

통일비용과 남북협력기금: 독일통일로부터의 교훈*

신 동 천 이 은 국 오 재 록
연세대학교 연세대학교 전주대학교

I. 서 론

남북협력기금은 불안정한 남북관계라는 특수성을 감안하여 북한관련 사업에 필요한 비용을 탄력적으로 마련하여 교류 및 협력을 활성화하고 평화적 통일환경을 조성하기 위해한 차원에서 설치된 정부의 특별자금이다. 남북협력기금은 한반도에서 긴장을 완화하고 평화를 정착하여 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 설치되었으나 통일이 이루어질 경우에 소요될 막대한 통일비용, 즉 체제통합 비용에 대비하기 위한 재원으로 보기에 그 규모가 너무 작다.

통일비용을 사전적으로 지출하는 기능을 가진 남북협력기금은 독일통일의 예에서 볼 수 있듯이 천문학적인 규모의 통일비용을 분산시킬 뿐만 아니라, 남북한의 경제적 격차를 축소시킴으로써 통일에 따르는 충격을 사전에 줄여주는 기능을 일정부분 담당할

* 본 논문은 저자들이 2004년 9월 국회의 의뢰로 수행한 연구용역 보고서(제목: 남북협력기금 운용정책 평가 및 그 사용의 효과성제고 방안)중 해당 부분을 기반으로 관련 자료들을 업데이트하여 작성한 것임.

수 있어야 한다. 이러한 점에서 본 연구는 통일비용의 사전적 지출이라는 측면에서 남북협력기금의 적정규모에 관하여 논의해 보고자 한다.

남북협력기금은 남북한 간의 교류협력 지원이라는 특수한 목적을 지녔기 때문에 기금의 수요와 조성은 경제협력 활성화와 북핵 위기 등 남북관계의 변화에 상당한 영향을 받을 수밖에 없다. 한반도 상황이 긴장완화 방향으로 진전되면 국회에서 기금 규모에 대해 원만한 합의가 이루어지지만 북핵문제와 같은 갈등상황이 전개되면 재원조달뿐만 아니라 지출에도 제동이 걸리게 마련이다.

대북포용정책 추진을 둘러싸고 찬반양론이 첨예하게 대립됨에 따라 주요 정책수단인 남북협력기금의 사용처와 방법에 관한 정치적 갈등도 심화되어 온 것은 주지의 사실이다. 이에 따라 남북협력기금이 정치적 논란에서 벗어나 대승적 차원에서 합리적·안정적으로 운용될 수 있는 방안을 마련할 필요성이 부각되고 있다. 통일환경 조성을 위한 재원조달기반이 안정적 계획에 입각하지 못한 취약성을 노정하고 있다는 사실은 큰 문제가 아닐 수 없다.

이와 같은 문제의식 속에서 본 연구는 남북협력기금의 성격이 무엇인지, 현재 남북관계와 관련하여 동 기금의 용도는 어떠한지, 그리고 동 기금의 적정규모는 어느 정도가 바람직한지 등 남북협력기금과 관련된 본질적이고 기초적인 문제에 대하여 살펴보고자 한다. 더불어 독일의 통일경험, 그리고 독일통일에 따른 재정수요와 통일기금 운용실적 및 정책을 살펴봄으로써 현재의 남북협력기금의 규모와 운용방향에 대한 시사점을 도출하고 이를 고려하여 향후 남북협력기금의 적정규모 및 기금확충을 위한 방안을 모색하고자 한다.

II. 남북협력기금의 운용현황 및 문제점

1. 기금 개요

남북협력기금은 남북교류협력 촉진 및 민족공동체 회복 지원을 위해 남북협력기금법(이하 법)에 근거하여 1991년부터 설치·운용되고 있으며, 관리주체는 통일부장관이고 수탁관리자는 한국수출입은행장이다. 통일부장관은 ① 기금의 운용·관리에 관한 기본정책, ② 기금운용계획, ③ 결산보고사항, ④ 기타 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여는 ‘남북교류협력추진협의회’의 심의를 거쳐 관리·운용하며, 기금운용계획 중 경제 및 재정·금융정책과 관련되는 중요사항에 대하여는 미리 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 협의하여야 한다(법 제7조 및 시행령 제5조).

남북협력기금의 재원은 주로 △정부출연금, △공공자금관리기금 예수금, △기금운용수익금 등으로 조성되며, 그 자금은 1999년부터 남북협력계정과 경수로 계정으로 분리·사용되고 있다.¹⁾ 남북협력계정은 인도적 대북지원, 남북교통망 연결 등 민족공동체회복지원, 교역·경협자금 대출 등 주로 정부출연금으로 소요재원이 충당되며, 경수로계정은 경수로 공사비 대출, 공자기금 예수금 원금 및 이자상환 등 주로 공자기금 예수금으로 소요재원이 충당된다.

2. 기금 조성 및 운용현황

남북협력기금은 1991년 설치된 이래 2006년 12월 현재까지 총

1) 1999년 7월, 정부·한반도에너지개발기구(KEDO) 간 ‘차관공여협정’이 체결되고, 정부가 경수로사업 비용을 남북협력기금에서 대출하기로 함에 따라 그해 12월부터 기금의 조성과 지출을 남북협력계정과 경수로계정으로 구분하여 운용하게 된 것이다.

7조 3,996억 원이 조성되었고 이 가운데 4조 2,484억 원이 사용되었으며 7,882억 원을 보유하고 있다. 지금까지의 남북협력기금 조성 및 지출 내역은 <표 1>에 요약되어 있다. 조성에 있어서는 공공자금관리기금예수금이 50.7%, 정부출연이 43.9%로서 대부분을 차지하고 있고, 민간출연은 0.03%로 희박한 실정이다. 지출의 경우 경상적인 지원이 47.1%이고 공자기금예수금상환이 41.7%, 운용비용이 11.3%를 차지하고 있다.

<표 1> 남북협력기금 조성 및 운용현황

(단위: 억 원)

구 분			금 액
조 성 및 지 출	조 성 (A)	정부출연	32,464
		민간출연	23
		공자기금예수금	37,527
		운용수익	3,771
		기타수입금	211
		계	73,996
	지 출 (B)	경상지원	20,007
		운용비용	4,780
		공공자금관리기금예수금상환	17,697
		계	42,484
순조성액(A-B)		31,512	
보 유 자 산	투 자 자 산	대출잔액(C)	23,630
		공공자금관리기금 예탁금	600
	유 동 자 산	남북협력계정	5,942
		경수로계정	1,340
	보유자산액(현보유자금) ¹⁾		7,882

1) 현보유자금=조성액(A)-사용액(B+C)

*출처: “남북협력기금통계” (통일부 홈페이지, <http://www.unikorea.go.kr>. 06/06/30 검색).

<표 2>는 연도별 조성내역을 나타내고 있는데, 2000년부터 2003년까지 기금운용규모가 큰 폭으로 성장하였다가 2004년 주춤한 뒤 2006년에는 기금운용규모가 가장 커진 것으로 나타났다. 특히 경수로계정을 제외한 남북협력계정 사업비는 매년 5천억 원 이상이 되고 있고 2001년부터는 남북협력계정의 사업비 집행실적이 매년 30% 이상의 높은 증가세를 보이기도 하였다.

<표 2> 연도별 남북협력기금 조성내역 (단위: 백만 원)

연도	정부출연	민간출연	공자예수금	운용수익	기타수입금	계
2006	650,000	15	940,000	28,700	7,919	1,626,634
2005	500,000	33	460,000	23,567	7,611	991,211
2004	171,400	1	310,000	34,489	3,882	519,772
2003	300,000	1	823,000	46,307	208	1,169,516
2002	490,000	78	505,000	41,025	1,010	1,037,113
2001	500,000	1,080	310,000	29,300	107	840,487
2000	100,000	542	254,852	30,109	283	385,786
1999	-	3	149,831	23,013	-	172,847
1998	-	-	-	40,272	8	40,280
1997	50,000	288	-	27,873	-	78,161
1996	100,000	132	-	18,338	71	118,541
1995	240,000	119	-	14,589	-	254,708
1994	40,000	1	-	9,387	-	49,388
1993	40,000	3	-	4,778	-	44,781
1992	40,000	-	-	5,118	-	45,118
1991	25,000	-	-	237	-	25,237
계	3,246,400	2,294	3,752,683	377,102	21,101	7,399,580

*출처: “남북협력기금통계” (통일부 홈페이지. <http://www.unikorea.go.kr>. 06/06/30 검색).

2007년도 남북협력기금 조달 및 운용 계획은 <표 3>과 같이 1조 8,364억 원(남북협력계정: 1조 1,854억 원, 경수로계정: 6,510억 원)으로, 2006년도의 2조 4,791억 원(남북협력계정: 1조억 원, 경수로계정: 1조 2,502억 원) 대비 25.9%(6,427억 원) 감소되었다. 주된 감소 이유는 경수로사업 종료에 따라 경수로계정이 약 50% 축소되었기 때문이다. 남북협력계정에서는 △남북사회문화교류, 인도적 사업 등 경상사업 지원에 5,763억 원, △교역·경협자금대출, 민족공동체 회복지원 자금대출 등 융자사업 지원에 3,741억 원, △공공자금관리기금 예수원리금 상환에 251억 원, △기금관리비에 19억 원, 그리고 △여유자금운용에 2,080억 원 등이 쓰일 예정이며, 경수로계정에서는 △공공자금관리기금 원리금 및 이자상환에 6,382억 원, △예비자금운용에 126억 원이 지출될 계획이다.

<표 3> 2007년도 남북협력기금 운용계획 총괄 (단위: 억 원)

수 입		지 출	
정부출연금	6,500	경상사업비	5,764
공공자금관리기금 예수금	6,819	융자사업비	3,741
공자기금 예탁원금 회수	625	공자기금 예수금 원리금상환	6,633
여유자금 회수	4,077	기금관리비	19
운용수익 등	343	여유자금	2,207
계	18,364	계	18,364

*출처: 국회통일외교통상위원회(2006).

