

統一經濟

2017. 제1호

- 남북관계 현주소와 과제
- 한반도신경제지도와 남북경협 정상화
- 신북방정책 추진의 기회 및 위협 요인
- 이산가족 상봉 현황과 시사점

2017. 제1호

統一經濟

△ 현대경제연구원

統一經濟

2017. 제1호

통권 제112호

ISSN 2508-4569 (online)

통 권 제112호
 등록번호 라-6925
 등록일자 1994년 12월 2일
 발행일자 2017년 12월 26일
 발 행 인 이동근
 편집주간 이부형
 편집위원 이해정
 이용화
 한재진
 발 행 처 현대경제연구원
 서울특별시 종로구 율곡로 194
 대표전화 (02)2072-6221
 F A X (02)2072-6249
 인 쇄 서울컴퓨터인쇄사
 대표전화 (02)2636-0555

	편집자의 글
3	한반도 경제지도를 다시 그리자!
	포커스
4	남북관계 현주소와 과제
	특 집
	한반도신경제지도와 남북경협 정상화
14	▪ 남북경협을 통한 통일경제 토대 조성
22	▪ 남북경제협력의 정상화 과제
	논 단
30	신북방정책 추진의 기회 및 위협 요인
40	이산가족 상봉 현황과 시사점
	전문가 설문조사
49	금강산관광 19주년의 의미와 과제
55	남북관계 전문가 통일의식 설문조사
	자 료
60	남북한 교역 통계
61	최근 5년간 남북협력기금 집행 현황
62	2016 남북한 주요 경제지표 비교

- 본지는 한국간행물 윤리위원회의 윤리 강령 및 실천 요강을 준수합니다.
- 본지에 실린 모든 내용은 발행인의 사전 허가없는 무단 전재와 역재를 금합니다.
- 본지에 수록된 원고는 필자의 개인 견해이며, 본 연구원의 공식 견해와는 무관합니다.

한반도 경제지도를 다시 그리자!

지속된 북한의 핵실험과 잇따른 미사일 발사 등 도발 수위 고조는 결국 개성공단 전면중단으로 이어졌으며, 남북관계는 사실상 단절된 상황이다. 새로운 정부의 출범으로 남북관계 개선에 대한 기대감이 높아졌으나, 국제사회의 對북 제재 및 압박이 강화되고 있어 북한이 도발을 지속하는 한 남북관계가 새로운 국면을 맞기는 쉽지 않은 상황이다.

이에 이번 호에서는 남북관계의 현주소를 진단하고, 정부의 한반도 신경제지도 구상 실현을 위한 전략 모색에 초점을 맞추었다. “남북관계 현주소와 과제”란 주제의 「포커스」에서는 남북관계 악화에도 불구하고 평화우선, 정경분리, 민관공조 원칙을 토대로 지속 추진 가능한 대북정책을 모색해야 한다고 강조하고 있다. 「특집」에서는 한반도신경제지도와 남북경협 정상화라는 주제로 남북경협 재개를 위한 과제를 검토하였다. “남북경협을 통한 통일경제 토대 조성”에서는 통일경제강국으로 가는 발걸음(STEP) 정책을 제안하고 있다. “남북경제협력의 정상화 과제”에서는 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항(AGAIN, 남북경협)을 검토하였다.

「논단」에서는 북방경제협력위원회의 공식 출범을 맞아 신북방정책의 기회 및 위협요인을 살펴보았다. 신북방정책과 주변국의 초국경협력의지 및 정책추진의 지향점이 유사해 향후 우리 경제의 신성장동력이 될 수 있을 것으로 보이나, 북핵 등으로 인한 대러·대북 제재는 위협요인으로 남아있다. 또한, 이산가족 상봉 현황 분석을 통해 이산가족 상봉 재개의 시급성을 지적하였다.

이번 호의 주요 내용을 종합해보면, 현재 남북관계는 중단되어 있으나 향후 신북방정책과 한반도신경제지도 구상 추진을 통해 남북관계의 근본적인 변화 모색이 충분히 가능할 것임을 알 수 있다. 경제를 통해 한반도는 물론, 동북아의 평화를 달성하기 위해 작은 지혜부터 차근차근 모아나아가야 할 때이다.

2017년 12월
편집자

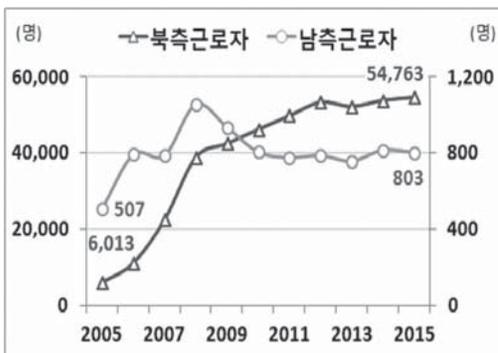
남북관계 현주소와 과제¹⁾

현대경제연구원 통일연구센터

개성공단 가동 전면 중단

개성공단 사업은 지난 16년 동안 양적·질적 성장을 보였으나, 현재 북한 핵실험에 따른 대북 제재로 가동이 전면 중단된 상황이다. 개성공단은 2000년 개성공단 개발 합의서 채택 이후, 55,000여 명의 남북한 인력이 함께 생산 활동을 하는 상생(win-win)의 경협 모델 실험장으로 발전하였다. 2000년 현대아산과 북한이 ‘개성공업지구 개발에 관한 합의서’를 체결한 이후 2002년 북한의 개성공업지구 지정을 계기로 개성공단 사업이 본격화되었다. 2015년 1~11월 개성공단 누적 생산액은 5.2억 달러로, 2010년 3.2억 달러 대비 62.5% 증가했으며, 근로자도 5만 5,000여명(北 54,736+南 803)에 달했다. 2016년 2월까지 16년 간 지속된 개성공단 사업은 경제적 측면 뿐 아니라 남북화해의 상징적 의미를 담고 있었다. 그러나 북한의 4차 핵실험과 미사일 발사로 개성공단 가동이 전면 중단되었다. 2016년 2월 10일 한국 정부는 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사 대응 차원에서 개성공단 가동을 전면 중단하였다. 이에 남북관계의 한계와 문제점을 살펴보고 시사점을 제시하고자 한다.

〈 개성공단 근로자 현황 〉



자료 : 개성공업지구관리위원회.

〈 개성공단 주요 역사 〉

일자	주요내용
2000.8	개성공업지구 개발 합의서 채택
2002.11	北, 개성공업지구법 제정
2003.6	개성공단 1단계 개발 착공
2004.12	개성공단 첫 제품 생산
2007.1	누적 생산액 1억 달러 달성
2013.4	北, 개성공단 근로자 전원 철수
2013.9	개성공단 재가동
2016.2.10	개성공단 가동 전면중단

자료 : 언론보도 참고 현대경제연구원 작성.

1) 본 고는 현대경제연구원, “개성공단 가동 중단 1년, 남북관계 현주소와 과제”, 『현안과 과제』 17-1호 2017. 2. 8 자료를 수정·보완한 것임.

남북관계의 현주소

남북관계 경색 장기화 배경

남한의 정책 추진 일관성 결여와 북한의 잇따른 군사 도발로 남북간 경색 국면이 지속되고 있다. 남측 요인으로는 보수와 진보가 공감할 수 있는 대북정책의 부재로 정책 추동력이 상실된 것을 지적할 수 있다. 역대 대북정책은 북한의 변화(비핵화, 개혁·개방)라는 동일한 목표를 추구하였다. 그러나 동원 가능한 정책수단은 ‘경제 유인(Economic Inducement)’ 과 ‘제재(Sanctions)’ 의 두 가지로 한정되었으며, 진보의 대북정책은 경제 유인에, 보수의 대북정책은 제재에 편중되었다. 북측 요인으로는 핵실험·미사일 발사, 천안함·연평도 도발 등 군사 도발로 긴장을 고조시켰다는 것을 들 수 있다. 금강산 관광객 피격 사건으로 남북간 대립 국면이 촉발된 이후, 계속된 핵실험과 미사일 발사, 천안함·연평도 도발 등 군사 도발을 지속하고 있다. 이는 김정일 위원장 사망 이후 김정은 위원장으로의 후계 체제 구축 및 국제사회의 대북 제재 국면 타개를 위해 의도적으로 긴장 분위기를 조성한 것으로 분석된다.

< 기존 대북정책의 특징 비교 >

구분	진보	보수
기본 방침	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 포용을 통한 한반도 평화 정착 - 핵 문제의 평화로운 해결 유도 - 다양한 교류협력의 추진 및 제도화 - 남북회담의 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> - 상생과 신뢰를 통한 한반도 평화 정착 - 핵 폐기를 위한 대북 상호주의 강조 - 협조에는 보상, 일탈에는 제재 - 대화를 위한 대화 지양
북한 정세	<ul style="list-style-type: none"> - 민족공조 강조 - 6.15공동선언, 10.4선언 이행 	<ul style="list-style-type: none"> - 대화와 도발의 양면전술 - 도발과 위협 수위 고조
정치·군사	<ul style="list-style-type: none"> - 남북회담의 정례화(1·2차 정상회담) 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북대화 단절(정무 및 민간)
경제 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 금강산관광 등 남북경협 확대 - 개성공단 가동 	<ul style="list-style-type: none"> - 금강산·개성관광 및 개성공단 중단 - 5.24 조치 지속
사회·문화 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 인도적 지원 확대 - 이산가족 상봉 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 인도적 지원 축소 - 이산가족 상봉 정체
한 계	<ul style="list-style-type: none"> - 국민적 지지 지속적 확보 실패 - 북한의 핵 개발을 방치했다는 비판 제기 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 급변 가능성에 집착 - 대북 강경 정책 지속, 북한에 대한 국제적 지렛대 상실

자료 : 현대경제연구원 작성.

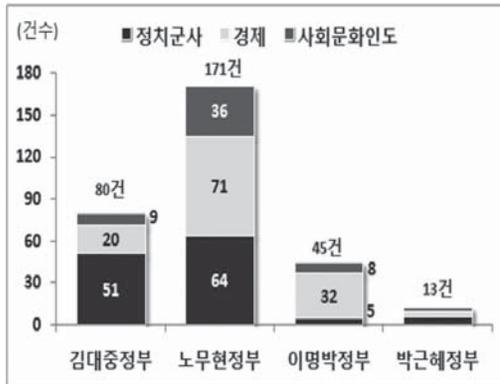
남북관계 단절의 한계와 문제점

① 정치·군사 대화 중단

남북 당국 간 대화가 단절되면서 대화 창구가 사실상 폐쇄되었다. 남북간 대화 단절로 남북관계는 제로베이스(zero-base) 상황에 봉착하였다. 김대중·노무현 정부 시절에는 남북정상회의와 장관급 회담 등 총 251건의 다양한 회담이 있었으나, 지난 10여 년간에는 총 58건으로 급락하였다. 한편 남북관계 변화에 대한 한반도 평화지수²⁾도 2016년에 역대 최저치를 기록하였다.

남북 대화 단절 장기화로 한반도 리스크가 확대될 경우, 한국의 국가신인도 하락 등의 문제가 야기될 수 있다. 남북 대화 단절에 따른 한반도 안보리스크 증대 가능성도 있다. 특히, 남북간 대화가 끊어져 북한의 국지도발 등 우발적 긴장 조성 가능성이 확대될 우려도 남아있다. 이에 따른 코리아 디스카운트 확대는 한국의 국가신인도 하락과 우리 경제 활성화에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

〈 정권별 남북 회담 개최 횟수 〉



자료 : 통일부 남북회담본부.

〈 남북관계에 따른 이벤트 지수 변화 〉



자료 : 현대경제연구원 한반도 평화지수.

2) 남북간에 발생한 정치·군사 관련 주요 사건들을 대상으로 분기별로 분석하여 지수를 산출함.

② 남북경협 단절 장기화 우려

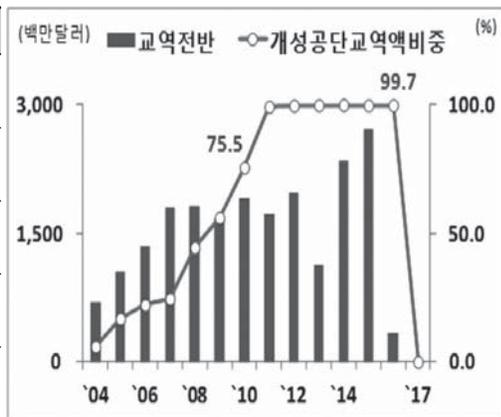
남북경협은 개성공단 중단으로 28년 만에 중단되었으며, 중단이 장기화될 우려가 있다. 2008년 금강산관광 중단을 계기로 남북경협이 위축되었다. 1998년 11월 시작된 금강산관광은 남북교류의 물꼬를 트는 역할을 수행하였으나, 2008년 7월 연간 40만 명의 남북 관광시대를 목전에 두고 관광객 피격 사망 사건으로 인해 9년째 중단된 상황이다. 2010년 천안함 사건에 따른 5.24 조치³⁾로 남북 당국간 주요 경제협력 사업을 비롯해 1,200여 개에 달하던 남북경제협력 기업의 협력 사업이 모두 중단되었다. 5.24조치에도 불구하고 개성공단 관련 교역액 증가로 남북교역 규모는 증가세를 유지할 수 있었다. 하지만 북한의 4차 핵실험과 미사일 발사 여파로 2016년 2월 10일 남북경협의 상징인 개성공단이 사실상 폐쇄되면서 ‘경협 제로시대’에 봉착하게 되었다.

〈 남북경협 주요일지 〉

일자	주요내용
2008.7.12	- 금강산관광 중단 · 남측 관광객 피격 사건
2010.5.24	- 5.24 대북제재조치 · 천안함 사건
2013.4.8~9.15	- 개성공단 잠정 중단 · 카-리졸브 훈련
2016.2.10	- 개성공단 가동 중단 · 북한 핵실험, 미사일 발사
현재	- 남북경협 제로시대 · 교역 등 경제교류 중단

자료 : 현대경제연구원 작성.

〈 남북 교역액 중 개성공단의 비중 〉



자료 : 통계청 북한통계.

남북경협 중단이 장기화될 경우, 북한의 대중 의존도 심화, 경협 기업 경영난 초래, 남북간 경제력 격차 확대 등의 문제가 발생할 우려가 있다. 북한은 국제사회의

3) 천안함 사건이 북한의 어뢰로 인한 침몰로 결론나면서 정부는 ①북한선박의 운항과 입항금지, ②남북간 일반교역 및 위탁가공교역 반출입 금지, ③북한지역 방북 불허 및 북한주민 접촉제한, ④북한에 대한 신규투자 불허, 개성공단 축소 운영, ⑤대북지원사업 원칙적 보류, 취약계층 인도적 지원 유지 등의 5.24대북제재조치를 발표함.

대북제재와 남북경협 중단에 대응하기 위해 북중 경협에 집중하고 있다. 북중 교역은 2016년 60.5억 달러로 전체 교역 대비 87.4%를 차지하고 있으며, 2009년 이후 50% 이상의 높은 비중 유지('09년 52.6% → '13년 77.2% → '16년 추정⁴⁾ 87.4%)하고 있다. 남북경협 기업의 경영난도 심화되었다. 5.24 조치 등 남북 경색의 중장기화로 상당수의 기업들이 이미 폐업하였거나 폐업 위기에 처해있다. 통일부 실태조사(2016. 3. 17~5. 10 실시)에 따르면 개성공단 관련 업체 261개 기업이 신고한 피해금액은 9,446억 원(정부는 82%인 7,779억 원 인정)이며, 금강산투자기업협회 소속 기업의 매출 손실 피해 추정액도 5,739억 원에 달한다(2015년 말 기준). 또한, 남북간 경제력 격차가 확대될 우려가 있다. 북한의 1인당 명목 GDP는 증가세를 보이고 있으나, 2015년 현재 북한의 1인당 명목 GDP는 남한의 3% 수준으로 남한의 1970년대 중후반 수준이다. 남북간 높은 소득격차로 향후 통일비용 부담이 막대할 것으로 추정된다.

〈 북한의 대외 교역액과 대중 의존도 〉



자료 : KOTRA, KITA 통계로 현경연 재구성.
주 : 남북 교역액 포함.

〈 남한 및 북한의 1인당 명목 GDP 〉



자료 : 현대경제연구원 추정치, IMF.

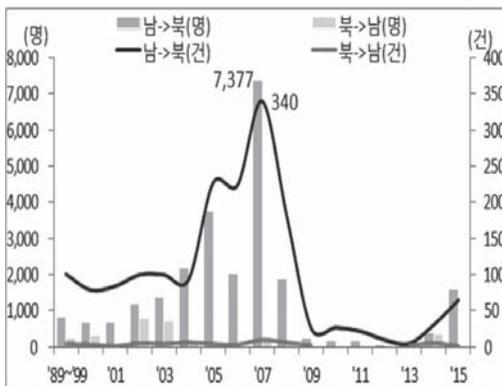
4) 2016년 북한 대외 총교역액은 69.2억 달러로 추정됨. 추정방법은 2015년 기타국가 교역액 5.4억 달러(불변 가정)+2016년 남북 교역액 3.3억 달러+2016년 북중교역액 60.5억 달러(실적 58.3억 달러+중국의 對북 원유_HS 2709 수출액 2.2억 달러 추정치).

③ 사회·문화 교류 동력 약화

남북관계 악화로 사회·문화 등 전반적 교류협력도 부진한 상황이다. 남북관계가 악화되기 시작한 2008년 이후 남북 사회·문화교류는 동력을 상실하였다. 2000년 6.15 남북정상회담 이후 종교, 체육, 문화·예술 등 남북한 사회·문화교류가 확대되기 시작해 2007년에는 최대치(교류건수 350건)를 기록하였다. 그러나 2008년 남북관계가 악화된 이후 사회·문화협력이 급감하였으며, 고령화로 시급히 추진되어야 할 이산가족 상봉도 사실상 중단되었다. 1995년 시작된 대북 인도적 지원이 올해로 22주년을 맞았으나, 최근 남북관계 경색 등의 이유로 완전 중단된 상황이다.

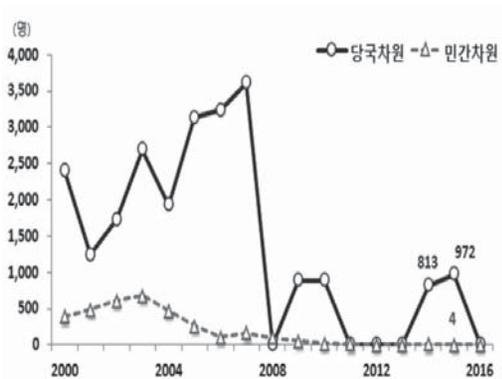
이러한 사회·문화 교류 중단으로 남북간 보건의료 격차 확대 등 민족 동질성이 훼손될 우려가 있다. 인도적 지원마저 중단이 장기화될 경우, 남북간 보건의료 격차⁵⁾가 가속화될 수 있다. 북한은 결핵 등 후진국 질병의 위협에서 벗어나지 못하고 있으며, 국제적 전염병에 대한 대비 체제도 미약한 상태이다. 고령의 이산가족 상봉 등 인도적 문제 해결 노력도 시급하다. 이산가족상봉 대상자들의 평균 기대여명으로 볼 때, 70세 이상의 고령 이산가족 대부분은 10년 내 대부분 사망할 것으로 예상된다.

