

남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 정책과제

2015. 10. 19.(월) 15:00~17:00

의원회관 제1소회의실

주 최 | 국회예산정책처

후 원 | 조선일보



남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 정책과제

2015. 10. 19.(월) 15:00~17:00

의원회관 제1소회의실

주 최 | 국회예산정책처

후 원 | 조선일보





진행순서

15:00~15:30 **개회식**

국민의례

개회사 **김준기** | 국회예산정책처장
 격려사 **정의화** | 국회의장
 축사 **나경원** | 국회 외교통일위원회 위원장
홍용표 | 통일부 장관

15:30~15:55 **주제발표**

사회 **김병연** | 서울대 경제학과 교수

발제 **남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점**
박용주 | 국회예산정책처 경제분석실장

15:55~16:40 **토론**

토론 **홍일표** | 새누리당 국회의원
최재천 | 새정치민주연합 국회의원
조동호 | 이화여대 교수
홍순직 | 현대경제연구원 수석연구원
배성규 | 조선일보 논설위원

16:40~17:00 **폐회**

CONTENTS

■ 개회사	김준기 국회예산정책처장	7
■ 축 사	나경원 국회 외교통일위원회 위원장	11
■ 축 사	홍용표 통일부 장관	15
■ 발 제		
	남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점	21
	박용주 국회예산정책처 경제분석실장	
■ 토 론		
	홍일표 새누리당 국회의원	67
	최재천 새정치민주연합 국회의원 / 정책위원회 의장	73
	조동호 이화여대 교수	79
	홍순직 현대경제연구원 수석연구원	81
	배성규 조선일보 논설위원	87



개회사

■ 김준기
국회의산정책처장

안녕하십니까? 국회예산정책처장 김준기입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 「통일정책토론회」에 참석하여 자리를 빛내 주신, 존경하는 정의화 국회의장님과 나경원 국회 외교통일위원회 위원장님, 통일부를 대표해서 참석하신 황부기 차관님을 포함한 내외 귀빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

또한 바쁘신 의정활동 가운데 기꺼이 토론자로 나와 주신 홍일표 의원님, 최재천 의원님 감사합니다. 귀한 시간을 할애하여 사회를 맡아주신 김병연 교수님, 토론에 참여해 주신 조동호 교수님과 홍순직 박사님, 배성규 논설위원님, 그리고 발제를 해 주실 박용주 예산정책처 경제분석실장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

올해는 광복과 분단 70년을 맞는 해로, 통일에 대한 관심과 기대가 그 어느 때보다 높습니다. 특히 2010년 5.24조치 이후 경색된 남북관계가 최근 8.25합의를 계기로 이산가족 상봉을 재개하고 민간교류도 활성화하기로 하는 등 화합과 협력의 분위기가 조성되고 있다는 사실은 매우 고무적이고 다행스러운 일이라 생각합니다.

통일은 우리의 염원이지만, 그것은 우리가 기다린다고 다가오는 것이 아니라 우리가 적극적으로 준비하고 만들어 가야 하는 것이라고 생각합니다. 이러한 인식을 바탕으로 지난해 국회예산정책처는 ‘한반도 통일의 경제적 효과’를 주제로 보고서를 발간하고 통일정책토론회를 개최하였습니다. 한반도 통일이 가져올 편익과 비용 등 경제적 효과를 조망하고 국가재정에 미치는 영향을 분석함으로써 통일에 대한 국민의 인식을 전환하고 국회차원의 통일논의를 활성화하는 계기가 되었다고 생각합니다.

오늘 ‘남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 정책과제’ 토론회는 지난해 토론회의 연장선상에 있습니다. 통일 이후의 경제적 효과를 극대화하기 위해서는 통일로 가는 여정에서 통일 비용을 줄이기 위한 노력이 선행되어야 합니다. 남북교류협력 수준에

따른 통일준비 시나리오별 통일비용 추계 결과를 보여드리고, 남북교류협력을 활성화하여 남북한 소득격차를 축소하는 것이 통일비용을 절감하는 방안이 될 수 있음을 확인하고자 합니다. 나아가 남북 교류협력을 통일 준비의 관점에서 어떻게 발전시켜 나갈 것인지를 모색하는 논의의 장이 되기를 기대합니다.

아무쪼록 오늘 통일정책토론회가 남북교류협력 활성화와 통일한국에 한 걸음 더 다가설 수 있는 좋은 계기가 되기를 희망합니다. 특히 국회예산정책처 설립 12주년 기념일에 이번 토론회가 열리게 되어 더욱 뜻 깊게 생각합니다.

다시 한번 오늘 토론회에 참석해 주신 존경하는 정의화 국회의장님을 비롯하여 여야 의원님들과 여러 전문가분, 참석자 여러분께 감사드립니다.

감사합니다.



축 사

■ 나경원

국회 외교통일위원회 위원장

안녕하십니까, 국회 외교통일위원장 나경원 의원입니다.

국회예산정책처 설립 12주년을 기념해 ‘남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 정책과제’를 주제로 토론회가 개최됨을 진심으로 축하드립니다.

뜻 깊은 자리를 마련해주신 국회예산정책처 김준기 처장님과 관계자들을 비롯해 남북관계와 통일문제에 대해 고견을 나눠주실 발표자 및 토론자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

올해는 광복과 분단 70년을 맞는 의미 있는 해입니다. 또한 지난 8.25합의를 통해 남북관계의 축을 대결에서 대화와 협력으로 옮기며, 새로운 미래로 나아가는 모멘텀을 만들었습니다. 이제 남북관계 개선에 물꼬를 튼 만큼, 우리는 남북 간에 합의한 구체적인 사업들이 원활하게 추진될 수 있도록 해야 합니다. 또한, 통일의 필요성에 대한 국내외 컨센서스 형성 및 통일 이후의 사회통합과 발전을 위한 실행계획에 대한 고민도 병행해야 할 것입니다.

물론 통일은 상대방이 있는 일인 만큼, 현재의 남북관계와 주변국 여건을 무시할 수 없고, 우리의 재정여건도 고려해야 합니다. 수백에서 수천조원까지 통일비용에 대한 예상수치는 다양합니다만, 대다수의 전문가들은 통일비용은 일시적인 반면 통일편익은 영구적이라고 분석하고 있습니다. 따라서 지금 우리는 통일문제, 특히 통일비용에 대한 심도 있는 논의를 거쳐 통일한반도 시대의 새로운 전략을 그려나가야만 하는 것입니다.

모쪼록 통일비용 마련과 남북교류 확대 방안을 논의하는 오늘 토론회가 광복 70년을 한반도 통일준비의 원년으로 만들어 가는 자리가 되길 바라며, 오늘 제시되는 고견이 정책에 반영될 수 있도록 저 역시 노력하겠습니다.

다시 한 번, 국회예산정책처 설립 12주년과 통일정책토론회 개최를 축하드립니다. 감사합니다.

2015년 10월 19일

국회 외교통일위원장

동작(을) 국회의원 나 경 원 드림



축 사

Ⅰ **홍용표**
통일부 장관

지난 12년간 국가예산의 효율적 사용을 위해 노력하며 대한민국 발전에 기여해온 국회예산정책처가 ‘남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 정책과제’를 주제로 토론회를 개최하게 된 것을 진심으로 축하합니다.

통일에 대한 무관심 못지않게 통일비용에 대한 우려로 인한 부정적 인식의 확산은 큰 걱정이 아닐 수 없습니다. 이러한 시점에 국회예산정책처에서 적극적 통일준비가 통일비용에 미치는 분석결과를 소개하고 구체적인 통일준비 방안을 논의하는 자리를 마련한 것은 매우 의미가 있습니다.

