

주최 :  여의도연구소

통일비용, 어떻게 준비해야 하나



2010.9.30 (목) 오전 10:40 ~ 오후 01:30
국회 귀빈식당(1호실)



통일비용, 어떻게 준비해야 하나?



진행순서

1부	개회
	<ul style="list-style-type: none">■ 국민의례■ 내빈소개■ 개회사 - 주호영 (여의도연구소 소장 · 국회의원)
2부	주제 발표 및 토론
	<ul style="list-style-type: none">■ 좌장 - 나성린 (여의도연구소 부소장)■ 주제발표 - 배종렬 (한국수출입은행 선임연구위원)■ 지정토론 - 홍용표 (한양대학교 정치외교학과 교수) - 임강택 (통일연구원 선임연구위원) - 김기웅 (통일부 통일정책기획관)
	<ul style="list-style-type: none">■ 질의응답 및 자유토론■ 마무리 발언

개 회 사



여의도연구소 소장
국회의원 주 호 영

안녕하십니까? 여의도연구소장을 맡고 있는 주호영 의원입니다.

바쁘신 가운데도 토론회에 참석해 주신 내외귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다.

토론회 발제를 맡아주신 배종렬 한국수출입은행 선임연구위원님 그리고 토론을 맡아주신 홍용표 한양대 교수님, 임강택 통일연구원 선임연구위원님, 김기웅 통일부 통일정책기획관님, 정말 고맙습니다.

존경하는 내외귀빈 여러분,

오늘 토론회의 주제는 ‘통일비용, 어떻게 준비해야 하나?’입니다.

아시다시피, 지난 8·15 광복절 경축사에서 이명박 대통령은 “통일은 반드시 온다. 그날을 대비하여 통일세 등 현실적인 방안을 준비할 때가 되었다”고 강조하면서 ‘통일세’ 구상을 공식 천명하였습니다.

이를 계기로 통일비용 준비를 둘러싼 논의가 본격화되고 있습니다. 통일에 따른 막대한 비용의 투입을 사전에 대비할 필요가 있다는 찬성 논리에서부터 국민 부담이 크고 북한의 반발이 예상되기 때문에 부적절하다는 의견까지 다양한 입장이 개진되고 있습니다.

하지만, 도입의 시점과 방법에 대해서는 이견이 있지만 중장기적으로 통일비용에 대한 사전 준비가 필요하다는 점에서는 대체로 공감대가 형성되어 있는 것으로 보입니다.

최근 저희 연구소가 실시한 국민여론조사 결과(9월 27일/ARS/전국 3697명 응답/오차범위 95% 신뢰수준에서 ± 1.61)에 따르면,

- 통일의 필요성에 대해서 $\Delta 80.9\%$ 가 ‘필요하다’, $\Delta 12.1\%$ 가 ‘불필요하다’고 응답하였고,
- 통일비용의 준비 필요성에 대해서는 52.6%가 ‘동의’하고 있습니다(Δ 필요 52.9%, Δ 불필요 26.8%, Δ 잘 모름 20.3%).
- 통일비용을 준비하는 시기로는 Δ ‘내년부터’가 41.9%, Δ ‘다음 정권부터’가 36.5%로 빠를수록 좋다는 의견이 다수였습니다.
- 통일비용 지출의 완료시기에 대해서는 Δ ‘통일 이후 10년까지’가 28.4%, Δ ‘통일 이후 5년까지’가 27.5%, Δ ‘통일 이후 3년까지’가 16.8%로 나타났습니다.

이번 조사에서 눈여겨 볼 부분은 통일비용의 부담과 재원조달 방법에 대한 국민의식입니다.

- 통일과 경제적 부담을 연계한 질문에서 Δ ‘경제적 부담을 하더라도 통일을 서둘러야 한다’가 24.0%, Δ ‘경제적 부담이 줄어들 때까지 통일을 미뤄야 한다’가 37.1%, Δ ‘비용 부담을 하면서까지 통일할 필요가 없다’가 29.3%로 나타났습니다.
- 본인의 통일비용 부담 의향에 대해서도 $\Delta 42.6\%$ 가 ‘의향이 있다’ $\Delta 38.7\%$ 가 ‘없다’고 응답하였습니다.
- 통일비용의 재원과 관련해서는 Δ ‘통일세’ 형태 선호가 23.8%, Δ ‘통일기금’ 형태 선호가 59.3%로 나타났습니다.

이와 같은 조사결과를 종합해 보면, 현재 우리 국민은 통일과 통일비용의 준비 필요성에는 공감하면서도, 통일비용의 개인부담에 대해서는 상당히 소극적·유보적이라는 것입니다.

통일에 대한 이러한 국민의 인식은 우리에게 많은 과제를 부여하고 있다고 생각합니다.

