

09-03 (통권 3호)

2009. 7. 31



統一經濟

현안과 과제

- 남북 관계 평가와 개선 과제
- 주요국 사례와 한국민의 의식 조사

차 례

남북 관계 평가와 개선 과제 - 주요국 사례와 한국민의 의식 조사

I. 분단 이후 남북 관계 흐름	1
II. 최근 남북 관계 현황과 경색 배경	4
III. 향후 남북 관계 전망과 영향	7
IV. 주요국의 화해 국면 조성 사례 분석	12
V. 남북 현안 관련 국민 의식 조사	14
VI. 향후 남북 관계 개선을 위한 과제	19
<부록> 남북 관계 국민 여론 조사	22

본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

총 괄 : 유병규 경제연구본부장(3669-4032, bkyoo@hri.co.kr)

통일경제센터: 홍순직 수석연구위원(3669-4182, sjhong@hri.co.kr)
 이철선 연구위원 (3669-4128, cslee@hri.co.kr)
 이해정 선임 연구원 (3669-4487, hjlee@hri.co.kr)
 최성근 선임 연구원 (3669-4447, csk01@hri.co.kr)
 신힘철 연구원 (3669-4125, hcshin@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 남북 관계 평가와 개선 과제

- 주요국 사례와 한국민의 의식 조사

I. 분단 이후 남북 관계 흐름

(남북 관계 5단계) 분단 이후 남북 관계는 크게 다섯 단계를 거치면서 변화해왔다. 이러한 구분은 국제 정세와 남북간 경제력 비교, 당시 집권층의 성격 및 대북 정책 기조 등에 따라 나눈 것이다. 다섯 단계는 ① 대결 시기(분단 이후~1988년 7.7 선언 이전), ② 화해 모색기(1988년 7.7선언 이후~김영삼 정부 이전 시기), ③정체 시기(김영삼 정부 시기), ④ 교류 확대기(김대중·노무현 정부 시기) 그리고 현재의 조정 시기(이명박 정부 출범 이후)로 구분된다. 남북 관계는 분단 이후에는 6.25전쟁과 남한의 경제력 열세 등으로 정치체제와 이념적으로 대결기를 맞았으나, 1988년 7.7 선언과 1991년 1월의 남북기본합의서를 정점으로 남북은 상호 대결을 지양하고 본격적인 화해를 모색하게 되었다. 그러나 1993년 1차 북핵 위기와 김일성 주석 조문 파동으로 남북 관계는 정체기를 겪게 된다. 이후 들어선 김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 평화 번영정책으로 인해 남북 교류 협력은 다시 크게 확대되었다. 2차례의 남북정상회담이 이루어졌고 이와 함께 대규모 대북 지원과 4대 경제합의서 서명 등으로 경제 활성화 분위기가 조성되었다. 금강산 관광에 이어 노무현 정부에 들어 2003년 6월에는 개성공단 착공이 이뤄짐으로써 남북 관계와 경제는 새로운 전기를 마련하였다. 그러나 지금의 남북 관계는 보수층에 기반한 이명박 정부가 출범한 이후, 북핵 협상 지연과 비핵 개방 3000구상에 대한 북한의 반발 등으로 조정기를 맞고 있다.

II. 최근 남북 관계 현황과 경색 배경

(현황 분석) 최근 남북 관계는 북한의 2차 핵실험과 미사일 발사 등으로 긴장과 경색 국면이 지속되고 있다. 본원의 국민 여론 조사 결과에 의하면, 국민 10명 중 8명은 현재의 남북 관계에 대해 우려감을 표시하고 있는 상황이다.

(경색 요인) 이와 같이 남북 관계가 경색된 요인은 북한 내부적인 요인과 함께, 남북 관계와 국제적인 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 북한 내부적으로는 김정일 국방위원장의 건강 악화와 이로 인한 후계 체제 구축, 그리고 2012년 강성대국 건설을 위한 내부체제 결속이 주요인으로 분석된다. 남북 관계에서는 남한 정부의 대북 정책에 대한 북한의 반발과 당면한 첨예한 이슈들을 둘러싼 양측의 강경한 대립에서 비롯된 것으로 보인다. 국제적 요인으로는 미국의 글로벌 금융 위기와 중동 아랍사태의 우선 해결 방침을 비롯하여, 핵과 미사일 등을 둘러싼 미국과 국제사회 제재에 대한 북한 지도부의 불만이 원인이 된 것으로 분석된다.

III. 향후 남북 관계 전망과 영향

(남북 관계 전망) 현재는 북한의 후계체제 구축을 위한 대외 강경책과 한미의 국제 공조 강화를 통한 북핵 해결 방침으로 북미 대화가 단절된 상태이다. 이로 인해 향후 남북 관계는 한미 정책 변화에 대한 북한의 대응 유형에 따라 ①국면 전환의 대화 국면과 ② 현 상황 지속의 경색 국면 ③ 갈등 심화의 위기 국면을 상정할 수 있다. 현재로서는 경색 국면 가능성이 가장 높은 상황이다. 남북 관계 전망에 대한 여론조사에서도 '현재의 긴장 관계가 당분간 지속될 것'이라는 의견이 71.4%로 가장 높았다.

(국면별 특징과 영향) 국면 전환의 대화 국면은 국제사회와 남한의 대북 정책이 완화되고 북한도 대화에 나오는 경우로, 단기간 내에는 가능성이 높지 않다. 대화 국면이 전개될 경우, 남북간 교류·협력이 증가함에 따라 정부의 경험 투자와 대북 지원 등의 평화비용은 늘어나겠지만, 국방비와 지정학적 리스크 감소로 인해 분단비용이 절감되는 편익이 발생할 것으로 기대된다.

경색 국면은 북핵 협상 지연과 남북 대화 중단 등 현재의 긴장 고조 상황이 지속되는 경우로, 현재로서는 가능성이 가장 높다. 이러한 경색 상황의 장기화는 교류 협력의 감소로 평화비용이 소폭 감소하나, 분단비용은 소폭 증가할 것으로 예상된다.

갈등 심화의 위기 국면은 국제사회와 남한의 제재 강화에 북한이 강력 반발하여, 남북경협의 전면 중단과 군사적 충돌 등이 발생하는 경우로, 일시적인 위기 국면 가능성을 배제할 수 없다. 남북 관계의 냉각은 교류 협력의 급감으로 인하여 평화비용이 줄어들지만, 분단비용은 크게 상승시킬 것이다.

실제로 화해 모색기 이후, 경험과 인도적 지원 등의 평화비용 지출을 통한 분단비용(국방비) 절감 편익 효과는 약 152조 원으로 추정된다. 기간별로는 교류 확대기(1998~2007)의 평화비용 지출이 3조 4,800억 원로 가장 많았으나, 이로 인한 분단비용 절감 효과 역시 106억 8,100억 원으로 최대로 추정된다. 한편, 남북 관계가 진전됨에 따라 GDP 대비 국방비의 기간 평균 비중은 대결기 4.6%에서 화해 모색기에 3.6%, 정체기 2.9%, 교류 확대기 2.6%로 낮아졌다가, 최근 조정기에는 다시 2.8%로 늘어났다.

IV. 주요국의 화해 국면 조성 사례 분석

(추진 방식 분석) 동서독은 포용주의 방식을, 중국 대만은 정경분리 방식을, 예멘은 민족적 이념하의 상호 경제 실리 추구 방식을 취했다. 서독의 동방정책은 일관된 포용 정책을 통해 경제적 지원과 동독의 실체(국가) 등 정치적 양보를 통해 통합과 화해 국면 조성을 이룩했다. 위 사례들을 살필 때, 시대적 상황과 경제력 격차 등을 고려하여, 구동존이(求同存異) 원칙하에 상호 존중과 협력 용이 부문의 우선 해결을 위한 노력이 필요함을 알 수 있다. 상호 체제 인정과 인적 물적 접촉의 최대화 노력을 통해 정치·안보상의 안정 도모와 경제공동체 형성을 위한 노력을 지속해야 한다. 또한 경제력이 월등히 우위였던 서독은 동독에 대해 비대칭적 불균형 상호주의에 의한 포용정책을, 경제력이 유사한 중국 대만은 정경분리 원칙에 의한 상호 실리 추구에 역점을 두면서 교류·협력을 확대한 것도 주목할 필요가 있다.

