

# 과연 무엇이 통일비용이고 통일편익인가?

이 석 | 한국개발연구원 북한경제연구팀장 | suklee@kdi.re.kr

## I. 통일비용, 통일편익 찾기

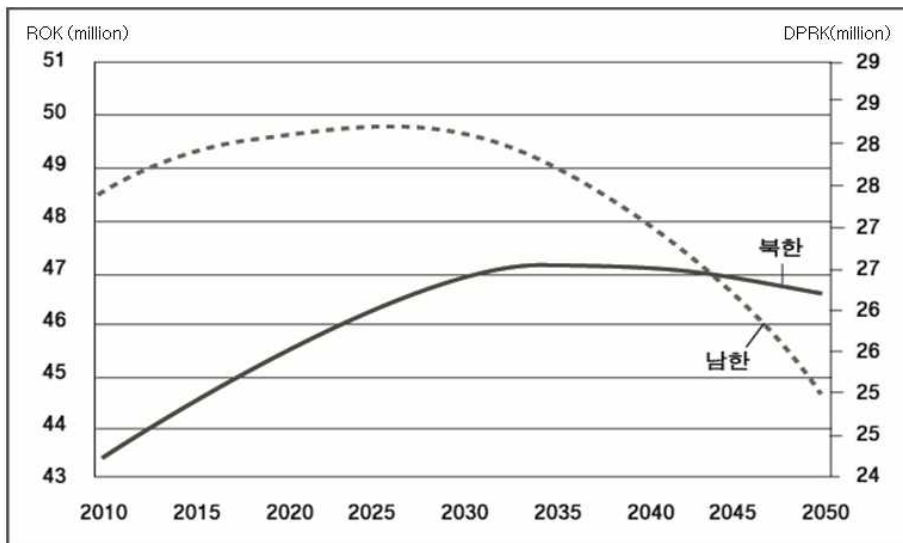
통일에 대한 비용·편익 분석을 하기 위해서는 무엇보다도 과연 무엇이 비용이고 편익인지를 정확히 알아볼 필요가 있다. 무심코 비용, 편익이라고 생각했던 부분이 실제로는 그 효과가 미미하여 체감하지 못하거나 심지어는 예측하기 어려운 여러 가지 제약 요소들로 인해 비용은 편익으로, 편익은 비용으로 뒤바뀌는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 그러한 면에서 볼 때 통일에 대한 비용, 편익 요소들은 불확실하고 논란의 소지가 있음을 주지할 필요가 있다.

간단한 예로 통일에 따른 국방비 지출 변화를 살펴보자. 많은 사람들은 통일이 되면 한국의 국방비 지출이 줄어들 것이라고 예상한다. 그리고 이렇게 국방비 지출이 줄어든다면 이것은 중요한 편익이 될 것이다. 그런데 일각에서는 통일이 되어도 국방비 지출이 줄어들지 않을 것이라는 주장을 제기한다. 한국이 통일이 된다면 우리는 못살고 힘이 약한 북한과 마주보게 되는 것이 아니라 세계의 G2로 급부상하고 있는 중국과 세계적 군사 강국인 러시아와도 국경을 접해야 하기 때문에 오히려 국방비가 늘어날 수도 있다는 것이다. 그렇다면 과연 어느 것이 맞는 얘기일까? 통일이 되었을 때 국방비의 변동은 우리에게 비용인가, 편익인가?

또 하나 예를 들어보자. 요즘 한국은 저출산과 고령화 문제로 상당히 많은 고민을 하고 있다. 향후 한국의 인구가 줄어들고 이에 따라 노동력이 감소하게 되면 한국경제가 침체기를 맞게 될 가능성이 높다는 우려 때문이다. 이러한 상황에서 통일은 북한 인구의 유입으로 한국사회가 직면하고 있는 인구학적 문제들이 상당 부분 해소되어 결과적으로 우리에게 편익을 가져다줄 것이라는 주장이 제기된다. 반면, 2008년 인구통계를 바탕으로 남북한의 향후 인구를 추정한 <그림 1>에 따르면 북한의 중장기 인구경향(demographic trend)이 한국의 경우와 크게 다르지

않다고도 볼 수 있다. 즉, 2030년 후반을 기점으로 북한도 인구가 줄어들기 시작한다는 것이다. 더욱이 북한이 지난 15년여 동안 겪었던 식량난이 현재의 영유아들에게 영구적으로 미친 영향을 고려한다면, 이들이 향후 정상적인 노동력을 제공할 수 있는 세대로 자라날 수 있을지도 확언할 수 없다. 게다가 지금 당장 통일이 된다면 과거 독일에서도 그랬겠지만 약 50세 이상의 북한 주민들은 노동시장에서 살아남기 어려울 것으로 보인다. 이러한 상황에서 통일이 우리에게 반드시 인구학적인 배당효과(demographic dividend)와 같은 어떠한 편익을 제공할 수 있을 것인지 의문해 볼 필요가 있는 것이다.

