

남북통일을 위한 재정조달

고영선 | 한국개발연구원 연구본부장 | yskoh@kdi.re.kr

I. 통일 재정규모 추정

한반도 통일에 소요될 재정규모를 추정하기 위해 독일 통일 사례를 살펴볼 필요가 있다. 독일은 통일 이후 매년 구서독 지역의 국내총생산(GDP) 중 4~5%를 구동독 지역으로 이전시켜 왔다. 통일비용의 약 50%는 연금, 양육비, 교육지출과 같은 보장성 지출에 들어갔다.

〈표 1〉 독일 통일비용(1991~2003년)

부 문	비 용	(10억유로)	(%)
인프라 재건 지출	도로·철도·수로 개선, 기초자치단체 교통 개선, 주택 및 도시 건설	160	(12.5)
경제 활성화 지원	지역경제 활성화, 농업구조 및 해안 보존, 투자 보조, 이자 보조, 전철 등 근거리 교통 보조	90	(7.0)
사회보장성 지출	연금, 노동시장 보조, 양육 보조, 고등교육 보조	630	(49.2)
임의 기부금 지출	독일통일기금(1991~94년), 판매세 보조, 州 재정 균형 조정, 연방 보조지급금	296	(23.1)
기타 지출	인건비 및 국방비 지출	105	(8.2)
총이전지출(A)		1,281	(100.0)
구동독 수입(B, 세입 및 사회부과금 수입)		300	(23.4)
순이전지출(A - B)		981	(76.6)

자료: 국가정보원 『통계에 나타난 독일 통일 20년』, 서울: 국가정보원, 2009, p.177; 이승현·김갑식 『통일비용: 논의의 현황과 쟁점』, 『이슈와 논점』, 제10호, 서울: 국회입법조사처, 2010.

남북한 간의 경제적 격차가 과거 동서독의 경우보다 월등히 크기 때문에 한반도 통일에는 더 많은 비용이 소요될 것으로 예상된다. <표 2>에서 보듯이 1989년 당시 동독의 GDP는 서독의 16%에 해당했던 반면, 2010년 북한의 GDP는 남한의 3% 수준에 머물러 있다. 향후 남북한 간 경제적 격차가 더 커지면 통일 한국에서 북한 지역 경제가 차지하는 비중은 더욱 작아질 것이며, 세금과 같은 재정 조달 기여도는 무시할 수 있을 정도로 작을 것이다. 그만큼 더 많은 비용을 남한 지역이 부담해야 하는 상황과 직면하게 되는 것이다.

<표 2> 한·독 인구 및 GDP 비교

		인구(1,000명)	GDP (10억마르크, 조원)	1인당 GDP (마르크, 천원)
독일 (1989)	동독(E)	16.4	353.4	21,500
	서독(W)	62.3	2,237.0	36,300
	(E/W)	0.26	0.16	0.59
한반도 (2010)	북한(N)	24.2	29.9	1,235
	남한(S)	48.9	1,172.8	23,996
	(N/S)	0.49	0.03	0.05

자료: Jaewoo Lee, "If North Korea Integrates into the World Economy...", Bank of America Merrill Lynch, 1 Feb. 2012.

통일비용에 대한 기존 연구들을 살펴보면 추정치가 매우 다양하다. 이는 <표 3>과 같이 비용 계산과 관련된 전제조건이 서로 다르기 때문이다. 이러한 연구 결과를 종합해 보면 통일비용은 최소 수백억달러에서 최대 수조달러까지 필요할 것으로 보인다.

