

# 통일 과정에서의 재정정책

2015. 12.

최 준 욱



## 서 언

재정정책은 통일 과정에서 중요한 부분임에도 불구하고, 이와 관련된 기존 연구는 매우 제한적인 범위에 국한되어 있다. 기존 연구는 주로 특정 상황을 가정하고 통일비용을 추정하거나, 재원을 조달하는 논의에만 치중되어 온 경향이 강하다.

통일의 전개와 관련된 불확실성이 크다는 점을 감안하면, 특정 시나리오를 가정하고 재정문제를 검토하는 방식이 불가피할 수 있다. 더 중요한 문제는 재정상황 검토를 위한 기존 연구들에서 다양한 가정들 간의 정합성 등에 대한 검토가 충분하지 않다는 점이라 할 수 있다. 즉 각 시나리오에서 발생할 수 있는 다양한 문제 등에 대한 충분한 검토가 부족하였다고 할 수 있다. 그리고 다양한 측면에 대한 검토 및 이해가 충분하지 않은 상황에서 재정요소 추정 등에 대해서만 검토하는 것은 상당한 한계를 가진다.

이에 본 연구는 통일 과정에서 재정상황 및 재정정책에 대한 논의를 좀 더 심화하고자 하는 목적으로, 통일방식별로 전개되는 상황 및 문제점을 검토하고 이해하는 것에 중점을 두는 방향으로 추진하였다. 본 연구에서는 우선 독일식의 완전통합 방식에는 어떤 문제에 직면하게 되는지에 대해 논의하였다. 일정 시점이 경과하여 남북한 소득격차가 상당히 축소되더라도 지역간 재정이전의 규모가 커지는 등의 문제를 분석하였다.

이어 제Ⅲ장에서는 독일식의 급진적 통합이 아닌 점진적인 통합방식을 상정하면서, 남북한 두 지역에서 각 분야 제도가 분리되어 있는 상황에서 어떤 문제가 제기되는지 등에 대해 고찰하였다. 인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 제공을 배제하지 않는 경우를 보면, 북한지역에서의 공공지출혜택의 단가를 남한지역의 소득수준의 차이에 비례하는 정도로 낮게 설정하기는 어렵다.

인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 공공서비스 수급권을

허용하는 한에 있어서는 재정부담이 커지지 않고, 인구이동으로 인한 충격도 커지지 않는 조건을 동시에 충족하는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다. 즉 남북한 두 지역에서의 사회분야 제도의 차별성을 크게 유지하기 어려우며, 그 격차를 상당한 정도로 줄이는 것이 불가피해진다는 것이다. 이러한 점을 감안한다면, 완전통합 방식과 부분통합을 통한 점진적 방식은 개념적으로 구분될 수 있지만, 현실에서는 단순하게 양분되어 제시될 수 있는 것이 아닐 수 있다.

본 연구는 통합방식이라는 것이 단순화하여 언급하기에는 많은 한계가 있다는 점을 지적하고 있다. 통합과정에서 직면하는 문제는 매우 다양하며, 합리적인 통합방법은 각 분야별로 좀 더 구체적으로 검토될 필요가 있을 것이다. 본 연구를 토대로 분야별 통합방식에 대한 논의가 좀 더 활성화될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 본 연구원의 최준욱 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구를 위해 도움을 준 많은 분들에게 감사하고 있다. 특히 세미나에서 유익한 토론을 해준 고일동 박사, 김병연 교수, 익명의 평가위원 등에게 감사하고 있다. 또 본 연구에 도움을 아끼지 않은 본원의 조은빛 연구원에게도 감사하고 있다.

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

2015년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

## 요약 및 정책적 시사점

본 연구의 제Ⅲ장에서는 통일과정에서 북한지역에 기존의 대한민국의 제도와 동일한 공공지출 수준을 적용하는 방식의 완전통합이 추진되는 경우에 발생하는 지역간 재분배 효과에 대해 검토하였다. 남북한 소득격차가 상당히 축소된 상황이라 하더라도, 지역간 재분배 효과는 상당히 커진다. 예를 들어, 북한지역의 1인당 소득이 대한민국 1인당 소득의 70% 정도까지 상승한 시점에서 완전통합을 추진하더라도, 지역간 재분배 효과의 크기는 대한민국 GDP의 5%를 넘는 수준이 될 것이다. 물론 완전통합을 추진하는 시점에서 남북한 소득격차가 클수록 지역간 재분배 효과는 더 커진다.

이는 완전통합이 추진되는 상황에서 남한지역에서의 공공지출 수준을 감축하지 않는다고 가정하면, 추가적인 재정부담이 상당히 커진다는 것을 의미한다. 그리고 추가적인 재정부담의 크기는, 남북한 소득격차가 동서독 지역간 소득격차 정도로 축소되는 상황이라 할지라도, 독일에 비해서는 현저하게 커진다. 그 이유는 대한민국과 북한의 인구비율은 동서독의 두 지역간 인구비율과는 큰 차이를 보이기 때문이다. 독일의 경우 구서독지역의 인구는 구동독지역 인구의 약 4-5배 정도다. 그러나 대한민국의 인구는 북한 인구의 2배 정도일 뿐이다. 뿐만 아니라 대한민국은 출산율이 낮은 상황이므로, 남북한 인구비율은 향후 더 낮아질 것이다.

뿐만 아니라, 완전통합이 이루어지는 시점에서는 노동시장 등 다른 측면에서도 많은 충격이 발생한다. 이러한 결과는 정치적인 측면에서 필요한 환경이 조성되고, 북한지역에서 시장경제로의 전환이 완전히 달성된다 하더라도, 재정지출에 직접적으로 영향을 미치는 사회분야 제도의 완전통합은 상당한 부담이 되는 것을 시사하고 있다. 따라서 통일문제를 대한민국의 기존 제도를 북한지역에 그대로 적용하는 방식의 급진적인 완전통합의 틀에서만 검토하는 것은 한계가 있다.

완전통합으로 인한 충격이 크기 때문에, 남북한 제도의 통합을 점진적 추진해야 한다는 의견은 새로운 것은 아니다. 그러나 기존 연구들에서 남북한 두 지역의 제도가 부분적으로만 통합되는 상황에서 제기되는 문제들에 대한 충분한 분석은 충분하지 않다고 판단된다. 이에 본 연구의 제Ⅲ장에서는 남북한 제도가 부분적으로만 통합된 상황에서 제기되는 문제 및 쟁점 등에 대해 고찰하였다.

통합과 관련된 전제 조건에서 가장 중요한 것이 인구이동의 허용 여부다. 인구이동이 제한되는 상황이라면, 두 지역에서 다른 제도를 적용하는 것이 상대적으로 용이하며, 재정부담이 커지는 문제도 비교적 쉽게 피할 수 있다. 그러나 인구이동이 허용되는 상황에서는 남북한 두 지역에서 다른 제도를 적용하는 문제는 단순하지 않다. 그러한 상황에서는 몇 가지 복잡한 요인이 작용하기 때문이다.

북한지역에서의 공공지출혜택 수준을 남한지역보다 낮게 설정하면, 북한지역의 주민들은 공공지출혜택 수준이 높은 남한지역으로 이주하고자 하는 동기가 강하게 발생한다. 전개되는 상황을 좀 더 구체적으로 분석하기 위해서는 북한지역에서 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서 공공서비스 수급권을 허용할 것인가에 대한 가정이 필요하다. 인구이동이 허용되고 남하이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 제공을 배제하지 않는 상황이라면, 그러한 이주 동기는 강하게 현실화될 수 있다.

인구이동의 규모가 커진다면, 인구이동으로 인해 북한지역에서 공공서비스 수요는 감소하는 반면, 남한지역에서의 공공서비스 수요는 증가한다. 남한지역에서의 1인당 공공지출 수준이 북한지역에서의 1인당 공공지출 수준보다 더 높다는 점을 감안하면, 이것은 재정부담이 당초 목표한 것보다 커진다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라, 인구이동으로 인해 인구의 지역적 편중 및 국토의 불균형 발전 문제도 심각해진다. 이는 기존 일부 연구들에서의 단순한 가정과는 달리, 북한지역에서의 공공지출 수준을 단순하게 북한지역의 소득수준을 감안한 정도로 낮게 설정하기는 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 제도가 부분적으로 통합된 상황이라 하더라도, 재정부담은 기존의 일부 연구들에서 비교적 낙관적으로 가정된 것과는 달리, 상당히 커지게 된다

는 것을 의미한다.

공공서비스 지출수준의 차이가 이주동기에 미치는 영향은 공공서비스 수요자 측면에서의 이주동기에만 국한되는 것은 아니다. 북한지역에서의 공공 부문 인건비를 충분히 높이 책정하지 못하면, 공공서비스 생산요소인 인력의 부족 현상이 발생하게 된다. 물론 이것은 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 취업 등과 관련된 자격부여 등을 어느 정도 용이하게 할 것인가 등에 대한 가정에 따라서도 달라질 수 있다. 그러나 북한에서의 기존 자격을 남한지역에서 활용할 수 있도록 하는 것과 관련된 기준을 엄격하게 설정한다 하더라도, 그것이 공공부문 인력공급에서의 공급부족 문제를 쉽게 해결할 수 있는 대안이 되기에는 충분하지 않다. 북한지역에서의 공공서비스 공급을 담당할 인력, 예를 들어 교사 등의 직업선택과 관련하여 해외로의 이주, 북한지역이나 남한지역에서의 교사 외의 다른 직업군으로의 이동 등 다른 대안들도 존재하기 때문이다. 따라서 북한지역에서 공공서비스 공급을 담당할 인력에 대한 인건비도 무조건 낮게 설정할 수는 없다.

반면 공공서비스 공급과 관련된 인력에 대한 인건비 수준을 높게 설정하는 경우에는, 우수한 인적자원이 공공부문에 과도하게 집중되는 문제가 발생한다. 그리고 공공부문의 임금인상 압력이 민간부문의 임금인상을 유도하여, 북한지역 전체의 인건비가 생산능력에 비해 높아지는 문제가 발생하고, 결과적으로 북한지역에서 민간부문 경제가 활성화하는 데 장애요인이 될 수 있다.

인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 수급권을 허용하는 한에 있어서는 남북한 두 지역에서의 사회분야 제도의 차이를 크게 유지함에 있어 상당한 한계가 발생한다. 뿐만 아니라, 비록 그 정도는 덜하기는 하지만, 부분통합 방식에서도 완전통합방식에서 나타나는 다양한 문제는 역시 발생한다. 이러한 점을 감안한다면, 완전통합 모형과 부분통합 모형이라는 것은 개념적으로 구분하여 논의한 것일 뿐, 실제로는 완전통합 모형과 부분통합 모형은 현실에서 쉽게 양분하여 구분되는 것이 아니다.

인구이동을 억제하기 위한 수단으로서 남하이주하는 인구에 대해 공공서비스의 수급권을 제한하는 것 역시 지속될 수 있는 정책은 아니다. 거주이전의 자유는 단지 헌법 조항으로서의 의미만이 아니라, 헌법이 추구하는 기본적인 가치와 깊은 연관성을 가지기 때문에, 단순하게 헌법조항을 개정하는 방식 등으로 문제를 해결할 수 있는 것은 아니다. 완전한 하나의 국가를 형성하는 한에 있어서는 거주이전의 자유를 제한하는 조치는 비록 가능하더라도, 한시적일 수밖에 없을 것이다. 따라서 통일이라는 과정에서 인구이동을 무조건 배제할 수는 없다. 단지 통합과정의 어느 시점에서 인구이동을 허용할 것인가의 문제일 뿐이다. 정책의 핵심 중 하나는 인구이동의 문제를 어떻게 조절 또는 관리하는가 하는 문제다.

논란의 여지가 적은 방법은 경제적 유인수단을 통해 인구이동의 규모가 과다해지는 것을 억제하는 것이다. 그러나 경제적 유인을 통해 인구이동의 충격을 얼마나 줄일 수 있을지에 대해서는 상당한 불확실성이 존재한다. 그리고 인구이동으로 인한 충격이 커지지 않을 정도로 충분히 효과적인 경제적 유인수단이라는 것은 결국 재정지출을 상당히 크게 만드는 한계가 존재한다. 인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 공공서비스 수급권을 허용하는 한에 있어서는 재정부담이 커지지 않고, 인구이동으로 인한 충격이나 부작용도 커지지 않는 조건을 동시에 충족하는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다.

통일은 어느 정도 점진적으로 추진해야 한다는 점은 비교적 명확하다. 그러나 점진적 통합이라는 것이 아무런 충격이나 제약조건이 없이 모든 문제를 쉽게 해결할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 남북한 소득격차가 상당히 큰 상황에서는 우리가 원하는 모든 조건을 모두 동시에 충족시킬 수 있는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다. 그러나 남북한 소득격차가 충분히 해소되기에는 너무나 많은 시간이 소요될 수 있다. 따라서 통일의 방식은 다양한 정책목표를 종합적으로 고려하여 선택해야 하는 문제다.

부분통합 상황에서 제기되는 문제는 분야별로 매우 다양할 수 있다. 두 지역에서의 제도의 차별화 가능성 역시 분야별로 다를 것이다. 따라서 적절한 통합의 속도 역시 분야별로 다를 것이다. 현실적인 통일방안을 마련하기

위해서는 각 분야별로 통합과정에서 제기되는 문제를 좀 더 자세하게 검토하고, 그것을 토대로 분야별 통합방안을 마련한 필요가 있다. 그리고 각 분야의 통합방안은 다른 분야 통합방안과의 정합성이 유지될 수 있도록 검토되어야 할 것이다.



## 목 차

I. 서론 .....	15
II. 완전통합의 재정영향과 지역간 격차 .....	19
1. 서론 .....	19
2. 지역간 재분배 효과의 이해 .....	20
가. 지역간 재분배 경로 .....	21
나. 수치적 예 .....	22
다. 지역간 재분배 효과의 크기에 영향을 미치는 요인 .....	24
3. 지역간 재분배 효과에 대한 모의실험 .....	27
4. 소득격차 축소와 동학모형에서의 재정부담 .....	31
가. 서론 .....	31
나. 남북한 소득격차 관련 기존 연구 .....	34
다. 기타 해외사례 .....	36
라. 낙관적 편향의 위험성 .....	38
마. 동학모형을 통한 추가 재정부담 검토 .....	39
5. 지역간 소득격차의 이해 .....	40
6. 요약 및 추가논의 .....	50
III. 부분통합 상황에서의 재정 관련 쟁점 .....	54
1. 서론 .....	54
2. 인구이동과 재정정책 .....	56
가. 서론 .....	56
나. 관련 기존 연구 .....	58

다. 인구이동과 재정정책 개요 .....	59
라. 교육분야 예시 .....	65
마. 부분 요약 .....	78
3. 인구이동의 통제 및 억제 .....	80
가. 서론 .....	80
나. 인구이동의 통제 관련 논의 .....	82
다. 인구이동 억제를 위한 인센티브 .....	87
라. 공공서비스 수급권 문제 .....	88
4. 요약 및 추가 논의 .....	89
IV. 요약 및 정책시사점 .....	93
참고문헌 .....	98
부록 1. 동독지역의 성장 .....	100
부록 2. 체제전환국의 성장 경험 .....	105

---

---

## 표목차

〈표 II-1〉 지역간 재분배 예시(독일의 경우) .....	25
〈표 II-2〉 지역간 재분배 예시(한국의 경우) .....	27
〈표 II-3〉 북한의 1인당 소득이 남한의 70%에서의 완전통합 .....	29
〈표 II-4〉 북한의 1인당 소득이 남한의 50%에서의 완전통합 .....	30
〈표 II-5〉 북한의 1인당 소득이 남한의 30%에서의 완전통합 .....	30
〈표 II-6〉 시도별 1인당 생산과 소득 .....	45
〈표 II-7〉 시도별 1인당 생산 및 소득의 전국평균 대비 비율 .....	46
〈부표 1〉 체제전환국의 체제전환 시점에서의 소득 .....	106

---

## 그림목차

[그림 II-1] 남북한 인구전망 .....	28
[그림 II-2] 구서독지역 대비 구동독지역의 1인당 생산 비율 .....	34
[그림 II-3] 시도별 1인당 총생산 .....	43
[그림 II-4] 시도별 1인당 총소득 .....	43
[그림 II-5] 시도별 1인당 개인소득 .....	44
[그림 II-6] 시도별 1인당 민간소비 .....	44
[부그림 1] 서독지역과 한국의 1인당 소득 추이 비교 .....	101
[부그림 2] 동독지역 대비 체코의 1인당 소득 추이 .....	101
[부그림 3] 동독지역과 스페인의 1인당 소득 추이 비교 .....	103
[부그림 4] 체제전환 시점에서의 국가별 소득수준 .....	105
[부그림 5] 구소련 국가들의 1인당 소득 추이(1990년대) .....	108
[부그림 6] 동유럽 체제전환국가들의 1인당 소득 추이(1990년대) .....	109
[부그림 7] 구소련 국가들의 1인당 소득 추이 .....	111
[부그림 8] 동유럽 체제전환국의 1인당 소득 추이 .....	112
[부그림 9] 체제전환국 집단별 평균 소득 추이 .....	112

---

---

# I. 서론

---

재정은 다양한 분야에서 정책목표를 달성하기 위한 중요한 정책수단이다. 따라서 재정정책은 통일 과정에서도 매우 중요한 부분이다. 또한 통일은 큰 환경 변화라는 점에서 재정정책에서 감안해야 하는 중요한 요인이다. 그러한 중요성에도 불구하고, 통일과 관련하여 재정에 대한 기존 논의는 많지 않은 편이다. 물론 재정에 영향을 미치는 각 분야에 대한 연구, 특히 연금 및 사회복지를 비롯하여 각 분야별 지출소요와 관련된 연구들까지 포함하면, 기존 연구는 매우 방대하다. 그러나 정작 재정 자체의 문제를 다룬 연구는 주로 통일비용의 추정 및 재원조달 방안 등의 맥락에서 이루어진 연구를 제외하고는 매우 제한적이다.

통일비용을 추정하는 것은 가능하지 않다는 표현이 적절할지도 모른다. 통일비용은 통일방식 등에 따라 크게 달라질 수밖에 없는데, 통일의 진행과정과 관련된 불확실성이 너무 크기 때문이다.

독일의 사례를 통해 통일비용을 추정하는 시도 역시 상당한 한계가 있다. 한반도의 상황이 독일과는 너무 다르기 때문이다. 독일이 통일되던 시점에서 동독의 1인당 소득은 그 시점에서의 한국의 1인당 소득보다 훨씬 높았다.

통일과 관련하여 재정에 대한 연구가 부족한 이유는 무엇일까? 물론 사안의 중요성에 대한 인식의 부족 때문일 수 있다. 그러나 더 본질적인 이유가 있는 것으로 보인다. 재정 문제는 정치·경제·사회의 다양한 요인들과 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 통일방안 및 통일 과정에서의 경제사회적 상황에 대해 언급하지 않고서는 통일 과정에서의 재정문제에 대한 논의가 구체화되기 어렵다. 물론 이러한 한계는 물론 재정분야에만 국한되는 문제는 아니지만, 재정분야의 경우에는 특히 그러한 성격이 강하다. 그것은 재정이라는 것이 어떤 특정 분야의 정책이라기보다는 다양한 정책의 결합을 보여주

는 결과로서의 성격을 가지기 때문이라고 할 수도 있다. 그런데 통일의 전개 과정과 관련하여서는 불확실성이 너무 크다.

재정정책에서 지켜야 하는 최소한의 조건은 환경 변화에도 불구하고 재정의 지속가능성이 확보되도록 하는 것이다. 따라서 재정정책이 직면하는 중요한 과제 중 하나가 새로운 지출소요에 어떻게 대응하는가 하는 문제다. 그러한 점에서 통일비용이나 재원조달에 많은 관심이 쏠린 것은 당연한 측면이 있다. 우리가 통일의 전개 과정 및 상황을 어느 정도 정확하게 예측할 수 있다면, 통일비용을 추정하고 재원조달 문제에 대해 논의하는 것은 의미가 있을 것이다. 그러나 통일의 전개 과정과 관련하여서는 불확실성이 매우 크다. 좀 더 근본적으로는 통일이라는 변화를 외생적인 변화로 보아야 하는지, 혹은 통일방안이 우리 스스로 선택할 수 있는 것인지조차 명확하지 않다. 따라서 일련의 가정하에서 통일비용을 추정하고, 그러한 상황에서의 재원조달에 대해 논의하는 방식만으로는 문제를 이해함에 있어 한계를 가질 수밖에 없다.

우선 통일문제의 본질, 그리고 통일과 재정의 연관성 문제에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 통일과 관련하여 재정문제를 검토한다는 것은 통일문제의 본질을 어떻게 보는가에 따라 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 통일이라는 변화를 외생적인 성격이 강한 변화로 본다면, 주로 기존의 통일비용 논의와 같이 대응방안을 모색하는 식의 연구가 되어야 할 것이다. 반면, 통일이라는 과정을 우리가 만들어 나가는 변화, 즉 선택의 여지가 있는 변화로 본다면, 재정문제를 감안하여 통일방안을 구상해야 할 것이다. 즉 재정문제를 검토하는 것은 바람직한 혹은 실현가능한 통일방안의 모색 과정이 될 수 있다. 물론 통일이라는 변화가 어느 정도 외생적인 성격을 가지는지는 명확하지는 않다.

그러나 위의 두 시각 중 어떤 시각을 선택하든, 우리가 할 수 있는 것은 적어도 어떠한 상황을 가정하고 정책에 대해 논의할 때, 그러한 상황에서의 경제·사회적 요인, 그리고 각 분야 정책 간의 정합성 및 일관성이 유지되도록 하는 것이다. 통일 과정에서의 경제사회적 여건을 예측하는 것은 매우

어렵다. 그러한 제반 상황의 예측이 어려운 것은 물론이고, 그러한 상태가 통일방안 및 통일 과정에서 각 분야별 전략에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 통일의 전개 과정과 관련하여 불확실성이 크다는 것은 본질적으로 해결할 수 없는 문제다. 그러나 통일과 관련된 기존의 많은 논의, 특히 통일과 관련된 재정문제에 대한 논의에서는 그러한 조건이 충족되지 않는 경우가 많이 발견된다. 분야별 정책 간의 일관성이 결여되어 있거나, 혹은 개별 정책이 그 상황에서의 경제사회적 여건과 어떤 적합성을 갖는지에 대한 논의가 결여된 경우들이 발견된다. 그러한 문제는 재정과 관련된 논의에서 특히 강하게 나타날 수 있다. 그 이유는 재정이라는 것은 세금이나 부담으로 연결되는 문제이고, 이와 관련하여 우울한 현실을 직면하고 싶어 하지 않기 때문일 수도 있다.<sup>1)</sup> 그리고 재정 분야는 앞에서 언급한 바와 같이 다양한 분야의 정책과 연관되어 있기 때문에, 매우 복잡하기 때문일 수 있다. 그러나 역설적으로, 그것은 통일 과정에서 재정문제에 대해 논의한다는 것은 경제상황과 각 분야 이행전략, 그리고 분야별 이행전략 간의 일관성 및 적합성을 검토하는 기회가 될 수도 있다는 것을 의미한다.

이에 본 연구에서는 통일 과정에서 재정의 문제에 대해 좀 더 정확하게 이해하기 위해 가장 기본적인 몇 가지 질문에 대해 검토하고자 한다. 본 연구의 제Ⅱ장에서는 “남북한 소득격차가 어느 정도 축소되면 완전한 통합을 무리 없이 추진할 수 있을 것인가?”하는 질문에서부터 논의를 시작한다. 검토 결과는 남북한의 소득격차가 상당히 해소된 상황에서조차도 남북한 각 분야 제도의 완전통합에 따른 부담은 상당히 클 수 있다는 것을 보여주고 있다. 그렇다면 부담이 크기 때문에 북한의 소득이 상당히 높아진 상황에서조차 통일을 해야 하지 않는다는 것을 의미하는 것인가? 연구자의 판단은 그렇지 않다.

---

1) 여러 연구자들이 하나의 연구보고서를 작성하는 과정에서는 물론이고, 심지어는 한 연구자의 연구에서도 그러한 점이 발견되기도 한다. 물론 본인의 기존 연구 역시 그러하다. 통일의 과정 및 통일시나리오와 관련하여서도 다소 모순되는 모습이 제시되기도 한다. 북한을 자극하지 않기 위하여, 그리고 또 한편으로는 급격한 인구이동과 재정부담의 충격을 피하기 위하여, 점진적인 통일방안을 언급한다. 반면 다른 한편에서는 북한지역으로 급격한 자본유입이 이루어져 급속한 경제성장이 이루어지는 모습을 제시하기도 한다.

그보다는 통일이라는 문제를 완전통합이라는 시각에서만 볼 수는 없으며, 통일이라는 과정을 남한과 북한에 반드시 동일한 제도를 적용하는 방식으로만 볼 수는 없다는 것이다. 물론 이러한 인식은 전혀 새로운 것은 아니며, 기존의 많은 연구들에서 이미 그러한 주장이 제기되었다. 본 연구의 제Ⅲ장에서는 그러한 상황에서 제기되는 문제들에 대해 좀 더 정확하게 이해하기 위한 시도라 할 수 있다. 남북한 두 지역에 다른 제도가 도입되어 있는 상황에서 발생하는 문제들에 대해 논의한다. 구체적으로는 인구이동이 공공서비스 공급 및 재정에 미치는 영향, 그리고 재정이 인구이동에 미치는 영향 등에 대해 검토한다. 남북한 소득격차가 존재하는 상황에서 통일이 이루어지는 경우의 충격이 가장 단적으로 나타나는 분야가 인구이동, 그리고 재정 부담의 문제다. 지역별로 차별화를 하지 않는다면, 인구이동 압력은 크게 줄어들지만, 이 경우에는 재정부담이 커지는 문제가 있다. 재정부담의 문제를 피하기 위하여, 지역별로 차별화하는 것과 관련하여 다양한 쟁점이 제기된다. 이처럼 인구이동은 재정문제와 관련하여서도 매우 중요한 문제이지만, 인구이동과 재정 간의 연관성에 대해서는 기존의 논의는 비교적 취약하다.

---

## II. 완전통합의 재정영향과 지역간 격차

---

### 1. 서론

남북한의 소득격차가 매우 크기 때문에, 남북한의 급진적 통합, 특히 남한의 기존 제도를 북한지역에 그대로 적용하는 방식의 급진적 통합에 따른 충격이 매우 클 것이라는 점은 잘 인지되고 있는 사실이다. 그렇다면 남북한 소득격차가 어느 정도 축소되면, 남북한 간에 완전한 통합을 무리 없이 추진할 수 있을 것인가? 본 장에서는 이러한 질문에서부터 논의를 시작하고자 한다.

논의를 위해 먼저 본 연구에서 완전통합이 무엇을 의미하는지를 좀 더 명확히 할 필요가 있을 것이다. 완전통합의 의미는 연구의 목적에 따라, 그리고 분야별로 다를 수 있다. 본 연구에서는 주로 재정의 시각에서 문제를 고찰하는 것이기 때문에, 재정과 관련된 측면에서 정의하고자 한다. 재정상황에 가장 큰 영향을 미치는 것은 조세제도, 그리고 북한지역에서의 공공서비스 수준의 문제다. 본 연구에서는 일단 완전통합은 북한지역에도 남한지역과 동일한 조세제도가 적용되고, 북한지역에서의 1인당 공공지출 수준이 남한지역과 동일한 것으로 가정하고 논의를 시작한다.

완전통합의 의미를 정의함에 있어, 재정 중 세입과 관련된 조세제도에 대해서는 상대적으로 이론의 여지가 적을 것이다. 지출 중에서도 현금으로 지출이 이루어지는 경우에는 두 지역에서의 1인당 지출 수준이 같은 것으로 정의해도 크게 무리가 없을 것이다. 그러나 현물의 성격을 가지는 공공재 혹은 공공서비스의 경우에는 복잡할 수 있다. 이와 관련하여 두 개의 다른 대안을 생각할 수 있다. 완전통합을 남북한 두 지역에서 주민들이 향유하는 공공서비스의 질이 같은 것으로 정의하는 방법이다. 그러나 이와 관련하여서는 복잡한 문제들이 제기된다. 다른 대안은 투입의 가치를 동일하게 하는

것이다. 이러한 정의를 따르는 경우에는 정의와 관련된 모호성의 문제가 적고, 목표를 달성하는 것이 용이한 측면이 있으므로,<sup>2)</sup> 먼저 투입이 같아지는 것을 중심으로 논의하고자 하고, 산출물의 질이 같아지는 문제는 필요한 경우에 보완적으로 언급하기로 한다.

북한지역에 남한지역과 동일한 제도를 적용하는 방식의 변화는 통일이 이루어지지 않은 상황에서의 기존의 대한민국과 비교하여 두 개의 다른 시각에서 이해할 수 있다. 하나는 기존에 비해 소득이 낮은 지역이 확대된 것으로 볼 수 있다. 낙후지역에 대한 지원 등 다양한 경로를 통해 소득이 낮은 지역으로의 지역간 재분배가 발생하게 된다. 혹은 기존에 비해 저소득층이 증가한 것으로 이해할 수도 있다. 물론 양자가 다른 문제는 아니며, 어떤 시각에서 분석하든 재정에 미치는 영향을 살펴볼 수 있다. 다만 본 연구에서는 이해의 편의를 위해, 상대적으로 더 단순한 전자의 시각에서 논의를 시작한다.

물론 통일에 따른 변화는 단지 재정부담에 국한되는 것은 아니다. 소득수준이 다른 두 지역이 완전통합을 추구할 때의 문제도 지역간 격차, 혹은 재정부담에 국한되는 것은 아니다. 그러나 적어도 재정부담이 커지는 것도 중요한 요인이기 때문에, 먼저 이 문제를 중심으로 논의를 시작한다. 재정부담 외의 다른 문제점에 대해서는 본장의 말미에 다시 언급하기로 한다.

## 2. 지역간 재분배 효과의 이해

정부에 의해 한 국가 내의 한 지역에서 다른 지역으로 자원이 이동되는 효과를 지역간 재분배라 할 수 있다. 물론 이는 통일의 상황에서만 발생하는 것은 아니다. 모든 국가에서는 지역간 격차가 존재하며, 지역간 재분배가 이루어지고 있다. 다만 현실에서 지역간 재분배라는 표현은 정치적으로 그

---

2) 공공서비스의 질은 단지 유량변수(flow)에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 저장변수(stock)에 의해서도 영향을 받는다. 따라서 두 지역에서 공공서비스의 질을 동일하게 만들려는 목표는 단기적으로 달성이 불가능할 수 있다. 뿐만 아니라, 공공서비스의 질을 기준으로 논의하기 위해서는 공공서비스 제공의 효율성이라는 복잡한 문제가 추가로 제기된다.

리 인기 있는 표현은 아니기 때문에 지역간 재분배라는 표현보다는 다른 표현이 사용된다. 외국의 경우에도 지역간 재분배라는 표현은 주로 학술적인 개념으로만 일부 사용될 뿐, 주로 지역간 형평화(fiscal equalization)이라는 표현이 사용된다. 우리나라에서도 역시 지방재정조정제도 등과 관련하여 주로 지역간 형평화라는 표현을 사용하며, 지역간 재분배라는 용어를 사용하는 연구는 극히 일부에 불과하다. 다만 본 연구에서는 그 개념을 좀 더 명확하게 하기 위하여 지역간 재분배라는 용어를 사용한다.

