

南北韓 經濟統合 方式에 대한 財政 側面에서의 考察⁽¹⁾

崔 濬 旭

본 연구에서는 바람직한 남북한 경제의 통합방식을 모색하기 위한 논의의 일부로, 남북한 경제가 통합되는 방식에 따라 재정에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지에 대해 검토한다. 독일식의 급진적인 통합이 이루어지는 경우에는 조세부담의 대폭적인 상승이 필요하고, 남한의 기존 사회제도 자체에서도 큰 변화가 불가피하다. 반면 그러한 충격을 피하기 위해 남북한 소득격차 해소에만 주력한다면, 본격적인 통합이 시작되는 시점은 늦어지고, 통일로 인한 부담은 미래 세대의 문제가 된다. 따라서 남북한 경제통합 방식에서는 완전히 급진적이지는 않되, 어느 정도의 급진성은 불가피할 수 있다. 본 연구에서는 주로 대부분의 분야에서는 급진적인 통합을 추진하되 사회제도의 통합 및 공공서비스 수준의 동질화는 유보하는 통합방식이 재정에 어떤 영향을 미치는지에 대해 고찰한다. 본 연구는 통합방식에 대해 정치적 측면에서의 실현 가능성에 대해서는 검토하지 못하고 있으며, 향후 그러한 검토까지 포함하여 바람직한 통합방식에 대한 논의가 전개될 필요가 있다.

1. 序 論

남북한 경제통합에 있어 財政 側面은 매우 중요한 고려사항이다. 남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향은 경제통합의 방식에 따라 달라질 수 있는데, 어떤 통합 방식에서는 재정의 지속가능성을 확보하는 것이 어려울 수 있다. 재정의 지속가능성을 확보하는 것은 항상 필요한 조건이라는 점을 감안하면, 재정 측면은 실현가능한 통합방식의 선택과 관련하여 중요한 제약요인으로 작용할 수 있다. 이에 본 연구에서는 재정 측면에서 실현가능한 남북한 경제통합의 방식이 어떠한 것인지에 대해 고찰해 보기로 한다.

물론 어떤 통합방식에서 재정의 지속가능성이 확보될 수 있다는 것이, 그러한 통일방식이 실현가능하다는 것을 보장하는 충분조건은 되지 못한다. 실현가능한 남북통합 방식은 재정 측면 외에도 다양한 측면을 감안하여야 할 것이다. 특히 재정 측면에서 실현가능하다고 판단되는 방안이 정치적으로 실현가능하지 않을 가능성도 있다. 그러나 적어도 재정 측면에서 실현가능한 통합방식이 어떤 것인지를 이해하는 것은 실현가능한 통합방

(1) 본 연구 3장의 내용은 주로 최준욱(2008)의 내용을 재구성하여 수정한 것이다.

식에 대한 충분조건은 아니라도 必要條件이 될 수는 있을 것이다. 따라서 본 연구의 결과 등을 활용하여 향후 좀 더 본격적인 논의가 이루어질 수 있다는 점에서, 본 연구를 추진한다.

남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향에 대해 논의하기 위해서는 우선 통합방식 자체에 대해 논의할 필요가 있다. 기존에 남북한 통일 시나리오 등에 대해 검토한 논의한 연구들이 있기는 하다. 그러나 대부분의 연구에서는 시나리오가 충분히 구체적이지 않거나, 혹은 정치적인 측면에 중점을 두어 시나리오가 설정되어 있어, 본 연구의 목적에 적합하지는 않다. 따라서 본 연구에서는 본 연구의 목적에 적합한 시나리오 설정에 대해 먼저 논의할 필요가 있다. 본 연구의 통합방식 구분에서는 통합이 이루어지게 되는 정치적 과정은 중요하게 고려하지 않으며, 경제적 통합의 실질적인 구성요소가 얼마나 빠른 속도로 진행되는가를 기준으로 한다.

본격적인 논의에 앞서, 먼저 통일 및 경제통합이라는 용어의 의미를 명확하게 하고자 한다. 적어도 본 연구에서는 두 표현은 다음과 같은 차이가 있는 것으로 간주한다. 통일은 정치적 측면에 중점을 둔 표현으로, 남한과 북한이라는 실질적으로 주권을 행사하는 두 개의 단위가 하나의 주권국가로 통합되는 것을 의미한다. 남북한 경제통합이란 두 개의 다른 경제단위가 하나의 경제공동체로 통합되는 것을 의미하는 것으로, 여러 단계로 구성되는 것으로 간주한다. 따라서 정치적 통합과 경제적 통합은 일정한 연관성을 가질 수 있지만, 반드시 일치하지는 않는다. 예를 들어, 일정한 정도의 경제적 통합이 진행되었음에도 통일은 이루어지지 않은 상황이 존재할 수 있다. 혹은 정치적 통합이 경제적 통합을 선행하는 경우도 있을 수 있다.

경제통합과 관련된 논의에서 선행되어야 하는 또 하나의 전제는 통합 이후의 경제체제가 어떤 체제인가 하는 점이다. 적어도 논리적으로 세 가지 가능성이 있다. ① 남한 체제를 기준으로 한 통합, ② 북한 체제를 기준으로 한 통합, ③ 남북한 체제가 융합 또는 절충되는 통합이다. 이 중 ②는 물론 논의 대상에서 제외한다. 일부 연구에서는 ③의 시각에서 문제를 다루기도 하지만, 본 연구에서는 그러한 가능성도 배제한다. 따라서 본 연구에서는 다루는 통합은 기본적으로 현재의 南韓의 經濟體制를 기준으로 한 통합을 의미하며, 남한에서의 변화는 통일 이후의 환경변화에 대응하는 부분적인 변화에 국한되는 것으로 간주한다.

경제통합의 구성요소 및 단계를 좀 더 명확히 하기 위해, 본 연구에서는 일단 EU 및 동유럽 등의 경제통합에 대한 경험을 토대로 경제통합 단계를 다음과 같이 몇 단계로 구분하기로 한다.

- 1단계 : 경제체제의 이질성 축소
- 2단계 : 상품시장에서 장벽이 제거되는 단계
- 3단계 : 노동시장에서 장벽이 제거되는 단계
- 4단계 : 화폐통합이 이루어지는 단계
- 5단계 : 재정통합의 초기 단계(두 지역 간에 본격적인 재정이전이 있는 단계)
- 6단계 : 재정통합의 후기 단계(사회제도 및 조세제도가 통합되고, 두 지역 간 공공지출 혜택 수준에서의 격차가 최소화되는 단계)

물론 위에 설정한 각 단계는 동시에 진행되거나 순차적으로 진행될 수도 있다. 그리고 경우에 따라서는 순서가 위에 제시한 것과는 달라질 수도 있다. 그러나 본 연구에서 가장 핵심적으로 다루는 5단계 및 6단계의 통합이 통상적인 경제통합에서 가장 마지막 단계에 해당된다는 것에 대해서는 상대적으로 이견이 적을 것이다.

위에 제시한 1단계는 주로 동유럽 국가들에 해당되는 것으로, 서유럽 국가들의 경우에는 큰 의미가 없다고 할 수 있다. 현재의 EMU 국가들은 4단계를 지나, 5단계의 초보적인 단계라 할 수 있다. 그리고 현재의 동유럽 국가들은 3단계를 거쳐, 4단계로 진행되는 과정이라고 할 수 있다. 통상적으로 3단계까지는 국가주권의 독립성이 중요한 문제로 제기되지는 않으며, 반드시 정치적 통합을 필요로 하지는 않는다. 4단계에서는 국가주권이 부분적으로 제한받을 수 있지만, 두 경제단위가 개별적인 주권국가로 존재하는 것이 가능하다. 그러나 5단계 및 6단계의 통합은 政治的 統合과 밀접하게 연관되어 있다. 정치적 측면에서 어느 정도의 통합이 진전이 되지 않는 한에 있어서는, 한 지역으로부터 다른 지역으로의 재정이전에는 한계가 발생할 수 있다.

급진성의 정도에 따라 다양한 시나리오를 상정할 수 있을 것이지만, 본 연구에서는 다음과 같은 순서로 논의를 진행한다. 먼저 2장에서 가장 극단적인 두 경우에 대해 논의한다. 먼저 가장 급진적인 통합, 즉 1단계~6단계의 통합을 동시에 진행하는 경우에 대해 논의한다. 이는 독일의 경험과 유사한 경우라 할 수 있다. 다음으로는 정 반대의 경우, 즉 가장 점진적인 통합론이 실제로 어떤 의미를 가지는지에 대해 고찰한다. 그리고 3장에서는 가장 급진적인 통합으로부터 부분적으로 후퇴한 방식, 즉 5단계까지의 통합은 급진적으로 추진하지만, 6단계의 통합은 상당 기간 유보하는 경우에 재정에 미치는 영향이 어떠한지에 대해 검토한다. 편의상 이를 “부분적으로 제한된 급진적 통합” 정도로 부를 수 있을 것이다.

2. 急進的 統合의 問題點과 漸進論의 限界

2.1. 急進的 統合의 問題點

남북한 경제의 급진적 통합에 따른 충격이 매우 크다는 점은 1990년대의 통일비용에 대한 일련의 연구를 통해 그 인식이 이미 확산되어 있는 바이다. 본 장에서의 논의는 그것을 다시 한 번 확인하는 것에 불과할 수 있지만, 급진적 통합이 이루어지는 경우의 문제점에 대해 재정을 중심으로 살펴보고자 한다. 본고에서 급진적인 통합이라 함은 앞에서 언급한 통합의 1단계~6단계가 모두 빠른 시간 내에 전개되는 것을 의미한다.

