령화를 고려한다면 더 많은 예산이 필요하겠지만, 적어도 이와 유사한 종류와 양의 복지 수준이 북한 주민들에게도 이루어져야 한다면 추가 재원확보가 선행되어야 할 것으로 판단된다.

기초생활보장과 더불어 보다 장기적인 관점에서의 복지를 고려한다면 공적부조에 대한 비용 역시 계상할 필요가 있다. 현재 한국에서 이루어지고 있는 공적부조는 취약계층(요보호아동, 장애인 등)에 대한 지원, 그리고 노인층(기초노령연금 등)에 대한 지원, 그리고 청소년과 여성에 대한 지원 등이 있다. 2015년 기준 한국은 이와 같은 공적부조에 총 16조 원 정도를 투입하고 있으며,⁶⁶⁾ 이는 통일 이후 북한 주민에게도 유사한 수준에서 제공되어야할 종류의 것으로 예상된다. 물론 추가 재원을 확보하는 것이 급선무이겠지만, 통일 이후 남북한 주민의 생활격차가 가장 직접적으로 노출되는 동시에 가장 직접적으로 해결될 수 있는 분야이므로, 남북 구성원 간의 근본적인 이질감의 해소라는 측면에서도 필수적으로 수반되어야 할 비용으로 볼 수 있다.

65) 위의 책, p. 9.

66) 위의 책, p. 9.

(2) 편익

(가) 취약계층 인적자원 보존 편익

통일 과정 초기에 이루어질 북한에 대한 기초적 사회안전망 투자를 통해 기대할 수 있는 가장 직접적인 편익은 통일한국의 구성원이 될 인적자원의 보존이다. 아래의 <표 III-4>에서 나타나고 있는 것처럼, 한국에 비해 북한의 인구구조는 상대적으로 젊은 편이므로, 급속히 고령화되고 있는 한국사회를 고려했을 때, 통일은 인구구조상의 즉각적인 편익이 가져다 줄 것으로 예상된다. 이러한 인구구조 상의 편익을 최대화 시킬 수 있는 방법 중의 하나가 인적자원의 질적·양적 보존이며, 기초적 사회안전망의 투자효과를 가장 직접적으로 누리게 될 대상이 대표적인 취약계층인 여성과 청소년인 만큼, 기초적 사회안전망 확보에 대한 투자는 비교적 적은 비용으로 큰 효용을 누릴 수 있는 영역으로 예상된다.

표 III-4 남한과 북한의 연령집단별 추계인구: 2015, 2018, 2030, 2040년⁶⁷⁾

	남한			북한		
	0-14세	15-64세	65세 이상	0-14세	15-64세	65세 이상
현재 (2015년)	7,039,594 (13.9%)	36,953,331 (73.0%)	6,624,120 (13.1%)	5,074,485 (20.5%)	17,175,850 (69.3%)	2,529,040 (10.2%)
분단해소 (2028년)	6,645,229 (12.7%)	33,673,208 (64.6%)	11,812,937 (22.7%)	5,231,467 (20.0%)	17,785,703 (67.9%)	3,166,473 (12.1%)
체제통합 (2030년)	6,575,330 (12.6%)	32,893,289 (63.1%)	12,691,446 (24.3%)	5,247,012 (19.9%)	17,683,895 (67.2%)	3,391,853 (12.9%)
국가완성 (2040년)	5,717,528 (11.2%)	28,872,500 (56.5%)	16,501,324 (32.3%)	4,829,977 (18.2%)	16,916,644 (63.8%)	4,767,177 (18.0%)

출처: 국가통계포털, <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.23.).

67) 북한(인구일제조사) 및 남한(인구주택총조사) 자료에 근거한 장래인구추계.

(나) 장기적 국민복지 증진 편익

통일 과정 전반에 걸쳐 이루어질 보건복지에 대한 투자 비용은 적지 않을 것으로 사료된다. 저출산과 인구고령화 및 저성장의 문제를 겪고 있는 한국의 입장에서 볼 때 북한에 대한 이와 같은 지출은 더욱 큰 부담으로 다가올 수 있다. 그러나 기초적인 사회안정망 확보, 보건복지 제도 및 기술 이전, 나아가 기초생활보장과 공적 부조의 영역에서 남북한 구성원이 동등한 수준의 혜택을 누릴 수 있다면, 이는 현재 남북 간의 현격한 생활격차를 해소하는 가장 직접적인 방법이 될 뿐 아니라, 장기적인 관점에서 보아도 물적 토대 차이에서 기인하는 이질감의 근본적인 해소라는 중요한 편익을 기대할 수 있다. 나아가 건강한 인적자원 확보 및 보존을 통해 전반적인 국민복지 증진 역시 예상할 수 있다.

(다) 장기적 생산성 확보 편익

보건·복지부문에 대한 투자는 앞서 언급한 인적자원의 보존 및 질적 향상이라는 직접적인 편익 뿐 아니라, 인구의 질과 생산성의 향상이라는 보다 장기적인 편익 역시 기대할 수 있다. 보건·복지에 대한 적극적인 투자를 통하여 그간 저활용되어 왔던 북한 인구에 대한 양적·질적 성장을 기대할 수 있다면, 이는 북한경제의 당면 문제를 해결하는데 도움이 될 뿐 아니라, 오늘날 한국이 겪고 있는 다양한 저성장 국면의 돌파구로도 활용할 수 있다. 나아가 사회복지분야에 대한 투자 및 지출을 통해 복지와 경제가 상호 동반 성장할 수 있는 환경을 조성하는 것은 현대 자본주의 체제의 근간유지를 위한 기본적인 목적이다.⁶⁸⁾ 실제 경험적인 연구결과를 살펴보

아도, 경제성장과 복지지출 간에는 제로섬 게임이 아니라 상호 시너지 효과를 창출하는 것으로 알려져 있으며,⁶⁹⁾ 통일 과정 및 이후에 대한 보건·복지 투자 역시 이와 동일한 관점에서 바라볼 필요가 있다. OECD 국가의 자료를 바탕으로 실시된 최근 연구에 따르면, 복지 관련 지출이 1퍼센트 증가할 때마다 GDP가 2.13퍼센트 증가하는 것으로 나타난다.⁷⁰⁾ 상당히 낙후되어 있는 북한의 현 상황을 고려했을 때, 이에 대한 한계 효용은 그 이상일 것으로 판단되며, 이는 한국의 입장에서도 적극적으로 투자해야 할 당위성을 지니는 영역이다.

68) 구인회, 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 약화와 사회보장정책의 과제』 (서울: 서울대학교출판부, 2006) 참고.

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

70) 박경돈, "복지와 경제성장간의 실증적 분석: 잠재성장모형을 중심으로," 『지방정부연구』, 15권 3호 (2011), pp. 161~183.

라. 문화·여가부문

기존 연구⁷¹⁾에서 살펴본 문화·여가부문의 통일 비용·편익은 <표 III-5>과 같이 정리할 수 있다.

표 III-5 보건·복지 부문 통일 비용·편익

구분	지수	지표	시행단계
비용	문화부문 비용	- 북한 지역 문화재 조사 및 보존 - 문화관련 제도 및 기반시설 구축 - 한민족 공동 문화콘텐츠 발굴과 개발	분단해소 - 체제통합
	체육부문 비용	- 북한의 엘리트체육과 국민체육 현황 조사 - 북한 지역 내 체육시설 보수 및 건설 - 남한 지역과 동일한 수준의 체육환경 조성	체제통합 - 국가완성
	관광부문 비용	- 북한 관광자원 현황 파악 및 보존 - 기존 및 새로운 관광지 개발 - 남북 관광교류에 대한 심리적·정서적 격차	체제통합 - 국가완성
편익	문화부문 편익	- 남북한 문화자원 보전 및 콘텐츠 발굴의 경제적 파급효과 - 타 분야·부문 교류증대의 마중물 - 남북 간 문화이질성 해소 및 민족적 일체감 형성	분단해소 - 체제통합
	체육부문 편익	- 남북주민 간 일체감 및 국민정체성 형성 - 타 분야·부문 교류증대의 마중물 - 경제적 파급효과	체제통합 - 국가완성
	관광부문 편익	- 경제적 파급효과 - 타 분야·부문 교류증대의 마중물 - '균일생활세계' 형성의 사회심리적 토대	체제통합 - 국가완성

출처: 저자 작성

71) 조한범 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익연구』 참고.

이 중 표에서 진하게 표시된 항목을 중심으로 구체적인 논의를 진행한다.

(1) 비용

(가) 북한 지역 문화재 조사 및 보존 비용

통일 과정의 이른 단계에서부터 북한 지역에 존재하는 문화재에 대한 조사를 실시하고 이를 체계적으로 보존하기 위한 투자가 요구된다. 북한 지역의 유물과 문화재는 분단 이전 하나의 국가로서의 남북 간 정체성을 확인하고, 이를 바탕으로 민족성 고취 및 공동체 의식 고양에 활용할 수 있을 것으로 보인다. 북한은 1999년 ‘문화유물보호법’을 개정하여 해당 유물을 국보, 준국보, 일반유물로 분류하여 관리하고 있으나, 경제적인 사정으로 문화재의 관리와 보전에 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있다.⁷²⁾ 또한 이를 보전의 목적보다는 체제선전의 도구로 활용하고 있어 기존 문화재에 대한 왜곡 역시 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 통일 과정의 초기 단계에서부터 북한 지역에 존재하는 문화재를 조사하고, 이에 대한 보존의 노력을 기울이는 것은 무엇보다 시급한 사항이라 할 수 있다. 또한 이 과정에서 남북 간 학술협력을 통해 기존의 문화재의 역사적 가치를 어떻게 재정의 할 것인가에 대한 재평가 역시 이루어져야 할 것으로 사료된다. 2015년 현재 한국 정부는 약 1조 2천억 정도의 예산을 문화예술분야에 사용하고 있는데,⁷³⁾ 이 예산 중 지역·민족문화 진흥 등을 위해 활용되고 있는 관련 예산

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

73) 국회예산정책처 편, 『2015년도 예산안 부처별 분석 II』 (서울: 국회예산정책처, 2014), p. 165.

비용 1200여 억을 확대 편성하여 북한 지역 유물 조사 및 문화재 보존에 적용할 수 있을 것이다.

(나) 북한 지역 내 체육시설 보수·설립 비용

북한사회의 체육 시스템은 엘리트체육과 국민체육으로 양분되어 있으며, 대부분의 자원이 체제선전을 위한 엘리트체육에 집중되어 있는 실정이다. 따라서 엘리트체육 관련 시설은 상대적으로 나을 것으로 보이며, 일반 국민체육을 위한 시설은 부재하거나 존재하더라도 상당히 낙후되어 있을 것으로 판단된다. 하지만 통일 과정에서 민족성 고취와 정체성 확인이라는 차원에서 엘리트체육 시설에 대한 진흥 역시 중요할 수 있으므로, 우선 이를 중심으로 시설의 정비와 확대를 실시하되, 점진적으로 그 대상을 국민체육 시설의 설립 및 확대로 넓혀가는 것이 필요할 것으로 판단된다. 한국의 경우 2015년 기준 약 400여억 원 정도가 전문 체육육성을 위해 활용되고 있는데,⁷⁴⁾ 이 중 일정 부분을 할당하거나 추가 재원을 마련하여 북한 엘리트체육 및 국민체육 시설 보충과 확장에 활용할 수 있을 것이다. 다만 북한이 적어도 엘리트체육 시설에 대해서는 어느 정도 투자를 실시해 온 만큼, 이에 대한 실태조사를 바탕으로 투입비용을 유동적으로 조정할 필요가 있을 것이다.

74) 국회예산정책처 편, 『2015년도 예산안 부처별 분석 II』, p. 165.

(다) 기존 및 새로운 관광지 개발 비용

북한 지역을 대상으로 새로운 관광지를 개발하고 관광시설을 설립하는 것 역시 통일 과정 후기의 중요한 과제가 될 수 있다. 관광지 개발 및 확장은 낮은 수준에서의 통일과 민간 교류, 그리고 대외홍보의 차원에서 유용하게 활용될 수 있는 만큼, 지금까지 실시해온 대북 관광사업을 확대하는 방식으로 적용할 수 있을 것이다. 예컨대 2007년 한국관광공사는 백두산, 금강산관광, 개성공업지구, 나선경제무역지대, 평양, 신의주 등 6개 관광거점을 중심으로 관광을 위한 투자비를 산정한 적이 있는데, 총 비용이 2,511억 정도에 이를 것으로 추산했다.⁷⁵⁾ 이는 해당 지역 숙박시설 개보수와 여타 기반시설 구축에 들어가는 비용을 포함한 추산치이며, 현재 한국 정부가 관광부문에 활용하고 있는 예산을 훨씬 상회하는 수준이다. 따라서 이는 정부가 전담하기 보다는 민간과 연계하여 비용과 수익을 공유하는 모델 개발이 필요하며, 이 과정에서 북한 측의 적극적인 참여 역시 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

(2) 편익

(가) 문화자원 보전 및 콘텐츠 발굴 편익

21세기 가장 유망한 고부가가치 산업 중 하나는 문화콘텐츠 사업이다. 한국은 이미 한류를 통해 그 효과를 톡톡히 누리고 있으며, 그 파급효과 역시 적지 않음을 직접 경험하였다. 통일 과정에서 비교적 수월히 남북 간 협업을 이끌어 낼 수 있는 분야 역시 문화자원 개발, 보전 및 콘텐츠 발굴일 것이며, 이는 한반도 통일에 대한

75) 한국관광공사, 『북한관광종합계획 기본구상안』 (서울: 한국관광공사, 2007) 참고.

I
II
III
IV
V

대내외적 인지도 상승에도 적지 않은 효용을 가져다 줄 것으로 예상된다. 또한 이미 블루오션화 되어 가고 있는 다른 종류의 산업에 비해 고용유발계수 및 부가가치유발계수가 월등히 높은 산업분야가 문화산업이라고 볼 때, 남북간 인적·물적 자원 교류의 측면에서 뿐만 아니라 경제적인 실리 역시 적지 않을 것으로 판단된다. 나아가 이와 같은 남북 간 공동 문화산업 개발을 바탕으로 통일한국의 새로운 공동체 의식 형성의 기반으로 활용할 수도 있을 것이다. 2015년 현재 문화산업관련 매출액은 한국 GDP의 약 7퍼센트에 달하며, 향후 지속적으로 성장할 산업이라는 점을 고려했을 때,⁷⁶⁾ 통일 과정에서 이와 관련한 북한의 역할을 적극적으로 고취시키고 유도할 필요성이 있다.

(나) 체육부문 경제적 파급 편익

현대 사회에서는 문화, 관광 부문 못지않게 체육 관련 부문 역시 상당한 경제적 파급효과를 가지고 있다. 한국은 올림픽과 월드컵 등의 개최경험을 통해 이와 관련된 유무형의 편익이 어느 정도인지 체감하고 있으며, 이를 통해 국가의 위상과 이미지 제고에 큰 효과를 경험한 적이 있다. 예컨대 2002년 월드컵의 경우 당시 한국 경제성장률의 0.74퍼센트에 해당하는 약 4조 원의 부가가치 유발 효과가 있었으며 한국에 대한 대외 이미지를 약 10퍼센트 정도 상승시키는 효과가 있었다는 보고도 있을 만큼,⁷⁷⁾ 체육 관련 부문에 대한 투자는 다른 부문에 비해 상대적으로 짧은 시간에 많은 효용을 누릴 수 있을 것으로 기대된다. 이는 통일한국 시대에도 동일하

76) 문화체육관광부, 『콘텐츠산업 통계조사』 (서울: 문화체육관광부, 2011) 참고.

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

게 활용할 수 있는 전략이며, 따라서 통일 과정 전반에 걸쳐 지속적으로 고려되어야 할 부분이다. 전략적으로 초기에는 엘리트체육에 대해 투자를 집중하여 단기적인 효과를 극대화하고, 통일 과정의 후기 및 정상국가 진입단계에서는 이를 일반체육 시설에 대한 투자로 이어지게 한다면, 체육인프라 구축 그 자체에서 오는 편익뿐 아니라 이러한 시설 설립을 위한 투자를 활성화하는 측면에서도 적지 않은 경제적 편익이 있을 것으로 예상된다.

(다) 관광부문 경제적 파급 편익

통일은 대부분의 영역에서 한국의 일방적인 투자를 요구하기에 편익의 대상과 규모를 산출하기 쉽지 않지만, 관광부문의 경우 예외적으로 가장 즉각적이고 큰 편익을 기대할 수 있는 영역이다. 관광 부문에 대한 투자는 통일 과정의 단계에 관계없이 시행할 수 있으며, 비용 회수 역시 즉각적이고 그 규모 역시 적지 않을 것으로 예상된다. 예를 들어 관광산업은 다른 산업과 비교하여 고용 창출 효과가 클 뿐 아니라 지역 경제 활성화에 대한 기여도 역시 높아, 2010년 기준 관광 관련 지출에 기인한 취업 유발효과는 10억 원 당 22.9명에 달한다.⁷⁸⁾ 이는 다른 산업의 평균인 10억 원 당 13.4명의 두 배에 달하는 수준이며, 통일한국 이후 성장가능성 역시 다른 산업 못지않을 것으로 사료된다. 이를 남북 간 경제교류 활성화를 넘어 국제적인 수준에서 전략적으로 활용한다면, 통일한국에 대한 이미지 상승 및 신뢰도 역시 높일 수 있는 계기로 활용할 수 있을 것이다.

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

I
II
III
IV
V

3. 통일 비용·편익 분석: 저출산·고령화·저성장에 대한 함의

21세기 초 대한민국, 지난 반세기 동안 압축적 근대화와 산업화의 과정을 거쳐 경제체제가 성숙단계에 접어든 지금, 여타 선진국과 마찬가지로 저성장 문제와 지속가능한 발전이 최대의 화두로 떠오르고 있다. 오늘날 한국경제의 저성장에는 많은 원인들이 존재하지만, 그 중 하나로 저출산과 고령화로 대표되는 인구구조의 근본적인 변동을 들 수 있다. 기타 다른 조건이 동일하다고 가정했을 때, 저출산과 고령화에 의해 생산가능인구(working-age population, 일반적으로 15-64세)가 줄어들면 ‘인구보너스(population bonus)’ 혹은 ‘인구학적 배당(demographic dividend)’라고 불리는 긍정적 인구구조 효과가 감소하며, 전체 경제의 생산성과 활력이 떨어지는 것으로 알려져 있다. 남한의 경우 2016년을 정점으로 향후 지속적인 생산가능인구의 감소가 예상되며, 그간 누려왔던 인구보너스는 ‘인구오너스(population onus)’, 즉 인구학적 부담으로 전환될 것으로 예측된다. 2017년부터는 고령화사회(aging society)를 넘어 전체인구 중 65세 이상 인구가 14% 이상을 차지하는 고령사회(aged society)로 진입할 것이다.

이러한 상황에서 본 연구는 통일을 통한 남북한 인구통합이 오늘날 한국사회가 겪고 있는 고령화, 저성장 문제에 어떠한 함의와 시사점을 가지는 지에 대해 인구 양(量)적인 측면과 질(質)적인 측면에서 입체적으로 분석한다.

첫째, 가장 최근에 실시된 남북한 인구센서스를 바탕으로 오늘날 남북한 인구현황을 살펴본다. 남한자료는 2010년 실시된 인구

주택총조사, 북한자료는 2008년 실시된 인구일제조사를 활용하여 2014년 현재 남북한 총인구 규모, 성·연령별, 교육수준별, 경제활동별 인구구성 등에 대한 분석을 통해 경제성장의 선행조건으로 여겨지는 대표적인 인구지표들을 우선적으로 검토한다.

둘째, 통계청에서 발간한 2010년부터 2050년까지의 남북한 추계 인구 정보를 활용하여 향후 통일인구의 규모와 성격을 분석한다. 특히 현재와 같은 분단체제 하에서의 인구변동과 통일을 상정한 상태에서의 통합인구 변동을 직접 비교함으로써, 각 시나리오 하에서의 생산가능인구(15-64세), 유소년인구(0-15세), 고령인구(65세 이상)의 상대적 비율이 어떻게 변하는지를 중점적으로 검토한다. 마지막으로, 앞서 논의한 남북한 인구 현황과 전망을 바탕으로 남북한 통합인구의 사회경제적 함의를 살펴보고, 다가오는 통일시대를 효과적으로 준비하기 위해 요구되는 구체적인 실천과제와 정책방안을 사회인구학적인 관점에서 정리한다.

가. 남북한 인구현황

(1) 인구의 크기 및 구성

(가) 총인구 규모

2015년 현재 남한의 총인구는 5040여만 명, 북한의 인구는 2460여만 명으로 도합 7500여만 명으로 추정된다. 남한 인구의 국가별 순위는 25위, 북한은 50위 정도이나 남북한 통합인구는 20위 정도로 세계인구의 약 1% 정도를 차지하고 있다. 출생, 사망, 인구이동의 세 요소에 의해 결정되는 인구성장률의 경우 남한은 0.4%, 북한은 0.5%로 두 인구 모두 지속적으로 낮아지고 있는 추세이다.

I
II
III
IV
V

(나) 성별 및 연령별 인구구성

인구학에서는 특정 인구의 성별, 연령별 인구구성을 효과적으로 시각화하기 위해 인구피라미드(population pyramid)라는 도표를 활용하는데, 2015년 현재 남한의 인구피라미드는 인구변천(demographic transition)을 끝낸 선진국형 인구에서 일반적으로 발견되는 항아리형을 띠고 있으며, 북한 역시 전반적으로 유사한 형태를 보이고 있으나 남한의 연령별 구조에 비해 불규칙적이다. 인구변천은 특정 사회의 인구가 고출산-고사망의 단계에서 저출산-저사망으로 이행해가는 과정과 함의에 대한 이론적 설명이다. 남한의 인구변천은 1910년대에 시작되어 1980년대 중반에 마무리 되었다. 북한 역시 유사한 과정을 거쳐 1990년대에 마무리 되었다. 북한의 성별, 연령별 인구구조가 불규칙적인 것은 1950년대 한국전쟁의 여파와 1990년대 재해와 기근의 효과가 현 인구구조에 보다 뚜렷이 반영되고 있기 때문이다.

성별 인구구성은 일반적으로 남녀성비(sex ratio: 여성 100명당 남성의 수)로 나타내는데, 남한의 남녀성비는 100.1, 북한은 95.3으로 남한은 남녀 인구수가 비슷하나 북한은 남성인구가 여성인구보다 적다. 이 역시 한국전쟁의 여파가 세대를 거쳐 북한 남성의 인구구조에 지속적으로 영향을 주고 있기 때문이다. 연령별 인구구성은 일반적으로 경제활동의 가능여부에 따라 유소년인구(0~14세), 생산가능인구(15~64세), 고령인구(65세 이상)의 세 집단으로 구분하는데, 남한은 각각 14.28%, 73.06%, 12.66%, 그리고 북한은 20.8%, 69.2%, 10.0%으로 구성된다. 북한은 남한보다 유소년인구 비율은 높으나, 생산가능인구와 고령인구 비율은 낮다.

남북한 모두 생산가능인구의 비율이 70% 내외로, 생산가능인구

의 상대적인 크기에서 오는 인구학적 배당(demographic dividend) 혹은 인구학적 보너스(demographic bonus)를 누리기 위한 최적의 시기이다. 모든 국가들이 인구변천의 마지막 단계에서 이러한 시기를 거치기 마련인데, 이 시기에는 비생산인구 대비 생산가능인구의 비율이 높아져서 국가 경제가 활성화 되고 다양한 생산활동(사회 기반 시설 구축, 소비물자 생산 등)을 충분히 충당할 수 있을 만큼 노동력이 풍부해진다. 그러나 이는 사회경제적 성장을 위한 하나의 필요조건 중 하나일 뿐, 충분조건은 아니다. 보다 중요한 것은 인구학적 보너스를 충분히 누리기 위한 제도와 정책의 뒷받침 되어야 한다.

생산가능인구의 사회경제적 부담 정도를 나타내는 인구부양비(dependency ratio)의 경우, 남한과 북한의 총부양비(=비생산인구(0-14세+65세이상)/생산인구(15-64세))는 각각 36.9와 44.5로 북한이 남한보다 높다. 이는 생산가능인구 100명당 부양해야 할 비생산인구가 북한의 경우 44.5명, 남한의 경우 36.9명임을 의미하는데, 2015년 현재 북한의 총부양비가 남한보다 월등히 높은 편이다. 총부양비는 다시 유소년부양비(=0-14세/15-64세)와 노년부양비(=65세이상/15-64세)로 나눌 수 있는데, 남한은 북한보다 유소년부양비는 낮으나(19.5 vs. 30.1), 노년부양비는 높다(17.4 vs. 14.4). 즉, 북한의 경우 남한보다 노년부양비에서 오는 인구부담은 상대적으로 적으나, 유소년 부양비가 월등히 높기 때문에 총부양비 역시 남한보다 높다.

인구고령화(전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율)의 경우, 2015년 현재 남한의 고령화 정도가 더 높으나 남북한 모두 65세 이상 고령인구의 비율이 7% 이상인 ‘고령화 사회(aging society)’

I
II
III
IV
V

에 속한다. 인구의 중위연령(median age) 역시 남한은 40.2세, 그리고 북한은 32.8세로 북한인구가 남한인구보다 어리지만, 둘 다 ‘나 이든 인구’(중위연령 30세 이상)로 분류된다.

(다) 교육수준별 인구구성

특정 인구를 연구할 때, 앞서 살펴본 인구의 양(量)적 구성에 대한 이해만큼 중요한 것이 질(質)적 구성에 대한 이해이며, 그 중 교육수준별 인구구성은 현대사회에서 특히 중요한 함의를 가진다. 특정 인구의 전반적인 교육수준은 그 사회의 일반적인 역량을 가늠할 수 있는 척도일 뿐 아니라, 향후 인구학적, 사회경제적 성장가능성을 예측하는 데 있어서도 중요한 지표이다. 특히 고령화·저성장 시대에 있어 남북한 통합인구의 함의를 살펴보는 본 연구의 경우, 부양비로 측정되는 양적 인구구조의 변동과 함께 교육수준으로 대표되는 질적 인구구조의 변동을 함께 고려하는 것이 필요하다.

2010년 인구주택총조사 기준, 남한의 최종학력별 인구구성은 <표 III-6>과 같다. 6세 이상 전체인구 중 최종학력이 초등학교 이하인 인구의 비율은 25.1%, 중·고등학교 47.1%, 대학교 이상 27.8%이다. 남성의 경우 여성에 비해 중학교 이하의 비율은 낮은 반면(32.8% vs. 41.7%), 고등학교(36.7% vs. 33.3%), 대학교 이상(30.5% vs. 25%)의 비율은 높다.

● 표 III-6 남한의 최종학력별 인구구성: 2010년 인구주택총조사

	남한(2010년, 6세 이상)		
	전체(%)	남성(%)	여성(%)
무학	12.3	10.2	14.3
초등학교	12.8	10.8	14.9
중학교	12.1	11.8	12.5
고등학교	35.0	36.7	33.3
대학교(4년제 미만)	9.0	8.8	9.0
대학교(4년제 이상)	18.8	21.7	16.0
합계(천 명)	100(45,348)	100(22,480)	100(22,868)

출처: 통계청, “2010인구주택총조사,” <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

2008년 인구일제조사 기준, 북한의 교육수준별 인구구성은 <표 III-7>과 같다. 북한의 교육은 정규학교를 중심으로 이루어지고, 의무교육은 총 11년으로 유치원 1년(만 5세), 초등학교 4년(인민학교: 학령 6~9세), 고급중학교 6년(고등학교: 학령 10~15세)으로 구분된다. 중학교 졸업 후에는 직업기술학교(3년 미만), 전문대학(3년 이상), 대학교(4년 이상)등의 고등교육기관에 진학한다.

5세 이상 전체인구 중 최종학력이 초등학교 이하인 인구의 비율은 24.3%, 고급중학교 59.4%, 그 이상 16.4%이다. 남성의 경우 여성에 비해 고급중학교 졸업 이하의 비율은 낮은 반면(81.2% vs. 85.8%), 고등교육기관 졸업의 비율(18.8% vs. 14.2%)은 높다.

I
II
III
IV
V

● 표 III-7 북한의 최종학력별 인구구성: 2008년 인구일제조사

	북한(2008년, 5세 이상)		
	전체(%)	남성(%)	여성(%)
무학	3.5	3.5	3.5
유치원/초등학교	20.8	21.0	20.6
고급중학교	59.4	56.7	61.8
직업기술학교	2.6	2.4	2.8
전문학교	5.0	5.2	4.7
대학교(4년제 이상)	8.8	11.2	6.7
합계(천 명)	100(21,640)	100(10,187)	100(11,453)

출처: 김두섭 외, 『북한 인구와 인구센서스』 (대전: 통계청, 2011) 참고.

<표 III-6>과 <표 III-7>에 나타난 남북한의 교육수준별 인구구성을 살펴보면, 북한의 경우 고등교육을 받은 인구집단이 남한보다 10% 이상 낮은 반면, 중등교육을 받은 인구집단은 그에 상응하는 만큼 높다. 특히 실질적인 경제활동의 주체가 되는 20세에서 60세 사이의 인구로만 한정해서 보면 더 큰 격차가 발견된다. 또한 아래 <표 III-8>의 각급 학교 총취학률의 국제비교 결과를 살펴보면, 향후 통일시대 주축이 될 현재 학령인구의 대학교 이상 취학률이 다른 나라에 비해 월등히 낮다.

● 표 III-8 각급 학교 총취학률의 국제비교: 2007, 2008년

	총취학률((재학인원/학령인구)*100)			
	유치원	초등학교	중고등학교	대학교이상
북한	94	100	100	19
남한	104	114	101	95
일본	106	98	101	58
중국	42	93	96	23
독일	107	102	100	-
프랑스	113	-	111	56
러시아	100	97	82	75
체코	100	109	99	55
폴란드	98	97	101	67
쿠바	111	98	93	109

출처: 김두섭 외, 『북한 인구와 인구센서스』 참고.

하지만 북한은 남한과 마찬가지로 20세부터 60세에 이르는 경제 활동인구의 최종학력이 최소한 11년은 된다는 장점이 존재한다. 또한 북한의 대학졸업자 중 과학기술분야 전공자는 58%로, 남한의 34%보다 높은 수준이다. 이러한 남북 간 교육수준별 인구구성의 차이는 향후 통일시대 남북한 인구가 담당할, 혹은 담당할 수 있는 사회경제적 역할은 차별적(differential)일 것임을 시사한다.

