

연 수 보 고 서

남북통일 후 한반도 경제 및
바람직한 경제 관리 방안

동아일보 유재동

1. 통일 - 현재 한국 경제의 단일 최대 변수

한국 경제의 중장기적 미래를 전망하는 데 한반도 통일이라는 변수는 결코 빼놓을 수 없다. 경제규모는 한국보다 한참 작지만 국토가 넓은 데다 2000만 명의 인구를 가진 북한이 우리와 일대일로 통합을 하게 될 때의 충격 또는 효과는 상상 이상으로 클 것이다. 비록 통일 과정이 어떻게 전개될지에 대한 불확실성이 남아있어 정확한 예측은 힘들지만, 통일이 경제에 미치는 긍정적·부정적 효과를 미리 분석하고 대비하는 것은 한국 정부와 학계의 몫으로 남아있다.

현재 북한 경제의 모습은 1990년 통일 당시 동독의 경제에 훨씬 못 미치지 못하는 수준이다. 그러나 한편으로는 최근 북한 경제의 시장화가 상당히 진전이 됐고, 국제 무역의 폭도 꽤 넓어졌다는 분석도 나오고 있다. 또 지하자원이 풍부하고 예전부터 다른 개발도상국에 비해 인적 자원의 질(質)도 높은 편이라서 한번 제대로 시장경제의 물결이 몰아치면 연 10%가 넘는 경제성장이 오랫동안 가능할 것이라는 낙관론도 있다.

한국 정부가 짊어질 통일비용에 대해서는 여러 가지 이론이 있다. 정부나 공공부문, 그리고 민간 연구기관에서 여러 가지 연구를 해왔지만 제각기 산정 기준이 달라 비용에 대한 추산도 서로 크게 다를 수밖에 없다. 합리적인 통일비용의 산출은 당장 한국 정부의 중장기 경제정책 방향, 복지에산의 편성 규모 등에 큰 영향을 줄 수 있는 중요한 과제다.

통일 직후 국내외 금융시장의 반응을 비롯해 재정 여건 및 경상수지의 변화도 눈여겨보아야 할 문제다. 그리고 국내외 자본의 대북 투자 양상과 국제사회의 지원 여부에 따라 통일 비용은 크게 달라질 수 있다. 초기 수년 간 한반도 경제가 어떻게 흘러갈 지에 따라서 통일로 인한 경제적 충격의 극복 과정이 수월할 수도, 또는 생각보다 험난할 수도 있다.

현실 정치에서 통일이 어떤 시나리오에 따라 달성될 지도 주목해볼만한 부분이다. 남북이 정치적으로는 하나가 되지만 경제적으로는 한시적으로 분리 운영되는 ‘점진적 통합’이 이뤄진다면 금융시장의 충격이 상당부분 상쇄되면서 통일의 혜택도 최대화할 수 있을 것이다. 하지만 단기간에 모든 게 이뤄지는 ‘급진 통합’ 시나리오

에서는 한국의 부담이 크게 늘어나면서 경제 전반에 혼란이 불가피할 수 있다.

통일 이후 바람직한 경제정책이 무엇인냐는 문제는 독일의 사례가 가장 큰 참고가 될 것이다. 당시 서독은 통일을 준비하면서 동독과의 교류를 늘리고 시장경제를 적극 전파하면서 통합의 기초를 닦았다. 또 통일 직후에는 동독 주민에 대한 지원을 넓히고 인프라 투자 등 경제협력을 확대해 통합의 시너지를 넓히는 데 주력했다. 당시 동-서독의 경제력 격차는 지금의 남-북한보다 비교적 작았지만 독일의 통일은 서독 경제를 단기간 동안 휘청거리게 한 요인이 됐다. 동독보다 더 빈곤하고 인구도 많은 지금의 북한을 감안하면 한국의 통일준비와 후속조치는 훨씬 더 정교해야 할 것이다.

2. 추정 가능한 통일 경제의 모습

통일된 한국 경제에 대한 전망은 매우 다양하다. 통일에 대한 부담 때문에 남한과 북한 경제가 동시에 큰 충격을 받아 깊은 불황을 맞게 될 것이라는 비관론과, 통일을 계기로 한국이 글로벌 및 아시아 태평양 경제의 새로운 중심축으로 발돋움할 것이라는 낙관론이 모두 존재한다. 본고는 양쪽의 전망을 모두 살펴보면서 그중 가장 가능성이 높은 시나리오가 무엇인지를 모색해 볼 것이다.