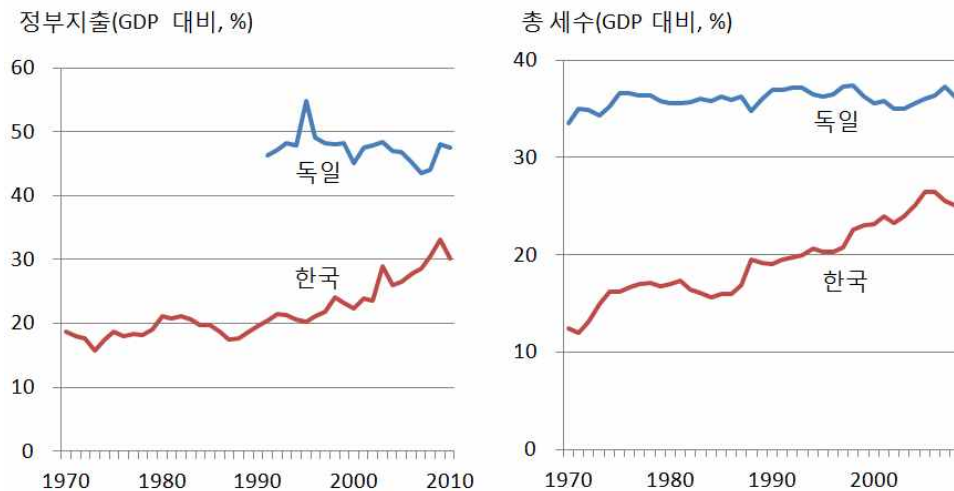
<표 3> 통일 비용에 관한 기존 연구 비교

저자	출판연도	추정 비용	계산 근거
한국개발연구원	1991	2~3조달러	점진적 혹은 급진적 통일
삼성	2005	5,000억달러	10년간 최저소득 보장 및 투자
Rand	2005	600억~8,000억달러	50~60년 내에 북한 GDP를 200% 이상 증대
한국조세연구원	2009	10년간 GDP의 12~7%	50~60년 내에 북한의 생산성이 남한의 80~90% 수준으로 수렴
Peter Beck	2010	30년간 20억~60억달러	북한의 소득을 남한의 80% 수준으로 증대
Charles Wolf	2010	700억~2,000억달러	북한의 GDP를 5~6년 안에 200% 증대, 또는 북한의 소득을 남한의 수준으로 증대
Jaewoo Lee	2012	2050년까지 3,200억달러, GDP의 10~3%	기반시설투자과 복지지출을 남한 수준으로 유지

자료: Jaewoo Lee, "If North Korea Integrates into the World Economy...", Bank of America Merrill Lynch, 1 Feb. 2012.

그러나 실제로 발생하는 비용은 결국 예산제약, 즉 가용재원의 규모에 따라 달라질 것이다. <그림 1>의 왼쪽 그래프를 보면 한국의 정부지출은 2010년에 GDP의 약 30%에 불과하나 독일은 45~50%였다. 또 오른쪽 그래프를 보면 한국의 총세수는 GDP의 약 25%에 불과하나 독일은 35%에 달한다. 이는 한국이 통일비용을 수용하기 어렵다는 점을 보여준다. 예컨대 GDP의 10%에 해당하는 통일비용이 발생했을 때 GDP의 30%에 불과한 기존의 지출을 더 줄여 새로운 지출을 충당하기 어려울 것이다. 그렇다고 해서 조세 부담을 GDP의 25%에서 35%로 올리기도 어려울 것이다. 결국 한편으로는 조세 부담을 높이면서 다른 한편으로는 기존 지출을 부문별로, 지역별로 재배분해야 하나, GDP의 10%를 조달하기는 쉽지 않을 것이다.

<그림 1> 한·독의 정부지출 및 총세수 비교



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

II. 부문별 공공지출 수요

전기, 통신, 상하수도 시설 등과 같은 물리적 사회기반시설 확충 부문에서 북한 지역에 대규모 투자수요가 발생할 것으로 보인다. <표 4>에서 보는 바와 같이 한국이 현 수준의 사회기반시설 축적을 위해 수십 년간 투자했던 경험에 비추어 볼 때, 북한 지역의 극도로 낙후된 기반시설들을 확충하기 위해서는 통일 이후 수십 년이 필요할 수도 있다.