북한지역에 남한의 기존 제도를 적용하면, 지역간 재분배 효과가 발생한다. 통일비용은 본질적으로는 낙후지역에 대한 지원으로 인한 지역간 재분배가 중요한 구성요소가 된다. 특히 장기적인 시각에서는 더욱 그러하다. 그러나 때로 이 점은 충분히 인지되지 못하고 있기도 하다. 기존에 통일비용을 주로 단기적인 시각에서 고찰하는 경향이 강하고, 그로 인해 주로 북한지역의 경제 활성화를 위한 경제적 투자 등을 중심으로 통일비용을 인식하는 경향이 강하였기 때문이다. 본장에서는 두 지역의 지역간 소득격차가 존재하는 상황에서 완전통합이 되는 경우의 지역간 재분배 효과에 대해 살펴보기로 한다.

### 가. 지역간 재분배 경로

소득격차가 존재하는 두 개 이상의 지역이 존재하는 경우, 재정을 통한 지역간 재분배 효과는 다양한 경로를 통해 발생할 수 있다. 가장 대표적인 경로를 보면 다음과 같다.<sup>3)</sup>

- (1) 조세의 부담수준과 무관하게 모든 지역에서의 국민들에게 동일한 수준의 공공서비스를 제공함으로써 지역간 재분배 효과가 발생한다. 본 연구에서는 이를 공공지출의 평준화를 통한 소극적 재분배 효과라고 부르기로 한다.

---

3) 소득수준 외의 다양한 요인도 지역간 재분배 효과를 초래한다. 연금 및 의료 등 다수의 사회복지지출의 상당 부분은 지역간 인구구조의 차이로 인해 달라지는 측면도 크다. 다만 단순화를 위해 이에 대한 언급은 일단 생략한다.

(2) 조세구조의 누진성 등의 특성으로 인해 각 지역의 주민들이 부담하는 조세부담의 격차가 소득격차의 정도보다 더 커짐으로 인해 발생하는 지역간 재분배 효과가 있다. 본 연구에서는 이를 누진적 조세를 통한 재분배 효과라고 부르기로 한다.

(3) 일부 복지지출의 경우에는 소득이 더 낮은 사람일수록 지출의 혜택이 커지기 때문에 지역간 재분배가 발생하는 효과가 있다. 본 연구에서는 이를 공공지출을 통한 적극적 재분배 효과라고 부르기로 한다.

물론 그 외에도 다양한 경로가 존재한다. 지방재정조정제도 역시 지역간 형평화를 위한 수단이다. 각 지역에서 소득이 차이가 있음에도 불구하고, 공공부문 고용을 통해 지급되는 임금에는 차이가 없거나 혹은 차이가 작은 경우 역시 지역간 재분배 수단이 된다.<sup>4)</sup>

## 나. 수치적 예

간단한 모형을 통해 지역간 재분배 효과를 살펴보기로 하자. 단순화를 위하여 위에 언급한 3개의 경로 중 경로 (1)과 경로 (2)에 대해서만 언급한다.

두 개의 지역이 존재하고, 각 지역에 1명씩 거주하는 것으로 가정하자. 두 지역의 소득이 각각 200과 100이라고 가정하자. 각 지역에서는 소득의 10%를 조세로 징수하여 특정한 교육에 지출하는 것으로 가정하자.

먼저 두 지역이 통합되어 있지 않는 경우를 보자. 지역 A에서는 20, 지역 B에서는 10이 각각 조세로 징수되어 교육에 지출된다.

### 1) 공공지출혜택 혜택의 평등화를 통한 재분배

두 지역이 통합되고, 특히 교육제도가 통합되어 1인당 교육지출이 동일한 경우를 보자. 기존의 세율을 유지하는 경우에는 총수입 30을 두 지역에 나누어 지출해야 하기 때문에, 각각 15의 지출을 하게 된다. 지역 A에서는 교

---

4) 해외의 몇몇 연구는 이러한 틀에서 지역간 재분배 효과를 추정하기도 하였다 이탈리아를 경우로 한 Alesina et al.(2001) 등이 있다.

육지출이 기존의 20에서 15로 하락하고, 지역 B에서는 교육지출이 10에서 15로 상승한다.

지역 A를 기준으로 지출이 통합 이전에 비해 하락하지 않도록 하기 위해서는 40의 조세수입이 필요하다. 이를 위해서는 세율을  $40/300 = 13.33\%$ 로  $3.33\%p$  혹은  $33\%$  인상해야 한다. 물론 지역 B의 경우에는 1인당 지출이 증가하여, 교육의 질도 증가하게 된다. 두 지역의 세후소득은 각각 200과 100이라고 가정하자.

조세수입은 모두에게 동일한 금액으로 환급하는 형태의 이전지출로 이해하면, 재분배 메커니즘을 좀 더 쉽게 이해할 수도 있을지도 모른다. 다만 여기서는 본 연구에서 교육분야를 예시로 들어 논의를 진행하기 위하여 교육세라는 예를 든 것일 뿐이다. 먼저 세율이 10%로 고정되어 있는 경우를 보자. 교육을 제외한 두 지역의 세후소득은 통합 이전과 동일하다. 그러나 교육이 투입금액과 동일한 현금환산 가치가 있는 것으로 가정하면, 두 지역의 세후소득은 195와 105로 소득격차는 통합 이전에 비해 감소한다.

세율이 13.33%로 인상된 경우를 보자. 두 지역에서 각각 교육의 가치를 제외한 두 지역의 세후소득은 173.33과 86.67이 된다. 교육의 가치를 포함한 세후소득은 193.33과 16.67이 된다. 세율이 더 높아 재분배의 기능이 좀 더 커지기 때문에, 세율이 10%인 경우에 비해서는 지역간 재분배 효과는 약간 더 커진다.

## 2) 누진적 조세를 통한 재분배

두 개의 지역이 존재하고, 각 지역에 1명씩 거주하는 것으로 가정하자. 단일한 조세제도를 가지고 있다고 가정하자. 세율은  $t$ 이며, 소득 중  $I_0$ 은 공제를 하는 것으로 가정하자. 소득이  $I$  일 때, 유효세율은  $t*(I - I_0)$ 이 된다.

좀 더 간단한 수치적인 예를 보기로 하자. 두 지역의 소득이 각각 100과 200이라고 가정하자. 세율은 40%, 그리고 소득 중 100은 공제를 받는 것으로 가정하자. 즉 100은 면세점이 된다. 소득이 100인 경우에는 세금은 0이 된다. 소득이 200인 경우에는 세금은 40, 유효세율은 20%가 된다. 세후소득

은 160과 100이 된다. 거두어들이는 세입을 모두에게 동일한 금액으로 환급하는 것으로 가정하면, 세후소득은 180과 120이 된다. 여기서 지역간 재분배 효과가 크게 나타나는 것은 조세의 누진성을 매우 강한 형태로 가정하였기 때문이다.

위의 예는 간단하지만, 조세통합과 관련하여서도 중요한 시사점을 이미 보여주고 있다. 즉 두 지역간 소득격차가 존재하지만, 조세통합을 달성하고자 하는 경우, 지역간 재분배를 크지 않도록 하려면 조세의 재분배 기능을 약화시킬 수밖에 없다는 것이다. 즉 조세제도가 완전히 통합되어 있는 상태에서, 북한지역으로의 지역간 재분배 규모를 크지 않도록 하기 위해서는 조세의 소득계층간 소득재분배 기능을 일정 부분 희생해야 한다. 혹은 조세의 재분배 기능을 충분히 유지하고자 한다면, 지역간 재분배 효과가 커지는 것을 불가피하게 수용해야 한다는 의미가 된다. 물론 통일이 되어 조세통합을 추진하는 상황이 된다면, 소득이 낮은 지역의 주민이 주로 한 국가 내에서의 상대적 저소득층이 된다는 점을 감안하면, 그러한 해석은 너무 당연하고 또 직관적인 결과이기도 하다.

#### 다. 지역간 재분배 효과의 크기에 영향을 미치는 요인

모형에서의 가정에 대한 변수의 수치를 변경하여 확인하면, 지역간 재분배 효과의 정도와 관련하여 몇 가지를 쉽게 확인할 수 있다. 첫째, 정부지출의 규모가 클수록 지역간 재분배 효과가 커진다. 둘째, 조세의 누진도가 클수록 지역간 재분배 효과는 커진다. 셋째, 지역간 소득격차가 클수록 지역간 재분배 효과는 커진다. 넷째, 소득이 낮은 지역의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 클수록, 소득이 높은 지역의 입장에서 파악되는 지역간 재분배 효과는 커진다.

##### 1) 독일 사례의 단순화

좀 더 현실에 가까운 형태의 수치적 예를 보기로 한다. 간단한 모형을 통

해 독일의 통일비용, 혹은 지역간 재분배 효과를 대략적으로 살펴보기로 하자. 물론 이것은 매우 단순화된 예이며, 독일의 복잡한 지방조정제도를 모두 반영하는 것은 결코 아니다. 뿐만 아니라, 통일비용 중 낙후지역에 대한 추가지원의 형식으로 이루어지는 경제분야 등의 지출도 반영하지는 못하는 구조다.

서독지역의 인구는 동독지역의 인구보다 5배 정도 된다. 동독지역의 1인당 소득은 서독지역 1인당 소득의 70% 정도 된다. 단순화를 위해 균형재정이라고 가정한다. 서독지역에서 유효세율은 40%라고 가정한다. 세제의 누진성으로 인해 소득이 높은 지역일수록 세율이 높아지게 된다. 동독지역의 유효세율은 30%인 정도로 가정한다. 물론 현실은 후자에 더 가까우며, 전자는 조세의 누진성으로 인한 재분배 효과를 제외한 공공지출혜택의 재분배 효과를 보는 것이다.

〈표 II-1〉 지역간 재분배 예시(독일의 경우)

(단위: %)

	인구	1인당 소득	지역 소득	유효 세율	세금	지출	재정이전/GDP	자체세입 비중
서독	5	100	500	0.40	200	184.2	-3.2	
동독	1	70	70	0.30	21	36.83	22.6	57.0
	6		570		221		2.8	

자료: 저자 작성

이주 단순화된 모형에서 보면, 서독지역 GDP의 3.2%, 독일지역 전체 GDP의 2.8%가 동독지역으로 이전되는 것으로 나타난다. 그러나 실제로는 소득이 낮은 지역에서는 1인당 지출이 더 커진다. 소득이 낮은 지역에서 1인당 복지지출 등이 더 커지기 때문이다. 독일의 경우, 동독지역의 실업률이 서독지역보다 더 높은 것도 이러한 측면에서 중요한 요인이 된다. 다만 위에서는 단순화를 위하여 그러한 부분은 제외한 것이다. 따라서 실제 재정 이전 효과는 위의 예에서 나타는 것보다 더 클 것임을 알 수 있다.

통일 후 25년이 지났고, 동독지역의 평균적인 소득이 서독의 70% 내외에 달한다. 물론 이것은 두 지역의 평균치에 해당되는 것이며, 구서독지역에서 속하는 주간에도 소득에서 상당한 차이가 있다. 구동독지역의 소득은 구서독지역의 주 들 중에서도 상대적으로 소득이 낮은 주에 비해서는 약 10~20% 이내의 차이를 보일 뿐이다. 뿐만 아니라 구동독지역 인구는 구서독지역 인구의 5분의 1 정도에 불과하다. 위의 예시는 그림에도 불구하고, 왜 독일에서 통일비용이 크게 나타나는지를 보여주고 있다.<sup>5)</sup>

## 2) 한국의 경우

우리나라의 경우에는 북한의 소득수준이 남한의 70% 정도에 달하는 상황에서 완전통합을 추진하는 경우의 지역간 재분배 효과를 보자. 여러 조건이 달라지기는 하지만, 가장 단순한 경우를 먼저 보기로 한다.

한국과 독일의 가장 큰 차이는 인구 비율이다. 먼저 북한의 인구는 남한의 인구의 절반인 상태가 유지되는 것으로 가정한 경우를 보자. 한국과 독일의 또 다른 차이는 한국의 경우에는 정부지출의 규모가 독일보다 작다는 것이다. 여기서는 일단 한국의 정부지출 규모는 30%라고 가정한다. 남한의 유효세율은 30%,<sup>6)</sup> 그리고 북한의 GDP 대비 세입비율은 남한의 약 75% 정도 되는 것으로 가정하자. 즉 즉 북한지역의 GDP 대비 세입 비율은 23% 정도 되는 것으로 가정한다.

한국에서 지역간 재분배 효과는 독일보다는 훨씬 커질 수 있음을 쉽게 알 수 있다. 결과는 남한 GDP의 4.8% 정도가 북한지역으로 이전되는 것으로 나타난다. 우리나라의 재정규모가 독일보다는 다소 작다는 점에서 지역간 재분배 효과가 작아지게 만드는 측면이 있다. 그러나 그보다 더 중요하게 작용하는 요인은 물론 인구비율인데, 남한인구 대비 북한인구의 비중이 독일에서의 서독인구 대비 동독인구 비중보다 높다는 것은 지역간 재분배를

---

5) 물론 독일에서는 더 이상 통일비용에 대해 언급하지 않는 경향이 강하다. 그것이 동서독 화합에 오히려 장애물이 될 뿐이라는 인식이 강하다.

6) 사회보험료 수입 등을 포함한 개념으로 이해하는 것이 적당하다.

크게 만드는 요인으로 작용한다.

〈표 II-2〉 지역간 재분배 예시(한국의 경우)

(단위: %)

	인구	1인당 소득	지역 소득	유효 세율	세금	지출	재정이전/ GDP	자체세입 비중
남한	2	100	200	0.3	60	50.5	-4.8	
북한	1	70	70	0.23	15.75	25.3	13.6	62.4
	3		270		75.75		3.5	

자료: 저자 작성

### 3. 지역간 재분배 효과에 대한 모의실험

위에 제시한 모형에 대해 좀 더 현실성을 높이기 위해서는 다양한 조정이 필요하다. 일단 통일 시점이 언제가 될지, 그리고 그 시점에서의 남북한 경제규모 및 인구 등에 대한 가정이 필요하다. 먼저 인구 부분을 보기로 한다.<sup>7)</sup> 북한의 일인당 소득이 대한민국 일인당 소득의 70%가 되는 시점이 언제가 될지를 예측하기는 어렵다. 그러나 단기간 내에 달성될 가능성은 희박하다. 그렇다면 그 시점까지는 인구비율을 상당히 변할 수 있다.

비록 불확실성이 있기는 하지만, 인구구조와 관련하여서는 그래도 어느 정도 범위 내에서는 합리적인 예측이 가능하다. 최근 북한의 출산율은 대체 출산율과 큰 차이를 보이지 않는다. 출산율이 현재 수준에서 크게 변하지 않는다면, 북한의 인구 수는 장기적으로도 크게 변하지 않을 것으로 예상할 수 있다.<sup>8)</sup> 반면 대한민국의 경우에는 출산율이 낮기 때문에 총인구는 감소

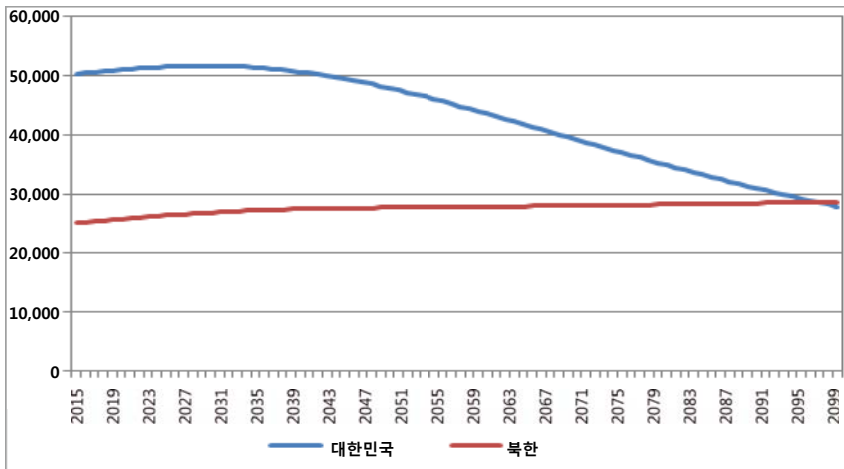
7) 좀 더 정확한 분석을 위해서는 그러한 격차가 1인당 소득의 격차인지, 근로자 1인당 생산의 격차인지, 혹은 지역별 1인당 소득의 격차인지 등에 대해 구분할 필요가 있다. 현재의 상황을 기준으로 한다면, 그러한 격차는 대체적으로 크지 않다. 그러나 향후 인구구조가 고령화되는 상황에서는 차이를 보일 수 있다. 그리고 북한이 만약에 특이한 상황에 있다면, 1인당 생산과 1인당 소득 역시 큰 차이를 보일 수 있기 때문이다.

8) 북한인구에 대해서는 가장 일반적으로 인용될 수 있는 자료로는 통계청의 북한추계인구, UN의 추계인구 자료, 그리고 개별 연구자의 추정치 등이 있다. 통계청 북한인구 추계에는 5세 구간으로 2055년까지의 추정치가 제시되어 있다. 학령인구, 근로인구 등에 대한

하게 된다. 따라서 장기적으로 북한인구 대비 남한인구의 비율은 지속적으로 하락하게 된다. UN (2015)인구전망치를 활용하기로 한다. 인구전망에 필요한 출산율과 관련된 가정 중에서 남한과 북한 모두 출산율이 현재 수준에서 유지되는 경우를 보기로 한다. 이 경우 북한인구 대비 남한인구의 비율은 2060년에는 1.68배, 2070년에는 1.41배로 하락하며, 2090년대에는 북한의 인구는 남한의 인구를 추월하게 된다.<sup>9)</sup>

[그림 II-1] 남북한 인구전망

(단위: 천명)



자료 : United Nations Population Division

좀 더 세분화된 추정치가 필요한 경우, 혹은 좀 더 긴 기간 동안의 추계치가 필요한 경우에는 이것만으로는 한계가 있다. UN 추계자료는 출산율 가정에 대해 4개의 시나리오로 구분하여 인구 추계치를 제시하고 있다. 이 중 중위치 및 출산율이 현재 수준으로 유지되는 시나리오에서의 인구추계치는 통계청의 북한추계인구와 약간의 차이를 보이기는 하지만, 통합의 여건을 검토함에 있어 문제가 될 정도로 차이가 크지는 않다. 여기서는 UN의 인구전망 중 출산율이 현재의 수준에서 유지되는 경우를 기준으로 살펴보기로 한다.

9) 특히 남한의 인구는 고령인구의 비중이 상대적으로 높기 때문에, 근로인구의 비중을 보면 남북한의 그 비율은 더 빠른 속도로 변화된다. 물론 이것은 먼 미래의 일처럼 보일 수 있다. 그러나 2090년은 2015년에 이미 출생한 아이가 살아 있을 수 있는 비교적 가까운 미래의 일이기도 하다. 남북한이 분단 후 70년이 되었다. 그리고 언제 통일이 본격적으로 이루어질지 알 수 없다. 통일의 과정이 시작된다 하더라도, 북한의 소득이 남한수준으로 수렴하기에는 상당한 시간이 소요될 수 있다는 점도 감안하여야 한다.

일단 시산을 위하여 북한인구 대비 남한인구의 비율이 1.5배로 변화되는 상황을 가정하기로 한다. 인구비율을 이렇게 조정하면, 남한으로부터 북한으로 이전되는 규모는 남한 GDP의 5.7%를 넘는다. 물론 재정규모 및 세율이 더 커진 상황이라면 이전되는 규모는 더 커질 수도 있다. 그리고 앞에서 언급한 바와 같이 이는 복지지출 등이 상대적으로 저소득층에 더 많이 귀속되는 효과 등은 감안하지 않은 것이다.

〈표 II-3〉 북한의 1인당 소득이 남한의 70%에 달한 상황에서의 완전통합  
(단위: %)

	인구	1인당 소득	지역 소득	유효 세율	세금	지출	재정이전/GDP	자체세입 비중
남한	1.5	100	150	30	45	36.5	-5.7	
북한	1	70	70	23	15.75	24.3	12.2	64.8
	2.5		220		60.75		3.9	

자료: 저자 작성

추가적으로 북한지역의 소득이 남한지역 소득의 30% 및 50% 정도 된 상황에서 완전통합을 하였을 경우의 추가적인 지출소요 및 지역간 재분배 효과를 보기로 한다.

소득이 30% 정도 된다는 것은 독일의 통일 직후 동독의 경제가 붕괴된 상태와 유사한 정도가 된다. 혹은 최근 한국과 중국 정도의 소득격차로 이해할 수도 있다. 북한의 1인당 소득이 30% 정도 되는 상황이라는 것은 현재에 비해서는 큰 변화일 것이다. 그럼에도 불구하고, 그 시점에서도 완전통합을 추진하는 경우에는 지역간 재분배 효과는 10% 내외로 크게 나타난다.

〈표 II-4〉 북한의 1인당 소득이 남한의 50%에 달한 상황에서의 완전통합

(단위: %)

	인구	1인당 소득	지역 소득	유효 세율	세금	지출	재정이전/ GDP	자체세입 비중
남한	1.5	100	150	30	45	33.3	-7.8	
북한	1	50	50	21	10.5	22.2	23.4	47.3
	2.5		200		55.5		5.9	

자료: 저자 작성

〈표 II-5〉 북한의 1인당 소득이 남한의 30%에 달한 상황에서의 완전통합

(단위: %)

	인구	1인당 소득	지역 소득	유효 세율	세금	지출	재정이전/ GDP	자체세입 비중
남한	1.5	100	150	30	45	30.2	-9.8	
북한	1	30	30	18	5.4	20.2	49.2	26.8
	2.5		180		50.4		8.2	

자료: 저자 작성

물론 조세의 누진성을 대폭 완화하는 것으로 가정한다면, 지역간 재분배 효과는 줄어들 수 있다. 그러나 이것 역시 다른 측면에서 문제가 될 수 있어, 이러한 정책의 활용에는 상당한 한계를 가질 수 있다. 조세의 누진성을 약화시킬 수 없고, 재정지출 규모를 대폭 줄이지도 못한다면, 재정이 지속가능하기 위해서는 상당한 정도의 증세가 불가피하다.

물론 중요한 것은 한 시점에서의 재분배 효과만은 아니다. 비록 지역간 재분배 효과가 커지더라도, 그것이 일시적이라면 문제가 되지 않을 수도 있다. 추가적인 지출소요에 대해 국채 발행 등을 통해 소화할 수 있기 때문이다. 이 점에 대해서는 다음 절에서 분석하기로 한다.

## 4. 소득격차 축소와 동학모형에서의 재정부담

### 가. 서론

본장에서는 “과연 남북한 소득격차가 어느 정도 축소된다면, 완전통합을 무리 없이 할 수 있을 것인가?”하는 질문으로부터 논의를 시작하였다. 이보다 좀 현실적으로 제기될 수 있는 질문 중 하나는 “과연 언제쯤이면 남북한 간에 완전통합을 할 수 있을 것인가?”하는 질문일 수 있다. 후자의 질문에 대해 논의하기 위해서는 앞에서 논의한 것에 한 가지 측면에서 추가적인 논의가 필요하다. 우선 남북한 소득격차는 어느 정도로 빨리 축소될 수 있을까 하는 문제에 대한 논의가 필요하다.

뿐만 아니라, 제3절에서의 분석에서는 통일로 인한 지역간 재분배 효과 및 그로 인한 잠재적인 추가부담을 정적인 모형에서 논의하였다는 한계를 갖는다. 그러나 잠재적인 재정부담의 문제를 한 시점에서만 고찰하는 것은 한계를 갖는다. 만약, 어느 시점에서의 추가적인 재정지출이 커진다 하더라도, 그러한 상황이 일시적이라면 상대적으로 문제가 덜 되기 때문이다. 일단 국가부채 등으로 재원을 조달하고, 이후 점차적으로 상환하는 것도 가능하다. 예를 들어, 소득격차가 일정 수준인 상황에서 완전통합을 추구할 때 지역간 재정부담, 즉 기존의 지출을 감축하지 않을 때의 추가적인 재정지출 소요가 GDP의 5% 정도라 하더라도, 그에 대응하여 증세를 하여야 하는 정도가 GDP의 2~3% 정도에 불과하다면, 추가적인 재정지출이 얼마나 부담이 되는가 하는 점과 관련된 판단에 있어서는 전자보다는 후자에 좀 더 중점을 두어야 할 수도 있다. 이러한 문제를 분석함에 있어서는 남북한 소득격차의 축소에 대해 나름대로 기금해보는 것은 매우 중요하다. 물론 좀 더 정확하게는 이러한 분석을 위해서는 남북한의 상대적인 소득의 격차만이 아니라, 남북한 두 지역에서의 경제성장의 절대적인 수준도 매우 중요하다. 부채동학(debt dynamic)에서는 성장률의 절대치 자체가 중요하기 때문이다. 좀 더 자세한 문제들에 대해서는 제5절에 다시 논의하기로 하고, 일단 제4절에서는 과연 통일 과정에서 북한지역이 얼마나 빠른 속도로 성장을 할 수 있는

지, 그리고 남북한 소득격차가 과연 빠른 속도로 해소될 수 있는지 하는 문제에 대해 생각해 보기로 한다.

물론 통일 과정의 전개와 관련된 불확실성, 그리고 경제성장의 장기적 경로와 관련된 본질적인 불확실성을 감안할 때, 통일 후 수십년 동안의 남북한 경제의 성장에 대해 단정적으로 예측을 하는 것은 가능한 일은 아닐 것이다. 그러나 적어도 이 문제에 대해 대략적으로라도 이해하지 못한다면, 남북한 경제의 통합에 따른 재정부담의 문제는 단지 추상적인 문제가 되어버리기 때문이다. 이와 관련된 기존 연구 및 독일의 사례, 그리고 다른 국가들의 성장 관련 사례들에 대해 살펴보기로 한다.

### 1) 독일의 지역간 소득격차

성장 측면에 있어, 체제전환과 더불어 서독경제와 통합을 이룬 동독의 경험은 어떠한가? 다른 체제전환국과는 근본적으로 달랐는가? 서독지역으로부터의 재정자원의 투입을 통해 고도성장을 달성하였는가? 이러한 문제들에 대해 간단히 살펴보기로 한다. 동독지역의 성장은 기준시점을 어떻게 설정하는가에 따라 상당히 다른 모습으로 보여질 수 있다.

독일의 경우는 동독이라는 기존의 국가가 소멸된 경우이기 때문에 국가소득 통계 등을 통해서도 확인할 수 없다. 독일 통계청에서 발표하는 지역별 생산 자료 등을 기준으로 살펴보기로 한다. 동 자료는 1991년 이후에 대해서만 자료를 공개하고 있다.

자료를 기준으로 성장률을 계산할 수 있는 첫 번째 연도인 1992년 이후로 동독지역의 지역생산 증가율을 보면, 1992년에는 26.8%, 1993년에는 21.31%, 그리고 1994년에 16.4%에 달할 정도로 높았다.<sup>10)</sup> 그리고 이것은 통일 이후에 서독지역으로의 대규모 인구유출이 이루어지는 시기에 실현된 증가율이라는 점을 보면, 인구가동이 없었을 경우를 가정한 가설적인 성장률은 더 높았을 수도 있다. 이것이 체제전환을 계기로 동독지역에서 소득이

---

10) 물론 이것은 경상이기는 하지만, 실질로 하더라도 약간 낮아지는 정도에 불과하다.

급격히 상승하는 것을 의미하는가?

이러한 결과의 해석과 관련하여 유의할 점들이 있다. 첫째, 1991년은 통일 진행 과정에서 이미 생산의 급격한 붕괴가 발생한 시점이라는 점이다. 즉 1992년 및 1993년의 빠른 성장은 오히려 체제전환 및 통일 과정에서 붕괴된 생산 등이 정상화되는 과정에 해당되는 측면이 강하다.

1990년 이전의 시기에 대해서는 정부 차원에서는 자료를 발표하지 않고 있다. 그러나 몇 개의 자료를 기준으로 보면, 1989년에 독일의 1인당 소득이 어느 정도 되는지에 대해서는 다소 이견이 있는 편이지만, 50% 내외로 추정된다.<sup>11)</sup> 1989년 동독의 소득수준은 약 1만 5천달러를 약간 상회하는 수준이었으며, 서독은 약 2만 5천달러를 약간 상회하는 정도다. 당시 동독의 소득은 한국의 2배 이상으로 한국의 2000년대 초반 정도에 해당되는 수준이다. 통일 초기에 동독에서의 경제 변화를 검토한 많은 자료들이 그러한 사실을 뒷받침하고 있다.

1989년을 기준으로 하여, 동독지역의 성장률을 살펴보면, 동독지역의 경제성장률은 그리 높은 편만은 아니다. 1991년에 동독지역의 1인당 생산은 서독지역 1인당 생산의 33.6%로 하락하였으며, 1992년 이후 급속히 회복되어 1996년에는 거의 61.8%에 달한다. 동서독 두 지역의 1인당 생산의 격차는 통일 후 5~6년 정도 지난 통일 전 상태를 회복하고, 이후에 통일 전에 비해 다소 개선된 정도로 이해할 수 있다.

동독지역의 성장률은 서독지역의 성장률을 약간 상회할 뿐이며, 특별한 높은 편이 아니었다. 특히 1997년 이후에는 동독지역의 1인당 생산이 서독지역의 1인당 생산에 수렴하는 속도는 매우 둔화되었고, 최근에는 66~67%에서 큰 변화가 없는 상황이다. 2009년에 66.9%에 달한 것을 정점으로 최근에는 소폭 하락하기는 하였으나, 하락하였다고 보기에는 그 정도는 미미하며, 실제로 큰 변화가 없이 66%대에 머물고 있다는 정도가 적절한 표현일 것으로 판단된다.

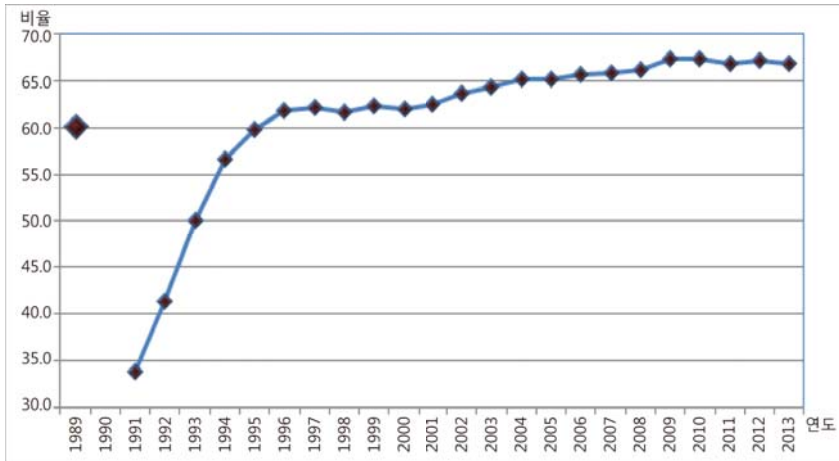
---

11) 공산주의 경제에서의 생산이 왜곡되고 과장되었다는 견해도 있으며, 동독의 실제 생산은 서독의 40~50%에 불과하였다는 견해도 있다.

지역간 소득격차는 통일 전에 비해서는 다소 개선되었지만, 통일 전에 기대한 것과 같은 급속한 수렴은 이루어지지 않았으며, 통일 후 20년 정도 지난 시점에서 추가적인 수렴의 추세마저 정체하고 있는 상황이라는 정도로 해석하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

[그림 II-2] 구서독지역 대비 구동독지역의 1인당 생산 비율

(단위: %)



주: 1. 동독 1인당 GDP/ 서독 1인당 GDP

2. 베를린은 서독으로 포함

자료: Destatis Statistisches Bundesamt(독일통계청), 주별 GRDP 자료를 이용하여 저자 재구성

## 나. 남북한 소득격차 관련 기존 연구

통일과정에서 남북한 소득격차가 축소되는 정도를 가정 또는 전망한 기존 연구를 보면, 대체로 다음과 같은 모습을 볼 수 있다. 첫째, 연구자별로 차이는 있지만, 다수의 연구는 북한지역에서 소득이 매우 빠른 속도로 상승하는 것으로 가정 또는 전망하고 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 대부분의 연구들에서, 특히 통일 후의 북한지역의 성장에 대해 낙관적인 견해를 제시한 기존 연구들에서도, 남북한 소득격차가 완전히 해소되지는 않고 일정 수준 이상 크게 유지되는 것으로 보고 있다.