(라) 경제활동별 인구구성

앞서 살펴본 교육수준별 인구구성 못지않게, 경제활동별 인구구성 역시 특정 인구의 사회경제적 상태를 나타내는 중요한 지표이다. 우선 아래의 <표 III-9>는 남북한의 생산가능인구 중 취업자(일함)의 비중, 즉 고용률을 보여준다. 전체 생산가능인구 중 실제

I
II
III
IV
V

로 일을 하고 있는 인구의 비중은 북한(70.2%)이 남한(58.7%)보다 높다. 이를 남성과 여성으로 나누어 보면 여성고용률의 차이(14.4%)가 남성고용률의 차이(9.4%)보다 커서, 북한의 사회주의 성격을 반영한다.

표 III-9 남북한 생산가능인구 중 취업자/일함 비율(고용률)

	남한(2010년, 15세 이상)			북한(2008년, 16세 이상)		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
취업자/일함	58.7	70.1	47.8	70.2	79.5	62.2
기타	41.3	29.9	52.2	29.8	20.5	37.8
합계(천 명)	100 (40,590)	100 (19,849)	100 (20,741)	100 (17,366)	100 (8,001)	100 (9,365)

출처: 통계청, “2010 경제활동인구조사,” <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

다음의 <표 III-10>는 <표 III-9>에서 본 남북한 취업자들의 산업별 분포를 나타낸다. 북한은 남한에 비해 농림수산업과 광업의 비율이 압도적으로 높고, 제조업의 비율 역시 높으나, 제3차 산업, 즉 사회간접자본 및 기타서비스업의 비중은 월등히 낮은 수준이다. 북한 취업남성은 농림수산업과 제조업에 종사하는 비율이 반 이상이며, 남한 취업남성의 경우 제조업과 건설업, 도매 및 소매업 종사 비율이 높은 편이다. 반면, 북한 취업여성의 경우 농림수산업 외 제조업 종사 비율이 상대적으로 높고, 남한 취업여성의 경우 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업 종사 비율이 높은 편이다. 이와 같은 남북한 산업별 취업자 분포의 차이는 전반적인 산업구조의 차이에서 기인하며, 이 역시 향후 통일시대 남북한 인구가 담당할, 혹은 담당할 수 있는 사회경제적 역할은 차별적(differential)일 것임

을 시사한다.

표 III-10 남북한 산업별 취업자 분포⁷⁹⁾

	남한(2010년)		북한(2008년)	
	남자	여자	남자	여자
A. 농업, 임업 및 어업	6.4	6.9	32.7	39.6
B. 광업	0.1	0.1	7.2	4.5
C. 제조업	20.1	12.5	23.7	23.6
D. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	0.5	0.1	1.8	0.6
E. 하수, 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원	0.4	0.1	0.7	0.4
F. 건설업	11.4	1.7	4.5	1.4
G. 도매 및 소매업	14.0	16.5	2.7	6.6
H. 운수업	8.4	1.1	4.1	1.6
I. 숙박 및 음식점업	4.6	12.6	0.4	2.0
J. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	3.5	1.8	1.2	0.9
K. 금융 및 보험업	3.0	3.9	0.2	0.2
L. 부동산업 및 임대업	2.5	1.8	-	-
M. 전문, 과학 및 기술 서비스업	4.4	2.8	1.3	0.6
N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	4.2	4.4	4.5	2.8
O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	4.4	3.5	6.9	4.9
P. 교육 서비스업	4.2	12.2	4.1	4.9
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업	1.6	9.3	2.1	3.4
R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.6	1.5	1.1	1.0
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	4.6	5.8	0.6	1.1
T. 가구내 고용활동 및 미분류 자가소비 생산	0.1	1.4	-	-
U. 국제 및 외국기관	0.1	0.1	-	-
합계(천 명)	100 (13,915)	100 (9,914)	100 (6,361)	100 (5,827)

출처: 통계청, “2010 경제활동인구조사,” <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

79) 한국표준산업분류 9차개정(2007년) 기준.

(2) 인구동태: 출생, 사망, 이동

(가) 출산력

2013년 기준 남한의 합계출산율은 1.19명, 북한은 2.008명으로 북한이 월등히 높다. 합계출산율은 가임기(15-49세) 여성 1명이 평생 가질 것으로 예상되는 자녀의 수로, 한 사회의 출생수준과 출산력을 나타내는 대표적인 지표이다. 인구성장의 3요소(출생, 사망, 인구이동) 중 특정 인구의 규모와 성장을 결정하는 가장 직접적인 요인이 출생임을 감안했을 때, 북한의 출산력은 향후에도 현재의 인구규모와 구조를 대체할 수 있을만한 수준이나(대체출산율=합계출산율 2.1), 남한의 경우 2000년대 초반부터 지속된 초저출산(합계출산율 1.3이하)의 문제로 근 시일 내 인구감소가 예측된다.

남한 저출산의 직접적인 원인은 혼인연령의 증가 및 유배우 출산율의 감소이다. 우선 결혼을 하지 않는 미혼과 비혼의 비율이 지속적으로 높아지고 있고, 결혼을 하더라도 만혼이 다수를 이루고 있으며, 결혼 후에도 출산을 미루거나 1명에 그치는 경우가 다수이다. 남성의 경우 경제적 불안정성, 여성의 경우 높아진 교육수준과 경제활동 기회의 증가로 인해 결혼과 출산의 지연 및 포기가 증가하고 있다.

현재 인구대체수준의 출산율을 보이고 있는 북한 역시 지속적으로 출산율이 감소해 왔고, 긍정적인 인구모멘텀(population momentum)이 점차 줄어들면서 향후 남한과 비슷한 상황에 놓일 것으로 예측된다. 1990년대 후반 이후 추진하고 있는 제2차 출산장려정책에도 불구하고 향후 출산율은 더욱 낮아질 것으로 예상된다. 가장 큰 이유는 1990년대 후반 ‘고난의 행군’으로 대표되는 지속적인 사회경제적 여건들의 악화이다. 장마당 등의 활성화로 노동시장에 뛰어

든 여성인구가 증가하고 있고, 이는 혼인과 출산의 시기를 미루는데 일조하였다. 이와는 별개로 높아지는 북한 여성들의 교육수준 역시 출산율을 추가적으로 낮출 것으로 예측된다.

(나) 사망력

특정 인구의 사망력을 나타내는 대표적인 지표인 기대수명(life expectancy at birth)의 경우 2015년 추계 기준 남한(81.5세)이 북한(69.8세)보다 10세 이상 높다. 성별로 나누어 살펴보아도 남한 남성의 경우 78세, 여성은 84.6세인 반면, 북한 남성은 65.8세 여성은 72.6세로 모두 남한에 비해 10세 이상 기대수명이 짧다. 현재 북한의 기대수명은 남한의 1980년대 초반 수준이다. 북한의 연령별 사망 확률을 살펴보면 1980년대 초반 남한과 비교하여 영유아와 고령층은 높고 젊은 층은 낮은 패턴을 보이고, 그 중 고령층(특히 남자 60세 이후, 여자 75세 이후)에서 사망 확률이 급격히 높아지는 특징이 보인다.

남한의 경우 지난 반세기 동안 지속적인 사망률 감소와 기대수명의 증가를 경험하였다. 기대수명의 증가는 1980년대 초반 이후 지속되고 있는 저출산과 함께 남한 인구의 고령화를 이끄는 주축이었다. 경제성장에 따른 삶의 질 향상, 의료기술의 발달 및 보건수준의 향상 등이 주축이 되어 기대수명 뿐 아니라 전 생애 중 질병이나 장애가 없는 기간을 나타내는 건강수명(health-adjusted life expectancy) 역시 지속적으로 향상되었다.

하지만 북한의 경우 1990년대 초반부터 시작된 식량난 등이 지속적으로 악화되면서 기대수명이 점점 줄어들었으며, 1998년 최저점을 찍은 이후 증가 추세에 있으나 2015년 현재 아직 1990년대 초

I
II
III
IV
V

반 수준을 회복하지 못하고 있다. 남성은 1993년 67.0세에서 1998년 59.5세로 최저점, 그리고 2015년 65.8세이다. 여성은 1993년 74.1세에서 1998년 66.4세로 최저점, 그리고 2015년 72.6세이다. 문제는 기대수명보다 건강수명, 즉, 물리적인 수명의 길이는 점점 회복추세에 있으나 1990년대의 자연재해와 식량난이 전체 인구에 남긴 상흔의 지속성을 고려할 때, 질병과 장애가 없는 수명의 질적 측면은 오히려 나빠질 것으로 예측된다.

(다) 인구이동

인구이동은 국제이동과 국내이동으로 나누어 볼 수 있는데, 국제이동의 경우 남북한 모두 순이동(net migration)이 인구성장애 거의 영향을 미치지 못하는 폐쇄인구(closed population)의 형태를 띤다. 다음의 <표 III-11>은 1980년부터 2008년까지의 남북한 국내이동의 규모를 보여준다. 북한의 국내이동 규모는 남한에 비해 매우 낮은 수준이다. 북한의 국내이동 기준이 남한보다 훨씬 작은 행정단위를 벗어나는 것이라는 사실이 비추어 볼 때, 북한의 실제 국내이동 수준은 <표 III-11>에서 나타난 것보다 더 낮은 수준일 것이다. 북한에서는 체제의 성격상 거주지의 이동이 개인의 자유의사에 의해 이루어지는 것이 아니기 때문에, 개인의 사회경제적 동기가 인구이동의 주요 원인으로 작용하기 어렵다. 1960~80년대 이촌향도 현상으로 급격한 도시화를 경험한 남한과는 달리, 북한의 경우 국내이동이 인구구조를 변화시킬 정도로 활발한 수준은 아니다. 따라서 향후 북한이 개혁·개방 정책을 실시하여 경제발전을 도모한다면, 급격한 국내이동에 의해 인구분포 및 구조가 변화될 가능성이 높다.

표 III-11 남북한 국내이동 규모: 1980~2008년

	남한				북한			
	이동인구(천 명)			총인구에 대한 비중(%)	이동인구(천 명)			총인구에 대한 비중(%)
	남성	여성	남녀합		남성	여성	남녀합	
1980	4,275	3,984	8,259	21.9	434	486	920	5.3
1982	4,446	4,170	8,616	22.1	433	494	927	5.2
1985	4,439	4,240	8,679	21.4	418	464	882	4.7
1986	4,430	4,230	8,660	21.3	474	523	997	5.2
1987	4,724	4,585	9,309	22.6	540	594	1,134	5.9
2008	7,155	7,401	14,556	33.1	319	427	746	3.5

출처: 김두섭 외, 『북한 인가와 인구센서스』 참고

(3) 21세기 초 남북한의 주요 인구문제 및 과제

앞서 살펴본 남북한 인구의 양적, 질적인 측면을 바탕으로 21세기 초 남북한이 직면하고 있는 주요 인구문제 및 과제를 요약하면, 남한의 경우 저출산과 고령화 문제, 그리고 북한의 경우 인적자본과 인구보건의 문제라고 할 수 있다.

(가) 남한: 저출산과 고령화

2015년 현재 남한이 겪고 있는 대표적인 인구문제는 저출산, 고령화, 그리고 이에 따른 노동인구 및 성장동력의 감소이다. 남한은 세계 최저 수준의 초저출산 국가이다. 합계출산율이 대체출산율(합계출산율 2.1) 이하로 떨어진 1983년 이후 지속적인 출산율의 감소를 경험하고 있는 남한은 2001년부터 초저출산 사회(합계출산율 1.3 이하)로 진입하였다. 다른 조건이 동일하다는 가정 하에 근시일 내 급격한 인구감소를 경험할 것을 의미한다. 저출산은 인구

I
II
III
IV
V

의 규모를 축소시킬 뿐 아니라 성·연령별 인구구조의 근본적인 변화를 유도한다. 그 중 하나가 고령인구(65세 이상)의 상대적인 비율을 높이는 고령화이다.

남한은 유례없는 속도로 인구고령화를 경험 중이다. 인구고령화의 주원인은 기대수명연장과 저출산이나, 남한의 경우 저출산 요인에 더 많은 영향을 받고 있다. 2000년 65세 이상 인구의 비중이 7%를 차지하는 고령화사회(aging society)로 진입한데 이어, 2017년에는 14%의 고령사회(aged society), 그리고 2026년 경에는 20%의 초고령사회(super-aged society)로 진입할 예정이다. 남한의 고령화는 인류 역사상 가장 빠르게 진행되었던 일본보다 더 빠른 속도로 진행되고 있으며, 이와 관련된 근본적인 대책을 세우지 않는 이상 인구 고령화에서 파생되는 다방면의 사회문제들을 피하기 어려울 것이다.

저출산과 고령화가 사회경제적인 위협으로 간주되는 근본적인 이유는 사회경제적 부담이 큰 노년부양비의 증가에 있다. 저출산, 고령화의 진행과 함께 유소년부양비는 감소하는 경향이 있으나, 이들 보다 많은 지원과 투자를 요구하는 노년부양비가 급속히 증가한다. 노년부양과 관련된 대표적인 문제로는 연금, 의료비, 사회복지비용, 돌봄노동의 지속가능성 등이 있다. 이는 필수적으로 세대 간의 희생과 합의를 요구하는 만큼, 이를 둘러싼 개인, 가족, 지역사회, 국가 간의 갈등은 고령화가 진행될수록 격화될 것으로 예상된다.

저출산, 고령화와 관련된 사회경제적 문제를 해결하기 위해서는 보다 다각적이고 장기적인 접근이 요구된다. 가장 근본적인 해결책은 출산율을 높여 생산가능인구를 자생적으로 늘리는 것이다.

그러나 역사적으로 볼 때, 출산율이 대체출산율 이하로 떨어진 국가가 다시 그 수준으로 회복시킨 전례가 없다. 따라서 출산율을 높이는 정책과 더불어 생산가능인구를 확충할 수 있는 중단기적 전략 역시 필요하다(예: 경제활동인구의 생산성 향상, 비경제활동인구 및 유희인력의 노동시장 참여유도, 보다 적극적이고 계획된 이민정책, 통일을 통한 인구통합 등).

(나) 북한: 인적자본과 인구보건

북한 인구 역시 남한과 마찬가지로 인구변천을 끝내고 인구성장의 성숙단계에 접어들었기 때문에 근시일 내 남한과 유사한 인구, 사회문제를 경험할 가능성이 높다. 그러나 남한의 시각에서 볼 때 보다 시급한 북한의 인구문제는 앞서 언급한 인구 양적인 측면보다 질적인 측면에 있다.

인구 질적인 측면에서 북한이 가지고 있는 대표적인 문제 중 하나는 전반적인 인적자본의 수준이다. 인적자본은 교육(education)과 훈련(training) 등을 통해 축적되어 있다. 북한은 생산가능인구의 대부분이 적어도 11년의 의무교육은 이수하였다는 점에서 상대적으로 높은 수준의 인적자본과 성장잠재력을 지니고 있다고 볼 수 있다. 하지만 북한의 의무교육이 현대자본주의 생산방식과 얼마만큼의 호환성(compatibility)을 지닐 것인지는 미지수이다. 또한 오늘날 경제발전의 핵심적인 선결 조건 중 하나인 고등교육을 받은 인구의 비율이 현저히 낮은 수준이다. 산업구조 역시 제1, 2차 산업이 주를 이루고 있으므로, 학교교육 이후 산업현장에서 고도로 숙련된 훈련기회를 제공하는 것도 어려울 것으로 사료된다. 따라서 북한 인구의 인적자본을 적어도 개발도상국 수준으로 끌어

I
II
III
IV
V

올리기 위해서는 교육과 훈련에 대한 대규모 투자가 필요하다.

인구 질적인 측면과 관련된 북한 인구의 또 하나의 문제점은 전반적인 건강 및 보건수준이다. 주지하다시피 1990년대 자연재해와 이에 따른 기근 등으로 수많은 아사자가 발생하였을 뿐만 아니라 생존자들의 건강상태 역시 악화되었다. 이 기간 중 초과 사망은 48만 2천 명, 출생 손실은 12만 8천 명으로 추정된다. 연령대별로는 5세 미만 영유아와 고령자(남자는 60세 전후, 여자는 70세 이상)에서 초과 사망자가 더 많이 발생하였다. 또한 1990년대 영유아기를 보낸 출생 코호트의 크기는 다른 코호트에 비해 현격히 작을 뿐 아니라, 전반적인 건강 및 영양 상태 역시 좋지 못한 것으로 알려져 있다. 1990년대 이후 많은 건강취약계층이 생겨난 결과, 전반적인 기대수명 뿐 아니라 남북간 건강수명 역시 현격한 차이가 존재한다(2007년 기준 남한 71세, 북한 59세). 이들의 전반적인 건강수준을 향상시키고 와해된 보건의료체계 및 환경위생을 재정립하기 위해서는 적지 않은 비용이 들어갈 것으로 판단된다.

나. 남북한 인구변동 전망: 2010년~2050년

본 절에서는 고령화, 저성장, 통일시대 남북한 인구통합의 함의를 살펴보기 위해, 2010년부터 2050년까지의 남북 통합인구의 인구변동을 조망한다. 남한의 경우 2010년 인구주택총조사, 북한의 경우 2008년 인구일제조사에 바탕을 둔 추계인구에 근거하되(중위 추정), 북한 몰락, 대탈출과 같은 정치적인 시나리오는 배제하고, 오로지 인구학적인 인구변동 요인만을 고려하였다.

(1) 남북한 통합인구 추계

(가) 총인구 추계

아래의 <표 III-12>는 2010년부터 2050년까지 남북한 통합인구 추계결과를 제시하고 있다. 북한의 총인구는 2010년 현재 약 2,418여만 명으로 남한 인구의 절반 수준이다. 북한의 총인구는 2037년경 정점(약 2,653.6만 명)에 이를 것을 예상되나, 남한은 이보다 19년 빠른 2018년경으로 추정된다(약 4,934만 명). 반면 남북한 통합인구의 정점은 2027년경에 도달하며, 7,506.1만 명이 최대 인구규모로 예상된다. 따라서 남북 인구를 통합할 경우 남한은 인구감소가 9년 늦어지고 북한은 10년 빨라질 것으로 전망된다.

표 III-12 남북한 통합인구 추이: 2010~2050년

(단위: 천 명, %)

	북한 (a)	인구 성장률(%)	남한 (b)	인구 성장률(%)	(a/b) (%)	남북한	인구 성장률(%)
2010	24,187	0.5	48,875	0.3	49.5	73,061	0.3
2015	24,779	0.5	49,277	0.1	50.3	74,056	0.2
2020	25,368	0.5	49,326	-0.0	51.4	74,694	0.1
2025	25,917	0.4	49,108	-0.1	52.8	75,025	0.1
2030	26,323	0.2	48,635	-0.3	54.1	74,957	-0.1
2035	26,517	0.1	47,734	-0.5	55.6	74,252	-0.3
2040	26,514	-0.1	46,343	-0.7	57.2	72,857	-0.4
2045	26,387	-0.1	44,521	-0.9	59.3	70,908	-0.6
2050	26,210	-0.1	42,343	-1.1	61.9	68,553	-0.7

출처: 통계청, <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

I
II
III
IV
V

(나) 성별 및 연령별 인구추계

다음의 <표 III-13>은 성별 인구구성 추계결과를 보여주고 있다. 2010년 현재 북한의 남녀성비는 95.1로 남한의 100.8보다 낮은 수준이다. 일반적으로 여성의 기대수명이 높으므로, 고령화가 진행될수록 성비가 낮아지는 경향이 있다. 2050년경에는 남북한 모두 성비가 100 이하로 떨어질 것으로 예상되며, 통합인구의 성비 역시 95.6으로 여성인구가 남성인구보다 약 150만 명이 더 많아질 것으로 예상된다.

표 III-13 남북한 성별 인구구성 추계: 2010~2050년

(단위: 천 명, %)

	북한			남한			남북한		
	남자	여자	성비	남자	여자	성비	남자	여자	성비
2010	11,790	12,397	95.1	24,540	24,334	100.8	36,330	36,731	98.9
2015	12,093	12,687	95.3	24,707	24,570	100.6	36,799	37,257	98.8
2020	12,402	12,966	95.6	24,680	24,646	100.1	37,081	37,612	98.6
2025	12,693	13,224	96.0	24,506	24,602	99.6	37,198	37,827	98.3
2030	12,903	13,420	96.1	24,190	24,444	99.0	37,093	37,864	98.0
2035	12,990	13,528	96.0	23,647	24,087	98.2	36,637	37,615	97.4
2040	12,963	13,550	95.7	22,854	23,489	97.3	35,818	37,039	96.7
2045	12,877	13,511	95.3	21,864	22,657	96.5	34,741	36,168	96.1
2050	12,778	13,432	95.1	20,734	21,609	96.0	33,512	35,041	95.6

출처: 통계청, <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

아래의 <표 III-14>는 연령을 경제활동 가능여부에 따라 세 개의 층(15세 미만, 15~64세, 65세 이상)으로 나눈 뒤, 2010년부터 2050년까지의 상대적인 구성비 변화를 보여주고 있다. 2010년 현

재 남북한 모두 생산가능인구(15~64세)가 70% 내외로 아주 높은 편임. 인구학적 보너스를 누리기 위한 최적의 시기이다. 유소년인구(15세 미만)의 상대적인 비율은 북한이 높고, 고령인구(65세 이상)의 비율은 남한이 높으며, 이러한 추세는 2050년까지 지속된다. 남북한 인구의 가중평균의 결과인 통합인구의 연령별 구조변동은 남한과 유사하나, 남한 단독으로만 고려했을 때보다는 생산가능인구의 감소와 고령인구의 증가 모두 더디다.

표 III-14 남북한 연령별 인구구성비 추계: 2010~2050년

	북한			남한			남북한		
	<15	15-64	65+	<15	15-64	65+	<15	15-64	65+
2010	22.4	68.6	9.0	16.2	72.9	11.0	18.2	71.4	10.3
2015	20.5	69.3	10.2	13.7	73.4	12.9	15.9	72.0	12.0
2020	19.8	70.3	10.0	12.4	72.0	15.6	14.9	71.4	13.7
2025	19.9	68.9	11.2	11.8	68.3	19.9	14.6	68.5	16.9
2030	19.9	67.2	12.9	11.4	64.4	24.3	14.4	65.3	20.3
2035	19.3	64.9	15.7	11.0	60.7	28.4	13.9	62.2	23.9
2040	18.2	63.8	18.0	10.3	57.2	32.5	13.2	59.6	27.2
2045	17.3	64.3	18.4	9.5	55.0	35.5	12.4	58.5	29.1
2050	17.1	64.1	18.8	8.9	53.0	38.2	12.0	57.2	30.8

출처: 통계청, <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

남북한 성별 및 연령별 인구구조변동 추계에서 가장 눈에 띄는 부분은 고령화 수준 및 속도이다. 고령화의 진전 및 고령 차별사망률의 결과 여성 노인의 인구가 비약적으로 증가할 것이다. 2010년 현재 남북한 모두 인구고령화가 상당히 진행되어 고령화사회(7%

I
II
III
IV
V

이상의 65세 이상 인구)로 분류된다. 다만 향후 고령화 속도에 있어 차이가 존재한다. 북한의 경우 2050년까지 고령인구의 비중이 2배 정도 늘어날 것으로 예상되나(9.0%→18.8%), 남한의 경우 4배 가까이 될 것으로 예측된다(11.0%→38.2%). 동 기간 생산인구의 상대적인 감소 폭 역시 북한(4.5%)보다 남한(20%)이 압도적으로 크다.

2010년 현재 남북한 통합인구 역시 고령화사회로 접어들었고, 향후 2050년까지 급속한 고령화는 피할 수 없으나, 남한 인구만을 단독으로 고려했을 때보다는 완만한 수준과 속도로 진행될 것이다. 2010년 현재 남북한 통합인구의 65세 이상 인구 비중은 10.3%이다. 통합인구의 고령인구 비중은 2050년까지 현 수준의 3배 정도가 될 것으로 예상되나(10.3%→30.8%), 남한 인구만을 단독으로 고려한 경우(11.0%→38.2%)보다는 낮은 수준이다. 통합인구의 생산가능인구 감소폭(14%) 역시 남한 인구만을 단독으로 고려한 경우(20%)보다 낮다.

(다) 인구동태(출생 및 사망) 추계

다음의 <표 III-15>은 남북한 인구의 인구동태(출생 및 사망)의 추계를 보여준다. 2050년까지 남한의 조출생률(인구 천 명당 출생아 수)은 지속적으로 하락할 것으로 예측되나, 북한은 출산력의 감소에도 불구하고 가임여성(15~49세)의 증가로 출생아 수가 2022년까지는 증가할 전망이다. 남북한 인구 모두 고령화의 진전과 함께 조사망률(인구 천 명당 사망자 수) 역시 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 그러나 북한 인구의 기대수명은 향후 지속적으로 상승하여 2010년 현재 70.4세에서 2050년경 74.2세로 증가할 전망이다(남자: 67.0세→70.9세, 여자: 74.1세→77.9세). 조출생률과 조사

망률의 차이에 따른 인구 자연증가의 경우, 북한은 2038년경, 남한은 2021년경부터 마이너스가 될 전망이다.

표 III-15 남북한 조출생률 및 조사망률 추이: 2010~2050년

	북한(%)			남한(%)		
	조출생률	조사망률	자연증가	조출생률	조사망률	자연증가
2010	14.4	9.1	5.3	8.9	5.8	3.1
2015	14.7	9.6	5.1	8.1	6.7	1.4
2020	15.0	10.1	4.9	7.6	7.6	0.0
2025	14.5	10.6	3.9	7.6	8.5	-0.9
2030	13.3	11.0	2.3	7.1	9.6	-2.5
2035	12.1	11.4	0.7	6.3	10.8	-4.5
2040	11.6	12.1	-0.4	5.7	12.4	-6.7
2045	11.9	12.9	-0.9	5.4	14.2	-8.8
2050	12.4	13.6	-1.2	5.3	16	-10.7

출처: 통계청, <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

(2) 남북한 통합인구의 사회경제적 함의

(가) 인구 양적인 측면에서: 생산가능인구의 비중 및 총부양비 변동

한 국가의 성장잠재력을 나타내는 지표 중 하나인 전체인구 중 생산가능인구(15~64세)가 차지하는 비율을 살펴보면, 남북한 통합인구의 경우 2016년경 정점(3,619만명, 전체인구의 72%)을 이룬 뒤 점차 감소할 것으로 추산된다. 남한 인구만을 단독으로 고려했을 때 보다는 감소속도가 느리지만, 이는 남북 통합인구가 가져다 줄 ‘인구학적 배당’ 혹은 ‘인구보너스’의 기회가 시기적으로 얼마 남지 않았음을 의미한다.

I
II
III
IV
V

아래의 <표 III-16>과 같이 생산가능인구를 세부 연령대로 나누어 보아도 남북한 인구 모두 전반적인 고령화뿐 아니라 생산가능인구 자체의 고령화를 경험하고 있다. 15~24세 인구는 취학이나 군입대가 대부분이며, 북한과 남한 모두 2013년경 정점이다. 25~49세 인구는 경제활동이 가장 왕성한 생산가능인구의 주축이며, 북한은 2016년경까지 증가하는 반면, 남한은 2007년에 이미 정점을 통과했다. 50~64세 인구는 은퇴전후의 시기에 있으며, 남북한 인구 모두 향후 지속적으로 증가한다.

표 III-16 남북한 생산가능인구의 세부 연령대별 추이: 2010~2050년

(단위: 천 명)

	북한				남한				남북한			
	15~64	15~24	25~49	50~64	15~64	15~24	25~49	50~64	15~64	15~24	25~49	50~64
2010	16,581	3,952	9,273	3,356	35,611	6,515	20,196	8,900	52,192	10,468	29,469	12,255
2015	17,176	4,009	9,390	3,777	36,163	6,511	18,966	10,686	53,339	10,521	28,356	14,462
2020	17,822	3,718	9,210	4,894	35,506	5,552	18,078	11,877	53,328	9,269	27,288	16,771
2025	17,851	3,387	9,025	5,440	33,562	4,535	16,896	12,131	51,414	7,922	25,922	17,571
2030	17,684	3,243	9,122	5,319	31,299	4,086	15,494	11,718	48,982	7,329	24,616	17,037
2035	17,223	3,321	8,968	4,934	28,954	3,817	13,890	11,246	46,176	7,138	22,858	16,180
2040	16,917	3,471	8,698	4,747	26,525	3,611	12,775	10,139	43,442	7,082	21,473	14,886
2045	16,975	3,476	8,380	5,119	24,503	3,513	11,264	9,726	41,479	6,989	19,644	14,845
2050	16,793	3,297	8,208	5,288	22,424	3,291	9,957	9,176	39,217	6,588	18,165	14,464

출처: 통계청, <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

반면 고령인구(65세 이상)의 비율은 남북한 모두 지속적으로 상승 중이다. 우선 남한 인구의 고령인구 비중은 계속 높아져 2026년 20.8까지 올라가고, 남한은 고령사회가 된지 10년도 채 안 돼 65세

이상 인구비중이 20%를 넘는 초고령사회로 진입한다. 남북한 통합인구 역시 고령인구의 비율이 점차 증가하여 2020년경 고령사회, 2030년경에는 초고령사회로 진입한다. 이는 남한 인구만을 단독으로 고려했을 때보다 고령화 속도를 5년여 정도 늦추는 효과가 있지만, 북한사회도 이미 고령화가 상당히 진전된 상태이기 때문에 그 효과는 예상보다 크지 않다. 이에 따라 남북한 통합인구의 총 부양비 및 노령화지수 역시 지속적으로 상승할 것으로 예측된다.

표 III-17 남북한 부양비 및 노령화 지수 추이: 2010~2050년

	북한				남한				남북한			
	총 부양비	유소년 부양비	노년 부양비	노령화 지수	총 부양비	유소년 부양비	노년 부양비	노령화 지수	총 부양비	유소년 부양비	노년 부양비	노령화 지수
2010	45.9	32.7	13.1	40.2	37.2	22.2	15.0	67.7	40.0	25.5	14.4	56.5
2015	44.3	29.5	14.7	49.8	36.3	18.6	17.6	94.8	38.8	22.1	16.7	75.5
2020	42.3	28.2	14.2	50.4	38.9	17.2	21.7	125.9	40.1	20.9	19.2	91.8
2025	45.2	28.9	16.3	56.5	46.3	17.2	29.1	169.1	45.9	21.3	24.7	116.0
2030	48.9	29.7	19.2	64.6	55.4	17.7	37.7	213.8	53.0	22.0	31.0	141.1
2035	54.0	29.7	24.2	81.4	64.9	18.1	46.8	259.0	60.8	22.4	38.4	171.1
2040	56.7	28.6	28.2	98.7	74.7	18.0	56.7	314.8	67.7	22.1	45.6	206.2
2045	55.4	26.9	28.5	106.1	81.7	17.2	64.5	374.3	71.0	21.2	49.8	234.9
2050	56.1	26.7	29.4	110.3	88.8	16.8	72.0	429.3	74.8	21.0	53.8	256.0

출처: 통계청, <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

하지만 두 인구(남북한 통합인구 vs. 남한 인구)의 고령인구비율 격차는 시간이 지날수록 커져, 2050년경에는 통합인구의 고령인구 비율이 남한 인구보다 7%이상 낮을 것으로 예측된다(<표 III-18> 참고). 통합인구의 고령화율을 다른 선진국들의 평균 고령화 추이와 비교해보면, 인구통합을 통한 고령화 감소효과가 2030년대까지

I
II
III
IV
V

는 지속될 것으로 추산된다.

