

남북 경제통합과 재정정책 (I) :
재정의 지속가능성에 영향을 미치는
요인 분석

2008. 12.

최준욱

서 언

남북한 경제의 통합, 특히 급진적인 통합은 경제사회 전반 및 재정상황에 매우 중요한 영향을 미칠 수 있는 요인이다. 그럼에도 불구하고 최근 이와 관련된 연구가 많이 진행되지 않는 경향이 있다. 물론 1990년대부터 통일비용 등의 맥락에서 이루어진 일련의 연구들이 있었으나, 기존 연구들은 주로 단기적인 시각에 국한되거나 혹은 일정한 가정하에서의 지출소요를 추정하는 것에만 중점을 두는 경향이 있었다. 남북한 경제통합이 진행되는 과정에서는 경제상황 및 정책에 대한 불확실성이 매우 큰데, 이러한 요인들이 향후 재정상황 및 재정의 지속가능성에 어떤 영향을 미치는지에 대한 이해는 부족하다.

이에 본 연구원에서는 남북한 경제가 비교적 급진적으로 통합되는 과정에서의 다양한 정책과 경제변수가 향후 재정상황에 미치는 영향을 분석하는 연구를 추진하였다. 물론 본 연구에서 급진적인 통합을 가정하는 것이 남북한 경제가 근시일 내에 급격히 통합될 가능성이 높다는 인식에 기초한 것은 아니다. 그보다는 급진적인 통합이 이루어질 경우 재정상황에 미치는 영향이 큰데, 그에 대한 이해가 부족하다는 문제의식에 기초한 것이다.

본 연구에서는 남북한 경제가 통합되는 과정에서 인구이동을 인위적으로 통제할 수 없는 경우를 가정하고 있다. 이러한 측면에서 본 연구에서 가정하는 경우는 기본적으로 비교적 급진적인 통합이라 할 수 있다. 그러나 사회제도까지 완전히 급진적으로 통합하거나, 소득균등화, 공공서비스 수준의 균등화 등은 어렵다는 점을 지적하며, 통합의 급진성에 대해 일정한 한계를 감안한다.

본 연구에서는 이처럼 비교적 급진적인 경제통합이 이루어지는 경우를 가정하고, 그 경우에 다양한 정책 및 경제변수가 향후 재정상황에 미치는 영향 등을 검토하고 있다. 특히 인구, 경제성장률, 이자율 등 주요 경제변수들의 변화가 향후 국가부채비율에 미치는 영향을 검토하며, 재정의 지속가능성에 위협이 되는 상황을 이해하고자 한다.

본 보고서는 본 연구원의 최준욱 박사에 의해 집필되었다. 저자는 익명의 논평자 및 본 연구를 위해 도움을 준 많은 분들에게 감사하고 있다. 또 본 연구에 도움을 아끼지 않은 본원의 연구행정원과 출판팀 직원들에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2008년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

본 연구에서는 남북한 경제가 비교적 급진적으로 통합되는 경우를 가정하고, 그러한 변화가 중장기적으로 재정상황에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 그러한 상황에서 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인들은 무엇인지에 대해 분석하였다. 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인은 다양하며, 각 변수 및 정책에 대한 불확실성이 크기 때문에, 급진적 통일 이후에 재정의 지속가능성이 유지될 수 있을 것인지에 대해 명확한 답을 제시할 수는 없다.

그러나 대략적으로 다음과 같은 조건이 충족되는 경우에는 재정의 지속가능성에 문제가 없을 뿐 아니라, 장기적으로 국가부채비율도 비교적 낮은 수준으로 하락하는 것으로 나타나고 있다. 통합 후 60년 동안 통일한국의 평균적인 성장률이 이자율 정도로 유지되고, 통합 후 60년 정도 지난 시점에서는 북한지역 근로자의 생산성이 남한지역 근로자의 80~90% 정도까지 상승하며, 남한지역에서는 매년 GDP의 2%에 해당되는 추가적인 재정수입을 60년간 확보하고, 북한지역에서도 남한지역보다 GDP 대비 비율로 현저하게 낮기는 하지만 어느 정도의 재정수입을 확보하며, 북한지역에서의 일인당 공공서비스 지출액을 남한지역에서보다는 일정 부분 낮게 유지하고, 북한지역 주민들의 소득보전을 위한 지출을 일정한 범위 내로 제한하는 등 재정지출이 과도하지 않은 수준으로 유지하는 것이 그러한 조건이다.

여러 변수들이 국가부채비율에 영향을 미칠 수 있다. 이자율이 높아지거나 성장률이 하락하는 경우에 국가부채비율은 상승한다. 이자율 상승이나 성장률 하락의 폭이 큰 경우에는, 추가적인 재정수입의 폭을 상향조정하는 등의 정책대응이 필요하다. 북한지역에서의 출산을 변화는 대체적으로 국가부채비율에 큰 영향을 미치지 못하지만, 남한지역에서의 출산율 상승은 국가부채비율을 낮추는 요인으로 작용한다.

평균적인 성장률 외에도 각 시점에서의 성장률 차이에 따라 국가부채비율이 영향을 받을 수는 있지만, 그 정도는 대체로 크지 않다. 재정의 지속가능성 유지와 관련하여 가장 중요한 것 중 하나는 장기적으로 남북 소득격차가 축소될 수 있는가 하는 점이다. 통합 후 50~60년 내에 북한지역 근로자의 생산성이 남한지역 근로자의 80~90% 정도에 근접할 수 있다면, 추가적인 재정수입의 폭을 크게 설정하지 않더라도, 재정의 지속가능성을 확보하는 것이 비교적 용이하다. 그러나 북한지역의 소득증가율이 낮을수록 국가부채비율은 더 높아진다. 북한지역의 소득증가율이 낮아 장기적으로도 남북한 격차가 크게 유지되는 경우에는, 재정의 지속가능성 확보를 위해서 재정수입 확대 폭을 상향조정하는 등의 정책대응이 필요하다.

북한지역에 대한 재정지출 수준을 너무 크게 설정하면, 당연히 재정의 지속가능성을 확보하기 어려워진다. 그러나 북한지역에 대한 지출이 통합 후 10년 동안 매년 남한 GDP의 10%를 다소 상회하는 정도라면, 재정수입 확대 폭을 약 2% 정도로만 설정하더라도, 장기적으로 국가부채비율을 하향 안정화시킬 수 있다. 혹은 통일 직후의 재정지출이 그보다 더 크더라도, 지속적으로 지출이 증가하는 것이 아니라면, 재정의 지속가능

성에 심각하게 위협이 되지는 않는다. 따라서 통합 직후에 북한지역에서의 필수적인 지출을 감당하는 것에는 크게 무리가 없을 것으로 보인다.

그러나 남북한 소득균등화, 남북한 사회제도의 통합 등을 무리하게 추진하는 경우에는 재정의 지속가능성이 확보되기 어렵다. 북한지역에 대한 소득보전을 너무 크게 하면, 재정지출이 증가할 뿐 아니라, 북한지역에서 노동시장이 정상적으로 작동하는 것에도 장애요인이 될 것이다. 결국 실현 가능한 통합 방안에서는 통합 이후에도 상당 기간 동안 남북 소득격차가 크게 유지되는 것이 불가피하다는 점을 인식해야 한다. 따라서 북한지역에서 남한지역으로 상당한 정도의 인구이동이 발생하는 것도 불가피할 것이다.

사회제도 및 공공서비스 공급과 관련하여, 북한지역에 대해 남한의 기존 제도나 기준을 그대로 적용하는 것은 적절하지 않다. 그러한 정책은 재정의 지속가능성을 심각하게 위협할 뿐 아니라, 목표달성에서의 현실성이 없고, 시장경제의 정착에도 큰 문제를 초래한다. 예를 들어, 기존의 국민기초생활보장제도를 북한지역에 그대로 적용하는 경우에는 재정의 지속가능성이 확보되기 어렵다. 따라서 북한지역에는 남한지역과는 다른 사회제도를 도입하고, 공공부문 인력도 역시 남한지역과는 분리된 틀에서 운영하고, 급여수준도 남한지역과는 달리하는 것이 합리적일 것이다. 즉 남북한 통합이 상당히 급진적인 형태로 진행되더라도, 사회제도의 즉각적인 통합까지를 포함하는 완전한 급진적인 통합을 추구하는 것은 바람직하지 않다.

재정의 지속가능성 확보와 관련하여 단지 재정지출만이 아니라 재정수입과 관련된 부분도 매우 중요하다. 통일 이후에도

북한지역에서는 오랜 기간 동안 상당한 정도의 재정적자 발생이 불가피할 것인데, 그 이유도 북한지역에서 충분한 재정수입을 확보하기 어렵기 때문이다. 남북한 경제가 상당히 통합된 상황에서 두 지역의 조세제도를 차별화하는 것에는 상당한 한계가 있다. 두 지역의 조세제도가 동일하거나 상당히 유사한 경우에는, 조세제도가 가지는 누진적 특성으로 인해 북한지역 재정수입의 북한지역 GDP 대비 비율이 남한지역에서의 그것보다는 현저하게 낮을 것이다. 북한지역에 대해 남한지역과 차별화된 조세제도를 도입하는 것이 실현가능한지, 그리고 어느 정도 차별화된 조세제도를 도입하는 것이 합리적인지는 향후 더 많은 연구가 필요하다.

결국 급진적인 남북한의 통합과정에서 재정의 지속가능성을 유지하게 하는 정책에 대한 논의는 헌법 개정 또는 통합방식에 대한 논의로 연결된다. 현재의 남한 헌법의 틀 내에서 남북한 지역에 적용되는 사회제도 및 조세제도의 차등화가 허용될 수 없는 것이라면, 남북한 경제의 급진적인 통합과 더불어 헌법 개정의 필요성이 제기된다. 혹은 좀 더 근본적으로 어떠한 통합방식이 실현가능한 것인지에 대한 논의가 될 수 있다.

본 연구에서 설정한 경우는 인구이동과 관련하여 인위적인 제한을 설정할 수 없다는 점에서 급진적인 통합의 성격을 가진다. 그러나 사회제도를 급진적으로 통합하는 것은 어렵다는 점을 지적하고 있다. 즉 남북한 통합이 상당히 급진적인 요소를 가지고 진행된다 할지라도, 완전히 급진적인 통합을 이루는 것은 무리라는 점을 지적하고 있다. 아마 남북한 통합에 있어 실현가능성이 높은 형태는 독일식의 매우 급진적인 통합이 아니라 EU 혹은 그보다 좀 더 심화된 형태의 경제통합을 급진적으

로 진행하는 형태일 가능성이 높을 것이다. 물론 실제로 EU의 형성과는 속도는 물론이고 다른 많은 점에서 차이를 보일 것이지만, 기존의 역사에서 적절한 예를 찾기 힘들다는 점에서 EU를 예로 든 것이다.

급진적인 통합이 재정에 미치는 충격을 이해함에 있어 지나친 낙관론도 지나친 비관론도 적절하지 않다. 그런데 급진적인 통합이 초래하는 충격과 관련하여 기존에 확산되어 있는 인식은 너무 비관론적인 시각에 편향되어 있는 경향이 있다. 통일비용 추정 등 기존 연구가 단기적인 시각에서만 문제를 고찰한 것도 그러한 부정적 인식이 확산된 이유 중 하나인 것으로 보인다. 물론 통합 이후에 재정의 지속가능성이 유지될 수 있다 하더라도, 그것이 결코 통일이 쉬운 문제라는 것을 의미하는 것은 아니다. 급진적인 통합이 이루어지는 상황에서 재정의 지속가능성을 유지할 수 있는 정책을 취한다면, 남북한의 소득격차 및 다양한 사회적 갈등으로 인해 어려움이 있을 수 있다. 그러나 적어도 무조건적으로 비관적 인식에만 기초하여 통일 문제를 논의하는 것은 바람직하지 않을 수 있다.

급진적인 통합이 재정에 미치는 영향은 어느 시점에서 통합이 이루어지는가에 따라 달라진다. 통합시점이 늦어지는 경우에는 인구구조의 변화로 인해 더 큰 어려움이 있을 수도 있다. 북한지역의 인구증가율이 남한보다 높기 때문에, 남한지역 인구 일인당 부담은 상대적으로 커진다. 뿐만 아니라 노동력의 감소로 인해 성장이 둔화되는 시점에서 통일로 인한 충격이 발생하여 국가부채비율이 높아지면, 이후 국가부채비율을 낮추기가 더욱 어렵게 된다. 물론 단순히 통일의 시점이 빠를수록 좋다는 단순한 결론을 내리는 것도 위험하지만, 통합시점이 늦

어질수록 좋다는 단순 논리가 가지는 한계에 대해서는 충분히 유의할 필요가 있다.

급진적인 통일이 발생하는 상황에서 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 정책방향의 가장 기본적인 것은 위에 언급한 바와 같이 재정이 지속가능할 수 있는 통합모형을 적용하는 것이다. 남한지역의 성장 정체는 그것이 총요소생산성 증가율의 둔화로 인한 것이든, 혹은 출산율 저하에 따른 노동력의 감소로 인한 것이든 큰 차이 없이 재정의 지속가능성에 위협을 초래하는 요인이 된다. 반면 북한의 성장 정체는 그것이 총요소생산성의 둔화로 인한 것이라면 재정의 지속가능성에 위협이 되는 반면, 인구요인으로 인한 것이라면 재정의 지속가능성에 심각한 위협요인이 되지 않는다. 따라서 통일 이후의 남북한 지역의 성장 정책에서 남한지역에서는 생산성 증가와 출산율 제고 정책이 동시에 중요한 반면, 북한지역에서는 인구정책보다는 소득수준의 증가에 중점을 두는 정책이 필요하다.

통합 전후의 단기적인 상황이 장기적으로 재정에 미치는 영향은 비교적 제한적이다. 재정의 지속가능성을 확보함에 있어 가장 중요한 조건은 장기적으로 북한지역의 소득이 남한지역에 근사한 수준까지 접근하는 것이다. 따라서 통일정책 및 대북정책에서도 정책의 단기적인 영향보다 장기적인 영향에 대해 좀 더 관심을 둘 필요가 있다. 예를 들어, 북한지역의 장기적인 성장과 관련된 인적자원의 개발 및 보호 문제 등에도 관심을 둘 필요가 있다. 그리고 통일 이후에 남한지역에서 지속적인 성장이 이루어질 수 있는 여건을 만들어 가는 것이 중요하다. 인구구조 고령화로 인해 예상되는 문제에 사전적으로 대응하는 것도 그러한 정책의 중요한 부분이다.

목 차

I. 서론	17
II. 연구의 접근방법	22
1. 통일비용 관련 기존 연구	22
2. 기존 연구의 한계 및 접근방법	24
3. 용어 정의	25
III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정	28
1. 인구이동	28
2. 통합시점 및 정책목표	30
3. 분야별 통합정책	35
4. 사회보장제도의 통합	39
5. 공공부문	42
IV. 경제변수 및 재정정책 가정	49
1. 전망을 위한 경제변수 가정	49
2. 남한의 재정상황 및 추가적인 재정수입	66
3. 추가재정 지출 내용과 가정	72
V. 모의실험 및 가정 변화의 영향 분석	92
1. 기준선 전망	92
2. 이자율과 국가부채	96
3. 경제성장률 변화의 영향	100
4. 재정수입 확보	102

5. 재정지출 변화의 영향	109
6. 북한지역 경제성장률 변화의 영향	114
7. 인구이동	118
8. 인구구조 변화	120
9. 초기소득 수준과 통합시점의 차이	124
 VI. 요약 및 정책시사점	 130
 참고문헌	 137
 부 록	 140

표목차

<표 IV-1> 총인구 및 인구성장률 추이	49
<표 IV-2> 통합 후의 남북한 지역 합계출산율 가정	51
<표 IV-3> 장기 잠재성장률 가정	61
<표 IV-4> 기존 연구에서의 장기 잠재성장률 전망치	61
<표 IV-5> 남북한 지역 성장률 가정	65

그림목차

[그림 IV-1] 남북한 지역 인구전망	52
[그림 IV-2] 북한인구 대비 남한인구 비율 추이	53
[그림 IV-3] 남북한 지역의 65세 이상 인구비중	54
[그림 IV-4] 남북한 지역의 15~64세 인구 비중	55
[그림 IV-5] 북한지역 대비 남한지역 인구 비율 추이	55
[그림 IV-6] 소득수준별 경제분야 지출의 북한지역 GDP 대비 비율	80
[그림 IV-7] 소득보전 프로그램 예시	83
[그림 IV-8] 일인당 공공서비스 지출액 예시	85
[그림 IV-9] 추가재정 지출의 북한지역 GDP 대비 비율	89
[그림 IV-10] 추가재정의 분야별 지출(북한지역 GDP 대비 비율) ·	89
[그림 IV-11] 추가재정 지출의 구성비 추이(전체 추가재정 지출 중 비중)	90
[그림 IV-12] 추가재정 지출의 남한지역 및 통일한국 GDP 대비 비율	91
[그림 V-1] 통일한국의 국가부채비율 추이	93
[그림 V-2] 이자율 가정별 국가부채비율 추이	96
[그림 V-3] 이자율이 성장률과 같은 경우의 국가부채비율 추이 ·	97
[그림 V-4] 국가부채비율 1%p 상승의 장기적 영향	99
[그림 V-5] 성장률 가정별 국가부채비율 추이	102
[그림 V-6] 추가적인 재정수입 가정별 국가부채비율 추이	103
[그림 V-7] 10년간 한시적인 재정수입 확보	104
[그림 V-8] 20년간 한시적인 재정수입 확보	105
[그림 V-9] 30년간 한시적인 재정수입 확보	106

[그림 V-10] 일시적 지출 증가가 국가부채비율에 미치는 영향	109
[그림 V-11] 총요소생산성이 높은 경우의 일시적 지출 증가의 영향	110
[그림 V-12] 공공서비스 일인당 지출액의 상향 조정	111
[그림 V-13] 소득보전 목표의 상향조정이 국가부채비율에 미치는 영향	114
[그림 V-14] 북한지역 성장률 하락이 국가부채비율에 미치는 영향 (1)	116
[그림 V-15] 북한지역 성장률 하락이 국가부채비율에 미치는 영향 (2)	117
[그림 V-16] 추가적인 인구이동이 국가부채비율에 미치는 영향 ..	119
[그림 V-17] 북한지역 고출산이 국가부채비율에 미치는 영향 ..	121

I. 서론

남북한 경제의 통합은 재정상황에 큰 영향을 미칠 수 있는 요인이며, 특히 경제통합이 급진적으로 이루어지는 경우에는 경제 전반 및 재정에 매우 큰 충격 요인이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근에 이와 관련된 연구가 많이 진행되지 않는 경향이 있다. 그 이유 중 하나는 남북한 경제의 급진적인 통합이 명시적 혹은 암묵적으로 전제하고 있는 북한의 체제붕괴라는 문제를 언급하는 것을 금기시하는 최근의 사회적 분위기 때문인 것 같다. 또 다른 이유는 근시일 내에 남북한 경제의 급진적인 통합이 이루어질 가능성이 매우 낮다고 믿기 때문이라 할 수 있다.

그러나 가능성이 낮다고는 하더라도, 남북한 경제가 급진적으로 통합되는 상황이 절대 발생하지 않을 것이라고 확신할 수는 없다. 현실에서 국제신용평가기관이나 국제기구 등이 한국경제에 대한 평가를 함에 있어서도 남북한의 급진적인 통합으로 인해 발생할 수 있는 상황에 대해 우려를 제기하고는 한다. 특히 통합이 급진적으로 이루어지는 경우에 재정의 지속가능성이 유지될 수 있는지에 대해 의문이 제기되고는 한다. 이러한 의문에 대해 대답을 하지 못하는 것이 한국경제의 미래에 대해 막연한 불안감을 키울 수도 있다.

물론 해외로부터 제기되는 의문이 아니라 하더라도, 급진적인 경제통합이 향후 재정상황에 어떤 영향을 미치는지를 이해하는 것은 필요하다. 급진적인 통합이 재정에 미치는 영향은 감당하기 힘들 정도로 크다는 것이 국내에서도 일반적인 인식인 것 같다. 특히 1990년대에 이루어진 통일비용의 추정에 대한 일련의 연구들

은, 그것이 반드시 연구자의 의도는 아닐지라도, 그러한 인식을 확산시킨 경향이 있다. 그러나 정확한 이해에 기초하지 않은 막연한 우려만이 우리의 인식을 지배하는 것은 바람직하지 않다. 특히 그러한 우려가 궁극적으로는 통일정책의 방향에 영향을 미칠 수도 있다는 점에서 더욱 그러하다.

이에 본 연구에서는 남북한 경제가 비교적 급진적으로 통합되는 경우에 재정에 어떤 영향을 미치는지를 좀 더 정확히 이해하고자 한다. 연구를 시작한 동기 중 하나가 국내외적으로 제기되는 우려이기는 하지만, 그렇다고 본 연구가 단순하게 남북한 경제가 급진적으로 통합되는 경우에도 재정의 지속가능성이 유지될 수 있다는 낙관적인 결과를 제시하고자 하는 목적으로 진행되지는 않는다. 가급적 객관성 및 중립성을 유지하되, 급진적인 통합이 진행되는 상황에서의 제반 경제 및 정책변수가 재정상황에 어떤 영향을 미치는지를 이해하는 것에 목표를 둔다.

본 연구는 기본적으로 남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향에 대해 고찰하고자 한다. 따라서 본 연구는 어떤 측면에서는 1990년대 이후로 이루어진 통일비용에 대한 일련의 연구들과 공유하는 점도 있다. 다만 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 점에서 통일비용에 대한 기존 연구들과는 다소 다른 시각에서 출발한다.

통일비용에 대한 기존 연구들은 일정한 가정하에서 통일이 재정에 미치는 충격, 즉 통일비용의 규모를 추정하는 것 자체에 중점을 두는 경향이 있었다. 그리고 그러한 검토는 대체로 단기적인 시계에 국한되는 경향이 있었다. 예를 들어, 통일 후 10년을 기준으로 하여 재정소요가 어느 정도 될 것인지를 추정하고, 그러한 비용이 매우 크다는 결과를 제시하고 있다. 통일이라는 큰 변화가 단기적으로 재정에 엄청난 충격을 초래한다는 것은 당연하다. 그러나 그보다 더 중요한 문제는 그러한 충격을 어떻게 대응하여 장

기적으로 재정의 안정성을 유지할 수 있는가 하는 점이다. 그럼에도 불구하고 단기적인 충격에만 중점을 두는 경우에는, 그것이 단지 위기의식을 고조시키거나 혹은 막연한 우려만을 초래할 수 있다. 따라서 남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향을 고찰함에 있어, 단기적인 영향보다는 장기적인 시각에서 고찰해야 한다는 것이 본 연구가 추구하는 방향 중 하나다.

통일비용에 대한 기존의 연구가 가지는 또 다른 한계는 대체적으로 제한된 가정하에서의 결과만을 도출하는 경향이 있다는 점이다. 통일 과정에서 경제상황 및 정책에 대한 불확실성이 매우 크기 때문에, 단지 일정한 가정하에서의 수치만을 제시하는 것은 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 주어진 일정한 가정하에서 재정에 미치는 영향을 추정하거나 혹은 재정의 지속가능성이 유지될 수 있는지를 판단하는 것을 목표로 하지는 않는다. 물론 본 연구에서도 논의의 전개를 위해 일정한 기준선 가정을 설정하며, 그러한 기준선 가정에서의 전망치가 제시된다. 그러나 본 연구에서의 기준선 전망치는 단지 논의의 전개를 위한 기준일 뿐이다. 그보다는 본 연구에서는 남북한 경제가 급진적으로 통합되는 과정에서의 일련의 경제변수 및 정책의 변화가 이후의 재정상황 및 재정의 지속가능성에 어떤 영향을 미치는지를 이해하는 것에 중점을 둔다.

남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향은 가장 기본적으로는 통합의 형태, 특히 통합이 급진적인가 혹은 점진적인가에 따라 크게 달라질 수 있다. 따라서 정책논의의 중점이 어떠한 형태의 통합이 바람직한가에 두어질 수도 있다. 그러나 본 연구에서는 그에 대한 판단이나 논의를 목표로 하지는 않는다. 통합이 이루어지는 과정 자체에 대해서는 불확실성이 매우 크며, 적어도 필자에게는 통일 방식이 전적으로 선택변수의 영역에 속하는지 명확하지 않다. 따라서 그러한 논의보다 더 선행될 수 있는 것이 통합의 형태를 주

어진 것으로 가정하고, 그 경우의 영향 및 합리적인 정책대응 방향을 이해하는 것이라고 판단한다.

본 연구에서는 기본적으로 근시일 내에 비교적 급진적인 통합이 이루어지는 경우를 가정하고, 그 경우의 영향에 대해 분석한다. 물론 본 연구에서 그러한 경우를 가정하는 것이 근시일 내에 급진적인 통합이 이루어질 가능성이 높다거나 또는 바람직하다는 인식에 기초하는 것은 아니다. 그리고 본 연구에서는 남북한이 어떠한 국내외적인 정세변화를 통해 급진적인 통합과정에 가게 되는지에 대해서는 언급하지 않으며, 가정으로서 수용한다. 어떤 변화를 통해 남북한 경제가 급진적인 통합과정에 달할 수 있는지, 그리고 현실적으로 그러한 가능성이 있는지 등은 매우 중요한 문제이지만, 본 연구와는 별도로 진행될 연구로 간주한다.

남북한 경제통합이 시작되는 상황을 구체적으로 언급하지 않는 경우, 이후의 경제상황에 대해 구체적으로 어떠한 가정을 하는 것이 적절한가 하는 문제가 제기될 수 있다. 특히 중요한 문제 중 하나는 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동을 인위적으로 통제할 수 있는가 하는 점이다. 사실 인구이동이 가능한가 하는 문제는 통합의 성격을 정의하는 중요한 구성요인이다. 본 연구에서 다루는 것은 남북한 인구이동을 인위적으로 통제할 수 없는 경우다. 그 이유는 과연 남북한 경제가 급격히 통합되는 과정에서 인구이동을 인위적으로 통제하는 것이 가능할지에 대한 의문에서 비롯되는 면도 하지만, 그보다 더 중요한 이유는 연구의 과정에서 보더라도 인구이동을 통제할 수 없는 경우가 더 선행되어야 하는 연구라고 판단되기 때문이다. 인구이동을 통제할 수 있는 경우는 단기적인 시각에서만 고려한다면, 정책목표가 명확하지 않거나 재정에 미치는 영향도 제한적일 뿐이므로, 그에 대한 고찰은 큰 의미가 없다. 인구이동을 통제하는 경우가 의미를 가지기 위해서는

장기적인 시각에서 보아야 하는데, 결국 이 경우에도 어느 시점에서 궁극적으로 인구이동이 폐지되는지가 매우 중요하다. 어느 시점에서 그러한 제한을 폐지하는가 하는 문제는 세대간 분배 측면에서도 중요하며, 이외에도 많은 추가적인 논점이 제기된다. 결국 본 연구에서와 같이 인구이동에 대한 제한이 없는 경우가 선행되어 이해되어야 하는 경우이며, 일시적으로 인구이동을 제한하는 경우는 그러한 기본적인 이해를 토대로 향후 연구될 수 있는 부분이라고 할 수 있을 것이다.

본 연구에서는, 검토하는 재정의 범위를 사회보장성 기금을 제외한 관리대상 재정에 국한한다. 따라서 본 연구에서 남북한 경제통합과 무관하게 현재의 사회보험이 가지고 있는 재정의 지속가능성과 관련된 구조적인 문제는 분석대상에서 제외하고, 남북한 경제통합으로 인한 효과에 중점을 두어 분석한다. 물론 궁극적으로는 사회보험까지 포함한 재정을 대상으로 분석하는 것이 필요할 것이다. 그러나 본 연구가 남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향을 장기적이고 포괄적인 시각에서 검토하는 연구로서는 초기연구에 해당되므로, 일단 본 연구에서는 가장 핵심이 되는 부분을 중심으로 분석하고자 하는 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 본 연구와 어느 정도 연관성을 가지는 통일비용에 대한 기존연구 및 한계, 그리고 본 연구의 접근방법 등에 대해 언급한다. 제Ⅲ장에서는 통합방식에 대한 기본적인 전제에 대해, 그리고 제Ⅳ장에서는 경제 및 재정상황, 그리고 재정정책에 대한 좀 더 구체적인 가정에 대해 설명한다. 제Ⅴ장에서는 이러한 가정을 토대로 재정상황에 대해 모의실험을 하면서, 경제상황의 변화 및 정책변화가 향후 재정상황에 어떤 영향을 미치는지를 분석한다. 제Ⅵ장에서는 전체 결과를 요약하고 정책시사점을 정리한다.

II. 연구의 접근방법

1. 통일비용 관련 기존 연구

본 연구와는 접근방법 및 목적 등에서 상당한 차이가 있기는 하지만, 남북한 경제통합의 영향과 관련된 연구로서 통일비용 추정이라는 맥락에서 이루어진 다수의 연구가 있다(부록 1 참조). 통일비용에 대해 가장 이해하기 힘든 것이 기존 연구에서의 추정치가 연구자에 따라 매우 큰 차이를 보인다는 것이다. 단순히 제시된 수치만 보면 100억~3조 5,000억달러로 매우 큰 편차를 보인다. 물론 비용이 소요되는 기간에 차이가 있다. 그러나 대략적인 연간 비용으로 환산하더라도¹⁾, 남한 GDP의 2~25% 정도로 각 연구에서의 추정치는 큰 차이를 보인다²⁾.

이처럼 각 연구에서의 추정치가 큰 차이를 보이는 이유 중 하나는 통일비용에 대한 개념이나 범주로 인한 것인데, 좀 더 자세하게는 다음과 같은 이유들이라 할 수 있다. 첫째, 통일비용의 개념 자체가 연구자별로 차이를 보인다. 다수 연구에서는 일정한 정책 목표를 달성하기 위한 지출 또는 투자로 정의되고 있지만, 일부

1) 기존 연구의 추정치를 비교 가능하도록 일정 기간 동안의 비용으로 환산하는 것이 용이하지는 않다. 연도별로 항상 일정한 비용이 발생하는 것은 아니며, 일부 연구에서는 일정한 정도의 비용이 발생하는 기간이 명확하지 않다.

2) 최근의 연구 중 통일비용이 가장 크게 나타나는 것 중 하나가 골드만삭스(2000)인데, 통일비용이 매년 GDP의 25%까지 될 수 있다고 추정한 바 있다. 반면 최근의 연구 중 통일비용이 가장 작게 나타나는 것 중 하나가 Rand(2005)에서 제시된 것 중 낮은 값이라 할 수 있는데, 연간 GDP의 약 2% 정도 되는 수치다.

연구에서는 지불의사를 통일비용으로 정의하기도 한다. 둘째, 일정한 소득목표를 달성하기 위한 지출 혹은 투자라는 개념을 사용하는 경우에도, 그 범위가 매우 다를 수 있다. 일부 연구에서는 민간 투자까지도 통일비용의 개념에 포함하는 반면, 다른 연구에서는 정부지출만을 대상으로 하기도 한다. 셋째, 비교적 넓은 의미에서의 범위는 동일한 것처럼 보인다 하더라도 실제 포함되는 범주가 큰 차이를 보일 수 있다. 특히 통일비용을 재정지출에 국한하는 경우에도, 일부 연구에서는 경제 분야의 투자지출 소요만을 추정하여 통일비용으로 포함하는 반면, 다른 연구에서는 매우 다양한 지출소요를 반영하기도 한다. 이러한 차이는 특히 접근방법과도 연관성이 있다. 일반적으로 통일비용을 추정한 연구는 방법론상으로는 CGE 모형이나 거시적 방법론, 그리고 항목별 누계치를 사용한 것으로 구분되는데, 후자의 경우는 비교적 다양한 항목의 지출소요를 포함하는 반면, 전자는 주로 경제 분야의 지출 위주로 지출소요를 파악하는 경향이 있다.

이러한 개념적인 것 외에도 통일 방식, 통일 후의 정책목표, 기타 다양한 가정에 따라 추정치가 크게 달라질 수 있다. 통일 방식에 따라 비용이 달라질 수 있다는 것을 제시한 연구 중 하나가 KDI(1991)인데, 동 연구에서는 점진적 통일의 경우에는 1,900억~2,102억달러, 급진적 통일의 경우에는 3,017억~3,121억달러로 추정하고 있다. 통일 후의 정책목표를 어떻게 수립하는가에 따라 추정치가 달라질 수 있는데, 특히 소득격차를 좀 더 빨리 해소하고자 하는 경우에는 비용이 커질 것이다. 정책의 효과성 등에 대한 가정에 따라 결과가 달라질 수 있다. 예를 들어, Rand(2005)의 경우에도 그 범위를 500억~6,670억달러로 매우 넓게 보고 있는데, 이는 동일한 개념하에서도 경제상황 및 정책의 효과성 등에 따라 그 수치가 크게 달라질 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

2. 기존 연구의 한계 및 접근방법

통일비용 추정이라는 맥락에서 이루어진 일련의 기존 연구는 남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향을 이해함에 있어 다음과 같은 한계를 갖는다. 기술적인 면에서 보면, 다음과 같은 문제들이 있다고 할 수 있다. 기존 연구들 중 다수에서는 통일비용을 주로 경제적 투자 등에 국한하고 있으며, 다양한 항목의 재정지출 소요를 충분히 반영하지 못하는 경향이 있다. 이러한 문제는 거시경제 모형에 기초한 연구들에서는 대체로 더욱 심각하지만, 항목별 누계치를 사용하는 연구에서도 전체 지출 중 많은 부분이 경제 분야에만 집중되는 경향이 있다. 그리고 각 분야의 지출이 장기적으로 어떤 정책 및 제도에 기초하는 것인지 명확하지 않거나, 혹은 시점별 지출규모의 변화와 관련하여 일관성이 결여되어 있는 경우도 있다.

