

남북관계 개선에 대한 기대치는 여전히 높다

이 용 화 / 현대경제연구원 선임연구원
홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

최근 남북관계는 개성공단의 재가동에도 불구하고, 북핵 협상 지연과 이산가족 상봉 재개 무산 등으로 향후 전망은 불투명한 상황이다. 남북관계 현안별 사안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 개성공단의 경우 재가동 이후 남북이 합의한 3통(통행·통신·통관) 문제 개선, 공동투자설명회 개최 등 구체적인 사항 중 현재까지 실현된 것은 공동위 산하 사무처 설치가 유일하다. 둘째, 북핵문제는 북한과 중국은 전제조건 없는 대화 재개를 강조하고 있는 한편, 한국과 미국은 북한의 가시적인 비핵화 진전조치를 요구하고 있어 여전히 접점을 찾지 못하고 있는 상황이다. 셋째, 이산가족 상봉은 북한이 이산가족 상봉 행사를 돌연 연기를 통보한 이후 정부는 '원칙 있는 대화' 견지 입장이어서 남북관계가 대화국면 진입에서 경색국면으로 회귀하는 양상을 보이고 있다. 넷째, 금강산관광은 이산가족 상봉과 연계되는 양상으로, 남한은 이산가족 상봉은 거래와 흥정이 대상이 될 수 없다면서 상봉 이전에는 금강산관광 재개 협상을 하지 않겠다는 방침을 밝히고 있다. 마지막으로 5·24조치의 경우 정부는 천안함·연평도 사건에 대한 5·24 조치 해제를

위해서는 북한의 납득할 만한, 책임 있는 조치가 있어야 한다는 것이 국민의 여론을 강조하고 있어, 남북관계 개선과 경협 재개의 걸림돌로 작용하고 있다.

이에 현대경제연구원은 상기의 남북 간 주요 현안 진단과 2014년 남북관계 전망에 대한 전문가의 제언을 알아보기 위해 10월 23일부터 11월 4일까지 통일외교안보 분야 전문가 105명에 대한 여론조사를 실시했다.

전문가 설문조사 결과

대북 인도적 사업

첫 번째, **대북 인도적 사업과 관련해**서는 이산가족 상봉과 대북 인도적 지원 사업은 정치적 상황과 무관하게 지속해야 함을 강조했다. 이산가족 상봉 행사 재개와 관련해 전문가의 절대다수인 92.4%가 이산가족 상봉 행사 재개는 정치적 상황과 관계없이 재개되어야 한다고 평가하고 있다. 그 밖에 남북관계 상황을 봐가면서 재개 (6.7%)와 ‘이산가족 상봉 행사를 재개할 필요가 없다’ (1.0%)의 비율은 극소수에 불과하다. 정치성향별로도 구분 없이 이산가족 상봉 행사를 정치적 상황과 분리할 것을 강조하고 있다.

이산가족 상봉 행사 재개	종합	정치적 상황과 무관하게 재개		
		보수	중도	진보
정치적 상황과 무관하게 재개	92.4%	84.4%	95.5%	96.6%
남북관계 상황을 봐가면서 재개	6.7%	12.5%	4.5%	3.4%
이산가족 상봉 행사 재개 필요 없음	1.0%	3.1%	0.0%	0.0%

특히 대북 인도적 지원 추진에 있어서도, 영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 상관없이 적극적으로 추진하는 것이 필요하다고 강조했다. 전문가의 절대 다수인 92.4%가 정치적 상황과 무관하게 지속해야 한다는 입장을 밝혔다. ‘남북관계 상황을 봐가면서 추진’ (6.7%)과 ‘인도적 지원을 추진할 필요가 없다’ (1.0%)의 비율은 극소수에 불과하다.

대북 인도적 지원	종합	보수	중도	진보
		정치적 상황과 무관하게 지속	92.4%	84.4%
남북관계 상황을 봐가면서 추진	6.7%	12.5%	4.5%	3.4%
인도적 지원 추진할 필요 없음	1.0%	3.1%	0.0%	0.0%

한편 이산가족 상봉과 국군포로 교환을 위한 ‘프라이카우프’ 방식의 실효성을 묻는 질문에, 전문가의 10명 중 8명(79.0%)은 이산가족 상봉 및 국군포로 교환을 위한 ‘프라이카우프’ 방식을 찬성하는 것으로 나타났다. 이는 적절한 물질적 보상을 통해서라도 이산가족 상봉 등 가장 시급한 인도적인 문제를 해결할 필요가 있다는 전문가들의 입장이 반영된 것으로 분석된다. 한편 과거 정권에서도 이산가족 및 국군포로 문제 해결을 위해 물질적 보상을 통한 ‘프라이카우프’ 방식을 지속적으로 표명해온 바 있다.

