

통일 비용 · 편익 연구의 새로운 접근

: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색

김규륜 · 황병덕 · 김경석 · 박인휘 · 배병인
이동휘 · 이상준 · 전해원 · 주재우 · 홍순직

통일 비용 · 편익 연구의 새로운 접근

: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색

김규륜 · 황병덕 · 김경석 · 박인휘 · 배병인
이동휘 · 이상준 · 전해원 · 주재우 · 홍순직



통일연구원
Korea Institute for National Unification



통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

ISBN 978-89-8479-638-6 93340

가 격 ₩19,000

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



목 차

요약	i
I. 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	5
II. 통일 비용·편익 관련 국내연구 분석	9
1. 통일비용 연구	14
2. 통일편익 연구	27
3. 시사점	34
III. 독일통일의 비용과 편익	39
1. 독일의 통일과정 및 사회경제적 변화	43
2. 독일통일 비용·편익 연구의 동향과 쟁점	53
3. 경제적 측면의 비용·편익	61
4. 비경제적 측면의 비용·편익	99
5. 분야별 비용·편익 종합	124
6. 시사점	137
IV. 유럽통합의 비용과 편익	143
1. 통일과 통합 개념의 비교	145
2. 통합의 개념과 비용·편익의 결정 요소	148
3. 통합의 비용·편익 계산법	161
4. 통합의 비용·편익 발생의 실제	172
5. 시사점	186

통일 비용·편익 연구의 새로운 접근:
포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색

V. 국제환경 관련 요소 분석	193
1. 미국과 한반도 통일의 비용·편익	195
2. 중국과 한반도 통일의 비용·편익	222
3. 국제환경의 변화와 영향	299
VI. 통일 비용·편익 연구의 쟁점과 대안 모색	319
1. 통일 비용·편익 연구 관련 쟁점	321
2. 쟁점해결을 위한 대안 모색	330
VII. 결론	371
1. 연구결과 종합 및 요약	373
2. 정책적 고려사항	384
참고문헌	389
최근 발간자료 안내	411

표 목 차

<표 II-1>	통일비용 부담 관련 일반인 설문조사	12
<표 II-2>	통일비용의 지출 주체 및 목적에 따른 분류	18
<표 II-3>	항목별 추정 방식에 포함되는 항목 구분	21
<표 II-4>	기존의 통일비용 추정 사례	24
<표 II-5>	기존의 통일편익 추정 사례	31
<표 III-1>	통일 이후 동서독지역의 주요 지표 변화	51
<표 III-2>	FTIP 투자평가지침의 경제학적 평가기준	61
<표 III-3>	독일의 통일비용 구분(1992년)	62
<표 III-4>	BVWP 2003 교통부문 투자규모(2001~2015년)	67
<표 III-5>	도시개발분야 비용	69
<표 III-6>	독일 연방부처 소재지 현황(2008년 6월)	73
<표 III-7>	독일통일 후 세금 및 사회보험료 인상내역	79
<표 III-8>	동서독지역 기업규모 비교	81
<표 III-9>	상계지불협정 의거 미국 지불 비용(1961~1975년)	88
<표 III-10>	구 동서독의 인프라 비교	97
<표 III-11>	통일에 따른 동독지역의 인구관련 지표 변화	105
<표 III-12>	통일 전·후 독일의 안보 및 동맹정책 비교	109
<표 III-13>	독일의 해외파병지역과 파견인원	110
<표 III-14>	세계에서 독일의 역할에 대한 설문조사	114
<표 III-15>	사회적 도시 프로그램 성과	121

**통일 비용·편익 연구의 새로운 접근:
포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색**

<표 III-16>	분야별 독일통일 비용·편익	136
<표 III-17>	독일통일 비용·편익의 핵심 요소	138
<표 IV-1>	유럽연합 예산(2009년)	170
<표 IV-2>	유럽연합 확장에 따른 경제 효과	180
<표 V-1>	한반도 통일 관련 미국의 영역별 정책 내용	214
<표 VI-1>	통일 비용·편익 연구의 쟁점사항	330
<표 VI-2>	개념정의 쟁점 해소대안	334
<표 VI-3>	분석범위 쟁점 해소대안	337
<표 VI-4>	연구방법론 쟁점 해소대안	341
<표 VI-5>	국내연구 분석 결과표	344
<표 VI-6>	독일통일 분석 결과표	348
<표 VI-7>	북한실태 분석 결과표	352
<표 VI-8>	미국의 한반도 통일 비용·편익 분석 결과표	354
<표 VI-9>	중국의 한반도 통일 비용·편익 분석 결과표	356
<표 VI-10>	국제환경에 따른 한반도 통일 비용·편익 분석 결과표	359
<표 VI-11>	통합이론 분석 결과표	362
<표 VI-12>	체제전환 분석 결과표	365
<표 VI-13>	새로운 포괄적 범주화의 모색	367



그림 목 차

<그림 I-1> 통일 비용·편익의 포괄적 연구체계	6
<그림 II-1> 통일비용의 개념	17
<그림 II-2> 통일편익의 개념	28
<그림 III-1> 독일의 통일과정	44
<그림 III-2> 1989~2009년 독일내 이주	47
<그림 III-3> 동서독지역 제조업부문 수출비중의 비교	48
<그림 III-4> 통일 후 동독지역 경제성장	49
<그림 III-5> 연방정부의 도시개발지원 추이	50
<그림 III-6> 통일 후 구 동독과 구 서독의 주민 1인당 투자액 추이	51
<그림 III-7> 연방정부의 동독지역 분야별 재정지출(1991~2005년)	63
<그림 III-8> 독일 공적 채무(1989~2010년)	69
<그림 III-9> 독일 500대 주요 기업의 본사 위치	76
<그림 III-10> 연방주별 광공업 고용자 중 연구개발인력 비율	76
<그림 III-11> 베를린주둔 연합군 지불비용(1950~1994년)	86
<그림 III-12> 통일 후 1인당 GDP 변화	94
<그림 III-13> 동서독지역 근로자당 연평균 임금	94
<그림 III-14> 통일 후 동서독지역 산업구조 변화	96
<그림 III-15> 정신적 관점에서의 통일의 손실	104
<그림 III-16> 심리적 관점에서의 통일의 이익	120

**통일 비용·편익 연구의 새로운 접근:
포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색**

<그림 III-17> 동서독지역 주민들의 생활 및 주거만족도 비교	122
<그림 IV-1> 독스의 정책 갈등-독립-통합 스펙트럼	147
<그림 IV-2> 국제협력, 통합과 초국가주의	150
<그림 IV-3> 국가별 EU 예산 기여금(2007년)	171
<그림 IV-4> 국가별 EU 예산 순(net) 기여(2007년)	172
<그림 IV-5> 1998년 이후 경제재건 지원 계획(PHARE)의 기본 논리	174
<그림 IV-6> 경제재건 지원 계획(PHARE) 지원의 비중(1997~1998년)	176
<그림 IV-7> 유럽연합의 경제재건 지원 계획(PHARE) 지원금(1999~2006년)	177
<그림 IV-8> 유럽연합 확장에 따른 거시 경제 효과 모델	179
<그림 IV-9> 유럽연합 확장과 개별 국민경제의 변동	180
<그림 VI-1> 통일 비용·편익 연구 5개년 추진계획	370

요 약

본 연구는 지금까지 진행된 통일 비용과 편익에 관한 연구의 한계를 보다 큰 틀의 담론을 바탕으로 극복하고자 하는데 목적이 있다. 통일이라는 국가적 과제를 보다 객관적이고 인류 보편적 가치에 입각한 접근법을 통하여 통일을 달성하기 위해서 필요한 노력과 그 결과로 얻어질 효과를 적실성 있게 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 기존의 통일 비용과 편익 관련 연구는 경제학적 접근에 의해서 시도되었기 때문에 경제학적 접근의 속성상 통일비용의 추산에 주안점이 주어졌다는 한계가 있으며, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 경제학적 접근에서 간과할 수 있는 수많은 통일편익의 요소들을 발굴하는 자세가 필요한 것이다. 따라서 본 연구에서는 경제학적 접근뿐 아니라 정치학·사회학·국제관계학 등 한반도 통일논의와 관련된 제반 학문적 접근을 망라한 접근을 통해서 기존의 연구보다 포괄적인 시각을 가지고 새로운 접근을 하고자 한다. 주지하다시피 이러한 학제적 접근의 장점은 경제적 요소뿐 아니라 비경제적 요소를 포함할 수 있다는 것이며, 통일편익 관련 요소들을 추출하는데 매우 필요한 것으로 파악된다.

5개년 연구의 초석을 마련하는 1년차 금년 연구는 근본적 문제의 포괄적 접근을 통해서 연구요소의 파악과 연구결과의 완결성 및 적실성을 제고하려는 궁극적 목적을 염두에 두고 있다. 방법론상으로 보면 기존 연구의 분석과 이론적 접근을 위주로 하였으며, 기존 통일비용 연구에서 결여되어 있는 국제환경과 관련된 문제에 대한 분석을 시도하였다.

첫째, 기존 연구의 분석은 문제점을 파악하는 동시에 기존에 공유되고 있는 연구의 주안점을 분석해서 재분류하는 작업을 통해 그동안 추

진된 통일 비용 및 편익 연구의 한계를 극복하고자 한다. 이를 위해서 국내에서 수행된 통일 비용 및 편익 연구를 총망라해서 분석하였다.

둘째, 본 연구의 두 번째 내용적 주안점은 현상에 대한 분석으로써 독일통일과 북한실태 및 국제환경을 분석하였다. 독일통일은 이미 진행된 것으로써 추진과정 및 결과의 사실적 경험은 우리의 통일 비용·편익 관련 연구에도 많은 실증적 교훈을 줄 수 있을 것으로 판단되므로, 독일의 전문가들이 수행한 통일 비용 및 편익 관련 연구를 분석하였다. 또한 북한실태에 대한 정확한 파악이 결여되어 있는 상태가 연구결과의 정확성을 저하시키고 있다는 현실적 인식하에 북한실태를 보다 잘 파악할 수 있도록 하는 연구를 동시에 수행하였으며, 사안의 중요성을 감안해서 별도의 보고서를 마련하였다. 이러한 북한실태 연구결과로 도출된 통일 비용·편익 관련 시사점을 본 보고서에서 활용하였다. 한편, 한반도 통일의 문제는 남한과 북한 간 문제이기도 하지만 국제적 사안이라는 것은 주지의 사실이지만, 기존의 통일 비용 및 편익 연구에서는 다루어지지 않고 있었다. 본 연구에서는 한반도 통일과정에서 중요한 역할을 할 것으로 예상되는 미국과 중국의 한반도 통일과 관련한 비용과 편익에 대한 잠재적 기대를 도출하고 국제환경의 변화가 한반도 통일 비용과 편익에 미칠 영향을 미래지향적 차원에서 분석해서 통일 비용 및 편익 연구의 포괄성을 제고하고자 한다.

셋째, 통일 비용 및 편익이라는 주제를 다루는데 있어 근본적 문제를 해결하기 위한 이론적 틀을 고려할 때, 사회과학적 틀에서 보면 통합이론이 가장 발전되어 있고 적실성 있는 분석을 제공하고 있다. 사실상 현재 통용되고 있는 통일이라는 개념은 이론적인 것이라기보다는 현실적 사안이며 정책적 사고에 기반한 성격을 가지고 있는 반면, 통합의 개념은 학술적으로 오랜 기간 사용되어 왔으며, 정확한 분석을

제공하는 이론적 바탕을 제공하고 있다. 이러한 맥락에서, 통합의 이론 및 실제의 분석을 통해서 통일 비용 및 편익 연구 관련 요소들을 도출하였다. 한편, 한반도 통일은 남한과 북한의 통합이라는 차원과 북한의 체제전환이라는 차원에서 연구하는 것이 타당하다는 판단하에, 또 다른 이론적 접근으로서 체제전환 연구를 추진하였으며, 별도의 보고서를 마련하였다. 이러한 체제전환 연구에 의한 통일 비용 및 편익 관련 요소의 핵심적 내용들을 요약해서 본 보고서의 결론에 포함시키고자 한다.

넷째, 본 보고서의 결론에서는 상기한 연구 분석결과 도출된 통일 비용 및 편익 관련 요소들을 총정리해서 범주화하였다. 또한, 현재까지 추진되었던 통일 비용 및 편익 연구들의 한계를 극복하기 위한 전초적 작업의 일환으로 연구추진상 제기된 쟁점들을 제기하는 동시에 개선 방안을 모색하였다.

본 연구는 통일 비용·편익 연구와 관련된 고려요소들을 포괄적으로 분석해서 새로운 접근을 모색하는 것을 목표로 하고 있기 때문에 제Ⅱ장에서는 기존의 국내연구를 검토하였으며, 제Ⅲ장에서는 독일통일의 경험을 중심으로 사례연구를 수행하였다. 제Ⅳ장에서는 통합이론에서 도출할 수 있는 통일 비용·편익 관련 연구요소를 제시하였으며, 제Ⅴ장에서는 미국과 중국의 한반도 통일 관련 역할과 통일 비용·편익 연구요소를 포함한 국제환경과 연관되어 있는 고려사항을 제시하였다. 제Ⅵ장은 통일 비용·편익 연구의 쟁점을 체계적으로 분류해서 정리하여 대안을 모색하였다.

우선 제Ⅱ장 ‘통일 비용·편익 관련 국내연구 분석’에 대한 주요 내용은 다음과 같다. 통일에 대한 대부분의 국내연구들이 통일비용과 편익을 동시에 분석하기보다는 통일비용 중심이며, 최근 들어서는 통일비용과 편익을 동시에 분석한 문헌들이 다소 늘어나고 있으나, 여전히 편

익에 대한 문헌은 상대적으로 적다. 이는 통일비용 연구는 체감할 수 있는 구체적인 수치로 제시한 정량적 분석이 많은 반면, 통일편익 연구는 정성적 분석이 많은 점도 통일 부담을 확산시킨 이유의 하나로 보인다. 통일비용의 개념에 대해서는 대체로 전문가들 사이에 견해가 일치하고 있다. 즉 통일비용을 일반적으로 통일 이후 남북한이 하나의 통합국가로 정치·경제·사회문화 시스템이 안정을 이루면서 정상 운영되기 위해 추가적으로 부담해야 하는 비용을 의미한다. 다시 말해 통일비용은 일반적으로 통일로 인해 부담해야 할 비용으로 정의되며, 이때 통일되지 않았더라면 부담하지 않아도 될 비용이라는 ‘기회비용’(opportunity cost) 차원에서 정의된다. 기존 통일비용에 대한 연구 결과의 특징과 한계점을 지적해보면 첫째, 통일비용 추정 규모가 학자와 연구기관에 따라 너무나 큰 편차가 존재한다는 것이다. 둘째, 대체로 통일이 급진적일수록, 통일 시점이 늦을수록 통일비용이 큰 것으로 나타났다. 셋째, 통일과 통합의 개념이 혼재되어, 통일비용에 통일 이전의 준비 및 통합 과정의 비용이 포함된 경우와 그렇지 않은 경우가 있다. 넷째, 실제 정량적 분석에 있어서 개념정의와 이론적 틀과는 달리, 포괄적 추정이 아니라 일부 항목을 중심으로 분석하고 있는 점을 들 수 있다. 다섯째, 대규모 통일비용 투입에 대한 북한 경제의 흡수 능력을 고려하지 않아 비현실적 혹은 과도한 목표소득이란 지적이 대두하고 있다. 여섯째, 통일비용에 대한 기존 연구들이 대부분 수요자 중심으로, 비용을 부담해야 할 공급자인 정부와 국민들의 지불 능력과 의사를 제대로 고려하지 않고 있다는 것이다.

통일편익이란 통일을 이룸으로써 통일된 남한 및 북한 지역에서 얻게 되는 경제적 혹은 비경제적인 모든 형태의 이익으로 정의할 수 있다. 통일비용 연구에 비해 통일편익에 대한 연구는 양적인 측면은 물

론 질적인 측면에서도 매우 제한적이라 할 수 있다. 통일편익에 대한 연구 특징과 한계를 보면, 첫째, 통일편익에 대한 연구는 통일비용에 비해 질과 양적인 측면 모두 상대적으로 미흡하다. 사실상 모든 편익 항목을 추정한다는 것은 비현실적일 뿐만 아니라 각 항목별로 정확히 추정한다는 것 자체가 불가능하기에 통일편익에 대한 연구는 정성적 분석과 설명이 주류를 이루고 있다. 둘째, 통일편익 추정에 있어서 일부 항목만 반영되거나 유무형의 효과가 제대로 반영되지 않아 과소평가되었을 수가 있다. 셋째, 시간적 차원에서 통일편익은 시차를 두고 장기간에 걸쳐 발생함에도 불구하고 편익의 향유 기간 설정 문제로 제대로 반영되지 못한 측면이 강하다. 넷째, 통일비용과 통일편익을 종합적으로 고려한 순통일편익(순통일비용) 분석이나, 동일한 분석 방법에서의 통일비용과 편익 추정 등의 자료가 귀한 점도 한계로 지적된다.

제Ⅲ장 ‘독일통일의 비용과 편익’에서는 통일비용과 편익에 관한 분석이 독일 내에서 객관적인 평가가 드문 편이며 그 이유는 크게 두 가지로 요약하고 있다. 첫째는 구태여 편익과 비용을 비교해보자 않아도 당연히 비용보다 편익이 앞선다는 인식을 들 수 있다. 또 하나의 이유는 ‘편익’과 ‘비용’으로 명쾌하게 구분하고 파악하기 어려운 ‘통일’이라는 특수한 역사적 사건의 성격을 반영하는 것을 들 수 있다. 독일의 비용·편익에 대한 논의를 보면 비용에 대한 연구가 편익에 대한 연구보다 훨씬 많다. 투자비용에 대한 분석 연구가 대부분이고, 편익에 대해서는 계량적 분석을 한 사례를 찾아보기 어렵다. 일부 편익을 논하는 경우에도 경제적 화폐단위의 편익에 대한 논의보다는 주로 사회적 통합이나 유럽전체에 미치는 경제구조의 변화 그리고 동서독 주민들이 느끼는 변화에 대한 설문결과와 같은 지엽적인 부분에 대한 논의가 대부분이었다.

통일의 편익과 비용을 먼저 경제적 측면에서 보면, 독일의 전체적인 편익은 독일 시장의 규모 확대 및 투자매력도 향상, 독일기업의 중동부 유럽 진출 기회 확대, 군사·안보관련 비용의 감축, 정부의 세금 수입 증대 및 연방정부 자산 증대 등을 들 수 있다. 특히 동독지역은 산업구조의 개선, 환경오염의 감소, 교통시설 개선에 접근성 개선 및 기타 편익이 발생하였다. 이에 반해 경제적 측면에서 본 독일의 통일비용은 투자성 비용에 비해 동독주민들의 소득을 보존해주고 서독수준의 사회보장을 지원해 주기위한 소멸성 비용이 전체 통일비용의 절반 이상을 차지하고 있다. 연방정부의 동독지역으로 재정이전은 결과적으로 연방정부의 부채증가로 이어져 주민들의 세금부담을 초래하였다. 비경제적 측면의 편익은 독일의 국제적인 위상과 영향력 확대로 소위 ‘안보 수출국가’로서의 위상변화 발생, 독일의 정치사회적 안정화, 이산가족의 재결합 및 상봉, 심리적 만족도 증가를 들 수 있다. 특히 동독지역의 비경제적인 편익은 민주주의와 시장경제에 기반 한 정치, 경제, 사회제도의 확립, 동독시절 독재에 의한 희생자의 명예회복과 배상, 동독주민들의 평균수명 증가, 베를린으로의 수도 이전에 따른 동독지역의 이미지 개선 등을 들 수 있다. 이에 비해 비경제적 측면에서 동서독 주민들 간의 심리적 갈등, 극우파의 득세 등 정치적 혼란, 준비되지 못한 통일에 따른 행정적 측면의 시행착오, 과다한 기대심리에 따른 주민들의 심리적 실망감, 동독주민들의 이주 등 사회적 변화에 따른 불안감 증대, 체제전환에 따른 심리적 불안 증대 등의 비용이 발생하였다.

통일 비용·편익 개념에 대한 독일의 사례가 주는 교훈은 첫째, 통일 비용에 대한 논의에서 시간적 개념이 중요하다는 점, 둘째, 비용 역시 일상적인 정규 투자개념과 단발성 특수투자개념을 함께 고려하여 구분하여 준비하는 것이 바람직하다는 점, 셋째, 비용 중 순수한 통일비

용의 개념을 사회적 통합에 필요한 사회보장부분을 포함하는 방안과 순수 동독지역의 재건을 위한 투자만을 포함하는 방안에 대해 심도 있는 검토가 필요하다는 점, 넷째, 독일의 경우 편익은 기존의 정부지침에 의한 산정이 어려웠고, 실제 우리나라에도 향후 비슷한 상황이 전개될 것으로 예상된다는 점, 다섯째, 통일의 편익을 동서독뿐 아니라 유럽까지 산정한 사례가 있다는 점을 고려할 때 편익과 비용 산정의 공간적 범위의 설정 또한 중요한 의미를 가질 수 있다는 점이다.

제Ⅳ장 ‘유럽통합의 비용과 편익’에서는 유럽의 지역 통합인 EU의 사례를 통해 통합이라는 개념을 정의하며 이에 통합의 비용과 편익 연구가 통일의 비용과 편익 연구에 갖는 함의를 도출할 필요성을 제기하였다. 어떠한 경우든 통합의 과정은 불가피하게 단일한 정책과 제도에 대한 적응비용을 수반하며, 이 비용은 통합적 정책 및 제도의 성격에 따라 불균등하게 분배되는 특징을 갖는다. 통합의 과정이 갖는 특성은 돕슨의 모델에서 ‘협력’과 ‘통합’은 국가 간 상호작용의 강도라는 측면에서 구별되지만, 초국가주의의 문제를 고려할 때 양자 사이의 스펙트럼은 제도화의 형태와 정도라는 변수에 의해 규정된다고 할 수 있다. 결국 협력적 관계에 돌입한 국가들이 직면하는 제도적 선택의 문제는 협력의 목표를 달성하기 위해 개별 국가들의 자율성과 재량권을 어느 정도로 제한할 것인가의 문제로 요약된다. 통합의 과정이 불가피하게 적응비용을 유발한다는 관점에서 볼 때, 통합의 비용과 편익을 결정하는 핵심적인 요인은 통합에 참여하는 국가들 상호간의 이질성(heterogeneity)의 정도라 할 수 있다. 이와 관련하여 통합에 참여하는 국가들의 이질성의 정도가 적응비용의 크기를 결정하고, 이에 따라 통합의 비용·편익의 절대적 크기와 상대적 비율이 상이해진다는 주장은 단선적인 관점이 아니라 동태적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 이는 ‘이질성의 역

설’(the paradox of heterogeneity)이라 부를 수 있는 것인데, 국가 간의 이질성의 정도에 비례하여 적응비용이 증가하는 것과 마찬가지로 적어도 비정치적인 영역에서의 통합의 기대효과 또한 증가한다는 점이다.

따라서 통합의 세 가지 정치적 비용(주권의 위임이 야기하는 기회비용, 초국가주의적 권위체에 대한 감시와 견제 비용, 통합 대상자와의 거래비용)과 세 가지 정치적 편익(평화와 안정의 편익, 국제적 위상 증진의 편익, 수정주의의 편익)이라는 관점에서 볼 때, ‘경제재건 지원 계획’이 궁극적인 목표로 삼고 있는 유럽연합의 중·동유럽 국가들로의 확장이 야기하는 비용과 편익 측면에서는 편익이 그 비용을 상회하는 것으로 잠정적이거나 결론지을 수 있다. 이에 이질성의 정도에 비례하여 통합에 소요되는 적응비용의 절대적 크기가 증대하는 것과 마찬가지로, 통합을 통한 기대편익 또한 비약적으로 상승할 수 있는 것이다. 다시 말해 국가 간 이질성의 정도와 통합의 비용·편익 간의 상관관계를 이질성의 정도에 비례하여 나타나는 적응비용의 절대적 크기라는 단선적인 측면에서가 아니라 그에 따른 기대편익의 절대적 크기와 통합 과정에서 확인되는 한계편익과 한계비용의 변화라는 측면에서 동태적으로 분석할 필요가 있는 것이다.

제Ⅴ장 ‘국제환경 관련 요소 분석’에서는 한반도 통일에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 보이는 미국과 중국에 대해 해당 국가의 입장에서 한반도 통일에 대한 비용·편익 요소를 분석하였다. 아울러 새로운 국제질서 형성에 따른 국제환경적 요소에 대해 분석하였다. 먼저 통일비용·편익 관련 미국 요소를 보면, 한반도 통일의 핵심적인 관여자인 미국이라는 변수가 한반도 통일의 비용·편익 관점에서 어떠한 역할을 담당할 것인지를 예측하는 일은 매우 중요한 과제이다. 미국 변수의 중

요성을 고려할 때 미국의 비용·편익 관점을 이해하고 관련 항목을 설정하는 것은 우리의 통일정책에서 매우 중요한 과제로 이해될 수 있다. 한반도 통일 관련하여 미국의 역할이 구체적으로 편익과 비용 차원에서 분석되기 위해서는 미국이 남북한 통일에 대한 어떠한 이익구조(interest structure)를 가지고 있는지에 대한 점검이 반드시 선행되어야 한다. 아울러 G-2 시대로 알려진 글로벌 세력균형의 변화에 대한 이해와 전략을 고려하고, 미국이 처한 대내외적 환경과 글로벌 경제 환경을 고려해야 하며, 통일과정의 구체적인 시점을 전후로 한 미국 집권 세력의 이념 및 관련 대외전략의 변화 역시 한반도 통일 관련 미국의 역할을 규정하는 매우 중요한 고려사항으로 살펴야 한다. 그리고 미국의 대한반도 통일전략이 동북아, 그리고 보다 상위의 글로벌 전략과 어떻게 맞물리게 되는지에 대한 분석이 필요하겠다. 한반도 통일 비용·편익 차원에서 포함되어야 할 미국 차원의 변수를 크게 4개의 정책영역을 중심으로 살펴볼 수 있다. 첫째, 군사안보 영역에서는 북한의 비핵화 실행을 유도 및 지원, 비핵화의 지속적인 추진을 위한 모멘텀의 유지, 통일과정 및 이후 주변국이 수용할만한 수준의 한미동맹 제시, 평화체제 논의 재개 및 궁극적인 북미수교관계 정상화 추진 등에 따른 비용·편익 산출이 필요하다. 둘째, 경제·사회 영역에서는 FTA 인준 및 향후 지속적인 경제발전의 시너지 효과, 통일과정 상의 한반도 경제 성장 지원, 북미 경제교류 활성화 및 북한투자를 위한 제도적 지원 등에 대한 비용·편익을 고려해야 한다. 셋째, 미국 국내 영역에서는 북한 문제 해결 의지 및 한반도 통일의 필요성 이해 확산, 체제전환에 대한 제도적, 법적, 재정적 지원, 의회의 초당적지지 등을 고려해야 한다. 넷째, 국제사회 영역에서는 UN 및 각종 국제기구의 한반도 평화통일 지지, 미중 간 G-2 협력이 동북아안정과 한반도 평화에 적용될 수 있도

록 안정적인 대중국정책 유지, 동북아 지역안보 정착에 기여, 한반도 통일 이후 한미동맹과 미일동맹 사이의 조화 등에 대한 변수를 고려하여 비용·편익을 산출해야 한다.

다음으로 중국의 한반도 통일비용 및 편익에 대하여 중국 전문가 담론의 분석을 보면, 중국이 추진하는 균형적 발전전략에 한반도는 중요한 의미를 가짐을 알 수 있다. 전략적인 개념에서 보면, 통일이한반도의 구현은 중국에게 미국을 견제할 수 있는 ‘전략적 요충지대’(strategic buffer zone)의 소실을 의미하는 것으로 통일이한반도에서의 미군주둔의 문제에 중국이 상당히 민감하게 반응할 수밖에 없는 이유가 되고 있다. 중국은 원칙상 한반도 평화와 안정, 그리고 통일을 위한 외교적 구상에 대해 긍정적이고 적극적으로 지지하는 입장을 견지하고 있다. 이런 맥락에서 중국의 대한반도정책의 목표는 세 가지이다. 우선 한반도의 민주, 자주, 평화적 통일을 지지하는 것이다. 두 번째 목표는 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것이다. 세 번째 목표는 남북대화와 상호이해 증진을 건설적인 역할을 하면서 공헌을 하는 것으로 최종적으로 민족 단결과 통일을 위한 여건을 창출하는 것으로 설정되어 있다. 즉, 중국의 대한반도정책 기조는 한반도의 안정과 평화 유지, 자주적이고 평화로운 통일 지지와 한반도의 비핵화 구현 등의 맥락에서 볼 수 있다. 중국은 한반도 통일의 편익에 대해 공식적으로 논의 또는 논평을 한 적이 없지만 연구결과들을 추론해 보면, 경제적으로 동북아 경제협력과 한중일 FTA에 따른 경제적 효과가 있으며 정치적으로는 중국 동북지역 발전문제와 통일의 연계성이 있을 수 있다. 한반도 통일과정에서 중국의 역할은 제한적이거나 중요한 변수가 될 수 있다. 중국의 역할이 제한적이라고 하는 것은 중국의 대한반도 통일 정책이 지금까지 일관성, 즉 외세의 간여 없는 한민족의 자주 독립적인 결정에 의한

통일 구현을 유지했기 때문에 중국의 직접적인 역할을 스스로 배제하는 소극적인 입장을 취하고 있다. 군사안보분야에서 중국의 역할은 중국의 국가안보이익을 위해하지 않는 범위 내에서의 통일 후 한반도지역의 평화와 안정을 유지하는 건설적인 협력적 동반자의 역할을 기대할 수 있겠다. 경제·사회 영역에서 기대할 중국의 역할은 한반도 통일의 사전 경로가 통합이라면 통합과정 속에서 북한의 개혁개방을 유도하는 것이라 할 수 있다.

그리고 국제환경적 요소를 보면, 최근 미국의 힘(power)의 쇠퇴 현상 관찰로 새로운 국제질서가 형성되고 있는데 주목해야 한다. 이는 중국을 비롯한 신흥국들의 부상으로 두드러지게 나타나고 있는데, 이러한 경제력을 중심으로 하는 국력의 변화는, 국제정치에 있어서 경제력의 중요성 증대에 힘입어, 결과적으로 국제정치 상의 힘의 분포가 새로이 재편되는 결과를 초래하고 있는 것이다. 이에 따라 국제 질서의 힘의 분포는 미국을 여전히 중심으로 하되 다수의 강국들이 새로운 체제의 다른 주요 축을 이루게 되는 단일다극체제가 더욱 뚜렷이 나타날 가능성이 크다고 분석할 수 있다. 중국과 인도의 부상과 일본의 침체는 동아시아에서 힘의 균형을 변화시킬 요소로 작용하며, 이는 새로운 전략관계의 대두는 기존의 삼각관계, 예컨대, 미중일, 미중러에 추가되어 동아시아 지역에서의 전략적 경쟁이 더욱 많은 행위자의 참여로 증첩되어 복합적으로 진행될 것임을 예견케 하고 있다. 한반도의 통일은 새로이 형성되어 갈 국제질서의 변동기에 오히려 제반 어려움이 중첩되는 위치에서, 미국은 물론, 새로이 부상하고 있는 다수의 강대국들을 설득해 나가야 하는 어려운 입장이라 할 수 있다. 이러한 상대적 취약성을 극복하고 한반도 통일에 유리한 여건을 조성해 나가기 위해서는, 약점을 강점으로 전환해 나가는 지혜로운 통일외교의 전개가 필수적

일 것이다. 따라서 한국은 점증되는 다극화 추세를 오히려 적극 활용할 수 있게 해 줄 수 있는 글로벌외교의 전개가 필요하며, 강대국 간의 경쟁이 초래할 수 있는 틈새를 포착, 활용할 수 있는 교량외교의 수행, 한반도가 동북아 지역협력의 진전에 관건적 중요성을 지니고 있음을 한반도 통일에 적극 활용하기 위하여 지역협력과 대북정책을 효율적으로 연계하는 지역협력전략의 구사가 필요하겠다.

제Ⅵ장 ‘통일 비용·편익 연구의 쟁점과 대안 모색’에서는 각 장에서 분석된 결과를 바탕으로 도출된 쟁점을 제시하고 대안을 제시하였다.

먼저 통일 비용·편익 연구 관련 쟁점을 ①개념, ②범위, ③방법론 등 3대 부문으로 나누어서 문제점을 중심으로 정리하였다. 통일 비용·편익 연구에 관련된 12가지 쟁점에서 개념정의 문제로 통합과 통일의 개념이 혼용되고 있으며, 개념적 상이점과 공통점을 추출하는 작업이 필요할 것으로 제시하고 있다. 또한 비용과 편익의 비대칭성, 이질성·동질성과 편익 도출 함수관계, 경제·비경제적 분류의 문제에 대한 쟁점을 분석하며 비용·편익에 의거한 기존의 개념에서 탈피해서, 통합의 노력과 효과라는 보다 이론적으로 정립된 연구의 틀에 의해서 전반적 논의를 전개하는 것이 필요하다고 제시하였다. 분석범위에 대한 쟁점으로는 시간적 범위와 공간적 범위를 설정하는 문제를 제기하며 최종적 목표에 대한 단계별 목표의 설정의 필요성과 그 속에서 추산된 결과의 궁극적 총합이 정합성을 가지도록 하는 연구 노력의 필요성을 제기한다. 또한 비용과 편익의 부담주체 및 수혜주체를 설정하는 쟁점에 대한 쟁점을 언급하며 공여·수혜주체에 대해서 명확하게 구분해서 접근하는 노력을 기울일 것을 제시하고 있다. 방법론상의 문제로 통일 비용과 편익에 대한 단발성, 정규성에 대한 투자의 성격 규정, 비용 추산에 대한 총괄적 접근과 부문별 접근의 조화문제, 정량적 접근과 정성

적 접근의 조화문제, 대상의 상태 파악 문제 등의 연구 한계에 대한 쟁점을 분석하였다. 이렇게 제기된 쟁점들의 해결을 위한 대안 모색으로 총괄적 접근을 강조해서 집중하는 동시에 세부적 부문별 연구를 정교화함으로써 연구의 완결성을 제고함과 동시에 단순 정량적 접근 위주 방식에서 보조적으로 정성적 방식 추정요소를 찾아내어 고려하는 방법론을 요구하고 있다.

이와 같이 국내연구, 독일통일 사례, 북한실태 분석, 국제환경 분석에서 도출된 요인과 통합이론 및 체제전환이론 분석에서 도출된 요인을 종합하여 새로운 범주화를 모색하였다. 즉, 본 연구에서 추진된 연구결과를 포괄적으로 쟁점을 도출한 부분과 추출된 범주들을 종합화하고 새로운 범주화를 제안하고자 하였다. 우선 통일 비용과 편익이라는 기존의 틀이 연구의 포괄성을 제약하는 점을 감안해서 새로운 용어 사용을 제시하였다. 하지만, ‘통일비용’의 용어는 기존에 범용적으로 사용되고 있으며 적실성이 인정되고 있기 때문에 그대로 사용하되 추후 연구에서 보다 적절한 용어를 발굴하기로 하였다. 또한 ‘통일편익’이라는 용어는 그 자체로서 편협성을 보유하고 있는 동시에 통일의 달성에 따라오는 수많은 바람직한 양상을 포함하기 어렵다는 판단하에 ‘통일효과’라는 용어로 대체하는 것을 제시하였다. 다음으로 연구결과 종합화의 과정에서 도출된 새로운 범주화의 가장 큰 범위의 분류를 주요범주, 부가범주, 고려범주의 3대 범주로 설정하였다. 통일비용 측면의 범주와 관련, 주요범주는 통일에 따른 근본적 과제들을 해결하기 위한 것으로서, 통일 이후 장기적, 심층적, 지속적으로 추진되어야 하는 것으로서 사회과학적으로 검증된 틀에 의해서 경제통합비용, 정치통합비용, 사회통합비용의 범주를 제시하였다. 또한 부가범주는 중기적이고 부문별로 한정된 기간에 추진해야 할 과제의 성격을 포함하는 범주

로써 경제적 투자비용, 구조조정 비용, 평등적 복지 제공비용, 심리적 갈등 해소비용으로 종합하였다. 한편 고려범주는 한반도 통일의 특성상 포함해야 할 단기적인 과제를 중심으로 긴급구호 제공비용, 북한부채 처리비용, 환경훼손 복구비용, 정책실패 교정비용, 단기적 사회혼란 해소비용을 포함하고 있다. 통일편익 측면의 범주와 관련, 앞에서 설명한 바와 같이 통일편익을 ‘통일효과’라는 보다 넓은 의미의 개념을 사용하여 새로운 범주를 설정하였다. 여기에서의 주요범주는 분단으로 인해서 우리가 부담하고 있는 문제들을 해소하는 것으로써 분단 상황 해소효과를 추출하였으며, 통일이 달성됨으로써 수반되는 통합효과를 두 번째 범주로 설정하였다. 또한 통일이 달성된 이후 보다 장기적이며 미래지향적으로 통일한반도가 향유할 사안들을 담기 위한 범주로서 통일국가 완성의 효과를 설정하였다. 한편 부가범주는 통일의 달성이 가져오는 부분으로써 국제적 요소 및 선진국가 모색을 위해 필요한 요소로서 국제적 안정성 제고효과, 동북아 지역 통합 선도효과, 국가의 탈정치화 효과, 선진적 경제주체 형성효과가 선정되었다. 또한 고려범주는 통일의 달성으로 비롯되는 다원주의적 사회의 형성과 관련된 범주를 중심으로 심리적 만족도 증대효과, 문화적 위상 증진효과, 민주주의 체제 확립효과, 시민사회 발전효과, 해양·대륙 연계 확보효과를 설정하였다.

이와 같은 새로운 범주화에 의한 접근은 연구의 포괄성을 제고하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있으며, 향후 연구의 완결성 및 체계적 접근의 기초로 사용될 것으로 판단된다. 제시된 통일 비용·효과의 주요범주, 부가범주, 고려범주와 관련하여 세부적인 변수화 개념은 2차년도 연구에서 보다 자세하게 추출하게 될 것이며, 이론적 분석과 실증적 검증을 통해서 내생변수(endogenous variable), 외생변수

(exogenous variable)로의 조작화(operationalize) 과정을 거쳐 통일 비용·효과 모형을 설정하게 될 것이다. 즉, 기존 통일 비용·편익 연구의 한계를 극복하고자 5개년 연구사업으로 설정된 본 연구는 우선적인 과제로써 연구의 체계적 접근을 요구하고 있는 바, 기존 연구가 단발성으로 종료됨으로써 비롯되는 문제점을 교정하는 것이 중요한 것으로 판단하였다. 이에 따라, 본 연구는 다년간 연구의 1차년도 작업으로써 통일 비용·편익 관련 기존연구의 심층분석과 이론적 접근을 수행하였으며, 이러한 작업은 향후 모형을 수립해서 통일 비용·편익 관련 추산 결과를 도출하고자 하는 궁극적 목적하에 단계적 접근을 통해서 체계적으로 모형을 완성해 나갈 예정이다.

I. 서론



특정 비용·편의 연구의 새로운 접근

1. 연구의 배경과 목적

제2차 세계대전 이후 계속되었던 동서 냉전 체제가 와해되고 동구 및 소련에서 사회주의 체제가 붕괴되는 등 국제환경의 변화 가운데에서 1990년에 서독과 동독은 통일을 이룩하였다. 그 당시 한반도에서도 남한과 북한은 일련의 고위급 회담을 개최하여 기본합의서에 합의하는 등 통일을 향한 진전된 모습을 보이는 듯하였다. 하지만 북한의 핵개발 움직임은 남북관계를 경색시킴으로써 통일에 대한 민족적 기대를 저하시키는 방향으로 한반도 정세가 전개되도록 하였다.

북한은 자본주의와 공산주의의 대결 종식이라는 세계적 조류를 외면하고 사회주의 체제를 고집한 결과 1990년대에 극심한 경제난과 기근사태를 겪었으며 지금까지도 만성적인 경제파탄 상태에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 남한은 북한의 어려움에 더해서 한편으로는 민족적 견지에서 도움을 주어야한다는 당위성에 입각한 대북지원의 필요성에 직면하였으며, 반면에 북한의 지속된 핵무기 개발로 대표되는 호전성에 대처해야 하는 보다 중요한 안전보장 문제를 동시에 해결해야 하는 이중적인 국가차원의 과제를 안고 있는 것이 현실이다.

이러한 과정에서 지난 20년간 지속된 북한의 신뢰할 수 없는 수많은 행동은 남북관계를 불안정하게 만들었을 뿐 아니라, 남한의 주민이 북한 문제를 매우 곤란하고 골치 아픈 것으로 간주하게 만드는 결과를 초래하였다. 이러한 북한 문제의 근본적 속성과 함께 대두된 통일에 소요되는 비용이 부담스러울 것이라는 인식의 확산은 한반도 통일에 대한 부정적 사고의 저변을 차지하고 있다.

통일이 부담스럽다는 인식의 확산은 현실적으로 남한의 인구구성비가 지난 20년간 변화한데도 기인한다. 즉, 현재의 시점에서 보면 남한

의 인구는 분단 이후 세대가 절대다수를 차지하고 있기 때문에 남한과 북한이 통일해야 한다는 무조건적인 당위성을 인정하지 않거나 이해하지 못하는 국민들이 계속적으로 늘어나고 있다는 것이다.

한편 남한은 제2차 세계대전 이후 독립한 국가 중에서 거의 유일하게 민주주의 정착과 시장경제에 입각한 경이로운 경제발전을 동시에 이룩한 국가라는 것은 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 남한은 북한의 존재와 한반도 분단으로 인해서 불필요한 비용을 치러야 하는 현실적 도전에 노출되어 있으며, 국가적으로 미래를 향한 더 큰 도약을 모색하는데 한계가 있는 상황이다.

본 연구는 통일이라는 국가적 과제를 보다 객관적이고 인류 보편적 가치에 입각한 접근을 통해서 통일을 달성하기 위해서 필요한 노력과 통일의 결과로 얻어질 효과에 대한 정확한 파악을 적실성 있게 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 보다 큰 틀에서의 담론을 바탕으로 지금까지의 통일 비용과 편익에 관련한 연구의 한계를 극복하고자 한다. 즉, 기존의 통일 비용과 편익 관련 연구는 경제학적 접근에 의해서 시도되었기 때문에 경제학적 접근의 속성상 통일비용의 추산에 주안점이 주어졌다는 한계가 있는 것이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 경제학적 접근에서 간과할 수 있는 수많은 통일편익의 요소들을 발굴하는 자세가 필요한 것이다. 따라서 본 연구에서는 경제학적 접근뿐 아니라 정치학·사회학·국제관계학 등 한반도 통일논의와 관련된 제반 학문적 접근을 망라한 접근을 통해서 기존의 연구보다 포괄적인 시각을 가지고 새로운 접근을 하고자 한다. 주지하다시피 이러한 학제적 접근의 장점은 경제적 요소뿐 아니라 비경제적 요소를 포함할 수 있다는 것이며, 통일편익 관련 요소들을 추출하는데 매우 필요한 것으로 사료되는 바이다.

본 연구의 추진과정은 사실상 2010년 광복절 기념사에서 대통령이 언급한 통일준비 필요성과 맥을 같이 한다고 볼 수 있으며, 지금까지의 통일 비용 및 편익 연구가 단기간에 추진되어 연구결과가 완결성을 보유하기 어렵다는 인식하에, 2011~2015년 동안의 5개년 연구사업으로 추진되고 있다.

2. 연구의 범위와 방법

금년도 연구는 5년 후 연구결과의 완결성을 평가하는 중요한 첫걸음으로써, 국내외 전문가들의 자문과 국내 유수의 전문가들이 참여하는 공동연구의 틀에 의해서 추진되었다. 통일 비용 및 편익 관련 연구는 지금까지 주로 경제학자들에 의해서 수행되었으며, 여러 가지 가정에 기반을 둔 비용 산출결과가 양산되어 있는 상황이다. 그러나 통일 비용 및 편익 연구는 기본적으로 다양한 분야의 접근을 학제적으로 연계하여 추진하여야 기존 연구의 한계를 극복하고 새로운 사고에 입각한 연구결과를 도출할 수 있다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 금년도 연구에 참여한 공동연구자들은 경제 전문가를 포함해서 정치·사회·국제관계 등 다양한 분야의 전문가들로 구성하였다.

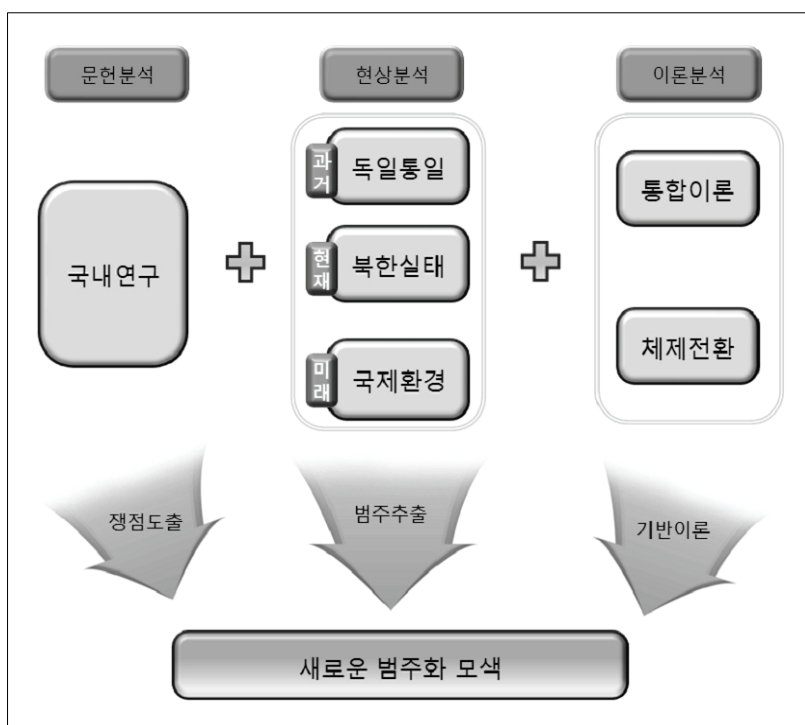
5개년 연구의 초석을 마련하는 금년 연구는 근본적 문제의 포괄적 접근을 통해서 연구요소의 파악과 연구결과의 완결성 및 적실성을 제고하려는 궁극적 목적을 염두에 두고 있다. 방법론상으로 보면 기존 연구의 분석과 이론적 접근을 위주로 하였으며, 기존 통일비용 연구에서 결여되어 있는 국제환경과 관련된 문제에 대한 분석을 시도하였다.

첫째, 기존 연구의 분석은 문제점을 파악하는 동시에 기존에 공유되고 있는 연구의 주안점을 분석해서 재분류하는 작업을 통해 그동안 추

진된 통일 비용 및 편익 연구의 한계를 극복하고자 한다. 이를 위해서 국내에서 수행된 통일 비용 및 편익 연구를 총망라해서 분석하였다.

둘째, 본 연구의 두 번째 내용적 주안점은 현상에 대한 분석으로써 독일통일과 북한실태 및 국제환경을 분석하였다. 독일통일은 이미 진행된 것으로써 추진과정 및 결과의 사실적 경험은 우리의 통일 비용·편익 관련 연구에도 많은 실증적 교훈을 줄 수 있을 것으로 판단되므로, 독일의 전문가들이 수행한 통일 비용 및 편익 관련 연구를 분석하였다.

● **그림 1-1** 통일 비용·편익의 포괄적 연구체계



또한 북한실태에 대한 정확한 파악이 결여되어 있는 상태가 연구결과의 적확성을 저하시키고 있다는 현실적 인식하에 북한실태를 보다 잘 파악할 수 있도록 하는 연구를 동시에 수행하였으며, 사안의 중요성을 감안해서 별도의 보고서를 마련하였다. 이러한 북한실태 연구결과 도출된 통일 비용·편익 관련 시사점을 본 보고서에서 활용하였다.

한편, 한반도 통일의 문제는 남한과 북한 간 문제이기도 하지만 국제적 사안이라는 것은 주지의 사실이지만, 기존의 통일 비용 및 편익 연구에서는 다루어지지 않고 있다. 본 연구에서는 한반도 통일과정에서 중요한 역할을 할 것으로 예상되는 미국과 중국의 한반도 통일과 관련한 비용과 편익에 대한 잠재적 기대를 도출하고 국제환경의 변화가 한반도 통일 비용과 편익에 미칠 영향을 미래지향적 차원에서 분석해서 통일 비용 및 편익 연구의 포괄성을 제고하고자 한다.

셋째, 통일 비용 및 편익이라는 주제를 다루는데 있어 근본적 문제를 해결하기 위한 이론적 틀을 고려할 때, 사회과학적 틀에서 보면 통합이론이 가장 발전되어 있고 적실성 있는 분석을 제공하고 있다. 사실상 현재 통용되고 있는 통일이라는 개념은 이론적인 것이라기보다는 현실적 사안이며 정책적 사고에 기반한 성격을 가지고 있는 반면, 통합의 개념은 학술적으로 오랜 기간 사용되어 왔으며, 정확한 분석을 제공하는 이론적 바탕을 제공하고 있다. 이러한 맥락에서, 통합의 이론 및 실제의 분석을 통해서 통일 비용 및 편익 연구 관련 요소들을 도출하였다. 한편, 한반도 통일은 남한과 북한의 통합이라는 차원과 북한의 체제전환이라는 차원에서 연구하는 것이 타당하다는 판단하에, 또 다른 이론적 접근으로서 체제전환 연구를 추진하였으며, 별도의 보고서를 마련하였다. 이러한 체제전환 연구에 의한 통일 비용 및 편익 관련 요소의 핵심적 내용들을 요약해서 본 보고서의 결론에 포함시키고자

한다.

마지막으로 본 보고서의 결론에서는 상기한 연구 분석결과 도출된 통일 비용 및 편익 관련 요소들을 총정리해서 범주화하고자 한다. 또한, 현재까지 추진되었던 통일 비용 및 편익 연구들의 한계를 극복하기 위한 전초적 작업의 일환으로 연구추진상 제기된 쟁점들을 제기하는 동시에 개선방안을 모색하고자 한다.

II. 통일 비용·편익 관련 국내연구 분석



2010년 8.15 경축사에서 통일세 및 3대공동체 통일구상이 제안된 이후 통일에 대한 국민적 관심이 크게 증가한 것은 바람직하나, 통일비용에 대한 국민들의 심리적 부담 또한 다소 커진 것으로 나타났다.

현대경제연구원의 설문조사¹에 의하면, 국민들의 통일 가능 시기 및 통일비용 부담 의향을 조사한 결과, 부정적인 응답 비중이 늘어난 것으로 조사되었다. 통일이 11년이 넘어야 한다거나 불가능하다고 응답한 비중이 2000년 60.9%에서 2011년에는 80.8%로 늘어났고, 통일비용 부담에 있어서도 국민들의 대부분(96.9%)이 부담하고 싶지 않거나 연간 10만 원 이하를 부담하겠다고 응답하였다. 또한 그 비중도 2008년 89.7%에서 2011년에는 96.9%로 늘어났으며, 특히 2010년과 2011년에는 부담하고 싶지 않거나 연간 1만원 이하를 부담하겠다는 비율이 크게 늘어났다. 통일에 대한 이 같은 부정적인 반응은 남북관계에 대한 최근의 지속적인 경색 국면과 향후의 부정적 전망에 기인한 것도 있지만, 통일비용 부담에 대한 부정적 인식이 널리 확산되어 있기 때문으로 평가된다.

특히 통일에 대한 대부분의 국내연구들이 통일비용과 편익을 동시에 분석하기보다는 통일비용 분석이 중심이며, 독일의 통일 사례 분석을 통한 통일비용 추정 문헌들² 역시, 통일에 대한 국민들의 부정적 인

¹ 현대경제연구원의 자체 여론조사 결과이다.

- 2000년 10월 조사: 10월 4~5일, 전국의 만20세 이상 남녀 652명, 전화조사
- 2008년 10월 조사: 10월 27~31일, 전국의 만19세 이상 남녀 1,017명, 전화조사
- 2009년 5월 조사: 5월 4~8일, 전국의 만20세 이상 남녀 623명, 전화조사
- 2009년 7월 조사: 7월 23~26일, 전국의 만19세 이상 남녀 520명, 전화조사
- 2010년 11월 조사: 11월 1~5일, 전국의 만19세 이상 남녀 626명, 전화조사
- 2011년 11월 조사: 10월 17~26일, 전국의 만19세 이상 남녀 1,007명, 전화조사

² 독일통일의 후유증에 대한 연구보고서에 의하면, 동독지역의 높은 실업률과 동독 주민들의 소외감(소위 2등 국민이란 상실감) 등은 물론, 동독지역 재건을 위한 막대한 재정비용 지출과 재정 적자 발생, 그리고 공채 발행과 이로 인한 금리 상승 등이 지적

식 확산에 일정부분 역할을 한 것으로 보인다. 또한 최근 들어서는 통일비용과 편익을 동시에 분석한 문헌들이 다소 늘어나고 있으나, 여전히 편익에 대한 문헌은 상대적으로 적다. 또한 통일비용 연구는 체계할 수 있는 구체적인 수치가 제시된 정량적 분석이 많은 반면, 통일편익 연구는 정성적 분석이 많은 점도 통일 부담을 확산시킨 이유의 하나로 보인다.

● 표 II-1 통일비용 부담 관련 일반인 설문조사

항 목	2008. 10	2009. 7	2010. 11	2011. 11
1. 부담하고 싶지 않다	30.4	21.5	37.4	46.0
2. 年 1만 원 이하	24.0	24.6	34.7	33.4
3. 年 2~10만 원	35.3	38.4	24.6	17.5
5. 年 11~20만 원	4.3	5.6	2.4	1.6
6. 年 21만 원 이상	5.9	9.9	0.8	1.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

사실 통일에 대한 그동안의 국내 문헌들을 살펴보면, 2000년대 이전에는 통일 논의가 비교적 활발했으나, 국민의 정부와 참여정부 시기에는 흡수통일을 배제하고 ‘사실상의 통일’(de facto unification)을 지향

된다. 특히 통일 이후 약 20년간 서독에서 동독으로의 총 이전 지출은 1.6~2.1조 유로에 달한 것으로 추정되었다. 또한 독일 연방건설교통부에 의하면, 1991~2003년간의 총통일비용은 1조 2,800억 유로로, 이는 통일 이전의 추정 비용인 GDP의 1.5%보다 훨씬 많은 4~5%에 달한 것으로 조사된다. 자세한 내용은 김석진, “독일 통일 20년의 경제적 교훈과 시사점,” 『산업경제분석』 (산업연구원, 2010.9), pp. 53~68; 김창권, “독일 통일비용 15년 평가와 시사점,” 『통일경제』 (현대경제연구원, 2005.12), pp. 66~83; 이해정, “동서독 통일 20년 평가와 시사점,” 『경제주평』, 통권 415호 (현대경제연구원, 2010) 등을 참조하였다.

하면서 통일 논의와 연구가 감소하였다. 또한 통일에 대한 연구도 통일편익이 포함된 순통일비용 개념보다는, 통일비용의 규모 추정과 재원 조달 방안 등의 비용 측면에서 접근한 연구가 대부분을 차지하였으며, 추정된 비용의 규모도 천차만별이었다.

사실 통일비용의 규모는 통일의 방식과 속도는 물론, 통일비용에 대한 개념정의와 추정 모형, 비용 부담의 주체 구분, 통일의 달성 시기와 도달 목표 수준 등에 따라 큰 편차가 발생할 수 있다. 또한, 동일한 방식을 적용했음에도 불구하고 세부 추정에 있어서는 연구자들에 따라 상이한 방식과 가정을 적용할 수 있기에 편차가 발생하는 것은 불가피한 측면이 있다. 통일편익 산정에 있어서도 경제적 측면과 비경제적 측면의 포함 여부에 따라서 크게 달라질 수밖에 없을 것이며, 이로 인해 끊임없는 논란의 여지가 있다.

따라서 통일비용과 통일편익 연구에 대한 보다 중요한 문제는 규모 추정 자체보다는 통일비용을 최소화하고 통일편익을 극대화하기 위한 바람직한 통일외교 정책의 방향 수립과 정책 대안 마련, 그리고 통일에 대한 인식 제고와 재원 조달을 위한 국민적 공감대 형성일 것이다.³

본고에서는 이러한 문제의식에서 출발하여, 통일에 대한 기존 국내 문헌들의 총체적 분석을 통해 통일 논의에 대한 전문가들의 다양한 인식을 공유하고, 나아가 국민적 공감대 형성의 토대를 마련하는 데 보탬을 주는 것을 목표로 한다. 특히 과다한 통일비용 추정이 초래한 통일에 대한 부정적 인식을 줄이기 위해서는 기존 연구결과들의 특성과 차이 분석을 통한 종합적·객관적 이해가 필요하며, 이들 연구결과들에 대한 평가와 한계 등의 분석이 요구된다. 따라서 이를 위해 본 장에서

³ 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』 (서울: 통일부 통일교육원, 2011), pp. 7~8.

는 국내에 산재된 기존 연구결과를 분석하기에 앞서 여러 국내문헌들의 분석을 통해 통일비용과 편익에 관한 개념과 이론적 틀을 정리하고 이들 차이점의 분석을 통해, 한반도 통일 비용·편익 연구와 관련한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 통일비용 연구

가. 통일비용의 개념과 이론적 틀

통일비용의 개념에 대해서는 대체로 전문가들 사이에 견해가 일치하고 있다. 통일비용은 일반적으로 통일 이후 남북한이 하나의 통합국가로 정치·경제·사회문화 시스템이 안정을 이루면서 정상 운영되기 위해 추가적으로 부담해야 하는 비용을 의미한다.⁴ 다시 말해 통일비용은 일반적으로 통일로 인해 부담해야 할 비용으로 정의되며, 만약 통일되지 않았더라면 부담하지 않아도 될 비용이라는 ‘기회비용’(opportunity cost)의 차원에서 정의된다.⁵ 이때 통일로 인해 얻게 되는 편익을 통일 편익이라고 정의하면, 통일비용에서 통일편익을 차감한 금액은 ‘순통일비용’이 된다(즉, 순통일비용 = 총통일비용 - 총통일편익).⁶ 따라서 통상적인 통일비용은 지출 개념의 총통일비용을 지칭하는 것이 대부분이다. 또한 통일비용은 통일 이후의 부담 비용이므로, 통일 이전의

4. 홍순작·최성근, “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점,” 『경제주평』 (현대경제연구원, 2010), p. 2.

5. 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, p. 32.

6. 통일비용과 통일편익을 동시에 고려하여 순통일비용 개념을 정의한 주요 연구로는 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』; 홍순작·최성근, “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점”; 김창권, “통일비용의 재원 조달 및 절감 방안,” 『통일경제 Briefs』 (현대경제연구원, 2005.11) 등을 참조.

경제교류협력 단계에서 지출하는 경험 활성화 및 대북 지원 비용 등은 제외한다.

그러나 통일비용에 통일 이전에 통일 여건 조성 및 통일 준비 과정에서 지출된 남북경협 및 남북경제공동체 형성 비용 등도 포함시켜야 한다는 주장도 있다. 이는 3단계 민족공동체 통일 방안의 과정을 ‘화해·협력(기반 조성) - 남북연합(경제공동체 형성) - 통일국가(완전 통일)’로 구분하여, 완전한 통일국가 이전의 공동체 형성 과정도 광의의 통일과정으로 봐야 한다는 논리이다. 특히 통일비용을 통일 이전의 통합비용과 통일 이후의 통합비용으로 구분하여, 남북연합 이후 통일까지 지출된 비용을 광의의 통일비용으로 포함시켜야 한다고 주장되기도 한다.⁷ 특히 통일의 방식에 있어서, 단계적·점진적 통일을 가정하여 통일 이전에 본격적인 통일 여건 조성과 준비를 위한 남북교류협력 활성화 시기와 남북경제공동체 형성의 통합 과정의 비용도 포함시켜야 한다는 주장도 만만찮다.⁸

그러나 통일편익의 주요 내용이 분담 비용 절감과 경제통합의 편익 등을 포함한다면, 분담비용이 해소되는 통일 이후의 지출을 통일비용으로 봐야 한다는 주장이 설득력을 얻는 것으로 보인다. 이는 독일의 경우 통일 이후의 지출만을 통일비용으로 계산했다는 점과 일관성을 유지한다는 측면에서도, 또한 통일비용 논의의 주요 관심사가 갑작스런 통일에 대비한 통일 재원을 준비하는 것인 만큼, 통일 이후의 비용

⁷ 김창권은 통일비용을 정의함에 있어서, 구성 항목을 통일 이후의 3개 항목(위기관리 비용, 제도통합비용, 경제적 투자비용)과 통일 이전의 ‘통일환경 조성비용’으로 정의했으나, 본문 설명과 실제 추정에 있어서는 통일환경 조성비용을 제외한다.

⁸ 통일부의 남북공동체 기반조성사업 보고서에서는 통일비용을 단기형·중기형·장기형으로 나누어 각 시나리오별로 10~30년의 ‘통일 전 공동체 형성 비용’과 10년의 ‘통일 후 통합비용’을 구분하여 추정하고 있다. 통일연구원 외, 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』, (통일부 용역과제, 2011.10.7).

만으로 정의해야 한다는 것이 대체적인 의견이다.

통일비용에 대한 개념을 규정한 자료로는 공간적 및 경제·비경제적 요인으로 구분하여 정의한 총론적 차원의 정의와 비용 지출 측면을 고려한 정의가 주를 이루고 있는데, 이를 구분해 보면 다음과 같다.

(1) 총론적 차원의 정의⁹

통일비용은 공간적 측면에서는 남한 지역의 비용과 북한 지역의 비용으로 구분하며, 이를 다시 각각 경제적·비경제적 비용으로 구분한다. 이러한 포괄적·총론적 차원의 통일비용은 광의의 개념이다.

그러나 통일비용의 부담 주체에 있어서 남한을 가정함으로써¹⁰ 결국 통일비용이란 통일로 인해 남한 지역이 북한 지역에 지원함으로써 부담해야 하는 ‘남한의 경제적 비용’이라고 협의의 개념으로 정의할 수 있다. 특히 조동호는 남한의 경기침체와 실업 증가, 재정적자 심화, 인플레이션 발생과 국제수지 악화 등을 대표적인 남한의 경제적 통일비용으로 제시하였고, 이는 <그림 II-1>에서 I-①에 해당한다.

이는 통일비용을 경제적 비용과 비경제적 비용을 분리하되, 북한 지역의 경제적·비경제적 비용과 남한의 비경제적 비용은 제외한 정의이다.¹¹ 또한 외부 비경제(I-②)와 인구이동에 따른 비용(I-③)도 경

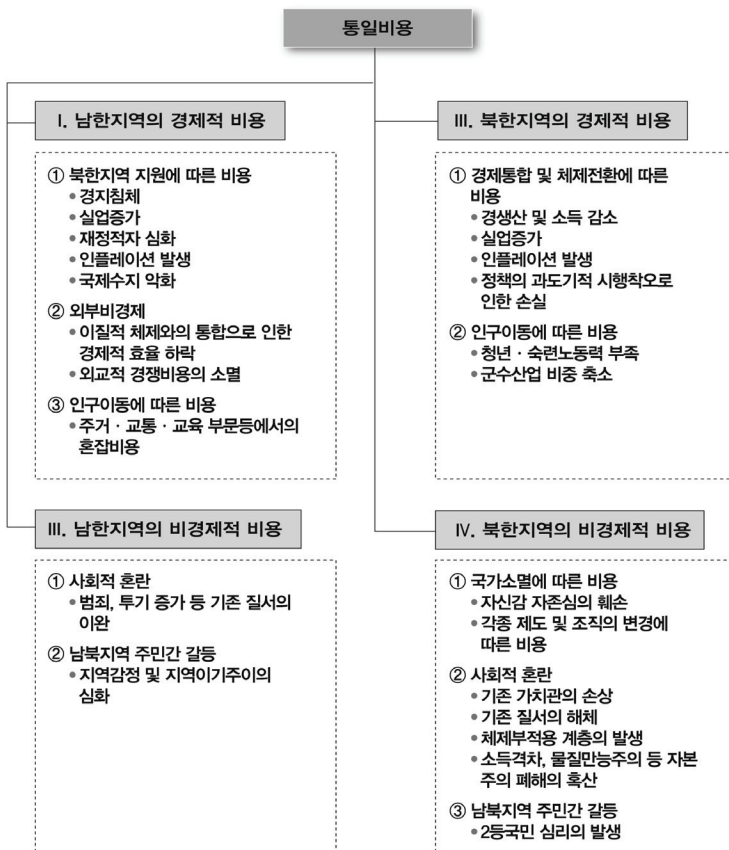
⁹ 총론적 차원의 통일비용 개념 분류로는 조동호의 자료가 많이 인용되며, 협의의 개념을 조동호는 ‘현실적 차원의 협의의 통일비용’으로 정의하고 있다. 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, pp. 32~37.

¹⁰ 통일비용 부담의 주체가 남한이라는 것에 대해 흡수통일이라는 북측의 반발을 살 수 있으나, 이는 흡수통일보다는 실질적으로 통일비용을 부담해야 할 주체가 남한 경제일 수밖에 없는 현실성을 고려한 것이다.

¹¹ 북한 지역 부담을 제외한 것은 급진적 통일이 이루어졌을 경우에 북한은 심각한 경제난으로 통일비용 부담 능력이 거의 없을 것으로 보는 것이 타당할 뿐 아니라, I-①은 경제통합 및 체제전환에 따른 비용(III-①)을 대신 부담하는 것이라고 할 수 있기

제체제 및 소득 수준이 상이한 경제 통합에 있어서 어쩔 수 없이 겪게 되며, 남한의 직접적 손실이 아닐 뿐 아니라 I-①에 비해 규모가 작을 것으로 가정하여 제외한 것이다.

●그림 II-1 통일비용의 개념



출처: 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』 (서울: 통일부 통일교육원, 2011), p. 34.

때문이다. 또한 남한의 비경제적 비용을 제외한 것은 통일비용 연구에 대한 주목적과 관심이 통일로 인한 남한의 경제적 부담 산출이기 때문이다.

(2) 지출 측면을 고려한 정의

통일비용의 지출 측면을 고려한 정의는 통일비용 지출의 주체와 목적, 추정 방식 등으로 구분한다.

우선 통일비용의 지출 주체와 목적에 따라서는 각각 정부와 민간, 투자지출과 경상(소비성)지출로 구분한다. 광의의 개념으로는 이들 모든 항목의 총비용($A+B+C+D$)으로 정의하나, 협의의 개념으로는 정부지출($A+B$) 혹은 투자지출($A+C$)로 정의하기도 한다. 다시 말해, 정부지출($A+B$)의 경우는 통일로 인한 국민 조세 부담을 추정한다는 측면에서 수익성을 전제로 한 민간의 투자지출과 자발적 지원은 제외한 것이다.

표 II-2 통일비용의 지출 주체 및 목적에 따른 분류

구 분		지출 주체	
		정부	민간
지출목적	투자지출	정부투자(A) • 사회간접자본 조성 등	민간투자(C) • 생산시설 투자 등
	경상지출	정부 경상지출(B) • 사회보장지출 및 각종 제도통합 비용 등	민간 경상지출(D) • 북한 지역 주민에 대한 민간의 지원 등

또한 투자지출($A+C$)의 경우는 각종 인프라와 산업시설 등의 북한 경제재건비용 및 남북한 양 지역 간의 소득 격차 해소를 위한 투자비용을 주 대상으로 규정한 것이다. 그러나 홍순직·최성근,¹² 신창민¹³

¹² 홍순직·최성근, “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점,” p. 2.

¹³ 신창민, 『통일비용 및 통일편익』 (국회예산결산특별위원회, 2007).

등은 정부와 민간의 투자지출에 북한 지역에 대한 사회보장지출 및 각종 제도통합비용 등을 포함한 (A+B+C)로 정의하였다.

추정 방식에 따른 통일비용 규모 추정은 거시적인 목표소득 방식과 미시적인 항목별 추정 방식으로 구분되며, 이외에도 전문가와 일반인 대상의 설문조사 방식도 존재한다.

우선 목표소득(Income Target) 방식은 통일 이후, 북한 지역 주민의 소득을 남한 지역 주민 소득의 일정수준에 도달하도록 하는 데 필요한 재정지출 및 총 투자액을 추정하는 방식이다. 이는 단기적인 소모성 비용 지출보다 통일 이후 중장기적으로 남북한 주민 간의 소득 격차를 해소하는 데 중점을 둔 추정 방법이다. 목표소득방식의 주요 논문으로는 신동천·윤덕룡(1998), 이영선(2003), 신창민(2007), 한국은행(2007), 홍순직·최성근(2010) 등이 있다. 특히 신창민은 통일의 시기를 2015년, 2020년, 2025년, 2030년까지의 4개 구간으로 설정하여 통일비용과 통일편익, 재원 조달 방안 등을 제시하였다. 또한 이 방식의 논문 결과들은 도달 시기와 목표 수준 등의 가정에 따라 추정 규모에 큰 차이가 존재한다.

항목별 추정 방식은 통일에 수반되는 주요 항목들을 열거하고 각 항목에서 소요되는 비용을 각각 추정해 이들을 합산하는 방식이다. 이는 독일통일시 실제 투입된 비용 항목을 기초로 위기관리비용, 제도통합비용, 경제적 투자비용의 3가지로 구분되며, 항목에 따라 단기성 소모비용뿐 아니라 장기적인 경제적 투자비용까지 포함하여 총괄적으로 소요되는 비용을 추정하는 방법이다. 한편 김창권(2005)은 항목별 추정 방식에서 통일환경 조성비용을 첨가하여 4가지 항목으로 분류하기는 하였으나, 실제 설명 및 분석에 있어서는 이를 제외하였다. 항목별 추정 방식의 주요 논문으로는 박태규(1997)와 삼성경제연구소(2005)

등이 있으며, 이 방식의 논문 결과는 추정 항목과 항목별 구성 내용 등의 가정에 따라 추정 규모에 큰 차이가 존재한다.

한편, 통일부의 2011년 용역과제로 통일연구원을 비롯한 5개 기관 및 단체가 발표한 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』 자료는 목표소득 방식과 항목별 추정방식을 동시에 고려하여 통일비용을 산정하였다. 이 연구는 단기형·중기형·장기형의 시나리오별로 통일 이전 10~30년의 공동체형성 비용과 통일 후 10년의 통합비용을 제도 통합, 시장 통합, 기반시설 통합, 산업구조 통합의 4개 부문으로 구분하였다.¹⁴

나. 기존 통일비용 연구의 특징과 한계

통일비용에 대한 개념과 이론적 틀과는 달리, 통일비용에 대한 기존 연구결과들 간에는 많은 차이가 존재한다. 그간의 기존 통일비용 연구 결과들의 특징과 한계를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통일비용 추정 규모에 있어서 학자와 연구기관에 따라 너무나 큰 편차가 존재한다. 이는 통일의 형태와 방법, 통일 시기와 추정 방법,

¹⁴ 통일부 용역과제에서의 시장통합 비용은 일반적인 구분의 제도통합 비용에 포함된다. 한편 단기형·중기형·장기형의 시나리오별 통일경제 비전을 제시하였는데, 최종연도인 2030년(2020년 통일을 가정하여, 통일 전 10년간과 통일 후 10년간), 2040년(2030년 통일하며, 통일 전 20년간과 통일 후 10년간), 2050년(2040년 통일하며, 통일 전 30년간과 통일 후 10년간)의 북한 지역 1인당 GDP를 각각 남한 지역의 20%, 36.5%, 40%에 도달하는 것으로 가정한다. 그러나 실제 통일비용 추정에 있어서는 남북간 소득 격차를 감안하여 북한 지역의 임금수준과 실업가구 수, 사회보장제도 도입 등을 고려하여 분석한 것으로 보인다. 따라서 실제 비용 추정에 있어서는 소득 자체를 ‘목표 수준’으로 설정한 것이라기보다는 이들 목표 수준에서의 소득 격차를 감안하여 항목별로 통일비용을 추정한 것으로 보여, 항목별 추정방식 성격이 강한 것으로 평가된다. 통일연구원 외, 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』, pp. 117~125.

도달 목표 수준과 추정 항목, 비용 부담의 주체 등이 연구자와 연구기관에 따라 서로 다른 가정과 전제 조건에 기초하고 있기 때문이다.

표 II-3 항목별 추정 방식에 포함되는 항목 구분

구분	내용	주요 항목
위기관리비용	통일 직후 북한 지역의 급격한 경제·사회적 충격을 완화하고 거시경제적 불안을 해소하는 데 소요되는 비용	- 실업자 생계보조금 - 저소득층 생계보조금 - 의료 및 교육보장비 - 지방정부 보조금 등
제도통합비용	남북 간의 이질적 제도의 통합에 소요되는 비용	- 정치·경제·사법 등의 제 행정 통합 비용 등
경제적 투자비용	남북 간 경제력 격차 해소 및 북한 지역 경제 활성화를 위한 비용 북한지역의 열악한 SOC 확충과 산업 부문 투자 등 북한 주민의 생활수준 향상에 소요되는 비용	- 사회간접자본 투자비 - 경제활성화 및 재건 투자비 - 산업구조 조정 및 재배치 비용 등

출처: 1) 박태규, “한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원 조달 방안,” 『한반도 통일시의 경제 통합 전략』 (한국개발연구원, 1997) 참고.

2) 김창권, “통일비용의 재원 조달 및 절감 방안,” 『통일경제 Briefs』 (현대경제연구원, 2005.11) 참고.

예컨대, 소득목표방식의 경우에는 북한 지역 주민의 1인당 소득을 남한의 일정 비율에 도달하기 위한 자본과 기술, 인력, SOC 등의 경제 여건은 고려하지 않고 가정과 추계를 단순화함으로써 현실성이 결여될 수 있다. 이 방식으로 ‘연산가능일반균형 모형’(Computable General Equilibrium Model: CGE)을 많이 이용하였는데, 이는 완전 경쟁 시장과 생산요소의 완전 균형 등의 비현실적인 가정을 기초로 하고 있다.

또한 항목별 추정 방식에 있어서도 단순한 이전 지출만 고려함으로

씨 소득 이전 지출이 창출할 수 있는 소득 효과가 배제될 수 있는 한계가 있다. 이로 인해 통일비용 추정 규모가 최소 500억 달러에서 최대 5조 달러에 이르기까지 약 100배의 편차가 존재하며, 부분적으로 과다 추정되었을 수도 있다. 사실 필요한 모든 비용 항목을 추정한다는 것은 비현실적일 뿐만 아니라 정확한 추정 자체가 불가능하며, 실제 통합 과정에서 정부의 정책 시나리오에 따라 크게 달라질 수도 있어 실제 비용과 큰 차이를 보일 수밖에 없을 것이다. 또한 경제적 투자비용을 GDP 기준으로 추정할 경우에는 위기관리비용의 추정에 있어서 GDP에 기 반영된 재정 지출 항목들이 중복 반영될 우려도 존재한다. 이러한 요인들은 통일에 대비한 적절한 자원 규모 추정은 물론, 통일에 대한 자원 조달과 국민적 공감대 형성에도 부정적 영향을 미친다.

둘째, 대체로 통일이 급진적일수록, 통일 시점이 늦을수록 통일비용이 큰 것으로 나타났다. 이는 급진적 통일의 경우에는 갑작스런 통합에 따른 위기관리 및 사회혼란 방지에 대한 지출 비용이 증가하는 반면, 통합 시점이 늦어지면 늦어질수록 남북 간 소득 격차 확대에 따르는 소득 격차 축소비용이 커지기 때문이다.

셋째, 통일과 통합의 개념이 혼재되어, 통일비용에 통일 이전의 준비 및 통합 과정의 비용이 포함된 경우와 그렇지 않은 경우가 있다. 특히 점진적 통일의 경우, 연구자에 따라 향후 통일 예상 시기를 5~30년으로 큰 시차를 두고 있어, 통일 이전의 여건 조성비용을 전체 통일비용에 포함시키는 지 여부에 따라 크게 차이가 난다. 또한, 통일 여건 조성비용을 포함시킬 경우에도, 현재와 같은 남북경색 상황의 남북교류 협력 비용도 포함시켜야 할 지, 아니면 적어도 남북경제공동체 형성에 대한 합의 이후의 대북 인도적 지원과 SOC 투자비용을 포함시켜야 할 지에 대해서도 논란이 존재할 수 있다.

넷째, 실제 정량적 분석에 있어서 개념정의와 이론적 틀과는 달리, 포괄적 추정이 아니라 일부 항목을 중심으로 분석하고 있는 점을 들 수 있다. 예컨대, 사회적 혼란과 이념적 갈등, 남북 간 소득 격차 확대와 북한정부의 소멸에 따르는 자괴감과 2등 국민이란 심리적 고통 등의 비경제적 비용은 계량화하기가 어려워 무시된 채, 경제적 비용을 중심으로 분석되고 있다. 또한 항목별 추정 방식의 경우에도 대부분의 연구가 위기관리비용과 경제적 투자비용 중심으로 추정하며, 체제통합 비용은 반영하지 않고 있는 실정이다.

다섯째, 대규모 통일비용 투입에 대한 북한 경제의 흡수 능력(absorption capacity)을 고려하지 않아 목표소득이 비현실적이거나 과도하다는 지적이 대두되고 있다.¹⁵ 2009년 현재 북한의 경제규모(GNI)는 224억 달러로서 이는 남한의 8,372억 달러의 2.7%에 불과함에도 불구하고, 많은 연구결과들은 매년 통일비용 투입 규모를 현재 북한 경제 규모보다 더 많이 투입하는 것으로 추정하였다.¹⁶ 이는 동독지역의 1인당 국민소득이 통일 후 3~6년 만에 서독 지역의 약 60~70% 수준에 도달한 경우를 반영한 데 따른 것으로 평가된다. 그러나 통일비용이란 단순히 화폐가 북한 지역으로 이전하는 것이 아니라 기본적으로 그에 상응하는 물자가 투입되는 것이다. 따라서 아무리 많은 규

¹⁵ 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, pp. 54~56.

¹⁶ 통일비용으로 조세연구원(2008)은 통일 첫째 2011년에 남한 GDP의 12% 규모를, 스탠퍼드대학 피터백은 30년간 2~5조 달러(연평균 667억~1,667억 달러)를, 김유찬은 20년간 1,548.3~2,257.2조 원(704~1,026억 달러, 1달러 = 1,100원 기준)을 제시하였다. 이는 2009년 현재 북한 경제규모 224억 달러의 3.0~7.4배에 달하는 규모이다. 김유찬, 『통일비용 및 재원조달 방안에 관한 연구』, 국회예산정책처 연구용역 보고서(국회예산정책처, 2010); Peter M. Beck, "Contemplating Korean Reunification," *The Wall Street Journal* (January 4, 2010). 조세연구원 자료는 최준욱, 『남북 경제통합과 재정정책(Ⅰ): 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』(한국조세연구원, 2008)을 참조하였다.

모의 투입을 필요로 하더라도 소화해낼 능력을 갖추지 못한다면 흡수 능력 이상의 투입은 무의미하게 된다. 또한 무리한 목표소득 설정으로 인해, 장기간에 걸쳐 소요될 통일비용이 단기간 내에 도달할 목표로 인식되어 통일에 대한 비용 부담과 부정적 인식이 심화될 수 있다.

끝으로, 통일비용 부담의 신축성과 국민들의 부담 의사가 등한시되어 있는 점을 지적할 수 있다. 다시 말해 통일비용에 대한 기존 연구들이 대부분 수요자 중심으로, 비용을 부담해야 할 공급자인 정부와 국민들의 지불 능력과 의사를 제대로 고려하지 않고 있다는 것이다. 통일비용은 사전에 확정되어 있는 액수가 아니라 사후적으로 우리 경제의 부담 능력과 정책 방향에 따라 신축적으로 조절이 가능하다. 설사 통일편익이 통일비용보다 많다고 하더라도, 통일비용은 단기간 내에, 현 세대가 부담해야 하는 것인 만큼 이에 대한 고려가 요구된다. 특히 국민들의 통일비용 부담 의사가 연간 10만 이하의 비중이 96.7%에 달하고 있는 만큼, 안정적인 통일 여건 조성을 위해서는 무엇보다도 통일의 필요성과 비용 부담에 대한 국민들의 공감대 형성이 중요하다.

표 II-4 기존의 통일비용 추정 사례

연구자·기관 (발표 연도)	통일시점 (기간)	통일비용	추정방법 및 기준
KDI(1991)	2000	점진적 통일: 2,102억 달러 급진적 통일: 3,121억 달러	-
KDI(1994)	2000	9,800억~1조 달러	목표소득 방식
한국산업은행 (1994)	1994~2000	1조 5,463억 달러(100%) 8,050억 달러(60%)	목표소득 방식 (소득격차 해소)
이상만(1993)	2000	10년간 2,000억 달러	독일과 비교
민족통일연구원 (1996)	2000~10	3,600억 달러(외자 1,800억 달러) - 남한의 60% 수준	목표소득 방식 항목별 추정방식

연구자·기관 (발표 연도)	통일시점 (기간)	통일비용	추정방법 및 기준
김덕영 (국방대학원)	10년간	2,700억 달러(급진 통일) 1,300억 달러(점진 통일)	정부투자 비용
황의각 (1996)	2000~05	1조 2,040억 달러 (남한과 동일 생활 수준 달성)	목표소득 방식
마커스놀랜드 (1996)	2000	4,150억 달러(1990), 9,830억 달러 (1995), 2조 2,420억 달러 (남한의 60% 수준 달성)	목표소득 방식 (CGE 모형)
Manfred Wegner(1996)	2000~25	6,100억 달러 (통일후 5년간 지원 금액)	항목별 추정방식
박태규(1997)	1995~2005	통일후 1~5년: 남한GNP 8.7%~ 11.3% 통일후 6~10년: 남한 GNP 7.5%	항목별추정방식 (위기관리비용 + 경제투자비용)
조동호(1997)	1995	1996~2020년: 143.1~221.3조 원	항목별 추정방식 (SOC 투자비)
고일동	2001~10	4,600억 달러 (초기 5년간 2,800억 달러)	남한의 순재정 부담액
Economist(1997)	2000	2,400억 달러(남한의 60% 달성)	목표소득 방식
신동천·윤덕룡 (1998)	-	887억~2,808억 달러	목표소득 방식
골드만삭스 (2000)	2000~10 2005~15	8,300억~2조 5,400억 달러 1조 700억~3조 5,500억 달러	목표소득 방식 (남한 60%)
박석삼(2003)	-	점진적 통일: 8,300억 달러 급진적 통일: 3,121억 달러	항목별 추정방식 (위기관리비용)
이영선(2003)	5~11년간	점진적 통일: 732억 달러 급진적 통일: 1,827~5,614억 달러 (남한 60% 달성에 10년 소요 가정)	항목별 추정방식 (위기관리비용 중심)
SERI(2005)	2015	546조 원 (최저생계비, 산업화 지원)	항목별추정 방식
랜드썬(2005)	-	500억~6,670억 달러 (통일후 4~5년내 2배 수준 향상)	목표소득 방식
신창민(2007)	2015~30 (10년)	8,577억~1조 3,227억 달러 (GDP 대비 6.6~6.9%)	목표소득 방식
BOK(2007)	-	5,000억~9,000억 달러	목표소득 방식
조세원(2008)	2011	통일후 10년간 매년 남한 GDP 7~ 12%	-

I

II

II

III

IV

V

VI

VII

연구자·기관 (발표 연도)	통일시점 (기간)	통일비용	추정방법 및 기준
피터벡(2010)	-	30년간 2조~5조 달러(남한의 80%)	목표소득방식
미래기획위원회 (2010)	2011	점진적: 3,220억 달러 급진적: 2조 1,400억 달러	-
찰스울프(2010)	-	620~1조 7,000억 달러 (현재 북한GDP 700달러→남한 수준 2만 달러로 향상)	목표소득방식
전경련(2010)	-	3,500조 원	전문가설문조사
김유찬(2010)	2010	1,548.3~2,257.2조 원 (통일후 20년 비용)	항목별 추정방식 (위기관리+SOC)
현대경제연구 (2010)	2010 (10~18년)	1인당 3,000 달러: 1,570억 달러 1인당 7,000 달러: 4,710억 달러 1인당 10,000 달러: 7,065억 달러	목표소득 방식 (한계자본계수)
통일부 용역 과제(2011)	2020 (20년)	379.2조~1,261.1조 원 (2030년 1인당 GDP, 남한의 20%)	항목별 추정방식 목표 소득 방식 (통일후 10년간 포함)
	2030 (30년)	813조~2,836조 원 (2040년 1인당 GDP, 남한의 36%)	
	2040 (40년)	1,000.4조~3,277.6조 원 (2050년 1인당 GDP, 남한의 40%)	

출처: (1) 김은영, “통일비용 관련 기존 연구 자료,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2010년 8월호 (한국개발연구원, 2010), pp. 64~65.

(2) 양문수, “경제적 측면에서 본 통일비용과 통일편익,” 『통일 기반의 효과적 조성 방안과 과제』, 전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스 학술회의 자료집 (2011.5.12), p. 84.

(3) 신동진, 『통일비용에 대한 기존연구 검토』, 경제현안분석 제64호 (국회예산정책처, 2011.8).

(4) 조동호, “통일세 논쟁과 통일 자원 마련의 법제화,” 『통일 기반의 효과적 조성 방안과 과제』, 전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스 학술회의 자료집 (2011.5.12), pp. 437~505.

(5) 통일연구원 외, 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』, (통일부 용역과제, 2011.10.7).

(6) 홍순직 외, “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점,” 『경제주평』 (현대경제연구원, 2010), p. 8.

2. 통일편익 연구

통일편익에 있어서 실증적 분석 연구는 물론이고, 통일편익에 대한 연구가 통일비용 연구보다 많지 않기에, 제한된 주요 논문들을 토대로 앞의 통일비용 기술 방식에 준하여 기존 문헌들을 살펴보기로 한다.

가. 통일편익의 개념과 이론적 틀

통일편익이란 통일을 이룸으로써 통일된 남한 및 북한 지역에서 얻게 되는 경제적 혹은 비경제적인 모든 형태의 이익으로 정의할 수 있다. 경제적 측면에서는 무엇보다도 방위비와 국가위험도 감소에 따른 차입비용 절감 효과 등 분단에 따른 남북한 대결비용(분단비용)의 해소를 들 수 있다. 이외에도 통일비용 지출(북한 지역 투자)에 따르는 경기 활성화 효과와 규모의 경제 실현 효과, 그리고 남북한 지역경제의 유기적 결합을 통한 생산요소의 효율성(생산성) 증가 효과와 북한 지하자원과 관광자원의 개발·활용을 통한 수입대체 및 관광수입 증대 효과, 분단 교통망의 복원·연결을 통한 물류비 절감 효과 등의 경제통합의 편익을 들 수 있다.

비경제적 측면에서는 통일한국의 국가브랜드 가치와 국격 제고, 북한 지역 주민의 인권 신장과 민주화 달성, 그리고 이산가족 문제 해결과 사회·문화·관광 서비스 부문의 기회 확대에 의한 삶의 질 향상, 스포츠 강국으로서의 부상 등의 유무형의 효과들을 들 수 있다. 또한 지정학적 국가 리스크 해소에 의한 해외 차입 금리의 인하로 외채 상환이자 부담이 경감되는 효과는 무형의 효과가 유형의 효과로 발현되는 편익이다.

I

II

III

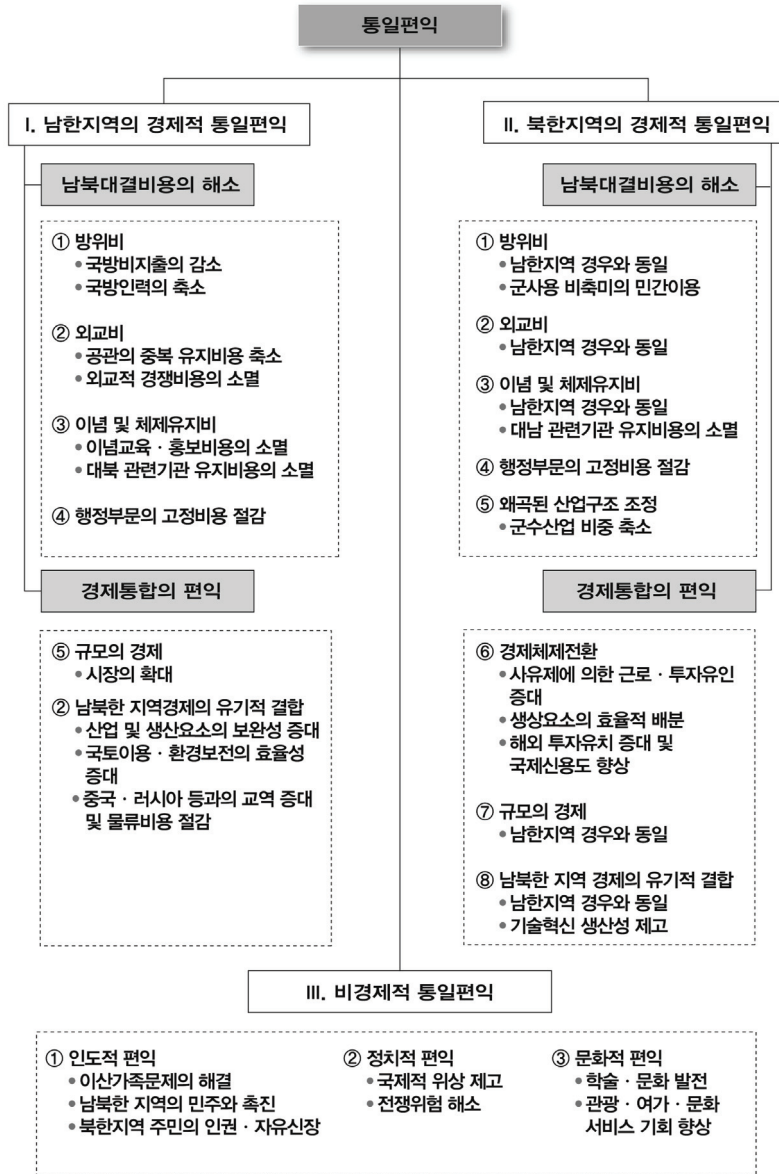
IV

V

VI

VII

그림 II -2 통일편익의 개념



출처: 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, p. 67.

한편 통일비용은 남한과 북한 지역이라는 공간적 개념에서 구분하여, 협의의 통일비용을 대부분 남한의 북한 지역에 대한 지원 및 투자 비용으로 정의할 수 있었다. 통일편익도 남한과 북한 지역의 공간적 범위로 구분할 수는 있다. 그러나 통일된 한국의 편익은 상당 부분이 정도의 차이가 있을 뿐 그 내용과 구성 항목은 대동소이한 경우가 많아 남북한 양측 지역에 동시에 혜택을 제공한다. 예컨대, 방위비와 체제유지비 등 남북한 대결 비용의 해소는 남북한 모두 통일로 인해 공통으로 얻게 되는 편익들이다. 또한 통일편익의 상당 부분은 통일 한국에 공통적으로 수혜를 미쳐 남북한 각각의 몫으로 나누기 어려운 부분도 있다. 특히 이산가족 문제 해결과 국가 위상 제고, 사회·문화·관광 서비스 부문의 기회 확대로 인한 삶의 질 향상 등의 비경제적 편익이 그러하다.

나. 기존 통일편익 연구의 특징과 한계

통일편익에 대한 기존의 연구는 통일비용 연구에 비해 양적인 측면은 물론 질적인 측면에서도 매우 제한적이다. 이로 인해 통일편익에 대한 연구보고서는 논문의 수도 많지 않고, 대부분 통일편익의 내용을 서술적으로 소개·정리하는 수준에 그치고 있다. 특히 실증적 연구는 일천한데, 이상만(1991), 조동호(1997), 신창민(2007, 2010), 홍순직·최성근(2010), 통일부 용역과제(2011) 등이 대표적이다. 이외에도 통일편익에 대한 계량적 수치를 제시하지는 않았으나 통일편익에 대한 계량적 모형 분석을 시도한 연구자로는 조재호(1995), 김영봉(1996) 등이 있다.¹⁷

¹⁷ 조재호, “남북한 경제 협력과 경제 통합의 전망,” 『남북한의 경제체제와 통합』 (박영

통일편익에 대한 계량 분석 자료 가운데, 우선 이상만(1991)은 1992년을 통일 시점으로 가정한 후, 통일로 인한 노동력 증가의 성장 기여율 증가와 자본 투입의 성장 기여율 증가는 각각 0.5%, 생산성 향상에 의한 성장 기여율 증가는 1%임을 가정하여, 통일 1년 후인 2001년의 남북한 GNP 합계는 분단 유지시의 합계보다 806~848억 달러가 큰 것으로 추정하였다.

조동호(1997)는 많은 연구자들이 지목한 국방비 절감 및 병력 감축을 통한 민간 생산부문의 노동력 투입 효과를 고려하여 경제 성장(GNP)에 기여하는 효과를 분석하였다. 특히 조동호는 통일비용을 감안한 순통일편익(순통일비용)을 제시했다는 점에서 주목할 만하다. 그는 1995년을 통일시점으로 가정하고, 통일비용으로 1996~2005년의 10년간 북한 지역 SOC 부문에 매년 남한의 0.9~4% 규모인 143.1~221.3조 원을 투자하는 경우를 상정하여 분석하였다. 그 결과, 통일편익은 1996~2005년까지는 39.4조 원으로 비용 대비 편익 비율이 17.8~27.5%가 그칠 것이나, 1996~2020년에는 121.4조 원으로 비용 대비 편익 비율이 54.9~84.8%로 늘어날 것으로 추정하였다. 그는 통일비용은 유한한 반면, 통일편익은 무한할 뿐 아니라 계량화할 수 없는 부분이 많으며, 이런 항목의 가치가 훨씬 더 크다고 강조한다.¹⁸

한편, 홍순직·최성근(2010)은 통일비용 추정 방식과 일관성을 유지하기 위해 목표소득 방식을 기준으로 하되, 항목별 추정방식을 보완하여 추정하였다. 이들 연구에서는 2010년을 통일 시점으로 가정하여 북한 지역의 1인당 소득을 3천~1만 달러 달성하기 위해 투입된 통일비용의

사, 1995); 김영봉, “통일의 가치와 비용,” 『통일연구논총』, 제5권 2호 (민족통일연구원, 1996).

¹⁸-조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, pp. 84~86.

경기 활성화(부가가치 유발) 효과와 함께, 국방비 절감액과 국가위협도 감소에 따른 외채 상황 이자 부담 경감액을 추정하여 합산하였다. 그 결과 통일편익은 2,197~8,350억 달러로서, 통일비용 1,570~7,065억 달러에 비해 627~1,285억 달러의 순 편익이 발생할 것으로 추정했다.

표 II-5 기존의 통일편익 추정 사례

연구자·기관 (발표 연도)	통일시점 (기간)	통일편익	추정방법 및 기준
이상만 (1991)	1992	통일 10년후(2001): 806~848억 달러	-
조동호 (1997)	1995	1996~2020년 : 39.4~121.4조 원 (1996년 : 2조 5,570억 원 → 2020년 : 16조 4,680억 원)	국방비와 병력 감축 효과
신창민 (2007)	2015~30 (10년)	GDP 대비 11.25%	국방비 절감 + 경기활성화(투자) 등
현대경제연구 (2010)	2010 (10~18년)	1인당 3,000 달러: 2,197억 달러 1인당 7,000 달러: 5,362억 달러 1인당 10,000 달러: 8,350억 달러	경기활성화(부가가치) + 국방비 절감 + 국가위협도 감소
통일부 용역과제 (2011)	2030 (30년)	유형의 편익(후생수준 향상) • 2021~30년: 140.83억 달러 • 2031~40년: 494.56억 달러 무형의 편익(분단비용해소, 경제활성화, 비경제적): 49.21조 원	통일 후 10년간 포함

주: 통일부 용역과제의 결과는 중기형(2030년 통일을 가정하여, 통일 전 20년간, 통일 후 10년간으로 총 30년간) 기준임.

- 출처: (1) 이상만, “남북한 경제통합의 경제적 영향과 통일비용의 재원조달 방안,” 『남북한 경제관계발전을 위한 부문별 과제연구』 (한국개발연구원, 1991).
 (2) 조동호, “통일에 따른 경제적 편익,” 『통일기반의 효과적 조성 방안과 과제』, 전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스 학술회의 자료집 (2011.5.12), pp. 437~505.
 (3) 신창민, 『통일비용 및 통일편익』 (국회예산결산특별위원회, 2007).
 (4) 통일연구원 외, 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』.
 (5) 홍순직 외, “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점,” p. 12.

통일부 용역과제(2011)에서 안중범은 통일에 따른 유형의 경제적 편익으로 규모의 경제 달성, 대륙과 해양 연계를 통한 신성장 동력 확보, 국가 신인도 개선으로 인한 투자 및 재정효과 등을 통해 실질 GDP 및 후생 수준이 변화할 것으로 추정하였다. 특히 경제적 편익을 남한 지역과 북한 지역을 분리하여 추정하였으며, 유·무형의 편익으로 세분하여 제시하였다. 그는 2030년을 통일 시점으로 가정하여 통일 이전의 경제공동체 형성 기간 20년(2021~2030년)과 통일 이후의 통합 기간 10년(2031~2040년) 등 총 30년 동안에 813~2,836조 원의 통일비용을 투입한 결과, 경제적 편익은 2021~2030년의 경우에 남한 지역 경제가 0.09% 하락, 북한 지역 경제는 6.9% 증가하여 후생 수준에는 140.8억 달러의 순 편익이 발생하고, 2031~2040년에는 남한 경제가 0.26% 하락, 북한 경제가 17.2% 증가하여 후생 수준에는 635.4억 달러의 경제적 편익이 발생할 것으로 추정하였다. 이외에도 무형의 비경제적인 편익으로는 분단비용 해소 편익 16.63조 원, 경제 활성화 편익 16.36조 원, 비경제적 편익 16.22조 원으로 총 49.21조 원이 될 것으로 분석하였다.

이와 같은 기존 통일 편익 연구의 특징과 한계를 종합해서 정리하면 다음과 같다. 첫째, 통일편익에 대한 연구는 통일비용에 비해 상대적으로 미흡하다. 특히 논문 수가 적을 뿐 아니라 계량적 수치화 논문은 매우 소수에 불과하다. 또한 통일편익에 대한 연구는 대부분 항목별 추정방식을 사용하고 있다. 그러나 사실상 모든 편익 항목을 추정한다는 것은 비현실적일 뿐만 아니라 각 항목별로 정확히 추정한다는 것 자체가 불가능하다. 이로 인해 통일편익에 대한 연구는 정성적 분석과 개념에 대한 이론적 설명이 주류를 이루고 있다. 또한 목표소득 방식의 경우에는 산업연관표를 이용한 부가가치 유발효과로 추정하

는 경우가 많은데, 부가가치 유발계수는 통상 1보다 작아 투자비용(통일비용)보다 작게 나오게 된다. 이로 인해 연구자의 의도와 다른 결과가 나오게 됨으로써 계량적 접근을 소극적으로 하는 경향이 있는 것으로 사료된다.

둘째, 통일편익 추정에 있어서 일부 항목만 반영되거나 유무형의 효과가 제대로 반영되지 않아 과소평가되었을 수가 있다. 통일편익의 개념 정의와 정성적 분석과 달리, 계량적 분석에서는 대부분이 항목별 추정방식을 사용하며, 그 내용에 있어서도 국방비 절감과 관련된 일부 항목만 반영되고 있다.

또한 목표소득 방식의 경우에 부가가치 유발계수가 1보다 작아 투자비용(통일비용)보다 작다는 점과 함께, 천문학적인 유무형의 비경제적 효과를 제대로 계량화하기 어려운 점도 통일편익이 저평가되는 요인으로 지적된다. 예컨대, 한반도의 긴장 해소와 국가 이미지 제고, 섬나라와 다름없는 한반도가 동북아의 허브로 발전해나갈 수 있는 새로운 공간과 생산요소 확보, 이산가족 상봉 문제 해결과 북한 지역 주민들의 인권 시장과 행복 지수 상승, 자유로운 왕래 등은 계량화하기 어려운 대표적인 천문학적인 편익이라고 할 수 있다. 또한 사회·문화·체육 부문의 통합으로 인한 학술·문화 발전과 스포츠 강국으로의 부상 등의 효과도 통일의 부가적 편익이라고 할 수 있다.

이외에도 공간적 측면에서 통일편익은 통일비용과 달리 북한 지역에서 많이 발생한다. 그럼에도 불구하고 북한실태에 대한 정확한 자료가 없는 관계로 북한 지역의 편익은 상당 부분 배제되고, 편익을 남한 지역 위주로 분석하는 경우가 많은 점도 통일편익이 과소 반영되는 한 요인으로 지적된다.

셋째, 시간적 차원에서 통일편익은 시차를 두고 장기간에 걸쳐 발생

함에도 불구하고 편익의 향유 기간 설정 문제가 제대로 반영되지 못한 측면이 강하다. 통일비용은 한시적인데 반해 통일편익은 통일비용 집행 후 시차를 두고 장기간에 걸쳐 지속적으로 발생한다. 더욱이 투자의 승수효과(multiplier effect)에 의해 투자비용(통일비용) 이상으로 국민소득이 증가하여 통일편익이 지속적으로 늘어나기 마련이다. 그럼에도 불구하고 통일비용과 동일한 기간을 설정하거나 통일비용의 추정 기간보다 짧은 통일 이후의 5~10년이란 유한 기간만을 설정하는 경우가 다반사이다. 따라서 통일편익 추정에 있어서 기간을 ‘통일 후 언제’까지로 설정할 지 여부가 매우 중요한 현실적 문제이다.

