

한반도 평화통일 국민 대토론회

한반도 평화통일의 과제; 어떻게 풀 것인가?



| 일시 | 2014년 10월 16일 (목) 14:00 ~ 17:00

| 장소 | 국회의원회관 제1소회의실

| 주최 | 여의도연구원 통일연구센터



여의도연구원

[목 차]

1 개 요	5
---------	---

2 개회사 및 축사	9
--------------	---

1. 개회사 정문헌 여의도연구원 통일연구센터장	11
2. 축 사 이완구 새누리당 원내대표	12
3. 축 사 주호영 새누리당 정책위의장	13

| 3 | 발 제

1. 평화통일을 위한 남북관계 변화방향 박종철	15
2. 통일비용과 통일편익 실효성 검토 조봉현	27

| 4 | 토 론

1. 통일비용보다 큰 통일 혜택 고영환	41
2. 평화적 통일을 위한 대북정책 김진무	47
3. 통일의 비용과 편익 조동호	57
4. 대북인도지원과 남북관계 발전방향 홍상영	65

개 요



한반도 평화통일 국민 대토론회

개 요

[일시 및 장소] ... 2014년 10월 16일(목) 14:00~17:00, 국회의원회관 제1소회의실

[주최 및 주관] (재)여의도연구원 통일연구센터

[개 회 사]

정문헌 여의도연구원 통일연구센터장

[축 사]

- 이완구 새누리당 원내대표
- 주호영 새누리당 정책위의장
- 류길재 통일부 장관

[사 회]

정문헌 여의도연구원 통일연구센터장

[발 제]

- 박종철 통일연구원 선임연구위원
「 평화통일을 위한 남북관계 변화 방향 」
- 조봉현 IBK경제연구소 수석연구위원
「 통일비용과 통일편익 실효성 검토 」

[토 론]

- 고영환 국가안보전략연구소 수석연구위원
 - 김진무 국방연구원 책임연구위원
 - 조동호 이화여자대학교 북한학과 교수
 - 홍상영 우리민족서로돕기운동본부 사무국장
-



개회사 및 축사

한반도 평화통일 국민 대토론회

1. 개회사 정문헌 여의도연구원 통일연구센터장
2. 축 사 이완구 새누리당 원내대표
3. 축 사 주호영 새누리당 정책위의장

개회사



정 문 현
여의도연구원
통일연구센터장

안녕하십니까? 여의도연구원 통일연구센터장 국회의원 정문현입니다.

분단 70여년. 한반도 평화통일은 우리 민족의 숙원이자 현 시대를 살아가는 우리 모두의 염원입니다. 이러한 역사적·시대적 소명으로 인식되고 있는 평화통일을 실현하기 위해서는 많은 과제가 산적해 있습니다. 우리 사회 내부에 존재하는 통일에 대한 우려와 무관심을 극복해야 하고, 경색된 남북관계를 신뢰와 협력의 남북관계로 변화시켜야 하며, 한반도의 평화통일이 세계평화의 완성임을 국제사회에 설득해 지지와 협조를 구하는 통일외교를 강화해야 할 것입니다.

여의도연구원 통일연구센터는 박근혜 대통령의 ‘한반도 통일시대 준비 구상’ 관련 당 차원의 정책 개발을 위해 지난 1월 27일 개소한 이래, 북한의 격변 및 통일에 대비한 당 차원의 종합대책 마련, 통합적 평화통일 담론의 형성 및 확산을 위한 실질적 방안 제시, 정부와 민간의 원활한 협력 및 소통을 위한 통일네트워크 구축 등 각종의 연구 사업들을 통해 한반도 평화통일을 위한 당 차원의 준비를 지원해 나가고 있습니다.

이번 <한반도 평화통일을 위한 국민 대토론회>는 우리의 숙원이자 염원인 통일을 위해 어떠한 노력들을 지속해야 하는지 국민들의 의견과 전문가들의 생각을 들어보고 중지를 모아보는 자리입니다. 현 남북관계 발전에 대한 의견과 통일 비용 및 통일 혜택에 대한 의견들을 다양하게 제시해 주시기 바랍니다. 이러한 의견과 생각들을 하나도 빠짐없이 모두 수렴해 당과 정부의 통일정책 수립에 반영할 수 있도록 하겠습니다.

마지막으로 이러한 우리의 노력들이 한반도 평화통일을 앞당기는 작지만 의미 있는 걸음이 되기를 기원하며, 오늘 대토론회를 위해 자리해 주신 청중들과 전문가들, 그리고 귀빈 여러분께 다시 한번 진심으로 감사드립니다.

감사합니다.

2014년 10월 16일

여의도연구원 통일연구센터장 **정 문 현**

축 사



이 완 구
새누리당 원내대표

안녕하십니까, 새누리당 원내대표 이완구입니다.

오늘 「한반도 평화통일 국민 대토론회」를 개최하게 되어 진심으로 축하드립니다. 이번 토론회 준비를 위해 노고를 아끼지 않으신 정문헌 의원님과 여의도연구원 통일연구센터 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

박근혜 대통령의 “통일은 대박”이라는 말로 대변되는 박근혜정부의 통일을 향한 의지는 한층 더 고조되고 있습니다. 그 동안 우리 사회의 문제점으로 지적되어온 저출산 고령화, 신성장 동력의 창출을 위해서도 통일의 필요성을 찾을 수 있습니다.

뿐만 아니라 같은 언어와 역사, 문화를 공유한 사람들이 하나의 나라를 만들어 살아야만 강한 공동체 의식을 발휘할 수 있다는 점에서도 통일은 우리 민족에게 긴요한 과업입니다.

이렇게 남북통일을 이루게 되면 국토확장, 인구 증가, 자원과 노동력의 결합 등 국가 경쟁력 강화를 위한 필수조건을 갖추게 되고 전쟁의 위험, 남북충돌, 이산가족 문제 등 여러 가지 분단국가로서의 아픔과 제한들로부터 해방될 수 있습니다. 여기 있는 우리 중 통일의 당위성만은 그 누구도 부인할 수 없을 것입니다.

다만, 한반도의 통일의 방식이 어떻게 되어야 한다는 형식의 문제가 우리가 가진 풀기 어려운 숙제입니다. 미래 세대에 물려줄 풍요로운 유산, 외형적, 내면적으로 모두 하나 된 한반도를 위해서도 지금부터 우리는 준비를 차근차근 해야 합니다.

오늘 국민 대토론회는 남북관계 현황을 인식하고 향후 바람직한 남북관계를 위한 당의 역할과 우리의 준비방향을 논의하는 자리로 한반도 평화통일을 위해 중요한 시발점이 될 것이라 믿습니다.

다시 한 번 오늘 토론회를 준비해주신 여의도연구원 통일연구센터와 정문헌 의원님의 노고에 감사드리며, 참석해 주신 내빈여러분께서도 이 자리를 통해 진정으로 하나 된 한반도를 위해 많은 관심과 성원을 보내주시기 바랍니다. 감사합니다.

2014년 10월 16일
새누리당 원내대표 **이 완 구**

축 사



주 호 영
새누리당 정책위의장
국회의원

안녕하십니까? 새누리당 정책위의장 주호영입니다.

여의도연구원 통일연구센터가 주최하는 ‘한반도 평화통일 국민 대토론회’가 열리게 된 것을 진심으로 축하드리며 이번 토론회를 위해 애써주신 정문헌의원님과 관계자들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

내년이면 분단된 지 정확히 70년이 됩니다. 당시 미국의 어느 지리학자는 “한반도 분단으로 12개의 강과 75개가 넘는 샛강이 잘렸고, 수많은 산들이 갈렸으며, 104개의 지방도, 15개의 간선도로, 6개의 철로가 잘렸다”고 했습니다.

이러한 지리적 분단에 70여년의 세월이 더해져 이산(離散)의 상처는 더욱 깊어졌고 한민족의 동질성은 점점 희박해져 가고 있습니다. 분단은 우리 몸속 수천 수만개의 핏줄이 갈라진 아픔과도 같은 것입니다.

통일은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과업입니다. 통일에 대한 공감대와 국민적 합의를 바탕으로 지금부터 차근차근 준비해 나가는 것이 거대한 분단의 장벽을 허무는 가장 빠른 길이라고 생각합니다.

박근혜 대통령의 ‘통일대박론’과 이를 위한 ‘통일준비론’이 우리 사회의 중요한 통일담론 중의 하나로 자리잡았습니다. 새누리당에서도 우리사회 내 침체되어 있는 통일논의를 활성화하고 실질적인 통일기반 조성을 위해 다양한 노력을 하고 있습니다. 앞으로 여의도연구원 통일연구센터가 통일의 새로운 방향을 제시하는 선도적인 역할을 해 줄 것이라 기대합니다.

오늘 토론회가 한반도 평화통일을 위한 새누리당의 역할을 고민해보는 좋은 계기가 될 뿐만 아니라, 통일을 위해 우리가 무엇을 어떻게 나아갈 지를 함께 토론하는 뜻깊은 자리가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

2014년 10월 16일

새누리당 정책위의장 국회의원 **주 호 영**

평화통일을 위한 남북관계 변화방향



발 제 문

박 종 철

통일연구원 선임연구위원

1. 머리말

박근혜대통령은 한반도프로세스를 대북정책으로 제시한 후 2014년 초부터 통일 대박론을 제기하여 통일담론의 열기를 고조시켰다. 그리고 통일을 실현하기 위해 통일준비론에 중점을 두고 범국민적 기구인 통일준비위원회를 출범시키는 한편, 작은 걸음으로 실천이 가능한 작은 통일론을 제기하였다.

한편 집권 3년에 접어든 김정은 정권은 장성택 처형 등을 통해 권력구조를 안정화한 후 대내외 정책을 정비하여 김정은시대를 열어 나가기 위한 전략수립에 몰두하고 있다. 김정은정권의 국가전략은 경제건설·핵무력 병진노선에 입각한 공세적 대외·대남전략으로 요약된다. 김정은정권은 핵무력 증진에 의해 재래식 무기의 열세를 보완하고 국가안보를 확보하는 한편, 경제건설에 역점을 두는 전략을 추진하고 있다. 북한은 핵보유 능력을 바탕으로 국제적 위상을 제고하고 한반도 문제에 대한 주도권을 확보하고자 하고 있다. 또한 북한은 핵위협을 통해 남북 관계에서 우위를 차지하려고 한편, 간헐적이고 과상적으로 대남평화공세를 병행하고 있다.

박근혜정부의 통일준비론 및 작은통일론이 김정은정권의 핵위협·평화공세 병행 노선과 맞물려 남북관계의 지형은 대결국면과 접촉 국면을 오가고 있다. 2013년초 박근혜정부는 출범과 함께 북한의 3차 핵실험에 직면하였으며, 이후 개성공단 폐쇄, 북한의 동시다발적인 미사일 시험발사, 북한의 노골적 대남비방 등의 대결 국면이 전개되었다. 이러한 대결국면의 틈새에서 2014년 2월 1차 고위급 접촉, 이산가족 상봉, 북한대표단의 인천아시안게임 폐막식 참석 등과 같은 간헐적 대화 국면이 이루어졌다.

최근 김정은의 건강이상설과 북한 고위급의 전격 방한으로 남북관계가 또 다시 요동치고 있다. 남북한의 전략과 정책방향이 평행선을 달리는 상황에서 평화통일을 위해 나아갈 길을 찾기는 쉽지 않다. 앞으로도 북한의 핵위협·평화공세의 병행전략이 지속되는 가운데 평화와 경제협력의 실마리를 찾기 위한 탐색전과 힘겨루기가 지속될 것이다.

2. 통일준비의 의미와 대북정책 방향

1) 통일준비의 의미

박근혜정부는 ‘평화통일 기반 구축’을 4대 국정과제의 하나로 제시하여 통일기반 구축의 중요성을 강조하였다. 그리고 박근혜대통령은 2014년 신년구상 발표에서 통일대박의 화두를 꺼낸 뒤 여러 번의 기회를 통해서 통일준비에 대한 생각을 다듬어 왔다.

2014년 신년구상에서 발표된 한반도 통일시대 기반 구축의 과제는 세 가지이다. 첫째 한반도 평화정착이다. 북한의 핵위협 제거가 핵심문제이며 국제공조와 다양한 해결방법을 강구한다는 점이 강조되었다. 두 번째는 인도적 지원과 남북 주민간 동질성회복이다. 이를 위해 대북 인도적 지원, 민간교류 확대, 국내외 NGO와 협력을 통한 농업 및 축산업 협력, 탈북민에 대한 배려 등이 강조되었다. 세 번째는 통일 공감대 확산을 위한 국제협력이다. 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브를 통해 역내 국가 모두에게 도움이 되고 한반도통일과 주변 국가들의 공동번영이 선순환되도록 한다는 것이다.

그리고 박근혜대통령은 취임 1주년 담화문(2014. 2. 25)에서 한반도 통일시대를 위한 통일준비의 필요성을 다시 강조하고, 이를 위해 대통령직속으로 통일준비 위원회를 발족하여 통일 논의를 수렴하고 통일한반도의 청사진을 마련하겠다고 하였다. 이에 따라 7월 초 통일준비의 청사진을 마련하기 위한 통일준비위원회가 출범했다.