표 III-18 고령화율 국제비교: 2010~2050년

	2010	2020	2030	2040	2050
북한	9.0	10.0	12.9	18.0	18.8
남한	11.0	15.6	24.3	32.5	38.2
남북한	10.3	13.7	20.3	27.2	30.8
중국	8.2	11.7	15.9	21.8	23.3
프랑스	17.0	20.9	24.3	26.5	26.9
독일	20.5	23.0	28.2	31.8	32.5
일본	22.6	28.5	30.8	35.1	37.8
영국	16.6	18.5	20.9	22.6	22.9
미국	13.0	16.1	19.8	21.0	21.6
선진국	15.9	19.1	22.5	24.8	26.2
개도국	5.8	7.4	9.7	12.4	14.6

출처: 통계청, <<http://kosis.kr>> (검색일: 2015.10.25.).

결과적으로, 적어도 인구학적인 관점에서는 남북한 모두 사회경제적 성장을 위한 최적의 시기를 지나고 있는 중이다. 이를 성장동력으로 활용하기 위해서는 적극적인 제도와 정책적 뒷받침이 필요한 만큼, 가까운 시일 내에 통일을 염두에 두더라도 남북한 인구에 대한 구체적인 투자와 정책은 지금부터 시작되어야 한다.

(나) 인구 질적인 측면에서: 통합인구 재구조화의 위험과 가능성

2015년 현재, 남북한 인구 간에는 앞서 살펴본 양적인 차이 이상으로 질적인 차이가 존재한다. 대표적인 사안으로 상술한 남북한

인구의 교육수준, 산업 및 직업구조, 그리고 보건수준의 차이 등이 있다.

인구통합을 염두에 둘 경우, 이와 같은 인구의 질적 차이는 단시일 내 근본적인 인구의 재구조화를 요구하므로, 통일시대 대표적인 위험요인으로 부상할 가능성이 있다. 인적자본, 산업구조 재편에 따른 재교육, 보건수준 향상 등을 위한 투자의 대상이 일방적인 만큼, 이에 대한 비용이 상당할 것으로 예상된다. 이러한 질적 차이에서 파생되는 사회계층과 불평등, 그리고 상대적 박탈감의 문제 역시 적지 않을 것으로 판단된다.

하지만 이러한 남북한 간 인구구조의 질적 차이를 성장을 위한 기회로 활용할 수도 있다. 인구의 양적 구조에 대한 변화유도는 장기간에 걸쳐 할 수 밖에 없는 반면, 충분한 자원만 확보된다면 인구 질적 구조에 대한 변화유도는 상대적으로 단기간에 달성 가능하다. 또한 장기적인 인구 목표를 달성해가는 과정에서 현재의 남북 간 질적 구조 차이를 단기적인 측면에서 적극적으로 활용할 수 있다. 즉 현재의 교육 및 직업 구조의 차이를 남북 간 부족한 부분을 보완하는 방식으로 활용한다면, 적어도 단기적인 측면에서는 긍정적인 면이 존재한다.

남북한 인구통합이 양적·물리적 통합을 넘어서기 위해서는 질적 구조의 차이에 대한 이해가 필수적이며, 이는 장기적인 관점에서 통합인구를 재구조화해야만 사회경제적 성장의 발판으로 활용할 수 있다.

다. 통일의 인구학적 비용, 편익 및 함의

21세기 초 남한은 지속가능한 성장의 문제에 직면해 있으며, 그

원인 중 하나로 저출산과 고령화로 대변되는 인구구조의 근본적인 변동과 생산동력의 감소를 들 수 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 통일을 통한 남북한 인구통합이 오늘날 한국사회가 겪고 있는 고령화, 저성장 문제에 어떠한 함의와 시사점을 가지는 지에 대해 인구 양(量)적인 측면과 질(質)적인 측면에서 입체적으로 분석하였다. 본 연구결과에 따르면 남북한 인구통합의 성장잠재력에 대한 문제는 인구양적인 측면과 질적인 측면, 단기적인 시각과 장기적인 시각, 그리고 위기와 기회라는 세 가지 기준에서 살펴보아야 한다.

우선 인구 양적인 측면과 질적인 측면에서 남북한 인구통합이 시사 하는 바는 다음과 같다. 남북한 인구통합은 즉각적인 생산가능인구 비율의 증가와 부양인구의 감소라는 양적인 측면에서 볼 때 어느 정도 편익이 존재한다. 그러나 북한 인구 역시 저출산, 고령화가 상당히 진행되어 있는 상태이기 때문에, 인구통합에서 오는 양적 편익의 지속시간은 길지 않을 것으로 판단된다. 나아가 인구 질적인 측면(교육수준, 산업 및 직업구조, 소득, 보건수준 등)에서 남북한 인구의 이질성을 고려한다면, 앞서 언급한 양적 편익을 넘어서는 비용과 위험요소가 발생할 것으로 예측된다. 따라서 가까운 시일 내에 남북한 인구통합이 이루어진다면 생산가능인구의 증가와 부양인구 감소 등에 따른 양적인 측면에서의 인구문제는 어느 정도 해소되겠지만, 북한 인구의 질적인 측면(교육 및 보건수준의 문제, 직업구조 재편 및 재교육 등)을 고려했을 때, 적어도 단기적으로는 비용이 편익을 압도할 것이다. 그러나 상술한 바와 같이 남북한 인구의 질적 이질성은 정치적, 정책적 의지에 따라 상대적으로 단기간 내 해결할 수도 있는 문제이며, 현재의 남북한 인구구조의 차이를 오히려 차별적으로 활용할 수 있는 방안도 존재한다.

다음으로 단기적인 시각과 장기적인 시각에서 남북한 인구통합의 의의를 살펴보면 다음과 같다. 우선 단기적으로는 인구통합 편익이 크지 않을 것으로 판단된다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 인구통합으로 인해 얻게 되는 노동인구의 양적팽창에서 발생하는 편익보다 북한 인구의 질적 향상을 위해 즉각적으로 요구되는 투자 및 비용이 더 크기 때문이다. 예를 들어, 북한은 직접적이고 장기적인 투자를 필요로 하는 유소년인구의 비율이 높고, 노후보장 없는 고령화 역시 상당히 진전된 상태이기 때문에 부양부담이라는 측면에서 인구통합의 단기 편익은 예상보다 크지 않을 것으로 판단된다. 북한의 모성 및 영아 사망률 역시 남한보다 5배 정도 높으며, 기대수명과 건강수명은 10년 이상 짧아서, 오늘날 이러한 차이는 향후 민족 동질성 회복과 한반도 사회통합 측면에서 심각한 문제로 대두될 것이다. 서독이 통일 직후부터 지난 20여 년간 동독에 약 1조 유로의 의료 및 사회복지 비용을 지불하였음에도 불구하고 6년이라는 기대수명의 격차만이 해소된 사실을 고려할 때, 향후 남북한 간 건강격차 완화를 위한 통일 비용 부담은 더 심각할 것임을 예측할 수 있다. 그러나 현재 남북한의 인구변동 추이가 향후 지속된다는 전제 아래, 장기적인 관점에서 살펴본 인구통합 효과는 어느 정도 긍정적일 것으로 판단된다. 적어도 2050년경까지는 통합 인구의 생산가능인구 비율이 남한 인구만을 단독으로 고려했을 때보다 점차 높아지며, 고령화 속도 역시 상당히 늦춰져, 이를 통해 얻을 수 있는 인구학적 배당(demographic dividend)의 기간 및 효과가 연장될 것으로 기대된다. 하지만 이는 특정한 정치, 경제, 사회적 요건이 충족된다는 전제 아래 실현가능하다. 우선 2015년 현재 남한에 비해 월등히 높은 북한의 출산율은 통일로 인해 발생할

I

II

III

IV

V

이행충격(transition shock)의 효과 등으로 인해 일정기간 낮아질 가능성이 존재한다. 그 이후에도 남한의 경제, 문화, 가치관 등에 대한 동화 등의 과정을 통해 짧은 시간 내에 남한과 같은 저출산 현상을 보일 수 있다. 또한 장기적인 측면에서의 노동인구 증가와 고령인구 감소에서 오는 인구학적 배당의 연장효과는 인구의 질적 발전과 적절한 정책이 병행될 때에만 가능하다. 다시 말해 통일이 후 인구 양적인 측면에서 주어질 성장과 발전의 기회를 충분히 활용할 수 있는 질적인 측면에서의 준비가 되어있지 않다면, 장기적으로 예상되는 긍정적인 효과는 오히려 사회경제적 부담으로 전환될 가능성이 농후하다.

마지막으로, 위기와 기회라는 관점에서 본 남북한 인구통합의 함의는 다음과 같다. 우선 본 연구에서 살펴본 바와 같이 현 상황에서 인구의 통합에 대한 상정은 기회라기보다는 위험, 혹은 위기 요소가 더 많이 존재한다. 인구의 물리적·양적 통합은 어느 정도 가능할지 모르나, 유기적·질적 통합 없는 단순 인구통합은 현재 남북한이 각각 직면하고 있는 문제에 더해 추가적인 부담으로 작용할 가능성이 높다. 이와 더불어 통일시 발생할 수 있는 정치, 경제, 사회적 돌발 변수들 역시 다수 존재한다. 따라서 이러한 위기적 요소들을 기회로 활용하기 위해서는 남북한 인구 이질성 극복이 최우선 과제이다, 충분한 재원을 확보하여 북한 인구의 질적 구조에 대한 투자와 변화유도를 단기간 내 달성하고, 장기적으로는 제도와 정책을 통해 근본적인 인구통합과 재구조화를 단행해야 한다. 그러한 과정에서 현재 남북한 인구 간 존재하는 이질성과 차이를 상호 부족한 부분을 보완하는 방식으로 활용하는 것도 방안이다.

2015년 현재, 남한과 북한 모두 인구학적 관점에서는 최적의 시

기를 지나는 중이다. 따라서 남북한 인구통합의 성장잠재력을 충분히 발현시키기 위해서는 지금부터 실질적인 고민과 정책, 그리고 투자가 진행되어야 한다. 하지만 인구학적으로 최적의 조건을 갖추고 있는 두 집단을 물리적으로 통합한다고 하여 항상 시너지 효과를 창출할 수 있는 것이 아니다. 상술한 남북한 인구통합의 질적인 측면, 장단기적 합의, 위험요인 등을 고려한다면 준비되지 않은 인구통합은 오히려 득보다 실이 많다.

인구변동은 장기간에 걸쳐 점진적으로 발생하는 만큼, 지금부터라도 남한의 인구 양적인 문제(예: 저출산과 고령화 등)와 북한의 인구 질적인 문제(예: 인적자본, 산업구조, 보건 수준 등)의 해결을 위해 실질적이고 직접적인 투자가 시작되어야 한다. 이러한 관점에 기반한 선제적 투자만이 향후 통일 비용을 감소시킬 뿐 아니라, 궁극적으로 생산성 높은 경제활동인구를 미리 확보하게 하여 또한 번의 경제적 도약을 위한 중요한 인프라를 구축하게 할 것이다.

4. 소결

본 연구는 한반도 통일 과정에서 발생할 수 있는 사회분야의 비용과 편익을 네 개의 부문(시민사회, 교육, 보건·복지, 문화·체육·관광부문)으로 나누어 살펴보았다. 기존 연구를 바탕으로 각 부문별 대표 지표를 선정하여 비용과 편익의 가능성을 논의하였으며, 대략적으로나마 계량적인 추산을 시도하였다. 그 결과 사회분야에 대한 비용은 주로 통일 과정 초기에 발생하는 반면, 그 편익은 통일 과정의 말기, 혹은 그 이후에 발생할 것으로 예측할 수 있었다. 또한 비용의 규모 역시 경제분야에 못지않게 클 것으로 판단되며,

I
II
III
IV
V

대상이 되는 사업의 종류와 영역 역시 다양함을 알 수 있었다.

나아가 한반도 통일이 현재 저출산, 고령화, 저성장의 복합적인 위기를 경험하고 있는 한국사회에 가져다 줄 비용과 편익을 인구학적인 측면에서 산출해보았다. 이를 바탕으로 한반도 통일이 한국에 가져다 줄 비용과 편익에 대한 그림을 조금 더 구체화시킬 수 있었으며, 정책적 대응을 위한 함의 역시 도출할 수 있었다. 본 연구결과에 따르면 남북한 인구통합이 가져다 줄 비용과 편익은 생각보다 간단한 문제가 아니며, 인구 양적인 측면과 질적인 측면, 단기적인 시각과 장기적인 시각, 그리고 위기와 기회라는 다양한 기준에서 재조명해 보아야 할 필요성이 있다. 다시 말해, 인구학적인 측면에서 볼 때 남북통일은 단기적으로는 한국의 저출산, 고령화, 저성장의 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있으나, 이는 일시적인 가능성이 높으며 이를 지속가능한 형태로 발전시키기 위해서는 북한 인구의 질적 향상을 위한 적지 않은 비용이 수반되어야 하기 때문에 기회이자 위기일 수 있다는 관점에서 바라보아야 한다는 것이다. 따라서 남북 인구통합의 비용과 편익은 보다 장기적인 관점에서 신중히 접근해야 하며, 요구되는 정책과 투자는 통일 과정 초기, 혹은 그 이전에 선제적으로 이루어져야 함을 강조하고 있다.

결과적으로 통일의 비용과 편익을 논의함에 있어 사회분야의 경우 가시적인 비용에 비해 구체적인 편익의 산출이 쉽지 않으며, 비용과 편익 간의 시기적 불일치 역시 중요한 이슈가 될 것임을 예상할 수 있다. 사회분야의 성격상 통일에 대한 논의가 이루어지기 이전부터 선제적이고 적극적인 투자가 이루어져야 하나, 이에 대한 편익이 불명확하고 장기간에 걸쳐 발생하는 만큼, 이 과정에서 발생하는 투자비용에 대한 정치적 합리화와 정당화가 쉽지 않을 것

으로 사료된다. 그러나 사회분야에 대한 투자는 대부분의 경우 파급효과가 크고 근본적인 변화를 유도하는 긍정적 비용이기에, 이와 같은 어려움에도 불구하고 이는 가장 적극적이고 지속적으로 고려되어야 할 분야임에는 틀림없다.

I

II

III

IV

V



IV. 경제분야 : 통일의 거시경제 효과

1. 경제분야 통일 비용·편익의 특성과 분석방향

통일의 비용·편익 연구는 많은 학자들이 상당히 오랜 기간 다양한 관점과 연구방법들을 활용해 분석해온 연구주제라고 할 수 있다. 특히 지난 몇 년 동안 수행되었던 『통일 비용·편익 종합연구』는 정치, 사회, 문화, 경제, 외교, 안보 등 모든 영역에서 통일의 문제를 포괄적으로 접근한 가치있는 결과물이다.⁸⁰⁾

본 연구는 통일 비용·편익 종합연구의 5년차 경제분야 분석 결과를 포함하고 있다. 선도형 통일의 경로를 제안한 기존 연구의 성과를 이어받아 거시경제분야에서 폭넓게 활용되는 동태경제모형을 활용하여 선도형 통일에 따른 거시경제 효과를 분석하고 통일의 비용과 편익(순편익)을 추정한다.

본 연구는 중첩세대 일반균형모형을 활용하여 일정 기간 분리되어 있던 두 지역 경제가 통합되어 하나의 경제로 운용될 때의 효과를 분석한다. 이러한 통합의 과정을 통일로 정의하고 통일과 함께 정부가 시행할 수 있는 몇 가지 재정정책들을 고려한다. 선도형 통일에서 제안했던 정부 정책 가운데 대표적으로 대북 인도적 지원, 북한 지역 사회간접자본 확충을 위한 투자 지원, 북한 지역 비숙련 노동의 임금소득을 보전하기 위한 임금보조 등을 집중적으로 분석한다.

통일 과정에서 예상되는 가장 큰 문제는 북한 노동력의 남한 유입이다. 북한 노동력의 남한 유입이 심각한 문제가 된다면 이를 차단할 수 있는 제도적 방안들을 고려해볼 수는 있다. 그러나 선도형

⁸⁰⁾ 대표적 연구로는 김규륜 외 『선도형통일』의 경로와 과제; 『통일 비용·편익의 분석 모형 구축』; 『한반도 통일의 효과』 (서울: 통일연구원, 2014); 조한범 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』 (서울: 통일연구원, 2013) 등이 있다.

통일경로의 체제통합 단계에 들어서면 남한 주민들과 북한 주민들의 기본권에 상이한 제약을 가하는 것이 사실상 불가능하다. 따라서 헌법에 위배되지 않는 범위에서 법적 구속력을 갖는 제도를 만들어낼 수 있을지 의문이다. 이러한 취지에서 본 연구는 노동의 이동과 자본의 이동이 모두 자유로운 통일한국을 분석한다.

본 연구의 특징 가운데 하나는 모형경제로부터 통일한국의 GDP를 계산하여 이를 토대로 통일의 순편익을 추정한다는 점이다. 기존 비용·편익 연구는 비용항목과 편익 항목을 적절하게 구분하여 부분균형분석을 통해 순편익을 계산한다. 이러한 분석방법의 한계는 부분균형분석 자체에 있다. 다시 말하면 제도의 변화나 정책의 변화가 나타났을 때 여타 거시경제변수들의 변화를 일관성있게 추적하지 못한다는 것이다. 예를 들어 통일에 따른 재원마련을 위해서 소득세율을 인상할 경우 자본스톡의 변화나 노동공급의 변화를 추적하는 데에는 한계가 있다. 본 연구에서 채택하는 일반균형모형은 제도나 정책의 변화가 나타날 때 모든 거시변수들이 반응하도록 설계되어 있기 때문에 부분균형분석이 갖는 한계점을 극복할 수 있다.

통일의 순편익 추정과 관련하여 대북 인도적 지원, 사회간접자본 확충, 임금보조 등을 함께 고려한다. 실제로 통일이 이루어지는 2031년부터 20년 간 통일에 따른 순편익을 추정한다. 이 때 순편익은 통일에 따른 GDP의 순증가로 정의하였다. 분석결과 통일에 따른 순편익은 2016년 현재까지 기준으로 약 3,500조 원에서 4,000조 원으로 추정된다.

2. 선도형 통일과 분석을 위한 전제 조건

가. 단계적 경제적 상황 변화

선도형 통일의 첫 번째 시기인 ‘통일준비시기’에는 북한 경제가 시장경제로 전환한다고 가정한다. 북한의 정권붕괴 이후 남한 의존적인 경제개혁 추진을 선호하는 개혁정부가 등장함에 따라 북한 경제는 시장경제로 전환된다. ‘통일준비시기’는 2016년부터 2028년까지로 상정하고 이 시기가 끝날 무렵 북한경제는 완전한 시장경제가 된다고 간주한다. 시장경제 하에서 가계는 소비, 저축, 투자, 노동공급 등을 자유롭게 선택하여 자신의 효용을 극대화하고 기업은 이윤을 극대화한다.

‘통일과정시기’의 첫 번째 단계인 분단해소 단계는 2년의 시간(2029~30년)이 소요된다고 가정한다. ‘통일과정시기’의 두 번째 단계인 체제통합 단계는 통일선언으로 시작되며 10년의 기간이 소요된다. 따라서 2031년부터 2040년까지를 체제통합 단계라고 가정한다. 체제통합 단계에서는 남한과 북한이 하나의 통일국가를 형성하기 때문에 노동과 자본의 이동은 자유롭다.

분단해소 단계와 체제통합 단계에서는 세 가지 중요한 재정지원이 이루어진다. 첫째는 북한 주민의 기본적인 생존권 보장을 위한 대규모 인도적 지원이 긴급구호 차원에서 이루어져야 한다. 지원 규모는 해당 시점 남한 GDP의 0.5% 수준이라고 가정한다. 둘째는 북한 지역의 자생적 경제능력 구축을 위해서 다양한 사회간접자본 투자가 이루어진다. 셋째는 북한 지역의 비숙련 노동자들의 소득 보전을 위한 임금보조가 시행된다.

‘통일과정시기’의 세 번째 단계인 국가완성 단계는 2041년부터

I
II
III
IV
V

2050년까지 지속된다. 국가완성 단계에 들어서면 체제통합 단계에서 광범위하게 시행되던 북한 지역과 북한 주민에 대한 다양한 재정 지원이 모두 종료된다. 2051년부터는 ‘정상국가운영시기’가 시작된다.

표 IV-1 선도형 통일의 경로

		기간	주요 정책
통일준비시기		2016년~2028년	
통일과정시기	분단해소 단계	2029년~2030년	인도적 지원,
	체제통합 단계	2031년~2040년	사회간접자본 확충, 임금보조
	국가완성 단계	2041년~2050년	
정상국가운영시기		2050년~	

출처: 저자 작성

나. 교육수준 및 인적자본

분석 모형에서 다루게 될 중요한 문제 가운데 하나는 남북 간 교육수준의 차이이다. 북한 지역의 교육수준과 관련해서는 다음과 같은 가정을 도입한다. 북한 주민들의 경우 ‘통일준비시기’에 들어간 후 일정 시기가 지나면 교육수준의 변화가 나타난다. ‘통일준비시기’ 이전까지는 의무교육을 통해 9년 정도의 교육(중학교 졸업에 상응)을 받게 되지만 ‘통일준비시기’에 진입하면 고등학교까지 의무교육이 확대되고 대학진학 여부는 랜덤하게 결정된다. 따라서 젊은 세대들은 12년(고등학교 졸업) 또는 16년(대학졸업)의 교육을 받게 된다.

대학교육을 이수한 사람들의 인적자본 수준을 h , 대학교육을 이수하지 않은 사람들의 인적자본 수준을 m 으로 표현한다. 대학교

육을 이수한 사람들(16년)을 고숙련노동으로 지칭하고, 고등학교 교육만을 이수한 사람들(12년)을 숙련노동, 12년 미만의 교육수준을 갖고 있는 사람들을 비숙련노동이라고 지칭한다. 비숙련노동의 인적자본 수준을 l 로 표현한다.

편의상 남한에서 출생한 사람들 중에는 비숙련노동이 존재하지 않으며 오직 '통일준비시기' 이전에 출생하여 교육받은 북한 주민들만 비숙련노동에 해당된다. 고등학교 교육까지 이수한 사람들의 인적자본 수준 m 을 1로 설정한다. Psacharopoulor(1994)와 Hall and Jones(1999)로부터 교육의 수익률을 이용하면 교육연수를 인적자본 수준으로 변환할 수 있다. Psacharopoulor(1994)와 Hall and Jones(1999)에 따르면 교육연수가 8년을 초과하는 경우 교육에 따른 수익률은 6.8%와 같다. 고숙련노동자들(대학교육 이수자들)의 인적자본 수준 h 는 $(1 + 0.068)^4$, 비숙련노동자들(중등교육 이수자들)의 인적자본 수준 l 은 $(1 + 0.068)^{-3}$ 으로 설정한다. 따라서 h 와 l 은 근사적으로 1.3과 0.82가 된다.

분석 모형의 가정에 따라 경제활동은 시작하는 연령은 23세이다. 23세에 모형경제에 진입함과 동시에 교육수준이 랜덤하게 결정된다. 교육수준이 결정되면 일정한 랜덤프로세스를 따르는 노동생산성(x)이 실현된다. 새롭게 경제에 진입하는 사람들 가운데 70%는 대학 졸업자들이며 나머지 30%는 고등학교 졸업자들이라고 가정한다.

3. 분석 모형

통일의 비용과 편익을 분석하기 위해서 사용되는 모형은 거시경

I
II
III
IV
V

제학에서 보편적으로 사용되는 중첩세대 일반균형모형(dynamic general equilibrium model of overlapping generations)으로서 소비, 교육, 근로, 저축 등 가계의 의사결정을 전 생애에 걸쳐서 분석할 수 있다는 장점이 있다. 중첩세대 일반균형모형이 DSGE(Dynamic Stochastic General Equilibrium) 모형의 근간을 이루는 거시경제 모형과 구분되는 점은 경제주체들의 수명이 제한되어 있다는 것이다. 중첩세대모형에서는 매 시점 일정 비율의 경제주체들이 사망하고 동일한 비율의 경제주체들이 새롭게 경제활동을 시작한다. 모형은 가계와 기업, 그리고 정부로 구성되어 있다.

가. 남한 및 북한의 가계

모든 가계는 한 명의 경제주체로 구성되어 있고 23세에 경제활동을 시작하여 66세에 은퇴하고 85세까지 생존한다. 생존에 대한 불확실성은 고려하지 않는다. 편의상 23세의 나이는 모형의 1세와 같고 은퇴 직전 연령 65세는 모형의 43세(j_w)와 같으며 최대 생존 연령 85세는 모형의 63세(J)와 같다.

모든 사람들은 자신의 평생기대효용을 극대화하는 선택을 한다. 평생기대효용은 다음과 같이 표현한다.

$$E \left[\sum_{j=1}^J \beta^{j-1} \frac{c_j^{1-\sigma}}{1-\sigma} \right]$$

여기서 β 는 할인인자, c_j 는 연령 j 에서의 소비를 가리키고 σ 는 소비 기간 사이의 대체탄력성의 역수를 가리킨다. E 는 매 시점 노

동생산성의 예상하지 못한 변화에 대해서 기뻐함을 취했음을 의미한다. 모든 사람들은 노동을 비탄력적으로 공급하며 차입은 허용되지 않는다.

은퇴시점 이전($j \leq j_w$) 경제활동을 수행하는 사람들의 제약식은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$c_j + a_{j+1} = [1 + r(1 - \tau)]a_j + (1 - \tau)wxe + tr$$

$$a_{j+1} \geq 0$$

여기서 c_j 는 소비, a_j 는 현재 보유하고 있는 자산규모, a_{j+1} 은 저축, r 은 이자율, τ 는 세율, w 는 임금(효율단위), x 는 시간에 따라 변화하는 노동생산성, e 는 인적자본수준, tr 은 정부로부터 지급받는 이전소득을 가리킨다. $r(1 - \tau)a_j$ 는 세후 자본소득, $(1 - \tau)wxe$ 은 세후 노동소득, tr 은 이전소득을 각각 가리킨다. 경제주체들의 소비와 저축의 합은 자신이 현재 보유하고 있는 자산(a_j) 및 소득(자본소득, 노동소득, 이전소득)의 합과 같다는 것이 첫 번째 제약식의 의미이다. 두 번째 제약식은 차입이 허용되지 않는다는 것을 보여준다. 남한 주민들의 인적자본수준 e 는 1로 일정한 반면 북한 주민들의 인적자본수준은 매 시점 조금씩 상승한다. 북한 주민의 인적자본수준은 다음 장에서 보다 자세히 논의한다.

체제통합 단계 이전에는 북한 지역 주민들과 남한 지역 주민들이 직면하는 요소가격(이자율 r 과 시장임금 w)이 서로 다르다. 뿐만 아니라 통일 이전 남한 정부와 북한 정부에 의해서 이루어지는 이전지출의 규모 tr 도 상이하다. 하지만 체제통합 단계에 들어서

I
II
III
IV
V

면 노동시장과 자본시장이 통합되고 남한 지역 주민들과 북한 지역 주민들에게 동일한 규모의 이전지출이 이루어지기 때문에 두 지역의 이자율과 임금은 같아지고 1인당 이전지출의 크기도 같아진다.

은퇴한 사람들($j \geq j_w + 1$)의 제약식은 다음과 같다.

$$c_j + a_{j+1} = [1 + r(1 - \tau)]a_j + tr$$

$$a_{j+1} \geq 0$$

은퇴한 사람들의 경우 임금소득이 발생하지 않는다. 따라서 첫 번째 제약식은 경제주체들의 소비와 저축의 합은 자신이 현재 보유하고 있는 자산(a_j) 및 소득(자본소득, 이전소득)의 합과 같아야 함을 의미한다. 마지막 생존연령 85세(J)에 도달하면 저축에 대한 인센티브가 없기 때문에 모든 가용자원을 소비한다. 즉, $a_{J+1} = 0$ 이고 $c_J = [1 + r(1 - \tau)]a_J + tr$ 가 된다.

나. 남한 및 북한의 기업

통일준비시기에는 북한 경제가 시장경제로 전환한다고 가정했으므로 시장이 경쟁적이라면 모든 기업들은 자신의 이윤을 극대화하는 방식으로 생산활동을 수행하게 된다.

남한 지역과 북한 지역에는 무수히 많은 기업(혹은 기업가)들이 존재하고 개별 기업들은 사회간접자본, 자본, 그리고 노동에 대해서 규모수익불변인 콥-더글라스 생산함수를 활용해 최종재화를 생산한다. 기업들이 생산한 최종재화는 가계의 소비(또는 저축)에 이용될 뿐만 아니라 정부의 사회간접자본 투자에도 이용된다. 생

산함수는 다음과 같은 형태를 취한다.

$$Y = ZG^\phi K^\alpha H^{1-\alpha-\phi}$$

여기서 Y 는 산출량, Z 는 총요소생산성(Total Factor Prouctivity: TFP), G 는 경제 전체의 사회간접자본 또는 여타 생산에 긍정적인 기여를 하는 다양한 형태의 인프라를 의미하고, K 는 자본스톡, H 는 효율단위로 표현한 노동으로서 인적자본 및 노동생산성을 모두 포괄하는 개념이다.

최종재화 및 요소시장(자본시장 및 노동시장)은 완전경쟁적인 시장이라고 가정한다. 따라서 기업은 자본의 사용료 $r + \delta_K$ 와 임금 w 를 주어진 것으로 받아들인다. 여기서 δ_K 는 자본스톡의 연간 감가상각률이다.

대표적 기업의 이윤극대화문제는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\max_{K, H} \{ ZG^\phi K^\alpha H^{1-\phi-\alpha} - (r + \delta_K)K - wH \}$$

기업의 이윤극대화 1계 조건으로부터 자본-노동비율(Capital-Labor Ratio)과 요소가격 사이의 관계를 표현하면 다음과 같다.

$$r + \delta_K = \alpha \frac{Y}{K}$$

$$w = (1 - \phi - \alpha) \frac{Y}{H}$$

사회간접자본은 정부투자에 의해 형성되기 때문에 기업이 선택

I
II
III
IV
V

하는 선택변수가 아니다.