통일비용의 개념과 기준에 대한 확고한 재정립, 그리고 통일비용의 준비 필요성과 조달 방법에 대한 다양한 논의가 심도있게 진행되어야 합니다. 나아가 그 대안과 방법에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 더욱 많은 노력을 기울여야 할 것입니다.

여의도연구소가 오늘의 토론회를 개최한 취지도 여기에 있습니다.

통일은 우리가 원한다고 당장 이루어지는 것도 아니고, 원하지 않는다고 피해갈 수 있는 것도 아닙니다. 통일 비용의 과다함을 강조하여 통일에 대해 소극적·부정적 인식을 확산시키는 것도, 준비없는 통일에 대한 막연한 감상이나 환상도 결코 도움이 되지 않습니다.

통일은 우리가 현실 속에서 겪어가야 할 지난한 과정이고, 지금 우리에게 필요한 것은 철저한 준비라고 생각합니다.

독일 통일의 교훈에서 보듯이 통일에는 남북 공히 급격한 사회경제적 후유증이 따르기 마련이고, 그 충격을 완화하고 해소하기 위해서는 통일비용의 준비가 반드시 필요합니다.

그리고 그 비용은 ‘소모성 비용’ 이 아니라 북한지역의 재건과 민족의 미래를 위한 ‘투자’라는 인식의 전환이 필요한 시점입니다.

아무쪼록 오늘 토론회를 통해 통일비용 준비를 위한 구체적이고 실질적인 대책들이 모색되고, 제시될 수 있기를 바랍니다.

끝으로, 함께 자리해 주신 모든 분들께 다시 한번 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2010년 9월 30일
(재)여의도연구소 소장
국회의원 주 호 영



목 차

발제문	■ 통일비용, 어떻게 접근하고 준비해야 하나? 9 - 배 종 렬 (한국수출입은행 선임연구위원)
토론문	■ 통일비용, 어떻게 준비해야 하나? 17 - 홍 용 표 (한양대학교 정치외교학과 교수) ■ 통일비용, 어떻게 준비해야 하나? 21 - 임 강 택 (통일연구원 선임연구위원)
부 록	■ 통일비용관련 정책여론조사 결과 27 - 조사일시 : 2010년 9월 27일

통일비용, 어떻게 준비해야 하나



발
제

배 중 렬

한국수출입은행 선임연구위원

통일비용, 어떻게 접근하고 준비해야 하나?

배 종렬
한국수출입은행 선임연구위원

□ 통일비용 추정과 인식의 허실

○ 통일비용 추정에 대한 기존 연구는 1)동서독경험의 한국적용(독일정부의 재정지출 등을 한국기준으로 환산), 2)목표소득액의 단순설정(예: 남북한 균등소득, 남한소득액의 60% 수준 등), 3)CGE방법론(연산가능 일반균형모델: Computable General Equilibrium)의 도입, 4)통일비용 뿐만 아니라 통일편익(분단비용 포함) 고려 등 그 방법론에서 점차 발전해 왔으나 1)비용측면의 지나친 강조로 인한 목적과 수단의 전도, 2)한반도 경제실정을 고려하지 않은 추정방식, 3)통일의 정치심리학적 고찰의 미흡 등의 문제점도 노출

※ 예를 들어 <참고 1>에서 보듯 통일비용은 대략 3,000억 달러대에서 3조 달러대로 그 개념, 가정, 계산방식 등에 따라 추정치들의 편차가 아주 크나 통일비용은 점차 “통일 이후 생활 및 소득격차를 해소하는 비용”으로 인식

☞ 최근 경제연구소 및 증권사의 경제전문가들을 대상으로 한 전경련의 설문조사(FKI Briefs, 2010-09, 532호)에서 응답자의 63.1%가 우리의 통일비용은 독일이 통일이후 20년간 지출한 비용인 3,000조를 넘을 것이며, 46.5%가 통일비용 가운데 통일이후 생활 및 소득격차를 해소하는데 소요되는 비용이 가장 클 것이라고 전망

※ 또한 학술적 논의에 있어서 통일비용은 단순한 비용이 아니라 ①경제통합 및 북한의 체제전환에 소요되는 자금, ②북한의 SOC 및 산업재건에 소요되는 투자소요액, ③북한주민들의 사회보장을 위한 비용지출 등을 모두 포괄하는 개념이지만 자본시장 및 일반인들의 뇌리에 자리 잡은 그 정치심리적 상징은 1)거대하게 들며, 2)내가 부담해야 한다는 부정적 인식

