

대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 국책연구기관, KINU

국민·국제사회와 함께 하는 통일준비 종합연구(1/3년차)
저출산·고령화 시대의 통일문제: 노동시장과 사회보장

KINU 연구총서 24-20

저출산·고령화 시대의 통일문제: 노동시장과 사회보장

김석진 | 홍제한

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

저출산·고령화 시대의 통일문제: 노동시장과 사회보장

연구책임자

김석진 (통일연구원 선임연구위원)

공동연구자

홍제한 (통일연구원 연구위원)

KINU

저출산·고령화 시대의 통일문제: 노동시장과 사회보장

국민·국제사회와 함께 하는 통일준비 종합연구(1/3년차)

저출산·고령화 시대의 통일문제: 노동시장과 사회보장

KINU 연구총서 24-20

발행일	2024년 12월 31일
저자	김석진, 홍계환
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	https://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)디자인여백플러스(02-2672-1535)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
ISBN	979-11-6589-178-7 93340
가격	9,000원

© 통일연구원, 2024

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

저출산·고령화 시대의 통일문제: 노동시장과 사회보장



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

Contents 차례

요약	11
----	----

Chapter I

서론 김석진	15
1. 연구 배경과 필요성	17
2. 연구 목적과 범위	20

Chapter II

남북한 및 통일한국 인구변동 전망 김석진	25
1. 남북한의 저출산·고령화 추세	27
2. 남북한 인구변동 전망	36
3. 통일한국 인구변동 전망	43
4. 통일에 대한 시사점	52

Chapter III

통일 이후 북한 주민 남하 이주 관련 대책 | 김석진 ————— 55

1. 통일과 이주 문제 ————— 57
2. 이주의 사회경제적 영향: 해외 실태 ————— 60
3. 남한의 장기 인력수급 전망 ————— 75
4. 북한 주민 남하 이주 관리방안 ————— 95
5. 통일과 노동시장 통합 ————— 115

Chapter IV

통일한국 경제성장 및 소득 추세 전망 | 홍제환 ————— 119

1. 경제성장 및 소득 추세 전망의 목적과 방법 ————— 121
2. 주요 변수에 대한 가정 ————— 124
3. 통일한국의 경제 규모 및 1인당 소득 전망 ————— 136
4. 소결 ————— 145

Chapter V

통일 이후 사회보장제도 운영 방안 | 홍제환 ————— 147

1. 통일과 사회보장 문제 ————— 149
2. 기초생활보장제도 운영 방안 ————— 152
3. 노령연금제도 운영 방안 ————— 163
4. 보건의료제도 운영 방안 ————— 173
5. 통일과 사회보장제도 통합 ————— 185

Chapter VI

결론과 시사점 | 김석진·홍제환 ————— 193

참고문헌 ————— 204

최근 발간자료 안내 ————— 213

〈표 II-1〉 남북한 합계출산율 과거 전망과 실제 결과 비교 30

〈표 II-2〉 주요 선진국과 남한 합계출산율 추이 비교 31

〈표 II-3〉 주요 개발도상지역과 북한 합계출산율 추이 비교 32

〈표 II-4〉 주요 선진국과 남한 기대수명 추이 비교 35

〈표 II-5〉 주요 개발도상지역과 북한 기대수명 추이 비교 35

〈표 II-6〉 남북한 총인구 및 주요 연령대별 인구 비중 추세와 전망 37

〈표 II-7〉 통일 이후 동서독 인구 변화 46

〈표 II-8〉 2030년 통일 시 북한 합계출산율 변화 가정 48

〈표 II-9〉 2030년 통일 시 북한 인구 전망 49

〈표 II-10〉 2030년 통일 시 남북한 총인구 및 주요 연령대별 인구 비중 전망 .. 50

〈표 III-1〉 주요 선진국과 남한의 총인구 대비 이주민 비율 62

〈표 III-2〉 북미와 서유럽으로 유입된 이주민의 출신국별 구성 비율 (2020년) .. 63

〈표 III-3〉 독일 통일 이후 이주민 유입 추이 65

〈표 III-4〉 일본과 남한 연령계층별 고용률 비교 76

〈표 III-5〉 남한의 연령계층별 고용률 79

〈표 III-6〉 연령계층별 고용률 시나리오 80

〈표 III-7〉 직업 대분류별 추가 필요인력 전망 88

〈표 III-8〉 산업 대분류별 추가 필요인력 전망 89

〈표 III-9〉 이주배경인구 전망 92

〈표 III-10〉 총인구 및 이주배경인구의 연령별 구성비 전망 92

〈표 III-11〉 체류자격별 외국인 취업자 현황 93

〈표 III-12〉 장기체류 외국인 및 외국국적 동포 추이 100

〈표 III-13〉 일반 고용허가제와 특례 고용허가제 비교 102

〈표 Ⅲ-14〉 외국국적 동포 장기체류 자격 종류와 요건	104
〈표 Ⅲ-15〉 개혁·개방 이후 중국의 국내 이주 추세	109
〈표 Ⅳ-1〉 북한 주민의 이주 규모별 남북한 지역 연평균 경제성장률 전망	137
〈표 Ⅳ-2〉 북한 주민의 이주 규모별 남북한 지역 1인당 GDP 증가율 전망	139
〈표 Ⅴ-1〉 통일 이후 북한 주민 대상 사회보장제도 운영 방안	186

Figures

그림 차례

〈그림 II-1〉 남북한 연도별 0세 인구 추세와 전망	29
〈그림 II-2〉 남북한 합계출산율 하락 추세와 전망	30
〈그림 II-3〉 남북한 기대수명 추세와 전망	34
〈그림 II-4〉 65세 이상 인구 비중 전망: 국제비교	38
〈그림 II-5〉 15~64세 인구 비중 전망: 국제비교	39
〈그림 II-6〉 남북한 총부양비 추이와 전망 (중위)	41
〈그림 II-7〉 남한 연령별 인구 전망 (중위)	42
〈그림 II-8〉 북한 연령별 인구 전망 (중위)	43
〈그림 II-9〉 동서독 합계출산율 추세	44
〈그림 II-10〉 독일 기대수명 추세	45
〈그림 II-11〉 2030년 통일 시 북한 기대수명 변화 가정	48
〈그림 II-12〉 15~64세 인구 비중: 통일독일과 통일한국	51
〈그림 II-13〉 65세 이상 인구 비중: 통일독일과 통일한국	51
〈그림 III-1〉 주요 선진국의 연간 순유입 이주민 수	61
〈그림 III-2〉 주요 선진국과 남한의 15~64세 인구 비중	67
〈그림 III-3〉 향후 이주민 유입 규모에 대한 미국인들의 의견: 갤럽 조사	71
〈그림 III-4〉 이주민 유입의 영향에 대한 유럽연합 회원국 시민의 평가	72
〈그림 III-5〉 유럽연합 회원국 시민의 이주민에 대한 개인적 감정	74
〈그림 III-6〉 일본 총인구 대비 취업자 비율 추이	77
〈그림 III-7〉 일본 경제활동인구 추이와 전망	78
〈그림 III-8〉 총인구 대비 연령계층별 취업자 비율 전망: 고용률 불변 시나리오 ..	83
〈그림 III-9〉 총인구 대비 연령계층별 취업자 비율 전망: 고용률 상승 시나리오 ..	83
〈그림 III-10〉 총인구 대비 취업자 비율 전망: 고용률 불변 대 상승	84

〈그림 Ⅲ-11〉 취업자의 직업별 구성비율 추이	85
〈그림 Ⅲ-12〉 취업자의 교육수준별 구성비율 추이	86
〈그림 Ⅲ-13〉 체류 외국인 추이	91
〈그림 Ⅲ-14〉 북한이탈주민에 대한 포용성 (나의 ...로서 받아들일 수 있음) ..	113
〈그림 Ⅲ-15〉 외국인 이민자/노동자에 대한 포용성 (나의 ...로서 받아들일 수 있음)	114
〈그림 Ⅳ-1〉 북한 주민 이주 규모별 남한 지역 노동투입 증가율	125
〈그림 Ⅳ-2〉 북한 주민 이주 규모별 북한 지역 노동투입 증가율	127
〈그림 Ⅳ-3〉 북한 지역 신규투자 규모 및 자본투입 증가율	131
〈그림 Ⅳ-4〉 남북한 지역 1인당 자본스톡 지수 추이	132
〈그림 Ⅳ-5〉 남북한 지역 총요소생산성 지수 추이	136
〈그림 Ⅳ-6〉 통일한국의 경제규모	139
〈그림 Ⅳ-7〉 남북한 지역 1인당 GDP 지수 추이	141
〈그림 Ⅳ-8〉 남북한 지역 1인당 GDP와 GNP 지수	143
〈그림 Ⅳ-9〉 이전지출 포함 시 남북한 1인당 GNP의 변화	144
〈그림 Ⅴ-1〉 북한 지역 생계급여 도입 시 재정 부담 규모 추계	162
〈그림 Ⅴ-2〉 북한 지역 국민연금 도입 시 연금 재정 추이	171
〈그림 Ⅴ-3〉 북한 지역 기초연금 도입 시 재정 부담 규모 추계	172
〈그림 Ⅴ-4〉 건강보험 장기 재정전망	174
〈그림 Ⅴ-5〉 북한 지역 의료급여 도입 시 재정 부담 규모 추계	182
〈그림 Ⅴ-6〉 북한 지역 건강보험 도입 시 재정 부담 규모 추계	183
〈그림 Ⅴ-7〉 북한 지역 노인장기요양보험 도입 시 재정 부담 규모 추계	185
〈그림 Ⅴ-8〉 북한 지역 주요 사회보장제도 도입 시 재정 부담 규모	188
〈그림 Ⅴ-9〉 북한 지역 사회보장 지출의 남북 분담 시 남한의 재정 부담	190



저출산·고령화 시대의 통일문제: 노동시장과 사회보장

한반도 통일방안에 대해서는 이미 많은 연구가 나와 있지만 통일여건은 계속 변하고 있으므로 재검토와 수정·보완 작업이 필요하다. 가장 중요한 변화는 남북한에서 함께 진행되고 있는 저출산·고령화이다. 남한은 출산율이 예상보다 훨씬 빨리 떨어져 20년 후에는 세계 최고의 초고령 사회가 되고 총인구와 생산연령인구가 빠르게 감소할 전망이다. 북한에서도 남한보다는 속도가 훨씬 느리지만 역시 저출산·고령화가 계속될 것으로 보인다. 더욱이 통일이 되면 북한의 출산율은 더 떨어지고 기대수명은 상승해 저출산·고령화 속도가 빨라질 가능성이 크다.

저출산·고령화는 통일·통합의 모든 분야에 영향을 미칠 수 있지만, 노동시장과 사회보장제도에 특히 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 과거에는 남북한 소득격차가 매우 크고 북한 인구가 남한의 절반 정도로 상당히 많아 노동시장 통합의 부정적 충격이 클 수 있으므로 통일 초기 일정 기간 이주를 통제하고 이주 허가제를 실시할 필요가 있다는 의견이 지배적이었다. 하지만 예상보다 빠른 저출산·고령화로 남한의 인력 부족이 심해질 전망이므로 이제는 훨씬 전향적인 통합방안을 고려해야 할 것으로 보인다. 통일 초기 일정 기간 이주 허가제를 실시하더라도 이주 허용 규모를 과거에 생각했던 것보다 대폭 확대하고 남한으로 이주한 북한 주민의 권리를 외국인의 경우보다 훨씬 폭넓게 인정해야 할

것이다. 또한 되도록 빠른 시일 내에 이주 자유화로 이행해 통일 취지를 구현하고 북한 주민의 자유와 인권을 보장하는 것이 바람직하다.

반면 사회보장 통합에 대해서는 신중한 정책이 필요하다. 통일이 되면 저소득층인 북한 주민을 위한 사회보장이 필요해질 뿐 아니라 통일 한국 전체의 고령화에 따라 사회보장 지출소요가 감당하기 어려운 수준으로 커질 수 있기 때문이다. 이 점을 고려해 북한에도 남한식 사회보장 제도를 도입하되 관련 제도 및 재정을 남북한 간에 장기간 분리운영하고 북한 주민을 위한 혜택을 남한 주민보다 훨씬 낮게 설정하는 차등화 방안을 제안한다. 북한에 남아 있는 북한 주민에게는 공공부조와 사회보험 등 제반 사회보장제도를 도입·적용하지만, 이에 따른 혜택 수준은 남한보다 훨씬 낮게 설정하고 그 격차는 북한의 경제성장에 따라 남북한 소득격차가 해소되는 속도에 맞춰 점차 축소해 나간다. 남한으로 내려와 취업활동을 하는 북한 주민은 남한 사회보험에 가입해 남한 주민과 동등한 혜택을 받을 수 있게 하지만 공공부조 수급 대상에서는 제외한다. 남한으로 내려온 북한 주민이 공공부조를 받아야 할 처지가 될 경우 북한으로 귀환해 북한에 적합한 수준의 급여를 받게 한다.

본 연구에서 수행한 남북한 경제성장 및 소득수준 전망을 전제로, 위와 같은 방식의 사회보장제도 분리운영 및 차등화 방안을 적용할 경우, 통일 이후 북한 주민을 위한 사회보장 지출 소요(고용·산재보험 등 일부는 제외)는 남한 GDP 대비 3% 이내에서 관리할 수 있을 것으로 추정된다. 요컨대 저출산·고령화라는 불리한 여건 속에서도 적절한 분리운영 및 차등화 방안을 도입한다면 통일 이후 사회보장을 위한 재정부담을 감당 가능한 수준으로 억제할 수 있을 것으로 기대된다.

주제어: 통일, 저출산·고령화, 경제성장, 노동시장, 이주, 사회보장, 재정부담



Challenges of Population Aging for Korean Unification: Labor Market and Social Welfare

Kim, Suk-Jin & Hong, Jea-Whan

In the event of Korean unification, the economic and social integration plans must take into account the long-term population aging in both North and South Korea. The population aging is expected to have a particularly significant impact on the labor market and social welfare system of a unified Korea.

Previous studies has suggested migration controls at the early stage of unification, limiting the scale of migration from North to South Korea, given the very large income gap between the two Koreas and the fact that North's population is half that of South. However, the South is expected to experience a severe labor shortage due to a much faster aging population, so migration quotas may need to be expanded significantly more than previously thought. In addition, migration should be liberalized as soon as possible to ensure the

freedom and rights of North Korean people.

Social welfare policies, on the other hand, require a much more cautious approach. Not only will social spending be needed for North Koreans, most of whom are very poor, the aging population in the unified country as a whole is expected to increase spending further. In light of this, it is suggested that the social welfare system be kept separate between the two Koreas, with benefits for North Koreans set at a much lower level than South Koreans. The benefit gap would be reduced in line with the pace at which the income gap closes as North Korea's economy grows. This approach would help keep the fiscal burden of social welfare for North Koreans after unification to a manageable level.

Keywords: Korean Unification, Population Aging, Economic Growth, Labor Market, Migration, Social Welfare, Fiscal Burden

I. 서론

김석진 (통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

서론

1. 연구 배경과 필요성

지난 30여 년 동안 정부는 “남북한 화해와 교류협력의 확대를 통한 민족공동체의 건설과 그에 기초한 점진적이고 단계적인 통일을 지향하는” 민족공동체 통일방안을 일관되게 견지해 왔다.^{1/} 그러나 2019년 하노이 정상회담 결렬 이후 남북 간 대결 상황이 심화되어 민족공동체 통일방안이 실현될 가능성은 점점 희박해지고 있다. 최근 북한 당국은 “그 언제 가도 통일은 성사될 수 없고”,^{2/} “대한민국 족속들과는 민족중흥의 길, 통일의 길을 함께 갈 수 없다”^{3/}는 입장을 표명했는데, 그들의 이런 정책 전환도 역시 한반도 정세 변화를 반영한 것으로 볼 수 있다.

그럼 한반도 통일은 불가능해진 것인가. 꼭 그렇다고 할 수는 없다. 독일 통일의 경우와 비슷하게 북한 정권이 권력을 상실한 후 급진적 방식으로 통일이 이루어질 가능성을 배제할 수 없으므로 이에 대한 대비는 여전히 필요하다. 급진 통일이라는 만약의 사태가 실제

1/ 국립통일교육원, 『2024 통일문제 이해』 (서울: 국립통일교육원, 2024), p. 77~84.

2/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.12.31.

3/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설,” 『로동신문』, 2024.1.16.

로 일어난다면, 정치, 경제, 사회, 행정 등 여러 분야 남북한 통합을 어떻게 추진해야 하는가 하는 문제에 대해서는 이미 많은 연구가 나와 있다.⁴⁾ 하지만 주요 선행연구가 수행된 것은 멀게는 20~30년 전, 최근 연구도 5~10년 전이었고, 그 동안 통일여건이 크게 변했으므로 통일방안 연구를 새로운 관점에서 보완할 필요가 있다.

그 중 가장 중요한 변화는 남북한에서 함께 진행되고 있는 저출산·고령화이다. II장에서 상세히 살펴보겠지만 남북한 모두 과거 예상보다 훨씬 빠른 속도로 출산율이 하락하고 기대수명이 상승하고 있다. 또 지금은 남한의 저출산·고령화 속도가 훨씬 빠르지만 통일이 되면 북한의 출산율과 기대수명이 남한과 점차 비슷해지면서 북한의 저출산·고령화에 가속이 붙을 가능성이 크며, 그 결과 남한 및 통일한국은 21세기 후반에 세계 최고 수준의 초고령 사회가 될 것이 확실시되고 있다.

남북한 인구비율이 달라진다는 점도 중요하다. 현재 2 대 1 정도인 남북한 인구비율은 점차 하락할 것으로 전망되고 있으며, 최근 남한 출산율이 북한의 절반 정도밖에 되지 않아 미래 세대에서는 남북한 인구가 비슷해질 가능성이 크고 북한 인구가 남한 인구보다 많아질 수도 있다. 다시 말해 통일이 늦어질수록 남한 대비 북한 인구 비율이 올라가 남한 주도로 통합을 추진하기가 점점 어려워지고 통일에 따른 사회경제적 부담도 그만큼 커질 수 있다는 뜻이다.

급진 통일이 성사될 경우 남북한의 저출산·고령화가 가장 큰 영향을 미칠 분야는 노동시장과 사회보장제도이다. 선행연구에서는

4) 정치, 행정, 법제, 외교안보 분야 선행연구를 정리한 문헌으로는 박종철 외, 『남북한 통합연구 분석(Ⅰ): 정치, 행정, 법제, 외교·안보』(세종: 경제·인문사회연구회, 2016), pp. 1~353 참조. 경제 분야 선행연구를 정리한 문헌으로는 김석진, “통일 이후 경제통합의 경제적 쟁점,” 김석진 외, 『통일한국의 경제정책: 경제통합 시나리오와 성장 전망』(세종: 경제·인문사회연구회, 2017), pp. 5~58 참조. 노동시장 및 사회보장과 관련한 선행연구는 본문의 각 장에서 주제별로 검토한다.

통일이 이루어지더라도 적어도 초기에는 북한 주민의 남하 이주를 제한해 노동시장 통합을 유예해야 한다는 의견이 우세했다. 이는 너무 많은 북한 주민이 너무 빠른 속도로 남한 노동시장에 유입될 경우 남한 주민의 일자리를 빼앗고 임금수준을 낮추는 부작용이 생길 가능성을 우려한 때문이다. 그러나 최근 저출산·고령화가 예상보다 훨씬 빨리 진행되어 남한에서는 머지않은 장래에 인력 부족이 심각한 문제로 대두될 것으로 전망되고 있고, 따라서 앞으로는 외국인력을 전보다 훨씬 적극 도입해야 한다는 의견이 힘을 얻고 있다. 이런 상황에서 통일이 이루어지면 북한 주민이 외국인력의 유망한 대안이 될 수 있으므로 남북한 노동시장을 더 빨리, 더 적극 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다.

저출산·고령화는 사회보장제도에도 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 통일이 이루어질 경우 북한에도 사회보장제도가 적용되어야 하고, 북한의 소득수준이 워낙 낮으므로 이를 위한 지출은 남한의 재정에서 나와야 한다. 사회보장제도의 중요한 기능 중 하나는 고소득층에서 저소득층으로 소득을 재분배해 저소득층에게도 인간다운 삶을 보장하는 것이므로 고소득층인 남한 주민이 저소득층인 북한 주민에게 얼마간의 소득을 이전해줄 필요가 생긴다는 것이다. 사회보장제도의 또 하나 중요한 기능은 현업세대에서 은퇴세대로 소득을 재분배해 은퇴세대의 노후생활을 보장하는 것이다. 즉 남한의 급속한 고령화는 사회보장 부담의 급속한 증가를 가져오게 되며, 이로 인해 북한을 위한 재정지출 여력은 점점 줄어들 가능성이 크다. 더욱이 북한에서도 고령화가 진행되고 있어 문제는 더욱 심각해지게 된다. 결론적으로 통일이 이루어질 경우 남한의 현업세대는 남한의 은퇴세대와 북한 주민 전체를 위한 이중의 사회보장 부담을 져야 하므로 사회보장 수준을 감축하는 제도개혁과 남북한 간 사회보장 수

준을 차등화하는 통합방안이 필요해질 것으로 보인다.

2. 연구 목적과 범위

이 연구의 목적은 남북한이 급진적으로 통일되는 상황이 발생할 경우 노동시장과 사회보장제도의 바람직한 통합방안을 모색하는 것이다. 문제는 남북한에서 함께 진행되고 있는 저출산·고령화와 남북한 간의 현격한 소득격차를 고려할 때 최적 통합방안에 관해 사회적 합의를 도출하기가 어려울 가능성이 크다는 것이다. 이 연구에서는 여러 통합방안의 장단점을 균형적으로 살펴봄으로써 현실적으로 선택가능한 방안의 범위를 찾아보려고 한다. 이를 위해서는 통일이 노동시장과 사회보장에 미치는 영향에 관해 개략적인 전망과 추계를 해볼 필요가 있다. 이 연구가 선행연구에 대해 갖는 주된 차별성은 저출산·고령화의 영향에 초점을 맞추고 동시에 노동시장과 사회보장제도 간 연계성을 고려한 종합적 통합방안을 살펴본다는 데 있다.

노동시장 및 사회보장제도와 관련해 세부적으로는 많은 연구주제가 있을 수 있으나 본 과제에서는 저출산·고령화 이슈와 직결되는 핵심 주제 몇 가지만 집중적으로 검토한다. 노동시장에 관해서는 노동시장 통합의 기본방향, 즉 북한 주민 남하 이주 관리방안을 다루고, 사회보장에 관해서는 북한 주민 기초생활보장 및 노령연금 문제와 보건의료제도 운영방안을 다룬다.

연구의 기본 전제는 북한의 현 정권이 권력을 상실하고 남북한이 단일 주권국가로 통일되는 급진 통일 상황이다. 단, 북한 정권이 무너진 후 단일 중앙정부가 수립되기까지의 준비기에서 실시해야 할 정책에 대한 상세한 논의는 제외한다. 흔히 ‘급변사태 대책’으로 불

리는 이런 정책은 별도의 주제로 설정해 따로 연구할 필요가 있다. 물론 각 장의 주제와 관련해 꼭 필요한 최소한의 논의는 포함할 수 있으나, 연구 범위는 단일 중앙정부가 수립된 이후 상황으로 한정한다.

또한 이 연구에서는 노동시장과 사회보장제도 통합의 경제적·재정적 함의만을 다루며, (헌)법적 타당성과 정치적 현실성에 대한 논의는 제외한다.⁵⁾ 경제통합 방안을 헌법적으로 정당화하고 정치적으로 실현하는 문제는 그 자체로 중대한 사안이어서 역시 별도 과제에서 상세히 논의하는 것이 바람직해 보인다. 이는 현행 헌법상 위헌 소지가 있는 통합방안도 연구 범위에서 제외하지 않음을 뜻하기도 한다. 그러한 방안도 남북한 국민의 민주적 합의에 의한 새로운 통일헌법에 의해 정당화될 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

주요 연구 내용은 다음과 같다. II장에서는 노동시장과 사회보장 통합문제와 관련된 기본변수로서 남북한 및 통일한국의 인구 추세를 전망해 본다. 먼저 남북한의 장래인구 추계결과를 활용해 2070년까지의 인구동태를 살펴보고 통일이 이루어질 경우 북한의 인구동태가 어떻게 달라질지 전망해 본다.

III장에서는 통일 이후 북한 주민 남하 이주 관련 대책을 다룬다. 통일에 따라 남북한 간 이주가 허용될 경우 저소득 지역인 북한에서 고소득 지역인 남한으로 대규모 이주가 일어날 가능성이 크다. 이때 이주를 규제할 것인지, 자유화할 것인지, 이주에 영향을 미칠 수 있는 여타의 정책은 어떻게 실시하는 게 좋을지 등을 검토해 본다.

5/ 통일 이후 사회보장제도의 법적 문제에 대해서는 이규창, “통일 이후 사회보장제도 분리 운영 필요성과 법적 문제,” 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 45~70; 최규환, 『통일 후 사회보장 실현방안에 관한 헌법적 검토』(서울: 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016) 참조. 노동시장 정책의 법적 문제에 대해서는 정영훈, 『통일 초기 단계의 북한지역 노동시장정책에 대한 헌법적 검토』(서울: 헌법재판소 헌법재판연구원, 2017) 참조.

급속한 저출산·고령화로 인해 향후 남한에서는 대규모 인력부족이 예상되며, 북한 주민의 남하 이주는 이 문제를 해결할 수 있는 유력한 대안이 될 수 있다. 다만, 인력수요를 너무 많이 초과하는 급격한 대규모 이주가 사회적 문제를 초래할 수도 있으므로 이에 대한 대책도 필요하다.

IV장에서는 통일 이후 남북한 경제가 얼마나 빨리 성장할 수 있고, 그 결과 남북한 간 소득격차가 얼마나 좁혀질 수 있을지 살펴본다. 남북한 소득 추세 전망은 사회보장지출 소요를 추계하기 위한 전제 작업이 된다. 소득 추세를 전망할 때에는 앞 장에서 살펴본 남북한 간 이주 전망도 함께 고려한다.

V장에서는 통일 이후 사회보장제도의 한시적 분리운영 방안을 제안한다. IV장의 성장 및 소득 전망에 의하면, 통일 이후 남북한 간 소득격차를 충분히 줄이기까지는 매우 오랜 시일이 소요될 것으로 보인다. 따라서 해당 기간 동안 사회보장제도를 남북한 간에 분리운영하고 사회보장 혜택도 차등화하는 것이 불가피할 가능성이 크다. 여기서는 사회보장제도 중에서 가장 중요한 항목인 기초생활보장, 노령연금, 건강보험에 국한해 분리운영 방안을 제안하고 이에 따른 지출 소요를 추계해 본다. 또한 남북한 사이에서 사회보장제도를 분리운영한다고 할 때, 남한으로 이주한 북한 주민에게는 어떤 제도를 적용해야 하는지도 중요한 사안임을 지적해둘 필요가 있다.

마지막 VI장에서는 연구 내용을 총괄 요약하면서 통일 이후 노동시장 및 사회보장 통합과 관련해 여러 방안의 장단점을 비교·검토하고 현실적으로 선택가능한 제도와 정책의 범위에 대해 논의한다. 여기서 특히 강조해야 할 점은 노동시장 통합방안과 사회보장제도 운영방안이 밀접한 연계성을 갖는다는 것이다. 남한으로 이주하는 북한 주민이 얼마나 많은가에 따라 남북한의 성장여건과 사회보장

지출소요는 상당히 달라질 수 있다. 거꾸로 사회보장제도의 적용방식과 혜택의 차별수준은 북한 주민의 남하 이주 결정에 큰 영향을 미칠 중요한 변수가 될 것이다. 양자 간 상호작용이 어떻게 진행될지 현 시점에서 미리 정확히 예측하는 것은 불가능하며, 통일 이후 상황은 매우 유동적일 수 있으므로, 여러 가능성에 대한 대비와 유연한 대처가 필요할 것으로 보인다.

II. 남북한 및 통일한국 인구변동 전망

김석진 (통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

남북한 및 통일한국 인구변동 전망

1. 남북한의 저출산·고령화 추세

통일 이후 노동시장과 사회보장 문제를 연구하기 위해서는 남북한 인구나 소득의 장기 추세에 대한 전망이 필요하다. 통일한국에서 인력 수급이 어떻게 될지, 남쪽으로 이주할 북한 주민이 얼마나 될지, 북한 주민 사회보장에는 얼마나 많은 재정지출이 필요할지 등 중요 문제들을 결정할 기본변수가 인구나 소득이기 때문이다. 통일 한국의 인구동태에 대해서는 최지영(2017),^{6/} 소득과 경제성장에 대해서는 홍제환(2017)의 연구^{7/}가 이미 나와 있지만, 그 후 남북한 인구동태와 성장여건에 적지 않은 변화가 생겼으므로 인구나 소득 전망을 새롭게 업데이트할 필요가 있다. 남북한 및 통일 한국의 인구 전망은 II장에서, 경제성장과 소득 전망은 IV장에서 살펴본다.

남북한 인구에 대해서는 통계청에서 2023년에 발표한 최신 추계치(중위 시나리오)를 기본자료로 활용할 수 있다.^{8/} 인구의 장기 추

6/ 최지영, “통일과 고령화,” 손욱 편, 『인구구조 고령화의 영향과 정책과제』 (서울: 한국은행 경제연구원, 2017), pp. 193~224. 이를 일부 수정·보완한 다음 논문도 참고할 수 있다. 최지영, “독일통일을 통해 본 남북한 인구통합 전망,” 『북한연구 학회보』, 제24권 2호 (2020), pp. 75~101.

7/ 홍제환, “통일한국 경제성장 전망,” 김석진 외, 『통일 한국의 경제정책: 경제통합 시나리오와 성장 전망』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2017), pp. 153~204.

8/ 통계청 인구 추계치는 국가통계포털 KOSIS 웹사이트 <<https://kosis.kr/index/>>

세를 결정하는 기본요인은 출산력(fertility)과 사망력(mortality)인데, 통계청 추계에 의하면 남북한 모두 저출산·고령화로 총인구와 연령별 인구구조가 급속히 변해갈 것으로 전망된다.

가. 출산율 하락

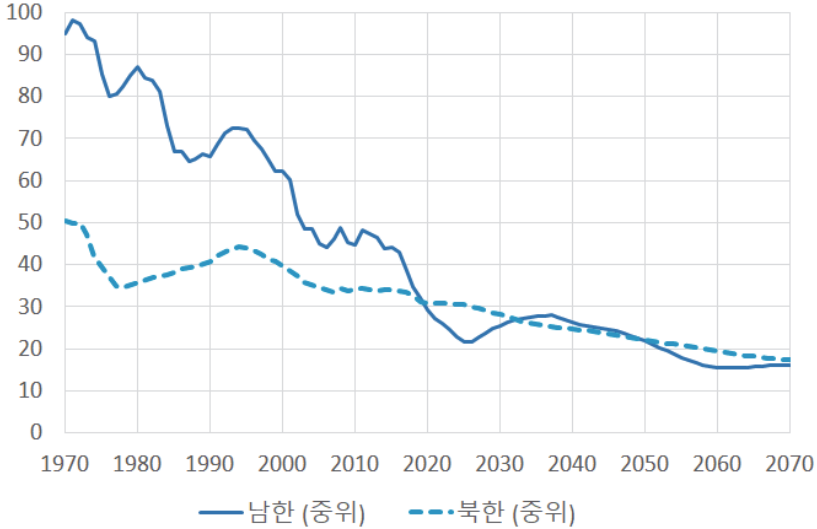
먼저 출산 추세를 살펴보면, <그림 II-1>에서 보듯이 남한의 연도별 출생아 수는 1970년 약 100만 명에서 2020년에는 30만 명 아래로 떨어졌고 2050년 이후에는 20만 명에도 못 미칠 것으로 전망된다. 북한 역시 하락세가 뚜렷해 1970년 약 50만 명에서 2020년에는 30만 명 정도가 되었고 2050년대 중반 이후 20만 명 아래로 떨어질 것으로 예상된다. <그림 II-1>은 출산율 중위 가정에 따른 전망치이므로 만약 출산율이 이에 못 미칠 경우 출생아 수는 더 많이 줄어든 수도 있다. 이 그림에서 쉽게 발견할 수 있는 중요한 사실은 반세기 전에는 남한의 출생아 수가 북한의 2배였지만, 남한의 출생 감소 속도가 훨씬 빨라 2020년 이후 태어나는 미래세대에서는 남북한 인구가 비슷해지거나 심지어 역전될 가능성까지 있다는 것이다.

출생 감소 추세는 합계출산율(total fertility rate: 여성 1명이 평생 낳을 것으로 기대되는 자녀의 수) 추이를 통해서도 살펴볼 수 있다. <그림 II-2>에서 보듯이 남북한의 합계출산율은 1970년 4명 근방에서 계속 하락해 최근에는 남한은 0.8명, 북한은 1.6명 정도까지 떨어진 것으로 추정된다.

index.do)에 수록되어 있다. 남한 인구 추계에 대해서는 통계청, “장래인구추계: 2022~2072년,” 통계청 보도자료 (2023.12.14.), 북한 인구 추계에 대해서는 통계청 용역 연구인 김형석 외, 『북한 인구추계 모형개발 및 분석 연구 사업』 (대전: 아태인구연구원, 2022) 참조. 단, 통계청 북한 인구 추계 기간은 2008~2070년에 한정되어 있으므로 2007년 이전은 유엔 인구전망 (2022년) 자료를 활용한다. <그림 II-1> 자료 참조.

그림 II-1 남북한 연도별 0세 인구 추세와 전망

(단위: 만 명)

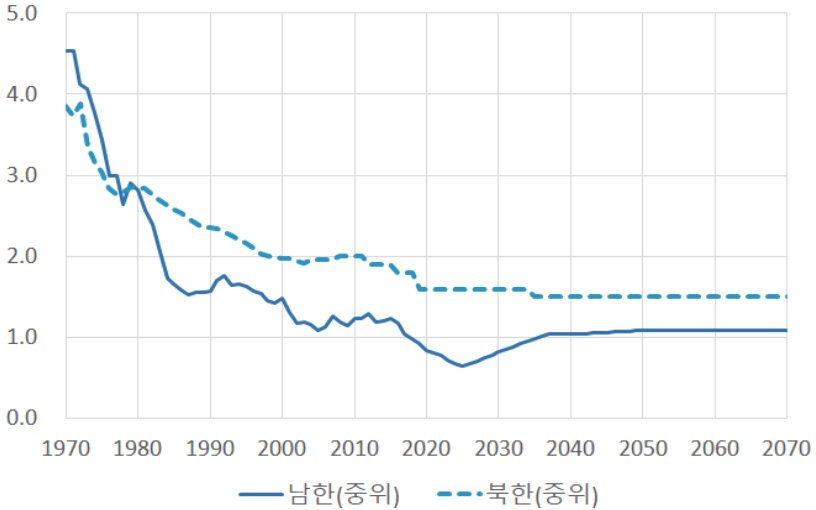


자료: 통계청, 국가통계포털 KOSIS (<https://kosis.kr/index/index.do>) (검색일: 2024.1.17.). 남한 자료는 국내통계/인구/장래인구추계/전국/성 및 연령별 추계인구. 북한 자료 중 2008~2070년은 북한통계/인구추계/연령별 추계인구. 북한 자료 중 1970~2007년은 유엔 추계치. UN, World Population Prospects 2022. (<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>) (Accessed January 17, 2024).

통계청의 중위 시나리오는 2030년대 중반 이후 남한은 1.0명 이상으로 약간 반등하고 북한은 1.5명 정도를 유지할 것으로 가정하고 있으나 실제 출산율은 이런 낙관적 가정에 못 미칠 수도 있다. 과거의 장래인구 전망에서도 흔히 출산율에 대해 낙관적인 가정을 했지만 실제 출산율 추세는 완전히 달랐다. 예를 들어 <표 II-1>에서 보듯이 유엔은 2010년 인구전망에서 남한 출산율은 1.5명, 북한 출산율은 1.9명 수준을 유지할 것으로 전망했지만, 2010년대 중반 이후 남북한 모두 출산율이 이보다 훨씬 아래로 떨어져 버렸다.

그림 II-2 남북한 합계출산율 하락 추세와 전망

(단위: 명)



자료: 통계청, 국가통계포털 KOSIS <<https://kosis.kr/index/index.do>> (검색일: 2024.1.17.). 남한 자료는 국내통계/인구/장래인구추계/장래합계출산율, 북한(중위) 자료 중 1980~2007년은 유엔 추계치로서 북한통계/주제별/영토·인구/합계출산율, 2008~2070년은 북한통계/인구추계/저출생률·조사망률·자연증가율·합계출산율.

표 II-1 남북한 합계출산율 과거 전망과 실제 결과 비교

(단위: 명)

		2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
남한	UN (2010)	1.34	1.38	1.42	1.45	1.49	1.52	1.55
	통계청 (2023)	1.23	1.30	1.21	1.17	0.98	0.84	0.78
북한	UN (2010)	2.02	2.00	1.97	1.95	1.93	1.92	1.91
	통계청 (2023)	2.00	1.90	1.90	1.80	1.80	1.60	1.60

자료: UN 전망치(중위 추계)는 UN, World Population Prospects 2010. <<https://population.un.org/wpp/Download/Archive/Standard>> (Accessed February 16, 2024). 통계청 추정치는 <그림 II-2> 자료와 같음.

여기서 특히 주목할 것은 남한 출산율은 세계 최저이고 북한 출산율도 개발도상국 중 가장 낮은 편에 속한다는 점이다. <표 II-2>에

서 보듯이 주요 선진국 모두 저출산 추세를 보여 왔지만, 최근에도 미국, 영국, 독일, 프랑스의 출산율은 1.5~1.8명 정도로 상당히 높은 수준을 유지하고 있다. 이탈리아와 일본 상황은 훨씬 나빠서 초저출산(lowest-low fertility) 기준인 1.3명까지 떨어졌고, 대만은 1명 근방, 남한은 그보다도 훨씬 더 낮은 0.8명 아래로 떨어졌다.

〈표 II-3〉에서 보듯이 개발도상지역 출산율도 하락 추세를 보이고 있다. 중남미, 러시아, 중국 같은 중상위 소득국들은 합계출산율이 2명에 못 미치는 저출산 사회가 되었고 인도와 동남아도 2명 가까이까지 떨어졌으며, 아프리카와 중동은 아직 고출산이지만 장기적으로 역시 저출산 단계에 접어들 것으로 전망된다. 즉 개발도상지역에서는 출산율과 소득수준 사이에 밀접한 상관관계가 있어서 소득수준이 높을수록 출산율이 낮은 것으로 나타난다. 북한의 최근 출산율은 1.6명으로 추정되었는데 이는 중상위 소득국 및 선진국들과 비슷한 수준이다. 북한은 저소득국으로 추정되지만 인구동태는 중상위 소득국과 비슷해 일반적인 상관관계에서 벗어난 이상치(outlier)의 양상을 보인다.

표 II-2 주요 선진국과 남한 합계출산율 추이 비교

(단위: 명)

	미국	영국	독일	프랑스	이탈리아	일본	대만	남한
1980	1.8	1.9	1.5	2.0	1.6	1.8	2.5	2.8
2000	2.1	1.6	1.4	1.9	1.3	1.4	1.5	1.5
2020	1.6	1.6	1.5	1.8	1.3	1.3	1.1	0.8

자료: 주요 선진국 자료는 UN, World Population Prospects 2022. (https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/) (Accessed January 17, 2024). 남한 자료는 〈표 II-1〉 자료와 같음.

표 II-3 주요 개발도상지역과 북한 합계출산율 추이 비교

(단위: 명)

	사하라 이남 아프리카	중동· 북아프 리카	중남미	러시아	인도	동남아	중국	북한
1980	6.8	5.6	4.2	1.9	4.8	4.5	2.7	2.8
2000	5.7	3.4	2.6	1.2	3.4	2.6	1.6	2.0
2020	4.7	2.9	1.9	1.5	2.1	2.2	1.3	1.6

자료: 주요 개발도상지역 자료 및 북한의 1980년 및 2000년 자료는 UN, World Population Prospects 2022. (<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>) (Accessed January 17, 2024). 북한 2020년 자료는 <표 II-1> 자료와 같음.

남북한의 출산율은 왜 이렇게 많이 떨어진 것일까? 최신 연구에 의하면, 지난 30년 간 남한의 출산율이 떨어진 주된 원인은 유배우 여성 비율(여성인구 중 결혼한 여성의 비율) 하락이었으며, 이와 함께 유배우 출산율(결혼한 여성의 출산율) 하락도 보조적 요인으로 작용했던 것으로 나타난다.^{9/} 그럼 결혼비율과 기혼여성 출산율이 떨어진 이유는 무엇일까? 최근 한국은행 연구에 의하면, 남한의 초저출산은 청년세대가 느끼는 높은 경쟁압력(양질의 일자리를 향한 경쟁)과 고용·주거·양육 측면의 불안(소득이 불안정하고 주거비용이 많이 들며 양육환경 조성이 어려움) 때문으로 조사되었다.^{10/} 다시 말해 남한 출산율이 세계 최저라는 것은 남한이 세계에서 가장 결혼(법적 결혼만이 아닌 동거까지 포함)하기 힘들고 결혼해도 아이 낳기가 어려운 사회임을 뜻한다.

북한의 출산율이 소득수준에 비해 훨씬 낮은 이유는 북한의 사회제도와 정책이 일반적인 개도국과 많이 달랐다는 점에서 찾을 수 있

9/ 이철희, “1992년~2021년 한국 출생아 수 변화 요인 분해: 여성인구, 결혼, 자녀수별 유배우 출산율 변화의 효과,” 『한국인구학』 제46권 3호 (2023), pp. 79~110.

10/ 황인도 외, “초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책,” 한국은행, 『경제전망 보고서』 (서울: 한국은행, 2023), pp. 56~104.

다.^{11/} 출산율 하락의 일반적 원인은 여성의 교육수준과 경제활동참가율이 올라가는 데 있고, 이는 소득수준 상승, 도시화 및 산업화와 밀접히 관련된 현상이다. 그런데 북한은 사회주의적 평등 이념, 계획경제의 노동력 동원 정책, 그리고 전쟁 이후 남성 인력 부족 등 여러 요인 때문에 초기부터 여성 교육수준 및 경제활동참가율을 빠르게 상향시키는 정책을 폈으며, 그 결과 일찍부터 일반적인 개도국보다 출산율이 훨씬 낮은 상태에 이르렀다. 또한 피임과 낙태라는 현대적 출산억제 기술이 일찍부터 보급되었다는 점도 중요하다. 1990년대 경제난 이후 많은 여성들이 생계를 위해 비공식 사경제 활동에 적극 참여하게 된 점도 출산율을 더욱 떨어뜨린 요인이 된 것으로 추측된다.^{12/} 다만 2010년대 후반에 출산율이 큰 폭으로 떨어진 이유가 무엇인지는 관련 정보 부족 때문에 아직은 파악하기 어렵다.

나. 기대수명 상승

기대수명(life expectancy at birth)의 상승도 향후 인구구조의 급격한 변화를 가져올 중요한 요인으로 꼽힌다. <그림 II-3>에서 보듯이 남북한의 기대수명은 1970년 무렵에는 60세를 조금 넘는 정도에 불과했으나 장기적으로 크게 상승해 최근 남한은 80대 초반, 북한은 70대 중반에 이른 것으로 나타난다. 북한의 기대수명은 1990년대 중후반 대기근 시기에 대폭 떨어졌다가 2000년대 들어 회복되었으며 2010년대에 두드러진 상승세를 보인 것으로 추정된다.^{13/} 통계청의 2023년 인구추계는 남북한 모두 기대수명의 완만한

11/ 홍제환 외, 『북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 91~142 및 pp. 183~208.

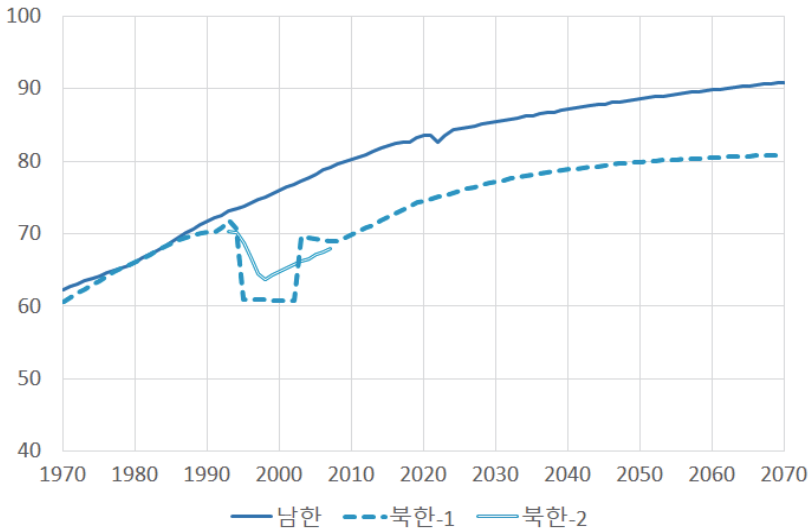
12/ 이주영·김선중, “북한이탈주민 조사를 통해 본 북한 출산율 하락 추세와 남북한 인구통합에 대한 시사점,” 『BOK 경제연구』, 제2023-29호(2023), pp. 1~31.

13/ <그림 II-3>의 북한-1 자료 중 2007년 이전은 유엔 인구전망 2022년판(UN,

상승세가 앞으로도 계속된다는 가정을 중위 시나리오의 전제로 삼고 있지만, 북한의 경우 2017년 이래 유엔의 강력한 제재로 경제침체에 빠져 있어 2020년대 이후 기대수명은 중위 가정에 못 미칠 가능성이 있다.

그림 11-3 남북한 기대수명 추세와 전망

(단위: 세)



주: 북한의 2008~2020년 기대수명은 남녀 성별 기대수명의 평균값.
 자료: 남한 자료(중위)는 국내통계/인구/장래인구추계/전국/장래 기대수명(중위). 북한 자료(중위) 중 2008~2070년은 북한통계/인구추계/성별 기대수명. 북한-1 자료 중 1970~2007년은 유엔 추계치(중위). UN, World Population Prospects 2022. (<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>) (Accessed January 17, 2024). 북한-2 자료 (1993~2007년)는 김두섭 외, 『북한 인구와 인구센서스』 (대전: 통계청, 2011), p. 337.

World Population Prospects 2022) 자료이고 북한-2 자료(1993~2007)는 통계청의 2010년 북한 인구추계(1993~2055) 결과이다. 유엔에서는 대기근 시기에 기대수명이 U자 형태로 가파르게 하락했다가 회복한 것으로 추정했으나 통계청에서는 이보다는 더 완만한 V자 형 추세를 보인 것으로 추정했다. 북한 기대수명의 과거 추이에 대한 상세한 검토로는 김형석 외, 『북한 인구추계 모형개발 및 분석 연구 사업』, pp. 37~49 참조.

남북한의 출산율은 소득수준이 비슷한 다른 나라들보다 훨씬 낮지만 기대수명은 한층 높은 편에 속한다. <표 II-4>에서 보듯이 남한의 기대수명은 일본보다는 약간 낮지만 대부분의 다른 선진국보다 높으며, 북한 기대수명도 <표 II-5>에서 보듯이 중국보다는 낮지만 대부분의 다른 개도국보다 높은 것으로 나타난다.

표 II-4 주요 선진국과 남한 기대수명 추이 비교

(단위: 세)

	미국	영국	독일	프랑스	이탈리아	일본	대만	남한
1980	73.7	73.6	73.1	74.2	74.1	76.1	72.0	66.1
2000	76.8	77.9	78.1	79.0	79.6	81.2	76.2	76.0
2020	77.4	80.4	81.1	82.2	82.4	84.7	80.9	83.5

자료: 주요 선진국 자료는 UN, World Population Prospects 2022, <<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>> (Accessed January 17, 2024). 남한 자료는 <그림 II-3>과 같음.

표 II-5 주요 개발도상지역과 북한 기대수명 추이 비교

(단위: 세)

	사하라 이남 아프리카	중동· 북아프리카	중남미	러시아	인도	동남아	중국	북한
1980	47.9	59.1	63.3	66.3	53.6	60.4	64.4	66.2
2000	50.6	68.6	71.1	65.3	62.7	67.7	71.9	60.8
2020	60.3	72.2	73.1	71.3	70.2	71.7	78.1	74.6

자료: 주요 개발도상지역 자료 및 북한의 1980년 및 2000년 자료는 UN, World Population Prospects 2022, <<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>> (Accessed January 17, 2024). 북한 2020년 자료는 <그림 II-3>과 같음.

남한의 기대수명이 높은 것은 소득수준이 높고 보건의료제도가 효율적으로 작동하고 있는데다 의료기술 수준도 높기 때문이다. 북한의 기대수명이 소득수준에 비해 높은 것은 열대 지방 저소득국들

과 달리 냉대 지방에 위치한 덕분에 열대성 전염병이 없어 영유아 사망률이 낮은데다 사회주의적 공공 보건의료제도 덕분에 대다수 주민이 최소한의 의료 혜택은 받고 있기 때문으로 보인다.^{14/} 남북한의 높은 기대수명은 저출산과 함께 향후 남북한의 고령화 수준(총인구 대비 고령인구 비율)을 크게 높일 또 하나의 중요한 요인이다.

2. 남북한 인구변동 전망

가. 남북한 총인구 및 연령별 인구구조 전망

이제 통계청의 중위 시나리오에 따라 남북한의 총인구와 연령별 인구구조가 어떻게 변할지 살펴보자. <표 II-6>을 보면, 두 가지 기본추세가 금방 눈에 띈다. 첫째, 남북한 모두 장기적으로 총인구가 크게 감소하게 된다. 현재 약 5,200만 명으로 정점을 지난 남한 인구는 2040년대 중반 이후 빠르게 감소해 2070년에는 지금보다 무려 1,500만 명이나 적은 3,700만 명 수준에 이를 것으로 전망된다. 현재 2,600만 명에 가까운 북한 인구는 2050년대 중반 이후 뚜렷이 감소하기 시작해 2070년에는 지금보다 300만 명 넘게 줄어든 2,250만 명 근방에 이를 것으로 전망된다. 또 남한의 인구 감소 속도가 훨씬 빠르기 때문에 현재 2 대 1 정도인 남북한 인구비율은 2050년 1.85 대 1을 거쳐 2070년에는 1.65 대 1로 떨어지게 된다.

둘째, 남북한 모두 고령화 수준이 크게 올라가게 된다. 유엔이 정한 기준으로 볼 때, 65세 이상 인구 비중이 14%를 넘으면 ‘고령사회(aged society)’, 20%를 넘으면 ‘초고령사회(super-aged society)’

^{14/} 홍제환 외, 『북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망』, pp. 174~183.

라고 한다. 남한은 2018년에 고령사회, 2025년에 초고령사회에 진입한 다음, 고령화 수준이 계속 빠르게 올라가 고령인구(65세 이상) 비중이 2030년대 중반 30%, 2050년 40%를 지나 2070년에는 거의 절반에 가까운 47%에 이르게 되는데, 이는 인류 역사상 초유의 사태라고 할 수 있다.