3. 남북협력기금 운용상의 문제점

1) 사업비의 외부의존도 심화

10개 금융성 기금을 제외한 48개 기금의 2002년도 수입구조를 보면, 전체 144.7조 원 가운데 부담금, 보험료 등 자체수입이

36.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 정부출연금, 타회계·기금 예수금 등 정부내수입이 21.4%, 차입금이 29.0%, 여유자금 회수가 13.4% 순으로 나타난 반면, 남북협력기금의 경우에는 외부의존 수입비율이 상당히 높은 것으로 나타났다. 남북협력기금의 자체수입은 2.2%에 불과하여 전체 기금평균보다 상당히 저조한 반면, 정부출연금 및 공공자금관리기금에서의 차입금은 총 67.2%로 48개 기금 전체 평균에 비해 상당히 높은 수준을 기록했다. 이렇듯 외부의존도가 상대적으로 높다는 것은 기금의 건전성이 상당히 낮다는 뜻이다. 2002년도 남북협력기금 결산의 사업비 대비 예산출연 및 차입에의 의존도를 보면, 총 사업비 지출이 1조 1,080억 원으로 나타난 반면 수입 중 정부출연금 및 외부차입금은 9,950억 원으로 나타나 사업비의 89.8%를 외부에 의존하는 것으로 나타났다. 이처럼 사업비의 외부의존도가 지나치게 높을 경우 기금의 재무구조를 취약하게 할 뿐만 아니라 국가재정에도 부담을 줄 수 있다는 점에서 문제로 지적되고 있다.

2) 민간출연금 실적 저조

민간출연금은 지난 1991년부터 2006년까지 22억 9,376만 원이 조성되어 정부출연금의 1%에도 미치지 못하는 수준에 그치고 있다. 민간출연금 수입의 추이를 보면, 2001년도에 총 11건에 10억 7,900만 원을 정점으로 했다가 2002년에 총 4건에 7,800만 원으로 10분의 1 이상 급감한 후, 2003년도에는 불과 100만 원에 그치고 말았다. 2004년과 2005년에도 개인 1명, 법인 1곳 이외에는 실적이 없었으며, 2006년에는 이들 외에 기금의 위탁관리자인 한국수출입은행임직원들의 성금이 ‘올며 겨자 먹기’ 식으로 출연되었을 뿐 별다른 실적이 없었다. 특히, 2003년도에는 정부출연금 3,000억 원이었던 점에 비추어 민간출연금이 100만 원에 그쳐 당초 목표액 5억 원에 턱없이 미치지 못하는 등 기금에 대한 국민의 관심

부족이 심각한 문제로 대두되기도 하였다.

3) 전반적인 사업실적 부진

남북협력기금 사업의 집행률은 통상 50% 수준에 머물러 사업이 전반적으로 미진하다는 지적이 끊이지 않아 왔다. 이는 기금사업이 남북관계의 예측불가능성 하에 추진되고 있는 탓이기도 하지만, 기금수요 예측의 결여 등 기금관리상의 부적정에도 그 원인이 있다. 즉, 당해연도에 실제로 사업이 추진될 수 있는지에 대한 검토 없이 매년 반복적으로 계획을 세우다 보니 효과적인 운용이 애초부터 어려운 형편이었던 것이다. 일례로 2003년도의 경우를 보면, 남북교류협력지원사업의 당초 계획액은 751억 원에서 545억 7,000만 원으로 하향 수정되었고 전년도 이월액 132억 1,900만 원을 포함한 계획현액은 677억 8,900만 원이었다. 그러나 지출액은 계획액의 37.2%에 해당되는 203억 2,600만 원에 불과하였으며, 관련 사업을 위한 자금 대출을 제외하면 수정계획 185억 7,000만 원에 전년도 이월액 3,700만 원을 포함한 계획현액 186억 700만 원 중 지출액은 9.6%에 그치고 말았다. 각 세항별 집행률을 살펴보면, 인적왕래지원이 22.4%, 사회문화협력사업 지원이 8.7%였으며, 교역 경험사업지원과 금융기관지원에 대한 지출은 집행실적이 전혀 없는 것으로 나타났다. 이와 같이 기금사업의 지출이 특정분야에 편중되어 있고 전반적으로 집행률이 저조함에도 불구하고 사업비의 대부분을 정부출연과 외부차입금에 의존하는 상황이 지속되어 재무구조가 취약할 뿐만 아니라 사업계획 및 집행의 효율성과 효과성조차 제대로 확보되지 못하고 있는 것으로 평가된다.

4) 사회문화교류지원사업의 문제점

사회문화교류지원사업은 남북한 상호간 문화, 학술, 체육교류, 의료보건 등 사회문화 관련 협력사업을 통해 민족동질성을 회복

하고자 하는 차원에서 추진되는 것으로, 그 저변에는 이 사업이 남북의 실질적 통합에 상당 부분 이바지할 것이라는 기대가 깔려 있다. 그러나 이 사업의 구체적인 내용을 보면, △2004년 아테네 올림픽 남북단일팀 참가 지원, 남북공동 체육대회 개최 지원, 태권도 시범단 교환 공연 등을 위한 '체육사업,' △북한 문화유산 공동조사, 남북예술단 공동 및 교환 공연, 학술분야 공동연구 및 협력지원 등의 '사회문화협력사업'으로 크게 구분될 수 있는 바, 이들 사업은 일회용 전시성 행사에 그칠 소지가 다분하다는 데 문제가 있으며, 구체적인 남북 간 합의나 사업계획이 뒷받침되지 않아 특정 해에는 관련 사업실적이 전무할 정도로 근본적인 한계를 지니고 있다. 민간을 중심으로 추진되는 문화교류사업으로서 민족동질성 회복에 기여하는 기대효과 등을 고려할 때 이 사업이 활성화되지 못한 데는 정부의 적극적인 의지 부족에 큰 원인이 있다고 할 것이다.

5) 인도적 지원사업의 문제점

인도적 지원사업은 북한의 식량난을 경감시키는 등 북한주민의 기본적인 삶의 질 개선을 지원하기 위한 사업이지만, 북핵문제의 발생에 따른 대북지원의 타당성에 대한 논란 및 북한주민에게 혜택이 제대로 전달되는지 등에 관한 분배검증의 문제, 그리고 인도적 대북지원사업의 적정규모나 절차 등에 관하여 다양한 의견이 존재해 왔다. 이 사업은 경제협력 활성화 및 북핵 위기 등 전반적인 남북관계의 변화에 따라 상당한 영향을 받을 수밖에 없다. 즉, 정상회담 개최, 이산가족 상봉 등 남북관계가 개선되거나 진전이 예상될 경우에는 많은 지원이 용인되지만, 북한 핵개발, 미사일 문제 등으로 한반도의 긴장이 고조되고 남북관계가 경색될 경우에는 '대북 퍼주기' 등의 비판으로 지원 자체가 쉽지 않은 상황에 직면하곤 한다. 이러한 외생변수들 앞에 인도적 지원의 적정

량을 산출한다는 것은 지극히 어려운 일일 수밖에 없다. 따라서 정부는 인도적 지원사업에 대한 기금의 지원수준 및 구체적 사용 실적을 국민에게 공개하고 이해시킴으로써 국민의 동의를 구하는 일에 최우선 순위를 두는 한편, 지원된 비료나 농산물, 식량 등이 기아에 허덕이는 북한주민들에게 제대로 전달되고 있는지에 대한 감독·검증을 강화함으로써 사회 일각의 우려를 불식시켜야 할 것이다.

4. 남북협력기금의 본질적 문제점

남북협력기금은 남북통일이 이루어지는 경우 소요될 막대한 통일비용, 즉 '체제통합비용'에 대비하기 위한 재원으로 보기에 너무 적은 금액이다. 통일비용을 사전적으로 지출하는 기능을 가진 남북협력기금은 동서독 통일의 예에서 볼 수 있듯이 천문학적 인 규모의 통일비용을 분산시킬 뿐만 아니라 남북한의 경제적 격차를 축소시킴으로써 통일에 따르는 충격을 사전에 줄여주는 기능을 담당해야 한다. 그러나 현실적으로 남북협력기금의 규모와 사용은 남북한의 정치적 환경에 민감한 것이 사실이다.

지금 북한의 경제상황이나 사회간접자본시설은 구동독의 그것에도 훨씬 못 미칠 정도로 열악하다는 것은 주지의 사실이다. 만약 이 상태로 통일이나 경제적 통합이 이루어진다면 북한 양 지역이 비슷한 경제수준으로 수렴하기 위해서는 남한이 감당하기 어려운 정도의 재건비용이 소요됨은 불문가지라고 할 수 있다. 현재 남북교류협력을 위하여 법으로 설치된 남북협력기금은 남북한의 긴장완화에 기여하고 있는 것은 사실이나 그 지원규모가 작고 소극적인 기능을 하고 있을 뿐이며, 더욱이 남북협력기금을 통한 대북지원사업은 정치적인 요인 등에 의하여 부침이 있고 실질적인 지원을 하기에는 역부족이다.

남북협력기금은 남북한 간 교류와 협력을 활성화시키는 기능

뿐만 아니라 통일비용을 사전적으로 지출하는 기능을 담당해야 한다. 동서독 통일의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 재정적으로 준비되지 않으면 막대한 통일비용을 감당할 수 없게 된다. 통일비용은 통일이전 남북한 간 격차가 크면 클수록 점증하게 된다. 따라서 남북협력기금은 남북한 간 교류와 협력을 통하여 남북한 간의 이해를 넓히고 평화를 정착하는 데 기여할 뿐만 아니라 남북한의 경제적 격차를 축소함으로써 통일에 따르는 충격을 사전에 줄여주는 기능을 해야 한다.

III. 독일의 통일비용과 독일통일기금

독일통일 이전부터 동서독은 다양한 교류협력을 지속해 왔으며, 서독이 동독에 대하여 경제적 지원을 제공해 왔다. 통일 당시 다행히도 서독은 서구의 어떤 다른 나라와 비교해도 건실한 경제와 재정을 가지고 있었기 때문에 갑작스러운 통일에도 불구하고 통일 초기에는 정치적으로 의도되었건 아니건 낙관론이 크게 우세하였다. 그러나 이러한 낙관주의는 지나친 환상에 불과하다는 것이 곧 드러났다. 독일통일기금은 1990~94년까지 약 1,500억 마르크가 조성되었으나 이 기금만으로는 통일비용을 감당할 수 없었다. 동서독 통일과정에서 발생한 재정지출과 독일통일기금의 역할을 이해하기 위해서는 통일이전 서독의 동독에 대한 지원내용과 통일직후 동서독의 경제, 화폐 및 사회적 통합과정, 그리고 그에 수반하는 통일비용 및 비용조달을 위한 기금조성과정과 운용 실적 및 정책을 이해할 필요가 있다.