박근혜대통령은 3월 28일 독일 드레스덴에서 평화통일 기반조성을 위해 [드레스덴 구상]을 발표하였다. 첫째는 인도적 문제 해결(Agenda for Humanity)로 이산가족 상봉, 유엔과 함께 북한의 산모·유아 지원을 실시하겠다는 것이다. 둘째, 민생인프라 구축(Agenda for Co-prosperity)을 위해 북한의 농업·축산·산림을 공동 개발하는 복합 농촌단지 건설, 북한의 교통·통신 인프라건설에 투자, 북한 지하자원 개발 협력, 남·북·러 협력사업(나진·하산 물류사업 등), 남·북·중 협력사업(신의주 등 개발)을 추진하겠다는 것이다. 셋째, 남북동질성 회복(Agenda for Integration)을 위해 역사 연구와 보전, 문화예술, 스포츠 교류, 금융·조세·통계 등에 대한 교육 및 훈련 지원, 미래 세대를 위한 교육프로그램 공동개발 등을 실시하고, 이를 위해 남북교류협력 사무소를 설치하자는 것이다.

한편 박근혜 대통령은 8.15 경축사에서 통일준비과제와 드레스덴 구상을 구체화하여 작은 통일론을 제시했다. 작은 통일론은 통일대박론의 거대 담론에 의해 점화된 통일의 불씨를 실천할 수 있는 미시 담론으로 구체화한 것이다. 또한 작은 통일론은 비군사적이고 비정치적인 생활담론과 실천담론을 실행함으로써 남북한 주민의 마음속에 신뢰를 쌓겠다는 것이다.

통일준비의 출발점은 비정상적인 남북관계를 바로 잡는 것이다. 남북관계의 정상화를 위해 우선 북한의 변화가 필요하다는 점이 지적되었다. 8.15 경축사는 북한이 우선 핵을 포기해야 한다는 것을 지적하였다. 북한은 핵무기를 포기하는 대신 경제지원과 과학기술 협력을 받음으로써 경제발전에 성공한 카자흐스탄과 개혁·개방을 선택하여 경제발전을 추진하고 있는 베트남과 미얀마를 본받아야 한다는 점이 강조되었다.

그리고 남북한의 실천과제로 3분야의 작은 통로론이 제시되었다. 작은 통로는 남북한이 서로 만나서 소통하고 융합할 수 있는 셋길이다. 셋길들이 종횡으로 연결되고 확대되어 통일로 나아가는 큰 길을 만들 수 있다. 작은 통로는 남북한의 주민이 만나고 물자, 정보, 기술을 나누며 상호 융합하는 상생의 길이 되어야 할 것이다.

첫 번째 통로는 환경협력의 통로이다. 한반도의 생태를 연결하고 복원하여 환경공동체를 형성해야 한다는 것이다. 환경협력의 우선 과제로 하천과 산림의 공동관리가 제안되었다. 임진강, 북한강 등 남북공유하천의 관리는 홍수 조절 및 하천이용을 위해 필요하다. 핵심사업으로 백두대간 생태계연결 및 복원사업이 추진될 수도 있다. 그리고 북한의 산림녹화와 병충해 방지를 위한 사업도 중요하다. 그리고 박대통령은 올해 10월 평창에서 개최되는 유엔 생물다양성협약 당사국 총회에 북한 대표단을 초대했다. 북한도 이 협약의 비준국이기에 때문에 북한이 참여할 근거는 있다. 북한이 이 대회에 참여하면 국제사회와의 협력을 통해 남북환경협력의 방향을 모색하는 시범케이스가 될 것이다.

두 번째는 민생통로이다. 민생통로의 목표는 남북한 주민의 실질적인 생활향상을 도모하는 것이다. 남북협력의 목표는 협력의 양적 증가나 확대가 아니라 남북한 주민이 모두 행복한 생활을 할 수 있도록 하는 것이다. 특히 북한 주민이 인간다운 생활을 할 수 있는 생존권을 확보하도록 해야 한다.

민생협력의 우선 과제는 이산가족상봉문제이다. 특히 고령 이산가족이 많은

실정을 감안할 때 이산가족 상봉은 시급하게 해결되어야 할 문제다. 일회성 상봉을 넘어 상봉을 정례화하고 동시다발적 상봉을 하기 위한 방안이 마련되어야 한다. 그리고 북한주민의 민생향상을 위해 맞춤형 인도적 지원을 실시해야 할 것이다. 드레스덴 구상에서 제안된 모자보건 패키지 사업 등이 우선 과제가 될 것이다.

북한주민의 생활환경 개선과 생활수준 향상을 위해서는 주거, 농업, 산림, 하천 관리, 환경보전 등이 복합적으로 추진되어야 한다. 복합농촌단지 건설이 이러한 민생협력모델이라고 할 수 있다. 북한주민의 민생인프라 건설을 위해 남한에서 축적된 농촌개발과 생활환경개선, 산림녹화 등의 경험과 지식을 활용될 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

세 번째는 문화의 통로다. 남북한이 하나가 되기 위해서는 이질화된 문화의 간격을 좁히고 문화적으로 소통하고 새로운 문화적 융합을 이룩해야 한다. 문화융합의 측면에서 통일문제에 접근함으로써 민족동질성을 회복해야 한다. 문화융합은 통일이 정치적·법적 측면의 외적 통일을 넘어서 문화적으로 하나가 되는 내적 통합을 이룩해야 한다는 것을 강조하는 것이기도 하다.

문화통로를 위해 우선 문화유산의 공동 발굴·보존이 필요하다. 문화협력은 비정치적·비군사적 문제이기 때문에 남북한이 비교적 용이하게 추진할 수 있는 사업이기도 하다. 문화분야 사업과 관련하여 현재 진행 중인 개성만월대 발굴사업, 거레말 큰사전 편찬, 개성 한옥보존사업 등에 박차를 가해야 한다.

또한 박대통령은 내년 광복 70주년을 남북한이 함께 기념할 수 있는 문화사업을 추진할 것을 제안하였다. 남북한이 공동으로 광복 70주년 기념 문화사업을 추진한다면 이를 위해 남북대화가 필요할 것이며 이는 남북관계 진전의 발판이 될 수 있을 것이다.

2) 통일준비를 위한 대북정책 방향

통일준비는 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 통일준비는 남북관계, 외교, 안보를 망라하는 국정기조이며 종합적 국가전략이다. 통일준비는 정치, 군사, 행정, 교육, 사회문화, 외교 등 모든 분야를 망라한다. 통일준비를 위해서는 통일을 국가 목표로 설정하고 국정과제와 국정운영방향을 전면적으로 재조정해야 한다. 통일을 달성하기 위해서 각 분야에서 어떤 준비를 어떻게 해야 하는지를 지속적으로 점검해야 한다.

둘째, 통일준비를 위해 대북차원과 대내차원, 국제차원의 과제가 균등하게 동시 병행적으로 추진되어야 한다. 그동안 통일정책에서 대북차원의 정책이 대부분을 차지했다. 그러나 통일을 달성하기 위해서는 국내적 통일역량이 구축되어야 하며 국제적으로 지지를 얻을 수 있는 국제적 통일역량이 구비되어야 한다. 통일준비를 위해서는 대북차원의 정책을 추진하는 것과 함께 그동안 상대적으로 소홀하게 취급된 대내차원과 국제차원의 정책도 중시되어야 한다.

셋째, 통일준비는 통일과정에서 남북한의 동질성 증진 및 공존과 함께 통일이후 남북한이 실질적으로 하나가 되는 통합을 중시한다. 그동안 통일논의는 정치적·법적으로 단일국가로 달성되는 통일에 초점을 두어왔다. 그러나 남북한이 하나가 되기 위해서는 정치적 통일 이전에 남북한의 상호이해와 공존영역을 넓히는 과정 뿐만 아니라 통일이후 내적 동질성을 넓혀야 한다. 통일준비론은 정치적·법적 통일에 대한 논의와 함께 실질적으로 남북한의 유기적 결합을 위한 통합을 중시한다.

넷째, 통일준비론은 ‘작은 통일’을 통해 ‘큰 통일’을 지향한다. 이념과 정치·군사 문제를 중심으로 한 통일론은 남북한간 갈등과 대립을 조장하였다. 따라서 실천 가능하고 지속가능한 정책을 통해 한 걸음씩 통일의 토대를 구축해야 한다. 작은 통일론은 환경, 민생, 문화 등 작은 통로를 개설하여 남북한 주민이 서로 이해하고 도움을 주는 통일의 새길을 만들고자 한다.

다섯째, 통일의 궁극적 목표는 남북한 주민 모두의 행복한 삶을 지향하는 것 이어야 한다. 통일준비를 통해 국민 개인의 삶의 질이 향상되어야 한다. 특히 통일 과정 및 통일이후 통합과정은 특히 북한 주민의 인권개선과 삶의 질을 향상하는 데 기여해야 한다. 아울러 통일은 동북아 지역 구성원의 안전과 삶의 향상에 기여해야 한다.

여섯째, 통일준비는 통일에 이르는 길을 안내하고 장애물을 피하게 하는 통일 네비게이션을 마련해야 한다. 통일준비를 함으로써 여러 가지 어려움을 피해 가장 빠르고 안전하게 목적지인 통일에 도달해야 한다. 통일준비는 통일비전, 통일과정, 통일이후 통합 등에 대한 안내서와 지침을 마련하는 것이다.

3. 북한 고위급 방한의 배경과 의도

북한 고위급 3인방이 10월 4일 인천아시안게임 폐막식에 전격적으로 참석하고 이를 계기로 비공식적으로 남북고위급접촉이 이루어진 데에는 김정은정권의 복합적 의도가 작용하였다.

우선 대내적 차원에서 볼 때, 북한 고위급의 방한은 체육강국을 위한 김정은의 업적을 홍보함으로써 대내적 지지를 얻으려는 요인이 작용하였다. 김정은은 집권 이후 3대 세습과 장성택 숙청 등에 대한 비판과 정치적 불안을 무마하기 위해 탈정치화를 위한 수단으로 스포츠 중시 정책을 실시해왔다. 각종 경기장의 건설과 국가체육지도위원회 설치 등도 이러한 정책의 일환이다. 김정은은 인천아시안게임에서 북한이 종합 7위의 성과를 올리자 이를 격려하고 정치적으로 활용하고자 했다. 김정은은 스포츠 경기에서의 성과를 통해 체육강국의 입지를 달성함으로써 강성대국 건설의 실패를 만화하고자 하고 있다.

대남차원에서 볼 때, 북한의 실세 3인방이 동시에 남한을 방문한 데에는 김정은 정권의 출범이후 대남정책에서 나타난 여러 가지 특성이 반영되었다. 김정은 집권 이후 권력구조 측면에서 볼 때, 군부에 대한 당의 통제가 강화되고 대내외 정책 결정에서 당의 위상이 제고되었다. 특히 노동당 통일전선부와 국방위원회 정책국의 권한이 강화되었다. 국방위원회는 2014년에 들어 중대제안(1.16), 고위급회담 제안(2.8), 고위급회담 대표단 파견(2.14), 특별제안(6.30) 등 남북관계의 주요 계기마다 공식 입장을 발표하고 국면전개를 주도해 왔다. 북한 고위급의 인천 방문도 국방위원회가 주도하고 사안의 성격상 국가체육지도위원회가 실무적 준비를 한 것으로 보인다.

한편, 북한의 3인방이 동시에 방한한 것에 대해서 여러 가지 해석이 있다. 우선 김정은의 건강이상설을 잠재우기 위해 북한 실세 3인이 평양을 비워도 문제가 없다는 것을 대내외에 과시하고 김정은의 장악력을 보이기 위한 것이라는 해석이 가능하다. 또한 총정치국장이자 국방위원회 부위원장인 황병서를 대표단 단장으로 구성함으로써 대표단의 지위를 격상하고 우리측의 국무총리, 국가안보실장, 통일부장관 등과 간접적 특사회담을 할 수 있었다.

북한 대표단은 전격적 방한으로 대내외 관심을 집중시키고 2차 고위급접촉에 대해 합의함으로써 향후 남북관계 진전 가능성에 대해 기대를 불러 일으켰다. 이것은 박근혜정부의 대북정책의 변화를 압박하는 효과를 염두에 둔 것이다. 북한은

대화분위기를 조성함으로써 5.24조치 해제, 금강산관광재개 등에 대한 지지 여론이 형성되는 것을 의도하였다.

대외적으로 볼 때, 북한 대표단의 방한은 핵과 인권을 고리로 북한을 압박하는 국제사회의 비판적 여론을 무마하고 북한의 부정적 이미지를 개선하려는 의도를 지니고 있다. 최근 북한은 적극적으로 대외관계 다변화를 시도하고 있다. 북·러관계 진전, 북·일 스톡홀름 합의(5.29) 등도 다변화외교의 일환이다. 최근 이수영 외상과 강석주 외교부상이 유럽과 유엔을 무대로 활발한 다자외교를 전개하였으나 돌아온 것은 국제사회의 냉담한 반응과 오히려 북한의 핵과 인권에 대한 비판여론이었다. 미국은 시리아 IS 문제, 우크라이나 문제 등으로 북한문제에 관심을 기울일 여력이 없으며, 더욱이 오바마행정부는 중간선거에 전력해야 할 상황이다. 따라서 미국의 대북정책의 변화나 북미관계에서 돌파구를 찾기 어려운 실정이다. 또한 북일 스톡홀름 합의이후 일본인 납북자문제에 대해 진전이 없는 상황이다. 이러한 상황에서 북한은 고위급의 방한을 통해 국제적으로 평화제스처를 보인 것이라고 할 수 있다.

