

통일의 비용과 편익: 주요 쟁점과 잠재적 대응 방안

고일동 | 한국개발연구원 경제정보센터소장 | idkoh@kdi.re.kr

I. 서론: 통일비용 연구의 전제조건

1. 통일비용 논의의 전개과정

독일 통일 이후, 한반도 통일 시 우리가 직면할 과제에 관해 지속적으로 많은 연구가 진행되어 왔다. 특히 이들 연구 중 통일비용 결정요인과 쟁점사항들 관련 연구는 주로 독일 통일 사례를 바탕으로 진행되었다. 기존 연구에서는 한반도 통일로 남한 국민들이 부담해야 할 금액을 독일 통일 당시 서독 국민들의 부담과 비교하였을 때, 1인당 국민소득 대비 한국 국민의 부담이 더 클 것이라는 결론이 일반적이었다.

그리고 지난 20여 년의 기간 동안 통일비용에 관한 논의가 진행되는 과정에서 그 초점은 여러 차례 굴절의 과정을 겪었다. 통일비용의 여러 가지 추산 결과와 관련하여 가장 먼저 제기된 문제점은 연구자에 따라 통일비용의 추계 결과가 엄청난 폭의 차이를 보인다는 점이었다. 물론 이는 각자 다른 방식으로 통일비용과 통일 시나리오에 대해 정의했기 때문이었다.

통일비용에 대한 연구가 직면했던 또 다른 문제는 통일의 비용 측면만이 부각되면서 그에 따른 과도한 부담으로 통일 기피현상을 확산시켰다는 비판이었다. 통일비용이 사회적 이슈로 제기될 때는 대규모 비용 부담을 전제로 하는 것이며, 비용이 그리 크지 않으면 애초 문제로 제기될 리도 없었을 것이다. 사실 대규모 통일비용이 제기되는 상황은 일종의 의외적 돌발 상황으로서 이러한 상황을 전제로 하고 이를 어떻게 슬기롭게 극복해 나갈 것인가 하는 방법의 강구가 적절한 대응일 것이다. 그러나 논의는 의외의 방향으로 전개되었다. 대규모 통일비용

부담 가능성이 부각되면서 통일에 대한 부정적 시각이 확산되고 있으니 통일의 편익을 보여줌으로써 통일이 바람직하다고 보여주어야 할 것이라는 주장이 제기되기 시작한 것이다. 비용에 관한 접근방법이 위기대응계획(contingency planning)의 차원에서 편익분석(cost-benefit analysis)으로 탈바꿈해 버린 것이다. 한편, 비용과 함께 편익을 추산하는 것은 통일에 대한 균형 잡힌 시각을 유도한다는 장점이 있지만, 편익이 비용보다 크다고 해서 국민들이 반드시 통일을 선호하게 될 것인지 여부는 별개의 문제라는 것을 주지할 필요가 있다. 사회적 선호도와 개인의 희생 감내가 반드시 일치하지는 않기 때문이다.

통일에 관한 비용이나 편익분석은 방법론적인 측면에서도 많은 문제점들을 노정해 왔다. 우선 비용 측면을 생각해 보면 그동안의 연구가 경제발전에 있어 물질자본만을 중요시 여기면서 자본요건(자본/노동 비율, capital/labor ratio)에 치중해 왔다는 점과 함께 상당한 규모의 역내 이주(inter-regional migration) 가능성을 배제한 두 개의 개별적인 경제권을 전제로 한 ‘따라잡기 모델(catch-up model)’을 적용해왔다는 점, 그리고 인적자원 및 노동 숙련도의 진부화(labor obsolescence)에 대한 충분한 고려가 없었다는 점 등을 들 수 있다.

또한 통일이 가져다주는 편익의 상당 부분이 개인의 자존감 또는 국가적 자부심, 주권, 인도주의적 가치 등과 같은 비경제적인 가치에 기인한다는 점에서 경제적인 비용·편익 계산이 어렵다는 점도 간과해서는 안 된다. 나아가 이러한 편익이 반드시 통일을 통해서만 달성될 수 있는 것이 아니라 평화 배당금(peace dividend)과 같은 형태로 일정 수준의 남북화해를 통해 획득 가능하다는 점 역시 생각해 볼 필요가 있다. 비용·편익에 대한 이분법적인 인식에서 벗어나 좀 더 복잡하고 세밀한 접근방식을 따져본다면 반드시 통일이 최적의 선택(optimal decision)은 아닐 수도 있기 때문이다. 게다가 사회적 할인율이나 불확실성, 사회복지제도 등과 같은 기타 여러 사안들에 대한 구체적인 분석도 없이 통일 연구에 비용·편익의 틀을 갖다 대는 것은 어찌 보면 무모한 시도인지도 모른다.

