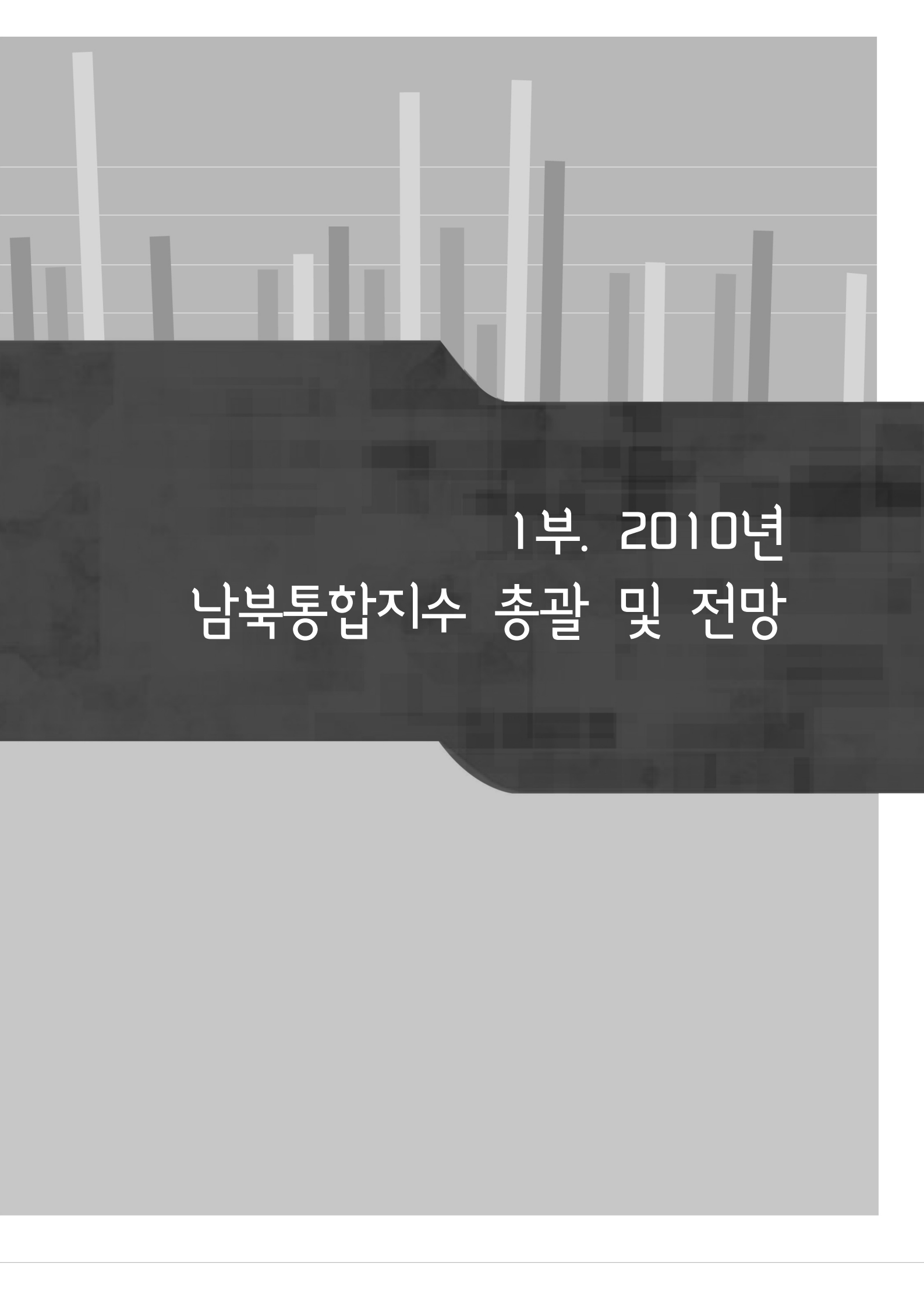


2010 남북통합지수

2011. 8. 10



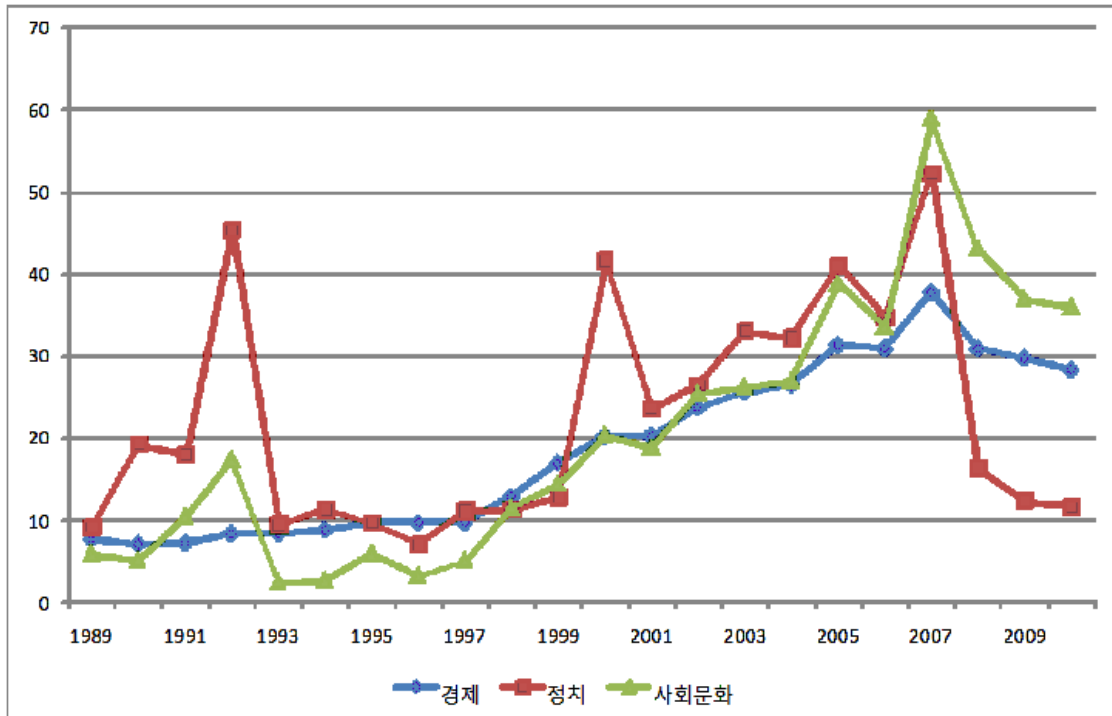
서울대학교
통일평화연구원



1부. 2010년
남북통합지수 총괄 및 전망

1. 2010년 남북통합지수 총괄

〈그림 1〉 영역별 구조통합지수의 연도별 추이



□ 3년 연속 경제, 정치, 사회문화 전 영역에서 구조통합지수가 모두 하락하였다.