〈 남북간 사회문화협력관련 방문 〉



자료 : 통일부, 『월간남북교류동향』, 각호.

〈 이산가족 상봉 추이(2000~2016년) 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

5) 통계청에 의하면, 2016년 기준 남북간 기대수명 격차는 12년이며, 북한의 영아사망률은 남한의 7.6배, 성인 남성 평균 신장 격차도 15cm로 민족 동질성 회복을 위해서는 상당한 비용과 시간 필요.

종합 평가

남북 간 정치·군사를 비롯해 경협 등 남북관계 전반에 문제점이 발생하였다. 남한의 대북정책 추진 일관성 결여와 북한의 잇따른 군사 도발로 남북간 경색 국면이 지속되고 있는 것으로 보인다. 정치·군사 부문에서 남북 당국간 대화 창구가 사실상 폐쇄됨에 따라 한국의 대외신인도 하락, 경제 전반에 부정적 영향을 미치는 코리아 디스카운트가 확대될 우려가 있다. 개성공단 중단으로 남북경협이 단절되면서 북한의 대중 의존도 심화, 경협 기업 경영난 초래, 남북 경제력 격차 확대 등의 문제가 발생하고 있다. 남북관계 악화로 남북 사회·문화교류도 동력을 상실했고, 고령화로 시급히 추진되어야 할 이산가족 상봉마저도 사실상 중단되었다.

〈 남북관계 단절의 한계와 문제점 〉

	한 계	문 제 점
정치·군사	<ul style="list-style-type: none"> • 대화 단절로 남북관계 zero-base 봉착 • 남북회담, 지난 10년간 58건에 불과 ※ DJ~노무현 정부 251건의 남북회담 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 우발적 긴장 조성 가능성 확대 • 코리아 디스카운트 심화 시 한국의 국가신인도 하락, 한국경제 활성화에 악영향
남북경협	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 금강산관광 중단으로 위축 • 2010년 5.24조치, 경협 경색 국면 심화 • 2016년 개성공단 중단, 양국 경협 중단 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한, 대중 무역의존도 심화 • 남북경협기업 경영난 심화 • 남북간 경제력 격차 확대 우려
사회·문화	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 이후 남북 사회·문화교류 급감 • 이산가족 상봉 동력 상실 • 북한 취약계층 위한 인도적 지원 중단 	<ul style="list-style-type: none"> • 고령의 이산가족 상봉 기회 상실 • 남북 보건의료 격차 가속화에 따른 민족동질성 훼손 우려

자료 : 현대경제연구원 작성.

시사점

남북관계 개선과 한반도 평화 정착을 위해 평화우선, 정경분리, 민관공조 원칙을 토대로 지속 추진 가능한 대북정책을 모색할 필요가 있다. 평화우선 원칙은 위기 확산 차단 및 평화 정착 차원의 접근이 필요하다는 것이다. 군사적 충돌 방지와 남북간 갈등의 평화적 해결을 최우선 원칙으로 수립하고, 대립적 1:1 대응 프레임에서 포괄적 평화 프레임으로 전환할 필요가 있다. 7.4 남북공동성명부터 10.4 선언까지 이어오는 평화 유지 노력은 평화 정착 전략이었음을 재인식해야 한다. 정경분리 원칙은 남북 간 정치·군사적 현안이 민간의 경제협력의 중단 요인이 되지 않도록 분리 접근하여, 남북경협은 지속 추진해야 한다는 것이다. 개성공단 재개 등 경협 현안을 해결위한 당국 간 공식 대화 채널 복원할 필요가 있다. 특히 남북경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화 유도, 변화가 점진적으로 확장되는 ‘bottom-up 방식’의 남북관계 정상화를 모색해야 한다. 중국·대만은 정경분리 원칙의 견지로 양안경제협정(ECFA, 2010. 6)과 화폐청산양해각서(2012. 8) 체결을 통해 사실상 경제 통합 추진한 바 있다. 민관공조 원칙은 민간의 인도적 지원과 학술·문화·체육교류는 정부의 정치적 현안과 구분하여 활성화될 수 있도록 측면 지원이 필요하다는 것이다. 민간의 연구자, 예술인, 기업인들의 적극적인 교류 허용을 통하여 긴장을 완화하고 민족 간 이질감을 해소에 주력해야 한다. 특히 고령화로 시급히 추진되어야 할 이산가족 상봉을 우선 추진할 필요가 있다. 동·서독과 중국·대만은 민간 차원의 인적·우편·언론 교류는 지속 추진하였으며, 중국·대만은 반민반관의 기구를 적극 활용한 바 있다. 統

〈 참고자료 〉 개성공단의 성과

- (양적 측면) 2004년 12월 첫 제품 생산 이후, 가동 중단 직전까지 괄목할 만한 성장을 보였음
 - 입주기업 : 2015년 11월 기준 총 124개 기업이 입주
 - 누적생산액 : 2005년 1월부터 2015년 11월까지 총 32억 8,524만 달러 기록
 - 연간생산액 : 2005년 1,491만 달러 달성 이후 2009년 2.5억 달러, 2011년 4.0억, 2013년 2.2억(개성공단 가동 중단으로 감소), 2015년 5.2억 달러 기록
 - 개성공단 교역액 비중 : 2015년 개성공단 사업과 관련된 남북 교역은 27.0억 달러로, 남북한 총 교역 및 상업적 거래에 있어 모두 99.0%이상을 차지

- (질적 측면) 경제적 측면은 물론, 정치·사회문화 측면에서도 한반도 긴장 완화와 남북관계 발전, 남북한 생활문화공동체 형성 등에 기여
 - 북한경제 : 북한주민들의 소득 향상과 북한 경제의 개혁·개방 및 자본주의 학습의 실험장(test-bed) 역할, 산업 인프라 확충 등에 기여
 - 특히 단순 외화벌이가 아닌 제조업 부문의 시장경제 학습효과를 통해 경제 회복의 자신감과 투자환경 개선 등으로 북한경제 선순환 구조 토대 제공
 - 남한경제 : 중소기업 활로 모색과 해외 진출기업의 U-turn 특구로서 역할, 내수경기 활성화, 대기업-중소기업 및 민관합동의 동반 성장 모델을 제공
 - 특히 개성공단 개발 및 사업 운영에는 남한의 대규모 자본과 설비가 투입되는 만큼, 내수 진작을 통해 국내 경제 활성화에도 기여
 - 비경제적 효과 : 한반도 긴장 완화와 평화 정착 계기를 지원
 - 남북관계에서 최소한의 안전판 역할과 군사적 대립의 완충 및 가교 역할
 - 대립과 갈등의 비무장지대(DMZ)를 화해·협력의 평화적 통일 꿈을 실현하는 평화적 공간(Dream Making Zone)으로 변화시킨 사업



한반도신경제지도와 남북경협 정상화

- 남북경협을 통한 통일경제 토대 조성
- 남북경제협력의 정상화 과제

남북경협을 통한 통일경제 토대 조성¹⁾

현대경제연구원 통일연구센터

개요

최근 북한의 핵실험 지속에 따른 남북관계 단절에도 불구하고, 한반도 평화 정착과 통일을 대비하기 위해 새로운 대북정책 모색이 필요한 상황이다. 2013년 이후 지속된 북한의 도발로 남북관계는 사실상 중단되었다. 북한의 핵실험 및 장거리미사일 발사에 따른 우리 정부의 개성공단 중단 등 독자 대북제재로 남북관계는 단절되었다. 한반도 평화 정착과 남북한 경제의 신성장 동력 확보, 한반도 평화통일 구현을 위해서는 새로운 대북정책을 모색할 필요가 있다. 남한은 저출산 고령화로 인한 생산가능인구 감소 등으로 잠재성장률이 하락하는 추세이며, 북한도 1990년대 이후 별다른 성장 동력을 확보하지 못하고 있다. 평화통일은 한반도 경제권 확대에 따른 통일경제강국 구현 등 막대한 경제적 기회를 제공할 수 있다. 이에 본 연구에서는 한반도 평화통일 구현을 위한 정부의 대북정책 방향을 제언하고자 한다.

〈 지난 4년 간 남북관계 주요 일지 〉

일자	주요내용
2013 2.12	- 北, 3차 핵실험
3.8	- 北, 남북 불가침 합의 폐기, 판문점 연락 채널 단절 선언
4.8	- 北, 개성공단 근로자 철수
9.16	- 개성공단 재가동
2014 1.16	- 北, 국방위 상호 비방 중상·군사적대행위 중단 제의
2.20	- 금강산 이산가족 상봉 행사 개최
10.4	- 北, 황병서·최룡해·김양건 방남(인천아시안게임 폐막식)
2015 8.20	- 北, 서부전선 포격도발 사건 발생
8.25	- 南北, 8.25합의(이산가족 상봉, 민간교류 활성화 등)
10.20	- 추석계기 금강산 이산가족 상봉 행사 개최
2016 1.6	- 北, 4차 핵실험
2.10	- 개성공단 전면 중단
3.8	- 南, 독자 대북제재 발표(금융제재·해운통제·수출입통제 강화)
9.9	- 北, 5차 핵실험
12.12	- 南, 강화된 독자 대북제재 발표(금융제재 대상 추가 등)

자료 : 내외신 언론보도 자료로 현대경제연구원 재구성.

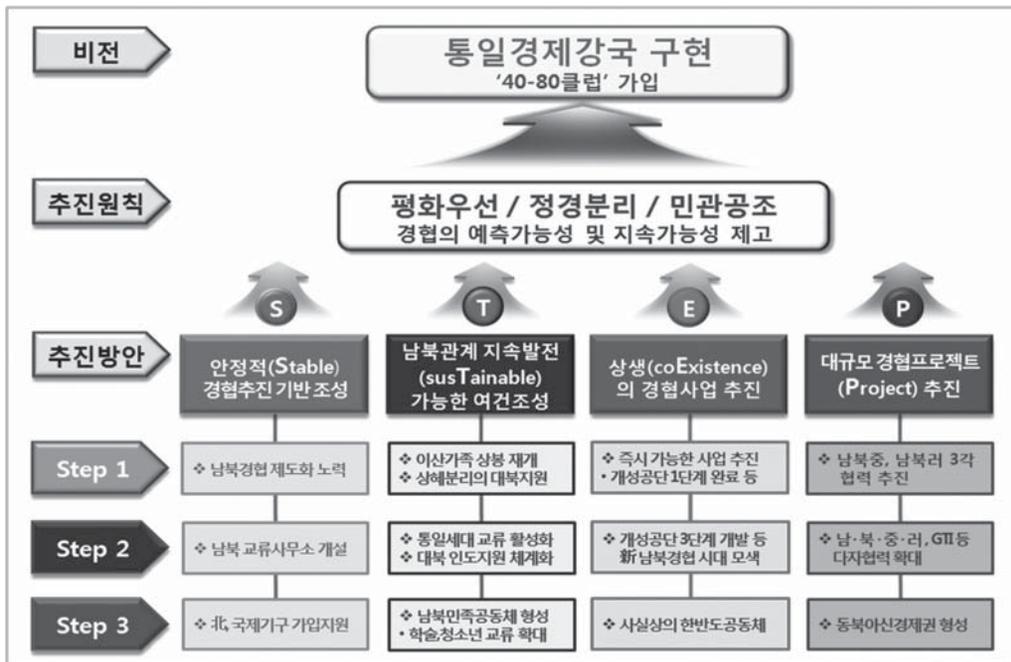
1) 본고는 현대경제연구원, “남북경협을 통한 통일경제 토대 조성-- 한국경제의 현재와 미래를 말하다 (시리즈 ⑩ 남북경협)”, 『VIP 리포트』 17-12 (통권 685호) 2017. 03. 09 보고서를 수정·보완한 것임.

남북경협 부문의 비전과 전략

남북경협 부문 비전 : 남북경협을 통한 통일경제강국 구현

남북경협을 활용한 단계적 접근으로 남북간 경제적 상호의존도(interdependency)를 높여, 궁극적으로는 ‘40-80 클럽’²⁾에 가입하는 통일경제강국을 구현해야 한다. 남북경협이 정치·군사적 영향으로 중단되거나 정체되지 않도록 탄탄한 제도화에 기반한 질적 변화를 도모할 필요가 있다. 남북경협을 활용하여 단계적으로 북한의 시장화와 개방을 촉진하여 통일경제강국 건설을 구현하기 위해서는 통일경제강국으로 가는 발걸음(STEP) 정책이 필요하다. 통일경제강국으로 가는 발걸음(STEP)은 안정적(Stable) 경협 추진 기반 조성, 남북관계 지속발전가능한(susTainable) 여건 조성, 상생(coExistence)의 경협사업 추진, 대규모 경협 프로젝트(Project) 추진 등이다.

〈 통일경제강국 구현을 위한 발걸음(STEP) 정책 〉



자료 : 현대경제연구원 작성.

2) 1인당 국민소득 4만 달러-인구 8,000만 명의 '40-80 클럽'은 미국, 일본이 유일하였으나, 독일이 통일을 계기로 '40-80 클럽'으로 도약.

남북경협 부문 4대 추진 과제

STEP 전략 1. S(Stable), T(susTainable), E(coExistence), P(Project)

Ⅰ S : 안정적(Stable) 경협 추진 기반 조성

안정적 경협 추진 기반을 조성하기 위해서는 남북경협의 제도화를 추진할 필요가 있다. 2003년 체결된 투자보장·이중과세방지·상사분쟁·청산결제의 4대경협 합의서 시행세칙 마련 및 개성 및 금강산 관련 법제 개선이 필요하다. 개성공단 재가동을 시작으로 3통 문제뿐 아니라, 노무·세무·보험제도 개선 및 분쟁해결절차 마련 등 국제적 수준의 법제도화 노력이 필요하다. 금강산관광 재개를 위해서 재발방지와 관광객 신변안전 보장은 물론, 투자재산의 보호, 분쟁해결절차 마련 등이 해결되어야 한다. 또한, 서울·평양 남북교류·협력사무소 설치를 고려할 수 있다. 남북 주민들의 출입·체류와 정치·경제·사회문화 교류 관련 업무와 공식·비공식 대화 채널 유지 등의 업무를 수행하는 교류·협력사무소를 설치를 위한 협의를 진행할 필요가 있다. 각 부처 파견 인원으로 구성된 미니 캐비닛(Mini Cabinet)을 구성할 수 있다. 다만, 상주원에 대한 신분 상 안전보장 장치는 마련되어야 한다. 상주원 신분 상 안전보장을 위해서는 외교관 면책특권에 준하는 지위부여 등을 고려할 수 있다.

- 동·서독 간 상주대표부 운영 사례
 - 합의 시기와 설치 : 1974년 3월 '상주대표부 설치의정서'에 합의, 1974년 6월 신임장 수여 및 동베를린과 본에 설치 완료
 - 관리 주체 및 조직 : 동독은 서독 대표부를 외국 대사관으로 간주해 외교부가 관할, 서독은 동독을 외국으로 간주하지 않았기 때문에 총리실 관할
 - 서독의 동베를린 주재 상주대표부 구성 : 각 부처(총리실, 외무성, 내독성, 경제성, 교통성, 법무성, 내무성 등)로부터 파견된 83명으로 구성
 - 서독의 동베를린 주재 상주대표부 역할 : 동독 방문 서독 주민들에 대한 편의 지원 및 동독과 공식·비공식 대화 채널 역할을 수행

② T : 남북관계 지속발전가능한(sustainable) 여건 조성

남북관계의 지속발전가능한 여건 조성을 위해서는 체계적인 인도 지원 시스템을 구축하기 위한 노력이 필요하다. 취약계층에 대한 지원을 필요한 시기에 적절한 방식으로 추진하는 체계적인 시스템을 구축하고, 이에 대한 모니터링 방안을 모색해야 한다. 식량 취약 계층의 실태와 식량 취약 지역을 체계적으로 파악하여 춘궁기·시비기·파종기 등 적기에 식량 및 비료 지원을 통해 지원의 효과를 높일 필요가 있다. 단순한 지원에서 농업·보건의료·녹색사업 등 개발협력을 구체화하는 ‘한반도 그린 웨이브(Green Wave)’³⁾ 사업 가동을 통해 지원 효과를 높여 교류 협력의 활성화를 도모할 필요가 있다. 특히, 북한은 결핵 등 후진국 질병의 위협에서 벗어나지 못하고 있으며, 국제적 전염병에 대한 대비 체제도 미약하여 남북간 보건의료 격차⁴⁾를 해소하기 위한 노력도 필요하다.

또한, 남북한 사회문화·예술·체육 부문의 교류협력을 확대해야 한다. 지자체와 NGO 등 다양한 주체에 의한 체육·교육학술·언론출판 등 각 분야에서의 협력을 확대해 나갈 필요가 있다. 청소년 관광 및 역사 문화 분야 등을 중심으로 교류 확대를 추진하여 남북간 이질감을 해소하기 위한 노력이 시급하다. 남북 지자체 자매 결연 등을 통해 통일을 위한 주민통합 및 행정통합도 준비해야 한다. 각종 국제 대회에서 남북 단일팀 구성, 공동 입장 및 공동 응원단 추진 등을 통해 민족 화합을 과시할 필요가 있으며, 겨레말큰사전남북공동편찬사업 등 민족 언어를 통한 민족 동질성 회복을 위해 노력해야 한다.

무엇보다도 이산가족 상봉 정례화를 추진해야 한다. 이산가족 상봉 정례화 및 서신교환을 추진하고 단계적으로 수시 왕래를 추진할 필요가 있다. 이산가족 상봉 정례화, 납북자·국군포로 고향 방문을 우선 추진하고 점차 이산가족 상호 왕래 및 납북자·국군포로 송환 등을 추진하는데 NGO를 활용하는 방안도 모색해야 한다. 동서독 프라이카우프와 같이 경제·재정적 지원을 통한 협상력 제고도 고려할 수 있다.

3) 북한 자원의 환경 친화적 개발·활용과 더불어 북한 황폐지 녹화사업을 통해 경제·산업은 물론 자연재해 예방 등 한반도의 지속가능한 녹색 개발을 촉진.

4) 통계청에 의하면, 2016년 기준 남북간 기대수명 격차는 12년이며, 북한의 영아사망률은 남한의 7.6배, 성인 남성 평균 신장 격차도 15cm로 민족 동질성 회복을 위해서는 상당한 비용과 시간 필요.