〈그림 1〉 남북한 인구경향 추정(2010~50년)



자료: 이석·김두열, 남북한 장기경제추세 비교와 대북정책에의 시사점, 한국개발연구원, 2011

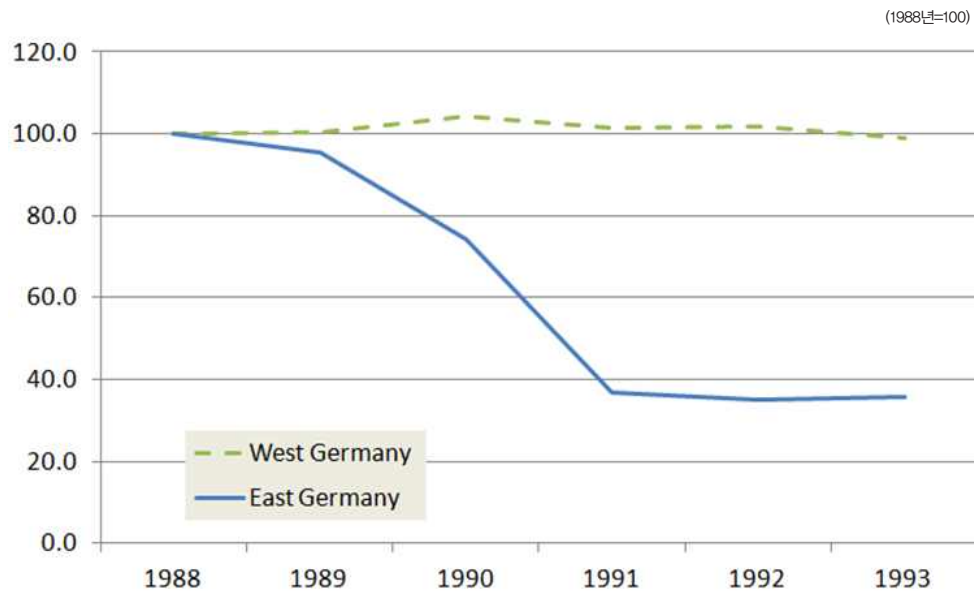
통일 이후 독일, 특히 동독 지역의 인구학적 충격도 눈여겨볼 대목이다. 〈표 1〉을 살펴보면 통일 이후 동독 지역의 결혼 건수가 급격히 줄어드는 것을 볼 수 있다. 그리고 출생자도 급격히 감소한다. 즉, 통일에 따른 인구학적 충격으로 사람들이 결혼을 덜 하고 아기도 덜 낳는 결과를 맞게 되는 것이다. 〈그림 2〉와 〈그림 3〉은 이러한 통일 이후 동서독 지역의 편차를 시각적으로 보여주고 있다.

〈표 1〉 독일의 결혼 및 출생 건수(1980~93년)

	서 독		동 독	
	혼인 건수	출생 건수	혼인 건수	출생 건수
1980	362,408	620,657	134,195	245,132
1985	364,661	586,155	131,514	227,648
1988	397,738	677,259	137,165	215,734
1989	398,608	681,537	130,989	198,922
1990	414,475	727,199	101,913	178,476
1991	403,762	722,250	50,529	107,796
1992	405,196	720,794	48,232	88,320
1993	393,353	717,915	49,252	80,532

