

## 통일비용 논의의 바람직한 접근

조동호\*(제주평화연구원 객원연구위원)

그동안 통일비용 논의는 통일이 그냥 얻어지는 것이 아니라 비용이 수반된다는 점을 인식하게 하였고, 재원조달방안을 모색하게 하는 긍정적 효과를 가져왔다.

그러나 기존의 통일비용 추정은 편익에 대한 고려 결여, 북한경제의 흡수능력 무시, 조달방식의 신축성 무시라는 문제를 가지고 있다. 이에 따라 통일비용을 과대추정하는 결과를 낳았고, 통일기피 심리의 확산이라는 부정적 효과를 초래했다.

따라서 통일편익은 통일비용보다 클 수밖에 없다는 점을 분명히 인식하는 것이 필요하며, 정책적으로는 초기의 통일비용을 최소화하기 위해서 지금부터 무엇을 할 것인가를 고민하는 것이 중요하다.

\*이화여자대학교 북한학협동과정 교수

## 목 차

- I. 문제의 제기
- II. 기존 통일비용 논의의 장점과 문제점
- III. 통일비용보다 큰 통일 편익
- IV. 통일비용의 관리와 통일 편익의 극대화

## I. 문제의 제기

- 최근 우리 사회에서는 통일에 대한 부정적인 인식이 확대
    - 작년 11월 서울대학교 통일평화연구소의 2009년 통일의식조사에 의하면, 통일이 ‘매우 필요’하다는 의견은 24.7%, ‘필요’하다는 의견은 31.1%로서 전체 응답자의 55.8%가 통일의 필요성을 인정
    - 그러나 이러한 수치는 2007년의 63.8%에 비해 낮아진 것이며, 특히 ‘매우 필요’하다는 의견은 2007년에는 34.4%였으나, 2009년에는 거의 10% 포인트 감소
    - 뿐만 아니라 통일이 ‘전혀 필요없음’이라는 의견은 2007년 2.4%에서 2009년 4.4%로 증가하였고, ‘필요없음’이라고 응답한 경우도 12.7%에서 16.2%로 증가
  
  - 이처럼 통일을 부정적으로 바라보는 데에는 여러 가지 이유가 있으나, 통일비용 부담에 대한 우려가 아직도 광범위하게 확산되어 있기 때문인 것으로 판단
    - 실제로 독일이 통일을 이룬 것에 대한 부러움과 우리도 통일을 할 수 있다는 희망에 가득 차 있던 우리 국민들은 독일의 통일비용을 바라보면서 한반도의 통일에 대하여 우려를 하기 시작한 것이 사실
    - 심지어 막대한 규모가 될 것으로 추정되는 통일비용 때문에 가급적이면 통일이 이루어지지 않았으면 하는 통일기피 심리도 출현
  
  - 이는 통일비용에 관한 기존의 논의와 연구들이 오히려 우리의 통일 노력 혹은 통일의지에 부정적인 영향을 미쳤음을 시사
  
  - 그러나 이는 기존의 통일비용 논의가 이론적인 측면에서는 물론 방향성의 측면에서도 잘못된 데에 기인
    - 이론적인 측면에서는 통일의 순비용(net cost)으로 정의되어야 할 통일비용이 총비용(total cost)으로 정의됨으로써 실제 비용을 크게 부풀리는 결과를 낳았다는 문제
    - 방향성의 측면에서는 통일비용 논의의 본래 목적에서 벗어났다는 문제
- \* 즉 가정에 따라 달라질 수밖에 없는 통일비용 추정치 숫자 그 자체는 크게 중요한 것이 아니며 중요한 것은 이러한 통일비용

을 무리 없이 부담하기 위하여 혹은 통일비용을 줄이기 위하여  
지금부터 대북정책과 국내의 경제정책을 어떻게 펼쳐나갈 것인  
가를 대비해야 함에도 불구하고 이에 대한 논의는 거의 없었음