통일로 가는 과정에 비용이 들어가는 것은 피할 수 없는 현실입니다. 그러나 그것은 단순히 소모되는 것이 아니라, 보다 나은 미래를 위한 투자일 것입니다. 관련 연구기관들도 통일비용은 일시적이지만 통일편익은 영구적이며, 비용보다 훨씬 큰 편익이 나올 것으로 전망하고 있습니다.

통일 25주년을 맞은 독일의 통합과정에서도 초기에는 경제적 비용에 대한 우려가 있었으나, 점차 통일의 후유증을 최소화하며 국가적 활력을 다시 찾아 명실상부한 유럽의 중심국가가 되었다는 평가가 주를 이루고 있습니다.

오늘의 토론회가 통일이 경제적 부담이 될 것으로 염려하는 국민들의 근심을 덜어드릴 수 있기를 바라며, 앞으로도 통일 공감대를 높여가는 과정에 국민의 대표기관인 국회와 국회예산정책처의 적극적인 동참을 기대합니다.

모든 참석자 여러분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.



발 제



발제

남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점

▮ 박용주

국회예산정책처 경제분석실장

국회예산정책처 설립 12주년 기념
통일정책토론회



남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점

2015. 10.

주
요
바
람

국회예산정책처 경제분석실장



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

Contents

I. 연구 개요



II. 시나리오별 추계 결과



III. 정책적 시사점





I. 연구 개요



목차

한반도 통일에 대한 인식

- 당위성: 통일은 우리 민족이 달성해야 할 최고의 과제
- 부정적 인식: 막대한 비용과 사회적 혼란 발생
- 긍정적 인식: 경제규모 확대, 새로운 투자처와 일자리 제공, 분단에 따른 반도적 지형의 이점 활용
 - 통일의 순편익(1경 4,451조원)은 비용(4,657조원)의 3.1배 (국회예산정책처, 2014)

통일비용 부담 완화 방안

- 북한지역 경제의 정상화를 통한 남북한간 소득격차 완화
 - 통일비용은 경제적 격차가 커질수록, 통일이 늦어질수록 증가
 - 남한대비 북한지역 1인당 GDP 비중: 5%(’15) → 4%(’26)
- 분단 고착화에 따른 민족적 동질성 회복
 - 인적·물적 교류 중단에 따른 언어, 문화적 이질성이 증가할수록 통일비용 증가

I. 연구 개요



남북교류협력 활성화는 통일비용 절감을 위한 가장 현실적 통일준비 수단

- 경제적 측면: 남북한 경제력 격차 완화, 새로운 성장동력 확보 등 성장잠재력 제고
 - 북한지역: 경제정상화와 소득 향상, 사회기반시설 확충 등
 - 남한지역: 북한지역의 노동력 활용, 투자와 내수시장 확대 등
- 사회적 측면: 인적 교류 등을 통한 민족적 동질감 회복 촉진
 - 통일 후 문화적 이질감 완화, 새로운 경제체제에 대한 이해 등

통일준비기간 10년(2016~2025년) 동안 남북교류협력 수준에 따른 통일비용을 추계하고 정책적 시사점 도출

- 현재와 같은 매우 제한적 교류협력(시나리오 1)에서 북한에 대한 적극적 인도적 지원 확대(시나리오 2)와 SOC 투자, 경제특구개발 참여 등을 포함한 경제적 투자까지 활성화(시나리오 3)되는 3가지 시나리오를 가정
- 남북교류협력을 활성화하여 통일비용을 절감할 수 있는 정책적 시사점 도출

I. 연구 개요

분석의 전제

통일비용의 정의: 2026년 통일 이후 북한주민 소득(1인당 GDP)수준을 남한의 66%까지 향상시키는 데 소요되는 재정비용

- 통일비용은 무한히 발생하는 것이 아니며, 북한의 소득수준이 남한대비 66%를 달성한 이후에는 지역간 불균형을 완화하는 정책비용
- 2012년 기준 남한의 지역간 격차는 68.2%(울산-전남)
 - 동독의 소득수준은 통일 당시(1991년) 서독의 30%에서 2005년 서독의 66%까지 증가하였으며, 독일정부는 1991~2005년까지를 통일비용으로 인식

통일시점과 시나리오별 가정: 통일준비기간(2016~2025년)을 거쳐 2026년 한반도의 평화적 통일 가정

- **시나리오 1: 현 상태 유지 시**
 - 남북교류협력이 현재 상태와 같이 매우 제한적으로 지속되는 경우
- **시나리오 2: 식량, 보건의로 등 남한의 적극적인 인도적 지원 확대 시**
 - 식량, 의료환경 개선, 농업개발 등을 통해 북한주민의 노동생산성 제고와 북한경제의 자생력 회복 지원
- **시나리오 3: SOC 등 경제적 투자를 포함한 전면적 교류협력 확대 시**
 - 도로, 항만 등 사회간접자본, 개성공단 확대, 경제특구개발 등 남한의 투자 활성화

I. 연구 개요

추계방법

- 북한지역 소득 전망: 성장회계모형(Growth Accounting Model)
 - 총생산함수에 바탕을 두고 경제성장률을 노동, 자본, 생산성 등 생산요인별로 분해하여 전망하는 방법
 - 북한지역 성장속도는 중국, 베트남 등 체제전환국, 동아시아 고도성장국(한국, 대만 등), 통일 후 동독지역의 성장경로를 성장회계방식으로 분석하여 활용
 - 장점: 전망의 임의성(자본의 한계생산성 등에 대한 단순 가정), 동태모형이 가지는 가정의 비현실성을 완화
- 통일비용: 2015년 현재 남한의 관계 법령을 적용하여 통일 후 비용부담이 가장 클 것으로 예상되는 사회보장성 의무지출과 SOC 등에 대한 투자성 지출
 - 기초생활보장: 「국민기초생활보장법」상 생계, 주거, 교육급여 등
 - 의료비: 「국민건강보험법」상 재정지원분
 - 기초연금: 「기초연금법」상 65세 이상 인구의 70%
 - 보육비: 「영유아보육법」상 0~5세 아동 전체
 - SOC 등 투자성 지출: 20년간 남한 GDP의 1%, 이후 10년간 0.1%p씩 축소

II. 시나리오별 추계 결과

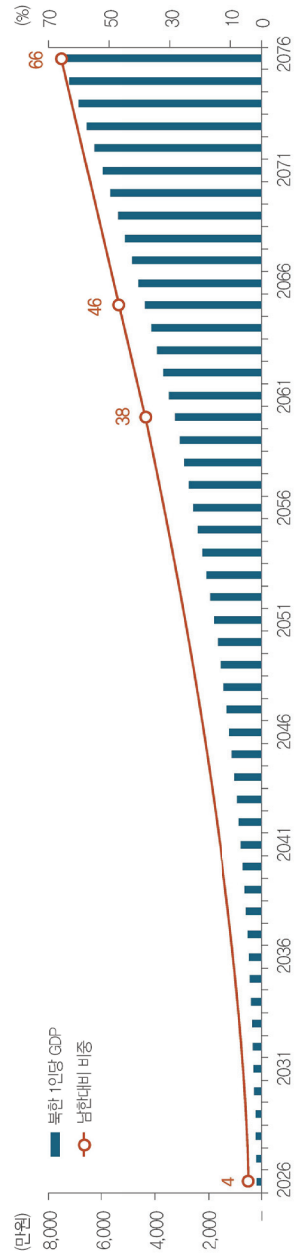
1. 북한지역 소득수준 전망
2. 통일비용 추계
3. 추계결과 종합

II-1. 북한지역 소득수준 전망

시나리오 1: 현 상태 유지 시(제한적 교류 협력)