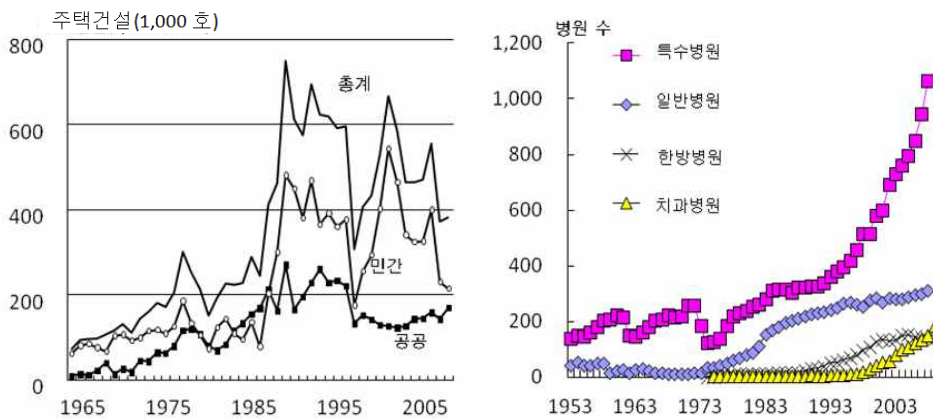
〈표 4〉 한국의 교통시설 확장 추이

연도	도로 연장		철도 연장		도시철도 연장		항만 하역능력		공항 운항 회수	
	(km)	지수	(km)	지수	(km)	지수	(백만톤)	지수	(천회)	지수
1962	27,169	0.58	3,032	0.97	-	-	-	-	140	0.14
1970	40,244	0.86	3,193	1.02	-	-	-	-	600	0.60
1980	46,951	1.00	3,135	1.00	40.7	1.00	82.3	1.00	1,006	1.00
1990	56,715	1.21	3,091	0.99	123	3.02	224.3	2.73	1,331	1.32
1993	61,301	1.31	3,098	0.99	161.5	3.97	267.7	3.25	1,471	1.46
1994	73,833	1.57	3,101	0.99	170.1	4.18	274.8	3.34	1,551	1.54
2001	91,396	1.95	3,125	1.00	401.4	9.86	469.6	5.71	2,122	2.11
2002	96,037	2.05	3,129	1.00	411.5	10.11	486.5	5.91	2,165	2.15
2003	97,252	2.07	3,140	1.00	412	10.12	486.5	5.91	2,149	2.14

주: 지수는 1980년 스톡 수준을 기준으로 한 지수임.
자료: 고영선, 『한국경제의 발전과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 2008.

주택 및 병원, 학교 등과 같은 공공시설 건설에서도 북한의 낙후된 기존 시설 보수 및 신규 시설 확충을 위해 상당한 지출 수요가 발생할 것으로 보인다. 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 남한은 지난 수십 년에 걸쳐 주택과 병원 수를 늘려 왔다.

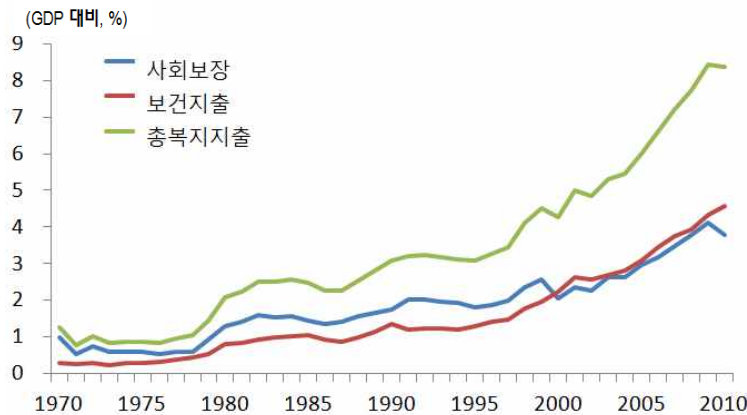
〈그림 2〉 한국의 주택 및 병원 건설 추이



자료: 통계청 국가통계포털(<http://www.kosis.kr>); 고영선, 『한국경제의 발전과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 2008.

보건지출은 한반도 통일 이후 가장 큰 공공지출 수요로 자리매김할 가능성이 높다. <그림 3>에서 보는 바와 같이 남한의 보건지출은 지속적으로 증가하여 2010년에는 GDP 대비 약 5% 수준, 전체 복지지출의 절반 수준에 이르렀다. 북한의 인구가 남한의 절반 정도이고 1인당 의료수요가 남한과 비슷하다고 가정할 경우, GDP 대비 2~3% 정도의 추가적인 보건지출이 발생할 가능성이 있다. 보건지출은 주로 건강보험을 통해 이루어지고 있는데, 북한 주민들은 건강보험료를 부담할 능력이 매우 취약하므로 남한에서 보험료를 그만큼 더 부담해야 할 것이다.

<그림 3> 공공복지지출(국민계정)



자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>).

