

# 동향과 분석

- » 5.24 대북제재 이후 북한의 태도 평가와 남북관계 전망 (최진욱) 3
- » 대북제재와 미국의 대북정책 (이상현) 19

# 5.24 대북제재 이후 북한의 태도 평가와 남북관계 전망

최진욱 (통일연구원 선임연구위원)  
choij@kinu.or.kr

## I. 서론

이명박 정부 출범이후 대남 비방과 협박을 계속하던 북한은 마침내 우리의 영해에서 천안함 격침이라는 도발을 하였다. 북한의 결백 주장에도 불구하고 5월 20일 민군 국제 합동조사단은 천안함 침몰사건의 원인을 북한의 어뢰공격에 의한 것이라고 발표하였다. 5월 24일 이명박 대통령은 대국민 담화를 통해 북한의 행동을 강력히 규탄하였고, 통일부, 외교부, 국방부 등 정부의 대북제재 조치가 발표되었다.

정부의 대북제재 주요 내용은 다음과 같다. 북한 선박의 우리해역 운항 전면 불허, 개성공단을 제외한 남북교역의 중단, 우리국민의 방북 불허, 북한에 대한 신규투자 불허, 대북 지원 사업의 원칙적 보류,<sup>1)</sup> 대북 심리전 재개, 서해에서 한미 연합 대잠수함 훈련 실시 예정, 대규모 PSI 적극참여, 유엔안보리결의 1718호와 1874호의 더욱 엄격한 적용, 유엔안보리와 G20 정상회의 등 국제무대에서 북한에 대한 응징 촉구 등이다.

북한은 20일 조사결과 발표가 시작된 직후 국방위원회 대변인 성명을 통해 조사결과가 '날조극'이며 검열단을 보내겠다고 주장하면서 대남 공세를 강화하기 시작하였다. 이후 북한은 천안함 침몰에 대한 결백 주장을 넘어서 남북관계 전면폐쇄, 남북불가침합의 전

1) 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지하기로 하였다.

면 과거, 전면전쟁, 전시상태 돌입 운운하며 한반도 긴장을 고조시켰다. 6월 12일에는 ‘서울 불바다’ 발언까지 나오기에 이르렀다.

본고의 목적은 북한의 천안함 공격의도를 분석하고 대북제재 조치 이후 북한의 태도를 평가한 후 남북관계를 전망하는 것이다. 끝으로 우리의 대응방안을 제시하고자 한다.

## II. 북한의 천안함 공격 의도

### 1. 이명박 정부 출범이후 북한의 태도변화 과정

이명박 정부 출범후 북한은 두차례의 극적인 태도 변화를 보였다. 이명박 정부 출범후 비방과 협박을 계속하던 북한은 2008년 8월 유화 제스처를 보였고 북한의 태도 변화는 수개월간 지속되기도 하였다. 그러나 2009년 초반 들어서 다시 대남비방 수위를 높이기 시작하다 3월 26일 천안함 격침이라는 극단적 도발을 하였다.

#### 가. 비방·협박 (2008.2~2009.8)

이명박 대통령 취임 직후 북한은 ‘비핵·개방·3000 구상’에 대해 “같은 민족을 모독하는 일”이라고 비난을 시작하였다.<sup>2)</sup> ‘비핵·개방·3000 구상’과 이명박 정부의 실용주의 등 이명박 정부의 대북정책에 대한 비난 수위를 높이던 북한은 2008년 4월 1일 『로동신문』 논평을 통해 이명박 대통령을 실명 거론하며 비난하였다.

2008년 상반기까지 북한의 대남 비방은 주로 구두 비난에 치중하였으며 무력시위를 하더라도 절제된 행동을 취하던 북한은 금강산 관광객 피살사건(7.11)을 계기로 “군사분계선 통과 차량의 엄격한 통제”와 금강산 관광지구의 “불필요한 남측인원”을 추방하는 등 남북관계 경색을 행동으로 옮겼다. 북한은 우리의 현장조사 요구를 묵살하였고, 우리는 사과와 재발방지 대책 수립까지 관광중단을 선언하였다. 12월 1일부터는 군사분계선을 통하는 모든 육로통행을 엄격히 제한·차단하는 조치를 실시하고 적십자 중앙위원회는 관문점 직통전화를 단절하였다.

2009년 들어서 북한의 대남태도는 보다 공격적으로 변했다. 1월 17일 북한군 총참모부

---

2) 『조선신보』, 2008.2.29.