2026년 통일 후 북한소득수준이 남한대비 66% 도달시점: 2076년

- 2016년부터 2025년까지 북한지역 경제성장률: 0.8%(과거 10년간 연평균 성장률)
- 2026년 통일 전후 10년간 남북간 소득격차 및 인구구조 변화
 - 남한대비 북한의 1인당 GDP 비중: 5%('15) → 4%('26)
 - 북한 생산가능인구 비중: 69%('15~'25) → 65%('26~'35)
 - 65세 이상 노년인구 비중: 10%('15~'25) → 16%('26~'35)
- 북한지역 1인당 GDP(남한대비 비중): 2015년 127만원(5.0%) → 2026년 149만원(4%) → 2060년 3,242만원(38%) → 2065년 4,361만원(46%) → 2076년 7,516만원(66%)



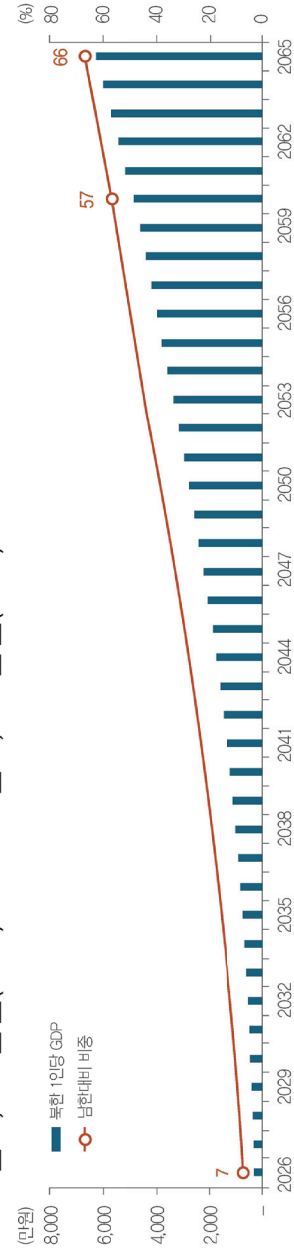
Ⅱ-1. 북한지역 소득수준 전망



시나리오 2: 식량, 보건의료 등 남한의 적극적인 인도적 지원 확대 시

2026년 통일 후 북한소득수준이 남한대비 66% 도달시점: 2065년

- 인도적 지원을 통해 모자보건 향상, 출산율 제고 등으로 고령화 속도 완화
 - 식량 및 농업개발(272조원), 보건의료 193조원 등 10년간 466조원 규모 지원
 - 영아사망률(2010년 기준 천명당 27.3명)을 중국수준인 7명 내외로 낮춰 매년 0.5%의 추가적 인구증가
 - 북한의 경제발전은 우리나라 60~70년대 성장경로와 유사 (중국, 베트남 등의 성장경로 참고)
- 2026년 통일 전후 10년간 남북간 소득격차 및 고용률 변화
 - 남한대비 북한의 1인당 GDP 비중: 5%('15) → 7%('26) / 고용률: 52%('15) → 55%('25) → 59%('35)
- 북한지역 1인당 GDP(남한대비 비중): 2015년 127만원(5%) → 2026년 297만원(7%) → 2060년 4,859만원(57%) → 2065년 6,291만원(66%)

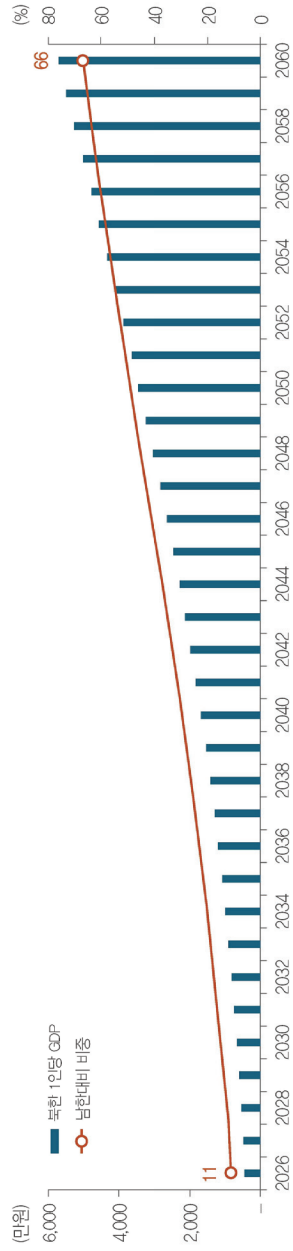


II-1. 북한지역 소득수준 전망

시나리오 3: SOC등 경제적 투자를 포함한 전면적 협력 시

2026년 통일 후 북한소득수준이 남한대비 66% 도달시점: 2060년

- 북한의 전면적 개혁개방과 남한 및 국제사회로부터 대규모 투자 유치
 - 2016년부터 2035년까지 20년간 남한 GDP의 1%를 투자하고 이후 10년간 0.1%씩 축소('16~'25년까지 약 546조원 규모)
 - ※ GDP 1% 기정은 인프라 건설 및 농업투자 비용으로 국토연구원(2014)과 농촌경제연구원(2014) 자료 인용
 - 총요소생산성: 매년 1%씩 증가(남한의 기술 및 사회경제시스템 전수, 같은 언어 사용 등)
- 2026년 통일 전후 10년간 남북간 소득격차 및 고용률 변화
 - 남한대비 북한의 1인당 GDP 비중: 5.0%('15) → 11%('26) / 고용률: 52%('15) → 58%('25) → 59%('35)
- 북한지역 1인당 GDP(남한대비 비중): 2015년 127만원(5%) → 2026년 446만원(11%) → 2060년 5,683만원(66%)



II-1. 북한지역 소득수준 전망

시나리오별 소득수준 전망 종합

북한소득수준이 남한대비 66% 도달하는 데 최소 34년~최대 50년 소요

- 시나리오 1: 2026년 (4%) 통일 후 2076년(66%)까지 50년 소요
- 시나리오 2: 2026년 (7%) 통일 후 2065년(66%)까지 39년 소요
- 시나리오 3: 2026년 (11%) 통일 후 2060년(66%)까지 34년 소요

[시나리오별 북한지역 소득수준 전망]

(단위: 천원, %)

연도	남한 1인당 GDP	북한지역 1인당 GDP의 남한대비 비중		
		시나리오 1 (현 상태 유지 시)	시나리오 2 (인도적 지원 확대 시)	시나리오 3 (전면적 교류협력 시)
2015년	2,926	5	5	5
2026년	40,934	4	7	11
2040년	56,660	12	22	30
2050년	70,325	24	40	49
2060년	85,812	38	57	66
2065년	94,383	46	66	-
2076년	114,380	66	-	-