4. 향후 남북관계 전망과 대책

북한대표단이 평양으로 돌아간 3일 뒤인 10월 7일 북한 경비정이 NLL을 침범하여 남북한간 소규모 총격전이 있었다. 그런가 하면 10월 10일에는 북한군이 대북전단살포에 대해 총격을 하는 사건이 발생했다. 북한대표단의 방한과 2차 고위급회담으로 대화국면에 대한 기대를 모았던 남북관계에 다시 검은 구름이 드리워졌다. 북한은 노동신문과 고위급접촉 대변인 담화(10.12) 등을 통해 대북전단 살포 중단을 요구하고 이를 전제로 2차 고위급접촉이 가능하다는 점을 역설하였다.

북한의 이러한 이중적 태도는 핵위협 및 대남도발과 대화공세를 병행하는 대남전략에 근거하고 있다. 과거 북한은 도발, 대화, 보상을 순차적으로 전개하는 순차적 강·온전술을 구사했다. 그러나 김정은 정권은 핵능력에 대한 자신감을 바탕으로 도발과 대화를 병행하는 동시적 강·온전술을 실시하고 있다. 또한 김정은정권에서 대남정책의 사이클이 빨라지고 있다. 이것은 대남정책에서 단기적 성과를 얻으려는 김정은정권의 공세적 성격과 조급성이 반영된 것이다.

김정은정권의 동시적 강·온전술, 파격성, 조급성은 앞으로도 지속될 것으로 예상된다. 북한은 대화와 대결이 동전의 앞뒤와 같은 것으로 항상 가능하며, 대화를 하더라도 보상이 기대에 못 미치거나 북한체제의 존엄성에 손상이 가면 언제라도 대결국면으로 전환될 수 있다는 것을 시사하고 있다.

이러한 김정은정권을 상대로 평화와 협력을 정착시키고 통일의 길을 모색하는 것은 어려운 문제가 아닐 수 없다. 북한의 강·온 병행전략에 대한 우리의 대응책은 억제력확보와 대화의 병행전략이다. 북한의 핵위협과 대남도발에 대해서는 억지력 확보와 제재수단 확보로 대응해야 한다. 그러나 이와 동시에 대화의 문을 열어 두고 간 안목에서 통일을 지향하는 작은 통로를 개척하는 노력을 병행해야 한다.

기대와 우려가 교차하고 있지만 2차 고위급 접촉에 대한 남북한의 합의준수 의사를 감안하면 2차 고위급 접촉이 성사될 가능성이 있다. 그러나 2차 고위급 접촉이 성사되더라도 합의도출과 더 나아가 합의사항의 이행에는 여러 가지 장애물이 잠복해 있을 것이다.

향후 남북대화의 틀을 고려하면, 청와대와 북한 국방위원회 라인이 가동되는 현실적이다. 청와대가 남북대화에 직접 관여하는 것에 대한 우려에도 불구하고

청와대·국방위원회 라인이 1차 고위급회담을 주도했으며 주관할 가능성이 높아 보인다. 그러나 앞으로 고위급 접촉의 격을 장관급으로 격상하는 것이 남북대화의 제도화를 위해 바람직하다. 그리고 장관급회담에서 남북관계의 큰 틀과 현안에 대해 전반적으로 논의하고 이후 분야별 실무위원회가 분야별 과제의 추진방안에 대해 논의하는 것이 필요하다.

2차 고위급접촉의 의제로는 여러 가지가 망라될 수 있다. 한반도평화문제와 관련하여 우리측은 북핵문제를 거론할 것이며, 북한은 한미합동군사훈련, 상호비방 중상 중지 문제 등을 거론할 것이다. 또한 군사적 긴장완화와 관련하여 서해와 군사분계선 일대에서 긴장완화 조치가 논의될 수도 있다. 비무장지대에서 신뢰 구축문제와 관련하여 DMZ 세계평화공원문제가 거론될 수도 있다. 그리고 우리측은 이산가족 상봉 정례화, 모자 지원 프로그램 등의 인도적 문제 해결에 중점을 둘 것이다.

작은 통일을 위한 구체적 사업과 관련하여 금강산관광 재개, 체육교류 확대, 문화재 보존 프로젝트 등이 논의될 수 있다. 이와 관련하여 5.24 조치 문제가 핵심 이슈로 대두할 것이다. 그런데 5.24 조치는 법령이 아니라 정부의 지침이기 때문에 신속적으로 적용될 수 있다. 이미 인도적 지원이나 나진·하산 프로젝트, 인천아시안 게임과 같은 스포츠 교류 등은 5.24조치의 직접적 적용을 받지 않고 추진되었다. 이러한 교류·협력은 주로 국제협력과 관련한 사안이라는 점에서 5.24 조치와 직접 관련되지 않는 근거가 있었다. 천안함 폭침 및 연평도 포격 등에 대해 북한이 공식적으로 사과하거나 포괄적으로 유감을 표명할 경우 5.24 해제의 명분이 마련될 수 있다. 그러나 북한이 비타협적 태도를 고수할 경우 5.24 조치의 해제 여부를 둘러싼 소모적 논쟁을 하는 것은 바람직하지 않다. 그 대신 남북한이 합의하는 구체적 사업을 위한 기능적 필요 측면에서 선별적으로 5.24 조치를 우회하는 방법이 현실적 대안이다.

5. 남북관계 발전을 위한 정치권의 역할

1) 남남갈등 완화를 위한 대내 역할

남남갈등 완화를 위해 정치권에서 다음 사항을 추진해야 한다. 첫째, 정책추진의 투명성이 향상되어야 한다. 이를 위해 우선 합리적인 절차를 거쳐 정책결정이 이루어져야 하며, 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 또한 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 배제되어야 한다. 둘째, 정부와 여·야당 간의 협력이 중요하다. 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다. 정부·여·야 협조체제의 구축을 위해 우선 대통령, 여당 대표, 야당 대표의 정기적 3자 회동을 추진할 필요가 있다. 이러한 최고위급 회동 외에 수준별 회동도 이루어진다면 더욱 바람직할 것이다.

셋째, 여·야간 협의기구를 구성하고 논의를 비공개로 해야 한다. 여·야간 협의를 하려면 여당은 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다. 이를 위해 소관 상임위원회를 연중 개최해야 한다.

넷째, 대북·통일문제에 대한 초당적 협력은 정당의 민주화와도 관련되어 있다. 의원들이 통일문제에 대해 소속 정당의 당론에 의해 결정을 강요받지 않도록 당의 운영이 민주화되어야 초당적 협력이 용이해질 수 있다.

그리고 정치권에서의 가치합의를 위해 이견에 대한 관용이 필요하다. 다른 견해의 제시와 반대의사 표시를 담론 차원에서 전개하도록 해야 한다. 대북·통일문제에 있어서 다르게 생각하는 정치집단들이 상호 이해하고 존중하는 문화를 정착시켜야 한다.

2) 남북관계 발전을 위한 국회 회담

남북관계 발전을 위해 남북접촉의 창구를 다원화하는 것이 바람직하다. 정부, 기업, 민간단체 등이 다양한 분야에서 북한과 접촉을 확대하는 것이 북한에 대한 접촉고리를 만들고 이것이 북한의 변화를 이끌어낼 수 있는 지렛대가 될 것이다. 이런 측면에서 남북국회회담을 추진하는 것도 필요하다.

그러나 북한의 속성상 모든 형태의 대화와 접촉이 일원적으로 통제·관리되고 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 특히 남북국회 회담의 경우 남북한 당국간 관계 진전과 병행되지 않으면 현실적으로 성사가 어려우며, 성과도 기대할 수 없다는 점이 고려되어야 한다.

통일비용 및 통일편익 실효성 검토



발 제 문

조 봉 현

IBK경제연구소 수석연구위원

1. 통일환경 변화에 대한 인식

□ 한반도 통일은 우리 시대의 최대 과제

○ 한반도 통일은 한국의 미래

- 한반도는 동북아 경제중심 위치 ⇨ 대륙과 해양 연결 ⇨ 유라시아 시대 개막
⇒ 한반도 통일에 대비한 국가 미래 차원에서의 전략 수립 필요

○ 박근혜 정부 4대 국정목표 : 행복한 통일시대의 기반 구축

- 박근혜 대통령 신년 연설 : 통일 대박론
- 통일준비위원회 출범 : 2014. 7

□ 우리 정부의 통일외교 노력으로 국제사회에서도 한반도 통일에 대한 관심 제고와 지지 확산

○ 박근혜 대통령의 유엔 방문과 정상외교를 통해 한반도 통일비전에 대한 국제적 공감대와 지지를 확보해 가고 있음.

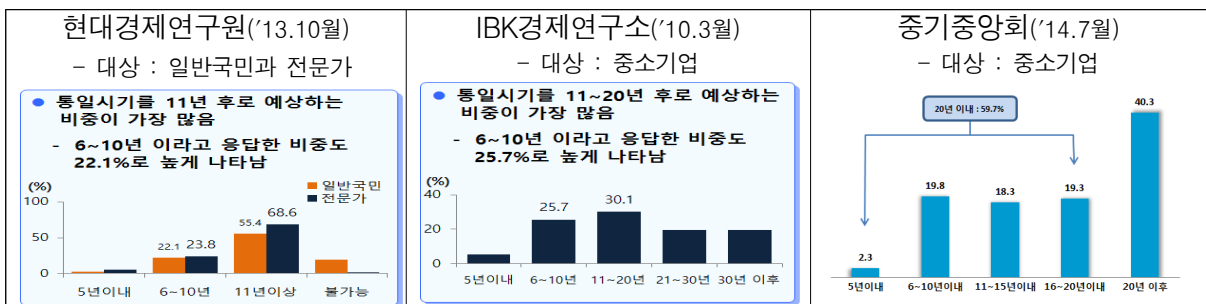
- ※ 중국 : 시진핑 주석 “한반도의 자주·통일을 지지한다”(2014. 7)
- ※ 러시아 : 푸틴 대통령 “통일은 당연한 과정”, “통일은 평화적인 방법을 통해 양측의 이익을 고려해 이뤄져야 한다”(2013. 11)
- ※ ‘2014 세계한인회장대회’ : 한반도 평화통일 지지 결의문 채택(2014. 10)

□ 한반도 통일이 언제 어떻게 될지는 누구도 알 수 없지만, 최근 들어 통일을 현실적인 문제로 인식하기 시작

- ※ 헬무트 콜 전 서독 총리 : ‘통일은 정말 오래 걸릴 것이며 언제 될지 모른다’ 서독 국회의사당 강연(1989.10) 4주 후 베를린 장벽 붕괴

○ 통일 예상 시점 : 11년 전후 ~ 20년

- 일반국민 : 11년 이후, 중소기업 : 20년 이내



□ 하지만, 우리는 통일에 대해 올바르게 인식하고 준비하고 있는지 의문 :
통일에 대한 준비 부족

○ 통일대박에 공감하는 비율 낮음.

※ ‘통일대박론’에 공감한다고 답한 비율 31.4% 그침(서울대 통일평화연구원 ‘2014 통일인식조사’).

<표 1> 통일 대박론 공감

매우 공감	약간 공감	보통	공감 안함	전혀 공감 안함
3.9%	27.5%	40.0%	22.1%	6.5%

자료 : 서울대 통일평화연구원 ‘2014 통일인식조사’(2014.9)

○ 통일의 경제적 부담에 대한 부정적 인식

- 통일비용 부담 의사 : 부담하지 않겠다는 비율이 46%로 매우 높은 반면, 연 11만원 이상 부담하겠다는 비율은 3.1%에 그침.

<표 2> 일반국민들의 통일비용 부담 인식 현황

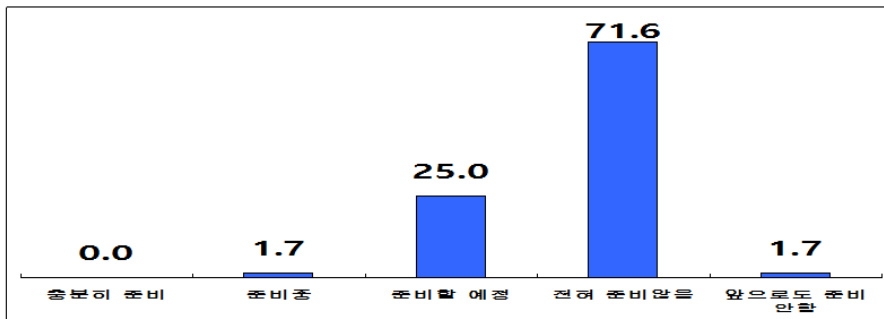
부담하지 않음	연 1만원 이하	연 2~10만원	연 11만원 이상
46.0%	33.4%	17.5%	3.1%

자료 : 현대경제연구원(2011. 11)

○ 통일 대박의 핵심은 기업의 역할인데, 기업들은 통일시대 준비하고 있지 못함.