통일과정에서의 북한지역의 소득 증가에 대해 가장 낙관적인 전망치 중

하나는 Goldman Sachs(2009)에서 제시되고 있다. 동 연구에서는 2050년에 북한지역의 1인당 소득이 7만달러로 상승하는 것으로 전망하고 있다.<sup>12)</sup> 그러나 2050년에 북한의 1인당 소득은 남한지역에 비해서는 약 70% 정도로, 남북한 소득격차가 완전히 해소되지는 않는 것으로 보고 있다.

현대경제연구원(2014)은 두 개의 시나리오를 제시하고 있다. 한반도 단일 경제권 형성의 경우에는 2050년에 북한지역의 1인당 소득이 2만달러 정도로, 다른 시나리오에서는 4만 8천달러 정도 될 것으로 전망하고 있다.<sup>13)</sup> 남북한 소득격차의 측면에서 상대적으로 비관적인 전자의 시나리오에서는 2050년에 북한지역의 1인당 소득은 남한지역 1인당 소득의 의 21% 정도 되는 것으로 전망되고 있다. 현재 북한의 일인당 소득이 대한민국 일인당 소득의 5% 내 외라는 점을 감안하면, 이 경우조차도 현재에 비해서는 남북한 소득격차는 상당히 해소되는 것이라고 할 수 있다. 그러나 한 국가내에서의 지역간 소득 격차라고 하기에는 상당히 높은 수준으로 유지되는 것을 의미한다.

북한지역의 소득증가에 관한 부분은 전망치나 예측이라기보다는 논의를 위한 가정의 성격을 가지고 있지만, 조한범 외(2013)에서의 북한지역의 1인당 소득이 그리고 현실적으로는 30년이 지나도 40%도 되지 못할 가능성, 그리고 통일 후 10년 후에 남한지역 1인당 소득의 약 24%가 되는 경우를 언급하고 있다.<sup>14)</sup>

12) 북한지역의 1인당 GDP는 2020년에 4천달러, 2030년에 2만 3천달러, 2040년에 5만 3천달러, 그리고 2050년에 7만달러로 상승하는 것으로 전망하고 있다. 2020-2040의 기간 동안 비약적으로 성장하는 것으로 전망하고 있다. 특히 2020년 이후 10년 동안 연평균 19% 이상의 고속성장에 해당된다. 동 보고서에서는 북한의 소득에 대해서는 물론이고 남한의 1인당 소득에 대해서도 매우 낙관적인 전망을 하고 있다. 남한의 1인당 소득은 2050년에는 9만6천달러로, 전 세계에서 가장 높은 수준이 되는 것으로 전망되고 있다. 북한지역의 1인당 소득은 남한지역 1인당 소득 대비 비율로 볼 때, 2020년에 10%, 2020년에는 41%, 2030년에는 72% 정도로 급격히 축소되지만, 2030년 이후에는 크게 바뀌지 않는다. 2050년에 북한지역의 1인당 소득이 남한의 73% 정도 되는 것으로 전망되고 있다.

13) 한반도 단일 경제권 형성의 경우에는 2050년에 남한의 소득은 94,792달러, 북한지역의 1인당 소득은 남한지역 1인당 소득의 의 21% 정도 되는 것으로 전망하고 있다. 다른 시나리오에서는 남한지역은 11만달러 이상, 북한지역의 1인당 소득은 남한지역의 48% 정도로 가정하고 있다.

14) 이것은 GDP이며, 이 중에는 남한지역에 귀속되는 부분도 있으므로 북한지역 주민의 실제 1인당 소득은 이보다 낮을 수 있다는 점을 지적하고 있다.

전홍택 편(2012)은 통일 후 북한지역이 10년 동안 연간 20% 성장을 가정하고 있다. 이로 인해 통일 후 10년 정도 지나면 북한지역 소득이 남한지역 소득의 30% 정도가 되는 것으로 보고 있다.<sup>15)</sup>

## 다. 기타 해외사례

### 1) 체제전환국

남북한 경제통합을 위한 전제 중 하나가 북한의 체제전환이라는 점을 감안하여, 본 절에서는 해외사례 중에서도 먼저 체제전환국의 성장 경험에 대해 살펴보기로 한다. 체제전환국의 성장문제에 대해서는 국내외의 다양한 기존 연구들이 있다. 체제전환국의 경험으로부터 북한에 적용할 바람직한 정책을 도출하기 위한 연구로서 진행될 수 있다. 이러한 시각에서의 연구는 최근에 정형곤 외(2014) 등이 있으며, 본 연구에서는 기존연구와 중복되는 논의는 생략한다. 본 연구에서는 정책의 영향보다는 실제로 체제전환국의 성장 경험이 어떠한지를 기술하는 것에 중점을 둔다. 그리고 체제전환국의 문제를 통해 북한의 체제전환과정에서 제기되는 재정문제를 파악하려는 시도인 최준욱 외(2001, 2002) 등이 있다. 본 장에서는 일단 재정과 관련된 구체적인 논의는 생략한다.

물론 체제전환국의 성장경로 자체는 기존의 여러 연구에서 언급되기도 하였으나, 많은 연구들이 진행된 후 상당한 시간이 경과되었으며,<sup>16)</sup> 주로 체제전환 초기에 중점을 두는 연구들이 많다. 체제전환 후 약 25년이 경과한 시점에서 이에 대해 다시 한 번 확인하는 것은 의미가 있다고 판단된다. 그리고 실제로 체제전환국의 성장과정에서 대해 그리 많이 잘 알려져 있지 않거나 잘못 알려진 부분들도 있다.

---

15) 동 기간 동안의 남한의 성장에 대해서는 언급하고 있지 않으며, 남북한 소득격차를 계산함에 있어 남한의 성장을 감안하지 않은 부분적인 오류가 있다.

16) 1990년대에는 해외에서도 체제전환과 관련된 많은 연구가 진행되었다. 그러나 체제전환국에 대한 연구는 점차적으로 감소하였으며, 최근에는 체제전환국이라는 표현도 덜 자주 사용된다

초기조건은 체제전환의 과정과 그 이후의 결과를 결정하는 중요한 요인이 된다. 현재 북한의 특성을 과거 체제전환국들이 체제전환을 하던 시기와 비교하여, 초기조건 측면에서의 특성을 파악해 보기로 한다. 다양한 특성을 파악하여야 하지만, 우선 소득수준을 기준으로 파악한다.

이하 고찰에서는 주로 UN의 국민계정 자료(National Accounts, each year)를 이용하여 2013년까지의 소득변화 등을 살펴본다. 원자료는 경상소득 기준으로 제시되어 있으므로, 2013년 기준 달러 기준 실질소득으로 전환한 자료를 이용한다. UN 자료는 현재 1970년 이후의 자료가 발표되고 있으며, 좀 더 긴 시각에서 변화를 살펴볼 필요가 있는 경우에는 Maddison (2013)의 자료를 언급하여, 2008년까지의 변화에 대해 언급한다. 동 자료는 2008년 기준 구매력 기준 소득으로 작성된 자료다.

체제전환국의 경험을 고찰하기에 앞서 몇 가지 기술적인 한계 등에 대해 언급하고자 한다. 체제전환국은 체제전환 이후는 물론이고, 체제전환 이전에도 소득에서 큰 변화가 있었던 경우도 많기 때문에, 체제전환 이전의 시기까지의 자료를 고찰하는 것이 더 바람직하다. 그러나 체제전환국에 대해 체제전환 이전기간의 소득 등에 대해 정확한 자료를 확보하는 것은 어려운 경우도 많다. 체제전환을 전후로 하여 새로운 국가가 신설되는 등의 변화가 있었기 때문이다. 1990년을 전후로 체제전환과 더불어 국가의 형성이 새롭게 이루어졌다. 동독은 통일이 이루어졌으며, 구소련, 유고, 체코슬로바키아는 다수의 국가로 분리되었다. 이로 인해 국가별 자료의 연속성이 보장되지 않는 경우가 많다. 그러나 적어도 상당수의 국가에 대해서는 체제전환 초기의 자료부터는 확인할 수 있다. 그리고 체제전환 이전의 통계에 대해서는 신뢰성이 낮은 등의 우려가 제기되기도 한다. 체제전환 이전의 생산 자료 등(즉 공산주의 체제하에서 작성된 통계)에 대해 신뢰성이 의문시되기도 한다. 그러나 1990년대에 발표된 많은 자료와는 달리, 최근에 정리된 자료에서는 이러한 문제가 다소는 완화되었다. 실제로 기존의 자료를 수정하는 등의 작업이 광범위하게 이루어진 것으로 보인다. 본 절에서의 논의는 체제전환 이전의 소득 등에 대한 UN 자료는 비교적 신뢰할 수 있다는 전제하에

논의한다.

어떤 국가들에서는 체제전환은 급진적으로 이루어지기도 하지만 어떤 점진적으로 이루어지기도 한다. 후자의 경우에는 언제를 체제전환의 시작점으로 보는 것이 적절한지에 대해서도 논란이 있을 수 있다. 체제전환의 과정, 특히 초기 과정에서 생산의 큰 변화가 발생한 국가들이 다수라는 점을 감안하면, 이러한 문제는 더욱 중요할 수 있다. 그리고 국가 분리를 경험하지 않은 국가들조차도, 체제전환 이전의 자료가 공급되지 않는 경우도 있다. 그러나 체제전환의 과정, 특히 초기 과정에서 생산의 큰 변화가 발생한 국가들이 다수라는 점을 감안하면 언제를 기점으로 하여 이후 자료를 확인할 것인지는 매우 중요할 수 있다. 시작기점을 설정함에 따라 상당히 다른 모습으로 보일 수 있기 때문이다. 본 연구에서 이러한 문제점을 모두 해결하거나 극복할 수는 없다. 그러나 이러한 점을 염두에 두며 살펴보고자 한다. 이러한 점이 중요한 문제가 되는 경우에는 본문에서의 추가설명이나 주석 등으로 보완한다. 연구자에 의해 누락된 부분에 대해서는 독자의 추가적인 세심한 판단이 필요할 수도 있다.

## 라. 낙관적 편향의 위험성

연구자에 따라 차이가 있기는 하지만, 기존 연구들은 대체로 북한지역이 매우 빠른 속도로 성장할 것으로 전망 또는 가정하고 있다.

물론 통일 과정에서의 북한의 성장 가능성과 관련하여서는 불확실성이 너무 크기 때문에, 어떠한 단정이나 신뢰성 있는 예측은 어렵다. 신뢰성 있는 예측이 어렵다는 것은 기존의 연구들이 너무 낙관적이라는 평가도 역시 매우 주관적일 수밖에 없을 것이다. 즉 통일 전후에 북한지역이 얼마나 성공적으로 성장할 수 있을지, 그리고 그를 통해 남북한 소득격차가 어는 정도 해소될 수 있는지에 대해서는 불확실성이 크다는 것을 전제로 통일방안을 논의할 수밖에 없다는 것을 의미한다.

연구자에 따라 차이가 있기는 하지만, 기존 연구들은 대체로 북한지역이 매우 빠른 속도로 성장할 것으로 전망 또는 가정하고 있다. 그럼에도 불구하고

하고, 한 가지 중요한 점은 통일 후의 북한지역의 성장에 대해 낙관적인 견해를 제시한 기존 연구들에서조차도 나타나는 한 가지 중요한 특징은 장기적으로도 남북한 소득격차가 쉽게 해소될 것으로 보지는 않는다는 점이다.

#### 마. 동학모형을 통한 추가 재정부담 검토

앞에서 간략히 언급한 바와 같이 제3절에서의 분석에서는 통일로 인한 부담을 정적인 모형에서 논의하였다. 그러나 재정부담의 문제는 동적인 모형에서 논의하는 것이 더 적절하다. 만약, 어느 시점에서의 추가적인 재정지출이 커진다 하더라도, 그러한 상황이 일시적이라면 상대적으로 덜 문제가 되기 때문이다. 일단 국가부채 등으로 재원을 조달하고, 이후 점차적으로 상환하는 것도 가능하다.

독일의 사례를 토대로 볼 때, 일단 북한의 소득이 남한의 70%에 달한 이후에 추가적으로 소득격차가 축소되는 문제에 대해서는 다소 보수적으로 볼 필요가 있다는 것을 의미한다. 따라서 남북한 소득격차가 70% 정도로 줄어든 시점에서의 완전통합과 관련하여서는 위에서의 정태적인 분석의 결과를 그대로 받아들여도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.

남북한 소득격차가 50% 정도 및 30%인 경우와 관련하여서는 이후에도 소득격차가 더 축소될 가능성이 있다. 따라서 재정 안정화를 위해 필요한 증세규모는 위에 제시한 지역간 격차의 규모보다는 작아진다. 북한의 소득이 남한의 50%에서 시작하여 70% 정도에 달한 후에 더 이상 쉽게 축소되지 않는다고 가정할 때, 재정안정화를 위해 추가적으로 증세를 해야 하는 폭은 6%대로 나타난다. 북한의 소득이 남한의 50%에서 시작하여 70% 정도에 달한 후에 더 이상 쉽게 축소되지 않는다고 가정할 때, 재정 안정화를 위해 추가적으로 증세를 해야 하는 폭은 7%대로 나타난다.

## 5. 지역간 소득격차의 이해

통일과 관련된 기존 논의에서 흔히 제기되는 주장 중 하나는 본격적인 통합에서 어려움을 경험하는 시기는 주로 통일과정 초기의 문제라는 것이다. 즉 남북한 제도의 통합이 어려운 것이 남북한 두 지역간 소득격차가 크기 때문이며, 북한지역의 소득이 빠른 속도로 성장하여 남북한 소득격차가 일정 수준 정도로만 축소되면, 본격적인 통합을 추진할 수 있는 여건이 조성된다는 것이다.

예를 들어, 전홍택 편(2012)은 북한지역의 일인당 소득이 남한지역 일인당 소득의 약 30% 정도가 되는 시점에서 통합을 본격화는 경우를 언급하고 있다. 그리고 그러한 주장의 근거로 한 국가 내에서도 3~4배 정도의 지역간 소득 격차는 그리 특이한 현상은 아니라는 논거가 제시된다. 좀 더 구체적으로는 우리나라의 광역자치단체별 1인당 GRDP 자료를 보면, 대구의 일인당 GRDP가 울산시 일인당 GRDP의 28%에 불과하다는 논거를 제시하고 있다. 그리고 비록 한 국가는 아니지만, 유럽지역 내에서 불가리아의 1인당 GNI는 룩셈부르크의 22%에 지나지 않는다는 점도 제시한다.

그러나 지역간 격차와 관련된 그러한 해석 및 주장과 관련하여서는 몇 가지 유의할 점이 있다. 이러한 문제 중 일부는 통계작성과 관련된 기술적인 측면에서 비롯되기도 하지만, 통일정책과 관련된 우리의 인식에 크게 영향을 미칠 수 있다. 몇 가지 오해는 본격적인 통합 과정에서 직면하게 될 어려움을 과소평가할 수 있다. 따라서 이 문제에 대한 좀 더 정확한 이해가 필요하다.

### 1) GRDP 자료의 특성 : 생산과 소득 등의 차이

대구 1인당 GRDP가 울산 1인당 GRDP의 28%에 불과하다는 점 등을 토대로 한 국가 내에서 30% 정도의 지역간 격차 정도는 크게 문제가 되지 않는다는 주장과 관련하여, GRDP 자료의 특성 및 의미를 정확히 이해할 필요가 있다. 첫째, 지역생산과 지역소득은 다르다는 점을 인식할 필요가 있

다. 1인당 GRDP 자료를 통해 해당 지역 주민들의 소득을 파악할 수 있는 것은 아니다. 따라서 단지 생산이 아니라, 소득 및 소비의 격차 등 다양한 측면에서 고찰하는 것이 필요하다.

둘째, GRDP 자료의 작성 과정의 기준으로 인해, 지역생산과 지역소득의 괴리는 더욱 커질 수 있다. GRDP 자료 집계 과정을 보면, 어떤 재화는 공장에서의 출고를 기준으로 그 지역의 생산량으로 간주된다. 따라서 생산과정과 관련하여 실제 부가가치가 생성되는 위치는 적절하게 반영되지 못하며, 공장이 소재하는 지역의 생산은 크게 나타난다. 예를 들어, A라는 지역에서 기업의 본사가 있거나 제품의 부가치 창출에서 상당 부분의 활동이 이루어진다 하더라도, 최종적으로 제품이 생산되는 공장이 B에 있다면, 그러한 부가가치는 모두 지역 B의 생산으로 집계된다. 그로 인해 대규모 공장이 소재하는 지역의 생산은 실제 부가가치 이상으로 크게 집계된다. 대규모 제조업이 없는 대구의 경우에는 지역생산이 낮고, 대규모 공장의 밀집도가 높은 울산의 경우에는 지역생산이 매우 낮게 나타나는 현상은 이러한 측면에서 이해할 수 있다.

이러한 특성 때문에 GRDP 자료는 실제로 그 지역 주민들의 소득이나 경제적 수준을 잘 반영하지 못하는 문제가 발생한다. 예를 들어, 대전의 1인당 생산은 인근 충남지역 1인당 생산의 50%도 되지 않는 것으로 나타난다. 그러나 실제로 대전의 소득이 충남지역 주민들의 소득에 비해 50%도 되지 않는가 하는 질문도 할 수도 있다.

이처럼 GRDP 자료가 초래할 수 있는 오해를 피하고자, 통계청에서는 2008년부터 전국 16개 광역지자체에 대해 GRDP 외에도 총소득, 개인소득, 소비 등의 자료를 동시에 발표하고 있다. 그런데, 소득이나 소비를 기준으로 살펴보면, 우리나라의 지역간 격차는 지역별 생산 자료에서처럼 크지는 않다.

대구 1인당 총생산은 울산 1인당 총생산의 약 30% 정도 된다. 그러나 1인당 지역총소득을 기준으로 하면, 대구 1인당 총소득은 울산 1인당 총소득의 45%로 그 격차는 현저하게 줄어든다. 개인소득을 기준으로 하

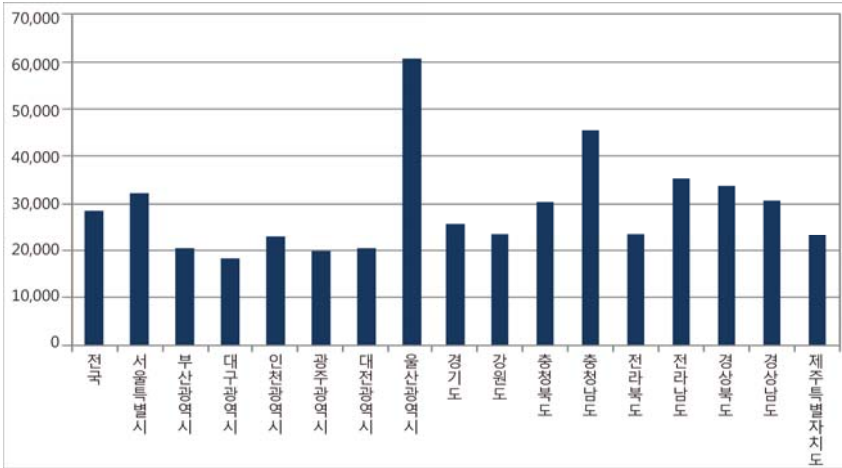
면, 대구의 1인당 소득은 울산의 1인당 소득의 79% 정도로, 두 지역간의 격차는 더욱 현저하게 축소된다. 민간소비를 기준으로 하면, 대구의 1인당 소비는 울산의 1인당 소비의 93%로, 두 지역간의 격차는 더욱 축소된다.

이처럼 생산자료보다는 총소득이, 그리고 총소득보다는 개인소득이, 그리고 개인소비보다는 민간소비가 지역간에 더 적은 격차를 보인다. 위에 언급한 바와 같이, GRDP 자료는 통계의 작성과정의 한계로 인해 지역간 격차를 측정하기에 상당한 한계가 있는 자료다. 지역간 격차를 측정함에 있어 그보다 더 적절한 자료는 총소득 혹은 개인소득일 것이다. 물론 실제 지역간 격차를 측정하는 가장 중요한 지표는 민간소비를 사용할 수도 있다. 이것은 지역별로 연령 등에서의 차이, 그리고 지역간 송금 등으로 인한 효과 등을 모두 반영한 최종적인 경제적 효용을 의미하기 때문이다. 그러나 소비를 지표로 사용하는 것에 대해서는 이견을 보이는 이들도 많을 수 있다.

물론 개인소득을 기준으로 하더라도, 울산이 전국에서 가장 높은 것은 변함이 없다. 전국 평균을 100으로 하였을 때, 울산은 121 정도 된다. 그러나 개인소득 자료를 보면, 대구가 특별히 낮은 것은 아니다. 대구는 전국 평균의 95% 정도 되며, 울산과 서울 정도를 제외한 다른 지역과는 큰 차이를 보이지 않는다. 오히려 개인소득을 기준으로 하면, 그 수치가 가장 낮은 지역은 강원도와 전라남도다.

[그림 II-3] 시도별 1인당 총생산

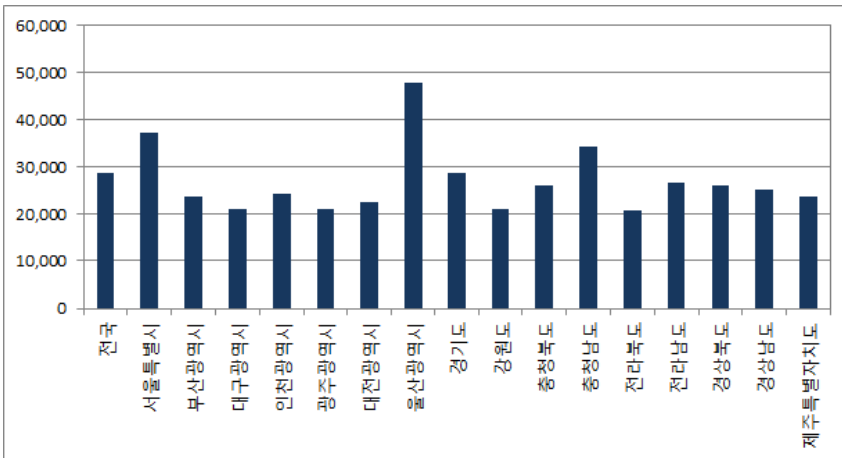
(단위: 천원)



자료: 통계청(2014) 자료를 토대로 저자 작성

[그림 II-4] 시도별 1인당 총소득

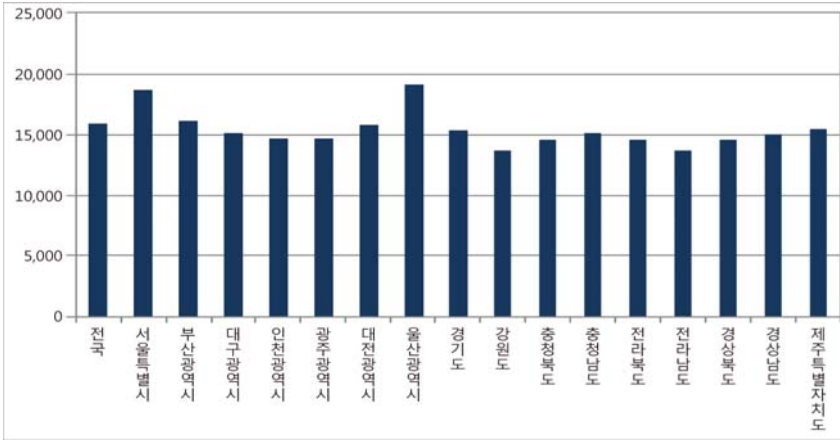
(단위: 천원)



자료: 통계청(2014) 자료를 토대로 저자 작성

[그림 II-5] 시도별 1인당 개인소득

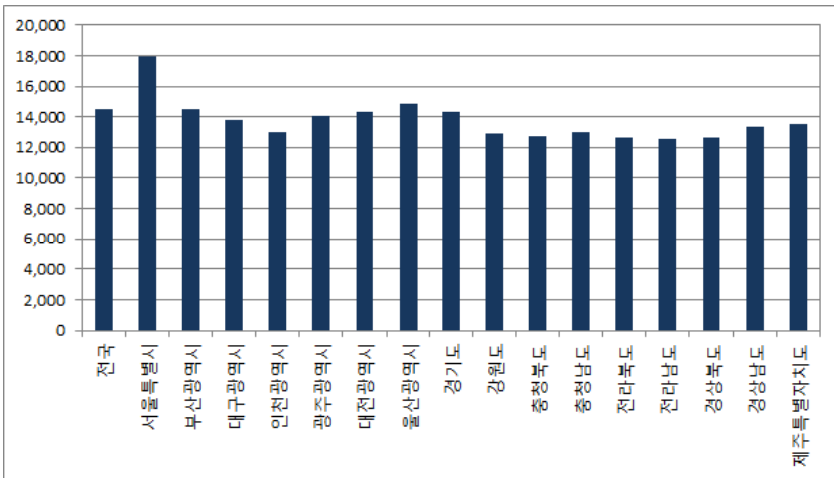
(단위: 천원)



자료: 통계청(2014) 자료를 토대로 저자 작성

[그림 II-6] 시도별 1인당 민간소비

(단위: 천원)



자료: 통계청(2014) 자료를 토대로 저자 작성

〈표 II-6〉 시도별 1인당 생산과 소득

(단위: 천원)

행정구역(시도)별	2013			
	1인당 지역내총생산	1인당 지역총소득	1인당 개인소득	1인당 민간소비
전국 평균	28,480	28,683	15,865	14,531
서울특별시	32,097	37,382	18,684	17,975
부산광역시	20,532	23,687	16,111	14,469
대구광역시	18,155	21,249	15,111	13,796
인천광역시	22,875	24,428	14,731	12,985
광주광역시	19,660	21,310	14,750	14,021
대전광역시	20,424	22,625	15,773	14,341
울산광역시	60,556	47,788	19,159	14,884
경기도	25,844	28,742	15,371	14,325
강원도	23,579	21,045	13,655	12,945
충청북도	30,406	26,238	14,573	12,775
충청남도	45,629	34,484	15,128	12,957
전라북도	23,644	20,991	14,631	12,676
전라남도	35,368	26,849	13,657	12,591
경상북도	33,750	26,166	14,544	12,680
경상남도	30,606	25,142	14,982	13,347
제주특별자치도	23,172	23,801	15,442	13,500

자료: 통계청(2014)

〈표 II-7〉 시도별 1인당 생산 및 소득의 전국평균 대비 비율

(단위: 전국평균 = 100 대비 비율)

행정구역(시도)별	2013			
	1인당 지역내총생산	1인당 지역총소득	1인당 개인소득	1인당 민간소비
서울특별시	113	130	118	124
부산광역시	72	83	102	100
대구광역시	64	74	95	95
인천광역시	80	85	93	89
광주광역시	69	74	93	96
대전광역시	72	79	99	99
울산광역시	213	167	121	102
경기도	91	100	97	99
강원도	83	73	86	89
충청북도	107	91	92	88
충청남도	160	120	95	89
전라북도	83	73	92	87
전라남도	124	94	86	87
경상북도	119	91	92	87
경상남도	107	88	94	92
제주특별자치도	81	83	97	93

주: 전국평균을 100으로 하여 환산한 수치  
 자료: 통계청(2014)을 토대로 저자 계산

## 2) 최대치-최소치 비교의 문제

지역간 격차 문제를 고찰함에 있어 최대치와 최소치를 비교하는 방법 중 하나가 될 수는 있다. 그러나 이는 사전적으로 나타나는 지역간 격차를 고찰하는 방법이며, 이에 따라 사후적으로 국가가 하나의 통합된 단위로 유지됨에 있어 재분배를 하는 측면을 적절히 반영하지는 못한다.

이러한 논의의 한계 중 하나는 한 국가를 여러 개의 단위로 나누고, 그 중 가장 극에 있는, 최소치와 최대치를 비교한다는 것이다.

다음의 예를 보기로 하자.

(상황 1) 통일 후 24개 정도의 행정구역으로 구분되고, 각 지역의 인구규모는 동일한 것으로 가정하자. 이 중 22개는 소득이 동일하며, 소득이 특별히 높은 지역과 소득이 특별히 낮은 지역 1개가 존재한다고 가정하자. 전국 평균은 100이며, 소득이 가장 높은 지역은 200, 가장 낮은 지역은 50이라고 가정하자. 이 경우 최대치와 최소치를 비교한 지역간 격차는 4배에 달한다.

(상황 2) 두 개의 경우를 비교해 보기로 한다. 16개의 지역은 소득이 100이고, 8개의 지역은 소득이 50이라고 가정하자. 이 경우 최대치와 최소치를 비교한 지역간 격차는 2배다.

그러나 전국적으로 지역간 재분배 효과를 추정해 보면, (상황 2)에서의 지역간 재분배 효과는 국가전체 GDP의 5.9%에 달하지만, (상황 1)에서의 낙후지역으로 유입되는 순지역간 재분배 효과는 국가 전체 GDP의 0.8%에 불과하다. 뿐만 아니라 좀 더 역설적으로 평균소득을 가지는 22개 지역의 주민들은 지역간 재분배로 인해 실질적으로 재분배를 하는 주체가 아니라 재분배를 받는 주체가 된다. 즉 이들 지역에서는 수입보다 지출이 더 크며, 이들에게 지역간 재분배는 부담이 되지 않는다. 단지 가장 부유한 1개 지역만이 낙후지역에 대한 지원에서 상당한 부담을 하는 주체가 된다.

### 3) EU의 지역간 격차

유럽의 자료, 특히 룩셈부르크를 포함한 자료를 해석함에 있어서는 몇 가지 측면에서 주의할 필요가 있다. 첫째, 룩셈부르크는 GNP 대비 GDP 비중이 70% 이하로, GNP와 GDP가 큰 차이를 보이는 다소 특이한 경우다. 따라서 룩셈부르크 국민들에게 귀속되는 1인당 소득은 1인당 생산과는 상당한 차이를 보이며, 룩셈부르크와 다른 국가와의 소득격차는 1인당 GDP를 기준으로 한 것처럼 크지는 않다. 둘째, EU 국가들간의 소득격차를 논의함에 있어, 국가규모가 매우 작고 특이치(outlier)의 성격을 가지는 룩셈부르크를 기준으로 하는 것 역시 문제가 있다. 룩셈부르크는 경제적인 측면에서 보면, 규모가 작은 특정 지역 정도로 보는 것이 오히려 타당할 것이다.

유럽에서도 특이치(outlier)의 성격이 강한 룩셈부르크를 예외로 보고 제

외한다면, EU 국가 중에서 비교적 소득이 높은 독일 등의 소득이 EU 평균치의 약 120% 정도, 그리고 EU 국가 중에서 소득이 낮은 루마니아 및 불가리아의 소득이 EU 평균치의 약 50% 정도로, 국가간 소득격차는 아주 크지는 않다.<sup>17)</sup>

#### 4) 완전통합과 재정이전 여부

뿐만 아니라, 가장 중요한 차이는 EU의 경우에는 국가간에 본격적으로 재정이전이 이루어지는 구조는 아니라는 것이다. 따라서 EU에서의 국가간 지역격차 문제는 각 분야의 제도통합 및 재정이전을 포함하는 한 국가 내에서의 통합 문제와는 다소 차이가 있다.