II-2. 통일비용 추계

추계대상 비용항목 및 주요 가정

추계항목: 사회복지분야 주요 의무지출 및 투자 비용

- 의료비: 전체 의료비 총액 중 건강보험 재정 부담분
 - 소득수준과 의료비의 관계는 OECD 국가의 공공의료비 자료를 이용하여 북한지역 의료비 규모 추정
- 기초생활보장: 국민기초생활보장법에 규정된 급여(생계, 교육, 주거 등) 지급
- 기초연금: 북한지역 65세 이상 인구의 70%에게 지급
- 교육: 북한지역 0~5세 아동 무상보육 제공
- SOC 등 투자비용: 20년간 남한 GDP의 1%, 이후 10년간은 0.1%p씩 축소
 - 현 상태 유지 시(시나리오 1)과 인도적 지원 확대(시나리오 2)시는 2026년 부터, 전면적 교류협력시(시나리오 3)는 2016년부터 대북 투자 시작

급여 수준 및 대상은 남북한 소득격차 및 북한주민의 소득증가경로를 반영

- 급여수준은 북한지역 주민의 근로의욕을 감소시키지 않도록 남북한의 경제력 격차로 조정
- 지급 대상은 북한지역 소득증가 속도에 따라 감소하며, 통일완성 시점에 현재의 남한수준에 수렴하는 것으로 가정

II-2. 통일비용 추계

통일비용 추계 결과

남북교류 협력 수준에 따라 통일비용은 최대 4,822조원에서 최소 2,316조원 발생

- 현 상태 유지 시 (시나리오 1): 2026년부터 2076년까지 4,822조원 (연평균 96조원)
- 인도적 지원 확대 시 (시나리오 2): 2026년부터 2065년까지 3,100조원 (연평균 80조원)
- 전면적 협력 시 (시나리오 3): 2026년부터 2060년까지 2,316조원 (연평균 68조원)

남북교류협력 활성화를 통한 통일비용 절감 규모

- 인도적 지원을 확대하면 현 상태 유지 시보다 1,722조원 절감
- SOC를 포함해 전면적 교류협력 확대시에는 현 상태유지 시보다 2,506조원 절감

※ 경제적 투자비용의 상당부분을 민간 등에서 조달하고, 경제성장에 따른 추가적 조세수입을 감안하면 실질적 재정부담은 감소

[통일비용 추계 결과]

	현 상태 유지 시 (시나리오 1)	인도적 지원 확대 시 (시나리오 2)	전면적 협력 시 (시나리오 3)
통일비용 (통일한국 GDP 대비 %)	4,822조원 (2.3%)	3,100조원 (2.0%)	2,316조원 (1.8%)
통일완성시점 (남한소득 대비 66%)	2076년	2065년	2060년

II-3. 추계결과 종합



참고: 재량지출과 경직성 경비 등을 포함한 통일비용



재량지출 및 경직성 경비를 포함 시 통일비용: 최소 4,473조원에서 최대 8,654조원

- 재량지출: 남한 GDP의 1% 수준
- 경직성 경비: 공무원, 경찰, 교사 등 인건비

※ 재량지출 및 인건비 등 경직성 경비는 당시의 재정여건을 반영하여 지출 규모 결정

남북교류협력 수준에 따른 통일비용 절감 규모

- 현 상태 유지 시(시나리오 1) → 인도적 지원 확대 시(시나리오 2): 3,039조원
- 현 상태 유지 시(시나리오 1) → 전면적 교류협력 확대 시(시나리오 3): 4,181조원

[재량지출 등을 포함한 통일비용 추계 결과]

	현 상태 유지 시 (시나리오 1)	인도적 지원 확대 시 (시나리오 2)	전면적 협력 시 (시나리오 3)
통일비용 (통일한국 GDP 대비 %)	8,654조원 (4.3%)	5,615조원 (3.7%)	4,473조원 (3.4%)
통일완성시점 (남한소득 대비 66%)	2076년	2065년	2060년



Ⅲ. 정책적 시사점

Ⅲ. 정책적 시사점

식량, 보건의료 등 인도적 지원의 필요성

인도적 지원을 확대할 통한 통일비용 절감 노력 필요

- 인도적 지원을 확대하면 통일비용은 현재 상태가 유지(시나리오 1)될 경우에 비해 1,722조원 절감 가능
- 남북교류협력 SOC 등 경제적 투자까지 확대될 경우 통일비용 절감규모는 2,316조원(시나리오 1 → 시나리오 3)

※ 전면적 교류협력(시나리오 3)은 한반도 평화체제 구축, 투자보장 등 정치·경제적 선행조건 충족 필요

정치·군사적 긴장에서 비교적 자유로운 인도적 지원부터 남북교류협력 확대 필요

- 출생을 제고 등을 통해 북한지역의 인구고령화 속도를 늦춰 한반도 통일의 경제적 효과를 극대화

- 북한지역 인구고령화: 2003년 고령화사회 → 2033년 고령사회 → 2058년 초고령사회
(65세 이상 인구 7%) (65세 이상 인구 14%) (65세 이상 인구 20%)
 - 남한: 2000년 고령화사회 → 2018년 고령사회 → 2026년 초고령사회
- 출생률(천명당): 20.5명('93) → 14.7명('15) → 12.4명('55)
 - 남한: 9.0명('15) → 6.5('60)
- 합계출산율: 2.0명('15) → 1.9명('55)
 - 남한(중위가정): 1.28('15) → 1.42('45)

Ⅲ. 정책적 시사점



만성적 식량난과 열악한 보건·의료 환경

- 가뭄 등 자연재해에 취약한 농업환경으로 만성적 식량부족 상태 지속
 - 1일 배급곡식 섭취열량: 1,250kcal(아채, 식용유 합해도 권장치의 70%, FAO/WEF)
 - 북한인구의 70%인 1,800만명이 식량수급 불안정(UNOCHA)
- 화학비료, 농약 및 농기계동력 부족 등에 따른 낮은 농업생산성
 - 남한대비 식량작물 생산량: 55%, 농가가구 1인당 생산량 29%
 - 북한의 자체비료 생산량('08~'12평균): 21.9만톤(필요량의 37%)
- 열악한 아동 및 모자보건은 인구고령화 속도를 가속화
 - 영유아 및 아동의 성장지연 27.9%, 아동빈혈 28.7%, 산모빈혈 31.2%(북한 국가영양조사, 2012)
 - 5세 이하 어린이의 27.9%(54만명)가 만성적 영양실조(유엔인도문제조정사무국, 2015)
 - 결핵(2010년 기준 10만명 당 344명, 남한 97명), 말라리아(2008년 기준, 10만명당 284명, 남한의 30배)

Ⅲ. 정책적 시사점



인도적 지원 확대를 통한 남북교류 활성화 기반 강화

- 상대적으로 작은 비용부담으로 북한주민의 삶의 질 개선, 노동생산성을 제고할 수 있어 장기적으로 큰 효과가 나타남
 - 남북한 신뢰형성 및 인적·물적교류를 확대시켜, 민족적 동질감, 상이한 경제·사회체제에 대한 이해 촉진이라는 부가적 효과도 기대
- 인도적 지원 등 남북교류협력의 안정적으로 추진될 수 있는 제도적 기반을 강화하기 위해 「남북 보건 의료의 교류협력 증진에 관한 법률안」에 대한 논의 필요

[사례: 동서독 보건의료 협정]

- 1974년 4월 동서독간의 보건협정 체결
- 협정의 주요내용 및 보건의료 교류
 - 동서독 보건당국간 정기적 전염병 관련 자료 교환
 - 동독지역 방문 시 의약품(280여종)의 자유로운 반입 허용
 - 시행초기 긴급의료지원, 의약품 상호교환에서 의학연구 및 의료분야 정보교환 등으로 확대
- 1990년대 심장질환, 암질환 등에 따른 사망률 격차는 2000년대 들어 점진적으로 해소



