

# 현안과 과제

■ 남북관계 현안 설문조사 결과와 시사점  
- '중단된 남북경협 복원' 필요

## Executive Summary

### < 요약 >

#### ■ 남북관계 현안 설문조사 결과와 시사점 - '중단된 남북경협 복원' 필요

(개요) 금강산관광 재개와 남북 당국회담 전망 등에 대해 11월 3일부터 11일까지 통일·외교·안보 분야의 전문가 144명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

(이산가족 상봉 전망) 현 정부 임기 내의 상봉 재개 가능성에 대해서는 부정적 전망이 많았으며, '금강산관광과 연계'에 대해서는 많은 전문가들이 공감을 표시했다.

전문가 10명중 9명 이상은 이산가족 상봉 행사는 '정치적 상황과 무관하게 재개'돼야 한다고 응답했으나, 현 정부 임기 내 재개 가능성에 대해서는 '대면 상봉'(59.1%)을 제외하고는 약 50~60%가 부정적으로 답했다. 한편 전문가 10명중 6~7명(65.3%)은 '이산가족 상봉과 금강산관광을 연계할 필요가 있다'고 함으로써, 상봉의 절실함을 토로하였다.

(금강산관광 재개 방향) 전문가의 83.4%는 '先재개 後보완' 또는 '3대 과제만 해결되면 재개'해야 하며, 금강산관광은 남북관계에 긍정적 영향(90.9%)을 미칠 것이라 답했다.

금강산 사업의 의미에 대해서는 절대 다수(93.1%)가 '남북 상호 이해의 창구 및 화해와 평화의 상징'이라고 평가했으며, '단순 관광상품에 불과'(6.9%)라는 응답은 소수에 불과했다. 또한 금강산관광이 재개되면 대부분(93.1%)이 방문하겠다고 답했으나, 현 정부 임기 내에 재개될 가능성에 대해서는 부정적 응답(59.0%)이 다소 많았다.

다만 전문가 10명중 8~9명(86.1%)은 금강산관광 재개가 여의치 않으면 개성관광이라도 먼저 재개할 필요가 있다고 답했다. 이는 금강산관광에 비해 관광객 규모도 적고 현재 개성공단 운영 중에 있어 상대적으로 부담이 적다는 현실적 측면이 반영됐을 뿐 아니라, 개성관광 재개의 성과로 금강산관광 재개의 토대를 마련하지는 의지도 반영된 것으로 해석된다.

(남북 당국회담 전망) 많은 전문가들은 당국회담의 의제로 '중단된 남북경협 복원' 등 경제 현안을 최우선적으로 다루자고 주문했으며, 부문별로는 '경제'(46.5%)가 가장 많았고 '정치'(27.8%), '사회문화'(25.1%)의 순으로 조사되었다.

남북정상회담 개최에 대해 전문가 10명중 9명(90.3%)이 '필요하다'고 응답했으며, 현 정부 임기 내 개최 가능성에 대해선 '부정적'(74.2%)이 많았다. '긍정적' 응답자 가운데 예상 시기는 '2016년 하반기'(52.5%)가 가장 많았고, 그 다음에는 '총선 이전'(22.5%)과 '2016년 상반기 이내'(20.0%) 순으로 나타났다. 이는 늦어도 내년에는 열려야 한다는 의미로 해석된다.

(시사점) 차관급 회담 개최 합의로 남북대화의 계기가 마련된 만큼, 관계 개선을 위한 실질적 성과를 도출하기 위해 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 이산가족 상봉은 고령화 등으로 생애 시한이 제한돼 있으므로 보다 전향적인 검토가 필요하다. 이산가족 생사 확인과 서신 교환 등 새로운 방안 시도가 필요하다.

둘째, 금강산관광 사업의 의미와 효과 등을 재인식하여, 관광 재개를 통해 남북관계 개선의 돌파구를 마련할 필요가 있다. 대부분의 전문가들은 금강산관광에 대해 '先 재개 혹은 3대 선결 과제만 해결되면 재개하자'는 입장이며, 만약 단기간 내에 어려우면 개성관광이라도 먼저 재개해야 한다는 주문을 상기할 필요가 있다.