□ 서독의 프라이카우프(freikauf) 정책

- '자유를 산다'는 의미로 서독은 현금과 현물을 동독 측에 제공해 정치범들을 석방, 1963년 이래 1989년까지 서독은 3만 3,755명을 송환한 대가로 34억 6,400만 마르크에 해당하는 현물을 동독에 지불

③ E : 상생(coExistence)의 경험사업 추진

상생의 경험사업을 추진하기 위해서는 우선 개성공단의 재개 및 확대가 필요하다. 개성공단 1단계의 안정적 마무리와 2·3단계 조기 착공으로 고부가가치 특화업종 유치, 수출 중심기지로의 개발을 통해 개성공단의 내외연적 확대·발전을 도모해야 한다. 개성공단의 사례를 볼 때 북한 인력은 높은 교육 수준과 우수한 기술 습득 능력을 갖추고 있어 이를 활용할 경우 한국경제 성장에 기여할 수 있다.

또한, 새로운 경험 사업을 발굴하여 추진할 필요가 있다. 북한 황폐산림 복구 및 산림녹화, 북한 지하자원 개발 등 남북한 경제 모두에 새로운 성장 동력이 될 수 있는 경험 사업을 추진해야 한다. 남북한 공동 산림 방제사업 추진 AI, 구제역 등 대북 축산 방제 확대 등 남북간 공동 대책 마련이 시급한 분야부터 다양한 협력을 모색해 나갈 필요가 있다. 특히, 남한의 광물자원이 거의 고갈된 상태에서 북한은 산업 발전에 필요한 기초 산업 원료 광물의 안정적 비축기지 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

④ P : 대규모 경험 프로젝트(Project) 추진

대규모 경험 프로젝트를 추진하기 위해서는 '광역두만강개발계획' (the Greater Tumen Initiative, GTI)⁵⁾의 주도적 역할을 수행해야 한다. 동북아국가간 교통, 자원, 관광, 투자, 환경 등 5개 분야에서 두만강지역 경험사업을 추진하기 위해 주

5) 1991년 유엔개발계획(UNDP)의 주도로 두만강개발계획(Tumen River Area Development Programme, TRADP)이 설립되어 한국, 중국, 러시아, 몽골, 북한(2009년 탈퇴) 등이 참여. 2005년 '광역두만강개발계획' (the Greater Tumen Initiative, GTI)로 개칭하였으나, 추동력을 확보하지 못하고 있음.

도적인 역할을 수행할 필요가 있다. ASEAN, APEC 등 타 경제협력체와의 역할 분담 및 연계된 개발 계획을 통해 다자간 경제협력을 보다 활성화해 나가야 한다. 회원국 공동 FTA 구상 및 국가별 특성을 고려한 경제 협력 청사진 마련을 위한 연구와 개발 계획을 지원할 필요가 있다.

특히, 남·북·중·러 접경지역 개발에 대한 정부의 참여 확대 방안을 모색할 필요가 있다. 북중·북러간 철도·도로·항만 사업과 TSR~TCR~TKR 연결, 남북러 가스관 연결사업 등 북중·북러간 접경지역을 중심으로 한 역내 경제 협력 사업에 참여해야 한다. 이를 위해 아시아인프라투자은행(AIIB) 등을 활용할 수 있으며, 다자협력을 통해 한반도를 포함한 동북아의 공동 이익(mutual benefit) 창출을 도모해야 한다. 또한, 북중·북러간 철도·도로·항만 사업 등 러시아, 일본, 한국과 중국 남동부 해안으로 이어지는 운송망 건설 사업에 적극 동참할 필요가 있다. TSR~TCR~TKR 연결하여 복합물류망을 구축해야 한다. 남북한뿐만 아니라 이 해당사국간에 협의를 통하여 북한 철도의 현대화 사업을 추진할 필요가 있다. 남북러 가스관 사업도 추진을 고려해야 한다. 남북의 정치·군사적 사안과 별개로 에너지 자원의 안정적 확보와 남북러 3국을 포함한 동북아 에너지 협력 체제 구축을 위한 경제적 측면에서 접근할 필요가 있다. 무엇보다 남북한 인프라 연계를 위한 한반도 종합개발로드맵을 작성하고, 이에 기초하여 체계적인 경협 프로젝트를 시행해 나가야 한다. 전력, 통신, 철도, 도로, 항만 등 북한 전역의 주요 인프라 현황에 대한 정확한 실태조사와 함께, 남북한 인프라 연계 사업 추진을 위한 한반도 종합개발로드맵을 작성하여 체계적으로 사업을 추진해야 한다. 남북경협 확대에 의한 교통·전력·에너지 인프라 구축은 남북 모두에게 새로운 활력으로 작용할 뿐 아니라 8,000만 인구의 내수시장 확보 차원에서 필수적인 사업이다. 統

〈 참고 1 〉 남북관계 70년, 역대정부의 대북·통일정책

○ 지난 70년간 정권별 특징에 따라 대북·통일정책은 부침을 겪어 왔음

시기 구분		세부 내용
냉전기	냉전기 (분단~72. 7)	<ul style="list-style-type: none"> - 제1~3공화국 (이승만~장면~박정희) · 분단이후~1972.7.4공동성명(자주-평화-민족대단결) · 남한 '반공' 과 북한 '남조선 혁명' 의 충돌 시기 · 북한의 실체 불인정, 先건설-後통일
	대탕트 이후 신냉전체제 (1972. 7~84. 11)	<ul style="list-style-type: none"> - 제4~5공화국 (박정희~전두환 정부 중반) · 7.4 공동성명~남북경제회담(1984. 11. 15) · 북한 실체 인정, 북한을 평화공존의 대상 인식 · 민족화합 민주통일방안(1982. 최초 통일방안 제시)
대화 모색기	탐색기 (1984. 11~88. 7)	<ul style="list-style-type: none"> - 제5공화국(전두환 중반~노태우 정부 초기) · 남북경제회담 이후 1988. 7. 7 선언까지 · 상호체제 인정
	대화 진전 후 일시 정체기 (1988. 7~98. 2)	<ul style="list-style-type: none"> - 제6공화국 (노태우~김영삼 정부) · 상호 체제 인정과 북한을 선의의 동반자 및 화해·협력의 대상으로 인식 · 한민족공동체 통일방안(1989. 9, 정부안의 모태) · 민족공동체 통일방안(1993. 7, 현재 공식 통일방안)
본격 추진기	본격 추진기 (1998. 2~08. 2)	<ul style="list-style-type: none"> - 제6공화국 (김대중~노무현 정부) · 6.15 남북정상회담(2000)과 10.4 정상회담(2007) · 화해·협력 우선의 대북 포용 정책 : DJ의 포용정책(햇볕정책)과 노무현 정부의 평화·번영정책
조정기	조정기 (2008. 2~현재)	<ul style="list-style-type: none"> - 제6공화국 (이명박~박근혜 정부) · 소극적·상호주의 대북정책 : MB의 비핵·개방·3000과 박근혜 정부의 한반도신뢰프로세스

자료 : 현대경제연구원.

〈 참고 2 〉 통일경제강국 구현을 위한 발걸음(STEP) 추진 방안

구분	STEP 1	STEP 2	STEP 3
S : 안정적 (Stable) 경협 추진 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 경협 제도화 노력 · 5.24 조치 해제 · 개성공단 및 금강산관광 관련 법제 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 교류사무소 개설 · 남북간 출입·체류 및 교류 협력 지원 · 대화 창구 상시 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 北 국제기구 가입 지원 · 북한의 IMF, WTO, AIB 가입 측면 지원 · 北 관료 시장경제 교육, 개발 노하우 전수
T : 지속 발전가능한 (susTainable) 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 이산가족 상봉 등 교류 재활성화 · 이산가족 상봉 재개 (금강산 면회소) · 학술·체육: 겨례말 큰사전 사업, 평창동계올림픽 공동입장 등 · 청소년: 금강산 청소년 평화 캠프 등 - '상해분리'의 대북 지원 원칙 확립 · 농업: 춘궁기·사비기·파종기 식량·비료 지원 · 의료: 영유아·임산부 등 취약 계층 지원 · 기타: 대북 생필품 보내기 운동 개최 	<ul style="list-style-type: none"> - 통일세대 교류 활성화로 통일문화 구축 · 이산가족 상봉의 정례화, 남북자 · 국군포로의 고향방문 추진 · 학술·체육: 백두산 남북환경 학술대회 · 청소년: 남북 청소년 공동역사 기행, 청소년 경험전 촉구대회 - 대북 인도적 지원의 체계화 · 농업: 지자체 협동농장 재매결연 재개 · 의료: 영양제 공동 개발 및 의약 제조시설 현대화 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북민족공동체 형성의 기반 확대 · 이산가족 상호 왕래 및 남북자·국군포로 송환 사업 추진 · 학술·체육: 역사 유적 공동 발굴 및 UNESCO 등재 · 청소년: 남북 청년 한민족 역사책 발간 - 체계적 인도 지원 시스템 확립 · 농업: 영농 기술 전수, 우수 품종 공동 개발, 대규모 농업 인프라 지원 등 · 의료: 각 시군별 의약제조시설 지원
E : 상생 (coExistence) 의 경협 사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 즉시 추진 가능한 사업 우선 추진 · 개성공단: 1단계 완료 및 2단계 추진 · 관광사업: 금강산·개성관광 재개 · 조림: 금강산 묘목장 조성, 개성 양묘장 재개 · 지하자원: 기합의 광산과 무산평산 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 확대 등 新 남북 경협 시대 · 개성공단 3단계 개발 · 관광사업: 백두산 관광 추진 · 녹색사업: 황폐지 조림, 수력 발전소 개보수 	<ul style="list-style-type: none"> - '사실상의 한반도 경제공동체' 건설 · 개성공단: 신재생에너지단지 조성 · 조림: 풍력발전소 등 대규모 CDM 사업 · 지하자원: 북한 전역 종합 개발 계획 수립
P : 대규모 경협 프로젝트 (Project) 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 남북러, 남북중 3각 협력 추진 · 경제특구: 라선경제특구 남북 중 개발 · SOC: 북한 내 인프라 개보수 	<ul style="list-style-type: none"> - 남·북·중·러, GTI 등 다자협력 확대 · 인프라: 대규모 전력·교통·통신 인프라 구축 지원 · GTI 회원국 협력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 동북아 신경제권 형성 · 동북아 복합 물류망 조성 · 동북아 지역경제협력체로 발전

남북경제협력의 정상화 과제¹⁾

현대경제연구원 통일연구센터

개요

북한의 지속된 핵실험, 장거리미사일 발사에 따른 개성공단 가동 중단 등으로 남북경협은 사실상 단절된 상태이다. 남북관계 개선과 한반도 평화정착, 나아가 통일경제강국 실현을 위해서는 남북경협 재개 및 정상화 논의가 필요하다. 남북경협 재개 및 확대는 한반도 평화정착은 물론, ‘한반도 신경제지도 구상’ 실현 및 ‘신북방정책’의 성공적 추진 등으로 이어져 막대한 경제적 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

남북관계 경색 국면에서 관계 개선 및 남북경협 재개 및 정상화 논의를 위해서는 다음의 5가지를 고려할 필요가 있다. ① 고도의 정책적 결단(Adequate political decision), ② 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes), ③ 남북 간 합의(Agreement), ④ 국제사회의 대북제재(International sanctions regimes), ⑤ 남북경협 재개에 대한 국민적 합의(National consensus) 등이 그것이다. 본 연구에서는 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항(AGAIN)을 세부적으로 알아보고, 종합 평가를 도출하고자 한다.

〈 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항 : AGAIN, 남북경협 〉



자료 : 현대경제연구원 작성.

1) 본고는 현대경제연구원, “남북경제협력의 정상화 과제- AGAIN, 남북경협”, 『현안과 과제』, 17-27호 2017.11.01 자료를 수정·보완한 것임.

남북경제협력의 정상화 과제

① (Adequate political decision : 정책적 결단)

북한의 지속되는 도발과 국제사회의 대북제재 국면에서 남북경협 재개는 고도의 정책적 결정 사항이다. 남북관계가 사실상 중단된 현 상황에서 남북경협 재개를 위해서는 고도의 정책적 결정이 필요하다. 남북경협을 활용한 남북관계 개선이 국익에 도움이 된다는 최고 정책결정자의 정책적 판단과 이에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 남북경협 재개가 가능하다. 최고 정책결정자는 ‘한반도 신경제지도 구상’ 실현을 위한 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 당위성을 제시할 수 있다. 남북경협 재개와 관련하여 발생할 수 있는 남남갈등 해소를 위해 국민적 공감대 형성이 필수적이며, 아울러 국제사회와의 공감대 형성 노력도 병행해야 한다.

〈 최근 남북관계 주요일지 〉

일자	주요내용
2013 2.12	- 北, 3차 핵실험
4.8	- 北, 개성공단 근로자 철수
9.16	- 개성공단 재가동
2014 2.20	- 금강산 이산가족 상봉 행사 개최
10.4	- 北, 황병서·최룡해·김양건 방남(인천아시안게임 폐막식)
2015 8.20	- 北, 서부전선 포격도발 사건 발생
8.25	- 南北, 8.25합의(이산가족 상봉, 민간교류 활성화 등)
10.20	- 추석계기 금강산 이산가족 상봉 행사 개최
2016 1.6	- 北, 4차 핵실험
2.10	- 개성공단 전면 중단
3.8	- 南, 독자 대북제재 발표(금융제재·해운통제·수출입통제 강화)
9.9	- 北, 5차 핵실험
12.12	- 南, 강화된 독자 대북제재 발표(금융제재 대상 추가 등)
2017 9.3	- 北, 6차 핵실험

자료 : 내외신 언론보도 자료로 현대경제연구원 재구성.

② (Genuine changes : 근본적 변화)

한반도 평화 정착과 남북관계의 근본적 변화를 도모하는데 남북경협을 적극 활용할 필요가 있다. 그동안 남북경협은 남북관계 개선과 한반도 긴장 완화라는 평화의 가교(Bridge of Peace) 역할을 수행해왔다. 금강산관광이 시작되면서 장전항을 사용하던 북한의 동해 함대가 후방으로 약 100km 후퇴하면서 사실상 군사분계선을 북상시킨 것으로 평가된다. 개성공단의 경우에도 공단 조성을 계기로 남한 수도권을 겨냥한 장사정포 부대를 후방으로 약 10km 이동시킴으로써 북방 한계선을 북상시킨 효과가 있었다.

그럼에도 불구하고 북한의 잇따른 군사 도발과 남한의 정책 추진 일관성 결여로 남북경협의 효과는 반감되었다. 북한은 금강산 관광객 피격 사건으로 남북 간 대립 국면이 촉발된 이후, 계속된 핵실험과 미사일 발사, 천안함·연평도 도발 등 군사 도발을 지속하였다. 남한은 보수·진보 모두가 공감할 수 있는 경협정책 부재로 정책의 추동력을 상실하였다. 그 결과 남북경협의 상징인 금강산관광은 2008년, 개성공단은 2016년에 중단되면서 남북 간 경제협력은 현재 전무한 상황이다.

남북경협이 남북관계 변화의 동력이 될 수 있도록 경협을 남북관계 정상화에 적극 활용하는 한편, 제도화를 통한 안정적 추진 정책을 모색해야 한다. 남북경협의 근본적인 목적은 단기적으로는 남북관계 개선을, 중장기적으로는 한반도 평화 체제 구축과 통일경제강국 구현에 도움이 되는 것이다. 경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하면서, 변화가 점진적으로 확장되는 'bottom-up 방식'의 남북관계 정상화를 모색해야 한다. 이를 위해 북핵문제 해결 진전 시 「남북기본협정」 체결 및 남북관계 제도화를 추진해 정책 추진의 일관성을 도모하고, 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

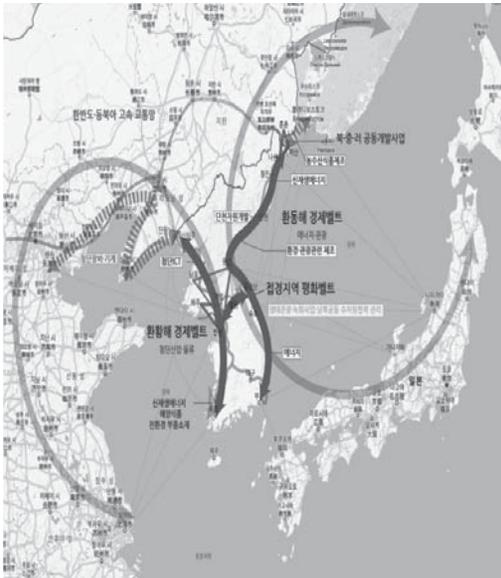
③ (Agreement : 남북간 합의)

남북한 경제 모두에 이익이 되는 발전적 협력 방안에 대한 남북간 합의 도출이 필요하다. 남북경협 재개를 위해서는 경협 중단 사태의 재발 방지, 투자 보장 등

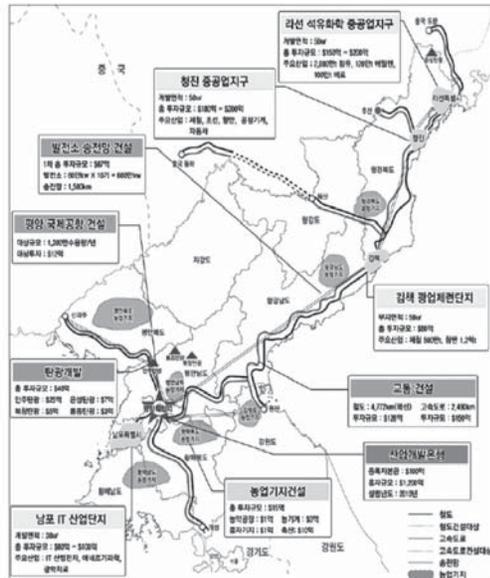
발전적 협력 방안에 대한 남북간 합의와 실천이 필요하다. 남북은 「개성공단의 정상화를 위한 합의서(2013.8.14)」를 통해 가동 중단 사태의 재발 방지, 3통(통행·통관·통신) 문제해결, 국제화 추진 등을 합의한 바 있다.

남북경협 재개를 통해 ‘한반도 신경제지도 구상’이 현실화될 수 있도록 남북간 합의를 발전시켜야 한다. 한반도 신경제지도 구상은 동해권, 서해안 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련, 동서를 잇는 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 경제통일을 이룬다는 구상이다. ‘한반도 신경제지도 구상’과 북한의 경제개발 계획의 내용이 상당 부분 일치하고 있어 향후 남북간 합의로 발전될 가능성은 충분히 존재한다. 북한은 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」을 통해 서남 방면(신의주-남포-평양)과 동북 방면(나선-청진-김책)의 양대 축을 개발한다는 계획을 가지고 있기 때문이다. 남북한 모두 한반도 개발을 위해 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 협력을 확대해나야 한다는 인식을 공유하고 있어 합의로 발전할 가능성이 남아있다.