토론



토론 1

홍일표

새누리당 국회의원

□ 통일비용과 인도적 지원

- 통일비용은 국가적, 민족적 과제인 통일에 대한 객관적인 접근을 통해, 향후 통일의 시기가 도래했을 때 기울여야할 노력과 연계 되는 효과를 정확히 파악해서 실질적 대비를 하기 위한 것이라고 볼 수 있음.
- 통일비용은 통일의 시기와 방식, 도달 목표수준에 따라 추정치에 차이가 있을 수밖에 없고, 때로는 그 편차가 지나치게 커서 신뢰성에 의문도 제기되어 왔지만, ‘비용의 최소화와 편익의 최대화’를 위한 요구는 계속되어 왔음.
- 통일비용의 경감요소와 통일편익의 확산요소를 발굴하는 것은 통일에 대한 국민적 공감대 형성에 긍정적으로 작용할 것으로 생각함.
- 이번 국회예산정책처의 토론회는 우리사회의 대북 인도적 지원과 교류협력 확대를 적극적으로 추동한다는 측면에서 단지 통일비용만의 경감이 아닌, 최근 남북관계의 변화와 맞물린 통일정책의 방향에 대한 시사점을 제시하고 있어서 큰 의의가 있다고 봄.

□ 대북 인도적 지원에 대한 시각

- 기본적으로 인도적 대북지원은 정치적 이해관계나 군사적 긴장과 무관하게 인도주의 원칙인 정치적 중립성, 형평성, 독립성을 유지하며 이루어져야 하고, 이것은 북한주민의 기본적 생존권을 보호하고 통일기반 조성과 남북관계 발전, 민족공동체 회복에 기여할 것임. 또 이번 발제에서 보듯 인도적 지원의 확대는 통일시기를 11년 앞당기고, 1,722조 원의 통일비용을 절감하게 됨.

-
- 그러나 북한은 단일 민족국가를 이루는 데 있어서 ‘협력자’이면서 동시에 ‘주요한 안보위협’으로, 우리가 북한에 대한 인도적 지원을 할 때, 정치적 차원에서 고도의 정책적 판단이 요구되는 사안으로서 인식하지 않을 수 없는 측면도 있음.
 - 특히 우리 국민들 사이에는 북한에 대한 인도적 지원을 북한정권의 수명연장이나 군사적 전용을 가능하게 하는 퍼주기라는 시각이 여전히 광범위하게 존재함. 한 정당이 지난 9월에 발표한 여론조사 결과를 보면, 인도적 차원에서 대북지원에 반대한다는 의견이 58.0%였음.
 - 1995년부터 시작된 국제사회의 대북 인도적 지원은 분배의 투명성 문제, 북한 주민에 대한 인권유린, 그리고 핵문제와 대한민국에 대한 도발 및 이로 인한 남북관계 경색 등 많은 걸림돌로 인해 지원이 감소해 왔으며, 일본의 경우 남북자문제와 인도적 지원문제를 철저히 연계시켜 오는 등 국제사회에서는 국가별로 인도적 지원에 대한 입장차이도 있음.
 - 유엔 역시 세계식량계획을 포함한 국제인권기구들의 인도적 지원활동이 방해받고 있다고 판단하고, 이 기구들이 북한의 모든 부문에 자유롭고 안전하게 접근할 수 있도록 보장하라고 북한에 촉구해왔음.
 - 또 여성과 아동, 노인 등 취약계층의 심각한 영양실조 등을 인권침해로 보고 북한의 예방적 구체적 조치도 촉구해왔음.

□ 남북관계의 변화와 국민적 공감대 형성

- 현재 남북관계는 아직은 엄동설한 속이지만, 훈풍도 감지하는 단계로 보임.
 - 8.25 고위급 합의의 첫 단추인 이산가족상봉 절차가 내일(20일)부터 있고, 남북 당국자회의 가능성도 점쳐지고 있음.

- 또 북한이 노동당 창건 70주년 행사시 일반적인 예상과는 달리 별다른 도발을 하지 않았음.
- 이에 대해서 국제사회의 제재와 이에 따른 고립을 탈피하기 위한 북한의 출구전략으로서 보는 시각도 있지만, 이제는 남북 간 긴장 완화를 위한 돌파구로서 인도적 지원에 나서야 한다는 의견도 많아지고 있음.
- 특히 인도적 지원은 5.24 조치를 우회할 수 있는 가장 실효성 있는 정책카드로, 남북 현안 가운데 가장 중요한 인도적 과제인 이산가족 상봉의 정례화에도 긍정적 역할을 할 수 있음. 또 북한이 이를 계기로 화해와 협력의 자세를 취하게 되면, 남북관계의 틀을 한 단계 발전시켜 나아갈 수도 있다고 봄.
- 오늘 발제문에 포함되어 있듯이 북한 주민들은 지속적인 식량난을 겪고 있으며, 특히 임산부 영유아 등 취약계층들은 열악한 인권 상황에 노출되어 있음. 이들에 대한 지원은 북한 주민들의 인권 보호라는 점에서도 의의가 있음.
- 다만 자유권과 시민권 등의 인권개선과 연계에는 이견도 존재하고 북한의 반발도 예측되므로, 인도적 지원의 기본적 원칙에 입각해서 의약품이나 식량지원에 있어서 모니터링의 수단 등의 확보를 통한 국민적 공감대 형성이 필요하다고 봄. 이것은 지원 피로성 극복에도 도움이 될 것이라고 봄.
- 한반도의 안정과 통일, 그리고 통일 한국의 번영을 위해서는 현 단계에서 북한문제를 해결하려는 노력이 필요하고, 북한에 대한 인도적 지원은 북한과의 지속적인 대화를 가능하게 해서 첫걸음을 내딛는 역할을 할 것으로 생각함. 또 발제문에서 보듯 인도적 지원과 북한에 대한 경제협력이 늘수록 북한 주민의 삶도 개선되어지고, 통일비용의 경감을 통해 통일의 완성시점도 앞당겨질 것으로 기대되고 있음.

-
- 최근 우리의 인도적 지원이 현저히 약화되면서 국제사회의 대북지원도 감소되었음. 앞으로 남북관계의 발전은 지속적인 국제기구의 대북 인도적 지원에 대한 유도요인으로도 볼 수 있기 때문에, 북한의 국제사회에 대한 개방적 자세도 이끌어낼 수도 있다고 생각함.

□ 통일비용과 국회의 역할

- 우리 역대정부의 대북 인도적 지원은 ‘퍼주기’와 ‘안주기’로 구분된다는 비판을 받아왔고, 한쪽으로 경도된 정책은 남남갈등마저 초래한다는 지적을 받아 왔음.
- 인도적 지원과 교류협력이 통일비용을 경감시키고, 통일기반조성에 기여하려면 정책의 일관성이 중요하고, 이를 위해서는 대의기구인 국회와 정치권이 초당적 입장에서 국민적 합의 형성에 중추적 역할을 해야 하며, 정책과 입법으로 국민적 합의를 구체화해야 함.
- 예산정책처의 이번 토론회도 그 범주에 속한다고 볼 수 있고, 남북관계의 변화 시기에 맞추어 시의적절한 문제제기로 보며, 앞으로 국회 내에서 이와 관련된 활발한 토의가 이루어지기를 기대함.