- 경제 영역의 구조통합지수, 2008년 31.0(3단계)→2009년 30.1(2단계)→2010년 28.4(2단계)
- 정치 영역의 구조통합지수, 2008년 16.4(1단계)→2009년 12.3(1단계)→2010년 11.6(1단계)
- 사회문화 영역의 구조통합지수, 2008년 43.1(3단계)→2009년 37.0(2단계)→2010년 35.9(2단계)
- 2010년 4월 천안함 사건 이후 5.24조치와 11월 연평도 사건 이후 남북한 간의 군사적 긴장의 고조로 인해 남북한 간의 교류협력이 크게 줄어들어 결과적으로 남북한 간의 구조통합 수준을 하락시켰다.

- 지수는 감소하였지만 단계로 보면, 세 영역 모두 2009년과 동일한 단계를 유지하고 있다. 경제 영역과 사회문화 영역의 구조통합지수는 모두 2단계를 유지하고 있고, 정치 영역의 구조통합지수는 1단계를 유지하고 있다. 2단계와 1단계 모두 남북통합수준이 단순 접촉교류기에 해당되지만, 2단계는 비정기적인 교류가 이루어지지만 접촉빈도가 높은 편이고 1단계는 비정기적인 교류가 이루어지지만 접촉이 제한된 범위에서 이루어지고 접촉빈도도 낮다는 데 차이가 있다.

□ 2010년 의식통합지수는 사회문화 영역의 의식통합이 전체 의식통합지수를 끌어 올리는데 주요한 역할을 하였다.

- 2010년 남북의식통합지수는 124.8점으로 정치 영역 36.3점, 경제 영역 40.6점, 사회문화 영역 47.9점을 합한 결과이다. 이 수치는 2009년 120.5점에서 4.3포인트가, 2008년 123.7점에서 1.1포인트가 오른 것이다.
- 영역별로 보면, 정치 영역의 의식통합지수는 2008년 40.9→2009년 39.8→2010년 36.3이고, 경제 영역은 2008년 41.9→2009년 41.3→2010년 40.6이며, 사회문화 영역은 2008년 40.9→2009년 39.4→2010년 47.9이다.
- 정치 영역과 경제 영역의 의식통합은 모두 지속적으로 감소하고 있는 반면, 사회문화 영역의 의식통합은 감소했다가 다시 오름세를 보이고 있다. 이러한 대조적인 현상은 한편으로는 경색된 남북관계의 장기화가 의식 통합에 미친 영향도 있지만, 다른 한편으로는 설문조사의 표집방법이 변경됨에 따라 남한의 사회문화 소비 증대에 따른 북한주민의 응답태도의 변화가 작용하여 나타났다.

□ 2010년 남북의식통합지수는 남북한 간 군사적 긴장이 세 영역에 모두 공통적으로 영향을 크게 미쳤다.

- 정치 영역의 경우, 상대방에 의한 무력도발 가능성이 없다는 신뢰도와 상대방에 대한 긍정인식이 2009년에 비해 낮아졌다.
- 경제 영역에서는 북한주민(탈북자)의 의식에 비해 남한주민의 의식이 지속적으로

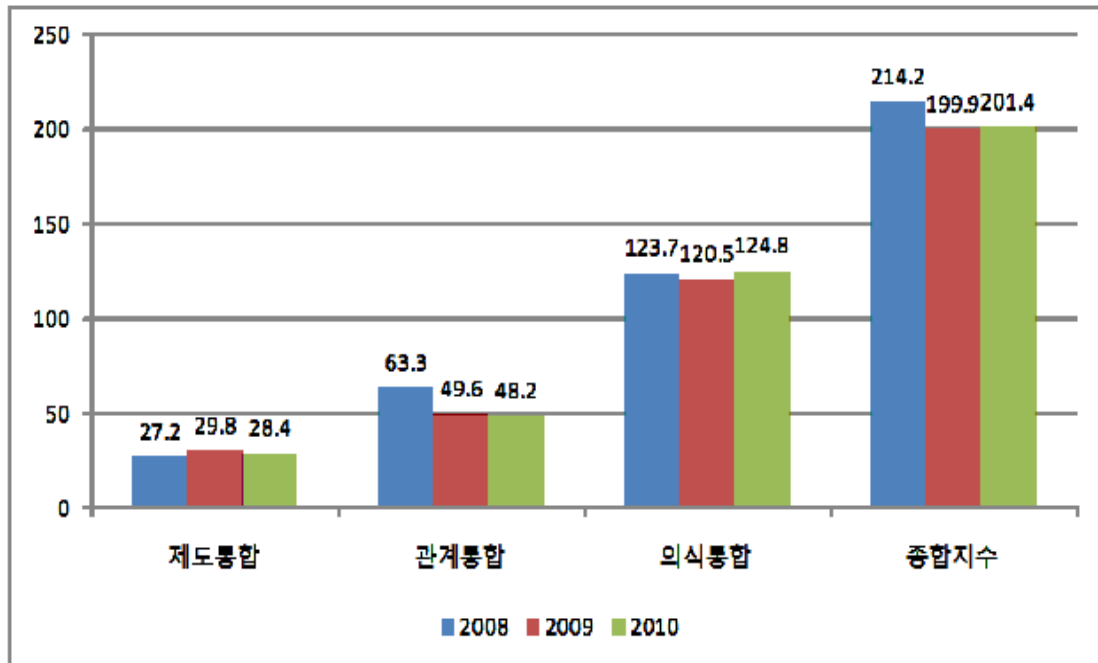
로 증가하는 경향을 보였는데, 이는 한반도 긴장이 고조되는 것에 대한 우려와 함께 경협과 대북지원을 통한 긴장완화를 기대하는 심리가 반영된 결과로 볼 수 있다.

- 사회문화 영역의 경우도 천안함 및 연평도 사건 등과 같은 군사적 충돌이 가시화되면서 남북 모두 체제 내적으로 안보가 강조되면서 상대방에 대한 적대감 역시 증가하였다.

□ 2010년 남북통합지수는 의식통합지수의 상승이 구조통합(제도통합+관계통합)지수의 하락을 상쇄시켜 소폭 상승했다.