셋째, 선이후난(先易後難)과 구동존이(求同存異) 원칙으로 남북 당국회담에서는 경제현안 등 성과 도출이 쉬운 부문을 우선 의제로 논의한 후, 이들 성과를 바탕으로 점차 확대해나가야 한다. 많은 전문가들은 '중단된 남북경협 복원' 등을 최우선 과제로 논의할 필요가 있다고 주장하였다.

## 1. 조사 개요

○ 금강산관광 재개와 남북 당국회담 재개 전망에 대한 전문가 설문조사를 실시하였음

- 조사 시기 : 2015년 11월 3일 ~ 11월 11일 (9일간)
- 조사 방법 : 설문조사
- 조사 대상 : 연구원, 교수, 남북경협 기업대표 등 통일·외교·안보 전문가 144명
- 조사 내용 : 이산가족 상봉 추진 방향과 전망, 금강산관광 재개의 추진 방향과 의미, 남북정상회담 필요성과 전망 등

### < 전문가 설문조사 주요 내용 >

구분	주요 내용
① 이산가족 상봉 추진 방향과 전망	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족 상봉 추진 방향</li> <li>- 이산가족 상봉 전망</li> <li>· 전면적 생사 확인과 명단 교환</li> <li>· 서신 교환, 화상 상봉, 대면 상봉 등</li> </ul>
② 금강산관광 재개의 추진 방향과 의미	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금강산관광과 이산가족 상봉 연계안</li> <li>- 금강산관광 재개 방향</li> <li>- 금강산관광 재개의 영향과 의미</li> <li>- 금강산관광 재개시 방문 의향</li> <li>- 금강산관광 재개 가능성 진단</li> <li>- 개성관광 우선 재개의 필요성</li> </ul>
③ 남북정상회담의 필요성과 전망	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 당국회담의 최우선 의제</li> <li>- 남북정상회담 개최 필요성</li> <li>- 남북정상회담 개최 가능성과 예상 시기</li> </ul>

## 2. 조사 결과

### ① 이산가족 상봉 추진 방향과 전망

○ (추진 방향) 전문가 10명중 9명 이상은 이산가족 상봉 행사는 '정치적 상황과 무관하게 재개해야 한다'고 응답

- 전문가들의 절대 다수(93.1%)가 이산가족 상봉은 정치적 상황과 관계없이 재개돼야 한다고 응답했으며, 2013년 결과보다 소폭 증가
  - '남북관계 상황을 봐가면서 재개'(6.3%)와 '재개 필요 없음'(0.7%)의 비율은 극소수에 불과함으로써 이산가족 상봉의 시급함과 절실함을 드러냄
  - '이산가족 상봉'은 인도적 차원의 행사이며, 고령화로 인해 생애 상봉 시한이 얼마 남지 않아 시급하다는 점이 반영된 것으로 해석됨
  - 정치 성향별로는 진보가 보수보다 '정치 상황과 분리 추진'할 것을 더 강조

이산가족 상봉 추진 방향	2013. 11	2015. 11			
		종합	성향별		
			보수	중도	진보
정치적 상황과 무관하게 재개	92.4%	93.1%	81.8%	94.1%	100.0%
남북관계 상황을 봐가면서 재개	6.7%	6.3%	15.2%	5.9%	0.0%
이산가족 상봉 행사 재개 필요 없음	1.0%	0.7%	3.0%	0.0%	0.0%

자료 : 현대경제연구원, 남북관계 전문가 설문조사, 2013. 11.