표 II-6 남북한 총인구 및 주요 연령대별 인구 비중 추세와 전망

(단위: 만 명, %, 배)

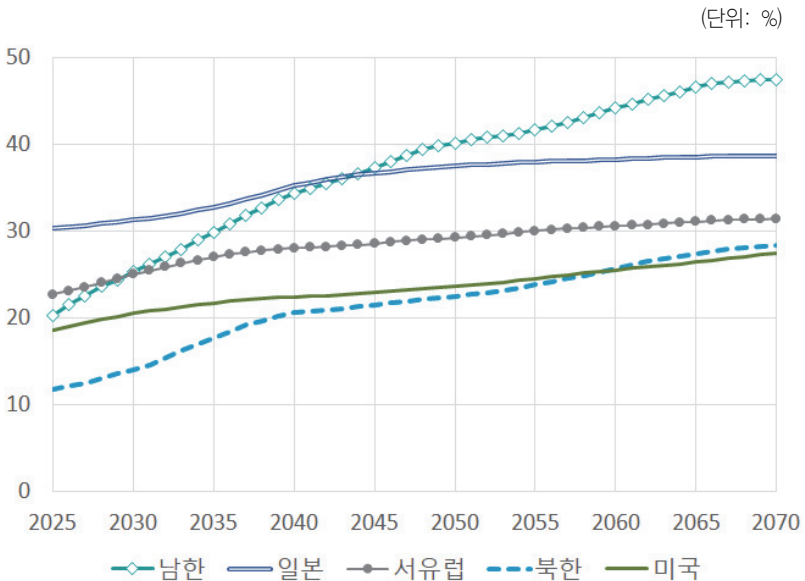
		2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	
남한	총인구	4,701	4,955	5,184	5,131	5,006	4,711	4,230	3,718	
	비 중	15-64세	71.7	73.1	72.1	66.6	58.0	51.9	48.9	46.0
		65세 이상	7.2	10.8	15.7	25.3	34.3	40.1	44.2	47.5
북한	총인구	2,337	2,424	2,551	2,623	2,626	2,550	2,411	2,247	
	비 중	15-64세	68.1	68.6	70.4	68.6	64.2	63.5	61.2	59.1
		65세 이상	6.4	9.0	10.1	14.0	20.6	22.5	25.7	28.4
인구 비율 (남/ 북)	총인구	2.01	2.04	2.03	1.96	1.91	1.85	1.75	1.65	
	15-64세	2.12	2.18	2.08	1.90	1.72	1.51	1.40	1.29	
	65세 이상	2.26	2.45	3.16	3.54	3.17	3.29	3.02	2.77	

자료: <그림 II-1> 자료와 같음.

북한도 고령화되지만 속도가 훨씬 느려 2030년에 고령사회, 2040년에 초고령사회에 진입하며, 2070년에도 고령인구 비중이 30%를 넘지는 않을 것으로 전망된다. 남북한의 고령화 속도가 이처럼 큰 차이가 나기 때문에 생산연령인구(15~64세 인구)의 남북한 비율은 총인구 비율보다 훨씬 빨리 떨어져 2050년 1.51 대 1을 거쳐 2070년에는 1.29 대 1에 이르게 된다. 반면 이미 3 대 1을 넘은 고령인구(65세 이상 인구)의 남북한 비율은 계속 높은 수준을 보이다 2060년대 이후 3 대 1 아래로 떨어질 것으로 전망된다.

남북한의 고령화가 얼마나 심각한지는 국제비교를 해보면 더 잘 이해할 수 있다. <그림 II-4>에서 보듯이 현재 고령인구 비중이 가장 높은 나라는 약 30%인 일본이고 남한, 서유럽, 미국은 20% 근방으로 훨씬 낮다. 하지만 남한의 고령화 속도가 대부분 선진국보다 훨씬 빨라 2040년대에는 남한이 일본을 제치고 세계 최고령 사회가 될 가능성이 크다. 북한의 고령화 수준은 지금은 선진국들보다 훨씬 낮지만 점점 올라가 나중에는 미국, 유럽과 비슷해질 것으로 전망된다. 북한은 저소득국임에도 불구하고 선진국과 비슷한 초고령사회가 된다는 것이다.

그림 II-4 65세 이상 인구 비중 전망: 국제비교

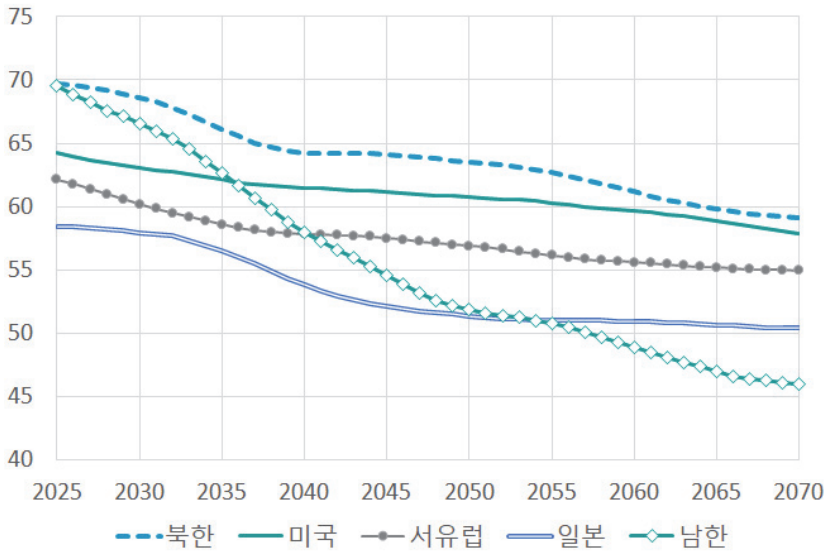


자료: 남북한은 <그림 II-1>과 같음. 외국 자료는 UN, World Population Prospects 2022, <<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>> (Accessed January 17, 2024).

고령화가 진행된다는 것은 경제활동의 주역인 생산연령인(15~64세 인구) 비중이 줄어들음을 의미하기도 한다. <그림 II-5>에서 보듯이 현재 남북한의 총인구에서 생산연령인구가 차지하는 비중은 70% 정도로 다른 선진국들보다 훨씬 높다. 하지만 남한의 생산연령인구 비중은 앞으로 가파르게 하락해 2030년대 후반에 60%, 2050년대 후반에는 50% 아래로 떨어질 전망이다. 북한의 생산연령인구 비중도 점차 낮아져 2060년대 중반에는 오늘날의 미국, 유럽보다 낮은 60% 정도가 될 것으로 보인다.

그림 II-5 15~64세 인구 비중 전망: 국제비교

(단위: %)



자료: 남북한은 <그림 II-1>과 같음. 외국 자료는 UN, World Population Prospects 2022. <<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>> (Accessed January 17, 2024).

나. 부양부담 상승 전망

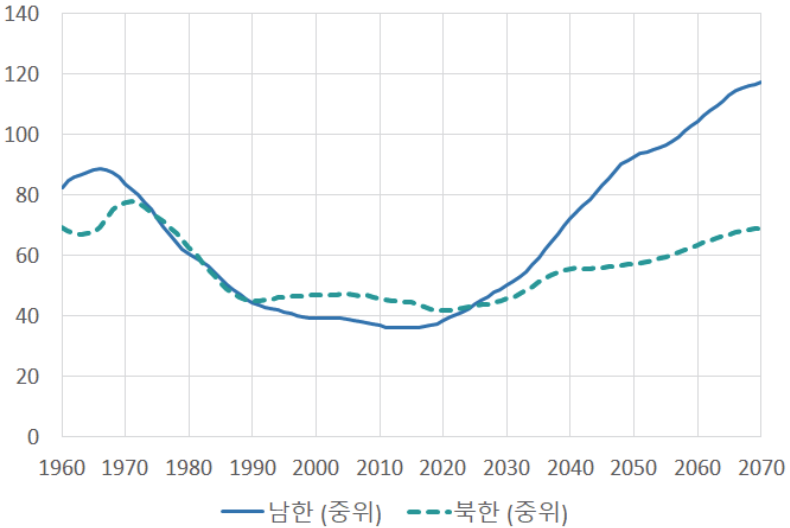
저출산·고령화의 급속한 진행은 경제·사회적으로 큰 파장을 불러일으킬 가능성이 크다. 이를 보여주는 대표적 지표는 총부양비(total dependency ratio)이다. 총부양비란 사회가 부양해야 할 인구, 즉 유소년(0~14세)과 고령(65세 이상) 인구를 생산연령인구(15~64세) 대비 비율로 표시한 것이다. <그림 II-6>에서 보듯이 남북한의 총부양비는 1960년대 70~80% 수준에서 빠르게 떨어져 1990년대 이후 최근까지는 40%를 조금 넘는 수준을 유지했다. 하지만 앞으로는 빠르게 상승해 남한의 총부양비는 2040년대에 80%를 넘어 2070년에는 120%에 근접하게 된다. 북한의 총부양비는 훨씬 천천히 상승하지만 2070년이 되면 70%라는 상당히 높은 수준에 이를 것으로 전망된다. 2020~2070년의 50년 동안 남한의 부양부담은 3배로 오르고 북한의 부양부담도 1.6배로 오른다는 계산이다.

총부양비가 하락하면 일하는 인구에 비해 피부양 인구가 줄어드는 상황이라 1인당 소득을 올리기가 점점 쉬워지는 반면, 총부양비가 상승하면 1인당 소득을 올리기가 점점 어려워질 가능성이 크다. 즉 과거에는 인구구조 변동 덕분에 일종의 보너스를 받아 생활이 쉽게 윤택해질 수 있었다면, 앞으로는 반대로 부담이 점점 커져 생활이 그만큼 어려워질 수 있다는 뜻이다.

그런데 국제적으로 널리 사용되는 총부양비 개념은 15~64세 인구가 대체로 일을 하던 옛날에 정립된 것이어서 21세기의 변화된 상황에는 맞지 않는 측면이 있다. 오늘날에는 교육수준이 크게 상승해 20대 중반이 넘어야 경제활동에 참여하는 경우가 많고 건강수준도 좋아져 65세가 넘어도 활력 있게 일을 계속하는 사람이 적지 않기 때문이다. 이를 감안해 연령대를 조금 더 나누어 인구구조가 어떻게 변할지 살펴보자.

그림 II-6 남북한 총부양비 추이와 전망 (중위)

(단위: %)

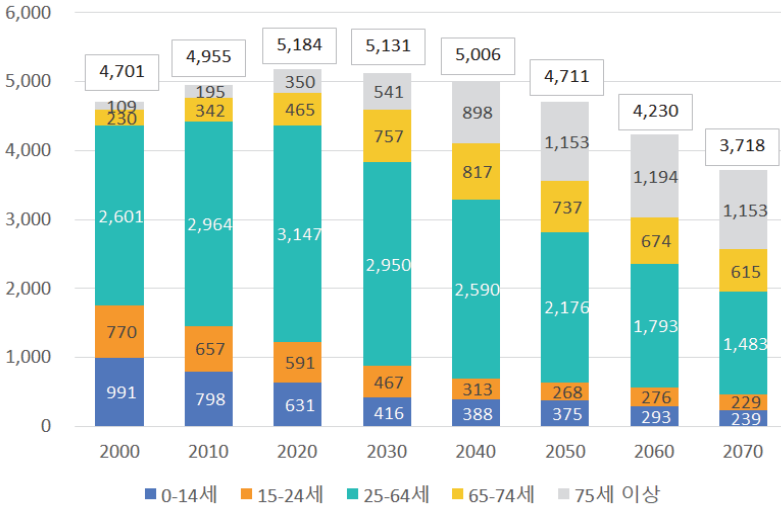


주: 총부양비(%) = $100 \times (0\sim 14\text{세 인구} + 65\text{세 이상 인구}) / (15\sim 64\text{세 인구})$
 자료: <그림 II-1> 자료와 같음.

<그림 II-7>에서 남한 상황을 보면, 노동인구의 주력이라 할 수 있는 25~64세 인구가 앞으로 빠른 속도로 감소하게 됨을 알 수 있다. 하지만 그 대신 65~74세 인구가 2040년경까지는 빠르게 늘어나므로 이들의 경제활동참가율을 높인다면 총부양비 상승의 부정적 영향을 어느 정도 상쇄할 수 있을 것으로 보인다. 하지만 그 후로는 25~64세 인구만이 아니라 65~74세 인구도 줄어들고 그 대신 더 이상 일하기 어려워지는 75세 이상 인구 비중이 대폭 상승할 전망이다. 따라서 2040년대 이후로는 노동인구 부족을 메워 나가기 점점 어려워지고 사회가 부양해야 할 초고령 인구가 크게 늘어나 부양 부담의 증가가 불가피해질 것으로 보인다.

그림 II-7 남한 연령별 인구 전망 (중위)

(단위: 만 명)

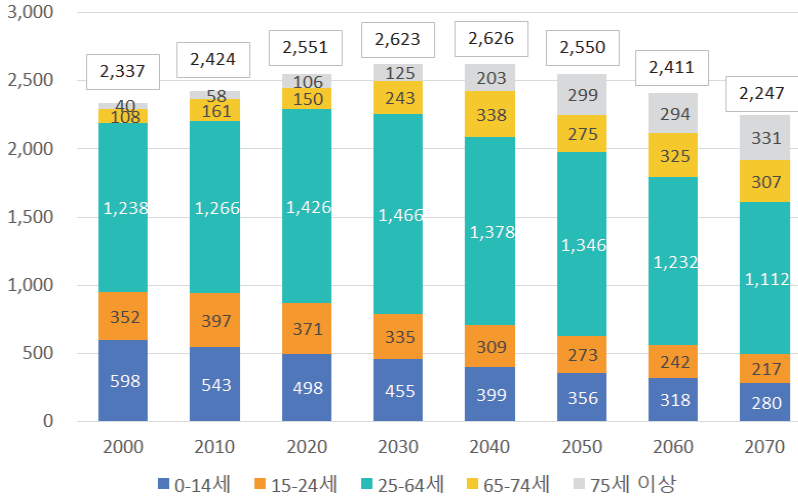


자료: <그림 II-1> 자료와 같음.

한편 <그림 II-8>에서 북한 상황을 보면, 25~64세 인구가 훨씬 느리게 감소하고 65~74세 인구는 상당히 늘어나 2050년대까지도 노동인구가 크게 부족해지지 않을 가능성이 커 보인다. 더욱이 북한은 남한보다 교육수준이 낮고 노동력 동원이 일상적이어서 15~24세 인구도 노동인구로 많이 활용된다. 이들까지 포함해 15~74세 인구 대다수가 노동인구로 참여한다면 실질적인 부양비는 그리 높지 않을 수 있다는 뜻이다. 일하기 어려운 75세 이상 초고령 인구 비중도 상승하긴 하지만 남한보다는 훨씬 낮은 수준에 머무를 것으로 전망된다. 따라서 65~74세 인구의 경제활동참가율을 높이는 데 성공한다면 앞으로도 수십 년 동안 부양 부담이 크게 증가하지 않게 억제할 수 있고 노동인구의 상대적 비중도 훨씬 높게 유지할 수 있을 것으로 보인다.

그림 II-8 북한 연령별 인구 전망 (중위)

(단위: 만 명)



자료: <그림 II-1> 자료와 같음.

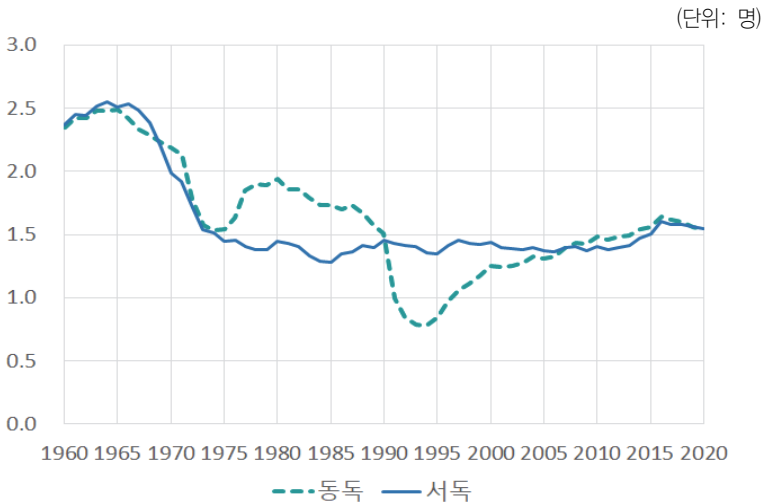
3. 통일한국 인구변동 전망

미래 어느 시점에서 남북한 통일이 이루어진다면 어떻게 될까? 그 때에도 남북한 인구는 앞에서 본 시나리오에 따라 변동할까? 아마도 그렇지 않을 가능성이 크다. 이 연구에서 가정하 대로 북한 정권이 무너진 후 남한 주도로 통일이 이루어진다면, 북한은 체제전환과 경제통합으로 심대한 사회적 변화를 경험함과 동시에 장기적으로 고도성장을 성취할 가능성이 크다. 그 경우 출산율과 기대수명의 경로가 변해 북한의 인구동태는 앞에서 본 전망과 상당히 달라질 수 있다. 반면 남한 사회가 받을 충격은 북한에 비하면 크지 않을 것이며, 따라서 인구동태에도 큰 변화는 없을 것으로 예상된다. 이런 예측을 뒷받침할 중요한 실마리는 독일 통일 사례에서 찾을 수 있다.

가. 독일 통일 사례

통일에 따라 동독과 서독의 출산율과 기대수명은 어떻게 달라졌을까?^{15/} 합계출산율 추세를 나타낸 <그림 II-9>를 보면, 통일 이전에 서독보다 높았던 동독의 출산율은 통일 시점부터 몇 년간 급전직하했다가 그 후 점차 회복되어 결국 서독과 비슷해진 것으로 나타난다. 통일 직후 동독 출산율의 대폭 하락은 동독의 젊은 여성들이 대거 서독으로 이주한 데다 체제전환과 통일의 충격으로 미래가 불확실해지면서 결혼과 출산을 미룬 데 따른 현상으로 해석된다. 반면 서독의 출산율은 통일 이후에도 비슷한 수준을 유지했다.

그림 II-9 동서독 합계출산율 추세



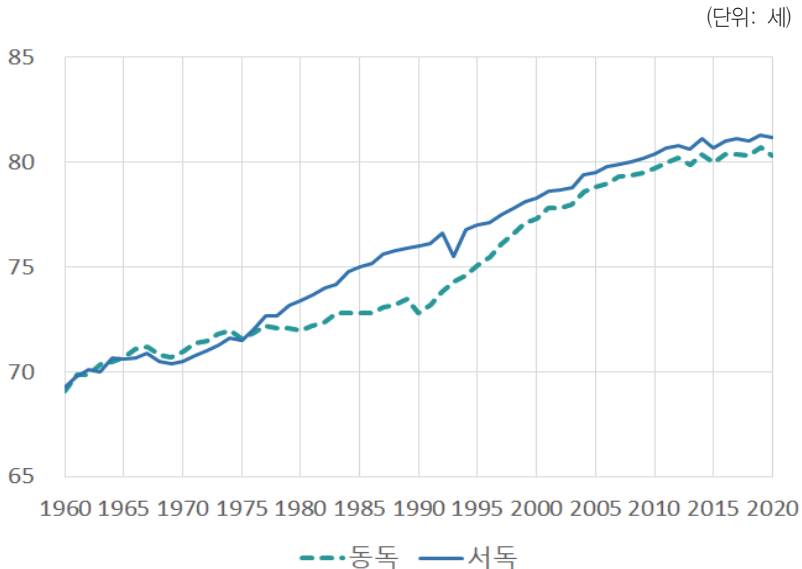
주: 1990년 이후 동독은 베를린을 제외한 수치임.

자료: 1960~2017년은 Human Fertility Database, Germany, Period total fertility rates (https://www.humanfertility.org) (Accessed February 26, 2024). 2018~2020년은 Statistisches Bundesamt (German Federal Statistical Office), Population Statistics, Total Period Fertility Rate. (https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Births/Tables/birth-rate.html) (Accessed February 26, 2024).

^{15/} 통일 이후 독일의 인구변동에 대해 더 상세한 내용은 최지영, “독일통일을 통해 본 남북한 인구통합 전망” 참조.

한편, <그림 II-10>에서 보듯이 통일 이전 서독보다 한결 낮았던 동독의 기대수명은 통일 직후부터 빠르게 상승해 서독 수준에 가까워진 것으로 나타난다. 동독 기대수명의 상승은 통일 이후 서독의 발전된 사회보장제도 혜택이 동독에 적용된 데다 서독의 지원으로 의료시설 현대화가 이루어진 덕분이었다. 서독의 기대수명 상승 추세는 통일 이후에도 계속 이어져서 통일의 영향은 별로 받지 않았던 것으로 보인다.

그림 II-10 독일 기대수명 추세



자료: Marc Luy, Lebenserwartung in Deutschland. <<https://lebenserwartung.info/Lebenserwartung>> (Accessed February 26, 2024).

독일 사례에서 또 하나 눈여겨보아야 할 것은 동서독 인구비율이다. <표 II-7>에서 보듯이 1990년 통일 당시 서독 인구는 약 6,400만 명, 동독 인구는 약 1,600만 명으로 서독 대 동독 인구비율은 4 대 1 정도였다. 이는 2 대 1 정도인 남북한 인구비율의 2배에 해당한

다. 이처럼 서독 인구가 동독 인구를 크게 압도했기 때문에 통일 이후 서독 주도로 경제·사회 통합을 추진하기가 상대적으로 쉬웠고 통일비용도 감내할 만한 수준으로 억제할 수 있었다. 한편, 통일 이후 독일에서는 서독으로 이주한 동독 주민이 동독으로 이주한 서독 주민보다 훨씬 많았던 데다, 옛 소련과 동유럽의 독일계 주민을 포함한 외국 이주민이 많이 유입되면서 서독 주민은 증가한 반면 동독 주민은 감소해 서독 대 동독 인구비율(2001년 이후 베를린 제외)은 2010년대에는 5 대 1 이상으로 더 벌어졌다.

표 II-7 통일 이후 동서독 인구 변화

(단위: 만 명, 배)

		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
인구	서독	6,373	6,634	6,714	6,570	6,543	6,606	6,699
	동독	1,603	1,548	1,512	1,334	1,287	1,260	1,250
	베를린	-	-	-	340	346	352	366
	독일 전체	7,975	8,182	8,226	8,244	8,175	8,218	8,316
인구비율 (서독/동독)		4.0	4.3	4.4	4.9	5.1	5.2	5.4

주: 1990~2000년 자료에서는 서베를린과 동베를린을 각각 서독과 동독에 포함. 2001년 이후 자료에서는 베를린을 서독 및 동독에서 분리해 별도 집계.

자료: Statistisches Bundesamt(German Federal Statistical Office), Population by territory and average age. <<https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/Tables/population-by-territory-and-average-age.html>> (Accessed February 26, 2024).

나. 통일 이후 북한 인구변동 전망

독일 통일 사례에서 짐작할 수 있듯이 통일이 되면 북한에서도 출산율은 하락하고 기대수명이 상승하면서 인구동태가 상당히 달라질 가능성이 높아 보인다. 통계청 북한 인구 추계를 담당할 연구진은

이를 고려해 통일이 이루어질 경우(2030년 통일 가정) 북한 인구를 별도로 추계했는데, 여기에 그 결과를 소개한다.^{16/17/}

통일 시 북한 인구추계를 위한 기본 가정은 다음과 같다. 첫 번째 가정은 북한의 합계출산율이 <표 II-8>과 같이 하락한다는 것이다. 2030년 통일이 이루어질 경우 그 전에 이미 북한 정권 붕괴에 따른 사회적 혼란으로 2029년부터 출산율이 떨어지기 시작하고 2030년 대에 1.1 근방까지 내려갔다가 2040년대 이후 약간 회복되지만 그래도 1.3 아래의 초저출산 수준을 유지한다는 것이다. 동독의 출산율은 장기적으로 통일 이전 상태로 회복되었지만 북한의 경우는 그렇지 않을 가능성이 큰데, 이는 통일에 따라 북한 사회가 남한과 비슷하게 개조되면서 북한 역시 남한과 비슷한 초저출산 사회가 될 것으로 전망되기 때문이다.

두 번째 가정은 통일 시 북한 기대수명이 <그림 II-11>과 같이 상승한다는 것이다. 통일 전후의 혼란기에는 약간 떨어지지만 그 후 크게 상승한다는 시나리오다. 단, 서독 수준에 근접해 가는 동독과 달리 북한의 기대수명은 장기적으로도 남한보다 훨씬 낮은 수준에 머무를 것으로 보인다. 다음 절에서 보겠지만 통일 이후 북한이 고도성장한다 하더라도 남북한 소득격차는 매우 클 것이기 때문이다.

16/ 김형석 외, 『북한 인구추계 모형개발 및 분석 연구 사업』, pp. 156~157; p. 163; pp. 186~188. 이 보고서에 실려 있는 통일 시 북한 인구 추계 결과는 잠정치인데, 연구진은 나중에 이 결과를 약간 수정한 최종치를 산출했다. 따라서 본 과제에 나오는 통일 시 북한 인구는 김형석 외, 위의 책, pp. 186~188 및 p. 260 부록표 40에 실려 있는 숫자와 약간 다르다. 최종 추계자료를 제공해 주신 김형석 아태연구원 원장께 감사드립니다.

17/ 이 추계에서는 남한 인구변동은 통일의 영향을 받지 않는다고 가정했다. 이는 독일 통일의 경우 서독의 인구변동 추세가 별 영향을 받지 않았음을 고려한 가정이다. 남한의 경우 통일의 영향을 받을 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 그 영향의 방향과 크기를 가늠할 만한 뚜렷한 근거를 찾기는 어려우므로 영향을 받지 않는다는 가정을 유지한다.

표 II-8 2030년 통일 시 북한 합계출산율 변화 가정

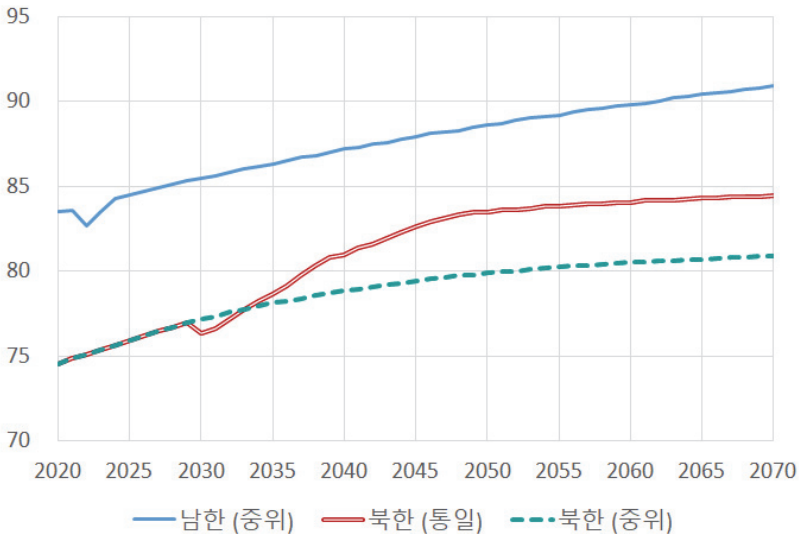
(단위: 명)

	2029	2030	2032	2035	2040	2045	2050~
북한 (중위)	1.57	1.57	1.56	1.54	1.51	1.49	1.47
북한 (통일)	1.42	1.29	1.13	1.09	1.25	1.26	1.26
남한 (중위)	0.78	0.82	0.88	0.99	1.05	1.06	1.08

자료: 남한(중위), 북한(중위) 자료는 <그림 II-2>와 같음. 북한(통일) 자료는 김형석 외, 『북한 인구추계 모형개발 및 분석 연구 사업』 (대전: 아태인구연구원, 2022), p. 156.

그림 II-11 2030년 통일 시 북한 기대수명 변화 가정

(단위: 세)



주: 북한 자료는 남녀 기대수명의 평균값
 자료: 남한(중위)과 북한(중위) 자료는 <그림 II-3>과 같음. 북한(통일) 자료는 김형석 외, 『북한 인구추계 모형개발 및 분석 연구 사업』, p. 163.

<표 II-9>는 이상의 가정에 따른 통일 시 북한 인구 추계 결과를 앞에서 본 중위 시나리오와 비교한 것이다. 먼저 총인구는 큰 차이가 나지 않아서 2070년까지 중위 추계 대비 80만 명 정도만 줄어드

는 것으로 나타난다. 이는 출산율 하락에 따른 인구 감소 효과를 기대수명 상승이 어느 정도 상쇄하기 때문이다. 하지만 고령화 수준(65세 이상 인구 비중)은 상당히 많이 변하게 된다. 현 체제 유지 가정 하의 중위 시나리오에서는 2070년 고령인구 비중이 28.4%이지만 통일 시에는 이보다 5.5% 포인트나 높은 33.9%로 나타난다. 출산율 하락과 기대수명 상승 두 가지 요인이 모두 고령화 수준을 높이는 방향으로 작용하기 때문이다.

표 II-9 2030년 통일 시 북한 인구 전망

(단위: 만 명, %, %p)

	시나리오별 인구 (만 명)			시나리오별 65세 이상 인구 비중 (%)		
	현 체제 유지	통일	격차	현 체제 유지	통일	격차 (%p)
2030	2,623	2,620	-3	14.0	14.0	0.0
2040	2,627	2,564	-63	20.6	21.3	0.7
2050	2,550	2,501	-49	22.5	24.7	2.2
2060	2,411	2,363	-48	25.7	29.4	3.7
2070	2,248	2,164	-84	28.4	33.9	5.5

자료: 김형석 외, 『북한 인구추계 모형개발 및 분석 연구 사업』, p. 186. 통일 시나리오 추계치는 나중에 약간 수정된 자료임(김형석 아태인구연구원 원장 제공).

이번에는 2030년 통일 시 북한 인구 추계를 활용해 통일한국 인구 구조가 어떻게 될지 전망해 보자. <표 II-10>에서 보듯이 통일한국 총인구는 2030년에서 2070년 사이에 2천만 명 가까이 줄어들고 생산연령인구(15~64세 인구) 비중은 약 3분의 2에서 2분의 1 정도까지 떨어진다. 고령인구(65세 이상 인구) 비중은 20%를 조금 넘는 수준에서 가파르게 상승해 2070년에는 40%를 넘게 된다. 앞 절에서 보았던 남북한 인구 감소 및 고령화 추세가 통일 이후 북한 고령화가 더 빨라짐에 따라 더욱 심화된다는 결론이다. 남북한 인구비율은 조

금 덜 하락하지만, 아무튼 상당히 하락하며 생산연령인구의 남북한 비율은 더 많이 하락한다는 결론은 그대로 유지된다.

표 II-10 2030년 통일 시 남북한 총인구 및 주요 연령대별 인구 비중 전망

(단위: 만 명, %, 배)

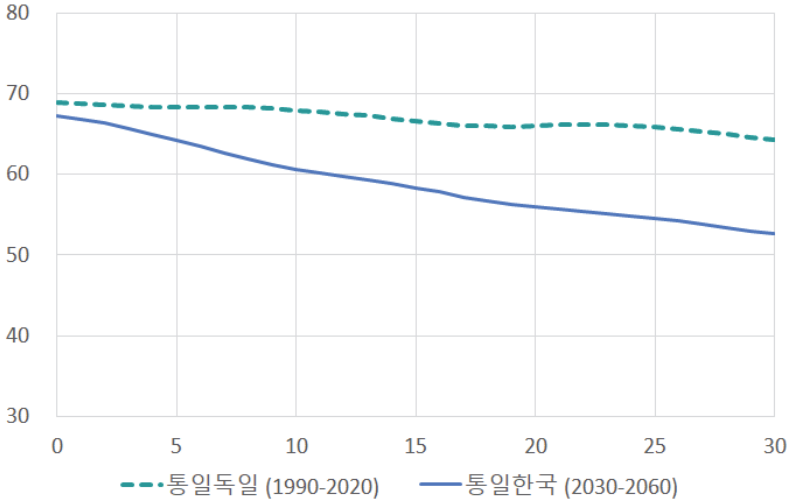
		2030	2040	2050	2060	2070	
남한 (중위)	총인구	5,131	5,006	4,711	4,230	3,718	
	비중	15-64세	66.6	58.0	51.9	48.9	46.0
		65세 이상	25.3	34.3	40.1	44.2	47.5
북한 (통일)	총인구	2,620	2,564	2,501	2,363	2,164	
	비중	15-64세	68.7	65.8	63.6	59.2	56.6
		65세 이상	14.0	21.3	24.7	29.4	33.9
통일한국	총인구	7,751	7,570	7,212	6,593	5,882	
	비중	15-64세	67.3	60.6	55.9	52.6	49.9
		65세 이상	21.5	29.9	34.8	38.9	42.5
인구 비율 (남한/ 북한)	총인구	1.96	1.95	1.88	1.79	1.72	
	15-64세	1.90	1.72	1.54	1.48	1.40	
	65세 이상	3.54	3.14	3.06	2.69	2.41	

자료: 남한(중위)은 <그림 II-1> 자료와 같음. 북한(통일) 및 통일한국 자료는 김형석 아태인구연구원 원장 제공 자료에 따라 필자 계산.

통일한국의 인구구조는 대한민국이 통일과정에서 독일보다 더 큰 어려움에 직면할 가능성이 큼을 시사한다. 간단히 말하면 생산연령 인구 비중은 높을수록 좋고 고령인구 비중은 낮을수록 좋은데, 저출산·고령화로 생산연령인구 비중은 하락하고 고령인구 비중은 상승해 통일 이후 경제여건이 불리해질 것으로 전망되기 때문이다.

그림 II-12 15~64세 인구 비중: 통일독일과 통일한국

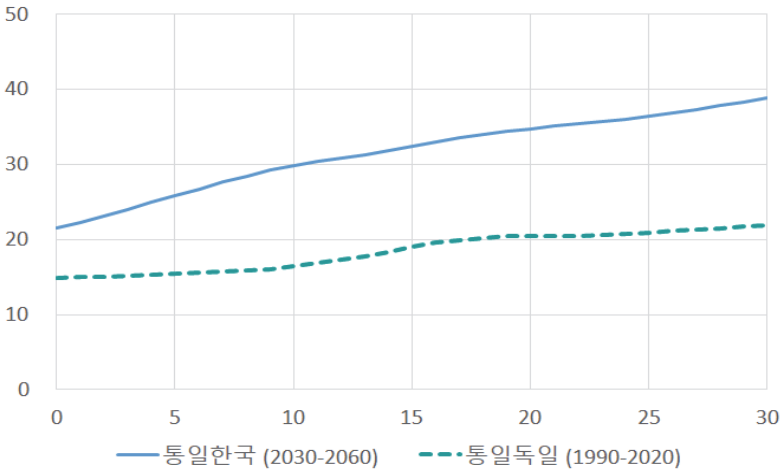
(단위: %)



자료: 통일한국은 <표 II-10>과 같음. 독일 자료는 UN, World Population Prospects 2022, <<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>> (Accessed January 17, 2024).

그림 II-13 65세 이상 인구 비중: 통일독일과 통일한국

(단위: %)



자료: <그림 II-12>와 같음.

<그림 II-12>와 <그림 II-13>에서 보듯이 통일 이후 독일 인구 구조도 고령화되었지만 그 속도는 느린 편이었다. 30년 동안 생산연령인구 비중은 69.0%에서 64.3%로 약 5% 포인트 하락했고 고령인구 비중은 14.9%에서 22.0%로 약 7% 포인트 상승했다. 이와 달리 2030년 통일이 이루어질 경우 2060년까지 30년 동안 통일한국의 생산연령인구 비중은 67.3%에서 52.6%로 무려 15% 포인트나 하락하고 고령인구 비중은 21.5%에서 38.9%로 17% 포인트 이상 상승할 것으로 전망된다.

이는 남한 출산율이 너무 낮은데다 북한까지 덩달아 낮아져 통일한국의 저출산·고령화가 통일독일보다 훨씬 빨리 진행될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 통일한국의 총부양비는 통일독일보다 더 높은 수준에서 출발하게 될 뿐 아니라 시일이 흐름에 따라 급속히 상승해 인력부족과 사회보장 부담 상승이라는 부정적인 결과를 초래할 것으로 전망된다. 더욱이 남북한 인구비율이 동서독보다 훨씬 낮다는 점도 통일 여건을 좋지 않게 만드는 요인이 될 수 있다. 특히 생산연령인구의 남북한 비율은 총인구의 남북한 비율보다 훨씬 더 많이 떨어지게 되는데, 이로 인해 통일한국에서 남한이 정치, 경제, 사회, 문화적으로 주도성을 발휘하기가 점점 어려워질 가능성이 없지 않다.

4. 통일에 대한 시사점

남북한의 급속한 인구변동은 통일여건과 과정에 대단히 큰 영향을 미칠 중요한 변수로 등장하고 있다. 이는 독일 통일, 사회주의 체제 붕괴, 북한 경제난으로 통일에 대한 기대와 관심이 높았던

1990년대에는 생각지 못했던 새로운 상황이다. 앞에서 보았듯이 통일 이후 동서독의 인구변동은 점진적이었기 때문에 통일과정에 미친 영향은 그리 크지 않았다. 이와 달리 남북한의 인구변동은 통일에 대해 여러 가지 중요한 시사점을 던져준다.

첫째, 남한 사회는 과거에 생각했던 것보다 통일의 영향을 훨씬 크게 받게 될 것으로 전망된다. 남북한 모두 저출산·고령화를 경험하고 있지만, 남한의 인구감소와 고령화 속도가 북한보다 빠르기 때문에 남북한 인구비율(=남한인구/북한인구)은 장기적으로 하락하게 된다. 바꿔 말하면 통일이 늦어질수록 남한 주민이 통합 대상으로 삼아야 할 북한 주민의 수는 상대적으로 점점 늘어나게 되며, 그만큼 통일에 따른 사회적 변화는 더욱 심대해질 것이다. 더욱이 은퇴 이전 현역세대에 국한해서 보면 남북한 인구 격차는 더 줄어든다.

둘째, 통일한국은 세계 최고 수준의 초고령 사회가 될 가능성이 클 것으로 전망된다. 남한은 통일 여부와 상관없이 그렇게 되며, 통일이 되면 북한도 출산율은 떨어지고 기대수명은 상승하면서 고령화 수준이 더 올라갈 가능성이 크다. 고령화에 따른 생산연령인구 비율 하락과 부양비 상승은 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 되고 사회보장 부담은 그만큼 더 늘어나게 된다. 통일 이후에도 오랫동안 북한은 저소득 지역으로 남을 가능성이 높으므로 남한 현역세대는 고령인구와 저소득 북한 주민을 위한 이중의 사회보장 부담을 감당해야 한다는 점에서 문제는 더 심각해진다.

셋째, 통일이 되면, 북한 주민 상당수가 남한 노동시장에 유입되면서 남한의 심각한 인력부족 문제를 완화하는 데 큰 도움을 줄 가능성이 생긴다. 저출산·고령화로 남한의 경제활동인구와 취업인구는 장기적으로 계속 줄어들고, 이로 인해 외국인 이주민을 수용해야 할 필요성은 커질 것으로 전망된다. 이런 상황에서 통일이 되면 언어적

· 문화적 동질성이 높은 북한 주민이 외국인에 대한 유력한 대안이 될 수 있다. 북한도 고령화가 진행되므로 북한 주민 유입이 인력부족 문제를 완전히 해결해 주기는 어렵겠지만, 북한의 생산연령인구 비중은 남한보다는 훨씬 높으므로 남북한 노동시장 통합으로부터 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있다. 고령화가 경제성장에 미치는 부정적 영향을 노동시장 통합에 따른 효율적 인력배치로 일부 상쇄할 가능성이 생긴다는 것이다.

결론적으로 저출산·고령화가 진행되는 가운데 통일이 이루어진다면, 통일의 비용과 편익 모두 과거에 생각했던 것보다 훨씬 커질 가능성이 높아 보인다. 노동시장 통합이 남한 인력부족 문제를 완화하면서 통일한국 경제성장에 도움이 될 가능성이 생기는 반면, 고령화와 통일에 따른 사회보장 부담이 커지는 문제점도 함께 나타날 것이다. 편익을 극대화하고 비용을 억제하기 위한 지혜로운 통일정책이 요구된다.

Ⅲ. 통일 이후 북한 주민 남하 이주 관련 대책

김석진 (통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

통일 이후 북한 주민 남하 이주 관련 대책

1. 통일과 이주 문제

언젠가 급진적 방식으로 통일이 이루어지면 많은 북한 주민이 남한으로 이주하려 할 가능성이 크다. 2절에서 살펴보겠지만 독일의 경우 공식 통일 시점인 1990년 10월보다 앞선 1989년 11월 베를린 장벽 붕괴 직후부터 동독 주민은 자유롭게 서독으로 이주할 수 있었다. 통일한국에서도 독일처럼 즉시 이주를 자유화해도 괜찮을까?

남북한이 한 나라로 통일되면 당연히 그렇게 해야 할 것 같지만, 문제는 그리 간단치 않다. 통일 당시 동서독에 비해 오늘의 남북한은 경제적 격차와 사회·정치·문화적 이질성이 훨씬 더 커서 이주 자유화에 따른 부작용이 심할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 동독 인구가 서독의 4분의 1밖에 되지 않았던 데 비해 북한 인구는 남한의 2분의 1이나 된다는 점도 부담을 느끼게 하는 요인이다.

이 때문에 통일방안에 대한 대표적 연구들은 통일 이후에도 일정 기간 북한 주민의 남하 이주를 통제할 필요가 있다는 의견을 표명해 왔다. 예를 들어 민준규·문성민(2016)에 의하면, “경제통합 연구자들 간에는 남북한의 노동시장을 상당 기간 분리할 필요성이 있다는 점에 대해 대체로 견해가 일치하고 있는 것으로 보인다. 이들은 남북 간 생산성 및 임금격차가 극심한 상황에서 노동시장을 즉시 통합

할 경우 남북한 지역경제에 미치는 충격이 클 뿐만 아니라 사회·정치적 혼란으로 비화되면서 감당하기 어려운 통일비용을 초래할 수 있다는 점을 주요 근거로 제시하고 있다.”^{18/}

같은 맥락에서 한국개발연구원, 대외경제정책연구원, 한국보건사회연구원 등 주요 국책 연구기관들은 통일 이후에도 남북한 경제를 한시적으로 분리운영하면서 북한 주민의 남하 이주를 제한하는 방안을 제안한 바 있다.^{19/} 이들 연구는 분리운영 기간을 10년으로 상정하고 있지만, 10년은 남북한 간 소득격차와 사회적 이질성을 해소하기에 너무 짧은 기간이어서 과연 10년 후에는 이주를 자유화해도 좋은지 의문이 제기될 수밖에 없다. 통일비용·편익에 대한 대표적 연구들에서도 북한 주민의 대규모 남하 이주를 계산에 넣지 않았는데, 이는 암묵적으로 이주 통제를 가정한 것이나 다름없는 일이라 할 수 있다.^{20/}

한편, 2017년 경제·인문사회연구회 협동연구 『통일한국의 경제정책』 시리즈에서는 이주 자유화를 가정했으나, 이는 정치적·헌법적 이유로 이주 제한이 어려울 경우를 상정한 것이었으며, 그 경우에도 경제적 유인책을 써서 이주를 억제하는 것이 바람직하다고 주장했다.^{21/} 북한의 체제이행과 남북한 경제통합 시나리오를 검토한

18/ 민준규·문성민, “통일 시나리오 논의의 틀: 북한경제의 이행·발전 방식 및 남북한의 국가결합 유형을 중심으로,” 『통일과 법률』, 25호 (2016), p. 70.

19/ 조동호, “북한특구의 노동시장 운영방안,” 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』 (서울: 한국개발연구원, 2012), pp. 59~110; 임수호 외, 『통일 후 남북한 경제 한시분리운영방안: 경제적 필요성과 법적 타당성』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), pp. 40~46; 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제』 (세종: 한국보건사회연구원, 2016), pp. 31~35, pp. 45~50.

20/ 안종범 외, “통일재원 마련방안 연구” (통일부 정책연구용역 보고서, 2011.11.); 국회예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』 (서울: 국회예산정책처, 2014).

21/ 김석진 외, 『통일한국의 경제정책: 경제통합 시나리오와 성장 전망』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2017), pp. 17~26; pp. 94~126.

김병연과 제라르 롤랑의 연구에서도 대규모 이주를 피하기 위한 경제적 억제 정책이 필요하다고 보았다.^{22/} 이런 견해 역시 정치적·헌법적 문제만 해결할 수 있다면 사회경제적으로는 이주를 제한하는 것이 바람직하다는 뜻이 된다.

하지만 노동시장 통합에 대한 이런 부정적 견해는 남한 인력부족 문제가 가시화되지 않은 2010년대에 제출된 것으로, 저출산·고령화에 따른 장기적 전망을 고려하지 않았다는 문제점이 있다. 앞으로 남한에서는 생산연령인구가 지속적으로 감소함에 따라 외국인 이주민을 받아들여야 할 필요성이 커질 것으로 보이며, 통일이 이루어질 경우 언어가 통하고 문화적 동질성이 높은 북한 주민이 외국인보다 더 나은 대안이 될 가능성이 있다. 또한 주요 선진국의 경험을 살펴보면, 이주민 유입이 미치는 부정적 영향은 흔히 우려하는 것보다는 훨씬 작았던 것으로 나타난다. 물론, 북한 주민이 단기간에 대규모로 이주할 경우 사회문화적 갈등이나 주거·교통·교육·의료 여건 악화 등 작지 않은 부작용이 생길 수도 있으므로 질서정연한 이주를 유도하기 위한 대책은 여전히 필요할 수 있다. 이 장에서는 이상의 여러 측면을 함께 고려해 북한 주민 남하 이주 관련 정책에 대한 균형적 접근을 시도한다.

22/ Byung-Yeon Kim and Gerard Roland, "Scenarios for a Transition to a Prosperous Market Economy in North Korea," *International Economic Journal*, Vol. 26, No. 3 (2012), pp. 511~539.

2. 이주의 사회경제적 영향: 해외 실태

가. 주요 선진국 및 독일의 이주민 유입 실태

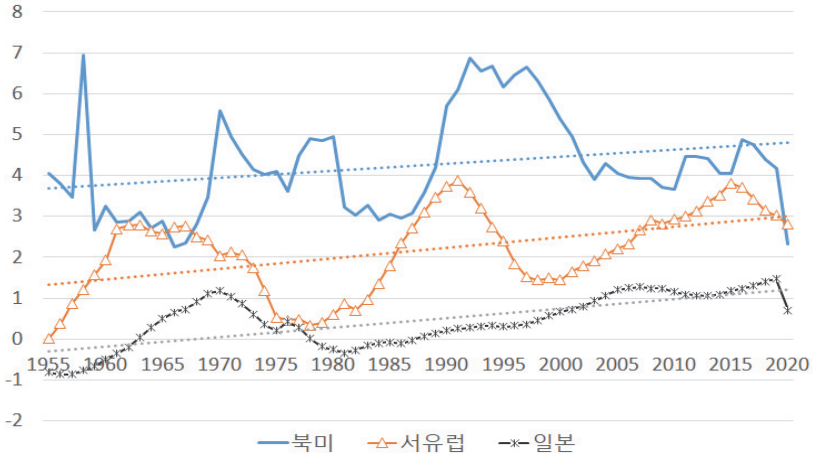
통일 이후 남북한 간 이주 문제와 관련해서는 선진국의 이주민 유입 경험을 살펴볼 필요가 있다. 남북한 사람들이 같은 민족이라는 점만 제외하면, 남북한 간 이주는 선진국과 개도국 간 이주와 비슷한 성격을 지니기 때문이다. 통일 이후 동서독 간 이주는 같은 민족끼리의 통합이라는 점에서는 더 좋은 참고 사례이지만, 동서독 간 소득격차가 남북한보다 훨씬 작았다는 중요한 차이점이 있다.

먼저 주요 선진국의 이주민 유입 경험을 살펴보자. <그림 III-1>에서 보듯이 북미(미국과 캐나다)와 서유럽 선진국은 20세기 중반 이후 줄곧 유출 이주민보다 유입 이주민이 더 많은 순(純)유입 상태를 유지해 왔다. 북미의 순유입 이주민 수는 인구 1천 명 당 연간 3~7명, 서유럽은 연간 0~4명 정도로 북미의 이주민 유입이 훨씬 활발했으나 최근에는 서유럽의 이주민 유입 규모가 증가하면서 두 지역 간 격차가 많이 좁혀졌다. 반면 일본은 이주민 유입에 소극적이어서 최근에도 연간 순유입 이주민 수는 인구 1천 명당 1~2명 정도에 불과했다.

인구 천 명당 연간 몇 명 정도만 순유입되었다면 이주민 수가 얼마 안 될 것 같지만, 장기적으로 누적되면 제법 큰 규모에 이르게 되며, 총유입 이민자는 순유입 이민자보다 훨씬 많다. <표 III-1>에서 보듯이 오늘날 주요 선진국의 총인구에서 이주민이 차지하는 비중은 대부분 10%를 훨씬 넘고 캐나다는 20% 근방이며 이주민을 가장 많이 받아들인 호주는 30%를 넘는다. 또 이주민 유입이 계속됨에 따라 이주민 비중 역시 꾸준히 상승하는 추세를 보이고 있다.

그림 III-1 주요 선진국의 연간 순유입 이주민 수

(단위: 인구 일천 명당 유입 이주민 수)



주: 연도별 순이주율 (net migration rate, per 1,000 population).

자료: UN, World Population Prospects 2024. (<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>) (Accessed September 6, 2024).

〈표 III-1〉에 나오는 이주민은 유럽과 미국의 경우 ‘외국 출생 인구(foreign-born population)’를 가리키는 것으로 이주민 1세대만 포함한 것이다. 이들이 이주해온 후 낳은 후손까지 포함하면 이주민 비중은 훨씬 더 높아진다.^{23/} 이주민을 별로 받아들이지 않은 예외 사례도 볼 수 있는데, 이주민 비중이 각각 2%대와 3%대에 머문 일본과 남한이 대표적이다.

^{23/} 예를 들어 미국의 총인구 대비 ‘외국 출생 인구’ 비중은 2016년 현재 13.5%이지만, 20세기 후반 이후 이주민의 대다수를 차지하는 히스패닉과 아시아계 인구 비중은 각각 17.8%와 5.7%였던 것으로 조사되었다. 20세기 후반 이후 들어온 이주민 집단이 미국 인구의 약 4분의 1을 점하고 있다는 뜻이다. 또한 히스패닉과 아시아계 인구 비중은 2060년에는 각각 27.5%와 9.1%로 더욱 상승할 것으로 전망되었다. Jonathan Vespa, Lauren Medina, and David M. Armstrong, “Demographic Turning Points for the United States: Population Projections for 2020 to 2060,” U.S. Census Bureau (February 2020), p. 7. (<https://www.census.gov/library/publications/2020/demo/p25-1144.html>) (Accessed April 30, 2024).

표 III-1 주요 선진국과 남한의 총인구 대비 이주민 비율

(단위: %)

	호주	캐나다	독일	미국	영국	프랑스	이탈리아	일본	남한
1990	23.3	15.7	7.5	9.2	6.4	10.4	2.5	0.9	0.1
2000	23.1	18.0	11.0	12.4	8.0	10.6	3.7	1.3	0.5
2010	26.6	19.8	12.1	14.3	11.2	11.6	9.8	1.7	1.9
2020	30.1	21.3	18.8	15.3	13.8	13.1	10.6	2.2	3.4

주: 이 자료에서 '이주민(migrant)'은 남한과 일본에서는 외국 국적자, 나머지 나라에서는 '외국 출생 인구(foreign-born population)'를 가리킴.

자료: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, International Migrant Stock 2020. <<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>> (Accessed April 9, 2024).

이들 이주민 중에는 다른 선진국에서 온 사람들도 상당수 있지만, 그보다는 개도국에서 온 이주민이 훨씬 더 많다. <표 III-2>에서 보듯이 북미(미국과 캐나다)로 유입된 이주민 중 선진국(고소득국) 출신은 약 20%에 불과하며 나머지는 중진국(중상소득국 및 중하소득국)과 후진국(저소득국) 출신이다. 서유럽의 경우 유럽연합 내 이주가 자유롭기 때문에 선진국 출신(주로 유럽 내 이주민)이 상당히 많지만, 그래도 개도국 출신 비중이 더 높다. 요컨대 구미 선진국 대부분은 아시아, 중남미, 아프리카 등 개도국 출신 이주민이 적지 않은 비중을 차지하는 다민족국가로 변신하고 있는 중이다. <표 III-2>에서 알 수 있는 한 가지 더 중요한 사실은 저소득국이 아니라 중진국, 특히 중상소득국이 이주민을 가장 많이 배출하는 지역이라는 것이다.

