

## 동향과 분석

### 통일비용과 우리의 준비 - 우리 경제의 성장이 가장 중요한 통일준비 -

조동호(KDI 선임연구위원)

dhjo@kdi.re.kr

통일을 이야기하는 자리에서는 대부분의 경우 통일비용에 대한 걱정이 나오곤 한다. 엄청난 규모일 것으로 예상되는 통일비용을 어떻게 부담할 것인가에 대한 우려와 함께 지금부터 준비를 해나가야 할 것 아니냐는 의견도 제시되는 것이 일반적이다. 심지어 통일비용 때문에 가급적 통일을 회피하자는 주장도 제기된다.

그러나 통일비용에 대한 막연한 걱정은 바람직하지 않다. 실제로 꼼꼼히 따져보면 그동안의 통일비용 논의에 많은 허점이 발견되기 때문이다. 그러면 예를 들어가면서 통일비용에 관한 논의를 전개해보자.

#### 통일비용 문제를 논의하기 위한 예

아내가 중한 병에 걸렸다고 가정을 하자. 수술을 하지 않으면 생명이 위험한 병이라고 하자. 그런데 수술을 하자면 수술비용이 든다. 당연히 걱정이 된다. 더구나 중한 병이고 큰 수술이므로 수술비용은 결코 작지 않을 것이다. 저금해 놓은 돈도 많지 않고 재산도 별로 없어서 수술비용을 마련하기 위해서는 친척이나 남에게서 상당액을 꾸어야 할 형편이기도 하다. 뿐만 아니라, 워낙 큰 수술이라 수술이 잘 된다 하더라도 후유증이 상당 기간 나타날 가능성도 있다.

그러나, 그렇다고 수술을 하지 않을 것인가. 수술에는 많은 비용이 들고 후유증도 예상되므로 아내를 그대로 죽게 놔둘 것인가.

## 통일비용 문제를 바라보는 시각

물론 비용이나 후유증 때문에 아내를 죽게 할 수는 없을 것이다. 당연한 이야기이다. 그러나 최근 통일비용 문제를 대하는 일반의 시각은 이러한 당연한 이야기를 당연하지 않은 것으로 돌리려 하는 듯하다. 통일이 되면 막대한 통일비용이 든다는 이유로 가급적 통일을 지연시키자거나 아예 통일을 하지 말자는 의견이 그것이다. 그러나 통일은 기회가 오면 잡아야 하는 것이지 비용을 이유로 회피할 수는 없는 것이다. 마치 비용을 이유로 한시가 급한 아내의 수술을 마냥 미룰 수는 없는 것과 마찬가지이다. 더욱이 국내외 환경이 통일의 방향으로 가닥이 잡히는 경우라면 통일을 회피하기란 불가능할 것이다.

게다가 통일에는 비용이 수반되나 편익도 상당하다. 예컨대 당장은 아내의 수술 비용이 들지만 아내를 살림으로써 우리는 얼마나 많은 것을 얻을 수 있는가. 비록 돈으로 환산하기는 어렵지만, 아내가 살아 있음으로써 가정에 깃들게 되는 평화와 행복은 얼마나 소중한가. 아이들의 입장에서조차 엄마가 늘 곁에 있다는 것이 교육과 성장에 얼마나 큰 도움인가. 뿐만 아니라 돈으로 따질 수 있는 이익도 상당하다. 아내가 없으면 음식준비, 빨래, 청소 등등을 위하여 파출부를 써야 할 것이다. 집으로 손님을 식사 초대할 일이 있어도 하지 못하고 훨씬 더 비용이 많이 드는 외식으로 해야 할 것이다. 아내 없이 혼자서 아이들의 학업이나 진학 문제 등을 도와주고 신경 쓰는 데에서 오는 시간과 노력 비용도 클 것이다. 더욱이 아내가 직장을 가지고 있었던 경우라면 소득의 상실도 매우 클 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 수술비용이 많이 든다고 해서 지금껏 함께 살아 온 아내를 모른 척 방치할 수는 없다는 것이다.