공공부문 임금을 보더라도 그러한 차이는 쉽게 이해할 수 있다. 유럽의 경우 공무원의 급여수준은 국가별로 차이를 보인다. 그러나 한 국가 내에서 공무원의 월급 수준의 지역별 격차는 대체로 크지 않다. 이러한 점을 감안할 때, EU 사례를 검토하는 것은 인구이동 문제 등의 문제를 검토함에 있어서는 유용할 수 있지만, 사회분야 및 재정 관련 제도를 통합하는 문제와 관련하여서는 일정한 한계가 있다.

지역간 격차가 문제가 되는 것은 그로 인한 재분배 효과가 커짐으로 인해 부담 내지는 충격이 되기 때문이다. 또 다른 하나는 그로 인해 인구이동이 발생하기 때문이다. 한 국가 내에서, 혹은 적어도 인구이동이 자유화된 지역간에 소득격차가 상당히 크다면 그러한 상태에서 균형이 유지될 수 있도록 하는 다른 메커니즘이 작동하기 때문이다.

예를 들어 다음과 같은 의문을 가질 수 있다. 동독지역의 1인당 소득은 서독지역의 1인당 소득의 70%밖에 되지 않는데, 왜 동독지역의 사람들은 모두 서독지역으로 이주를 하지 않는가? 하나의 설명은 30% 정도의 소득격차는 지역간 인구이동을 초래할 정도로 큰 것은 아닐 수 있다는 설명이다. 또

---

17) 터키의 소득수준은 유럽 평균의 50% 정도이지만, 아직 회원국이 아니다. 알바니아 및 구유고 지역 국가들도 소득수준이 유럽 평균의 30~40% 정도이지만, 역시 비회원국이 아니다.

다른 설명은 동독지역과 서독지역간에 인적자원에서 격차가 존재하기 때문에 소득격차가 존재한다는 것이다. 물론 현실에서는 이 두 가지 요인이 모두 작용할 것이다. 후자의 시각에서 문제를 설명한 연구로는... 가 있다. 후자의 시각을 따른다면, 독일에서는 이미 지역간 격차와 그에 따른 인구이동이 어느 정도 균형에 가까운 상태에 달하여, 추가적으로 급격한 인구이동이 발생하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

### 5) 독일의 지역간 격차

독일의 지역간 격차 문제를 이해함에 있어, 단순하게 구동독지역과 구서독지역으로 양분하여 비교하는 것 외에도 좀 더 자세한 고찰이 도움이 될 수도 있을 것이다. 주별로 살펴보면, 구동독지역의 모든 주와 구서독지역의 모든 주가 큰 격차를 보이는 것은 아니다. 구 동독지역의 각 주들의 1인당 생산은 대체적으로 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 구서독지역의 각 주들의 1인당 생산은 일정한 차이를 보인다.

서독지역에서도 상대적으로 1인당 생산이 낮은 쉐레비히-홀스타인 주의 경우에는 1인당 생산이 구동독지역의 주들의 1인당 생산에 비해 14~19% 남짓 큰 정도에 불과하다.

독일의 경우 소득이 가장 높은 지역은 함부르크이지만, 함부르크의 경우는 앞에 우리나라의 울산의 지역생산에 대해 언급한 것과 유사하게 다소 특이치의 성격을 가진다. 함부르크를 제외하면, 서독지역에서 1인당 생산이 가장 높은 주는 브레멘 주다. 브레멘 주의 1인당 생산은 독일에서 1인당 생산이 가장 낮은 주인 메클렌부르크-보르포메른(Mecklenburg-Vorpommern) 주의 1인당 생산에 비해 1.8배 정도 된다.

우리나라의 도별 1인당 생산의 격차도 2~3배 정도 있는 점을 감안하면, 구동독 지역과 구서독지역간 격차는 그리 크지 않다고 볼 수 있는 여지도 있다. 물론 앞에서 우리나라의 지역간 격차 부분에서 언급한 바와 같이, 지역간 생산 자료는 상당한 한계를 가지며, 정확한 평가는 어렵다. 특히 우리나라의 지역별 생산 자료에서의 언급한 문제가 독일의 경우에는 어느 정도

중요한지 사전적으로 판단하기 어렵기 때문이다.

## 6. 요약 및 추가논의

본 장에서의 분석결과는 남북한 소득격차가 존재하는 상황에서 완전통합을 추진하는 경우에는 지역간 재분배의 효과가 상당히 크다는 것을 보여주고 있다. 북한지역의 1인당 생산이 대한민국의 약 70% 정도까지 상승하는 시점에서 완전통합을 추진하더라도 지역간 재분배 효과는 대한민국 GDP의 5%를 넘는 수준이 될 것임을 보여주고 있다. 물론 완전통합을 추진하는 시점에서 남북한 소득격차가 클수록, 충격과 재정부담은 커진다. 북한의 1인당 생산이 남한의 50% 정도 되는 시점 및 30% 정도 되는 시점에서 통합을 추진하는 경우에는 70% 정도 되는 시점에서 통합을 추진하는 것에 비해 순재정지출은 각각 1.5배 및 2배 이상으로 커진다.

지역간 재분배 효과가 크다는 것은, 남한에서 기존의 지출 수준을 낮추는 조정이 이루어지지 않는다면, 지역간 재분배 효과는 통일비용 등으로 언급되는 추가적인 순재정지출요소가 커진다는 것을 의미한다. 현재 남한의 5~10% 정도에 불과한 북한의 1인당 소득이 남한의 50%가 된다는 것은 현재와 비교한다면 상황이 완전히 달라진 것이라 할 수 있다. 그런 상황에서 조차도 통일비용으로 불리는 부담이 커진다는 것은 재정 분야에 익숙하지 않은 분들에게는 다소 직관적이지 않은 것처럼 보일 수 있다. 인식의 한계는 우리가 통일비용이라는 문제를 주로 망가진 북한을 복원하는 데 소요되는 비용 정도로만 단기적인 시각에서 파악하는 경향이 강하였기 때문이다.

독일의 사례를 보더라도 완전통합에 따라 지역간 재분배가 커지는 속성은 쉽게 이해할 수 있다. 독일이 통일이 되는 시점에서 동독지역의 소득은 이미 그 당시의 대한민국의 소득보다 훨씬 높은 수준이었음에도 불구하고 막대한 통일비용이 발생하였다. 독일의 통일비용이 큰 것을 정책실패로 보는 견해도 있지만, 그것은 일부에 불과할 뿐이다. 근본적인 문제는 완전통합에서는 지역간 재분배가 크게 발생하기 때문이다.

뿐만 아니라 남북한의 경우에는 소득격차가 동서독 수준 정도로 축소된다

하더라도, 그 부담이 독일에서보다 더 커지는 요인이 있다. 대한민국과 북한의 인구비율이 독일과는 상당히 다르기 때문이다. 독일의 경우 구서독지역의 인구는 구동독지역 인구의 약 4배에서 시작하여, 현재는 약 5배 이상이 되었다. 이와 달리 남한의 인구는 북한의 인구의 2배 정도다. 뿐만 아니라 대한민국은 출산율이 매우 낮고, 이로 인해 북한 인구나 남한인구의 비율은 더 불리하게 변화된다. 특히 중요한 것은 근로인구 대비 북한 전체 인구 비중인데, 대한민국에서는 근로인구의 빠른 감소가 예상된다. 2060년 경에는 대한민국의 근로인구 대비 북한의 인구 비율은 거의 1대1이 될 것으로 전망된다.

이러한 전반적인 결과는 남북한의 경우에는 독일과는 달리 소득격차가 크고, 인구비율도 우호적이지 않아 급진적인 통합이 어렵다는 기존의 인식을 재확인하는 것에 불과할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 결과를 다시 보여주는 것은 지역간 격차와 그로 인해 초래되는 추가적인 부담의 문제를 간과하는 경우가 통일 및 북한분야의 전문가들 사이에서조차 자주 발견되기 때문이다. 그리고 지역간 격차의 문제에 대한 정확하지 못한 이해는 그러한 인식을 확대시킬 수 있는바, 본장의 제5절에는 지역간 격차의 영향에 대한 해석에 관한 논의를 추가하였다.

본장에서는 “남북한 소득격차가 어느 정도 축소된다면, 완전한 통합을 무리 없이 추진할 수 있을 것인가?”하는 질문에서부터 논의를 시작하였다. 물론 그에 대한 답은 명확하게 요약되어 제시될 수는 없다. “무리 없다”는 기준 자체가 상당히 주관적 판단을 내포하기 때문이다. 어느 정도의 추가적인 재정부담이 무리가 없는지에 대한 판단은 상당히 주관적일 수 있다. 통일의 중요성을 감안한다면, GDP의 4~5% 정도의 추가적인 지출이 왜 문제가 되는지 하는 질문도 제기될 수 있다. 그러나 통일에 대한 지불의사에 대한 기존 연구결과 등을 감안한다면, 그 정도의 추가적인 지출이 작다고 볼 수는 없을 것이다.

뿐만 아니라 완전통합에 따른 문제점은 단지 재정부담이 커지는 것에 국한되는 것은 아니다. 남북한 소득격차가 큰 상황에서 완전통합에 따른 문제

가 심각하다는 것은 다른 많은 분야에서도 그 근거를 제시할 수 있다. 예를 들어, 최준욱(2008, 2009)은 남한의 국민기초생활보장제도를 그대로 북한지역에 적용하는 경우에는 북한지역 주민 대부분이 기초생보 수급 대상자가 되어, 근로의욕이 상실되거나 노동시장 자체가 지하경제화될 수 있는 가능성을 지적하고 있다. 물론 남북한 소득격차가 어느 정도 줄어들면, 그러한 문제도 상대적으로 덜할 것이지만, 쉽게 해결되는 것은 아니다. 남북한 두 지역에서 공공부문을 완전히 통합하고 동일한 제도를 적용하여, 임금수준도 동일화되면, 북한지역에서는 노동시장에서 왜곡이 심해질 수 있다. 공공부문의 높은 임금수준은 민간부문의 임금을 인상시키는 요인으로 작용하여, 실업이 높아지고 경제성장에 저해요인이 될 수 있다. 그리고 북한지역에서는 우수한 인력이 공공부문으로만 몰려서 전체적으로 인적자원이 합리적으로 배분되지 못하는 왜곡도 초래될 것이다. 산업부문에서의 충격도 클 수 있다.

물론 불가피한 상황이라면, 이러한 다양한 문제들을 해결하기 위한 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다. 그러나 구조적인 한계 및 발생할 수 있는 무제를 충분히 인지할 필요가 있을 것이다. 혹은 본 연구에서 추가적인 재정부담이 커진다는 것은 남한지역에서의 재정지출을 삭감할 수 있는 여지가 별로 없다는 것을 전제로 하는 것이다. 그리고 재분배의 정도는 사회분야의 다양한 제도, 재정과 관련된 각 제도 등에 따라 달라질 수 있다. 좀 더 근본적으로는 지역간 재분배 효과가 발생할 여지는 국가의 형태 등에 따라 달라질 수 있다.

본 장에서의 결과는 남북한의 통합모형이 단지 일시적인 어려움만 해결하면 완전한 통합을 쉽게 추진할 수 있는 그러한 형태는 아니라는 것을 보여주고 있다. 즉 정치적인 측면에서 통일환경이 조성된다 하더라도, 그리고 경제제도에서 체제전환이 달성된다 하더라도, 재정지출에 직접적으로 영향을 미치는 사회분야 제도의 통합은 상당한 부담이 되는 점을 인식할 필요가 있다. 통일과 관련된 가장 근본적인 문제는 북한은 왜곡된 상태로 너무 오랜 시간이 경과되었고, 남북한의 격차가 너무 커졌기 때문이다. 북한의 소득이

남한의 50% 혹은 70%가 되는 시점이 언제일지는 알 수 없지만, 상당히 먼 미래의 일이 되는 것이 불가피할 것이다. 뿐만 아니라 남북한의 1인당 소득의 격차가 완전히 해소됨에 있어서는 더 많은 시간이 필요할 것이다.

통일비용이 크다는 것을 인식함으로 인해 통일에 대한 거부감이 초래되는 부작용도 발생할 수 있다. 그러나 통일에 따른 충격을 과소평가함으로 인해 발생할 수 있는 부작용 역시 클 수 있다. 준비되지 않은 통일에서 재정상황이 악화되면서 재정위험이 발생할 가능성도 경계할 필요가 있다. 따라서 통일에 따른 충격을 정확하게 인식하고, 합리적인 통일방안을 모색하는 것이 중요하다.

소득격차가 큰 상황에서는 급진적인 통합에서는 큰 충격이 발생한다. 이러한 전반적인 결과를 단순하게 남북한 소득격차가 상당히 축소될 때까지 완전통합 시점을 늦추어야 한다는 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 이와 관련하여 다음과 같은 질문이 제기된다. 만약, 통일의 과정이 외생적인 성격이 강하여, 남북한 소득격차가 충분히 축소될 때까지 기다릴 수 없다면 어떻게 해야 하는가? 혹은 통일방안과 관련하여 선택의 여지가 있다 하더라도, 완전통합에 따른 다른 문제도 많다는 것을 지적한 바 있다. 따라서 북한지역에 굳이 남한지역에서와 동일한 제도를 적용하는 것이 과연 필요한가 하는 질문이 필요하다. 다음 장에서는 이러한 질문으로부터 시작하여 점진적인, 그리고 그 과정에서 부분통합이 이루어진 상태에서 나타나는 문제점 및 재정정책 등에 대해 논의하고자 한다.

---

### Ⅲ. 부분통합 상황에서의 재정 관련 쟁점

---

#### 1. 서론

제Ⅱ장의 분석결과는 남북한 소득격차가 큰 상태에서 북한지역에 남한과 동일한 제도와 지출수준을 적용하는 방식의 완전통합을 추진하는 경우에는 지역간 재분배 효과가 상당히 커지는 것을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 완전통합에 따른 다른 문제도 많다는 것을 지적한 바 있다. 이러한 두 가지 측면을 감안하면 다음 질문을 생각할 필요가 있다. 북한지역에 대해 굳이 남한지역에서와 동일한 제도를 적용하는 것이 과연 필요한가?

그것을 “남북한 소득격차가 상당히 축소될 때까지 통합시점을 늦추어야 한다”고 해석할 수도 있다. 그러나 이와 관련하여 다음과 같은 질문이 제기된다. 통일의 과정이 외생적인 성격이 강하여, 남북한 소득격차가 충분히 축소될 때까지 기다릴 수 없다면 어떻게 해야 하는가?

물론 이러한 문제의식이 새로운 것은 전혀 아니다. 통일비용을 추정할 일련의 기존 연구들에서는 남북한 두 지역에서 어느 정도 차별화된 제도를 적용하는 것을 암묵적으로 혹은 명시적으로 채택하고 있다. 남북한 소득격차가 큰 상황에서 북한지역에 남한의 제도를 그대로 적용하는 경우에는 통일비용이 비현실적으로 커지기 때문이다. 남북한 통합 과정과 관련하여 두 지역에서의 제도의 차별화 문제와 관련된 좀 더 본격적인 논의는 특별행정구역, 혹은 한시적 분리관리 등의 이름으로 논의되는 시나리오에서 찾을 수 있다. 즉 통일이 외생적으로 결정되는 경향이 강할 경우, 그로 인한 충격이 너무 커지지 않을 정도로 두 지역에서 적어도 한시적으로는 별도의 제도를 운영하는 방식이다. 최근의 대표적인 연구인 전홍택(2012)을 들 수 있다.

북한지역에 남한과는 다른 차별적인 제도를 적용하는 것과 관련하여 전문

가들의 의견은 크게 엇갈리기도 한다. 대표적인 반론은 그러한 방안이 실현 가능하지 않을 것이라는 지적이다. 그러나 한반도의 경우에는 급진적인 완전통합에 대한 충격 및 문제점이 너무 심각하기 때문에, 이러한 방식에 대한 충분한 논의가 필요하다. 그러나 정치적 실현가능성에 대한 논의는 차치하더라도,<sup>18)</sup> 그러한 방안과 관련된 경제적 측면, 특히 재정과의 관계 등에 대한 논의 역시 충분하지 않다.

기존 논의들의 한계와 관련하여 가장 중요한 부분은 인구이동에 관한 부분이다. 통일비용을 다룬 연구들에서는 인구이동의 문제가 명시적으로 자세히 언급된 연구는 거의 없다. 그러나 인구이동의 문제는 두 지역에서의 제도의 차별화와 관련하여 매우 중요한 요인이며, 인구이동을 언급하지 않고서는 통일비용에 대한 논의는 완결적이기 어렵다. 인구이동이 제한되는 상황에서는 재정부담을 얼마든지 축소할 수 있고, 큰 충격이나 부담은 발생하지 않기 때문이다.

물론 일부 연구들에서는 인구이동의 문제를 명시적으로 다루고 있다. 인구이동 자체를 다룬 중요한 연구들도 있다. 그러나 그러한 연구들에서는 재정과 관련하여서는 매우 제한적인 논의만을 포함하고 있을 뿐이다. 그리고 통일을 외생적으로 보는 시각에서의 일련의 연구에서는 인구이동의 문제를 주로 남북한 소득격차가 큰 상황에서 직면하는 초기 단계의 문제로 인식하는 경향이 강하다. 그러나 남북한 소득격차가 어느 정도 축소된 후라 하더라도, 인구이동의 압력은 이후 상황의 전개는 물론이고 재정정책에 매우 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다.

본 장에서는 인구이동이 재정정책에 어떤 영향을 미치는지, 재정정책이 인구이동에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 인구이동이라는 요인을 감안할 때 실현가능한 부분통합의 모형은 무엇인지 등에 대해 논의한다.

제Ⅱ장에서의 검토 결과를 다시 생각해 보면, 남북한 두 지역에서 공공지

---

18) 그러한 방식이 정치적으로 실현가능하지 않다는 비판적인 시각을 보이는 입장에서, 그것이 왜 작동할 수 없는가에 대한 구체적인 논의는 별로 없는 편이다. 물론 그러한 방안이 단지 정치적으로 실현될 수 없다는 주장을 하는 입장에서는 그러한 방안에 대해 굳이 자세히 검토하는 것조차 의미가 없는지도 모른다.

출해책 수준을 달리하는 문제는 단지 통일이 외생적으로 결정되어 급진적으로 추진되는 경우에만 국한되는 문제는 아니다. 이 문제는 통일의 진행 속도를 우리가 통제할 수 있는 경우에도 중요하다. 남북한 소득격차가 충분히 해소됨에 있어 오랜 시간이 걸리며, 부분통합 상태에서 시간을 가지면서 충격 및 재정부담이 커지는 통일방안을 모색하는 것이 필요하기 때문이다.

기존 연구들에서 이러한 방안은 한시분리관리, 특별행정구역 등의 용어로 사용되었다. 한시분리관리는 외생적으로 통일이 진행되는 과정에서의 일시적인 상황만을 언급하는 어감이 강하다. 따라서 그러한 상황이 상당 기간 지속될 수 있는 가능성을 배제하는 느낌이어서, 그러한 표현을 사용하지 않았다. 특별행정구역이라는 표현 역시 본 연구의 맥락에서는 적절하지 않다고 판단된다. 국가 전체의 3분의 1 이상을 특별한 구역으로 지정한다는 것 역시 좀 어색하다. 오히려 경제학적인 표현으로는 “지역간 차별화된 제도 적용” 등의 표현이 더 정확할 것이지만, 이 역시 어감이 좋지 않아, 본 연구에서는 부분통합이라는 표현을 사용하기로 한다.

남북한 두 지역에서 제도가 차별화되어 있다는 것은 그러한 제도의 운영에 관한 책임 역시 하위정부로 분권화되어 있을 수 있음을 의미한다. 그러나 본 연구에서는 분권화된 형태 및 정치체제와 관련된 직접적인 표현이나 주장은 일단 보류한다. 본 연구 자체가 통일방안에 대해 어떠한 구체적인 비전을 제시하거나 결론을 내리기보다는 남북한 두 지역에서 제도가 차별화되어 있는 상황에서 어떠한 문제가 발생하는지 등을 좀 더 정확히 이해하고자 하는 것이기 때문이다.

## 2. 인구이동과 재정정책

### 가. 서론

통일의 진전 과정에서 직면하는 큰 변화 중 하나는 인구이동의 문제다. 인구이동이 자유화되는 시점부터 다양한 새로운 충격과 변화가 발생할 수 있다. 앞서서도 위에 간략히 언급한 바와 같이 인구이동이 없는 것으로 가

정하는 경우에는 재정부담은 얼마든지 줄일 수 있다. 즉 인구이동이 없는 상황에서의 재정부담 문제를 논의하는 것은 큰 의미가 없다.

인구이동의 문제를 논의함에 있어 또 하나 동시에 고려해야 하는 중요한 요인은 이동하는 인구에 대한 공공지출의 혜택을 적용하는가 하는 문제이다. 본절에서는 인구이동이 허용되고, 이동하는 인구에 대해서는 새로 이동한 지역에서의 공공지출혜택 혜택이 배제되지 않는 것을 가정하고, 인구이동이 재정에 미치는 영향에 대한 논의를 시작한다.

#### 1) 논의의 범위 : 인구이동의 경로

- (1) 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동
- (2) 북한지역으로부터 해외로의 인구이동
- (3) 해외로부터 북한지역으로의 인구이동
- (4) 북한지역 내 인구이동
- (5) 남한지역으로부터 북한지역으로의 인구이동
- (6) 해외로부터 남한지역으로의 인구이동
- (7) 남한지역으로부터 해외로의 인구이동
- (8) 남한지역 내 인구이동

물론 이 중 본 연구에서 중점을 두는 부분은 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동이다. 기타 인구이동 경로에 대해서는 필요한 경우에 한해 언급한다. 독일의 경우에는 동독지역으로부터 서독지역으로의 인구이동 외에, 해외로부터 서독지역으로의 인구이동도 전체 인구이동에서 중요한 부분을 차지하였다. 독일의 경우에는 동서독 통합과 구소련 및 동구권 공산주의의 몰락이 동시에 진행되었기 때문이다. 그러나 한반도의 경우에는, 중국 및 구소련 지역 등의 대외동포의 한국(남한지역 혹은 북한지역)으로의 유입 문제는 통일 문제와 직접적인 연관성은 다소 낮은 것으로 보아, 본 연구에서는 별도로 언급하지 않는다. 오히려 현실적으로 제기되는 문제는 비록 최근에는 그 수가 상당히 줄어들기는 하였지만, 기존의 북한 국적을 가진 해외

거주자의 문제 등이다. 아울러 북한지역으로부터 해외로의 인구이동은 중요할 수 있다.

## 나. 관련 기존 연구

인구이동은 통일 과정에서 중요한 문제인만큼, 인구이동에 대해서도 적지 않은 논의와 연구가 있었다. 여기에서 인구이동과 관련된 기존 연구를 모두 논의하는 것은 적절하지 않을 것이다. 아래에서는 인구이동과 관련된 연구에서의 개략적인 동향, 그리고 통일비용 관련 연구에서 인구이동의 문제를 어떻게 다루고 있는지에 대해서만 언급한다. 인구이동의 통제 및 억제 등과 관련된 기존 연구, 그리고 사회보장제도의 수급 등에 관한 문제는 다음 절에서 언급한다.

인구이동과 관련된 기존 논의에서 가장 많은 관심이 두어진 부분은 통일이 진행되는 과정에서 북한지역으로부터 남한지역으로 이동하는 인구의 규모와 관련된 부분이다. 그 외에도 그것이 남한의 경제상황 및 노동시장에 미치는 영향, 그리고 공공재의 사용과 관련된 혼잡 문제, 그리고 사회불안정 등이 논의의 주요 대상이었다.

기존의 논의 중에는 인구이동의 규모가 클 것으로 추정하는 연구들도 다수 있었다.

비록 많은 연구가 있기는 하였지만, 사안의 중요성에 비해서는 인구이동과 관련된 연구는 충분하지 않으며, 심도 면에서 취약하다. 특히 인구이동과 재정과의 문제에 대한 고찰은 취약하다. 부분통합 모형과 관련하여 재정 측면에서 가장 중요한 문제는 중요한 것은 인구이동이 이루어진 상황에서 남북한의 사회분야 제도와 관련된 지출수준을 소득수준 정도로 크게 차별화할 수 있는가 하는 문제다. 사회보장제도 및 각 분야의 제도 통합을 다룬 다수 연구들 중에서는 인구이동 문제를 명시적으로 언급하지 않은 경우도 많다. 재정문제, 특히 통일비용을 다룬 기존의 연구들에서는 인구이동 문제의 중요성이 간과되는 경향이 강하다. 다수의 연구들은 인구이동 문제를 언급하지 않고 있다. 인구이동이 있는 것인지, 혹은 인구이동을 허용하지 않는다는

것인지 명확하지 않다.

이러한 방식에 대한 충분한 논의가 부족한 문제는 그러한 방안을 지지하는 입장, 혹은 그러한 방안을 가정으로 택하는 연구들에게도 나타난다. 즉 부분통합에서 나타나는 경제적인 문제점 등에 대해서는 논의하지 않고, 단순히 부분통합을 가정으로 채택하여 논의를 전개하기도 한다. 그러한 경향은 통일비용 추정과 관련된 연구들에서 단적으로 나타난다. 통일비용을 추정한 연구, 혹은 사회보장제도의 통합을 검토한 연구들을 보기로 한다. 통일비용 추정에 관한 연구에서는 북한지역에 대한 남한과 동일한 제도를 적용하는 것을 가정하지 않고, ad hoc 기준으로 각 분야의 지출을 산정하기도 한다. 1990년대에 이루어진 일련의 연구들에서도 그러하다. 예를 들어 북한지역의 교육지출은 북한지역 생산의 5% 정도라고 가정하는 방식이다. 북한지역에 남한과 동일한 제도가 적용되는 것으로 가정하는 최근의 경우에도, 지출과 관련된 단가는 남한과 차별화하여 낮게 설정하는 것으로 가정하고 있다. 최근의 연구인 국회예산정책처(2014)도 북한지역에서의 공공지출혜택의 단가는 주로 남북한 소득격차의 정도만큼 낮은 것으로 가정하여 지출소요를 산정하고 있다. 예를 들어, 북한의 소득이 남한의 10분의 1 정도에 달하는 시점이라면, 어떤 제도에 소요되는 1인당 지출의 단가도 북한지역에서는 남한지역보다 10분의 1 정도로 낮은 것으로 가정하는 것이다. 최근의 연구에서 나타나는 경향 중 하나는 통일비용 추정모형을 정교화하지만, 북한지역에서의 재정지출과 관련하여서는 북한의 소득을 기준으로 지출소요를 추정하는 방식이다. 최근의 연구는 좀 더 미시적이다.

## 다. 인구이동과 재정정책 개요

### 1) 재정이 인구이동에 미치는 영향

완전통합 모형에서도 인구이동이 결코 작을 것이라고 단언할 수는 없다. 독일의 경우에는 본 연구에서는 언급하는 완전통합 모형에 해당되지만, 인구이동의 규모가 결코 작지는 않았다.

그럼에도 불구하고 완전통합 모형에서 인구이동의 문제를 언급하지 않은 것은 완전통합 모형에서는 적어도 재정이 북한지역으로부터 남한지역으로 인구이동을 초래하는 직접적인 요인으로 작용하지는 않기 때문이다. 특히 본 연구에서 고찰하는 주요 인구이동 경로인 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동에 대한 동기로 작용하지는 않는다.

남북한 소득격차가 매우 심한 상황임에도 불구하고, 남북한 두 지역에서의 공공지출혜택의 수준이 동등화된다면, 오히려 남한지역으로부터 북한지역으로 인구가 이동할 동기가 발생한다. 상대적으로 생산력이 낮은 북한지역의 경우에는 적어도 민간부문의 임금은 남한지역보다 낮으며, 북한지역에서의 물가, 특히 이동성에 한계가 있는 서비스 부문 등의 물가는 남한지역보다 저렴할 것이다. 따라서 직접적으로 소득을 창출하지 않고 기존의 경제활동을 토대로 일정한 소득을 얻는 이, 혹은 정부로부터의 복지지출 등에 의존하는 경우에는 북한지역에서 동일한 소득으로 더 여유로운 생활을 할 수 있다. 즉 은퇴자의 경우에는 북한지역으로 이주할 동기가 발생한다. 마치 선진국의 노인들이 은퇴 후에 개도국으로 이주하여 생활하는 경우 같은 상황이 발생할 수 있다는 것이다. 물론 은퇴이민 후의 생활위치를 결정하는 요인은 매우 다양하며, 상대적으로 추운 지역에 위치한 고소득국가로부터 상대적으로 온화한 지역에 위치한 국가들로의 은퇴 후 이민 동기 중 얼마나 많은 부분이 경제적인 문제에서 비롯되는지는 구분하기 어렵다. 그리고 상대적으로 추운 북한지역으로의 은퇴이민 등이 큰 규모로 발생할 수 있을지는 더욱 예측하기 어렵다.

그러나 적어도 그러한 동기가 작용할 수 있는 논리적 연계는 존재한다. 남북한 소득격차가 매우 심한 상황임에도 불구하고, 남북한 두 지역에서의 공공지출혜택의 수준이 동등화되는 경우에 제기되는 문제는, 이미 제Ⅱ장에서 언급한 문제, 즉 재정부담의 문제를 차치하더라도, 과연 북한지역에 남한지역에 남한지역과 같은 수준의 공공지출혜택이 과연 합리적인가 하는 문제에 직면한다.

부분통합은 여러 상황을 의미할 수 있지만, 일단 여기서 부분통합이라 함

은 인구이동이 허용되고, 이주한 인구에 대해서는 이주한 지역에서의 공공 지출혜택이 완전히 인정되는 경우로 가정하기로 한다. 이 경우에는 완전통합의 경우와는 달리 공공지출혜택이 두 지역에서 동등화되는 것이 북한지역으로부터 남한지역으로 인구이동을 가속화시킬 수 있는 동기로 작용하는 경로가 존재한다.

현금수급의 경우에는 welfare migration의 현상이 발생할 수 있다. welfare migration은 두 가지 동기로 인해 발생한다. 첫째, 북한지역에서 제공되지 않은 공공지출혜택이 남한지역에서 제공되는 경우다. 둘째, 북한지역에서 제공되는 공공지출혜택의 수준과 남한지역에서 제공하는 공공지출혜택의 수준이 차이를 보이는 경우다. 예를 들어, 북한지역의 소득이 남한지역의 10분의 1 이고, 남한지역에서의 기초생보 성격의 생계급여가 북한지역에서 제공되는 생계급여의 10배가 되는 경우를 생각할 수 있다. 이러한 동기는 현금은 물론이고 현물로 제공되는 공공서비스의 경우에도 적용될 수 있다. 남한지역에서의 교육서비스의 질이 북한지역에서의 교육서비스의 질에 비해 현저하게 높은 경우에는 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하고자 하는 동기로 작용한다. 그러나 공공서비스가 현물로 제공되는 경우에는 더욱 복잡하다. 공공서비스를 공급하는 인력의 수급에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

## 2) 인구이동이 재정에 미치는 영향

북한지역으로부터 남한지역으로 인구이동이 발생하는 경우에는 남한지역에서 공공서비스를 제공받게 된다. 완전통합 모형에서는 두 지역에서 공공서비스의 단가에 차이가 없으므로 통일한국 전체로서의 재정지출에는 영향을 미치지 않는 것으로 간주한다. 물론 현실에서는 이러한 단순화에 부합하지 않는 많은 경우들이 존재한다. 물론 공공서비스의 지리적 수요에서는 큰 변화가 발생할 수 있다.