V. 남북 현안 관련 국민 의식 조사

(국민 의식 조사 개요) 국민 대다수가 현재의 남북 관계를 우려 상황으로 진단 하면서, 북한 내부적 요인과 남한의 대북 정책 변화를 남북 경색의 주요 배경으로 꼽고 있는 것으로 나타났다. 또한 많은 국민들이 향후 전망을 비관적으로 보면서 남북 경협과 한국 경제 등에 절대적인 부정적 영향을 우려하고 있음을 알 수 있다. 국민들은 특히, 대북 압박을 통한 북한 변화 유도에 회의적인 견해를 갖고 있으며 남북 문제를 북핵 문제와 별도로 추진하고 정부와 별도의 민간 채널을 유지하는 것이 필요하다고 평가하고 있다. 이에 상당수의 국민들이 대북 정책에 변화가 필요하다고 인식하면서, 장단기 대책 마련이 요구된다고 응답하였다. 국민들의 통일 방식에 대한 인식도 점차 소극적이 되어가고, 통일 가능 시기도 장기화되고 있으나 통일 비용 부담 의향은 다소 긍정적으로 변화하였다.

(국민 의식 조사 결과 요약) 남북 관계 개선을 위해 단기적으로는 경협 확대와 6.15 및 10.4 선언 이행 선언을 통한 전면적 대화 제의를, 중장기적으로는 평화 체제 구축과 북한의 경제 자립 기반 조성에 역점을 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 6.15와 10.4 선언 이행 원칙을 천명하고, 전면적인 남북 대화의 재개를 촉구할 필요가 있다. 둘째, 중장기적으로는 군축 협상 등 정전 체제에서 평화체제로의 전환 노력이 필요하다. 셋째, 북한의 경제적 자립 기반 조성을 위한 대규모 개발 협력 지원이 필요하다. 넷째, 법 제도적 안전 장치 마련을 위한 남북 합의서의 구체화 및 실효성 확보 노력이 필요하다. 다섯째, 국민들에 대한 체계적인 통일 교육 실시가 필요하다.

VI. 향후 남북 관계 개선을 위한 과제

(기본 방향) 정경분리 및 제한적 상호주의 원칙에 의한 민족공동체 의식 함양과 보다 유연한 대북 정책 추진으로 남북평화경제공동체 형성의 기틀을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서 첫째, 민·관의 지속적 교류를 통한 상호 신뢰 구축이 필요하다. 둘째, 정경분리 원칙에 기반한 경제협력 관계를 정착해야 한다. 셋째, 자생기반 확보를 위한 제한적 상호주의의 적용이 필요하다. 넷째, 통일 기반 조성을 위한 공동체 의식 제고 및 재원 축적 노력이 필요하다.

(개선 과제) 남북 경협과 인도적 지원 등을 통한 전면적인 남북 대화 재개를 촉구 하는 한편, 체계적인 통일 교육 실시로 통일 기반 확충 노력을 경주해야 한다. 구체적으로는 첫째, 8.15 경축사에서 전면적인 남북 대화 재개를 촉구할 필요가 있다. 둘째, 인도적 사업의 우선 재개로 남북 당국간 신뢰 회복을 위해 노력해야 한다. 셋째, 공식·비공식의 다양한 대화 채널의 복원과 함께, 이를 통해 정부의 남북 관계 개선 의지를 확실히 전달해야 한다. 넷째, 정부와 민간의 역할 분담 속에 민간 교류를 측면 지원해야 한다. 다섯째, 남남갈등 해소와 통일 역량 확충을 위한 기반 조성에 역점을 두어야 한다.

I. 분단 이후 남북 관계 흐름

○ 분단 이후 남북 관계는 크게 다섯 단계를 거치면서 전반적으로 교류 협력이 확대되어 왔으나, 최근 들어서 조정 국면으로 진입

- 남북 관계는 분단 이후 정치체제와 이념간 '대결기'를 맞았으나, 노태우 정부 들어 올림픽의 성공적인 개최와 세계적인 탈냉전 무드에 편승하여 '화해 모색기'로 접어들
- 이후 1차 북핵 위기와 김 주석 조문 파동 등으로 남북 관계는 '정체기'를 겪었으나, 진보성향의 김대중·노무현 정부의 출범과 2차례의 정상회담 개최로 '화해 협력기'를 거침
- 지금의 남북 관계는 새로운 보수정권 출범과 기존 대북정책의 재검토 입장 등으로 '조정기'에 있음

○ 남북 관계 60년의 시대별 5단계 구분

- **대결 시기 (분단 이후~1988년 7.7선언 이전)**
 - 분단과 6.25 전쟁을 거치면서 남한과 북한은 미소 냉전 구도 하에 서로 실체를 인정하지 않고 적대적 대결 관계를 형성
 - 70년대 미국과 구소련을 중심으로 한 동서 진영의 화해 무드 속에서 1972년 7.4 남북 공동성명을 통해 자주·평화·민족 대단결의 평화통일 3원칙에 합의하기도 함
 - 그러나 1976년 8월의 판문점 도끼만행 사건과 1983년 10월의 아웅산 테러사건 등 일련의 사건들로 남북 관계 악화

- **화해 모색기 (1988. 7~김영삼 정부 시기 이전)**

- 세계적인 탈냉전 흐름에 편승하여 노태우 대통령의 7.7선언을 기점으로 남북한은 상호 대결을 지양하고 남북간 교역의 문호를 개방
- 상호 체제를 인정하는 기반 위에 1991년 6월에 남북한 UN 동시 가입
- 1990년을 전후한 국제적인 탈냉전 분위기 속에서 1992년 2월 상호 화해와 불가침, 교류와 협력을 골자로 하는 '남북기본합의서'가 발표됨

- **정체 시기 (김영삼 정부 시기)**

- 1993년 3월 북한의 핵확산 금지조약(NPT) 탈퇴 선언과 함께 1차 북핵 위기가 발발함으로 인해 남북 관계 악화
- 1994년 남북정상회담 합의 이후, 열흘 후에 사망한 김일성 주석에 대한 조문 파동으로 남북 관계는 경색 국면에 들어감

- **교류 확대기 (김대중·노무현 정부 시기)**

- 북한에 대한 경제력의 우위를 바탕으로 한 김대중 정부의 햇볕 정책과 대북 포용정책으로 남북 관계 급진전
- 2000년 6.15 남북정상회담을 계기로 대규모 대북지원이 이뤄졌으며 남북 교역 규모 증가 (1998년 2억 2,200만 달러 → 2002년 6억 4,200만 달러)
- 노무현 정부의 평화·번영 정책의 일환으로 2003년 6월에 개성공단이 착공됨으로써 남북경협이 새로운 전기를 마련
- 2007년 10.4 정상회담으로 남북간 상호 신뢰를 공고히 하였으며, 경협을 넘어서 사회, 문화, 인도적 교류가 전격적으로 확대

- **조정 시기 (이명박 정부 출범 후 현재)**

- 새로운 정권교체와 더불어, 남한 정부는 '비핵·개방·3000 구상'과 기존의 6.15 및 10.4 공동선언에 대한 재검토 천명
- 2008년 7월, 금강산 관광객 피격 사건으로 금강산 관광이 전면 중단
- 2009년 5월 북한의 2차 핵실험과 이에 대한 남한의 대량살상무기 확산 방지구상(PSI)의 전면적 참여 선언으로 남북관계는 더욱 악화