따라서 “통일비용은 얼마인가” 혹은 “그만큼 많은 비용이 드니까 통일을 하지 말자” 하는 것은 문제의 본질에서 벗어난 것이다. 실제로 중요한 것은 어떻게 하면 통일비용 부담을 줄이면서 통일편익을 극대화할 것인가 하는 것이며, 그러기 위하여 지금부터 우리의 대북정책이나 대내외 경제정책을 어떻게 가져갈 것인가 하는 것이다.

## 통일비용 논의의 계기

아직은 아내가 아프지 않은 데도 우리는 왜 아내가 수술을 할 경우를 가정하여 그 비용을 계산해 보고 그 부담에 대하여 걱정을 하게 된 것인가. 그것은 건강해 보이던 옆집의 부인이 병에 걸려 수술을 하는 것을 보게 된 까닭이다. 여자가 중년 이후에 흔히 걸리는 병이어서 우리의 아내도 지금은 괜찮지만 언젠가 병에 걸리지 않을까 하고 생각을 하게 된 것이다.

이와 마찬가지로 통일비용 논의는 독일 통일을 목격하면서 시작되었다. 독일의 통일은 우리에게 우리의 통일도 가능할 수 있다는 희망과 우리도 통일을 할 수 있을 것이라는 자신감을 가져다 주었다. 그러나 얼마 지나지 않아 통일에는 비용이 소요되는 것을 보게 되었고, 그 결과 세계에서 가장 튼튼한 경제중의 하나라고 여겨졌던 서독 경제마저 어려움을 겪는 것을 보면서 통일에는 비용이 수반된다는 것을 알게 되었다.

사실 독일 통일 이전에는 우리의 통일이 현실에서 가능한 문제라고 생각하지 못하고 있었다. “우리의 소원은 통일, 꿈에도 소원은 통일”이라고 노래부르고 있었지만, 노랫말에 나타나고 있는 것처럼 통일은 꿈속에서나 가능한 일이었던 것이다. 그러므로 통일에는 비용이 따른다는 것을 우리는 제대로 알지 못하고 있었다.

통일비용에 관한 논의는 이로부터 비롯되었다. 그런데 원래 통일비용에 관한 논의의 목적은 바람직한 조달방안을 사전에 파악하는 한편 통일 시점에서 우리 경제가 통일비용을 큰 무리없이 부담하기 위해서는 지금부터 대북정책 혹은 대내외 경제정책을 어떻게 가져가야 할 것인가를 모색하는 데에 있어야 하는 것이다. 사실 불확실한 미래에 발생할 통일을 예상하여 그 비용규모를 추정한다는 것은 부정확할 수밖에 없는 것이어서 큰 의미를 부여하기 어렵다. 그러나 연구자들이나 언론이 통일비용 추정 결과에만 지나치게 관심을 가진 나머지 통일비용 논의의 본래 목적은 제대로 조명되지 않은 채 오히려 통일을 기피하는 심리가 확산되는 결과를 낳게 되었고 이러한 심리가 지금까지 지속되고 있다.

## 통일비용의 추정결과

그러면 아내를 수술하는 데에는 얼마가 드는가. 상당히 모호한 질문이다. 수술비용을 가늠해 보기 위해서는 우선 언제 아내가 병에 걸리는지를 알아야 한다. 어떤 병인지도 알아야 한다. 또 그것을 안다고 하더라도 어느 병원에서 하느냐에 따라 비용은 달라질 것이고, 특실에 입원하느냐 여러 명이 함께 쓰는 병실에 입원하느냐에 따라서도 비용은 달라진다. 오래 입원하느냐 혹은 귀찮더라도 통원치료를 하느냐에 따라서도 달라진다. 물론 옆집 부인의 경험이 있지만 그 집과 우리 집은 상황이 다를뿐더러 아내가 같은 감염경로로 같은 병에 걸릴지도 알 수 없는 일이어서 그 경험을 그대로 이용할 수는 없다. 따라서 현 시점에서 아내의 수술비용이 얼마나 들 것인가는 많은 가정을 전제로 계산할 수밖에 없는 것이고, 가정 하나만 달라져도 커다란 비용 차이를 보일 것이다.