1. 통일이전의 교류협력과 지원

서독정부가 통일을 준비하기 위하여 동독과의 교류협력을 본격화한 것은 1970년대 초반이다. 서독은 가능한 한 동서독간의 주민왕래를 증대시켜 동독의 변화를 유도하는 정책을 사용하였다. 서독이 대동독 협력관계에서 목표로 삼은 것은 동독주민들의 생활수준을 서독수준에 수렴시키는 것이었다. 그 결과 동독은 어느 동구권 국가들보다 발전된 경제를 갖게 되었다.

동독과의 교류협력을 위한 일방적이고 적극적인 서독의 지원 정책은 다양한 분야에서 이루어졌다. 서독정부가 중점을 둔 것은 주민교류 부분이었다. 서독주민들이 동독에 사는 친척들과 자유롭게 교류를 할 수 있도록 제도적으로 지원하였다. 서독주민에 의한 현금송금과 물자지원을 가능하도록 하였으며 동독주민의 서독지역 방문에 대하여 여행보조금을 지원하였다. 동독주민의 서독방문을 위한 여행비 지원은 1959년부터 시작되어 1987년부터는 일인당 100마르크까지 지원하였다. 서독정부가 도로이용료와 비자비용을 부담하면서 동독을 방문하는 주민들의 숫자가 증가하여 서독이 동독에 제공하는 금액이 5억 2,500만 마르크까지 증액되었다.

서독은 동독과의 경제적 거래를 국내거래로 인정하고 무관세 정책을 유지하였다. 또한 동독은 다른 동구권 국가들과는 달리 EC 회원국이 아니면서도 서유럽시장에 관세를 지불하지 않고 진출할 수 있었기 때문에 동독에게 상당한 경제적 이익을 가져다주었다. 서독은 관세뿐만 아니라 동독상품에 대하여 국내세를 면제해 줌으로써 동독제품이 가격경쟁력을 갖도록 해주었다. 이처럼 서독은 동독에게 많은 경제적 이득을 얻을 수 있도록 해줌으로써 동독으로 하여금 자발적으로 동서독 간 경제교류에 나서도록 유도하였다.

서독은 경화가 부족한 동독을 위하여 서독과의 경제교류에서 동독상품을 현물로 지급할 수 있도록 1949년부터 “청산결제제도”

를 도입하였다. 이를 위하여 동독과 서독의 중앙은행에 각각 청산계정을 설치하고 '청산단위'라는 가상의 화폐단위를 채택하였다. 이 가상화폐의 가치는 서독마르크와 동독마르크의 교환비율을 1:1로 하였다. 청산계정은 1년을 단위로 정산하였다. 동독마르크는 태환성이 없어 동독과 경제협력을 추진하는 서독기업들에게 위험성이 컸으나 청산계정을 통하여 동독기업들의 지불능력 부족에 대한 우려를 없앴으로써 경제교류 활성화에 크게 기여하였다. 또한 서독은 동독이 채무불이행 사태에 빠지게 되자 일정한 금액을 무이자로 빌릴 수 있는 융자제도(Swing)를 도입하여 동독에 차관을 제공하였다.

동서독의 경제적 격차를 줄이기 위하여 서독은 동독에 산업설비 구축에 경제적 도움을 제공하였다. 동독산업의 경쟁력 강화와 동서독 기업들 간의 협력을 증진시키기 위하여 동독에 기술과 장기저리 차관을 제공하였다. 동독산업 경쟁력 강화 프로젝트에 다수의 서독기업들이 참여하게 하고 수익성을 보장해 주기 위하여 협력사업 프로젝트로 생산된 상품의 대부분을 서독으로 반입함으로써 동독에 경제적 이익을 제공하였다. 특히 1983년과 1984년에는 국제적 신용하락으로 대외지불 불능상태 직전까지 갔던 동독에게 19억 5000만 마르크의 차관을 제공함으로써 동독의 경제안정에 기여하였고 동독경제가 서독에 의존하는 구조를 갖게 하였다.

2 통일직후의 독일경제 상황

동독이 서독에 흡수되어 통일되는 과정은 넓게 보면 1980년대 후반부터 시작된 동유럽 사회주의 국가들의 정치 및 경제적 구조개편과정의 일부분이다. 이는 동시에 시장경제적 요소를 강조하는 세계화와 시장개발을 위한 세계적인 추세와 일환이라고 볼 수 있다. 통일이전의 동독은 동구 사회주의 국가들은 물론 세계 사회주

의국가들 가운데 가장 발달된 계획경제를 가지고 있는 것으로 평가되었다. 그러나 <표 4>에서 보듯이 면적과 인구뿐만 아니라 국내총생산 규모와 대외무역규모 및 1인당 GDP 면에서 서독경제에 크게 뒤져 있었다. 통일되기 직전인 1989년 동독의 1인당 국내총생산이 약 8,200달러 수준이었던 반면에 서독은 21,300달러 수준으로 동독의 2.6배 수준이었으며, 국내총생산규모는 동독의 거의 10배 수준에 있었고, 대외교역수준에 있어서도 동독의 10배를 상회하고 있었다.

<표 4> 통일직전(1989년) 동서독지역 비교

	서독(A)	동독(B)	A/B
인구(백만 명)	61.8	16.4	3.8
GDP(10억 달러)	1,317	135.5	9.7
1인당 GDP(천 달러)	21.3	8.2	2.6
수출(10억 달러)	382.3	28.4	13.5
수입(10억 달러)	302.6	28.9	10.5

*출처: 한국은행(2000).

독일경제는 통일직후 크게 늘어난 재정수요와 구조조정으로 경제성장률이 크게 감소하였으나, 동독지역의 경제는 1992년부터 급격한 성장세를 보였고 서독지역은 상대적으로 성장이 둔화되는 결과를 낳았다. <표 5>에서 볼 수 있는 바와 같이 통일이후 구동독지역의 경제는 1992년 이후 매년 상대적으로 높은 성장률을 보인 반면에 구서독지역의 성장률은 통일이후 지속적으로 감소하다가 1993년에 마이너스 성장률을 기록한 이후 회복되고 있는 것을 알 수 있다. 통일독일 전체로 보았을 때 1991년과 1993년도의 저성장과 마이너스 성장을 제외하고는 2~3%대의 성장을 보이고 있다.

<표 5> 통일직후의 동서독지역 GNP 성장률 (단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
구서독지역	4.5	3.6	1.6	-1.7	2.4	1.6
구동독지역	-14.4	-31.4	9.7	5.8	8.5	5.6
독일 전체	2.6	0.6	2.1	-1.1	2.9	1.9

*출처: 이태욱(2001, 130).

<표 6>을 통해 이 시기의 물가상승률을 보면, 구동독지역의 경우 1991~92년에 10% 이상의 물가상승률을 보이던 점차 안정되어 갔다. 이 기간의 구서독지역의 연평균 물가상승률은 3%이며, 독일 전체적으로 연평균 3.4%의 물가상승률을 기록하였다. 양쪽 지역 모두 시간이 지남에 따라 물가가 안정되어 갔음을 알 수 있다.

<표 6> 통일직후의 동서독지역 물가상승률 (단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
구서독지역	2.6	3.8	4.0	3.2	2.7	1.7
구동독지역	0.2	12.8	10.1	8.4	3.7	2.1
독일 전체	2.3	4.8	4.7	3.9	2.8	2.0

*출처: 이태욱(2001, 136).

통일직후 경제 및 화폐통합과 임금의 경우 서독마르크와 동독 마르크의 교환비율을 1:1로 함으로써 발생한 동독지역의 실질임금의 급격한 상승으로 실업률이 크게 상승하였다. <표 7>은 통일직후 양쪽 지역의 실업률을 보여주고 있다. 구동독 지역의 경우 이 기간의 연평균 실업률은 14%를 상회하고 있으며 1992년 16.1%를 정점으로 미약하나마 감소추세를 보였다. 구서독지역의 경우 이 기간 동안 연평균 6.9%의 실업률을 보이고 있으며 실업률이 증가 추세에 있었다. 독일 전체적으로는 연평균 약 8.5%로 증가 추세를 보였다.

<표 7> 통일직후의 동서독지역 실업률

(단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
구서독지역	6.2	5.7	5.8	7.3	8.2	8.3
구동독지역	-	10.3	16.1	15.8	15.2	14.0
독일 전체	-	6.7	7.8	8.9	9.6	9.4

*출처: 독일연방고용청 홈페이지(<http://www.arbeitsagentur.de>) 참조.

3. 통일직후의 경제통합과정

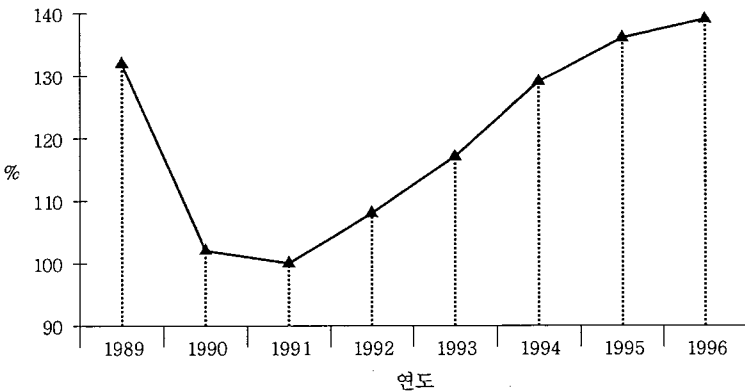
동서독 경제통합을 위하여 1990년 7월에 도입된 GEMSU²⁾는 구동독지역 경제에 곧바로 큰 충격을 주었고, 구조조정이 매우 급진적으로 이루어졌다. GEMSU로 인해 구동독지역은 대환가능한 통화인 독일마르크(Deutschmark, DM) 화폐지역으로 즉각적으로 통합되면서 시장경제를 기초로 하는 법과 제도가 도입되고 즉각적으로 유럽연합의 지위를 획득하게 되었으며, 서독지역으로부터의 재정적 및 인적 자원을 활용할 수 있었다.