부분통합 모형에서는 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동으로 인해 나타나는 가장 가시적인 효과는 재정부담의 증가를 의미한다. 물론 인구

이동과 더불어 남한지역에서의 재정수입도 증가한다. 이 문제에 대해서는 뒤에 다시 논의한다. 물론 남한지역에서 공공서비스 질의 저하를 초래하지 않는다는 가정하에서 그러하다. 추가적인 부담, 예를 들어, 치안 등의 문제는 발생하지 않는 것으로 가정한다. 남한지역의 과밀 등의 문제는 일단 고려하지 않는다. 국토균형발전 문제 등은 생각하지 않는다.

### 3) 인구이동으로 인한 변화

사회분야 제도의 통합과 인구이동의 관계가 복잡한 이유 중 하나는 양자가 서로 연관성을 미칠 수 있다는 점 때문이다. 특히 교육의 경우에는 그러하다. 일단 단순화를 위해 인구이동이 사회분야 제도 통합이 미치는 영향을 보기로 하자.

교육서비스와 인구이동의 관계에서 고찰해야 할 문제는 주로 인구이동으로 인해 초래되는 서비스 수요의 지리적 변화, 그리고 인구이동으로 인해 촉발되는 교육서비스 공급여건의 변화로 구분할 수 있다. 인구이동으로 인한 지역별 수요의 변화와 관련하여서는 크게 나누어 (1) 남한지역 및 북한지역에서의 교육수요의 변화(남한지역 및 북한지역 각각의 총량적 수요), (2) 북한 지역 내에서의 지리적인 수요의 변화로 구분하여 생각할 수 있다. 후자는 주로 북한지역 내에서의 인구이동, 즉 주로 도시화에 따른 북한지역 내에서의 인구이동에 따른 변화를 의미한다. 본 연구에서는 첫번째 문제에 집중한다.

공급여건의 변화와 관련하여 핵심적인 문제는 주로 공공서비스 공급인력, 즉 교사인력의 수급과 관련하여 어려움에 직면하게 될 가능성에 대한 우려다. 물론 다양한 대안을 통해 공급문제를 해결할 수 있지만, 그러한 대안들은 종종 경제적 비용이 너무 크거나 다른 부작용을 초래할 수도 있다.

### 4) 해당 분야 공공서비스 공급인력 확보

공공서비스를 공급할 수 있는 해당 분야의 전문 인력의 이탈 경로로 몇

가지 가능성을 생각할 수 있다.

- (1) 북한지역 내에서 타 직종으로 이동할 수 있다.
- (2) 남한지역 동일 직종으로 이동할 수 있다.
- (3) 남한지역 타 직종으로 이동할 수 있다.
- (4) 해외 동일 직종으로 이동할 수 있다.
- (5) 해외 타 직종으로 이동할 수 있다.

물론 공공서비스를 공급할 수 있는 해당 분야의 전문 인력과 관련하여 유입도 중요한 요인이며, 유입경로 및 해당 인력은 주로 다음의 경우를 생각할 수 있다. 신규 유입과 관련하여서는 시계의 문제도 중요할 수 있으므로, 이러한 점을 다른 차원의 요인으로 추가하면, 적어도 3개의 경로가 추가된다. 단순화를 위하여 해외로부터의 유입은 세분화하지 않는다.<sup>19)</sup>

- (1) 북한지역 내에서 타 직종으로부터 이동할 수 있다.
- (2) 남한지역 동일 직종으로부터 이동할 수 있다.
- (3) 남한지역 타 직종으로부터 이동할 수 있다.
- (4) 해외로부터의 유입
- (5) 남한지역 출신 신규인력의 유입
- (6) 북한지역 출신 신규인력의 유입

인구이동이 허용되는 경우에는 북한지역의 공공서비스 공급과 관련된 인력의 수급과 관련하여 문제가 발생할 수도 있다. 예를 들어, 공공서비스를 공급할 수 있는 해당 분야의 전문 인력이 남한지역 등으로 이동하는 압력은 북한지역에서 해당 분야의 공공서비스 공급에 어려움을 초래할 수 있다.

위에서 인력이탈의 5개의 경로에 대해 언급한 바 있다. 그 중 어떤 경로

---

19) 그리고 단순화를 위해 해외 동일 직종으로부터의 이동, 해외 타 직종으로부터의 이동, 해외 신규인력의 유입을 구분하는 것은 실익이 없다고 판단되어 세분화하지 않았다.

가 중요성을 갖는지는 분야별 특성 및 정책에 따라 달라질 수 있다. 그리고 북한지역의 경제여건에 대해 어떤 상황을 가정하고 논의를 하는 것인지에 따라라도 달라질 수 있다. 경로 (1)의 중요성은 분야별로 크게 다를 수 있고, 남한지역에서의 정책에 따라 크게 달라진다. 예를 들어, 자격인증 등의 문제, 혹은 실질적인 임용 등과 관련된 정책에 따라 크게 달라질 수 있다.<sup>20)</sup> 경로 (3)의 중요성은 직업별 특성별로 크게 다를 수 있다. 교사의 경우에는 상대적으로 높지 않지만, 의료인력, 특히 간호사 등의 경우에는 상당히 높을 수도 있다.

경로 (2), (4), (5)와 관련하여서는 해당 분야의 급여 문제가 중요할 것이다. 해당 분야의 인력에 대한 보상수준이 충분히 높지 않은 경우, 인구이동은 북한지역에서 해당 분야의 공공서비스 공급에 장애요인으로 작용할 수 있다. 반면, 제도통합의 정도가 높을수록, 즉 북한지역 교사의 급여를 높게 설정할수록, 인력수급과 관련하여 문제가 발생할 가능성이 낮아진다. 따라서 인력수급과 관련하여 중요한 부분은 해당 분야의 급여에 관한 정책, 그리고 남한지역에서의 자격인증에 대한 정책이다.

그러나 북한지역 교사의 급여를 높게 설정하는 경우에는 부정적인 측면도 있다. 첫째, 이는 재정부담이 커진다는 것을 의미한다. 즉 인력이동의 문제도 실질적으로는 많은 부분이 재정부담과 관련된 문제가 된다. 물론 단지 재정부담만이 유일한 고려사항은 아니다. 통합의 정도를 높게 설정하는 경우의 또 다른 문제점은 노동시장에서의 왜곡이다. 즉 해당 분야에서만 급여를 높게 설정하는 민간과 공공부문 간의 급여 차이로 인해 해당 분야에 우수한 인력이 과도하게 집중되는 비효율이 초래될 수 있다. 반면 통합의 정도가 낮은 경우, 공공서비스 공급인력과 관련하여 부정적으로 작용할 수 있다. 물론 남한으로의 인구이동이 허용되지 않는 상황에서도 북한지역 내에서 타 업종으로 전직하는 문제 등이 발생할 수 있지만, 남북한 인구이동이

---

20) 남한지역에서의 취업을 금지하는 것은 아니지만, 실질적으로 어렵게 만들 수도 있다. 물론 그러한 타당성은 여러 측면에서 논의되어야 한다. 예를 들어, 남북한 동일 직종에서의 인적자원의 질적 격차가 심한 분야라면 상대적으로 타당성을 가질 수 있는 여지가 크다.

허용되는 시점에서는 교육분야 인력의 잠재적인 이탈 가능성이 더욱 높아진다는 것을 의미한다. 어떤 공공분야의 경우에는 북한지역에서의 두뇌유출 문제로 인해 향후 북한지역 경제발전에 부정적으로 작용할 가능성도 있다.

## 라. 교육분야 예시

### 1) 교육을 목적으로 하는 인구이동

인구이동과 사회분야 제도 통합은 상호연관성을 가진다. 즉 사회분야 제도의 통합이 인구이동에 영향을 미칠 수 있기 때문에, 단순히 인구이동을 외생적인 것으로 간주하고 사회분야 제도 통합을 논의할 수 없다. 즉 교육 제도의 통합 문제는 그것이 인구이동의 촉발요인으로 작용하는 측면에서도 중요하다. 교육의 질의 격차가 인구이동에 어떤 영향을 미치는지 등을 살펴보기로 하자. 여기서는 단순화를 위해 일단 교육의 질과 투입예산은 비례한다고 가정하자. 교사의 임금 역시 투입예산에 비례한다고 가정하자. 통합의 정도라는 지표를 정의하기로 하자. 북한지역에서의 1인당 교육지출/남한지역에서의 1인당 교육지출을 통합의 지표로 설정하기로 하자. 즉 이 지표가 1이라는 것은 완전히 통합된 것을 의미한다. 일단 남한의 1인당 지출은 동일이 없었던 경우와 동일한 것으로 가정하기로 한다.

남북한 두 지역에서 교육의 질이 격차를 보일 경우, 양질의 교육을 목적으로 남한지역으로 이주할 동기가 작용하여, 인구이동을 더욱 가속화시킬 수 있다.<sup>21)</sup> 즉 통합의 정도가 낮을수록, 남한지역으로의 인구이동의 규모가 커진다. 남한지역으로의 인구이동은 과도하다면 부정적인 측면이 클 것이다. 인구이동을 억제할 필요성이 제기될 것이다.

### 2) 교사인력 이동 문제

인구이동이 허용되는 상황에서 북한지역에서의 교육 서비스 공급 여건과

---

21) 물론 남북한 교육의 질이 동등해진다면 이러한 문제는 발생하지 않을 것이지만, 적어도 상당기간 동안은 가능하지 않다.

관련하여 우선적으로 검토할 필요가 있는 사항이 교사의 공급 문제다.<sup>22)</sup> 교사인력의 공급요소와 관련하여서는 경제적인 문제, 그리고 비경제적인 문제가 있다. 첫째, 기존의 교사인력 중 어느 정도를 교사인력으로 계속 유지할 것인가의 문제, 즉 적격성의 문제가 있다. 둘째, 교사의 자발적인 이직이 수급에 문제를 초래할 가능성이 있는가 하는 점이다. 그리고 남한 출신 인력을 북한지역에 고용하는 문제, 그리고 북한지역 출신이 남한에서 교사로서 취업하도록 하는 것과 관련된 문제 등이 있다.

### 3) 기존 교사의 자발적 이직

인구이동은 북한지역의 공공서비스 공급과 관련하여, 인력의 공급 측면에도 영향을 미칠 수 있다. 교육분야에서도 인구이동이 허용되는 경우에는 교사의 자발적 이직이 중요한 문제가 될 수 있다. 이와 관련하여 다섯 개의 이탈 경로에 대해 언급한 바 있다.

- (1) 남한지역 동일 직종으로 이동할 수 있다.
- (2) 남한지역 타 직종으로 이동할 수 있다.
- (3) 해외 동일 직종으로 이동할 수 있다.
- (4) 해외 타 직종으로 이동할 수 있다.
- (5) 북한지역 내에서 타 직종으로 이동할 수 있다.

제1절에서 언급한 5개의 경로 중, 교육분야에서는 어떤 경로가 가장 우려되는지에 대해 생각해 보기로 한다. 물론 남한지역으로의 인구이동이 제한되어 있는 상황이라면, 물론 이 중 (1)과 (2)의 경로는 의미가 없을 것이다.

---

22) 본 연구에서 인건비 관련 논의에 큰 비중을 두는 것은 공공서비스의 경우에는 단지 재정부담만이 아니라 현실적인 공급체계가 중요하며, 인건비는 공급의 현실성을 결정하는 요인이다. 그리고 경제환경이 바뀌었기 때문이다. 남한 교사 1년치 연봉이면, 컴퓨터 50대 정도를 살 수 있다. 북한지역 교육환경을 유지하기 위해 단기적으로는 물적투자 등을 통한 환경개선도 중요하지만, 점차 북한의 소득수준이 높아짐에 따라 중요한 부분이 인건비가 된다.

경로 (1)은 중요할 수도 있지만, 정책적으로 어느 정도 조절할 수 있는 특성이 있다.

교사라는 직업의 특성상 (3)의 경로는 상대적으로 그 압력이 크지 않을 것이다. 교사인력의 특성상 적어도 다른 분야에 비해서는 압력이 아주 강하지는 않을 것으로 보인다. 해외로의 취업 혹은 이주와 관련하여서는 언어장벽이 통상적으로 중요한 요인으로 작용한다. 교사인력의 경우에는 주로 국내에서 생활하는 것을 전제로 인적자원을 형성하였으며, 그들이 형성한 인적자원은 언어장벽이 있는 경우에는 그 가치를 인정받기 어렵다. 그리고 북한의 교사인력 양성 제도가 남한 혹은 국제사회의 통상적인 평균적인 모습과 달라 자격을 인정받기 어려운 점도 그러한 경로를 통한 인력유출의 압력을 줄이는 요인이 될 것이다. 북한지역 내 경제상황이 아주 열악해진 경우가 아니라면, 교사인력이 해외로 이주하는 압력은 약할 것이다. 물론 기존에는 교사조차도 기본생활을 유지할 수 없기 때문에, 중국으로 불법 월경을 하거나 남한으로 이주하기도 하지만, 통일 이후의 상황은 그러한 극단적인 상황은 아닐 것이다.

(2), (4), (5)와 관련하여 가장 중요한 부분은 교사의 처우에 관한 부분일 것이다. 북한지역 교사의 상대적 급여가 낮을수록, 자발적 이직은 커질 것이다. 교사인력이 더 이상 북한지역에서 교사로 근무하고자 하지 아니할 때는 이를 경제적인 수단 외의 다른 방법으로 해결하기 힘들기 때문이다.

결국 인구이동이 허용되는 시점에서는 인력수급에서 문제가 발생하지 않도록 급여를 어느 정도 높은 수준으로 유지하는 것이 불가피해진다. 그러나 그에 따라 노동시장에서 왜곡이 발생하는 등의 문제도 있다.

남북한 소득격차가 존재하고, 인구이동이 허용되는 상황에서 재정부담을 크게 만들지 않으면서 북한지역에 효과적으로 교육서비스를 공급하는 방안을 찾을 수 있는가 하는 문제에 대해 첫 번째 직면하는 문제는 북한지역 교사 임금 수준 등에 관한 문제다.

임금은 시장경제에서 인적자원의 재배치와 관련하여 중요한 시그널로 작용하고, 중장기적으로 각 분야의 인력배치에 영향을 미쳐, 결국 공급되는 서

비스의 질에 영향을 미친다. 북한지역의 교사 출신들을 남한지역에서 대규모로 교사로 채용하지 않는 한에서 있어서는 위에 언급한 교사의 인력이탈 경로 중 첫 번째 경로도 북한지역에서의 교사인력 수급과 관련하여 큰 문제가 되지는 않는다. 결국 4개의 경로 중에서 가장 문제가 되는 것은 북한지역의 교사인력이 타 직종으로, 특히 남한지역의 타 직종으로 이탈하는 것을 방지하는 것이다. 물론 이를 위해 기존의 북한지역 출신 중 교사자격증을 가진 이들은 남한으로의 이주를 제한할 수도 있다.<sup>23)</sup> 그러나 이러한 강제적인 규제는 개인의 인권을 침해하는 측면이 강하다.

따라서 북한지역에서의 교사인력 수급에 문제가 발생하지 않도록 적절한 임금을 설정하는 것이 중요한 문제다. 급여수준이 낮은 경우에는 기존의 교직을 유지할 수 없는 문제가 발생하기 때문이다. 물론 교사의 자격조건을 조정함으로써 교사의 공급여건을 개선할 수는 있다. 교육분야는 의료 등의 분야에 비해서는 상대적으로 인력수급과 관련하여 현실에 제약을 받는 면이 덜하기는 하다. 예를 들어, 남한에서도 기존에 사범대학을 졸업하거나 교직을 이수하여 교사자격증을 가지고 있고, 본인이 교사로서 근무할 의사가 있음에도 불구하고, 교사로 취업할 수 없는 인력들이 다수 있다. 따라서 만약 교사인력이 부족하다면 신규임용을 통해, 혹은 경우에 따라서는 약간의 자격완화와 재교육만을 통해서 새로운 교사인력을 공급할 수 있다. 그러나 이러한 대안 역시 한계가 있으며, 그러한 정책보다는 기존의 북한의 교사인력을 유지하는 것이 재정부담은 물론이고 효과성 측면에서도 더 바람직하다.

뿐만 아니라 교사는 공공부문 고용의 큰 부분을 차지하는 점을 감안한다면, 교사의 임금수준은 전체 공공부문 임금 수준에 영향을 미칠 뿐 아니라, 북한지역에서 통일 이후에도 공공부문 고용이 크게 유지되는 점 등을 감안하면,<sup>24)</sup> 이들에 대한 임금정책은 전반적인 재정정책 및 경제정책에서 중요

23) 일부 연구에서는 의료인력의 경우에 이러한 이주 제한을 제안한 바 있다.

24) 그리고 본 연구에서 구체적으로 다루는 문제는 아니지만, 산업분야에서도 상당기간 동안 대규모 공기업업을 유지하는 것이 불가피한 측면이 있다. 예를 들어, 전기·가스 등의 인프라 등의 분야를 공기업업을 통해 운영하는 경우에 이러한 분야의 공공부문 인력도 상

한 부분이 될 수도 있다.

통일 이후의 북한지역의 상황은 남한의 1970년대와는 상황이 다르다. 남한으로 이주하는 대안이 존재한다. 그리고 북한 내에서의 경제구조 역시 남한의 과거와는 큰 차이를 보일 것이다. 남한 경제발전 정책의 특징 중 하나가 외국인 투자가 적었다는 것이다. 그러나 통일 이후의 북한지역의 경제상황은 이와는 다를 것이다. 남한지역 및 해외자본이 적극적으로 유치되지 않고서는 빠른 경제 활성화를 기대하기 어려울 것이다. 이로 인해 노동시장에서도 남한의 과거와는 달리 회사 또는 직종별로 임금격차가 더 큰 구조가 될 것이다. 이러한 점을 감안하면, 교사의 임금을 낮게 유지하면, 적절한 인력을 유지하기 어려울 수 있다.

전체적으로 교사의 임금은 적어도 교사의 심각한 이탈을 방지할 수 있는 수준이 되도록 설정하는 것이 불가피할 것이다. 반면 이로 인해 북한지역에서의 인력배분의 왜곡, 즉 우수한 인력이 너무 교사로 집중됨으로 인해 다른 부문으로 가지 못하여 발생하는 비효율이 발생하지 않도록 해야 한다. 남북한 소득격차가 현저할 수밖에 없다는 점을 감안하면, 이러한 두 가지 목표를 동시에 달성하기는 어렵다.

#### 4) 교사의 자격 유지 문제

통일이라는 큰 변화의 과정에서 북한지역에서의 교육문제와 관련하여 가장 먼저 제기되는 질문은 누가 이를 담당하게 할 것인가 하는 것이다. 물론 기본적으로는 기존의 북한지역 인력이 우선적인 대안이 될 것이다. 그러나 기존의 북한지역 교사인력을 계속적으로 통일한국의 교사로 유지하는 것과 관련하여 다양한 문제, 특히 적격성의 문제가 제기될 수 있다.

교사 수급과 관련하여 비경제적인 문제에서 핵심은 적격성, 즉 기존의 북

---

당히 클 수 있다. 기존에 북한 경제의 생산부문이 거의 대부분 공기업 형태로 이루어졌으며, 이를 조속히 민영화하는 것에도 한계가 있을 것이다. 따라서 통일 이후에도 북한 지역에서는 공공부문 고용이 상당히 크게 유지될 수 있다. 뿐만 아니라 시장경제가 완전히 정착되지 않은 상태에서 공공부문 임금수준은 민간부문의 임금수준에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 파급효과가 매우 클 수 있다.

한 출신 교사인력이 통일한국이 그리는 교육의 비전에 부합하는가 하는 점이다. 비경제적인 문제는 부분적으로 미흡한 면이 있더라도, 이들을 더 이상 교육부문에 남지 않도록 해야 하는지, 혹은 가급적 너그러운 원칙을 적용하여, 기존의 인력 대부분을 흡수할 것인가 하는 문제다.

먼저 독일의 경우를 보자. 독일의 경우에는 동독의 사통당, 국가보위부 등 체제 유지 관련 기관에 근무하였거나 협력한 교사, 정치사상 교사, 교과 지식이 현격히 부족한 교사 등에 대한 해임이 이루어졌다. 이외에도 수료가 없어진 교과목 교사가 해임되어, 1990년대 초중반까지 3만 6천명의 교사가 해임되었다(한만길 외, 2012). 이는 전체 교사 수의 약 16.8% 정도 되는 비율이다.

북한의 교과 과정 중에는 순수하게 사상 교육만을 목적으로 하는 부분들이 있다. 그러나 소학교에서는 이러한 교육을 담당하는 별도의 인력이 있는 것은 아니며, 일반 교사들이 담당하고 있는 것으로 파악되고 있다. 따라서 소학교 교사와 관련하여서는 교사의 적격성과 관련하여 문제가 되지 않는다. 다만 중고등학교에서 이들 과목을 전담하던 교사들은 일차적으로 적격성 검토 대상이 되어야 할 것이다. 그러나 그보다 더 광범위하게 적용되어야 하는 기준은 사상적으로 문제가 되는 경우, 그리고 교사로서 부적절한 경우다. 물론 북한지역에서 통일 이후에 어느 정도의 교사가 해고가 불가피한 것인지를 사전적으로 판단, 또는 추정하기는 어렵다.

북한의 교육과정에서는 수령주의 이념 교육에 대한 과목이 포함되어 있다. 통일 이후 폐지되어야 하는 과목이다. 해당 과목을 담당하고 있는 교사 인력을 어떻게 할 것인지를 문제가 제기된다. 소학교에서는 이들 과목을 전담하는 교사가 있는 것은 아니지만, 중학교에서는 이들 과목을 전담하는 교사들의 경우에는 통일 이후에는 교사로서의 적격성 문제가 제기될 수 있다.

북한의 교육과정 중에서는 외국어, 역사 등이 상대적으로 약하다. 해당 분야의 신규 교사인력을 어떻게 충원할 것인가가 새로 문제가 된다.

그리고 독일의 경우와는 달리 북한의 경우에는 교사 중 자발적 이직이 오히려 문제가 될 수 있다는 점도 감안해야 한다. 독일의 경우에는 구서독지

역과 구동독지역 간의 임금격차가 크지 않았으며, 특히 공공부문에는 그 격차는 더욱 작았다. 그리고 구동독지역은 실업률이 매우 높았다. 따라서 기존의 구동독지역의 교사인력 중에는 자발적으로 이직할 동기는 약하였다. 그러나 북한지역은 통일 후에도 남한지역과의 임금격차가 큰 것이 불가피하기 때문에, 교사인력 중 일부는 혹은 경우에 따라서는 상당수는 남한으로 이주할 동기가 발생한다. 혹은 북한지역 내에서라도 다른 직종으로 이직할 수도 있다.

일부에서 논의되는 바와 같이 남한의 인력을 대규모로 파견하여 북한의 교육 서비스 공급을 담당하거나, 혹은 북한의 교육개혁을 주도하는 것조차 매우 어려운 일이라는 점에서 대해서는 앞에 언급한 바 있다. 그렇다고 북한지역 출신 중에서 기존에 교사 외에 더 좋은 교육 서비스를 공급할 수 있는 인력을 대규모로 공급하기에는 한계가 있을 것이다. 즉 기본적으로는 북한의 기존의 교사 인력을 가급적이면 유지하는 방향이 맞을 것이다. 물론 그렇다고 모든 인력을 그대로 유지할 수는 없을 것이다. 그렇게 하면 교육의 질에 심각한 문제가 초래될 수 있다. 다만 기존의 교사 중에서 통일한국에서 더 이상 교육을 담당하기에 부적격자로 인정되는 인력 정도만이 퇴출되거나 재교육을 받도록 하는 것이 현실적이다.

#### 5) 북한지역 출신 교육인력의 남한 취업 문제

북한지역에서의 교사 자격을 남한에서 인정하는 것에 대해서는 기존 연구들에서도 이미 논의가 있었던 주제다. 이 점은 이미 탈북자들의 정착 과정에서 제기된 문제이기도 하다. 남북한 교사 양성 과정 자체가 차이를 보이는 점, 그리고 기존의 북한체제에서 교육을 받은 이가 남한의 교사로서의 자격을 가질 수 있는가 하는 점이 논쟁의 핵심이 될 것이다. 그리고 추가적으로 남한지역의 학부모들이 북한출신 교사를 쉽게 수용할 것인가 하는 문제 등도 제기될 수 있다.

본 연구에서와 같이 경제적 측면에서의 자원의 수급 등을 감안한다면, 그러한 문제가 교사인력 수급에 영향을 미칠 수 있다는 점도 고려될 수 있을

것이다. 그러나 논의를 좀 더 명확하게 하기 위해서는 교사자격의 인정 문제와 임용 문제의 차이를 구분하여 생각할 필요가 있다. 현재도 자격증을 가지고 있고 교사로 취업하고자 하지만, 임용이 되지 않는 이들이 다수 있다. 즉 현재 교사인력 수급을 조절하는 장치는 교사 자격증이 아니라 임용시험이다. 따라서 북한의 교사가 남한의 교사로 취업함에 있어서도 조절장치는 기본적으로 교사 자격증이 아니라 임용절차가 될 것이다. 그러한 점을 감안한다면, 자격인정 문제에 대해서는 좀 더 융통성 있는 입장을 가질 수 있을 것이다. 즉 남북한 교사인력 양성 체제 등의 차이에서 비롯된 문제를 극복하는 프로그램 등을 통해 북한지역의 기존의 북한지역의 교사 중에도 남한지역에서 교사로 임용될 수 있는 길을 열어주는 방법이 합리적일 것이다.

무조건적인 자격 인정은 아니라 하더라도, 일정한 정도의 추가적인 재교육 등을 절차를 거친 후에는 자격을 인정하는 것이 허용되어야 할 것이다. 그것이 인력수급에서의 실질적인 통제장치로서 작동하지 않고, 자격증으로 인정함으로 인해 사회적으로 발생할 수 있는 부작용이 크지 않음에도 불구하고, 최소한의 기회마저 차단하는 것은 사회통합 차원에서 바람직하지 않을 것이다. 그리고 그러한 입장을 가지는 경우, 좀 더 개별적인 사안에서 인권이 침해되는 소지를 줄일 수 있다. 현실적인 예로 북한지역의 교사가 남한지역의 이성과 만나 결혼을 하는 경우에도 남한에서 임용받을 수 있는 기회를 원칙적으로 차단하는 것에 대해서는 사회적인 정당성을 부여하기 어려울 수 있다.

교사자격 인정문제보다 더 중요한 현실적인 문제는 실질적인 임용, 즉 북한 출신 교사 인력 중에 남한에서 교사로 취업하고자 하는 이들과 관련된 문제다. 남북한의 임금격차가 큰 상황에서 북한의 교사인력 중에서는 기회가 된다면 남한에서 취업을 하고자 하는 경우는 다수 있을 것이다. 특히 남한지역의 교사 월급은 직업의 안정성 등을 감안할 때 남한의 경제여건에서도 상당히 높은 수준이다. 그래서 남한 내에서도 교사에 대한 선호도가 높고, 교사인력 양성을 위한 교육대학의 입학성적이 높은 것이 현실이다.

남한에서 교사로 취업할 수 있는 대상은 크게 3개의 집단으로 구분된다.

첫째, 기존에 북한에서의 교사 경력을 가진 이들이다. 둘째, 통일 이후 북한 지역에서 신규로 교사인력 양성과정을 마친 이들이다. 물론 통일 이후의 교육을 받은 세대는 남한에서도 교사로 근무할 수 있는 교사자격증을 갖추는 것을 전제로 한다. 셋째, 남한지역에서 교사인력 양성 과정을 마친 이들이다. 즉 남한지역의 교육대학 또는 사범대학으로 진학하는 경우, 혹은 남한에서의 대학을 졸업하면서 교사자격증을 취득하는 경우다. 물론 장기적으로는 두 번째 집단과 세 번째 집단의 차이는 점차 줄어들 것이다. 비록 두 번째 및 세 번째 경로도 장기적으로는 중요한 문제일 수 있지만, 가장 시급한 문제는 첫 번째 경로다.

첫 번째 경로는 남한의 신규교사 임용 관행에 의해 저절로 통제되는 부분도 있지만, 결국 정부의 정책결정에 따라 영향을 받을 것이다. 기존의 북한의 교사 출신 중 많은 이들이 남한에서 임용되는 경우에는 북한지역에서 일종의 brain drain 현상이 발생한다. 특히 우수성을 기준으로 남한으로의 취업을 허용하는 경우에는 상대적으로 우수한 인력일수록 남한에서 취업하게 되며, 북한지역 교사의 평균적인 질 저하를 초래하게 된다. 따라서 그러한 비중을 높게 가지고 가기에는 무리가 따른다.

두 번째 및 세 번째 경로와 관련된 문제는 단지 교육분야에서의 남북한 격차의 문제에 국한되지 않는다. 북한지역의 우수한 인력 등이 남한지역에서의 교사 등에만 집중적으로 취업하고자 한다면, 북한지역에서의 전반적인 인적자원 수급에 부정적으로 작용할 것이다. 즉 북한지역에서 우수한 인력이 교육분야 등으로 집중되면, 민간경제 발전의 기회가 줄어들 수 있다.

북한지역의 기존 교사인력을 남한지역에 임용하는 것은 사회통합 차원에서는 바람직한 측면은 있을 것이다. 그러나 그 비율을 높게 설정하기는 어렵다.

#### 6) 남한출신의 고용 및 파견

북한지역의 교사인력을 충원하는 대안 중 하나는 남한지역 출신을 활용하는 것이다. 북한지역의 교사인력으로 남한지역 출신을 고용 또는 활용하는

문제는 두 가지 측면에서 생각할 필요가 있다. 하나는 북한지역의 교육의 질을 빠른 시간 내에 개선하여 남북한 교육의 질 격차를 줄이기 위한 수단의 하나로 생각할 수 있다. 또 다른 하나는 북한지역에서 교사의 수급 자체에 문제가 생기기 때문에, 남한출신의 인력도 활용하는 문제다.

전자의 차원에서의 남한지역 출신 활용 문제는 교육통합 및 교육개혁과 관련하여 거론되는 방안 중 하나다. 이와 관련하여 현실적으로 논의가 필요한 쟁점, 그리고 그러한 방안으로 인한 장단점은 크게 경제적인 문제와 비경제적인 문제로 구분하여 생각할 필요가 있다. 먼저 비경제적인 측면을 보자. 통일 이후 남한지역에서 북한지역으로 교사를 파견하여 북한지역의 교육의 질을 개선하는 정책은 비경제적인 측면에서 분명 많은 장점이 있을 것이다.<sup>25)</sup> 반면, 이러한 정책을 무리하게 추진함으로써 인해 발생하는 부작용도 있을 것이다. 북한지역 출신 교사들과의 갈등, 그리고 북한지역 주민들(학부형)들의 거부감 문제를 생각할 필요가 있다. 남북한 두 지역에서의 경제여건을 감안하여 설정된 합리적인 급여수준은 통일 초기에는 10배 이상의 차이를 보일 수 있다. 동일한 현장에서 동일한 업무를 수행하면서, 그렇게 큰 급여 차이가 발생하는 것은 현장에서 심리적인 갈등을 초래할 수 있다.