그렇다면 통일의 비용과 편익에 대한 논의를 효과적으로 발전시키기 위해서 어떠한 접근이 이루어져야 하겠는가? 먼저 통일이 가져다주는 편익은 대부분 장기적인 시점에서 실체화된다고 볼 수 있기 때문에 정책적 선택에 따른 통일과정 자체에는 크게 의존적이지 않다고 볼 수 있지만 통일비용은 통일과정 자체에 대한 ‘경로의존성(path-dependency)’이 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 비용 최소화가 통일 이후의 전반적인 순편익 극대화를 가능하게 해주는 대리지표(proxy)로서 가치가 있음을 의미하며, 이와 관련된 비용 최소화 정책을 도출해 내는 것이 경제학적인 측면에서 통일에 대비하는 효과적인 방법이라 할 수 있기 때문이다.

독일의 통일은 필연적인 역사적 귀결이라기보다는 특별한 역사적 맥락 속에서 전개된 기적과

도 같은 결과라고 볼 수 있다. 그만큼 되풀이될 가능성이 극히 낮은 독일의 사례가 한반도에서도 통용될 것이라고 기대할 수는 없을 듯하다. 하지만 한반도의 통일과정이 독일의 경로와 크게 다를 수 있다는 것을 고려한다고 하더라도, 통일 당시 독일이 어떠한 문제점들에 대하여 어떠한 정책적 고민들을 했는지 고찰해 본다면, 비록 직접적인 답안 제시는 불가능 할지라도 독일 통일의 과정은 한반도 통일정책 수립에 있어 효과적인 사고실험(gedanken experiment)으로의 가치는 충분히 가지고 있다고 하겠다.

2. 기본적 가정 및 제약조건

독일식 통일을 한반도의 실정에 맞추어 분석하기 위해서 우선 고려되어야 할 기본적인 가정과 제약요소들을 살펴보고자 한다. 먼저 한반도 대내외 여건을 감안했을 때, 독일과 같은 급진적인 통합은 그 가능성이 매우 낮다고 본다. 그럼에도 불구하고 유일한 참고 사례인 독일의 통일과정은 유의미한 교훈을 도출해 내는 출발점이 될 것이다. 하지만 여전히 한반도의 특수한 상황에 맞게 수정시켜 적용할 필요는 있다.

독일과 비교했을 때 한반도만이 직면하고 있는 제약사항으로 우선 남북한의 큰 역내 이질성을 들 수 있다. 통일 직전 동독과 비교했을 때 북한의 대내 상황은 훨씬 더 열악하고 억압적이기 때문에 남북한 통합과정에서 독일과는 비교할 수 없을 정도의 큰 걸림돌이 될 것이다. 한편, 한반도 통일은 주변국에 위협으로 작용할 가능성이 낮기 때문에 통일에 대한 주변국들의 동의를 얻어내기 상대적으로 용이할 것으로 보인다. 다만, 동아시아에는 유럽연합(EU)이나 유럽경제통화동맹(EMU)과 같이 이렇다 할 만한 지역통합 움직임이 없기 때문에 통일된 한반도가 어떠한 국제정치적 영향을 불러일으킬지는 정확히 알 수 없다.

통일에 따르는 법제도적 정비에서도 한반도는 독일과는 다른 제약요소들과 직면하고 있다. 독일의 경우, 통일 당시 동서독이 상대적으로 높은 수준의 국가적 동질성을 갖고 있었기 때문에 서독의 기존 체제를 동독 지역으로 확장시키는 것이 수월했다. 하지만 이질성이 큰 남북한의 경우, 당장 남한의 체제를 북한사회에 직접 적용시키는 것은 적합하지 않다. 특히 교육, 보건, 의료, 행정 그리고 사회안전망을 포함한 기타 사회서비스분야에서 남북한의 제도적 통합은 더 오랜 시간을 필요로 할 것이다.