< 남북 관계의 시기별 주요 특징과 내용 >

구 분	시기별 주요 특징	배 경
대결 시기 (1948 ~88.7)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분단 이후 88년 7.7선언 이전까지 - 국제적 냉전구도 속에서 상호대립을 반복 - 72년 7. 4 남북공동성명으로 관계전환 모색 - 다만 83년 아웅산 테러사건 등으로 대결관계 지속 	<ul style="list-style-type: none"> - 세계적인 냉전기 - 남한군사정권의 인보우선정치 - 70년대 중반까지는 남한이 경제력 열세
화해 모색기 (1988.7 ~93)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 7.7 선언 이후 김영삼 정부 이전까지 - 7.7선언을 통해 남북간 상호 대결을 지양하고 '동반자'로서 경제협력을 시작 - 화해와 불가침 선언을 바탕으로 상호 화해 모색 	<ul style="list-style-type: none"> - 세계적 탈냉전 무드 - 남한의 경제적 우위
정체 시기 (1993 ~98)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 김영삼 정부 시기 - 93년 1차 북핵 위기로 남북관계는 위기에 빠짐 - 김일성 주석 조문 파동으로 남북 관계 악화 	<ul style="list-style-type: none"> - 북핵 문제의 국제이슈화 - 남한의 경제적 자신감
교류 확대기 (1998 ~07)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 김대중·노무현 정부 시기 - 햇볕정책과 평화·번영정책으로 남북간 교류협력이 확대 - 2차례의 정상회담과 금강산 관광, 개성공단 착공 등으로 남북관계의 새로운 전기 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 동아시아 금융위기 극복 - 진보세력에 의한 남한의 정권 교체
조정 시기 (2008 ~현재)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이명박 정부 출범 후 현재까지 - 비핵·개방·3000 구상과 기존 합의 재검토 천명 - 금강산 관광의 중단과 북한의 핵실험 실시, PSI 전면참여 선언 등으로 남북관계 경색 	<ul style="list-style-type: none"> - 오바마의 '핵없는 세상' 구상 - 남한, 보수 정권으로 교체

II. 최근 남북 관계 현황과 경색 배경

○ (현황) 최근 남북 관계는 북한의 2차 핵실험과 미사일 발사 등으로 긴장과 경색 국면이 지속되고 있음

- (남북 경색 국민 여론) 본 연구원의 조사에 의하면, 국민 10명중 8명은 현재의 남북 관계에 대해 우려감을 표시하고 있음¹⁾
 - 남북 경색에 대한 우려감에 대해 '우려되는 상황이다(78.7%)'라는 응답이 '우려할 상황이 아니다(21.3%)'는 응답보다 훨씬 높았음

< 남북 경색 우려감 >

항 목	(%)	
1. 남북 관계가 많이 우려되는 상황이다	36.5	78.7
2. 약간 우려되는 상황이다	42.2	
3. 별로 우려할 상황이 아니다	17.3	21.3
4. 전혀 우려할 상황이 아니다	4.0	
계	100.0	100.0

자료 : 현대경제연구원, 「8.15 특집, 남북 관계 국민 여론 조사」

- 국내외 주요 기관들의 설문 분석에서도 최근의 남북 관계 및 한반도 주변 정세는 이전에 비해 악화된 것으로 평가됨
 - 동아시아 연구원(EAI)과 한국리서치에서 최근 실시한 설문조사 결과에서도 북한 핵실험 후 한반도의 안보 상황에 대해 '불안하다' 는 응답이 59.2%로 가장 많았음(EAI · 한국리서치 여론브리핑 제 48호 참고)

1) 현대경제연구원, 「8.15 특집, 남북 관계 국민 여론 조사」, <부록 2> 참조

○ (악화 요인) 최근 남북 관계 악화 이유는 북한 내부적인 요인은 물론, 남북 관계와 국제적인 요인이 복합적으로 작용한 것으로 분석됨

- (북한 내부 요인) 김 위원장의 건강 악화와 이로 인한 후계 체제 구축, 그리고 2012년 강성대국 건설 등을 위한 내부체제 결속이 주요인으로 분석
 - 김정일 위원장의 건강이 악화되면서 후계 구도의 안착과 당면한 경제 위기를 타개하기 위해 북한 지도부 내에서 대남 강경노선이 부각
 - 북한 지도부는 2012년의 강성대국 건설을 목표로 ‘150일 전투’, ‘제2천 리마운동’ 등과 같은 사회주의 사상 투쟁과 체제결속을 강화
 - 또한 2012년의 강성대국 건설을 목표로 인민들의 사상 무장을 강화하고, 나아가 핵무기 보유 등을 통해 체제 안정을 보장받고자 함

- (남북 관계 요인) 남한 정부의 대북정책에 대한 북한의 반발과 당면한 첨예한 이슈들을 둘러싼 양측의 강경한 대립에서 비롯됨
 - 북한은 ‘비핵·개방·3000구상’ 과 6.15 및 10.4 선언 재검토 발언에 대해 강력히 반발하면서, 남한의 대북 정책 전환을 요구
 - 금강산 피격사건과 현대아산 직원 억류, 그리고 개성공단 임금과 토지 임대료 요구 등 첨예한 이슈를 둘러싼 남북 양측의 대립
 - 북핵 실험에 대한 남한의 PSI 전면 참여 선언 이후, 북한은 미사일 연속 발사 등으로 군사적 긴장을 고조

- (국제적 요인) 핵무기와 대량살상무기를 둘러싼 미국의 강경한 입장 및 유엔 제재 결의에 대한 북한 지도부의 불만
 - 오바마 대통령의 ‘핵없는 세상’에 대한 구상과 관련하여, 미국의 북한 핵무기 불수용 원칙에 입각한 대북 정책과 북한 지도부의 충돌
 - 또한, 오바마 행정부의 대북 협상 지연에 대한 불만과 ‘미국 관심 끌기’ 차원에서 핵실험과 미사일 발사와 같은 강경책을 취함

- 미국 헤리티지 연구소의 북한 문제 전문가의 분석에 따르면, 오바마 행정부가 핵문제에 대해 예상과 달리 강경한 입장을 취하자 북한이 대화를 거절하고 벼랑 끝 전술로 선회했다고 분석²⁾
- 2차 핵실험에 대한 국제사회의 비난 여론과 UN 안보리의 대북 제재안 결의에 대해서 북한이 강력히 반발함

○ (설문조사 결과) 남북 관계의 경색 원인을 국제적인 요인보다도 북한 내부 및 남북 관계의 문제로 보는 경향이 높았음

- 남북 관계 경색 원인에 대한 설문에서, 북한 핵실험 및 김 위원장의 와병(49.4%)과 현 정부의 대북정책 기조 변화(37.3%)가 전체의 86.7%를 차지
- 미국 정권 교체(5.4%)와 6자회담의 비효율적 운영(7.9%) 등 대외적 요인은 13.3%에 그침

< 남북 경색 원인 >

항 목	(%)
1. 북한의 핵실험 및 김 위원장 와병	49.4
2. 현 정부의 대북정책 기조 변화	37.3
3. 미국 정권 교체로 인한 대북협상 지연	5.4
4. 6자 회담의 비효율적 운영	7.9
계	100.0

자료 : 현대경제연구원, 「8.15 특집, 남북 관계 국민 여론 조사」

2) 윌리엄 린 국방부 부장관은 인준 직후 북한에 대해 ‘계속되는 위협(continuing threat)’이라고 표현했고, 힐러리 클린턴 국무장관도 북한에 대해 이른바 CVID 즉, 확실하고(Complete), 검증 가능한(Verifiable), 비가역적인(Irreversible) 비핵화 조치(Denuclearization)를 계속해서 요구할 것임을 밝힘 (Bruce Klingner, *Backgrounder* No. 2252 March 20, 2009)