가계의 문제에서 언급했듯이 체제통합 단계 이전에는 자본과 노동의 이동이 불가능하기 때문에 두 지역의 이자율과 임금은 상이하다. 체제통합 단계 이전에는 북한 지역 기업들의 자본수요와 북한 지역 주민들의 자본공급에 의해 북한 지역의 균형 이자율이 결정되고 북한 지역 기업들의 노동수요와 북한 지역 주민들의 노동공급에 의해 북한 지역의 균형 임금이 결정된다. 남한 지역의 균형 이자율과 균형 임금도 이와 같은 방식으로 결정된다.

체제통합 단계에 들어서면 노동이동과 자본이동에 대한 제약은 사라진다. 따라서 남한 지역의 자본이 북한 지역으로 유입되고 북한 지역의 노동이 남한 지역으로 유입될 수 있다. 통일 이후의 균형 이자율은 두 지역의 자본수요와 두 지역의 자본공급이 같아지는 수준에서 결정되고 균형 임금은 두 지역의 노동수요와 두 지역의 노동공급이 같아지는 수준에서 결정된다. 따라서 북한 지역의 노동수요가 현저히 낮다고 하더라도 북한의 노동공급은 노동수요를 초과할 수 있다. 이러한 상황에서 노동시장이 균형을 이룬다면 북한 지역에서 발생하는 노동의 초과공급은 남한 지역에서 해소될 수 있다.

다. 정부

정부는 노동과 자본에 동일한 세율로 과세하여 세수를 확보한다. 조세수입 가운데 일부를 사회간접자본 투자에 사용하며 나머지를 소득재분배를 목적으로 하는 이전지출에 사용한다. 통일 과정시기의 분단해소 단계 이전에는 남한 지역과 북한 지역에 각각 지역정부가 존재하여 독립적으로 조세·재정정책을 수행하게 되지

만 분단해소 단계부터는 통일정부(중앙정부)가 수립되어 지역정부의 조세·재정정책을 통제한다.

통일과정시기 이후부터는 북한 지역 소득지원(기본적인 생존권 보장을 위한 인도적 지원), 임금보조, 사회간접자본 투자 지원 등을 위해서 남한 지역의 조세수입 가운데 일부가 북한 지역으로 이전되어야 한다. 지역 간 자원배분은 통일정부(중앙정부)에 의해 이루어진다. 이하에서는 남한 지역의 조세·재정정책과 북한 지역의 조세·재정정책을 분리해서 살펴본다.

남한 및 북한 지방정부의 조세수입 T_i 는 자본소득세와 근로소득세의 합과 같다. 지역 i 의 자산규모를 A_i 라고 표현하면 자본소득세는 $\tau_i r A_i$ 로 표현할 수 있다. 지역 i 의 효율단위 노동공급을 H_i 라고 표현하면 근로소득세(노동소득세)는 $\tau_i w H_i$ 로 표현할 수 있다. 자본소득세율과 근로소득세율이 동일하다면

$$T_i = \tau_i(rA_i + wH_i)$$

여기서 $i = N$ (북한 지역) 또는 $i = S$ (남한 지역)이다.

분단해소 단계 이전에는 두 지역 모두 전체 조세수입 가운데 일정 부분을 사회간접자본 투자에 사용하고 나머지는 이전지출에 사용한다.

$$I_i^G + TR_i = T_i$$

여기서 I_i^G 는 지역 i 의 사회간접자본에 대한 투자를 가리키고 TR_i 는 지역 i 의 전체 이전지출 규모를 가리킨다.

I
II
III
IV
V

(1) 분단해소 단계 및 체제통합 단계

분단해소 단계에서부터 다양한 재정지원이 이루어진다. 우선 기본적인 생존권 보장을 위한 인도적 지원을 생각해볼 수 있다. 대북 인도적 지원을 M 으로 표현한다. 남한의 지방정부가 균형예산을 달성하기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

$$I_S^G + TR_S + M = T_S$$

여기서 남한 지역 사회간접자본에 대한 투자 I_S^G 와 남한 지역 전체의 이전지출 규모 TR_S 가 분단해소 단계 이전과 동일한 값을 갖는다면 대북지원 M 만큼의 세수증대가 필요하다. 세수증대는 세율인상을 통해서 이루어진다고 가정한다.

분단해소 단계 이후에도 북한 지역 지방정부는 조세수입의 일정 비율을 사회간접자본 투자와 이전지출에 사용한다.

$$I_N^G + TR_N = T_N$$

여기서 I_N^G 은 북한 지역 사회간접자본에 대한 투자를 가리키고 TR_N 은 북한 지역 전체의 이전지출 규모를 가리킨다. 북한 지역의 경우 세율은 일정하다고 가정한다. 그러나 세율이 일정하더라도 경제여건의 변화에 따라 세수가 변화하면 사회간접자본 투자나 이전지출이 변화할 수 있다. 남한 지역으로부터 유입되는 원조 M 은 모든 북한 주민들에게 균등하게 배분된다. 원조 M 을 북한 지방정부의 균형예산에 포함하지 않은 이유는 원조 M 이 사회간접자본

투자에 사용될 수 없기 때문이다.

북한 지역의 자생적 경제능력 구축을 위해서 다양한 형태의 사회간접자본 투자를 지원(F)하고 북한 지역의 비숙련노동자들의 소득보전을 위한 임금보조(Ω)가 추가로 이루어진다. 두 가지 재정 지원이 추가되는 상황에서 남한의 지방정부는 다음과 같은 예산제약에 직면하게 된다.

$$I_S^G + TR_S + M + \Omega + F = T_S$$

앞서 언급했듯이 사회간접자본에 대한 투자 I_S^G 와 이전지출 규모 TR_S 가 분단해소 단계 이전과 동일한 값을 갖는다면 M , Ω , F 등의 지원을 위해서는 상당한 세율인상이 단행될 필요가 있다.

남한 지역으로부터 유입되는 원조 M 은 모든 북한 주민들에게 균등하게 배분된다. 이와 더불어 북한 지역의 근로자들을 위한 임금보조(Ω)는 반드시 해당 근로자들에게만 적용되어야 하며, 사회간접자본 투자지원(F)도 사회간접자본 투자에 사용되어야 한다. t 시점에 북한 근로자들의 숫자(효율단위)를 $N(t)$ 라고 한다면 다음이 성립해야 한다.

$$\omega N(t) = \Omega$$

여기서 ω 는 1인당 지급받는 금액을 가리킨다. 한편, t 시점에 북한의 사회간접자본의 규모가 $G_N(t)$ 라고 한다면 다음이 성립해야 한다.

I
II
III
IV
V

$$G_N(t+1) = (1 - \delta_G)G_N(t) + I_N^G(t) + F$$

여기서 δ_G 는 사회간접자본의 연간 감가상각률을 가리킨다.

(2) 국가완성 단계 및 이후

국가완성 단계에 들어서면 남한 지역으로부터 북한 지역으로의 모든 재정지원이 중단된다. 남한 지방정부의 경우 예산제약은 분단해소 단계 이전으로 돌아간다.

$$I_S^G + TR_S = T_S$$

I_S^G 와 TR_S 가 분단해소 단계 이전과 같은 수준으로 돌아간다면 남한 지역의 세율도 분단해소 단계 이전 수준으로 돌아가야 한다. 북한의 지방정부도 동일한 예산제약을 갖는다.

$$I_N^G + TR_N = T_N$$

라. 자본스톡과 사회간접자본

자본스톡 K 와 사회간접자본 G 는 다음과 같은 운동법칙에 따라 축적된다.

$$\begin{aligned} K' &= (1 - \delta_K)K + I^K \\ G' &= (1 - \delta_G)G + I^G \end{aligned}$$

여기서 I^K 와 I^G 는 각각 자본스톡에 대한 투자와 사회간접자본에 대한 투자를 가리키고 K' 과 G' 은 각각 다음 연도의 자본스톡과 사회간접자본을 가리킨다.

체제통합 단계 이전에는 북한 지역과 남한 지역의 자본스톡 및 사회간접자본스톡이 위의 운동법칙을 따라서 독립적으로 축적된다. 그러나 체제통합 단계 이후에는 두 지역의 자본스톡과 사회간접자본스톡의 총합이 위와 같은 운동법칙을 따라 축적된다.

마. 북한경제의 생산성 변화

국가 간 소득격차는 생산요소의 차이뿐만 아니라 생산성 수준의 차이에서도 기인한다. 남한과 북한 사이의 자본스톡의 차이, 사회간접자본스톡의 차이, 그리고 인적자본수준의 차이를 적절히 반영한다고 하더라도 이러한 생산요소의 차이로만으로는 남한과 북한 사이의 소득격차를 설명하는 데에는 한계가 있다.

본 연구에서는 남한과 북한의 총요소생산성 차이를 명시적으로 허용한다. 통일준비시기에 북한의 총요소생산성은 남한과 현저한 차이를 보일 것이 자명하다. 현 시점에서 북한의 총요소생산성을 가늠하기 위해 경제성장론의 발전회계(development accounting)를 이용한다.

이종규 등의 논의에 따라서 북한의 자본스톡을 남한의 1%로 설정한다.⁸¹⁾ 사회간접자본스톡의 경우 가용한 자료가 없기 때문에 편의상 자본스톡과 동일한 수준이라고 가정한다. 북한의 인구는

⁸¹⁾ Jong Kyu Lee et al, "Macroeconomic Impacts of Korea Reunification: A Neoclassical Life-cycle Model with Two Regions," *Conference Paper, First World Congress of Comparative Economics*, Rome, 2015 참고.

남한의 1/2 수준, 인적자본 수준은 68%로 가정할 수 있다.⁸²⁾ 마지막으로 북한의 1인당 GDP는 남한 1인당 GDP의 약 5% 수준이라고 가정한다. 이러한 가정 하에서 기업의 문제에서 기술한 생산함수를 사용할 경우 북한의 생산성은 남한 생산성의 30% 수준으로 추정된다.

통일준비시기부터 분단해소 단계까지 북한의 총요소생산성은 남한의 30% 수준에 머무를 것으로 예상하는 것이 보다 현실적이라고 판단한다. 본 연구에서는 체제통합 단계가 되면 북한의 총요소생산성이 증가하기 시작하고 30년 이후에 남한과 같은 수준에 도달한다고 가정한다.

바. 모형경제의 균형에 대한 논의

다양한 재정지원을 고려하지 않을 경우 모형의 균형은 이자율, 임금, 1인당 이전지출의 시간경로로 구성된다. 모형경제의 균형은 체제통합 단계 이전과 이후로 구분해서 생각해볼 수 있다. 체제통합 단계 이전의 균형은 남한 지역과 북한 지역에 대해 각각의 이자율 경로, 임금 경로, 이전지출 경로로 이루어진다. 그리고 체제통합 단계 이후의 균형은 하나의 이자율 경로, 하나의 임금 경로, 하나의 이전지출 경로로 이루어진다.

분단해소 단계 마지막 시점 또는 체제통합 단계 전 시점을 t_0 로 표시한다면 체제통합 단계 이전의 균형은 다음과 같은 시간 경로로 표현할 수 있다.

82) 인적자본 비율은 다음 장에서 상세히 논의한다.

$$\{r_{N,t}\}_{t=1}^{t_0}, \quad \{r_{S,t}\}_{t=1}^{t_0}, \quad \{w_{N,t}\}_{t=1}^{t_0}, \quad \{w_{S,t}\}_{t=1}^{t_0}, \quad \{tr_{N,t}\}_{t=1}^{t_0},$$

$$\{tr_{S,t}\}_{t=1}^{t_0}$$

순서대로 북한 및 남한 지역의 이자율 경로, 북한 및 남한 지역의 임금경로, 북한 및 남한 지역의 1인당 이전지출 경로를 가리킨다.

체제통합 단계 이후의 균형은 다음과 같은 시간 경로로 표현할 수 있다.

$$\{r_t\}_{t=t_0+1}^{\infty}, \quad \{w_t\}_{t=t_0+1}^{\infty}, \quad \{tr_t\}_{t=t_0+1}^{\infty}$$

순서대로 통일한국의 이자율 경로, 통일한국의 임금경로, 통일한국의 1인당 이전지출 경로를 가리킨다.

이자율, 임금, 이전지출의 시간경로가 위와 같이 주어졌을 때 남한 및 북한 지역 주민들은 자신의 효용을 극대화하는 선택을 하고 남한 및 북한 지역의 기업들은 이윤을 극대화하는 선택을 하며, 각 지역정부 및 통일정부는 재정정책을 수행한다.⁸³⁾ 가계, 기업 및 정부의 의사결정으로부터 자본시장 및 노동시장이 균형을 이루고 정부는 균형예산을 달성해야 한다. 그리고 경제 전체의 자본스톡과 사회간접자본스톡은 모형에서 기술된 운동법칙을 따라야 한다.

83) 정부의 경우 주어진 세율과 과세하고 주어진 1인당 이전지출을 가계에 지급한다.

4. 모수의 설정

가. 정상상태에서의 남한경제

거시경제모형에서 정상상태(혹은 균제상태, Steady State)란 모든 경제변수들이 일정한 값을 갖는 상태를 의미하며 어떤 경제가 정상상태에 진입하게 되면 더 이상 어떠한 변화도 나타나지 않게 된다. 분석의 편의를 위해 현재 남한경제를 정상상태라고 간주한다. 그리고 통일국가가 형성된 후 모든 조정이 끝난 뒤 통일한국이 시현하게 될 거시경제는 남한의 정상상태와 크게 다르지 않다고 가정한다.

정상상태에서 자본수익률 r 은 2.5%로 설정하고 효용함수의 기간간 대체탄력성의 역수인 σ 는 4로 설정한다. 자본스톡과 사회간접자본스톡의 감가상각률 δ_K 와 δ_G 는 모두 연간 10%로 설정한다.

시간에 따라 변화하는 개별 노동생산성은 다음과 같은 로그의 AR(1) 프로세스를 따른다고 가정한다.

$$\ln x' = \rho_x \ln x + \varepsilon'$$

여기서 ρ_x 는 개별 노동생산성 x 의 지속성을 나타내는 파라미터이며 ε 은 노동생산성에 나타나는 충격으로서 평균은 0, 표준편차는 σ_ε 의 정규분포를 가정한다. 김선빈·장용성⁸⁴⁾을 따라서 ρ_x 는 0.8, 표준편차 σ_ε 는 0.3으로 설정한다.

84) 김선빈·장용성, “조세·재정정책이 노동시장에 미치는 영향: 동태적 일반균형분석,” 『한국개발연구』, 30권 2호 (2008) 참고.

생산함수에서 자본의 기여도 α 는 0.3, 사회간접자본의 기여도 ϕ 는 0.1로 설정한다. 그러면 규모수익불변인 생산함수의 성질에 따라서 효율단위로 표현한 노동의 기여도는 0.6이 된다. 자본수익률, 생산함수의 자본기여도, 그리고 자본스톡의 감가상각률로부터 정상상태에서의 자본-산출량 비율이 결정된다.

$$\frac{K}{Y} = \frac{\alpha}{r + \delta_K}$$

정상상태에서 자본-산출량 비율은 2.4와 같다. 다시 말하면, 정상상태에서 자본스톡은 산출량의 2.4배가 된다. 총요소생산성 또는 TFP를 가리키는 파라미터 Z 를 조정하여 정상상태에서 산출량 Y 를 1로 정규화할 경우 정상상태 자본스톡 K 는 2.4가 된다. 산출량 Y 를 1로 정규화하기 위해 선택한 총요소생산성 Z 의 값은 1.096이다.

정부가 매년 일정한 규모의 사회간접자본 투자를 시행한다면 정상상태에서의 사회간접자본은 다음과 같은 값을 갖는다.

$$G = \frac{I^G}{\delta_G}$$

여기서 G 는 정상상태에서 사회간접자본의 규모, I^G 는 정부에 의해 이루어지는 사회간접자본의 투자규모, δ_G 는 사회간접자본의 연간 감가상각률을 가리킨다. 정부는 매년 조세수입의 일정 비율을 사회간접자본에 투자한다고 가정하며 그 비율 f 는 10%로 설정한다. 세율 τ 는 20%로 설정하였으며 편의상 근로소득세율과 자본

I
II
III
IV
V

소득세율이 동일하다고 가정한다. 분석의 편의상 소비세나 기타 부가가치세 및 법인세는 고려하지 않는다.

중첩세대모형의 특성상 23세에 경제활동을 시작하는 사람들의 숫자는 사망한 사람들의 숫자와 동일하다. 새롭게 경제활동을 시작하는 사람들의 초기 부존자산은 편의상 0이라고 가정한다.

이상의 파라미터들과 달리 가계의 할인인자 β , 균형 실질임금 w , 그리고 1인당 이전지출 규모는 모형 내에서 내생적으로 결정되어야 한다. 가계의 할인인자 β 는 가계의 저축규모를 결정한다. β 가 1에 가까운 값을 가질수록 미래소비를 상대적으로 중요하게 생각하기 때문에 경제 전체의 저축규모가 증가한다. 반대로 β 가 작은 값을 가질수록 현재소비에 더 큰 비중을 두기 때문에 경제 전체의 저축규모가 감소한다. β 는 자본공급을 결정하는 중요한 파라미터이다. 모형에서는 이자율 r 이 2.5%로 주어져있기 때문에 이에 따라 자본에 대한 수요가 결정된다. β 를 0.8859로 설정하면 자본에 대한 수요만큼 자본이 공급되기 때문에 자본시장 균형이 이루어진다.

노동공급이 비탄력적이기 때문에 자본시장이 균형을 이루면 균형 실질임금 w 는 기업의 1계 조건에 의해 결정된다. 마지막으로 1인당 이전지출 규모 tr 은 정부의 예산제약이 균형이어야 한다는 제약으로부터 얻을 수 있다.

$$tr = \frac{1}{N}(1-f)T$$

여기서 우변의 $(1-f)T$ 는 전체 조세수입 가운데 사회간접자본 투자를 제외한 나머지를 가리키고 N 은 남한 지역의 인구를 가리킨다. 지금까지 기술한 파라미터들의 값을 <표 IV-2>에 요약하였다.

표 IV-2 모형의 파라미터

파라미터	설명	값
r	연간 실질이자율	0.025
N	남한 인구	1
σ	소비의 기간간 대체탄력성 역수	4
τ	세율	0.2
δ_K	자본의 감가상각률	0.1
δ_G	사회간접자본(인프라)의 감가상각률	0.1
ρ_x	이질적 노동생산성의 지속성	0.8
σ_e	이질적 노동생산성 충격의 표준편차	0.3
α	생산함수의 자본 기여도	0.3
ϕ	생산함수의 사회간접자본 기여도	0.1
Z	총요소생산성	1.0962
f	사회간접자본 투자의 조세수입 비중	0.1
β	할인인자	0.8859
w	실질임금	0.7729
tr	1인당 이전지출	0.1188

출처: 저자 작성

나. 북한 경제

현재 북한의 인구는 남한 인구의 약 절반 정도로 추정된다. 남한과 북한의 인구 변화가 없고 여타 모든 경제구조가 동일하다고 가정해보자. 통일 이후 충분한 시간이 흐른다면 북한의 경제규모는 남한 경제규모의 2분의 1 정도가 될 것이라고 예상할 수 있다. 이러한 차이는 모두 인구규모에서 비롯된 것으로 1인당 지표들(1인당 GDP 등)을 비교하면 두 지역이 같아질 것이다.

이와 같이 북한 지역의 정상상태는 인구가 일정하고 여타 경제

I
II
III
IV
V

구조가 남한 지역과 동일하다는 가정만으로 충분히 구현할 수 있다. 분석의 핵심은 현재 북한이 어떠한 과정을 거쳐서 정상상태로 이행할 것인가에 있다. 정상상태에서 벗어난 어떤 국가가 정상상태로 이행해가는 과정을 전이경로(transitional dynamics)라고 부른다. 현재 북한의 자본스톡이나 사회간접자본규모, 그리고 노동력의 질적 수준을 고려했을 때, 어떤 전이경로를 거쳐서 남한과 같은 수준에 도달할 것인가를 분석하는 것이 본 연구의 주된 관심사라고 할 수 있다. 이를 위해서는 북한의 현재 모습을 적절히 반영할 필요가 있다.

통일준비시기에 진입한 후 일정 기간이 경과해야 대학졸업자들이 나타나게 된다. 분석의 편의상 통일준비시기 1년차부터 5년차까지는 경제에 진입하는 새로운 노동력은 모두 비숙련노동(교육수준 9년)이라고 가정한다. 통일준비시기 진입 후 6년차부터 10년차까지 새롭게 경제활동을 시작하는 사람들(23세 인구)의 평균 교육수준은 12년(고등학교 졸업)이라고 가정한다. 그리고 통일준비시기 진입 후 11년차부터 대학졸업자들이 등장하게 된다. 따라서 11년차부터 경제에 진입하는 새로운 노동력 가운데 30%는 숙련노동(교육수준 12년), 70%는 고숙련노동(교육수준 16년)이라고 가정한다.

표 IV-3 북한 주민들의 교육수준 변화

통일준비시기		23세 근로자 평균 교육수준
1년차~5년차	2016년~2020년	9년
6년차~10년차	2021년~2025년	12년
11년차~	2026년~	16년(70%), 12년(30%)

출처: 저자 작성

이상의 가정을 생산성을 이용하여 수치화할 필요가 있다. 이를 위해서 교육에 따른 수익을 계산한 Psacharopoulos(1994)와 Hall and Jones(1999)의 자료를 이용한다. Psacharopoulos(1994)와 Hall and Jones(1999)에 따르면 교육수준이 8년 이상일 때 교육에 따른 수익률은 6.8% 가량 된다. 교육수준이 12년인 사람들의 평균생산성을 1로 설정한다면 16년(대학졸업) 교육을 받은 사람들의 평균생산성은 대략 $1.3(=1.068^4)$ 이 되고, 9년(중학교 졸업) 교육을 받은 사람들의 평균생산성은 대략 $0.82(=1.068^{-3})$ 가 된다.

정상상태에서 남한 지역의 대학진학률을 70%로 설정할 경우 남한 지역 주민들의 평균생산성은 $1.21(=0.7 \times 1.3 + 0.3 \times 1)$ 이 된다. 통일준비시기 1년차부터 5년차까지 새롭게 경제활동을 시작하는 북한 주민들(23세)의 평균생산성은 0.82이므로 남한 주민들의 평균생산성으로 표현한 상대적 생산성은 $0.68(=0.82/1.21)$ 이다. 통일준비시기 6년차부터 10년차까지 새롭게 경제활동을 시작하는 북한 주민들(23세)의 평균생산성은 1이다. 이때 상대적 생산성은 $0.83(=1/1.21)$ 이다. 마지막으로 통일준비시기 11년차부터 새롭게 경제활동을 시작하는 북한 주민들(23세)의 평균생산성은 1.21로 남한과 같아진다. 이때 상대적 생산성은 1이 된다. 그러나 11년차부터 23세 인구의 평균생산성이 남한수준으로 향상된다고 하더라도 나머지 인구들의 평균생산성은 남한의 평균생산성을 하회하게 된다.

I
II
III
IV
V

● 표 IV-4 북한 주민들의 노동생산성 변화⁸⁵⁾

통일준비시기		23세 근로자 평균 교육수준
1년차~5년차	2016년~2020년	0.82 (0.68)
6년차~10년차	2021년~2025년	1.00 (0.83)
11년차~	2026년~	1.21 (1.00)

출처: 저자 작성

통일준비시기가 시작되면 북한 지역의 모든 자본(토지, 자산 등)은 북한 주민들에게 균등하게 배분된다. 이렇게 배분되는 초기 자본스톡의 크기는 남한 자본스톡의 대략 1% 수준이라고 가정한다. 이종규 등⁸⁶⁾에 따르면 이러한 가정은 실제 자료와 큰 차이를 보이지는 않는다. 자본스톡과 달리 북한 지역의 사회간접자본 규모에 대한 신뢰할만한 자료는 구축되어있지 못한 실정이다. 분석의 편의상 북한 지역의 사회간접자본 규모도 자본스톡과 같이 남한 지역 사회간접자본 규모의 1% 수준이라고 가정한다.

Mun and Yoo(2012)에 따르면 북한의 1인당 GDP는 남한 1인당 GDP의 5% 수준이다. 이러한 사실을 이용하면 두 지역 사이의 총요소생산성의 비율을 추론할 수 있다. 우선 남한 지역의 인구가 북한 지역 인구의 2배라고 하면 두 지역의 GDP의 비율 Y_N/Y_S 는 2.5%가 된다. 두 지역 사이의 자본스톡의 비율 K_N/K_S 는 1%, 사회간접자본스톡의 비율 G_N/G_S 는 1%라고 표현할 수 있다. 효율단위 노동은 노동력과 인적자본 수준으로 구분하여 표현한다. 효율

85) 괄호 안의 값은 남한 주민들의 평균 노동생산성에 대한 비율이다.

86) Jong Kyu Lee et al, "Macroeconomic Impacts of Korea Reunification: A Neoclassical Life-cycle Model with Two Regions," 참고.

단위 노동 H 는 인적자본 수준 η 와 노동력 L 로 구성된다. 즉, $H = \eta L$. 두 지역의 노동력의 비율 L_N/L_S 는 인구의 비율과 같으므로 0.5, 인적자본의 비율 η_N/η_S 는 0.68이라고 설정한다.

생산함수가 $Y = ZG^\phi K^\alpha H^{1-\alpha-\phi}$ 로 주어지면 두 지역의 GDP 비율은 생산성의 비율과 생산요소들의 비율로 표현된다.

$$\frac{Y_N}{Y_S} = \left(\frac{Z_N}{Z_S}\right) \left(\frac{G_N}{G_S}\right)^\phi \left(\frac{K_N}{K_S}\right)^\alpha \left(\frac{h_N L_N}{h_S L_S}\right)^{1-\alpha-\phi}$$

위 식을 두 지역의 생산성 비율로 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} \frac{Z_N}{Z_S} &= \frac{\frac{Y_N}{Y_S}}{\left(\frac{G_N}{G_S}\right)^\phi \left(\frac{K_N}{K_S}\right)^\alpha \left(\frac{h_N L_N}{h_S L_S}\right)^{1-\alpha-\phi}} \\ &= \frac{0.025}{(0.01)^{0.4} \left(\frac{0.68}{2}\right)^{0.6}} \\ &= 0.3 \end{aligned}$$

따라서 북한의 생산성은 남한의 약 30% 수준이다.

통일준비시기부터 분단해소 단계 마지막 시점까지 북한의 생산성은 남한의 30% 수준으로 일정하게 유지된다. 그러나 체제통합 단계부터는 북한의 생산성이 빠르게 증가하기 시작해서 약 30년 후에는 남한의 생산성과 동일해진다고 가정한다. 북한의 t 기 생산성은 $Z_{N,t}$ 로 표현하고 t 기와 $t+1$ 기 사이의 생산성 증가율 g_t 는 다

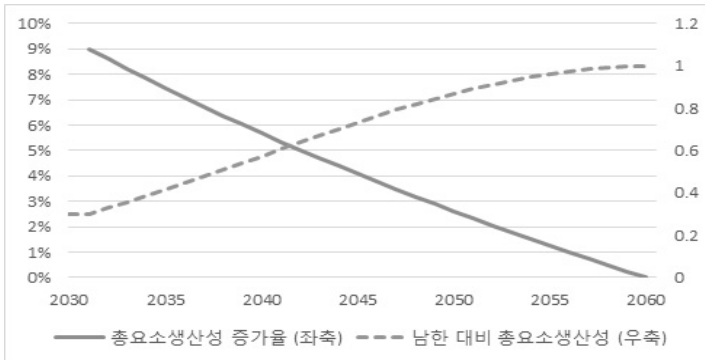
I
II
III
IV
V

음과 같이 결정된다.

$$g_t = a(t + b - 1)^{-d} - 1$$

여기서 a , b , 그리고 d 는 다음 세 가지 조건에 의해서 결정된다. 우선 체제통합 단계 첫 해에 북한의 중요소생산성 증가율이 9%라고 가정한다. 따라서 첫 번째 조건은 $g_{2031} = 0.09$ 이다. 여기서 2031년은 체제통합 단계 첫 해를 의미한다. 두 번째 조건은 30년 이후 북한의 중요소생산성은 더 이상 증가하지 않는다는 것이다. 따라서 $g_{2060} = 0$ 이다. 세 번째 조건은 북한의 중요소생산성이 30년에 걸쳐서 증가한 후 2060년이 되면 남한 수준에 도달한다는 것이다. 즉, $Z_{N,2060} = Z_S$. 이상 세 가지 조건을 부여하면 a 는 2.438, b 는 54.34, d 는 0.2가 된다. 분석에 이용될 중요소생산성 증가율과 중요소생산성 수준은 다음 그림과 같다.

● 그림 IV-1 북한의 중요소생산성과 생산성 증가율



출처: 저자 작성

5. 벤치마크 통일모형

분석을 진행하기에 앞서 본 장에서는 벤치마크 모형을 상정한 다. 앞서 분단해소 단계와 체제통합 단계에서 다양한 형태의 대북 지원을 가정한 바 있다. 기본적인 생존권 보장을 위한 인도적 지원, 북한 지역의 노동자들의 소득보전을 위한 임금보조, 북한 지역의 자생적 경제능력 구축을 위해서 다양한 형태의 사회간접자본 투자 지원 등이 이에 해당된다. 본 장에서 상정하는 벤치마크 통일모형은 이러한 재정지원을 고려하지 않는 모형이다. 따라서 다음 장에서 분석하게 되는 선도형 통일모형은 인도적 지원, 임금보조 및 사회간접자본 투자 지원 등을 포괄적으로 다루게 된다.

가. 통일 이전 남한경제⁸⁷⁾

통일 이전의 남한경제는 매우 중요한 준거모형으로 사용된다. 총요소생산성 Z 를 조정하여 총산출량 Y 를 1로 조정하였다. 따라서 여타 총량변수들의 수준값을 GDP 대비 비율로 해석할 수도 있다. 우선 이자율 2.5%에서 자본시장이 균형이 되기 위해서는 경제주체들의 주관적 할인인자 β 가 0.88587의 값을 가져야 한다. 이 때 자본스톡 K 는 2.4로 GDP의 2.4배가 되고 사회간접자본의 규모는 GDP 대비 13.2%가 된다. 임금이 대략 0.77일 때 노동시장이 균형을 이룬다. 효율단위로 표현한 노동은 개별 근로자들의 이질적 노동생산성 x 가 반영된 것이다. 따라서 23세부터 65세까지의 경제활동인구가 전체 인구대비 68%라고 하더라도 효율단위로 표현한 노

87) 남한을 가리키는 변수의 하첨자 S는 생략한다.

I
II
III
IV
V

동은 이와 다른 값을 가질 수 있다. 20% 세율에서 GDP 대비 조세 수입은 13.2%, 사회간접자본 투자를 제외한 나머지를 이전지출로 사용할 경우 각 사람들은 0.12 정도의 소득을 보장받게 된다. 평균 임금과 비교했을 때 이전소득 0.12는 평균임금의 약 15.4% 수준이다. 정상상태에서 남한경제는 다음과 같이 요약해볼 수 있다.