기존 연구들이 가지는 더 중요한 한계는 남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향을 주로 단기적 시각에서만 고찰하는 경향이다. 단기적으로는 재정지출 소요가 크다 하더라도, 장기적으로 재정의 지속가능성이 유지될 수 있다면 그것은 재정에서는 덜 심각한 문제일 수 있다. 그럼에도 불구하고 기존 연구들은 주로 통일 이후 일정 기간 동안에 발생하는 지출소요의 추정에만 중점을 두는 경향이 있다. 이러한 경향은 특히 항목별 누계치 방법을 이용하는 연구에서 더욱 두드러진다. 물론 거시경제 모형을 이용한 연구 중 일부에서는 비교적 긴 시간 동안의 재정지출 소요를 제시한 경우도 있다. 그러나 그 경우에도 장기적으로 재정상황이 변하는 모습을 고찰하고 있지는 못하다.

기존의 연구들이 가지는 가장 근본적인 한계는 통일비용을 결정하는 다양한 요인들의 영향에 대한 충분한 검토가 없이, 일련의 가정하에서의 통일비용의 규모 자체를 추정하는 것에 중점이 두어

지는 경향이 있다는 것이다. 통일의 과정에서 정책 및 경제상황 등에 대한 불확실성이 크기 때문에, 단지 일정한 가정하에서의 수치만을 제시하는 것은 한계가 있다. 오히려 정책변수의 영향에 대한 충분한 논의가 결여된 상태에서 재정에 미치는 영향 등을 일정한 수치로 제시하는 것은 향후 정책방향에 대한 논의를 왜곡시킬 수 있기 때문이다. 예를 들어, 통일비용이 크다는 연구결과는 그것이 비록 연구자의 본 의도는 아니라 할지라도, 그렇기 때문에 급진적인 통일은 불가하다는 의미로 해석되어 버리기도 한다.

따라서 본 연구에서는 주어진 일정한 가정하에서 재정에 미치는 영향을 추정하거나 혹은 재정의 지속가능성이 유지될 수 있는지를 판단하는 것을 목표로 하지는 않는다. 그보다는 남북한 경제가 통합되는 과정에서의 일련의 경제상황 및 선택할 수 있는 정책들이 이후의 재정상황 및 재정의 지속가능성에 어떤 영향을 미치는지 등을 검토하는 것에 중점을 둔다. 그럼에도 불구하고 재정상황의 변화를 고찰하기 위해서는 기존 연구에서 통일비용을 산정하는 것과 같은 과정이 필요하다. 이 부분과 관련하여 본 연구에서 택하는 방식은 방법론 측면에서의 기존 연구에 대한 분류기준에서 보면, 항목별 누계치 방식의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 다만 본 연구에서는 기존 연구에서 나타나는 문제점을 극복하기 위해, 단순한 합산보다는 지출구조 내에서의 합리성, 거시경제 여건과의 정합성을 유지하도록 노력한다.

3. 용어 정의

통일비용이라는 용어가 기존의 연구에서 다양한 의미로 사용되었기 때문에, 본 연구에서는 혼선을 피하기 위하여 통일비용이라는 용어는 사용하지 않기로 한다. 본 연구의 목적이 재정상황에 영향을 미치는 다양한 요인에 대한 검토에 있기 때문에 본 연구에

서 민간투자는 논의대상에서 제외한다. 뿐만 아니라 민간투자는 정부가 사전적으로 결정할 수 있는 것이 아니며, 어떠한 정책을 택하고, 재정지출을 어디에 어떤 방식으로 얼마를 하는가에 따라 결과적으로 나타나는 것이다.

본 연구에서 사용할 용어는 다음과 같이 정의하고자 한다. 경제 통합 이전의 분단 상황은 남한, 북한으로 지칭한다. 통합 후에는 각 지역을 “북한지역” 및 “남한지역”으로 지칭하고 이를 합하여 통일한국이라 지칭한다. 각 지역의 생산은 GRDP라는 표현이 더 정확할 수 있지만, 편의상 남한지역과 북한지역의 GDP라는 표현을 사용한다.

기존의 북한 공공부문은 통합 과정에서 소멸되고 완전히 재구성하는 것으로 가정하므로, 현재 북한의 재정은 외채의 승계 등 제한적인 부분만을 제외하고는 의미가 없다. 따라서 통일한국의 재정은 통합 이전에 남한의 재정에서부터 연속적으로 이루어지는 부분과 통합 이후에 추가되는 부분이 있으며, 이를 각각 “기존재정”과 “추가재정”이라 칭한다.

추가재정에서의 지출에 대한 구체적인 내용에 대해서는 뒤에 다시 언급하기로 하되, 기본적인 개념은 여기서 간단히 정의하기로 한다. 통일한국의 재정지출이 통합 전 남한의 지출에 비해 증가하는 부분은 (1) 북한지역에서의 지출, (2) 남한지역에서의 지출 증가, (3) 지역적 구분을 설정하기 어려운 중앙정부의 지출 증가의 3개로 구성된다. 통상적으로 사용되는 통일비용의 개념에는 위 세 범주가 모두 포함된다. 그러나 본 연구에서는 남한지역에서의 지출 증가는 추가재정 지출에 포함하지 않고, 기존재정 지출의 변화로 간주한다. 마찬가지로 남한지역에서의 재정수입 변화도 기존재정의 변화로 간주하며, 추가재정의 수입은 북한지역으로부터의 재정수입에 국한하는 개념으로 사용한다. 즉 본 연구에서 기존재정

과 추가재정은 기본적으로 남한지역 재정과 북한지역 재정을 기초로 하되, 지리적으로 구분되지 않는 추가적인 중앙정부 지출은 북한지역에 귀속시키는 개념이다.

통일한국의 재정수입, 재정지출, 국가부채의 GDP 대비 비율이라 함은 통일한국의 재정수입, 지출, 국가부채를 통일한국의 GDP로 나눈 것을 의미한다. 그리고 추가재정의 수입, 지출 및 국가부채의 GDP 대비 비율이라 함은 각각의 변수를 북한지역 GDP로 나눈 것이며, 기존재정의 수입, 지출 및 국가부채의 GDP 대비 비율이라 함은 각각의 변수를 남한지역 GDP로 나눈 것이다.

여기서 추가재정 지출은 북한지역으로부터의 재정수입을 제외하지 않은 총지출의 개념이므로, 통합 이후에 남한지역으로부터 이전되어야 하는 금액과는 차이가 있다. 뿐만 아니라, 인구의 이동이 있는 경우에는 남한지역으로부터 북한지역으로 이전되는 금액이 남한주민 혹은 남한(지역) 출신 주민들의 부담이라는 개념과 일치하지 않는다. 그리고 좀 더 장기적으로는 남한지역 출신 주민들과 북한지역 출신 주민들 간의 결혼 및 2세의 등장으로 인해, 남한지역 출신 및 북한지역 출신의 구분도 명확하지 않게 된다.

본 연구에서의 재정의 범위는 서론에서 언급한 바와 같이 관리대상 재정에 국한한다. 그리고 본 연구에서의 재정규모는 민영화수입이나 그것을 활용한 추가적인 지출은 포함하지 않는다.

Ⅲ. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정

1. 인구이동

남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향은 경제통합 방식에 따라 크게 달라질 수 있으므로, 우선 본 연구에서 어떠한 방식의 통합을 가정하는 것인지를 명확히 할 필요가 있다. 경제통합 방식을 구성하는 요소는 다양하지만, 그 중에서도 남북한 통합의 맥락에서 가장 중요한 것이 인구이동에 대한 인위적인 제한의 설정 여부라 할 수 있을 것이다. 노동력의 이동은 일반적으로 경제통합에서 중요한 구성요소일 뿐 아니라, 소득격차가 상대적으로 심한 남북한 통합의 경우에는 특히 중요한 문제다.

남북한 경제통합과 관련된 기존 연구 중에서는 급격한 인구이동으로 인한 충격이 클 수 있기 때문에, 통합이 이루어지는 과정에서 일정 기간 동안 인구이동을 인위적으로 통제하는 것을 제안하기도 한다. 그러나 본 연구에서는 인구이동에 대해 인위적인 제한을 설정하지는 않는 경우를 다룬다. 따라서 본 연구에서 가정하는 통합방식은 기본적으로 급진적인 통합이라 할 수 있다. 물론 경제통합의 급진성 여부를 판단하는 기준은 인구이동에 대한 인위적인 제한의 설정 여부 외에도 다양할 수 있으며, 본 연구에서도 모든 분야에서 완전히 급진적인 통합이 이루어진다고 가정을 하는 것은 아니다.

인구이동을 통제할 필요성이 있다는 기존의 주장에도 불구하고 본 연구에서 인구이동을 통제하지 않는 경우를 다루는 이유는 주

III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정 29

로 다음과 같다. 첫째, 인구이동을 통제하는 것이 북한지역 주민들에 대해 이주의 자유를 제한하는 것이므로 헌법적으로 타당성을 부여하기 어렵다는 지적이 있다. 둘째, 인구이동을 통제하는 것이 정치적으로 실현 가능하지 않을 것이라는 지적도 있다. 물론 이러한 지적들에 대해서도 논란의 여지는 있으며, 그것이 인구이동을 통제하는 경우를 고찰대상에서 사전적으로 배제할 이유로서 충분하지 않을 수 있다.

그보다 더 중요한 이유는 경제통합이 재정에 미치는 영향을 이해함에 있어 인구이동을 통제하지 않은 경우가 인구이동을 통제하는 경우보다 더 기초적이며 우선적으로 검토되어야 하는 경우라고 판단하기 때문이다. 이를 좀 더 명확히 이해하기 위해 우선 인구이동이 통제되는 경우가 어떤 의미를 가지는지 생각해 볼 필요가 있다. 인구이동을 통제할 수 있다면, 남한지역의 노동시장에서 발생하는 충격도 제한적일 수 있으며, 각 분야에서도 재정에 심각한 부담이 되는 정책을 선택해야 할 필요성이 낮다. 필수적인 재정지출 소요는 북한지역에서 체제전환이 원만히 진행될 수 있도록 하기 위한 지원 정도라 할 수 있는데, 남북한 경제력의 차이를 감안하면 이는 남한지역에 실제로 큰 부담이 될 정도는 아닐 것이다. 예를 들어, 북한지역이 시장경제로 원만하게 진행되는 과정에서 필요한 재정지출이 북한지역 GDP의 20% 정도 되고 이를 남한이 전부 부담한다고 하더라도, 이는 남한지역 GDP의 0.5% 정도에 불과하다. 따라서 인구이동을 통제하는 경우가 가지는 의미에 대해서는 인구이동이 통제되는 기간을 중심으로 단기적인 시각에서 고찰하는 것은 의미가 없으며, 궁극적으로 인구이동에 대한 통제가 폐지되는 시점까지 포함하여 장기적 시각에서 고찰하여야만 충분한 의미를 가진다.

장기적인 시각에서 고찰하는 경우에는 미래에 인구이동에 대한

제한을 폐지하는 시점에서의 충격을 일정한 수준으로 줄이기 위한 정책대응 등이 고려될 수 있다. 완전통합을 조기에 달성하고자 하는 경우에는 북한지역의 소득수준을 빠른 속도로 향상시키는 것이 완전 통합되는 시점에서 충격을 줄일 수 있기 때문에, 좀 더 적극적인 재정지원이 필요할 것이다. 그런데 그러한 경우의 정책목표 및 재정지출 소요는 인구이동의 제한이 철폐되는 시점을 언제로 가정하는가는 물론이고, 세대간 효용에 대해 어떤 가중치를 두는 지 등에 따라서도 크게 달라질 수 있어 매우 복잡하다. 인구이동을 통제하는 경우에 단기적으로 재정에 미치는 충격이 크지 않을 수 있다는 것도 결국은 그 경우에는 완전통합에 소요되는 부담을 상당부분 미래로 이연하는 것이다. 즉 인구이동을 통제한다는 것은 인구이동을 통제하지 않는 경우에 비해, 남한지역에서의 현 세대(통합이 이루어지는 시점에서 생존하는 세대)의 효용은 높이고, 미래 세대의 효용은 낮추는 방안이다. 이러한 문제를 다루기에는 기존 연구가 충분히 축적되어 있지 않다고 판단된다. 따라서 인구이동을 통제하는 경우는, 그것이 비록 정치적으로 실현가능성이 있다 하더라도, 본 연구의 결과 등을 반영하여 다음 단계에서 진행될 연구라고 판단된다.

2. 통합시점 및 정책목표

남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향은 통합시점에 따라 크게 달라질 수 있다. 물론 통합시점을 언제로 가정하는가 하는 문제는 엄격하게는 본 장에서 논의하는 경제통합 방식이나 정책에 대한 가정은 아니지만, 전반적인 가정의 배경으로서 중요한 부분이므로 여기서 먼저 언급하기로 한다.

본 연구의 기준선 가정은 2011년 초를 기준으로 하여 남북경제가 통합되는 경우로 설정한다. 물론 이는 근시일 내에 남북한 경

III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정 31

제의 급진적인 통합이 이루어질 가능성이 높다는 인식에 기초하는 것은 결코 아니다. 그보다는 비교적 가까운 미래를 기준으로 남북한 통합의 영향을 이해하는 것이 유용하다고 판단되기 때문이다.

경제상황에 대한 가정으로 가장 중요한 것 중 하나가 통합시점에서의 북한의 소득수준에 관한 것이다. 본 연구에서는 통합 직전인 2010년에 북한의 일인당 소득은 남한의 5.2% 정도 되는 것으로 가정한다. 이는 한국은행(2008)의 2007년 북한소득에 대한 추계치를 기준으로 하여, 이후 북한에서는 성장이 정체되고, 남한은 일정한 비율로 성장하는 것으로 가정한 결과 산출된 수치다. 한국은행(2008)에서 추정된 북한의 일인당 소득은 남한의 5.7% 정도이며, 여기서 가정한 것은 통합시점에서의 남북한 소득격차가 그보다 약간 더 커지는 것이다.

통합 이후의 상황에 대해 논의하기 위해서는 우선 통합 이후에 추구하는 정책목표가 무엇인지에 대한 언급이 필요하다. 정책목표는 실현가능성이 있고, 남북한 주민들의 기대에 부합하는 것이어야 한다. 이를 위해서는, 비록 본 연구가 통합에 이르게 되는 경로 자체에 대해 자세하게 언급하지는 않더라도, 통합을 통해 남북한 주민들이 기대하는 것이 무엇인지에 대한 간략한 언급은 필요할 것이다. 북한 주민들이 통합을 통해 기대하는 것은 다양할 수 있지만, 소득수준의 향상을 가장 중요한 요인 중 하나로 생각할 수 있을 것이다. 남한 주민들은 북한 주민들의 소득수준이 향상되는 것은 바람직하지만, 그것이 자신들에게 과도한 부담으로 작용하지는 않기를 기대할 것이다.

기존 연구 등에서 경제통합 이후의 정책목표로 설정되는 가장 대표적인 것이 남북한 소득균등화 혹은 남북 소득격차의 해소라 할 수 있다. 이러한 정책목표가 실현가능성 및 남북한 주민들의 기대수준 부합이라는 두 가지 기준에서 어떻게 평가될 수 있는지

살펴보기로 한다. 일단 남북 소득격차를 어떻게 정의할 것인지에 대한 문제가 제기되는데, 여기서는 남북 소득격차라는 것을 남한 출신 주민들과 북한 출신 주민들 간의 소득격차라는 개념으로 해석하기로 한다³⁾.

기존에 남한 출신 주민들과 북한 출신 주민들 간에 소득격차가 큰 상황에서 이를 축소하는 방법은 크게 두 가지다. 하나는 북한 출신 주민들의 생산능력을 향상시키는 것이고, 다른 하나는 남한 출신 주민들의 소득으로 북한 출신 주민들의 소득을 보전하는 방법이다. 전자의 방법으로는 경제 분야에 대한 대규모 투자 등을 생각할 수 있다. 그러나 이러한 방법만으로는 남북 소득격차를 단기간에 해소하기는 어려울 것이다. 따라서 소득균등화를 조기에 달성하기 위해서는 대규모 소득보전이 필요하게 된다. 예를 들어, 남북 소득격차를 일시에 해소하고자 하는 경우에는 남한지역 GDP의 약 30% 정도를 북한지역으로 이전해야 한다. 그러나 소득보전이 커지는 경우에는 그것이 남한주민들의 부담으로 귀결될 뿐

3) 남북 소득격차를 지역의 개념에 기초하여 설정하는 경우를 생각해 보자. 즉 일정 시점에서 남한에 거주하는 사람을 기준으로 남한지역의 소득이 파악되고, 북한지역에 거주하는 사람을 기준으로 북한지역의 소득이 파악되는 경우를 생각할 수 있다. 이러한 정의는 인구이동이 제한적인 경우에는 유용하다. 그러나 인구이동이 있는 경우에는 경제통합으로 인한 남북한 주민들의 기대수준에의 부합이라는 기준이 추구하는 바를 적절히 반영하지 못한다. 이 경우 남북 소득격차를 해소하는 가장 쉬운 방법 중 하나는 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동을 촉진하는 것이다. 남한지역 출신보다 상대적으로 생산성이 낮은 북한지역 출신 인구가 대규모 남한지역으로 이동하여 남한지역의 평균소득이 낮아지면서 남북 소득격차가 해소될 수 있기 때문이다. 이러한 기준으로 남북 소득격차를 정의하는 것 자체가 남북한 주민들의 기대수준 부합이라는 기준을 반영함에 있어 한계가 있다. 물론 남한 출신 주민들과 북한 출신 주민들이라는 개념도 명확한 것은 아니다. 특히 장기적으로는 남한 출신 주민들과 북한 출신 주민들 간의 결혼, 2세대의 출현 등으로 인해 장기적으로는 이러한 개념이 희석되는 한계는 있다. 그러나 적어도 이러한 개념이 지역을 기준으로 남북 소득격차를 정의하는 것보다는 좀 더 유용하다고 판단된다.

III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정 33

아니라, 북한지역에서 정상적인 시장 메커니즘이 정착되는 데 장애요인이 될 수도 있다. 통합 직후에 북한지역에서의 생산성에 기초한 임금은 남한지역의 10%도 안 되는 수준이므로, 최종소득을 남한수준으로 만들고자 한다면, 최종소득의 거의 대부분이 시장임금이 아닌 이전지출소득이 되어, 근로의욕이 대폭 약화되는 등의 문제가 발생하는 것이다.

인구이동을 확대하는 것은 남북 소득격차 해소에 도움이 될 수 있지만, 반드시 남한주민들의 기대에 부합하지는 않는다. 통합 이후 남한주민들에게 발생하는 부담 중에서는 크게 인구이동으로 인한 충격, 그리고 재정부담의 증가 두 가지가 중요한 요인이라 할 수 있다. 인구이동은 직접적으로 재정부담을 크게 만드는 것은 아니지만, 노동시장에서의 충격 및 사회적 갈등을 초래할 수 있다. 특히 노동시장, 특히 단순 비숙련직 노동시장에서의 경쟁이 치열해지면서 임금 하락 및 실업 증가 등을 초래할 수 있다. 물론 남한 주민들 중 일부는 이러한 충격으로 인해 혜택을 볼 수도 있지만, 적어도 다수의 사람들에게는 상당한 부담으로 작용할 것이다.

결론적으로 정책목표의 설정과 관련하여 두 가지 점이 명확하게 이해되어야 한다. 첫째, 무리하게 소득균등화를 달성하려는 것은 적절하지 않다. 남한지역으로의 이주에 대한 동기가 충분히 약화되어 인구이동에 따른 충격이 크지 않을 정도로 남북 소득격차를 빠른 속도로 해소하는 것은 불가능하다. 독일에서와 같이 빠른 속도로 소득격차를 해소하려는 목표를 설정하는 것은 무리이며⁴⁾, 남

4) 물론 독일의 경우에도 그렇게 빠른 속도로 소득격차를 해소하려 했다는 것이 바람직하지 않았다고 대부분 경제학자들이 판단한다. 그럼에도 불구하고 독일의 경우에는 동독지역의 임금이 급속도로 상승하였다. 독일 통일 후 동독지역의 임금이 높았던 이유에 대해서는 여러 가지 설명이 있으나 가장 중요한 요인은 서독지역 노조의 영향력이 크게 작용하였다는 것이 가장 일반적인 설명이다. 서독지역 노조에 동독 지역의 노조원 가입, 특히 1990년 한 해 동안 동독 노동자의 40%가 DGB(서독 노동단체)에 가입, 그리고 서독의 노조가 동독의 높은 임금을 지지한 이유는

북한 두 지역 간에는 통합 이후에도 상당한 정도의 소득격차가 일정 기간 유지되는 것을 감내하는 것이 불가피할 것이다. 경제통합이 이루어진 후에도 북한지역 주민들의 인적자본 수준이 남한지역에서보다 낮기 때문에, 상당한 정도의 소득격차가 발생하는 것은 불가피할 것이다.

둘째, 상당한 소득격차가 존재할 수밖에 없는 상황에서 경제적인 이주동기가 존재하기 때문에, 그로 인한 부작용을 완화하는 것도 중요한 정책목표의 한 부분으로 간주되어야 할 것이다. 즉 각 분야의 정책이 가능한 범위 내에서는 과도한 인구이동 동기를 약화시킬 수 있는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

이처럼 소득격차 해소, 과도한 인구이동의 억제, 재정부담의 최소화라는 3개의 정책목표는 상충되는 성격을 가진다. 이러한 정책의 상충으로 인해 실제로 어떠한 정책이 실현가능성이 높은 것인지에 대한 불확실성이 커지므로, 일련의 주어진 정책목표의 조합하에서의 재정상황 변화만을 고찰하는 것은 정책논의를 위한 유용성 측면에서 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 논의의 전개를 용이하게 하기 위해서는, 기본 시나리오에 해당되는 정책 가정을 설정할 필요가 있다. 따라서 여기서 기본 시나리오로 설정되는 경우가 반드시 경제통합 과정에서의 최적의 정책이라는 것은 아니며, 그보다는 논의를 위한 하나의 기준 설정이라고 보는 것이 타당할 것이다.

본 연구에서 택하는 일련의 가정이 실현 가능할 것인가에 대해서는 이론의 여지가 있을 수밖에 없다. 그러나 본 연구는 주어진 특정한 가정하에서 재정이 지속가능한가에 대한 판단을 목표로 하지 않으며, 그보다는 어떤 요인들이 경제통합 이후의 재정상황에 영향을 미치는지에 대한 분석을 목표로 한다. 따라서 본 연구에서

서독지역으로의 과도한 인구이동이 노동시장에 압박을 가할 것을 우려한 점과, 노조의 정치적 영향력 확대를 위한 시도라 할 수 있다.

택한 기준선 가정이 현실적이지 않고 다른 가정이 변화되는 것이 불가피하다 하더라도, 본 연구에서 검토하는 내용이 나름대로의 의미는 가질 수 있을 것이다.

본 연구에서 기본 시나리오에 해당되는 정책 가정은 가급적 급진적인 통합이 이루어지되, 인구가동으로 인한 과도한 충격을 피하도록 제도가 설계되고, 재정지출 소요를 과다하게 하지 않는 것으로 설정하고자 한다. 독일에서와 유사한 형태의 통합이 재정부담을 크게 만든다는 기존 연구 등이 있으므로, 본 연구에서는 통합방식이 독일에서와 반드시 유사한 것은 아니라는 점을 명확히 하고자 한다.

3. 분야별 통합정책

가. 가격정책

본 연구에서는 물품시장의 가격은 통합 직후 전면 자유화되는 것으로 가정한다. 물론 물품시장의 전면적인 가격자유화 조치는 생필품 가격을 인상시켜 북한지역 주민들의 생활을 어렵게 할 수 있다는 문제가 제기될 수도 있다. 그러나 남북간에 모든 자원의 이동을 허용하는 상황에서는 북한지역에 국한하여 물품의 가격을 통제하려는 것은 효율성 및 효과성이 매우 떨어지는 정책이다. 따라서 물품시장에서는 전면적으로 가격자유화가 이루어지고, 그로 인해 발생하는 충격에 대해서는 간접적인 가격지원이 아닌 직접적인 소득보조로 해결하는 것으로 간주한다. 이러한 가정은 단지 정책방향 측면에서 바람직하다는 것 외에도 본 연구의 목적에서 볼 때는 추가재정 지출 규모 추정을 단순하게 한다는 장점이 있다.

나. 화폐통합

본 연구에서는 화폐는 실질환율을 기준으로 통합하는 것으로 가정한다. 북한의 화폐는 일정 기간을 거쳐서 자연스럽게 회수되며, 남한 화폐의 발행량은 북한화폐가 줄어드는 것을 감안하여 물가에 대해서 중립적인 정책을 펴는 것으로 가정한다. 화폐통합은 다른 분야의 통합정책에 비해 전문가들 사이에 상대적으로 이견이 적은 분야라고 할 수 있다. 예를 들어, 금융개혁위원회(1997)의 보고서 등 기존 연구도 실질환율을 기준으로 화폐통합을 하는 것이 바람직하다는 결론을 제시하고 있다.

실질환율에 기초하지 않고 북한의 화폐를 상대적으로 고평가하여 보상하는 것이 북한지역 주민들에 대한 소득(자산)보전의 수단이 될 수 있으나, 이는 효과적이지 못한 정책수단이다. 실질환율에 기초하지 않고 북한의 화폐가 고평가되어 교환되는 경우, 실질적인 생산능력과 무관하게 일시적으로 구매력이 상승하고 주민들의 기대수준이 이후 지속가능하지 않은 수준으로 높아지는 문제가 발생할 수 있다. 독일에서는 동독지역의 화폐를 실질환율보다 고평가해서 교환함으로써 사실상 동독 주민들에게 화폐를 통한 소득이전을 하였는데, 이는 동독 주민들의 소비수준을 높이는 결과를 초래하였다. 뿐만 아니라, 북한화폐를 고평가하여 교환하는 것은 기존의 화폐를 보유한 자에게만 상대적으로 많은 소득보전을 해주는 것인데, 이는 북한지역에서 체제 붕괴 이전에 존재하였던 부의 불평등이 통합 이후에 오히려 확대되는 것이므로 형평성 측면에서도 바람직하지 않다.

다. 민영화 및 산업정책

민영화 정책은 경제통합 과정에서 매우 중요하고 복잡한 문제이다. 그리고 화폐통합 등 다른 분야의 정책에 비해 상대적으로 전문가들 사이에서 의견의 일치가 이루어지지 않고 있는 문제다. 따

III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정 37

라서 민영화 정책의 바람직한 방향 및 속도 등은 별도로 연구될 중요한 주제라 할 수 있으며, 본 연구에서 그에 대해 자세하게 논의하는 것은 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 민영화 정책의 방향이 중요한 몇 가지 기본 정책방향을 지키되, 재정에 미치는 영향을 비교적 단순화할 수 있는 가정을 택하고자 한다.

민영화 정책은 다양한 경로를 통해 직간접적으로 재정에 영향을 미치지만, 가장 직접적으로 재정에 명확한 영향을 미치는 몇 가지 경로를 보면 다음과 같다. 첫째, 민영화 과정에서 발생하는 재정수입이다. 둘째, 민영화 방식에 따라 북한지역 주민들에 대한 자산보전의 정도가 달라지며, 북한지역 주민들에 대한 적절한 소득보전 정책을 구상함에 있어 민영화 정책의 내용을 감안하여야 한다. 셋째, 민영화 이전까지의 단계에서의 기업 운영 등과 관련하여 발생하는 보조금 등의 정부지출이다.

기존의 일부 연구에서는 통일비용의 추정 및 재원조달과 관련된 논의에서 민영화 수입을 재정수입의 중요한 한 부분으로 간주하기도 한다. 그러나 재정수입 확보의 기회로서 민영화 수입을 지나치게 중요하게 간주하는 경우에는 북한지역의 경제활성화 및 경제통합을 위한 최적의 정책을 선택함에 있어 장애요인이 되거나, 혹은 오히려 재정수입으로 확보될 수 있는 것보다 더 많은 다른 형태의 지출을 초래할 수도 있다. 뿐만 아니라 민영화로 인한 재정수입이 상당히 클 수 있다고 가정하는 것 자체가 이후의 재정상황을 너무 낙관적으로 평가하는 문제를 초래할 수 있다. 독일의 경험 역시 민영화 수입이 매우 제한적일 수 있음을 보여주고 있다.

본 연구에서는 민영화 수입은 대체적으로 북한지역 주민들의 초기 자산형성, 재산권의 보상⁵⁾, 산업보조금 등으로 활용되어, 실질

5) 현재의 헌법이 북한에 소재하는 재산에 대한 재산권을 인정하는 것으로 판단된다면 헌법을 개정하는 방법도 생각할 수 있다. 그러나 헌법 개정이 어려운 경우라 하더라도, 반환보다는 보상의 방법을 택하는 것이 바

적으로 민영화 수입이 재정에 추가적인 수입을 발생시키지는 않는 것으로 가정한다. 주거용 토지, 농지 및 기타 생산 수단의 민영화(소유권 이전)는 반드시 급진적으로 진행하지는 않으며, 형평성 유지 및 남한지역으로의 이동을 억제하기 위한 유인수단으로 활용하기 위해 효과적인 바우처 제도를 이용하는 것으로 가정한다. 즉 바우처 제도에서 보상가치를 통합 이후 일정 기간 북한지역에서의 거주 또는 근로조건 등과 연계시켜 남한지역으로의 과도한 인구이동을 억제할 수 있는 정책수단으로 활용되는 것으로 가정한다. 민영화를 과도한 인구이동을 억제하기 위한 수단으로 활용하지 않는다면, 인구이동을 억제하기 위한 사회보장 지출소요는 더욱 증가하게 되기 때문이다. 바우처 제도를 통해 산업간 생산수단의 가치의 차이로 인해서 발생할 수 있는 부의 불평등을 가급적이면 축소한다.

산업부문의 급격한 민영화는 시장경제의 정착을 빠르게 하는 장점이 있지만, 과도한 실업을 초래하거나 남한지역으로의 인구이동을 가속화하거나 소득분배 측면에서 바람직하지 않은 부작용도 있다. 이에 본 연구에서는 산업부문에 대한 한시적이고 제한적인 보조금이 존재하는 것은 인정한다.

농업부문도 일정 기간 동안은 비료에 대한 보조, 기자재에 대한 대출 등이 불가피할 것이며, 이후 단계적으로 용자로 전환 후 폐

랍직할 것이다. 북한지역 재산에 대해 전 소유주에 대해 소유권을 인정하는 경우에는 통일 후 북한소재 재산에 대한 가처분신청 등 발생 가능성이 있으며, 이는 북한지역 경제활성화에 장애요인이 될 수 있다. 독일의 경우 전 소유주에게 반환이라는 원칙을 고수하였다. 동독정부는 오히려 신규투자를 원하고 국가재산이 가급적 동독주민에게 돌아가기를 원했기 때문에 재정적 보상을 선호하였으나, 서독정부는 재정지출을 줄이고자 하는 등의 목적으로 현물반환을 추진하였다. 그러나 현물반환은 비록 단기적으로는 재정지출을 줄이는 효과가 있었을지라도, 장기적으로는 재정지출을 줄이는 데 전혀 기여하지 못하면서, 경제개발에 장애요인으로 작용하는 부작용이 더 컸다.

III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정 39

지하는 것으로 가정한다. 농업부문은 실제 경작권을 개인 또는 협동조합에 이양하여 비교적 단기간 내에 시장에 맡기는 방식으로 전환하고, 비농업부문의 생산시설은 통합 직후 일단 국가 소유로 운영하고 단계별로 민간의 소유로 이전하는 것으로 가정한다.

주택은 일정규모 이하는 무상으로 분배하고, 일정 규모 이상의 주택 및 기타 건물 등은 일단 국가소유로 귀속하여 임대주택처럼 활용하면서 단계적으로 매각하는 것으로 가정한다. 주택에 속한 대지는 거주조건 등을 반영하여 단계적으로 실수요자에 배분하거나, 또는 매각한다. 일정규모 이상 주택으로부터의 임대료 및 매각 수입은 북한지역 주거환경 개선에 우선적으로 재투자하는 것으로 가정한다.

4. 사회보장제도의 통합

남북한 사회보장제도의 통합, 혹은 북한지역에서 적용될 사회보장제도의 설계는 경제통합 정책에서 매우 중요한 부분이다. 사회보장제도는 북한지역 주민에 대한 소득보전을 시행하는 구체적인 정책수단이 되므로, 북한지역 주민들의 삶의 질 및 사회안정화를 위해서는 물론이고, 북한지역 주민의 남한지역으로의 이동에도 중요한 영향을 미친다. 뿐만 아니라 사회보장제도는 재정지출의 규모를 결정하는 중요한 요인이다.

기본적으로 급진적인 통합을 전제로 하는 본 연구에서 가장 우선적으로 검토되어야 할 문제는 남북한 사회보장제도를 급진적으로 통합하는 것이 가능한가 하는 문제이다. 이는 대체적으로 기존의 남한 제도를 북한지역에 그대로 적용하는 것이 가능한가 하는 문제로 볼 수 있는데, 특히 국민기초생활보장제도를 북한지역에 그대로 적용하는 경우를 보자.

통합시점에서 북한지역의 일인당 소득은 2007년 화폐가치로 환

산하면 월 8만원 정도 된다. 4인 가족을 기준으로 하면 가구소득은 월 32만원 정도로 볼 수 있는데, 이는 국민기초생활보장제도에 서 정하는 4인 가족 최저생계비인 1,205,535원의 25% 정도에 불과하다. 따라서 남한의 사회보장제도를 북한지역에 적용하는 경우에는 북한지역 주민의 대부분이 국민기초생활보장제도의 적용대상이 될 것이다. 북한지역 주민들 간의 소득격차가 미미하다고 할 때, 전체 가구소득의 75% 정도가 국민기초생활보장제도에 의한 이전지출 소득이 된다. 그리고 이에 대한 재정지출 소요는 북한지역 GDP의 약 300%에 달한다. 물론 이러한 시산은 모든 주민들의 소득이 모두 동일하다는 가정에 기초한 것이며, 고소득층의 비중이 저소득층보다 낮은 통상적인 소득분포의 특성을 감안한다면, 지출소요는 그보다도 더 커질 것이다.