- 준비했거나 준비 중인 기업은 100곳 가운데 2개(1.7%)도 안됨.

[그림 1] 기업의 통일대비 현황



자료 : IBK경제연구소(2010)

⇒ 통일에 대한 올바른 인식을 바탕으로 통일 공감대를 확산(국민 생활 속의 통일) 하고, 정부뿐만 아니라 모든 경제 주체들이 꾸준하게 통일을 준비하는 것이 중요

2. 통일비용 및 통일편익의 개념과 주요 쟁점

1) 통일비용 및 통일편익 개념

- 통일비용 : 통일 이후 하나의 통합국가로 정치·경제·사회 시스템이 안정을 이루면서 정상 운영되기 위해 부담해야 되는 비용(부담)
 - 통일되지 않으면 부담하지 않아도 될 ‘기회비용’(opportunity cost)
 - 경제적 통일비용 : 대북 SOC 투자, 북한경제 재건 비용, 북한 주민 지원 비용, 남북제도 통합비용 등
 - 비경제적 통일비용 : 사회 혼란과 이념적 갈등, 남북간 소득 격차 및 남북 주민들 간의 이질감 등

- 통일 편익 : 통일로 인해 얻게 되는 경제적 이익(가치)
 - 경제적 통일편익 : 대북투자에 따르는 경기활성화 효과, 규모의 경제 실현 및 남북 경제의 시너지 효과, 북한의 부존자원 개발을 통한 수입대체 및 관광수입 증대 효과, 분단된 교통망 복원·연결을 통한 물류비 절감 효과, 분단유지비용 절감 및 국가위험도 감소 효과 등
 - 비경제적 통일편익 : 통일한국의 국가 브랜드 가치와 국격(國格) 제고, 스포츠 강국으로 부상, 사회·문화·관광 서비스 부문의 기회 확대에 의한 삶의 질 향상, 북한 주민의 인권 신장 및 이산가족문제 해결 등

<표 3> 통일비용과 통일편익의 개념

	통일비용	통일편익
경제적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남한의 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 대북 SOC 투자 및 북한경제 재건비용 - 북한주민 지원비용(생계보조비, 실업수당, 보건의료비 등) - 남북 제도통합비용 - 인구이동에 따른 주거, 교통, 교육, 의료 부문 등의 혼잡비용 ○ 북한의 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 체제전환에 따른 비용 - 노동력 부족 및 실업 증가 - 인플레이션 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남한의 편익 <ul style="list-style-type: none"> - 대북 투자로 인한 경기활성화 - 분단유지비용 절감(국방, 외교비 등) - 국가위험도 감소 - 규모의 경제 실현(시장 확대) 및 생산요소의 유기적 결합 (노동력, 천연자원 개발 등) - 시너지효과 (물류비절감, 주변국과의 교역 확대) ○ 북한의 편익 <ul style="list-style-type: none"> - 분단유지비 절감, 국가위험도 감소 - 시장 확대, 기술 혁신, 생산성 제고 - 대규모 SOC개발 및 지하자원 개발

비 경 제 적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남한의 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 혼란(각종 범죄와 투기) - 이념적·남북 지역간 갈등 ○ 북한의 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 체제의 격변 - 사회적 혼란(체제 부적응자 증가) - 소득격차 및 국민적 열등감 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남·북한의 편익 <ul style="list-style-type: none"> - 국가브랜드 가치와 대외인지도 제고 - 스포츠 강국 부상 - 관광·문화·학술 산업 발전 - 북한주민의 인권 신장 - 이산가족 문제 해결
----------------------------	---	--

자료 : 조동호, “통일비용 논의의 바람직한 접근”, 『JPI 정책포럼』 2010. 3. 보완.
홍순직·최성근, 『남북통일, 편익이 비용보다 크다』, 경제주평, 현대경제연구원, 2010. 10.

2) 주요 논의 쟁점

□ (쟁점 1) 통일비용 및 통일편익 견해차

- 통일편익 > 통일비용 : 통일 대박론(적극적)
- 통일비용 > 통일편익 : 통일 부정적(소극적)

⇒ 통일 편익이 비용보다 훨씬 크다는데 대체로 공감

□ (쟁점 2) 통일 비용의 용도

- 통일비용 용도 : 투자성 지출과 소비성 지출
 - 투자성 지출 중점 : 통일비용 대부분은 투자성 지출로서 당장에는 비용이 들지만, 장래에 더 큰 이익 실현
 - 소비성 지출 중점 : 남북한의 사회복지 수준을 맞추기 위해 대규모 소비성 이전 지출이 불가피

※ 독일 통일 비용 추정치 : 소비성 지출 비중 50% 이상

⇒ 투자성 지출과 소비성 지출을 적절하게 고려한 통일 비용 산정 필요. 소비성 지출을 무시할 수는 없지만, 투자성 지출이 훨씬 더 많을 것임(어느 한쪽만 강조하는 통일 비용 산정은 문제)

□ (쟁점 3) 통일 비용의 부담 주체

- 통일 비용 부담 주체 : 정부 투자와 민간 투자
 - 정부투자 비중이 높은지, 민간 투자의 비중이 높은지?
 - 민간투자의 비중이 훨씬 높을 것임 : 공공 기반시설 투자는 정부가 하겠지만, 일반 산업 및 개발 투자는 민간이 주도
- ⇒ 정부와 민간, 해외와 국내 등의 적절한 조화 및 역할 분담이 중요

□ (쟁점 4) 통합 유형에 따른 통일 비용

- 급진적 완전 통합이나, 점진적 통합(부분 통합) 이후 통일에 따라 통일 비용 상이
 - 사회복지제도 : 남북한 소득 격차가 20배 차이 나는 상황에서 기초생활 보장 및 4대 보험제도 등을 북한에 그대로 적용할 경우 통일 비용 부담 큼.
 - ※ 공공지출이 GDP의 10%에 달할 것이라는 추정(고영선)
 - 노동시장 통합 : 일정 기간 노동시장 분리 할 것이냐, 아니면 바로 통합 할 것인가?
 - ※ 바로 통합시' 북한 근로자 임금 상승→기업 투자 저조→대량 실업에 의한 사회복지 비용 증가 등 우려
- ⇒ 대체로 통일이 급진적일수록, 그리고 통일 시점이 늦을수록 통일비용이 큰 것으로 나타남.
- 점진적으로 남북한 격차를 줄여 나가는 전략을 모색하고, 그에 따른 통일 비용 산정 필요

□ (쟁점 5) 통일 비용과 통일 편익 추정 상이

- 통일비용과 편익 추정치 천차만별 : 통일 형태 및 방법, 비용개념, 기준, 시기와 방법 등에 따라 다양
 - 통일비용 및 편익에 대한 연구는 학자와 연구기관마다 다양하게 시도해왔으며, 통일비용 추정은 최소 500억 달러~최대 5조 달러에 이르기까지 약 100배의 편차
 - 통일편익 추정에 있어서 일부 항목만 반영되거나 유무형의 비경제적 효과가 제대로 반영되지 않아 '과소 평가'
- ⇒ 통일된 기준과 방법에 의한 통일 비용 및 통일 편익 추산 필요

□ (쟁점 6) 통일 비용 지출과 통일 편익 기간

- 통일 비용 지출이 얼마나 장기화되는지, 통일 편익은 계속 가져 올수 있는지의 문제
 - 통일비용은 결국 남북한 소득 격차에 기인하므로, 통일 이후 소득 균등하기까지의 기간이 얼마나 되느냐
 - ※ 독일의 경우 공공부문 통일 비용은 통일 후 15년 정도 서독 GDP 대비 4~5% 수준
 - ※ 일반적으로 10년 정도이면 어느 정도 균형점을 찾을 것으로 예상하지만, 20년이 되도 북한 지역은 남쪽의 50% 수준에도 미치지 못할 것이라는 추정도 있음(전홍택, 김석진 등).
 - 통일로 인해 얻을 수 있는 편익은 과연 언제까지 갈수 있는지
 - 일시적인 편익이 아닌 최소한 장기화될 것이며, 새로운 편익을 창출하여 오랜 기간 지속될 수 있음.
- ⇒ 통일비용은 한시적, 통일편익은 시차를 두고 장기간에 걸쳐 발생
인적자원, 지하자원 가치, 지정학적 위치, 통합 물류망, 국가 신용도 제고 등으로 통일비용 지출 기간보다 통일 편익 기간이 훨씬 길 것임.

□ (쟁점 7) 통일 비용 조달 여부

- 통일 비용은 매우 크므로 지금부터라도 기금을 조성해 나가야 한다는 주장
 - 엄청난 소요 비용을 미리 준비하지 않으면 통일 시 경제적 부작용이 커질 수 있다는 것
 - 통일 시점에 편성해도 된다는 주장
 - 정부 예산 가능성과 그 효과 측면에서 볼 때, 통일 기금을 미리 준비하는 것은 큰 의미가 없으며, 통일 시점에 조달해도 된다는 논리
- ⇒ 통일 기금 조성은 통일 인식을 확산하는 측면에서 규모와 관계없이 추진하는 것은 바람직함. 하지만, 실제 통일 비용을 미리 준비해 놓겠다는 것은 설득력이 낮음.

3. 통일비용 및 통일편익 분석

- 통일비용 추정은 통일의 형태와 방법, 시기와 목표수준, 추정방법 등에 따라 최소 500억 달러~ 최대 5조 달러로 큰 편차가 존재

<표 4> 2000년대 이후 통일 비용 추산

연구자·기관 (발표 연도)	통일시점 (기간)	통일비용	추정방법 및 기준
골드만삭스 (2000)	2000~10 2005~15	8,300억~2조 5,400억 달러 1조 700억~3조 5,500억 달러	목표소득 방식 (남한 60%)
박석삼(2003)		점진적 통일: 8,300억 달러 급진적 통일: 3,121억 달러	항목별 추정방식(위기관리 비용)
이영선(2003)	5~11년간	점진적 통일: 732억 달러 급진적 통일: 1,827~5,614억 달러 (남한 60% 달성에 10년 소요 가정)	항목별 추정방식 (위기관리비용 중심)
SERI(2005)	2015	546조원 (최저생계비, 산업화 지원)	항목별추정 방식
랜드砚(2005)	-	500억~6,670억 달러 (통일후 4~5년내 2배 수준 향상)	목표소득 방식
피터백(2010)	-	30년간 2조~5조 달러(남한의 80%)	목표소득방식
미래기획위원회 (2010)	2011	점진적: 3,220억 달러 급진적: 2조 1,400억 달러	-
찰스울프(2010)		620~1조 7,000억 달러 (현재 북한GDP 700달러→남한 수준 2만 달러로 향상)	목표소득방식
전경련(2010)	-	3,500조원	전문가설문조사
김유찬(2010)	2010	1,548.3~2,257.2조 원 (통일후 20년 비용)	항목별 추정방식 (위기관리+SOC)
현대경제연구원(2010)	2010 (10~18년)	1인당 3,000 달러: 1,570억 달러 1인당 7,000 달러: 4,710억 달러 1인당 10,000 달러: 7,065억 달러	목표소득 방식 (한계자본계수)
통일부 용역과제(2011)	2020 (20년)	379.2조~1,261.1조 원 (2030년 1인당 GDP 남한의 20%)	항목별 추정방식 목표 소득 방식 (통일후 10년간 포함)
	2030 (30년)	813조~2,836조원 (2040년 1인당 GDP, 남한의 36%)	
	2040 (40년)	1,000.4조~3,277.6조 원 (2050년 1인당 GDP, 남한의 40%)	

자료: 현대경제연구원

□ 현대경제연구원의 추정 결과에 의하면, 경제적 부문에서의 통일편익이 통일 비용보다 훨씬 큰 것으로 나타남.

- 통일 후 북한 1인당 소득 3,000달러 달성에 있어서, 통일편익은 통일비용 (1,570억 달러)보다 약 630억 달러 많은 2,200억 달러
- 북한 1인당 소득 7,000달러와 1만 달러 목표에 있어서도 통일비용보다 통일 편익이 각각 650억 달러, 1,300억 달러 큰 것으로 추정

<표 5> 통일비용 및 통일편익의 추정 결과

(단위 : 억달러)

목표소득		3,000달러 (10년)	7,000달러 (15년)	1만달러 (18년)
통일비용(A)		1,570	4,710	7,065
통일편익 (B)	부가가치 유발	836	2,509	3,764
	국방비 절감	1,226	2,623	4,245
	국가위험도 감소 (외채조달비용절감)	135	230	341
	소계	2,197	5,362	8,350
통일 순편익(B-A)		627	652	1,285

주 : 통일편익(B)에는 통일 후 남북 공동의 경제협력 확대는 물론, 관광 및 지하자원 개발 등의 기타 편익은 포함되지 않았음.