토론 2

■ 최재천

새정치민주연합 국회의원

정책위원회 의장

□ 통일은 과정

- “통일은 한 번의 역사적 화합에서 역사적 결정으로 달성되는 일회적인 사건이 아니라 많은 단계와 조치들이 수반되는 과정”이라는 서독의 ‘동방정책’ 설계자인 에곤 바(Egon Bahr)의 말처럼 통일은 끊임없는 노력의 결과임.
- 이런 차원에서 오늘 박용주 실장 발제문의 핵심 주장인 남북교류협력 활성화가 통일비용을 절감하는 가장 현실적 수단이라는 점에 공감함.
- 1969년 동방정책이 시작된 날로부터 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진 날까지 20년 동안 서독 정부의 직접적 또는 교회 등 민간에 넘겨 동독에 지원한 돈과 물자가 1,044억 마르크 규모임.
 - 달러로 환산하면 약 576억 달러 정도이며, 20년 동안 동 규모의 자본이 서쪽에서 동쪽으로 건너갔는데 연간 규모로 따지면 약 29억 달러. 연간 29억 달러면 김대중-노무현 정부 10년 동안 남한이 북한에 지원한 연간 4억 달러의 7배가 넘는 규모임.¹⁾
- 우리 사회 일각에서 제기하는 민주정부 10년 대북정책에 대한 ‘퍼주기’ 비난이 얼마나 무책임하고 옹졸하며 ‘반통일’적인 담론인지 평가해야 할 것임.

□ 우선 남북교류협력기금 집행을 제고가 중요

- 남북교류협력 활성화가 ‘사실상의 통일’을 달성하고, 통일비용을 절감하는 지름길임. 발제문에서 제시한 것처럼 전면적 남북협력이 시행될 경우 현 상태의 교류협력 수준에 비해 약 2,500조원이라는 엄청난 통일비용이 절감될 것으로 보임.

1) 정세현, 「정세현의 통일토크」(파주: 서해문집, 2013), pp.257-258.

- 아울러 통일완성 시점(북한주민의 남한소득 대비 66% 달성 시점)도 16년 정도 앞당길 수 있을 것으로 보임. 즉 남북교류협력 수준이 높으면 높을수록 통일을 효과적으로 달성할 수 있다는 것을 확인하게 됨.

[표 1] 1991년부터 2003년까지 독일 통일비용 추정액 내역

구분	내용		금액(유로)	비율(%)
인프라 재건	도로, 철도, 수로개선, 기초단체 교통개선, 주택 및 도시 건설		1,600억	12.5
경제활성화 지원	지역경제 활성화, 농업구조·해안 보존, 투자보조, 이자보조, 전철 등 근거리 교통 보조		900억	7
사회보장성 지출	연금, 노동시장 보조, 육아 보조		6,300억	49.2
임의 기부금 지출	독일통일 기금	620억	2,950억	23
	판매세 보조	830억		
	주 재정균형 조정	660억		
	연방 보조금 지급	850억		
기타 지출	인건비 및 국방비		1,050억	8.2
총 이전지출 (A)			1조 2,800억	100
구 동독수입 (B, 세금 및 사회부담금 수입)			3,000억	23.4
순이전지출 (A-B)			9,800억	76.6

※ 출처: 황병덕 외, 「독일의 평화통일과 통일독일 20년 발자취」(서울: 늘봄플러스, 2010), p. 281 재인용

○ 남북협력기금은 남북 간의 상호교류와 협력 사업에 필요한 자금을 확보하여 공급함으로써 남북교류협력을 촉진하고 민족공동체 회복에 기여하고자 설치·운영되고 있는 예산임.

- 남북협력기금은 통일을 대비한 재원의 사전적 지출 기능을 가진 것으로 [표 1]처럼 천문학적인 규모의 통일비용을 분산시킬 뿐만 아니라 남북한의 경제적 격차를 축소시킴으로써 통일에 따르는 충격을 사전에 줄여주는 기능을 일정부분 담당하고 있음.²⁾

2) 신동천·이은국·오재록, “통일비용과 남북협력기금,” 「통일연구」, 제12권 제1호(2008), p. 3.

[표 2] 남북협력기금 사업비 집행 현황

(단위: 억원, %)

구 분	'91~ '04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
계 획	48,436	10,034	16,357	11,349	11,045	11,182	11,189	10,153	10,060	10,979	11,132
집 행	33,180	6,744	4,710	7,157	2,312	1,000	863	427	694	2,958	876
집행률	68.5	67.2	28.8	63.1	20.9	8.9	7.7	4.2	6.9	26.9	7.9

※ 출처: 국회 외교통일위원회, 「2014년도 통일부 소관 결산 검토보고서」(서울: 국회 외교통일위원회, 2015), p. 202.

○ [표 2]에서 알 수 있듯이 남북협력 사업에 매년 1조 이상이 책정되어 있지만 ‘보수정권’ 출범 이후 연 평균 집행이 10%를 넘지 못하고 있음.

- 2013년도의 집행률이 26.9%로 그나마 높아진 것은 개성공단 장기중단 사태에 따른 경협보험금 지급 및 개성공단 기업 특별대출에 따른 것으로 ‘순수’한 남북교류협력 사업이 증가한 것은 아님.

○ 남북관계 현실, 우리의 경제적 현실, 국민들의 인식 등을 종합해 볼 때 무엇보다도 통일재원의 사전적 지출 성격을 지닌 남북협력기금의 집행률을 획기적으로 높이는 것이 중요.

- 또한 해마다 집행되고 남은 남북협력기금 사업비는 현재와 같이 불용 처리하여 국가로 반납하는 것이 아니라 남북협력기금에 통일재원으로 적립하여 사후 활용하는 방안을 검토하는 것이 현실적인 대안이라 판단.



토론 3

조동호

이화여대 교수



토론 4

ㅣ 홍순직

현대경제연구원 수석연구원

□ 일반인과 전문가들의 통일 의식 조사

○ 일반인과 전문가의 상당수는 통일의 편익에 대해선 긍정적으로 인식하면서도 실제 통일 비용 부담은 싫어하는 늑프(NOOMP) 현상이 존재

- 특히 통일세 신설 등 자신의 실제 비용 부담 증가에 대해서는 일반인과 전문가 구분 없이 대부분 늑프(NOOMP; Not out of My Pocket)의 부정적 태도를 보임

〈전문가와 일반인들의 통일 의식 조사〉

통일 의식				통일세 신설			
(%)	일반인	전문가		(%)	일반인	전문가	
	2013.11	2013.11	2015.7		2011.11	2011.11	2015.7
국익에 도움	67.0	98.1	97.7	찬성한다	54.3	55.0	63.2
국익에 손해	29.9	1.0	1.1	반대한다	45.7	45.0	31.0
모르겠다	3.2	1.0	1.1				
합 계	100.0	100.0	100.0	합 계	100.0	100.0	100.0

자료 : 현대경제연구원의 일반인 전화조사, 2011. 11

현대경제연구원의 일반국민·전문가 여론조사, 2013. 11

현대경제연구원의 전문가 여론조사, 2015. 7

- 주 : 1) 일반인은 2011년 10월 17~26일, 전국 만 19세 이상의 남녀 1,007명과 2013년 10월 23일~11월 4일 전국 만19세 이상의 남녀 814명을 전화조사한 결과임
- 2) 전문가 조사는 연구원과 교수 등 북한관련 전문가를 대상으로 2011년 10월 17~28일 80명과 2013년 10월 23일~11월 4일 105명, 2015년 7월 6~13일 87명을 조사한 것임
- 3) 표본오차는 95% 신뢰수준에서 최대 표준오차는 ±3.08%