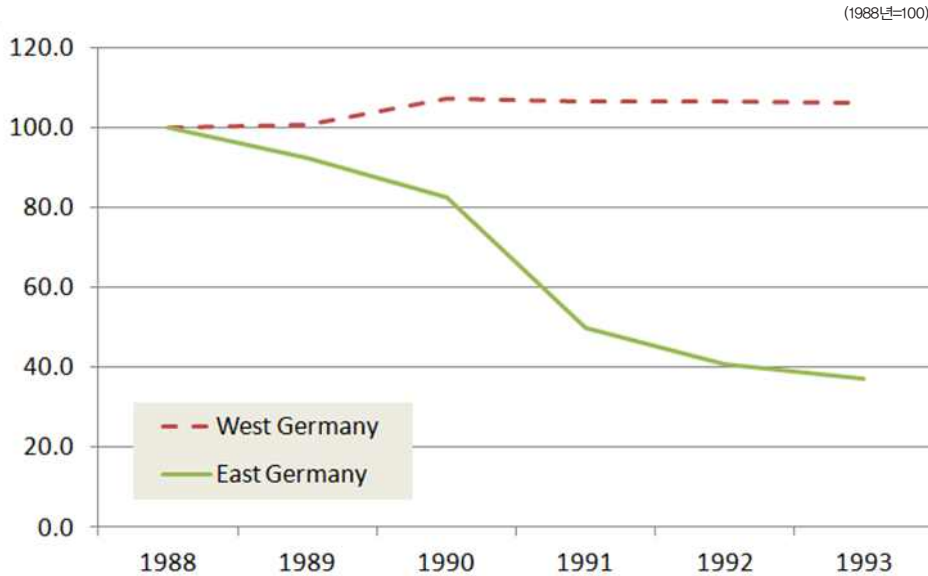
자료: 통계청, 통독전후의 경제사회상 비교, 1997.7

〈그림 2〉 독일의 결혼 건수(1988~93년)



자료: 통계청, 통독전후의 경제사회상 비교, 1997.7

〈그림 3〉 독일의 출생 건수(1988~93년)



자료: 통계청, 통독전후의 경제사회상 비교, 1997.7

통일 이후 이러한 현상이 남북한 지역에서도 일어난다면 과연 통일이 한국의 인구문제 해결에 도움을 줄 수 있을 것인가? 그렇다면 통일은 이러한 인구학적 측면에서 과연 비용인가, 편익인가? 답은 확실하지 않다고 할 수 있다.

이처럼 우리는 통일 비용과 편익에 대한 이야기를 자주 하지만, 조금만 더 자세히 들여다보면 무엇이 비용이고 무엇이 편익인가에 대한 논쟁이 상당히 많다는 것을 알 수 있다. 이러한 면에서 볼 때 올바른 통일비용, 통일편익 찾기는 생각보다 쉽지 않으며 그만큼 더 많은 노력이 필요하다고 생각한다.

## II. 통일비용, 통일편익 계산하기

통일 비용과 편익 계산에 대해서도 간단한 예를 들어서 설명해 보겠다. 보통 통일비용을 계산할 때 북한 지역 주민들에게 남한 수준의 복지나 교육과 같은 서비스를 제공하는 비용이 가장 많이 들 것이라고 예상한다. 실제로 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 가상의 비용 추정을 통해 각 연도별로 먼저 북한 지역의 경제개발 소요 비용과 복지 및 교육 지출에 필요한 비용을

예측해 보면 복지, 교육 지출이 어마어마하게 들어가는 것으로 나온다. 여기서 경제개발 소요 비용이란 과거 한국의 고성장 시대에 상응하는 경제발전에 들어가는 금액을 의미하며, 복지 및 교육 지출은 2008년 한국의 수준을 기준으로 삼았다.

〈표 2〉 북한 경제개발 소요 비용과 복지 및 교육 지출 추정(2015~34년)

(단위: 억달러)

	경제개발 소요 비용	복지 및 교육 지출
2015	68	712
2016	77	712
2017	88	713
2018	101	713
2019	115	714
2020	131	715
2021	150	718
2022	171	719
2023	196	722
2024	223	724
2025	245	728
2026	270	730
2027	297	733
2028	328	735
2029	361	737
2030	398	739
2031	439	740
2032	485	742
2033	535	742
2034	592	741

자료: 이석·김두열, 남북한 장기경제추세 비교와 대북정책에의 시사점, 한국개발연구원, 2011

문제는 이러한 가상적인 추정이 실질적인 통일비용을 정확히 반영하지 못하고 있다는 데에 있다. 실제로 통일 이후 북한 지역 주민들에게 들어갈 복지나 교육 비용은 우리가 알 수 없는 여러 요소들에 의해 결정될 것이기 때문이다. 만약 지금 당장 통일이 이루어진다면 이와 같은 규모의 통일비용이 소요되겠지만, 상당한 시간을 두고 북한경제가 충분히 발전하여 남북한의 격차가 줄어든 상황에서 통일이 이루어진다면 이러한 비용은 상당히 적거나 들지 않을 수도 있다. 또한 만약 우리가 통일 이전에 북한 지역 주민들에게 제공할 복지나 교육 수준에 대해서 합의를 하고, 나아가 북한과도 합의를 한다면 이러한 비용은 달라질 수 있다. 물론 통일 시점 당시 한국이 누리고 있는 복지나 교육 수준에 의해서도 관련 부문의 통일비용은 변하게 될 것이다. 우리가 비용 측정을 위해 효과적으로 통제할 수 없는 요소들이 너무 많다는 얘기가.

이처럼 여러 가지 불확실한 변수들이 상존하고 있다는 것을 감안할 때 통일비용, 통일편익을 계산하기란 여간 어려운 일이 아닐 수 없다. 정확한 추정이 불가능하다면 과연 이러한 방식으로 통일에 대한 필요성을 가늠해 보는 것이 의미 있는 접근법인지에 대해서도 재고해 볼 필요가 있을 것이다.