그리고 기존의 국민기초생활보장제도를 북한지역에 그대로 적용하는 것은 단지 재정지출 소요가 커지는 것 외에도 다른 심각한 문제를 초래할 수 있다. 북한지역의 총생산을 기준으로 한 소득기준으로 하면, 기초생보 금액의 약 25%가 되지만, 실제로 북한지역 총생산 중 절반 이상은 근로소득이 아닌 자본소득에 해당되는 부분이다⁶⁾. 따라서 노동시장에서의 통상적인 임금은 북한지역 주민들의 총소득을 기준으로 한 것의 약 절반 정도에 불과하며, 남한지역 기초생보 급여액의 불과 12.5% 정도에 불과하다⁷⁾. 기초생보 급여액이 통상적인 임금의 8배에 달한다면, 노동시장이 정상적으로 작동하기는 어려울 것이다.

그리고 북한지역의 고급인력에 대해서는 평균임금보다는 상대적으로 더 높은 임금을 적용해야 하는데, 이는 교사, 공무원 등에 대

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

7) 자본소득에 해당되는 부분은 그것이 비록 주민들에게 귀속된다 하더라도, 임금이 아니라 민영화 과정에서의 바우처 등 다양한 형태를 가질 것이다. 이는 근로소득이라기보다는 이전지출과 유사한 성격을 가진다.

III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정 41

한 공공부문 임금지출이 매우 커진다는 것을 의미한다. 기업 근로자에게는 기초생보제도의 생계급여보다 현저하게 높은 급여를 지급해야 하는데, 이로 인해 기업에 대한 보조금 증가가 불가피하거나, 혹은 다수의 기업이 파산하고 실업자로 전락하는 문제가 발생한다. 전반적인 인건비 상승은 남한지역 및 외국인 투자를 제한하는 요인으로 작용할 것이다. 이러한 전반적인 문제들은 북한지역에서 시장경제가 정착되고 성장이 이루어짐에 있어 큰 장애요인으로 작용할 것이다. 뿐만 아니라 북한지역에서는 실질적인 물가가 낮기 때문에, 북한지역에서 국민기초생활보장제도의 대상자가 되는 사람들의 생활수준이 남한지역에 거주하는 사람들보다 더 높아지는 문제도 발생할 수 있다. 이처럼 기존의 남한의 국민기초생활보장제도 급여수준은 기존의 남한지역 경제 질서를 기준으로 설정된 것이기 때문에, 이를 북한지역에 적용하는 것은 바람직하지 않다.

따라서 본 연구에서는 남북한 사회보장제도를 급격하게 통합하는 것은 불가능하며, 통합 이후 북한지역에서는 남한지역과는 분리된 다른 사회보장제도를 설계하여 적용하는 것으로 가정한다. 북한지역에서 대해서는 기여에 기초하지 않고 고령자, 실업자 등을 모두 포함하는 '포괄적 소득보전 제도'를 도입하는 것으로 가정한다. 이는 기초연금, 기초생보, 실업보험 등의 성격을 동시에 가지는 포괄적인 공공부조 형태라 할 수 있을 것이다. 특히 일정 기간 동안에는 실업을 명확하게 정의하기 힘든 문제 등이 있으므로, 취업상태에 있지 않은 모든 사람(가구)에 대해서는 이전의 취업 여부 등을 감안하지 않고 필요에 따라 소득지원을 하는 것으로 가정한다⁸⁾.

8) 북한지역에서 실업 전의 임금에 연계된 실업수당을 제공하는 것은 바람직하지 않다. 독일의 경우에는 실업수당이 실업 전 마지막 월급수준에 연계되어 있어, 회사가 파산하거나 감원 등으로 실업이 될 것을 우려한

그리고 남한지역으로 이주한 북한지역 출신 주민들은 남한지역에서 적용되는 국민기초생활보장제도 등의 적용대상에서 제외할 수 있는 것으로 가정한다. 만약 북한지역에서 대해서는 남한지역에서와 동일한 국민기초생활보장제도를 적용하지 않으면서, 남한지역으로 이주하는 북한지역 출신 주민들에게 남한지역의 국민기초생활보장제도를 적용하는 경우에는, 그 자체만으로도 남한지역으로 이주할 강력한 동기가 되기 때문이다.

5. 공공부문

북한지역에서 새로이 정착되는 공공부문에 대한 설계는 재정지출에 직간접적으로 중요한 영향을 미치는 요인이다. 우선적으로 검토할 문제는 북한지역에서 남한지역과 동일한 제도 및 동일한 수준의 공공서비스를 제공하는 것이 실현가능한가 하는 점이다.

일단 북한지역에서의 각종 공공서비스에 대한 일인당 지출이 남한지역과 동일한 경우의 재정부담을 보자. 남한의 정부지출에서 경제, 국방, 복지 등을 제외한 일반 공공서비스 지출은 GDP의 약 15% 정도가 된다. 따라서 북한지역에서의 일인당 공공서비스 지출액을 남한지역에서와 동일한 수준으로 한다면, 그에 대한 지출 소요는 통합 직후에 북한지역 GDP의 300%를 넘는 수준이 된다.

그리고 이 정도의 지출을 하더라도 북한지역에서 남한지역과 동일한 수준의 공공서비스를 제공할 수 있는 것은 아니다. 북한지역에서는 공공서비스 제공에 필요한 다양한 인프라가 충분히 축적되어 있지 않기 때문이다. 예를 들어, 병원이나 학교 시설 등이 낙후

근로자들이 임금인상을 더욱 강하게 압박하였던 것으로 평가된다. 체제 전환 과정에서의 실업급여는 실업의 상태에 있는 사람들에게 생계비를 지급하는 공공부조적인 성격을 가지는 것이어야 하지, 실업 이전의 생활을 보장받는 실업보험 제도로 운영하는 것은 바람직하지 않다.

III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정 43

된 상태에서 남한지역과 동일한 정도의 경상지출을 한다고 해서 동일한 서비스를 제공할 수 있는 것은 아니다. 또한 공공서비스의 수준은 단지 지출액의 수준에 의해서만 결정되는 것이 아니며, 그러한 공공서비스를 공급함에 있어 인적자원이라는 투입요소도 중요하다. 여러 측면에서 북한지역의 인적자본은 남한지역의 수준에 크게 미치지 못할 뿐 아니라, 통합된 한국의 경제사회 체제에서 필요한 요건을 충분히 가지고 있지 못한 경우가 많을 것이다. 그로 인해 북한지역에서의 공공부문 종사자에 대해 남한지역 공공부문 종사자와 동일한 급여를 지급한다 하더라도, 남한지역에서와 동일한 수준의 공공서비스를 창출하지는 못할 것이다.

뿐만 아니라, 북한지역에서 공공부문 급여를 남한지역 수준으로 설정하는 경우에는 북한지역의 노동시장에서 큰 왜곡이 발생할 수 있다. 민간부문의 급여가 충분히 상승하지 않은 상황에서 공공부문의 급여만 높게 설정되는 경우에는 민간과 공공부문의 급여의 심각한 차이로 인해 부적절한 소득격차가 발생할 뿐 아니라, 민간 부문에서 취업하고자 하는 동기가 크게 약화되어 북한지역의 민간 경제 활성화에 큰 장애요인이 될 것이다.

따라서 기본적으로 북한지역의 공공부문은 남한지역의 제도와 분리하여 운영하는 것이 불가피한 것으로 가정한다. 교육, 의료 등 공공부문 종사자들의 신분 및 임금수준은 남한지역의 공공부문 종사자보다는 낮게 유지하며, 공공서비스에 대한 일인당 지출수준도 남한지역보다 낮은 것으로 가정한다.

가. 교육

교육은 북한지역 아동의 인적자본 개발을 통해 장기적으로 소득 격차를 해소하고 사회통합을 달성하기 위해 매우 중요한 부분이다. 그러나 남북한 교육수준을 일시에 동질화하려는 것은 현실성

이 없다. 지출수준을 아무리 크게 한다 하더라도, 북한지역에 대해 일시적으로 남한과 유사한 수준의 교육을 제공할 수 없을 것이다. 교육에서의 가장 핵심적인 요소라 할 수 있는 교사인력의 공급에서 한계가 발생하기 때문이다. 북한지역의 교사인력을 일시에 남한지역과 동질적인 집단으로 만드는 것은 한계가 있다. 그렇다고 남한지역 출신들을 대폭적으로 북한지역의 교사인력으로 활용하려는 것도 문제가 있다. 이들에 대해서는 남한수준의 높은 인건비를 지급해야 하는 문제 외에도 북한지역에서 기존의 교육인력 상당수가 일자리를 상실하는 것도 심각한 문제가 될 수 있다. 따라서 교육인력의 확충과 관련하여서는, 기본적으로 남한지역으로부터 대폭적으로 교사인력을 확충하려 하기보다는 기존의 북한의 교사인력 상당부분을 흡수하고, 필요에 따라 재교육을 시키는 방법이 합리적일 것이다.

북한지역의 교육인력 대부분이 북한지역 출신이라면, 이들에 대해 남한지역과 동일한 수준의 임금을 지급할 필요는 없다. 북한지역의 교육인력에 대해 남한지역과 동일한 급여를 지급하는 경우에는 이로 인한 재정지출 소요가 커질 뿐 아니라, 다른 분야의 임금 수준에도 영향을 미쳐, 간접적으로 재정지출이 커지고 북한지역 경제발전에도 제약이 되는 문제가 발생하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 북한지역의 교원에 대해서는 남한지역의 교육공무원과 다른 신분을 부여하고, 남한지역 출신보다 낮은 급여를 지급하는 것으로 가정한다.

북한지역의 교육지출 수준을 어느 정도로 설정하는 것이 바람직한지는 판단하기 어렵다. 통합 직후 즉각적으로 북한지역에서의 일인당 교육지출을 남한지역 수준으로 유지하고자 하는 경우에는 총지출이 북한지역 GDP의 100%에 해당되는 정도로 커져 재정에 상당한 부담이 될 것이다. 그리고 북한지역의 교사인력에 대해 남

한지역에서보다 상당히 낮은 임금을 적용하는 경우에는 실제로 이러한 정도의 지출소요가 있지는 않을 것이다.

물론 남북한 두 지역간 일인당 교육지출의 차이를 두 지역간 소득격차 정도로 크게 유지하는 것도 바람직하지 않다. 교육비 중에서는 인건비 비중이 크기 때문에, 교육지출을 그 정도로 낮게 유지하려면 교사의 임금수준을 매우 낮게 유지하는 것이 불가피하다. 그 경우에는 북한지역 교원들이 남한지역으로 이주하거나 북한지역 내에서 다른 직종으로 이동하여 북한지역의 교원부족 현상이 발생하게 된다. 그리고 북한지역의 교육의 질이 너무 낮으면, 자녀 교육을 목적으로 남한지역으로 이주하는 사람들의 수가 증가하는 문제도 발생할 수 있다.

따라서 통합 직후 북한지역에서의 일인당 교육지출은 남한지역에서보다는 낮지만, 남북한 지역에서의 일인당 교육지출의 격차가 남북 소득격차보다는 작은 것으로 가정한다. 물론 남북 소득격차가 작아지는 시점에서 북한지역에서의 일인당 교육지출이 남한지역 수준으로 근접하는 것으로 가정한다. 좀 더 구체적인 지출규모에 대해서는 뒤에 다시 언급한다.

나. 공공의료

통합 이후 북한지역에서 안정적인 의료서비스 공급이 이루어질 수 있도록 하는 것은 중요하다. 의료에 대한 적절한 투자가 이루어지지 않는 경우, 북한지역 주민들의 건강상태 악화 등으로 향후 인적자원 개발에 장애가 발생할 뿐 아니라, 후유증 등으로 인해 미래의 공적의료지출이 증가하기 때문이다. 그러나 북한지역의 소득수준이 낮은 점을 감안하면, 민간부문에서 충분한 서비스가 이루어지기를 기대하기도 힘들 것이다. 따라서 북한지역의 의료서비스와 관련하여 공공부문의 역할이 중요하다.

현재 북한의 의료비지출은 GNP의 2% 정도로 추정되고 있으며, 이는 남한에서의 GNP 대비 의료비지출의 비율이 6.6%(1990년 기준)인 것에 비하면 매우 낮은 수준이다. 또한 1960년대부터 1970년대 말에 이르기까지 북한의 의료비지출이 GNP의 4~6%에 이른다는 점을 감안하더라도, 현재의 의료비지출이 매우 낮은 수준이라는 점을 알 수 있다. 그리고 1970년대 이후로도 북한의 의료 관련 인력은 오히려 증가하였다는 점을 감안할 때, 경제적 어려움으로 인해 의료관련 시설 및 장비에 대한 투자가 줄어들고 비정상적으로 인적자원에만 의존한 의료체도로 운영되고 있음을 알 수 있다. 따라서 북한지역 의료상황 개선을 위해 상당한 정도의 투자가 필요하다.

그러나 북한지역에 대해 적용되는 공적의료제도 서비스의 수준이 남한지역의 건강보험 등과 일정한 정도의 차이를 보이는 것은 불가피하다. 공공의료지출만 다른 분야에 비해 특히 높게 설정하는 것은 부적절한 측면이 있으므로, 교육 등 다른 부문과 균형을 유지할 필요가 있다.

북한지역에서 남한지역과 동일한 제도를 도입하여 통합운영하는 것은 여러 측면에서 무리가 되므로, 본 연구에서는 북한지역에서의 공공의료서비스는 일정 기간 동안 남한지역과 분리된 체제로 운영되는 것으로 가정한다. 즉 북한지역에서는 기본적으로 남한지역에서의 건강보험제도와는 전혀 다른 포괄적인 공공의료제도를 적용하는 것으로 가정한다. 물론 이와 병행하여 사적 의료시장을 허용하고 가능한 분야부터 건강보험제도를 단계적으로 적용하여 장기적으로 남한의 제도와의 통합을 추구할 수 있다. 그러나 적어도 일정 기간 동안 북한지역에서는 남한지역에서와 달리 기여에 기초하지 않는 제도를 중심으로 운영하는 것이 합리적일 것이다.

북한지역의 의료부문에 대한 지출도 교육과 마찬가지로 일정한

III. 경제통합 방식과 정책에 대한 가정 47

수준에서 시작하여, 남북 소득격차가 작아지는 시점에서 북한지역에서의 일인당 의료지출이 남한수준으로 근접하는 것으로 가정한다. 그리고 북한지역 주민들이 남한지역으로 이동하면 남한지역의 의료급여 제도 혜택은 받을 수 없는 것으로 가정한다. 남한지역으로 이주하는 사람들에 대해 의료급여제도의 적용을 허용하면, 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동을 유인하는 효과가 발생하고 의료급여지출이 급증하기 때문이다.

다. 지방행정 서비스

북한지역의 지방공무원을 무리하게 남한지역 출신으로 대체하려는 경우에는 여러 문제가 발생할 수 있다⁹⁾. 지방행정 서비스를 위해서는 지역과의 밀착도 및 지역에 대한 정보 등이 필요하다. 그리고 남한지역 출신을 북한지역에 임용하기 위해서는 남한지역 수준의 급여를 지급해야 하는데, 그로 인해 인건비 지출이 매우 커질 것이다. 따라서 북한지역 지방공무원은 주로 북한 출신으로 임용하며, 이들에 대해서는 남한의 지방공무원과 다른 신분 및 급여체계가 적용되는 것으로 가정한다. 공무원 재임용에 대한 구체적인 내용까지 언급하는 것은 본 연구의 한계를 넘어서는 것이지만, 기존의 인력 중 대부분을 활용하고 그들에게 재교육을 시키는 방법을 기본으로 하되, 시스템의 개혁 및 선진화 등을 위해 남한지역 출신들을 일부 파견하는 방식을 활용하는 것으로 가정한다.

북한지역의 일인당 공공행정지출은 일정한 수준에서 시작하여 점차적으로 인상하여, 장기적으로 남북 소득격차가 최소화되는 시점에서는 일인당 지출이 남한지역에서의 그것에 수렴하는 것으로

9) 물론 남북한 통일의 경우와는 상당한 차이가 있지만, 베트남의 경우, 북베트남 출신들이 남베트남에 대거 이전되는 과정에서 많은 부작용을 초래한 바 있다(최진욱, 2000).

가정한다.

라. 사법제도 및 중앙정부 기능 확대

북한지역에서 제공되는 공공서비스 중 일부 분야에서는 교육, 의료, 지방행정 등에서와는 달리 기존의 인력을 활용하기 힘든 경우도 있을 것이다. 그러한 전형적인 분야가 사법분야라 할 수 있다. 사법분야에서는 북한의 기존 사법체계를 폐지하고, 새로운 사법체제로 대체할 필요가 있다. 따라서 인력 측면에서도 기존의 북한에서의 사법 인력을 활용할 수 없으므로, 신규 인력을 임용하는 식으로 통합을 추진해야 한다. 따라서 이러한 분야에서는 인건비 등도 기타 지방행정 등에서와 달리 남한지역 수준으로 산정해야 하며, 북한지역 출신이라 하더라도 동일한 법적 신분 및 급여수준을 적용해야 할 것이다. 그리고 통합 이후에 중앙정부의 업무가 확대되면서, 중앙정부에서 추가적인 인력이 필요하게 될 것이다. 이들에 대해서도 역시 북한지역 출신이라 하더라도 남한 출신의 중앙정부 공무원과 동일한 신분 및 급여수준을 적용해야 할 것이다.

본 연구에서 이러한 각 분야에 대해 상세하게 논의하는 것은 한계가 있다. 다만 추가재정의 지출소요를 산정하기 위해서는 이러한 분야를 북한지역에서의 다른 공공서비스와 구분할 필요가 있기 때문에 여기서 간단히 언급한 것이다. 그리고 위에 언급한 교육, 의료 등에서도 적어도 일부 인력은 남한 출신을 활용해야 할 필요성도 있다. 예를 들어, 교육분야에서는 북한지역 교육시스템의 개혁 및 선진화, 시장적인 사고방식의 확산 등을 위해 남한지역 출신들을 일부 활용해야 할 필요성도 있다. 혹은 의료분야에서도 신기술 확산 등을 위해서는 남한출신 인력을 일부 활용해야 할 필요성도 있다. 이러한 분야의 공공서비스 확대에 의한 추가적인 지출에 대해서는 뒤에서 다시 언급하기로 한다.

IV. 경제변수 및 재정정책 가정

1. 전망을 위한 경제변수 가정

가. 인구

1) 남북한 인구현황

북한인구에 대해서는 정확한 현황을 파악하기 어렵지만, 통계청(2008a)에 따르면 2007년에 23,200천명 정도인 것으로 추정되고 있다. 2007년에 남한의 총인구는 48,456천명으로, 북한인구 대비 약 2.09배 정도 된다.

2) 통합이 없는 경우의 인구 장기전망

통계청(2006)에 따르면 남한의 총인구는 향후 지속적으로 증가하여 2018년 49,340천명으로 정점에 도달한 후 감소세를 보일 것으로 전망되고 있다.

<표 IV-1> 총인구 및 인구성장률 추이

(단위 : 천명, %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2018	2020	2030	2050
총 인 구	32,241	38,124	42,869	47,008	48,138	48,875	49,340	49,326	48,635	42,343
인구성장률	2.21	1.57	0.99	0.84	0.21	0.26	0.02	-0.02	-0.25	-1.07

자료 : 통계청(2006)

북한인구에 대한 전망치로는 통계청의 「북한추계인구」 혹은 개별 연구자의 추정치 등이 있다. 통계청(1999)에서는 2030년까지의 추계치가 제시되어 있는데, 총인구는 지속적으로 증가하여 2010년에 23,455천명, 2030년에는 25,834천명 정도 될 것으로 전망되고 있다. 북한인구 대비 남한인구 비중은 2010년에 2.08배에서 1.88배로 하락할 것으로 전망되고 있다.

통계청(1999)에는 북한인구에 대해 2030년까지의 수치만 제시되어 있으므로, 일단 경제통합이 이루어지지 않는 경우의 북한인구에 대해 좀 장기적인 전망을 해 보기로 한다. 북한의 출산율에 대해 정확한 정보를 파악할 수는 없지만, 대체적으로 합계출산율은 2.0~2.2명 정도인 것으로 추정되고 있다(이삼식 외, 2005, 자세한 내용은 부록 2 참조). 향후에도 출산율이 현재보다 더 하락할 가능성은 있지만, 일단 향후에도 합계출산율이 2.1명 정도로 유지된다고 가정하기로 한다. 그리고 평균수명은 현재 수준 정도로 유지되는 것으로 가정한다.

이러한 가정하에 북한인구에 대해 장기전망을 하면, 향후 일정 기간 동안 증가한 후에 소폭 감소하기는 하지만, 대체적으로 총인구에 변화가 크지 않은 편이다. 북한의 총인구는 2040년대 말에 약 2,600만명 정도로 정점에 달한 후, 2070년에는 그보다 소폭 감소한 약 2,500만명 정도가 될 것으로 전망된다. 반면, 남한의 총인구는 비교적 빠른 감소세를 보이기 때문에, 북한인구 대비 남한인구의 비중은 지속적으로 하락하게 된다. 장기적으로는 북한인구 대비 남한인구 비중은 현재보다 큰 폭으로 하락하여, 2007년에 약 2.1배에서 2050년에는 1.6배, 2070년에는 1.3배로 하락할 것으로 전망된다.

3) 경제통합 후의 장기 인구전망

남북한 경제통합은 인구의 지역간 이동 외에도 출산율이나 사망

률에 영향을 미쳐 장기적으로는 인구구성에 크게 영향을 미칠 수 있다. 특히 경제통합 이후에 북한지역에서는 출산율과 사망률이 하락할 가능성이 높다. 물론 경제통합이 남한지역에서의 출산율이나 사망률에 영향을 미칠 수도 있지만, 그 정도는 크지 않을 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 남한지역의 출산율 및 사망률은 경제통합에 의해 영향을 받지 않는 것으로 가정한다.

경제통합이 이루어진다면, 북한지역에서 출산율이 크게 하락할 가능성이 높을 것으로 보인다. 구동독이나 동유럽 등의 경험을 보면, 체제전환 과정에서 출산율이 급격히 하락하였다. 특히 구동독 지역의 출산율은 구서독 지역보다도 더 낮은 수준으로 하락하였다. 물론 북한지역 주민들의 출산율이 어느 정도까지 하락할지 예측하는 것은 매우 어려운 일이다. 일단 기준선에서는 경제통합 이후 북한지역의 합계출산율이 1.28명으로 하락하여 그 수준에서 유지되는 것으로 가정한다. 이러한 출산율 수준은 통계청 인구전망 등에서 남한의 장기적인 출산율 수준으로 가정한 수치다. 따라서 통합 후 장기적으로는 남한지역과 북한지역의 출산율은 동일해지며, 단지 약 10~20년 동안에는 북한지역에서의 합계출산율이 남한지역에서보다는 0.03~0.13명 정도 높다고 가정하는 것이다.

<표 IV-2> 통합 후의 남북한 지역 합계출산율 가정

(단위 : 명)

	2010	2011	2015	2020	2025	2030년 이후
남한지역	1.15	1.15	1.17	1.20	1.25	1.28
북한지역	2.10	1.28	1.28	1.28	1.28	1.28

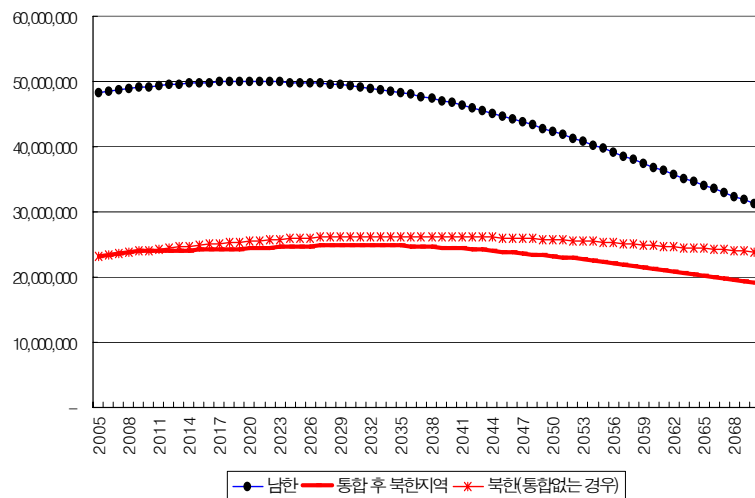
반면 북한지역에서는 경제통합으로 인해 소득이 빠른 속도로 증가하고 의료상황도 개선되면서 평균수명이 연장될 것이다. 본 연

구에서는 각 시점에서의 북한지역의 평균수명은 그보다 20년 전의 남한의 평균수명에 해당되는 것으로 가정한다.

이러한 가정하에서 북한지역 인구를 추정하면 다음과 같다. 여기서는 비교의 편의를 위해, 북한지역에서 남한지역으로 이주하는 인구를 북한지역 인구에 포함하여 설명한다. 북한지역 인구는 출산율 하락에도 불구하고 평균수명의 연장 등으로 인해 일정 기간 동안은 증가추세를 보이지만, 2040년을 전후로 하여 감소하기 시작한다. 2070년에는 1,924만명으로 경제통합이 없는 경우의 전망치에 비해서는 20% 이상 작아진다. 경제통합이 없는 경우에 비해 평균수명은 연장되지만, 출산율이 훨씬 낮게 유지되기 때문이다.

[그림 IV-1] 남북한 지역 인구전망

(단위 : 명)

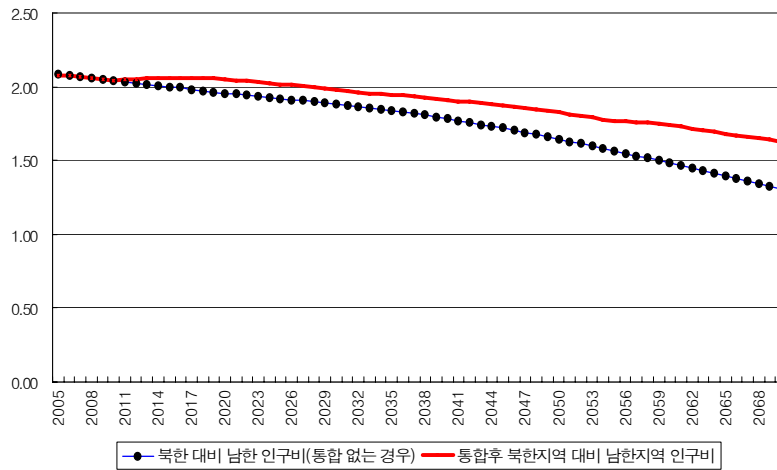


북한인구 대비 남한인구의 비중은 2007년 현재부터 2025년까지는 대체적으로 크게 변하지 않는 2.0~2.1배 수준으로 유지된다. 그러나 2020년대에 남한지역에서의 인구감소가 시작되면서 그 비

IV. 경제변수 및 재정정책 가정 53

율이 점차 하락하기 시작하여, 2040년에는 1.9배 정도가 된다. 2040년대부터는 북한지역 인구가 감소하기 시작하지만, 인구감소의 속도가 남한지역보다는 덜하기 때문에, 북한인구 대비 남한인구의 비중은 추가적으로 하락하여 2050년에는 1.8배, 2070년에는 1.63배 정도 될 것으로 전망된다.

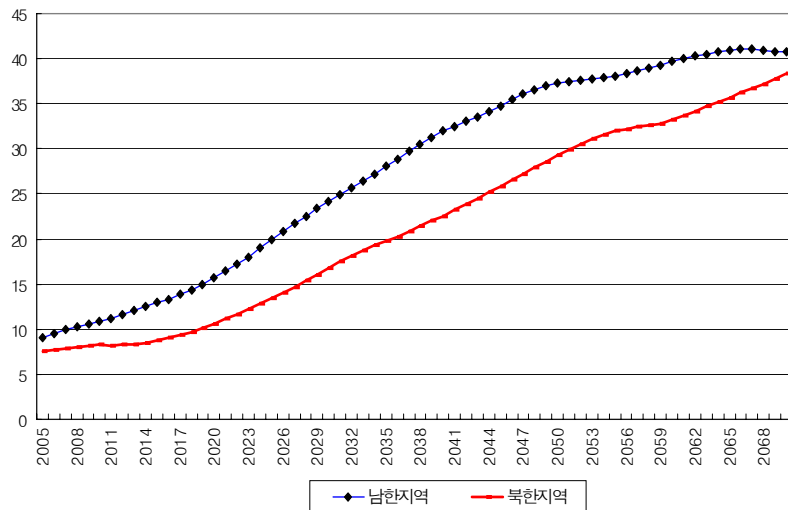
[그림 IV-2] 북한인구 대비 남한인구 비율 추이



경제전망에 활용하기 위해서는 총인구 외에 인구구성이 매우 중요하다. 남북한 인구구조는 각 시점에서 상당한 차이를 보일 것이다. 65세 이상 인구의 비중을 보면, 통합시점에서는 남한이 북한보다 약간 높은 정도이다. 그러나 이후 남한지역에서는 고령자 비율이 매우 빠른 속도로 증가한다. 북한지역에서도 합계출산율이 1.28명으로 하락하면서 장기적으로는 고령화가 크게 진전될 것이다. 통합 후 약 60~70년 정도가 지나면 북한지역의 노인인구 비율이 남한 수준에 거의 근접한다. 그러나 2060년대까지는 남한지역의 노인인구 비율이 훨씬 높다. 이처럼 남북한 지역에서 고령화가 진

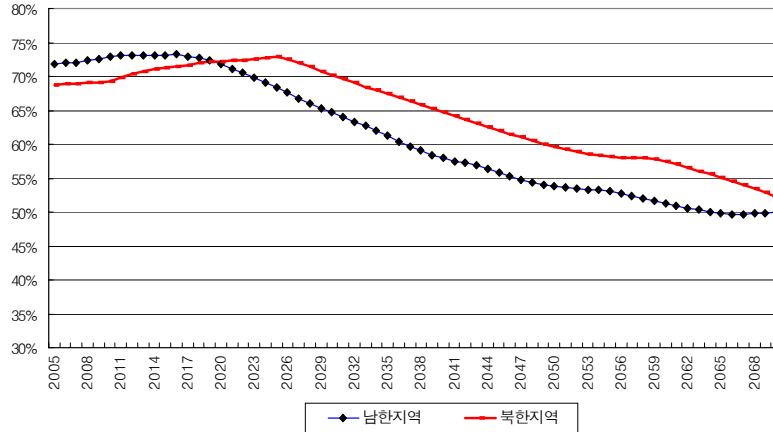
행되는 속도가 차이를 보이는 것은 각 시점에서의 평균수명의 차이에서 비롯되는 부분도 있지만, 많은 부분이 출산율이 하락된 시점이 다르기 때문이다. 남한지역에서는 1980년대부터 시작된 출산율 하락으로 인해 고령화가 좀 더 빨리 진행되는 반면, 북한지역에서는 출산율이 2010년대부터 크게 하락하기 때문에, 고령화가 심화되는 시점은 남한지역보다는 20~30년 정도 늦다.

[그림 IV-3] 남북한 지역의 65세 이상 인구비중
(단위 : %)



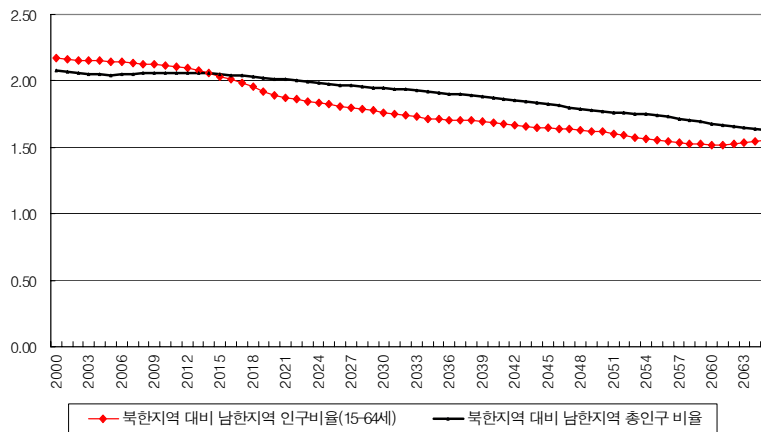
총인구 중 15~64세 인구의 비중은 통합시점에서는 남한지역이 더 높지만, 2020년을 전후로 역전된다. 그리고 총인구 중 15~64세 인구의 비중이 북한지역에서 더 높은 상태는 2070년대 중반까지 유지된다. 남북한 지역에서 생산인구 비중이 차이를 보인다는 것은 전체인구 중 취업자의 비중이 차이를 보인다는 것을 의미하며, 이는 남북한지역에서 인구구조가 성장에 미치는 영향이 각 시점에서 차이를 보인다는 것을 의미한다.

[그림 IV-4] 남북한 지역의 15~64세 인구 비중



남북한 두 지역에서 인구구조가 다르기 때문에, 생산가능인구의 북한지역 인구 대비 남한지역 인구 비율은 총인구의 북한지역 인구 대비 남한지역 인구 비율과 차이를 보인다. 총인구에서도 북한인구 대비 남한인구의 비율이 하락하기는 하지만, 생산가능인구에서는 북한인구 대비 남한인구의 비중이 더 큰 폭으로 하락한다.

[그림 IV-5] 북한지역 대비 남한지역 인구 비율 추이



4)인구이동

경제통합이 이루어지면, 지역간 인구이동이 발생할 수 있다. 남한지역으로부터 북한지역으로의 이동은 그 규모가 크지 않을 것으로 보이며, 본 연구에서는 남한지역으로부터 북한지역으로의 인구이동은 없는 것으로 가정한다. 북한지역으로부터 남한지역으로의 이주는 다양한 동기에 의해 이루어질 수 있지만, 중요한 요인들로 는 (1) 가족결합, (2) 경제적 동기, (3) 사회보장 혜택, (4) 자녀교육 등을 생각할 수 있다.