☞ 이러한 인식의 확산에는 예를 들어 ①골드만삭스의 “통일비용은 통일후 10년간 최소 7,700억 달러(약 855조원)에서 최대 3조 5,500억 달러(약 3,940조원)에 이를 것으로 추산(문화일보, 2000. 4. 21)”, ②S&P 체임버스의 “한국경제는 북한의 붕괴에 따른 통일비용 등 돌발적인 재정상의 위험을 안고 있는 것이 문제(한겨레, 2003. 6. 14)”, “북핵문제 다음으로 통일비용이 한국 신용등급평가에 영향을 미치는 2차적 요인(세계일보, 2003. 11. 4)” 등 국제투자은행 및 국제신용평가기관들의 통일비용 추산과 신용평가에의 반영이 크게 기여

〈잠정 소결론〉

○ 통일비용에 대한 기존의 연구가 그 논의의 진실과 상관없이 **비용의 과다함(huge unification cost)이 강조되는 구조로 귀결됨에 따라 경제적 측면만 보더라도** 한국은 ①통일역량이 부족(예: 심각한 재정위기 가능성)하고, ②막대한 국민부담이 예상(예: 자신의 이익과 상관없는 세금 증가)되며, ③美, 日, 中 등 국제사회와의 협력이 불가피(예: 국제사회의 지원과 투자)하고, ④점진적 통일을 지향(예: 통일비용절감을 위한 남북경제협력)해야 한다는 등 통일에 대한 부정적 담론의 형성에 기여

※ 통일에 대한 이러한 부정적 인식을 불식시키기 위해 일부 전문가들이 분단관리비용 등 분단의 폐해를 강조하거나, 통일비용은 정책에 따라 다르다는 정책결정론, 통일비용 보다는 통일편익(이익)이 크다는 통일편익론(조동호 이화여대 교수, 권구훈 골드만삭스 상무, 신창민 중앙대 교수 등) 등을 주장하고 있으나 **대부분 통일당시 현금화될 수 없는 것이라 통일비용의 거대함을 정면 돌파하기는 역부족**

□ 통일비용에 대한 접근시각

○ 통일비용에 대한 기존의 부정적 인식은 통일비용에 대한 개념, 산출방식, 그리고 적용기간 등에 대한 보편적 합의가 없어 발생한 측면이 크기 때문에 이를 재정의 하여 **통일비용 자체가 통일의 걸림돌이 되는 사회적 현상을 불식**

※ 거시적 지표를 활용(예: 목표소득) 필요자본의 추정에 초점을 맞추는 접근방법은 국제 금융기관(World Bank, IMF, ADB 등) 등이 저개발국들의 경제개발에 적용해 온 방법인데, 이는 **정치적 통합이 전제되는 경제통합, 그리고 경제개발보다는 경제건설(미시적 차원에서의 새로운 기업과 산업건설이 중요)이 필요한 북한경제의 현실에 적용하기 곤란**

(통일비용과 新국가건설자금으로 분리)

○ 첫째, 기존 통일비용에서 투자(북한의 SOC 및 산업재건에 소요되는 투자소요액)를 분리하고, 기간도 축소하여 통일직후 초기 일정기간에 소요되는 비용만 통일비용으로 정의하고, 일정기간 이후에는 이미 통일국가가 형성되었으므로 그 자금은 통일비용이 아닌 ‘新국가건설자금’(가칭)으로 정의

※ **통일비용으로 분류되는 기간**은 통일초기 북한주민들이 통일이전보다 절대적 생활수준이 개선됐음을 느끼는 기간, 그리고 남북한간 삶의 격차를 심각하게 느끼지 않는 기간까지로 3~5년이 적당할 것으로 판단

☞ 일례로 황장엽(前노동당비서)은 “통일시 시장경제를 도입함과 동시에 북한사람들의 인적이동을 통제하고 매년 100만 톤의 식량을 제공하면 10년 안에 남한의 70%수준에 접근할 수 있을 것이므로 통일비용을 따로 계산하고 걱정할 필요가 없다”고 언급(국민일보, 2004. 10. 20: 이승현, 국회도서관보, 2005.1에서 재인용)

※ 新국가건설자금은 ‘경제건설자금’(가칭)과 ‘지역발전자금’(가칭)으로 대별해 경제건설자금은 통일이후 신국가건설에 있어서 남북한간의 산업재편에 소요되는 자금으로, **지역발전자금은 신국가의 지역간에 합리적이고 공평한 발전을 도모하기 위해 소요되는 국가예산으로 정의**

☞ 통일은 환경·생태, 기술정보, 역사문화, 의료·교육 등 여러 네트워크가 새롭게 구축되면서 동시에 통합되는 과정인 바, 예를 들어 **체제전환과 관련된 지역별 발전전략은 남북한 주민들의 통일의지를 훼손하지 않으면서 또한 국제경쟁력을 강화할 수 있는 방향에서 추진하는 것이 타당**

(新국가건설자금의 추정방식 보완: 수출목표 도입)