- 2010년 남북통합지수는 1,000점 만점에 201.4이고, 통합율로 표시하면 20.1%이다. 이것은 2009년 남북통합지수 199.9에 비해 1.5 포인트가 증가하였고, 통합율은 20%에서 20.1%로 소폭 높아진 것이다.
- 3년간의 남북통합지수 변화 추이를 살펴보면, 종합지수는 2008년 214.2→2009년 199.9→2010년 201.4로 변했고, 통합율은 2008년 21.4%→2009년 20%→2010년 20.1%를 나타냈다.
- 제도통합지수는 270점 만점 중 28.4점으로 전년대비 1.4 포인트가 하락하였고, 관계적 통합지수는 480점 만점 중 48.2점으로 전년대비 1.4포인트 하락하였다. 하지만 의식통합지수는 250점 만점 중 124.8점으로 전년대비 4.3포인트가 올라 구조통합지수의 하락폭을 상쇄시켰다.
- 경제 영역의 통합지수는 330점 만점 중 69점으로 전년대비 2.4포인트 하락하였고, 정치 영역의 통합지수는 330점 만점 중 14.5점으로 전년대비 4.2점 하락한 반면에, 사회문화 영역의 통합지수는 340점 만점 중 84.5점으로 전년대비 8.1포인트 상승하였다.
- 사회문화 영역의 높은 상승은 의식통합지수의 상승폭이 구조통합지수의 하락폭을 추월했기 때문이다.

〈그림2〉 2008~2010 3개년 영역별 합계지수 및 종합지수 비교



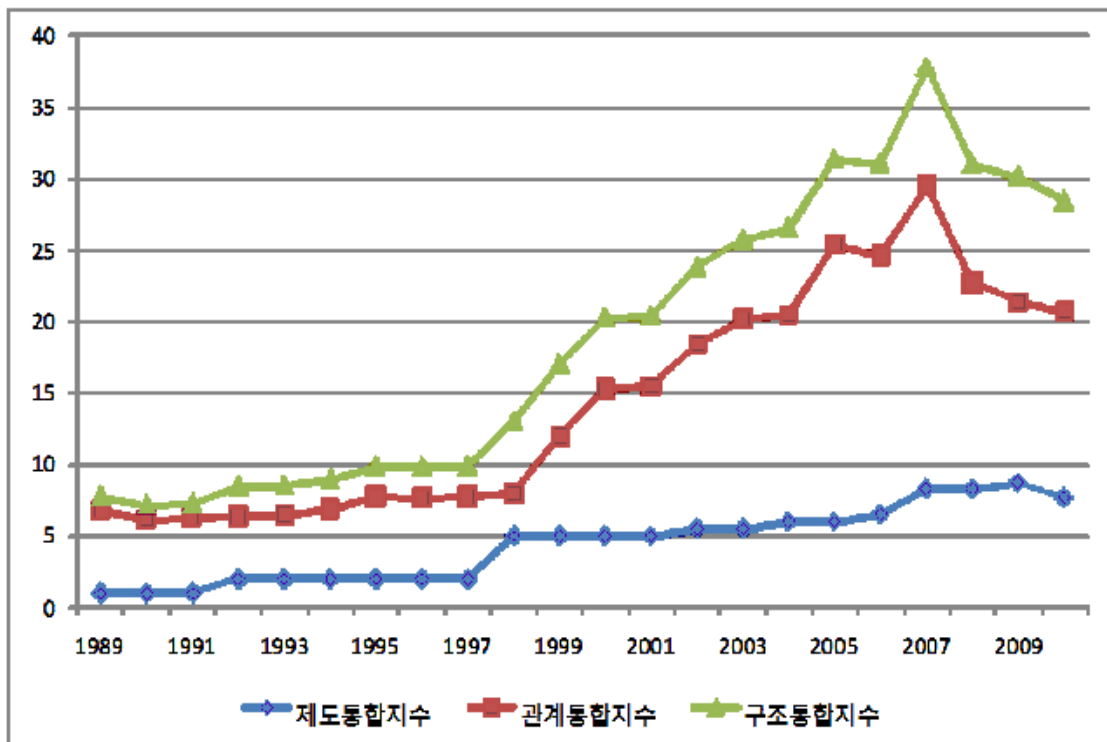
□ 장기화된 남북관계의 경색국면이 각 영역의 통합에 미친 영향은 경제에 비해 정치 영역이 민감하게 반응하고 있다.

- 경제 영역의 통합지수는 2008년 72.9→2009년 71.4→2010년 69로 전년대비 증감률이 -1.5→-2.4로 변화폭이 작은 반면에, 정치 영역의 통합지수는 2008년 57.3→2009년 52.1→2010년 47.9로 전년대비 증감률이 -5.2→-4.2로 변화폭이 크다.
- 경제 영역의 통합지수 경우 ‘천안함 사건’에 따른 ‘5.24 조치’, ‘연평도 포격’ 등과 관련된 군사, 정치적 요인이 부정적인 영향을 미쳤으나 개성공단을 통한 남북한 경제협력의 유지되어 하락폭이 상대적으로 적었다.
- 하지만 정치 영역의 통합지수 경우 천안함, 연평도 사건 이후 실질적인 군사적 긴장감이 팽배해지면서 공식적인 대화와 회담이 완전히 중단되었고, 의식 통합에서도 상대방의 무력도발에 대한 불신과 부정적 인식이 지수 하락에 영향을 미쳤다.

2. 영역별 요약

가. 경제

〈그림3〉 경제영역 구조통합지수 연도별 추이



□ 2010년도 경제 영역의 구조통합지수는 2009년의 30.1점에서 1.7점 하락한 28.4 점을 기록하였다. 그러나 경제영역의 통합단계는 전년과 같은 수준인 2단계를 유지하였다.

- 2단계는 ‘물적 자원이 교류되고 있으며, 그 비중이 높은 단계’를 의미하며, 3단계에 비해 제도적 지원이 미비한 상태를 의미한다.

□ 2010년 경제영역 구조통합지수는 2008년의 큰 폭의 하락(6.8점) 이후, 그 하락 추세가 지속되고 있으나 하락 폭은 둔화되고 있다.

□ ‘천안함 사건’에 따른 ‘5.24 조치’, ‘연평도 포격’ 등과 관련된 군사, 정치적 요인이 2010년 경제영역 구조통합지수에 부정적인 영향을 미쳤으나 개성공단을 통한 협력 유지 등으로 인해 하락폭이 상대적으로 적은 편이었다.

□ 즉, 남북관계가 극단적인 대치 상황 가운데에도 개성공단을 통한 경제협력이 유지되면서 남북교역 규모와 개성공단 노동자수가 증가한 것이다. 구체적으로 2010년 경제영역 구조통합지수에 영향을 미친 변화요인을 정리하면 다음과 같다.

