



(재) 여의도연구소  
www.ydi.or.kr

The Youido Institute

통권 17호 Vol. 2010-04

# 이슈브리프

## ISSUE BRIEF

발행처 · 여의도연구소

발행인 · 주호영

발행일 · 2010년 10월 27일

## 통일, 비용은 적고 이익은 크다!

### - 통일비용 접근법의 전환 모색 -

이명박대통령은 제65주년 광복절 경축사를 통해 통일을 대비하여 통일세 등 현실적인 방안을 준비할 때가 되었음을 밝힘.

최근 통일에 대한 국민들의 기대감이 높아지고 통일 비용의 준비가 필요하다는 여론 또한 높은 데 비해, 통일비용에 대한 개인부담 의사는 상대적으로 소극적임.

이는 기존 연구들이 통일비용을 지나치게 높게 산출하여, 통일이 될 경우에 막대한 경제적 부담을 떠안게 된다는 인식을 국민들에게 심어준 데 큰 원인이 있음.

따라서, 본 보고서에서는 기존 연구들의 재검토를 통해 통일비용에 대한 새로운 접근의 필요성을 제시함.

### Contents

I. 편차가 심한 통일비용 추정

II. 통일비용의 새로운 접근

III. 엄청난 통일편익(이익)

IV. 고려사항

※ 첨부 자료

통일비용 추정치



## I. 편차가 심한 통일비용 추정

- 지금까지 여러 기관에서 통일비용 추정치를 발표해 왔으나, 비용 산출의 근거가 된 개념이 각기 다르고, 연구자에 따라 산출방식이 자의적으로 적용되어 추정치가 3,000억\$대에서 3조\$대까지 편차가 매우 큼.([첨부] 통일비용 추정치 참조)
  - 대통령직속 미래기획위원회(2010)는 통일비용을 “북한주민들의 1인당 소득이 남한수준에 크게 뒤떨어지지 않게 만드는데 필요한 비용”으로 정의하고, 추정치는 급변사태時 2040년까지 2조 1,400억\$(약 2,525조원), 점진적 통일時 3,220억\$(약 379조 9,600억원)을 제시
  - 美 랜드연구소(2010)는 통일비용을 “북한지역의 GDP를 통일 이후 4~5년 내에 2배로 증가시키는 비용”으로 규정하고, 500억\$~6,700억\$ 추산
  - 골드만삭스(2000)는 통일비용을 “남북한이 균등소득이 되는데 드는 비용”으로 정의하고, 10년간 3조 5,000억\$ 추정
- 기존 연구들이 통일비용을 지나치게 크게 산출·제시함으로써 오히려 우리 사회에 통일에 대한 부정적 인식을 확산시키는데 일조한 측면이 있음.
  - ☞ 예컨대 △통일이 재정위기를 심화시켜 우리의 통일역량을 심각하게 약화시키고, △자신의 이익으로 회수되지 않는 세금이 증가하게 되어 막대한 국민부담의 우려가 있으며, △미·일·중 등 국제사회의 지원이 불가피하여 우리 경제의 대외의존도를 심화시킬 것 등.

이러한 혼선을 극복하기 위해 기존 연구의 성과와 문제점을 재검토해 보다 현실적인 시각에서 통일비용문제를 다룰 수 있는 새로운 접근법이 필요함.

## Ⅱ. 통일비용의 새로운 접근

- 통일비용은 △통일됨으로써 지출되어 다른 형태로 회수되지 못하고 사라지는 ‘소멸성 비용’과 △지출을 통해 물적가치는 사라지지만 새로이 재화와 용역을 공급하는 수단을 탄생시키는 ‘투자성 비용’으로 대별될 수 있음.
  - ‘소멸성 비용’은 통일 초기 북한사회의 조기 안정을 위해 필요한 ‘긴급구호비용’과 이질적인 북한제도를 남한과 통합하는데 필요한 ‘제도통합비용’을 들 수 있음.
  - ‘투자성 비용’은 통일 이후 북한경제의 재건에 필요한 비용으로 추후 북한경제의 새로운 경공업기지화와 일자리 창출 등을 통해 장기적으로 회수 가능한 일종의 투자자금임.
  
- 통일비용은 통일 초기에 소요되는 소멸성 비용 즉, ‘긴급구호비용’과 ‘제도통합비용’에 국한하고, 북한경제의 재건에 투입되는 투자성 비용은 ‘新국가건설비용’ (가칭)으로 명명하여 통일비용에서 제외하는 것이 적절함.
  - **긴급구호비용** : △통일 직후 북한주민들이 “통일하길 잘했다”는 심리적 만족감을 느끼고, △주민들의 의식주 해결을 통한 절대적 생활수준의 향상으로 생존적 만족감을 갖게 되는, 통일 직후 3~5년간 긴급구호에 소요되는 비용
    - ☞ 황장엽(前노동당비서)은 “통일시 시장경제를 도입함과 동시에 북한사람들의 인적 이동을 통제하고 매년 100만톤의 식량을 제공하면 10년 안에 남한의 70% 수준에 근접할 수 있을 것이므로 통일비용을 따로 계산하고 걱정할 필요가 없다”고 언급
  - **제도통합비용** : 정치적으로 통일에 합의한 이후 제도적 통합이 진행되는 초기단계에서 지출이 필요한 비용이며, 이 비용에는 북한주민들의 기초적인 사회보장비용도 포함