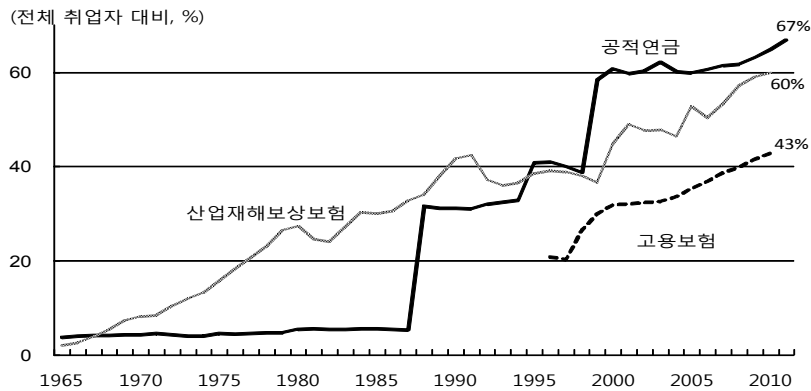
보건을 제외한 여타의 사회보험제도의 경우 비교적 적은 규모의 지출 수요가 발생할 것으로 예상된다. <표 5>에 나타나 있는 것처럼 한국에서는 산업재해보상보험, 실업보험, 노후연금 등과 같은 사회보험의 도입 시기가 다른 나라들에 비해 늦기 때문이다. <그림 4>에서 볼 수 있는 바와 같이 이러한 사회보험 프로그램들에 가입된 근로자 비율도 낮은 수준에 머무르고 있기 때문에 결과적으로 그만큼의 지출 수요가 덜 발생한다고 할 수 있다. 따라서 통일이 된다고 해도 해당 부문에서 지출 부담이 크지는 않을 것으로 보인다.

〈표 5〉 국가별 사회보험제도 도입연도

	독일	영국	스웨덴	미국	한국
산재보험	1884	1906	1901	1930	1964
노령연금	1889	1908	1913	1935	1988
실업보험	1927	1911	1934	1935	1995
가족수당	1954	1945	1947	-	-
건강보험	1880	1948	1962	-	1977

자료: P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books, 1981; Il SaKong and Youngsun Koh (eds.), *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, KDI, 2010.

〈그림 4〉 근로자대상 사회보험의 가입률



주: 1) 공적연금은 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금을 포함, 국민연금은 임의가입자 제외.
2) 전체 취업자 대비 실제로 사회보험료를 납부하고 있는 사람들의 비율.

자료: 각 사회보험공단.

반면, 공공부조부문에서는 상당한 지출 수요가 발생할 전망이다. 사회보험 가입률이 낮기 때문에 남한은 그동안 공공부조에 크게 의존해 왔다. 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 현재 남한의 공공부조 규모는 총 18.3조원이며 이는 2012년 GDP 대비 약 1.4%이다. 그중 가장 중요한 프로그램은 저소득층의 최저생계를 보장하기 위한 기초생활보장제도라고 할 수 있는데, 2012년에 8.8조원이 소요되었다. 이는 GDP 대비 약 0.8%로서, 전체 공공부조에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 6〉 공공부조 예산(2012년)

(단위: 조원)

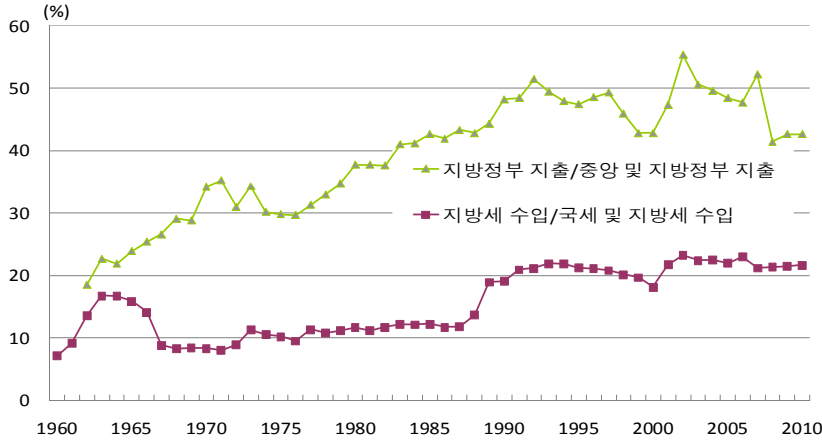
	중앙정부	지방정부	합 계	비 고
기초생활보장	7.0	1.8	8.8	최저생계비 이하 인구(총인구의 약 3%) 대상
기초노령연금	3.0	1.0	4.0	65세 노령 인구의 70% 대상
보육	2.4	2.4	4.8	0~2세의 모든 아동과 3~4세 아동의 70%를 대상으로 보육료 전액 지원; 어린이집에 다니지 않는 36개월 이하의 반근거정의 아동을 대상으로 보육수당 지원
기타	0.5	0.2	0.7	
합계	12.8	5.4	18.3	

