

# 연구 논문

통일 비용 · 편익 논의의 재조명  
김석진



# 통일 비용 · 편익 논의의 재조명

김석진 | 통일연구원 연구위원 | kimsj@kinu.or.kr

## I. 머리말

다양한 통일담론을 살펴보면, 통일 비용 · 편익이 논의의 출발점이 되는 경우가 많음을 알 수 있다. 통일비용보다 편익이 훨씬 크다는 ‘통일대박론’이 대표적이다. 반면 천문학적인 통일비용을 감당하기 어려우므로 통일은 바람직하지 않다는 의견도 만만치 않다.

지난 20여 년 동안 많은 연구가 나왔음에도 불구하고 일반 국민뿐만 아니라 정책 전문가와 오피니언 리더들도 통일 비용과 편익 전망에 대해 의견을 모으지 못하고 있다. 연구마다 통일 비용과 편익 추정치가 천차만별이라 할 정도로 크게 달라서 연구가 더해질수록 혼란도 더해지는 느낌이다. 사실 통일은 매우 큰 불확실성을 내포하고 있으므로 이렇게 다양한 전망이 나오는 것은 자연스러운 일이라고 할 수 있다.

이 글에서는 통일 비용과 편익 전망에 관해 합의를 보기 어려운 이유가 무엇인지를 주요 쟁점별로 나누어 살펴본다. 다양한 전망 간의 차이는 단순히 연구의 범위 차이에서 비롯된 경우도 있지만, 그보다는 통일 시나리오의 실현 가능성과 바람직한 통일정책 방향을 둘러싼 심각한 의견 차이를 반영하고 있는 경우가 더 많다. 따라서 통일 비용 · 편익 논의를 재조명해 보면 통일정책의 중요 이슈가 무엇인지, 앞으로 우리가 해결해야 할 문제가 무엇인지를 이해하는데 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

## II. 통일비용 논의의 주요 쟁점

### 1. 통일비용의 용도와 지출주체

이제까지 나온 많은 통일비용 추정치<sup>1)</sup>는 그 규모가 너무나 커서 연구자의 의도와 상관없이 통일에 대한 부정적 시각을 확산시키는 효과를 발휘했던 것으로 보인다. 그러나 최근에는 통일비용 부담을 그렇게 걱정할 필요가 없다는 반론이 강력하게 제기되었다. 그 논거는 크게 두 가지이다. 하나는 통일비용의 대부분은 투자성 지출이므로 당장에는 비용이 들지만 머지않은 장래에 훨씬 더 큰 편익을 낳게 된다는 것이다. 다른 하나는 투자성 지출의 주요 부분은 국내 민간기업과 외국기업의 투자로 구성될 것이므로 정부가 부담해야 할 부분의 규모는 제한적이라는 것이다.

이 두 가지 논거 중 두 번째 논거는 확실히 타당해 보인다. 통일한국은 시장경제라는 단일한 체제를 갖게 될 것이며, 일반적으로 시장경제에서는 정부투자보다 민간투자의 비중이 훨씬 높기 때문이다. 한국의 예를 들면, 지난 수십 년 동안 줄곧 민간투자는 정부투자의 5~6배 규모를 유지해 왔다. 통일 이후 북한지역에 대한 투자에서도 민간투자(외국인투자 포함)가 훨씬 큰 비중을 차지할 것이며, 정부는 전력, 교통, 수자원 등 공공 기반시설에 대한 투자와 농업 및 산업 부문 지원비용만 지출하면 될 것이다.

그러나 첫 번째 논거의 타당성은 분명하지 않다. 통일비용 중에서 소비성 지출의 비중이 상당히 커질 가능성을 무시할 수 없기 때문이다. 특히 독일통일의 경험은 통일비용 중에서 소비성 지출이 큰 비중을 차지하게 됨을 보여주었다. 널리 알려진 독일 통일비용 추정치<sup>2)</sup>에 의하면, 민간부문을 제외한 공공부문의 통일비용 중에서 소비성 지출의 비중은 4분의 3 이상이었으며, 민간부문까지 합한 총통일비용 대비 비중도 2분의 1 이상이었던 것으로 추정된다.

독일의 통일비용에서 소비성 지출의 비중이 이렇게 높았던 것은 통일 이후 서독의 발달된 사회복지제도를 그대로 동독에 적용하여 동독주민들에게도 서독주민과 동등한 복지 혜택을 제공하였기 때문이다. 사회복지제도의 요체는 고소득층에서 저소득층으로 소득을 재분배하는 것이고, 동독은 저소득 지역이었으므로 서독에서 동독으로 대규모 소비성 이전지출이 불가피하

1) 기존 통일비용 연구에 대해서는 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』, 통일연구원, 2011, pp.9~38 참조.

2) 독일 경제자문위원회, 할레경제연구소, 베를린자유대학 등의 추정치가 있다. 김석진, 『독일통일 20년의 경제적 교훈과 시사점』, 『KIET 산업경제』, 2010년 9월호, 산업연구원, 2010, 〈표 3〉, 〈표 4〉와 염명배·유일호, 『독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교』, 『재정학연구』, 제4권 제2호, 한국재정학회, 2011, 〈표 3〉 참조.

였다.