Ⅲ. 향후 남북 관계 전망과 영향

○ (주요 현안) 현재 북한의 대외 강경책과 한미의 국제 공조 강화를 통한 북핵 문제 해결 방침으로 인하여 북미 대화가 단절된 상태

- (북한 내부) 김 위원장의 와병으로 북한은 후계체제 구축을 위해 대외 강경 노선과 내부 결속 강화 등의 조짐이 뚜렷
 - 북한은 유엔 안보리 결의에 반발하여 6자 회담 불참 선언과 ICBM 발사 가능성 시사 등 긴장을 고조시키고 있음
- (한미 대응) 한미는 북핵 문제에 대해 일부만 합의·보상하는 과거의 단계적 해결 방식에서 탈피하여 새로운 해결 방식을 모색 중임
 - 현재 한미는 국제 공조와 다자틀 내에서의 북핵 문제 해결에 관심을 보이고 있는 반면, 북한의 6자회담 불참 입장을 표명함으로써 6자회담은 진행되지 않고 있는 상태
 - 특히 한미는 '협상을 위한 대화'가 아니라 9.19 공동성명에 기초하여 불가역적인(irreversible) 비핵화에 대한 북한의 실질적인 행동을 요구

○ (전망 시나리오) 향후 남북 관계는 한미 정책 변화에 대한 북한의 대응 유형에 따라 국면 전환, 국면 지속, 갈등 심화의 세 가지 상황을 상정할 수 있으나, 현재로서는 현 국면의 지속 가능성이 가장 높음

- (국면 전환 : 대화 국면) 국제사회의 대북 제재와 남한의 대북 정책이 완화되고 북한도 북미 및 6자대화에 나오는 경우로, 단기간 내에는 가능성이 높지 않음
 - 미국 여기자 납치 사건의 해결을 위한 북미 대화가 진전을 보이면서, 남북 관계 역시 극적으로 대화 분위기가 형성될 수 있음
 - 6자회담 재개 모색, 북한의 비핵화 이행 의지 표명 등의 분위기에 따라 대북 경제 지원과 북미 관계 정상화 논의로 발전되는 경우

- **(국면 지속 : 경색 국면)** 북핵 및 북미 협상 지연과 남북 당국 간 대화 중단으로 현재의 경색 국면이 지속되는 경우
 - 경우에 따라서는 북한이 미국과 국제사회와는 대화를 모색하면서도 남한에 대해서는 강경 방침을 유지함으로써, 남북 관계는 현재의 긴장 국면이 유지될 수 있음

- **(갈등 심화 : 위기 국면)** 국제사회와 남한의 대북 제재 강화에 북한이 강력 반발하여, 남북경협 전면 중단과 군사적 충돌 등의 위기 상황으로 치닫는 경우로, 일시적으로 위기 국면 발생 가능성을 배제할 수 없음
 - 북한이 추가 도발할 경우 국제사회는 UN을 통한 추가 제재를 가하고, 남북 간은 PSI 이행 과정에서 군사적 충돌 가능성도 존재

- **(설문조사 결과)** 남북관계 전망에 대한 설문조사 결과에서도 '현재의 긴장 관계가 당분간 지속될 것'이라는 의견이 지배적임 (71.4%)
 - '악화되어 군사적 충돌 등 위기 국면이 예상 (14.4%)'과 '극적으로 대화 분위기가 형성될 것 (14.2%)'은 비슷한 비율을 보임
 - 연령별 분석은 모든 연령대에서 '현재의 긴장 관계 지속'이 가장 많으나, 20대에서 50대로 갈수록 그 비율은 줄어들고 있음
 - 또한 20~30대는 '위기 국면'을, 40~50대는 '대화 분위기 형성'을 더 가능성 있는 것으로 응답함

< 남북 관계 전망 >

(단위 : %)

항 목	전체	연령			
		20대	30대	40대	50대
1. 현재의 긴장 관계가 당분간 지속될 것	71.4	79.4	74.6	71.1	64.9
2. 악화되어 군사적 충돌 등 위기 국면이 예상	14.4	16.5	15.8	11.9	14.4
3. 극적으로 대화 분위기가 형성될 것	14.2	4.1	9.6	17.0	20.7

자료 : 현대경제연구원, 「8.15 특집, 남북 관계 국민 여론 조사」

○ (영향) 국면별로 분단 및 평화 비용 지출 규모가 다를 것이나, 대화 국면에서는 평화비용 지출은 다소 증가하고 분단비용은 감소 예상

- (남북 관계 관련 비용) 남북 교류 진전 과정에서 고려돼야 하는 비용으로는 분단비용, 평화비용이 있음
 - 분단비용 : 남북한이 대치하고 있는 상황에 의해서 발생하는 비용으로 국방비와 지정학적 리스크 증대, 사회 문화적 갈등과 불안 심화 등
 - 평화비용 : 정부의 남북협력기금을 통해 남북 경협 확대와 인도적 지원, 북한 SOC 개발 지원 등 한반도의 안보 불안 해소와 위기 관리 차원에서 남북 관계 진전을 위해 지출되는 비용
- (국면 전환 : 대화 국면) 남북간 교류·협력 증가는 정부의 경협 투자와 대북 지원 비용을 증가시키지만, 국방비와 대외신인도 하락을 통해 분단비용을 감소시키는 편익 발생
 - 실제로 남북 관계 진전에 따라 GDP 대비 국방비 감소 (기간 평균으로 대결기 4.6% → 화해 모색기 3.6% → 정체 시기 2.9% → 교류 확대기 2.6%)
- (국면 지속 : 경색 국면) 경색 상황이 진행되면, 대화 국면에 비해 교류·협력의 감소로 평화비용은 소폭 감소하나 국방비 등의 분단비용은 소폭 증가 예상
 - 다만 긴장 고조 상황이 장기화될 경우, 분단비용이 지속적으로 증가하여 평화비용을 통한 분단비용 감소분을 상쇄하여 총비용이 증가될 수 있음
- (갈등 심화 : 위기 국면) 남북 관계가 냉각되면, 교류·협력의 급감으로 평화비용은 감소하나 분단비용은 크게 상승할 전망
 - 군사적 충돌 등으로 인해 대외 신인도 하락, 국방비 추가 지출 등 분단비용은 크게 상승할 것으로 예상

< 국면별 분단·평화 비용 예상 지출 규모 >

	대화 국면	경색 국면	위기 국면
분단비용	↓↓	↑	↑↑↑
평화비용	↑↑	↓	↓↓↓

○ (기간별 비용 평가) 화해 모색기 이후, 경험과 인도적 지원 등의 평화비용 지출을 통한 분단비용(국방비) 절감 편익은 약 152조 원으로 추정

- (비용 분석) 교류 확대기의 평화비용 지출이 3조 4,800억 원으로 가장 많음
 - 남북협력기금은 1991년부터 집행하기 시작하여 인도적 지원, 남북 경제 협력, 사회 문화 교류 부문에 지출되었음
 - 화해 모색기 이후 정체기 9년간(1989~97)에 2,100억 원, 교류 확대기 10년간(1998 ~2007)에는 3조 4,800억 원이 사용됨
- (편익 분석) 분단비용 감소 효과는 교류확대기에 106조 8,000억 원에 달함
 - 대결기의 마지막 연도인 1988년의 GDP 대비 국방비 비중(4.0%)과 비교할 경우, 평균적으로 화해 모색기에는 3.6%, 정체시기에는 1.1%p, 교류 확대기에는 2.6%p, 조정 시기에는 2.8%를 기록
 - 국방비 감소 효과는 화해 모색기의 3조 4,900억 원에서 교류 확대기에는 106조 8,100억 원으로 증가
- (비용·편익 분석) 1989년 이후 평화비용은 3조 9,800억 원이 지출되었으나, 155조 8,800억 원의 국방비 절약으로 약 152조 원의 편익이 발생
- 이외에도 평화비용의 지출은 계량화되지는 않았지만 지정학적 리스크 및 해외 차입비용 감소, 사회·문화적 갈등 감소 효과를 유발한 것으로 추정

< 남북 교류 협력의 비용·편익 분석 (1989~2009년) >

(단위 : 1,000억 원)

기 간	평화비용 지출 (A)	분단비용 절감 (B)	편익 효과 (B-A)
화해 모색기(1989~92)	0.0	34.9	34.9
정체 시기(1993~97)	2.1	209.4	207.3
교류 확대기(1998~07)	34.8	1,068.1	1,033.3
조정 시기(2008~09)	2.9	246.4	243.5
합 계	39.8	1,558.8	1,519.0