그러나 이러한 충격요법(shock therapy)은 구동독지역에 부작용을 야기했다. 서독마르크와 동독마르크 사이의 임금에 대한 통화교환비율이 1:1로 이루어짐으로써 동독 노동자 1인당 임금이 1990년 이후 1년 사이에 평균 60% 이상 상승하여 동독기업의 채산성이 급격히 악화되었다. 구동독지역의 기업들이 예상보다 낮은 생산성으로 인하여 가격경쟁력은 물론이고 상품의 품질과 같은 비가격경쟁력도 없음이 노정되었다. 더욱 사태를 악화시킨 것은 경쟁력을 감안한 동독의 경제상황은 많은 전문가들의 예측을 무색하게 할 정도로 나빴으며, 기존의 자본은 대부분 낡고 마모되어 서독 생산성의 3분의 1에도 못 미쳤다.

2) GEMSU는 German Economic, Monetary and Social Union의 약어로 1990년 7월 1일 도입된 '경제, 화폐 및 사회연맹'을 말한다.

<그림 1>은 1991년도 불변가격으로 표시한 동독지역 국내총생산의 추이를 나타낸 것이다. 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 GEMSU가 도입된 1990년의 국내총생산이 급격히 감소했음을 보여주고 있다. 국내총생산이 1991년에 최저를 기록한 후 마치 J-곡선 모양으로 상승함을 보여주고 있다. 급격한 경제통합으로 산업생산과 국내총생산이 통합초기에 감소하다가 시간이 지남에 따라 통합의 부작용이 점차 없어지고 서독으로부터의 지원이 증가하면서 점차 상승함을 보여준다. 1990년과 1991년의 산출 및 부가가치 감소는 GEMSU를 통한 구동독지역 구조개혁의 비용으로 볼 수 있으며 구조개혁의 성과는 그 이후 부가가치 생산증가로 나타나고 있다.

<그림 1> 동독지역 국내총생산 추이 (1991년 = 100%)



이처럼 GEMSU 도입의 단기적 효과는 정부의 낙관적 기대와는 거리가 멀었다. 이는 곧 초기의 낙관적인 기대가 지나칠 경우에는 경제재건의 조건을 악화시키는 대가만을 불러올 수밖에 없음을 의미하는 것이다.

4. 통일직후의 재정문제와 독일통일기금

독일정부는 동독지역에서 서독지역으로의 주민이주를 막기 위하여 구동독지역 주민을 위하여 일자리 창출을 위한 투자와 실업수당 등 이른바 '생활수준의 통일'을 위하여 막대한 재정지원이 불가피하였다. 이를 위한 재원은 독일통일기금(German Unity Fund)만으로는 감당할 수 없었다.

<표 8> 구동독지역의 지출-산출 갭 (단위: 억 DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
(a) 총산출(GDP)	1,820	2,221	2,350	2,580	2,815
(b) 총지출(Absorption)	3,330	4,083	4,291	4,615	4,925
(c) 총산출-총지출(a-b)	-1,510	-1,862	-1,941	-2,035	-2,110
(d) 수출	535	517	546	635	745
(e) 수입	2,045	2,416	2,538	2,765	2,955
(f) 무역수지(d-e)	-1,510	1,899	-1,992	2,130	2,210
(g) c/동독GDP(c/a)	83%	84%	83%	79%	75%
(h) c/서독GDP	5.8%	6.9%	7.3%	7.5%	7.6%

*출처: Lange and Pugh(1998).

통일 첫해의 구동독지역의 국내총지출(domestic absorption)은 3,330억 DM으로 추정된 반면에 총산출은 1,820억 DM으로 추정되었다. 총지출과 총산출의 차이는 1,510억 DM의 무역수지 적자이다. <표 8>은 통일초기 구동독지역의 GDP와 총지출(absorption)의 갭을 보여주고 있다. 이 갭은 서독으로부터의 이전지출에 의하여 메워졌다. 1991년부터 1995년 5년 동안 매년 구동독지역 GDP의 75% 이상, 평균적으로 서독지역 GDP의 7% 정도가 무역수지 적자를 이루고 있었고 이중 대부분이 서독으로부터의 이전지출로 충당되었다. 이러한 이전지출로 산출과 고용이 붕괴되면서도 구동

독지역의 소비와 투자가 증가할 수 있었으며 이러한 이전지출은 서독에 재정적인 부담으로 작용하였다. 1991년 초 통일비용이 당초 예상보다 커질 것이라는 점이 명백해졌다.

구동독지역에서 가족 중에서 실업을 당하지 않은 가계는 거의 없었던 반면에 서독의 공공재정의 악화는 심화되고 있었다. 연방정부는 동독경제의 잠재력과 초기조건에 대하여 과대평가하였다는 점을 인정하지 않을 수 없었다. 통일에 따르는 공공재정의 부담이 급증하기 시작하였으며, GEMSU는 예산 외의 특별기금들을 통하여 통일조약에서 약속된 지출과 이후의 통일비용을 감당할 수밖에 없었다.

예산 외의 특별기금 중 가장 큰 것은 독일통일기금이였다. 이 통일기금은 원래 1990년에서 1994년까지 5년간만 운용하도록 되어 있었다. 이 기금으로 구동독지역에 지출되기로 계획된 총금액은 1,150억 DM이었다. 이 금액 중 200억 DM을 제외하고는 모두 차입을 통하여 확보되어야 했다. <표 9>는 독일통일기금의 원래의 지출계획을 나타내고 있다.

<표 9> 원래의 독일통일기금 지출계획 (단위: 억 DM)

년도	차입	직접할당	합계
1990	200	20	220
1991	310	40	350
1992	240	40	280
1993	150	50	200
1994	50	50	100
합 계	950	200	1,150

<표 9>에 나타난 통일기금의 확보 및 지출계획을 보면, 독일정부의 초기 예상은 통일 비용이 단기적이면서 1991년도 통독 GNP의 1.3% 수준에서 점차 감소한다는 것이었다. 이 경우 통일비용

은 세금을 증가시키지 않고도 자본시장을 통하여 확보될 수도 있었다. 통일초기인 1990년도에 독일 경제연구소들이 평가한 통일비용은 대체로 1990년 500억 마르크, 1991년 700억 마르크 정도였으며, 그 비용은 시간에 따라 감소할 것이라는 내용이었다. 또한 통일조약 체결직후 제출된 재정정책은 독일통일로 촉발된 성장이 추가적인 통일비용의 상당부분을 해결할 수 있을 만큼의 추가적인 세수입을 가져올 것이라는 가정에 입각하고 있었다. 그러나 이러한 가정은 비현실적인 것이었음이 드러나는 데는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다.

<표 10> 동독지역으로의 공공 이전지출액 (단위: 억 DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
(A) 연방, 주 및 지방정부 이전지출액	1,120	1,330	1,545	1,465	1,615
- 독일통일기금	350	360	365	360	-
- 중앙정부지출	660	855	1,065	995	1,135
- 부가가치세 교부금	110	115	115	110	-
- 연방주간 신재정보상 체계	-	-	-	-	480
(B) 사회보험기관으로부의 이전지출액	215	290	240	335	325
- 실업보험이전지출	215	245	150	195	175
- 연금보험이전지출	0	45	90	140	150
(C) 총이전지출액(=A+B)	1,335	1,620	1,785	1,800	1,940
(D) 통독GDP에서 동독으로의 공적이전지출액이 차지하는 비중	5.4%	6.2%	6.9%	6.5%	-

*출처: Lange and Pugh(1998)

<표 10>은 1991~94년까지 실제로 이루어진 구동독지역으로의 공공 이전지출액을 나타낸다. 이 표에서 분명히 나타나듯이, 실제의 이전지출이 예상된 이전지출보다 훨씬 클 뿐만 아니라 매년 실제의 이전지출과 예상된 이전지출의 차이가 점점증하고 있다.

1991년도 예상 이전지출액이 350억 DM이었으나 실제 이전지출액은 1,335억 DM으로서 예상액의 4배에 달했으며, 1994년도 예상 이전지출액도 당초 100억 DM이었으나 실제 이전지출액은 1,800억 DM으로 예상액의 18배에 육박했다. 실제의 통일기금도 <표 9>에 나타난 1,150억 DM이 아니라 2차에 걸친 수정을 거쳐 1,600억 DM 규모로 증가하였다. 이 기금 중 406억 DM은 연방정부가 출연하였고, 161억 DM은 구서독의 주정부들이 지원하였으며, 나머지는 자본시장 차입으로 확보하였다.

독일통일기금이 전체 이전지출액에서 차지하는 비중은 1991년 26.2%, 1992년 22.2%, 1993년 20.4%, 1994년 20%로 매년 감소하였다. 독일정부가 낙관적으로 통일비용을 과소평가하고 이에 따라 독일통일기금도 실제보다 훨씬 적게 예상하고 있었음을 알 수 있다. 이는 통일초기에 신탁관리청(Treuhandanstalt)이 관리하고 있는 구동독 기업의 판매가격이 8,000억~1조 마르크에 이를 것이라는 예상이 실제로는 750억 마르크에 지나지 않은 것으로 빗나간 데서도 알 수 있듯이, 통일초기에 독일정부가 얼마나 낙관주의에 빠져 있었는지를 잘 보여주고 있다.

통일이후 매년 GEMSU에 의하여 야기된 구동독지역으로의 재정적 이전지출은 통독 GDP의 약 5~6%에 이르게 되었다. 공공부문의 적자는 부분적으로 순환지출 때문에 높은 수준을 유지할 수밖에 없었다. 즉, 경제는 생산능력보다 적게 생산하고 있었으며 소득과 세수입이 지출보다 적었다. <표 11>은 국내총생산(GDP) 대비 공공부문의 적자비율을 나타낸다. 1988~90년도의 자료는 서독의 것이며 1991~95년도 자료는 통일독일의 것이다. 공공부문 적자가 1989년도에 급격히 감소한 것은 서독정부의 긴축재정(fiscal retrenchment) 때문이다. 1989년의 긴축재정에도 불구하고 통일과 관련된 지출로 적자비율은 3.5~4.5%로 다시 급상승하다가 1994년 이후 3.5% 이하로 떨어졌다.

