

현안과 과제

- 남북관계 해법에 대한 전문가 의견
 - 인도적 지원과 민간경협을 통한 대화 시도가 최선



Executive Summary

□ 남북관계 해법에 대한 전문가 의견

- 인도적 지원과 민간경협을 통한 대화 시도가 최선

I. 북핵문제 해법과 하반기 남북관계 전망 설문조사 개요

북한의 3차 핵실험 이후 국제사회는 북핵문제를 심각한 위협요인으로 인식되고 있다. 한편, 개성공단 잠정폐쇄로 남북경협이 전면 중단되면서 남북관계도 경색국면이 지속되고 있다. 이에 북핵문제 해결과 하반기 남북관계 전망에 대한 전문가들의 제언을 알아보기 위해 7월 19일~31일까지 북한관련 전문가 105명(보수33, 중도40, 진보32)에 대한 설문조사를 실시했다.

II. 전문가 설문조사 결과

(북핵문제와 6자회담) 북한의 핵개발 수준은 무기화 단계에 진입한 것으로 보이며, 북핵문제 해결을 위해선 4자회담 방식을 통한 핵 폐기 시도가 가장 효과적일 것으로 응답

전문가 대부분(96.3%)이 북한의 핵개발 수준을 무기화에 가깝거나 소형화·경량화 수준의 무기화 단계인 것으로 평가하였다. 북한의 핵포기 가능성에 대해서는 진보 성향은 '체제보장시에 동결이나 폐기 가능'(71.9%)에, 보수 성향은 '결코 핵포기하지 않을 것'(60.6%)에 비교적 높게 응답해 엇갈린 반응을 보였다. 한편, 북핵문제 해법에 대해 전문가의 상당수(82.9%)는 '대화나 경제보상 확대'를 통한 핵폐기 시도가 가장 효율적이라고 응답했고, 다자 대화 방식으로는 기존의 6자회담(38.1%)보다는 남·북·미·중의 4자회담 방식(45.7%)이 효과적이라고 응답했다.

(남북 간 현안 해법) 남북 간 경색 해소를 위해 타협과 합의가 가능한 부문부터 교류협력을 재개하는 한편, 개성공단은 중단 이전의 가동여건이라도 재개하는 것이 바람직

전문가의 상당수(69.5%)는 남북관계 경색 해소를 위해서는 '타협과 합의가 가능한 부문부터 교류협력을 시작'해야 한다고 응답했다. 북한을 대화 테이블로 유도하기 위해선 대북 인도적 지원(68.6%)과 민간의 경제협력(24.8%)을 활용할 것을 제시했다. 한편, 개성공단 재개 조건으로는 전문가의 상당수(71.4%)가 무조건 혹은 중단 이전의 가동여건이라도 재개하는 것이 바람직하다고 응답했다. 특히, 보수 성향의 42.4%도 중단 이전의 상황이라도 재가동하는 것이 바람직하다고 주장했다.

(하반기 남북관계 전망) 하반기에는 남북관계가 좋아질 것이라는 전망이 다소 높은 편이며, 그 이유로는 북한 내부의 필요성 증대에 가장 높게 응답

하반기 남북관계 전망에 대해 좋아질 것이라는 응답(46.7%)과 현재의 정체 상황 유지 응답(41.0%)이 엇갈린 가운데, 좋아질 것이라는 전망이 다소 높게 응답되었다. 좋아질 것이라는 이유로는 상당수의 전문가(63.3%)가 '북한 내부의 필요성 증대'이라고 응답했다. 이는 북한이 외자유치를 통한 경제개선 조치를 실행하기 위해 남북관계 개선이 필요할 것이란 현실성이 반영된 것으로 해석된다. 반면, 나빠질 것이라는 이유로는 '우리 정부의 대북 정책 원칙 고수'(69.2%)를 지적했다.

III. 시사점

첫째, 전문가 성향 구분 없이 북핵문제 해결에 공감하며, 한반도 평화공존과 번영을 위해 다자대화를 통한 북한 비핵화 노력을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 남북 간 경색국면 해소를 위해 선이후난(先易後難)과 정경분리(政經分離) 원칙으로 교류협력의 끈을 놓지 말아야 할 것이다. 인도적 지원과 민간의 남북경협 등 협의가 가능한 부문부터 교류협력을 재개해야 하며, 특히 개성공단 사업은 가동중단 이전의 여건이라도 우선 재개한 후 발전적 정상화와 국제화 방안 등을 모색하는 것이 바람직하다.