- 따라서 기존의 통일비용 논의의 문제점을 보완하고 바람직한 접근  
방안에 대해 고민해야 할 필요

## II. 기존 통일비용 논의의 장점과 문제점

### 1. 장점

#### 1) 부담에 대한 인식 고취

- 통일비용에 대한 논의가 가져온 긍정적 효과 중 가장 큰 것은 통일  
이 아무런 부담 없이 이루어지는 것이 아니라 비용을 수반한다는  
사실을 우리 국민 모두가 인식하게 한 것이라 할 수 있음
  - 독일의 통일이 ‘우리’에게도 통일은 이루어질 수 있다는 사실을 확  
인시켜 준 것이라면 통일비용에 관한 논의는 통일로 인하여 ‘나’에  
게 주어지는 부담이 있다는 사실을 인식하게 한 것
- 그 결과 우리 국민들의 통일에 대한 인식과 접근태도가 다분히 감  
상적인 것에서 현실적인 것으로 변화
  - 따라서 통일비용에 관한 논의가 통일을 기피하는 심리를 가지게  
한 측면이 있으나 통일에 따르는 부담이 있음을 인식하고 이에 대  
하여 사전적으로 준비를 할 수 있는 계기를 제공한 것은 긍정적으  
로 평가

#### 2) 자원조달방안의 모색 계기 제공

- 통일비용에 관한 논의는 통일비용의 조달을 어떻게 하는 것이 가장  
바람직한 것인가에 대한 연구를 촉발시키는 계기로 작용
  - 조달방안으로는 국채발행, 세율인상 혹은 세목신설, 통화증발, 예산  
절감, 해외차입 등을 들 수 있는데, 같은 규모를 조달하는 경우라  
도 어느 방안을 사용하느냐 혹은 각 방안을 어떤 비율의 조합으로  
사용하느냐에 따라 우리 경제에 미치는 영향은 상이

*통일의 준비비용으로  
정의되어야 할 통일비용이  
총비용으로 정의됨으로써  
실제비용을 크게  
부풀리는 결과 낳아*

통일에는 비용이  
수반되지만 분단지출의  
해소 등 여러 가지  
경제적·비경제적  
편익도 발생 ... 통일비용  
자체도 편익을 발생시켜

- 따라서 주어진 규모의 통일비용을 어떤 방식으로 조달하는 것이 우리 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화시킬 수 있는 방안인가를 사전적으로 모색해보는 작업은 매우 중요
  - 최적 조달방안이 아닌 방법으로 결정되는 경우 우리 경제에 필요 이상의 충격을 가져 올 우려가 있기 때문

## 2. 문제점

### 1) 편익에 대한 고려 결여

- 통일에는 비용이 수반되지만 여러 가지 경제적·비경제적 편익도 발생
  - 예컨대 분단지출의 해소, 남북경제의 통합으로 인한 규모의 경제 실현, 산업 및 생산요소의 보완성 증대 등과 같은 경제적 편익
  - 이산가족 문제의 해결, 국제사회에서의 위상 제고, 전쟁위험의 해소 등과 같은 비경제적 편익
- 또한 통일로 인하여 편익이 창출될 뿐만 아니라 통일비용 자체도 편익을 발생
  - 통일비용 지출은 북한지역 주민의 소득향상 및 산업의 발전을 가져오게 되고 이는 다시 남한지역 상품에 대한 구매력의 증대로 연결되며, 북한지역 경제의 활성화에 따른 북한지역에서의 세입증대는 가용재원의 규모를 증대시켜 남한지역의 통일비용 부담을 완화
- 그러나 대부분의 통일비용 연구들은 편익을 무시
  - 그 결과 총비용으로 정의함으로써 실제의 통일비용을 과대평가

### 2) 북한경제의 흡수능력 무시

- 북한경제의 흡수능력(absorption capacity)을 감안하지 않은 추정치는 비현실적
  - 통일비용이란 단순히 화폐가 북한으로 이전되는 것이 아니라 기본적으로는 그에 상응하는 물자가 투입되는 것이기 때문
  - 아무리 많은 규모의 투입을 필요로 한다고 하더라도 그만큼의 투입을 소화해 낼 능력을 갖추지 못한다면 흡수능력 이상의 투입은 무의미
- 그동안의 통일비용 추정치들을 살펴보면 가정에 따라 커다란 편차