이 중 순수한 가족결합을 일차적 목적으로 한 이주는 그 규모가 대체적으로 크지 않을 것으로 보인다. 남북분단 후 상당한 시간이 경과되어, 원래의 이산가족 중에 통합 후에 동거를 원하는 가까운 이산가족의 수는 상당히 감소한 것으로 보이기 때문이다. 이산가족이라 하더라도, 재결합의 형태보다는 일시적인 방문 등이 일반적일 것으로 보인다. 그리고 가족결합을 목적으로 하는 이주 중에는 고령층의 비중이 크기 때문에, 이산가족 결합이 노동시장 등에 미치는 영향은 대체적으로 크지 않을 것이다. 비고령층에서 가족결합 형태로 이주하더라도 이 중 상당부분은 순수한 가족결합 목적이라기보다는 경제적 동기가 혼재된 경우에 해당될 것으로 보인다.

사회보장 혜택을 추구하는 동기에 따른 이주는 제도에 따라 크게 달라질 수 있다. 그러나 남한의 사회보장제도 중 많은 부분은 기여를 전제로 하는 사회보험 위주로 발달되어 있다. 기여를 전제로 하지 않는 사회보장제도 중 가장 핵심적인 부분은 국민기초생활보장제도 및 의료급여 등인데, 본 연구에서는 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 이러한 제도의 적용을 배제하는 것으로 가정한 바 있다. 따라서 적어도 본 연구의 가정하에서는 사회보장 혜택을 추구하기 위한 이주는 비교적 크지 않을 것이다.

IV. 경제변수 및 재정정책 가정 57

이주 동기 중 가장 중요한 부분은 남북 소득격차가 크기 때문에 발생하는 경제적 동기일 것으로 보인다. 통합 직후 북한지역 근로자의 평균소득은 연간 약 200만원 정도이며, 앞에서 가정한 소득보전 프로그램에 의한 지원을 포함하더라도 약 400만원 정도에 불과할 것이다. 따라서 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 주민이 현재의 특례 외국인 근로자(조선족)의 평균 급여에 해당되는 연간 1,000만원 정도의 소득만 확보하더라도¹⁰⁾, 통합 직후 북한지역에서 얻을 수 있는 소득에 비해서는 상당히 크다.

경제적 동기 외에 이주 동기의 중요한 요인의 하나로 교육기회를 들 수 있다. 특히 본 연구에서는 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 교육기회를 인위적으로 배제하지는 않으며, 북한지역에서의 교육지출은 남한지역에서보다 상당히 낮은 것으로 가정한 바 있다. 따라서 남한지역에서 교육을 받는 것이 더 양질의 교육을 받을 수 있을 뿐 아니라, 기타 요인까지 추가되어 미래에 더 높은 소득을 향유할 기회를 제공할 수 있기 때문에, 이러한 목적으로의 이주도 비교적 클 수 있다.

이주의 형태는 초기에는 가구 전체가 이주하는 경우도 부분적으로 있겠지만, 미혼성년 및 기혼자 중 1인이 상당 부분을 차지할 가능성이 높다. 그리고 일정 시간이 경과한 후에는 이미 남한지역으로 이주한 근로자의 가족들이 가족결합을 목적으로 이주하는 경우가 증가할 것이다. 가구 전체 이주와 단신형 이주는 경제 및 재정예에 미치는 영향이 상이할 수 있다. 따라서 인구이동의 영향을 좀 더 정확히 분석하고자 한다면, 이주 형태별로 구분하여 좀 더 정확한 추정을 하거나 일정한 가정을 하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 본 연구에서는 인구이동의 형태에 대한 세분화된 구분을

10) 우리나라에 입국하는 외국인 근로자 중 고용허가제 취업자의 임금은 일반은 68.3만원이지만, 한국어를 구사하는 특례(조선족)의 경우에는 기본급 기준으로 월 91.8만원 수준이다.

하지는 않으며, 북한지역으로부터 일정 비율의 인구가 남한지역으로 이동하되, 이주 형태는 전부 가구 전체가 이주하는 형태인 것으로 가정한다. 이러한 가정을 택한 이유는 단순화를 위한 목적도 있지만, 교육기회에 의한 이주동기 등을 감안하면 일정 시점 이후에는 단신형 이주도 가구이주로 연결될 가능성이 높다고 보았기 때문이다.

가구 전체가 이주하는 형태는 북한지역에서는 인구 중 일정비율이 감소하고, 남한지역에서는 인구가 그 정도로 증가하는 것과 같은 효과를 초래한다. 이는 북한지역에서의 재정지출 규모는 감소시키겠지만, 북한지역에서 재정지출의 GDP 대비 비율에 미치는 영향은 대체로 크지 않을 것이다.

북한지역으로부터 남한지역으로 이동하는 인구의 규모를 예측하는 것은 매우 어렵다. 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동에 대해 자세히 검토한 기존연구 중 하나로 구성열(1997)을 들 수 있다. 동 연구에서는 통합 후 북한지역 경제활동인구 895만명 중 약 5.8~15.6%가 남한지역으로 이주하는 것으로 추정하고 있다. 그러한 추정치는 물론 여러 가정에 따라 달라질 수 있는데, 가장 중요한 요인으로 통합시점에서의 남북한 임금격차와 북한지역 주민들에 대한 생활보조금 등을 들 수 있다. 다양한 시나리오 중 본 연구에서 택한 가정들과 비교적 유사한 경우는 남북한 임금격차가 연구진행 당시 수준으로 유지되고, 북한거주 생활보조금이 20만원인 경우라 할 수 있는데, 그 경우에는 북한지역 경제활동인구 중 약 9%가 남한지역으로 이주하는 것으로 추정되고 있다.

본 연구의 기준선에서는 통합 후 비교적 단시간 내에 북한지역 인구의 10%가 남한지역으로 이주하는 것으로 가정한다¹¹⁾. 연도별

11) 사전적으로 취업 가능 여부를 확신할 수 없기 때문에, 실제로 남한지역에서 취업을 할 수 있는 인구보다 더 많은 인구가 남한지역으로 이동하게 될 것이다. 그러나 이들 중 실제로 취업을 하지 못하고 구직상태

로는 1년 동안 4%, 2년 동안 7%, 3년 동안 9%, 4년 동안 10%가 이주하는 것으로 가정한다.

북한지역으로부터 남한지역으로 이주한 집단의 출산율에 대한 가정이 필요하다. 본 연구에서는 북한지역으로부터 남한지역으로 이주한 사람들은 북한지역의 출산율을 따른 것으로 가정한다. 이민자들의 출산율에 대한 외국에서의 경험을 보면, 초기에는 자신의 출신지 지역의 출산율에 크게 영향을 받으며, 시간이 경과하면서 거주지의 출산율에 접근해가는 경향이 있다. 그런데 본 연구의 기준선에서 북한지역의 출산율이 남한지역의 출산율과 차이를 보이는 것은 통합 후 일정 기간에만 해당되는 것이므로, 이러한 가정을 택한 것이다. 물론 본 연구의 기준선에서는 단기적으로도 남한지역과 북한지역의 출산율 차이가 크지는 않기 때문에, 이들 집단의 출산율을 남한지역 수준과 북한지역 수준의 중간 어떤 값으로 설정하더라도 결과에 큰 영향을 미치지 않는다. 다만 뒤에 추가적인 분석에서 북한지역의 출산율이 높게 유지되는 경우를 다룰 경우에는, 이주자 집단의 출산율은 북한지역 출산율에서 시작하여 남한지역의 출산율로 서서히 근접하는 것으로 가정한다.

나. 성장률

통합 이후의 남북한 각 지역의 경제성장에 대해 언급하기에 앞서 먼저, 통합이 이루어지지 않은 상태에서의 남한의 장기적인 경제성장에 대해 언급할 필요가 있을 것이다. 통합이 이루어지지 않

에 있는 사람들의 경우에는 남한지역으로 이동하여 구직상태에 있는 것을 공식화할 동기가 없다. 그들이 서류상 북한지역에 거주하는 것으로 되어 있는 동안에는 북한지역에서 적용되는 사회보장의 혜택을 받을 수 있는 반면, 남한지역으로 이주하여 단지 구직상태에 있다는 것만으로는 아무런 사회보장 혜택도 받을 수 없기 때문이다. 따라서 구직상태에 있는 사람들의 경우에는 본 모형에서는 북한지역의 실업자로 간주하기로 한다.

왔을 경우의 남한 경제에 대한 장기전망치는 주로 인구구조 고령화의 영향을 고찰하는 연구 등에서 이루어진 것들이 있다. 본 연구에서 장기적인 경제성장 전망은 콥-더글러스 생산함수를 이용하여 산출하는 것으로, 주로 문형표 외(2004)에서 분석한 내용을 본 연구의 가정에 맞추어 수정하여 활용한다.

본 연구와 문형표 외(2004)가 가장 큰 차이를 보이는 부분은 인구전망에 대한 부분이다. 문형표 외(2004)에서는 인구에 대해 6개의 시나리오를 설정하고 있는데, 각각은 장기적으로 합계출산율이 1.00명, 1.19명, 1.40명, 1.60명, 1.80명, 2.10명이 되는 경우다. 본 연구에서의 인구가정은 통계청(2006)을 따르는 것으로 장기적으로 합계출산율이 1.28명이 되는 것이므로, 인구에 대한 가정에 있어 위 연구의 두 번째와 세 번째 시나리오의 중간 정도에 해당된다.

문형표 외(2004)에서는 중요소생산성 증가율에 대해서는 1.5%로 유지되는 경우와 2.0%로 유지되는 경우의 두 시나리오를 설정하고 있는데, 본 연구에서는 중요소생산성 증가율은 이 중 낮은 수치에 해당되는 1.5%로 가정한다. 성장에 대한 전반적인 가정이 너무 낙관적으로 설정되는 경우에, 재정의 지속가능성과 관련된 전반적인 분석이 낙관적인 경우로 편향될 가능성을 감안하여, 보수적 혹은 비관적인 가정을 택한 것이다. 자본스톡 증가율과 인적 자원 증가율에 대해서는 인구가정에 대한 차이로 비롯되는 부분 등을 감안하여, 기존 연구를 부분적으로 수정하여 활용한다. 취업률에 대한 가정도 기존 연구를 대체적으로 수용한다. 다만 인구가정의 차이로 인해 총취업인원 등은 일정한 차이를 보인다.

성장률은 점차적으로 하락할 것으로 전망되는데, 특히 인구감소에 따른 영향이 크다. 2011~2050년 동안의 평균적인 성장률은 2.40%, 2011~2070년 동안의 평균적인 성장률은 1.68% 정도인 것으로 전망되었다. 일인당 소득은 2011~2070년 동안 연평균

IV. 경제변수 및 재정정책 가정 61

2.43% 증가하는 것으로 전망되었다.

통합 이전인 2010년까지의 상황은 단지 초기조건에만 영향을 미칠 뿐이므로 본 연구에서는 크게 중요하지는 않다. 2008년 및 2009년에는 성장률이 3%인 것으로, 2010년에는 5%인 것으로 가정하였다.

<표 IV-3> 장기 잠재성장률 가정

(단위 : %)

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

<표 IV-4> 기존 연구에서의 장기 잠재성장률 전망치

(단위: %)

기간	성장률	성장요인별 기여도			
		취업자 수	인적자본	자본스톡	TFP
2003~10	4.56	0.66	0.79	1.62	1.50
2010~20	4.21	0.31	0.62	1.79	
2020~30	2.91	-0.41	0.52	1.32	
2030~40	1.60	-0.90	0.33	0.68	
2040~50	0.74	-1.13	0.13	0.25	
2003~10	5.10	0.66	0.79	1.66	2.00
2010~20	4.82	0.31	0.62	1.91	
2020~30	3.56	-0.41	0.52	1.47	
2030~40	2.25	-0.90	0.33	0.83	
2040~50	1.38	-1.13	0.13	0.40	

자료: 문형표 외(2004)

참고: 합계출산율이 장기적으로 1.19명으로 유지된다는 가정하에 추정된 것임

통합 이후의 북한지역의 성장을 예측하는 것은 매우 어렵다. 자본의 유입 등에 대해 불확실성이 존재하는 것은 물론이고, 북한의 인적자원 수준이나 또는 향상 정도, 그리고 전반적인 경제구조에서의 효율성 등이 어떻게 전개될지에 대해 많은 불확실성이 존재하기 때문이다. 또한 정책변수도 북한지역 성장률에 큰 영향을 미칠 수 있다.

다양한 성장요인을 감안한 성장모형을 구축하려 하였으나, 현실성 있는 성장경로가 이루어지기 위해서는 상당히 자의적인 가정이 불가피하였다. 기존에 남북한 경제통합을 다룬 연구에서는 주로 자본의 유입 등으로 인한 효과가 성장의 중요한 부분을 차지한다. 그러나 북한의 성장에 대해 어느 정도 현실성 있는 상황이 설정되기 위해서는 북한지역의 총요소생산성이 크게 변화되는 것으로 가정하여야 하는데, 그에 대한 충분한 근거를 확보하지 못하는 문제가 있었다. 좀 더 현실성 있는 성장경로에 대해서는 차후 연구에서 진행하기로 하고, 본 연구에서는 북한의 소득이 남한의 일정수준으로 수렴해가는 비교적 간단한 가정을 채택하였다. 다만 단순히 일인당 소득의 수렴과정으로 가정하는 경우에는 인구구조의 차이로 인해 발생하는 효과를 감안할 수 없기 때문에, 본 연구에서는 북한지역의 일인당 소득이 아니라 근로자 일인당 생산이 남한지역 근로자 일인당 생산에 수렴해 가는 과정에 대해 일정한 가정을 한다.

기본적으로 북한지역에서는 남한지역에서보다 높은 성장이 유지되어 북한지역 소득이 남한지역 수준으로 수렴하는 것으로 가정한다. 특히 초기에는 북한지역의 성장이 남한지역의 성장을 초과하여 성장하는 정도가 크지만, 그러한 정도가 점차 감소하는 것으로 가정하였다. 통합 후 초기에는 외부자본의 유입으로 인한 물적자원 투입의 증대로 인해 빠른 성장이 이루어질 뿐 아니라, 근본적

IV. 경제변수 및 재정정책 가정 63

으로 새로운 경제체제가 정착됨으로 인해 총요소생산성의 증가도 빨리 이루어질 수 있을 것이나 시간이 경과함에 따라 단순한 자본 투입으로 인한 고속성장이 한계에 달하게 되고, 이후의 성장을 위해서는 인적자본의 향상이 필요한데, 이러한 과정은 서서히 이루어질 것이기 때문이다.

남북 소득격차가 상당부분 해소되는 데 어느 정도의 시간이 소요되는지에 대해서는 매우 큰 불확실성이 존재한다. 본 연구에서는 북한지역 근로자의 일인당 생산성이 남한지역 생산성의 95% 정도로 근접하는 데 약 60년 정도의 시간이 소요되는 것으로 가정하였다. 그 이유는 현대 경제에서 생산성에 영향을 미치는 중요한 요인이 인적자원인데, 북한지역 출신 주민들이 남한지역 출신 주민들과 동일한 인적자원을 형성하기 위해서는 새로운 교육체계에서 성장한 세대가 근로인구를 대부분 대체하는 정도의 시간이 필요하기 때문이다. 통합 후 60년이 지나면, 통합시점에서 5세 이하이거나 통합 이후에 출생한 세대가 북한지역 근로인구의 대부분을 차지하게 된다.

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

통합 후 일정 기간 동안에는, 북한지역의 일인당 소득이 남한지역의 일인당 소득에 수렴하는 속도가 근로자 일인당 생산이 수렴하는 속도와 차이를 보이지 않는다. 그러나 2020년 이후부터는 북한지역과 남한지역에서 전체 인구 중 근로인구의 비중이 차이를 보이기 시작하면서, 북한지역의 일인당 소득은 근로자 일인당 생산보다 좀 더 빠른 속도로 증가한다. 인구구조의 차이가 상당히 커지는 시점인 통합 40년 후를 기준으로 보면, 북한지역 근로자

일인당 생산이 남한지역의 80% 정도 되는 시점에서, 북한지역의 일인당 소득은 남한지역의 86%가 된다.

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

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

남한지역 출신 주민들의 소득은 통합이 없는 경우와 동일하다고

IV. 경제변수 및 재정정책 가정 65

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

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

<표 IV-5> 남북한 지역 성장률 가정

(단위 : %)

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

다. 국채이자율

국채에 대한 실질이자율은 2.5%로 가정한다. 장기적으로 국채이자율 수준을 어느 정도로 설정하는 것이 타당한지에 대해서는 이견이 있을 수 있으며, 어떤 수준이 적정한지 확신하기 어렵다. 국

채이자율이 이와 달라지는 경우의 영향 등에 대해서는 뒤에 좀 더 자세하게 논의하기로 한다.

2. 남한의 재정상황 및 추가적인 재정수입

가. 남한의 재정상황에 대한 가정

통합이 이루어지는 시점에서 남한의 국가부채는 남한 GDP의 33.2%인 것으로 가정한다. 관리대상 재정수지는 GDP의 0.8% 적자인 것으로 가정한다¹²⁾. 국채에 대한 이자지출은 GDP의 1.6%이며, 이자지출을 제외한 관리대상 재정수지는 GDP 대비 0.8% 흑자인 것으로 간주한다. 관리대상 재정에서 이자지출을 제외한 지출은 GDP의 24.2%이며¹³⁾, 재정수입은 GDP의 25%인 것으로 가정한다.

남한지역 재정지출의 GDP 대비 비율은 향후에도 이 수준에서 일정하게 유지되며, 통합으로 인해 영향을 받지 않는다고 가정한다. 남한지역 재정지출의 GDP 대비 비율이 향후에도 일정하게 유지된다고 가정하였으므로, 남한지역 재정지출의 분야별 구성은 재정수지에 영향을 미치거나 하는 측면에서는 중요하지 않다. 다만 추가재정의 지출소요에 대한 기준을 설정하기 위해 남한지역의 장기적인 지출구조에 대해 언급하고자 한다. 장기적으로 남한지역의 국방지출은 GDP의 2.3%로, 경제분야 지출은 GDP의 5.9%로 하락하는 것으로 가정한다. 따라서 관리대상 재정지출 중 이자지출,

12) GDP 대비 기준으로 2005년에 1.2%, 2006년에 0.5% 적자인 것을 감안한 것이다.

13) 국민계정 기준 일반정부 지출의 GDP 대비 비율은 2005년에 28.9%, 2006년에 30.2% 정도 된다. 사회보장성 기금으로부터의 지출을 제외한 정부지출은 2005년에 25.0%, 2006년에는 25.9% 정도 된다. 이자지출은 2005년에 1.5%, 2006년에 1.6% 정도 된다. 사회보장성 기금과 이자지출을 제외한 재정지출은 2005년에는 23.5%, 2006년에는 24.3% 정도 된다.

IV. 경제변수 및 재정정책 가정 67

국방지출, 경제분야 지출을 제외한 지출은 장기적으로 GDP의 16%가 되는 것이다.

남한지역 재정지출의 GDP 대비 비율이 향후에도 통합시점의 수준으로 일정하게 유지된다는 가정과 관련하여 몇 가지 의문이 제기될 수 있다. 그 중 하나는 통합과 무관하게 향후 재정지출에서의 변화요인을 충분히 감안하고 있는가 하는 문제다. 현재 우리나라 재정지출에서 복지지출을 제외한 지출의 GDP 대비 비율은 선진국과 크게 다르지 않다. 따라서 향후 복지지출의 증가 가능성을 감안하지 않는다면, 장기전망에서 이러한 가정을 택하는 것에 큰 무리가 없다고 볼 수 있다. 물론 장기적으로 복지지출의 GDP 대비 비율이 현재보다 증가할 가능성이 높으며, 특히 고령화로 인해 그러한 영향이 나타날 수 있다. 그러나 고령화가 재정에 미치는 영향은 매우 크기는 하지만, 대부분이 관리대상 재정이 아닌 사회보험에서 그 효과가 나타난다. 그리고 비록 관리대상 재정에서의 복지지출 수요가 증가한다 하더라도, 위에 언급한 바와 같이 향후 경제 및 국방분야에서 지출을 절감하여 충당할 수도 있다. 물론 그럼에도 불구하고 복지지출의 증가폭이 그러한 절감액보다 더 클 수 있다는 점에서 본 연구의 가정이 다소 낙관적이라고 볼 수도 있다. 그러나 연구의 서두에서 밝힌 바와 같이 본 연구에서는 고령화로 인한 재정상황의 변화와 남북한 경제통합으로 인한 재정상황의 변화 문제를 분리하여 고찰하기 위하여 이러한 가정을 택한 것이다.

과연 남북한 경제통합이 남한지역 재정지출의 GDP 대비 비율에 영향을 미치지 않을 것인가 하는 의문도 제기될 수 있다. 특히 통일비용 추정에 관한 기존 연구 중 항목별 누계치를 택하는 연구에서는 남한지역에서의 추가적인 지출에 대해 어느 정도 중요성을 부여하기도 한다. 물론 본 연구에서도 북한지역으로부터 남한지역

으로의 인구이동이 남한지역에서 재정지출의 증가를 초래한다고 보고 있다. 그러나 명확히 이해되어야 하는 점은 그러한 지출규모의 증가가 반드시 지출의 GDP 대비 비율의 상승을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동을 단지 난민의 성격으로 파악한다면, GDP 자체에는 큰 변화가 없을 것이므로, 재정지출의 GDP 대비 비율이 상승할 수도 있다. 그러나 본 연구에서는 기본적으로 북한지역으로부터 남한지역으로 이동하는 인구의 성격을 경제적 난민이 아니라 새로운 노동력의 유입으로 간주하고 있다. 따라서 본 연구에서는 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동은 남한지역에서 재정지출 증가를 초래하지만, 동시에 남한지역 GDP도 증가하기 때문에 재정지출의 GDP 대비 비율이 변하지 않을 수 있다고 가정하는 것이다.

물론 북한지역으로부터 남한지역으로 인구가 이동함에 따라 그들이 생산에 기여하는 것보다 상대적으로 더 많은 재정지출 소요를 초래할 수 있다. 특히 그들이 남한지역 출신 주민들보다 평균적인 생산성이 낮기 때문에 그러할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 기본적으로 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 사람들에 대해서는 국민기초생활보장제도의 적용 등을 배제하는 것으로 가정한 바 있다. 따라서 그러한 효과가 매우 크지는 않을 것이며, 그러한 효과가 있다 하더라도 남한지역에서의 재정지출 효율화를 통해 흡수할 수 있다고 가정한 것이다. 본 연구에서는 기존의 일부 연구처럼 통합 이후에 어려운 재정여건에 대응하기 위한 정책의 일환으로서 남한지역에서의 재정지출 효율화를 통한 적극적인 재정지출 감축은 고려하지는 않는다. 다만 부분적으로 발생하는 초과 지출에 대해서만 흡수하는 정도로 가정한다. 예를 들어, 북한지역의 지방정부 인력 및 역량 부족을 위해 남한지역 지방정부 공무원 일부를 북한지역으로 파견하는 경우에도 지방정부 일반행정에

서 추가적인 재정지출은 고려하지 않는다.

몇 분야에서 추가적으로 발생하는 지출소요는 기존재정에 포함하여야 하는지 혹은 추가재정에 포함하여야 하는지 명확하지 않을 수 있다. 위에 언급한 바와 같이 사법분야 및 중앙정부 행정의 확대가 그러한 분야 중 하나다. 혹은 국방분야에서 지출이 증가한다면, 어떤 부분에 귀속하는 것이 적당한지 명확하지 않을 수 있다. 본 연구에서는 이러한 지출은 통합으로 인해 새로이 발생하는 부분이기 때문에 기존재정이 아닌 추가재정에 귀속되는 것으로 간주한다.

나. 추가적인 재정수입 확보

통합 이후에 남한지역에서 어느 정도의 추가적인 재정수입을 확보할 수 있는지는 매우 중요한 문제다. 통일비용 지불의사에 대해 국민들을 대상으로 서베이한 내용을 기초로 분석한 기존의 연구를 보면, 추정치가 연구자에 따라 상당한 차이를 보인다. 장원태(1997)에서는 연간 10조 3,151억~12조 9,233억원 정도 되는 것으로 추정되었는데, 이는 1996년 GDP의 약 2.3~2.9% 정도에 해당되는 수치다. 또 다른 연구인 배득중(1993)에서는 9조 6,800억원으로 이는 1991년 GDP의 약 4.3%에 달한다. 일견 배득중에서 부담의사가 더 크게 추정된 것으로 보이지만, 서베이에서 사용된 질문 내용을 보면, 배득중에서의 추정치는 일회성 부담의 성격이 강하다. 반면, 장원태에서는 비록 기간이 명확하지는 않지만 지속적인 부담의사의 성격이 강하기 때문에, 실제로는 장원태에서 추정된 지불의사가 더 크다고 할 수 있다.

비록 지불의사에 대한 기존 연구가 있기는 하지만, 이를 단순히 통합 이후에 재정수입을 확대할 수 있는 정도로 해석하기에는 여러 가지 한계가 있을 수 있다. 첫째, 서베이에서 응답한 지불의

사를 진정한 재정수입 확대 폭으로 해석할 수 있는가 하는 점이다. 아무런 부담 없이 서베이에 응답하는 것과 실제로 재정수입 확보가 구체적으로 조세부담의 증가라는 형태를 가지는 경우에는 태도에서 차이가 발생할 수 있다. 둘째, 이 연구가 진행된 지 벌써 10여년이 지났으며, 그 이후 국민들의 태도에서 변화가 발생하였을 수 있다. 셋째, 서베이는 개인을 대상으로 지불의사를 확인한 것이기 때문에, 간접적으로 귀착이 이루어지는 부분을 제외하고 직접적으로 개인이 지불하게 되는 부분만을 대상으로 하여 응답하였을 가능성이 있다.

이러한 점들보다 더 중요한 문제는 기존 서베이의 지불의사가 어느 정도 기간 동안 적용되는 것으로 간주해야 하는가 하는 점이다. 장원태에서는 국민들이 매년 GDP의 2.3~2.9% 정도를 지불할 의사가 있는 것으로 추정되기는 하였지만, 그 기간이 얼마인지는 명확하지 않다. 만약 장원태에서 추정된 매년 GDP의 2.3~2.9% 정도의 추가적인 재정수입을 영구적인 조치로 간주할 수 있다면, 그것은 장기적으로 국가부채비율을 안정화시킴에 있어 결코 작은 금액은 아니다.

이처럼 재정수입 확대 폭에 대해서도 명확한 근거를 제시하기는 어렵기 때문에, 불가피하게 어느 정도 자의적인 기준을 설정하지 않을 수 없다. 물론 본 연구가 실제로 재정이 지속가능한가에 대한 판단을 목표로 하는 것이 아니므로, 그러한 기준선에서의 가정이 너무 낙관적인지 혹은 비관적인지가 상대적으로 덜 중요하기는 하다. 그러나 재정수입 확대 폭에 대해서 너무 낙관적인 가정을 기준으로 하는 경우에는, 통합 이후의 재정의 지속가능성에 대한 전반적인 분석이 너무 낙관적인 경우에 편향되어 이루어질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 재정수입을 확대할 수 있는 폭은 장원태(1997)보다 좀 더 작은 것으로 보되, 그러한 조치가 영구적으로

이루어지는 경우로 설정한다. 본 연구의 기준선에서는 남한지역에서는 통합 직후부터 GDP의 2.0%에 해당되는 추가적인 재정수입을 영구적으로 확보하는 것으로 가정한다.

북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율이 남한지역에서와 동일해지는 시점은 북한지역의 소득수준이 남한지역과 동일해지는 시점이며, 그 이전에는 남한지역에서보다 낮게 유지되는 것이 불가피할 것이다. 그 이유는 통합 직후에는 조세행정 측면에서의 한계, 북한지역의 경제성장 유도를 위한 조세감면 등으로 인한 것도 있을 수 있다. 그러나 더 중요하게 감안되어야 하는 점은 조세제도가 가지는 누진성이다. 남한지역과 동일한 조세제도를 북한지역에 적용하는 경우, 상당 기간 동안 북한지역의 조세부담률은 남한지역에서보다 현저하게 낮을 것이다. 예를 들어, 소득세의 경우에는 상당기간 동안 북한지역 주민들의 대부분이 면세점 이하가 되어, 소득세 수입은 미미할 것이다.

물론 북한지역에 대해서 남한지역과 차별화된 조세제도를 적용하여, 북한지역의 조세부담률을 동일한 조세제도가 적용되는 경우보다 더 높일 수는 있다. 그러나 북한지역에 대해 남한지역과 차별화된 조세제도를 적용하는 것에도 상당한 한계가 존재할 것이다. 특히 물품시장이 완전히 통합되어 있는 두 지역에서 간접세적인 조세의 경우에는 차별화를 할 수 있는 여지가 크지 않다. 차별화의 폭이 큰 경우에는 그로 인한 왜곡이 커지기 때문이다. 따라서 북한지역에 대해 어느 정도 차별화된 조세제도를 적용한다 하더라도, 북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율이 남한지역에서보다는 낮을 것이다.

북한지역에서의 재정수입이 어느 정도 될지를 비교적 정확하게 추정하는 것은 매우 방대하고 어려운 작업이다. 각 시점에서 북한지역에서의 생산구조, 소득분포 및 소비구조 등을 상세하게 전망

하는 작업이 선행되어야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 북한지역에 남한지역과 어느 정도 차별화될 조세제도를 적용할 수 있을지에 대한 검토도 필요하다. 이러한 분석은 향후 연구에서 진행하기로 하고, 일단 북한지역의 재정수입에 대해 다음과 같은 간단한 가정으로 대체하기로 한다.

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

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

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

3. 추가재정 지출 내용과 가정

경제통합 이후의 재정상황 변화를 고찰하기 위해서는 경제통합 이후에 추가재정에서의 지출 소요가 어느 정도 발생하는가를 파악하는 것이 필요하며, 본 절에서는 이에 대해 논의한다. 여기서 추가재정 지출이라 함은 북한지역에서의 지출과 중앙정부 지출의 증가분에 해당되는 것이며, 남한지역에서 지출이 증가하는 것은 포함하지 않는 개념이다.

추가재정에서의 지출 소요를 다음과 같은 항목으로 구분하여 논의하기로 한다.

(1) 국방지출의 변화

- (2) 북한지역 경제분야 지출(SOC 등 투자, 산업 및 농업지원 등)
- (3) 북한지역 주민의 소득보전
- (4) 북한지역 공공서비스(교육, 공공의료, 기타 지방행정 일반 등) 및 중앙정부 지출 증가
- (5) 기타 일시적 지출
- (6) 이자지출

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

그러나 여기서의 분류는 실제 국민계정 기준에서의 정부지출 분류와는 몇 가지 점에서 차이를 보인다. 가장 중요한 차이는 다음과 같다. 공공부문 종사자에 대한 임금은 국민계정 기준으로는 ‘공공서비스 지출’이라는 항목에 포함되지만, 여기서는 공공부문 종사자에 대한 임금 일부는 공공서비스 지출에 포함되고, 일부는 소득보전 부분에 포함된다. 여기서의 소득보전은 남북 소득격차로 인해 발생하는 문제에 대응하는 성격의 지출이 포함되는 것으로, 국민계정에서의 사회보호보다는 더 협소한 의미로 설정되어 있다. 그리고 공공서비스 제공과 관련된 지출 중 일부는 ‘기타지출’ 항목에 포함한다.

가. 국방지출

통합 이후의 국방지출에 대해 논의하기 위해서는 먼저 국방부문

의 통합에 대한 가정이 필요하다. 여기서는 남한지역 중심으로의 급진적인 통합을 설정하는 것이기 때문에, 기존의 북한군대는 가급적 조속히 해체하는 것으로 가정한다. 따라서 남북한이 통합된 상황에서의 국방지출 소요는 기존의 남한의 국방지출을 기준으로 하여 어느 정도 추가 혹은 감축되어야 하는 측면에서 생각할 수 있다.

먼저 남한의 국방지출 현황을 보면, 현재 GDP의 약 2.7% 정도를 국방지출에 할애하고 있다. 그리고 통일의 가능성을 감안하지 않은 현재 시점에서 남한의 국방비 지출은 GDP 대비 비율이 단계적으로 증가하여, 2014년 전후에 GDP의 3%를 약간 상회하고, 이후 점차적으로 감소하여 GDP의 2.3%에서 안정화되는 것으로 계획되어 있다.

통합 이후의 국방비의 변화에 대해서는 기존의 논의에서도 견해 차이가 존재한다. 기존 연구 중 일부에서는 통합 이후 국방비를 대폭 감축함으로써 통일비용의 상당부분을 조달할 수 있다는 주장도 있다. 반면 다른 연구에서는 한반도의 특수한 지정학적 상황, 통합 후 북한지역의 군사시설의 철거 및 정비, 남한지역 부대와 장비의 북한지역으로의 재배치 등의 요인을 고려하면, 통합 이후에도 국방비를 삭감하는 것은 어렵다는 주장도 있다.

통합 직후에는 해체 이전까지의 북한군대의 유지비(인건비 등) 및 북한 군대를 해체 통합하는 과정에서 일정한 정도의 비용이 발생할 것이다. 통합 직후 남한에서 기존에 계획된 국방비에서 어느 정도 추가적으로 절감할 수 있을지는 명확하지는 않지만, 그것이 추가적인 지출소요보다는 크지 않을 것으로 보인다. 물론 시간이 경과하면서 절감을 할 수 있는 폭이 더욱 커질 수도 있지만, 전체적인 국방지출이 기존의 남한의 계획된 지출보다 더 감소할 수 있는 것은 적어도 국방부에서 통합이 어느 정도 진척된 시점 이후

에나 가능할 것이다.