〈 ‘한반도 신경제지도’ 구상〉



〈 북한의 ‘국가경제개발 10개년 전략 계획’〉



자료 : 국정기획자문위원회 및 국토교통부 자료 참고.

④ (International sanctions regimes : 국제사회의 제재)

북핵문제 해결에 진전이 있을 경우, 남북경협 재개를 위한 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요가 있다. 북한의 핵 개발 지속에 따른 국제사회의 대북 제재는 확대·강화되고 있다. 북한의 도발 수위가 높아질수록 유엔 안전보장이사회를 중심으로 한 국제사회의 대북 제재는 한층 더 강화되고 있다. 미국은 안보리 제재안과는 별도로 독자제재를 마련하여 북한을 압박하고 있다. EU 역시 무기 및 광업·정유·화학·금속·우주산업 관련 분야 등 제한적으로 금지했던 대북 투자를 전 분야로 확대하였으며, 정유업 제품 및 원유의 대북 수출을 전면 금지(10.16)하였다. 국제사회의 대북제재 확대·강화 속에서 한국도 이와 같은 제재에 동참하고 있다.

북핵 문제 해결에 진전이 있을 경우, 남북경제협력 재개에 대한 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요가 있다. 향후 북핵문제 해결에 실질적인 진전이 있을 경우, 남북간 민생협력분야인 남북경협 재개가 추진 될 수 있도록 국제사회의 이해를 구해야 한다. 특히 남북경협 재개가 한반도의 긴장 해소 및 정세 안정을 견인하며 동북아 평화에 기여할 수 있다는 것을 국제사회에 주장할 수 있다.

〈 UN의 對 북한 제재 일지 〉

〈 美 대북제재 패키지법(17. 7.27) 〉

구분	제재	주요 내용	주요 내용
1차 핵실험 ('06.10. 9)	1718호	- 무기, 사치품 등 금수조치 (embargo)	- 북한의 원유 및 석유제품 수입 봉쇄
2차 핵실험 ('09. 9.25)	1874호	- 금융 제재 강화 - 선박 검색 강화	- 북한 노동자 고용 금지 - 北 선박·UN 제재 거부 국가 선박 운항 금지
3차 핵실험 ('13. 2.12)	2094호	- 대량 현금(Bulk Cash) 이전 금지 - 선박 검색 의무화	- 북한 온라인 상품 거래 금지 - 북한 도박사이트 차단
4차 핵실험 ('16. 1. 6)	2270호	- 광물수출 금지 (민생 목적 제외)	
5차 핵실험 ('16.11.30)	2321호	- 석탄 수출 상한선 (금액·총량) 제한	- 중국의 대련항 및 단둥항·러시아의 블라디보스톡항, 나호드카항, 바니노항 등 지정 항구를 주기적으로 감시
6차 핵실험 ('17. 9. 3)	2375호	- 대북 원유 공급 동결 - 섬유제품 수출 금지	

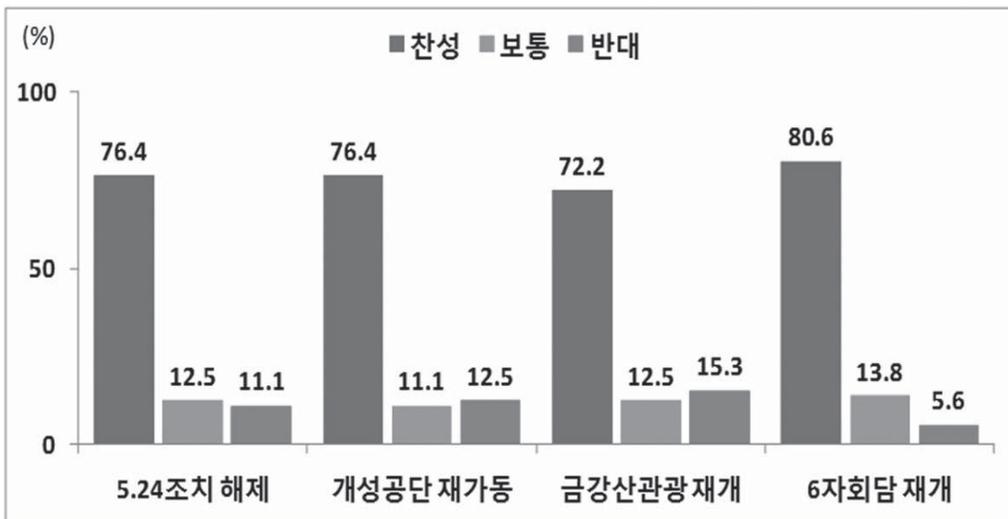
자료 : 현대경제연구원 작성.

⑤ (National consensus : 국민적 합의)

남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력을 강화해야 한다. 남북경협이 평화에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 필요성에 대한 인식을 공유할 필요가 있다. 통일은 남북 모두에게 새로운 성장 동력을 제공하는 기회라는 인식 하에 남북경협을 활용한 경제 통합을 단계적으로 추진해야 한다는 국민적 공감대를 도출해야 한다. 한편, 전문가들은 5.24 조치 해제, 개성공단 재가동, 금강산관광 재개 등에 대해 대체로 찬성한다는 입장('17. 6.14~21, 전문가 72명 대상 설문조사 결과)을 밝힌 바 있다.

충분한 논의를 통해 형성된 국민적 합의에 바탕하여 남북경협 재개를 단계적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 단기적인 성과보다는 남북경협이 평화에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 필요성에 대한 인식을 공유해야 한다. 개성공단 및 금강산관광 등 기추진 경협 사업 재개를 통한 시장경제 교육 확대는 통일 비용 절감에도 효과적이다. 남남갈등 해소 및 통일 공감대 확대를 위한 다양한 토론과 소통의 장이 마련되어야 할 것이다.

〈 남북관계 주요 현안들에 대한 전문가 설문조사 결과 〉



자료 : 현대경제연구원 전문가설문조사('17. 6.14~21, 전문가 72명 대상) 결과.

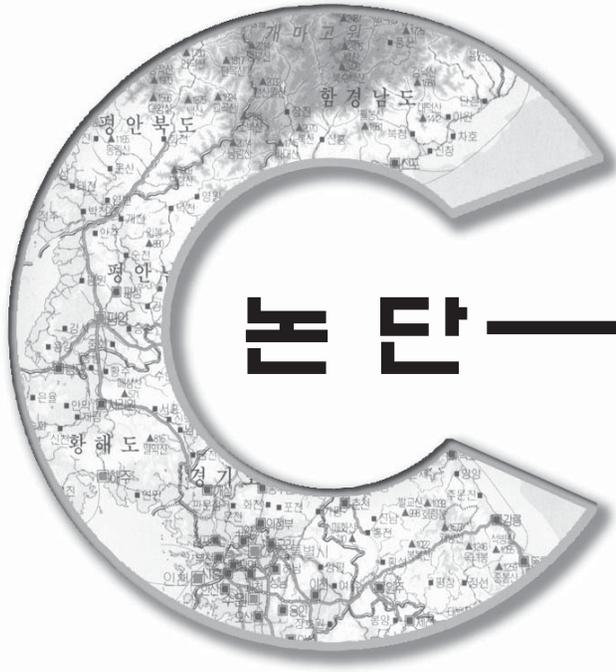
결론

남북경협 재개를 위한 5가지 고려 사항(AGAIN)을 염두에 두고 점진적·단계적 남북관계 재개 및 정상화를 모색할 필요가 있다. 고도의 정책적 결단(Adequate political decision)이 필요하다. 현 국면에서 경협 재개를 위해서는 이를 활용한 남북관계 개선이 필요하다는 최고 정책결정자의 결단이 중요하다. 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes)를 모색해야 한다. 북핵문제 해결 진전 시 「남북기본협정」 체결 등 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반을 마련해야 한다. 남북 간 합의(Agreement)가 필요하다. 남북한 모두 한반도 개발을 위해 'H 경제 벨트' 조성 등 협력을 확대해야 한다는 인식을 공유해야 하며, 경협 부문의 합의 도출도 필요하다. 국제사회의 대북제재(International sanctions regimes) 상황을 고려해야 한다. 북핵문제 해결 진전 시 남북경제협력 재개를 위해 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요가 있다. 마지막으로 국민적 합의(National consensus)가 필요하다. 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력을 강화해야 한다. **統**

〈 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항 : AGAIN, 남북경협 〉

구분	주요 내용
고도의 정책적 결단 (Adequate political decision)	- 현황 : 북한의 잇따른 도발로 남북관계는 사실상 중단 - 시사점 : 경협의 필요성 및 재개에 대한 판단 필요
남북관계의 근본적 변화 (Genuine changes)	- 현황 : 北 군사 도발 지속과 南 정책 추진 일관성 결여 - 시사점 : 남북관계 제도화 모색
남북 간 합의 (Agreement)	- 현황 : 경협 재개를 위해서는 남북간 합의 필요 - 시사점 : 남북한 경제 모두에 이익이 되는 방안 도출
국제사회의 대북제재 (International sanctions regimes)	- 현황 : 국제사회의 대북제재 확대·강화 - 시사점 : 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요
국민적 합의 (National consensus)	- 현황 : 경협의 필요성에 대한 인식 공유 부족 - 시사점 : 통일 공감대 확대를 위한 노력

자료 : 현대경제연구원 작성.



논단

신북방정책 추진의 기회 및 위협 요인

이산가족 상봉 현황과 시사점

신북방정책 추진의 기회 및 위협 요인¹⁾

현대경제연구원 통일연구센터

유라시아 진출 교두보를 마련하여 한국 경제의 신성장동력을 확보하고, 한반도 평화를 구축하기 위한 '신북방정책' 추진의 필요성이 대두되고 있다. 문재인 대통령도 러시아 동방경제포럼(EEF : Eastern Economic Forum)에 참석(9.6~7, 블라디보스톡)하여, 신북방정책 추진의 필요성을 강조하였다.

문재인 정부는 동북아시아 지역의 지정학적 긴장과 경쟁구도를 타파하고 동북아 지역의 장기적 평화 협력 환경 조성을 위해 신북방정책을 제시하였다. 이는 '한반도 신경제지도' 구상을 실천하기 위한 방안으로 정부는 남북경협과 동북아경협을 활용해 동북아 평화정착과 공동번영을 모색하고 있다.

북방정책을 추진함에 있어 기회 및 위협 요인이 교차하고 있다. 한국을 비롯해 러시아, 중국, 몽골 등 주변국이 유라시아 협력 필요성을 공감하고 있다는 것은 커다란 기회요인으로 지적할 수 있다. 한국의 신북방정책은 러시아의 신동방정책, 중국의 일대일로 구상, 몽골의 초원의 길 이니셔티브 등 주변국의 대외경제협력 정책과 상호 연결고리가 많아 우리에게 경제·안보적 기회를 제공하고 있다. 특히, 신북방정책 추진은 유라시아 경제권의 잠재력을 활용하고, '동북아 플러스 책임공동체' 구축 토대를 마련하여 G-Zero 시대에 걸맞는 균형외교 추진의 기반을 마련할 수 있다는 의미가 크다. 반면 북핵 문제 미해결에 따른 지정학적 리스크 등 위협요인도 상존한다. 특히 국제사회의 대북제재 강화는 신북방정책 추진에 제약요인으로 작용할 우려가 있다.

신북방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 북한을 포함한 다자 협력이 북한을 제외한 양자 및 다자 간 북방경협 사업을 추진하는 데 걸림돌이 되지 않도록 투 트랙으로 사업을 추진해야 한다. 둘째, 나진-하산 프로젝트 등 기 추진 사업의 재개를 통해 신북방정책 및 한반도 신경제지도 구상 실현의 동력을 확보해야 한다. 셋째, 광역두만강개발계획(GTI)을 통한 사업 추진 및 아시아인프라개발은행(AIIB)을 활용한 자원 마련 등 국제 협력 기제의 효율적 활용이 필요하다. 넷째, 새롭게 출범하는 북방경제협력위원회는 기존 북방협력 관련 합의를 재검토하고, 이를 기반으로 단계적 사업 추진 계획을 수립하여 이를 실천해야 한다.

1) 본고는 현대경제연구원, "신북방정책의 기회와 위협요인", 『VIP 리포트』, 17-28 (통권 701호) 2017. 09. 04 자료를 수정·보완한 것임.

개요

유라시아 진출의 교두보를 마련하여 한국 경제의 신성장동력을 확보하고, 나아가 한반도 평화를 구축하기 위해 ‘신북방정책’ 추진의 필요성이 대두되고 있다. 한국 경제의 활로 모색은 물론 한반도의 평화 안정, 동북아 공동 번영을 위한 ‘신북방정책’ 추진의 필요성이 확대되고 있다. 1988년 노태우 정부의 ‘북방정책’을 계기로 북방협력에 대한 중요성은 지속적으로 강조되었으나, 북핵 문제와 국제사회의 제재로 실질적인 성과는 크지 않은 상황이다. 최근 한국경제의 미래 성장 동력 확보, 한반도 정세 안정, 외교 다변화 필요성이 증대되면서 다시금 북방협력에 대한 관심이 확대되고 있다. 한편 문재인 대통령은 러시아 동방경제포럼(EEF : Eastern Economic Forum)에 참석(9.6~7, 블라디보스톡), 신북방정책 추진의 필요성을 강조하였다. 문 대통령의 러시아 방문은 취임 후 주변 4강 국가 중 미국에 이어 두 번째 방문인 만큼, 이는 신북방정책 추진의 필요성을 대변하는 것이라 할 수 있다. 문 대통령은 동방경제포럼 기조연설을 통해 나인 브릿지(9-Bridge) 전략을 제시하였다. 러시아와 한국 사이에 가스·철도·항만·전력·북극항로·조선·일자리·농업·수산 9개의 다리(9-Bridge)를 놓아 동시다발적인 협력을 이뤄나가자는 것이다. 또한 정부는 유라시아 교통·물류 인프라를 연계하여 한국 경제의 미래 성장 동력을 창출하고 통일 기반 구축을 위해 북방경제협력위원회를 설치하였다.

〈 역대정부의 북방정책 추진 현황 〉

구분	주요 내용	비고
노태우 정부	- 북방정책 : 1990년 소련과 국교수립	외교중심
김대중 정부	- 햇볕정책 : 對 러시아 우호관계 강화	
노무현 정부	- 평화번영정책 : 對 러시아 우호관계 지속	
이명박 정부	- 자원외교 : 남·북·러 가스관 사업 추진 등	경제중심
박근혜 정부	- 유라시아 이니셔티브 : 남·북·러 물류사업 추진 등	

자료 : 언론자료를 토대로 현대경제연구원 작성.

신북방정책 추진의 기회 및 위협 요인

신북방정책의 의의

정부는 ‘동북아플러스 책임공동체’ 구상을 밝히면서, 평화의 기반을 확대하고 유라시아 협력을 강화하기 위해 신북방정책을 추진하고 있다. 문재인 정부는 동북아시아 지역의 지정학적 긴장과 경쟁구도를 타파하고 동북아 지역의 장기적 평화협력 환경 조성을 위해 신북방정책을 제시하였다. 동북아플러스 책임공동체를 형성해 동북아 평화와 협력적 환경을 조성하고, 이를 위해 동북아 주요국 간 다자협력 전략의 제도화를 도모하자는 것이다. 아세안과 인도와의 관계 강화, 유라시아 협력강화를 통해 동북아를 넘어서는 남방·북방 지역을 ‘변영의 축’으로 삼는 신남방정책과 신북방정책을 병행 추진하고 있다(국정운영 5개년계획, 2017.7).

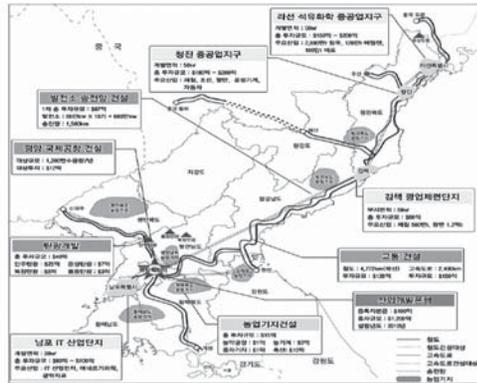
신북방정책의 주요 내용은 나진·하산 물류사업과 철도·전력망 등 남·북·러 3각 협력 추진 기반 마련, 유라시아경제연합(EAEU·러시아·카자흐스탄·키르기스스탄·아르메니아·벨라루스, 2014년 창설)과의 자유무역협정(FTA) 추진, 중국의 일대일로 구상 참여 등이다. 이를 위해 대통령 직속 북방경제협력위원회를 설치해 동북아시아를 비롯한 유라시아 지역 국가와의 교통·물류·에너지 분야의 연계성 강화를 모색하고 있다. 이는 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 실천하기 위한 방안으로 정부는 남북경협과 동북아경협을 활용해 동북아 평화 정착과 공동번영을 달성하고자 하고 있다. ‘한반도 신경제지도 구상’은 동해권, 서해권 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련하고, 동서를 잇는 이른바 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로는 남북 시장통합, 즉 경제통일을 이룬다는 구상이다. 동해권 에너지·자원벨트는 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북한이 공동개발해 동해안과 러시아를 연결하자는 것이다. 서해권 산업·물류·교통벨트는 수도권, 개성공단, 평양·남포·신의주 연결 서해안경협벨트 건설 및 경의선 개보수, 서울-베이징 고속교통망 건설로 중국 주요 도시와 1인 생활권 구축한다는 구상이다. DMZ 환경·관광벨트는 설악산·금강산·원산·백두산 관광벨트 구축 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구를 개발한다는 것이다.