표 IV-5 통일 이전 정상상태에서의 남한경제

변수	설명	값
Y	총산출량 또는 GDP	1
K	GDP대비 자본스톡	240%
G	GDP대비 사회간접자본	13.2%
w	임금	0.7729
H	전체 인구 대비 효율단위 노동	77.63%
N^w	경제활동인구(23~65세) 비중	68.25%
T	GDP대비 조세수입	13.2%
TR	GDP대비 총이전지출	11.88%

출처: 저자 작성

나. 벤치마크 통일모형

분석을 진행하기에 앞서 벤치마크 통일모형의 특징을 몇 가지로 정리할 필요가 있다. 첫째, 통일준비시기에 들어서도 남한 지역의 기술이 북한 지역으로 이동하지 못한다. 달리 표현하면 체제통합 단계 이전까지 남한 지역의 총요소생산성 수준과 북한 지역의 총요소생산성 수준 차이가 평행하게 유지된다.

둘째, 통일준비시기와 통일과정시기의 첫 단계인 분단해소 단계까지는 두 지역 간 생산요소의 이동을 허용하지 않는다. 즉, 남한

지역과 북한 지역 사이의 자본이동과 노동이동이 엄격히 제한된다. 생산요소의 이동이 제한될 경우 두 지역 사이의 요소가격의 차이가 발생한다. 자본의 가격은 이자율로 표현되고 노동의 가격은 임금으로 표현된다. 두 지역 사이의 이자율과 임금은 상이하다. 그러나 체제통합 단계에 들어서면 두 지역 사이의 자본의 이동과 노동의 이동이 자유로워지기 때문에 지역 간 이자율의 차이와 임금의 차이는 사라진다.

셋째, 벤치마크 통일모형에서는 대북 재정지원 프로그램을 고려하지 않지만 남한 지역과 북한 지역 모두 자체적인 재분배정책과 사회간접자본 투자는 시행된다. 통일 이전 정상상태에서의 남한경제는 20%의 세율로 재원을 마련하여 일부는 사회간접자본 투자에 사용하고 나머지는 소득재분배를 위한 이전지출로 사용하였다. 이러한 가정은 벤치마크 모형에서도 그대로 적용된다. 통일준비시기에 들어서면 북한경제도 동일한 세율로 재원을 마련하여 일부는 사회간접자본 투자에 투입하고 나머지는 북한 지역 주민들을 위한 이전지출에 사용한다.

그러나 체제통합 단계로 넘어가면 소득재분배정책과 사회간접자본 투자가 모두 통합된다. 체제통합 단계부터는 모든 지역의 주민들로부터 동일한 세율로 과세하여 재원을 마련한다. 사회간접자본은 남한 지역의 사회간접자본과 북한 지역의 사회간접자본을 통합하여 총량으로 관리한다. 따라서 전체 세수 가운데 일부를 사회간접자본 투자에 사용하고 나머지는 남한 지역 주민들과 북한 지역 주민들에게 균등하게 배분한다. 체제통합 단계에서 남한 지역과 북한 지역의 사회간접자본이 개별적으로 관리되는 경우도 함께 분석한다.

I
II
III
IV
V

벤치마크 통일모형의 분석은 정상상태 분석과 전이경로 분석으로 구분한다. 외부적인 충격이 없을 때 정상국가운영시기에 진입한 후 충분한 시간이 흐르면 통일경제는 매우 안정된 모습을 시현할 것으로 예상된다. 이렇듯 통일 이후 장기적으로 안정적인 상태를 통일경제의 정상상태로 정의한다. 본 연구에서의 전이경로는 통일준비시기부터 시작하여 선도형 통일 경로를 거쳐 정상상태로 진입하는 과정을 일컫는다.

(1) 벤치마크 통일경제의 정상상태

벤치마크 통일경제의 정상상태는 <표 IV-6>과 같다. 임금을 제외한 모든 총량변수는 통일 이전 남한경제 총량변수의 1.5배가 된다. 이러한 결과는 통일 이후 인구규모의 변화가 없다면 통일한국의 인구는 통일 이전 남한인구의 1.5배가 되기 때문이다. 따라서 1인당 변수로 표현할 경우 벤치마크 통일경제의 정상상태는 통일 이전 남한경제의 정상상태와 동일하다.

표 IV-6 벤치마크 통일경제의 정상상태

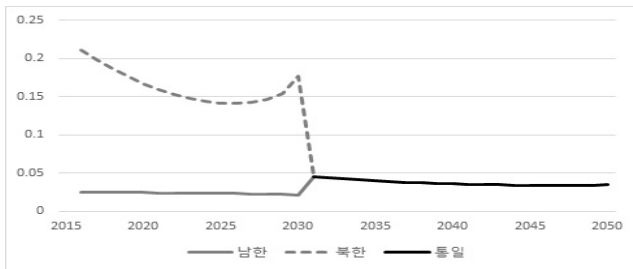
변수	설명	값
Y	총산출량 또는 GDP	1.5
K	GDP대비 자본스톡	240%
G	GDP대비 사회간접자본	13.2%
w	임금	0.7729
H	전체 인구 대비 효율단위 노동	77.63%
N^w	경제활동인구(23~65세) 비중	68.25%
T	GDP대비 조세수입	13.2%
TR	GDP대비 총이전지출	11.88%

출처: 저자 작성

(2) 벤치마크 통일모형의 전이경로

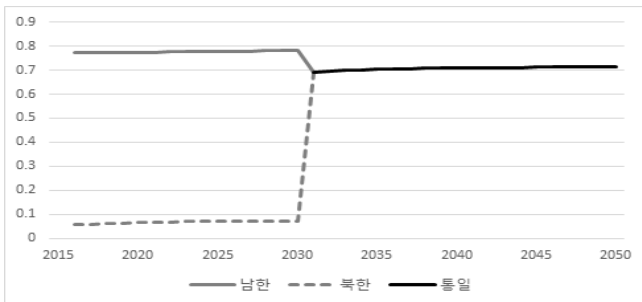
벤치마크 통일경제의 전이경로는 크게 두 부분으로 나누어볼 수 있다. 하나는 체제통합 단계 이전의 남북한 지역이고 다른 하나는 체제통합 단계 진입 후 통일국가이다. 앞서 언급했듯이 체제통합 단계 이전에는 남한 지역과 북한 지역 사이에 상당한 괴리가 나타날 수 있다. 이러한 차이는 임금수준, 이자율, 이전지출 규모 등에서 관찰된다. 균형 이자율, 균형 임금, 균형 이전지출의 변화를 통해 전이경로의 특징을 살펴볼 수 있다.

●그림 IV-2 벤치마크 통일모형의 이자율



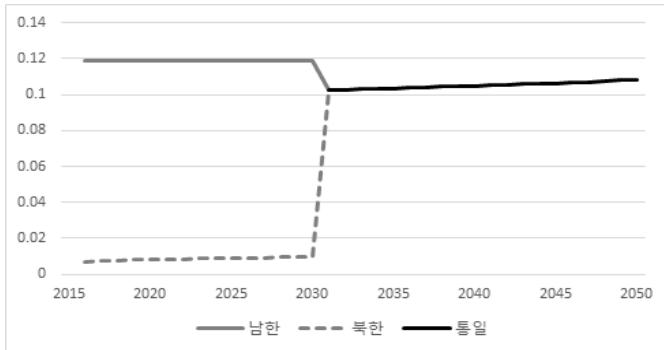
출처: 저자 작성

●그림 IV-3 벤치마크 통일모형의 임금



출처: 저자 작성

● **그림 IV-4** 벤치마크 통일모형의 이전지출



출처: 저자 작성

<그림 IV-2>는 남한 지역과 북한 지역, 그리고 통일 이후 통일 한국의 이자율을 보여준다. 통일준비시기에 들어서면 북한경제가 시장경제로 전환되지만 북한 지역의 생산성 수준은 남한 지역 생산성 수준의 30%에 불과하다. 북한 지역의 생산성 수준이 매우 낮음에도 불구하고 북한 지역의 자본스톡이 턱없이 부족하기 때문에 기업들의 자본에 대한 수요가 자본의 공급을 압도한다.

북한의 초기 자본스톡은 남한 지역의 1%에 불과하여 자본시장에 초과수요가 발생한다. 북한경제가 시장경제로 이행함에 따라 이를 해소하기 위해 북한 지역의 이자율이 21% 가까이 상승한다. 그러나 시간이 지날수록 북한 지역의 자본축적이 가속화되고 자본 공급이 확대됨에 따라 북한 지역 내의 균형 이자율은 지속적으로 하락한다.

그런데 2025년 이후부터 분단해소 단계(2029~30년) 사이에 북한 지역 이자율이 다시 상승하는 현상이 나타난다. 북한 이자율이 통일 직전 상승하는 이유는 통일 이후 가파른 임금상승에 있다. 체

제통합 단계에 들어서면 <그림 IV-3>에서와 같이 북한 주민이 제공하는 노동(효율단위)에 대한 시장임금은 10배 가까이 상승한다. 이러한 임금상승을 예상하는 북한 주민들은 통일 직전 저축을 줄이고 소비를 늘리는 것은 당연하다. 저축감소에 따른 자본공급 감소로 인해서 이자율이 상승하는 것이다.

체제통합 단계인 16년차(2031년)에 들어서면서 자본시장과 노동시장이 통합되면서 실질이자율은 4.7%로 급격히 조정된다. 북한 지역의 경우 이자율이 13% 포인트 가까이 하락하는 것으로 나타나고 남한 지역의 경우는 반대로 2.4% 포인트 정도 상승하는 것으로 나타난다.

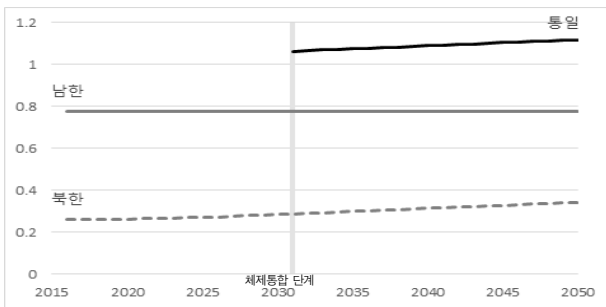
<그림 IV-3>는 남한 지역과 북한 지역의 균형임금을 보여준다. 통일준비시기 진입 직후 북한 지역의 임금은 남한 지역 임금의 7.3% 수준에 불과하다. 통일 이전까지는 북한 지역의 총요소생산성이 증가하지 않는 상황에서 자본축적도 용이하지 않기 때문에 노동의 한계생산이 증가하지 못한다. 사회간접자본 투자도 노동의 한계생산을 높이는데 큰 기여를 하지 못한다. 따라서 통일준비시기 동안 북한 지역의 균형임금은 남한의 10% 수준을 넘지 못한다.

이자율과 마찬가지로 임금도 체제통합 단계에 들어서면서 상당한 조정이 이루어진다. 북한의 경우 체제통합 단계 진입 직후 평균임금이 10배(0.069→0.693) 이상 상승하지만 남한의 경우 평균임금이 11.5% 가량 하락한다.

<그림 IV-4>는 남한 지역과 북한 지역, 그리고 통일 이후 통일한국의 1인당 이전지출 규모를 보여준다. 이전지출 역시 임금과 매우 유사한 변화를 보이고 있다. 통일준비시기 첫 해의 북한 지역 1인당 이전지출은 남한 지역 1인당 이전지출의 6% 가량 된다. 북

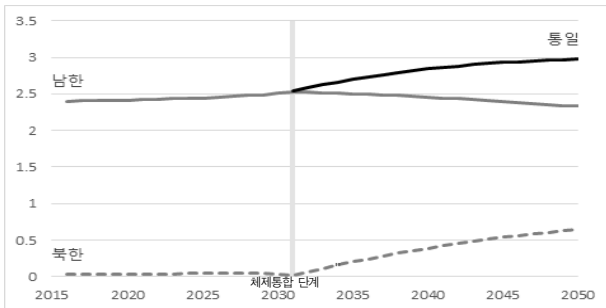
한 지역의 1인당 이전지출은 통일준비시기를 거치면서 다소 증가하지만 체제통합 단계 직전에 이르러서도 남한의 8% 수준에도 미치지 못한다. 체제통합과 함께 이전지출의 규모에서도 상당한 변화가 나타난다. 북한 지역의 이전지출은 10배 이상 늘어나게 되고 남한 지역의 이전지출은 14% 정도 감소한다.

●그림 IV-5 노동⁸⁸⁾



출처: 저자 작성

●그림 IV-6 자본스톡⁸⁹⁾

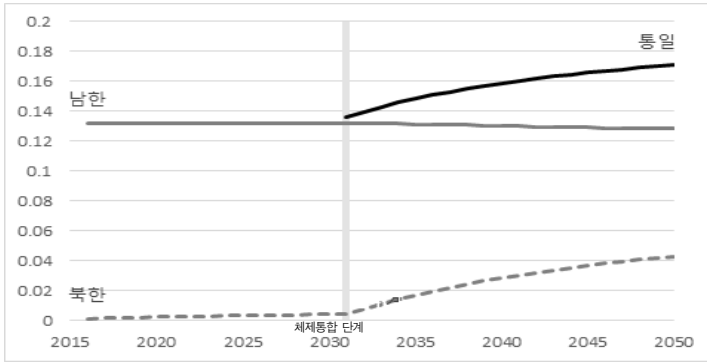


출처: 저자 작성

88) 통일 이후 지역별 노동은 노동공급을 바탕으로 계산

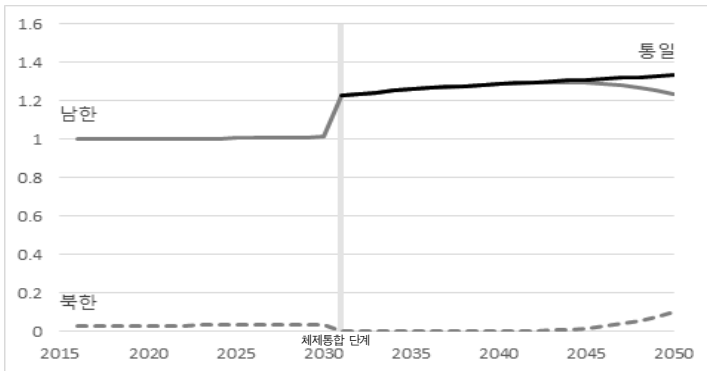
89) 통일 이후 지역별 자본스톡은 자본공급을 바탕으로 계산

●그림 IV-7 사회간접자본



출처: 저자 작성

●그림 IV-8 GDP⁹⁰⁾

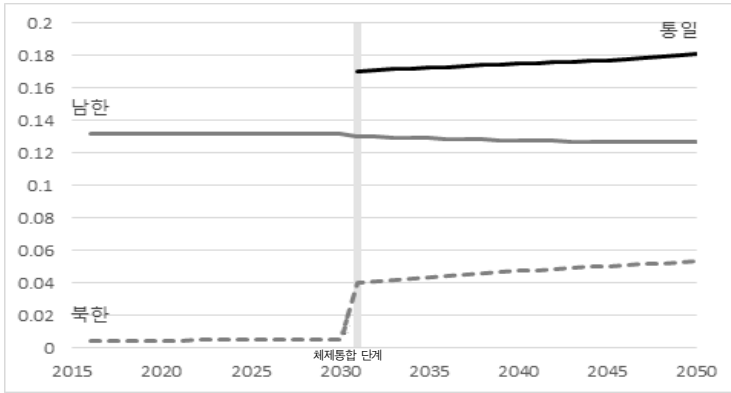


출처: 저자 작성

90) 통일 이후 지역별 산출량은 요소수요(자본수요 및 노동수요)를 바탕으로 계산

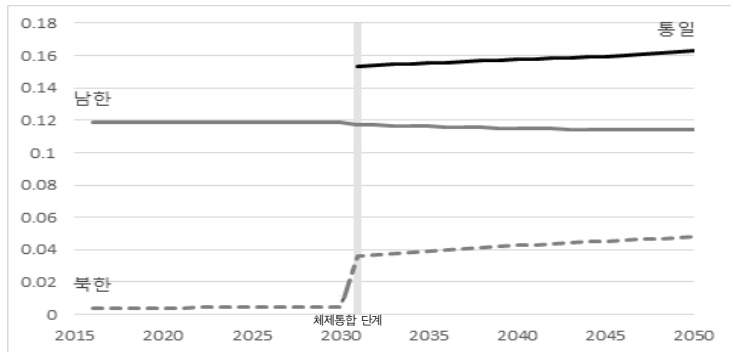
- I
- II
- III
- IV
- V

● 그림 IV-9 조세수입



출처: 저자 작성

● 그림 IV-10 총이전지출



출처: 저자 작성

<그림 IV-5>부터 <그림 IV-7>은 각각 노동, 자본, 사회간접자본을 보여주고 <그림 IV-8>은 GDP를 보여준다. 모형의 생산함수에 따라서 노동과 자본, 그리고 사회간접자본은 생산함수의 투입요소로 간주된다. 체제통합 단계 이후 북한 지역의 노동과 자본은

노동공급과 자본공급을 의미한다.

<그림 IV-5>에서 북한 지역의 노동공급이 점진적으로 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 그리고 체제통합 단계(2051년) 이후 통일경제에서의 노동공급도 꾸준히 늘어난다. 노동공급의 증가는 북한 지역에서 출생하는 사람들의 교육수준이 향상되면서 노동생산성이 증가하기 때문에 나타는 현상이다. 그런데 노동생산성 증가가 점진적으로 나타나는 이유는 통일준비시기 이전에 출생했던 사람들의 평균 노동생산성이 일정하기 때문이다. 따라서 새롭게 경제활동을 시작하는 사람들의 평균 노동생산성이 증가한다고 하더라도 전체 노동생산성 변화에 미치는 효과는 상대적으로 크지 않을 수 있다.

<그림 IV-6>에서와 같이 북한 지역의 자본스톡은 지속적으로 늘어난다. 이러한 자본스톡의 증가는 <그림 IV-2>의 높은 이자율과 관련이 있는데 높은 이자율은 북한 주민들의 강한 저축동기를 유발하기 때문이다. <그림 IV-7>의 사회간접자본도 북한 지역에서 꾸준히 증가한다.

노동공급 증가, 자본축적, 사회간접자본 확충 등에도 불구하고 <그림 IV-8>과 같이 체제통합 단계 이후 북한 지역에서는 생산 공동화현상이 나타난다. 다시 말해서, 통일 이후 상당기간 동안 북한 지역에서는 경제활동이 거의 나타나지 않는다. 북한 지역의 공동화현상이 일어나는 가장 큰 이유는 북한 지역의 총요소생산성 수준에 있다. 앞서 가정했듯이 통일준비시기부터 통일과정시기의 분단해소 단계까지 북한의 총요소생산성은 남한 총요소생산성의 30% 수준에 불과하다. 체제통합 단계를 거쳐 노동과 자본의 이동이 자유로워질 경우 모든 생산요소는 상대적으로 생산성이 높은 남한 지역에 집중된다. 체제통합 단계 이후 30년 동안 북한의 총요

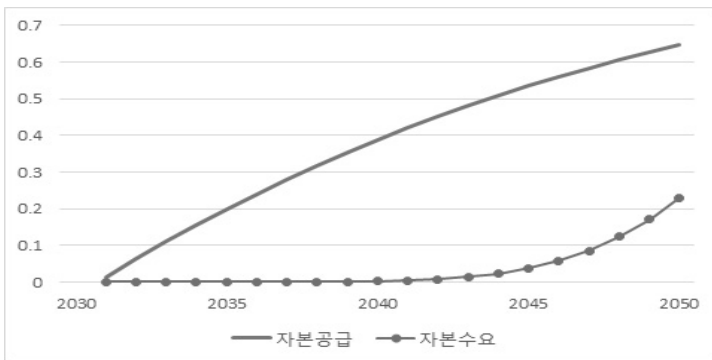
I
II
III
IV
V

소생산성이 꾸준히 향상된다고 하더라도 북한 지역경제의 산출량 수준은 상대적으로 매우 낮은 수준을 유지하게 된다.

북한의 지역경제가 매우 낮은 생산수준을 보인다고 하더라도 북한 지역 주민들의 소득수준도 그러한 것은 아니다. 이하에서 논의하겠지만 체제통합 단계 직후 대다수의 북한 지역 주민들은 남한 지역에서 일을 하게 되고 자신이 보유한 자본을 남한 지역 생산활동에 투입하게 된다. 북한 지역 주민들로부터 징수하게 되는 노동소득세과 자본소득세는 모두 북한의 지역정부에 귀속되어 북한 지역의 사회간접자본 확충 및 이전지출에 활용된다.

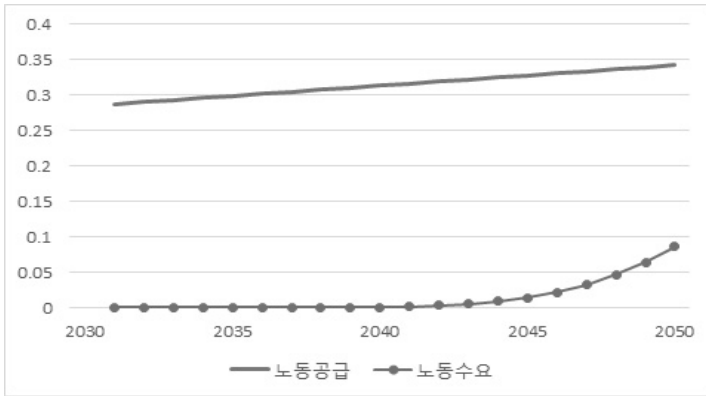
통일 이후 북한 주민들의 효율단위당 임금이 큰 폭으로 상승하기 때문에 북한 지역 주민들의 소득수준에 상당한 변화가 나타난다. 이와 더불어 북한 지역정부의 조세수입(<그림 IV-9>) 및 이전지출 규모(<그림 IV-10>)도 크게 증가한다. 특히 조세수입 가운데 일부(10%)가 사회간접자본 투자로 연결되기 때문에 <그림 IV-7>의 사회간접자본 증가도 이와 밀접한 관계가 있다.

● **그림 IV-11** 통일 이후 북한의 자본공급과 자본수요



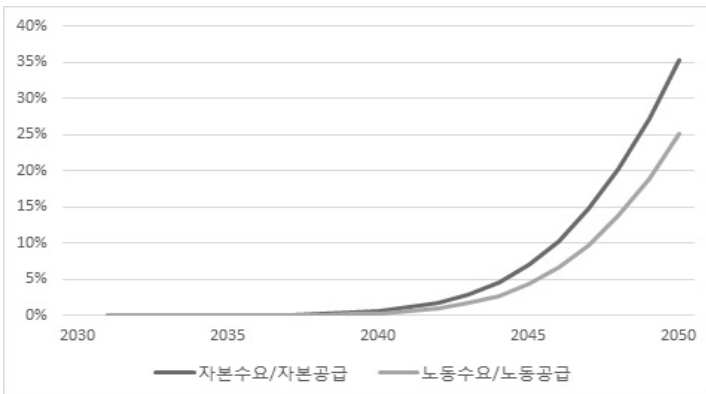
출처: 저자 작성

● **그림 IV-12** 통일 이후 북한의 노동공급과 노동수요



출처: 저자 작성

● **그림 IV-13** 통일 이후 북한의 공급대비 수요



출처: 저자 작성

<그림 IV-11>과 <그림 IV-12>는 통일 이후 북한 지역의 자본 수요와 자본공급, 노동수요와 노동공급을 각각 보여준다. 통일 이후 북한 지역의 총요소생산성이 현저히 낮기 때문에 자본수요와

I
II
III
IV
V

노동수요는 거의 발생하지 않는다. 북한 지역에서 나타나는 자본에 대한 초과공급과 노동에 대한 초과공급은 모두 남한 지역에서 해소됨을 알 수 있다. 2040년, 즉 체제통합 단계에 진입한 후 약 10년이 지나야 북한 지역에서 노동수요와 자본수요가 나타나게 된다. 2040년에는 북한 지역의 총요소생산성이 남한 지역의 57% 수준에 도달하고 2045년에는 73%, 2050년에는 87% 수준에 도달한다 (<그림 IV-1>참고).

<그림 IV-13>은 북한 지역의 총요소생산성이 증가함에 따라 자본수요와 노동수요도 증가한다는 것을 보여준다. 예를 들어 2050년에는 북한 지역 자본수요가 자본공급의 35% 수준까지 늘어나고 노동수요는 노동공급의 25%까지 늘어난다. 북한 지역에서 공급되는 자본과 노동이 북한 지역 생산에 우선적으로 투입된다고 하더라도 북한 주민들에 의해 공급되는 자본의 3분의 2와 노동의 4분의 3은 남한 지역으로 이동하게 된다.

노동수요 및 노동공급과 관련하여 해당 지역주민들의 출생지역이 바뀌지 않는다는 점에 주목할 필요가 있다. 북한에서 출생한 사람들이 남한 주민이 될 수 없고 남한에서 출생한 사람들도 북한 주민이 될 수 없다. 따라서 북한에서 출생한 사람들이 남한 지역에서 일을 하게 되더라도 북한 주민으로 구분되는 것이다.

6. 선도형 통일모형

본 장에서 다루게 되는 선도형 통일모형은 세 가지 재정정책이 수반되는 모형이다. 기본적인 생존권 보장을 위한 인도적 지원, 북한 지역의 자생적 경제능력 구축을 위해서 다양한 형태의 사회간

접자본 투자지원, 북한 지역의 근로자들의 소득보전을 위한 임금 보조 등의 효과를 분석한다.

가. 인도적 지원의 효과

기본적인 생존권 보장을 위한 인도적 지원은 분단해소 단계(2029~2030년)와 체제통합 단계(2031~2040년)에 걸쳐 이루어지며 지원 규모는 해당 시점 남한 GDP의 0.5% 수준이라고 가정한다.⁹¹⁾ 대북 인도적 지원을 위해서 남한 지역 주민들의 세율을 인상하는 경우를 살펴본다.

세율을 인상하지 않은 상태에서 대북 인도적 지원을 시행하려면 남한 지역의 사회간접자본 투자를 줄이거나 남한 지역에서 이루어지고 있는 이전지출을 통한 소득재분배를 축소해야 한다. 이전지출을 축소하거나 세율을 인상하는 문제 모두 사회적 합의를 도출하는 것이 매우 어렵다. 현실적으로는 사회간접자본 지출을 축소하는 것이 보다 용이할 수 있다. 그러나 사회간접자본에 대한 투자가 민간사업자와의 장기계약을 통해 이루어진다면 이전지출 축소나 세율인상이 사실상 불가피하다. 이전지출 축소의 경우 은퇴세대의 반대가 상대적으로 강할 것으로 예상되고 세율인상의 경우 근로세대의 반대가 상대적으로 강할 것으로 예상된다. 모형에서는 근로세대의 비중이 상대적으로 높기 때문에 근로세대의 정치적 영향력도 상대적으로 강할 수밖에 없다. 그러나 현실에서의 인구구조령화 문제나 고령인구의 정치적 영향력 등을 고려할 때 세율인상

⁹¹⁾ Kyuryoon Kim et al., *The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Cost and Benefits* (Seoul: KINU, 2013) 참고.

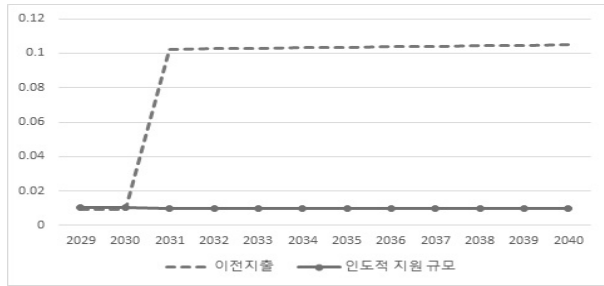
이 채택될 가능성을 무시하기는 어렵다고 생각한다.

남한 지역에서 연간 GDP의 0.5%에 해당하는 재원을 마련하기 위해서는 2029년부터 2040년까지 12년 동안 세율이 0.77% 포인트 인상되어야 한다. 따라서 해당 기간 동안 근로소득세율과 자본소득세율 모두 20.77%로 상향 조정된다. 그러나 인도적 지원이 종료되는 2041년부터는 모든 세율이 이전 수준인 20%로 되돌아간다. 참고로 대북지원을 고려하지 않는 벤치마크 통일모형에서 남북한 주민들의 세율은 자본소득세율 및 근로소득세율 모두 20%로 일정하다.

벤치마크 통일경제와 마찬가지로 체제통합 단계 이전에는 남한 지역과 북한 지역의 자본시장과 노동시장이 분리되어 있고 노동 및 자본의 이동이 불가능하다. 따라서 이 시기에는 남한 지역과 북한 지역 사이에 이자율과 임금의 차이가 발생한다. 그러나 체제통합 단계부터 자본과 노동의 이동이 자유로워지고 남한 지역과 북한 지역의 이자율과 임금은 같아진다.

대북 인도적 지원에 따른 효과를 살펴보기 위해서 재정지원을 수반하지 않는 벤치마크 통일모형을 활용한다. 대북 인도적 지원이 포함될 경우 이자율, 임금 등 주요 변수들에 변화가 나타날 것으로 예상되는데 이러한 변화의 정도를 이해하기 위해서 벤치마크 통일모형을 준거모형으로 사용할 필요가 있다.

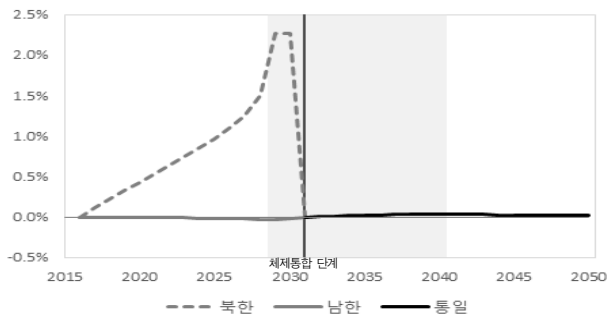
● **그림 IV-14** 대북 인도적 지원 규모



출처: 저자 작성

<그림 IV-14>는 2029년부터 2040년까지 북한 지역의 1인당 이전지출의 크기와 대북 인도적 지원 규모를 각각 보여준다. 체제통합 단계 이전에는 대북 인도적 지원 규모(1인당)가 북한 지역 내의 이전지출(1인당)을 상회하지만 체제통합 단계 이후부터는 북한 지역 주민들의 소득증가와 그에 따른 세수증가로 1인당 이전지출의 크기가 인도적 지원 규모를 크게 상회한다.