자료 : 『2008 남북협력기금 백서』, 디지털 예산회계 시스템

주 : 1) 평화비용 지출은 각 기간별 남북협력기금 지출 실적임

2) 분단비용 절감 효과는 대결기의 마지막 연도인 1988년의 GDP 대비 국방비 비중 4.0%를 지출했을 경우를 가정하여, 실제 국방비 지출 비중과의 차이를 절감액으로 추산함

<참조> 평화비용 및 분단비용 추이

< 국방비 및 남북협력기금 지출 추이 >

(단위 : 1,000억 원, %)

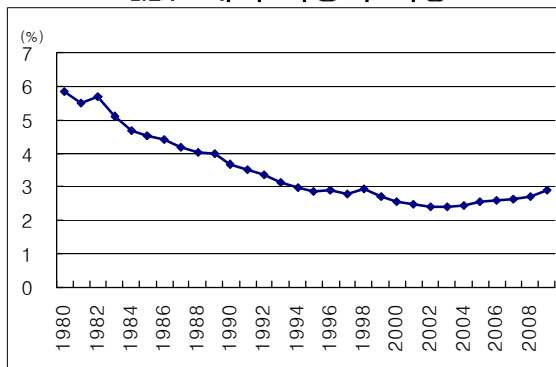
연도	분단비용 (국방비)			평화비용 (남북협력기금)			
	비용	GDP 비중	절감 효과	남북 경제 협력	인도적 지원	사회문화 교류	
화해 모색기	1989	61.7	4.0	0.0	-	-	
	1990	68.5	3.7	5.6	-	-	
	1991	79.6	3.5	11.3	0.01	0	0.01
	1992	86.3	3.3	18.0	0	0.01	0
정체 시기	1993	91.6	3.2	23.3	0	0	0
	1994	101.3	3.0	34.0	0	0	0
	1995	113.7	2.9	43.9	0	1.82	0
	1996	129.5	2.9	49.3	0.05	0.06	0
	1997	136.5	2.8	58.9	0	0.19	0
교류 확대기	1998	141.6	2.9	53.3	0	0.20	0.3
	1999	143.4	2.7	68.8	0	0.34	0
	2000	154.8	2.6	84.5	0.15	1.87	0.02
	2001	161.7	2.5	97.7	1.36	1.23	0.00
	2002	174.0	2.4	115.3	1.03	2.21	0.24
	2003	184.9	2.4	122.7	1.29	3.09	0.02
	2004	200.0	2.4	132.3	1.50	2.28	0.04
	2005	220.2	2.5	129.8	2.49	3.79	0.11
	2006	235.1	2.6	127.2	2.14	2.26	0.13
조정 시기	2007	256.2	2.6	136.5	3.01	3.95	0.09
	2008	278.8	2.7	133.1	1.39	0.78	0.06
	2009	297.7	2.9	113.3	0.59	0.08	0.03

자료 : 『2008 남북협력기금 백서』, 통일부, 디지털 예산회계 시스템 (<http://www.digitalbrain.go.kr/>)

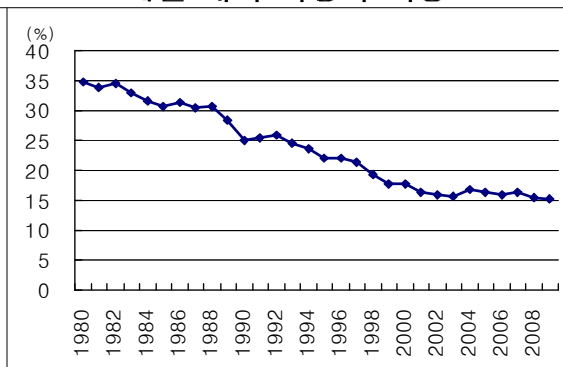
주 : 1) 국방비 절감은 대결기의 마지막 연도인 1988년의 GDP 대비 국방비 비중 4%를 지출했을 경우를 가정

2) 2009년의 GDP는 예산 편성 수치를, 남북협력기금은 상반기 실적을 연간으로 환산

< GDP 대비 국방비 비중 >



< 예산 대비 국방비 비중 >



자료 : 디지털 예산회계 시스템 (<http://www.digitalbrain.go.kr/>)

IV. 주요국의 화해 국면 조성 사례 분석

○ (추진 방식) 동서독은 포용주의 방식을, 중국·대만은 정경분리 방식을, 예멘은 민족적 이념하의 상호 경제 실리 추구 방식을 취함

- 서독의 동방정책(Ostpolitik) : 서독은 일관된 포용정책을 통해 경제적 지원과 동독의 실체(국가) 인정 등 정치적 양보를 통해 통합과 화해 국면 조성의 성과를 달성
 - 서독은 체제 우월성에 기반한 자신감과 막대한 경제력, 탈냉전의 국제정세 변화를 활용하여 분단의 고통을 해소하고, 민족의 동질성을 유지하기 위한 인도주의를 주장하면서, 동서독간의 인적 교류를 중시
 - 서독은 사민당에서 기민당으로의 정권 교체 시기에도 포용의 동방정책의 일관성을 유지하면서 인적·물적 교류의 활성화를 위한 법·제도적 기반 조성을 위해 노력
 - 반면 동독은 사회주의 경제체제의 문제점이 누적되면서, 경제난이 심화되자 이산가족 및 친지 방문 등 인적 교류의 폭과 양을 늘려 서독의 동방정책에 대해 협조적 양보 자세를 취함

- 중국·대만은 '하나의 중국' : 양안 관계의 정경분리 원칙에 따라, 중국과 대만은 상이한 정치체제를 상호 인정하면서 경제 협력을 추진
 - 궁극적으로 하나의 중국이라는 기조 아래 중국의 사회주의 제도와 대만의 자본주의 제도가 공존하면서, 경제 협력을 통해 대만의 기술 역량과 중국의 생산 역량을 결합
 - 또한, 중국·대만은 군사적 긴장 완화 등 전통적인 신뢰 구축 방법뿐 아니라 환경, 공중보건 등 비정치적·탈이념적인 부분의 추가적인 신뢰 구축 방법을 통해 신뢰 강화 노력을 지속

- 예멘의 범아랍주의 : 남북예멘의 지배층은 범아랍주의에 기초하여 각자 자기 정부 내의 보수세력과 급진세력을 경계하면서 인적·물적 교류 협력 확대 추진
 - 정치적으로는 남예멘과 북예멘 모두 내부적인 보수-진보간의 갈등이 존

- 재하여 무력 통일론과 무력 통일 반대론의 의견이 양분되어 있었음
- 그러나 경제적으로는 석유 공동 개발을 통한 경제 위기 극복이란 공동의 경제 이익 달성에 정치력을 집중하여 통합 및 화해 국면을 조성

○ (시사점) 시대적 상황과 경제력 격차 등을 고려하여, 구동존이³⁾ 원칙 하에 상호 존중과 협력 용이 부문의 우선 해결 노력이 필요

- 상호 체제 인정과 인적·물적 접촉의 최대화 노력을 통해 정치·안보상의 안정 도모와 경제공동체 형성을 위한 노력 지속
- 정치·군사적으로는 이념적 대립과 경쟁을 자제하면서, 정치·외교·안보상의 안정을 추구
- 경제적으로는 교류·협력 확대와 법·제도 정비 등을 통해 경제공동체 형성을 지향
- 경제력이 월등히 우위였던 서독은 동독에 대해 비대칭적 상호주의에 의한 포용정책을, 경제력이 유사한 중국·대만과 예멘은 정경분리 원칙에 의한 상호 실리 추구에 역점을 두면서 교류 협력을 확대해나감