일단 남북한의 통일은 그동안 자본과 기술이 부족했던 북한 지역의 경제를 크게 활성화시킬 전망이다. 남한과 주변국들의 자본 및 기술이 북한으로 유입되면서 경제의 효율을 높이게 되는 것이다. 남한도 북한지역의 값싼 노동력과 토지, 천연자원을 이용할 수 있다. 남한은 이를 통해 제조업 공동화 문제를 극복하고 북한의 상대적으로 젊은 노동력을 이용해 생산 현장의 고령화라는 난제도 해결할 수 있다. 비무장지대를 비롯한 북한 지역의 토지는 남한의 자본과 결합해 사용가치가 높아질 것이고 주요 에너지를 수입에 의존하는 남한에 북한의 풍부하고 다양한 천연자원은 큰 힘이 될 것이다.

이런 직접적인 혜택 외에 잠재적 또는 무형(無形)의 효과도 크다. 한반도의 항구적 평화가 찾아옴에 따라 국가신용도가 올라가면서 우리 경제의 고질적 문제였던 '코리아 디스카운트'가 해소될 수 있다. 또 한반도 통일이 실현되면 한국이나 북한

뿐 아니라 중국 일본 등 주변국들도 동반 이익을 볼 수 있다. 남북한의 경제 통합은 한국이 안고 있던 지리적인 불리함도 해소할 전망이다. 그동안 남한은 북한에 막힌 ‘섬’과 같은 존재였지만 앞으로는 아시아 지역 전방위로 지리적인 접근성을 높일 수 있다. 일례로, 한반도를 관통하는 기차가 시베리아나 중국으로 직접 연결이 되고 이는 유럽과의 무역과 물류를 원활하게 만들어 준다. 러시아에서 원유 파이프라인을 통한 석유 수입이 현실화되면서 수입국인 한국 뿐 아니라 수출국인 러시아 경제에도 큰 도움을 줄 수 있다.

통일 한국의 경제 성장 잠재력도 높게 평가되고 있다. 물론 현재 남북한의 경제력 격차와 그에 따른 빈부격차 문제 등을 감안하면 성장 잠재력을 무조건 긍정적으로 전망하기에는 무리가 따른다. 북한이 남한 국민소득 수준의 3분의 1 정도만 따라오는 데도 통일 이후 20년이 넘는 기간이 소요될 것이라는 분석도 있다. 이는 예전 동서독의 경우에 비해 남북한의 통일 비용이 훨씬 클 수도 있다는 점을 의미한다.

그러나 이런 북한 경제의 낙후성은 거꾸로 북한의 성장잠재력이 크다는 뜻으로 해석될 수도 있다. 북한 경제는 도시마다 주력 산업이나 발전 정도가 제각각이기 때문에 북한 지역 경제가 한꺼번에 서서히 개발되기보다는 남한과의 거리가 가까운 일부 도시를 중심으로 폭발적인 성장세를 보일 가능성이 크다. 지금은 북한 경제가 세계와 사실상 유리돼 있지만 한 번 문호가 개방되면 무역을 통해 빠르게 경제구조 쇄신을 이룰 수 있다. 또 현재는 북한의 재정 지출이 국방비에 집중돼 있지만 산업 발달을 위해 자원 배분이 효율적으로 이뤄지면 성장의 기회가 무궁무진하다는 평가가 나오고 있다.

남북한의 통일은 동북아 경제 구조의 개편에도 기여할 수 있다. 지금의 동북아 경제 분업은 한국과 일본이 중국에 부품 수출을 하고 중국이 이를 가공해 유럽과 미국 등지에 파는 형태를 취해 왔다. 하지만 통일이 돼 북한이 또 하나의 ‘플레이어’로 제 역할을 한다면 동북아시아 국가들의 분업 체계가 더 효율적으로 변모할 것이다. 또 이는 한국 중국 일본이 중심이 되는 동북아시아 경제권의 통합을 보다 가속화시킬 것이다.