○ 하락요인

- ‘5.24 대북제재 조치’, ‘금강산 자산몰수 선언’ 등으로 기존 남북합의서의 법적 구속력과 실효성이 감소하여 공동법제 부문의 점수가 1점 하락하였다.

- 남북 교역액은 전년대비 13.9% 증가하였지만, 북중교역 비중 증가(전년대비 32%)에 미치지 못하는 수준이다. 결과적으로 북한 전체교역액 중 남북교역의 비중은 2009년의 33%에서 2010년 31.4%로 감소하여 교역부문 통합지수가 0.3점 하락하였다.

- 정부의 대북투자액 규모가 전년 대비 4% 감소하여, 투자부문 상대점수가 0.1점 하락하였다.

- 무역자유화 부문에서는 ‘5.24 조치’로 상품 무역과 인력이동에 심대한 제약이 발생한 것으로 평가하여 이 부문 상대점수가 전년대비 1점이 하락하였다.

○ 상승요인

- 개성공단에서 일하는 북한 근로자의 수가 2010년 46,284명으로 전년대비 8.7% 증가함에 따라 노동부문 상대점수가 0.2점 증가하였다.

□ 2011년도 경제영역 통합지수는 다음과 같이 예측할 수 있다.

- 현재 남북 사이의 대화 움직임과 6자 회담 재개 노력 등이 진행되고 있음에

따라 이러한 요인들이 남북의 경제협력 관계를 개선시킬 수 있을 것이다. 그러나 북한이 체제전환을 위한 경제 개혁을 시도할 가능성은 현저히 낮다. 따라서 2010년에 비해 경제영역의 구조통합지수는 일정 수준 증가할 수 있으나 그 증가 폭은 그렇게 크지 않을 것으로 전망된다.

- 개성공단 사업이 지속되는 한 경제영역의 구조통합지수가 1단계로 추락할 가능성은 높지 않다. 그러나 현재의 개성공단 사업만으로 지수가 3단계 이상으로 오르기도 어렵다. 따라서 남북 경제협력 관계의 새로운 모멘텀이 없다면 2011년 경제영역의 구조통합지수는 2단계에 머물 것으로 판단된다.

□ 경제 영역의 의식통합지수 2008년 41.9점, 2009년 41.3점, 2010년 40.6점으로 비록 적은 차이지만 지속적으로 감소하는 추세를 보인다. 이는 남북관계의 경색 국면이 길어지면서 의식면에서의 통합정도가 약화되고 있는 경향을 보여주고 있는 것으로 판단된다.

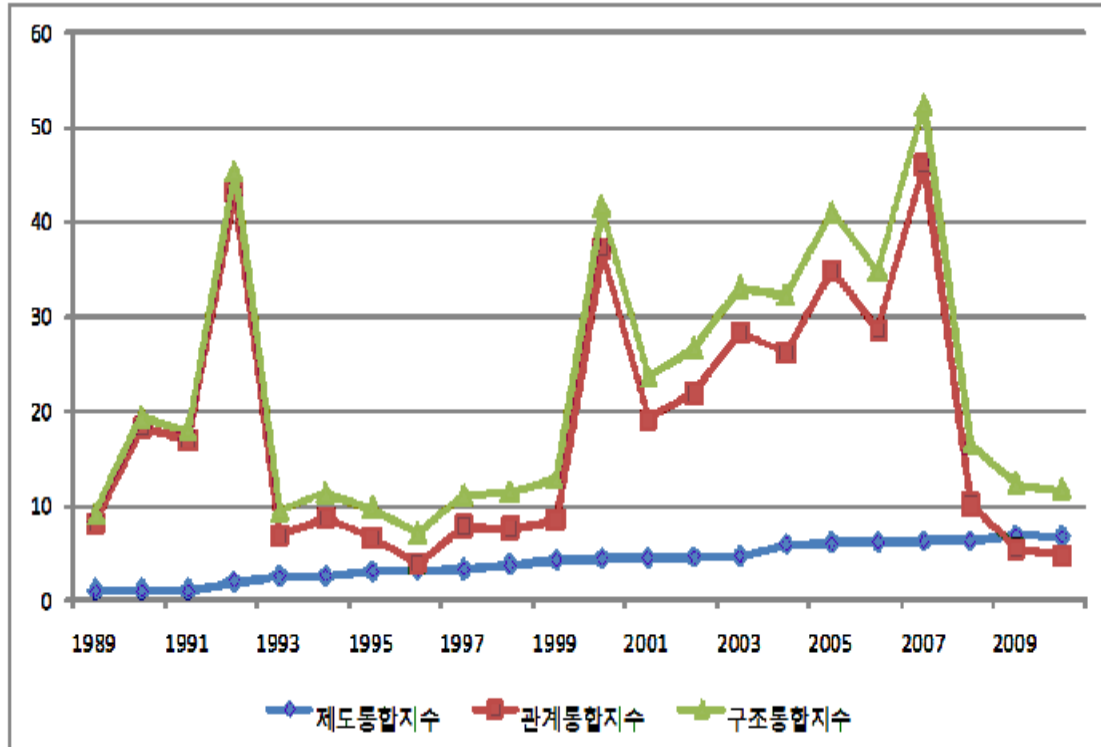
- 2010년 의식조사 내용 중 특이한 사실은, 북한주민(탈북자)의 의식조사 점수는 감소하는 반면, 남한주민의 의식조사 점수는 지속적으로 증가하는 경향을 보인다는 점이다. 이는 한반도 긴장이 고조되는 것에 대한 우려와 함께 경험과 대북지원을 통한 긴장완화를 기대하는 심리가 반영된 결과로 해석될 수 있다.

□ 경제 영역의 통합지수는 정치 영역과 달리 급격하게 변동하는 양상을 보이지는 않는다. 그러나 여전히 남북 관계의 정치적 변화에 따라 경제영역의 지수도 상당한 영향을 받는 것으로 드러났다.

- 이는 남북의 정치적 관계가 경색되면 경제영역에서의 남북통합도 저해될 수 있음을 의미한다.
- 또한 경제 영역의 정치 영역으로부터의 독자성이 아직은 낮은 단계에 머물고 있다고 평가할 수 있다. 즉 경제 영역의 발전이 정치 영역의 발전을 이끄는 식의 기능주의적 가설이 적용되기에는 현 단계에서의 남북경제통합 정도는 충분한 독자성과 추동력을 가지지 못하고 있는 것으로 판단된다.