○ **신국가건설자금의 추정**은 1)국제금융기관과 투자은행들이 남북한 통일시 재정건전성의 훼손을 우려하고 있고, 2)일자리(고용)는 남북한 모두에게 중요(남한은 청년실업의 해소에 북한은 통일의지의 확산에 긴요)하며, 3)통일후 당분간 북한지역의 국제경쟁력은 경공업 등 저기술노동집약적 산업에 있을 것으로 생각되고, 4)한국의 1960~1970년대의 경제건설경험이 유용할 것으로 판단되어 **소득목표 보다는 수출목표가 보다 타당**

※ 1960~1970년대 남한의 경제건설방식은 수출제일주의와 공업입국(= EOI Export oriented Industrialization)인 바, 처음에는 수입대체산업의 건설에 집중하다가 1963-64년 외화고갈상태를 맞이하여 국가최고전략을 수출제일주의로 수정하고 공업입국정책도 동시에

채택하여 1964년 1억 2천만 달러의 수출목표를 달성한 후 매년 40%의 수출신장률을 기록하였으며 1973년 1월에는 중화학공업화정책, 국민의 과학화선언, 그리고 전산업의 수출화를 천명

☞ 예를 들어 수출제일주의 공업입국이 채택되었던 1965~1972기간에는 매년 약 27만개의 일자리가, 그리고 중화학공업 건설이 본격화되었던 1973~1979기간에는 매년 약 44만개의 일자리가 새로이 창출(〈참고 2〉 참조)

□ 통일세 논의의 선결과제

○ 최근 삼성경제연구소의 ‘한국중산층의 변화와 경제사회적 결과’ 보고서(2010. 8)에 의하면 1)중산층 가구(50~150%소득가구)의 비중은 2003년 60.4%에서 2009년 55.5%로 지난 6년간 4.9% 하락했으며, 2)중산층의 소득 증가율은 지난 6년간 3.2%로 평균소득 증가율 7.4%에 못 미쳤으며, 3)특히 지난 6년간 여타중산층(중위소득 50~75%, 125~150)은 소득점유율이 각각 1.1%와 0.4% 감소한데 비해 **핵심중산층(중위소득 75~125%)은 3.4%로 하락하여 세금부담역량은 저하**

※ 대통령의 8·15경축사 관련 통일연구원 세미나(2010. 9)에서 골드만삭스의 권구훈 상무는 “통일과정의 시작시기와 그 형태는 예측가능하지 않은 우발적 성격을 띠므로 현 상황에서 통일세에 대한 논의는 시의 적절하지만 당장 입안하고 징수하는 것보다 **부담가능액수에 대한 사회적·정치적 합의를 도출하고 필요시 빠르게 증세할 수 있도록 세금부담능력을 유지 또는 증대하는 것이 더 바람직하며**, 이런 점에서 재정준칙을 정할 때 조세부담률 상한선을 설정하여 통일세 부과에 여력을 보존하는 방안을 고려할 필요가 있다”고 언급

※ 그런데 통일세와 관련되는 주제를 국회차원에서 논의를 처음 시작한 것은 1990년대 중반 **통일기금의 사전조성논의**였는데 당시 정부가 부정적 입장을 견지함에 따라 남북 협력기금에 일부 통일기금적 성격을 부여해 정부출연금을 확충하는 선으로 정리

☞ 막대한 규모의 통일자금의 일시적 조달의 어려움과 한국경제에 대한 부담을 고려하여 사전에 통일비용의 일부를 통일기금으로 조성하자는 방안에 대해 정부와 KDI는 1)총저축 불변, 회수문제의 적시성 등의 기금의 유용성문제, 2)기금조성시 흡수통일에 대한 북한의 반발, 3)막대한 기금조성보다는 한국경제의 국제경쟁력 강화가 더 긴급하다는 투자의 기회비용론, 4)독일통일기금은 사전조성이 아니라 통일이후인 1990년부터 1994년까지 조성되었다는 독일통일사례 등을 들어 부정적 입장을 견지