〈표 1〉 통일비용의 용도와 지출주체에 따른 분류

		지출주체		
		정부/공공부문	민간부문	해외부문
지출 용도	투자성 지출	기반시설 건설비용, 농업 및 산업 지원비용	민간기업 투자 등	외국기업 및 국제기구 투자 등
	소비성 지출	사회복지, 교육, 공공행정 지출	민간단체 지원 등	국제기구 및 국제 NGO 지원 등

자료: 김규륜 외(2011), p. 18, 표 II-2를 수정 보완함.

한반도 통일비용에 대한 연구 중에는 이런 사회복지지출 부분을 무시하고 단지 투자성 지출 수요만을 추정하는 것이 많다. 통일비용에 대한 연구는 1990년대에 특히 활발했는데, 당시에는 남한에서도 사회복지지출 비중이 그리 높지 않았으므로 자연스럽게 사회복지비용을 무시하게 되었던 것으로 보인다. 하지만 이제는 남한의 사회복지제도가 크게 확충되어 있어 독일의 경우처럼 통일 이후 사회복지제도를 통합 운영할 경우 사회복지지출, 즉 소비성 지출이 통일비용에서 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 또한 투자지출의 경우와 달리 사회복지지출의 대부분은 정부와 공공부문이 감당해야 한다. 물론 사회복지제도를 통합 운영하지 않는다면, 통일 이후 북한지역에 대한 복지지출규모를 크게 줄일 수도 있다. 다시 말해서 통일비용의 규모와 용도별 구성비율은 통합유형에 따라 크게 달라질 수 있다.

## 2. 통합유형별 통일비용

통일비용을 둘러싼 논란에서 가장 중요한 정책적 시사점을 갖는 이슈는 정치적 통일 이후 사회경제적으로는 어떤 유형의 통합이 이루어질 것이냐 하는 점이다. 통일비용에 대한 초기의 연구들은 대체로 독일통일의 경우, 즉 완전한 사회경제 통합을 전망의 전제로 삼았던 것으로 보인다. 그러나 최근에는 통일한국은 독일통일과는 상당히 다른 통합경로를 거치게 될 것이라든가 또는 그렇게 되도록 정책적으로 유도해야 한다는 논의가 활발하다.<sup>3)</sup> 즉 장기적으로는 완전 통합을 지향하지만 일정 기간 동안은 남북 간 통합의 수준을 제한하는 부분 통합 또는 점진 통합 방안을 채택해야 한다는 의견이다.

3) 대표적인 문헌으로는 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리운영 방안』, 한국개발연구원, 2012 및 안예홍·문성민, 『통일 이후 남북한 경제통합방식에 대한 연구』, 『금융경제연구』, 제291호, 한국은행, 2007가 있다.

완전 통합과 부분 통합의 구분에서 핵심적인 기준은 사회복지제도와 노동시장의 통합수준이다. 4) 먼저 사회복지제도의 통합수준은 소비성 통일비용을 결정하는 주된 요인이 된다. 만약 통일 이후 북한주민에게 남한과 동등한 복지 혜택을 베푼다면 통일비용의 규모는 도저히 감당하기 어려울 정도로 커질 가능성이 높다. 여러 사회복지제도 중에서 기초생활보장제도 하나만 하더라도 지출 부담은 너무 크다. 기초생활보장제도는 소득수준이 최저생계비에 못 미치는 절대 빈곤층에게 생계, 주거, 의료, 교육비를 지원해 주는 제도이다. 북한의 1인당 소득은 남한의 5%대에 불과한 것으로 추정된다. 따라서 “통일 이후 남한의 기초생활보장제도를 수정 없이 북한지역에 그대로 적용할 경우 북한주민 거의 대부분이 이 제도의 수급자가 될 것”이며, “GDP의 10%에 이르는 공공지출이 ... 발생할 가능성이 있다.”<sup>5)</sup> 게다가 기초생활보장제도 외에 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)과 기초노령연금, 보육비 지원 등 다른 복지제도 운영에 들어가는 비용도 고려해야 한다.

노동시장 통합수준, 즉 남북 간 이주의 허용 정도도 중요한 요인이다. 통일 이후 북한주민의 남한 이주가 자유롭게 허용된다면 대규모 이주가 발생할 가능성이 높고, 그 경우 노동시장 통합에 따라 북한 임금은 상향 압력을 받게 될 것이다. 그 결과 북한에서는 임금수준이 생산성을 크게 상회하게 되어 고용창출이 느려지고 대량실업이 발생할 가능성이 높다. 또한 사회복지제도 통합도 북한의 임금 상승을 부추기는 요인으로 작용할 것이다. 독일통일 이후 동독의 노동시장에서 바로 이러한 일이 벌어졌다.<sup>6)</sup> 북한의 임금이 너무 높아지면 북한지역에 대한 민간기업의 투자가 부진해질 것이며, 이는 투자성 통일비용의 조달에 차질이 생김을 의미한다. 또한 대량실업이 발생하게 되면 사회복지비용 부담이 더욱 커질 것이다.

흔히 제기되는 천문학적 통일비용에 대한 걱정은 이런 상황을 염두에 둔 것이다. 이런 걱정을 앞세우는 사람들은 한반도에서도 독일의 경우와 비슷한 완전 통합이 불가피하다고 생각하는 경향이 있다. 통일이 되면 북한주민도 대한민국 국민이므로 당연히 거주이전의 자유를 가져야 하며, 남한주민과 동등한 복지 혜택을 받아야 한다는 것이다. 간단히 말해 북한주민의 헌법적 권리를 보장하기 위해 완전 통합이 불가피하다는 것이다. 또한 이런 권리를 보장하지 않을 경우 남북 간에 정치적으로 너무나 큰 갈등이 발생할 것이라는 우려도 제기된다.