○ (이산가족 상봉 전망) 많은 전문가들은 현 정부 임기 내의 이산가족 상봉 재개 가능성에 대해 다소 부정적으로 응답

- 많은 전문가들은 '대면 상봉'을 제외한 여러 방식의 상봉 재개 가능성에 대해 부정적으로 전망하였음
  - '대면 상봉'은 긍정적 응답(59.1%)이 다소 우세했으나 '대면 상봉의 정례화'(19.5%)를 비롯해, 정부가 역점을 두고 있는 '전면적 생사 확인과 명단 교환'(32.0%) 등도 부정적 응답 비율이 높았음

- 이는 지난 10월의 이산가족 상봉 행사(10. 20~26) 이후 차기 일정을 잡지 못한 것은 물론, 남북 당국회담이 우리 정부의 3차례 제의에도 불구하고 지연된 데 따른 것으로 평가
- 특히 정부가 강조하고 있는 ‘전면적 생사확인’과 ‘명단 교환’(68.0%), ‘상봉의 정례화’(80.6%)에 대해서는 상대적으로 부정적 전망이 더 우세함

현 정부 임기내 상봉 가능성 진단	매우 많다	대체로 많다	별로 없다	전혀 없다
전면적 생사확인’과 ‘명단 교환	4.9%	27.1%	60.4%	7.6%
서신 교환	2.8%	31.3%	56.3%	9.7%
화상 상봉	2.1%	38.9%	50.7%	8.3%
대면 상봉	4.2%	54.9%	38.2%	2.8%
대면 상봉의 정례화	1.4%	18.1%	61.8%	18.8%

## ② 금강산관광 재개의 추진 방향과 의미

○ (이산가족 상봉과 금강산관광 연계안) 전문가 10명중 6~7명(65.3%)은 이산가족 상봉과 금강산관광 재개를 연계하자는 의견에 공감을 표시함

- 이는 북측이 요구하는 금강산관광 등의 경협 사업과 연계해서라도 이산가족 상봉 행사를 재개하자는 의미로, 상봉의 절실함이 반영된 것으로 해석됨
- 성향별로는 중도(67.7%)와 진보(67.4%)가 보수(57.6%)보다 다소 강하게 주장

이산가족 상봉과 금강산 재개 연계안	종합	성향별		
		보수	중도	진보
매우 공감한다	29.9%	21.2%	22.1%	48.8%
다소 공감한다	35.4%	36.4%	45.6%	18.6%
별로 공감하지 않는다	25.7%	33.3%	22.1%	25.6%
전혀 공감하지 않는다	9.0%	9.1%	10.3%	7.0%

○ (금강산관광 재개 방향) 대부분의 전문가들은 금강산관광을 ‘先재개 後보완’ 또는 ‘3대 선결과제만 해결되면 재개’해야 한다고 응답

- 전문가 10명 중 8명 이상(83.4%)이 일단 무조건 재개한 후 해결 과제를 보완해나 가거나 3대 선결과제가 해결되면 재개해야 한다는 입장이기에, 결국 ‘조속한 관광 재개’가 필요하다는 의견으로 해석됨<sup>1)</sup>

· 정치 성향별로는 진보(95.3%)가 보수(60.6%)보다 적극적인 관광 재개를 주장

금강산관광 재개 방향	종합	성향별		
		보수	중도	진보
먼저 재개 후 해결과제 보완	42.4%	21.2%	42.6%	58.1%
3대 선결과제만 해결되면 관광 재개	41.0%	39.4%	44.1%	37.2%
북한의 사과가 있어야 관광 재개	6.9%	9.1%	7.4%	4.7%
북한 사과, 핵문제 등 남북현안 모두 고려	9.7%	30.3%	5.9%	0.0%

주 : 정부의 관광 재개 3대 선결과제는 ‘진상 규명’, ‘재발 방지’, ‘신변안전 보장’임.

○ (금강산관광 재개의 남북관계 영향) 절대 다수의 전문가들은 금강산관광 재개가 남북관계 개선에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 응답

- 전문가의 대부분(96.5%)이 금강산관광 재개가 남북관계 개선에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 응답하였으며, 부정적 응답자는 전무함

금강산관광 재개의 남북관계 영향	종합	성향별		
		보수	중도	진보
매우 긍정적 영향	49.3%	33.3%	47.1%	65.1%
다소 긍정적 영향	47.2%	57.6%	51.5%	32.6%
별 영향을 미치지 못함	3.5%	9.1%	1.5%	2.3%
다소 부정적 영향	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
매우 부정적 영향	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

1) 김정일 국방위원장은 현정은 현대그룹 회장과와의 면담(2009. 8)에서 신변안전보장과 재발방지 등을 구 두로 약속한 바 있음.