표 III-2 북미와 서유럽으로 유입된 이주민의 출신국별 구성 비율 (2020년)

(단위: %)

	소득수준별				대륙별						
	고 소득국	중상 소득국	중하 소득국	저 소득국	아프 리카	아시아	유럽	중남미	북미	오세아 니아	기타
북미	19.9	44.0	25.5	3.7	5.6	29.9	11.7	43.5	1.9	0.6	6.9
서유럽	41.5	29.2	20.0	7.6	18.3	25.7	49.7	3.3	1.2	0.2	1.7

주: 소득수준별 출신국 구성 비율의 합계는 분류기준 상의 문제점 때문에 100%에 다소 미달. 대륙별 출신국 구성 비율 합계는 100%.

자료: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, International Migrant Stock 2020. <<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>> (Accessed April 9, 2024) 자료를 이용해 필자 계산.

왜 대다수 선진국은 이주민을 이처럼 많이 받아들였을까? 기본적인 이유는 노동공급 부족과 이에 따른 이주민 노동자에 대한 수요 증가에서 찾을 수 있다.^{24/} 구미 선진국은 일찍부터 고령화가 시작되어 현지인의 고령인구 비중은 꾸준히 상승하고 있었고 생산연령인구 비중은 낮은 편이었다. 다른 한편, 교육 및 소득수준이 올라가고 복지국가 체제가 갖춰짐에 따라 현지인들이 저임금·저숙련 일자리를 기피하는 현상이 나타나 이들 직종을 중심으로 이주민 노동자에 대한 수요가 계속 증가했다. 여성 경제활동 참가가 활발해지면서 전통적 가사노동이 상품화되고 이에 따라 서비스 부문 일자리가 크게 팽창한 것도 이주민 노동자 수요가 증가한 중요한 원인 중 하나였다. 이에 따라 대부분 선진국은 개도국 출신 이주민의 합법적 유입을 확대하거나 계속 허용하는 방향으로 이민정책을 추진해 왔으며, 불법 체류자에 대한 단속에도 소극적인 편이었다.^{25/}

24/ Hein de Haas, *How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics* (London: Viking, 2023), pp. 109~125.

25/ *Ibid.*, pp. 249~265. 국가별 이민정책에 대해 더 상세한 내용은 강동관 외, 『주요국가

또 하나 눈여겨보아야 할 것은 통일 이후 독일의 이주민 유입 경험이다. <표 III-3>에서 보듯이 1989년에서 2022년까지 동독에서 서독으로 약 500만 명, 서독에서 동독으로 약 300만 명이 이주해 서독으로의 순(純)유입 이주민은 약 200만 명에 달했다. 정확히 특정하기는 어려우나 서독에서 동독으로의 이주민 중 절반 이상은 동독에서 서독으로 왔다가 다시 동독으로 돌아간 사람들로 추정된다.^{26/} 또 서독으로의 이주는 통일 초기 5~6년에 집중되었으며 그 후로는 이주자 수가 크게 감소했다. 이는 통일 초기 서독 대비 50% 이하였던 동독의 소득수준이 1990년대 중반 이후 70% 이상으로 상승해 이주의 경제적 유인이 빠르게 줄어들었기 때문이다.^{27/}

통일 이후 독일에는 동독 주민 외에도 많은 이주민이 유입되었다. 베를린 장벽이 무너지고 독일이 통일되던 시점은 옛 소련과 동유럽의 공산당 정권이 무너진 때이기도 했는데, 옛 소련과 동유럽(주로 폴란드)에는 독일계 동포가 많이 살고 있었고, 독일정부는 이들 중 독일로 귀환하고자 하는 사람들의 이주와 정착을 지원하는 정책을 폈다.^{28/} 그 결과 <표 III-3>에서 보듯이 1989년 이후 약 300만 명의 독일계 동포가 독일로 이주했다.

의 이민정책 추진체계 및 이민법』(고양: 이민정책연구원, 2017), pp. 1~258 참조.

26/ Matthias Rosenbaum-Feldbrgge, Nico Stawarz, and Nikola Sander, "30 Years of East-West Migration in Germany: A Synthesis of the Literature and Potential Directions for Future Research," *Comparative Population Studies*, Vol. 47 (2022), pp. 185~210.

27/ 김석진, "독일 통일 20년의 경제적 교훈과 시사점," 『KIET 산업경제』 9월호 (2010), pp. 53~68.

28/ 이규영, "독일의 동유럽·소련 재외동포정책," 『한·독사회과학논총』, 제10권 2호 (2000), pp. 29~64. 옛 소련·동유럽 거주 독일계 동포의 귀환은 그 이전에도 계속 이루어지고 있었지만, 이주 규모가 크게 늘어난 것은 1988년부터였다.

표 III-3 독일 통일 이후 이주민 유입 추이

(단위: 만 명)

	동서독 간 이주			옛 소련, 동유럽 출신 독일계 동포의 귀환 (D)	외국인 이주민 순유입 (E)	합계 (C+D+E)
	동독→서독 (A)	서독→동독 (B)	서독으로의 순유입 (C=A-B)			
1989~1994	146	37	109	167	215	491
1995~2000	83	57	27	83	52	162
2001~2005	81	47	34	36	59	129
2006~2010	64	43	22	2	37	61
2011~2015	52	46	6	2	287	295
2016~2022	64	64	0	5	417	421
합계	490	294	196	295	1,068	1,558

주: 동서독 간 이주자 수에서 1989~1990년은 베를린 포함, 1991~2022년은 베를린 제외. 자료: 독일연방통계청(Statistische Bundesamt Deutschland) 자료. 동서독 간 이주자 중에서 1989~1990년은 김창권, “독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점,” 『경상논총』, 제28권 1호 (2010), p. 35에서 재인용. 1991~2022년은 Statistische Bundesamt Deutschland, “Migration flows: East–West Migration” <<https://www.destatis.de/EN/Themes/Society–Environment/Population/Migration/east–west–migration.html>> (Accessed April 25, 2024). 옛 소련·동유럽 출신 독일계 동포 귀환자 중에서 1989년은 이규영, “독일의 동유럽·소련 재외동포정책,” 『한·독사회과학논총』, 제10권 2호 (2000), p. 42에서 재인용. 1990~2022년은 Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, “Spätaussiedler nach Herkunftsgebieten(1990–2022)” <<https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Fakt/M30–Spaetaussiedler–Herkunftslander–ab–1990.html>> (Accessed April 25, 2024). 외국인 이주민 순유입은 Statistische Bundesamt Deutschland, “Migration flows: Migration between Germany and foreign countries, 1950 to 2023.” <<https://www.destatis.de/EN/Themes/Society–Environment/Population/Migration/Tables/migration–year–01.html>> (Accessed April 25, 2024).

또한, 독일은 이미 1960년대부터 외국인 이주민을 많이 받아들이는 정책을 폈으며,^{29/} 통일 시점인 1980년대 말 이후만 따져도 최근까지 1천만 명이 넘는 외국인 이주민이 순유입되었다. 독일계 동포 귀환자와 외국인 이주민 중에는 동독 지역으로 들어온 사람들도 있

29/ 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계,” 『노동법논총』 제37집 (2016), pp. 111~158.

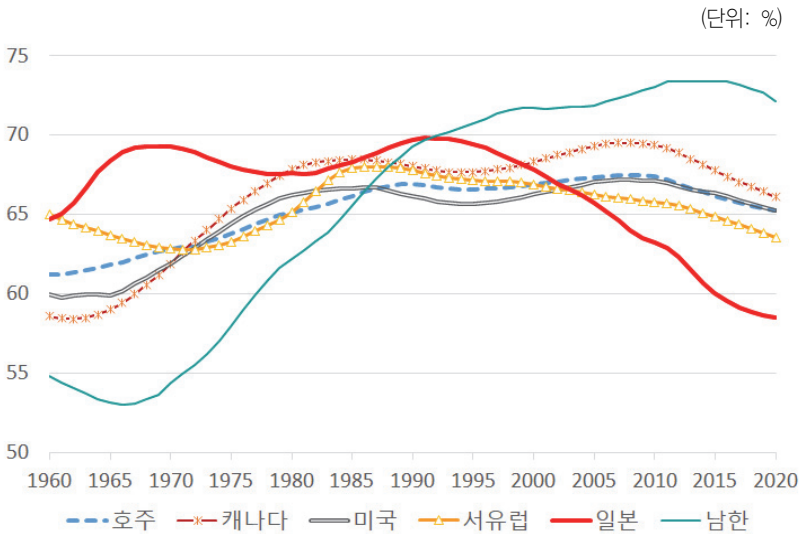
었지만, 대다수는 서독(과 베를린) 지역으로 들어온 것으로 추정된다. 결국 이들 여러 이주민 집단을 모두 합해보면, 1980년대 말 이후 30여 년 동안 무려 1,500만 명이 넘는 사람들이(아마도 대부분 서독과 베를린 지역으로) 유입되었음을 알 수 있다.

독일의 이주민 유입 경험에서는 두 가지 중요한 사실을 확인할 수 있다. 하나는 독일사회가 단기간 내에 대규모 이주민을 큰 무리 없이 수용할 수 있었다는 것이다. <표 III-3>에서 보듯이 독일(주로 서독)은 1980년대 말에서 1990년대 중반의 5~6년이라는 짧은 기간에 500만 명 가까운 사람들을 수용해냈다. 다른 하나는 많은 동독 주민 및 독일계 동포를 수용하면서도 외국인 이주민까지 함께 받아들였다는 것이다. 동독 주민 및 독일계 동포가 많이 유입된 후 1990년대 중반부터 외국인 이주민 유입은 소강상태를 보였지만 불과 15년 정도 지나자 다시 외국인 유입이 크게 증가했다. 이는 독일 노동시장에서 이주민 노동자에 대한 수요가 장기적·지속적으로 발생했고 그 규모도 매우 컸음을 의미한다.

선진국의 이주민 유입 경험에서 마지막으로 주목할 부분은 일본이라는 예외 사례이다. <그림 III-1>과 <표 III-1>에서 보듯이 구미 선진국은 빠르면 1950~60년대부터, 늦어도 1990년대 또는 2000년대부터는 외국인 이주민을 많이 받아들였는데 일본과 남한은 최근까지도 이주민 유입에 소극적인 편이었다. 남한의 이주민 유입이 제한적이었던 것은 쉽게 이해된다. <그림 III-2>에서 보듯이 남한의 생산연령인구 비중은 1970년대 이후 빠르게 상승했고 선진국으로 진입한 1990년대 후반 이후 최근까지도 높은 수준을 유지했다. 즉 아직까지는 인력부족 문제가 심각하지 않아 이주민 노동자에 대한 수요 역시 제한적이었다고 할 수 있다. 구미 선진국의 생산연령인구 비중은 낮은 편이었다가 점차 상승한 후 최근에는 하락세를 보이고

있는데, 오랜 저출산에도 불구하고 생산연령인구 비중이 이 정도 수준을 유지한 데에는 이주민 유입이 기여한 바가 컸다.

그림 III-2 주요 선진국과 남한의 15~64세 인구 비중



자료: 외국 자료(1960~2020)와 남한(1960~1969) 자료는 UN, World Population Prospects 2022. <<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>> (Accessed January 17, 2024). 남한(1970~2020) 자료는 <그림 II-1>과 같음.

구미 선진국에 비해 저출산·고령화가 늦게 시작되었으나 그 속도는 훨씬 빨랐던 일본의 생산연령인구 비중은 1990년대 초 이후 가파른 하락세를 보였다. 하지만 일본은 이주민을 별로 받아들이지 않는 정책을 고수했다. 주목할 점은 생산연령인구의 빠른 감소에도 불구하고 경제활동인구 및 취업인구는 대체로 안정적인 수준을 유지했다는 것이다. 즉 일본은 이주민 유입 대신에 경제활동참가율 및 고용률 제고로 인력부족 문제에 대응해 왔다. 하지만 이런 대책이 앞으로도 장기간 유효하리라고 보기는 어려우며, 일본도 결국 이주민을 더 많이 받아들이는 정책으로 전환할 가능성이 높아 보인다.

이 점은 남한 인력수급 전망과 관련해 3절에서 다시 살펴본다.

나. 국제 이주의 사회경제적 영향과 이주민 유입에 대한 여론

주요 선진국에서 이주민에 대한 정책은 정치적으로 큰 논란거리가 되는 사안이다. 인력수요를 충족하기 위해 개도국 이주민을 받아들이고 있지만 이주민 유입이 자국의 경제·사회에 미칠 부정적 영향을 우려하는 목소리도 만만치 않기 때문이다. 많은 우려가 제기되지만, 그 중 가장 중요한 것으로는 다음 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 노동시장에 미칠 부정적 영향이다. 이주민이 많이 유입되면 제한된 일자리를 둘러싸고 경쟁이 심해져 현지 노동자가 일자리를 잃거나 임금수준이 하락할 수 있다는 걱정이다. 둘째, 공공 서비스 및 사회보장 지출소요가 늘어나 재정여건이 악화될 수 있다는 우려이다. 선진국으로 들어오는 개도국 이주민 중에는 고임금, 고학력, 고숙련 인력도 있지만 대다수는 저임금, 저학력, 저숙련 인력이며, 이들은 해당 사회에서 저소득층을 형성할 가능성이 크다. 선진국의 복지국가 체제는 고소득층에서 저소득층으로 소득을 재분배하는 제도이므로 저소득 이주민이 많이 들어오면 공공 서비스 및 사회보장 지출소요가 늘어나고, 이는 결국 현지 시민에게 증세 부담으로 돌아올 수 있다는 것이다.

앞에서 보았듯이 주요 선진국은 오래 전부터 이주민을 받아들였고 이제는 이주민 집단이 무시할 수 없는 큰 비중을 차지하게 되었다. 그럼, 이주민 유입에 대해 흔히 제기된 이런 우려들은 실제 사실로 나타났을까? 세계 사회과학계에서 이제까지 나온 많은 연구들을 종합해 보면, 나라마다 시기마다 상황은 많이 다를 수 있으나 이주민 유입의 부정적 영향은 대체로 예상보다 훨씬 작았고 오히려 긍정적 영향이 컸던 경우도 많았다고 한다.^{30/}

왜 그럴까? 요점만 정리하면, 노동시장의 경우 이주민 유입에 따라 노동공급이 늘어날 뿐 아니라 경제규모가 커지면서 노동수요도 늘어나기 때문이다. 먼저 이주민도 소비를 해야 하므로 소비수요가 증가하면서 노동수요도 따라서 늘어난다. 또 이주민 인력이 공급되면서 영유아와 노인 돌봄을 비롯한 가사노동의 시장화가 가능해지자 현지인 여성의 경제활동 참가가 활발해지고 이들의 소득 증가에 따른 소비 증가가 또 다른 일자리 창출로 이어진다. 이주민이 저임금·저숙련 일자리를 채워주는 사이에 현지인은 임금과 숙련 수준이 더 높은 일자리로 상향 이동하는 경향도 나타난다.

재정과 관련해서는 이주민이 공공 서비스와 사회보장의 혜택을 받을 뿐만 아니라 이에 필요한 세금과 사회보험료의 납부자가 된다는 점이 중요하다. 저임금 인력 공급을 통해 저비용 사회보장 서비스가 가능해진다는 점도 플러스 요인이다. 또 사회보장 지출소요(연금과 건강보험)는 노년층에 집중되는 경향이 있는데, 이주민은 전체 인구에 비해 훨씬 젊고 생산연령인구 비중이 높아 사회보장제도에 가하는 부담이 크지 않다. 장기적으로는 이주민도 고령화되어 사회보장 혜택을 받게 되지만, 이주민 집단 전체를 보면 시민권을 충분히 보장받지 못해 사회보장 혜택에서 제외되는 경우도 많아 재정에 미치는 부정적 영향은 크지 않거나 오히려 긍정적 영향이 생기기도 한다.

하지만 이런 괜찮은 결과가 나타난 것은 <그림 III-1>에서 보듯이

30/ Ian Goldin, Geoffrey Cameron, and Meera Balarajan, *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011), pp. 164~173; Abhijit V. Banerjee and Esther Duflo, *Good Economics for Hard Times* (New York: Public Affairs, 2019), pp. 19~33; Hein de Haas, *How Migration Really Works*, pp. 129~160. National Academy of Sciences, Engineering, and Medicine, *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration* (Washington, DC: National Academies Press, 2017), pp. 123~442.

이주민이 한꺼번에 대규모로 들어온 것이 아니라 장기적으로 조금씩 들어왔기 때문이 아닐까? 다시 말해 각국이 자국의 수요에 맞춰 이주민 유입을 세심하게 통제·조절한 때문이 아닐까? 만약 이주민 유입이 통제되지 못해 단기간에 대규모 이주가 이루어지면 해당 사회에 훨씬 큰 충격을 주지 않을까? 선진국의 이주민 유입 역사에서 이런 사례를 몇 차례 발견할 수 있는데, 놀랍게도 이런 경우에도 이주민 유입이 미친 부정적 충격은 예상보다 훨씬 작았다고 한다. 1980년 쿠바 이주민 12만 5천명이 한꺼번에 미국 마이애미로 유입되면서 마이애미 경제활동인구가 7% 급증했던 경우, 1962년 알제리 독립 당시 알제리에 살던 백만 명 이상의 프랑스 및 유럽계 주민과 프랑스 군대에서 복무한 알제리인들이 한꺼번에 프랑스로 이주한 사례, 1990년대 초 백만 명에 가까운 러시아 유대인이 이스라엘로 이주하면서 이스라엘 인구가 단기간에 12%나 증가했던 경우 등이 이에 해당한다.^{31/}

그중에서도 남북한 노동시장 통합 문제와 관련해 가장 시사점이 큰 사례는 베를린 장벽 붕괴 이후 서독(과 베를린)으로의 대규모 이주민 유입이다. <표 III-3>에서 보듯이 1980년대 말에서 1990년대 중반, 5~6년이라는 짧은 기간에 약 500만 명이 순수입되었고, 그 후에도 이주민 유입이 계속되었지만, 서독 현지인 노동자의 고용과 임금에 별 영향을 받지 않았던 것으로 조사되었다.^{32/} 그 이전에 서독에 들어와 있던 이주민 노동자의 고용 여건은 악화되었으나 이들의 경우에도 임금 수준이 하락하는 효과는 크지 않았던 것으로 나타난다.

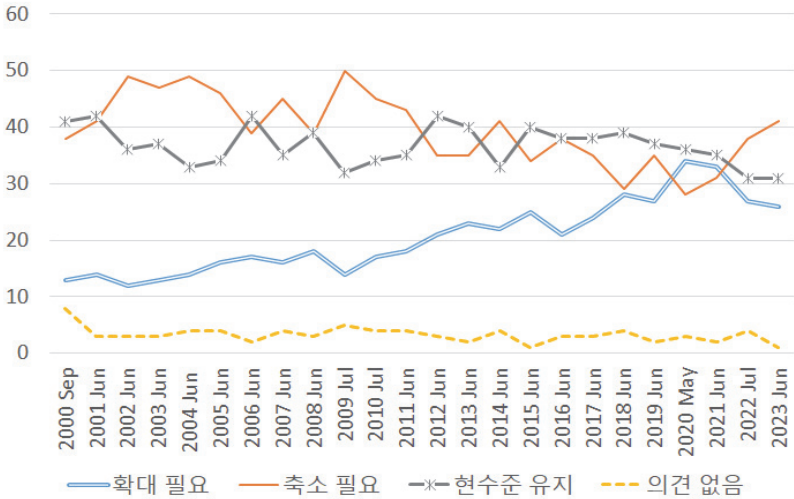
그러면, 이주민 유입에 대해 별 걱정할 필요가 없으니 이주를 자

31/ Hein de Haas, *How Migration Really Works*, pp. 132~134.

32/ Francesco d'Amuri, Gianmarco I.P. Ottaviano, and Giovanni Peri, "The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s," *European Economic Review*, Vol. 54, No. 4 (2010), pp. 550~570.

유화해서 개도국 시민들이 선진국으로 자유롭게 이주하게 해도 되는 것일까?^{33/} 주요 선진국은 이주민을 꾸준히 받아들이면서도 유입 이주민의 특성과 규모를 세심하게 규제하는 정책을 유지하고 있으며, 이런 정책이 획기적으로 바뀔 가능성은 높아 보이지 않는다. 이는 이민정책에 대한 선진국 시민들의 여론이 분열되어 있어 사회적 합의를 이루기가 어렵기 때문이다.

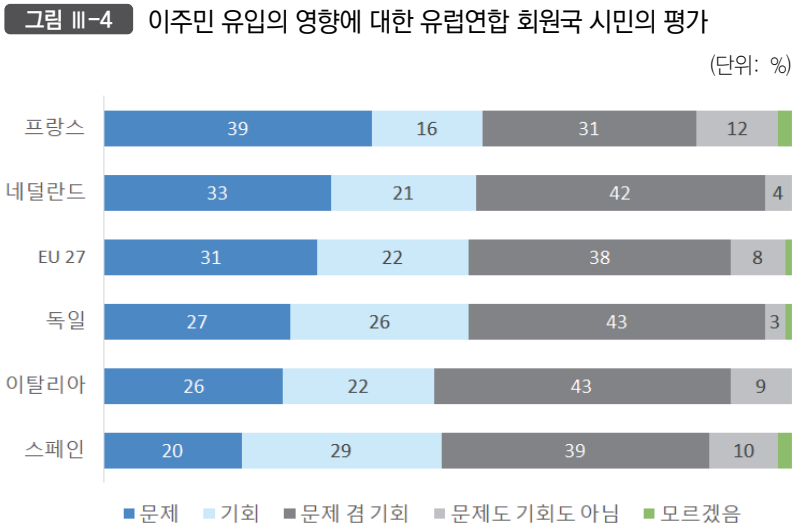
그림 Ⅲ-3 향후 이주민 유입 규모에 대한 미국인들의 의견: 갤럽 조사 (단위: %)



자료: Gallup, Immigration: Gallup Historical Trends <<https://news.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>> (Accessed May 1, 2024).

33/ 세계 사회과학계에서는 이주 자유화를 둘러싼 찬반 논의가 상당히 활발하다. 이주 자유화를 주장하는 경제학적 논의로는 Michael A. Clemens, “Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No. 3 (2011), pp. 83~106 참조. 회의적인 견해에 대해서는 George J. Borjas, “Immigration and Globalization: A Review Essay,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 53, No. 4 (2015), pp. 961~974; George J. Borjas, *We Wanted Workers: Unraveling the Immigration Narrative* (New York: W. W. Norton & Company, 2016), pp. 192~210 참조.

예를 들어 미국인들의 여론을 보면, <그림 III-3>에서 보듯이 이주민 유입을 확대하자는 의견은 강해지고 유입을 축소하자는 의견은 약해지고 있으나, 지금도 양측의 의견이 팽팽히 맞서고 있고 현 수준을 유지하자는 의견 역시 만만치 않다. 유럽 시민들의 여론은 나라마다 상당히 다르긴 하나 유럽연합 전체로 보면, <그림 III-4>에서 보듯이 이주민 유입이 기회가 된다는 의견보다는 문제를 초래한다는 의견이 다소 우세하며, 문제이기도 하고 기회이기도 하다는 의견이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타난다.



주: 2021년 11~12월 여론조사 결과.
 자료: European Commission, *Integration of immigrants in the European Union: Special Eurobarometer 519 Report* (Brussels: European Union, 2022), p. 41.

이상을 종합해 보면, 이주를 자유화하자거나 이주민 유입을 확대하자는 것은 대체로 소수 의견에 그치고 있고, 기존 이민정책의 틀을 유지하자는 신중한 태도가 다수 의견임을 알 수 있다.

오랜 이주민 유입 경험에도 불구하고 여전히 선진국 시민들이 신중한 태도를 보이는 이유는 무엇일까? 이주민 유입의 영향 중에는 경제적 득실로만 따질 수 없는 부분이 있기 때문이다. 한 나라, 한 사회가 공동체로서 잘 운영되려면, 시민들 사이의 일체감, 연대정신, 동포의식 같은 것이 필요하다. 근대 이후 민족주의가 발달하고 대다수 국가들이 ‘민족국가(nation state)’로서 형성된 이유가 여기에 있다. 그런데 이주민 집단이 점점 늘어나 큰 비중을 차지할 경우, 민족 정체성이 흔들리면서 사회의 통합력이 약화되고 정치적 갈등이 심해질 가능성을 배제할 수 없다.^{34/}

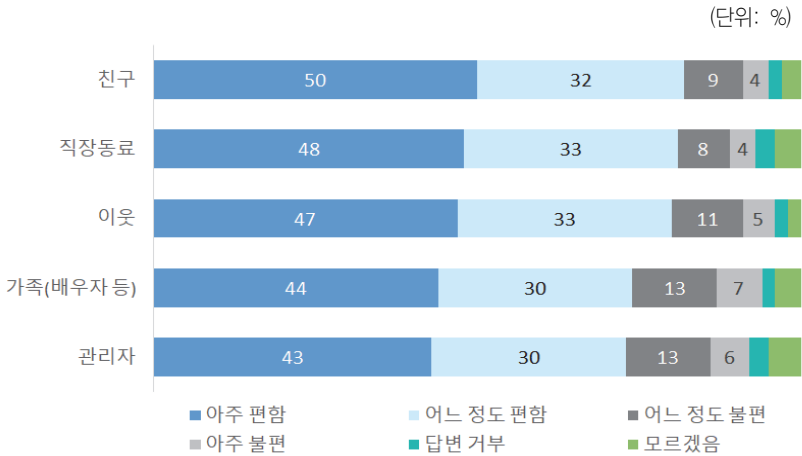
물론, 이런 우려는 과장된 것일 수도 있으며 이주민 집단이 해당 사회에 잘 적응하고 동화되면 기존의 민족주의 대신에 이주민까지 포함한 개방적이고 포용적인 시민의식이 형성될 수도 있다. <그림 III-5>에서 보듯이 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 실시한 여론조사에서 회원국 시민 다수는 이주민을 친구, 직장동료, 이웃뿐 아니라 심지어 가족(배우자 등)으로도 편하게 받아들일 수 있다고 답했다. 흥미로운 점은 이주민 비중이 높은 서유럽에서는 이주민 비중이 낮은 동유럽에 비해 이주민이 “편하다”는 응답 비중이 훨씬 높게 나타났다는 것이다. 이는 이주민 집단을 많이 경험해 볼수록, 이주민을 받아들인 역사가 오래될수록 이주민에 대한 긍정적인 감정을 갖게 되고 부정적인 평가는 줄어들 수 있음을 의미한다.

하지만 그렇게 되기까지는 시간이 많이 걸리게 마련이며, 이주 역사가 긴 서유럽과 미국 같은 나라들에서도 여전히 이주민이 불편하다고 느끼거나 이주민 유입에 반대하는 시민의 비중이 작지 않다는 점을 무시할 수 없다. 이주민 유입에 대한 반대 여론이 만만치 않은

34/ Paul Collier, *Exodus: How Migration Is Changing Our World* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 231~244.

것은 지난 수십 년 동안 주요 선진국에서 경제적 불평등이 심해진 것과 무관하지 않다. 이주민 유입이 불평등 심화의 주된 원인은 아니지만 보조적이거나 배경적인 요인으로 작용했을 가능성은 있다.^{35/} 이주민이 유입되어 저임금 노동자의 공급이 증가하면 이들을 고용하는 기업가와 고용주는 더 큰 이익을 얻을 수 있다. 이들 덕분에 각종 제품과 서비스의 가격이 저렴해짐으로써 소비자도 이익을 얻게 되며 소비수준이 높은 계층일수록 더 많은 혜택을 받게 된다.

그림 Ⅲ-5 유럽연합 회원국 시민의 이주민에 대한 개인적 감정



주: 2021년 11~12월 여론조사 결과.

자료: European Commission, *Integration of immigrants in the European Union: Special Eurobarometer 519 Report*, p. 25.

반면 먼저 들어와 있던 이주민 노동자를 포함한 저임금 노동자 집단은 상대적으로 불리한 처지에 놓일 수 있다. 노동경제학자들의 많은 연구에서 이주민 유입이 기존 노동자 집단의 고용과 임금을 줄이는 효과는 발견되지 않았지만, 만약 이들이 유입되지 않았다면 장기

^{35/} Hein de Haas, *How Migration Really Works*, pp. 222~233.

적으로 일부 저임금 노동자 집단의 임금이 상승했을 가능성을 배제할 수 없다. 또한 이주민 집단은 특정 지역사회에 집중되는 경우가 많으며, 따라서 이런 지역의 현지주민은 이주민 비중 상승에 따른 사회문화적 충격과 부담을 사회 전체보다 훨씬 크게 느낄 수 있다. 이런 사정 때문에 현지주민은 이주민과 개인적으로는 괜찮은 관계를 맺더라도 이주민 유입을 추진한 기업가와 정치권에 대해, 그리고 그들의 이민정책에 대해 강한 불만을 가질 수 있다.

3. 남한의 장기 인력수급 전망

가. 고용률 시나리오별 취업인구 전망

통일 이후 북한 주민의 남하 이주 관련 정책을 어떻게 하는 게 좋을지 판단하려면 남한의 장기 인력수급 전망을 고려할 필요가 있다. II장에서 보았듯이 현재 70% 정도인 남한의 생산연령인구(15~64세 인구) 비중은 앞으로 급속히 하락해 2030년대 후반에 60%, 2050년대 후반에는 50% 아래로 내려갈 전망이다. 즉 남한 노동시장에서는 인력부족 문제가 점점 심해질 것이며, 따라서 통일 이후 북한 주민의 남하 이주를 받아들일 필요성도 점점 커질 것으로 예상된다. 대다수 선진국이 오래 전부터 이주민을 많이 받아들인 것도 기본적으로는 인력부족 때문이었다.

물론 이주민 유입에 소극적이었던 일본 사례에서 볼 수 있듯이 생산연령인구의 경제활동참가율 및 고용률을 올려 대응하는 방법도 있을 수 있다.^{36/} <표 III-4>에서 보듯이 생산연령인구비율의 빠른

^{36/} 일본과 남한처럼 실업률이 낮고 안정적인 나라에서는 경제활동참가율과 고용률

하락에도 불구하고 일본의 15세 이상 고용률(15세 이상 인구 중 취업자 비율)은 안정적으로 유지되었는데, 이는 주로 25~54세 인구와 55~64세 인구의 고용률이 크게 상승한 덕분이었다.

표 III-4 일본과 남한 연령계층별 고용률 비교

(단위: %)

		2000	2005	2010	2015	2020	2023
계 (15세 이상)	일본	59.5	57.7	56.5	57.5	60.2	61.2
	남한	59.1	60.4	59.3	60.9	60.3	62.9
15~24세	일본	42.7	40.7	39.0	40.6	46.3	47.8
	남한	27.9	28.3	21.2	25.3	23.6	25.8
25~54세	일본	78.6	79.2	79.9	82.5	85.4	86.7
	남한	72.6	73.7	73.9	76.0	74.8	77.8
55~64세	일본	62.6	63.9	65.2	69.9	76.7	78.7
	남한	59.7	60.3	62.7	67.5	67.8	71.1
65세 이상	일본	22.1	19.3	19.3	21.6	25.0	25.2
	남한	31.5	31.7	30.7	31.9	35.5	38.7

주: ILO(국제노동기구) 자료는 국제적으로 비교 가능한 표준 개념에 따라 작성됨. 국가별 공식 자료와 약간 차이가 있음.

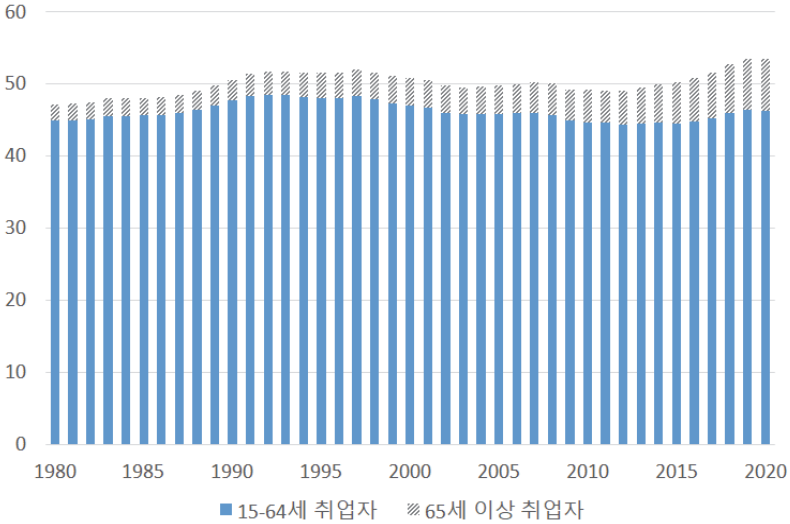
자료: ILO, Statistics on Employment (<https://ilostat.ilo.org/topics/employment/#>) (Accessed April 11, 2024).

그 결과 <그림 III-6>에서 보듯이 일본의 총인구 대비 15~64세 취업자 비율은 1990년대 초 이후 약간 하락하는 데 그쳤고 총인구 대비 65세 이상 취업자 비율은 상당히 올라가 총인구 대비 취업자 비율은 안정적으로 유지되었다.

이 큰 차이가 없으며 거의 같은 추세를 보인다.

그림 III-6 일본 총인구 대비 취업자 비율 추이

(단위: %)



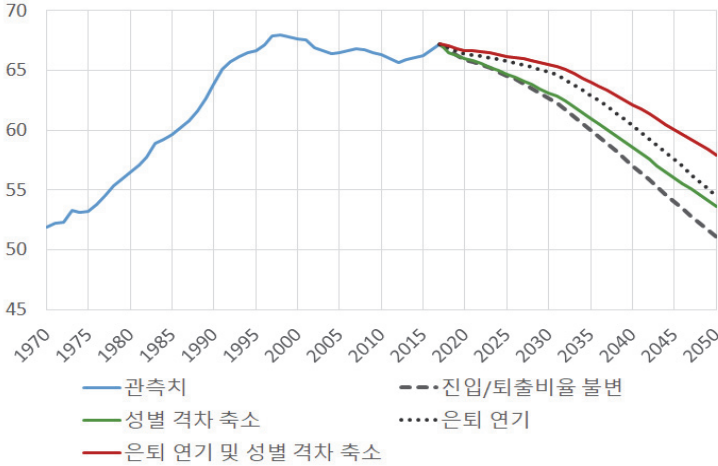
자료: 유엔 인구 통계와 국제노동기구(ILO) 고용률 통계를 이용해 필자 계산. 유엔 인구 통계는 UN, World Population Prospects 2022. (<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>) (Accessed January 17, 2024). ILO 고용률 통계는 ILO, Statistics on Employment (<https://ilostat.ilo.org/topics/employment/#>) (Accessed April 11, 2024).

하지만 이런 대응방법도 이제는 거의 한계에 도달해 앞으로는 인력부족 문제가 심해질 전망이다. 경제활동참가율 제고는 주로 여성 경제활동참가율 제고(성별 격차 축소)와 고령인구 경제활동참가율 제고(은퇴 연기)를 통해 이루어지는데, 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)의 연구에 의하면, 이런 방법을 계속 동원해도 <그림 III-7>에서 보듯이 경제활동인구가 감소하게 되며, 감소 속도는 앞으로 점점 빨라질 것으로 전망된다.^{37/} 이 때문에 일본정부도 최근 외국인 노동자를 더 많이 받아들이는 쪽으로 정책을 전환하기 시작했으며, 이런 움직임은 앞으로 더욱 확대될 가능성이 높아 보인다.^{38/}

^{37/} OECD, *OECD Economic Surveys: Japan 2019* (Paris: OECD, 2019), pp. 14~15.

그림 Ⅲ-7 일본 경제활동인구 추이와 전망

(단위: 백만 명)



자료: OECD, *OECD Economic Surveys: Japan 2019* (Paris: OECD, 2019), p. 15. 수치 자료를 수록한 엑셀파일은 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933953202>) (Accessed April 24, 2024)에서 내려 받음.

남한의 노동공급은 앞으로 얼마나 빠르게 줄어들까? 이를 결정할 기본요인은 크게 두 가지로 나뉘 볼 수 있다. 하나는 연령별 인구구조의 변화이고 다른 하나는 연령계층별 경제활동참가율 및 고용률의 변화이다. 일본 사례에서 볼 수 있듯이 생산연령인구비율이 떨어져도 생산연령인구 및 고령인구의 고용률을 올려 인력부족 문제를 해결할 여지가 있다. 하지만 고용률을 무한정 올릴 수는 없으므로 결국에는 생산연령인구비율 하락에 따라 노동공급이 줄어들 가능성이 높다. 연령별 인구구조 변화는 II장에서 본 장래인구추계 결과를 이용해 전망할 수 있으므로 여기서는 고용률이 얼마나 올라갈 수 있을지 검토해 보자.

38/ 하정봉, “일본 이민정책의 형성배경과 특징: 2012년 이후 변화를 중심으로,” 『한국 이민정책학보』 제6권 1호 (2023), pp. 1~28; 박승현, “일본 출입국정책의 변화와 사회통합의 과제: ‘통합 없는 수용’과 공생의 모순,” 『아시아연구』 제27권 1호 (2024), pp. 1~12.

〈표 III-4〉에서 보듯이 남한 생산연령인구의 고용률은 일본보다 훨씬 낮은 반면, 고령인구의 고용률은 일본보다 훨씬 높다. 여기에서 추측할 수 있는 사실은 생산연령인구 고용률은 더 올릴 여지가 큰 반면 고령인구 고용률은 더 올릴 여지가 크지 않다는 것이다.

연령계층을 세분해 보면 전망은 조금 더 복잡해진다. 〈표 III-5〉에서 보듯이 지난 20여 년 동안 청년층(15~29세) 고용률은 제자리 걸음이거나 오히려 약간 하락한 것으로 나타난다. 교육수준이 높고 취업준비 기간이 길어 청년층 고용률이 올라가기 힘든 사정이 고착되어 있기 때문이다. 반면 30~64세 인구의 고용률은 많이 올라갔는데, 이는 남녀 격차가 줄어들면서 여성 고용률이 상승한 덕분이었다. 이 연령계층에서 여성 고용률은 앞으로도 더 올라갈 여지가 있다.

표 III-5 남한의 연령계층별 고용률

(단위: %)

	2000	2005	2010	2015	2020	2023
15~19세	10.3	8.0	6.1	7.8	6.6	7.2
20~29세	60.2	61.2	58.4	57.9	55.7	60.9
30~39세	72.5	72.4	72.0	74.4	75.3	78.9
40~49세	76.5	77.2	77.9	79.1	77.1	78.6
50~59세	66.5	68.2	70.9	74.4	74.3	77.7
60~64세	53.0	53.4	53.7	59.6	60.4	63.9
65~69세	-	-	-	-	48.6	51.1
70~74세	-	-	-	-	-	39.9
75세 이상	-	-	-	-	-	24.3

자료: 통계청, 국가통계포털 KOSIS (<https://kosis.kr/index/index.do>) (검색일: 2024.4.11.). 국내통계/노동/경제활동인구조사/성·연령별 경제활동인구.

〈표 III-4〉에서 보듯이 고령인구(65세 이상)의 고용률은 2010년대 중후반까지는 큰 변화가 없었으나 최근에는 뚜렷한 상승세를 보였다. 고령인구도 연령계층을 세분해볼 필요가 있는데, 〈표 III-5〉

에서 보듯이 연령이 올라갈수록 고용률이 떨어지는 양상을 관찰할 수 있다. 이것은 고령인구 고용률을 올리기가 점점 어려워질 가능성을 시사한다. 고령화 수준이 높아짐에 따라 고령인구 전체의 평균연령 및 중위연령이 상승할 것으로 전망되기 때문이다.

이제 이상의 정보를 바탕으로 앞으로 남한의 노동공급이 어떻게 될지 전망해 보자. 여기에서는 <표 III-6>과 같이 고용률이 2025년 수준(2025년 고용률을 2023년보다 약간 더 높게 가정)을 유지하는 고용률 불변 시나리오와 고용률이 2040년까지는 상승하다가 그 후로는 변하지 않는 고용률 상승 시나리오를 상정해 본다.

표 III-6 연령계층별 고용률 시나리오

(단위: %)

연령계층		15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60-64세	65-69세	70-74세	75세 이상
고용률 불변		7.0	60.0	80.0	80.0	80.0	65.0	50.0	40.0	25.0
고용률 상승	2025	7.0	60.0	80.0	80.0	80.0	65.0	50.0	40.0	25.0
	2040	7.0	60.0	85.0	85.0	85.0	70.0	55.0	45.0	25.0
	2070	7.0	60.0	85.0	85.0	85.0	70.0	55.0	45.0	25.0

주: 2025~2040년 기간 중 고용률이 상승하는 경우(30~74세)는 매년 일정 %포인트씩 상승한다고 가정. 2040년 이후는 더 이상 상승하지 않고 불변일 것으로 가정.

자료: 필자 가정.

고용률 불변을 가정하면, 노동공급은 연령별 인구구조 변화에 따라 변하게 된다. 즉 고용률 불변 시나리오는 인구구조 변화에 의한 노동공급 추세를 보여준다. 이제까지 고용률이 상승해 왔고 앞으로도 상승할 여지가 있음을 고려할 때, 실제 상황은 고용률 불변보다는 고용률 상승 시나리오에 따라 전개될 가능성이 더 크다. 즉 고용률 상승 시나리오는 인구구조 변화뿐만 아니라 경제활동참가율 및 고용률 변화까지 반영한 노동공급 추세를 보여준다. 고용률 상승 시나

리오에서 2040년까지만 고용률이 상승하고 그 후로는 변하지 않을 것으로 가정한 이유는 2040년경이면 고용률이 더 이상 올라가기 어려운 최대한도에 이를 것으로 보았기 때문이다.

고용률 상승 시나리오는 국회예산정책처에서 최근 장기 인구변동을 고려해 내놓은 장기 경제활동참가율 전망과 약간의 차이점은 있으나 전반적 추세는 비슷하다.^{39/} 국회예산정책처에 의하면 2042년까지는 30대~50대 경제활동참가율이 뚜렷이 상승하는데, 이는 주로 여성 경제활동참가율 상승 덕분이며 남성 경제활동참가율은 큰 변화가 없을 것으로 전망된다. 29세 이하 청년층 경제활동참가율은 많이 올라가지는 않으나 그래도 2070년경까지 계속 올라가며, 고령인구 경제활동참가율은 2042년까지는 올라가다 그 후로는 다시 내려갈 것으로 전망된다. 한편, 필자가 상정한 고용률 상승 시나리오는 30대~50대 고용률이 2040년 무렵까지 올라간다는 전망은 국회예산정책처 전망과 비슷하지만, 청년층 고용률 전망은 계속 불변일 것으로 가정한 점에서 더 비관적이다. 고령인구에 대해서는 연령계층을 세분해 75세 이상 후기 고령인구 고용률은 더 이상 올라가지 않을 것으로 가정했고 65~74세 고용률은 2040년까지 올라가다 그 후로는 불변일 것으로 가정했다. 65세 이상 고령인구 전체의 고용률은 연령별 인구구조상 75세 이상 인구 비중의 상승 때문에 장기적으로는 하락하게 된다. 즉 고령인구 고용률 전망도 국회예산정책처 전망과 대체로 비슷하다.

이제 고용률 시나리오를 활용해 장기 취업인구를 전망해 보자. 인력부족 문제가 얼마나 심한가는 취업인구의 절대수보다는 총인구 대비 비율을 보면 더 잘 판단할 수 있다. 즉 총인구 대비 취업자 비

39/ 국회예산정책처, 『중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략 (2) 인구변화가 경제·재정에 미치는 영향』 (서울: 국회예산정책처, 2023), pp. 31~35.

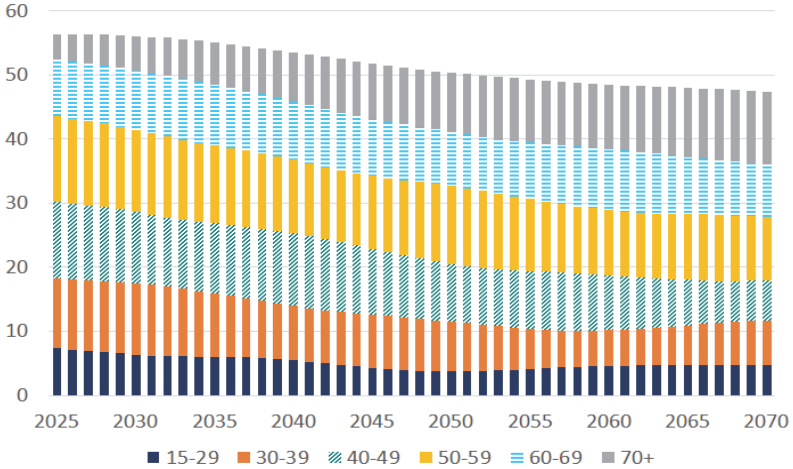
을 하락은 노동수요 대비 노동공급의 감소 현상을 나타낸다고 해석할 수 있다. 연령계층별 고용률 가정과 장래인구 추계(중위 시나리오) 결과를 이용하면 총인구 대비 연령계층별 취업자 비율을 쉽게 계산할 수 있다. 그 결과를 보면, <그림 III-8>과 <그림 III-9>에서 보듯이 총인구 대비 취업자 비율은 장기적으로 하락하지만, 생산연령인구 비율보다는 하락 속도가 느릴 것으로 전망된다. 이는 65세 이상 고령인구 중에서도 상당수가 은퇴하지 않고 일을 할 것으로 전망되기 때문이다. 즉 고령화에 따른 노동공급 감소 효과를 고령인구의 취업으로 어느 정도 상쇄할 수 있다는 뜻이다.

한편, 고용률이 어떻게 변하느냐에 따라 취업인구 전망은 많이 달라진다. 먼저 고용률이 불변일 경우 총인구 대비 취업자 비율은 <그림 III-8>에서 보듯이 2020년대 후반 이후 장기적으로 하락하게 되며, 취업자 중에서 49세 이하 젊은 취업자의 비중은 줄어들고 50세 이상 나이 든 취업자의 비중은 올라가게 된다. 고용률 상승 시나리오에서는 <그림 III-9>에서 보듯이 2040년경까지는 총인구 대비 비율을 현재와 비슷한 수준으로 유지할 수 있다는 점이 주목된다. 2040년까지는 주요 연령계층에서 고용률을 올릴 수 있다고 가정한 결과이다. 하지만 그 후로는 더 이상 고용률을 올릴 수 없다고 가정했으므로 총인구 대비 취업자 비율이 뚜렷이 하락하게 된다. 일정 시기까지는 고령화에 따른 노동공급 감소를 고용률 및 경제활동참가율 제고로 대응할 수 있으나 그 후로는 인력부족이 심해진다는 전망이다.

또 고용률 상승을 가정해도 49세 이하 젊은 취업자의 비중은 2020년대 후반부터 이미 하락하는 것으로 나타난다. 50대 이상 나이 든 취업자는 생산성과 노동투입 시간이 떨어질 가능성이 크다는 점을 고려하면, 취업자 수는 어느 정도 유지되더라도 노동공급의 전반적 양과 질은 나빠질 가능성이 높아 보인다.

그림 III-8 총인구 대비 연령계층별 취업자 비율 전망: 고용률 불변 시나리오

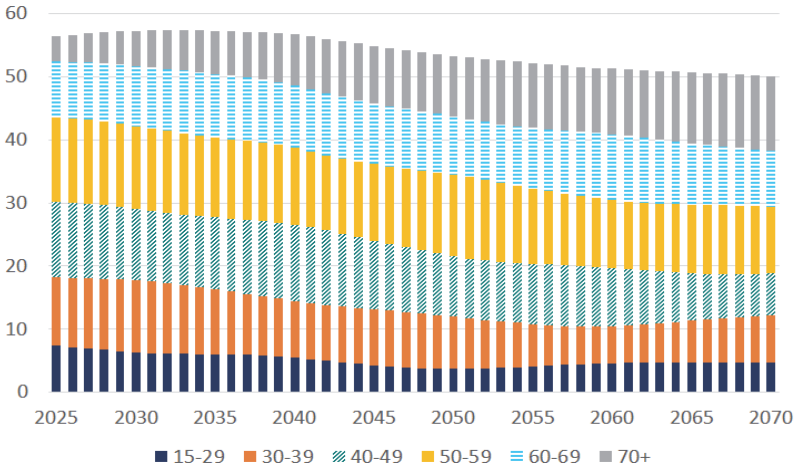
(단위: %)



자료: 남한 연령계층별 추계인구 자료(그림 II-1과 같음)와 <표 III-6> 고용률 불변 시나리오를 이용해 필자 계산.

그림 III-9 총인구 대비 연령계층별 취업자 비율 전망: 고용률 상승 시나리오

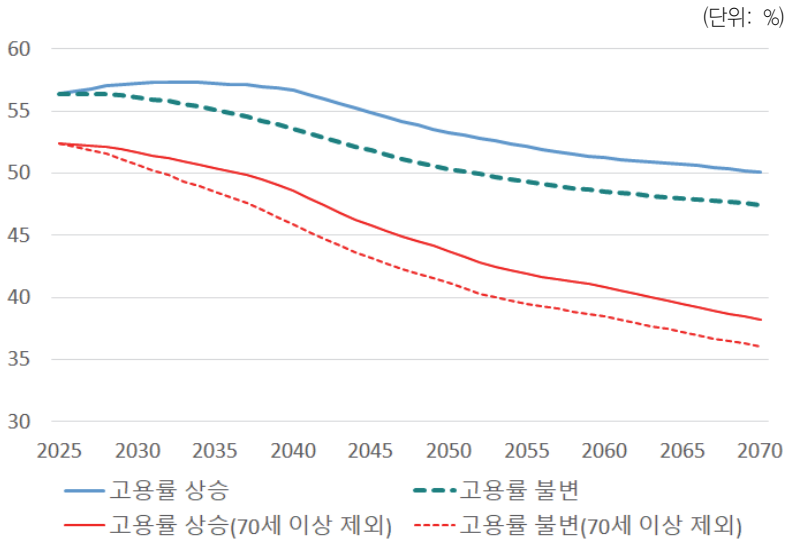
(단위: %)



자료: 남한 연령계층별 추계인구 자료(그림 II-1과 같음)와 <표 III-6> 고용률 상승 시나리오를 이용해 필자 계산.

취업자의 연령 상승에 따른 문제는 취업자 중에서 70세 이상 고령 취업자를 제외한 경우를 살펴보면 잘 드러난다. <그림 III-10>에서 보듯이 70세 이상 취업자를 제외할 경우 총인구 대비 취업자 비율은 훨씬 빠른 속도로 떨어지게 되며, 고용률 상승 시나리오에서도 이미 2020년대 후반부터 떨어지는 것으로 나타난다.