뿐만 아니라 국방비 지출이 기존의 남한의 계획된 국방비 수준으로 유지된다는 가정도 장기적으로는 매우 낙관적인 가정이 된다. 예를 들어, 통일한국의 국방비 지출이 남한지역 GDP의 2.3%로 유지되는 경우를 생각해 보자. 이 경우에는 북한의 경제가 복원되고 통일한국에서 차지하는 북한지역 GDP의 비중이 높아질수록, 통일한국 전체 GDP에서 차지하는 국방지출의 비중은 점차 낮아지게 된다. 예를 들어, 통일한국 GDP에서 북한지역 GDP의 비중이 약 33.3%가 되면 통일한국 GDP 대비 국방지출의 비중은 1.53%까지 하락하게 된다. 물론 국방지출을 이렇게 점차적으로 낮추어 가는 것이 무리가 없는 국제정세 상황이 전개된다면, 그것은 축복일 것이다. 그러나 통합 이후의 국방비 규모를 지나치게 낙관적으로 작게 가정하는 경우에는 통합 이후의 재정상황을 지나치게 낙관적으로 판단하게 하는 방향으로 연구결과가 왜곡될 수 있다.

따라서 이보다 좀 더 현실적인 가정은 장기적으로 통일한국의 국방비가 통일한국 GDP의 일정수준으로 유지된다는 가정이라고 판단된다. 본 연구에서는 통일한국의 국방비가 통일한국 GDP의 2.3%로 유지된다고 가정한다. 물론 이러한 지출로는 통합 직후에 북한군대의 해체 및 군대의 재배치 등에 소요되는 비용을 충분히 반영하지 못할 가능성이 있다. 현재 북한군의 규모는 약 117만명 정도인 것으로 추정(통일부, 『북한개요』, 2004)되는데, 이러한 정도의 대규모 인력을 재편성하여 노동시장으로 편입시키기 위해서는 일정한 시간이 소요될 수 있으며, 그 이전 기간까지의 유지비가 필요할 수 있다. 이러한 부분에 대해서는 뒤에 일시적인 기타 지출 소요에 반영하는 것으로 간주한다.

이러한 가정은 1990년대에 이루어진 국방비 규모에 대한 추정치보다는 낮은 것이다. 통일 이후의 국방비 적정규모에 대해 조동

호(1997)에서는 GDP의 2.6% 정도로 추정된 바 있다. 물론 그럼에도 불구하고 국방비 삭감이 통일비용에 대한 재원조달 수단이 될 수 있는가에 대한 논의결과는 통일비용 및 재원조달에 대한 논의가 한참 이루어지던 1990년대와는 오히려 달라진다. 통일비용 연구가 한참 진행되던 1990년대에는 국방비의 GDP 대비 비율이 3.4% 정도였다. 따라서 통합 이후의 국방비의 적정규모를 GDP의 2.6% 정도로 추정한 조동호(1997) 등의 추정치를 근거로 하더라도, 통합 이후 상당한 정도의 국방비 절감이 가능할 수 있었다. 그러나 최근에는 국방비의 GDP 대비 비율이 이미 2.7% 정도로 하락하였으므로, 조동호(1997) 등을 기준으로 하면, 통합 이후에 국방비가 감소할 수 있는 여지는 비교적 크지 않은 것이라 할 수 있다. 그러나 통합이 이루어지지 않더라도 장기적으로 국방지출의 GDP 대비 비율은 2.3%까지 낮추는 것으로 계획되어 있는 현재의 상황에서는, 장기적인 재정의 지속가능성을 검토함에 있어 국방비 삭감이 더 이상 통일비용 재원조달 수단으로서 이전처럼 효과적인 대안이 되기는 어렵다고 할 수 있다.

나. 경제분야 지출

공공투자는 통일비용과 관련된 기존 연구에서 통일비용의 가장 핵심적인 항목으로 간주되는 부분이다. 특히 거시적인 접근방법을 택하는 연구에서는 북한지역에 대한 투자가 통일비용의 전부 또는 대부분을 차지하는 것으로 해석되는 경향이 있다. 이는 통합 이후의 경제상황에서 경제분야에 대한 지출, 특히 북한지역의 SOC 확충을 위한 지출이 중요한 의미를 가지기 때문이라 할 수 있다. 북한지역에서는 기본적인 SOC가 절대적으로 부족한 상황이므로, 초기에는 정부의 투자를 통해 최소한의 SOC 형성 등 선행조건이 달성된 후에야 민간투자도 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 북한지역에서의 토목사업은 통합 직후의 과도한 실업 문제 및 인구의 남한지역으로의 이동을 막는 효과적인 방안이 될 수 있다. 특히 남한에서의 최근의 토목사업과 달리, 전체 사업비 중 토지보상비 등의 비중이 크지 않기 때문에, 고용창출 등의 효과도 크다고 할 수 있다. 물론 단순히 SOC를 중심으로 한 공공 투자지출 외에도 다양한 종류의 경제분야 지출이 발생할 수 있다. 농업분야 구조개선, 기존의 기업구조 전환(예를 들어, 군수산업의 민간산업으로 전환) 등에서도 정부의 역할이 필요할 수 있다.

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

그러나 그러한 중요성에도 불구하고, 기존의 일부 연구에서 추정된 정도로 경제분야에 대한 지출을 과도한 수준으로 하는 것은 문제를 초래할 수 있다. 일단 경제분야에 대한 지출을 이렇게 높으면, 전체 재정부담이 매우 커진다. 비록 경제분야의 지출이 중요하다고는 하지만, 그것이 통합 이후의 상황에서 재정지출의 거의 대부분이 될 수는 없을 것이다. 독일의 경우를 보면, 1991~2003년 기간중 통일비용으로 지출한 금액에서 경제분야 지출은 전체 지출의 20% 미만, 그리고 사회보장지출의 약 40% 미만에 해당된

다¹⁴⁾. 물론 남북한 통일에서 여건이나 방법 등이 독일의 경우와 동일하지는 않겠지만, 독일의 사례는 이질적인 두 경제를 통합하는 과정에서 경제분야 지출만이 절대적인 부분이 될 수 없다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

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

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

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

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

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

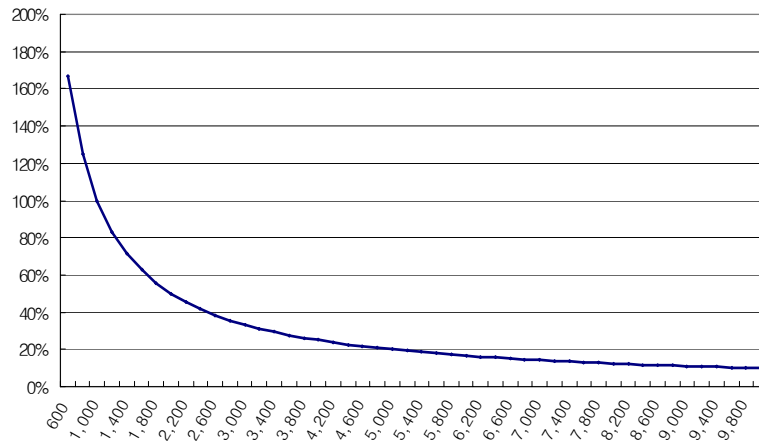
이러한 문제를 지적할 수는 있지만, 실제로 통합 이후에 북한지역에서 적절한 SOC 투자가 어느 정도인지를 판단하기는 어렵다. 물론 통합 후 북한지역에 대한 SOC 투자의 적정 규모에 대한 기존 연구도 있다. 그러나 실제 공공투자의 적정 규모는 북한지역에서 어느 정도의 빠른 경제발전을 원하는가, 그리고 어느 정도의 재원을 할애할 수 있는가, 그리고 어느 정도를 북한지역의 경제가 흡수할 수 있는가에 따라 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 상당히 자의적인 가정에 기초하여 기준선을 설정하고, 지출이 그와 달라지는 경우의 영향을 분석하기로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

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

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

여기서 k 는 북한지역 경제분야에 얼마나 적극적으로 지출을 할 것인가를 반영하는 정책변수라 할 수 있다. 기준선에서는 $k=1$ 로 설정한다. 즉 북한지역 일인당 소득이 1백만원인 시점에서는 GDP 대비 100%를 지출하고, 2백만원이 되는 시점에서는 50%, 1천만원이 되는 시점에서는 10%를 지출한다는 것이다.

[그림 IV-6] 소득수준별 경제분야 지출의 북한지역 GDP 대비 비율



다. 소득보전

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

소득보전에 대해 일차적으로 생각할 수 있는 것이 국유재산의 자본귀속분에 해당되는 부분을 주민들에게 배분하는 것이다. 북한지역의 국민소득 중 절반 정도는 자본소득에 해당되는 부분이라 할 수 있는데¹⁵⁾, 이는 통합 직후에 민영화가 되지 않은 상태에서는 일단 국유재산에 대한 귀속분에 해당된다. 자본귀속분을 제외하면 순수하게 근로소득에 해당되는 부분은 남한지역 일인당 소득

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

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

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

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

각 시점에서의 좀 더 정확한 지출액은 다음과 같이 정의한다. 남한지역 대비 북한지역의 소득비율을 x 라 하고, 각 시점에서의 일인당 소득보전액의 남한지역 소득 대비 비율 x^{sub} 는 다음과 같다고 가정한다:

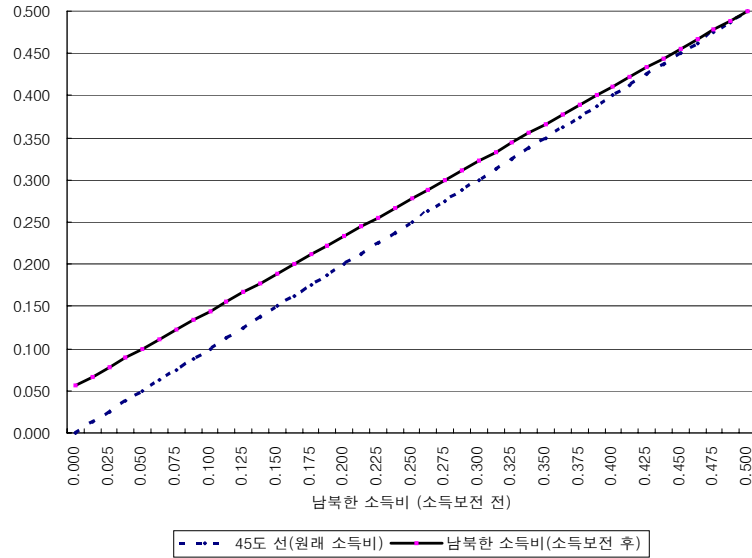
$$x^{\text{sub}} = \max \{ \beta (a - x), 0 \}$$

여기서 α 는 소득보전 프로그램이 추구하는 남한지역 소득 대비 북한지역 소득의 최종목표를 의미한다. 즉 $\beta = 0.5$ 라면, 북한지역의 소득이 남한지역의 50%에 달하는 시점까지 이러한 지출이 지속된다는 의미다. x 가 최종목표인 α 값에 달하면 $x^{\text{sub}} = 0$, 즉 더 이상 소득보전을 하지 않는다. β 는 최종목표와의 차이, 즉 $(\alpha - x)$ 중 어느 정도를 소득보전을 통해 해소할 것인가를 의미한다. 예를 들어, $\alpha = 1$, $\beta = 0.5$ 라면, 남북한 소득이 동일해지는 시점까지, 각 시점에서의 남북 소득격차를 소득보전 이전의 절반으로 만들기 위한 정도로 소득보전을 한다는 의미가 된다.

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

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

[그림 IV-7] 소득보전 프로그램 예시



라. 공공서비스 지출

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

이러한 포괄적인 공공서비스 지출은 본 연구의 목적에서는 크게 두 부분으로 나누어 생각할 수 있다. 그 중 한 부분은 중앙정부의

기능 확대, 사법체계 등인데, 이러한 분야에 대해서는 남한지역 수준의 인건비를 적용해야 한다. 남한지역에서 이러한 부분이 어느 정도 되는지를 명확하게 구분하기는 어렵지만, 여기서는 대략 남한지역 GDP의 1%라고 간주한다. 이러한 부분에 대해 북한지역에서 지출을 하기 위해 소요되는 금액은 북한지역 GDP의 1% × 남한지역 소득 / 북한지역 소득이라고 할 수 있다.

이러한 지출을 제외한 대부분의 지출에 대해, 북한지역의 생활수준을 감안하여 지출액의 적정선을 설정하는 것이 합리적일 것이다. 그러한 지출의 일인당 지출액의 상한선과 하한선에 대해서는 앞에서 논의한 바 있다. 이에 해당되는 지출은 남한지역에서의 일인당 지출액이 상한선이지만, 실제로는 지출수준을 이보다 상당히 낮게 설정하는 것이 합리적일 것이다. 북한지역에서의 일인당 소득(소득보전액을 포함한 소득) 대비 일인당 공공서비스 지출액이 남한지역에서보다는 높아야 한다는 것이 하한선의 기준이다. 그리고 초기 수준을 어느 정도로 설정하든, 남북한 두 지역의 소득이 동일해지는 시점에서는 일인당 공공서비스 지출액도 동일해지도록 증가율을 설정하는 것이 타당할 것이다.

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

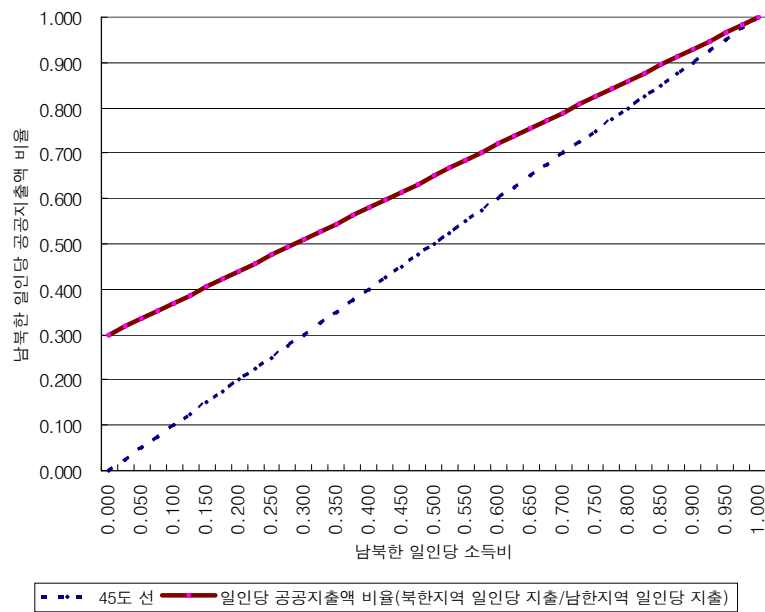
$$z = x + p(1-x)$$

여기서 a 의 값이 클수록, 남북한 공공서비스 지출액의 격차를 작게 만든다는 의미다. 극단적으로 $p = 1$ 이라면, 소득수준과 상관

없이 남북한 두 지역에서의 일인당 공공서비스 지출액을 동일한 수준으로 한다는 것이다. 기준선에서는 $p = 0.3$ 으로 가정한다. 이 경우 통일 직후에 북한지역 일인당 공공서비스 지출액은 남한지역 일인당 공공서비스 지출액의 약 34% 정도이며, 이에 대한 지출소요는 북한지역 GDP의 100% 정도 된다.

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

[그림 IV-8] 일인당 공공서비스 지출액 예시



마. 외채상환 및 기타 일시적 지출

위에 언급한 항목의 지출, 즉 통합 이후에 지속적으로 발생하는 지출 외에도 통합 과정에서 일회적으로 혹은 한시적으로 발생하는 다양한 지출이 있을 것이다. 그 중 가장 대표적인 것 중 하나가 통합과정에서 북한의 기존의 외채를 어떻게 할 것인가 하는 문제이다. 본 연구에서는 북한이 현재 가지고 있는 대외채무 전액을 통일한국이 승계하는 것으로 간주한다. 특히 법적 상환의무자가 전부 북한정부가 아닌 채무라 할지라도, 현재 북한 경제구조의 특성을 감안할 때 대부분이 실질적으로 정부부문에 속한다고 볼 수 있어, 이를 전액 승계하는 것으로 가정한다.

승계할 채무의 규모에 대해 정확한 내용은 파악할 수 없다. 국제금융센터(2000)에 따르면 기존에 가지고 있는 지불불이행 상태의 미상환 채무는 약 121억달러이고, 정상 채무는 약 12억달러, 총외채는 133억달러 정도로 추정하고 있다. 반면 OECD(2000) 자료에 의하면 1999년 12월 말 기준으로 북한의 대외채무는 80.77억 달러 정도인 것으로 파악되고 있어, 다소의 차이가 있다. 또한 통일한국이 실제로 승계하여야 하는 채무는 전체 채무액보다는 다소 작아질 가능성도 있다. 예를 들어, 장형수·정여천(2005)은 OECD 자료에 나타난 북한의 대외채무 중 86.2%인 61.8억달러가 대러시아 채무인데, 이 중 76%까지 탕감이 가능하다는 견해를 제기하고 있다. 본 연구에서는 통일한국이 승계하여야 하는 북한의 기존 외채는 약 100억달러 정도인 것으로 간주하며, 이를 지출소요로 파악한다¹⁶⁾. 이는 일회성 지출이며, 남한 GDP 대비 비율로는 1%를 약간 상회하는 수준에 불과하다. 따라서 북한의 기존 외채의 규모

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

에 대한 추정치에서의 오차는 물론이고, 북한의 기존 외채를 승계하느냐 하는 근본적인 문제조차도 통합 이후의 재정의 지속가능성에 큰 영향을 미치지 않는 것이다.

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

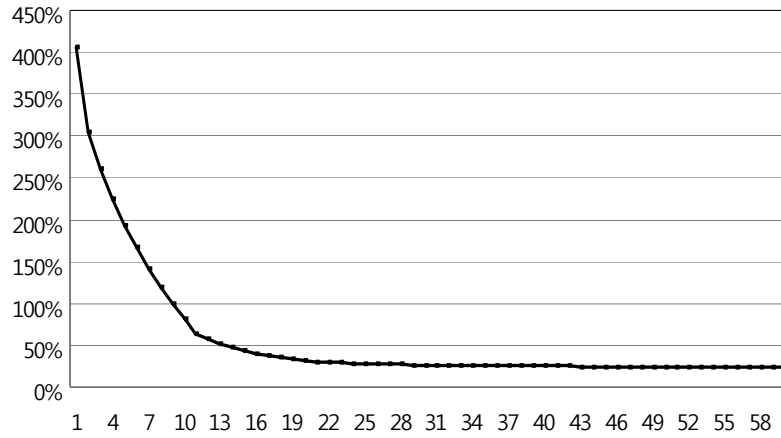
일시적 지출은 상황에 따라 크게 달라질 수 있고, 이에 대해서는 매우 큰 불확실성이 존재하기 때문에 이를 정확하게 추정하려는 것은 무리다. 그리고 통합 이후의 재정의 장기적인 변화를 고찰하는 본 연구에서는 일시적인 지출은 대체적으로 2차적인 중요성만을 가질 뿐이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 각 항목에 대

한 자세한 논의는 생략하고, 자의적이지만 단순한 가정을 택하기로 한다. 본 연구에서는 외채를 제외한 기타 일시적인 지출이 통합 직후에 북한지역 GDP의 100% 정도 되며, 그 비율은 매년 10%p씩 하락하는 것으로 가정한다.

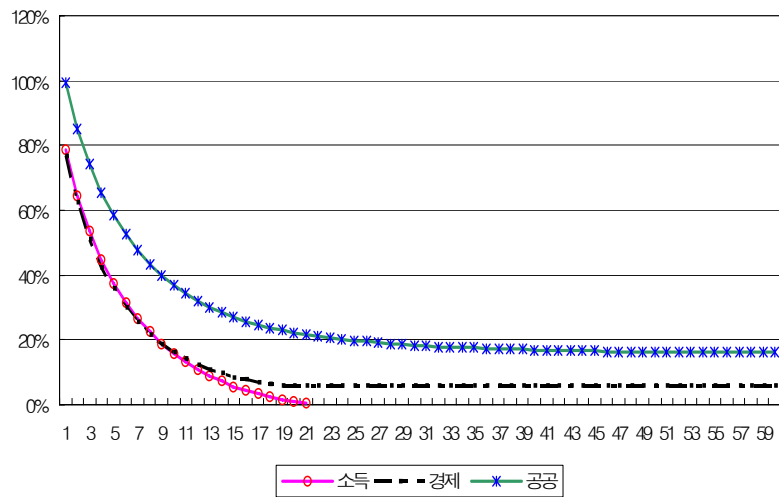
바. 추가재정 지출의 구성

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

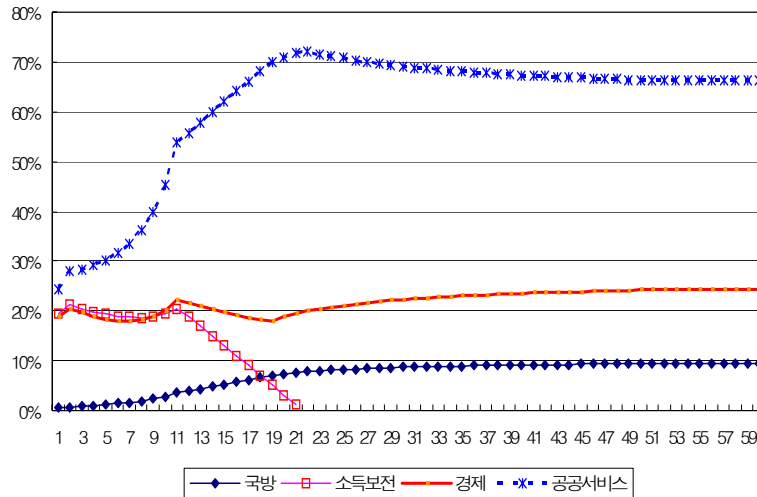
[그림 IV-9] 추가재정 지출의 북한지역 GDP 대비 비율



[그림 IV-10] 추가재정의 분야별 지출(북한지역 GDP 대비 비율)



[그림 IV-11] 추가재정 지출의 구성비 추이(전체 추가재정 지출 중 비중)



1) 추가재정 지출의 남한지역 GDP 대비 비율

추가재정 지출은 통합 이후 일정 기간 동안 매년 남한지역 GDP의 12%대에서 시작하여 점차 하락하여 통합 후 10년 정도 경과하면, 7%대까지 하락하지만, 일정 시점 이후에는 다시 상승하기 시작한다. 이는 추가재정 지출의 GDP 대비 비율은 하락함에도 불구하고, 남한지역 GDP 대비 북한지역 GDP의 비율이 그보다 더 큰 폭으로 상승하기 때문이다.

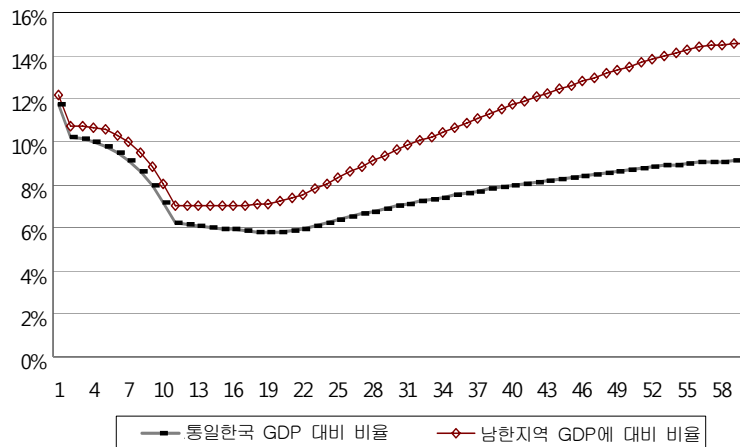
본 연구의 목적은 지출소요액의 정확한 산정에 있지 않으며, 이러한 지출규모가 불가피하게 다수의 자의적인 가정에 기초하여 산출된 것이라는 점을 감안하면, 수치 자체에 대해 큰 의미를 둘 이유는 없다. 다만 이러한 가정이 통일비용에 대한 기존 연구에서 제시되는 수치에 비해 어떤 수준인지에 대해서는 간단하게나마 언급할 필요는 있을 것이다.

통일비용에 대한 기존 연구에서 제시된 수치는 연간 남한

IV. 경제변수 및 재정정책 가정 91

GDP의 2~25%로 그 범위가 매우 넓기는 하지만, 1990년대에 이루어진 국내 연구를 보면 KDI(1991)의 경우에는 10% 내외, 박태규(1997)의 경우에는 7.5~11.3% 정도, 고일동(1997)의 경우에는 9% 내외 정도가 된다. 반면, 최근에 해외 연구기관에서 추정한 것을 보면, 바클레이스(2000)에서는 4~5%, HSBC(2003)에서는 4.4%, 피치스(2003)에서는 3~4% 정도로 추정된 바 있다. 따라서 본 연구에서 지출에 대해 가정한 것은 1990년대에 이루어진 국내 연구들에 비해서는 유사하거나 약간 더 큰 수준이며, 최근의 해외 연구들에 비하면 상당히 큰 편이다.

[그림 IV-12] 추가재정 지출의 남한지역 및 통일한국 GDP 대비 비율



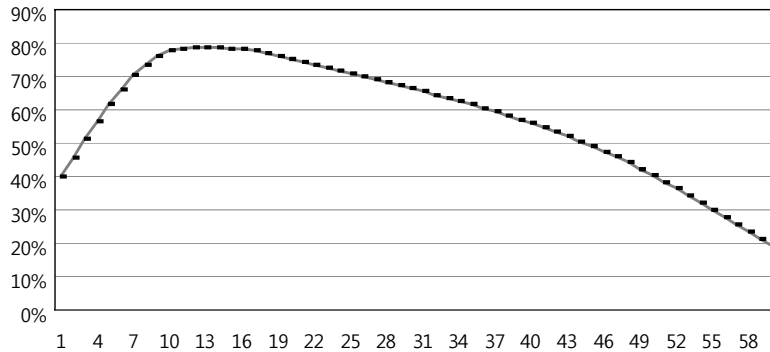
V. 모의실험 및 가정 변화의 영향 분석

1. 기준선 전망

통합 후의 재정상황 변화에서 가장 중요한 문제는 장기적으로 재정의 지속가능성이 유지될 수 있는가 하는 점일 것이다. 재정의 지속가능성에 대해 가장 간단하게 살펴볼 수 있는 지표는 국가부채의 GDP 대비 비율이 변하는 추이라고 할 수 있다. 별도로 언급되지 않은 경우에는 국가부채비율은 통일한국의 GDP 대비 통일한국 국가부채의 비율을 의미하는 것으로 한다. 기존재정 및 추가재정의 국가부채비율은 각각 기존재정의 국가부채를 남한지역 GDP로 나눈 값과 추가재정에서의 국가부채를 북한지역 GDP로 나눈 값이다.

먼저 기준선 가정이 적용되는 경우의 통일한국 국가부채비율 추이를 살펴보기로 한다. 국가부채비율은 통합 직후 약 40% 정도에서 시작하여 통합 후 10년 정도에는 80%에 달한 후 서서히 하락하기 시작한다. 실제로 통합 이후의 재정상황이 이처럼 전개되어 재정의 지속가능성이 유지될 수 있다면, 이는 일단 희망적이라고 할 수 있다. 그러나 그러한 결과 자체가 가정에 따라 달라질 수 있으며, 각 가정에 대해 불확실성이나 논란의 여지가 많다는 점을 감안하면, 기준선 전망치에서 재정의 지속가능성이 유지된다는 결과 자체에만 큰 의미를 두는 것은 적절하지 않다. 그보다는 어떤 요인들이 재정의 지속가능성이 유지될 수 있게 하는지, 그리고 어떠한 가정의 변화가 재정의 지속가능성 유지를 어렵게 하는지를 이해하는 것이 중요하다.

[그림 V-1] 통일한국의 국가부채비율 추이



가정이 변화되는 경우에 재정에 미치는 영향에 대한 분석에 앞서, 먼저 기존재정과 추가재정이 어떤 추이를 가지는지 살펴보기로 하자. 기존재정에서 이자지출을 제외한 부분의 남한지역 GDP 대비 비율을 보면, 기존의 0.8%의 흑자분과 추가적인 재정수입에 해당되는 2.5%를 포함하여, 매년 3.3%의 흑자를 유지하게 된다.

추가재정에서 이자지출을 제외한 부분의 수지는 통합 직후 북한지역 GDP의 400% 정도의 적자에서 시작하여, 그 비율은 점차 작아진다. 그러나 적자 상태가 상당히 오랫동안 지속되며, 흑자로 전환되기까지는 40년 정도가 소요된다. 물론 흑자로 전환되는 시점까지 소요되는 시간은 재정수입과 지출에 대해 어떤 가정을 하는가는 물론이고, 북한지역의 성장이 얼마나 빨리 이루어지는가에 따라 달라지기 때문에, 40년이라는 수치 자체에 큰 의미를 둘 필요는 없다. 그보다는 북한지역 소득이 남한지역 소득의 약 85~90% 정도는 되어야, 이자지출을 제외한 추가재정의 수지가 균형을 달성할 수 있을 것이라는 표현이 더 의미가 있을 것이다. 이 시점이 되면 추가재정 지출의 GDP 대비 비율은 기존재정 지출의 GDP 대비 비율보다 약 0.5~0.7%p 정도 높을 뿐이다. 그럼에도

불구하고 기존재정에서는 남한지역 GDP의 2.8%에 달하는 흑자가 발생하는 것에 비해, 추가재정에서 겨우 균형을 달성하는 이유는 조세구조의 누진성으로 인해 북한지역에서는 재정수입의 GDP 대비 비율이 남한지역에서보다 2%p 정도 낮기 때문이다.

통일한국의 재정에서 이자지출을 제외한 부분의 수지는 약 8%의 적자에서 시작하여, 적자비율이 점차 감소한다. 수지가 균형을 달성하는 데 약 18년 정도가 소요되는데, 이는 대략 북한지역의 소득수준이 남한지역의 45% 정도 되는 시점이다. 이러한 결과는 북한지역의 재정수입에 대한 가정에 따라 비교적 크게 변화될 수 있으므로, 대략적으로 15~25년 혹은 북한지역의 소득수준이 남한지역의 40~60% 정도 되는 시점이라는 정도로 이해하는 것이 적절할 것이다. 이 시점에서는 북한지역에 대한 소득보전 및 경제분야 지출이 대폭 감소되어, 추가재정 지출의 GDP 대비 비율이 남한지역에서보다 높은 정도는 약 7~8%p 정도로 축소된다. 그러나 북한지역 재정수입 비율이 남한지역에서보다는 7~8%p 정도 낮기 때문에, 추가재정에서는 북한지역 GDP의 약 13% 정도에 해당되는 비교적 큰 적자가 발생한다. 그리고 이러한 적자를 기존재정에서 발생하는 남한지역 GDP의 2.8%에 해당되는 흑자가 상쇄하여, 통일한국의 재정이 균형을 이루게 되는 것이다.

기존재정은 통합 직후 2.0%에 달하는 추가적인 수입을 확보하므로, 이자지출을 포함한 재정수지도 즉각적으로 흑자로 전환된다. 이러한 흑자를 추가재정의 적자보전에 활용하지 않고 기존재정만을 별도로 분리하여 생각해 보기로 하자. 이러한 흑자는 기존의 국채를 빠른 시간 내에 상환할 수 있게 만들어, 통합 후 10년 정도 지나면 국가부채를 전부 청산하고 이후 국가부채는 (-)가 된다. 즉 국가가 순자산을 가지는 상태가 된다¹⁷⁾. 뿐만 아니라 순자

17) 물론 통합 이후 남한지역 GDP의 2.0%에 달하는 재정수입을 추가로 확보하는 것이 가장 중요한 이유다. 그러나 그 외에도 위에서는 경제통합

산의 비율은 매년 상승하여, 통합 60년 후에는 남한지역 GDP의 200% 이상이 된다. 이에 따라 이자지출을 포함한 재정수지의 비율도 점차 상승하여, 통합 60년 후에는 8.0%의 흑자에 달한다. 물론 이는 단순히 개념적인 문제이고, 현실에서는 추가재정에서 순부채가 축적되는 속도가 이보다 더 빠르기 때문에, 특이한 상황이 전개되는 것은 아니다. 다만 이러한 가상적 설정은 기존재정의 흑자가 추가재정의 적자를 충당하기 위해 활용되는 것을 이해하기 위한 것이다.

추가재정에서의 적자는 이자지출을 포함하면 위에서보다 더욱 커지며, 국가부채비율도 빠른 속도로 상승한다. 이자지출을 포함하는 추가재정 수지의 GDP 대비 비율은 통합 후 50년 정도 지나면 7%대까지 축소되기는 하지만, 더 이상 축소되지 않는다. 즉 이자지출을 포함하는 추가재정의 수지는 영원히 균형에 달하지 못하며, 추가재정만을 별도로 분리하여 생각한다면, 국가부채는 북한지역 GDP의 400%를 넘어서도 계속적으로 상승하는 추세를 보인다. 즉 추가재정만을 분리하여 생각하면, 재정은 지속가능하지 않은 경로를 가진다.