나. 정치

〈그림4〉 정치영역 구조통합지수 연도별 추이



- 2010년 정치 구조통합지수는 제도적 통합지수 6.8점과 관계적 통합지수 4.8점을 합하여 최종적으로 11.6점이다. 이는 남북 정치통합의 전체단계로 볼 때 1단계에 해당한다. 즉, 11단계로 설정한 정치통합 과정에서 정치적 대화와 교류가 거의 없거나 미미한 수준이거나 이를 가까스로 넘어선 것을 의미한다.
- 2009년과 비교하면 2010년 정치구조통합지수는 점수에서도 12.3점에서 0.7점 감소했으며 단계에서는 전년과 동일했다. 남북통합의 진전과정을 접촉교류기(0~2단계), 협력도약기(3~5단계), 남북연합기(6~8단계), 통일완성기(9~10단계)로 구분해 본다면, 2008년에 협력도약기(take-off)에서 접촉교류기로 급진적 후퇴를 한 상태에서 2009, 2010년에도 통합의 동력을 전혀 회복하지 못한 상태이다.

- 2008-2010년 증감률 변화를 비교해 보면 2008년 -35.9, 2009년 -4.1, 2010년 -0.7로 3년 동안 감소율 수치는 점진적으로 줄어들고 있다. 증감의 상황을 지표 별로 비교해보면, 실무정치회담 항목의 하락 폭이 -0.8로 가장 크고, 다음으로 공동법제화(-0.6), 긴장완화 및 군사통합(-0.5), 매개제도(-0.3) 등이며, 점수가 오른 항목은 군사회담(+0.8), 군축(+0.2) 등이다.
- 2010년에 남북한 정치구조통합 수준이 이처럼 통합의 동력을 찾지 못하고 최악의 관계로 치닫고 있는 것은 무엇보다 천안함, 연평도 사건 이후 실질적인 군사적 긴장감이 팽배해질 대로 팽배해지고 상호 정치군사적 불신이 심화되었기 때문이다. 남북 간에는 ARF 외무장관회의에서 갈등적 접촉 이외에 공식적인 대화와 회담이 완전히 중단된 상태이다. 제도적 통합수준에서 별다른 변화가 없는 상황에서 관계통합의 변수인 각종 회담과 대화가 열리지 못할 뿐 아니라 군사적 충돌이 직접적으로 벌어짐으로써 2010년 남북의 정치통합 수준은 1단계를 벗어나지 못하였다.
- 2010년도 정치 의식통합지수는 80점 만점 중에서 36.3점으로 2009년과 비교하면 3.5점, 2008년과 비교하면 4.6점이 감소하였다. 정치의식통합지수의 하락을 주도한 요인은 상대방의 무력도발에 대한 불신과 부정적 인식이 커졌기 때문이다. 항목별로 보면 상대방에 의한 무력도발 가능성이 없다는 신뢰도가 2009년 9.5점에서 6.9점으로 2.6점이 낮아졌고, 상대방에 대한 긍정인식은 2009년 7.2점에서 6.2점으로 1.0점 떨어졌다. 특히, 북한의 경우 상대방 남한에 의한 무력도발 가능성 없음에 대한 신뢰도가 2009년 5.8점에서 3.7점으로 2.1점 떨어진 것으로 나타났다. 이는 천안함 사건으로 남북한간 군사적 긴장이 고조되어 전쟁에 대한 불안의식과 상대에 대한 부정적 인식이 고조되었기 때문으로 보인다.
- 특이한 점은 정치통합의식이 낮아졌으나 하락을 주도한 쪽은 남한주민이 아니고 북한주민의 의식이었다. 북한주민의 통합의식이 23.1점에서 20.1점으로 3.0점 감소한 반면, 남한주민의 통합의식은 15.7점에서 16.2점으로 오히려 0.5점 상승하였다. 이는 북한이 천안함 사건을 계기로 이명박 정부에 대한 대남비난을 적극

적으로 전개하고 대남비판교육을 강화한데 영향을 받은 것이 아닌가 생각된다.

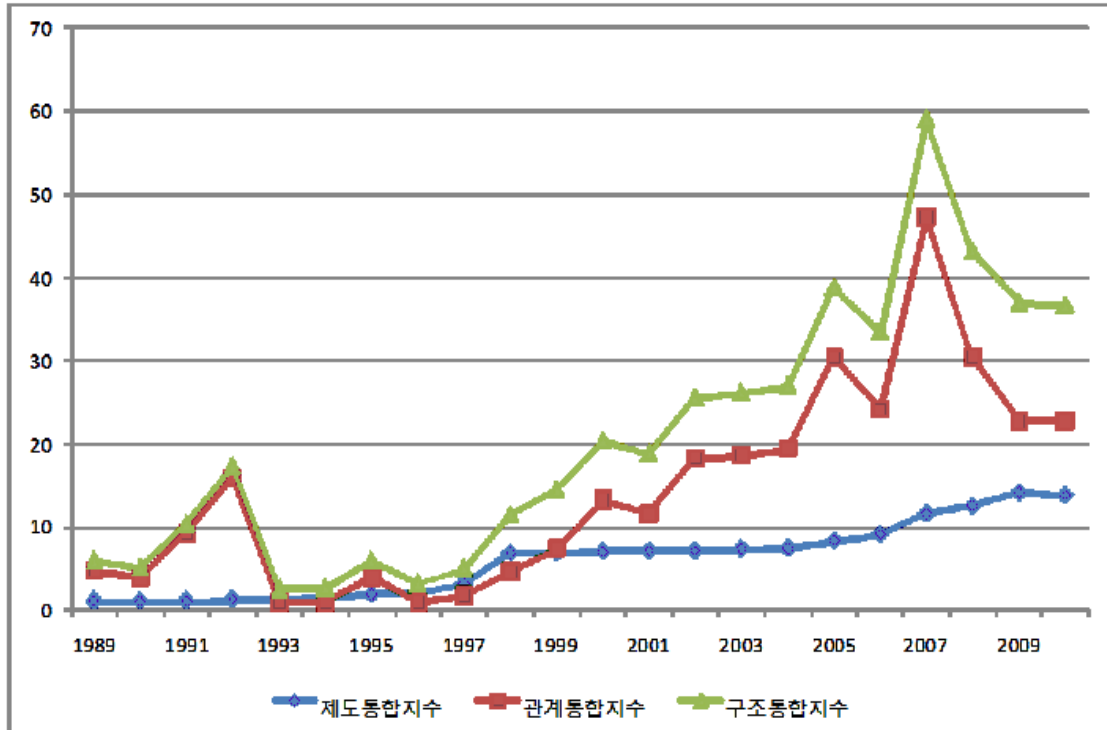
- 또한 남한에서 의식통합수준이 오히려 상승하였는데, 이는 2010년 6.2지방선거에서 나타났듯이 천안함 정국이 반북여론을 형성하는데 큰 역할을 하지 못했음을 반영한다. 물론 그 이후 11월 연평도 사건의 발생으로 반북여론이 고조되었으나 천안함 사건은 천안함이 정치적 논쟁의 대상이 되면서 반북여론 고조 효과가 반감되었던 것으로 보인다.