주: 2012년 보육예산이 예상치 못한 어린이집 신청의 증가로 최근 7천억원 증가하였다.
자료: 국회예산정책처.

북한의 소득수준은 남한의 1인당 소득의 5%에 불과하다. 만약 통일 이후 남한의 기초생활보장 제도를 수정 없이 북한 지역에 그대로 적용할 경우 북한 주민 거의 대부분이 이 제도의 수급자가 될 것이다. 수급자는 현재 약 150만명 정도인데, 통일 이후에는 1천만~2천만명 정도로 늘어나고 지출이 10배 가까이 증가할 수 있다. 다시 말해 GDP의 10%에 이르는 공공지출이 공공부조 한 부문에서만 발생할 가능성이 있다. 기초노령연금의 경우에도 북한 지역 노인 인구의 대부분이 수혜자가 될 가능성이 있다. 이처럼 통일 이후 적절한 보완과 수정 없이 남한의 공공부조제도를 북한 지역에 확장시킬 경우 상당한 지출 수요가 발생할 것으로 보인다.

마지막으로 중요한 지출 증가요인으로 중앙정부가 지방정부에 제공하는 재정지원을 들 수 있다. 한국에서는 현재 상당 부분의 중앙정부 재정수입이 지방교부세 또는 국고보조금의 형태로 지방정부로 이전되고 있다. 〈그림 5〉에서 보는 것처럼 지방정부의 재정지출은 중앙 및 지방을 합한 전체 재정지출의 약 40%를 차지하는 반면, 지방세 세수는 전체 세수의 20% 수준에 불과하다. 따라서 지방정부는 중앙정부에 매우 크게 재정을 의존하고 있다. 만약 통일 이후 똑같은 형태의 재정이전제도가 북한 지역에 적용된다면 중앙정부의 재정부담은 크게 늘어날 전망이다. 이전재원 가운데 교부세만 살펴보면, 〈표 7〉에 나타난 것처럼 그 규모는 중앙정부 세수의 약 1/3, GDP의 약 5.5%에 해당한다. 통일 후 남한 지역의 지방정부에 대한 교부세를 줄이지 않고 북한 지역의 지방정부에 교부세를 지급한다면 전체 교부세규모는 현재보다 GDP의 2~3% 정도 늘어나야 할 것이다.

〈그림 5〉 자치단체 지출 및 지방세 수입의 비중



자료: 행정안전부, 『지방재정연감』, 각년도; 행정안전부, 『지방세정연감』, 각년도; 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

〈표 7〉 교부세규모

	교부세규모(조원)	국세 수입 대비(%)	GDP 대비(%)
2007	50,8	31,5	5,2
2008	58,8	35,1	5,7
2009	58,6	35,6	5,5
2010	59,7	33,6	5,1
2011	65,4	34,0	5,3
2012 ¹⁾	71,5	34,7	5,5