물론 이러한 갈등은 북한지역 출신 교사들의 급여를 높은 수준으로 가지고 가거나, 혹은 남한지역에서 북한지역으로 파견 또는 고용하는 교사들의 급여를 낮은 수준으로 설정하면 문제를 완화할 수 있을 것이다. 그러나 다른 부분에서 언급한 바와 같이 북한지역 교사들의 급여를 높게 유지하는 것은 재정부담이 커지는 문제와 더불어, 북한지역 내에서 노동시장에서 왜곡을 크게 만드는 문제가 있다. 남한지역 출신으로 북한지역에 파견하는 이들

---

25) 또 다른 하나는 통일 이후에도 북한의 학생들은 남한 출신의 교사, 혹은 남한 출신의 어른들과 접촉할 기회가 비교적 제한적이라는 것이다. 교사들이 현장에서 가르치는 것은 단지 교과서에 담긴 지식만은 아니다. 한 사회가 보편적으로 공유하는 가치를 어른의 입장에서 학생들에게 전수한다. 그런데 북한의 교육현장에서는 남한에서 형성된, 그리고 통일 이후 우리가 공유하고자 하는 가치가 공유됨에 있어 일정한 장애요인이 존재하게 된다. 이것이 단순한 학업성취도를 넘어 학생들에게는 사회적응능력 등의 형태로 북한지역 학생들의 인적자원 형성에 부정적으로 작용할 수 있다. 그리고 그것은 남북한 교육의 질의 격차로 인식되어, 교육목적으로 남한지역으로의 이주를 촉진시키는 요인으로 작용할 수 있다.

에 대한 급여를 낮게 설정하는 경우에는 그러한 정책이 성공하기 어렵다는 한계를 가진다. 따라서 이러한 방안들은 합리적인 대안이 될 수는 없다.

경제적인 측면에서 가장 문제가 되는 부분은 특히 재정부담의 문제다. 예를 들어, 북한의 한 학교당 한 명씩 남한출신 교사를 파견 또는 채용하도록 하는 경우를 보기로 하자. 현재의 북한의 학교단위가 변하지 않는다고 가정하면, 9,000명 이상의 인력이 소요된다. 이들에 대해 남한 기준의 인건비를 지급하는 것으로 가정하자. 혹은 더 많은 인건비를 지급해야 할지도 모른다. 1인당 인건비를 7,000만원 정도로 가정하더라도, 6,300억원 정도의 인건비가 소요된다. 이는 현재의 북한 GNI의 약 1.9% 정도에 해당되는 규모다. 물론 이것은 남한의 생산능력을 기준으로 보면 큰 수치가 아닌 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 교육정책의 한 구성요소만 보더라도, 이 정도의 큰 비용이 수반된다는 것은 상당히 큰 부담이다. 그리고 이는 남한이 현재의 북한 정도의 소득수준이었던 때에 공교육 전체에 지출하던 금액의 절반이 넘는 큰 금액이다. 이것은 마치 남한이 1960년대에 소득수준이 낮던 시절에 각 학교에 인건비가 높은 외국인 원어민 교사를 한명씩 고용하는 정책과 비유될 수 있을 것이다.

남한지역 출신으로 북한지역에 파견하는 이들에 대한 급여를 낮게 설정하는 경우에는 그러한 정책이 성공하기 어렵다. 비록 북한지역에서는 물가 등이 상대적으로 낮다고 하더라도, 기타 생활 등을 감안하면, 북한지역에 파견하는 교사들의 급여를 남한지역에서 근무하는 교사들의 급여보다 낮게 설정하는 것은 경제적으로 합리적인 해결책은 아니다. 물론 북한지역에서 근무하게 하는 것을 교사생활의 일부로서 강제하는 방안도 있을 수 있다. 일종의 순환발령 개념으로 파견하는 방식이다.<sup>26)</sup> 그러나 그로 인한 비용은 결국 교사의 평생급여에 내재화되기 때문에, 그러한 방식은 단지 단기적이고 가

---

26) 북한지역에 교사를 대규모로 파견하는 방식을 추진하기 위해서는 남한 교육현장에서의 변화 내지는 적극적인 협력이 필요할 것이다. 예를 들어, 남한과 북한지역의 학교들이 자매결연 하여, 남한의 인건비 부담으로 북한에 인력을 파견하는 방식이다. 이 방식은 통일 이후 남한에서의 교육재정을 줄여 북한지역에 지출을 늘리는 방식보다는 상대적으로 남한 교육현장에서 수용가능성은 높을 수 있다.

시적인 차원에서 비용을 줄이는 것에 불과할 뿐이다. 결국 남한지역 출신을 북한지역에 파견하는 것은 비용이 매우 많이 드는 정책이 되거나, 제한적인 범위 내에서 실행될 수 있는 대안이 될 뿐이다.

물론 여기서 제한적으로만 실행될 수 있는 정책이라 함은 낮은 급여에도 불구하고 북한지역에서 근무하는 이들을 의미하는 것이다. 현실적인 대안은 주로 퇴직교사 혹은 기존의 교사가 아니라도 남한지역 출신 중에서 북한지역에서 교육을 수행할 수 있는 초기고령자 연령대의 은퇴자 등이 해당될 것이다. 고령자 준교사 자격증의 부여, 이러한 제도를 활성화해야 할 것이다. 이러한 비전은 신창민(2010) 등에서 제시된 바 있다. 물론 현재도 해외 자원 봉사를 가는 청년들이 있는 것처럼, 낮은 급여로 근무할 청년들을 대안으로 생각할 수도 있다.

물론 이러한 정책들도 실제로 통일이 전개된다면, 중요한 정책방안의 일부로 검토되어야 할 것이다. 그러나 단지 사명감 등 비경제적인 요인만으로 추진되는 정책의 경우에는 성공의 가능성과 관련하여 불확실성이 매우 커진다. 퇴역 교사의 활용과 관련하여서도 어느 정도 성공적일 수 있을지에 대해서는 상당한 불확실성이 있다. 특히 교직의 경우에는 연금이 비교적 후하기 때문에 낮은 임금으로도 북한지역에서 근무할 경제적 인센티브는 낮을 것이다. 즉 주로 사명감이 주요 작동 기제가 될 것인데, 이와 관련하여서는 상당한 불확실성이 있다.

통일과 관련된 대부분의 영역이 그러하듯이 이 부분에 대해서도 향후 어떤 정책이 성공적일지에 대한 불확실성은 크다. 그러나 한 가지 점은 비교적 명확하다. 남한지역 출신을 대거 북한지역에 파견하는 정책은 재정부담이 매우 커지는 정책이라는 점이다. 특히 남북한 소득격차가 큰 통일 초기일수록 더욱 그러하다. 이는 남한지역 출신들을 북한지역에 파견함으로써 인해 거둘 수 있는 긍정적인 효과에도 불구하고, 이러한 정책이 가지는 한계에 해당된다. 이러한 점을 감안하면, 남한지역 출신을 북한지역에 파견하는 문제에 대한 정책시사점은 대략 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

남한지역 출신을 북한지역에 파견할 수 있는 규모가 그리 크지 않을 가능

성이 높으며, 따라서 북한지역에서의 교육과 관련된 인력의 대부분은 북한 지역 출신으로 충당하는 것이 불가피할 것이다. 비교적 단순한 시산을 통해서도 분명하게 알 수 있는 것은 북한의 경제상황이 현저히 개선되거나, 남한의 교육분야에서의 재정자원을 크게 감축하는 등의 변화가 전제되지 않는 한에 있어서는 북한지역의 교육을 남한의 인력을 대규모로 투입하여 추진함에 있어 상당한 문제가 있다는 것을 의미한다.

이는 북한지역의 기존 교사인력의 적격성 문제와도 연관성을 가진다. 즉 경제적 측면을 감안하면, 북한지역의 기존 교사인력의 적격성에 대해 우리가 비교적 너그러운 기준을 적용하는 것이 필요하다는 것이다. 전공이 부적합한 경우에도 가급적이면 재교육을 통한 다른 과목 교사로의 전환을 적극적으로 검토해야 하고, 도덕성 측면에서도 무조건적으로 높은 기준으로 적용하기 어려울 수 있다는 것을 의미한다.

둘째, 다른 측면에서 해석하면, 남한지역 출신을 북한지역으로 파견하거나, 혹은 북한지역 교육시스템 내에서 남한지역 출신들을 고용하는 정책은 단지 단기적인 정책이 아니라, 긴 시간을 가지고 지속적으로 추진해야 하는 정책이라는 것을 의미한다. 비경제적인 측면에서 보면 남북한 교육의 질의 격차가 심한 통일 초기일수록 남한지역 출신을 북한지역으로 파견함으로써 얻는 상대적인 득이 더 크다. 그럼에도 불구하고 경제적인 측면에서는 오히려 중장기적으로 남북한 두 지역에서의 상대적인 소득격차가 줄어들수록, 남한지역 출신을 북한지역으로 파견하는 것은 상대적으로 합리성을 갖는 정책이 된다.

이러한 현실이 의미하는 또 다른 것은 남북한 교육의 질의 격차가 단기간에 해소되기는 어렵다는 점이다. 그리고 인력파견이 제한적일 수밖에 없다면, 남북한 교육통합을 위해서는 북한지역 출신 교사들의 대규모의 교사 연수 내지는 재교육 프로그램이 필요할 것이다. 남한지역의 교사 출신이 아닌 이들도 북한지역에 교사로 파견하는 정책에 대해 긍정적으로 검토해야 한다.

## 마. 부분 요약

본절에서는 인구이동이 허용되고, 이동하는 인구에 대해서는 새로 이동한 지역에서의 공공지출혜택이 배제되지 않는 것을 가정하고, 북한지역에 대해 남한지역과 차별화된 제도와 지출의 기준이 적용되는 통합방식에 대해 고찰하였다. 좀 더 구체적으로는 인구이동이 재정에 미치는 영향, 그리고 재정정책이 인구이동에 미치는 영향에 대해 고찰하였다.

북한지역에 대해 남한지역과 차별화된 제도 및 낮은 공공지출혜택의 단가를 적용할 수 있는지는 주로 인구이동 허용 여부에 따라 달라진다. 인구이동이 제한된 상태에서는 지역간 격차를 원하는 수준에서 조절할 수 있기 때문에, 추가적인 재정부담이 커지는 문제는 심각하지 않다.

그러나 인구이동이 허용되는 상황에서는, 북한지역에서의 공공지출혜택의 단가를 남북한지역의 소득수준의 차이에 비례하는 정도로 낮게 설정하기는 어렵다. 그러한 방식에서 몇 가지 심각한 문제가 발생하기 때문이다. 첫째, 인구이동이 허용되면 공공지출혜택의 수준이 높은 수준으로 이동하고자 하는 동기가 작용하며, 그러한 방식이 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동을 가속화하는 요인으로 작용하기 때문이다. 그리고 인구이동은 북한지역에서 공공서비스 수요를 줄이는 대신, 1인당 지출수준이 더 높은 남한지역에서의 지출을 증가시킨다. 따라서 북한지역에 남한지역과는 차별화된 공공지출혜택 수준을 적용하여 추가적인 재정부담을 줄이고자 하는 목표 중 일부는 상쇄된다. 뿐만 아니라, 인구의 지역적 편중 및 국토의 불균형 발전 문제도 심각해진다.

둘째, 북한지역에서의 공공서비스 공급에 필요한 인력이 남한지역으로 이주함에 따라, 북한지역에서 효과적으로 공공서비스를 공급함에 있어 심각한 문제가 발생할 수 있다. 북한지역에서의 공공서비스 공급에 문제가 생기는 것을 방지하기 위해서는 공공서비스 공급에 필요한 인력에 대한 임금 수준을 높게 설정해야 하는 한계가 발생한다. 즉 북한지역의 공공지출혜택 수준을 기존 연구들 상당수에서 가정하는 것처럼 낮게 설정할 수 없게 된다.

본장에서는 이러한 상황을 좀 더 구체적으로 설명하기 위하여 교육분야를

예시로 논의하였다. 북한지역의 교육의 질이 낮은 경우에는 더 좋은 교육기회를 위해 남한지역으로 이주하게 되는 동기가 더 강하게 작용하며, 그로 인한 부작용을 방지하기 위해서는 북한지역 교육의 질을 최대한 빠른 속도로 끌어올려야 하는 압력이 존재한다. 즉 인구이동이 허용되는 시점부터는 교육지출 증가 압력이 커진다. 뿐만 아니라, 교사인력의 이탈을 막기 위해서는 북한지역 교사 인건비 수준을 낮게 설정할 수 없다.

따라서 인구이동의 충격을 줄이기 위해서는 남북한 두 지역에서의 사회분야 제도의 차별성을 크게 유지하기 어려우며, 그 격차를 상당한 정도로 줄이는 것이 불가피해진다는 것이다. 이러한 점을 감안한다면, 완전통합 모형과 부분통합 모형이라는 것은 개념적으로 구분하여 논의한 것일 뿐, 실제로는 완전통합 모형과 부분통합 모형은 완전히 구분되는 것은 아니라는 것이다. 일단 인구이동이 허용되는 상황에서는 추가적인 재정지출에 대한 압력은 기존의 통일비용 관련 연구들 중 상당수에서 추정하는 것보다는 훨씬 커질 수 있다.

물론 북한지역에서 재정지출의 단가를 높이지 않기 위해 인구이동으로 인한 충격을 감내하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 남북한 소득격차가 존재하는 상황에서 통일이 이루어지는 경우의 충격이 가장 단적으로 나타나는 분야가 인구이동, 그리고 추가적인 재정부담의 문제다. 북한지역에서의 공공지출혜택 수준을 낮게 설정하면, 추가적인 재정부담이 커지는 문제를 어느 정도 완화할 수는 있지만, 그 대신 충격이 인구이동을 통한 경로로 인해 나타난다. 추가적인 재정부담을 줄이고자 하는 당초의 목표 역시 충분히 효과적으로 달성하지 못할 뿐 아니라, 다른 측면에서도 심각한 문제가 발생한다.

그러나 공공서비스 공급에 필요한 인력에 대해 임금수준을 높게 설정하는 것 역시 다양한 문제를 초래한다. 공공부문의 임금인상 압력이 민간부문의 임금인상을 유도하여, 북한지역 전체의 인건비가 생산능력에 비해 높아지는 문제가 발생할 수 있다. 그리고 공공부문의 임금이 민간부문의 임금에 비해 상대적으로 높게 설정됨으로 인해, 우수한 인적자원이 공공부문에 과도하게

집중되는 현상을 초래할 수 있다. 그로 인해 북한지역에서 민간부문 경제가 활성화됨에 있어 장애요인이 될 수 있다.

이처럼 인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 공공서비스 수급권을 허용하는 한에 있어서는 재정부담이 커지지 않고, 인구이동으로 인한 충격도 커지지 않는 조건을 동시에 충족하는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다.

문제의 본질은 지역간 격차가 존재한다는 것이며, 지역간 소득격차로 인해 발생하는 수요를 어떻게 합리적으로 수용하고 관리할 것인가가 통일방안에서의 핵심이 된다. 가장 논란의 여지가 적은 방법은 경제적 유인수단을 통해 인구이동의 규모가 과다해지는 것을 억제하는 것이다. 그러나 경제적 유인을 통해 인구이동의 충격을 얼마나 줄일 수 있을지에 대해서는 상당한 불확실성이 존재한다. 그리고 인구이동으로 인한 충격이 커지지 않을 정도로 충분히 효과적인 경제적 유인수단이라는 것이 결국은 재정지출을 상당히 크게 만드는 한계가 존재한다. 구체적인 문제로는 어느 시점부터 인구이동을 전면적으로 해제할 것인가, 그리고 어느 시점부터 남하하는 이주민에 대해 남한지역에서의 공공서비스 수급권 배제를 철폐할 것인가의 문제 등이 된다. 그리고 개별 분야를 보면, 자격의 인증 및 제도의 통합 등이 중요한 문제가 된다.

### 3. 인구이동의 통제 및 억제

#### 가. 서론

##### 1) 기존 연구

통일 과정에서 인구이동이 중요한 부분이면, 인구이동으로 인한 충격이 클 것이라는 인식은 전혀 새로운 것은 아니며, 기존의 논의 중에 이에 대한 논의를 포함하는 연구들도 다수 있다. 그러나 통일 과정에서의 재정, 혹은 재정과 직접적으로 관련된 연구들에서 반드시 인구이동의 문제를 자세히 다루지는 않는다. 통일비용 등을 논의하는 인구이동 문제에 대한 기존 연구에

서 접근방법은 크게 3개의 범주로 나눌 수 있다. 첫째, 인구이동 문제에 대해 아예 언급하지 않는 연구다. 둘째, 인구이동을 통제하는 것을 명시적으로 가정하는 경우다. 세 번째 인구이동을 허용하지만, 경제적 유인수단을 통해 이 문제에 어느 정도 대응할 수 있다는 것을 전제로 하여, 인구이동 문제가 심각한 부담이 되지 않는다고 가정하는 경우다. 물론 일부 연구에서는 인구이동 문제에 큰 비중을 두고 있거나, 이와 관련하여 사회보장 문제 등을 다루고 있다.

## 2) 용어의 정의

인구이동이 너무 큰 부담이 된다는 전제하에 논의한다면, 인구이동의 규모를 줄일 수 있는 방안은 크게 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 물리적으로 인구이동을 통제하는 방안이다. 다른 하나는 경제적인 유인수단(economic instrument)으로 인구이동의 규모를 줄이는 방안이다. 본 연구에서는 전자를 통제(control), 후자를 억제라고 부르기로 한다. 전자는 자본 통제의 경우처럼 정부가 직접 인구이동의 규모와 대상을 결정하는 것을 의미하며, 가장 극단적인 형태는 인구이동을 금지하는 것이다.

후자는 두 개로 세분화하여 생각할 수 있다. 하나는 인구이동이 이루어지 않도록 정(positive, +)의 인센티브를 제공하는 방식이며, 다른 하나는 이동하는 인구에 대해서는 부(-)의 인센티브, 즉 경제적 불이익이 발생하도록 하는 방법이다. 정(+의 인센티브로 다음과 같은 정책수단을 생각할 수 있다. 국유재산의 민영화 과정에서 북한지역에의 거주와 연계하는 방안 등이 거론된다. 부(-)의 인센티브 수단 중 하나는 이주하는 이들에 대해 교육 및 사회보장 등 공공서비스의 수급권을 인정하지 않는 방안 등이 거론된다. 그러나 양자의 구분은 기준을 어디로 설정하는가에 따라 달라지기 때문에, 그 한계가 명확하지는 않을 수 있다.

### 3) 인구이동과 재정부담의 문제

인구이동을 경제적 유인수단으로 억제하고자 하는 경우에는 그에 따라 일정 수준 이상의 재정부담이 발생할 수 있다. 반면, 인구이동을 직접적으로 통제하는 경우에는 이동하는 인구에 대해 공공서비스를 제공함으로써 인해 일정한 정도의 추가적인 부담이 발생한다. 그러나 인구이동을 통제하는 경우에도 실제로 나타날 수 있는 상황을 기준으로 하면 몇 개의 다른 시나리오를 구성할 수 있다.

인구이동을 통제할 뿐 아니라, 이를 강하게 enforce한다. 즉 개념적으로 불법이주 등이 없는 것으로 가정하는 경우다.

인구이동을 원칙적으로 통제하지만, 강하게 enforce하지 않는 경우다. 실질적으로 불법이주 등의 문제가 생기는 경우다.

후자의 경우에는 불법적으로 이주하는 주민들에 대해 공공서비스의 수급권을 인정할 것인지가 중요한 문제가 된다. 그에 따라 추가적인 재정부담이 달라지는 것은 물론이고, 그것 자체가 인구이동의 규모에도 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

## 나. 인구이동의 통제 관련 논의

### 1) 국내의 기존 논의

인구이동을 통제하는 것과 관련하여서는 그것이 경제적으로 합리적인가 하는 측면의 질문 외에도 (1) 헌법정신 등에서 볼 때 타당한가 하는 다소 규범적인 측면과, (2) 혹은 정치적으로 가능할 것인가 하는 질문이 제기된다. 본 연구에서는 먼저 헌법적 측면에서의 문제를 살펴보기로 한다. 즉 인구이동을 물리적으로 규제하는 것이 헌법적으로 정당화될 수 있는가 하는 점을 중심으로 살펴보기로 한다.

거주 이전의 자유를 제한하는 것이 정당화될 수 있는지와 관련된 국내의 기존 논의를 살펴보기로 한다. 인구이동을 통제하는 법령이 위헌이 되는지의 문제와 관련하여 기존의 논의를 간단히 살펴보기로 한다. 거주 이전의

자유는 대한민국 헌법에 규정된 권리다. 통상적으로 거주 이전의 자유를 제한하는 조치는 당연히 위헌이 된다. 최은석(2011)은 거주 이전에 대한 허가제 등을 규정하는 법률은 위헌이 될 소지가 크다 하더라도, 통일국가 완성 시까지 한시적으로 운용될 필요성이 있다고 지적하고 있다. 법학자들의 일반적인 견해는 현행 헌법 내에서도 사회적 필요에 따라서는 한시적으로 인구이동을 통제하는 것은 가능할 수 있는 것으로 보고 있다.

## 2) 해외사례

대부분의 국가에서 해외로의 인구이동(emigration)에 대해서는 자유를 허용하지만, 국적을 보유하지 않은 외국인이 국내로 유입되는 이민(immigration)은 통제한다. 다만 일정한 집단 내에서는 국가 간의 인구이동 및 거주 이전의 자유가 허용된다. 대표적인 경우는 쟁쟁조약을 통해 인구이동을 허용하고 있는 유럽의 경우다. 서아프리카에서도 부분적으로 국가 간 인구이동을 허용하고 있다.

거주 이전의 자유는 크게 두 가지 의미로 사용된다. 하나는 국내에서의 거주 이전의 자유이고, 또 다른 하나는 해외로 이주할 수 있는 자유를 의미한다. 본 연구의 맥락에서는 후자의 경우는 상대적으로 덜 중요한 문제이며, 주로 전자에 중점을 두어 논의한다.

역사적으로 인구이동을 통제한 사례는 많다. 좀 더 근본적으로는 민주주의 개념이 정립되기 이전에는, 거주이전의 자유를 허용할 것인가의 권리자체가 국가의 판단 영역에 해당되는 개념이었다. 국가는 시민의 자유를 통제할 수 있는 권한을 가지는 경우가 많았다. 그러나 그러한 역사적 사례는 제한적인 의미만을 가질 뿐이다. 거주 이전의 자유라는 것이 주로 시민권을 토대로 하는 근대적인 개념이기 때문이다. 거주 이전의 자유가 근대적인 시민권의 철학으로 정립된 배경에는 불합리한 정부에 대한 소극적인 저항이라는 개념이 깔려 있다. 즉 국가가 개인의 권리를 탄압하는 경우, 개인은 그러한 국가의 권력이 미치지 않는 지역으로 이동함으로써 국가의 권력에 저항할 수 있다는 권리를 포함한다.

거주 이전의 자유가 보장되는지, 헌법에 명시되어 있는지는 국가별로 차이를 보인다. (1) 상당수 국가들에서는 거주 이전의 자유를 헌법에 명시하고 있다. 반면 거주 이전의 자유를 허용하면서도 그것을 헌법에 명시하지 않는 국가들도 다수 있다. (2) 거주 이전의 자유는 워낙 본질적인 인권의 문제에 속하기 때문에, 굳이 헌법에 조문으로 명시하지 않더라도 권리로써 확보되는 경우가 대부분이다. 혹은 성문헌법 체계를 가지지 않은 국가들도 이러한 범주로 파악할 수 있다. (3) 그러나 일부 국가들에서는 헌법에 명시하지 않았을 뿐 아니라, 실제로 거주 이전의 자유가 제한되는 경우도 있다. 가장 전형적인 경우는 중국이라 할 수 있다. (4) 일부 국가들에서는 거주 이전의 자유는 헌법에 명시되어 있을 뿐, 실제로 보장되는 권리는 아니다. 가장 전형적인 경우는 북한이다.<sup>27)</sup> 베트남에서는 거주 이전의 자유가 헌법에 명시되어 있지만, 거주 이전의 자유와 관련하여 상당한 장애가 있는 경우다.

역사적으로 보면, 근대 민주주의가 정립되기 이전의 시기에는 국가 내에서 인구이동을 통제할 사례는 많다. 그러나 역사적 사례가 제한적인 시사점만을 제공하는 것은 거주 이전의 자유라는 것이 주로 근대 민주주의의 발전과 더불어 정립된 권리의 성격이 강하기 때문이다. 거주 이전의 자유가 근대적인 시민권의 철학으로 정립된 배경에는 불합리한 정부에 대한 소극적인 저항의 권리라는 개념이 깔려 있다. 즉 국가가 개인의 권리를 탄압하는 경우, 국가의 권력이 미치지 않는 지역으로 이동하여 그러한 탄압에 소극적으로 저항할 수 있는 기회를 제공한다는 것이다.

중국이나 베트남의 경우에는 거주 이전의 자유가 완전히 보장되지는 않는다. 중국의 경우에는 1970년대까지는 인구이동을 비교적 강하게 통제하였다. 비록 1980년대부터 인구이동의 자유를 어느 정도 인정하고 있지만, 교육 기회 및 사회보장 적용에서의 제한 등을 통해 이주자에 대한 불이익을 주고 있다. 베트남은 비록 헌법상으로는 거주이전의 자유가 보장되어 있지만, 예서도 거주지 등록제 등 비공식적인 제도 및 관행을 통해 거주 이전의

27) 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2010년 4월 9일 개정 : 제75조) 공민은 거주, 여행의 자유를 가진다. 1988년 개정 헌법부터 반영된 것으로 추정되고 있다.

자유를 부분적으로 제한하고 있다.

물론 근현대에도 인구이동을 통제하는 사례는 있다. 민주주의가 정착되지 않은 국가들에서는 인구이동을 통제하는 경우들이 있었다. 러시아의 경우에도 거주 이전을 제한하는 전통을 가지고 있었으며, 1990년을 전후한 체제전환 및 민주화 이전까지는 인구이동을 통제하였다. 대부분의 공산국가들 역시 1990년을 전후한 시기까지 인구이동을 통제하였다.

국가별로는 특수한 상황에서 일시적이고 제한적으로 인구이동을 통제한 경험이 있다. 전시 또는 국가비상사태 등에는 그러한 제한이 허용되기도 하였다. 미국의 경우에는 제2차세계대전 중에 일본계 미국인들의 자유를 제한한 적이 있다. 단지 거주 이전의 자유를 제한하는 수준이 아니라, 수용소에 수용을 하였다. 독일의 경우에는 1990년 전후로 동유럽으로부터 이주한 구 독일 국적 시민 중 국적 회복자(우리나라로 치면, 역사적으로는 중국의 조선족, 혹은 구소련 연방의 코레아스키에 해당되는 주민들)에 대해 거주 이전의 자유를 일부 제한한 경우가 있기는 하다. 많은 국가들에서는 해외로의 이민 또는 해외여행에 대해 약하기는 하지만 제약을 가하기도 한다. 우리나라의 경우에도 1980년대 후반까지는 해외여행에 대해 엄격한 제한이 있었다.

헌법에 명시된 바와 달리, 국내에서의 거주 이전의 자유를 강하게 제약하는 경우도 있다. 북한이 그러한 전형적인 경우다. 헌법에 명시된 바와 달리, 국내에서의 거주 이전의 자유에 대해 상당한 제약을 가하는 경우도 있다. 베트남이 그러한 경우다. 베트남에서의 인구이동의 억제는 주로 지역간 인구이동의 억제를 목적으로 하기보다는 도농간 인구이동의 속도를 정부가 통제하기 위한 수단을 활용되고 있다.

물리적인 이전을 허용하는 경우에도 사회보장의 차별화 등을 통해 거주 이전의 자유에 간접적인 제한을 가하는 경우도 있다. 중국의 경우에는 1980년대부터 인구이동을 물리적으로 제한하지는 않고 있다. 그러나 이주자는 사회보장 및 교육기회 제공 등 다양한 측면에서 불이익을 경험하게 된다. 즉 아직까지 호구와 연계하여, 실질적으로는 거주 이전의 자유가 간접적으로 제한되고 있는 상황이다. 흔히 농민공문제로 불리는 문제는 중국의 중요

한 사회문제로 거론되고 있다.

### 3) 논의

거주 이전의 자유를 제한하는 정책이 위헌이 될 가능성이 있지만, 법학자들의 몇몇 연구는 한시적으로 인구이동을 통제하는 것은 현행 헌법 내에서도 가능할 것으로 보고 있다. 문제는 ‘한시적’이라는 기간이 어느 정도가 될 수 있는지가 명확하지 않다는 것이다. 남북한의 소득격차가 워낙 큰 상황이며, 남북한의 소득격차가 축소되기 위해서는 상당히 긴 시간이 걸릴 수 있다. 따라서 인구이동을 통제하여 통일 이후의 충격을 해소하고자 한다면, 인구이동을 통제해야 하는 기간은 상당히 길어질 가능성이 높다는 것이다. 그런데 그 기간이 길어질수록, 위헌의 소지가 커진다. 위헌의 소지가 적은 범위 내에서 인구이동을 통제하는 법을 만들더라도, 그러한 통제장치가 소득격차가 충분히 해소될 때까지 운영될 수 있을 것이라고 기대하기는 어렵다.

그리고 비록 제도적으로 인구이동을 제한하는 상황을 가정한다 하더라도, 실제로는 다양한 문제가 제기될 수 있다. 원칙적으로 인구이동이 제한되어 있는 단계라 하더라도, 한반도의 특수한 상황으로 인해 다양한 문제가 제기될 수 있다. 특히 두 가지 의미에서 그러하다. 인구이동이 제한되는 단계라 하더라도, 그것이 인구이동이 전혀 없는 것을 의미하는 것은 아니다.

인구이동을 통제하는 것이 기술적으로 가능한가 하는 점과 관련하여서는 과연 목숨을 걸고 휴전선을 넘는, 혹은 바다를 이용해 북한지역을 탈출하는 이들을 막는 것이 가능한가 하는 문제가 제기된다. 물론 이러한 측면과 관련하여서도 인권의 문제는 중요하다. 인권을 보호해야 한다는 시각에서 출발한다면, 물리적으로 인구이동을 억제하는 것은 어려울 것이다.

인구이동을 통제한다는 것은 화폐통합이 이루어진 EMU 체제는 물론이고, 거주 이전의 자유가 확립된 EU 체제보다 훨씬 낮은 수준의 통합을 한 상태로 일정기간을 유지하는 것을 의미한다. 거주 이전의 자유가 없다는 것은 하나의 국가로 통합된 모습인지, 근대 시민국가의 인권이 보장된 국가인지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 거주 이전의 자유를 얼마나 길게 제한할

수 있는지, 혹은 어느 정도 기간동안 제한하는 것이 합리적인지에 대한 답을 제시하기에는, 이와 관련된 연구는 많이 부족하다. 물론 상당한 연구가 이루어진다 하더라도, 이 문제와 관련하여서는 사회적 합의 역시 중요한 부분이다. 다만 현 단계에서, 정책을 논의하는 입장에서 본다면, 인구이동을 한시적으로 제한하는 것이 가능하더라도, 그것이 가능한 기간은 통합과정에서의 충격이 충분히 줄어들 정도로 길게 유지되기는 어려울 수 있다는 점을 염두에 두지 않을 수 없다.

거주 이전의 자유는 여행의 자유와도 연관될 수 있다. 거주 이전의 자유를 제한하려면 여행도 막아야 하는가 하는 문제도 제기된다. 그렇지 않으면 불법이민의 문제가 생길 수 있기 때문이다. 어떤 형태로는 인구이동이 없을 수는 없을 것이다. 다만 언제, 어떤 형태인가의 문제일 뿐이다.