- (금강산관광 사업의 의미) 절대 다수의 전문가들이 금강산관광은 '통상적인 단순 관광 상품'이 아니라 '남북 상호 이해의 창구 및 화해와 평화의 상징'이란 의미를 부여하고 있음
- 금강산관광이 '단순 관광 상품에 불과'하다고 인식하는 전문가 응답률은 극소수(6.9%)에 불과하며, 그 이상의 정치·경제·사회문화적 의미를 갖는다고 평가
  - 정치 성향별로는 진보(100.0%)가 보수(93.1%)보다 더 큰 의미를 부여

금강산관광 사업의 의미	2014. 3	2015. 11			
		종합	성향별		
			보수	중도	진보
통상적인 단순 관광 상품에 불과	8.0%	6.9%	18.2%	5.9%	0.0%
교류협력을 통한 상호 이해의 창구	30.6%	43.1%	51.5%	45.6%	32.6%
남북한 화해와 평화의 상징	61.4%	50.0%	30.3%	48.5%	67.4%

자료 : 현대경제연구원, 남북관계 전문가 설문조사, 2014. 3.

- (금강산관광 재개시 방문 의향) 대부분의 전문가들은 금강산관광이 재개될 경우에 방문하겠다고 응답
- 전문가의 대부분(93.1%)이 '방문하겠다'고 응답하였으며, 2014년 3월의 조사결과(89.8%)보다 방문하겠다는 응답률이 다소 높아졌음
  - 정치 성향별로는 진보 성향이 모두 방문하겠다고 응답하여 가장 적극적이었음

금강산관광 재개시 방문 의향	2014. 3	2015. 11			
		종합	성향별		
			보수	중도	진보
매우 많다	89.8%	66.0%	39.4%	66.2%	86.0%
다소 있다		27.1%	39.4%	29.4%	14.0%
별로 없다	10.2%	4.2%	12.1%	2.9%	0.0%
전혀 없다		2.8%	9.1%	1.5%	0.0%

자료 : 현대경제연구원, 전게서.

○ (금강산관광 재개 가능성 전망) 현 정부 임기 내에 금강산관광이 재개될 가능성에 대해서 부정적 응답(59.0%)이 긍정적 응답(41.0%)보다 다소 많음

- 전문가들은 재개 가능성에 대해 '다소 낮은 편'(47.9%)이란 응답이 가장 많았으나, 이에 못지않게 '다소 높은 편'(36.8%)이라며 기대감을 표시하는 응답자들도 다수 존재함

· 정치 성향별로는 부정적 응답에 대해 보수(60.6%)와 진보(60.4%)가 비슷한 수준

금강산관광 재개 가능성 전망	종합	성향별		
		보수	중도	진보
매우 높은 편	4.2%	0.0%	5.9%	4.7%
다소 높은 편	36.8%	39.4%	36.8%	34.9%
다소 낮은 편	47.9%	57.6%	48.5%	39.5%
매우 낮은 편	11.1%	3.0%	8.8%	20.9%

○ (개성관광 우선 재개의 필요성) 전문가들의 상당수는 금강산관광 재개에 앞서 개성관광이라도 먼저 재개할 필요가 있다고 응답

- 전문가 10명 중 8~9명(86.1%)은 지연되고 있는 금강산관광 재개가 여의치 않으면 개성관광이라도 먼저 재개하는 것이 필요하다고 지적

· 이는 금강산관광에 비해 관광객 규모도 적을 뿐 아니라, 현재 개성공단도 운영 중에 있어 개성관광 재개가 상대적으로 부담이 적다는 현실적 측면이 반영

· 또한 개성관광 재개의 성과로 금강산관광 재개의 토대를 마련하자는 적극적 의지도 반영된 것으로 평가

개성관광 우선 재개의 필요성	종합	성향별		
		보수	중도	진보
매우 필요하다	53.5%	21.2%	61.8%	65.1%
다소 필요하다	32.6%	42.4%	29.4%	30.2%
별로 필요 없다	11.8%	30.3%	7.4%	2.3%
전혀 필요 없다	2.1%	6.1%	1.5%	0.0%