그림 III-10 총인구 대비 취업자 비율 전망: 고용률 불변 대 상승



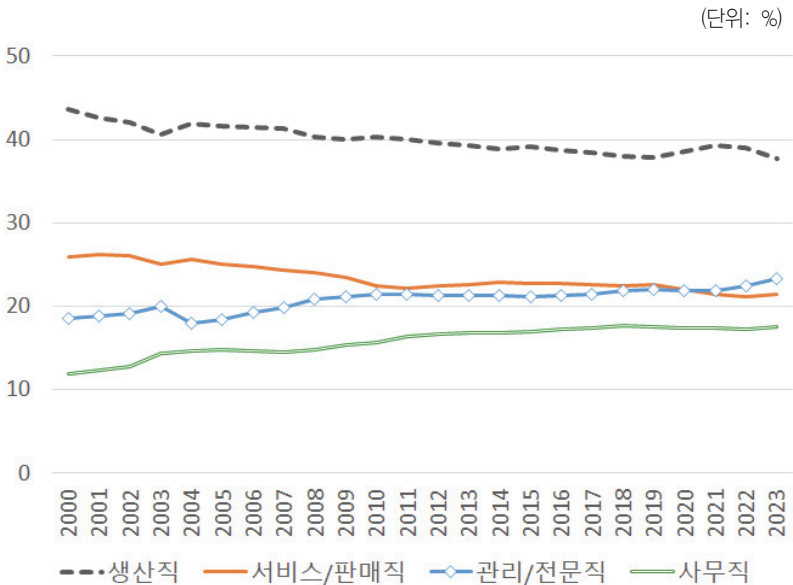
자료: 남한 연령계층별 추계인구 자료(그림 II-1과 같음)와 <표 III-6> 고용률 시나리오를 이용해 필자 계산.

또 고용률 상승 시나리오에서도 현재 50%를 상회하는 총인구 대비 70세 미만 취업자 비율은 2040년대 후반에 45%를 지나 2060년대 후반에는 40% 아래로 떨어진다. 향후 나타날 인력부족 문제에 대해 고용률 제고로 대응하는 방법은 취업자 전체를 보면 꽤 효과가 있는 것 같지만, 노동투입의 질과 양이 많이 떨어질 것으로 예상되는 70세 이상 고령자를 제외하고 보면, 큰 효과를 기대하기 어렵다는 뜻이다.

나. 직종·학력 간 인력수급 불일치 문제

향후 노동시장의 인력부족은 거시적 공급부족만이 아니라 직종·학력 간 미시적 불일치 문제로도 나타날 가능성이 크다. 취업자의 직업구조를 보면, <그림 III-11>에서 보듯이 화이트칼라에 해당하는 관리·전문직과 사무직의 비중은 상승하고 블루칼라에 해당하는 생산직과 판매·서비스직의 비중은 하락하는 추세가 나타나지만 변화 속도는 그다지 빠르지 않다.

그림 III-11 취업자의 직업별 구성비율 추이

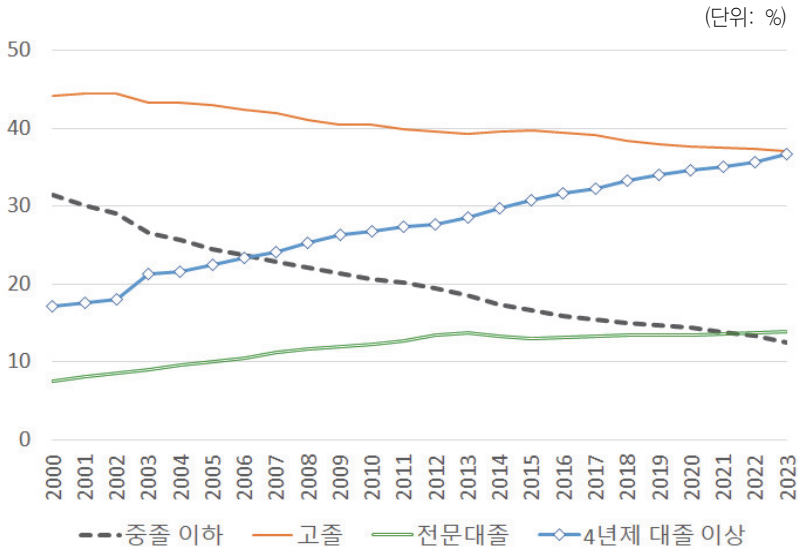


주: 생산직은 농림어업 종사자, 기능원, 장치·기계조작·조립 종사자, 단순노무 종사자의 합계, 판매·서비스직은 서비스 종사자와 판매 종사자의 합계, 관리·전문직은 관리자, 전문가의 합계, 사무직은 사무종사자.

자료: 통계청, 국가통계포털 KOSIS (<https://kosis.kr/index/index.do>) (검색일: 2024.5.7.), 국내 통계/주제별통계/노동/경제활동인구조사/취업자.

다른 한편, 취업자의 교육수준에서는 <그림 III-12>에서 보듯이 고학력자 비중은 상승하고 저학력자 비중은 하락하는 추세가 나타나는데, 그 속도는 매우 빠르다. 예를 들어 4년제 대졸 이상 취업자의 비율은 2000년 이래 무려 20% 포인트 상승했다. 반면 이들이 선호하는 관리·전문·사무직의 비중은 같은 기간 중 11% 포인트 상승하는 데 그쳤으며, 그 중 상층에 해당하는 관리·전문직의 상승 폭은 5% 포인트가 채 되지 않는다.

그림 III-12 취업자의 교육수준별 구성비율 추이



자료: 통계청, 국가통계포털 KOSIS (<https://kosis.kr/index/index.do>) (검색일: 2024.5.7.), 국내 통계/주제별통계/노동/경제활동인구조사/취업자.

이처럼 취업자의 고학력화가 빠르게 진행되는 반면 직업구조의 변화 속도는 느리기 때문에 고임금 고학력 직종에서는 수요보다 공급이 많고 저임금 저학력 직종에서는 수요 대비 공급이 부족한 현상이 나타나고 있으며, 이런 상황은 앞으로 더욱 심해질 가능성이 높아

보인다. 이 점과 관련해 한국고용정보원의 직업구조 전망을 살펴보자. 한국고용정보원은 10년 단위 인력수급 전망을 제공하는데, 가장 최근에는 2022~2032년 전망을 내놓았다.^{40/} <표 III-7>에서 보듯이 2022년 현재 취업자 수는 약 2,800만 명인데 2032년까지 120만 명 정도의 인력이 더 필요하지만 노동력 공급 제약 때문에 취업자 수는 약 30만 명 증가하는 데 그친다는 전망이다.

이 표에 제시된 전망을 보면, 2032년의 직업구조는 2022년과 거의 비슷하다. <그림 III-11>을 보면, 이미 2010년대 이후 직업구조의 변화 속도가 2000년대보다 더 느려졌음을 알 수 있는데, 한국고용정보원의 전망이 타당하다면 2020년대 이후에는 직업구조가 더 느리게 변한다는 것이다. 반면 과거 교육수준이 낮았던 시기에 노동시장에 진입했던 장노년층이 점차 은퇴하고 교육수준이 높은 유소년층이 계속 진입함에 따라 취업자의 고학력화는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 최근의 한 연구에 의하면, 2020년 “현재 전체 경제활동인구의 47.3%를 차지하는 대졸(전문대 포함) 경제활동인구의 비중은 2070년까지 67.7%로 증가할 것이다. 반면 2020년 37.1%였던 고졸 경제활동인구의 비중은 2070년까지 30.7%로 축소될 전망이다. 또한, 2020년 15.1%였던 고졸 미만 경제활동인구 비중은 2070년까지 1.6%로 내려갈 것으로 추정된다.”^{41/} 대졸 경제활동인구는 2039년까지 증가하다 그 후 감소하는 데 비해, 고졸 및 고졸 미만 경제활동인구는 줄곧 감소할 것으로 전망된다.^{42/} 직업구조가 크게 변하지 않는 가운데 저학력 경제활동인구가 계속 감소한다면,

40/ 한국고용정보원, “2022년~2032년 중장기 인력수급 전망 및 추가 필요인력 전망.” (한국고용정보원, 2024.3.19.), pp. 1~25. <<https://keis.or.kr/user/bbs/main/137/3963/bbsDataView/62593.do>> (검색일: 2024.5.7.).

41/ 이철희, “장래 인구변화가 노동투입 규모에 미치는 영향,” 『노동경제논집』 제45권 2호 (2022), p. 53.

42/ 위의 글, pp. 49~53.

저임금 저학력 직종에서 인력부족 문제가 심해질 가능성이 크다.

표 III-7 직업 대분류별 추가 필요인력 전망

(단위: 만 명, %)

	2022		2032			
			노동수요 기반 취업자 수 전망		노동공급 제약을 반영한 취업자 수 전망	
	취업자 수	구성 비율	취업자 수	구성 비율	취업자 수	구성 비율
전 직업	2,809	100.0	2,929	100.0	2,840	100.0
관리자	44	1.6	48	1.6	46	1.6
전문가 및 관련 종사자	589	21.0	661	22.6	641	22.6
사무 종사자	485	17.3	499	17.0	484	17.0
서비스 종사자	327	11.6	389	13.3	377	13.3
판매 종사자	268	9.5	243	8.3	236	8.3
농림·어업 숙련 종사자	146	5.2	144	4.9	140	4.9
기능원 및 관련 기능 종사자	240	8.6	236	8.1	229	8.1
장치·기계조작·조립 종사자	305	10.9	296	10.1	287	10.1
단순 노무 종사자	405	14.4	413	14.1	401	14.1

자료: 한국고용정보원, “2022년~2032년 중장기 인력수급 전망 및 추가 필요인력 전망.” (한국고용정보원, 2024.3.19.), p. 25. 구성비율은 취업자 수 자료를 이용해 필자 계산.

마지막으로 살펴볼 것은 산업별 인력수급 전망이다. 한국고용정보원의 연구에 의하면, <표 III-8>에서 보듯이 향후 인력수요 증가분은 보건업 및 사회복지서비스업에 집중될 것으로 전망된다. 고령화 수준이 올라가면서 노인 돌봄 및 복지 수요가 급증하게 되기 때문이다. 이 부분은 당분간은 도소매업 등 다른 업종의 인력이 재배치됨으로써 충족될 수 있을 것으로 전망된다.

표 III-8 산업 대분류별 추가 필요인력 전망

(단위: 만 명)

	취업자 수 (2022)	노동수요 기반 취업자 수 전망		노동력 공급제약을 반영한 취업자 수 전망		추가 필요인력 (A-B)
		2032(A)	증감	2032(B)	증감	
전 산업	2,809	2,929	120	2,840	31	89
제조업	450	450	-1	436	-15	14
보건업 및 사회복지서비스업	271	385	114	371	100	14
도매 및 소매업	331	302	-29	291	-41	12
숙박 및 음식점업	218	222	4	216	-2	6
건설업	212	202	-11	200	-13	2
교육서비스업	190	187	-4	184	-7	3
운수 및 창고업	166	170	4	165	-1	5
농업 임업 및 어업	153	148	-5	143	-10	5
사업시설·지원 및 임대서비스업	142	146	4	141	-1	5
전문·과학 및 기술서비스업	129	144	15	136	7	8
공공행정·국방·사회보장 행정	121	129	8	125	4	4
정보통신업	98	118	20	115	17	4
협회 및 단체 수리 및 기타	112	108	-4	105	-7	3
금융 및 보험업	77	77	-1	75	-3	2
기타	137	143	5	138	1	4

자료: 한국고용정보원, “2022년~2032년 중장기 인력수급 전망 및 추가 필요인력 전망.” (한국고용정보원, 2024.3.19.), p. 24.

다. 이주민 유입 현황과 전망

장기적 인력부족 문제 해결에 도움이 될 수 있는 또 하나의 방법은 외국인 이주민을 많이 받아들이는 것이다. 남한은 주요 선진국에 비해 이주민을 훨씬 적게 받아들인 나라이지만, 그래도 지난 30년 동안 이주민이 꽤 많이 늘어났다.^{43/} <그림 III-13>에서 보듯이 1992년 17만 명에 불과했던 국내체류 외국인(불법체류자 포함)은 2019년에는 250만 명을 넘었고, 그 중 단기체류자를 제외한 외국인 이주민(3개월 이상 장기체류하는 등록 외국인 및 ‘재외동포(F-4)’ 자격으로 체류하는 외국국적 동포 거소신고자)은 1992년 6만 명에서 2019년 172만 명으로 늘어났다.^{44/} 2020~2021년에는 코로나19로 인해 이주민 수가 다소 줄어들었으나 2022년부터 다시 증가세로 돌아섰고 앞으로도 계속 증가할 전망이다.

여기에 귀화자와 이주민 2세(내국인)까지 포함한 넓은 의미의 이주민(‘이주배경인구’)은 <표 III-9>에서 보듯이 2022년 총인구의 4.3%인 220만 명이었으며, 20년 후인 2042년에는 총인구의 8.1%인 404만 명에 이를 것으로 전망된다.^{45/} 이것은 이주민이 기존 추세대로 계속 증가한다는 중위 시나리오에 따른 전망이다. 즉 이제까지 20여 년 동안 이주민이 200만 명 넘게 유입되었는데, 다음 20년 동안 또다시 200만 명 가까이 추가 유입된다는 것이다.

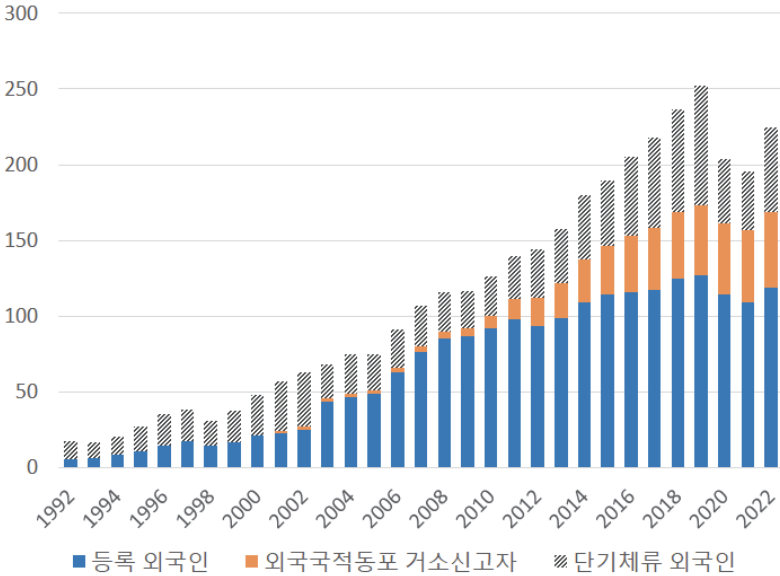
43/ 법무부 출입국·외국인정책본부, 『2022년 출입국·외국인정책 통계연보』(과천: 법무부 출입국·외국인정책본부 이민정보과, 2023), pp. 41~71.

44/ ‘재외동포(F-4)’가 아닌 다른 자격으로 체류하고 있는 외국국적 동포는 ‘등록 외국인’ 통계에 포함되어 있다.

45/ 통계청, “2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년,” 통계청 보도자료(2024.4.11.), pp. 1~53.

그림 III-13 체류 외국인 추이

(단위: 만 명)



주: '등록 외국인'은 91일 이상 체류할 목적으로 외국인 등록을 한 외국인 '외국국적동포 거소신고자'는 '재외동포(F-4)' 체류 자격으로 입국하여 국내거소 신고를 한 외국국적 동포 '단기 체류 외국인'은 90일 이내 단기간 체류하는 외국인.
 자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 『2022년 출입국·외국인정책 통계연보』, p. 53.

또한 <표 III-10>에서 보듯이 이주배경인구는 총인구에 비해 고령 인구 비율은 훨씬 낮고 생산연령인구 비율은 훨씬 높으므로 이주민 유입은 고령화 속도를 늦추는 데 어느 정도 도움이 될 것이다. 하지만 <표 III-9>에 나오는 이주배경인구 전망은 II장에서 살펴본 장래 인구 추계에 이미 포함되어 있다. 즉 외국인 이주민이 기존 추세대로 증가한다면 남한 총인구의 급속한 고령화와 인력부족 문제는 약간 완화되는 정도에 그칠 뿐이다.

표 Ⅲ-9 이주배경인구 전망

(단위: 만 명, %)

	총인구	이주배경인구				총인구 대비 이주배경인구 비중			
		계	내국인 (귀화)	내국인 (이민자 2세)	외국인	계	내국인 (귀화)	내국인 (이민자 2세)	외국인
2022	5,167	220	22	33	165	4.3	0.4	0.6	3.2
2030	5,131	306	33	42	231	6.0	0.6	0.8	4.5
2042	4,963	404	52	67	285	8.1	1.0	1.4	5.7

자료: 통계청, “2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년,” 통계청 보도자료 (2024.4.11.), pp. 13~14.

표 Ⅲ-10 총인구 및 이주배경인구의 연령별 구성비 전망

(단위: %)

	총인구 연령별 구성비			이주배경인구 연령별 구성비			총인구 중 이주배경인구 비중			
	0-14	15-64	65+	0-14	15-64	65+	계	0-14	15-64	65+
2022	11.5	71.1	17.4	15.5	79.5	5.0	4.3	5.7	4.8	1.2
2030	8.1	66.6	25.3	11.8	80.1	8.2	6.0	8.6	7.2	1.9
2042	7.9	56.6	35.5	11.6	77.0	11.6	8.1	11.8	11.1	2.7

자료: 통계청, “2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년,” 통계청 보도자료 (2024.4.11.), p. 8 및 p. 15.

향후 이주민 유입 추세는 정부의 이(주)민 정책 또는 외국인(재외 동포 포함) 정책에 따라 크게 달라질 수 있다. 앞의 <그림 Ⅲ-2>에서 봤듯이 이제까지는 생산연령인구 비율이 70%를 넘는 높은 수준을 유지해 왔기 때문에 이주민 유입 정책은 거시적 인력부족보다는 미시적 수급 불일치를 해소하는 차원에서 최소한의 필요 인력을 도입하는 소극적인 수준에 머물러 있었다.

이 점은 이주민의 현행 노동시장 참여 상황을 보면 쉽게 이해할 수 있다. 2023년 통계청 조사에 의하면, <표 III-11>에서 보듯이 외국인 취업자(불법체류자 제외)는 약 92만 명인데, 2012년에 70만 명이었던 것과 비교할 때 증가 속도는 그다지 빠르지 않다.^{46/} 여기에 귀화허가자 중 취업자 약 3만 명을 더하면 합법적인 이주민 취업자는 총 95만 명 정도이다. 이 조사에 포함되지 않은 불법체류자(2022년 41만 명)^{47/}까지 고려하면 실제 취업자는 130만 명 가까이 될 수도 있다. 이들 이주민 취업자 중에서 고임금 고학력 직종에서 일하는 전문인력은 얼마 되지 않으며, 나머지 대부분은 저임금 저학력 직종에 취업하고 있는 것으로 추정된다.

표 III-11 체류자격별 외국인 취업자 현황

(단위: 만 명)

	계	비전문 취업	방문 취업	전문 인력	유학생	재외 동포	영주	결혼 이민	기타
2012	70	23	21	4	1	7	4	5	4
2016	84	26	19	4	1	15	7	6	6
2020	85	25	12	4	3	21	8	6	7
2023	92	27	6	5	3	25	10	7	9

자료: 통계청, 국가통계포털 KOSIS (<https://kosis.kr/index/index.do>) (검색일: 2024.4.17.). 국내통계/주제별통계/노동/이민자체류실태및고용조사/경제활동인구

외국인이 국내에서 취업할 수 있는 대표적 경로인 ‘비전문취업’은 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업 등의 업종에서 필요한 단순기능인력을 일정 한도와 일정 기간 내에서 도입하는 ‘고용허가제’

46/ 통계청, “2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과,” 통계청 보도자료(2023.12.18.), pp. 14~31.

47/ 법무부 출입국·외국인정책본부, 『2022년 출입국·외국인정책 통계연보』, pp. 82~91.

대상이다.^{48/} 중국동포 및 옛 소련 지역 동포에게 적용되는 ‘방문취업’은 일반 고용허가제와 취지는 같으나 외국인보다 더 좋은 조건(사업장 변경에 대한 제한이 없고 가족 동반 가능)을 적용해 주는 ‘특례 고용허가제’에 해당한다.^{49/} 방문취업으로 들어와 일한 동포는 일정 기간 후 ‘재외동포’로 체류자격을 변경할 수도 있다. 고용허가제에 따른 비전문취업과 방문취업은 취업 가능 업종과 체류기간 및 인력도입 규모에 제한이 있는 반면, 재외동포 비자를 받게 되면 지정된 일부 단순노무 직업만 제외하면 취업이 자유롭고 체류기간을 더 연장할 수 있으며 영주권을 취득할 가능성도 높아진다.^{50/}

이처럼 이제까지의 이주민 정책은 제한된 규모의 단순기능인력 부족을 메우는 수준에 그쳤지만 앞으로는 고학력화와 생산연령인구 감소로 인력부족이 심해짐에 따라 유입 규모를 크게 확대하는 적극적인 정책으로 전환될 가능성이 높으며, 이미 이를 둘러싼 논의가 활발하게 진행되고 있다.^{51/} 이주민 정책이 크게 바뀐다면 <표 III-9>에 나와 있는 이주배경인구 전망보다 더 많은 이주민이 유입될 수 있다. 또한 경제활동참가율 및 고용률을 더 이상 올리기 어려울 2040년대부터는 이주민 유입 규모가 더욱 커질 가능성도 있다.

통일 이후 북한 주민의 남하 이주에 대한 정책은 통일 시점에서 이들 외국인 이주민이 얼마나 많이 들어와 있으며 남한 노동시장에서 어떤 역할을 하고 있느냐를 고려해 결정되어야 한다. 외국인 이주민과 북한 주민 대부분이 저임금 저학력 직종에 집중되어 상호 대

48/ 강동관, 『대한민국 이민정책 프로파일』(서울: 이민정책연구원, 2020), pp. 129~144.

49/ 법무부 출입국·외국인정책본부, 『외국국적 동포의 국내 정착지원을 위한 동포 맞춤형 길라잡이』(과천: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2022), pp. 16~23.

50/ 위의 책, pp. 24~30.

51/ 최근의 대표적 논의로는 국회예산정책처, 『중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략 (4) 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안』(서울: 국회예산정책처, 2023), pp. 40~115 참조.

체 관계에 놓일 가능성이 크기 때문이다. 따라서 외국인 이주민 비중이 낮을수록 북한 주민의 남하 이주를 더 쉽게, 더 많이 수용할 수 있을 것으로 보이며, 반대로 외국인 이주민이 기존 전망보다 훨씬 많이 들어와 있을 경우에는 북한 주민의 남하 이주가 상당한 혼란과 부작용을 초래할 가능성도 있다.

외국인 이주민에 대한 정책은 경제적 필요성만이 아니라 정치적·문화적 문제까지 고려해 결정될 것이며, 통일 시점이 언제가 될지도 불확실하므로, 지금으로서는 통일 시점에 외국인 이주민이 얼마나 많이 들어와 있을지 정확히 전망하기는 어렵지만, 지금보다는 훨씬 많이 들어와 있을 것이라는 점을 전제하고 북한 주민 남하 이주 관련 정책을 생각하는 것이 현명할 것으로 보인다.

4. 북한 주민 남하 이주 관리방안

통일 이후 북한 주민 남하 이주 관련 정책은 크게 보면 이주 허가제와 이주 자유화의 두 가지로 나뉘 볼 수 있다. 이주 허가제는 남북 접경선에 대한 통제를 유지하면서 일정 요건을 갖춘 경우에만 북한 주민의 남하 이주를 허용하는 방안이고 이주 자유화는 말 그대로 북한 주민이 자유롭게 남한으로 이주할 수 있게 허용하는 방안이다.

통일 이후 현행 대한민국 헌법이 남북한 전체에 적용될 경우 이주 허가제는 위헌이 될 가능성이 크다. 거주·이전의 자유(제14조)와 직업선택의 자유(제15조)는 헌법이 명시한 모든 국민의 기본권이며, 북한 주민의 이주를 제한하는 것은 이런 기본권을 침해하는 행위로 볼 수 있기 때문이다.^{52/} 따라서 이주 허가제가 적용 가능한 방안이

^{52/} 「대한민국 헌법」 (시행 1988. 2. 25. 헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정), 제14조

되려면, 새로운 통일헌법을 제정해 이를 정당화하는 규정을 포함시켜야 한다. 실제 통일이 이루어질 때 통일한국의 헌정체제가 어떻게 결정될 것인가는 본 과제의 연구범위를 넘는 문제이다. 본 과제에서는 이주 허가제도 정치적으로 적용 가능하다고 가정하고 그 사회경제적 의미를 살펴보는 데 집중한다.

이주 허가제와 이주 자유화는 각기 장단점이 있어 어느 하나가 유일하게 옳은 방안이라고 말하기는 어렵다. 또 어느 방안이 더 바람직하고 더 현실성 있는지는 언제 통일이 이루어지는가, 통일 당시 남북한의 정치, 경제, 사회 상황이 어떠한가, 통일 시점의 인구구조와 추세가 어떠한가, 외국인 이주민은 얼마나 들어와 있는가에 따라 달라질 수 있다. 이주 허가제를 선택하는 경우에도 적용 기간, 이주 허용 규모, 이주 허용 요건 등 주요 쟁점 사안을 상당히 다르게 결정할 여지가 있다. 요컨대 구체적이고 세부적인 내용은 통일 시점에 가서야 비로소 결정할 수 있을 것으로 보이며, 여기에서는 기본적인 정책방향과 그 의미에 대해서만 논의한다.

가. 이주 허가제

남북한은 같은 민족이라는 점을 빼고 경제적으로만 보면 선진국과 저소득 개도국이며, 이런 관계에서는 이주 허가제를 실시하는 것이 자연스럽다. 유럽연합처럼 선진국 간에는 자유 이주를 허용하는 사례도 있지만 개도국 국민이 자유롭게 들어와 살 수 있게 허용하는 선진국은 없으며 개도국 사이에서도 이주는 자유롭지 않은 것이 일반적이다. 자유 이주가 아니라 이주 허가제가 일반적인 정책이 된

및 제15조. 법제처, 국가법령정보센터 <<https://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#>> (검색일: 2024.5.16.). 이 문제에 대한 상세한 논의로는 정영훈, 『통일 초기 단계의 북한지역 노동시장정책에 대한 헌법적 검토』 참조.

것은 외국인 이주민이 대거 유입될 경우 사회경제적, 정치적, 문화적으로 여러 가지 부작용이 우려되기 때문이다. 2절에서 보았듯이 세계적 경험을 보면 이주민 유입의 부정적 영향은 예상보다 크지 않았던 것으로 나타나지만, 이는 어디까지나 일정한 조건, 일정한 한도 내에서만 이주민을 받아들인 결과이며, 이로부터 무제한의 자유 이주를 허용해도 괜찮다는 결론을 이끌어내기는 어렵다.

하지만 남북한 통일의 기본 목적은 경제적 이익이 아니라 민족 동질성 회복, 북한 주민의 자유와 인권, 그리고 한반도의 영구적 평화라는 점을 잊어서도 안된다. 정치적으로 통일을 이루었는데도 남북한 주민이 섞여 사는 것을 허용하지 않고 북한 주민은 여전히 북한에, 남한 주민은 여전히 남한에 살게 하는 것은 통일의 취지를 너무 많이 훼손하는 것이라고 하지 않을 수 없다. 또한 3절에서 살펴본 것처럼 남한 노동시장의 인력부족 문제가 점점 심해짐에 따라 시일이 흐를수록 북한 주민 유입의 사회경제적 필요성은 커질 것으로 전망된다.

이런 상반된 측면을 함께 고려할 때, 통일 이후 북한 주민의 남하 이주 규모와 속도를 조절할 목적으로 이주 허가제를 실시하더라도 북한 주민에 대해서는 외국인보다 훨씬 좋은 조건을 적용하고 기본권을 최대한 많이 보장하려 노력하는 것이 바람직해 보인다. 또 점진적으로 허가 요건을 완화하고 이주 허용 규모를 확대하여 결국에는 이주 자유화 단계로 이행하는 것을 기본방향으로 설정할 수 있을 것이다. 이제 정책 내용을 조금 더 구체화하기 위해 몇 가지 쟁점을 검토해 보자.

첫째, 이주 허가제를 언제까지 실시하는 게 좋을까? 1절에서 언급했듯이 여러 선행연구에서는 노동시장만이 아니라 다른 여러 측면까지 포함해 남북한 경제를 분리운영하는 방안을 제안했으며, 그 기

간을 대체로 10년으로 설정한 바 있다. 정치적으로 통일되었는데도 경제를 분리운영하는 외국 사례로는 중국과 홍콩이 있다. 홍콩은 1997년 중국에 반환되었지만, 영국 정부와 중국 정부의 합의에 따라 50년 간 ‘특별행정구’로 지정되어 사회경제적으로는 중국과 분리운영 상태에 있게 되었다. 남북한의 경우에는 어떻게 하는 게 좋을까? 통일 이후 상황은 여건에 따라 매우 유동적일 가능성이 크므로 이주 허가제든, 전반적 분리운영이든, 미리 몇 년이라는 기간을 확정해 두는 것은 너무 경직적이다. 질서정연한 통합을 위해 통일 초기에 이주 허가제를 적용할 경우, 최종적인 이주 자유화 시기는 나중에 결정하는 것이 더 현명할 것이다. 또 이주 허가제를 적용하는 기간 중에도 이주 허용 요건 및 규모는 상황에 따라 변경할 수 있도록 유연한 관리제도를 수립하는 것이 바람직해 보인다.

둘째, 이주 규모를 얼마만큼 허용하고 이주 속도는 어떻게 조절하는 게 좋을까? 이 문제에 대한 주요 선행연구인 조동호(2012)에서는 통일 이후 10년간 북한 주민의 남하 이주 수요를 동서독 사례를 고려해 110만 명으로 추산하고, 이들이 초기에 한꺼번에 이주하지 않도록 여러 단계로 나누어 초기 3년간 20만 명, 그 다음 3년간 30만 명, 마지막 4년간 50만 명, 즉 모두 합해 분리운영 기간 10년 동안 100만 명의 이주를 허용하는 방안을 제안한 바 있다.^{53/} 이 정도의 이주를 허용하더라도 이와 동시에 국내 체류 외국인 노동자 수를 줄여 나간다면 큰 부작용이 없을 것이라는 계산이다. 3절에서 보았듯이 앞으로는 고령화가 급속히 전개되어 인력부족 문제가 심해질 것이므로 이보다 훨씬 큰 규모의 이주를 허용해도 될 가능성이 높아 보인다. 또 통일이 늦어질수록 이주 허용 규모를 더욱 크게 설정할 수 있을 것이다. 정확히 얼마만큼 허용해야 하느냐 하는 문제는 통일

53/ 조동호, “북한특구의 노동시장 운영방안,” pp. 87~94.

당시의 인력부족 상황, 외국인 이주민 유입 현황을 고려해야 하므로 지금 시점에서 미리 확정할 필요는 없어 보인다.

셋째, 북한 주민 이주를 허용할 때 외국인 이주민 유입을 얼마나, 어떻게 줄여야 할까? 앞으로 외국인 이주민 정책은 지금보다 더 적극적인 유입 쪽으로 전환될 가능성이 크고, 통일 당시에 이미 체류 기간을 보장받은 외국인 이주민이 많이 들어와 있을 것이므로 외국인 이주민을 단기간에 많이 줄이기는 어려울 가능성이 크다. 외국인 신규 입국 쿼터를 북한 주민으로 대체하는 것이 현실적인 방안이지만, 이 때 외국인 이주민의 신규 입국을 전면 차단하거나 너무 많이 줄이는 것 역시 현명하지 않을 수 있다. II장에서 보았듯이 북한도 이미 저출산·고령화 단계에 접어들어 있고 통일 이후 그런 추세가 더 심해질 것이므로 통일한국에서 노동시장이 통합되어도 인력부족 문제는 계속될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 장기적으로는 통일한국에서도 외국인 이주민 유입은 불가피할 것으로 보이며, 그렇다면 민족 순수성을 지키기보다는 꾸준히 외국인 이주민과 함께 살아가는 제도와 문화를 만들어 가는 것이 바람직해 보인다. 독일은 통일과 함께 동서독 노동시장을 통합했을 뿐 아니라 옛 소련·동유럽에 살던 독일계 동포도 받아들였고, 거기에 더해 외국인 이주민까지 많이 받아들였다. 이주민을 얼마나 많이 수용할 수 있는지는 사회경제적 여건에 따라 정확히 결정되는 변수라기보다는 사회적 합의에 따라 상당히 탄력적으로 조절할 수 있는 변수라는 점이 여기서 드러난다.

넷째, 이주 허가 요건은 어떻게 설정하는 게 좋을까? 현행 이주민 정책의 이주 허가 요건을 살펴보면 외국인보다는 외국국적 동포에게 훨씬 유리하게 되어 있는데, 통일 이후 북한 주민에게는 외국인은 물론이고 외국국적 동포보다 더 유리한 대우를 해주는 것이 바람직해 보인다. 이 점을 구체적으로 이해하기 위해 현행 이주민 정책

을 조금 더 자세히 살펴보자. <표 III-12>는 외국국적 동포까지 포함한 장기체류 외국인 현황을 주요 체류자격별로 살펴본 것이다. 장기체류 외국인은 크게 등록 외국인과 외국국적 동포 거소신고자의 두 종류로 구분되어 있으나, 등록 외국인 중에도 외국국적 동포가 많이 포함되어 있다. 외국국적 동포 거소신고자는 외국국적 동포 전체가 아니라 그 중 ‘재외동포(F-4)’ 비자를 받아 체류하고 있는 동포만을 의미한다. 등록 외국인 중에서 ‘방문취업’은 중국 및 옛 소련 지역 동포이고, 이외에 방문동거, 결혼이민, 영주, 유학 등 다른 체류자격에도 동포가 상당수 포함되어 있음을 고려하면, 장기체류 외국인 중 약 절반은 외국국적 동포일 것으로 추정된다.

표 III-12 장기체류 외국인 및 외국국적 동포 추이

(단위: 만 명)

	등록 외국인							외국국적 동포 거소신고자	합계
	비전문 취업 (E-9)	방문 취업 (H-2)	방문 동거 (F-1)	영주 (F-5)	결혼 이민 (F-6)	유학 (D-2)	기타		
2012	23	24	5	8	9	6	19	19	112
2014	27	28	7	11	12	6	19	29	138
2016	27	25	10	13	12	8	21	37	153
2018	27	25	12	14	12	10	24	44	169
2020	23	15	10	16	13	10	26	46	161
2022	25	10	10	18	13	13	29	50	169

주: 외국국적 동포 거소신고자는 ‘재외동포(F-4)’ 자격으로 입국한 후 거소신고를 한 경우를 의미. 따라서 재외동포 자격 체류자와 거의 일치하지만 입국 시점과 거소신고 시점 간 차이 때문에 숫자가 약간 다름.

자료: 통계청, 국가통계포털 KOSIS <<https://kosis.kr/index/index.do>> (검색일: 2024.5.17.), 국내통계/주제별통계/인구/출입국자및체류외국인통계/체류외국인통계.

외국인 및 동포가 국내 체류자격을 얻는 데에는 다양한 경로가 있으나, 주된 방법은 취업 또는 취업능력과 연관되어 있다.^{54/} 즉 전문 취업, 비전문취업, 방문취업 등 직접적으로 취업과 연관된 경우, 재외동포나 영주처럼 취업능력(학력·소득·재산 요건 등)과 연관된 경우, 그리고 방문동거처럼 이들 취업(능력)자의 동반가족인 경우 등이 그것이다. 이주민이 들어와 생계를 이어나가려면 취업을 해야 하므로 공식 절차에 따라 취업을 알선받았거나 취업능력이 있는 경우가 가장 기본적인 이주 허용 요건이 되는 것이다.

그럼 취업과 관련한 이주 허용 요건은 외국인과 외국국적 동포 사이에서 어떤 차이가 있을까? 주된 취업방식인 고용허가제에 대해 살펴보자. 고용허가제는 비전문인력 또는 단순기능인력을 대상으로 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업 등 외국인력정책위원회에서 정하는 업종에서 국내 기업 인력수요를 반영한 일정 쿼터 내에서 이주민을 고용하는 제도이다. <표 III-13>에서 보듯이 아시아 지역 17개국 국민에게는 일반 고용허가제(비전문 취업)가 적용되지만, 중국 및 옛 소련 지역 동포에게는 특례 고용허가제(방문 취업)가 적용되는데, 공식 고용 알선 절차에 따라 고용됨으로써 이주를 허가받는다는 점은 동일하다. 한 가지 차이점은 외국인의 경우 한국어 시험에서 좋은 성적을 받아야 송출 국가별로 설정된 쿼터 안에 들 수 있지만 중국 및 옛 소련 지역 동포는 취업교육만 받고도 구직 신청을 할 수 있다는 것이다. 중국과 옛 소련 지역에 거주하는 동포는 인구가 많지 않아 이주 신청자 자체가 제한적이며, 따라서 취업 및 이주 허가를 받기가 어렵지 않다.

54/ 법무부 출입국·외국인정책본부, 『비자 내비게이터: 국내 체류 외국인을 위한 맞춤형 체류 길잡이』 (과천: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2022), pp. 8~42.

표 III-13 일반 고용허가제와 특례 고용허가제 비교

	일반 고용허가제: 비전문 취업 (E-9)	특례 고용허가제: 방문 취업 (H-2)
적용대상	• 아시아 지역 17개국 국민	• 중국 및 옛 소련 지역 동포
취업허용 업종	• 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업 등 외국인력정책위원회에서 정하는 업종	• 일반 고용허가제 허용 업종에 일부 서비스 업종 추가
사업주의 고용 절차	• 내국인 구인노력 → 고용지원센터에 고용허가 신청 → 허가서 발급 → 근로계약 후 고용	• 내국인 구인노력 → 고용지원센터에 특례고용 가능 확인서 발급 → 근로계약 후 고용
취업 절차	• 한국어시험 → 근로계약 → 입국 → 취업교육 → 사업장 배치	• 입국 → 취업교육 → 구직등록 → 고용지원센터의 알선 또는 자유 구직 → 근로계약 후 취업
도입규모 (쿼터)	• 매년 외국인력정책위원회에서 업종별 쿼터 결정	• 총규모로 관리
체류기간	• 3년 (1년 10개월 연장 가능)	• 좌동(左同)
재입국	• 1회 재입국 및 취업 가능	• 재입국 및 취업 횟수 제한 없음
사업장 변경	• 변경 사유 및 횟수 제한 (3회, 재입국 취업 시에는 2회)	• 제한 없음
가족 동반	• 불가능	• 가능

자료: 국회예산정책처, 『중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략 (4) 이민정책을 통한 경제활
동인구 확충 방안』, pp. 58~63의 표 내용을 기본으로 하되, 같은 책, pp. 58~73; 법무부
출입국·외국인정책본부, 『외국국적 동포의 국내 정착지원을 위한 동포 맞춤형 길라잡이』,
pp. 12~84; 고용허가제 웹사이트 (<<https://www.eps.go.kr/index.jsp>> (검색일: 2024.5.
17.))을 참고하여 수정·보완.

이주 이후 취업 및 거주 조건에서도 외국인과의 동포 사이에는 중요한 차이점이 여럿 있다.^{55/} 첫째, 일반 고용허가제인 비전문취업의 경우, 1회 최장 4년 10개월, 그 이후 1회 재입국해 다시 최장 4년 10개월, 합해서 총 9년 8개월까지만 체류할 수 있지만, 특례 고용허가제인 방문취업의 경우 1회 체류기간은 같지만 재입국 횟수에 제한이 없어 총체류기간에는 사실상 제한이 없다. 둘째, 비전문 취업에서는 사업장 변경에 제한이 있지만, 방문취업에서는 제한이 없다. 셋째, 비전문 취업자는 가족을 동반할 수 없지만 방문 취업자는 동반할 수 있다. 요컨대 외국인 단순기능인력은 단지 일정 기간 노동자로 일할 수 있을 뿐, 사회 공동체의 구성원으로 정착할 수 없는 반면, 외국국적 동포는 일정 요건을 갖추어 영구 정착이 가능하다.

게다가 외국국적 동포에게는 고용허가제보다 더 유리한 조건으로 장기체류할 수 있는 길이 훨씬 넓게 열려 있다.^{56/} 동포가 아닌 외국인이 고용허가제 외의 방식으로 장기체류하려면, 전문인력이거나 소득과 재산이 많거나 결혼이민을 하는 등 훨씬 어려운 조건이 필요하다. 하지만 외국국적 동포는 <표 III-14>에서 보듯이 학력, 소득, 재산 같은 요건 외에도 방문취업으로 들어온 후 장기근속 등 일정 요건을 충족하면 재외동포나 영주 같은 더 좋은 체류자격으로 갈아탈 수 있는 기회가 있다. 또 방문취업, 재외동포, 영주 자격으로 들어온 동포의 동반가족도 장기체류 자격을 얻을 수 있다. 요컨대 외국국적 동포는 외국인보다 훨씬 쉽게 이주를 허가받을 수 있고 훨씬 더 자유롭게 취업 활동을 할 수 있으며 정상적인 가족생활을 영위할 수 있다.

55/ 이하 관련 사항에 대해서는 국회예산정책처, 『중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략(4) 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안』, pp. 58~63 참조.

56/ 이하 관련 사항에 대해 자세한 내용은 법무부 출입국·외국인정책본부, 『외국국적 동포의 국내 정착지원을 위한 동포 맞춤형 길라잡이』, pp. 12~84 참조.

표 III-14 외국국적 동포 장기체류 자격 종류와 요건

	방문취업(H-2)	재외동포(F-4)	영주(F-5)
적용 요건	<ul style="list-style-type: none"> 중국 및 구소련지역 만 18세 이상 동포 중 장기체류하며 취업하고자 하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 대학 졸업자 법인기업 대표 국내 기능사 이상 자격증 소지자 60세 이상 동포 사회통합 프로그램 4단계 이상 이수자 국내 고등학교 졸업자 국내 초중고 재학자 방문취업 자격 동포가 장기근속 요건을 갖춘 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 재외동포 자격으로 2년 이상 체류 중이며, 소득·재산 등 일정 요건을 갖춘 경우 대한민국 국적 취득 요건을 갖춘 경우 방문취업 자격 동포가 장기근속 및 일정 요건을 갖춘 경우
체류 기간	<ul style="list-style-type: none"> 3년 사업주 요청시 1년 10개월 연장 가능 4년 10개월 이후 출국했다가 재입국 가능 총체류가능기간 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 3년 체류기간 연장 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 제한 없음
취업 허용 업종	<ul style="list-style-type: none"> 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업 등 외국인력정책위원회 회에서 정하는 업종 	<ul style="list-style-type: none"> 지정된 단순노무 등 일부 금지 직업을 제외하면 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 제한 없음
허용 규모	<ul style="list-style-type: none"> 외국인력정책 위원회에서 정하는 인원 범위 내 		
동반 가능 가족	<ul style="list-style-type: none"> 배우자 및 미성년 자녀 (F-1 방문동거) 	<ul style="list-style-type: none"> 배우자, 미성년 자녀 및 부모(국내 초중고 재학자의 부모만 해당) (F-1 방문 동거) 	<ul style="list-style-type: none"> 배우자 및 미성년 자녀 (F-2 거주)

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 『외국국적 동포의 국내 정착지원을 위한 동포 맞춤형 길 라잡이』, pp. 12~84를 참고하여 필자 요약.

이주 허가제를 실시하더라도 통일의 취지와 자유민주주의 정신을 너무 심하게 훼손하지 않으려면, 남한으로 이주하는 북한 주민에게 외국인 및 외국국적 동포보다 더 좋은 조건을 적용하는 것이 바람직하다. 이는 결국 거주·이전 및 직업선택의 자유를 최대한 많이 보장한다는 것을 의미한다. 구체적으로는 체류가능 기간과 취업가능 업종 및 직종을 제한하지 말 것, 사업장을 자유롭게 선택·변경할 수 있게 할 것, 가족동반을 허용할 것, 북으로의 자유 귀환 및 남으로의 재이주를 허용할 것 등이다. 이는 이주민 체류자격 중 영주권과 비슷한 조건에 해당한다.

여기서 남는 문제는 남한으로 이주하려는 북한 주민의 수가 남한의 인력수요 및 수용능력을 반영한 이주 허가 쿼터를 초과할 경우, 쿼터를 어떻게 배분하느냐 하는 것이다. 현행 이주민 정책에서 외국인에게 적용하는 방법은 한국어 시험인데, 북한 주민에게는 이 방법을 쓸 수 없을 것이다. 다른 방법으로는 추천제를 포함한 취업시장(job market)을 생각해 볼 수 있다. 조금 더 구체적으로 말하면 지금의 고용허가제와 비슷한 고용 알선 절차를 마련하되 단순기능인력만이 아니라 전문인력까지 포함한 모든 업종·직종을 취업 대상에 포함시킨다. 국내 기업의 구인 신청을 받아 업종·직종별로 세분된 기간별 쿼터를 책정하고, 남한에서 취업을 원하는 북한 주민에게도 업종·직종별로 구직 신청을 하게 한다. 신청자 수가 쿼터를 크게 초과할 경우 추천을 통해 신청자 수를 제한한 다음, 추천을 통과한 구직 신청자들과 기업들을 연결해 취업시장을 열고 고용계약을 성사시킨다. 고용계약이 성사된 북한 주민에게 남한으로의 이주를 허가하고, 동반가족 이주를 함께 신청할 경우 가족 이주도 허가한다. 남한으로 이주해 취업 활동을 하다가 직장을 잃고 장기간 재취업을 하지 못해 북한으로 귀환하는 경우가 있을 수 있는데, 귀환자가 재이

주를 원할 경우에는 첫 취업기간이 일정 기간 이상(가령 1년 또는 2년)이었던 경우에만 추천 없이 취업시장 참여를 보장하고 일정 기간 미만이었던 경우에는 다시 추천에 참여하게 한다.

이런 공식 취업 절차를 통한 이주 허가제는 통일 이후 북한에서 기본적인 행정체계가 작동해야 실시 가능할 것이다. 즉 이주 신청자의 신원 확인 및 학력·자격 인증이 가능해야 하고, 신청자와 남한 기업이 대면 또는 비대면으로 접촉해 상호 자유의사에 따라 고용계약을 맺을 수 있는 시스템과 물리적 공간도 필요하다. 또한 고용 알선 기관이 남한뿐 아니라 북한에서도 조직되어 활동할 수 있어야 한다. 남북한 통일이 실제로 성사될 경우, 정치적 통일, 즉 단일 중앙 정부 수립 시점 직후부터 이런 행정체계가 작동할 수 있을지 여부는 지금으로서는 분명치 않다. 하지만 북한 정권이 붕괴했으나 이를 대체하는 정치·행정 체계가 수립되지 않은 상황은 통일 가능성이 높다고 전망되더라도 아직 정치적 통일은 이루어지지 않은 과도기일 가능성이 높다. 과도기 중에 북한지역 정치·행정을 담당할 임시정부가 수립되어 남북한 전체의 민주적 선거에 의한 통일을 성사시킬 정도의 기능을 수행한다면, 정치적 통일 후 비교적 짧은 기간 내에 이주 허가제도 실시할 수 있을 것으로 전망된다.

나. 이주 자유화

북한 주민의 남하 이주에 적용할 또 하나의 방법은 이주 자유화이다. 이주 자유화는 독일의 경우처럼 곧바로 실시할 수도 있고 일정 기간 이주 허가제를 먼저 적용한 후 그 다음 단계에서 실시할 수도 있다.

얼른 생각하기에 남북 간 접경선을 통제하지 않고 자유 왕래를 허용하기만 하면 이주 자유화가 될 것 같지만, 문제는 그리 간단치 않다. 이주 후에 국민으로서의 기본권을 제대로 보장받지 못하면 이동

의 자유는 충분하다 해도 이주의 자유는 부족하다고 할 수 있기 때문이다. 이 점을 보여주는 좋은 사례가 중국의 ‘호구(戶口)제도’이다.^{57/} ‘호구’는 호적 또는 주민등록이라는 뜻이지만 중국의 호구제도는 단순한 등록제도를 뛰어넘는 중요한 사회제도 중 하나이다. “중국은 사회주의 계획경제를 수립한 1950년대 중후반부터 전 국민의 거주·이전의 자유를 박탈하고 지역별로 사회보장 및 공공서비스 제도를 분리운영하는 호구제도를 실시”했으며,^{58/} 농민과 도시주민(또한 소도시와 대도시 주민)을 제도적으로 심하게 차별 대우했다. 개혁·개방 이후에는 이동 및 거주·이전의 자유에 대한 제한이 차츰 완화되다가 결국 철폐되어 다른 지역으로 이주해 취업할 수 있게 되었지만, 그 지역의 공공서비스(특히 공교육)와 사회보장(특히, 건강보험) 혜택을 받을 수 없었기 때문에 가족을 동반하지 못한 채 나홀로 저임금 불안정 노동에 종사하는 경우가 많았다. 즉 도시로 이주한 많은 중국 농민들은 외국인 노동자나 심지어 불법체류자와 비슷한 신세로 살아가야 했다.

중국정부가 개혁·개방 이후에도 호구제도, 즉 공공서비스 및 사회보장의 지역 간 분리운영 제도를 계속 유지한 이유는 이를 통합할 경우 재정지출 부담이 급증함과 동시에 고소득 지역인(대)도시 주민의 기득권이 침해될 가능성이 컸기 때문이다. 이는 고소득 지역인 남한과 저소득 지역인 북한의 통일에서도 마찬가지로 대두될 수 있

57/ 한홍석, “중국의 호구제도와 지방주의,” 『국제·지역 연구』 제6권 2호 (1997), pp. 165~187; Kam Wing Chan, “The Chinese Hukou System at 50,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No. 2 (2009), pp. 197~221; Chlo Froissart, “Adapting the Hukou to Modernise the Country While Maintaining Social Polarisation and Stratification,” in *The Chinese Communist Party: A 100-Year Trajectory*, eds. Jerome Doyon and Chlo Froissart (Canberra: ANU Press, 2024), pp. 269~294.

58/ 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영 방안: 경제적 및 법적 분석』, p. 106.

는 문제이다. 완전한 이주의 자유를 보장하려면 공공서비스 및 사회 보장 측면에서도 제도적 차별 없이 남북한 주민이 동등한 혜택을 받게 해야 하지만, 그 경우 남한 주민이 져야 할 부담은 감당하기 어려울 만큼 커질 가능성이 높다. 이 때문에 통일 이후 사회보장 문제에 관한 주요 선행연구는 통일 이후에도 남북한 간의 사회보장을 분리 운영하고 사회보장 혜택을 차등화하는 방안을 제안한 바 있다.^{59/}

하지만 중국 호구제도와 비슷한 정도의 심한 차별은 통일의 취지와 북한 주민의 기본권을 너무 많이 침해하는 것이라 하지 않을 수 없다. 이 점을 고려해 필자가 참여한 선행연구에서는 남한으로 이주한 북한 주민에게도 남한 주민과 같은 조건으로 공교육을 받을 수 있는 권리와 4대 사회보험(건강보험, 고용보험, 산재보험, 국민연금)에 가입할 수 있는 권리를 부여하되, 재정 부담을 고려해(남한 수준의) 기초생활보장 및 기초연금 수급자격은 부여하지 않는 방안을 제안한 바 있다.^{60/} 남한으로 이주해 취업한 사람 및 그 가족은 공교육과 4대 사회보험이 보장되면 충분히 인간답게 거주할 수 있을 것이다. 또 취업을 하지 못하고 공공부조를 받아야 할 경우라면 북한에 남아 북한지역에 적합한 수준의 혜택만 받아도 통일 이전보다 더 나은 삶을 누릴 수 있어 큰 문제가 되지 않을 것이다.

이런 방식의 이주 자유화를 실행할 경우, 너무 많은 북한 주민이 너무 빠른 속도로 남한으로 이주해 심각한 문제가 발생하는 건 아닐까? 이 질문에 자신 있게 답하기는 어렵지만 앞에서 본 독일 사례에 이어 개혁·개방 이후 중국의 국내 이주 경험을 살펴보면 유용한 시사점을 얻을 수 있다. 개혁·개방 이후 중국에서는 호구제도의 제약

59/ 이 주제에 대한 상세한 선행연구 검토는 다음 장들에서 수행한다.