를 보이지만, 대략 연간 최소치는 150억 달러, 최대치는 1,000억 달러로서 평균은 연간 약 500억 달러 수준

- 그런데 한국은행의 추정에 의하면 2008년 북한의 GNI는 약 290억 달러에 불과하며, 한국은행의 추정치가 실제 북한의 경제규모를 과대추정하고 있다는 지적을 감안하면 현재 북한의 실제 경제규모는 약 100~150억 달러 수준
- 그렇다면 평균적으로 추정되는 통일비용은 북한 전체 경제규모의 약 3~5배 수준인 것이며, 이러한 규모의 투입을 그것도 10년 동안 매년 북한경제가 모두 효율적으로 흡수한다는 것은 불가능

○ 그러므로 현실에서의 통일비용은 기존의 추정치들에 비해서는 크게 작을 것이라고 결론 내릴 수 있음

<표 1> 통일비용 추정치

출처	통일시점	비용추정치	비고
KDI(1993)	2000-2010	\$286bn	German style
KDI(1994)	2000	\$1,000bn	German style
KDB(1994)	1994-2004	\$805bn	German style (60% income differential)
KDI(1997)	1995-2005	9-11% of GDP for the 1st 5 years; 7.5% of GDP for the 2nd 5 years	50% income differential
Fitch Ratings (2003)	over 10-15 years	\$15-20bn per year	-
Rand Institute (2005)	over 5 years	\$50-670bn	to double NK GDP within 4-5 years
SERI(2005)	2015	\$546bn	safety net and industrialization
BOK(2007)	over 13-39 years	German style: \$500-900bn over 22-29 years; economic zone style; \$300-500bn over 13-22 years	to reach NK's per capita income of \$10,000

**북한경제 흡수능력  
감안 않은 추정치는  
비현실적 ... 통일비용은  
우리경제 능력에 따라  
신축적 조절 가능**

source: Kwon, Gooheon(2009), "A Unified Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I)", Global Economic Paper No: 188, Goldman Sachs, p. 19.

통일비용은 기회비용 ...  
 ‘통일로 인하여 통일이  
 이뤄지지 않은 경우에  
 비하여 입게 되는  
 손실’이라고 정의 가능

### 3) 조달방식의 신축성 무시

- 설령 통일비용이 기존의 추정치만큼 소요된다고 하더라도 현실에서  
 는 이만큼의 비용이 반드시 필요한 것이 아님
  - 현실의 통일비용은 모든 항목을 동시에 부담할 수 없다면, 부분  
 적·단계적으로 부담해도 무방
  - 예를 들어 북한에 10개의 고속도로 건설이 필요하다고 해도 우선  
 은 7개만 건설하고 3개는 기존의 국도를 사용할 수 있는 것이며,  
 이만큼의 능력도 안 된다면 우선은 5개만 건설할 수도 있는 것
- 이는 통일비용이란 사전에 확정(fixed and determined)되어 있는 액  
 수가 아니라 남한경제의 능력에 따라 신축적(flexible)으로 조절이 가  
 능한 액수임을 의미
  - 물론 반드시 조절할 수 없는 비용 항목도 존재하지만, 대부분의 항  
 목은 신축적으로 조절이 가능

