

북한의 대남 강경정책 채택 배경과 남북관계 전망

작성 : 최용환 / 통일동북아연구센터 책임연구원
(yonghwan@gri.kr 031-250-3198)

목 차

요 약

- I. 북한의 대남 강경조치 현황
- II. 대남 강경정책 채택 배경
- III. 향후 남북관계 전망
- IV. 지자체(경기도) 남북교류의 과제

참고자료 : 11월 24일 북측 통지문 내용(전문)

요 약

- 이명박 정부 출범 이후 남북관계의 경색이 지속되는 가운데 11월 24일 북한은 개성공단 인력 일부 철수 등 강경정책을 표방함.
 - 군사분계선 육로 통행 제한, 개성공단 인력 감축, 개성관광 중지, 봉동-문산간 열차통행 중단 등
- 북한의 대남 강경정책 채택 배경은
 - 첫째, 6.15와 10.4 공동선언 이행 관련 자존심 훼손
 - 둘째, 이명박 정부의 대북 정책에 대한 불신
 - 셋째, 한국 정부가 유엔의 대북 인권결의안 주도
 - 넷째, 북미관계 개선에 대한 기대
 - 다섯째, 북한 식량사정 호전 및 북중 무역에 대한 기대
 - 여섯째, 체제 내부 단속 필요 등으로 해석할 수 있음.
- 향후 북핵문제에는 개선의 여지가 다소 있으나, 남북관계는 한동안 경색될 전망이다. 반면 상대적으로 민간 및 지자체의 남북교류는 지속성을 유지할 가능성이 높음.
- 경기도의 남북교류협력 사업 방향은
 - 첫째, 정경분리의 원칙 속에서 지속성 확보
 - 둘째, 제3국과의 연계 등을 고려한 새로운 아이템 발굴
 - 셋째, 남남갈등 치유 차원의 국내 프로그램 추진
 - 넷째, 통일 과정과 그 이후를 대비한 계획의 차분한 준비 등으로 정리할 수 있음.

I. 북한의 대남 강경조치 현황

- 이명박 정부 출범 이후 북한의 대남조치 내용
- 새정부 출범 초기 관망하는 자세를 보이던 북한은 2008년 3월 말부터 대남강경조치와 비난을 지속하고 있음.
 - 한국 정부가 6.15 공동선언, 10.4 선언을 부정하고 반복 대결 정책을 펴고 있다고 비난함.
 - 경협 협의사무소 당국자 철수(3월 27일)
 - 모든 남북 당국간 대화와 접촉 거부(3월 29일)
 - 한국 대통령을 직접 거명 비난하기 시작(4월 1일 이후)
 - ‘전단(빠라)’ 문제 집중 제기(10월 2일, 군사실무회담)
 - 남북관계 전면 차단 위협(10월 16일)
 - 군사분계선 육로차단 제한 통보(11월 12일)
 - 관문점 직통전화 단절 선언(11월 12일)
 - 개성관광·철도운행 중단 등 남북관계 차단조치 통보(11월 24일)

○ 11월 24일, 남북관계 차단 조치 주요 내용

- 군사분계선 육로를 통한 통행인원을 엄격히 제한, 차단
 - 각종 교류협력, 관광, 경제거래 목적 인원 통행 차단
 - 개성공단 상주인원 및 기업활동에 불가피한 인원 제외 (12월 1일, 상주 인력 880명으로 제한)
- 개성공단 관련
 - 개성공업지구에서의 기업활동은 특례적으로 보장
 - △개성공업지구 관리위원회 위원장 또는 부위원장 포함 관리위직원 50%,
△건설·봉사업체 절반정도, △생산업체 경영에 필요한 인원,
△현대아산 협력업체 직원 30%만 잔류
- 개성관광 중지
- 봉동-문산역 열차운행 중지
- 남북경제협력협회사무소 폐쇄, 남측 관계자 전원 철수
- 통행·통관 질서 위반자 제재

○ 통일부 대변인 성명 요지

- 북한의 조치는 남북관계를 후퇴시키는 유감스러운 조치임.
- 이는 개성공업지구의 출입 및 체류에 관한 합의 등 남북간 합의사항에 배치되는 것임. 남북관계를 훼손하는 조치들의 철회를 강력하게 촉구함.
- 우리 정부의 진정성을 이해하고 대화의 장으로 나오기를 기대함.
- 정부는 북한 지역에 체류하고 있는 국민의 안전을 최우선적으로 고려하여 필요한 조치를 취해 나갈 것임.