프라이카우프 방식의 실효성	종합	보수	중도	진보
		찬성한다	79.0%	81.3%
반대한다	16.2%	15.6%	13.6%	20.7%
잘 모르겠다	4.8%	3.1%	4.5%	6.9%

개성공단 사업

두 번째, 개성공단 사업과 관련해서는 개성공단의 발전적 정상화를 달성하기 위해서라도 1단계 사업이라도 빠른 시간 내에 마무리할 필요가 있음을 강조했다. 현재 1단계 사업 100만평 중에서도 약 40만평만 가동 중인 개성공단 사업의 방향에 대해, 전문가들의 상당수인 60.0%가 ‘1단계 사업은 빠른 시간 내에 마무리하는 것이 바람직하다’고 응답했다. 다음으로 ‘1단계 사업이라도 북한의 반응을 봐가면서 추진’(29.5%)의 순이었고, ‘더 이상 확대할 필요가 없다’(10.5%)는 매우 낮게 응답되었다. 한편, 성향별로는 진보(82.8%)와 중도(70.5%)의 경우 ‘1단계 사업은 빠른 시간 안에 마무리’에 높은 응답률을 보인 반면, 보수는 ‘1단계 사업이라도 북한의 반응을 봐가면서 추진’(46.9%)에 높게 응답해 엇갈린 반응을 보였다.

남북관계 개선에 대한 기대치는 여전히 높다

개성공단 1단계 사업 방향	종합			
		보수	중도	진보
1단계 사업은 빠른 시간 내에 마무리	60.0%	25.0%	70.5%	82.8%
1단계 사업이라도 북한의 반응을 보가면서 추진	29.5%	46.9%	25.0%	17.2%
더 이상 확대할 필요 없음	10.5%	28.1%	4.5%	0.0%

향후 북한이 개성공단의 3통 허용 등 국제화에 얼마나 협조적인 자세를 보일지에 대한 질문에, 전문가들의 대다수인 84.8%가 남한의 반응을 보가면서 대응할 것이라고 응답했다. 이는 북한의 협조적 자세 유도에는 우리정부도 유연한 입장을 보일 필요가 있음을 시사한다.

개성공단 국제화와 북한의 자세	종합			
		보수	중도	진보
남한의 반응을 보가면서 대응할 것임	84.8%	84.4%	86.4%	82.8%
협조적인 자세를 보일 것임	9.5%	6.3%	6.8%	17.2%
비협조적 자세를 보일 것임	5.7%	9.4%	6.8%	0.0%

남북관광 사업

세 번째, 남북관광 사업과 관련하여 금강산관광 재개는 남북경색 완화에 도움이 되기 때문에 조속히 재개되는 것이 바람직하며, 개성관광 우선 재개가 필요함을 강조했다. 금강산관광 재개와 남북경색 해소와 관련해 전문가들의 대다수인 85.7%가 금강산관광 재개가 남북 간 경색 국면을 해소하는데 도움이 될 것으로 응답했다. 정치성향별로도 구분 없이 금강산관광 재개가 현재의 남북 간 경색 국면을 타개하는 데 도움이 될 것으로 응답했다.

금강산관광 재개와 남북경색 해소	종합			
		보수	중도	진보
도움이 될 것이다	85.7%	71.9%	88.6%	96.6%
도움이 되지 않는다	12.4%	25.0%	11.4%	0.0%
잘 모르겠다	1.9%	3.1%	0.0%	3.4%

또한 금강산관광 재개에 대해 전문가들의 상당수인 60.0%가 ‘先 금강산관광 재개 후 3대 선결과제 등 문제점 보완’이 필요하다고 응답했다. 다음으로 ‘3대 선결조건이 해결돼야 재개 가능’(37.1%)의 순이었고, ‘금강산관광을 추진할 필요 없음’(2.9%)은 매우 낮게 응답되었다. 한편, 성향별로는 진보(82.8%)와 중도(59.1%)의 경우 ‘先 재개 후 선결과제 등 문제점 보완’에 높은 응답률을 보인 반면, 보수는 ‘3대 선결조건이 해결돼야 재개 가능’(46.9%)에 비교적 높게 응답되어 성향별 차이가 존재했다. 정부는 금강산관광 재개를 위해 3대 선결과제(진상 규명, 재발방지, 신변안전보장)를 북한에 제시한 바 있다.