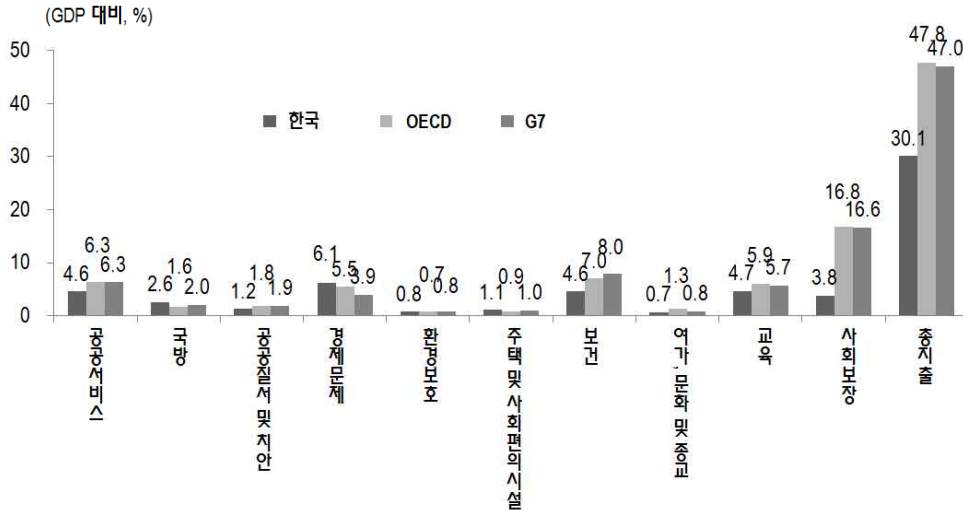
주: 1) 2012년 회계연도 예산 기준.
자료: 국회예산정책처, 기획재정부.

III. 자원 조달방안

이처럼 통일 이후 대규모의 지출 수요가 발생할 경우, 이를 어떻게 조달할 것인지 살펴보아야 한다. 먼저 정부는 기존의 재원을 재분배해야만 하는 상황에 직면할 것이다. 사회기반시설 확충, 농업 및 중소기업 보조금 지급, 주택 건설, 교육 지원, 사회복지 등 각 분야별로 남한 지역에 대한 지출을 줄이고 북한 지역으로 재원을 보내야 할 것이다. 또 지역 간의 재배분과 더불어 분야 간의 재배분도 필요해질 것이다. 〈그림 6〉에서 보는 바와 같이 한국은 현재 GDP의 약 6%에 해당하는 예산을 경제분야에 투입하고 있는데, 통일 후에는 당장 북한 인구에

대한 의료지원과 생계지원이 시급하기 때문에 보건 및 복지 관련 예산이 상대적으로 늘어날 것으로 보인다.

〈그림 6〉 항목별 정부지출(2010년)



자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

재원 재배분과 더불어 다음으로 고려할 수 있는 재원 조달방안으로는 민간부문의 참여 유도가 있다. 지금까지 한국 정부는 민간의 투자와 참여에 상당 부분 의존해 왔으며 통일 이후에도 그러한 흐름은 지속될 것으로 보인다. 예를 들어 〈표 8〉을 살펴보면 종합병원, 병원, 의원, 약국 등 국내 의료시설의 대부분이 비영리 또는 개인 소유로 되어 있고 공공부문의 비중은 10% 미만이다. 북한 지역에서도 의료시설을 빠른 시간 안에 확충하기 위해서는 정부가 시장기제를 활용하여 민간부문의 참여를 유도할 필요가 있다.

〈표 8〉 소유권에 따른 병원 수

(단위: 개, %)

	종합병원		병원		의원		약국	
총계	318	(100,0)	2,626	(100,0)	55,930	(100,0)	21,151	(100,0)
공공	31	(9,7)	71	(2,7)	55	(0,0)		
비영리 기관	221	(69,5)	993	(37,8)	991	(1,8)		
개인	66	(20,8)	1,562	(59,5)	54,884	(98,1)	21,150	(100,0)

자료: 통계청

물론 민간부문을 활용하는 것만으로는 필요한 재원을 모두 조달할 수 없을 것이며, 증세가 불가피해질 것이다. <표 9>는 OECD 국가의 항목별 세수를 보여준다. 이에 의하면 개인소득세 세수는 OECD 국가에서 평균적으로 GDP의 8.7%에 해당하는데, 한국의 경우 이의 절반 정도인 3.6%에 불과하다. 따라서 한국은 개인소득세를 더 많이 징수할 여력이 있는 것으로 판단된다. 일반소비세 세수도 OECD 평균은 GDP의 6.7%인 반면 한국은 4.4%이기 때문에 한국은 부가가치세를 더 많이 징수할 여력이 있는 것으로 보인다. 한국은 부가가치세율을 10%에서 유지해 왔으나 유럽 국가들은 그동안 세율을 꾸준히 올려 왔다. 현재 부가가치세를 갖고 있는 OECD 국가들의 평균세율은 20%에 근접하고 있다. 반면 법인소득세의 경우에는 이미 세수가 많은 편이며, 주변국과의 조세경쟁으로 인해 세율을 쉽게 올리지 못할 것으로 보인다.