○ 북한이 24일 내놓은 대남 강경 조치를 ‘1차적’이라고 공언함에 따라 다음에 내놓을 대남 압박 카드에 대한 관심이 높아지고 있음.

- 12월 1일부터 개성공단 비상주인원 철수 시작
- 12월 2일 민간단체의 대북 전단 살포(10만장) 강행

II. 대남 강경정책 채택 배경

□ 자존심(체제 존엄성) 훼손에 대한 반발

○ 6.15 & 10.4 공동선언 불이행 문제

- 북한은 6.15 공동선언과 10.4 선언 전면 이행을 요구하여 왔으며, '비핵·개방·3000' 구상과 대북경협 4원칙(북핵문제 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의) 등에 대해 강한 거부감을 보여 왔음.
- 3월 26일 통일부 업무보고에서 '가장 중요한 정신은 1991년 남북 기본합의서'라고 언급하면서 앞서 두 번의 남북정상회담 합의에 대해 언급하지 않음.
 - 북한 체제의 특성상 최고지도자가 합의한 문서를 무시하고 다른 정책을 추진할 수 있는 여지는 없음. 따라서 이에 대한 명백한 추진 의사를 한국 정부가 표명하지 않는 것 자체를 체제 존엄성에 대한 훼손이라고 인식
 - 개성공단 추진과 10.4 합의 등 그 동안 자신들이 합의한 내용에 대해 재검토 한다는 것 자체를 자존심 훼손이라고 파악

□ 이명박 정부의 대북 정책

○ 비핵·개방·3000 & 상생·공영

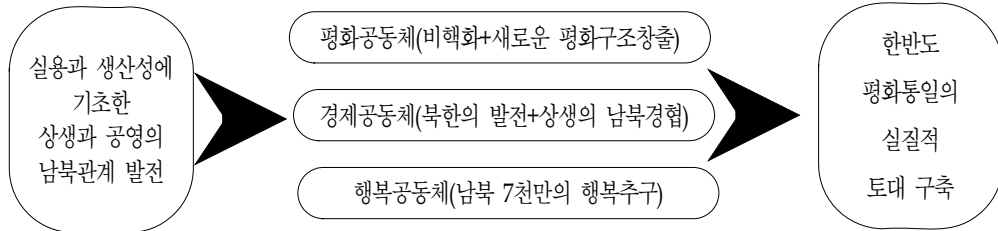
① 「비핵·개방·3000」

- 비핵·개방·3000 이행 과정: 9·19 공동성명의 완전 이행 → 한반도 평화체제 정착 및 북미, 북일 관계 정상화를 통해 북한 핵 포기 → 비

핵·개방·3000 구상 가동 → 북한 경제 수출주도형 전환 → 400억 달러 상당의 국제협력자금 투입 → 10년 후 국민소득 3,000달러 경제로 도약

② 상생공영의 대북정책 구상

- ‘상생과 공영의 대북정책’은 그 추진원칙으로 ① 화해와 협력의 정신을 바탕으로 실용과 생산성 추구, ② 원칙에 충실하면서도 유연한 접근, ③ 국민합의에 기반한 투명한 정책, ④ 남북협력과 국제협력의 조화 등을 제시하고 있음.
- 이를 위한 추진과제로는 ① 대화를 통한 문제 해결, ② 6자회담을 통한 북한의 핵포기, ③ 상생의 남북경협, ④ 사회문화 교류 활성화를 통한 민족공동체 의식 제고, ⑤ 인도적 문제의 해결 등을 들고 있음.



<그림 1> 상생 공영의 대북정책 비전

→ 북한은 이와 같은 이명박 정부의 대북정책을 자신들의 체제를 개혁·개방(변화)시키려는 의도로 이해

○ 북한 인권결의안 주도

- 11월 21일 유엔총회는 북한 인권 결의안을 채택(찬성 95, 반대 24, 기권 62)하였음. 이번 결의안의 채택 과정에서 한국 정부는 51개 공동제안국의 하나로 참여하였음.