60/ 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영 방안: 경제적 및 법적 분석』, pp. 71~109 및 김석진 외, 『통일한국의 경제정책: 경제통합 시나리오와 성장 전망』, pp. 43~55 및 pp. 84~88.

에도 불구하고 국내 이동과 이주가 점점 자유로워짐에 따라 저소득 농촌 지역에서 고소득 도시 지역으로 대규모 이주 현상이 발생했다.

〈표 III-15〉는 관련 자료를 정리한 것인데, 흔히 많이 인용되는 농민공(農民工) 수는 농촌 출신 취업자만 고려한 것인데 비해 국내 이주민 수는 농촌→도시뿐 아니라 도시→도시 이주민과 비취업자까지 포함한 것이어서 이주 규모를 더 정확히 나타낸다. 하지만 농민공이나 이주민 수에 대한 제대로 된 통계조사는 2000년대 이후에야 실시되기 시작했기 때문에 2000년대 초까지의 숫자는 실제 규모를 크게 과소평가한 것이라는 문제점이 있다.

표 III-15 개혁·개방 이후 중국의 국내 이주 추세

(단위: 만 명, %)

		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
A	외출(外出) 농민공	2,862	5,638	7,536	11,202	-	-	-
	(농촌 취업자 대비 비율)	6.0	11.5	15.4	23.1	-	-	-
B	국내 이주민	2,100	7,100	10,200	14,700	22,100	24,600	-
	(총인구 대비 비율)	1.9	5.9	7.9	11.3	16.5	17.9	-
C	도시 거주 농촌호적인구	6,640	6,940	13,660	15,310	21,020	22,270	26,110
	도시 상주인구	30,200	35,170	45,910	56,210	66,980	77,120	90,200

주: '외출 농민공'은 농촌호적 보유자 중에서 자기 출신지역(村)이 아닌 곳에 나가 3개월 또는 6개월 이상 취업한 사람이고 '국내 이주민'은 자기 호적등록 지역이 아닌 곳에서 6개월 이상 거주한 사람을 의미함.

자료: (A) 외출 농민공 자료는 안산핑 자음, 백계문 옮김, 『중국의 도시화와 농민공: 1억 3,000만 인구의 대이동』 (파주: 한울, 2014), p. 70. (B) 국내 이주민 자료는 NBS/UNFPA/UNICEF, "Domestic Migrants in China (2018): Trends, Challenges and Recommendations," (UNFPA China, 2018), p. 3. (https://china.unfpa.org/en/report/20190816) (Accessed May 21, 2024). (C) 도시에 거주하는 농촌호적 보유자 및 도시 상주인구 중에서 1990~2005년은 Kam Wing Chan, "Migration and Development in China: Trends, Geography and Current Issues," *Migration and Development*, Vol. 1, No. 2 (2012), p. 190; 2010~2020년은 Kam Wing Chan, "What the 2020 Chinese Census Tells Us about Progress in Hukou Reform," *China Brief*, Vol. 21, No. 15 (2021), p. 14.

이 문제를 피할 수 있는 한 가지 방법은 도시 상주인구 중에서 도시호적 보유자 수를 공제하여 도시거주 농촌호적 인구를 간접 추정하는 것이다. 그 결과인 (C) 계열 자료를 보면, 이미 1980년대에 농촌 출신자(농촌호적 보유자) 6천만 명 이상이 도시로 이주했고, 개혁·개방 40년이 지난 2020년에는 그 수가 무려 2억 6천만 명에 달한 것으로 나타난다. 또 도시에서 도시로의 이주까지 포함한 국내 이주민 수는 이보다 몇 천만 명 더 많을 것으로 추측된다. 도시 상주인구 중 농촌 출신 이주민의 비중은 약 30%, 국내 이주민이 총인구에서 차지하는 비중은 약 20% 수준에 이른 것이다.^{61/} 호구제도에 따른 불리한 제약조건이 없었다면 이주 규모와 비중은 이보다 훨씬 높은 수준에 도달했을 것이다.

중국의 국내 이주 경험은 이주에 대한 물리적 통제기 없어진다 해도 저소득 지역 인구가 한꺼번에 고소득 지역으로 이주하지는 않는다는 것을 보여준다. 저소득 지역의 유출 인센티브뿐만 아니라 고소득 지역의 수용능력도 이주 규모와 속도를 결정하는 중요한 요인이기 때문이다. 이주와 정착이 가능하려면 일자리와 주택이 필요한데, 일자리와 주택이 충분히 늘어나기까지 시일이 한참 걸릴 수밖에 없으므로 이주는 장기간에 걸쳐 점진적으로 진행된다.

이주가 자유로워지면 귀환과 재이주까지 자유로워진다는 점도 중요하다.^{62/} 이주할 수 있는 기회가 생겼는데 미래에도 계속 이주가 자유로울지 여부가 불확실하다면 단기기간에 대규모로 탈주하려는 유

61/ 개혁·개방이 시작된 1978년 중국 농촌인구(=농촌호적인구)는 7억 9천만 명(총인구의 82%)이었는데, 2020년 현재 농촌(상주)인구는 그동안의 인구 증가에도 불구하고 약 5억 명(총인구의 36%)에 불과하다. 많은 사람들이 도시로 이주했을 뿐 아니라 본래 농촌이었던 지역 중에서 경제 발전에 따라 도시로 승격된 곳이 많았기 때문이다.

62/ Hein de Haas, *How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics*, pp. 326~342.

인이 생겨난다. 이와 달리 언제든지 들어갈 수 있고 다시 나올 수 있으며 또 다시 들어갈 수 있다면 급하게 이주하기보다는 여건을 따져가며 신중하게 이주를 결정할 수 있다. 또 일단 이주를 했다가도 사정이 여의치 않으면 다시 돌아가게 된다. 따라서 이주가 자유롭다는 제도적 조건 자체가 이주의 흐름을 점진적이고 장기적인 것으로 만들 수 있다. 중국 농민의 도시 이주 경험에서도 이런 이주, 귀환, 재이주의 흐름을 관찰할 수 있다.^{63/}

남북한의 경우는 어떻게. 남북한 소득격차가 크므로 통일이 되면 북한에서 남한으로의 이주 인센티브가 매우 강력하게 작동할 가능성이 크다. 게다가 앞에서 본 인력수급 전망은 북한 주민이 남한에서 일자리를 얻을 기회가 상당히 많을 것임을 시사한다. 하지만 일자리가 무한정 많은 것은 아니며 인력수요는 장기간에 걸쳐 점진적으로 증가할 것이다. 또 북한 사람들이 남한에서 일하는 데 적합한 직업능력과 근로문화를 가지고 있는 것도 아니어서 일자리를 얻는 것이 쉽지만은 않을 것이다. 남한은 주거비를 비롯해 생활비가 많이 드는 고비용 지역이라는 점도 이주를 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 2040년대부터는 남한의 빠른 인구 감소로 인해 이주민 주거문제 해결이 점차 쉬워지겠지만, 그것 역시 점진적인 과정을 거칠 것이다. 통일 초기에 아직 남한 여건을 충분히 이해하지 못한 상태에서 너무 많은 북한 주민이 내려올 가능성이 없지 않으나, 일단 내려왔다가도 일자리와 주거장소를 마련하지 못하면 돌아갔다가 다음 기회를 모색할 수도 있다. 결국 이주를 자유화해도 북에서 남으로의 순(純)이주는 장기적, 점진적으로 증가하는 추세를 보일 가능성이 크며, 남한 노동시장에 미치는 영향은 과거에 흔히 생각했던 만큼

63/ 허쉐핑 지음, 김도경 옮김, 『탈향과 귀향 사이에서: 농민공 문제와 중국 사회』 (과주: 돌베개, 2017), pp. 11~95.

부정적이지는 않을 수 있다.^{64/}

하지만 이주 자유화의 부정적 영향을 아예 무시할 수는 없으며, 특히 통일 초기에는 상당한 문제를 일으킬 가능성이 있으므로 이주 규모와 속도를 조절하려는 정책은 여전히 필요해 보인다. 중국의 국내 이주 경험은 이주를 물리적으로 통제하지 않아도 관련 제도와 정책이 이주를 억제하는 효과를 발휘할 수 있음을 보여준다. 자유민주주의 체제를 채택할 통일한국에서는 중국의 경우보다 이주민에게 더 좋은 대우를 해줄 필요가 있지만, 이주를 억제할 경제적 유인책을 사용할 여지도 있다. 여러 선행연구에서는 북한의 주택과 농지를 사유화할 때 재산권 부여 여부를 이주 여부와 연계하는 방안, 북한 지역에서 임금보조 정책을 실시하는 방안, 기초생활보장 혜택을 북한 잔류 주민에게만 제공하는 방안 등이 거론되었다.^{65/} 이런 방안들이 실제 상황에서 이주 억제 효과를 얼마나 발휘할지 지금으로서는 장담하기 어려우나 아무런 억제 정책을 실시하지 않는 것보다는 한결 나을 것이며, 특히 통일 초기에 상황을 안정시키는 데 도움이 될 가능성이 커 보인다.

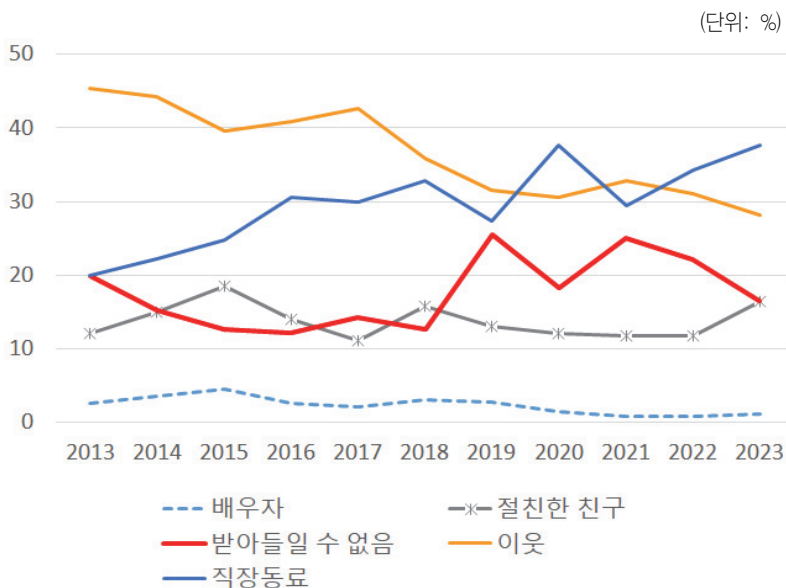
마지막으로 검토할 문제는 이주 자유화의 결과로 많은 북한 주민이 남한으로 이주할 경우 남북한 주민 사이에서 문화적 갈등이 발생할 소지가 없지 않다는 것이다. 10여 년 전부터 실시해온 사회통합 실태조사의 관용성(사회적 포용) 부문 결과를 보면, 북한이탈주민에 대한 우리 사회의 포용성은 외국인 이민자/노동자에 대한 것보다 더

64/ Barry Eichengreen, Wonhyuk Lim, Young Chul Park, and Dwight H. Perkins, *The Korean Economy: From a Miraculous Past to a Sustainable Future* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Asia Center, 2015), p. 298.

65/ 김석진 외, 『통일한국의 경제정책: 경제통합 시나리오와 성장 전망』, pp. 23~26. 이처럼 간접적으로 이주를 억제하려는 정책도 헌법상의 기본권인 거주·이전 및 직업선택의 자유를 침해할 수 있다는 우려가 있다. 이 문제의 확실한 해결 역시 새로운 통일헌법의 제정을 필요로 할지 모른다. 같은 책, pp. 74~75.

낮은 것으로 나타난다. <그림 III-14>와 <그림 III-15>는 각각 북한 이탈주민과 외국인 이민자/노동자를 “나의 ...로서 받아들일 수 있는 지” 5지 선다형으로 설문한 결과이다. 이를 보면, 북한이탈주민을 받아들일 수 없다는 응답 비중은 2019년 이후 20% 근방으로 외국인 이민자/노동자를 받아들일 수 없다는 응답 비중이 10% 근방인 것에 비해 훨씬 높다. 또 받아들일 수 있다는 응답에서도 배우자나 절친한 친구보다는 직장동료나 이웃 정도의 조금 더 먼 관계로 생각하는 경향이 나타나는데, 이는 외국인 이민자/노동자에 대한 태도와 비슷하다.

그림 III-14 북한이탈주민에 대한 포용성 (나의 ...로서 받아들일 수 있음)



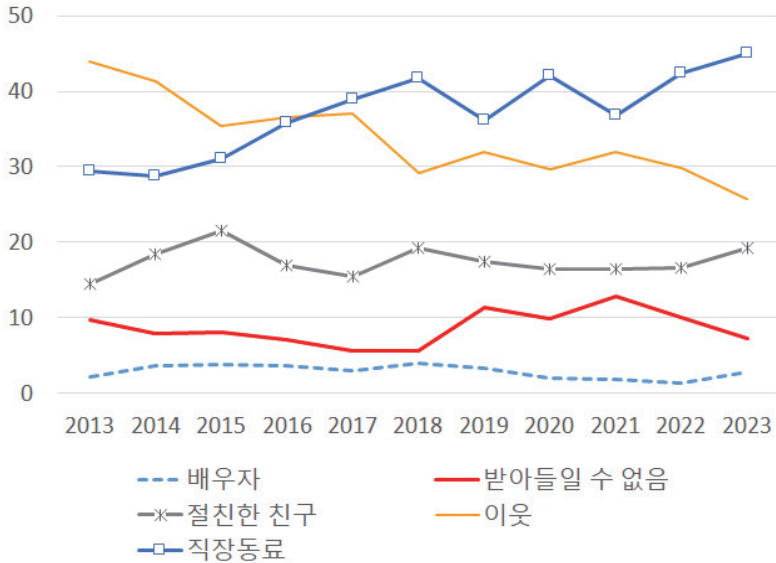
주: 해당 집단 구성원을 어느 정도 관계까지 받아들일 수 있는가에 대한 답변 결과. 5지선다형으로 답변의 합계는 100%.

자료: 통계청, 국가통계포털 KOSIS (<https://kosis.kr/index/index.do>) (검색일: 2024.4.17.), 국내통계/주제별통계/사회일반/사회통합실태조사/관용성(사회적포용)부문.

요컨대 남한 사람들은 북한 사람들을 같은 사회, 같은 민족 공동체의 일원으로 포용하려는 마음이 부족해 보인다. 남한 사람들이 이런 태도를 보일 경우 북한 사람들 역시 남한 사람들을 포용하고 원만한 관계를 맺어 나가기 어려워질 것이다. 결론적으로, 이주 허가제를 실시하든 이주를 자유화하든 많은 북한 주민이 남한으로 내려와 살게 될 경우 남북한 주민이 서로 화합하지 못해 상당한 갈등을 빚을 소지가 있다. 통일 이후 북한 주민의 남하 이주를 사회발전과 인권신장에 도움이 되는 방향으로 성공시키려면, 남북한 주민 간의 마음과 문화를 통합할 방법에 대해 많은 고민이 필요해 보인다.

그림 Ⅲ-15 외국인 이민자/노동자에 대한 포용성(나의...로서 받아들일 수 있음)

(단위: %)



자료 및 주: <그림 Ⅲ-14>와 같음.

5. 통일과 노동시장 통합

미래 어느 시점에서 북한 정권이 권력을 상실하고 급진 통일이 이루어진다면, 남북한 노동시장은 어떤 방식으로 얼마나 빠르게 통합해야 할까? 주요 선행연구는 노동시장 통합에 따른 부작용을 우려하여 통일 이후에도 상당 기간 북한 주민의 남하 이주를 물리적으로 통제하거나 경제적 유인책을 써서 억제해야 한다는 의견을 제시했다. 하지만 저출산·고령화가 예상보다 빠르게 진행되어 남한 인력 부족 문제가 심각해질 것으로 전망되므로 앞으로는 노동시장 통합을 더 빨리, 더 적극 추진하는 방안을 검토해야 할 것으로 보인다.

저출산·고령화와 인력부족 문제가 일찍부터 나타난 주요 선진국에는 개도국 출신 이주민이 오래 전부터 대규모로 유입되었지만, 그에 따른 부정적 영향은 그리 크지 않았고 오히려 긍정적 효과가 컸던 것으로 평가된다. 하지만 이는 각국 정부가 인력수요를 고려해 가며 이주민 유입을 세심하게 규제·관리해 왔기 때문이기도 하다. 주요 선진국 시민들의 여론을 보면, 이주민 유입을 어느 정도까지는 허용하지만 완전 자유화하는 데에는 반대하는 신중한 태도가 우세하다. 선진국의 경험은 남북한 노동시장 통합에서도 긍정적 효과를 기대할 수 있으나 부작용이 나타날 가능성에도 대비해야 함을 시사한다.

향후 연령별 인구구조와 경제활동참가율 및 고용률의 변화를 전망해 보면, 남한의 인력부족은 빠르면 2030년대, 늦어도 2040년대부터는 심각한 문제로 대두될 것이며, 세월이 흐를수록 그 심각성은 더해질 것으로 보인다. 그에 따라 외국인 인력에 대한 수요가 점점 늘어날 가능성이 큰데, 통일이 이루어질 경우 언어적·문화적 동질성이 높은 북한 주민이 외국인에 대한 유망한 대안이 될 수 있다.^{66/}

통일 이후 노동시장 통합방향은 크게 보면 이주 허가제와 이주 자

유화의 두 가지로 나눠 볼 수 있다. 이주 허가제는 노동시장 통합 수준을 정책적 고려에 따라 조절할 수 있다는 장점이 있는 반면, 북한 주민의 거주이전의 자유와 직업선택의 자유를 침해하고 통일 취지를 훼손한다는 단점이 있다. 다른 한편 이주 자유화는 통일을 구현하고 북한 주민의 인권과 자유를 존중한다는 장점이 있는 반면, 노동시장 및 사회문화에 상당한 부작용을 일으킬 가능성이 없지 않으며, 특히 통일 초기에 심한 부작용이 나타날 수도 있으므로 주의가 필요하다. 이처럼 두 가지 방향이 각기 장단점이 있으므로 지금 시점에서 어느 한 쪽을 정답으로 제시하기는 어려우며, 실제 통일 시점에 가서 그 때의 통일여건과 국민여론에 따라 정책을 선택해야 할 것으로 보인다.

이주 허가제를 실시할 경우, 현행 외국국적 동포에 대한 정책을 참고할 수 있다. 정부는 외국국적 동포에 대해서는 외국인보다 훨씬 쉽게 이주·정착할 수 있도록 배려해 주고 있는데, 통일 이후 북한 주민에 대해서도 이에 준하거나 이보다 더 유리한 대우를 해주는 것이 바람직해 보인다. 향후 남한 인력부족이 심해지는 상황이 도래하면, 북한 주민에 대한 이주 허가 쿼터도 선행연구에서 흔히 생각했던 것보다 훨씬 큰 규모로 설정할 수 있을 것이다.

이주 자유화를 실시할 경우에는 남한으로 이주한 북한 주민에 대한 사회보장 및 공공 서비스를 어떻게 해야 하느냐는 문제가 함께 발생한다. 이주 자유화에 따른 부작용을 줄이려면 과도한 이주를 억제할 경제적 유인책도 함께 쓸 필요가 있는데, 사회보장 및 공공 서비스에 대한 정책에서 이 점을 고려할 필요가 있다. 남한으로 이주

66/ 남한 노동시장에서 북한 주민이 외국인 인력보다 더 유망한 대안이 되려면 남한 주민이 외국인보다 북한 주민을 더 잘 수용하고 북한 주민도 남한 노동시장에 비교적 잘 적응할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 통일 과정 및 그 이후 정부의 사회문화적 통합정책과 시민사회 전체의 포용 노력이 필요해 보인다.

한 북한 주민이 기본적 인권과 사회보장을 받을 수 있도록 배려하는 것도 이에 못지않게 중요하다.

이주 허가제와 이주 자유화는 양자택일의 문제가 아니라 단계적 적용방안이 될 수도 있다. 즉 통일 초기에 이주 허가제를 실시하다가 일정 기간 이후 이주 자유화로 이행할 수 있다. 그 경우 이행 시점을 언제로 설정해야 하는지도 미리 결정하긴 어려우며, 통일과정이 어떻게 진행되느냐에 따라, 즉 남북한 간 경제·사회·문화 통합이 얼마나 순조롭게 이루어지느냐에 따라 통일한국 국민 전체가 정치적으로 결정할 문제라고 할 수 있다.

IV. 통일한국 경제성장 및 소득 추세 전망

홍제환 (통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

통일한국 경제성장 및 소득 추세 전망

1. 경제성장 및 소득 추세 전망의 목적과 방법

이 연구의 목적은 남북한이 급진적으로 통일할 경우, 노동시장 및 사회보장제도의 바람직한 통합 방안을 모색하는 데에 있다. 이 중 사회보장제도 통합 방안을 논하기 위해서는 통일 이후 남북한의 경제 성장과 1인당 소득에 대한 장기 전망이 필요하다. 남북한 지역의 경제 규모, 소득격차 등이 어떻게 달라질 것인가에 대한 예상이 선행되어야 그에 맞춰 사회보장제도 통합 방안을 이야기할 수 있기 때문이다. 이에 이 장에서는 2030년 급진적 통일을 가정한 가운데, 앞의 인구 및 노동시장에 대한 논의 결과를 바탕으로 통일한국의 경제 규모 및 1인당 소득에 대해 전망해 보고자 한다.

통일이 한반도 또는 북한경제에 미치는 영향에 대해서는 많은 연구가 이루어져 왔다. 이 중 급진적 통일을 가정한 주요 연구 결과를 소개하면 다음과 같다. 최준욱(2011)은 급진적 통일 이후 북한 지역 연평균 성장률을 통합 후 10년은 18%, 10~20년은 12%, 20~30년은 5~8%에 이를 것으로 추정하였다.^{67/} 또 국회예산정책처(2014)는 2016년 통일을 가정했을 때, 2060년까지 북한경제가 연평균 9% 성

67/ 최준욱, 『통일재원 조달 방식에 대한 연구』 (서울: 한국조세연구원, 2011), p. 94.

장하며, 통일한국 GDP의 연평균 성장률은 2.8%에 이를 것으로 추산한 바 있다.^{68/} 한편, 홍제환(2017)은 생산함수 접근법을 활용하여, 통일 이후 30년간(2025~2054년)의 북한 지역 연평균 경제성장률은 7.0~8.1%에 이르며, 남한 지역 경제성장률은 1.3~1.7%일 것으로 추정하였다.^{69/}

이 연구는 홍제환(2017)을 업데이트한 것으로, 마찬가지로 생산함수 접근법을 활용한다. 생산함수 접근법은 먼저 생산함수를 상정한 뒤, 각각의 생산요소 투입량 및 총요소생산성의 전망치를 산출하여 함수에 대입함으로써 경제성장률을 전망하는 방법이다.^{70/} 따라서 우선 생산함수를 설정할 필요가 있는데, 가장 일반적으로 사용되는 콥-더글라스 함수는 다음과 같다.

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^{1-\alpha} \quad (1)$$

여기서 Y_t 는 t 기의 국내총생산(GDP)을 의미하며, A_t 는 총요소생산성(TFP)을 나타낸다. 또 L_t 와 K_t 는 각각 노동투입과 자본스톡을 나타내며, α 는 자본소득분배율을 의미하는데, 남북한 지역 모두 0.35로 가정한다.^{71/}

68/ 국회예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』, pp. v~vi.

69/ 홍제환, “통일한국 경제성장 전망,” pp. 190~192. 한편 북한의 체제전환 시 경제성장률에 대한 최근 연구로는 신석하(2021)가 있는데, 이 연구에서 향후 25년간 북한경제의 연평균 성장률은 0.5~4.5%로 추정되었다. 신석하, “대북제재와 북한의 향후 경제성장,” 이석 외, 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』 (세종: 한국개발연구원, 2021), pp. 349~352.

70/ 홍제환, “통일한국 경제성장 전망,” p. 154.

71/ 남북한의 경제발전 수준 차이 등을 고려할 때, 남북한의 자본소득분배율이 상이할 가능성도 있으나, 여기서는 분석의 편의를 고려해 동일한 것으로 가정한다. 남북한의 자본소득분배율이 동일하다는 가정하에 통일의 경제적 효과를 분석한 연구로는 강문성·이중화·편주현, 『남북한 경제통합의 혜택과 한반도 통일 국가의 역할』 (서울: 아연출판부, 2014), pp. 39~110, 홍제환, “통일한국의 경제성장 전

위 생산함수로부터 경제성장률에 관한 식이 도출되는데 다음과 같다.

$$\widehat{Y}_t = \widehat{A}_t + \alpha \widehat{K}_t + (1 - \alpha) \widehat{L}_t \quad (2)$$

여기서 \widehat{Y}_t 는 t 기의 경제성장률을, \widehat{A}_t 는 총요소생산성 증가율을 의미하며, \widehat{K}_t 와 \widehat{L}_t 는 각각 자본스톡 증가율과 노동투입 증가율을 의미한다. 즉 경제성장률은 총요소생산성 증가율에 자본소득분배율과 자본스톡 증가율의 곱, 그리고 노동소득분배율($1 - \alpha$)과 노동투입 증가율의 곱을 더하는 방식으로 산출할 수 있다.

경제성장률 추정에 필요한 변수 중 자본소득 및 노동소득분배율은 이미 가정하고 있으므로, 이후에는 총요소생산성 증가율과 자본스톡 및 노동투입 증가율을 어떻게 가정할 것인가에 대해 주로 논의할 것이다. 그리고 이렇게 가정한 값을 위의 식에 대입하여 경제성장률을 추정하고, 이를 이용해 통일한국의 경제 규모 및 1인당 소득의 전망치를 산출할 것이다.

통일한국의 경제 규모 산출을 위해서는 경제성장률 추정치와 함께 통일 시점의 남북한 지역 GDP 규모에 대한 정보도 필요하다. 남한에 대해서는 2022년 실질 GDP 규모(1,968.84조 원, 2015년 실질 가치 기준)에 2020년대 연평균 2.2% 성장한다는 가정⁷²⁾을 반영하여 통일 직전인 2029년 실질 GDP가 2,292.8조 원(2015년 실질가치 기준)에 이르는 것으로, 그리고 북한에 대해서는 한국은행이 추계한

망.” pp. 153~204, 신석하, “남북경협의 직접적 경제효과,” 이석 편, 『북한경제의 변화와 남북한 경제통합 분석』 (세종: 한국개발연구원, 2017), pp. 274~321 등이 있다.

72) 국회예산정책처, 『중장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략 (2) 인구변화가 경제·재정에 미치는 영향』, p. 43.

2022년 실질 GDP 규모(31.36조 원, 2015년 실질가치 기준)에 연평균 1% 성장한다는 가정을 반영하여 2029년 실질 GDP가 33.62조 원인 것으로 가정하였다.

2. 주요 변수에 대한 가정

가. 노동투입 증가율 추정

노동투입 규모를 나타내는 지표로는 남북한 지역 모두 취업자수를 사용한다. 우선 남한 지역 노동투입 규모는 III장에서 제시된 남한 지역 취업자수 전망치에 북한 지역에서 이주하는 취업자수 전망치를 합산하는 방식으로 산출한다. 남한 지역 취업자수에 대해서는 고용률 불변 시나리오와 고용률 상승 시나리오가 제시되어 있는데, 각각에 대해 추계한 결과에서 큰 차이가 나타나지는 않으므로, 보다 현실성 있는 고용률 상승 시나리오를 이용한 추계 결과를 중심으로 논하기로 한다.

통일 이후 북한 지역 주민 중 남한 지역으로 이주할 것으로 예상되는 인원을 예측하기는 쉽지 않다. 여기서는 다양한 가능성을 고려해 2030년부터 2070년까지의 누적 순이주 규모가 2030년 북한 인구의 10, 20, 30, 40%인 시나리오에 대해서 살펴보려 한다. 이를 추계하기 위해서는 통일 시 북한 인구에 대한 정보가 필요한데, II장에서 소개한 김형석 아태인구연구원 원장으로부터 제공받은 통계를 사용한다.

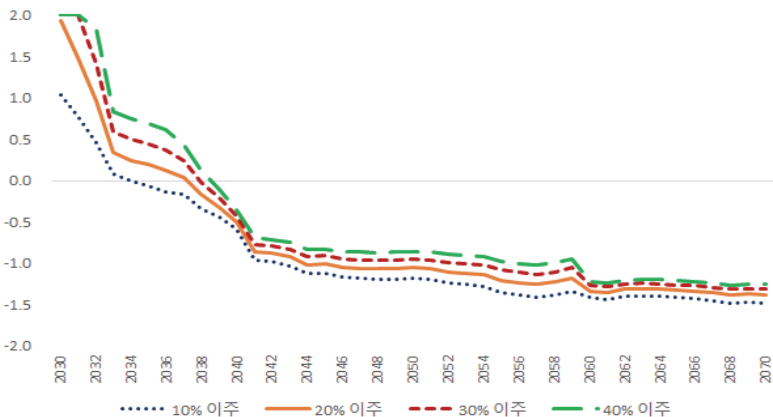
북한 인구의 남하는 통일 초기에 집중될 가능성이 크다. 따라서 북한 지역 주민의 이주는 30년(2030~2059)간 지속되는 것으로 가

정하되, 인구의 10%가 이주하는 시나리오에서는 남하 규모가 2030년 2%에서, 2031년 1.5%, 2032년 1%, 2033~2036년 0.5%, 2037년 0.4%, 2038년 0.3%, 2039년 0.3%로 하락한 뒤, 2040~2059년에는 0.13% 수준에 머무는 것으로 가정한다.^{73/} 또 이주 규모가 20~40%인 경우에는 증가 규모에 비례해서 각 연도별 이주 인구 비율도 2~4배 규모로 증가하는 것으로 가정한다. 또한 이주자 중 생산가능인구 비중은 75%, 경제활동참가율은 80%로 가정한다.

남한으로 이주한 북한 주민의 실업률은 2%로 낮게 설정한다. 이는 V장에서 제시하는 것처럼, 이들에 대해서는 기초생활보장제도를 비롯한 공공부조 제도가 매우 제한적인 범위에서만 적용된다고 가정했기 때문이다. 이러한 상황에서 이들은 남한 지역으로 이주했다가 취업이 어렵다고 판단되면 다시 북한 지역으로 돌아갈 것이므로, 실업률은 낮게 유지될 수 있을 것이다.

그림 IV-1 북한 주민 이주 규모별 남한 지역 노동투입 증가율

(단위: %)



자료: 저자 작성.

^{73/} 여기서 제시된 값은 모두 2030년도 북한 지역 인구에 대한 비율을 의미한다.

2030년대 초부터 남한 지역 취업자수는 감소세로 돌아서고, 노동력 부족 현상이 나타나기 시작할 것으로 전망되고 있다. 따라서 북한 지역 주민의 이주 규모가 적정 수준일 경우에는 실업률에 큰 영향을 주지 않을 것으로 보이지만, 이주 규모가 커지면 남한 지역 실업률이 상승하는 결과로 이어질 수 있을 것이다.^{74/}

〈그림 IV-1〉은 이와 같은 가정하에 산출한 북한 주민 이주 규모별 남한 지역 노동투입 증가율을 나타낸 것이다. 통일 초기에는 남한 지역 노동투입 증가율은 양의 값을 가지며, 이주 규모가 클수록 값이 더 크다. 그러나 2035~2039년부터 노동투입 증가율은 음의 값을 갖게 되며, 갈수록 노동투입 감소폭은 커지는 것으로 나타나고 있는데, 이는 남한 지역 경제활동인구가 빠르게 줄어드는 데에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그림에 제시되어 있지 않지만, 통일을 고려하지 않을 경우, 남한 지역의 취업자수는 2030년대 초반부터 감소세로 돌아설 것으로 전망되고 있다. 즉 통일 이후 북한 주민의 남하하는 남한 지역 노동투입 감소 문제를 일시적으로는 완화해 주겠지만, 감소 추세 자체를 바꾸지는 못할 것으로 보인다.

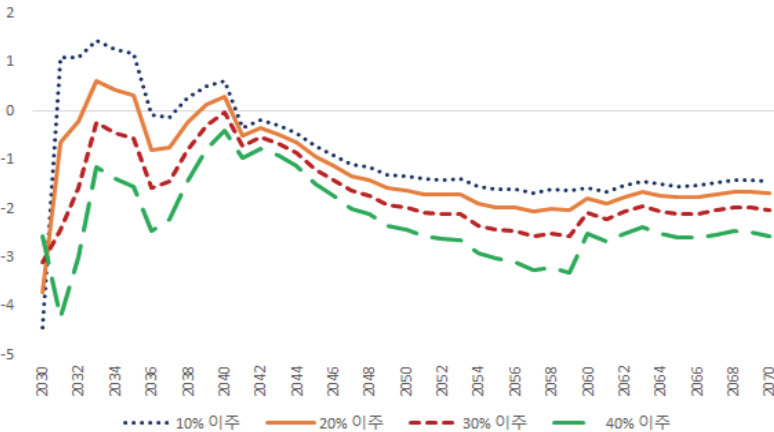
한편, 북한 지역 노동투입 규모는 북한 지역에 잔류하는 주민 중 취업자수에 대한 추정치를 이용한다. 남한 지역에서 이주하는 주민도 있을 것으로 보이나, 그 규모는 크지 않을 것으로 보이므로 고려하지 않기로 한다. 북한 지역 취업자수는 다음과 같은 가정하에 산출한다. 북한의 경제활동참가율은 군병력 감축 등을 감안해 2030년

74/ 이와 관련해서는 남한의 지난 10년(2014~2023년)간의 연평균 취업자수 증가 규모가 31.2만 명임을 고려해 다음과 같이 가정했다. 남한으로 이주하는 경제활동인구와 남한 주민 취업자수 증가분을 더한 값이 31.2만 명보다 많은 경우에는 실업률이 상승한다고 보고, 이 값에서 31.2만 명을 제외한 인원 중 일부(20%)가 실업 상태에 빠진다고 가정하였다. 이렇게 가정해도 취업자수가 과도하게 증가하는 문제가 발생할 수 있으므로, 노동공급 증가율은 전년 노동공급 대비 최대 2%는 넘지 못한다는 가정도 추가하기로 한다.

74%에서 매년 1.2% 포인트씩 5년간 상승한 뒤, 2035년부터 80%를 유지하는 것으로 가정한다. 또 북한 지역의 실업률은 남한 지역으로의 이주 규모가 20%일 때, 2030년 20%에서 매년 2% 포인트씩 하락하다 2035년부터 1% 포인트씩 하락하고, 2040년 이후에는 5%로 고정되는 것으로 가정하며, 이주 규모가 10%, 30~40%일 때에는 이주 규모가 20%일 때보다 실업률이 10% 높거나, 10~20% 낮은 것으로 가정한다.^{75/}

그림 IV-2 북한 주민 이주 규모별 북한 지역 노동투입 증가율

(단위: %)



자료: 저자 작성.

〈그림 IV-2〉는 위와 같은 가정 하에 북한 주민 이주 규모별 북한 지역 노동투입 증가율을 구한 결과다. 통일 직후 노동투입 증가율이 가장 낮는데, 이는 통일 초기 북한 주민의 이주가 가장 많이 이루어진다고 가정하고 있기 때문이다. 그 이후에도 노동투입 증가율은 대

^{75/} 북한 지역의 실업률에 대한 가정은 통일 이후 독일 사례, 북한의 경제적 상황 등을 종합적으로 고려하여 제시한 것으로, 보다 자세한 설명은 홍제환, “통일한국 경제 성장 전망,” pp. 169~170을 참고할 수 있다.

체로 음의 값을 갖고 있는데, 주민들의 남하뿐만 아니라 통일 이전부터 북한 지역 경제활동인구가 감소하는 추세를 보이고 있다는 점도 이에 영향을 주었다고 볼 수 있다.

나. 자본스톡 증가율 추정

이번에는 통일 이후 남북한 지역의 자본스톡 증가율을 추정해 본다. 자본스톡은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$K_t = (1 - \delta)K_{t-1} + I_t \quad (3)$$

즉 당해연도의 자본스톡(K_t)은 전년도 자본스톡(K_{t-1})을 감가상각한 값에 신규 투자(I_t)를 더한 것이다. 이 식을 이용하여 자본스톡 증가율에 관한 식을 도출할 수 있는데, 다음과 같다.

$$\frac{K_t - K_{t-1}}{K_{t-1}} = \frac{I_t}{K_{t-1}} - \delta \quad (4)$$

따라서 자본스톡 증가율을 산출하기 위해서는 각 연도별 신규투자와 감가상각률, 그리고 통일 시점의 자본스톡 규모에 대한 가정이 필요하다. 우선 감가상각률은 5%로 가정한다. 남한 지역의 통일 시점의 자본스톡 규모는 2022년 한국은행 국민대차대조표의 생산자산 중 고정자산 규모와 신석하 외(2013)에 제시된 연도별 자본스톡 증가율을 이용하여 산출한 결과,^{76/} 2029년 9,750.6조 원(2015년 실질가치 기준)에 이를 것으로 추정되었다. 북한 지역의 자본스톡 규

^{76/} 신석하 외, 『한국경제의 장기 거시경제변수 전망』 (서울: 한국개발연구원, 2013), p. 56.

모에 대해서는 홍제환(2017)과 마찬가지로 중국의 개혁·개방 초기 사례를 참고하여 GDP 대비 자본스톡 비율을 1.5로 가정, 2029년 자본스톡 규모가 50.4조 원(2015년 실질가치 기준)인 것으로 추정하였다.^{77/}

이제 신규투자에 관한 가정에 대해 살펴보자. 남한 지역의 신규투자자의 경우, 통일을 상정하지 않고 이루어진 신석하(2013)의 추계를 토대로 하되,^{78/} 통일 이후 설비투자가 빠르게 줄어들었던 서독 사례를 참고하여 다음과 같이 가정한다. 북한 주민의 이주 규모가 20%인 시나리오의 경우, 남한 지역의 자본스톡 증가율은 2030년 3.0%에서 매년 0.2% 포인트씩 하락, 2039년 1.2%까지 떨어진 뒤 2044년까지 정체하다가 2045~2054년에는 1.0%, 그 이후에는 0.8%로 낮아지는 것으로 가정한다. 이러한 추세는 기본적으로 통일 여부와 무관하게 자본스톡 증가율이 지속적으로 하락세를 보일 것으로 예상되는 데에다, 통일비용에 대한 부담이 국내 투자를 위축시키는 요인으로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 통일 이후 해외로부터의 투자는 증가할 가능성이 있으나, 자본스톡 증가율이 하락하는 추세를 막기는 어려울 것으로 보인다.

한편, 이주 규모가 북한 주민의 10%인 시나리오에서는 투자율이 10% 증가하고, 30~40%인 시나리오에서는 10~20% 감소하는 것으로 가정한다. 이는 이주 규모가 증가할 경우, 남한 지역의 사회적 혼란이 증가할 수 있고, 이것이 투자에 부정적인 영향을 줄 것으로

77/ 최근 연구에서는 북한의 자본스톡이 GDP의 3.9배 수준인 것으로 추정된 바 있다. 표학길·조태형·김민정, “북한의 자본스톡 추정 및 시사점,” 『BOK 경제연구』, 제 2020-24호 (2020), p. 27. 그러나 일반적으로 경제발전 수준과 자본스톡 축적 수준 간에 유의미한 상관관계가 존재한다는 점을 고려하면, 북한의 자본스톡이 GDP의 3.9배에 이를 가능성은 높지 않다고 판단하여 이 연구 결과를 활용하지 않았다.

78/ 신석하 외, 『한국경제의 장기 거시경제변수 전망』, pp. 49~57.

판단되기 때문이다.

이제 북한 지역의 신규투자에 대해 살펴보자. 이와 관련해서는 크게 세 가지 측면을 고려해야 한다. 첫째, 북한 지역의 내자를 이용한 투자에 대한 가정이 필요한데, 북한 지역 GDP 대비 내자를 이용한 투자의 비율은 통일 시점에는 10%이며, 이후 20년간 매년 1% 포인트씩 상승한 뒤, 2050년부터 30%를 유지하는 것으로 가정한다. 통일 시점의 값을 10%로 설정한 것은 이를 14%로 가정한 바 있는 김병연(2014)의 연구 등을 참고한 결과다.^{79/} 또 GDP 대비 내자를 이용한 투자의 비율이 30%까지 상승하는 것으로 가정한 것은 북한경제가 성장함에 따라 저축률이 상승할 것으로 보이고, 이는 곧 투자의 증가로 이어지리라 예상되기 때문이다.

두 번째로 고려할 사항은 남한 지역 재정 중 일부가 북한 지역 공공투자에 사용될 것이라는 점이다. 이에 대해서는 남한 GDP 대비 투자액 비율이 통일 초기 10년간 0.5%가 투자되다가, 2040년 이후 5년간 0.05% 포인트씩 감소한 뒤 2045년 이후에는 0.25% 수준을 유지하는 것으로 가정한다. 아무래도 공공투자는 통일 초기에 많이 이루어질 것이므로, 이처럼 갈수록 감소하는 것으로 가정하는 것이 적절해 보인다.

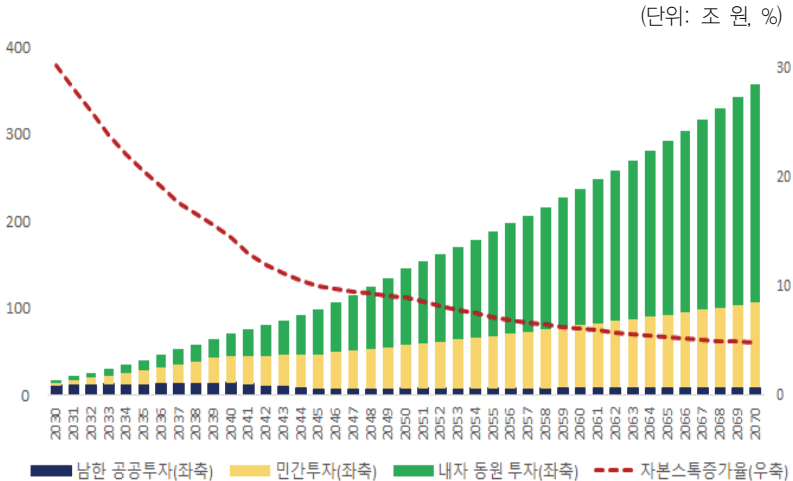
세 번째로 민간투자에 대한 가정도 필요하다. 이에 대해서는 남한으로 이주하는 인구 규모가 20%인 시나리오에서 남한 GDP 대비 투자액이 2030년 0.1%에서 매년 0.1% 포인트씩 상승하다가 2040년부터는 증가율이 0.05%포인트로 둔화하는 것으로 가정한다. 그리고 민간투자 중 절반은 남한에 의해서, 나머지 절반은 중국 등 다른 국가에 의해서 이루어지는 것으로 가정한다. 앞서 살펴본 북한 지역의

79/ 김병연, “통일한국의 경제비전,” 배정호 외, 『통일한국의 국가상과 한중협력』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 96~97.

내자를 이용한 투자나 남한의 북한 지역 공공투자와 달리, 민간투자는 남하 인구 규모에 영향을 받는 것으로 가정한다. 즉 남하 인구 규모가 10%로 줄어들 경우 10% 증가하며, 30~40%로 증가할 경우에는 10~20% 감소하는 것으로 가정한다. 이는 북한 지역의 노동력 규모가 민간 부문의 투자 수준에 영향을 줄 수 있다고 판단되기 때문이다.

〈그림 IV-3〉은 북한 지역의 신규투자 규모 및 자본투입 증가율 추정 결과를 제시한 것이다. 신규투자는 통일 초기에는 남한의 공공투자 중심으로 이루어지다가 점차 민간투자의 비중이 높아지고 있으며, 2042년 이후에는 북한의 내자를 동원한 투자가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 내자를 동원한 투자의 비중은 2045년 50%를 넘어선 뒤, 2050년에는 60%, 2070년에는 70%를 상회하게 될 것으로 추정되었다.

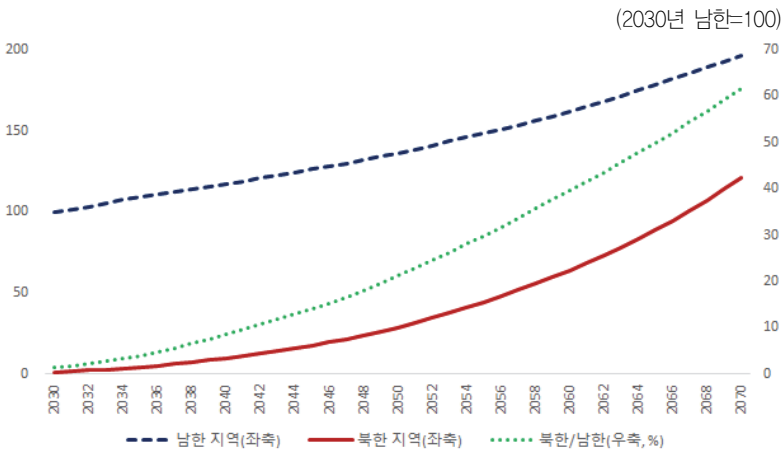
그림 IV-3 북한 지역 신규투자 규모 및 자본투입 증가율



자료: 저자 작성.

그림에서 북한의 자본스톡 증가율은 갈수록 낮아지는 추세를 보이고 있다. 이를 10년 단위로 보면, 연평균 증가율은 2030년대 20.4%에서 2040년대 10.4%, 2050년대 7.2%, 2060년대 5.3%로 하락하고 있는데, 전체 기간의 평균은 10.7%이다. 이는 남한의 고도성장기(1960~1990년) 연평균 자본스톡 증가율 11.9%와 비슷한 수준이다.^{80/}

그림 IV-4 남북한 지역 1인당 자본스톡 지수 추이



자료: 저자 작성

〈그림 IV-4〉는 2030년 남한의 1인당 자본스톡을 100으로 놓고, 남북한 지역의 1인당 자본스톡 추이를 지수화해서 나타낸 것이다. 북한 지역의 1인당 자본스톡 지수는 2030년 1.4에서 2050년 28.8, 2070년 120.9로 증가할 것으로 예상된다. 또 남한 지역의 1인당 자본스톡 지수는 2030년 100.0에서 2070년 196.4로 40년 사이 약 2배 정도 증가할 것으로 추정된다. 즉 2030년에는 북한 지역의 1인당

^{80/} 한진희·김종일, “국제비교를 통해 본 우리나라 및 동아시아의 성장요인 분석,” 『KDI정책연구』, 1999년 III·IV호 (1999), p. 157.

자본스톡이 남한의 1.4%에 불과하겠으나, 2070년에는 같은 해 남한 지역의 1인당 자본스톡의 60% 수준에 도달할 것으로 예상되고 있다.

다. 총요소생산성 증가율 추정

총요소생산성(TFP: Total Factor Productivity)은 한 경제의 산출물 중 노동 및 자본 등 생산요소의 투입으로 설명되지 않는 부분을 의미한다.^{81/} 즉 총요소생산성은 투입된 생산요소가 산출물로 얼마나 효율적으로 전환되는가를 나타내는 지표라고 할 수 있는데, 한 경제의 장기적인 성장률과 소득수준을 결정짓는 핵심 요소로 간주된다.^{82/}

통일 이후 남북한 지역의 총요소생산성은 어떠한 추이를 보일까. 먼저 남한 지역에 대해서 살펴보자. 신석하 외(2013)의 연구에서는 통일을 상정하지 않을 경우, 남한의 총요소생산성 증가율이 2030년대 1.5%, 2040년대 1.4%, 2050년대 이후 1.3%일 것으로 전망한 바 있다.^{83/} 여기서는 이와 같은 남한의 총요소생산성 증가율 전망치에 통일이 미치는 영향을 반영해 통일 이후 남한 지역 총요소생산성 증가율을 추정한다.

통일이 남한 지역 총요소생산성 증가율에 미치는 영향은 시기별로 차이가 있을 것으로 보인다. 우선 통일 초기에는 통일이 총요소생산성에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다. 북한 주민의 대규모 남하로 인한 남한 지역 실업률 상승과 그에 따른 소득격차 확대, 남북한 주민 간 문화적 이질감 등으로 인해 사회적 갈등 수준이 높아질 가능성이 있으며, 북한 주민의 남하로 인해 평균적인 인적자본 수준

81/ 신석하 외, 『한국경제의 장기 거시경제변수 전망』, p. 58.

82/ 위의 책, p. 58.

83/ 위의 책, p. 69.

이 낮아질 수 있는데, 이들은 총요소생산성 증가율에 부정적인 영향을 줄 수 있다.^{84/} 또한 통일 초기에는 투자 위축으로 인해 기술 발전 속도가 저하될 수 있는데, 이 역시 총요소생산성 증가율 하락 요인이 될 수 있다.

하지만 통일 이후 어느 정도 시간이 경과한 뒤에는 상황이 달라질 수 있다. 통일로 인해 시장이 확대되는 효과가 서서히 나타날 것이며, 사회적 갈등도 점차 완화될 것으로 보이는데, 이는 총요소생산성 증가율을 높이는 결과로 이어질 수 있다.

이러한 점을 종합적으로 고려해 북한 주민 중 20%가 이주한다는 시나리오의 경우, 남한의 총요소생산성 증가율이 2030년대 1.2%를 유지하다가 2040년부터 0.01% 포인트씩 높아져, 2060년 1.4%가 된 뒤에는 이를 계속 유지하는 것으로 가정한다. 그리고 이주 규모가 10%인 시나리오에서는 남한의 총요소생산성 증가율이 이보다 10% 높으며, 30~40%인 시나리오에서는 이보다 10~20% 낮은 것으로 가정한다. 이는 이주 규모가 클수록 사회적 갈등 수준이 높아지고, 그 결과 총요소생산성 증가율은 낮아질 가능성이 크기 때문이다.

북한 지역의 경우, 통일 초기에는 제도 이식 등으로 인해 총요소생산성 증가율이 상당히 높을 것으로 예상된다. 자유민주주의, 시장경제 및 사유재산제도가 도입되어 기업활동 및 시장거래의 자유가 보장되는 것은 생산성 향상에 긍정적인 요소로 작용할 것으로 보이기 때문이다.^{85/} 이를 고려해 통일 시점인 2030년 북한의 총요소생산성 증가율은 10%에 이르고, 이후 매년 1% 포인트씩 하락하여 2035년 5%에 이른 뒤 이를 유지하다가 2050년대에는 4.5%, 2060년대에는 4%로 조금씩 낮아지는 것으로 가정한다. 2030~2070년

84/ 홍제환, “통일한국 경제성장 전망,” p. 184.

85/ 위의 글, p. 185.

북한 지역의 연평균 총요소생산성 증가율은 4.9%이다.

사실 한 국가의 연평균 총요소생산성 증가율이 4%를 상회하는 경우는 드문 것으로 보인다. OECD에서 국가별 2011~2060년 연평균 총요소생산성 증가율을 추계한 자료를 보아도 대부분의 국가에 대해서는 1~2.5%로 추정하였으며, 중국, 인도, 인도네시아 등에 대해서는 높게 추정했는데, 이 역시 3~4% 수준이었다.^{86/} 그럼에도 2030~2070년 북한 지역의 총요소생산성 증가율을 이처럼 높게 가정한 것은 북한 지역의 경우, 남한을 중심으로 국제사회로부터 대규모 투자와 기술 지원이 지속적으로 이루어지고, 체제 전환에 따른 생산성 증대 효과가, 특히 통일 초기에 적잖게 발생할 것으로 보이기 때문이다.