- ※ (북한의 투자유치 계획) '한반도 신경제지도 구상' 과 북한 투자유치 계획의 내용이 상당 부분 일치하고 있어 남북간 합의로 발전될 가능성은 충분히 존재
- 북한은 경제개발 10개년 계획을 통해 '신의주-남포-평양' 의 서남 방면과 '나선-청진-김책' 으로 이어지는 동북 방면의 양대 축을 개발한다는 계획
 - 북한은 2011년 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」을 발표, 10년 간 총 1,000억 달러의 인프라 등 투자 유치 계획을 수립
 - 북한은 10년 간 총 1,000억 달러의 인프라 등 투자 유치 계획을 수립, 농업, 산업단지 개발, 에너지 및 인프라 개발 등 크게 12대 분야로 나누어 추진
 - (공업지구) 남포IT산업단지 등 공업지구 개발에 490~580억 달러 투자 예정
 - (교통) 철도 · 고속도로 · 공항 등에 258억 달러 투자 예정
 - (에너지) 탄광 건설, 화력발전소 건설, 송전망 건설 등에 100억 달러 투자 예정
- 남북한 모두 한반도 개발을 위해 'H 경제 벨트'를 조성해 장기적으로 협력을 확대해 나야 한다는 인식을 공유하고 있어 향후 남북 간 합의로 발전할 가능성이 충분히 존재

〈'한반도 신경제지도' 구상〉



〈북한의 '국가경제개발 10개년 전략 계획'〉



자료: 국정기획자문위원회 및 국토교통부 자료 참고

주변국의 관련 정책

극동 개발과 아태지역 국가들과의 협력 강화를 연계하려는 러시아의 신동방정책은 정부의 신북방정책과 지향점이 유사하다. 러시아는 동아시아 시장에 참여하여 국토의 균형 발전을 도모하고, 강대국 러시아로의 재도약을 모색하고자 신동방정책(New East Asia Policy)을 추진하고 있다. 신동방정책은 러시아가 중국, 한국, 일본 등

동북아 주요국을 포함한 아시아·태평양 지역 국가와의 경제 및 외교적 협력을 심화해 나간다는 것이다. 2012년 푸틴 대통령은 극동의 잠재력을 활용하여 아태 지역에서 러시아가 합당한 지위를 차지해야 한다며 극동 개발에 집중할 것을 천명하였다. 이에 2012년 극동개발부를 신설하는 한편, ‘선도개발구역(TOR)²⁾ 설치에 관한 법’에 근거하여 극동지역에 17개의 TOR을 설치하였다. 또한, ‘블라디보스토크 자유항법’을 통해 블라디보스토크, 바니노, 코르사코프, 페벡, 페트로파블롭스크 캄차카항 등 5개의 자유항³⁾을 지정하였다. 상대적으로 낙후된 극동 지역 개발을 통해 아태지역 내 위상을 재확인하고자 하는 러시아 정부와 북방경제협력을 통해 동북아 경제협력을 확대하고자하는 정부의 정책 지향점이 유사하여 향후 협력이 확대될 가능성이 매우 높다.

〈 극동러시아 9개주 〉



자료 : 언론보도자료 참고.

〈 극동러시아의 선도개발구역 현황 〉

행정구역	선도구역 및 육성분야
연해주	- 나제즈진스카야 : 물류, 경공업, 식품 - 미하일롭스키 : 농축산(돼지사육, 사료) - 볼쇼이카멘 : 조선, 선박수리 - 네프테히미체스키 : 석유화학
하바로프스크주	- 하바로프스크 : 운송, 물류, 철강 - 콤소몰스크 : 항공기 부품, 목재가공 - 니콜라예스크 : 수산
아무르주	- 프리아무르스카야 : 시멘트, 물류 - 벨로그르스크 : 공가공, 사료, 제빵 - 스보보드니 : 가스화학
추코트카주	- 베링롭스키 : 석탄, 천연가스채굴 및 가공
사하공화국	- 칸갈라스 : 건축자재, 페인트 - 유즈나야 야쿠티야 : 노저광물채굴
캄차트카주	- 캄차트카 : 관광, 북극항만개발
사할린주	- 유즈나야 : 농축산 - 고르니보즈두흐 : 관광
유대인자치주	- 아무로 힌간스카야 : 물류, 농축산

자료 : 외교부(2017) 자료로 재구성.

2) 선도개발구역(Territories of Advanced Social and Economic Development : TOR)은 러시아 극동지역 경제·사회발전 도모 및 투자유치 환경조성을 위해 인프라 구축, 세계 혜택 제공 및 행정지원 등을 법으로 보장.

3) 항구를 통해 들어오는 화물의 통관 간소화와 자유항 지역으로의 일정 기간 무비자 입국을 보장하며 그 외 기업 활동을 위한 세계 혜택, 임대료 감면 등을 제공. 이에 따라 러시아 극동지역 내 5개 자유항 지역(연해주, 하바로프스크주, 사할린주, 캄차카주, 추코트카 자치주)로의 최대 8일 무비자 입국이 가능. KOTRA, "러시아 선도개발구역 및 블라디보스토크 자유항 동향", KOTRA 해외시장뉴스, 2017.4.17 참고.

중국의 일대일로 사업에는 남북중러 접경지역 사업이 포함될 가능성이 있다. 일대일로(一帶一路: One Belt One Road)는 육해로를 통해 중국에서 중앙 및 동남 아시아, 중동을 지나 유럽을 연결하는 6개 회랑(Economic Corridor)을 건설하는 사업⁴⁾이다. 일대일로는 전 세계 GDP의 30%, 세계 인구의 60%에 해당하는 65개 국가를 참여시켜 육상과 해상을 철도, 도로, 항만으로 연결, 인프라 건설, 에너지 투자를 병행하는 경제개발 구상이다. 2013년 시진핑 주석의 제안으로 시작된 일대일로 사업은 2017년 현재 AIIB 출범 등 기초적 사업 추진 인프라를 마련한 상황이다.⁵⁾ '일대일로'의 재원 규모는 약 1,900억 달러로 아시아인프라투자은행(AIIB)이 보유하고 있는 1,000억 달러, 브릭스(BRICS) 투자개발은행(NDB)이 보유한 500억 달러, 중국이 단독 출자한 실크로드기금 400억 달러 등이다.⁶⁾ 일대일로 사업에는 남북중러 접경지역을 중심으로 한 철도·도로·전력망 연결 등의 사업이 포함될 가능성이 있다.

〈 중국 일대일로의 6대 회랑 플랜 〉



자료 : 현대경제연구원 작성.

〈 중국의 일대일로 추진 일정 〉

구분	회의
'13.09	- 시진핑 주석 중앙 및 동남아시아 순방 중 '일대일로' 제시
'14.12	- 실크로드 기금 설립
'15.07	- 브릭스 국가 신개발은행(NDB) 설립
'16.01	- AIIB 출범(54개 회원국 확보)
'16.03	- '13차 5개년 계획'에 일대일로 사업 포함
'16.06	- AIIB 1차 연차총회(베이징)
'17.05	- 일대일로 국제협력 정상포럼(베이징)
'17.06 (6.16~18)	- AIIB 2차 연차총회(한국 제주)

자료 : 中國發展改革委員會.

4) 현대경제연구원, "중국 일대일로의 기회와 시사점", 『현안과 과제』17-14호 2017.06.14 참고.

5) AIIB는 다자간개발은행(MDB: Multilateral Development Bank)으로 사업 심사에 따른 자금 지원을 추구, 프로젝트의 실행 가능성, 친환경성, 현지국 허가 등의 조건이 충족될 경우 일대일로 사업에 자금을 적극 제공할 것임을 발표(일대일로 홈페이지 www.yidaiyilu.gov.cn), 2017. 5.17 보도자료 "3 principles raised for AIIB financing projects" 참고.

6) 국회입법조사처, 『2017 국정감사 정책자료 I』, 2017. p. 90. 참고.

신북방정책의 기회 및 위협 요인

신북방정책 추진은 유라시아 경제권 진출, G-Zero시대에 맞는 균형외교 수립 등 한국의 바람직한 안보와 경제이익 확보에 도움이 된다. 신북방정책은 러시아와 중국 등 주변국의 대외경제협력정책과 상당한 접점이 있는 만큼, 우리에게 다양한 기회를 제공하고 있다. 러시아는 신북방정책을 통해 극동개발에 대한 강력한 의지를 표명하면서, 동북아 국가들과의 에너지·물류협력을 강화한다는 입장이다. 중국도 일대일로 구상으로 중앙아시아와 유럽을 잇는 육상 실크로드와 동남아시아와 유럽을 연결하는 해상 실크로드를 구축 중이다. 몽골 역시 2013년 자국의 지정학적 위치를 활용하기 위해 중국·러시아와 철도, 도로, 전력망, 송유·가스관 등을 연결하는 ‘초원의 길’ 이니셔티브를 제안하였다. 한국의 신북방정책도 교통·물류·에너지와 관련한 유라시아 경제협력 강화가 핵심과제인 만큼 러시아, 중국, 몽골의 정책과 지향점이 상당히 유사하다. 신북방정책을 통한 유라시아 진출은 미래 성장 동력을 찾고 있는 한국에게 기회의 땅이자 블루오션으로 부상하고 있다. 유라시아는 세계인구의 70%, 에너지 자원의 75%, GDP의 70%⁷⁾가 집중되어 있는 지역으로, 교통·물류의 발전으로 세계경제권의 중심축으로 급부상하고 있다. 특히 유라시아 경제연합(EAEU)을 비롯해 극동지역에 대규모 투자를 실시 중인 러시아와의 교류 확대는 한국 경제의 새로운 기회가 될 수 있다. 나아가 러시아를 비롯한 유라시아 지역과의 경제적 연계 강화는 남북한 분단으로 인해 사실상 섬나라에 가까운 한국의 경제영역 확대에 기여할 수 있다. 또한, 신북방정책을 통해 한반도 평화구도 정착에 기여할 수 있고, ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구축에도 도움이 된다. 최근 글로벌 권력구조 측면에서 세계경제를 이끌어 온 미국의 영향력이 크게 약화돼 국제사회가 다원화되는 ‘G-Zero’ 시대에 진입하는 추세이다. 신북방정책은 급변하는 국제정세에 능동적으로 대처하고, 러시아를 비롯한 유라시아 국가들과의 외교관계 확대를 통한 균형외교 수립에 기여할 수 있다. 나아가 이를 바탕으로 아세안(ASEAN)과 인도를 합류시키는 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 형성에도 도움이 될 것으로 예상된다.

그러나 북핵 문제 미해결 등 유라시아의 지정학적 리스크가 신북방정책 추진의 불확실성으로 존재한다. 북핵 문제와 우크라이나 사태에 따른 서방의 對 러시아 제재

7) fobes, Eurasia: The World's Largest Market Emerges, 2016.10.21

신북방정책 추진의 기회 및 위협 요인

국면 지속이 신북방정책 추진에 걸림돌이 될 가능성이 있다. 2014년 우크라이나 사태를 비롯해 미국 대선개입 해킹 사건, 북핵 문제 등으로 미국과 유럽연합은 對 러시아 경제 제재를 강화하고 있다. 서방의 對 러시아 제재가 지속될 경우 에너지·물류 등 러시아와의 협력이 필수적인 신북방정책 추진에 부정적 영향을 미칠 우려가 있다.⁸⁾ 특히, 유라시아 협력 확대를 위해 북한의 참여가 필요하나, 국제사회의 대북제재 강화로 어려움이 존재한다. 한반도 횡단철도(TKR), 시베리아 횡단철도(TSR)의 연결을 비롯해 철도·전력망 등 남·북·러 3각 협력에 북한의 참여가 필수적이다. 하지만 북한의 핵 개발 지속에 따른 국제사회의 대북제재가 지속되고 있어 한국의 신북방정책을 비롯해 러시아의 신동방정책 추진에 어려움이 존재한다. 미국은 대북 원유 및 석유제품 판매 금지, 北 선박이나 유엔제재를 거부하는 국가 선박의 美 영해 운항금지 등 (북한·러시아·이란 제재안, '17. 8. 2) 독자 제재를 강화하고 있다. 남·북·러 간의 TKR-TSR 연결 사업과 실크로드 익스프레스(SRX) 사업으로 추진되던 나진-하산 프로젝트는 대북제재로 잠정 보류된 바 있다.

〈 UN의 對 북한 제재 일지 〉

구분	제재	주요 내용
1차 핵실험 ('06.10. 9)	1718호	- 무기, 사치품 등 금수조치 (embargo)
2차 핵실험 ('09. 9.25)	1874호	- 금융 제재 강화 - 선박 검색 강화
3차 핵실험 ('13. 2.12)	2094호	- 대량 현금(Bulk Cash) 이전 금지 - 선박 검색 의무화
4차 핵실험 ('16. 1. 6)	2270호	- 광물수출 금지 (민생 목적 제외)
5차 핵실험 ('16.11.30)	2321호	- 석탄 수출 상한선 (금액·총량) 제한
6차 핵실험 ('17. 9. 3)	2375호	- 대북 원유 공급 동결 - 석유제품 수출 금지

〈 미국의 대북제재 관련 항구 〉



자료: 현대경제연구원 작성.

주: 미국의 북한·러시아·이란 제재안에서 중·러 등 지정 항구를 주기적으로 감시할 것을 명시.

8) 2014년 우크라이나 사태 이후 한국과 러시아 간 교역(2014년 258억 달러→2016년 134억 달러)이 감소한 바 있음.

신북방정책을 추진함에 있어 기회요인과 위협요인이 교차한다. 한국을 비롯해 러시아, 중국 등 주변국 모두 유라시아 협력의 필요성에 크게 공감하고 있다는 것은 커다란 기회요인이다. 유라시아 경제권 진출, ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구축 토대 마련 등은 신북방정책 추진의 기회요인이다. 정부의 신북방정책과 러시아의 신동방정책, 중국의 일대일로 구상, 몽골의 초원의 길 이니셔티브는 상호 연결고리가 많아 우리에게 경제적, 안보적 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 반면 북핵 문제 미해결에 따른 지정학적 리스크 등의 위협요인도 상존하고 있다. 특히 국제사회의 대북제재 강화는 신북방정책 추진에 부정적 영향을 끼칠 우려가 있다.

〈 신북방정책 추진의 기회와 위협요인 〉

구분		주요 내용
신북방정책과 주변국 입장	한국	- 신북방정책 · 동북아지역의 장기적 평화 협력적 환경조성구상
	러시아	- 신동방정책 · 극동 개발과 아태지역 국가들과의 협력 강화를 연계
	중국	- 일대일로 구상 · 남북중러 접경지역을 중심으로 한 경제협력 가능성
	몽골	- 초원의 길 이니셔티브 · 주변국과 교통·물류망을 구축, 유라시아 지역협력 확대
기회요인 (Opportunity)		① 각 국별 초국경 협력 추진 의지 ② 유라시아 경제권의 잠재력 활용 기회 ③ G-Zero 시대 균형외교 추진 기반 마련
위협요인 (Treats)		① 국제사회의 러시아 제재 강화 ② 북핵 문제에 따른 대북제재 지속

자료 : 현대경제연구원 작성.

시사점

북한을 포함한 다자 협력이 북한을 제외한 양자 및 다자 간 북방경협 사업을 추진하는 데 걸림돌이 되지 않도록 투 트랙으로 사업을 추진해야 한다. 북한이 참여하는 사업과 북한이 참여하지 않는 사업을 분리하여 접근할 필요가 있다. 북핵 문제가

북방경제협력 사업의 발목을 잡지 않도록 양자(한러·한중) 및 다자(한중러몽 등) 간 추진 가능한 사업은 북핵 문제와 무관하게 추진해야 한다. 여건이 조성되면 추진 중인 양자 및 다자 사업에 북한이 참여하는 방안도 고려할 수 있다.

나진-하산 프로젝트 등 기 추진 사업의 재개를 통해 신북방정책 추진 및 한반도 신경제지도 구상 실현의 동력을 확보할 필요가 있다. 극동지역에서 추진된 남북러 협력 사업의 성공 사례로 지적되는 나진-하산 프로젝트의 재개를 ‘한반도 신경제지도’ 구상 실현의 단초로 삼아야 한다. 환동해 경제벨트 실현의 첫 단추로 나진-하산 프로젝트 재개 및 훈춘 물류단지 활성화와 금강산 관광 재개를 고려할 수 있다. 환황해 경제벨트 실현을 위해서는 개성공단 재개를 고려할 수 있다.

정책 추진의 동력을 확보하기 위해서는 국제 협력 기제를 효율적으로 활용해야 한다. 광역두만강개발계획(GTI)을 통한 사업 추진 및 아시아인프라개발은행(AIIB)을 활용한 재원 마련 방안을 모색할 필요가 있다. 동북아국가간 교통, 자원, 관광, 투자, 환경 등 5개 분야에서 광역두만강개발계획(GTI)을 추진하기 위해 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다. 한·EAEU 및 한·몽 FTA 추진 과정에서 GTI 관련 사업 협력 내용을 포함하는 것도 고려할 수 있다. GTI 관련 사업 추진을 위해 아시아 인프라투자은행(AIIB) 등을 활용할 수 있으며, 이를 통해 동북아의 공동 이익(mutual benefit)을 창출할 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 현재 추진 중인 중몽러 경제회랑 추진 과정에서 훈춘 물류단지 개발 및 러시아 자루비노 항 개발 등 기추진·기합의 사업과 연계하는 방식을 통해 우리의 참여도를 높일 필요가 있다.⁹⁾

새롭게 출범한 북방경제협력위원회는 기존 북방협력 관련 합의를 재검토하여 단계적 추진 계획을 수립해야 한다. 북방경제협력위원회는 기합의된 북방협력 사업의 전면 재검토를 통해 사업 추진의 우선 순위를 확립하고, 단계별 추진 계획을 수립해야 한다. 특히, 북방경제협사업 추진의 연속성을 확보하기 위한 장기적인 로드맵을 수립하여 이를 실천할 필요가 있다. 또한, 유라시아 협력에 관한 주변국들과의 정책적 공감대를 정책에 반영할 수 있도록 다양한 소통의 장을 마련할 필요가 있다. 統

9) 2016년 6월 중국, 몽골, 러시아는 교통 물류 인프라 및 산업 협력에 관한 32개 프로젝트를 포함하는 「중몽러 경제회랑 건설프로그램」에 합의. 교통 물류 분야의 초이발산~만저우리~치치하얼~하얼빈~쑤이펀허~블라디보스토크로 이어지는 연해주 I 노선과 초이발산~우란하오터~창춘~엔지~자루비노로 이어지는 연해주 II 노선은 GTI에서 제안된 사업이기도 함.

이산가족 상봉 현황과 시사점 : JOIN the inter-Korean family reunion events¹⁾

현대경제연구원 통일연구센터

남북관계 경색이 지속됨에도 불구하고 생애 상봉 시한이 얼마 남지 않은 이산가족들의 상봉 재개 필요성은 지속적으로 제기되고 있다. 2017년 8월 31일 기준 이산가족 상봉 신청자 13만 1,221명 가운데 사망자가 54.2%(7만 1,145명)에 달해 생존자(6만 76명, 45.8%)를 크게 넘어섰다. 이에 본 연구에서는 이산가족 상봉 대상자들의 특징을 분석하고 이산가족 상봉 재개의 필요성을 진단하고자 한다. 첫째, 고령층이 급증하고 있다. 2017년 8월 말 기준 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 생존자 가운데 70대 이상의 이산가족 1세대가 전체의 85.3%를 차지하고 있다. 특히 10년 전인 2007년과 비교할 때, 80대 이상의 초고령층 비중이 2007년 30.3%(2만 8,141명)에서 2017년 8월 62.3%(3만 7,443명)으로 2배 이상 증가한 상황이다. 둘째, 사망자가 급증하고 있다. 이산가족 사망자는 연평균 3,800명 수준이며, 상봉 기회를 갖지 못하고 사망하는 이산가족은 연평균 2,400명에 달한다. 셋째, 고령자의 기대여명이 소진되고 있다. 현재의 이산가족은 2015년 기준 평균 기대여명과 비교해 25년 내에 거의 대부분이 사망할 것으로 우려된다. 그 가운데 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 가능성이 높다. 생존자 비율과 평균 기대여명을 고려할 때 현재 모든 이산가족 생존자들이 향후 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 최소 상봉인원을 매년 7,300명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 매년 약 6,900명 이상 상봉해야 한다.