통일비용도 마찬가지이다. 우선 통일비용을 어떻게 정의할 것인가의 문제가 있다. 즉 남한만의 비용인지, 남북한 모두의 비용인지, 정부부문의 부담만으로 규정할 것인가

지, 아니면 민간부문의 투자도 포함할 것인지를 문제이다. 또한 언제 통일이 될지를 가정해야 한다. 그리고 그 시점 및 그 시점까지의 북한과 남한의 경제상황을 가정해야 한다. 통일 시점에서의 남북한 경제상황이 어떤가에 따라 통일비용은 달라질 것이기 때문이다. 어떤 방식으로 통일이 될 것인지도 가정해야 한다. 급속한 흡수통일이나 혹은 점진적인 통일이냐에 따라서도 통일비용은 크게 달라진다. 나아가 통일시각 부문별로 남북한의 차이가 얼마만큼이 될 것인가도 가정해야 하고, 이 차이를 얼마만큼의 기간 동안에 얼마만큼으로 축소시킬 것인가도 가정해야 한다. 일반적으로는 남한의 정부부문의 비용만으로 정의하며, 통일 후 10년 내에 북한경제를 남한의 일정수준으로 향상시키는 데에 소요되는 비용으로 정의된다. 그럼에도 불구하고 추정에 사용된 위에서 지적한 여러 가지 가정의 차이로 인해서 통일비용에 관한 연구결과들은 매우 커다란 편차를 보이고 있다. 지금까지의 국내외 연구결과들 중에서 가장 큰 것은 약 1조 8천억달러이며, 가장 작은 것은 3천억달러에도 못 미친다. 극단적인 결과를 제외하면, 통일비용의 평균치는 10년간 약 6천억달러로 파악된다. 이는 남한에서 북한으로 지원되어야 하는 비용이 통일 이후 매년 평균적으로 6백억달러 정도임을 의미한다.

## 통일비용 추정의 문제점

그러나 통일비용 논의는 다음과 같은 점에서 문제점을 지니고 있다. 첫째, 통일편익을 고려하지 않고 있다. 엄밀하게 말하면 비용은 총비용에서 총편익을 제외한 순비용으로 정의되어야 한다. 그러나 지금까지 발표된 통일비용들은 편익을 고려하지 않은 총비용이어서 실제의 비용을 과대추정하고 있다.

그러면 통일편익에는 어떤 것이 있는가. 우선 통일편익은 경제적 편익과 비경제적 편익으로 나누어 볼 수 있다. 경제적 편익으로는 분단유지 비용의 해소 및 경제통합의 편익을 들 수 있다. 분단유지 비용은 통일이 되지 않았기 때문에 지출하고 있는 비용을 의미한다. 남북분단 상황으로 인하여 지나치게 지출하고 있는 방위비를 대표적인 예로 들 수 있다. 이러한 분단유지 비용은 통일이 이루어지면 더 이상 지출하지 않아도 될 것이다. 또한 병력규모를 줄여서 보다 생산적인 산업부문에 인력을 활용할 수 있을 것이므로 그만큼 경제성장도 촉진될 것이다. 경제통합의 편익으로는 통일로 인하여 시장이 확대됨으로써 얻게 되는 규모의 경제라든가 남북한 경제의 유기적 결합에서 오는 편익, 예컨대 산업 및 생산요소의 보완적 이용, 국토이용의 효율화, 중국·러시아 등으로의 진출기회 증대 및 물류비용 절감 등을 들 수 있다.