금강산관광 재개를 위한 3대 선결과제	종합	보수	중도	진보
		선 재개 후 선결과제 등 문제점 보완	60.0%	40.6%
3대 선결조건이 해결돼야 재개 가능	37.1%	50.0%	40.9%	17.2%
금강산관광을 추진할 필요 없음	2.9%	9.4%	0.0%	0.0%

한편 금강산관광과 관계없이 쉽게 합의가 가능한 개성관광이라도 우선 재개하자는 것에 대한 질문에, 전문가의 10명 중 약 8명(76.2%)은 금강산관광 재개에 앞서 우선 개성관광이라도 재개하는 것이 필요하다고 응답했다. 이는 개성관광이 금강산관광과 관계없이 쉽게 합의가 가능하고, 현재 개성공단이 운영 중에 있어 재개에 부담이 적다는 현실적 측면이 반영된 것으로 평가된다. 정치성향별로도 구분 없이 모두 공감하고 있으며, 특히 진보(96.6%)가 높게 응답했다.

개성관광 우선 재개 필요성	종합	보수	중도	진보
		공감한다	76.2%	53.1%
공감하지 않는다	22.9%	43.8%	20.5%	3.4%
잘 모르겠다	1.0%	3.1%	0.0%	0.0%

북한의 경제개혁

네 번째, 북한 경제개혁과 핵 문제와 관련하여서는 최근 북한의 경제개혁조치는 과거에 비해 진전된 시도이며, 이란 핵문제 해결은 북핵문제 해결에 큰 영향이 없다고 응답되었다. 최근 북한은 국가경제개발위원회 설립과 외자유치 확대를 위한 경제법 제정 등 ‘신 경제체제’를 준비하고 있는 것에 대해 전문가의 84.8%가 ‘과거보다 진전된 시도’ (81.0%) 이거나 ‘전면적인 개혁·개방의 신호탄’ (3.8%)이라고 응답했다.

북한의 경제개혁 평가	종합	진도		
		보수	중도	진보
본격적이진 않지만 진전된 시도	81.0%	68.8%	88.6%	82.8%
현 수준의 계획경제를 유지하기 위한 임시방편	15.2%	25.0%	11.4%	10.3%
전면적인 개혁·개방의 신호탄	3.8%	6.3%	0.0%	6.9%

이란이 우라늄 생산중단, IAEA 사찰을 수용함에 따라 핵협상 타결 가능성이 높아지고 있는데 이것이 과연 북한 핵문제 진전에 어떤 영향을 미칠 지에 대한 질문에, 상당수(68.6%)의 전문가들은 별 영향을 미치지 않을 것이라고 응답했다. 이는 핵 무기 보유 여부, NPT 가입 여부 등 이란과 북한의 핵 수준이 다르기 때문에 이란의 핵 타결이 북핵 문제 해결에 별 영향이 없을 것이라는 전문가들의 의견이 반영된 것으로 분석된다. 현재 이란은 우라늄 생산 중단, IAEA 사찰 수용 등 핵무기 개발 의지가 없음을 분명히 하고 있고 있지만, 북한은 여전히 핵 보유를 강조하고 있다.

이란핵과 북한핵	종합	진도		
		보수	중도	진보
별 영향을 미치지 않을 것이다	68.6%	65.6%	70.5%	69.0%
긍정적 영향을 미칠 것이다	27.6%	25.0%	29.5%	27.6%
부정적 영향을 미칠 것이다	3.8%	9.4%	0.0%	3.4%

정부의 대북정책 평가와 2014년 남북관계 전망

마지막으로 대북정책 평가와 남북관계 전망에 대해서는 대북정책 평가는 성향별로 다소 엇갈리지만, 2014년 남북관계는 긍정적 전망이 우세했다.

현 정부의 대북정책에 대해 ‘잘못 한다’의 비율이 38.1%(잘못 하는 편이다 29.5%+아주 잘못 한다 8.6%)로 ‘잘한다’의 비율 29.6%(아주 잘 한다 1.0%+잘 하는 편이다 28.6%)보다 다소 높게 응답되었다. 특히 정치성향별로 응답률이 달랐는데, 보수는 ‘잘한다’ (59.4%)의 비율이 비교적 높게 응답된 반면, 진보는 ‘잘못 한다’ (68.9%)의 비율이 다소 높게 응답되었다.

대북정책 평가	종합	보수	중도	진보
		아주 잘 한다	1.0%	0.0%
잘 하는 편이다	28.6%	59.4%	25.0%	0.0%
보통이다	32.4%	28.1%	36.4%	31.0%
잘못 하는 편이다	29.5%	9.4%	29.5%	51.7%
아주 잘못 한다	8.6%	3.1%	6.8%	17.2%

2014년 남북관계 전망에 대해 전문가들은 ‘다소 좋아질 것’ (57.1%)과 ‘현 수준 유지’ (39.0%)에 비교적 높게 응답해, 2014년 남북관계는 다소 개선될 것으로 전망된다. ‘나빠질 것’이라는 부정적 전망은 3.9%로 매우 낮게 응답되었다.