이외에도 통일비용과 통일편익을 종합적으로 고려한 순통일편익(순 통일비용) 분석이나, 동일한 분석 방법이 사용된 통일비용과 편익의 동시 추정 등의 자료가 많지 않다는 것도 아쉬운 점이다. 일반적으로 통일비용은 목표소득 방식이, 통일편익은 국방비 절감과 관련한 항목별 추정방식이 많으며, 통일비용과 편익을 동시에 분석한 자료들도 논리의 일관성 측면에 다소 문제의 소지가 존재한다.

3. 시사점

2010년 8.15 경축사에서의 통일세 제안으로 한반도 통일에 대한 국민적 관심이 커지면서 최근에는 통일에 대한 국내연구들도 늘어나고 있다. 사실 한반도 통일에 대한 그간의 국내연구들은 시대별로 조금씩 변해왔다. 1990년대 초중반에는 1980년대 말부터 불어온 동구권 국가들의 체제 전환과 동서독 통일로 인한 북한 붕괴 우려 등으로 통일비용에 대한 관심이 높아졌다. 그러나 1990년대 말과 2000년대에 들어와서는 흡수통일 배제에 근거한 김대중-노무현 정부의 화해협력 및 평화

변영 정책 등으로 통일에 대한 정책적 관심과 통일비용에 대한 연구는 정체되었다.

최근에 들어서는 연구의 방향과 목적이 통일비용 추정 자체보다는 통일 비용 및 편익의 동시 연구와 통일비용 조달을 위한 재원 확보 방안을 중시하는 듯하다. 다시 말해, 연구의 가정과 초기조건에 따라 천차만별인 통일비용의 규모를 추정하는 것보다는 통일에 대비한 오늘의 준비 과제에 초점을 두는 것이며, 이는 바람직한 방향이라고 여겨진다. 그러나 기존의 통일비용 연구들이 비용을 부담할 공급자(정부와 국민)의 능력과 의사를 등한시한 측면이 많았으며, 특히 통일편익이 비용보다 많다는 논리로 남한의 경제력과 국민들의 조세 부담 의사 등 단기간 혹은 현세대의 부담을 제대로 반영하지 못한 측면이 있다. 따라서 통일 연구의 목적은 불확실하고 정확한 추정 자체가 불가능에 가까운 통일비용 추정 자체보다는 통일의 필요성과 통일 환경 조성에 대한 국민적 공감대 형성과 사회적 합의 도출, 국가 재정능력과 국민들의 조세부담률을 고려한 통일비용 연구, 그리고 통일비용 절감과 통일편익 극대화를 위한 바람직한 통일·외교 정책 방향 설정에 뒤야 할 것이다. 이를 위해서는 다음의 몇 가지 사안을 고려할 필요가 있다.

첫째, 과도한 통일비용 부담에 대한 국민들의 부정적 인식 확산을 차단하는 것이다. 많은 연구에서 통일편익이 통일비용보다 큰 것으로 나타났으므로 순통일비용 차원의 통일 논의 접근과 함께, 통일비용은 한시적으로 지출되는 데 반해 통일편익은 지속적으로 발생한다는 인식의 확산 노력이 필요하다. 또한 통일에 대비한 남한의 경제력 향상과 경제 부담 능력을 고려한 ‘현실적’ 통일비용 추정과 재원 조달 방안 등에 대한 논의가 이루어져야 한다. 이외에도 통일한국의 비전과 함께 통일한국이 얻게 될 유무형의 경제적·비경제적 이익을 적극 홍보하고,

통일교육 강화를 통해 국민들의 통일의식을 함양시켜야 한다.

둘째, 안정적인 통일여건 조성을 위해서는 바람직한 통일방안과 통일재원 마련을 위해 광범위한 국민적 합의를 도출해야 한다. 이를 위해서는 통일에 대한 대국민 공청회 등을 통한 광범위한 사회적 합의에 기초하여, 3대공동체 통일구상과 함께 법·제도적, 정치적, 경제적, 사회적 측면에서의 남북 통합 방안에 대한 전문가들의 심층 연구 추진 및 이의 대국민 홍보가 중요하다. 또한 통일재원 마련에 있어서도 국내와 해외의 다양하고 구체적인 방안을 강구하고, 각각의 방안에 대한 장단점 분석을 통해 국민들의 이해와 공감대를 형성하는 노력이 필요하다. 예컨대, 국내의 경우 국공채 발행과 세금 인상 및 특별세 신설, 남북협력기금 미사용분 적립 및 통일기금 조성, 나아가 중장기적으로는 국유지와 공공기관의 재산 매각 및 민영화 추진 등을 고려해볼 수 있을 것이다. 이외에도 시중 부동산금을 장기 저리의 무기명 채권을 발행하거나 통일 복권 발행, 탄소배출권 사업 추진 및 국제기구로부터의 장기 차관 도입 등의 방안들을 검토해 볼 수 있다. 특히 시중 부동산금의 생산자금화 및 통일기금화 차원에서 일정액에 한해 장기 저리의 무기명 채권 발행 등을 검토할 필요가 있는데, 이는 부의 대물림이 아니라, 후세대들의 세금 부담 감소에 기여할 수 있는 ‘가진 자들의 통일 기여 방안’이 될 수 있다는 인식의 전환이 요구된다.

셋째, 사전적 통일비용 지출의 확대를 통해 통일비용을 최소화하고, 통일편익을 극대화하는 방안을 모색해야 한다. 시간이 지날수록 남북한 소득격차가 확대되고 통일비용 부담도 커지므로, 통일 이전에 경험활성화를 통해 남북 간 경제력 격차를 축소시키는 노력이 필요하다. 다시 말해 통일 이전의 경험활성화 비용은 소모성(sunk cost)이 아니라 통일비용의 ‘사전적 분산 투자비용’이란 인식을 갖고, 통일비용 최

소화를 위해 북한 경제 희생 및 지속발전 가능한 경제시스템 구축을 지원해야 한다. 또한 통일편익이 극대화되도록 시너지효과가 큰 산업이나 지역에 대한 사전 대북 투자를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 예컨대, 개성공단 및 금강산관광 특구 등을 통한 선택과 집중 전략을 적절히 활용할 필요가 있으며, 중장기 차원에서 북한의 지하자원 공동 개발과 기간산업 개발(제철 및 정유), 인프라 구축(전력시설, 도로 및 항만) 등에 대한 투자도 적극 고려할 필요가 있다.

넷째로 북한 붕괴시의 경우는 물론, 평화적 통일 시에도 남북 간 사회적 갈등과 통일비용 절감 차원에서 ‘북한 주민들의 마음 얻기’ 노력이 필요하다. 이를 위해서는 인도적 지원 등을 통한 북한주민들의 민심 획득 노력과 함께, 탈북자들의 남한 사회 적응 프로그램에 대한 지속적 연구를 통해 통일 이후의 사회통합에 대비할 필요가 있다. 독일이 통일된 것은 지도자의 정치적 결단도 있었지만, 그에 못지않게 동독 사람들이 서독을 택했기 때문에 가능했다는 점을 되새겨봐야 한다. 따라서 통일 이전은 물론, 통일 이후의 사회갈등 최소화(2등 국민에 대한 좌절감과 박탈감 예방 차원)를 위해서도 ‘북한 주민의 마음 얻기’ 노력이 필요하다.

끝으로 남북한의 평화적 통일에 대한 우호적인 환경 조성을 위해 한반도를 둘러싼 주변 국가들에 대한 통일 외교를 강화해나가야 한다. 특히, 남북통일이 한반도는 물론, 동북아의 평화·안정과 경제 발전에도 기여한다는 점을 주변국들에게 이해시켜 한반도 통일에 대한 국제적인 지지와 협력을 유도해내야 한다. 이는 주변국과 국제금융기구의 참여 등 통일비용에 대한 부족한 자원 확보에도 보탬이 될 것이다.

Ⅲ. 독일통일의 비용과 편익

통일 비용 · 편익 연구의 새로운 접근



성공적인 통일이었는지의 여부와는 상관없이 미래 한반도의 통일과 관련한 논의에서 가장 많이 인용되고 있는 사례가 바로 독일이다. 역사상 분단국 가운데 통일을 이룩한 사례가 예멘과 베트남도 있지만, 우리의 남북한 현실에서 가장 시사하는 바가 큰 사례로서는 역시 독일을 들 수 있다. 그 이유 가운데 하나는 직·간접적으로 무력방식이 동원된 예멘이나 베트남과는 달리 독일의 경우 평화적으로 합의통일을 이룩했다는 점 때문일 것이다.

지금도 독일인들은 스스로 이렇게 평화적인 방식으로 통일을 이룩한 것에 큰 자부심을 갖고 있다. 비록 통일 이후 독일연방정부가 급증한 국가재정적자와 사회경제적 혼란이라는 ‘막대한 비용’을 지불하였지만, 독일인들 가운데 그 누구도 통일이 ‘하지 말아야 했던 일’이라고 평가하지 않는다. 한마디로 말해서 통일의 광범위한 ‘혜택’이 ‘비용’을 압도하였다는 것이다.

아직까지 독일 내에서조차 통일의 비용과 편익에 대한 객관적인 평가가 드문 편이다. 그 이유는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 구태여 비용과 편익을 비교해보자 않아도 당연히 비용보다 편익이 앞선다는 인식을 들 수 있다. 숫자로 표시하지 않아도 통일이 가져온 편익이 너무 크다는 인식이 광범위하게 자리 잡았기 때문에 통일의 비용과 편익에 대한 논의가 독일 내에서 활성화되지 않은 측면이 있다.¹⁹ 계량화가 가능한 비용을 계량화가 어려운 자유와 민주주의의 확산이 압도할 수 있었다는 인식이 주류를 이루었던 것이다.

관련 논의가 소극적이었던 또 하나의 이유는 ‘비용’과 ‘편익’으로 명쾌하게 구분하고 파악하기 어려운 ‘통일’이라는 특수한 역사적 사건의

¹⁹-Dieter Bruemmerhoff (Hrsg.), *Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000).

성격 때문이다. 통일의 비용은 비용으로만 그치는 것이 아니라 편익의 바탕이 되었고, 편익은 당연히 그에 수반하는 비용을 동반하였기에 비용과 편익을 명확히 구분하기 어려운 측면이 많았던 것이다. 무엇보다도 통일의 심리적 영향은 계량화 자체가 어렵기 때문에 비용과 편익으로 평가하는 것 자체가 큰 의미가 없었다는 것이다.

그럼에도 불구하고 미래 한반도의 통일을 대비해야 하는 우리의 입장에서 통일에 따른 비용을 최소화하고 편익을 극대화하기 위한 정책적 준비를 게을리 할 수 없는 상황이다. 이러한 대비과정에서 통일 비용을 최소화하기 위한 정책수단의 발굴은 중요한 의미를 갖는다. 통일 직후 독일의 주요 연구기관들은 동독지역의 개발에 그리 많은 비용이 소요되지 않을 것이라는 잘못된 예측을 한 바 있다.²⁰ 이렇게 잘못된 예측은 여러 정책적 시행착오의 원인이 되었다. 우리는 이러한 독일의 전철을 반복해서는 안 될 것이다. 철저한 사전 대비만으로 모든 문제를 사전에 방지할 수는 없겠지만, 문제를 최소화하는 데에는 도움이 될 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 본 장에서는 독일통일의 비용과 편익을 가능한 범위 내에서 파악하고자 하였다. 이를 위해서 연구 방법에 있어서는 독일의 관련 문헌자료를 심도 있게 검토하였고, 관련 전문가와 인터뷰를 통해 문헌에서 파악하기 어려운 부분을 보완적으로 조사하였다.

본 장에서는 첫째, 독일의 통일과정과 통일 이후 현재까지의 사회경

²⁰-1990년 4월초 독일의 다섯 개 유력 경제연구소들은 초기 재정 부담금액과 인프라 건설비용은 80억~100억 유로(약 12조~15조 원) 정도면 충분할 것으로 예측하였다. 하지만 통일 3년이 지난 1993년 총 이전지출액은 850억 유로(약 126조 원)에 이르렀다. 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기-제1권 분야별 연구』 (서울: 통일부, 2011), pp. 440~441. 독일연방정부는 1991년부터 2005년까지 15년간 1조 4,000억 유로(1,750조 원)를 지출하였다고 발표하였다.

제적 변화를 살펴보고, 둘째, 독일통일에 있어서의 비용과 편익을 분석한 주정부 혹은 연방정부 등 현재까지 독일의 연구 동향과 이로 인해 도출할 수 있는 연구의 주요 쟁점들을 소개하며, 셋째, 독일통일에 있어서의 비용과 편익을 분야별로 소개 및 분석할 것이다. 이렇게 함으로써 독일의 경험과 교훈을 통해 한반도 통일의 비용과 편익 연구에의 시사점을 도출하고자 하는 것이 바로 본 장의 목표이다.

독일의 통일이 우리에게 이상적인 모델이 될 수는 없지만, 우리가 맞게 될 통일시대를 대비해서 편익을 극대화하고 비용을 최소화 할 수 있는 정책개발에 중요한 시사점을 주는 사례라는 점에서 이러한 사례 분석은 그 의미가 적지 않다고 할 수 있을 것이다.

1. 독일의 통일과정 및 사회경제적 변화

가. 독일의 통일과정과 통일의 목표

(1) 통일과정

1989년 가을 라이프찌히에서 시작된 시민봉기에서부터 1990년 10월 3일 통일의 완성까지 통일과정에서 발생했던 주요 사건들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 1989년 10월 9일 동독 남부의 중심도시인 라이프찌히에서의 대규모 민주화 시위가 발생하였다. 이어서 11월 9일 베를린 장벽의 개방이 이루어졌다. 이것은 동독정부의 여행자유화 조치에 대한 언론의 오보가 계기가 되었지만 민주화에 대한 국민들의 요구가 장벽의 개방을 가져온 것으로 볼 수 있다. 1990년 3월 18일 동독지역에서의 첫 번째 자유 총선이 있었으며, 1990년 5월 18일 ‘통화·경제·사회 통합에 대한 국가조약’이 동서독 간에 체결되었다. 이 조약에서는 1:1

통화 통합비율이 결정되었고, 사회적 시장경제에 의한 경제통합과 이에 상응한 사회보장제도의 실시가 명시되었다.

●그림 III -1 독일의 통일과정



출처: 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기-제1권 분야별 연구』
(서울: 통일부, 2011), p. 20.

1990년 7월 1일부터 서독의 마르크(D-mark)화가 동독지역에서 공식적으로 유통되기 시작하였다. 1990년 8월 23일 동독이 10월 3일에 서독으로 편입되는 것에 대한 동독의회 승인이 있었다. 1990년 8월 31일에는 통화·경제·사회통합에 대한 조약(통일조약)이 체결되었다. 1990년 9월 12일 전체독일의 완전한 주권인정을 위한 모스크바에서의 2+4회담이 개최되었고 1990년 10월 3일 독일통일이 공포되었다. 1990년 12월 2일에는 통일독일의 첫 번째 총선이 열렸다. 이러한 통일과정에서 서독지역 내에서는 일부 정치가와 학자들이 점진적인 통일을 주장하기도 하였지만, 동독지역 주민들의 즉각적인 통일요구가 이러한 주장을 압도하였다.

(2) 통일의 의미와 목표

독일에 있어서 통일의 의미는 비민주적 정치체제와 계획경제의 동독이 민주적 정치체제와 시장경제의 서독과 통합함으로써 독일에서 민주적인 정치체제와 사회적 시장경제 체제가 정립된 것으로 요약할 수 있다. 따라서 독일통일의 비용과 편익은 정치적, 경제적 통합과 동독지역의 체제전환의 결과로 파악할 필요가 있을 것이다.

독일에 있어서 통일의 목표는 첫째, 헌법에 제시된 국가의 목표로서 민주주의의 확립, 사회국가성(Sozialstaatlichkeit)의 확립, 연방제의 수립, 법치국가의 보장 등을 들 수 있다. 둘째, 사회적 목표로서 사회적 시장경제의 창출을 들 수 있다. 셋째, 기본권과 관련하여 사회적 시장경제에 맞는 소유제도의 확립, 균등한 생활보장, 지역에서 경쟁의 균등한 기회 제공 확립, 공동의 환경개선 등을 들 수 있다.

이 외에도 공동 국내시장 형성, 생산요소의 이동성 보장, 극심한 인구이동 방지, 단일통화유통지역 형성, 통일적인 교통, 통신, 에너지, 법, 교육인프라 구축, 공동의 연방시설 설치, 새로운 연방주 창설, 공동의 공적 재정부문 및 지출부문 설치, 통일과정에서의 불화나 갈등 방지 등도 통일의 주요 목표라고 할 수 있다.

이러한 목표의 달성이 사실상 통일을 통해 독일정부가 기대하는 궁극적인 편익이라 할 수 있을 것이다. 정치, 경제, 사회, 문화, 환경 등 각 분야를 망라해서 설정된 이러한 목표를 달성하기 위해 투입되는 비용이 바로 실질적인 통일비용이라 할 수 있을 것이다.

나. 통일 이후 사회경제적 변화

(1) 인구구조의 변화

통일과 더불어서 나타난 가장 큰 사회경제적 변화는 자유로운 인구 이동과 이에 따른 동서독지역의 인구구조 변화였다. 통일 이후 서독지역으로의 인구이동으로 동독지역의 전체 인구는 13% 감소하였다. 통일직전인 1989년 동서독의 전체인구는 약 7,868만 명 이었으며, 인구에서 동독은 서독의 약 1/4수준이었다.

통일 이후 동독지역 인구는 1989년 1,515만 명에서 2007년 1,314만 명(베를린 제외)으로 201만 명(13%) 감소한 반면 서독지역은 497만 명(8%) 증가하였다. 인구이동에 있어서 1990년부터 2008년까지 약 430만 명의 동독지역 주민들이 서독지역으로 이주하였고, 250만 명의 서독지역 주민들이 동독지역으로 이주하였다.²¹ 동서독지역 간 인구이동만으로는 180만 명이 동독지역에서 감소한 것이다. 서독지역으로의 이주가 주로 교육과 일자리 때문이었다면, 동독지역으로의 서독주민 이주는 공무원 및 기업관계자 그리고 대학생들이었다.

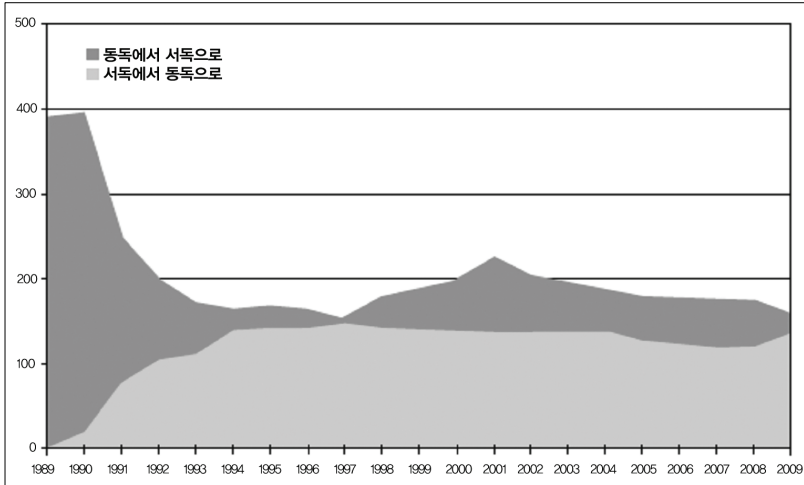
통일 이후 동독지역 대학들에 대해 연방정부의 지원이 집중되었고, 우수한 교원과 기재를 확보한 동독지역 대학으로 서독지역 대학생들이 유학하는 경우도 많았던 것이다. 전체적으로 볼 때, 서독지역으로의 이주는 통일 초기 2~3년에 집중되었다가 1997년에는 동서독지역 간 이주가 균형을 이루었다. 그 이후 서독지역으로의 이주가 다시 다소 증가하는 추세를 보였지만, 2000년대 후반에 들어서 다시 균형을

²¹ U. Blum and J. Ragnitz (eds.), *Regionalisierung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen-eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder* (Halle: Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle, 2009), p. 2.

이루고 있다.

●그림 III -2 1989~2009년 독일내 이주

(단위: 1천 명)



출처: 독일연방통계청, 2010.

(2) 산업구조의 변화와 경제성장

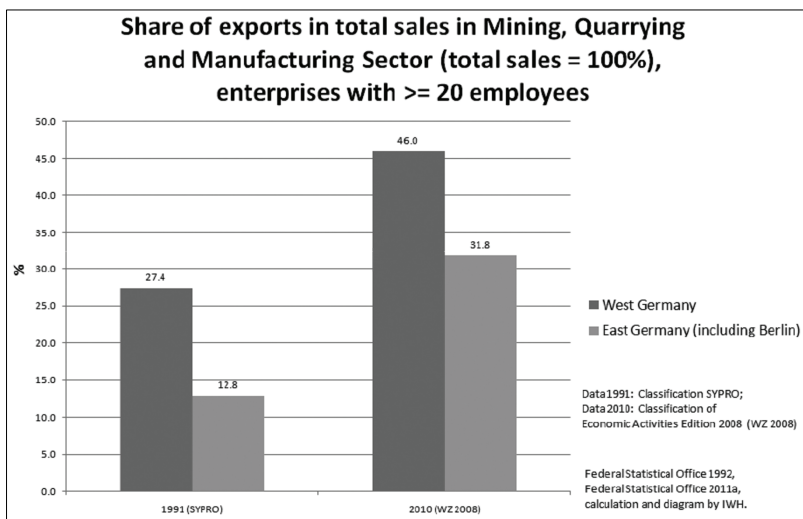
통일 이후 동독지역에서는 서독에서 20~30년이 소요되었던 ‘3차 산업화’가 통일초기 2~3년 사이에 급속히 진행되었다. 이것은 통화통합과 즉각적인 기업의 민영화에 따른 결과라고 할 수 있다. 광공업중심의 동독지역 산업구조(1·2·3차생산액기준: 10%·61%·29%, 1989년)가 서독지역(3%·28%·69%, 2006년)과 유사하게 서비스업중심(4%·24%·72%, 2006년)으로 재편되었다.²²

연방의 재정지원과 산업구조의 현대화로 동독지역 1인당 GDP는

²² 이상준, “통일20년 동독지역의 국토변화와 시사점,” 『국토정책브리프』 (안양: 국토연구원, 2010), p. 2.

1991년 서독의 33%수준에서 2008년 80%로 성장하였다. 이러한 성장이 사실상 통일이 가져온 가장 큰 편익 가운데 하나였다고 할 수 있을 것이다.

●그림 III -3 동서독지역 제조업부문 수출비중의 비교



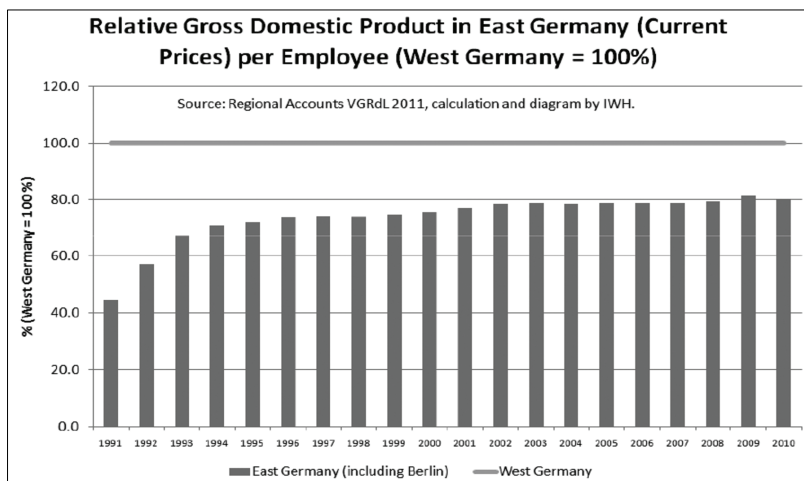
출처: 할레경제연구소, 2011.

향후 동독지역 산업부문의 성장에 있어서 주요 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.²³ 첫째, 투자유치에 있어서 대기업 본사 유치보다는 중소기업 유치에 유리한 환경 조성이 필요하다. 둘째, 중소기업들의 연구개발 활동에 대한 정부차원의 지원을 강화하고 기업 간 네트워킹(networking)과 클러스터 형성(clustering)에 초점을 맞출 필요가 있다. 셋째, 수출부문의 역량을 보다 강화할 필요가 있다.

²³ 2011년 6월 8일 할레경제연구소 하임폴드(Heimpold) 박사와의 인터뷰를 통해 정리하였다.

이러한 과제들은 통일 이후 북한지역의 경제성장에도 시사하는 바가 크다. 한국은 동독지역의 중소기업 성공사례를 심도 있게 연구해서 향후 북한지역 경제개발에 활용할 필요가 있다.

●그림 III -4 통일 후 동독지역 경제성장



출처: 할레경제연구소, 2011.

(3) 도시개발 및 건설투자에 의한 환경의 변화

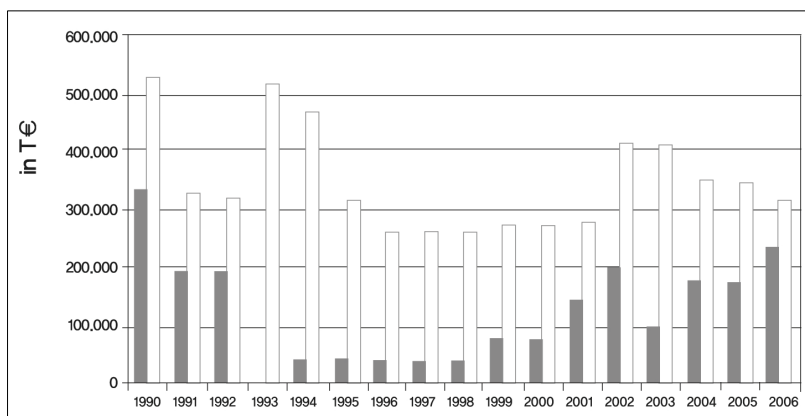
통일 이후 동독지역 개발의 최대 과제 가운데 하나는 노후된 도시를 정비하고 현대화하는 것이었다. 이 때문에 동독지역 도시에서는 다양한 형태의 정비사업이 진행되었으며, 이를 위해 연방정부가 적극적인 지원을 하였다. 도시개발부문에 대한 연방의 지원은 통일 이후 구 서독보다는 구 동독에 집중되었다. 그만큼 구 동독의 도시개발이 시급한 과제였기 때문이다. 2006년 기준으로 구 동독에 대한 연방정부의 도시 개발부문 투자지원은 구 서독보다도 많았다. 독일 전체의 도시개발부

문 투자지원액 5억 4,600만 유로 가운데 57.7%인 3억 1,500만 유로가 구 동독에 지원되었다.²⁴

통일 이후 동독지역의 재건을 이끈 결정적 동력은 건설부문이라고 할 수 있다. 이 때문에 통일 이후 전개된 구 동독의 투자특성을 구 서독과 비교해 보면, 구 동독의 주민 1인당 건설부문의 투자가 설비부문의 투자보다 월등히 높았음을 알 수 있다. 구 서독의 경우에는 건설투자와 설비투자의 차이가 크지 않았으나 구 동독은 그 격차가 1990년대에 특히 컸음을 알 수 있다.

통일 이후 동독지역의 도시 및 인프라 개발을 위한 연방정부의 집중적인 투자는 가시적인 성과를 가져왔다. 이러한 물리적 여건의 개선은 동독지역 주민들에게 통일의 편익을 체감케 해주었던 핵심 요인이었다.

●그림 III -5 연방정부의 도시개발지원 추이

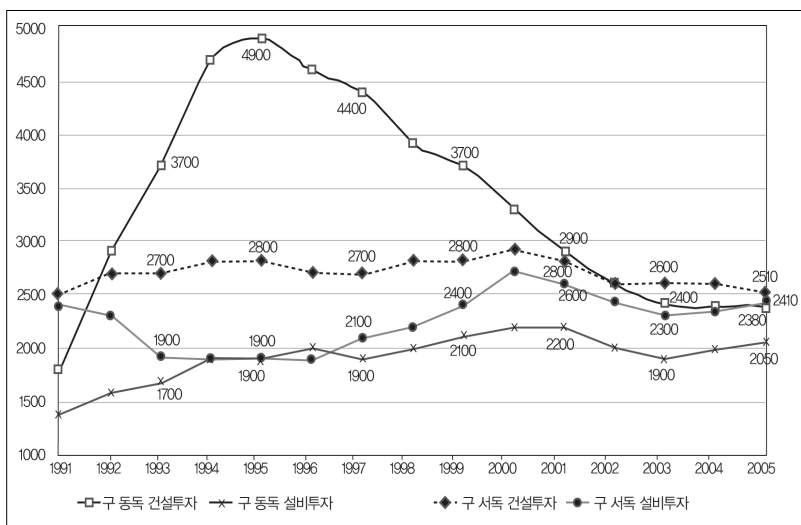


주: 검은색이 구 서독, 회색이 구 동독임. 세로축은 천 유로(Euro)임.

출처: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006, p. 106.

²⁴ Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006, p. 105.

그림 III -6 통일 후 구 동독과 구 서독의 주민 1인당 투자액 추이



출처: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006, p. 170.

표 III -1 통일 이후 동서독지역의 주요 지표 변화

구 분		동독지역		서독지역	
		1989	2007	1989	2007
인구(천 명)		15,150	13,140	62,063	67,028
면적(km ²)		108,588	108,858	248,252	248,257
인구 밀도(명/km ²)		140	121	250	270
전체 취업자 수(만 명)		974.7	574.1	2,763.5	3,242.3
고용 비율 (%)	1차 산업	10.8	3.0	3.9	2.0
	2차 산업	50.4	25.2	39.7	26.0
	3차 산업	38.8	74.5	56.4	72.0
1인당 GDP		5,840(달러)/ 7,330유로(1991)	21,294(유로)	19,283(달러)/ 22,030유로(1991)	31,330(유로)

구 분		동독지역		서독지역	
		1989	2007	1989	2007
1인당 주거면적(m ²)		27.6	38.6(2006)	37.2	44.0(2006)
하수정화시설 공급비율(%)		58.2	84.0(2004)	96.9	97.0(2004)
가구재 소비 수준	전화보유가구 비율(%)	17.2(1988)	99.1(2008)	96.8(1988)	99.0(2008)
	자동차보유가구 비율(%)	54.3(1988)	73.3(2008)	76.1(1988)	77.9(2008)
	인터넷연결 비율(%)	-	57.6(2008)	-	65.9(2008)
국토면적당 총 고속도로연장 (km/km ²)		0.02	0.03	0.04	0.04
국토면적당 총 철도연장 (km/km ²)		0.13	0.10(2005)	0.12	0.11(2005)
철도의 전철화율(%)		26	51	40	53

주: 면적자료는 국가정보원의 2009년 자료, 통계에 나타난 독일통일 20년을 참조. 1인당 GDP는 베를린을 제외함. 서독지역 인구자료는 베를린을 포함함.

출처: 이상준, “통일20년 동독지역의 국토변화와 시사점,” 『국토정책브리프』 (안양: 국토연구원, 2010), p. 3.

(4) 사회의 전반적인 민주화

통일 이후 동독지역에는 서독지역에서와 같은 민주주의 체제가 정착되었다. 동독체제에 대한 평가는 독일의 내적 통일을 위한 중요한 기여를 하였다.²⁵ 사회주의 체제하에서 억압되었던 민주주의가 회복되면서 자유선거에 따라 정당정치와 지방자치체제가 구축되었다. 사회주

²⁵-Bundesministerium des Innern, *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2010* (2010), p. 42.

의체제하에서 정치이데올로기를 반영하여 설정되었던 도시와 거리 이름도 본래의 이름을 되찾았다.²⁶ 동독시절의 독재에 대한 평가와 희생자의 명예회복과 배상을 위한 조치도 이어졌다. 이러한 사회 전반의 민주화는 통일의 가장 커다란 정치적, 사회적 편익 가운데 하나라고 할 수 있을 것이다.

2. 독일통일 비용·편익 연구의 동향과 쟁점

통일 이후 통일비용에 대한 대중들의 인식은 극히 미약하였다. 헬무트 콜이 텔레비전 연설에서 1990년의 7월 1일 경제통화사회통합조약이 5개 동독지역의 연방주들을 ‘꽃피는 아름다운 곳’(bluehende Landschaft)으로 바로 만들어 줄 것이라는 말의 미사여구에 압도되어 비용에 대한 인식이 미약할 수밖에 없었던 것이다. 하지만 급속한 경제발전에 대한 기대감이 실망감으로 바뀌면서 통일비용은 정치적 논란의 중심에 서게 되었다.²⁷ 하지만 독일사회에서 통일의 비용과 편익에 대한 논의가 크게 활성화되지 못했던 것은 비용과 편익을 단순 비교하기 어려운 특수한 상황 때문이었다.

가. 관련 연구 동향

독일의 비용·편익에 대한 논의는 양적으로나 질적으로 비용에 대한 연구가 편익에 대한 연구보다 훨씬 많다. 투자비용에 대한 분석 연구

²⁶. 칼 마르크스 슈타트(Karl Marx Stadt)는 켐니츠(Chemnitz)라는 본래의 이름을 되찾았다.

²⁷. Stephan Lessenich, “Die Kosten der Einheit,” <<http://www.bpb.de/files/49SFY2.pdf>>.

가 대부분이고, 편익에 대해서는 계량적 분석을 한 사례를 찾아보기 어렵다. 일부 편익을 논하는 경우에도 경제적 화폐단위의 편익에 대한 논의보다는 주로 사회적 통합이나 유럽전체에 미치는 경제구조의 변화 그리고 동서독 주민들이 느끼는 변화에 대한 설문결과 등과 같은 지엽적인 부분에 대한 논의가 대부분이다.

독일통일의 비용과 편익을 동시에 포괄적으로 다룬 대표적인 연구로는 디터 브루머호프(Dieter Bruemmerhoff, 2000)의 “Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung”가 있다. 이 연구에서는 통일 이후 초기 5년간 투자가 갖는 효과에 대한 심층분석과 효과분석이 이루어졌다. 이 연구는 경제성평가를 계량적으로 수행한 점에서 매우 의미 있는 연구라고 할 수 있다.

칼 마이(Karl Mai, 2005)의 “Kosten und oekonomischer Nutzen der deutschen Vereinigung”는 통일 초기 효과와 중장기적인 효과 등으로 통일의 효과를 시기적으로 분석한 결과를 제시하고 있다는 점이 특이하다.

최근 독일통일의 경제적 비용과 편익에 대한 또 다른 논의는 록 스프룩(Rok Spruk, 2009)의 논문에서 살펴볼 수 있다. 여기에서는 경제성 평가보다는 통일 이후 GDP의 성장과 고용 및 임금 수준을 통해 통일의 편익을 언급하고 있다.

또 하나의 최근 연구로는 스테판 레세니흐(Stephan Lessenich, 2010)의 “Die Kosten der Einheit(The Cost of Unification)”가 있다. 이 연구에서는 1991~2008년까지 동서독 1인당 GDP 수준의 변화를 통해 통일이 가져온 경제성장의 편익을 제시하고 있다. 특히, 이 연구에서는 1991년과 2006년 두 번의 설문을 통해 서독 주민과 동독 주민의 통일이 주는 긍정적인 효과에 대한 인식의 변화를 비교하여 제시함

으로써 간접적인 통일의 편익을 제시하고 있다.

그 외에 제니퍼 헌트(Jennifer Hunt, 2006)는 “The Economics of German Reunification”을 통해 투자비와 GDP의 변화, 실업율의 변화 등을 분석하였고, 특히 통일이 서독지역과 유럽에 미치는 효과에 대해서도 분석하고 있다.

국내에서는 김영운(2010)의 “독일통일에서의 통일비용 조달과 시사점”이 통일비용을 소멸성비용, 회수 가능한 비용(투자) 그리고 손실로 구분하고 있다. 이 연구에서 소멸성 비용은 통일이 되면서 지출되어 다른 형태로 회수되지 못하고 사라지는 비용으로 규정하고 있으며, 회수 가능한 비용은 지출을 통해 물적 가치는 사라지지만 새로이 재화와 용역을 공급하는 수단을 탄생시킬 수 있는 투자성 비용으로 규정하고 있다. 손실은 통일로 인해 발생하는 조세인상, 가계부담 등 경제적·심리적 손실 등을 의미하는 것으로 규정하고 있다. 김영운의 연구에서는 통일에 의한 편익으로 분단비용의 절약, 이익창출, 정치·사회적 이익 등을 들고 있다. 분단비용절약 편익은 분단으로 인해 기존에 소요되었던 비용이 없어지거나 축소되는 편익이며, 이익창출은 통일에 의해 새로이 창출되는 이익을 들 수 있다. 정치·사회적 편익은 인권보장, 자유신장, 소득분배의 형평성 확보, 사회복지의 증가 등의 효과를 포함하며 실제 화폐가치화하기 어려운 부분이 많다.

김창권(2005)은 독일 통일비용을 ‘통일 후 일정 기간 이내에 동독지역의 경제력이나 동독주민들의 1인당 국민소득이 서독 수준으로 제고하는 데 지출해야 하는 동독지역으로의 재정 이전지출액’으로 정의하기도 하였다.²⁸ 이 외에도 수많은 투자비용에 대한 연구가 있으나 대

²⁸ 김창권, “독일통일비용 15년 평가와 시사점,” p. 67.

부분 동독지역에 투자규모와 항목들에 국한되어 있는 한계가 있다. 통일 이후 독일에서는 각종 개발을 위한 정부지원에 있어서 어떠한 공간적 전략을 추진할 것인지에 대한 논의가 없었다. 당시에는 막대한 자금을 동독지역에 시급히 투입하는 것만이 주요 과제였고 자금의 투자 효과에 대한 논의는 거의 없었다. 이 때문에 자금지원의 경제적 효과에 대한 평가도 취약할 수밖에 없었다. 이것이 편익관련 연구가 취약한 한 원인이었다.

나. 독일통일 비용·편익 분석의 쟁점

일반적으로 비용·편익분석(Cost-Benefit Analysis)에서 많이 검토되고 있는 분석방식은 구체적으로 개별 비용 대비 편익을 검토하는 것이다. 예를 들면 교통투자는 도로건설 등의 일자리를 창출하고 시간비용을 절감시켜 주는 편익을 가져다주고 사회적 복지지출은 수혜자의 구매력을 증진시키는 편익을 가져다준다는 것이다. 인프라분야의 경우 비용은 일반적으로 공사기간에 투입되는 공사비와 이용기간 동안에 투입되는 유지관리비로 구분된다. 따라서 공사비는 공사기간(보통 3~5년)에 따라 명확히 산정되는 반면에 유지관리비는 일반적으로 편익이 나타나고 산정되는 기간(보통 20~30년) 동안의 비용으로 산정된다. 반면 편익은 흔히 직접편익(경제적 편익)과 간접편익(비경제적 편익)으로 구분되며, 계상기간은 도로의 경우 20년, 철도의 경우 30년 등 시설의 특징에 따라 조금씩 다르게 산정된다. 따라서 투입되는 비용은 단기간에 부담으로 느껴지는 반면에 편익은 장기간에 걸쳐 발생하는 것으로 투자비의 회수기간이 긴 특성을 가지고 있다.

독일통일의 경우 비용과 편익 산정에서 쟁점이 될 수 있는 부분은

다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 비용과 편익의 주체

통일의 수혜자와 피해자를 살펴보는 방식으로 비용과 편익을 비교해 볼 수 있는데, 어떤 주체를 설정하는가에 따라 비용과 편익의 규모가 달라질 수 있다. 일반적으로 동서독 간 재정이전을 통해 동독주민들이 직접적인 통일의 수혜자이고 서독지역 주민들이 세금부담 증가로 피해자로 분류할 수도 있지만, 간접적으로는 기업들의 수익 증대 등으로 서독주민들도 수혜자로 볼 수 있을 것이다. 주민계층들 간에도 비용과 편익을 비교해 볼 수 있는 여지가 있다. 동독지역 연금생활자들은 (높아진 연금으로 인해) 수혜자들인 반면에 동독지역의 노령근로자들은 실직으로 인해 피해자로 볼 수 있다. 통일 이후 교육받고 이동성이 높은 젊은이들은 새로운 기회를 갖게 되었다는 측면에서 통일의 가장 큰 수혜자라고 할 수 있을 것이다.

비용과 편익에 대한 개념 설정과 관련한 또 하나의 쟁점은 동독지역과 서독지역 또는 독일 전체에 대한 비용과 편익의 영향을 구분할 수 있는가에 있다. 동독지역에 대한 비용과 편익, 서독지역에 대한 비용과 편익 그리고 독일 전체의 비용과 편익이 서로 밀접한 연관관계에 있기 때문이다. 서독지역에게는 편익이 되는 항목이 동독지역에게 비용이 되는 경우가 있을 수 있고, 그 반대의 경우도 있을 수 있다. 독일 전체적으로는 편익이지만 계층별, 지역별로 차이가 있어서 편익이 큰 계층과 지역이 있는 반면에 상대적으로 편익이 적은 계층과 지역이 있을 수 있다. 비용의 경우도 마찬가지이다. 이 때문에 독일 내에서는 통일 후 동독지역에 대한 투자비용을 통일비용에 포함시켜서는 안 된다는 주장도 제기되고 있다.²⁹

I

II

III

IV

V

VI

VII

(2) 시간 범위 설정

비용과 편익 검토의 시간적 범위 설정과 관련해서도 다양한 시각이 있다. 통일 이전 대동독지원차원에서 투입된 비용까지 포함할 것인지 여부도 거시적 측면의 비용이라는 차원에서 논의될 여지가 있다. 통일 이후 언제까지의 시점을 기준으로 비용과 편익을 논할 것인가도 논란의 여지가 있다. 1990년 정치적 통일 이후 현재(2011년) 시점까지의 20년을 평가의 범위로 볼 수도 있고, 1990년부터 베를린으로의 연방정부 이전이 완료된 1999년까지 10년을 평가의 대상으로 할 수도 있다. 독일연방정부는 1999년까지를 통일관련 비용지출의 주요 기한으로 보고 있다. 독일 내에서는 통일이 된 1990년 이후 부터 1차 연대프로그램(Solidarpark I)의 종료시점인 2005년까지를 시간적 범주로 보는 전문가들이 많다.³⁰ 가장 최근에 독일연방정부가 산출한 통일관련 지출 보고서에서도 1991년부터 2005년까지 15년간을 조사분석의 대상으로 삼은 바 있다.³¹

관련 연구들을 종합해 보면, 시기적인 구분에 따라 통일의 ‘초기 5년(1990~1995년),’ ‘중기(1990~2010년)’ 그리고 포괄적으로 ‘20년(1990~2010년)’ 등으로 구분할 수 있을 것이다. 어느 시점을 중심으로 분석할 것인지는 분석 주제에 따라 차등적으로 검토될 필요가 있을 것이다. 특히 인프라의 경우 공사기간이 길고 투자비 역시 크기 때문에 장시간 비

²⁹-H. Flassbeck and Gustav A. Horn, *German unification: an Example for Korea?* (Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited, 1996), pp. 189~200.

³⁰-2005년까지 15년간 총 1조 4,000억 유로(1,750조 원)를 통일비용으로 지출한 것으로 알려지고 있다. 염돈재, 『올바른 통일준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈』 (서울: 평화문제연구소, 2010), p. 292.

³¹-U. Blum and J. Ragnitz (eds.), *Regionalisierung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen-eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder*, p. 9.

용이 발생하고 편익 또한 오래 지속되는 점을 고려할 때, ‘초기 5년’ 프로젝트 중심으로 통일비용을 산정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 독일의 경우에도 연구에 따라, 통일 후 5년간으로 사회적 통합을 위해 실질적인 별도의 투자가 이루어지는 것을 통일비용으로 정의하기도 한다. 5년 이후에는 실제 통일로 인한 사회적 통합이라기보다는 1국가체제 아래에서 국토의 한 부분에 대한 일상적인 재정투자로 볼 수도 있다. 통일 이후 20년이 지난 지금도 지속적으로 동독지역에 투자되고 있는 비용을 통일비용으로 볼 것인가에 대한 것은 여전히 논란의 여지가 있다.

(3) 내용적 범위 설정

무엇보다도 통일의 비용 및 편익과 관련한 쟁점 가운데 가장 중요한 쟁점은 내용적 범위라고 할 수 있다. 계량화가 가능한 요소와 불가능한 요소가 혼재된 경우가 많기 때문이다. 또한 비용과 편익 가운데 통일에 따른 영향인지, 세계화와 유럽통합에 따른 영향인지 구분하기 어려운 부문들도 혼재해 있다.

인프라 개발에 따른 편익과 비용의 분석은 비교적 정량적 분석이 용이한 부분에 속한다. 독일의 인프라 분야의 대표적인 투자지침서인 연방교통부(Federal Minister of Transport)의 투자평가지침(Macroeconomic Evaluation of Transport Infrastructure Investment Plan)에서는 편익의 평가항목으로 교통비용절감편익, 교통하부구조 유지비 변화에 따른 편익, 공간효과편익 그리고 환경보호편익 등 크게 4가지로 구분하고 있다. 교통비용절감은 차량의 가속, 운행거리감소, 도로용량개선, 차량용적 증가에 따라 결정된다. 수단분담의 변화를 포함하여 생기는 교통비절감으로서 수단간 교통량전환에 따른 편익은

I

II

III

IV

V

VI

VII

전환된 교통량에 수단간 비용차이를 곱하여 산출한다.

일반적으로 통일비용은 공공지출을 중심으로 비교적 객관적 자료를 토대로 논의되어 왔다. 하지만 계량화하기 힘든 ‘무형의 비용’에 대한 분석의 한계가 엄연히 존재한다. 이러한 어려움 때문에 독일연방정부는 공식적으로 ‘통일비용’이라는 단어를 사용하지 않고 있다. 편익의 경우에도 매우 다층적이고 다양한 영역에서 논의해야 할 개념이기 때문에 정확한 규모 파악이 사실상 불가능하다고 보는 것이 정확하다. 비용과 편익을 계량화하기 위해서는 많은 요인들과 측면들을 주의 깊게 고려해야 하기 때문에 모든 비용과 편익을 금액으로 환산하는 것이 불가능한 것이다.

또한 시간적으로 비용과 편익의 가변성도 논란이 되는 부분이다. 단기적으로는 긍정적인 영향을 미친 편익요인이 장기적으로는 부정적으로 영향을 미치는 것도 있고 그 반대의 경우도 있을 수 있다. 따라서 비용과 편익도 단기적인 것과 중장기적인 것을 구분할 필요 있다는 주장도 제기될 수 있다.

일반적으로 경제적 측면의 통일비용에 있어서 광의의 통일비용으로서는 동독지역 재건에 소요되는 시설투자 및 환경개선 비용, 동독지역 5개 연방주정부에 대한 재정지원, 동독지역에 대한 민간 및 공공기관의 투자, 동독지역 주민들에 대한 사회보장, 동독지역 과거청산에 따른 비용(동독지역 부채, 몰수재산 처리, 과거청산, 구 소련군 철수 등) 등을 들 수 있다. 협의의 통일비용은 비용부담의 주체가 연방정부, 서독지역 주정부, 각종 사회보험인 경우로 한정해서 집계할 수 있을 것인데, 동독지역 인프라 재건비용, 지역경제활성화 지원금, 연금 등 사회보장성 지출, 동독지역 5개 연방주정부에 대한 재정지원, 각종 인건비 및 국방비 등을 들 수 있을 것이다.

표 III -2 FTIP 투자평가지침의 경제학적 평가기준

평 가 기 준	고 려 방 법	
	화폐가치화 가능	화폐가치화 불가능
-교통비용절감(NB) NB ₁ : 차량고정비 절감 NB ₂ : 차량운행비 절감 NB ₃ : 수단분담의 변화를 피함으로 생기는 교통비 절감	○ ○ ○	
-교통하부구조 유지비 변화에 따른 편익(NW) NW ₁ : 개량공사비 절감 NW ₂ : 정기유지보수비 절감 NS ₃ : 교통안전성 향상에 따른 편익 NE ₄ : 접근성 증진에 따른 편익	○ ○ ○ ○	
-공간효과 편익(NR) NR ₁ : 노선건설중의 고용창출효과 NR ₂ : 신규로선 운행의 고용창출효과 NR ₃ : 국내통신향상 NR ₄ : 국제통신향상	○ ○	○ ○ ○ ○
-환경보호편익(NU) NU ₁ : 소음절감 NU ₂ : 배기가스 감소 NU ₃ : 노선으로 인한 분리효과 감소 NU ₄ : 환경에 대한 기타 부정적 영향 개선 NF: 교통외적편익	○ ○ ○ ○ ○	

출처: Bundesministerium fuer Verkehr, Macroeconomic Evaluation of Transport Infrastructure Investment Plan (Bonn, 1992).

3. 경제적 측면의 비용·편익

본 연구에서는 통일의 비용과 편익을 경제적 측면과 비경제적 측면으로 구분하여 살펴보았고, 이것을 다시 독일 전체를 대상으로 한 경우와 동독지역 및 서독지역을 대상으로 한 경우로 세분화해서 검토해 보았다.

가. 비용

(1) 독일 전체의 비용

통일에 따른 가장 직접적인 비용 가운데 하나가 바로 동독지역에 대한 독일연방정부의 재정지원이라고 할 수 있다. 독일의 사례에서 총 통일비용 가운데 동독주민들의 소득을 보존해주고, 서독수준의 사회보장을 지원해 주기위한 소멸성 비용이 전체 통일비용의 절반 이상을 차지하고 있다.

표 III-3 독일의 통일비용 구분(1992년)

소멸성 비용	동독정부 재정적자, 대외채무, 국유기업의 채무인수분
	신탁청의 기업관리 부담액
	동독체제 희생자 복권보상 및 미반환 재산 보상비용
	사회복지비
	소멸성 비용 합계
투자성 비용	노동생산성 향상 및 노동환경 현대화
	환경정화시설
	교통망 개선
	시설설비의 현대화(에너지, 교육, 통신, 주택, 보건)
	농업구조 재편을 위한 지원
	투자성 비용 합계
총 합계 (소멸성 비용 + 투자성 비용)	

주: 투자성 비용에는 민간부문으로부터의 투자를 포함.

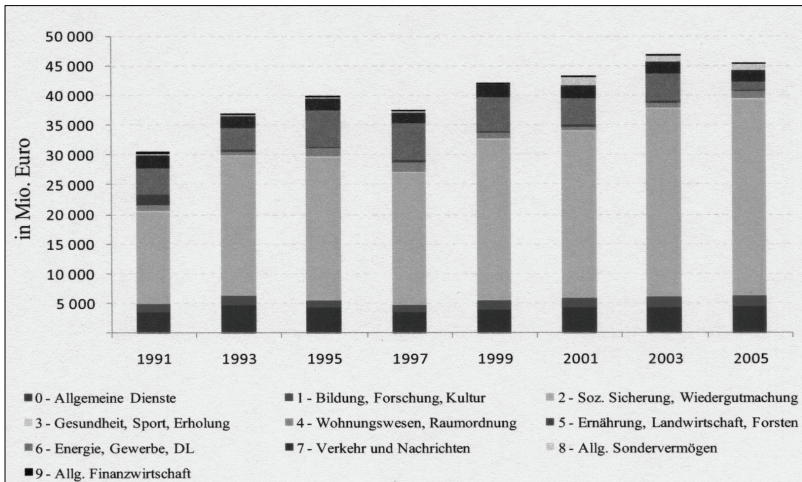
출처: 강지원(2004), 김영운(1997)에서 재구성, 홍익표, “통일비용과 편익,” 『통일, 어떻게 준비할 것인가? - 전략과 과제, 통일재원-』, 경제인문사회연구회 주최 통일준비 심포지엄 발표논문 (2011), p. 36에서 재인용.

(가) 연방정부의 동독지역 재정이전의 비용

1) 전체적 추이

통일 이후 연방정부의 동독지역 재정이전 규모에 대해서 여러 가지 주장이 제기되고 있는데, 최저 1억 유로에서 최고 2억 유로 규모인 것으로 추계되고 있다. 알렉산더 피셔(Alexander Fischer, 2011)는 2010년까지 서독에서 동독으로의 이전지출로 책정한 독일통일의 대략적인 총비용은 약 2조 1,000억 유로(약 3,180조 원) 라고 주장하였다.³²

그림 III -7 연방정부의 동독지역 분야별 재정지출(1991~2005년)



주: 0(일반인건비), 1(교육, 연구, 문화), 2(사회보장), 3(보건, 스포츠, 여가), 4(주거, 국토), 5(농림, 식품), 6(에너지, 제조업), 7(교통, 통신), 8(일반, 특별자산), 9(일반재정)
출처: U. Blum and J. Ragnitz (eds.), Regionalisierung von oeffentlichen Ausgaben und Einnahmen-eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Laender (Halle: Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle, 2009), p. 62.

³² 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기- 제1권 분야별 연구』, p. 443.

슈레더(Schroeder, 2009)는 1990~2008년 동안 순 이전 규모가 약 1조 6,000억 유로에 이를 것으로 추정하였다. 기업관련 단체인 ‘새로운 사회적 시장경제’(Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft)의 위탁을 받은 한 연구는 통일 후 20년 동안 순 이전이 1조 6,000억 유로에 이를 것이라고 주장하였다.

베를린자유대학의 연구에 따르면 1990~2009년 기간에 구 동독지역에 대한 지원액은 1조 6,000억 유로 규모인 것으로 추계한 바 있다. 독일연방정부는 1991년부터 2005년까지 15년간 1조 4,000억 유로(1,750조 원)를 지출하였다고 발표하였는데, 이것은 1991년 예상액의 2.8배에 이르는 규모였다.³³

대체로 각종 연구결과물이나 정부발표자료에서 공통적으로 제시되고 있는 비용항목과 규모는 통일에 따른 특별한 지원으로서 독일통일기금, 연대지원금 I, II(Solidarpakt I, II) 등에 따른 약 5,000억 유로, 재정을 통한 사회복지부문의 지원 약 1조 유로 등 1조 5,000억 유로 내외로 판단된다.

이러한 지출의 절반정도가 사회보장성 지출에 사용되었고, 인프라 투자는 12.5%, 경제활성화를 위한 투자 지원은 7%에 불과하였다.³⁴ 독일의 연방정부 재정이전 규모는 연간 기준으로 독일 국민소득의 약 4~5%에 해당하는 규모이다.³⁵

게하르트 리터(Gerhard Ritter, 2006)는 ‘Preis der Einheit’에서 독

³³ 독일 연방건설교통부에 따르면, 1991~2003년간의 총 통일비용은 1조 2,800억 유로(1,920조 원)이며 이중 동독지역으로부터의 조세수입을 감한 순통일비용은 9,800억 유로(1,470조 원)가 소요된다. 이는 연평균 약 985억 유로(약 150조 원) 수준으로 서독 GDP의 4~5% 규모(통일이전 추정비용은 GDP의 1.5%)였다.

³⁴ 양용석, “기존 추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구,” 『군사논단』, 제58호 여름호 (한국군사학회, 2009), p. 126.

³⁵ 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, p. 51.

일연방은행의 추산에 기초해서 통합의 초기집중시기인 1991년부터 1995년 동안 6,150억 마르크(307조 5,000억 원, 연간 약 60조 원)가 동독지역으로 순 이전 되었다고 주장한 바도 있다.

일반 재정이전 이외에 특별기금 형태로 재정이 지원된 것은 독일통일기금, 연대지원금 I, II(Solidarpakt I, II) 등이 있다. 통일 초기에는 독일통일기금을 통해 1990년부터 1994년까지 822억 유로가 동독지역에 지원되었다.³⁶ 1995년부터 2004년까지는 Solidarpakt I 을 통해 1,050억 유로를 지원하였고, 2001년에는 Solidarpakt II에 대한 합의를 통해 2005년부터 2019년까지 1,560억 유로를 동독지역에 지원할 예정이다. Solidarpakt II는 실질적인 통일의 완성을 위한 것이며, 총 1,050억 유로를 인프라부문의 추가적인 수요와 기초 지자체의 재정력 강화를 위한 재원으로 투입할 예정이다. 이 프로그램은 2005년에 일단 105억 유로의 지원으로 시작하고 점차 매년 축소해가서 2019년에는 21억 유로를 지원할 예정이다. Solidarpakt II의 지원기간 동안 추가적으로 연방재원과 EU-구조기금재원을 통해 510억 유로를 동독지역에 투입하여 경제와 인프라관련 여러 지원사업을 추진할 예정이다.

이 외에도 동독지역에 대한 연방정부의 추가 재정지원은 성장 및 고용촉진사업, 오염제거사업, 분단 때문에 초래된 구조적 결함(특히 인프라 등)의 제거 등을 위한 사업에 투입되었거나 투입할 예정이다. 예를 들면 연방-주정부 공동과제 ‘지역경제구조의 개선,’ ‘농업구조 및 해안보호의 개선’ 등을 위한 연방정부의 지원 등이 바로 그것이다.³⁷

³⁶ 이 가운데 486억 유로(약 60%)는 금융수신, 336억 유로는 연방정부의 보조금(254억 유로)과 주정부의 보조금(82억 유로)을 통해 지원되었다.

³⁷ 투자보조금(Investitionszulage)은 2013년에, 연대지원금(Solidarpakt II)은 2019년에, 채무제약(Schuldenbremse)규정으로 인해 2013년부터는 “공동과제 지역경제구조개선”(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur)이

동독지역의 향후 경제성장은 상당기간 동안 서독지역으로부터의 지원 없이는 기대하기 힘들 것으로 보인다. 하지만 투자보조금(Investitionszulage)은 2013년에 종료될 예정이며 연대지원금(Solidarpark II)도 2019년에 종료 예정이다. 이에 더해서 채무제약(Schuldenbremse)규정도 동독지역 주정부들의 운신의 폭을 좁히고 있다. 이러한 여건변화 때문에 2013년부터는 ‘공동과제 지역경제구조개선’(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur)이 동독지역의 체제전환 종료를 지원하기 위한 결정적 재정원천이 될 것으로 전망되고 있다.

이 외에도 유럽연합(EU) 차원의 지원(Europäische Strukturfoerderung) 역시 통일비용으로 검토할 필요가 있다. 동독지역은 2007년부터 2013년까지 유럽연합이 독일에 배분한 구조기금(Strukturfond) 255억 유로의 상당 부분인 165억 유로를 지원받았거나 받을 예정이다.

2) 사회기반시설부문의 개발을 위한 재정이전비용

통일 이후 동독지역으로의 재정이전 가운데 사회기반시설부문의 재정이전을 별도로 살펴보도록 한다.

가) 독일연방교통계획(BVWP)의 투자비용

통일 이후 동독지역의 인프라 투자와 관련해서 통일독일교통프로젝트와 함께 중요한 의미를 가지는 독일연방교통계획(BVWP)이 있다. 독일연방교통계획에서는 1991~2012년 10년간 총 4,540억 마르크(약 2,320억 유로)를 투자하는 계획이 수립되었다. 이중 1991~2001년간

동독지역의 체제전환 종료를 지원하기 위한 결정적인 재정원천이 될 것으로 전망된다. Bundesministerium des Innern, *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2010*.

(BVWP '92) 투자실적은 약 2,020억 마르크(약 1,030억 유로) 수준으로 계획의 44%에 달하였다.

표 III -4 BVWP 2003 교통부문 투자규모(2001~2015년)

부 문		BVWP 2003 (2001~2015)		BVWP '92 (1991~2000)	
		금액(억€)	비중(%)	금액(억€) ¹⁾	비중(%)
총예산	철도 ²⁾	639	42.9	362	42.3
	도로 ³⁾	775 ⁴⁾	52.1	441	51.6
	해운	75	5.0	52	6.1
계		1,489	100.0	855	100.0
신규 건설 예산	철도	255	38.5	197 ⁵⁾	42.3
	도로	398 ³⁾	60.1	229	51.6
	해운	9	1.4	31	6.1
계		662	100.0	457	100.0

주: 1) 실제 투자금액(기준: 각 연도)

2) 가격기준 1999

3) 가격기준 2001

4) 민간사전투자연방간선도로프로젝트에 대한 연방분담금 20억€ 포함

5) 1991~1993년을 1994년 수준으로 설정

출처: 독일교통성, Bundesverkehrswegeplan 2003.

이후 2001~2015년간(BVWP 2003) 철도, 도로, 해운에 대한 총 투자계획 규모는 약 1,500억 유로에 달하였다. 이중에서 기존 시설의 유지보수에 830억 유로가 투자될 예정이고 신규 건설에는 총 660억 유로가 투자될 예정이다. 또한 서독지역과 동독지역 간의 투자비율은 65:35로 1991~2001년간(BVWP '92) 61:39에 비해 서독지역에 대한 투자비율이 약간 상승할 것으로 나타난다. 수단별로는 BVWP 2003에

는 도로부분에 대한 투자가 52.1%로 철도보다 높게 계획되어 있다.

BVWP '92의 10년간 실제 투자금액 역시 도로부분에 대한 투자비율이 계획과 달리 높게 나타나고 있다. 신규 투자에 있어서는 도로에 대한 투자비율이 60.1%로 철도 38.5%보다 훨씬 더 높게 책정되어 도로에 대한 집중적인 투자계획이 수립되어 있다. 도로에 대한 신규 투자는 3,980억 유로로 총예산의 51.4%에 달하며, 철도는 신규 투자가 2,550억 유로로 총예산의 39.9% 수준이다.

나) 통일독일교통프로젝트의 투자비용

통일 이후 동서독지역을 연결하는 핵심 사업이었던 '통일독일교통프로젝트'(Verkehrsprojekte Deutsche Einheit)의 경우 약 380억 유로의 전체 예산 가운데 2005년 말까지 260억 유로(68.4%)가 투입되었다. 이 사업은 9개의 철도사업, 7개의 도로사업, 1개의 수로사업 등 총 17개 사업으로 구성되어 있는데, 철도부문은 9개 가운데 6개가 완료되었고, 도로부문은 7개 가운데 2개가 완료되었다. 수로부문 1개 사업도 완료되었다. 지역별로는 총 투자액 중 구 서독지역에 79%, 구 동독지역에 나머지 21%가 투자되었다.

다) 도시개발분야의 투자비용

도시개발분야의 투자에 대해서는 시기별로 1단계 통일 후 5년 간의 비용 외에 2단계 비용을 포함시킬 것인지 여부는 지속적인 논의가 필요하다. 실제 통일 이후 시행된 대표적인 4개 프로그램의 총 투자액은 총 60억 8,000만 유로에 달한다.

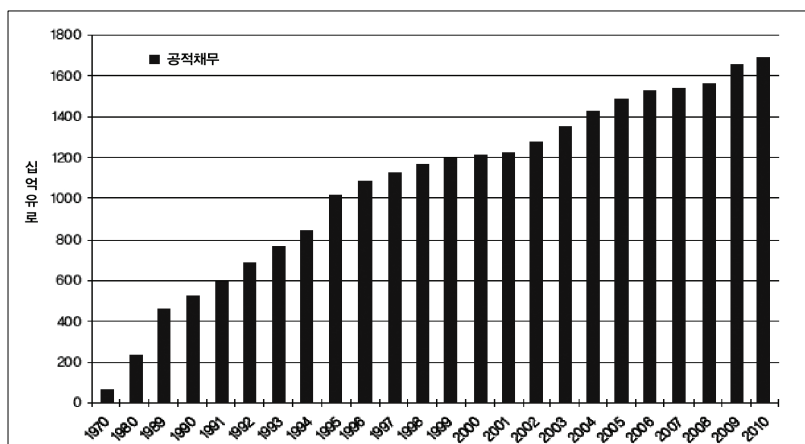
표 III -5 도시개발분야 비용

프로그램	기간(실적)	대상지역	투자액(유로)
도시개발사업	1990~2004	805건	21억
도시역사문화지대 보전프로그램	1991~2004	155개 도시(2004년)	14억
‘사회적 도시’ 프로그램	1999~2004	66개 지구	7,740만
연방정부프로그램 ‘구 동독-도시정비’	2002~2009	342개 지자체	25억

(나) 국가부채의 증가

결과적으로 이러한 대규모 재정이전은 연방정부의 부채증가로 이어질 수밖에 없었다. 2010년 기준으로 독일 연방정부의 부채는 통일 직후보다 대략 3배 이상 증가하였다. 1조 7,000억 유로에 이르는 국가부채의 상당 부분은 통일로 인해 발생한 것으로 판단된다.

그림 III -8 독일 공적 채무(1989~2010년)



출처: 독일연방통계청, 2011.

(다) 일부 조세감면에 따른 정부의 수입 감소

통일 이후 동독지역의 도시개발을 촉진한 연방정부의 조세수단으로서는 1991년부터 1998년 말까지 한시적으로 시행한 ‘특별공제’(Sonderabschreibung)가 있었다. 이를 통해 서독지역 민간자본이 동독지역 임대주택의 신축과 임대주택의 개보수사업에 적극적으로 투입될 수 있었다. 이러한 조세감면에 따른 정부수입 감소는 부분적으로 비용임에는 틀림이 없으나 조세감면조치에 따른 추가적인 투자와 이에 따른 더 큰 조세수입으로 이어지기 때문에 다른 일회성 투자비용과는 근본적으로 성격이 다른 것이다. 즉, 감세정책을 통한 경제성장이라는 측면에서, 일부 조세감면 조치는 단기적인 비용을 통해 중장기적인 수익 증대를 가져온 사례인 것이다.

(라) 기타 단발성 특별투자 비용

단발성 특별투자에는 ‘화폐통합비용,’ ‘소련군철수비용,’ ‘신탁청차입금,’ ‘구 동독채무인수분,’ ‘통독기금,’ ‘환경개선’ 등에 투입된 비용 등을 들 수 있다. 화폐통합비용으로는 통일 당시 구 동서독 간 환율이 1.8:1이었던 것을 1:1로 통합하는 과정에서 645억 마르크가 투입되었고, 1992년 5%의 인플레이션과 통일비용의 재정마련에 큰 부담을 주었다.

연방정부는 동독지역에 주둔했던 소련군의 철군과 관련한 비용을 부담하였다. 이것은 통일과 관련해서 독일연방정부가 외국에 지불한 비용이라고 할 수 있다. 소련군철수비용은 약 125억(130억) 마르크가 소요되었다. 여기에는 주택건설프로그램(러시아, 우크라이나, 백러시아 등의 국가 44개 도시)에 따른 지원(78억 마르크), 체류와 철수 지원(30억 마르크), 교통비용(10억 마르크), 재교육조치(2억 마르크) 그리

고 당초 1997년까지 철군할 계획을 1994년으로 앞당김에 따른 보너스로 5억 마르크가 투입되었다.

통일 이후 진행된 국영기업의 민영화는 경제구조의 효율화 측면에서 통일의 중요한 경제적 편익을 가져온 것으로 평가할 수 있다. 하지만 결과적으로 민영화에 따른 비용이 예상보다 커지면서 민영화의 성과에 대한 논란이 제기되기도 하였다. 기업 민영화를 담당한 독일 신탁관리청(Treuhandanstalt)의 당초 예상 수익은 약 6,000억 마르크(3,060억 유로; 약 450조 원)이었지만, 민영화완료시점에 2,040억 마르크(1,040억 유로; 약 152조 원)의 적자를 나타내었다.³⁸

통일 이전 동독정부의 부채 280억 마르크와 통화 통합에 따라 발생한 화폐 교환 차액 보전액 750억 마르크 등 구 동독의 채무는 1,030억 마르크에 이르렀다. 이를 상환하기 위해서 ‘채무청산기금’(Kreditabwicklungsfonds)이 연방정부에 의해 설립되었다.³⁹

통독펀드는 1990년 동독지역 인프라 개선을 위한 투자지원을 목적으로 만들어졌다. 당초 1,150억 마르크로 예상되었으나, 1994년까지 1,620억 마르크로 그 규모가 늘어났으며, 60%가 연방주에 그리고 40%가 자치단체에 배당되었다. 2005년 1월 펀드가 폐지될 당시 약 383억 유로의 부채가 남게 되었고, 이는 연방정부예산으로 편입되었다.

환경개선비용은 동독지역의 환경오염을 정화하기 위한 투자비용이었다. 우라늄광산의 토지오염 정화에 2008년 기준으로 51억 유로가 투입되었고, 최종적으로 64억 유로가 투입될 계획이다. 또한 갈탄노천광

38. 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기-제1권 분야별 연구』, p. 434.

39. 이상준 외, 『통일 독일의 지역개발 경험과 북한의 지역개발 과제』 (안양: 국토연구원, 2000), p. 25.

에 2009년 기준으로 80억 유로가 투입되었고, 2012년까지 총 90억 유로 이상이 투입될 전망이다.

(마) 연방정부의 중복투자에 따른 비용

직접적인 투자비용은 아니지만 동독지역에 대한 연방정부의 중복투자도 결국 투자비용으로 분류할 수 있을 것이다. 통일 이후 동독지역에서 나타난 가장 전형적인 ‘정부실패’의 사례가 바로 중복투자에 따른 예산낭비인 것이다. 통일 이후 동독지역에서는 서독지역으로의 인구가 동과 출산 감소로 인구가 감소할 것으로 예견되었다.

그럼에도 불구하고 동독지역에서는 새로운 주택건설과 기존 주택정비를 위해 많은 재정이 투입되었다. 인구감소에 따른 유희주택(空家)의 증가가 예견되었음에도 불구하고 주택개보수와 신규주택 건설에 많은 재원이 투입됨으로써 결국 재원낭비를 초래한 것이다. 2002년부터 2006년 4월까지 동독지역에서 약 13만 호의 공가가 연방정부의 재정지원사업을 통해 철거되었다. 재정지원을 통해 정비한 주택을 다시 재정지원을 통해 철거하는 문제가 소모해야 하지 말아야 할 재정을 낭비한 대표적 사례가 되고 있다.

(바) 본에서 베를린으로의 수도 이전 비용

통일 이후 베를린-본법(Berlin-Bonn Gesetz, 1994)에 따라 독일의 연방정부와 의회는 1999년까지 베를린으로 이전하게 되었다. 이에 따라 베를린에 새로운 청사를 건설하는데 비용이 소요되었고 이주에 따른 비용이 추가되었다. 본-베를린 조약에 따라 모든 연방부처는 베를린과 본에 각각 별도의 청사를 유지하게 되었고, 이에 따른 비용이 지속적으로 소요되고 있다.

현재 독일의 연방부처 14개 가운데 외무부 등 8개 부처는 베를린에 제1청사를 두고 6개 부처는 본에 제1청사를 두고 있다. 각 부처는 제2청사를 각각 베를린과 본에 배치하고 있다. 2008년 기준으로 본에 9,000여 명, 베를린에 약 9,000여 명이 근무하고 있다.

표 III -6 독일 연방부처 소재지 현황(2008년 6월)

베를린-부처(8개) (베를린에 본부, 본에 제2청사를 두고 있는 부처)	본-부처(6개) (본에 본부, 베를린에 제2청사를 두고 있는 부처)
• 연방수상실(장관급)-8개 부처에 속하지 않음	• 연방교육연구부
• 연방외무부	• 연방환경자연보호원자력안전부
• 연방내무부	• 연방보건부
• 연방법무부	• 연방식품농업소비자보호부
• 연방재정부	• 연방경제협력개발부
• 연방경제기술부	• 연방경제국방부
• 연방노동사회부	
• 연방가족노인여성청소년부	
• 연방교통건설도시발전부	

출처: 독일 연방내무부 인터넷 홈페이지(www.bmi.bund.de) 자료 분석, 재정리. 양현 모, “독일연방부처 베를린/본 분할의 배경과 현황,” 『FES-Information-Series』 (2009년 4월호)에서 재인용.

1994년에 체결된 수도재정지원조약에 따라 연방정부는 베를린의 인프라, 문화 등의 분야에 1995년부터 2004년까지 총 13억 마르크를 지원하였는데, 이 가운데 10억 마르크는 지하철, 도심터널 개발 등 교통 프로젝트에 투입되었다. 이와 더불어서 상대적인 피해를 입게 된 본 지역을 위한 보상조치로 연방정부는 2004년까지 학술, 경제, 문화분야

등에 28억 1,000만 마르크를 지원하였다.⁴⁰

연방부처 14개 가운데 외무부 등 8개 부처는 베를린에 제1청사를 두고 6개 부처는 본에 제1청사를 두고 있다.⁴¹ 본에 9,000여 명, 베를린에 약 9,000여 명이 근무하고 있는데, 장관들은 1년 중 상당기간을 베를린에 상주하고 있다. 본에 1청사를 둔 부처의 장관이 주로 베를린에 상주함에 따른 업무비효율이 문제로 제기되고 있는데, 연방수상실에서 개최하는 ‘내각회의’(최소 주1회 개최)에 연방장관이 참여해야 하며, 장관들은 대부분 국회의원신분을 유지하고 있기 때문에 1년 중 상당기간 베를린에 상주해야 하는 문제가 발생하고 있다. 현재 영상회의시스템이 활용되고 있으나 장관의 부처 장악력이 현저히 저하되고 직원들이 베를린 근무를 선호하는 부작용이 발생하고 있다.⁴² 출장, 건물임대 등 부처분할에 따른 총 행정비용이 연간 1,000만 유로(약 160억 원)에 이르는 것으로 보고되고 있다. 이 외에도 연간 출장비용이 470만 유로(75억 2,000만 원)가 발생해 연방공무원이 2만 435명임을 고려할 때, 1인당 약 37만원의 추가 출장비용이 발생하고 있다. 이 외에도 주거지원금 등 부수적인 비용이 소요되고 있다.⁴³ 하지만 이러한 비용의 규모가 축소되었다는 주장도 제기되고 있는데, ‘독일납세자연합’은 이 비

40. 이 외에도 베를린의 치안대책 및 베를린과 본의 문화행사 등을 위한 특별 지원이 이어졌다. 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기- 제1권 분야별 연구』, p. 145.

41. 본과 베를린은 600km(항공으로 1시간, 고속철도로 2시간 30분 이상 소요) 거리에 있다.

42. 그나마 복수차관제(2명의 행정차관)를 통해 행정을 유지하는 실정(1명은 장관과 함께 베를린에 상주)이다.

43. 연방의회 예산위원회 보고(2007.4.25)에 의한 것으로, 2006년 17,874명이 본과 베를린에 근무(9,148: 본, 8,726: 베를린)한다. 연간 6만 6,000회 출장 등 분할에 따른 소요 비용 1,000만 유로(160억 원)가 발생했다고 한다. 독일연방의회, 예산위원회 제86회 회의 결정문, 16(8) 2861 (2008.11.20).

용이 최소한 2,300만 유로에 이를 것으로 주장하고 있다.⁴⁴

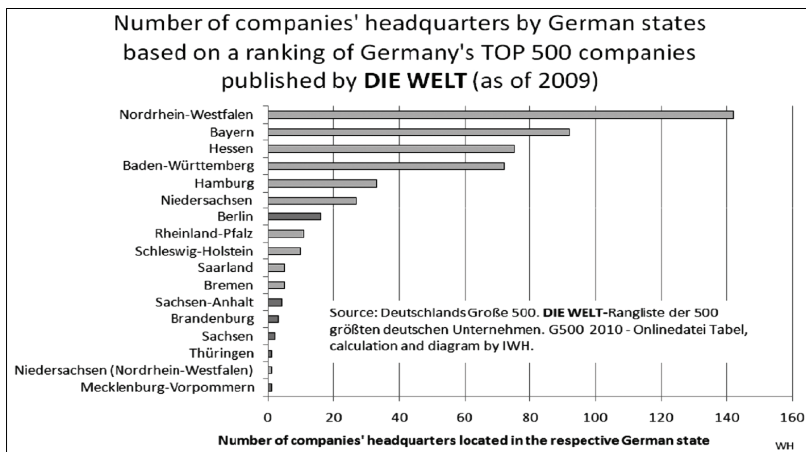
전체적으로 볼 때, 베를린으로의 연방부처 이전과정에서 총 100억 유로(약 16조 원)가 소요되었다. 최근 독일 내에서 본과 베를린으로 분할되어 있는 연방부처를 베를린으로 통합하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. 이렇게 다시 부처를 통합하기 위해서는 약 50억 유로(약 8조 원)가 추가로 소요될 것으로 전망되고 있다.

(사) 동서독 간 경제력 격차

통일 이후 연방정부의 대규모 재정이전과 민간기업들의 투자를 통해 동서독지역 간의 경제력 격차는 통일 이전과 비교할 수 없는 정도로 줄어든 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 독일 전체적으로 볼 때, 성장잠재력이 강한 서독지역과 상대적으로 취약한 동독지역의 격차는 여전히 유지되고 있으며, 고착화되는 추세를 보이고 있다. 막대한 동독지역으로의 재정이전도 이러한 추세를 돌려놓지는 못하였다. 현재 독일 내 500대 주요 기업의 본사는 대부분 서독지역에 입지하고 있으며, 동독지역의 광공업 업체 내 연구개발인력의 비율이 매우 낮은 수준이다.

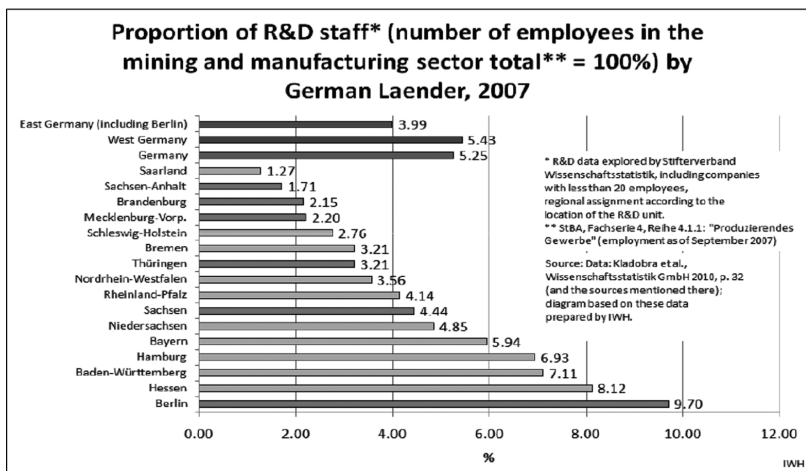
⁴⁴ “Bundesregierung soll ganz nach Berlin ziehen(연방정부는 모두 베를린으로 이전해야 한다),” *Berliner Morgenpost*, 2008.11.22.

그림 III -9 독일 500대 주요 기업의 본사 위치



출처: 할레경제연구소, 2011.

그림 III -10 연방주별 광공업 고용자 중 연구개발인력 비율



출처: 할레경제연구소, 2011.

(아) 전체적인 실업의 증가

통일 직후인 1991년에 독일 전체의 실업자 수는 260만 명, 2009년에는 320만 명으로 증가하였다. 2009년의 실업률이 서독지역이 6.4%, 동독지역(베를린 포함)이 12.6%이며, 전국평균은 7.7% 수준에 이르고 있다. 전체적으로 고용구조로 악화되어 단기근로자 비율이 동독지역의 경우 1991년 8.9%에서 2009년 22.6%로 증가하였고 서독지역은 15.4%에서 27.5%로 증가하였다. 독일평균은 14%에서 26.5%로 증가하였다.⁴⁵

(자) 소유권반환소송과 보상

‘배상전 반환’(Rueckgabe vor Entschädigung)이라는 원소유권 반환(Restitution)의 부동산 소유권 처리원칙 때문에 동독지역의 주택과 토지에 대한 소송이 급증하게 되었다. 원소유권 반환의 원칙에 따라 통일 이후 223만 건의 부동산반환소송이 제기되었는데, 1996년 3월까지 이 가운데 63%만이 처리되었다. 이러한 소송은 2009년 말에야 99%가 처리가 완료되었다. 이러한 소송은 그 자체로 많은 시간적 금전적 비용을 발생시켰다. 또한 원소유권자에 토지를 반환하는 대신에 보상을 하는데 모두 13억 7,000만 유로가 소요되었다.

⁴⁵-Bundesinstitut fuer Bau-, Stadt- und Raumforschung(BBSR), *20 Jahre deutsche Einheit-zwei Dekaden im Rueckblick* (Selbstverlag des Bundesinstituts fuer Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2010).

(2) 서독지역의 비용

(가) 경기침체에 따른 제조업 손실 증가

통일 직후 통일특수가 일부 있었던 초기를 제외하고 서독지역의 제조업부문 고용이 감소하는 결과가 나타났다. 1992년부터 1998년 사이에 상업(20만 명)과 서비스부문(45만 명)에만 고용이 일부 증가하였고 제조업부문은 생산성 증대에도 불구하고 180만 명 감소하였다. 물론 이것은 생산자동화 등을 통해 근로비용을 줄이고자 하는 기업의 행태와 1992년 이후의 설비투자 감소도 원인이 되었지만, 결과적으로 통일의 부정적 영향 가운데 하나로 볼 수 있을 것이다.

(나) 동독지역 대비 공공지원측면의 불이익

통일 이후 도시개발, 교통인프라 개발 등 독일 전체를 대상으로 한 각종 공공지원프로그램이나 사업에서 서독지역은 상대적인 불이익을 감수해야 했다. 일반적으로 인구비율에 따라 관련 인프라의 개발과 관련한 연방정부와 주정부의 공공지원이 이루어지는 데 상대적으로 동독지역이 이익을 보게 되는 만큼 서독지역이 불이익을 받게 되었던 것이다. 통신부문의 인프라에 있어서 통일 이후 동독지역이 100%에 가까운 광통신망 보급률을 보여 서독지역보다 오히려 높았던 것이 대표적인 사례 가운데 하나라고 할 수 있다.

이 외에 교육부문의 경우에도 연방정부가 정책적인 지원을 동독지역에 우선 집중하는 가운데 서독지역 대학들이 상대적으로 불이익을 볼 수밖에 없었다. 각종 복지혜택에 있어서도 통일에 따른 불이익을 일부 서독지역 주민들이 감내해야 했다. 이러한 점들은 통일이 서독지역에 가져온 경제적 비용 가운데 하나로 볼 수 있을 것이다.

(다) 서독지역 주민들의 세금부담 증가

동독지역에 대한 대규모 재정이전 소요재원을 조달하기 위한 증세가 자연스럽게 이루어졌다. 1991년 예산법에 의한 공기업의 분담금 인상, 연대가산금법에 의한 증세,⁴⁶ 부가가치세를 14%에서 15%로 인상, 고정이자 적용세, 연대가산금법Ⅱ 등이 이어졌다. 이외에도 연금 및 보험 등의 사회보장 부담금 인상 등이 이루어졌는데, 이러한 부담은 주로 서독지역 주민들이 안게 되었다.

통일에 따른 조세인상은 물가상승과 임금인상 요인으로 작용, 임금투쟁과 실업증대로 이어질 수 있으며, 특히 간접세 형식으로 징수될 경우 저소득자에게 불리하게 작용할 수 있어, 통일비용의 부담을 둘러싼 사회적 분열을 초래하는 한 요인이 되었다.

표 Ⅲ-7 독일통일 후 세금 및 사회보험료 인상내역

통일연대부과금	사회보험료
- 1991.7.1~1992.6.30: 소득세 및 법인세에 대해 7.5% - 1995년 1월부터 7.5%(1998년 1월부터 5.5%로 인하) - 부가가치세: 14% → 15%	- 실업보험료: 2.5% → 6.5% - 연금보험료: 17.7% → 19.2%

출처: 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』 (서울: 한울아카데미, 1997).

(3) 동독지역의 비용

(가) 동독지역 대량실업 및 노동력의 감소 등 인적자본의 파괴

김창권은 동독의 가장 큰 통일비용으로 인적 자본의 파괴를 들고 있다. 통일초기의 노동시장정책 실패로 재취업이 극도로 부진하게 되었

⁴⁶ 소득세 및 법인세에 7.5%의 세금을 가산하였고, 유류세, 천연가스세, 담배세 등의 세금인상이 이어졌다.

고, 통일당시 근로자들의 2/3가 장기간 실업상태에 놓이게 되면서 사회보장지출부담도 급증하였다는 것이다.⁴⁷ 통일 이후 동독지역에서 나타난 대규모 실업은 그 유래를 찾기가 힘들 정도로 커다란 사회적 부담이 되었다. 동독지역의 근로자 수는 1989년에서 1991년 사이에 3백만 명(30%)이 감소하였고 1991년부터 2007년 사이에 다시 근로자수가 1백만 명이 감소하였다. 1991년에 동독지역 실업률은 10.2%(서독지역 6.2%)이었는데, 2005에는 20% 이상으로 증가하였다. 실업률이 2008년에 14.7%로 다소 감소하였지만, 서독지역의 실업률 7.2%에 비하면 2배 이상 높은 수준이다. 고용자 수가 1991년 100을 기준으로 2009년에 서독지역은 108인데 비해 동독지역은 87에 머물고 있다.

실업문제는 제조업부문에서만 있었던 것은 아니다. 통일 이후 동독지역 기초자치단체 행정인력의 56%가 감소하였다. 이와 함께 취약한 동독지역 자치행정 지원을 위해 서독지역 공무원과 전문가 3만 5,000명이 동독지역에 파견되었으며, 이 가운데 1만 명가량이 동독지역 지자체에서 근무하였다.⁴⁸ 물론 이것은 근본적으로 사회주의 체제하에서 공공부문에 과잉고용의 문제가 있었던 것에 연유한 것이기는 하지만, 통일 초기의 대량실업문제에 행정부문도 간과할 수 없는 한 부분을 차지하였다고 할 수 있다.

(나) 동독지역 기업들의 경쟁력 약화

통일 이후 동독지역 내에서는 사유화의 진행 등으로 대규모 기업의 비율이 크게 감소하는 등 기업 경쟁력이 약화되었다. 250명 이상이 근

47. 김창권, “독일 통일비용 15년 평가와 시사점,” p. 75.

48. 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기- 제1권 분야별 연구』, pp. 22~23.

로하는 대기업의 비율이 서독지역이 1.6%인데 반해 동독지역은 1%에 불과하다. 통일 이후 서독지역 기업들이 동독지역 기업들을 인수한 것은 동독지역 기업들의 경쟁력 보다는 일부 동독지역 기업들이 갖고 있던 특허권의 획득 등 다른 요인에 기인한 것이었다. 이 때문에 동독지역에서 경쟁력을 가진 토착기업들이 생존하는 것이 매우 어려운 일이었다.

표 III -8 동서독지역 기업규모 비교

직원 수에 따른 제조업분야 기업 규모(2008년)									
직원 수	0~9		10~49		50~249		250~		총
지역	기업의 수	%	기업의 수	%	기업의 수	%	기업의 수	%	기업의 수 %
동독	31,303	72.3	8,735	20.2	2,838	6.6	423	1.0	43,299 100.0
서독	172,400	76.3	37,297	16.5	12,644	5.6	3,564	1.6	225,875 100.0

출처: 할레경제연구소, 2011.

(다) 동독지역 주민들의 주택소유권 상실

통일 이후 원소유권 회복조치의 시행에 따라 기존 부동산에 대한 소유권을 상실한 동독지역 주민들이 나타났다. 이러한 소유권의 상실은 자산의 서독지역 이전을 의미한다. 현실적으로 장기간 주택을 소유해 왔던 동독지역 주민들의 입장에서 볼 때, 원소유권 회복이 법적 정당성을 갖는 조치이기는 했지만, 통일을 통해 맞게 된 가장 커다란 불이익 가운데 하나로서 인식하게 됐음은 분명한 사실이었다. 이러한 주택소유권 상실은 주민들의 서독 이주에 대한 요구를 자극한 요인이 되었다. 주거의 안정성이 흔들리게 된다는 것은 주민들의 생활에 있어서 가장 위협적인 요소가 아닐 수 없는 것이다.

(라) 잘못된 소유권 정책에 따른 투자지연

원소유권 반환(Restitution)의 부동산 소유권 처리원칙 때문에 동독지역의 주택과 토지에 대한 소송이 급증한 것은 엄청난 행정적 부담뿐만 아니라 투자지연이라는 문제를 가져왔다. 소송 때문에 서독지역 기업을 포함한 외부투자자들은 투자를 미룰 수밖에 없었던 것이다. 이러한 문제 때문에 연방정부는 ‘반환이전에 투자’(Investition vor Rueckgabe)라는 원칙을 새롭게 제정하였다. 이에 따라 연방정부, 주정부, 지자체 또는 신탁청과 그 후속기관이 소속재산을 반환청구권에 대한 결정을 기다리지 않고도 투자자들에게 매각할 수 있게 되었다.⁴⁹

(마) 동독지역 지역발전 불균형의 심화

독일 전체적으로는 서독지역과 동독지역 간의 불균형 발전이 문제이지만, 동독지역 내에서도 지역발전의 불균형이 심화되고 있다. 사회주의체제하에서도 지역 간 불균형 발전이 있었는데, 통일 이후 불균형 발전을 야기한 주체가 과거의 정부에서 시장으로 바뀐 것이다. 통일 이후 동독지역에서 경제적 성장이 큰 지역은 Oberes Elbtal, Havelland-Flaeming, Berlin, Leipzig, Dresden 등 일부 대도시와 그 주변지역이다. 상대적으로 경제 침체가 큰 지역은 Oberlausitz-Niederschlesien, Vorpommern, Mecklenburgische Seenplatte, Uckermark-Barnim, Altmark 등 농촌지역이 많았다.

⁴⁹ 구 소유주는 다른 투자자들과 유사한 투자계획이 있는 경우에만 이 같은 매각을 저지할 수 있다. 주독일한국대사관, 『독일통일 6년, 동독재건 6년-분야별 통합성과와 향후 과제』 (서울: 통일부, 1996), p 258.

(바) 동독지역 청소년 교육복지 감소

통일 이후 사회주의 체제하에서 유지되었던 각종 공공서비스 가운데 상당 부분이 폐지되었다. 특히 교육부문에서 청소년 교육에 상당한 기여를 하였던 청소년 방과 후 무상교육 등의 폐지는 동독지역 주민들의 복지 감소를 넘어서 사회적 문제까지 야기하였다. 방치된 청소년들이 극우주의 세력에 노출되거나 각종 범죄에 노출되는 결과를 가져왔기 때문이다. 물론 통일 이후 서독지역 수준의 연금혜택이 부여되는 등 복지측면에서 개선된 측면도 있지만, 전체적으로 볼 때, 복지의 사각지대가 발생하는 측면도 있었던 것이다.

(사) 동독지역 주민들의 새로운 세금 부담

통일 이후 동독지역 주민들의 경우에도 사회주의 시절에 없었던 실질적인 세금부담을 새롭게 안게 되었다. 주민들로서는 통일 이후 소득의 증대에도 불구하고 이러한 세금부담의 증가는 통일의 비용으로 체감할 수밖에 없을 것이다. 물론 통일 이후의 급속한 소득증가가 이러한 비용을 상쇄하고도 남을 정도로 이루어졌지만, 경제활동에 대한 자기책임을 세금을 통해 새로운 부담으로 안게 된 것이다.

나. 편익

(1) 독일 전체의 편익

(가) 독일 시장의 규모 확대 및 투자매력도 향상

통일에 따라 8,000만 명이 넘는 대규모 국내시장이 형성되어 서독기업들의 경쟁력 강화에 도움이 되었다. 통일은 각각 6,300만 명과 1,700만

명에 그쳤던 동서독을 넘어선 8,000만 명대의 유럽 최대 시장의 형성을 의미하는 것이었다. 통일에 따른 독일의 정치사회적 위상 강화는 투자매력도의 상승을 가져왔다. 일반적인 투자결정요인 가운데 하나가 해당지역의 정치사회적 안정과 경제적 측면의 새로운 기회라고 할 수 있는데, 독일의 통일을 통한 안보 불안정요인의 제거와 독일 시장규모의 확대는 분명한 투자유인이 될 수 있었던 것이다.

투자매력도의 향상은 서독지역과 동독지역 양측에서 각각 확보되었다. 서독지역의 경우 동독지역의 내수시장과 동유럽진출의 핵심 거점으로서의 투자매력도가 부각되었다. 동독지역의 경우 서독지역에 비해 상대적으로 저렴한 인건비와 인근 동유럽국가까지의 접근성 측면에서 투자매력도가 높아진 것이다.

(나) 독일기업의 중동부유럽 진출 확대

독일은 동독지역에서 빠른 속도로 진행된 체제전환의 경험을 폴란드 등 주변국가들에게 전파할 수 있게 되었으며, 이것은 서독기업들의 중동부유럽 진출에도 간접적으로 도움이 되었다. 동독지역의 체제전환이 중동부유럽 국가들보다 빠르게 진행되었고 나름대로 적지 않은 성과를 가져왔기 때문에 향후 이들 국가의 체제전환에 역할모델이 될 수 있었던 것이다. 예를 들면 대규모 아파트단지의 정비와 사유화 그리고 대규모 국영기업의 민영화 등의 경험은 이들 주변 국가들에게 매우 큰 도움이 되는 사례가 될 수 있었다.

서독지역 기업들은 통일 이후 동독지역을 발판으로 체코, 헝가리 등 중동부유럽 투자를 확대할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 서독지역 기업들이 인수한 동독지역 기업들은 중동부유럽 국가들의 기업들에 비해 상대적으로 경쟁력이 있었다. 서독지역 기업들은 동독지역에서

의 경험과 노하우를 바탕으로 중동부유럽 국가들에서 사업들을 효율적으로 수행할 수 있었다. 특히 도로건설(Strassenbau)과 무기산업(Ruestungssindustrie)부문 그리고 군용지활용 등에서 경쟁력이 있었다.

물론 서독지역 기업들의 중동부유럽 진출은 상대적으로 동독지역의 투자유치에 부정적인 측면도 일부 있었다. 통일 이후 동독지역이 동유럽 구 사회주의 국가들로 진출하는 서독기업들의 전진기지가 될 수 있을 것이라는 낙관적 전망이 있었지만, 폴란드 등 중동부유럽에 투자하려는 서독기업 및 기타 서방기업들은 동독지역보다 투자여건이 유리한 중동부유럽 국가들로 직접 진출하는 경우가 많았다. 이것은 급속한 통화 통합으로 인한 입지경쟁력 약화에 기인한 것이기도 하였다.

(다) 군사안보 관련 비용의 감축

통일이 독일에 가져온 가장 직접적인 편익 가운데 하나는 국방비의 감축이었다. 냉전에서 평화의 시대로 전환하면서 국방비 감축효과가 발생하였는데, 통일 이전에 동서독이 각자 유지하던 군사력을 상당부분 감소시킬 수 있었기 때문이다.

먼저 분단기간에 독일이 ‘주권제약국가’로서 지불한 점령비용과 분단비용을 약술하면 다음과 같다. 첫째, 독일은 서(西)베를린에 주둔한 연합군을 지원하기 위해서 1955년 이후에도 비용을 지불했다. 둘째, 미국·독일 간 상계지불협정(Offset) 및 ‘전시 주둔국 지원협정’을 통해서 미국정부와 주독미군을 지원했다. 첫 번째 비용은 베를린 점령비용이고, 두 번째 비용은 독일이 분단국이라는 이유 때문에 다른 나토회원국과 달리 치러야했던 비용이었다.

I

II

III

IV

V

VI

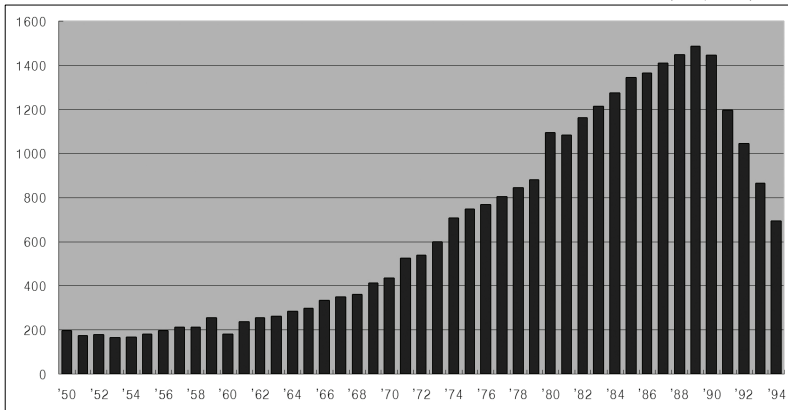
VII

1) 베를린주둔 연합군 지원비용

1955년 5월 5일 연합군의 점령통치가 공식적으로 종료되고, 독일이 주권국가가 됨으로써 베를린을 제외한 지역에서 독일이 점령비용을 지불해야 하는 의무는 사라졌다. 그러나 베를린은 동서로 분단된 특수한 도시로서 연합군이 계속 주둔했으며 점령조약이 유효했다. 1950년부터 1994년까지⁵⁰ 서베를린에 주둔했던 연합군에게 지불한 비용, 일명 베를린 점령비용은 아래의 <그림 III-11>⁵¹에 보이는 바와 같다. 이러한 비용은 통일 이후 감소한 군사측면의 비용 가운데 하나인 것이다.

●그림 III -11 베를린주둔 연합군 지불비용(1950~1994년)

(단위: 백만 마르크)



출처: 황병덕 외, 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상: 통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜』, p. 367.

⁵⁰ 독일이 1990년에 통일된 후 국제법적으로 베를린주둔 연합군에게 더 이상 점령비용을 지불할 의무가 없었음에도 불구하고 자발적으로 독일의 안보를 위해서 1994년까지 약 4년 동안 더 지불했다. 옛 동독 주둔 소련군이 1994년이 되어야 완전히 철수하기로 되어 있었는데, 소련군 철수 시점까지 미국을 비롯한 서방연합군이 계속 베를린에 주둔하면서 보호해주기를 독일정부가 원했기 때문이다.

⁵¹ 황병덕 외, 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상: 통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜』 (서울: 늘품플러스, 2011), p. 367.

2) 상계지불협정에 따른 비용

엘케 티엘(Elke Thiel)은 통일 전 독일이 분단국가로서 동서 냉전의 경계선 상에서 자국의 안보를 미국에 철저히 의존하는 상황에서 지불해야 했던 비용 중 하나인 ‘상계지불협정’에 따른 미국정부와 주독미군 지원비용을 분석하였다.⁵² 이것을 살펴보면 다음과 같다. 미국은 1960년부터 외환수지(外換收支상태, balance of payments)가 악화되었다는 점을 들어 독일정부에게 수지균형이 회복될 수 있도록 협조해 줄 것을 요구했다. 이때부터 본격적으로 방위비분담 문제가 거론되기 시작했는데, 아이젠하워 정부 때부터 시작된 방위비분담 요구는 케네디 정부 때까지 계속되었다.

미국은 국제수지 흑자를 보이고 있는 독일에게 독일의 외환보유고 증가가 주독미군이 매년 3억 7천 5백만 달러의 주둔비용을 지불하는데서 비롯되는 것이라고 주장하며 비용분담을 강하게 요구했다. 이에 독일은 결국 미국의 요구에 부응하기 위해서 1961년 한 해에 41억 2천만 마르크를 지불하기로 했다. 주독미군 유지를 위해서 미국이 지불하는 비용을 줄이기 위한 미독 간 협약은 지속되었는데, 동독이 1961년 8월 13일 베를린에서 장벽을 쌓으며 위기가 촉발되자 미독 간 안보동맹과 경제협력이 중요하다는 점이 부각되었다. 이에 서독과 미국의 이해가 일치한다는 것을 재확인하고 방위비분담 논의를 더욱 활발하게 전개하였다. 이렇게 해서 1961년부터 1975년까지 외환조정이라는 명목하에 독일이 미국에 지불한 내역은 <표 III-9>에 보이는 바와 같다.

⁵²-Elke Thiel, “Dollar-Dominanz, Lastenteilung und Amerikanische Truppenpräsenz in Europa: Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen,” Stiftung Wissenschaft und Politik (ed.), *Internationale Politik und Sicherheit*, Bd. 6 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1979), p. 62.

표 III -9 상계지불협정 의거 미국 지불 비용(1961~1975년)

기 간	금액 (마르크)	달러 환산 시	기 간	금액 (마르크)	달러 환산 시
1961.7.1~1963.6.30	57억	14.25억	1968.7.1~1969.6.30	29억	7.8억
1963.7.1~1965.6.30	56억	14억	1969.7.1~1971.6.30	60.8억	15.2억
1965.7.1~1967.6.30	54억	13.5억	1971.7.1~1973.6.30	66.5억	20.34억
1967.7.1~1968.6.30	20억	5억	1973.7.1~1975.6.30	59.2억	22.2억

출처: Elke Thiel, “Dollar-Dominanz, Lastenteilung und Amerikanische Truppenpräsenz in Europa: Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen,” Stiftung Wissenschaft und Politik (ed.), *Internationale Politik und Sicherheit*, Bd. 6 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1979), p. 62.

기본적으로 미국의 방위비분담 요구는 모든 나토회원국에게 다 적용되는 것이었으나, 상계지불협정과 같은 형태로 방위비를 분담한 것은 오직 독일뿐이었다. 여러 차례 나토회원국들 사이에서는 외국군 부대의 주둔을 통한 외환의 수입과 지출과 관련하여 상호간에 균형을 도모하자는 견해가 제기됐었지만, 실제로 이와 같은 일이 추진된 적은 없었다고 Elke Thiel은 말한다.⁵³ 다만 분단국으로서 동서 냉전의 위협을 가장 많이 받고 있던 독일이 처한 특수한 상황 때문에 다른 나토회원국들이 지불하지 않는 비용을 부담했던 것이다.

⁵³-Elke Thiel, “Dollar-Dominanz, Lastenteilung und Amerikanische Truppenpräsenz in Europa: Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen,” p. 86.

3) ‘전시 주둔국 지원협정’에 따른 비용

상기한 ‘상계지불협정’에 따른 비용 외에 통일 전 독일이 지불한 또 다른 분단비용은 ‘전시 주둔국 지원협정’에 따른 주독미군 지원비용이다. 헬가 하프텐돈(Helga Haftendorn)이 그의 논문에서 ‘전시 주둔국 지원협정’에 따른 주독미군 지원비용을 잘 분석하고 있는데,⁵⁴ 이것을 약술하면 다음과 같다.