- 구조적 차원에서 정치통합의 수준이 1단계에 머물러 통합의 추진동력을 찾지 못하고 표류하는 데에는 남북한 사이에 제도적 동질화 수준이 낮고 공동집행기구의 구성이 전혀 없다는 점과 정치·군사적 회담과 대화의 부재, 정례화와 매개제도의 미비, 군사적 긴장 고조 등의 원인을 들 수 있다.

- ‘통일준비’ 차원에서 보면 남북한간 제도통합을 증진하기 위한 북한정치의 변화가 필요하며, 북한체제의 개혁과 변화를 목표로 한 중장기적 대북정책과 개입·지원 정책이 면밀히 추진되어야 한다. 관계통합을 증진하기 위해서는 정치적 대화와 회담의 재개 및 군사적 긴장완화를 위한 상호협력, 정례화 등의 노력이 필요하다. 이를 위해 정상회담을 포함한 고위급회담과 교류·협력을 재개함으로써 통합의 동력을 확보해 나가야 할 것이다. 또한 의식통합을 증진하기 위해서는 북한주민들의 대남호감도를 높이기 위한 보다 적극적이며 창의적인 대북정책 구사가 필요할 것으로 생각된다.

다. 사회문화

〈그림5〉 사회문화 구조통합지수 연도별 추이



□ 2010년 사회문화 구조통합지수는 제도적 통합지수 13.9점과 관계적 통합지수 22.7점을 합하여 최종적으로 36.6점이다. 이 수치는 단계별 배점 기준에 따라 2단계(21~40점)에 해당된다. 2단계는 교류가 비정기적으로 이루어지지만 상대적으로 1단계에 비해 접촉빈도가 높은 상태를 의미한다.

□ 2010년 구조통합수는 천안함 침몰사건과 연평도 폭격 사건 등으로 인해 남북관계가 극도로 대립되는 상황에서 통합 수준에 크게 악영향을 미칠 것으로 예상되었지만 2009년 37.0점에 비해 0.4점이 감소되는데 그쳐 2009년과 마찬가지로 2단계를 유지하고 있다.

- 2010년 남북관계의 환경적 요소는 2009년에 비해 더 악화되었음에도 불구하고 제도적 통합과 관계적 통합을 종합한 구조통합지수가 크게 떨어지지 않은 것은 제도적 통합에서 언어 표준화 수준의 소폭 상승과 관계적 통합에서 개성공단 사업 활성화로 인적 이동 자유화 수준의 소폭 상승, 그리고 남북 적십자 회담이 개최되면서 정례화 수준의 소폭 상승이 환경적 요인의 영향력을 일부 상쇄시켰기 때문이다.
- 2008~2010년 증감률 변화를 비교해 보면 2008년 -16.1, 2009년 -6.1, 2010년 -1.16으로 3년 동안 감소율 수치는 점진적으로 줄어들고 있다. 증감의 상황을 지표별로 비교해보면, 공동법제화 항목의 하락 폭이 -1.0으로 가장 크고, 다음으로는 이산가족상봉의 상시화(-0.26)이다. 반면에, 점수가 오른 항목은 당국자 회담의 정례화(+0.8), 단일제도화(+0.7) 등이 있다.
- 2010년 사회문화 구조통합지수의 특징 중 하나는 답보 상태의 항목이 많다는 것이다. 공동집행기구, 인적왕래, 언론방송의 자유화, 국제대회 공동개최 및 단일팀 구성 항목은 2009년과 비교해서 전혀 점수 변동이 없어 남북관계가 정체되어 있음을 여실히 보여준다.
- 2010년 사회문화 의식통합지수는 90점 만점 중 47.9점으로 2009년 39.4점에 비해 8.5점이 오른 수치이다. 변동 요인은 의식 자체에서 큰 변화가 있었기보다는 설문조사의 문항과 표본추출 방법의 변경이 지수 변동을 이끈 것으로 보인다. 천안함 침몰과 연평도 폭격과 같은 남북한 간 군사적 충돌이 발생했음에도 불구하고 2010년 남북한 주민의 의식통합지수는 오히려 상승했다.
 - 연도별 사회문화 의식통합의 추이는 2008년 40.9점, 2009년 39.4점, 2010년 47.9점이다.
- 사회문화 의식통합지수의 변화에서 눈에 띄는 점은 남북한 주민 모두 2009년에 비해 상대방에 대한 적대감이 증가했다는 점이다. 이러한 변화가 나타난 데는

천안함 및 연평도 사건 등과 같은 군사적 충돌이 가시화되면서 남북 모두 체제 내적으로 안보가 강조되면서 상대방에 대한 적대감 역시 증가한 것으로 보인다.

- 남한주민의 경우, 북한에 대한 적대감 해소가 2009년 9.1점에서 2010년 8.8점으로 낮아졌고, 북한주민의 경우 역시 2009년 8.9점에서 2010년 8.5점으로 낮아졌다.

□ 2010년 8.15경축사에서 통일세 도입이 언급되면서 ‘통일준비’ 논의가 활발하게 이루어지고 있지만 논의의 방향은 통일비용 또는 통일재원 등에 집중되어 있다. 하지만 남북통합지수가 보여주듯이 남북한 간의 통합수준을 높이는 것은 통일준비를 가장 포괄적으로 접근하는 방법 중 하나이다. ‘통일준비’ 차원에서 우선 제도적 통합을 높이기 위해 사회문화 정책에 대한 남북한 공동 대처, 특히 의식 통합에도 큰 영향을 미칠 수 있는 방송 및 통신 기술의 표준화 논의에 좀 더 적극적인 관심을 기울일 필요가 있다. 다음으로 정체되어 있는 사회문화 교류협력을 활성화하여 관계적 통합 수준을 4단계까지 끌어올림으로써 실질적인 통일준비의 모멘텀(momentum)을 만드는 것이 중요하다.

3. 2011년 전망과 제언

- 앞서 검토한 2010년 남북통합지수에 근거하여 2011년 현재와 미래를 전망하고 약간의 제언을 해 보려 한다.