○ 실제 통일비용 부담 의지를 조사한 결과, 일반국민의 약 85%, 전문가의 약 50%는 연간 10만원 이하를 부담하겠다고 응답

- 연간 10만원은 월평균 1만원도 안 되는 비용으로, 통일 준비를 위해 한 달에 커피 2잔 값도 부담하지 않겠다는 소극적 의지로 해석됨

〈전문가와 일반인들의 통일비용 부담 의사 조사〉

(%)	일반 국민			전문가			
	2010	2011	2013	2010	2011	2013	2015
부담하고 싶지 않다	37.4	46.0	27.0	1.4	10.1	2.9	5.7
연 1만원 이하	34.7	33.4	24.9	4.3	13.9	2.9	11.5
연 2~10만원 이하	24.6	17.5	32.9	20.0	32.9	27.6	32.2
연 11~50만원 이하	2.7	2.6	12.1	41.5	36.7	42.9	34.5
연 51만원 이상	0.5	0.5	3.1	32.9	6.4	23.8	16.1

자료 : 앞의 표와 동일

□ 통일대박 실현을 위한 제언

○ 통일비용 저감과 축복된 통일대박 실현을 위해선 착실한 통일준비 필요

- 첫째, 통일편익이 통일비용보다 훨씬 많으며 그 효과는 장기간 지속된다는 등의 내용에 대한 對국민 홍보와 국민적 공감대 형성 노력이 필요
- 통일비용 부담에 대한 부정적 인식 차단과 통일편익에 대한 긍정적 측면을 적극 홍보
- 또한 통일에 대비한 경제 부담 능력 등을 고려한 ‘현실적’인 통일비용 추정과 재원 조달 방안 마련이 시급하며, 통일 이전에 남한이 재정능력 확충과 지속발전가능한 경제시스템 구축과 체질 강화도 매우 중요함
- 통일비용 재원 조달의 한 방안으로 약 1,000조원에 달하는 시중 부동산자금의 ‘생산자 금화 혹은 통일기금화’ 차원에서 개인별로 일정 한도 규모에 한해 구입할 수 있는 ‘무이자 장기 무기명 채권’ 발행 방안도 검토
- 이는 부(富)의 부정적 증여 방안이 될 수도 있으나, 무이자 장기라는 측면에서 보면 부의 대물림이 아니라, 가진 자들의 통일 기여 방안의 일환일 수도 있다는 인식의 전환이 요구됨

- 둘째, 통일경제적 시각의 대북정책 추진으로 통일비용 최소화과 편익 극대화 노력이 필요 (입구론적인 시각에서의 유연함과 소통의 대북정책)
 - 세계는 지금 경제전쟁 시대이므로, 남북관계를 안보 중심적 접근과 교류협력 중심적 접근 간의 ‘정책 균형’과 경제+군사를 포함한 ‘포괄적 안보’ 접근이 요구됨
 - 통일 이전의 남북경협 활성화는 북한 경제 회생 지원을 통한 통일비용 저감과 남한의 신성장 동력 확보라는 ‘공생과 상생’의 사업임을 인식
 - 다시 말해 남북경협 비용과 통일비용의 상당 부분이 남북간 경제력 격차에 기인한 만큼, 통일 이전의 대북 인도적 지원과 남북경협 활성화 비용은 소모성 비용(sunk cost)이 아니라 ‘통일비용의 사전적 분산투자’라는 인식의 전환이 요구됨
- 셋째, 북한의 경제특구 및 개발구 정책과 연계한 남북경협 활성화 모색
 - 자본 빈곤의 북한이 선택한 최우선 경제정책은 부존자원을 활용한 국제관광특구 조성 과 산업기반 확충을 위한 공단특구 조성임
 - 금강산관광 재개 : 많은 전문가들은 북측 입장에서 남북 상호신뢰 회복과 남측의 진정성 확인 사업으로 ‘5.24 조치 해제와 금강산관광 재개’를 지적 (현대경제연구원 전문가 설문)
 - 최고의 복지는 일자리 창출 : 경협을 통한 북한 근로자들에 대한 임금지급과 소득·생활 향상은 북한 근로자들에게도 최고의 복지정책이므로 개성공단 1단계의 조기 마무리와 2~3단계 사업 착수 논의
- 넷째, 통일비용 저감 차원에서 ‘북한 주민들의 마음 얻기’ 노력 필요
 - 政經분리와 官民분리(중앙정부와 지방정부, 당국과 민간 등), 商惠분리 원칙 하에 비정치·군사 분야의 교류협력과 대북 인도적 지원의 확대
 - 동서독의 경우, 1991~2003년간 통일비용 지출 중 사회보장성 비용(49.2%)이 가장 많은 비중을 차지 (인프라 재건 비용은 12.5%)
 - 북한이탈 주민의 남한 사회적응 프로그램의 지속적 연구로 사회통합 대비 (정부와 공기업은 물론, 민간기업에게도 이탈주민 고용에 대한 인센티브 확대, 탈북 지식인들에

대한 창업 지원 확대 등의 정책 필요)

- 다섯째, 통일외교 강화로 한반도의 평화적 통일을 위한 우호적 환경 조성
 - 한반도 통일이 남북한은 물론, 동북아의 평화안정과 경제발전에도 많은 보탬이 된다는 점을 주변국들에게 이해시켜, 국제적 지지와 협조 유도
 - 특히 남한의 시각이 아니라 주변국들의 저명학자들을 통해 한반도 통일에 대한 주변국들의 정치·경제적 이익 등의 연구 필요



토론 5

■ 배성규

조선일보 논설위원

1. 통일비용 분석 비교

- 조선일보와 통일연구원이 작년 초 분석한 결과에 따르면, 남북이 점진적 통합 과정을 거쳐서 2030년쯤 통일을 이룰 경우 2050년까지 20년간 통일 비용이 3621조원, 통일혜택은 6800조원 가량으로 예측. 조선일보와 고려대 아세아문제연구소가 예측한 결과는 2025년 통일 이룬 뒤 2050년까지 25년간 통일비용은 평균 3111조~4746조원, 통일혜택은 4909조원으로 예상. 박용주 실장이 분석한 인도적 지원 확대시 통일비용과 엇비슷하다.
- 당시 분석에서도 남북이 경제교류와 인프라 투자를 활발히 하고 인적 문화적 교류를 넓히고 보건 의료 농업 분야 등 지원을 강화하면 정부 차원의 통일비용은 훨씬 줄어들고, 통일혜택은 커지는 것으로 나왔다. 따라서 박 실장의 통일 비용 분석은 전반적으로 옳은 방향이고, 앞으로 통일 과정에서도 유효하다고 보인다.

2. 통일비용에 대한 일반 국민의 시각

- 통일 편익은 당연히 비용보다 크다. 비용은 단기적인 것이고 비용은 장기적이다. 그리고 남북 간 교류 협력을 사전에 강화하면 통일의 속도도 편익도 늘어난다.
- 그러나 문제는 단기에 비용이 집중돼 있어서 통일 당시 세대는 통일을 기피하는 측면이 있다는 것. 통일 이전과 직후에 대북 인도적 지원과 대북 투자를 대규모로 해야 하는데, 현 세대에게는 통일세 부담 증가나 남에서의 복지 자원 감소 등 불이익이 될 수 있다는 우려 있다. 혜택은 미래 세대가 보지만 비용 부담은 현 근로세대가 한다는 세대간 이해충돌 문제 없지 않다.
- 최근 몇몇 여론조사를 보면 통일을 빨리 해야 한다는 응답이 통일할 필요없다는 응답보다

조금 많긴 하지만 엇비슷해 졌다. 한동안 통일을 반드시 해야 한다는 여론이 늘어나는 추세였다가 요즘 다시 약해졌다.