‘상계지불협정’에 따른 지원이 1975년에 종료된 후 주독 미국대사 월터 스토셀(Walter J. Stoessel)은 1980년대 초 당시 독일의 국방장관이었던 한스 아펠(Hans Apel)에게 ‘전시 주둔국 지원’(Wartime Host Nation Support: WHNS) 차원에서 독일이 주독미군에게 병참 지원을 강화하고 미군 주둔비용의 일부를 분담해 줄 것을 요구했다. 이에 미국정부와 독일정부는 오랜 협상 끝에 1982년 2월 ‘전시 주둔국 지원’에 대한 협정을 체결하고, 교통, 보급, 건축물 개보수, 병참지원 및 미군시설물 보호 등과 관련하여 미군을 지원하기 위해서 93,000명의 독일군을 양성하는 동시에 지원과정에서 필요한 비용 12억 마르크 중 50%는 미군이 그리고 나머지 50%는 독일정부가 지불하기로 했다. 또한 관리비용 1억 5백만 마르크의 2/3는 독일정부가 부담하고, 나머지 1/3은 미국정부가 부담하기로 했다.⁵⁵ 나토회원국 중에서 ‘전시 주둔국 지원 협정’에 따라 미군을 지원한 국가도 유일하게 독일뿐이다.

통일 후 명실상부하게 주권국가가 된 독일은 1994년 이후로 베를린 점령비용을 지불하지 않았으며, 미국과의 쌍무관계에서 분담했던 주독 미군 주둔비용도 더 이상 지불하지 않고 오직 나토와 유럽연합의 틀에

⁵⁴-Helga Haftendorn, “Die Zukunft der amerikanischen militärischen Präsenz in Europa,” *Europa-Archiv, Folge 20* (1983), p. 643.

⁵⁵-*Ibid.*, p. 644.

서만 방위비를 분담하고 있다. ‘주권제약국가’에서 ‘정상국가’로 되면서 통일 전과 후 독일의 외교안보 정책 전반에 질적인 변화가 발생한 것이다.

1990년 9월 12일 동서독 외무장관과 영국, 미국, 프랑스, 소련 등이 모스크바에서 체결한 조약에 따르면, 통일독일의 군사력은 50만 명에서 37만 명으로 감축토록 명시하고 핵무기, 생화학무기, 화학무기를 포기하는 것도 명시하였다.⁵⁶ 이러한 인력감축 목표는 통일 이후 5년 동안 대체로 달성되었다. 통일 이전인 1970년대에 동독은 17만 명, 서독은 49만 5,000명의 군인이 있었으나, 2009년 말 기준으로 통일독일의 국방종사자는 25만 명으로 줄어들었고, 연방정부 예산에서 차지하는 국방부의 예산비중도 20%에서 10%로 감소하였다.

(라) 정부의 세금 수입 증대 및 연방정부의 자산 증대

통일에 따른 국내시장의 확대는 자연스럽게 정부의 조세수입 증가와 연결되었다. 동독지역에 대한 대규모 공공투자와 민간기업의 투자의 일부분은 조세수입 등을 통해 다시 연방정부로 회수될 수 있었다. 통일에 의해 구 동독정부 소유의 부동산들이 통일연방정부의 자산으로 이전되었다. 구 동독의 외국자산 역시 13억 마르크에 달하는 것으로 추산되었는데, 이 역시 모두 연방정부 자산으로 편입되었다.

(마) 기존 분단비용지출의 중단

분단기간 동안에는 접경지역 지원, 베를린 지원 그리고 탈동독자

⁵⁶ 1990년 독일정부는 1994년까지 소요될 통일비용 1,150억 마르크의 17%인 200억 마르크를 분단비용의 절감을 통해 조달할 계획이었다.

지원에 1988년에 2억 8,000만 마르크, 1989년에 20~40억 마르크가 소요되었다. 이러한 특별한 지원은 통일로 인해 더 이상 필요없게 되었다. 따라서 이것은 통일이 가져온 경제적 편익으로 볼 수 있을 것이다. 그 외에도 기센(Giessen), 윔젠(Uelzen) 그리고 마리엔펠데(Marienfelde) 등에 설치된 탈동독자 수용소 유지 및 지원이 필요없게 되었다.

또한 과거 동서독 협약에 따라 구 동독의 외환관리를 위해 독일이 비용을 지불하였는데, 이것도 더 이상 필요없게 되었다. 그 외에도 분단기간 동안 정치수용범의 석방을 위해 지불한 비용(1989년까지 30억 마르크), 서독주민들의 동독방문에 따른 통과일괄금(5,240억 마르크, 1989년) 등의 비용도 통일과 함께 절약할 수 있게 되었다.

(2) 서독지역의 편익

통일의 편익을 서독지역과 동독지역으로 구분해서 파악하는 것은 단순한 작업이 아니다. 독일 전체의 편익과 서독지역의 편익이 중첩되는 부분도 많기 때문이다. 따라서 여기에서는 독일 전체의 편익 가운데 서독지역과 동독지역으로 개념적인 구분이 가능한 부분을 중심으로 살펴보기로 한다.

(가) 서독기업의 생산 증대

서독지역 기업들은 통일 이후 세금증가 등 외형적으로 부담이 커지기도 했지만, 실질적으로는 내수시장 확대와 인력 확보라는 측면의 편익이 컸다고 할 수 있다. 특히 오래 지속되지는 못하였지만 통일 초기에 통일 특수에 따른 산업생산수요 증대가 발생하였는데, 제조업, 상업, 교통부문에서 이러한 통일특수가 먼저 발생한 후 전 산업으로 확대

되었다. 1:1의 화폐통합으로 확보된 동독지역 주민들의 구매력을 바탕으로 한 동독지역의 대규모 소비가 서독지역의 생산 및 고용을 확대시킨 것이다.⁵⁷

이러한 특수로 서독지역의 고용이 통일 직전인 1989년 273만 명에서 통일 직후인 1991년에 292만 명으로 급증하였다. 하지만 이러한 특수에 따른 고용증가는 오래 지속되지는 못하였다. 1992년부터 제조업의 생산수요가 감소하기 시작하였고, 건설부문은 1994년부터 감소하기 시작하였다.

통일 이후 서독지역의 산업생산성 증가는 업종별로 다소 차이를 보이는데, 제조업의 생산성 증대가 뚜렷한 반면에 건설 및 서비스부문은 상대적으로 저조하였다.

(나) 서독지역 주민들의 자산 증대

통일 이후 원소유권 회복조치에 따라 동독지역의 부동산 소유권을 확보하게 된 서독지역 주민들은 자산이 증대되는 결과를 가져왔다. 자산의 사유화가 현금매각방식으로 진행됨에 따라 매각재산의 6%정도만이 동독지역 주민들에게 매각되었으며, 85%가 서독지역 주민들에게 매각되었다.⁵⁸

(다) 분단에 따라 발생했던 서독지역 주민들의 여행비용 소멸

분단기간 동안 동독지역을 방문해야 했던 서독지역 주민들은 비슷

⁵⁷-통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기- 제1권 분야별 연구』, p. 464.

⁵⁸-안예홍·문성민, 『통일 이후 남북한 경제통합방식에 대한 연구』, 한국은행 보고서 (한국은행, 2007.1.26).

한 여정의 타국 해외여행보다 많은 비용을 지불해야 했다. 반드시 일정한 금액을 동독 마르크로 환전해서 동독 내에서 지출해야 했으며, 국경 통과절차에 따른 시간과 금전적 비용도 적지 않았다. 이러한 비용 지출이 통일 이후에는 사라지게 되었다. 이것은 통일이 가져온 경제적 편익 가운데 하나라고 할 수 있을 것이다. 또한 서독지역 주민들이 동유럽의 타 지역을 여행하고자 할 때, 동독을 우회해야 하는 경우도 없어짐에 따라 여행비용이 많이 줄어드는 편익을 누릴 수 있게 되었다.

(3) 동독지역의 편익

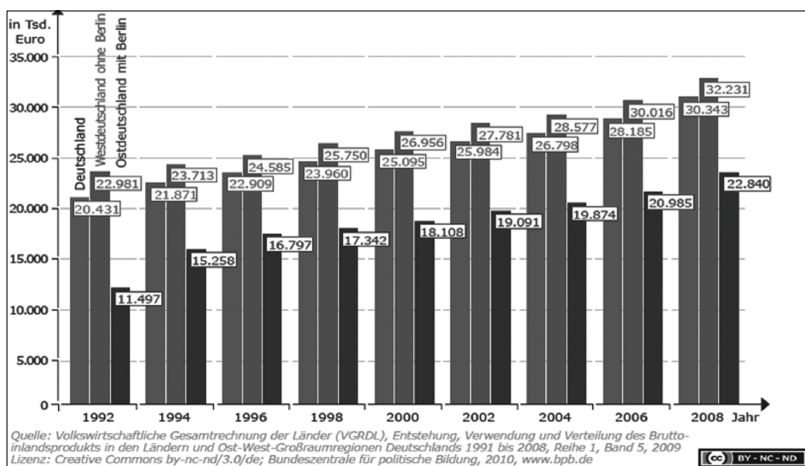
(가) 동독지역 주민들의 소득 증대

통일이 동독지역 주민들에게 가져온 가장 커다란 경제적 편익 가운데 하나는 바로 소득과 복지의 증대였다고 할 수 있다. 통일 이전에 서독의 1/10 수준에 머물던 화폐가치가 1:1로 전환되면서 동독지역 주민들의 실질 소득은 크게 증가하게 되었다.

또한 통일 직후인 1992년 독일의 1인당 GDP가 20,431유로에서 2008년 30,343유로로 증가하였는데, 동독지역은 같은 기간 동안 11,497유로에서 22,840유로로 거의 2배 정도 증가하였다. 동독지역 근로자들의 소득 수준은 1991년에 서독지역의 46.5%에서 2009년 76.5%까지 급증하였다.⁵⁹ 이것이 통일의 가장 직접적인 경제적 편익 가운데 하나로서 평가될 수 있을 것이다.

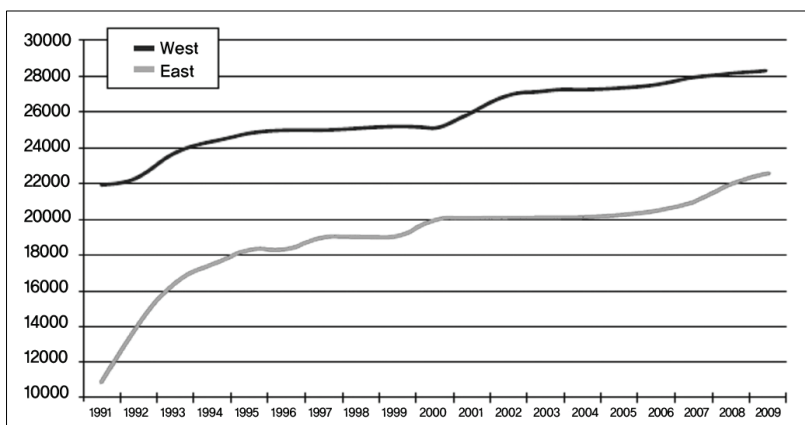
⁵⁹ 주민 1인당 생산액의 경우 1991년부터 2007년 사이에 동독지역은 191% 향상(서독 지역 42%)되었고, 근로자 1인당 생산액은 210%(서독지역 40%) 향상되었다.

그림 III -12 통일 후 1인당 GDP 변화



출처: Stephan Lessenich, “Die Kosten der Einheit,” <<http://www.bpb.de/files/49SFY2.pdf>>.

그림 III -13 동서독지역 근로자당 연평균 임금



출처: 독일연방통계청, 2010.

(나) 동독지역 근로자들의 산업생산성 증대

통일 이후 본격적인 시장경제 체제에 편입되면서 동독지역 근로자들의 생산성이 크게 증가하게 되었다. 근로자 1인당 생산액은 1991년에 서독지역의 44.5%에서 2009년에는 81%까지 성장하였다. 이러한 생산성 증대과정에서 연방정부와 유럽연합의 여러 가지 지원이 도움이 되었다고 할 수 있다.

유럽연합의 구조기금의 지원으로 2000~2006년 기간 동안에 9만 1,000개의 새로운 일자리가 만들어졌고, 25만 3,000개의 일자리가 보호되었다. 이외에도 추가적으로 10만 7,000개의 보수교육 및 추가교육 자리가 새로 만들어지거나 정비되었다. 이러한 지원들이 동독지역의 공업부문 생산성 개선에 큰 도움이 되었다.⁶⁰

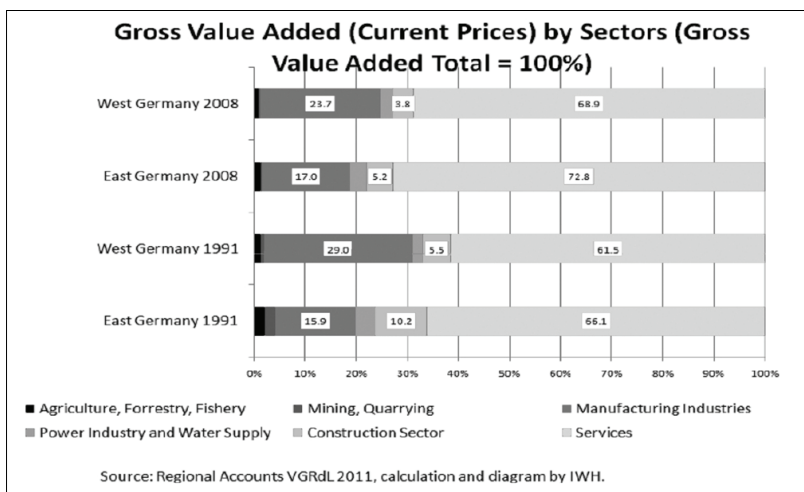
여전히 동서독지역 간 생산성의 격차가 존재하고 있는 것은 근로자들의 근로 수준에 기인하기보다는 업종축소(생산적 업종의 감소), 기업 규모측면의 구조(국제적인 대기업의 숫자가 적음), 기능적 측면의 구조(대기업 본사나 연구기능이 주로 서독지역 입지)에 기인하고 있다.

(다) 동독지역 산업구조의 개선

과거 사회주의 체제하에서 왜곡되고 비효율적이었던 산업구조가 통일 이후 기업 민영화과정을 통해 합리적인 구조로 개선된 것도 통일의 경제적 편익으로 볼 수 있을 것이다. 특히 비효율적인 제조업부문의 정비가 산업구조 개선의 핵심적인 내용이라 할 수 있다.

⁶⁰ 아직 동독지역의 체제전환과정은 종료되지 않았기 때문에 EU-구조기금은 앞으로도 중요한 역할을 하게 될 것으로 예상되고 있다.

그림 III -14 통일 후 동서독지역 산업구조 변화



출처: 할레경제연구소, 2011.

(라) 동독지역 교통시설 개선으로 인한 접근성 개선

일반적으로 독일 사회간접자본 분야의 대표적인 지침서로서 연방정부에서 발간한 투자평가지침(Macroeconomic Evaluation of Transport Infrastructure Investment Plan)이 있다. 여기에서는 편익의 평가항목으로 교통비용절감편익, 교통하부구조 유지비 변화에 따른 편익, 공간효과 편익 그리고 환경보호편익 등 크게 4가지로 구분하고 있다.

통일 이후 동서독 간의 인프라 격차는 크게 감소하였으며, 이것은 구 동독 도시들의 발전을 위한 중요한 역할을 하였다. 특히 교통부문의 개선은 지역 간 접근성 개선이라는 경제적 편익을 가져왔다.

독일연방건설청(BBR)의 조사에 따르면, 농촌지역에 비해 도시지역에서 상대적으로 구 동서독 간의 인프라 차이가 적은 것으로 나타나며, 이는 구 동독 인프라개선이 도시중심으로 이루어졌음을 의미한다. 아

직 동서독지역 간 접근성의 격차가 존재하지만, 교통부문의 집중투자를 통해 지역 간 접근성에 있어서 지난 20년간 큰 진전이 있었다.

표 III-10 구 동서독의 인프라 비교

구 분		접근성 (도시)	접근성 (물류)	인력	의료	주거
구 서독	전 체	95	47	2.3	1.6	40.5
	인구밀집지역	76	38	2.6	1.6	39.2
	도시화지역	99	48	2.2	1.5	41.6
	농촌지역	120	60	0.9	1.5	43.4
구 동독	전 체	112	66	2.2	1.5	37.0
	인구밀집지역	90	55	3.0	1.7	37.3
	도시화지역	110	59	1.9	1.4	36.8
	농촌지역	132	84	0.7	1.3	36.4
독 일		99	52	2.3	1.6	39.8

주: 접근성(도시): 3개의 대도시권까지의 도달시간(분) (2000)

접근성(물류): 화물 물류터미널까지의 도달시간(분) (2000)

인력: 주민 100인당 대학생수(명) (2001)

의료: 주민 1,000인당 의사수(명) (2001)

주거: 주민 1인당 주거면적(m^2)(2001)

출처: “Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung,” *Regionalbarometer neuer Laender. Fuerfter zusammenfassender Bericht* (2004), p. 78.

(마) 동독지역 환경오염의 감소

일반적으로 환경보호편익은 교통수단별로 소음절감, 배기가스감소 및 노선분리효과감소와 기타 도시화효과 및 지역계획효과 등을 고려하게 된다.⁶¹ 통일 이후 동독지역의 환경상황은 크게 개선되었다. 이것은 군사부문과 산업부문 그리고 생활부문에서의 환경개선과 인프라분

야의 투자에 따른 성과라고 할 수 있다.

통일 이전에 동독지역에 주둔하였던 소련군 때문에 토양오염 등 환경오염이 심각한 수준이었다. 소련군의 철수로 인해 추가적인 오염의 가능성은 감소하였다. 산업부문에서는 비효율적인 중공업 공장들의 폐쇄로 대기오염원과 수질오염원이 크게 감소하였다. 생활부문에서는 석탄중심의 난방을 현대화하고 하수시설을 현대화함으로써 대기오염 및 수질오염의 개선을 가져올 수 있었던 것이다.

예를 들어서 수질측면에서 엘베강의 오염은 통일 이후 90% 감소하였고, 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)주의 아황산가스 대기오염은 동독시절의 0.5~1% 수준에 머무르고 있다. 일부 환경분야는 서독지역보다도 좋은 상태를 보이고 있다. 전체적으로 볼 때, 동독지역의 대기오염에 있어서 1990년 이후 분진(-77%)과 아황산가스(-52%)의 감소가 두드러지게 나타났는데, 이것은 난방연료로 갈탄 소비가 크게 감소하였기 때문이다.⁶²

⁶¹ 소음절감효과는 사업의 유무에 따라 2dB(A) 이상이 차이가 나는 경우 편익을 고려한다. 배기가스감소효과는 다음 세 가지 과정을 거쳐 구한다. 첫째, 에너지소비와 배기 요소에 따른 배기상태를 파악하고, 둘째, 각 피해지역별로 독성요소의 배기량에 따른 가중치를 산정하며, 셋째, 일산화탄소(CO)를 기준으로 배기정도를 평가한다. 노선으로 인한 분리효과감소는 우회도로건설로 인한 보행자들의 시간절약효과를 도시화율에 따라 다르게 구할 수 있다.

⁶² 통일부, 『독일통일백서(’95~’97)』 (서울: 통일부, 1998), p. 166.

4. 비경제적 측면의 비용 · 편익

가. 비용

(1) 독일 전체의 비용

(가) 동서독 주민 간 심리적 갈등

오랜 분단기간동안 서로 다른 방식의 생활에 익숙해 있던 동서독 지역 국민들은 통일 이후 경제적 혼란이 증폭되면서 상대방에 대한 왜곡된 인식을 갖게 된 측면도 있다. 일부 서독지역 주민들은 동독지역 주민들이 게으르고 무책임하다는 인상을 갖고 있으며, 일부 동독지역 주민들은 서독지역 주민들이 지나치게 개인적인 이익만을 추구한다는 인식을 갖고 있다. 서독지역 주민들이 동독지역 주민들을 ‘오씨’(Ossi)로 부르고 동독지역 주민들이 서독지역 주민들을 ‘베씨’(Wessi)로 부르는 현상이 그것을 대변한다. 지금도 동독주민들은 자신들을 서독주민들에 비해 열등한 ‘2류시민’으로 인식하고 있다. 동독지역 주민들의 2/3가 이렇게 스스로를 ‘2류시민’으로 인식하고 있으며, 3/4가 서독지역 주민들에 비해 차별받고 있다는 인식을 갖고 있는 현실⁶³이 통일의 심리적 비용이 적지 않음을 시사하고 있다.

(나) 극우파의 득세 등 정치적 혼란

통일 이후 동독지역 지원에 따라 전체적으로 국가재정운영이 어려

⁶³ 2010년 기준으로 18명의 서독지역 출신 장관들이 동독지역 연방주 내각에 포함되어 있지만, 서독지역 연방주에 입각한 동독지역 출신 장관은 1명에 불과하다고 한다. 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기-제1권 분야별 연구』, p. 162.

워졌다. 이것은 서독지역의 주민들에 대한 상대적인 복지감소로 이어졌다. 이에 따라 과거에는 큰 문제가 되지 않았던 난민지원이 극우파들의 비판대상으로 부각되었다. 이와 함께 통일을 통해 잠복해 있던 독일 민족주의 추종자들이 득세하기 시작하였다. 이러한 현상들은 결국 사회불안으로 이어지는 요인이 되었다. 최근 증가하고 있는 극우파들의 폭력은 다음과 같은 요인들이 복합되어 일어난 것으로 판단된다. 첫째, 경제적 측면에서 한계상황에 몰린 사람들의 반작용, 둘째, 사회적 측면에서 고립된 사람들의 반작용, 셋째, 앞의 두 요인에 따라 미래의 희망을 상실한 사람들의 좌절감 등이 바로 그것이다.

(다) 행정적 측면의 시행착오

독일은 통일을 미처 예상하지 못하였기 때문에 동독지역에서 새롭게 시작된 자치행정을 제대로 지원할 수 없었다. 서독지역 공무원들 가운데 사실상 오지라 할 수 있는 동독지역 파견에 자원한 공무원들은 주로 경험이 적은 젊은 공무원들이었다. 이 때문에 각종 시행착오가 발생하였다. 구 사회주의 체제하에서 풍부한 경험을 갖고 있는 교육, 행정 엘리트들이 일률적으로 배제되고 경험이 적은 인력이 행정을 담당함에 따른 경험과 지식의 손실은 큰 비용이 아닐 수 없는 것이다.

(라) 과도한 기대심리에 따른 주민들의 심리적 실망감

통일 직후 서독지역의 정치가들은 동서독 간의 구조적 차이를 중단 기내에 해소시킬 수 있다는 환상을 국민들에게 심어주었다.⁶⁴ 이러한

⁶⁴-Klaus F. Zimmermann, "Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall: Was war and was ist heute mit der Wirtschaft?," *IZA Standpunkte*, Nr. 20 (2009).

환상이 통일 이후 깨지면서 독일 국민 전체가 안게 된 심리적 실망감은 엄청난 것이었다. 서독지역 주민들은 통일의 비용이 그리 크지 않을 것이라는 낙관을 가지고 있다가 크게 증가하는 투자비용에 실망할 수밖에 없었고, 동독지역 주민들은 지지부진한 경제부양에 대해서 실망하게 되었던 것이다. 정치적 수사가 통일의 현실을 호도시켰다는 점에서 심리적 비용은 매우 컸다고 할 수 있다.

한 설문조사 결과 “통일이 서독지역에 단점보다 장점을 더 많이 가져왔는가?”라는 질문에 동독지역 사람들은 1991년 77.7%로 압도적으로 긍정적인 답변을 하였으나 2006년에는 그 비율이 69.5%로 감소했으며, 서독사람들은 33.6%에서 25.7%로 역시 많은 감소를 보이고 있다. 이러한 결과는 많은 동독주민들이 통일이 결국 서독사람들에게 더 큰 이익을 가져왔다는 시각을 가지고 있음을 보여주고 있다. 한편, “통일이 동독지역에 단점보다 장점을 더 많이 가져왔는가?”라는 질문에 대한 찬성률이 1991년 동독지역사람들은 65.0%에서 1996년 45.0%, 서독사람들은 28.3%에서 17.0%로 역시 큰 시각의 차이를 보이고 있다. 하지만 이러한 결과 역시 통일에 대한 동독지역 주민들의 실망감이 여전하다는 것을 보여주고 있다.⁶⁵

(마) 과거 사회주의 정권의 민주탄압 청산과정에서의 내부적 갈등

과거 동독정권시절에 정권차원에서 진행된 대 서독 간첩활동과 자국 내 시민감시활동 등이 포함된 문건들이 일부 공개되면서 독일 국민들은 커다란 심리적 충격과 갈등을 겪게 되었다. 과거의 잘못된 행위

⁶⁵-Stephan Lessenich, “Die Kosten der Einheit,” <<http://www.bpb.de/files/49SFY2.pdf>>.

에 대해서 어디까지 처벌하고 관용할 것인지에 대한 사회적 합의 도출이 어려웠기 때문이다. 특히 동독지역 내에서 자행된 비밀경찰의 불법 사찰과 탄압에 대한 논란은 현재까지도 진행되면서 통일의 커다란 후유증으로 남게 되었다.

(2) 서독지역의 비용

(가) 동독지역 지원에 따른 심리적 부담감

통일 이후 서독지역 주민들은 ‘연대세’ 등 추가적인 세금부담을 안게 되었다. 비록 실질적인 세금부담이 큰 것은 아니었지만, 서독지역 주민들은 심리적으로 동독지역 지원에 대한 부담감을 안게 된 것이 사실이었다. 통일을 통해 부분적으로 경제적인 특수 때문에 서독지역이 이득을 보는 측면도 있었지만, 증세 등으로 현실화된 통일비용의 부담은 심리적으로 서독지역 주민들을 압박했던 주요 요인이 되었다.

(나) 동독주민들의 이주 등 사회적 변화에 따른 불안감 증대

통일 이후 200만 명의 동독지역 주민들이 서독지역으로 이주하면서, 서독지역 주민들은 ‘새로운 이웃들’과 함께 생활하게 되었다. 이 과정에서 각종 범죄가 증가하는 등 사회적 불안이 주요 이슈가 되기도 하였다. 갑자기 변화된 사회여건이 서독지역 주민들에게 가져다 준 심리적 불안은 점차 심리적 불만으로 확대되는 경우도 발생하였다. 또한 파견 등 여러 가지 이유로 동독지역으로 이주해야 했던 서독지역 주민들은 불가피하게 가족분리를 경험하게 되었고, 동독지역 거주에 불안을 느껴 새로운 직장을 찾는 서독지역 주민들도 나타났다.

(다) 연방정부 부처 분할로 인한 본(Bonn) 공무원들의 심리적 문제

연방부처의 본-베를린 분할 배치 이후 본에 위치한 부처의 위상이 크게 약화되어 본에 1청사를 둔 부처는 ‘2등급 부처’로 전락하였다는 직원들의 상대적 박탈감이 심각한 실정이다. 연방정부 부처의 직원들은 수도인 베를린 근무를 선호하고 있으며, 베를린에 있는 2청사 직원들이 본의 1청사 직원을 대리해 주요 회의에 참석하고 있는 실정이다.

이 때문에 같은 부처 안에서도 본에 근무하는 직원과 베를린에 근무하는 직원들 간의 심리적 갈등도 적지 않은 실정이다. 이것은 무형의 커다란 비용이 아닐 수 없는 것이다. 이러한 문제 때문에 최근 독일 내에서는 모든 부처를 베를린으로 통합해야 한다는 목소리가 커지고 있다.

(3) 동독지역의 비용

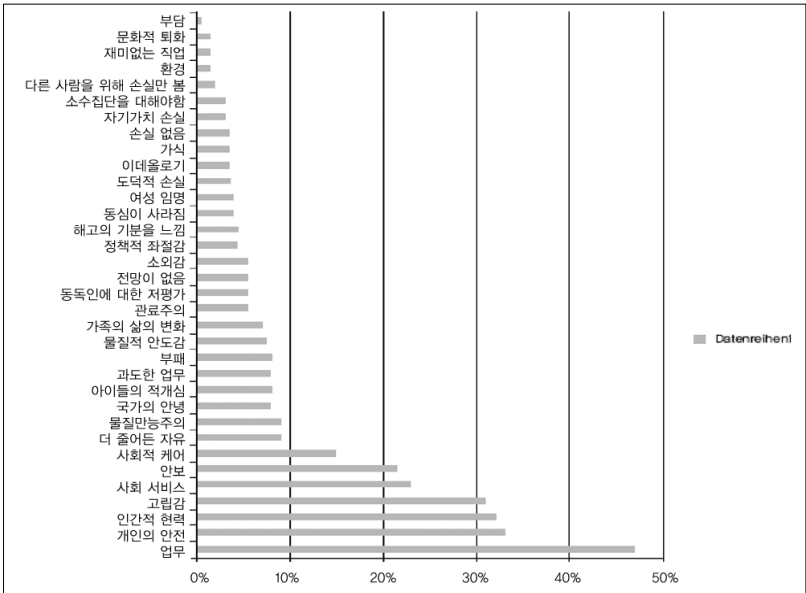
(가) 체제전환에 따른 심리적 불안 증대

공산주의와 계획경제에서 민주주의와 시장경제로의 체제전환은 동독지역 주민들에게 심리적으로도 새로운 도전이 되었다. 이러한 도전을 자신의 발전의 기회로 활용한 주민들이 있는 반면에 그렇지 못한 주민들도 많았다. 설문조사 결과 동독지역 주민들의 29%만이 현재의 민주주의에 만족(서독지역 주민 62%)하고, 사회적 시장경제에 대해서는 19%만이 호감(서독지역 주민 39%)을 갖고 있는 것으로 나타나 서독지역 주민들에 비해 새로운 체제에 대한 만족도가 낮은 실정이다. 동독지역 주민들의 58%가 형평성을 선호해서 서독주민의 36%보다 높게 나타난 것도 시장경제의 부정적 측면을 경험한 주민들의 심리적 불안을 보여주고 있다. 로스톡대학교의 조사에 따르면, 통일 이후 업

무, 개인의 안전, 협력, 고립감, 사회서비스, 안보 측면에서 정신적인 고통이 증대한 것으로 나타났다.

이러한 불안의 원인 가운데 하나는 외형적 전환과 내적 전환 간의 불일치이다. 통일 이후 동독지역에서 각종 제도들은 단번에 서독지역 제도로 교체되었지만 심성(Mentalitaet)은 상당기간 사회주의 시절의 그것으로 유지되었던 것이다. 사회주의 체제하에서 사회화되었던 사람들의 일상적인 행태들은 대부분 즉각 변경되었던 제도들과 보다 엄청나게 천천히 변화하였던 것이다. 이러한 괴리가 심리적 불안의 주요 원인 가운데 하나가 되었다.

그림 III -15 정신적 관점에서의 통일의 손실



출처: 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기-제1권 분야별 연구』, p. 466.

(나) 불확실한 미래에 대한 두려움과 경제상황 악화에 따른
결혼 및 출산저하

통일 이후 과거에 경험해보지 못한 시장경제의 체험에 대한 두려움과 실업의 증대 등 경제적 불안정으로 결혼과 출산에 대한 소극적 행태가 확산되었다. 이러한 출산저하는 동독지역의 중장기적인 성장 잠재력을 잠식하는 적지 않은 비용을 초래하였다. 우리나라의 경우에도 1997년 IMF사태 직후 출산율이 급감한 경험을 갖고 있다. 통일 초기 동독지역 여성들도 급변한 경제상황하에서 출산을 극도로 자제하였던 것이다. 통일 이전인 1988년 약 21만 6천 명이었던 연간 출생자 수가 1994년에는 64%나 감소한 약 8만 명을 기록하였고 통일 이후 1994년 말까지 사망률이 출산율을 초과하였다. 이러한 출산율 감소는 고령화 등 인구구조의 변화까지 초래하였다.

표 III -11 통일에 따른 동독지역의 인구관련 지표 변화

구분	기준시점	가장 편차가 크게 나타난 시점	변화	
	단위: 1,000명		변화율: %	기준시점으로부터 가장 큰 편차가 발생한 시점의 년 수
동→서간 이동	1988 43.3	1989 388.4	797	1
이혼	1988 49.4	1991 9.0	-82	3
결혼	1988 137.2	1992 48.2	-65	4
출생	1988 215.7	1994 78.7	-64	6
사망	1988 213.1	1996 174.5	-18	7

I
II
III
IV
V
VI
VII

구분	기준시점	가장 편차가 크게 나타난 시점	변화	
	단위: 1,000명		변화율: %	기준시점으로부터 가장 큰 편차가 발생한 시점의 년 수
서→동간 이동	1988 2.5	1997 157.3	6192	8

출처: 이상준 외, 『통일독일의 지역개발 경험과 북한의 지역개발 과제』 (안양: 국토연구원, 2006), p. 29.

(다) 교통사고 및 범죄의 증가

통일 이후 개인들의 자동차 이용이 크게 증가하면서 통일 이전보다 교통사고가 크게 증가하였다. 교통사고에 따른 사망자수가 통일 이전인 1989년에 1,784명이었는데, 1991년에는 3,759명으로 급상승하였다.⁶⁶ 이후 사망자수는 다소 감소하였으나 1990년대 중반까지 3,000명대 수준을 유지하였다. 또한 사회경제적 불안정의 증가가 범죄의 증가로 이어지게 되었다. 통일 이후 증가한 청소년범죄는 교육복지의 감소와도 연관이 있다. 과거 동독시절에는 방과 후의 어린이 및 청소년 교육을 위한 시설이 많았다. 그러나 이러한 시설들이 통일 이후 시장경제로 전환되면서 많이 폐쇄되었다. 이 때문에 길거리를 방황하게 된 청소년들이 많아졌고, 이들 가운데 일부가 극우파 집단에 흡수된 것이다.

(라) 새로운 사회주변부 계층의 등장 및 사회적 격차 증가

통일 이후에 사회주의 체제하에서 존재하지 않았던 새로운 사회주변부 계층이 등장하게 되었다. 노숙자, 마약중독자, 장기 실업자 등이

⁶⁶ 주독일한국대사관, 『독일통일6년, 동독재건 6년-분야별 통합성과와 향후과제』, p. 365.

바로 그것이다.⁶⁷ 갑자기 맞이하게 된 시장경제하에서 경쟁력을 잃은 이들 계층이 사회의 새로운 불안요인이 되었던 것이다.

전체적으로 소득, 성별, 취업여부에 따라 사회적 계층화가 빠른 속도로 진행되면서 사회적 격차가 지나치게 빠른 속도로 심화된 것 역시 커다란 비용이라 할 수 있을 것이다. 사회적 통합성을 크게 훼손하지 않는 수준에서 시장경제화가 진행되었어야 함에도 그렇지 못함으로써 발생하게 된 사회적 불안정성은 통일이 동독지역 주민들에 가져온 커다란 비용 가운데 하나였던 것이다.

나. 편익

(1) 독일 전체의 편익

(가) 국제적인 위상 및 영향력 확대

통일 전 서독을 경제적 측면에서는 ‘거인’인 반면에 외교안보적 측면에서는 ‘난쟁이’라고 말해왔는데, 통일 후 독일은 더 이상 외교안보적 측면에서 ‘난쟁이’가 아니다. 오히려 독일은 현재 외교안보 분야에서도 자기 목소리를 분명히 하고 유럽을 넘어서 세계무대에서도 ‘선도국가’로서의 위상을 구축해나가고 있다.

20세기에는 나토에서 미국이 주도하고 독일을 비롯한 다른 유럽국가들은 미국의 결정에 따르는 방식으로 관계가 형성됐었다. 하지만 21세기 들어서 유럽연합은 미국과 상호 존중하는 대등한 파트너십을 구축하고 있다. 또한 유럽연합은 나토를 넘어서 독자적인 유럽안보국방 시스템을 구축하고 있는데, 이렇게 유럽연합이 독자적인 역할을 강화

⁶⁷-위르겐 코카, 김학이 옮김, 『독일의 통일과 위기』 (서울: 아르케, 1999), p. 188.

해나가기까지 막후에서 통일된 독일이 많은 역할을 해왔다.

통일 전과 통일 후 독일의 외교안보정책을 비교하면 많은 변화를 발견할 수 있다. 통일 전에는 독일의 외교안보정책에 대한 논쟁이 별로 없었는데, 통일 후 독일의 외교안보정책이 변화하면서 많은 논쟁이 벌어졌다. 이러한 논의에서 제기된 주장들은 크게 두 범주로 분류할 수 있다. 첫째, 독일이 통일 후 변화된 위상에 맞게 국제무대에서 보다 적극적인 자세를 취하며 ‘책임의식’을 갖고 국제사회의 기대에 부응해야 한다고 주장하는 사람들이 있다. 둘째, 독일이 통일 후 국제사회에서 보다 적극적인 역할을 수행하는 가운데 국익을 추구하는 것이 지나치게 공세적이라고 비판하며 우려하는 사람들이 있다.

그러나 가치평가를 떠나서 상기한 첫 번째 부류와 두 번째 부류의 학자들 모두 통일 전 ‘주권제약국가’였던 독일이 통일 후 ‘정상국가’가 되어 영국이나 프랑스와 함께 경쟁할 수 있게 된 것이 통일편익이라는 데 대해서는 초당적으로 합의하고 있다. 어거스트 플라데토(August Pradetto)와 베르너 페니히(Werner Pfennig)도 독일이 ‘정상국가’가 되어야 한다는 데는 초당적 합의가 이루어져 있었다고 말한다.⁶⁸

1) ‘안보수출국가’로서의 위상변화

국제사회가 통일 후 변화된 독일의 위상에 기대하는 것이 있는 만큼 더 많은 기여를 하기 위해서 해외파병 정책도 적극 추진하는 등 적극적인 외교안보 정책을 추진하여 국제사회를 실망시키지 말아야 한다는 사람들도 있다. 이러한 입장을 취하는 학자로는 크리스틴 하

⁶⁸-August Pradetto·Werner Pfennig, “Deutschlands internationale Rolle nach der Wiedervereinigung. Geschichtsbewusste Zurückhaltung oder verantwortungsbewusstes Engagement?,” p. 3.

케(Christian Hacke)⁶⁹와 클라우스(Krause) 등이 있다.⁷⁰ 이들의 논쟁에서 핵심이 되고 있는 사안 중 하나가 바로 통일 후 독일의 해외파병정책으로서 나토의 영역을 넘어서 독일군을 파견한 것인데, 우선 이 문제를 살펴보면 다음과 같다.

허버트 짐머만(Hubert Zimmermann)은 통일 전 독일이 안보문제와 관련하여 미국에 절대적으로 의존하던 국가, 즉 ‘안보수입’(Sicherheitsimport) 국가였으나, 통일 후에는 미국과의 ‘대등한 파트너십’ 속에서 국제사회의 평화유지를 위해서 ‘책임을 분담’하는 가운데 ‘안보수출’(Sicherheitsexport) 국가로 전환되었다고 주장한다.⁷¹

표 III -12 통일 전·후 독일의 안보 및 동맹정책 비교

통일 전		통일 후	
안보정책	동맹정책	안보정책	동맹정책
안보 수입 (주독미군: 독일안보에 긴요)	방위비분담을 통해 주독미군 지원	국제평화유지활동에 참여하며 안보 수출(주독미군: 독일안보에 영향 별무)	대등한 파트너십에서 책임분담

⁶⁹-Christian Hacke, “Die nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert,” *Aussenpolitik*, 2 (1998), pp. 5~26; Christian Hacke, “Die neue Bedeutung des nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 47(1~2) (1997), pp. 3~14.

⁷⁰-August Pradetto-Werner Pfennig, “Deutschlands internationale Rolle nach der Wiedervereinigung. Geschichtsbewusste Zurückhaltung oder verantwortungsbewusstes Engagement?,” p. 3.

⁷¹-Hubert Zimmermann의 논문을 참조하여 재구성하였다. Hubert Zimmermann, “Von der Lastenteilung zum Sicherheitsexport: Eine funktionale Erklärung der Sicherheits- und Bündnispolitik Deutschlands und Japans,” *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16. Jg., Heft 4 (2006), p. 1344. Zimmermann은 논문에서 독일과 일본의 안보정책과 방위비분담을 비교하였는데, 필자는 독일 부분만 발췌하였다.

독일이 ‘안보수입’ 국가에서 ‘안보수출’ 국가로 전환한 것은 통일 전 동서 대결구도 속에서 방어적인 성격만 지녔던 독일군이 통일 후 국제분쟁을 해결하고 분쟁국가의 안정화를 지원하기 위해서 2011년 9월 16일 현재 약 7,340명을 해외에 파견하고 있는 것을 통해서 잘 나타난다.⁷²

표 III -13 독일의 해외파병지역과 파견인원

(단위: 명)

파견 지역	아프가니스탄	코소보	보스니아	남수단	수단	지중해	레바논	소말리아
병력 수	5,166	1,401	13	11	6	29	157	508

출처: 독일연방국방부 홈페이지, <<http://www.bundeswehr.de>> (검색일: 2011.9.25).

통일 전 독일은 과거사로 인한 부담 때문에 나토의 영역을 넘어서 해외로 병력을 파견하는 것을 상상할 수 없었다. 그러나 통일 후에는 오히려 과거사에 대한 보상차원에서 국제사회의 일원으로서 의무감을 갖고 인권침해에 대응하기 위해서 해외파병을 적극 추진해야 한다는 주장이 제기되었다. 그리하여 세계에서 가장 많은 병력을 해외에 파견하는 국가 중의 하나가 되면서 ‘안보수출’ 국가가 된 것이다.

그런데 바로 이 문제와 관련하여 독일의 외교안보 정책이 너무 앞서 나간다고 비판하는 사람들이 있는 것이다. 그리고 이렇게 비판적인 사람들은 ‘평화’와 ‘안보’ 및 ‘국제사회에서의 책임(의식)’ 등의 개념이 통일 후 보다 ‘공격적’으로 바뀌었다는 문제제기를 하기도 한다. 통일 후 ‘정상국가’가 된 것은 좋지만, 국제사회에서의 역할 증대를 지나치게 강조하는 나머지 공세적으로 외교안보 정책을 추진하는 것은 바람직하지 않다고 비판하는 사람들이 있다. 이런 입장을 취하는 학자들로는 빌프레

⁷² 독일연방국방부 홈페이지, <<http://www.bundeswehr.de>> (검색일: 2011.9.25).

드 폰 브레도프(Wilfried von Bredow)⁷³와 세바스찬 하니쉬(Sebastian Harnisch),⁷⁴ 군터 헬만(Gunther Hellmann),⁷⁵ 한스 W. 마울(Hans W. Maull),⁷⁶ 토마스 리세(Thomas Risse),⁷⁷ 볼커 리트베르거(Volker Rittberger)⁷⁸ 그리고 울리히 루스(Ulrich Roos)⁷⁹ 등이 있다.

하지만 통일 전 독일의 주권행사를 실질적으로 제한했던 요인들이 사라지고, 변화된 안보환경 속에서 다른 정상국가들처럼 국제평화유지 활동에 기여하기 위해서 일정 부분 역할을 수행할 수 있게 된 것은 분명 통일이 가져다 준 편익이라고 할 수 있다. 통일이 되지 않았더라면

⁷³-Wilfried von Bredow·Thomas Jäger, *Neue deutsche Außenpolitik: Nationale Interessen in internationalen Beziehungen* (Opladen : Leske & Budrich, 1993); Wilfried von Bredow, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006).

⁷⁴-Sebastian Harnisch, *Deutsche Außenpolitik nach der Wende: Zivilmacht am Ende?* (Trier: Fachbereich III/Politikwissenschaft, 2000); Sebastian Harnisch and Hanns W. Maull (eds.), *Germany - Still a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic* (Manchester: Manchester University Press, 2001).

⁷⁵-Gunther Hellmann, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006); Gunther Hellmann, "Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: 'Deutsche Sonderwege' in der Außenpolitik," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 54(B 11) (2004), pp. 32~39.

⁷⁶-Hanns W. Maull (ed.), *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006); Hanns W. Maull, "'Normalisierung' oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 54(B 11) (2004), pp. 17~23.

⁷⁷-Risse Thomas, "Deutsche Identität und Außenpolitik," Siegmund Schmidt·Gunther Hellmann·Reinhard Wolf (eds.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), pp. 49~61.

⁷⁸-Volker Rittberger, "Zwischen Machtpolitik und Normpolitik," Zeit Online, <http://www.zeit.de/reden/deutsche_aussenpolitik/200226_rittberger>, (2001.8.4); Volker Rittberger, "Selbstentfesselung in kleinen Schritten?" *Politische Vierteljahresschrift*, 1 (2003), pp. 10~18.

⁷⁹-Ulrich Roos, *Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln* (Wiesbaden: VS Verlag, 2010).

불가능했을 일들이 통일이 되고 나서 가능해졌기 때문이다.

2) ‘자기 비판적’ 국가에서 ‘자기주장을 하는’ 국가로의 자의식 강화

독일은 히틀러 치하에서 이웃국가들에게 저지른 범죄적인 만행 때문에 항상 자기 비판적이 되지 않을 수 없었다. 특히 나치정권이 민족주의와 애국심을 극단적인 방법으로 왜곡시키며 악용한 결과 통일 전까지 ‘애국심’이나 ‘민족주의’ 등의 용어가 금기시될 정도였다.

그러나 통일이 되고 나서 이러한 ‘자기 비판적’ 자의식이 변화하기 시작했는데, 울리히 루스(Ulrich Roos)는 이런 변화가 독일이 베를린 장벽의 붕괴를 통해서 동서 냉전을 극복하는데 결정적으로 기여했다는 생각을 하면서 발생했다고 말한다. 즉 독일이 베를린장벽을 무너뜨리는데 결정적인 역할을 했고, 그 결과 동서 냉전의 극복을 통해서 세계평화 증진에 큰 역할을 했기 때문에 이제는 독일도 세계를 주도하는 국가들의 반열에 당당하게 참여할 권리가 있다는 생각을 하면서 자의식이 변화하게 되었다는 것이다.⁸⁰

이런 맥락에서 통일 직후 독일은 유럽 내에서 대등한 권리를 주장할 수 있게 된 것만으로도 만족한다고 말하였다. 그러나 시간이 지나면서 독일 없이는 동유럽국가들을 유럽에 통합시키는 것이 불가능하며, 독일 없이는 유럽의 안전보장이 달성될 수 없고, 또한 독일 없이는 유럽 공동체가 정치·경제적으로 발전해나갈 수 없다는 주장까지 할 정도로 변화했다. 즉 독일이 나서야만 유럽의 미래가 발전할 수 있기 때문에 독일이 특별한 책임의식을 갖고 유럽통합을 주도해나가겠다는 의사를

⁸⁰ Ulrich Roos, *Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*.

표현한 것이다.⁸¹

자의식의 변화와 함께 독일은 현재 더 이상 냉전 때처럼 위축된 모습을 보이지 않고, 국제사회에서 보다 적극적인 역할을 수행하는 가운데 더 나은 세계를 만들기 위해서 노력한다는 모습을 보여주고 있다. 독일이 세계를 위하여 보다 책임의식을 갖고 모범적인 모습을 보여주면서 여러 잠재력, 예를 들면 경제력과 과학기술능력 등을 통해서 기여하는데 세계의 미래가 달려있다고 주장할 정도로 적극적인 모습을 보이는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.⁸²

독일은 통일 전과 달리 통일 후에는 자신감을 갖고 국제무대에서 지도적인 역할을 담당하려고 해왔는데, 이런 경향은 시간이 지날수록 강화되었다. 또한 독일은 미국과 일본 다음으로 유엔분담금을 많이 내는 국가라는 사실을 거론하면서 유엔안전보장이사회의 상임이사국이 되려는 희망도 적극 피력하기 시작했다.

통일 전과 비교할 때 격세지감이 들 정도로 독일의 자신감이 표출되고 있는 현상을 올리히 루스(Ulrich Roos)는 비판적으로 평가하지만, 통일 후 독일의 외교안보 정책이 지나치게 공격적으로 나가지 않고 미국, 영국 및 프랑스와 달리 리비아내전에 개입하지 않았다는 이유로 보수진영으로부터 비판을 받기도 했다. 이런 점을 고려한다면 통일 후 독일의 외교안보 정책을 지나치게 비판할 필요는 없다고 생각한다. 오히려 한국의 입장에서는 이러한 비판과 논쟁이 제기될 정도로 독일이 적극적으로 ‘자기주장’을 하며 국제사회에서 위상을 강화하는 현상이야말로 통일의 편익이라고 생각하지 않을 수 없다.

⁸¹ Ulrich Roos, *Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*.

⁸² *Ibid.*, p. 179.

군터 헬만(Gunther Hellmann)도 통일 후 독일의 변화된 외교안보 정책을 비판적으로 평가하는 사람 중 하나인데, 통일 후 독일의 외교안보 정책에 대한 여론조사를 실시하여 나타난 결과 중 일부를 발췌하면 다음과 같다. 예컨대 독일이 세계에서 ‘보다 큰 책임의식을 갖고 역할을 수행하는 것’과 ‘뒤로 물러나서 조용히 있는 것’ 중 어느 것을 지지하냐고 독일인들에게 여론조사를 실시했을 때 1991년에는 조사대상 독일인의 56%가 ‘나서지 말고 뒤로 물러나서 조용히 있는 것’을 지지한 반면에, 31%가 ‘보다 큰 책임의식을 갖고 세계에서 역할을 수행하는 것’을 지지했으나, 2002년에는 전자의 비율이 29%로 감소하고 후자의 비율은 오히려 41%로 증가했다.⁸³

표 III-14 세계에서 독일의 역할에 대한 설문조사

조사 문항	1991	2002
독일이 나서지 않고 뒤에 물러나서 조용히 있는 것을 지지한다.	56%	29%
독일이 세계에서 보다 큰 책임의식을 갖고 역할을 수행하는 것을 지지한다.	31%	41%

출처: Gunther Hellmann, “Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: ‘Detusche Sonderwege’ in der Außenpolitik,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 54(B 11) (2004), pp. 34~35.

2003년 초에 발생한 이라크위기와 관련해서는 조사대상의 45%가 향후 세계의 새로운 질서를 수립해 나가는 데 독일과 유럽이 미국에 제

⁸³-Gunther Hellmann·Sebastian Enskat, “Umfrage daten zu deutscher Außenpolitik und Deutschlands Rolle in der Welt seit 1990,” *Eine Dokumentation*, <http://www.soz.uni.frankfurt.de/hellmann/mat/APUZ_2004_2004_Umfragen.pdf>; Gunther Hellmann, “Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: ‘Detusche Sonderwege’ in der Außenpolitik,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 54(B 11) (2004), pp. 34~35에서 재인용하였다.

동을 걸어야 한다고 응답했다. 그리고 14%만이 미국을 지지해야 한다고 응답했으며, 1/3이 국제분쟁에 개입하지 않기를 바란다고 말했다. 그리고 조사대상의 70%가 유럽연합이 미국처럼 초강대국(Superpower)이 되어야 한다고 응답했으며, 이들 중 절반 정도가 설령 군사비가 증액되더라도 초강대국이 되어야 한다고 말할 정도로 독일인들의 의식이 통일 후 변화해왔다. 헬만의 가치평가와는 상관없이 독일인들의 자의식은 이렇듯 변화했다.

독일은 통일 후 유럽연합의 확대와 심화를 적극 주도하였는데, 그것은 독일이 자국의 이익을 희생하면서 추진한 것이 아니라 오히려 유럽연합이 독일의 국가이익을 보다 효율적으로 관철해나갈 수 있는 수단이라고 보았기 때문이다. 실제로 독일은 한스 W. 마울(Hans W. Maull)이 말하는 것처럼 유럽연합의 정책을 자국의 이익에 맞게 조정해 나갔고 자국의 외교안보 정책을 관철하기 위한 수단으로 활용했다.⁸⁴

그리하여 1990년부터 2005년까지 유럽연합의 외연을 확대하는 정책을 추진했다가, 2005년 이후로는 외연확대가 초래하는 문제점을 인지하고 외연을 확대하지 않는 방향으로 정책을 전환하기도 했다. 또한 독일은 필요하다고 판단하면 유럽연합을 반드시 거치지 않고서도 직접 유엔 등 세계차원에서 보다 큰 영향력을 행사하려고 한다. 그런데 독일이 이렇듯 유럽을 넘어 세계무대에서 보다 큰 역할을 수행하겠다는 모습으로 바뀐 것 역시 통일이 되지 않고서는 상상할 수 없는 변화이고, 이런 점에서 통일편익이라고 말할 수 있다.

⁸⁴-Hanns W. Maull, "Die prekäre Kontinuität: Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck," Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (ed.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), pp. 21~22.

(나) 정치사회적 안정화

통일의 최대 편익 가운데 하나는 독일의 정치사회적 안정에서 찾을 수 있을 것이다. 주민 설문조사 결과 ‘1989년의 평화혁명’이 독일역사의 중요한 사건이라는 것에 대해서 동독주민 79%가 ‘그렇다’고 동의하였고 서독주민 82%가 동의하였다.

독일인들은 동독의 독재를 평화혁명으로 종식시킨 것에 대해서 동독주민의 85%, 서독주민의 81%가 자부심을 가지고 있는 것으로 나타났다.⁸⁵ 프랑크푸르트알게마이너자이퉁(FAZ)에 따르면, 베를린장벽 붕괴 20주년을 기념해 2009년 11월 9일 실시된 설문조사에서 서독주민들의 68%, 동독주민들의 51%가 통합과정을 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

(다) 이산가족의 재결합 및 상봉

통일은 분단에 따라 양 지역에 거주하던 이산가족의 재결합과 상봉을 가능케 했다. 통일 이전에도 일부 영구이주와 상호방문이 있었지만, 통일은 이산가족의 재결합과 상봉과 관련한 모든 장애를 제거하였다. 분단기간 동안 이산의 아픔을 겪었던 가족들에게 완전한 가족의 회복이라는 가치는 어떠한 편익보다도 주민들의 삶의 가치를 높여주는 요인이었다고 할 수 있다.

이러한 이산가족의 재결합은 물리적인 상봉 이상의 가치를 독일 국민들에게 가져다 주었다고 할 수 있다. 타의에 의해 가족이 분리되었던 상황을 스스로 극복해 내면서 주권국가 국민으로서의 정체성과 자존심을 되찾는 계기가 되었기 때문이다.

⁸⁵-Magazin fuer Infrastruktur und die neuen Laender, Nr. 018 (2010).

(라) 주민 생활환경 개선

설문조사 기관인 유로바로미터(Eurobarometer)의 1,500명 인터뷰에 따르면, 독일의 대부분 사람들이 통일 이후 생활여건에 만족을 표시하는 것으로 나타났다. 서독주민들의 88%, 동독주민들의 77%가 각각 만족한다는 응답을 하였고, 각 가구의 재정상태에 대해서 서독가정의 76%, 동독가정의 66%가 좋게 평가하고 있다.

생활환경의 개선에 있어서 분단에 의해 야기되었던 불편함과 불안요소가 제거되었다는 것은 무엇보다도 큰 편익 가운데 하나였다. 하나의 국가가 됨으로써 이동과 거주 자유를 확보하게 되었고, 안보 관련 불안요인 때문에 서독과 동독지역 주민들의 생활에 가해졌던 제약들이 제거된 것은 통일이 가져다 준 무형의 큰 이익이 아닐 수 없는 것이다.

(2) 서독지역의 편익

(가) 서독지역의 입지 잠재력 강화

통일 이전까지의 냉전기에 서독은 서유럽의 변경지대였다.⁸⁶ 비록 서유럽에서 가장 경쟁력 있는 경제력을 갖춘 서독이었지만, 사회주의권과 접경한 최전선에 입지해 있다는 점은 약점이 아닐 수 없었다. 하지만 통일과 함께 서독지역은 더 이상 서유럽의 변경이 아니라 중동부 유럽의 중심지로서 새로운 입지 잠재력을 갖게 되었다.

물론 이것은 비단 서독지역만의 편익이 아니라 독일 전체의 편익이라고도 볼 수 있으나 이러한 효과를 가장 직접적으로 안게 되는 지역이 바로 서독지역인 것은 분명한 사실이다.

⁸⁶ 베르너 캠페터, “독일통일의 기적과 교훈,” 『FES-Information-Series』, 2010-06 (Friedrich Ebert Stiftung, 2010), p. 7.

(나) 통일국가 달성과 여행 기회 확대에 따른 주민들의 심리적 만족도 증가

통일이 서독지역 주민들에게 가져온 비경제적 편익 가운데 하나는 통일국가 달성에 따른 심리적 만족도의 증가를 들 수 있다. 분단되었던 독일이 시장경제와 민주주의를 토대로 통일국가를 이룩했다는 자부심은 서독지역 주민들에게 국가에 대한 자부심을 공고히 하는 계기가 되었다.

통일 이후 자유로운 동독지역 방문과 동유럽국가 접근성의 개선에 따른 심리적 만족감 증대도 중요한 비경제적 편익으로 볼 수 있다. 통일 이전 서독지역 주민들은 자유로운 동독지역 여행의 제약에 대한 심리적 부담을 안고 있었다. 자유라는 가치가 통일이 가져온 가장 큰 무형의 편익 가운데 하나라는 점에서 여행의 자유가 서독지역 주민들에게 가져다 준 만족감은 매우 컸다고 할 수 있을 것이다.

(다) 체제전환 경영에 대한 경험 축적

통일 이후 서독지역 기업들이 동독지역에 진출해서 많은 기업들을 인수하거나 합병해 가면서 익힌 노-하우(know-how)는 폴란드 등 중동부유럽 체제전환국에 해당 기업들이 진출하는 데 중요한 자산이 되었다. 다른 서구 기업들은 체제전환과정을 경험해 보지 못했기 때문에 동독에서 이러한 경험을 축적한 서독 기업들이 상대적으로 경쟁력 있는 경영전략을 구사할 수 있었던 것이다.

비단 기업뿐만 아니라 서독지역의 지자체들이나 공공기관들도 통일 과정의 경험을 주변 체제전환국과의 협력과정에서 중요한 자산으로 활용할 수 있었다. 물론 동독지역 경영에 대한 경험이 그대로 중동부유럽 국가들에 전수될 수 있는 상황은 아니었지만, 적어도 신속한 사유

화와 민영화의 과정을 거치면서 획득된 경험을 주변 체제전환국들에게 전달할 수 있는 기본적인 여건을 갖추고 있었다는 점 자체가 커다란 자산이었던 것이다. 이것은 통일이 서독지역에 가져다 준 중요한 무형의 편익 가운데 하나였던 것이다.

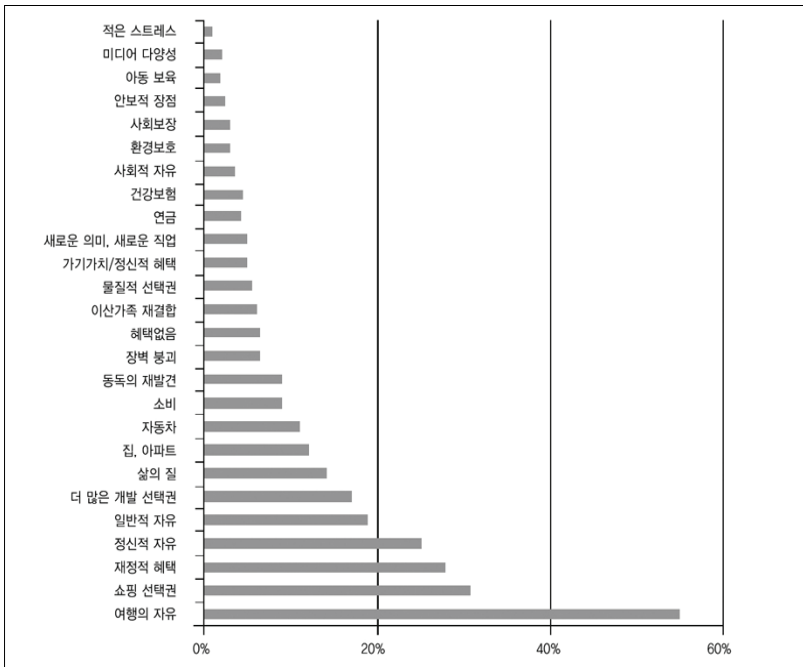
(3) 동독지역의 편익

(가) 심리적 만족도 증가

통일이 동독지역 주민들에게 가져온 비경제적 편익 가운데 하나는 심리적인 자유와 만족도의 증대를 들 수 있다. 통일 이전에 제약이 많았던 여행이 자유로워졌고, 자유로운 구매활동, 여가활동 기회가 증대한 것도 전체적으로 심리적인 자유와 만족도의 증가에 기여한 것으로 보인다. 특히 동독지역 주민들 가운데에서도 25세 미만 젊은 층에서 심리적 만족도가 높게 나타나고 있는데, 이들 계층은 통일에 따른 기회가 다른 연령층에 비해 많았기 때문이다. 통일 이후 동서독지역 지자체간 자매결연과 지원에 따른 연대감도 형성되었는데, 이러한 요소도 심리적 만족도 증가에 기여하였다고 볼 수 있다.

로스톡대학교의 의료심리학 연구소가 통일 후 10년간 진행한 연구 결과에 따르면, 동독지역 주민들이 통일 후 얻었다고 생각한 이득은 여행할 수 있는 자유, 소비할 수 있는 가능성, 재산획득, 지적 자유, 포괄적 자유 등 다양하게 나타났다.

그림 III -16 심리적 관점에서의 통일의 이익



출처: 통일부, 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기-제1권 분야별 연구』, p. 465.

이러한 심리적 만족도의 증가는 공동체생활 형성, 학교와 지역사회 연결, 공공장소의 안전 등에 대해 긍정적인 효과를 공감하고 있기 때문으로 판단된다. 이것은 ‘사회적 도시프로그램’ 등 사회경제적 통합성에 초점을 맞춘 도시개발정책의 중요한 성과로도 볼 수 있다.⁸⁷

⁸⁷ 설문조사 기관인 Eurobarometer의 1,500명 인터뷰에 따르면, 독일의 대부분 사람들이 통일 이후 생활여건에 만족을 표시하는 것으로 나타났다. 서독주민들은 88%, 동독주민들의 77%가 각각 만족한다는 응답을 하였고, 각 가구의 재정상태에 대해서 서독가정 76%, 동독가정 66%가 좋게 평가하고 있다. 주민들의 자유로운 이동성(mobility) 및 정보의 자유로운 소통에 대한 제약 소멸(경제적, 비경제적 측면의 편의 중첩) 등도 중요한 편익으로 인식하고 있다. 특히 주택의 질 개선과 주택주변환경

표 III-15 사회적 도시 프로그램 성과

구 분	영 역	-	0	+	++	+++	잘모르겠음
물리적 여건 개선	주택의 질 개선	2.5	16.9	33.1	33.9	7.6	5.9
	주택주변환경 개선	0	5.7	36.3	44.9	13.1	0
	공가의 제거	1.8	37.6	18.6	8.1	3.2	30.8
비물리적 여건개선	공동체생활 형성	0	10.5	54.9	30.4	3.4	0.8
	학교와 지역사회연결	0.4	14.1	41.0	28.6	7.7	8.1
	공공장소의 안전	0	29.3	41.8	19.0	2.6	7.3

주1: - 상황악화, 0 변화없음, + 약간개선, ++ 뚜렷한 개선, +++ 목표달성

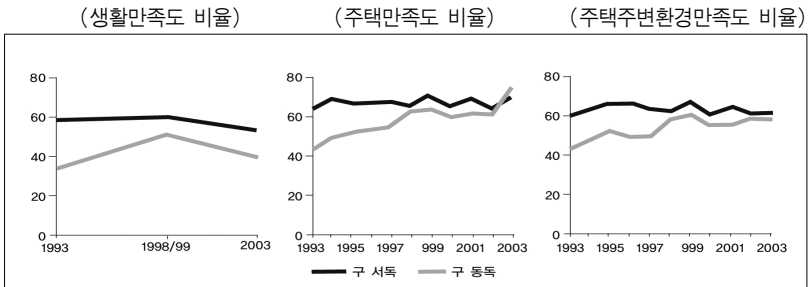
주2: 구 동서독 전체 392개 조사 대상지구 가운데 275개 대상지구의 응답지를 토대로 분석한 결과이다. 따라서 이 결과는 구 동독뿐만이 아니라 구 서독의 여건도 반영하고 있다.

출처: Bundestransferstelle Soziale Stadt 2006; Dritte bundesweite Befragung Programmgebiete "Soziale Stadt"; Endbericht zur Auswertung, 기관 내부 자료.

특히 동독지역 주민들의 주거생활에 대한 만족도 증가가 두드러지게 나타나고 있는데, 독일연방건설청(BBR)의 조사 결과 주택만족도의 경우 동독지역 주민들이 서독지역 주민들보다도 높은 것으로 조사된 바 있다.

에 대한 개선효과는 각각 74.6%, 94.3%가 개선된 것으로 인식하고 있어 그 효과가 매우 높은 것으로 나타난다. 이상준 외, 『통일 후 동독지역 도시정책과 시사점』 (안양: 국토연구원, 2006).

그림 III-17 동서독지역 주민들의 생활 및 주거만족도 비교



출처: Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, *Raumordnungsbericht 2005* (Bonn: BBR Press, 2005), p. 10.

(나) 민주주의와 시장경제에 기반한 정치·경제·사회제도의 확립

통일이 동독지역에 가져온 또 하나의 큰 비경제적 편익은 민주주의와 시장경제에 기반한 정치·경제·사회제도가 확립되었다는 점이다. 과거 공산정권의 위성정당만이 존재하던 동독지역에 처음으로 민주적 제도에 의한 정당이 등장하게 되었고 1990년 5월 6일 최초의 지자체 선거가 시행되어 시, 군, 구 선거를 통해 자치행정이 출발하였다. 이에 따라 자치단체 의회가 구성되었고 5월 17일 조례가 제정되는 등 민주주의의 제도적 틀이 정착되었다. 이와 함께 법치주의적 사법체계가 구축되었다.

(다) 독재에 의한 희생자의 명예회복과 배상

통일 후인 1992년에 동독사회주의통일당(SED)의 불법에 대한 청산법이 제정됨으로써 정치적 압제하에서 희생된 사람들에게 대한 명예회복과 배상이 진행되었다. 이것은 정의와 민주주의의 가치를 동독지역 주민들에게 확신시켜주는 중요한 계기가 되었다. 이 법에 따라 6만

8,000명이 배상을 신청하였고, 이 가운데 2009년 말까지 4만 8,000명이 배상 판결을 받았다.

(라) 주민 평균수명의 증가

통일 이후 생활여건의 개선은 평균수명의 증가를 가져온 것으로 판단된다. 1990년 동독지역 주민들의 평균수명이 서독지역 주민들보다 6년 짧았으나, 현재에는 여성들의 경우 동서독지역 모두 81세, 남성의 경우 동독주민 75.8세, 서독 77.15세로 큰 차이가 없게 되었다. 이와 같은 수명의 증가는 동독지역에 집중된 각종 복지지원의 성과로 볼 수 있을 것이다. 의료보험, 실업보험 및 연금 등으로 노령층의 생활여건이 획기적으로 개선된 결과가 수명 증가로 나타난 것이다.

(마) 수도 이전에 따른 동독지역의 이미지 개선

통일 이후 연방정부와 의회의 베를린 이전은 막대한 비용을 초래하였지만, 동독지역 한 가운데 수도가 입지함에 따라 동독지역의 전체적인 이미지 개선에 기여한 측면이 있다. 또한 동독지역 주민들에게 심리적인 안정을 부여한 측면도 있다. 동독지역의 한 가운데 통일독일의 수도가 위치한다는 것 자체가 주는 상징성은 매우 큰 것이었다. 베를린으로의 접근성이 서독지역에 비해 상대적으로 양호한 동독지역이 갖는 지역적 이미지의 제고는 통일이 동독지역에 부여한 커다란 무형의 이익이었다.

(바) 동독지역 주민 복지 증진

통일 이후 동독지역 주민들의 복지가 크게 증진되었는데, 연금 등

I

II

III

IV

V

VI

VII

서독지역의 복지제도가 동독지역에 실시되면서 동독지역 주민들의 연금 수준은 서독지역의 88.7%에 이르게 되었다. 특히 노인들의 복지가 크게 개선되었다. 양로원법 등의 시행으로 사회주의 체제하에서 경험하지 못한 복지의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 과거 사회주의 시절의 복지가 형식적 복지였다면, 통일은 동독지역 주민들에게 실질적 복지를 체감케 해주었다.

(사) 동독지역 역사문화재의 복원

동독시절에 도심지역에 주로 위치했던 각종 역사문화재들은 사실상 방치된 상태에서 통일을 맞았다. 통일 이후 연방정부는 재정투입을 통해 사회주의 시절에 방치되었던 역사문화재를 보수하고 철거된 시설을 복원하는 사업을 추진하였다. 이를 통해 도시의 역사성을 회복하고 관광수요를 창출하는 효과를 거두게 되었다. 또한 이것은 독일민족의 문화적 자긍심을 고양하는 중요한 계기가 되었다. 통일 이후 라이프찌히와 드레스덴과 같이 역사적 전통을 갖고 있는 대도시에서 진행된 역사문화재의 복원과 보존사업들은 물리적 경관의 개선을 넘어서는 민족적 자긍심 회복의 중요한 계기가 되었다.

5. 분야별 비용·편익 종합

앞에서는 독일 전체를 대상으로 한 통일의 비용과 편익 그리고 동독지역과 서독지역으로 구분해서 비용과 편익을 살펴보았다. 여기에서는 정치·외교, 경제 등 분야별로 총체적인 통일의 비용과 편익을 재구성해보았다. 일부 내용이 앞에서 서술한 독일 전체의 편익 및 비용과 중복되는 측면도 있지만, 분야별로 편익과 비용의 핵심 사항을 파악한다는

측면에서 기술하였다. 이러한 분야별 검토는 통일비용과 통일편익의 핵심인자 도출에 기초가 되고 있다.

가. 정치·외교분야

(1) 비용

통일은 정치·외교분야에서 새로운 도전을 독일에 제기하고 있다. 유럽연합 내에서의 지도력이 강화된 만큼 책임의 범위도 확대되었고, 독일은 그만큼 주변국들로부터 정치·외교적 견제의 대상이 될 수밖에 없게 되었다. 국내정치 측면에서는 체제통합의 전환기에 등장한 극우 민족주의 정파와 과거 공산정권에 대한 향수를 바탕으로 한 극좌 정파의 등장으로 정치적 혼란이 발생하였다.

국내정치 측면에서는 동독지역의 지자체장 선거에서 능력과는 상관 없이 단순히 서독지역 정파의 지지자들이 능력 있는 과거 행정경험자들을 배제하고 단체장 자리를 독식하는 문제가 나타나기도 하였다. 경험이 없는 새로운 지자체장들은 여러 시행착오를 발생시켰는데, 이것 역시 정치적 측면에서는 적지 않은 비용이라 할 수 있다.

(2) 편익

정치·외교분야에 있어서 가장 커다란 편익은 독일의 국가 위상이 증대되었다는 점이다. 독일통일은 유럽연합 내에서 독일의 정치·경제적 위상 강화에 크게 기여하였다. 독일은 유럽의 통합과정에서 정치·외교적 리더십을 강화할 수 있는 기회를 확보함과 더불어서 새로 유럽연합에 편입되는 중동부유럽 국가들에 대한 영향력을 강화할 수 있게 되었다. 통일은 유럽연합 내 각종 외교현안에서 독일의 영향력과 발언권이

I

II

III

IV

V

VI

VII

강해졌고, 유럽연합의 확장을 주도해 가는 입장에 서게 되었다.

통일독일은 약 5억 명의 유럽연합 27개국 인구 가운데 8,200만 명의 인구를 차지함에 따라, 인구규모나 경제규모에 있어서 최대 국가가 되었을 뿐만 아니라 지경학적, 지정학적 특성 때문에 새롭게 유럽연합에 편입되는 폴란드 등 중동부유럽 국가들에 대한 영향력이 유럽연합 내 어느 국가들보다도 커지게 되었다.⁸⁸ 통일은 서독의 입장에서 볼 때 동독이 갖고 있던 오랜 외교적 네트워크를 그대로 획득하게 되는 편익을 가져왔다고 볼 수 있다. 이러한 배경하에 국제사회에서 독일의 위상은 크게 높아지게 된 것이다.

통일 후 안보환경이 변화하면서 독일은 오직 나토와 유럽연합의 틀 안에서만 안보비용을 지불하고, 분단 상황 때문에 치러야했던 비용을 더 이상 지불하지 않게 되었다. 뿐만 아니라 주권행사를 실질적으로 행사하는데 어려움을 제공했던 제약을 극복하고 ‘정상국가’가 되어 영국이나 프랑스 등 다른 국가들과 같은 조건 속에서 경쟁을 할 수 있게 되었다. 앞에서 우리는 이러한 것들이 통일의 편익이라는데 대해서 독일 내 진보와 보수진영을 막론하고 초당적인 합의가 이루어져 있다는 사실을 보았다.

비록 독일의 해외파병정책 때문에 통일 후 외교안보 정책이 너무 공세적으로 앞서 나가는 것이 아니냐고 지나치게 우려하는 사람들이 있기는 하다. 그러나 통일이 되고 나서야 비로소 독일이 적극적인 외교안보 정책을 추진할 수 있을 정도의 환경이 조성되었다는 점을 고려할 때, 통일이 제공하는 편익의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

⁸⁸ 국내총생산(PPP기준) 규모에 있어서 독일은 유럽연합의 약 15조 2,840억 달러 (2008)의 약 19%인 2조 9,010억 달러에 이른다. *OECD Factbook 2010*.

나. 경제·산업분야

(1) 비용

동독지역의 개발을 위해 투입된 재정과 이를 위해 조달된 재원을 단순히 통일의 비용으로만 볼 수 있을 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 편익은 기본적으로 비용을 전제로 하기 때문에 연방정부가 동독지역에 투입한 재정은 경제분야의 중요한 비용으로 볼 필요가 있을 것이다.

막대한 재정투입과 빠른 민영화를 통해 산업구조를 현대화한 것은 분명 커다란 편익이었지만, 이 과정에서 대량실업이 발생하고 실업이 장기화함에 따라 중년층 인력의 역량 활용이 제대로 이루어지지 못한 것은 커다란 비용이 아닐 수 없을 것이다. 또한 간과하지 말아야 할 것은 중복투자나 과잉투자 등 정부투자의 실패를 통일의 비용으로 주목할 필요가 있다는 점이다. 통일이 예상치 못한 시기와 방식으로 진행되면서 단기간에 막대한 재정이 투입되다 보니 중복투자나 과잉투자의 문제가 나타나기도 하였다. 이러한 비용 요인은 중요한 시사점으로 주목할 필요가 있을 것이다.

(2) 편익

경제분야의 최대 편익은 국민들의 소득 증대를 들 수 있다. 서독지역 주민들에게는 새로운 시장의 편입이 소득 증대의 원천이 되었고, 동독지역 주민들에게는 경제통합 자체가 소득의 획기적 증대를 가져온 것이다. 또한 시장경제의 형식과 내용이 동독지역에 정착되면서 보다 효율적인 생산과 소비가 이루어질 수 있는 기반이 마련된 점도 중요한 편익이라 할 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

산업구조측면에서는 시장경제하의 경쟁력을 중심으로 산업구조가 재편된 점이 중요한 편익이라 할 수 있다. 또한 산업생산측면에서는 노동력과 신기술의 도입을 통해 전체적인 생산성의 증대가 나타난 점도 중요한 편익이라 할 수 있다. 통일 이전 동독의 과학기술은 대부분 서독지역보다 낮은 수준이었지만, 광학기술 등 일부 분야는 경쟁력을 갖고 있던 부분도 있었다. 이러한 부분은 통일을 통해 독일이 확보하게 된 산업기술측면의 새로운 편익이라 할 수 있을 것이다.

다. 인프라분야

(1) 비용

인프라분야의 투자는 연방정부가 통일 후 최우선 순위에 놓은 정책 과제 가운데 하나였다. 이 때문에 교통인프라를 중심으로 대규모 투자가 이루어졌다. 하지만 이 과정에서 중복투자나 과잉투자에 따른 예산 낭비의 문제도 발생하였다.

통일 초기에 종합적인 계획이 수립되기도 하였지만, 정치적인 판단에 기초한 인프라 투자가 이루어지면서 과잉투자 또는 과다한 계획수립의 문제가 발생하기도 한 것이다.

(2) 편익

교통, 통신, 에너지 등 주요 인프라의 현대화는 독일 전체의 경제적 효율성을 크게 개선시켰다. 특히 동독지역의 경우에는 빠른 속도로 생산성이 증대하는데 이러한 인프라의 현대화가 결정적인 기여를 하였다. 주민들의 생활여건 개선측면에서도 인프라의 개선은 큰 기여를 하였다. 통일 이전에 비효율적으로 운용되던 인프라 관련 시설들이

보다 효율적으로 작동하게 된 것 역시 커다란 편익이라 할 수 있을 것이다.

서독지역의 선진적인 인프라 관리 기술과 표준을 도입함으로써 동독지역의 인프라가 양적인 측면뿐만 아니라 질적 측면에서도 커다란 발전을 이룩할 수 있었다. 이와 함께 주민들의 생활여건 개선측면에서도 인프라의 개선은 큰 기여를 하였다. 주택부문의 개선과 함께 인프라부문의 개선은 동독지역 주민들의 생활만족도를 증진시키는 데 중요한 기여를 하였다.

라. 도시개발·주거분야

(1) 비용

도시개발·주거분야 개발비용측면에서 가장 커다란 문제는 노후 주택 정비에 대한 중복투자였다고 할 수 있다. 인구감소에 따른 주택수요 감소에 적절히 대응하지 못한 나머지 많은 공가가 발생하였다. 개보수한 주택조차도 공가가 되면서 이러한 공가 철거에 많은 예산이 투입되는 문제가 발생한 것이다. 이 외에도 통일 초기에 소유권분쟁이 야기되는 제도를 시행하는 착오를 범하면서 투자와 개발지연에 따른 비용이 추가로 발생하였다.

통일 초기 도심지역의 개발에 있어서 일부 투기가 발생하기도 하였고, 투기로 인해 동독지역 주민들의 이익이 침해되거나 개발이 지연됨으로써 개발비용이 그만큼 증가하고 현대화된 도심 기반시설을 건설하지 못했던 것은 적지 않은 비용이라 할 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

(2) 편익

도시개발과 주거분야의 최대 편익은 바로 주거만족도의 증가라고 할 수 있다. 각종 설문조사에서 동독지역 주민들의 만족도 가운데 가장 높은 만족도를 보이는 분야가 바로 주거분야였다. 물론 이것은 주거생활 개선에 대한 연방정부의 집중적인 투자와 지원에 따른 결과라고 할 수 있다. 통일 이전보다 더 넓어진 주거공간에서 현대화된 난방 시설과 위생적인 상하수도 시설을 사용하게 됨으로써 적어도 외형적인 수준에서 동서독지역 간 주거환경의 격차는 크게 줄어들었다고 할 수 있다. 아직 동서독지역 간 소득 격차가 존재하지만, 적어도 주거부문에서는 그 격차가 상대적으로 더 적어졌다고 할 수 있다. 이것은 통일이 가져온 커다란 편익이 아닐 수 없는 것이다.

마. 사회·보건분야

(1) 비용

통일 초기에 동서독지역 주민들은 통일이라는 국가적, 민족적인 대변혁에 감동하였지만, 시간이 지남에 따라 통일의 ‘환상’이 사라지고 엄혹한 ‘현실’의 문제와 직면하게 되었다. 서독지역 주민들은 경제적 부담의 증가에 대해 ‘사회심리적 스트레스’를 겪게 되었고, 동독지역 주민들은 기대치보다 느리고 낮은 발전속도와 발전수준에 불만을 갖게 되었다. 이러한 불만이 외형화되어 상대방을 비난하는 상황에 이르게 되었다. 이것은 독일 전체의 사회적 통합측면에서 커다란 비용을 초래하게 되었다.

또한 통일 이후 분단기간 동안 동독 내에서 자행되었던 각종 비밀사찰문제가 관련 문서 공개를 통해 드러나면서 심각한 사회적 갈등의 문

제를 드러내기도 하였다. 현재도 미공개 비밀문서의 완전 공개를 주장하는 목소리가 높는데, 이러한 문제는 사회적 불신이라는 커다란 비용을 초래하고 있다.

(2) 편익

사회적으로는 자유로운 여행과 소통의 기회가 된 점을 가장 큰 편익이라 할 수 있다. 국경이라는 제약이 제거됨으로써 동서독지역 주민들이 자유롭게 왕래하면서 서로에 대한 이해를 높일 수 있게된 점이 커다란 편익인 것이다. 동독지역 주민들로서는 통일과 함께 서독주민들과 동일한 복지혜택을 받게된 것이 최대의 편익이라 할 수 있다. 이와 함께 고급의료서비스 혜택을 받게되는 편익도 누리게 되었다. 이것은 평균 수명의 연장으로 이어졌다.

바. 고용·노동분야

(1) 비용

통일 이후 동독지역 기업들은 신탁청을 통한 민영화를 통해 재정비되었다. 이 과정에서 제조업무문의 대량실업이 발생하였고, 이것은 노동분야의 최대 비용이 되었다고 할 수 있다. 대량실업은 실업수당과 재취업교육비용 등 막대한 비용을 추가로 초래하게 되었다.

통일독일의 성과와 문제점을 연구한 연구자들이 공통적으로 지적하고 있는 통일의 최대 비용 가운데 하나가 바로 실업에 따른 인적 자원의 훼손문제였다. 동독지역에 실업자 상태로 남게 된 인력도 문제였지만, 서독지역으로 이주해버린 젊은 계층 때문에 동독지역의 인적 역량이 취약해진 것이 더 큰 문제였다고 할 수 있을 것이다. 비록 서독지역

I

II

III

IV

V

VI

VII

은 동독지역의 젊은 노동력을 활용할 수 있는 기회를 얻는 편익이 발생하기도 했지만, 동독지역 내 인적 역량기반의 붕괴가 가져온 비용이 더 컸다고 할 수 있을 것이다.

(2) 편익

통일 직후 서독지역에서는 이른바 ‘통일특수’로 인해 제조업부문의 고용이 일시적으로 증가하는 편익이 나타나기도 하였다. 이후 동독지역에 대한 재정투자가 본격화되면서 서독지역의 고용확대는 제약되었지만, 서독지역 대기업들로서는 상대적으로 저렴한 임금의 동독지역 근로자들을 활용할 수 있었던 편익이 발생하였다.

동독지역의 근로자들은 통일 이후 전면적인 민영화과정에서 대량실업이라는 도전을 안게 되었지만, 임금수준이 급속도로 상승하는 편익을 얻게 되었다. 전체적으로 볼 때 통일 이후 동독지역에서 국제규범에 맞는 노동규정이 시행됨으로써 외형적으로 노동시장의 선진화가 이룩되었다는 것은 커다란 편익이라 할 수 있을 것이다.

사. 교육·연구개발분야

(1) 비용

통일에 따라 동독지역 내 고등교육기관에서 정치, 경제 등 주요 분야의 교육인력들이 대량 실업을 맞게 되었다. 사회주의 시절에 풍부한 교육경험을 갖고 있던 이들 인력들이 교육일선에서 일괄적으로 배제된 것은 커다란 인력 손실이 아닐 수 없었다.

통일 이후 동독지역 교육분야의 커다란 변화 가운데 하나는 중등교육과정에서 무상으로 제공되던 방과 후 특별교육 프로그램이 폐지된

것이다. 이 때문에 많은 동독지역 청소년들이 갑자기 방치되었고 이것 때문에 비행청소년의 증가, 극우 청소년들의 증가 등과 같은 사회적 비용이 발생하게 되었다.

(2) 편익

통일 이후 동독지역의 교육체계는 서독지역으로부터의 재정지원과 인적 지원을 통해 선진화되었다. 특히 낙후된 교육시설들이 최첨단 시설로 바뀌고 서독지역의 유능한 교수들이 유치되면서 동독지역 대학의 수준이 크게 향상되었다. 대표적인 사례가 베를린의 훔볼트대학교와 라이프찌히대학교였다. 연구개발측면에서는 베를린, 드레스덴, 라이프찌히 등 대도시를 중심으로 역량이 크게 개선되었다.

서독지역의 입장에서 통일은 연구개발 분야의 새로운 시장을 확보할 수 있는 기회가 되었다. 동독지역의 젊고 잠재력이 있는 연구개발 인력을 확보할 수 있게 되었기 때문이다. 통일 이후 많은 서독지역 고급인력이 동독지역에 투입되면서 서독지역의 교육 및 연구개발 분야도 새로운 세대들이 기회를 갖게 되었다.

아. 환경분야

(1) 비용

예상치 못한 통일이 이루어지면서 단기간 내에 동독지역 개발을 위한 계획이 수립되고 투자가 이루어지면서 많은 시행착오가 발생하였다. 이러한 시행착오는 결국 환경적 비용을 추가로 요구하게 되었다. 수많은 중복투자와 과잉투자는 결국 자원의 낭비를 초래하게 된 것이다. 대표적인 것이 동독지역 주택부문에 대한 과잉투자였다고 할 수

있다.

통일 이후 정책적 실패에 따른 환경적 비용 증대의 사례 가운데 하나가 바로 도시 근교의 대규모 개발이었다. ‘원소유권 회복’이라는 재산권 관련 시책이 통일 직후 추진되면서 시가지내 토지와 주택에 대한 소유권분쟁이 발생하였고, 이것이 상대적으로 분쟁이 적은 도시 근교의 개발 확대를 가져온 이른바 ‘풍선효과’를 동반하게 된 것이다. 하지만 이것은 도시 근교의 녹지대를 과다하게 훼손하는 문제를 초래하게 되었다.

(2) 편익

환경분야의 최대 편익으로는 동독지역의 대기, 수질, 토양측면의 환경오염 수준이 크게 개선되었다는 점을 들 수 있다. 사회주의 체제하에서 환경오염방지를 위한 투자가 크게 미흡하였기 때문에 과거 동독 시절의 환경수준은 매우 열악한 상태였다. 하지만 통일과 더불어서 서독과 동일한 수준의 환경기준이 적용되면서 산업생산시설과 가정 난방시설의 수준이 현대화되었고, 이것이 환경오염의 개선을 가져온 것이다.

통일 이후 동독시절에 불안정하게 관리되던 핵발전소나 각종 군사시설의 환경오염원들이 철저히 관리됨으로써 환경의 잠재적 위험들이 크게 감소한 것 역시 커다란 편익이라 할 수 있을 것이다. 전체적으로 환경분야의 개선은 주민들의 주거만족도 증진이나 기업들의 투자 매력도 증진에 커다란 기여를 하였다.

자. 문화분야

(1) 비용

통일 이전에 서독지역 주민들과 동독지역 주민들은 제한적인 범위에서만나마 상호방문과 TV시청 등을 통해 서로에 대한 이해를 갖고 있었다. 하지만 통일과 동시에 자유왕래가 가능해지면서 서로에 대한 문화적 충격이 발생하지 않을 수 없었다. 특히 동독지역 청년들로서는 자유시장경제의 문화가 주는 충격이 적지 않았다. 이로 인해 적지 않은 심리적 혼란을 겪게 되기도 하였다.

또한 오랜 분단기간 동안 형성된 지역의 고유문화 때문에 동서독지역 주민들이 상대방을 백안시하는 문제도 발생하였다. 서독지역 주민들은 동독지역 주민들을 ‘게으른 사람들’이라고 인식하거나 동독지역 주민들이 서독지역 주민들을 ‘매정한 사람들’이라고 비난하는 상황은 이러한 차이를 그대로 보여주고 있다. 분단기간 동안 별로 인식하지 못했던 두 지역의 사회문화적 차이가 통일로 인해 보다 뚜렷하게 부각되었던 것이다.

(2) 편익

통일은 독일의 문화적 자산이 양적으로 넓어지고 질적으로 심화되는 기회가 되었다. 서독지역 주민들은 동독지역에 산재한 프로이센의 역사문화적 자산을 향유할 수 있는 기회를 얻게 되었고 동독지역 주민들은 자유민주주의의 문화적 자산을 얻게 되었다. 문화적 측면에서 가장 커다란 통일 편익 가운데 하나는 ‘문화적 다양성’이 독일 내에서 확고하게 자리 잡게 되었다는 점이다.

또한 동독시절 동독이 중동부유럽과 맺고 있던 문화분야의 유대관

I

II

III

IV

V

VI

VII

계를 그대로 통일독일이 승계할 수 있었던 것 역시 커다란 문화적 자산이 될 수 있었다. 이것은 독일이 경제적 측면뿐만 아니라 문화적 측면에서도 유럽의 지도적 국가로서 자리잡게 되는 데 적지 않은 기여를 했다고 할 수 있다.

표 III -16 분야별 독일통일 비용·편익

부 문	비 용	편 익
정치·외교분야	• 지도력이 강화된 만큼 책임의 범위도 확대 • 극우 민족주의 정파와 극좌 정파의 등장 • 지방자치의 시행착오	• 독일의 국가 위상의 증대
경제·산업분야	• 연방정부의 동독지역 재정투입 • 중복투자 등 정부투자의 실패	• 국민들의 소득 증대 • 경쟁력을 기반으로 산업구조 재편 • 전체적인 생산성의 증대
인프라분야	• 대규모 투자 • 일부 과잉투자	• 교통, 통신, 에너지 등 주요 인프라의 현대화
도시개발·주거분야	• 노후 주택 정비에 대한 중복투자 • 초기 재산권분쟁에 따른 개발지연	• 주거만족도의 증가
사회·보건분야	• 새로운 환경에 따른 사회심리적 스트레스 증가	• 자유로운 여행과 소통의 기회 • 보건의료 서비스수준 증대
고용·노동분야	• 초기 대량실업 발생 • 실업의 장기화	• 새로운 노동력 확보 • 임금 상승
교육·연구개발분야	• 동독지역에서 공공서비스의 사각지대 발생	• 동독지역 교육서비스의 향상
환경분야	• 도시 근교의 녹지대를 과다하게 훼손	• 동독지역의 대기, 수질, 토양측면의 환경오염 수준이 크게 개선
문화분야	• 동독지역 주민들의 문화적 충격과 심리적 갈등	• 독일의 문화적 자산이 양적으로 넓어지고 질적으로 심화

6. 시사점

가. 비용·편익의 핵심 요소

독일정부는 통일비용을 ‘비용’이라는 개념보다는 통일에 따른 투자와 지출 개념으로 보고 있다. 전체적으로 볼 때, 통일비용측면에서 비금전적 비용이 금전적 비용보다 더 컸을 것으로 예상된다. 동독주민들이 새로운 체제에 적응하는 데 따른 행태의 변화과정에서 심리적 갈등 등 비금전적 비용이 많이 발생하였다. 동독지역 주민들이 통일 후 시장경제와 민주주의 제도를 제대로 체화하지 못한 상태에서 내린 잘못된 개인적 결정으로 인해 발생한 비용들도 결국 이러한 비금전적 비용의 일부분이 되었다고 할 수 있을 것이다. 국가전체로 볼 때, 동독지역의 사회복지, 인프라개발, 교육, 안전 등 각 분야에 막대한 자금이 소요되었고 특히 사회안전망 구축(실업, 연금, 안전)에 많은 비용이 소요되었다고 볼 수 있다.

막대한 경제적, 비경제적 측면의 투자(비용)에도 불구하고 통일은 독일인들에게 대체로 긍정적인 것으로 평가받고 있다. 정치·외교적 측면의 자긍심 고양, 평화적, 민주적으로 하나의 국가를 형성한 데에 대한 자부심, 서독지역 기업들의 국제적 경쟁력 제고, 동독지역 주민들의 삶의 질 개선 등이 바로 그것이다. 통일이 서독지역에 가져온 최대 편익들은 군비축소, 사유화에 따른 시장의 효율 증대, 동독지역 노동인력의 확보 등을 들 수 있다. 통일이 동독지역에 가져온 최대 편익들은 소득수준의 향상, 생활환경의 개선, 발전을 위한 새로운 기회의 확보 등을 들 수 있다. 통일이 서독지역에 가져온 주요 비용은 동독지역 개발 지원을 위해 조세부담이 높아진 것을 들 수 있으며, 통일이 동독지역에 가져온 주요 비용은 핵심 노동력의 감소, 지역 간 개발격차의 심화 등

I

II

III

IV

V

VI

VII

을 들 수 있다.

독일의 통일비용 및 편익 관련 연구들을 종합해 볼 때, 독일에 있어서 통일의 편익과 비용은 개인차원의 편익 및 비용과 사회전체 차원의 편익과 비용으로 구분할 수 있을 것이다. 가장 커다란 편익과 비용은 결국 개인들의 사회경제적 위치와 능력, 심리적 상황이 어떤 방향으로 변화하는 지에 따라 좌우되는 것으로 판단된다. 그 다음으로 사회체제의 수준에서 통일 이후 사회체제의 경제적 효율성과 사회적 통합성, 정치적 정당성 등이 어떻게 변화하였는지에 따라 편익과 비용이 구분될 수 있을 것이다.

표 III-17 독일통일 비용·편익의 핵심 요소

구 분	사회경제적 상황	심리적 상황
개 인	• 소득의 증대여부 • 일자리의 유무	• 생활만족도 증대 여부
사회체제(국가)	• 경제적 효율성(경제규모와 실질적인 경제력의 증대여부) • 사회적 통합성(노동, 복지문제)	• 정치적 정당성(민주주의)

나. 독일사례의 시사점

(1) 정치·외교적 측면

독일과 한국의 가장 큰 공통점은 통일 전 독일이 분단국가로서 현재의 한국과 마찬가지로 상이한 체제를 지향하는 두 개의 국가로 형성되었다는 사실이다. 이러한 분단 상황 때문에 독일은 자국의 안보문제를 해결하는 데 동맹국에 의존하는 경향이 다른 유럽국가들보다 심했고, 이런 측면에서 ‘안보수입’ 국가였으며 미국과의 관계에서 유럽의 다른

나토회원국들이 지불하지 않는 비용을 유일하게 지불하기도 했다. 그리고 냉전의 대결구도 속에서 이렇듯 미국을 중심으로 한 서방진영에 철저하게 의존함으로써 안보문제를 해결해야 할수록 대등한 권리를 주장하기 어려웠다.

한국은 현재 통일 전의 독일과 마찬가지로 많은 분단비용을 지불하고 있는데, 통일 후에는 변화된 안보환경을 토대로 대외의존현상을 보다 줄여나갈 수 있을 것이다. 그리고 북한의 위협이 사라진 상태에서 독일처럼 ‘안보수입’ 국가에서 ‘안보수출’ 국가로 변화하여 국제평화에 보다 적극 기여하고 국제적 위상도 한층 강화해 나갈 수 있을 것이다.

한국이 비록 현재도 유엔평화유지군이나 다국적군으로 참여하면서 국제평화에 기여하고는 있으나, 대북 군사대비태세에 영향을 주지 않는 범위 내에서 해외파병을 해야 하는 한계가 존재하는데, 통일 후에는 이런 제약이 사라짐으로써 보다 적극적으로 국제평화에 기여할 수 있을 것이다.

한반도는 지정학적으로 미국과 중국, 일본 그리고 러시아 등의 강대국들로 둘러싸여 있는데, 남한과 북한이 대립하고 있는 분단 상황하에서는 주변 강대국들과 경쟁할 수 있는 시스템을 구축하는 데 근본적인 한계가 있다. 통일이 되고 나서야 한국이 비로소 구조적 한계를 극복하면서 주변 강대국들과 경쟁할 수 있는 최소한도의 기반을 구축하게 될 수 있을 것이라는 점도 독일통일의 편익이 주는 교훈과 시사점 중 하나이다.

(2) 사회경제적 측면

“독일은 통일 이후 매년 GDP의 5~8%를 동독지역에 이전시킴으로써 동독주민들이 서독으로 이전하는 것을 적절한 수준에서 방지할 수

있었다. 그러나 한반도에서 북한의 경우를 고려하면 한국은 매년 GDP의 25%를 북한지역에 투자해야 할지도 모른다.”⁸⁹ 이러한 논문발표나, 우리가 부담해야 할 통일비용이 독일의 통일비용보다 20배가 넘을 것이라는 일부 예측결과 등은 통일의 비용이 부담으로 다가서게 만드는 역할을 한 것이 사실이다. 특히 젊은 세대들은 독일에서도 그랬던 것처럼 이러한 부담으로 인해 통일에 대한 절실함이 감소하고 있다.

반면에 이러한 부담(비용)에 비해 통일이 주는 편익은 그렇게 부각되지 못하고 있다. 부담은 개개인의 가계에 주어지는 데 비해, 편익은 주로 국가 혹은 사회적 의미에서 발생하고 있기 때문이다. 특히 인프라 분야의 비용은 다른 분야보다 크게 부각되는 반면, 그 편익의 실체는 크게 피부에 와 닿지 못하는 것이 사실이다. 독일은 갑작스런 통일로 인해 통일에 대한 비용과 편익을 미리 예측하거나 준비하지는 않은 것으로 나타난다. 단지 통일 후 급박하게 통일을 준비하는 과정에서 여러 분야의 다양한 비용이 발생하였고, 소요예산에 대한 예측을 하였으나 대부분 예측보다 훨씬 많이 소요되었다. 이러한 측면에서 우리는 보다 유리한 조건하에서 통일을 준비할 수 있는 기회가 있다. 지금부터 면밀하게 비용을 최소화하고 편익을 극대화할 수 있는 대응전략을 마련할 수 있는 시간이 있기 때문이다.

(3) 통일 비용·편익 개념 정립 필요성

독일의 통일비용과 편익관련 연구들은 우리에게 다음과 같은 교훈을 주고 있다. 첫째, 통일비용에 대한 논의에서 시간적 개념을 분명히

⁸⁹ 올리히 블룸 독일 할레대학 경제연구소장의 2010년 심포지엄 발표 내용 중의 일부를 참고한 것이다.

할 필요가 있다는 점이다. 독일의 경우 뚜렷하게 초기 5년 동안 체제융합을 위한 투자를 통일비용으로 산정하는 사례가 많았다. 우리의 경우 통일 이전의 남북경제협력과정에 소요되는 비용의 통일비용 포함여부에 대한 일부 논란도 있는데, 독일에서는 체제전환 또는 통합이라는 포괄적 측면보다는 구체적인 통일관련 지출로 통일비용을 한정하는 연구들이 다수를 이루고 있다. 통일 이전까지 진행된 동서독 간의 교류와 협력 관련 비용을 통일비용에 포함해야 한다는 주장은 거의 없다.

둘째, 비용의 내용적 범위를 분명히 할 필요가 있는데, 독일의 사례는 통일과 관련한 공공지출에 한정해서 비용을 산정하고 있다. 국내연구에서는 통일수도에 대한 비용검토가 이루어지고 있지 않는데, 독일의 경우처럼 수도 이전에 따른 비용까지 검토할 필요가 있을 것이다. 특히 통일 수도와 관련한 비용과 편익은 경제적 측면뿐만 아니라 상징적인 측면에서 그 의미가 큰 과제이기 때문에 심도있는 논의가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 통일의 편익을 동서독뿐 아니라 유럽까지 산정한 사례가 있다는 점을 고려할 때 편익과 비용 산정의 공간적 범위의 설정 또한 중요한 의미를 가질 수 있다. 우리의 경우 통일이 중국 등 주변국가에도 직접·간접적인 비용과 편익을 가져다 줄 것이기 때문에 이에 대한 분석도 고려할 필요가 있을 것이다.

IV. 유럽통합의 비용과 편익



본 장은 통합의 비용과 편익 연구가 통일의 비용과 편익 연구에 갖는 함의를 도출하는 것을 목적으로 하는 바, 지역 통합에 관한 연구들에서 통합과 통일의 위치를 점검할 것이다. 지역 통합은 독립된 주권 국가 간의 관계 강화(intensify)로 그 성격이 규정되는 복잡한 사회적 변화(transformation)의 과정을 의미한다.⁹⁰ 통합의 비용과 편익에 관한 연구가 통일의 비용 및 편익에 관한 연구에 갖는 함의를 모색하기 위한 선결 작업으로서, 통합과 통일의 개념적 상이성과 공통점을 추출하는 작업은 매우 중요하다고 할 수 있다.

따라서 본 장에서는 첫째로 통일과 통합 개념을 비교하여 논의를 시작하고, 둘째로 통합이론에 있어서의 통합에 수반되는 비용과 편익의 결정요소에 대해 고찰할 것이다. 셋째로는 통합의 비용과 편익의 계산법과 이의 실제 측정 방법을 유럽연합(EU)의 사례와 ‘경제재건 지원 계획’⁹¹을 통해 설명할 것이다. 마지막으로는 이질적인 주체 간의 통합이 가지는 ‘이질성의 역설’을 통해 한반도 통일의 비용·편익에 있어서의 함의를 언급할 것이다.

1. 통일과 통합 개념의 비교

지역 통합의 유형은 실로 다양하다. 경제 통합(시장 통합, 통화 통합 등), 정치 통합(보충성의 원칙, 정치체제 통합, 외교안보 통합), 내무·사법 통합 등 통합할 정책 영역과 통합의 정도에 따라 통합은 여러 유

⁹⁰-Philippe De Lombaerde and Luk Van Langenhove, “Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects,” Philippe De Lombaerde (ed.), *Assessment and Measurement of Regional Integration* (New York: Routledge, 2006), p. 9.

⁹¹-경제재건 지원 계획은 Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy (PHARE)를 의미하는 것으로, 이하에서 자세히 다루도록 한다.