대변인이 대남 군사적 대응을 선언하면서 “전면적 대결태세 진입”, “강력한 군사적 대응 조치”를 발표하여 한반도의 군사적 긴장고조 의지를 강력히 내비쳤다. 북한의 협박에 남한정부가 차분히 대응하자 북한은 경고 수위를 한층 높였다. 「로동신문」은 조평통 성명을 거론하면서 북측 경고에 대한 남한 정부의 외면이 현재 한반도의 정전상태를 감안할 때 “군사적 충돌”과 전쟁으로 이어질 수도 있다고 주장하였다.<sup>3)</sup> 북한은 4월 5일 장거리 로켓 발사와 5월 25일 2차 핵실험을 단행함으로써 대내외 긴장감을 최고조로 끌어 올렸다.<sup>4)</sup>

#### 나. 유화 제스처 (2009.8~2009.12)

강경한 태도로 일관하던 북한에게 2009년 8월 주목할 만한 변화가 나타났다. 8월 4일 클린턴 전 대통령이 북한을 방문하여 5개월간 억류되었던 두명의 미국 여기자를 석방시킬 수 있었다. 김정일은 클린턴과의 회담을 최대한 활용하여 미국과의 협상 국면을 마련해 보고자 하였다. 김정일은 클린턴과의 회담에서 군부인사를 배제한 채, 강석주 외무성 제1부상을 배석하게 함으로써 자신이 국정을 장악하고 있고 정책결정과정에서 정상적인 상태임을 과시하고자 하였다.

미국 여기자들의 석방에 이어 8월 13일 현대아산 개성공단 직원인 유성진씨의 석방조치 역시 북한의 유화적인 제스처로 평가될 수 있다. 김정일-현정은 면담 후 북한은 현대아산과 금강산 관광 재개, 남북간 육로통행 원상회복, 개성관광 재개, 백두산 관광 시작, 추석 금강산 이산가족 상봉 등 5개항에 합의하였다. 실제로 9월 26일부터 10월 1일까지 이산가족 상봉이 실현되었다. 남북교역 흑자의 급감, 한국정부의 인도적 지원 중단, 북·중교역 적자확대, 김정일의 건강악화, 악화되는 사회통제, 교착상태의 미·북관계 등 심각한 위기에 처한 북한이 돌파구를 마련하기 위해 총력전을 펴기 시작한 것으로 이해되었다.

보다 극적인 전기는 8월 21일 김정일 위원장의 최측근인 김기남과 김양건 비서 등이 김대중 전대통령 조문사절로 방한하였을 때 마련되었다. 한국정부는 조문사절에 대하여 과거와 같이 ‘특별 대우’를 제공하지 않았다. 이명박 대통령과의 면담 요청은 통상적인 의전절차에 따랐으며 이 과정에서 북한 조문사절단은 일정을 하루 연기하는 것을 기꺼이

3) 「로동신문」, 2009.2.1.

4) 북한은 로켓발사 직전인 4월 2일 “사소한 요격 움직임에 대하여도 보복타격할 것”임을 경고하였으며 4월 3일 인민군 총참모부는 “고도의 전투준비 태세를 갖추고 있다”고 밝히는 등 긴장을 고조시켰다.

감수하였다. 일부 남한 인사들이 이들에 대한 대접을 놓고 불만을 표시하기도 하였으나 정작 북한 조문단은 방문 일정을 마치면서 만족감을 표시하였다. 보도에 의하면 이들은 이명박 대통령과의 면담에서 김정일 위원장의 정상회담 의지를 전달하였고 실제로 이를 위한 실무접촉이 이루어지기도 하였다. 정상회담은 합의단계까지 갔다가 결렬되었으나, 북한은 회담성사를 위해 상당히 적극적으로 임한 것으로 알려지고 있다.<sup>5)</sup> 특히 주목되는 것은 지난 일년 반 동안 ‘비핵·개방·3000’은 “같은 민족을 모독하는 것”이며 6.15 선언과 10.4 선언의 이행 없이는 남북관계 진전은 꿈도 꾸지 말라던 북한의 주장이 온데간데없이 사라진 것이다.

북한은 미국과의 대화에도 적극성을 보였다. 12월 8일부터 2박3일간 보스워즈 특별대표의 방북이 이루어졌다. 보스워즈 특별대표의 방북은 오바마 행정부 출범이후 미국의 최고위급 방북이며 북한이 대외적으로 적극적인 유화 제스처를 취하는 가운데 이루어졌다는 점에서 특히 주목을 끌었다. 미·북 양자회담을 통해서만 핵문제의 궁극적 해결이 가능하다고 주장하여 온 북한은 미·북회담에 만족감을 표시하였다. 다만, 북한은 보스워즈와의 회담이 실무회담임을 강조하면서 향후 정치적 결단을 위한 고위급회담의 필요성을 강조하였다.