2014년 남북관계 전망	종합	보수	중도	진보
		매우 좋아질 것이다	0.0%	0.0%
다소 좋아질 것이다	57.1%	62.5%	59.1%	48.3%
현 수준을 유지	39.0%	28.1%	40.9%	48.3%
약간 나빠질 것이다	2.9%	6.3%	0.0%	3.4%
매우 나빠질 것이다	1.0%	3.1%	0.0%	0.0%

시사점

첫째, 남북 간 신뢰회복을 도모하기 위해서 인도주의적 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 지속적으로 추진해야 할 필요가 있다. 전문가들의 절대다수인 92.4%는 이산가족 상봉과 대북 인도적 지원 사업은 정치적 상황과 상관없이 적극적으로 추진해야 함을 강조하고 있다. 이를 위해 전문가들은 이산가족 상봉이나 국군포로 귀환과 같이 시급한 인도적 문제를 해결하기 위해서는 상혜분리(商惠後難)원칙을 적용한 ‘프라이카우프(적절한 물질적 보상)’ 방식도 고려될 필요가 있음을 제언했다.

둘째, 남북관계 경색국면 해소를 위해 정경분리(政經分離) 원칙 견지로 남북협력을 확대·강화할 필요가 있다. 개성공단 사업은 남북관계의 시금석이므로 발전적 정상화를 비롯해 향후 국제적 공단으로 발전하기 위해서라도 1단계 사업을 마무리 지어야 한다. 전문가들은 ‘1단계 사업이라도 빠른 시간 내에 마무리하는 것이 바람직하다’ (60.0%)고 응답해, 남북관계 발전을 위해 1단계 사업 완료가 시급함을 강조했다. 특히, 개성공단 국제화를 위한 북한의 협조 유도를 위해서는 우리 정부도 유연하고 전향적인 대북 정책 추진이 요구된다. 또한, 금강산관광 재개는 남북 간 경색 국면 타개에 도움이 될 수 있기 때문에, 조속한 시일 내에 재개되는 것이 바람직하다. 전문가의 대다수인 85.7%는 금강산관광 재개가 남북 간 경색 국면을 해소하는데 도움이 될 수 있다고 응답했다. 한편 정치적 상황 등의 이유로 단시간 내에 금강산관광 재개가 어렵다면, 재개 부담이 비교적 적은 개성관광 우선 재개 필요성에 공감하는 응답률(76.2%)이 높았다.

셋째, 최근 북한의 경제 개혁·개방 조치는 과거보다 진전된 시도로 평가되고 있어 북한은 물론 중국, 러시아와의 접경지역 개발 공동 참여 등을 통한 북한의 개

혁·개방 유도 분위기를 조성할 필요가 있다. 최근 북한은 국가경제개발위원회 설립과 외자유치 확대를 위한 경제개발구법 제정 등 ‘신 경제체제’를 준비 중에 있다. 특히 지난 10월 북한은 2012년 6.28 경제개선조치 이후 경제개발 10개년 계획 수행을 위해 설치했던 국가경제개발총국을 ‘국가경제개발위원회’로 승격했다. 한편, 각 시·도에 경제특구 설치를 위한 ‘경제개발구법’을 제정하여 현재 14개 경제개발구를 추진 중이다. 이에 대해 대다수의 전문가들은 북한의 경제개혁 조치는 과거에 비해 진전된 시도라고 평가하고 있다. 전문가들은 최근 북한의 경제개혁 조치에 대해 전문가의 84.8%가 ‘과거보다 진전된 시도’(81.0%)이거나 ‘전면적인 개혁·개방의 신호탄’(3.8%)이라고 응답했다. 북한의 개혁·개방 유도 분위기 조성을 위해 북한을 포함해 중국, 러시아와의 국제협력을 적극적으로 실시할 필요가 있다. 먼저 한국·중국 협력과 관련해서는 북-중-러 3국 국경에서 가까운 훈춘개발구를 비롯해 북한 접경지역 개발에 공동 참여할 필요가 있다. 다른 한편으로는 한국·러시아 협력도 필요하며, ‘나진(북한)-하산(러시아) 개발 프로젝트’에 적극적으로 참여하여, 한·러 경제협력 뿐 아니라 북한의 개혁·개방을 도모할 필요가 있다. **統**