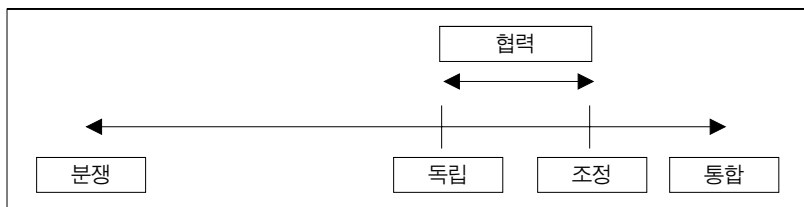
형이 있을 수 있다. 그러나 지역 통합의 모델처럼 되어 버린 유럽의 지역 통합인 EU의 예를 보면 일반적으로 통합은 특정 정책영역에 국한되지 않은 총체적인 통합을 통합의 궁극적 종착점이라고 상정하는 경향이 지배적이다. 이런 관점에서 통합의 최고 단계는 연방제 체제와 유사한 정체가 되며, 통합의 완성은 통일과 매우 유사하다고 할 수 있다. 또한, 점진적 통일의 경우, 통일의 중간 과정은 통합과 유사한 과정을 거칠 수 있다.

통합과 통일의 차이점은 통합이 일반적으로 최종 목표를 제시하지 않는 반면, 통일은 종착지를 미리 결정한다는 것이다. 이러한 종착점의 차이로 인해 통합과 통일은 그 진행 방식에 상이점이 있다. 비용의 측면에서 통합은 특정 영역에 있어서 통합의 비용이 편익을 상회할 경우, 혹은 그 비용과 편익의 배분이 지나치게 불균등하게 배분될 경우 해당 영역의 통합을 배제할 수 있다. 그에 비해 통일은 특정영역(예: 외교안보)에서 의사결정의 단일화를 필수적으로 하며 궁극적으로 모든 정책영역에서의 의사결정의 단일화를 지향하기 때문에 오히려 그 추진방식이 제한적이다.

지역 통합을 국제협력의 일반적 관계에서 이해하는 돕슨(Dobson)의 틀에서 통합과 통일의 관계를 이해하는 것이 유용하다.⁹²

⁹² W. Dobson, "Economic Policy Coordination: Requiem or Prologue?," *Policy Analyses in International Economics*, Vol. 30 (1991).

●그림 IV-1 돕슨의 정책 갈등-독립-통합 스펙트럼



출처: W. Dobson, "Economic Policy Coordination: Requiem or Prologue?," *Policy Analyses in International Economics*, Vol. 30 (1991), p. 3.

위의 <그림 IV-1>이 보여주듯이, 돕슨의 모델에 따르면 국가 간 관계의 스펙트럼에서 통합과 분쟁은 스펙트럼의 양 끝이며, 상호 독립은 분쟁과 통합의 중간지대에 위치한다. 이 모델의 스펙트럼에서 독립의 우측 지대는 상호의존성을 전제로 하고 있으며, 우측으로 갈수록 상호의존성이 커진다. 통합은 가장 강력한 형태의 국가 간 상호작용이다. 만약 이 모델에 통일을 위치시킨다면 통일은 스펙트럼의 오른쪽 최종점이 될 것이다.

이 장에서는 통일편익은 통일된 남북한지역이 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익이며, 남한지역의 경제적·비경제적 통일편익과 북한지역의 경제적·비경제적 통일편익으로 구성된다고 전제한다. 이를 통합에 적용시키면, 통합편익은 통합된 어떤 지역이 통합이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통합으로 인하여 얻게 되는 편익이며, 통합되는 각국의 경제적·비경제적 통일편익으로 구성된다고 할 수 있다. 비슷한 논리가 통일의 비용과 통합의 비용에도 적용된다. 이를 돕슨의 모델에 적용한다면, 통합의 편익과 비용은 국가 간의 관계가 통합이 아닌 상태에 머물 경우의 편익과 비용을 비교하여 산출할 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

주목할 바는 돕슨의 모델에서 통합은 국가 간 상호작용의 스펙트럼의 특정 위치를 가리키는 것이 아니라 국가 간 상호작용의 정도를 의미하고 있다는 점이다. 그러므로 통합의 비용과 편익은 통합과 비통합의 태일의 상황에서 비용과 편익을 비교함으로써 산출할 수 있는 것이 아니라 통합의 정도에 따라 변화하는 연속적인 성격을 보인다. 즉 통합의 비용과 편익 산출은 통합이 되어 있는 상태와 통합이 되어 있지 않은 상태의 비교가 아니라 통합이 되어가는 과정에서 나타나는 한계 효용의 변화를 측정하는 작업이다. 통합의 정도가 1단위 증가했을 때 이에 따른 편익과 비용은 어떻게 변화하는가를 측정하는 것으로 통합의 비용과 편익이 산출된다. 마찬가지로, 통일이 국가 간의 구분이 사라질 정도로 통합되는 통합의 완성을 의미한다면, 통일의 비용과 편익 계산 시 통일되지 않은 상태를 정의하는 것 또한 쉽지 않은 과제이다. 예를 들어 통일이 되지 않은 상태를 통일은 되지 않았지만 통합은 최대한으로 진행된 것을 상정할 것인지 아니면 현재의 남북관계처럼 통합이 전혀 되지 않은 상태로 상정할 것인지에 따라 통일의 비용과 편익은 달라질 수 있다. 결국 통합의 편익과 비용 산출을 위해서는 1차적으로 통합의 정도를 측정할 수 있어야 하며, 2차적으로는 통합 정도에 따른 편익과 비용의 변화량을 산출해야 한다.

2. 통합의 개념과 비용·편익의 결정 요소

가. 통합의 개념과 적응비용

돕슨의 모델이 제시하는 바와 같이 일반적으로 통합은 상이하고 때로 갈등적인 정책과 제도를 가진 국가들이 단일한 정책과 제도로 수렴해가는 현상으로 정의할 수 있다. 통합의 최종적 결과로서 등장하는

정책 또는 제도는 통합 당사국들의 기존 정책과 제도 중의 어느 하나 이거나 이들 모두를 뛰어 넘는 제3의 어떤 것으로 등장할 수 있다. 어떠한 경우든 통합의 과정은 불가피하게 단일한 정책과 제도에 대한 적응비용(adaptation costs)을 수반하며, 이 비용은 통합적 정책 및 제도의 성격에 따라 불균등하게 분배되는 특징을 갖는다.⁹³

그런데 상이한 국가들이 단일한 정책과 제도로 수렴되는 통합의 과정은 정치적인 측면에서 개별 국가 단위의 기존 주권체제의 틀을 넘어 새로운 정치적 권위체가 출현하는 과정을 수반한다. 통합의 과정을 통해 개별 국가가 주권의 일부 또는 전부를 위임하거나 공유하는 현상이 발생하게 되는 것이다. 이러한 점에서 통합은 국가 간 협력의 특수한 형태로서 통상 ‘초국가주의’라 일컬어지는 정치적 선택을 동반하는 행위로 정의할 수 있다.⁹⁴

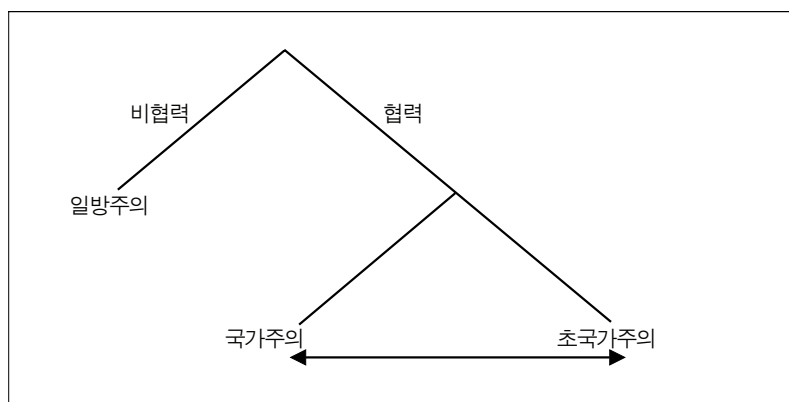
일반적인 국제협력과 비교하여 통합의 과정이 갖는 특성은 <그림 IV-2>를 통해 확인할 수 있다. 앞서 살펴 본 돕슨의 모델에서 ‘협력’과 ‘통합’은 국가 간 상호작용의 강도라는 측면에서 구별되지만, 초국가주의의 문제를 고려할 때 양자 사이의 스펙트럼은 제도화의 형태와 정도라는 변수에 의해 규정된다고 할 수 있다. <그림 IV-2>에서 제시하고 있는 바와 같이 상이한 국가들은 개별적 사안에 대해 협력적 관계에 돌입할 수 있으며, 이 경우 상호간의 협력적 관계를 어떠한 제도적 형태를 통해 유지해 나갈 것인가에 대한 선택의 문제에 직면한다.

⁹³ 적응비용의 개념과 그 적용에 대해서는 Maria G. Cowles, James Caporaso and Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca/London: Cornell University Press, 2001)를 참조하였다.

⁹⁴ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950~1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958), p. 16; Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963), p. 5.

이 제도적 선택의 핵심적인 내용으로서 초국가주의는 국민국가의 상부에 존재하는 제3의 권위체에 주권의 일부 또는 전부를 위임하거나, 제3의 기구를 통해 관련국들이 주권을 공유하는 현상을 지칭한다. 따라서 초국가주의적 경향의 정도는 국제협력의 과정에서 개별 국가가 향유하는 주권의 정도에 반비례한다는 특성을 갖는다. 개별 국가가 행사할 수 있는 주권과 재량권의 범위가 클수록 초국가주의적인 경향은 감소하며, 반대로 특정 영역에서 협력에 참여하는 국가들이 완전한 주권의 포기나 위임을 결정할 때 초국가주의는 그 최고 단계에 이르고 할 수 있다.

● **그림 IV-2** 국제협력, 통합과 초국가주의⁹⁵



결국 협력적 관계에 돌입한 국가들이 직면하는 제도적 선택의 문제는 협력의 목표를 달성하기 위해 개별 국가들의 자율성과 재량권을 어느 정도로 제한할 것인가의 문제로 요약된다. 개별 국가들의 자율성과

⁹⁵ 배병인, “정치적 거래비용과 초국가적 기구로의 권한 위임: 신자유주의적 제도주의 비판과 대안,” 『국제정치논총』, 제48집 2호 (한국국제정치학회, 2008), p. 56.

재량권을 전혀 손상하지 않으면서, 즉 기존의 주권 국가체제를 변형하거나 수정하지 않는 상태에서 협력적 관계를 지속하는 경우를 편의상 ‘국가주의’적인 방식으로 부른다면, 그 대척점에 주권의 완전한 위임 또는 공유를 전제하는 극단적인 초국가주의적 방식이 자리한다. 일반적으로 국제협력의 제도적 스펙트럼은 이 양 극단 사이에서 형성된다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 통합은 국제협력에서 초국가주의적인 경향이 국가주의적인 경향을 대체하여 확대되어가는 일련의 과정으로 정의할 수 있다. 따라서 통합은 국제협력의 특수한 한 형태이며, 협력의 구체적인 영역에 따라서 초국가주의의 경향이 상이하게 나타날 수 있다는 점에서 통합은 근본적으로 불균등적이다. 예컨대 유럽통합의 경우에서 확인할 수 있는 바와 같이 통화 정책의 영역에서 극단적인 초국가주의적 경향이 나타나는 반면 다른 경제 정책의 영역에서는 중위 또는 하위 수준의 초국가주의적 경향이 나타날 수 있는 것이다. 보다 큰 틀에서 경제적인 영역에서 초국가주의가 그 최고 단계에 이르렀다 하더라도 그것이 반드시 정치적인 영역에서 동일한 귀결을 낳을지는 알 수 없는 것이다.

통합을 초국가주의와 연동된 국제협력의 특수한 형태로 정의할 때, 통합의 최종적인 단계는 서로 상이한 국민국가가 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 분야에서 초국가주의적인 경향을 완성하여 연방제와 같은 새로운 정치공동체를 구성하는 것이라 할 수 있다. 이 경우 사실상 통합과 통일은 동일한 것으로 이해할 수 있으나 통일이 무력의 사용을 포함한 다양한 경로를 통해 가능하다는 점과 제3의 정치적 권위체를 반드시 전제하는 것은 아니라는 점에서 통합과는 근본적으로 구별된다. 초국가주의를 매개로 한 국제협력의 특수한 형태로 통합을 정의할

때, 이는 무력의 사용을 완전히 배제한 형태의 협력적 관계의 확산을 전제하는 것이며 또한 제3의 권위체를 통한 주권의 위임 또는 공유 과정을 필수적으로 요구한다는 것을 의미한다. 후자의 측면에서 통합은 소위 ‘평화적 방식’을 통한 통일과도 구별되는 과정이라 할 수 있다.

통합이 야기하는 비용과 편익은 이러한 일반론적인 정의로부터 도출할 수 있다. 통합의 비용과 편익을 규정하는 첫 번째 요인은 협력의 대상이 되는 정책 영역에서의 비용과 편익이다. 통합이 국제협력의 특수한 형태라는 점에서 통합에 따른 비용과 편익은 국제협력이 야기하는 비용과 편익에 의해 일차적으로 규정된다. 그런데, 합리주의적 전통의 관점에서 국제협력은 그 편익이 비용을 상회할 때 발생하게 되므로⁹⁶ 각각의 정책 영역에서 발생하는 비용과 편익의 계산과 총합은 사실상 무의미하다.

다만 이러한 일반적인 원칙하에서 각각의 정책영역에서 발생하는 비용과 편익의 절대적 크기와 상대적 비율을 결정하는 요인들을 고려해 볼 수는 있다. 초국가주의의 문제를 별개로 할 때, 통합은 근본적으로 상이한 정책과 제도를 가진 국가들이 단일한 정책과 제도로 수렴해 가는 현상을 지칭한다.⁹⁷ 통합의 결과 등장하는 단일한 정책 또는 제도는 통합에 참여하는 국가들 모두를 넘어서는 제3의 어떤 것이거나 기존의 한 국가의 것이 여타 국가에게로 확산된 결과로서 나타나게 된다.

어떠한 경우이든 간에 통합의 과정은 새롭게 등장할 단일한 정책과 제도에 대한 적응비용(adaptation costs)을 불가피하게 유발한다. 기

⁹⁶-Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

⁹⁷-Philip Schmitter, "A Revised Theory of Regional Integration," *International Organization*, Vol. 24, No. 4 (1970), pp. 836~868.

존의 것을 뛰어 넘는 제3의 정책과 제도로 수렴할 경우 모든 국가들이 적응비용을 감당해야 하며, 기존의 것으로 수렴하는 경우 준거점이 되는 국가를 제외한 여타 국가들이 그 비용을 감당해야 한다. 이러한 적응비용의 크기에 따라 통합의 비용과 편익의 절대적 크기와 상대적 비율이 상이하게 된다.

통합의 과정이 불가피하게 적응비용을 유발한다는 관점에서 볼 때, 통합의 비용과 편익을 결정하는 핵심적인 요인은 통합에 참여하는 국가들 상호간의 이질성(heterogeneity)의 정도라 할 수 있다. 통합에 참여하는 국가들이 정치, 경제, 사회, 문화 등의 측면에서 이질적일수록 적응비용은 그에 비례하여 증가할 것이며, 극단적인 경우 통합의 편익을 상회할 수도 있다. 유럽통합 연구의 초석을 닦은 기능주의-신기능주의 통합이론가들이 통합의 전제 조건으로서 정치, 경제적 유사성을 제시한 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.⁹⁸

통합에 따른 편익의 전체적인 크기와 비용·편익의 상대적 비율은 통합에 참여하는 국가들의 이질성의 정도에 따라 달라진다는 점에서 이를 통합 이전과 이후 시점에 대한 단순 비교나 정태적인 공식을 통해 산출하는 것은 근본적으로 불가능하다. 통합이 근본적으로 ‘과정’으로서의 성격을 갖는다는 점에서 통합의 비용과 편익은 통합이 어떠한 형태로 전개되느냐에 따라 상이하게 나타날 것이기 때문이다.

이와 관련하여 통합에 참여하는 국가들의 이질성의 정도가 적응비용의 크기를 결정하고, 이에 따라 통합의 비용·편익의 절대적 크기와 상대적 비율이 상이해진다는 앞의 주장 또한 단선적인 관점이 아니라

⁹⁸-Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950~1957*; Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*.

동태적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 이는 ‘이질성의 역설’(the paradox of heterogeneity)이라 부를 수 있는 것인데, 국가 간의 이질성의 정도에 비례하여 적응비용이 증가하는 것과 마찬가지로 적어도 비정치적인 영역에서의 통합의 기대효과 또한 증가한다는 점이다.

예컨대 경제규모와 생산요소의 구성, 산업구조가 이질적인 경제체제들 간의 통합은 시너지 효과를 통해 통합을 통해 기대되는 경제적 기대이익을 극단적으로 상승시킬 수 있다. 경제통합의 최종적 단계가 생산요소의 완전한 이동성을 확보하는 것이라는 점에서 이질적인 경제구조의 결합은 기존의 개별적 경제구조와 제한적 협력체제하에서 기대할 수 없었던 시너지 효과에 대한 기대치를 높일 수 있는 것이다. 이하에서 살펴보는 바와 같이 유럽연합이 중동부유럽 국가들과의 통합에 적극적으로 나서는 중요한 이유 중의 하나는 상호간의 경제적 이질성이 기대이익의 상승을 동반하기 때문이다.

이질성의 효과를 동태적으로 살펴봐야 하는 또 다른 중요한 이유는 이질성의 정도가 야기하는 적응비용이 고정적인 비용으로 존재하는 것이 아니라 통합의 각 단계에서 상이하게 나타난다는 점이다. 이질적인 경제체제가 통합 이전 또는 통합의 초기 단계에서 이질성을 축소하기 위한 협력적 조치들을 시행할 경우 적응비용은 현저히 감소될 수 있다. 이 경우 통합의 진전에 따라 통합 당사국들이 감내해야 하는 ‘한계적응비용’(marginal adaptation costs)은 지속적으로 감소하게 될 것이다.

한계적응비용의 감소를 앞서 논의한 이질적 경제체제가 창출할 수 있는 시너지 효과와 연계할 경우, 통합의 진전에 따라 비용·편익의 상대적 비율이 순효율을 증대시키는 방향으로 나타나게 될 것이라는 예측이 가능해진다. 비록 통합 이전 단계에서 관찰되는 국가 간 이질성

의 정도가 통합의 최종 단계에 이르기까지 지불해야 하는 적응비용의 전체적인 크기를 가늠하는 지표로서 작동한다 할지라도, 통합이 근본적으로 지속적인 과정이라는 점에서 그 비용의 절대적·상대적 크기는 최초 측정된 이질성의 정도에 비례하여 관찰되지는 않는다는 것이다. 이러한 점에서 통합에 따른 적응비용을 결정하는 핵심적인 요인으로서의 국가 간 이질성의 정도를 동태적인 관점에서 접근할 필요가 있는 것이다.

나. 통합의 정치적 비용·편익

비용·편익의 개념 자체가 경제적인 관념을 전제하고 있다는 점에서 통합의 비용·편익 또한 경제적인 측면에서의 그것을 중심으로 논의하는 경향이 발생하기 쉽다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 통합이 상이한 정책과 제도를 가진 국가들이 단일한 정책과 제도로 수렴되어가는 과정이자 초국가주의를 매개로 한 정치적 선택을 동반하는 과정이라는 점에서 통합의 비용과 편익을 정치적인 측면에서 고찰할 필요가 있다.

통합의 정치적 비용과 편익 분석에서 중요하게 고려되어야 할 사항은 통합이 전제하고 있는 초국가주의적 경향이 야기하는 정치적 비용과 편익의 형태와 내용이다. 그런데 구체적인 협력 사안에서 발생하는 비용 또는 편익과는 달리 정치적 비용과 편익은 정량적 평가가 곤란한 무형의 것이고 장기적이며 때로는 주관적이고 심리적인 판단에 따라 달라진다는 점에 유의할 필요가 있다. 통합의 기초가 되는 구체적인 협력의 영역에서 그 기대 효과는 상대적으로 쉽게 계산할 수 있는 반면, 그로부터 기대되는 정치적 효과는 정량화하기 곤란한 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

예컨대, 유럽통합의 기초를 닦은 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)의 사례를 생각해 볼 수 있다. 석탄과 철강 산업 분야에서의 협력을 목표로 프랑스와 독일을 주축으로 1951년 설립된 이 기구는 전후 유럽의 경제재건을 위해 핵심 산업인 석탄과 철강 산업에 대한 공동 관리를 목적으로 한 것이었다. 이 기구의 설립과 더불어 유럽의 석탄과 철강 산업은 비약적으로 발전하였고, 이에 따라 전후 경제재건의 기초를 닦을 수 있었다.

그러나 이 기구의 설립이 추진된 주요한 배경은 경제적인 것이 아니라 정치적인 것이었다. 제2차 세계대전의 전승국이자 독일의 개전으로 막대한 피해를 입은 프랑스는 패전국 독일에 대한 관리와 감시를 전후 안보 정책의 중요한 축으로 설정하고 있었다. 그러나 냉전의 등장과 격화 속에서 미국은 프랑스의 우려에도 불구하고 독일의 재무장화와 정상국가화 전략을 적극적으로 추진하고 있었고, 프랑스는 이러한 미국의 전략을 바꿀 능력이 없었다. 이에 대한 고민의 결과로 등장한 것이 유럽석탄철강공동체였던 것이다. 프랑스는 군사적 중요성을 가진 석탄과 철강 산업을 공동 관리하에 둠으로써 간접적으로나마 독일의 군사적, 경제적 재건을 감시하고 통제하고자 했던 것이다.⁹⁹

독일에 대한 감시와 견제가 유럽석탄철강공동체의 건설에서 프랑스가 목표로 삼았던 정치적 편익이라면, 석탄 철강 산업 분야의 공동 관리 체제 구성으로 이들 산업 분야에 대한 프랑스의 재량권이 일부 소실될 수밖에 없었던 것이 프랑스가 지불해야 할 정치적 비용이었다. 그러나 이러한 정치적 편익과 비용은 유럽석탄철강공동체의 수립으로

⁹⁹ 유럽석탄철강공동체 건설 과정과 그 정치적 배경에 대해서는 Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2005), ch. 1과 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』 (서울: 푸른길, 2009)의 제2장을 참조하였다.

완결되는 것이 아니라 이후의 유럽통합의 전 과정에 걸쳐서 부단히 반복적으로 재구성되는 성격의 것이다. 프랑스가 애초 의도한 정치적 편익과 비용을 어느 한 시점에서 정량적으로 분석하는 것이 불가능한 것이다.

특히 문제가 되는 것은 정치적 비용과 편익이 장기간에 걸쳐 완성되는 만큼 그 과정에서 비용과 편익에 대한 계산 방식이 바뀌게 된다는 점이다. 이는 객관적인 상황의 변화에 연유하는 것이기도 하지만, 정치적 목표와 판단에 대한 주관적이고 심리적인 태도의 변화에 기인하는 바 크다.

예컨대 독일에 대한 감시와 견제라는 정치적 목표에서 유럽석탄철강공동체를 구상했던 프랑스는 유럽통합이 진전됨에 따라 유럽통합을 벗어난 다른 정책적 방향과 목표를 상상할 수 없는 상황에 이르렀다. 또는 적어도 유럽통합이라는 흐름을 정책의 주요 방향으로 설정하는 정치 세력이 영향력을 확대해 가는 과정을 경험하였다. 애초에 하나의 수단으로서 구상되었던 유럽통합이 목표이자 필수불가결한 조건으로 변화하게 된 것이다. 이에 따라 애초에 정치적인 비용으로 인식되었던 사항들이 더 이상 비용으로서의 의미를 갖지 않게 되고, 정치적 편익의 내용이 변모하게 되는 과정을 겪게 되는 것이다.

정치적 비용과 편익이 근본적으로 가변적인 성격을 가지고 있다는 점에 유의하면서 통합이 야기하는 정치적 비용과 편익을 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

(1) 주권의 위임 및 공유에 따른 기회비용

초국가주의가 주권의 포기를 전제하고 있다는 점에서 통합으로부터 야기되는 첫 번째 정치적인 비용은 주권의 포기와 관련된 비용이라 할

수 있다. 이는 일종의 기회비용으로서 통합 이전과 이후, 또는 초국가주의의 도입 이전과 이후 정책 선택의 범위와 내용, 그리고 그 효과에서의 차이에 의해 규정된다고 할 수 있다.¹⁰⁰

(2) 초국가주의적 권위체에 대한 감시 및 견제 비용

이 비용은 첫 번째와 연동된 것으로서 통합이 전제하는 초국가주의적 권위체에 대한 감시와 견제에 소요되는 비용이다. 통합이 그 궁극적 단계에 이르기 전까지 초국가적 권위체는 통합에 참여하는 국가들로부터 일정한 권한을 위임받아 협력의 목표를 완수하는 역할을 수행하게 된다. 통합의 과정에 참여하는 국가들과 그들이 구성한 초국가적 권위체는 전통적인 주인-대리인(principal-agent) 관계를 형성하게 되는 것이다. 따라서 주인-대리인 모델이 설정하는 위임받은 자에 대한 감시와 견제 비용을 상정할 수 있다.¹⁰¹

(3) 통합 대상자간 거래 비용

통합이 국제협력의 특수한 형태라는 점에서 국제협력에서 일반적으로 야기되는 비용은 통합에도 동일하게 적용된다. 특히 통상 ‘거래비

¹⁰⁰-초국가주의의 발전 요인과 그로 인해 야기되는 기회비용에 대한 논쟁에 대해서는 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), ch. 1과 Wayne Snvdholtz, “Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 4 (September 1996), pp. 403~429를 참조하였다.

¹⁰¹-유럽연합을 사례로 한 ‘주인-대리인’ 모델의 적용에 대해서는 Thomas J. Doleys, “Member States and the European Commission: Theoretical Insights from the New Economics of Organization,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4 (October 2000), pp. 532~553을 참조하였다.

용'이라고 통칭되는 당사자들 간의 합의를 도출하고 이를 실질적으로 집행하는데 소요되는 모든 비용을 지적할 수 있다. 이 비용은 당사자들 간의 신뢰 정도에 따라 상이해진다는 점에서 정치적인 성격을 가진 비용으로 볼 수 있다. 즉 협력의 대상이 되는 정책에 대한 기술적인 합의에 이르는 과정에서 발생하는 거래 비용이 아니라 당사국들 사이의 역사적인 관계와 정치, 경제 체제의 차이 등에 기인하는 신뢰성의 문제에 의해 좌우된다는 점에서 정치적인 성격의 비용으로 정의할 수 있는 것이다.

(4) 평화와 안정의 편익

통합을 통해 기대할 수 있는 첫 번째 정치적 편익은 안정과 평화의 효과이다. 이는 매우 부정형적인 편익이지만, 국제협력이 안정과 평화를 보장하는 기초가 될 수 있다는 국제정치이론의 일반적인 주장과 맥락을 같이 한다. 특히 통합의 과정은 초국가주의를 동반한다는 점에서 협력적 관계의 역전 가능성을 제어하는 효과를 갖는다. 따라서 협력적 관계의 장기적 지속성과 안정성을 보장할 수 있으며, 이로부터 기대되는 국가 간 평화적 관계의 구축 효과는 일반적인 국제협력의 경우보다 크다고 예상할 수 있다. 오랜 교전국이었던 프랑스와 독일이 유럽통합을 통해 항구적인 평화 관계를 수립한 것으로 평가받는 것이 단적인 예라 할 수 있다.

그러나 평화와 안정의 편익은 국가들 사이의 관계에서만 적용될 뿐 국내적으로 반드시 동일한 효과를 갖는 것은 아니다. 앞서 논의한 바와 같이 통합이 주권의 위임에 따른 비용을 야기한다고 할 때, 이 비용은 경우에 따라 국내정치적인 불안정을 야기할 수도 있다. 유럽통합을 둘러싸고 유럽연합 국가들이 겪었던 내홍을 예로 들 수 있다.

(5) 국제적 위상 증진과 수정주의의 편익

통합의 진전은 통합의 당사국들이 국제사회에서 공동의 목소리를 내고 공동의 정책을 수행하는 것을 가능하게 함으로써 국제사회에서의 위상을 증진시키는 효과를 갖는다. 국제사회에서의 발언권과 영향력이 정치적, 경제적 힘의 규모와 비례한다는 점에서 통합을 통한 공동체의 구성은 이러한 역량 증진에 기여할 수 있다. 다만 이 편익은 통합에 참여하는 국가들의 개별적 위상과 지정학적 조건에 따라 달라진다고 할 수 있다. 통합된 경제력의 규모가 미미할 경우, 또는 지정학적 중요성이 미미할 경우 통합에 따른 국제적 위상 증진 효과는 미미하게 될 것이다.

통합을 통한 공동체의 구성과 국제적 위상의 증진은 결과적으로 통합 당사국들을 지배했던 기존의 질서를 일정하게 수정하는 효과를 갖는다. 정치적, 경제적 위상의 증진에 따라 국제질서의 변화에 수동적으로 반응할 수밖에 없었던 국가들이 적극적으로 국제질서를 주도하고 재편하는 노력을 경주할 수 있다. 유럽통합의 진전에 따라 유럽연합 국가들이 세계 경제 질서를 자신들에게 유리한 방향으로 전환하려는 시도를 공개적이고 과감하게 개진하고 있는 것을 예로 들 수 있다. 그러나 이 편익은 낮은 단계의 통합에서는 기대하기 어렵다는 점에 유의할 필요가 있다.¹⁰²

¹⁰² 지역주의의 확산에 대한 경제학적 분석을 통해 국제적 위상 증진의 편익과 수정주의의 편익에 대한 단초를 제공하고 있는 논문으로는 Richard E. Baldwin, "The Causes of Regionalism," *The World Economy*, Vol. 20, No. 7 (1997), pp. 865~888을 참조하였다.

3. 통합의 비용·편익 계산법

가. 통합의 측정

롬바르드·반 랑겐호브(Lombaerde and Van Langehove)는 지역 통합을 모니터하고 그 영향을 평가하기 위한 ‘지역 통합 indicator 시스템’(System of Indicators of Regional Integration: SIRI)의 필요성을 지적했다. 이들에 따르면, 실제로 코토누 협정(Cotonou Agreement)의 틀에서 ACP 국가들(아프리카, 카리브해, 태평양 국가)의 통합 과정을 모니터할 것을 목표로 설정하고 있거나, 유럽중앙은행(European Central Bank: ECB)에서 제도적, 경제적 통합을 측정하려는 제안서를 제시한 것은 모두 이러한 시도의 일환이다. 미주개발은행(Inter-American Development Bank), 라틴아메리카통합회(Associação Latino-Americana de Integração: ALADI), World Bank, 그리고 유엔아프리카경제위원회(United Nations Economic Commission for Africa: UNECA)에서도 특정 지역의 통합이나 여러 지역의 통합을 평가하기 위한 목적으로 이를 측정할 지표의 수립을 시도하여 왔다. 지역 통합을 측정할 지수들은 지역 통합의 여러 측면을 측정하고, 지역 통합의 종속변수와 독립변수를 측정하게 된다.

이러한 변수를 도출하려는 노력이 반드시 통합의 비용과 편익이라는 가치판단을 지향하고 있는 것은 아니다. 이러한 변수들이 발생시키는 효과가 한 행위자에게는 비용이지만 다른 행위자에게는 편익이 될 수 있기도 하다. 그러나 주지할 점은 이러한 변수의 도출작업이 지역 통합이라는 복잡한 과정을 여러 요소로 해체하여 정교한 관찰을 가능하게 한다는 점이다.

통합을 측정하기 위해서는 경제적 및 비경제적 요소를 망라해야 다

I

II

III

IV

V

VI

VII

면적인 통합을 총체적으로 측정할 수 있다. 본 연구의 목표인 통합의 편익과 비용 측정을 위해서 기존의 통합 측정 지수들을 구성하는 요소 중 편익과 비용의 의미를 갖는 요소들을 간추려 내는 작업이 필요할 것이다. 또한 통합의 편익과 비용에 영향을 미치는 요인들을 분석함으로써 통합을 구성하는 요소들 간의 상관관계를 찾는 작업 또한 병행해야 할 것이다.

나. 통합의 비용과 편익에 관한 기존 연구: EU 사례

(1) 시기적 구분

EU 통합의 비용과 편익은 크게 세 가지의 시기적 구분이 가능하다. 첫째는 2004년 중·동유럽의 EU 가입 전 기존 15개국을 중심으로 진행된 통합에 관한 연구이다.¹⁰³

둘째는 2004년에 이루어진 소위 빅뱅확대, 즉 10개국의 EU 가입에 관련하여 기존의 EU 회원국가 신규 가입국, 그리고 이들의 가입으로 인한 EU 확대 후 EU의 확대가 통합에 미치는 영향을 분석한 연구이다.¹⁰⁴ EU의 중·동유럽으로의 확장은 그 규모나 이들 국가들의 체제

¹⁰³-Fritz Breuss, *Austria, Finland and Sweden after 10 years in the EU: Expected and Achieved Integration Effects* (Vienna: University of Economics and Business Administration, 2005), <<http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/home01en.html>>; P. Cecchini, *et al.*, *The European challenge 1992* (Aldershot: Gower Publishing, 1988); Sebastian Royo, "The Challenges of EU Integration: Iberian Lessons for Eastern Europe," *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 5, No. 27 (August 2005).

¹⁰⁴-Alan Mayhew, *Recreating Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); Christian Tuschhoff, "The challenge of asymmetry: origins, issues and implications of enlarging the European Union," *Regional Integration in East Asia and Europe* (New York: Routledge, 2006); Richard E. Baldwin, Joseph F. Francois, and Richard Portes, "The Cost and Benefits of Eastern

전환과 EU 통합이 연관되어 있었다는 점으로 인해 EU 통합의 역사에서 유래가 없는 사건이었다. 그런 만큼 EU 통합의 과정에 미치는 영향이 지대했으며, 그 이전에 있었던 EU 확대와 비교하여 신규 회원국들이 EU 가입조건에 도달하기 위해 채택해야 하는 구조적, 정책적 변화의 폭과 깊이가 크고, 기존의 EU 정책 및 의사결정과정도 개혁해야 하는 비용을 수반한 것이었다. 확대로 예상되는 막대한 영향으로 인해, 중·동유럽 국가들의 EU 가입과 관련하여 비용과 편익에 관한 연구가 활발하게 진행되었다. 아래에서 더 자세히 다루겠지만, 볼드윈의 연구를 기점으로 하여 확대의 비용과 편익에 관한 많은 연구가 진행되었다.

마지막으로, 중·동유럽으로의 확대 이후 발칸반도로의 EU 확대를 목표로 이들 지역을 재건하고 EU 가입기준을 충족시키기 위한 지원 사업에 관한 연구이다.¹⁰⁵ 2004년과 2007년의 EU 확대 이후, EU 확대에 관한 관심이 이전보다 낮아진 것은 사실이나, 발칸반도로의 EU 확대는 1990년대에 발생한 분쟁 이후 이 지역을 안정화시키고 재건하여 영구적 평화를 정착시킨다는 의미에서 그 상징성이 크다. 또한, 중·동유럽의 경우 국가로서의 정체성이 유지되면서 체제전환의 마지막 단계로서 EU에 가입한 반면, 발칸반도의 경우는 구 유고연방이 해

Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe,” *The Journal of Economic Policy*, Vol. 12, No. 24 (April 1997); 예외적으로, EU 확대의 역외국에 미치는 영향을 분석한 연구로는 Hiro Lee and Dominique Van der Mensbrugghe, *Deep Integration and Its Impacts on Nonmembers: EU Enlargement and East Asia* (Kobe: Kobe University, 2006)가 있다.

¹⁰⁵ The World Bank, Sanjay Kathuria (ed.), *Western Balkan Integration and the EU: An Agenda for Trade and Growth* (World Bank, 2008); Roberto Belloni, “European Integration and the Western Balkans: Lesson, Prospects and Limits,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3 (September 2009); Vassilis Monastiriotis, *Quo Vadis Southeast Europe? EU Accession, Regional Cooperation and the need for a Balkan Development Strategy* (Greece: The Hellenic Observatory, 2008).

체되고 새로운 주권국가들이 수립되는 과정과 함께 EU 가입을 통해 유럽통합을 추진하고 있기 때문에 통합의 비용과 편익 계산법이 다르다고 할 수 있다.

시기적 구분에서 주지할 점은 공식적으로 통합 후 발생하는 편익뿐만 아니라 통합 전에도 통합을 진행시킴으로서 발생하는 편익도 있다는 점이다. 대표적인 통합 전의 편익으로는 갈등의 축소 혹은 부재로 인한 안보적 편익이 있고, 대표적인 통합 후 편익으로는 규모의 경제에 따른 편익이 있다. 총체적으로는 통합 전 편익과 통합 후 편익 모두 통합의 편익으로 간주된다. 비용의 경우도 마찬가지다.

(2) 영역별 구분

유럽통합의 비용과 편익에 관한 기존의 연구는 정책 영역에 따라 분류될 수도 있다. 유럽통합이 다양한 정책 영역에서 진행되었기 때문에 통합의 총체적인 비용과 편익을 산출하는 데에는 어려움이 많은 것이 사실이다. 통합이 여러 정책 영역에서 다양한 정도와 속도로 추진되었기 때문에 각 정책 영역에서 통합을 추진하는 것의 적합성에 관한 논란은 유럽통합 과정에서 계속적으로 있어 왔고, 이에 따라 각 정책 영역의 통합 비용과 편익에 관한 연구가 진행되었다.¹⁰⁶ 특히 일부 회원국이 해당 정책 영역의 통합에 참여하지 않는 경우(opt-out), 통합의 필요성에 대한 의문이 집중적으로 제기되어 이에 관한 연구가 활발히 진행되었다. 단일통화 채택은 그 대표적인 예이다.¹⁰⁷

¹⁰⁶-Andrea Boltho and Barry Eichengreen, "The Economic Impact of European Integration," *Discussion Paper*, No. 6820 (London: Center for Economic Policy Research, 2008), <www.cepr.org/pubs/dps/DP6820.asp>.

¹⁰⁷-European Commission, "Study on the impact of the Euro on Trade and

방법론적인 측면에서 볼 때, 경제 통합이 상대적으로 비용과 편익 계산이 쉬운 반면, 정치적 통합은 그 측정에 어려움이 있다. 또한 경제 통합이라고 해서 경제적 비용과 편익만을 발생시키는 것이 아니라는 점도 고려해야 한다. 예를 들어, 경제적 편익은 정치적 안정성이란 부수적 편익을 파생시킬 수 있으며, 정치적 안정성은 경제적 안정성을 도모하며 경제적 편익을 발생시킬 수 있다. 그러므로 여러 종류의 편익과 비용 간의 상호작용 고려도 통합의 비용과 편익 연구에 포함되어야 한다.¹⁰⁸

다. 통합의 단계에 따른 비용·편익 계산법

(1) 공식적 통합의 시기

통합의 비용은 통합의 준비 단계와 통합 실시 후에 모두 발생한다. 통합 전에는 비용을 개별적으로 부담하나 통합 후에는 통합의 비용 부담이 불분명해지기 때문에, 통합의 시기에 통합의 비용의 정치적 함의가 변화할 수 있다. 그러므로 통합의 비용 연구에서 가입 전 전략(pre-accession strategy), 즉 통합의 시기와 속도, 절차에 관한 전략 수립이 통합의 비용에 미치는 영향을 검증할 수 있을 것이다.

EU의 경우, 소위 코펜하겐 기준(Copenhagen Criteria)이라는 EU 가입조건을 제시함으로써 일정 수준에 이르기 전까지 공식적 통합을

Foreign Direct Investment,” *European Economy*, Economic Paper, No. 321 (May 2008); M. Emerson et al., *One market, one money: An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union* (Oxford University Press, 1992).

¹⁰⁸-Luk Van Langenhove, “Towards a qualitative monitoring of regional integration,” Philippe De Lombaerde (ed.), *Assessment and Measurement of Regional Integration* (New York: Routledge, 2006).

연기하고 통합의 조건성을 부여했다. 이로써 공식적 통합 후 비용을 줄이고, 가입 후보국이 자체 개혁을 수행하도록 유도하는 효과를 야기했다(예: 중·동유럽, 참고: 루마니아, 불가리아). 다만 너무 높은 조건을 제시할 경우 통합의 모멘텀이 떨어져 통합 후 편익이 감소할 수 있다는 것 역시 고려할 필요가 있다. 게다가 통합의 조건성은 통합하는 국가들 간의 관계가 비대칭관계일 경우만 적용 가능하다는 단점이 있다. EU의 확대와 같이 이미 지역 통합체가 존재하고 이에 가입하려는 신규 가입국의 의지가 강할 때에만 기존의 통합체가 신규 가입국에 영향력을 미칠 수 있는 것이다.

(2) 공식적 통합의 준비 비용

EU의 경험에 비추어 보면, 신규 가입국이 기존의 지역 통합체에 통합되기 위해서는 통합 기준 달성을 위한 지원이 준비 비용으로 필요하다. 지역 공동체 내에서 통합 상태를 유지하고 통합을 진전시키기 위해서는 회원국 간 정책 선호도와 정치·경제적 환경 등에 관련해서 어느 정도의 수렴(convergence)을 필요로 한다.¹⁰⁹ 지역 공동체 내에서 개별 회원국 간의 격차가 심할 경우 공동체 내부 갈등이 격화되고 이로 인해 공동으로 정책결정을 내리기 힘들거나 공동 정책을 실제로 개별 회원국들이 이행하지 않으려는 경향이 강해지게 된다. 그러므로 지역 공동체의 확대 시 신규 회원국들이 기존의 공동체의 정책 선호도나

¹⁰⁹- Yi Feng and Gaspare M. Genna, "Regional Integration and Domestic Institutional Homogeneity: A Comparative Analysis of Regional Integration in the Americas, Pacific Asia, and Western Europe," *Review of International Political Economy*, Vol. 10, No. 2 (2003); Gaspare M. Genna, "Power Preponderance, Institutional Homogeneity and the Likelihood of Regional Integration," *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 7, No. 12 (July 2007).

정치·경제적 위치와 유사해지는 준비 작업을 거침으로써 통합 후 있을 수 있는 갈등 요인을 줄일 필요가 있다. 즉 통합의 비용면에서 총 통합 비용은 통합 전 준비 비용과 통합 후 부작용으로 비롯되는 통합 후 발생 비용의 합이라 할 수 있다. 다른 모든 것이 동일하다면 통합 전 준비 비용이 많은 경우, 즉 통합 전 수렴 노력을 많이 한 경우, 통합 후 부작용이 적어 통합의 유지비용이 적어질 수 있다.

통합 시기의 조절과 통합의 정도 및 범위에 따라서도 통합의 비용이 달라진다. 공식 통합 이후에도 소위 이행 기간(transitional period)의 도입으로 통합의 충격 완화가 가능하다. 통합 준비 기간 동안에는 금전적 지원뿐 아니라 체제 변화를 위한 여러 행정적, 정치적 지원 등이 필요하다.¹¹⁰

(3) 통합의 기초공사: 위기관리와 재건

북한의 현 경제적, 사회적, 정치적 현실을 감안할 때, 통일 이전 통일을 위한 북한의 재건 사업이 필요하다. 급변사태 시 발생할 수 있는 난민 문제, 치안의 부재 등은 위기관리와 유사하고 현 북한의 경제상황은 극심한 빈곤상황으로 경제재건의 개념이 적용될 수 있는 환경이라 할 수 있다.

EU에서 궁극적 통합을 목표로 발칸반도 국가의 재건 사업을 지원하는 것을 통일의 편익 연구에 참고할 만하다. 재건의 단계에서 통합 준비의 단계로의 전환 시점을 연구하여, 통합의 비용과 편익의 성격 변화가 어떻게 정의되는지 볼 필요가 있다.¹¹¹ EU는 2000년에 코소보

¹¹⁰-European Commission, “2010 Economic and Fiscal Programmes of potential candidate countries: EU Commission’s assessments,” *European Economy*, Occasional Paper, No. 63 (June 2002).

전쟁 후 코소보의 재건을 위해 유럽재건기구(European Agency for Reconstruction: EAR)를 설립하였다. EAR은 밀로세비치 정권 붕괴 후 세르비아와 몬테네그로, 마케도니아의 재건에까지 주도적인 역할을 하여 2008년 소멸될 때까지 총 29억 유로를 관리했다.

2007년 이래, EU의 가입 후보국과 잠재적 가입 후보국은 EU로부터 가입 전 지원 수단(Instrument for Pre-Accession Assistance: IPA)을 통해 가입준비를 위한 지원을 받고 있다. 2007~2013년 기간의 총 예산은 115억 유로이다.¹¹²

IPA는 아래의 5가지 요소로 이루어진다.

- Component I: 이행 보조와 제도 구축(Transition Assistance and Institution Building)
- Component II: 국경 간 협력(Cross-Border Cooperation)
- Component III: 지역 개발(Regional Development)
- Component IV: 인적 자원 개발(Human Resources Development)
- Component V: 지방 개발(Rural Development)

(4) 공식적 통합 후 통합의 심화 비용

공식적 통합, 즉 기존에 개별 국가 차원에서 이루어지던 정책 결정을 공동체 차원에서 수행하기 시작하면 이에 따른 정치적 비용의 급격한 변화가 야기된다. 1차적으로는 개별 국가들의 주권을 공동으로 행

¹¹¹-Judy Batt, Vojin Dimitrijevic, Florence Hartmann, Dejan Jovic, Tija Memisevic and Jelena Obradovic-Wochnik, "War Crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans," *Chaillot Paper* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009).

¹¹²-Centre for EU Enlargement Studies, *Using IPA and other EU Funds to accelerate convergence and integration in the Western-Balkans* (Budapest: Centre for EU Enlargement Studies, 2008).

사하게 됨에 따라 개별 국가 차원에서는 주권의 제한이 통합의 비용이 된다. 2차적으로는 통합 후, 공동으로 정책 결정이 이루어짐에 따라 정책 수립의 투입물과 산출물, 속도와 비용이 변화하게 된다. 예를 들어 정책 결정 참여자의 유형이 바뀌기도 하고, 새로운 정책과정 참여자들의 등장과 의사결정제도의 변화로 최종 정책 결과물이 달라지기도 한다. 정책 결정 과정의 복잡성이 증가함에 따라 정책 결정에 소요되는 시간과 비용도 늘어나게 된다.

통합이 진행되면서 새로운 비용과 편익이 지속적으로 등장하게 된다. 확산 효과(spill-over effect)로 인해 기존의 통합된 영역과 관련된 분야에서 통합을 진전시켜야 하는 영역이 증가하게 되고, 이에 따라 새로운 통합 비용과 편익이 발생하게 된다(예: 국경 간 인구 이동으로 인한 노동 정책 조화 및 이민, 사법, 경찰 협력 필요성 대두). 통합 반대 세력의 의사결정 참여로 통합 심화의 정체 및 이면 보상(side payment)의 증가가 있을 수 있다. 각 행위자 별로 통합의 심화를 원하는 정책 영역이 다르므로 새로운 정책적 영역으로의 통합 확장도 대두될 수 있다. 통합 반대 집단을 설득하기 위해 이들의 통합 비용을 덜어주기 위한 지역 공동체 차원의 예산이 필요하게 된다. 공동체의 예산을 조성하기 위해서는 <그림 IV-3>에서 보는 것처럼 회원국들의 재정적 부담이 요구된다. 각 회원국들 입장에서 이 부담은 통합비용이 된다. 공동체 예산이 집행되는 과정에서 각 회원국들에게 재정적 혜택이 돌아가게 되므로 이를 통합의 편익으로 상정할 수 있다. 각 회원국들이 공동체 예산에서 배정받게 되는 재정적 혜택에서 공동체 예산 조성을 위해 지불하는 금액을 뺀 금액을 순(net)기여로 볼 수 있으며 이것이 0보다 클 경우 재정 통합에서 받는 비용이 편익보다 크다.

EU의 경우, <표 IV-1>에서 보듯이 EU 예산은 주로 지속가능한 성장 항목에 해당하는 공동농업정책과 결속 항목에 해당하는 지역개발 정책에 사용되고 있다. 이는 모두 통합으로 인해 상대적으로 적은 편익을 얻거나 많은 비용을 지불해야 하는 회원국들을 설득하기 위한 목적으로 설립된 예산이다.¹¹³

표 IV-1 유럽연합 예산(2009년)

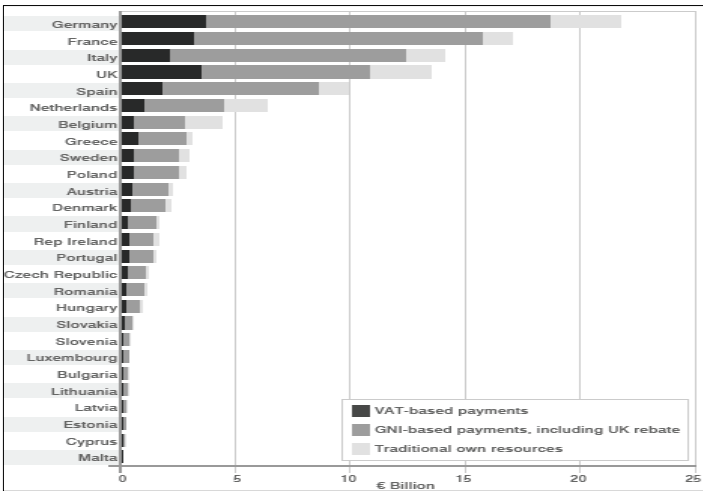
정책	2009년 예산 (단위: 10억 유로)
지속 가능한 성장	60.2
경쟁력 [아래 항목 포함]	11.8
교육과 훈련	1.1
연구	6.8
경쟁력과 혁신	0.5
교통 및 에너지 네트워크	1.9
사회정책 의제	0.2
결속(cohesion) [아래 항목 포함]	48.4
수렴(convergence)	39.0
지역 경쟁력과 고용	8.1
지역 간 협력	1.2
자연 자원	56.1
환경	0.3
농업 지출 및 직접 보조	41.1
농촌 개발	13.7
어업	0.9
시민적 권리, 자유, 치안과 사법	1.5
자유, 치안과 사법(기본권, 치안, 이주)	0.9
시민적 권리(문화, 미디어, 공공보건, 소비자 보호 등)	0.6

¹¹³ Johannes Linder, *Conflict and Change in EU Budgetary Politics* (New York: Routledge, 2006).

정책	2009년 예산 (단위: 10억 유로)	
국제적 행위자로서의 EU	8.1	
가입 예정국 관련	1.5	
EU 주변국	1.6	
개발 지원	2.4	
인도적 지원	0.8	
민주주의와 인권 지원	0.2	
공동외교안보정책	0.2	
안정을 위한 기금	0.2	
행정 관련 비용	7.7	
유럽연합 집행위원회	3.6	
다른 부서	2.8	
유럽연합 신규 회원국에 대한 보상금	0.2	
총액	133.8	2.5

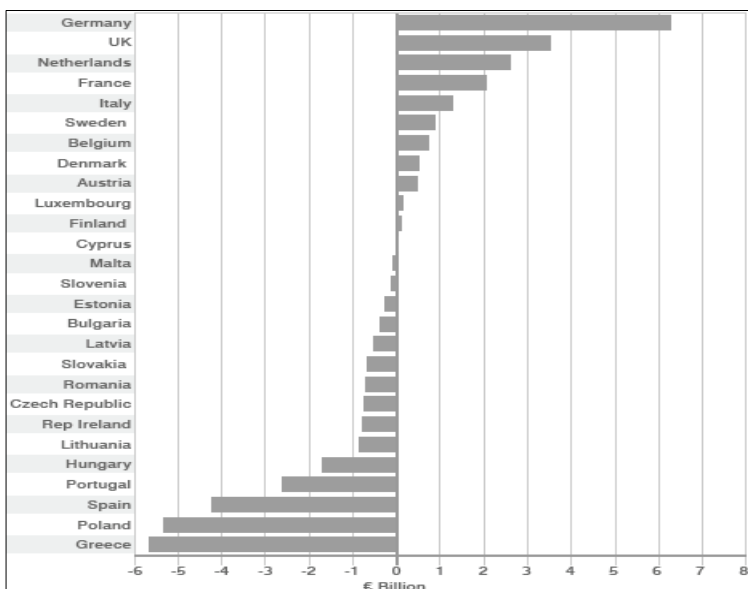
출처: 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』 (서울: 푸른길, 2009);
 <http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2009_en.pdf>에서 재인용.

그림 IV-3 국가별 EU 예산 기여금(2007년)



출처: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8036802.stm>>.

●그림 IV -4 국가별 EU 예산 순(net) 기여(2007년)



출처: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8036802.stm>>.

4. 통합의 비용·편익 발생의 실제

가. 경제재건 지원 계획의 개요

‘경제재건 지원 계획’(Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy: PHARE)은 그 명칭에서 알 수 있는 바와 같이 애초 폴란드와 헝가리의 경제재건을 지원하기 위한 프로그램으로 출발했다. 1989년 동구 사회주의권의 붕괴라는 역사적 격변 속에서 폴란드와 헝가리에 대한 경제 지원을 통해 이들 국가들이 민주주의와 시장경제 체제로 효율적으로 이행할 수 있도록 돕는 것이 이 프로그램의 목적이었다. 초기 이 프로그램의 운영은 폴란드와 헝가리의

경제적 안정에 필요한 원조를 제공하는데 주안점을 두고 있었다.

‘경제재건 지원 계획’은 1993년 코펜하겐 유럽정상회의를 기점으로 그 성격이 유럽연합의 회원국 지위를 확보하기 위한 사전 지원 정책(Instruments for Pre-Accession Assistance: IPA)으로서의 성격을 띠게 된다. 1993년 코펜하겐(Copenhagen) 회의에서 유럽 정상들은 사회주의 체제로부터의 이행을 경험하고 있는 중·동유럽 국가들을 유럽연합의 잠재적 회원국으로 초청하기로 하는 한편, 유럽연합의 회원국이 되기 위한 3가지 기본 조건을 명시하였다.¹¹⁴

코펜하겐 회의를 기점으로 ‘경제재건 지원 계획’은 헝가리, 폴란드 등에 대한 기술적인 경제 지원 프로그램에서 유럽연합의 중·동유럽으로의 확장(enlargement)을 추진하는 정책적 기초로 자리 잡게 된다. 1994년의 에센(Essen) 정상회의에서는 ‘경제재건 지원 계획’ 예산의 25%를 대규모 인프라 구축 사업에 사용할 수 있도록 하는 한편, 일 년 단위로 수립되던 지원 계획을 다년 단위의 계획으로 전환할 수 있도록 하였다.¹¹⁵

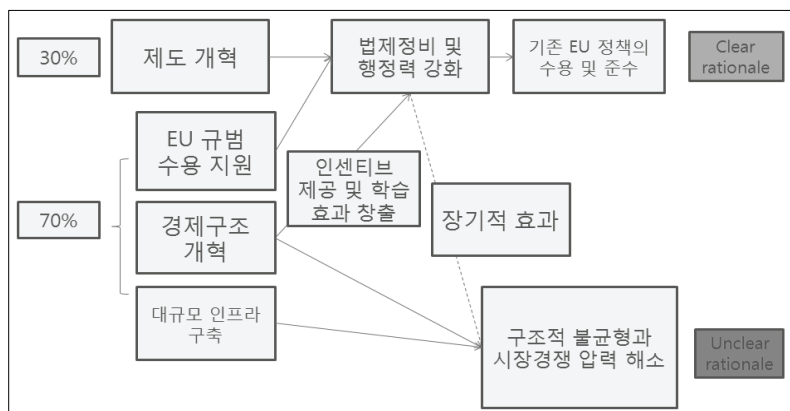
1997년 12월 룩셈부르크(Luxembourg)에서 개최된 유럽 정상 회의는 중·동유럽 국가들의 유럽연합 가입을 지원하는 포괄적이고 단일한 방책으로서 Accession Partnership을 마련하고 그에 필요한 재원을 ‘경제재건 지원 계획’을 통해 지원하도록 하였다. 또한 룩셈부르크 정상 회의는 ‘경제재건 지원 계획’의 주안점이 ①행정과 사법 분야에서의

¹¹⁴ 코펜하겐 정상회의에서 명시된 3가지 기본 조건은 ①법치와 인권, 소수자 보호 등 안정적인 민주주의 제도의 구비, ②시장경제 체제의 확보, ③유럽의 정치, 경제적 통합에 대한 회원국의 의무 준수 등이다.

¹¹⁵ 유럽연합의 중·동유럽 확장 정책의 이론적 쟁점과 논쟁에 대한 개괄적 소개로는 Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 4 (2002), pp. 500~528을 참조하였다.

역량 강화와 ②유럽연합 기존 정책의 도입, 집행을 지원하기 위한 투자 확대에 있다고 명시함으로써 ‘경제재건 지원 계획’을 명실상부한 유럽연합 확장 정책의 일환으로 만들어 두었다. ‘경제재건 지원 계획’을 통해 잠재적 회원국들이 유럽연합의 기존 정책을 도입, 집행할 수 있는 능력을 확보하도록 함으로써 신규 회원국들이 유럽연합에 가입할 시 소요되는 비용과 기존 유럽연합 회원국들이 지출해야 하는 비용을 절감하고자 하는 것이다.

●그림 IV -5 1998년 이후 경제재건 지원 계획(PHARE)의 기본 논리



룩셈부르크 정상 회의에 기초하여 1998년부터 ‘경제재건 지원 계획’은 중·동유럽 국가들이 유럽연합이 수립해 놓은 기존의 정책을 도입할 수 있도록 하는 제도 개혁과 개별 국민경제의 경쟁력 확보라는 두 가지 목표를 중심으로 전개된다. 특히 전자의 측면은 행정력을 비롯한 기본적인 정부 역량의 강화에 초점을 맞추고 있으며, ‘경제재건 지원 계획’의 총예산 중 최소 30%를 이 부분에 투자하도록 하고 있다. 경제 개혁에 대한 지원은 크게 세 가지 범주로 분류되는데, ①유럽연합의

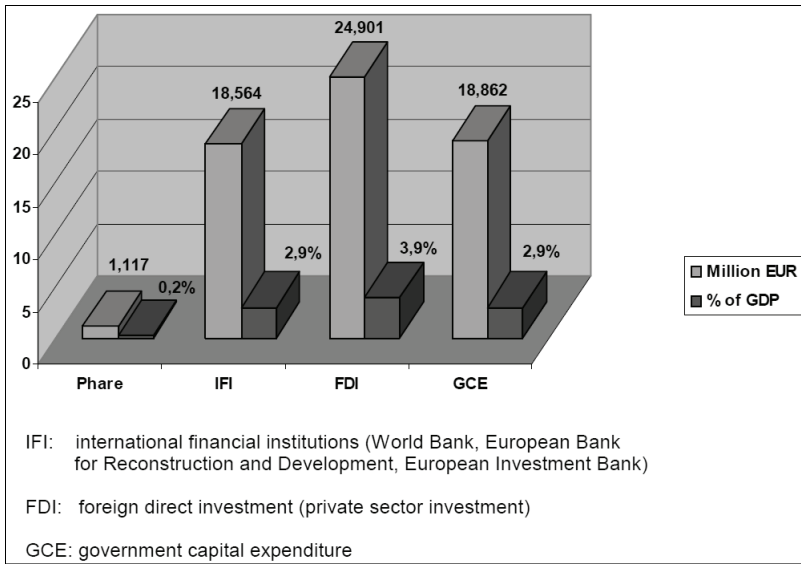
기존 정책과 중·동유럽 국가들 간의 격차를 해소하기 위해 제공되는 투자와 ②중·동유럽 국가들이 경험하는 지역 간, 산업 부문 간 불균형과 격차를 해소하기 위한 투자, 그리고 ③대규모 인프라 구축 사업에 대한 투자 등이다.

1998년 이후 이들 세 범주에 대한 투자는 개별 국가들마다 편차가 크기는 하지만, 대략 ‘경제재건 지원 계획’ 전체 예산의 70%를 차지하고 있다. 그런데 경제 개혁에 대한 지원은 중·동유럽 국가들이 유럽연합에 가입할 수 있는 기초를 제공한다는 점에서는 그 의의가 분명한 반면, 경제 불균형 해소와 경쟁력 강화에 대해서는 그 실효성이 다소 의문시되는 문제를 낳고 있다.

이러한 문제가 발생하는 근본적인 이유는 ‘경제재건 지원 계획’을 통한 재정 지원이 중·동유럽 국가들의 전체 경제 운용에서 차지하는 비중이 매우 미약하기 때문이다. <그림 IV-6>에서 보는 바와 같이 1997~1998년 현재 중·동유럽 국가들의 GDP에서 ‘경제재건 지원 계획’이 차지하는 비중은 0.2%로 지극히 미미하다. 이러한 상황에서 ‘경제재건 지원 계획’을 통해 이들 국가들이 직면하고 있는 경제적 불균형 문제를 해소하기를 기대하기는 어려운 것이다.¹¹⁶

¹¹⁶ ‘경제재건 지원 계획’을 포함한 유럽연합의 중·동유럽 국가들에 대한 지원 정책이 갖는 효과에 대한 회의적 시각으로는 Patricia Bauer, “Eastward Enlargement: Benefits and Costs of EU Entry for the Transition Countries,” *Intereconomics*, Vol. 33, No. 1 (January/February 1998), pp. 11~19를 참조하였다.

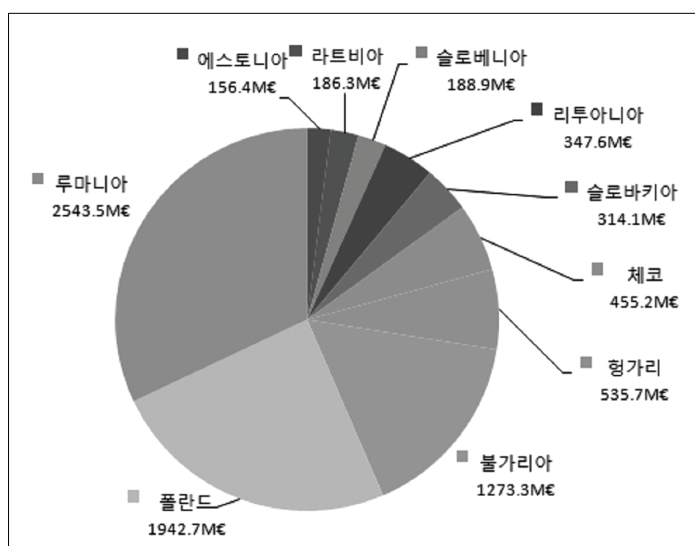
그림 IV -6 경제재건 지원 계획(PHARE) 지원의 비중(1997~1998년)



‘경제재건 지원 계획’은 크게 세 가지 축을 중심으로 진행된다. 첫째는 예산의 대부분을 차지하는 것으로서 개별 국가의 프로그램에 대한 지원이다. ‘경제재건 지원 계획’의 지원을 받는 국가들은 프로그램의 목적에 맞게 각각의 집행 계획을 수립하고 이에 소요되는 예산을 유럽연합으로부터 지원받는다. 이 예산은 전체 예산의 약 70%를 차지하는데, 2003년을 기준으로 총 17억 3백만 유로의 ‘경제재건 지원 계획’ 예산 중 12억 2천 3백만 유로가 개별 국가의 프로그램에 대한 지원에 소요되었다. 두 번째 축은 Cross-Border Cooperation으로서 주로 환경과 에너지, 수송 등의 분야와 같이 복수의 국가들의 협력을 요구하는 분야에 대한 지원으로 이루어져 있다. 마지막 축은 과거 소련의 영향력하에 있던 중·동유럽 국가들이 보유하고 있는 핵 관련 시설과 장비의 안정적인 해체 및 관리에 초점이 맞추어져 있다. 현재 체코, 에스토니아, 헝가리,

라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 불가리아, 루마니아 등 10개국이 이 프로그램의 지원을 받고 있으며, 1999년부터 2006년까지 이들 10개국의 국내 프로그램과 Cross-Border 프로그램에 대한 총 지원금은 57억 유로에 달한다.

● **그림 IV -7** 유럽연합의 경제재건 지원 계획(PHARE)
지원금(1999~2006년)



나. 경제재건 지원 계획의 경제적 비용·편익

‘경제재건 지원 계획’이 유럽연합의 신규 회원국에 대한 재정 지원 프로그램으로서의 성격을 갖추게 됨에 따라 이 프로그램의 비용과 편익에 대한 계산도 유럽연합의 중·동유럽으로의 확장이 산출하는 비용과 편익이라는 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

비용과 편익을 편의상 정치적 비용·편익, 경제적 비용·편익으로 구

분할 때, 정치적 비용과 편익은 상대적으로 무형의 것이면서 장기적이고 심리적인 측면을 가지는 것으로서 그 계산에 어려움이 있으며 때때로 경제적 효과와 상충하기도 한다는 문제점이 있다.

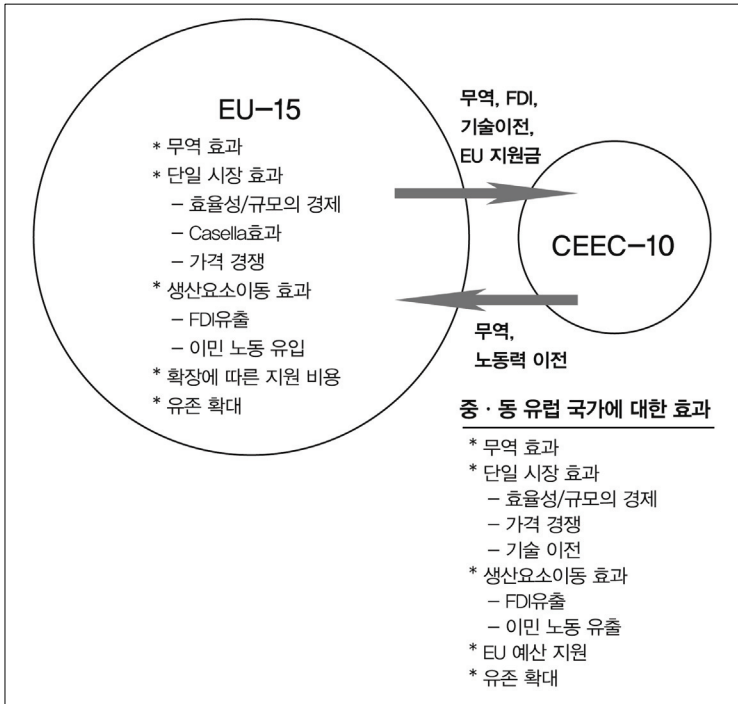
예컨대, 중·동유럽 국가들이 유럽연합에 가입함에 따라 기존 회원국들이 이민 문제와 투자 유출 등 경제적 비용을 감수할 수 있지만, 국제사회에서 유럽연합의 정치적 위상을 높이기 위한 장기적인 정치적 목표에 의거한다면 크게 문제되지 않을 수도 있는 것이다. 따라서 정치적 측면에서의 비용과 편익에 대해서는 정량적 분석 보다는 정성적 분석이 요구되며, 특히 정책결정자들의 목표와 의지를 중요한 변수로 고려해야 한다.

상대적으로 계산이 용이한 경제적 비용과 편익에 대해 우선 살펴보면 <그림 IV-8>과 같은 시나리오를 상정할 수 있다. <그림 IV-8>은 유럽연합의 중·동유럽으로의 확장이 산출하는 거시 경제적 효과를 도식화한 것이다. 순수하게 경제적인 관점에서 유럽연합의 확장은 기존 회원국들뿐만 아니라 중·동유럽 신규 회원국들에게도 무역의 증대와 단일시장의 확대에 따른 경제적 편익을 가져올 수 있다.

특히 중·동유럽 국가들은 유럽연합의 재정지원과 기존 회원국으로부터의 기술 이전 등을 통해 상당한 혜택을 누릴 수 있다. 반면 기존 회원국들은 중·동유럽으로부터의 값싼 노동력 유입에 따른 이민과 실업 문제, 그리고 해외직접투자의 확대에 따른 자본 유출 등의 문제를 경험할 수 있다.¹¹⁷

¹¹⁷-다음의 <그림 IV-8>과 <표 IV-2>은 Fritz Breuss, "Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members," *WIFO Working Papers*, No. 143 (2001)에서 발췌한 것이다.

그림 IV-8 유럽연합 확장에 따른 거시 경제 효과 모델



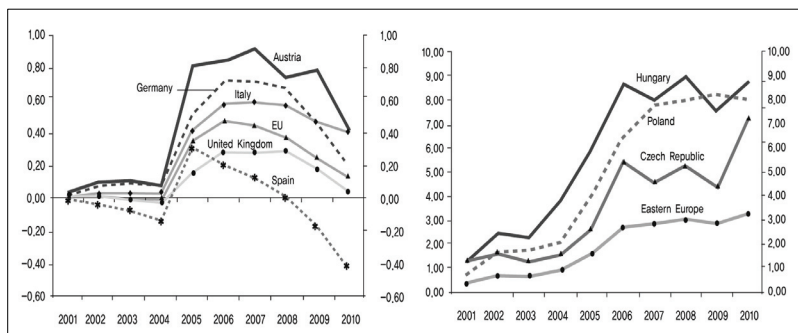
이 같은 시나리오에 기초할 경우 특히 문제가 되는 것은 유럽연합의 기존 회원국 중 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 국가들이다. <표 IV-2>와 <그림 IV-9>에서 확인할 수 있는 바와 같이 중·동유럽 국가들의 유럽연합 가입이 본격화된 이후 스페인과 같은 국가들은 거시 경제적인 퇴행을 경험하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 이들 국가들이 유럽의 단일 시장 내에서 신규 가입하는 중·동유럽 국가들과 노동 비용과 해외투자 등의 영역에서 실질적인 경쟁관계에 돌입해야 한다는 사실에 기인하는 것으로 보인다.

● 표 IV-2 유럽연합 확장에 따른 경제 효과

	독일		이탈리아		영국		스페인		오스트리아		폴란드		헝가리		체코	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
실질GDP	0.63	0.48	0.50	0.50	0.24	0.18	0.28	-0.18	0.83	0.66	5.26	8.02	7.32	8.40	4.03	5.65
명목GDP	0.70	0.63	0.37	-0.36	0.18	-0.13	0.18	-0.30	0.82	0.11	4.21	1.87	7.67	8.49	2.60	-2.31
1인당 GDP	0.52	0.41	0.49	0.49	0.23	0.17	0.27	-0.18	0.62	0.54	5.52	8.18	7.56	8.54	4.18	5.75
명목 개인소득	0.32	0.33	0.10	-0.29	0.01	-0.24	-0.02	-0.40	0.52	-0.22	3.68	1.66	7.06	9.60	2.81	0.76
실질 개인소득	0.73	0.76	0.69	1.04	0.15	0.25	0.30	-0.02	1.35	1.21	5.66	9.87	8.16	12.20	5.72	11.36
소비자 물가	-0.42	-0.43	-0.59	-1.33	-0.06	-0.31	-0.33	-0.41	-0.84	-1.42	-1.97	-8.14	-1.11	-2.77	-2.88	-10.62
고용효과	0.09	0.47	-0.15	0.02	-0.28	0.08	-0.35	-0.55	-0.37	-0.04	0.45	1.71	0.42	0.82	-0.54	0.40
1인당 생산성	0.53	0.01	0.63	0.48	0.51	0.10	0.61	0.36	1.20	0.72	4.83	6.30	6.91	7.56	4.58	5.22
실업률	0.11	-0.21	0.15	0.06	0.28	-0.05	0.32	0.53	0.60	0.20	-0.63	-1.33	-0.52	-0.39	0.43	-0.15
경상수지(% GDP)	0.04	0.24	-0.05	-0.21	0.04	0.21	-0.33	-0.15	-0.04	0.40	3.07	4.87	-1.04	-5.28	3.09	3.57
예산수지(% GDP)	0.11	0.29	0.10	0.00	-0.07	0.12	-0.06	-0.23	0.12	0.25	2.48	6.12	4.56	3.85	0.83	1.90
단기이자율(%)	-0.18	0.72	-0.18	0.72	0.13	0.20	-0.18	0.72	-0.18	0.72	-3.95	-4.26	-1.46	5.81	2.04	5.54

주: A: 2005~2006년 평균, B: 2008~2010년 평균

● 그림 IV-9 유럽연합 확장과 개별 국민경제의 변동¹¹⁸
(2000년을 기준 년도로 한 실질 GDP의 변동)



¹¹⁸ Fritz Breuss, "Benefits and Dangers of EU Enlargement," *Empirica*, Vol. 29, No. 3 (September 2002), p. 259.

유럽연합이라는 거대 경제권에 신규 가입하는 중·동유럽 국가들이 경제적인 측면에서 순 편익을 경험하게 될 것이라는 점은 어렵지 않게 예측 가능하다. 특히 주목할 것은 2008년 글로벌 금융위기 이후에도 중·동유럽 국가들의 경제지표는 GDP의 증가율이라는 측면에서 지속적인 상승세를 기록하고 있다는 점이다. 적어도 경제적인 측면에서 중·동유럽 국가들은 유럽연합에 가입함을 통해 대외경제적 변동에도 불구하고 성장을 지속할 수 있는 기초를 마련하고 있는 것이다.

그러나 기존의 유럽연합 회원국들에 대한 효과는 복잡적이다. 우선 앞서 지적한 바와 같이 스페인 같은 국가들은 중·동유럽 국가들의 가입으로 인해 오히려 경제적 퇴행을 경험하고 있다. 스페인이 2008년 글로벌 금융위기의 직격탄을 맞은 국가들 중의 하나라는 점을 고려하더라도 2005년 이후 지속적인 경제 성장세의 둔화는 주목할 만하다. 이는 스페인이 유럽연합의 경제적 구성에서 중·동유럽 국가들과 비슷한 위상을 차지하고 있었다는 점을 반영한다. 즉, 노동 비용을 중심으로 중·동유럽 국가들과 경쟁해야 할 처지에 놓이게 된 것이다.

여타 국가들에 대한 효과는 단정짓기 곤란하지만 경제성장률이라는 측면에서는 비용을 상회하는 순 편익을 창출하고 있다고 할 수 있다. 전체적으로 봤을 때는 독일과 이태리, 영국 등 주요 국가들의 경제 지표는 편차가 있긴 하지만 2000년도 대비 미미하나마 성장세를 유지하고 있다. 유럽연합 15개국의 평균 지표 또한 마찬가지로 양상을 보이고 있다. 2008년 이후 성장률의 둔화 추세를 글로벌 금융위기에 따른 효과에 의한 것이라고 할 때, 중·동유럽 국가들의 가입에 따른 성장률 둔화 효과는 크지 않은 것으로 보인다.

중·동유럽 국가들의 신규 가입으로 기존 유럽연합 회원국들에게 가

장 큰 문제로 대두된 것은 값싼 노동력의 유입과 그에 따른 일자리 손실 효과이다. 그러나 <표 IV-2>는 실업률의 측면에서도 이들 국가들이 미미하나마 중·동유럽 국가들의 가입 이후 오히려 고용 증대를 경험하고 있음을 보여 주고 있다.¹¹⁹

이러한 결과는 가설적이거나 통합의 대상이 되는 국가들과의 경제적 격차가 클수록 통합에 따른 경제적 편익이 비용을 상회할 수 있다는 결론을 제시하고 있는 것으로 보인다. 독일, 영국과 스페인이 보여주는 상이한 지표는 통합의 경제적 편익이 경제규모의 함수관계인 것으로 해석할 수 있다.

다. 경제재건 지원 계획의 정치적 비용·편익

‘경제재건 지원 계획’의 정치적 비용과 편익 또한 경제적 비용과 편익에 대한 분석에서와 마찬가지로 ‘경제재건 지원 계획’이 궁극적인 목표로 삼고 있는 유럽연합의 중·동유럽 국가들로의 확장이 야기하는 비용과 편익이라는 측면에서 살펴볼 수 있다.

앞서 논의한 통합의 세 가지 정치적 비용(주권의 위임이 야기하는 기회비용, 초국가주의적 권위체에 대한 감시와 견제 비용, 통합 대상자와의 거래 비용)과 세 가지 정치적 편익(평화와 안정의 편익, 국제적 위상 증진의 편익, 수정주의의 편익)이라는 관점에서 볼 때, 정치적인 측면에서는 모든 국가들에게 편익이 그 비용을 상회하는 것으로 잠정

¹¹⁹ 중·동유럽 국가들의 신규 가입으로 야기되는 이민 문제의 경제적 효과에 대한 분석은 Thomas K. Bauer and Klaus F. Zimmermann, “Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labor Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe,” *IZA Research Paper*, No. 3 (July 1999)을 참조하였다.

적이나마 결론지을 수 있다.

우선 중·동유럽 국가들의 관점에서 주권의 위임에 따른 기회비용은 불가피하나 초국가적 권위체에 대한 감시 및 견제 비용과 통합 대상자와의 거래 비용은 사실상 무의미한 비용이라 할 수 있다. 이들 국가들이 ‘경제재건 지원 계획’의 수혜자이자 원조 대상자로서 유럽연합의 기존 회원국들 및 ‘경제재건 지원 계획’의 실질적인 집행기관인 유럽 연합 집행위원회(EU Commission)와 동등한 관계에 있지 않다는 점에서 이들 두 비용은 비용으로서의 성격을 갖지 못한다. 중·동유럽 국가들이 처한 비대칭적인 관계로 인해 이들 두 비용은 주권의 위임이 야기하는 기회비용에 흡수되어 그 총량을 증대시키는 효과를 갖게 될 것이다.

편익의 측면에서 중·동유럽 국가들은 실질적이고 의미 있는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 우선 ‘경제재건 지원 계획’을 통해 프랑스와 독일 등 주요 경제대국이 주도하는 유럽연합의 회원국으로 가입함으로써 국제적인 위상 증진은 물론 평화와 안정의 편익을 기대할 수 있다. 수정주의의 편익과 관련해서도 ‘경제재건 지원 계획’이 애초 중·동유럽 국가들의 평화로운 이행을 지원하기 위한 방책으로 도입되었다는 점에서 이미 그 효과를 보았다고 할 수 있으며, 유럽연합의 국제적 위상이 증대함에 따라 그 효과가 지속적으로 확대될 수 있을 것이라 예상할 수 있다.

그러나 중·동유럽 국가들이 경험하는 정치적 편익에서 두 가지 점은 유의할 필요가 있을 것으로 생각된다. 첫째, 앞서 논의한 바와 같이 평화와 안정의 편익은 국제적인 수준에서 논의되는 것일 뿐 국내적인 수준에서의 그것을 보장하지는 않는다. 중·동유럽 국가들이 ‘경제재건 지원 계획’의 수혜자임은 분명하나 그 목표가 유럽연합의 기존 정책에 친

화력을 갖도록 하는데 있다는 점에서 국내적으로 상당한 비용을 지불할 수 있다. 특히 이들 국가들이 기존의 유럽연합 회원국들과는 다른 경제체제를 운영해 왔다는 점에서 국내적인 비용은 상당한 정치적 갈등과 반발의 원인이 될 수 있다. 따라서 평화와 안정의 편익은 적어도 국내적으로는 존재하지 않거나 여타 편익을 상쇄할 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

두 번째 유의점은 수정주의의 편익과 관련된다. 유럽연합의 국제적인 위상이 증대함에 따라 그동안 미국이 주도해 온 국제정치경제 질서에 유럽 국가들의 이익과 목소리가 반영될 통로가 마련되었고 이에 따라 중·동유럽 국가들도 그 혜택을 공유하게 될 것이다. 그러나 중·동유럽 국가들이 유럽연합 내에서 낙후된 국가들로서 유럽연합 내의 역학관계에 종속적이라는 점에서 수정주의의 편익은 반감될 수 있다. 즉 유럽연합 외부와의 관계에서는 수정주의의 편익을 기대할 수 있지만, 유럽연합 내부에서는 그것을 기대할 수 없거나 외부에서 발생하는 편익을 상쇄할 가능성도 존재한다는 것이다. 이상의 점을 고려할 때 ‘경제재건 지원 계획’을 통한 유럽연합의 가입이 중·동유럽 국가들에게 정치적 비용을 상회하는 편익을 제공하고 있다고 단정하기는 곤란해 보인다.

반면, 기존의 유럽연합 회원국 입장에서 중·동유럽 국가들의 참여는 정치적 비용을 훨씬 상회하는 정치적 편익을 가져오는 것으로 보인다. 우선 유럽연합의 기존 회원국들이 이미 오래 전에 통합의 과정을 겪어 왔다는 점에서 통합으로부터 야기되는 추가적인 정치적 비용이 발생할 소지가 거의 없다. 유일하게 발생할 수 있는 비용이 새로운 통합 대상으로 등장한 중·동유럽 국가들과의 거래비용이지만, 이 또한 양자 사이의 비대칭적인 관계로 사실상 비용으로서의 의미가 없다고 할 수

있다.

사실상 정치적 비용이 존재하지 않는 상황에서 기존의 유럽연합 회원국들이 기대할 수 있는 정치적 편익은 모두 긍정적인 효과를 산출할 것으로 보인다. 과거 냉전 시대에 갈등과 반목의 대상이었던 중·동유럽 국가들을 회원국으로 끌어들이함으로써 동서 유럽 사이의 평화와 안정을 도모할 수 있는 한편, 유럽연합의 기존 정책을 수용하도록 함으로써 이들 국가들의 가입으로 인한 불안정성을 최소화할 수 있다. ‘경제재건 지원 계획’을 통한 재정 지원이라는 경제적 비용이 들긴 하지만, 그 비용을 훨씬 상회하는 정치적 편익을 산출하는 것으로 보아야 할 것이다.

국제적 위상 증진과 수정주의의 편익 또한 극대화될 것으로 예상된다. 중·동유럽 국가들의 유럽연합 가입으로 유럽연합은 명실상부한 세계 최대의 경제권이 되었으며, 이는 유럽연합의 국제적 위상과 발언권이 증대되는 기초가 되었다. 이를 바탕으로 유럽연합은 이미 2008년 이후 G-20 정상회담에서 수 차례 확인된 바와 같이 기존의 국제정치 경제질서를 유럽적인 방식으로 재편하고자 하는 시도를 본격화하고 있다. 중·동유럽 국가들로의 확장이 이러한 과정에 어느 정도의 영향을 끼쳤는지 정량적으로 평가할 수는 없지만, 그것이 긍정적인 효과를 낳았음은 부정할 수 없다. 결국 경제적인 측면에서와는 달리 적어도 정치적인 측면에서 ‘경제재건 지원 계획’과 중·동유럽 국가들의 유럽연합 가입은 기존 회원국 모두에게 비용을 훨씬 상회하는 편익을 제공해 주고 있다 하겠다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

5. 시사점

가. 통합 비용·편익의 구성 요소

통합은 상이한 정책과 제도를 가진 국가들이 단일한 정책과 제도로 수렴되어 가는 일련의 과정이라는 점에서 통일과 구별된다. 즉 통일이 상이한 정치체가 결합되는 정치적 이벤트로서의 성격을 갖는다면, 통합은 통일이라는 정치적 이벤트 전후를 관통하는 일련의 수렴과정으로 정의할 수 있는 것이다. 이로부터 통합에 소요되는 비용과 그에 따른 편익의 일반적 구성요소를 도출할 수 있다. 통합에 소요되는 비용은 이질적인 정책과 제도가 단일한 정책과 제도로 수렴되는 과정에서 발생하는 모든 적응비용을 통칭하며, 통합의 편익은 매 시기 각 영역에서의 통합의 진전에 따라 획득되는 기대이익을 의미한다.

통합비용은 크게 통합의 기초공사를 위해 소요되는 비용, 공식적 통합에 소요되는 비용, 그리고 통합의 심화에 소요되는 비용으로 구성된다. 통합의 기초공사에 소요되는 비용은 통합의 사전 정치 작업으로서 당사자들 사이의 경제적 격차와 제도적 이질성을 축소하기 위해 소요되는 모든 경제적, 정치적 비용을 일컫는다. 통합에 따른 기대이익을 극대화하기 위해서는 경제적 격차를 해소하기 위한 사전 투자가 필요하며, 당사자들 사이의 정책과 제도의 재편이 요구된다. 이에 소요되는 모든 비용이 통합의 사전 정치 작업 비용을 구성한다.

공식적 통합에 소요되는 비용은 주로 정치적 비용에 해당하는 것으로서 이질적인 제도와 정책을 대체할 단일한 정책과 제도에 대한 합의에 소요되는 일련의 거래비용과 통합적 정책과 제도를 운영할 새로운 기구의 수립 및 운영에 소요되는 비용을 일컫는다.

통합의 심화에 따른 비용은 정치적, 경제적 측면을 포괄하는데, 제도

적, 경제적 이질성의 완전한 해소를 위해 소요되는 일련의 투자비용과 단일한 정책과 제도의 운영에 따른 주권 손실 비용 등을 포함한다.

통합의 기대편익은 크게 경제적 편익과 정치적 편익으로 나누어 볼 수 있다. 우선 경제적 편익은 경제통합에 따른 규모의 경제 효과와 무역 증진 효과에 따른 편익을 들 수 있다. 경제통합은 경제교역에 소요되는 거래비용을 제거함으로써 당사자들 사이의 무역을 증진시키고 경제 규모의 확대에 따라 규모의 경제를 실현가능하게 한다. 그에 따라 고용과 생산성 증가, 산업구조의 선진화 등과 같은 편익을 기대할 수 있게 된다.

경제적 기대편익이 직접적이고 가시적인 것이라면, 정치적 기대편익은 간접적이지만 장기적이며 경제적 기대편익의 지속적 확대를 가능하게 하는 조건을 구성한다. 대표적인 정치적 기대편익으로는 평화와 안정의 편익과 국제적 위상 증진의 편익을 들 수 있다.

통합은 당사자들 사이의 신뢰를 증진시키고 공동운명체로서의 이해관계를 창출함으로써 상호간 평화와 안정을 증진시키는 효과를 갖는다. 신뢰에 바탕을 둔 평화적 관계의 안착은 통합의 지속적인 추진을 가능하게 하는 기초가 되는 것으로서, 이를 통해 통합을 통한 직접적인 경제적 기대편익의 실현이 가능하게 된다.

통합은 당사자들 사이에 평화와 신뢰 관계를 구축함과 동시에 국제무대에서 공동의 보조를 취하도록 함으로써 당사자들 모두의 국제적 위상을 증진시키는 효과를 낳게 된다. 국제적 위상 증진은 경제 규모와 정치 규모의 증가에 따른 당연한 귀결이며, 그 일차적 효과는 통합의 당사자들이 대외정책 상의 공동보조를 취함으로써 향유하게 되는 발언권의 확대로 나타나게 된다.

통합에 따른 국제적 발언권의 증대는 국제질서에 대한 수동적 반응

자로서의 지위를 벗어나 능동적으로 국제질서를 재편할 수 있는 능력의 확대라는 효과를 낳는다. 통합 이전 단계나 통합 초기 단계에서는 국제환경의 변화에 수동적으로 대응하는 것이 불가피하나, 통합이 일정한 성과를 거둔 이후부터는 점차 비우호적인 국제환경을 우호적인 국제환경으로 전환시킬 수 있는 능력이 발생하게 되는 것이다. 이를 통해 통합 당사자들 사이에서 기대되던 편익을 극대화할 수 있음은 물론 추가적인 기대편익의 창출과 달성이 가능해진다.

나. 이질성의 역설

앞서 설명한 바와 같이 통합의 전체적인 비용은 적응비용의 크기에 따라 유동적으로 변화한다는 특성을 갖는다. 통합을 상이한 정책과 제도를 가진 국가들이 공동의 단일한 정책과 제도로 수렴되어 가는 과정으로 정의할 때, 통합의 과정은 공동의 정책과 제도로 수렴되는데 소요되는 비용, 즉 적응비용을 불가피하게 수반한다. 통합이 수렴의 과정을 전제하고 있다는 점에서 이 적응비용은 해당 국가들의 정책과 제도에서 확인되는 이질성의 정도에 비례한다. 통합에 참여하는 국가들의 정책과 제도가 이질적일수록 적응비용의 절대적 크기는 증가하게 되는 것이다. 통합에 참여하는 국가들이 극단적으로 이질적이어서 그 적응비용이 통합으로부터 기대되는 편익을 상회하는 경우 통합은 발생하지 않게 될 것이다. 이는 일반적인 국제협력의 경우에도 마찬가지인데, 이러한 경우 국가들 간의 이질성을 감소시켜 궁극적으로 적응비용을 최소화하는 노력이 전제될 때에만 통합이 가능하게 될 것이다.

그러나 국가 간 이질성의 정도와 통합에 소요되는 적응비용과의 비례적 함수관계는 통합이 이야기하는 비용과 편익의 한 단면을 제시할 뿐

이다. 편익의 측면에서 이질적인 국가 간의 통합은 통합으로 인한 시너지 효과로 인해 그 통합의 편익이 동질적인 국가 간 통합의 경우보다 클 수 있다. 이질적인 국가의 경우, 그 경제적 위치나 산업구조의 상이성으로 인해 선호하는 정책의 상이성 역시 큰 것이 일반적이며 이로 인해 기존의 개별 국가의 정책에서 공동 정책으로 전환하기까지 소요되는 적응비용이 크다. 그러나 개별 국가의 정책에서 공동 정책으로 전환하는 정도가 크다는 것은 그만큼 긍정적 정책 변화의 정도가 큰 것으로 해석될 수 있다. 예를 들어, 환경 규제 정책의 경우, EU 통합 과정에서 개별 국가는 각기 다른 수준의 환경 규제 정책을 추구하고 있으나 궁극적으로 환경 규제를 강화하여 환경 보호 수준을 향상시켜야 한다는 대원칙에는 공감대를 형성하고 있었다. 통합의 과정은 기존의 개별 국가들이 설정했던 수준보다 친환경적인 공동 환경 규제 기준을 채택하는 방향으로 진행되었고, 그 과정에서 각국 이전보다 높은 수준의 환경 보호의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 이러한 정책 조화와 조율로 인한 정책 변화의 편익은 협력 국가 간 상이성이 클 때 더욱 크게 된다. 이질성의 정도에 비례하여 적응비용의 절대적 크기가 상승하는 것과 마찬가지로 통합을 통해 기존의 국가 단위에서 기대할 수 없었던 보다 바람직한 정책 변화를 기대할 수 있게 되는 것이다. 따라서 이질적인 국가 간의 통합은 그 통합 비용과 마찬가지로, 또는 그 비용을 상회하여 편익의 절대적인 크기를 증가시킬 수 있으므로 순효용, 즉 편익에서 비용을 뺀 효용의 측면에서 이질적인 국가 간의 통합에서 기대되는 편익이 동질적인 국가 간의 통합보다 작다고는 말할 수 없다.

이질성이 창출하는 편익의 측면은 특히 경제적인 측면의 편익에서 두드러지게 나타난다. 경제규모와 구조, 생산요소의 구성 등이 상이한 국가들의 통합은 시너지 효과를 통해 그 기대 이익을 극단적으로 상승

시킬 수 있다. 경제통합의 최종적인 단계가 생산 요소의 완전한 이동성을 보장하는 것이라는 점에서 이질적인 경제구조를 가진 국가들 사이의 통합은 각각의 비교우위에 기초한 생산 요소의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 기초를 제공하는 것이다. 앞서 살펴본 ‘경제재건 지원 계획’의 경제적 효과에 대한 분석이 그 단적인 예이다. 과거 공산주의 체제의 영향하에 있던 중·동유럽 국가들을 유럽연합의 기존 구조에 통합하고자 하는 이 프로그램은 이들 국가들에 대한 직접적인 원조라는 비용을 수반하지만 그로 인한 경제적 기대이익은 기존의 유럽연합 체제에서 기대할 수 있었던 수준을 상회한다. 중·동유럽 국가들의 통합에 따른 편익이 기존의 유럽연합 회원국들에게 불균등하게 분배된다는 문제를 차치한다면, 이들 국가들의 통합을 통해 기대되는 총 편익의 절대적인 크기는 통합 과정에 소요되는 비용의 절대적 크기를 넘어서는 것으로 나타나고 있는 것이다.

이러한 점에서 이질성의 정도와 통합의 비용, 편익 간의 함수 관계는 복잡적이면서 동태적이다. 이질성의 정도에 비례하여 통합에 소요되는 적응비용의 절대적 크기가 증대하는 것과 마찬가지로, 통합을 통한 기대편익 또한 비약적으로 상승할 수 있는 것이다. 다른 한편, 통합이 일련의 수렴 과정이라는 점을 감안할 때 통합의 진전에 따라 적응비용은 지속적으로 감소하는 반면 기대편익은 적어도 일정 시점까지 장기간에 걸쳐 지속적으로 증가한다는 점을 지적할 수 있다.

통합의 초기 단계에서 확인되는 국가들 간의 이질성의 정도는 통합 과정에 소요되는 적응비용의 절대적 크기를 결정하는 요소로 작용한다. 그러나 통합의 진전에 따라 이질성의 정도가 완화됨에 따라 통합 당사국들이 감내해야 하는 ‘한계적응비용’은 지속적으로 감소하는 경향을 띠게 될 것이다. 반면, 통합을 통해 기대되는 편익은 통합의 진전

에 따라 점진적으로 실현되면서 통합의 최종적 단계에 이르러 완성되어 가는 것이라는 점에서 통합 당사국들이 기대할 수 있는 ‘한계편익’은 적어도 통합의 최종적 완성 이후 일정 시점까지 지속적인 상승 경향을 보이게 될 것이라는 점을 쉽게 예측할 수 있다. 이질적인 국가들 간의 통합을 추동하는 근본적인 요인은 이러한 한계적응비용의 감소 경향과 한계편익의 증가 경향에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 점에서 국가 간 이질성의 정도와 통합의 비용, 편익 간의 상관관계를 이질성의 정도에 비례하여 나타나는 적응비용의 절대적 크기라는 단선적인 측면에서가 아니라 그에 따른 기대편익의 절대적 크기와 통합 과정에서 확인되는 한계편익과 한계비용의 변화라는 측면에서 동태적으로 분석할 필요가 있는 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

V. 국제환경 관련 요소 분석



전문 국제사 연구원 · 임재영
특임 비서관 · 최영희

본 장에서는 한반도 통일의 문제가 남한과 북한 간 만의 문제일 뿐 아니라 국제적 문제라는 인식하에 통일 비용·편익 연구에 있어서도 국제적 환경의 분석을 통해서 새로운 연구요소를 도출해 내고자 한다. 우선적으로 한반도 통일에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 미국과 중국의 한반도 통일과 관련한 입장을 통일 비용·편익이라는 관점에서 분석을 시도하였다. 다음으로는 한반도 통일과 관련된 국제환경의 변화를 세계적 및 지역적 차원으로 예측하고, 이를 바탕으로 독일통일 당시의 국제환경과의 비교를 통해서 국제환경 변화 차원의 통일 비용·편익 요소를 추출하였다.

1. 미국과 한반도 통일의 비용·편익

탈냉전 이후 20년의 시간이 흘렀고 남북한 사이에는 관계정상화를 위한 의욕적인 노력이 있었지만, 여전히 한반도 통일은 요원해 보인다. 북한체제의 내구력이 소진되고 북한사회 전체의 구조적인 모순이 극대화되었지만, 그러한 일탈성이 평화통일을 위한 우리의 노력과 어떻게 맞닿을 수 있을 지 정확하게 판단하는 일은 쉽지 않다. 이러한 배경에서 한반도 통일의 핵심적인 관여자인 미국이라는 변수가 한반도 통일의 비용·편익적 관점에서 어떠한 역할을 담당할 것인지를 예측하는 일은 매우 중요한 과제이다. 한반도 안보의 핵심 이슈인 핵문제의 본질, 향후 평화체제 수립과정에서 미국 변수의 중요성을 고려할 때 미개척분야인 미국의 비용·편익적 관점을 이해하고 관련 항목을 설정하는 것은 우리의 통일정책에서 매우 긴요한 과제로 이해된다.

이와 관련, 한반도 통일을 어떻게 설정하느냐의 문제는 매우 중요한 사안이라는 점을 주목할 필요가 있다. 통일은 남북한에 존재하는 고도

의 완결성을 갖춘 두 국가 사이의 결합이므로 통일을 어떻게 정의할 것인가가 중요한 관건이다. 일반적으로 두 가지 차원의 접근이 가능한데, 하나는 남북한 사이의 평화적인 관계가 정착되어 통일정부 수립을 위한 구체적인 로드맵 및 관련한 국제사회의 안정적인 지원이 이뤄지는 시기와 상황을 상정해 볼 수 있다. 또 하나는 민주주의적이고 시장 경제에 기반한 통일한국이 제도적으로 가시화되는 시기와 상황을 통일로 상정하는 경우가 있을 수 있다. 전자의 경우 통일을 상대적으로 광의의 의미에서 이해하는 시도이고, 후자의 경우 상대적으로 통일을 협의의 의미로 이해하는 것으로 볼 수 있는데, 현재까지의 통일 관련 각종 논의를 고려해 보면 전자의 경우 사회경제적 통합의 단계를 의미하고 후자의 경우 정치제도적 통합의 단계를 의미하는 것으로 이해된다. 본 연구는 통일 비용·편익과 관련한 종합적인 분석을 시도하므로 전자와 후자의 관점을 모두 포괄하는 차원에서 미국의 비용·편익적 이해를 분석해 보고자 한다.

따라서, 한반도 통일과 관련한 국제적 행위자의 관점에서 분석을 시도하는 경우 이해 관여자의 범위를 어디까지 포함할 것인가의 문제를 제기해 볼 수 있다. 미국이라는 행위자의 속성상 한반도 통일은 미국의 글로벌 전략 및 동북아 지역 전략의 연계성이라는 차원에서 이해될 것이고, 결과적으로 미국이 포함하는 비용·편익의 범위는 동아시아 주요국들과의 외교관계는 물론 다양한 국제기구들과의 관계에 대한 고려를 포함할 것으로 판단된다. 이 문제는 완전히 해결되기 어렵다고 판단되고, 따라서 주요국의 경우 미국의 대중국관계 및 대일본관계로 제한하며, 국제기구의 경우도 한반도 통일에 이해관계를 가지는 최소한의 기구로 제한하고자 한다.

가. 체제전환국가와 미국의 정책

(1) 미국의 체제전환국가 정책

체제전환 국가들에 대한 미국 개입정책의 시작은 대체로 제2차 세계 대전 직후로 거슬러 올라간다. 당시 독일과 일본을 대상으로 유럽과 아시아에서의 영향력 확보를 목표로 하였던 미국은 소위 새로운 국가 수립(nation-building)을 계획하고 개입정책을 전개한 바 있다. 당시 루즈벨트 대통령과 트루먼 대통령은 독일과 일본에 대한 개입이 그렇게 오랫동안 계속될 것으로 예상하지 못했을 것으로 판단된다. 하지만 냉전기 전 기간은 물론 탈냉전기 동안에도 체제전환 국가들에 대한 미국의 개입은 지속적으로 계속되었다. 실제로 냉전기 동안 체제전환의 차원에서 미국이 대규모 군사작전을 포함한 개입외교를 전개한 것은 평균 10년에 1회 정도로 알려져 있으며, 탈냉전기 이후의 경우 횟수가 더욱 늘어나 지난 20년간 평균 2년에 1회 꼴로 군사작전을 포함한 개입정책이 전개되었다고 한다.¹²⁰ 냉전적 대결과 갈등은 탈냉전기에 들어 다른 갈등요인들로 대체되었고, 유일 강대국 미국의 개입정책은 더욱 확대된 것이다.

그런데 ‘체제전환 국가’를 정의하고 이들에 대한 다양한 정책의 성격을 분석하는 데에는 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 상대적으로 비교민주주의 차원에서 학문적 영역에 머물던 ‘체제전환’(regime change)이라는 용어가 외교정책의 개념으로 빈번히 사용되기 시작한 것은 탈냉전기 이후로 볼 수 있다. 과거 국가수립(nation-building), 전복(overthrow), 군사작전(military operations) 등의 개념들이 상황

¹²⁰-James Dobbins, *et al.*, *The Beginner's Guide to Nation-Building* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2007), p. 17.

에 따라 혼용되다가, 탈냉전기 이후 특정 국가에 대한 근본적인 거버넌스의 변화를 추구하는 일련의 외교정책을 ‘체제전환’으로 통칭해서 사용한다고 볼 수 있다. 냉전기의 경우 이념적 요인, 제3세계 국가들과의 외교갈등, 그리고 냉전대결에 따른 권위주의 국가들에 대한 지원 등의 요인들이 복잡하게 작용하여 미국의 개입정책을 일관되게 설명한다는 것이 불가능했던 것으로 판단된다. 하지만 탈냉전기에 들어 미국은 민주주의, 인권, 국제안보(대량살상무기) 등이 실패하는 국가나 지역을 대상으로 전개하는 개입주의적 외교정책을 ‘체제전환’이라는 포괄적인 차원에서 접근하고 정책을 구사하는 경향을 보이고 있는 것이다.¹²¹ 체제전환 국가들에 대한 미국의 정책은 어떠한 근거로 체제전환 국가들을 규정할 것인지의 문제, 그리고 체제전환을 위한 정책들이 현실적으로 의미 있는 성과로 이어질 수 있는지의 문제가 핵심적인 사항으로 판단된다. 이러한 차원에서 본 연구는 우선 체제전환이라는 일방주의 외교정책을 가능케 하는 외교정책의 이념적인 기반과 특징을 이해하는 작업이 필요하다고 판단된다.

(2) 미국 외교정책의 목표와 수단

미국 외교정책을 역사적으로 살펴보면 다자주의와 일방주의라는 두 가지 외교적 수단이 미국의 국가이익을 성취하기 위해 상호 대안적으로 선택되었음을 발견하게 된다. 일방주의는 미국이 다른 나라의 도움 없이 혼자만의 의지와 힘으로 국제정치 현안에 개입하는 것이고, 다자주의는 여타의 국가 행위자들과 그룹을 이뤄서 국제정치 현안을 해

¹²¹ Robert S. Litwak, *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007), pp. 7~9.