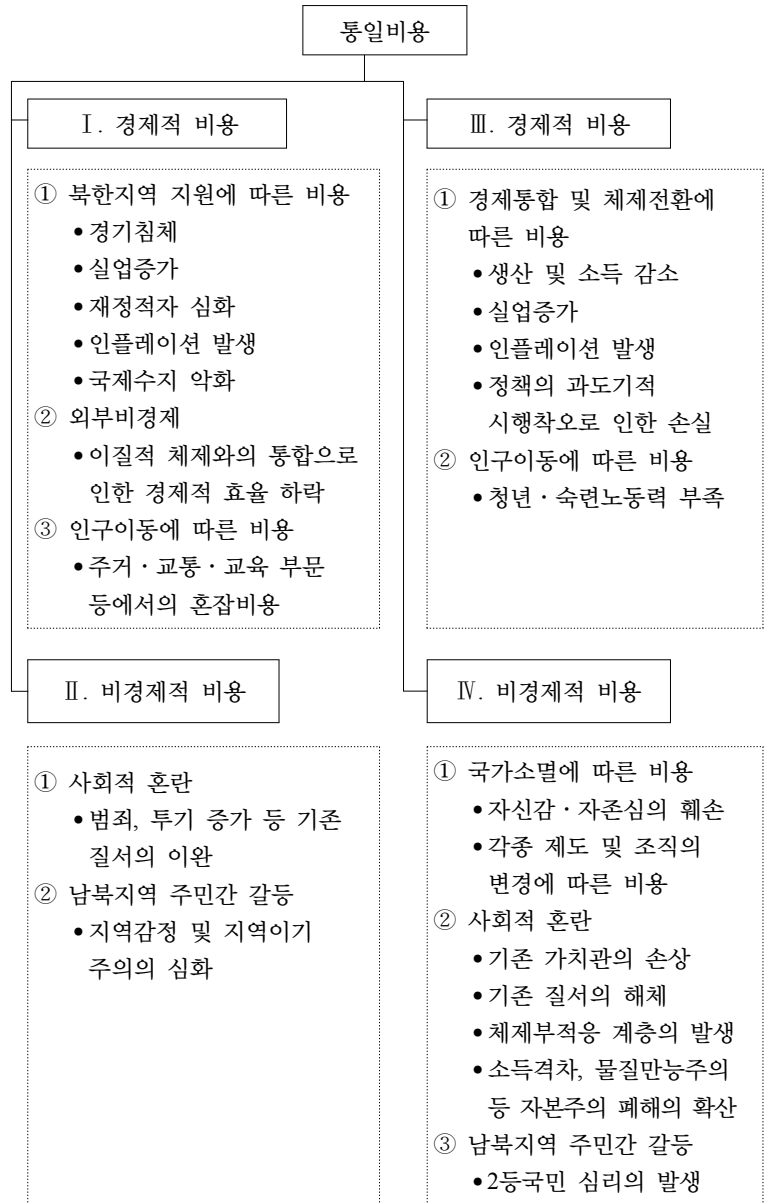
## III. 통일비용보다 큰 통일편익

- 통일비용은 원칙적으로 “통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일로  
 인하여 부담하여야 하는 비용”으로 정의되어야 함
  - 왜냐하면 통일비용이란 통일이 이루어진 상황을 가정하고 있는 것  
 이며 따라서 통일비용도 통일한국의 관점에서 보아야 할 것이기  
 때문
  - 이때의 ‘부담하여야 하는 비용’이란 ‘통일이 이루어지지 않았더라  
 면 부담하지 않았어도 될 비용’이라는 기회비용의 차원에서 정의
- 따라서 통일비용은 “통일로 인하여 남북한이 통일이 이루어지지 않  
 은 경우에 비하여 입게 되는 손실”이라고 정의 가능
  - 이때 통일로 인하여 얻게 되는 편익을 차감하지 않은 비용은 통일  
 총비용이 되며, 편익을 차감한 비용은 통일순비용
- 한편 통일비용 및 편익의 논의에 있어서 통일은 독일통일과 유사한  
 형태의 급진적인 통일로 상정하는 것이 유용
  - 점진적인 통일의 경우 통일비용은 상대적으로 매우 작을 것이며  
 북한 스스로의 통일에 따르는 부담능력도 상당 수준에 올라 있을  
 것이어서 현시점에서 우리의 관심대상이 아니기 때문

- 통일비용을 정리하면 다음의 표와 같음
  - <표 2>의 항목 중 일부는 편익의 측면도 가지고 있으나 여기에서는 비용의 측면만을 정리
    - \* 예컨대 청년·숙련 노동력의 부족이라는 북한지역의 인구이동에 따른 통일비용은 남한지역의 청년·숙련 노동공급의 확대라는 편익의 측면이 존재
  - 또한 중복계산되는 항목도 존재
    - \* 예컨대 북한지역의 생산 및 소득감소는 남한지역의 재정적자와 표리의 관계
  - 결국 <표 2>는 남북한 양 지역이 각각 통일로 인하여 부담하게 되는 비용을 정리하기 위한 목적에서 작성한 것일 뿐 비용의 합계를 구하기 위하여 작성한 것은 아님
  
- <표 2>에서 도식화한 통일비용은 남한지역은 물론 북한지역이 부담하게 되는 모든 경제적·비경제적 비용을 포함하고 있다는 의미에서 광의의 통일비용
  - 일반적으로 추정하는 통일비용은 우리의 경제적 부담의 정도를 파악하기 위한 것이므로 남한지역의 경제적 통일비용 중 북한지역 지원에 따른 비용(I-①)이라는 협의로 정의