정부의 추진 의지에도 불구하고 이산가족 상봉 행사가 2년 여간 재개되지 못하고 있는 현실을 고려해 이산가족 문제의 국제화도 고려할 수 있다. 첫째, 상봉의 정례화와 대규모 상봉 등 다양한 상봉 방안을 모색하여 이산가족 상봉이 남북 간 연결점(Junction)이 될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 금강산 이산가족면회소를 상시적(Ordinary Meeting)으로 운영하는 한편, 이산가족 상봉에 대한 국민적 관심을 높이기 위해 노력을 기울여야 한다. 셋째, '이산가족 상봉 인프라' (Infrastructure) 구축으로 다양한 상봉 방식을 지원할 필요가 있다. 끝으로 대면 상봉 이외에도 생사 확인, 화상상봉 실시, 서신 교환의 상시화 등 다양한(Numerous ways) 상봉 방식을 적극 활용할 필요가 있다.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2017년 9월 25일 발간한 “이산가족 상봉 현황과 시사점”, 『VIP리포트』를 수정·보완한 것임.

개요

남북관계 경색 지속에도 불구하고, 생애 상봉 시한이 얼마 남지 않은 이산가족²⁾들의 상봉 재개 필요성은 존재한다. 문재인 대통령은 ‘베를린 구상’을 통해 추석 계기 이산가족 상봉과 성묘 방문을 제의했고, 대한적십자사는 이산가족 상봉을 위한 회담을 북한에 제의한 바 있다. 하지만 북한은 이산가족 상봉을 위한 대화 제안에 대해 반응을 보이지 않고 있다.

2017년 8월 31일 기준 이산가족 상봉 신청자 13만 1,221명 가운데 사망자가 54.2%(7만 1,145명)에 달해 생존자(6만 76명, 45.8%)를 크게 넘어섰다. 2016년 2월 최초로 이산가족 사망자 비율이 생존자 비율을 역전했고, 2017년 8월 31일 기준 사망자 비율은 54.2%에 달한다. 특히 고령화로 1년 사이(2016년 8월 31일, 6만 7,740명) 약 3,400명이 사망한 것이 특징적이다.

한편 이산가족 상봉 행사는 남북관계 개선에도 도움이 될 수 있다. 실제로 과거 2009년 추석맞이 이산가족 행사는 2차 핵실험 이후의 경색된 남북 간에 대화와 합의를 도출해낸 바 있다. 따라서 이산가족 상봉 행사 재개는 북한의 4차 핵 실험과 개성공단 중단으로 인한 남북관계 경색 해소에도 큰 보탬이 될 것으로 전망된다.

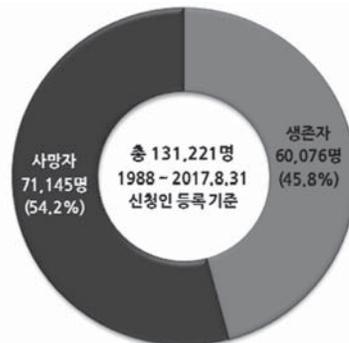
이에 본 연구에서는 이산가족 상봉 대상자들의 특징을 분석하고 이산가족 상봉 재개의 필요성을 진단하고자 한다.

〈 최근 남북관계 관련 주요 이벤트 〉

일자	주요내용
2017. 6.22	국회, 8.15 남북이산가족 상봉 촉구 결의안 가결
2017. 7. 6	문 대통령, 추석계기 이산가족 상봉 제의(베를린 구상)
2017. 7.17	정부, 이산가족 상봉 성사를 위한 적십자회담 제의
2017. 8.15	문 대통령, 이산가족 상봉 촉구 (8.15 경축사)

자료 : 보도를 참고해 현대경제연구원 구성.

〈 이산가족 등록자 현황 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

2) 이산가족이란 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역(이하 "남한")과 군사분계선 이북지역(이하 "북한")으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말함. 『남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률』제2조(정의) 참조.

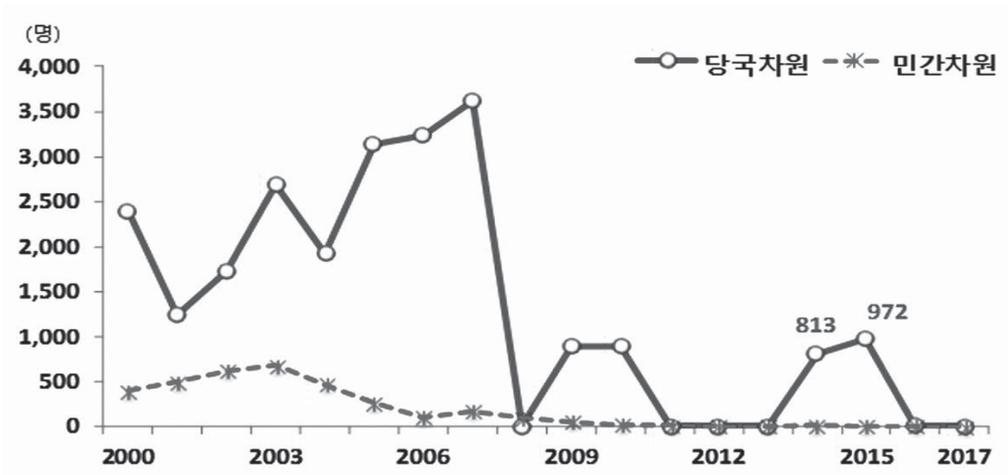
이산가족 상봉 현황

상봉추이

이산가족 상봉 행사는 2000년 당국 차원의 상봉을 계기로 점차 활성화 되었으나, 2008년 이후에는 당국과 민간 차원에서 모두 큰 폭으로 감소하기 시작했다. 2000년 남북정상회담을 계기로 활성화되어, 해마다 2~3차례의 상봉 행사를 통해 이산가족 상봉 숫자는 해마다 꾸준히 증가했다. 당국 차원의 이산가족 상봉은 지난 17년간 모두 20차례에 걸쳐 진행됐으며, 총 2만 3,678명(방북+방남+화상 상봉)의 이산가족이 상봉했다. 특히 2005년 도입된 화상 상봉은 2007년까지 총 3,748명의 상봉 기회를 제공하여, 이산가족 상봉 확대에 크게 기여(2005~2007년까지 화상 상봉은 전체의 37.5%)했다. 그러나 최근에는 남북관계 경색과 북한의 거부 등으로 상봉자수는 2014년(813명), 2015년(972명), 2016년(2명), 2017년(0명)에 불과한 수준이다.

민간 차원의 이산가족 상봉은 1990년부터 꾸준히 이루어져왔으나, 2008년 이후 급감하는 추세이다. 2000년 이후 꾸준한 증가세를 보이던 민간 상봉은 2004년부터 감소하기 시작해 2015년 4명, 2016년 6명, 2017년 0명 수준으로 사실상 전무한 수준이다.

〈 이산가족 상봉 추이(2000~2017년) 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템, 2017년은 8월 31일까지임.
 주 : 당국 차원의 상봉자는 화상상봉을 포함.

상봉현황

이산가족 상봉은 당국과 민간 차원에서 동시에 이뤄져왔으며, 당국 차원의 교류가 보다 높은 비중을 차지하고 있다. 당국 차원의 이산가족 상봉은 1985년~2017년 까지 대면 상봉과 화상 상봉을 합쳐 총 4,742건 성사되었으며, 2만 3,676명이 상봉했다. 1985년에 남북한 이산가족 고향방문 및 예술 공연단 교환 실시로 총 65가족, 157명의 이산가족이 최초로 상봉했다. 또한 2000년 6.15 공동선언 이후, 이산가족 상봉이 본격적으로 시작되었으며, 현재까지 대면상봉은 총 4,186건(1만 9,930명)이 이뤄졌으며, 화상상봉은 2005년에 처음 시작되어 총 557건(3,748명)이 성사되었다. 민간차원의 상봉은 1990년부터 시작되어 총 1,753건(3,412명)이 성사되었다.

세부적으로 살펴보면 당국 차원에서의 상봉 비중이 민간 차원의 상봉보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 당국 차원의 상봉은 전체 상봉 건수 기준으로는 73.0%, 인원 기준으로는 87.4%를 차지하고 있다. 이는 민간 차원에서의 상봉이 대부분 소규모로 이뤄지는 데다가, 특히 북한 가족이 제3국으로 나올 수 있는 경우에만 가능하기 때문인 것으로 분석된다. 특히, 2005년에 정부에 의해 도입된 화상 상봉은 2007년 까지 총 3,748명의 이산가족의 상봉 기회를 제공하여, 이산가족 상봉 확대에 크게 기여한 것으로 보인다.

〈 남북 이산가족 상봉 현황(1985~2017년) 〉

구 분	당국 차원		민간 차원	합 계
	방북상봉	방남상봉		
대면상봉	3,854건 (17,228명)	331건 (2,700명)	1,754건 (3,414명)	5,939건 (23,342명)
	557건 (3,748명)			
화상상봉	557건 (3,748명)		-	557건 (3,748명)
합 계	4,742건 (23,676명)		1,754건 (3,414명)	6,496건 (27,090명)
비 율	73.0% (87.4%)		27.0% (12.6%)	100.0%

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템, 2017년 8월 31일까지임.

주 : 비율의 () 내는 인원 기준임.

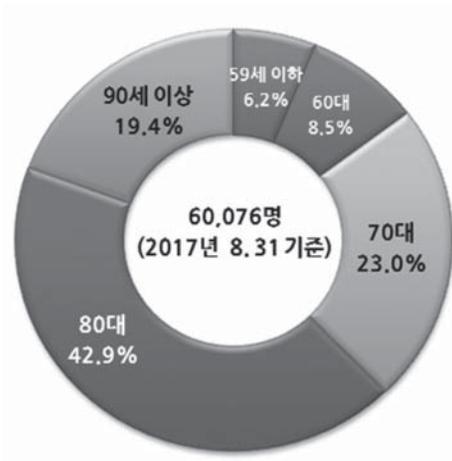
이산가족 상봉 재개의 필요성

고령층 급증

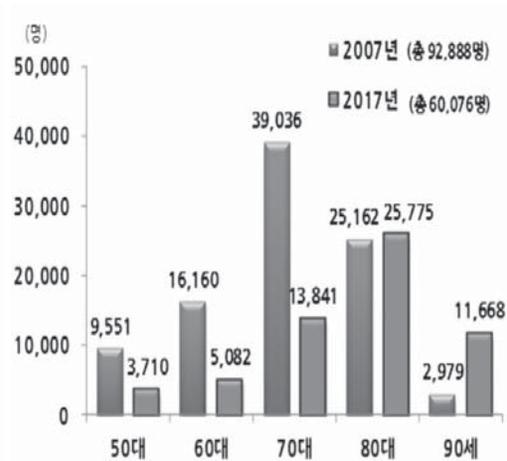
이산가족 상봉 신청자의 연령 분포상, 고령층의 비율이 높고, 고령화가 매우 빠른 속도로 진행 중이다. 2017년 8월 말 기준 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 생존자 가운데 70대 이상의 이산가족 1세대가 전체의 85.3%를 차지하고 있다. 연령층별로는 이산가족 1세대인 80대(42.9%)와 70대(23.0%)가 가장 높은 비율을 차지하며, 90세 이상도 19.4%에 달한다. 한편 이산가족 2세대인 60대 이하의 비율은 14.7%(59세 이하 6.2% + 60대 8.5%)에 불과한 수준이다.

특히 10년 전인 2007년과 비교할 때, 80대 이상의 초고령층 비중이 2007년 30.3%(2만 8,141명)에서 2017년 8월 62.3%(3만 7,443명)으로 약 2배 증가했다. 세부적으로 살펴보면, 70대 이하의 이산가족 생존자 비중은 2007년 69.7%(6만 4,747명)에서 2017년 8월 말 기준 37.7%(2만 2,633명)로 크게 감소했다. 반면 80대 이상의 이산가족 생존자 비중은 동기간 30.3%(2만 8,141명)에서 62.3%(3만 7,443명)로 2배 이상 증가했다. 특히 생애 상봉시한이 임박한 90세 이상의 생존자 비중이 동기간 3.2%(2,979명)에서 19.4%(1만 1,668명)로 증가했다.

〈 이산가족 생존자의 연령별 분포 〉



〈 이산가족 생존자의 고령화 추이 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재구성.

사망자 급증

현대경제연구원이 분석한 결과 이산가족 사망자는 연간 3,800명에 달하며, 상봉 기회를 갖지 못하고 사망하는 이산가족은 연 2,400명에 달한다. 2004년~2016년까지 이산가족 사망자 수가 연간 평균 약 3,800여 명에 달하며, 현재까지의 누적 사망자 비율은 52.2%에 달한다. 반면에 이산가족 상봉자는 연간 평균 약 1,400여 명에 불과하며, 현재까지의 누적 상봉자 비율은 20.7%에 그치고 있다. 따라서 상봉하지 못하고 사망하는 이산가족은 매년 약 2,400명 발생하고 있는 것으로 분석된다.

특히, 2008년 이후 남북관계 경색 등의 이유로 이산가족 상봉이 정체되고 있는 반면, 사망자 누적 비율은 지속적으로 증가하는 추세이다. 수치로 살펴보면 2008년~2016년까지 이산가족 상봉률은 2.3%p 증가에 불과한 반면, 사망률은 21.6%p 대폭 증가한 것을 알 수 있다.

〈 연도별 이산가족 사망자와 상봉 추이(2003~2016년) 〉

(단위 : 명, %)

연도	사망자 (누계) (A)	생존자 (누계)	합계 (B)	연간 사망자	사망률 (누계)	상봉자		상봉률 (누계)
						연간	누계(C)	
2003	19,488	103,397	122,885	-	15.9	3,368	10,406	8.5
2004	23,058	100,861	123,919	3,570	18.6	2,396	12,802	10.3
2005	26,945	96,268	123,213	3,887	21.9	3,395	16,197	13.1
2006	28,997	94,933	123,930	2,052	23.4	3,341	19,538	15.8
2007	33,300	93,487	126,787	4,303	26.3	3,780	23,318	18.4
2008	38,926	88,417	127,343	5,626	30.6	97	23,415	18.4
2009	42,123	85,905	128,028	3,197	32.9	939	24,354	19.0
2010	43,990	84,133	128,123	1,867	34.3	904	25,258	19.7
2011	49,776	78,892	128,668	5,786	38.7	14	25,272	19.6
2012	53,943	74,836	128,779	4,167	41.9	6	25,278	19.6
2013	57,784	71,480	129,264	3,841	44.7	5	25,283	19.6
2014	61,352	68,264	129,616	3,568	47.3	823	26,106	20.1
2015	65,134	65,674	130,808	3,782	49.8	976	27,082	20.7
2016	68,512	62,631	131,143	3,378	52.2	8	27,090	20.7

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재계산.

주 : 1) 이산가족의 전체 합계가 변동하는 이유는 미등록자의 등록이 추가로 이뤄지기 때문임.

2) 상봉자수는 당국 차원(화상상봉 포함)과 민간 차원의 상봉자를 합한 수치임.

3) 사망률(누계) = 연도별 사망자 누계(A) ÷ 합계(B) × 100.

4) 상봉률(누계) = 연도별 상봉자 누계(C) ÷ 합계(B) × 100.

고령자 기대여명 소진

현대경제연구원이 분석한 결과 현재의 이산가족은 평균 기대여명으로 보아 25년 내에 거의 사망하고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 것으로 예상된다. 현재 이산가족은 모두 50~60대 이상으로, 이들의 기대잔여수명이 24.7년임을 감안하면, 이산가족 대부분은 25년 이내에 사망할 것으로 예상된다. 통계청의 2015년 생명표에 의하면, 세대별 평균 기대여명은 50대가 29.1년, 60대는 20.3년이며, 70대는 12.4년, 80대는 6.6년, 90대는 3.2년이다. 따라서 50~60대의 평균 기대여명은 약 24.7년이며, 70대 이상은 7.4년임을 알 수 있다.

현재 모든 이산가족 생존자들이 향후 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 최소 상봉인원을 매년 7,300명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 매년 약 6,900명 이상 상봉해야 한다.³⁾ 50~60대의 경우 생존자 비율이 14.7%이고 평균 기대여명이 24.7년인 점을 고려하면, 생전에 모두 상봉하기 위해 매년 360여명 이상 상봉이 필요하다. 70대 이상은 생존자 비율이 85.3%인 점과 평균 기대여명이 7.4년임을 감안하면, 매년 6,930여 명씩 상봉이 이뤄져야 한다. 따라서 현재의 상봉 신청자가 모두 생애 한번이라도 이산가족들과 상봉하기 위해서는 이산가족 상봉 규모가 최소한 약 7,300명이 되어야 한다. 특히 평균 기대수명을 초과한 80세 이상의 평균 기대수명 초과자의 경우 언제 사망할지 모르기 때문에 이들에 대한 조기·대규모 상봉 추진이 시급하다.

〈 평균 기대수명을 초과한 이산가족 현황(2017년 8월 31일 기준) 〉

구분	평균 기대수명 이하			평균 기대수명 초과	
	50대	60대	70대	80대	90대
인원(명)	3,710	5,082	13,841	25,775	11,668
비중(%)	6.2	8.5	23.0	42.9	19.4
기대여명(년)	29.1	20.3	12.4	6.6	3.2

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템, 통계청 자료를 이용하여 현대경제연구원이 재구성.

주 1) 통계청 2015년 생명표 기준.

2) 세대별 기대여명은 중간치로 함. 예컨대 60대는 65세를 기준.

3) 50~60대는 ((생존자 60,076명 × 50~60대 비율 14.7%) / 100%) / 24.7년 = 358명, 70대 이상은 ((생존자 60,076명 × 70대 이상 고령자 비율 85.3%) / 100%) / 7.4년 = 6,925명임.

시사점

정부의 추진 의지에도 불구하고 이산가족 상봉 행사가 2년 여간 개최되지 못하고 있는 현실을 고려해 이산가족 문제의 국제화도 고려할 수 있다. 특히 유엔과 국제적십자위원회 등 국제기구와 협력해 이산가족 문제 해결을 위해 북한을 설득하는 방안도 모색할 수 있다.