### ③ 남북정상회담의 필요성과 전망

○ (남북 당국회담의 최우선 의제) 전문가들은 남북 당국회담의 의제로 '중단된 남북경협 복원' 등 경제 현안을 최우선적으로 다뤄야 한다고 주문

- 전문가들의 약 절반(46.5%)은 '중단된 남북경협 복원'(32.3%)을 비롯하여 '소규모 경협 제안'(7.6%)과 '대규모 경협 제안(6.6%) 등 경제 현안을 주요 의제로 다뤄야 한다고 주문함
  - 그 다음으로는 '정치' 분야(27.8%)와 '사회문화' 분야(25.1%) 순으로 나타났음
  - 정치 분야에서는 남북간 정치·군사적 현안(13.2%)과 천안함·연평도 도발에 대한 북한의 책임 있는 조치(8.0%) 등의 단기 현안을 주 의제로 지목했으며, 북핵 문제와 평화협정 등은 우선순위에서 다소 밀려나있음
  - 사회문화 분야에서는 이산가족 상봉 문제(15.3%)와 대북 인도적 지원 확대(4.9%) 등을 주문
- 한편 성향별로는 진보 성향은 경제 부문(54.6%)을, 보수 성향은 정치 부문(48.5%)을 최우선적으로 다뤄야한다고 응답함

남북 당국회담의 최우선 의제	종합	성향별		
		보수	중도	진보
중단된 남북경협 복원(금강산, 남북교역 등)	32.3%	22.7%	32.4%	39.5%
이산가족 상봉(명단 교환, 정례화 등)	15.3%	10.6%	14.7%	19.8%
정치·군사 현안(북한 도발, 남한 전단살포 등)	13.2%	21.2%	10.3%	11.6%
천안함·연평도 도발 문제(책임있는 조치 등)	8.0%	16.7%	6.6%	3.5%
소규모 경협 제안(지하자원 개발, 경공업 등)	7.6%	4.5%	9.6%	7.0%
대규모 경협 제안(SOC 확충 등)	6.6%	4.5%	6.6%	8.1%
북핵 문제와 평화협정 체결 등	6.6%	10.6%	7.4%	2.3%
대북 인도적 지원 확대	4.9%	3.0%	5.9%	4.7%
남북 사회·문화 교류 확대	4.9%	4.5%	5.9%	3.5%
기타 (북한 인권 문제 등)	0.7%	1.5%	0.7%	0.0%

- 보수 성향 : 정치(48.5%) - 경제(31.7%) - 사회문화(18.1%) - 기타(1.5%)
- 중도 성향 : 경제(48.6%) - 사회문화(26.5%) - 정치(24.3%) - 기타(0.7%)
- 진보 성향 : 경제(54.6%) - 사회문화(28.0%) - 정치(17.4%) - 기타(0.0%)

○ (남북정상회담 개최 필요성) 대부분의 전문가들은 남북정상회담 개최가 필요하다고 응답

- 전문가 10명중 9명(90.3%)은 남북정상회담이 필요하다고 하였으며, '필요 없다'는 응답은 한자리 수(9.7%)에 불과
- 정치 성향별로는 보수 성향(84.9%)이 진보 성향(83.7)에 비해 다소 적극적임

남북정상회담 개최 필요성	2013. 2	2015. 4	2015. 11			
			종합	성향별		
				보수	중도	진보
매우 필요하다	56.2%	50.7%	55.6%	48.5%	64.7%	46.5%
다소 필요하다	39.0%	42.0%	34.7%	36.4%	32.4%	37.2%
별로 필요 없다	4.8%	5.8%	8.3%	12.1%	2.9%	14.0%
전혀 필요 없다	0.0%	1.4%	1.4%	3.0%	0.0%	2.3%

자료 : 현대경제연구원, 남북관계 전문가 설문조사, 2013. 2., 2015. 4.