자료 : 현대경제연구원

- 남북 공동의 경제협력 확대에 따른 편익까지 고려할 경우, 통일 편익은 더욱 커질 것임.
- 북한 인력 고용으로 인한 기업 경쟁력 향상, 8,000만명 인구의 내수시장 형성, 관광 자원의 활용을 통한 관광 수입, 북한 지하자원의 개발을 통한 해외 자원의 수입 대체 효과, 교통 인프라 연결로 인한 물류비 절감 및 국제 물류 수입 등
- ※ 북한의 주요 지하자원 18개 광물의 잠재가치는 1경 1,026조 원(9조 7,574억 600만 달러)에 달하는 것으로 추정(북한자원연구소 2012. 8. 26)

□ 통일부의 연구 용역 결과에 의하면, 실질 GDP 및 후생 수준이 변화하여 통일 편익이 커질 것으로 추정

- 2030년을 통일 시점으로 가정하여 통일 이전의 경제공동체 형성기간(2021~30년) 20년과 통일 이후의 통합 기간(2031~40년) 등 총 30년 동안에 통일 비용 813~2,836조원을 투입한 결과 경제적 순이익은 총 635.4억 달러 발생할 것
- 무형의 비경제적 편익으로는 분단 비용 해소 편익 16.63조원, 경제 활성화 편익 16.36조원, 비경제적 편익 16.22조원 등 총 49.21조원으로 분석

<표 6> 통일 편익(통일부 연구용역 결과)

통일 시점(기간)	통일 편익	비고
2030년 (30년)	유형의 편익(후생수준 향상) -2021`30년 : 140.83억 달러 -2031~40년:494.56억 달러	통일 후 10년간 포함
	무형의 편익(분단비용 해소, 경제 활성화, 비경제적):49.21조원	

자료 : 통일부 연구용역 과제(2011.10)

□ 통일연구원에서 분석한 북한 GDP의 증대 효과로 인한 경제 분야 통일 편익을 보면, 통일 비용 대비 통일 편익이 훨씬 큰 것으로 나타남.

- 산업·통상·에너지, 농림수산식품, 기반시설 등 투자성 재정지출을 기준으로 한 통일비용은 통일 이후 20년간 581조원으로 추산
- 반면, 통일 이후 북한 GDP 증대에 의한 통일편익은 통일 이후 20년간 6,304조원으로 추산
- 자본 투자에 따라 북한 GDP가 증가하면 그 중 상당 부분은 남쪽의 소득으로 귀결될 것임.
- 북한 지역 투자가 남쪽 지역 투자의 대체가 아니라와 남쪽에 긍정적 효과 창출
 - ※ 해외직접 투자가 본국의 수출, 생산, 고용을 유발하는 효과
 - ※ 개성공단의 경우도 부품 공급이 늘어나고 제품 판매가 활성화되어 국내 생산 및 고용 유발 효과가 나타남

<표 7> 통일비용과 통일 편익(통일연구원 연구 결과)

(단위 : 조원)

	통일비용(a)	통일편익(b)	순 통일 편익(a-b)
2031	23.0	16	7
2032	24.4	37	12.6
2033	25.0	60	35.0
2034	25.5	87	61.5
2035	26.1	116	89.9
2036	26.6	148	121.4
2037	27.2	181	153.8
2038	27.7	217	189.3
2039	28.3	254	225.7
2040	28.9	292	263.1
2041	29.4	332	302.6
2042	30.0	370	340.0
2043	30.5	407	376.5
2044	31.1	442	410.9
2045	31.6	477	445.4
2046	32.1	510	477.9
2047	32.6	543	510.4
2048	33.1	574	540.9
2049	33.6	606	572.4
2050	34.1	636	601.9
합계	581.8	6,304	5722.2

주 1) 2013년 기준 실질 금액

2) 통일비용 : 산업·통상·에너지, 농림수산물, 기반시설 등 투자성 재정지출

3) 통일 편익 : 통일 시 북한 GDP - 비 통일시 북한 GDP

자료 : 통일연구원, “정치·사회·경제분야 통일 비용·편익 연구”(2013) 재편집

□ 통일비용은 북한의 경제 발전과 함께 점차 감소하게 되지만, 통일편익은 경제적·비경제적 시너지 효과로 인해 점증할 것으로 기대

○ 통일로 인한 각종 경제적 편익 외에도 국가브랜드 가치 제고, 대외인지도 향상, 이산가족 문제 해결, 북한 주민의 인권 신장, 문화 발전 등의 비경제적인 통일편익까지 고려할 때, 통일비용 대비 통일편익은 훨씬 클 것으로 예상

4. 시사점

통일 비용 및 통일 편익 실효성 검토를 통해 다음 몇 가지 시사점을 도출할 수 있음.

첫째, 통일은 대한민국이 새롭게 도약하고 성숙할 수 있는 기회의 창

- 통일을 바라 볼 때, 통일비용의 우려 관점에서 벗어나 통일 편익이라는 희망적 시각에서 접근
 - 통일이 되면 남북한 소득격차 해소와 북한 지역 개발 등을 위해 대규모 통일비용을 지출하게 될 것이지만, 그 결과 우리가 얻게 될 통일 이익은 비용 보다 훨씬 큼.

둘째, 한반도 통일은 한국경제 성장의 핵심요소

- 한국 경제의 희망을 어디서 찾을 것인가? 통일에서 찾아야 함
 - 일부 기업과 업종에 의한 성장 시대는 더 이상 기대 곤란
 - ※ 통일 후 매년 10% 대 경제성장률, 1인당 GDP 2050년 약 9만달러 가능
 - ※ 통일한국은 30~40년내에 GDP규모면에서 프랑스, 독일, 일본 능가(골드만삭스)

셋째, 기업의 관점에서 통일 시각 정립 필요

- 통일과정에서나 이후에 통일비용을 줄이고 통일 편익 극대화를 위해서는 기업의 주도적 역할이 중요
 - ※ 기업인 참여 없이 통일대박 없다
- 통일시대 우리 기업이 새로운 글로벌 리더가 될 수 있는 세상

넷째, 통일은 청년과 젊은 층에게 도전 의식 고취와 꿈·희망을 주는 동력

- 일자리 창출, 창업 등 제2의 벤처

다섯째, 통일대박은 저절로 오는 것이 아닌 준비된 상황에서만 가능

- 모든 경제주체의 통일 인식 확산과 준비가 필요한 시점
 - ※ 철저한 준비 없으면 오히려 쪽박

	준비 안 된 통일	준비된 통일
금융시장	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 리스크 확대로 금융시장 부정적 영향 장기화 - 환율, 주가, 금리 등 급변동 ※국채발행에 따른 금리상승 ※외국인 매도에 따른 주가급등락 - 국가신용도 하락으로 외국인 투자 위축, 국내자본 이탈 가시화 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 시장경제체제 이행과 한반도 리스크 해소 - 남북한 경제통합에 대한 긍정적 분위기로 금융시장 안정세 지속 - 남북경협 및 통일기업 관련 종목을 중심으로 주가 급등 - 환율 및 금리는 장기적인 안정 구조로 정착
실물경제	<ul style="list-style-type: none"> - 북한리스크가 장기화되면서 경기 위기 수준을 넘어서는 경기침체 우려 ※금리상승에 따른 집값 하락 가속도 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이라는 신규시장 특수로 실물 경제는 활발해질 것 - 수출입 등 대외거래 활성화
기업	<ul style="list-style-type: none"> - 생산, 투자, 자금조달 등이 정체 되면서 기업의 연쇄부도 위험 또한 급증 - 자금조달 비용 상승이 생산비용 상승,채산성 하락으로 연결될 것 	<ul style="list-style-type: none"> - 해외진출 기업의 북한 유턴 등 기업의 대북진출이 활발해질 것 - 생산투자 본격화, 내수증대로 기업 경기는 호황 국면

여섯째, 공감대 형성으로 통일인식 확산

- 통일이 가져다 올 평화와 경제 성장의 이점을 알려 공감대 형성하고 통일인식을 널리 확산
 - 국내뿐만 아니라 국제적으로 확산 : 국민들에게는 생활 속의 통일, 주변국 모두에게도 한반도 통일의 중요성을 인식

일곱째, 통일 준비 차원에서 새로운 남북경협 추진

- 남북한 경제력 격차를 완화하고, 경제의 동질성을 회복하기 위한 다양한 경제협력 모색
 - 기존 남북경협이 북한 지원 및 변화 유도 차원이었다면, 이제는 통일 대비 경제통합과 통일 경제 성장의 관점에서 접근

통일 비용보다 큰 통일 혜택



토 론 문

고 영 환

국가안보전략연구소 수석연구위원

1. 통일은 ‘제2의 한강의 기적’

南北韓이 분열되지 어언 70년이 되어 가고 있다. 韓民族은 역사적으로는 하나의 민족이었다. 그리고 현 시기 한민족의 가장 큰 꿈은 당연히 韓民族의 통일이다. 통일은 어느 날 느닷없이 우리에게 올 가능성이 매우 높다. 통일은 인간의 자유와 존엄이 보장된 통일, 남북주민 모두가 행복해 하는 통일이 되어야 할 것이다. 그리고 한민족의 통일은 우리 한반도에서 “제 2의 한강의 기적”이 일어나는 결정적인 계기를 조성하게 될 것이다. 현 시기 적지 않은 한국 국민들의 머리 속에는 막대한 통일비용 때문에 통일을 미루거나 전쟁의 위험이 없다는 가정 하에서는 분단된 채로 남한은 남한끼리, 북한은 북한끼리 살아가는 것도 괜찮다고 생각들이 존재하고 있다.

2. 통일 비용보다 큰 통일 혜택

통일비용이라 하면 막대한 SOC건설 자금, 북한의 낙후한 산업 시설 교체비용, 주민들의 의식주 환경의 개선, 실업 및 고용 대책, 복지 자금, 외채 상환 비용 등을 포함할 수 있다. 그리고 통일 비용은 전문가에 따라, 전문연구기관에 따라 차이는 있지만(예로 KDI는 68조에서 192조, 삼성경제 연구소는 546조 등 예측) 적게는 68조에서 많게는 1000조로 평가하고 있다. 이런 어마어마한 추정치의 숫자 때문에 통일을 망설이는 분들이 있는 것도 사실이다. 그러나 통일이 가져다 줄 막대한 이득에 대한 계산이나 통일에 대한 구체적인 청사진에 대한 연구나 통계는 찾기 힘든 것도 사실이다. 박근혜 대통령께서는 올해 초에 “통일은 대박이다”라는 표현으로 통일이 우리민족에게 가져다 줄 커다란 혜택에 대한 방향성을 제시하시였다.

저도 통일은 우리민족이 향후에 받을 수 있는 가장 큰 축복이고 혜택이라고 생각한다. 현재 한국경제는 응비하는 중국과 고도의 산업기술을 축적한 일본 사이에서 샌드위치처럼 끼어 위기를 겪고 있다. 북한의 김정은은 지난 해 3월 “경제와 핵 병진 건설”을 김정은 시대의 통치이념으로 정하고 핵 무기고를 매일과 같이 늘여 가고 있다. 이에 더해 장거리 미사일 개발을 통하여 핵을 미국까지 투발할 수 있는 능력까지 키우고 있다. 이는 북한이 우리에게 핵 공격을 가하겠다고 위협하며 “쌀을 내 놓아라”, “외화를 내 놓아라”, “미군을 내 보내라”하며 우리 내정에 사사건건 간섭하고 경제적인 갈취를 할 날이 점점 가까워지고 있다는 의미이다.

우리를 둘러싸고 있는 강대국들은 남북한이 갈라져 있는 틈을 악용하여 어부

지리를 얻고 있으며 더 큰 틈새를 노리고 있다. 중국은 날이 갈수록 강대해지고 그러한 중국에 북한이 정치, 경제적으로 중국에 가 붙는 경우, 그리고 중국이 그러한 북한을 끌어안는 경우 통일은 우리 세대나 그 다음 세대에도 이뤄지지 않을 높은 가능성이 존재한다.

더 큰 문제는 남북 분단 때문에 우리나라의 우수한 청년들이 인생의 가장 좋은 청춘의 황금기를, 이것도 거의 만 2년 동안이나 의무 군복무로 보내고 있다는 사실이다. 현재 우리나라가 실제로 쓰고 있는 분단비용은 거대하다. 분단비용에는 국방비의 지출 및 안보 비용, 남북한 외교전의 외교적 비용, 대륙과 통해 있으면서도 섬처럼 고립되어 있어 지리적으로 지불되는 비용, 27,000명의 탈북자 정착비용, 종북 분자들의 준동으로 겪고 있는 갈등과 이념 분쟁 비용, 대북 정보비용, 우리 청년들의 의무적인 군 복무 비용, 교육비용, 간첩 및 종북좌파 교도비용, 이산가족의 고통 비용 등이 들어간다. 분단 때문에 겪는 우리 국민들의 스트레스와 위기감, 전쟁 가능성에 대한 공포, 국가가 받고 있는 심각한 안보적 위협 등을 합치면 분단비용은 더욱 커진다.

그러나 통일이 이뤄지면 이런 막대한 분단비용은 봄날의 눈녹이처럼 사라지게 될 것이다. 중요한 것은 한반도와 동북아시아에 평화와 안정이 찾아오고 한국 국민들이 전쟁의 공포에서 영원히 해방된다는 것이다. 북한 주민들도 인간다운 삶을 영위하게 될 것이고 이산가족의 고통, 탈북자들의 고통도 사라지게 될 것이다. 한창 배우고 꿈을 키워 나가며 실력을 쌓아야 할 청년들도 2년이라는 인생의 황금기를 군대에서 보내지 않아도 될 것이다. 안보 비용, 국방비도 엄청나게 줄어 들 것이며 외교전, 정보전, 사상전에 들어가는 비용도 없어지게 될 것이다. 국민들이 그토록 걱정하는 통일비용도 투자비용으로 생각하면 될 것이다.