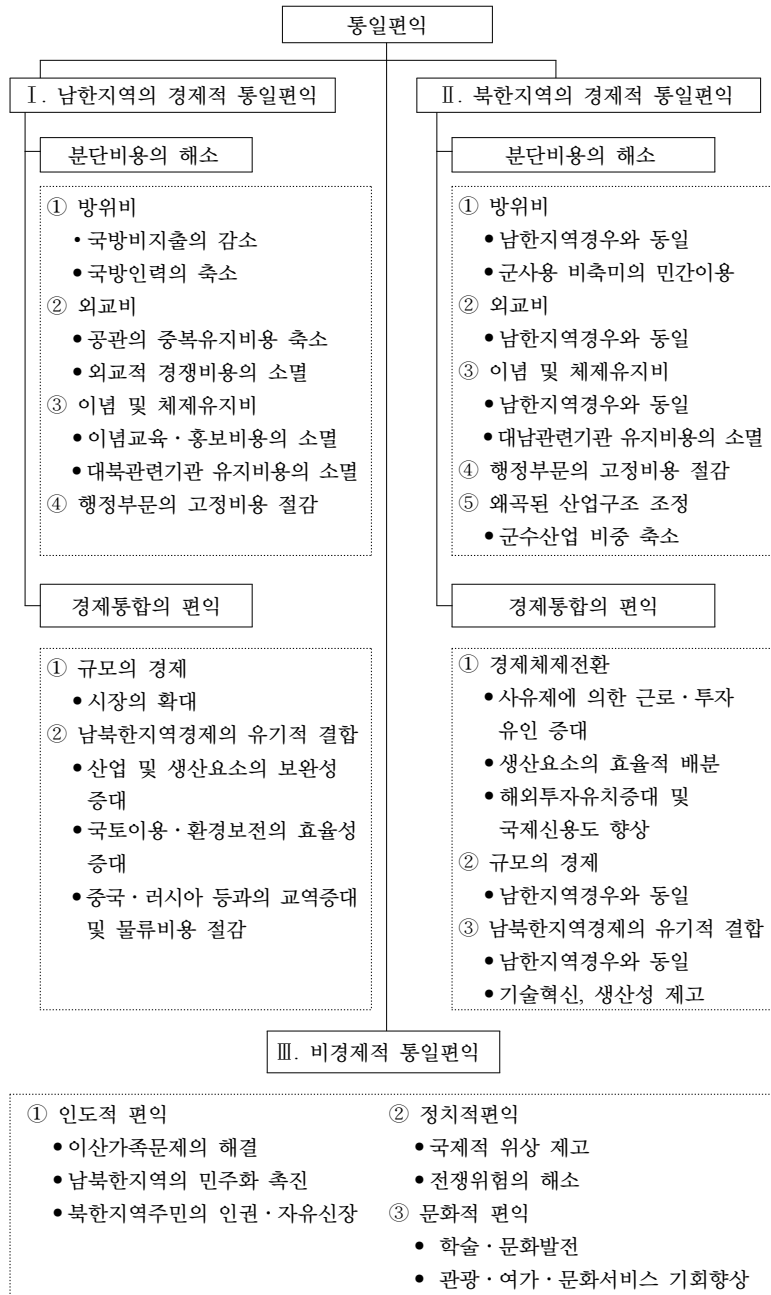
**통일편익은**  
**‘통일한국이 통일이**  
**이루어지지 않았을**  
**경우에 비하여 통일로**  
**인하여 얻게 되는 편익’**

<표 2> 통일비용의 분류



- 통일비용의 경우와 마찬가지로 통일편익은 “통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익”으로 정의(<표 3> 참조)

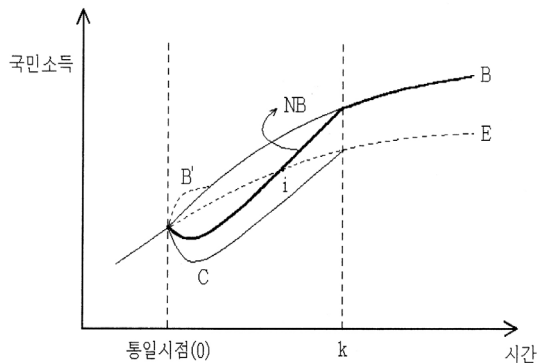
<표 3> 통일편익의 분류



현실적으로 통일편익의 경우 남북한 각각의 지역이 얻게 되는 편익으로 나누는 것 쉽지 않다

통일총비용은 언젠가는  
소요되지 않아  
유한한 반면  
통일총편익은 한반도가  
지구상에 존재하는 한  
영원히 발생 ...  
즉 통일은 이익이  
될 수밖에 없어