통일 이후 남북한 지역의 총요소생산성 격차는 얼마나 줄어들까. 두 국가의 총요소생산성 수준은 다음과 같은 식을 이용해서 구할 수 있다.

$$\frac{A_1}{A_2} = \left(\frac{y_1}{y_2}\right) \left(\frac{k_2^\alpha}{k_1^\alpha}\right) \quad (5)$$

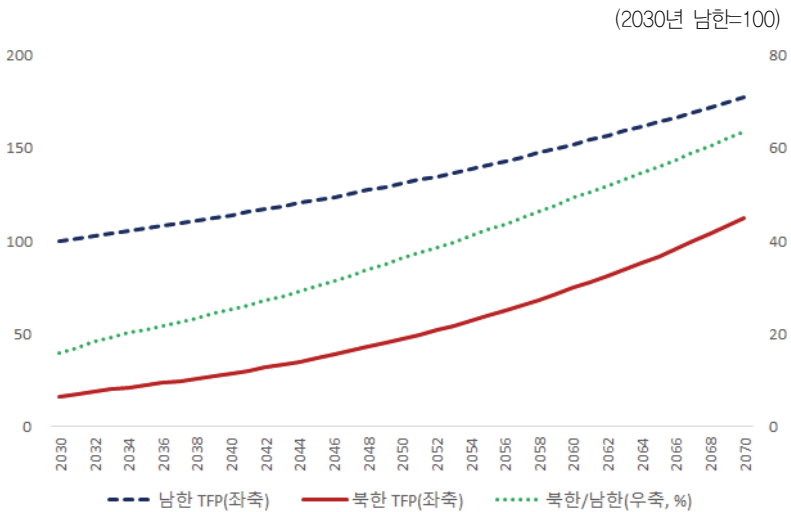
여기서 y 는 취업자 1인당 생산량($y = Y/L$)을 의미하며, k 는 취업자 1인당 자본스톡($k = K/L$)을 의미한다.^{87/} 위의 관계를 이용해서 남북한 지역의 총요소생산성을 비교해 볼 수 있는데, <그림 IV-5>는 이를 추정한 결과를 남북한 지역 총요소생산성 지수와 함께 제시해 놓은 것이다.

86/ OECD, "Looking to 2060: Long-term global growth prospects," OECD Economic Policy Papers, No. 3, 2012, p. 21.

87/ 위와 같은 관계가 도출하는 과정에 대해서는 홍제환, "통일한국 경제성장 전망," p. 182를 참고할 수 있다.

남한 지역의 2030년 중요소생산성을 100으로 놓고 볼 때, 북한 지역의 2030년 중요소생산성은 15.9이며, 2050년 47.5, 2060년 74.9로 증가한다. 그 사이 남한 지역 중요소생산성도 꾸준히 증가하지만, 북한 지역의 증가율이 더 높으므로, 남한 대비 북한 지역 중요소생산성 수준은 2030년 15.9%에서 2050년 36.3%, 2070년 63.6%로 높아진다.

그림 IV-5 남북한 지역 중요소생산성 지수 추이



자료: 저자 작성.

3. 통일한국의 경제 규모 및 1인당 소득 전망

이제 통일 이후 남북한 지역의 경제성장률을 추정하는 데에 필요한 변수들에 대해 추계한 결과를 이용하여 통일한국의 경제 규모 및 1인당 소득에 대해 전망해 본다. 먼저 통일한국의 경제 규모를 파악

하기 위해 통일 이후 남북한 지역의 경제성장률 전망치부터 살펴본다. <표 IV-1>은 북한 주민의 이주 규모에 대한 시나리오별로 남북한 지역의 연평균 경제성장률을 추정한 결과를 정리한 것이다. 남북한 지역 모두 갈수록 성장률이 낮아지는 추세를 보이고 있으며, 이주 규모가 적을수록 상대적으로 성장률이 높다. 남한 지역의 경우, 성장률이 대략 2030년대 2%에서 2050년대 이후 1% 이하로 낮아질 것으로 전망되었는데, 이는 통일보다는 남한 경제의 잠재성장률이 낮아지던 추세와 관련 있다. 이 연구에서 남한 지역 성장률 관련 변수 추정 시 주로 참고한 신석하(2013)의 연구에서는 남한의 성장률을 2030년대 1.9%, 2040년대 1.4%, 2050년대 1.0%, 2060년대 0.7%로 전망한 바 있다.^{88/}

표 IV-1 북한 주민의 이주 규모별 남북한 지역 연평균 경제성장률 전망

(단위: %)

	10% 이주			20% 이주			30% 이주			40% 이주		
	남한	북한	전체	남한	북한	전체	남한	북한	전체	남한	북한	전체
2030~40	2.0	13.7	2.4	2.0	13.1	2.3	2.0	12.3	2.3	1.9	11.5	2.2
2040~50	1.1	8.2	1.5	1.0	8.0	1.4	0.9	7.7	1.3	0.8	7.4	1.1
2050~60	1.0	6.1	1.5	0.9	5.8	1.4	0.8	5.4	1.2	0.7	4.9	1.1
2060~70	0.9	4.9	1.5	0.8	4.7	1.4	0.7	4.4	1.2	0.5	3.9	1.0
2030~70	1.3	8.2	1.7	1.2	7.9	1.6	1.1	7.4	1.5	1.0	6.9	1.3

자료: 저자 작성.

북한 지역의 경우, 2030년대에는 연평균 경제성장률이 10%를 상회할 만큼 빠르게 성장할 것으로 예상되었으며, 이후 점차 성장률이 낮아져, 2060년대에는 연 4~5% 정도 성장할 것으로 전망되었다.

^{88/} 신석하 외, 『한국경제의 장기 거시경제변수 전망』, p. 69.

2030년부터 2070년까지 40년간의 연평균 성장률은 이주 규모에 따라 최대 8.2%, 최소 6.9%에 이를 것으로 추정되고 있는데, 2000년대 이후 북한은 1% 내외 수준의 성장률을 기록해 왔다는 점에서, 통일은 북한 지역 경제가 성장하는 획기적인 계기가 될 수 있다고 하겠다.

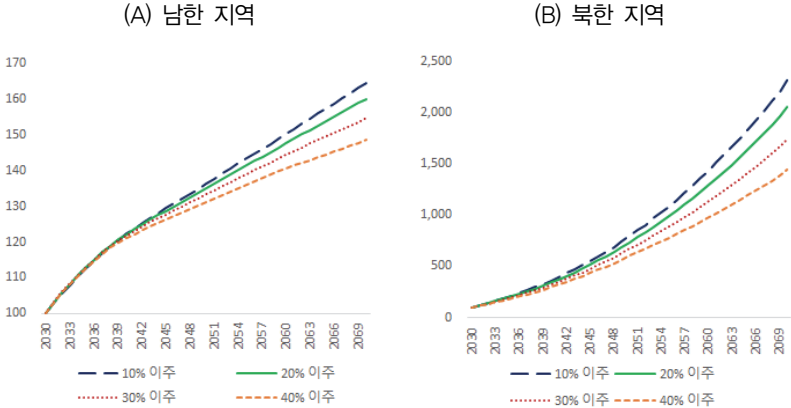
통일한국 전체의 성장률은 2030년대 2%대에서 2040년대 1%대로 낮아진 후에는 정체되는 양상을 보일 것으로 전망되었다. 2030년부터 2070년까지 40년간의 연평균 성장률은 1.3~1.7%로 추정되고 있다. 북한 지역의 성장률이 높지만, 통일한국 경제에서 남한 지역 경제가 차지하는 비중이 압도적이기 때문에 성장률은 남한 지역 성장률에 근접하고 있다.

통일이 북한 지역 경제가 성장하는 획기적인 계기가 될 수 있음은 <그림 IV-6>을 보면 더욱 명확하게 확인된다. 이 그림은 2030년 남한 지역과 북한 지역 각각의 국내총생산 규모를 100으로 놓고 각 연도별 경제규모를 지수화해서 나타낸 것으로, 남한 지역의 경제규모는 2070년까지 이주 규모에 따라 48.4~64.5% 증가하는 데에 그칠 것으로 예상되는 반면, 북한 지역의 경제규모는 같은 기간 14.4~23.1배 증가할 것으로 전망되고 있다. 그 결과 남한 지역 경제규모 대비 북한 지역 경제규모의 비율은 2030년 1.7%에서 2050년 7.8~9.8%로 증가하며, 2070년에는 16.3~23.5%에 이를 것으로 전망된다.

이제 통일한국의 1인당 소득에 대해 살펴보자. 통일과 관련해서는 특히 남북한 지역의 소득격차 문제가 중요한 만큼, 소득수준보다는 소득격차에 좀 더 초점을 맞추기로 한다. <표 IV-2>는 북한 주민의 이주 규모에 대한 시나리오별로 남북한 지역의 연평균 1인당 GDP 증가율을 추정한 결과를 정리한 것이다.

그림 IV-6 통일한국의 경제규모

(2030년=100)



자료: 저자 작성.

표 IV-2 북한 주민의 이주 규모별 남북한 지역 1인당 GDP 증가율 전망

(단위: %)

	10% 이주			20% 이주			30% 이주			40% 이주		
	남한	북한	전체	남한	북한	전체	남한	북한	전체	남한	북한	전체
2030~40	2.0	14.3	2.6	1.7	14.8	2.6	1.4	14.8	2.5	1.1	15.0	2.4
2040~50	1.6	8.7	2.0	1.4	8.7	1.9	1.2	8.7	1.8	1.1	8.6	1.6
2050~60	1.9	6.9	2.5	1.8	6.9	2.3	1.6	6.9	2.2	1.4	6.9	2.0
2060~70	2.1	5.9	2.7	2.0	5.9	2.6	1.8	5.8	2.3	1.6	5.7	2.1
2030~70	1.9	9.0	2.5	1.7	9.0	2.3	1.5	9.0	2.2	1.3	9.0	2.0

자료: 저자 작성.

남한 지역의 경우, 2030년대에 비해 2040년대 증가율이 낮아졌다가 2050년대 이후 다시 상승하고 있으며, 통일 이후 40년간의 연평균 증가율은 1.3~1.9%로 추정되고 있다. 또 북한 주민의 이주 규모가 적을수록 남한 지역의 1인당 GDP 증가율은 높다. 북한 지역의 경우, 2030년대 연평균 1인당 GDP 증가율은 15%에 육박하고 있

며, 이후 하락하는 추세를 보이고 있지만, 통일 이후 40년간의 연평균 증가율은 9%로 상당히 높다. 시나리오별로 보면, 통일 초기인 2030년대에는 이주 규모가 클수록 1인당 GDP 증가율이 높으나, 그 이후에는 큰 차이가 없다.

한편, 통일한국 전체의 1인당 GDP 증가율은 2030년대 2.5% 정도에서 2040년대 2% 이하로 낮아졌다가 2050년대부터 다시 상승할 것으로 전망되며, 통일 이후 40년간의 연평균 증가율은 2.0~2.5% 수준일 것으로 전망되는데, 북한에서 남한으로의 이주 규모가 적을수록 연평균 증가율은 더 높을 것으로 추정되고 있다.

이처럼 북한 지역의 1인당 GDP 증가율이 남한 지역에 비해 훨씬 높은 상황이 지속된다면, 통일 이후 남북한 지역의 소득격차는 얼마나 줄어들까. <그림 IV-7>은 2030년 남한 지역 1인당 GDP를 100으로 놓고, 남북한 지역의 연도별 1인당 GDP를 지수화해서 나타낸 것으로, 북한 주민의 이주 규모가 20%인 시나리오에 대해서만 제시하였다.⁸⁹⁾ 우선 남한의 지수는 2050년 136.6, 2070년 197.5로 증가한다. 통일 이후 40년 사이 남한 지역의 1인당 GDP는 약 두 배 수준으로 증가하는 것이다.

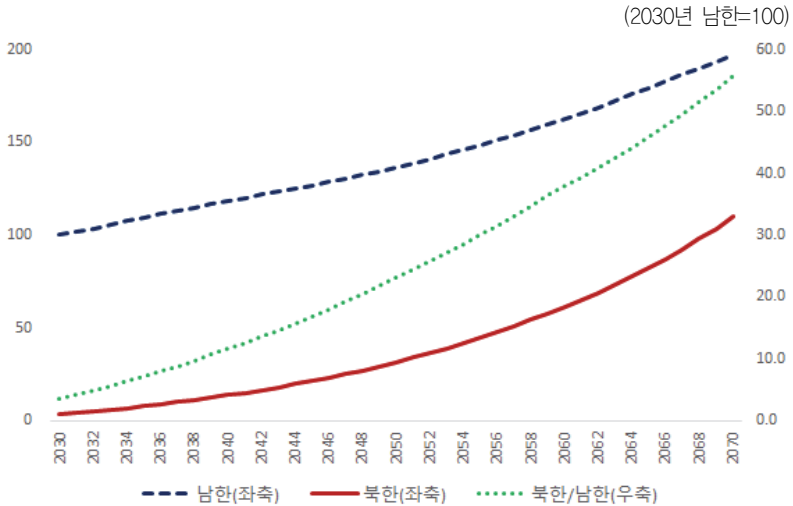
북한의 지수는 2030년 3.5에서 2050년 31.7, 2070년 109.9로 증가하고 있다. 이를 남한의 지수와 비교해 보면, 남한 지역 대비 북한 지역의 1인당 GDP 비율은 2030년 3.5%에서 2050년 23.2%, 2070년 55.6%로 상승하고 있다. 북한 지역에서 1인당 GDP가 연평균 9%

89) 독일 통일 사례를 보면, 통일 이후 20년간 동독 지역에서 서독 지역으로의 인구 순유출 규모는 176만 명 정도로, 1989년 동독 인구의 10.7% 수준이었다. 김창권, “독일 통일 이후 구동독 지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점,” 『경상논총』, 제28권 1호 (2010), p. 35. 이 연구에서는 독일 사례와 함께 남북한 지역의 소득격차 등을 고려할 때, 통일 이후 30년간 북한 지역 인구의 20% 정도가 남한 지역으로 이주하는 것이 가장 현실적인 시나리오라고 판단하여, 이 시나리오를 중심으로 분석 결과를 제시하고자 한다.

씩 증가함에도 통일 이후 40년이 경과한 시점에 남북한 지역의 소득 격차는 여전히 클 것으로 추정되고 있는 것인데, 이는 그만큼 현재 남북한의 소득격차가 벌어져 있기 때문이라고 하겠다.^{90/}

〈그림 IV-7〉에서 또 하나 주목할 부분은 북한 지역 1인당 GDP 지수가 2069년 처음 100을 넘어서고 있다는 점이다. 이는 2070년 무렵이 되면 북한 지역의 1인당 GDP가 2030년 남한 지역의 1인당 GDP를 상회하게 됨을 의미한다. 따라서 통일 이후 40년이 경과한 시점에 남북한 지역의 소득격차는 여전히 존재하겠지만, 북한 지역의 소득수준 및 생활수준도 통일 시점에 비해 상당히 높아져 있을 것이다.

그림 IV-7 남북한 지역 1인당 GDP 지수 추이



주: 북한 주민의 이주 규모가 20%인 시나리오 기준임.
 자료: 저자 작성.

90/ 참고로 남한 지역의 1인당 GDP 증가율은 제시된 분석 결과와 동일하다는 전제 하에 2070년에 남북한의 1인당 GDP가 동일한 수준이 되기 위해서는 북한 지역 1인당 GDP가 연평균 10.6%씩 증가해야 한다.

그런데 북한 지역 주민 중 일부가 남한 지역으로 이주하여 경제활동을 하며, 그 소득 중 일부를 북한 지역에 남아 있는 가족에게 보낼 가능성을 고려하면, 통일 이후 남북한 지역 주민들의 소득수준 및 소득격차의 변화를 파악하는 데에는 1인당 GDP보다 1인당 GNP(국민총생산)가 더 적절한 지표일 수 있다. 따라서 여기서는 남북한 지역 1인당 GNP의 변화 추세에 대해서도 함께 분석하기로 한다.

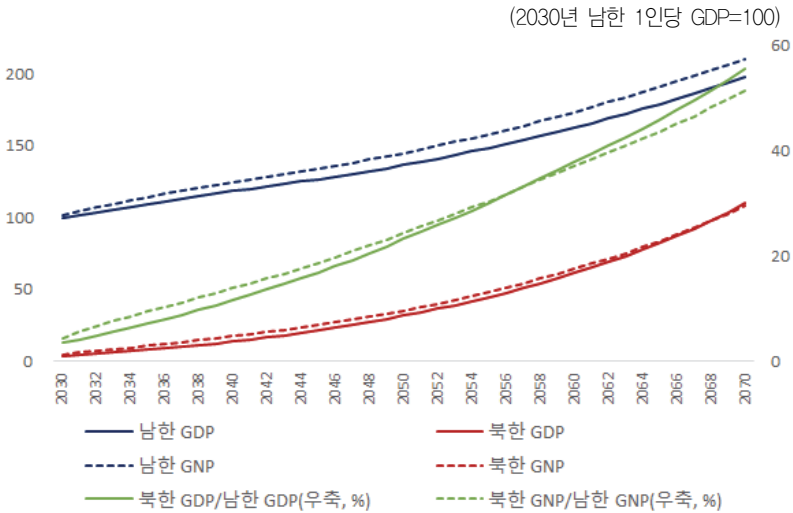
GNP를 산출하기 위해 고려해야 할 요소는 많으나, 여기서는 최대한 단순한 형태로 산출하고자 한다. 남한 지역의 경우, GDP에서 남한 지역 이주 주민에 대한 지급액을 빼고, 북한 지역 민간투자에서 발생하는 지급액을 더해 산출하며, 반대로 북한 지역의 경우 GDP에 남한 지역 이주 주민에 대한 지급액을 더하고, 남한으로부터의 민간투자에서 발생하는 지급액을 빼서 산출한다. 제3국으로부터의 투자 등과 관련해서도 고려해야 할 부분이 있으나, 이러한 부분에 대한 고려는 생략한다.

남한 지역 이주 주민에 대한 지급액을 산출하려면 노동의 한계생산에 대한 가정이 필요하다. 여기서는 통일 직후인 2030년에는 북한 주민의 노동의 한계생산이 남한 주민의 40% 수준이며, 매년 1% 포인트씩 증가해 2070년에는 80% 수준에 이르는 것으로 가정한다. 아울러 북한 지역 민간투자에서 발생하는 지급액을 산출하려면 민간투자의 자본의 한계생산에 대한 가정이 필요한데, 북한 지역의 자본의 한계생산과 동일한 것으로 가정한다.

〈그림 IV-8〉은 이러한 가정 하에 남북한 지역 1인당 GNP를 산출한 뒤, 앞서 산출한 남북한 지역 1인당 GDP와 비교해 놓은 것으로, 네 가지 시나리오 중 북한 주민 이주 규모가 20%인 시나리오에 대해서만 제시해 놓았다. 2030년 남한 지역 1인당 GDP를 100으로 놓고 지수화해서 나타냈는데, 남북한 지역 모두 통일 초기부터 줄곧 1인

당 GDP보다 1인당 GNP가 더 크다. 남한의 경우, 1인당 GNP 산출 시 상대적으로 노동의 한계생산이 적은 이주 주민이 제외되는 데에다 북한 지역에서 발생하는 민간투자 수익이 더해지기 때문에 볼 수 있다. 또 북한 지역의 1인당 GNP 산출 시에는 비록 남한으로부터 이루어진 민간투자의 수익이 제외되지만, 상대적으로 임금 수준이 높은 남한 지역 이주 주민의 소득이 더해진 결과, 1인당 GNP가 1인당 GDP보다 크다.

그림 IV-8 남북한 지역 1인당 GDP와 GNP 지수



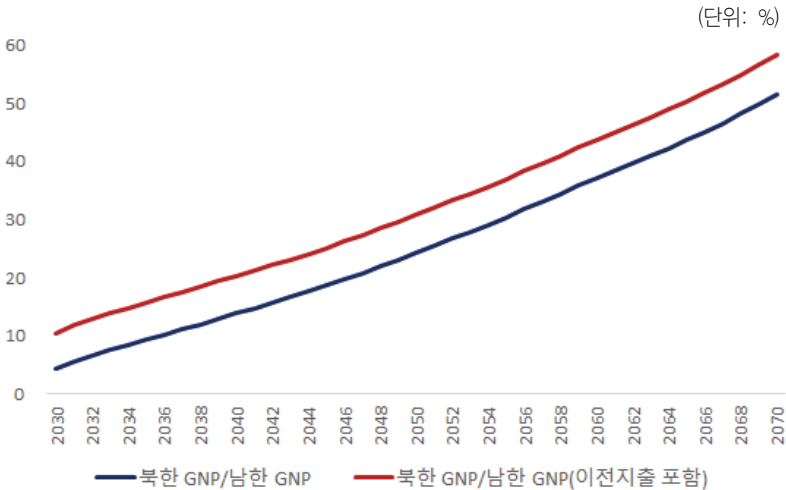
주: 북한 주민 이주 규모가 2030년 북한 인구 대비 20%인 시나리오를 가정했을 때의 결과임.
 자료: 저자 작성.

한편, 남한 GNP 대비 북한 GNP 비율의 추이를 보면, 2050년대 중반까지는 남한 GDP 대비 북한 GDP 비율보다 다소 높지만, 그 이후에는 다소 낮아지고 있다. 이는 1인당 GNP를 기준으로 산출한 남북의 소득격차는 1인당 GDP를 기준으로 산출한 결과에 비해 2050년대 중반까지는 적지만, 그 이후에는 더 커지고 있음을 의미하는데,

둘 사이의 차이가 크지는 않다.

그런데 다음 장에서 자세히 살펴보겠지만, 사회보장과 관련해 통일 이후 남한 지역에서 북한 지역으로 상당한 규모의 이전지출이 이루어질 것으로 예상된다. 이 부분까지 포함할 경우, 통일 이후 남북한 지역의 소득격차는 어떻게 달라질까. <그림 IV-9>는 남한 GNP 대비 북한 GNP 비율을 이전지출이 포함된 경우와 포함되지 않은 경우로 나누어 제시해 놓은 것이다.

그림 IV-9 이전지출 포함 시 남북한 1인당 GNP의 변화



주: 1) 북한 주민 이주 규모가 2030년 북한 인구 대비 20%인 시나리오를 가정했을 때의 결과임.
 2) 남한 지역에서 북한 지역으로의 이전지출 규모는 3%로 가정함.
 자료: 저자 작성.

이전지출이 포함될 경우, 남한 GNP 대비 북한 GNP 비율은 각 연도별로 6.2~6.8% 포인트씩 증가하는 것으로 나타났다. 그 결과 북한 지역 1인당 GNP는 통일 직후에는 두 배 이상으로 급증하게 되며, 남한 지역의 30%를 넘어서는 시점은 2055년에서 2050년으로,

50%를 넘어서는 시점은 2070년에서 2065년으로 각각 5년씩 단축되는 것으로 나타났다. 그리고 이 전지출 포함시 통일 40년 후인 2070년 남한 GNP 대비 북한 GNP 비율은 51.4%에서 58.2%로 높아지게 된다.

4. 소결

이 장에서는 성장회계 모형을 이용하여 통일 이후 남북한 지역의 경제 규모 및 소득추세에 대해 전망하였다. 이를 위해 먼저 통일 이후 남북한 지역의 노동투입, 자본스톡, 총요소생산성 증가율을 어떻게 가정할 것인가에 대해 논하였으며, 이러한 가정에 기반하여 통일 이후 남북한 지역의 경제 규모 및 1인당 소득수준을 추계하였다.

분석 결과, 통일은 북한 지역 경제가 빠르게 성장하는 계기가 될 것으로 예상되었다. 북한 지역 경제는 통일 이후 40년간 연평균 6.9~8.2% 정도씩 성장할 수 있을 것으로 추정되었다. 하지만 그 사이 남한 지역 경제도 완만한 성장세를 이어감에 따라, 2070년에도 북한 지역의 소득수준은 남한 지역의 50% 정도에 그칠 것으로 예상되었다.

그런데 통일 이후 사회보장 등과 관련하여 남한 지역에서 북한 지역으로 이 전지출이 발생할 것으로 예상되므로, 이 부분도 함께 고려해 볼 필요가 있다. 이를 반영해 추정한 결과 통일 40년 후인 2070년 북한 지역의 소득수준은 남한 지역의 60%에 육박하게 될 것으로 추정되었다.

통일한국의 경제규모에 대한 논의를 마치며 한 가지 강조하고 싶은 것은 이 연구에서의 분석은 다소 낙관적인 가정하에 이루어졌다

는 점이다. 예를 들어, 2030~2070년 북한 지역의 연평균 총요소생산성 증가율을 4.9%로 가정하고 있는데, 이는 매우 높은 수준이어서 실제로는 이보다 낮은 가능성을 배제할 수 없다. 그 외의 변수들 또한 급진적 통일이 이루어지는 과정에서 발생하는 예상치 못한 변수로 인해 이 연구의 추정 결과만큼 증가하지 못할 수 있다. 따라서 통일한국의 실제 경제 규모가 이 연구에서 제시하는 결과에 못 미칠 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

여기서는 통일 이후 사회보장 등과 관련하여 발생하는 남한 지역에서 북한 지역으로의 이전지출 규모를 독일 통일 경험을 참고하여 GDP의 3%로 가정한 뒤 남북한 지역 소득격차 감소 양상을 검토하였다. 그런데 북한 주민의 사회보장을 위해 남한 지역 주민이 부담해야 하는 비용에 대해서는 보다 구체적인 검토가 필요하다. 사회보장제도 도입에 따른 이전지출은 많으면 많을수록 남북한 지역 소득격차를 줄이는 데에 도움이 되지만, 그에 따른 비용을 남한 주민이 감당할 수 있을지, 남한 지역으로의 이주를 촉진할 우려는 없는지 등에 대해서도 면밀히 따져볼 필요가 있기 때문이다. 다음 장에서는 이러한 문제에 대해 살펴보기로 한다.

V. 통일 이후 사회보장제도 운영 방안

홍제환 (통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

통일 이후 사회보장제도 운영 방안

1. 통일과 사회보장 문제

북한 주민 대부분은 소득수준이 매우 낮으며, 열악한 환경에서 생활하고 있다. 북한에도 사회보장제도가 존재하고 있지만, 극심한 재정난으로 인해 주민들의 인간다운 삶을 보장하는 역할은 전혀 하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 남북한의 급진적 통일이 실현될 경우, 북한 주민이 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 통일 직후부터 북한 지역에도 다양한 사회보장 체계를 새롭게 구축할 필요가 있다.

북한 지역에 어떠한 형태로 사회보장 시스템을 도입해야 할까. 통일 이후에는 남북한 지역에서 동일한 사회제도가 시행되어야 함을 전제한다면, 원칙적으로는 남한 제도를 이식하는 형태로 북한 지역에 사회보장제도가 도입되어야 할 것이다. 그런데 통일 이후 동독 주민에게도 서독 주민과 동등한 수준의 사회보장 혜택이 주어졌던 독일 방식을 따르기는 어려울 것으로 보인다. 독일 사례와 같이 남한의 사회보장제도를 북한 지역에 그대로 적용할 경우, 무엇보다도 남한 지역의 비용 부담이 너무 커지기 때문이다.

독일 통일 시 동독 소득수준은 서독의 절반 정도였고, 인구는 1/4에 불과했음에도 서독 주민들은 사회복지와 관련해 막대한 통일비용을 부담했다. 그런데 현재 북한의 소득수준은 남한의 5%에도 미

치지 못하는 것으로 추정되고 있으며, 인구는 절반에 가깝다. 이러한 상황에서 남한 사회보장제도를 북한 지역에서 그대로 적용할 경우 막대한 비용 발생할 것으로 보이며, 통일 이후 상당 기간 동안 이 비용은 남한 주민들이 부담해야 할 것으로 예상된다. 이미 저출산·고령화 문제 심화로 남한 내 사회보장 비용의 빠른 증가가 예상되는 상황에서 북한 주민의 사회보장과 관련해 부담해야 하는 비용마저 과도해질 경우, 남한 주민들이 이를 감당하기 어려워지는 상황이 발생할 수 있다.

이러한 점을 고려해 주요 선행연구에서는 통일 이후 일정 기간 동안 남북한 지역 사회보장제도를 한시적으로 분리해서 운영하는 방안을 제시해 왔다.^{91/} 북한의 소득 및 물가 수준을 고려하여 일정 기간 동안 북한 지역의 사회보장 수준을 낮추자는 것이다. 예를 들어, 국회예산정책처(2014)에서는 북한 지역에 기초생활보장급여를 도입할 때, 남한 1인당 명목 GDP 대비 남한 지역 1인당 최저생계비 비율을 북한 1인당 명목 GDP에 적용하여 산출한 북한 지역 최저생계비에 해당하는 금액을 지급하는 것을 전제로 이에 들어가는 비용을 추정한 바 있다.^{92/} 남한의 재정 부담뿐만 아니라, 남한과 동일한 수준의 사회보장 혜택이 주어질 경우 북한 지역에서 발생할 수 있는 여러 문제(급격한 인플레이션, 근로 유인의 상실 등)를 고려하면, 사회보장제도를 한시적으로 분리해서 운영하는 것이 합리적이라고 판단된다. 따라서 이 장에서도 기존 연구와 마찬가지로 통일 이후 사회보장제도를 한시적으로 분리 운영한다는 전제 하에 논의를 전개

91/ 대표적인 연구로 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』 (서울: 한국개발연구원, 2012), pp. 128~229, 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 73~109, 국회예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』, pp. 83~106 등이 있다.

92/ 국회예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』, p. 86.

하기로 한다.

한시적 분리 운영 방안을 논할 시에는 몇 가지 원칙이 필요하다. 첫째, 북한 주민의 인간다운 생활을 최대한 보장해주되, 사회보장에 들어가는 비용은 남한 주민들이 감당할 수 있는 수준이어야 한다. 이에 관해서는 이미 앞에서 강조한 바 있다. 둘째, 북한 지역의 경제 발전을 위한 대규모 투자 병행이 전제되어야 한다. 한시적 분리 운영 방안을 채택하는 가장 큰 이유는 남북한 지역의 극심한 소득격차에 있다. 중장기적으로 남북의 사회보장제도를 통합하기 위해서는 북한 지역의 소득수준이 빠르게 향상되어야 하며, 이를 위한 인적·물적 투자가 선행될 필요가 있다.

셋째, 사회보장제도가 북한 주민에게 북한 지역 잔류 유인을 제공할 수 있어야 한다는 점도 고려될 필요가 있다. 앞장에서 본 것처럼, 북한 주민의 남한 이주 규모가 과도해지면 남한 지역에서 심각한 사회경제적 문제가 발생할 수 있는데, 북한 지역 사회보장제도를 적절히 설계하는 것은 이주 규모를 줄이는 데에 적잖은 도움이 될 수 있다. 넷째, 통일 이후 남한 주민의 사회보장 혜택을 일부 낮추는 방안도 함께 검토될 필요가 있다. 북한 지역 주민 입장에서는 사회보장제도의 한시적 분리 운영이 자신들에게 희생을 요구하는 것으로 받아들여질 수 있으므로, 사회통합을 위해서는 남한 주민도 혜택을 일부 축소하는 것이 바람직하기 때문이다.^{93/} 다만 그것이 남한의 취약 계층의 삶의 질에 미칠 영향을 고려해 혜택을 축소하는 규모는 크지 않게 해야 할 것이다.^{94/}

이 장에서는 사회보장제도 전반을 다루지는 않으며, 북한 지역에 사회보장제도를 도입할 때, 북한 주민 생활에 가장 큰 영향을 미칠

93/ 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』, p. 75.

94/ 이 장에서는 이 부분에 관한 논의는 생략한다.

뿐만 아니라, 재정적인 측면에서도 가장 큰 부담이 될 수 있는 기초생활 보장, 노령연금, 보건의료제도에 초점을 맞추어 살펴보려 한다. 각각의 제도에 대한 논의는 현행 남한의 제도 소개, 북한 지역 잔류 주민에 대한 제도 운영 방안, 남한 지역 이주 주민에 대한 제도 적용 방안, 재정 지출 규모 추계의 순으로 이루어질 것이다. 지면 관계상 현행 남한의 제도에 대해서 자세하게 소개하지는 않을 것이며, 남한 주민에 대해서는 별도로 언급하는 부분을 제외한 나머지 부분에 대해서는 기존 제도를 그대로 적용하는 것을 전제하기로 한다.

2. 기초생활보장제도 운영 방안

가. 현행 남한의 국민기초생활보장제도

사회보장제도는 크게 공공부조, 사회보험, 사회서비스로 구분된다. 이 중 공공부조는 “국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도”로 정의된다.⁹⁵⁾ 공공부조는 소득 및 자산에 대한 조사를 거쳐 일정 기준에 미달하는 가구에 대해서만 급여를 제공하며, 급여 지급 등에 필요한 재원을 모두 조세(일반예산)로 충당한다는 점에서 납부된 보험료를 기반으로 가입자에게만 혜택을 제공하는 국민연금, 건강보험 등 사회보험과는 차이가 있다.

⁹⁵⁾ 「사회보장기본법」 제3조 제3호. 한편, 사회보험은 “국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도”를 말하며, 또 사회서비스란 “국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 정의됨(「사회보장기본법」 제3조 제2호, 제4호).

국민기초생활보장제도는 우리나라에서 시행 중인 대표적인 공공 부조제도다. 기초생활보장제도의 급여에는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 및 자활급여가 있는데, 여기서는 그 중에서 가장 비중이 큰 급여 중 하나인 생계급여를 중심으로 살펴본다.^{96/} 생계급여와 함께 큰 비중을 차지하는 의료급여에 대해서는 뒤에서 보건의료제도를 논의할 때 살펴보기로 한다.

생계급여는 생활이 어려운 저소득층의 최저생계 수준을 보장하기 위하여 지급하는 급여로, 소득인정액이 일정 기준 이하인 가구에 지급된다. 여기서 소득인정액이란 가구의 소득평가액에 주택, 금융재산, 자동차 등의 재산을 소득으로 환산한 금액(소득환산액)을 더한 것을 의미한다. 2024년 기준으로, 소득인정액이 기준 중위소득의 32% 이하인 가구는 근로능력 유무 및 취업 여부와 상관없이 생계급여를 받을 수 있다.^{97/}

예전에는 생계급여 수급자 선정 시 부양의무자(통상 1촌 직계혈족 및 그 배우자) 기준도 충족되어야 했다. 부양의무자가 없거나 부양의무자가 부양 능력이 없는 경우 등에 한하여 생계급여를 지급해 왔던 것이다. 그런데 부양의무자 기준은 2021년 10월 폐지되어, 현재는 소득인정액 관련 기준만 충족되면 부양의무자 유무와 상관없이 생계급여를 받을 수 있다.^{98/}

생계급여액은 생계급여 최저보장 수준에서 가구의 소득인정액을 차감한 만큼 지급되는데, 생계급여 최저보장 수준은 생계급여 대상자 선정 기준(즉 기준 중위소득의 32%)과 동일하다.

96/ 각각의 급여에 대한 자세한 소개 내용은 보건복지부, 『2024 국민기초생활보장 사업안내』 (세종: 보건복지부, 2024) 참조

97/ 기준 중위소득은 통계청이 발표하는 가구 경상소 (근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득수준 차이 등을 반영하여 산출한 값이다.

98/ 단, 부양의무자의 연 소득이 1억 원(월 소득 834만 원)을 초과하거나 일반재산이 9억 원을 초과하는 경우에는 생계급여 대상에서 제외된다.

나. 북한 지역 잔류 주민에 대한 기초생활보장제도 운영 방안

통일 이후 북한 지역 잔류 주민에게 적용될 기초생활보장제도는 중장기적으로 남북한 제도를 통합할 것을 염두에 둔다면, 큰 틀에서는 남한의 제도와 동일한 형태로 마련하는 것이 바람직하다. 생계급여를 예로 들면, 남한과 마찬가지로, 소득인정액이 생계급여 선정 기준 이하면 수급 자격을 부여하고, 급여는 선정 기준 금액과 소득 인정액의 차이만큼 지급하는 방식을 그대로 북한 지역에도 적용하는 것이다. 다만 남북한 지역의 소득수준 차이, 북한 지역의 행정 시스템 미비, 재정 부담 규모, 남한 지역 이주 규모 최소화 필요성, 근로 유인 부여 필요성 등을 종합적으로 고려해 일정 기간 동안 수급 자격 부여 기준과 급여 수준 등에 대해 남한의 제도와 차이를 두는 것은 불가피할 것이다.

그렇다면 구체적으로 어떠한 형태로 제도를 마련해야 할까. 크게 세 시기로 나누어 살펴보자. 첫 번째 시기는 북한 지역에 소득 및 재산을 파악할 수 있는 행정 시스템이 구축되기 이전 단계다. 수급 자격을 심사하고, 급여 수준을 결정하기 위해서는 북한 지역 잔류 주민들의 소득인정액을 산출해야 하며, 이를 위해서는 소득 및 재산이 파악되어야 한다. 그런데 북한에는 이러한 행정 시스템이 제대로 마련되어 있지 않은 것으로 보이며, 이를 갖추는 데에 상당한 시간이 필요할 것으로 예상된다.

이 시기에는 북한 지역의 안정화를 위해서, 급여 수준을 다소 낮추더라도 생계급여를 모든 북한 주민에게 보편적으로 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다. 급여 수준은 어떻게 정해야 할까. 이와 관련해서는 현행 제도와 같이 중위소득의 일정 비율에서 소득인정액을 제하고 지급하는 방식을 생각해 볼 수 있으며, 남한에서 과거 시행했던 것과 같이 생계비를 측정하여 소득인정액을 제하고 지급

하는 방식도 고려해 볼 수 있다. 또 남한의 생계급여 최저보장 수준에 남북 소득수준 격차 등을 고려해 일정 비율을 곱하여 북한 지역 생계급여 최저보장 수준을 산출한 뒤, 소득인정액을 제하고 지급하는 방안도 있다.

이 중에서 두 번째, 즉 생계비를 측정해 활용하는 방식이 북한의 실정에 가장 부합할 것이다. 북한 지역 중위소득을 측정하는 방식의 경우, 절대적 빈곤이 심각한 북한에서 상대적 빈곤 관점에서 급여 수준을 결정하는 것이 적절인가라는 의문이 제기될 수 있으며, 남한의 생계급여 최저보장 수준에 일정 비율을 곱하는 방안의 경우, 보다 편리한 접근 방식이긴 하나, 지급액이 적정 수준에서 결정되고 있는지 판단하기 어렵다는 문제가 있다.

생계비 측정 방식을 활용할 경우, 과거 남한에서 적용된 방식과의 차이를 둘 필요가 있다. 남한에서는 소득 하위 40% 중 일부 가구를 선정하여 실시하는 생활 실태 조사 결과를 기반으로 최저생계비를 산정, 생계급여 선정 기준으로 삼은 바 있다.^{99/} 그런데 북한의 경우, 평균적인 가구조차도 절대적인 기준에서 보면 생활수준이 매우 낮다. 따라서 소득 하위 40%를 대상으로 최저생계비를 측정하여 이를 기준으로 삼아 생계급여를 지급한다면, 북한 주민들의 삶의 질 개선을 기대하기 어려우며, 이들이 북한 지역에 잔류할 유인을 충분히 제공하기도 어려울 것이다.

북한 주민들의 삶의 질 개선이라는 목표도 실현하고, 남한 이주 규모를 최소화하기 위해서는 생활 실태 조사를 실시하여 북한에서 소비 수준이 중상위인 계층(예를 들어, 상위 30~50% 계층)의 평균적인 소비 수준을 파악한 뒤, 이를 ‘표준생계비’로 삼아 생계급여 선정 기준을 마련하는 것이 바람직해 보인다.^{100/} 생계급여 지급이 북

^{99/} 이채정, 『기초생활보장사업 평가』 (서울: 국회예산정책처, 2013), p. 21.

한 지역 잔류 주민들의 근로 유인을 약화시키는 결과로 이어져서는 안되므로, 생계급여 선정 기준 마련 시 북한 지역에서 적용될 최저임금 수준 등도 종합적으로 고려되어야 하겠다. 현재 북한의 소득수준을 고려하면, 이러한 수준으로 생계급여 선정 기준을 마련한다고 해도 남한 정부의 재정에 심각한 타격을 주지는 않을 것으로 판단된다.^{101/} 아울러 통일 이후 재정적 지원 등으로 인해 북한 지역 통화량이 급증, 물가상승률이 크게 치솟을 가능성이 있으므로, 매월 혹은 분기별로 표준생계비를 조사하거나, 물가상승률을 반영하여 표준생계비를 인상하는 등의 조치도 필요할 것이다.

한편, 급여 산출 방식을 어떠한 형태로 하든, 소득인정액 공제가 이루어져야 하는데, 이 시기에는 소득 및 재산 파악이 어렵다. 이러한 상황에서는 표본조사를 통해 평균적인 소득 및 재산 수준을(또는 소득만) 파악하여 ‘표준소득인정액’을 산출한 뒤, 이를 일괄 적용하여 공제하는 방안이나, 아예 소득인정액을 공제하지 않고 지급하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

두 번째 시기는 북한 지역에서 소득 및 재산을 파악할 수 있는 시스템이 갖춰졌으나, 남북한 지역의 소득수준 차이가 여전히 커서 남북한 제도를 분리 운영해야 하는 단계다. 앞서 추정된 통일 이후 남북한 지역 1인당 소득수준의 추세를 고려하면 이러한 기간이 상당히 오래 이어질 가능성이 높다.

이 시기에는 소득인정액 파악이 가능하므로, 생계급여를 더 이상 북한 지역 잔류 주민 모두에게 지급하지 않고, 소득인정액이 생계급

100/ 최저생계비 계측과 관련해서는 계측에 사용될 생필품을 어떻게 선정할 것인가도 중요한 문제인데, 이에 대해서는 조성은 외, 『남북 간 사회격차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구: 북한 주민의 생활실태를 중심으로』 (세종: 한국보건사회연구원, 2020), pp. 204~208을 참고할 수 있다.

101/ 재정적 측면에 대해서는 뒤에서 살펴본다.

여 선정 기준 이하인 주민에게만 선별해서 지급할 수 있다. 다만 이때 보편적으로 지급되던 급여를 일부 계층이 더 이상 지급받지 못하게 되는 데에 따른 정치적, 사회적 갈등이 발생할 수 있는 만큼, 이들의 급여를 단계적으로 줄여나가는 등 세심하게 접근할 필요가 있다.

생계급여 선정 기준은 북한 지역에서 절대적 빈곤 문제가 완화되기 전에는 생계비를 조사하여 소득인정액이 ‘표준생계비’ 이하인 가구에 지급하는 방식을 택하는 것이 바람직할 것이다. 이 시기에는 소득인정액 파악이 가능해져 첫 번째 시기에 비해 지급대상 인원이 줄어들 것이므로, 표준생계비 선정 기준을 다소 상향 조정하는(예를 들어, 북한 지역 상위 20~30% 계층) 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 급여는 표준생계비에서 소득인정액을 제한 만큼 지급하는 방식을 그대로 적용해서 지급해도 될 것이다.

마지막 세 번째 시기는 남북한 지역의 소득수준 차이가 좁혀져 남북한 제도를 통합해서 운영할 수 있게 되는 단계다. 이 시기에는 생계급여 지급 대상 선정 시 이전과 달리 남한 지역과 동일하게 기준 중위소득을 활용하는 방안을 채택하게 될 것이다. 관건은 남북한 지역의 소득수준 차이가 얼마나 좁혀졌을 때에 제도를 통합해서 운영할 것이냐다. 이를 서두를 경우, 재정 부담이 급증하는 문제가 발생할 수밖에 없으며, 너무 늦추게 되면 통일의 의미가 퇴색되고, 북한 지역 주민들의 불만이 증가하는 등의 문제가 발생할 수 있다. 참고로 이 연구에서는 통합 시점을 북한 지역 소득수준이 남한 지역의 50%에 근접하는 시기로 설정하여 재정 부담 규모를 추계할 계획이다.

다. 남한 지역 이주 주민에 대한 기초생활보장제도 운영 방안

북한 지역에 잔류하는 주민에 대해서는 생계급여를 재정적 여건이 허락되고, 근로 유인을 떨어뜨리지 않는 한에서는 최대한 많이

지급하는 것이 북한 지역 주민의 삶의 질을 제고하고, 대규모 이주에 따른 혼란과 사회적 비용을 방지한다는 차원에서 바람직하다. 그렇다면 남한 지역으로 이주하는 주민에 대해서는 생계급여 제도를 어떻게 운영해야 할까. 결론부터 이야기하면, 남북의 기초생활보장 제도가 통합된 이후에 지급하고, 그 이전까지는 매우 제한적인 수준에서만 지급하는 것이 바람직하다.

일단 제도 통합 이전에 남한 지역으로 이주하는 주민에게 생계급여를 지급하는 상황을 상정해 보자. 이들에게 생계급여를 북한 지역 잔류 주민과 동일한 수준으로 지급하는 경우를 생각해 볼 수 있는데, 남북한 지역 간 생계비 차이를 고려하면 통일 후 상당 기간 동안은 이와 같은 수준의 급여만으로는 이들의 생계유지가 곤란할 것이므로, 적절한 방안으로 보기 힘들다.

이번에는 생계급여를 남한 주민과 동일한 수준으로 지급하는 경우를 생각해 보자. 이렇게 되면 북한 지역 주민들이 설령 남한 지역으로 이주해 일자리를 구하지 못한다고 해도 생계급여를 지급 받아 최소한의 생계는 유지할 수 있을 것이다. 이는 북한 지역 주민의 남한 이주를 촉진하여, 결과적으로 남한 이주 규모 증대, 남한 주민들의 재정적 부담 과도화 등의 문제를 야기할 수 있다.

생계급여를 남한 주민이 지급받는 금액의 일정 비율로 설정하는 방식 등도 고려해 볼 수 있다. 하지만 이 경우 차별과 관련된 문제가 불거질 수 있으며, 위에서 언급한 문제들이 정도의 차이는 있으나 계속 존재하게 될 것이다. 즉 남한 이주 주민들의 생계가 안정적으로 유지되기 어려울 가능성이 크며, 남한 주민들의 재정적 부담 문제도 계속해서 발생할 수 있다.

정리하면, 남한 지역으로 이주하는 주민에게 생계급여를 지급할 경우, 이들의 안정적인 생계유지를 보장하면서 재정 부담 문제도 해

결할 수 있는 묘안 마련이 쉽지 않다. 이러한 상황에서는 제도 통합 이전에는 한시적으로 북한 지역 잔류 주민에게 생계유지에 충분한 수준의 생계급여를 지급하는 대신, 남한 지역 이주 주민에게는 생계급여를 지급하지 않는 방안을 고려하는 것이 바람직할 수 있다. 이렇게 되면, 근로 능력이 있어 남한 지역에서 스스로 생계를 유지할 수 있는 주민 위주로 남한 지역 이주가 이루어질 것이며, 그 외의 주민들은 북한 지역에 잔류하면서 소득수준이 낮을 경우에는 북한 지역에서의 생계유지에 충분한 수준의 생계급여를 지원 받아 보다 안정적인 생활을 할 수 있게 될 것이다. 다만 근로 능력이 있고, 남한 지역 노동시장에 처음 진입하려는 이주 주민에 대해서는 일자리를 안정적으로 알아볼 수 있도록 제도 통합 이전에도 단기간 동안에는 생계급여를 지급할 필요가 있을 것이다.

라. 북한 지역 생계급여 지급에 따른 재정 부담 규모 추정

통일 이후 북한 지역 잔류 주민 중 소득이 일정 수준에 미치지 못하는 자들에게 앞서 제안한 바와 같이 생계급여를 지급한다면, 재정 부담 규모는 얼마나 될까. 여기서는 이에 대해 추정해 보고자 한다.^{102/} 논의에 앞서 한 가지 강조할 사항은 여기서의 추계는 매우 개략적인 수준에서만 이루어진다는 점이다.^{103/} 이 연구의 추계는 북한 지역에 사회보장제도가 도입될 때 남한 주민의 부담이 어느 정도 수준인가를 대략적으로 파악하는 데에 목적이 있기 때문이다.^{104/}

^{102/} 앞서 제안한 남한 이주 주민에 대해 일자리를 찾기 전까지 단기간 생계급여를 지급하는 방안의 경우, 재정적 부담이 그리 크지 않을 것으로 보이므로 추계 대상에서 제외하기로 한다.

^{103/} 이 점은 뒤에서 살펴볼 노령연금제도 및 보건의료제도 관련 추계에도 동일하게 적용되는데, 이에 대해 반복해서 강조하지는 않을 것이다.

^{104/} 남한 지역 이주 주민에 대한 기초생활보장제도 운영과 관련해 발생하는 비용의 경우, 이 연구에서 제안한 방안들에 따르면 그 규모가 크지 않을 것으로 보임

추계와 관련된 가정들에 대해 소개한다. 앞서 통일 시점의 북한 주민 중 10%~40%가 남한 지역으로 이주하는 시나리오에 대해서 살펴보면, 실현 가능성을 고려해 주로 20%가 이주하는 시나리오를 중심으로 논한 바 있는데, 여기서도 20%가 남한 지역으로 이주하는 시나리오를 중심으로 분석한다. 제시되는 금액은 모두 한국 원화이며, 2015년 불변가격 기준이다.^{105/}

통일 직후에는 북한 주민의 소득 및 재산 파악이 곤란하므로, 5년 동안 북한 지역의 모든 가구(이하 4인 가구로 가정)에 동일한 금액의 생계급여를 지급하는 것으로 설정한다. 급여 수준을 정하기 위해서는 생계급여 최저보장 수준인 표준생계비에 대한 가정도 필요한데, 이는 북한 주민의 생계비에 관한 선행연구 결과에 근거해서 설정하기로 한다. 조성은 외(2020)의 연구에서는 북한이탈주민들에게 북한에서 넉넉하게 생활하려면 어느 정도 지출이 필요한가를 조사했는데, 평균 31.7만 원으로 응답한 것으로 나타났다.^{106/} 통일 직후 북한 지역 주민들이 통일에 따른 생활수준 향상을 체감토록 하기 위해서는 이보다 더 높은 금액을 표준생계비로 상정하는 것이 바람직하다고 판단되므로, 여기서는 표준생계비를 40만 원으로 가정하기로 한다.

생계급여는 표준생계비에서 소득인정액을 공제한 만큼 지급되어야 한다. 그런데 이 시기에는 소득인정액 산정이 어려우므로, 표준생계비의 50%에 해당하는 20만 원을 표준적인 소득인정액으로 상정하여 일괄 공제하기로 한다. 조성은 외(2020)에서 북한의 가구당

로 논의를 생략한다. 이는 뒤에서 살펴볼 노령연금제도, 보건의료제도에 관한 논의에서도 마찬가지이다.

105/ 이러한 기본 전제는 뒤에서 살펴볼 노령연금제도 및 보건의료제도 관련 추계에도 동일하게 적용된다.

106/ 조성은 외, 『남북 간 사회격차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구: 북한 주민의 생활실태를 중심으로』, p. 214.

월소득이 20만 원 정도로 추정(송금 제외)되었다는 점에서 이러한 가정은 큰 무리는 없어 보인다.^{107/}

이후 생계급여 선정 기준 금액은 매년 6.3%씩 증가하는 것으로 가정한다. 이는 ① 남한 지역의 생계급여 선정 기준 금액이 매년 1인당 GDP 증가율만큼 증가하며, ② 북한 지역의 소득수준이 남한 지역의 50%에 가까워지는 2065년 남북한 지역의 생계급여 선정 기준 금액이 동일해지고, ③ 북한의 생계급여 선정 기준 금액은 매년 동일한 비율로 상승한다는 가정 하에 나온 값이다.

초기 5년 동안 모든 가구에 생계급여를 지급한 후에는 소득인정액 산출이 가능해져 소득인정액이 생계급여 선정 기준 금액 이하인 가구에 대해서만 생계급여를 지급하는 것으로 가정한다. 이에 따라 2035년 지급 대상 가구 비율은 80%로 낮아지는 것으로 가정하는데, 북한의 생계급여 선정 기준 금액을 소득수준보다 훨씬 높게 설정해 놓았다는 점을 고려하여 생계급여 지급 대상 가구 비율을 상당히 높게 설정했다. 이후 북한의 소득수준이 증가함에 따라 지급 대상 가구 비율은 매년 1% 포인트씩 하락하다가 2046년부터는 2% 포인트씩 하락하며, 2065년부터는 30%로 고정되는 것으로 가정한다.