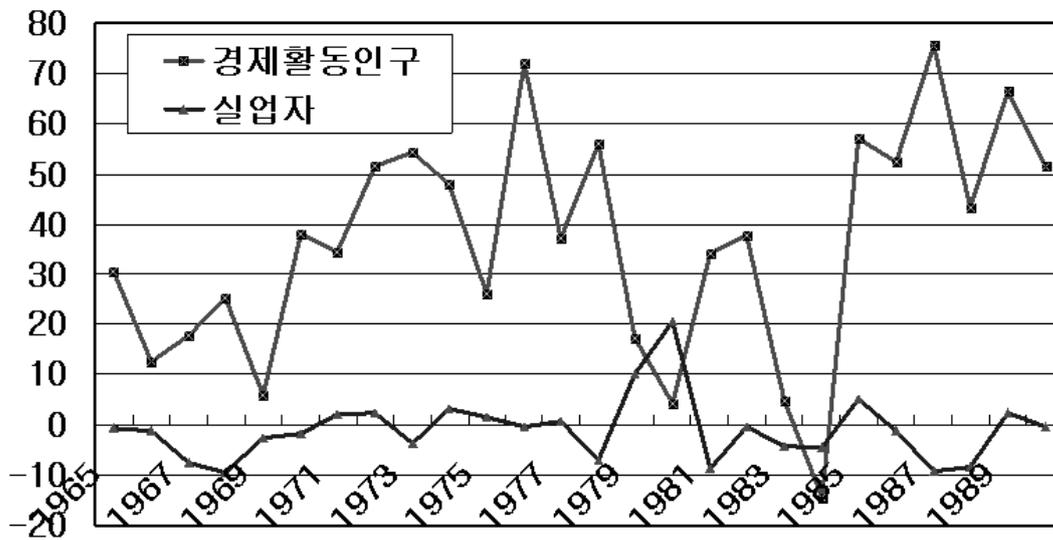
〈참고 1〉 주요 연구자들의 통일비용 추정

연구출처(연도)	통일 시점	통일비용(달러)	추계방법 및 기준
KDI(1991)	2000	점진통일: 최대 2,102억 급진통일: 최대 3,121억	북한의 노동생산성 남한의 70%로 제고
황의각(1993)	1990 1995 2000	3,120억 7,776억 1조 2,040억	균등소득(민간투자포함)
이상만(1993)	2000	10년간 2,000억	독일과 비교(정부지출)
연하청(1994)	2000	10년간 2,300~2,500억	소득목표(정부지출)
이영선(1994)	1990 2010	40~50년간 3,300억 40~50년간 8,410억	소득목표(정부지출)
배진영(1996)	1993	5년간 4,880억	독일과 비교(정부지출)
정갑영외(1996)	1995	32년간 4,120억	균등소득 (북한의 적정경제성장률 13.5%)
놀랜드(1996)	2000	3조 1,720억	소득목표(CGEM형)
신동천(1998)	-	890~2,808억	소득목표(CGEM형)
골드만삭스(2000)	2000 2005	10년간 7,700억~3조 5,500억 10년간 3조 5,000억	균등소득(민간투자포함)
바클레이즈(2000)	-	20년간 4,200억 20년간 6,000억	목표소득(남한의 50%) 목표소득(남한의 75%)
이영선(2003)	-	점진통일: 10년간 732억 급진통일: 1,827억(5년)~5,614억(10년)	소득목표(CGEM형)
신창민(2005)	2010 2020	6,161억 8,210억	소득목표(남한의 50%)
랜드연구소(2005)	-	500~6,700억	소득목표(통일 이후 4~5년 내 북한 GDP 2배 증대)
피터 백(2010)	-	30년간 2조~5조	소득목표(남한의 80%)
찰스 울프(2010)	-	최대 1조 7,000억	균등소득

출처: ①KDI북한경제리뷰(2010.8, 김은영), ②세종정책연구(2006년 제2권 1호, 양운철), ③정책연구(2008년 가을, 양용석) 등으로부터 가공 작성

〈참고 2〉 경제활동인구와 실업자의 전년대비 증감 추이(1965~1990)

(단위: 만명)



연도	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
경제활동인구	30.6	12.6	17.9	25.3	6.1	38.1	34.3	51.6	54.2	48	26	72.1	37.3
실업자	-0.6	-1.1	-7.6	-9.4	-2.5	-1.7	2.2	2.3	-3.8	3.3	1.6	-0.5	0.6
연도	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
경제활동인구	56.1	17.4	4.2	34.2	37.6	4.8	-14.4	57	52.4	75.5	43.2	66.6	51.6
실업자	-6.9	10	20.7	-8.8	-0.5	-4.3	-4.6	5.2	-1.1	-9.2	-8.4	2.4	-0.4

출처: 한국은행, 경제통계연보, 1973, 1983, 1986, 1991로부터 가공작성

통일비용, 어떻게 준비해야 하나



토
론

홍 용 표

한양대학교 정치외교학과 교수

통일비용, 어떻게 준비해야 하나?

홍 용 표

한양대학교 정치외교학과 교수

- 이명박 대통령이 8·15 경축사에서 “통일준비”의 필요성에 대해 언급한 것은 통일문제에 대한 국민적 관심을 높였다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있음.
 - 그 동안 북핵문제 등 남북관계 현안에 압도 되어 통일에 대한 논의 활성화되지 못했던 것이 사실.
 - 그러나 통일은 우리가 결코 포기할 수 없는 과제라는 측면에서 지속적인 논의를 통해 차분히 준비해야 함.