결하고자 시도하는 것을 말한다. 이 경우 어느 외교전략 수단이 채택
되건 미국 외교는 자국의 관점에서 협소하게 정의되는 이익만을 추구
하는 ‘국내주의적’이거나, 혹은 다른 여러 국가의 이익을 동시에 포괄
하는 ‘국제주의적’이거나, 아니면 인류 보편적 가치 실현을 목적으로
하는 ‘인류보편주의적’인 목적을 가지게 된다. 이처럼 미국 외교정책의
현실적 전개는 특정 정책이 추구하는 가치의 외연적 범주 - 국내주의
적, 국제주의적, 인류보편주의적 - 와 이를 현실화하기 위한 일방주의
및 다자주의 외교전략 간의 다양한 조합의 결과라는 점을 발견할 수
있다.¹²²

일방주의의 경우 특정 외교정책 실현에 있어서 다른 국가들의 협조
나 국제제도적 약속과는 무관한 독자 행동을 의미한다. 이런 관점에서
일방주의 외교전략은 개별 행동을 의미하거나 혹은 현존하는 국제공
조체제로부터의 이탈을 뜻한다. 일방주의 외교전략은 현실주의의 국제정
치 세계관에 의존하면서 상대적으로 국가 중심적 가치에 치우치는 경
향을 보이는 것도 사실이다. 이 경우 미국이라는 국가행위자의 정체성
을 어떻게 이해하며, 그러한 정체성에서 비롯되는 미국의 국가이익이
어떻게 정의되느냐의 문제가 일방주의 외교전략의 근거로 작동하게
되는 것이다. 다자주의적 외교수단의 경우 행위의 차원과 제도적 차원
에서 이해할 수 있다. 셋 이상의 국가가 조정된 공동 행위를 취하는 것
이고, 이 때 국가들 간 협조체제는 다자주의적 제도의 틀에 의해서 제
약 받는다. 다자주의는 구체적인 이익을 공유한 국가들 간의 한시적인
조화의 형태로 나타날 수 있고, 혹은 원칙, 규범, 절차 등의 차원에서
개별 국가의 행동에 구체적인 제약을 가하기보다는 규율에 의거한 장

¹²²-David Malone and Yuen Foong Khong (eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspective* (Boulder: Lynne Rienner, 2003), ch. 1.

기적인 협력의 형태로 나타날 수도 있다.

일방주의 혹은 다자주의 외교수단이 어떠한 외교정책적 가치 및 목표와 결합하느냐가 중요한 의미를 가지는데, 외교정책의 목표는 앞서 언급한 바와 같이 ‘국내적 가치,’ ‘국제주의적 가치,’ 그리고 ‘인류보편적 가치’로 나뉘볼 수 있다. 국내적 가치의 경우 외교정책결정자가 추구해야 할 이익은 자국 국민들의 물리적 안보와 재산을 보호하는 것으로 대표된다. 국내주의적 정책을 최우선시하는 정책결정자들은 자국 국민들을 위한 이해관계의 차원에서 협소하게 정의된 민족주의적 가치들의 보전을 주장하면서 국제적으로 확대된 정치공동체적 이익과의 일정한 수준의 단절을 선호한다. 이 경우 대내적인 이익의 극대화를 주장하는 사회적 요구가 강조되고 정책 실현에 있어서도 이러한 요구에 부응하는 정치적 결정이 우선시 될 수밖에 없을 것이다.

반면에 국제주의적 외교목표는 미국과 미국인들의 이익을 추구할 뿐만 아니라 다른 국가들의 국가이익에도 부합하고자 하는 것이다. 국내주의적 정책을 우선시 하는 정책결정자들이 국제정치를 갈등과 권력다툼이 불가피하게 전개되는 투쟁의 장으로 이해하였다면, 국제주의적 정책을 강조하는 이들은 개별 국가는 국제사회의 구성원으로서의 일정한 책임감을 가지고 있으며 이러한 책임감은 권력이 지배하는 국제질서에서 국가들 간의 협조체제를 가능케 하는 일정한 규모의 힘의 공백을 채울 수밖에 없다고 설명한다. 이 경우 국제협조체제는 국가들 간에 공유된 이해, 가치관, 규칙, 제도 등을 통해 가시화 된다. 국제주의자들은 타 국가의 주권 존중을 포함하여 특정 영역에 관여하는 당사자 국가들 간의 구체적인 원칙, 규범, 법적 구속력을 만든다.

마지막으로 인류보편적인 가치를 외교목표로 지향하는 정책은 정책 실현의 정당성 확보를 위한 정치적 공동체에 대한 인식이 국가 중심적

인 구성에 의존하지 않고 인류 중심적인 초국가적 세계정치공동체라는 데에 있다는 사실에서 출발한다. 앞서 소개한 국제주의자들의 국제사회를 이해하는 방식이 국가들 간의 약속을 전제로 한 국제제도에 근거하고 있다면, 세계주의자들은 모든 인류와 인간들의 유대와 상호 이해를 전제로 국제사회를 이해하고자 한다. 미국 외교정책이 이러한 인류보편적인 가치를 지향하는 현실적인 사례들은 인권, 민주주의 위기, 안보, 복지 등의 향상을 추구할 때 발견할 수 있을 것이다. 인간안보에 근거한 국제안보 질서의 유지, 지속 가능한 발전을 위한 환경보호, 그리고 인권탄압에 대한 강력한 개입 의지 등은 가장 대표적인 인류보편주의적 외교정책의 목표로 볼 수 있다.

이상과 같은 설명과 관련하여 주목할 점은 체제전환 국가들에 대한 미국의 정책은 일방주의 및 다자주의 모두의 성격을 가진다는 점이다. 미국은 주요 현안을 분석하고 이를 토대로 관련 현안을 해결하기 위한 외교수단을 선택하게 되는데, 체제전환국가의 경우 대부분 미국 혹은 국제사회의 안보위협요인과 직결되는 경우가 많으므로 다른 영역의 현안보다는 상대적으로 일방주의 혹은 다자주의 어느 하나의 선택에 얽매이지 않고 다양한 외교수단을 고려하는 것으로 이해된다. 특히 흥미로운 점은 앞서 소개한 국내주의적, 국제주의적, 그리고 인류보편적인 외교목표가 어떠한 외교수단과 결합하는가의 문제는 상대적으로 냉전기 동안 분명하게 구분되었다는 점이다. 예를 들어 국내시장 보호, 공정한 무역관계, 해외시장 개척, 민주주의 확산 등 어떠한 국가이익에 초점을 맞추느냐에 따라 활용되어야 할 외교전략과 수단이 상대적으로 쉽게 구분되는 특징을 보였다.

하지만 탈냉전기 이후 체제전환 국가들에 대한 정책은 미국 내 정책 결정자들에게 국내적 이익, 국제주의적 이익, 인류보편적인 이익 모두

에 걸쳐 정당성을 확보하고 있는 경향을 보인다. 이러한 경향은 특히 9·11 이후 매우 두드러진 현상으로 나타나고 있다.¹²³ 미국의 국가이익이 국내적 차원에서는 물론 국제사회라는 포괄적인 공동체의 이익과 공유하는 부분이 확대된 것이고, 사안에 따라 인류보편적인 이익과의 연결성 또한 매우 적극적으로 이뤄졌다. 물론 미국 외교정책이 가지는 개입주의적 전통은 이미 오래전부터 발견되는 특징이기는 하지만, 탈냉전기에 들어 소위 ‘인도주의적 개입외교’(Humanitarian intervention diplomacy)에 대한 관심은 더욱 확대되었고 이에 대한 이해관계 역시 더욱 구체화된 것으로 이해된다. 미국은 국제질서의 파괴현상, 근본적인 인권의 침해, 학살 등의 문제를 해결해야 한다는 전통적인 책임감은 물론 이에 더하여 9·11을 겪으면서 ‘글로벌 테러리즘’에 대한 독특한 이해방식을 정립하게 되는데, 이러한 경험이 ‘체제전환 국가 정책’에 대한 중요성을 강조하게 된 것이다. 특히 미국 대내적인 차원에서 예방적 군사작전을 정당화시킨 ‘부시 독트린’이 중요한 계기가 되었다고 볼 수 있다.

(3) ‘불량국가’와 ‘체제전환’

어느 국가를 체제전환(regime change)의 대상으로 규정하기 위해서는 여기에 합당한 논리적 근거와 외교적 가치가 전제 되어야 한다. 탈냉전기에 들어 미국이 전개한 ‘체제전환정책’은 소위 ‘불량국가’(rogue states)의 존재와 논리적으로 공존하고 있다. 즉, 체제전환의 목표(target)가 되는 국가들은 어떤 형태로든 국제사회의 기준에

¹²³-Todd S. Purdum, *A Time of Our Choosing: America's War in Iraq* (New York: Times Book, 2004); Megham L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism* (Washington: Brookings Institution, 2003).

맞지 않는 일탈행위를 하는 국가로 규정되어야 하는데, 이러한 배경에서 등장한 개념이 ‘불량국가’로 볼 수 있다. ‘체제전환’이라는 용어와 마찬가지로 ‘불량국가’ 역시 탈냉전기에 들어 광범위하게 사용되기 시작한 용어로 볼 수 있다. 정확한 기원은 알 수 없으나 ‘불량국가’라는 표현이 특정 국가를 지칭하여 사용되기 시작한 것은 대체로 1980년도를 전후로 한 시점으로 알려져 있다.¹²⁴ 하지만 초창기 상당 기간 동안 ‘불량국가’라는 표현은 특정 국가나 지역의 국내정치적 상황을 나타내는 ‘기술적인’(descriptive) 차원의 용어로 사용되었을 뿐 외교정책적 의미를 가지는 용어로 사용된 것은 아니었다. 오히려 외교관계의 대상이라는 차원에서는 당시 ‘우범국가’(pariah state)라는 표현이 더욱 선호된 것으로 알려진다.

그러다가 1990년대로 넘어오면서 불량국가 혹은 반동국가(backlash state) 등의 표현이 거버넌스의 실패 혹은 국제안보 위협국가들을 지칭하는 표현으로 혼용되기 시작하였는데, 결정적으로 1994년 클린턴 행정부 당시 외교안보 보좌관이던 앤서니 레이크(Anthony Lake)가 Foreign Affairs지에 기고한 “Confronting Backlash States”의 내용 속에 ‘불량국가’가 구체적으로 등장하면서, ‘불량국가’는 매우 구체적인 외교정책적 맥락에서 이해되기 시작하였다.¹²⁵ 불량국가는 핵을 포함한 WMD 확산을 통해 미국의 안보이익과 국제안보질서를 위협하는 국가로 규정되기 시작한 것이다. 이러한 과정을 거치면서 불량국가를 규정하는 근거 또한 점차 정교해져 갔다. 미국은 탈냉전기 이후 유일

¹²⁴-Robert S. Litwak, *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11*, p. 27.

¹²⁵-Anthony Lake, “Confronting Backlash States,” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (March/ April 1994).

패권국가로서의 지위와 책임감을 바탕으로 안정적인 국제안보의 유지를 책임져야 한다고 생각하였고, ‘불량국가’로 규정되는 국가들을 대상으로 ‘체제전환’적 관점의 외교정책을 전개해야 한다고 판단하게 되었다.

흥미로운 사실은 탈냉전기에 들어 각각 8년을 집권한 클린턴 행정부와 부시 행정부 사이에서 ‘불량국가’를 정의하는 방식 및 관련 외교정책 수단을 개발하는 과정이 차별적이었다는 점이다. 클린턴 행정부의 경우 기본적으로 불량국가는 미국 외교정책의 대내외적인 정당성을 확보하기 위한 일종의 ‘정치적 동원’(political-mobilization) 전략의 차원에서 이해되었다. 따라서 어떤 국가를 불량국가로 지목하며 또한 그러한 논리를 어떻게 정당화하느냐의 문제는 사전적으로 정해져 있는 것이 아니었고, 또한 미국 내 특정 정치 세력이 독점한 정치적 용어로 이해되지도 않았다. 예를 들어 당시 일부 우익 세력이 인권을 거론하면서 중국을 불량국가로 규정하는 여론을 형성하자, 클린턴은 1998년 6월에 예정되었던 중국 국민방문을 취소한 바도 있다. 또한 클린턴 행정부 시기의 경우 불량국가는 전략적 유연성의 문제와도 연관되었다. 불량국가가 애초에 정치적 동원의 차원에서 다뤄진 관계로 불량국가들에게 모두 일관된 내용의 정책을 적용한다는 것이 불가능함에도 불구하고, 행정부 내에서 외교정책의 자율성을 발휘하는 데에 어려움이 있었던 것이다. 예를 들어 1994년 북한과 체결한 ‘제네바합의’를 계기로 일부 외교당국자가 이란과도 비슷한 외교적 타협이 진행되어야 한다고 주장하였는데, 이 때 불량국가 사이에도 각각 차별적으로 적용되어야 한다는 반란이 또한 제기됐다. 즉, 불량국가 그룹 내부에서 정책적 차별성이 존재하느냐의 문제를 놓고서 매우 소모적인 논쟁을 벌인 바 있다.

반면 부시 행정부의 경우 불량국가에 대한 체제전환은 매우 구체적으로 정의되었고, 상대적으로 전임 행정부와 비교하여 정책결정자들 사이에 분명한 공감대가 형성된 외교전략으로 작동하였다. 클린턴 행정부에게 ‘체제전환’이 논리의 차원이었다면, 부시 행정부의 경우 ‘체제전환’은 행동의 차원이었다. 물론 이러한 배경에는 9·11이라는 미국 역사상 중대한 안보 사건이 자리 잡고 있기 때문이기도 하지만, 집권세력의 성향, 탈냉전 10년을 지나면서 글로벌 안보를 위한 미국의 역할, 주요 지역안보에 대한 미국의 인식 등이 종합적으로 작용한 결과라고 생각한다. 특히 9·11 이후 체제전환정책은 ‘대량살상무기’와 ‘글로벌 테러리즘과의 연계성’이 의심되는 국가들이라는 두 가지 관점에서 구체화되는 특징을 보였다.

나. 체제전환정책의 유형과 외교수단

(1) 체제전환의 목표와 과정

(가) 체제의 존속 여부

우선 체제전환정책의 목표와 관련하여 기본적으로 가장 중요한 구분은 체제전환이 현존하는 행정부와 집권세력의 권력을 완전히 붕괴시키는 체제 자체의 전환을 목표로 하는지, 아니면 기존 권력의 근본적인 변화 없이 체제의 존속과 유지를 전제로 한 전환인지 구분할 필요가 있다는 것이다. 대부분의 경우 체제전환정책은 체제 자체의 변화(a change of regime)를 목표로 하는 사례가 많다. 미국과 UN 군사개입의 대부분을 이루는 서남아프리카 지역의 경우는 물론이고, 이라크, 아프가니스탄 등의 사례에서 보듯이 현존하는 거버넌스 시스템의 근본적인 변화를 목표로 하는 경우가 많다. 한편으로 2003년 리비아의 경

I

II

III

IV

V

VI

VII

협처럼 체제유지를 전제로 한 변화(change within a regime) 역시 의미 있는 정책 수단으로 고려되고 있다.

(나) 목표국가의 정치적 단계

다음으로 체제전환정책을 필요로 하는 목표국가(target state)가 어떠한 정치적 단계 및 과정에 있는가는 매우 중요한 요인이다. 체제전환을 목표로 하는 국가가 새로운 통일국가 수립의 단계인지, 전쟁을 겪은 직후인지, 몇 개의 국가로 지리적 분할을 경험하였는지 등과 같은 다양한 정치적 단계가 있을 수 있다.

(다) 체제전환의 범위

또한 체제전환정책의 목표국가 내에서 체제전환이 어떠한 범위에 미치도록 하는가의 문제 또한 중요한 판단 요소이다. 뒤에 관련 설명이 잠시 나오지만 미국의 정책이 목표국가(target state)의 정치적 민주화, 시장경제질서의 수립, 사회적 안정, 인권의 실현 등 특정한 범위를 목표로 하고 있는지, 아니면 이러한 영역 모두를 포함하는 포괄적인 변화를 목표로 하는지에 따라 체제전환정책의 내용은 달라질 수 있다.

(라) 목표국가 내부 자원의 활용 여부

마지막으로 체제전환정책을 수립하고 실행하는 과정에서 목표국가 내부의 정치지도자를 얼마나 활용할 것인가는 매우 중요한 정책적 판단요인이다. 체제전환정책의 성공은 목표국가 내부의 사회문화적 배경, 종교 및 이념적 특징, 인종구성의 특성 등의 요인과 매우 밀접한 관계를 맺고 있는데, 이러한 관계를 고려할 때 미국의 입장에서 목표국

가 내부의 정보, 자료, 인적자원, 현지 네트워크 등에 어느 정도 의존할 것인지의 문제는 매우 중요한 판단요인으로 지목된다.

한편, 이상과 같이 체제전환정책을 구성하는 몇 가지 주요 요인 중에서도 냉전기와 탈냉전기 미국의 체제전환정책을 목표국가의 정치적 단계 및 유형의 관점에서 구분해 보면 다음과 같다.

(2) 체제전환의 유형

(가) 국가수립(Nation-building)의 유형

역사적으로 미국이 다른 국가에 개입한 가장 많은 사례는 새로운 국가의 수립에 해당한다. 과거 제2차 세계대전의 종결 직후 특히 많은 신생독립국가가 생겨나면서, 미국은 서구식 국가수립의 과제에 직면한 국가들을 대상으로 다양한 정책을 전개한 경험을 가지고 있다. 이후에도 국가수립의 상황에 개입한 사례가 발견되는데, 특히 국가수립정책을 전개할 대상 국가가 비서구 지역인 경우 체제의 안정과 서구식 정치체도의 성공적인 정착에 초점을 맞춘 것으로 분석된다. 사실 국가수립은 아래에 언급한 체제전환 및 통일국가의 정치적 유형과 일정 부분 중복되는 점이 있다. 하지만 미국의 정책 수립이라는 차원에서 보자면 nation-building, regime-change, unification 등은 상당히 명백하게 구분되고 있는 실정이다.

(나) 체제전환(Regime-change)의 유형

체제전환은 매우 광범위한 의미로 해석될 수 있기 때문에 미국의 정책을 특정 유형범주와 변수들로 설명하기 어려운 측면이 있으나, ‘해당국 정치체제의 근본적인 변화, 리더십의 교체, 정치이념 및 정치문화의

I

II

III

IV

V

VI

VII

포괄적인 변화'로 설명할 수 있다. 대표적인 미국 정책으로는 과거 냉전기 동안 소위 제3세계 국가들을 대상으로 한 친서방 정치제도의 정착이라든가, 혹은 탈냉전기 이후 독재정치 등으로 인해 절대적 주권(absolute sovereignty) 보호가 적용되지 않는 국가들을 대상으로 한 미국의 정책, 또한 클린턴 행정부 2기 이후 체제전환은 WMD 확산을 꾀하는 국가들을 대상으로 한 정책으로 구체화된다. 9·11 이후 테러와의 전쟁(War on terrorism)을 전개하는 과정에서 이라크, 아프가니스탄 등을 대상으로 한 정책이 여기에 해당한다고 볼 수 있다. 한 마디로 반드시 과거와 완전히 단절된 새로운 국가나 정부의 수립을 추진하는 것은 아니지만, 기존의 정치질서를 부정하고 새로운 정치질서를 이식하는 것이 미국의 국가이익에 부합한다는 판단이 전제가 되어 있다.

(다) 통일국가(Unification)의 유형

이는 서로 다른 정치체제의 국가들이 하나의 국가로 통일하는 과정을 대상으로 미국의 정책이 전개되는 경우를 의미한다. 본 연구와 관련하여 대표적으로 독일통일 과정에서 보여준 미국의 정책을 참고해 볼 수 있다. 예멘과 일부 아프리카국가들이 통일국가를 형성하는 과정에서 미국의 정책이 전개된 바 있다. 탈냉전기 이후 비록 통일국가 유형을 대상으로 한 미국의 체제전환정책이 독일통일, 아프리카 일부 국가 등 일부 사례에 해당하기는 하지만 향후 한반도 통일과 관련한 미국의 정책을 예상한다는 차원에서 중요한 의미를 가진다.

미국의 정책을 이상과 같이 유형별로 나누는 것이 바람직함에도 불구하고 주요 정책보고서를 포함한 현재 미국의 문헌들은 대부분 '국가수립'(nation-building)이라는 하나의 일반적인 표현으로 통칭하고 있

다. 즉, 정책대상 국가의 현상이 체제전환에 해당하건 혹은 통일국가에 해당하건 ‘국가수립’이라는 관점에서 정책수립의 노력을 기울이고 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 그런데 앞서 살펴본 미국의 정책 목표를 통해 유추할 수 있는 한반도적 함의는 남북한 간 통일의 경우 앞서 언급한 ‘국가수립,’ ‘체제전환,’ ‘통일국가’ 이렇게 세 가지 서로 다른 유형의 정치변동 과정이 모두 부분적으로 해당한다는 점이다. 다시 말해, 향후 예상되는 한반도 통일의 경우 새로운 국가수립의 특성, 북한의 근본적인 체제전환의 특성, 그리고 남북한 간 통일국가의 특성이 모두 발견된다는 것이다. 따라서 미국 변수와 관련한 한반도 통일 비용·편익을 산출하기 위한 분석은 미국이 기존에 전개한 정책들을 종합적으로 분석해서 새로운 분석틀의 제시가 필요하다고 판단된다.

(3) 체제전환을 위한 외교수단

미국이 지금까지 다른 국가들을 대상으로 한 국가수립, 체제전환, 통일 등의 차원에서 추진한 정책들을 종합해 보면 아래와 같은 ‘정책영역’들에서의 ‘정책추진’을 발견할 수 있다. 정책 목표국가(target state)들의 역사적 및 사회문화적 배경에 따라 세부 정책들을 적용하는 데에 차이는 있을 수 있지만, 대체로 미국의 정책은 아래와 같은 ‘정책 영역’들을 중심으로 전개되었다. 정책 수립을 위한 ‘주요 고려사항’과 ‘영역별 정책수단’으로 나누어서 생각해 보면 다음과 같다.

(가) 주요 고려사항

체제전환을 위한 미국의 정책 목표는 우선 ‘목표국가’ 및 해당 국가가 속한 주변 지역의 지정학적 및 역사적 배경에 대한 정확한 인식과

I

II

III

IV

V

VI

VII

이해를 전제로 한다. 그러한 인식 위에 목표국가의 정부가 어떠한 유형인지, 또한 해당 정부가 추구하는 리더십의 특징이 무엇인지, 그리고 해당 정부와 리더십은 어떠한 정치 이데올로기 위에 기반하고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 다음으로는 목표국가 집권세력의 능력과 관련한 부분을 중요하게 고려해야 하는데, 구체적으로 해당 국가가 어떠한 대외정책적 기조와 수단에 의지해 왔는지 판단해야 한다. 마지막으로 미국이 체제전환정책을 시도하는 시점의 국제정치적 환경과 관련한 미국 내 여론이 어떠한가에 대한 분석이 필요하다.

(나) 영역별 정책

특정 국가를 대상으로 한 체제전환정책을 수립하기 위해서는 위에 언급한 주요 고려사항들이 종합적으로 분석되어지고, 그러한 분석을 전제로 다음과 같은 정책영역의 정책수단이 선택된다.

첫째, 안보(security) 영역의 정책으로써, 체제전환 목표국가의 안보정책을 담당하기 위한 지원활동이 필요하며, 주변국과의 안보는 물론 대내적인 사회안보 확보를 위한 정책수단이 채택된다. 구체적인 정책수단으로는 예를 들어 군대파견, 경찰력 등 사회안보 인력의 확보, 법치의 정착 등을 들 수 있다.

둘째, 인도적 지원(humanitarian aid) 영역의 정책으로써, 각종 인도적 차원의 수요를 정확히 파악하고 이와 관련한 지원을 적극적으로 추진한다. 구체적인 정책수단으로는 시급한 인도적 문제 해결, 각종 인도적 문제의 개입과 지원 등을 들 수 있다.

셋째, 거버넌스 영역의 정책으로써, 목표국가의 거버넌스가 정상적으로 작동될 수 있도록 노력하고 각종 제도적 정비와 다양한 영역의 정책지원을 통해 행정부의 기능이 정상화되도록 지원한다. 구체적인

정책수단으로는 각종 제도의 정비, 행정부의 기능복구, 교육, 언론, 의료정책 등을 들 수 있다.

넷째, 경제안정 영역의 정책으로써, 목표국가의 대외교역, 환율시장, 물가상승, 금리, 임금, 고용 등 핵심 사안에 대한 경제안정화 조치가 긴요히 요구되며, 이와 관련한 지원정책이 채택된다. 대표적인 정책으로는 안정적인 해외거래, 물가상승 해결 등을 들 수 있다.

다섯째, 민주주의 영역의 정책으로써, 체제전환을 경험한 목표국가가 사회적 통합을 이뤄내고 이와 함께 제도적 차원의 민주주의가 실천될 수 있도록 각종 관련 지원정책을 전개한다. 대표적인 정책으로는 사회통합, 선거, 정치집단의 출현 등을 들 수 있다.

여섯째, 경제성장 영역의 정책으로써, 경제안정과 경제성장 영역이 통상 분리되어서 다뤄진다는 점에 주목할 필요가 있고, 목표국가의 거시정책 조정을 통해 향후 경제성장이 가능하도록 지원정책을 채택한다. 대표적인 정책으로는 사회간접자본 확충, 조세제도, 국가재정의 안정적인 확보, 고용 및 환율 문제 등을 들 수 있다.

다. 한반도 통일 관련 미국의 역할

(1) 미국의 역할과 관련한 주요 고려사항

북한의 체제전환을 추진하기 위한 미국의 역할과 관련하여 앞 절에서 소개한 총 6개 영역에 걸친 미국 정책의 영역별 구분은 한반도 통일에 직접적으로 적용하기에 몇 가지 문제점을 발견하게 된다. 따라서 한반도 상황의 특수성이 적극적으로 반영된 ‘조정된 분석틀’의 도입이 필요한 것으로 판단된다. 구체적으로 한반도 통일을 위한 과정은 국내적 과정, 남북한 간 과정, 국제적 과정, 이렇게 3중 구조로 진행될 것으

I

II

III

IV

V

VI

VII

로 예상되기 때문에, 앞서 분석한 6개 영역을 이러한 한반도 분단구조의 3중 구조와 결합하는 것은 매우 의미 있는 분석틀의 제시로 이해된다. 특히 미국적 관점의 비용·편익은 국제적 과정에서 전개되는 통일 추진 과정의 핵심적인 부문을 구성할 것으로 판단된다. 이러한 배경에서 한반도 평화통일 과정에서 미국은 스스로의 역할과 관련하여 ① 무엇을 기본적인 주요 고려사항으로 고민하고 있으며, ② 그러한 고려를 전제로 한 영역별 핵심 역할을 어떻게 설정하고 있는지를 분석하면 다음과 같다.

(가) 한반도 통일과 관련한 미국의 ‘이익구조’

한반도 통일과 관련한 미국의 역할이 구체적으로 비용과 편익적 차원에서 분석되기 위해서는 미국이 남북한 통일에 대한 어떠한 이익구조(interest structure)를 가지고 있는지에 대한 점점이 반드시 선행되어야 한다. 즉, 미국은 어떠한 근거와 이해관계를 토대로 한반도 통일에 찬성할 것인지, 또한 찬성에 그치지 않고 지원하고 정책수단을 강구할 것인지에 대한 이해가 필요하다.

(나) G-2 시대의 세력균형의 변화에 대한 이해와 전략

최근에 들어 국제사회는 새롭게 전개되는 글로벌 세력구도를 G-2로 통칭하는 경향을 보인다. 인류는 지금까지 다양한 내용의 강대국정치를 경험한 바 있는데, 향후 전개될 미국과 중국 사이의 강대국정치는 과거의 경험과 다른 패턴을 보일 것으로 전망된다. 특히 글로벌차원과 지역차원에서, 또한 안보이슈와 경제이슈에서 미중 간 협력관계는 서로 다르게 나타날 것으로 예상되는데, 일반적으로 G-2 간 ‘협력-갈등’이 교차하는 가운데 동북아(한반도)에서는 대표적으로 갈등적인 관계를 유지할 것으로 알려져 있다.

(다) 미국이 처한 대내외적 환경과 글로벌 경제 환경

미국의 한반도 통일에 대한 관여정책은 미국이 처한 대내외적 환경에 민감하게 반응할 수밖에 없는데, 특히 최근의 경우처럼 글로벌 경제 환경이 악화되는 경우 불가피하게 정책수단 활용의 범위가 제약을 받을 수밖에 없을 것이다.

(라) 미국 집권세력의 정체성, 한반도전략 인식, 한반도전략의 변화

한편, 통일과정의 구체적인 시점을 전후로 한 미국 집권세력의 이념 및 관련 대외전략의 변화 역시 한반도 통일 관련 미국의 역할을 규정하는 매우 중요한 고려사항이 아닐 수 없다. 과거 김영삼-클린턴 정부의 관계, 김대중-부시·노무현-부시 정부의 관계 등을 돌이켜보면 미국 집권세력의 전략기조 변화를 이해하는 것은 매우 중요하였다. 따라서 한반도 통일을 전후로 한 시점에서 미국의 집권세력이 보이는 정치적 신념과 외교적 스탠스에 대한 정교한 분석이 요구된다.

(마) 미국의 대한반도, 동아시아, 글로벌 외교전략의 연계성

마지막으로 미국에게 있어서 한반도는 미국이 추진하는 매우 복합적이고 포괄적인 대외전략의 하나에 불과하다. 미국의 대한반도 통일 전략이 동북아, 그리고 보다 상위의 글로벌 전략과 어떻게 맞물리게 되는지에 대한 분석이 필요하다.

(2) 미국 역할의 영역별 분석

미국은 군사안보, 경제·사회, 미국 내, 국제적 영역 등 다양한 부문별로 역할을 수행할 것으로 예상할 수 있으며, 다음과 같은 과제가 포함

된다. 첫째, 군사안보 영역에서는 핵관련물질에 대한 철저한 관리, 북미중전·협화협정, 한미동맹의 통일지향적 기능 강화 등과 같은 정책 과제가 포함된다.

둘째, 경제·사회적 영역에서는 한반도·동북아와 글로벌경제중심과의 연결성 보장, 이 지역의 안정적인 외환시장·수출시장·에너지자원 등의 확보, 미래 한반도 통일정부와의 사회문화적 교류의 안정성 및 확대 등과 같은 정책 과제가 포함된다.

셋째, 미국 내 영역에서는 한반도 통일에 대한 미국 내 지지여론 형성, 의회차원의 지지, 기존 사례에서 보듯이 대규모 체제전환에 대한 각종(경제적, 법적) 지원 유도, 미국 내 유력 여론주도층(싱크탱크)의 지원이 포함될 수 있다.

넷째, 국제적 영역에서는 남한중심 통일에 대한 국제여론 형성 및 지지, 중국의 반통일적 정책(북한의 망명정부, 한중국경지대의 군사개입, 북핵 비호 등)을 사전에 억지, 유사시 동북아 안정성 유지를 위한 군사력 투입도 포함된다.

● 표 V-1 한반도 통일 관련 미국의 영역별 정책 내용

미국의 정책 영역	한반도 통일 과정에서 미국의 영역별 정책 내용
군사안보	1. 한반도 비핵화에 대한 보다 강력한 의지 2. 비핵화의 지속적인 추진을 위한 모멘텀의 유지 3. 통일과정 및 이후 주변국이 수용할만한 수준의 한미동맹 제시 4. 평화체제 논의 재개(북핵문제와 연동) 및 (궁극적인) 북미 국교관계 정상화 추진 ※ '선행후평화'와 '선평화후핵' 사이의 적절한 조합

미국의 정책 영역	한반도 통일 과정에서 미국의 영역별 정책 내용
경제·사회	1. FTA 인준 및 향후 지속적인 경제발전의 시너지 효과 - 경제통합의 안보적 spill-over 효과 창출 2. 통일과정 상의 한반도 경제성장 지원 3. 북미 경제교류 활성화 및 북한투자를 위한 제도적 지원 4. 통일과정 상의 한반도 불안정성(Korea discount)을 해소하고 미국 및 국제 투자자들의 안정적인 경제활동 유지 5. 한반도·동북아와 글로벌경제 사이의 안정적인 상호의존성 확보(수출시장, 원료공급, 에너지 등)
미국 국내	1. 북한문제 해결 의지 및 한반도 통일의 필요성 이해 확산 2. 체제전환에 대한 제도적, 법적, 재정적 지원 3. 의회의 초당적 지지(Bipartisan support) - 기존의 유사한 사례 참고 4. 미국내 정치지도자, 여론주도층의 평화통일 지지 여론
국제사회	1. UN 및 각종 국제기구의 한반도 평화통일 지지 2. 지역별 대표적인 국제기구를 통한 통일과정에서의 긍정적인 개입(일본-나토의 관계 참고; ARF, NATO, EU 등) 3. 미중 간 G-2 협력이 동북아안정과 한반도 평화에 적용될 수 있도록 안정적인 대중국정책 유지 4. 동북아 지역안보 정착에 기여 5. 한반도 통일 이후 한미동맹과 미일동맹 사이의 조화

라. 미국의 한반도 통일 비용·편익 관련 요소

위에 설명한 4개 정책영역을 중심으로 한반도 통일 비용·편익 차원에서 포함되어야 할 미국 차원의 변수를 상술하면 아래와 같은 점이 파악된다.

(1) 군사안보 영역

(가) 북한의 비핵화 실행을 유도 및 지원

- 1992년 난-루가 법안이 한반도에 적용되는 경우 비용 산출
- 글렌수정법 적용의 해제와 관련한 비용·편익 산출

- 비핵화를 북미 간 트랙과 6자회담 트랙으로 구분하여 어떻게 역할을 구분하는 것이 최적의 모델인지 비용·편익적 차원에서 접근

(나) 비핵화의 지속적인 추진을 위한 모멘텀의 유지

- 비핵화 및 한반도 평화를 위한 협상주의자들의 협력체제 유지의 비용
- 글로벌 비핵화에 대한 미국의 리더십의 편익
- 동북아 비핵화 주도를 통해 향후 정당한 지역균형자로서의 편익

(다) 통일과정 및 이후 주변국이 수용할만한 수준의 한미동맹 제시

- 통일 이후 한미동맹의 정당성 확보를 위한 조정과 관련한 비용·편익
- 통일 이후 한미동맹 규모 감소가 다른 지역의 전략적 활용성을 높여 주는 데서 발생하는 편익

(라) 평화체제 논의 재개 및 궁극적인 북미국교관계 정상화 추진

- 평화체제 논의 재개를 둘러싼 포괄적인 미국의 비용·편익 산출
- 북미국교정상화에 따른 절차적 비용 산출

(2) 경제·사회 영역

(가) FTA 인준 및 향후 지속적인 경제발전의 시너지 효과

- 한미 FTA 이후 미국의 경제적 이득으로서의 편익 산출
- 한미 FTA가 미국의 동북아 경제활동의 안정성 보장, 관련 편익 산출

- FTA를 통한 경제이익의 안보적 파급효과의 편익 산출
- 북한 경제활동이 한미 FTA로 편입되는 경우 편익 산출

(나) 통일과정 상의 한반도 경제성장 지원

- ‘통일 한국 경제활성화 지원법’(안)과 관련 추진상의 비용·편익 산출

(다) 북미 경제교류 활성화 및 북한투자를 위한 제도적 지원

- ‘북한 경제지원법’(안) 관련 추진상의 비용·편익 산출
- ‘북한 투자보장법’(안) 관련 추진상의 비용·편익 산출

(라) 통일과정 상의 한반도 불안정성(Korea discount)의 해소 그리고 미국 및 국제 투자자들의 안정적인 경제활동 유지

- 관련 법안의 제정과 추진상의 비용·편익 산출

(마) 한반도·동북아와 글로벌경제 사이의 안정적인 상호의존 확보(수출시장, 원료공급, 에너지 등)

- ‘통일한국 수출 지원법’(안) 관련 추진상의 비용·편익 산출
- ‘한미 에너지협력법’(안) 관련 추진상의 비용·편익 산출

(바) 사회 차원에서 미국의 대북한 지원 활동을 위한 정책

- 북한사회 재건을 위한 각종 민간봉사활동 지원 관련 비용·편익 산출
- 북한사회 재건을 위한 미국의 인적, 물적 자원 활용 관련 비용·

I

II

III

IV

V

VI

VII

편익

- 북한 각 영역별 인사들에 대한 교육, 미국방문, 네트워크 등의 비용·편익

(3) 미국 국내 영역

(가) 북한문제 해결 의지 및 한반도 통일의 필요성 이해 확산

- 한반도 평화통일의 필요성을 미국내 각종 미디어에 대한 광고 비용
- 미국내 대학, 연구기관, 싱크탱크, NGO를 대상으로 한반도 평화통일에 대한 당위성 확보를 위한 각종 연구, 행사, 홍보 관련 비용

(나) 체제전환에 대한 제도적, 법적, 재정적 지원

- 체제전환에 대한 행정부 차원의 지원과 관련한 비용
- 체제전환에 대한 의회 차원의 지원과 관련한 비용
- 체제전환에 대한 각종 기구(USAID 등) 차원의 지원과 관련한 비용

(다) 의회의 초당적 지지(Bipartisan support)

- 기존 체제전환의 사례를 한반도적 상황으로 전환하기 위한 사전 연구 작업 관련 비용
- 의회 내 ‘한반도평화위원회’(안) 설치를 위한 비용
- 의회 내 ‘통일한국’ 지지를 위한 각종 청문회, 공청회 등의 비용
- 의회 관련 각 층위의 지도자들을 대상으로 북한이해를 돕기 위한 각종 행사 관련 비용

(라) 미국 내 정치지도자, 여론주도층의 평화통일 지지 여론

- 미국 내 여론주도층을 대상으로 한 이해확산, 여론조사 등 관련 비용

(4) 국제사회 영역

(가) UN 및 각종 국제기구의 한반도 평화통일 지지

- UN을 통한 미국의 한반도 평화통일 지지 활동 관련 비용
- (필요한 경우) UN 평화유지군의 북한 파견을 위한 미국의 관련 비용

(나) 지역별 대표적인 국제기구를 통한 통일과정에서의 긍정적인 개입

(일본-NATO의 관계 참고: ARF, NATO, EU 등)

- NATO-통일한국 관계의 긴밀한 유지와 관련 비용
- ARF, APEC, EAS 등 미국이 적극적으로 관여하는 지역 기구들을 통한 한반도 평화통일 지원 활동과 관련 비용

(다) 미중 간 G-2 협력이 동북아안정과 한반도 평화에 적용될 수 있도록 안정적인 대중국정책 유지

- 통일한국 관련 (일정기간) ‘미중정책기구’ 운영과 관련 비용
- 중국이 통일한국을 지원할 수 있도록 미국 내 중국전문가들의 다양한 활용과 관련 비용

I

II

III

IV

V

VI

VII

(라) 동북아 지역안보 정착에 기여

- 통일한국이 동북아 지역기구의 자발적인 출현을 앞당길 것으로 예상됨에 따라 관련된 미국의 정책 수립 및 역할 비용
- 냉전기 서유럽, 탈냉전기 NATO 확대의 사례를 동북아에 적용할 수 있도록 하기 위한 관련 연구활동 및 정책준비 관련 비용

(마) 한반도 통일 이후 한미동맹과 미일동맹 사이의 조화

- 한미동맹과 미일동맹의 새로운 역할 창출 연구 및 실행을 위한 비용

마. 시사점

소위 불량국가들을 대상으로 한 미국의 체제전환정책은 한반도 안보에도 많은 영향을 미친다. 북한을 바라보는 미국의 인식에는 기본적으로 체제전환의 접근법이 깔려있기 때문이다. 따라서 미국이 이해하는 한반도 통일과정에는 불가피하게 북한 정권의 체제전환 과정과 관련한 전략개발이 중요한 변수로 자리잡고 있다. 그런데 북한은 다른 체제전환 목표국가(target state)에서 발견할 수 없는 매우 독특한 특징을 보인다. 첫째 북한의 체제전환을 포함한 한반도의 변화는 향후 남북한 사이의 통일로 이어지는 일종의 새로운 국가수립(nation-building)의 성격을 가진다는 점이다. 둘째 북한에게는 중국이라는 매우 공고한 후견 국가가 존재하고 있으며, 또한 중국은 미국과 매우 독특한 글로벌 리더십을 공유하고 있는 나라이다. 미국의 통상적인 체제전환정책이 쉽게 적용되기 어려운 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

최근에 와서 미국의 다양한 문헌들을 종합해 보면 체제전환정책은

대체로 세 가지 유형으로 나뉘지고 있는데, 즉 ‘체제전환정책,’ ‘포괄적 봉쇄정책,’ 그리고 ‘제한적인 봉쇄정책’으로 나뉘지고 있다. 향후 북미 간 대화가 본격화되고 한반도 평화에 대한 근원적인 논의가 시작될 때 미국의 정책은 어떤 형태로든 위의 세 가지 유형의 하나를 고민하게 될 것이다. 그리고 미국은 어떤 형태로든 독일통일을 포함한 과거 사례와 최근의 이라크 체제전환과 관련한 미국의 경험을 한반도적 상황에 적용하려고 할 것이고, 이 과정에서 근본적인 차이점에 대한 고민이 필요할 것이다.

본 연구가 제안하는 미국적 변수들을 한반도 통일 비용·편익으로 전환하는 작업은 미국의 대내적 정치 상황의 변화와 한반도 및 동북아 정치적 환경의 변화에 따라 지속적인 조정작업을 요구한다. 따라서 현 시점에서의 비용·편익의 산출을 어떻게 효율적으로 형식화하여 관리하느냐가 중요한 향후 과제로 제기된다. 한반도 통일과정에서 발생할 수 있는 주요 일탈성을 어떻게 예측하느냐의 문제가 또한 제기될 수 있는데, 본 연구가 제안하는 비용·편익적 범주에 근본적으로 포함되지 않았던 상황들, 예를 들어 갑작스런 김정일의 사망, 통일과정에서 북한 내 특수부대의 반란, 통일과정에서 일부 세력의 중국으로의 망명 등의 상황들에 대한 비용·편익을 어떻게 처리하느냐의 또한 향후 주요 과제로 제기되고 있다.

마지막으로 한반도 통일과정에서 미국의 역할이 뚜렷하게 요구되지만 비용·편익의 차원으로 전환되지 못하는 변수들을 어떻게 처리하느냐의 문제가 지속적으로 제기될 수 있다. 미국의 리더십 혹은 피스메이커(peacemaker)로서의 이미지 등의 사안들은 명백하게 미국 외교의 자산으로 작용하지만 그것을 구체적인 편익의 크기로 구현하는 것은 매우 어려운 과제가 아닐 수 없기 때문이다.

2. 중국과 한반도 통일의 비용·편익

중국은 한반도 통일에 많은 관심을 가지고 있는 동시에 이에 상당히 민감하다. 그 이유는 상황적, 지리(공간)적, 지정학적, 지경학적, 전략적, 구조적 관점에서 한반도 통일이 양산할 수 있는 영향과 그 불확실성 때문이다. 한반도 통일로 발생하는 불확실성은 한반도 통일로 인한 국제체제와 역학구조의 변화로 인해 지불해야할 부담(비용)과 누릴 수 있는 편익에 대한 전략적 손익분기가 불명확한 것을 의미한다. 중국은 그래서 한반도 통일문제에 대해 입장을 공개적으로 밝히는 것에 대해 조심스러워 하고 있다.

우선 역사적인 관점에서 보면 중국과 한반도는 세계 유일의 분단지역으로 남아 있다. 베트남, 독일과 예멘의 통일이 상이한 방법으로 실현되었지만, 베트남과 독일은 통일 후 안정을 찾아가는 대신 예멘의 경우 내전사태로 인해 통일의 후유증을 대변하고 있다. 지리(공간)적 개념에서 중국과 한반도는 1,300km의 국경을 공유하고 있다. 이는 중국이 공유하는 국경 중 세 번째로 가장 긴 국경이며, 군사지리적인 관점에서 통일한반도와 중국의 관계의 호불호가 그 전략적 의미를 결정할 수 있어 민감한 사안으로 부상할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 지정학적으로 통일한반도가 민주주의 정권에 의해 이뤄지면 인도 다음으로 가장 큰 민주주의 국가를 접하게 되기 때문에, 일당체제의 정권을 유지하는 중국에게 있어서는 한반도 통일이 가져다 줄 수 있는 예측 불가능한 파급효과와 내재적으로 불확실성이 잠재된 결과에 민감할 수밖에 없다. 특히 중국이 지금까지 주변국제환경을 평화롭고 안정적으로 이끌어 올 수 있었던 가장 큰 이유는 이들 지역의 국가 대부분이 전통적 사회주의나 공산주의 국가라는 사실이다. 비사회주의 국가가

있으나 이들의 영향력이나 국력, 또는 국가규모가 중국의 안보에 영향을 미칠 수 있는 정도는 아니다. 그럼에도 불구하고 중국과 주변국과의 우호적 관계는 중국이 주장하는 수준과는 차이가 존재한다. 이런 상황에서 한국이 북한을 흡수통합해서 한반도에 동아시아 최대 규모의 민주주의 국가가 출현한다면 중국으로서는 반갑지만은 않을 것이다.

지경학적인 관점에서 보면, 중국이 추진하는 균형적 발전전략에 한반도는 중요한 의미를 가지고 있다. 특히 통일한반도는 중국이 희망하는 동북지역의 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 중국 동북지역의 발전을 위해서는 이들 지역 중 특히 내륙에 위치하고 있는 길림성과 흑룡강성이 해외 시장에 접근할 수 있는 기회가 창출되어야 하는데 이는 한반도를 통해서 이뤄질 수 있는 부분이다. 전략적인 개념에서 보면, 통일한반도의 구현은 중국에게 미국을 견제할 수 있는 ‘전략적 요충지대’(strategic buffer zone)의 소실을 의미하는 것으로 중국은 한반도 통일 이후 미군 주둔 문제의 해결 방향을 예의주시할 수밖에 없다. 그러므로 이 문제는 이것이 어떻게 해결되느냐에 따라 중국의 한반도 통일에 대한 입장이 확정지어질 수 있는 매우 직접적이고 결정적인 사안이다. 구조적인 관점에서 보면, 한반도의 통일은 최소한 한반도를 둘러싼 동북아시아의 국제질서의 개편을 의미한다. 통일한반도로 인해 우선 북중동맹관계가 사라질 것이며, 한미동맹관계가 더욱 강화될 수 있다. 또는 한미동맹이 미약해질 수 있으나 한국이 통일한반도의 주체가 되고 국력이 더욱 강화되면 동 지역의 권력구조에 근본적인 변화를 일으키는 요인으로 작용할 것이다. 이미 세계 13위의 경제력, 세계 7위의 무역 강대국인 한국의 위상이 더욱 상승할 것이며, 통일한반도의 인구수는 세계 20위권에 들 것이다. 오늘날의 기준에서 보면

한반도의 7,500만 인구는 선진국 중 미국, 러시아, 독일, 일본, 캐나다 등의 국가 다음으로 많은 수준이다.

상기한 이유에서와 같이 한반도 통일문제는 다차원적이고 다층적인 측면에서 중국의 국익에 영향을 미치는 이슈이기 때문에 중국은 한반도의 통일문제에 민감할 수밖에 없다. 이런 맥락에서 한반도 통일은 미래 중국에게 미국과의 관계 다음으로 매우 중요한 전략적 의미를 가진 사안이 된다. 중국에게 한반도 통일은 양날의 칼과 같은 의미를 지니고 있다. 지정학적 의미에서 보면, 통일한반도가 중국과 중국의 동북지역의 경제발전에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 이 같은 이유 때문에 최근 중국에서는 중국의 경제발전을 한반도 통일과 연계하는 인식과 사고가 증가하고 있다. 이에 반해 통일한반도의 지정학적, 전략적 의미의 관점에서 보면, 한반도의 통일은 중국에게 비경제적 비용을 부담해줄 수 있는 요인이다. 통일한반도가 가져다 줄 몇 가지의 전략적, 구조적 변화에 대한 만족스러운 대안이 마련되지 않으면, 중국은 한반도 통일에 대해 민감하게 문제를 인식할 수밖에 없다.

오늘날 중국 전문가들 사이에서 한반도 통일에 대한 의식이 고조되기 시작한 배경적 요소 중의 하나는 김정일의 건강 악화로 인한 북한의 유사사태에 대한 논의가 널리 확산된데 있다. 이에 대해 중국정부는 아직까지 공개적으로나 정식으로 공식 입장이나 논평을 밝히지 않고 자제하고 있다. 반면, 중국 전문가들은 이에 대한 담론을 정부의 묵인하에서 암묵적으로 진행하고 있다. 그러나 주목할 만한 사실은 경제적인 차원에서의 한반도 통일문제는 상당 기간 동안 진행되어 왔다는 것이다. 특히 1990년부터 유엔개발프로그램(UNDP)이 주도한 두만강지역 개발사업이 발족된 후 이와 같은 논의가 학술적, 정책적 차원에서 활발하게 이뤄져 왔다. 중국은 최근에도 이런 논의를 적극적으로

개진시키고 있다. 특히 중국 공산당과 정부가 이른바 ‘장길도(장춘-길림-도문강) 프로젝트’의 추진을 결정한 이후 더 활발히 진행시키고 있다. 중국이 장길도 프로젝트를 국가사업으로 2007년에 결정한 이후 중국 전문가들 사이에서는 한반도 통일이 중국 동북지역에 미치는 경제적 영향을 분석하고 동북아지역 경제통합에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 담론이 아직 노골적으로 이뤄지고 있는 수준은 아니지만 암묵적으로 진행되고 있다.

최근 한반도 통일에 대한 중국 전문가들의 담론이나 이와 관련한 중국 정부의 간헐적인 발언을 보면, 이들의 입장과 견해에는 다음과 같은 몇 가지 공통점이 존재한다. 우선 한반도 통일문제와 관련하여 중국은 기존의 정책을 일관되게 견지하고 있다. 즉, 외세의 간섭 없이 한민족이 독립, 자주적으로 이를 결정하고 평화적으로 이룩하는 것을 지지하는 것이 중국의 한반도 통일정책의 기초이다. 둘째, 한반도의 통일은 중국의 동북지역 발전과 개발에 기여할 것이라는 점이다.¹²⁶ 이의 이유는 대체로 한반도 통일로 인해 지역협력의 정치적, 제도적 장애요인의 해소와 한반도를 통한 유통망, 즉, 항로, 해상로, 육로의 개방 가능성 등의 요인에서 찾을 수 있다. 또한 논리적인 차원에서 중국은 유럽의 예에 의거하여 동북아의 지역협력이 한반도 통일에 긍정적으로 기여하고 건설적인 역할을 하는 동시에, 역으로 한반도 통일이 동북아 지역의 협력은 물론 통합도 촉진시킬 수 있는 매개체가 될 것으로 본다.¹²⁷ 그러므로 한반도 통일이 중국의 동북지역과 동북아지역의 경제

¹²⁶ 陳龍山, “論東北亞區域經濟合作與朝鮮半島統一的關係,” 『東北亞論壇』, 第4期 (1994), pp. 7~11; 安明友, “朝鮮半島局勢變化對長吉圖三地的挑戰和機遇,” 『農業與技術』, 第29卷, 第5期 (2009), pp. 51~53.

¹²⁷ 楊守明, “東北亞地區合作與朝鮮半島統一,” 『錦州師範學院報』, 第24卷, 第2期 (2002), pp. 1~3.

개발과 발전에 미치는 영향에 대해 중국의 평가는 긍정적이다. 셋째, 한반도 통일에서 파생될 수 있는 군사안보문제를 조심스럽게 접근할 수밖에 없다는 것이다. 우선 한반도가 통합되는 과정에서 나타날 수 있는 정전협정의 대체문제가 부상할 것이다. 즉, 정전협정의 평화협정 및 체제로의 대체는 북중 및 미중관계의 변화로 직결되는 결과이기 때문에 중국의 군사안보전략 차원에서 중국의 전략적 입지의 축소를 의미한다. 또 다른 하나는 통일한반도에서의 미군 주둔 문제는 중국의 국가안보이익과 전략이익에 직결되는 사안이기 때문에 이를 원만하게 해결하는 것은 중국의 군사안보 전략사고에 근본적인 영향을 미칠 것이다.

가. 한반도 통일 관련 중국 담론

(1) 중국의 한반도 정책

중국의 대한반도정책은 중국의 동아시아정책, 즉 ‘선린우호정책’의 연장선상 속에서 추진되고 있다. 그 내용과 목적은 주변지역 국가와의 우호관계 발전을 통해 주변지역의 평화와 안정을 도모하여 중국의 경제발전에 유익한 주변국제환경을 조성하는 것이다. 이런 맥락에서 중국의 대한반도정책의 목표는 세 가지이다. 우선 한반도의 민주, 자주, 평화적 통일을 지지하는 것이다. 두 번째 목표는 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것이다. 세 번째 목표는 남북대화와 상호이해 증진을 건설적인 역할을 하면서 공헌을 하는 것으로 최종적으로 민족 단결과 통일을 위한 여건을 창출하는 것으로 설정되어 있다.¹²⁸ 한반도의 평화적

¹²⁸ 劉金質, “中國對朝鮮半島國家的政策,” 『世界經濟與政治論壇』, 第5期 (2007), p. 78.

통일은 이런 중국의 외교정책 목적과 원칙에 부합하기 때문에 중국은 한반도의 평화통일을 지지하는 입장을 기본적으로 견지하고 있다. 과거 냉전시기 동안 한반도 통일문제와 관련하여 이데올로기와 북한과의 동맹 요인 때문에 중국이 북한의 통일정책이나 방안을 적극 지지하는 입장을 보인 것도 사실이다. 그러나 탈냉전시기에 들어서 중국전문가들은 과거 중국이 취했던 입장이 비과학적이고 비논리적인 이유를 중국이 냉전 체제하에서 견지했던 냉전적 사고, 즉 미소 강대국을 견제하기 위한 데 외교정책의 기초가 맞춰진 사실에서 찾고 있다.¹²⁹

냉전의 종결과 한중 수교로 인하여 중국의 대한반도정책과 입장은 냉전적 사고를 벗어나 보다 객관적이고 국익 중심으로 선회했다고 볼 수 있겠다. 그러나 한반도 통일정책에 있어 기본적인 원칙, 즉 자주평화통일을 지지하는 중국의 입장은 변하지 않았다. 그리고 주목할 만한 사실은 이를 해결하고 구현하는 과정에서 수단을 중요시하는 입장을 여전히 견지한다는 것이다. 즉, 한반도 통일의 구현이 평화적으로 이루어져야 하는 동시에 한반도의 제 문제 역시 평화적으로 해결되어야 한다는 입장이다.

한반도의 평화와 안정을 위해 중국은 일관된 입장과 정책을 견지해 왔다. 정책과 원칙은 불변했지만 한반도의 평화와 안정을 더욱 공고히 하고 현실적으로 유지하기 위한 실질적 노력은 중국의 변화무쌍한 전략과 전술에서도 잘 반영된다. 중국은 시대와 환경의 변화에 따라 전략과 전술이 바뀌어야 한다는 외교적 신념을 가지고 있다. 이런 시대적, 환경적 변화는 비단 한반도의 변화뿐 아니라 자국의 국정(國情) 변화 의미를 내포한다. 중국은 자국의 국내외 상황과 국제체제에서의 위치,

129- 劉金質, “中國對朝鮮半島國家的政策,” p. 79.

위상과 역량에 근거하여 정책과 전략을 결정하고 추진해왔다. 그리고 이런 인식의 판단 결과들이 중국의 대외관과 세계관의 초석을 이룬다. 특히 대외정책을 수립하는 과정에서 중국의 자국의 위상과 역량, 그리고 구조적 위치에 대한 판단 결과는 정책 결정에 직접 영향을 미치는 요인들이다.

이를 다시 정리해서 보면, 중국의 총체적 외교정책의 목표, 원칙과 기조나 노선은 불변하게 존재해 왔으나 정세 변화에 따른 인식과 대외관의 변화로 인해 전략과 전술에는 변화가 있었다. 중국의 대한반도정책 역시 유사한 발전 유형을 보여 왔다. 즉, 중국의 대한반도정책의 노선과 목표는 불변해 왔으나 한반도의 평화와 안정을 유지하고 통일에 대한 전략은 많은 변화를 겪었다. 중국의 전략이 변한 이유와 배경에는 국제정세의 변화에 부응하고 한반도의 평화와 안정을 유지하는 데 변화된 요구 조건을 충족하기 위한 데 그 원인이 있다. 특히 탈냉전 이후 국제체제와 정세, 그리고 한반도를 둘러싼 국제환경 및 관계에도 많은 변화가 있었다. 우선 국제체제의 변화로 국제관계의 규칙(rule)이 변화함에 따라 국제관계가 상호의존과 세계화에 의해 운영되면서 외교정책의 결정 요인이 이데올로기에서 국익으로 전화되고 세계 평화와 안보를 위협하는 요소들이 테러주의와 국지전으로 변질되었다. 이 같은 국제체제의 변화에 부응하기 위해 중국은 자국의 외교목표를 충족하기 위해 ‘도광양晦’(韜光養晦)와 ‘유소작위’(有所作爲)를 자국의 외교행위의 기본전략으로 채택했으며, ‘신안보관’(新安保觀)을 국제 갈등이나 분쟁을 해소하는 기본 원칙이자 전략으로 결정했다.

지역차원에서 중국의 한반도 전략에도 유사한 변화가 나타났다. 특히 한중 수교와 북한의 안보 및 경제 상황의 악화로 나타난 상황에 대비하기 위한 방향으로 전략을 수립했다. 중국의 대한반도정책의 대명

제는 평화와 안정이다. 그리고 이를 수반하는 전략은 중층적이고 층위적으로 변환되었다. 이 같은 변화는 한반도에 대한 전략 목표가 북한에 대한 ‘5불’ 원칙에서 잘 나타나고 있다. 즉, 불안정한 상황 불가(no instability), 붕괴 불가(no collapse), 핵 불가(no nukes), 난민 불가(no refugees), 그리고 갈등 고조화 불가(no conflict escalation) 등을 의미한다.¹³⁰ 이러한 전략의 변화는 중국의 국정과 대외정세의 변화에 부응한 노력의 산물이다. 또한 중국의 실용주의 외교노선의 반증이기도 하다. 중국의 한반도 전략 변화가 실용주의에 근간한 것이기 때문에 영역과 이슈에 따라 다양한 면모를 보여 왔다. 그리고 이러한 전략의 다양성은 중국의 새로운 외교행태와 행위에 대한 당위성과 정당성도 자연스럽게 제공하는 근거로 작용했다.

외교 영역에서 한중수교에 대해 중국은 이른바 ‘정경분리원칙’을 내세워 북한의 반대와 동맹적 요소를 극복하고 한국과 수교를 할 수 있었다. 한중수교과정에서 중국에게 가장 큰 장애는 한중수교가 북한과의 혈맹관계, 전통적 우호관계를 위해하지 않을 것을 북한에 보증하는 것이었다. 중국은 이에 대한 해답으로 남한과의 관계 발전에서 정치와 경제를 분리해서 진행할 것을 결정했는데, 이는 북한 요소를 의식한 결정이었다. 대신 한반도의 평화와 안정 유지에 긍정적인 효과와 영향을 줄 수 있다고 평가된 이른바 한반도의 남북한 ‘교차승인’을 실천한 외교적 성과였다. 냉전시기부터 교차승인에 대해 주변국들의 논의가 많았으나 이를 실천한 국가들은 아이러니컬하게 사회주의 국가인 구소련 및 러시아와 중국뿐이다.

¹³⁰-Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee, “Chinese-North Korean Relations: Managing Asymmetrical Interdependence,” Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee (eds.), *North Korea and Northeast Asia* (New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 2002), p. 110.

또한 중국은 한반도의 평화와 유지의 정책적 노선의 일환으로 한반도의 비핵화 원칙을 고수해왔다. 그리고 북한의 핵문제 해결을 한반도의 평화와 안정의 전제조건으로 인식하기 시작하면서 국제기구 표결과정에서 과거와 다른 행태를 보이기 시작했다. 우선 북핵 2차 위기가 발발하면서 중국은 2003년 3월 사상 처음으로 국제원자력기구(IAEA)회의에서 북한핵문제 결의안을 UN 안전보장이사회에 상정하는 표결에 찬성했다.¹³¹ 그리고 북한의 두 차례 핵실험에 대한 UN 결의안에 대해 찬성투표를 한 사실도 중국의 한반도 비핵화 원칙의 유효성을 입증했다.

이슈별로 한반도 평화와 안정에 기여할 수 있는 의제에 대해 중국의 기본적인 전략은 건설적 역할로 축약할 수 있다. 일례로, 1997년에 개최된 한반도 평화협정과 체제 구축을 위한 논의의 장에서도 중국은 적극적으로 참여했고 건설적 역할론을 공표했다. 그리고 한반도 평화와 안정을 위해하는 북한의 핵개발 문제에 대해서도 중국은 이의 평화적 해결을 위한 건설적 역할을 하는데 주력해왔다. 1993년 제1차 북핵 위기에서 중국은 ‘당사국 원칙’을 내세우면서 당사국 간의 원만한 대화와 협의의 진행에 건설적 역할을 수행했다. 당시 북핵 위기가 북미 간의 문제였기 때문에 직접적인 개입이 불필요했으나 중국은 북미 간의 협상을 실현하는데 중재자 역할을 했고 그 결과 1994년 북핵기본합의서를 이끌어 내는데 유익한 역할을 한 것이다. 2002년 제2차 북핵 위기가 발생하자 2003년 8월 위기의 평화적 해결을 위해 더욱 적극적인 태도로 임했다. 그리고 그 결과 6자회담의 준비회의 격인 이른바 북한, 미국, 중국 등이 참여한 2003년 4월 북경에서 개최된 ‘3자회담’을 성공적으로 개최했고, 같은 해 8월 북경에서 ‘6자회담’을 개최했다.

¹³¹ 李華, “冷戰後朝鮮半島的安全機制與中國的角色,” 『貴州師範大學報(社會科學報)』, 第4期 (2003), p. 36.

(2) 중국의 한반도 통일 정책 기초

중국의 대한반도정책 기초는 한반도의 안정과 평화 유지, 자주적이고 평화로운 통일 지지와 한반도의 비핵화 구현 등의 세 가지 맥락에서 볼 수 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정을 중시하기 때문에 동 지역에서 위기나 긴장 국면을 최소화하고 무력도발이나 전쟁의 발발이 나지 않기 위해 많은 외교적 노력을 경주하고 있다. 따라서 한반도의 비핵화 과정도 평화적으로 대화를 통해 해결되기를 희망한다. 이런 맥락에서 한반도의 통일문제에 있어서도 평화적이고 자주적인 통일을 지지하는 입장을 유지하고 있다.

중국이 이렇게 한반도의 자주적이고 독립적인 통일 방식을 지지하는 것은 역사적 경험의 교훈에 근거한다. 역사적으로 볼 때, 한반도의 통일은 다음과 같은 네 가지 경로를 통해 시도되었지만 실패로 돌아갔기 때문이다. 첫 번째 방식은 1948년에 위탁과 간여 방식으로 진행되었던 이른바 ‘합의방식’이다. 두 번째 유형은 6·25전쟁을 통해 시도되었던 ‘무력통일’ 방식이다. 세 번째 방식은 1972년 <7·4 공동성명>이 채택되면서 시도되었던 ‘대화통일’ 방식이다. 마지막 방식은 1990년대 제기되었던 ‘흡수통일’ 방식이다. 1994년 김일성 사망이후 북한은 홍수와 가뭄 등 자연재해를 3년 동안 연속적(1995~1997년)으로 겪으면서 경제난이 상당히 가중되었다. 그 결과 아사와 기아 수준이 국제사회의 구호를 촉발시킬 정도로 심각해졌고, 이 같은 상황은 이른바 ‘북한 붕괴론’에 대한 논의를 역시 촉발시켰다. 이는 특히 1996년 12월 미국 정보기관에 의해 북한의 붕괴가능성이 공식적으로 제기된 후 급속도로 상당한 진척의 결과를 보이기 시작했다.¹³² 이후 1997년 미국의 정관

¹³²-State Department Memorandum, “Korean Peninsula Issues” (December 1, 1996).

계에서는 북한 붕괴에 대한 대비 논의가 본격적으로 이뤄졌고, 한국에서는 북한 붕괴 수용과 방지에 대한 상반된 논의가 시작되었다.¹³³ 1998년 김대중 정부의 출범과 함께 시작된 ‘햇볕정책’은 북한 붕괴 방지를 지지하는 정부차원의 결의를 양산했다. 그러면서 ‘흡수통일론’은 자연스럽게 지론을 상실하게 되었고, 흡수통일은 한국 정부가 추진하는 통일전략으로서도 그 입지와 의미를 상실했다. 상기한 방식들이 모두 그 시도가 실패로 돌아갔기 때문에 한반도의 통일이 독립 자주적으로 이루어져야한다고 설명되고 있다.¹³⁴

나. 중국의 한반도 통일과정에서의 영역별 역할

한반도 통일과정에서 중국의 역할은 제한적이거나 중요한 변수가 될 수 있다. 중국의 역할이 제한적이라고 하는 것은 중국의 대한반도 통일정책이 지금까지 일관성, 즉 외세의 간여 없는 한민족의 자주 독립적인 결정에 의한 통일 구현을 유지했기 때문에 중국의 직접적인 역할을 스스로 배제하는 소극적인 입장을 취하고 있다. 이 때문에 중국은 한반도 통일과정에서 자국의 역할을 스스로 구속하고 제한하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 현실은 중국이 한반도 지역 문제의 이해당사국

¹³³ 미국의 북한 붕괴 가능성과 전망에 대한 논의의 구체적인 내용은 “Priority Issues: Key Analytical Challenges, A Briefing Book produced and prepared by a team of Directorate of Intelligence, February 1997” (미 CIA 기밀문서, 2004년 4월 공개자료); CIA Briefing Book, “Key Analytical Challenges: Priority Issues: North Korea, February 1997”; Office of Asian Pacific and Latin American Analysis, CIA, “Intelligence Report: Exploring the Implications of Alternative North Korean Endgames: Results from a Discussion Panel on Continuing Coexistence Between North and South Korea, January 21, 1998”; State Department, Bureau of Intelligence and Research Intelligence Brief, “North Korea: Countdown to Starvation?” (March 3, 1998) 등을 참조하였다.

¹³⁴ 張璉瑰, “朝鮮半島의統一與中國,” 『當代亞太』, 第5期 (2004), p. 31.

(stakeholder)으로 한반도 통일에 대해 민감하게 예의주시하고 자국의 이익에 부합하지 않는 방향으로 전개될 때 대응해야할 수밖에 없는 입장에 처했다고 해도 과언이 아니다. 특히 한국과 미국 간의 긴밀한 공조로 한반도 통일이 추진되고 이뤄진다고 하면 중국의 일관적이고 소극적인 태도도 변할 수밖에 없을 것이다. 이는 한반도 통일이 가져다 줄 수 있는 미래 지역 질서와 역학구도의 불확실성과도 긴밀하게 연계되어 있기 때문이다.

한반도 통일이 언제, 어떻게 이뤄질지가 불확실하기 때문에 이런 불확실성을 감소시키고 보다 명확한 청사진의 제시가 중국의 대한반도 통일정책을 더 적극적인 방향으로 전화시키는 작용을 할 수 있을 것이다. 중국의 관점에서의 한반도 통일의 비용과 편익은 자국의 국제환경의 변화, 즉 동북아지역 차원에서의 구조적 변화에 따라 산출될 것이다. 그리고 이런 산출방식은 통일의 시점과 방식이 불명확한 상황에서 체계적이고 과학적이지는 않을 것이다. 다만, 본 연구의 핵심은 중국의 정책적 노력과 지원이 통일의 ‘시점’과 ‘과정’에 영향을 미칠 수 있는가의 문제라고 할 수 있겠다. 이런 전제하에서 중국의 통일정책은 어떠한 영역에서 어떻게 추진되어야 하는가에 대한 분석이 한반도 통일의 비용과 편익을 어느 정도 중국의 관점에서 분석할 수 있는 유일한 기법으로 유의미하다고 할 수 있겠다. 그러므로 우리가 본 연구에서 기대할 수 있는 것은 이 과정에 대한 중국 정부당국의 입장이 아직까지 비공개적이고 불명확하기 때문에 중국의 한반도 통일의 비용과 편익 계산을 중국의 역할에서 추론할 수밖에 없다는 것이다. 즉, 중국이 스스로의 역할과 관련하여 무엇을 기본적인 주요 고려사항으로 고민하고 있고, 이런 고려를 전제로 한 영역별 핵심 역할을 어떻게 설정하고 있는지에 대한 분석을 통해 추론할 수밖에 없다.

우선 한반도 통일과정에서 중국의 역할과 관련한 최고의 고려사항은 미중관계와 북중관계라고 할 수 있다. 미중관계는 세계가 G-2 시대로 진입했다고 할 만큼 중국의 영향력에 노출되어 있다. 이런 맥락에서 21세기의 국제분쟁과 국제문제는 미중 양국 간의 협력 없이 해결되기 쉽지 않을 것으로 전망된다. 특히 중국의 주변지역 차원에서의 국제적 분쟁과 문제의 해결에 있어 중국의 적극적이고 긍정적인 참여와 협력은 필수불가결한 요소가 되었다. 비록 중국의 영향력이 글로벌 차원에서는 미미한 측면이 있으나, 지역 차원에서는 문제의 해결 방향과 결과를 중용할 수 있을 정도로 크다. 그러므로 한반도 통일과정에서 미중 양국이 양국 간의 이해관계를 어떻게 설정하고 책임감 공유를 어떻게 전개하는지가 한반도 통일 구현에 관건적인 요소가 될 것이다.

한반도 통일의 시점이나 과정이 미중 양국의 관계가 어떠한 상황에서 개진되는지에 따라 그 전개 양상이나 결과도 결정될 것이다. 미중관계가 우호협력적일 경우 한반도 통일의 시발도, 개진도 순조로울 것이다. 대신 미중관계가 이른바 ‘세력전’으로 전망하듯 악화일로로 치달을 경우 한반도의 통일과정의 시작이나 그 과정의 전개 또한 순탄하지 않을 것이다. 이 경우 중국은 북한과의 동맹관계를 쉽게 포기하지 못할 것이고, 정전협정의 평화협정으로의 대체는 비현실적인 문제로 전략할 것이다. 평화협정의 체결이 불가능한 상황에서 한반도의 평화체제의 구축문제 역시 배제될 수밖에 없다. 미국이 중국의 부상으로부터 자국의 패권적 위상과 지위가 위협을 받는다고 인식하는 순간 미국의 동아시아지역 내에서의 동맹체제의 강화 노력은 한반도의 분단을 더욱 고착화시킬 수밖에 없는 요인으로 작용할 것이다.

그러나 미중관계가 우호협력적이라고 해도 한반도 통일로 인해 발생할 수 있는 역내 권력의 재분배, 역학구도의 변화, 그리고 질서 개편

에 대한 명확한 청사진이 제시되지 않는 한 한반도 통일의 시작이나 전개 과정도 고전을 면치 못 할 것이다. 중국의 통일독일에 대한 연구 관심사에서 입증되었듯이 중국의 통일한반도에 대한 최대 관심사는 통일 후 통일한반도의 면모이다. 통일한반도의 최종 양상(end state of unification)이 어떠한 면모를 가졌는가에 대한 예상 결과에 따라 중국의 통일한반도와 미국에 대한 전략적 이해관계가 설정될 수 있을 것이다. 이에 두 가지 변수가 작용할 수 있다. 하나는 통일한반도의 주체이며, 또 하나는 한반도를 둘러싼 역학구도의 변화이다. 통일한반도의 주체가 북한일 경우 중국은 동맹관계를 유지할 수 있어 질서개편 과정에서도 상당히 유리한 고지를 점할 것이다. 그러나 통일한반도의 주체가 한국일 경우 통일한국 정부의 정책 결정에 따라, 또는 한국정부에 의한 통일과정의 전개에 있어 취하는 정책이 중국의 동북아지역 내에서 입지와 영향력을 결정하는 중대한 전략적 요소로 작용할 것이다. 이 경우 중국에 대한 협상과 설득이 관건적이다. 중국은 한국에 의한 통일 문제에 있어 북중동맹관계의 파기로 인해 축소되는 자국의 역내 입지와 권력 구조의 변화에 민감하게 반응할 것이다. 북중동맹이 파기된 상황에서 한미동맹의 유지는 통일한국의 역내 위상과 영향력을 한층 더 증강시킬 것이다. 그러므로 통일로 증강된 통일한국의 국력은 중국의 지역에 대한 외교안보정책 기조의 근본적인 변화를 초래하기 때문에 중국은 통일한반도의 시작과 함께 그 전개과정을 예의주시할 수밖에 없을 것이다. 그리고 이 과정에서 자국의 역내 입지와 영향력의 감축 가능성의 발생을 방지하기 위한 노력을 배가시킬 것이다.

중국의 공산당의 장기 집권의 전제하에서 보면, 중국의 대동북아 및 한반도의 인식, 정책기조, 전략목표 등은 중국 공산당이 집권하고 기존의 지역질서가 불변하는 동안 유지될 것이다. 그러나 한반도의 통일로

인해 지역질서의 개편이 불가피해지면, 비록 중국 공산당이 집권을 하고 있더라도 중국 공산당의 대응이 불가피해질 것이다. 역사적으로 중국 공산당은 창당(1921년) 이후 그리고 중화인민공화국의 건국(1949년) 이래 많은 국제적 변화와 지역 질서의 변혁에 유연하게 유기적으로 대처해왔다. 그러므로 한반도 통일문제가 중국의 주변국제환경의 근본적인 변화와 지역질서의 근간을 바꿀 수 있는 결과를 초래할 수 있어도 이에 유동적으로 대응할 수 있을 것이다.

그러나 문제는 역사에서도 입증되듯이 중국의 이런 대응과정에서 일련의 독립변수국가들과의 관계가 중국의 대응 태도와 입장에 근본적인 영향을 미쳤다는 사실이다. 즉, 중국과 독립변수국가와의 관계가 악화 상태이거나 적대적, 또는 비우호적일 경우 중국의 태도와 입장은 비협조적이고 비타협적이었다. 일례로, 동아시아 냉전질서 구축과정에서 미중 간의 적대적 관계는 중국의 구소련에 대한 ‘일변도’ 정책 채택에 결정적인 요소로 작용했다. 대신 중국과 독립변수국가와의 관계가 우호적이거나 개선 가능성이나 그 잠재력이 농후할 때 중국이 보여준 태도는 매우 개방적이고 협조적이었다. 탈냉전시기에 진입하면서 세계화와 지역화가 세계질서 원칙에 본질적인 변화를 일으키자 중국은 이에 유동적으로 대응하면서 특히 주변국가와의 관계 개선의 기회로 활용한 바 있다. 실례로, 중국은 외교관계를 단절했던 국가와의 관계 복원(예: 인도네시아, 인도 등), 미수교국과의 수교(예: 한국, 싱가포르, 이스라엘 등), 그리고 지역경제체에 대한 문호개방(예: 홍콩과 대만) 등을 단행했다.

상기한 변수와 중국의 정책적 대응전략을 감안할 때 한반도 통일 과정에서 우리가 기대할 수 있는 중국의 역할을 영역별로 분석할 수 있을 것이다. 그러기 위해서 분석 영역을 군사안보, 경제·사회, 중국 국내

정책과 국제사회 등의 영역으로 분류할 수 있다.

군사안보분야에서 중국의 역할은 중국의 국가안보이익을 위해하지 않는 범위 내에서의 통일 후 한반도지역의 평화와 안정을 유지하는 건설적인 협력적 동반자의 역할을 기대할 수 있다. 통일한반도가 군사안보영역에서 가지고 있는 전략적 의미는 지역안보질서의 역학구도의 변화와 직접적으로 연결되기 때문에 중국의 입지와 영향력 수준을 확대하는 대신 기존의 것으로 유지하기 위해서 중국의 적극적이고 건설적인 기여가 필요하다. 이런 맥락에서 한반도 통일과정에서 중국이 한반도의 비핵화와 주한미군의 철수 문제를 심도 있게 논의할 것을 기대할 수 있다. 통일한반도로 인해 통일한국의 역내 위상과 입지가 강화되는 만큼 중국도 이에 대한 절충안의 마련이 필요할 것이다. 그리고 중국 역시 나름대로 통일한반도 이후의 지역질서에 관한 청사진을 준비해야할 것이다. 중국과 효과적이고 효율적인 협의와 협상을 위해서 우리 역시 이 같은 청사진을 사전에 마련할 필요가 있다.

경제·사회 영역에서 기대할 중국의 역할은 두 가지로 나뉘볼 수 있겠다. 하나는 한반도 통일의 사전 경로가 통합이라면 통합과정 속에서 북한의 개혁개방을 유도하는 것이다. 북한과의 통합이 가능하기 위한 전제는 김정일 및 후세의 통치체제의 종결이 유일한 것이기 때문에 북한의 개혁개방을 개대할 수 있는 전제조건이 성립된다. 그러므로 이런 전제조건이 충족될 경우 북한의 개혁개방이 추진되고 실현될 수 있기 위해서는 중국의 협조가 중요하며, 이런 맥락에서 중국의 긍정적이고 건설적인 역할이 기대될 수 있다. 또 하나의 경우는 통합과정을 거치지 않고 통일이 이뤄졌을 경우이다. 이 경우 통일한반도의 경제건설과 국가건설에 중국의 적극적인 지원 역할을 기대할 수 있다. 이 두 경우 모두 중국에게 통일의 편익이라는 측면에서 유의미한 결과를 가져다

줄 것이다. 특히 동북아의 경제협력의 활성화와 경제통합의 촉매제라는 관점에서 통일한반도가 중국은 물론 중국의 동북지역의 경제발전에 가져다 줄 수 있는 편익은 중국의 국가경제이익에도 부합할 것이다.

한반도의 통일로 인한 동북아 경제협력의 활성화와 경제통합의 촉진은 통일한반도와 중국 동북지역의 발전 사업을 연계하는 데에 있어 그동안 존재했던 구조적 장애요인을 제거할 수 있는 기반 마련의 의미를 내포한다. 이런 의미에서 통일한반도와 중국 동북지역의 발전을 실질적으로 연계할 수 있는 제도적, 정책적 장치가 마련될 수 있는 구조적 기회가 창출된다는 의미로도 해석할 수 있다. 더 나아가 이는 중국이 우려하는 통일 후 한반도의 중국 동북지역에 대한 문화적, 사회적 공세를 방지할 수 있는 안보장치의 마련이 확보될 수 있다는 전략적 의미 역시 내포하고 있다. 그리고 한반도와 중국의 동북지역 발전의 연계성 강화를 통해 중국의 동북지역의 발전을 위한 해외 투자를 공동으로 유치할 수 있는 정치적, 제도적 장치가 창출될 수 있는 호기로도 작용할 것이다. 그러므로 한반도 통일이 중국에게 주는 편익은 국가, 지방과 지역 차원에서 중국에게 상당히 유의미하고 중국의 국가와 지방 간의 균형적 발전을 구현하는데서 그 의미를 찾을 수 있겠다.

중국이 대내적으로 수행할 수 있는 역할은 한반도 통일의 당위성, 정당성과 합리성에 대한 중국 국민의 이해를 증대시켜주는 것이다. 중국은 미국과 달리 일당체제의 정치제도를 유지하기 때문에 비교적 일관성을 가진 관념과 인식을 가지고 정책 추진을 하는 것이 가능하다. 그리고 중국은 이런 정치제도의 특성을 한반도 통일에 적극 적용하는 데에 노력을 해야 할 것이다. 한반도 통일에 대한 중국 국민의 불필요한 오해를 불식시키는 것도 한반도 통일의 전제조건 중의 하나이다. 중국 국민의 오해는 민족주의의 영향을 받을 수 있어 통일한반도에 대

해 비판적이고 반대하는 입장을 취할 수 있는 소지가 될 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 중국 정부당국이 한반도 통일에 대해 적극적인 홍보와 설득을 하는 동시에 위안과 자제를 독려하는 것이 중요하다. 이는 특히 통일한반도와 예상되는 갈등 소지가 사회분야에 산적하고 있기 때문이다. 일례로, 예상할 수 있는 통일한반도와 중국 간의 사회적 갈등 잠재 요소는 국경문제에서부터 역사적 유산문제까지 다양하다. 이 같은 문제는 군사안보영역에서의 갈등 요소들과 유사한 파급효과를 가진 것들이다. 그러므로 한반도 통일의 주체와 중국은 양국의 민족주의 발생을 사전에 차단할 수 있는 평화통일 지지 여론을 확산하여야 하고, 양국 국민의 이해를 증강할 수 있는 정책적 조율이 사전에 반드시 마련되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 중국의 사회영역분야에서의 역할은 한반도의 통일 성패와도 직결되는 부분이라고 해도 과언이 아니다.

국제사회영역에서 기대할 수 있는 중국의 역할은 세계와 지역 차원으로 구분해 볼 수 있다. 우선 세계 차원에서 중국은 UN 안전보장이사회 상임이사국 5개국의 구성원으로서 한반도 통일에 대한 UN 및 산하 조직과 국제기구의 지지와 지원을 확보하는데 중요한 역할을 수행할 수 있는 국가이다. 최근 중국의 부상으로 인해 중국은 다양한 국제기구에 이사국으로 진출을 많이 하고 있다. 따라서 중국의 한반도 통일에 대한 국제사회에서의 적극적이고 긍정적인 지지와 지원은 한반도 통일과정에서 파생되는 문제의 원만한 해결에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 또한 역설적으로 통일한반도에서 창출된 신정부는 정당성과 신임을 획득하기 위해 UN 등과 같은 국제적 기구의 지지가 필요하며, 새로운 국가 건설과 경제개발을 위한 재원 마련에 있어 이들의 적극적인 협조를 요구할 수밖에 없다. 이런 의미에서 통일한반도와 중국

의 국제사회에서의 협력은 한반도를 포함한 지역 발전과 번영, 그리고 안정과 평화에 지대한 공헌을 할 것이다.

또한 지역 차원에서 지역의 다양한 다자기구에서의 한반도 통일의 필요성, 필연성, 정당성과 당위성에 대한 인식을 확산하는데 중국의 역할이 요구된다. 특히 통일한반도로 인해 발생하는 역내 국가 간의 역학구도의 변화가 역내 질서의 변화를 야기할 수 있는 만큼, 역내 질서 개편이 안정적으로 진행되기 위해서도 중국의 건설적인 역할이 기대될 수밖에 없다. 일례로, 통일한반도에 평화와 안정을 영구적으로 정착시키기 위한 방안으로 동북아 다자안보협력체의 구축 논의가 진행되고 있다. 통일한반도를 중심으로 한 지역 다자안보협력체가 구축되기 위해서는 중국의 적극적이고 건설적인 참여가 반드시 필요하다. 또한 이는 중국이 희망하는 바와 같이 한반도에 있어서의 영구적인 평화체제 확립을 의미하기 때문에 중국의 국가안보이익에 부합하는 부분이다. 이런 맥락에서 한반도 평화체제의 구축에 대한 중국의 건설적인 역할은 역학구도와 지역질서의 변화로 인해 축소될 수 있는 중국의 입지와 영향력을 사전에 방지할 수 있는 긍정적 효과를 가져다 줄 것이다.

다. 한반도 통일비용 관련 중국 담론

중국의 한반도 통일 방안이나 정책 기조 및 기본 입장은 냉전시기에 가장 두드러지게 나타났는데, 북한의 것을 일방적으로 지지한 바 있다. 탈냉전시기에 들어와서는 한반도 통일과정에서 파생될 수 있는 군사안보 및 전략적 의미를 가진 문제에 대한 공식적인 입장을 찾아보기가 쉽지 않다. 이를 직간접적으로 시사하는 공식 발언이 간헐적으로 존재

하나, 대신 전문가들이 제기한 견해들은 이에 비하면 결코 적지 않다. 이들의 관점에서 보면 한반도 통일과정에서 파생될 수 있는 군사안보 및 전략적 의미가 중요한 문제들은 주한미군 주둔 문제, 정전협정의 평화체제로의 전환문제, 그리고 북한 유사시 주변국과 자국의 개입 문제 등이다.

중국의 대한반도정책 기조는 한반도의 안정과 평화 유지, 자주적이고 평화로운 통일 지지와 한반도의 비핵화 구현 등의 세 가지 맥락에서 볼 수 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정을 중시하기 때문에, 동 지역에서 위기나 긴장 국면을 최소화하고 무력도발이나 전쟁의 발발이 나지 않게 하기 위한 많은 외교적 노력을 기울이고 있다. 따라서 한반도의 비핵화 과정 역시 평화적으로 대화를 통해 해결되기를 희망하고 이를 실천하기 위해 노력을 경주하고 있다. 이런 맥락에서 한반도의 통일문제에 있어서도 중국은 한반도의 평화적이고 자주적인 통일을 지지한다고 천명하고 있다.

한반도의 평화적이고 자주적인 통일은 한반도 국민의 자주적인 판단과 선택 그리고 결정에 의해서 외세의 간여 없이 이루어지는 것을 의미한다. 그리하여 중국은 기본적으로 한반도의 무력통일을 반대하는 입장을 견지하고 있다. 중국은 한반도 통일관을 실질적으로 입증할 중국의 대한반도 전략에 관한 입장을 조율한 바 있다.

이의 첫 사례는 1961년 중북우호협력조약의 ‘자동군사개입’조항에 관한 입장 조율이다. 중국은 1992년 한반도의 교차승인을 구현하면서 한반도정책에 대한 조정(또는 재평가)이 불가피해졌다. 한국과의 수교는 동 조약의 제4조인 유사시 북한에 대한 자동 지원과 지지에 대한 입장 변화를 요구했다. 중국은 1990년대 중반 북한에 의해 한반도에 전쟁이 발생하거나 이를 북한이 주도할 경우 군사적, 외교적 지지나 지

원을 할 수 없다는 입장으로 바뀌었다.¹³⁵ 대신 북한이 침략을 받을 경우에는 동 조약의 의무와 책임을 이행해야할 부담이 있다고 설명했다.

두 번째 사례는 ‘신뢰구축’을 정책에서 강조하기 시작한 것을 지적할 수 있다. 중국은 1999년 제4차 4자회담에서 한반도 긴장국면과 평화체제 구축과 관련하여 일련의 원칙과 입장을 표한 바 있다. 중국은 다자간 군사협력 등의 내용을 포함한 이른바 ‘한반도 긴장국면 완화에 관한 5개 원칙’(關於緩和朝鮮半島緊張局勢的五項原則)과 ‘한반도 평화체제 구축에 관한 4개의 기본사항’(關於建立朝鮮半島和平機制的四點基本內容)을 제의했다.¹³⁶ 그리고 4자회담 개최 동안 중국은 1999년 1월 개최된 제4차 4자회담에서 처음으로 한반도 긴장국면 완화에 관한 5항 원칙과 한반도 평화체제 구축에 관한 기본 입장을 밝혔다. 중국의 입장과 관련된 내용은 네 가지로서 ①관련국 간의 대항 종결, ②신뢰 증진과 관계 개선, ③협력 증진, 충돌 예방, 분쟁의 평화적 해결, 군비 감축, 평화공존, ④이를 통한 자주적 평화 통일 실현 등을 담고

¹³⁵-Samuel S. Kim, “Sino-North Korean Relations in the Post-Cold War World,” Young Whang Khil and Hong Nak Kim (eds.), *North Korea: The Politics of Regime Survival* (New York: M.E. Sharpe, 2006), pp. 188~189; Anne Wu, “What China Whispers to North Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 2 (2005), pp. 41~42.

¹³⁶-5개 원칙은 “①신뢰조치 협력 구축을 위한 광의적 추진; ②관련국가 관계의 진일보적 개선 지지; ③북미 및 북한과 기타 국의 관계의 점진적 정상화 환영, 관련국 간의 다층적, 다형식적 군사신뢰조치 협력 개선; ④한반도의 현실에 맞는 실현가능한 조치를 취함으로써 군사충돌을 방지; 그리고 ⑤적대적이고 도발적인 군사행동을 기타 국에게 취하지 않을 것” 등이다. 4개 기본사항은 “①관련국의 대립종결, 관계개선 평화공존을 통한 한반도의 자주평화통일의 최종구현; ②평화적인 수단으로 모든 분쟁 해결과 무력사용이나 위협도 불가; ③평등호혜의 원칙상에서 경제무역, 과학기술, 문화와 체육 등의 영역에서 교류와 협력 발전; 그리고 ④한반도 군사신뢰 조치 구축과정에서 단계별 군축” 등을 주요 내용으로 한다. 劉金質, 潘京初, 潘榮英, 李錫遇 (編), 『中國與朝鮮半島國家關係文件資料匯編(1991~2006)』, (北京: 世界知識出版社, 2006), p. 288.

있다.¹³⁷

(1) 경제적 비용

(가) 탈북자 수용 비용

중국은 UN 안전보장이사회 상임이사국이며 1982년에 <유엔난민협약(1951년)>과 <유엔난민의정서(1967년)>에 가입한 체약국이다. 또한 비록 미국의 압력 때문이었지만 1997년 10월 중국은 ‘경제, 사회, 문화 권리에 대한 국제협약’(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)에 서명했으며, 그 이듬해인 1998년 10월에는 ‘시민과 정치 권리에 관한 국제협약’(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)에 서명했다.¹³⁸ 그리고 중국과 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)는 1979년 10월에 UNHCR 북경연락사무소를 개설하며, 당해 11월에 인도차이나의 난민원조항목협의를 체결하였다. 이후 북경연락사무소는 1980년 2월 북경사무소로 승격되었고, 1997년에는 중국 국내, 홍콩과 몽골의 난민 업무를 관장하는 지역사무소로 승격되었다.¹³⁹

중국은 불법입국자 및 난민의정서에 준하여 1978년 개혁개방 이후 1998년까지 약 26만 5천 명의 난민(대부분 인도차이나 출신)을 수용했으며, 2002년 말을 기준으로 그 수가 29만 7천 명으로 증가했다.¹⁴⁰ 중

¹³⁷ 丁詩傳, 李强, “朝鮮半島和平機制及其前景,” 『現代國際關係』, 第4期 (1999), p. 44.

¹³⁸ 미국이 중국에 이 같은 인권현장에 서명하도록 하기 위한 일련의 압박조치는 Rosemary Foot, “Bush, China and Human rights,” p. 176을 참조하였다.

¹³⁹ UNHCR 북경사무소 홈페이지, <http://www.unhcr.org.cn/new_unhcr.htm> (검색일: 2004.8.13).

국정부는 또한 2003년까지 난민의 정착을 위해 중앙 및 지방정부가 7억 5천 8백만 달러 이상의 재정을 이들을 위해 투입했다. 이 과정에서 중국은 유엔으로부터 지원받은 금액은 9천만 달러에 지나지 않다는 사실을 역시 재차 강조하고 있다.¹⁴¹ 이 같은 사례에 근거하여 중국은 난민문제를 자주적으로 해결한다는 원칙을 견지하고 있다.

그러나 중국은 탈북자문제에 대해서만큼은 매우 인색하고 강경한 입장을 취하고 있다. 중국이 이같이 강경한 입장을 취할 수밖에 없는 이유에 대해 많은 중국 국내외 전문가들은 우선 특수한 북한과의 관계를 고려하지 않을 수 없는 객관적인 국제환경 요소에서 그 원인을 찾고 있다. 이는 북한 정부당국이 이들의 불법적인 월경활동이나 출국행위에 대해 중국의 협력을 당부하고 있는 상황에서 ‘주권원칙’과 ‘당사국원칙’에 준하여 탈북자문제를 가급적 북한의 요구대로 처리할 수밖에 없기 때문이다. 북한주민의 중국으로의 이탈, 특히 불법적인 월경과 불법이민¹⁴²은 중국과 북한의 주권문제와도 연관되어 있으며,¹⁴³ 중국으로 진입한 탈북자가 무국적이 아닌 북한주민 또는 ‘조선인’이기 때문에 이 문제의 해결은 북한이 문제의 당사국이므로 북한과의 쌍무적인 차원에서 해결한다는 입장을 고수하고 있다.¹⁴⁴

140-“40萬國難民的中國境遇,”『鳳凰週刊』, 第136期 인터넷판, <<http://www.phoenixtv.com.cn/home/phoenixweekly/136/22page.html>> (검색일: 2003.3.4).

141-“中國與聯合國難民署的關係,” <www.fmprc.gov.cn/chn/3043.html> (검색일: 2002.8.3).

142-불법이민에 대한 중국의 인식과 개념에 관한 설명은 吳興佐, “非傳統安全中的非法移民問題,” 陸忠偉 主編, 『非傳統安全論』, pp. 478~493을 참조하였다.

143-중국은 특히 최근 탈북자 44명의 주중캐나다대사관의 진입과 관련 이들에 대한 양도 요구의 정당성이 중국의 주권문제에 있기 때문이라고 강조하고 있다.

144-중국의 탈북자문제에 대한 ‘당사국해결원칙’은 ‘장길수 사건’에서도 잘 나타나고 있다. 우리정부는 2002년 5월초 중국측에 탈북자문제해결을 위한 직접 협의를 제안했지만 중국측은 “탈북자문제는 중국과 북한 간의 문제”라는 원칙적 입장을 재확인하며, “한국공관에 탈북자들이 진입하면 사태해결이 어려워질 수 있다”고 우회적으로

둘째, 중국이 북한의 불법월경자나 탈북자를 난민의 문제로 인식하지 않는 이유는 이들에 대한 중국의 독특한 인식에서 비롯되고 있다. 탈북자가 난민의 지위를 부여받기 위해서는 난민협약에서 규정하는 난민의 자격조건을 충족해야하나 중국의 관점에서 이들은 이 같은 자격조건을 갖고 있지 않다고 인식하고 있다.¹⁴⁵ 즉, 이들 탈북자가 정치적 이유로 인한 박해 위험, 종교적 및 인종적 분류로 인한 내전, 전쟁 등의 사유로 인해 제3국으로 탈출한 사람으로서 다른 국가의 보호와 지원을 필요로 하는 ‘공식난민’(treaty-defined refugees)이 될 수 없다는 것이다. 또한 박해를 받는다는 이유로 거주하던 국가로 돌아가기를 원치 않는 사람들이라는 국제 난민법규의 규정에 대해서도 중국 정부당국은 이들이 박해를 받지 않을 것이라고 일축시키고 있다.¹⁴⁶ 이 밖에 우리와 UNHCR 등과 같은 국제기구에서 요구하는 탈북자의 ‘경제난민’ 또는 ‘환경난민’의 지위에 대해서도 자국의 지속적인 대북 인도주의 원조와 지원을 이유로, ‘경제난민’의 지위문제에 대해 재고의 여지가 없다는 입장을 견지하고 있다. 또한 중국은 탈북자의 불법월경행위의 동인을 북한의 식량난으로 어느 정도 인식을 하고 있으나 식량을 구하고 나서 회귀하기 때문에 불법 입국자로 인식하고 있다.¹⁴⁷

전달한 것으로 알려졌다. 『연합뉴스』, 2002년 5월 25일.

¹⁴⁵ 중국의 난민에 대한 기본적인 인식과 관련해서는 蔡拓 等 著, 『全球問題與當代國際關係』(天津: 天津人民出版社, 2002), pp. 175~206을 참조하였다.

¹⁴⁶ 일례로, 이는 2000년 5월 8일 중국 외교부 대변인 주방자오(朱邦造)는 기자회견의 간담회에서 “북한으로 송환된 탈북자 7명의 신변은 아무 이상 없다. 이것은 개인적인 의견이 아니라 중국 정부의 입장을 책임지고 말하는 것이다”라는 발언에서도 나타나고 있다. 『동아일보』, 『한국일보』, 『조선일보』, 2000년 5월 9일.

¹⁴⁷ 중국의 한반도 및 북한문제 전문가들은 대부분 탈북자문제가 북한의 기근으로 인해 중국에 식량 또는 임시 근로직(‘파공’(打工))을 통해 일정량의 수입을 벌면 귀국하는 것으로 인식하고 있었다. 이들의 주장과 견해는 중국의 문화대혁명 당시 중국의 경제상황이 지금의 북한의 것과 유사했고, 기근과 아사를 피하기 위해 많은 동북지역의 중국인들이 북한으로 불법 월경(越境)하였고, 유사한 방법으로 식량과 돈을 벌었

셋째, 난민협약에서 규정한 박해에 대한 중국의 인식이 국제사회의 것과 상이하다. 중국이 1951년 난민협약에서 규정한 박해 또는 정치적 박해에 대해 인정을 하지 않는 이유는 이에 대한 정의와 개념에 엄격한 해석을 적용하기 때문이다. 중국은 이미 일부 나라의 정부가 내전, 일반화된 폭력행동 또는 일정 범위 내에서 국내인권이 멸시되어 탈주한 사람에 대해 박해의 정의나 개념을 적용시키지 않는 입장을 고수하고 있다.¹⁴⁸ 이런 맥락에서 중국은 박해와 관련 UNHCR이 협약에서 규정한 박해가 이미 전쟁과 폭력행위에 의해 많이 이용당하고 있다고 인식하고 있다. 즉, 중국은 종족 또는 종교의 파벌전쟁의 최종 목표가 다른 파를 소멸시키는 것이기 때문에 코소보, 구 유고슬라비아와 아프리카의 일부 지역에서 발생한 충돌사태에서 나타났듯이 특정 무리가 받은 폭력에 고의적으로 박해라는 개념을 적용시키기가 어렵다는 인식을 하고 있다.¹⁴⁹ 그리고 이와 더불어 중국은 UNHCR이 박해의 근원이 난민의 지위를 결정하는데 고려되어야 할 요소가 아니라고 믿고 있기 때문에 박해가 난민의 지위를 부여하는 데에 결정적인 작용을 할 수 없다는 입장을 취하고 있다.¹⁵⁰

넷째, 중국이 ‘난민’의 지위를 쉽게 부여하지 않는 또 다른 이유는 이들을 수용하기 어려운 국내여건 때문이다. 중국은 탈북자들에게 ‘난민’

다고 설명하고 있다. 1999년 8월(서울)과 11월(북경, 상해) 한국과 중국에서의 중국 한반도 및 북한문제 전문과의 인터뷰; 또한 2002년 3월 14일 중국 외교부 대변인은 기자회견을 통해 “중국은... 1,300여 km의 국경을 접하고 있어 양국민 간의 유동이 비교적 많은 편이었으며, 불법적인 월경현상이 과거에도 있었다.”고 설명해 중국 전문가들의 견해를 간접적으로 입증해주고 있다. 이에 대해서는 중국외교부 홈페이지 <www.fmprc.gov.cn/chn/26718>를 참조하였다.

¹⁴⁸ 流光譯, “遭到攻擊的‘永恒’條約-1951年維也納公約的紹介和評論(II),” p. 1, <<http://chinalawinfo.com/xin/disztwx.asp?code1=184&mark=2574>> (검색일: 2002.8.3).

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 2.

의 지위를 부여할 경우, 난민협약과 의정서의 규정에 따라 그들이 중국에서 장기적으로 거주할 수 있도록 국민적 대우와 최혜국대우, 그리고 일반 외국인과 무차별대우를 보장해야 한다.¹⁵¹ 그러나 중국은 자국이 아직 발전 중인 국가임을 재차 강조하면서 이들을 수용할 수 있는 경제적, 정치적, 사회적 여력이 아직 부족하다고 설명하고 있다. 또한 탈북자들에게 ‘난민’의 지위를 부여할 경우 그 파급효과로 인해 난민의 증가는 증대할 수밖에 없어 자국의 사회적 안정과 치안에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 인식하고 있다. 또한 난민의 증가는 발전 중인 중국 경제에 재정적 부담을 가져다주기 때문에 이런 부담을 안고 13억 인구의 경제문제를 동시에 해결하기 어렵다는 것이다.

마지막으로, 중국이 탈북자의 ‘난민’으로서의 인정문제에 대해 한국과 상이한 입장을 취하는 근본적인 원인은 중국의 특수한 지정학적 및 전략적 상황에서 찾아볼 수 있다. 중국은 러시아·북한·몽골·카자흐스탄·키르기스스탄·인도·베트남 등과 국경을 접하고 있고, 56개의 소수민족으로 구성된 나라이다. 이런 상황에서 중국내 소수민족문제는 중국의 안전을 해칠 수 있는 중대한 안보문제로 인식되고 있다. 중국 정부는 탈북자에 대한 난민지위를 인정할 경우 동일한 원칙에서 자국 내 소수민족인 티베트와 위구르의 난민 러시를 우려하고 있다. 또한 중국은 중앙아시아지역에서의 소수민족의 자치운동이 자국의 소수민족에게 악영향을 미치는 것을 사전에 예방하기 위해 러시아 당국과 협상 및 긴밀한 공조를 벌이고 있다.¹⁵² 중국과 러시아는 소수민족문제가 국정문제에서 첨예하게 대두되는 현실을 안고 있다. 중러 양국은 대내

¹⁵¹ 梁淑英, “該拿難民怎麼辦,” 『北京青年報』, 2001年 9月 6日.

¹⁵² 이원웅, “누가 탈북 7인을 돌려보냈는가?,” 『재외동포의 지위/탈북자의 인권』 (한국국제정치학회 춘계학술회의 발표논문, 2000.4.14), p. 4.