셋째, 하반기 남북관계 개선을 위해 우리 정부의 지나친 원칙 고수보다는 신축적이고 융통성 있는 대응 전략이 요구된다.

I. 남북관계 해법에 대한 전문가 설문조사 개요

- 2013년은 정전협정 체결 60주년임에도 불구하고, 남북 간 정치·군사적 긴장은 지속되고 있고, 특히 북핵 문제는 최대 현안으로 부각
 - 북한의 3차 핵 실험 이후 국제사회는 북핵문제를 심각한 위협요인으로 인식하면서, 한반도 비핵화를 위한 6자회담 재개 노력이 필요함을 강조
 - 북한은 2003년 NPT 탈퇴 이후 2006년 1차(10. 9), 2009년 2차(5. 25) 핵 실험을 실시했고, 투발 수단으로서 장거리 미사일도 병행 개발해왔음
 - 특히 북한은 지난 3차 핵 실험 이후 관영매체를 통해 핵무기의 '소형화·경량화·다종화'를 주장했고, 유엔은 강화된 제재 결의안을 발의
 - 한편, 중국도 북핵문제 안정을 위해 미국과의 외교적 접점을 찾으려 하면서, 대북제재 동참과 6자 회담 병행 방식을 통한 해결방안을 강조

- 한편, 개성공단 사태의 장기화로 하반기 남북관계 전망도 불투명한 상황
 - 개성공단 문제 해결을 위한 남북 간 6차례에 걸친 실무회담에도 불구하고, 양측의 의견 조율 실패로 인해 남북 간 경색국면 지속이 우려
 - 특히 개성공단 문제가 장기화될 경우, 남북관계와 남북경협 단절은 물론 이산가족 상봉 재개 및 북한 영유아 등 취약계층 지원 등의 인도주의적 교류협력에도 부정적 영향을 미치게 됨

- 이에 북핵문제 해법과 하반기 남북관계 전망에 대한 전문가의 제언을 알아보기 위해 설문 조사를 실시
 - 조사 시기 : 2013년 7월 19일 ~ 31일 (13日 간)
 - 조사 방법 : 설문지 조사
 - 조사 대상 : 연구원, 교수, 남북경협 기업 대표 등 북한관련 전문가 105명
 - 표본 오차 : 95% 신뢰수준에서 최대 표본오차는 ±3.08%

II. 전문가 설문조사 결과

1. 북핵문제와 6자회담

○ (북한의 핵개발 수준) 3차 핵실험으로 '소형·경량화'에 성공했다는 의견과 '무기화'에 가까운 수준에 도달했다는 의견에 높은 비율로 응답

- 전문가들의 절대다수인 96.3%가 북한의 핵개발 수준을 무기화에 가깝거나, 이미 무기화 단계에 진입한 것으로 평가하고 있음
- 전문가들은 '연구 수준의 초보단계'(3.8%), '대량 생산 단계 진입'(2.9%)에는 비교적 낮게 응답해, 북한의 핵무기 수준을 중급단계로 평가
- 성향별로는 보수가 '몇 차례의 실험이 필요'(48.5%)에 비교적 높게 응답한 반면, 중도와 진보(50.0%)는 이미 소형화·경량화 수준에 도달한 것으로 평가

북한의 핵무기 개발 수준 평가	종합	보수	중도	진보
		소형화·경량화 수준의 무기화 단계	48.6%	45.5%
무기화를 위해 몇 차례 실험 필요	44.8%	48.5%	42.5%	43.8%
연구 수준의 초보 단계	3.8%	3.0%	5.0%	3.1%
소형화·경량화 마무리 이후 대량 생산	2.9%	3.0%	2.5%	3.1%