#### 다. 인구이동 억제를 위한 인센티브

후자는 두 개로 세분화하여 생각할 수 있다. 하나는 인구이동이 이루어지 않도록 정(positive, +)의 인센티브를 제공하는 방식이며, 다른 하나는 이동하는 인구에 대해서는 부(-)의 인센티브, 즉 경제적 불이익이 발생하도록 하는 방법이다. 물론 양자의 구분은 기준을 어디로 설정하는가의 문제이기 때문에, 한계가 명확하지는 않을 수 있다. 정(+)의 인센티브로 다음과 같은 정책수단을 생각할 수 있다. 국유재산의 민영화 과정에서 북한지역에의 거주와 연계하는 방안이다. 부(-)의 인센티브 수단 중 하나는 이주하는 이들에 대해 교육 및 사회보장 등 공공서비스의 수급권을 인정하지 않는 것이다. 더욱 강한 경우는 남한지역에서의 취업에 불이익을 주거나, 혹은 남한지역에서의 사회보험 가입을 허용하지 않는 방법 등이 있다.

기존 연구에서의 논의를 보면, 주로 인구이동을 통제하는 것, 혹은 경제적 유인수단으로 억제하는 방안 등이 있다. 그리고 이와 연결되는 맥락에서 이주하는 인구에 대해 공공지출혜택의 수급권을 제한하는 문제 등이 있다. 수급권과 관련된 문제도 실제로는 매우 복잡해질 수 있다. 현재의 주거를 기준으로 할 것인지, 혹은 기존의 주거와 연계하는 것인지 등에 따라서도 달

라진다.

## 라. 공공서비스 수급권 문제

인구이동의 충격을 줄이기 위해 공공서비스 수급권을 제한하는 문제는 전혀 새로운 문제는 아니다. 인구이동이 통제되는 기간 동안에 대해서는 별도로 언급할 필요는 없을 것이다. 공공서비스 수급권의 인정 여부에 따라 도시 시나리오는 구분될 수 있다. 크게 수급권을 인정하는 것과 인정하지 않는 것 두 개로 구분될 수 있다. (1) 인구이동을 통제하되, 합법적으로 이주한 인구들에 대해서는 공공서비스 혜택을 인정하는 경우다. (2) 불법적으로 이주한 인구에 대해서는 공공서비스 혜택을 부분적으로만 인정한다. 이 경우는 주로 국가간 모형에서 나타나는 경우다. (3) 인구이동을 통제하지는 않지만, 이주한 지역에서의 공공서비스 수급권은 인정하지 않는 경우다. 이 경우는 주로 중국에서 벌어지고 있는 모형과 유사한 경우가 될 것이다. 그러나 실제로는 공공서비스 혜택이라는 것이 다양한 범주로 세분화될 수 있어, 어떤 부분에 대해서는 허용하고, 어떤 부분에 대해서는 허용하지 않는가에 따라 매우 세분화된 다양한 시나리오를 구성할 수 있다.

인구이동의 규모가 크지 않다면 재정 측면에서는 부담이 되지 않을 것이다. 그러나 비록 인구이동이 자유화된 경우가 아니라 하더라도, 이주 인구의 규모가 큰 경우에는 재정지출이 증가하는 압력이 존재한다. 합법적으로 이주하는 근로자들에게 공공지출혜택을 배제할 수 없기 때문이다.

### 1) 인구이동 통제 및 공공서비스 수급권 제한 문제

인구이동을 한시적으로 제한하는 방안에 대해서는 전문가들의 의견이 크게 갈리기도 한다. 특히 인구이동과 관련하여서는 그러하다. 일련의 학자들은 인구이동이 제한되는 통일은 있을 수 없다고 주장하기도 한다. 정치학자들은 그러한 견해를 보이는 경향이 좀 더 강하지만, 경제학자들도 그러한 견해를 보이기도 한다. 통일 과정에서 인구이동을 제한하는 것이 헌법적으

로 가능한가에 대한 논의도 있다. 좀 더 근본적으로는 인구이동을 제한하는 것이 통일이 이루어진 상황을 의미하는 것인지에 대한 의문도 제기될 수 있다. 전홍택(2012)을 보면, 일정 기간 동안은 인구이동도 제한하는 것으로 가정한다. 반면, 일부 연구들에서는 인구이동은 불가피한 것으로 보고, 남북한 두 지역에서 공공서비스를 차별화하는 모형을 검토하기도 한다. 예를 들어 박진·이유수(1994)에서는 인구이동을 제한하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다는 주장하고 있다. 최준욱(2008)에서도 인구이동을 통제하는 문제에 대한 타당성이나 실현가능성에 대한 판단을 하고 있지 않지만, 인구이동이 허용되는 경우의 재정문제를 다루고 있다.

#### 4. 요약 및 추가 논의

제Ⅱ장에서는 논의결과는 북한지역에 남한지역과 동일한 제도와 공공지출혜택의 기준을 적용하는 방식의 완전통합이 추진되는 경우에는 지역간 재분배 효과가 매우 커지게 되는 것을 보여주고 있다. 이는 남한지역에서 공공지출혜택의 수준을 낮추지 않기 위해서는 추가적인 재정부담이 커지는 것을 의미한다. 뿐만 아니라, 노동시장 등 다른 측면에서도 문제들이 발생한다. 그러한 충격을 줄이기 위해서는 전면적인 완전통합보다는 점진적인 통합을 추진할 필요성이 있는바, 본장에서는 북한지역에 대해 남한지역과 차별화된 제도와 지출의 기준이 적용되는 통합방식에 대해 고찰하였다.

북한지역에 대해 남한지역과 차별화된 제도 및 낮은 공공지출혜택의 단가를 적용할 수 있는지는 주로 인구이동 허용 여부에 따라 달라진다. 인구이동이 제한된 상태에서는 지역간 격차를 원하는 수준에서 조절할 수 있기 때문에, 추가적인 재정부담이 커지는 문제는 심각하지 않다. 그러나 인구이동이 허용되는 상황에서는, 특히 남하 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 제공을 배제하지 않는 경우를 보면, 북한지역에서의 공공지출혜택의 단가를 남북한지역의 소득수준의 차이에 비례하는 정도로 낮게 설정하기는 어렵다. 그러한 방식에서 몇 가지 심각한 문제가 발생하기 때문이다.

첫째, 인구이동이 허용되면 공공지출혜택의 수준이 높은 수준으로 이동하

고자 하는 동기가 작용하며, 그러한 방식이 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동을 가속화하는 요인으로 작용하기 때문이다. 인구이동은 북한지역에서 공공서비스 수요를 줄이는 대신, 1인당 지출수준이 더 높은 남한지역에서의 지출을 증가시킨다. 따라서 북한지역에 남한지역과는 차별화된 공공지출혜택 수준을 적용하여 추가적인 재정부담을 줄이고자 하는 목표 중 일부는 상쇄된다. 뿐만 아니라, 인구의 지역적 편중 및 국토의 불균형 발전 문제도 심각해진다.

둘째, 북한지역에서의 공공서비스 공급에 필요한 인력이 남한지역으로 이주함에 따라, 북한지역에서 효과적으로 공공서비스를 공급함에 있어 심각한 문제가 발생할 수 있다. 북한지역에서의 공공서비스 공급에 문제가 생기는 것을 방지하기 위해서는 공공서비스 공급에 필요한 인력에 대한 임금 수준을 높게 설정해야 하는 한계가 발생한다. 즉 북한지역의 공공지출혜택 수준을 기존 연구들 상당수에서 가정하는 것처럼 낮게 설정할 수 없게 된다.

본장에서는 이러한 상황을 좀 더 구체적으로 설명하기 위하여 교육분야를 예시로 논의하였다. 인구이동이 허용되는 시점부터는 교육지출 증가 압력이 커진다. 인구의 남한 이동에 따라 남한지역에서의 교육지출 수요가 커진다. 그리고 남북한 두 지역에서 교육의 질의 격차가 클수록, 교육을 목적으로 남한지역으로 이주를 하게 되는 동기가 더 강하게 작용할 것이다. 따라서 그로 인한 부작용을 방지하기 위해서는 북한지역 교육의 질을 최대한 빠른 속도로 끌어올려야 하는 압력이 존재한다. 뿐만 아니라, 교사인력의 이탈을 막기 위해서는 북한지역 교사 인건비 수준을 낮게 설정할 수 없다.

그러나 공공서비스 공급에 필요한 인력에 대해 임금수준을 높게 설정하는 것 역시 다양한 문제를 초래한다. 공공부문의 임금인상 압력이 민간부문의 임금인상을 유도하여, 북한지역 전체의 인건비가 생산능력에 비해 높아지는 문제가 발생할 수 있다. 그리고 공공부문의 임금이 민간부문의 임금에 비해 상대적으로 높게 설정됨으로 인해, 우수한 인적자원이 공공부문에 과도하게 집중되는 현상을 초래할 수 있다. 그로 인해 북한지역에서 민간부문 경제가 활성화되는 데 있어 장애요인이 될 수 있다.

남북한 소득격차가 존재하는 상황에서 통일이 이루어지는 경우의 충격이 가장 단적으로 나타나는 분야가 인구이동, 그리고 추가적인 재정부담의 문제다. 북한지역에서의 공공지출혜택 수준을 낮게 설정하면, 추가적인 재정 부담이 커지는 문제를 어느 정도 완화할 수는 있지만, 그 대신 충격이 인구이동을 통한 경로로 인해 나타난다. 추가적인 재정부담을 줄이고자 하는 당초의 목표 역시 충분히 효과적으로 달성하지 못할 뿐 아니라, 다른 측면에서도 심각한 문제가 발생한다.

이처럼 인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 공공서비스 수급권을 허용하는 한에 있어서는 재정부담이 커지지 않고, 인구이동으로 인한 충격도 커지지 않는 조건을 동시에 충족하는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다. 즉 남북한 두 지역에서의 사회분야 제도의 차별성을 크게 유지하기 어려우며, 그 격차를 상당한 정도로 줄이는 것이 불가피해진다는 것이다. 이러한 점을 감안한다면, 완전통합 모형과 부분통합 모형이라는 것은 개념적으로 구분하여 논의한 것일 뿐, 실제로는 완전통합 모형과 부분통합 모형은 완전히 구분되는 것이 아니라는 것이다.

문제의 본질은 지역간 격차가 존재하는 것이며, 지역간 소득격차로 인해 발생하는 수요를 어떻게 합리적으로 수용하고 관리할 것인지가 통일방안에서의 핵심이 된다. 가장 논란의 여지가 적은 방법은 경제적 유인수단을 통해 인구이동의 규모가 과다해지는 것을 억제하는 것이다. 그러나 경제적 유인을 통해 인구이동의 충격을 얼마나 줄일 수 있을지에 대해서는 상당한 불확실성이 존재한다. 그리고 인구이동으로 인한 충격이 커지지 않을 정도로 충분히 효과적인 경제적 유인수단이라는 것이 결국은 재정지출을 상당히 크게 만드는 한계가 존재한다. 구체적인 문제로는 어느 시점부터 인구이동을 전면적으로 해제할 것인가, 그리고 어느 시점부터 남하하는 이주민에 대해 남한지역에서의 공공서비스 수급권 배제를 철폐할 것인가의 문제 등이 된다. 그리고 개별 분야를 보면, 자격의 인증 및 제도의 통합 등이 중요한 문제가 된다.

인구이동이 없거나 혹은 정부에 의해 관리되는, 즉 거주 이전의 자유가

없는 경우에는 경제적 측면에서의 충격은 줄어든다. 그러나 거주 이전의 자유를 제한하는 것이 헌법정신에서 볼 때 타당한가 하는 측면과, 혹은 정치적으로 가능할 것인가 하는 질문이 제기된다. 민주주의 국가에서 거주 이전의 자유를 제한하는 경우는 매우 예외적이다. 거주이전의 자유는 민주주의 사회에서는 국민의 보편적인 권리에 해당되며, 인권의 기본적인 구성요소이기 때문이다. 거주 이전의 자유는 단순하게 헌법에서의 하나의 조항이라기 보다는, 헌법이 추구하는 기본적인 정신, 혹은 보편적인 차원에서의 인권과 관련된 가치의 영역에 속하는 성격이 강하기 때문에, 단순하게 법의 제정 및 개정 등을 통해 해결할 수 있는 문제는 아니다. 완전히 하나의 국가를 형성하는 한에 있어서는 거주 이전의 자유를 제한하는 조치는 한시적일 수밖에 없을 것이다. 좀 더 근본적으로는 인구이동이 제한되는 경우를 통일로 볼 수 있는가 하는 질문이 제기된다. 즉 인구이동이 제한되는 상태는 통일이 된 상태로 볼 수 없거나, 혹은 일시적으로만 가능한 상태라는 것이다.

통일이라는 과정에서 인구이동을 무조건 배제할 수는 없다. 결국 단계적으로 인구이동을 허용하는 것은 불가피할 것이다. 단기적으로는 인구이동에 따른 부정적인 영향이 커서 일정 기간 동안 통제하는 것이 바람직하다고 하더라도, 과연 어느 정도 기간 동안 통제하는 것이 바람직한가, 또한 가능한가 하는 문제 등도 중요하다. 오히려 근본적으로는 통합 과정의 어느 시점에서 인구이동을 허용할 것인가에 대해서는 다양한 측면에서의 검토가 필요하다. 공공서비스의 수급권을 제한하는 것 역시 인구이동을 억제하는 것보다는 덜하지만, 한시적일 수밖에 없는 한계가 있다. 공공서비스 수준의 차별화와 관련하여서는 국가모형에 대한 고찰이 필요하다. 좀 더 근본적으로는 통일의 과정 및 방식과 관련된 논의가 필요하다.

---

## IV. 요약 및 정책시사점

---

본 연구의 제Ⅲ장에서는 통일과정에서 북한지역에 기존의 대한민국의 제도와 동일한 공공지출 수준을 적용하는 방식의 완전통합이 추진되는 경우에 발생하는 지역간 재분배 효과에 대해 검토하였다. 남북한 소득격차가 상당히 축소된 상황이라 하더라도, 지역간 재분배 효과는 상당히 커진다. 예를 들어, 북한지역의 1인당 소득이 대한민국 1인당 소득의 70% 정도까지 상승한 시점에서 완전통합을 추진하더라도, 지역간 재분배 효과의 크기는 대한민국 GDP의 5%를 넘는 수준이 될 것이다. 물론 완전통합을 추진하는 시점에서 남북한 소득격차가 클수록 지역간 재분배 효과는 더 커진다.

이는 완전통합이 추진되는 상황에서 남한지역에서의 공공지출 수준을 감축하지 않는다고 가정하면, 추가적인 재정부담이 상당히 커진다는 것을 의미한다. 그리고 추가적인 재정부담의 크기는, 남북한 소득격차가 동서독 지역간 소득격차 정도로 축소되는 상황이라 할지라도, 독일에 비해서는 현저하게 커진다. 그 이유는 대한민국과 북한의 인구비율은 동서독의 두 지역간 인구비율과는 큰 차이를 보이기 때문이다. 독일의 경우 구서독지역의 인구는 구동독지역 인구의 약 4~5배 정도다. 그러나 대한민국의 인구는 북한 인구의 2배 정도일 뿐이다. 뿐만 아니라 대한민국은 출산율이 낮은 상황이므로, 남북한 인구비율은 향후 더 낮아질 것이다.

뿐만 아니라, 완전통합이 이루어지는 시점에서는 노동시장 등 다른 측면에서도 많은 충격이 발생한다. 이러한 결과는 정치적인 측면에서 필요한 환경이 조성되고, 북한지역에서 시장경제로의 전환이 완전히 달성된다 하더라도, 재정지출에 직접적으로 영향을 미치는 사회분야 제도의 완전통합은 상당한 부담이 되는 것을 시사하고 있다. 따라서 통일문제를 대한민국의 기존 제도를 북한지역에 그대로 적용하는 방식의 급진적인 완전통합의 틀에서만

검토하는 것은 한계가 있다.

완전통합으로 인한 충격이 크기 때문에, 남북한 제도의 통합을 점진적으로 추진해야 한다는 의견은 새로운 것은 아니다. 그러나 기존 연구들에서 남북한 두 지역의 제도가 부분적으로만 통합되는 상황에서 제기되는 문제들에 대한 충분한 분석은 충분하지 않다고 판단된다. 이에 본 연구의 제Ⅲ장에서는 남북한 제도가 부분적으로만 통합된 상황에서 제기되는 문제 및 쟁점 등에 대해 고찰하였다.

통합과 관련된 전제 조건에서 가장 중요한 것이 인구이동의 허용 여부다. 인구이동이 제한되는 상황이라면, 두 지역에서 다른 제도를 적용하는 것이 상대적으로 용이하며, 재정부담이 커지는 문제도 비교적 쉽게 피할 수 있다. 그러나 인구이동이 허용되는 상황에서는 남북한 두 지역에서 다른 제도를 적용하는 문제는 단순하지 않다. 그러한 상황에서는 몇 가지 복잡한 요인이 작용하기 때문이다.

북한지역에서의 공공지출혜택 수준을 남한지역보다 낮게 설정하면, 북한지역의 주민들은 공공지출혜택 수준이 높은 남한지역으로 이주하고자 하는 동기가 강하게 발생한다. 전개되는 상황을 좀 더 구체적으로 분석하기 위해서는 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 수급권을 허용할 것인가에 대한 가정이 필요하다. 인구이동이 허용되고 남하이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 제공을 배제하지 않는 상황이라면, 그러한 이주 동기는 강하게 현실화될 수 있다.

인구이동의 규모가 커진다면, 인구이동으로 인해 북한지역에서 공공서비스 수요는 감소하는 반면, 남한지역에서의 공공서비스 수요는 증가한다. 남한지역에서의 1인당 공공지출 수준이 북한지역에서의 1인당 공공지출 수준보다 더 높다는 점을 감안하면, 이것은 재정부담이 당초 목표한 것보다 커진다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라, 인구이동으로 인해 인구의 지역적 편중 및 국토의 불균형 발전 문제도 심각해진다. 이는 기존 일부 연구들에서의 단순한 가정과는 달리, 북한지역에서의 공공지출 수준을 단순하게 북한지역의 소득수준을 감안한 정도로 낮게 설정하기는 어렵다는 것을 의미한다. 따

라서 제도가 부분적으로 통합된 상황이라 하더라도, 재정부담은 기존의 일부 연구들에서 비교적 낙관적으로 가정된 것과는 달리, 상당히 커지게 된다는 것을 의미한다.

공공서비스 지출수준의 차이가 이주동기에 미치는 영향은 공공서비스 수요자 측면에서의 이주동기에만 국한되는 것은 아니다. 북한지역에서의 공공부문 인건비를 충분히 높지 못하면, 공공서비스 생산요소인 인력의 부족 현상이 발생하게 된다. 물론 이것은 북한지역으로부터 남한지역으로 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 취업 등과 관련된 자격부여 등을 어느 정도 용이하게 할 것인가 등에 대한 가정에 따라라도 달라질 수 있다. 그러나 북한에서의 기존 자격을 남한지역에서 활용할 수 있도록 하는 것과 관련된 기준을 엄격하게 설정한다 하더라도, 그것이 공공부문 인력공급에서의 공급부족 문제를 쉽게 해결할 수 있는 대안이 되기에는 충분하지 않다. 북한지역에서의 공공서비스 공급을 담당할 인력, 예를 들어 교사 등의 직업선택과 관련하여 해외로의 이주, 북한지역이나 남한지역에서의 교사 외의 다른 직업군으로의 이동 등 다른 대안들도 존재하기 때문이다. 따라서 북한지역에서 공공서비스 공급을 담당할 인력에 대한 인건비도 무조건 낮게 설정할 수는 없다.

반면 공공서비스 공급과 관련된 인력에 대한 인건비 수준을 높게 설정하는 경우에는, 우수한 인적자원이 공공부문에 과도하게 집중되는 문제가 발생한다. 그리고 공공부문의 임금인상 압력이 민간부문의 임금인상을 유도하여, 북한지역 전체의 인건비가 생산능력에 비해 높아지는 문제가 발생하고, 결과적으로 북한지역에서 민간부문 경제 활성화에 장애요인이 될 수 있다.

인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 남한지역에서의 공공서비스 수급권을 허용하는 한에 있어서는 남북한 두 지역에서의 사회분야 제도의 차이를 크게 유지함에 있어 상당한 한계가 발생한다. 뿐만 아니라, 비록 그 정도는 덜하기는 하지만, 부분통합 방식에서도 완전통합방식에서 나타나는 다양한 문제는 역시 발생한다. 이러한 점을 감안한다면, 완전통합 모형과 부분통합 모형이라는 것은 개념적으로 구분하여 논의한 것일 뿐, 실

제로는 완전통합 모형과 부분통합 모형은 현실에서 쉽게 양분하여 구분되는 것이 아니다.

인구이동을 억제하기 위한 수단으로서 남하이주하는 인구에 대해 공공서비스의 공급권을 제한하는 것 역시 지속될 수 있는 정책은 아니다. 거주 이전의 자유는 단순하게 헌법에서의 하나의 조항이라기보다는, 헌법이 추구하는 기본적인 정신, 혹은 보편적인 차원에서의 인권과 관련된 가치의 영역에 속하는 성격이 강하기 때문에, 단지 헌법을 개정하는 등의 문제로 해결할 수 있는 문제는 아니다. 완전한 하나의 국가를 형성하는 한에 있어서는 거주 이전의 자유를 제한하는 조치는 비록 가능하더라도, 한시적일 수밖에 없을 것이다. 따라서 통일이라는 과정에서 인구이동을 무조건 배제할 수는 없다. 단지 통합과정의 어느 시점에서 인구이동을 허용할 것인가의 문제일 뿐이다. 정책의 핵심 중 하나는 인구이동의 문제를 어떻게 조절 또는 관리하는가 하는 문제다.

논란의 여지가 적은 방법은 경제적 유인수단을 통해 인구이동의 규모가 과다해지는 것을 억제하는 것이다. 그러나 경제적 유인을 통해 인구이동의 충격을 얼마나 줄일 수 있을지에 대해서는 상당한 불확실성이 존재한다. 그리고 인구이동으로 인한 충격이 커지지 않을 정도로 충분히 효과적인 경제적 유인수단이라는 것은 결국 재정지출을 상당히 크게 만드는 한계가 존재한다. 인구이동이 허용되고, 남하 이주하는 주민들에 대해 공공서비스 공급권을 허용하는 한에 있어서는 재정부담이 커지지 않고, 인구이동으로 인한 충격이나 부작용도 커지지 않는 조건을 동시에 충족하는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다.

통일은 어느 정도 점진적으로 추진해야 한다는 점은 비교적 명확하다. 그러나 점진적 통합방식이라는 것 역시 아무런 제약조건이 없이 모든 문제를 쉽게 해결할 수 있는 것은 아니다. 남북한 소득격차가 상당히 큰 상황에서는 우리가 원하는 모든 조건을 모두 동시에 충족하는 이상적인 통합방안은 존재하지 않는다. 그러나 남북한 소득격차가 충분히 해소되기에는 너무나 많은 시간이 소요될 수 있다. 따라서 통일의 방식은 다양한 정책목표를 중

합적으로 고려하여 선택해야 하는 문제다.

부분통합 상황에서 제기되는 문제는 분야별로 매우 다양할 수 있다. 두 지역에서의 제도의 차별화 가능성 역시 분야별로 다를 것이다. 따라서 적절한 통합의 속도 역시 분야별로 다를 것이다. 현실적인 통일방안을 마련하기 위해서는 각 분야별로 통합과정에서 제기되는 문제를 좀 더 자세하게 검토하고, 그것을 토대로 분야별 통합방안을 마련한 필요가 있다. 그리고 각 분야의 통합방안은 다른 분야 통합방안과의 정합성이 유지될 수 있도록 검토되어야 할 것이다.

---

## 참고문헌

---

- 국회예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』, 2014.
- 박 진·이유수, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안』, 한국개발연구원, 1994.
- 신창민, 『통일비용 및 통일편익』, 통일연구원 학술회의 총서 10-03, 통일연구원, 2010.
- 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구 : 북한경제의 한시적 분리 운영방안』, 한국개발연구원, 2012.
- 정형곤 외, 『체제전환국의 경제성장 요인 분석』, 대외경제정책연구원, 2014.
- 조한범·김규륜·김석진·김형기·양문수·이명진·임강택·정성철·황선재, 「정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구」, 『통일 비용·편익 종합 연구』, 통일연구원, 2013.
- 최은석, 『통일 후 북한지역 주민의 남북한 경계선 이탈과 거주·이전의 자유 및 제한에 따른 법적 문제』, 연구보고서, 법제처, 2011.
- 최준욱 외, 『체제전환국 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점』, 한국조세연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『체제전환국 조세정책의 분석과 시사점』, 한국조세연구원, 2001.
- 최준욱, 「남북한 경제통합 방식에 대한 재정측면에서의 고찰」, 『경제논집』, 제48권 제1호, 2009.
- \_\_\_\_\_, 『남북경제통합과 재정정책(I) ; 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』, 한국조세연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「통일 과정에서의 사회제도 통합 논의와 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 통계청, 『2013년 지역 소득』, 2014.

통일연구원, 『공동체 형성을 위한 통일실현 구상』, 박종철 외, 통일부 용역 보고서, 2011.

한만길·강구섭·권성아·박재윤·양승실·조정아, 『통일에 대비하는 교육통합 방안 연구』, 연구보고서, 한국교육개발원, 2012.

현대경제연구원, 『통일한국의 경제적 잠재력 추정』, 2014.

Alesina, Alberto, Stephan Danninger and Massimo Rostagno :  
“Redistribution Through Public Employment: The Case of Italy,” IMF  
Staff paper, Vol. 48, No. 3, 2001 International Monetary Fund.

Golaman Sachs(권구훈), “A United Korea? Reassessing North Korea Risks,”  
(Part I) Global Economics Paper No: 188, 2009.

Destatis Statistisches Bundesamt (독일통계청), 주별 GRDP 자료,  
<https://www.destatis.de/> (2014. 6월 접속)

Maddison, Historical GDP Data, The Maddison-Project,  
<http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 2013  
version.(2014. 6월 접속)

UN, United Nations Statistical division, National Accounts Main Aggregate  
Database, <https://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>  
(2015. 1월 접속)

United Nations Population Division,  
<http://www.un.org/en/development/desa/population/>  
(2015. 6월 접속)

---

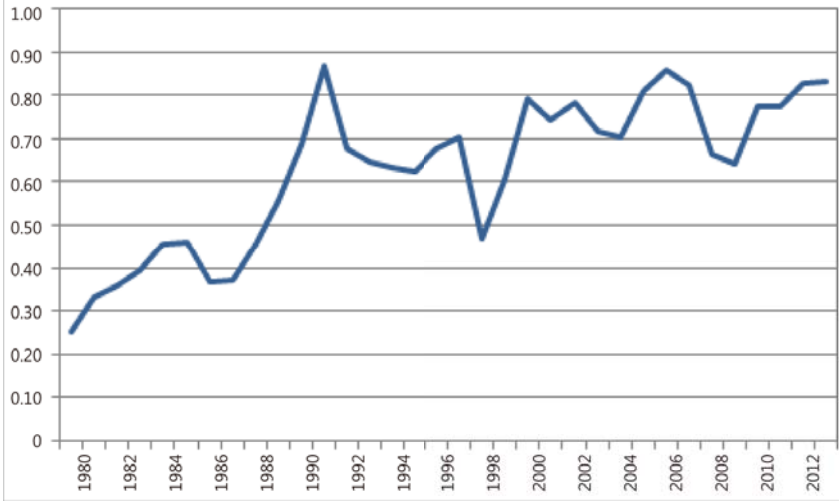
## 부록 1. 동독지역의 성장

---

동독지역에서 체제전환의 충격은 짧았다. 그러나 이것은 상대적으로 소득 수준이 높았던 체제전환국, 즉 헝가리와 폴란드에서도 발견되는 현상이다. 동독지역의 성장률은 체코, 헝가리, 폴란드 등에 비해 오히려 더 낮았다. [부 그림 1]은 동독의 1인당 소득 대비 체코의 1인당 소득을 표시한 것이다. 체코의 성장이 더 빨라, 적어도 2008년의 글로벌 금융위기 전까지는 체코와 동독의 소득격차가 감소하는 모습을 보여주고 있다.

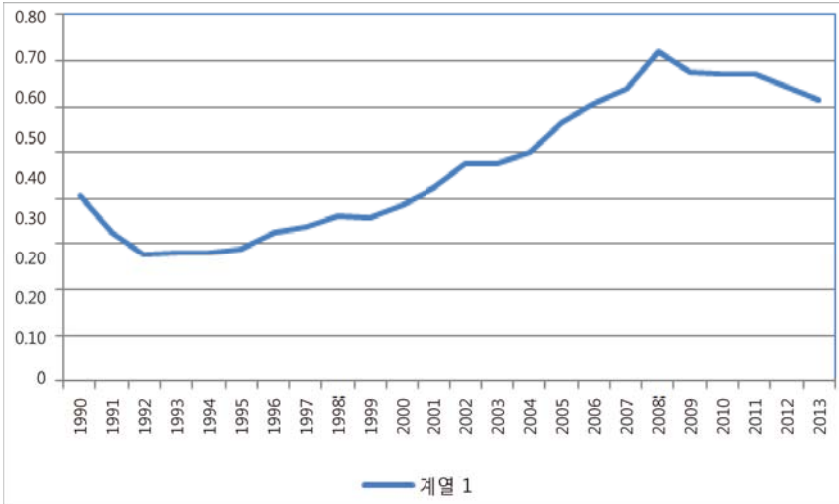
동독지역의 성장을 그보다 소득이 훨씬 낮은 체코와 비교하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 체코보다는 소득이 높은 한국, 그리고 동독지역과 소득 수준이 큰 차이를 보이지 않는 스페인과 비교하여 보기로 한다. 한국과 동독과의 1인당 생산의 격차는 독일 이전에 비해 약간 더 축소된 모습을 확인할 수 있다. 독일통일 이전에 한국의 소득은 동독지역의 60% 내외였지만, 최근에는 80% 내외로 축소되었다. 동 기간 중 성장률이 상당히 높았던 국가 중 하나인 한국이 높은 성장을 달성하면서 한국의 1인당 소득이 동독지역의 1인당 생산을 추격해가는 과정을 보여준다.

[부그림 1] 서독지역과 한국의 1인당 소득 추이 비교



자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

[부그림 2] 동독지역 대비 체코의 1인당 소득추이

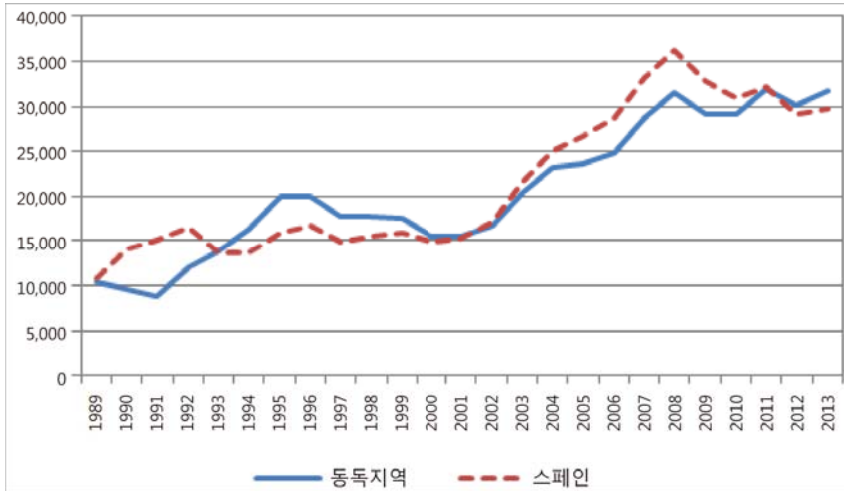


자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

고성장 국가인 한국과의 비교도 공평하지 못할 수 있으므로, 스페인과의 비교하여 보기로 한다. [부그림 3]을 보면, 동독지역과 스페인과의 상대적인 소득격차에 큰 변화가 없다는 것을 확인할 수 있다. 동독지역의 생산이 충격에서 1차적으로 벗어나 1994년 이후의 두 지역의 소득 추이를 비교하여 보기로 하자. 스페인의 성장률은 동독지역보다 더 높아 스페인의 1인당 생산이 동독의 1인당 생산을 추월해가는 과정을 볼 수 있다. 이것은 스페인이 아주 예외적으로 높은 성장을 달성하였기 때문에 생긴 결과는 아니다. 선진국의 기준으로 볼 때는 낮은 편이라고 할 수는 없다고 하더라도, 극적으로 높은 그러한 수준은 아니다. 물론 상대적으로 소득이 더 낮은 포르투갈에서는 성장률이 더 높게 나타난다.