그러나 정말로 한반도에서도 독일 같은 즉각적 완전 통합이 불가피한가에 대해서는 더 생각해 볼 여지가 크다. 예를 들어 기존의 대한민국 헌법 대신에 새로운 통일헌법을 제정하여

4) 이 문제에 관한 아래의 논의는 김석진, 「경제 분야 통일비용·편익 분류 체계」, 김규륜 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』, 통일연구원, 2013 중 pp.242~244의 내용을 요약·수정한 것이다.

5) 고영선, 「남북통일을 위한 재정조달」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 11월호, 한국개발연구원 p.17.

6) Michael C. Burda and Jennifer Hunt, "From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in East Germany," *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 2001 참조.

일종의 연방제를 채택함으로써 일정 기간 동안 남북한의 재정 및 사회복지제도를 분리 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 일단 북한주민을 위한 복지 혜택을 북한 소득수준 대비 적정 한도 내로 제한하고 남북한 소득격차 해소에 따라 점진적으로 복지격차를 줄여가는 방안이다. 북한의 소득수준이 워낙 낮아 비교적 작은 규모의 복지지출만으로도 생활수준을 크게 향상시킬 수 있으므로 북한주민들이 큰 불만을 갖지 않을 수도 있다. 또 북한주민들의 남한 이주를 억제하는 경제적 유인책을 실시하여 실질적으로 노동시장 통합을 제한하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 초기의 짧은 기간 동안만이라도 휴전선을 유지하고 북한주민에게 비자 시스템을 적용하여 물리적으로 이주 통제를 실시하자는 주장도 있다.

아마도 통일비용을 걱정하지 않아도 된다고 보는 의견은 이런 식의 부분 통합 방안을 염두에 두었던 것 같다. 하지만 이제까지의 통일비용 논의에서는 통합유형의 문제를 명시적으로 제기하지 않아 오해와 혼동을 유발하는 경우가 많았다. 또한 부분 통합 방안이 실현 가능하다고 해서 반드시 통일비용을 걱정하지 않아도 된다고 할 수도 없다. 통일비용에 대한 가장 중요한 연구 중 하나인 한국재정학회 등의 연구는 북한주민에 대한 복지 급여를 남한주민보다 훨씬 낮게 책정하는 방안을 가정하였지만, 그럼에도 불구하고 복지비용 부담은 시나리오에 따라 대단히 큰 규모가 될 수도 있을 것으로 추정되었다.<sup>7)</sup> 부분 통합에도 다양한 수준이 있을 수 있고, 그 중 어떤 시나리오가 실현될지 모르기 때문에 통일비용의 불확실성은 매우 크다고 할 수 있다.

### 3. 통일비용 지출기간

통일비용에 대한 또 하나의 중요한 통념은 시일이 흐름에 따라 부담이 줄어들 것이며 일정 기간이 지나면 더 이상 비용을 지출하지 않아도 될 것이라는 생각이다. 이런 생각에는 타당한 논리적 근거가 있다. 통일비용이 발생하는 근본적 이유는 남북한 간의 소득격차이다. 북한지역을 위한 재정지출과 민간투자 자금을 북한 내에서 조달하기 어려워 남한 및 해외에서 북한으로 자금이 이전되어야 하는 것이다. 하지만 통일 이후 북한 개발이 순조롭게 진행되어 남북한 소득격차가 축소되고 북한경제의 규모가 커지면 북한 내에서 조달 가능한 자금의 비중이 상승할 것이며, 따라서 통일비용 부담은 상대적으로 줄어들 것이다. 그리고 남북한 소득격차가 완전히 해소되고 나면 통일비용 지출도 종료될 것이다.

그러나 예상보다 통일비용의 상대적 감소속도가 훨씬 느려지고 지출기간이 길어질 가능성도

7) 한국재정학회 · 성균관대학교 산학협력단 · ㈜코리아데이터네트워크, 「통일재원 마련방안 연구」, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011, p.212 참조.

있다. 초기에 소득수준이 낮을 때에는 북한의 성장속도가 빠르겠지만 나중에는 성장속도가 느려져 남북한 간 소득격차가 잘 좁혀지지 않을 수도 있는 것이다. 같은 나라 안에서 지역 간 소득격차가 장기간 유지되는 경우도 흔하다. 가장 유명한 사례가 이탈리아의 ‘메쥬조르노 문제(Mezzogiorno problem)’이다.<sup>8)</sup> 1861년 이탈리아 통일 당시 세칭 ‘메쥬조르노’(정오라는 뜻)라고 불리던 남부 이탈리아는 북부 이탈리아에 비해 사회경제적으로 훨씬 뒤쳐져 있었다. 그런데 150여 년이 지난 오늘날에도 이런 격차는 여전히 유지되고 있어서 2011년 현재 남부 이탈리아의 1인당 GDP는 북부의 55% 정도에 불과하다.<sup>9)</sup> 이탈리아 정부는 1950년에 ‘메쥬조르노 개발기금(Cassa per il Mezzogiorno)’을 설립해 30년 이상 남부 이탈리아에서 대대적인 공공사업과 민간투자 지원사업을 벌였으나, 결국 남북 간 소득격차 해소라는 목표는 달성하지 못하였다.