적으로 이 같은 문제를 반감 없이 원만하게 해결하기 위한 노력을 지속적으로 전개해왔다. 또한 이들은 망명이나 난민으로 국제사회에서 물의를 일으키지 않게 통제를 하는 방법에서부터 생활개선을 위한 방법 등 다양하게 이들을 통치하고 있다. 대외적으로 두 나라는 공조를 통해 문제의 확대 또는 확산을 예방하기 위해 또한 노력하고 있다. 이의 단편적인 예가 최근 ‘상해-5국’(Shanghai-Five)에서 ‘상해협력기구’(Shanghai Cooperation Organization: SCO)로 개명된 다자간 국제체제의 활동 목적과 내용에서도 반영되고 있다.

이상에서 보았듯이 중국은 탈북자를 난민으로 인정하지 않으려는 외교적 노력에 최선을 다하고 있다. 한반도 통합과정이나 통일과정에서 중국으로 유입되는 북한 주민이 난민이든, 불법 월경자이든, 불법 체류자이든, 이들은 중국에게 막대한 사회비용과 경제비용, 그리고 비경제비용을 부담케 할 것이다. 이중 중국은 비경제적인 비용 부담보다도 가시적이고 실재적인 사회비용과 경제비용에 부담을 더욱 많이 느낀다. 비경제적인 비용은 이들을 수용하는 과정에서 이들의 수용소 건축부분과 이들의 외교적 지위 및 보호와 관련하여 국제기구와 주변국 간의 외교적 마찰로 축약될 수 있다. 그렇다고 중국이 이런 갈등의 부담이나 잠재력에 대해 과소평가를 하는 것은 아니다. 대신 피부로 느낄 수 있는 물질적 부담이 사회비용이나 경제비용에 비해 상대적으로 작을 수 있다는 것이다.

중국이 북한에서 유입된 탈북자 때문에 지불해야할 비용은 우선 수용소의 설립과 이를 위한 운영비가 있을 수 있다. 앞서 분석했듯이, 중국이 1998년부터 2002년까지 수용한 난민이 29만 명이었고 이들을 위해 지출한 경비가 국제사회로부터 지원받은 9천만 달러를 포함해서 8억 5천만 달러를 선회한다. 과거 물가와 환율 등의 기준에서 계산했

을 때 이는 난민 1인당 약 2,931달러를 지출한 격인데, 이와 같은 지출 계산법은 매우 보수적이다. 일시에 29만 명의 난민이 유입된 것이 아니고 이는 누적된 수이며, 이들을 동시에 수용하는 대규모의 수용소의 운영을 의미하는 것도 아니다. 북한에서 탈북자들의 중국 유입은 현재 상황으로 대규모로, 즉 30~100만 명 단위로 일시적으로 발생할 것으로 예상된다. 이 경우, 물론 국제사회의 재정적, 물질적, 인적 지원이 제공되겠지만, 중국은 이에 대한 초기 비용을 감수해야 할 것이다. 그러므로 중국에 유입된 북한 주민 100만 명 이상을 수용할 수 있는 수용소 설립과 운영에 막대한 자금이 투입되어야 한다.

사회적 비용은 이런 대규모 수용소를 설립하는 문제에서부터 대량의 북한주민을 수용하는 과정에서 벌어질 수 있는 모든 사회적 갈등 비용을 포함한다. 이 과정에서 사건, 사고가 발생할 수 있을 것이며, 수용소와 현지주민과 중국사회 간에 발생할 수 있는 갈등과 문제에 대한 해결 비용 모두를 중국측이 부담해야 한다. 이 역시 국제기구와 주변국의 지원을 통해 일부 해결할 수 있지만, 중국이 더 많은 부담을 안고서 이 문제를 해결해야 한다. 특히 중국이 국내법을 우선시하는 국가라는 사실을 감안하면, 중국의 부담은 더욱 늘어날 것이다. 그리고 마지막으로, 북한주민의 중국 유입을 물리적으로 막기 위해 투입되는 군사적 비용도 포함되어야 한다. 중국은 2004년도부터 탈북자의 중국 유입을 막기 위해 10만 명 이상의 국경수비대를 구축했다. 최근 들어 중국 국경수비대의 증강은 물론 국경선 강화를 위한 일련의 물리적 조치를 취한 것도 중국의 국방비용에 부담으로 작용한다.

(나) 동북아 경제협력과 통합의 초기 비용

한중일 3국은 3국의 경제협력과 통합을 촉진하는 매개체가 한중일 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)이라는 점을 인식함에 있어서 이견이 없다. 전체적인 구도에서 보면, 한중일 3국의 FTA 파급효과는 매우 긍정적이다. 우선 국내총생산(GDP) 규모(2009년 기준)에서 보면, 지역 경제규모는 10조 8,000억 달러에 달해 유럽연합(EU)의 16조 4,000억 달러, 북미자유무역지대(NAFTA)의 14조 2,000억 달러에 이어 3대 시장으로 급부상했다. 한중일 3국의 경제규모는 2008년 IMF 통계에 의하면 5조 2,121억 달러로 세계 교역의 16%를 차지하고, 외환보유액은 2009년 IMF 통계상 3조 6,925억 달러로 세계 전체의 47.3%를 차지한다. 그리고 2009년 세계은행 통계에 의하면 3국의 경제규모는 10조 6,392억 달러로 세계 GDP의 18.6%를 차지한다. 2008년 IMF 통계에 의하면 한중일 3국의 역내 교역비중은 22%였다. 이는 EU(63%)와 NAFTA(40%) 등에 비해 저조한 수치이나,¹⁵³ 역으로 그만큼 잠재발전가능성이 상당히 크다는 의미로도 해석할 수 있다. 이런 해석이 가능한 또 다른 이유는 한중일이 FTA를 체결할 경우 경제협력의 범위는 한중일+ASEAN으로 확대될 여지가 충분하기 때문에 역내 교역량의 확대 가능성은 더욱 커진다.¹⁵⁴

그러나 중국이 한중일 FTA를 통해 얻는 이익은 한국과 일본에 비해 상대적으로 작다. 그럼에도 불구하고 중국은 원칙적으로나마 한중일 FTA를 지지하고 추구하는 정책을 펼치고 있다. 중국은 한중일 FTA의 가치를 정량적인 것보다 정성적인 것에 더 큰 비중을 두고 있다. 한

¹⁵³ 이창재 외, “동아시아 FTA 실현을 위한 당면과제와 해결방안,” 『연구보고서 09-12』 (서울: 대외경제정책연구원, 2009), p. 152.

¹⁵⁴ “한중일 FTA 추진, 동북아 경제통합 영향은?,” 『머니투데이』, 2010년 5월 31일.

중일 FTA로 인해 동북아의 경제를 통합하고 협력관계를 더욱 강화할 수 있는 결과가 발생하면, 중국 동북지역의 발전과 개발에도 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있기 때문이다. 정량적인 측면에서 보면, 중국은 특히 초기 단계에서 한중일 FTA의 불이익국이다. 결국 중국은 한중일 FTA 초기단계에서 일정의 희생을 감수해야 한다. 그리고 이런 손해는 많은 연구결과와 전례에서도 잘 나타나고 있다. 2007년 발표된 한중일 3국의 공동연구팀의 보고서 『한중일 FTA의 전망과 가능성에 관한 공동 정책 제언과 보고서』(Joint Report and Policy Recommendations on Possibilities and Prospects for China-Japan-Korea FTA)에 따르면 중국이 한중일 FTA의 최소 혜택국이다. 한중일 3국이 공동으로 맺는 FTA가 3개 국가들 사이에서 체결하는 양자간 FTA보다 훨씬 많은 경제적 이득을 가져다 줄 것이다. 그러나 한중일 FTA 체결에 따라 중국, 일본, 한국의 실질 GDP는 각각 0.30%, 0.41%, 5.26% 증가될 것으로 분석되고 있어, 중국이 최소의 효과를 볼 것이었다. 한중일 공동연구의 발표에 따르면 한중일 FTA는 한국, 중국과 일본의 GDP 성장에 각각 2.5~3.1%, 1.1~2.9%, 그리고 0.1~0.5%를 기여할 것으로 전망되었다.¹⁵⁵

또한 산업 영역별로 중국은 의류산업이 주로 혜택을 받을 것이나, 단기적으로 다른 부문들은 취약한 경쟁력과 높은 관세장벽으로 특히 자동차와 석유화학산업이 고전을 겪을 것으로 예상되었다. 일본의 산업들은 의류산업을 제외하고 한중일 FTA의 가장 큰 수혜자이며, 화학과 전자산업이 한국으로 인해 경쟁압력을 받을 것으로 예상되었다. 한국의 제조업은 전자산업을 제외하고 대부분 발전과 기술 수준이 일

¹⁵⁵ 張銳, “中日韓自貿區: 多贏的前景,” 『經濟導報』, 2010年 6月 7日, p. 35.

본과 중국의 중간 수준으로 상당한 편익이 기대되지만, 관세철폐 이후 중국의 자동차, 석유화학, 철강 등의 수입량이 증대될 것이며, 한국기업들은 자동차 및 기계산업에서는 일본과, 섬유산업은 중국과의 경쟁 심화에 직면할 것으로 전망되었다.¹⁵⁶

한중 FTA의 체결로 중국의 GDP 성장에는 0.50%의 효과를 발생시키나 경제복리의 증가는 46억 달러에 불과하다. 반면 한국의 GDP 성장에는 6%, 그리고 경제복리에서는 285억 달러 정도의 기대효과가 있다는 것이다. 한국의 연구결과도 이와 유사하다. 한국측의 추정에 따르면 한국의 GDP에 대한 한중 FTA의 기여도는 비록 미국의 6%에 비해 저조한 3%이지만, EU나 한일 FTA 보다 높을 것으로 기대하고 있다.¹⁵⁷ 또한 한중 FTA로 인해 중국은 철강, 석유화학, 자동차, 자동차부품 등 중화학공업에서의 손실과 충격에 대해서도 우려하고 있다.¹⁵⁸

중국의 FTA가 손해라는 것은 선행연구에서도 입증된다. 중국은 ASEAN과 2001년부터 FTA를 추진했고 2010년 1월에 이를 발효했다. 이 과정에서 중국측의 연구분석 결과에 따르면, 중국-ASEAN FTA에서도 중국은 최소 혜택국으로 판명되었고 실질적으로도 이것이 현실이다. 그러나 중국은 ASEAN과 자유무역경제지역의 창설을 통해 얻을 수 있는 경제적 이득을 무시하는 입장을 취했다. 이는 순수 경제 의미에서의 양자간의 경제협력 규모가 아직 미미하기 때문이다. 비록 ASEAN이 중국의 제5대 교역지역이고 중국이 ASEAN의 제6대

¹⁵⁶ 김은경, “한중일FTA체결의 정치경제적 의의,” 『CEO Report』, No. 1 (수원: 경기개발연구원, 2010년 1월), pp. 11~12.

¹⁵⁷ 徐長文, “加強中日韓經濟合作應對金融危機,” 『國際貿易論壇』, 春季號 (2009), p. 55.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 56.

교역국이지만 2001년 양자간의 총 교역액이 416억 달러에 불과했다.

또한 전망에 따르면, 자유무역경제지역이 창설된 후의 ASEAN의 대중 수출은 14%, 중국의 대ASEAN 수출은 55% 성장할 것이나 이들이 각각의 GDP에서 차지하는 비중은 0.9%와 0.3%에 지나지 않는다는 것이다.¹⁵⁹ 또한 2001년 기준 ASEAN의 대중 투자의 총 누적 건수는 17,972건으로 누적계약금액은 534.68억 달러로 중국의 총 투자액의 7.2%를 차지하나, 실제투자액은 261.75억 달러로 실제 투자금액의 6.6%에 불과하다. 중국기업의 대ASEAN 투자도 총 740건으로 그 규모액이 10.91억 달러이나, 중국의 투자는 6.55억 달러에 불과하다. 그리고 ASEAN에서의 중국기업이 합의한 청바오와 노무협력 계약은 총 195.81억 달러이며, 이중 실제 영업액수는 124.43억 달러에 불과하다.¹⁶⁰

그럼에도 불구하고 중국이 FTA의 논리를 수용하고 적극 추진하는 것은 정치적, 전략적 고려가 더 큰 작용을 했기 때문이다. 중국은 FTA를 통해 최소한 경제분야에서의 협력 강화가 비경제영역에서의 협력과 이해를 제고하는 효과가 있다고 믿는다. 중국은 경제활동을 통한 국가 간 인적 교류는 경제협력의 강화를 더욱 활성화시킬 것으로 본다. 그리고 이 과정에서 경제협력을 통해 민간차원에서의 양국에 대한 상호 이해가 증진하고, 이런 효과는 결국 중국 공산당이 선언한 국민 위주와 국민을 생각하는 평화발전의 길이라는 정책 목표를 충족하는 효과를 발휘할 것이라고 본다. 이런 의미에서 중국은 초기비용에 대한

159- 中國現代國際關係研究所東盟課題組, “中國對東盟政策研究報告,” 『現代國際關係』, 第10期 (2002), p. 5.

160- 趙春明, 劉振林, “論‘中國-東盟自由貿易區’的前景與挑戰,” 『世界經濟與政治』, 第11期 (2002), p. 34.

부담을 감수하면서도 FTA를 적극 추진한다. 그리고 이를 위한 희생도 주저하지 않고 있다. 일례로, 중국은 ASEAN과의 FTA 협상과정에서 캄보디아의 채권을 모두 탕감해주었고, 중국에 대한 ASEAN 국가의 농수산물에 대한 관세를 우선적으로 감소시키는 실용주의 외교를 실천했다.¹⁶¹

(2) 비경제적 비용

(가) 동북아 권력구조의 변화와 질서 개편에 대한 외교적 비용

한반도 통일은 한반도 국가의 권력의 급속한 증강을 의미한다. 이는 기존의 권력 구조와 체제의 와해로 인해 나타나는 현상으로서 필연적이다. 한반도 국가의 권력 증강은 다음과 같은 몇 가지 요인으로 진행될 것이다. 첫째, 한반도 통일로 인해 북중동맹관계가 와해되고 한미동맹관계의 조정이 따를 것이다. 한반도 통일이 한국 주도로 이뤄질 때 북중동맹관계의 종결은 자명하다. 그리고 한미동맹관계도 본질적인 변화를 요구할 것이다. 한미동맹의 본질적인 변화에는 한미동맹의 종결, 한미동맹의 유지 대신 주한미군철수, 그리고 기존의 한미동맹관계를 유지하는 것으로 정리된다. 이 중 한미동맹의 종결과 한미동맹 유지 대신 주한미군철수는 중국이 수용할 수 있다. 그러나 한반도 통일 이후 기존의 한미동맹체계의 유지는 중국이 수용하지 못할 수 있다. 특히 주한미군의 주둔 경계선을 어떻게 획정하느냐에 따라 중국의 입장에 영향을 미칠 것이다.

둘째, 통일한반도의 국력 증대로 인한 통일한반도의 동북아지역에서

¹⁶¹ 呂進軍, 馬駿, “東亞區域經濟合作的現實與展望,” 『河北農業大學學報』, 第8卷, 第1期 (2006.3), p. 64.

의 위상과 입지는 더욱 강화될 것이다. 한국은 이미 세계 7대 무역강국이며, 세계 13위의 경제규모를 가진 나라이다. 2011년 한국의 총 무역액이 1조 달러를 돌파할 것으로 예상되기 때문에, 이 경우 한국의 무역규모는 세계 5~6위권에 진입하게 된다. 통일 후 한국의 경제규모는 초기단계에 부담해야할 통일비용 때문에 경제적 타격을 입을 것이다. 그러나 북한과의 통일은 한반도 내수 시장의 증대, 즉 인구 7,500만 명을 가진 내수시장이 될 것이며, 증가한 노동력을 바탕으로 독일과 같이 단기적인 경제발전 효과를 볼 것이다. 선진국 중 인구 7,500만 명의 규모는 러시아, 미국, 캐나다, 일본, 독일 등 다음으로 큰 규모이다. 그리고 단기적인 경제통합의 효과로 현재 세계 13위의 경제력은 통일 후 세계 10위권에 진입할 수 있다. 그리고 세계 10위권 내에 위치한 남북한의 각각의 군사력의 통합은 병력면에서만 아니라 재래식 무기체계에서도 세계 10위권의 군사강국의 면모를 유지하는데 일조할 것이다. 이를 종합해보면, 통일한반도는 동북아지역에 새로운 세력의 부상을 의미하는 것으로, 통일한반도는 동북아지역의 새로운 행위자로 증강한 국력으로 역내에서 영향력 있는 세력이 될 것이다. 더욱이 기존의 한미동맹관계가 유지될 경우, 통일한반도의 역내 위상, 입지와 영향력은 상당히 증가할 것이다. 그리고 이는 동북아지역의 역학구조에 본질적인 변화를 초래할 것이다. 셋째, 이런 맥락에서 한반도 통일 후 동북아 지역질서의 개편은 불가피하다.

세계적인 규모의 시장경제국가이며 민주국가가 중국과 국경을 접한다는 사실은 중국에게 매우 불편한 요소가 된다. 특히 러시아, 카자흐스탄 다음으로 가장 긴 국경을 공유하는 통일한반도가 중국의 가치관에 반하는 역내 신흥세력으로 부상하면 중국에게 상당한 외교적, 전략적 부담이 될 것이다. 그러므로 중국은 통일한반도 이후 개편될

동북아시아의 질서와 체제 구축과정에서 세계 초강대국인 미국 뿐 아니라 역내 신흥세력인 통일한반도와 전략적 대결과 이해 갈등을 피할 수 없다. 중국은 한반도에서의 자국의 영향력이 축소되는 것을 방지하고 역내 질서에서 자국의 입지가 감축되는 것을 막기 위한 외교적 노력을 펼칠 것이다. 이 과정에서 미국과 한국, 그리고 미국의 동맹국 일본과의 마찰이 예상된다. 특히 한반도 통일이나 통합 이전에 이런 변화에 대한 대응책이 사전에 마련되지 않으면 중국은 막대한 외교적 대가를 치루면서 자국의 입지와 영향력, 그리고 국익을 수호해야 할 것이다.

(나) 주한미군의 통일 후 주둔 문제

한반도가 통일로 가는 방향에 대한 중국의 입장 표현은 4자회담 개최 시기 동안 잘 나타나고 있다. 특히 주한미군 주둔문제와 관련, 중국이 정식으로 공식 입장을 처음이자 마지막으로 밝힌 것은 4자회담에서였다. 중국은 북한과 함께 제5차 4자회담(1999년 8월 5~10일)에서 미군의 철수, 정전협정의 폐기, 북미 간 평화협정 체결 등을 ‘일관적으로’ 주장하면서 이를 4자회담의 의제로 상정했다. 이 밖에 중국은 처음으로 북방한계선(NLL)의 획정 문제를 공식적으로 제기하고 참여국들의 논의를 요청했다. 이런 맥락에서 북한의 지난 1953년 이후 일관되게 견지해온 주한미군의 완전 철수 입장과 새로운 안보관계 구도 속에서 한반도의 영구적인 평화체제 구축을 위한 북한의 미군철수 요구는 합법적이라는 것이 중국분석가들의 견해다.¹⁶²

¹⁶² 李福興, “四方會談’爲何難以取得進展,” 『國際展望』, 第17期 (1999), pp. 7~9.

(다) 정전협정 대체 문제: 평화협정 체결과 평화체제 구축 문제

중국의 대한반도정책과 목표의 관점에서 보면, 중국의 한반도 평화 체제 구축의 궁극적 목적은 한반도의 ‘전쟁상태’를 공식적으로 종결시킴으로써, 한반도의 평화와 안정을 촉진시키고, 조속한 한반도 통일 구현을 위한 유리한 환경을 조성함에 있다. 평화와 안정, 그리고 통일 등의 의미에서 한반도 평화체제 구축의 목표는 중국의 대한반도정책의 목적에도 부합된다. 중국의 대한반도정책이 ‘선린우호정책’의 연장선상에서 확립되고, 이는 주변지역 국가와의 우호관계 발전을 통해 주변지역의 평화와 안정을 도모하는 데 목적이 있기 때문이다. 그러므로 중국은 한반도 평화체제 구축에 반대하는 입장이 아니고, 오히려 이를 적극 지지하는 입장이다. 한반도 평화체제는 결국 중국의 중장기적 국익에도 부합된다. 더 나아가 중국은 한반도 평화체제가 구축되어 동북아 다자안보협력체를 결성하는데 초석이 될 수 있을 것으로 인식하고 있다.¹⁶³

중국이 한반도 평화체제에 대해 적극적인 입장을 견지하는 배경으로는 중국의 대한반도정책이 자국 중심의 대외관과 세계관에 근거하기 때문이다. 앞 장에서 언급했듯이, 중국을 포함한 한반도 주변 4강들의 대한반도정책은 대국으로서 한반도의 입장이 아닌 주변국으로서 지역에 대한 관점과 논리에서 정책과 전략의 논리에 기초하여 구축된다. 중국 역시 한반도의 일부도 당사자도 아닌, 주변국의 하나로서 한반도에서의 국익과 전략적 이익을 수호하기 위한 입장에서 출발하여 동아시아의 대국 차원에서 한반도문제를 인식하고 접근한다. 즉, 미국

¹⁶³-Jaewoo Choo, “Is Institutionalization of the Six-party Talks Possible?,” *East Asia: An International Quarterly*, Vol. 22, No. 4 (2005), pp. 39~58.

과 마찬가지로, 중국 역시 최소한 동아시아 정책 차원에서 자국과 주변 국과의 관계 속에서, 자국의 동아시아지역 내의 국익에서 출발하여 동북아와 한반도에 접근하는 사고를 가지고 한반도 국가와의 관계 및 정책을 수립한다. 그러므로 중국의 한반도 평화체제에 대한 입장 역시 우선 국제정세와 체제의 변화에 따라 변한다. 냉전시기의 중국은 주지하듯이 북한의 평화협정안이나 평화체제안을 일방적으로 지지했다. 그리고 남한이나 미국에 대한 불신과 이데올로기의 이유로 이들이 제안하는 그 어떠한 평화방안에 대해서도 반대하는 입장을 고수했다.

그러나 중국의 평화협정이나 평화체제 문제가 본격적으로 거론되기 시작한 1990년대 중반부터 입장을 선화한 이유는 우선 역사적인 배경에서 찾을 수 있다. 국제환경, 즉 국제체제가 본질적인 변화를 거치면서 한반도를 둘러싼 국제관계의 변화로 인해 중국의 입장도 바뀌게 되었다. 이러한 국제환경의 변화는 한반도의 평화협정과 평화체제를 더욱 적극적으로 논의할 수 있는 성숙한 환경을 조성했고, 실질적인 계기로 작용했다. 냉전체제의 붕괴로 인해 이데올로기 중심의 국제체제 구조가 와해되고 국제관계 역시 이데올로기의 제약에서 벗어나 한반도 국제관계에 새로운 외교의 장이 열렸다. 냉전 종결은 한반도에서의 집단적 군사 대치 상황을 약화시켰으며, 남북 교류 및 접촉을 증대시켰고, 주변 강국들의 평화체제를 위한 협력의 기회를 제공했다.

이후, 중국 전문가들의 평화협정 및 체제에 대한 담론의 주요 논점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 한반도 평화체제 구축 과정에서의 중국의 역할과 관련하여, 중국의 중재자 및 협상대상자로서의 역할에 기대하고 있다. 우선 중재자 역할론을 살펴보면, 중국은 남북관계가 우호 관계를 유지할 수 있도록 특수한 역할을 해야 한다고 규정한다.¹⁶⁴ 이는 남북한 관계 발전이 적극적으로 추진되는데 기여하는 의

미로 이러한 공헌은 한반도의 평화체제를 위한 견고한 기반을 닦아줄 것이라는 기대감이 팽배하다. 중재자 역할론에서 보면 중국의 또 다른 기여는 북한과 전통우호관계를 유지, 발전시키면서 북한이 국제사회로 완만하게, 순조롭게 편입될 수 있게 도와줌으로써 한반도 평화체제 구축의 장애요소를 해소하는데 기여한다는 것이다.

둘째, 평화협정의 협상대상자론의 관점에서 보면 이는 미국과의 협력을 유발하고 도모하는데 기여하겠다는 것이다. 중국은 한반도 평화체제에 있어 미국도 필요한 것으로 인식하고 있다. 이런 맥락에서 중국은 구동존이(求同存異)의 입장에서 미국과 한반도 정책 분야와 문제에 대해 협력을 모색하여 한반도 평화체제가 수립될 수 있는 국제환경 여건을 조성하는데 기여한다는 것이다. 협상대상자로서의 또 하나의 중국 역할은 북핵문제를 해결하는 것이다. 6자회담의 틀 안에서 북핵문제를 평화적으로 해결하는 데에 최선을 다하면서 6자회담을 한반도 평화체제로 승화시키는 것이다. 중국전문가들은 가장 이상적인 한반도 평화체제의 공식을 ‘2+2’로 인식하고 있지만, 평화체제를 위한 또 다른 노력을 추진하는 것보다 기존의 6자회담을 평화체제로 승화시키는데 의견들이 모아지는 경향을 보이고 있다.¹⁶⁵

셋째, 중국은 기본적으로 한반도 평화체제 구축이 한민족의 이익에 부합하고, 지역 평화와 안정 그리고 발전에 공헌한다는 인식을 기본적으로 가지고 있다. 중국은 동북아지역의 영향력 있는 국가로서 한반도 평화체제 구축을 지지하는 입장을 견지하고 있다. 정전협정의 체결국으로서 중국은 평화체제의 구축 과정에서 적극적이고 중요하고 건설

¹⁶⁴ 石源華, “論中國對朝鮮半島和平機制問題的基本立場,” 『同濟大學學報』, 第17卷, 第3期 (2006.6), p. 74.

¹⁶⁵ *Ibid.*, pp. 77~78.

적인 역할을 하길 희망하고 있으며, 정전협정을 평화협정으로 대체하고 한반도의 평화체제 구축 실현에 기여하고 싶어 한다.¹⁶⁶

앞서 상기했듯이, 정전협정의 대체문제는 한반도의 통합을 전제로 발생할 수 있는 문제이다. 그리고 이 한반도 통합문제 역시 한국 주도의 통합이 대명제이다. 그러므로 한반도 통합이 발생하면 한반도의 정전협정을 평화협정으로 전환시키는 것은 한국, 미국과 중국 등 3국이 될 가능성이 높다. 만약 통합과정에서 북한이 존재하고 외교권을 가지고 있어도 이에 대한 논의에 있어 북한은 한국과 같은 인식으로 접근해야 할 것이다. 더욱이 북한의 통합과정 참여는 북중동맹관계의 종식을 선언하기 때문에 한국과 정전협정의 대체문제에 있어서도 입장을 같이해야 할 수밖에 없을 것이다.

이 같은 상황의 연출은 중국에게 매우 불리하게 작용할 것이다. 한반도 정전협정 체결국 중의 하나로서 중국은 중국이 원하고 주장하듯이 이를 대체하는 문제에 적극적으로 참여하길 희망한다. 그러나 북한이 동참하는 한국과 미국 주도의 협상 속에서 중국이 이를 적절히 대응할 수 있는 능력과 여지가 축소될 것이고, 협상과정에서의 중국의 영향력과 입지도 상당히 감축될 것이다.

그러나 중국이 한반도에서의 자국의 국익, 위상, 입지와 영향력을 기존의 수준을 유지하기 위한 입장으로 임하면 한국과 미국과의 갈등을 피할 수 없다. 특히 평화협정을 보장하기 위한 평화체제의 구축이 필연적인 상황에서, 체제를 운영하기 위한 규범(norm)과 규칙(rule), 그리고 제도(institution)를 정립하는 과정 중에 나타날 수 있는 3국 간의 이해관계의 마찰 또는 갈등은 중국에게 상당한 외교적 비용으로 작용

¹⁶⁶ 劉鳴, “朝鮮半島與東北亞和平安全機制: 構想與問題,” 『東北亞論壇』, 第18卷, 第4期 (2009), p. 4.

할 것이다. 그러므로 중국은 한반도의 통합과정에서 ‘북한카드’가 유실되지 않기 위한 노력을 우선적으로 추진할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 한국과 미국의 입장에서 이 문제에 대한 논의에 참여하면, 중국으로서는 이 문제가 자국에게 불리한 방향으로 해결되지 않게 하기 위한 노력을 배가할 것이다. 그리고 한반도 평화체제가 자국의 안보이익을 포함한 국가이익에 위해가 되지 않는 범위 내에서 설립되길 원할 것이다. 그렇게 되는 경우 이 문제는 궁극적으로 한미동맹의 재조정과 주한미군문제로 귀결될 수 있어 중국과 한미 양측 간의 갈등 소지를 내재하고 있다고 평가할 수 있다. 중국과 한미 양측 간의 갈등이 표면화되면, 중국은 이에 지불해야할 안보비용에 대한 부담을 느낄 것이다.

(라) 북한 유사시 주변국 개입문제와 중국의 대응

중국의 북한 급변사태에 대한 의견이나 인식은 주변국, 특히 미국과 한국의 것과 매우 상이하다. 그리고 이들 간의 상이성은 북한의 현 정국과 정세를 바라보는 의견과 인식의 차이에서 비롯되고 있다. 우선 중국은 북한 붕괴론이나 급변사태에 대해 매우 회의적이다.¹⁶⁷ 중국은 북한 붕괴론이 만연하던 1990년대에도 북한이 붕괴를 하지 않았고, 21세기의 북한이 더욱 안정적으로 발전하고 있어 서구에서 주장하는 급변사태의 발발 가능성에 대해 회의적이었다. 중국은 특히 김일성 사후의 1990년대와 달리, 21세기의 북한이 안정된 정권과 통치체제를 유지하고 있는 동시에 경제 영역에서도 성장세를 보이고 있어, 서구에서 주장하는 급변사태로 인한 정권의 붕괴나 체제 불안 또는 권력투쟁으로

¹⁶⁷-이런 견해는 북경대학교 교수에 의해서도 언론에 제기된 바 있다. 이에 대해서는 張啓運, “‘朝鮮崩潰論’可以休矣,” 『環球時報』, 2009年 8月 21日을 참조하였다.

인한 내전의 발발 가능성이 적다고 판단한다.

일각에서는 중국이 북한과 유일하게 ‘동맹관계’를 맺고 있어 한반도 유사시에 북한을 지지하고 지원해야하는 의무로 인해 자동개입을 할 수밖에 없다고 주장한다. 냉전시기라면 이런 주장이 유효할 수 있으나, 이는 1990년대 한중 수교와 냉전구조의 와해로 인한 중국 입장의 변화 사실을 간과하는 대목이다. 중국의 고위급 지도자들은 1990년대부터 이런 자동개입 조항에 대한 해석이 달라졌다는 의사를 강력히 피력했다. 즉, 북한이 침략을 받으면 지원해야할 의무를 준수하겠으나 북한이 자발적이고 주동적으로 침략을 범했을 경우 재고할 필요성이 있다고 강조해왔다.¹⁶⁸

이런 중국의 <중북우호협력조약(1961년)>의 자동개입조항에 대한 재해석과 관련하여 외부에서는 중북 양국 동맹관계의 견고성과 의지(commitment)에 대해 의심을 하는 경향이 있다. 그러나 중국은 외교 부대변인을 통해 중북동맹관계의 진실함과 견고성을 몇 차례 피력한 바 있다. 일례로, 2010년 6월 24일 외교부 정례기자회견 자리에서 제기된 중북우호협정의 자동개입조항에 대한 중국의 수정 의사에 대한 질문에 동 조약이 당시의 역사적 조건 속에서 체결된 것으로 지난 수십 년 동안 중북관계발전, 한반도 평화와 안정을 촉진하고 보호하는데 적극적이고 중요한 작용을 했으며 조약의 실효성과 효과를 높이 평가하고 있기 때문에, 최근 이 조약의 수정 필요성과 관련해 제기된 질문에 대해 아는 바가 없다고 설명했다.¹⁶⁹

¹⁶⁸-Samuel S. Kim, “Sino-North Korean Relations in the Post-Cold War World”; Anne Wu, “What China Whispers to North Korea.”

¹⁶⁹-『2010年 6月 24日 外交部發言人秦剛在例行記者會上答記者問』, 중국외교부 홈페이지, <<http://fmprc.gov.cn>> (검색일: 2010.6.30).

그러나 북한 유사시 또는 급변사태 발생 때 주변국들이 어떻게 이에 대응하느냐에 따라 중국의 입장과 태도도 바뀔 수 있는 소지가 많다. 우선, 중북우호협력조약에 따라 북한이 침략을 받을 경우에는 동 조약의 의무와 책임을 이행해야할 부담이 있다고 설명했다. 이와 같은 의미에서 중국은 한반도 유사시 사태의 주체에 대한 판단에 따라 후속조치를 취할 것이다. 그러므로 중국은 북한유사시 한국과 미국에 의해 무력 개입이 자행되었을 때 대응할 수밖에 없다.¹⁷⁰

둘째, 중국은 북한 급변사태가 통일 양상을 보일 때 불가피한 개입을 단행할 것이다. 이의 근거는 이런 식의 한반도 통일이 평화롭고 자주적이지 않기 때문이다. 한국의 국민들이 이 같은 통일 방식에 동의해도 북한 주민들의 선택이나 결정이 전적으로 반영되지 않기 때문이다. 그러므로 중국은 다양한 방법을 통해 개입할 수 있다. 일례로, 동맹국으로서 북한의 요청이 있을 경우 단독적인 개입을 할 수 있다.¹⁷¹ 또한 미국과의 논의와 협력을 통해서 양자차원에서 북한문제의 해결을 타진할 수 있을 것이다.¹⁷² 북한의 전략적 완충지대의 가치를 쉽게 포기 못하는 중국으로서 북한의 붕괴나 급변사태를 억제하기 위해 대미 설득이나 협조를 모색할 수 있다.¹⁷³ 만약 미국의 협력 확보가 실패하면 중국은 북한사태를 UN에 상정하여 다자적인 접근을 취할 수 있다.

170- “朱鎔: 中國不會單獨介入朝鮮突發事件,” 『星島環球網』, 2009年 2月 9日, <http://www.stnn.cc/pol._op/200902/t2009090209_975284.html> (검색일: 2010.3.9).

171- 『중북우호협력조약』 제2조를 참조하였다.

172- “How Do You Solve A Problem Like Korea? New Archive Document Collection Sheds Light on Nixon’s Frustrating Search for Military Options,” *National Security Archive Electronic Briefing Book*, No. 322, June 23, 2010, <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB322/index.htm>> (검색일: 2010.8.10).

173- “中, 북한붕괴에 대비하자는 美 제안에 왜 반발하나.”

즉, UN 평화유지군의 일환으로 북한사태의 원만한 해결을 추구할 수 있을 것이다.

셋째, 인도적 개입(humanitarian intervention)을 통한 중국의 단독 개입도 가능하다. 인도적 개입을 가능하게 하는 가장 큰 요인은 냉전의 종식이다. 냉전 시대에 적용되었던 정치적 및 군사적인 제약조건 없이 사례 자체의 성격만으로 판단할 수 있게 되었기 때문이다. 이를 촉진시킨 객관적 요인으로 ①각종 재난에 대한 인도적 구호 개념의 광범위한 확산, ②구조도 인권보호라는 태도의 확산, ③인권 잔학상에 대한 가시성의 증가, ④인도주의적 작전에 대해 내전중이거나 붕괴된 국가의 동의를 요구할 필요성이 없다는 신념의 확대, 그리고 ⑤인도주의적인 관여를 요구하는 상황의 폭증 등이 있다.¹⁷⁴

인도적 개입은 자국민 혹은 해당국민의 인권 남용이 있을 경우, 그 해당국가의 동의 없이 개별국가 혹은 UN 등 국제기구의 개입, 특히 강제적 개입을 정당화하고 허용하는 것이다. 인권의 보편성 확대로 인권과 주권관계의 재설정 필요성이 제기되는 동시에, 현실에서도 인권을 근거로 한 주권국가의 인권문제에 대한 특정 국가나 국제사회의 개입, 특히 군사력을 동원하여 강제로 개입하는 방식이 보편화되고 있다. 즉, 극단적인 방식으로 기본적인 인권이 심각하게 침해될 경우 무력사용과 같은 인도적 개입이 정당화될 수 있다는 의미도 내재되어 있다.

중국은 기본적으로 한반도 흡수통일이 한국에 의해 이뤄지는 것과 한국이 일방적으로 북한을 흡수하는 것에 반대한다. 이는 중국의 한반도 통일정책 기초에 반하는 것으로 북한 주민의 의사와 의지를 전혀 반영하지 못하기 때문이다. 중국의 대한반도 통일의 정책은 기본적인

¹⁷⁴ 문광진, “코소보사태와 인도주의전쟁,” <<http://www.kida.re.kr/neowoww/special/moon.html>> (검색일: 2010.8.17).

로 외세의 간섭 없이 한민족이 주체가 되어 문제에 모두 자의적으로 동의하고 합의하는 평화적 통일의 실현을 지지하는 것이다. 그러므로 중국은 앞서 설명한 북한의 붕괴나 급변사태의 발생으로 우리의 개입을 통해 구현되는 통일에 대해 무조건 반대할 것이다.¹⁷⁵

그리고 중국은 1996년에 이른바 ‘신안보’ 개념을 채택하면서 국제분쟁이나 갈등 문제가 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 원칙을 선언한 바 있다. 비평화적인 해결이 불가피할 경우, UN 안전보장이 사회의 승인하에 외부의 개입이나 조정이 이뤄져야한다는 입장이다.¹⁷⁶ 이 같은 맥락에서 중국은 국제관계에서 무력 사용이나 위협을 반대하는 입장을 견지하고 있다.¹⁷⁷ 그러므로 중국은 북한 유사사태를 대화를 통해 평화적으로 해결하려는 입장을 취할 것이다. 중국이 선호하는 원칙이 북한 유사시 관철될 가능성에 대한 논의의 근거는 중국 외교사에서 찾아 볼 수 있다.

첫째, 지금까지 역사적으로 중화인민공화국 건국 이래(1949년 이후) 중국은 어떠한 나라의 내란, 소요사태, 정변, 붕괴 등의 유사사태에 개입한 적이 없다. 중국의 불개입 원칙은 중국 외교의 핵심 원칙인 이른바 ‘평화공존 5원칙’ 중 하나인 ‘내정불간섭’ 원칙에 근간한다. 이런 원칙 때문에 중국은 외국의 유사한 사태가 평화적으로 해결되길 희망한다는 최소한 외교적인 발언을 하면서도 행동을 취한 적이 없었다. 이런 역사적 사실에 근거하여 보면, 북한 붕괴와 같은 유사사태가 발생할

175- 巴殿君, “論朝鮮半島多邊安全合作機制,” 『東北亞論壇』, 第13卷, 第1期 (2004), p. 43.

176- “Position Paper of the People’s Republic of China on the United Nations Reform,” 중국외교부, 2005년 6월 7일, <www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/xw/t199101.htm> (검색일: 2008.6.2).

177- *Ibid.*

때 중국의 개입 가능성은 거의 없다.

둘째, 중국이 견지하는 ‘비동맹’ 원칙 때문이다. 이는 중국의 국제문 제나 분쟁에 대한 개입을 제약하는 요인이다. 중국은 북한을 제외한 다른 나라와는 동맹을 맺지 않고 있다. 그러므로 외국의 국가적 소요사태 발생 시 지원 요청을 받은 적도 없고, 이를 진압 또는 저지하기 위한 파병을 한 적도 없고 그러할 필요도 없었다. 중국은 해외 파병 경험이 전무하기 때문에 해외에 중국군을 주둔시킨 적도 없었다. 그러므로 북한 붕괴 시 중국이 단독적으로 북한에 파병할 가능성은 거의 없다.

대신 중국은 개입을 통해 외국의 국가적 소요사태로 인해 실종된 안정과 질서를 회복하는 문제에 있어 다자적인 협력을 지향한다. 중국이 가장 선호하는 다자적 개입은 UN의 평화유지활동(PKO)이다. 중국은 1990년대부터 UN의 평화유지활동에 적극 참여해 왔고, 이를 통해 소요사태에 처한 국가의 질서와 안정 회복은 물론 국가재건사업에도 적극 기여해 왔다.¹⁷⁸ 즉, 국제사회의 공동된 인식과 합의된 상황에서 중국은 다자적인 차원에서 평화유지활동에 참여해왔다. 그리고 비 UN 평화유지활동, 즉 어느 한 나라에 의해 주도되는 유사활동에는 참여하지 않았다. 중국이 이런 원칙을 견지하는 이유는 UN 상임이사국으로서의 책임과 의무를 다하기 위해서이다. 또한 국가적 차원에서 중국의 평화유지활동 참여는 중국이 추구하는 국가이미지(‘책임 있는 국가’), 외교 목표(세계 평화와 안정에 기여), 전략적 목적(‘중국위협론’ 불식) 등의 구현을 위해서다. 이 밖에 중국은 평화유지활동을 통해 자국의 군사현대화, 활동지역에서의 영향력과 국익 확대를 모두 꾀할 수 있는

¹⁷⁸ 중국의 UN 평화유지활동에 대한 정책 변화의 역사적 고찰은 Yin He, “China’s Changing Policy on Peacekeeping Operations,” *Asia Paper Series* (Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2007)를 참조하였다.

일석삼조의 효과를 볼 수 있다.¹⁷⁹

그러나 현실과 이상은 다르다. 중국은 북한이 외부로부터의 침략이나 침공을 받으면 동맹국으로서의 의무와 책임을 다할 것이다. 그리고 한국과 미국은 북한 유사시에 진격할 만반의 태세를 갖췄기 때문에 북한 유사시에 군대를 동원해 개입할 것이 자명하다. 이 경우 중국은 한국군과 미군의 북한에 대한 개입을 침략 또는 침공으로 유권해석을 할 수 있는 권리가 있다. 한미 양국군의 북한 개입은 침략 또는 침공으로 인식될 것이며, 중국은 북한의 동맹국으로서 의무와 책임을 다할 것이다. 그러나 중국은 막대한 비용을 지불해야 할 것이다. 이 같은 비용을 최소화하기 위해서 중국은 한미 양국군과의 직접적인 충돌을 피하기 위한 최선의 노력을 할 것이다. 그러면서 다자적인 접근 및 해결방식을 주장할 것이다. 그러나 국제기구를 통한 다자적인 해결방식도 비용 부담에 있어서 면제되는 것은 아니다. 국제기구를 통한 다자적 해결 역시 재정적 비용을 요구한다. 또한 이보다 더 큰 비용은 인력 동원에 필요한 인적 비용과 이를 수반하는 비용 등이다. 일례로, 중국은 1988년 11월에 UN 평화유지활동의 특별위원회(UN Special Committee on PKO)에 가입한 후 1989년부터 적극적으로 참여해왔다.¹⁸⁰ 2006년 프랑스가 레바논에 평화유지활동의 일원인 임시군(UNIFIL) 1,500명을 대거 파병하기 전까지 중국은 UN의 평화유지군에 최대 규모(2006년 기준 12건, 1,811명)로 참여한 나라이다.¹⁸¹ 이런 인적 규모를 동원하면서 중국이 지불한 비용은 명확하지 않다. 그러나 주의할 것은 한반

179-Drew Thompson, "Beijing's Participation in UN Peacekeeping Operations," *China Brief*, Vol. 5, No. 11 (May 10, 2005), pp. 7~9.

180-Yin He, "China's Changing Policy on Peacekeeping Operations," pp. 24~25.

181-J. Peter Pham, "Strategic Interests," *World Defense Review*, October 25, 2007, <<http://worlddefensereview.com/pham102507.shtml>> (검색일: 2008.7.2), p. 2.

도의 유사시에 대한 다자적 개입에 소요되는 인적 규모나 비용에 대한 산출이 이뤄지지 않은 상황에서 인구 2,200만 명의 경제규모를 재건하기 위해 필요한 비용은 상당히 높을 것으로 판단할 수 있겠다. 그러므로 중국이 비록 국제기구를 통해 다자적인 접근을 관철시키는 데에 성공하더라도 이 역시 비용 부담의 공유를 감수해야할 것이다.

라. 한반도 통일편익 관련 중국 담론

중국은 한반도 통일의 편익에 대해 공식적으로 논의 또는 논평을 한 적이 없다. 중국 전문가들 역시 한반도 통일의 편익문제를 독자적인 연구주제로 구체적으로 심도 있게 연구하거나 이에 대한 견해를 노골적으로 발표한 적은 거의 없다. 그러나 한반도의 통일이 중국의 평화와 발전, 그리고 안정과 번영이라는 외교정책의 목표에 부합한다는 전제하에서, 통일이 중국에게 가져다 줄 평화와 안정의 효과의 관점에서 중국이 한반도 통일에서 누릴 수 있는 편익을 유추할 수 있다. 즉, 한반도의 통일이 중국의 발전 또는 중국의 지역경제건설에 부여하는 의미, 동북아 경제협력에 미치는 영향, 그리고 동북아 경제협력과 통합이 중국의 지역경제개발에 미칠 수 있는 영향을 중국이 한반도 통일로 혜택을 볼 수 있는 편익이라고 규정할 수 있을 것이다.

그리고 이의 논리적 근거로 중국이 통일독일 또는 독일통일 과정에서 관심을 가졌던 부분을 제시할 수 있다. 중국이 통일독일(과정)에서 가장 관심을 가졌던 부분은 다음과 같다. 우선 독일통일의 경제적 효과와 정치적 효과가 있다. 둘째, 통일독일의 지역적 편익효과, 즉, 유럽 통합에 대한 기여이다. 셋째, 독일의 통일비용으로 이는 독일이 통일과정에서 지불한 재정적 비용과 재원충당을 위해 겪었던 정부의 부담과

고층에 초점이 맞춰져 있다. 마지막으로 통일로 인한 동북지역의 경제 발전 과정과 통일독일의 재건에 주는 의미 분석이다. 최근 중국의 문 헌조사를 해보면 중국 전문가들은 한반도 통일의 편익을 동북아 경제 협력과 자국의 지역경제발전에 대한 이익과 연계해서 보려는 시도를 주목할 수 있다. 그러므로 중국의 한반도 통일 편익에 대한 분석은 이와 유사하게 중국이 통일독일(과정)에 대해 유독 관심을 가졌던 부분과 관점을 본 연구에 대입하여 추론할 수 있겠다.

(1) 경제적 편익

(가) 동북아 경제협력의 활성화

한반도 통일은 동북아 경제협력의 활성화를 위한 최대 장애의 소실을 의미한다. 즉, 한반도 통일로 인한 북한 존재의 자체가 한반도에서 사라지는 것은 동북아 경제협력을 현실화하는 전제조건을 충족시킨다. 그리고 동북아 경제협력의 현실화는 동북아 경제통합의 초석이 될 것이다. 또한 한반도 통일로 인해 북한이라는 동북아 경제협력에 있어서의 발전 저해 요인의 제거는 중국의 동북지역의 발전과 개발을 가속화할 수 있는 기회의 창을 열어줄 것이다.

한중일 3국이 독자적으로 동북아 경제협력을 활성화하기 위한 일환으로 협의한 것은 한중일 FTA에 대한 논의가 시작되면서부터이다. 한중일 FTA 논의는 2002년 11월 4일 ASEAN+3 정상회의에서 주룽지(朱鎔基) 중국 전 총리에 의해 제안되었고, 이듬해 2003년 10월 6일 인도네시아 발리에서 개최된 한중일 지도자 제5차 회의에서 중국의 원자바오(溫家寶) 총리, 일본의 고이즈미 전 총리와 한국의 노무현 전 대통령은 <한중일 3국 협력 추진 연합선언>을 체결했다. 그리고 동

회의에서 한중일 자유무역지구에 대한 구상을 정부의 추진 안건으로 승격시키는데 성공하면서 본격적으로 한중일 FTA에 대한 논의가 정상급에서 진행되었다.

중국은 한반도 통일이 한중일 FTA의 동북아지역 경제의 통합에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 물론 이와 동시에 병존하는 일련의 난제들 때문에 한중일 FTA에 기반한 동북아지역 경제통합을 이끌어 내는 것이 쉽지 않은 소명이라는 사실도 간과하지 않는다. 그러나 중국은 한중일 FTA와 더불어 만약 한반도 통일이 이뤄질 경우 통일이 동북아 경제통합에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 평가한다. 특히 21세기에 들어 중국 정부 당국이 이른바 ‘동북지역,’ 즉 길림, 요녕, 흑룡강 등 동북 3성을 포함한 중국 동북지역의 경제발전에 상당한 긍정적 요인으로 작용할 것으로 본다.

그러나 문제는 북한 문제도 존재하지만, 동북아지역 국가들은 아직까지도 경제협력문제에 있어 다자보다는 쌍무차원에서의 협력을 선호하고 있다. 역내 국가들은 쌍무협력을 위주로 대외경제협력 정책을 전개하고 있어 역내 경제공동체의 구축 문제를 요원하게 만들어 보이고 있다. 이의 가장 큰 이유는 역내 국가 간의 경제발전수준의 현저한 격차 수준이 이들 국가들로 하여금 아직까지 자국의 발전을 위해 자국의 필요와 수요를 충족시키는 문제에 국가정책의 대외협력부분의 초점이 대부분 맞춰져 있기 때문이다.¹⁸²

한국, 중국, 일본 등 동북아 3국은 동북아지역 경제협력이 배타성을 배제하고 개방성을 유지해야 한다는 데에 인식을 같이한다. 특히 중국 학자들은 이들 동북아 3국은 향후 동북아지역 경제협력 추진과정에서

¹⁸² 袁康, 丁又雙, “東北亞經濟合作展望與中國的選擇,” 『天津商學院學報』, 第20卷, 第6期 (2000.11), p. 35.

중심과 주축이 되어야 하지만, 이들 간의 협력이 동북아의 기타 3국, 즉 러시아, 몽골과 북한에 파급영향을 가져다 줄 것으로 보고 있다. 따라서 중국은 동북아지역 경제협력의 파급 효과에 상당한 의미를 부여하고 있다.¹⁸³ 이는 동북아지역의 경제통합의 실현을 위해서는 나머지 역내 모든 국가들과의 협력도 이뤄져야 한다는 의미이다. 그러나 아직까지 동북아 경제협력의 대상에 이들 국가들을 포함시키지 않는 이유는 이들 국가들의 국내정치적 상황과 정치적 문제와 긴밀한 관계가 있다. 역내 국가와의 체제 및 제도상의 차이는 이들 국가가 역내 경제권과 융화하는 데에 있어 가장 큰 장애물이다. 이들 국가의 정체성 문제 역시 다자협력제도권에 참여하는 데 동기부여가 되지 않는 요소로 작용하고 있다. 개혁개방의 후발주자로서 아직까지 국제차원에서 경제협력을 하기에는 경제적, 정치적 역량의 한계 또한 이들의 지역경제협력 참여에 있어 발목을 잡는 요인이다.

우선 북한의 경우, 지리적으로 동북아의 중심에 위치하고 있으나 아직까지 개방이나 시장경제로 전환하지 못하고 있다. 북한은 지난 반세기 이상 동안 추진한 폐쇄정책으로 대외적 경제협력관계를 발전시키거나 지역경제협력에 참여할 수 있고 이를 수반할 수 있는 경제, 정치, 법적 체계와 제도가 상당히 부족하다. 이런 북한의 열악한 체제와 제도상의 결함은 북한의 대외경제협력관계의 발전은 물론 북한의 지역경제협력 참여 기회를 모두 사전에 차단하는 요인이다. 러시아의 경우, 동북아 각국과의 경제, 무역 관계의 발전을 중시하나 스스로를 본질적으로 유럽 국가로 인식하고 있어 지역경제협력과 통합문제에 적극 참여하는 데에 가장 큰 저해요인으로 작용하고 있다. 몽골의 경

183- 羅肇鴻, “關於東北亞經濟合作的構想,” 『東北亞論壇』, 第2期 (2000.5), p. 11.

우, 개혁개방정책의 후발주자로서 역내 경제협력이나 통합문제에 적극 참여하기에는 아직까지 경제적, 정치적 역량과 의지력에서 한계를 갖고 있다.¹⁸⁴ 이러한 상황을 고려하면 동북아의 경제협력과 통합은 한중일 3국이 주도해야 한다는 인식이 중국 전문가들 사이에서 팽배하다.

중국은 동북아지역 경제협력 및 통합이 ‘한중일 선(先)주도, 북러몽(북한·러시아·몽고) 후(後)참여’의 방식으로 이뤄질 수 있다고 인식하는 가운데 한중일 주도하의 동북아지역 경제권의 형성은 북한 변수 문제가 해결될 때 탄력을 받을 수 있다고 보고 있다. 여기서 문제 하나를 제기할 수 있다. 한중일 3국의 주도하의 동북아지역 경제통합과정에서 북한문제의 해결이 왜 전제조건이 되어야 하는가? 한중일 3국이 먼저 이를 주도하고 후에 북한 역시 러시아와 몽골과 같이 통합 후 이에 참여하면 되지 않는가?

이 문제의 해답은 안보, 체제와 지경학적 위치 등의 관점에서 찾을 수 있다. 첫째, 북한의 지역안보 저해요인으로서의 역할이 한중일 3국 관계의 원만한 발전을 꾀할 수 있다. 즉, 북한이 지역안보의 불안 요인으로 작용하는 한, 한중일 3국 주도의 동북아 경제통합과정의 최대 저해 변수로 작용할 수 있는 사실로 귀결된다. 북한이 폐쇄성을 유지하고 생존전략으로 안보카드를 견지하면, 한중일 3국 관계의 발전을 전제하는 지역차원의 사업에 악재가 된다. 북한이 지역안보의 불안 요인으로 작용할 때마다 한중일 3국의 관계는 한일과 중국으로 양분화될 수밖에 없는 현실이다. 실재적으로 한국과 일본은 미국의 동맹국가이며 중국은 북한과 동맹국가이기 때문에, 지역안보문제에서 미국과 함

¹⁸⁴ 陳婧, 陳吉中, “東北亞經濟合作前景探討,” 『現代商貿工業』, 第8期 (2008), p. 37.

게 중국과 대치 또는 상이한 입장을 취할 수밖에 없어 한중일 3국 관계의 발전에 도전적 요소가 된다.

두 번째 해답은 북한의 체제와 제도적 개혁과 대외적 개방문제에서 찾을 수 있다. 러시아와 몽골과는 달리 북한은 아직도 개혁개방정책을 채택하지 않은 유일한 지역국가이다. 비록 러시아에 정체성 문제가 존재하고, 몽골의 총체적 국가 역량이 부족하지만 이들은 기본적으로 개혁개방정책을 추진해왔기 때문에 지역경제협력이나 통합과정에 참여할 수 있는 체제와 제도를 구비하고 있다. 그러나 북한은 지역 국가와 협력관계를 추진할 수 없는 체제와 제도상의 구조적 결함을 가지고 있다. 이런 구조적 결함을 극복할 수 있는 방안은 개혁개방에 있다. 북한이 개혁개방을 하지 않으면, 지역경제협력이나 통합에 참여할 수 없다. 기존의 북한 경제체제와 제도는 지역협력체를 수반하거나 이에 융합될 수 없는 것이기 때문이다. 그러므로 북한이 진정으로 동북아지역 경제협력이나 통합에 참여하기를 희망하면, 개혁개방이 전제되어야 할 것이다.

세 번째 해답은 북한의 지경학적 위치이다. 한중일 3국 주도의 동북아 경제통합이 이론적으로 그 파급효과를 발생하기 위해서는 북한의 참여가 전제된다. 북한의 지경학적 위치 때문이다. 북한의 참여 없이 한중일 3국이 동북아경제협력체 구축에 성공하더라도, 이의 역내 파급효과, 즉, 북한, 러시아와 몽골에 대한 영향과 참여 유도 효과는 기대하기 어렵다. 이들 국가의 역내 경제통합이나 협력체 참여에 있어 가장 큰 인센티브 중의 하나가 태평양시장으로 진출할 수 있는 기회이다. 러시아는 역사적으로 태평양으로 진출할 수 있는 부동항이 필요하다. 몽골 경제가 지속적인 발전을 거듭하여 해외시장의 접근성 확대의 수요가 증가하면, 북한의 지경학적 위치가 몽골에게는 상당한 경제적, 전략적

가치로 작용할 것이다. 이런 맥락에서 한중일 3국이 성공적으로 동북아 경제권을 구축하고 러시아와 몽골이 차후 참여한다고 해도 북한의 참여가 반드시 필요하다.

그러므로 한반도의 통일이나 한국의 북한과의 통합은 이런 북한 문제의 결함문제를 자연스럽게 해결할 수 있는 효과를 내포하고 있기 때문에 동북아경제권의 통합이나 구축문제를 역시 자연스럽게 해결하는 파급효과를 가지고 있다. 즉, 북한이 자발적으로 개혁개방정책을 추진할 가능성이 현재 거의 없는 상황에서 이의 차선책을 한반도 통일로 볼 수 있는 맥락이다.

(나) 한중일 FTA 실현에 기여

한중일 FTA가 실효를 보기 위해서는 한반도의 평화와 안정이 확보되는 것이 관건이다. 이런 맥락에서 한반도의 통일은 이런 전제조건을 충족시키기 때문에 중국이 한반도 통일을 통해 얻을 수 있는 편익 중의 하나가 한중일 FTA의 실현이다. 한중일 FTA로 동북아 국가의 경제, 금융, 무역체계의 통합이 가능해질 것이며, 이에 기반한 동북아개발은행의 설립이 현실화되는 것을 기대할 수 있다. 그리고 금융분야에서의 FTA는 통일한반도의 재건 과정에서 노출될 수 있는 금융위기로 부터의 위협에 보호장치로 작용할 수 있을 것이다. 이 같은 의미에서 중국은 한반도 통일의 한중일 FTA 실현에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 요인을 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 한반도의 통일은 지역경제가 세계경제의 세계화와 증대하는 상호의존도의 추세에 부합하는 기초를 제공한다. 세계경제의 세계화는 지역무역협정을 통한 지역공동체를 촉발시키고 있는 것이 오늘날 세계경제 추세의 특징이다. 그러나 아이러니컬하게도 지역차원에서의

지역경제공동체는 체결국 간의 상호 최혜국 대우 조건을 적용하지만, 역외 무역파트너 국가들에게는 각자 원하는 무역장벽을 유지할 수 있어 이들에게는 최혜국 대우를 하지 않는 배타적이고 차별적인 무역 관행이 지속적으로 실행되고 있다. 이러한 무역장벽과 배타적인 지역경제공동체에 대응하기 위한 일환으로 기타 지역 및 국가들 역시 자신이 속한 지역에서 유사한 경제공동체 설립을 도모하고 있다. 이러한 의미에서 지역경제 차원에서 협력이 부족한 동아시아는 상대적으로 불리하고 수동적인 위치에 처해있는 것이 사실이다. EU와 NAFTA의 확대 노력은 동아시아의 경제통합의 필요성을 더욱 절실하게 느끼게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 배경 때문에 동북아의 한중일 3국 간의 경제협력체 구축 필요성의 인식이 확대되었고, 이는 한중일 FTA를 본격적으로 논의할 수 있는 촉매제로 작용한다.¹⁸⁵

둘째, 통일한반도의 경제, 산업 구조는 역내 경제발전의 성장을 더욱 촉진할 수 있는 상호보완성을 구비하기 때문에 한중일 FTA의 실현을 촉진시킬 것이다. 이는 과거와는 달리 중국의 개혁개방이 동북아지역 내의 경제협력을 실질적으로 논할 수 있는 동력이 되었다는 논리와 같이¹⁸⁶ 북한지역의 지역 경제 협력의 참여 역시 같은 효과를 볼 수 있다. 통일한반도로 인한 한중일 FTA는 또한 교역비용 감소 효과도 유발할 수 있다. 1998년 3월 29일 EU의 보고서에 따르면, 지역경제협력을 하지 않을 경우, 물리적 장벽, 기술장벽, 그리고 재정장벽으로 인한 경제적 손실비용이 EU GDP의 3~6% 정도에 달할 것

185- 淘聖娟, 王浩彬, “對建立中日韓自由貿易區的探討,” 『經濟問題探索』, 第11期 (2007), p. 81.

186- 張東明, “構築東北亞經貿合作的框架基礎: 關於合作途景和突破点的幾點思考,” 『遼寧大學學報』, 第33卷, 第1期 (2005.1), p. 22.

이라고 보고 있다.¹⁸⁷

셋째, 날로 증가하고 있는 역내 교역량의 증대가 또한 긍정적인 요인으로 작용하고 있다. 경제의 세계화는 지역경제통합의 필요성을 더욱 자각하게 만드는 요인 중 하나이다. 이의 구체적인 배경에는 세계화로 인한 역내 국가 간의 교역과 투자 증대라는 현실적이고 객관적인 사실이 존재한다. 동북아도 예외는 아니다. 2008년 기준 중일무역의 총액은 2,600억 달러를 넘었고, 한중간 무역액은 1,900억 달러를 상회했다. 또한 한일무역의 총액 역시 1,000억 달러에 근접하는 양상을 보였다.¹⁸⁸ 이 과정에서 중국은 2002년 미국을 추월하면서 일본의 최대 수입시장이 되었고, 2004년 홍콩을 포함한 중국은 미국을 제치고 일본의 최대교역국이 되었다.

2002년 중국은 한국의 2대 교역국이 되었으며 이듬해인 2003년 미국을 제치고 한국의 최대 수출시장이 되었다. 2004년 중국은 한국의 최대교역국이 되었다.¹⁸⁹ 2001년 한중일 3국 간의 교역량은 이들 국가의 총 교역량의 19.3%에 불과했다. 유럽의 65.5%와 NAFTA의 역내 국가들 간의 교역량인 54.1%에 한참 못 미치는 수치다. 그러나 세계화의 심화로 인한 상호의존도의 증대는 동북아지역의 역내 교역 추세에도 변화를 가져다주었다. 2002년 한중일 3국 간의 무역액은 2,000억 달러를 돌파했고, 중국의 한일 양국에 대한 무역의존도는 1991년 17%에서 2001년 24%로 증가했고, 일본의 한중 양국에 대한 의존도 역시 11%에서 22%로 상승했다. 일본의 총교역량에서 차지하는 한중 무역

187- 呂進軍, 馬駿, “東亞區域經濟合作的現實與展望,” 『河北農業大學學報』, 2006年 3月, 第8卷, 第1期, p. 65.

188- 封清, “亞洲的遙遠夢想,” 『中國經濟信息』, p. 23.

189- 張鴻彭, 璟王悅, “中日韓區域貿易潛力分析: 基于貿易引力模型的角度,” 『國際商務研究』, 第4期 (2009), pp. 70~71.

의 비중 역시 17%를 점하고 있다.¹⁹⁰ 한국의 중일 양국에 대한 무역의 존도가 25%의 수준을 계속 유지해왔다.¹⁹¹ 또한 2008년 기준 동아시아 역내 국가의 총무역량에서 역내 교역이 차지하는 비중도 58%를 초과하면서 EU의 65.5% 수준에 조금 미치지지는 못하지만, NAFTA의 55%는 초월했다.¹⁹² 이중 중일 양국 간의 역내 무역총액은 77%에 달하는 것으로¹⁹³ 아시아의 GDP의 82%를 점하는 높은 상호의존도를 보였다.¹⁹⁴

넷째, 중국의 입장에서 보면 중국의 대외경제협력, 특히 역내 다자협력은 중국 동북지역의 경제발전과 번영을 가져다 줄 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 2000년까지만 해도 중국의 일부전문가들은 두만강개발사업이 중국의 경제발전의 중점사업이 아니었고, 동 사업에 대한 경제적 가치도 매우 제한적으로 인식하였다. 이의 가장 큰 원인으로 이들은 중국의 동북지역이 중국에서 하나의 경제중심으로 성장할 수 있는 잠재력이 적다고 여겼고, 또한 실질적으로 그 가능성에 있어 상당히 어렵다는 인식이 이들 사이에서 팽배했다는 점을 들 수 있다.¹⁹⁵

이는 중국 동북지역의 발전전략이 이른바 ‘하얼빈-대련 연해선’에 초점이 맞춰졌기 때문에 실질적으로 중국 동북 3성의 제일 이상적인 ‘해양 진출구’(出海口)가 대련이라는 점이다. 대련은 역사적으로도 중국 동북지역 경제가 세계로 진출하는 기지로 존재해왔기 때문이다. 비

190-“三國峰會應對金融危機,”『中國新聞周刊』, 2008年 12月 15日, p. 22.

191-陳婧, 陳吉中, “東北亞經濟合作前景探討,”『現代商貿工業』, 第8期 (2008), p. 37.

192-封清, “亞洲的遙遠夢想,” p. 23.

193-“中日韓加強區域合作,”『中國新聞周刊』, 2008年 12月 22日, p. 12.

194-張霞, “從中日, 中韓雙邊貿易看中日韓貿易一體化,”『重慶工商大學學報』, 第18卷, 第4期 (2008.7), p. 79.

195-袁康, 丁又雙, “東北亞經濟合作展望與中國的選擇,”『天津商學院學報』, 第20卷, 第6期 (2000.11), p. 37.

록 훈춘시가 두만강개발사업의 시작과 함께 개방시로 승격되었으나 이후 중국정부의 지원과 투자가 따르지 않은 것은 동 사업에 대한 중국정부의 소극적 입장과 견해를 반증하고 있다.

그러나 2004년 동북공정의 시작으로 중국정부는 중국 동북지역의 개발과 발전 문제에 대해 의식하기 시작했다. 그리고 2009년 8월 중국 정부는 장춘, 길림성과 투먼강지역의 변영프로젝트, 이른바 ‘장길도(長吉圖)프로젝트’(‘長吉圖開發開放先導區計劃’)를 승인하면서 동 지역의 도로·철도 관련 12개 사업의 예산만 179억 위안(약 3조 5,000억 원)을 투자하기로 결정했다.¹⁹⁶ 중국은 또한 이 프로젝트를 북한의 라진-선봉지역과 연계하여 중국 동북지역의 개발과 발전을 위한 본격적인 행보를 시작했다고 평가해도 과언이 아니다. 이와 동시에, 중국은 이 프로젝트를 통해 북한은 물론 동북아지역의 발전과 변영을 동시에 모색하는 방안을 적극 추진하고 있다. 이러한 중국의 의사와 의지는 올해에만 두 번 개최된 김정일과의 공식과 비공식 회담에서도 피력된 것 같다는 관측이 무성한 사실에서도 그 근거를 찾을 수 있겠다.

중국 일각에서는 한중일 3국 간의 경제협력이 동북지역의 풍부한 자원과 산업 잠재력의 발전을 저해하는 요인들을 해소해주면서 가시적인 성과를 올릴 수 있는 토대로 작용할 것이라고 전망한다.¹⁹⁷ 동북지역의 발전은 한국과 일본의 생산기지의 이전을 이 지역으로 유발할 수 있는 효과를 올릴 수 있는 동시, 중국의 투먼강지역이 동해로 진출할 수 있는 기회를 제공함으로써 한국과 일본의 발달한 연해지역과의 협

196. 안성규, “중 ‘동해 길 뚫어라’… 나진행 도로·철도 개발 ‘올인,’” 『중앙선데이』, 177호, 2010년 8월 1일.

197. 王躍偉, 陳航, “淺析東北亞經濟合作面臨的機遇與挑戰及我國對策,” 『哈爾濱師範大學自然科學學報』, 第21卷, 第5期 (2005), p. 88.

력관계를 증대시킬 수 있다.

(다) 중국 동북지역 발전문제와 통일의 연계성

중국은 오래전부터 중국 동북지역의 개발과 발전의 관문이 한반도와 긴밀하게 연결된다는 신념을 가지고 있다. 이는 1990년대 초 UNDP가 주도하는 두만강유역개발 프로그램(TRADP)에 적극적으로 참여한 사실에서도 입증된다. 중국의 입장에서 북한과의 ‘육로-항만-구역 일체화’ 사업은 동북지역의 출해 통로를 제공함으로써 노후화된 동북 공업 지역의 진흥을 위한 자원 확보에 기여할 것이라는 전략적 가치가 있는 사업으로 인식되었다. 그리고 그 사업의 주요 골자는 (중국의) 훈춘-권하-(북한의) 원정-나진항을 잇는 도로의 현대화를 추진함과 아울러 유라시아 대륙교의 거점항만인 나진항 3, 4호 부두의 사용권 및 개발권 확보를 통해 항만 배후부지를 개발하는 것이다. 그러나 당시 동 지역의 규모의 경제가 제한적이었고, 수송로 확보가 제대로 이루어지지 않아 동 지역이 중국 경제발전의 변방지역임을 다시 한 번 입증하는 한계만 노정되었다. 즉, 중국의 동북지역이 국제개발협력에 참여하기에는 역부족한 내재적 한계가 만연했다. 이후 동 사업이 소강상태에 빠지는 동안, 중국정부는 이른바 ‘동북진흥전략’(동북공정)의 추진을 계기로 2005년부터 TRADP 사업을 주도적으로 추진하기 시작했다.

중국은 2005년 UNDP가 두만강지역 개발사업을 몽골 동부지역과 한국의 동부 연해 도시 등으로 확대(Greater Tumen Initiative: GTI)하고 동 사업의 기한을 10년 연장한 것을 계기로 중국 동북지역의 개발사업과 적극적으로 연계하는 정책을 추진하기 시작했다. 그 결과 중국정부는 <동북 노후공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견(36호 문건)>을 비준했고, 동북지역 개발에 초점을 맞춘 동북공정을 국가적

I

II

III

IV

V

VI

VII

중점사업으로 확정했다. 이 사업의 중점내용은 압록강 및 두만강유역 등 북한과의 접경지역을 중심으로 대규모 인프라 투자의 진행을 포함한다. 이 투자사업은 또한 중국의 국가경제개발계획인 ‘11차 5개년 계획’(2006~2010년)에도 포함되어 추진되었다.

2009년 7월 중국 국무원은 ‘랴오닝 연해경제벨트계획’을 국가급 프로젝트로 격상시켰고, 8월 17일에는 원자바오 총리를 조장으로 하는 ‘동북진흥지도소조’를 조직했고, 첫 회의를 개최했다. 회의 결과 <동북 진흥전략을 확대·실시하는 것에 관한 몇 가지 의견>이 채택되었고, 이는 향후 동북진흥사업을 가속화하기 위한 9가지 중점사업을 포함하고 있다.¹⁹⁸ 또한 동년 8월 30일 중국 국무원은 ‘창지투 개발계획’을 중앙 정부가 시행하는 국가급 프로젝트로 그 지위를 격상시켰다. 중국의 입장에서 보면, 동북지역과 기타 연해 지역 간의 격차가 확대되고 있는 추세 때문에 중국 정부 당국으로서도 동 지역의 발전을 촉진하기 위해 나름대로 자국의 정책적, 경제적 지원이 투입되어야 한다는 결정을 하게 된 것이다. 그리고 그 시작은 중국 공산당은 중국 동북지역의 노화된 공업기지를 부활시키기 위한 정책을 2003년에 <중국공산당 중앙위원회 국무원의 동북지역 등 노화 공업기지의 진흥 전략 실시를 위한 몇 가지 의견(中共中央國務院關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見)>에 채택하면서부터다. 그리고 2005년 12월에 개최된 제10차 전국인민대표대회 상무위원회 제19차 회의에서 <동북 노화

198-9가지 중점사업이란 ①설비제조업, 철강, 석유화학, 자동차제조 등의 산업구조 조정과 3차산업의 발전, ②기업의 기술수준과 자주개발능력의 향상, ③동북지역의 국가 곡물 생산기지화, ④인프라건설(에너지, 교통, 수리 프로젝트), ⑤자원형 도시에서의 전환, ⑥생태계 환경의 보호, 녹색경제의 발전, ⑦도시와 농촌을 망라하는 사회보장 시스템의 완비 및 의약위생 체제개혁 추진, ⑧지역경제의 일체화 발전, ⑨랴오닝 연해경제벨트계획의 전면적이고 철저한 실시 등이다.

공업기지 상화에 관한 국무원의 보고(國務院關於振興東北老工業基地情況的報告)>가 보고되었다. 동 보고서에 따르면 2004년부터 중국 동북지역의 경제발전을 위해 투자가 시작되었고 이의 실효가 나타나기 시작했다는 평가를 받았다.¹⁹⁹

그러나 초기단계의 동북공정의 사업 범위(범주), 영역과 대상은 대내적인 것에 초점이 맞춰졌고 제한되었다. 이는 중국 동북지역의 체제, 제도, 산업과 경제구조가 모두 낙후되었기 때문에 동 사업을 대외적으로 연계하기에는 비현실적이라는 판단 때문이었다. 그래서 내적 개선과 발전 없이 국제협력을 모색하는 것은 어불성설적인 상황이었고, 따라서 대외적 연계와 협력의 전제를 내적 개선과 발전이라고 판단했다. 중국 정부는 이를 달성하기 위해 2007년 내적 개선과 발전을 강조하는 정책, 즉 <동북지역의 발전 계획(關於報送東北地區振興規劃的請示)>을 채택했고, 이를 통해 역내 정부와 경제주체 간의 시장과 경제 통합 등을 추진했다.²⁰⁰

중국이 동북지역의 대외적 연계와 협력을 모색하기 시작한 것은 2009년 8월로서, 중국 국무원은 <창지투(長吉圖)를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강구역합작개발 계획강요>(이하 ‘창지투 개발계획’)를 국가급 프로젝트로 정식 비준하였다.²⁰¹ 이 계획은 지린성의 중심도시인 창춘-지린 두 도시를 통합(‘일체화’)하여 산업도시 클러스터를 만들고, 이것을 성장의 배후지로 해서 옌지(延吉)-룽징(龍井)-투먼

199-張國寶, “國務院關於振興東北老工業基地情況的報告,” 『全國人民代表大會常務委員會公報』, 1號 (2006), pp. 72~81.

200-“國務院關於報送東北地區振興規劃批復,” 『全國人民代表大會常務委員會公報』, 26號 (2007), p. 19.

201-여기서 창·지·투란 중국 지린성(吉林省)의 중심도시인 창춘, 지린 그리고 두만강일대의 7.32만km²에 이르는 구역을 지칭한다. 일부 국내신문에서는 창지투의 ‘투’를 투먼(圖們)으로 오역하고 있으나, 여기서 ‘투’란 투먼강(즉 두만강)일대를 가리킨다.

(圖們)을 개발의 전진기지로, 훈춘-(북)나진을 연계하여 대외창구로 만든다는 구상이다. 이 계획은 중국 중앙정부에서 처음으로 비준한 변경지역 개발계획으로 기타 변경지역의 초국경 광역경제권 형성에도 파급효과를 기대하고 있다.²⁰²

지린성 정부는 2009년 9월부터 관련부처와 전문가들의 의견을 조율하여 ‘창지투를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강지역협력개발계획 강요 실시방안’(中國圖們江地域合作開發規劃綱要-以長吉圖爲開發開放先導區)(이하 ‘실시방안’)을 채택했고, 국가는 중국의 두만강 지역의 개발 전략을 국가전략으로 정식으로 승격시켰다.²⁰³ 그리고 중앙정부는 이른바 ‘장길도(長吉圖)프로젝트’(長吉圖開發開放先導區計劃)를 승인하면서 동 지역의 도로·철도 관련 12개 사업의 예산만 179억 위안(약 3조 5,000억 원)의 투자를 결정했다.²⁰⁴ 이후 지방정부는 2010년 1월 14일 지린성 11기 인민대표대회 상무위원회 제17차 회의에서 ‘실시방안’을 비준했고, 동 ‘실시방안’에 따르면, 2010년을 ‘창지투 개발계획’의 시작년도로 하고 2020년까지 3개의 발전단계를 통해 완성한다는 것이다.

상기한 3개의 발전단계 과정에는 북한과의 연계사업도 포함되어 있다. 이의 실상은 북한의 라진-선봉지역과의 연계를 염두하고 추진하는 것이다. 중국의 이런 계산은 2010년에만 두 번 개최된 김정일 위원장과의 공식과 비공식 회담에서도 피력되었다. 이는 특히 2010년 8월 김

202- 중국은 윈난(雲南)성과 광시(廣西)장족자치구의 서남부지역과 메콩강유역개발사업(Greater Mekong Sub-region: GMS)을 상호연계하여 동남아 국가들과의 접경지역 연계개발을 추진하고 있으며, 서북부의 신장위구르지역에서도 중앙아시아 국가들과의 접경지역 연계개발을 진행하고 있다.

203- 鄧凱, “在全州貫徹實施〈長吉圖規劃綱要〉動員大會上的講話,” 『延邊黨校學報』, 第25卷, 第1期 (2010), p. 4.

204- 안성규, “중 ‘동해 길 뚫어라’… 나진행 도로·철도 개발 ‘올인.’”

정일 위원장과의 두 번째 만남에서 중국 후진타오 주석은 김정일 위원장에게 장길도 프로젝트에 대한 북한의 참여를 제안했고, 이에 대해 김정일 역시 ‘적극 고려’하겠다는 입장을 표명한 사실에서 입증된다. 중국 일각에서는 한중일 3국 간의 경제협력이 동북지역의 풍부한 자원과 산업 잠재력의 발전을 저해하는 요인들을 해소해주면서 가시적인 성과를 올릴 수 있는 토대로 작용할 것이라고 전망한다.²⁰⁵ 북한과 동북지역의 발전 연계는 한국과 일본의 생산기지의 이전을 이 지역으로 유발할 수 있는 효과를 올릴 수 있는 동시, 중국의 두만강지역이 동해로 진출할 수 있는 기회를 제공함으로써 한국과 일본의 발달한 연해지역과의 협력관계를 증대시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

또 하나의 대표적인 예는 2011년 6월 7일~9일간 중국 상무부 천더밍(陳德銘) 부장과 북한 노동당 장성택 중앙행정부장은 각기 라오닝과 지린에서 공동으로 ‘북중 나선경제무역지대 및 황금평, 위화도경제지대 개발협력연합지도위원회’ 제2차 회의를 개최하고,²⁰⁶ 구체적인 프로젝트와 관련한 착공식을 거행한 것이다. 특히 2011년 6월 9일에는 북중 양국이 나선특구 공동개발 및 원정리-나선 도로 보수공사 착공식을 양측 고위관계자들이 대거 참석한 가운데 개최되었다.²⁰⁷

205. 王躍偉, 陳航, “淺析東北亞經濟合作面臨的機遇與挑戰及我國對策,” 『哈爾濱師範大學自然科學學報』, 第21卷, 第5期 (2005), p. 88.

206. ‘개발협력연합지도위원회’는 김정일 위원장의 2차 중국방문 이후 북·중 양국 간 논의를 통해 결성되어 2010년 11월 북한의 평양에서 첫 회의가 개최된 바 있다. 자세한 내용은 다음을 참조하였다. <<http://www.people.com.cn/h/2011/0609/c25408-1495964484.html>> (검색일: 2011.6.9).

207. 북·중간 합의된 나선경제무역지대의 개발프로젝트는 모두 8개로, 이번에 가동된 협력프로젝트는 훈춘권하-나선간 50km의 2급 도로개조 프로젝트, 나진항 중국대수화물 초국경 우회운송 프로젝트, 나선지역 고효율 농업시범지구 프로젝트, 100만 톤 시멘트공장 프로젝트, 중국인 나선지역 자가용관광 프로젝트 등이다. 이에 대해서는 『環球時報』, 2011년 6월 10일을 참조하였다.

경제적, 기업적 측면에서는 동북지역의 경제개발이 본격화되면서 그에 필요한 에너지원과 광물자원에 대한 수요가 급증하였고, 이에 따른 근거리의 풍부한 북한 자원에 대한 ‘매력’에서 출발한다. 최근 중국 기업들의 북한 광물자원에 대한 수입과 함께 북한 광산에 대한 직접투자도 증대되고 있음에서도 알 수 있다. 또한 동해로의 출해 통로 확보를 통해 지린성과 헤이룽장성의 지하자원과 식량을 중국 동남연해지역으로 우회운송함으로써 물류비의 감소를 통한 두만강지역의 산업경쟁력을 확보하려는 것 역시 중국이 창지투 선도개방구와 나선지역의 초국경 연계개발을 꾀하는 중요한 의도 가운데 하나이다.²⁰⁸

(2) 비경제적 편익

(가) 동북아지역의 영구적 평화와 안정 구현

한반도 통일이 독립 자주적으로 외세의 간여 없이 한국의 선택으로 결정되면 한반도의 정전체제도 평화체제로 전환될 것이다. 한반도의 평화체제는 두 가지 경로를 통해 구축될 수 있다. 하나는 통합과정에서 남북한이 정전협정을 평화협정으로 대체하면서 이를 보장하는 기제로서 평화체제의 구축이다. 다른 하나는 한국 주도의 한반도 통일로 인한 정전체제의 순간적인 붕괴로 한반도의 안보문제와 관련하여 주변국들과 협의를 통해 구축되는 평화체제이다. 두 개의 평화체제는 성격이 다를 수 있다. 통합과정에서의 평화체제는 기존의 남북한의 군사

²⁰⁸ 2010년 12월 7일에는 380톤의 훈춘산 석탄을 실은 11대의 중형화물차가 북중간 취엔허-원정을 통과하여 나진항을 통해 상하이로의 우회운송을 처음으로 시작하였다. 훈춘-나진-상하이 수송로는 시간과 비용면에서 상당한 경쟁력을 가지고 있으며, 톤당 60위엔의 비용을 절감할 수 있는 것으로 평가된다. 『中國吉林網』, 2010년 12월 14일.

체제를 인정하는 틀, 즉 한미동맹과 북중동맹이 존재하는 범위 내에서 한반도의 평화와 안정을 도모하고 보장하는 군사안보협의체를 의미한다. 통일의 결과로 구축되는 평화체제는 우선 북중동맹관계의 붕괴를 전제하는 동시 한미동맹관계에 대한 재조정을 전제로 한다. 한미동맹관계의 재조정을 통해 한반도의 평화와 안정을 보장하기 위해서는 주변국이 한반도의 안보를 보장하는 협의체의 구축을 요구한다. 그렇기 때문에 한미동맹의 재조정에는 한반도의 비핵화, 군사안보분야에서의 한반도의 중립적 위치, 또는 주한미군의 철수문제 등이 논의되어야 할 것이다.

한반도 통일로 인해 구축되는 평화체제는 성격상 영구적인 것이 될 가능성이 높다. 영구적인 한반도 평화체제는 한반도의 안보와 평화를 영구적으로 보존하는 것으로 동북아시아의 평화와 안정을 영구적으로 유지하는 초석이 될 것이다. 이런 맥락에서 한반도의 영구적인 평화체제는 또한 주변국의 평화와 안정을 보장하는 기제로서 작용할 것이다. 그리고 한반도 평화체제는 지역안보문제를 다자적으로 논의할 수 있는 장과 문제해결을 위한 다자적 노력의 기틀로서 그 기능을 수행할 것이다. 즉, 한반도 평화체제는 동북아의 다자안보협력체로 승화할 가능성과 잠재력을 가지는 체제가 될 것이다.

이에 중국은 적극적인 자세로 임하면서 참여할 것이다. 중국은 1990년대 말부터 안보영역에서의 다자협력에 대한 가치를 스스로 인정하고 수용하면서 동북아시아의 다자안보협력의 기틀 마련에 노력해왔다. 그래서 중국은 4자회담과 6자회담에도 적극 참여하고 있다. 그리고 6자회담이 동북아의 다자협력체로 격상, 승화될 것에 대한 기대를 많이 한 것도 사실이다. 이런 중국의 입장은 6자회담의 발족 초기 단계에서 밝혀졌다. 중국은 6자회담이 기제화와 제도화되는 입장을 공식적으로 밝

했으며, 이를 위한 주변국들의 의사를 타진하는 노력도 병행했었다. 중국은 그러면서 6자회담 5차 회의에 실무그룹의 형성 과정에서 동북아의 평화와 안보를 다자주의의 틀에서 보장할 수 있는 논의의 장을 만드는데 적극적이었다.

중국은 한반도 통일이나 통합을 계기로 구축되는 평화체제가 성격상 차이가 존재하더라도 기본적으로 두 가지 경로를 통해 구축되는 평화체제를 모두 지지한다. 한반도의 통합과정에서 양산되는 평화체제는 통일로 인해 구축되는 평화체제보다 외교적 부담이 없다. 통합 후의 평화체제는 기존의 중북동맹관계를 보존할 것이다. 비록 어느 정도의 조정이 있을 수 있지만, 중북동맹관계는 한미동맹관계가 존속하는 한 유지될 것이다. 그러므로 중국의 입장에서 한반도 통합을 통해 마련되는 평화체제가 중국에게 요구하는 외교적 대가나 비용이 상대적으로 적을 것이다. 그러나 통일을 통해 구축되는 평화체제는 중국에게 상당한 외교적 부담으로 작용할 것이다. 이는 기존의 한미동맹관계가 존속하는 가운데 중국과 북한과의 동맹관계가 붕괴되어 한반도에서 중국의 입지와 영향력, 그리고 위상이 축소되는 것을 막기 위한데서 벌어지는 외교적 비용이다.

그럼에도 불구하고 대의 상에서 보면, 한반도의 평화체제가 어떠한 경로를 통해서 구축되든지 중국의 외교정책의 목적을 충족시켜주기 때문에 중국은 한반도 평화체제의 구축에 적극 지지할 것이다. 중국은 한반도의 영구적 평화체제의 수립이 결국 동북아 평화체제의 기초가 될 것이며, 동북아 평화체제의 구축은 중국의 동북지역의 개발과 발전에 매우 유익한 객관적 환경을 보장하는 함의를 내포하고 있다. 중국의 동북지역의 안보와 안정이 한반도 평화체제로 보증될 때 국내외 투자자의 심리적 안정을 유발할 수 있어 이들의 적극적인 투자를 유발할

수 있을 것이다. 그리고 동북지역이 한반도 불안한 정세로부터 자유로워지고, 한반도의 이북지역이 안정을 찾고 개혁개방의 길로 나설 때 동북지역의 개발 사업은 탄력을 받을 것이다. 그러므로 한반도 평화체제의 구축은 중국에게 상당한 비경제적 편익을 제공하는 동시, 중국의 숙원사업이던 중국 동북지역의 개발과 발전 사업에 박차를 가해줄 수 있는 기회와 계기를 제공할 것이다.

(나) 한반도의 영구적 비핵화

한반도의 통합이나 통일과정에서 주변국들이 제일 관심을 갖는 분야 중 하나가 한반도의 비핵화 문제이다. 이는 1991년 남북한이 한반도의 비핵화 합의서의 체결 이전부터 주변국의 한반도 비핵화를 위한 노력에서도 잘 나타나고 있다. 또한 한반도 비핵화 합의서가 체결된 후 주변국이 이를 적극적으로 환영한 사실에서도 잘 입증된다. 그리고 한반도 비핵화의 실질적인 구현을 위한 6자회담에서의 회원국들의 노력에서도 잘 나타나고 있다. 그러나 북한은 이런 합의서에도 불구하고 안보를 빌미로 핵무기 개발을 지속적으로 해왔다. 북한이 핵무기 보유국으로 인정받고 싶어하는 현 상황에서 한반도 통일이나 통합 후에 이를 어떻게 해체하여 한반도를 비핵화지역으로 만들지에 대한 고민이 주변국들에 의해 심각하게 논의되어 오고 있다. 특히 한반도 통합과정에서 북한의 붕괴나 다른 이유로 이루어질 때를 대비하여 이미 한국과 미국은 북한의 핵무기나 대량살상무기의 해체를 위한 논의를 심각하게 해왔다.²⁰⁹

²⁰⁹ 이에 대한 구체적 논의는 주재우, “中·美관계에 있어서의 북한 변수,” 『중국연구』, 제50권 (한국외국어대학교 중국문제연구소, 2010), pp. 553~578을 참조하였다.

한미 양국 간의 북한 핵무기 해체에 대한 논의에 중국이 제외된 것은 사실이다. 지금까지 한미 양국의 논의 및 합의 사항을 보면 북한의 핵무기 해체 및 처리의 임무는 미국의 주도하에 이뤄질 가능성이 매우 농후해 보인다. 실재적으로 미국도 이 문제에 있어서는 단독적으로 수행하고 싶은 의사를 많은 기회와 경로를 통해 피력해왔다. 이에 중국의 공식적인 반응은 거의 전무하다. 그러나 중국의 무반응이 미국의 단독 행동을 수용하는 것으로 보기는 어렵지만, 최소한 이를 묵인할 것으로 볼 수 있다. 중국은 한반도의 비핵화가 공정하고 안정되게만 이뤄진다면 자국의 한반도 정책 목표와 원칙에 부합하기 때문에 이견은 없을 것이다.

앞 장에서도 분석했듯이 중국의 대한반도정책의 목표 중 하나가 한반도의 비핵화이다. 한반도의 비핵화는 중국의 대동북아 안보정책의 목표 중 하나이다. 이는 한반도의 비핵화만이 주변국의 핵무기 개발의 욕을 차단할 수 있고, 동북아의 핵무기 군비경쟁을 억제할 수 있기 때문이다. 중국은 한반도의 비핵화가 일본과 대만 등의 핵무기 욕구를 억제시킬 수 있는 가장 평화스러운 제재 수단으로 인식한다. 동북아에는 이미 많은 핵강국이 존재하고 있다. 미국, 중국과 러시아는 세계적인 핵강국들이다. 이들의 핵위협으로부터 동북아지역이 자유로워지기 위해서는 결국 한반도를 둘러싼 이들의 이해관계의 경쟁이 핵영역으로 확장되는 것을 막아야 한다. 그러므로 한반도의 비핵화는 동북아지역의 평화와 안정, 그리고 안보를 유지하는 결정적인 전제 중 하나이다.

이런 의미에서 중국은 한반도의 비핵화를 적극 찬성하고 지지할 것이다. 중국은 한반도의 영구적 비핵화가 중국의 대한반도정책 상에서 유의미한 것일 뿐 아니라, 동북아 및 한반도 지역의 통일 후 지역 안보를 담보할 수 있을 것으로 확신한다. 한반도 비핵화는 또한 중국 동북

지역의 평화와 안정을 보장하는데도 유리하게 작용할 것이다. 그러므로 한반도의 영구적 비핵화는 중국이 한반도에서 추구하는 안보이익, 특히 한반도 통합과 통일 후 추구하는 안보 영역에서의 제일 큰 이익이기 때문에 이를 적극 지지하고 협조할 것이다.

(다) 동북아경제통합 가능성 증진

한반도 통일이 동북아경제통합을 가속화할 수 있는 매개체가 될 것이라는 정확한 근거는 없다. 대신 이는 유사한 전례를 비교분석한 결론이다. 즉, 독일통일이 유럽연합의 통합을 가속화시켰고, 이의 매개체가 되었다는 분석결과에서 유추한 결론이다. 그러므로 한반도 통일이 반드시 동북아의 통합으로 이어진다는 확신할 수 없는 대목이기도 하다. 특히 독일통일 당시의 유럽통합의 진척도를 동북아지역과 비교하면 이 같은 논쟁이 성립되기도 역부족한 것이 사실이다. 유럽은 통합을 위해 1960년대부터 지속적인 노력을 해왔다. 그리고 1990년 독일통일이 유럽통합을 촉진시키는 계기가 되었다. 독일은 유럽통합을 위해 정치, 외교, 경제, 안보 등의 영역에서 많은 양보를 결정했다. 정치와 외교 분야에서 독일은 유럽연합에 통일독일로 가입하면서 유럽연합의 성공을 위한 필요한 지도력 제공 의사를 재확인시켜줬다. 군사안보영역에서 독일은 기존의 군사안보체제를 유지하면서 통일된 후에도 비군사세력으로 잔존할 것을 결정했다. 경제와 금융영역에서 독일은 통일 후에도 유럽의 화폐통일의 구현을 위한 기여를 하겠다고 약속했다.

동북아의 지역주의는 현재 외교안보분야보다 경제금융분야에서 더 많은 진척을 보이고 있다. 앞서 분석해서 봤듯이, 한중일 FTA에 대한 연구가 활성화되는 가운데 한중일 3국 모두 FTA의 필요성과 가치에 공감대를 형성해 나가고 있다. 또한 통화스와프의 규모를 확대하는데

한중일 3국 간의 협조도 적극적으로 이뤄지는 양상을 보이고 있다. 탈냉전과 함께 출발한 동북아의 지역경제 협력의 촉진도 1990년대 중후반에 소강상태를 봤지만 2000년대에 들어오면서 다시 이를 촉진시키는 방안이 제기되면서 재추진되고 있다. 특히 중국이 자국의 동북지역을 개발하기 위한 동북공정을 발족시키면서 동북아지역의 경제협력을 다시 촉진시키는 계기가 되었다. 중국의 동북공정으로 인해 답보상태였던 두만강지역 개발에 대한 논의가 재개되고 환동해 경제권 구상에 대한 논의가 다시 부활하고 있다.

중국은 동북아의 지역주의가 구현되길 희망하고 동북아지역의 경제통합이 우선적으로 이뤄지길 원한다. 중국은 기본적으로 경제통합을 통해 동북아 지역주의가 한 단계 상승하는 효과를 볼 수 있다고 기대한다. 즉, 동북아지역이 최소한 경제영역에서 지역주의가 제도화되어 통합의 기초가 된다는 것이다. 그러면서 동북아 경제통합이 기타 영역에서의 통합을 유발할 수 있는 효과(spill-over effect)를 기대하고 있다. 또한 중국은 한반도 통일이나 통합을 통해 안보영역에서의 평화체제 구축이 동북아통합에 긍정적으로 기여할 것으로 기대한다.

지금까지 동북아 지역주의의 가장 큰 장애는 폐쇄적이고 배타적이고 비개방적인 북한이었다. 북한이 폐쇄적이고 비개방적인 입장과 정책을 유지하는 한 북한이 동북아지역의 지역협력이나 지역주의의 형성에 참여하기는 불가능했다. 북한이 역내 국가에 대해 배타적인 자세로 임하는 동안 기타 역내 국가와의 협력을 기대하기는 불가능했다. 그러나 한반도의 통합이나 통일을 통해 북한의 존재 자체가 없어지거나 북한이 개혁개방을 국가 정책의 기조로 채택하면 지역주의의 발전 과정에서 북한이나 통일한반도의 적극적인 참여를 기대할 수 있다. 그리고 통합한반도에서의 북한이나 통일한반도는 중국 동북지역과의 경

제협력을 강화할 수 있을뿐 아니라 중국 동북지역 발전을 촉진시키는 데 큰 기여를 할 것이다. 이런 의미에서 중국이 통일한반도나 통합한반도에서의 북한으로부터 얻을 수 있는 경제적, 정치적, 외교적 편익은 부지기수일 것이다. 중국 동북지역의 발전과 개발이 보증되기 때문이다.

마. 시사점

중국의 지정학적, 지경학적 전략의 관점에서 보면 중국이 한반도 통일에 대해 민감하게 예의주시하는 것은 자연스러운 현상이다. 우선 중국은 한국과 장대한 국경을 공유한다. 우리는 중국과의 국경을 논할 때 육상의 국경에 국한해서 보는 경향이 많다. 그러나 영해 상에서의 우리와 중국의 해상 국경의 관점에서 보면 중국은 한국과 최대 및 최장의 해상 국경을 공유하고 있다. 발해만에서부터 제주도 남단까지 한국과 중국 모두는 제일 긴 해상 국경을 공유한다. 그리고 서해상은 거리상으로도 밀접해, 양국의 공해 200해리가 보장되기 어려운 구역이다. 이런 지리적 배경 때문에 중국은 한반도 통일 또는 통합과정으로 변모하는 한반도의 위상과 한반도를 둘러싼 역학구도와 지역 질서 재편에 민감할 수밖에 없다. 이 모든 것이 중국의 국가안보이익에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 요인들이기 때문이다. 한반도가 통합이나 통일을 이룰 경우 한반도는 인구수 증가(세계 20위권 내), 경제력(세계 10위권), 무역 강대국(세계 5위권) 등의 영역에서 상승하는 효과 때문에 한반도의 종합국력은 역내 역학구도에 근본적인 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 이 밖에 한반도의 통합이나 통일과정에서 출현하는 일련의 문제, 즉, 정전협정의 평화협정으로의 대체, 평화체제

구축과 미군 주둔 문제 등은 중국의 안보이익에는 물론 지역 질서 개편에 직접적인 영향을 미칠 요인들이다. 이 같은 의미에서 중국에게 한반도의 통합문제는 중국의 국익과 직접적으로 연관된다.

그러나 중국의 한반도 통합에 대한 관심은 정량화되어서 표현된 적이 없다. 즉, 한반도의 통합의 경제적 파장이나 파급효과 및 영향이 자국의 경제발전에 어떻게 미칠지 또는 자국의 국익에 대한 손익계산을 공개적으로 분석·논의한 적이 없다. 그러므로 중국의 한반도 통일의 비용과 편익에 대한 인식을 가늠하는 것이 비현실적이다. 대신 이를 지금까지 중국의 한반도 통일문제와 독일통일에 대한 연구의 내용 분석을 통해 중국이 한반도 통일에 대한 손익계산을 어떻게 인식하고 있을지에 대한 잠재성과 가능성을 추론할 수 있을 것이다.

우선 비용문제와 관련하여, 중국의 인식과 관심 주제는 독일통일 과정이나 통일 후의 독일의 발전 과정에 대한 중국 전문가들의 연구주제에서 유출해볼 수 있다. 일반적으로 중국 전문가들은 독일통일 문제에 대해 크게 두 가지 영역에 관심을 가지고 연구한 바 있다. 중국 전문가들의 주요 관심은 독일통일이 독일의 위상 변화에 미친 영향과 유럽 지역 질서와 통합에 미친 영향 등이다. 통일독일의 위상 변화에 대해 중국 전문가들의 주요 관심사는 통일독일의 경제발전과정, 즉 경제통합과정이 독일의 경제발전에 미친 긍정적, 부정적 영향 등이었다. 그리고 이 같은 관심은 독일통일 경과 10년 후에도 지속되었다. 독일통일의 국제적 영향에 대한 중국 전문가들의 관심은 역시 통일독일의 위상 변화에 있었다. 이들은 특히 통일독일의 유럽 지역 내에서 증가한 위상과 영향력으로 유럽통합에 미친 영향에 많은 관심을 가졌다. 그리고 이들은 통일독일이 유럽통합의 구현을 위해 증가한 영향력과 위상을 어떻게 활용했는지에 대한 분석도 적지 않게 제시했다.

중국 전문가들의 한반도 통일문제에 대한 관심 범위와 영역도 이와 유사하다. 한반도 통일문제는 그러나 독일의 경우와 유사한 면도 많지만 상이한 점도 많기 때문에 이들의 관심 역시 한반도 문제의 해결 방안에 대한 논의에 주로 초점이 맞춰져 있다. 중국 전문가들의 한반도 문제에 대한 논의는 주로 세 가지 문제에 집중하고 있다. 첫째, 정전협정의 평화협정으로의 대체문제와 평화체제의 구축문제이다. 한반도의 통합은 정전협정의 폐지를 의미하며, 특히 통합과정에서의 정전협정의 폐지는 이를 대체할 수 있는 평화협정의 체결로 귀결되기 때문에 정전협정의 체결국으로서 상당히 관심을 가지는 부분이다. 정전협정에서 평화협정으로의 전환 문제에서 주한미군문제가 반드시 해결되어야 하는 만큼 중국에게 전략적 의미가 크다. 이는 또한 중국에게 북중동맹관계의 청산의 의미를 내포하고 있다. 그러므로 북중동맹관계의 일시적 청산(통일의 경우) 또는 단계적 청산(통합의 경우) 모두 중국에게 전략적 부담이 되는 것으로 북중동맹관계 및 평화협정에 의거한 평화체제의 구축문제에 있어서도 한반도의 평화를 보증하는 국가로서 중국의 역할이 요구되기 때문에 중국의 관심을 자연스럽게 유발하는 대목이다.

둘째, 한반도의 통일 방식에 대한 관심이다. 중국은 한반도의 통일이 외세의 간여 없이 한민족이 독립적, 자주적으로 결정하는 결과가 되길 희망한다. 그리고 이 같은 통일 방식만 지지할 것이라는 입장을 견지하고 있다. 이러한 중국 정부와 공산당의 공식 입장과 원칙 때문에 중국전문가들은 한반도 통일의 방식에 많은 관심을 가져왔다. 그리고 다양한 방식의 비교연구를 통해 한민족의 독립자주적인 의사결정으로 통일을 실현하는 것이 최선의 방식이라는 점에 의견을 같이 하고 있다. 그러면서 이들은 북한 유사시 또는 급변사태를 한반도의 통일 방식으로 완전 배제하지 않지만, 국제기구를 통한 다자협력으로 이 문제를 해

결해야 한다고 인식하기 시작하면서 자신들의 문제의식을 확산하려는 노력을 경주하고 있다.

마지막으로 한반도 통일이 지역 질서에 미칠 영향에도 관심을 가질 수 있다는 것을 독일통일 연구 사례에서 유출할 수 있다. 중국 전문가들은 독일통일이 유럽통합에 결정적인 단초가 되었다는 것에 인식을 같이하고 있다. 독일통일이 유럽통합에 건설적인 작용을 한 이유로 중국 전문가들은 독일의 유럽 통화 통합에 대한 적극적 참여 의사 결정과 지역 패권국으로서의 부상 가능성을 스스로 부인하면서 대신 유럽 통합에 건설적으로 기여하겠다는 의지 확인 등의 기회가 제공되었다고 평가하고 있다. 통일한반도의 최종 면모가 오늘날의 한반도의 것보다도 국력이나 위상, 그리고 영향력 등의 면에서 한 층 더 강화되고 제고될 것으로 고려하면 중국의 한반도 통일의 비용 손익계산에서 독일통일이 지역에 미친 비용과 비교 분석할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 중국 전문가들은 한반도 통일이 최소한 지역 차원에서 자국의 국가(안보)이익과 지역 발전에 어떠한 비용적 영향을 미칠지에 대해 관심을 가질 수밖에 없을 것이다.