○ (북한의 핵포기 가능성) 전문가의 과반수는 보상을 통해 핵 동결이나 핵 폐기가 가능하다고 평가함으로써, 비핵화 가능성보다 높이 평가

- 정치성향별로 응답률이 다소 달랐는데, 진보 성향은 보상으로 해결 가능하다는 응답률이 상대적으로 높았음
- 진보성향(71.9%)은 '체제보장과 경제보상 시 동결이나 전면 폐기가 가능'하다는 응답이 상다수를 차지한데 반해, 보수 성향(60.6%)은 '결코 핵을 포기하지 않을 것'이라는 의견이 상당수를 차지

북한의 핵포기 가능성	종합	보수	중도	진보
		체제보장, 경제적 보상 시 동결가능	47.6%	30.3%
결코 핵을 포기하지 않을 것임	43.8%	60.6%	42.5%	28.1%
체제보장, 경제적 보상 시 전면폐기	8.6%	9.1%	7.5%	9.4%

○ (북핵문제 해법과 회담 방식) 북핵문제 해결을 위해서는 대화나 경제 보상 확대 방식이 유효하며, 특히 4자회담 방식이 가장 효과적일 것으로 응답

- 북핵문제 해결 방식에 있어서, 절대 다수(82.9%)가 대화나 경제 보상 확대 등 포용정책이 압박·무력의 강경정책(17.1%)보다 유효할 것이라고 응답
 - 대화를 통한 핵폐기가 가장 유효한 방법이라고 응답하였고, 그 다음으로는 '경제적 보상을 통한 핵폐기'(21.0%)로 나타남
 - '봉쇄 압박'(16.1%)과 '무력'(1.0%) 등은 소수에 불과
 - 성향별로는 진보가 '경제적 보상 확대'(25.0%) 방안에, 보수는 '봉쇄압박 정책'(33.3%)에 비교적 높게 응답

북핵문제의 효과적 해법	종합	보수	중도	진보
		다자대화를 통한 핵 폐기 시도	61.9%	54.5%
경제적 보상 확대로 핵 폐기 시도	21.0%	12.1%	25.0%	25.0%
봉쇄압박 정책을 통한 핵 폐기 시도	16.1%	33.3%	12.5%	3.1%
무력을 통한 핵 폐기 시도	1.0%	0.0%	2.5%	0.0%

- 북핵문제를 해결을 위한 가장 유효한 회담 방식에 대한 질문에, 4자회담 방식(45.7%)이 가장 효과적이며, 기존의 6자회담 방식은 2순위로 응답
 - 전문가들은 성향별로도 구분 없이 4자회담 방식이 가장 효과적일 것으로 응답하여, 기존 6자회담 보다는 새로운 회담 방식을 요구하는 경향이 존재
 - 이는 기존의 6자회담은 중단된 지 4년이 넘었고, 북핵문제 해결은 남북한 당사자와 실질적 영향력을 갖고 있는 미·중의 4자회담이 효율적일 수 있기 때문인 것으로 해석
 - 기타 의견으로는 '6자회담 안에서 양자·4자회담 실시', '참여국의 이해관계 상이로 다자회담으로 해결 불가' 등에 응답

북핵문제 해결을 위한 회담 방식	종합	보수	중도	진보
		4자회담 방식 (남, 북, 미 중 등)	45.7%	48.5%
기존 6자회담 방식	38.1%	45.5%	37.5%	31.3%
양자회담 방식 (북미, 남북 등)	7.6%	3.0%	5.0%	15.6%
기타	8.6%	3.0%	12.5%	9.3%

2. 남북 간 현안 해법과 하반기 전망

○ (남북 관계 개선을 위한 접근 방법) 상당수의 전문가들은 타협과 합의가 가능한 부문부터 교류협력을 재개해야 함을 강조

- 현재의 남북 간 경색을 해소하기 위해선, 남북 간 신뢰 형성이 되지 않았더라도 타협과 합의가 가능한 부문부터 교류협력이 필요하다고 응답
 - 다음으로 '어떤 형태·어떤 경우에도 대화는 무조건 계속해야 함'(26.7%)의 순이었고, '신뢰 형성이 안 되면 교류 협력을 할 필요가 없다'(3.8%)는 매우 낮음
 - 성향별로는 진보가 다른 성향에 비해 '어떤 경우에도 대화를 계속해야 함'(40.6%)을 비교적 높은 수준으로 응답