남북한의 경우에는 소득격차가 훨씬 더 크기 때문에 통일 이후 북한이 순조롭게 고도성장한다 하더라도 소득격차 해소에 대단히 오랜 기간이 걸릴 것으로 예상된다. 최근의 몇몇 연구에서는 낙관적인 시나리오에서도 통일 20년 후 북한의 1인당 소득은 남한의 40% 정도밖에 되지 않을 것으로 전망되었다.<sup>10)</sup> 또 소득수준이 상승할수록 성장속도가 느려진다는 경제성장이론 및 세계경제의 일반적 경험을 고려할 때, 북한의 성장속도는 점차 느려지고 남북한 소득격차 해소 속도도 느려질 가능성이 높아 보인다. 따라서 통일비용 지출은 적어도 한 세대 이상, 어쩌면 두 세대 이상의 오랜 기간 동안 계속될 수도 있다.

북한이 남한에 비해 저소득 지역으로 남아 있는 한, 사회복지지출을 비롯한 각종 재정지출을 위해 상당한 재원이 남한에서 북한으로 이전되지 않을 수 없다. 물론 이런 지역 간 이전지출은 남한 내에서도 이루어지고 있으며 다른 많은 나라에서도 계속되고 있는 현상이다. 따라서 일정 기간 후부터는 이를 통일비용이라고 부를 필요가 없다는 의견도 있다. 하지만 이름을 뭐라고 부르든 그 경제적 본질, 즉 남한에서 북한으로 이전지출이 이루어진다는 점, 즉 소득 재분배가 이루어진다는 점은 변하지 않는다.

통일비용의 상대적 부담(남한 GDP 대비 비율)이 얼마나 빨리 줄어들 수 있을지도 의문이다. 독일통일의 경우 당초에는 초기의 짧은 기간에 통일비용이 집중적으로 지출될 것으로 예상되었으나 실제로는 대규모 비용이 장기간에 걸쳐 계속 필요하였다. 대표적인 독일 통일비용 추정치들

8) 독일통일과 관련해 메쥬조르노 문제를 논의한 문헌으로는 Andrea Boltho, Wendy Carlin, and Pasquale Scaramozzino, "Will East Germany Become a New Mezzogiorno?" *Journal of Comparative Economics*, Vol. 24, No. 3, 1997 참조.

9) 이탈리아는 보통 5개 지역으로 구분되는데, 2011년 현재 지역별 1인당 GDP는 북서부 31,700유로, 북동부 31,200유로, 중부 28,400유로, 남부 17,200유로, 도서지방 17,400유로이다. 즉, 가난한 남부 및 도서 지방의 1인당 GDP는 잘사는 북서부 및 북동부의 55% 정도에 불과하다. Eurostat(EU통계국), "Regional GDP: GDP per Capita in the EU in 2011," 27 Feb 2014 참조.

10) 전홍택, 「남북한 경제통합 시 북한경제의 한시적 분리 시나리오」, 전홍택 편, 「남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안」, 한국개발연구원, 2012, pp.47~54 및 김석진, 「경제 분야 통일편의 종합 및 시사점」, 김규륜 외, 「정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구」, 통일연구원, 2013, pp.359~366 참조.

(각주 2번 문헌 참조)을 보면, 공공부문 통일비용은 통일 후 10여 년이 지난 2000년대 초중반까지 매년 서독 GDP 대비 4~5%의 비슷한 수준을 유지했던 것으로 나타난다. 통일비용 지출이 장기화된 것은 사회복지제도 통합에 따라 고정적인 소비성 이전지출이 계속된 데다 동서독 소득격차 해소 속도가 당초 예상보다 느렸기 때문이다. 2000년대 중반 이후에는 소득격차가 조금 더 좁혀져 서독 GDP 대비 통일비용 비율은 그 이전 시기보다 줄어든 것으로 추측되지만, 그래도 여전히 상당한 규모의 지출이 계속되고 있다.

남북한의 경우에도 통일비용의 상대적 부담은 장기간 비슷한 수준에서 유지될 가능성이 높아 보인다. 북한의 발전수준이 워낙 낮기 때문에 대규모 공공투자 수요가 장기간 계속 발생할 것이며, 북한지역에 사회복지제도를 적용함에 따라 소비성 이전지출도 계속되어야 하기 때문이다. 앞에서 살펴본 대로 사회복지제도를 분리 운영할 경우 소비성 통일비용을 많이 줄일 수 있겠지만, 그 경우에도 남북한 복지급여격차를 점차 줄여가야 하므로 남북한 소득격차가 줄어들어도 사회복지를 위한 이전지출 소요액은 줄어들지 않을 가능성이 높다.

### III. 통일편익 논의의 주요 쟁점

#### 1. 통일편익의 향유주체

통일이 되면 통일비용만 들어가는 것이 아니라 통일편익도 발생할 것이다. 과거에는 통일비용에 연구가 집중되었으며 편익에 대한 고려는 소홀한 편이었지만, 최근에는 편익이 매우 클 것이라는 낙관적 의견이 강조되고 있다. 그런데 통일 비용과 편익을 비교할 때에는 한 가지 주의할 점이 있다. 비용의 지출주체와 편익의 향유주체가 같지 않다는 점이 바로 그것이다. 비용은 남한시민<sup>11)</sup>이 부담하지만, 편익은 남북한 시민이 함께 누리게 된다. 따라서 편익이 비용보다 훨씬 크다 하더라도 남한시민에 국한해 보면 사정은 달라질 수 있다.