- 동 결의안의 주요 내용은 첫째, 남북정상회담과 10.4 선언을 지지한다는 지난해의 결의안 내용을 삭제하고 남북대화가 북한 인권 개선에 도움이 될 것이라는 내용이 들어감. 둘째, 인권 유린 책임자의 처벌 문제를 다루고 있음. 셋째, 노동자 권리 보호를 위해 ILO와 협력할 것을 북한에 촉구하는 내용 등을 담고 있음.

→ 유엔 북한대표부 박덕훈 차석대사는 "한국이 공동 제안국으로 참여한 것은 무분별한 반민족적 반통일적 행위이고, 북한의 존엄성과 체제에 대한 도발이자 6.15 공동선언 및 10.4 남북정상선언의 전면적 부정"이라며 "한국이 이 문구(6.15와 10.4선언 지지문구) 삭제를 주도함으로써 북한과의 적대화를 추구하려는 저의를 드러냈다"고 비난

○ 이명박 정부 출범 이후의 변화

- 옥수수 5만t 등 대북 인도적 지원 지연(요청하면 지원하겠다는 입장 고수), 김태영 합참의장의 선제타격 발언, 김정일 건강이상설 관련 남측 당국자의 급변사태 발언, 민간단체의 대북 진단(빠라) 살포 지속, 이 대통령의 '자유민주체제 통일' 발언 등

□ 북미관계 개선에 대한 기대

○ 테러지원국 해제 & 적성국 교역법 해제

- 북한이 미국의 대북 적대시 정책 철회의 상징적인 조건으로 줄기차게 주장해온 테러지원국 지정 및 적성국 교역법 적용 대상에서 제외하는 조치가 취해짐.
- 테러지원국 해제 등의 조치로 인해 미국의 대북 경제제재 조치 일부가 완화되었지만, 아직은 상징적인 조치라고 평가할 수 있음. 하지만 북한은 일단 테러지원국이라는 국제사회의 오명을 벗게 되었으며, 미국과의 협상에서 승리하였다는 자신감을 가지게 되었음.

○ 오바마 행정부에 대한 기대

- 북한과의 직접 대화 등을 주장해 온 오바마 후보가 미 대통령에 당선되면서 미국과의 직접 협상에 대한 북한의 기대 상승
- 민주당 정부 당선 이후 한국과 미국의 정책이 이견을 보일 것이라는 측면에서 북한의 소위 통미봉남(通美封南) 정책이 효력을 발휘할 수 있을 것이라는 오관의 가능성

□ 북한 내부 사정

○ 식량사정 호전

- 북한은 만성적인 식량부족상태에 있으며, 매년 100만t~150만t이 부족한 것으로 짐작됨. 그러나 올해에는 대규모 홍수와 같은 피해가 없으며, 기상조건도 상당히 좋은 편이었기 때문에 수확량이 다소 향상되었다는 분석이 있음.
- 식량농업기구의 양리 조세랑 세계정보조기경보국장은 2008년 10월 29일 <미국의 소리>와의 인터뷰에서, 올해 북한의 수확량이 지난 해 보다는 나을 것이라고 전망함.
- 북한 농업성의 리일섭 대외협력국장도 29일 신화통신과의 회견에서 비슷한 견해를 밝혔음. 리 국장은 북한의 올해 수확량이 지난 해 4백3만t보다 17%(65만t) 증가한 4백68만t에 이를 것이라고 밝혔음.

<표 1> 북한 식량 수급 및 부족량(추정치)

	수요량	전년도 생산량	부족량
2009	-	468	-
2008 ¹⁾	540	401	-139
2007	543	448	-95
2006	560	454	-106
2005	545	431	-114
2004	548	425	-123