- 특히 이명박 대통령은 “통일세” 문제를 꺼냄으로써 통일비용에 대한 관심을 증폭시켰음.
 - 통일비용 문제는 독일통일을 지켜보면서 그 중요성이 부각되었고, 이에 대한 준비가 필요한 것은 분명함.
 - 그러나 통일비용 논의가 ‘돈’의 문제에만 초점이 맞춰져서는 안될 것임.
 - 물론 통일비용을 돈의 가치로 환산해 보고, 필요한 비용을 준비하는 것은 필요하나, 이는 자칫 통일에 대한 부정적 생각을 불러올 수 있음.
 - 무엇보다 통일비용에는 돈의 가치로는 환산하기 어려운 무형의 비용 (정치·사회적 측면, 개인의 심리적 측면 등)에 대해서도 생각하고 준비해야 함.

- 아울러 통일비용을 상쇄할 수 있는 분단비용 및 통일편익에 대한 고려도 반드시 수반되어야 함.
 - 즉, 군사비 지출, 정신적 고통, 국제적 신인도 제약, 정치·사회적 갈등 등 분단으로 인한 문제점을 통일 통해 해결할 수 있다는 점과,

- 통일이 되면 북한의 노동력 및 지하자원 활용, 국토의 효율적 이용, 민족 정체성 확립, 국제적 위상 제고, 국민의 사기 제고 등을 통한 이득을 얻을 수 있음.
- 통일비용 만을 강조할 경우 그에 대한 부담감으로 통일에 대한 부정적 사고가 커질 수 있음.

○ 통일비용을 대비하기 위한 재원 마련에 있어서도, 세금 외에 다양한 방법을 고려할 수 있을 것임.

- 채권발행, 통일기금 조성, 정부예산 활용(군사비 전용 등), 북한 국유재산의 사유화를 통한 재원 확보(통일 이후), 국제협력을 통한 재원 확보 등
- 만일의 사태를 대비하여 어느 정도의 통일비용을 미리 마련해 놓을 필요는 있겠으나, 그 규모가 너무 클 필요는 없을 것임.
- 당장 필요한 분야에의 투자가 이루어지지 않는데 따른 기회손실 비용 문제 고려해야 함.
- 근본적으로는 현재에 충실하며, 우리 경제를 튼실하게 유지하면, 이를 기초로 통일비용을 충당할 수 있을 것임.

○ 가장 중요한 문제는 국민들에게 통일비전을 제시하는 것임.

- 왜 우리에게 통일이 필요한가?
- 우리는 어떤 통일을 원하는가?
- 혹시 어려움이 따르더라도 왜 우리는 그것을 피하기보다는 부딪쳐 극복하고 통일을 이루어야 하는가?
- 통일이 되면 우리에게 좋은 점은 무엇인가?
- 왜 우리는 통일을 준비해야 하는가?
- 이러한 문제에 대한 비전이 제시되어야 통일비용 마련에 대한 국민들의 공감대를 형성할 수 있을 것임.

통일비용, 어떻게 준비해야 하나



토
론

임 강 택

통일연구원 선임연구위원

통일비용, 어떻게 준비해야 하나?

임 강택
통일연구원 선임연구위원

□ 기본적인 문제 제기

- 통일비용에 대한 논의의 필요성이 대통령의 광복절 경축사에서 제기되면서 정부·여당을 중심으로 통일비용, 또는 통일세에 대한 논의가 다양하게 이루어지고 있음.
 - 이를 계기로 통일문제에 대한 우리 사회의 관심이 점차 증가하고 있는 점은 분명히 긍정적인 현상(그동안 우리 사회에서는 통일에 대한 논의가 지나치게 위축된 측면이 있음)
- 아쉬운 부분은 통일비용에 대한 논의에 앞서 ‘통일의 실현 가능성’에 대한 논의가 선행되지 않고 있는 점
 - 다시 말해, 왜 우리가 지금 통일비용을 준비해야 하는지, 그 이유를 분명하게 정리할 필요가 있다는 것
 - 이와 관련하여, 우리가 분명하게 인식해야 할 사실은, 통일은 우리가 만들어가는 부분과 준비(대비)해야 하는 부분 2가지 특성이 동시에 내포되어 있다는 점
 - 이는, 우리가 원하는 ‘평화적이고 점진적이며 합의에 의한 통일’을 성취하기 위해 노력함과 동시에 ‘갑자기 나타날지 모르는 통일의 순간’에 적절하게 대비하고 있어야 한다는 것을 의미함.
- 따라서 현 시점에서 우리가 진지하게 논의해야 할 사항은, 우리가 원하는 통일을 실현하기 위하여 우리 국가의 역량을 강화하는 문제와 예상하지 못한 시점에서 ‘통일의 기회’가 열릴 경우 이를 현실화시킬 수 있는 여건을 마련하기 위한 과제가 무엇인가라고 할 수 있음.
 - 이런 점에서 볼 때, 통일비용(또는 통일세)에 대한 논의는 우리 사회의 통일 역량을 강화하는데 필요한 경제적 재원을 마련하는 문제라고 할 수 있음.