본 연구에서 통합이 재정에 미치는 영향을 고찰하는 방식은 통일비용에 대한 기존 연구에서와는 다소 차이를 보인다.⁽²⁾ 그러나 일단 이해의 편의를 위해서는 기존의 통일비용 연구를 다시 한 번 확인해 볼 필요는 있는데, 특히 다음과 같은 점을 인식할 필요가 있다. 통일비용에 대한 기존 연구 중 상당수는 암묵적으로 혹은 명시적으로 급진적인 통합을 가정하고 있지만, 실제로 상당수 연구에서는 완전히 급진적인 통일을 반영하기보다는 저자의 판단에 기초한 나름대로의 가정에 기초하여 재정소요를 추정하는 경우가 많다.

다수의 연구가 1990년대에 이루어졌는데, 이후 상당한 경제사회 환경의 변화가 발생하였으며, 현 시점에서 통일비용을 추정하면, 통일비용에 대해 많은 논의가 진행되던 1990년대 초반의 시점에서 추정한 것에 비해 추정치가 더 커진다. 그 이유 중 하나는 남북한 소득격차가 그 이후에도 더욱 확대되었기 때문이다. 1990년대 초반에는 남한의 일인당 소득이 북한의 6~8배 정도였으나, 2007년에는 그 격차가 약 17배로 확대되었다.⁽³⁾ 또 하나 중요한 점은 이후 국민기초생활보장제도가 정착되는 등 사회제도 측면에서도 변화가 있었다는 점이다. 뒤에 언급할 예정이지만, 國民基礎生活保障制度는 남북한의 급진적인 통합과 관련하여 중요한 의미를 가질 수 있다.

일단 통합 직후의 재정상황에 대해 가장 단순화된 수치 예를 보자. 남한의 공공지출은

(2) 통일비용이라는 개념 자체가 남북한 통일이 재정에 미치는 영향을 정확하게 반영하기에는 한계가 있다고 판단되기 때문이다. 특히 기존의 통일비용은 주로 일정기간 동안의 재정지출소요의 합 등으로 정의되는데, 이는 재정에 미치는 영향을 주로 단기적인 시각에서 파악하는 한계를 가진다. 따라서 남북한의 경우와 같이 소득격차가 커서 소득수준의 수렴에 오랜 시간이 필요한 경우에는, 그러한 개념의 유용성이 떨어진다.

(3) 1990년대 초반의 수치에 대해서는 통계청(1995) 자료를 이용한 것인데, 1991년에 6.3배, 1992년에 7.4배, 1993년에 8.3배 정도 되었다. 2007년의 수치는 한국은행(2008)의 자료를 이용한 것이다.

GDP 대비 약 30% 정도이고, 북한 인구는 남한 인구의 절반인 것으로 가정하자. 북한의 GDP는 남한의 약 1/35 정도이므로, 남북한 통합 GDP는 통합 이전 남한 GDP의 약 103% 정도 된다. 북한지역 주민들에 대해서도 남한지역과 동일한 공공혜택을 제공하면, 그에 따른 지출은 통일한국 GDP의 15% 정도 된다. 통일한국의 총 공공지출은 통일한국 GDP의 45% 정도 된다.

그러나 공공지출이 위에서 제시한 수치보다 더 커질 수 있는 요인들이 있다. 통일에 따라 일시적인 비용들이 추가되는 지출이 있을 수 있다. 그리고 남북한의 공공서비스 혜택을 동일한 수준으로 하는 것이 단지 일인당 지출액이 아니라, 실질적인 혜택을 동일한 수준으로 만드는 것이라면, 재정부담은 더욱 커진다. 많은 공공서비스는 단지 각 시점에서 지출에만 영향을 받는다고 보기는 이미 축적된 스톡에 의해 영향을 받는다. 따라서 북한지역에서 남한지역과 동일한 공공서비스 혜택을 제공하고자 하는 것은 현실적으로 가능하지 않지만, 가능하다 하더라도 그에 따른 지출은 위에 제시한 수치보다 훨씬 커진다.

또 하나 중요한 것은 국민기초생활보장제도로 인한 영향이다. 기존의 국민기초생활보장제도를 북한지역에 그대로 적용하는 경우를 보자. 북한지역의 일인당 소득은 2007년 화폐가치로 환산하면 월 8만 원 정도 된다. 4인 가족을 기준으로 하면 가구소득은 월 32만 원 정도로 볼 수 있는데, 이는 국민기초생활보장제도에서 정하는 4인 가족 최저생계비인 1,205,535원의 25% 정도에 불과하다. 따라서 남한의 사회보장제도를 북한지역에 적용하는 경우에는 북한지역 주민의 대부분이 국민기초생활보장제도의 적용대상이 될 것이다. 북한지역 전체 가구소득의 75% 정도가 국민기초생활보장제도에 의한 이전지출 소득이 된다. 그리고 이에 대한 재정지출 소요는 북한지역 GDP의 약 300%, 통일한국 GDP의 8%를 초과한다.⁽⁴⁾

뿐만 아니라 의료급여 등 각종 社會保障支出도 큰 규모로 증가할 수 있다. 특히 북한의 식량난으로부터 시작된 건강상태의 악화로 인한 후유증으로 인해 북한지역에서의 의료급여 지출이 매우 큰 규모가 될 것이다.

이처럼 추가적인 재정지출이 매우 큰 반면, 북한지역으로부터의 재정수입은 매우 제한적일 것이다. 그에 따라 대규모 재정적자가 발생하게 된다. 물론 이러한 상황이 일시적인 것이라면, 크게 문제가 되지 않을 수 있다. 그러나 문제는 대규모 재정적자가 발생

(4) 이는 모든 주민들의 소득이 동일하다는 가정에 기초한 시산이다. 통상적인 소득분포 형태에서 고소득층의 비중이 저소득층보다 낮다는 점을 감안하면, 지출소요는 그보다도 더 커질 수 있다.

하는 기간이 매우 오래 지속된다는 것이다. 따라서 재정의 지속가능성을 확보하고자 한다면, 대규모 증세가 필요하게 된다.

예를 들어, 북한지역의 일인당 생산이 통일 후 20년 동안 급속히 증가하여 남한지역의 약 50% 정도가 되는 경우를 생각해 보자. 그리고 이 시점에서는 일시적인 지출도 모두 사라지고 국민기초생활보장제도로 인한 추가적인 부담도 없다고 가정하더라도, 추가적인 공공지출은 통일한국 GDP 대비 12% 정도가 된다. 반면 북한지역에서의 재정수입의 북한지역 GDP 대비 비중이 남한지역에서와 동일하다고 하더라도, 이는 북한지역 공공지출의 약 절반 정도만을 충당할 수 있을 뿐이며, 통일한국의 재정에서는 GDP 대비 6%의 적자가 발생한다. 그러나 남북간에 동일한 조세제도가 적용되는 경우에는, 조세구조의 누진적인 특성으로 인해, 북한지역으로부터의 재정수입은 그보다 훨씬 낮아지며, 재정적자 규모는 그보다 더 커진다.

따라서 재정이 지속가능하게 하려면 租稅負擔의 대폭적인 상향조정이 필요하다. 그 폭은 제반 가정에 따라 크게 달라질 수 있지만, 조세부담이 상향조정된 상태를 50~60년 정도 장기간 유지한다 하더라도, 조세부담의 상향조정 폭이 10%p 이상 될 가능성이 높다.

급진적인 통합에서 나타나는 문제는 단지 재정부담에 국한되는 것은 아니다. 북한지역의 公共部門 賃金問題를 생각해 보자. 여기서 상정하는 급진적인 통합이란 북한의 모든 사회제도가 남한의 기준으로 통합되는 경우다. 따라서 북한지역의 공공부문 임금도 남한지역과 크게 차별화하여 낮게 유지하기 힘들 것이다. 그 경우 북한지역에서 공공부문 임금은 생산능력에 비해 과도하게 설정되고, 노동시장의 정상적인 작동에 치명적인 문제를 초래한다.

이러한 문제는 단지 공공부문 임금에 국한된 문제라기보다는 소득격차가 심한 두 경제의 사회제도를 통합하면서 발생하는 전반적인 문제의 한 부분에 불과하다. 국민기초생활보장제도가 북한지역에 적용되는 경우에 발생할 수 있는 문제에 대해 생각해 보기로 하자.⁽⁵⁾ 북한지역의 총생산을 기준으로 한 소득기준으로 하면, 기초생보 금액의 약 25%가 되지만, 실제로 북한지역 총생산 중 절반 이상은 근로소득이 아닌 자본소득에 해당되는 부분이다.⁽⁶⁾ 따라서 노동시장에서의 통상적인 임금은 북한지역 주민들의 총소득을 기준으로 한 것의 약 절반 정도에 불과하며, 남한지역 기초생보 급여액의 불과 12.5% 정도에

(5) 최근에 이루어진 연구 중 일부에서는 남북한 통일과 관련하여 국민기초생활보장제도로 인한 재정부담에 대해 논의하고 있다. 그러나 이들 연구에서 지적한 재정부담 문제보다 더 중요한 것은, 국민기초생활보장제도가 북한지역에 적용되는 경우에 나타나는 문제점이다.

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

불과하다.⁽⁷⁾ 기초생보 급여액이 통상적인 임금의 8배에 달한다면, 노동시장이 정상적으로 작동하기는 어려울 것이다.

그리고 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.

사회제도의 통합까지 포함하는 급진적인 통합을 추진하기 위해서는 남한사회에서 적어도 두 가지 큰 변화가 필요하다. 첫째, 대폭적인 增稅가 필요하다. 둘째, 남한의 社會制度 자체에서 큰 변화가 필요하다. 특히 현재의 국민기초생활보장제도를 유지하기는 어렵다. 따라서 급진적인 통합이라는 것이 남한의 기존 체제를 유지하는 단순한 통합이라고 보기는 어렵다.