<표 11> GDP대비 공공부문 적자

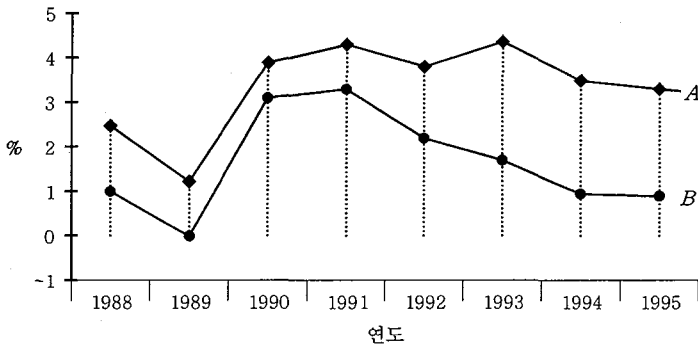
(단위: %)

년도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
A ¹⁾	2.47	1.22	3.89	4.3	3.8	4.36	3.49	3.30

1) A = (공공부문 적자/GDP)×100

<그림 2>의 A선은 <표 11>을 그래프로 표시한 것이며, B선은 공공부문의 적자를 실제 GDP가 아니라 잠재 GDP로 나눈 값이다. B선은 1993년까지 A선아래서 A선과 유사하게 변화하는데 1994년부터는 1980년 후반의 대표적인 수준인 1%대로 떨어졌다. 통일독일의 재정문제는 공공부문 적자와 함께 <표 12>에 표시된 독일의 공공부문 부채를 살펴봄으로써 명확하게 알 수 있다. <그림 2>를 보면 GDP의 5%수준으로 상승하던 공공부문 적자가 통일로 인하여 1994년과 1995년에 이르러 통제되고 감소하고 있음을 알 수 있다. 그러나 마스트리히트 조약(The Maastricht Treaty)에 의하여 규정된 GDP의 3% 수준으로의 재정적자를 감소시키더라도 총부채는 계속 증가하는 추세에 있었다.

<그림 2> 공공부문 적자와 구조적 적자



<표 12>는 통일전후의 공공부문 부채 추이를 나타내고 있다. A는 독일통일기금을 포함하여 중앙정부, 주정부 및 지방정부의 부채와 사회보험체계를 합한 부채의 GDP대비 비율을 나타내고 있고, B는 A에 신탁관리청의 부채와 철도 및 우편부문의 부채까지 포함한 광의의 부채의 GDP대비 비율을 나타낸다. 총부채 비율은 1991년 감소하였다가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 광의의 부채의 GDP대비 비율은 1994년 이미 마스트리히트 조약에 의한 60%선에 거의 도달하였으며 신탁관리청부채와 철도 및 우편부문의 부채를 기업부문에 돌려야 60% 이내에 머물 수 있음을 알 수 있다.

<표 12> GDP대비 공공부문 부채비율

(단위: %)

연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994
A ¹⁾	41.8	43.4	41.1	43.7	47.8	49.8
B ²⁾	46.7	48.9	46.7	51.9	58.3	59.7

1) $A = (\text{중앙·주·지방정부 부채} + \text{사회보험} + \text{독일통일기금}) / \text{GDP}$

2) $B = (A + \text{신탁관리청부채} + \text{철도 및 우편부문 부채}) / \text{GDP}$

*출처: DIW (1995).

결론적으로 독일통일 직후 5년여 동안의 경제통합과정에서 나타난 공공재정상의 문제점들은 통일초기의 통일비용에 대한 과도한 낙관적 견해와 잘못된 통일비용 재원확보 방법에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 통일로 발생하는 다양한 난관들과 이를 극복하기 위한 비용들을 너무 낮게 평가하고 단기간에 걸쳐서 시스템 내에서 해결할 수 있다는 낙관적 예측으로 독일통일기금도 실제로 필요한 수준보다 훨씬 적게 축적하였고 그것도 대부분 차입을 통하여 확보하였다. 그러나 실제 통일비용은 이러한 낙관적인 예상보다 훨씬 컸으며 비용의 상당부분을 공공부문의 적자를 통하여 마련하였기 때문에 공공부문의 부채는 커지기 시작하였다.

통일직후 겪었던 정책상의 오류는 통일비용의 증가라는 대가를 치르게 하기는 하였지만 정치적인 측면에서 보면 어느 정도 불가피한 측면도 없지 않다. 아무튼 법적 및 제도적 정비와 대규모의 이전지출로 구동독지역은 원래 정책목표로 잡았던 것들을 어느 정도 이루어나가고 있다.

<표 13> 통일이후 2000년도까지의 재건비용

(단위: 마르크)

구 분	금 액
① 통일달성에 필수적인 직접비용	약 3,700억
◦ 신탁관리청 부채	2,500억
◦ 구동독 대내외 부채와 화폐통합으로 인한 채권·채무 차액보전	1,000억
◦ 구동독 체제 희생자 복권보상(형사처벌 7억, 미반환재산 150억)	157억
◦ 소련군 철군비용	130억
② 구동독재건과 생활수준 격차 해소비용	약 6,400억
◦ 환경정화 시설투자	2,000억
◦ 교통망 개선(철도 480억, 도로 700억, 해운 80억, 공항 10억)	1,270억
◦ 에너지산업 현대화	1,000억
◦ 교육환경격차 해소	700억
◦ 우편·통신부문 시설투자	550억
◦ 주택부문 보수유지 및 현대화	500억
◦ 의료시설 개선 및 확충	300억
◦ 농업구조조정 지원금	70억
③ 자본설비 현대화와 신규투자비용	약 1조
총 계	약 2조

*출처: 주한 독일대사관.

<표 13>은 1990년 독일 통일이후 2000년도까지 동서독 통합을 위하여 사용된 지출의 내역이다. 통일을 위하여 필수적인 직접비용으로 약 3,700억 DM이 사용되었고 생활수준의 수렴을 위하여 6,400억 DM, 사회간접자본 등 동서독의 노동생산성차이를 극복하

기 위하여 사용된 약 1조 DM 등으로 총 2조 DM이 사용된 것으로 계산되었다. 특히 노동생산성 차이를 해소하고 구동독지역의 산업생산성을 서독수준으로 끌어올리기 위하여 약 1조 DM이라고 하는 막대한 자금이 투하되었다.

현재 구동독지역은 시장경제적이고 미래지향적인 경제로 나아가고 있다. 1990~94년까지 통일직후 신탁관리청이 추구하였던 기업의 사유화는 실질적으로 완료되었다. 통일직후 시기에 거의 모든 가계에 존재했던 실업의 고통도 어느 정도 사라지고 구서독지역과 외국으로부터 대량의 자본유입이 이루어짐으로써 경쟁력 있는 기업들이 만들어졌다. 그렇지만, 앞으로도 구동독지역에는 2019년까지 1,560억 유로가 지원될 예정이다. 이 중 1,050억 유로는 구서독주의 이전지출이며 510억 유로는 연방정부 몫이다.

5. 남북협력기금에 대한 시사점

독일의 통일은 아직 진행형이다. 그러나 독일의 경우 체제전환과 동시에 국가의 재통일이 이루어졌기 때문에 통일초기의 상황과 독일정부의 정책 및 그 파급효과에 대한 고찰은 통일을 대비하여야 하는 우리나라에게 매우 유용한 사례가 될 수 있다. 특히, 통일초기에 발생하는 재정수요와 노동문제와 같은 제반 문제점들에 대하여 참고할 수 있는 역사적 사례를 제공한다는 점에서 독일의 통일경험과 그 과정은 우리에게 중요한 시사점을 주고 있다. 독일통일의 역사적 배경이나 지정학적 상황은 우리와는 상이하지만, 통일이 되었을 때 발생할 수 있는 여러 가지 문제점을 사전적으로 대비할 수 있는 참고자료는 충분히 제공받을 수 있다. 특히 통일이 되었을 때 발생하는 주민들의 이주문제와 생활수준의 수렴문제와 관련된 재정수요 및 지출문제는 통일을 준비하는 한국의 입장에서는 대단히 중요하게 다가올 수밖에 없다.

동서독의 경우 통일이전에 통일과정상 발생하는 재정수요를

충당하기 위하여 특별한 협력기금을 조성한 바 없다. 그러나 서독은 동독과의 경제교류를 지속적으로 유지하기 위한 지원을 아끼지 않았으며, 구동독이 직면하고 있었던 외환문제를 해결을 지원해주고 지속적인 경제협력과 교류가 가능하게 하여 동서독 간 긴장을 완화하는 정책을 사용하였다. 독일통일기금(German Unity Fund)은 통일이후 동서독 통합에 관한 낙관적인 예측 하에서 한시적으로(1990~94년) 조성된 자금이며, 우리의 남북협력기금과는 성격을 달리한다. 그런데 이러한 기금의 존재에도 불구하고 독일 통일에는 지금까지 1조 유로 이상의 천문학적인 자금이 동원되어야 했다.

지금 북한의 경제상황이나 사회간접자본시설은 구동독의 그것에도 훨씬 못 미칠 정도로 열악하다는 것은 주지의 사실이다. 만약 이 상태로 통일이나 경제적 통합이 이루어진다면 양 지역이 수렴하기 위하여 우리나라가 감당하기 어려운 정도의 재건비용이 소요됨은 불문가지라고 할 수 있다. 현재 남북교류협력을 위하여 법으로 설치된 남북협력기금은 남북한의 긴장완화에 기여하고 있는 것은 사실이나 그 지원규모가 작고 소극적인 기능을 하고 있을 뿐이다. 더욱이 남북협력기금을 통한 대북지원사업은 정치적인 요인 등에 의하여 부침이 있고 실질적인 지원을 하기에는 역부족이다. 남북협력기금의 지원을 통한 경제교류 및 협력 강화는 통일비용의 사전적 지불이라는 측면에서 중요하며, 통일 후에도 장기적으로 활용할 수 있는 대안을 찾아야 한다.

IV. 통일비용의 조달과 남북협력기금의 적정규모

남북협력기금은 남북교류와 협력을 지원하여 남북 간의 긴장을 해소하고 궁극적으로 평화통일을 이룩할 목적으로 설치되었다.

독일의 경험에서 알 수 있듯이 통일은 생각하지 못했던 비용을 요구한다. 통일은 충분한 준비가 있어도 생각하지 못한 여건의 변화로 큰 대가를 요구한다. 여기서는 독일의 경험에 비추어 통일비용의 조달이라는 측면에서 남북협력기금의 적정규모는 어떠해야 하는지에 대하여 고찰해 보고자 한다.