한반도 통일의 편익에 대한 중국의 인식이나 평가분석의 방향은 이와 관련된 사안에 대한 중국의 평가에서 간접적으로 추론할 수 있다. 중국은 한반도 통일이 자국이 추구하는 정책 목적과 국가이익에 기본적으로 부합한다고 인식하고 있다. 즉, 한반도 통일이 중국의 국가발전 정책과 국익에 편익을 제공할 수 있다는 가능성과 잠재력에 대한 평가는 긍정적이다. 중국의 관점에서 보면, 한반도 통일이 가져다 줄 수 있는 편익은 크게 두 가지 영역에 잠재되어 있다고 인식하고 있다.

첫째, 독일통일이 유럽지역 통합에 건설적인 기여를 했듯이 한반도 통일 역시 동북아지역 경제협력을 강화시키고 경제통합을 현실화할

수 있는 관건적인 매개체가 될 수 있다는 평가이다. 한반도의 통일은 북한의 존폐 또는 개방을 의미하기 때문에 동북아 경제협력과 통합의 최대 장애 요인의 제거를 또한 의미한다. 통일은 북한이 국가로서 한반도에 더 이상 존재하지 않으며, 통합은 북한 정권의 교체와 개방을 전제하는 것이다. 통일한반도는 통일과정에서 발생할 수 있는 사회적 기회비용과 국가재건사업에 필요한 경제적 재원을 충당해야 하기 때문에 동북아지역 내의 국가와의 경제협력을 강화할 수밖에 없다. 통합하는 한반도는 북한이 남한과 통합하겠다는 의지와 의사를 가진 만큼 남한과의 통합은 정권 자체의 근본적인 성격 변화나 정책 노선의 기본적인 전환을 의미한다. 특히 정책노선의 변화는 최소한 경제 분야에서의 개혁개방정책을 채택하는 것으로 중국과 베트남의 전철을 따르는 결과를 양산할 것이다. 한반도의 통일이든 통합이든 모든 경우가 동북아의 경제협력과 통합의 매개가 될 것이다.

동북아의 경제협력과 통합은 21세기의 중국이 추구하는 대외경제 목표 중의 하나이다. 중국은 21세기의 국제문제, 특히 경제문제가 독자적으로 해결될 수 없다는 현실을 직시하고 인정하고 있다. 21세기의 경제적 상호의존이 심화되고 경제문제가 국경을 초월한 초국가적 문제로 변질되면서 중국의 국가경제문제 역시 상호의존적이고 초국가적인 문제로 변해가고 있다. 21세기에 중국이 당면한 일련의 국가경제문제를 포함한 경제안보 이익문제를 효과적이고 효율적으로 해결하기 위해서는 주변지역 및 국가와의 협력과 통합이 요구되고 있다. 동북아지역도 예외는 아니다. 이 같은 의미에서 중국은 동북아 경제협력과 통합의 중요성을 일찍이 인식하고 이의 강화 노력을 주도해왔다. 그러면서 이른바 ‘한중일’ 3국의 경제협력 및 통합에 대한 논의가 정상급에서 본격적으로 진행되기 시작했고, 최소한 동북아지역 내에서의 경제협력과 통

합의 강화를 위한 노력을 추진해왔다. 그러나 현실적으로 동북아시아의 경제협력과 통합이 결실을 보기 위해서는 북한이라는 요소가 해결되어야 한다. 이의 해결방안으로는 북한이 개방을 해서 참여하거나 북한이 남한에 흡수되어 한반도가 통일하는 것 등이다. 전자의 경우 중국이 한반도의 통일에서 획득할 수 있는 편익이다. 그러나 후자의 경우 중국의 한반도 통일에서 얻을 수 있는 편익이라고 할 수 있겠으나 어쩌면 정치적 비용이나 대가가 과대한 편익이라고 할 수 있겠다.

또 하나의 편익은 중국의 동북지역 개발과 발전으로 얻을 수 있는 편익이다. 중국의 개혁개방은 이미 30년 이상 진행되어왔다. 중국의 경제성장이 지난 30년 동안 괄목할 만한 성과를 올렸으나 중국 동북지역은 그 혜택을 누리지 못한 상태로 방치되었다고 해도 과언이 아니다. 오늘날 중국 동북지역은 상대적으로 매우 낙후된 지역 중 하나이다. 이 지역의 개발을 촉진하기 위한 중국 정부당국의 본격적이고 실질적인 노력은 21세기 초부터 시작되었다. 이전에 중국 정부당국의 노력이 존재한 것은 사실이다. 그러나 저자가 방치되었다고 앞서 강조했듯이, 동 지역에 대한 중국 정부당국의 실질적 노력으로 평가할 수 있는 투자가 미미했다고 해도 과언이 아니다. 중국 동북지역이 발전하기 위해서는 투자 유치에 관건인 제도 정비와 사회간접자본의 구축 등이 선행적으로 추진되어야 했으나 그러하지 못했다. 이미 동북지역은 지정학적으로 해외경제교류를 진행하기 어려운 지역이며, 지경학적으로 중국의 산업기반과 투자기회로부터 고립된 상황에 처해있다.

이런 배경과 이유로 심각해진 중국 동북지역의 낙후성을 해결하기 위해 중국 정부당국은 동북지역에 대한 개혁과 개발을 적극적으로 단행하는 결정을 2000년대 초에 하게 된다. 그리고 중국 동북지역의 투자유치 기회의 창출을 위해 제도 개혁을 적극 추진하는 동시 해외경제

교류의 활성화와 지역 산업기반의 마련을 위한 사회간접자본의 구축 사업을 정부차원에서 진행해왔다. 그럼에도 불구하고 중국 동북지역의 발전 속도는 기대치에 미치지 못하고 있다.

중국 동북지역의 개발과 발전에 관건적인 요소는 한반도로 축약된다고 해도 과언이 아니다. 그리고 이런 사실과 현실을 중국 정부당국과 전문가들도 공공연하게 인정하고 있다. 중국 동북지역의 투자를 이끌어 올 수 있는 지역 및 국가도 한반도와 한국이며, 이 지역의 경제교류가 대외적으로 활성화되기 위해서는 ‘한반도’라는 동북아의 해외 창구와 길목이 개방되어야 한다. 그리고 중국 동북지역과 한반도 간의 물류 연계망이 구축되어야 하는 동시에 한반도의 시장과 경제가 중국에 개방되어야 한다. 특히 한반도 북방지역의 개방이 중국 동북지역의 발전에 관건적이라고 해도 과언이 아니다. 이런 의미에서 중국은 한반도의 통일이 중국의 동북지역의 발전과 성장에 건설적이고 유익한 편익을 제공할 것이라는 신념을 가지고 있다.

중국의 한반도 통일의 비용과 편익에 대한 인식은 상기한 바와 같이 추론적일 수밖에 없다. 그럼에도 본문에서 추론한 중국의 인식이 시사하는 점은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있겠다.

첫째, 중국의 입장에서 보면, 한반도 통일의 비용은 표면적으로 간접적일 것이나 중국의 안보이익과의 연관성은 직접적인 것이라고 규정할 수 있다. 통일한반도는 동북아지역의 역학구조와 지역질서를 개편할 수 있는 역량으로 변화할 것이다. 그렇기 때문에 통일한반도의 최종 양상(end state)은 가히 중국의 지역에 대한 전략적 손익계산에 본질적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 통일로 인한 북한의 존폐나 통합으로 인한 북중동맹관계의 존속의 불필요성은 중국의 지역 전략과 국가안보이익에 상당한 타격을 줄 수 있을 것이다. 그러므로 중국은

한반도 통일로 발생할 수 있는 전략적 비용에 대해 상당한 우려와 불안
을 느낄 수 있을 것이다. 이런 중국의 불안감을 감축시키기 위해서
중국이 안심할 수 있는 대안을 제시하는 것이 우리의 역사적 과제라고
해도 과언이 아니다. 한반도가 통일하는 과정에서 중국의 안심을 확보
할 수 있는 대안은 한반도 통일을 원만하게 구현할 수 있는 청사진이
라고 할 수 있다.

이런 청사진에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다. 정전협정이나 정
전상태를 가능한 한 중국의 국익을 위해하지 않고 중국의 참여를 적극
유도하면서 평화협정과 평화체제를 구축하는 것으로 귀결될 것이다.
그리고 한반도의 위상과 영향력 변화로 인한 지역의 세력균형 구조의
변화 과정에서 중국의 역할을 어떻게 규정하고 중국의 영향력을 어느
정도 수용할 것인지에 대한 판단도 우리의 몫이라고 할 수 있겠다. 이
밖에 한반도의 평화와 안정을 보장하기 위한 평화체제 구축과정에서
의 중국의 역할론에 대한 결론을 결정하는 것도 우리의 몫이다. 그러
므로 중국의 비용부담 완화 방안을 제시하는 것도 우리가 주도적으로
이끌어가야 할 중대 사안이라고 하겠다.

둘째, 한반도 통일의 편익 관점에서 보면 한반도 통일은 대내외적인
의미에서 중국에게 상당한 편익을 가져다 줄 것이다. 그리고 우리는
한반도 통일의 의미를 편익의 맥락에서 극대화시켜 중국을 설득시켜
야 하겠다. 중국은 기본적으로 한반도 통일이 외세의 간섭 없이 한민
족이 독립자주적인 의사 결정으로 이뤄지는 경우 지지하는 입장을 견
지하고 있다. 그러나 중국은 상기한 바와 같이 한반도 통일의 비용이
편익보다 크다고 인식할 때 한반도의 통일을 반대할 수 있다. 역으로,
편익이 비용보다 크다고 판단하면 이를 지지할 것이다. 그러므로 우리
가 한반도의 통일을 실현시키기 위해서는 후자를 극대화하는 방안 마

련이 시급하다. 한반도 통일이 중국에게 가져다 줄 편익은 지정학적으로나 지경학적으로 자명한 사실이다. 그러나 문제는 이를 중국에 어떻게 설득시키고 확신시킬 수 있는지가 관건이다. 이를 위해서 초당적으로 한반도 통일의 당위성과 필요성, 정당성과 필연성, 그리고 이익과 편익 계산을 담은 체계적이고 과학적인 전략 방안을 마련해야 하겠다.

마지막으로, 중국에게 한반도 통일의 편익론과 이익론이 효력을 발휘하기 위해서는 이에 대한 우리만의 논리가 아닌 주변 국가에 대한 대응 논리를 담은 복합적 이론 마련이 요구된다. 우리가 중국에게 제시하는 한반도 통일의 편익론과 이익론이 설득력을 갖추기 위해서는 기타 주변국의 이익과 편익을 고려하고 이에 대해 개방적이고 포용적인 시각을 갖추는 동시에, 상호 연동 작용을 할 수 있는 전략적 방안이 마련되어야 할 것이다. 미국의 편익이 중국에게 불편함을 제공해서도 안 될 것이고 미국의 이익이 중국에게 불이익으로 작용해서도 안 될 것이다. 중국이 편익을 보면 미국 역시 이에 상응하는 편익을 누릴 수 있어야 되며, 중국이 이득을 보면 미국 또한 이익을 누릴 수 있는 대응 전략을 마련해야 할 것이다. 그러므로 중국에 대한 편익론과 이익론을 제시함에 있어 이를 주변국가의 것과 어떻게 연계성을 가지고 상호 연동 작용하는 효과를 볼 수 있을지에 대한 심각한 고민이 필요하다.

3. 국제환경의 변화와 영향

통일이 실질적으로 추진될 경우, 한반도를 둘러싼 국제환경은 통일의 방향과 모습을 규정하는 다양한 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 즉, 독일통일의 경우에서 나타나듯이 국제환경이 통일에 우호적일 경우에 실질적인 통일이 가능하다는 근본적 문제와 함께, 국제질서의 안

정·불안정 경우도 통일과정의 모습에 큰 영향을 미칠 것으로 분석된다.

이러한 맥락에서, 아래에서는 현재의 국제관계 상황을 분석하여 미래의 국제질서 전개양상을 예측하고, 이러한 국제환경 변화가 한반도 통일에 미칠 영향을 파악하고자 한다. 이와 관련, 독일통일의 국제환경의 양상과의 비교를 통해서 통일 비용·편익 관련 국제적 요소를 도출해 내고자 한다.

가. 국제환경의 변화

(1) 세계적 차원의 변화: 새로운 국제질서의 형성

(가) 힘의 분포 변화

2008년 시작된 미국 발 금융위기는 2011년 현재도 미국과 유럽의 재정위기로 이어져 세계경제는 위기 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 상황은 미국의 쇠퇴에 대한 관찰에 더 큰 힘을 실리게 하고 있는데, 비록 절대적인 차원에서의 미국의 힘의 우위는 유지되고 있다고 하더라도, 상대적 차원에서의 점진적 쇠퇴는 부정할 수 없는 사실이 되고 있다고 하겠다.

미국의 상대적 쇠퇴의 이면에는 중국을 비롯한 신흥국들의 부상이 두드러지게 나타나고 있는데, 이러한 경제력을 중심으로 하는 국력의 변화는 국제정치에 있어서 경제력의 중요성 증대에 힘입어, 결과적으로 국제정치상의 힘의 분포가 새로이 재편되는 결과를 초래하고 있다.

이에 따라, 중국을 필두로 러시아, 인도, 브라질 및 남아공화국의 소위 BRICS 국가 군의 부상은 경제지형을 변화 시킬 뿐만 아니라 이들 국가 간의 전략적 제휴가 국제정치 역학상의 변화를 결과할 수 있을 것으로 전망되고 있다.

(나) 국제관계 구조 변화

힘의 분포 변화는 기존의 분포 상태 위에서 구축되었던 국제체제의 변동을 야기하게 되는데 여전히 미국을 중심으로 하되 다수의 강국들이 새로운 체제의 다른 주요 축을 이루게 되는 단일다극체제가 더욱 뚜렷이 나타날 가능성이 크다.

비록 다수의 신흥국들이 존재함으로써 다극체제적 상황으로 볼 수 있을 것이나, 미국의 절대적 우위와 중국이 여타 신흥국들에 비해 가지는 상대적 성장 속도의 우위로 미국과 중국이 세계적인 차원에서의 영향력을 분점하는 형태로서의 소위 G-2의 가능성도 제기되고 있다.

그러나 G-2 체제의 존재에 불가결한 미중 협력관계의 전망이 양국 간에 존재하는 상호불신의 영향으로 아직 불투명하게 남아 있어, G-2 체제에 기대할 수 있는 안정성보다는 어느 국가도 국제질서의 관리를 위한 의지와 능력을 가지지 못한 채로 국제적 불안정성이 노정되는 소위 G-0적 상황이 야기될 수도 있다.

(다) 국제관계 관리과정 변화

힘의 분포 변화와 그 과정에서 나타날 수 있는 힘의 전이(Power Transition) 현상은 불가피하게 국제질서를 관리하는 방법으로서의 글로벌 거버넌스(Global Governance)의 변혁을 요구하게 되는데, 2008년 국제금융위기의 결과로 부상한 G-20은 국제경제문제에 있어서 기존의 G-7/8을 대체하는 방향으로 발전하고 있다.

새로운 글로벌 거버넌스는 UN을 비롯한 범세계적인 차원의 다자주의의 발전 계기를 재형성할 수도 있으나, 범세계적 다자주의가 지니는 취약성들, 즉, 소수 강대국 간의 지나친 힘의 경쟁, 운영상의 비효율성

I

II

III

IV

V

VI

VII

등으로 짧은 시간 내에 다자주의의 발전을 기대하기는 어렵다. 이러한 현실을 반영하여, 한편으로는 주요 국가들의 힘의 정치를 반영하면서도, 참여국의 폭을 넓히는 방향으로 절충된 글로벌 거버넌스 형태인 G-X 체제가 질서관리의 기제가 될 것으로 보인다.

그러나 G-X 체제도 G-7/8과 G-20 간의 긴장에서도 보이듯, 기존 체제와 신생 체제 간의 견제와 경쟁으로 분명한 체제 확립에는 상당 기간이 요구될 것이므로, 오히려 지역단위에서 협력을 제도화해 가는 지역다자주의(Regional Multilateralism)가 우선 발전해 갈 수도 있을 것이다.

결론적으로 국제환경의 세계적 차원의 변화 추세는 유동성과 불확실성이 상존하고 있는 것으로 파악되며, 현재의 상황이 상당 기간 지속되는 불안정성하에서 미국이 주도하는 단일다극체제의 양상하에 안정을 향한 균형점을 모색하는 방향으로 진행될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 한국은 한반도 통일의 기회의 창이 열릴 경우에 대비하는 자세를 항상 갖추고 있을 필요가 있으며, 특히 다극화의 국제적 질서 차원의 추세를 활용할 방안을 사전에 마련할 필요가 있다.

(2) 지역적 차원의 변화: 전략적 경쟁의 심화

(가) 전략적 경쟁의 중첩화

중국의 부상과 일본의 지속되는 정체 상황은 동아시아에서의 힘의 균형을 변화시킬 수 있는 요소로 작동하고 있다. 또한 인도의 부상과 동아시아와의 연계 강화는 동아시아의 안보 지형을 변화시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

인도와 미국 간에 강화되고 있는 제반 협력관계는 인도와 중국 간

에 존재하고 있는 전략적 경쟁과 결부되어, 미국, 중국, 그리고 인도 간의 전략적 삼각관계가 경쟁과 협력의 양면성을 보이면서 복잡다단하게 전개되어 갈 것임을 시사하고 있다.

이러한 새로운 전략관계의 대두는 기존의 삼각관계, 예컨대, 미중일, 미중러에 추가되어 동아시아 지역에서의 전략적 경쟁이 더욱 많은 행위자의 참여로 중첩되어 복합적으로 진행될 것임을 예견케 하고 있다.

(나) 전략적 경쟁의 장으로서의 지역협력

경제요소의 정치적 중요성이 나날이 증대됨에 따라 경제협력을 주요 목적으로 하는 지역협력의 장들이 전략적 경쟁의 장으로 변모하고 있다.

현재 미국의 중심 역할을 상징하는 APEC(또는 TPP)의 태평양 중시 경로가 제시되어 있는 한편, 중국의 역할 확대를 가능케 하는 ASEAN+3의 동아시아 중시 경로도 꾸준히 진전되고 있어 미국 대 중국의 대결 양상이 나타나고 있다.

또한 동아시아에서의 전략적 영향력의 확대를 겨냥하고 있는 인도도 소위 ‘인도양-태평양 시대’를 논의하며 이 지역에서의 지역협력에 더욱 많은 관심과 노력을 기울이게 됨에 따라, 동남아, 동북아 국가들만의 10+3 외에 미국, 러시아, 인도가 참여하게 된 동아시아정상회의(EAS)가 전략적 경쟁이 치열해지는 지역협력의 초점이 될 것으로 보인다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

(다) 신민족주의의 대두

민족국가의 완성을 공히 미완의 과제로 안고 있는 중국, 일본과 한국은 각각 중화민족주의의 고양, 보통국가의 실현 및 남북한 관계의 정상화를 주요 아젠다로 간주하고 있어, 이들 국가들에 있어 민족주의는 국내정치상의 주요 변수가 되어왔다.

이들 민족주의는 국제적 차원으로 확대되어 유관 국가 간에 영토분쟁, 역사인식문제 등을 초래하고 있으며, 동북아지역에 작동하고 있는 강대국 간의 전략적 경쟁과도 결부되어 구조화됨으로써 쉽사리 해결될 수 없는 상황으로 발전되고 있다.

이러한 상황은 자국의 경제이익의 극대화를 최우선시 하는 경제민족주의의 성격이 확연한 신민족주의로 확대되어, 자국의 경제발전에 필수적인 전략물자의 안정적 공급을 위한 국가 간 경쟁을 더욱 심화시키고 있다.

이와 같은 지역적 차원의 국제관계 변화는 아시아지역의 중요성을 증대시키는 방향으로 진행되고 있으며, 이 지역에서는 세계적 국가인 중국, 일본, 인도 등의 존재로 인해서 이들의 세계적 차원에서의 역할 확대 모색과 지역적 차원에서의 경쟁이 동시에 진행되는 양상을 보이고 있다. 이러한 상황에서 한국은 중견국으로서의 역할을 극대화하는 공간을 확대하는 방향으로 통일외교를 강화하는 것이 필요한 것으로 사료된다.

(3) 소지역적 차원: 지역협력 필요성의 증대

(가) 공동안보위협 의 확산

2011년 발생한 후쿠시마 원전 사태는 원자력 안전에 대한 우려를 강

하게 제기함과 동시에 원자력 안전의 문제가 테러에 의해 핵안보의 문제로 변질될 수도 있는 가능성을 보여 줌에 따라, 최근 UN 등에서 원자력 안전과 핵안보 간의 상관관계에 대한 논의가 활발해지고 있다.

한편, 북한의 지속되는 우라늄농축에 의한 핵무기개발 프로그램의 진척은 핵확산의 우려와 함께 원자력 안전의 문제도 동시에 내포하고 있어, 국제사회의 우려로 남아 있다.

또한 지리적 인접성과, 점증되는 상호의존으로 더욱 가능성이 커지고 있는 자연재해 위험의 확산과 질병의 급속한 전염 등에 대한 우려는 상기한 핵관련 위협에 덧붙여, 이 지역 국가들의 공동안보위협 인식 공유의 필요성을 증대시키고 있다.

(나) 지역화(Regionalization)의 진전

세계화의 진전 속에서 동북아 국가들은 지속적인 경제성장을 실현하고 있으며, 특히 중국의 부상으로 동북아의 비중은 정치경제적으로 급속히 증가하고 있다.

이러한 경제 위상의 증대는 자연스럽게 동북아 국가 간의 경제교류를 확대시키고 있는데, 이에 따라 이 지역에는 국가의 적극적인 개입이 없이도 활발한 경제활동이 이루어지는 자연경제지역(Natural Economic Territory)이 생성되고 있다.

특히 한중일 삼국은 공히 두드러진 경제력을 바탕으로 위기 상황에 머물러 있는 세계경제에 있어서 비교적 안정된 지역으로서 세계경제의 회복을 견인할 수 있는 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

(다) 지역주의(Regionalism)의 중요성 증대

동북아지역의 경제적 위상은 이 지역의 국가들이 2008년 이후 세계 경제의 최고위협의체로서의 위상을 지니게 된 G-20에서도 충분히 그 역할을 할 수 있다.

또한 G-20가 정당성의 제고를 위해서도 제 지역주의 움직임과의 연계를 강화해 나가야 함을 상기해 보면, 그 대상으로서의 동북아지역이 지역주의를 강화해 나가야 할 당위성을 인지하게 된다.

최근 한중일 3국 협력사무국이 발족하고, 원자력 안전 등 공동의 안보 위협 인식이 확대되고 있음은 지역 국가 정부 간 제도적 협력으로서의 지역주의를 한층 강화해 나가야 할 필요성을 일깨워 주고 있다.

따라서, 한중일을 중심으로 한 소지역 차원의 지역주의는 경제요소에 의해서 촉발되고 지속될 것이므로, 동북아지역의 안보 불안정을 상쇄하는 동시에 경제적 경쟁의 존재에도 불구하고 지역국가들 간에 협력을 위주로 한 국제관계가 증대될 것으로 예상된다.

나. 독일통일의 국제환경과 한반도 통일에 대한 시사점

독일통일 과정은 고르바초프의 집권 이래 가속화된 구 소련의 변화로 동유럽은 물론 전세계적 차원에서 증폭된 국제 질서의 변화 속에서, 인권 및 경제 상황의 개선 등을 요구하는 구 동독 내부로부터의 요구가 정치적 민주화에 대한 압력으로 발전됨에 따라 급진전되었음은 주지의 사실이다.

이러한 변화의 배경에는 우선, 구 소련이 미소 간의 군비경쟁에서 체제의 취약성을 노정하는 한편, 아프가니스탄에 대한 군사적 개입에도 실패하는 등 제2차 세계대전 이후 유지되어 왔던 미소 양 초강대국

간의 힘의 균형이 구 소련의 약화로 무너지는 상황에서 국제정치 질서의 변경이 불가피하게 되었다는 점이 작용하였다.

둘째는 1970년대 중반 중동의 석유 수입(收入) 급증을 배경으로 하는 유로 달러의 출현으로 국제경제의 세계화가 가속화되는 가운데, 유럽통합이 진전되는 한편 일본을 중심으로 하는 아태 지역 경제권의 부상이 가시화되는 등 세계경제 구도의 재편 양상 또한 국제경제 질서의 변경을 요구하게 되었다는 점이다. 그 과정에서 경제력의 국제정치적 중요성 또한 증대되면서 괄목할 만한 경제성장을 이룬 서독의 위상이 제고되는 한편 동서독 간의 경제 격차는 확대되어 동독 주민들의 경제적 불만 또한 점차 고조되는 상황이 전개되었다.

셋째는 1975년 발족한 CSCE가 합의한 ‘헬싱키 최종 의정서’(Helsinki Final Act)의 10개 원칙(Decalogue)들이 양자 관계만이 아니라 다자 합의도 국제질서 관리의 주요 기제로서 작용할 수 있음을 보여줌으로써 한편으로는 유럽의 안보 상황을 안정적으로 관리할 수 있는 토대가 마련되는 한편, 특히 제8원칙인 인권 조항이 동유럽 국가들 내부에서 자유와 민주주의의 요구 확대를 초래함으로써 공산권 국가 내에서 기존 사회 질서에 대한 변경 요구가 나타나게 되었다는 점 등을 들 수 있을 것이다.

이렇게 볼 때, 독일통일의 배경에는 국제정치 및 경제 질서의 변화로 현상타파의 동력이 작용하는 가운데 구 동독 내에서 점증된 사회질서 변혁에 대한 요구가 맞물리면서 아무도 쉽게 예상치 못하였던 정치적 격변이 나타나게 되었음을 인지할 수 있을 것이다.

한반도를 둘러싼 동북아 국제환경도 이제 미국, 중국, 일본 및 러시아 등 주변 강대국의 전략 변화와 남북한 관계의 진전 등으로 지난 수세기 동안 지속되어 왔던 현상유지의 정학(statics)이 현상타파의 동학

(dynamics)으로 대체되어 가는 전환기적 국면에 진입하고 있다.

체제 유지에 전념하고 있는 북한 또한 한편으로는 핵무기 개발·보유에 천착하면서도, 또 다른 한편으로는 협상을 통한 핵포기로 경제 회생의 계기를 마련해야 한다는 전략적 결단이 불가피할 정도로 경제난의 심화가 구조화되고 있다.

이러한 한반도 대내외 환경의 변화는 마치 독일의 통일이 사전에 예견되지는 못했으나 국제 질서의 재편과 독일 내부의 변화로 그 필연성이 사후에 인정된 바 있는 것처럼, 한반도의 통일을 위한 대내외 환경의 변화도 충분히 감지되지 못한 채 이미 시작되고 있을 가능성을 배제할 수 없음을 암시하고 있다.

유럽(독일)의 경험을 한반도 문제에 바로 적용할 수는 없을 것이나, 주로 다자 차원에서 이루어진 유럽의 복합적 외교 협상의 독일통일에 대한 기여는 한국에 다음과 같은 시사점을 주고 있는 것으로 사료된다.

첫째, OSCE의 기여를 고려해, 북핵문제 해결을 위한 2005년 9월 19일 6자회담 합의와 2007년 2월 13일 이행조치 합의에서 추구하고 있는 동북아 다자안보협력을 실효성 있게 구체화시켜 나감으로써, 한반도 통일과 관련된 현상변경 충격을 흡수할 수 있는 수준으로 역내국 간 신뢰 구축과 지역안보 환경의 개선을 이루어 나가야 할 것이다.

둘째, EU의 역할을 감안, 동(북)아시아 경제협력을 빠른 시간 내에 제도화 시켜 나가는 동시에, 선도적으로 민족주의적 경향을 자제하고 지역 공동체 의식(regional identity)의 고양을 추구함으로써, 통일한국에 대한 주변국의 경계심을 희석시켜야 할 것이다.

셋째, NATO와 대미관계의 중요성에 주목, 서독이 NATO에의 잔류를 약속함으로써, 전환기의 안보 불안정 가능성을 줄여 통일의 성취가 가능해졌다는 점을 감안하여 한국은 지역 다자협력을 적극화해 나

가는 한편, 한미동맹을 합리적으로 개선하고 공고화해 나가는 노력도 병행해 나가야 하는데, 한미동맹의 공고화를 위해서는 최근 합의된 한미 FTA의 비준·발효를 적극 추진함으로써, 21세기형 포괄적 한미동맹 관계를 조속한 시간 내에 구축해 나가야 할 것이다.

마지막으로 OSCE, EU, NATO와 함께 최종 통일과정에서 작용한 2+4 과정의 중요성을 상기하여, 한국은 예를 들어 남북관계 개선(2), 평화체제 구축(2+미국, 중국), 한반도 평화보장(2+2+일본, 러시아) 등의 다차원적 과제를 통일과정에서 효과적으로 다루어 나가게 될 ‘2+2+2’류의 한반도형 협상 프로세스 창안에 노력해야 할 것이다.

위와 같은 점을 고려해서 한반도 통일에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 국제정치질서의 양상과 관련, 독일의 통일이 이루어진 시점은 구 소련이 실질적으로 해체의 과정에 접어든 시기였던 반면, 미래에 예상되는 한반도 통일은 급속히 부상하는 중국을 상대로 해야 한다는 힘의 분포 상의 커다란 차이를 보여주고 있다. 이러한 힘의 분포상의 변화는 독일의 경우 양극체제가 붕괴되는 과정에서 통일이 가능했다면, 한반도의 경우에는 미국 중심의 단극체제가 단일다극체제로 변모하는 과정에서 이루어져야 함을 시사하고 있다.

또한 국제질서의 관리도 독일의 경우 1975년 이래 2차 세계대전의 전후 결과를 인정하는 전제하에서 진행되어 온 헬싱키프로세스에 영향을 받은 반면, 한반도의 경우에는 아직 그 진전 방향이 뚜렷이 보이지 않고 있는 새로운 글로벌 거버넌스하에서 통일과정이 진전될 수밖에 없을 것이다.

둘째, 국제경제질서의 양상과 관련, 독일의 경우는 이미 G-7의 회원국들이었던 독일과 일본이 미국에 버금가는 신흥세력으로 부상하였다면, 한반도의 경우에는 소위 BRICS로 일컬어지는 기존의 주요국들이

아닌 신흥국들이 세계경제질서를 전면적으로 개편해야 한다는 요구를 강화할 가능성이 큰 환경에서 이루어지게 될 것이다. 즉, 독일의 경우에는 비록 1945년 이후 유지되어 온 브레튼우즈체제가 사실상 붕괴되어 무체제(Non-System)상황에서 통일이 이루어졌으나 미국과 독일 등 주요행위자의 구성은 동일한 상태였는데 반해, 한반도의 경우에는 매우 다른 행위자구성 위에서 새로운 체제가 모색 내지 작동하게 될 환경에서 통일이 이루어져야 한다는 것이다. 또한, 질서의 관리과정도 한반도의 경우, 범세계적인 차원의 관리체제로서의 다자주의가 작동하기보다는, 지역주의와 선별적인 다자주의인 G-X 체제의 공존 상태 하에서 이루어지게 될 가능성이 크다고 할 수 있겠다.

이와 같은 상황을 종합적으로 보다 큰 역사의 흐름 속에서 보면, 독일통일의 경우에는 미국과 소련이라는 강대국에 의해서 조성된 국제환경이 통일의 기회를 만들었다는 점을 알 수 있다. 미래의 한반도 통일은 미국과 중국이라는 양대 강국의 관계가 어떻게 설정되느냐 하는 문제에 의해서 좌우되는 측면도 있지만, 국제질서 자체가 다극체제화한 상황에서 한반도 통일이 이루어질 가능성이 높으므로, 통일한반도는 중견국의 위치를 활용해서 강대국과 약소국 간 교량역할 및 평화애호 국가로서의 역할 등 보다 인류보편적 가치를 실현하는 모범적 사례를 지향할 필요가 있는 것이다.

요약하면, 독일통일의 경우는 국제질서 변화 속에서 자국의 위상이 강화되어, 유리한 입장에서 구 소련을 비롯한 강대국들을 회유하는데 성공하였다. 이에 반해 한반도의 통일은 새로이 형성되어 갈 국제질서의 변동기에 오히려 제반 어려움이 중첩되는 위치에서, 미국은 물론, 새로이 부상하고 있는 다수의 강대국들을 설득해 나가야 하는 어려운 입장이라 할 수 있다. 이러한 상대적 취약성을 극복하고 한반도 통일

에 유리한 여건을 조성해 나가기 위해서는, 약점을 강점으로 전환해 나가는 지혜로운 통일외교의 전개가 필수적인 것으로 판단된다.

다. 정책대응방향

(1) 강대국 간 전략적 경쟁의 틈새 활용

한반도가 위치한 지정학적 특성으로 인해 한반도의 통일과정은 세계적 차원에서의 힘의 전이와 지역적 차원에서의 전략적 경쟁이 동시에 진행되는 환경에서 진행될 것이다.

한국은 여러 차원에서의 중견국 위상을 적극적으로 활용하여, 강대국 간의 경쟁이 초래할 수 있는 전략 공간을 포착, 이를 활용할 수 있는 틈새외교(Niche Diplomacy)의 수행이 필요하다.

(2) 지역협력외교의 포괄적 강화

전략적 경쟁이 가열되어 가는 한편, 지역국가들의 세계경제상의 위상과 역할로 지역협력의 긴요성은 그 이상으로 증대되는 상황에서 한반도의 통일 논의가 전개될 것이다.

한국은 한반도가 동북아 지역협력의 진전에 관건적 중요성을 지니고 있음을 한반도 통일에 적극 활용하기 위하여 지역협력과 대북정책을 효율적으로 연계하고, 중국과 일본 간의 조정 역할을 담당하는 지역협력외교(Bridge Diplomacy)의 구사가 필요한 것으로 판단된다.

(3) 신질서형성기임을 활용, 신·구 강대국들을 설득

한반도의 통일이 가능해질 시점에 예상되는 국제질서는 힘의 분포,

I

II

III

IV

V

VI

VII

국제체제의 구조 및 관리과정 모두에 유동성과 불확실성이 존재할 수 밖에 없는 새로운 질서 형성의 모색기가 될 가능성이 크다

그럼에도 불구하고 한국은 점증되는 다극화 추세를 오히려 한국 외교의 지평 확대에 적극 활용할 수 있게 해줄 수 있는 글로벌외교의 전개(Global Governance Diplomacy)가 필요할 것이다.

라. 통일 비용·편익 관련 연구요소

이상과 같은 국제환경의 변화 예측과 한반도 통일에 대한 영향 분석이 통일 비용·편익 연구에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 국제정치 및 국제경제 질서가 다극화 양상으로 전개될 경우, 연구요소의 도입에 있어서 다자주의 및 지역협력 등 전통적 의미의 국가 행위자들에 더해서 보다 많은 국제적 주체들에 대한 고려가 필요하다는 점이 중요할 것이다. 둘째, 지역적 차원의 국제환경 변화를 반영하는 차원에서는 한국의 선도적 역할이 보다 중요해질 것인 바, 한국의 중견 국가로서의 역량을 중심으로 한 통일 비용·편익의 국제적 측면의 고려가 필요할 것이다. 셋째, 국제환경 변수는 한반도 통일에 영향을 미치는 측면도 있지만 국제적 행위자들은 한반도 통일과정에서 직·간접적으로 비용을 분담하게 될 것이며, 상기한 바와 같이 한반도 통일의 효과로 인해서 지역의 평화가 보장된다는 편익을 얻게 될 것이므로, 국제 주체들의 비용·편익 분담 문제를 포함시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(1) 비용 측면

(가) 경제적 요소

〈대중국 경제의존도의 심화〉

한반도의 통일이 이루어지는 시점까지 북한의 경제 회생을 위한 나름의 노력이 중국의 대북한 경제 진출의 지속적 확대로 이어지는 한편, 남한의 대외경제 활동에서 중국이 차지하는 비율이 지속적으로 상승하는 경우, 통일한국은 경제활동에 있어서 중국의 영향을 크게 받는 지역으로 변화될 수 있다.

이러한 상황은 통일 이후 북한 지역의 경제재건이 특히 중국의 동북 3성 지역의 개발과 깊이 연계되어 진행될 경우 그 우려는 더욱 높아질 수 있을 것이다.

〈원조대상국으로의 위상 전락〉

통일한국이 북한 지역을 재건해 나가는데 있어 소요되는 재원을 모두 전담해 나갈 수는 없을 것이다. 이 경우 국제기구의 도움을 일차적으로 상정할 수 있을 것인데, 지역 차원의 협력 예컨대 아시아개발은행 등의 협력이 필수적이 될 것이다.

이 경우 통일한국은 그 기대와는 달리 지역협력을 주도해 나가는 주체로서의 위상보다는 원조적 협력의 대상으로서의 객체적 입장이 되어 그 경제정책의 운용에 있어서의 자율권이 일정 수준 제약될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

〈글로벌경제 활동의 위축〉

통일한국은 북한 지역의 재건을 위한 막대한 재정적 부담을 해 나가야 할 것이다. 이 경우 현재 세계 10위권의 경제력을 토대로 OECD 개발원조위원회(DAC)의 일원으로서 공적개발원조(ODA)를 지속적으로 증대해 오고 있는 한국의 공급능력은 현저히 저하될 수밖에 없을 것이다.

이는 한국 정부가 역동적으로 추진하고 있는 글로벌외교에 있어서 실질적인 경제적 수단의 약화를 의미하게 되고, 이에 따르는 한국기업의 개도국 대상의 경제활동 위축도 예상할 수 있을 것이다.

(나) 비경제적 요소

〈한미동맹의 필요성 재검토 논란 대두〉

통일한국은 대내외적으로 공히 어려운 전략적 선택을 강요받을 수 있다.

우선 국경을 마주하게 되는 중국은 급속한 경제성장을 바탕으로 지역만이 아니라 세계적 차원에서의 주도적 역할을 더욱 강화해 나갈 것이다.

이러한 상황에서 국경을 마주하게 되는 통일한국의 전략적 행동반경은 위축될 가능성이 큰데 이는 우선, 통일한국에 있어서의 미군 주둔에 대한 중국의 반대로 나타날 것이다.

대내적으로도 주한미군이 대북억지력 제공이라는 냉전시대의 논거로만 이 문제를 보게 될 경우, 통일된 한반도에 더 이상 미군이 주둔할 이유가 없다는 주장이 크게 대두될 수 있을 것이다.

이러한 상황 발전은 한반도가 강대국에 둘러싸여 있다는 지정학적

특성과 주변국들이 지니는 전략적 불확실성 등을 감안해 볼 때, 매우 어려운 정치적 결단을 강요하게 될 것이다.

〈주변국들의 전략적 견제 가시화〉

통일한국은 대륙과 해양, 아시아와 태평양 지역을 잇는 지역이라는 전략적 가치를 배경으로 동북아, 나아가 동아시아 협력에 있어서 그 역할을 확대할 수 있는 좋은 기회가 도래할 것은 분명하다.

그러나 다른 한편으로는 한국의 이러한 위상 제고를 우려하는 주변국들의 현실주의적 접근도 동시에 노정되어갈 것으로 예상되는데, 이 경우 통일한국은 주변국의 협력대상으로서가 아니라 견제대상으로서의 외교적 부담을 안게 될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

〈글로벌코리아로서의 위상 약화〉

한국은 세계 10위권의 경제력을 바탕으로 경제적으로는 공적개발원조의 공여 확대를 통해, 정치적으로는 활발한 평화유지활동에의 참여를 통해 세계 평화와 번영에 기여하는 글로벌국가로서의 면모를 갖추어 나가고 있다.

그러나 통일한국은 안으로는 북한지역의 경제재건에 몰두하면서도 경제활력을 유지해 나가야 하며, 밖으로는 중국을 위시한 주변국들의 전략적 경쟁의 장에서 생존의 기반을 확고히 해 나가야 하는 중차대한 과제를 안게 될 것이다.

이러한 상황 전개는 ODA와 PKO 등을 적극 활용하는 글로벌코리아로의 변신 노력을 지체시키고, 오히려 내부 지향적인 성향을 강화시킴으로써, 국가장기발전에 무거운 짐으로 작용할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

(2) 편의 측면

(가) 경제적 요소

〈대륙과 해양을 잇는 가교〉

통일한국은 그 지정학적, 지경학적 위치로 볼 때 대륙과 해양을 잇는 명실상부한 교량적 역할을 수임할 수 있을 것이다.

이에 따라 세계적 차원에서 2대 경제대국인 미국과 중국이 각각 아시아대륙으로 또는 태평양지역으로 그 경제 활동을 더욱 효율적으로 확대해 나가는데도 관건적 역할을 하는 지역이 될 것이다.

〈지역협력의 촉매제〉

한반도의 분단과 남북 간의 대립 상황은 동북아 나아가 동아시아 차원의 지역경제협력의 진전을 가로막는 구조적 제약 요인이 되어 왔음은 주지의 사실이다.

이렇게 볼 때 한반도의 분단이 극복되어 통일국가가 수립될 경우 지역협력을 위한 정치적, 심리적 장애요인이 사라짐과 동시에 물류의 순환이라는 실질적 차원에서도 동북아 경제협력, 나아가 동아시아 경제협력을 가속화시키는 촉매적 역할을 하게 될 것이며 그 과정에서 한국의 주도적 역할을 강화해 나갈 수 있을 것이다.

〈새로운 국제경제질서 재편에 기여〉

또한, 이러한 발전은 통일한국이 지역의 경제허브뿐만 아니라, 세계경제에 있어서도 중요한 역할을 하게 됨을 의미하고 있다.

이는 통일한국이 세계경제의 운용에 있어서 기본적인 경제력에 덧

불어 지경학적 이점을 바탕으로 하는 발언권의 강화를 의미함으로써 새로운 국제경제질서 재편 과정에서 한국의 역할을 극대화시킬 수 있는 기본조건으로 작용할 것이다.

(나) 비경제적 요소

〈전략적 가치의 향유〉

미국의 동아시아 지역에 대한 개입과 우위 지속 노력은 점차 부상하는 중국의 도전에 어떻게 대응해 나가느냐는 중요한 과제를 안고 있다. 이러한 상황 발전 속에서 통일된 한반도는 지정학적인 관점에서 미국과 중국 간의 전략적 경쟁에 있어서 매우 중요한 위치를 점하게 되어 한반도의 전략적 가치는 분단 시기보다 오히려 높아질 것이다.

이에 따라 한국은 분단에서 파생되었던 대미, 대중 외교에서의 부담을 경감시킨 상태에서 미중 간의 경쟁관계 속에서 외교적 실리를 추구할 수 있는 유리한 입지를 가지게 될 것이다.

〈지역안정의 촉진〉

동북아 나아가 동아시아에서의 지역안보환경은 넓게는 미국과 중국의 경쟁과 협력의 교차 상황이 규정하고 있다고 판단되나, 좁게는 중국과 일본 간에 존재하는 뿌리 깊은 불신과 경쟁으로 성격지워지고 있다. 또한 남북 간의 분단 상황은 이러한 지역내 대립상황을 완화시키기보다 더욱 구조화시키는 작용을 해온 것이 사실이다.

이러한 관점에서 볼 때, 한반도에 통일국가가 수립되는 것은 중일 간의 과도한 경쟁을 자제시키는 동시에 더욱 건설적인 지역 차원의 안보협력을 추진할 수 있는 교량국가의 출현을 의미하므로, 지역 안정의

I

II

III

IV

V

VI

VII

가능성을 높여 나갈 수 있는 계기를 조성할 것이다.

〈글로벌 거버넌스 구축에의 참여 적극화〉

2008년 미국 발 경제위기의 발발 이후 세계경제뿐 아니라 비경제분야에 이르기까지 새로운 국제질서의 구축과 그 중요 요소로서의 글로벌 거버넌스의 모색이 점차 가시화 되고 있다. 신흥국들의 부상이 힘의 분포를 구조적으로 변화시키고 있음을 감안할 때, 이러한 추세는 더욱 강화되어 나갈 것이다.

그럼에도 불구하고, 세계경제에서 그 중요성이 급속히 증대되고 있는 동북아는 중국과 일본 간의 경쟁으로 새로운 글로벌 거버넌스의 모색에 있어서 단합된 입장을 도출해내지 못하고 있어, 지역의 위상은 물론 국제적 현안 해결에 능력만큼의 기여를 못하고 있음이 현실이다.

한반도의 통일은 한국의 위상을 제고시켜 그 중재역할을 강화시키게 될 것이므로 명실상부한 동북아협력시대의 개막과 함께 글로벌 거버넌스 구축 과정에서의 적극적 참여를 기대해 볼 수 있을 것이다.

VI. 통일 비용·편익 연구의 쟁점과 대안 모색



본 장에서는 앞에서 분석한 통일 비용·편익 관련 국내연구와 독일통일 사례연구의 결과 및 통합이론 분석과 국제환경 요소 분석의 결과를 바탕으로 도출된 쟁점을 제시하고, 통일 비용·편익 연구를 보다 완결성 있게 추진하기 위한 대안을 제시하고자 한다. 이를 위해서 첫째, 통일 비용·편익 연구 관련 쟁점을 ①개념, ②범위, ③방법론 등 3대 부문으로 나누어서 문제점을 중심으로 정리하였다. 둘째, 이러한 쟁점을 해결하는 대안 모색을 위해서 앞에서 분석된 연구결과를 기초로 한 새로운 연구요소의 도입을 통해 체제전환이론 분석결과 및 북한실태 연구결과에서 도출된 통일 비용·편익 관련 연구요소에 대한 고려를 포함해서 포괄적 범주화를 제시하는 동시에 대안적으로 제시된 틀을 바탕으로 한 향후 연구 추진계획을 제시하고자 한다.

1. 통일 비용·편익 연구 관련 쟁점

가. 개념정의 문제

(1) 통합과 통일의 개념 혼용

통일비용과 통일편익의 규모 추정에 대한 연구에서 통합과 통일의 개념은 매우 중요함에도 불구하고 그 개념이 명확히 구분되지 않고 혼돈되어 사용되고 있다. 두 개념의 차이점은 통합이 일반적으로 최종 목표를 제시하지 않는 반면, 통일은 종착지를 미리 결정한다는 것이다. 이러한 종착점의 차이로 인해 통합과 통일은 그 진행 방식에 상이점이 있다. 비용의 측면에서 통합은 특정 영역에 있어서 통합의 비용이 편익을 상회할 경우, 혹은 그 비용과 편익의 배분이 지나치게 불균등하게 배분될 경우 해당 영역의 통합을 배제할 수 있다. 그에 비해 통일은 외

교안보와 같은 특정영역에서 의사결정의 단일화를 필수적으로 요구하며 궁극적으로 모든 정책영역에서의 의사결정의 단일화를 지향하기 때문에 오히려 그 추진방식이 제한적일 수 있다.

유럽의 지역 통합인 EU의 예를 보면 일반적으로 통합은 특정 정책영역에 국한되지 않은 총체적인 통합을 통합의 궁극적 종착점이라고 상정하는 경향이 지배적이다. 이런 관점에서 통합의 최고 단계는 연방제 체제와 유사한 정체가 되며, 통합의 완성은 통일과 매우 유사하다고 할 수 있다. 또한 점진적 통일의 경우, 통일의 중간 과정은 통합과 유사한 과정을 거칠 수 있다.

통합과 통일의 개념적 상이점과 공통점을 추출하는 작업은 통일 비용과 편익에 관한 연구가 갖는 함의를 모색하는데 필요할 것이다.

(2) 비용과 편익의 비대칭성

기존의 국내 통일 연구의 대부분이 통일비용 중심일뿐만 아니라, 제한적인 통일편익 규모 추정 연구도 대부분 통일비용 추정 결과에 기초하고 있다. 이로 인해 국가 재정과 국민적 부담 능력을 고려하지 않은 통일비용 추정은 통일에 대한 부정적 인식을 유발할 수 있고, 유·무형의 이익이 반영되지 않은 통일편익은 과소 추정될 경우가 많다. 또한 통일비용과 통일편익의 부담자와 수혜자가 다를뿐만 아니라, 통일비용은 단기간 내에, 현세대가 무조건 부담해야 하는 짐이며 고통인 것으로 간주되기 쉬운 측면을 가지고 있다. 한편, 편익은 속성상 중장기적으로 발생하기 때문에 시간적 개념을 무시한 채로 비용과 편익을 비교하는 것은 실제로 논리적 오류를 내포하고 있는 문제점을 가지고 있는 것이다.

(3) 이질성·동질성과 편익 도출 함수관계

일반적으로 통합이론에서는 국가 간 격차가 적을수록 통합의 비용이 적게 발생하는 동시에 통합이 용이하다는 명제가 성립되어 있으며, 이러한 점에 착안해서 남한과 북한의 격차가 크기 때문에 남한과 북한이 통합을 추진할 경우에는 매우 큰 비용이 소요될 것이라고 가정하고 있다.

즉, 이질성의 정도와 통합의 비용·편익 간의 상관관계는 이질성의 정도가 야기하는 통합비용의 절대적 크기라는 단선적인 관점에서 이해되어 왔다. 통합이 상이한 정책과 제도를 가진 국가들이 공동의 단일한 정책과 제도로 수렴되어 가는 과정이라는 점에서 당사국들의 이질성의 정도는 이 수렴 과정에 소요되는 적응비용의 절대적인 크기를 증가시키게 된다. 따라서 상대적으로 동질적인 국가들 사이의 통합이 그에 따른 비용을 축소시키고 결과적으로 통합의 기대편익을 증가시킨다는 논리가 성립하게 된다.

하지만 유럽통합의 중동부유럽 국가로의 확대 경험에서도 발견되듯이 국가 간 격차가 클 경우에도 편익이 비용보다 많이 발생되기 때문에 유럽연합의 통합은 계속적으로 진전되었다는 점을 감안할 때 한반도 통일의 경우에도 이러한 측면을 고려한 비용·편익 도출을 시도할 필요가 있다.

(4) 경제·비경제 분류의 문제

통일 비용·편익 연구에 관한 기존 국내연구는 경제적 비용·편익과 비경제적 비용·편익이라는 관점에서 주로 추진되어 왔다. 이는 통일 비용·편익 연구가 주로 경제학자들에 의해서 주도되어 왔다는 사실에

기인한다. 즉, 1990년대 초반에 독일통일이 현실화되는 현상을 목도한 국내 연구자들이 통일비용 문제를 거론하면서, 통일이 될 경우에는 남한 주민이 1인당 얼마를 부담해야 할 것이라는 단순 추정 결과를 발표한 것이 언론의 주목을 받으면서, 통일비용 연구가 경제적 요소를 중심으로 진행되었다.

하지만 최근에 부각되고 있는 통일편익에 관련된 논의로의 인식 확대를 도모함에 있어서 통일편익은 경제적 측면보다는 경제 이외의 측면에서 발생할 것이라는 인식이 확대되고 있다. 그럼에도 불구하고 국내 연구자들은 경제적 요인과 비경제적 요인이라는 이분법적 사고에 기반해서 통일 비용과 편익 연구를 추진하고 있다.

따라서 우리가 보다 완결적이며 균형적인 통일 비용·편익 연구를 추진하기 위해서는 경제적·비경제적 요인의 단순 분류에 의한 접근을 탈피할 필요가 제기되고 있다.

나. 분석범위 문제

(1) 시간적 범위

통일 이후 언제까지의 시점을 기준으로 비용과 편익을 논할 것인가도 논란의 여지가 있다. 통일을 통일 선포 시기라고 규정하고 통합을 통일 이전과 통합 이후의 과정이라고 한다면, 통일 이전의 준비 과정이나 통일 이후에 남한 경제의 일정 목표 수준에 도달할 때까지의 통합 과정을 통일비용에 포함시키느냐 여부에 따라서 통일비용 규모는 천차만별이 된다. 독일의 경우 통일 이후 20년이 지난 지금도 지속적인 동독지역에 투자되고 있는 비용을 통일비용으로 볼 것인가에 대한 것은 여전히 논란의 여지가 있다. 또한 통일편익 추정에 있어서도, 통

일 이후 몇 년까지의 이익을 통일편익으로 간주하느냐도 주요 쟁점이 된다. 더욱이 통일비용은 일정 기간으로 제한하고 있는 반면, 통일편익은 장기간 혹은 무한 개념으로 인식하는 경우가 많다. 그러나 일반적으로 실제 통일비용 규모 추정에 있어서는, 통일비용을 ‘통일되지 않았더라면 부담하지 않아도 될 기회비용’ 차원에서 정의함으로써 통일 이전의 경제교류협력 단계에서 지출되는 대북 투자 및 지원 비용 등은 제외하는 경우가 많다. 그러나 상당수의 논문은 통합 과정도 포함하는 경우도 있어, 통합과 통일에 대한 사전 개념 합의를 바탕으로, 이런 요소가 반영된 통일비용과 통일편익의 규모 추정과 연구가 요구된다.

(2) 공간적 범위

한반도 통일의 문제는 남한과 북한 간의 문제일 수 있지만, 동북아를 포함한 전세계의 국제적 사안이기도 하다. 이에 국제적 관점에서 세 가지 차원의 변수를 설정할 수 있다. 첫째, 국제 질서(global order)의 차원에서 한반도 통일이 적합한 여건인가의 여부이다. 둘째, 한반도에 가장 강력한 영향력을 끼치고 있는 미국과 중국과의 관계를 고려해야 한다. G-2의 관계가 갈등적이나 협력적이냐에 따라 한반도 통일에 미치는 영향이 다를 것이기 때문이다. 셋째, 동북아 경제협력 변수가 있는데 동북아 경제협력이 어떠한 방향과 모습을 가지느냐에 따라 한반도 통일에 밀접한 영향을 끼칠 것이다.

이와 같이 통일 비용·편익의 문제를 단순히 남한과 북한과의 문제로 국한할 것인지, 아니면 연구의 포괄성 제고를 위해 국제환경 변화에 따른 영향을 분석하여 확대할 것인지 모색해야 할 것이다.

(3) 비용과 편익의 주체

통일 비용·편익 연구에 있어서 기존 국내연구는 비용의 부담 주체를 남한으로 상정하는 경우가 대부분이며, 간혹 국제적 주체를 포함시키고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 통일비용을 부담하는 주체를 다양하게 상정할 경우와 남한으로 국한할 경우만을 비교하더라도 남한의 부담의 폭은 크게 달라지게 될 것이다.

통일의 편익을 누가 받게 될 것인가의 문제도 또 하나의 쟁점이 된다. 즉, 통일의 결과 수반될 통일한국의 경제발전에 따른 긍정적 효과는 통일한국 전체 차원에서 논의되고 있지만, 남한지역에 대한 효과와 북한지역에 대한 효과를 구분해서 볼 경우 및 국제사회에 대한 효과에 대한 연구는 미비한 것이 사실이므로, 통일비용의 공여 주체 및 통일 편익의 수혜주체에 대한 보다 포괄적인 접근이 요구된다.

(4) 목표의 범위

통일비용과 관련한 국내연구는 대부분 북한지역 국내총생산을 남한의 어느 정도까지 상승시킬 것인가 하는 최종적 목표를 설정해서 추산하는 경우와 단계별 목표를 설정해서 추산하는 경우가 있다. 이 경우 논리적으로 보면, 최종적 목표 설정 추산과 단계별 목표 추산의 합은 같아야 하는데, 국내연구는 이러한 측면에서 적확성이 결여되어 있는 현상을 보이고 있다.

따라서 최종적 목표를 설정해서 추산하는 경우에는 단계별 목표의 설정에 따른 추산결과를 염두에 두고 연구과정을 진행해야 하는 한편, 단계별 목표 설정 방식의 추산 경우에는 궁극적 총합이 정합성을 가지도록 하는 연구노력이 필요한 것으로 판단된다.

다. 방법론 문제

(1) 투자의 성격

통일 비용·편익 연구에서 기존 국내연구는 투자의 종류에 대한 접근 방법에서 일상적인 정규 투자개념과 단발성 특수 투자개념을 혼용해서 사용하는 경우가 있는데, 이는 통일비용을 과다계상하게 하는 한 요인이 되고 있다.

통일비용의 주체를 상정함에 있어 민간지출과 공공지출의 구분 없이 추산하는 경우가 있는데, 이 또한 통일비용 과다계상의 한 요인이 되고 있다. 여기에서 중요한 점은 통일비용의 산출에 있어서 다양한 개념이 동원되기 때문에 발생하는 문제는 차치하고서라도, 추산의 근거에 대한 명확한 제시가 있어야 한다는 것이다. 즉, 통일비용 산출에 있어서 사용된 투자의 성격이 정규적인 것을 상정한 것인지의 문제와 통일비용의 주체를 공공, 민간 또는 공공과 민간의 협력 등 명확한 기준을 제시하여야 논의의 수준을 높일 수 있으며, 연구의 정교화를 제고할 수 있을 것이다.

(2) 총괄적 접근과 부문별 접근

통일비용 추산에 관한 국내연구는 총괄목표를 상정해서 단순계산법에 의해서 목표도달에 이르는 소요비용을 산출하는 경우와 세부 부문별로 추산해서 항목별 통일비용을 더해서 총통일비용으로 제시하는 경우로 대별할 수 있다. 이러한 총괄적 접근과 세부적 접근은 각각 장단점을 가지고 있는 바, 총괄적 접근의 장점은 단순명료하기 때문에 장기적 정책차원의 활용면에서는 유용하다는 점이며, 세부적 접근의 장점은 보다 현실적으로 정책 활용을 가능하게 한다는 점이다. 반면에

총괄적 접근의 단점은 포괄적 정책목표에는 활용 가능하지만 단기적이며 세부적인 정책에는 사용하기 어렵다는 점이 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 총괄적 접근과 부문별 접근을 체계화해서 분담하는 연구체계를 구성해서 조화시킬 필요가 있다.

(3) 정량적 접근과 정성적 접근

무엇보다도 통일의 편익과 비용과 관련한 쟁점 가운데 가장 중요한 쟁점은 내용적 범위라고 할 수 있다. 계량화가 가능한 요소와 불가능한 요소가 혼재된 경우가 많기 때문이다. 또한 독일통일 사례연구와 통합이론 연구에서 지적되었듯이 편익과 비용 가운데 통일에 따른 영향인지, 세계화와 유럽통합에 따른 영향인지 구분하기 어려운 부문들도 혼재해 있다.

일반적으로 통일비용은 공공지출을 중심으로 비교적 객관적 자료를 토대로 논의되어 왔다. 하지만 계량화하기 힘든 ‘무형의 비용’에 대한 분석의 한계가 엄연히 존재한다. 이러한 어려움 때문에 예를 들어 독일연방정부는 공식적으로 ‘통일비용’이라는 단어를 사용하지 않고 있다. 편익의 경우에도 매우 다층적이고 다양한 영역에서 논의해야 할 개념이기 때문에 정확한 규모 파악이 사실상 불가능하다고 보는 것이 정확하다.

실제 정량적 분석에 있어서 개념정의와 이론적 틀과는 달리, 포괄적 추정이 아니라 일부 항목을 중심으로 분석하고 있는 점을 들 수 있다. 예컨대, 사회적 혼란과 이념적 갈등, 심리적 고통 등의 비경제적 비용은 계량화하기가 어려워 무시된 채, 경제적 비용을 중심으로 분석되고 있다. 또한 항목별 추정 방식의 경우에도 대부분의 연구가 위기관리비용과 경제적 투자비용 중심으로 추정하며, 체제통합비용은 반영하지

않고 있는 실정이다.

통일편익 추정에 있어서 일부 항목만 반영되거나 유무형의 효과가 제대로 반영되지 않아 과소평가되었을 수가 있다. 따라서 기존 연구의 한계점을 극복하기 위해 정성적 분석과 정량적 분석에 대한 통합적이고 포괄적인 접근법이 요구된다.

(4) 대상의 상태 파악

통일비용과 편익의 투입과 산출을 위해서는 북한 경제의 흡수능력을 고려하여 설정해야 할 필요성이 제기된다. 이를 고려하지 않고 설정한다면 비현실적이고 과도한 목표소득을 추정하게 되는 문제점이 발생한다. 아무리 많은 규모의 투입이 필요하더라도 이를 소화해낼 능력을 갖추지 못했다면 흡수 능력 이상의 투입은 무의미하기 때문이다. 하지만 북한의 실태에 대한 정확한 자료가 없다는 문제점이 현실적으로 발생하고 있다. 따라서 북한실태에 대한 정확한 자료가 없는 한계점으로 인하여 남한 지역 위주로 통일비용과 편익을 분석하는 경우가 많은데 이를 극복하는 방안을 모색해야 할 것이다.

위와 같은 통일 비용·편익 관련 연구의 쟁점사항을 요약하면 <표 VI-1>과 같다.

표 VI-1 통일 비용·편익 연구의 쟁점사항

부문	개념정의	분석범위	방법론
쟁점	○통합과 통일의 개념 혼용 ○비용과 편익의 비대칭성 ○이질성·동질성과 편익 도출 함수관계 ○경제·비경제 분류의 문제	○시간적 범위 ○공간적 범위 ○비용과 편익의 주체 ○목표의 범위	○투자 성격 문제 ○총괄적 접근과 부문별 접근 문제 ○정량적 접근과 정성적 접근 문제 ○대상의 상태 파악 문제

2. 쟁점해결을 위한 대안 모색

가. 통일 비용·편익 연구의 쟁점 해결방안

(1) 개념적 측면의 혼란 해소

통일 비용·편익 관련 연구에서 발견되고 있는 쟁점의 근본적 문제는 연구자들이 각기 다른 개념을 혼용해서 사용하고 있다는 데 있다. 따라서 향후 연구에서는 개념의 정의를 사전에 분명하게 제시하고 통일 비용을 추산할 필요성이 제기되고 있다.

첫째, 우선적으로 통일과 통합의 개념에 대해서 구분해서 정의할 필요가 있다. 통일을 과정으로 사고하는 방식은 여러 가지 시간적 고려에 있어서 연구자별로 혼란을 일으키고 있기 때문에, 통일은 독일통일의 경우와 같이 통일 선포라는 일정 시점으로 정의하고, 통합 개념을 과정으로 정의해서 연구를 진행하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 즉, 통일 시점의 이전 과정을 통합 준비과정으로 정의하고, 통일 시점 이후의 과정을 통합의 실제추진과정으로 정의함으로써, 통일 비용·편

의 연구에서의 혼란을 최소화하는 것이다.

둘째, 비용과 편익의 비대칭성 문제를 해결하는 방안은 사실상 근본적 개념의 문제와 연계되어 있다. 경제학적으로 보면, 비용·편익의 개념은 투입·산출 개념과 직결되어 있는 바, 비용 또는 투입의 크기에 따라 편익 또는 산출의 크기가 결정되게 되어 있는 논리적 구조를 가지고 있다. 따라서 이러한 논리구조를 가지고는 편익 또는 산출이 비용 또는 편익에 의해서 좌우될 수밖에 없는 것이다. 보다 엄밀하게 얘기하면 비용의 투입 결과 편익이 산출되는 것이므로, 비용의 투입에서 고려하는 변수에 의해서 편익의 결과가 도출될 수밖에 없는 것이다. 이러한 연구의 한계를 극복하기 위해서는 통일비용을 통합을 추진하기 위한 제반 노력으로 정의하고, 통일편익을 통합의 추진 결과 발생하는 제반 효과로 정의하는 것이 바람직할 것이다. 한편 이미 진행된 많은 연구결과의 축적에 의한 개념의 혼란이 존재한다는 국내 연구계의 현실을 고려할 때, 우선적으로 통일비용은 남한의 재정능력과 국민들의 부담의사로 대변되는 부담을 감당할 공급자의 능력에 의해서 결정될 수밖에 없다는 점을 연구계에서 공감하도록 할 필요가 있다. 또한 통일비용을 아무리 많이 투입하더라도 받아들이는 대상의 흡수능력을 고려하지 않으면 탁상공론이 될 수밖에 없다는 점도 중요한 것이다. 결론적으로 비용·편익에 의거한 기존의 개념에서 탈피해서, 통합 노력과 효과라는 보다 이론적으로 정립된 연구의 틀에 의해서 전반적 논의를 전개하는 것이 필요한 것이다.

셋째, 이질성·동질성으로 대변되는 격차 문제와 관련해서 본 연구에서는 통합이론에서 도출된 이질성의 역설이라는 중요한 논점을 제시하였는 바, 통일 비용·편익 연구에 있어서 통합과정에서 발생하는 부분을 동태적으로 분석할 필요가 있다. 이질성과 통합비용의 비례적 합

수관계를 설정하는 관점은 다음의 두 가지 점에서 재고의 여지가 있다. 우선, 이질성의 정도에 비례하여 통합비용이 증가하는 것과 마찬가지로 통합에 따른 기대편익 또한 증가할 수 있다는 점이다. 특히 경제적인 측면에서 경제구조와 규모가 상이한 국가들 사이의 통합은 각각의 비교 우위에 기초한 경제 요소들 사이의 보완성을 증대시켜 시너지 효과를 창출할 수 있다. 경제 통합의 최종적 단계가 생산 요소의 완전한 이동성을 보장하는 것이라는 점에서 이질적인 경제 구조를 가진 국가들 사이의 통합이 동질적인 국가들 사이의 통합 보다 더 큰 시너지 효과를 창출하게 될 것이라는 기대가 가능해 지는 것이다. 따라서 이질성의 정도에 비례하여 통합에 소요되는 비용이 증가하는 것과 마찬가지로 통합을 통한 기대편익의 절대적인 크기 또한 증가한다는 예측이 가능해진다.

두 번째로 지적할 수 있는 것은 통합이 일련의 과정이라는 점에서 통합의 비용과 편익을 그 절대적인 크기의 측면에서가 아니라 통합의 과정에서 당사국들이 경험하는 ‘한계비용’과 ‘한계편익’이라는 측면에서 접근할 필요가 있다는 점이다. 통합의 초기 단계에서 확인되는 이질성의 정도는 통합 당사국들이 지불해야 하는 적응비용의 절대적 크기를 결정한다. 그러나 이질성의 정도는 통합의 진전에 따라 완화될 것이므로 통합 당사국들이 감내해야 하는 ‘한계적응비용’은 지속적인 감소 경향을 띠게 될 것이다. 반면, 통합의 기대편익은 통합의 진전에 따라 점진적으로 실현되면서 통합의 최종적 완성 이후 일정 시점에 이르기까지 획득되는 것이라는 성격을 갖는다. 따라서 통합의 과정에서 당사국들이 기대하는 ‘한계편익’은 편익의 절대치가 완성되는 시점까지 지속적인 상승 경향을 보이게 될 것이라는 예측이 가능해진다.

엄밀한 의미에서 이질적인 국가들이 통합을 추진하는 동기가 비용

과 편익의 절대적 크기의 차이, 즉 순효용의 절대적 크기에 있다고 한다면, 통합의 과정을 그 완성 단계에 이르기까지 비가역적으로 진전시키는 요인은 한계적응비용의 감소 경향과 한계편익의 증가 경향에 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 통합의 순효용을 이질성의 정도에 비례하는 통합비용의 절대적 크기로부터 유추하는 단선적 관점을 벗어나 이질성이 창출하는 기대편익의 절대적 크기라는 측면과 통합의 과정에서 확인되는 한계편익 및 한계비용의 변화라는 동태적인 관점에서 접근할 필요가 있는 것이다.

넷째, 통일 비용·편익 연구에 있어서 제반 요인들을 경제적인 것과 비경제적인 것으로 분류해서 접근하는 기본 틀을 제고할 필요가 있다. 즉, 지금까지의 연구는 경제적 요인 이외의 변수들이 가지는 중요성에도 불구하고 정량화를 염두에 둔 추산의 편리성에 의존하여 경제적 측면을 위주로 해서 통일비용을 산출하고 있기 때문에 비용측면이 과도하게 부각되고 있다.

통일 비용·편익을 모든 가능한 투자라는 개념으로 사용한다면 사회과학적 이론으로 정립하기 어렵기에 명확한 합의와 결론을 내릴 수 없게 된다. 따라서 통일 비용·편익을 ‘한 나라가 설정한 통일의 목표를 달성하기 위한 투자 중 경제적으로 계산가능하고, 비경제적이라고 하더라도 상정이 가능한 범위 내의 총액이다’라고 정의해야 할 필요가 있다. 단순히 모든 가능한 투자를 경제·비경제적으로 분류하는 것이 아니라, 정치, 경제, 사회, 군사안보적 측면에서 해당 국가가 설정한 목표에 따라 나누어야 한다. 이 목표를 달성하기 위해 계산가능한 부분과 불가능한 부분을 나누어 그 범위 내에서 총액을 다루어야 통일 비용·편익을 설정함에 있어 편협한 경제·비경제적 분류에서 벗어나 좀 더 사회과학적이고 체계적인 방법론적 틀이 만들어질 것으로 판단된다.

단순히 경제와 비경제 영역에 따른 통일비용과 편익의 관점에서 벗어나 정치·사회학적 이론을 통한 실제의 분석이 요구된다. 이에 독일 통일과정에서 보여준 미국이 전개한 정책을 보면, 해당 국가의 현상이 체제전환에 해당하건 혹은 통일국가에 해당하건 ‘국가수립’(nation-building)이라는 관점에서 정책수립의 노력을 기울였다는 점을 유념할 필요가 있다. 이를 통해 유추할 수 있는 한반도적 함의는 남북한 간 통일의 경우 ‘국가수립,’ ‘체제전환,’ ‘통일국가’ 이렇게 세 가지 서로 다른 유형의 정치변동과정이 모두 부분적으로 해당한다고 볼 수 있다. 다시 말해, 향후 예상되는 한반도 통일의 경우 새로운 국가수립의 특성, 북한의 근본적인 체제전환의 특성, 그리고 남북한 간 통일국가의 특성이 모두 발견된다는 것이다. 궁극적으로 한반도 통일 비용·편익을 산출하기 위한 분석은 기존에 전개한 정책들을 종합적으로 분석해서 새로운 분석틀의 제시가 필요하다고 판단된다.

이상과 같은 개념적 측면의 해소와 관련된 대안을 요약해서 보면 아래 표와 같다.

표 VI-2 개념정의 쟁점 해소대안

쟁점	대안
통합과 통일의 개념 혼용	- 통일시점 이전 과정을 통합 준비과정으로 정의 - 통일의 개념은 통일 선포시점으로 정의 - 통일시점 이후의 과정을 통합의 실제추진과정으로 정의
비용과 편익의 비대칭성	- 비용 규모 의존 편익 산출 함수관계 탈피 - 통합 노력과 효과라는 연구의 틀 활용
이질성·동질성과 편익 도출 함수관계	- 통합과정 발생 비용·편익의 동태적 접근 - 이질성의 역설 기반 상이체제 통합효과 포함
경제·비경제 분류 문제	- 사회과학적 분류에 의거한 개념적 접근 - 국가수립(nation-building) 관점 포괄적 시각 도입

(2) 분석의 범위 명확화

기존의 통일 비용·편익 연구들이 가지고 있는 또 다른 문제점은 연구를 추진함에 있어 각각의 연구자들이 분석의 범위에 대해서 상이하게 인식하고 있는 현상에 기인하고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 향후 연구에서는 분석의 범위를 보다 명확히 하는 노력이 필요한 것으로 판단된다.

첫째, 시간적 범위와 관련해 위에서 지적한 바와 같이, 통일비용을 통합비용으로 정의하고, 통일 이전에 필요한 제반 사안들은 통일 준비 노력이라는 개념으로 구분하는 것이 필요하다. 이러한 맥락을 연장해서 통일 비용·편익은 통일 이후 남한과 북한이 통합을 추진하는 과정에 필요한 노력과 수반되는 효과로 정의함으로써 시간적 범위에 대한 혼란을 최소화할 필요가 있다.

둘째, 공간적 범위와 관련 지금까지의 연구는 한반도에 국한해서 추진한 경우가 대부분이며, 간혹 국제적 범위에 대해서 언급하는 경우가 있다. 본 연구에서는 이러한 연구의 편협성을 지양하고 연구 틀의 외연을 확대하여 통일비용의 과다계상 문제와 통일편익의 과소평가 문제를 해결하고자 시도하였다. 즉, 한반도 통일의 문제는 남한과 북한 간 문제이기도 하지만 한반도를 둘러싼 동북아시아, 더 나아가서 아시아 및 세계적 차원의 문제이기도 하기 때문에 이러한 국제적 요소의 고려가 필요하다는 점을 제시하였다. 이러한 맥락에서 향후 연구를 추진한다면, 통일편익과 관련한 유·무형의 수많은 변수들을 포함할 수 있게 되므로, 지금까지 제시된 통일비용의 유한성과 통일편익의 무한성이라는 추상적 제시를 보다 구체화할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 비용과 편익의 공여주체 및 수혜주체와 관련해서 기존 연구들은 각기 다른 인식을 가지고 접근하고 있는 양상을 보이고 있다. 따라

서 향후 연구에서는 이러한 상이한 인식에 따른 연구결과를 놓고 각기 다른 차원에서 논의할 것이 아니라 공여·수혜주체에 대해서 명확하게 구분해서 접근하는 노력을 기울일 필요가 있다.

독일의 경우를 보면, 통일에 따른 가장 직접적인 비용 가운데 하나가 바로 동독지역에 대한 독일연방정부의 재정지원이라고 할 수 있다. 독일의 사례에서 총 통일비용 가운데 동독주민들의 소득을 보존해주고, 서독수준의 사회보장을 지원 해주기 위한 소멸성 비용이 전체 통일비용의 절반 이상을 차지하고 있는 것이다.

따라서 통일비용에 대한 공여주체는 단순 소멸성 비용보다는 남한을 포함한 여타 여러 행위자를 포함한 투자성 비용으로 접근할 필요가 요구된다. 즉 특히, 남북통일이 동북아 평화와 안정에 기여한다는 점을 주변국들에게 이해시켜 한반도 통일에 대한 국제적인 지지와 협력을 유도해내야 한다. 이는 주변국과 국제금융기구 등 여러 행위자의 참여로 통일비용에 대한 부족한 자원 확보에도 보탬이 될 것으로 보인다.

통일의 수혜자와 피해자를 살펴보는 방식으로 비용과 편익을 비교해 볼 수 있는데, 어떤 주체를 설정하는가에 따라 편익과 비용의 규모가 달라질 수 있다. 독일의 경우를 예를 들면, 일반적으로 동서독 간 재정이전을 통해 동독주민들이 직접적인 통일의 수혜자이고 서독지역 주민들이 세금부담 증가로 피해자로 분류할 수도 있지만, 간접적으로는 기업들의 수익증대 등으로 서독주민들도 수혜자로 볼 수 있을 것이다. 단순히 서독과 동독의 문제로 수혜주체를 볼 수 있지만, 통일의 편익을 유럽까지 산정한 사례를 고려할 때 수혜주체의 공간적 범위의 설정 확대가 중요한 의미를 가질 수 있다.

따라서 통일에 따른 비용과 편익의 주체 문제는 한반도 통일이 가지는 의미를 고려할 때 남한과 북한의 문제를 넘어 포괄적으로 동북아를

포함한 국제사회를 고려하는 접근법이 요구된다. 통일이 동북아 평화와 안정에 기여한다는 점을 주목하여 주변국들에게 이해시키고 한반도 통일에 대한 국제적 지지와 협력을 유도할 필요가 있다.

넷째, 기존 연구들은 목표 설정 이후 추산하는 방식을 택하고 있는바, 이는 포괄적 분석모델이 결여되어 있기 때문이다. 따라서 향후 연구에서는 포괄적 분석모델을 수립하여 단계별 목표의 변화가 총체적 목표 달성에도 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

이상과 같은 분석의 범위와 관련된 대안은 전반적으로 범위를 명확하게 제시한 바탕 위에서 연구를 추진하여 향후 연구에서 활용할 수 있도록 하는 자세가 필요한 것으로 요약되며, 사안별 대안을 종합해서 보면 아래 표와 같다.

표 VI-3 분석범위 쟁점 해소대안

쟁점	해소대안
시간적 범위	- 통일 개념의 정치적 통일달성시점 정의 기반 시간적 범위 사용 - 시간적 범위는 통일달성 이후 통합과정 시간대 설정
공간적 범위	- 한반도 국한 사고 탈피 필요 - 동북아 등 국제적 범위 포함 공간 확대 필요
비용과 편익의 주체	- 공여주체와 수혜주체의 명확화 필요 - 민간과 정부 주체 구분 및 협력 개념 필요 - 수혜자와 피해자 개념 도입 필요
목표의 범위	- 포괄적 분석모델 수립 필요 - 부문별 단계별 목표와 총체적 목표간 정합성 중요

(3) 포괄적 방법론의 개발과 적용

기존 통일비용 추산 연구들은 투자의 성격 규정 명확성, 부문별 접근과 총괄적 접근의 정합성, 정량·정성 분석의 연계성, 대상의 상태 파악 충분성 등 연구 접근법에 있어서 한계점을 노출하고 있는 바, 이를 해소하기 위해서는 포괄적 방법론에 의한 연구추진의 필요성이 제기되고 있다.

첫째, 통일 비용·편익의 투자의 종류에 대한 접근 방법에서 일상적인 정규 투자개념과 단발성 특수투자개념을 함께 고려하여 구분하는 것이 바람직하다. 독일의 경우 정규성 투자를 총투자, 순투자, 건설지원, 특별투자로 구분하고 있다. 단발성 투자는 ‘화폐통합비용,’ ‘소련군 철수비용’ 등으로 구분하며, 펀드형태로 많이 운영되고 있다.

통일비용의 특성의 구분에서 포괄적 비용으로 산정한 연구가 대부분인 점을 극복하여 장기적으로 일상적인 정규투자와 단기적으로 단발성의 특수투자개념을 함께 고려하여 구분하는 접근법이 요구된다.

통일비용을 정의함에 있어서 지출 주체와 목적(성격)에 따라 각각 정부·공공단체와 민간 지출, 투자성(경제재건비용 등)과 소비성(위기관리비용) 지출로 구분한다. 광의의 개념으로는 이들 항목을 총비용으로 정의하나, 협의의 개념으로는 정부의 투자성 및 경상(소비성) 지출의 합이나, 혹은 정부와 민간의 투자성 지출 합으로 정의하기도 한다. 대체로 소비성 지출은 실업수당이나 생계보조금 등의 위기관리비용으로 한시적 성격이 강한 반면에, 투자성 지출은 북한 지역의 경제재건과 경제력 향상을 위한 SOC 투자비와 산업 부문의 투자비용으로 지속성이 있다.

그러나 통일비용이 통일 후 재정 부담과 경제재건비용이 가장 중요한 항목인 점을 고려한다면, 정부의 투자성·소비성 지출과 민간의 투자비용을 모두 고려하는 것이 타당할 것으로 보인다.

둘째, 통일 비용·편익 연구가 짧은 시간의 연구기간을 염두에 두고 추진함으로써 발생하는 문제점으로서, 총괄적 비용 추산과 세부 부문별 비용 추산의 결과가 정합성을 가지지 못하는 한계를 노정하고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 우선적으로 연구 추진의 틀을 단계화해서 초기 단계에서는 개념적 틀을 마련한 이후 총괄적 연구를 추진하고, 앞 단계에서 수행된 연구결과를 바탕으로 부문별 연구를 추진하는 단계적 접근이 필요하다. 또한 연구결과의 심화를 위한 점진적 접근도 요구되는 바, 기존 연구의 축적된 연구결과의 활용과 동시에 새로운 접근법에 의한 연구결과를 접목시키는 것이 바람직할 것이다. 이러한 과정에서 연구의 정합성을 도모하기 위해서는 총괄적 접근을 강조해서 집중하는 동시에 세부적 부문별 연구를 정교화함으로써 연구의 완결성을 제고하는 것이 필요할 것이다.

셋째, 정량적 접근과 정성적 접근의 조화 문제와 관련, 비용과 편익을 계량화하기 위해서는 많은 요인들과 측면들을 주의 깊게 고려해야 하기 때문에 모든 비용과 편익을 금액으로 환산하는 것이 불가능하다는 한계점을 인식하면서, 단순 정량적 접근 위주 방식에서 보조적으로 정성적 방식 추정요소를 찾아내어 고려하는 방법론이 요구된다.

하지만 통일편익과 관련한 요소들은 정성적인 요인들을 중심으로 논의되고 있는 바, 우선적으로는 이들 요인들을 사회과학적 방법론에 의거해서 계량화하는 노력이 필요하다. 이는 본 연구의 목표 중 하나가 포괄적 모형을 수립해서 통일 비용·편익에 대한 추산에 있기 때문이며, 기존에 고착된 통일비용에 대한 연구계와 일반인의 인식이 숫자적 결과에 주목하고 있는 현실을 반영하는 것이기도 하다. 이러한 작업은 보다 발전된 방법론을 도입해서 정성적 요인들을 보다 분명하게 제시할 수 있을 것이다.

넷째, 기존 연구들의 가장 큰 결함 중의 하나는 북한의 현 실태에 대한 파악이 정확하지 않다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 비용의 측면과 관련해서 북한지역의 실태를 보다 명확하게 파악하는 작업의 일환으로 공식경제체제가 어떻게 작동하는 지를 살펴보는 한편, 편의의 측면에서 북한이 보유하고 있는 자산의 가치 평가를 시도하였다.

한편 남한의 미래상을 파악하는 작업도 동시에 진행되어야 할 것인 바, 이 부분은 남한내에서 상대적으로 잘 준비되어 있는 것으로 파악되므로, 향후 연구에서 포함하는 작업을 진행할 것이다.

또한 한반도 통일에 남한이 통일의 방법과 시기를 전략적으로 선택할 수 없는 상황이 있을 수 있다는 점을 인식하고 고려해야 한다. 남한의 미래는 한반도 문제의 특수성인 북핵문제 등을 고려해야 하며 이를 둘러싼 국제적 행위자의 관점에서 분석해야 한다. 즉 한반도에 영향을 끼치는 이해 관여자의 범위를 어디까지 포함할 것인가를 고려해야 한다. 특히 미국과 중국의 변수가 중요한데, 미국의 행위자 속성상 한반도 통일은 미국의 글로벌 전략과 동북아지역 전략의 연계성이라는 차원에서 이해해야 필요가 있다. 또한 한반도의 미군 주둔 문제는 중국의 국가안보이익과 전략이익에 직결하는 사안이기에 미국과 중국과의 관계에 따른 국제변수를 고려하는 다각적인 방안에 대한 필요성을 요구한다.

따라서 남한은 한반도 통일의 핵심 관여행위자를 각국의 정치상황의 변화와 한반도 및 동북아 정치적 환경의 변화에 따라 다각적인 차원에서 분석하고 조정하는 작업이 요구된다. 이를 통해 한반도 통일 과정에서 발생할 수 있는 주요 일탈성에 대비할 수 있을 것이다.

이상과 같은 연구추진상 방법론상 문제와 관련된 대안은 포괄적으로 접근하는 자세가 필요한 것으로 요약되며, 사안별 대안을 종합해서 보면 <표 VI-4>와 같다.

표 VI-4 연구방법론 쟁점 해소대안

쟁점	해소대안
투자의 성격	- 중·장기적 사안과 단기적 사안 구분 접근 - 정규성 투자와 단발성 투자 구분 필요 - 정부의 투자성·소비성 지출 및 민간의 투자비용 포괄 고려
총괄적 접근과 부문별 접근	- 연구추진의 포괄적 틀 기반 일관적 수행 - 총괄적 접근과 정합성 보유 부문별 연구 추진 - 단계적·점증적 연구수행 체계
정량적 접근과 정성적 접근	- 정량적 접근과 정성적 접근 동시추진 및 조화 추구 - 정성적 요소의 사회과학적 방법론 의거 계량화 추진
대상의 상태 파악	- 남한의 미래상 및 북한 지역 실태 실증적 파악 필요 - 국제환경 및 행위자 관점 고려 필요

나. 새로운 고려요소의 도입을 통한 범주화

(1) 국내연구 분석 결과

통일 비용·편익 관련 국내의 기존 연구결과를 분석한 결과 및 기존 연구의 한계를 넘어 새로운 범주화를 도출하기 위한 고려요소를 경제적·비경제적 비용과 편익으로 나누어 제시하였다.

우선 기존 국내연구의 한계를 넘는 고려요소로 경제적 비용 측면에서는 ①긴급 구호 및 위기관리 비용, ②제도 통합 비용, ③경제적 투자 비용, ④통일 환경 조성 비용(광의 비용)이 제시되었다. 세부적으로 분석내용을 설명하면, 통일 이후 북한에서 남하한 이주민의 긴급 수용비, 실업자와 저소득층의 생계보조금을 지원하는 북한 지역의 긴급 구조비, 행정·사법·치안·군사 대책비, 지방 정부 보조금, 의료 및 교육 기회 보장비를 긴급 구호 및 위기관리 비용으로 제시하였다. 제도 통합 비용에서 추출할 수 있는 내용은 체제 정비 및 행정기구 통합 비용, 경

I

II

III

IV

V

VI

VII

제·사회문화·군사 통합 비용, 소유권 인정 및 북한 기업 민영화 비용, 교육제도와 공무원 재교육 비용, 북한의 채무 처리 비용 등이 있다. 경제적 투자비용에서는 SOC 투자비용, 경제재건 및 활성화 투자비용, 주택건설 및 개량 사업비용, 산업 구조조정 및 생산 정상화 비용이 제시되었으며, 통일 환경 조성 비용으로는 남북 경협 활성화 비용, 사회문화 교류 활성화 비용, 대북 인도적 지원 비용 등이 제시되었다.

경제적 편익 측면에서는 ①분단 관리 비용 절감, ②경제 통합 편익, ③경기 활성화 효과, ④국가 위험도 감소가 제시되었다. 통일 이후에는 남북 분단에 따른 상호간의 국방예산과 병력의 축소뿐만 아니라 상호중복되는 해외공관 유지 비용의 절감과 외교적 경쟁 비용의 축소가 불가피할 것이기 때문에 분단 관리 비용이 절감되는 효과가 발생할 것으로 파악되었다. 또한 남북 상호간 체제 경쟁에 따른 이념 교육 및 체제 유지비가 사라지고, 행정 부문에서 고정 비용이 절감될 것으로 제시되었다. 경제적으로는 소비 시장의 확대, 생산요소의 유기적 결합과 상호보완성 증대, 물류비 절감, 관광 수입 증가, 주변국과의 교역 확대 등에 따라 경제 통합 편익이 발생할 것으로 제시되었다. 경제 통합 편익에 연계하여 SOC와 주택 개량 등 북한 지역 투자 확대에 따라 연관 산업에서 경기 활성화 효과가 발생할 것으로 분석되었다. 그리고 통일 이후 남북 대치 상황에 따른 긴장 해소가 발생하여 국가 위험도가 감소하고 외자 유치 증대 및 해외 차입 금리 부담 경감 등이 발생할 것으로 파악할 수 있다.

경제적 측면에서 고려될 수 있는 부분과 함께 경제외적 요소를 포함하여 통일 비용·편익 관련 요소를 추출하는 것이 기존 연구의 한계를 넘는 새로운 접근방법이라 파악되었다. 따라서 비경제적 측면에서 발생할 수 있는 비용으로는 ①사회적 혼란, ②이념적·정신적 갈등, ③남북

지역 주민의 심리적 갈등이 제시되었다. 반세기 이상 남북이 분단되어 있어 서로 공통된 요소보다는 이질적인 요소가 다소 공존하고 있는 현실을 고려해 볼 때, 향후 발생할 통일 이후의 사회적 혼란, 이념적·정신적 갈등 및 심리적 갈등으로 인한 비용 발생은 당연하다고 볼 수 있다. 따라서 사회적 혼란으로 범죄 및 투기 증가 등 기존 질서의 이완이 발생하고, 남북간 소득 격차에 따른 부익부 빈익빈, 물질만능주의 등 자본주의 폐해가 발생할 것으로 파악되었다. 이념적·정신적 갈등은 북한 지역의 기존 가치관 손상, 체제 부적응 계층 발생, 북한 지역 주민들의 국가소멸 자괴감으로 인한 이념적·정신적 갈등이 발생할 수 있으며, 지역감정 및 지역 이기주의 심화 등에 따른 남북 주민 사이의 심리적 갈등이 발생이 발생할 것으로 파악되었다.

비경제적 편익 측면에서는 ①인도적 편익, ②무형적 편익, ③정치적 편익, ④사회·문화적 편익이 제시되었다. 통일 이후 자연스럽게 이산가족 문제가 해결되고, 남북한 지역의 민주화 촉진과 북한 주민의 인권 신장에 따른 인도적 편익이 발생될 것으로 분석되었다. 무형적 편익으로는 국가 브랜드 가치 상승, 북한 위험 요소 소멸 등을 제시할 수 있으며, 정치적 편익에서는 국가 위험도 하락, 대외 인지도 및 위상 제고 등이 제시되었다. 그리고 상호 교류 확대에 따라 학술·문화 발전과 관광·여가 서비스 기회의 확대에 의하여 삶의 질이 향상되는 등 사회·문화적 편익이 발생할 것으로 분석되었다.

종합적으로 보면 통일 비용·편익은 남북 분단에 따라 발생하는 비용과 그로 인한 해소에 따른 이익과 함께 통일한국의 미래에 발생할 이익을 포함하는 편익으로 구성할 수 있다. 이런 점에서 통일은 그 자체가 미래재의 성격을 지니며, 통일 이후에는 남북한 분단의 경제적·비경제적 비용이 이익으로 전환될 것으로 분석되었다. 통일은 경제통합

에 의한 시장 확대, 남북한 간 생산요소의 보완성 등을 바탕으로 상호 경제발전과 함께 북한주민 생존권과 인권이 보장되어 민주공동체의 수립과 대외적으로 민족적 자긍심 제고 등의 편익을 창출할 수 있을 것으로 파악되었다.

표 VI-5 국내연구 분석 결과표

	경제적 요소	비경제적 요소
비용	○긴급 구호 및 위기관리 비용 - 북한 지역 긴급 구호비 - 행정·사법·치안·군사 대책비 ○제도 통합 비용 - 체제 정비 및 행정기구 통합 비용 - 경제·사회문화·군사 통합 비용 ○경제적 투자 비용 - SOC 투자 비용(도로, 전력, 통신 등) - 경제재건 및 활성화 투자비 ○통일 환경 조성 비용(광의 비용) - 남북 경협, 사회문화 교류 활성화 비용	○사회적 혼란 - 범죄, 투기 증가 등 기존 질서 이완 - 부익부 빈익빈, 물질만능주의 등 자본주의 폐해 확산 ○이념적·정신적 갈등 - 북한 지역의 기존 가치관 손상 - 체제 부적응 계층 발생 - 북한 지역 주민들의 국가소멸 자괴감 ○남북 지역 주민의 심리적 갈등 - 지역 감정 및 지역 이기주의 심화 - 2등 국민 심리(열등감, 자괴감) 발생
편익	○분단 관리 비용 절감 - 남북한 외교비, 방위비 축소 - 행정 부문의 고정 비용 절감 ○경제 통합 편익 - 규모의 경제(소비 시장 확대) - 생산요소(토지, 노동, 지하자원)의 유기적 결합과 상호보완성 증대 - 시너지 효과(물류비 절감, 관광 수입증가, 주변국과의 교역 확대) ○경기 활성화 효과 - 북한 지역 투자 확대 ○국가 위험도 감소 - 외자 유치 증대	○인도적 편익 - 이산가족 문제 해결 - 남북한 지역의 민주화 촉진 ○무형적 편익 - 국가 브랜드 가치 상승 - 북한 위험 요소 소멸 ○정치적 편익 - 국가 위험도 하락 - 국제적인 대외 인지도와 위상 제고 ○사회·문화적 편익 - 교류 확대로 학술·문화 발전 - 관광·여가 서비스 기회 확대로 삶의 질 향상

(2) 독일통일 분석 결과

독일통일 비용·편익 연구 관련 사례분석 결과 경제적·비경제적 비용과 편익을 독일 전체 차원, 서독지역 차원, 동독지역 차원으로 나누어 제시되었다.

첫째, 독일 전체 차원의 경제적 비용은 ①동독지역의 재건을 위한 투자, ②정부 정책의 실패로 인한 비용, ③수도 이전 비용, ④통일에 수반된 국가부채 및 혼란 수습비용이 제시되었으며, 경제적 편익은 ①시장의 확대로 인한 효과, ②재정지출의 절약, ③국가자산과 수입의 증대, ④제반 국가운영비용의 절약이 제시되었다.

둘째, 독일 전체 차원의 비경제적 비용은 ①통일 결과 유발된 사회심리적 비용, ②통일에 수반된 사회적 불안정 증대가 추출되었으며, 비경제적 편익은 ①국가의 위상 강화, ②분단 상황에서의 심리적 비용 절감과 통일 결과 만족도 증가, ③사회적 통합성 증대, ④문화의 발전이 제시되었다.

셋째, 동독지역 입장에서 본 경제적 비용은 ①기업규모의 축소, ②대량실업과 노동력의 감소, ③주민들의 소유권 상실, ④지역발전 불균형 심화, ⑤물가인상에 따른 실질소득 및 복지 감소가 추출되었으며, 경제적 편익은 ①소득(GDP) 증대, ②근로자들의 산업생산성 증대, 환경오염의 감소가 제시되었다.

넷째, 동독지역 입장에서 본 비경제적 비용은 ①새로운 제도 도입에 따른 시행착오, ②불확실한 미래에 대한 두려움, ③경제상황 악화에 따른 출산을 저하, ④각종 범죄 증대가 추출되었으며, ①자유 확보와 수도 이전에 따른 만족도 증대, ②민주주의와 시장경제 기반 제도의 확립 효과가 제시되었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

다섯째, 서독지역 입장에서 본 경제적 비용은 서독지역의 고용 감소와 전체 독일 입장에서 파악된 비용문제가 요소이며, 경제적 편익은 단기적으로 서독지역의 산업생산 수요 및 생산성 증대, 동독지역 부동산 소유권 확보에 따른 서독지역 주민의 자산 증대가 추출되었다.

여섯째, 서독지역 입장에서 본 비경제적 비용은 동독지역 지원에 따른 심리적 부담감과 전체 독일 차원에서 파악된 비용문제가 있으며, 비경제적 편익으로는 통일국가 형성에 대한 자부심과 동서독 지역 간 자유이동에 따른 만족도 증가가 제시되었다.

이와 같은 통일 관련 비용·편익 연구에 있어서의 독일 측 시각에 따른 분류는 기본적으로 독일의 통일에 대한 사고를 반영하고 있는 바, 독일은 통일비용을 ‘비용’이라는 개념보다는 통일에 따른 투자와 지출 개념으로 보고 있다는 것이다. 또한, 독일에서는 통일의 비용·편익을 파악함에 있어 개인적 차원과 사회적·국가적 차원으로 구분하여 사고하는 경향을 보이고 있다. 이 결과, 독일의 연구자들은 통일의 결과 개인적 차원에서 소득의 증대여부, 일자리 확보 여부를 통일이 바람직한 것이었는가를 가름하는 가장 중요한 판단의 기준으로 제시하고 있으며, 사회적·국가적 차원에서는 경제적 효율성 증가 여부, 사회적 통합성 증가 여부가 중요한 기준이라고 제시하고 있다. 한편, 독일의 연구자들은 통일의 결과 국민 개개인이 일상생활에서의 만족도가 증대되었는가 여부를 중요하게 간주하고 있으며, 사회적·국가적 차원에서는 민주주의 발전을 통한 국가의 정당성이 증대되었는가를 중시하고 있다.

이와 같은 통일 관련 독일 연구자들의 연구결과가 한국의 연구자들에 전달되는 과정에서 통일의 비용과 관련해서는 개인적 차원에서 부담스럽게 느껴지도록 왜곡되었다는 점이 지적되고 있다. 한편, 통일에

수반되는 편익은 사회 전체적 차원, 나아가서 국가적 차원에서 발생하기 때문에 개개인이 느끼는 만족도는 크게 부각되지 못한 것이 사실이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 독일통일 사례는 통일비용과 관련한 시간적 범위의 설정이 중요하다는 점을 제시하고 있다. 첫째, 통일비용은 초기에 집중적으로 소요되지만, 중장기적으로는 점차적으로 감소되는 한편, 통일의 편익은 초기보다는 중장기적으로 증대되어 간다는 점이다. 둘째, 통일비용의 개념에서 사회적 통합에 필요한 제반 사회보장 부분을 포함하는 방법과 동독지역 재건에 소요된 투자만을 고려할 것인가의 문제로서, 순수 통일비용은 사실상 후자의 개념으로 파악하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 셋째, 통일의 편익과 관련해서는 경제적 편익 이외에 다양한 형태의 편익을 종합적으로 고려하는 것이 필요하다는 점을 독일 연구자들은 강조하고 있다. 이와 관련, 독일의 연구자들은 독일통일이 동서독뿐 아니라 유럽 전체 지역에 미치는 영향이 큰 사안으로서, 통일편익을 연구할 때 공간적 범위를 확대해서 생각하는 개념의 도입이 필요하다는 점을 지적하고 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

표 VI-6 독일통일 분석 결과표

	경제적 요소	비경제적 요소
비용	독일 전체	
	○ 동독지역 재건 위한 투자 - 건설지원, 사회복지 지원 ○ 정부의 실패 - 중복투자 ○ 수도 이전 비용 - 건설비용 및 행정관리 비용 ○ 통일에 따른 새로운 국가부채 및 비용 증가 - 구 동독의 국가부채 청산 - 조세감면에 따른 정부 수입 감소 - 단발성 특별투자: 환경개선, 통독펀드 등	○ 통일에 따른 사회심리적 비용 - 동서독 주민들 간의 심리적 갈등 ○ 통일에 따른 사회적 불안정 증대 - 과거 동독정권 불법행위 공개에 따른 갈등
	동독지역	
	○ 기업규모의 축소(경쟁력 약화) ○ 대량실업과 노동력의 감소 ○ 주민의 주택소유권 상실 ○ 지역 불균형의 심화 ○ 물가인상에 따른 실질소득 및 복지 감소	○ 새로운 제도 도입 비용 및 시행착오 ○ 불확실한 미래에 대한 두려움 ○ 경제상황의 악화에 따른 출산율저하 ○ 각종 범죄의 증가
	서독지역	
	○ 서독지역의 고용 감소	○ 동독지역지원에 따른 심리적 부담감 ○ 수도가 이전함에 따른 심리적 우려

	경제적 요소	비경제적 요소
편의	독일 전체	
	○시장의 확대 - 시장의 규모 확대 및 투자매력도 향상 - 중동부유럽 진출 기회 확대 ○재정지출의 절약 - 국방비 감축 - 분단에 의한 비용 중단 ○국가자산과 수입의 증대 - 정부의 세금 수입 증대 - 구 동독 정부자산의 통일정부 이전 ○비용의 절약 - 교통비 절감 - 환경오염 감소 효과(소음, 배기가스)	○국가의 위상 강화 - 독일의 위상 및 영향력 강화 - 독일의 정치사회적 안정화 ○심리적 비용의 절감과 만족도 증가 - 분단에 따른 인간적 고통 해소 - 독일 주민들의 생활만족도 및 수명 증가 - 주민들의 자유로운 이동성(mobility) 및 정보의 자유로운 소통에 대한 제약 소멸(경제적, 비경제적 측면의 편익 중첩) - 주거환경 개선 ○사회적 통합성 증대 - 공동체생활 형성 - 학교와 지역사회 연결 - 공공장소의 안전성 확보 ○문화의 발전 - 동독지역 문화유산의 재건에 따른 독일문화복원
	동독지역	
	○주민들의 소득 증대(GDP 증가) ○근로자들의 산업생산성의 증대 ○환경오염의 감소	○주민들의 심리적 자유 만족도 증대 ○민주주의와 시장경제 기반한 정치, 경제, 사회제도 확립 ○수도 이전에 따른 심리적 만족도 증가 ○역사문화재의 복원 및 고유명칭 회복
	서독지역	
	○산업생산성 및 생산수요 증대 ○동독지역의 부동산 소유권 확보에 의한 주민의 자산 증대 ○노동력 확보	○통일국가 형성에 대한 자부심 ○자유로운 이동 보장에 따른 심리적 만족도 증대

I

II

III

IV

V

VI

VII

(3) 북한실태 분석 결과

기존의 통일 비용·편익 연구는 주로 북한지역의 소득을 남한지역의 일정 수준까지 상승시키는 데 소요되는 비용을 중심으로 산출하였다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 경우 북한의 상황에 대한 정확한 분석이 선행되어야 하는데도 불구하고, 북한체제의 폐쇄적 속성상 북한의 실상에 대한 통계가 매우 부족한 한계점을 인식하면서 북한실태를 고려한 통일 비용·편익 관련 고려요소를 경제적, 비경제적 관점에서 분석하였다.

먼저 북한실태를 고려한 경제적 비용은 ①북한주민들에 대한 복지, 의료, 주택공급비용 복지제도 통합 비용, ②북한지역 고용유지 및 창출 비용, ③환경훼손 복구비용, ④북한의 외환부채 처리비용, ⑤북한 SOC 개보수 및 전력, 통신, 교통 등의 운용체계통합을 위한 경제 통합 비용, ⑥북한지역 농업 구조조정 비용, ⑦북한지역 산업육성 비용, ⑧ 각종 기구의 개편 및 인력 조정 등 행정에 대한 제도통합 비용, ⑨북한의 산업 시설 처리비용이 제시되었다. 북한실태를 고려한 경제적 편익은 ①새로운 노동력, 소비시장 창출에 따른 규모의 시장 경제실현, ②풍부한 인적 자산 확보, ③활용가능 토지의 확보, ④새로운 부존자원의 확보, ⑤물류 비용 절감 등이 제시되었다.

비경제적 비용의 요소는 ①북한지역내 신·구세력 간 갈등으로 인한 혼란, ②북한지역 주민의 남한과의 소득격차 등에 따른 비교에 의한 갈등, ③사회적 혼란 비용, ④북한지역 편입으로 인한 과다 통일비용 지출 우려에 의한 국가신용등급 단기적 하락, ⑤북한지역에 대한 투기적 수요 확산에 따른 혼란이 제시되었다. 북한실태를 고려한 비경제적 편익은 ①이산가족 및 납북자 문제 등 인도적 사안의 해소, ②정치문화의 선진화 계기 마련, ③분단 상황에 따른 사회적 갈등 해소,

④문화적 다양성 확보, ⑤한반도의 긴장 해소가 제시되었다.