2.2. 漸進的 統合論의 限界

급진적 통합에 따른 충격이 크다는 결과는 몇 가지 다른 의미로 해석될 수 있다. 첫째, 북한이 붕괴되고 남한 주도의 통일이 가능한 상황이 전개더라도 무리하게 급진적 통합을 추진할 수 없다는 의미로 해석될 수 있다. 둘째, 북한의 정권이 붕괴되는 것 자체를 우려하는 시각이 대두될 수 있다. 이러한 시각이 형성되는 것은 북한 정권이 붕괴되는 경우에는 급진적인 통합 이외의 다른 대안이 현실적으로 가능하지 않을 것이라는 점을 암묵적으로 전제하기 때문일 수도 있다. 물론 이러한 전제가 타당한 것인지는 명확하지 않다.

지난 수년간의 통일정책 및 대북정책에서는 북한 정권의 붕괴에 대해 언급하는 것조차 금기시하는 경향이 있었다. 이는 부분적으로 북한 정권을 자극하지 않으려는 정치적 동기도 있었다고 할 수 있지만, 상당 부분은 북한 정권의 붕괴로 인한 충격을 우려하는 시각에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 결국 정부의 통일정책은 통일문제에 대해 직접적인 언급은 피하고, 북한의 경제를 활성화하기 위한 방안에 중점이 두어졌다. 일부에서는 좀 더 명시적으로 남북한 통일은 상당한 시간을 두고 남북한 소득격차가 상당 부분 해소된 이후에 추진하여야 한다는 주장을 하기도 한다.

물론 통일의 시점이나 정치적 과정을 외생적인 요인으로 인식한다면 북한경제를 활성화

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

화하고 남북소득격차를 해소하려 하는 것은 분명 바람직한 방향이다. 그러나 통일문제는 남북한 소득격차가 상당 부분 해소된 후에야 논의할 수 있다는 주장은 몇 가지 점에서 한계를 가진다. 첫째, 일정한 시간이 주어진다면, 과연 남북한 소득격차가 충분히 해소될 수 있을까 하는 점이다. 둘째, 남북한 소득격차가 해소될 정도로 북한경제가 성장하는 것이 통일의 가능성 자체에 어떤 영향을 미칠까 하는 점이다. 셋째, 남한의 의지와 상관없이 북한 정권이 붕괴되고 통일이 이루어지는 상황이 전개되면 어떻게 할 것인가 하는 점이다.

먼저 첫 번째 문제, 즉 시간을 두고 남북한 所得隔差를 축소하자는 주장의 실현가능성에 대해 살펴보기로 하자. 남북한 소득격차가 감소할 수 있기 위해서는 북한이 남한보다 더 빠른 속도로 성장을 해야 한다. 그러나 북한은 체제의 모순으로 인해 성장에 한계를 경험하고 있다. 북한이 빠른 성장을 하기 위해서는 체제의 모순을 어느 정도 극복할 수 있을 정도로 큰 변화가 있어야 하며, 외부로부터의 자원유입이 필요하다. 따라서 체제의 근본적인 변화가 없는 한에는 북한의 성장에는 한계가 있을 것이다. 실제로 지난 수년간의 남북경협에도 불구하고, 남북한 소득격차는 오히려 확대되고 있다. 특히 북한의 변화가 정권의 붕괴로 연결될 수 있고, 그로 인한 결과에 대해 우려하는 시각이 강조된다면 남북한 소득격차가 해소될 가능성은 더욱 낮아질 것이다.

그리고 향후 일정기간 동안 북한이 어느 정도 경제성장에 성공하더라도, 급진적 통합에 따른 충격이 반드시 감소하는 것은 아니다. 통합시점이 늦어짐으로 인해 다른 측면에서의 부담이 더욱 커질 수 있기 때문이다. 특히 중요한 것이 人口構造의 변화로 인한 영향이다. 현재 남한의 출산율이 북한보다 크게 낮기 때문에, 시간이 경과하면서 북한인구 대비 남한인구비율은 점차적으로 낮아진다. 이는 통일과 관련된 재정부담에 있어 남한 인구 일인당 부담은 더 커진다는 의미가 된다. 그리고 향후 고령화가 급속하게 진행되면서 경제성장률 자체가 낮아지기 때문에, 통합 직후에 발생하는 대규모 재정소요로 인해 일단 증가한 국가부채의 비율이 이후에 하락하는 것이 상대적으로 더 어려워진다. 이는 직관적으로는 통일 직후에 발생하여 국가부채의 형태로 남게 되는 부담을 미래에 더 적어진 인구가 감당해야 한다는 의미로 해석될 수 있다.

물론 북한이 경제개혁을 통해 매우 빠른 성장을 달성할 가능성도 생각할 수 있다. 일부에서는 북한이 중국식 개혁에 성공하는 경우를 언급하기도 한다. 그러나 그러한 개혁의 성공 가능성은 차치하더라도, 그 경우에조차도 남북한 所得隔差가 충분히 해소되기에는 상당한 한계가 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 향후 20년 동안 북한 경제가 지난 20년 동안의 중국에서와 유사한 정도로 빠른 속도로 성장을 하여 일인당 소득이 현재의

5배 정도인 5,000불이 되는 경우를 보자. 이는 연평균 실질소득 증가율이 8%를 넘는 비교적 빠른 성장이다. 동 기간에 남한의 소득이 연평균 2% 정도만 상승하는 것으로 가정하더라도, 남북한 소득격차는 여전히 6배 이상의 큰 차이를 보일 것이다. 이는 대략 1990년 또는 1991년 시점에서의 남북한 소득격차 정도에 해당되는 것이다. 그 시점에서도 남북한 경제의 급진적인 통합이 어려운 가장 중요한 요인으로 지적된 것이 큰 소득격차였다. 결국 북한이 중국식의 개혁에 성공하더라도, 적어도 소득격차라는 측면에서는 시간을 1990년대 초반으로 돌려놓는 것에 불과하다. 뿐만 아니라 소득격차 외의 요인에서 보면, 지금부터 20년 후의 상황은 1990년대 초반보다 훨씬 더 어려울 수 있다. 인구구조의 변화, 국민기초생활보장제도의 정착 등으로 인해 급진적인 통일의 부담은 더욱 커지기 때문이다. 따라서 1990년대 초반의 시점에서 통일에 따른 충격이 크다는 것이 급진적인 통합을 추진할 수 없는 이유였다면, 20년 후에도 남북한의 급진적인 통합은 추진할 수 없다는 결론이 도출될 수 있다.

물론 남한이 적극적인 역할을 하면 북한의 경제성장이 중국의 기존의 경험보다도 훨씬 성공적일 가능성도 생각할 수 있다. 그러나 북한 체제의 근본적인 변화가 없는 한에 있어서는, 남한으로부터의 적극적인 재정지원은 국민적 지지 측면에서도 한계가 있을 것이다.

결론적으로 남북한 소득격차를 해소하는 것이 필요하다는 주장 자체는 상당한 타당성을 가질 수 있다 하더라도, 그러한 주장이 통일방안으로서 가지는 한계에 대해서는 명확히 인식할 필요가 있다. 남북한 소득격차가 충분히 해소된 후에야 통일을 추진할 수 있다는 주장은 현재 혹은 가까운 미래에 발생할 수 있는 부담을 피하고 그러한 부담을 미래 세대에게로 이연하자는 의미가 된다. 물론 어떤 세대가 어떤 부담을 감수할 것인가는 국민들의 선택이지만 그러한 정책의 경제학적 의미는 명확히 이해할 필요가 있다.

뿐만 아니라, 통일 문제에 대한 논의 자체를 피하자는 주장이 가지는 또 다른 문제는, 위에 언급한 바와 같이, 남북한 통합이 우리의 선택에 의해 결정되지 않을 경우에 발생한다. 즉 우리가 사전적으로 최선의 대안으로 선택한 것이 아니라 하더라도, 어떤 형태로든 남북한 통합이 불가피한 상황이 전개되면 어떻게 할 것인가? 그 경우에 단지 아무런 검토와 준비 없이 그 상황을 받아들일 것인가? 그러한 상황에서 발생할 수 있는 혼란을 피하기 위해서라도, 어떤 경제통합방식이 실현가능한 것인지를 사전적으로 검토하는 것은 필요하다. 결국 이는 남북한 경제통합과 관련하여 어느 정도의 급진성이 수용가능한 것인지를 검토하는 것이라도 할 수 있다. 물론 재정 측면에서의 실현가능성과 더불어 정치적 측면에서의 실현가능성도 중요하지만, 본고에서는 후자에 대해서는 언급하지 못하고

있다. 그로 인한 한계 및 차후 연구방향에 대해서는 뒤에 다시 언급하기로 한다.

3. 制限된 急進的 統合方式에서의 財政狀況 分析

본 장에서는 재정 측면에서 볼 때 어느 정도의 급진적인 통합이 실현가능한지에 대해 검토하기로 한다. 구체적인 통합 방안은 통합의 속도에 따라 다시 세분화될 수 있다. 예를 들어, 2단계까지의 통합만 추진하고, 3단계 이후의 통합을 단계적으로 추진하는 경우를 생각할 수 있다. 이는 기존 연구에서 인구이동 통제를 위한 한시적인 분리관리 등의 개념으로 언급되는 방안이다. 혹은 이보다 좀 더 급진적으로 통합하는 경우로 1단계~5단계까지의 통합은 급진적으로 추진하고, 6단계의 통합만 상당기간 유보하는 경우를 생각할 수 있다. 이 경우가 본 연구에서 다루는 경우다. 이러한 경우를 기준으로 논의하는 이유는 그 경우가 좀 더 점진적인 다른 방안에 비해 재정에 미치는 충격이 상대적으로 더 크기 때문이다. 따라서 이러한 경우가 재정 측면에서 실현가능하다면, 그보다 좀 더 점진적인 다른 방식도 적어도 재정 측면에서는 실현가능하다고 볼 수 있다고 판단되기 때문이다.