- 이는 광의의 통일편익이며, 통일비용 경우와 마찬가지로 이중 남한 지역의 경제적 통일편익 부분만을 따로 분리하여 협의의 통일편익으로 정의 가능
- 그런데 현실적으로 통일편익의 경우는 남북한 각각의 지역이 얻게 되는 편익으로 나누는 것이 쉽지 않음
  - 예를 들어 이산가족문제의 해결이나 국제적 위상의 제고와 같은 것은 남북한이 통일이 되어 함께 누리는 것이기 때문에 이러한 편익을 남북한 각각의 몫으로 나누는 것은 거의 불가능
- 그런데 엄밀한 의미에서 통일비용은 통일총비용에서 통일총편익을 제외한 통일순비용으로 정의되어야 함
  - 통일총비용은 언젠가는 소요되지 않으므로 유한한 반면 통일총편익은 한반도가 지구상에 존재하는 한 영원히 발생하기 때문에 통일순비용은 이론적으로는 마이너스, 즉 통일은 이익이 될 수밖에 없음
- <그림 1>에서 점선으로 표시한 곡선 E는 통일이 이루어지지 않았을 경우 예상되는 남한지역 경제의 생산수준 경로를 나타냄
  - 곡선 C는 통일 이후 편익은 없고 북한지역에 대한 지원이라는 비용만 있다고 가정하였을 경우 예상되는 남한지역 경제의 생산수준 경로를 표시
  - 일정 시점에서 곡선 E와 곡선 C의 차이는 그 해의 통일총비용 규모가 되며, 통일 시점에서부터 통일비용이 사라지는 시점인 k까지의 기간 중 곡선 E와 곡선 C의 사이의 전체 면적이 통일총비용
  - 물론 이때의 통일총비용은 남한지역의 경제적 통일비용만을 고려하고 있다는 점에서 협의의 개념으로 정의



<그림 1> 통일비용과 통일편익의 비교

- 곡선 B는 통일비용 측면은 고려하지 않고 통일편익만이 있음을 가정한 경우 예상되는 남한지역 경제의 생산수준 경로를 표시
  - 일정시점에서 곡선 B와 곡선 E의 차이는 그 해의 통일총편익의 규모가 되며, 곡선 B와 곡선 E의 사이의 전체면적은 통일총편익
  - 한편 곡선 B'는 독일의 경우처럼 통일 직후 북한지역으로부터의 수요, 즉 소위 '통일특수'가 있을 경우를 가정한 것이며, 이 경우 통일 직후 1~2년간은 남한지역의 생산수준 경로는 곡선 B'를 따라다가 곡선 B로 복귀
- 그런데 현실에서는 비용과 편익은 동시에 발생
  - 이를 그림으로 표시한 것이 굵은 실선으로 표시한 곡선 NB이며, 통일 이후 남한지역 경제는 곡선 NB를 따라 생산수준이 결정
- 초기에는 통일총비용이 통일총편익보다 클 것이므로 통일순편익은 음(陰)으로 나타나지만 시간이 지나면 양(陽)으로 변화
  - 통일순편익이 영(零)이 되는 시점 i가 어디에 존재하게 될지는 통일총편익과 통일총비용의 크기에 의존
  - 통일총비용이 사라지는 시점 k 이후에는 곡선 NB는 곡선 B와 동일
- 결국 통일 이후 시점 i까지는 통일로 인해 순비용이 발생하지만, 시점 i 이후에는 순편익이 발생
  - 따라서 한반도가 영원히 존재할 것임을 가정하면, 통일총편익은 통일총비용보다 클 수밖에 없음