북한실태를 고려하여 도출된 통일 비용·편익 관련 함의를 정리하면, 우선적으로 북한지역의 자원 부존 상황, 북한의 산업실태 등에 대한 분석이 필요하다는 판단하에, 이를 체계적으로 분석하기 위해서는 북한 경제가 어떻게 작동하고 있는지를 파악하는 작업을 시도하였다. 즉, 1990년 이후 북한은 경제적 어려움이 장기화되고 있는 상황에서 국가적으로 중요하다고 판단되는 전략부문에 초점을 맞추어 재정투자를 집중시키고 있는 것으로 알려지고 있는 바, 통일 이후 우리가 북한지역에서 재활용할 수 있는 부분은 이러한 전략부문이 중요할 것으로 판단된다. 따라서 북한이 어떻게 공식경제를 운영하고 있는지를 ① 계획시스템의 운영 실태, ②외환관리체계의 특성, ③주요 산업부문의 작동 실태 및 특징을 파악하였으며, 북한 경제의 자산 가치에 대한 평가를 통해서 통일의 편익적 측면을 도출하고자 시도하였다.

통일비용과 관련된 부분은 우선적으로 사회복지를 위한 지출과 산업시설의 복구 등 경제적 기반을 구축하기 위한 지출이 많은 비중을 차지하게 될 것이며, 이러한 투자는 경제적 효과를 수반하게 될 것이므로 통일비용과 통일편익은 동전의 양면처럼 밀접하게 연관되어 있다는 것을 알 수 있다. 한편, 북한이 보유하고 있는 인적자산, 자연자산, 산업자산의 가치를 분석한 결과, 통일 이후에 남한사회의 저출산과 고임금의 산업구조 상황하에서 북한지역의 인적자산을 활용하는 것은 제품의 가격경쟁력을 향상시킬 수 있는 동시에 북한지역을 발전시킬 수 있는 중요한 편익으로 간주될 수 있는 것이다. 또한 북한지역에 매장된 지하자원, 산림자원, 관광자원 등 자연자산은 통일 이후의 재정문제를 해결하는데 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 마지막으로 북한지역의 산업자산은 통일 상황이 도래할 시점까지 북한의 산업정책의 방

I

II

III

IV

V

VI

VII

향과 성과 등에 따라 달라질 것이기 때문에 편익의 측면이 클 것인지의 여부는 유동적일 것으로 판단된다.

아울러 본 연구에서는 북한 실상에 대한 정확한 통계가 어려운 문제점을 극복하고자 북한의 실태를 조사하는 작업을 병행해서 추진하였으며, 북한실태 조사는 매우 어려운 작업으로써 그 자체로서 큰 의미를 지니고 있기 때문에, 별도의 단행본을 마련하였음을 밝힌다.

표 VI-7 북한실태 분석 결과표

	경제	비경제
비용	○복지제도 통합 비용 - 북한주민들에 대한 복지비용 - 주거안정을 위한 주택공급비용 - 영양실조 해소를 위한 의료비용 ○북한지역 고용유지 및 창출 비용 - 노동력 훈련비용 - 임금보조 비용 ○환경훼손 복구비용 - 산림 복구비용 - 환경 훼손 복구비용 ○북한의 외환부채 처리비용 - 북한지역에 투자한 해외자본에 대한 보상문제 해결 비용 ○경제통합 비용 - 북한 SOC 개보수 비용 - 전력, 통신, 교통 등의 운용체계통합을 위한 비용 ○북한지역 농업 구조조정 비용 - 농업 생산기반 조성사업 비용 ○북한지역 산업육성 비용 - 국영기업 구조조정 - 중소기업 지원비용 - 군수공업 민수화 비용 ○제도통합 비용 - 기구의 개편 및 인력 조정 비용	○북한지역내 신·구 세력간 갈등으로 인한 혼란 - 구 사회주의 체제 계층의 몰락과 새로운 자산계급 부상에 따른 갈등 ○북한지역 주민의 남한과의 비교에 의한 갈등 - 소득격차에 따른 갈등 - 남한출신 관리에 대한 거부감과 불만 - 세금부담의 증가로 인한 사회적 갈등 ○사회적 혼란 비용 - 과거 권력자에 대한 사적인 응징 증대 - 대량 남하에 따른 도시지역의 빈민화 - 대량 실직 및 기득권 박탈에 분노한 대규모 소요 발생 - 사회적 범죄 확산 가능 ○단기적 국가신용등급 하락 - 과다 통일비용 지출 우려에 의한 국가신용등급 단기적 하락 ○북한지역에 대한 투기적 수요 확산에 따른 혼란 - 부동산투기 확산 가능성

	- 재교육 및 직업알선 비용 - 민주시민 교육, 새로운 제도 적응교육 ○북한의 산업시설 처리비용 - 시설, 건물의 리모델링 및 폐기처분 비용	- 북한자산에 대한 소유권 주장과 소송제기의 남발 가능성
편익	○규모의 시장 경제실현 - 새로운 노동력 공급 - 새로운 소비시장 역할 - 동북아시아 진출을 위한 교두보 역할 ○풍부한 인적 자산 확보 - 양질의 저임금 노동력 확보 ○활용가능 토지의 확보 - 국가 소유 토지의 생산적 활용 - 경쟁력 있는 입지조건 확보에 따른 국제경쟁력 제고 ○새로운 부존자원의 확보 - 광물자원, 관광자원 - DMZ의 관광자원화 ○물류비용 절감 - 대륙으로의 육로 확보	○인도적 사안의 해소 - 이산가족 및 납북자 문제의 해소 - 빈곤문제 해결에 직접적 도움 가능 ○정치문화의 선진화 계기 마련 ○분단 상황에 따른 사회적 갈등 해소 - 북한에 대한 오해 인식 해소 ○문화적 다양성 확보 - 북한지역 문화 협력 및 다양성 실현 ○한반도의 긴장 해소 - 한반도 디스카운트 해소

(4) 국제환경 분석 결과

(가) 미국

한반도 통일의 핵심적인 관여자인 미국이라는 변수를 통일 비용·편익 관점에서 고려될 수 있는 요소로써 경제적·비경제적 비용과 편익의 관점에서 나누어 분석하였다.

첫째, 미국의 한반도 통일정책 차원의 경제적 비용은 ①한미 FTA의 북한지역 적용비용, ②미국의 한반도 경제성장 지원비용, ③한반도 안정화 관련 비용, ④사회자원의 대북한 지원 활동비용이 제시되었다. 경제적 편익은 ①한미 FTA의 북한지역 적용에 따른 경제성장 효과,

I
II
III
IV
V
VI
VII

②통일과정상의 한반도 경제성장지원, ③북미 경제교류에 따라 발생하는 효과, ④통일한반도 안정화 제고 편익, ⑤북미 교류 활성화 효과가 제시되었다.

둘째, 미국의 한반도 정책 과정에서 발생하는 비경제적 비용은 ①통일 이후 한미동맹 지속의 정당성 확보를 위한 조정 비용, ②국제사회와의 협력 비용이 제시되었으며, 비경제적 편익은 ①한반도의 항구적 비핵화에 따른 국제정세 안정 효과, ②통일 이후 한미동맹 유지역량 감소에 따른 미국 군사안보 역량의 여타지역에 대한 전략적 활용도 제고, ③ 북한문제 관리 소요비용의 소멸에 따른 편익 발생이 제시되었다.

● 표 VI-8 미국의 한반도 통일 비용·편익 분석 결과표

	경제적 요소	비경제적 요소
비용	○한미 FTA의 북한지역 적용비용 ○미국의 한반도 경제성장 지원비용 - 통일과정 상의 위험 관리 및 보장비용 ○한반도 안정화 관련 비용(초기) - 관련 법안의 제정과 추진상의 비용 ○사회차원의 대북한 지원 활동(초기) - 북한사회 재건을 위한 미국의 인적, 물적 관련 비용 - 교육, 미국방문, 네트워크 활용 비용	○통일 이후 한미동맹 지속의 정당성 확보를 위한 조정 비용 - 평화체제논의를 둘러싼 포괄적인 비용 ○국제사회와의 협력 비용 - UN을 통한 통일 지지 활동 관련 비용 - ARF, APEC, EAS 등 지역 기구들을 통한 통일 지원 활동 비용
편익	○한미 FTA의 북한지역 적용에 따른 경제성장 효과 ○통일과정상 한반도 경제성장지원 ○북미 경제교류 ○한반도 안정화 제고 편익(후기) ○북미 교류 활성화 효과	○한반도 항구적 비핵화에 따른 국제정세 안정 효과 - 북한비핵화 이후 동북아긴장완화에서 비롯되는 경제적 편익 ○통일 이후 미군의 전략적 활용도 제고 ○북한문제 관리 소요비용의 소멸 편익

향후 한반도 통일과정 속에서 미국 변수의 중요성을 고려할 때 미개척 분야인 미국의 한반도 통일과 관련된 비용·편익 관점을 이해하고 관련 항목을 설정하는 것이 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근 과정에서 매우 필요한 과제로 이해할 수 있겠다.

(나) 중국

한반도 통일문제는 향후 중국에게 미국과의 관계 다음으로 매우 중요한 전략적 의미를 가진 사안으로 파악되었다. 중국에게는 한반도 통일이 양날의 칼과 같은 의미를 지니고 있기 때문에, 중국은 지정학적·지경학적인 전략적, 구조적 변화에 만족스러운 대안이 마련되지 않으면 중국은 한반도 통일에 민감하게 반응할 것으로 예상된다는 점에서 통일 비용·편익 연구의 국제적 환경 요소 고려는 중요한 시사점을 주고 있다.

중국 변수를 고려하여 연구 분석한 한반도 통일 비용·편익을 경제적, 비경제적 비용과 편익의 관점에서 나누어 제시하였다. 먼저 한반도 통일과정에서 고려할 수 있는 중국의 경제적 비용은 ①북한 재건 사업 비용, ②탈북자 수용비용, ③동북아 경제협력과 통합을 위한 초기 비용이 제시되었고, 경제적 편익은 ①동북아 경제협력 활성화, ②한중일 FTA의 실현 기여, ③환동해 경제협력 현실화, ④중국 동북지역 발전의 가속화 편익이 제시되었다. 특히 중국의 동북지역이 해외투자와 시장에 대한 접근성을 증대하기 위해서는 한반도의 개방, 즉 북한의 개방 또는 북한지역에 대한 접근성이 용이해야 하기에, 이런 의미에서 한반도 통일은 중국 동북지역의 발전과 개발 사업에 지대한 영향을 미칠 것으로 예측하였다.

중국이 고려할 수 있는 비경제적 비용은 ①통일한반도는 지역 역학

구조의 본질적 변화를 초래하기에 동북아 권력구조 변화와 질서 개편에 따른 비용, ②동북아지역의 새로운 강국 출현에 따른 중국에게 상당한 정치적, 외교적, 전략적 부담으로 작용, ③주한미군 주둔문제, ④탈북자 문제와 사회적 비용, ⑤북한 사태 개입시 발생할 수 있는 정치적, 외교적, 경제적, 군사적 비용, ⑥국제금융기구에서의 적극적 협력 비용이 제시되었다. 중국의 비경제적 편익은 ①한반도 통일로 동북아지역의 영구적 평화와 안정 구현, ②한반도 비핵화로 중국의 동북지역 안보 상황의 근본적 개선 편익, ③동북아 경제통합의 동북아통합 가능성에 대한 기대 증대가 제시되었다.

이와 같이 중국은 한반도 통일을 지정학적, 지경학적 관점에 따라 민감하게 예의주시하는 문제로 파악할 수 있다. 중국은 한반도 통일과정에서 변모하는 한반도의 위상과 한반도를 둘러싼 역학구도와 지역 질서 재편에 민감하게 반응할 것으로 예측되었고, 중국의 국가안보이익에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 요인으로 판단되었다.

표 VI-9 중국의 한반도 통일 비용·편익 분석 결과표

	경제적 요소	비경제적 요소
비용	○북한 재건 사업비용 ○탈북자 수용비용 - 대량 탈북자 수용의 경제, 사회적 비용 ○동북아 경제협력과 통합을 위한 초기 비용 - 동북아 경제협력과 통합을 위한 초기 경비 투자	○동북아 권력구조 변화와 질서 개편 - 역내의 위상과 영향력 증강 비용 ○동북아지역의 새로운 강국 출현 - 중국의 대한반도정책과 전략에 대한 조정 불가피 ○주한미군 주둔문제 - 주한미군 문제 관련 미국 포함한 주변국 관계 악화 ○탈북자 문제와 사회적 비용 ○북한 유사시 중국의 개입 비용 ○국제금융기구에서의 협력 비용

편익	○ 동북아 경제협력 활성화 - 동북아 경제통합으로 중국 동북지역 발전과 개발 가속화 ○ 한중일 FTA의 실현 기여 - 동북아 국가의 경제, 금융, 무역체계의 통합 - 동북아개발은행의 설립 현실화 ○ 환동해 경제협력 현실화 ○ 중국 동북지역 발전의 가속화 - '장길도 프로젝트'의 현실화 - 한반도 통일은 중국 동북지역의 발전과 개발 사업에 영향	○ 한반도 통일로 동북아지역의 영구적 평화와 안정 구현 - 중국의 동북지역의 안정은 투자심리의 안정 유발, 투자의 동인으로 작용 ○ 한반도의 영구적 비핵화 - 한반도 비핵화로 중국의 동북지역 안보 상황의 근본적 개선 ○ 동북아 경제통합의 동북아통합 가능성에 대한 기대 증대 - 동북아지역주의로 상승효과 제공 - 기타 영역에서의 통합 유발 기대
----	--	---

(다) 국제환경

한반도 통일의 문제가 남한과 북한만의 문제이면서도 국제적인 문제라는 인식하에 통일 비용·편익 연구에서 국제환경을 분석하여 새로운 연구요소를 도출할 필요가 판단되었다. 새로운 국제질서의 형성과 국제환경의 변화를 고려한 통일 비용·편익의 고려요소를 경제적, 비경제적 요소로 나누어 분석하였다.

우선 국제환경의 변화와 영향에 따라 발생하는 경제적 비용으로는 ①대중국 경제의존도 심화, ②원조대상국으로의 위상 전략, ③글로벌 경제활동 위축이 제시되었다. 한반도 통일과정에서 중국은 북한에 경제 진출을 지속적으로 확대할 것으로 판단되며, 또한 남한의 대외경제 활동에서도 중국이 차지하는 비율이 지속적으로 상승한다면 통일 한국은 경제활동에 있어 중국의 영향을 크게 받는 지역으로 변화될 것으로 분석하였다. 그리고 북한지역의 재건 과정에서 막대한 재원이 소요되어 국제기구의 도움을 받는 과정에서 원조적 협력의 대상으로서의 객체적 입장이 되어 경제정책 운영에 자율성이 일정수준 제약될 가능성이 있음을 제시하였다. 북한지역 재건에의 막대한 재정부담은

결국 한국의 경제 능력의 약화를 의미하기에 글로벌 경제활동의 위축이 불가피할 것으로 분석하였다. 국제환경 변화에 따른 경제적 비용과 더불어 경제적 편익으로는 ①대륙과 해양을 잇는 가교, ②지역협력의 촉매제, ③새로운 국제경제질서 재편에의 기여를 제시하였다. 통일한국은 지정학적, 지경학적 위치로 미국과 중국이 각각 아시아대륙 혹은 태평양지역으로 확대해나가는 데에 교량적 역할을 수임하여 편익을 창출할 것으로 분석하였다. 한반도 통일로 지역협력을 위한 정치적, 심리적 장애요인이 사라짐으로써 동북아 경제협력 나아가 동아시아 경제협력을 가속화하는 촉매제 역할을 하게 될 것으로 분석하였으며, 이러한 과정 속에서 통일한국은 지역의 경제허브뿐만 아니라 세계경제에 있어 중요한 역할을 담당하고 국제경제질서 개편에 기여할 것으로 분석하였다.

다음으로 국제환경 요소를 고려한 비경제적 비용으로 ①한미동맹의 필요성 재검토 논란 대두, ②주변국들의 전략적 견제 가시화, ③글로벌코리아의 위상 약화가 제시되었다. 통일한국은 대내외적으로 어려운 전략적 선택을 강요받게 될 것이며 특히 중국이 주한미군 주둔에 반대할 경우 발생하는 문제에 대한 정치적 결단을 요구하는 비용이 발생될 것으로 판단하였다. 더불어 통일로 인한 국가 위상 제고를 우려하는 주변국들의 견제로 인한 외교적 부담이 발생될 것으로 분석하였다. 또한 북한 지역 재건에 집중하면서 외부적으로 주변국들의 전략적 경쟁 속에 생존의 기반을 확고히 하는 과정에서 글로벌코리아로의 전환 노력을 지체시킬 수 있다고 분석하였다. 이에 반해 비경제적 편익으로는 ①전략적 가치의 향유, ②지역안정의 촉진, ③글로벌 거버넌스 구축에의 참여 적극화를 제시하였다. 한반도의 지리 전략적 관점에서 분단시기보다 오히려 통일된 이후 더욱 전략적 가치가 상승할 것으로 판단되

어 미국과 중국 간의 경쟁 속에서 외교적 실리를 추구할 수 있을 것으로 분석되었다. 한반도에 통일국가가 수립되는 것은 중국과 일본 간의 과도한 경쟁을 자제시키는 동시에 더욱 건설적인 지역차원의 안보협력을 추진할 교량국가의 출현을 의미하고 지역안정을 높여나갈 수 있을 것으로 분석하였다. 제고된 한국의 위상을 토대로 글로벌 거버넌스 구축에 적극적 참여를 기대해 볼 수 있을 것으로 분석하였다.

표 VI-10 국제환경에 따른 한반도 통일 비용·편익 분석 결과표

	경제적 요소	비경제적 요소
비용	○대중국 경제의존도 심화 - 통일한국의 경제활동에 중국의 영향 - 북한지역 경제재건 시 중국 동북3성지역의 개발과의 연계 우려 ○원조대상국으로의 위상 전락 - 북한지역 재건으로 국제기구 협력에 따른 원조 가능성 - 경제정책 운영에 있어 자율권의 제약 가능성 존재 ○글로벌경제 활동의 위축 - 공적개발원조(ODA)의 지속적 증대에 어려움 발생	○한미동맹의 필요성 재검토 논란 대두 - 통일 이후 주한미군 주둔에 대한 중국 반대 가능성 ○주변국들의 전략적 견제 가시화 - 통일한국이 견제 대상으로 외교적 부담 가능 ○글로벌코리아의 위상 약화 - 북한 경제 재건과 주변국의 전략적 경쟁으로 인한 부담 증가
편익	○대륙과 해양을 잇는 가교 - 한반도의 지정학적, 지경학적 위치로 인해 대륙과 해양을 잇는 교량 역할 수행 ○지역협력의 촉매제 - 동북아, 동아시아 경제협력 촉매제 역할 ○새로운 국제경제질서 재편에 기여 - 지경학적 이점 바탕으로 발언권 강화	○전략적 가치의 향유 - 한반도의 위상 상승으로 외교적 실리 추구 가능 ○지역안정의 촉진 - 중간단 과도한 경쟁 억제 효과 - 지역 안보협력 추진의 교량국가 역할 ○글로벌 거버넌스 구축 참여 적극화 - 통일한국 위상 제고로 동북아협력시대 개막 가능

I
II
III
IV
V
VI
VII

(5) 통합이론 분석 결과

통일 비용·편익 관련 기존 연구들이 가장 먼저 봉착하는 혼란은 통일의 개념과 통합의 개념을 어떻게 구분하는 것인가 하는 문제로서, 이와 관련한 대안은 사실상 유럽통합의 사례에서 찾을 수 있다. 즉, 통일은 통일 준비 과정 및 통일 이후 과정 등 장기간에 걸친 시간적 스펙트럼을 염두에 두고 논의가 진행되고 있으며, 통일의 완성이 어떤 것인가 하는 문제도 통일 비용·편익 연구의 혼란상을 야기하는 주요한 문제가 되고 있다. 유럽통합의 경험에 도출된 통합에 대한 개념정의는 이러한 측면에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 통합은 일반적으로 상이하고 갈등적인 정책과 제도를 가진 국가들이 단일한 정책과 제도로 수렴해 가는 현상이라고 할 수 있는 바, 통합에 대한 연구는 공통정책과 제도에 맞추는 과정에서 발생하는 적응비용을 중요한 개념으로 제시하고 있다. 하지만, 통합을 수행하는 국가들은 통합을 위한 국제협력의 결과 발생하는 편익이 비용을 상회할 것이라는 가정하에 통합에 동의하기 때문에 지역 통합이 추진되는 것이므로, 부문별 편익과 비용의 과다는 있을 수 있지만, 전체적으로는 편익이 비용을 초과할 경우에 통합이 추진되는 것이라는 기본적 개념을 바탕으로 하고 있다.

통합의 비경제적 비용·편익과 관련, 통합은 초국가주의적(supra-national) 권위를 통합을 추진하는 국가들이 인정한 바탕위에서 진행되는 것이므로, 주권의 위임·공유가 야기하는 기회비용·편익을 상정할 수 있다. 이와 관련, 통합이 전제하는 초국가주의적 권위체에 대한 감시와 견제 비용은 직접적으로 거론되고 있는 비용이라 할 수 있다. 또한, 통합이 국제협력의 특수한 형태라는 점에서 통합의 과정상 발생하는 거래비용(transaction cost)이 비경제적 비용의 한 부분이 될 수 있다. 즉, 거래비용은 통합 당사국들 사이의 역사적 관계와 정치·경제·사

회적 차이 등에서 비롯된 신뢰성에 따라 좌우되므로 비경제적 비용으로 간주할 수 있는 것이다. 통합의 효과에서 가장 중요한 것은 역시 평화와 안정이라는 가치일 것이다. 즉, 유럽 통합의 결과 오랜 교전국이었던 독일과 프랑스가 항구적인 평화관계를 수립했으며, 유럽 지역 전체가 보다 안정된 질서를 이룩했다는 것이다.

요약하면, 통합으로부터 기대되는 편익이 비용보다 클 경우에 통합이 발생하게 된다는 전제가 합리주의적 국제협력의 이론의 바탕을 이루고 있다는 점이 중요하다. 한편, 우리가 통상적으로 인식하고 있는 동질성이 높은 국가일수록 통합이 용이하고 효과가 클 것이라는 명제에 대해서 수정주의적 해석이 등장하였는 바, 이는 이질성의 역설이라 불리고 있다. 이질성의 역설은 통합에 참여하고 있는 국가들의 격차가 클수록 통합의 결과 기대되는 효과가 크다는 점을 제시하고 있는 것이다. 즉, 통합의 결과 초래되는 비용과 편익을 상정함에 있어 이질적인 국가들 간 통합의 경우 비용도 많이 소요될 것으로 예상되지만, 동시에 통합의 효과로서 수반되는 편익이 많이 발생한다는 명제를 제시하고 있다. 다시 말하면, 경제규모와 구조, 생산요소의 구성 등이 상이한 국가들의 통합은 시너지 효과를 통해 기대 이익을 극단적으로 상승시킬 수 있다는 것이다.

통합이론의 분석을 통한 통일 비용·편익 연구의 한반도 상황에 대한 시사점의 첫째는 남한과 북한의 격차가 크다는 점이 통합의 편익을 증대시킬 수 있다는 것이다. 두 번째 시사점은 통합 과정에서 한계적응 비용은 점진적으로 감소하는 경향을 보이는 반면, 한계편익은 통합의 완성 및 이후 시점까지도 점진적으로 증가한다는 점이다. 통합이론에서 도출될 수 있는 세 번째 시사점은 신기능주의와 기능주의 통합이론에서 논의된 통합의 파급효과 문제와 통합을 고도화시키기 위한 정치적 결단력의 문제와 관련이 있다. 즉, 통합이론을 통일 비용·편익 연구

를 보다 포괄적으로 추진하기 위해서 적용한다면, 순수 경제적 접근을 넘어서 정치와 경제의 상관관계 파악을 통한 복합적 접근을 도입해야 한다는 것이다.

표 VI-11 통합이론 분석 결과표

	경제적 요소	비경제적 요소
비용	○경제 조정비용 - 경제정책 및 제도의 조정 비용 - 산업구조조정 비용 ○경제적 투자비용 - 통합의 사전 정치 작업을 위한 투자비용 - 경제 격차 해소를 위한 지원비용 ○재분배 비용 - 불확실성 증가에 따른 사회보장비용 - 정책 우선순위 재조정에 따른 투자비용	○정책 조정과 거래비용 - 통합 내용과 방향에 대한 합의비용 - 상호간 정책 조정비용 - 합의 내용 준수와 이행에 대한 감시비용 ○정치 및 사회적 갈등비용 - 통합의 당위성에 대한 국내 정치적 갈등비용 - 통합에 대한 사회적 합의 도출비용 ○주권 제약비용 - 공동결정기구에 대한 감시 및 관리비용 - 국가 주권과 입법권의 제약에 따른 비용
편익	○규모의 경제 - 생산성 증대 효과 - 시장 규모 확대에 따른 시너지 효과 - 외자 유치 등 투자 증진 편익 ○경기 활성화 편익 - 상호투자자와 교역 확대 - 대외 경쟁력 강화와 수출 증진 ○경제 구조의 선진화 - 각종 규제의 수렴 및 상향적 평준화 - 산업 구조의 선진화 - 인적 자원의 질 향상	○국제적 위상 증진의 편익 - 규모의 증대에 따른 발언권 강화 - 국제질서에 대한 영향력 확대 - 비우호적 국제환경의 개선 가능성 증대 ○평화와 안정의 편익 - 평화적 관계의 진작 - 갈등 가능성의 감소 - 상호간 신뢰 증진 ○사회·문화적 편익 - 교류 확대로 학술·문화 발전 - 관광·여가 서비스 기회 확대로 삶의 질 향상 ○민주주의와 법치 - 민주주의 확산 효과 - 통합의 제도화에 따른 법치 증진 효과

(6) 체제전환 분석 결과

체제전환 이론은 한반도 통일의 경우 북한이 경험하게 될 문제로써 국내에서 수행된 통일 비용·편익 연구가 북한지역 관점에서의 시각을 결여하고 있다는 점에서 통일 비용·편익 연구의 포괄적 접근에 매우 중요한 시사점을 주고 있다.

체제전환 이론 및 실제 사례연구를 통해서 도출된 통일 비용·편익 관련 연구요소의 요체는 정치적 민주화, 경제적 시장화, 사회적 자유화라는 3대 범주라는 이론적 틀에서 파악된다. 즉, 정치적 민주화는 독재 체제에서 민주주의 체제로의 전환, 경제적 시장화는 사회주의적 계획 경제에서 시장경제 체제로의 전환, 사회적 자유화는 획일적 전체주의에서 자유사회로의 전환을 의미한다. 이와 같이 이론적인 틀을 바탕으로 체제전환에 따른 비용과 편익을 경제적, 비경제적 요소로 나누어 제시하였다.

첫째, 체제전환의 경제적 비용 요소는 ①구조적 경제위기 발생, ②제도변화에 의한 과도기적 혼란, ③빈곤화로 인한 효율성 저하가 제시되었다. 구체제의 해체로 인한 급격한 생산감소와 이에 따른 장기적인 침체 경향과 슈퍼인플레이션으로 인한 구조적 경제위기에 따른 비용 발생과 함께 지대추구 및 기생적 자본주의화와 경제의 지하화·범죄화에 따른 효율적 규제체제의 미비 등으로 인한 과도기적 혼란에 따른 비용이 발생할 것으로 분석되었다. 그리고 체제전환에 따른 인구학적 위기 발생으로 사회적 궁핍화가 초래되고 노동인력의 하향평준화가 발생하여 빈곤화로 인한 효율성의 저하가 발생할 것으로 분석되었다.

둘째, 체제전환의 경제적 편익 요소로는 ①시장체제의 형성, ②자율적 경제주체의 형성, ③세계시장경제 편입이 제시되었다. 경쟁체제로의 체제전환으로 인하여 효율성이 향상되고, 노동의 유연성 확대 등으

I

II

III

IV

V

VI

VII

로 기업경쟁력이 강화되어 시장체제가 형성될 것으로 분석되었다. 또한 자율적 경제주체의 형성으로 인하여 창의적 기업가가 등장하고 중간계층이 형성될 것으로 분석되었다. 대외적으로는 시장친화적 무역 구조 형성과 국제자본의 유치에 따라 기술·인력의 자유로운 이동으로 세계시장경제에 편입하여 편익이 발생할 것으로 분석되었다.

셋째, 체제전환의 비경제적 비용 요소로 ①민주주의 체제 형성의 과도기적 혼란, ②효율적 국가형성의 지체, ③투명한 시민사회형성의 지체 등을 제시하였다. 정당의 난립과 포퓰리즘 및 극우적 민족주의 부상 등으로 인한 민주주의 체제 형성의 과도기적 혼란이 발생할 것으로 파악되었고, 국가권위의 약화와 규제체제의 정당성 약화로 행정업무 공백이 발생하고 효율적 국가형성의 지체로 인한 비용이 발생할 것으로 분석되었다. 그리고 정당성을 결여한 사회계층화가 발생되고 NGO의 자립성·전문성·비판기능의 미약으로 투명한 시민사회형성이 지체되어 비용이 발생할 것으로 분석되었다.

넷째, 체제전환에 따른 비경제적 편익 요소로 ①민주주의 체제의 형성, ②국가의 탈정치화, ③시민사회 발전을 제시하였다. 자유·평등·보통선거로의 의회민주주의 체제 성립과 법치주의 체제가 확립되어 민주주의체제가 형성되어 편익이 발생할 것으로 파악되었고, 이로 인하여 정책의 투명화, 집회·결사·표현의 자유와 인권의 신장이 발생할 것으로 분석되었다. 민주주의 체제 및 국가의 탈정치화 등으로 다원주의 사회가 등장하고 국민의 정치의식이 확대됨에 따라 국가권력의 감시 기능을 담당할 시민사회가 발전하는 비경제적 편익을 발생시킬 것으로 분석되었다.

표 VI-12 체제전환 분석 결과표

	경제적 요소	비경제적 요소
비용	○ 구조적 경제위기 발생 - 구체제의 해체로 인한 급격한 생산감소 - 장기침체 경향 - 슈퍼인플레이션 ○ 제도변화에 의한 과도기적 혼란 - 지대추구 및 기생적 자본주의화 - 경제의 지하화·범죄화 - 효율적 규제체제의 미비 ○ 빈곤화로 인한 효율성 저하 - 사회적 궁핍화 - 노동인력의 하향평준화 - 인구학적 위기 발생	○ 민주주의 체제 형성의 과도기적 혼란 - 정당의 난립 및 정치적 분열 - 포퓰리즘 및 극우적 민족주의 부상 - 구 공산세력의 잔존 ○ 효율적 국가형성의 지체 - 행정업무의 공백 - 국가권위 약화 - 규제체제의 정당성 약화 ○ 투명한 시민사회형성의 지체 - NGO의 자립성·전문성·비판기능 미약 - 정당성을 결여한 사회계층화 - 사회적 아노미 발생
편익	○ 시장체제의 형성 - 경쟁체제로 인한 효율성 향상 - 기업 경쟁력 강화 - 노동의 유연성 확대 ○ 자율적 경제주체의 형성 - 창의적 기업가 형성 - 중간계층의 형성 ○ 세계시장경제 편입 - 시장친화적 무역구조 형성 - 국제자본의 유치 - 기술·인력의 자유로운 이동	○ 민주주의 체제의 형성 - 의회민주주의 체제 - 자유·평등·보통선거 체제 - 법치주의 체제 ○ 국가의 탈정치화 - 정책의 투명성 강화 - 집회·결사·표현의 자유 - 인권의 신장 ○ 시민사회 발전 - 다원주의 사회의 등장 - 국민정치 의식 확대 - 권력의 감시기능 확대

(7) 새로운 범주화의 모색

본 연구에서는 새로운 연구요소의 도입을 통해서 통일 비용·편익 관련 연구의 틀을 넓히고자 하는 시도를 하였는 바, 상기한 바와 같이 기존 국내연구, 독일통일 사례, 북한실태 분석, 국제환경 분석에서 도출된 요인과 통합이론 및 체제전환이론 분석에서 도출된 요인을 종합하

여 새로운 범주화를 모색하였다. 즉, 본 연구에서 추진된 연구결과를 포괄적으로 쟁점을 도출한 부분과 추출된 범주들을 종합화하였다.

첫째, 통일 비용과 편익이라는 기존의 틀이 연구의 포괄성을 제약하는 점을 감안해서 새로운 용어 사용을 제시하였다. 하지만, ‘통일비용’의 용어는 기존에 범용적으로 사용되고 있으며 적실성이 인정되고 있기 때문에 그대로 사용하되 추후 연구에서 보다 적절한 용어를 발굴하기로 하였다. 또한 ‘통일편익’이라는 용어는 그 자체로서 편협성을 보유하고 있는 동시에 통일의 달성에 따라오는 수많은 바람직한 양상을 포함하기 어렵다는 판단하에 ‘통일효과’라는 용어로 대체하는 것을 제시하였다.

둘째, 연구결과 종합화의 과정에서 도출된 새로운 범주화의 가장 큰 범위의 분류는 아래 표에 나타나듯이 주요범주, 부가범주, 고려범주의 3대 범주를 설정하였다. 통일비용 측면의 범주와 관련, 주요범주는 통일에 따른 근본적 과제들을 해결하기 위한 것으로써, 통일 이후 장기적, 심층적, 지속적으로 추진되어야 하는 것으로써 사회과학적으로 검증된 틀에 의해서 경제통합비용, 정치통합비용, 사회통합비용의 범주를 제시하였다. 또한 부가범주는 중기적이고 부문별로 한정된 기간에 추진해야 할 과제의 성격을 포함하는 범주로써 경제적 투자비용, 구조조정 비용, 평등적 복지 제공비용, 심리적 갈등 해소비용으로 종합하였다. 한편 고려범주는 한반도 통일의 특성상 포함해야 할 단기적인 과제를 중심으로 긴급구호 제공비용, 북한부채 처리비용, 환경훼손 복구비용, 정책실패 교정비용, 단기적 사회혼란 해소비용을 포함하고 있다.

통일편익 측면의 범주와 관련, 앞에서 설명한 바와 같이 통일편익을 ‘통일효과’라는 보다 넓은 의미의 개념을 사용하여 새로운 범주를 설정하였다. 여기에서의 주요범주는 분단으로 인해서 우리가 부담하고 있

는 문제들을 해소하는 것으로서 분단 상황 해소효과를 추출하였으며, 통일이 달성됨으로써 수반되는 통합효과를 두 번째 범주로 설정하였다. 또한 통일이 달성된 이후 보다 장기적이며 미래지향적으로 통일한 반도가 향유할 사안들을 담기 위한 범주로서 통일국가 완성의 효과를 설정하였다. 한편 부가범주는 통일의 달성이 가져오는 부분으로써 국제적 요소 및 선진국가 모색을 위해 필요한 요소로서 국제적 안정성 제고효과, 동북아 지역통합 선도효과, 국가의 탈정치화 효과, 선진적 경제주체 형성효과가 선정되었다. 또한 고려범주는 통일의 달성으로 비롯되는 다원주의적 사회의 형성과 관련된 범주를 중심으로 심리적 만족도 증대효과, 문화적 위상 증진효과, 민주주의 체제 확립효과, 시민사회 발전효과, 해양·대륙 연계 확보효과를 설정하였다.

●표 VI-13 새로운 포괄적 범주화의 모색

	비용	효과(편익)
주요범주	1. 경제통합비용 2. 정치통합비용 3. 사회통합비용	1. 분단 상황 해소효과 2. 체제통합 효과 3. 통일국가 완성의 미래지향적 효과
부가범주	1. 경제적 투자비용 2. 구조조정비용 3. 평등적 복지 제공비용 4. 심리적 갈등 해소비용	1. 국제적 안정성 제고효과 2. 동북아 지역통합 선도효과 3. 국가의 탈정치화효과 4. 선진적 경제주체 형성효과
고려범주	1. 긴급구호 제공비용 2. 부채 처리비용 3. 환경훼손 복구비용 4. 정책 실패 교정비용 5. 단기적 사회혼란 해소비용	1. 심리적 만족도 증대효과 2. 문화적 위상 증진효과 3. 민주주의 체제 확립효과 4. 시민사회 발전효과 5. 해양·대륙 연계 확보효과

특히 기존 연구에서 사용된 편익이란 단어가 가지는 좁은 의미의 경제적 관점에서 벗어나, 통일의 효과라는 차원으로 인식의 전환을 꾀하고 좀 더 넓은 의미를 함축할 수 있는 ‘통일효과’의 용어를 사용할 것을 제시하고자 한다.

이와 같은 새로운 범주화에 의한 접근은 연구의 포괄성을 제고하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있으며, 향후 연구의 완결성 및 체계적 접근의 기초로 사용될 것으로 판단된다. 향후 연구에서는 위와 같이 설정된 범주에 의거한 세부적인 변수들을 추출하는 연구의 전초적 작업의 일환으로, 본 연구에서는 통일비용과 통일효과라는 양대 축 및 주요범주, 부가범주, 고려범주의 3대 분류 중에서 주요범주에 해당하는 변수화와 관련된 개념들을 예시적으로 제시하고자 한다.

통일비용의 주요범주와 관련, 첫째, 경제통합비용의 변수화 개념으로써 ①경제격차 해소비용, ②사회간접자본 확충비용, ③단기적 경기 변동 대처비용, ④북한지역 고용유지 비용 등의 항목을 상정할 수 있다. 둘째, 정치통합비용의 변수화 개념은 ①체제정비 행정비용, ②정책 조정 비용, ③난립정당 정리비용, ④한미동맹 재조정 비용 등의 항목이 포함된다. 셋째, 사회통합비용의 변수화 개념은 ①사회적 합의 창출 비용, ②체제 부적응 계층 관리비용, ③심리적 갈등 치유비용, ④북한 주민 제도적응 교육비용 등의 항목을 제시하고자 한다.

통일효과의 주요범주와 관련, 첫째, 분단 상황 해소효과의 변수화 개념으로써 ①체제경쟁비용 절감효과, ②방위비·외교비 절감효과, ③한반도 비핵화 효과, ④인도적 사안해소 효과 등의 항목을 상정할 수 있다. 둘째, 체제통합 효과의 변수화 개념은 ①규모의 경제 실현효과, ②생산요소의 유기적 결합 효과, ③생산요소(토지, 자원, 인력)의 증대효과, ④안정적 투자환경 확보 효과 등의 항목이 포함된다. 셋째, 통일국가

완성의 미래지향적 효과와 관련된 변수화 개념으로는 ①국가 브랜드 가치와 대외 신인도 상승, ②정치·사회적 안정화 효과, ③한반도의 전략적 가치 상승효과, ④동북아 지역공동체 선도효과 등의 항목을 제시하고자 한다.

위에서 제시된 통일 비용·효과의 부가범주 및 고려범주와 관련, 세부적 변수화 개념은 2차년도 연구에서 보다 자세하게 추출하게 될 것이며, 이론적 분석과 실증적 검증을 통해서 내생변수(endogenous variable), 외생변수(exogenous variable)로의 조작화(operationalize) 과정을 거쳐 통일 비용·효과 모형을 설정하게 될 것이다.

다. 모형 설정을 통한 체계적·단계적 연구

기존 통일 비용·편익 연구의 한계를 극복하고자 5개년 연구사업으로 설정된 본 연구는 우선적인 과제로써 연구의 체계적 접근을 요구하고 있는 바, 기존 연구가 단발성으로 종료됨으로써 비롯되는 문제점을 교정하는 것이 중요한 것으로 판단된다. 이에 따라, 본 연구는 앞에서도 밝힌 바와 같이 다년간 연구의 1차년도 작업으로써 통일 비용·편익 관련 기존연구의 심층분석과 이론적 접근을 수행하였으며, 이러한 작업은 향후 모형을 수립해서 통일 비용·편익 관련 추산결과를 도출하고자 하는 궁극적 목적을 바탕으로 하고 있다. 따라서 향후 연구는 아래와 같은 수순에 따른 단계적 접근을 통해서 체계적으로 모형을 완성해 나갈 예정이다.

첫째, 1차년도의 연구는 기존 연구요소의 장·단점 파악 및 새로운 연구요소 도입을 통한 범주화에 중점을 두었으며, 1차년도 연구결과 도출된 연구요인들의 범주는 2차년도 연구에서 심화하도록 할 것이다.

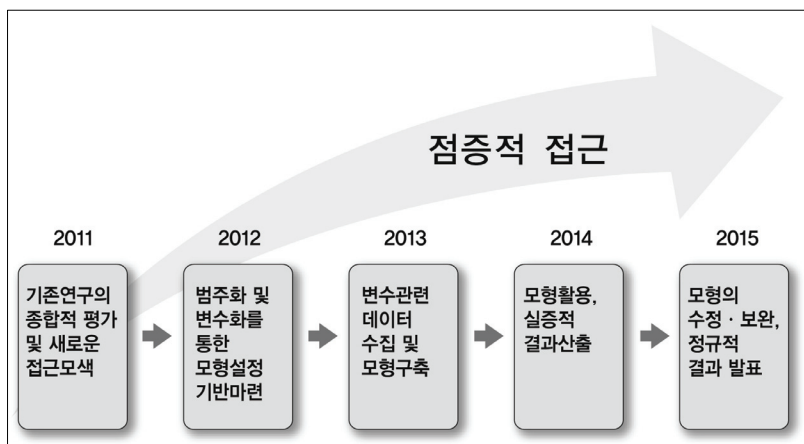
둘째, 2차년도에는 총괄적 모형의 구조(Comprehensive Architecture)를 설정하는 동시에 연구요소들을 변수화하도록 할 것이다.

셋째, 3차년도에는 정량·정성 분석모형(Quantitative & Qualitative Model)을 수립하는 작업과 세부 자료 수집(Data Collection)의 작업을 추진하게 될 것이다.

넷째, 4차년도에는 수립된 분석모형을 가동해서 시범적으로 산출결과를 도출하는 동시에 분석모형의 수정 및 보완작업을 추진하게 될 것이다.

마지막으로 5차년도에는 분석모형을 완성하고 정기적으로 산출결과를 발표할 수 있도록 할 것이며, 5차년도 이후에는 주기적으로 분석모형을 업데이트하는 바탕 위에서 산출결과와 정교화 작업을 지속할 예정이다.

●그림 VI-1 통일 비용·편익 연구 5개년 추진계획



VII. 결론



본 결론에서는 각 장에서 분석된 연구결과를 종합하여 요약하고자 한다. 또한 통일 비용·편익 연구의 쟁점과 대안 모색에 대한 핵심적 내용을 바탕으로 정책적 고려사항을 도출하여 제시하고자 한다. 서론에서 밝힌 바와 같이 본 연구는 통일 비용·편익 연구와 관련된 고려요소들을 포괄적으로 분석해서 새로운 접근을 모색하는 것을 목표로 하고 있기 때문에 제Ⅱ장에서는 기존의 국내연구를 검토하였으며, 제Ⅲ장에서는 독일통일의 경험을 중심으로 사례연구를 수행하였다. 제Ⅳ장에서는 통합이론에서 도출할 수 있는 통일 비용·편익 관련 연구요소를 제시하였으며, 제Ⅴ장에서는 미국과 중국의 한반도 통일 관련 역할과 통일 비용·편익 연구요소를 포함한 국제환경과 연관되어 있는 고려사항을 제시하였다. 제Ⅵ장은 통일 비용·편익 연구의 쟁점을 체계적으로 분류해서 정리하여 대안을 모색하였다.

1. 연구결과 종합 및 요약

우선 제Ⅱ장 ‘통일 비용·편익 관련 국내연구 분석’에 대한 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

통일에 대한 대부분의 국내연구들이 통일비용과 편익을 동시에 분석하기보다는 통일비용 중심이며, 최근 들어서는 통일비용과 편익을 동시에 분석한 문헌들이 다소 늘어나고 있으나, 여전히 편익에 대한 문헌은 상대적으로 적다. 이는 통일비용 연구는 체감할 수 있는 구체적인 수치로 제시한 정량적 분석이 많은 반면, 통일편익 연구는 정성적 분석이 많은 점도 통일 부담을 확산시킨 이유의 하나로 보인다.

통일비용의 개념에 대해서는 대체로 전문가들 사이에 견해가 일치하고 있다. 즉 통일비용을 일반적으로 통일 이후 남북한이 하나의 통

합국가로 정치·경제·사회문화 시스템이 안정을 이루면서 정상 운영되기 위해 추가적으로 부담해야 하는 비용을 의미한다. 다시 말해 통일비용은 일반적으로 통일로 인해 부담해야 할 비용으로 정의되며, 이때 통일되지 않았더라면 부담하지 않아도 될 비용이라는 ‘기회비용’(opportunity cost) 차원에서 정의된다.

기존 통일비용에 대한 연구결과의 특징과 한계점은 다음과 같다. 첫째, 통일비용 추정 규모가 학자와 연구기관에 따라 너무나 큰 편차가 존재한다. 둘째, 대체로 통일이 급진적일수록, 통일 시점이 늦을수록 통일비용이 큰 것으로 나타났다. 셋째, 통일과 통합의 개념이 혼재되어, 통일비용에 통일 이전의 준비 및 통합 과정의 비용이 포함된 경우와 그렇지 않은 경우가 있다. 넷째, 실제 정량적 분석에 있어서 개념 정의와 이론적 틀과는 달리, 포괄적 추정이 아니라 일부 항목을 중심으로 분석하고 있는 점을 들 수 있다. 다섯째, 대규모 통일비용 투입에 대한 북한 경제의 흡수 능력(absorption capacity)을 고려하지 않아 비현실적 혹은 과도한 목표소득이란 지적이 대두하고 있다. 여섯째, 통일비용에 대한 기존 연구들이 대부분 수요자 중심으로, 비용을 부담해야 할 공급자인 정부와 국민들의 지불 능력과 의사를 제대로 고려하지 않고 있다는 것이다.

통일편익이란 통일을 이룸으로써 통일된 남한 및 북한 지역에서 얻게 되는 경제적 혹은 비경제적인 모든 형태의 이익으로 정의할 수 있다. 통일비용 연구에 비해 통일편익에 대한 연구는 양적인 측면은 물론 질적인 측면에서도 매우 제한적이라 할 수 있다.

통일편익에 대한 연구 특징과 한계를 보면, 첫째, 통일편익에 대한 연구는 통일비용에 비해 질과 양적인 측면 모두 상대적으로 미흡하다. 사실상 모든 편익 항목을 추정한다는 것은 비현실적일 뿐만 아니라 각

항목별로 정확히 추정한다는 것 자체가 불가능하기에 통일편익에 대한 연구는 정성적 분석과 설명이 주류를 이루고 있다. 둘째, 통일편익 추정에 있어서 일부 항목만 반영되거나 유무형의 효과가 제대로 반영되지 않아 과소평가되었을 수가 있다. 셋째, 시간적 차원에서 통일편익은 시차를 두고 장기간에 걸쳐 발생함에도 불구하고 편익의 향유 기간 설정 문제로 제대로 반영되지 못한 측면이 강하다. 넷째, 통일비용과 통일편익을 종합적으로 고려한 순통일편익(순통일비용) 분석이나, 동일한 분석 방법으로서의 통일비용과 편익 추정 등의 자료가 귀한 점도 한계로 지적된다.

향후 통일 연구의 목적은 불확실한 통일비용 추정 자체보다는 통일의 필요성과 통일 환경 조성에 대한 국민적 공감대 형성과 사회적 합의 도출, 국가 재정능력과 국민들의 조세부담률을 고려한 통일비용 연구, 그리고 통일비용 절감과 통일편익 극대화를 위한 바람직한 통일·외교 정책 방향 설정에 뒤야 할 것이다. 또한 안정적인 통일 여건 조성을 위해서는 무엇보다도 통일의 필요성과 비용 부담에 대한 국민들의 공감대 형성이 중요하겠다.

제Ⅲ장 ‘독일통일의 비용과 편익’에서는 통일비용과 편익에 관한 분석이 독일 내에서 객관적인 평가가 드문 편이며 그 이유는 두 가지로 요약하고 있다. 첫째는 구태여 편익과 비용을 비교해보지 않아도 당연히 비용보다 편익이 앞선다는 인식을 들 수 있다. 또 하나의 이유는 ‘편익’과 ‘비용’으로 명쾌하게 구분하고 파악하기 어려운 ‘통일’이라는 특수한 역사적 사건의 성격을 반영하는 것을 들 수 있다. 독일의 비용·편익에 대한 논의를 보면 비용에 대한 연구가 편익에 대한 연구보다 훨씬 많다. 투자비용에 대한 분석 연구가 대부분이고, 편익에 대해서는 계량적 분석을 한 사례를 찾아보기 어렵다. 일부 편익을 논하는 경우에도 경

제적 화폐단위의 편익에 대한 논의보다는 주로 사회적 통합이나 유럽 전체에 미치는 경제구조의 변화 그리고 동서독 주민들이 느끼는 변화에 대한 설문결과와 같은 지엽적인 부분에 대한 논의가 대부분이다.

통일의 편익과 비용을 먼저 경제적 측면에서 독일의 전체적인 편익은 독일 시장의 규모 확대 및 투자매력도 향상, 독일기업의 중동부유럽 진출 기회 확대, 군사안보관련 비용의 감축, 정부의 세금 수입 증대 및 연방정부 자산 증대 등을 들 수 있다. 특히 동독지역은 산업구조의 개선, 환경오염의 감소, 교통시설 개선에 접근성 개선 및 기타 편익이 발생하였다. 이에 반해 경제적 측면에서 본 독일의 통일비용은 투자성 비용에 비해 동독주민들의 소득을 보존해주고 서독수준의 사회보장을 지원해 주기위한 소멸성 비용이 전체 통일비용의 절반 이상을 차지하고 있다. 연방정부의 동독지역으로 재정이전은 결과적으로 연방정부의 부채증가로 이어져 주민들의 세금부담을 초래하였다.

비경제적 측면의 편익은 독일의 국제적인 위상과 영향력 확대로 소위 ‘안보수출국가’로서의 위상변화 발생, 독일의 정치사회적 안정화, 이산가족의 재결합 및 상봉, 심리적 만족도 증가를 들 수 있다. 특히 동독지역의 비경제적인 편익은 민주주의와 시장경제에 기반 한 정치, 경제, 사회제도의 확립, 동독시절 독재에 의한 희생자의 명예회복과 배상, 동독주민들의 평균수명 증가, 베를린으로의 수도 이전에 따른 동독지역의 이미지 개선 등을 들 수 있다. 이에 비해 비경제적 측면에서 동서독 주민들 간의 심리적 갈등, 극우파의 득세 등 정치적 혼란, 준비되지 못한 통일에 따른 행정적 측면의 시행착오, 과다한 기대심리에 따른 주민들의 심리적 실망감, 동독주민들의 이주 등 사회적 변화에 따른 불안감 증대, 체제전환에 따른 심리적 불안 증대 등의 비용이 발생하였다.

독일에 있어서 통일의 편익과 비용은 사람(개인)과 사람들이 형성하

고 있는 사회체제(국가)라는 두 가지 측면에서 외형적으로 파악할 수 있다. 가장 커다란 편익과 비용은 결국 개인들의 사회경제적 위치와 능력, 심리적 상황이 어떤 방향으로 변화하는지에 따라 좌우되는 것으로 판단된다. 이어서 사회체제의 측면에서 통일 이후 사회체제의 경제적 효율성과 사회적 통합성, 정치적 정당성 등이 어떻게 변화하였는지에 따라 편익과 비용이 구분될 수 있을 것이다.

통일 비용·편익 개념에 대한 독일의 사례가 주는 교훈은 첫째, 통일 비용에 대한 논의에서 시간적 개념이 중요하다는 점, 둘째, 비용 역시 일상적인 정규 투자개념과 단발성 특수투자개념을 함께 고려하여 구분하여 준비하는 것이 바람직하다는 점, 셋째, 비용 중 순수한 통일비용의 개념을 사회적 통합에 필요한 사회보장부분을 포함하는 방안과 순수 동독지역의 재건을 위한 투자만을 포함하는 방안에 대해 심도 있는 검토가 필요하다는 점, 넷째, 독일의 경우 편익은 기존의 정부지침에 의한 산정이 어려웠고, 실제 우리나라에도 향후 비슷한 상황이 전개될 것으로 예상된다는 점, 다섯째, 통일의 편익을 동서독뿐 아니라 유럽까지 산정한 사례가 있다는 점을 고려할 때 편익과 비용 산정의 공간적 범위의 설정 또한 중요한 의미를 가질 수 있다는 점이다.

제IV장 ‘유럽통합의 비용과 편익’에서는 유럽의 지역 통합인 EU의 사례를 통해 통합이라는 개념을 정의하며 이에 통합의 비용과 편익 연구가 통일의 비용과 편익 연구에 갖는 함의를 도출할 필요성을 제기한다.

어떠한 경우든 통합의 과정은 불가피하게 단일한 정책과 제도에 대한 적응비용(adaptation costs)을 수반하며, 이 비용은 통합적 정책 및 제도의 성격에 따라 불균등하게 분배되는 특징을 갖는다. 통합의 과정이 갖는 특성은 돕슨의 모델에서 ‘협력’과 ‘통합’은 국가 간 상호작용의 강도라는 측면에서 구별되지만, 초국가주의의 문제를 고려할 때 양자

사이의 스펙트럼은 제도화의 형태와 정도라는 변수에 의해 규정된다고 할 수 있다. 결국 협력적 관계에 돌입한 국가들이 직면하는 제도적 선택의 문제는 협력의 목표를 달성하기 위해 개별 국가들의 자율성과 재량권을 어느 정도로 제한할 것인가의 문제로 요약된다. 통합의 과정이 불가피하게 적응비용을 유발한다는 관점에서 볼 때, 통합의 비용과 편익을 결정하는 핵심적인 요인은 통합에 참여하는 국가들 상호간의 이질성(heterogeneity)의 정도라 할 수 있다. 이와 관련하여 통합에 참여하는 국가들의 이질성의 정도가 적응비용의 크기를 결정하고, 이에 따라 통합의 비용·편익의 절대적 크기와 상대적 비율이 상이해진다는 주장은 단선적인 관점이 아니라 동태적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 이는 ‘이질성의 역설’(the paradox of heterogeneity)이라 부를 수 있는 것인데, 국가 간의 이질성의 정도에 비례하여 적응비용이 증가하는 것과 마찬가지로 적어도 비정치적인 영역에서의 통합의 기대효과 또한 증가한다는 점이다.

따라서 통합의 세 가지 정치적 비용(주권의 위임이 야기하는 기회비용, 초국가주의적 권위체에 대한 감시와 견제 비용, 통합 대상자와의 거래비용)과 세 가지 정치적 편익(평화와 안정의 편익, 국제적 위상 증진의 편익, 수정주의의 편익)이라는 관점에서 볼 때, ‘경제재건 지원 계획’이 궁극적인 목표로 삼고 있는 유럽연합의 중·동유럽 국가들로의 확장이 야기하는 비용과 편익 측면에서는 편익이 그 비용을 상회하는 것으로 잠정적이거나 결론지을 수 있다. 이에 이질성의 정도에 비례하여 통합에 소요되는 적응비용의 절대적 크기가 증대하는 것과 마찬가지로, 통합을 통한 기대편익 또한 비약적으로 상승할 수 있는 것이다.

다시 말해 국가 간 이질성의 정도와 통합의 비용·편익 간의 상관관계를 이질성의 정도에 비례하여 나타나는 적응비용의 절대적 크기와

는 단선적인 측면에서가 아니라 그에 따른 기대편익의 절대적 크기와 통합 과정에서 확인되는 한계편익과 한계비용의 변화라는 측면에서 동태적으로 분석할 필요가 있는 것이다.

제Ⅴ장 ‘국제환경 관련 요소 분석’에서는 한반도 통일에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 보이는 미국과 중국에 대해 해당 국가의 입장에서 한반도 통일에 대한 비용·편익 요소를 분석하였다. 아울러 새로운 국제질서 형성에 따른 국제환경적 요소에 대해 분석하였다. 먼저 통일비용·편익 관련 미국 요소를 보면, 한반도 통일의 핵심적인 관여자인 미국이라는 변수가 한반도 통일의 비용·편익적 관점에서 어떠한 역할을 담당할 것인지를 예측하는 일은 매우 중요한 과제이다. 미국 변수의 중요성을 고려할 때 미국의 비용·편익적 관점을 이해하고 관련 항목을 설정하는 것은 우리의 통일정책에서 매우 긴요한 과제로 이해될 수 있다. 한반도 통일 관련하여 미국의 역할이 구체적으로 편익과 비용적 차원에서 분석되기 위해서는 미국이 남북한 통일에 대한 어떠한 이익 구조(interest structure)를 가지고 있는지에 대한 점검이 반드시 선행되어야 한다. 아울러 G-2 시대로 알려진 글로벌 세력균형의 변화에 대한 이해와 전략을 고려하고, 미국이 처한 대내외적 환경과 글로벌 경제 환경을 고려해야 하며, 통일과정의 구체적인 시점을 전후로 한 미국 집권세력의 이념 및 관련 대외전략의 변화 역시 한반도 통일 관련 미국의 역할을 규정하는 매우 중요한 고려사항으로 살펴야 한다. 그리고 미국의 대한반도 통일전략이 동북아, 그리고 보다 상위의 글로벌 전략과 어떻게 맞물리게 되는지에 대한 분석이 필요하겠다.

한반도 통일 비용·편익 차원에서 포함되어야 할 미국 차원의 변수를 크게 4개의 정책영역을 중심으로 살펴볼 수 있다. 첫째, 군사안보 영역에서는 북한의 비핵화 실행을 유도 및 지원, 비핵화의 지속적인 추진을

위한 모멘텀의 유지, 통일과정 및 이후 주변국이 수용할만한 수준의 한미동맹 제시, 평화체제 논의 재개 및 궁극적인 북미수교관계 정상화 추진 등에 따른 비용·편익 산출이 필요하다. 둘째, 경제·사회 영역에서는 FTA 인준 및 향후 지속적인 경제발전의 시너지 효과, 통일과정 상의 한반도 경제성장 지원, 북미 경제교류 활성화 및 북한투자를 위한 제도적 지원 등에 대한 비용·편익을 고려해야 한다. 셋째, 미국 국내 영역에서는 북한문제 해결 의지 및 한반도 통일의 필요성 이해 확산, 체제 전환에 대한 제도적, 법적, 재정적 지원, 의회의 초당적지지 등을 고려해야 한다. 넷째, 국제사회 영역에서는 UN 및 각종 국제기구의 한반도 평화통일 지지, 미중 간 G-2 협력이 동북아안정과 한반도 평화에 적용될 수 있도록 안정적인 대중국정책 유지, 동북아 지역안보 정착에 기여, 한반도 통일 이후 한미동맹과 미일동맹 사이의 조화 등에 대한 변수를 고려하여 비용·편익을 산출해야 한다.

다음으로 중국의 한반도 통일비용 및 편익에 대하여 중국 전문가 담론의 분석을 보면, 중국이 추진하는 균형적 발전전략에 한반도는 중요한 의미를 가짐을 알 수 있다. 전략적인 개념에서 보면, 통일한반도의 구현은 중국에게 미국을 견제할 수 있는 ‘전략적 요충지대’(strategic buffer zone)의 소실을 의미하는 것으로 통일한반도에서의 미군 주둔의 문제에 중국이 상당히 민감하게 반응할 수밖에 없는 이유가 되고 있다.

중국은 원칙상 한반도 평화와 안정, 그리고 통일을 위한 외교적 구상에 대해 긍정적이고 적극적으로 지지하는 입장을 견지하고 있다. 이런 맥락에서 중국의 대한반도정책의 목표는 세 가지이다. 우선 한반도의 민주, 자주, 평화적 통일을 지지하는 것이다. 두 번째 목표는 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것이다. 세 번째 목표는 남북대화와 상호

이해 증진을 건설적인 역할을 하면서 공헌을 하는 것으로 최종적으로 민족 단결과 통일을 위한 여건을 창출하는 것으로 설정되어 있다. 즉, 중국의 대한반도정책 기조는 한반도의 안정과 평화 유지, 자주적이고 평화로운 통일 지지와 한반도의 비핵화 구현 등의 맥락에서 볼 수 있다. 이에 따라 중국의 한반도 통일비용 담론으로 한반도 통일과정에서 파생될 수 있는 군사안보 전략적 의미가 중요한 문제들은 주한미군 주둔 문제, 정전협정의 평화체제로의 전환문제, 그리고 북한 유사시 주변국과 자국의 개입 문제 등이다.

중국은 한반도 통일의 편익에 대해 공식적으로 논의 또는 논평을 한 적이 없지만 연구결과들을 추론해 보면, 경제적으로 동북아 경제협력과 한중일 FTA에 따른 경제적 효과가 있으며 정치적으로는 중국 동북지역 발전문제와 통일의 연계성이 있을 수 있다. 한반도 통일과정에서 중국의 역할은 제한적이거나 중요한 변수가 될 수 있다. 중국의 역할이 제한적이라고 하는 것은 중국의 대한반도 통일 정책이 지금까지 일관성, 즉 외세의 간여 없는 한민족의 자주 독립적인 결정에 의한 통일 구현을 유지했기 때문에 중국의 직접적인 역할을 스스로 배제하는 소극적인 입장을 취하고 있다. 군사안보분야에서 중국의 역할은 중국의 국가안보이익을 위해하지 않는 범위 내에서의 통일 후 한반도지역의 평화와 안정을 유지하는 건설적인 협력적 동반자의 역할을 기대할 수 있겠다. 경제·사회 영역에서 기대할 중국의 역할은 한반도 통일의 사전 경로가 통합이라면 통합과정 속에서 북한의 개혁개방을 유도하는 것이라 할 수 있다.

그리고 국제환경적 요소를 보면, 미국의 힘(power)의 쇠퇴 현상 관찰로 새로운 국제질서가 형성되고 있다. 이는 중국을 비롯한 신흥국들의 부상으로 두드러지게 나타나고 있는데, 이러한 경제력을 중심으로

하는 국력의 변화는, 국제정치에 있어서 경제력의 중요성 증대에 힘입어, 결과적으로 국제정치 상의 힘의 분포가 새로이 재편되는 결과를 초래하고 있다. 이에 따라 국제 질서의 힘의 분포는 미국을 여전히 중심으로 하되 다수의 강국들이 새로운 체제의 다른 주요 축을 이루게 되는 단일다극체제가 더욱 뚜렷이 나타날 가능성이 크다.

중국과 인도의 부상과 일본의 침체는 동아시아에서 힘의 균형을 변화시킬 요소로 작용하며, 이는 새로운 전략관계의 대두는 기존의 삼각관계, 예컨대, 미중일, 미중러에 추가되어 동아시아 지역에서의 전략적 경쟁이 더욱 많은 행위자의 참여로 중첩되어 복합적으로 진행될 것임을 예견케 하고 있다. 한반도의 통일은 새로이 형성되어 갈 국제질서의 변동기에 오히려 제반 어려움이 중첩되는 위치에서, 미국은 물론, 새로이 부상하고 있는 다수의 강대국들을 설득해 나가야 하는 어려운 입장이라 할 수 있다. 이러한 상대적 취약성을 극복하고 한반도 통일에 유리한 여건을 조성해 나가기 위해서는, 약점을 강점으로 전환해 나가는 지혜로운 통일외교의 전개가 필수적일 것이다. 따라서 한국은 점증되는 다극화 추세를 오히려 적극 활용할 수 있게 해줄 수 있는 글로벌외교의 전개가 필요하며, 강대국 간의 경쟁이 초래할 수 있는 틈새를 포착, 활용할 수 있는 교량외교의 수행, 한반도가 동북아 지역협력의 진전에 관건적 중요성을 지니고 있음을 한반도 통일에 적극 활용하기 위하여 지역협력과 대북정책을 효율적으로 연계하는 지역협력 전략의 구사가 필요하겠다.

제Ⅵ장 ‘통일 비용·편익 연구의 쟁점과 대안 모색’에서는 각 장에서 분석된 결과를 바탕으로 도출된 쟁점을 제시하고 대안을 제시하였다. 통일 비용·편익 연구에 관련된 쟁점에서 개념정의 문제로 통합과 통일의 개념이 혼용되고 있으며, 개념적 상이점과 공통점을 추출하는 작업

이 필요할 것으로 제시하고 있다. 또한 비용과 편익의 비대칭성, 이질성·동질성과 편익 도출 함수관계, 경제·비경제적 분류의 문제에 대한 쟁점을 분석하며 비용·편익에 의거한 기존의 개념에서 탈피해서, 통합의 노력과 효과라는 보다 이론적으로 정립된 연구의 틀에 의해서 전반적 논의를 전개하는 것이 필요하다고 제시하였다. 분석범위에 대한 쟁점으로서 시간적 범위와 공간적 범위를 설정하는 문제를 제기하며 최종적 목표에 대한 단계별 목표의 설정의 필요성과 그 속에서 추산된 결과의 궁극적 총합이 정합성을 가지도록 하는 연구 노력의 필요성을 제기한다. 또한 비용과 편익의 부담주체 및 수혜주체를 설정하는 쟁점에 대한 쟁점을 언급하며 공여·수혜주체에 대해서 명확하게 구분해서 접근하는 노력을 기울일 것을 제시하고 있다. 방법론상의 문제로 통일비용과 편익에 대한 단발성, 정규성에 대한 투자의 성격 규정, 비용 추산에 대한 총괄적 접근과 부문별 접근의 조화문제, 정량적 접근과 정성적 접근의 조화문제, 대상의 상태 파악 문제 등의 연구 한계에 대한 쟁점을 분석하였다. 이렇게 제기된 쟁점들의 해결을 위한 대안 모색으로 총괄적 접근을 강조해서 집중하는 동시에 세부적 부문별 연구를 정교화함으로써 연구의 완결성을 제고함과 동시에 단순 정량적 접근 위주 방식에서 보조적으로 정성적 방식 추정요소를 찾아내어 고려하는 방법론을 요구하고 있다.

그리고 국내연구, 독일통일, 북한실태, 국제환경, 통합이론, 체제전환이론 등의 분석결과를 통해 새로운 고려요소의 도입에 따른 범주화를 모색하였다.

즉 연구과정에서 도출된 요인을 중심으로 주요범주, 부가범주, 고려범주로 나누어 새로운 범주화로 제시하였다. 또한 기존 연구에서 사용된 편익이라는 단어가 가지는 좁은 의미에서 벗어나, 통합의 효과라는

차원으로 인식의 전환을 위해 효과라는 개념을 도입하여 연구의 발전을 모색하였다. 새로운 범주화에 의한 접근은 향후 연구의 포괄성을 제고시키고, 연구의 완결성 및 체계적 접근의 기초로 사용될 것으로 기대하고 있다.

2. 정책적 고려사항

본 연구는 국내외 전문가들의 자문과 공동 연구진들 간의 집중토론을 통해서 적실성을 높이고자 노력하였는 바, 그 과정에서 도출된 한국의 통일정책에 주는 시사점을 적시하고자 한다. 사실상 통일 비용·편익 연구는 지난 20여 년간 진행되어 왔지만 주로 통일비용 측면에 집중된 경향이 있었다는 점은 앞서서도 지적한 바 있다. 이러한 통일 비용 측면의 부각은 통일이 부담스럽다는 인식을 확산시키는 부작용을 낳고 있으며, 이를 교정하기 위한 우리의 노력은 현재뿐만 아니라 향후에도 지속되어야 할 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 통일정책을 수립하는데 있어 아래와 같은 주안점을 고려할 필요가 있다.

첫째로, 연구 커뮤니티 형성을 통한 공감대 형성이 필요하다. 통일 비용·편익 연구의 정책적 유용성을 생각해 본다면, 통일 이후 우리가 치러야 할 대가의 문제를 객관적으로 파악해서 사전에 미리 준비한다는 것이 가장 중요한 사안일 것이다. 하지만, 통일은 미래문제의 속성상 다양한 불확실성을 내포한 환경에 의해서 다가올 것이므로 누구도 확실하게 통일의 모습과 시기를 단언적으로 말하기는 어려운 점이 있다. 따라서 이러한 불확실성을 극복하는 방법은 사회과학적으로 체계화된 연구의 틀을 마련해서 연구를 수행함으로써 국내외 전문가 및 정책결정자들이 공감하거나 또는 발전되도록 하는 보편적 논의의 준거

를 제공하는 것이 중요한 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 과거 연구와 구별되는 연구요소의 도입을 통해서 보다 많은 전문가들이 참여해서 연구의 수준을 높일 수 있도록 고안하였다. 즉, 통일비용 연구를 경제학 위주에서 정치학, 사회학, 국제관계학 등 사회과학의 제반 분야의 이론의 접합을 통해서 고도화시키는 것이다. 이와 같은 연구의 추진은 자연스럽게 통일에 대한 국내외 학계의 관심을 높이게 될 것이며, 정부의 통일정책에 대해서 보다 넓은 지지를 확보하는 기초가 될 것으로 판단된다.

둘째, 통일비용의 최소화 및 통일편익의 극대화 방안 모색이 필요한 것이다. 기존 연구에 의한 통일비용 연구의 편향성은 통일 자체에 대한 거부감을 불러일으킨 바 있으므로, 향후 연구는 통일비용을 최소화할 수 있는 방안과 통일편익을 극대화하는 방안을 모색하는 데에 집중할 필요가 있다. 하지만 이러한 연구의 방향성을 염두에 두고 있다 하더라도 연구를 객관적으로 수행하지 않고 인위적으로 조작할 경우에는 보다 큰 부작용을 빚을 수 있기 때문에 우리는 연구의 고도화를 통해서 기존 연구의 한계를 극복하는 선진적 연구를 수행해야 할 것이다.

따라서 기존의 비용·편익 관계에 치중한 단순 도식에서 벗어나 다양한 개념을 포함하는 복합적 연구구조에 의한 결과 도출이 중요하다. 이러한 접근을 통해서 우리는 통일이 가져다 줄 다양한 가치와 실질적 효과에 대해서 보편적인 논리를 통한 설득력이 보장된 연구결과를 만들어 낼 수 있는 것이다. 이를 위해서 필요한 것은 통일의 가치와 효과에 대한 다양한 사고를 담은 통일의 미래상에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것이다. 이를 바탕으로 우리는 통일비용을 최소화하고 통일편익을 극대화하는 실질적 방안을 도출할 경우 정부의 통일정책이 지금보다 훨씬 큰 공감을 얻을 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

셋째, 일회성 연구를 지양하고, 정기성 및 연속성을 확보하는 것이 중요하다. 통일 비용·편익에 관한 기존 연구를 파악한 결과 가장 아쉬운 점의 하나가 대부분의 연구가 일회성 연구였다는 점과 단기간에 수행되었다는 점이다. 이와 같은 비교적 단기간에 한정된 변수들만을 가지고 산출한 연구결과물과 도출된 수치적 제시는 그 파장이 매우 크다는 것을 우리는 목도해 왔다. 하지만 이러한 연구는 연구의 구성상 제한적 설명력을 가질 수밖에 없다는 점은 매우 상식적인 것이다.

따라서 통일이 우리에게 국가적으로 매우 중요한 중장기적 사안이라는 점을 감안할 때, 보다 장기적이며 지속적인 연구의 추진을 통해서 보다 적실성 있는 결과의 도출과 제시가 필요하다. 또한 연구의 점증적 발전이라는 차원에서 정기적으로 연구결과를 발표하는 자세와 연속성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 정부의 정책결정자들의 꾸준한 관심과 함께 국책연구기관의 선도하에 학계 전문가들이 공동 참여하는 연구가 지속되도록 하는 정책적 배려가 필요한 것으로 판단된다.

넷째, 산재된 연구결과 집합을 통해 연구결과를 생산적으로 활용할 필요가 있을 것이다. 통일 비용·편익 연구는 국내에서뿐 아니라 국제적으로도 간헐적이거나 시도된 바 있으며, 이들 연구를 총망라하는 국내외적 연구 네트워크 구축이 필요하다. 이러한 작업은 우선적으로는 연구의 고도화를 위해서 중요한 것이며, 국내외적 공감대를 형성하는데 긴요한 것이다. 또한 기 형성된 통일 비용·편익에 대한 견해들을 새로운 방향으로 교정하기 위해서도 국내외적 연구계와의 지속적인 교류가 요구되는 것이다.

이러한 과정에서 우리는 편협된 시각을 보다 넓힐 수 있을 것이며, 기존의 연구결과에 대한 토론과정에서 국제적으로 공인될 수 있는 연

구의 틀과 연구결과를 얻어낼 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 작업은 자연스럽게 한반도 통일의 중요성을 국제사회와 공유하게 되는 효과를 낳을 것이며, 남한이 선도하는 통일에 대한 타당성에 대해서도 국제사회의 지지를 폭넓게 획득하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

다섯째, 연구결과의 공유 및 확산을 위한 연구포럼 운영이 필요하다. 연구의 결과를 국내외 전문가들을 포함해서 관심그룹과 공유하는 작업이 필요한 것으로 판단되는 바, 향후에는 금년도 연구결과를 바탕으로 연구포럼을 운영해서 전문가 및 정책결정자들과 주요한 연구결과에 대해서 토론함으로써 내용을 확산할 필요가 있다. 즉, 통일비용의 과다계상에 의한 통일의 부담인식 확산을 차단하기 위한 전초적 작업으로 이러한 전문가 포럼을 운영할 필요가 있다는 것이다.

이러한 연구포럼을 통해서 통일의 긍정적 가치와 한반도의 밝은 미래를 창조하는 중요성을 공유하는 동시에 연구의 고도화를 달성하도록 하는 것이 중요한 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 단행본

- 강원택·조홍식. 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』. 서울: 푸른길, 2009.
- 김동명. 『독일 통일 그리고 한반도의 통일』. 서울: 오름, 2010.
- 김영탁. 『독일통일과 동독재건과정』. 서울: 한울아카데미, 1997.
- 김유찬. 『통일비용 및 재원조달 방안에 관한 연구』. 국회예산정책처 연구용역 보고서. 국회예산정책처, 2010.
- 박영호. 『미국 외교정책에서의 정책연구기관의 역할과 한반도 문제』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박형중. 『미국과 중국의 대북 핵정책 및 한반도 구상 및 한국의 정책 공간』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 신동진. 『통일비용에 대한 기존연구 검토』. 경제현안분석 제64호. 국회예산정책처, 2011.
- 신창민. 『통일비용 및 통일편익』. 국회예산결산특별위원회, 2007.
- 안예홍·문성민. 『통일 이후 남북한 경제통합방식에 대한 연구』. 한국은행 보고서, 2007.1.26.
- 염돈재. 『올바른 통일준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈』. 서울: 평화문제연구소, 2010.
- 이상준 외. 『통일 독일의 지역개발 경험과 북한의 지역개발 과제』. 안양: 국토연구원, 2000.
- 이상준. 『통일 후 동독지역 도시정책과 시사점』. 안양: 국토연구원, 2006.
- 이승현·김갑식. 『한반도 통일비용의 쟁점과 과제』. 국회입법조사처, 2010.

- 조동호. 『통일비용보다 더 큰 통일편익』. 서울: 통일부 통일교육원, 2011.
- 좌승희. 『한반도 통일 핸드북-II(정치, 사회 부문)』. 서울: 한국경제연구원, 2003.
- 주독일한국대사관. 『독일통일 6년, 동독재건 6년-분야별 통합성과와 향후 과제』. 서울: 통일부, 1996.
- 최준욱. 『남북 경제통합과 재정정책(I): 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』. 한국조세연구원, 2008.
- 코카, 위르겐. 『독일의 통일과 위기』. 김학이 옮김. 서울: 아르케, 1999.
- 통일부. 『숫자로 본 통일 비용』. 서울: 통일부, 1992.
- _____. 『독일통일백서('95~'97)』. 서울: 통일부, 1998.
- _____. 『독일의 통일·통합 정책 연구: 독일통일 20년 계기-제1권 분야별 연구』. 서울: 통일부, 2011.
- 통일연구원 외. 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』. 통일부 연구용역 보고서. 통일부 용역과제, 2011.10.7.
- 황병덕 외. 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상: 통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜』. 서울: 늘품플러스, 2011.

Breuss, Fritz. *Austria, Finland and Sweden after 10 years in the EU: Expected and Achieved Integration Effects*. Vienna: University of Economics and Business Administration, 2005.

Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

_____. (ed.). *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for

- International Peace, 2006.
- Cecchini, Paolo, Michael Catinat, and Alexis Jacquemin. *The European challenge 1992*. Aldershot: Gower Publishing, 1988.
- Centre for EU Enlargement Studies. *Using IPA and other EU Funds to accelerate convergence and integration in the Western-Balkans*. Budapest: Centre for EU Enlargement Studies, 2008.
- COMESA. *Discussion Paper on Surveillance as a Means to Measure the degree to Which Integration is Taking Place in the COMESA Region*. COMESA Secretariat, 2002.
- Cowles, Maria G., James Caporaso and Thomas Risse (eds.). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/London: Cornell University Press, 2001.
- Dinan, Desmond. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- Dobbins, James, Seth G. Jones, Keith Crane, and Beth C. DeGrasse. *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2007.
- Eberstadt, Nicholas. *The North Korean Economy: Between the Crisis and Catastrophe*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.
- Emerson, Michael, Daniel Gros, and Alexander Italianer. *One market, one money: An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*. Oxford University Press, 1992.

- Flassbeck, Heiner and Gustav A. Horn. *German Unification: an Example for Korea?* Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited, 1996.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950~1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- Haggard, Stephan and Marcus Norland. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York: Columbia University Press, 2009.
- Harnisch, Sebastian and Hanns W. Maull (eds.). *Germany – Still a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press, 2001.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Kinzer, Stephen. *Reset: Iran, Turkey, and America's Future*. New York: Times Books, Henry Holt and Company, 2010.
- Lee, Hiro and Dominique Van der Mensbrugghe. *Deep Integration and Its Impacts on Nonmembers: EU Enlargement and East Asia*. Kobe: Kobe University, 2006.
- Lennon, Alexander T. J. and Camille Eiss (eds.). *Reshaping Rogue States: Preemption, Regime Change, and U.S. Policy Toward Iran, Iraq, and North Korea*. Cambridge: MIT Press, 2004.
- Lindberg, Leon. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.

- Linder, Johannes. *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*. New York: Routledge, 2006.
- Litwak, Robert S. *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.
- Malone, David and Yuen Foong Khong (eds.). *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspective*. Boulder: Lynne Rienner, 2003.
- Marten, Kimberly Zisk. *Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past*. New York: Columbia University Press, 2004.
- Maull, Hanns W. (ed.). *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- Mayhew, Alan. *Recreating Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Monastiriotis, Vassilis. *Quo Vadis Southeast Europe? EU Accession, Regional Cooperation and the need for a Balkan Development Strategy*. Greece: The Hellenic Observatory, 2008.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Norland, Marcus. *Avoiding the Apocalypse: the Future of the two Koreas*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2000.
- Orr, Robert C. (ed.). *Winning the Peace: An American Strategy for Post-Conflict Reconstruction*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2004.

- O'Sullivan, Megham L. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington: Brookings Institution, 2003.
- Purdum, Todd S. *A Time of Our Choosing: America's War in Iraq*. New York: Times Book, 2004.
- Steel, Ronald. *Temptations of a Superpower*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Stromseth, Jane, David Wippman, and Rosa Brooks. *Can Might Make Rights? The Rule of Law After the Military Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Teorell, Jon. *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972~2006*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- The World Bank. Sanjay Kathuria (ed.). *Western Balkan Integration and the EU: An Agenda for Trade and Growth*. World Bank, 2008.
- Bertram, Hans (Hrsg.). *Die Transformation Ostdeutschlands*. Opladen: Leske+Budrich, 2001.
- Blum, Ulrich and J. Ragnitz (eds.). *Regionalisierung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen—eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder*. Halle: Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle, 2009.
- Bruemmerhoff, Dieter (Hrsg.). *Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.

- _____. *Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung*.
BWV· Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004.
- Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung. *Raumordnungsbericht
2005*. Bonn: BBR Press, 2005.
- Bundesinstitut fuer Bau-, Stadt- und Raumforschung(BBSR). *20
Jahre deutsche Einheit-zwei Dekaden im Rueckblick*.
Selbstverlag des Bundesinstituts fuer Bau-, Stadt- und
Raumforschung, 2010.
- Bundesministerium des Innern. *Jahresbericht der Bundesregierung
zum Stand der Deutschen Einheit 2010*, 2010.
- Bundesministerium fuer Verkehr. *Macroeconomic Evaluation of
Transport Infrastructure Investment Plan*. Bonn, 1992.
- Harnisch, Sebastian. *Deutsche Außenpolitik nach der Wende:
Zivilmacht am Ende?* Trier: Fachbereich III/Politikwissenschaft,
2000.
- Hellmann, Gunther. *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*.
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.). *20 Jahre Deutsche
Einheit. Von der Transformation zur europaeischen
Integration*. Halle, 2010.
- Roos, Ulrich. *Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der
grundlegenden Handlungsregeln*. Wiesbaden: VS Verlag,
2010.
- Statistisches Bundesamt. *20 Jahre deutsche Einheit-Wunsch oder
Wirklichkeit*. 2010.
- von Bredow, Wilfried und Thomas Jäger. *Neue deutsche*

Außenpolitik: Nationale Interessen in internationalen Beziehungen. Opladen: Leske & Budrich, 1993.

von Bredow, Wilfried. *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

劉金質, 潘京初, 潘榮英, 李錫遇 (編). 『中國與朝鮮半島國家關係文件資料匯編(1991~2006)』. 北京: 世界知識出版社, 2006.

2. 논문

김석우·홍성국. “통일비용 최소화 방안.” 『전환기의 북한과 통일 담론』. KINU 통일대계연구 2010-05. 서울: 늘품플러스, 2011.

김석진. “독일 통일 20년의 경제적 교훈과 시사점.” 『산업경제분석』. 9월호(산업연구원), 2010.

김영봉. “통일의 가치와 비용.” 『통일연구논총』. 제5권 2호(민족통일연구원), 1996.

김은경. “한중일FTA체결의 정치경제적 의의.” 『CEO Report』. No. 1. 수원: 경기개발연구원, 2010.1.

김은영. “통일비용 관련 기존 연구 자료.” 『KDI 북한경제리뷰』. 8월호(한국개발연구원), 2010.

김정수. “이명박 정부의 통일에 제안 배경과 향후 추진 과제.” 『통일정책연구』. 제19권 2호(통일연구원), 2010.

김창권. “통일비용의 재원 조달 및 절감 방안.” 『통일경제 Briefs』. 11월호(현대경제연구원), 2005.

_____. “독일 통일비용 15년 평가와 시사점.” 『통일경제』. 겨울호(현대

- 경제연구원), 2005.
- 박인휘. “북핵문제의 복합성, 미국의 딜레마, 그리고 동북아안보의 변화.” 『한국정치외교사논총』. 제28집 2호(한국정치외교사학회), 2007.
- 박태규. “한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원 조달 방안.” 『한반도 통일시의 경제 통합 전략』. 한국개발연구원, 1997.
- 배병인. “정치적 거래비용과 초국가적 기구로의 권한 위임: 신자유주의적 제도주의 비판과 대안.” 『국제정치논총』. 제48집 2호(한국국제정치학회), 2008.
- 신창민. “통일비용 및 통일편익.” 『분단관리에서 통일대비로』. KINU-학술회의 총서 10-03. 서울: 통일연구원, 2010.
- 양용석. “기존 추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구.” 『군사논단』. 제58호 여름호(한국군사학회), 2009.
- 양운철. “통일비용의 추정과 재원 조달 방안.” 『세종정책연구』. 제2권 1호(세종연구소), 2006.
- 양현모. “독일연방부처 베를린/본 분할의 배경과 현황.” 『FES-Information-Series』. 4월호, 2009.
- 이상만. “남북한 경제통합의 경제적 영향과 통일비용의 재원조달 방안.” 『남북한 경제관계발전을 위한 부문별 과제연구』. 한국개발연구원, 1991.
- 이상준. “통일20년 동독지역의 국토변화와 시사점.” 『국토정책브리프』. 안양: 국토연구원, 2010.
- 이석. “통일의 경제적 문제: 개념과 시각.” 『KDI 북한경제리뷰』. 8월호(한국개발연구원), 2010.
- 이창재 외. “동아시아 FTA 실현을 위한 당면과제와 해결방안.” 『연구보고서 09-12』. 서울: 대외경제정책연구원, 2009.
- 이해정. “동서독 통일 20년 평가와 시사점.” 『경제주평』. 통권 415호.

- 현대경제연구원, 2010.
- 조동호. “통일에 따른 경제적 편익.” 『한반도 통일시의 경제통합 전략』. 한국개발연구원, 1997.
- . “통일비용 논의의 바람직한 접근.” 『JPI 정책포럼』. 3월호(제주 평화연구원), 2010.
- 조민 외 7인. “분단 폐해와 통일 편익.” 『통일비전 개발』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 조재호. “남북한 경제 협력과 경제 통합의 전망.” 『남북한의 경제체제와 통합』. 박영사, 1995.
- 주재우. “中·美관계에 있어서의 북한 변수.” 『중국연구』. 제50권(한국외국어대학교 중국문제연구소), 2010.
- 최광석. “남북한 경제통합의 필요자본량 추정.” 『통일경제』. 4월호(현대경제연구원), 1995.
- 캄페터, 베르너. “독일통일의 기적과 교훈.” 『FES-Information-Series』. 2010-06. Friedrich Ebert Stiftung, 2010.
- 홍성국. “남북한 분단비용의 추정.” 『통일경제』. 현대경제연구원, 1998.
- 홍순직·최성근. “남북통일, 편익이 비용보다 크다: 통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점.” 『경제주평』. 현대경제연구원, 2010.
- 홍양호. “통일독일의 교훈과 한반도의 통일편익.” 『전환기의 북한과 통일담론』. KINU 통일대계연구 2010-05. 서울: 늘품플러스, 2011.
- Baldwin, Richard E., Joseph F. Francois, and Richard Portes. “The Cost and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe.” *The Journal of Economic Policy*. Vol. 12, No. 24, April 1997.
- Baldwin, Richard E. “The Causes of Regionalism.” *The World*

Economy. Vol. 20, No. 7, 1997.

Batt, Judy, Vojin Dimitrijevic, Florence Hartmann, Dejan Jovic, Tija Memisevic and Jelena Obradovic-Wochnik. "War Crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans." *Chaillot Paper*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009.

Bauer, Patricia. "Eastward Enlargement: Benefits and Costs of EU Entry for the Transition Countries." *Intereconomics*. Vol. 33, No. 1, January/February 1998.

Bauer, Thomas K. and Klaus F. Zimmermann. "Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labor Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe." *IZA Research Paper*. No. 3, July 1999.

Belloni, Roberto. "European Integration and the Western Balkans: Lesson, Prospects and Limits." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. Vol. 11, No. 3, September 2009.

Best, E. "Capacities for Regional Integration: Conceptual Framework for Comparative Analysis." in M. O. Hosli and A. Saether (eds.). *Free Trade Agreements and Customs Unions: Experiences, Challenges and Constraints*. Maastricht: TACIS/European Commission- EIPA, 1997.

Boltho, Andrea and Barry Eichengreen. "The Economic Impact of European Integration." *Discussion Paper*. No. 6820. London: Center for Economic Policy Research, 2008. <www.cepr.org/pubs/dps/DP6820.asp>.

Breuss, Fritz. "Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members." *WIFO Working Papers*. No. 143, 2001.

- _____. "Benefits and Dangers of EU Enlargement." *Empirica*. Vol. 29, No. 3, September 2002.
- _____. "Austria, Finland and Sweden after 10 years in the EU: Expected and Achieved Integration Effects." *EI Working Papers/Europainstitut*, 65. Vienna: Vienna University of Economics and Business, 2005. <<http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/home01en.html>>.
- Choo, Jaewoo. "Is Institutionalization of the Six-party Talks Possible?" *East Asia: An International Quarterly*. Vol. 22, No. 4, 2005.
- Dobson, W. "Economic Policy Coordination: Requiem or Prologue?" *Policy Analyses in International Economics*. Vol. 30, 1991.
- Doleys, Thomas J. "Member States and the European Commission: Theoretical Insights from the New Economics of Organization." *Journal of European Public Policy*. Vol. 7, No. 4, October 2000.
- Doyle, Michael W. and Nicholas Sambanis. "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis." *American Political Science Review*. Vol. 94, No. 4, December 2000.
- European Commission. "Regional Cooperation Review Process." *Discussion Paper*. Brussels: DG Development, European Commission, 2002.
- _____. "2010 Economic and Fiscal Programmes of potential candidate countries: EU Commission's assessments." *European Economy*. Occasional Paper. No. 63, June 2002.
- _____. "Study on the impact of the Euro on Trade

- and Foreign Direct Investment.” *European Economy. Economic Paper*. No. 321, May 2008.
- Feng, Yi and Gaspare M. Genna. “Regional Integration and Domestic Institutional Homogeneity: A Comparative Analysis of Regional Integration in the Americas, Pacific Asia, and Western Europe.” *Review of International Political Economy*. Vol. 10, No. 2, May 2003.
- Genna, Gaspare M. “Power Preponderance, Institutional Homogeneity and the Likelihood of Regional Integration.” *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*. Vol. 7, No. 12, July 2007.
- He, Yin. “China’s Changing Policy on Peacekeeping Operations.” *Asia Paper Series*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2007.
- Kim, Samuel S. and Tai Hwan Lee. “Chinese–North Korean Relations: Managing Asymmetrical Interdependence.” Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee (eds.). *North Korea and Northeast Asia*. NY: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 2002.
- Kim, Samuel S. “Sino–North Korean Relations in the Post–Cold War World,” Young Whang Khil and Hong Nak Kim (eds.). *North Korea: The Politics of Regime Survival*. New York: M.E. Sharpe, 2006.
- Kwon, G. “A unified Korea? Reassessing North Korea Risks(Part I).” *Global Economics Paper*. No. 188. Goldman Sachs, September 2009.
- Lake, Anthony. “Confronting Backlash.” *Foreign Affairs*. Vol. 73,

No. 2, March/April 1994.

Langenhove, Luk Van. "Towards a qualitative monitoring of regional integration." Philippe De Lombaerde (ed.). *Assessment and Measurement of Regional Integration*. New York: Routledge, 2006.

Lombaerde, Philippe De and Luk Van Langenhove. "Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects." Philippe De Lombaerde (ed.). *Assessment and Measurement of Regional Integration*. New York: Routledge, 2006.

Medick, Monika. "The Nixon New Economic Policy: Economic and Security Interests in U.S.-European Relations." Paper presented at the International Studies Association Convention in St. Louis, 1977.3.

Pham, J. Peter. "Strategic Interests." *World Defense Review*. October 25, 2007, <<http://worlddefensereview.com/pham102507.shtml>>.

Royo, Sebastian. "The Challenges of EU Integration: Iberian Lessons for Eastern Europe." *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*. Vol. 5, No. 27, August 2005.

Ruta, Michele. "Economic Theories of Political (Dis)Integration." *Journal of Economic Survey*. Vol. 19, No. 1, February 2005.

Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier. "Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research." *Journal of European Public Policy*. Vol. 9, No. 4, August 2002.

Schmitter, Philip. "A Revised Theory of Regional Integration."

- International Organization*. Vol. 24, No. 4, 1970.
- Snvdholtz, Wayne. "Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions." *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34, No. 4, September 1996.
- Thompson, Drew. "Beijing's Participation in UN Peacekeeping Operations." *China Brief*. Vol. 5, No. 11, May 10, 2005.
- Tuschhoff, Christian. "The challenge of asymmetry: origins, issues and implications of enlarging the European Union." *Regional Integration in East Asia and Europe*. New York: Routledge, 2006.
- Wu, Anne. "What China Whispers to North Korea." *The Washington Quarterly*. Vol. 28, No. 2, 2005.
- Haftendorn, Helga. "Die Zukunft der amerikanischen militärischen Präsenz in Europa." *Europa-Archiv*. Folge 20, 1983.
- Hacke, Christian. "Die neue bedeutung des nationale Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 47(1~2), 1997.
- . "Die nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland an der Schwelle zum 21. jahrhundert." *Aussenpolitik*. 2, 1998.
- Hellmann, Gunther. "Von Gipfelstürmern und Gratwandern: 'Deutsche Sonderwege' in der Außenpolitik." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 54(B 11), 2004.
- Magazin fuer Infrastruktur und die neuen Laender. Nr. 018, 2010.
- Maull, Hanns W. "'Normalisierung' oder Auszehrung? Deutsche

Außenpolitik im Wandel.” *Aus Politik und Zeitgeschichte* 54(B 11), 2004.

_____. “Die prekäre Kontinuität: Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck.” Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (ed.). *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Risse, Thomas. “Deutsche Identität und Außenpolitik.” Siegmund Schmidt·Gunther Hellmann·Reinhard Wolf (eds.). *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

Rittberger, Volker. “Selbstentfesselung in kleinen Schritten?” *Politische Vierteljahresschrift* 1, 2003.

Thiel, Elke. “Dollar-Dominanz, Lastenteilung und Amerikanische Truppenpräsenz in Europa: Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen.” Stiftung Wissenschaft und Politik (ed.). *Internationale Politik und Sicherheit*. Bd. 6. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1979.

Zimmermann, Hubert. “Von der Lastenteilung zum Sicherheitsexport: Eine funktionale Erklärung der Sicherheits- und Bündnispolitik Deutschlands und Japans.” *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 16. Jg., Heft 4, 2006.

Zimmermann, Klaus F. “Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall: Was war and was ist heute mit der Wirtschaft?.” *IZA Standpunkte*. Nr. 20, 2009.

- 安明友. “朝鮮半島局勢變化對長吉圖三地的挑戰和機遇.”『農業與技術』. 第29卷, 第5期, 2009.
- 巴殿君. “論朝鮮半島多邊安全合作機制.”『東北亞論壇』. 第13卷, 第1期, 2004.
- 陳龍山. “論東北亞區域經濟合作與朝鮮半島統一的關係.”『東北亞論壇』. 第4期, 1994.
- 陳婧, 陳吉中. “東北亞經濟合作前景探討.”『現代商貿工業』. 第8期, 2008.
- 鄧凱. “在全州貫徹實施<長吉圖規劃綱要>動員大會上的講話.”『延邊黨校學報』. 第25卷, 第1期, 2010.
- 丁詩傳, 李強. “朝鮮半島和平機制及其前景.”『現代國際關係』. 第4期, 1999.
- “國務院關於報送東北地區振興規劃批復.”『全國人民代表大會常務委員會公報』. 26號, 2007.
- 李華. “冷戰後朝鮮半島的安全機制與中國的角色.”『貴州師範大學報(社會科學報)』. 第4期, 2003.
- 李福興. “‘四方會談’為何難以取得進展.”『國際展望』. 第17期, 1999.
- 劉金質. “中國對朝鮮半島國家的政策.”『世界經濟與政治論壇』. 第5期, 2007.
- 劉鳴. “朝鮮半島與東北亞和平安全機制: 構想與問題.”『東北亞論壇』. 第18卷, 第4期, 2009.
- 羅肇鴻. “關於東北亞經濟合作的構想.”『東北亞論壇』. 第2期, 2000.5.
- 呂進軍, 馬駿. “東亞區域經濟合作的現實與展望.”『河北農業大學學報』. 第8卷, 第1期, 2006.3.
- 石源華. “論中國對朝鮮半島和平機制問題的基本立場.”『同濟大學學報』. 第17卷, 第3期, 2006.6.
- 淘聖娟, 王浩彬. “對建立中日韓自由貿易區的探討.”『經濟問題探索』. 第11期, 2007.

- 王躍偉, 陳航. “淺析東北亞經濟合作面臨的機遇與挑戰及我國對策.” 『哈爾濱師範大學自然科學學報』. 第21卷, 第5期, 2005.
- 徐長文. “加強中日韓經濟合作應對金融危機.” 『國際貿易論壇』. 春季號, 2009.
- 楊守明. “東北亞地區合作與朝鮮半島統一.” 『錦州師範學院報』. 第24卷, 第2期, 2002.
- 袁康, 丁又雙. “東北亞經濟合作展望與中國的選擇.” 『天津商學院學報』. 第20卷, 第6期, 2000.11.
- 張東明. “構築東北亞經貿合作的櫃架基礎: 關於合作途景和突破點的幾點思考.” 『遙寧大學學報』. 第33卷, 第1期, 2005.1.
- 張國寶. “國務院關於振興東北老工業基地情況的報告.” 『全國人民代表大會常務委員會公報』. 1號, 2006.
- 張鴻彭, 璟王悅. “中日韓區域貿易潛力分析: 基於貿易引力模型的角度.” 『國際商務研究』. 第4期, 2009.
- 張璉瑰. “朝鮮半島的統一與中國.” 『當代亞太』. 第5期, 2004.
- 張霞. “從中日, 中韓雙邊貿易看中日韓貿易一體化.” 『重慶工商大學學報』. 第18卷, 第4期, 2008.7.
- 趙春明, 劉振林. “論‘中國-東盟自由貿易區’的前景與挑戰.” 『世界經濟與政治』. 第11期, 2002.
- 中國現代國際關係研究所東盟課題組. “中國對東盟政策研究報告.” 『現代國際關係』. 第10期, 2002.

3. 기타자료

- 국가안보전략연구소. “바람직한 통일준비와 추진방안.” 학술회의 자료집, 2010.11.22.

- 김영운. “독일통일에서의 통일비용 조달과 시사점.” 국민대학교 법학연구
 구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나 발표자료, 2010.10.6.
- 양문수. “경제적 측면에서 본 통일비용과 통일편익.” 『통일기반의 효과적
 조성 방안과 과제』. 전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스
 학술회의 자료집, 2011.5.12.
- 이원웅. “누가 탈북 7인을 돌려보냈는가?” 『재외동포의 지위/탈북자의
 인권』. 한국국제정치학회 춘계학술회의 발표논문, 2000.4.14.
- 조동호. “통일세 논쟁과 통일 재원 마련의 법제화.” 『통일 기반의 효과적
 조성 방안과 과제』. 전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스
 학술회의 자료집, 2011.5.12.
- . “통일에 따른 경제적 편익.” 『통일 기반의 효과적 조성 방안과
 과제』. 전국대학통일문제연구소협의회·연합뉴스 학술회의 자
 료집, 2011.5.12.
- 진영. “적정 통일 비용 산정 방안 연구: 통일비용 추정 사례 연구를 중심으로”
 국회의원 진영의 새로운 시대를 위한 준비 정책 자료집 14, 2007.
- 홍익표. “통일비용과 편익.” 『통일, 어떻게 준비할 것인가? - 전략과
 과제, 통일재원』. 경제인문사회연구회 주최 통일준비 심포지엄
 발표논문, 2011.8.11.
- 현대경제연구원. “2010년 남북 관계 대국민 여론 조사: 남북 관계 악화
 우려 증대와 통일비용 부담 거부감 확산.” 통일참고자료,
 2010.11.17.

『동아일보』.

『머니투데이』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『한국일보』.

BBC.

Berliner Morgenpost.

The Wall Street Journal.

『北京青年報』.

『鳳凰週刊』.

『環球時報』.

『經濟導報』.

『星島環球網』.

『中國吉林網』.

『中國新聞周刊』.

<<http://chinalawinfo.com>>.

<<http://de.wikipedia.org>>.

<<http://fmprc.gov.cn>>.

<<http://www.bpb.de>>.

<<http://www.bundeswehr.de>>.

<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv>>.

<<http://www.kida.re.kr>>.

<<http://www.phoenixtv.com.cn>>.

<<http://www.soz.uni-frankfurt.de>>.

<<http://www.state.gov/s/inr>>.

<<http://www.stnn.cc>>.

<<http://www.zeit.de>>.

OECD Factbook 2010.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 마·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향 황병덕, 신상진		9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대업	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원

2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	12,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망	6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향	5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향	8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전	6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로	5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비	7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력	4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안	8,500원

협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행북공동체 형성방안	이금순 외	7,500원

2010-14-01 북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02 북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03 북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01 이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02 이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03 이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02 북한정보관리체계 개선방안(上)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03 북한정보관리체계 개선방안(中)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04 북한정보관리체계 개선방안(下)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택, 이상연	11,000원
2011-15-02 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03 체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원	박영호, 캐스린버티니, 린리	13,000원
2011-15-04 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수, 김석진, 김정수	9,500원
2011-15-05 수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례	이종무, 김태균, 송정호	9,500원
2011-15-06 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준, 남경민, 임을출	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
-------------	-------	---------

White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지도 동향 1994~2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	7,500원

2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매품

2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
---------	---------------------	-------

2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제한 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경 포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에서의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk

- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects
for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks
Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula
Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,
Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기타

비매품

- | | | |
|------|--|---------------|
| 2010 | 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea | Park Young Ho |
| 2010 | In Search of New Peace on the Korean Peninsula | Kim Kyu-Ryoon |

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회 원 가 입 신 청 서

성 명		입금자 (입금일자)	
근 무 처			
	직 위		
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)		
연 락 처	전 화		내선 전화
	핸드폰		FAX
	전자메일		
전 공 및 관심분야			
회원구분	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()		
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다. 20 년 월 일 신청인 (인)			

※ 본 신청서를 보내주십시오.

(142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터

전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547 E-Mail: pcm@kinu.or.kr

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

통일 비용 · 편익 종합연구 11-01

통일 비용 · 편익 연구의 새로운 접근 : 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색

김규륜 · 황병덕 · 김경석 · 박인휘 · 배병인
이동휘 · 이상준 · 전해원 · 주재우 · 홍순직

www.kinu.or.kr