예로 가장 많은 돈이 소요될 것으로 예상되는 북한의 SOC건설을 일종의 투자 개념으로 생각할 수 있다. 통일 후 북한지역에서는 철도, 항만, 고속도로, 국도, 아파트 단지, 산업 단지, 비행장, 전력망 가스 망, 상하수도 망 등 어마어마한 건설 붐이 일어날 것이다. 이 건설자금은 국내자금 뿐만 아니라 중국과 일본 그리고 미국과 유럽 자금을 끌어 들여 보충하면 될 것이다. “한강의 기적”, “중동특수”와 비교할 수 없이 더 크고 웅장한 “제 2의 한국의 기적”이 일어날 것이다. 온 국토가 각종 건설 기계들이 뿜어내는 장엄한 복구 건설의 소리로 차고 넘칠 것이다. 현재 어려움을 겪고 있는 한국의 건설 회사들과 하청회사들, 연관기업들도 일감으로 넘쳐날 것이다. 이들은 고속도로, 철로, 철도역, 항만, 학교, 화력발전소, 대규모 아파트 단지들을 지을 것이며 수많은 공공기관들을 개보수하거나 신설할 것이다.

한국의 대기업들은 노동력이 싼 북한 지역에 자동차생산기지, 철 및 유색금속 생산 기지, 대규모 철광석 및 유색금속 채광기지, 금광기지, 식료 및 농수축산식품 가공기지 건설 등 대규모의 산업 단지들을 싼 토지가격과 싼 노동력으로 건설하게 될 것이다. 2400만 명의 소비자 발생으로 인한 생산 확대도 일어날 것이다. 한반도 전역이 역사상 유례없는 건설과 재건으로 인한 대도약을 맞이하게 될 것이다.

이 모든 것은 분단비용보다 통일비용이 엄청나게 커 통일을 하면 안 된다는 논리와 통일을 미루자는 논리를 잠재울 수 있는 비용이고 투자이다. 한반도의 7500만명과 동북삼성과 연해주의 교민들을 합치면 대략 8천만 명의 견고하고 자생적인 내수 시장이 생겨날 것이다. 북한에 묻혀 있으나 기술과 에너지 부족으로 생산이 불가능한 천연자원을 통일한국이 캐내 통일비용의 많은 부분을 충당할 수 있지 않을까? 한반도의 국토 절반인 남한에는 5천만 명 이상의 주민들이 살고 있으나 그 나머지 절반 땅인 북한에는 2400만 명의 주민들이 살고 있다. 인구밀도가 벌어지고 사람들이 숨 쉬고 살 수 있는 공간과 영역이 더 넓어질 수 있다는 의미이다. 삶의 공간이 늘어난다는 의미인 것이다. 통일을 이루어 냈다는 민족적 자긍심이 커질 것이며 현재의 한국은 더 큰 대한민국, 주변 강대국들이 함부로 대하지 못할 강소국의 지위를 확보하게 될 것이다.

또 다른 중요한 문제는 섬처럼 고립되어 있던 한국이 더 나아가 한반도가 드넓은 유라시아 대륙과 연결될 것이라는 것이다. 저는 북한외교관으로 있을 때 평양을 떠나 신의주, 단동, 심양을 거쳐 러시아의 이르쿠츠크, 노보시비르스크, 옴스크, 모스크바를 거쳐 폴란드의 바르샤바, 동독의 베를린까지 가는 시베리아 횡단열차를 여러 번 타봤다 또한 평양을 떠나 함흥, 청진, 두만강, 러시아의 블라지보스트크, 이르쿠츠크 등을 거쳐 모스크바, 불가리아의 소피아로 여행을 한 적이 수차례 있었다. 옥수수 밭과 콩 밭으로 채워진 광활한 만주별관과 수림이 우거진 시베리아를 통과하며 넘으며 이곳이 옛날 우리 선조들이 말을 타며 큰 꿈을 키웠던 바로 그곳 이구나, 통일이 되면 부산에서 떠난 기차가 평양을 지나 모스크바와 베를린, 파리 까지 갈수 있겠구나 하는 생각을 여러 번 한 적이 있었다. 비취 빛깔이 도는 바이칼 호수와 풍요한 만주별관을 지나며 통일이 과연 언제 올까? 내 생전에 오기나 할까 그런 생각에 잠겼던 적도 여러 번 있었다.

현재 한국은 삼면이 바다로 둘러싸여 있고 북쪽으로는 마지노선보다 더 중무장화된 휴전선으로 막혀 있다. 우리가 어디 외국으로 휴가를 가려고 하여도 비행기와 배를 타고 갈 수 뿐이 없다. 그러나 통일이 되면 우리는 다음과 같은 행복한 고민에 빠질 것이다. 휴가를 갈 때 기차로 시베리아를 횡단해 볼까? 자가용을 타고 단동과 심양을 가볼까? 아니면 아예 기차로 서울과 평양을 떠나 광활한 시베리아를 거치고

모스크바와 파리 그리고 런던까지 배낭여행을 해볼까? 상상만 해도 가슴이 뛰다. 시간이 없다면 주말에 서울을 떠나 평양까지 200여 킬로미터 그리고 평양에서 신의주까지 180킬로미터를 가서 압록강을 넘어 단동에서 중국의 본토요리를 먹고 돌아오는 1박 2일의 자동차 여행도 가능해진다. 서울에서 부산까지가 450킬로미터이다. 반면에 서울에서 단동까지는 380킬로미터이다 고속도로를 건설하면 단 서너 시간 만에 갈수 있는 거리이다.

이 모든 것은 우리민족이 전쟁의 공포에서 벗어나 하나로 되며 우리 민족의 삶의 질이 근본적으로 향상된다는 것을 의미한다. 세계에서 우리 민족이 차지하는 위치도 놀라울 정도로 상승할 것이다. 문제는 그러한 통일을 어떻게 이룩할 것인가이다. 통일의 대원칙은 무조건 평화적이어야 하며 민주주의적 절차를 거쳐야 한다. 통일을 이루기 위해서는 우선 남한지역에서 지역갈등, 빈부격차, 이념갈등 등 남남갈등을 털어내고 한국이 하나로 뭉치며 한국의 경제력을 부단히 키워야 할 것이다.

3. 통일의 돌파구는 남북관계 개선을 통해

북한에 대해서는 북핵 폐기를 종용하면서 북한을 개혁, 개방으로의 변화를 유도해야 한다. 북한은 현재 위기에 처해 있다 북중관계도 냉랭하고 미국과의 관계, 일본과의 관계에서도 진전을 보지 못하고 있다. 이는 북한이 남남관계에서 돌파구를 열어야 한다는 의미이다. 황병서, 최룡해, 김양건 등 세 명의 거물이 지난 4일 인천을 전격적으로 방문한 배경에는 물론 선수단격려라는 표면적인 이유가 있으나 내적으로는 남북관계에서 돌파구를 내 보려는 북한지도부의 의중도 있다고 평가할 수 있다. 북중관계, 북미관계, 북일관계가 정체되어 있는 지금이 우리가 한반도 문제에서 주도권을 쥐 수 있는 절호의 기회이다.

박근혜 대통령께서 지적한 바와 같이 남북이 적은 것부터 통일을 이뤄 나가고 작은 신뢰부터 쌓아 나가며 인도주의적 지원과 민생인프라를 쌓아 나간다면 분명히 남북관계에서 출구가 생길 것이다. 인도주의적 지원과 민생인프라 구축, 동북아시아 평화구상을 내용 있게 추진하여 나간다면 남북 사이에는 많은 교류와 협력 사업들이 생겨날 것이며 이런 사업들이 현재 북한에서 진행 중인 민간에 의한 시장경제화와 휴대폰의 확대, 자본주의에 대한 올바른 이해, 한류에 의한 대남 적개심의 완화 등과 맞물리는 경우 한반도에는 평화통일의 기운이 몰려 올 것이다. 다만, 북한의 있을 수 있는 기습도발에 우리 군이 항상 대비책을 세우면서 안보를 튼튼히 하는 것이 가장 기본적인 전제임을 밝혀 둔다.

평화적 통일을 위한 대북정책



토 론 문

김진무

한국국방연구원 책임연구위원

1. 역대 정부 평화통일론

○ 박정희 정부

- 1974년 ‘평화통일 3대 기본원칙’ : ①남북 상호 불가침협정 체결 ②상호 문호 개방과 신뢰회복을 위한 남북대화 남북교류협력 증진. ③이러한 바탕 위에 공정한 선거관리 감시 하에 남북한자유총선거 실시

○ 노태우 정부

- 한민족공동체통일방안 : 화해협력 ⇒ 남북연합 ⇒ 1민족 1국가 통일
※ 김영삼 정부와 김대중 정부도 유사한 3단계 통일방안 제시

○ 이명박 정부

- 공동체통일론 : 1단계 평화공동체 ⇒ 2단계 경제공동체 ⇒ 3단계 민족공동체

○ 박근혜 정부

- ‘한반도 신뢰프로세스’ : “남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일 기반을 구축하려는 것”
- 남북간 갈등을 완화하고 평화적으로 통일할 수 있는 기반을 구축하려는 점진적 평화적 통일 방안

2. 단계적·점진적 평화통일론의 도전요소

○ 통일은 자유민주주의 가치에 의한 것이어야 하는데 이는 북한 수령제의 포기를 의미하며 북한 수용 가능성 희박

- 우리 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주주적 기본 질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 추진한다”고 되어 있음.
- 북한 정권의 본질은 수령 개인숭배와 일가사회주의로 김정은 1인 절대독재 체제의 유지와 강화가 궁극적 목표
- 따라서 우리의 통일정책과 같이 남북간 합의에 의해 통일을 이루려면 북한이 수령제를 포기하는 방향을 변화하여야 하지만 그것은 불가능할 것임.

○ 북한의 대남적화통일전략 불변

- 북한정권의 목표는 남한과의 체제경쟁에서 승리하여 한반도 전체에서 북한식 수령제가 지배하는 통일국가를 이룩하는 것
- 특히 북한은 경제난 및 국제적 고립 심화 등 체제 위기 상황에서 흡수통일에 의한 김정은 정권의 사멸을 우려하고 있으며, 그 때문에 무력에 의한 적화통일론을 고수
- 북한도 1960년대부터 ‘고려민주연방공화국 창설방안’이라는 일종의 점진적, 단계적 평화통일방안을 제시해오고 있지만, 주한미군 철수, 국가보안법 철폐 등을 선결조건으로 제시하고 있어 주한미군을 철수시키고 우리 사회에 친북 혁명전선을 형성하여 적화통일을 추구하는 ‘남조선 혁명전략’의 다른 표현임.

○ 북한은 핵개발을 포기할 가능성이 거의 없으며, 오히려 핵보유국 지위 확보 의지를 더욱 공고히 하고 있다는 점

- 이명박 정부는 평화통일의 첫 번째 단계에서 평화공동체 구축을 제시하고 있는데, 이는 북한의 핵개발 포기가 전제조건이었으며, 박근혜 대통령도 지난 9월 24일 유엔총회 연설에서 “북한 핵문제가 시급히 해결되어야 한다”는 점을 강조하면서 ‘한반도 신뢰프로세스’에 의한 통일기반구축에 북핵문제 해결이 선결조건이라는 점을 시사
- 그러나 핵무기가 체제와 정권의 안전을 보장해 줄 수 있는 유일한 대안이라는 북한의 인식에는 변화가 없으며, 2013년 3차 핵실험 이후 한국과 일본을 불모로 잡고 미중 간의 갈등을 이용하여 그럭저럭 버티기로 목인받기 전략을 통해 핵보유국 지위 확보에 주력하고 있음.
- 따라서 남북간 점진적 평화적 통일을 위한 첫 번째 단계인 화해와 협력을 위해서는 북한의 핵개발 포기가 선결조건인데 그 가능성은 거의 없다는 점임.