- **新국가건설비용** : 통일 이후 남북간 경제력 격차 해소와 남북의 균형발전을 통한 새로운 통일국가 건설을 위해 필요한 '투자성 비용'
  - 통일 이후 북한은 세계시장을 겨냥한 새로운 경공업기지로 성장 발전될 수 있으며, 이에 따라 '新국가건설비용'은 소득목표가 아닌 수출목표를 기준으로 추정할 필요가 있음.
    - ☞ 수출제일주의 공업입국이 채택된 1965~72년에는 매년 약 27만개의 일자리, 그리고 중화학공업 건설이 본격화되었던 1973~79년에는 매년 약 44만개의 일자리가 새롭게 창출되었음을 주목
  - 이는 △통일시 재정건전성의 훼손에 대한 국제금융기관과 투자은행들의 우려 해소, △남북한 모두에게 시급한 일자리 문제의 해결, △통일 후 당분간 경공업 등 저기술·노동집약적 산업을 통한 북한지역의 국제경쟁력 확보 가능성, △1960~70년대 한국경제의 건설경험이 유용할 것으로 판단되기 때문임.

통일비용을上記와 같은 방법으로 산출할 경우 통일비용 산출기간과 범위가 대폭 축소되어 통일비용의 규모가 현저히 줄어들게 되며, 이에 따라 국민들의 부담 또한 최소화될 것임.

### III. 엄청난 통일편익(이익)

- 통일편익은 통일이 될 경우 분단관리비용이 소멸됨에 따라 정치·사회적, 군사안보적, 경제적 차원 등에서 얻게 되는 이익
  - 통일편익의 총합은 통일에 따르는 분단비용의 감소분과 통일에 따라 창출할 수 있는 기회 이익을 합한 부분에서 통일비용을 뺀 부분임.
  - 분단비용이 분단 하에서는 항상 발생할 수밖에 없는 소모적 성격의 비용인 데 반해, 통일 비용은 시간 경과에 따라 소멸되는 한시적 비용임.
    - ☞ 분단비용이란 분단되지 않았다면 필요없거나 생겨나지 않는 물질적·정신적 부담으로서, 분단 유지를 위해 소요되는 비용과 통일이 되지 않음으로써 얻지 못하는 기회손실비용을 의미
  - 따라서 시간의 측면에서 볼 때, 통일비용은 한시적일 수밖에 없으므로 통일은 통일 비용을 상쇄하고도 남는 새로운 유·무형의 통일편익을 창출하게 될 것임.

#### 통일편익 하나 : 분단비용 감소로 인한 통일편익

- 과도한 군사비 지출 및 군수관련 예산의 대규모 절감
  - ☞ 남북한의 군사비는 적정수준보다 30~50% 이상 과다하게 지출하고 있는 것으로 분석됨.
- 분단관리 경찰 및 치안유지비, 접경지역 관리비용 등의 감소
- 재외공관 및 외교 추진 중복비용의 감소
- 對북한 지원 및 이산가족 상봉비용 불필요 등

### 통일편익 둘 : 非경제적, 정치·사회적 이익

- 북핵문제와 장거리미사일 문제 등 한반도와 동북아 안정을 해치던 악재들의 해결
- 안보불안과 전쟁위기의 해소
- 청년들의 병역기간 감축에 따른 사회적 이익
- 이산가족 상봉 및 납북자 송환문제 해결
- 북한지역 주민의 인권과 자유의 신장
- 군사적 위협 감소 및 국가위험도 감소
- 사회·문화적 통일 미래의 창출 등

### 통일편익 셋 : 경제적 이익

- 통일한국의 영토적 확대 및 인력의 확보
- 인구 8천만명의 거대시장으로 확대됨으로써 경제성장의 동력 확보
- 남북간 산업구조 조정에 따른 생산성 향상
- 국가신인도의 상승으로 인한 국제자금의 차입비용 감소
- 분단 리스크(risk) 제거에 따른 주식가격의 대폭 상승으로 기업의 자산가치 증대
- 동북아경제협력 허브(hub)로의 발전 가능성 제고
- 남북한-유럽을 연결하는 TSR(시베리아횡단철도)과 TCR(중국횡단철도) 개설로 시간과 물류비의 대폭 감소 및 물류산업의 발전 등

## IV. 고려사항

- 국민들은 통일비용의 준비 필요성에 높은 공감도를 보여주고 있을 뿐 아니라 빠른 시기에 준비를 시작해야 한다는 입장을 보이고 있음. (《여의도 연구소 9·27 정책조사》 참조)

### 《통일비용의 준비 필요성》

준비할 필요가 있다	준비할 필요가 없다	잘 모르겠다
52.9	26.8	20.3

### 《통일비용 준비시작 시점》

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

### 《통일비용 부담의사》

부담할 의향이 있다	부담할 의향이 없다	잘 모르겠다
42.6	38.7	18.6

○ 따라서, 통일에 임박하여 운용하게 될 정부차원의 통일재원 마련을 위한 법적·제도적 장치를 국민 동의를 거쳐 '미리' 준비할 필요가 있음.