< 통합 및 화해 국면 조성 노력 사례 >

		동·서독	중국·대만	예멘
여 건	국제정세	탈냉전 시기	세계 평화 공존 시기	탈냉전 시기
	경제력	격차 극심	대등한 수준	비슷한 수준
기본 원칙		서독의 동방정책 (서독의 일관된 포용 정책)	'하나의 중국' (체제 인정)	범아랍주의 (종교적 공감대)
주요 정책		- 동독을 사실상의 '국가'로 인정 - 무이자 차관 제공 등 경제적 인센티브 제공 (SOC 및 기간산업 분야 등의 자본재에 장기 저리 차관 제공)	- 중국 사회주의와 대만 자본주의 공존 - 정경분리 원칙에 기반한 경제 협력 확대	- 아랍 이슬람 형태의 국가를 추구하는 공감대 형성 - 석유 개발과 경제 발전 추진
특징		- 서독의 정권 교체 후에도 정책 기조 유지 - 일방적 지원 방식	- 비교 우위를 고려한 경제 통합화 추진 - 상호 교류의 원칙	- 이슬람 정신 강조 - 경제 이익 추구

3) 구동존이(求同存異)란 이견은 미뤄두고 의견을 같이하는 분야부터 협력한다는 것을 말함

V. 남북 현안 관련 국민 의식 조사

1. 국민 의식 조사

○ (남북 관계 진단과 경색 원인) 국민 대다수가 현재의 남북 관계를 '우려 상황'으로 진단하면서, 북한 내부적 요인과 남한의 대북 정책 변화를 남북 경색의 주요 배경으로 꼽고 있음

- 남북 관계 진단 : 국민 10명중 8명은 남북 관계가 우려 상황으로 진단
 - '많이 우려'(36.5%)와 '약간 우려'(42.2%)로 응답한 사람이 78.7% 차지
 - '별로 우려 상황 아님'(17.3%)와 '전혀 우려 상황 아님'(4.0%)로 응답한 사람은 21.3%에 불과
- 남북 경색 원인 : 북한 내부적 요인과 남한의 대북 정책에 기인한다고 응답한 사람(86.7%)이 북미 관계 등 국제적 요인(13.3%)보다 많은 것으로 조사
 - 응답자의 절반(49.4%) 정도가 '북한의 핵실험과 김 위원장의 와병' 등 북한 내부적 요인을 경색 원인으로 지적
 - 그 다음으로는 비핵·개방·3000 구상과 6.15 및 10.4 선언의 재검토 등 남한 정부의 대북 정책 기조 변화(37.3%) 때문이라고 응답함
 - 이외에도 6자회담의 비효율적 운영(7.9%)과 미국의 정권 교체로 인한 대북 협상 지연(5.4%) 등 국제적인 요인을 지적

○ (남북 관계 전망과 경색 폐해) 많은 국민들이 향후 전망을 비관적으로 보면서, 남북 경협과 한국 경제 등에 절대적인 부정적 영향을 우려

- 남북 관계 전망 : 국민 10명중 8~9명이 현재의 남북 관계가 당분간 지속되거나 더욱 악화되어 위기 국면으로 치달을 것으로 우려
 - '긴장 관계의 당분간 지속'(71.4%)과 '군사적 충돌 등 위기 국면 예상'(14.4%)으로 응답한 사람이 거의 대부분을 차지
 - 그러나 북미 대화 진전과 남북 간의 새로운 모멘텀 형성으로 '극적인 대화 분위기 형성'(14.2%)을 기대하는 사람들도 소수 존재

- 남북 경색의 폐해 : 국민의 2/3 이상이 남북 경협 중단과 지정학적 리스크 증대로 인한 한국 경제 불안을 지적
 - 국민들은 남북 경협 중단과 남북 관계 악화(26.8%)를 가장 우려
 - 그 다음으로는 금융시장 불안 및 한국내 외국인 투자 감소(23.4%)와 군사적 긴장 고조로 인한 지정학적 리스크 증대(16.5%)를 지적
 - 또한 진보-보수 간의 남남갈등으로 인한 국정 운영 차질(14.8%)과 통일에 대한 기대감이 멀어지는 것(14.0%)을 우려함

○ (남북 대화 방식) 국민들은 대북 압박을 통한 북한 변화 유도에 회의적인 견해를 갖고 있으며, 남북 문제를 북핵 문제와 별도로 추진하고 정부와 별도의 민간 채널을 유지하는 것이 필요하다고 평가함

- 대북 압박 정책의 실효성 여부 : 국민의 90%가 대북 압박 정책에 대한 북한의 대화 복귀 여부에 대해 부정적 반응을 보임
 - 대북 압박에 대해 북한이 손들고 대화의 장에 나올 것이라고 응답한 사람은 10%에 불과
- 북핵 문제와 남북 대화의 분리 여부 : 전국민의 10명 중 8명(78.6%)은 북핵 문제와 남북 대화는 분리해야 한다며, 정부의 경직적인 비핵·개방·3000 구상에 대해 부정적 반응을 보임
 - 그러나 북핵 해결 전까지는 남북 대화를 중단해야 한다는 응답자(21.4%)도 존재
- 민간 채널 유지 여부 : 상당수(69.8%)가 정부와 별도의 민간 채널 유지가 필요하다고 응답함으로써, 민간 경협의 중요성을 인식하고 있는듯함
 - 이는 당국간 대화가 중단된 상황에서 금강산 관광과 개성공단 등 민간의 경협이 남북 관계의 모멘텀 역할을 수행해왔다고 평가하면서, 지금의 남북 경색 상황에서는 별도의 민간 채널이 필요함을 시사
 - 더욱이, 민간 채널 유지의 필요성에 공감한다는 의견이 2009년 6월의 63.0%에 비해 약 7%p 증가함

○ (대북 정책 평가와 대책) 상당수의 국민들이 대북 정책에 변화가 필요하다고 인식하면서, 장단기 대책 마련이 요구된다고 응답

- **대북 정책 평가** : 국민의 상당수(81.2%)가 현 정부의 대북 정책에 유연성이 필요(55.2%)하거나 전면 수정(26.0%)해야 한다고 응답
 - 이는 대북 압박 정책이 효과가 없을 뿐 아니라, 남한의 경직적인 대북 정책이 경색의 원인이 되었고, 현 정책을 유지할 경우에 향후에는 긴장이 지속되거나 위기 상황에 빠질 수 있다는 앞선 설문 결과와 맥을 같이함
 - 그러나 현재의 정책을 유지해야 한다는 응답자도 일부(18.8%) 존재

- **남북 관계 개선의 단기 과제** : 국민들은 8.15 광복절에서 정부가 경협 확대와 기존 합의 존중, 인도적 사업 추진 등을 통해 남북 간의 상호 신뢰 구축 노력과 정부의 진정성 있는 대화 제의를 촉구
 - 남북 경협과 관련해서는 북핵 포기시의 대규모 인프라 약속(19.5%)과 금강산 등 기존 경협 사업의 재개(16.3%) 등이 필요하다고 응답
 - 정치적으로는 6.15 및 10.4선언 등에 대한 인정과 협의(19.0%)와 남북정상회담 등의 고위급 회담 제의(18.0%)가 필요하다고 응답
 - 또한 사회문화적으로는 조건 없는 식량·비료의 인도적 지원 사업(13.6%)과 이산가족 상봉 행사 추진(13.6%)을 제안할 것을 요구

- **남북 관계 개선의 중장기 과제** : 국민들은 평화체제 구축과 북한의 경제 자립 기반 조성 지원 등 군사·경제적 협조체제 조성 노력을 강조
 - 특히 정치·군사 부문이 많이 지적된 것은 이 부문의 변화가 남북 관계에서 경제 및 사회문화 부문에 많은 영향을 미치고 있기 때문으로 해석
 - 군사적으로는 군축 협상 등 정전체제에서 평화체제 구축(29.0%)과 남북 관계의 법·제도적 장치 마련(19.8%), 정상회담의 정례화(16.0%)를 제안
 - 경제적으로는 북한 경제의 자립기반 조성을 지원(23.1%)을 요구
 - 이외에도 통일 의식 함양을 위한 체제적인 통일교육 실시(12.0%)가 필요한 것으로 지적