- 북한의 식량난은 만성적인 상황이지만 그 상태가 어느 정도인지에 대해서는 의견이 분분함. WFP는 1990년대 중반과 같은 기아 상태는 아니라고 보고 있음.
- 북한은 내년 6월까지 미국으로부터 총 50만톤 식량 지원이 확보된 상태. 지난 11월 18일 도착분까지 포함하여 미국이 북한에 지원한 식량은 총 14만3천3백30톤으로, 내년 상반기 안에 35만톤 가량이 더 지원될 예정임.
 - 올해 미국 식량지원 현황 : 2008년 6월 29일, 8월4일, 8월 20일, 9월 3일, 11월 18일(총 5회)
- 국제 비정부 기구(NGO), 내년에는 북한의 식량 개발 사업에 집중할 계획임.
 - 프랑스의 비정부기구 Premiere Urgence : 평안남도 룡성과 황해북도 연탄, 삼훈, 미곡 농장 그리고 평안북도에 있는 광산, 청원, 소주 농장 등 모두 일곱개 농장의 토끼 사육과 사료 생산을 지원할 계획, 약 90만 달러의 예산으로 내년 초부터 토끼 사육 전문가를 북한으로 파견해 본격적으로 사업을 시작할 예정
 - 스웨덴의 PMU interlife : 황해남도와 평안남도 지역의 여섯 개 농장에서 씨감자 배양을 지원하고 이와 함께 농기계와 관련한 교육도 제공할 계획
 - 독일의 비정부기구 German Agro Action : 씨 옥수수 배양 사업 계획

1) 2008년까지의 연도별 곡물수급 상황은 국회 이미경 의원의 국정감사자료에서 참고. 2009년 상황(2008도 생산량 468만톤)은 2008년 10월 29일자 미국의 소리 방송 인터뷰를 참고하여 작성.

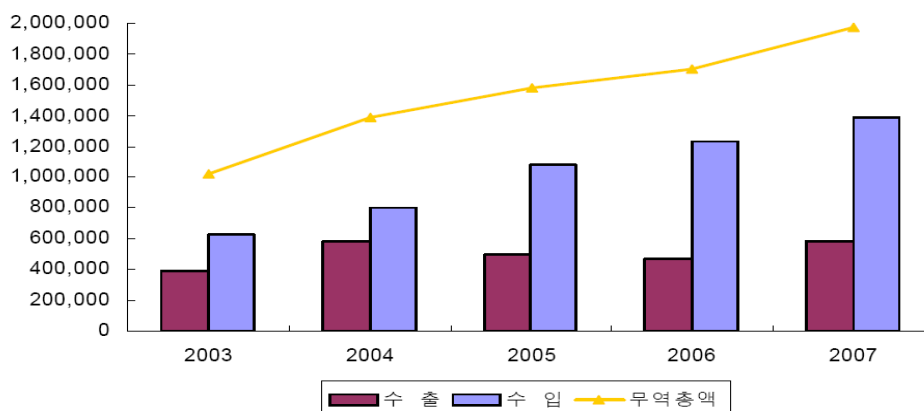
○ 대남지원 이외 북중무역 등의 돌파구 마련 가능성

- 북한이 개성공단 축소 방침을 발표한 지 하루만인 25일 새벽 북한 김정일 국방위원장이 신의주 산업시설을 시찰했다는 보도가 나옴. 북한이 남북경협에서 북중경협으로 무게 중심을 옮기고 있다는 분석함.
- KOTRA에 따르면, 2007년 북한의 대외무역을 2년간 연속 감소하는 가운데 대중국 무역 의존도는 갈수록 심화되는 추세임. 2007년 북한의 대외무역 총액은 29억 4천 1백만 달러(수출 9억 1천9백만달러, 수입 20억2천2백만달러)임.

<표 2> 북한의 對중국 교역실적

(단위 : USD 1,000\$, %)

구분	2003		2004		2005		2006		2007	
	금액	증감	금액	증감	금액	증감	금액	증감	금액	증감
수출	395,344	46.1	585,703	48.2	499,157	-14.8	467,718	-6.3	581,521	24.3
수입	627,583	34.3	799,503	27.4	1,081,184	35.2	1,231,886	13.9	1,392,453	13.0
무역총액	1,022,927	38.6	1,385,206	35.4	1,580,341	14.1	1,699,604	7.5	1,973,974	16.1
무역수지	-232,239	-	-213,800	-	-582,027	-	-764,168	-	-810,932	-



자 료 : KOTRA, 2007 북한의 대외무역동향.