○ (남북정상회담 가능성) 전문가들은 현 정부 임기 내 정상회담이 열릴 가능성에 대해 부정적 응답 비율(74.2%)이 많았음

- 전문가들은 남북정상회담 재개 가능성에 대해 '다소 낮은 편'(47.9%)이란 응답이 가장 많았으나, 이에 못지않게 '다소 높은 편'(36.8%)이라며 기대감을 표시하는 응답자도 다수 존재
- 정치 성향별로는 진보(79.1%)가 보수(69.8)에 비해 다소 부정적으로 전망

남북정상회담 개최 가능성	종합	성향별		
		보수	중도	진보
매우 높은 편	4.2%	3.0%	4.4%	4.7%
다소 높은 편	21.5%	27.3%	22.1%	16.3%
다소 낮은 편	<b>45.1%</b>	<b>45.5%</b>	<b>44.1%</b>	<b>46.5%</b>
매우 낮은 편	21.5%	15.2%	23.5%	23.3%
불가능	7.6%	9.1%	5.9%	9.3%

○ (남북정상회담 예상 시기) 긍정적 응답자 가운데, 예상 시기를 '2016년 하반기'로 지목한 전문가들이 절반 이상(52.5%)으로 가장 많았음

- 그 다음으로는 '2016년 총선 이전'(20.0%)과 '상반기 이내'(20.0%)로 나타나, 절대 다수의 전문가들은 정상회담이 늦어도 내년에는 성사될 것이라고 예상
- 이는 2007년 10.4 정상선언이 다음 정부로 넘어가면서 제대로 지켜지지 못한 데 대한 학습효과가 반영되어, 늦어도 내년에는 개최돼야 한다는 의미로 해석됨

남북정상회담 예상 시기	종합	성향별		
		보수	중도	진보
2015년 이내	2.5%	0.0%	0.0%	10.0%
2016년 총선(4.13) 이전	20.0%	18.2%	21.1%	20.0%
2016년 상반기 이내	20.0%	9.1%	26.3%	20.0%
2016년 하반기	<b>52.5%</b>	<b>63.6%</b>	<b>52.6%</b>	<b>40.0%</b>
2017년 상반기	5.0%	9.1%	0.0%	10.0%
2017년 하반기	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

### 3. 시사점

- 첫째, 이산가족 상봉은 고령화의 심화 등으로 생애 시한이 제한되어 있는 만큼, 보다 전향적인 방법이 요구됨
  - 상당수의 전문가들은 현 정부 임기 내에 이산가족 상봉 가능성에 대해 부정적으로 전망하면서, 이산가족 상봉을 금강산관광 재개와 연계할 필요성을 제기함
- 둘째, 금강산관광 사업의 의미와 효과 등을 감안한다면 관광 재개를 통해 남북관계 개선의 돌파구를 마련할 필요가 있음
  - 전문가 10명중 8명 이상이 '先 재개' 혹은 '3대 선결과제만 해결되면 재개'하자고 주장하고 있으며, 절대 다수(96.5%)가 금강산관광이 남북관계 개선에도 보탬이 된다고 응답한 만큼, '관광 재개'를 보다 적극적으로 검토할 필요가 있음
  - 전문가들의 절대 다수(93.1%)가 금강산관광 사업의 정치·경제·사회문화적 의미를 높이 평가하면서 재방문하겠다고 응답하였음
  - 또한 단기간 내에 금강산관광 재개가 어려우면, 교통편이나 기후적 여건이 양호한 개성관광이라도 먼저 재개할 필요가 있음
- 셋째, 선이후난(先易後難)과 구동존이(求同存異)의 원칙으로, 남북 당국회담에서는 성과 도출이 쉬운 부문부터 우선 의제로 선정하여 신뢰를 형성한 후, 점차 포괄적 의제로 확대해나가는 방안을 고려
  - 전문가들은 당국회담에서 중단된 남북경협 복원과 소규모 남북경협 제안 등 경제 현안을 최우선 의제로 다루야 한다고 주문
  - 그 다음으로는 생사 확인과 명단 교환 등 이산가족 상봉 문제를 다룰 것을 주문하였으므로, 상대적으로 타결 가능성이 높은 이들 의제를 중심으로 우선 논의한 후, 이들 성과를 바탕으로 점차 확대해나갈 필요가 있음

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