가. 2011년 전망 : 구조통합, 주민의식, 통일정책 간 엇박자

- 이번 통합지수에서 확인된 바와 같이 남북간 구조통합지수는 지속적으로 하락하고 있고 그 단계도 2단계 내지 1단계에 머무르고 있다. 실제로 남북한 당국 간 긴장과 적대감의 표출정도도 전에 비해 훨씬 강화되었다. 의식부문에서도 당위적인 통일필요성에 대한 인식은 높아졌지만 상호 불신과 위기의식이 증대하는 모습이 확인되었다. 이런 상황은 통일준비를 강조하는 정부의 정책기조와 그다지 잘 조응하는 상황이 아니다. 남북관계의 실질적이고 제도적인 변화나 다양한 의식의 흐름을 종합적으로 고려하지 못하면 통일준비를 표방하는 정책적 노력이 곁돌 가능성이 있다.
- 남북의 구조통합정도가 매우 낮은 수준에 머물러 있고 3년 내내 하락세를 보인다는 점은 통일을 준비한다는 관점에서 매우 염려스러운 현상이다. 남북통합지수의 구성원리에서 보듯 통합도의 진전 그 자체가 곧 통일을 담보하는 것은 아니지만 일정한 정도의 제도통합 없이 통일을 향한 유의미한 동력이 형성될 수는 없다. 장기적으로 통합의 단계를 질적으로 고양하려면 북한의 내부변화가 반드시 필요한 과제임은 분명하지만 그러한 제도변화를 추동하기 위해서라도 최소한 3단계 이상의 구조통합수준을 유지하는 것이 매우 중요하다. 현재와 같이 남북한의 구조통합지수가 악화되는 것은 통일을 위한 제도적 자산이 약해지고 있는 것이라 할 수 있다.
- 2010년에 겪은 천안함 사건과 연평도 포격으로 인한 정치군사적 차원의 규정력이 경제적 차원 및 사회문화적 차원의 통합도 하락에도 크게 영향을 미쳤는 바,

이런 상황이 가까운 미래에 크게 변화할 것으로 보기는 어렵다. 다만 북한의 핵 개발이라는 거대한 문제가 여전히 해결의 기미를 보이지 않는 상황에서 새롭게 모색되고 있는 국제적 대화 시도, 남북경제관계의 단절로 인한 실질적 손실, 장기적 전망의 부재로 인한 정책전환심리 등이 작동할 것으로 보이는 2011년 후반부터 다소의 전환 가능성은 있어 보인다. 통합지수의 등락폭이 정치부문에 의해 가장 크게 영향을 받는 점을 고려하면 향후 정치적 영역의 대화 시도나 새로운 분위기 조성이 구조통합지수의 상승을 가져올 가능성은 있지만 그 폭은 크지 않을 것으로 예상된다.

□ 경제 영역의 정치 영역으로부터의 독자성이 이전에 비해 더욱 낮아졌고 당분간 이 상황도 지속될 것으로 생각된다. 지난 수년간 남북통합지수에서 확인한 사실은 정치부문의 가변성에 비해 경제부문의 통합도는 쉽게 증대하기도 어렵지만 일단 발전하면 그 제도적 효과가 매우 크고 지속성도 높다는 점이였다. 이런 점을 고려할 때 경제부문의 통합지수가 지속적으로 낮아지고 있는 현실은 매우 안타깝고 속히 해소되어야 할 사안이다. 물론 개성공단 사업이 지속되는 한 경제 영역의 구조통합지수가 1단계로 추락할 가능성은 높지 않다. 그러나 현재의 개성공단 사업만으로 지수가 3단계 이상으로 오르기도 어렵다. 따라서 남북 경제협력 관계의 새로운 모멘텀이 없다면 2011년 경제영역의 구조통합지수는 2단계에 머물 것으로 판단된다. 남북 사이의 대화 움직임과 6자 회담 재개 노력 등이 진행되고 있음에 따라 향후 일정한 개선은 예상되나 북한이 체제전환을 위한 경제 개혁을 시도할 가능성은 매우 낮기 때문에 경제영역의 구조통합지수가 단기간에 큰 폭으로 증대하기는 어려울 것이다.

□ 의식부문에서도 이중적인 모습이 지속될 것으로 보인다. 즉 남북한 주민들의 상대방에 대한 불신, 거부감이 커지고 무력충돌이나 상호갈등에 대한 우려가 높아지는 한편으로 심리적 안정과 평화적 공존을 희구하는 경향이 공존할 것이다. 상호교류가 약화되고 긴장이 조성되는 현실이 남북의 주민들에게 어떤 의식전환 효과를 가져올 것인지는 단순하지 않을 것이다. 남한의 경우 남북긴장의 심화에 대한 우려가 통일의 필요성에 대한 당위적 인식을 강화시키거나 보다 전향적인

대북정책에의 선호를 강화시킬 수 있다. 북한은 대남위기의식이 상대적으로 커지면서 동시에 남한의 문화와 정보, 각종 물자의 유입으로 인한 대남 인식 격차가 좁혀지는 현상도 나타날 것이다. 의식부문은 현재의 구조통합상태를 일정하게 반영하되, 반드시 그와 동일한 방향으로 움직이지는 않을 것이며 양면성을 수반할 것으로 예측된다.

- 최근 정부가 지속적으로 ‘통일준비’를 강조하고 통일론, 통일세, 통일교육 등에 대한 관심을 강조하고 있지만 통합지수의 하락이 말해주는 현실조건에 대한 진지한 성찰이 동반되지 않는다고 있다. 이명박 대통령이 2010년 8.15 담화에서 3단계 통일방안과 함께 통일세를 언급한 이래 통일부를 중심으로 통일에 대한 다양한 구상과 논의들이 진행되고 있지만 최근 남북통합과 관련한 구조적 변화상에 대한 냉철하고도 객관적인 평가는 잘 반영되어있지 못하며 국민들의 의식변화에 대한 충실한 검토도 이루어지는 것 같지 않다. 통일론에 대한 정부의 공론화는 당위적인 중요성과 의의에도 불구하고 객관적 상황과 국민의식에 대한 정확한 분석을 바탕으로 하지 않을 경우 자칫 엇박자를 낼 가능성이 높다.

나. 향후 전망과 제언: 통일준비와 관련하여

- 한반도의 통일을 준비하는 것은 현 정부의 과제에 한정되지 않으며 특정 정치세력의 탁월한 정책수립만으로 이루어지는 것도 아니다. 그것은 우리 사회의 모든 중요한 주체들, 남과 북 및 국제사회까지 개입하면서 구축해야 할 21세기 한반도 전체의 과제이다. 통일의 과정이나 전략, 통일한국의 성격에 대한 비전과 구상은 향후 한반도 미래공동체의 운명을 규정할 것이므로 전략적으로나 포폴리즘적으로 또는 민족감정에 한정하여 다룰 문제가 아니다. 남북간 구조변화와 의식상태, 제도적 차원과 관계적 차원, 정치 영역과 경제 영역 및 사회문화영역의 구분에 기초하여 체계적인 기획과 점검이 필요한 것이다. 그런 점에서 남북통합지수의 변동과 실상이 말해주는 바를 진지하게 검토하려는 노력이 필요하다.