<표 9> 항목별 일반정부 세수

(단위: GDP 대비, %)

	OECD (2009)	한국 (2010)
개인소득세	8.7	3.6
법인소득세	2.8	3.5
사회보장기여금	9.2	5.7
재산세	1.8	2.9
일반소비세	6.7	4.4
특별소비세	3.4	3.8
기타	1.1	1.2
총계	33.8	25.1

자료: OECD(<http://stats.oecd.org>).

마지막으로 채권 발행을 통한 통일재원 조달방안이 있다. <그림 7>에 나타난 것처럼 한국의 신용등급은 최근 일본이나 중국보다 높은 수준으로 상향 조정되었다. 이러한 기초가 유지될 경우, 향후 해외 채권시장을 통한 재원확보가 용이할 것으로 보인다. 따라서 통일 이후 발생하게 될 지출 수요를 충당하는 데에 해외 채권시장이 일정한 역할을 수행할 것으로 기대할 수 있다.

〈그림 7〉 주요 국가별 신용등급

		Moody's	S&P	Fitch
독일		Aaa	AAA	AAA
영국		Aaa	AAA	AAA
캐나다		Aaa	AAA	AAA
호주		Aaa	AAA	AAA
미국		Aaa	AA+	AAA
프랑스		Aaa	AA+	AAA
한국		Aa3	A+	AA-
중국		Aa3	AA-	A+
일본		Aa3	AA-	A+
대만		Aa3	AA-	A+
멕시코		Baa1	BBB	BBB
러시아		Baa1	BBB	BBB
이탈리아		Baa2	BBB+	A-
브라질		Baa2	BBB	BBB
스페인		Baa3	BBB+	BBB
인도		Baa3	BBB-	BBB-
터키		Ba1	BB	BB+
그리스		C	CCC	CCC

주 : 2012년 8월 27일 기준(한국은 2012년 9월 17일 기준).

IV. 결론

앞에서 논의한 바와 같이 한국정부는 통일 이후에 대규모의 지출 수요에 직면할 것이다. 그러한 자금 수요에 대응하기 위해서 정부는 민간부문의 자원을 동원해야 할 것이며, 남한 지역과 북한 지역 간에, 그리고 지출분야 간에 예산을 재배분해야 할 것이고, 개인소득세 부담을 높이고 부가가치세율을 인상하여 조세 수입을 늘려야 할 것이다. 나머지 지출 수요는 국채 발행으로 충당해야 할 텐데, 해외 채권시장도 적극 활용할 수 있을 것이다. 이러한 여러 가지 재원 조달방안 가운데 가장 중요한 것은 기존의 분야 간, 지역 간 예산배분을 재조정하는 일이다. 이러한 재조정이 원만히 이루어지지 않을 경우, 정부부채는 통제할 수 없는 정도로 증가할 것이며 이는 금융시장을 불안정하게 하고 궁극적으로는 경제위기를 불러올 우려가 있다.

정부는 재정적자뿐 아니라 경상수지 적자에도 유의해야 한다. 과도한 재정지출은 대외불균형과 거시경제의 불안정을 가져올 수 있다. 통일 직후 북한 지역에서 대규모 투자가 진행되면서 경기가 과열되고 경상수지 적자와 물가 불안이 심해질 수 있다. 그러면 한국은행은 경기를 안정시키기 위해 통화정책을 긴축기조로 선회하여 금리를 올려야 할 것이다. 이는 경기침체를 초래하고 북한경제의 순조로운 재건을 방해할 수 있다. 따라서 정부는 북한 지역에 대한 재정지원이 경기과열을 초래하지 않도록 주의해야 한다.

현시점에서는 기존 제도의 합리화를 추진하기 위한 노력을 기울여야 한다. 통일 이후 막대한 재정 부담을 초래할 국민기초생활보장제도, 기초노령연금 등의 공공부조제도를 재설계하여 비용효과성을 높여야 한다. 또한 교부세 등 지방재정이전제도 역시 지방정부가 지출 절약 및 세수 확보를 위해 노력할 유인을 내재시키는 방향으로 개편해야 한다.