□ 통일비용을 어떻게 이해해야 할 것인가?

○ ‘통일비용’의 개념은 매우 다양하게 정의되고 있음.

- 독일의 경우, 통일 이전 서독정부가 인식하고 있었던 통일비용의 개념은, “경제·통화·사회동맹’ 조약이 발효된 이후 10년 내에 동독지역이 서독지역의 경제력 및 소득수준의 일정비율(서독의 중하위권 수준)에 도달하기 위해 필요한 제 경비”
- 지난 6월 미국의 랜드연구소가 한반도의 통일 비용을 추계하면서 정의한 통일비용 개념은, “북한지역의 GDP를 통일시점의 2배로 증가시키는 비용”
- 통일부는 지난 8월에 배포한 8.15 경축사(통일분야) 참고자료에서 통일비용을, 통일의 진행되는 순간과 통일 후 통합과정에서 발생하는 비용이라고 정의하면서, 통일의 시기와 방법, 통합과제의 범위와 수준, 비용지출 기간 등에 대한 가정에 따라 큰 편차가 발생한다고 강조

〈통일비용의 정의〉

통일이라는 특수한 상황이 발생함에 따라서 발생하게 된 지출

○ 이처럼 국내외에서 언급되고 있는 ‘통일비용’의 개념은 정의가 명확하지 않아서 불필요한 혼선을 야기하고 있는 실정

- 기존의 통일비용을 산출하는 방식이 지나치게 자의적으로 도식적이어서 추정하는 기관이나 학자에 따라 그 차이가 비합리적인 정도가 큰 것이 현실
- 이와 함께 통일의 경제적 부담 측면만을 지나치게 강조하는 경향이 형성되면서 우리 국민들에게 막대한 경제적 부담이 불가피하다는 인식을 심어줌으로써 통일에 대한 부정적인 의식을 형성

○ 따라서 통일의 편익 측면을 비용과 동시에 고려하는 균형 잡힌 시각을 강조할 필요가 있음.

- 또한 비용의 경우에도 북한주민들의 긴급한 생계문제 해결을 지원하거나 통합과정을 관리하는 등 소비성 지출도 있지만, 북한산업의 정상화를 위해 지출하는 비용은 미래를 위한 투자로 인식할 필요가 있음. 즉, 단순 소비성 비용과 투자를 구분할 필요가 있음.
- 통일의 경제적 편익은 분단 관리 비용의 절감, 대륙으로의 육상로 연결에 따른 물류비 절감, 내수시장의 확대를 통한 우리 경제의 대외의존도 완화, 북한의 풍부한 지하자원과 우수한 노동력 활용을 통한 새로운 성장동력 확보 등을 들 수 있음. 이외에도 이산가족 문제의 본질적 해소, 한반도 리스크 제거, 국가와 민족의 정체성 회복, 국제사회에서의 위상 강화 등 유무형의 편익이 예상됨.

□ 통일비용은 어떻게 구성(사용)될 것인가?

- 통일비용을 통일이 구체적으로 진행(가시화)되는 기간 동안 발생하는 비용이라고 정의했을 때, 즉, 통일 이전의 준비기간에 사용된 비용은 제외할 경우
 - 식량 지원 등 위기관리 비용(통일 방식에 대한 협의가 진행되는 기간 동안 북한 주민들의 기초 생계 지원에 필요한 비용)
 - 제도적 통합 비용(정치적으로 통일에 합의한 이후 제도적 통합이 진행되는 초기 단계에서 지출이 필요한 비용, 북한주민들에 대한 기초적인 사회보장 비용 포함)
 - 북한경제 재건 비용(남북간의 경제력 격차를 해소하고 남북의 균형 발전을 위해 지출이 필요한 비용)

- 여기에서 북한경제 재건비용은 해외자금 및 민간자금이 참여할 것이기 때문에 정부의 지출은 제한적일 것으로 판단됨.
 - 또한 정부의 지출의 경우에도 북한경제 개건을 위한 지출은 비용이라기보다는 미래를 위한 투자라고 할 수 있으며, 중장기에 걸쳐 사용될 것이기 때문에 종합적인 발전계획 하에서 추진되어야 할 것임.
 - 반면에 통일이 진행되는 초기 단계에서 지출되는 ‘위기관리비용’과 ‘제도적 통합 비용’은 대부분 정부의 재정투입이 불가피하며, 단기간에 투입되어야 하기 때문에 사전에 적절한 규모의 재원이 마련되어야 할 것임.