한편 비경제적 편익도 여러 가지를 들 수 있는데, 대략 인도적 편익, 정치·군사적 편익, 사회·문화적 편익 등으로 나누어 볼 수 있다. 인도적 편익으로는 이산가족

문제의 해결이나 북한 주민의 인권 신장과 같은 것을 들 수 있으며, 정치·군사적 편익으로는 통일 한국의 국제사회에서의 위상 제고나 전쟁 위협의 해소 등이 대표적인 예가 될 것이다. 사회·문화적 편익으로는 학술·문화의 발전 기회가 향상된다든지 관광·여가 등의 기회가 늘어나는 것을 들 수 있다. 이러한 편익들을 돈으로 환산하기는 매우 어렵다. 특히 비경제적 편익은 그 가치가 매우 크고 소중함에도 불구하고 계량화하기는 거의 불가능하다. 아내의 존재로 얻게 되는 가정의 평화와 행복을 돈으로 환산하는 것이 거의 불가능한 것과 같은 이치이다. 따라서 비록 편익을 계량화할 수는 없으나, 그 규모는 매우 큰 것이며 한반도가 지구상에 존재하는 한 통일의 편익은 무한히 존재한다. 따라서 통일비용에서 통일편익을 차감한다면 실제의 통일비용은 크게 줄어든 것이며, 통일편익은 무한히 발생하는 것이므로 이론적으로는 통일편익이 통일비용보다 크다고 할 수 있는 것이다.

둘째, 그동안의 통일비용 논의는 우리 경제의 지불능력과 지불의사를 고려하지 않고 있다. 만약 우리 경제의 자체 조달 및 해외 차입 능력을 훨씬 넘어서는 통일비용이란 비현실적인 것이다. 예컨대 고속도로 분야의 통일비용은 통일 이후 북한지역에 고속도로를 건설하는 데에 소요되는 비용이다. 즉 통일 이후 북한지역에 고속도로가 10개 필요하다면 이를 건설하는 데에 소요되는 비용인 것이다. 그런데 만약 우리의 경제적 능력이 작다면 필요한 모든 도로를 굳이 10년 안에 건설할 필요가 없다. 우선은 5개를 건설하고, 나머지 노선은 다소 불편하더라도 기존의 국도를 사용하면 되는 것이다. 그 정도도 어렵다면 일단은 3개만 건설할 수도 있다. 또한 우리 국민의 추가적인 납세 의사가 없다면 통일비용의 조달은 불가능한 것이다. 따라서 현실적인 통일비용이란 우리 경제의 부담능력 및 부담의사를 감안한 것이어야 한다.

셋째, 북한경제의 흡수능력을 고려하지 않고 있다. 2003년 북한의 경제규모는 약 184억달러로 추정된다. 따라서 평균적인 통일비용인 연간 약 600억달러는 북한 경제규모의 3배를 능가하는 규모이다. 자기 경제규모의 3배나 되는 자금이 10년간 매년 유입된다면 그 경제는 버텨내지 못하고 작동 자체가 불가능해 질 것이다. 예를 들어 15평 아파트에 들어갈 수 있는 가구의 양에는 한계가 있는 법이므로 그 이상의 가구는 소용이 없는 것과 마찬가지이다. 또한 통일비용은 단순히 화폐가 이전되는 것이 아니라 그만큼의 물자가 이전되는 것이라는 점도 인식할 필요가 있다. 예컨대 막대한 규모의 자동차, 컴퓨터, 각종 기계 등등이 북한지역이 들어가는 것을 의미하는 것이다. 그런데 북한에는 자동차나 컴퓨터, 최신식 기계 등을 다룰 수 있는 기술을 갖춘 사람이 극히 일부에 불과한 실정이므로 그 이상의 물자 유입은 의미가 없는 것이다.

## 우리의 준비

이상에서 살펴본 바와 같이 그동안의 통일비용 논의는 과장된 측면이 많다. 또한 장기적으로는 통일의 편익이 통일비용보다 클 것이다.