본 연구에서는 어떠한 정치적 과정을 통해 이러한 상황이 전개되는지는 구분하지 않으며, 통합이 이루어지는 조건은 다음과 같이 가정한다. 북한 주민들 다수가 남한과 유사한 민주적 시장경제를 원하며, 이러한 변화를 조속히 달성하고 삶의 질을 빠른 속도로 달성하기 위한 방법으로서 남한의 기존 체제를 중심으로 한 통합을 선호한다. 북한에서 이러한 변화를 방해할 수 있는 정치세력이 존재하지 않는다. 아울러 국제사회는 남북한의 선택을 무조건 지지하는 것으로 가정한다.

재정에 미치는 영향과 관련된 구체적인 결과는 제반 가정에 따라 달라질 수 있다. 최준욱(2008)에서는 이러한 통합방안에서 다양한 정책가정 및 변수들이 재정상황, 특히 국가부채비율에 미치는 영향에 대해 고찰한 바 있으며 본고에서는 그 결과를 이용하여 논의하기로 한다.

먼저 본 연구에서 사용할 용어는 다음과 같이 정의하고자 한다. 경제통합 이전의 분단 상황은 남한, 북한으로 지칭한다. 통합 후에는 각 지역을 “北韓地域” 및 “南韓地域”으로 지칭하고 이를 합하여 통일한국이라 지칭한다. 기존의 북한 공공부문은 통합 과정에서 소멸되고 완전히 재구성하는 것으로 가정하므로, 현재의 북한의 재정은 외채의 승계 등 제한적인 부분만을 제외하고는 의미가 없다. 따라서 통일 한국의 재정은 통합 이전에 남한의 재정에서부터 연속적으로 이루어지는 부분과 통합 이후에 추가되는 부분이 있으며,

이를 각각 “既存財政”과 “追加財政”이라 칭한다. 여기서 추가재정 지출은 북한지역으로부터의 재정수입을 제외하지 않은 총지출의 개념이므로, 통합 이후에 남한지역으로부터 이전되어야 하는 금액과는 차이가 있다. 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.

3.1. 基本 前提

본 연구에서는 일단 남북한 경제통합이 이루어지는 시점을 2011년 초로 설정하여, 재정상황의 변화에 대해 평가한다. 물론 그것이 2011년에 통합이 이루어지리라는 예측에 기초한 것은 아니다. 그보다는 비교적 현재에 가까운 시점을 기준으로 한 평가 및 이해가 필요하다고 판단되기 때문이다.

본 연구에서 검토하는 재정의 범위는 사회보장성 기금을 제외한 관리대상 재정에 국한한다. 따라서 본 연구에서 남북한 경제통합과 무관하게 현재의 사회보험이 가지고 있는 재정의 지속가능성과 관련된 구조적인 문제는 분석 대상에서 제외하고, 남북한 경제통합으로 인한 효과에 중점을 두어 분석하는 것이다.

본 연구에서는 5단계 통합이 이루어진다는 것은 남북한지역을 통합한 통일한국이라는 주체가 존재하며, 이러한 주체가 최종적으로 전체 재정에 대해 책임을 진다는 의미로 해석한다. 즉 각 지역의 공공지출을 관리하는 하위 단위로서 남한지역 및 북한지역이라는 단위가 존재하지만, 북한지역에서의 재정적자는 남한지역으로부터의 재정 이전에 의해 충당되는 것으로 간주한다.

본 연구에서는 4단계의 통합, 즉 화폐통합은 재정에 직접적으로 영향을 미치지 않는 것으로 간주한다. 1~3단계 통합의 급진적 추진과 관련하여 재정의 역할, 혹은 재정에 미치는 영향 측면에서 많은 문제가 제기될 수 있는데, 본 연구에서는 이와 관련하여 다음과 같이 가정한다.

물품시장의 전면적인 가격자유화 조치는 생필품 가격을 인상시켜 북한지역 주민들의 생활을 어렵게 할 수 있다는 문제가 제기될 수도 있다. 그러나 남북한 두 지역 간에 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.

민영화 정책과 관련하여 재정수입, 북한지역 주민들에 대한 자산 및 소득보전, 그리고 민영화 이전까지의 단계에서의 기업의 운영 등과 관련하여 발생하는 보조금 등의 정부지출 측면 등에서의 문제가 제기된다. 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 크다고 가정하는 것 자체가 이후의 재정상황을 너무 낙관적으로 평가하는 문제를 초래할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 민영화 수입은 북한지역 주민들의 초기 자산형성, 재산권의 보상, 산업보조금 등으로 활용되어, 실질적으로 민영화수입이 기본적인 지출을 충당할 수 있는 추가적인 재정수입원이 되지는 않는 것으로 가정한다.

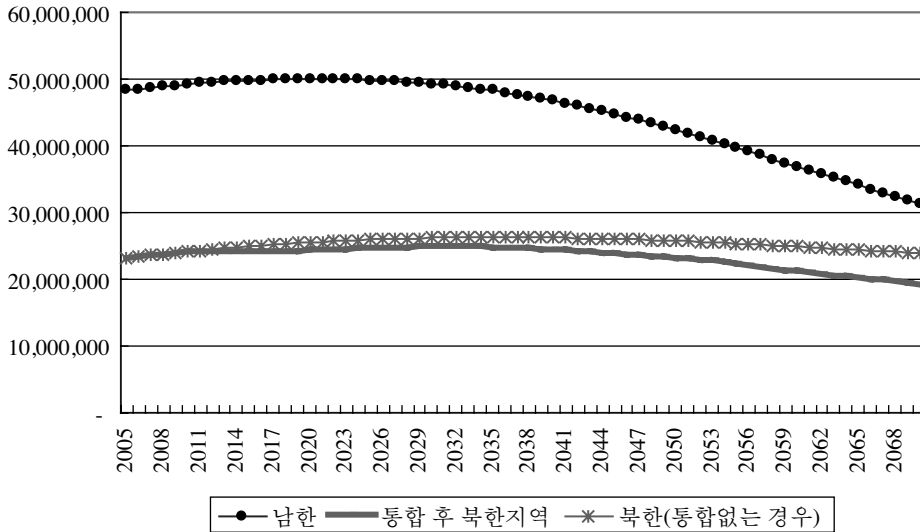
본 연구에서는 민영화 정책의 추진 속도에 대해서는 구체적인 가정을 하지 않는다. 다만 민영화 방식과 관련하여서는 형평성 유지 및 남한지역으로의 이동을 억제하기 위한 유인수단으로 활용하기 위해 효과적인 바우처 제도를 이용하는 것으로 가정한다. 즉 바우처 제도에서 보상가치를 통합 이후 일정 기간 북한지역에서의 거주 또는 근로조건 등과 연계시켜 남한지역으로의 과도한 인구이동을 억제할 수 있는 정책수단으로 활용되는 것으로 가정한다.

3단계(노동시장에서 장벽이 제거) 통합이 급진적으로 이루어지면서 북한지역으로부터 남한지역으로의 대규모 인구이동을 초래할 수 있다. 따라서 제도 및 정책의 설계에 이어 인구이동에 대한 경제적 동기를 축소하기 위한 정책이 필요하다. 위에 언급한 민영화 정책도 인구이동에 대한 경제적 동기를 축소하는 방안 중 하나가 될 것이다. 그보다 더 중요한 부분은 사회보장제도의 설계인데, 이와 관련하여 다음과 같이 가정한다. 북한지역에는 국민기초생활보장제도는 적용하지 않고 별도의 사회보장체계를 확립한다. 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동은 자유롭지만, 이주한 주민들에 대해서는 국민기초생활보장제도의 적용을 배제한다. 이러한 정책이 실현가능할지는 본 연구에서 전반적인 결론과 관련하여 매우 중요하지만 확신할 수 없는 측면이 있다. 이에 대해서는 뒤에 다시 논의하기로 한다.

3.2. 基礎變數 및 經濟狀況에 대한 假定

3.2.1. 人口

경제통합 이후 북한지역의 합계출산율은 1.28명으로 하락하여, 그 수준에서 유지되는



〈그림 1〉 南北韓 地域 人口展望

것으로 가정한다. 이는 통계청 인구전망 등에서 사용한 남한의 장기적인 출산율 가정에 해당되는 것이다. 즉 장기적으로는 남한지역과 북한지역의 출산율은 동일해지되, 통일 후 10~20년 동안에는 북한지역에서의 합계출산율이 남한지역에서보다는 소폭(0.03~0.13명) 높다고 가정하는 것이다. 북한지역에서는 경제통합 이후 소득이 빠른 속도로 증가하고 의료상황도 개선되면서 평균수명이 연장될 것이다. 본 연구에서는 각 시점에서의 북한지역 인구의 평균수명은 그보다 20년 전의 남한의 평균수명에 해당되는 것으로 가정한다.

북한지역인구 대비 남한지역인구의 비중은 2025년까지는 대체적으로 현재 수준에서 크게 변하지 않는 2.0~2.1배 수준으로 유지된다. 그러나 2020년대에 남한지역에서의 인구 감소가 시작되면서 그 비율이 점차 하락하기 시작하여, 2040년에는 1.9배 정도가 된다. 2040년대부터는 북한지역 인수도 감소하기 시작하지만, 인구감소의 속도가 남한지역보다는 느리기 때문에, 북한지역인구 대비 남한지역인구의 비율은 2050년에는 1.8배, 2070년에는 1.63배 정도로 추가로 하락할 것으로 전망된다.⁽⁸⁾

3.2.2. 人口移動

북한지역으로부터 남한지역으로 이동하는 인구의 규모를 예측하는 것은 매우 어렵다. 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구가동에 대해 검토한 기존연구 중 하나로 구성열

(8) 여기서는 일단 비교의 편의를 위해, 북한지역에서 남한지역으로 이주하는 인구를 북한지역 인구에 포함하여 설명한 것이다.