첫째, 상봉의 정례화와 대규모 상봉 등 다양한 상봉 방안을 모색하여 이산가족 상봉이 남북 간 연결점(Junction)이 될 수 있도록 해야 한다. 상봉의 정례화는 일회성 상봉이 아니라 분기 혹은 격월 등의 일정한 간격으로 상봉을 정례화 하며, 특히 50~70대 이산가족의 경우 정기 상봉을 기본으로 실시하며, 횟수는 점차 늘려가는 방식을 고려할 필요가 있다. 특별 상봉은 통상적인 상봉과는 별도로 80대 이상의 평균기대수명을 초과한 이산가족 상봉을 전제로, 단기간 내 대규모 특별 상봉을 추진해야 한다. 수시 상봉은 개별 이산가족의 가정 대소사(혼인, 사망, 생일 등)를 비롯해 남북한 각각 국가명절을 전후해 수시 상봉을 추진할 필요가 있다. 상호 방문 상봉은 주민접촉 확대와 상호 이질감 완화 차원에서 남한과 북한 지역의 상호 방문과 ‘체류기간 연장’을 통한 가족 간 연대감 제고 등을 검토할 필요가 있다.

둘째, 금강산 이산가족면회소를 상시적(Ordinary Meeting)으로 운영하는 한편, 이산가족 상봉에 대한 국민적 관심 제고 노력이 필요하다. 이를 위해서는 금강산 면회소에 상주 인원이 체류할 필요가 있으며, 상봉 정례화 및 교류 확대가 정착될 경우 제2면회소의 건립 추진도 고려해야 한다. 또한 이산가족 상봉에 대한 국민적 관심 제고를 위한 이벤트를 기획할 필요도 있다. 전후 세대(특히 청소년)들과 국제적 관심 제고 차원에서 사진전, 기념우표 발행, 청소년들의 영상편지 자원봉사 참여 등의 이벤트 등을 모색해야 한다.

셋째, ‘이산가족 상봉의 인프라’ 구축(Infrastructure)으로 다양한 상봉 방식을 지원해야 한다. 우선 전면적 생사 확인 시스템 구축해야 한다. 우선 남북 간 합의를 통해 ‘남북한 이산가족정보 통합시스템’을 구축, 이산가족의 생사 여부에 대한 상시 정보교환 체계를 수립할 필요가 있다. 다음으로 당국 차원의 서신 교환도 제도화해야

한다. 남북관계와 상관없이 서신 교환이 지속될 수 있도록 제도화하는 한편, 대면 상봉 없이도 자유롭게 이산가족 간 우편물을 전달할 수 있는 시스템을 모색해야 한다. 특히 과거 서독 정부는 서독 주민들로 하여금 우편을 통한 교류뿐 아니라 인적 왕래를 통한 물품 직접 전달, 면세점 등을 통한 동독 주민에 대한 지원을 허용한 사례가 있다. 한편 화상상봉장을 재개 및 확대해야 한다. 남북에 설치된 20여개의 화상상봉장을 재개하는 한편, 장비·통신망 등을 점검·지원할 필요가 있다. 북한 이산가족의 경우, 화상상봉을 위해선 평양 고려호텔로 이동해야 하기 때문에 남북이 합의를 통해 화상상봉장을 추가 설치할 필요가 있다.

넷째, 대면 상봉 이외에도 생사 확인, 화상상봉 실시, 서신 교환의 상시화 등 다양한 상봉 방식(Numerous ways)이 필요하다. 먼저 북한 내 이산가족 생사 확인 노력이 필요하다. 본격적인 이산가족 상봉에 대비해 북한에 거주 중인 이산가족에 대한 생사 확인 작업이 선행되어야 한다. 다음으로 서신 교환의 상시화 노력도 필요하다. 이를 위해 2003년 이후 중단된 당국 차원의 서신교환을 재개해야 한다. 한편 고통화로 거동이 불편한 이산가족이 상당수임을 고려할 때 장거리를 이동해야 하는 대면 상봉보다 용이한 화상 상봉을 실시해야 한다. 나아가 기 상봉자에 대한 재상봉 기회 확대 차원에서 이들의 화상 상봉도 적극 추진할 필요가 있다. **97**

금강산관광 19주년의 의미와 과제¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

□ 남북관계 전문가 설문조사 결과

1998년 11월 시작된 금강산관광은 2008년 7월 연간 40만 명의 남북 관광시대를 목전에 두고 중단되어, 현재 중단 9년째를 맞고 있다. 금강산관광은 단순 관광이 아니라 대규모 물적·인적 교류를 통해 남북한 신뢰 형성의 단초 및 민족통일의 시발점을 제공하였다.

이에 현대경제연구원은 남북관계 전문가 설문조사를 통해 금강산관광 19주년의 의미를 되새겨 보면서 향후 과제를 모색하였다. 설문조사는 2017년 10월 25일부터 11월 3일까지 10일 간 통일·외교·안보 분야의 전문가 98명을 대상으로 실시하였다.

(금강산관광 재개 필요성) 다수의 전문가들(86.8%)은 금강산관광 재개 필요성에 공감했으며, 재개할 필요가 없다는 응답은 소수(13.2%)에 불과했다.

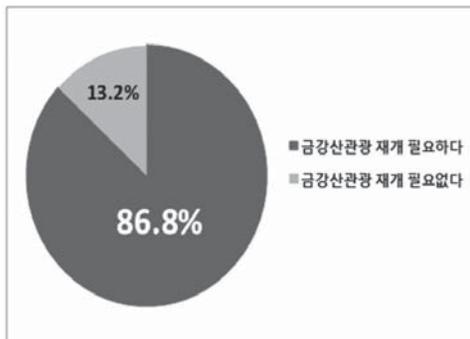
(금강산관광 재개의 영향) 절대 다수의 전문가들(90.8%)은 금강산관광 재개가 남북관계 개선에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 응답했다. 금강산관광 재개 필요성에 공감했으며, 재개할 필요가 없다는 응답은 소수(13.2%)에 불과했다.

(금강산관광의 의미) 전문가의 90.8%가 금강산관광의 의미에 대해 '남북 상호 이해의 창구 및 화해와 평화의 상징' 이라고 응답했으며, 단순 관광 상품에 불과하다는 응답은 소수(9.2%)에 불과한 것으로 응답되었다.

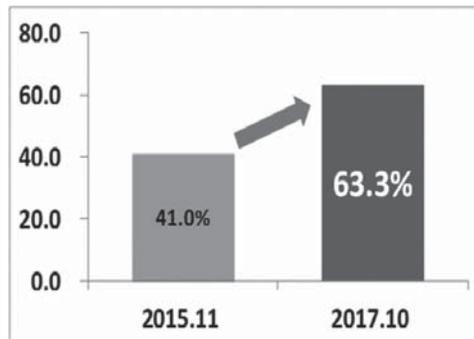
(금강산관광 재개 시 방문의향) 전문가의 절대다수인 88.7%는 금강산관광이 재개될 경우 방문할 의사가 있다고 응답하였다.

(금강산관광 재개 가능성) 현 정부 내에 금강산관광이 재개될 가능성에 대해서 2015년에 비해 긍정적 응답(2015년 41.0%→2017년 63.3%)이 크게 증가한 것으로 나타났다.

〈 금강산관광 재개 필요성 〉



〈 금강산관광 재개 가능성 〉



1) 본고는 현대경제연구원에서 2017년 11월 15일 발간한 “금강산관광 19주년의 의미와 과제”, 『현안과 과제』를 수정·보완한 것임.

금강산관광 현황

금강산관광 추이

1998년 11월 시작된 금강산관광은 2008년 7월 연간 40만 명의 남북 관광시대를 목전에 두고 중단되어, 현재 중단 9년째를 맞고 있다. 금강산관광은 1998년 6월故 정주영 현대그룹 명예회장이 소떼 500마리를 몰고 민간 기업인 최초로 판문점을 통과하는 방북을 실현, 금강산관광 등 경협사업이 논의되면서 시작되었다.

1998년 11월 18일 금강산관광선인 금강호가 출항함으로써 의정서 체결 10년 만에 본격적으로 시작되었고, 이는 1989년 1월 「금강산관광 개발 의정서」체결 후 10년 만에 실현된 것이다. 금강산관광은 해로에서 육로관광으로, 다시 승용차관광으로 방식이 확대되었다. 1998년 해로관광을 시작으로 2003년 육로관광이 실시되고, 2004년 해로관광이 중단되었으며, 2008년 승용차관광이 실시되었다. 관광일정은 2004년부터 당일관광, 1박2일 관광, 2박 3일 관광 등으로 관광 일정이 확대되었다. 관광코스는 초기 구룡연, 만물상, 삼일포 등에서 해금강과 동석동~세존봉~구룡연의 순환 코스 등이 추가, 야영장과 해수욕장 등도 개방되었고, 2007년부터는 내금강 관광이 실시되면서 관광 코스가 확대되었다. 2005년부터 남북관광 30만 명 시대가 열렸고, 2008년 7월 관광 중단전까지 누적 관광객은 195만 6천명에 달했다.

〈 연도별 금강산관광객 추이 〉

(단위 : 만 명)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
연도별	1	15	21	6	9	7	27	30	24	35	19
누적	1	16	37	43	52	59	86	116	141	176	196

자료 : 현대아산

금강산관광 시작의 의미

금강산관광은 단순 관광이 아니라 대규모 물적·인적 교류를 통해 남북한 신뢰 형성의 단초 및 민족통일의 시발점을 제공한 것으로 평가될 수 있다. 첫째, 남북교류의 물꼬를 트는 역할을 수행했다. 금강산관광은 정부당국간 교류와 민간의 인적 교류

를 개방하여 민간인들이 북한 땅을 자유롭게 밟고 북한 주민들과 자연스럽게 접촉하여 민족 동질성 회복의 기회를 제공한 최초의 민간사업이다. 특히 당국간 대화 통로가 없던 상황에서 민간의 관광·경협을 통한 화해 분위기 조성은 극단적인 대립 관계 형성 예방과 비공식적인 외교 채널 역할 수행, 남북정상회담 성사의 기반 조성 등에 기여했다고 평가된다.

둘째, 대규모 남북 민간 경협시대의 서막을 연 사업이다. 1990년대 초반부터 미미하게 이루어지던 단순교역과 소규모 위탁가공 수준의 남북경협이 금강산관광의 시작으로 본격적인 투자단계로 발전할 수 있었다. 특히 금강산관광 사업을 계기로 개성공단 사업 등 남북간 경협이 본격화될 수 있었으며, 통일 한국에 대비한 국토의 균형 있는 발전에 기여한 것으로 평가할 수 있다. 셋째, 문화공동체 형성의 돌파구로 역할을 수행했다. 특히 대규모 인적·물적 교류 확대를 통한 상호 이질감 해소와 민족 통합 및 문화공동체 형성의 돌파구를 마련한 것에 기여했다고 평가할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 금강산 사업을 시작으로 성사된 남북통일농구대회와 평양 교예단 서울 공연은 각종 국제대회의 동시 입장과 응원으로 연결, 남북한 체육·문화 교류 확대의 지평을 열었다. 또한 상호 신뢰감 형성으로 2000년 시드니 올림픽과 2002년 부산 아시안게임 등 국제대회 동시 입장 및 응원을 비롯해, 각종 체육·문화·종교 행사로 이어지기도 했다.

남북관계 전문가 설문조사 결과

이에 본 글에서는 남북관계 전문가 설문조사를 통해 금강산관광 19주년의 의미를 되새겨보면서 향후 과제를 모색하고자 한다. 설문조사는 2017년 10월 25일부터 11월 3일까지 10일 간 통일·외교·안보 분야의 전문가 98명을 대상으로 실시하였다.

〈 남북관계 전문가 설문조사 주요 내용 〉

구분	주요 설문 내용
금강산관광 재개와 관련된 남북관계 전문가 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> - 금강산관광 재개의 필요성 - 금강산관광 재개의 영향 - 금강산관광 재개의 의미 - 금강산관광 재개 시 방문의사 - 현 정부 임기 내 금강산관광 재개 가능성

주 : 2014년 3월, 2015년 11월 조사결과와 비교 분석하였음.

금강산관광 재개 필요성

금강산관광 재개 필요성에 대해 다수의 전문가들은 금강산관광 재개 필요성에 공감했고, 필요 없다는 응답은 소수에 불과했다. “귀하께서는 금강산관광 재개 필요성에 대해 어떤 입장이십니까?” 라는 질문에, 전체 응답자의 86.8%(매우 필요 63.3%+약간 필요 23.5%)가 금강산관광 재개가 필요하다고 응답했다. 성향별로는 진보가 97.4%로 가장 높았고, 중도 90.9%, 보수 66.7% 순으로 응답했다. ‘필요 없다’ 는 응답은 13.2% 수준에 불과했고, 성향별로는 보수가 33.3%로 비교적 높은 수준으로 응답했다.

〈 금강산관광 재개 필요성 〉

(%)

구분	종합	보수	중도	진보
매우 필요하다	63.3	40.7	57.6	84.2
약간 필요하다	23.5	26.0	33.3	13.2
별로 필요없다	10.2	22.2	9.1	2.6
매우 필요없다	3.0	11.1	0.0	0.0

자료 : 현대경제연구원, 2017.10.

금강산관광 재개의 남북관계 영향

금강산관광 재개의 남북관계 영향에 대해, 절대 다수의 전문가들은 금강산관광 재개가 남북관계 개선에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 응답했다. “금강산관광이 재개될 경우, 이것이 남북관계에 어떤 영향을 미칠 것으로 귀하는 생각하십니까?” 라는 질문에, 응답자의 90.8%가 긍정적이라고 응답했다. 이전 조사에 비해 긍정적 응답이 소폭 하락했지만(2015년 96.5%→2017년 90.8%), 여전히 절대 다수는 금강산관광 재개가 남북관계에 도움이 될 것으로 응답했다. 정치성향 별로도 대부분 긍정적 영향의 응답 비중이 높았고, 부정적 영향이라는 응답은 전체 3.1%(보수 11.1%) 수준에 불과했다.

〈 금강산관광 재개의 남북관계 영향 〉

(%)

구분	2015.11	2017.10			
		종합	보수	중도	진보
매우 긍정적 영향	49.3	52.0	37.0	45.5	68.4
다소 긍정적 영향	47.2	38.8	44.4	48.5	26.3
별 영향 없음	3.5	6.1	7.5	6.0	5.3
다소 부정적 영향	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
매우 부정적 영향	0.0	3.1	11.1	0.0	0.0

자료 : 현대경제연구원, 2015.11, 2017.10.

금강산관광의 의미

금강산관광의 의미에 대해, 절대 다수의 전문가들이 금강산관광은 ‘통상적인 단순 관광 상품’이 아니라 ‘남북 상호 이해의 창구 및 화해와 평화의 상징’이란 의미를 부여하고 있다. “귀하는 지난 시기의 금강산관광 사업은 어떤 의미가 있었다고 생각하십니까?”라는 질문에, 90.8%(남북한 화해와 평화의 상징 61.2%+상호이해의 창구 29.6%)가 ‘남북 상호 이해의 창구 및 화해와 평화의 상징’이라고 응답했다. 이전 조사와 비교하더라도 ‘남북 상호 이해의 창구 및 화해와 평화의 상징’ 응답은 지속적으로 높은 비중을 유지(2014년 92.0%→2015년 93.1%→2017년 90.8%)한 것을 알 수 있다. 금강산관광이 ‘단순 관광 상품에 불과’하다고 인식하는 전문가 응답률은 소수(9.2%)에 불과하며, 그 이상의 정치·경제·사회문화적 의미를 갖는다고 평가하고 있다.

〈 금강산관광의 의미 〉

(%)

구분	2014.3	2015.11	2017.10			
			종합	보수	중도	진보
통상적인 단순 관광 상품에 불과	8.0	6.9	9.2	14.8	12.1	2.6
교류협력을 통한 상호이해의 창구	30.6	43.1	29.6	40.8	21.2	28.9
남북한 화해와 평화의 상징	61.4	50.0	61.2	44.4	66.7	68.5

자료 : 현대경제연구원, 2014.3, 2015.11, 2017.10.

금강산관광 재개 시 방문의향

금강산관광 재개 시 방문의향에 대해, 대부분의 전문가들은 금강산관광이 재개될 경우에 방문하겠다고 응답했다. “귀하는 향후 금강산관광이 재개된다면 방문할 의사가 있으십니까?”라는 질문에, 전문가의 88.7%가 방문 의사가 있다고 응답했다. 이전 조사결과와 비교하더라도 금강산관광 재개 시 방문의향은 90%대의 높은 비중이 지속적으로 유지(2014년 89.8%→2015년 93.1%→2017년 88.7%)되고 있다. 정치 성향별 방문의향을 살펴보면, 진보가 94.7%로 가장 높았고, 보수의 경우도 상당수인 74.1%가 금강산관광 재개 시 방문의향이 있다고 응답했다.

〈 금강산관광 재개 시 방문의향 〉

(%)

구분	2014.3	2015.11	2017.10			
			종합	보수	중도	진보
매우 많다	89.8	93.1	67.3	48.1	69.7	78.9
다소 있다			21.4	26.0	24.2	15.8
별로 없다	10.2	6.9	8.2	14.8	6.1	5.3
전혀 없다			3.1	11.1	0.0	0.0

자료 : 현대경제연구원, 2014.3, 2015.11, 2017.10.

금강산관광 재개 가능성

금강산관광 재개 가능성에 대해, 현 정부 임기 내에 금강산관광이 재개될 가능성에 대해서 2015년에 비해 긍정적 응답이 크게 증가했다. “귀하는 현 정부 임기 내에 금강산관광 재개 가능성은 어느 정도라고 보십니까?”라는 질문에, ‘높은 편’의 응답이 ‘낮은 편’에 비해 26.6%p 높게 응답됐다. 이전 조사인 2015년에는 부정적 응답 비중(58.8%)이 높았으나, 금번 조사에서는 긍정적 응답(63.3%)이 부정적 응답 보다 높았다. 정치 성향별 재개 가능성을 살펴보면, 중도가 69.7%로 가장 높았고, 보수의 경우도 절반 수준인 48.2%가 금강산관광 재개 가능성을 긍정적으로 평가하고 있다. **統**

〈 금강산관광 재개 가능성 전망 〉

(%)

구분	2015.11	2017.10			
		종합	보수	중도	진보
매우 높은 편	4.2	12.3	3.8	24.2	8.0
다소 높은 편	36.8	51.0	44.4	45.5	60.5
다소 낮은 편	47.9	30.6	44.4	21.2	28.9
매우 낮은 편	11.1	6.1	7.4	9.1	2.6

자료 : 현대경제연구원, 2015.11, 2017.10.

2017년 남북관계 전문가 통일외식 설문조사¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

□ 남북관계 전문가 설문조사 결과

현대경제연구원은 2017년 10월 25일부터 11월 3일까지 10일 간 통일·외교·안보 분야의 전문가 98명을 대상으로 통일외식에 대한 전문가 설문조사를 실시하였다.