이자지출을 포함한 통일한국의 재정수지의 GDP 대비 비율은 통합 직후 약 9% 정도의 적자에서 시작하여 적자비율이 매년 축소된다. 통합 10년 후에는 4%대, 통합 20년 후에는 1%대로 축소되며, 통합 후 30여년이 지나면 균형에 달하고, 이후에는 흑자상태가 유지된다. 반드시 이자지출을 포함한 재정이 균형을 달성해야 국가부채비율이 하락하는 것은 아니다. 국가부채비율은 통합 후 13~14년 정도만 지나면 하락세로 전환되는데, 이 시점에서는 이

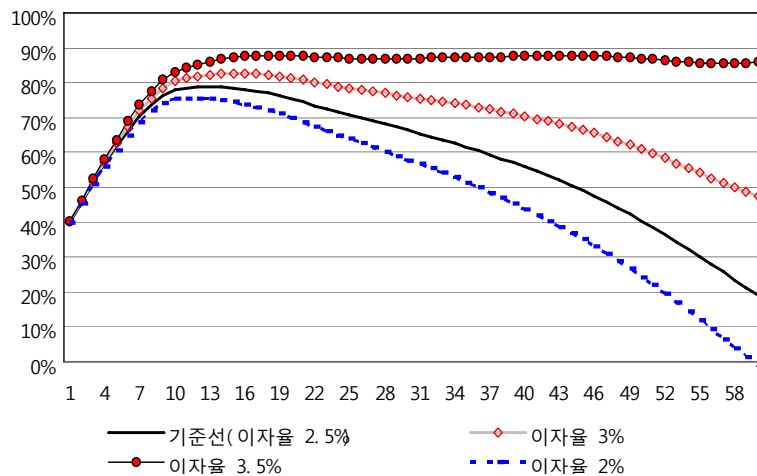
이 이루어지는 시점에서 남한의 재정수지는 GDP 대비 0.8% 적자이지만, 이자지출을 제외한 기초수지는 GDP 대비 0.8% 흑자인 것으로 가정한 바 있다. 따라서 경제가 빨리 성장한다면, 남한지역에서는 추가적인 재정수입이 아니라 하더라도 궁극적으로는 국가부채를 모두 청산할 수 있는 구조를 가지고 있는 것이다.

자지출을 포함한 재정은 2.6%의 적자를 발생시키고 있음에도 불구하고, 성장률이 높기 때문에 국가부채비율은 하락하는 것이다.

2. 이자율과 국가부채

국채 이자율이 높아지는 경우에 국가부채가 더 커지고, 이자율이 일정수준 이상 되면 재정의 지속가능성이 확보되지 않으리라는 것은 모의실험을 실행하지 않더라도 쉽게 예측할 수 있는 바이다. 다만 그 영향의 정도를 좀 더 정확하게 이해하기 위해 국채이자율이 기준선에서와 달라지는 경우의 수치를 보면 다음과 같다. 이자율을 기준선에서보다 0.5%p 낮은 2.0%로 설정하면, 국가부채비율은 빠른 하락세를 보여 통합 후 약 60년이 지나면 0이 된다. 국채이자율을 기준선에서보다 0.5%p 높은 3.0%로 설정하면, 국가부채비율은 하락하기는 하지만, 하락세가 크게 둔화된다. 그리고 이자율이 3.5% 이상 되면, 국가부채비율은 장기적으로도 하락하지 않는다.

[그림 V-2] 이자율 가정별 국가부채비율 추이

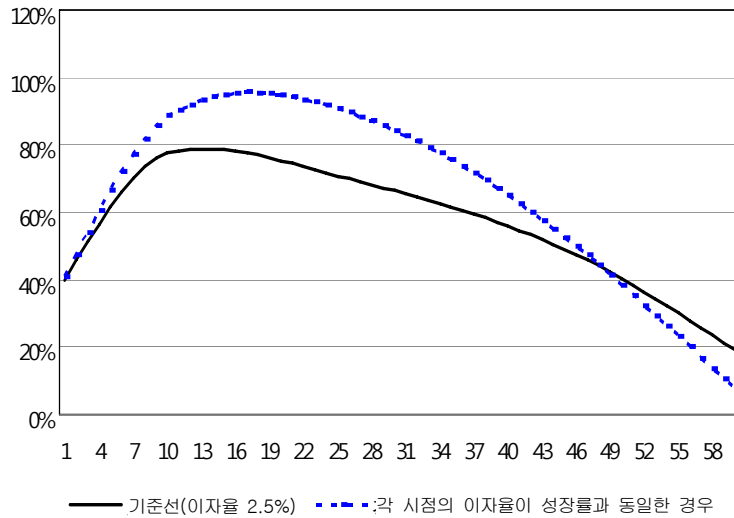


V. 모의실험 및 가정 변화의 영향 분석 97

이자율 변화가 국가부채비율에 미치는 영향을 이해하는 것은 비교적 간단하지만, 본 연구에서의 기준선에서 택한 2.5%라는 이자율 수준이 적절한 것인지를 판단하기는 어렵다. 최근의 저금리 상황을 감안하면 금리가 높게 설정된 것처럼 보일 수도 있다. 반면, 지난 수십 년 동안의 추세를 감안하면 오히려 다소 낮은 것처럼 보일 수도 있다. 기본적인 경제이론에 따르면, 경제가 균제상태에 있는 것을 기준으로 하여, 폐쇄경제에서는 이자율을 성장률과 동일한 수준으로 설정하는 것이 타당할 것이다.

본 연구의 제반 가정을 유지하면서 이자율이 각 시점에서의 성장률과 동일하다는 극단적인 가정을 택하는 경우를 생각해 보자. 중간 기간 동안에는 국가부채비율이 기준선에서와 차이를 보이지만, 50~60년 후의 국가부채비율은 기준선에서와 큰 차이를 보이지 않는다.

[그림 V-3] 이자율이 성장률과 같은 경우의 국가부채비율 추이



이러한 결과가 나타나는 것은 본 연구에서 통일한국의 성장률 평균이 2.45%로 이자율인 2.5%와 큰 차이를 보이지 않기 때문이다. 물론 평균적인 이자율이 동일하다고 하더라도, 각 시점에서 적용되는 이자율에 차이가 있는 경우에는 국가부채비율이 어느 정도 달라질 수는 있다. 특히 국채비율이 높은 시점에서 높은 이자율이 적용되는 경우에는 상대적으로 국가부채비율이 높아지는 차이가 발생한다. 그러나 이러한 차이는 대체적으로 크지 않으며, 장기적인 국가부채비율을 결정함에 있어 가장 핵심적인 부분은 평균적인 이자율과 성장률의 관계다.

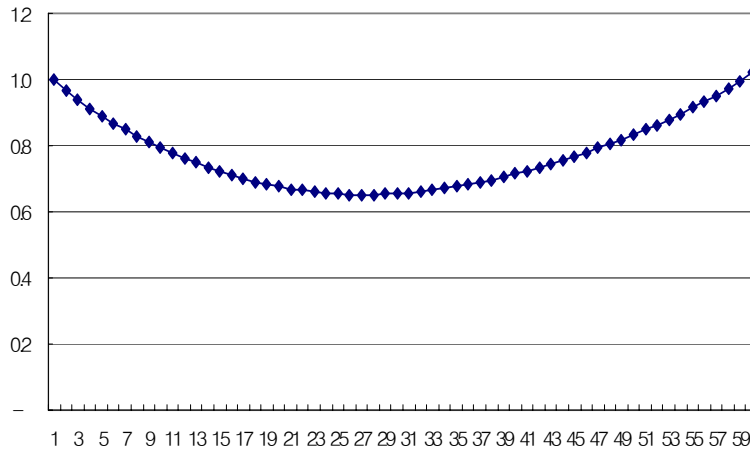
본 연구에서의 이자율 수준에 대한 본격적인 논의에 앞서, 이자율과 성장률이 국가부채비율에 미치는 영향을 간단히 생각해 보기로 한다. 이자지출을 제외한 재정수지가 균형을 달성하고 있는 상태라면, 성장률과 이자율의 차이가 국가부채비율을 변화시키는 요인이 된다. 이자율과 성장률이 동일하면, 이미 존재하는 국가부채의 GDP 대비 비율은 일정하게 유지된다. 이자율이 성장률보다 높은 경우에는 국가부채비율은 상승하며, 이자율이 성장률보다 낮은 경우에는 국가부채비율은 하락한다.

따라서 일반적으로 성장률이 높게 유지되는 경우, 특히 이자율에 비해 상대적으로 성장률이 높은 경우에는 어느 정도의 재정적자가 발생하더라도, 재정의 지속가능성이 심각하게 위협을 받지 않는다. 예를 들어, 성장률이 5%, 이자율이 2.5%인 경우를 보자. 기초재정수지가 2.5%의 적자, 혹은 이자지출을 포함한 재정수지가 5%의 적자를 유지하더라도, 국가부채비율은 일정하게 유지된다.

본 연구에서 택한 기준선에서 이자율에 대한 좀 더 정확한 평가를 위해, 통합 직후에 통일한국 GDP의 1%에 달하는 추가적인 재정적자가 발생하는 경우에, 그것이 중장기적으로 국가부채비율에 어떤 영향을 미치는지 살펴보기로 하자. 통합 직후에 통일한국의

국가부채비율이 1%p 상승하는 경우, 통합 20~30년 후에는 국가부채비율은 0.6%p 상승하지만, 통합 60년 후에는 국가부채비율은 약 1%p 정도 상승한다. 통합 직후 1%p의 국가부채비율 상승이 통합 60년 후에도 국가부채비율을 동일한 정도로 상승시키는 것은, 본 연구에서 통일한국의 60년 동안의 평균적인 성장률이 2.45%로 이자율인 2.5%와 큰 차이를 보이지 않기 때문이다. 통합 직후의 국가부채비율 1%p의 상승이 20~30년 후에 국가부채비율을 상승시키는 정도가 0.6%p에 불과한 것은 이 기간 동안에는 성장률이 이자율보다 높기 때문이다.

[그림 V-4] 국가부채비율 1%p 상승의 장기적 영향



이러한 논의에 기초한다면, 본 연구에서 택한 이자율 2.5%라는 가정은 적어도 통합 60년 후의 국가부채비율을 평가함에 있어서는 대체적으로 큰 무리가 없다고 할 수 있다. 그러나 이자율을 단지 폐쇄경제 모형의 균제상태를 기준으로 설정하는 것이 어느 정도 타당한가 하는 문제는 남는다. 특히 국제 금융시장에서 상당한 정

도의 통합이 이루어진 점을 감안하면, 이자율은 국제적인 수준에 의해 영향을 받을 것이다. 따라서 이자율이 본 연구에서 택한 가정보다 더 높거나 낮을 가능성은 충분히 있다.

이처럼 이자율이 재정의 지속가능성 확보와 관련하여 중요한 요인이기 때문에, 통합 이후의 정책대응에 있어 국채이자율이 상승하지 않도록 하는 것이 매우 중요하다. 통합 직후에는 외국으로부터 대규모 자금유입이 필요한 시점이며, 이러한 상황에서 이자율이 일시적으로 급등할 위험성도 있다. 따라서 통합 직후에 거시경제 안정화를 달성하고 외국과의 긴밀한 경제협력을 통해 국채이자율이 상승하는 것을 억제하는 정책도 중요하다. 그러나 가장 중요한 것은 장기간의 평균적인 이자율이다. 이를 위해서는 대외적으로 한국경제에 대한 신뢰성이 확보될 수 있도록 하는 것이 중요하며, 특히 재정의 지속가능성이 확보될 수 있는 정책을 수립하는 것이 중요하다. 재정의 지속가능성에 대해 의문이 제기되는 정책을 수립할 경우, 한국경제에 대한 신뢰의 붕괴로 인해, 재정의 위험이 더욱 커지는 상황이 발생하게 되기 때문이다.

이러한 노력에도 불구하고 이자율이 기준선에서보다 더 높아지는 경우에는 재정의 지속가능성 확보를 위해 재정지출을 줄이거나 추가적인 재정수입을 확보하는 정책대응이 필요하게 된다. 예를 들어, 국채이자율이 기준선에서보다 약 1%p 높아지는 경우에 재정수입을 기준선에서보다 약 0.6%p 정도 추가로 상향조정해야 장기적으로 국가부채비율은 기준선에서와 거의 동일한 수준으로 유지할 수 있을 것이다.

3. 경제성장률 변화의 영향

성장률 둔화가 통일한국 국가부채비율을 상승시키는 요인으로 작용하리라는 것은 비교적 쉽게 예측할 수 있다. 뿐만 아니라 성

장률 하락이 국가부채비율에 미치는 영향은 이자율 상승이 국가부채비율에 미치는 영향과 유사하다. 통일한국의 성장률이 기준선에서보다 매년 0.5%p 정도 하락하는 경우에는 장기적으로 국가부채비율은 약 26%p 정도 상승한다. 물론 엄격하게는 두 경우가 약간의 차이는 있다. 그 중 하나는 성장률이 둔화되는 경우에는 이자율 상승과 다른 것 중 하나는 북한지역 소득이 기준선에서보다 낮기 때문에 재정지출이 기준선에서보다 일부 커지는 효과도 있다는 것이다. 그러나 이러한 효과는 국가부채비율이 상승하는 전체 효과 중에서 아주 작은 부분에 불과하다¹⁸⁾.

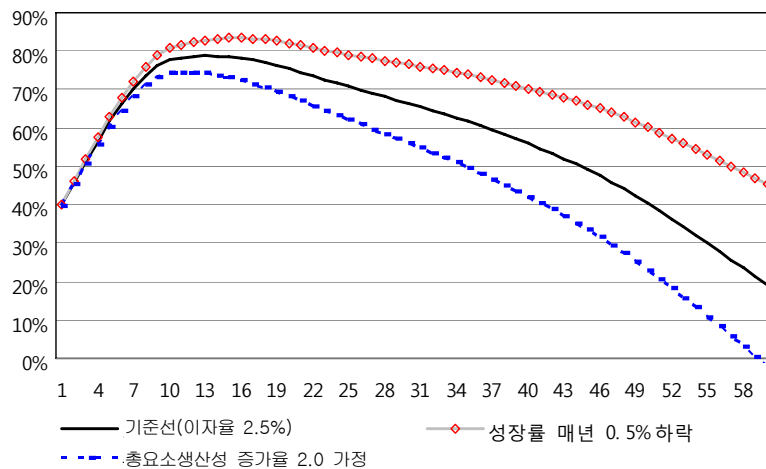
성장률이 기준선에서보다 매년 1%p 이상 하락한다면, 재정의 지속가능성이 확보되지 않지만, 본 연구의 기준선 가정 자체가 성장률에 대해 무리하게 낙관적인 가정을 하지는 않고 있으므로, 그러한 가능성은 높지 않다고 보인다. 그럼에도 불구하고 성장률이 1%p 정도 하락한다면, 추가적으로 재정수입을 GDP의 0.6%p 정도 인상하여야 기준선에서와 동일한 정도의 국가부채비율을 유지할 수 있을 것이다.

반면 성장률이 비교적 높게 유지된다면, 재정의 지속가능성을 확보하는 것은 상대적으로 쉬워진다. 본 연구의 기준선은 총요소생산성 증가율이 1.5%인 경우를 가정한 것이다. 장기 경제전망에 관한 기존 연구인 문형표 외(2004)에서는 총요소생산성 증가율과 관련하여 두 가지 시나리오를 설정하였는데, 하나는 본 연구에서와 같이 총요소생산성 증가율이 1.5%인 경우이고, 다른 하나는 총요소생산성 증가율이 2.0%인 경우다. 만약, 총요소생산성 증가율

18) 소득보전이나 공공서비스 지출은 절대적인 소득수준이 아니라 남북 소득격차에 영향을 받는 것으로 가정하였으므로 기준선에서와 차이가 없다. 다만 북한지역의 소득수준 자체에 영향을 받는 것으로 가정한 경제분야 지출은 기준선에서보다 더 커진다. 그러나 성장 둔화로 국가부채비율은 약 26%p 상승하는 경우에, 이러한 부분은 1%p 남짓한 정도에 불과하다.

이 2.0% 정도로 유지되면, 본 연구의 가정하에서는 60년 후에 국가부채는 소멸된다. 혹은 재정지출을 기준선에서보다 어느 정도 확대하거나 재정수입 확대 폭을 다소 축소하더라도, 재정의 지속가능성을 유지하는 것에 문제가 없어진다. 총요소생산성 증가율이 2.0%로 유지된다면, 통합 이후에 재정수입 확대 폭을 GDP의 1.7% 정도, 즉 기준선에서보다 약 0.3%p 낮은 정도로만 설정하더라도, 기준선에서보다 약간 낮은 국가부채비율을 달성할 수 있다. 물론 성장은 단지 통합 이후의 재정안정화와 국한되어 중요한 것은 아니지만, 통합 이후의 정책대응에 있어서도 성장률을 높게 유지하는 것이 매우 중요한 요인임을 확인할 수 있다.

[그림 V-5] 성장률 가정별 국가부채비율 추이

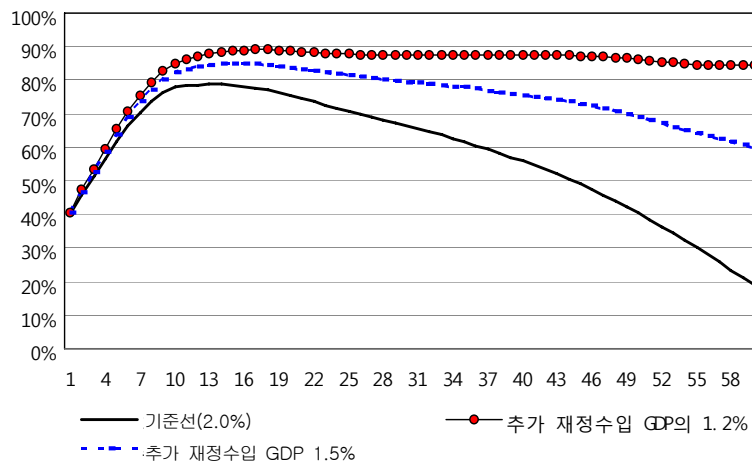


4. 재정수입 확보

통합 이후 추가적인 재정수입 확보에서 어려움이 발생한다면, 재정의 지속가능성이 위협을 받으리라는 점을 쉽게 예측할 수 있

다. 먼저 통합 이후에 재정수입을 영구적으로 확대하지만, 그 폭은 기준선에서보다 작아지는 경우를 보기로 하자. 재정수입 증가폭이 기준선에서보다 0.5%p 낮은 1.5% 정도에 국한되는 경우 통합 60년 후에 국가부채비율은 기준선 전망치보다 약 40%p 정도 높아진다. 재정수입 확대 폭이 1.2% 이하가 되면, 재정의 지속가능성이 확보되지 않는다.

[그림 V-6] 추가적인 재정수입 가정별 국가부채비율 추이

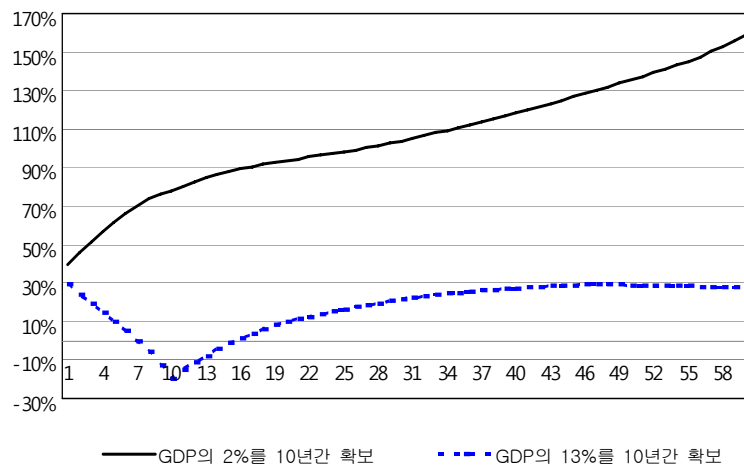


재정수입과 관련하여 좀 더 의미 있는 분석이 이루어질 수 있는 것은 통합 직후에 일정한 정도의 추가적인 재정수입 확보가 가능하다 하더라도, 그것이 영구적으로 지속될 수 없는 경우다. 예를 들어, 통합 직후에는 위기 극복에 대한 공감대가 형성되지만, 그러한 공감대가 지속될 수 없는 경우를 생각할 수 있다. 혹은 이러한 경우를 다루는 것이, 통합 이후의 재정충격에 대응하기 위하여 한시적인 통일세 등을 도입하는 것이 적절한 정책대응이 될 수 있는

가 하는 질문에 대한 답변이 될 수도 있다.

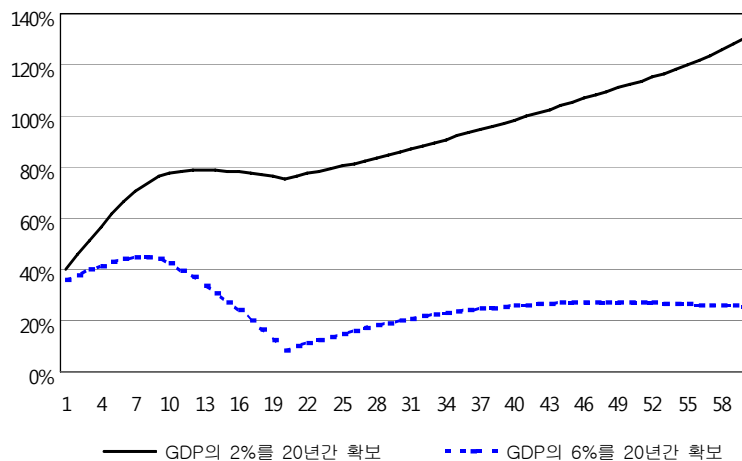
통합 직후 GDP의 2%에 해당되는 재정수입을 확보할 수 있지만, 그것이 이후 10년 동안만 지속될 수 있는 경우를 생각해 보자. 쉽게 예상할 수 있는 바와 같이, 국가부채비율은 급속하게 증가하며 재정은 지속가능하지 않다. 만약 10년 동안 한시적인 재정수입 확보를 통해, 통합 60년 후의 국가부채비율을 기준선에서와 유사한 수준으로 만들고자 한다면, 재정수입 확대 폭이 GDP의 13% 이상이 되어야 한다는 비현실적인 결과가 도출된다. 뿐만 아니라 일시적으로 높은 조세로 인해 나타나는 경제적인 비효율, 그리고 통합으로 인한 부담이 특정 세대에만 집중되어 나타나는 세대간 부담에서의 불평등 문제 등이 제기된다. 그리고 통합 이후에 북한 지역으로부터 적절한 재정수입을 확보할 수 없는 시기에 재정수입을 집중시킨다는 것은 남북한지역 주민들의 부담의 분담 측면에서도, 모든 부담을 남한주민들에게만 집중시키는 문제가 있다.

[그림 V-7] 10년간 한시적인 재정수입 확보



통합 이후 20년 동안 GDP의 2%에 해당되는 재정수입을 확보하는 경우에도 재정의 지속가능성은 유지되지 않는다. 그리고 20년 동안 한시적인 추가적인 재정수입 확보를 통해 통합 60년 후의 국가부채비율을 기준선에서와 유사한 수준으로 만들기 위해서는, 재정수입 확대 폭이 GDP의 6% 이상이 되어야 한다. 이 경우에도 단지 정도만 덜할 뿐, 10년 동안의 한시적인 재정수입 확대를 통해 재정을 안정화시키는 경우에 제기되는 문제들이 동일하게 제기된다.

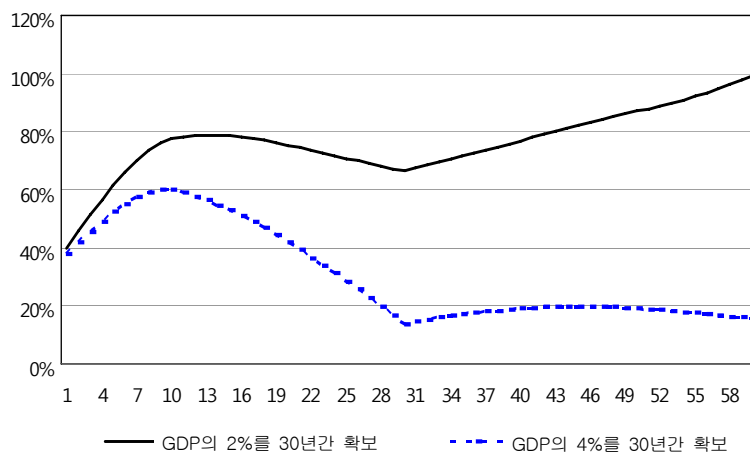
[그림 V-8] 20년간 한시적인 재정수입 확보



30년 동안 한시적으로 2%를 확보하는 경우에도 재정의 지속가능성은 유지되지 않는다. 30년 동안 한시적인 추가적인 재정수입을 통해 국가부채비율을 기준선에서와 동일하게 하려는 경우에도, 재정수입 확대 폭이 GDP의 4% 정도로 비교적 높은 수준이 되어야 한다. 물론 좀 더 엄격한 평가가 필요하기는 하지만, 이 경우조차도 세대간 부담의 형평성, 그리고 남북한 주민들 간의 부담의

분담 측면에서 어느 정도 타당성을 갖는지에 대해 의문은 제기될 수 있다.

[그림 V-9] 30년간 한시적인 재정수입 확보



따라서 급진적인 통합 이후의 재정수입 확대 방안은 적어도 30년 혹은 그 이상의 기간 동안 유지되는 것이 합리적일 것이다. 물론 40~50년이라는 기간도 긴 역사 속에서는 한시적인 시간일 수 있다. 그러나 현실적으로 조세개혁을 추진함에 있어 30년 이상의 시간이라면, 비교적 영구적인 세제의 변화로 받아들이고, 새로운 세제의 지속가능성을 염두에 두어 세제개편을 추진하는 것이 타당할 것이다.

이처럼 한시적인 재정수입 확대를 통해 재정을 안정화시키려는 것이 비합리적이라는 점은, 급진적인 통합으로 인한 재정에서의 충격과 관련된 기존의 논의에 대해 다시 한 번 생각할 기회를 제공한다. 통일비용 및 재원조달에 대한 기존 논의에서는 과연 통일비용을 감당할 수 있는가 하는 문제가 제기되고는 하는데, 대체로

논의의 시계를 10년 정도의 단기에 국한하는 경향이 있다. 예를 들어, 장원태(1997)에서는 통일에 대한 국민들의 부담의사는 연간 10조 3,151억원~12조 9,233억원 정도 되는 것으로 추정되었다. 그리고 “이를 10년 동안 지불한다고 가정할 때, 103조~129조원이 된다. 이는 통일비용으로 추정된 160조~1,140조원에 비해서는 매우 작다.”는 우려를 제기하고 있다. 그러나 통일 이후 10년 동안 지출이 수입을 초과하여 국가부채가 증가하더라도, 장기적으로 재정의 지속가능성이 확보가 될 수 있다면, 그것은 근본적으로 심각한 문제는 아니다. 장원태에서 추정한 바와 같이 연간 GDP의 2.3~2.9% 정도의 추가적인 수입이라 하더라도, 그것이 상당기간 동안 유지될 수만 있다면 결코 작은 금액이 아니다. 예를 들어, 본 연구의 기준선에서와 같이 통일 후 10년 동안 평균적으로 남한지역 GDP의 10%를 초과하는, 그리고 그 이후에도 상당 기간 지속되는 추가적인 지출이 발생한다 하더라도, 연간 2.9%에 달하는 정도의 추가적인 수입을 40년 동안 확보할 수 있다면, 재정의 지속가능성을 달성함에 있어 문제가 되지 않는다. 따라서 통일에 대한 지불의사와 관련하여 단지 통일 직후에 얼마나 많은 부담을 할 의사가 있느냐 하는 측면만이 아니라, 그러한 지불의사가 얼마나 오랫동안 지속될 수 있는가 하는 측면이 매우 중요하다.

한시적인 재정수입 확대만으로 재정의 지속가능성을 확보하기 어려운 가장 중요한 이유는 추가재정에서의 적자가 매우 오랫동안 지속되기 때문이다. 통합 후 초기연도에 추가재정에서의 적자가 큰 것은 주로 지출이 크기 때문이다. 통합 후 30년이 지나도 추가재정은 이자를 포함하면 약 10%, 이자지출을 제외하더라도 약 4% 정도의 적자가 유지된다. 뿐만 아니라 남한지역에서는 2.8% 정도의 흑자가 발생하는 것과 비교하면 그 격차는 6~7%p에 달한다. 그러나 이 시점에서 추가재정 지출의 GDP 대비 비율이 남

한지역 재정지출의 GDP 대비 비율을 초과하는 정도도 2%p 정도로 축소된다. 결국 이러한 차이 중 많은 부분은 북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율이 남한지역에서보다 4~5%p 정도나 낮기 때문에 발생하는 것이다.

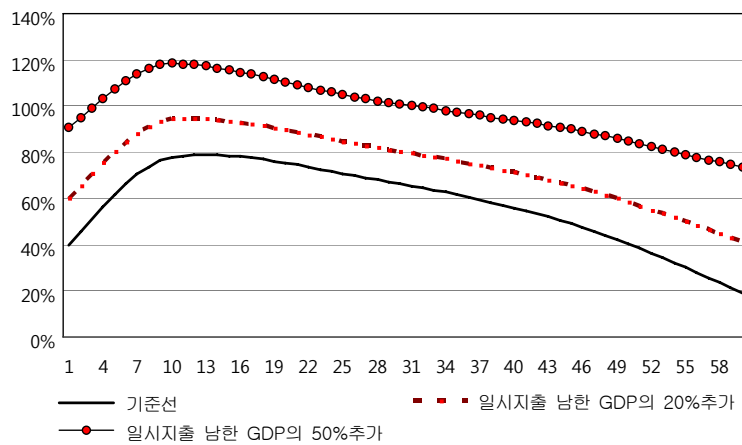
이러한 가정이 불가피하였던 것은 조세구조가 누진성을 가지기 때문이다. 실제로 북한지역에서의 재정수입이 어느 정도 될 수 있는가는 재정의 지속가능성과 관련하여 매우 중요한 부분인데도 불구하고, 본 연구에서 검토가 가장 취약한 부분 중 하나다. 북한지역에서의 재정수입 확보는 재정지출에서의 일정한 변화 이상으로 재정의 지속가능성에 중요한 영향을 미친다. 통일 이후의 재정문제와 관련하여 기존 논의는 주로 재정지출 소요를 추정하는 것 등에만 관심이 두어졌지만, 재정의 지속가능성 유지와 관련하여 중요한 것 중 하나가 북한지역에 대해 어떤 조세제도를 적용하는가 하는 것이다. 남북한 지역에서 완전하게 동일한 조세제도가 적용된다면, 조세제도가 가지는 누진성으로 인해, 북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율은 남한지역에서의 그것보다 현저하게 낮을 것이며, 상대적으로 재정이 지속가능하지 않을 위험성이 높아진다.

뿐만 아니라 북한지역에 대해 어떠한 조세제도를 적용하는가는 통합과정에서 발생하는 재정부담을 남북한 주민들이 어떻게 분담하는가와 관련하여서도 매우 중요하다. 북한지역에 대해 남한지역과 동일한 조세제도를 적용하는 한에는 북한지역의 재정수입의 GDP 대비 비율은 남한지역에 비해 현저하게 낮을 수밖에 없으며, 이는 결국 통합과정에서 발생하는 재정부담의 더 많은 부분을 남한지역 주민들이 부담하는 것이 불가피하다는 것을 의미한다. 따라서 북한지역에 대해서 남한지역과 차별화된 조세제도를 적용하는 것이 가능한지, 만약 가능하다면 어느 정도 차별화된 조세제도를 적용하는 것이 합리적인지에 대한 연구가 필요하다.

5. 재정지출 변화의 영향

재정지출이 크게 증가하는 경우에 재정의 지속가능성이 위협을 받으리라는 것은 구체적인 분석 없이도 당연히 예측할 수 있다. 다만 어느 정도의 재정지출 증가가 재정의 지속가능성 확보를 어렵게 하는 수준인지를 이해하는 것이 필요하다.

[그림 V-10] 일시적 지출 증가가 국가부채비율에 미치는 영향



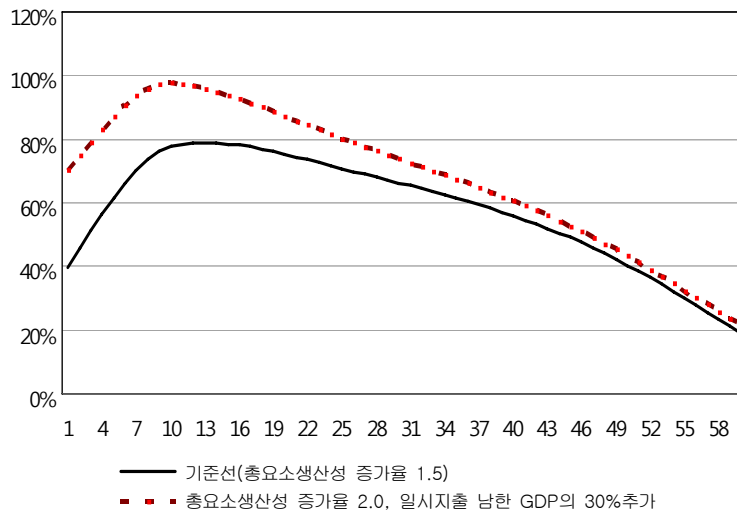
먼저 일시적인 재정지출 변화의 영향에 대해 살펴보기로 하자. 앞에서 이자율의 영향에 대해 논의하면서, 통합 직후 국가부채비율이 1%p 확대되는 경우에 60년 후에도 국가부채비율도 약 1%p 정도 상승하는 것에 대해 살펴본 바 있다. 따라서 일시적인 재정지출이 기준선에서보다 어느 정도 커지더라도, 재정의 지속가능성에 심각한 위협이 되지는 않을 것이다¹⁹⁾. [그림 V-10]에서는 남

19) 다만 일시적인 지출 증가가 국가부채에 미치는 영향과 관련하여, 장기적인 영향이 중기적인 영향보다 더 클 수 있으므로, 충분히 긴 시계를 감안하지 않은 경우에는 재정에 미치는 위협성을 과소평가할 수 있다

한지역 GDP의 20% 및 50% 정도 되는 일시적인 지출이 추가되는 경우의 국가부채비율 추이를 보여주고 있다. 국가부채비율이 상당히 높은 수준에 달하기는 하지만, 대체적으로 지속가능성에 문제가 발생하지는 않는다.