1. 남북한 경제통합과 통일비용

궁극적이고 완전한 남북통일을 이룩하기 이전이라도 남북이 경제공동체를 형성하는 경제통합을 이룩할 수 있다. 독일의 예에서 볼 수 있듯이 남북통일이 이루어지더라도 가장 중요하고 비용이 많이 드는 것이 남북한의 경제적 통합에 소요되는 비용이다. 남북이 경제공동체의 실현을 위해서 해결해야 할 첫 번째 과제는 남북한 경제가 장기적으로 수렴하도록 하는 경제적 기반을 마련하는 것이며, 이를 위해서 단기적으로는 북한의 경제회복을 통하여 남북경제의 격차를 축소하고 남북경제의 보완적 구조 개편, 투자자금 조달을 위한 장기적인 방안을 마련하여야만 한다. 이는 본격적인 남북 간 경제통합 시 예상되는 막대한 통일비용을 사전에 절감할 수 있게 해줄 것이다.

한국은행의 추계에 의하면, 2003년도 남한과 북한의 명목 국민총소득(GNI)은 각각 6,061억 달러(722조 원), 184억 달러(22조 원)로 남한의 경제규모는 북한의 약 33배에 달하며 1인당 소득은 남한이 12,646달러, 북한이 818달러로서 약 15배에 이를 정도로 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 경제적 격차는 남북 경제공동체 형성에 큰 걸림돌로 작용하게 될 것이며, 갑작스러운 통일이 이루어지는 경우 한반도 경제를 파국으로 몰고 갈지도 모를 폭발력을 가지고 있음을 상기하여야 한다.

비록 점진적으로 화해와 협력을 바탕으로 한 경제교류 및 협력을 통하여 북한경제가 빠른 성장세를 보인다고 해도 남북한의

경제적 격차가 좁혀지는 데 몇 십 년이 걸릴 수 있다. 동서독 통일 당시 서독은 통일이후 매년 3~4백억 마르크(약 16조 5천억~22조 원) 정도의 통일비용을 예상하였으나 실제 10년 기간 동안 매년 초기 예상액의 5배가 넘는 통일비용이 지불되었다. 공공부문 투자액만을 볼 때 매년 국내총생산(GDP)의 4~6%에 해당하는 자금이 투하되었지만, 동서독의 격차 축소를 위해서는 아직도 더 많은 재정 부담이 상당 폭 예상되고 있는 실정이다.

독일의 경우에서 알 수 있듯이 체제와 경제수준과 규모가 전혀 다른 두 지역의 경제적 통합은 경제적으로 많은 문제를 야기한다. 남북한이 비록 점진적인 경제통합부터 시작한다고 하더라도 이러한 문제를 해결하는 데는 통합 전후로 많은 비용이 들어간다. 이러한 비용을 통일비용이라고 할 수 있다.

남북한 통합에 따르는 통일비용에 대하여 모두가 동의하는 일관성 있는 개념이 정립되어 있지는 않다. 통일비용을 이질체제의 통합에 따라 발생하는 부작용의 제거를 위한 광의의 사회적 기회비용으로 보는 견해와 통일이후 북한지역에 대한 추가투자 비용으로 보는 견해, 그리고 가장 협의의 개념으로서 향후 수익이 예상되는 신규투자를 제외한 순수한 정부지출분만을 지칭해야 한다는 견해 등이 있다. 이러한 견해차는 통일비용 추정결과에 큰 차이를 초래시키는 요인이 된다.

통일비용의 추정을 위한 선행 연구가 있지만, 일반적으로 경제통합의 방식과 형태, 그리고 통합경제의 장기 발전방향에 대한 합의는 아직 이루어지지 않은 상태이다. 일반적으로 통일비용은 경제통합의 방식에 따라 달라지는데, 급진적 흡수통합과 점진적 방법에 의한 통합의 경우 통일비용의 부담이 달라질 것이다. 국내의 연구는 남북한 간의 점진적인 통합을 가정하여 통일비용을 추정하고 있고, 일부 외국의 연구는 북한정권의 붕괴를 가정한 급진적 흡수통합을 가정하고 있다.

통일비용의 크기는 통합방식, 양 체제의 발전단계, 상대적 경

체력의 격차, 경제주체들의 신체제에 대한 적응속도 등에 따라 달라질 것이기 때문에 남북한의 성장모형의 비교를 통한 비교동학적 접근이 필요하다. 통일비용의 크기는 흡수통합의 경우나 급진적 방법에 의한 통합의 경우보다는 점진적 방법에 의한 통합의 경우가 부담이 적을 것은 분명하다.

기존의 국내외 통일비용의 추정은 주로 남북한의 경제력 격차 축소를 위한 비용을 통일비용으로 정의하고 통일 이후 주어진 기간 내에 북한의 1인당 국민소득을 남한의 1인당 국민소득의 일정 수준까지 올리기 위해 필요한 투자지출액과 정부지출액을 산출하는 방식을 대개 취하고 있다. 그러나 남북한 간 경제력 격차의 축소를 위한 투자는 통합경제의 장기 발전전략에 근거하여 이루어질 것이므로 통일비용의 추정을 위해서는 먼저 통일 이후 장기 발전전략에 근거하여 남북경제력 격차 축소의 폭과 속도를 추정해야 한다.

남북한 경제통합은 경제발전단계와 산업구조가 상이한 두 경제를 하나의 경제로 동질화시키는 과정으로서 이질체제의 통합은 과도기적으로 심한 부작용을 초래할 것이며, 이 부작용의 크기를 통일비용으로 정의할 때, 통일비용은 통일이전 여건조성을 위한 비용과 통일이 실현되었을 경우 그 동안의 분단 상황에 따른 이질적 요소들을 제거하기 위해 과도적 또는 마찰적으로 발생하리라 예상되는 사회·경제적 기회비용으로 정의될 수 있다.

남북한 경제통합에 따라 발생할 통일비용의 요인 등을 살펴보면, 통합이전 여건조성을 위해 지불해야 될 '통일환경 조성비용'과 경제통합의 각 단계에서 양 체제의 동질화를 위해 지불해야 하는 '체제통합비용'으로 나누어 볼 수 있다.

'통일환경 조성비용'이란 통합이전 경제교류 및 협력의 단계에서 남한정부가 지불해야 할 남북한 간 경제교류 및 협력 확대를 위한 지원비용이 주를 이루게 된다. 예를 들면 남북한 간 교역과 경제협력의 확대를 위한 정부의 지원이 필요하며 이를 위한 남북

교류협력용 기금의 조성 등에 많은 비용이 들기 때문이다.

남북한 경제통합 후 양 체제의 동질화를 위한 체제조정의 과정에서 지불해야 하는 '체제통합비용'은 경제통합의 한 과정으로서 추진되는 경제동맹, 단일통화가 창출되는 화폐동맹, 그리고 사회동맹단계에서의 제도변화에 대응하여 정부가 지불해야 하는 직접지원비용(예컨대, 동서독 간 1:1의 화폐교환 시 서독정부의 부담), 즉 제도적 비용과 이와 같은 제도적 통합에 따라 부수적으로 발생하는 통합의 과도기적 부작용의 제거를 위한 간접지원비용이 있다. 간접지원비용은 경제통합의 과정에서 발생하는 북한 국영기업의 도산과 이로 인한 대규모 실업에 따른 보조금 지급, 경제통합 이후 북한지역 기업들의 생산성 향상을 위한 지원비용과 사회간접시설 확충에 드는 비용 등이다.

통합이전 여건조성 비용이나 통합이후 민간부문의 북한지역 투자비용 등은 장래 수익이 예상되는 것이므로 좁은 의미의 통일비용은 '체제통합비용' 중 순수한 정부부담, 즉 재정지출분 만을 의미한다.

남한이 부담하여야 할 통일비용의 주요 내용으로는 경제통합 이후 북한지역에서 발생할 것으로 예상되는 비효율적 기업들의 퇴출로 인한 대량의 실업에 대한 보상과 이에 따른 고용대책에 드는 비용, 북한지역의 노후화된 산업시설의 대체와 함께 신규 시설투자에 투입되는 공공자금, 그리고 직업교육 및 훈련 등 각종의 신체제 적응능력 배양과 인적자본 형성을 위한 비용 등이 있다.

남북한 통일이후 우리가 부담해야 하는 통일비용은 통일의 개념정의에 따라 비용규모가 크게 달라지지만 위와 같은 개념의 통일비용의 경우 동서독의 통일 경험처럼 예상하지 못한 지출을 제외하고도 막대한 재원이 들어갈 것으로 추정된다. 남북한 통일비용은 구체적인 추정방법에 따라 작게는 1,000억 달러(약 120조 원)에서 많게는 4,000억 달러(약 480조 원) 이상까지 되는 것으로 추정되고 있다(Noland, 1996). 아직 통일과정이 진행 중인 독일의

경우를 보면 위의 추정치가 결코 과장이 아님을 알 수 있다. 남북한 관계와 동서독 관계는 서로 역사적으로 그리고 지정학적으로 상이하기 때문에 완전히 일치하지는 않겠지만, 남북통일이 이루어지는 경우 <표 13>에 제시된 통일비용 지출내역과 비슷한 지출이 있을 것으로 예상된다.

이에 따라 막대한 통일비용이 결국 남한경제에 엄청난 부담을 준다는 인식이 국민들 사이에 자연스럽게 퍼지게 되었고, 통일비용에 대한 논의가 오히려 국민들의 통일기피증을 유발시키기까지 하는 실정이다. 그러나 남북한 경제통합은 북한의 저렴한 인력, 풍부한 천연자원과 남한의 자본, 기술, 해외시장 기반 등 남북한 간의 상호보완적인 부존자원이나 경제구조 등을 고려해 볼 때 장기적으로는 통일된 한반도 경제에 많은 활력을 가져다 줄 것으로 판단되는 등, 통일의 긍정적 효과 또한 분명한 것이다. 하지만 장기적으로 긍정적인 효과에도 불구하고 과도기적으로는 남북 간 이질적 체제의 통합으로 인해 심한 부작용이 초래될 것이라는 점은 부인할 수 없을 것이다.