- 무엇보다도 구조통합지수를 최소한 3단계 이상으로 재상승시키려는 노력이 필요하다. 남북의 교류협력, 상호작용의 제도화가 무조건 통일체제의 강화로 이어진다고 볼 수는 없고 일각에서 우려하듯 ‘2체제’ 상태를 강화하는 효과로 이어질 수도 있다. 하지만 최소한의 구조적 통합, 상호교류의 제도화를 수반하지 않은 상태에서의 통일론은 현실성과 적합성이 없다. 나아가 구조적 통합도가 낮다는 것은 곧 남북간 긴장과 충돌의 구조적 가능성이 그만큼 높음을 의미하는 것이기 때문에 통일과정에 따를 위험부담이 훨씬 커진다. 일정 수준의 구조통합을 유지함으로써 통일과정의 실질적인 진전을 견인할 수 있는 제도적 기반과 부문별 동력을 확보하기 위한 노력이 필요하다.
- 둘째, 정치부문의 상황이 다른 차원에까지 일방적으로 장기적 영향을 미치지 않도록 남북관계를 다차원적으로 관리하고 복합적으로 대응하는 정책적 유연성을 더욱 확대시켜야 한다. 남북간에 정치군사적 영역의 긴장이 일시 높아지더라도 경제영역 및 사회문화영역, 나아가 심리적 차원에는 그 나름의 관성과 동력이 작동할 수 있도록 복합적인 관리체계가 구축되어야 한다. 이것은 남북한 모두가 신경을 써야 할 부분이지만 특히 모든 부분에서 소프트파워의 우월한 역량을 지닌 대한민국이 관심을 가져야 할 것이다. 이를 위해서 통일정책은 정파적이거나 국내정치적 고려를 넘어 대전략 차원에서 추진되어야 하고 적절한 유연성과 복합적 사고를 확보하려는 정교한 거버넌스가 매우 중요하다.
- 셋째, 특히 경제부문에서의 통합효과에 좀 더 주목할 필요가 있고 개성공단이 갖는 통일과정 상의 함의를 종합적으로 재인식할 필요가 있다. 경제부문의 구조통합효과는 그 지속성이 큰 바, 특히 개성공단은 현 시점에서 남북통합도를 최저 상태로 떨어뜨리지 않는 매우 중요한 제도적 기틀이다. 이런 기반이 유지되는 까닭은 남북간 상호이해가 일정하게 충족되는 경제적 공간이 제도적으로 마련되어 있기 때문이다. 남북한의 경제구조를 고려하여 서로 간에 윈윈할 수 있는 상호보완적 경협방식의 창출, 관계의 제도화가 매우 중요하다. 지하자원개발, 교통, 관광을 비롯하여 남북간에 확대할 수 있는 다양한 과제와 영역들을 제도화함으로써 정치적 환경에 의해 크게 좌우되지 않는 남북간 구조적 통합기반을 확장시키는 것이 중요하다.

- 넷째, 통일재원에 대한 논의는 경제영역에서의 교류협력, 상호작용의 제도화를 통한 구조통합도의 진전과 더불어 고려되어야 할 주제다. 통일을 준비하기 위한 재원대책은 반드시 필요하지만 현실적인 남북경제제도의 질적 차이와 단절상황을 해소하기 위한 통합적인 정책고려가 동시에 수반되어야 비로소 의미를 가질 수 있다. 실제로 재원의 규모조차도 경제부문의 남북통합도의 수준과 형태에 따라 엄청나게 달라진다는 점을 고려하여 통합적인 준비가 필요하다. 구조적인 통합도의 진전을 위한 노력 없이 통일에 대한 논의가 재원중심으로만 진행되는 것은 바람직하지 않다.

- 다섯째, 국민들이 통일에 대한 관심과 책임성을 느끼도록 홍보하고 교육하는 것은 중요하다. 특히 젊은 세대로 하여금 통일의 중요성을 인지하게 하는 것은 중요한 과제다. 하지만 그 방식이 통일의 당위성에 대한 일방적 홍보나 정책론으로 이루어질 수는 없다. 남북관계의 실질적 개선과 통일과정에 대한 종합적인 이해, 서로 다른 견해까지 포용가능한 통일담론의 구성이 필요하며 현실의 삶 속에서 자각하고 확신하는 미래전망이 포함되어야 한다. 한국사회의 다양한 변화와 복합적인 욕구, 새로운 지향들을 종합적으로 파악하면서 통일의 전망을 재구성하려는 연성적이고 복합적인 노력이 이루어져야 한다.

- 여섯째, 통일의 문제는 남북한 당사자의 문제임과 동시에 국제적인 쟁점임을 정확하게 인지하고 이를 위해 국제사회의 협력과 이해를 증진시키려는 노력을 기울여야 한다. 북한 핵문제의 해결은 당연히 중요하지만 그것을 둘러싸고 진행되는 6자회담을 비롯한 국제적 논의가 장차 한반도의 미래에 어떤 방식으로 영향을 미칠지, 이에 대한 대응은 어떠한지 등에 대한 종합적인 구상이 마련되어야 한다. 통일은 그런 점에서 21세기 한반도의 종합적 발전전략인 것이고 외교, 국방, 경제, 환경, 기술, 문화 등 총체적인 대전략과 함께 검토되어야 할 문제임을, 그렇기 때문에 결코 쉬운 문제가 아님을 진지하고 솔직하게 논의하는 것이 필요하다.

- 마지막으로 통일을 진전시키려면 남한주민의 의식만이 아니라 북한주민들의 마

음을 사는 것이 무엇보다도 중요하다. 북한주민이 그들의 미래가 통일된 한반도에 있음을 믿게 하는 것, 분단된 현실을 고수하는 것보다 남북간 관계와 구조통합의 진전이 훨씬 유익하고 긍정적이라는 실감을 갖게하는 것은 남한주민들에 대한 교육 이상으로 중요하다. 이런 점에서 북한주민들의 대남불신 내지 위기의식이 증대하고 있다는 점은 유의해야 할 부분이며 대북정책 및 다양한 상호활동이 북한주민들에게 미칠 심리적, 문화적 효과에 대한 진지한 고찰이 동반되어야 할 것이다.