(1997)을 들 수 있는데, 통합 후 북한지역 경제활동인구 중 약 5.8~15.6%가 남한지역으로 이주하는 것으로 추정하고 있다. 물론 추정치는 가정에 따라 달라질 수 있으며, 특히 통합시점에서의 남북한 임금격차와 북한지역 주민들에 대한 생활보조금 등에 의해 영향을 받는다. 따라서 동 연구에서는 다양한 경우를 대상으로 시나리오적 접근을 하고 있다. 동 연구의 시나리오 중 본 연구에서 택한 가정들과 비교적 유사한 경우에는 북한지역 인구 중 약 9%가 남한지역으로 이주하는 것으로 추정되고 있다.

본 연구의 기준선에서는 통합 후 비교적 단시간 내에 북한지역 인구의 10%가 남한지역으로 이주하는 것으로 가정한다.⁽⁹⁾ 연도별로는 1년 동안 4%, 2년 동안 7%, 3년 동안 9%, 4년 동안 10%가 이주하는 것으로 가정한다. 인구이동의 규모는 통상적으로 통일 이후의 충격에서 중요한 요인으로 간주되지만, 다행히 본 연구에서 택한 일련의 가정에서는 큰 중요성을 갖지는 않는다. 좀 더 자세한 내용은 뒤에 언급하기로 한다.

3.2.3. 成長 및 所得

남한지역의 성장률에 대해서는 成長會計(growth accounting)에 기초한 통상적인 장기전망 기법에 기초하여 성장률을 전망한 수치를 이용한다. 본 연구의 기준선에서는 총요소생산성 증가율은 1.5%로 가정한다.

통합 이후의 북한지역의 성장을 예측하는 것은 매우 어렵다. 자본의 유입 등에 대해 불확실성이 존재하는 것은 물론이고, 북한의 인적자원의 수준이나 또는 향상 정도, 그리고 전반적인 경제구조에서의 효율성 등이 어떻게 전개될지에 대해 많은 불확실성이 존재한다. 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

(9) 사전적으로 취업 가능여부를 확인할 수 없기 때문에, 실제로 남한지역에서 취업을 할 수 있는 인구보다 더 많은 인구가 남한지역으로 이동하게 될 것이다. 그러나 이들 중 실제로 취업을 하지 못하고 구직상태에 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.

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 북한 지역의 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 물적 자원 투입의 증대로 인해 빠른 성장이 이루어질 뿐 아니라, 근본적으로 새로운 경제체제가 정착됨으로 인해 총요소 생산성의 증가도 빨리 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 시간이 경과함에 따라 단순한 자본투입으로 인한 고속성장이 한계에 달하게 되고, 이후의 성장을 위해서는 인적자본의 향상이 필요한데, 이러한 과정은 서서히 이루어질 것이기 때문이다.

남북 소득격차가 상당부분 해소되는데 어느 정도의 시간이 소요되는지에 대해서는 매우 큰 불확실성이 존재한다. 본 연구에서는 북한지역 근로자의 일인당 생산성이 남한지역 생산성의 95% 정도로 근접하는데 약 60년 정도의 시간이 소요되는 것으로 가정하였다. 그 이유는 현대 경제에서 생산성에 영향을 미치는 중요한 요인이 人的資源인데, 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 시작되는 시점에서 북한지역 근로자 일인당 생산이 남한의 5.4% 수준이며, 통

〈表 1〉 南北韓 地域 成長率 假定

| 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 |

합 10년 후에는 15%, 20년 후에는 33%, 25년 후에 50%, 30년 후에 63%, 40년 후에는 78%, 50년 후에는 88% 정도 되는 것으로 가정하였다.

북한지역의 생산 및 소득수준은 남한지역의 수준으로 서서히 수렴한다. 통합 후 60년 정도 지난 시점에서 북한지역 근로자의 생산성이 남한지역 근로자의 80~90% 정도까지 상승하는 것으로 가정한다. 북한지역의 60년 동안의 성장률은 평균 7% 정도 된다.

3.2.4. 利率率

국채에 대한 실질이자율은 2.5%로 가정한다. 이는 통합 후 60년 동안 통일한국의 평균적인 성장률과 유사한 수준이다.

3.3. 財政狀況 및 政策에 대한 假定

통합이 이루어지는 시점에서 남한의 국가부채는 남한 GDP의 33.2%인 것으로 가정한다. 관리대상 재정수지는 GDP의 0.8% 적자인 것으로 가정한다.⁽¹⁰⁾ 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%이며,⁽¹¹⁾ 재정수입은 GDP의 25%인 것으로 가정한다.

남한지역 재정지출의 GDP 대비 비율은 향후에도 이 수준에서 일정하게 유지되며, 통합으로 인해 영향을 받지 않는다고 가정한다. 장기적으로 남한지역의 국방지출은 GDP의 2.3%로, 경제 분야 지출은 GDP의 5.9%로 하락하는 것으로 가정한다. 따라서 관리대상 재정지출 중 이자지출, 국방지출, 경제 분야 지출을 제외한 지출은 장기적으로 GDP의 16%가 되는 것이다.

조세체계의 통합은 가시적인 시계 내에서는 인위적으로 추진하지 않는 것으로 가정한다. 그리고 북한지역에서도 남한지역보다 GDP 대비 비율로 낮기는 하지만 적절한 재정수입을 확보하는 것으로 가정한다. 북한지역에서의 재정수입이 어느 정도 될 수 있을지를 예측하는 것은 어려우며 일단 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.

(10) GDP대비 기준으로 2005년에 1.2%, 2006년에 0.5% 적자인 것을 감안한 것이다.

(11) 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.

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

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

경제통합 이후의 재정상황 변화를 고찰하기 위해서는 경제통합 이후에 추가재정에서의 지출 소요가 어느 정도 발생하는가를 파악하는 것이 필요하다. 추가재정에서의 지출 소요 중 이자지출을 제외한 항목을 다음과 같이 구성하고, 항목별 지출에 대해 다음과 같이 가정하기로 한다.

3.3.1. 國防

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 수 있다. 이러한 부분은 뒤에 언급하는 일시적인 기타지출 소요에 반영되는 것으로 간주한다.

3.3.2. 經濟分野

경제분야 지출은 북한지역 GDP 대비 비율로 볼 때, 통합 직후에 매우 높고 이후 소득이 상승함에 따라 점차 하락하여 일정한 수준이 되는 것이 적절할 것이다. 장기적으로는 남한지역에서와 동일한 5.9%로 안정화되는 것으로 가정한다. 북한지역의 일인당소득을 y 라 하고, 경제분야 지출의 북한지역 GDP 대비 경제분야 지출의 비율 p^{econ} 는 다음과 같다고 가정한다.

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

여기서 k 는 경제분야에 얼마나 적극적으로 지출을 할 것인가를 반영하는 정책변수라 할 수 있다. 기준선에서는 일단 $k = 1$ 로 설정한다. 이는 북한지역 일인당 소득이 1백만 원인 시점에서는 북한지역 GDP의 100%에 해당되는 지출을 하고, 소득이 2백만 원이 되는 시점에서는 50% 등으로 그 비율을 점차 감소시키는 것이다.

3.3.3. 所得保全

편의상 북한지역에서의 소득보전 및 사회보장지출을 “通常的인 社會保護 支出”과 “南北 所得隔差 解消 위한 追加的인 移轉支出”의 두 부분으로 나누어 생각하기로 한다. 본 연구에서는 이 중 통상적인 사회보호 지출은 여기서 언급하는 소득보전 항목이 아니라

공공서비스 지출의 일부로 간주한다. 그리고 후자는 통합 직후 일정 기간에만 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 이 전소득의 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.

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

여기서 α 는 소득보전 프로그램이 추구하는 남한지역 소득 대비 북한지역 소득의 최종 목표를 의미한다. 즉 $\beta = 0.5$ 라면, 북한지역의 소득이 남한지역의 50%에 달하는 시점까지 이러한 지출이 지속된다는 의미다. x 가 최종목표인 α 값에 달하면 $p^{sub} = 0$, 즉 더 이상 소득보전을 하지 않는다. β 는 최종목표와의 차이, 즉 $(\alpha - x)$ 중 어느 정도를 소득보전을 통해 해소할 것인가를 의미한다.

α 및 β 는 각 시점에서 어느 정도의 소득보전을 원하는가를 감안하여 설정할 수 있다. α 값이 클수록 소득보전 프로그램은 오래 지속되며, β 값이 소득보전 규모가 커진다는 의미가 된다. 일단 기준선에서는 $\alpha = 0.5$, $\beta = 1/9$ 이라고 가정한다. 즉 북한지역의 일인당 생산성이 남한지역에서의 그것의 50% 정도 되는 시점까지 북한지역에 대해 소득보전을 하되, 북한지역의 일인당 생산능력이 남한지역의 5% 되는 시점에서 북한지역 GDP의 약 100%에 해당되는 금액을 소득으로 지원하는 것이다.

물론 이러한 정도의 이전소득을 포함하더라도, 북한지역 주민들의 소득은 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.

3.3.4. 公共서비스 支出

여기서의 공공서비스 지출은 국방, 경제, 이자지출 등만을 제외한 포괄적인 재정지출을 의미하며, 교육, 의료 등은 물론이고 관리대상 재정에 포함되어 있는 통상적인 사회보호

까지 포함한다. 이에 해당되는 남한지역에서의 지출은 남한지역 GDP의 16%로 가정하면 바 있다. 따라서 북한지역의 소득수준이 남한지역과 동일해지는 시점에서는 이에 해당되는 지출의 북한지역 GDP 대비 비율도 16%가 된다고 보는 것이 적절할 것이다.