(전문가 통일외식) 절대 다수의 전문가들(98.0%)은 통일의 필요성에 공감하고 있으며, 통일이 국익에 도움이 된다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 전문가들은 전년도에 이어 ‘완전한 통일(35.7%)’ 보다는 ‘1국가 2체제의 평화공존(37.8%)’을 선호하는 것으로 응답하였다. 다만 전년 대비 ‘1국가 2체제의 평화공존’을 선호한다고 응답한 비중은 소폭 줄어든 반면, ‘완전한 통일’을 선호한다는 응답률은 증가한 것으로 나타났다. 전문가들의 상당수(72.4%)는 통일이 11년 이상 소요될 것으로 응답하였다. 전문가들 3명 중 2명(75.5%) 이상은 통일세 신설에 찬성했다. 한편, 통일세를 부담하고 싶지 않다거나, 연 10만원 이하를 부담하겠다는 비율은 증가한(2016년 42.3%→2017년 58.2%) 반면, 연 11만원 이상 부담하겠다는 비율은 감소한 것으로 나타났다.

(통일에 대한 주변국 영향력) 2016년 조사에 비해 미국(2016년 57.8% → 2017년 50.0%)의 통일 영향력에 대한 비중은 축소된 반면, 러시아(동 기간 5.5% → 15.3%)의 비중은 확대된 것으로 나타났다. 한편, 과반수 이상(51.0%)의 전문가들은 중국을 통일의 가장 큰 걸림돌 국가로 지목하고 있는 것으로 나타났다.

〈 각 국가별 통일 호감도 〉

(%)

구분		2012.10	2013.11	2015.7	2016.7	2017.10
가장 많은 도움을 줄 것 같은 나라	미국	68.2	56.2	49.5	57.8	50.0
	중국	18.8	38.5	42.5	36.7	33.7
	일본	1.4	0.0	0.0	0.0	1.0
	러시아	11.6	5.3	8.0	5.5	15.3
가장 걸림돌이 될 것 같은 나라	미국	11.3	28.0	25.3	23.3	23.5
	중국	69.0	55.0	44.8	51.1	51.0
	일본	19.7	17.0	27.6	25.6	25.5
	러시아	0.0	0.0	2.3	0.0	0.0

자료 : 현대경제연구원, 2012.10, 2013.11, 2015.7, 2016.7, 2017.10.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2017년 11월 8일 발간한 “남북관계 전문가 통일외식 설문조사”, 『현안과 과제』를 수정·보완한 것임.

남북관계 전문가 통일의식 설문조사 결과

설문 개요

현대경제연구원은 10월 25일부터 11월 3일까지 10일 간 통일·외교·안보 분야의 전문가 98명을 대상으로 통일의식에 대한 전문가 설문조사를 실시하였다.

〈 남북관계 전문가 설문조사 주요 내용 〉

구분	주요 설문 내용
① 남북한 통일에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 통일의 필요성 - 통일의 편익 - 통일의 형태 - 통일예상시기
② 통일세에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 통일세 신설의 필요성 - 통일비용 부담 의사
③ 한반도 통일에 대한 주변국들의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> - 통일에 가장 영향력이 클 것 같은 나라 - 통일에 가장 많은 도움을 줄 나라 - 통일에 가장 큰 걸림돌로 작용할 나라

주 : 통일에 대한 인식은 이전 조사(2011.11, 2012.10, 2013.11, 2015.7, 2016.7)와 비교 분석하였음.

남북한 통일에 대한 인식

통일의 필요성에 대해, 절대 다수의 전문가들은 통일의 필요성에 공감했다. “귀하께서는 통일이 필요하다고 생각하십니까? 필요하지 않다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 전문가의 98.0%가 필요하다고 응답했다. 필요 없다는 의견과 모르겠다는 의견 모두 각각 1.0%에 불과했다. 이전 조사결과와 비교하더라도 통일에 대한 필요성은 전문가들 모두 크게 공감하고 있는 것으로 응답됐다.

〈 통일의 필요성 〉

(%)

구분	2013.11	2015.7	2016.7	2017.10
필요하다	98.1	97.7	97.8	98.0
필요없다	0.0	0.0	0.0	1.0
모르겠다	1.9	2.3	2.2	1.0

자료 : 현대경제연구원, 2013.11, 2015.7, 2016.7, 2017.10.

통일편의

통일편의와 관련하여, 절대 다수의 전문가들은 긍정적 평가로 응답했다. “귀하께서는 통일은 국익에 도움이 된다고 보십니까? 아니면 손해가 된다고 보십니까?”라는 질문에, 전문가의 절대 다수인 98.0%가 도움이 된다고 응답했다. 기존의 5차례의 조사에서 도움이 된다는 의견에 95.0% 이상의 높은 비율로 응답된 바 있다.

〈 통일편의 〉

(%)

구분	2011.11	2013.11	2015.7	2016.7	2017.10
도움이 된다	96.2	98.0	97.7	97.8	98.0
손해가 된다	3.8	1.0	1.1	0.0	1.0
모르겠다	0.0	1.0	1.1	2.2	1.0

자료 : 현대경제연구원, 2011.11, 2013.11, 2015.7, 2016.7, 2017.10.

통일의 형태

통일의 형태에 대해서는, 전년도 대비 ‘1국가 2체제의 평화공존(44.1→37.8%)’ 이 낮아진 반면, ‘완전한 통일(30.0→35.7%)’에 대한 선호도가 증가한 것으로 응답됐다. 전문가들의 응답 가운데 ‘1국가 2체제의 평화공존’ 비중은 소폭 줄어든 반면, ‘완전한 통일’에 대한 응답률은 2016년 결과보다 증가하였다. 구체적으로 살펴보면, “통일에 대해 여러 가지 의견이 있습니다. 귀하께서는 어떤 수준의 통일을 원하시는지요?”라는 질문에, 정치·경제적 측면의 ‘남북한 완전한 통일 국가’에 대한 선호 비중이 이전년도 조사에 비해 5.7%p 증가하였다.

〈 통일 형태 〉

(%)

구분	2011.11	2013.11	2015.7	2016.7	2017.10
남북한 완전한 통일	27.8	41.0	31.0	30.0	35.7
1국가 2체제 평화공존	43.0	34.3	43.7	44.1	37.8
자유로운 왕래수준	27.8	23.8	25.3	24.8	25.5
현 상태도 괜찮다	1.3	1.0	0.0	1.1	1.0

자료 : 현대경제연구원, 2011.11, 2013.11, 2015.7, 2016.7, 2017.10.

통일예상시기

통일예상시기에 대해서는, 전문가들의 상당수는 통일이 11년 이상 소요될 것으로 응답했고, 특히 전년에 비해 비관적 응답 비중이 증가했다. “귀하께서는 통일이 언제쯤 이루어질 것으로 보십니까?”라는 질문에, 전문가의 상당수(72.4%)가 11년 이상 소요될 것으로 응답되었다. 특히 11년 이상 소요될 것이라는 응답은 전년도의 69.0%에 비해 3.4%p 증가했다.

〈 통일예상시기 〉

(%)

구분	2011.11	2013.11	2015.7	2016.7	2017.10
5년 이내	6.3	5.7	4.6	4.4	4.1
6~10년	29.1	23.8	31.0	24.4	20.4
11년 이상	63.3	68.6	59.8	69.0	72.4
불가능하다	1.3	1.9	4.6	2.2	3.1

자료 : 현대경제연구원, 2011.11, 2013.11, 2015.7, 2016.7, 2017.10.

통일세에 대한 인식

통일세 신설에 대해서는, 전문가들의 통일세 신설 찬성 비중이 크게 증가한 것이 특징이다. “통일을 위해서는 많은 통일 재원이 필요합니다. 귀하께서는 통일에 대비한 통일세(통일계정) 신설에 대해서 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에, 전문가의 75.5%가 찬성한다고 응답했다. 특히 전년 조사 결과에 비해 ‘찬성’ 응답 비율이 12.1%p 대폭 증가했다.

〈 통일세 신설 〉

(%)

구분	2011.11	2015.7	2016.7	2017.10
찬성한다	54.3	63.2	63.4	75.5
반대한다	45.7	31.1	33.3	21.4
모르겠다	0.0	5.7	3.3	3.1

자료 : 현대경제연구원, 2015.11, 2017.10.

통일비용 부담 의사

통일비용 부담 의사에 대해서는, 연간 11만원 이상 부담하겠다는 응답률은 감소한 반면, 10만원 이하를 부담하겠다는 비중이 크게 증가했다. 2017년 조사결과, 통일세를 부담하고 싶지 않다거나, 연 10만원 이하를 부담하겠다는 비율은 증가

(2016년 42.3%→2017년 58.2%)한 반면, 연 11만원 이상을 부담하겠다는 비율은 감소했다. 특히 연 1만원 이하 소액부담 비율이 이전 조사 대비 7.7%p 크게 증가했고, 연 11~50만원 이하 고액부담 비율은 13.9%p 크게 감소했다.

〈 통일비용 부담 의사 〉

(%)

구분	2011.11	2013.11	2015.7	2016.7	2017.10
부담하고 싶지 않다	10.1	2.8	5.7	6.7	8.2
연 1만원 이하	13.9	2.9	11.5	5.6	13.3
연 2~10만원 이하	32.9	27.6	32.2	30.0	36.7
연 11~50만원 이하	36.7	42.9	34.5	33.3	19.4
연 51만원 이상	6.4	23.8	16.1	24.4	22.4

자료 : 현대경제연구원, 2011.11, 2013.11, 2015.7, 2016.7, 2017.10.

한반도 통일에 대한 주변국들의 영향력

한반도 통일 영향에 대한 러시아의 호감도가 크게 상승했고, 미국과 중국은 전년도와 결과와 유사하게 응답됐다. 첫째, 러시아에 대한 긍정적 평가가 크게 개선(2016년 5.5%→ 2017년 15.3%)되었다. 둘째, 전문가들은 미국을 여전히 한반도 통일에 가장 많은 도움을 줄 수 있는 국가로 평가하고 있다. 호감도는 2016년 57.8%→ 2017년 50.0%로 7.8%p 하락했고, 비호감도는 2016년 23.3%→ 2017년 23.5%로 0.2%p 상승했다. 셋째, 중국은 미국에 이어 통일에 도움을 줄 수 있는 두 번째 국가이나, 한편으로는 가장 큰 걸림돌 국가로 지목되었다. 호감도는 2016년 36.7%→ 2017년 33.7%로 3.0%p 하락했고, 비호감도 또한 2016년 51.1%→ 2017년 51.0%로 0.1%p 하락했다. 統

〈 각 국가별 통일 호감도 〉

(%)

구분		2012.10	2013.11	2015.7	2016.7	2017.10
가장 많은 도움을 줄 것 같은 나라	미국	68.2	56.2	49.5	57.8	50.0
	중국	18.8	38.5	42.5	36.7	33.7
	일본	1.4	0.0	0.0	0.0	1.0
	러시아	11.6	5.3	8.0	5.5	15.3
가장 걸림돌이 될 것 같은 나라	미국	11.3	28.0	25.3	23.3	23.5
	중국	69.0	55.0	44.8	51.1	51.0
	일본	19.7	17.0	27.6	25.6	25.5
	러시아	0.0	0.0	2.3	0.0	0.0

자료 : 현대경제연구원, 2012.10, 2013.11, 2015.7, 2016.7, 2017.10.

남북 교역 통계

(단위 : 천 달러)

연 도	반 입		반 출		합 계	
	금액	위탁가공	금액	위탁가공	금액	위탁가공
1989	18,655	-	69	-	18,724	-
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620
2000	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190
2001	176,170	72,579	226,787	52,345	402,957	124,924
2002	271,575	102,789	370,155	68,388	641,730	171,177
2003	289,252	111,639	434,965	73,370	724,217	185,009
2004	258,039	107,746	439,001	68,213	697,040	175,959
2005	340,281	131,226	715,472	78,503	1,055,754	209,729
2006	519,539	159,387	830,200	93,571	1,349,739	252,958
2007	765,346	204,519	1,032,550	125,393	1,797,896	329,912
2008	932,250	257,345	888,117	150,965	1,820,366	408,309
2009	934,251	254,044	744,830	155,670	1,679,082	409,714
2010	1,043,928	222,505	868,321	95,054	1,912,249	317,558
2011	913,663	3,704	800,192	-	1,713,855	3,704
2012	1,073,952	-	897,153	-	1,971,105	-
2013	615,243	-	520,604	-	1,135,847	-
2014	1,206,202	-	1,136,437	-	2,342,639	-
2015	1,452,360	-	1,262,116	-	2,714,476	-
2016.1~2	185,758	-	146,033	-	331,790	-
총계	12,596,354	1,912,806	12,220,605	1,208,819	24,816,960	3,121,625

자료 : 통일부.

주 : 개성공단 중단 등으로 2016년 2월까지 집계.

최근 5년간 남북협력기금 집행 현황

(단위 : 백만 원)

구 분	자금종류	2012	2013	2014	2015	2016	2017.10	합계	
경 상 사 업	남북 교류협력 지원	인적왕래지원	-	-	460	-	-	74	534
		사회문화협력지원	2,338	2,045	2,847	6,135	2,303	2,826	18,494
		교역경험보험	-	177,144	52	77	295,353	97	472,723
		소 계	2,338	179,189	3,359	6,212	297,656	2,997	491,751
	민족 공동체 회복 지원	한반도통일미래센터	14,818	14,285	23,397	4,781	4,122	3,073	64,476
		이산가족교류지원	440	2,078	3,083	5,241	1,620	356	12,818
		인도적지원	2,385	13,251	14,765	12,127	633	753	43,914
		경험기반조성(무상)	27,291	12,337	20,685	23,440	149,413	17,971	251,137
		소 계	44,934	41,951	61,930	45,589	155,788	22,153	372,345
	합 계	47,272	221,140	65,289	51,801	453,444	25,150	864,096	
용 자 사 업	인도적사업(용자)		-	-	-	-	-	0	
	남북 교류협력 지원	교역경험자금대출	18,282	55,549	19,000	-	72,806	-	165,637
		- 교역대출	14,885	-	2,993	-	-	-	17,878
		- 경험대출	3,397	55,549	16,007	-	72,806	-	147,759
		경험기반조성(유상)	3,822	19,094	3,289	3,556	3,201	2,100	35,062
	경수로 사업	경수로사업대출	-	-	-	-	-	-	0
	합 계	22,104	74,643	22,289	3,556	76,007	2,100	200,699	
총 계	69,376	295,783	87,578	55,357	529,451	27,250	1,064,795		

자료 : 통일부.
주 : 2017년은 1~10월 누계임.

2016 남북한 주요 경제지표 비교

	단위	남한	북한	남/북(배)
1. 인구	천명	51,246	24,897	2.1
2. 명목 GNI	십억원	1,639,067	36,373	45.1
3. 1인당 GNI	만원	3,198	146	21.9
4. 경제성장률 ¹⁾	%	2.8	3.9	-
5. 대외경제 ²⁾				
무역총액	억달러	9,016	65	138.1
수출	억달러	4,954	28	175.7
수입	억달러	4,062	37	109.5
대미환율 ³⁾	원/달러	1,161	108	-
6. 에너지산업				
석탄생산량 ⁴⁾	만ton	173	3,106	0.1
발전용량	만kW	10,587	766	13.8
발전량	억kWh	5,404	239	22.6
원유도입량	만배럴	107,812	390	276.4
7. 곡물생산량	만ton	437	482	0.9
쌀생산량	만ton	420	222	1.9
8. 수산물 생산량	만ton	326	101	3.2
9. 광물생산량				
철광석	만ton	45	525	0.1
비철금속 ⁵⁾	만ton	18	10	1.8
10. 주요공산품생산량				
자동차	만대	423	0	1,057.3
강철	만ton	6,858	122	56.4
시멘트	만ton	6,155	708	8.7
비료	만ton	207	60	3.4
화학섬유	만ton	165	2	68.8
11. 사회간접자본				
철도총연장	Km	3,874	5,304	0.7
도로총연장	Km	108,780	26,176	4.2
항만하역능력	천ton	1,140,917	41,560	27.5
선박 보유	만ton	1,304	93	14.0

자료 : 통계청 주요남북한지표, 한국은행 경제통계시스템.

주 : 1) 2010년 기준년 계열.

2) 무역 총액 = 수출액 + 수입액 (남북교역액 불포함).

3) 미화 1달러당 남북한 각각의 화폐단위 '원'으로 표시한 자료임.

4) 남한은 무연탄, 북한은 무연탄, 유연탄, 갈탄 포함.

5) 비철금속 = 연+아연, 남한은 판매 기준이고 북한은 생산능력 기준임.

▶ 통일정보뱅크 DB 소개

- 본 연구원에서는 북한 및 남북 교류 협력에 관련된 각종 정보를 보다 효율적으로 제공하기 위해 통일정보뱅크 DB를 운영하고 있습니다. 북한 경제나 남북 경협, 한반도 주변 정세 등에 관심있는 분들에게는 좋은 참고 자료가 될 것입니다.
많은 관심 부탁드립니다.
- 이용 방법은 본 연구원 홈페이지(<http://www.hri.co.kr>)로 들어온 다음, '통일자료실'을 클릭하세요.
- 통일정보뱅크의 주요 내용
 - 북한의 주요 경제 지표와 경제 정책, 주요 인물, 남북 경협 정보와 실무가이드, 통일뉴스와 통일컬럼, 북한의 관광지, 전문가 네트워크와 국내외 주요 관련 사이트들이 등록되어 있습니다.
 - 또한 통일포럼과 네티즌 여론조사라는 참여마당을 마련하여 전문가들과 네티즌 여러분의 커뮤니티 형성을 주도하고 있습니다. 네티즌 여러분의 많은 참여와 의견을 부탁드립니다.

▶ 옥고를 기다립니다

- 본지는 북한 및 남북 교류 협력에 관한 기고를 환영합니다. 보내실 글은 학술 논문이나 시사성 있는 현안 분석 및 정책 대안에 관한 자료로서 다른 곳에 게재되지 않았거나 게재될 예정이 아닌 것이어야 합니다.
- 보내신 글은 본지 심사위원회의 심사를 거쳐 게재되며, 제출된 원고는 반환하지 않습니다.
- 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지급합니다.
- 본지에 수록된 원고는 본 연구원의 동의없이 전재할 수 없습니다.
- 독자의 고견도 적극 환영합니다. 「통일경제」에 실린 글들에 대해 의견이 있거나, 다루고자 하는 내용에 관해 제언하고 싶은 독자께서는 편집위원회로 고견을 보내주시기 바랍니다.

▶ 보내실 곳

주소 : 03127 서울특별시 종로구 율곡로 194(연지동) 현대경제연구원 통일연구센터
TEL : (02)2072-6226 FAX : (02)2072-6249
E-Mail : hjlee@hri.co.kr



현대경제연구원

統一經濟 - 통권 제112호