실제로 통일편익에 대한 대표적 연구들은 통일에 따라 북한의 성장률은 크게 상승하는 반면 남한의 성장률은 오히려 하락할 가능성이 높다는 추정 결과를 내놓고 있다.<sup>12)</sup> 이는 통일 이후 북한지역에 대규모 공공투자 및 민간투자가 이루어짐에 따라 남한지역에 대한 투자는 통일이 일어나지 않는 경우에 비해 줄어들 것으로 예상되기 때문이다. 즉 북한에

11) 통일 이후 상황에 대해서는 '주민'과 '시민'의 개념을 분리해 생각할 필요가 있다. 통일 이후에는 출신지역과 거주지역이 달라지는 사람들이 많아 질 것이기 때문이다. 예를 들어 남한으로 내려와 거주하는 북한 사람들은 남한주민이 되지만 출신지역 기준으로는 북한시민이라고 할 수 있다.

12) Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Modeling Korean Unification," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 28, No. 2, 2000, pp.400~421 및 대외경제정책연구원 · 산업연구원, 「남북 경제공동체 추진 구상」, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011, pp.493~511 참조.

대한 투자가 남한에 대한 투자를 구축(驅逐)하는 부정적 효과가 나타난다는 것이다. 그렇다면 통일이 되면 남한경제와 남한시민은 오히려 손해를 보게 되는 것일까? 아마도 그렇지 않을 가능성이 높아 보이는데, 이에 대해서는 두 가지 중요한 근거를 들 수 있다.

첫째, 남북한 각각의 GDP와 GNP가 크게 달라질 것이라는 점이 중요하다. GDP는 지역 기준, GNP는 사람(국적) 기준으로 측정되는 국민소득이다. 폐쇄경제에서는 GDP와 GNP가 일치하지만 자본과 노동의 이동이 가능한 개방경제에서는 GDP와 GNP 간에 차이가 생긴다. 통일이 되면 자본은 남한에서 북한으로 이동하고 노동은 북한에서 남한으로 이동할 가능성이 높다. 자본투자에 따라 북한 GDP가 증가하면 그중 상당 부분은 자본소유자인 남한시민의 소득으로 귀속될 것이고, 남한 GDP 중 일부분은 남한으로 이주한 북한시민의 소득이 될 것이다. 이때 북한에 대한 투자의 수익률은 매우 높을 가능성이 큰 반면, 남한으로 이주한 북한시민은 저임금 직종에 종사할 가능성이 크므로, 남한 GNP는 GDP보다 커지고 반대로 북한 GNP는 GDP를 밑돌 가능성이 커 보인다. 또한 북한지역의 경제가 크게 활성화됨에 따라 남한시민 중에서도 북한으로 이주해 일하는 사람들이 생기게 되며, 이들은 대체로 고임금 직종에 종사하는 고급인력으로 구성될 것으로 예상된다. 이 점까지 고려하면 증가한 북한 GDP 중 남한시민에게 귀속되는 부분의 비중은 상당히 클 가능성이 높아 보인다.

둘째, 북한지역의 투자와 생산은 남한지역의 투자와 생산을 대체하기만 하는 것이 아니라 반대로 유발하는 효과도 가질 것이다. 이 문제는 해외직접투자가 본국 경제에 미치는 영향이 어떠한가 하는 문제와 매우 비슷하다. 해외직접투자가 증가할 경우 본국의 수출, 생산, 고용을 대체하여 '산업 공동화'를 불러오는 측면이 있는 반면, 해외 현지법인에 대한 자본재와 중간재 수출이 늘어나 본국의 수출, 생산, 고용을 유발하는 효과도 나타날 수 있다. 상반되는 두 가지 효과 중 어느 쪽이 큰가는 이론적으로 확정할 수 없고 관련 국가의 경제구조와 상황에 따라 달라질 수 있는 실증적 문제이다. 한국의 경우 지난 수십 년 간 해외직접투자가 활발하게 이루어졌는데, 대체로 긍정적 효과가 부정적 효과보다 컸으며, 특히 개발도상국에 대한 투자에서 긍정적 효과가 컸던 것으로 분석되고 있다.<sup>13)</sup> 개도국에 대한 투자는 국내투자와 업종 및 공정의 성격이 달라서 대체효과보다는 보완효과가 크기 때문이다. 통일 이후 북한도 대체로 개도국에 해당하여 북한지역의 산업구조는 남한지역과는 상당히 달라질 것이다. 북한의 산업구조는 남한에 비해 훨씬 노동집약적인 특성을 갖게 될 것이며, 남한이 북한에 자본재와 중간재를 수출하고 최종재를 수입하는 교역구조, 즉 일반적인 선진국-개도국 간 교역구조가 성립할 가능성이 높다. 즉 남북한 경제는 상호보완적인 성격을 갖게 되어 북한지역에 대한 투자가

13) 서영경·이한녕, 「해외직접투자의 경제적 효과 분석」, 『조사통계월보』, 2002년 10월호, 한국은행, 2002 및 신현열·오진석, 「제조업의 해외직접투자가 국내 고용에 미친 영향」, 『조사통계월보』, 2005년 11월호, 2005 참조.

남한경제에도 도움이 되는 효과가 나타날 가능성이 높아 보인다.