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 물가 및 인건비를 적용해야 할 것이다. 여기서는 그러한 부분이 대략 남한지역에서 남한지역 GDP의 1%라고 간주한다. 북한지역에서 유사한 공공서비스를 제공하기 위한 지출은 남한지역 GDP의 1% * 북한지역 인구/남한지역 인구가 될 것이다.

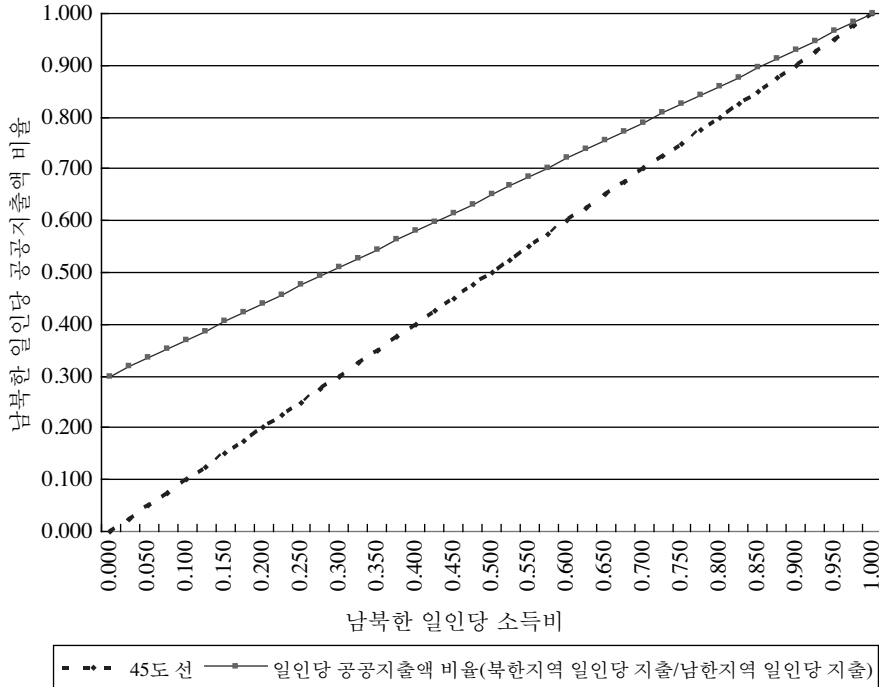
이러한 지출을 제외한 대부분의 지출에 대해서는 북한지역의 소득수준을 감안하여 지출액의 적정선을 설정하는 것이 합리적일 것이다. 북한지역에서의 일인당 소득(소득보전액을 포함한 소득) 대비 일인당 공공서비스 지출액이 남한지역에서보다는 높아야 할 것이다. 그리고 북한지역에서의 일인당 지출액은 남한지역에서의 일인당 지출액보다는 상당히 낮게 설정하는 것이 현실적이다. 그리고 초기 수준을 어느 정도로 설정하든, 남북한 두 지역의 소득이 동일해지는 시점에서는 일인당 공공서비스 지출액도 동일해지도록 증가율을 설정하는 것이 타당할 것이다.

북한지역의 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 일정부분 a 를 인위적으로 해소할 수 있도록 z 의 값을 정하는 것으로 하자.

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

여기서 p 의 값이 클수록, 남북한 공공서비스 지출액의 격차를 작게 만든다는 의미이다. 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 지출은 뒤에 기타 일시적 지출 항목에 반영되는 것으로 간주한다.



〈그림 2〉 一人當 公共서비스 支出額 例示

3.3.5. 其他 一時的 支出

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 外債를 어떻게 할 것인가 하는 문제이다. 본 연구에서는 북한이 현재 가지고 있는 대외채무 전액을 통일한국이 승계하는 것으로 간주한다. 본 연구에서는 통일한국이 승계하여야 하는 북한의 기존 외채는 약 100억 불 정도인 것으로 간주하며, 이를 지출소요로 파악한다.

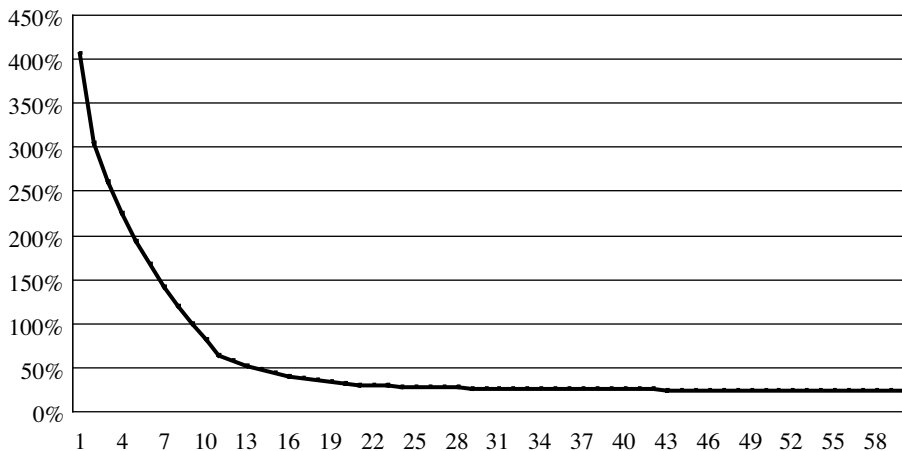
외채 이외에도 양한 분야에서 일시적인 재정지출 수요가 발생한다. 예를 들어, 기존 연구들에서 식량지원, 기타 위기관리 비용 등을 일시적 지출 항목으로 간주하고 있다. 그러나 이는 남한 GDP 대비 비율로 볼 때 대체적으로 큰 금액은 아니다. 그보다 좀 더 큰 규모의 지출은 공공부문의 통합 및 체제전환으로 인해 발생한다. 우선 국방부문의 통합 또는 북한군의 해체 이전의 상황에서 안정을 유지함에 있어 상당한 비용이 발생할 수 있다. 북한지역에서 새로운 제도를 정착시킴에 있어 다양한 지출 수요가 발생할 것이다. 새로운 교육제도 및 공공서비스 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. 교육시설, 의료시설 및 장비 등이 낙후되어 있기 때문에, 이러한 분야의 환경개선을 위한 추가적인 투자가 필요할 수 있다.

통합 이후의 재정의 장기적인 변화를 고찰하는 본 연구에서는 일시적인 지출은 대체적으로 2차적인 중요성만을 가질 뿐이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 각 항목에 대한 자세한 논의는 생략하고, 자의적이지만 단순한 가정을 택하기로 한다. 본 연구에서는 외채를 제외한 기타 일시적인 지출이 통합 직후에 북한지역 GDP의 100% 정도 되며, 그 비율은 매년 10%p씩 하락하는 것으로 가정한다.

3.4. 基準線 展望에서의 追加財政支出

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, 이러한 지출은 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% 정도 되는 시점이며, 소득보전 프로그램이 폐지되고, 경제분야 지출도 대폭 하락한다. 이 시점에서도 추가재정 지출의 GDP

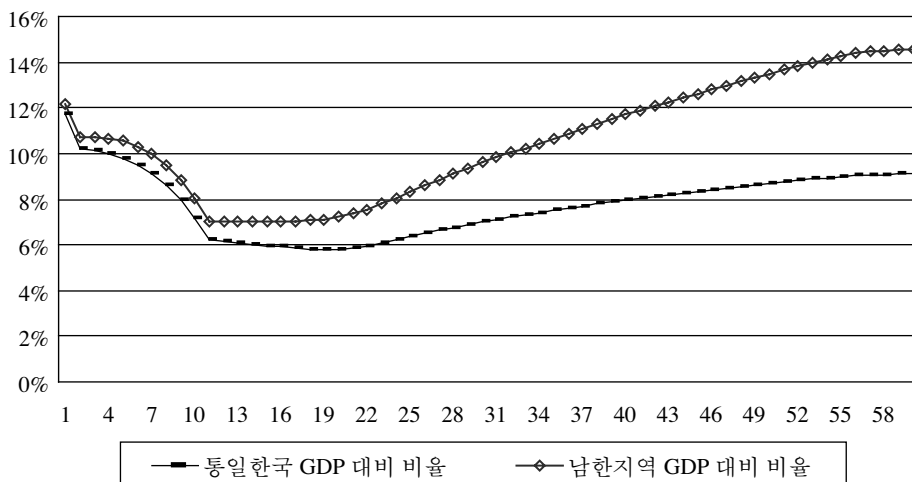


〈그림 3〉 追加財政 支出의 北韓地域 GDP 對比 比率

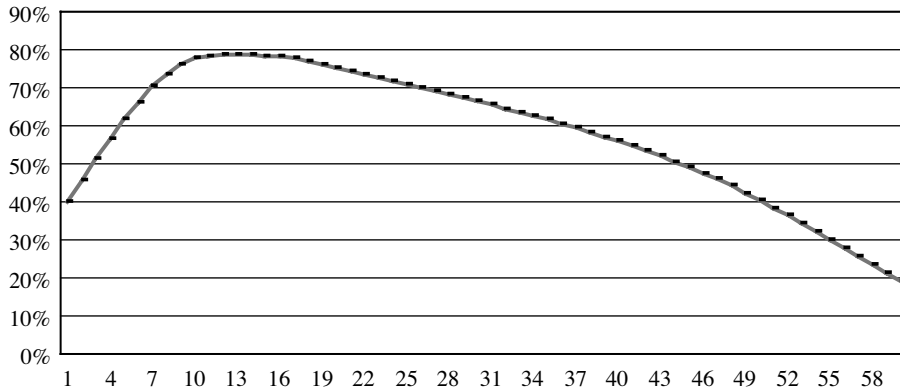
대비 비율이 남한지역에서보다 약 6~7%p 정도 높게 유지되는 것은 주로 공공서비스 지출로 인한 것이다. 즉 북한지역의 소득은 남한지역의 약 50% 정도인데, 교육 등 각종 공공서비스에서의 일인당 지출은 남한지역의 약 70% 정도 수준으로 소득에 비해서는 다소 높기 때문이다.