표. 통일 한국의 2040년 경제 지표 예상 (2015년 통일을 가정)

	낙관적 시나리오	중립적 시나리오	비관적 시나리오
총 GDP	4조1000억 달러	3조4500억 달러	2조9400억 달러
1인당 GDP	5만701달러	4만2621달러	3만6337달러
인구	8090만 명	8090만 명	8090만 명
노동의 한계생산 (북한 지역)	2만737달러	9604달러	1990달러

Asian Economic Papers

3. 통일 비용의 추산

한반도의 통일 비용은 계산 방법의 차이, 통일 과정에 대한 예측의 어려움 등으로 인해 학자마다 일치된 견해를 찾기 힘들다. 수백 조원이 넘을 것으로 보이는 통일 비용 때문에 한국인들의 통일에 대한 선호도 역시 떨어질 수밖에 없었다. 한국 개발연구원(KDI, 2010)에 따르면 2040년까지 약 30년 간 점진적 통일이 이뤄진다면 남북한의 경제 통합에 3220억 달러에 이르는 비용이 들 것으로 추산된다. 물론 이는 급진적 통일이 이뤄졌을 때 들어가는 2조 달러의 비용보다는 훨씬 작은 것이다. 미국 등 선진국의 학자들은 북한 경제를 한국과 비슷한 수준으로 발전시키는데 드는 비용만 1조 달러에 이를 것으로 본다. 일각에서는 한국 국민소득의 80% 수준을 맞추는 데에 최대 5조 달러의 비용이 들 것으로 추산한다.

하지만 최근에는 아무리 통일 비용이 많이 든다고 해도 통일이 주는 경제적 혜택이 결국엔 그 비용을 상쇄하고도 남는다는 연구 결과가 속속 나오고 있다. 골드만 삭스는 남북한의 경제적 통합이 주는 시너지가 1조 달러에 이를 것으로 보고 있다. 또 북한 지역 뿐 아니라 남한 지역의 경제도 통일 직후 매년 1%포인트씩 성장률이 제고될 것이라는 견해도 있다.

학자들은 이를 종합해 통일의 비용과 이익을 비교하려 하지만 북한 경제에 대한 정보 부족 때문에 큰 한계가 있다. 독일의 사례를 통해 이 문제를 들여다보는 것 역시 어려움이 많다. 독일의 경제통합은 통일 이후 20여 년 이상 점진적으로 지속

돼 왔고 지금도 그 과정이 끝나지 않았다. 이와 마찬가지로 한국의 경제 통합도 오랜 시간을 지체할 가능성이 크다. 이는 통일로 인한 경제적 이득이 생각보다는 오랫동안 나타나지 않을 수도 있다는 점을 뜻한다. 북한의 인력 수급이나 산업화 능력은 아직 의문부호다. 또 당장 북한의 노동력을 이용해 남한 제조기업들이 수출을 하기 위해서는 남한의 경제 체제와 법제도가 북한에 충분히 이식돼야 하고 통일로 인한 외국과의 무역 통상 이슈가 하루빨리 재정비돼야 한다. 급작스런 체제 변화에 따른 사회 갈등이나 정치적 혼란도 경제 통합과 발전에 악영향을 줄 수 있다.

한국과 달리 독일은 경제통합이 정치적 통일보다 훨씬 이전부터 진행됐다. 동서독이 갈라진 직후부터 양측은 상호 간 무역을 활발히 해왔다. 통일 당시 동독의 국민소득은 1인당 7000달러에 육박했다. 동독 경제가 다른 동구권 사회주의 국가에 비해 양호했다는 점, 그리고 통일이 오기 전부터 오랫동안 서독 경제의 영향을 받았다는 점은 독일의 통일비용 감소에 큰 기여를 했다. 그러나 한국은 당시 독일과는 매우 다른 환경에 놓여 있다는 점이 문제다. 북한은 경제 발전이 상대적으로 더딜 뿐 아니라, 경제 관련 법제도 역시 국제 무역을 위한 표준에 턱없이 못 미치고 있다. 동독은 이미 오래 전부터 서독과의 무역을 통해 자국의 경제 체제를 관세협정(GATT) 기준에 맞춰왔다. 그러나 북한 경제는 반대로 통일 이후 글로벌 경제체제에 본격적으로 편입하기까지 많은 시일이 걸릴 수 있다.

그동안 민관 연구기관들이 통일경제에 대해 내놓은 전망도 너무 낙관적이라는 비판이 가능하다. 골드만삭스는 통일 한국의 경제 규모가 프랑스나 독일을 넘어 일본도 추월할 수 있다고 보면서 북한의 지하자원 개발이 현실화돼야 한다는 전제를 달았다. 골드만삭스는 “남한 경제로부터 국내총생산(GDP)의 1%에 이르는 재정 지원을 받는다면 북한이 남한 경제 수준을 따라잡는 시간을 충분히 단축할 수 있다”고 봤다. 그러나 광물자원 개발에 돈이 많이 들고, 자원의 질이 기대에 못 미칠 수 있다는 점, 북한의 물류 시스템이 아직 낙후돼 있다는 점 때문에 이 같은 낙관적 견해는 현실적이지 않다는 지적도 나오고 있다.