#### - 통일기금 조성

- 통일기금의 마련은 통일에 대한 심리적 대비 차원에서 뿐만 아니라 필요비용의 일부를 국민들이 '자발적으로' 참여하여 조성한다는 점에서는 의의를 가짐.

#### - 국·공채 발행

- 국·공채 발행은 균형예산을 유지할 수 있는 장점이 있고 손쉽게 자본을 모을 수 있지만, 이자율과 연동하게 되어 경기위축이 우려됨.

#### - 해외자본 차입

- 해외에서 재원을 조달할 경우 국제민간 상업베이스에 의한 재원 조달, 국제금융기구의 저리자금, 상업차관 도입, 외화채권 발행, 프로젝트 파이낸스 등의 다양한 방법이 있음.

#### - '동북아개발은행(가칭)'의 설립

- 통일비용을 동북아 경제공동체의 참여비용으로 확장하여 고려하고, 정부가 예산의 일부를 출연하여 '동북아개발은행'이나 '동북아개발공사(가칭)'의 설립을 검토함.

#### - 통일세 부담

- 국민합의만 이루어진다면 조세저항의 문제점을 안고서라도 증세를 시행할 명분은 되나, 이 경우 조세(통일세) 부과는 최소화해야 함.

- 통일에 대한 발상을 전환하여 ‘新국가건설’의 관점으로 접근할 필요가 있음.
- 통일비용과 통일편익의 실질적이고 효과적인 추정을 위해서라도 통일국가의 미래상을 그린 ‘新(통일)국가 청사진’ 제시가 필요함.
  - ☞ 남북한 당국과 민간차원의 ‘통일론(방안)’들은 ‘통일정부의 구성’에 초점을 맞추고 있어 정치적·이념적 갈등이 불가피한 측면이 있음.
- 미래의 한반도 통일은 고토(故土) 회복의 ‘再통일(re-unification)’이 아니라 21세기형 ‘新한반도국가’ 건설의 ‘新통일(new unification)’로 인식, ‘남(1)+북(1) 통일’이 아닌 ‘新한반도국가 건설’이라는 종합적이고 입체적인 틀로 접근하고, 대북정책 또한 ‘한반도 정책’으로 확대하여 구상하고 실행하는 것이 필요함.
- ‘新국가’의 청사진이 매력적일 경우 통일비용의 조달은 투자 유치를 통해 용이하게 해결 될 수 있을 것임.



## 첨부자료 : 통일비용 추정치

연구출처(연도)	통일시점	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	3,120억	균등소득(민간투자포함)
	1995	7,776억	
	2000	1조 2,040억	
이상만(1993)	2000	10년간 2,000억	독일과 비교(정부지출)
연하청(1994)	2000	10년간 2,300~2,500억	소득목표(정부지출)
이영선(1994)	1990	40~50년간 3,300억	소득목표(정부지출)
	2010	40~50년간 8,410억	
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(CGEmo형)
신동천(1998)	-	890~2,808억	소득목표(CGEmo형)
골드만삭스(2000)	2000	10년간 7,700억~3조 5,500억	균등소득(민간투자포함)
	2005	10년간 3조 5,000억	
바클레이즈(2000)	-	20년간 4,200억	목표소득(남한의 50%)
		20년간 6,000억	목표소득(남한의 75%)
이영선(2003)	-	10년간 732억(점진통일) 1,827억(5년)~5,614억(10년) (급진통일)	소득목표(CGEmo형)

신창민(2005)	2010 2020	6,161억 8,210억	소득목표(남한의 50%)
랜드연구소(2005)	-	500~6,700억	소득목표 (통일이후 4~5年内 북한 GDP 2배 증대)
피터 백(2010)	-	30년간 2조~5조	소득목표(남한의 80%)
찰스 울프(2010)	-	최대 1조 7,000억	균등소득
<b>대통령 직속 미래기획위(2010)</b>	-	(급변사태時 2040년까지) 2조 1,400억 (점진적 통일時) 3,220억	소득목표

〈Issue Brief〉는 한나라당의 싱크탱크인 여의도연구소가 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화의 구현에 기여하기 위하여 발간하는 것입니다.

〈Issue Brief〉에 개진된 내용은 한나라당 및 여의도연구소의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.



(재) 여의도연구소  
[www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)

서울시 영등포구 여의도동 13-6 기계회관 신관 3층  
TEL · 02-2070-3303 FAX · 02-2070-3331