- 큰 이유는 두 가지. 김정은 정권의 예측 불가측성과 비합리적 행태. 거듭된 핵·미사일 등 군사 도발 등으로 인해 보수층이 북한과 통일에 대해 거부감 강해졌다. 또 20·30대 젊은 층에서 북한과 통일에 대한 거부감이 심하다. 20대는 통일할 필요 없다는 의견이 반드시 통일하자는 의견의 두 배 가까이 된다. 통일하면 내 주머니에서 돈 나가고 내가 봐야 할 복지 혜택이 북한 주민에 간다는 피해의식 크다. 장기적으로 보면 옳은 생각이 아니지만 단기적으로 보면 맞는 측면도 있다.
- 요즘 대학생들이 탈북학생 바라보는 시선이 곱지 않다. 왜 탈북학생에겐 장학금과 생활지원금 주고, 취업기회까지 특전을 주느냐는 것이다. 자기들은 비싼 등록금에 취업도 바늘구멍인데 탈북학생에 역차별 당한다는 피해의식이다. 그 정도로 우리 젊은이들이 자기 미래에 비관적이고 이익에 민감하다. 통일 위해 비용을 부담하겠다는 사람은 전체의 절반 겨우 넘는 수준이다. 그것도 연간 10만원 미만이 대부분이다.
- 따라서 단순히 통일 혜택이 비용보다 크고 북한이 블루오션이니 통일하자고 해선 먹히지 않는다. 통일이 본인에게 피해 안주고 통일이 자기에겐 구체적으로 어떻게 이익이 되는지 보여줘야 젊은 세대 움직일 수 있다.

3. 남북 교류·지원에 대한 두 가지 시각

- 기본적으로 남북이 교류하면 할수록 서로 이익인 것은 확실히 맞다. 특히 개성공단 같은 기업간 경제교류는 늘리면 늘릴수록 남한 기업도 이익이고 북한도 이익이다. 개성공단 기업이나 통일부 등에 따르면 개성공단 북 노동자의 노동생산성은 중국 베트남에 비해 2배가 넘는다고 한다. 그런데도 임금은 더 낮다.

- 이번에 개성공단 임금인상 논란 때 우리 기업들이 북의 임금인상 요구에 응하려 했던 것은 갈등 때문에 조업 차질 생기는 것보다 돈 조금 더 주고 생산 늘리는 게 이득이었기 때문이라고 판단한 것. 개성공단은 북한 주민에도, 북 정권에도 이득된다. 기업들은 개성공단 대폭 확대 원한다. 북한도 컨트롤 가능한 적정 수준의 확대 원한다. 작년 개성공단 가동 중단 사태 때나 이번 임금 갈등 때도 결국 북이 먼저 풀고 나왔다. 왜? 버티면 자기들이 손해니까.
- 개성공단뿐 아니라 남북 간의 일반 교역도 확대할 수록 서로 이익이다. 북은 체제 안정성을 해칠 수 있다는 우려가 있고, 우리는 투자 보장을 받을 수 있느냐는 문제가 있지만 타협점은 충분히 찾을 수 있다.
- 다만 금강산 관광에 대해선 시각차가 존재한다. 현대그룹은 당연히 금강산 관광 재개 원하고, 북 정권도 현금이 뭉치돈으로 들어오는 금강산 재개를 가장 원한다. 그러나 우리 정부나 미국 입장에서선 북 정권에 통치자금을 갖다주는 금강산 시스템에 대해 거부감 크다. 북한 변화를 유도하고 주민 생활을 향상시키는 효과가 큰 개성공단에 비해 폐쇄적이고 부수적 효과도 크지 않다고 본다. 그래서 박근혜 정부는 금강산에 대해 부정적이다.
- 보다 근본적인 문제는 남북간 경제교류를 하면 할수록 북의 세습권력 안정시켜주고 핵·병진 가능하다는 착각을 줄 수 있다는 점. 그래서 미국도 좋아하지 않고 보수 진영도 반대. 북핵 관련 대북 국제제재 취지에도 어긋날 수 있다.
- 만일 경제적 교류협력과 인도적 지원이 북한 체제를 연명시키고 김정은 정권을 강화하는 역할을 한다면 오히려 분단 상태의 장기화를 부를 수 있다. 교류협력이 오히려 북한의 비정상적 체제를 연장시키고 북한의 핵·미사일 개발을 앞당겨 핵 보유국 지위만 줄 수 있다는 우려다. 그래서 북 체제를 내부에서 무너뜨리거나 어쩔 수 없이 핵을 포기하고 국제 사회에 나오도록 압박해야 한다는 시각이 존재한다. 이런 견해에 따르면 선부른 경제교류 확대보다는 현재의 제재와 압박 수준을 유지하거나 강화해야 한다고 할 것이다.

-
- 개인적으로는 그래도 인도적 지원과 교류 협력 확대를 추진하는 것이 큰 틀에서는 맞는 방향이라고 본다. 적어도 경제적으로는 그게 맞다.
 - 그러나 외교안보적 시각에서 보면 조금 다른 해석이 나올 수 있다. 우리는 전략적으로 미국과 공조해야 하고, 북한 핵·미사일을 어떻게든 해결해야 한다. 북핵 문제가 없다면 이미 인도적 지원 확대와 경제교류 확대가 이뤄졌어야 한다. 북핵 문제 해결과 대미 공조 전제하에 북한을 변화시키면서 북 주민에게도 도움을 줄 수 있는 가장 합리적으로 방안을 찾아야 한다. 5.24 조치의 점진적 해제를 통해 인도 지원과 교류확대를 모색하는 것도 필요하지만, 그 전에 북한에 대한 큰 틀의 안보전략을 짜야 한다. 핵·미사일을 갖고 있는 예측 불가능성의 세습 정권과 무조건적으로 교류 확대에만 나서기는 힘들다. 북을 지원하고 교류하되 그 시기와 방식에선 전략적 판단이 필요하다는 얘기다.
 - 그런 측면에서 비교적 북 지원 효과가 크고 김정은 정권에 의해 악용될 소지가 낮은 인도적 지원부터 시작하는 건 좋다. 특히 보건 의료 식량 환경 분야는 협력할 여지가 있을 것이다. 다만 여기서도 현실적 문제는 있다. 최근 들어 북한이 우리로부터 큰 지원을 바라지 않는 경향성이 엿보인다. 특히 체제 안정성 흐리거나 자존심 건드는 것 싫어한다. 식량 비료 요청도 요즘 뜸해졌고, 모성보건에 대해서도 자존심 내세운다. 그런 면에서 현실적인 한계가 많다.

MEMO

[illegible]

MEMO

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal dotted lines. At the bottom right corner, there is a decorative pattern consisting of a grid of gray dots of varying sizes, arranged in a way that suggests a gradient or a specific geometric design. The rest of the page is empty except for the horizontal lines.

MEMO

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

MEMO

This image shows a blank sheet of white paper designed for writing or drawing. It features horizontal dotted lines spaced evenly down the page. In the bottom right corner, there is a decorative graphic consisting of a grid of gray dots of varying sizes, arranged in a pattern that tapers off towards the left and top edges. The overall appearance is clean and minimalist, suitable for educational or creative purposes.