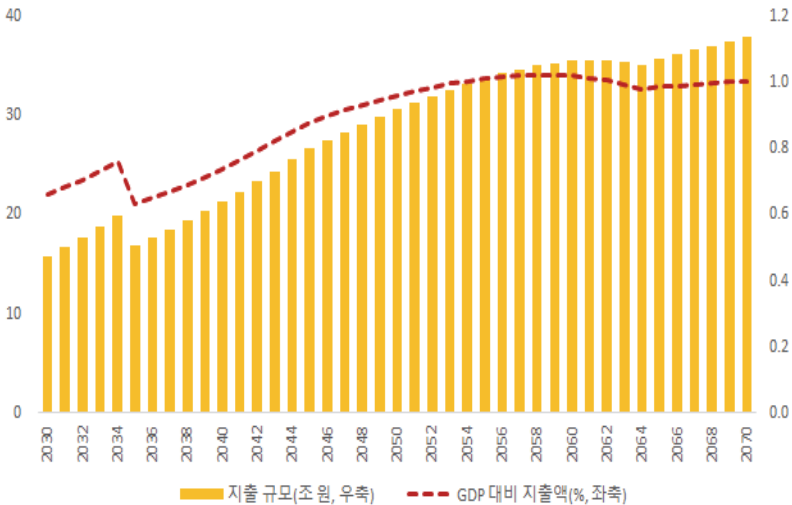
소득인정액 산출이 가능해지는 2035년 이후에도 평균적으로 소득인정액이 생계급여 선정 기준 금액의 1/2 수준인 것으로 가정한다.^{108/} 2022년도 남한의 4인 가구 소득인정액은 생계급여 선정 기준 금액의 2/3 수준이지만, 북한 지역의 경우 생계급여 선정 기준 금액이 소득수준에 비해 상당히 높게 설정되므로 평균적인 소득인정액 수준은 그보다는 낮을 것으로 판단되기 때문이다.^{109/}

107/ 위의 책, p. 214.

108/ 이 소득인정액에는 뒤에서 살펴볼 기초연금도 전액 포함되어 있는 것으로 가정한다.

109/ 보건복지부, 『2022 국민기초생활보장 수급자 현황』(세종: 보건복지부, 2023), p. 5, p. 109.

그림 V-1 북한 지역 생계급여 도입 시 재정 부담 규모 추계



주: 지출 규모는 2015년 불변가격 기준임.

자료: 저자 작성.

〈그림 V-1〉은 위와 같은 가정 하에 산출한 북한 지역 생계급여의 지출 규모 및 남한 GDP 대비 비율을 나타낸 것이다. 생계급여 지출 규모는 2030년 15.7조 원에서 2050년 30.6조 원, 2070년 38.1조 원으로 증가하는 것으로 추정되고 있다. 북한 지역 생계급여의 남한 GDP 대비 비율은 2030년 0.66%에서 2034년 0.76%로 상승하다가 2035년 0.63%로 하락한 뒤,^{110/} 2050년경까지 꾸준히 상승하여 1%에 가까운 수준에 도달하는데, 그 이후에는 1% 내외 수준에서 거의 고정되고 있다.

110/ 2034년과 2035년 사이 단절적인 변화가 나타나는 것은 2034년까지는 모든 가구에 지급하는 것으로 가정한 반면, 2035년에는 지급 대상 가구가 80%로 감소하는 것으로 가정했기 때문이다.

3. 노령연금제도 운영 방안

가. 현행 남한의 노령연금제도

(1) 국민연금

국민연금은 가입자 및 사용자로부터 정률의 보험료를 받아 마련한 재원으로 사회적 위험에 노출되어 소득이 중단되거나 상실될 위기에 놓인 사람들에게 급여를 지급하는 제도^{111/}로 사회보험에 해당한다. 만 18세 이상, 만 60세 미만의 소득이 있는 국민은 누구든지 국민연금에 의무적으로 가입해야 하며, 외국인도 예외 조항에 해당하는 경우가 아니라면 국민연금에 가입해야 하며 수급자가 될 수 있다. 현행 국민연금의 보험료율은 9%로 사업장 가입자의 경우, 가입자와 사용자가 절반씩 부담하며, 그 외의 가입자(지역가입자, 임의가입자 등)는 본인이 전액 부담한다. 수급개시연령이 되었을 때, 국민연금 가입 기간이 10년 이상이면 연금을 지급받을 수 있는데, 수급개시연령은 2024년 현재 63세로, 2033년까지 단계적으로 65세로 늦춰질 예정이다. 또 소득대체율^{112/}은 2024년 현재 42%인데, 이 역시 2028년까지 단계적으로 40%로 낮춰질 예정이다.^{113/}

국민연금과 관련해서 가장 문제가 되는 부분은 재정 지속가능성이다. 국민연금기금은 계속해서 매년 흑자를 기록해 왔으며, 2024년 4월 현재 국민연금 적립금 규모는 1,100조 원에 이르고 있

111/ 국민연금공단, “국민연금이란.” <nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_01_01.jsp> (검색일: 2024. 7. 20.).

112/ 연금 가입자의 생애평균소득 대비 연금액의 비율

113/ 국민연금과 관련해서는 현재 제도개혁 논의가 이루어지고 있으나 여기서는 기존 제도가 지속된다는 가정하에 분석을 진행한다.

다. 그러나 향후 전망은 어둡다. 국회예산정책처의 추계에 따르면, 적립금 규모는 2039년 정점에 도달한 뒤 2040년부터 감소하여, 2054년에는 적립금이 소진될 것으로 전망되며, 이후에는 매년 막대한 규모의 적자를 정부 재정으로 메워야 할 것으로 예상되고 있다.^{114/} 국회예산정책처(2022) 추계에 따르면 GDP 대비 국민연금 적자 비율은 2050년 2.6%, 2060년 4.9%에 이를 것으로 전망되고 있다.^{115/} 이러한 문제의 심각성을 우려하여 연금개혁의 필요성이 강조되고 있지만, 막대한 적자 발생을 막기 위한 근본적인 방안 마련은 요원한 상황이다.

(2) 기초연금

기초연금은 65세 이상 노인 중 소득하위 70%(직역연금 수급권자 및 그 배우자는 제외)에게 매월 급여를 지급하는 제도로, 국민연금이 포괄하지 못하는 대상자 등 소득이 낮은 노인에게 일정 수준의 소득을 보장하는 역할을 해오고 있다.^{116/} 정부 일반재정을 재원으로 하며, 수급권자 선정을 위해 소득 및 재산을 조사한다는 점에서 기초연금은 공공부조에 해당된다.

기초연금 수급자가 받을 수 있는 최대 급여액(기준연금액)은 2024년 현재 334,810원이며, 급여 감액제도가 있어 국민연금 수급액을 고려하여 연금액이 일부 감액되기도 하며, 부부가 모두 수급권자일 경우 각각의 연금액이 20% 감액되기도 한다.^{117/}

114/ 국회예산정책처, 『2019~2060년 국민연금 재정전망』 (서울: 국회예산정책처, 2019), pp. 69~70.

115/ 국회예산정책처, 『2022~2070년 NABO 장기 재정전망』 (서울: 국회예산정책처, 2022), p. 61.

116/ 김우림, “기초연금 제도 현황 및 입법 동향에 따른 재정전망,” 『NABO 재정추계 &세제 이슈』, vol. 3, 통권 24호 (2023), p. 61.

117/ 보건복지부 기초연금, “기초연금액 산정,” <basicpension.mohw.go.kr/menu.es?>

기초연금이 향후 재정에 얼마나 부담이 될 것인가에 대해서는 전망이 엇갈린다. 국회예산정책처(2022) 추계에 따르면 2022년 현재 GDP 대비 기초연금 지출액(중앙정부)의 비율은 0.7% 정도인데, 2050년 1.1%, 2060년 1.0%로 소폭 증가할 것으로 전망되고 있다.^{118/} 반면 류재린 외(2022)는 GDP 대비 기초연금 지출액의 비율이 2050년 2.5%, 2060년 3.0%로 크게 상승하여 재정에 상당한 부담을 주게 될 것으로 전망하고 있다.^{119/}

나. 북한 지역 잔류 주민에 대한 노령연금제도 운영 방안

통일 이후 북한 지역에도 남한의 국민연금제도가 보험료율, 수급 조건, 급여 산정 방식 등이 동일한 형태로 도입될 필요가 있다. 이때 북한 지역 주민들이 그동안 연금을 납입해 온 기간을 인정해 줄 것인가라는 문제가 제기될 수 있는데, 재정적으로 심각한 부담이 되지 않는다면, 북한 지역 잔류 주민에 대해서는 인정해 주는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 통일 이후 가입 기간만 반영된다면, 은퇴자 및 50대 이상 노동력의 경우, 수급 조건을 채우지 못하거나, 채우더라도 가입기간이 짧아 수령금액이 크지 않을 것이기 때문이다. 다만 남한 지역으로 이주하는 주민에 대해서는 이를 인정하지 않는 것이 바람직할 것이다. 일단 연금액 산정 시 통일 이전 소득 파악이 쉽지 않아 생애평균소득을 구할 때 통일 이후 소득만을 반영해야 할 가능성이 큰데, 여기에 통일 이전의 가입기간까지 인정해주면 재정적 부담이 너무 커지게 되기 때문이다. 또한 이처럼 잔류 주민에게만 통

mid=a10103010000) (검색일: 2024.7.22.)

118/ 국회예산정책처, 『2022~2070년 NABO 장기 재정전망』, p. 50. 비율이 명시되어 있지 않으나, 필자가 연구에 제시된 관련 자료를 이용하여 추산해 제시하였다.

119/ 류재린 외, 『연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구』 (세종: 한국보건사회연구원, 2022), p. 126.

일 이전 가입 기간을 인정해 주는 것은 북한 지역에 잔류하도록 하는 유인이 될 수도 있다.

그런데 북한 지역에서 생계급여가 높은 수준에서 지급된다면, 김석진·이규창(2014)의 연구에서 제시된 바와 같이,^{120/} 상당 기간 동안은 북한 지역 잔류 주민이 국민연금 도입으로 얻는 실질적인 혜택이 제한적일 가능성이 높다. 국민연금을 지급받더라도 이들 중 상당수가 생계급여를 수령하게 될 것으로 예상되는데, 생계급여 지급 시에는 국민연금 수령액 부분은 공제되므로, 이들이 실제 수령하는 금액은 생계급여만 지급받을 때와 차이가 없을 것이기 때문이다. 이를 고려해 선행연구에서는 통일 초기 단계에 북한 지역 은퇴자에게 국민연금은 지급하지 않고, 기초생활보장 급여만 지급할 것을 제안하고 있기도 하다.^{121/} 행정상의 효율성을 고려하면, 이러한 제안도 충분히 고려해 봄 직하다. 다만 일정 수준 이상의 소득이 있는 자녀와 함께 거주하는 등의 이유로, 국민연금을 수령하면서 생계급여 대상에는 포함되지 않는 은퇴자도 존재할 것으로 예상된다는 점에서 가능한 통일 초기부터 국민연금을 북한 지역에도 도입할 필요는 있어 보인다.

남한 지역 국민연금이 향후 심각한 재정 문제에 직면할 것임을 고려하면, 남북 국민연금 재정을 분리하는 방안도 검토할 필요가 있다. 단 북한 지역의 재정 여건을 고려해 기금이 고갈되고 적자가 발생할 경우, 일정 기간 동안은 남한 재정에서 지원해 주어야 할 것이다.

한편, 통일 이후 북한 지역에 기초연금제도를 도입한다면 지역 경제 상황을 고려해 일정 기간 동안은 남북한 제도에 차이를 두어야 할 것으로 보인다. 우선 북한 주민들의 경제 상황을 고려해 65세 이

120/ 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』, pp. 87~88.

121/ 위의 책, pp. 87~88.

상 노인 모두에게 지급하고, 급여 감액제도도 적용하지 않는 것이 바람직해 보인다. 급여 수준도 북한 지역 잔류 유인 제고 측면에서 생계급여처럼 북한 소득수준에 비해서 높게 제공하는 것이 적절해 보인다.

그런데 국민연금과 마찬가지로 생계급여도 기초연금 수령액 산정 시 공제 대상에 해당된다. 따라서 통일 이후 일정 기간 동안은 상당수의 65세 이상 노인이 기초연금 지급으로 얻는 실익이 거의 없을 것으로 보인다. 다만 함께 거주하는 자녀의 소득 등으로 인해 기초생활보장 대상에 포함되지 않는 사람들은 실질적인 혜택을 얻을 것이다.

다. 남한 지역 이주 주민에 대한 노령연금제도 운영 방안

앞서 남한 지역으로 이주한 주민에 대해서는 북한에서의 연금 가입 기간을 인정하지 않는 방안을 제안한 바 있다. 그렇다면 이들이 남한 지역으로 이주한 이후에는 남한과 북한 지역 연금 중 어느 쪽에 가입토록 해야 할까. 결론부터 이야기하면, 남한의 연금제도에 가입시키는 방안이 적절해 보인다. 사실 향후 막대한 적자가 발생할 것으로 예상되는 남한 국민연금의 재정 상황을 고려하면, 이들이 북한 지역 연금에 가입토록 제도를 설계하는 것이 바람직하다. 그럼에도 남한의 연금제도에 가입시키는 방안이 적절하다고 보는 이유는 크게 두 가지이다.

첫째, 북한 지역 연금에 가입시킬 경우, 이들이 노후에 수령하는 급여 수준도 너무 낮아질 가능성이 높다. 앞서 제안한 것처럼 남북한 지역의 국민연금제도를 동일한 형태로 도입한다면 어느 쪽에 가입하든 큰 차이가 없어 보인다. 하지만 실제로는 차이가 발생하는 데, 기준소득월액의 상한 때문이다. 현재 국민연금제도는 노후 연금

격차의 확대를 막기 위해 기준소득월액의 상한을 마련해 두고 있다.^{122/} 북한 지역에 국민연금제도가 마련될 때에도 기준소득월액의 상한이 도입될 텐데, 북한 지역 소득수준을 고려하면 상당 기간 동안 이는 남한 지역에 비해 크게 낮을 것으로 예상된다. 따라서 남한 지역으로 이주한 주민이 이에 가입하면, 납부하는 금액이 적을 뿐 아니라, 노후에 수령하는 급여도 이들이 남한에서 노후를 보내기에는 너무 낮은 수준일 것이다.

둘째, 국민연금법 126조는 앞서 언급한 것처럼, 몇 가지 예외 조건에 해당하지 않는 한 남한에 거주하는 외국인도 국민연금에 가입해야 한다고 규정하고 있다. 이처럼 남한 지역에 거주하는 외국인에 대해서도 국민연금 가입을 의무로 규정하고 있는 상황에서 통일한국의 국민인 남한 지역 이주 주민에 대해 재정적인 사유를 근거로 북한 지역 연금에 가입토록 하는 것은 적절치 않을 것이다.

남한 지역으로 이주한 주민에 대해서 남한 국민연금에 가입토록 할 경우, 특히 통일 초기 일정 기간 동안은 추가적으로 고려해야 하는 부분이 있다. 우선 이들이 남한 지역에 지속해서 거주할 경우, 보험료 납부 기간이 10년에 미치지 못하더라도 연금을 수령할 수 있도록 할 필요가 있다. 납부 기간이 부족해지는 문제가 대체로 남한 이주 시 북한 연금 가입 기간을 인정해주지 않기 때문에 발생할 것으로 보이므로, 예외적으로 자격을 부여하는 것이 바람직하다.

남한 지역으로 이주하였다가 다시 북한 지역으로 돌아가는 주민에 대한 연금 적용 방안도 마련해 두어야 한다. 앞서 남한 지역으로 이주한 주민에 대해서는 북한에서의 연금 가입 기간을 인정하지 않을 것을 제안한 바 있는데, 이들이 다시 북한 지역으로 돌아가 일정 기간 이상 북한 지역 국민연금에 가입하면, 남한 이주 이전 연금 가

^{122/} 2024년 7월 현재 국민연금 기준소득월액 상한은 617만 원이다.

입 기간도 인정해 주는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. “일정 기간 이상”이라는 단서 조항을 넣은 것은 북한 잔류 주민과의 형평성 측면을 고려해서다. 이 조항을 넣지 않는다면, 남한 지역으로 이주했다가 북한 지역으로 돌아가 잠시 국민연금에 가입해도 남한 이주 이전 연금 가입 기간도 인정받을 수 있게 되는데, 이렇게 되면 북한 잔류에 따른 연금상의 인센티브가 사실상 없어지는 결과가 발생할 것이다. 한편, 이 방안은 남한 지역으로 이주한 주민의 북한으로의 재이주를 촉진하는 요인으로도 작용하여, 남한 지역으로의 과도한 인구 집중을 막는 데에 도움이 된다는 측면에서도 바람직하다.

한편, 기초연금의 경우, 생계급여와 마찬가지로 남한 지역으로 이주한 주민은 적용 대상에서 제외하는 것이 불가피해 보인다. 기초연금을 남한 주민과 동일한 수준으로 지급한다면, 북한 노인들의 남한 지역으로의 이주가 촉진될 수 있으며, 재정적인 측면에서도 상당한 부담이 될 것이기 때문이다.

라. 북한 지역 노령연금 지급에 따른 재정 부담 규모 추정

북한 지역에 잔류하는 주민에게 노령연금을 지급할 경우, 남한 지역에서 얼마나 재정을 부담해야 할까. 여기서는 국민연금과 기초연금으로 나누어 몇 가지 가정을 토대로 이에 대해 추계해 보고자 한다.

먼저 국민연금부터 보자. 이를 추계하기 위해서는 통일 이후 북한 지역의 1인당 보험료, 가입률, 1인당 지급액, 수급자 수 등에 대한 가정이 필요하다. 그런데 이를 추정하는 데에 근거가 될만한 데이터는 찾기 힘든 상황이므로, 여기서는 남한 지역 자료를 이용해서 접근해 본다.

1인당 보험료는 먼저 2030년 남한 지역 1인당 보험료 추정치^{123/}와 남북한 소득비율을 활용하여 2030년 북한 지역 1인당 보험료 추

정치를 추정한 뒤, 매년 북한의 1인당 GDP 증가율만큼 보험료가 상승하는 것으로 가정한다. 가입률의 경우, 현재 남한의 가입률은 90%를 넘어서고 있는데, 북한도 2030년 70%에서 시작, 매년 2% 포인트씩 증가하여 2040년부터는 90%를 유지하는 것으로 가정한다.

1인당 지급액은 남한 지역 1인당 지급액 추정치^{124/}에 남북한 소득비율을 곱하여 산출한다.^{125/} 그리고 수급자 수는 북한 지역 65세 이상 인구 중 80%가 연금을 수급한다는 가정하에 산출한다. 아울러 앞서 언급한 것처럼, 기금을 별도로 마련해서 운영하는 것으로 가정한다.

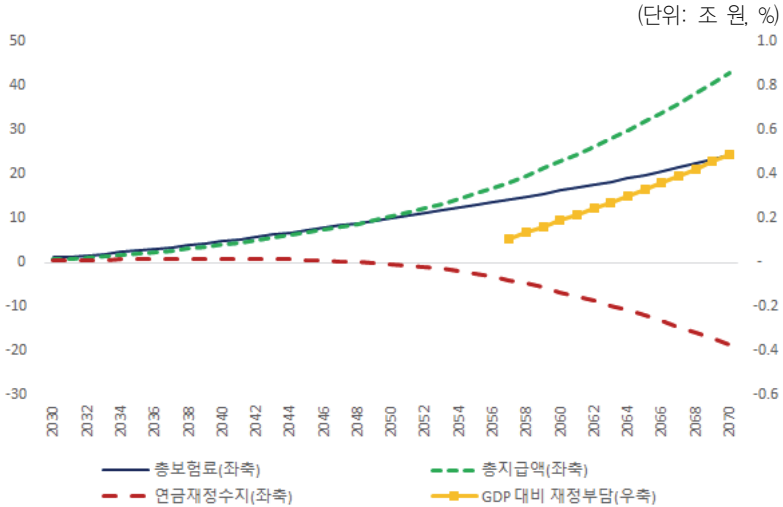
〈그림 V-2〉는 이와 같은 가정 하에 북한 지역 국민연금 도입 시 연금 재정의 추이를 나타낸 것이다. 분석 결과 연금재정수지는 2048년까지는 흑자를 보이다가 2049년부터 적자로 돌아설 것으로 보이며, 연금재정의 누적수지는 2057년부터 마이너스를 기록할 것으로 예상된다. 즉 2057년 이후 재정 부담이 발생하게 되는 것이다. 2057년 이후 재정 부담의 증가 속도는 빠를 것으로 보인다. GDP 대비 국민연금 관련 재정 부담의 비율을 산출한 결과, 2057년 0.10%에서 2070년 0.49%로 빠르게 증가하는 것으로 나타나고 있다.

123/ 이는 국회예산정책처, 『2019~2060년 국민연금 재정전망』, pp. 65~66의 가입자 수 및 보험료 수입 통계를 이용하여 산출한다.

124/ 이는 국회예산정책처, 『2019~2060년 국민연금 재정전망』, pp. 67~68의 연금 수급자 수 및 연금지급액에 관한 추정치를 이용해서 산출한다. 단 이 자료에는 10년 단위로만 수치가 제시되어 있어, 그 사이의 기간 동안은 증가율이 일정하다는 가정하에 값을 산출하여 활용한다.

125/ 1인당 지급액을 추정하려면 제도의 성숙도 등 여러 변수를 고려해야 하나 자료적 제약이 크므로, 여기서는 이처럼 소득수준에 비례한다는 단순한 가정하에 산출한다.

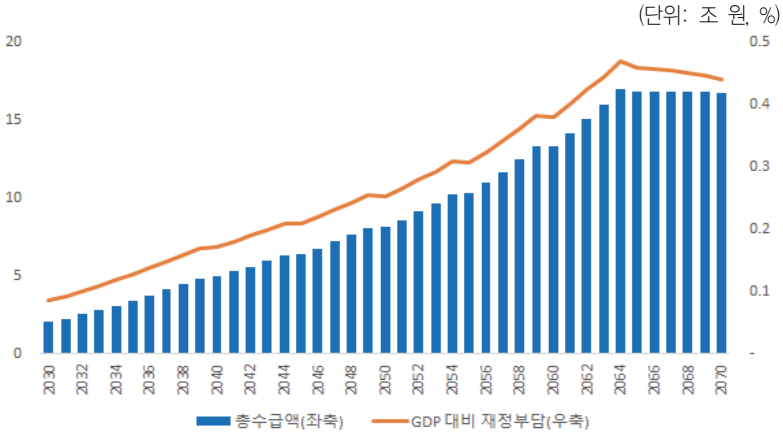
그림 V-2 북한 지역 국민연금 도입 시 연금 재정 추이



주: 지출 규모는 2015년 불변가격 기준임.
 자료: 저자 작성.

이제 통일 이후 북한 지역에서 기초연금을 지급할 경우 발생할 재정 부담 규모를 추정해 본다. 이를 위해서는 우선 1인당 수급액에 대한 가정이 필요하다. 현재 남한의 기초연금은 40만 원까지 인상하는 것으로 계획되어 있다. 2030년 이후에도 물가인상률 만큼만 연금 지급액이 인상되어 실질금액은 40만 원 수준에서 고정된다는 전제 하에 다음과 같이 가정한다. 2030년 북한 지역 1인당 수급액은 남한의 15% 수준으로 설정한다. 남북한의 소득격차를 고려하면, 이는 북한 잔류 주민에게 유리한 수준이라고 판단된다. 그리고 생계급여와 마찬가지로, 2065년 남북한 기초연금제도를 통합하는 것을 전제한다. 따라서 2065년에는 남북한 지역 1인당 수급액이 동일해져야 하며, 2030~2065년에는 매년 같은 비율(5.6%)로 기초연금 실질 수급액이 증가하는 것으로 가정한다.

그림 V-3 북한 지역 기초연금 도입 시 재정 부담 규모 추계



주: 지출 규모는 2015년 불변가격 기준임.
 자료: 저자 작성.

수급률에 대한 가정도 필요한데, 통일 초기에는 모든 65세 이상 주민에게 지급하다가 10년 뒤인 2040년부터 5년마다 5%씩 낮추어, 2065년 제도 통합 시에는 현재 남한의 수급률인 70%와 동일해지는 것으로 한다. <그림 V-3>은 이와 같은 가정하에 북한 지역에 기초 연금을 도입할 경우 발생하는 재정 부담 규모를 추계한 결과다. 재정 부담 규모는 2030년 2.1조 원에서 2040년 5조 원, 2050년 8.1조 원, 2060년 13.3조 원으로 증가할 것으로 추정된다. 그리고 GDP 대비 기초연금 재정 부담 비율은 2030년 0.09%에서 2050년 0.25%, 2070년 0.44%로 증가할 것으로 예상된다.

4. 보건의료제도 운영 방안

가. 현행 남한의 보건의료제도

(1) 건강보험^{126/}

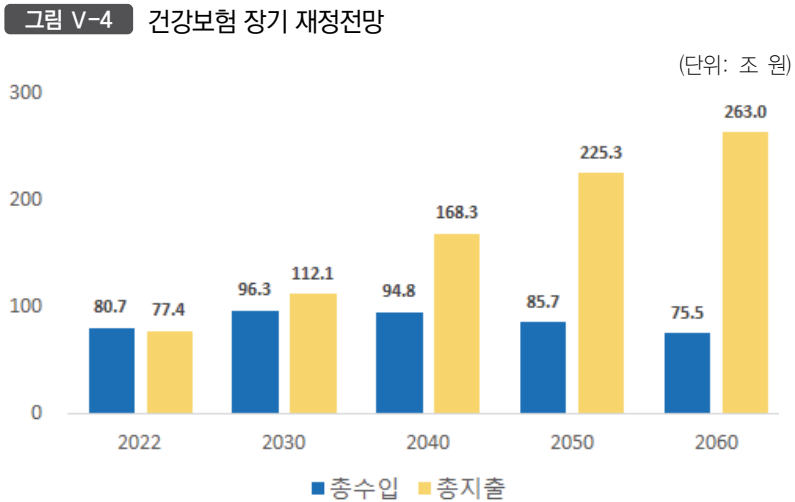
건강보험제도는 국민의 보편적 의료 보장과 건강 증진을 목표로 진료비를 보전해주는 제도로 가입자 및 사용자가 납부하는 보험료를 주요 재원 삼아 운영된다는 점에서 사회보험에 해당된다. 가입자는 의료 서비스 이용 시, 진료비의 일부(본인부담금)를 의료기관에 지불하며, 그 외의 진료비(급여비)는 건강보험심사평가원의 심사평가를 거쳐 건강보험공단이 의료기관에 지불한다.

건강보험 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 나뉘는데, 직장가입자에게 생계를 의존하며 소득 및 재산이 일정 기준 이하인 사람들도 피부양자로서 건강보험 적용을 받을 수 있다. 직장가입자에 대해서는 소득에 기반하여 건강보험료가 부과되며, 가입자와 사용자가 절반씩 부담하는 반면, 지역가입자의 경우, 소득, 재산, 자동차 등을 기준으로 보험료가 부과되며, 가입자가 전액 부담한다. 건강보험료율은 2024년 현재 7.09%이다. 건강보험 적용대상에는 국내 거주 국민은 물론, 국내 거주 외국인과 재외국민도 포함되는데, 국내 거주 외국인과 재외국민의 경우 피부양자 자격을 얻기 위해서는 국내에 6개월 이상 머물러야 한다.^{127/}

126/ 이 내용은 주로 임슬기, 『2023~2032년 건강보험 재정전망』(서울: 국회예산정책처, 2023), pp. 6~11, 「국민건강보험법」을 참고하여 작성하였다.

127/ “외국인·재외국민 건강보험 혜택, 입국 6개월 지나야 가능,” 『KBS 뉴스』, 2024. 4. 2., <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7929215>> (검색일: 2024. 7. 25.).

건강보험도 국민연금처럼 머잖아 대규모 재정 적자가 발생될 것으로 예상되고 있다. <그림 V-4>는 정부가 건강보험의 장기 재정을 전망한 결과로, 2022년에는 3.3조 원 흑자를 기록했으나, 수년 내에 적자로 전환한 뒤, 적자 규모가 2040년에는 73.5조 원, 2060년에는 187.5조 원(각각 2015년 불변가격)으로 눈덩이처럼 불어나면서 정부에 심각한 재정적 부담이 될 것으로 예상된다.^{128/} 참고로 건강보험 수입에는 국고지원금도 포함되어 있다는 점에서 건강보험과 관련된 정부의 재정적 부담은 실제로는 이보다 더 크다고 할 수 있다.^{129/}



주 1: 보험료율이 2026년 법정 상한인 8%에 도달한 후 유지되며, 국고금 지원이 현재와 같은 수준으로 유지된다고 가정.

^{128/} 건강보험 지출 규모가 급증하리라 예상되는 것은 향후 고령화가 급속히 진행될 것으로 전망되는 가운데, 1인당 연간 진료비 지출 규모가 연령대가 높아질수록 급증하는 경향을 보이기 때문이다. 2022년 통계를 보면, 70대 건강보험 적용 대상자 1인당 진료비는 30~40대 1인당 진료비의 4배를 상회한다. HIRA빅데이터 개방포털, “연령별 건강보험 적용 대상자 1인당 진료 현황,” <opendata.hira.or.kr/op/opc/olapHthInsRvStatInfoTab19.do?docNo=03-035> (검색일: 2024. 6. 26.).

^{129/} 현재 정부는 국고지원금으로 보험료 예상 수입액의 20%에 상당하는 금액을 지원토록 되어 있다.

- 2: 인용한 자료에는 명목금액이 제시되어 있으나, 표에는 2015년 불변가격 기준으로 변경한 값을 제시하였다. 그 과정에서 국가통계포털에 제시된 각 연도별 GDP 디플레이터와 국회예산정책처, 『2022~2070년 NABO 장기 재정전망』, 국회예산정책처, 2022에 제시된 GDP 디플레이터 전망치를 활용하였다. 단 GDP 디플레이터 전망치의 경우, 몇 개 연도에 대해서만 제시되어 있어 그 외의 연도에 대해서는 일정한 가정(값이 제시된 두 시점 사이의 구간에서는 값이 동일한 크기만큼씩 변한다는 가정) 하에 필자가 산출한 값을 적용하였다.
- 3: 2022년 값은 실측치이며, 나머지 값은 전망치.

자료: 감사원, “감사보고서 - 건강보험 재정관리 실태,” 2022.7., p. 10.

(2) 노인장기요양보험^{130/}

노인장기요양보험제도는 고령, 질병 등으로 인해 스스로 일상생활을 하기 곤란한 노인에게 돌봄, 가사 서비스 등을 지원하는 제도로, 사회보험에 해당한다. 적용 대상은 건강보험 가입자 및 피부양자, 그리고 의료급여 수급권자이며, 65세 이상이거나 65세 미만으로 노인성 질병을 지닌 자는 신청을 통해 장기요양등급판정위원회에서 장기요양 등급을 인정 받으면 수급자가 될 수 있다.

노인장기요양보험료는 건강보험료와 통합하여 징수되는데, 2023년 현재 장기요양보험료율은 0.92%이며, 가입자가 직장가입자와 지역가입자로 구분되는 등 보험료 부과체계는 건강보험과 동일하다.

노인장기요양보험도 향후 정부 재정에 심각한 부담이 될 것으로 전망된다. 김용하(2020)의 연구에 따르면, 2022년 11.6조 원 규모인 노인장기요양보험의 급여 지출 규모는 2040년 37.3조 원, 2060년 91조 원(각각 2015년 불변가격)으로 크게 늘어날 것으로 예상된다.^{131/} 건강보험과 마찬가지로 노인장기요양보험 수입에도 국고지원금이 포함되어 있다는 점에서 노인장기요양보험과 관련된 정부의

^{130/} 이 내용은 주로 박선아, 『2023~2032년 노인장기요양보험 재정전망』 (서울: 국회예산정책처, 2023), pp. 4~14, 「노인장기요양보험법」 등을 참고하여 작성하였다.

^{131/} 김용하, 「노인장기요양보험 수요 예측과 재정전망에 기초한 공·사 간 역할분담 방안」 (서울: 보험연구원, 2020), p. 23의 명목 금액을 GDP 디플레이터를 이용해서 2015년 불변가격으로 환산하였다.

재정적 부담은 실제로는 이보다 더 클 것이다.

(3) 의료급여

의료급여는 기초생활보장 급여 중 하나로 생활이 어려운 저소득층의 의료문제를 국가가 보장하기 위해, 소득인정액이 일정 기준 이하인 가구에 대해 지급된다. 생계급여와는 대상 선정 기준이 상이하여 2024년 기준으로 소득인정액이 기준 중위소득의 40% 이하인 가구 중에서 부양의무자가 없거나 부양의무자가 부양 능력이 없는 경우 등에 한하여 지급된다.

의료급여 수급권자는 1종과 2종으로 구분된다. 1종에는 근로무능력 가구, 희귀난치성 질환, 중증질환 등록자 등이 해당하며, 2종은 1종에 해당하지 않는 수급권자인데, 1종이 입원과 관련해 본인부담금을 전혀 부담하지 않는 등 2종에 비해서 상대적으로 더 많은 지원을 받고 있다.

의료급여는 기초생활보장 급여 중 재정 지출 규모가 가장 크다. 2024년 예산을 기준으로 보면, 기초생활보장 부문 총예산은 17조 9,197억 원인데, 의료급여 관련 예산이 8조 9,377억 원으로 절반 가까이 차지하고 있다.^{132/} 생계급여(7조 5,411억 원)보다도 예산 규모가 크다.

나. 북한 지역 잔류 주민에 대한 보건의료제도 운영 방안

통일 초기 북한 지역의 보건의료제도는 의료급여 지급 제도를 중심으로 운영되어야 할 것으로 보인다. 북한 지역 잔류 주민 대부분

^{132/} 보건복지부, “2024년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요,” (2024.1.), p. 17~19.

이 의료급여 수급권자에 해당될 것으로 예상되기 때문이다. 앞서 생계급여 관련 논의 과정에서 언급한 것과 마찬가지로, 일단 북한 지역에 소득 및 재산을 파악할 수 있는 행정 시스템이 구축되기 이전 단계에는 모든 북한 주민에게 의료급여를 지급하는 방안을 택하는 것이 적절해 보인다. 이 시기에는 북한 지역에 부족한 의료시설, 장비, 약품을 공급하고 의료 인력의 양적·질적 확충을 모색하며, 건강보험 및 노인장기요양보험제도를 도입하는 데에 필요한 행정 시스템을 구축하는 등의 작업도 병행되어야 할 것이다. 그동안 북한의 보건의료서비스 공급이 원활하게 이루어지지 못해왔던 만큼, 통일 초기에는 서비스에 대한 수요가 폭발적으로 증가할 가능성도 있으므로 그에 대한 충분한 대비가 필요할 것이다.

통일 초기 단계에는 북한 지역에서 보건의료제도를 운영하기 위해서는 의료기관이 제공하는 의료서비스의 가격을 어떻게 설정할 것인가라는 문제가 우선 해결되어야 한다. 현재 남한에서는 의료 행위별로 가격을 책정해 진료비를 산정하는 행위별 수가제가 운영되고 있는데, 북한 지역에 이러한 시스템을 마련하는 데에는 상당한 시일이 필요할 것으로 보인다. 따라서 이 시기에는 의료기관 총운영비에 대해 사전에 협의하고 계약하는 총액계약제 방식을 도입해 운영하다가 수가제 시스템이 구축된 이후에 남한과 동일한 제도를 도입하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.^{133/}

북한 잔류 주민들의 소득 및 재산 파악이 가능해지고, 행정 시스템 구축이 마무리되어 건강보험 및 노인장기요양보험제도가 도입된 이후에도 의료급여 지급 제도가 중심을 이룰 가능성이 크다. 상당 기간 동안 의료급여 수급권자의 비율이 매우 높은 수준을 유지할 것

^{133/} 총액계약제에 관한 내용은 이 연구에 대한 한국보건사회연구원 조성은 연구위원의 검토 의견을 반영하여 작성하였다.

으로 예상되기 때문이다. 현재 남한의 국민기초생활보장제도에서는 의료급여 수급권자의 범위를 생계급여 수급권자의 범위보다 더 넓게 설정하고 있는데, 이를 북한 지역에도 동일하게 적용한다면, 의료급여 수급권자 비율이 상당히 높을 가능성이 크다.

하지만 어느 정도 시간이 경과된 이후에는 북한 지역 주민 중 의료급여 수급권자 비율이 낮아지고, 건강보험 적용 대상자의 비중이 높아질 것이므로, 갈수록 건강보험의 역할이 더 커지게 될 것이다. 따라서 건강보험제도도 통일 초기부터 잘 마련해 둘 필요가 있는데, 남한의 제도에 준하는 형태로 도입해도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. 북한의 고령화 수준을 고려하면, 북한 지역에서 노인장기요양보험에 대한 수요도 빠르게 증가할 것으로 예상되므로, 역시 남한의 제도에 준하는 형태로 통일 초기부터 도입하는 것이 바람직할 것이다.

다. 남한 지역 이주 주민에 대한 보건의료제도 운영 방안

앞서 본 것처럼, 향후 건강보험 및 노인장기요양보험 재정은 대규모 적자가 발생할 것으로 예상되고 있다. 보험료 인상 등을 통해 적자 규모를 줄이려는 시도가 있을 것으로 예상되지만, 그렇다고 해도 대규모 재정 적자 발생을 막기는 쉽지 않아 보인다. 이를 고려하면 북한 지역 주민, 특히 노인층들의 남한 지역 이주 규모를 가능한 최소화하는 것이 바람직해 보이는데, 실제로 남한 지역 이주 주민 중 피부양자에 해당하는 노인층은 건강보험 및 노인장기요양보험 적용 대상에서 제외해야 한다는 주장도 제기된 바 있다.^{134/} 남북한 지역 의료서비스 수준의 격차를 생각하면, 피부양자 자격 취득이 가능한

^{134/} 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』, p. 104.

북한 지역 노인 중 상당수가 단기간 혹은 장기간 남한 지역에 체류하며 의료서비스를 제공받으려 할 것으로 예상되며, 그로 인해 남한 지역에서 상당한 재정적 부담과 함께 의료서비스 수급상 어려움이 발생할 수 있다는 점에서 충분히 고려해 볼만한 제안이다.

그런데 현재 국내에 체류하는 외국인의 경우에도 6개월 이상 거주한 경우, 피부양자로서 내국인과 동일한 의료 혜택을 받을 수 있다.^{135/} 이처럼 외국인에 대해서도 피부양자에 대해 의료 혜택이 제공되는 상황에서 남한 지역 이주 주민 중 노인에 대해서 피부양자 자격을 부여하지 않는 것은 적절치 않다고 판단된다. 따라서 남한 지역으로 이주하는 노인의 경우, 외국인과 마찬가지로 일정 기간 이상 남한 지역에 체류하는 경우에만 건강보험 및 노인장기요양보험 피부양자 자격이 부여되도록 하는 방식을 적용하는 것이 바람직해 보인다. 이때 재정 부담이 과도해지는 등의 문제가 있을 경우에는 피부양자 자격을 얻는 데에 필요한 최소한의 국내 체류 기간을 1년 혹은 그 이상으로 더욱 늘리는 방안도 강구할 필요가 있다.

한편, 앞서 남한 지역으로 이주할 강력한 유인으로 작용할 가능성이 있다는 점을 들어 남한 지역 이주 주민에 대해 생계급여를 지급하지 않는 방안을 제안한 바 있는데, 같은 이유로 이들에게 의료급여는 적용하지 않는 것이 바람직해 보인다. 이들이 북한 지역에 잔류할 경우 북한 지역에서 제공되는 의료서비스를 제공받을 수 있다는 점에서 이러한 방식의 도입이 북한 주민의 인권을 심각하게 침해하지는 않을 것으로 판단된다. 다만 생계급여와 마찬가지로, 근로 능력이 있고, 남한 지역 노동시장에 처음 진입하려는 이주 주민에 대

^{135/} 예전에는 외국인이 국내에 들어오자마자 피부양자 자격을 얻을 수 있었으나, 잠시 국내에 체류하며 의료서비스만 제공받은 뒤 출국하는 등 이를 악용하는 사례가 많아 2024년 4월부터 배우자, 19세 미만 미성년 자녀 등을 제외하고는 6개월 이상 거주해야 피부양자 자격을 얻을 수 있도록 관련 규정이 개정되었다.

해서는 일자리를 마련하여 건강보험에 가입하기 이전 시기 동안은 의료급여 혜택을 받을 수 있도록 해줄 필요가 있을 것이다.

그렇다면 남한 지역 이주 주민에 대한 의료급여는 언제부터 지급해야 할까. 앞서 살펴본 생계급여와 마찬가지로, 남북의 기초생활보장제도가 통합되는 시점 이후에 지급하는 것이 적절할 것이다.

끝으로 재차 강조할 부분은 북한 지역 의료서비스의 양적·질적 개선을 위한 지원이 통일 직후부터 신속하게 이루어질 필요가 있다는 점이다. 그렇지 못할 경우에는 재정 문제, 남한 이주 최소화 필요성 등의 이유로 남한 지역 이주 주민에 대한 의료서비스 제공 수준을 제한하는 조치가 설득력을 지니기 어려울 것이다.

라. 북한 지역 보건의료제도 운영에 따른 재정 부담 규모 추정

이제 북한 지역에서 보건의료제도를 운영하는 데에 따르는 재정 부담 규모를 검토해 보자. 먼저 살펴볼 것은 의료급여다. 통일 초기 5년 동안은 관련 행정 시스템이 갖추어지지 않아 소득인정액 산출이 어려울 것이라는 전제하에, 생계급여 추정시와 마찬가지로 이 시기에는 북한 지역 잔류 주민 모두를 의료급여 수급 대상으로 인정하는 것으로 가정한다. 그리고 통일 5년 후인 2035년부터는 행정 시스템이 구축되어 소득인정액을 고려하여 의료급여 수급 대상을 선정할 수 있게 되는 것으로 가정한다.

아울러 현재 생계급여에 비해 의료급여의 수급 대상 선정 범위가 더 넓다는 점을 고려해 각 연도별 의료급여 수급 대상 인원은 생계급여에 비해 10% 많은 것으로 가정한다. 이에 따라 북한 지역 인구 중 의료급여 수급 대상 인원의 비율은 2035년 88%에서 매년 하락하여, 2065년에는 33%로 낮아진 뒤, 이 수준을 유지하는 것을 설정하였다.^{136/}

재정 부담 규모 추정을 위해서는 1인당 평균 의료급여액에 대한 가정도 필요한데, 다음과 같이 설정한다. 일단 남한 지역 1인당 의료급여액은 매년 1인당 소득 증가율만큼 상승하는 것으로 가정한다. 그리고 통일 이후 북한 지역으로 양질의 의료장비와 기술이 이전될 것이므로, 북한 지역 주민들은 소득수준에 비해서 양질의 의료서비스를 제공받게 될 가능성이 크다는 점, 북한 지역 의료 인력 유지를 위해 이들에게 상대적으로 높은 수준의 임금을 지급할 필요가 있다는 점 등을 고려해, 통일 초기에는 북한 지역의 소득 대비 1인당 의료급여 수준이 남한 지역에 비해서 3배 더 높으며, 갈수록 이 배율은 낮아지되, 2070년까지도 북한 지역은 소득 대비 1인당 의료급여 수준이 남한 지역보다 더 높은 상태가 유지되는 것으로 설정한다.

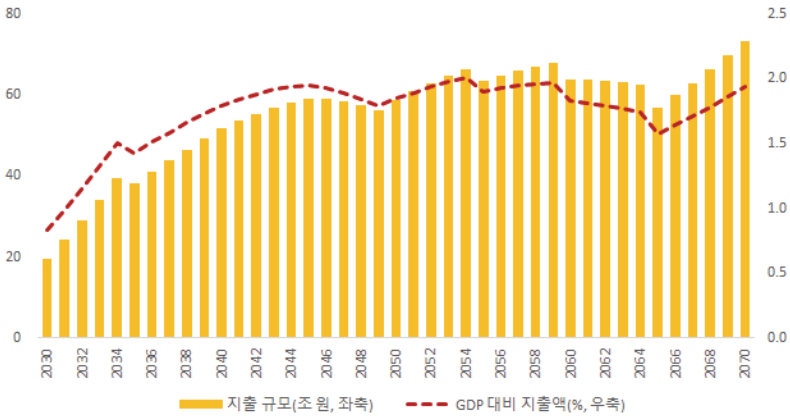
〈그림 V-5〉는 위에서 제시한 가정하에 북한 지역 의료급여의 지출 규모를 추계한 결과와 남한 지역 GDP 대비 북한 지역 의료급여 지출 규모의 비율 추계치를 제시해 놓은 것이다. 추계 결과를 보면, 북한 지역 의료급여 지출 규모는 2030년 19.7조 원에서 빠르게 증가하여 2045년에는 59.1조 원에 이를 것으로 전망되고 있으며, 이후에는 증가세가 둔화될 것으로 예상된다. 또 남한 지역 GDP 대비 북한 지역 의료급여 지출 규모의 비율은 2030년 0.83%에서 2045년 1.95%로 증가한 뒤에는 2% 내외 수준을 유지할 것으로 예상된다.

두 번째로 검토할 것은 건강보험 도입에 따른 재정 부담 규모다. 건강보험제도는 제도적 환경이 구축된 이후인 2035년 북한 지역에 도입되는 것으로 가정한다. 건강보험 가입자의 연간 1인당 보험료는 남북한 지역 보험료율이 현재와 동일하다는 가정하에 일단 2035년 남한의 1인당 보험료 추정치에 남북한 소득수준의 격차를 반영해서

136/ 수급 대상 인원 비율의 하락 과정에 대한 가정은 생계급여 관련 논의에서 소개된 바와 크게 다르지 않으므로 생략한다.

2035년 북한의 1인당 보험료를 설정한 뒤, 이후에는 북한 지역 1인당 소득 증가율만큼 보험료가 상승하는 것으로 가정한다. 또 정부지원금은 현행 제도와 마찬가지로 건강보험 보험료 수입의 20%에 해당하는 것으로 설정한다.

그림 V-5 북한 지역 의료급여 도입 시 재정 부담 규모 추계

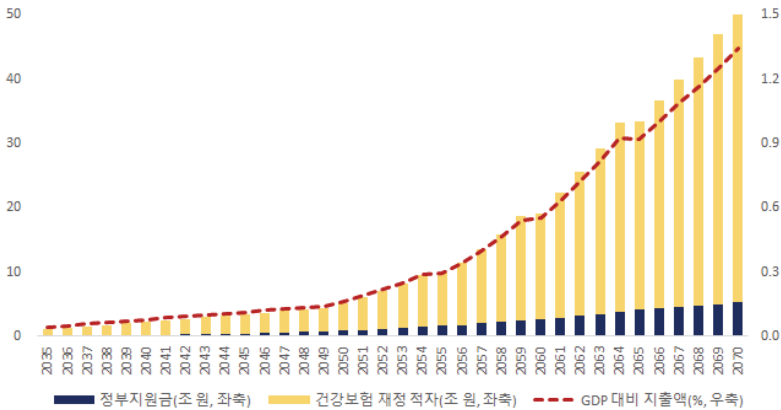


주: 지출 규모는 2015년 불변가격 기준임.
 자료: 저자 작성.

그런데 건강보험은 재정 적자 발생이 예상되며, 이 부분도 결국 정부 부담이 될 것이므로, 재정 적자 규모에 대한 추정도 필요한데, <그림 V-4>에 제시된 남한의 건강보험 재정 전망 결과와 고령화율 전망치를 이용하여, 고령화율과 건강보험 지출/수입 비율 간의 관계를 파악한 뒤, 이를 북한 지역 건강보험 재정 전망에도 적용하는 방식으로 추정하였다. 북한의 고령화율 전망치와 건강보험 수입에 대한 추정치(보험료 + 정부지원금)가 있으므로, 이 관계를 이용해 건강보험 지출 및 적자 규모를 추정할 수 있다. 이때 앞서 언급한 것처럼, 북한 지역에서는 소득수준에 비해 높은 수준의 의료서비스를 제공받을 가능성이 크다는 점도 반영하였다.^{137/}

〈그림 V-6〉은 북한 지역에 건강보험제도를 도입 시 남한 지역의 재정 부담 규모를 추계한 결과다. 재정 부담 규모는 정부지원금과 재정 적자를 합산하는 형태로 산출하였는데, 초기에는 크지 않으나, 2050년 5조 원을 넘어선 뒤에는 빠른 속도로 증가하여 2070년에는 50조 원에 이를 것으로 추정되었다. 이에 따라 통일 초기에는 남한 지역 GDP 대비 북한 지역 건강보험 재정 부담 규모는 낮은 수준에 있겠으나, 2050년대 이후 빠르게 증가하여 2067년 이후에는 1%를 넘어설 것으로 예상된다.

그림 V-6 북한 지역 건강보험 도입 시 재정 부담 규모 추계



주: 지출 규모는 2015년 불변가격 기준임.

자료: 저자 작성.

북한 지역에 건강보험을 도입하는 데에 따른 재정 부담이 이처럼 2050년 이후 빠르게 증가하는 이유는 무엇일까. 통일 초기에는 의료급여 수급권자가 많아 건강보험 가입자 수가 적기 때문에 지출 구

137/ 앞서 본 것처럼, 건강보험은 막대한 규모의 재정적자가 발생할 것으로 예상되므로, 향후 보험료율 인상이 불가피할 것으로 보인다. 따라서 실제로 발생하는 건강보험 재정 적자 규모는 여기 제시되는 것보다는 적을 가능성이 크다고 판단된다.

모가 크지 않으나, 가입자 수가 꾸준히 증가하고 고령화도 진전됨에 따라 지출 규모가 급증하여 2050년대 이후에는 재정 부담 규모가 급증하는 것으로 판단된다.

마지막으로 노인장기요양보험 도입에 따른 재정 부담 규모에 대해 2035년 도입을 전제로 살펴본다. 현재 노인장기요양보험 가입자 1인당 보험료는 건강보험료의 12% 수준인데, 이러한 수준이 북한 지역에서도 동일하게 유지된다고 가정한다. 또 정부지원금은 현행 제도와 마찬가지로 보험료 수입의 20%에 해당하는 것으로 가정한다.

북한 지역에서도 노인장기요양보험 제도 운영 시 재정 적자가 발생할 것으로 예상되는데, 이 부분도 결국 정부 부담이 될 것으로 보이므로, 재정 적자 규모에 대한 추정도 필요하다. 이를 추계하기 위해서는 이용자 1인당 공단 부담금에 대한 가정이 필요하다. 2035년 북한 지역 이용자 1인당 공단 부담금은 같은 해 남한 지역 1인당 공단 부담금 추정치와 남북의 소득비율, 그리고 북한 지역에서는 소득 수준에 비해 높은 수준의 의료서비스를 제공받는다든가 가정 등을 반영하여 산출한다. 그 이후 시기의 이용자 1인당 공단 부담금은 북한의 소득증가율과 앞서 가정한 소득 대비 의료서비스 수준을 나타내는 배율의 변동 등을 반영하여 산출한다.