□ 통일비용을 어떻게 준비할 것인가?

- 기본적으로 통일비용은 사용 용도의 특성에 맞추어 용도별로 준비하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
 - 예측하기 어려운 갑작스러운 상황에서 지출이 발생할 수 있는 ‘위기관리비용’과 ‘제도적 통합비용’은 사전에 마련해 놓아야 할 것이며, 이를 위해 적정규모를 산출하고, 일정기간에 걸쳐 ‘(가칭)통일대비기금’등의 이름으로 축적해 놓을 필요가 있음.(남북협력기금과 같이 정부가 기금 마련을 주도하고 민간이 동참하는 형태가 바람직할 것으로 보임)
 - 통일이 달성된 이후 장기간에 걸쳐 지출될 ‘북한경제 재건비용’의 경우에는 다양한 재원을 모색하되, 정부재원의 경우에는 통일이 임박한 시점에서부터 재원을 마련할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 놓는 작업이 중요할 것으로 판단됨.

- 정부차원에서 지출할 ‘북한경제 재건’을 위한 자금은 독일에서와 같이 채권발행이 주를 이루게 될 것으로 보이나, 재정 건전성을 지나치게 해치지 않고 다음 세대에 대한 조세 부담을 이전을 최소화 한다는 차원에서 추가적으로 조세(‘통일세’)가 강구될 필요가 있음.
- 결론적으로, 우리 사회의 통일비용에 대한 준비는 통일에 대한 긍정적인 인식을 확산시키기 위한 노력을 기초로 국민적 공감대를 형성하는 것이 중요하며, 이를 토대로 우리 사회의 종합적인 통일 역량(정치, 외교, 안보, 경제, 사회 모든 분야를 망라)을 강화하기 위한 체계적인 계획과 전략 수립이 요청된다고 할 수 있음.
- 이 통일 역량 강화를 위한 종합적인 계획 안에서 통일비용을 준비해 나가는 전략이 모색될 필요가 있음.
 - 우리 사회의 통일 역량을 강화하기 위한 노력에는 국내 역량뿐만 아니라 통일에 대한 높은 열망과 잠재력을 간직하고 있는 해외 역량을 결집시키는 노력도 중시되어야 할 것임.

통일비용관련 정책여론조사 결과



통일비용관련 정책여론조사 결과

여의도연구소

1. 조사 시기/방법

- 조사일시 : 2010년 9월 27일 (월) 18:00 - 22:00
- 조사대상 : 전국 성인남녀 3,697명
- 조사방법 : ARS 전화조사
- 표본오차 : 95% 신뢰수준에서 $\pm 1.61\%P$

2. 통일 찬/반

반드시 통일되어야 한다	가급적이면 통일되어야 한다	가급적이면 통일되어서는 안된다	절대로 통일되어서는 안된다	잘 모르겠다
41.3	39.6	8.1	4.0	6.9

3. 예상되는 통일 시기

2015년까지	2020년까지	2030년까지	2050년까지	잘 모르겠다
7.4	36.8	26.8	10.2	18.8

4. 경제적 부담과 통일

경제적 부담을 하더라도, 통일을 서둘러야 한다	경제적 부담이 줄어들 때까지 통일을 미뤄야 한다	막대한 비용을 부담하면서까지 통일을 할 필요는 없다고 본다	잘 모르겠다
24.0	37.1	29.3	9.6

5. 통일비용 준비 필요성

준비할 필요가 있다	준비할 필요가 없다	잘 모르겠다
52.9	26.8	20.3

6. 통일비용 준비 시작 시기

내년부터	2013년 다음 정권부터	2020년부터	잘 모르겠다
41.9	36.5	12.0	9.7

7. 통일비용 준비 완료 시기

통일 이후 3년까지	통일 이후 5년까지	통일 이후 10년까지	통일 이후 20년까지	잘 모르겠다
16.8	27.5	28.4	11.7	15.5

8. 통일비용 부담의사

부담할 의향이 있다	부담할 의향이 없다	잘 모르겠다
42.6	38.7	18.6

9. 통일비용 지불금액

1만원 이하	1~3만원	3~5만원	5~10만원	10만원 이상
40.4	39.2	12.4	4.1	4.0

10. 통일세/통일기금 선호도

부가가치세 등의 형태를 통해 통일비용을 마련	남북협력기금 등의 형태를 통해 통일 비용을 마련	잘 모르겠다
23.8	59.3	16.9

11. 통일비용에 대한 공감도

공감하는 편이다	공감하지 않는 편이다	잘 모르겠다
47.8	29.4	22.9