남북 관계 경색 해소를 위한 접근방식	종합	성향		
		보수	중도	진보
타협과 합의 가능한 부문부터 교류 협력을 시작	69.5%	72.7%	75.0%	59.4%
어떤 형태·경우에도 무조건 대화 계속	26.7%	15.2%	25.0%	40.6%
남북 간 신뢰 형성이 안 되면 교류 협력을 할 필요가 없음	3.8%	12.1%	0.0%	0.0%

○ (북한을 대화 테이블로 유도하기 위한 효과적인 방법) 북한을 대화의 장으로 유도하기 위해, 대북 인도적 지원 활용을 1순위로 지목

- 전문가들은 성향 구분 없이, 북한을 대화 테이블로 유도하기 위해서는 '인도적 지원'(68.6%)과 '민간 경제협력'(24.8%)을 활용할 것을 제시
 - 당국 간 회담의 응답률이 전무한 이유는, 최근 개성공단 사태 해결을 위해 6차례 이상 실시된 실무회담의 성과 없음이 부정적으로 작용한 것으로 해석

대화 테이블로 유도하는 방식	종합	성향		
		보수	중도	진보
대북 인도적 지원을 통한 대화 시도	68.6%	78.8%	65.0%	62.5%
민간 경제협력을 통한 대화 시도	24.8%	15.2%	30.0%	28.1%
남북 사회문화 협력을 통한 대화 시도	6.7%	6.1%	5.0%	9.4%
당국 간 회담을 통한 대화 시도	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

○ (개성공단 재개) 가동중단 사태 이전의 가동여건이라도 재개하는 것이 필요

- 전문가들의 상당수인 71.4%가 무조건 혹은 중단 이전의 가동여건이라도 재개하는 것이 바람직하다고 응답
 - 성향별로는 보수성향도 '가동중단 사태 이전의 가동여건이라도 재개'(42.4%)에 비교적 높게 응답하여 우선 가동 중단 이전의 상황이라도 가동한 후 개성공단의 발전적 정상화와 국제화 방안을 모색하는 것이 바람직한 것으로 평가

개성공단 재개의 바람직한 해법	종합	보수	중도	진보
		가동 중단 사태 이전의 가동여건이라도 재개하는 것이 바람직함	49.5%	42.4%
국제공단 수준으로 여건이 갖춰질 때 재개하는 것이 바람직함	28.6%	48.5%	30.0%	6.3%
어떤 조건이라도 재개하는 것이 바람직함	21.9%	9.1%	17.5%	40.6%

○ (하반기 남북관계 전망) 좋아질 것이라는 응답과 현재의 정세 상황 유지에 대한 의견이 엇갈리는 가운데, 좋아질 것이라는 전망이 다소 높음

- 전체 전문가의 절대 다수가 현재의 수준이 유지되거나(41.0%) 좋아질 것(46.7%)을 기대하고 있음
 - 한편, 성향별로는 진보(43.8%)와 중도(52.5%)의 경우 '좋아질 것'에 높은 응답률을 보인 반면, 보수는 '현재 수준을 유지'(51.5%)에 높게 응답

하반기 남북관계 전망	종합	보수	중도	진보
		매우 좋아질 것이다	2.9%	6.1%
다소 좋아질 것이다	43.8%	36.4%	50.0%	43.8%
별 변화 없이 현재 수준을 유지	41.0%	51.5%	35.0%	37.5%
다소 나빠질 것이다	11.4%	6.1%	10.0%	18.8%
아주 나빠질 것이다	1.0%	0.0%	2.5%	0.0%

○ (좋아질 것으로 예상하는 가장 큰 이유) 북한의 활로 모색 등 내부의 필요성 증대에 따른 긍정적 변화 가능성이 주요 이유로 응답

- 전체 전문가 105명 중 좋아질 것으로 응답한 49명 가운데, 상당수인 63.3%가 북한 내부의 필요성 증대가 가장 크다고 응답
 - 이는 개성공단 가동중단이라는 악재에도 불구하고, 북한이 외자유치를 통한 경제개선 조치를 실행하기 위해서는 남북관계 개선이 필요할 것이라는 예상과 하반기 6자회담 가능성 증대 등의 기대감이 반영된 것으로 해석
 - 그 다음으로는 '주변국의 노력과 압박'이 많았고, 기타 의견으로는 '남북 상호 필요에 의해'가 가장 많았음