● **그림 IV-15** 인도적 지원에 따른 이자율의 변화⁹²⁾

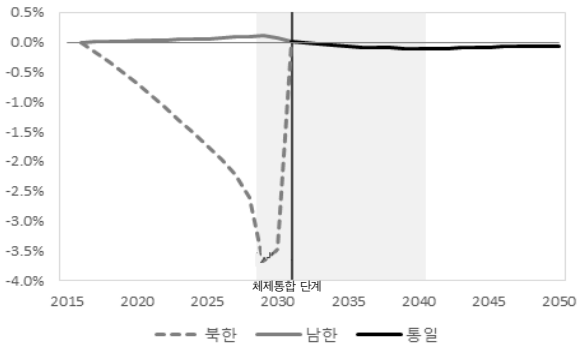


출처: 저자 작성

92) 인도적 지원을 포함한 모형에서의 이자율과 벤치마크 모형 이자율 차이, 단위는 %포인트

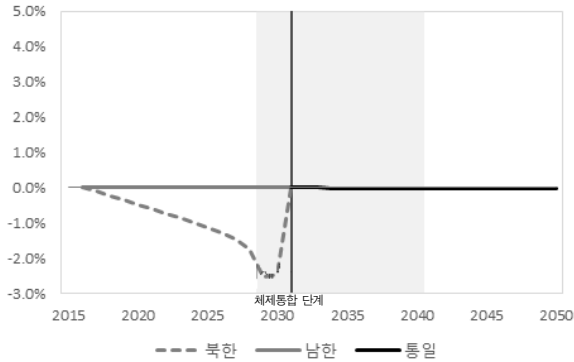
- I
- II
- III
- IV
- V

● 그림 IV-16 인도적 지원에 따른 임금의 변화⁹³⁾



출처: 저자 작성

● 그림 IV-17 인도적 지원에 따른 1인당 이전지출의 변화⁹⁴⁾



출처: 저자 작성

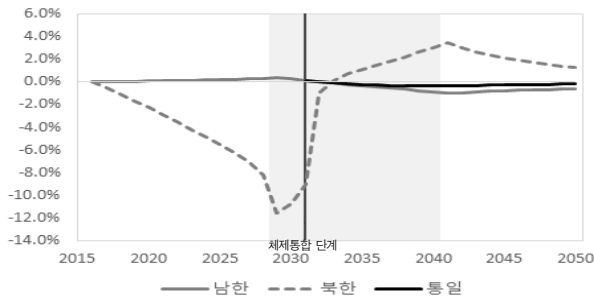
93) 인도적 지원을 포함한 모형에서의 임금(w_1)과 벤치마크 모형 임금(w_0)의 퍼센트 차이, $(w_1 - w_0)/w_0$

94) 인도적 지원을 포함한 모형에서의 이전지출(tr_1)과 벤치마크 모형 이전지출(tr_0)의 퍼센트 차이, $(tr_1 - tr_0)/tr_0$

<그림 IV-15>부터 <그림 IV-17>은 대북 인도적 지원에 따른 이자율, 임금, 이전지출의 변화를 보여준다. 대북 인도적 지원은 2029년부터 2040년 사이에 국한되어 나타나지만 이자율 등에 미치는 효과는 인도적 지원 시기 이전과 이후에 걸쳐 매우 광범위하다는 사실을 확인할 수 있다.

<그림 IV-15>부터 <그림 IV-17>은 대북 인도적 지원이 없었을 때와 인도적 지원이 실시될 경우를 비교한 것이다. 벤치마크 통일 모형과 비교했을 때 체제통합 단계 이전에는 북한 지역의 이자율이 상승하고 임금과 이전지출은 하락한다. 남한 지역에서는 이자율이 하락하고 임금과 이전지출은 상승한다. 한편 체제통합 단계 이후 통일경제에서는 이자율이 상승하고 임금과 이전지출은 하락한다. 벤치마크 통일모형과 비교했을 때 인도적 지원이 시행됨에 따라 이자율은 최대 2%포인트 이상 상승하고 임금은 3.7% 하락하며 이전지출은 2.5% 가량 하락한다. 이러한 변화의 주된 요인을 자본축적에서 찾을 수 있다. 자본축적은 <그림 IV-18>와 같다.

● **그림 IV-18** 인도적 지원에 따른 자본스톡의 변화⁹⁵⁾



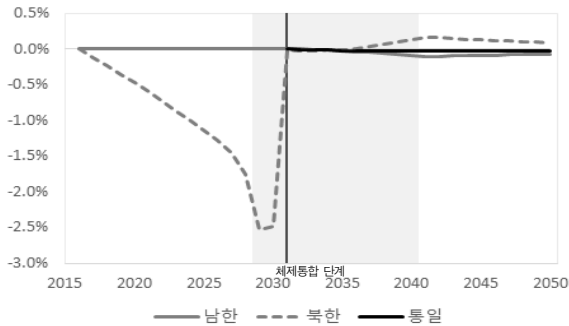
출처: 저자 작성

95) 인도적 지원을 포함한 모형에서의 자본스톡(K_1)과 벤치마크 모형 자본스톡(K_0)의 퍼센트 차이, $(K_1 - K_0)/K_0$; 통일 이후 지역별 자본스톡은 자본공급을 바탕으로 계산

모형경제는 대북 인도적 지원이 2029년부터 시행된다고 하더라도 미래에 예상되는 변화를 현재의 의사결정에 반영하는 합리적 경제주체들로 구성되어 있음에 주목할 필요가 있다. 가까운 미래에 인도적 지원에 따른 소득증가가 예상될 경우 북한 지역 주민들의 저축이 감소하여 북한 지역 전체의 자본스톡이 하락하는 현상이 나타난다. 이와 반대로 세율증가에 따른 조세부담이 예상되는 남한 지역의 경우 저축이 증가하여 자본스톡은 증가한다. 체제통합 단계 이전에 나타나는 자본스톡의 변화로 인해 두 지역의 이자율이 변하게 된다. 자본스톡이 감소하는 북한에서는 이자율이 상승하고 자본스톡이 증가하는 남한 지역에서는 이자율이 하락한다.

북한 지역의 자본스톡 감소는 노동수요(노동의 한계생산)의 감소로 이어져 임금이 하락한다. 1인당 이전지출의 감소도 자본스톡의 감소와 밀접한 관련이 있다. 조세는 자본소득세와 근로소득세로 구성되는데 세율이 일정하고 노동공급이 비탄력적이기 때문에 근로소득세는 변하지 않는다. 그러나 북한 지역의 경우 인도적 지원이 시행되기 이전부터 자본스톡이 감소하기 때문에 자본소득세 감소로 인해 전체 조세수입은 감소한다. 조세수입은 <그림 IV-19>과 같다.

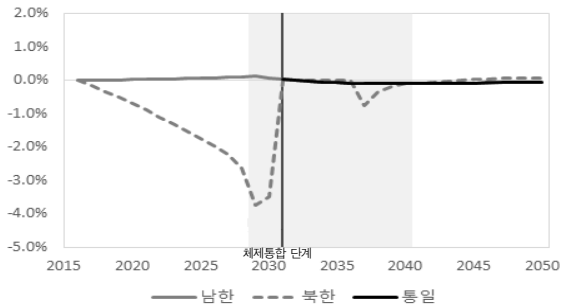
● **그림 IV-19** 인도적 지원에 따른 조세수입의 변화⁹⁶⁾



출처: 저자 작성

<그림 IV-19>과 같이 통일 이전단계에서부터 북한 지역의 조세 수입이 감소함에 따라 1인당 이전지출도 감소하는 것이다. 통일 이전과 이후 GDP의 변화는 <그림 IV-20>과 같다.

● **그림 IV-20** 인도적 지원에 따른 GDP의 변화⁹⁷⁾



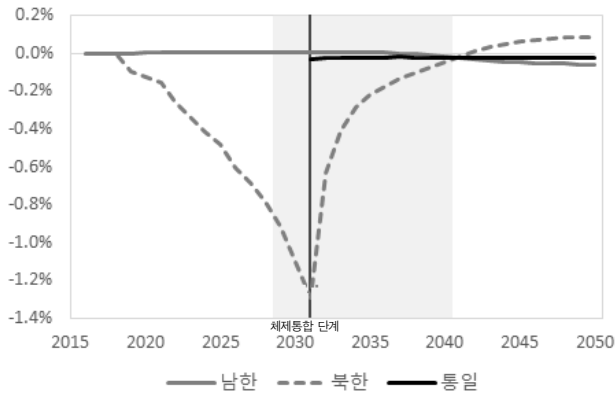
출처: 저자 작성

96) 인도적 지원을 포함한 모형에서의 조세수입(T_1)과 벤치마크 모형 조세수입(T_0)의 퍼센트 차이, $(T_1 - T_0)/T_0$; 통일 이후 조세수입은 지역별 조세수입의 총합
 97) 인도적 지원을 포함한 모형에서의 산출량(Y_1)과 벤치마크 모형 산출량(Y_0)의 퍼센트 차이, $(Y_1 - Y_0)/Y_0$; 통일 이후 지역별 산출량은 요소수요(자본수요 및 노동수요)를 바탕으로 계산

- I
- II
- III
- IV
- V

인도적 지원이 시행되면 인도적 지원이 없었을 때와 비교했을 때 북한 지역의 자본축적이 더디게 이루어진다. 따라서 체제통합 단계 이전 북한 지역의 산출량(GDP)이 하락하는 것이다. 뿐만 아니라 체제통합 단계 이후 통일경제의 총산출량도 0.1% 가량 하락한다.

● **그림 IV-21** 인도적 지원에 따른 사회간접자본의 변화⁹⁸⁾



출처: 저자 작성

마지막으로 <그림 IV-21>은 사회간접자본의 변화를 보여준다. 인도적 지원이 시행되지 않는 경우와 비교했을 때, 인도적 지원이 시행되면 조세수입이 감소한다는 사실을 <그림 IV-19>를 통해 확인했다. 전체 조세수입 가운데 10%가 사회간접자본 투자에 사용된다고 가정했으므로 조세수입의 감소는 사회간접자본 투자의 감

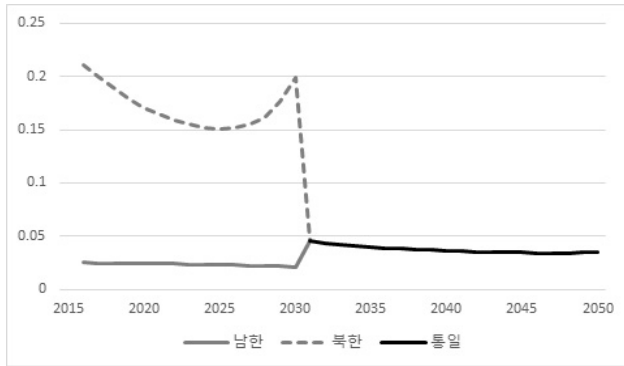
98) 인도적 지원을 포함한 모형에서의 사회간접자본(G_1)과 벤치마크 모형 사회간접자본(G_0)의 퍼센트 차이, $(G_1 - G_0)/G_0$

소로 이어진다. 따라서 <그림 IV-21>에서와 같이 통일준비시기부터 분단해소 단계를 거쳐 체제통합 단계에 이를 때까지 사회간접자본스톡이 상대적으로 더디게 증가한다.

인도적 지원이 시행될 경우 주요 거시경제변수들의 변화를 <그림 IV-22>와 <그림 IV-23>에 요약하였다.

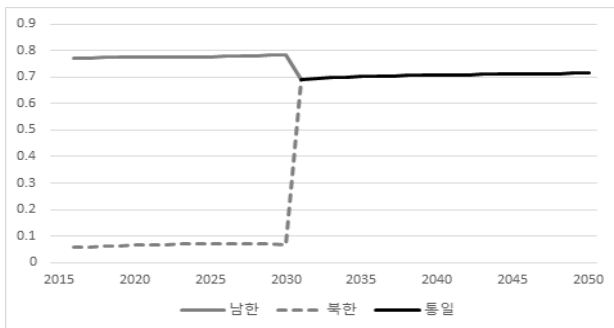
● **그림 IV-22** 인도적 지원의 효과: 이자율과 임금

(1) 이자율



출처: 저자 작성

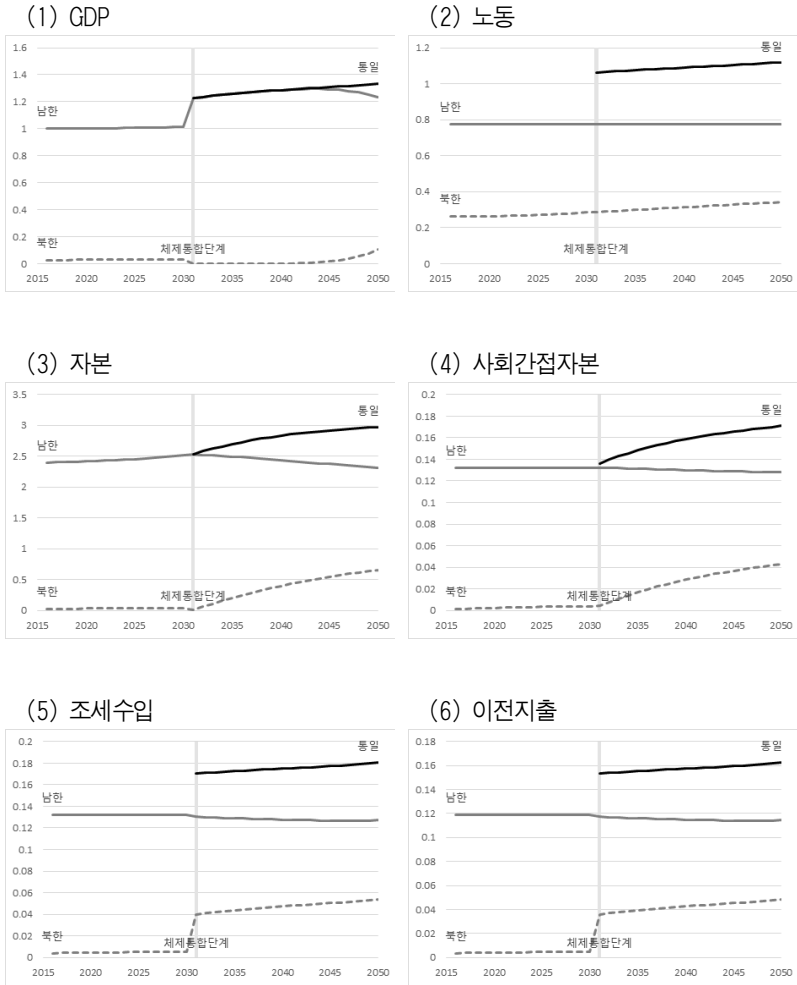
(2) 임금



출처: 저자 작성

I
II
III
IV
V

● 그림 IV-23 인도적 지원의 효과: 주요 거시경제변수

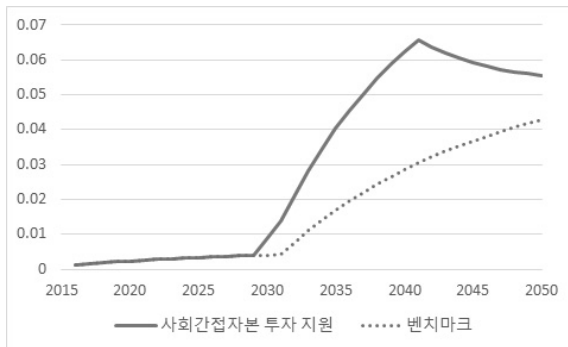


출처: 저자 작성

나. 사회간접자본 지원 효과

북한 지역의 사회간접자본을 확충하는 재정지원은 분단해소 단계와 체제통합 단계에 걸쳐 이루어진다. 구체적인 기간은 12년으로 2029년부터 2040년까지이다. 사회간접자본 투자를 위해 필요한 재정은 남한 지역에서 조달된다. 앞서 분석한 인도적 지원의 경우 세율인상을 고려했으나 사회간접자본 투자의 경우 추가적인 세율인상을 고려하지 않는다.⁹⁹⁾ 남한사회간접자본 확충에 사용되어야 하는 자원 일부가 북한 지역으로 이전된다는 가정을 도입한다. 매시점 북한의 사회간접자본 투자에 투입되는 자원규모는 남한 GDP의 0.5% 수준이라고 가정한다.

● 그림 IV-24 북한 지역의 사회간접자본



출처: 저자 작성

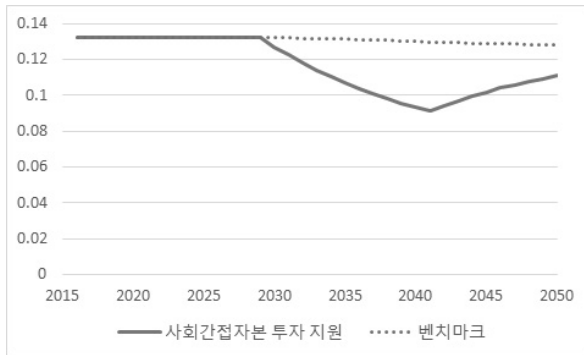
<그림 IV-24>는 남한 GDP의 0.5%에 상응하는 재원을 북한 지역의 사회간접자본 투자 지원을 위해 사용할 때 북한 지역의 사회

99) 세율인상을 통한 북한 지역 인프라 확충은 추후 연구주제로 남겨두고자 한다.

간접자본스톡의 변화를 보여준다. 자본스톡이나 사회간접자본스톡의 경우 t 시점에서 투자가 이루어질 경우 자본스톡의 증가는 $t+1$ 시점에서 나타난다.

사회간접자본 투자 지원이 종료되는 2040년 이후부터 북한 지역의 사회간접자본 규모가 다시 축소되는 현상이 나타난다. 사회간접자본스톡의 경우 기존 자본스톡 가운데 일정비율이 지속적으로 감가상각(마모)된다. 만일 사회간접자본에 대한 신규 투자가 감가상각되는 부분 보다 크지 않다면 사회간접자본스톡은 감소할 수밖에 없다. 통일 이후 북한 지역의 조세수입이 크게 늘어나지만 사회간접자본 신규 투자에 투입되는 재정 규모는 상대적으로 크지 않기 때문에 사회간접자본스톡은 감소하게 된다.

● 그림 IV-25 남한 지역의 사회간접자본



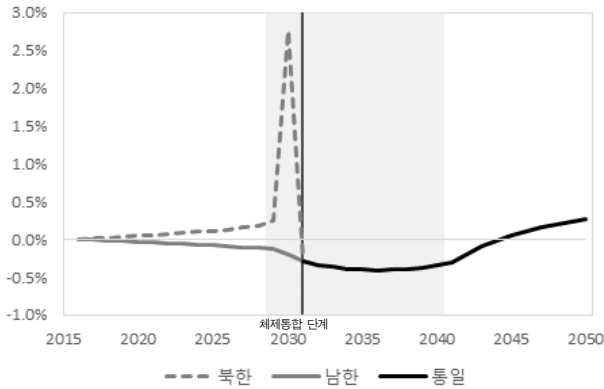
출처: 저자 작성

앞서 언급했듯이 북한 지역 사회간접자본 투자 지원은 남한의 투자재원으로 이루어지기 때문에 남한 지역 사회간접자본 감소는 불가피하다. 최초 남한의 지역경제는 정상상태에 진입한 것으로

가정한 바 있다. 정상상태에서는 사회간접자본의 신규 투자가 감가상각과 동일하다. 만일 신규 투자가 줄어들다면 사회간접자본스톡도 줄어들게 된다.

대북 인도적 지원과 같이 사회간접자본 투자 지원의 효과를 살펴보기 위해서 재정지원을 수반하지 않는 벤치마크 통일모형을 활용한다. 이하의 결과는 벤치마크 통일모형과의 차이를 중심으로 기술된다.

● **그림 IV-26** 사회간접자본 투자 지원에 따른 이자율의 변화¹⁰⁰⁾

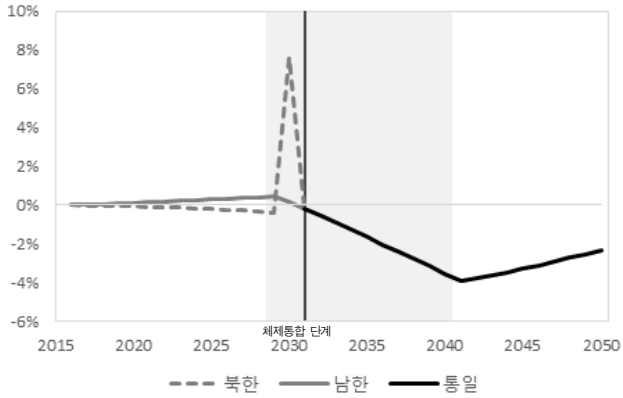


출처: 저자 작성

I
II
III
IV
V

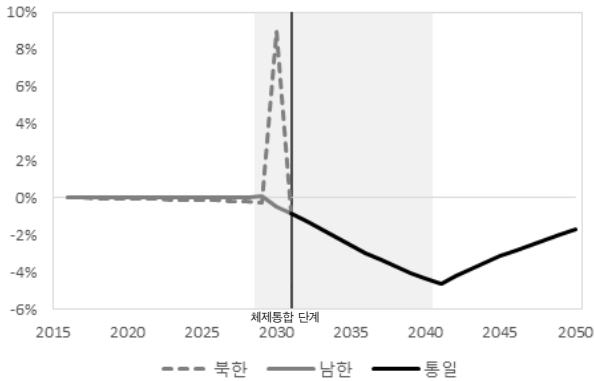
¹⁰⁰⁾ 사회간접자원 투자 지원을 포함한 모형에서의 이자율과 벤치마크 모형 이자율 차이, 단위는 %포인트

● **그림 IV-27** 사회간접자본 투자 지원에 따른 임금의 변화¹⁰¹⁾



출처: 저자 작성

● **그림 IV-28** 사회간접자본 투자 지원에 따른 1인당 이전지출의 변화¹⁰²⁾



출처: 저자 작성

101) 사회간접자원 투자 지원을 포함한 모형에서의 임금(w_1)과 벤치마크 모형 임금(w_0)의 퍼센트 차이, $(w_1 - w_0)/w_0$

102) 사회간접자원 투자 지원을 포함한 모형에서의 이전지출(tr_1)과 벤치마크 모형 이전지출(tr_0)의 퍼센트 차이, $(tr_1 - tr_0)/tr_0$

<그림 IV-26>부터 <그림 IV-28>은 사회간접자본 투자 지원에 따른 이자율, 임금, 이전지출의 변화를 보여준다. 그림의 수치들은 사회간접자본 투자 지원이 없는 벤치마크 모형과 비교한 것이다. 이자율의 경우 차이를, 임금과 이전지출의 경우 퍼센트 차이를 의미한다.

벤치마크 통일모형과 비교했을 때 체제통합 단계 직전에 북한 지역의 이자율이 3% 포인트 가까이 하락하고 임금과 이전지출도 각각 7.6%와 9% 상승한다. 남한 지역에서는 체제통합 단계 이전에 이자율이 하락하고 임금과 이전지출은 소폭 상승한다. 체제통합 단계 이후 통일경제에서는 이자율, 임금, 이전지출 모두 하락한다.

벤치마크 통일모형과 비교했을 때 분단해소 단계(2030년)에 북한 지역에서 나타나는 큰 변화는 사회간접자본 증가에서 비롯된 것이다. 분단해소 단계까지는 자본과 노동의 이동이 제한되어 있다. 노동과 자본의 이동이 불가능한 상황에서 북한 지역의 사회간접자본이 일시적으로 늘어날 경우 자본의 한계생산과 노동의 한계생산이 모두 증가하여 자본과 노동에 대한 북한 지역 내 수요가 확대된다. 따라서 이자율과 임금이 일시적으로 상승하는 것이다. 그러나 2031년 체제통합 단계로 들어서면 노동과 자본의 이동이 자유로워지기 때문에 북한 지역 내 노동수요와 자본수요에 대한 압력이 사라지고 모든 생산요소들(노동과 자본)은 생산성이 높은 남한 지역으로 이동하게 된다.

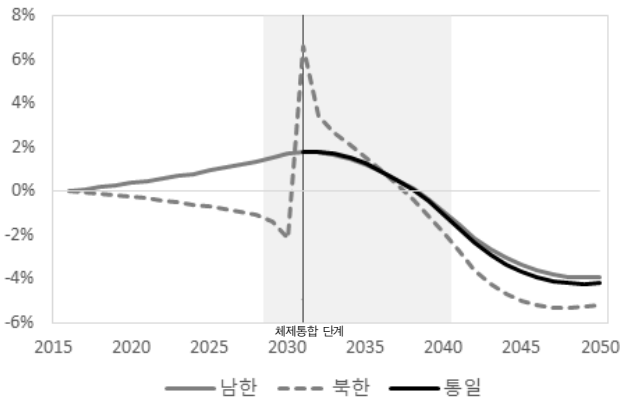
북한 지역의 사회간접자본 지원을 위해 남한 지역에 투입되어야 하는 사회간접자본 재원이 희생되기 때문에 남한 지역의 사회간접자본스톡은 체제통합 단계 동안 지속적으로 감소한다(<그림 IV-25>참고). 그림에도 불구하고 남한 지역의 총요소생산성이 상대적으

I
II
III
IV
V

로 높기 때문에 대부분의 경제활동이 남한 지역에 집중된다. 사회간접자본 지원이 없는 경우와 비교했을 때 남한 지역의 낮은 인프라수준은 총산출량을 떨어뜨릴 뿐 아니라, 자본 및 노동의 한계생산도 동시에 떨어뜨린다. 자본의 한계생산성이 하락한다는 것은 <그림 IV-26>의 이자율 하락에서 확인할 수 있고 노동의 한계생산성 감소는 <그림 IV-27>의 임금 하락에서 확인할 수 있다.

통일 이후 임금 하락이 예상될 경우 남한 지역 주민들은 예비적 동기에 따라서 통일 이전 저축에 대한 강한 인센티브를 갖게 된다. 이러한 인센티브는 통일 이전 남한 지역의 자본스톡의 증가에서 찾아볼 수 있다.

◉ 그림 IV-29 사회간접자본 투자 지원에 따른 자본스톡의 변화¹⁰³⁾

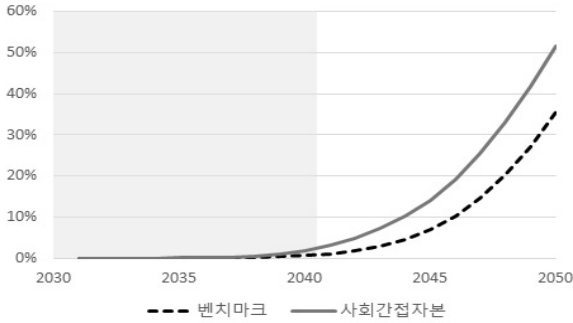


출처: 저자 작성

103) 사회간접자본 투자 지원을 포함한 모형에서의 자본스톡(K_1)과 벤치마크 모형 자본스톡(K_0)의 퍼센트 차이, $(K_1 - K_0)/K_0$; 통일 이후 지역별 자본스톡은 자본공급을 바탕으로 계산

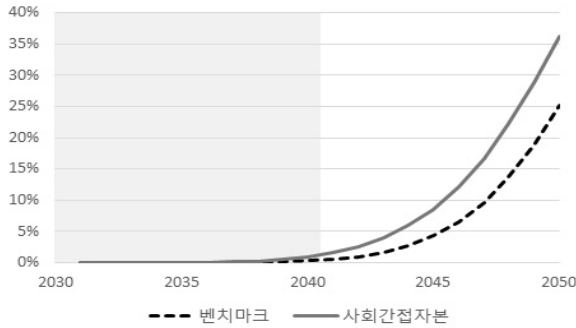
사회간접자본 투자 지원이 북한 지역의 자본수요와 노동수요에 미치는 효과는 다음 그림과 같다.

● **그림 IV-30** 북한 지역의 자본공급 대비 자본수요



출처: 저자 작성

● **그림 IV-31** 북한 지역의 노동공급 대비 노동수요



출처: 저자 작성

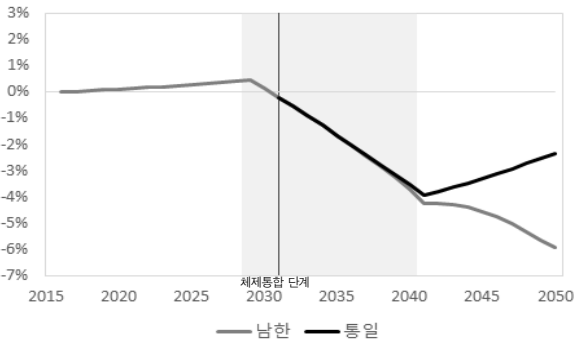
<그림 IV-30>과 <그림 IV-31>은 인프라투자 지원으로 인해서 북한 지역 내의 자본수요와 노동수요가 확대되는 시점이 앞당겨진

- I
- II
- III
- IV**
- V

다는 사실을 보여준다. 예를 들어, 인프라지원이 없는 경우(벤치마크) 2050년에 북한 지역의 자본수요는 자본공급의 35%에 불과하지만 인프라지원이 수반될 경우 52%로 늘어난다. 노동수요와 공급도 비슷한 모습을 보인다. 2050년 북한 지역의 노동수요는 노동공급의 25% 수준에 불과하지만 인프라지원이 수반될 경우 36%로 늘어난다.

남한 지역의 인프라 투자를 희생해서 북한 지역의 인프라 투자를 지원하는 정책은 북한 지역경제가 공동화되는 기간을 단축할 수는 있다. 그러나 총요소생산성이 상대적으로 높은 남한 지역의 인프라를 총요소생산성이 상대적으로 낮은 북한 지역으로 옮기는 것은 비효율을 초래할 수 있다. 북한 지역 사회간접자본 확충을 위한 재원마련에 있어 보다 효율적인 방법을 고려할 필요가 있음을 시사한다.

● **그림 IV-32** 사회간접자본 투자 지원에 따른 GDP의 변화¹⁰⁴⁾



출처: 저자 작성

104) 사회간접자본 투자 지원을 포함한 모형에서의 산출량(Y_1)과 벤치마크 모형 산출량(Y_0)의 퍼센트 차이, $(Y_1 - Y_0)/Y_0$; 통일 이후 지역별 산출량은 요소수요(자본수요 및 노동수요)를 바탕으로 계산

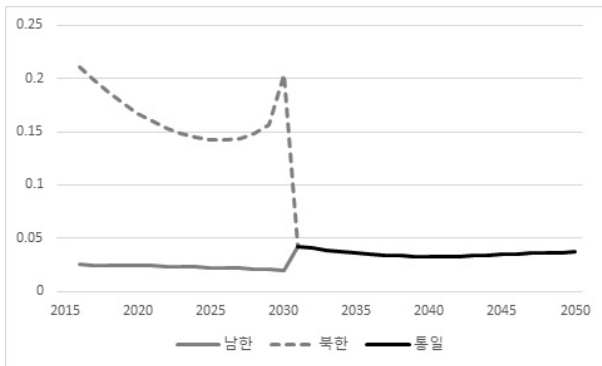
<그림 IV-32>는 사회간접자본 투자에 따른 비효율성을 보여준다. 사회간접자본 투자 지원이 이루어지지 않았을 때와 비교한다면 통일 경제의 GDP는 2040년 4% 정도 더 낮아진다. 그리고 GDP가 회복되기 위해서 상당한 시간이 소요된다.