이상의 고찰은 몇 개의 다른 의미로 해석될 수 있다. 독일의 경우 동독지역을 성장시키기 위하여 동독지역에 적극적으로 정부투자 등을 하였다. 대규모의 재정투입에도 불구하고 동독지역의 경제성장률은 그리 높지 않았다. 동 기간 중 서독지역으로부터 동독지역으로 연간 4~5% 정도의 재정이전이 이루어지고 있다. 독일의 사례가 보여주는 또 다른 점 하나는 재정의 투입이 성장을 제고함에 있어 한계를 보인다는 점이다. 상당한 규모의 재정을 투입해도 성장이 급속하게 이루어지거나, 서독지역과의 지역 간 소득격차가 쉽게 해소되는 것은 아님을 보여주고 있는 것일 수 있다.

[부그림 3] 동독지역과 스페인의 1인당 소득 추이 비교



자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

앞에서 행한 3개 국가와의 비교는 한편으로는 체제전환국의 성장 자체가 원래 소득수준에 따라 크게 달라지는 것일 수도 있음을 보여주는 것일 수도 있다. 물론 독일 사례만을 토대로 통일 이후 북한지역의 성장 가능성에 대해 너무 비관적으로 보는 것도 적절하지 않을 수 있다. 동독의 경우에는 통일 이전에 이미 소득수준이 당시의 우리나라 소득보다 훨씬 높은 정도였다. 이 점을 감안하면, 통일 이후 동독의 성장은 체제전환 과정 외에서의 문제 외에도 중진국에서 선진국으로 향하는 과정에서의 어려움이 복합적으로 결합된 상황이라고 이해할 수도 있다. 물론 앞에서 언급한 바와 같이 기존의 체제전환국 전체를 대상으로 하여 고찰하면, 이러한 일반화는 그리 잘 적용되지 않는다.

또 다른 해석을 할 수 있는 여지는 그러나 아직까지도 한국의 1인당 생산이 동독수준을 추월하지는 못하고 있다는 점이다. 즉 비록 한국의 소득이 동독지역보다 빠르게 상승하고는 있지만, 소득의 수렴이 쉽게 이루어지지 않는다는 점이다. 좀 더 확대해석하면, 통일 이후에도 남북한의 소득수렴은 쉽지 않을 수 있음을 시사한다고 할 수 있다.

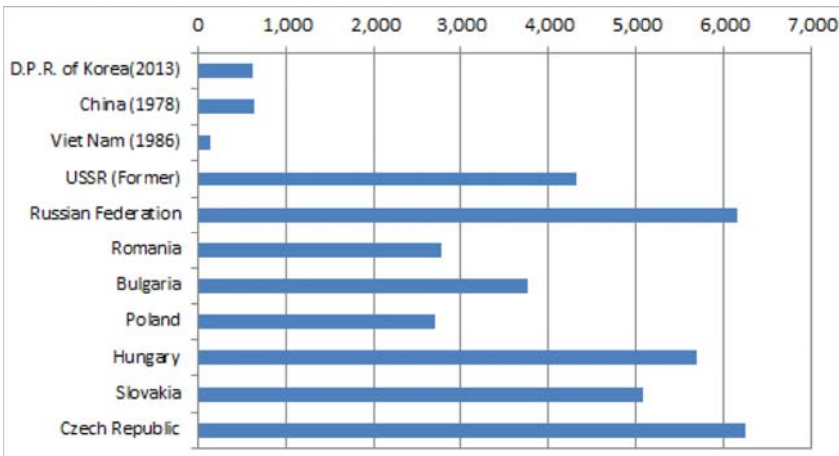
이러한 독일의 경험이 북한의 체제전환 이후의 성장에 대해 어떠한 시사점을 주는지는 명확하지 않다. 이러한 현상이 독일에서 혹은 소득수준이 높은 국가에서만 발생하는 것인지, 혹은 저소득국가에도 일반화되는 것인지는 명확하지 않기 때문이다. 독일에서 재정투입의 효과가 성장에 미치는 영향이 그리 크지 않았다는 점 역시 점 역시 독일이 이미 어느 정도 소득수준에 달한 국가라는 점을 감안할 때만 적용되는 것일 수도 있다. 소득수준이 낮은 북한의 경우에 재정투입의 효과가 어떻게 나타날지는 알 수 없다. 그러나 비교적 분명한 것은 성장을 결정함에 있어 재정의 투입 못지않게 더 중요한 다른 요인들이 있을 수 있다는 점, 그리고 소득격차의 축소가 쉬운 것은 아니라는 점 정도는 추론할 수 있다.

## 부록 2. 체제전환국의 성장 경험

UN 국민계정 자료를 기준으로 할 때, 체제전환 시점에서의 소득수준이 현재의 북한의 소득수준 정도에 미치지 못하는 국가들은 미얀마, 캄보디아, 베트남 정도에 불과하며, 우리가 일상적으로 체제전환국으로 간주하는 다수 국가들의 경우에는 북한보다 소득수준이 상당히 높은 국가들이다. 특히 동독이나, 동유럽 국가들의 경우에는 북한보다는 소득이 상당히 높은 수준이다. 구소련은 지역별로 편차가 크며, 구소련 각 지역(분리되기 전의 지역, 현재의 국가) 상당수는 현재의 북한보다 소득이 상당히 높았다.

[부그림 4] 체제전환 시점에서의 국가별 소득수준

(단위: 달러)



- 주: 1. 동독과 슬로베니아는 구공산주의 국가 중에서 소득수준이 가장 높았으나, 그 차이가 너무 커서, 같은 그림에 표기하는 경우에 북한의 수치를 식별할 수 없게 만들 수 있어, 여기에 포함하지 않았음.  
 2. 소득수준은 당시의 소득수준을 2013년 달러가치로 환산한 수치임  
 3. 별도로 연도를 표기하지 않은 국가의 경우에는 1990년 소득임.  
 4. 북한의 경우에는 최근 수치를 기준으로 하였음.

자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

〈부표 1〉 체제전환국의 체제전환 시점에서의 소득

(단위: 달러)

Viet Nam	168	Armenia	868
China	555	Azerbaijan	1,412
Cambodia	371	Belarus	2,894
Lao People's DR	364	Estonia	5,284
Myanmar	192	Georgia	1,960
Cuba	3,521	Kazakhstan	2,616
Albania	734	Kyrgyzstan	865
Bulgaria	1,486	Latvia	5,315
Hungary	5,155	Lithuania	4,226
Mongolia	986	Republic of Moldova	1,198
Poland	3,393	Russian Federation	5,829
Romania	2,028	Tajikistan	779
Czech Republic	4,426	Turkmenistan	1,242
Slovakia	3,431	Ukraine	2,641
		Uzbekistan	1,113
Bosnia and Herzegovina	2,163		
Croatia	4,368		
Kosovo	2,830		
Montenegro	4,404		
Serbia	6,958		
Slovenia	10,190		
TFYR of Macedonia	2,250		

자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

소득은 초기조건 중 하나다. 그 외에도 초기조건을 구성하는 다양한 요인이 있다. 그런데 그 중 하나인 소득에 대해서도 이렇게 조건이 다르다는 것은 체제전환국의 경험에 대한 고찰이 과연 얼마나 의미가 있는 것인지에 대한 회의감을 가질 수 있게 하는 측면도 있다. 실제로 체제전환국의 경험은 매우 다양하다. 체제전환국의 성장 경험으로부터 우리가 일반화하여 언급할 수 있는 것은 매우 제한적인지도 모른다. 특히 체제전환국의 성장경험을 이해하면서 평균을 이야기하는 것이 의미가 없을 수도 있다. 오히려 평균이라

는 수치가 초래할 수 있는 착시, 혹은 인식의 오류가 클 수 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 따라서 독자들이 아래 전개되는 어떠한 일반화도 상당한 한계를 가진다는 염두에 두고 이해할 필요가 있다.

이처럼 일반화가 어렵다는 것은 북한의 체제전환 및 향후 성장가능성과 관련하여 긍정적일 수도 부정적일 수도 있는 측면이 있다. 일단 향후 북한의 체제전환 이후의 성장가능성에 대해 가급적인 낙관적인 시각을 견지하되, 실제로 발생한 역사적인 사례를 통해 북한에서의 향후 성장의 가능성 등에 대해 한계 등을 이해하는 시각에서 검토하기로 한다.

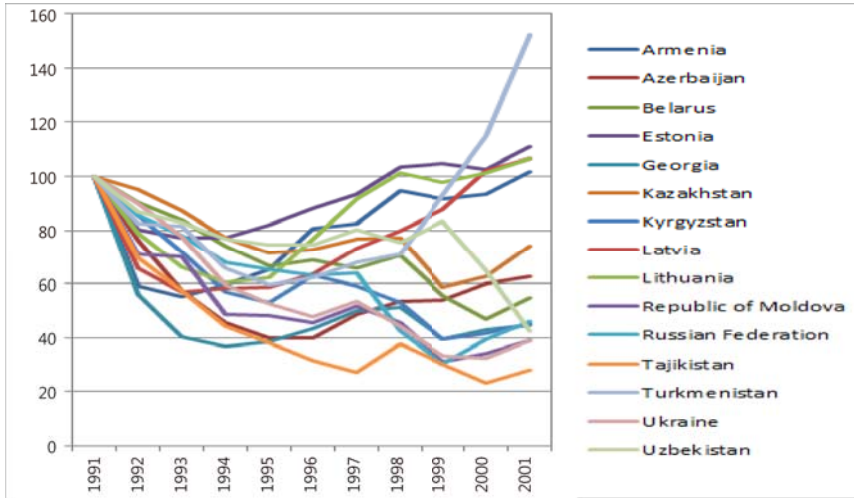
체제전환국에 대해 우리가 알고 확인하고 싶어 하는 질문은 다음과 같은 가장 원론적인 질문들을 생각할 수 있다. 체제전환국은 체제전환 이후 높은 성장을 보였는가? 특히 체제전환국이 아닌 다른 나라들에 비해 상대적으로 훨씬 높은 성장을 보였는가? 체제전환 과정에서 가장 높은 성장을 보인 사례로는 어떤 국가들이 있는가? 어느 정도였는가?

### 체제전환국의 성장 경로

체제전환을 경험한 국가 대부분은 체제전환 초기에 생산 및 소득이 감소하는 상황, 소위 체제전환 충격(transition shock)이라고 부르는 현상을 경험하였다. 체제전환의 충격이 큰 국가들에서는 생산이 체제전환 이전에 비해 절반 이하로 하락하기도 하였다. 뿐만 아니라 체제전환 후 상당기간이 지나도 체제전환 이전의 수준을 회복하지 못하였다.

먼저 체제전환 10년 동안의 구소련 국가들의 소득 변화를 살펴보기로 하자. 1991년으로 100으로 하여 산출한 수치다. 15개 국가 중 10개국은 2001년의 소득이 10년 전인 1991년에 비해 더 감소한 상황이었다. 오히려 발트 3국, 투르크메니스탄, 아르메니아 정도만이 그러한 상황에서 예외였다.

[부그림 5] 구소련 국가들의 1인당 소득 추이(1990년대)

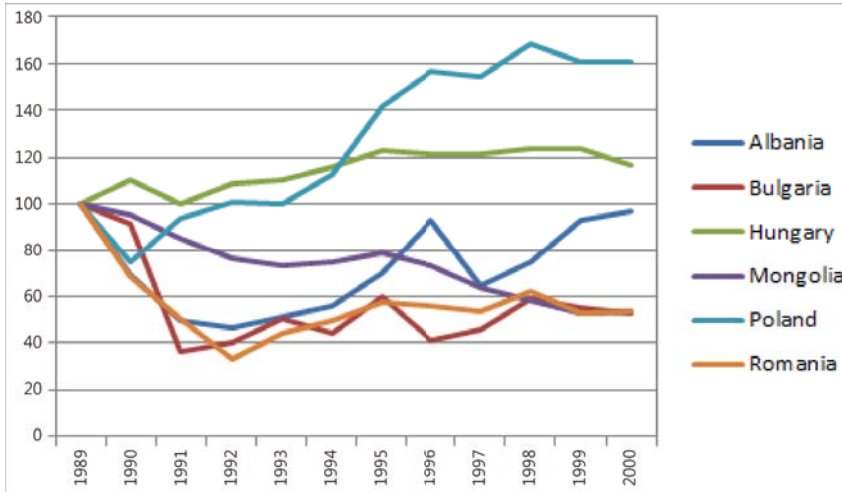


자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

1991년을 100으로 하였을 때, 2001년에 15개 국가의 평균(국가의 규모를 감안하지 않은 단순평균)은 70 정도로 하락한 상황이었다. 타지키스탄의 경우에는 2001년의 소득은 1991년의 소득의 30% 정도에 불과하였다. 뿐만 아니라 1991년이라는 기준연도 자체가 이미 체제전환의 충격이 시작되어 반영된 수치라는 점을 감안하여, 실제 충격은 위에 언급한 것보다 좀 더 크다고 할 수 있다. 물론 위에서 언급한 수치는 달러를 기준으로 한 소득이며, 환율이 절하되는 효과로 인하여 다소 과장되게 표현되는 측면도 있다는 점은 감안하여야 할 것이다.

구소련 국가 외의 체제전환국들에서도 체제전환 충격은 상당히 일반적으로 나타났다. 다만 그 충격의 정도나 회복속도는 구소련 국가들에 비해 차이를 보인다. 구소련 및 유럽 국가들 중에도 헝가리 정도만이 예외를 보였을 뿐이다. 그리고 폴란드는 체제전환의 충격이 발생하기는 하였지만, 이후 빠른 속도로 회복되었다는 점에서 역시 평균적인 경향에 비해서는 다소 예외적이었다.

[부그림 6] 동유럽 체제전환국가들의 1인당 소득 추이(1990년대)



자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

물론 위에 언급한 바와 같이 일반화는 위험할 수 있다. 적어도 몇몇 국가에서는 체제전환에서의 충격이 아주 심각하게 나타나는지는 않았다. 그리고 위에 언급하지 않은 아시아의 체제전환국들은 대체적으로, 특히 중국과 라오스는 이러한 심각한 체제전환 충격을 경험하지는 않았다.

그리고 몇몇 국가에서는 체제전환 과정에서 심각한 환율절하 현상을 경험했기 때문에, 달러화로 표시된 소득수준은 체제전환국의 충격을 다소 과장되게 인식할 수 있는 측면도 존재한다는 점에 유의할 필요는 있다.

그리고 결과의 해석과 관련하여서도 체제전환 과정에서의 충격이 체제전환 그 자체 외의 요인 때문에 커지거나, 혹은 과장되게 나타나는 측면도 있을 수 있다는 점에 대해서도 어느 정도 유의할 필요는 있다. 즉 이러한 충격을 모두 체제전환의 영향만으로 이해하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 특히 구소련국가들에서는 체제전환의 충격과 더불어 국가의 분리, 그리고 그로 인한 충격 등이 큰 요인으로 작용하기도 하였다. 구소련은 소련연방 전체를 하나의 생산체제로 파악하였으며, 현재 각 국가로 분리된 각 지역간

에 전문화 등을 통해 하나의 국가로서의 생산체계를 구성하는 모형을 지향하였다. 따라서 국가의 분리는 단지 미시적인 측면에서의 체제전환 충격 외에도 국가의 생산체계의 chain의 붕괴라는 현상으로 연결된다. 체제전환 과정에서 등장한 민족주의적 경향은 국제적 분업체계가 기존의 소련연방에서와 같이 유지되는 것을 원하지 않은 요인으로 작용하거나, 또는 심지어는 국가간에 무역조차도 효과성이 크게 제한되게 하기도 하였다. 비록 위에 언급한 몇 가지 유의점에서도 불구하고, 체제전환을 경험한 몇 개 정도의 국가만을 제외한 대부분의 국가들이 체제전환 과정에서 생산이 감소하는 충격을 경험하였다는 것은 단순히 무시할 수 있는 점은 아니다.

체제전환국에서 초기 충격의 정도는 국가별로 매우 다르게 나타난다. 체제전환의 충격이 상대적으로 작은 경우는 주로 두 개의 상이한 집단에서 발견된다. 하나는 체제전환을 비교적 급격하게 추진한 국가들 중 소득수준이 높은 국가들로, 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아 등이 이에 해당된다. 또 다른 집단은 체제전환을 점진적으로 추진한 국가들로 아시아 체제전환국 등이 이에 해당된다. 따라서 체제전환 속도와 충격과의 연관성을 명확하게 연결함에 있어 한계가 있다.

### 체제전환국의 평균적인 성장률 상대비교

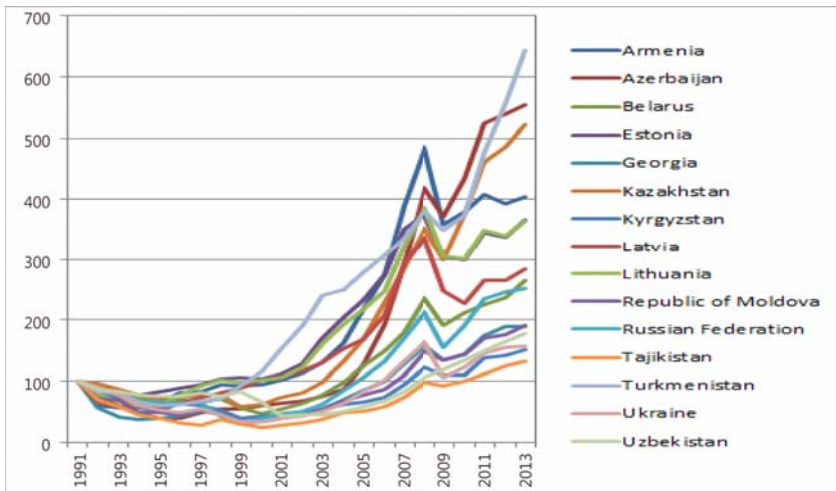
체제전환국 대부분은 체제전환 초기에 심각한 체제전환 충격을 경험한 후에 성장을 하는 경우가 많았다. 따라서 체제전환국들의 성장 경험은 어떤 시기의 자료를 이용하는가에 따라 크게 달리 보일 수 있다. 체제전환 이후 10년 정도의 기간을 중심으로 보면, 대체적으로 매우 실망스러운 모습이 관찰된다. 구소련 15개 국가를 대상으로 살펴보면 1990년 수준으로 생산이 회복되기까지는 약 13년 정도의 시간이 필요하였다. 구소련 15개 국가 중에도 가장 빠른 회복을 보인 몇 개의 국가들, 특히 발트 3국 등이다. 이들을 제외한 나머지 13개 국가를 대상으로 살펴보면, 다소 더 실망스러운 모습이 관찰된다.

뿐만 아니라 여기서 자료의 한계로 인해 불가피하게 1990년의 소득을 기

준으로 논의를 하였다는 점도 감안할 필요가 있다. 1990년에는 이미 구소련에서는 체제전환의 충격이 시작된 시점이다. 따라서 공산주의 체제하에서의 소득 하락은 감안하지 않는다 하더라도, 1990년 수치도 이미 체제전환의 충격을 일부 반영한 수치일 수 있다는 점이다. 이 점을 감안하면, 구소련 국가들이 체제전환 이전의 소득수준으로 복원됨에 더 많은 시간이 필요한 것일 수도 있다.

체제전환 후 23년 정도가 지난 시점에서 체제전환 후 비교적 최근까지의 자료를 보면, 체제전환국의 성장률은 다른 국가들에 비해 약간 높은 것으로 나타난다.

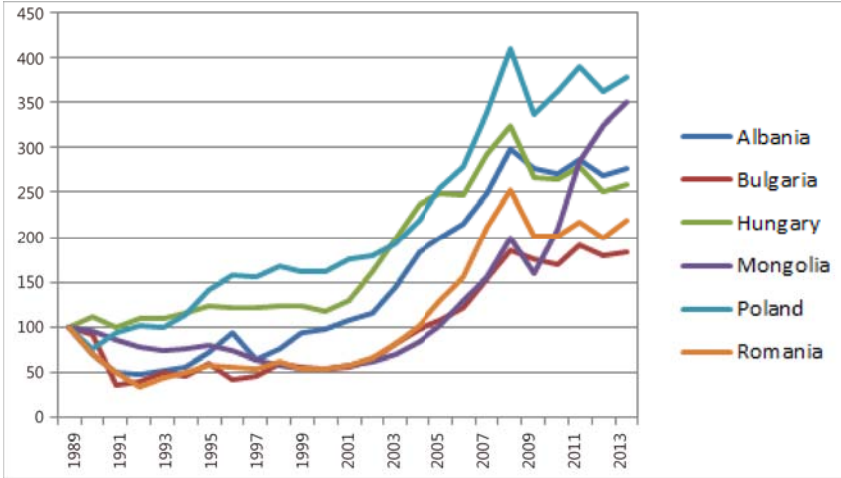
[부그림 7] 구소련 국가들의 1인당 소득 추이



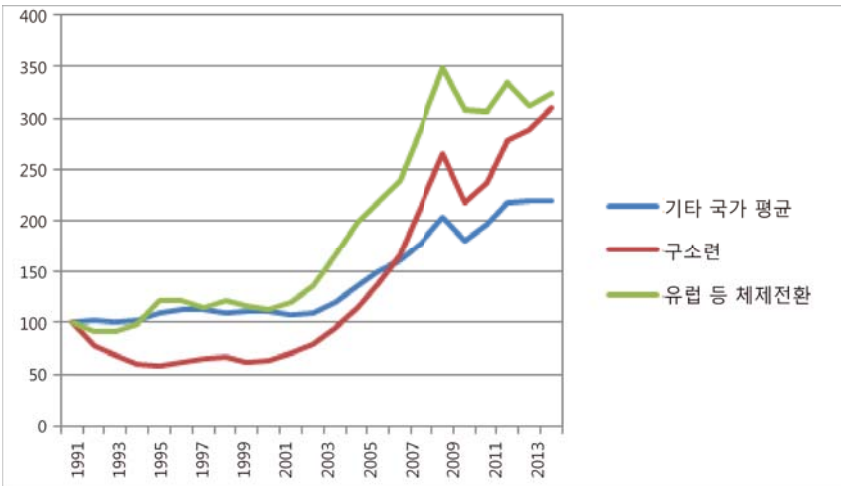
자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

[부그림 8] 동유럽 체제전환국의 1인당 소득 추이



[부그림 9] 체제전환국 집단별 평균 소득 추이



자료: UN National Accounts 자료를 토대로 저자 재구성

그러나 체제전환국들의 성장이 2000년대 들어 가속화된 것과 관련하여, 추가적으로 유의할 점도 있다. 일부 국가들에서는 자원개발에 따른 성장이 가속화되었다는 점이다. 특히 2000년대 이후 유가 및 기타 자원가격이 상승하는 기간 동안은 더욱 그러하였다. 러시아가 1998년의 경제위기에서 쉽게 벗어난 것도 이후 유가 상승으로 인한 영향이 크다. 비교적 최근에 몽골의 경제가 급속하게 상승한 것도 광물자원의 가격의 상승으로 인한 영향이 크다.

체제전환 후 23년 동안의 기간 동안 체제전환국들의 성장이 약간 더 높았던 점에 대해서는 다음과 같은 시각에서 생각해 볼 필요도 있다. 이는 이미 소득이 높은 서유럽이나 일본은 성장이 매우 낮았기 때문일 수도 있다. 체제전환국의 소득 평균은 2천달러 정도에 불과하지만, 체제전환국이 아닌 국가들의 평균은 6천달러에 달한다. 이러한 점은 일면 설득력이 있어 보일 수 있다. 그러나 체제전환국을 대상으로 보면, 체제전환 이후의 평균적인 성장률은 초기 소득과 명확한 연관성을 갖지는 않는 것으로 나타난다. 즉 기존의 소득이 높은 국가들이 성장률이 낮아지는 추세는 매우 약하게만 발견될 뿐이다. 오히려 소득이 높은 국가들이 체제전환을 무리 없이 수행하는 현상이 발견된다. 특히 헝가리와 폴란드는 그러하다. 따라서 체제전환국들의 성장이 높았던 이유를 저소득국가의 소득증가율이 높아 수렴하는 현상만으로 이해하기에는 한계가 있다.

## 국가별

체제전환 초기의 소득 감소는 많은 국가들에서도 나타난다. 물론 헝가리와 폴란드의 경우처럼 체제전환 과정에서 심각한 생산 감소를 경험하지 않은 국가들도 있다. 헝가리는 상대적으로 더 일찍부터 점진적으로 체제전환이 이루어진 경우이며, 1990년대 초반에 대체적으로 안정적인 성장을 한 경우다. 헝가리의 경우에는 1980년대에 이미 성장이 이루어지고 있었고, 1990년대 중반 정도에는 성장이 둔화된다. 폴란드의 경우도 체제전환 전후로 소득 하락을 경험하기는 하였지만, 1990년대에는 빠른 속도로 성장한 경우다. 물론 체제전환 초기 내지는 이전의 기간까지 포함하면, 1980년대 중반 이후

약 15년 동안 연평균 소득증가율은 5% 정도로 다소 낮아진다.

하여간 이 기준으로 보면 체제전환국들이 성장이 더 높았다. 이는 이미 소득이 높은 서유럽이나 일본은 성장이 매우 낮았기 때문일 수도 있다. 체제전환국의 소득 평균은 2천달러 정도에 불과하지만, 체제전환국이 아닌 국가들의 평균은 6천달러에 달한다. 체제전환국들이 성장이 높았던 것은 맞지만, 다른 변수를 통제하고 나면 실제 체제전환으로 인해 성장이 커진 효과는 크지 않을 수도 있다. 그러나 회귀분석 결과, 연관성은 높지 않다. 즉 기존의 소득이 높은 국가들이 성장률이 낮아지는 추세는 매우 약하다. 저소득 국가들 중에서도 성장이 정체된 나라들이 많기 때문이다.

짧게는 25년 혹은 30~40년 정도의 체제전환을 거친 후에 각 국가들의 모습은 매우 다양한 모습으로 나타나고 있다. 성공적으로 체제전환을 마무리하고, 민주화와 안정적인 경제성장을 동시에 달성하여 소득이 비교적 중상위권에 속하는 국가들도 있다. 발트 3국을 비롯하여, 비제그라드 국가는 대략 이러한 범주에 해당되는 국가들이라 할 수 있다. 그리고 구소련 국가 중에서는 러시아와 카자흐스탄은 상기 국가들 정도의 소득수준을 달성하였다.

동남유럽의 3개 국가 중 알바니아를 제외한 불가리아, 루마니아, 그리고 구소련 국가들 중 벨라루시, 아제르바이젠, 투르크메니스탄도 전 세계 중위치를 상회하는 정도의 소득을 달성하고 있다. 이들 6개 국가들도 그 내용을 보면 실제로는 상당히 차이를 보이는 2개의 국가군으로 구분된다. 불가리아, 루마니아, 벨라루시는 여러 사회지표 면에서 비교적 안정적인 모습으로 중진국 정도의 모습을 보이고 있다. 몽골의 경우에는 체제전환이 시작되는 1990년에 1,300달러 정도였으나, 이후 절반 이하로 하락하였으며, 다시 1,300달러 수준에 달한 것은 2006년이다. 약 16년이 걸렸다. 타지키스탄의 경우는 체제전환 후 10년 동안 소득이 지속적으로 하락하여 체제전환 이전의 4분의 1도 안 되는 수준까지 하락하였다. 그리고 다시 10년이 걸린 후에야 체제전환 초기의 수준을 회복하였다. 아직도 키르기스스탄과 타지키스탄의 경우에는 소득이 1천달러 내외의 최빈국 수준에 머물고 있다.

북한은 체제전환에서 새로운 사회적 규범을 수용함에 있어 동유럽 등의

체제전환국과는 더 큰 어려움을 경험할 가능성도 배제할 수 없다. 공산주의 체제하에서 경과된 시간이 다른 체제전환국들보다 더 길기 때문이다. 해외 사례는 통일 과정에서의 북한지역의 성장이 단선적으로, 적어도 기존 연구들에서 언급한 것과 같이 빠를 것이라고 기대하는 것은 너무 낙관적일 수 있음 보여주고 있다.

## 통일 과정에서의 재정정책

---

최준욱

본 연구에서는 통일과정에서의 재정정책과 관련된 문제, 특히 통일방식과 재정문제와의 연관성에 대해 고찰하였다. 본 연구에서는 우선 독일식의 완전통합 방식에서의 지역간 재정이전 규모에 대한 분석 등을 포함하여, 완전통합 방식에서 발생하는 문제 등에 대해 검토하였다. 남북한 소득격차가 상당히 축소되더라도 지역간 재정이전 규모는 상당히 크고, 노동시장 등 다른 측면에서도 문제들이 발생한다. 그러한 충격을 줄이기 위해서는 전면적인 완전통합보다는 점진적인 통합을 추진할 필요성이 있는바, 제Ⅲ장에서는 남북한 두 지역에서 각 분야 제도가 분리되어 있는 상황에서 어떤 문제가 제기되는지 등에 대해 고찰하였다. 전반적인 결과는, 인구이동 등의 압력으로 인해, 북한지역 공공지출혜택의 단가를 남북한지역의 소득수준의 차이를 감안한 정도로 낮게 설정하기는 어렵다는 것을 보여주고 있다. 이는 부분통합의 경우에도 지역간 재정이전 규모는 상당히 커질 수 있음을 의미한다. 본 연구의 결과는 통합방식은 급진적 완전통합 또는 부분통합 등으로 정형화하여 구분하는 것은 상당한 한계를 가지며, 분야별로 좀 더 구체적인 통합방안에 대한 검토가 필요함을 지적하고 있다.

## Fiscal Policies during the Process of Korean Unification

---

Joonook Choi

This paper studies fiscal issues that can arise during the process of unification of two Koreas. In Chapter II, we estimated the size of interregional redistribution under the assumption of German type full integration. The results show it can be quite large, even if the income gap between the North and South is significantly reduced. In Chapter III, we studied the case in which we allow different institutional arrangement and differentiated levels of public expenditure in the two regions. Even under such assumptions, the size of inter-regional redistribution is not necessarily small, because pressures from migration set a implicit limit on the scope of differentiation of quality of public services in the two regions. The results of the paper suggests the distinction between the full integration is not and partial integration is not simple, and issues and policies we face in the course of integration should be studied at a more micro level.

## ■ 저자약력

### 최준욱

미국 Wisconsin-Madison University 경제학과 졸업

미국 University of Pennsylvania 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 자료 수집 및 정리

조은빛 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 15-11

## 통일 과정에서의 재정정책

---

---

발행	2015년 12월 31일
저자	최준욱
발행인	박형수
발행처	한국조세재정연구원
주소	30147 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	(044)414-2114(代)
홈페이지	www.kipf.re.kr
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	6,000원
조판 및 인쇄	상일인쇄 (02)2269-6770
I S B N	978-89-8191-797-5 93320

---