## 2. 통일편익의 원천

이제 좀 더 구체적으로 어떤 통일편익이 어떤 경로를 통해 나타나게 될지 검토해 보자. 경제적 측면에서 통일편익은 우선 북한의 경제성장, 즉 북한 GDP의 증대를 통해 구현될 것이다.<sup>14)</sup> 앞에서 살펴본 대로 남한의 GDP 또는 GNP가 증가하는 효과도 나타날 수 있지만, 그것은 북한 GDP의 증대를 통해 나타나는 파생적 결과이므로 북한의 경제성장이 얼마나 순조롭게 진행될 것이냐 하는 점이 우선적인 관심사가 된다.

통일 이후 북한의 성장 잠재력에 대해서는 여러 가지 통념이 있는데, 그중에는 의심스러운 것도 있고 타당해 보이는 것도 있다.<sup>15)</sup> 의심스러운 통념 중 대표적인 것은 북한 지하자원의 경제적 가치가 매우 높다는 것이다. 지하자원에서 얻는 수익으로 통일비용의 상당 부분을 충당할 수 있다는 낙관적 전망도 흔히 제시되고 있다. 그러나 북한 지하자원의 구성을 조금만 세심하게 살펴봐도 이런 전망이 지나친 기대에 불과하다는 점을 어렵지 않게 이해할 수 있다. 북한에는 남한보다 훨씬 많은 지하자원이 매장되어 있는 것으로 알려져 있다. 하지만 세계적으로 가장 수요가 많고 수익성도 높은 자원인 석유와 가스가 없고, 그 다음으로 중요한 연료자원인 유연탄(역청탄)도 없다. 북한에 풍부하게 매장되어 있는 대표적 자원은 무연탄과 철광석인데, 무연탄은 보조연료에 불과해 수요가 제한적이며, 북한산 철광석은 품위(총중량 대비 유효 금속중량의 비율)가 매우 낮아 높은 수익성을 기대하기 어렵다. 그 외에도 구리, 마그네사이트, 이연 등 여러 가지 자원이 있긴 하지만, 이들 기타 자원도 역시 수요가 제한적이거나 품위가 낮다는 문제점이 있다. 이런 점들을 고려해 볼 때, 북한의 지하자원은 가치가 전혀 없는 것은 아니겠지만 통일편익의 중요한 원천이 되지는 못할 것으로 보인다.

지하자원보다 훨씬 중요한 성장 원천은 인적자원에서 발견할 수 있다. 북한은 비슷한 소득수준의 다른 개발도상국에 비해 교육수준이 높아 인적자원의 질이 좋은 편이라고 할 수 있다. 그러나 북한의 인적자원은 사회주의 체제의 한계에 갇혀 있어 충분한 생산성을 발휘하지 못하고 있다. 북한의 많은 국영기업들이 제대로 가동되지 못해 노동자들을 놀리고 있으며, 가동되는 기업도 생산성은 매우 낮다. 집단농장제도로 인해 농업 생산성 역시 낮은 편이다. 1990년대 중반 이후 20년 가까운 기간 동안 북한에서도 계획경제 체제가 상당 부분

14) 김석진(2013)참조.

15) 북한의 성장 잠재력에 대한 상세한 설명으로는 김석진, 「북한 산업의 발전 잠재력과 정책과제」, 김두일 편, 「남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략」, 한국개발연구원, 2012 참조.

허물어지고 시장화와 사유화가 어느 정도 진행되었지만, 시장경제를 뒷받침할 법률과 제도가 갖춰져 있지 않아 시장경제의 본래적 활력이 충분히 발휘되지는 못하고 있는 것으로 보인다. 이러한 한계는 또한 거대한 성장 잠재력이 숨어 있음을 의미하기도 한다. 통일 이후 북한이 남한과의 제도 통합에 따라 건전한 시장경제 체제로 이행하게 되면, 북한시민들은 생산적인 기업가와 근로자로 변신해 경제성장을 이끌어 갈 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 체제전환에 따라 북한의 인적자원은 효율적으로 활용될 수 있게 될 것이며, 이것이야말로 경제적 측면에서 통일편익의 가장 큰 원천이 될 것이다.

하지만 북한의 인적자원에는 걱정스러운 부분도 있다. 오랜 경제난으로 인해 전반적인 건강상태가 나빠드는 점이다. 특히 1990년대 중후반 대기근 시기에 자라난 청년 세대는 더욱 문제가 크다. 1990년대 이후에는 과거에 비해 교육의 질도 저하된 것으로 알려져 있다. 남한보다 느리기는 하지만 고령화가 진행되고 있다는 점도 무시할 수 없다. 과거 중국과 베트남의 개혁 개방 기간은 인구구조상 생산가능인구 비율이 상승하는 '인구학적 황금시대'와 겹쳤던 반면, 북한의 생산가능인구 비율은 2020년경 정점을 지난 후 뚜렷한 하락 추세를 보일 것으로 전망된다.<sup>16)</sup> 따라서 남한의 고령화를 통일 이후 북한이 상쇄해 주는 효과를 크게 기대하기는 어렵다.