통일 이후 자본과 노동의 이동이 자유로운 상황에서 남한과 북한 사이에 중요소생산성의 차이가 상당하다면 북한 지역의 인프라 구축을 위해 필요한 재원은 세율 인상을 통해 조달할 필요가 있다. 만일 남한 인프라를 북한에 이전하는 형태의 정책을 채택할 경우, 생산성이 높은 곳에서 생산성이 낮은 곳으로 생산요소를 재배치하는 비효율적인 결과가 초래되기 때문이다.

사회간접자본 투자 지원이 시행될 경우 주요 거시경제변수들의 변화를 <그림 IV-33>과 <그림 IV-34>에 요약하였다.

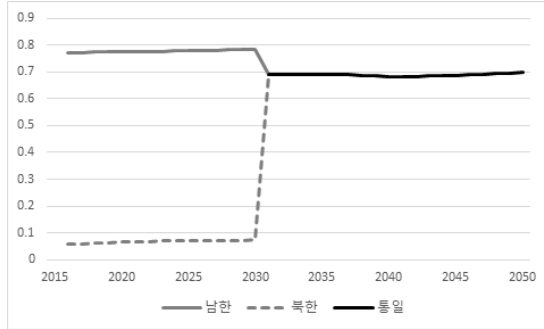
● **그림 IV-33** 사회간접자본 투자 지원의 효과: 이자율과 임금

(1) 이자율



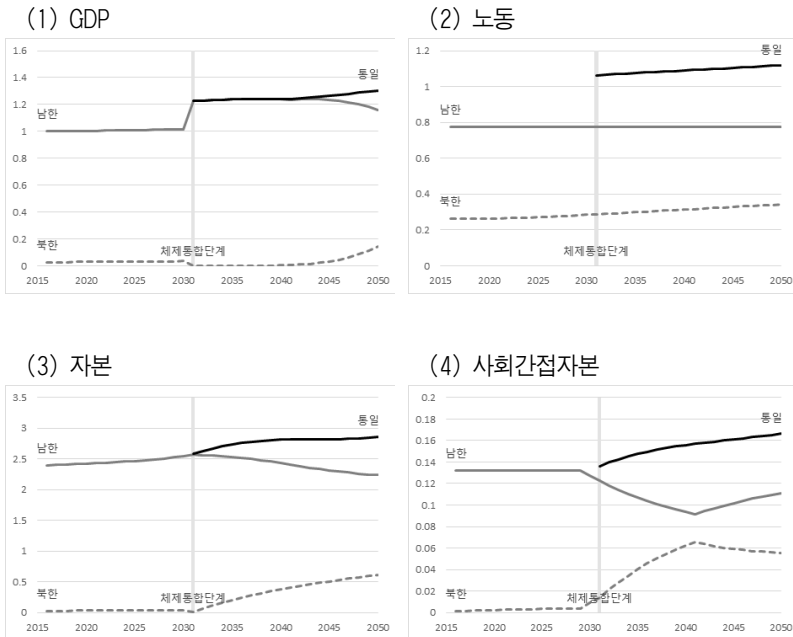
출처: 저자 작성

(2) 임금



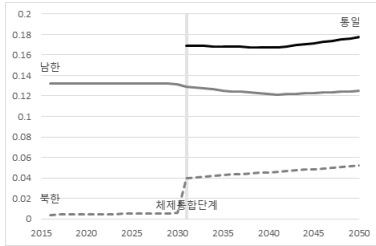
출처: 저자 작성

● 그림 IV-34 사회간접자본 투자 지원의 효과: 주요 거시경제변수

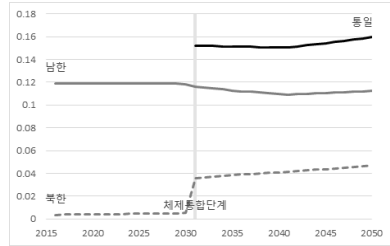


출처: 저자 작성

(5) 조세수입



(6) 이전지출



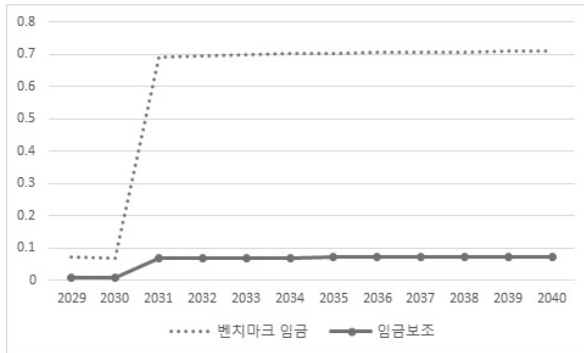
출처: 저자 작성

다. 임금보조 효과

세 번째 대북 지원정책으로 북한 지역 근로자들을 위한 임금보조정책의 효과를 분석한다. 여타 지원정책과 마찬가지로 임금보조정책도 분단해소 단계와 체제통합 단계에 걸쳐 이루어진다. 따라서 2029년부터 2040년까지 12년에 걸쳐 임금보조정책이 시행된다.

현실에서는 다양한 형태의 임금보조정책이 채택될 수 있다. 본 연구에서는 여러 가능성 가운데 하나로 시장임금의 10%를 초과로 지급해주는 임금보조정책을 분석하고자 한다. 시장임금은 임금보조정책이 없었을 때의 임금으로서 벤치마크 통일모형의 시장임금과 같다고 볼 수 있다. 북한 지역 근로자들이 받게 되는 임금보조의 크기는 벤치마크 통일모형에서 도출했던 시장임금의 10%가 된다.

● 그림 IV-35 임금보조와 벤치마크 통일모형의 임금



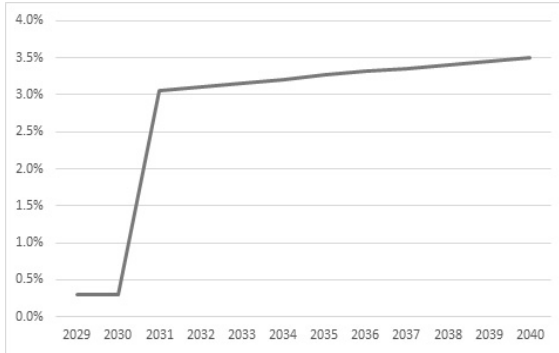
출처: 저자 작성

<그림 IV-35>에서 2029년과 2030년 임금은 북한 지역의 균형임금이고 2031년 이후의 임금은 체제통합 단계가 시작되면서 남북한 전체 노동시장이 균형이 되는 임금수준이다. 북한 근로자들에게 실제로 지급되는 임금은 임금보조정책이 도입되었을 때 노동시장에서 결정되는 균형임금 수준에 <그림 IV-35>에서 책정된 임금보조가 더해진 것이다. 임금보조정책이 도입되었을 때 t 시점 균형임금을 w_t^* 라고 표현하고 <그림 IV-35>에서 책정된 t 시점 임금보조를 π_t 라고 표현하자. 그러면 노동생산성이 xe 인 북한 주민의 노동소득은 $(w_t^* + \pi_t)xe$ 가 된다. 노동공급이 비탄력적이기 때문에 임금보조에 따라 나타날 수 있는 노동공급 변화의 소득효과나 대체효과는 고려하지 않는다. 임금보조정책의 수혜자들은 실제로 노동을 공급하는 근로자들이다. 따라서 은퇴한 북한 주민들은 임금보조정책의 수혜대상에 포함되지 않는다.

임금보조에 수반되는 재원은 남한 지역에서 조달한다. 따라서

2029년부터 2040년 사이에 남한 지역의 세율이 인상되어야 한다. 임금보조정책으로 인해 남한 지역 주민들이 초과로 부담해야 하는 세율은 다음 그림과 같다.

● 그림 IV-36 임금보조에 따른 남한 지역 초과 세율

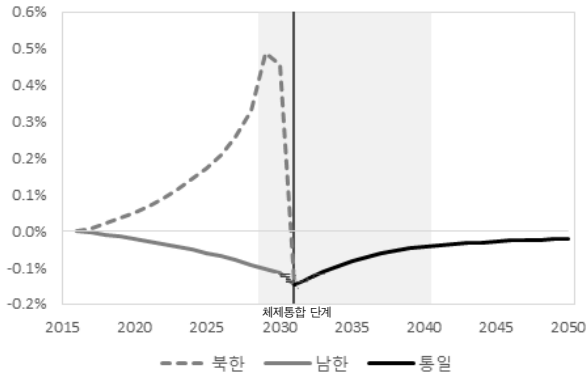


출처: 저자 작성

분단해소 단계인 2029년과 2030년에는 북한 지역의 임금이 매우 낮기 때문에 임금보조에 따른 세율인상은 0.3%포인트 정도가 된다. 그러나 통일 이후 남한 지역과 북한 지역의 임금이 같아지고 그로 인한 임금보조 자원부담도 증가한다. 체제통합 단계인 2031년부터 2040년 사이에 남한 주민들이 부담해야 하는 초과세율은 3% 포인트에서 3.5%포인트이다.

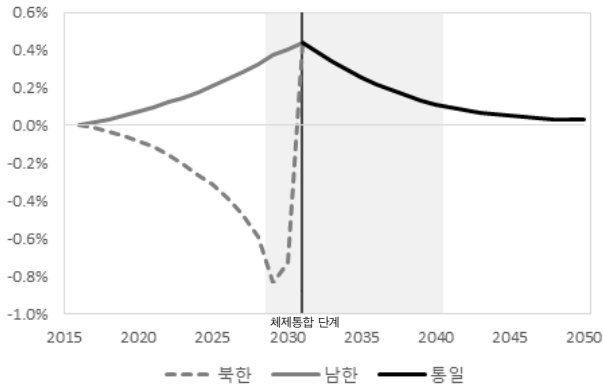
I
II
III
IV
V

● 그림 IV-37 임금보조에 따른 이자율의 변화¹⁰⁵⁾



출처: 저자 작성

● 그림 IV-38 임금보조에 따른 임금의 변화¹⁰⁶⁾

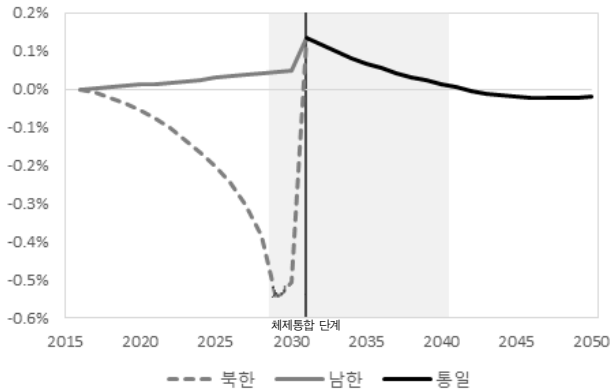


출처: 저자 작성

105) 임금보조를 포함한 모형에서의 이자율과 벤치마크 모형 이자율 차이, 단위는 %포인트

106) 임금보조를 포함한 모형에서의 임금(w_1)과 벤치마크 모형 임금(w_0)의 퍼센트 차이, $(w_1 - w_0)/w_0$

● 그림 IV-39 임금보조에 따른 1인당 이전지출의 변화¹⁰⁷⁾



출처: 저자 작성

<그림 IV-37>부터 <그림 IV-39>는 북한 지역 근로자들의 임금 소득을 보전해주기 위한 임금보조정책이 시행될 때 이자율, 임금, 이전지출에 나타나는 변화를 보여준다. 여타 정책들과 마찬가지로 실제로 정책이 시행되는 기간은 2029년부터 2040년이지만 이자율, 임금, 이전지출 등은 통일준비시기와 국가완성 단계 및 정상국가 운영시기까지 광범위하게 영향을 받는다.

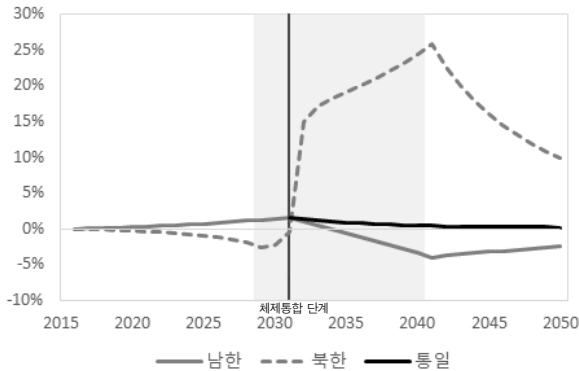
<그림 IV-37>부터 <그림 IV-39>는 임금보조정책이 없었을 때와 임금보조정책이 시행되는 경우를 비교한 것이다. 벤치마크 통일모형과 비교했을 때 체제통합 단계 이전에는 북한 지역의 이자율이 상승한 후 가파르게 하락하고 임금과 이전지출은 하락한 후 가파르게 상승한다. 남한 지역에서는 이자율이 하락하고 임금과

I
II
III
IV
V

107) 임금보조를 포함한 모형에서의 이전지출(tr_1)과 벤치마크 모형 이전지출(tr_0)의 퍼센트 차이, $(tr_1 - tr_0)/tr_0$

이전지출은 상승한다. 체제통합 단계 이후 통일경제에서는 이자율이 하락하고 임금과 이전지출은 상승한다. 벤치마크 통일모형과 비교했을 때 임금보조정책이 시행됨에 따라 이자율은 최대 0.5% 포인트 가까이 상승하고 임금은 0.8% 정도 하락하며 이전지출은 0.5~0.6% 가량 하락한다. 이러한 변화의 주된 요인을 자본축적에서 찾을 수 있다.

● 그림 IV-40 임금보조에 따른 자본스톡의 변화¹⁰⁸⁾



출처: 저자 작성

분단해소 단계에서부터 임금보조가 이루어지지만 그 규모가 상대적으로 미미하기 때문에 2029년과 2030년에는 눈에 띄는 차이가 관찰되지 않는다. 그러나 체제통합 단계로 들어서면 임금보조와 더불어 북한 지역 주민의 근로소득이 크게 증가한다. 따라서 <그림 IV-40>과 같이 북한 지역의 자본스톡이 일시적으로 빠르게 늘

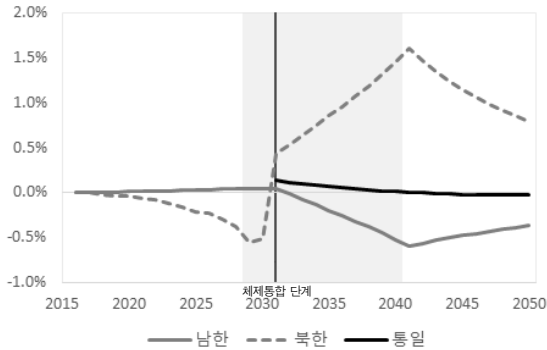
108) 임금보조를 포함한 모형에서의 자본스톡(K_1)과 벤치마크 모형 자본스톡(K_0)의 퍼센트 차이, $(K_1 - K_0)/K_0$; 통일 이후 지역별 자본스톡은 자본공급을 바탕으로 계산

어난다. 만일 체제통합 단계에서 이러한 변화가 일어날 것이라는 사실을 정확히 예상할 수 있다면 분단해소 단계 이전 시점에서 북한 주민들의 저축은 감소할 것이다. 따라서 분단해소 단계 이전의 북한 지역 이자율은 상승하고 통일 이후 이자율은 하락하게 된다.

반면 체제통합 단계 이후 남한 지역에서는 3% 포인트 이상 세율이 인상된다. 추가적인 조세부담이 예상되는 남한 지역의 경우 이에 대비하기 위해 저축이 늘어나 자본스톡은 증가한다. 자본스톡이 증가하는 남한 지역에서는 이자율이 하락한다.

인도적 지원에서 논의했던 것과 같이 통일 이전 북한 지역의 자본스톡 감소는 노동수요(노동의 한계생산)의 감소로 이어지기 때문에 임금이 하락한다. 세율이 일정할 때 자본스톡이 감소하면 자본소득세도 줄어들기 때문에 통일 이전 북한 지역의 조세수입은 감소한다. 조세수입은 <그림 IV-41>과 같다.

● **그림 IV-41** 임금보조에 따른 조세수입의 변화¹⁰⁹⁾

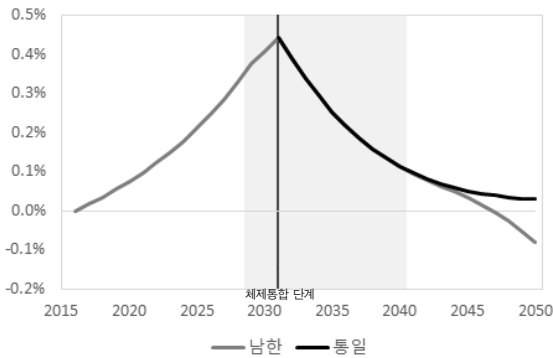


출처: 저자 작성

¹⁰⁹⁾ 임금보조를 포함한 모형에서의 조세수입(T_1)과 벤치마크 모형 조세수입(T_0)의 퍼센트 차이, $(T_1 - T_0)/T_0$; 통일 이후 조세수입은 지역별 조세수입의 총합

<그림 IV-41>로부터 체제통합 단계 이전부터 북한 지역의 조세 수입이 감소하기 때문에 1인당 이전지출도 감소하는 것이 당연하다. 그러나 통일 이후 임금보조정책으로 북한 지역 주민들의 소득이 증가하고 이러한 소득증가는 북한 지역의 조세수입 증가로 이어진다. 이와 반대로 남한 지역에서는 세율인상으로 인한 의사결정 왜곡 등으로 자본스톡이 감소하고 그로 인해 조세수입도 감소한다. 통일 이전과 이후 GDP의 변화는 <그림 IV-42>와 같다.

● **그림 IV-42** 임금보조에 따른 GDP의 변화¹¹⁰⁾



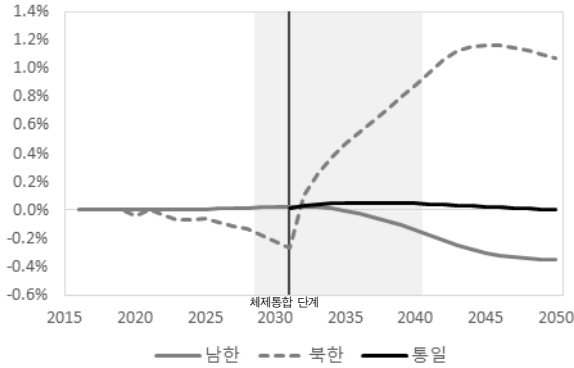
출처: 저자 작성

임금보조가 시행되면 임금보조가 없을 때와 비교했을 때 통일준비시기에 남한 지역의 자본축적이 상대적으로 빠르게 이루어진다는 것을 확인할 수 있다(<그림 IV-40> 참고). <그림 IV-42>에서와 같이 남한의 자본스톡이 증가함에 따라 남한 지역의 GDP가 상

110) 임금보조를 포함한 모형에서의 산출량(Y_1)과 벤치마크 모형 산출량(Y_0)의 퍼센트 차이, $(Y_1 - Y_0)/Y_0$; 통일 이후 지역별 산출량은 요소수요(자본수요 및 노동수요)를 바탕으로 계산

승한다. 주목할 점은 인도적 지원과 달리 체제통합 단계 이후에도 통일경제의 총산출량은 하락하지 않는다.

● **그림 IV-43** 임금보조에 따른 사회간접자본의 변화¹¹¹⁾



출처: 저자 작성

사회간접자본의 변화는 <그림 IV-43>과 같다. 임금보조정책이 시행되지 않는 경우와 비교했을 때, 임금보조정책이 시행되면 통일 이후 북한 지역의 조세수입은 증가하고 남한 지역의 조세수입은 감소한다는 것을 확인했다. 조세수입의 증가는 사회간접자본의 증가로 이어지고 조세수입의 감소는 사회간접자본의 감소로 이어진다. 따라서 통일 이후 북한 지역에서의 인프라 규모는 확대되고 남한 지역에서의 인프라 규모는 벤치마크 통일모형 보다 줄어든다.

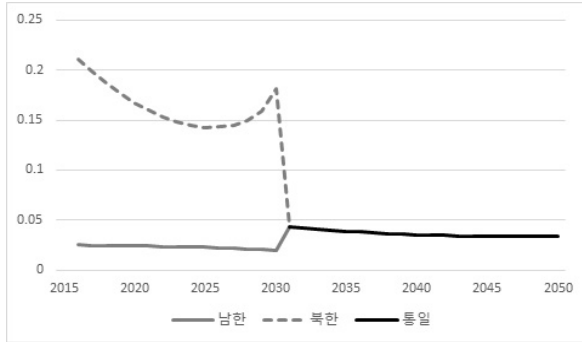
임금보조정책이 시행될 경우 주요 거시경제변수들의 변화를 <그림 IV-44>와 <그림 IV-45>에 요약하였다.

111) 임금보조를 포함한 모형에서의 사회간접자본(G_1)과 벤치마크 모형 사회간접자본(G_0)의 퍼센트 차이, $(G_1 - G_0)/G_0$

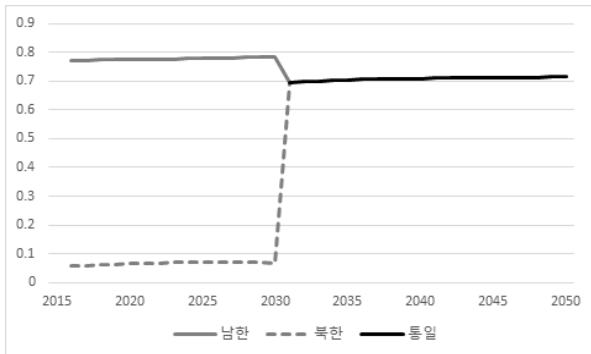
- I
- II
- III
- IV**
- V

● **그림 IV-44** 임금보조의 효과: 이자율과 임금

(1) 이자율



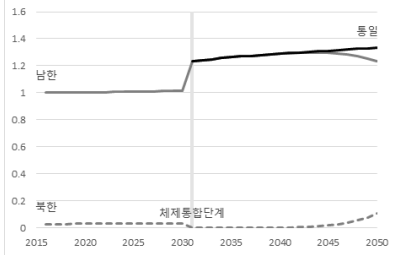
(2) 임금



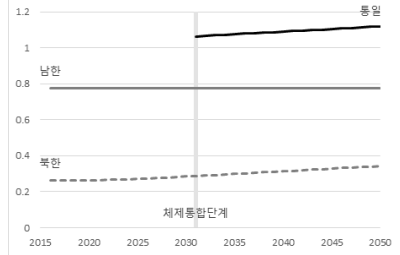
출처: 저자 작성

● 그림 IV-45 임금보조의 효과: 주요 거시경제변수

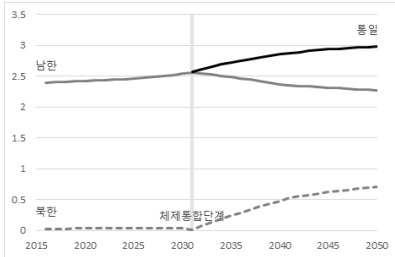
(1) GDP



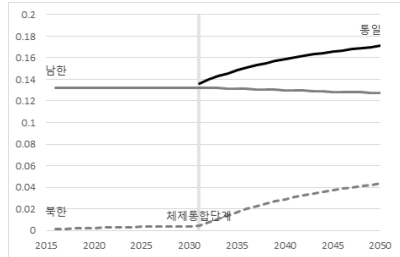
(2) 노동



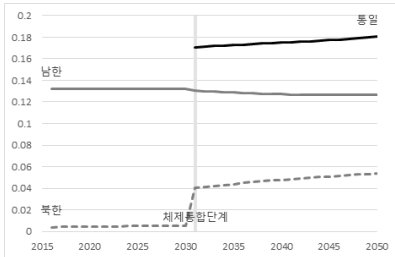
(3) 자본



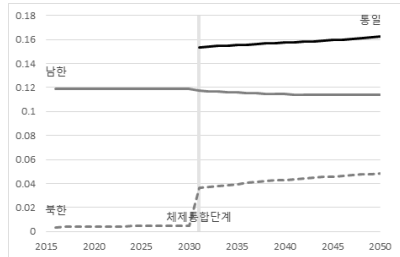
(4) 사회간접자본



(5) 조세수입



(6) 이전지출



출처: 저자 작성

7. 소결: 비용과 편익 추정

본 장에서는 지금까지 분석한 모형경제의 GDP 수치를 바탕으로 선도형 통일의 순편익을 추정한다. 순편익은 총편익에서 총비용을 차감한 것이다. 순편익 추정에 있어서 중요한 가정 및 추정과정은 다음과 같다.

2015년 대한민국의 국내총생산이 집계되지 않았기 때문에 2014년 명목 국내총생산에 명목 경제성장률 2%를 적용하여 2016년 국내총생산을 계산한다. 2014년 명목 국내총생산은 1,485조 원이고 연간 명목 경제성장률 2%를 적용할 경우 2016년 명목 국내총생산은 1,545조 원이 된다.

벤치마크 통일모형에서 통일준비시기 첫 해인 2016년 남한의 GDP는 1, 북한의 GDP는 0.025로 추정된다. 2016년 명목 국내총생산 1,545조원에 1.025를 곱하여 남북한 합계 GDP를 원화가치로 표현할 수 있다. 남북한 합계 GDP의 원화가치는 약 1,583조원이 된다.

체제통합 단계의 첫 해인 2031년부터 2050년까지 통일경제의 GDP를 계산하고 2016년 남북한 합계 GDP(약 1,583조 원)를 이용하여 화폐단위로 변환한다. 이렇게 계산한 통일경제의 GDP로부터 2016년 남북한 합계 GDP를 차감한다. 통일로부터 발생하는 순편익을 얻기 위해 GDP의 차이를 계산하는 것이다. 마지막으로 모형으로부터 도출한 이자율로 할인하여 2016년 현재가치로 측정한 통일의 순편익을 계산한다.¹¹²⁾ 이하에서 계산하는 통일의 순편익은 2031년부터 2050년 사이에 통일로 인해서 유발되는 GDP 증가의 2016년 현재가치이다.

112) 통일 이전에는 남한 지역의 이자율을 사용한다.

● 표 IV-7 선도형 통일 순편익의 현재가치

(단위: 조 원)

	벤치마크 통일모형	인도적 지원	사회간접자본 투자 지원	임금보조
2031년~2050년 순편익의 현재가치	3,904.8	3,891.5	3,571.2	3,996.6

출처: 저자 작성

통일에 따른 GDP 증가 효과를 현재가치로 계산한 결과는 <표 IV-7>과 같다. 벤치마크 통일모형의 경우 2031년부터 2050년 사이 GDP의 순증의 현재가치는 3,905조 원으로 나타난다. 인도적 지원이나 사회간접자본 투자 지원, 그리고 임금보조 등의 정책이 수반되지 않더라도 두 지역경제가 통합되어 나타나는 순편익이다. 이러한 순편익은 북한 지역의 총요소생산성이 점진적으로 향상된다는 가정과 더불어 두 지역경제가 통합될 때 노동과 자본 등 생산요소가 보다 효율적으로 사용될 수 있기 때문이다.

<그림 IV-46>부터 <그림 IV-49>는 2031년부터 2050년까지 발생하는 GDP 증가에 따른 순편익을 2016년 현재가치로 환산한 것이다.