추가재정 지출의 남한지역 GDP 대비 비율은 통합 이후 일정 기간 동안 매년 남한지역 GDP의 12%대에서 시작하여 점차 하락하여 통합 후 10년 정도 경과하면, 7%대까지 하락하지만, 일정시점 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 목적이 지출소요액을 정확하게 추정하는 것에 있지는 않지만, 본 연구의 기준선 시나리오에서의 지출소요가 통일비용에 대한 기존 연구에서의 추정치에 비해 상대적으로 어떤 규모인가에 대해서는 간단하게나마 언급할 필요가 있을 것이다. 통일비용에 대한 추정치는 연구자에 따라 큰 편차를 보이기는 하지만, 1990년대의 국내 연구 중 중간 정도에 해당되는 추정치들은 매년 남한 GDP의 약 10% 정도라 할 수 있다. 좀 더 구체적으로는 KDI(1991)에서는 매년 남한 GDP의 10% 내외, 박태규(1997)에서는 7.5~11.3% 정도, 고일동(1997)에서는 9% 내외 정도 된다. 본 연구에서의 수치는 표면적으로 이들보다 약간 더 크지만, 기존 연구들이 진행된 후에도 남북한 소득격차가 더 확대된 점 등을 감안하면, 본 연구에서의 지출소요는 적어도 총액 측면에서는 상기 연구들과 질적인 면에서 큰 차이를 보이지 않는다고 할 수 있다. 반면, 최근에 해외에서 추정된 것들을 보



〈그림 4〉 追加財政 支出의 南韓地域 및 統一韓國 GDP 對比 比率



〈그림 5〉 統一韓國의 國家負債比率 推移

면, 지출소요는 매년 남한 GDP의 3~5% 정도로 추정된 것이 다수인데, 이는 본 연구나 1990년대의 국내 연구에서의 추정치에 비해서는 상당히 작은 편이라 할 수 있다.

3.5. 基準線 展望의 負債比率 推移

일시적으로 조세부담을 상향조정하여 국가부채비율을 안정화시키고자 하는 경우에는 조세부담률 인상폭이 너무 크기 때문에, 조세부담은 상당기간 동안 인상된 상태로 유지하는 것이 합리적이다.

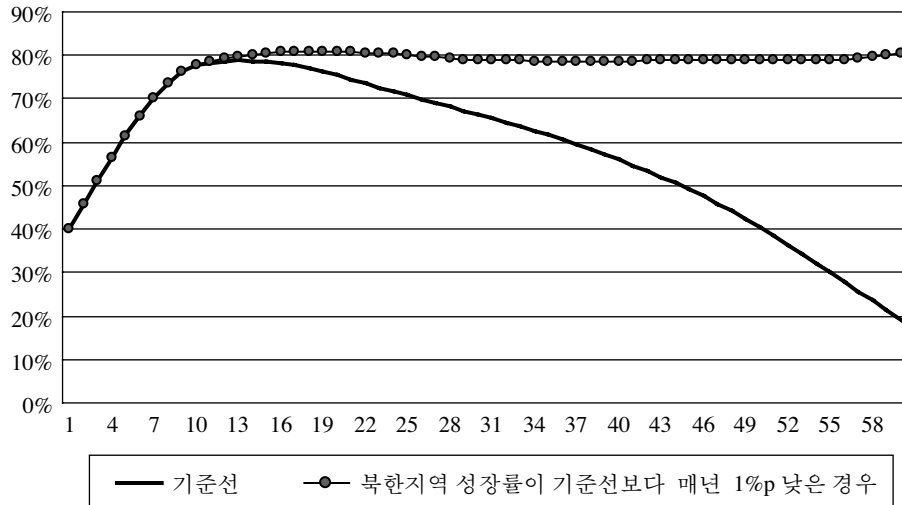
재정의 지속가능성 확보를 위해 필요한 조세부담률 인상 폭 등 구체적인 분석결과는 제반 가정에 따라 달라지지만, 위에서 택한 기준선 가정에서의 결과를 제시하면 다음과 같다. 60년 동안 조세부담률을 상향조정하여 재정의 지속가능성을 확보하고자 하는 경우, 약 2%p 정도의 조세부담률 상향조정을 통해 재정의 지속가능성을 확보하는 것이 가능할 수 있다. 〈그림 5〉에서는 추가적인 조세부담률 상향 조정 폭이 2%p 되는 경우의 국가부채비율의 추이를 전망한 것이다.

3.6. 假定變化의 影響

물론 위에서 제시한 전망치는 경제변수 등 제반 가정의 변화에 따라 달라질 수 있다. 여기서는 그 중에서도 가장 중요한 요인들에 대해 언급하기로 한다.

북한지역의 성장률이 기준선에서의 가정보다 낮아진다면, 부채비율은 기준선 전망치에서보다 증가한다. 예를 들어, 통합 후 25년 동안 북한지역의 성장률이 기준선에서보다 매년 1% 정도 낮아진다면, 국가부채비율은 하락추세를 보이지 않고, 80% 선에서 유지되는 것으로 나타난다.

실제로 북한지역의 성장, 그리고 그로 인해 결과적으로 남북한 所得隔差가 얼마나 축소

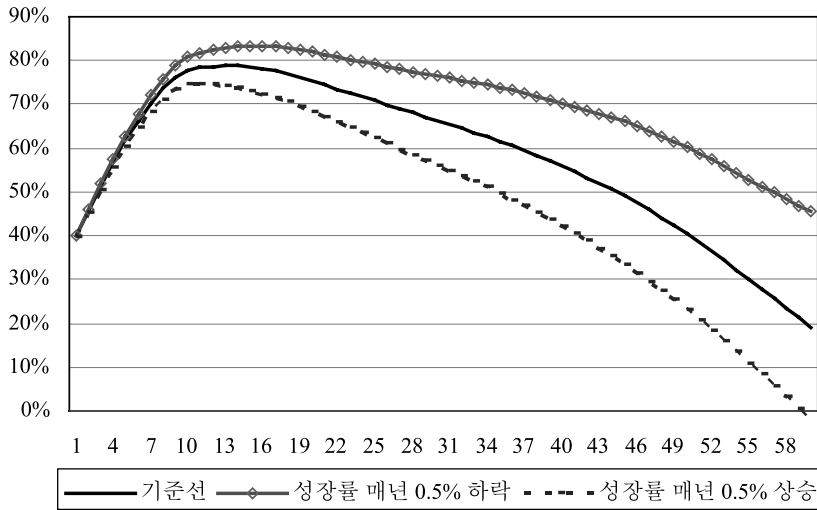


〈그림 6〉 北韓地域 成長率 下落이 國家負債比率에 미치는 影響

될 수 있는가는 재정의 지속가능성 유지와 관련하여 가장 중요한 결정요인 중 하나다. 대체적으로 위에서 가정한 것처럼 통합 후 50~60년 내에 북한지역 근로자의 생산성이 남한지역 근로자의 80~90% 정도에 근접할 수 있다면, 추가적인 재정수입의 폭을 2% 내외로만 설정하더라도 재정의 지속가능성을 확보하는 것이 비교적 용이하다. 그러나 만약 북한의 소득수준이 남한의 소득수준에 수렴하는데 더 오랜 시간이 걸린다면, 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 필요한 조세부담의 상향조정 폭도 커진다. 대체적으로 볼 때, 본 연구에서 택한 것과 같이 경제통합 후 50~60년 내에 북한지역 근로자의 생산성이 남한지역 근로자의 80~90% 정도에 근접할 수 있다는 가정은 무리하게 낙관적인 가정은 아니라고 판단된다. 그러나 이질적인 두 경제에서 소득이 어떤 형태로 수렴될 수 있을 것인지에 대해서는 이론이 제기될 수 있다. 따라서 남북한 통합 방식에 대해 논의하기 위해서는 과연 남북한 경제통합 이후에 북한지역의 소득이 어느 정도 빠른 속도로 성장할 수 있는지에 대한 기초 연구가 필요하다.

이자율 및 남한지역의 성장률도 재정상황 전망치에 매우 중요한 영향을 미친다. 이자율이 높아지는 경우에는, 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 추가적인 재정수입의 폭을 상향조정하는 등의 정책대응이 필요하다. 예를 들어, 국채이자율이 기준선에서보다 약 1%p 더 높게 유지된다면, 재정수입을 기준선에서보다 약 0.6%p 정도 추가로 상향조정해야 장기적으로 국가부채비율이 기준선에서와 거의 동일한 수준으로 유지될 수 있을 것이다.

남한지역의 성장률이 둔화되면 통일한국 국가부채비율이 하락하는 속도가 둔화되리라



〈그림 7〉 成長率 假定別 國家負債比率 推移

는 것은 비교적 쉽게 예측할 수 있다. 성장률 하락이 국가부채비율에 미치는 영향은 이자율 상승이 국가부채비율에 미치는 영향과 비교적 유사하다.⁽¹²⁾ 남한지역 성장률이 1%p 정도 하락한다면, 추가적으로 재정수입을 GDP의 0.6%p 정도 인상하여야 기준선에서와 동일한 정도의 국가부채비율을 유지할 수 있다.

반면 본 연구에서는 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동의 확대가 국가부채비율에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 본 연구에서 그러한 결과가 나타나는 것은 북한지역으로부터 남한지역으로 이동한 인구는 북한지역에 잔류하는 인구보다도 더 빨리 시장경제에 적응하고, 더 높은 생산성을 확보하는 것으로 가정하였기 때문이다. 다만 그러한 결과는 북한지역으로부터 남한지역으로 이동하는 인구가 남한지역에서의 복지체제에만 안주할 수 없도록 하는 것이 가능하다는 등 몇 가지 조건을 전제로 한 것임에 유의할 필요가 있다.