다음으로 중요한 요인은 북한의 지정학적 위치이다. 북한은 세계적 경제대국인 중국과 남한, 일본으로 둘러싸여 있고 긴 해안선을 끼고 있어 대외무역을 진행하고 외국인투자를 받아들이기 위해 매우 유리한 지정학적 조건을 가지고 있다. 현재 북한은 미국, 일본, 남한으로부터 경제제재를 받고 있고 그 밖의 많은 나라들과도 정상적인 관계를 맺지 못하고 있어 대외무역의 거의 대부분을 중국에 의존하고 있다. 통일이 되면, 또는 그 이전이라도 대외무역을 정상화하고 외국인투자를 받아들일 수 있게 되면, 북한은 수출산업 발전을 비롯해 대단히 큰 성장 기회를 잡을 수 있다. 흔히 거론되듯이 남북한을 거쳐 유라시아 대륙으로 가는 육상 수송로가 열리는 것 역시 중요한 편익이 될 것이다. 남북한 통일을 계기로 동북아, 나아가서 유라시아 경제공동체를 공고히 하려는 국제적 노력도 본격적으로 개시될 수 있을 것이다.

북한이 비교적 좋은 인적자원을 가지고 있고 대단히 유리한 지정학적 위치에 있다는 점 덕분에 통일 이후 북한에는 외국인투자를 포함해 민간투자가 활발히 이루어질 것으로 기대된다. 그러나 통일비용 부분에서 살펴봤듯이 여기에는 중요한 한 가지 변수가 있다. 통일 이후 북한의 임금이 얼마나 많이 상승할 것이냐 하는 점이다. 독일통일의 경우처럼 노동시장 통합과 사회복지제도 통합이 즉각적으로 이루어진다면 북한의 임금은 생산성보다 훨씬 높은 수준으로

16) 통계청, 「북한인구추계」, 「북한통계」, 1993~2055년 참조.

훨씬 높은 수준으로 올라가 버릴 것이며, 그 경우 투자 수익성이 떨어져 민간투자가 부진해질 우려가 있다. 또 과도한 임금 상승이 나타날 경우, 북한의 산업구조는 그렇지 않은 경우에 비해 덜 노동집약적이고 더 자본·기술 집약적인 방향으로 변해가게 될 것이다. 이 경우 북한지역에서 충분한 일자리가 창출되지 못해 대량실업이 나타날 수 있으며, 이 때문에 북한주민의 남한 이주 규모가 훨씬 커져 적지 않은 사회경제적 부작용을 낳을 우려가 있다. 요컨대 통일비용만이 아니라 통일편익이 얼마나 클 것인가 하는 점도 통합유형에 따라 크게 달라질 수 있는 것이다.

북한의 경제성장 외에도 남한이 얻을 수 있는 부수적인 경제효과들이 있다. 흔히 거론되는 이점 중 하나는 남북한이 통합되어 시장규모가 커짐에 따라 규모의 경제가 발생한다는 것이다. 그러나 이는 지나친 기대일 가능성이 높아 보인다. 오늘날 한국기업들은 한국 내수시장 뿐만 아니라 전 세계 시장을 대상으로 제품을 생산하고 있으며, 이미 충분한 규모의 경제를 실현하고 있다. 따라서 북한 시장이 추가된다고 해서 한국 제조업의 생산성이 특별히 상승할 것으로 보기는 어렵다. 물론 내수시장이 확대된다는 것은 중요한 이점이다. 전 세계 시장을 상대로 하는 주요 수출산업에는 북한 시장이 그다지 중요하지 않지만, 건설이나 유통 같은 내수산업에는 새로 열리는 북한 시장이 중요한 성장 기회가 될 수 있다.

국방비 절감 및 군 인력 감축에 따른 인적자원 추가 활용도 빼놓을 수 없는 중요한 경제적 편익이다. 물론 통일 이후 국방비를 대폭 줄일 수 있는지 여부가 확실한 것은 아니다. 통일에 따라 전쟁 위험은 확실히 줄어들겠지만 그래도 어느 정도의 국방력은 유지해야 할 것이며, 갈수록 무기체계가 첨단화되어 가는 추세 때문에 오히려 국방비가 증가할 가능성도 없지는 않다. 하지만 적어도 통일하지 않는 경우에 비해서는 GDP 대비 국방비 비율을 현저하게 낮출 수 있을 것으로 기대된다. 또한 남북한을 통틀어 군인 수가 크게 줄어들어서 대규모의 청년 노동력을 사회에서 활용할 수 있게 된다는 점도 중요하다. 군 병력 축소가 청년실업 문제를 심화시킬 수 있다는 우려도 있지만, 북한의 경제성장이 순조롭게 진행되어 일자리가 많이 창출되면 대다수의 청년 인력을 흡수할 수 있을 것이다.

마지막으로, 통일은 경제적 편익만이 아니라 막대한 정치군사적 편익을 가져다줄 것이다. 무엇보다 중요한 점은 북한주민들이 독재체제에서 벗어나 자유민주주의 체제 아래에서 기본적인 인권과 정치적 자유를 누리게 된다는 것이다. 또한 한반도에서 전쟁 위험이 사라지고 항구적 평화 체제의 성립을 기대할 수 있게 된다. 설령 아무런 경제적 편익이 없다 하더라도, 이런 정치군사적 편익만으로도 통일은 위대한 역사적 진보를 의미한다고 할 수 있다.