그리고 일시적인 재정지출이 상당히 확대되더라도, 추가적인 재정수입을 소폭 확대할 수 있다면, 국가부채비율을 너무 높지 않은 수준으로 유지할 수 있다. 예를 들어, GDP의 0.1%에 해당되는 추가적인 재정수입을 60년 동안 확보할 수 있다면, 남한지역 GDP의 8% 정도에 해당되는 일시적인 지출이 추가되더라도 60년 후의 국가부채비율은 동일한 수준으로 만들 수 있다.

[그림 V-11] 총요소생산성이 높은 경우의 일시적 지출 증가의 영향



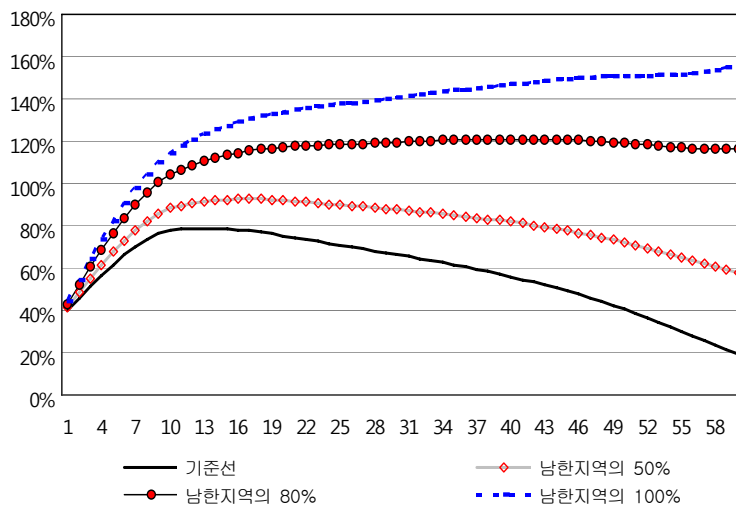
그리고 기타 여건이 좋은 경우에는 재정의 지속가능성이 위협을

는 점에 대해서는 유의할 필요가 있다.

받지 않으면서 재정지출을 확대할 수 있는 여지도 더 커진다. 총요소생산성 증가율이 2.0%인 경우에는, 기준선에서보다 남한지역 GDP의 약 30% 정도의 추가적인 지출이 있다 하더라도, 60년 후의 국가부채비율은 기준선에서와 동일하게 유지된다.

재정의 지속가능성에 대해 좀 더 큰 우려를 초래하는 경우는 주로 지출이 지속적으로 증가하는 정책변화다. 본 연구에서 공공서비스 지출의 목표치를 높게 설정하는 것, 그리고 소득보전 프로그램의 목표치를 높게 설정하는 것이 이에 해당된다. 먼저 공공서비스에서의 일인당 지출액을 상향조정하는 경우를 보자. 기준선은 북한지역 공공서비스에 대한 일인당 지출액의 하한선을 남한지역의 약 30%로 설정하고, 점차 격차를 줄여가는 경우다. 이러한 하한선을 남한지역의 50%, 80%, 100%로 설정하는 경우를 보자. 50% 정도로 상향조정하는 것은 재정에 다소의 부담이 되기는 하지만, 단지 재정부담만 고려한다면 비교적 실현가능하다고 할 수 있다.

[그림 V-12] 공공서비스 일인당 지출액의 상향 조정



그러나 하한선을 80% 또는 100%로 설정하는 경우에는 재정의 지속가능성이 확보되지 않는다. 물론 기준선에서보다 더 큰 추가적인 재정수입을 확보할 수 있다면, 북한지역의 일인당 공공서비스 지출을 비교적 높게 유지하는 것도 가능하다. 그러나 그에 필요한 정도의 재정수입 확대 폭은 작지 않다. 예를 들어, 공공서비스 지출액 목표치를 남한지역의 80% 정도로 높게 설정하면서도, 60년 후에 국가부채비율을 기준선에서와 동일하게 유지하려 한다면, 추가적인 재정수입 확대 폭을 기준선에서보다 1%p 이상 더 높게 유지해야 한다.

공공서비스 지출의 목표를 높게 설정하는 것이 재정에 미치는 영향에 대한 전반적인 평가는 반드시 비관적이지도 낙관적이지도 않다. 통합 직후에 북한지역의 일인당 공공서비스 지출액을 남한지역의 50%를 약간 초과하는 정도로 설정하더라도 대체적으로 재정에 심각한 부담이 되지는 않는다. 국민들의 동의에 기초하여 좀 더 높은 조세부담을 받아들일 수 있다면, 물론 그보다 더 높은 수준으로 유지하는 것도 가능하다. 그러나 그 경우에는 재정부담보다도 다른 측면에서 문제가 발생할 것으로 보인다. 앞에서 언급한 바와 같이, 북한지역의 소득수준이 남한지역의 5~10% 정도에 불과한 상황에서 일인당 공공서비스 지출액을 남한지역의 80% 정도까지 높게 유지한다는 것은 여러 측면에서 문제를 초래한다. 특히 공공서비스 지출 중에서는 상당한 부분이 인건비라는 점을 감안하면, 지출목표를 그러한 정도로 높이는 것에 대해 합리성을 부여하기 힘들다. 결론적으로 북한지역의 공공서비스 수준을 통합 직후부터 남한지역과 유사한 수준으로 유지하는 것은 적절하지 않지만, 합리적인 범위 내에서는 목표치를 비교적 높게 설정하더라도 재정의 지속가능성을 어렵게 하는 정도로 심각한 부담을 초래하는 것은 아니라고 할 수 있다.

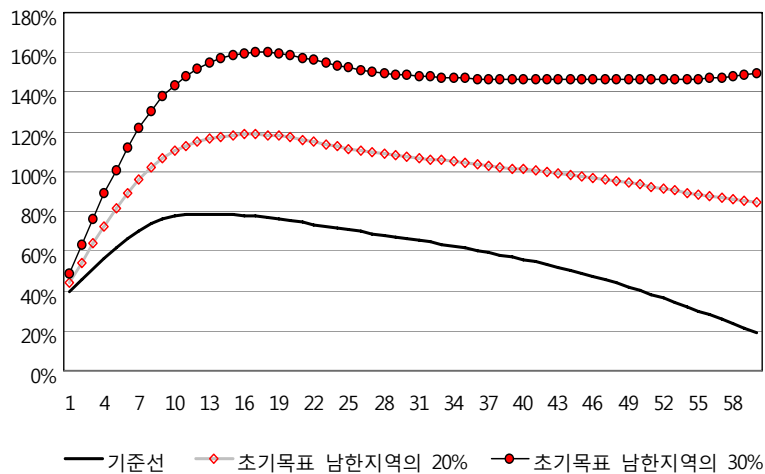
소득보전 프로그램의 목표를 상향 조정하는 것은 공공서비스 지출의 목표를 상향조정하는 것보다도 그 영향이 지속되는 기간은 짧을 수 있다. 그러나 목표를 조금만 상향 조정하더라도 지출의 증가 정도가 매우 크기 때문에, 재정에 미치는 부담은 훨씬 더 클 수 있다.

북한지역에 대한 소득보전 프로그램이 지속되는 기간은 기준선에서와 동일하되, 초기 목표를 좀 더 높게 설정하는 경우를 보자. 즉 소득보전 프로그램은 기준선에서와 같이 북한지역의 소득이 남한지역의 50%에 달하는 시점까지 유지한다. 그러나 통합 직후에 북한지역의 보전 후 소득을 기준선에서와 같이 남한지역의 10% 남짓한 수준이 아니라, 남한지역의 약 20%, 혹은 30% 정도로 만드는 경우를 고려해 보자. 이 경우에는 국가부채비율은 빠른 속도로 증가하여 100%를 훨씬 넘어선다. 초기목표가 남한지역의 30% 정도인 경우에는 국가부채비율이 장기적으로도 하락하지 않는다. 물론 프로그램의 최종목표를 더 높게 설정하는 경우에는, 국가부채비율은 폭발적으로 증가한다. 그리고 북한지역의 소득증가율이 여기서 가정한 것보다 조금만 낮아지더라도, 국가부채비율은 여기서 보여주는 것보다 더 큰 폭으로 상승한다.

이러한 결과는 남북 소득격차를 인위적으로 해소하는 것에는 상당한 한계가 있다는 것을 보여주고 있다. 북한지역의 소득을 남한지역의 20% 혹은 30% 수준으로 유지하는 것도 이 정도의 큰 부담을 초래한다. 통합 이후에 북한지역에서 절대빈곤 문제를 해결하거나 혹은 공공서비스의 질을 향상하기 위해 남한지역으로부터의 재정지원이 일정한 역할을 할 수 있다. 그러나 근본적으로 남북한 두 지역에서 존재할 수밖에 없는 격차를無理하게 줄이는 것은 어렵다. 특히 인구이동의 동기를 충분히 줄일 수 있을 정도로 소득격차를 해소하는 것은 현실적으로 불가능하다. 결국 통합

이후에는 상당한 정도의 인구이동은 불가피할 것이며, 남북 소득 격차로 인해 발생하는 다양한 사회적 갈등 또한 어느 정도 불가피할 것이다.

[그림 V-13] 소득보전 목표의 상향조정이 국가부채비율에 미치는 영향



6. 북한지역 경제성장률 변화의 영향

북한지역의 성장률이 기준선에서와 달라지는 경우에 국가부채비율이 어떻게 달라지는지 살펴보기로 하자. 일단 단순화를 위하여 연도별 추가재정 지출 및 북한지역 재정수입의 북한지역 GDP 대비 비율은 기준선에서와 동일하다고 가정하자. 이 경우에 북한지역 성장률의 변화가 국가부채비율을 변화시키는 요인은 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 북한지역의 성장률이 하락하면 각 시점에서 북한지역 경제가 한국경제에서 차지하는 비중이 낮아지는데, 이에 따라 적자상태가 지속되는 추가재정이 통일한국 전체 재정에서 차

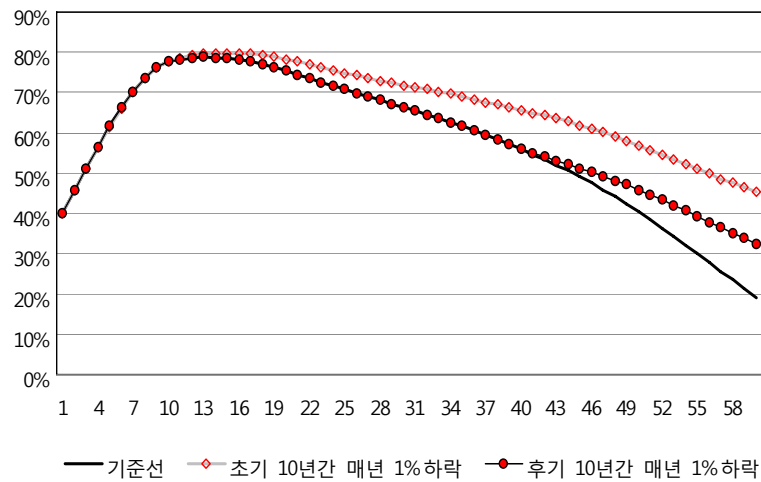
지하는 부분이 작아지기 때문에, 각 시점에서 통일한국의 재정수지는 개선된다. 이는 통일한국 국가부채비율을 기준선 전망치보다 더 낮게 만드는 요인으로 작용한다. 둘째, 북한지역의 성장이 둔화된다는 것은 통일한국의 성장이 둔화된다는 것을 의미하는데, 성장이 국가부채비율을 낮추는 요인으로 작용한다. 이러한 측면에서 북한지역의 성장 둔화는 통일한국 국가부채비율을 기준선 전망치보다 더 높게 만드는 요인으로 작용하게 된다.

이러한 두 요인이 상대적으로 어떻게 작용하는지는 어느 시점에서 성장이 둔화되는가에 따라 달라진다. 성장률이 하락하는 시점이 비교적 통합 후 초기연도라면 적어도 단기적으로는 전자의 요인이 더 크게 작용하여, 국가부채비율은 기준선에서보다 더 낮아진다. 그러나 이 경우에도 장기적으로는 후자의 요인이 더 크게 작용하면서, 국가부채비율은 기준선에서보다 높아진다. 다만 초기에 발생한 전자의 요인이 후자의 요인을 상쇄하는 효과가 있기 때문에, 국가부채비율이 높아지는 정도는 크지 않다. 일정시점 이후에 성장이 둔화되는 경우에는 전자의 효과는 상대적으로 작으며, 국가부채비율은 기준선 전망치보다 높아진다. 그리고 국가부채비율이 높아지는 정도도 동일한 정도의 성장률 하락이 통합 후 초기연도에서 발생하는 경우보다는 더 크다.

위에서 택한 성장 둔화에도 불구하고 연도별 재정지출 및 재정수입의 GDP 대비 비율이 기준선에서와 동일하다고 가정하고 분석한 것은 성장의 변화 자체가 직접적으로 국가부채 동학에 어떤 영향을 미치는가를 이해하기 위한 것이었다. 그러나 그러한 가정은 상당히 비현실적일 뿐 아니라, 본 연구에서 택한 가정들에도 부합되지 않는다. 좀 더 의미 있는 고찰을 위해서는 성장률에 따라 각 시점에서의 재정상황이 영향을 받는 효과도 동시에 감안해야 한다.

연도별 재정지출 및 재정수입의 GDP 대비 비율이 기준선에서와 동일하다는 가정을 완화하는 경우에는, 북한지역의 성장률 변화가 국가부채비율에 미치는 영향은 상당히 커진다. 북한지역의 성장이 둔화되는 경우에는 국가부채비율은 기준선에서보다 상당히 폭 높아진다. 북한지역의 성장률이 낮아지는 경우에는 각 시점에서 소득이 절대 수준에서 낮아지는 것은 물론이고, 남한지역과의 소득격차도 더 커진다는 것이다. 이로 인해 경제분야의 지출, 소득보전을 위한 지출, 그리고 공공서비스 지출의 GDP 대비 비율이 모두 기준선에서보다 높아진다. 뿐만 아니라, 북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율까지도 기준선에서보다 낮아지므로, 각 시점에서 재정적자가 기준선에서보다 커진다.

[그림 V-14] 북한지역 성장률 하락이 국가부채비율에 미치는 영향 (1)

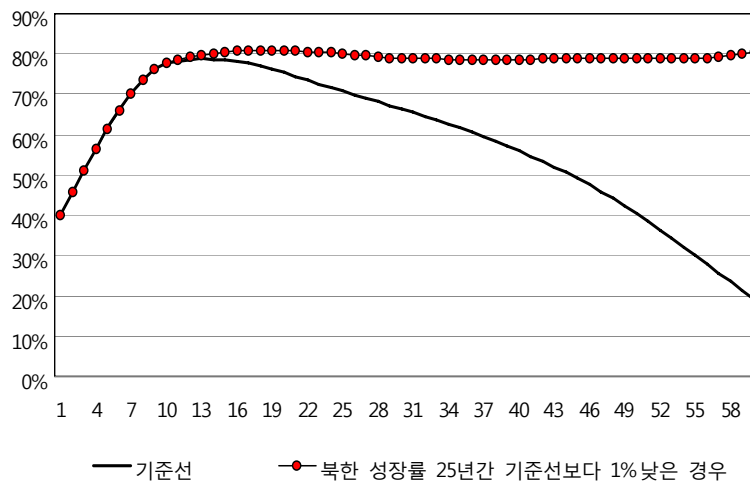


어느 시점에서 성장이 둔화되는가에 상관없이 북한지역 성장의 둔화는 국가부채비율을 높이지만, 그 정도는 어느 시점에 성장이

둔화되는가에 따라 달라진다. 통합 후 초기 일정기간 내에 성장이 둔화되는 경우에는 일정시점 이후에 동일한 폭으로 성장이 둔화되는 경우에 비해 국가부채비율이 더 큰 폭으로 상승한다. 그리고 궁극적으로 동일한 소득수준에 달하는 경우라도, 초기에 성장에 늦어지고 이후에 성장이 높아지는 경우에는 국가부채비율은 기준선에서보다 더 높아진다.

북한지역의 성장률 하락 폭이 다소 큰 경우에는 재정의 지속가능성도 확보되지 않는다. 통합 후 25년 동안 북한지역의 성장률이 기준선에서보다 매년 1% 정도 낮아지는 경우를 보자([그림 V-15] 참조). 국가부채비율은 하락하지 않고 80% 선에서 유지된다.

[그림 V-15] 북한지역 성장률 하락이 국가부채비율에 미치는 영향 (2)



북한지역의 성장률 둔화가 국가부채비율에 미치는 영향이 이처럼 큰 것은 그것이 남북 소득격차에 영향을 미치기 때문이다. 기준선에서는 통합 후 50년 정도 후에 북한지역 근로자의 생산성이

남한지역의 88%에 달하고, 일인당 소득도 94% 정도 되는 경우였다. 그러나 이 경우에는 통합 후 50년이 지나도 북한지역 근로자 일인당 생산성은 남한지역의 71%, 일인당 소득도 남한지역의 77% 정도에 머물고 있다. 남북 소득격차가 크기 때문에 북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율도 낮아지고, 공공서비스 지출의 GDP 대비 비율도 남한지역에서보다 높게 유지되어, 재정적자가 크게 유지된다. 이 경우에는 추가재정은 이자지출을 제외하더라도 통합 후 50~60년이 지나도 적자상태가 지속되는 것으로 나타나고 있다.

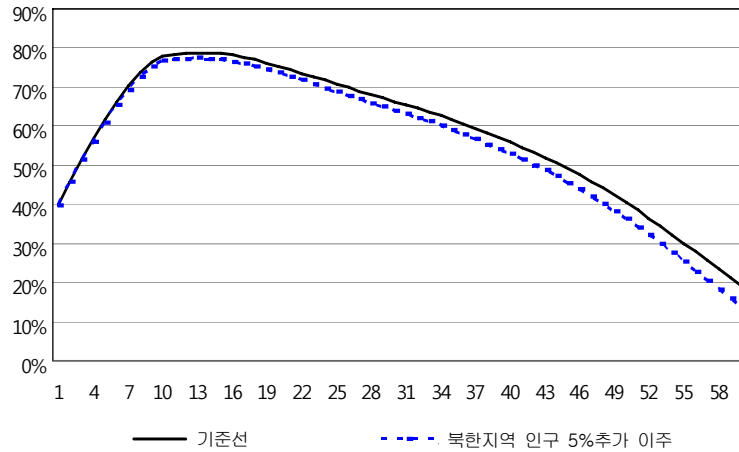
7. 인구이동

본 연구에서 택한 일련의 가정 하에서는 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동의 확대는 국가부채비율을 낮추는 효과를 초래한다. 그러한 결과가 나타나는 것은 다음과 같은 이유에서 비롯된다. 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동이 커진다는 것은 북한지역의 생산이 축소되고 남한지역의 생산이 확대되는 것을 의미한다. 그런데 북한지역의 생산이 축소되는 것보다 남한지역의 생산이 확대되는 정도가 커지기 때문에, 통일한국의 GDP는 더 커진다. 이는 국가부채의 GDP 대비 비율을 낮추는 효과를 만든다.

뿐만 아니라 통일한국 경제에서 남한지역 경제의 비중이 더 높아지는데, 남한지역은 흑자를 유지하고 있는 상황이므로 각 시점에서 통일한국의 재정수지도 개선된다. 이러한 요인 또한 국가부채비율을 낮추는 방향으로 작용한다.

비록 인구이동의 확대가 국가부채비율을 낮추는 효과를 가져올 수 있지만, 그 정도는 크지는 않다. 예를 들어, 북한인구의 5%가 추가적으로 남한지역으로 이동하는 경우를 보자. 비교적 큰 규모의 인구이동임에도 불구하고, 아래 그림에서 볼 수 있는 바와 같이, 국가부채비율이 하락하는 폭은 매우 작다.

[그림 V-16] 추가적인 인구이동이 국가부채비율에 미치는 영향



적어도 본 연구에서 택한 일련의 가정 하에서는 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동이 반드시 부정적이지만은 않다. 북한지역으로부터 남한지역으로 이동한 인구는 북한지역에 잔류하는 인구보다도 더 빨리 시장경제에 적응하고, 더 높은 생산성을 확보할 수 있는 여지가 있기 때문이다. 다만 위의 결과는 북한지역으로부터 남한지역으로 이동하는 인구가 남한지역에서의 복지체제에만 안주할 수 없도록 하는 것이 가능하다는 등 몇 가지 조건을 전제로 한 것임에 유의할 필요가 있다.

북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동 확대가 국가부채비율을 낮출 수 있다는 결과는 무조건 인구이동을 유인하는 것이 바람직하다는 것을 의미하지는 않는다. 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동이 재정상황을 개선하는 경로는 어떤 측면에서는 북한지역 중 특정 지역에서 성장이 높아짐으로 인해 북한지역 전체의 성장이 소폭 높아지는 것과 유사하다고 할 수 있다. 좀 더 현실적으로 상상하자면, 북한지역에서 대규모 공업단지가 형성되

는 것도 이와 유사한 효과를 만들 수 있다. 따라서 인구이동의 문제는 다양한 시각에서 평가되어야 하는 문제이며, 단지 재정 측면에서만 감안할 문제는 아니라고 판단된다.

8. 인구구조 변화

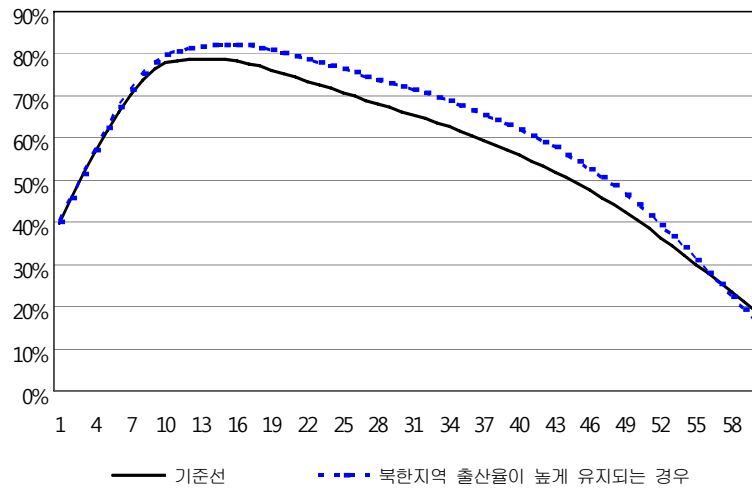
장기적인 변화를 고찰함에 있어서는 출산율 및 사망률의 변화로 인해 초래되는 인구의 수와 구조의 변화도 매우 중요하다. 본 연구의 기준선에서는 남한지역의 출산율은 통합에 의해 영향을 받지 않으며, 북한지역의 출산율은 통합 이후 합계출산율 1.28명으로 하락하며, 북한지역의 평균수명은 점차적으로 연장되는 경우를 가정하였다.

먼저 북한지역의 출산율이 기준선에서보다 달리 남한지역 수준으로 하락하지 않고 통합 전 수준에서 유지되는 경우를 가정해 보자. 출산율이 높게 유지되는 경우에도 향후 일정 기간(적어도 16년) 동안은 생산은 기준선에서와 차이를 보이지 않을 것이며, 이후에는 노동 투입의 확대에 의해 생산은 기준선에서보다 높아진다. 이는 성장률이 변화되는 측면에서 외형상으로는 앞에서 고찰한 북한지역 성장률 변화와 유사하지만, 내용 면에서는 차이가 있다. 앞에서 북한지역 성장률이 변화되는 요인을 고찰함에 있어서는 그러한 변화를 초래하는 구성요소에 대해서 구체적으로 언급하지는 않았다. 다만 인구변화를 구체적으로 언급하지 않았다는 점에서 그 성장률 변화를 주로 총요소생산성 등 노동 외의 요인으로 인한 것으로 암묵적으로 가정한 것이다. 따라서 앞에서는 성장률이 변화되면서, 일인당 소득도 같은 비율로 변화되는 경우였다.

그러나 인구구조가 변화되는 경우에는 성장률의 증가가 일인당 소득의 증가와 비례하여 움직이지 않는다. 물론 노동투입 확대에 따라 성장률이 높아지는 경우에도 일인당 소득은 증가한다. 다만

소득 증가폭은 성장률이 높아지는 정도보다는 작다. 따라서 이 경우는 ‘재정지출의 GDP 대비 비율이 일정하게 유지된다는 가정 하에 성장률 변화가 국가부채비율에 미치는 영향을 고찰한 경우’와 ‘성장에 따라 재정지출이 변화되는 것을 감안하여 성장률 변화가 국가부채비율에 미치는 영향을 고찰한 경우’의 중간 정도에 해당된다. 앞에서 고찰한 바에 의하면, 전자의 경우에는 북한지역의 성장률이 높아지면 국가부채비율도 높아지고, 후자의 경우에는 북한지역의 성장률이 높아지면 국가부채비율은 낮아지는 것으로 나타나고 있다.

[그림 V-17] 북한지역 고출산이 국가부채비율에 미치는 영향



따라서 출산율이 높게 유지되는 경우의 효과를 직관적으로 판단하기는 힘들다. 그러나 성장이 기준선에서보다 더 높아지는 시점이 통합 후 약 20년 이상이 지난 시점이라는 것에 유의할 필요가 있다. 통합 후 20년 정도가 지나면, 소득수준이 재정지출에 미치는

영향은 상대적으로 작아진다. 따라서 북한지역에서 높은 출산이 유지되는 경우에는 국가부채비율은 기준선에서보다 오히려 더 높아질 가능성이 있다. 모의실험 결과도 출산율이 높게 유지되는 경우에는 국가부채비율은 대부분의 기간에서 기준선에서보다 소폭 더 높아지고, 통합 후 60년 정도 지나면 거의 유사한 수준이 된다는 것을 보여주고 있다. 그러나 대체적으로 그 영향이 크지 않다는 평가가 적절한 것이다.

노동력의 투입이 증대되고 통일한국의 성장이 더 높아지는 긍정적인 상황이 왜 국가부채비율을 더 높이는가에 대해 직관과 부합되지 않는 것처럼 보일 수도 있다. 이에 대한 대답은 통합 후 추가재정에서의 적자구조가 매우 오랫동안 지속된다는 점을 생각하면 쉽게 얻을 수 있다. 통합 후 20~30년이 지나도 추가재정에서 이자지출을 제외한 재정 부분도 북한지역 GDP의 10~20% 정도에 달하는 높은 적자가 유지되며, 균형을 달성하기까지는 통합 이후 38년 정도가 소요된다. 이는 통합이 이루어진 후에 남북한 두 지역의 소득격차가 해소되기까지 매우 오랜 시간이 소요되기 때문이다. 통합 후 20~30년 정도가 지나면, 경제분야에서의 높은 지출 및 북한지역 소득보전 지출 등의 지출이 거의 사라진다. 그러나 남북 소득격차가 존재하기 때문에, 북한지역에서의 공공서비스 지출은 남한지역에서보다 높게 유지된다. 북한지역에서의 재정적자가 높게 유지되는 더 중요한 이유는 조세체계의 누진성으로 인해 북한지역 재정수입의 GDP 대비 비율이 남한지역에서보다는 낮기 때문이다. 결과적으로 북한지역의 소득이 남한지역보다 상당히 낮은 시점에서는 그러한 지역에서의 인구의 증가는 남한지역으로부터의 재정이전에 의존하는 인구를 확대시켜 재정상황을 오히려 악화시킨다는 것이다.

물론 이러한 결과의 해석에 대해서는 일정 부분 조심할 필요가

있다. 본 연구의 단순한 틀에서는 인적자원의 형성 및 노동력이 지속적인 이동, 그리고 그것이 경제에 미치는 영향 등 복잡한 측면을 충분히 감안하지 못하고 있다. 특히 본 연구에서는 인구이동은 주로 통합 직후 수년 동안에만 국한되는 것으로 가정한 바 있다. 이와 달리 북한지역에서 남한지역으로 인구가 지속적으로 이동하면서, 남한지역의 성장에 크게 기여할 수 있다면, 결과가 본 연구의 가정하에서 분석한 것과는 달라질 수도 있다. 이러한 측면에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요하겠지만, 적어도 현재까지의 분석은 북한지역에서의 출산율이 높게 유지되는 것이 재정적 지속가능성을 유지함에 있어 반드시 긍정적인 요인은 아니라는 가능성을 제시하고 있다.

북한지역에서 사망률이 감소하는 경우, 즉 평균수명이 상승하는 경우를 보자. 가장 명확하게 예측할 수 있는 것은 북한지역에서의 복지지출이 증가하는 것이다. 그러나 본 연구에서는 분석의 범위를 주로 관리대상 재정에 국한하고 있으며, 이러한 지출증가 요인을 충분히 감안하지 못하고 있다. 본 연구의 가정하에서 나타나는 현상은 북한지역의 평균수명 연장이 북한지역의 일인당 소득을 낮게 만든다는 것이다. 본 연구에서는 추가재정의 지출은 남북 소득격차에 영향을 받으므로, 본 연구에서 택한 가정하에서도 북한지역의 사망률 감소는 추가재정의 지출을 증가시켜 국가부채비율을 상승시킨다.

남한지역에서의 출산율이 기준선에서보다 높아지는 경우에는, 국가부채비율은 기준선에서보다 현저하게 하락한다. 남한지역의 출산율 상승은 대체적으로 총요소생산성 증가 등으로 인해 경제성장률이 높아지는 경우와 크게 다르지 않은데, 그러한 경우에 대해서는 앞에서 비교적 자세하게 논의한 바 있다. 다만 총요소생산성 증가에 따른 성장과 차이를 보이는 점은 남북 소득격차의 정도가

달라진다는 것이다. 근로자 일인당 생산성이 동일하다고 가정한다면, 높은 출산율이 유지되는 경우에는 일정 시간이 경과한 후에 일인당 소득을 높이는 효과를 초래한다. 일인당 소득의 분모에 해당되는 총인구도 증가하지만, 전체인구 중 근로인구의 비중이 높아지기 때문에, 일인당 소득의 분자에 해당되는 총생산이 더 높은 비율로 증가하기 때문이다. 따라서 남북 소득격차는 오히려 확대된다. 이는 개념적으로는 북한지역 재정지출의 GDP 대비 비율을 높이는 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 실제로 이러한 효과는 미미하다. 남한지역에서의 출산율 상승이 통합 직후부터 이루어진다는 다소 극단적인 가정을 택한다 하더라도, 출산율 상승이 성장으로 연결되기까지는 약 20년 정도의 시차가 있다. 그 시점에서는 남북 소득격차가 북한지역 재정지출의 GDP 대비 비율을 높이는 효과가 매우 미미하기 때문이다. 따라서 높은 출산으로 인한 남한지역의 성장률 상승은 다른 요인에 의한 경제성장률 상승과 유사한 효과를 초래하며, 통일한국 국가부채비율을 낮추는 요인으로 작용한다. 남한지역에서의 출산율이 높아지는 경우에는 재정의 지속가능성 유지를 위해 필요한 재정수입 확대 폭도 더 작아진다. 이는 향후 더 많은 인구가 통합과정에서 발생한 부담을 나누어 부담할 수 있기 때문이다.

9. 초기소득 수준과 통합시점의 차이

남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향과 관련하여 가장 흔히 제기되는 질문 중 하나가 경제통합의 시점에 따라 그 영향이 어떻게 달라질 수 있는가 하는 점일 것이다. 좀 더 통상적인 표현으로는, 통합시점이 늦어지는 경우에는 과연 통일비용이 감소할 것인가 하는 질문이라고도 할 수 있다. 통합시점의 차이에 따라 재정에 미치는 영향이 달라지게 하는 요인들은 여러 가지가 있지만,

가장 쉽게 생각할 수 있는 것이 통합시점에 따라 북한의 생산능력이나 소득수준 등이 달라질 수 있다는 것이다.

따라서 초기소득이 달라지는 경우에 재정에 미치는 영향이 기준선에서와 어떻게 달라지는가를 먼저 살펴보기로 한다. 혹은 초기소득 수준이 달라지는 것은 위에 언급한 것과 같이 통합시점과 관련된 질문 외에 다른 측면에서도 의미를 가질 수 있다. 우리가 북한 상황에 대해 충분히 알고 있지 못한데, 만약 실제 통합이 이루어지는 시점에서 북한의 생산능력이 현재 예상하고 있는 것보다 훨씬 더 낮다고 판명된다면, 그것이 재정상황을 얼마나 더 악화시킬 것인가 하는 질문이 제기될 수 있다. 초기소득 수준이 재정에 어떤 영향을 미치는지를 고찰하는 것은 이러한 질문에 대한 답변이 될 수도 있다.

북한지역의 생산능력이 기준선에서보다 낮은 이유를 두 가지 경우로 나누어 생각해 보기로 하자. 하나는 북한지역의 생산설비 등 물적자원이 당초 파악하고 있던 것보다도 훨씬 열악하기 때문일 수 있다. 또 다른 경우는 북한지역의 인적자본 자체가 당초 파악한 것보다 낮기 때문일 수 있다. 두 가지 다른 가능성을 좀 더 극단적으로 감안하기 위해 향후 성장경로에 대해서도 두 가지 다른 경우를 생각해 보기로 하자.

(경우 1) 북한지역의 초기 생산능력은 기준선에서보다 20% 낮지만, 통합 후 7년 동안의 성장률은 기준선에서보다 약 4%p 정도 높아, 통합 후 8년 후에는 기준선에서와 같은 소득을 달성하고, 이후에도 기준선에서와 같은 성장을 하는 것으로 가정한다. 이는 북한지역의 물적자원이 열악해서 통합 직후의 소득이 낮지만, 그러한 상황을 비교적 빨리 해결할 수 있는 상황을 분석하기 위한 설정이다.

(경우 2) 북한지역의 생산능력이 낮을 뿐 아니라, 이후 성장률

도 기준선에서보다 매년 1% 정도 높아서, 기준선에서와 같은 소득수준에 달하는 시간이 25년 정도 걸리는 경우를 가정하자. 이는 북한지역의 인적자원이 기준선에서보다 낮음으로 인해 발생하는 효과를 분석하기 위한 설정이다.