이러한 관점에서 한반도 통일에 대한 효과적인 정책적 대응방안을 마련하기 위해 인구이동, 화폐통합, 사유화 및 산업 구조조정, 거시안정성 및 임금·생산성 격차 등 네 가지 정책분야에 대한 논의를 이어나가고자 한다.

II. 주요 쟁점별 논의사항

1. 이주 및 인구형태 변화

통일 이전 남북한 간의 대규모 인구이동 가능성은 지리적 인구분포와 비무장지대(DMZ)로 인해 낮을 것으로 예상된다. 인도주의적 위기에 직면할 경우 북한으로부터의 이탈 또는 탈출은 상대적으로 월경이 수월한 중국 쪽으로 발생할 것이기 때문에 대규모 이주사태가 통일을 촉발하지는 않을 것으로 보인다. 그렇다면 독일의 경우와 비슷한 형태의 급진적 통합이 이루어진다고 할 때 이는 어떤 요인에 의해서 촉발될 것인가 하는 점은 여전히 의문으로 남게 된다. 그럼에도 불구하고 통일이 될 경우 예상할 수 있는 이주 및 인구형태의 변화에는 어떠한 것들이 있을까?

통일이 될 경우, 우선 인도주의적 위기가 해결되고 어느 정도의 생활수준이 보장된 최소한의 사회질서가 복원되었을 때 비교적 천천히 이주가 이루어질 것으로 예상된다. 이러한 이주형태를 추천하기 위해서는 중국국적 동포 및 북한 이탈 주민들의 최근 이주 유형과 산업화 당시 남한 내부의 인구이동을 참고할 수 있을 것이다. 예상할 수 있는 이주형태로는 가족일원 중 한 명이 먼저 이동해 자리를 잡고 그 다음 일원이 뒤를 따르는 유형으로서, 이 경우 이주하지 않은 가족들에게 이주한 가족이 송금을 통해 지원하는 방식을 보일 수 있다. 또한 이주자들은 젊은 연령대와 여성이 먼저 움직이게 되고 그 뒤를 중간 연령대와 어린이들이 따르는 모습을 예상할 수 있다. 북한 이탈 주민들의 사례에서 미루어 보아 연령대가 높을수록 북에 남아 있을 가능성이 높으며 이주자들은 일자리, 익명성 보장, 교육의 기회 등에서 상대적으로 유리한 서울과 수도권 지역에 집중적으로 몰릴 가능성이 있다. 이럴 경우 남한의 노동시장은 중국국적 동포를 주축으로 한 외국인 근로자 부문이 영향을 받게 될 것이다.

통일은 결혼 유형에도 영향을 미칠 것으로 예상되는데, 현재 전체 결혼의 10%에 이르는 국제결혼이 통일 이후 남북한 인구 사이의 결혼으로 얼마나 대체될 것인지에 관해 논의해 볼 필요가 있다. 현재 한국의 국제결혼은 중국인 36.6%, 베트남인 36.6%, 필리핀인 7.3% 등의 비중을 차지하고 있다. 독일의 경우 동서독인 사이의 결혼 장벽이 국제결혼보다 훨씬 높았던 것으로 미루어 보아 통일 한국에서도 역시 비슷한 현상을 보일 것으로 예상된다. 또한 중국 내 조선족 사회에서 나타난 양태와 유사한 성비 불균형현상이 북한 내부에서 심각한 사회적 문제로 대두될 가능성도 있다.

2. 화폐 및 금융통합

통일 이후 남북한의 화폐통일과 금융통합을 논의하기에 앞서 초기 조건(initial condition)에 대해 간단히 짚어보고자 한다. 먼저 전무하다고 할 정도로 심각한 북한의 금융규율(financial discipline) 실태를 고려했을 때, 금융통합에 앞서 긴 정화작업(clean-up process)이 필요할 것이다. 또한 북한에서는 시장경제활동의 확산에 따라 관행적인 시장환율제도가 일반화되어 있는 데다 북한의 법정환율과 시장환율은 최고 수백 배까지 차이가 난다. 이는 남북한 간의 적정 환율 설정이 거의 불가능할 가능성을 시사하고 있다. 그리고 기존의 북한 기업 재무회계는 형식적이기 때문에 실제 자산가치를 가늠하고자 할 경우 쓸모가 없다고 봐야 한다.