3. 평화 통일의 전제조건과 김정은 정권의 선택

1) 전제 조건

- 김정은 정권의 안전보장과 개혁개방 통한 정상국가화가 평화통일 실현을 위해 가장 중요한 문제
 - 김정은이 자신의 정권이 취약하다고 인식하는 한 핵개발에 집착하며 대외적으로 대결적 자세를 유지할 것임.
 - 또한 김정은 정권이 개혁과 개방정책을 추진하며 정상국가의 길로 나아갈 때 북한과 평화적 통일을 위한 실질적인 협력이 가능할 것임.
- 김정은 정권이 자신의 안전을 지키면서 개혁개방을 추진하기 위해서는 중국식 개혁개방 채택 필요
 - 북한이 중국식 정경분리형 사회주의 체제 전환을 추진
 - 북한이 개혁개방을 성공적으로 추진하는 과정에서 핵문제 해결 및 국제사회 편입 등 정상국가화가 필수적, 이러한 조건이 성숙되어야 남북간에 평화통일 논의 가능

2) 김정은 정권의 선택

- 김정은 정권이 당장 전면적인 개혁개방을 추구할 것 같지는 않지만, 북한이 현재 처한 상황, 김정은 정권 출범 이후 여러 가지 조치들을 검토해 보면 반드시 부정적인 측면만 있는 것은 아님.
 - 현재 다양한 요인들이 김정은 정권을 위협하고 있으며, 김정은은 이를 타개하고 정권을 공고화하기 위해서 부분적이거나 개혁개방을 추진하지 않을 수 없는 환경에 처해 있다는 것을 알 수 있음.
 - 취약한 정치적 기반 강화 및 정치적 정당성 확보를 위해 계속되는 경제난을 타개할 필요성이 증대되고 있으며, 특히 경제위기가 통치자금 문제 등을 야기하며 정권 불안정으로 비화될 수 있다는 위기감을 느끼고 있을 가능성이 높음.
 - 이는 김정은 정권에게 개혁개방을 통한 경제발전 압력이 증대하고 있다는 것을 의미

- 따라서 이러한 계속되는 위기상황은 김정은으로 하여금 비록 제한적일지라도 개혁개방 추진이 불가피한 상황으로 몰고 가고 있는 것임
- 최근 북한의 변화 동향
 - 대외적으로 김정은 정권이 지난 3년여 동안 두 차례의 장거리 미사일 발사와 3차 핵실험 강행함에 따라 국제적 고립이 심화되고 특히 북중관계가 악화되는 등 부정적인 측면이 없는 것은 아니지만,
 - 지난 3년여 동안 북한이 각종 경제개혁개방조치들을 발표하고 있는 것은 경제건설을 위해 개혁과 개방이 필요하다는 것을 인식하고 있다는 것을 시사
 - 김정은이 2014년 신년사에서 남북관계 개선을 강조하고 남북고위급회담을 개최하는 한편 지난 10월 4일 인천아시안게임 폐막식에 황병서 총정치국장 등 최고위급 인사들을 전격적으로 파견하여 우리 정부의 최고위 안보라인과 회담 개최
 - 또한 대외적으로 일본과 납치자 문제 해결을 위한 회담을 개최하는가 하면 고위급 외교관을 유럽과 러시아 등에 파견하여 관계개선과 경제협력을 모색하는 모습을 보이고 있음

4. 북한 변화에 초점을 맞춘 대북정책

1) 대북정책 기조

- 평화통일 추진 위해서는 적극적 개입 통한 변화 유도 정책 필요
 - 북한의 핵실험, 대남 군사적 긴장조성 등에 대응하면서 북한의 변화를 압박할 것이 아니라, 북한의 대외 유화적 태도를 면밀히 분석하여 북한이 변화에 초점을 맞추는 대북정책 필요
 - 북한에 대한 봉쇄 강화나 무시정책은 김정은 정권이 현상유지정책을 지속하며, 대내외정책 변화를 추구할 수 없는 상황으로 몰고 가는 것이며, 핵개발에 더욱 집착하며 대남 긴장을 높이면서 정권 보위에 전력을 다하게 만들 것임.

2) 추진 전략

- 북한의 변화를 압박하지 말고 스스로 변화할 수 있도록 도와주어야 할 것임.
 - 김대중 정부 이후 북한의 변화를 지향한 다양한 스펙트럼의 대북정책을 추진하였음에도 불구하고 북한을 변화시키는 데 실패
 - 오히려 우리의 대북정책이 북한을 변화시키려고 압박할 때 북한이 반발하며 남북관계에 있어 긴장이 높아졌음.
- 대북정책의 목표를 평화공존에 두고 현상변경을 목표로 하는 통일정책과 분리
 - 우리 정부가 명시적으로 통일을 대북정책의 목표로 하고 있는 한 북한은 흡수통일의 경계심을 가질 것이며 남북관계의 주도권 장악에 사활적 태도를 보일 것이고, 군사적 긴장의 끈을 놓지 않을 것임.
- 북한에 대한 적극적 개입은 북한의 대남 의존을 심화시키는 동시에, 남북 관계에 있어 협상의 레버리지 강화에 목표를 두는 할 것임
 - 북한의 변화를 우리가 희망하는 방향으로 유도할 수 있는 개입정책이 되어야 한다는 것임.
- 남북간 전문가 등 민간수준 대화를 확대하여 상호 이해를 증진하는 비공식적인 의견교환 채널을 확보할 필요가 있음.
 - 오랜 기간 군사적 대치가 지속되고 있는 상황에서 남북 당국간의 공식적 대화에는 한계가 있을 수밖에 없음.
 - 따라서 민간 차원의 교류를 통해 남북간 현안에 대해 사전에 의견을 교환하여 남북 양측의 의사를 사전에 파악하는 등 부드럽게 남북관계를 진전시킬 필요
- 남북문제의 국제화 추진
 - 한반도 문제를 논의하는 국제레짐의 형성을 적극 추진하여 남북간 갈등의 중재에서부터 남북관계의 발전을 위한 방향을 도출할 수도 있을 것임.

5. 독일식 평화통일

1) 독일식 평화통일 : 김정은 축출 이후 등장한 대체정권과 급진적 통일

- 김정은 정권의 붕괴와 대체정권과 합의에 의한 평화적 통일(독일식 통일)
 - 김정은 정권이 개혁개방정책 추진 과정에서 붕괴되고 체제 변화가 급진적으로 진행되는 과정에서 등장한 대체정권과 합의에 의해 급진적인 통일
 - 쿠데타 등 권력투쟁이나 민중봉기에 의해 김정은 축출 이후 등장한 대체정권과 합의에 의한 급진적 통일
- 단계적 통일
 - 김정은 정권 붕괴 이후 반체제 세력에 의한 연립정부 구성, 북한내 자유총선거에 의해 비공산계 정부 성립
 - 북한내 남한 편입을 묻는 국민투표 실시
 - 남북간에 통일조약 체결, 남북간 합의에 의해 북한이 남한에 흡수 통일

2) 세월호 침몰과 북한

- 세월호 침몰은 여러 가지 원인이 복합적으로 작용
 - 세월호는 무리한 수리, 과적으로 인해 복원력 상실한 상태
 - 침몰 당일 아침 안개로 지연 출발, 무리하게 항로 단축 위해 정상항로를 벗어나 맹골 수로로 진입
 - 젊은 조타수의 운전 미숙으로 급변침
 - 세월호 자체의 많은 문제점에도 불구하고 정상항로 운항시 아직도 침몰하지 않았을 가능성
- 세월호 사건과 북한 상황에 많은 유사점 발견
 - 북한은 급격한 정치사회적 변화로 사회주의 체제로의 복원력은 상실한 상태, 잠재적 불안정 요인 산재
 - 노련한 김정일 사망 이후 젊고 경험이 일천한 김정은이 지도
 - 북한이 경제난 급격한 사회 변화 등 많은 불안정 요인이 있지만, 통제된

불안정으로 현상유지시 체제 유지 가능

- 대북 봉쇄나 무시정책은 김정은 정권으로 하여금 현상유지정책을 지속할 수밖에 없게 함.
- 북한에 대해 적극적인 개입정책 추진하여 젊은 조타수 김정은의 변화 유혹을 자극할 필요

통일의 비용과 편익



토 론 문

조 동 호

이화여자대학교 북한학과 교수

1. 기존 통일비용 논의의 장점과 문제점

1) 장점

가. 부담에 대한 인식 고취

- 통일비용에 대한 논의가 가져온 긍정적 효과 중 가장 큰 것은 통일이 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 확인시켜 준 것이라면 통일비용에 관한 논의는 통일로 인하여 ‘나’에게 주어지는 부담이 있다는 사실을 인식하게 한 것
- 그 결과 우리 국민들의 통일에 대한 인식과 접근태도가 다분히 감상적인 것에서 현실적인 것으로 변화
 - 따라서 통일비용에 관한 논의가 통일을 기피하는 심리를 가지게 한 측면이 있으나 통일에 따르는 부담이 있음을 인식하고 이에 대하여 사전적으로 준비를 할 수 있는 계기를 제공한 것은 긍정적으로 평가

나. 재원조달방안의 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, 예산절감, 해외차입 등을 들 수 있는데, 같은 규모를 조달하는 경우라도 어느 방안을 사용하느냐 혹은 각 방안을 어떤 비율의 조합으로 사용하느냐에 따라 우리 경제에 미치는 영향은 상이
- 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

가. 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

나. 북한경제의 흡수능력 무시

- 북한경제의 흡수능력(absorption capacity)을 감안하지 않은 비용 추정치는 당연히 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 편차를 보이지만, 대략 평균은 연간 약 600~700억달러 수준
 - 그런데 현재 북한의 실제 경제규모는 약 150억달러수준으로서 통일비용

추정치는 북한 전체 경제규모의 약 4~5배 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.

다. 조달방식의 신축성 무시

- 설령 통일비용이 기존의 추정치만큼 소요된다고 하더라도 현실에서는 이만큼의 비용이 반드시 필요한 것이 아님.

- 현실의 통일비용은 모든 항목을 동시에 부담할 수 없다면, 부분적·단계적으로 부담해도 무방
- 예를 들어 북한에 10개의 고속도로 건설이 필요하다고 해도 우선은 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 액수가 아니라 사후적으로 남한경제의 능력에 따라 신축적(flexible)으로 조절이 가능한 액수임을 의미

- 물론 반드시 조절할 수 없는 비용 항목도 존재하지만, 대부분의 항목은 신축적으로 조절이 가능

2. 통일비용의 관리와 통일편익의 극대화

- 위에서 논의한 바와 같이 통일비용을 이유로 통일의 기회가 왔는데도 통일을 지연하자거나 회피하자고 하는 것은 논리적으로 옳지 않은 주장
 - 그럼에도 불구하고 통일의 초기에는 비용이 편익보다 클 수밖에 없기 때문에 통일비용에 대한 우려가 완전히 잘못된 것이라고 할 수는 없음

 - 따라서 통일비용의 세대간 부담 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

 - 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 국력의 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

 - 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 무엇보다 중요
- 우리 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

대북인도지원과 남북관계 발전방향



토 론 문

홍 상 영

우리민족서로돕기운동본부 사무국장

1. 드레스덴 선언과 북한의 반응

- 북한은 신년사에서 남북관계 개선을 강조하고 박근혜 대통령도 년초 신년 기자회견에서 “통일은 대박이다”라는 발언 이후 한 때 남북관계개선과 대북 지원 확대 가능성에 큰 기대감.
- 하지만 통일대박론에 대한 기대가 갑자기 식기 시작한 것은 역설적으로 ‘드레스덴 선언’부터.
 - 박근혜 대통령은 지난 3월28일 독일의 드레스덴에서 “한반도 평화와 통일에 대한 구상”이라는 제목의 연설을 통해 남북협력을 위한 보다 진전된 3대 제안을 발표함. 이른바 드레스덴 선언. 통일대박론에 대한 구체적인 실천 방안을 대통령이 실천의지로 표시한 것이다. 주된 내용은 대북지원과 교류 협력확대 그리고 과정으로서의 통일을 강조함.
- 그런데 4월12일 북한 국방위원회가 드레스덴 선언을 ‘흡수통일을 실현하려는 기만적 낚두리’로 표현하며 공식적으로 거부하였을 뿐만 아니라 4월27일 북한의 조국평화통일위원회는 성명을 통해 박대통령에 대한 인신공격성 욕설과 함께 통일대박론을 온 겨레의 지향과 시대의 흐름에 역행하는 ‘체제 대결론’, ‘북침전쟁론’으로 규정하면서 드레스덴 선언을 거부함.

2. 드레스덴 선언의 형식과 내용

- 드레스덴 선언의 내용
 - 첫째는 남북한 주민들의 인도적 문제 해결이다. 이산가족 상봉의 정례화, 통일의 미래인 어린이지원을 위해 ‘모자패키지(1,000 days)사업’ 추진. 둘째는 남북공동 번영을 위한 민생인프라 구축. 이를 위해 농업, 축산, 산림을 함께 개발하는 ‘복합농촌단지 조성’을 비롯하여 인프라구축과 개발지원사업 추진. 셋째는 남북주민간 동질성 회복을위해 민간접촉확대 예술, 스포츠, 역사 공동연구

○ 드레스덴 선언의 문제점

- 드레스덴 선언은 북한 주민의 민생해결을 지향하고 긴급구호보다는 개발 지원성 대북지원 도모는 평가해야 함. 그런데 장소와 제안형식에 문제. 독일 흡수통일의 상징적 장소인 드레스덴에서 통일구상을 발표함으로써 우리정부의 흡수통일 전략으로 오인할 수 있는 여지를 제공

“저는 최근 외신보도를 통해 북한 아이들의 모습을 보고 가슴이 아팠습니다. 경제난 속에 부모를 잃은 아이들은 거리에 방치되어 있었고, 추위 속에서 배고픔을 견뎌 내고 있었습니다. 지금 이 시각에도 자유와 행복을 위해 목숨을 걸고 국경을 넘는 탈북자들이 있습니다.”

“농업생산의 부진과 산림의 황폐화로 고통 받는 북한 지역에 농업, 축산, 그리고 산림을 함께 개발하는 ‘복합농촌단지’를 조성하기 위해 남북한이 힘을 합해야 합니다.”