물론 통일 직후 몇 년간은 통일비용 조달을 위한 재원마련에 어려움을 겪을 수 있다. 왜냐하면 통일비용은 통일과 함께 즉각적으로 소요되는 반면 통일편익은 장기적으로 발생하는 것이기 때문이다. 마치 아내의 생존으로 얻게 되는 편익은 수술비용보다 클 뿐만 아니라 아내가 살아 있는 한 영원히 얻는 것이지만 우선 단기적으로는 수술비용 마련이 문제가 될 수 있는 것과 마찬가지로이다. 그러면 상당액에 이를 것으로 예상되는 통일비용을 어떻게 준비해 나갈 것인가.

여기서 한가지 중요한 것은 통일비용은 사전에 정해져 있는 것이 아니라 우리 경제의 능력에 맞추어 조절할 수 있는 것이라는 점이다. 예컨대 아내의 수술을 얼마나 고급 병원에서 하느냐, 입원실을 특실로 하느냐 혹은 여러 명이 공동으로 쓰는 일반 병실로 하느냐 등등에 따라 비용은 달라지는 것이다. 통일비용도 마찬가지이다. 통일비용의 절반 정도는 북한 실업자를 위한 실업수당이다. 따라서 만약 월 100만원을 지급할 것으로 가정한 것을 50만원으로 줄인다면 전체 통일비용은 25% 감소하게 된다. 통일 당시 우리의 경제능력이 월 100만원을 지급할 수 있으면 좋으나 능력이 안되면 능력에 맞게 조절할 수 있는 것이다.

따라서 통일에 대비하는 가장 기본적이며 중요한 정책은 바로 우리의 경제를 튼튼하게 키워 나가는 것이다. 다시 예로써 이야기하자. 다행히 아내는 아직 아프지 않다. 수술이 필요한 것은 미래의 어느 시점의 일이다. 그러면 그때를 위하여, 바꾸어 말하면 수술비용을 무리없이 마련하기 위하여 오늘 무엇을 준비할 것인가. 언제 얼마나 수술비용이 필요할 지도 모르는 상황에서 매달 내 월급의 일부를 저축해 나갈 것인가. 생존경쟁이 날로 치열해 가는 요즘 세상에서 명예퇴직 안 당하려면 영어학원, 컴퓨터학원도 다녀야 하므로 이전보다 돈 쓸 곳은 더 많아졌고, 아이들이 커 갈수록 학비도 더 필요해진 상황에서 언제일지도 모르는 아내의 수술을 위하여 저축을 해 나가는 것은 혹시 바보같은 일은 아닌가. 오히려 가장 중요한 것은 그 돈으로 나의 경제력을 키워 나가는 것이 아닐까. 열심히 일하고 자기 개발도 꾸준히 함으로써 명예퇴직 안 당하고 승진도 순탄하게 해 나감으로써 월급을 많이 받게 되면 수술비용 정도는 무리없이 마련할 수 있는 것은 아닐까. 아이들 공부를 잘 시켜서 좋은 직장을 가지게 도와주면 아이들도 엄마의 수술비용 일부를 댈 수 있는 것이 아닐까. 마찬가지로 아직 언제일지 모르는 통일을 위해서 통일기금을 조성하는 것은 경제적으로 볼 때 어리석은 일이다.

결국 통일에 대비하는 최선의 정책은 우리의 경제를 양적으로, 그리고 질적으로

잘 성장시켜 나가는 것이다. 통일에 대비한 경제정책이란 따로 있는 것이 아니다. 최근 추진하는 금융개혁, 노사개혁, 정치개혁 등 일련의 노력들도 통일과 무관한 것이 아니라 모두 통일에 대비하는 길이다. 통일은 두려워 할 일이 아니다. 두려워한다고 생길 아내의 병이 생기지 않는 것도 아니고 병이 생겼다고 아내를 방치할 수도 없는 것이다. 중요한 것은 그때를 위하여 오늘 우리가 해야 할 일을 차근차근 잘 해 나가는 것이다. 그리고 그것은 아내의 병이 아니더라도 어차피 해야 할 일이기도 한 것이다.