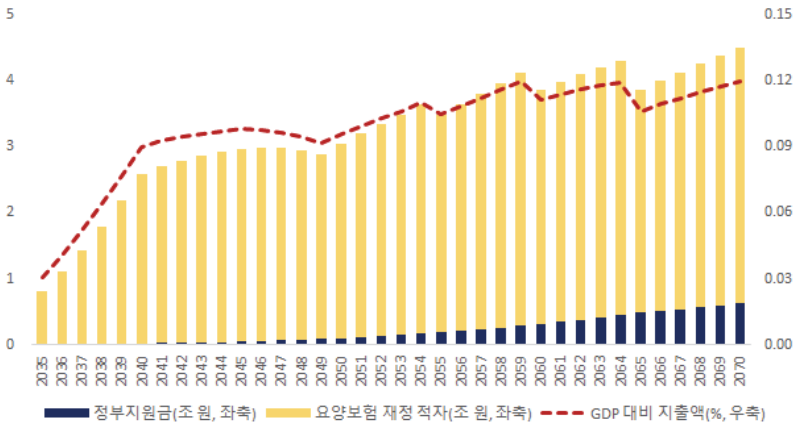
노인장기요양보험 등급 인정자 수에 대한 가정도 필요하다. 이와 관련해서는 현재 남한의 노인장기요양보험 인정자는 65세 이상 인구의 10% 수준이라는 점을 참고할 수 있는데,^{138/} 도입 초기에는 그 비율이 낮을 것으로 판단되므로, 2035년 5%에서 시작하여 매년 1% 포인트씩 상승, 2040년부터 10%를 유지하는 것으로 가정한다.

〈그림 V-7〉은 이러한 가정에 근거해 북한 지역에 2035년 노인장기요양보험제도를 도입할 경우, 재정 부담 규모를 추계한 결과다.

138/ 박선아, 『2023~2032년 노인장기요양보험 재정전망』, p. 10.

재정 부담은 정부지원금과 노인장기요양보험 재정 적자로 나눌 수 있는데, 이 둘을 합하면 2035년 0.8조 원에서 2050년 3조 원, 2070년 4.5조 원으로 증가하는 것으로 추정되었다. 그리고 남한 지역 GDP 대비재정 부담 비율은 2035년 0.03%에서 2070년 0.12%로 증가하여 다른 사회보장제도에 비해서 상대적으로 재정적 부담은 크지 않을 것으로 나타나고 있다.

그림 V-7 북한 지역 노인장기요양보험 도입 시 재정 부담 규모 추계



주: 지출 규모는 2015년 불변가액 기준임.
 자료: 저자 작성

5. 통일과 사회보장제도 통합

이 장에서는 통일 이후 사회보장제도를 한시적으로 분리 운영하는 방안에 대해서 검토하고, 그 과정에서 발생할 것으로 예상되는 남한 지역의 재정 부담 규모는 어느 정도인가를 추정하는 작업을 진행하였다. 여기서는 지금까지의 논의 결과를 종합적으로 정리하고,

분석 결과가 갖는 함의에 대해 논하고자 한다. <표 V-1>은 앞서 논의한 통일 이후 북한 주민 대상 사회보장제도 운영 방안 중 주요 내용을 요약해서 정리해 놓은 것이다.

표 V-1 통일 이후 북한 주민 대상 사회보장제도 운영 방안

구분		북한 지역 잔류 주민	남한 지역 이주 주민
기초 생활 보장	생계 급여	<ul style="list-style-type: none"> • 통일 초기 보편적 지급 → 통일 5년 뒤부터 선별 지급 • 최저생계비 대신 북한 지역 중상위층 생계비를 기준으로 급여 지급 • 점진적 제도 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동시장 진입 초기 단기간만 급여 지급 • 제도 통합 이후 지급
	노령 연금	<ul style="list-style-type: none"> • 잔류 시 연금 납입 기간 인정 • 통일 초기부터 도입 • 남북 국민연금 재정 분리 	<ul style="list-style-type: none"> • 이주 시 연금 납입 기간 불인정 • 남한 지역 국민연금 가입 • 최소가입기간 미달 시에도 지급
보건 의료	건강 보험	<ul style="list-style-type: none"> • 통일 초기 시스템 구축에 주력한 뒤, 통일 5년 뒤부터 시행 • 남북 보험 재정 분리 • 북한 지역 의료서비스 개선 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 남한 지역 보험 가입 • 피부양자 자격은 일정 기간 체류 후 부여
	노인 장기 요양 보험		
	의료 급여	<ul style="list-style-type: none"> • 통일 초기 보편적 지급 → 통일 5년 뒤부터 선별 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 지급 대상에서 제외 • 제도 통합 이후 지급

자료: 저자 작성.

이 내용을 보면, 공공부조에 해당하는 제도와 사회보험에 해당하는 제도 사이에는 제안된 적용 방식에, 특히 남한 지역 이주 주민에 제도를 적용하는 방식에 뚜렷한 차이가 있음을 확인할 수 있다. 생계 급여, 의료급여, 기초연금과 같은 공공부조의 경우, 남한 지역으로

이주하는 주민에게는 제도 통합 이전까지는 거의 적용하지 않는 방안을 제안하였다. 이는 무엇보다도 남한 지역으로 이주할 유인을 최소화하여 북한 주민의 대량 남하에 따르는 문제를 최소화하기 위해서다.

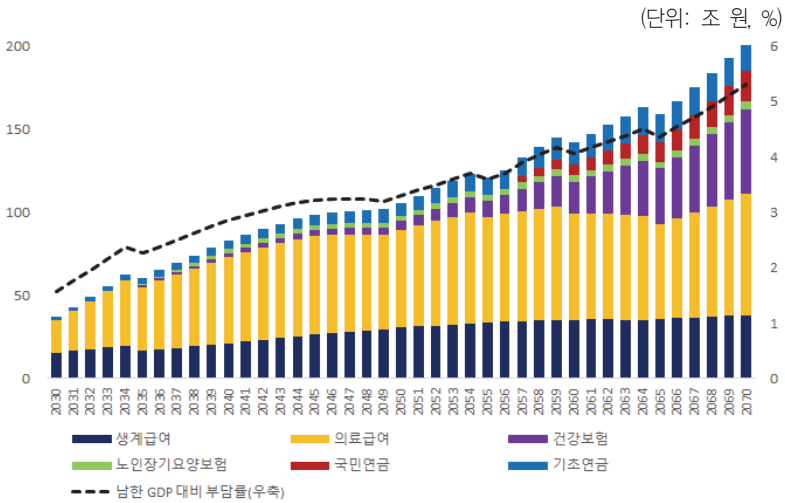
반면 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험과 같은 사회보험에 대해서는 남한 지역 제도 가입을 허용하는 방안을 제안하였다. 이들 제도 역시 남한 지역으로 이주할 유인을 최소화한다는 측면에서는 가급적 가입을 허용하지 않거나 가입 허용 시점을 늦추는 것이 바람직할 것이다. 그러나 앞서 언급한 것처럼, 외국인에 대해서도 이들 제도 가입이 허용되고 있는 상황에서 남한 지역 이주 주민의 가입을 제한할 수는 없으므로, 가입 허용이 불가피할 것이다. 다만 국민연금과 관련해서는 북한에서의 연금 납입 기간을 인정해주지 않고, 건강보험 및 노인장기요양보험과 관련해서는 피부양자 자격은 외국인에 대해서와 마찬가지로 일정 기간 체류 이후 부여하는 등 재정 부담을 줄이기 위한 방안을 마련해 둘 필요가 있을 것이다.

〈그림 V-8〉은 앞서 각각의 제도별로 제시했던 북한 지역 사회보장제도 도입 시 재정 부담 규모 추계 결과를 종합해서 제시한 것이다. 그림을 보면, 통일 초중기에는 생계급여, 의료급여 등 공공부조로 인한 재정 부담 규모가 압도적인 비중을 차지하며, 2060년대 이후에는 건강보험, 국민연금 등 사회보험과 관련된 재정 부담이 빠르게 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 통일 초기에는 북한 지역 잔류 주민 대부분이 공공부조 대상에 포함되고, 이후 공공부조(의료급여) 대상이 줄어들면서 건강보험 적용 대상이 늘어난다는 가정하에 분석이 이루어졌기 때문으로 볼 수 있다.

한편, 북한 지역에 기초생활보장, 보건의료, 노령연금 관련 제도를 도입할 경우 발생하는 재정 부담은 2030년 37.5조 원에서 2050

년 105.8조 원, 2070년 201.8조 원으로 증가할 것으로 예상되었다. 또 이러한 재정 부담이 남한 지역 GDP 대비 차지하는 비율은 2030년 1.6%에서 2050년 3.3%, 2070년 5.3%로 증가하는 경향을 보일 것으로 예상되었다.

그림 V-8 북한 지역 주요 사회보장제도 도입 시 재정 부담 규모



주: 지출 규모는 2015년 불변가격 기준임.

자료: 저자 작성.

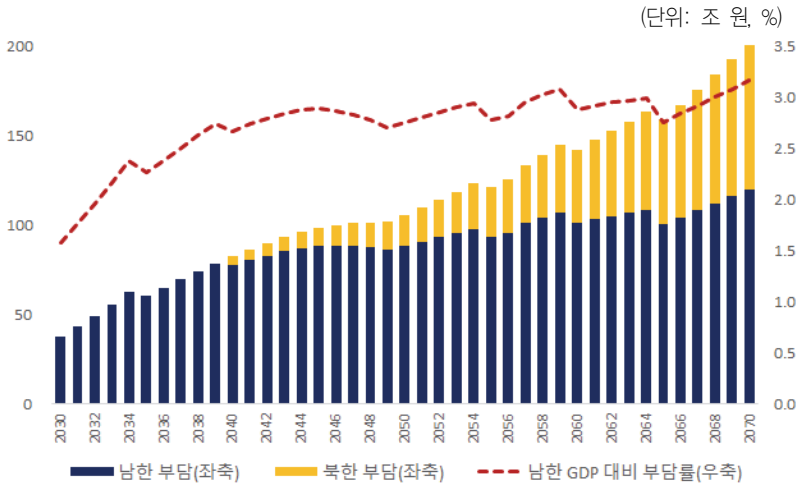
이러한 분석 결과는 사회보장 분야에서의 통일비용이 장기간 지속해서 발생할 뿐만 아니라, 갈수록 부담 규모가 커질 수 있음을 시사한다. 이는 ① 시간이 경과할수록 생계급여, 의료급여, 기초연금 등 공공부조 대상 인원은 줄어들지만 1인당 지급 규모가 그보다 빠른 속도로 증가하는 데에다, ② 건강보험 가입자 수가 증가하면서 건강보험 재정적자가 확대되는 양상을 보이고 있으며, ③ 2050년대 후반부터 국민연금 재정의 누적수지가 적자 상태가 되며, 적자 폭이 갈수록 확대되는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다.

남한 지역 주민이 북한 지역 사회보장제도 도입과 관련해 갈수록 증가하는 재정 부담을 감당해 낼 수 있을까. 이와 관련해서 다음과 같은 측면을 고려할 필요가 있다. 첫째, 이 추계는 현재 남한에서 시행 중인 사회보장제도가 큰 변화를 겪지 않는다는 가정하에 이루어졌다는 점이다. 그런데 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험 등 사회보험의 경우, 제도 변화가 불가피할 것으로 보인다. 통일을 고려하지 않더라도 남한의 급격한 고령화 등으로 인해 사회보험의 보험료를 인상하고, 지급 수준을 낮추는 등의 조치가 이루어지지 않으면, 제도 자체가 지속 불가능한 상황이기 때문이다. 만약 제도가 변경된다면, 북한 지역에 도입되는 사회보장제도 역시 보험료율 및 지급 수준이 달라질 것이며, 그에 따라 재정 부담 규모도 위의 추계보다는 줄어들게 될 것이다.^{139/} 추계 결과는 이처럼 가정에 따라 크게 달라질 수 있음을 고려할 필요가 있다.

둘째, 지금까지는 대체로 통일 이후 북한 지역 사회보장 지출을 모두 남한 지역 주민들이 부담한다는 전제하에서 논의를 했으나, 실제로는 그 중 일부만 부담하게 될 가능성이 크다는 점이다. 물론 통일 초기에는 북한 지역 소득수준이 매우 낮으므로, 남한 지역에서 사회보장 관련 부담을 모두 담당해야 할 것이다. 하지만 통일 이후 일정 기간이 경과하여 북한 지역 주민들의 소득수준이 높아진 이후에는 이 중 일부를 북한 지역 주민들이 부담하게 될 가능성이 있다. <그림 V-9>는 이와 같은 상황을 고려하여 북한 지역 사회보장 지출을 남북이 분담하게 될 경우 남한 지역 주민의 부담 규모를 추정한 것이다.

^{139/} 참고로 이와 반대로 여기서 다루지 않은 사회보장제도로 인해 발생하는 비용 등 추계 결과보다 재정 부담 규모를 증가시킬 수 있는 변수도 존재한다.

그림 V-9 북한 지역 사회보장 지출의 남북 분담 시 남한의 재정 부담



주: 지출 규모는 2015년 불변가격 기준임.
 자료: 저자 작성.

여기서는 통일 초기 10년간은 남한 지역 주민들이 비용을 모두 부담하다가 2040년부터 북한 지역 GDP의 일부를 북한 지역 사회보장 지출을 위해 사용하는데, 2040년 4%에서 시작하여 이후 매년 0.2% 포인트씩 높여 2070년에는 10%에 이르게 되는 것으로 가정하였다. 앞에서의 분석 결과에 따르면, 2070년 북한의 1인당 GDP는 2020년 현재 남한의 1인당 GDP보다 높을 것으로 추정되는데, 2020년 남한의 사회복지 지출규모는 GDP의 14.4%였다는 점에서^{140/} 북한 지역 주민들이 2070년 사회보장 지출에 북한 지역 GDP의 10%를 사용하게 된다는 설정은 크게 무리한 가정은 아닐 것이다.

〈그림 V-9〉를 보면, 위와 같은 가정 하에서 북한의 재정 부담이 2040년 5.4조 원, 2050년 17.6조 원, 2060년 41.1조 원, 2070년

^{140/} e-나라지표, “사회복지 지출규모” <index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIP ageDetail.do?idx_cd=2759> (검색일: 2024.8.26.).

81.7조 원으로 증가하고 있으며, 남한의 재정 부담 규모는 2030년 37.5조 원에서 2050년 88.2조 원, 2070년 120.1조 원으로 증가하고 있으나 증가폭은 <그림 V-8>에 비해 크게 줄어드는 것으로 나타나고 있다.^{141/} 그리고 남한 지역의 GDP 대비 부담률은 2030년 1.6%에서 2040년 2.7%로 상승하지만, 이후에는 3% 내외 수준을 안정적으로 유지하고 있다. 앞 장의 분석 결과를 참고하면, 이처럼 사회보장과 관련해 남한 지역에서 북한 지역으로 남한 GDP의 3%가 이전 지출될 경우, 통일 40년 후인 2070년 북한 지역 1인당 GNP는 남한의 60% 가까운 수준에 도달할 것으로 전망된다.

과거 독일 통일 사례를 보면, 통일 이후 20년간 매년 서독 지역 GDP의 2~2.5%가 동독의 사회복지 부문으로 이전지출되었던 것으로 추정되는데,^{142/} 위와 같은 분석 결과는 남북한 통일 시에는 그보다 다소 큰 규모의 이전지출이 이루어져야 함을 시사한다. 통일 당시 동서독에 비해 남북한 인구 규모의 차이는 적고, 소득격차는 크다는 점을 감안하면, 예상보다는 이전지출 규모가 적다고 볼 수 있다.

끝으로 강조할 사항은 위에서 제시한 추계 결과는 모두 여러 가정에 기반하여 도출된 것인데, 통일 이후 상황은 상당히 가변적이라는 점이다. 즉 북한 지역에 사회보장제도를 어떠한 형태로 도입할 것인가, 북한 지역 경제가 얼마나 빠르게 성장할 것인가 등에 따라 남한 지역 주민이 북한 지역 사회보장제도 도입과 관련해 감당해야 하는 재정 부담의 크기는 달라질 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

141/ 그림에 제시되어 있지 않지만, 북한 지역 사회보장 지출에서 북한의 재정 부담이 차지하는 비율은 2050년 16.6%에서 2060년 28.9%, 2070년 40.5%로 상승하고 있다.

142/ 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』, p. 48. 공공서비스 지출까지 합하면 이 비율은 2.8~3.5%로 높아진다.

VI. 결론과 시사점

김석진 (통일연구원)

홍제환 (통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

결론과 시사점

역대 대한민국 정부는 항상 통일을 지향해 왔으며, 독일이 통일되고 옛 소련·동유럽 사회주의 체제가 무너진 1990년대 초 이후에는 통일 노력을 더욱 구체화했다. 점진적이고 단계적인 평화통일을 지향하는 1991년 남북기본합의와 1994년 민족공동체통일방안의 정신에 입각해 남북교류협력을 추진해 온 것이다. 하지만 북한이 핵과 미사일 개발을 계속 강행함에 따라 2020년대 들어 남북관계는 완전히 단절되었고 북한은 국제적으로 고립된 채 경제난을 겪고 있다. 현재로서는 통일이 요원해 보이지만 한반도 정세는 매우 유동적이므로 가능한 모든 시나리오에 대비할 필요가 있다. 독일 통일도 미처 예상하지 못한 뜻밖의 사건이었으나 독일은 비교적 무난하게 통일 과업을 수행해 냈다. 한반도에서도 독일과 비슷하게 급진 통일이 전개될 가능성이 없지 않으므로 정부는 통일 준비 노력을 계속해야 할 것이다.

통일방안에 대해서는 이미 많은 연구가 나와 있지만 통일여건이 계속 변하고 있으므로 재검토와 수정·보완 작업이 필요하다. 가장 중요한 변화 중 하나는 남북한에서 함께 진행되고 있는 저출산·고령화이다. 남한의 출산율은 예상보다 훨씬 빨리 떨어져 이미 세계 최저 수준에 이른 상태이다. 이에 따라 남한은 2040년대 후반 이후 세계 최고 수준의 초고령 사회가 되고 총인구와 생산연령인구는 빠르게 감소할 전망이다. 북한 역시 출산율이 많이 떨어져 저소득국임

에도 불구하고 인구동태는 중상위 소득국이나 선진국과 비슷해졌다. 즉 남한보다는 속도가 훨씬 느리지만 북한에서도 고령화가 진행되고 장기적으로는 총인구와 생산연령인구가 감소할 전망이다. 더욱이 통일이 이루어질 경우 북한의 출산율은 더 떨어지고 기대수명은 상승하면서 저출산·고령화 속도가 더 빨라질 가능성이 크다.

남북한의 저출산·고령화는 통일·통합의 모든 분야에 영향을 미칠 수 있지만, 노동시장과 사회보장제도에 특히 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 남한은 생산연령인구 감소로 인력 부족이 심해지면서 외국인 이주민 수용 필요성이 커질 전망인데 통일이 이루어질 경우 북한 인력 유입이 유망한 대안이 될 수 있다. 따라서 노동시장은 과거에 생각했던 것보다 더 많이, 더 적극 통합하는 방안을 고려할 필요가 있다. 반면 사회보장 통합의 어려움은 가중될 수 있다. 통일 이후 오랫동안 저소득층으로 남을 북한 주민을 위한 사회보장 대책이 필요할 뿐 아니라 통일한국 전체의 고령인구 비중 상승에 따라 사회보장 부담이 증가할 것이기 때문이다. 따라서 사회보장제도와 관련해서는 비용 억제를 위한 세심한 대책이 필요하다.

독일 통일의 경우, 노동시장과 사회보장제도는 즉각 완전히 통합되었다. 1990년 공식 통일이 이루어지기 이전인 1989년 베를린 장벽 붕괴 시점부터 이미 동독 주민은 서독으로 자유롭게 이주할 수 있었다. 또 공식 통일이 이루어진 후 동독 주민은 서독 주민과 동등한 수준의 사회보장 혜택을 받을 수 있었다. 완전 통합은 서독에게 적지 않은 부담이 되었지만 아주 큰 문제를 일으키지는 않았다. 이는 동서독 간의 소득격차와 인구비율이 통일에 큰 부담이 될 정도는 아니었기 때문이다.

통일 직전인 1980년대 말 동독은 1인당 국민소득(구매력평가 기준)이 서독의 50% 정도인 중진국이었다. 통일 과정에서 동독 계획

경제가 붕괴하며 동독의 1인당 국민소득은 서독의 30%를 조금 넘는 수준으로 더 떨어졌지만 그 후 빠른 경제성장으로 10년 만에 서독의 60%를 넘어섰고 20년 후에는 70%를 돌파했다.^{143/} 인구비율도 중요하다. 통일 당시 동독 인구는 서독의 4분의 1에 불과했으므로 통일에 따라 서독이 져야 할 부담과 서독이 받는 영향은 그리 크지 않은 편이었다.

이와 달리 한국은행 추계에 의하면, 북한은 1인당 국민소득이 남한의 3~4% 정도밖에 되지 않는 최빈국으로 남북한 간 소득격차는 너무 크다.^{144/} IV장에서 살펴봤듯이 통일 이후 북한이 초고속 성장해 남북한 소득격차가 빠르게 줄어든다는 낙관적 가정을 도입해도 수십 년 동안 북한은 남한 대비 소득수준이 매우 낮은 저소득 지역으로 남을 것이다. 인구비율도 독일의 경우와 큰 차이가 있다. 북한 인구는 남한의 2분의 1이나 되는데다 남한의 출산율이 훨씬 낮아 남한 대비 북한 인구 비율은 점차 상승할 전망이다. 이는 통일에 따라 남한이 져야 할 부담, 남한이 받게 될 영향이 서독의 경우보다 훨씬 클 것임을 의미한다. 이러한 점을 고려해 남북한 통일의 경우, 노동시장과 사회보장 통합방안을 마련할 때 독일보다 훨씬 신중하게 접근할 필요가 있다.

III장에서 살펴봤듯이 노동시장 통합에 대해 주요 선행연구는 그 부정적 측면에 주목해 유보적 의견을 보였다. 대부분의 선진국은 개도국으로부터의 이주민을 받아들이면서도 실업 증가, 임금 하락, 사회문화적 충격 등 부작용을 우려해 유입 규모와 방식을 신중히 통제

143/ 독일 통일 전후 동서독 국민소득 관련 자료와 참고문헌에 대해서는 김석진, “독일 통일 20년의 경제적 교훈과 시사점,” pp. 54~57 참조.

144/ 한국은행에 의하면, 2023년 북한의 1인당 국민총소득(GNI)은 남한의 1/29.7, 즉 3.4%로 추정된다. 한국은행, 경제통계시스템(ECOS), 9.2 북한 관련 통계, 남북한 주요지표 비교 참조. <<https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat>> (검색일: 2024.10.11.).

·관리하는데, 한반도 통일에서도 적어도 초기에는 비슷한 방식을 적용할 필요가 있다는 것이다. 선행연구의 표준적 제안은 통일 이후 일정 기간 노동시장 통합을 유예하는 것, 즉 일정 기간 이주를 통제하고 이주 허가제를 실시해 적정 수준의 이주만 허용한다는 것이었다. 또 만약 정치적 이유로 이주 통제가 어려울 경우에도 이주를 억제하기 위한 경제적 유인책을 실시해야 한다는 의견이 제시되었다.

하지만 예상보다 빠른 저출산·고령화로 남한의 인력 부족 문제가 심각해질 전망이다. 이제는 선행연구의 제안보다 훨씬 전향적인 통합방안을 고려해야 할 것으로 보인다. 통일 초기 일정 기간 이주 허가제를 실시하더라도 이주 허용 규모를 과거에 생각했던 것보다 대폭 확대하고 남한으로 이주한 북한 주민의 권리를 외국인의 경우보다 훨씬 폭넓게 인정해야 할 것이다. 현재 정부는 외국국적 동포에 대해서는 외국인보다 훨씬 쉽게 이주·정착할 수 있도록 배려하고 있는데, 통일 이후 북한 주민에 대해서도 이에 준하거나 이보다 더 유리한 대우를 해줄 필요가 있다. 또한 되도록 빠른 시일 내에 이주 자유화로 이행해 통일 취지를 구현하고 북한 주민의 자유와 인권을 신장하는 것이 바람직하다.

다른 한편, 북한 주민을 남한 노동시장으로 유입하더라도 저출산·고령화로 인한 인력 부족 문제가 충분히 해소되지는 못할 가능성이 크다는 점에도 주의할 필요가 있다. 남한만이 아니라 북한에서도 저출산·고령화가 빠르게 진행되므로 장기적으로는 통일한국 전체의 인력 부족이 불가피하기 때문이다. 따라서 남북한 노동시장 통합과 병행하여 외국인 이주민의 유입·정착도 계속 필요할 것으로 보인다.

노동시장 통합방안의 세부적 내용은 통일 시점과 밀접한 관련이 있다. 통일 시점이 늦어질수록 남한의 인력 부족은 더 심각해질 것

이므로 노동시장 통합을 더 적극 추진할 필요가 있다. 당분간 이주 허가제를 실시하다가 이주 자유화로 이행할지, 아니면 처음부터 이주 자유화를 실시할 것인지는 통일 시점의 사회경제적 및 정치적 여건에 따라 결정할 문제이며, 지금 시점에서 어느 쪽이 더 바람직하다고 판단하기는 어렵다.

반면 사회보장 통합에 대해서는 더욱 신중한 정책이 필요하다. 남한은 사회보장제도를 선진국 수준으로 계속 확충해 왔으며, 저출산·고령화에 따라 지출소요는 계속 증가할 전망이다. 여기에 통일 상황이 더해져 북한 주민에 대한 사회보장까지 하게 되면 그 부담이 도저히 감당하기 어려운 수준이 될 수도 있다. 따라서 여러 선행연구에서는 통일이 되면 북한에도 남한식 사회보장제도를 도입하되 관련 제도 및 재정을 남북한 간에 장기간 분리운영하고 북한 주민을 위한 혜택을 남한 주민보다 훨씬 낮은 수준으로 설정하는 차등화 방안을 제안한 바 있다. 본 연구에서도 이런 표준적인 의견을 유지하는데, 저출산·고령화를 감안하면 분리운영 필요성은 더욱 커지며 분리운영이 필요한 과도기는 더욱 길어져야 할 것으로 보인다.

본 연구에서는 사회보장제도를 구체적으로 어떻게 분리운영할 것인가, 그 경우 북한 주민을 위한 사회보장 지출소요가 얼마나 될 것인가를 살펴보았다. 이 문제는 노동시장 통합과 밀접한 관련이 있다. 만약 노동시장을 통합하지 않는다면, 남한(주민)과 북한(주민) 간 분리운영 방안과 차등화 수준만 고민하면 되지만, 노동시장 통합에 따라 많은 북한 주민이 남한으로 내려오게 되면, 북한에 남아 있는 북한 주민과 남한으로 내려온 북한 주민 사이에서도 사회보장제도의 분리운영과 혜택의 차등화가 필요해지기 때문이다.

본 연구에서는 대략 다음과 같은 방안을 제안한다. 북한에 남아 있는 북한 주민에게는 북한 지역 최저생계비를 별도 산정하여 기초

생활보장제도를 적용한다. 이는 생계급여 수준을 남한에 비해 매우 낮게 설정함을 의미한다. 통일 초기에는 행정 시스템이 갖춰져 있지 않고 북한 주민 거의 대부분이 빈곤할 가능성이 크므로 생계급여를 보편적으로 지급하되, 경제성장, 소득향상에 따라 점진적으로 지급 대상을 축소해 나간다. 남북한 간 급여 격차는 장기간에 걸쳐 점진적으로 줄여나간다. 사회보험 관련 제도들은 북한에도 남한식 제도를 도입하되 보험재정은 남북한 간에 분리운영하고 지급수준도 차등화한다. 가장 중요한 사회보험인 노령연금 제도를 예로 들면, 국민연금과 기초연금제도를 북한에도 도입하되 연금재정은 남북한 간 분리운영하고 지급수준도 낮게 설정한다.^{145/} 보건의료제도는 통일 초기에는 기초생활보장제도에 따른 의료급여를 보편적으로 지급하되 점차 선별 지급으로 이행하고, 건강보험 및 노인장기요양보험제도를 도입해 나가되 남북한 간 운영은 역시 분리한다. 이는 북한에 남는 북한 주민은 남한이 아닌 북한지역 의료기관을 이용해야 함을 의미한다.

다른 한편, 남한으로 이주한 북한 주민에게는 북한 잔류 주민뿐 아니라 본래의 남한 주민과도 다른 제도를 적용할 필요가 있다. 먼저, 남한으로 이주한 주민이 남한에서 최소한의 기본권을 보장받으며 생활할 수 있으려면 국민연금, 건강보험 등 기본적인 사회보험에는 남한 주민과 마찬가지로 가입하고 동등한 혜택을 받을 수 있어야 한다. 이와 달리 남한으로 이주한 북한 주민은 공공부조(기초생활보장제도의 생계급여 및 의료급여 등) 수급 대상에서는 제외한다. 남한으로 이주한 후 취업해 소득을 올리는 북한 주민은 공공부조를 받을 필요가 없으며, 장기간 실직해 공공부조를 받아야 할 처지가 될

^{145/} 본 연구에서는 고용·산재보험 및 기타 사회 서비스 제도는 검토하고 있지 않으나 기본적으로 비슷한 방안을 적용할 수 있을 것으로 보인다.

경우 북한으로 귀환해 북한지역에 적합한 수준의 급여를 받게 하는 것이 바람직해 보인다. 그렇지 않고 남한 주민과 동등한 공공부조 혜택을 줄 경우 이주 규모와 사회보장 지출소요가 너무 커질 가능성이 크기 때문이다.

본 과제에서 수행한 남북한 경제성장 및 소득수준 전망을 전제로, 위와 같은 방식의 사회보장제도 분리운영 및 차등화 방안을 적용할 경우, 통일 이후 북한 주민을 위한 사회보장 지출 소요는 남한 GDP 대비 3% 이내에서 관리할 수 있을 것으로 추정된다. 단, 여기에는 고용·산재보험 및 기타 사회 서비스 지출소요는 포함되어 있지 않으며, 공교육, 공공행정, 공공투자를 위한 지출소요까지 생각하면 통일 이후 북한을 위한 공공지출 부담은 이보다 훨씬 클 것이다. 하지만 그런 부분까지 모두 감안해도 통일시 늘어날 공공지출 부담이 감당 못할 수준은 아닐 것으로 생각된다. 독일 통일의 경우, 통일 이후 동독을 위해 서독 GDP 대비 4~5% 정도의 공공지출이 필요했는데, 이 정도의 부담은 충분히 감당할 만한 수준이었다.^{146/} 요컨대 저출산·고령화라는 불리한 여건 속에서도 적절한 분리운영 및 차등화 방안을 도입한다면 통일 이후 사회보장 부담을 감당 가능한 수준으로 억제할 수 있을 것으로 기대된다.

이상의 결론에 대해서는 몇 가지 주의할 점이 있다. 첫째, 통일 시점은 불확실하며, 저출산·고령화는 빠르게 진행되고 있으므로 통일 시점이 늦어질수록 이 문제를 고려한 통합방안 수립의 필요성은 커진다. 또 통일 시점에 따라 그 당시의 경제·사회 여건을 종합적으로 고려해 통합방안의 세부적 내용을 세심하게 조율할 필요가 있다.

둘째, 남북한의 인구변동 전망 역시 불확실하다. 본 과제에서는 남북한의 장래 인구에 대한 최신 추계 결과를 이용했지만, 과거에도

^{146/} 김석진, “독일 통일 20년의 경제적 교훈과 시사점,” pp. 62~65.

인구 전망은 상당히 많이 빗나간 바 있으며, 지금의 추계치와 나중의 실제치가 상당히 달라질 가능성을 배제할 수 없다. 또 남한의 인구동태는 향후 외국인 이주민 유입 정책의 변화에 따라서도 상당히 많이 달라질 수 있다. 현재까지 정부는 외국인 이주민 유입에 소극적이었지만 나중에 정책이 크게 변해 외국인이 훨씬 많이 들어올 가능성이 없지 않다. 만약 실제 통일이 이루어지는 시점에 이미 많은 외국인 이주민이 유입·정착해 있다면, 노동시장 통합의 순편익에 대한 본 과제의 낙관적 전망은 어느 정도 수정해야 할지도 모른다.

셋째, 통일 이후 경제성장 전망 역시 불확실하다. 본 과제에서는 과거 동아시아의 경제성장 경험을 참고하면서 향후 인구동태, 자본투자 및 생산성 향상 전망을 반영해 남북한 모두 비교적 양호한 성장을 달성할 수 있고 특히 북한에서는 초고속 성장이 예상된다는 낙관적 시나리오를 제시했다. 하지만 향후 세계경제 여건 악화와 같이 통일한국 스스로 통제하기 어려운 변수로 인해 낙관적 성장 시나리오가 실현되지 못할 가능성도 배제할 수 없다.

넷째, 정치적·헌법적 문제가 대두될 가능성이 있다. 대한민국은 민주국가로서 모든 정책은 궁극적으로는 국민 다수의 의견에 따라 결정되어야 하는데, 통합방안의 선택을 둘러싸고 국론이 분열되며 정치적 갈등이 나타날 수도 있다. 특히 통일에 따라 새롭게 거대 유권자 집단으로 등장할 북한 주민이 남북한 간의 사회보장제도 분리운영과 차등화 방안에 대해 격렬히 반대할 가능성이 없지 않다. 상당히 큰 공공지출 부담을 추가로 져야 할 남한 주민의 정치적 반발 가능성도 무시할 수 없다. 경제적으로 합리적인 방안이 모든 국민의 자유와 기본권을 평등하게 보장해야 한다는 헌법적 요구와 충돌한다는 비판을 받을 수도 있다.

이 연구에서는 급진적인 정치적 통일이 이루어질 경우 저출산·고령화라는 새로운 여건을 고려할 때 노동시장과 사회보장제도를 어떻게 통합하는 것이 바람직한가 하는 문제를 경제적 관점에서 살펴 보았다. 하지만 경제 분야의 통합도 남북한 주민이 서로를 같은 민족, 같은 동포, 단일 정치 공동체의 일원으로 포용하는 정치·문화적 통합이 병행되어야만 원만하게 이루어질 수 있다. 정부는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야를 함께 고려하는 종합적 통일정책을 준비하는 한편, 궁극적으로는 남북한 전체를 아우르는 국민적 합의를 도출할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강동관 외. 『주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법』. 고양: 이민정책연구원, 2017.
- 강동관. 『대한민국 이민정책 프로파일』. 서울: 이민정책연구원, 2020.
- 강문성·이종화·편주현. 『남북한 경제통합의 혜택과 한반도 통일 국가의 역할』. 서울: 아연출판부, 2014.
- 국립통일교육원. 『2024 통일문제 이해』. 서울: 국립통일교육원, 2024.
- 국회예산정책처. 『한반도 통일의 경제적 효과』. 서울: 국회예산정책처, 2014.
- _____. 『2019~2060년 국민연금 재정전망』. 서울: 국회예산정책처, 2019.
- _____. 『2022~2070년 NABO 장기 재정전망』. 서울: 국회예산정책처, 2022.
- _____. 『중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략 (2) 인구변화가 경제·재정에 미치는 영향』. 서울: 국회예산정책처, 2023.
- _____. 『중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략 (4) 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안』. 서울: 국회예산정책처, 2023.
- 김두섭·최민자·전광희·이삼식·김형석. 『북한 인구와 인구센서스』. 대전: 통계청, 2011.
- 김석진·이규창. 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 김석진·이규창·임강택·홍순직·홍제환. 『통일한국의 경제정책: 경제통합 시나리오와 성장 전망』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2017.

- 김용하. 『노인장기요양보험 수요 예측과 재정전망에 기초한 공·사 간 역할분담 방안』. 서울: 보험연구원, 2020.
- 김형석 외. 『북한 인구추계 모형개발 및 분석 연구 사업』. 대전: 아태인구연구원, 2022.
- 류재린 외. 『연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구』. 세종: 한국보건사회연구원, 2022.
- 박선아. 『2023~2032년 노인장기요양보험 재정전망』. 서울: 국회예산정책처, 2023.
- 박종철 외. 『남북한 통합연구 분석(I): 정치, 행정, 법제, 외교·안보』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2016.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 『2022년 출입국·외국인정책 통계연보』. 과천: 법무부 출입국·외국인정책본부 이민정보과, 2023.
- _____. 『비자 내비게이터: 국내 체류 외국인을 위한 맞춤형 체류 길잡이』. 과천: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2022.
- _____. 『외국국적 동포의 국내 정착지원을 위한 동포 맞춤형 길라잡이』. 과천: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2022.
- 보건복지부. 『2022 국민기초생활보장 수급자 현황』. 세종: 보건복지부, 2023.
- _____. 『2024 국민기초생활보장 사업안내』. 세종: 보건복지부, 2024.
- 손욱 외. 『인구구조 고령화의 영향과 정책과제』. 서울: 한국은행 경제연구원, 2017.
- 신석하·황수경·이준상·김성태. 『한국경제의 장기 거시경제변수 전망』. 서울: 한국개발연구원, 2013.
- 안산평 지음. 백계문 옮김. 『중국의 도시화와 농민공: 1억 3,000만 인구의 대이동』. 파주: 한울, 2014.
- 이채정. 『기초생활보장사업 평가』. 서울: 국회예산정책처, 2013.

- 이철수 외. 『통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제』. 세종: 한국보건사회연구원, 2016.
- 임수호·최장호·민준규·이상민·최유정. 『통일 후 남북한 경제 한시분리운영방안: 경제적 필요성과 법적 타당성』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 임슬기. 『2023~2032년 건강보험 재정전망』. 서울: 국회예산정책처, 2023.
- 전홍택 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 정영훈. 『통일 초기 단계의 북한지역 노동시장정책에 대한 헌법적 검토』. 서울: 헌법재판소 헌법재판연구원, 2017.
- 조성은 외. 『남북 간 사회격차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구: 북한 주민의 생활실태를 중심으로』. 세종: 한국보건사회연구원, 2020.
- 최규환. 『통일 후 사회보장 실현방안에 관한 헌법적 검토』. 서울: 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016.
- 최준욱. 『통일재원 조달 방식에 대한 연구』. 서울: 한국조세연구원, 2011.
- 한국은행. 『경제전망 보고서』. 서울: 한국은행, 2023.
- 허쉐핑 지음. 김도경 옮김. 『탈향과 귀향 사이에서: 농민공 문제와 중국 사회』. 파주: 돌베개, 2017.
- 홍제한·김석진·최지영·김수경. 『북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망』. 서울: 통일연구원, 2020.
- Banerjee, Abhijit V. and Esther Duflo. *Good Economics for Hard Times*. New York: Public Affairs, 2019.
- Borjas, George J. *We Wanted Workers: Unraveling the Immigration Narrative*. New York: W. W. Norton & Company, 2016.
- Collier, Paul. *Exodus: How Migration Is Changing Our World*.

- Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Eichengreen, Barry, Wonhyuk Lim, Young Chul Park, and Dwight H. Perkins. *The Korean Economy: From a Miraculous Past to a Sustainable Future*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Asia Center, 2015.
- European Commission. *Integration of immigrants in the European Union: Special Eurobarometer 519 Report*. Brussel: European Union, 2022.
- Goldin, Ian, Geoffrey Cameron, and Meera Balarajan. *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- Haas, Hein de. *How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics*. London: Viking, 2023.
- National Academy of Sciences, Engineering, and Medicine. *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. Washington, DC: National Academies Press, 2017.
- OECD. *OECD Economic Surveys: Japan 2019*. Paris: OECD, 2019.

2. 논문

- 김기선. “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계.” 『노동법논총』. 제37집, 2016.
- 김병연. “통일한국의 경제비전.” 배정호 외. 『통일한국의 국가상과 한중협력』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김석진. “독일 통일 20년의 경제적 교훈과 시사점.” 『KIET 산업경제』. 9월호, 2010.
- 김우림. “기초연금 제도 현황 및 입법 동향에 따른 재정전망.” 『NABO

- 재정추계&세계 이슈』. vol. 3(통권 24호), 2023.
- 김창권. “독일 통일 이후 구동독 지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점.” 『경상논총』. 제28권 1호, 2010.
- 문성민·민준규. “통일 시나리오 논의의 틀: 북한경제의 이행·발전 방식 및 남북한의 국가결합 유형을 중심으로.” 『통일과 법률』. 25호, 2016.
- 박승현. “일본 출입국정책의 변화와 사회통합의 과제: ‘통합 없는 수용’과 공생의 모순.” 『아시아연구』. 제27권 1호, 2024.
- 신석하. “남북경협 의 직접적 경제효과.” 이석 편. 『북한경제의 변화와 남북한 경제통합 분석』, 세종: 한국개발연구원, 2017.
- 신석하. “대북제재와 북한의 향후 경제성장.” 이석 외. 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』, 세종: 한국개발연구원, 2021.
- 이규영. “독일의 동유럽·소련 재외동포정책.” 『한·독사회과학논총』. 제10권 2호, 2000.
- 이주영·김선중. “북한이탈주민 조사를 통해 본 북한 출산율 하락 추세와 남북한 인구통합에 대한 시사점.” 『BOK 경제연구』. 제2023-29호, 2023.
- 이철희. “1992년~2021년 한국 출생아 수 변화 요인 분해: 여성인구, 결혼, 자녀수별 유배우 출산율 변화의 효과.” 『한국인구학』. 제46권 3호, 2023.
- 이철희. “장래 인구변화가 노동투입 규모에 미치는 영향.” 『노동경제논집』. 제45권 2호, 2022.
- 조동호. “북한특구의 노동시장 운영방안.” 진흥택 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』, 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 최지영. “독일통일을 통해 본 남북한 인구통합 전망.” 『북한연구학회보』. 제24권 2호, 2020.
- 표학길·조태형·김민정. “북한의 자본스톡 추정 및 시사점.” 『BOK 경

- 제연구』. 제2020-24호, 2020.
- 하정봉. “일본 이민정책의 형성배경과 특징: 2012년 이후 변화를 중심으로.” 『한국이민정책학보』. 제6권 1호, 2023.
- 한진희·김종일. “국제비교를 통해 본 우리나라 및 동아시아의 성장요인 분석.” 『KDI정책연구』. 1999년 III·IV호, 1999.
- 한홍석. “중국의 호구제도와 지방주의.” 『국제·지역 연구』. 제6권 2호, 1997.
- 홍제환. “통일한국 경제성장 전망.” 김석진 외. 『통일한국의 경제정책: 경제통합 시나리오와 성장 전망』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2017.
- Borjas, George J. “Immigration and Globalization: A Review Essay.” *Journal of Economic Literature*. Vol. 53, No. 4, 2015.
- Chan, Kam Wing. “Migration and Development in China: Trends, Geography and Current Issues.” *Migration and Development*. Vol. 1, No. 2, 2012.
- Chan, Kam Wing. “The Chinese Hukou System at 50.” *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 50, No. 2, 2009.
- Chan, Kam Wing. “What the 2020 Chinese Census Tells Us about Progress in Hukou Reform.” *China Brief*. Vol. 21, No. 15, 2021.
- Clemens, Michael A. “Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?.” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 25, No. 3, 2011.
- D’Amuri, Francesco, Gianmarco I.P. Ottaviano, and Giovanni Peri. “The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s.” *European Economic Review*. Vol. 54, No. 4, 2010.

- Froissart, Chlo. “Adapting the Hukou to Modernise the Country While Maintaining Social Polarisation and Stratification.” *The Chinese Communist Party: A 100-Year Trajectory*. Canberra: ANU Press, 2024.
- Kim, Byung-Yeon and Gerard Roland. “Scenarios for a Transition to a Prosperous Market Economy in North Korea.” *International Economic Journal*, Vol. 26, No. 3, 2012.
- Rosenbaum-Feldbrugge, Matthias, Nico Stawarz, and Nikola Sander. “30 Years of East-West Migration in Germany: A Synthesis of the Literature and Potential Directions for Future Research.” *Comparative Population Studies*, Vol. 47, 2022.

3. 기타자료

『로동신문』.

『KBS 뉴스』.

국가통계포털 KOSIS <<https://kosis.kr>>.

국민연금 <nps.or.kr>.

보건복지부 기초연금 <basicpension.mohw.go.kr>.

한국고용정보원 <<https://keis.or.kr>>.

BiB <www.bib.bund.de>.

DOI <www.doi.org>.

EPS <www.eps.go.kr>; 고용24 <www.work24.go.kr>.

e-나라지표 <index.go.kr>.

Gallup <<https://news.gallup.com>>.

HIRA빅데이터개방포털 <opendata.hira.or.kr>.

- Human Fertility Database <www.humanfertility.org>.
- ILOSTAT <https://ilostat.ilo.org>.
- Lebenserwartung in Deutschland. <https://lebenserwartung.info>.
- Statistisches Bundesamt <www.destatis.de>.
- U.S. Census Bureau <www.census.gov>.
- UN <www.un.org>.
- UN Department of Economic and Social Affairs Population
Division <https://population.un.org>.
- UNFPA China <china.unfpa.org>.
- 「국민건강보험법」(시행 2024.8.21. 법률 제20324호, 2024.2.20., 일
부개정.).
- 「노인장기요양보험법」(시행 2024.7.3. 법률 제19888호, 2024.1.2.,
일부개정.).
- 「대한민국 헌법」(시행 1988.2.25. 헌법 제10호, 1987.10.29., 전부개
정.) 제14조 및 제15조.
- 「사회보장기본법」(시행 2021.12.9. 법률 제18215호, 2021.6.8., 일부
개정.) 제3조 제2~4호.
- 감사원. “감사보고서 - 건강보험 재정관리 실태.” 2022.7.
- 보건복지부. “2024년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.”
2024.1.
- 안중범 외. “통일재원 마련방안 연구.” 통일부 정책연구용역 보고서.
2011.11.
- 통계청 보도자료. “2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인
구추계: 2022~2042년.” 2024.4.11.
- _____. “2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과.”
2023.12.18.

참고문헌

- _____. “북한 인구추계: 1993~2055년.” 2010.11.22.
_____. “장래인구추계: 2022~2072년.” 2023.12.14.

OECD. “Looking to 2060: Long-term global growth prospects.”
OECD Economic Policy Papers, No. 3, 2012.
UN DESA/POP/2022/TR/NO. 3. (World Population Prospects 2022)

최근 발간자료 안내

연구보고서

2022년도 연구보고서

〈연구총서〉

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정
2022-08 북한의 중산층	정은미 외
2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준
2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11 체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 함의	현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력	정성윤 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경욱 외
2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19 발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20 KINU 통일의식조사 2022	박주화 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외

2022-28 2022 북한 공식시장 현황 홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

- 2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의 전병곤 외
- 2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미 박은주
- 2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망 민태은 외
- 2022-04 윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향 한동호 외
- 2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안 홍 민 외

〈Study Series〉

- 2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime Hyeong-Jung Park et al.
- 2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy Ji Sun Yee et al.
- 2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System Eun Joo Park et al.
- 2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula Cheol-wun Jang et al.
- 2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula Ji Young Choi et al.

2023년도 연구보고서

〈연구총서〉

- 2023-01 김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서 황진태
- 2023-02 국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제 김석진
- 2023-03 인권의 평화·발전 효과와 한반도 서보혁 외
- 2023-04 북한 휴대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로 정은아·이해정
- 2023-05 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략 김갑식 외
- 2023-06 북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제 장철운 외
- 2023-07 새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안 조한범 외
- 2023-08 남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안 이무철 외
- 2023-09 한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략 추진방안 현승수 외
- 2023-10 KINU 통일의식조사 2023 이상신 외
- 2023-11 접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안 나용우 외
- 2023-12 2023 접경지역 남북협력 인식조사 나용우·이우태

2023-13	북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과	최규빈 외
2023-14	김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략	이지순 외
2023-15	미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략	이재영 외
2023-16	북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망	정성윤 · 김민성
2023-17	김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태	최지영 외
2023-18	김정은 정권의 농촌발전전략	정은미 · 박희진
2023-19	김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기	조정아 외
2023-20	북한 주민의 직장 생활	박형중 외
2023-21	북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성	조정아 외
2023-22	북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립	박영자 외
2023-23	일본 기시다 정부의 대외전략	이기태 외
2023-24	미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로	황수환 외
2023-25	중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책	황태연 외
2023-26	북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계	홍 민 외
2023-27	평양의 도시정치와 공간구조	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중·러·북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

〈Study Series〉

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era	Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea	SooHwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation	Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022	Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks	Dong-ho Han

2024년도 연구보고서

〈연구총서〉

2024-01	2025년 북핵 쟁점: 군축·군비통제 담론 대응 중심으로	정성윤 외
---------	---------------------------------	-------

2024-02	김정은 정권의 대남·통일전략	김갑식 외
2024-03	북한인권 증진을 위한 국제사회 활동 분석과 추진과제	이규창 외
2024-04	북한주민의 시장생활	나용우 외
2024-05	북한주민의 군대생활	서보혁 외
2024-06	미중 전략경쟁 시대 양안 관계와 한반도	김상기 외
2024-07	글로벌 중추국가 한국의 통일외교환경 분석: 유럽, 중동, 인도	김상기 외
2024-08	미 인태전략과 동북아 국제정세: 중·러·북의 도전과 한국의 전략적 대응	김진하 외
2024-09	러시아의 대외 전략과 한반도	김진하·현승수
2024-10	북한의 상품 광고와 소비 실태	최지영·이지순
2024-11	김정은 시대 미디어 대중교양	이지순 외
2024-12	자유민주주의의 통일교육의 내용과 체계	한동호 외
2024-13	권위주의 국가에 대한 미국의 대외정책과 해외 지원: 대북정책에 대한 함의	민태은
2024-14	자유민주주의가 직면한 글로벌 도전(위기)과 대응: 북핵 이슈를 중심으로	이용재 외
2024-15	KINU 통일의식조사2024: 북한의 적대적 2국가론과 미국의 대선 전망에 대한 여론 이상신 외	
2024-16	담대한 구상을 통한 한반도 평화체제 추진 전략: 한미동맹을 중심으로	김민성 외
2024-17	담대한 구상 초기 조치 이행방안: 민생협력과 그린데탕트	홍제환 외
2024-18	新한반도 통일대계: 전문가 인식조사를 중심으로	박주하 외
2024-19	남북관계 정상화 방안	조한범·정우석
2024-20	저출산 고령화 시대의 통일문제: 노동시장과 사회보장	김석진·홍제환
2024-21	숙적관계론으로 본 남북한 경쟁의 지속과 종결	박영자 외
2024-22	북한의 대적투쟁원칙과 국방력발전계획: 핵전략과 대외정책을 중심으로	홍민 외

〈정책연구시리즈〉

2024-01	김정은 정권 대남전략 전환 분석	김진하 외
2024-02	북한의 두 국가론, 한민족 부정론 대응 논리 개발	황수환 외
2024-03	통일의 정치사상적 기초: 자유, 민주주의, 인권에 입각한 통일 이론의 의미와 쟁점	홍철기
2024-04	2024년 미국 대통령 선거와 미 행정부의 대외정책 전망	민태은

KINU Insight

2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외
2023-01	제 14기 전국인민대표회의 이후 중국의 대내외정책 방향과 북중관계 전망	전병곤

북한인권백서

북한인권백서 2022	이우태 외
-------------	-------

White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2023	이우태 외
북한인권백서 2024	이무철 외

연례정세보고서

2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원
2023	2024 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제31권 1호 (2022)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 1 (2022)	
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 2 (2022)	
통일정책연구, 제32권 1호 (2023)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 32, No. 1 (2023)	
통일정책연구, 제32권 2호 (2023)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 32, No. 2 (2023)	
통일정책연구, 제33권 1호 (2024)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 33, No. 1 (2024)	
통일정책연구, 제33권 2호 (2024)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 33, No. 2 (2024)	

기타

2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」 홍 민
------	---

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		※ 도로명 주소 기입必
연 락 처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스		수신 ()	수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명	(인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의		미동의	
년 월 일			
본인	성명	(서명 또는 인)	
법정대리인	성명	(서명 또는 인)	

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)

www.kinu.or.kr

저출산·고령화 시대의
통일문제:
노동시장과 사회보장

 통일연구원

값 9000원
93340



9 791165 891787

ISBN 979-11-6589-178-7