- 남북교역은 2007년에 17억 9천799만달러로, 2006년에 비해 33.2% 증가한 것임. 통일부에 따르면 남북교역량은 증가추세에 있으나, 북중무역보다 비중이 낮음. 중국은 북한의 최대교역국이고, 남한은 북한의 두 번째 교역국임.

<표 3> 연도별 주요국 교역 실적

(단위 ; USD 백만\$, %)

구분	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율
중국	738.2	25.4	1,022.9	32.8	1,385.2	39.0	1,580.3	38.9	1,699.6	39.1	1,974.0	41.7
한국	641	22.1	724	23.2	697	19.6	1,055.8	26	1,349.7	31.1	1,797.9	37.9
태국	216.6	7.5	254.3	8.2	329.9	9.3	329.2	8.1	374.2	8.6	228.7	4.8
러시아	80.7	2.8	118.4	3.8	213.4	6.0	232.3	5.7	210.6	4.8	159.6	3.4
일본	369.5	12.7	265.3	8.5	252.6	7.1	193.6	4.8	121.6	2.8	121.6	2.6
기타	855.4	29.5	730.4	23.4	676	19.0	666.2	16.4	589.8	13.6	457.2	9.6
총계	2,901.4	100.0	3,115.3	100.0	3,554.1	100.0	4,057.4	100.0	4,345.5	100.0	4,739.0	100.0

○ 체제 내부 단속 필요

- 그동안의 남북관계 진전으로 인한 ‘자본주의 황색바람’을 차단하고, 김정일 건강이상설 등 내부의 불안한 분위기를 정리하기 위한 속도조절의 필요성이 대두됨.

III. 향후 남북관계 전망

□ 북핵문제

- 미국과 북한은 북핵문제 해결의 로드맵을 ‘북한 핵시설의 폐쇄 ⇒ 불능화와 신고 ⇒ 폐기’의 순으로 설정하고, 각 단계별로 BDA 동결자금 해제와 중유 등 경제지원, 미국의 북한에 대한 대테러지원국 지정 및 적성국교역법 적용 해제, 대북평화협정 체결과 대북관계 정상화를 추진하기로 하였음.

<표 4> 북미간 핵 폐기 로드맵

핵시설의 폐쇄	불능화와 신고	폐기
BDA동결자금 해제/ 중유 등 경제지원	대테러지원국지정 및 적성국교역법 적용해제	대북 평화협정 체결 대북관계 정상화

- 이제 북핵문제는 신고 단계를 넘어, 검증과 폐기라는 실질적 단계로 넘어가고 있음. 북한의 생존전략상 핵 자체를 포기할 것인지에 대한 의문이 있으나, 북한이 과거핵을 포기하고 현재 보유한 핵 중심으로 전략을 수정하고, 미국이 이를 장기 과제로 넘긴다면 북핵문제의 진전이 조기 가시화될 가능성도 있음.

□ 남북교류 사업 전망

○ 당국간 관계

- 오바마 행정부 출범 초기에 변화의 가능성이 있으나, 전반적인 전망은 밝지 않음.

○ 주요 국책사업

- 금강산 관광 사업은 2008. 7. 11 금강산 관광객 피격 사건으로 잠정 중단
- 북측이 개성공단 사업 전면 폐쇄 조치를 취할 가능성 상존
 - 개성사업 중단 시 손실보조제도: 손실액의 50%
 - 손실보조 약정 한도: 경협손실 50억원, 교역손실 10억원
- 기타 당국 간 사업이나 대화 채널 동결 상태
 - 당분간 남북 양자 가운데 일방의 전향적 태도 변화가 없는 한 당국간 경색 국면 지속 예상. 상황 악화 시 개성공단 폐쇄 → 남북관계 전면 중단 → 국지적 긴장조성 가능성 대두

○ 민간 교류

- 당국 간 관계가 경색된다면, 민간 및 지자체 등의 역할이 상대적으로 부각될 가능성도 있음.
- 이명박 정부 출범 이후 남북 당국간 관계의 경색에도 불구하고 민간이나 지자체의 남북교류는 지속성을 유지해 왔음. 하지만 남북 관계가 전면적인 경색 국면으로 접어든다면 민간의 남북교류 역시 영향을 받게 될 것임.
- 북한이 민간의 교류까지 전면 차단할 가능성은 상대적으로 낮아 보이지만, 지속성을 장담할 수만은 없는 실정임.