2. 남북협력기금의 적정규모

현재 남한의 '통일환경 조성비용'을 위한 유일한 재원은 정부가 운용·관리하고 있는 남북협력기금이다. 남북협력기금은 남북한 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 자금이므로 일정부분 간접적인 '체제통합비용'으로서의 성격도 지니기는 하지만, 현실적으로 운용되고 있는 내용은 통일이후의 '체제통합비용'이라기보다는 '통일환경 조성비용'에 가깝다고 할 수 있다. 특히, 남북협력기금은 통일에 대비한 자금의 적립이라는 측면도 일부 있지만, 교류 및 협력을 활성화하기 위한 경상적 지출을 위한 자금의 성격이 강한 것이 사실이다. 그러므로 남북협력기금을 남북통일이 이루어지는 경우 소요될 막대한 통일비용, 즉 '체제통합비용'에 대비하기

위한 재원으로 보기에 그 규모가 너무 보잘 것이 없다.

‘통일환경 조성비용’이 남북한 간 교류와 협력의 활성화를 통하여 경제통합을 포함한 남북 간 이질적 체제통합을 적은 비용으로 이룩할 수 있도록 하는 통일이전의 사전적 준비를 위한 비용이라면, ‘체제통합비용’은 통일이후 양 체제가 가지고 있는 사회적·경제적·문화적 이질성을 극복하고 효율적인 체제통합을 위하여 필요한 통일비용이다. 그 동안의 연구결과들과 독일통일의 경험에 비추어 남북한의 체제통합비용은 적게는 120조 원에서 많게는 480조 원 이상으로 평가되고 있으며, 이 비용은 통일된 한반도 경제가 단기간에 감당하기 어려운 비용이다.

그러므로 사전에 재원조달을 위한 충분한 준비가 선행되어야 한다. 통일이후 ‘체제통합비용’의 조달재원으로 북한지역이 시장경제로 경제체제를 전환하는 과정에서 국유재산과 기업들의 매각대금, 군사비 지출 감소 등 여러 가지 분단비용의 감소, 장기적으로 경제성장이 이루어지는 경우 증가하는 세수입 등을 들 수 있으나 통일이전 어느 정도의 체제통합을 대비하는 자금을 기금형태로 보유할 필요가 있다.

현재 진행되고 있는 남북한 교류 및 협력에 대한 지원은 사실상 통일비용(‘통일환경 조성비용’)을 지불하고 있는 것이며, 따라서 보다 체계적인 계획을 수립하여 중장기적인 안목으로 기금을 효율적으로 운용하는 것이 필요하다. 통일비용 중 ‘통일환경 조성비용’이 커지고 효율적으로 사용된다면, 통일이후 ‘체제통합비용’은 감소할 것이며, 체제통합에 따른 사회·경제적 부작용도 크게 줄게 될 것이다.

기금은 국가운영과 관련된 경상적이고 일상적인 지출이 아닌 특정한 목적을 가진 사업을 위한 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률로 설치된 특별한 자금이며, 남북협력기금도 남북한 교류 및 협력의 활성화라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 특별히 설치된 자금으로 통상적인 예산과는 달리 탄력적인 운용이 가

능하고 기금설치 목적에 벗어나지 않는 한 기금사용에 융통성을 갖는다. 기금은 너무 많이 유지하면 자원배분의 비효율성이 발생하며 또 너무 적게 유지하면 기금의 설치 목적을 달성하지 못하게 되므로 기금수준의 적정성(optimality) 문제가 중요하며 구체적이고 실현가능한 적정 기금수준을 결정할 필요가 있는 것이다. 아직 학계에서 '통일환경 조성비용'으로서의 남북협력기금의 적정한 수준에 관하여 논의되거나 합의된 바 없다. 남북관계의 불확실성과 불안정성으로 인하여 적정한 남북협력기금 수준을 결정하는 데는 많은 어려움이 있는 것이 사실이나 통일환경 조성을 위한 지출은 향후에 있을 통일에 따르는 급격한 변화를 피하고 통일비용을 줄이는 역할을 하기 때문에 남북협력기금의 적정수준에 관한 연구가 필요하다.

재원조달기반으로서 남북협력기금의 적정수준에 대한 판단은 향후 전개될 남북관계의 방향과 남북한 경제의 성장속도 등에 대한 예측을 기초로 하여야 하기 때문에 불확실성과 위험성을 수반하기 마련이다. 통일비용을 위한 재원조달이 항상 예측하기 어려운 불확실성과 위험성을 내포하고 있는 남북관계를 감안하여 다원화되어 있지 못하고 정치적인 갈등구조에 크게 영향을 받는 등 통일환경 조성을 위한 재원조달기반이 안정적 계획에 입각하지 못한 취약성을 가지고 있다고 판단된다.

통일비용 중 '체제통합비용'은 통일이후에 지출되는 비용이지만 그 비용이 막대하여 중장기적으로 충분한 준비를 하지 않는다면 통일된 한반도 경제에 큰 충격을 줄 것으로 판단된다. '체제통합비용'은 통일이후에 지출되는 비용이기 때문에 사전에 재원을 확보하기에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

통일비용을 위한 재원조달방법으로 생각할 수 있는 방안들로 통일세의 도입, 국공채 발행, 남북경제교류로부터 수익을 얻는 사업자로부터 통일진흥기금을 출연 받는 것 등을 들 수 있다. 통일세는 일종의 목적세로서 국민적 합의와 정치권의 동의가 있어

야 하며 조세저항이 있을 것으로 예상되나 통일이 중장기적으로 남한경제에도 긍정적인 효과가 있다는 점을 인식시켜 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있다면 재원조달에 편리한 방법이다.

전문가에 따라 매년 예산의 일정률(예를 들면 1%)을 통일기금으로 적립하자는 주장도 제기되고 있으나 통일에 대비하여 예산의 일정률을 남북협력기금으로 적립하기 위해서는 그에 합당한 경제적 효율성과 합리적인 근거가 있어야 하며 국민적 합의와 정치권의 동의가 요구된다. 남북한 통일비용이 학계에서 연구된 결과 중 하나인 4,000억 달러라고 한다면 2003년 남한의 GDP가 6,061억 달러이므로 통일비용은 2003년 GDP의 3분의 2정도가 된다. 독일 통일이 이루어진 이후 15년이 지났으나 아직 통일비용이 지불되고 있다는 점을 감안하여 2004년부터 남북한의 완전한 통일이 이룩되는 데 지금부터 20년이 걸린다고 한다면 연평균 200억 달러가 필요하며 이는 2003년 남한 GDP의 3% 선이다. 남한경제가 지속적으로 성장한다면 연평균 통일비용의 GDP 대비 비율은 시간에 걸쳐 감소할 것이다. 통일비용의 사전적 지출과 적립이라는 측면에서 남북협력기금을 생각하고 독일의 경우 통일이후 10년간 연평균 독일 GDP의 5%가 지불된 것을 감안하면 기금의 年 적정적립금의 최대상한을 GDP의 3%로 생각할 수 있다.

국공채 발행은 궁극적으로 통일비용을 차세대에도 부담시킨다는 측면이 있으나 단기적으로 이자율이 증가하여 국내 경제를 위축시킬 가능성이 있음에 유의하여야 한다. 남북 간 경제교류의 수익자들로부터 수익의 일부를 기금으로 출연받는 것도 재원조달의 한 방법이긴 하나 불확실성이 제거되어 남북 간 경제교류가 활성화되고 거래규모가 커져 대북사업과 거래로부터 이익이 상당한 상황이 아니라면 크게 기대할 바가 못 된다.

V. 결 론

현재 남한의 '통일환경 조성비용'을 위한 유일한 재원은 정부가 운용 및 관리하고 있는 남북협력기금이지만, 이것이 남북통일이 이루어지는 경우 소요될 막대한 통일비용, 즉 체제통합비용에 대비하기 위한 재원으로 보기에 는 너무 적은 금액이다. 통일을 준비해야 하는 우리의 입장에서 동서독의 통일경험은 좋은 선례를 제공한다. 독일의 경우 체제전환과 동시에 국가의 재통일이 이루어졌기 때문에 통일초기의 상황과 독일정부의 정책 및 그 파급효과에 대한 고찰은 통일을 대비하여야 하는 우리에게 매우 유용한 사례가 될 수 있다. 특히 통일이 되었을 때 발생하는 주민들의 이주문제 및 생활수준의 수렴과 관련된 재정수요 및 지출문제는 통일을 준비하는 한국의 입장에서 대단히 중요하다.

독일의 경우 동서독지역의 격차를 해소하기 위하여 통일이후 10년간 연평균 GDP의 5%가 투입되었으며 지금까지 15년간 약 1조 유로 정도의 통일비용이 투입되었다. 앞으로도 2019년까지 1,500억 유로 이상이 추가적으로 투입될 예정이다. 동서독의 경우 통일이전에 통일과정상 발생하는 재정수요를 충당하기 위하여 특별한 협력기금을 조성한 바는 없지만, 통일이전부터 서독은 동독과의 경제교류를 지속적으로 유지하기 위한 지원을 아끼지 않았고 외환문제를 해결을 지원해주고 지속적인 경제협력과 교류가 가능하게 하여 양측 간 긴장을 완화하는 정책을 사용하였음에도 불구하고 이렇게 막대한 비용이 소요되었다는 점이 중요하다. 물론 독일통일기금(German Unity Fund)이 존재하기는 하였지만, 이는 통일이후 동서독 통합에 관한 낙관적인 예측 하에서 한시적으로(1990~94년) 조성된 자금인 데다, 우리의 남북협력기금과는 성격을 달리할 뿐만 아니라 실제 통일과정에 소요된 지출에는 필적하지도 못하는 수준에 불과한 것이었다.

지금 북한의 경제상황이나 사회간접자본시설은 구동독의 그것

에도 훨씬 못 미칠 정도로 열악하다. 만약 이 상태로 통일이나 경제통합이 이루어진다면 남북한 지역의 수렴을 위해 남한이 감당하기 어려운 정도의 재건비용을 부담해야만 한다. 현재 조성·운용되고 있는 남북협력기금은 그 지원규모가 미미하고 소극적인 기능만을 담당하고 있어 통일 및 경제통합 비용에는 미치지 못하고 있다. 다만 동 기금이 남북 간 교류와 협력을 활성화시키는 기능은 물론 통일비용을 사전적으로 지출하는 기능을 일정부분 담당하고 있는 점만은 사실이라고 할 수 있다.