통합시점에서 북한의 소득수준이 기준선 가정치보다 다소 높거나 낮더라도, 그 자체로서 장기적인 재정상황에 미치는 영향은 대체로 크지 않을 수 있다. 통합시점에서의 북한의 소득수준이 기준선 가정치보다 다소 낮더라도, 이후 성장의 속도가 다소 빨라 일정 시점 이후의 소득경로가 기준선에서와 큰 차이를 보이지 않는다면, 장기적으로 재정에 미치

(12) 물론 엄격하게는 두 경우에서 약간의 차이는 있다. 성장률이 둔화되는 경우에는 북한지역 소득이 기준선에서보다 낮아지기 때문에, 재정지출이 기준선에서보다 일부 커지는 효과도 있다는 것이다. 그러나 이러한 효과는 국가부채비율이 상승하는 전체 효과 중에서 아주 작은 부분에 불과하다.

는 영향은 기준선에서와 큰 차이를 보이지 않는다. 즉 초기의 소득격차보다 더 중요한 것은 북한지역의 成長率이다.

4. 結 論

남북한 경제를 급진적으로 통합하는 경우에는 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 조세부담의 상승 폭이 매우 커지고, 남한의 사회제도 자체에서 상당한 정도의 변화가 불가피하다. 반면, 그러한 충격을 피하기 위해 남북한 소득격차 해소에만 주력한다면, 본격적인 통합이 시작되는 시점은 늦어지고, 통일로 인한 부담은 미래 세대의 문제가 된다. 즉 통합에 대해 지나치게 점진적인 접근만을 고수하는 것 역시 통일정책으로서 한계를 가진다. 따라서 남북한 경제통합과 관련하여 어느 정도의 급진성이 수용가능한지 이해하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 그러한 논의의 한 부분으로 財政 側面에서 수용가능한 경제통합의 속도에 대해 검토하였다.

본 연구에서 주로 분석한 경우는 기타 분야의 경제통합은 모두 급진적으로 추진하되, 사회제도와 조세제도의 통합은 장기간 유보하고, 북한지역에서의 일인당 공공서비스 지출 수준이 남한지역과 다른 수준에서 장기간 유지되는 것을 허용하는 경우다. 이러한 통합 방식에서의 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 필요한 조세부담의 상향조정 폭은 완전히 급진적인 독일식의 통합방식에 비해서는 훨씬 작아진다. 물론 본고에서 다룬 것보다 좀 더 점진적인 다른 방식, 예를 들어 북한지역으로부터의 인구이동을 제한하는 경우 등을 고려할 수도 있다. 그러나 본 연구에서 상당히 급진적인 경우를 우선 분석대상으로 설정한 이유는, 이러한 방식에서의 재정부담이 수용가능한 수준이라면, 이보다 좀 더 점진적인 다른 방안 역시 재정부담이라는 측면에서는 수용가능하다고 볼 수 있기 때문이다.

분석결과를 상당히 急進的인 통합의 경우도 財政 側面에서는 비교적 受容가능할 수 있는 수준인 것으로 나타나고 있다. 본 연구의 기준선 전망에서는 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 조세부담의 상향조정 폭은 통합 후 60년 동안 조세부담률을 상향조정하여 유지하는 것을 기준으로 하여, 약 2%p 이내인 것으로 나타나고 있다.

물론 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 조세부담 상향조정 폭이 어느 정도일지는 제반 가정 등에 따라 달라진다. 특히 중요한 요인으로는 성장률 및 이자율에 대한 가정, 그리고 공공지출과 관련된 제반 변수들이 있다.

이자율이 기준선 가정에서보다 높게 유지되는 경우, 혹은 남한지역 및 북한지역의 성장

률이 낮아지는 경우에는 재정의 지속가능성 확보를 위해 필요한 조세부담의 상향조정 폭은 기준선 전망에서보다 더 커진다. 그러나 그러한 변수가 기준선 가정에서와 다른 정도가 크지 않다면, 조세부담의 부분적인 추가 상향조정을 통해 재정의 지속가능성을 확보하는 것에 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 다만 북한지역의 성장이 심각하게 정체되어 남북한 소득격차가 장기적으로도 크게 유지되는 경우에는 조세부담의 상향조정 폭이 상당히 커질 수 있다.

경제변수 외에 정책변수, 특히 재정지출 규모에 영향을 미치는 政策方向 역시 재정의 지속가능성 유지를 위해 필요한 조세부담의 상향조정 폭에 영향을 미친다. 체제전환 및 통합과정에서 발생하는 다양한 일시적인 지출은 단기적으로는 매우 중요하게 보일 수 있지만, 장기적인 영향은 상대적으로 제한적이다. 이보다 좀 더 중요성을 가지는 지출은 經濟分野 지출이다. 통합 직후의 경제분야 지출을 크게 설정하면 당연히 조세부담의 상향조정 폭은 커진다. 그러나 본 연구에서처럼 장기적인 시각에서 고찰한다면, 경제분야 지출이 통합으로 인한 재정부담에서 차지하는 중요성은 통일비용에 대한 기존 연구에서 지적하는 것처럼 크지는 않다. 경제분야 지출을 비합리적인 수준으로 높게 설정하는 것이 아니라면, 그리고 시간이 지나면서 북한지역의 소득이 어느 정도 속도로 상승할 수만 있다면, 경제분야의 지출도 재정의 지속가능성을 심각하게 위협하는 요인은 아닐 것으로 보인다.

그보다 더 중요한 것은 일반적인 공공서비스 지출 및 소득보전 관련 지출이다. 특히 가장 중요한 것이 통합 직후에 북한지역의 공공서비스 지출 수준을 어느 정도로 설정하는가 하는 것이다. 기준선 전망에서는 통일 직후 북한지역의 일인당 공공서비스 지출을 남한지역의 약 30%로 설정하는 경우를 가정한 것인데, 일인당 공공서비스 지출의 격차를 더 작게 유지하려 하면, 조세부담의 상향조정 폭은 상당히 커질 수 있다. 따라서 조세부담의 상향조정 폭을 크게 하지 않으려면 이러한 부분의 정책 설정이 매우 중요하다. 아울러 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 국민기초생활보장제도의 적용을 배제하고, 북한지역 주민들에 대해서는 합리적인 수준의 별도의 소득보전 제도를 설계하는 것이 필요하다.

본 연구에서 제시되는 비교적 낙관적인 결과와 관련하여 제기되는 가장 중요한 비판은 북한지역의 성장과 관련된 문제, 그리고 본 연구에서 택한 정책의 정치적 측면에서의 실현가능성에 관한 부분이라고 보인다. 본 연구에서 북한지역의 소득이 남한지역에 어느 정도 빨리 수렴할 수 있는가와 관련하여 무리하게 낙관적인 가정을 택하지는 않고 있다. 그러나 과연 통합 이후에 북한지역이 어느 정도 빨리 성장할 수 있을지에 대해서는 가장

중요한 문제임에도 불구하고 상당한 불확실성이 있는 문제이므로, 이에 대해서는 지속적인 연구가 필요하다고 판단된다.

본 연구의 결과와 관련하여 제기될 수 있는 더 명확한 한계는 본 연구가 일정한 통합 방식을 가정하고 재정영향에 대해 고찰하였는데, 그러한 통합방식이 과연 정치적으로 실현가능한지가 명확하지 않다는 점이다. 특히 가장 문제가 될 수 있는 것 중 하나가 북한 지역으로부터 남한지역으로 이주하는 사람들에 대해 국민기초생활보장제도의 적용을 배제한다는 가정이다. 이들에 대해 국민기초생활보장제도의 적용을 배제할 수 없다면, 남한 지역으로의 이주에 대한 경제적 동기가 매우 커지고, 전반적인 상황이 여기서 분석한 것과는 크게 달라질 것이다. 그리고 단지 국민기초생활보장제도만이 아니라 전반적인 공공지출 수준과 관련하여, 인구가동이 허용되는 상황에서 두 지역에서 일인당 공공지출 수준을 차별화하는 것이 가능할 것인가 하는 점에 대해 반론이 제기될 수도 있다. 이처럼 본고의 논의는 실현가능한 통합 방안을 모색하기 위한 한 과정에 불과하며, 미흡한 점이 많다. 실현가능한 남북한 경제통합 방안을 모색하기 위해서는 이러한 문제들에 대해 향후 지속적으로 검토하는 것이 필요할 것이다.

韓國租稅研究院 先任研究委員

168-160 서울특별시 송파구 방죽말길 28

전화: (02)2186-2221

팩스: (02)2189-2179

E-mail: jchoi@kipf.re.kr

參 考 文 獻

- 구성열(1997): “북한 주민의 인구가동문제와 고용 및 생활보장대책,” 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 전홍택·이영선 편, 한국개발연구원.
- 문형표·김동석·박창균·김대일·김소영·김용하·안종범(2004): 『인구고령화와 거시경제(경사연 협동연구과제)』, 한국개발연구원.
- 박진(1996): 『남북한 경제통합시의 경제·사회 안정화 대책』, 서울, 한국개발연구원.
- 박태규(1997): “한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원조달방안,” 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 서울, 한국개발연구원.

배득중(1993): “시민들의 통일비용 지불의사의 측정: 통일에 대한 가치평가와 공공선택,” 『한국행정학보』, **27**, **1**.

조동호(1993): “북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 관한 고찰,” 한국개발연구원, 『한국개발연구』, **15**, **4**.

최준욱(2008): 『남북경제통합과 재정정책』, 한국조세연구원.

통계청(1995): 『남북한 경제사회상 비교』.

_____ (2006): “장래인구 추계결과.”

한국은행: “북한 GNP 추계결과,” 연도별.