- 드레스덴 선언 일부 발췌

- 드레스덴 선언중 북한 어린이 지원사업과 농업지원사업을 제안하면서 그 필요성을 설명한 내용인데 북한이 어렵고 힘들다는 것을 모르는 사람이 없는 객관적인 사실임. 그렇다 하더라도 국제사회가 모두 주목하고 있는 상황에서 어린이도 제대로 키우지 못하고 농사도 제대로 짓지 못하니 남쪽에서 도와 주겠다고 제안을 하는 격이라 북한 입장에서는 마음이 상했을 것임. 의도가 좋더라도 남의 허물을 들춰내는 방식이면 상대방이 받기가 쉽지 않을 것이며 오히려 북쪽 입장에서는 드레스덴 선언을 남북관계를 진전시키기 위한 제안 이라기보다 국제사회를 향해 상대의 허물을 들춰내 보이기 위한 이벤트로 오해 할 수 있는 것임.
- 올 초 민간차원에서 대북 비료지원을 추진했음. 농업생산에서 비료는 필수요소인데 북한은 비료가 부족함. 그런데 박대통령은 드레스덴선언에서 ‘씨부리기에서 추수까지 전 과정에서 남북한이 함께한다면 수확물뿐만 아니라 서로의 마음까지 나눌 수 있을 것입니다’며 종합적인 농업개발지원을 제안한 상황이었음. 그런데 정부는 민간의 대북 비료지원을 ‘지금은 타이밍이 아니다’며 불허함. 이러한 정부의 이중적 태도는 ‘정치적 상황과는 무관하게 대북지원을 확대하고 이를 통해 북한 주민의 마음을 얻겠다’는 대통령의 발언에 대한 진정성을 의심할 수밖에 없게 하였음.

3. 정부의 최근 방침

- 드레스덴 선언 이후 북한이 민간의 대북지원을 거부하는 입장을 보이자 6월부터 민간의 대북접촉과 일부 농업물자 지원을 승인

※ 참고 : 민간단체 방북 및 대북 접촉 현황

일 자	단체명 (인원)	지 역
6월 9일	북민협 (5명)	중국 심양
6월 26일	겨레의숲 (4명)	개성
7월 4일	어린이의약품지원본부 (3명)	개성
9일	월드비전 (4명)	개성
15일	어린이어깨동무 (3명)	개성
17일	북민협 (5명)	개성
17일	우리민족서로돕기운동 (5명)	개성
29일	남북평화재단 (2명)	개성

- 지방자치단체의 대북지원 계획도 일부 승인 방침 표명
 - 경기도와 인천시의 말라리아 방역사업 기금 지원
 - 경기도의 산림병해충 방제사업 기금지원
- 4년간 중단된 민간단체에 대한 남북협력기금 지원을 재개함.
 - 지원대상 사업 (3개 분야)
 - 진료소 지원사업 : 영유아 등 질병 치료·예방을 위한 물품·기술 지원
 - 온실 지원사업 : 북한 주민 대상 온실(채소 등) 물품·기술 등 지원
 - 낙농 지원사업 : 영유아 영양 개선을 위한 낙농(산양 등) 물품·기술 지원
 - 지원규모 : 총 30억원 (3개 부문 / 1개 부문당 10억원)
 - 1개 단체당 최대 2억원 (중복 지원 가능)
 - 신청 현황 : 총 28개 단체(37건) 신청
 - 결과 : 약 10개 사업이 1차 지원사업으로 선정됨
 - 9월 30일까지 북측과 합의서 체결이 안 될시 2차 지원사업으로 이월
- 올 하반기내에 드레스덴 제안 내용을 가시적으로 추진하려는 강한 의지를 내비치고 있음.

- 세계보건기구(WHO)·세계식량계획(WFP)의 모자보건사업에 남북협력기금 133억원 지원 계획 (9.18 남북교류협력추진협의회 의결)
 - WHO 사업 - 산모 및 영유아 대상 의료시설 개선 및 의약품 지원
 - WFP) 사업 - 산모 및 영유아 대상 '영양강화식품' 지원 사업
 - 내년도 예산안에 드레스덴 선언 이행을 위한 기금을 대폭 확대
 - △북한 영유아 지원 △보건의료 협력, △산림녹화 △농업협력 사업 등 드레스덴 이행에 1천 186억원 편성 (2014년의 460억원에 비해 약720억 원이 증가)
 - 민간단체와 국제기구에 대한 지원은 동결 혹은 감축
 - 유럽 NGO와의 국제회의 추진 (애초 6월 계획을 10월로 변경)
- 그러나 대북지원 품목 확대와 방북 규제 해제 등의 전향적 조치는 아직 시행하지 않고 있음.
 - 7월17일 판문점에서 개최한 인천아시안게임 북한 참가와 남북공동응원단 구성에 대한 남북협회가 파토나면서 북측은 강경입장 고수.

4. 북한의 최근 입장

- 4월 중, 북측 민화협에서 통일부가 승인한 3개 단체의 대북 지원물자에 대해 각 단체에게 물자를 받지 않을 것임을 통보
 - 4월 28일, 북측 민화협에서 <북민협>에 자신들의 입장을 팩스로 전달
 - 내용 : 북측 민화협은 우리 정부의 인도적 대북지원 정책에 불순한 목적이 있다고 판단하고 당분간 민간단체의 지원물자를 받지 않을 것이며, 사전협의 없이 일방적으로 지원물자를 보낼 경우 반송하겠다는 입장을 전해옴.
- 6월 9일, <북민협> 실무대표단과 민화협간의 중국 심양 접촉 이후 남측 단체의 개성방문 용인과 사업재개 의사 등을 표명했으나 인천아시안게임 북한응원단 방남에 따른 당국간 회담이 결렬된 후 인도적 지원과 관련하여 합의된 사업 진행과 개성 및 평양 방문 초청을 중단하였음.
- 북한은 여전히 남측 민간단체의 물자지원을 드레스덴 선언의 연장선이라는 이유로 거부하고 있음.
 - 산림 병해충방제물자, 말라리아 방역물자, 분유 등
 - <북민협>의 평양방문도 잠정 연기
 - 통일부 남북협력기금지원사업에 대해 분명한 거부 의사 표명

5. 민간단체의 대북지원 경과

- 올해 현재까지의 지원물자 반출승인건수는 13건임.

승인일자	단체명	지원액	누계(만원)	지원품목
1월 15일	남북나눔운동	1억9천1백	4억2천5백	영양가루, 내복
	섬김	1억9천6백		황주-영양가루 17톤
	겨레사랑	3천8백		내복
2월 21일	유진벨재단	7억2천	14억8천5백	결핵약
	1090평화와통일	3억4천		분유 17톤
2월 27일	섬김	1억9천5백	16억8천	나선-영양가루 48톤
3월 11일	인간의대지	2억1천	18억9천	의약품
4월 9일	섬김	1천7백	19억8백	나선-기저귀, 의약품
4월 24일	어린이의약품지원본부	7천5백	19억8천2백	의약품
6월 4일	경남통일농업협력회	3천3백	20억1천5백	딸기모주, 상토 등
7월 28일	유진벨재단	7억7천	27억8천5백	결핵치료약
9월 19일	섬김	*	*	* 비공개
	민족사랑나눔	*	*	* 비공개

- 인도적 지원과 관련한 평양방문은 없음.

※ 참고 : 사회문화교류 관련 방북 현황

일 자	단체명 (인원)	내 용	지 역
6월 25일	겨레말큰사전편찬위 / 3명	겨레말사전 공동편찬사업 협의	개성
6월 29일	조계종 민주본 / 30명	만해스님 70주기 합동다례제	금강산
7월 1일	남북역사학자협의회 / 4명	개성만월대 공동발굴사업 협의	개성
7월 2일	경기도(경기문화재단) / 5명	개성 한옥보존사업 협의	개성
22일	남북역사학자협의회 / 23명	만월대 발굴사업 재개	개성
29일	겨레말큰사전편찬위 / 32명	편찬회의	중국 심양
29일	단군민족평화통일협의회 / 5명	개천절 공동행사 협의	개성
30일	천도교 중앙총부 / 4명	동학혁명120주년 기념행사 협의	개성
8월 4일	현대아산 / 23명	정몽헌회장 11주기 추모행사	금강산
7일	평화3000 / 6명	남북합동미사 협의	개성
12일	남북경제문화협력재단 / 6명	조선왕조실록 공동전시 협의	개성
13일	한국교회협의회 / 19명	8.15기념 남북공동예배	평양
14일	피스코리아 / 6명	백범선생 추모사업	개성
9월 19일	조계종 민주본 / 5명	서산대사 제향 공동행사 협의	개성
9월 26일	윤이상재단 / 3명	윤이상 포럼	평양
10월2일	단군민족평화통일협의회, 천도교 / 36명	개천절남북공동행사	평양

- 남북 당국간 대화재개를 통한 관계 개선 진척이 없을 경우 현재의 답보상태가 상당 기간 지속될 것으로 예상됨.

6. 대북 인도지원 발전방향

○ 대통령의 드레스덴 선언의 의미

- 흡수통일을 염두에 두었다기 보다는 통일의 필요성 그 자체를 강조하기 위해 독일과 드레스덴이라는 장소 선정
- 대북지원의 필요성을 우리국민들과 국제사회에 적극적으로 호소하기 위해 북한의 어려운 사정을 불가피하게 표현
- 정치 군사적 문제해결이 급선무 이지만 해결이 난망하고 장기적인 시간이 필요하니 우선 민생문제, 경제, 사회문화 분야부터 교류협력을 시작하자는 제안이라고 본다면 긍정적이고 현실적인 방안이라고 할 수 있음.

○ 진정성 있는 정책의 변화

- 먼저 우리쪽에서 먼저 진정성있는 행동을 보여야 하며, 시작을 민간차원의 인도적 대북지원 확대조치에서 찾을 수 있음.
- 선관후민(先官後民) 정책의 변화. 특히 ‘복합농촌단지 조성’ 이나 ‘농업, 축산, 산림을 함께 개발하는 사업’들은 이미 민간단체들이 지난 수년간 진행해온 사업이며 현재 북한지역에는 민간단체들이 지원하다 정부의 불허조치로 중단된 개발지원 사업들이 널려있음.
- 협력사업을 하다가 중단된 병원, 양돈장, 온실, 양묘장이 널려있으며 북측은 중단된 사업의 재개를 원하고 있음. 이런 사업들은 중단시키면서 정부차원의 개발지원사업을 북한에 제안하는 것은 모순임.

○ 민간단체와 협력

- 민간단체의 인도지원사업을 인도지원 방식으로 풀어낸다면 남북관계 발전과 북한의 태도변화를 이끌어 내는데 의미있는 역할을 담당할 수 있음. 즉 북한에 인도적 상황이 있다면 지원을 해야 하고 그에 따라 분배투명성과 전용우려를 불식하기 위한 현지 확인도 정확하게 하면 됨. WFP 등 국제기구의 사례를 준용가능.
- 정부와 민간이 협력하여 보다 효과적으로 풀어낼 수도 있음. 미국의 경우 정부차원의 대규모 대북식량지원을 할 경우 대북지원 NGO를 통해 진행 함. 다년간 협력사업을 통해 북측과 신뢰를 가지고 있는 민간단체를 활용 하는 것임.

- 우리의 경우에도 그 동안 대북 인도지원에 경험과 노하우 그리고 북측과 신뢰관계를 형성해온 민간단체를 통해 정부차원의 규모있는 지원을 추진할 수 있을 것임. 정부의 규모있는 지원은 대북 협상력을 높이고 지원 물자에 대한 현지 모니터링을 위해 민간차원의 북한 상주사무소 설치도 추진해 볼 수 있음.

○ 상호 인정과 존중

- 실질적인 통일준비는 북한을 통일의 단순 대상이 아니 동반자로 인식할 때 가능함. 드레스덴 선언에서 북측의 가장 큰 불만은 남측이 북측을 인정하고 존중하는 생각이 없다고 보기 때문임. 따라서 통일 대박 실현을 위한 정부의 추진전략이 실제로 성과를 내려면 가장 기본적으로 남북관계가 꾸준히 개선되고 남북간의 화해, 교류, 공존이 선행되어야 함. 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상, 유라시아 철도 연결구상 등이 차근차근 이뤄져야 통일이 대박임. 그러려면 남북관계부터 시작되어야 하며 그 실마리는 인도적 대북 지원부터.

[한반도 평화통일 국민 대토론회] 한반도 평화통일의 과제; 어떻게 풀 것인가?

M E M O

[한반도 평화통일 국민 대토론회] 한반도 평화통일의 과제; 어떻게 풀 것인가?

M E M O

[한반도 평화통일 국민 대토론회] 한반도 평화통일의 과제; 어떻게 풀 것인가?

M E M O

[한반도 평화통일 국민 대토론회] 한반도 평화통일의 과제; 어떻게 풀 것인가?

M E M O

[한반도 평화통일 국민 대토론회] 한반도 평화통일의 과제; 어떻게 풀 것인가?

M E M O

한반도 평화통일 국민 대토론회

한반도 평화통일의 과제; 어떻게 풀 것인가?

여의도연구원은 국가발전과 국민행복을 위한 정책을 개발하고, 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 정책토론회를 개최하고 있습니다.

「정책토론회 자료집」의 전문은 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.

게재된 내용은 발표자 및 토론자의 개인 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



여의도연구원

(150-870) 서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층

TEL 02)2070-3300~8 FAX 02)2070-3331 Homepage www.ydi.or.kr