통일 이전에, 현 상황에서 남북한의 긴장이 완화되기는커녕 고조되고 있다는 점도 문제다. 동서독의 사례가 한국에서도 가능하려면 남북한 교류의 선순환이 필수적이지만, 현재 한반도 상황은 불확실성이 너무 크다. 꾸준한 경제교류를 통한 점진적 경제통합이 통일 비용을 줄이는 데 가장 이상적이지만, 지금은 오히려 북한의 도발로 인한 전쟁 발발이나, 정권의 갑작스런 붕괴로 인한 급진적 통일 가능성을

대비해야 할 시기다. 급진적 통일은 통일 비용을 크게 높이기 때문에 동북아 또는 글로벌 경제에 바람직하지 않은 시나리오다.

표. 통일비용 추정에 관한 기존 연구

기관	통일시기 (기간)	통일비용 (달러)	기준
Goldman Sachs (2000)	2005~2015(10년)	1조 700억~3조 5,500억	북한 1인당 GNP를 남한과 같은 수준으로 향상
Barclay's (2000)	20년간	4,200억~6,000억 (연간 GDP의 6.5~9.5%)	남한 소득의 50 ~ 75%
Fitch (2003)	10~15년간	연간 150억~200억	남북 소득격차 해소 및 교육, 복지 비용 증가
이영선 (2003)	10년	732억~5,614억	남한 소득의 60%
한우리연구원 신창민 (2007)	2015 (10년간) 2020 (10년간) 2030 (10년간)	8,577억 (GDP의 6.6%) 9,912억 (GDP의 6.7%) 1조 3,227억 (GDP의 6.9%)	북한 소득 남한의 50% 경제 한시적 분리 가정
조세연구원 (2008)	2011 (10년간)	연간 GDP의 12%	급진적 통합 후 50~60년 내 북한 생산성이 남한의 80~90%로 수렴
Peter Beck (2010)	30년간	2조~5조	남한 소득의 80%
Charles Wolf (2010)	-	620~1조 7천억	북한 1인당 GDP 700달러에서 2만 달러로
금융위원회 (2014)	20년간	5,000억	북한 1인당 GDP 1만 달러

LG경제연구원

4. 정책 시사점

한반도의 통일은 한국의 정책 당국자들에게 큰 과제를 안기고 있다.

만약 당장 통일이 찾아올 경우 가장 먼저 이뤄내야 할 과제는 남북한 금융시장의 통합이다. 지금 북한은 한국과 달리 시중은행이라고 할 수 있는 금융기관이 전혀 없고 중앙은행과 유사한 조선중앙은행만 있다. 이 은행은 대출 업무를 하지 않고 있어서 일반 주민들은 제도권 금융기관을 이용할 수 없는 형편이다. 이 때문에 한국 정부는 통일이 당장 온다고 해서 금융시장 통합을 서두르지는 않겠다는 반응을 보이고 있다. 당분간 '2화폐 체제'를 유지하되, 남북한의 격차가 어느 정도 완화됐다고 판단되는 시점에 통일 한국의 '단일 화폐'를 도입하겠다는 것이다. 독일 역시 통일과 함께 화폐 통합을 했지만 동독 화폐가치가 급등하면서 기업들의 수출채산성이 악화돼 기업 활동의 위축으로 이어진 바 있다. 동서독의 화폐 통합 뿐 아니라 유로존의 화폐 통합에 따른 부작용 등도 참고 사례로 주의 깊게 관찰해야 한다. 화폐 통합 이외에도 북한 내 상업은행 도입, 자본시장 설립, 북한 내 인프라 개발을

위한 정부투자은행 설립을 어떻게 추진할 지도 큰 과제다.


초기 금융시장 불안을 어떻게 진화할 것인지도 문제다. 북한 경제 재건을 위해서는 큰 돈이 필요하기 때문에 한국 정부에 대한 재정건전성 우려가 생기면서 자본 유출이 진행되고 금융시장이 흔들릴 수 있다. 따라서 재정 여력을 사전에 충분히 확보하고 국가신용도를 관리하는 노력을 소홀히 하면 안 된다. 재정 악화 및 시장 불안을 최소화하려면 어쩔 수 없이 통일 이후에도 남북한 경제를 한시적으로 분리하는 수밖에 없다. 북한의 저임금 노동력을 활용해 민간투자를 유치하고 국제기구의 도움을 받아 정부의 통일비용을 최대한 줄이는 노력이 필요하다. 북한에 대한 투자가 활발해지면서 경상수지는 적자로 돌아설 가능성이 크다. 북한 경제의 생산 능력이 떨어져 수요의 대부분을 남한 경제가 공급해야 할 것이기 때문이다.