### III. 통일비용, 통일편익 분석의 한계

과거에는 통일에 따른 우리의 비용 부담에 초점을 맞춘 연구가 많았다면 오늘날에는 통일에 따르는 비용과 편익을 함께 다루려는 노력이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 비용과 편익을 계산하거나 확정하는 것이 매우 어렵다는 것을 염두에 둘 필요가 있다. 그러한 가운데 비용이 편익보다 적으니 통일이 우리에게 해롭다, 또는 비용이 편익보다 더 크기 때문에 통일이 우리에게 이롭다는 식의 결론을 내린다는 것은 지극히 어렵거나 불가능한 일이라고 할 수 있다. 그래서 현실적인 대안으로서 그중에서 조금이라도 더 잘 계산할 수 있는 통일비용에 초점을 맞춘 접근법이 등장했다. 다시 말해 비용을 줄이는 방법으로 통일을 설계해 보자는 이야기다. 그런데 이렇게 비용만을 논의하는 방법은 통일이 언제나 한국경제에 부정적인 요소로 작용하게 될 것이라는 인식을 내포하고 있기 때문에 통일을 주저하게 만든다는 논리적 귀결에 다다르게 된다. 또한 이는 검증이 불가능한 미래의 결과를 추정하는 작업이기 때문에 쉽사리 이데올로기적 논쟁으로 발전할 위험성도 있다. 이러한 관점에서 본다면 통일비용과 통일편익을 함께 추정하는 방법이나 통일비용 최소화에 초점을 맞춘 연구 모두 각각의 한계가 있다고 볼 수 있다.

### IV. 통일비용, 통일편익 분석의 목적

끝으로, 우리가 통일비용과 통일편익에 대한 분석을 하는 목적과 여기서 이끌어낼 수 있는 교훈은 무엇인지 짚어볼 필요가 있다. 물론 목적은 간단하다. 좀 더 효과적이고 이로운 통일을 위해 통일비용, 통일익에 대한 연구를 한다고 볼 수 있다. 그러나 세부적인 현실을 살펴보면 사정은 다르다. 예를 들어, 통일 이후 한국의 북한 지역에 대한 복지나 교육 지출이 굉장히 클 것이라는 가정을 전제로 이야기해 보자. 모든 사람들이 이러한 가정에 동의한다면 자연스럽게 그러한 미래에 대해 준비해야 한다는 목소리가 나올 수 있다. 북한 주민들에게 통일 이후

제공할 복지나 교육의 정도와 수준에 대해 미리 논의하자는 취지의 움직임도 있을 것이다. 또한 일각에서는 엄청난 통일비용을 감안했을 때 현재 한국사회의 지속적인 복지지출 증대가 지속 가능하지 않다며 통일 대비 차원에서 이 문제를 논의할 필요가 있다고 주장할 수도 있다. 그렇다면 과연 이러한 논의를 하는 것이 현명하다고 볼 수 있을까? 큰 관점에서 본다면 통일에 대한 대비와 관련된 논의가 일정 부분 필요할 수 있을지 모른다. 그러나 이러한 논의는 통일이 언제 이루어질 것인지 아무도 알 수 없는 불확실한 상황에서 지금 비용을 지불해야 한다는 주장을 하고 있는 것이기 때문에 상당한 논란거리가 될 수도 있음을 인정할 필요가 있다. 다시 말해 이러한 논의를 하는 것이 과연 현명한 것인지에 대해 먼저 숙고해 볼 필요가 있으며, 만약 한다면 지금 해야 하는지 아니면 미래에 어떠한 조건이 충족되면 해야 되는 것인지 그리고 그러한 조건은 무엇인지 고민해 볼 필요가 있다는 것이다.

## V. 결론

지금까지 통일비용과 통일편익을 연구하는 과정에서 직면하게 되는 어려움들을 간단히 살펴보았다. 앞에서의 논의를 요약하자면 통일비용과 통일편익이라고 하는 것은 아무것도 확실한 것이 없기 때문에 간단히 정의내릴 수 있는 성질의 개념들이 아니라는 것이다. 그렇기 때문에 이러한 불확실성을 제거하려고 노력하는 것이 통일 비용과 편익 연구의 가장 기본이 되어야 할 것이다. 그러나 이런 불확실성을 제거하고 또한 해소하려는 노력은 개인적으로나 우리 사회에서도 엄청난 용기를 필요로 하는 일인 만큼 많은 연구자들의 냉철한 분석과 지속적인 관심이 필요하다는 것을 잊지 말아야 하겠다.