I

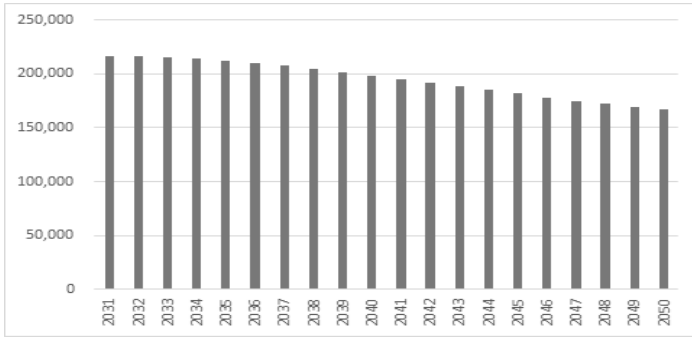
II

III

IV

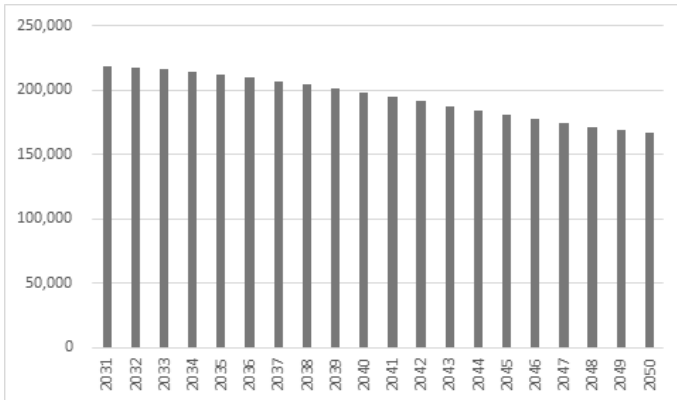
V

● **그림 IV-46** 벤치마크 통일모형 순편익¹¹³⁾



출처: 저자 작성

● **그림 IV-47** 인도적지원을 포함한 통일모형 순편익¹¹⁴⁾

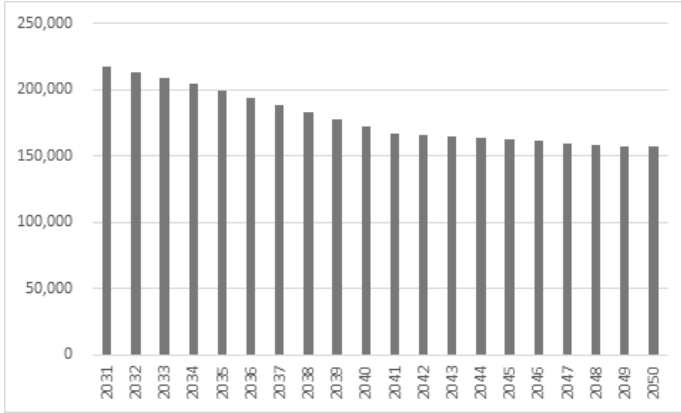


출처: 저자 작성

113) 금액의 단위는 십억 원, 2016년 현재가치

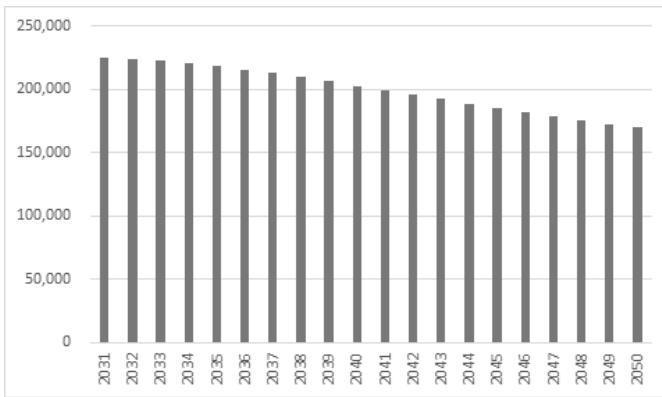
114) 금액의 단위는 십억 원, 2016년 현재가치

● **그림 IV-48** 사회간접자본 투자 지원을 포함한 통일모형 순편익¹¹⁵⁾



출처: 저자 작성

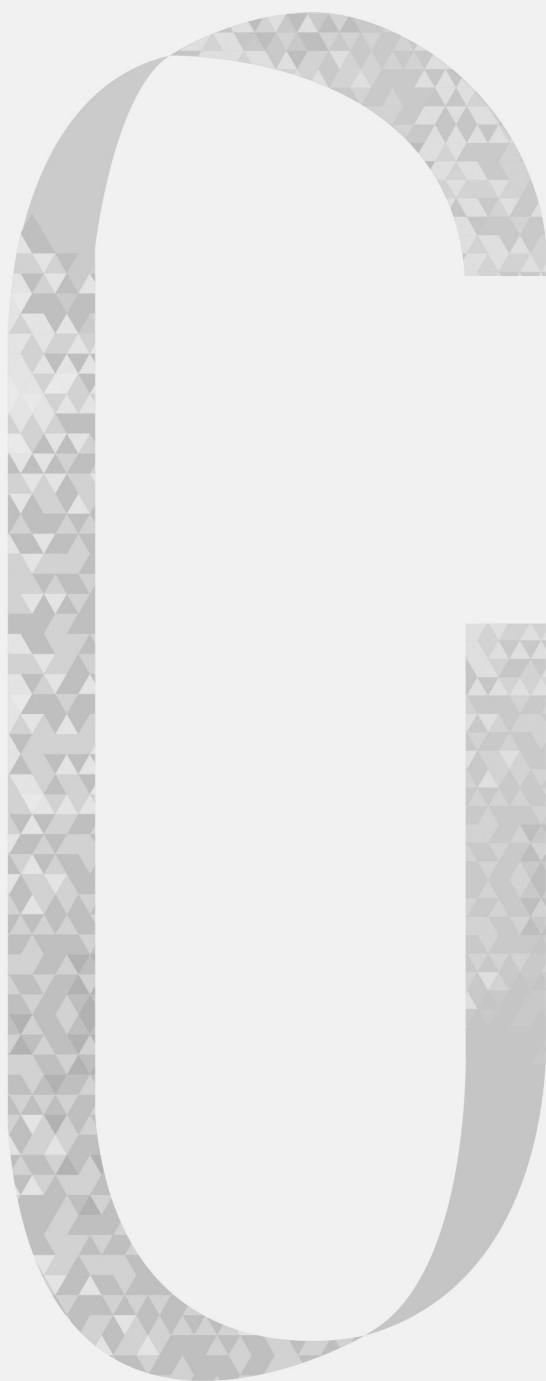
● **그림 IV-49** 임금보조를 포함한 통일모형 순편익¹¹⁶⁾



출처: 저자 작성

115) 금액의 단위는 십억원, 2016년 현재가치

116) 금액의 단위는 십억원, 2016년 현재가치



V. 결론

1. 연구 요약

가. 정치분야 통일 비용·편익

제1부 정치분야는 이전 연구와 마찬가지로 정치부문, 행정부문, 안보부문, 외교부문 등 네 부문으로 나누어 통일 비용과 편익의 개념적 구성요소들을 중심으로 살펴보고 있다. 지난 4년간 연구들이 비용과 편익의 지수와 지표를 구성하는데 천착하였다면, 5년차 종합연구는 그러한 지수와 지표들이 과연 통일된 한국사회가 지향해야 할 가치를 어떻게 범주화 할 수 있을 것인가를 중점적으로 다루고 있다. 이러한 시도가 중요한 이유는 지수와 지표의 개발이 단기적으로 투입이 예측되는 비용과 기대되는 편익을 이해하기 쉽게 해주지만, 통일의 과정이 한국사회의 장기적인 발전의 토대를 설계하는 것이라면 한국사회의 발전방향과 지향가치에 대한 범주적 이해가 선행될 필요가 있기 때문이다. 달리 말하면 통일은 분단의 역사성을 극복하고, 지역질서와 국제질서 속의 한반도가 지니는 현재성을 이해하며, 한국사회가 추구하고 실현하고자하는 미래가치 지향성의 실현과정인 것이다.

정치부문 통일 비용과 편익은 민주주의 제도 및 문화정착, 경제 번영과 분배를 위한 시장주의, 평화주의, 인권과 인간안보중심의 국제주의 등으로 범주화하였다. 행정부문에서는 정부효과성, 규제 의 질, 법의 지배, 부패통제 등의 범주로 나누어 행정통합의 통합 지표들을 범주화하였다. 안보부문은 의제와 영역으로 구분하여 대내적 전통안보, 대외적 전통안보, 대내적 비전통안보, 대외적 비전통안보 등으로 범주화하여 통일 비용과 편익지표를 평가하였다. 마지막으로 외교부문은 민주주의와 보편가치의 실현으로 구성되

I
II
III
IV
V

는 국가발전에 대한 평판, 국제기구에서의 영향력, 외교적 동원력의 차원에서 비용과 편익의 지표들을 분석하였다. 정치분야 네 가지 부문의 많은 지표들은 분단비용의 해소와 밀접한 연관성이 있으며, 분단 비용이 통일 비용으로 전가되지 않도록 선도적인 통일 준비가 필요함을 보여준다.

나. 사회분야 통일 비용·편익

한반도 통일 과정에서 발생할 수 있는 사회분야의 비용과 편익을 네 개의 부문(시민사회, 교육, 보건·복지, 문화·체육·관광부문)으로 나누어 살펴보았다. 기존 연구를 바탕으로 각 부문별 대표 지표를 선정하여 비용과 편익의 가능성을 논의하였으며, 대략적으로나마 계량적인 추산을 시도하였다. 그 결과 사회분야에 대한 비용은 주로 통일 과정 초기에 발생하는 반면, 그 편익은 통일 과정의 말기, 혹은 그 이후에 발생할 것으로 예측할 수 있었다. 또한 비용의 규모 역시 경제분야에 못지않게 클 것으로 판단되며, 대상이 되는 사업의 종류와 영역 역시 다양함을 알 수 있었다. 나아가 한반도 통일이 현재 저출산, 고령화, 저성장의 복합적인 위기를 경험하고 있는 한국사회에 가져다 줄 비용과 편익을 인구학적인 측면에서 산출해보았다.

본 연구결과에 따르면 남북한 인구통합이 가져다 줄 비용과 편익은 생각보다 간단한 문제가 아니며, 인구 양적인 측면과 질적인 측면, 단기적인 시각과 장기적인 시각, 그리고 위기와 기회라는 다양한 기준에서 재조명해보아야 할 필요성이 있다. 인구학적인 측면에서 볼 때 남북통일은 단기적으로는 한국의 저출산, 고령화, 저

성장의 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있으나, 이는 일시적일 가능성이 높으며 이를 지속가능한 형태로 발전시키기 위해서는 북한 인구의 질적 향상을 위한 적지 않은 비용이 수반되어야 하기 때문에 기회이자 위기일 수 있다는 관점에서 바라보아야 할 것이다.

결과적으로 통일의 비용과 편익을 논의함에 있어 사회분야의 경우 가시적인 비용에 비해 구체적인 편익의 산출이 쉽지 않으며, 비용과 편익 간의 시기적 불일치 역시 중요한 이슈가 될 것임을 예상할 수 있다. 사회분야의 성격상 통일에 대한 논의가 이루어지기 이전부터 선제적이고 적극적인 투자가 이루어져야하나 이에 대한 편익이 불명확하고 장기간에 걸쳐 발생하는 만큼, 이 과정에서 발생하는 투자 비용에 대한 정치적 합리화와 정당화가 쉽지 않을 것으로 사료된다. 그러나 사회분야에 대한 투자는 대부분의 경우 파급효과가 크고 근본적인 변화를 유도하는 긍정적 비용이기에, 이와 같은 어려움에도 불구하고 가장 적극적이고 지속적으로 고려되어야 할 분야임에는 틀림없다.

다. 경제분야 통일 비용·편익

선도형통일의 경로에서 제시된 통일의 단계별 과정을 거시경제 모형을 통해 경제분야의 통일 비용·편익을 분석했다. 선도형 통일의 경로는 통일준비시기와 통일과정시기, 그리고 정상국가운영시기로 구분된다. 통일과정시기는 다시 분단해소 단계, 체제통합 단계, 국가완성 단계의 세 단계로 이루어진다. 선도형 통일 경로의 전 과정에서 나타나는 경제적 변화를 분석했으며, 통일에 따른 편익은 체제통합 단계와 국가완성 단계에 초점을 맞추었다.

I
II
III
IV
V

2016년부터 2028년까지를 통일준비시기로 구분하고 2029년과 2030년을 분단해소 단계, 2031년부터 2040년까지를 체제통합 단계, 2041년부터 2050년을 국가완성 단계, 2051년 이후를 정상국가운영 시기로 구분하여 분석을 진행했다. 통일은 2031년에 이루어지고 다양한 대북지원 프로그램은 분단해소 단계인 2029년부터 시작되어 체제통합 단계 10년 동안 지속되는 것으로 상정했다. 본 연구에서 분석한 대북지원 프로그램은 대북 인도적 지원, 북한 지역의 사회간접자본 투자, 북한 지역 저임금 근로자들을 위한 임금보조를 포함한다. 통일 이후 남북한 거시경제는 대북지원 프로그램 유형에 따라서 다른 모습을 시현하게 된다. 다양한 대북지원 프로그램을 고려하여 2031년 통일 이후 남북한 지역의 총산출량 변화를 추적하고 이를 바탕으로 통일의 순편익을 추정했다.

분석에 사용된 모형은 거시경제학 연구에서 보편적으로 활용되는 동태적 일반균형모형을 확장한 것이다. 분석모형은 남한 지역과 북한 지역으로 구성되어 있고, 각 지역에는 가계와 기업, 그리고 정부가 있다. 기업 및 정부와 달리 가계는 연령과 노동생산성, 그리고 자산보유 규모 등에서 이질성을 갖는다. 가능한 현실적인 가정을 반영하여 통일 이전과 이후 남북한 경제에 나타나는 변화를 추적해보았다.

통일에 따른 거시경제효과는 다음과 같다. 대북지원 프로그램을 고려하지 않을 경우, 통일경제의 임금은 노동력의 확대로 통일 이전 남한 지역의 임금 수준을 하회하지만, 통일경제 이자율은 통일 이전 남한 지역 이자율을 상회한다. 임금과 이자율 등 거시경제변수들을 살펴보면 통일로 인한 변화가 북한 지역에서 상대적으로 큰 것으로 나타난다. 대북지원 프로그램을 고려하는 경우에도 임

금과 이자율의 변화는 매우 유사하다. 대북지원 프로그램 가운데 북한 지역 사회간접자본 투자의 경우 남한 지역의 사회간접자본 투자를 대체하는 방식으로 재원을 마련한다면 남한 지역경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

2031년부터 2050년까지 대북지원 프로그램에 따른 통일의 순편익을 계산하면 순편익의 규모는 2016년 화폐가치로 3,500조 원에서 4,000조 원 정도로 추정된다. 남한 지역의 사회간접자본 투자를 줄여서 북한 지역 사회간접투자 재원을 마련하는 경우 통일의 순편익이 3,500조원으로 가장 낮다. 반면 북한 지역 저임금 근로자들을 위한 임금보조의 경우 통일의 순편익은 4,000조 원으로 가장 높다.

2. 시사점 및 정책적 고려사항

본 연구는 정치, 사회, 경제 분야의 전문가들로 구성된 공동연구진을 중심으로 관련 학자 및 전문가들과의 자문과 집중적인 토론을 통해 한반도 통일의 비용·편익에 대한 종합연구를 지향했다는 점에 의의가 있다. 본 연구를 통해 도출된 정치, 사회, 경제분야의 통일 비용·편익에 대한 연구결과물은 향후 후속연구의 토대가 될 것이며, 통일에 대한 객관적 인식의 형성 및 긍정적 미래상의 제시에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 통일에 대한 현실적 인식의 형성을 통해 통일에 대한 부정적 인식을 교정하고 부담감을 완화하는데에도 기여할 것으로 판단된다. 이 같은 맥락에서 본 연구의 시사점과 정책적 고려사항은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 통일 비용·편익을 정치, 사회, 경제분야로 구분하여 부문별로 포괄적인 연구를 진행함으로써 연구의 범위를 확장했다는 점

I
II
III
IV
V

에 의의가 있다. 통일 비용에 대한 기존의 연구들이 주로 경제적 관점을 견지했으며, 경제학계를 중심으로 진행되어왔다는 점에서 본 연구는 정치학과 사회학 등 사회과학의 제반 이론과의 융합을 통해 연구의 지평을 확대 했다는 점에 의의가 있다. 통일은 한국사회 구성원의 생활세계 전반에 영향을 미치는 근본적 변화를 초래하며, 따라서 통일 비용·편익의 발생범위가 비단 경제적 영역에 국한되지 않는다는 점에서 본 연구의 지향성은 타당하다고 할 수 있다. 그러나 경제적 차원의 통일 비용·편익의 계량화가 상대적으로 수월한데 비해 정치·사회분야의 경우 범주화를 넘어서는 수량적 계량화에 어려움이 있다는 점에서 연구의 제약이 있다. 따라서 본 연구에서 제시된 통일 비용·편익에 대한 경제적 분석의 심화는 물론 정치, 사회분야의 계량화를 모델의 발골을 위해 지속적인 노력이 요구된다 할 것이다.

둘째, 통일 비용·편익에 대한 정태적 연구를 넘어설 필요가 있다. 통일은 객관적인 미래가 아니라 정치적 의지의 선택에 의한 과정이라는 점에서 통일의 경로를 최적화할 경우 통일 비용·편익의 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 또한 통일한국의 위상과 통일 비용의 규모 역시 정해진 것이 아니라 국민의 합의와 정치적인 선택에 의해 결정되는 것이다. 따라서 특정한 상황을 가정한 통일 비용·편익의 분석을 넘어 미래지향적 관점에서 통일 비용의 최소화와 아울러 편익을 극대화할 수 있는 능동적인 연구가 필요하다고 할 것이다.

셋째, 기존 연구들의 대부분은 통일 비용에 대한 분석에 치중해 있다는 점에서 통일 비용과 아울러 편익에 주목하는 본 연구의 중요성이 있다. 통일 비용에 국한된 연구의 경우 비용의 발생을 중심으로 이루어진다는 점에서 통일에 대한 인식의 제고에 부정적 영

향을 초래하는 경향이 있다. 그러나 통일로 인해 발생할 수 있는 편익에 대한 적극적 분석의 제시는 비용에 대한 부담을 완화한다는 점에서 통일 공감대 형성에 긍정적인 기여를 하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 통일 비용의 경우 발생의 영역을 범주화하는 것이 상대적으로 수월하며 계량화도 용이한 반면, 편익의 경우 범주화 및 계량화가 어렵다는 점에 한계가 있다. 통일 편익의 객관적 추계를 위한 창의적 모델의 수립을 위한 후속연구가 지속되어야 할 것이다.

넷째, 통일 비용·편익의 추계는 객관적인 연구의 차원을 넘어 통일에 대한 국민적 공감대 형성에 직접적인 영향을 준다는 점에 주목할 필요가 있다. 통일의 당위성에도 불구하고 통일로 인해 발생할 수 있는 비용의 부담과 편익에 대한 불확실성은 통일인식의 제고에 부정적 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 따라서 분단체제로 인한 비용의 발생과 기회비용의 상실에 대해서도 보다 적극적인 분석이 필요하다. 따라서 본 연구가 통일의 첫 단계로 설정하고 있는 분단해소 단계에 대해 보다 집중적인 분석이 이루어 질 필요가 있다. 통일은 천문학적인 분단 비용의 해소와 아울러 장기적으로 지속되는 새로운 편익을 창출한다는 점에서 제한된 기간에 지출되는 통일 비용을 넘어서는 것이기 때문이다. 또한 객관적인 통일 비용·편익의 연구를 토대로 통일에 대한 긍정적 비전의 제시와 국민적 공감대 형성을 연계한 연구도 모색되어야 할 것이다.

다섯째, 통일 비용·편익 연구의 종합적 성격을 고려했을 때, 관련 연구의 틀을 확장하는 한편 학제 간 네트워크의 형성을 통한 융합연구를 지속할 필요가 있다. 특히 5개년간 본 연구의 진행과정을 통해 형성된 연구 네트워크의 지속과 아울러 관련 제반 학계와의 학제 간 연구 거버넌스 형성을 위한 제도적 틀의 마련이 필요하다.

이를 위해서는 통일 비용·편익 연구 학제 간 포럼을 운영함으로써 학자 및 전문가와 연구결과의 공유와 아울러 효율적인 연구협력체제를 형성하는 것을 고려할 필요가 있다. 통일은 한반도와 동북아 전체의 변화를 촉발하는 이슈라는 점에서 한반도 통일 비용·편익에 대한 국제적 차원의 연구네트워크를 형성하는 방안도 적극적으로 모색되어야 하며, 이는 공공외교차원과도 연계될 필요가 있다. 국내외적 연구 협업체계의 형성을 기반으로 통일 비용·편익에 대한 객관적 연구의 확산을 통해 통일의 부담과 우려를 해소하고 통일의 편익과 효과를 적극적으로 제시할 수 있을 것이다.

여섯째, 본 연구에서 도출된 통일 비용·편익의 추계는 연구진이 설정한 가정에 근거한 숫자라는 점을 주목할 필요가 있다. 연구결과로 제시된 통일 비용·편익은 통일의 진행과정과 시나리오에 따라 다양하게 변화하기 때문이다. 특히 실제로 통일의 과정이 어떻게 진행될 지에 대해서 정확한 전망이 가능하지 않다는 점에서 연구결과로 제시된 통일 비용·편익은 특정한 상황에서만 적합성을 가지게 된다. 연구의 전 과정을 통해 시사점을 준 독일의 사례와 한반도의 상황은 상이하하며, 한반도 통일의 과정이 독일과 유사하게 진행될 가능성 또한 높지 않다. 이미 통일의 과정이 완료된 것으로 상정되는 독일의 경우에도 통일 비용·편익을 추산하는 일이 쉽지 않으며, 각 기관마다 상이한 수치를 제시하는 것이 이를 증명한다. 그럼에도 불구하고 한반도 통일에 대한 특정한 기준점의 제시라는 점에서 통일 비용·편익 종합연구의 의미는 크다고 할 수 있다.

통일은 유무형의 다양한 차원을 포함하는 복합적인 과정이며, 한국사회 전반에 중요한 변화를 초래한다는 점에서 단기간의 분석으로 종료될 수 있는 연구과제의 성격을 넘어선다. 통일 비용·편익

의 발생은 한반도 통일상황의 전개에 따라 달라질 수 있으며, 따라서 다양한 통일상황에 적용될 수 있는 통일 비용·편익의 연구가 지속적으로 이루어 질 필요가 있다. 따라서 본 연구의 결과를 토대로 다양한 통일시나리오에 따른 통일 비용·편익의 변화에 대한 연구와 아울러 통일 비용·편익을 위한 최적 통일모델에 대한 연구가 후속연구로 진행되어야 할 것이다. 독일의 경우에서처럼 한반도 통일에 있어 국제사회의 지원은 필수적인 전제라는 점에서 국제적 관점의 통일 비용·편익연구도 지속적으로 이루어져야 한다. 특히 한반도 통일은 동북아의 국제질서를 근본적으로 변화시킬 수 있는 사안이라는 점에서 주변 4국 및 G20 국가를 포함하는 국제사회의 한반도 통일 비용·편익에 대한 입장과 역할에 대해 종합적이고 심도 있는 연구가 뒤따라야 할 것이다. 통일 비용·편익에 관한 지속적인 종합연구를 통해 실질적인 통일기반의 마련에 주력해야 할 것이다.

I

II

III

IV

V

참고문헌

1. 단행본

- 김규륜 외. 『통일 비용·편익의 분석모형 구축』. 서울: 통일연구원, 2012b.
- 김철원. 『북한의 관광자원 실태와 전망』. 서울: 통일부 통일교육원, 2007.
- 박경숙. 『북한사회와 굴절된 근대: 인구, 국가, 주민의 삶』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2013.
- 박명규 외. 『북한국제화 2017』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013.
- 박종철 외. 『통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 연하청 외. 『통일대비 사회복지 및 보건 정책과제』. 서울: 한국보건사회연구원, 2010.
- 이상림 외. 『남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제』. 서울: 한국보건사회연구원, 2012.
- 이진면 외. 『문화·관광·스포츠 산업의 경제효과 분석』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 정영철 외. 『북한 인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의』. 서울: 한국보건사회연구원, 2011.
- 통일부. 『1995-97 독일통일백서』. 서울: 통일부, 1998.

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

현대경제연구원. 『금강산 관광 13주년: 남북 경협을 경제적으로 재발견: 남북 경제협력에 내재된 5가지 신성장동력』. 서울: 현대경제연구원, 2011.

Baber, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for New Age*. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.

Bueno de Mesquita, Bruce and Smith, Alastair. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs, 2011.

Bueno de Mesquita, Bruce and Smith, Alastair. M. Siverson, Randolph and D. Morrow, James. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2005.

Held, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.

Mauro, Paolo. *Why Worry About Corruption?* Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

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

2. 논문

- 김선빈·장용성. “조세·재정정책이 노동시장에 미치는 영향: 동태적 일반균형분석.” 『한국개발연구』. 30권 2호, 2008.
- 김성욱. “월북자와 월남자의 토지소유권 회복문제.” 『통일정책연구』. 17권 1호, 2008.
- 김영운. “독일통일에서의 통일 비용조달과 시사점.” 국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 자료집, 2010.
- 김태현. “외교력연구: 개념적 분석과 정책제언.” 『국가전략』. 14권 1호, 2008.
- 박경돈. “복지와 경제성장간의 실증적 분석: 잠재성장모형을 중심으로.” 『지방정부연구』. 15권 3호, 2011.
- 박윤성. “북한 애니메이션 영상문화의 동향분석.” 『디지털컨텐츠학회 논문지』. 5권 4호, 2004.
- 배종윤. “1990년대 한국의 대북정책과 관료정치: 통일부와 국가정보원을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 37집 5호, 2003.
- 백민석·권기욱·금상수. “통일을 대비한 부동산정책에 관한연구.” 『한국지적정보학회지』. 17권 1호, 2015.
- 삼성경제연구소. “한국의 사회갈등과 경제적 비용.” 710호, 2009.
- 송영훈. “국제정치 이론과 인간안보의 이해.” 『인간안보와 남북한협력』. 서울: 아카넷, 2013.
- 안문석. “북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치 모델의 적용.” 『한국정치학회보』. 42집 1호, 2008.
- 윤여경. “스포츠 외교의 정책적 기능에 관한 연구: 남북 스포츠 교류를 중심으로.” 고려대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008.

이상립. “저출산 고령화 따른 노동력 부족 전망과 정책적 함의.” 『한국 인구학』. 35권 2호, 2012.

장병일. “북한주민의 주택이용 관계와 민법상의 임대차 계약.” 『통일 정책연구』. 20권 2호, 2011.

정원철. “세계인의 눈에 비친 17개국의 국제적 평판.” 『EAI 여론브리핑』, 133호, 2013.

조한범. “분단사회에서 통일사회로: 통일정책변화를 중심으로.” 『대한민국 60년의 사회변동: 성찰과 성과, 그리고 과제』. 서울: 인간사랑, 2009.

_____. “성찰적 통일론의 모색.” 『한국사회학의 미래: 사회학의 위기 진단과 미래전망』. 서울: 나남, 2015.

최선우·류재형. “통일독일의 범죄문제에 대한 연구.” 『통일연구논총』. 15권 1호, 2006.

홍민. “북한 인구정치의 기원과 식량체제.” 『통일정책연구』. 22권 1호, 2013.

황나미. “2008 북한 인구센서스를 통해 본 북한 보건지표 평가.” 『보건 복지포럼』. 11월호, 2010.

Axelord, Robert. “Promoting Democracy through International Organizations.” Zedillo, Ernesto. *Reforming the United Nations for Peace and Security*. New Haven, CT: Yale Center for the Study of Globalization, 2005.

Baumol, William J. “Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show.” *The American Economic Review*. vol. 76, no. 5, 1986.

- Den Heyer, Garth. "New Public Management: A Strategy for Democratic Reform in Transitioning and Developing Countries." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. vol. 34, no. 3, 2011.
- Fearon, James. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes." *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3, 1994.
- Hall, Robert E. and I. Jones, Charles. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*. vol. 114, no. 1, 1999.
- J. Puchala, Donald. "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article." *Journal of Common Market Studies*. vol. 37, no. 2, 1999.
- J. Wilson, Ernest III., "Hard Power, Soft Power, Smart Power." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. vol. 616, 2008.
- Kalenborn, Christine and Lessmann, Christian. "The Impact of Democracy and Press Freedom on Corruption: Conditionality Matters." *Journal of Policy Modeling*. vol. 35, issue. 6, 2013.
- Karstedt, Susanne and LaFree, Gary. "Democracy, Crime, and Justice." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. vol. 605, 2006.
- Kaufmann, Daniel. Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." *Hague Journal on the Rule of Law*.

- vol. 3, issue. 2, 2010.
- Kwon, Goohoon, “A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I).” *Goldman Sachs Global Economics Paper*. no. 188, 2009.
- Lee, Jong Kyu, Moon, Weh-Sol, Mun Sung Min, “Macroeconomic Impacts of Korea Reunification: A Neoclassical Life-cycle Model with Two Regions.” *Conference Paper, First World Congress of Comparative Economics*, Rome, 2015.
- Mun, Sung Min and Yoo, B. H. “The Effects of Inter-Korean Integration Type on Economic Performance: The Role of Wage Policy.” *International Economic Journal*. vol. 26, no. 3, 2012.
- Nossel, Suzanne. “Smart Power.” *Foreign Affairs*. vol. 83, issue. 2, 2004.
- Psacharopoulos, Geroge. “Returns to Investment in Education: A Global Update.” *World Development*. vol. 22, no. 9, 1994.
- Putnam, Robert. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization*. vol. 42, no. 3, 1988.
- R. Thomson, William. “Identifying Rivals and Rivalries in World Politics.” *International Studies Quarterly*. vol. 45, no. 4, 2001.
- Rauch, J.E. “Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities during the Progressive Era.” *American Economic Review*. vol. 85, no. 4, 1995.

S. Nye, Joseph Jr., “Public Diplomacy and Soft Power.” *The Annals of the American Academy of Political Social Science*. vol. 616, 2008.

3. 기타

『미국의소리』

『연합뉴스』

『한겨레신문』

『The New Yorker』

국회예산정책처. “2015년도 예산안 부처별 분석 II.” 2014a.

_____. “2015년도 예산안 부처별 분석 IV.” 2014b.

통계청. “1993~2055 북한 인구추계.” 2010.

_____. “북한 인구와 인구센서스 분석.” 2011a.

_____. “장래인구추계: 2010년~2060년.” 2011b.

통일부. “한반도 신뢰프로세스.” 2013.

국가통계포털. <<http://kosis.kr>>.

보건복지부. <<http://www.mw.go.kr/>>.

보건사회연구원. <<http://www.kihasa.re.kr/>>.

The Correlates of War Projects, National Material Capabilities
Dataset v. 4.0 <www.correlatesofwar.org>.

Rohwer, Anja. "Measuring Corruption: A Comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators." *CESifo DICE Report 3/2009*. <www.cesifo-group.de>.

4. 관련 자료 목록

- 구인회. 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제』. 서울: 서울대학교출판부, 2006.
- 김규륜 외. 『통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』. 서울: 통일연구원, 2011.
- _____. 『‘선도형통일’의 경로와 과제』. 서울: 통일연구원, 2012a.
- _____. 『한반도 통일의 효과』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 문화체육관광부. 『콘텐츠산업 통계조사』. 서울: 문화체육관광부, 2011.
- 삼성경제연구소. 『월드컵 이후 경제사회 과제』. 서울: 삼성경제연구소, 2002.
- 이강욱. 『관광산업의 경제효과 분석』. 서울: 한국문화관광연구원, 2011.
- 조한범 외. 『체제전환 비용·편익 사례연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- _____. 『정치·사회·경제분야 통일 비용·편익연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 최진욱. 『남북한 행정통합 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 한국관광공사. 『북한관광종합계획 기본구상안』. 서울: 한국관광공사, 2007.

한반도평화포럼. 『통일, 대박이 아니라 긴 과정이다』. 파주: 서해문집, 2015.

A. Most, Benjamin and Starr, Harvey. *Inquiry, Logic, and International Politics: With a New Preface by Harvey Starr*. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 2015.

Allison, Graham and Zelikow, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd edition, New York: Longman, 1999.

B. Beitz, Charles. *Political Theory and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practices*, 2nd edition. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003.

Kim, Kyuryoon et al. *The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Cost and Benefits*. Seoul: KINU, 2013.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.

Manin, Bernard. *The Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press, 1997.

Walzer, Michael. *Spheres of Justice*. New York: Basic Books, 1983.

Boulding, Elise. "Peace Culture: The Problems of Managing Human Difference." *Cross Currents*. vol. 48, no. 4, 1998.

Lee, Jong Kyu, Moon, Weh-Sol, Mun Sung Min, "Macroeconomic

Impacts of Korea Reunification: A Neoclassical Life-cycle Model with Two Regions.” *Conference Paper, First World Congress of Comparative Economics*, Rome, 2015.

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스포츠희름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한 인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원

연구보고서

2013년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원

2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013 전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2013-01 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외	
2013-02 박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외	
2013-03 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외	
2013-04 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외	
2013-05 Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외	
2013-06 서독의 대동독 인권정책	안지호 외	
2013-07 2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외	
2013-09 김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외	
2013-10 국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철	
2013-11 2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외	
2013-14 유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외	

■ 협동연구총서 ■

2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병근 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

■ Study Series ■

2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regime	Lee Kyo Duk et al.
2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이향규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	
2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014 2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원

2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원

2015-10 한반도 중장기 경제 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030) 박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에측시계 홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종 북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점 이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발 김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심 박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석 김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야 조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20 조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서) 전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로 배종렬 외	13,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
-------------------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

연례정보보고서

2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원

논총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원

학술회의총서

2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

기 타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 금 일 자*	
소 속*		입 금 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		
	※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전 화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
 - 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
 - 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