#### IV. 통일비용의 관리와 통일편익의 극대화

- 위에서 논의한 바와 같이 통일비용을 이유로 통일의 기회가 왔는데도 통일을 지연하자거나 회피하자고 하는 것은 논리적으로 옳지 않은 주장
  - 그림에도 불구하고 통일의 초기에는 비용이 편익보다 클 수밖에 없기 때문에 통일비용에 대한 우려가 완전히 잘못된 것이라고 할 수는 없음
- 따라서 통일비용의 세대 간 분담 문제가 발생
  - 즉 우리의 후손들은 통일의 편익을 향유하겠지만, 현재의 세대들은 주로 통일의 비용을 감당해야 하므로 가급적 비용 부담을 '나의 세대'가 부담하지 않고 '다음 세대'로 이전하고자 하는 심리가 발동

*초기엔 통일총비용이  
통일총편익보다 클  
것이므로 통일순편익은  
음(陰)으로 나타나지만  
시간이 지나면  
양(陽)으로 변화*

**통일비용을 이유로**

**통일의 기회가 왔는데도**

**통일을 지연하자거나**

**회피하고자 하는 것은**

**논리적으로**

**옳지 않은 주장**

- 그러나 이는 다음과 같은 측면에서 근시안적인 사고이고 분단조국을 살고 있는 국민으로서의 역사적 책임이 부족한 판단
  - 첫째, 통일은 우리 마음대로 시기를 결정할 수 없음
  - 둘째, 통일 초기에는 비용이 클 수밖에 없다는 사실이 비용만 존재한다는 점을 의미하는 것은 아니므로 우리들 중의 누구에게는 통일이 통일편익을 발생시키면서 새로운 기회로 작용
  - 셋째, 비용을 부담하지 않기 위해 통일을 회피하는 경우 국격의 저하라는 새로운, 그리고 결코 적지 않은 비용이 발생
  - 넷째, 후손에게 분단과 비용을 물려주는 것은 잘못된 자세
  
- 따라서 통일비용은 통일 회피의 논거로 삼아야 하는 것이 아니라 어떻게 하면 초기의 통일비용을 최소화할 것이냐의 관점에서 접근해야 할 필요
  
- 이는 <그림 1>로 이야기하면 통일순비용이 사라지는 시점  $i$ 를 최대한 당기느냐의 문제이며, 이를 위해서는 다음과 같은 북한, 남한, 주변국의 역할이 요구
  
- 첫째, 북한은 조속히 개방·개혁의 길에 나섬으로써 정상국가화와 근대국가화를 추진해야 함
  - 21세기 세계화 시대에 ‘선군’ 슬로건으로는 살아남을 수 없음을 이해하고 정상국가로 변화하여야 함
  - 통일 이전에 북한의 정상국가화가 추진되면 될수록 통일비용은 최소화
  
- 둘째, 남한은 무엇보다도 지속적으로 정치·경제·사회 등 전 분야에서 선진화로의 발전에 노력
  - 통일이 언제 어떤 형태로 다가오든 이를 감당할 능력을 갖추는 것이 가장 중요
  - 우리 경제가 양적·질적으로 성장해야 시점  $i$ 를 당길 수 있고, 사회가 발전해야 북한주민들의 마음을 얻을 수 있으며, 정치적 역량이 커져야 국제사회의 적극적인 협력을 원만하게 이끌어 낼 수 있기 때문
  - 남북경협에서는 ‘퍼주기’, ‘안주기’가 아니라 ‘잘 주기’가 필요
  
- 셋째, 주변국은 한반도의 통일비용에 대해 지나친 우려를 할 필요가 없으며 한반도 통일을 적극 지원하는 것이 자국의 이익에도 부합함을 인식시키는 작업이 필요

- 동북아 평화와 안정은 한반도의 통일 없이는 불가능
- 예컨대 한반도 통일시 북한난민을 우려하지만, 통일이 되지 않은 상태에서 북한경제가 지속적으로 악화되는 경우 난민 문제는 더욱 심각하고 장기적인 문제로 발전할 가능성
- 또한 통일 한반도는 주변국에게도 경제발전의 새로운 동력으로 작용
- 따라서 통일에 대한 우리의 의지와 능력, 그리고 통일전략을 지금부터 주변국에 알리고 설득하는 작업이 중요

*통일이 언제 어떤  
형태로 다가오는  
이를 감당할 능력  
갖추는 것이 가장 중요*

편집: 진행남(제주평화연구원 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

**전화:** 064)735-6500 **팩스:** 064)735-6512

**E-mail:** policyforum@jpi.or.kr **http://www.jpi.or.kr**

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760