국가부채비율과 관련하여서는 두 경우 모두 놀라운 정도로 기준선 전망치와 전혀 차이를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 통합 후 초기연도에 남북 소득격차가 기준선에서보다 크고, 절대소득 수준도 기준선에서보다 낮기 때문에, 추가재정 지출의 북한지역 GDP 대비 비율은 기준선에서보다 훨씬 높아진다. 그러나 북한지역 GDP 자체가 기준선에서보다 작기 때문에, 추가재정 지출의 남한지역 GDP 대비 비율은 기준선에서와 큰 차이를 보이지 않는다.

혹은 이와 반대로 초기소득 수준이 높지만, 이후 성장속도가 다소 느려 일정시점 이후에 기준선에서와 소득이 동일해지는 경우에도, 국가부채비율은 기준선에서와 거의 차이를 보이지 않는다. 초기에 추가재정 지출의 북한지역 GDP 대비 비율은 낮지만, 남한지역 GDP 대비 비율로는 기준선에서와 큰 차이를 보이지 않는다. 물론 초기소득수준이 매우 높은 경우에는 국가부채비율은 기준선에서보다 감소한다. 그러나 그러한 정도의 높은 소득은 실현될 가능성이 거의 없으므로, 큰 의미가 없다고 판단된다.

반면 초기소득 수준은 기준선에서와 다르지만, 이후 성장률은 기준선에서와 동일하다고 가정하는 경우에는 국가부채비율은 기준선에서와 매우 큰 차이를 보인다. 초기소득이 기준선에서보다 약 20%만 낮더라도, 국가부채비율은 80%에서 하락하지 않는, 기준선에서와는 완전히 다른 모습을 보인다. 물론 이처럼 국가부채비율이 기준선 전망치보다 높아지는 것은 당연하다. 초기소득이 기준선에서보다 20% 낮은데, 이후 성장이 같다면 장기적으로도 북한

지역의 소득수준은 기준선에서보다 20% 낮으며, 남한지역과의 격차가 커지기 때문이다.

물론 이처럼 초기소득 수준이 국가부채비율에 거의 영향을 미치지 않는 것은 본 연구에서 택한 일련의 가정, 특히 추가재정의 지출과 관련된 가정들로 인해 나타는 결과다. 그러나 지출에 대한 가정을 다양하게 변화시키더라도, 초기소득 수준이 국가부채비율에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 나타난다. 결국 국가부채비율을 결정하는 가장 중요한 요인은 초기조건이 아니라 결국 일정시점 이후에 북한지역이 어느 수준에 달하는가, 특히 남한지역에 비해 어느 수준에 달하는가 하는 점이다.

이러한 결과는 남북통합이 재정에 미치는 영향과 관련하여 희망적인 시사점을 제공한다. 비록 현재의 북한 소득수준이 매우 낮아 하더라도, 경제통합 이후에 북한지역이 비교적 빠른 성장을 지속할 수만 있다면, 장기적으로 재정의 지속가능성에 심각한 문제가 안 될 수 있다는 것이다. 물론 통합 이후의 상황이 반드시 낙관적인 것만은 아니다. 어떤 요인으로 인해 통합 이후에 북한지역의 경제성장 속도가 느릴 수밖에 없다면, 재정의 지속가능성을 확보함에 있어 매우 어려움이 발생할 수도 있기 때문이다.

급진적인 통합 이후에 재정의 지속가능성을 확보함에 있어 가장 중요한 요인이 북한지역의 소득이 얼마나 빨리 남한지역의 소득수준에 수렴하는가 하는 문제이며, 단기적인 요인들은 상대적으로 덜 중요하다는 점은 향후 연구 및 정책방향과 관련하여서도 중요한 의미를 가질 수 있다. 적어도 급진적인 통합으로 인해 재정에서 발생하는 충격이 가장 우려되는 점이라면, 북한의 현재 및 단기적인 상황보다도 장기적인 성장과 관련된 요인에 더 많은 관심을 둘 필요가 있다. 필자의 이해가 부족하여 아직 정책방향에 대해 많은 것을 언급할 수 없는 상태지만, 적어도 북한 아동의 건강

상태를 개선하는 것은 매우 중요한 일 중 하나라고 판단된다.

통합시점이 재정에 미치는 영향과 관련하여, 일부에서는 통합시점이 늦어지는 경우에는 통일비용이 감소할 수 있어 부담이 덜 된다는 주장을 하고 있다. 그러한 주장의 근거는 주로 통합시점까지 남북 소득격차가 축소될 수 있다는 점을 들고 있다. 그러나 과연 통합시점이 늦어지는 경우에 남북 소득격차가 해소될 수 있을 것인가? 남한은 성장을 하고 있지만, 북한의 성장은 정체되어 있는 현실을 보면 반드시 희망적이지만은 않다. 더 중요한 것은 설사 남북 소득격차가 다소 줄어들어 있다 하더라도, 그로 인해 남북 경제통합의 충격이 크게 덜해지지 않는다는 점이다. 위에 살펴본 바와 같이 초기소득 수준이 다소 높다 하더라도, 재정에 미치는 영향은 크지 않다. 물론 북한의 소득수준이 매우 높은 수준에 달해 남북 소득격차가 매우 작아지는 경우에는 재정에서의 부담이 작아지는 것은 물론이고, 통합에 따른 다른 측면에서의 충격도 감소하여 매우 긍정적일 수 있다. 그러나 적어도 향후 20~30년 정도의 시계에서 본다면, 남북 소득격차가 그러한 정도까지 해소될 수 있을 가능성은 별로 없다고 판단된다.

반면 통합이 늦어지는 경우에는 또 다른 요인이 추가적인 부담으로 크게 작용할 수 있다. 통합시점과 관련하여 소득격차 외에 또 다른 중요한 변수로 인구문제를 들 수 있다. 현재 남한의 출산율은 현저하게 낮은 수준이다. 이는 적어도 급진적인 통합과 관련하여 두 가지 측면에서 큰 부담이 된다. 첫째, 향후 남한의 성장이 매우 낮아질 것이다. 그리고 성장이 낮아지는 시점에서는 일단 누적된 국가부채가 매우 큰 부담이 된다. 둘째, 북한지역의 출산율은 남한보다 높기 때문에, 시간이 갈수록 북한인구 대비 남한인구의 비율은 하락한다. 이는 통합시점이 늦어질수록 더 적은 인원이 통일로 인한 부담을 감당해야 한다는 것을 의미한다.

그러한 영향을 고찰하기 위하여 통합시점이 기준선에서보다 20년 정도 늦어지되, 남북 소득격차는 일정한 비율로 유지되는 경우에 대해 살펴보았다. 통합 이후의 북한지역의 총요소생산성의 증가율 역시 기준선에서와 동일하다고 가정하였다. 이 경우 기준선과 차이를 보이는 것은 인구구조의 차이로 인한 부분과 경제분야의 지출인데, 인구구조의 차이로 인한 부분에 중점을 두어 이해하기 위해, 경제분야 지출의 GDP 대비 비율도 기준선에서와 동일하다고 가정하였다. 결과는 국가부채비율은 기준선에서보다 훨씬 높고, 본 연구의 기준선에서 제시한 조건하에서는 재정이 지속가능하지 않은 것으로 나타나고 있다. 통합시점에 따라 재정에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지는 매우 중요한 문제이며, 이러한 측면에 대해서는 향후 연구에서 좀 더 엄격한 분석을 할 예정이다. 그러나 현재까지의 잠정적인 결론은, 적어도 급진적인 통합에 대해 언급하는 것이라면, 통합시점이 늦어지는 경우가 오히려 더 큰 부담이 될 수 있다는 것이다.

VI. 요약 및 정책시사점

본 연구에서는 남북한 경제가 비교적 급진적으로 통합되는 경우를 가정하고, 그러한 변화가 중장기적으로 재정상황에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 그러한 상황에서 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인들은 무엇인지에 대해 분석하였다. 남북한 경제가 근시일 내에 급진적으로 통합될 가능성은 높지 않지만, 현 시점을 기준으로 하여 그러한 관계들을 이해하기 위해 통합시점은 2011년으로 설정하였다. 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인은 다양하며, 각 변수 및 정책에 대한 불확실성이 크기 때문에, 급진적 통일 이후에 재정의 지속가능성이 유지될 수 있을 것인지에 대해 명확한 답을 제시할 수는 없다.

그러나 대략적으로 다음과 같은 조건이 충족되는 경우에는 재정의 지속가능성에 문제가 없을 뿐 아니라, 장기적으로 국가부채비율도 비교적 낮은 수준으로 하락하는 것으로 나타나고 있다. 통합 후 60년 동안 통일한국의 평균적인 성장률이 이자율 정도로 유지되고, 통합 후 60년 정도 지난 시점에서는 북한지역 근로자의 생산성이 남한지역 근로자의 80~90% 정도까지 상승하며, 남한지역에서는 매년 GDP의 2%에 해당되는 추가적인 재정수입을 60년간 확보하고, 북한지역에서도 남한지역보다 GDP 대비 비율로 현저하게 낮기는 하지만 어느 정도의 재정수입을 확보하며, 북한지역에서의 일인당 공공서비스 지출액을 남한지역에서보다는 일정 부분 낮게 유지하고, 북한지역 주민들의 소득보전을 위한 지출을 일정한 범위 내로 제한하는 등 재정지출을 과도하지 않은 수준으로 유

지하는 것이 그러한 조건이다.

여러 변수들이 국가부채비율에 영향을 미칠 수 있다. 이자율이 높아지거나 성장률이 하락하는 경우에는 국가부채비율은 상승한다. 이자율 상승이나 성장률 하락의 폭이 큰 경우에는, 추가적인 재정수입의 폭을 상향조정하는 등의 정책대응이 필요하게 된다. 북한지역에서의 출산율 변화는 대체적으로 국가부채비율에 큰 영향을 미치지 않지만, 남한지역에서의 출산율 상승은 국가부채비율을 낮추는 요인으로 작용한다.

평균적인 성장률 외에도 각 시점에서의 성장률 차이에 따라 국가부채비율이 영향을 받을 수는 있지만, 그 정도는 대체로 크지 않다. 재정의 지속가능성 유지와 관련하여 가장 중요한 것 중 하나는 장기적으로 남북 소득격차가 축소될 수 있는가 하는 점이다. 통합 후 50~60년 내에 북한지역 근로자의 생산성이 남한지역 근로자의 80~90% 정도에 근접할 수 있다면, 추가적인 재정수입의 폭을 크게 설정하지 않더라도, 재정의 지속가능성을 확보하는 것이 비교적 용이하다. 그러나 북한지역의 소득증가율이 낮을수록 국가부채비율은 더 높아진다. 북한지역의 소득증가율이 낮아 장기적으로도 남북한 격차가 크게 유지되는 경우에는, 재정의 지속가능성 확보를 위해서는 재정수입 확대 폭을 상향조정하는 등의 정책대응이 필요하다.

북한지역에 대한 재정지출 수준을 너무 크게 설정하면, 당연히 재정의 지속가능성을 확보하기 어려워진다. 그러나 북한지역에 대한 지출이 통합 후 10년 동안 매년 남한 GDP의 10%를 다소 상회하는 정도라면, 재정수입 확대 폭을 약 2% 정도로만 설정하더라도, 장기적으로 국가부채비율을 하향 안정화시킬 수 있다. 혹은 통일 직후의 재정지출이 그보다 더 크더라도, 지속적으로 지출이 증가하는 것이 아니라면, 재정의 지속가능성에 심각하게 위협이

되지는 않는다. 따라서 통합 직후에 북한지역에서의 필수적인 지출을 감당하는 것에는 크게 무리가 없을 것으로 보인다.

그러나 남북한 소득균등화, 남북한 사회제도의 통합 등을 무리하게 추진하는 경우에는 재정의 지속가능성이 확보되기 어렵다. 북한지역에 대한 소득보전을 너무 크게 하면, 재정지출이 증가할 뿐 아니라, 북한지역에서 노동시장이 정상적으로 작동하는 것에도 장애요인이 될 것이다. 결국 실현가능한 통합 방안에서는 통합 이후에도 상당 기간 동안 남북 소득격차가 크게 유지되는 것이 불가피하다는 점을 인식해야 한다. 따라서 북한지역으로부터 남한지역으로 상당한 정도의 인구이동이 발생하는 것도 불가피할 것이다.

사회제도 및 공공서비스 공급과 관련하여, 북한지역에 대해 남한의 기존 제도나 기준을 그대로 적용하는 것은 적절하지 않다. 그러한 정책은 재정의 지속가능성을 심각하게 위협할 뿐 아니라, 목표달성에서의 현실성이 없고, 시장경제의 정착에도 큰 문제를 초래한다. 예를 들어, 기존의 국민기초생활보장제도를 북한지역에 그대로 적용하는 경우에는 재정의 지속가능성이 확보되기 어렵다. 따라서 북한지역에는 남한지역과는 다른 사회제도를 도입하고, 공공부문 인력도 역시 남한지역과는 분리된 틀에서 운영하고 급여수준도 남한지역과는 달리하는 것이 합리적인 것이다. 즉 남북한 통합이 상당히 급진적인 형태로 진행되더라도, 사회제도의 즉각적인 통합까지를 포함하는 완전히 급진적인 통합을 추구하는 것은 바람직하지 않다.

재정의 지속가능성 확보와 관련하여 단지 재정지출만이 아니라 재정수입과 관련된 부분도 매우 중요하다. 통일 이후에도 북한지역에서는 오랜 기간 동안 상당한 정도의 재정적자가 발생하는 것이 불가피할 것인데, 그 이유도 북한지역에서 충분한 재정수입을 확보하기 어렵기 때문이다. 남북한 경제가 상당히 통합된 상황에

서 두 지역의 조세제도를 차별화하는 것에는 상당한 한계가 있다. 두 지역의 조세제도가 동일하거나 상당히 유사한 경우에는, 조세제도가 가지는 누진적 특성으로 인해 북한지역 재정수입의 북한지역 GDP 대비 비율이 남한지역에서의 그것보다는 현저하게 낮을 것이다. 북한지역에 대해 남한지역과 차별화된 조세제도를 도입하는 것이 실현가능한지, 그리고 어느 정도 차별화된 조세제도를 도입하는 것이 합리적인지는 향후 더 많은 연구가 필요하다.

결국 급진적인 남북한의 통합과정에서 재정의 지속가능성을 유지하게 하는 정책에 대한 논의는 헌법 개정 또는 통합방식에 대한 논의로 연결된다. 현재의 남한 헌법의 틀 내에서 남북한 지역에 적용되는 사회제도 및 조세제도의 차등화가 허용될 수 없는 것이라면, 남북한 경제의 급진적인 통합과 더불어 헌법 개정의 필요성이 제기된다. 혹은 좀 더 근본적으로 어떠한 통합방식이 실현가능한 것인지에 대한 논의가 될 수 있다.

본 연구에서 설정한 경우는 인구이동과 관련하여 인위적인 제한을 설정할 수 없다는 점에서 급진적인 통합의 성격을 가진다. 그러나 사회제도를 급진적으로 통합하는 것은 어렵다는 점을 지적하고 있다. 즉 남북한 통합이 상당히 급진적인 요소를 가지고 진행된다 할지라도, 완전히 급진적인 통합을 이루는 것은 무리라는 점이다. 아마 남북한 통합에 있어 실현가능성이 높은 형태는 독일식의 매우 급진적인 통합이 아니라 EU 혹은 그보다 좀 더 심화된 형태의 경제통합을 급진적으로 진행하는 형태일 가능성이 높을 것이다. 물론 실제로는 EU의 형성과는 속도는 물론이고 다른 많은 점에서 차이를 보일 것이지만, 기존의 역사에서 적절한 예를 찾기 힘들다는 점에서 EU를 예로 든 것이다²⁰⁾.

20) 상품 및 노동의 이동에 대한 제한의 철폐는 급격히 이루어질 것이므로, 관세동맹과 같은 단계를 생략하고 경제통합이 이루어질 것이다. EU의 형성과정에서 단일통화를 도입하기까지는 상당한 시간이 소요되었지만,

급진적인 통합이 재정에 미치는 충격을 이해함에 있어 지나친 낙관론도 지나친 비관론도 적절하지 않다. 그런데 급진적인 통합이 초래하는 충격과 관련하여 기존에 확산되어 있는 인식은 너무 비관론적인 시각에 편향되어 있는 경향이 있다. 통일비용 추정 등 기존 연구가 단기적인 시각에서만 문제를 고찰한 것도 그러한 부정적 인식이 확산된 이유 중 하나인 것으로 보인다. 물론 통합 이후에 재정의 지속가능성이 유지될 수 있다 하더라도, 그것이 결코 통일이 쉬운 문제라는 것을 의미하는 것은 아니다. 급진적인 통합이 이루어지는 상황에서 재정의 지속가능성을 유지할 수 있는 정책을 취한다면, 남북한의 소득격차 및 다양한 사회적 갈등으로 인해 어려움이 있을 수 있다. 그러나 적어도 무조건적으로 비관적 인식에만 기초하여 통일 문제를 논의하는 것은 바람직하지 않을 수 있다.

급진적인 통합이 재정에 미치는 영향은 어느 시점에서 통합이 이루어지는가에 따라 달라진다. 통합시점까지 남북 소득격차가 축

한반도 통합의 경우에는 통화의 통합 및 금융정책의 단일화는 매우 빠른 시간 내에 진행될 수 있을 것이다. 현재 EU 내에서는 제한적인 범위 내에서 지역간 재정이전이 이루어지고 있다. 남북한 통합의 경우에는 그보다는 좀 더 빠르고 큰 규모로 지역간 재정이전이 이루어질 것이다. 화폐통합 등 경제적 통합에도 불구하고 사회제도, 특히 복지제도와 공공부문의 운영 등에서는 아직도 EU 국가들 간에 큰 차이가 유지되고 있다. 이는 어떤 점에서는 복지제도 등의 통합이 경제통합에서 최종단계에 이루어진 것이라는 점을 시사한다 할 수 있다. 남북한 통합에서는 결국 통합의 최종단계에서 이루어질 그러한 통합까지도 통일 직후에 급격히 추진할 수는 없다는 점에서 EU를 비유로 선택한 것이라고 할 수 있다. 통일 직후에 경제적 측면에서 통합은 현재의 EU와 연방제 국가들에서 일반적으로 나타나는 형태의 중간 정도가 된다고 할 수 있을 것이다. 다만 통일정책 논의에서 연방 또는 국가연합 등의 용어가 가지는 특정한 의미로 인해 초래될 수 있는 혼선을 피하기 위하여, 연방 또는 국가연합 등의 용어를 사용하지는 않았다. 물론 남북한 통합은 정치적인 측면에서는 EU는 물론 연방제를 형성한 기존 국가들보다 다소 다를 수 있다. 이는 본 연구의 영역 밖으로 간주하며, 여기서는 주로 경제통합 측면에 중점을 두어 논의하였다.

소되면 통합시점에서의 충격은 감소할 것이다. 그러나 통합시점이 늦어질 경우에 반드시 남북 소득격차가 감소한 상황이 되어 있을지에 대해서는 불확실성이 크다. 뿐만 아니라, 소득격차가 일부 해소되었다고 재정 측면에서의 부담이 크게 감소하는 것은 아니다. 반면, 통합시점이 늦어지는 경우에는 인구구조의 변화로 인해 더 큰 어려움이 있을 수도 있다. 북한지역의 인구증가율이 남한보다 높기 때문에, 남한지역 인구 일인당 부담은 상대적으로 커진다. 뿐만 아니라 노동력의 감소로 인해 성장이 둔화되는 시점에서 통일로 인한 충격이 발생하여 국가부채비율이 높아지면, 이후 국가부채비율을 낮추기가 더욱 어려운 여건이 된다. 물론 단순히 통일의 시점이 빠를수록 좋다는 단순한 결론을 내리는 것도 위험하지만, 통합시점이 늦어질수록 좋다는 단순 논리가 가지는 한계에 대해서는 충분히 유의할 필요가 있다.

급진적인 통일이 발생하는 상황에서 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 정책방향은 무엇인가? 가장 기본적인 것은 위에 언급한 바와 같이 재정이 지속가능할 수 있는 통합모형을 적용하는 것이다. 남한지역의 성장정체는 그것이 중요소생산성 증가율의 둔화로 인한 것이든, 혹은 출산율 저하에 따른 노동력의 감소로 인한 것이든 큰 차이 없이 재정의 지속가능성에 위협을 초래하는 요인이 된다. 반면 북한의 성장정체는 그것이 중요소생산성의 둔화로 인한 것이라면 재정의 지속가능성에 위협이 되는 반면, 인구요인으로 인한 것이라면 재정의 지속가능성에 심각한 위협요인이 되지 않는다. 따라서 통일 이후의 남북한 지역의 성장정책에서 남한지역에서는 생산성 증가와 출산율 제고 정책이 동시에 중요한 반면, 북한지역에서는 인구정책보다는 소득수준의 증가에 중점을 두는 정책이 필요하다.

통합 전후의 단기적인 상황이 장기적으로 재정에 미치는 영향은

비교적 제한적이다. 재정의 지속가능성을 확보함에 있어 가장 중요한 조건은 장기적으로 북한지역의 소득이 남한지역에 근사한 수준까지 접근하는 것이다. 따라서 통일정책 및 대북정책에서도 정책의 단기적인 영향보다 장기적인 영향에 대해 좀 더 관심을 들 필요가 있다. 예를 들어, 북한지역의 장기적인 성장과 관련된 인적 자원의 개발 및 보호 문제 등에도 관심을 들 필요가 있다. 그리고 통일 이후에 남한지역에서 지속적인 성장이 이루어질 수 있는 여건을 만들어가는 것이 중요하다. 인구구조 고령화로 인해 예상되는 문제에 사전적으로 대응하는 것도 그러한 정책의 중요한 부분이다.

본 연구에서는 남북한 경제가 급진적으로 통합되는 경우의 재정 문제를 고찰하였는데, 연구기간의 한계 및 관련된 기존 연구의 부족 등으로 인해 많은 한계가 있었다. 향후 다음과 같은 연구가 필요하다고 판단된다. 첫째, 본 연구에서는 협의의 재정을 대상으로 분석하였는데, 향후 연구에서는 사회보장제도의 설계 및 통합, 그리고 사회보장성 기금에서의 재정변화 등을 포함할 필요가 있을 것이다. 둘째, 남북한 경제통합 이후의 전반적인 상황, 특히 북한지역의 장기적인 성장 가능성에 대한 연구가 필요하다. 셋째, 남북한 두 지역에서의 사회제도 및 조세제도 등의 차별화가 구체적으로 어떤 형태의 통합을 의미하는지, 그리고 그것이 실현가능한지에 대한 검토가 필요하다. 넷째, 통합이 이루어지는 경우에, 조세제도의 차별화 정도 등에 따라 북한지역에서 어느 정도의 재정수입을 확보하는 것이 가능한지에 대한 검토가 필요하다.

참고문헌

- 고일동·조동호, 『구동독의 사유화방안 및 실업대책』, 서울: 한국개발연구원, 1992.
- 구성열, 「북한 주민의 인구이동 문제와 고용 및 생활보장대책」, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 전홍택·이영선 편, 한국개발연구원, 1997.
- 금융개혁위원회, 『남북한 경제협력 확대를 위한 금융부문의 정책 과제』, 금융개혁위원회 용역과제 최종보고서, 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 김창권, 「독일 통일비용 15년 평가와 시사점」, 『통일경제』 2005 겨울호.
- 문형표·김동석·박창균·김대일·김소영·김용하·안종범, 『인구고령화와 거시경제(경사연 협동연구과제)』 한국개발연구원, 2004.
- 박진, 『남북한 경제통합시의 경제·사회 안정화 대책』, 서울: 한국개발연구원, 1996.
- _____, 『북한재정의 현황과 추이』, 서울: 한국개발연구원, 1994.
- _____, 『남북경제통합의 안정화정책』, 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 박진·이유수, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안』, 서울: 한국개발연구원, 1994.
- 박태규, 「한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원조달방안」, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 배득중, 「시민들의 통일비용 지불의사의 측정 - 통일에 대한 가치

- 평가와 공공선택], 『한국행정학보』, 1993년 봄,
- 신창민, 『남북한 통일비용 추산과 조달방안』, 한우리연구원, 1992.
- 안두순, 『한반도통일과 경제통합』, 한국경제신문사, 1992.
- 양지청, 「한반도 통일과 사회간접자본 확충전략」, 1997년도 한국경제학회 정기학술대회 발표논문, 1997
- 이삼식·황나미·이상영·신인철, 『남북한 통합적 시각에서의 인구전망과 정책』, 한국보건사회연구원, 연구보고서, 2005.
- 이영선, 「한반도에서의 경제적 통합의 효과, 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근」, 『북한의 현실과 통일과제』, 연세대학교 동서문제연구원, 1992.
- 이혜훈, 「인구고령화와 재정의 대응과제」, 강문수·이혜훈(편), 『경제사회여건 변화와 재정의 역할』, 비봉출판사, 2001.
- 장원태, 「우리 국민들의 통일비용 지불의사 얼마까지일까?」, 『통일한국』, 1997.5.
- 장형수, 정여현, 『러시아의 구소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』, 대외경제정책연구원, 2005
- 전홍택, 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제』, 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 전홍택·이영선, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 조동호, 「북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 관한 고찰」, 『한국개발연구』, 제15권 제4호, 서울: 한국개발연구원, 1993.
- _____, 『통일후 북한지역의 예상실업규모』, 정책보고서 94-27, 서울: 한국개발연구원, 1994a.
- _____, 『북한 노동력 수급분석』, 정책보고서 94-33, 서울: 한국개발연구원, 1994b.

- 최준욱·전병목, 『인구고령화와 재정』, 경제사회연구회 소관 연구 기관 고령화대비 협동 연구 시리즈, 04-07, 한국조세연구원, 2004.
- 최진욱, 『남북한 행정통합 방안』, 통일연구원, 연구총서 00-10, 2000.
- 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996.
- _____, 「장래인구 추계결과」, 2006.
- 통계청, 2008, 남북한 경제사회상 비교, 국가통계포털 (<http://www.kosis.kr/>)
- 통일부, 2005, 「2005년 국정감사 제출자료 (통일정책-평화협력)」 <http://www.unikorea.go.kr/>
- 한국개발연구원, 『남북한 경제지표집』, 1996.
- 한국은행, 『북한 GNP추계결과』, 연도별
- 홍성국, 『북한의 재정과 경제』, 『북한』, 1993년 6월호.
- OECD(2000), External debt Statistics 1998-1999
- OECD (Dang, Thai Than, Pablo Antolin and Howard Oxley), “Fiscal Implications of Ageing : Projections of Age-related Spending,” Economics Department Working Paper 305, 2001.

부록 1 : 통일비용 관련 기존 연구

통일비용 추계 결과(2000년 이전)

(단위: 달러)

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

연구기관 발표연도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
한국개발연구원 1993	2000~ 2010년	3,722억 (통일정부) 2,855억 (남한정부)	독일식 흡수통합시 정부의 총재정부담액
유종열 (경희대) 1994	(7~8년간)	1,700억	제도통합, 북한지역 재건, 북한 주민 생활향상 비용
김도경(LG연구소) 1994	(7~8년간)	654억	북한경제의 자생력 회복(투자·생계보조·외채상 환)
한국개발연구원 1994	2000년	9,800억~1조	남북간 소득격차 해소비용
한국산업은행 1994	1994~ 2004년	1조 5,463억 (100%) 8,050억 (60%)	남북간 소득격차 해소비용
민족통일연구원 1996	2000~ 2010년	3,600억 (외자 1,800억)	북한 주민 1인당 평균소득을 남한의 60% 수준 항목별 누계
김덕영 (국방대학원)	(10년간)	2,700억 (급속통일) 1,300억 (점진통일)	정부투자비용
황의각(고려대) 1996	2000~ 2005년	1조 2,040억	통일생활수준 달성비용
Manfred Wegner 1996		6,100억	독일식 경제통합 기준, 통일 후 5년간 남한경제가 북한에 지원할 금액
박태규 (한국개발연구원) 1997	1995~ 2005년	초기 5년 남한 GNP8.67~ 11.29% 후기 5년 남한 GNP의 7.47%	통일 이후 남한의 연평균경제성장률 5% 북한임금 남한의 50%
고일동(한국개발연구원) 1997	2001~ 2010년	4,600억 (초기5년 2,800억)	남한정부의 순재정 부담액
한화경제연구원 1997	2010년	*856조원	통일당시 남북경제력 23:1 남한정부의 재정부담액
Marcus Noland (美 국제경제연구소) 1997	2000~ 2025년	4,150(1990년) 9,830(1995년) 2조2,420억 (2000년)	통일 후 25년간 북한 1인당 국민소득을 남한의 60% 수준 으로 끌어올리는 비용
이코노미스트誌 1997	2000~20 10년	2,400억	북한경제 수준을 남한의 60% 수준으로 끌어올리는 비용

통일비용 추계 결과(2000년 이후)

(단위: 달러)

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

자료 : 통일부(2005)

부록 2. 북한의 합계출산율

(단위: 여성 1명당 평균출생아 수)

연도	자료 출처				Eberstadt and Banister
	한국보건사회 연구원	미국정부 (CIA)	UN	북한 당국	
1960			5.76(1960~1965)		
1965			7.00(1965~1970)		6.5(1966)
1970			5.69(1970~1975)		7.0
1975			3.30(1975~1980)		3.9
1980			2.41(1980~1985)		3.0
1985				3.6	2.6
1986					2.6
1987			2.25		2.5
1988			(1985~1990)		2.5
1989		3.50			
1990		2.10			
1991		2.50			
1992		2.50	2.16		
1993	2.21	2.40	(1990~1995)		
1994	2.10	2.40			
1995	2.00	2.37			
1996	1.90	2.34			
1997	1.80	2.29	2.05		
1998	1.80	1.60	(1995~2000)		
1999	1.90	2.30			
2000	2.00	2.30			
2001		2.26			
2002		2.22	1.97		
2003		2.25	(2000~2005)		
2004		2.20			
2005					

주: 1) CIA(2004). 2) 이삼식 외(1999). 3) UN(2003).
 4) 조선중앙년감 편집위원회(각 연도) 5) UN(2002).
 6) Eberstadt and Banister
 자료: 이삼식 외(2005), 125쪽

남북 경제통합과 재정정책(I): 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석

최 준 옥

본 연구에서는 남북한 경제가 비교적 급진적으로 통합되는 경우를 가정하고, 그러한 변화가 중장기적으로 재정상황에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 그러한 상황에서 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인들은 무엇인지에 대해 분석한다. 남북한 경제의 급진적 통합의 영향과 관련하여서는 1990년대부터 통일비용 맥락에서 이루어진 일련의 연구들이 있다. 그러나 그러한 연구들은 주로 일정한 가정하에서의 재정지출 소요를 추정하는 것에 중점을 두고 있어, 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 다양한 요인의 영향에 대해서는 충분히 분석하지 못하고 있다.

본 연구에서 가정하는 경우는 남북한 경제가 통합되는 과정에서 인구이동을 인위적으로 통제하지 않는다는 점에서 비교적 급진적이라 할 수 있다. 그러나 사회제도까지 완전히 급진적으로 통합하거나, 소득균등화, 공공서비스 수준의 균등화 등은 어렵다는 점을 지적하며, 통합의 급진성에 대해 일정한 한계를 감안한다.

일정한 조건이 만족되는 경우에는 재정의 지속가능성에 문제가 없을 뿐 아니라, 장기적으로 국가부채비율도 비교적 낮은 수준으로 하락하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 다양한 요인이 국가부채비율이나 재정의 지속가능성에 영향을 미칠 수 있다. 이자율이 높아지거나 성장률이 하락하는 경우에는 국가부채비율은 상승한다.

재정의 지속가능성 유지와 관련하여 가장 중요한 것 중 하나는

장기적으로 남북 소득격차가 축소될 수 있는가 하는 점이다. 북한 지역의 소득증가율이 낮아 장기적으로도 남북한 격차가 크게 유지되는 경우에는, 재정의 지속가능성 확보를 위해서는 재정수입 확대 폭을 상향조정하는 등의 정책대응이 필요하다. 통합 직후에 북한지역에서의 필수적인 지출을 감당하는 것에는 크게 무리가 없을 것으로 보인다. 그러나 남북한 소득균등화, 남북한 사회제도의 통합 등을 무리하게 추진하는 경우에는 재정의 지속가능성이 확보되기 어렵다. 재정의 지속가능성 확보와 관련하여 단지 재정지출만이 아니라 재정수입과 관련된 부분도 매우 중요하다.

<Abstract>

Fiscal Impact of Economic Integration of two Koreas

Joonook Choi

This report studies the fiscal impact of economic integration of two Koreas. There are several previous studies dealing with the fiscal issues regarding unification, but they share some common problems. This study tried to overcome the shortcomings of previous studies in two aspects. Instead of estimating unification costs for a relatively short period of time, this study examines how much fiscal policy should be adjusted to maintain fiscal sustainability in the long run. Furthermore, this study carries out a variety of sensitivity analysis, to accommodate big uncertainty in the economic variables and policies in the course of integration.

The type of integration analysed in this study is rapid, in that no artificial restrictions are imposed on labor mobility. However, it is less rapid than in Germany, in that we do not assume rapid integration of social systems. The fiscal outcome under such scenario is not very pessimistic. Fiscal sustainability can be maintained only with a moderate increase in taxes, if the productivity in the North Korean region rises to 80-90% of that in South Korean region in the next 50-60 years after the integration.

<著者略歴>

최준욱

미국 University of Wisconsin-Madison 경제학과 졸업
미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

研究報告書 08-14

남북 경제통합과 재정정책 (I) :
재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석

2008년 12월 22일 인쇄
2008년 12월 29일 발행

저 자 최준욱
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원
138-7174 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지
전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 일지사
인쇄
© 한국조세연구원 2008 ISBN 978-89-8191-415-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다. 값 7,000원