독일통일의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 재정적으로 충분히 준비되지 않는다면 막대한 통일비용을 감당할 수 없게 될 것이다. 통일비용은 통일이전 남북 간 격차가 크면 클수록 점증할 수밖에 없다. 남북협력기금을 너무 많이 유지하면 자원배분의 비효율성이 발생하며 또 너무 적게 유지하면 기금의 설치 목적을 달성하지 못하게 되므로 기금수준을 적정하게 유지하는 것이 필요하다. 남북협력기금의 적정수준은 다양한 요소들에 의하여 결정된다. 남북관계의 불확실성과 불안정성으로 인하여 적정한 남북협력기금수준을 결정하는데 많은 어려움이 있는 것이 사실이나 통일환경 조성을 위한 지출은 향후에 있을 통일에 따르는 급격한 변화를 피하고 통일비용을 줄이는 역할을 하기 때문에 지금보다는 많은 남북협력기금의 축적이 요구된다. 본 연구에서는 통일비용의 사전적 지출과 적립이라는 측면에서 남북협력기금을 생각하고 독일의 경우 통일이후 10년간 연평균 독일 GDP의 5%가 지불된 것을 감안하면 기금의 年 적정적립금의 최대상한을 GDP의 3%로 제안하는 바이다.

<참고문헌>

- 국회사무처. 2003. 『2002년도 기금결산분석보고서』. 서울: 통일외교통
상위원회.
- 국회통일외교통상위원회. 2004. 『2003회계연도 통일부소관 일반회계
세입·세출·기금결산 및 예비비지출 검토보고서』. 서울: 국회통
일외교통상위원회.
- _____. 2006. 『2007회계연도 통일부소관 일반회계
세입세출예산안, 기금운용계획안 검토보고』. 서울: 국회통일외
교통상위원회.
- 김영윤. 1999. 『사회적 시장경제질서의 구동독지역 적용에 관한연구』.
서울: 통일연구원.
- 김학성. 1995. 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에
대한 시사점 모색』. 서울: 민족통일연구원.
- 남성욱. 2003. “남북협력기금의 중장기 운영방향.” 『북한연구학회보』
7(1), 39-63.
- 박순성. 2001. “남북한 경제와 남북한 경제관계: 상황·구상·전망.” 『사
회경제평론』 17.
- 박용주. 1999. “북한 경제 체제 전환 예상모형과 주요 과제.” 『북한조
사연구』. 서울: 통일정책연구소.
- 신동천, 이영선. 1997. “대북 투자와 북한경제.” 『경제학연구』 44(3).
- 신동천, 윤덕룡, 정영주. 1998. 『경제협력과 통일비용: 동서독과 남북
한의 비교분석』. 서울: 삼성경제연구소.
- 오승렬. 1996. “북한경제제도의 한계와 개혁방향.” 『북한 경제제도의
문제점과 개혁전망』. 서울: 민족통일연구원.
- 유종권. 1996. “남북한 경제통합과 북한 금융제도의 개혁.” 『북한 경
제제도의 문제점과 개혁전망』. 서울: 민족통일연구원.
- 이영선. 1996. “남북한 경제의 보완성과 경쟁성: 남북한 경제교류에
주는 시사점.” 한국동북아경제학회 학술대회 발표논문집 15.
- 이영선, 신동천. 1997. “남북교류의 경제 및 교역여건.” 이영선, 유한

- 수 편. 『북한진출 기업전략』. 서울: 오름.
- 이은국, 신동천, 오재록. 2004. “남북협력기금 운용정책 평가 및 그 사
용의 효과성제고 방안.” 『국회통일외교통상위원회연구보고서』.
서울: 국회통일외교통상위원회.
- 이태욱. 2001. 『두개의 독일』. 서울: 삼성경제연구소.
- 임중현, 신현기, 백경학, 배정환, 최필준 역. 1998. 『독일통일백서』. 서
울: 한겨레신문사.
- 전홍택. 1995. 『전환기에 선 북한경제』. 서울: 한국개발연구원.
- 전홍택, 이영선 편. 1997. 『한반도통일시의 경제통합전략』. 서울: 한국
개발연구원.
- 정형곤. 2002. “남북한 동시발전을 위한 경제협력 모델.” 김연철, 박순
성 편. 『북한 경제개혁연구』. 서울: 후마니타스.
- 조선민주주의인민공화국 대외협력추진위원회. 1996. 『도서 «조선민주
주의인민공화국 라진-선봉자유경제무역지대 관계법규»에 넣을
법과 규정의 차례. 1996.4 현재』.
- 통일부. 각년도. 『통일백서』. 서울: 통일부
- _____. 2002. 『남북교류협력법규집』. 서울: 통일부.
- 통일원. 1994. 『동서독 교류협력 사례집』. 서울: 통일원.
- 한국무역협회. 2002. 『남북협력기금 운용 개선방안』. 서울: 한국무역협
회.
- 한국은행. 각년도. 『북한 GNP 추정결과』. 서울: 한국은행.
- 홍 훈. 1999. “남북한 경제위기의 비교: 연구를 위한 시론.” 『통일연
구』 3(1).
- Beinstema, N. and Bart van Ark. 1993. “Comparative productivity
in East and West German manufacturing before
unification.” *Center for Economic Policy Research Discussion
Paper* 895(Feb).
- Buch, M. Claudia and Ralph P. Heinrich. 1997. *Financing the
Transition: Risks and Benefits of Integrating into the International
Capital Market*. Kiel Working Paper 818. Kiel: The Kiel
Institute of World Economics.

- Deutscher Bundestag. 1994. "Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern." *Drucksache* 12(6854).
- DIW, IfW, IWH. 1990-2002. *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*. 1-18. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Engelhardt, W. W. 1973. "Möglichkeit einer Wissenschaften von der Sozialpolitik." *Zeitschrift fuer die gesamte Staatswissenschaft*. Heft 3.
- Falk, Martin, Marin Raiser, and Holger Brauer. 1996. *Making Sense of J-Curve: Capital Utilization, Output, and Total Factor Productivity in Polish Industry 1990-1993*. Kiel Working Paper 723. Kiel: Kiel Institute of World Economics.
- Foders, Federico. 1998. *A Note on Economic Growth and Human Capital in Eastern Europe*. Kiel Working Paper 864. Kiel: Kiel Institute of World Economics.
- Gerling, Katja and Klaus-Dieter Schmidt. 1997. *Restructuring and Competitiveness in the Transition Process: Evidences from an Eastern German Firm Panel*. Kiel Working Paper 791. Kiel: The Kiel Institute of World Economics.
- Heitger, Bernhard. 2001. *Minimum Wages and Employment: The Case of German Unification*. Kiel Working Paper 1045. Kiel: The Kiel Institute of World Economics.
- Lange, T. and G. Pugh. 1998. *The Economics of German Unification*. Edward Elgar.
- Lee, Young-Sun. 1994. "Economic Integration of the Korean Peninsula: A Scenario Approach to the Cost of Unification." Sung Yeung Kwack. eds. *The Korean Economy at a Crossroad*. Praeger. Westport. Connecticut.
- Ludwig, U., R. Stäglin, and C. Stahmer. 1996. *Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen*

- Vereinigung*. Deutsches Institut Für Wirtschaftsforschung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Noland, Marcus. 1996. "Some Unpleasant Arithmetic Concerning Unification." *IIE Working Paper* 96(13).
- _____. 1998a. "The Cost and Benefits of Korean Unification." *IIE Working Paper* 98(1).
- _____. 1998b. *Economic Integration of the Korean Peninsula*. Special Report 10. Institute for International Economics.
- _____. 2000. *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*. Institute for International Economics.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Li-Gang Liu. 1999. "The Economics of Korean Unification." *IIE Working Paper* 97(5).
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang. 1999a. "Famine in North Korea: Causes and Cures." *IIE Working Paper* 99(2).
- _____. 1999b. "Modeling Korean Unification." *IIE Working Paper* 99(7).
- _____. 1999c. "Rigorous Speculation: The Collapse and Revival of the North Korean Economy." *IIE Working Paper* 99(1).
- Noland, Marcus, S. Robinson, and M. Scatasta. 1996. "Modeling Economic Reforms in North Korea." *Working Paper Series* 96(10). Institute for International Economics.
- Schmidt, Klaus-Dieter. 1996. "German Unification: A Progress Report." *Kiel Working Paper* 722. Kiel: The Kiel Institute of World Economics.
- Schmidtchen, G. 1997. *Wie weit ist der Weg nach Deutschland?* Leske & Budrich. Opladen.
- Soltwedel, Rüdiger. 1998. "The Threat of Migration: Can it Be Contained? Lesson for Korea from German Unification?" *Kiel Working Paper* 898. Kiel: The Kiel Institute of World

Economics.

Streeck, W. 1997. "German Capitalism: Does it Exit? Can it Survive?" *New Political Economy* 2(2).

Weidenfeld, W. and K-R. Korte. Hg. 1993. *Handbuch zur deutschen Einheit. Bundes Zentrale fuer Politische Bildung*. Bonn.

Abstract

Unification Cost and the inter-Korean Cooperation Fund : Lessons from the German Unification

Dong-Cheon Shin, Eun Kook Lee, and Jae Rok Oh

The purpose of the paper is to estimate an optimal size of the inter-Korean Cooperation Fund. The inter-Korean Cooperation Fund was established by the South Korean Government to support the cooperation and exchange between the South and North Korea on the purpose of the reduction of tension and the peaceful unification in the Korean peninsula.

From the German unification experience, we learned that the unification cost was too costly to the German people. The German government spent 5% of GDP annually for 10 years after unification in order to reduce the economic gap between the East and West Germany.

Currently the North Korean economic situation gets much worse than that of the former East Germany. If the unification is achieved under the current situation, the South Korea will face unbearable economic burden. Therefore the South Korean government should increase the size of the inter-Korean Cooperation Fund in order to mitigate costly unification cost in the future. In consideration of the German experience, we suggest

that the optimal annual accumulation of the Fund be 3% of GDP.

Key words: unification cost, inter-Korean Cooperation Fund, German unification, optimal annual accumulation of the Fund