좋아질 것으로 예상하는 이유	종합	정치적 성향		
		보수	중도	진보
북한 내부의 필요성 증대	63.3%	64.3%	81.0%	35.7%
주변국들의 지속적인 노력과 압박	22.4%	28.6%	9.5%	35.7%
우리 정부의 대북 정책	4.1%	7.1%	0.0%	7.1%
기타	10.2%	0.0%	9.5%	21.4%

○ (나빠질 것이라고 예상하는 이유) 상당수의 전문가들은 우리 정부의 대북 정책 원칙 고수에 가장 높은 비율로 응답

- 전체 전문가 105명 중 좋아질 것으로 나빠질 것으로 응답한 13명 가운데, 상당수인 69.2%는 우리 정부의 대북 정책 원칙 고수에 응답
 - 이는 북한에 대화의 문은 열어놓되, 개성공단 문제 등에 있어서는 시간이 걸리더라도 원칙이 우선이라는 정부의 인식이 반영된 것으로 분석
 - 성향별로는 보수(50.0%)가 '국제사회 압박에 따른 북한의 반발'에도 비교적 높게 응답해, 압박이 지속될 경우 군사 도발도 발생할 수 있다는 의견이 존재

나빠질 것이라고 예상하는 이유	종합	정치적 성향		
		보수	중도	진보
우리 정부의 대북 정책 원칙 고수	69.2%	50.0%	60.0%	83.3%
국제사회 압박에 따른 북한의 반발	15.4%	50.0%	0.0%	16.7%
북한의 대남위협 등 긴장고조 지속	15.4%	0.0%	40.0%	0.0%

3. 시사점

- 첫째, 전문가 성향 구분 없이 북핵문제 해결에 공감하며, 한반도 평화공존과 번영을 위해 다자대화를 통한 북한 비핵화 노력을 지속적으로 추진해야 함
 - 북한의 핵무기 수준을 비교적 높게 평가하는 것으로 응답되어, 한·미·중을 비롯한 국제사회는 다자대화를 통한 평화적 해결방안을 시급히 강구해야 함
 - 전문가들은 봉쇄 압박(16.1%)이나 무력(1.0%)보다는 ‘다자 대화나 경제 보상 확대’를 통한 북핵 폐기 시도(82.9%) 방식이 효과적이고 응답해, 평화적·포용적 해결 방안이 필요함을 시사

- 둘째, 남북 간 경색국면 해소를 위해 선이후난(先易後難)과 정경분리(政經分離) 원칙으로 교류협력의 끈을 놓지 말고 유지해야 함
 - 전문가들은 남북 간 신뢰가 없더라도, 협의가 가능한 부문부터 교류협력을 재개할 필요가 있다고 응답해, 남북 간 지속적인 대화가 필요함을 시사
 - 이를 위해 전문가들은 당국 간 회담 고수 보다는, ‘대북 인도적 지원’(68.6%)이나 ‘민간 경제협력’(24.8%)이 바람직할 것으로 제언
 - 개성공단 사업은 남북 화해의 상징인 만큼, 가동중단 사태 이전의 가동여건이라도 우선 재개한 후에 발전적 정상화나 국제화 방안을 모색하는 것이 바람직함
 - 보수성향도 ‘가동중단 이전의 여건이라도 재개’(42.4%)에 비교적 높게 응답해, 개성공단의 조속한 가동에 대한 남북 당국 간 재논의가 필요함을 시사

- 셋째, 하반기 남북관계 개선을 위해, 우리정부의 지나친 원칙고수보다는 신축적이고 융통성 있는 대응전략이 요구됨
 - 전문가들은 북한이 경제개선 조치 등 내부의 필요성 증대로 대화 기조를 확대해나갈 것으로 전망하고 있어, 우리 정부도 이에 따른 유연성과 신축성 있는 대북정책이 필요할 것으로 판단

경제연구본부 이용화 선임연구원(yhlee@hri.co.kr, 02-2072-6222)

홍순직 수석연구위원(sjhong@hri.co.kr, 02-2072-6221)