## IV. 맺음말

통일이 되면 남한은 북한의 경제사회 개발과 남북한 소득격차 해소를 위해 대규모 통일비용을 지출하게 될 것이며, 그 결과 통일한국은 경제 및 정치군사적으로 막대한 통일편익을 누리게 될 것이다. 통일비용이 얼마나 들어갈지, 통일편익은 얼마나 많이 창출될지를 둘러싸고 논의가 분분하지만, 통일 후 상황이 어떻게 전개될지 불확실하기 때문에 통일 비용과 편익의 크기에 대해 확실한 전망을 도출하기는 매우 어렵다.

통일 비용과 편익의 크기를 결정할 여러 요인 중에서 가장 중요한 것은 통일 후 통합유형이다. 독일통일의 경우와 같은 완전 통합이 추진될 경우 고소득 지역인 남한이 저소득 지역인 북한의 사회복지비용을 부담해야 하므로 대규모의 통일비용이 소요될 것으로 전망된다. 이 경우 북한의 임금이 과도하게 상승하여 북한에 대한 투자가 부진해지고 경제성장 속도가 느려져 통일편익이 기대에 못 미치게 될 가능성이 높으며, 북한주민의 높은 실업률과 과도한 남한 이주 등 심각한 사회경제적 부작용도 우려된다. 이와 달리 노동시장 통합과 사회복지제도 통합을 제한하는 부분 통합 유형이 실현될 경우 소비성 통일비용을 크게 절감할 수 있으며 북한에 대한 민간투자가 활성화되어 투자성 통일비용의 조달도 쉬워질 것이다. 또한 북한의 경제성장 속도가 빨라지고 일자리도 많이 창출되어 더 큰 통일편익을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

결국 통일 비용과 편익이라는 관점에서 볼 때, 통일한국은 즉각적인 완전 통합보다는 일정 기간 동안 부분 통합 방식을 선택했다가 여건이 충분히 성숙하고 난 후 완전 통합으로 이행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그러나 실제 통일 상황이 닦혔을 때, 부분 통합 방식을 선택하는 것이 정치적으로 가능한가 하는 문제가 남아 있다. 독일통일의 경우에도 완전 통합을 유예하고 부분 통합 방식을 선택하자는 논의가 있었지만, 즉각적인 완전 통합에 대한 열망이 워낙 강했기 때문에 완전 통합 방식이 채택되었다. 하지만 남북한의 여건은 동서독과 매우 다르므로 부분 통합 방식도 상당한 현실성을 갖는다고 볼 수 있다.<sup>17)</sup> 이 문제는 지금 시점에서 논리적으로 정답을 찾을 수 있는 것은 아니며, 통일 전후 남북한과 국제사회의 정치 지도자들, 그리고 궁극적으로는 남북한 국민 전체가 얼마나 지혜로운 정치적 선택을 하느냐에 따라 결정될 문제이다.

이상의 모든 논의는 통일이 실제로 실현되어야만 의미를 갖게 된다. 따라서 통일 비용과

17) 전홍택(2012), pp.40~46의 논의 참조.

편익을 따지는 것 못지않게 어떻게 해야 통일이 가능한 상황을 만들어 낼 수 있을지 고민하는 것이 중요할 것이다. 특히 우리 내부적으로 통일을 준비하는 것뿐만이 아니라 북한에 영향을 주어 통일이 가능한 방향으로 북한사회를 변화시키려는 노력이 필요하다. 물론 이런 노력은 혼란 속의 갑작스런 통일보다는 평화롭고 질서 있는 합의형 통일을 지향해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고영선, 「남북통일을 위한 재정조달」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 11월호, 한국개발연구원.
- 김규륜 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』, 통일연구원, 2013.
- 김규륜 외, 『통일 비용·편익의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』, 통일연구원, 2011.
- 김석진, 「경제 분야 통일비용·편익 분류 체계」, 김규륜 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』, 통일연구원, 2013.
- 김석진, 「경제 분야 통일편익 종합 및 시사점」, 김규륜 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』, 통일연구원, 2013.
- 김석진, 「독일통일 20년의 경제적 교훈과 시사점」, 『KIET 산업경제』, 2010년 9월호, 산업연구원, 2010.
- 김석진, 「북한 산업의 발전 잠재력과 정책과제」, 김두얼 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』, 한국개발연구원, 2012.
- 대외경제정책연구원·산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.
- 서영경·이한녕, 「해외직접투자의 경제적 효과 분석」, 『조사통계월보』, 2002년 10월호, 한국은행, 2002.
- 신현열·오진석, 「제조업의 국외직접투자가 국내 고용에 미친 영향」, 『조사통계월보』, 2005년 11월호, 한국은행, 2005.
- 안예홍·문성민, 「통일 이후 남북한 경제통합방식에 대한 연구」, 『금융경제연구』, 제291호, 한국은행, 2007.
- 염명배·유일호, 「독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교」, 『재정학연구』, 제4권 제2호, 한국재정학회, 2011.

전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리운영 방안』, 한국개발연구원, 2012.

통계청, 북한인구추계, 1993~2055.

한국재정학회 · 성균관대학교 산학협력단 · (주)코리아데이터네트워크, 『통일재원 마련방안 연구』, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.

Boltho, Andrea, Wendy Carlin, and Pasquale Scaramozzino, “Will East Germany Become a New Mezzogiorno?” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 24, No. 3, 1997.

Burda, Michael C. and Jennifer Hunt, “From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in East Germany,” *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 2001.

Eurostat(EU통계국), “Regional GDP: GDP per capita in the EU in 2011,” 27 Feb 2014.

Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang, “Modeling Korean Unification,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 28, No. 2, 2000.