이러한 상황에서 통일이 될 경우 남북한은 유럽연합(EU)의 유럽경제통화동맹(EMU)보다는 독일식 통합 모델을 토대로 은행 감독체계 및 재정의 통합을 아우른 화폐통합을 이루어야 할 것이다. 그러나 남북한 간 실질환율의 추정이 불가능한 데다 북한 내부의 상품 간 상대가격 역시 왜곡되어 있다. 따라서 요소 및 상품 가격, 임금, 연금 등과 같은 금융유량지표(financial flow)에 단순한 전환비율을 적용시키는 것은 실현 가능하지 않을 뿐 아니라 바람직하지도 않다. 또한 개별적인 금융자산에 대한 기존의 소유권 보장은 소득 재분배나 사회정의적 관점에서 봤을 때 유지되기 어려울 것이다.

이러한 제약조건 속에서 전환비율을 정하는 것이 어렵다면 행정적 절차를 통해 남한의 상대가격체계에 기반한 초기 가격 책정이 이루어져야 할 것이며, 그러한 과정을 추진함에 있어 정치적·사회적 상황도 고려할 필요가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 기존의 금융자산에 대한 소유권 보장은 사회정의 차원에서도 완벽한 보장이 불가능할 뿐만 아니라 은행권의 대차대조표 작성 간에도 불균형을 일으킬 소지가 있으며 균형환율이 존재하지 않는 상황에서 기술적으로도 불가능하다. 오히려 각 가구에 대해 연령대별로 1인당 얼마만큼의 일시불을 지급하는 형태의 초기 금융자산 분배를 생각해 볼 수 있을 것이다.

끝으로 시장경제적 원칙에 기초한 기업의 재무제표를 작성하는 과정에서 북한 기업의 금융자산에 대한 대규모 평가절하 및 부채 탕감이 불가피할 것으로 보인다. 기존의 형식적인 재무제표는 참고할 수 없기 때문에 유·무형 자산에 대한 시장가격이 존재한다면 그 가격에 맞춰 새로운 대차대조표를 다시 작성할 필요가 있다.

3. 사유화 및 산업 구조조정

통일 이후 북한의 기존 자산에 대한 처분과 산업 구조조정을 논의하기 위해서는 먼저 독일 통일의 사례에 비추어 소유권 반환(restitution) 문제를 어떻게 처리할지 고민해 볼 필요가 있다. 오래전에 강탈당한 재산을 원 소유주에게 돌려준다는 원론적인 관점에서 북한에서의 소유권 반환은 일단 검토해 볼 필요가 있는 정책과제이다. 하지만 소유주에 대한 검증 절차나 처리 기간의 장기화는 투자 활성화의 방해요인으로 작용할 것으로 예상될 뿐만 아니라 토지공부가 없는 상태에서 원소유주의 확인은 기술적으로도 어렵고 사회적으로도 유익하지 않은 결과를 초래할 수 있기 때문에 반환보다는 부분적인 보상(compensation)정책을 펴는 것이 필연적일 것으로 보인다.

그 다음으로 살펴보아야 할 문제는 토지를 포함한 북한 내 자산 처분방식이다. 국토개발에 관련된 정부부처나 공공기관들은 먼저 국유화를 한 후 서서히 민간에 넘기는 방식을 선호하는 반면, 여타 정부부처나 민간부문에서는 신속한 사유화를 통한 북한자산의 시장가치 증대를 선호하는 입장이 대립되고 있다고 볼 수 있다. 실질적인 매각과정에서 주택이나 중소형 기업체들은 현지인들의 주거권과 주민 현지 정착 장려 및 지역산업 육성 등을 고려하여 현지인들에게 우선적으로 경매 처리할 필요가 있다. 그러한 과정 속에서 북한 주민들의 남한으로의 대규모 이주 흐름을 완화시킬 수 있도록 매각조건을 조정할 수도 있을 것이다.