IV. 지자체(경기도) 남북교류의 과제

□ 정경분리의 원칙 속에서 지속성 확보

- 현 남북관계의 경색국면이 심각한 것은 사실이지만 남북관계의 부침은 과거에도 있었던 것임.
- 경색국면에서 새로운 사업을 시작하는 것은 어렵지만, 기약속한 사안에 대해서는 성의를 가지고 지켜주는 것이 향후 남북관계 개선 국면에서 도움이 될 것임.
- 특히 인도적 차원의 대북지원은 정치적 변수와 무관하게 지속성을 유지할 필요성이 있음.

□ 다른 차원의 협력 아이템 발굴

- 남북간의 직접 사업이 어려워진다면, 중국이나 일본 등과 함께하는 국제적 협력 프로젝트 발굴 필요성이 있음. 예컨대 경기도와 제3국과의 협력 프로그램을 진행하면서 북한의 참여를 중용하는 형태의 사업 등을 구상할 수 있음.

□ 남남갈등 치유 차원에서의 국내 프로그램 추진

- 대북 인식 제고를 위한 통일 교육 프로그램이나, 다수의 도민이 참여할 수 있는 캠페인성 사업 등

□ 통일 과정과 그 이후를 대비한 계획의 차분한 준비

- 비무장지대의 평화적 이용에 대한 연구 등 미래를 위한 계획을 시간을 가지고 착실하게 준비하는 것도 바람직함.

참고자료 : 11월 24일 북측 통지문 내용(전문)²⁾

지난 12일 북남장령급군사회담 우리측 대표단 단장은 날로 악랄해지고 있는 남조선괴뢰당국의 반공화국대결책동에 대처하여 우리 군대가 12월 1일부터 1차적으로 군사분계선을 통한 모든 료로통행을 엄격히 제한, 차단하는 중단조치를 취할 것이라고 남조선괴뢰당국에 정식으로 통고한바 있다.

그러나 남조선괴뢰들은 의연히 반민족적이고 반통일적인 대결소동에 열을 올리고 있다.

심지어 현 집권자까지 미국 한복판에서 력사적인 6.15공동선언과 10.4선언은 안중에도 없이 《자유민주주의체제하에서 통일하는 것이 최후목표》라고 공공연히 쫓쳐댔다.

현실은 남조선괴뢰당국이 지금까지 떠들어온 두 선언에 대한 《존중》과 그리행을 위한 《대화재개》가 한갓 위선에 지나지 않는다는 것을 그대로 확증해주고 있다.

조성된 엄중한 사태와 관련하여 북남장령급군사회담 우리측대표단 단장은 위임에 따라 24일 남조선괴뢰당국에 이미 통고한대로 12월 1일부터 1차적으로 다음과 같은 중단조치를 취하게 될 것이라고 통고하였다.

개성공업지구와 금강산관광지구의 당국관련기관들과 기업들의 상주인원 및 차량들을 선별추방하고 그들의 군사분계선료로통행을 차단할 것이다.

서해지구 북남관리구역 군사분계선을 통과하여 진행되던 남측 인원들의 **개성 관광을 전면차단**할 것이다.

봉동-문산사이로 오고가던 남측의 련차운행을 불허하고 개방하였던 군사분계선은 다시 봉쇄할 것이다.

참관, 경제협력사업 등의 명목으로 **개성공업지구와 금강산관광지구**에 드나드는 모든 남측 인원들의 군사분계선통행도 엄격히 제한할 것이다.

개성공업지구와 금강산관광지구의 통행, 통관질서와 규률을 보다 엄격히 세우며 위반자들에 대한 강한 제재조치가 따르게 될 것이다.

북측대표단 단장은 북남관계의 운명은 전적으로 남측당국의 태도여하에 달려 있다고 하면서 남조선괴뢰들은 빈말을 모른다는 우리 군대의 경고를 무심히 대하지 말아야 한다고 강조하였다.

2) 북한식 표현을 그대로 반영하였음. 강조는 필자.