○ **(통일관) 국민들의 통일 방식이 점차 소극적이고 통일 가능 시기도 장기화되고 있으나, 통일 비용 부담 의향은 다소 긍정적으로 변화**

- **통일 방식** : 국민 10명 중 6명은 현 상태(13.5%)나 자유 왕래 수준(46.5%)의 통일이면 만족한다는 소극적 통일관을 보임
 - 완전한 통일(22.9%)에 대해서는 여전히 1국 2체제 형태의 평화공존 상태(17.1%)보다 선호하고 있으나, 2008년 10월(26.9%)에 비해서는 하락

- **통일 가능 시기** : 향후 통일은 11년 넘어야 되거나 아예 불가능하다는 비관적 전망을 갖고 있는 국민들이 전체의 약 71.3%를 차지
 - 이번 조사에서 5년 이내에 통일될 것이라고 응답한 비율(2.5%)은 지난 2008년 10월(3.2%)에 비해 소폭 감소했음
 - 그러나 통일이 아예 불가능하다는 비관적 전망을 보인 응답자(28.6%)가 지난 2008년 10월(22.8%)에 비해 늘어났음
 - 이는 최근의 남북경색 현황과 향후의 부정적 전망에 기인한 것으로 평가되며, 통일 방식에 있어서도 현 상태로도 괜찮다는 비중(13.5%)이 지난 조사(7.7%)보다 늘어난 것과 일맥상통하다고 할 수 있음

- **통일 비용 부담 의향** : 국민의 상당수(68.4%)가 부담하고 싶지 않거나, 연간 5만 원 이하를 부담하겠다고 응답
 - 다만, 부담하지 않겠다고 응답한 사람(21.5%)이 지난 2008년 10월(30.4%)에 비해 줄어 든 점과, 연간 6만 원 이상 부담하겠다고는 비율(31.6%)이 지난 2008년 10월(23.4%)에 비해 늘어난 것은 긍정적으로 해석
 - 이는 최근의 남북 관계 경색 속에서도 아직도 많은 국민들이 통일에 대한 염원과 희망을 갖고 있음을 의미하며, 체계적인 통일 교육을 통해 국민의 역량을 결집할 수 있다는 것을 시사

2. 국민 의식 조사 결과 요약

- 남북 관계 개선을 위해 단기적으로는 경협 확대와 6.15 및 10.4 선언 이행 선언을 통한 전면적 대화 제의를, 중장기적으로는 평화 체제 구축과 북한의 경제 자립 기반 조성에 역점을 두어야 할 것임
- 첫째, 6. 15와 10. 4 선언 이행 원칙을 천명, 전면적인 남북 대화 재개 촉구
 - 8.15 경축사에서 6.15 및 10.4 선언 이행 협상을 위한 보다 구체적인 대화를 통한 대타협案 제시
 - 한반도 및 남북 관계 현안을 전반적으로 논의할 수 있는 총리급 및 정상회담 등의 최고위급 회담 제안
- 둘째, 중장기적으로는 군축협상 등 정전체제에서 평화체제로의 전환
 - 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 기본 틀을 중시하되, 당사자 원칙에 의해 남북한과 미국, 중국의 긴밀한 협조를 통한 평화체제 논의 진전 필요
- 셋째, 북한의 경제적 자립 기반 조성을 위한 대규모 개발 협력 지원 필요
 - 장기적 안목에서 북한이 자생적으로 성장할 수 있는 경제 구조를 갖추 수 있도록 기술 개발 지원 및 사회간접시설 개발 협력 지원 방안 모색
- 넷째, 법·제도적 안전 장치 마련을 위한 남북 합의서의 구체화·실효성 확보
 - ‘개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서’ 12조에 서 명시한 남북공동위원회 구성 등 기합의 사항의 이행
 - 동 합의서의 후속 합의서를 체결, 애매한 조항의 개념과 절차의 구체화 등을 통해 합의서의 실효성 확보 노력
- 다섯째, 국민들에 대한 체계적인 통일 교육 실시
 - 정부의 대북 정책 및 통일에 대한 전국민의 올바른 인식 제고 방안 강구
 - 특히, 특히 전후 세대와 청소년들의 통일 인식 제고를 위해 체계적인 통일 교육 방안을 마련

VI. 향후 남북 관계 개선을 위한 과제

○ 주요국의 화해 국면 조성 사례와 국민 여론 조사를 통해 다음과 같은 몇가지 남북 관계 개선 과제를 도출

- (기본 방향) 정경분리 및 제한적 상호주의 원칙에 의한 민족공동체 의식 함양과 보다 유연한 대북 정책 추진으로 남북평화경제공동체 형성의 기틀을 마련해야 할 것임
- 첫째, 민·관의 지속적 교류를 통한 상호 신뢰 구축
 - 당국자간 회담의 정례화는 물론, 경제 및 사회·문화 부문의 민간 교류 확대를 통해 상호 신뢰 회복과 이에 기반한 민족공동체 의식 함양
 - 접촉면의 증대는 공동체 의식 함양의 필수 요건이므로, 가능한 범위의 인적·물적 접촉 최대화 노력은 북한의 변화를 초래해 화해·협력 확대와 평화 통일의 기틀이 될 수 있음
 - 무엇보다 중단된 금강산관광과 이산가족 상봉 재개를 위한 노력이 필요
- 둘째, 정경분리 원칙에 기반한 경제 협력 관계 정착
 - 남북한은 상호 체제를 인정하고, 정경분리 원칙에 의해 협력이 용이한 경제 부문부터 우선 협력 추진하여 상생 모델을 정착
 - 중국과 대만은 경제 협력을 통해 대만의 기술 역량과 중국의 생산 역량을 결합하려는 실용적인 접근을 보이고 있음
 - 북한의 양질의 저렴한 노동력과 남한의 자본과 기술을 결합한 상생·공영의 경제 협력 모델의 성공적 사례를 정착시켜, 남북경제공동체 형성의 기틀을 마련
- 셋째, 자생기반 확보를 위한 제한적 상호주의 적용
 - 경제력 격차를 감안하여, 북한 경제가 자생력을 확보할 때까지는 남한의 포용적인 경제 협력과 지원이 바람직할 것임

- 다시 말해 경제력 수준이 유사한 경우에는 '등가성·동시성'의 대칭적 상호주의에 의한 경협과 지원이 가능하나, 격차가 심한 경우에는 '비대칭적·불균형' 상호주의에 입각한 지원을 통해 주도권 확보와 협력 방안을 모색4)
- 따라서 남한의 주도적 역할 수행과 중장기적인 경협 파트너로의 북한 육성을 위해서는 북한 경제가 자생적으로 지속발전가능한 수준에 도달할 때까지는 제한적이거나 불균형 상호주의 적용이 불가피

- 넷째, 통일 기반 조성을 위한 공동체 의식 제고 및 재원 축적

- 통일 의식 제고와 함께, 통일에 대비한 인적·물적 인프라 구축과 재원 확충 방안을 강구

○ (개선 과제) 남북 경협과 인도적 지원 등을 통한 전면적인 남북 대화 재개를 촉구하는 한편, 체계적인 통일 교육 실시로 통일기반 확충 노력

- 첫째, 8.15 경축사에서 전면적인 남북 대화 재개를 촉구

- 6.15 및 10.4 선언 이행 의지의 재천명과 함께, 이의 이행 협상을 위한 보다 구체적인 大타협안을 제시
- 예컨대, 개성공단 2단계 사업 및 대북 인프라 건설 제안이나, 한반도 및 남북관계 현안 전반을 논의할 수 있는 총리급 및 정상회담 등을 제안

- 둘째, 인도적 사업의 우선 재개로 남북 당국간 신뢰 회복 노력

- 이미 완공된 이산가족 면회소의 활용을 통한 이산가족 상봉 등 신뢰 회복 차원에서 인도적 문제에 대한 전향적 접근 필요
- 늦어도 민족 대명절인 추석에는 이산가족 상봉 행사를 재개하며, 이를 바탕으로 실향민 방문과 이산가족 상봉의 정례화를 추진
- 또한, 비료와 쌀, 의약품 등 인도적·탈이념적 부문은 정치·군사적 현안과 무관하게 무조건적인 지원이 필요하며, 영유아의 영양 결핍과 발육 부진은 통일한국의 부담으로 작용할 수 있음을 경계