북한의 거대 군수산업체에 대해서는 어느 수준까지 민간부문으로 전용이 가능할지 알 수 없지만 대부분이 해체되어야 할 것으로 보인다. 또한 경쟁력이 없는 기존의 대규모 민간기업소 역시 신속한 해체 이후 그린필드 투자(green field investment)를 유도할 필요가 있다. 즉, 사유화정책은 속도에 초점을 맞출 것이 아니라 얼마만큼의 성공적인 기업체를 만들어 내고 그러한 움직임에 이로운 환경을 어떻게 조성할 것인지에 집중해야 한다고 판단된다.

사유화과정과 연계해서 노동정책에 대해서도 논의되어야 한다. 매각하고자 하는 기업소에 속한 노동자들의 고용을 보장할 경우, 과도한 비용이 발생해 정부보조금 없이는 사유화가 불가능한 상황에 직면하게 된다는 것을 알 수 있다. 이들에 대한 정부보조금은 임금을 보조하는 형태로 기업체에 지급하는 방법과 가계에 직접 보조함으로써 최저생계비를 지원하는 방법이 있다. 전자의 경우 비용 부담이 적어 경제적으로 유리할 뿐만 아니라 사회정치적으로 훨씬 더 효과적인 접근방법이라고 할 수 있다. 그러나 이 경우 기업의 매각가치 하락에도 불구하고 기존의 노동력을 보전해야 한다면 이러한 노동력을 누가 관리할 것인지의 문제는 여전히

커다란 과제로 남게 된다.

4. 거시안정성과 노동생산성 격차

독일의 사례에 비추어 봤을 때 한반도 통일과정에서 중요한 또 하나의 과제는 통일 한국의 거시안정성 확보와 노동생산성 격차 완화라고 할 수 있다. 동서독 통합 당시 독일은 시장 개방에 따른 충격을 비롯하여 사회주의경제권의 경제상호지원기구(CMEA) 몰락에 따른 수출시장 축소, 동독에 유리한 화폐전환비율로 인한 환율 충격, 불균형한 임금 협상에 따른 임금 충격 등과 같은 어려움에 직면한 바 있다. 이를 남북한의 경우에 적용해 보았을 때, 시장 개방으로부터의 충격은 어느 경제통합 유형에서도 발생하는 현상으로 보이는 반면 수출시장의 축소는 이미 사회주의경제권이 몰락한 시점에서 북한에게는 더 이상 적용되지 않는다고 봐야 할 것이다. 또한 독일식 환율 충격은 후발주자인 남북한에게는 어느 정도 대비할 수 있는 여지가 있다고 보이며, 임금 충격의 경우 정부의 적극적인 보조금정책이 전제된다면 대응 가능할 것으로 보인다.

노동시장의 통합으로 북한의 임금수준이 남한에 수렴하는 방향으로 상황이 전개된다면 환율이나 임금 충격과 같은 통합 초기의 과정을 좀 더 빠르게 극복할 수 있을 것이다. 그러한 관점에서 통일 이후의 가장 큰 경제적 과제는 북한의 투자 유치와 북한 인력의 임금-생산성 격차 해소 문제로 생각된다. 이에 대응하기 위해서 첨단산업 유치를 전제로 한 고임금정책, 또는 전통산업 유치를 목적으로 한 저임금정책을 통해 북한 지역의 산업 정착을 유도하는 방안을 고려해 볼 수도 있을 것이다.

그러나 이러한 양극단의 산업-임금 정책은 상당한 부작용을 유발할 가능성이 있기 때문에 보완책으로서 ‘자율감액변동상여금(self-eliminating flexible employment bonus, *Akerlof et al. 1991*)’ 기반의 버클리 모델이나 생산 유형 변화에 따른 점진적인 가격구조 변동을 유도하는 유기적 체제 변환(*organic system transformation, Sinn & Sinn 1991*) 모델을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 통일 이후 과도기에서 누가 얼마만큼 부담을 져야 할지, 그리고 어떠한 정책이 바람직한 것인지는 쉽게 판단을 내릴 수 없는 과제로 여전히 남아 있기 때문에 앞으로도 지속적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

Akerlof, George A., Rose, Andrew K., Janet L. Yellen, Helga Hessenius, Rudiger Dornbusch and Manuel Guitian, “East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union,” *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1991, No. 1, 1991, pp. 1~105

Sinn, Gerlinde and Sinn, Hans-Werner, Kaltstart: *Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung* Tübingen: Mohr-Siebeck, 1991