남북한 경제의 한시적 분리는 노동시장의 통합을 늦추는 효과가 있다. 만약 통일이 되고 남북한 간의 전면적인 이동을 허용한다면 최대 200만 명의 북한주민이 남한 지역으로 대거 이동할 것이라는 분석도 있다. 이 경우 걸잡을 수 없는 사회·경제적 혼란이 야기될 수 있다. 대다수의 전문가들은 북한 지역의 국민소득이 남한 지역의 일정 수준에 도달할 때까지 5~10년의 유예 기간을 뒤야 한다고 조언하고 있다. 북한이 시장 경제 체제에 익숙해질 때까지 걸리는 시간도 감안해야 한다. 최근 북한에서도 주민들의 시장 거래가 늘고 일부 지역의 공장에서 인센티브 제도가 도입되기 시작했다고 하지만, 70년 이상을 사회주의 체제에서 살아온 북한 주민들은 기본적으로 통일 이후 심각한 부적응을 겪을 가능성이 높다. 특히 북한 주민들이 남한 국민과 동등한 수준의 국민연금 의료보험 등 사회보장 혜택을 요구할 경우 정부 재정이 이를 바로 감당해내는 데는 뚜렷한 한계가 있을 것이다.

통일 비용의 감축을 위해서는 무엇보다도 북한의 자생적 경제발전 기반을 마련하는 것이 필요하다. 통일 이전에 북한 경제가 개혁개방을 통해 일정 부분 궤도에 오른다면 통일로 인한 부작용을 크게 줄일 수 있다는 것이다. David Kang(한국명 강찬웅) 미국 서던캘리포니아대 교수는 “통일로 인한 경제적 혼란을 막기 위해서는 우선 단기적으로는 북한 지역에 식량을 지원해서 난민 발생을 최소화해야 하고, 중장기적으로는 지금부터라도 북한 지역의 인프라 개발에 신경을 써야 한다”고 조언했다. 도로 철도 수도 전기 등 산업 생산에 필요한 인프라를 충분히 마련하지 못한다면 통일을 전후한 경제 발전에 근본적인 한계가 따르기 때문이다.

이처럼 통일의 충격을 줄이기 위해서는 장기적인 시각을 갖고 여러 문제를 차근 차근 해결해 가는 자세가 요구된다. 안으로는 충격을 흡수할 경제의 기초체력을 높여야 하고 밖으로는 주변 강대국과의 외교 등을 통해 국제기구 등의 지원을 이끌어내는 노력이 필요하다. 또 북한과의 대화에 상대적으로 적극적인 한국의 새 정부가 북한에 시장경제 경험을 줄 수 있도록 여러 가지 교역과 투자를 진행해나가는 일도 중요할 것이다.

통일비용 조달 및 금융제도 정비 방안



통일비용 조달 및 통일 이후 금융제도 정비 방안
자료: 금융위원회

북한 개발 자원(약 5000억 달러) 조달 방안

- 해외 공적개발원조(ODA) 170억 달러
- 정책금융기관 활용 2500억~3000억 달러
- 국내외 민간투자자금 1072억~1865억 달러
- 북한 자원개발 등 자체 조달 1000억 달러

금융시스템 구축 방안

- 북한 전역에 영업망 갖춘 '국유 상업은행' 설립
- 조선중앙은행은 중앙은행 고유 기능만 담당
- 한국 주요 은행 및 외국계 은행의 북한 진출(지점 형태) 허용
- 정책금융기관 설립
- 국유상업보험회사 설립

화폐 및 환율제도 운영 방안

- 단기적으로 2국 2화폐 체제
- 남북한 경제력 격차, 거시변수 등 고려해 화폐 통합 (화폐 교환 대상 세분화에 교환 비율 결정)
- 초기에 고정환율제도 운영하다가 순차적으로 관리변동환율제 등으로 전환

동아일보사

<참고 자료>

<Estimation of Benefits and costs of Korea's unification: A Critical Review>

Cheong, Inkyo

<Economic Impacts of Reunifications in Germany and in Korea> Seung Mo

Choi, International Monetary Fund

<Korea's Reunification from the Perspective of Northeast Asia's Economic
Integration> Il-Dong Koh

<독일 통일로 본 통일 경제의 주요 이슈> LG경제연구원

David Kang(USC 국제정치학 및 경영대학원 교수) 인터뷰