4) 과거에 서독은 경제력 우위를 바탕으로 동독에 대해 '비등가성·비동시성'의 비대칭적 상호주의에 의한 포용적 지원을 통해 동독을 이끌어갈 수 있었음

- 셋째로는 공식·비공식의 다양한 대화 채널의 복원과 함께, 이를 통해 정부의 남북 관계 개선 의지를 확실히 전달
 - 국정 최고책임자의 의중을 전달할 수도 있고, 북측도 거부하지 않을 인물을 대북 특사로 파견하는 것을 검토
 - 경우에 따라서는 대북 특사도 비공식적으로 파견하는 방안을 고려

- 넷째로는 정부와 민간의 역할 분담 속에, 민간 교류를 측면 지원
 - 정부는 고위급 회담의 정례화를 통해 남북 관계를 법·제도화하는 한편, 남북 관계와 경험의 안정적 발전을 위해 기존 합의서의 구체화 및 실효성 확보에 역점을 두어야 할 것임
 - 또한, 당국간 대화 단절 속에서는 민간의 남북 경험과 사회·문화 교류 확대를 통해 최소한의 남북 관계 모멘텀을 유지할 필요가 있음
 - 특히 북핵 문제는 단기간 내에 해결될 사안이 아니며, 남북 경험이 남북 관계의 유지·발전을 위한 최소한의 지렛대 역할을 할 수 있도록 경색 국면 이전 수준에서 기존 사업을 유지하는 방안이 실용적 대안임
 - 예컨대, 금강산관광사업 재개와 1단계 개성공단사업 활성화 방안 착수 등

- 다섯째, 남남갈등 해소와 통일 역량 확충을 위한 기반 조성에 역점
 - 남남갈등 해소를 위해 보수-진보 간에 허심탄회하게 토론하고 소통할 수 있는 광범위한 논의의 장을 마련
 - 지난 대북 포용 정책에 대한 '대안 없는 비판'보다는 그간의 성과와 한계에 대한 객관적인 분석을 토대로 현실적·실용적 대안 찾기에 부심
 - 또한 전 국민은 물론, 특히 전후세대들이 통일을 남한의 부담이 아닌 한국경제의 신성장 동력 발굴이란 인식을 갖도록 체계적인 통일교육 필요
 - 이외에도 남북교류 활성화와 통일에 대비한 협력기금 확충 방안을 강구해야 하며, 각종 용어의 표준화와 인적·물적 인프라 확충 방안을 모색

<부록> 남북 관계 국민 여론 조사

1. 조사 개요

- (목적) 8.15 광복절을 맞아 우리 국민들은 남북 관계에 대해 어떤 인식과 평가를 가지고 있는지를 알아보고자 설문조사를 실시함
- 조사 시기 : 2009년 7월 23일 ~ 26일 (4日)
- 조사 방법 : 전화 면접
- 조사 대상 : 전국의 19세 이상 성인 남녀 520명
- 표본 오차 : 95% 신뢰수준에서 최대 오차의 범위는 $\pm 4.3\%$

2. 조사 내용

□ 남북 관계 경색에 대한 진단

○ 남북경색 우려감

항 목	%	
1. 남북 관계가 많이 우려되는 상황이다	36.5	78.7
2. 약간 우려되는 상황이다	42.2	
3. 별로 우려할 상황은 아니다	17.3	21.3
4. 전혀 우려할 상황이 아니다	4.0	
계	100.0	100.0

○ 남북 경색의 원인

항 목	%
1. 북한의 핵실험 및 김정일 와병	49.4
2. 현 정부의 대북 정책 기조 변화	37.3
3. 미국 정권교체로 인한 대북협상 지연	5.4
4. 6자회담의 비효율적 운영	7.9
계	100.0

○ 남북 관계 전망

항 목	%
1. 현재의 긴장관계가 당분간 지속될 것	71.4
2. 악화되어 군사적 충돌 등 위기국면이 예상	14.4
3. 극적으로 대화 분위기가 형성될 것	14.2
계	100.0

○ 남북 긴장시 예상되는 피해

항 목	%
1. 남북경협 중단과 남북 관계 악화	26.8
2. 금융시장 불안 및 한국내 외국인투자 감소	23.4
3. 군사적 긴장고조로 지정학적 리스크 증가	16.5
4. 진보와 보수, 남남갈등으로 인한 국정 차질	14.8
5. 남북간 불신으로 통일이 멀어짐	14.0
6. 특별한 피해는 없을 것	4.5
계	100.0

□ 남북 관계에 대한 의견

○ 대북압박과 北 태도변화

(문) 대북압박을 하면 북한이 손들고 대화의 장으로 나올 것으로 보십니까, 아니면 쉽게 손들고 나오지는 않을 것으로 보십니까?

항 목	%
1. 대북압박하면 북한이 손들고 나올 것	10.0
2. 쉽게 손들고 나오지는 않을 것	90.0
계	100.0

○ 북핵문제와 남북대화

(문) 북핵문제가 해결되기 전까지는 남북대화나 교류는 중단하는 게 좋다고 보십니까, 아니면 북핵문제와 별도로 남북협상이나 교류를 계속하는 것이 좋다고 보십니까?

항 목	%
1. 북핵문제 해결 전까지는 남북대화 중단해야	21.4
2. 북핵과 별도로 남북대화 계속해야	78.6
계	100.0

○ 민간 채널 유지

(문) 정부와 별도로 민간 차원의 교류 채널을 유지하는 것이 좋다는 의견이 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견은?

항 목	2009.6	2009.7현재
1. 공감한다	63.0	69.8
2. 공감하지 않는다	37.0	30.2
계	100.0	100.0

□ 대북 정책에 대한 평가

○ MB 대북 정책 평가

항 목	2009.6	2009.7현재
1. 현재의 정책을 유지해야 한다	15.7	18.8
2. 좀더 정책의 유연성이 필요하다	53.0	55.2
3. 대북 정책을 전면 수정해야 한다	31.3	26.0
계	100.0	100.0

2. 8.15 대북 제안 내용

항 목	%
1. 북핵 포기시 인프라 등 대규모 지원 약속	19.5
2. 6·15, 10·4선언 등에 대한 인정과 협의	19.0
3. 남북정상회담 제의	18.0
4. 금강산관광 등 기존 경협사업 재개	16.3
5. 조건 없는 식량, 비료 등 인도적 지원 실시	13.6
6. 이산가족 상봉 행사 추진	13.6
계	100.0

3. 남북 관계 개선을 위한 장기적 대책

항 목	%
1. 군축협상 등 정전체제에서 평화체제 구축	29.0
2. 북한의 경제적 자립기반 조성 지원	23.1
3. 남북 관계의 법·제도적 장치 마련	19.8
4. 정상회담 정례화	16.0
5. 국민들에 대한 체계적인 통일교육 실시	12.0
계	100.0

□ 통일관

○ 통일 방식

항 목	2008.10	2009.5	2009.7현재
1. 현 상태도 괜찮다	9.4	7.7	13.5
2. 자유로운 왕래수준이면 된다	50.3	54.3	46.5
3. 1국가 2체제로 평화공존	13.5	14.1	17.1
4. 남북간 완전한 통일	26.9	23.8	22.9
계	100.0	100.0	100.0

○ 통일 가능 시기

항 목	2000.10	2008.10	2009.7현재
1. 5년 이내	4.8	3.2	2.5
2. 6~10년	34.3	12.9	14.1
3. 11년 넘어야	49.7	61.1	54.7
4. 불가능하다	11.2	22.8	28.6
계	100.0	100.0	100.0

○ 통일 비용 부담

항 목	2008.10	2009.7현재
1. 부담하고 싶지 않다	30.4	21.5
2. 年 1만 원 이하	24.0	24.6
3. 年 2~5만 원	22.1	22.3
4. 年 6~10만 원	13.2	16.1
5. 年 11~20만 원	4.3	5.6
6. 年 21만 원 이상	5.9	9.9
계	100.0	100.0