#### 다. 혼란스러운 신호들 (2010.1~2010.3)

2009년 11월 대청해전 이후 북한은 조금씩 강경한 태도를 보이기 시작하였지만 여전히 남북관계 돌파구 마련에 대한 미련을 버리지 않았다. 2010년 신년 공동사설에서 북한은 남한 정부에 대한 직접적인 비난을 삼가한 채 남북관계의 개선과 경제협력의 증진을 위한 의지를 강하게 표명하였다.<sup>6)</sup>

북한의 태도는 우리 정부가 북한 급변사태 대비계획을 재정비하였다고 주장하는 1월 12일자 언론보도 이후 보다 강경해 졌다.<sup>7)</sup> 1월 15일 북한 국방위원회는 이 계획을 주도한 당국자에 대한 거족적 ‘보복 성전’을 개시하며 모든 대화협상에서 남한당국을 배제하겠다고 강력히 반발하였다. 그러나 같은 날 조선아태평화위는 남한이 제공한 옥수수 1만 톤을 수용하겠다는 의사를 밝히는 등 상충되는 태도를 보여 혼란스럽게 하였다.

5) 『신동아』, 2010년 3월호(606호), pp.100~107.

6) “북남공동선언의 기치밑에 온민족이 단합하여 조국통일을 하루빨리 실현하자”면서 남북화해와 협력을 강조하는 등 매우 유화적인 대남태도를 보였다. 임강택 외, 『2010년 북한 신년 공동사설 분석』 통일연구원 통일정세분석 2010-01.

7) 『문화일보』, 2010.1.12.

1월 25일 북한은 서해 NLL 인근지역을 항행금지구역으로 선포하고 해안포를 발사하는 한편, 경협 활성화를 주장하고 이명박 정부의 대북정책 전환을 촉구하기도 하였다. 북한은 남한이 체제전복을 기도하고 있다고 비난하면서 금강산과 개성관광 관련 당국간 실무회담에서 합의도출 실패를 맹비난하였다. 3월 26일 인민군 총참모부 대변인은 남한 내 북한 급변사태 가능성 연구에 대하여 핵억제력 운운하며 협박하였고 3월 29일 판문점 대표부 대변인은 비무장지대 취재시 인명피해를 경고하였다.

이와 같이 3월 26일 천안함이 침몰되기 직전 북한은 대남 비방수위를 높이는 한편, 김정일 위원장의 중국 방문을 계획하고 있었고 6자회담 예비회담에 동의하고 수석대표 김계관의 워싱턴 방문계획을 확정하는 등 외교적 노력을 병행하였다. 즉, 북한은 한편으로는 대화 제스처를 취하면서 다른 한편으로는 천안함을 공격하는 이중적 태도를 보인 것이다.

## 2. 천안함 공격 의도

북한의 천안함 공격 의도에 대하여는 많은 논란이 있다. 북한이 전혀 천안함을 공격할 이유가 없다는 극단적인 주장부터 천안함을 공격할 수 밖에 없는 다양한 이유가 제기된다. 북한이 천안함을 공격한 이유는 다음 몇가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 천안함 공격은 2009년 11월 대청해전 패배에 대한 보복 차원에서 감행된 것이다. 대청해전에서 북한의 경비정이 반파된 지 사흘만에 북한은 군사회담 단장인 김영철 명의로 대남 통지문을 보내 “무자비한 군사적 조치가 취해지게 될 것이라고” 협박하였다. 11월 27일과 12월 말 김정일은 서해함대사령부를 방문하여 직접 대청해전 복수 지시를 내렸다고 한다.<sup>8)</sup> 이후 북한은 북방한계선 부근에 해상 사격 구역과 항행 금지 구역을 선포하는 등 긴장을 고조시켰다. 천안함 침몰 이후에는 이에 대한 포상 성격의 진급이 단행되었다. 대청해전 패배의 책임을 지고 대장에서 상장으로 강등되었던 작전국장 김명국이 대장으로 복귀하였으며 4월 14일 100여명의 장성 진급시 정명도 해군사령관이 상장에서 대장으로 진급하였다.<sup>9)</sup>

둘째, 북한의 천안함 공격은 이명박 정부에 대한 좌절감에 기인한다. 2009년 8월 미국 여기자의 석방과 유성진씨의 석방이후 북한이 보여준 유화적 태도는 대북제재를 위한 국

8) 현건, “천안함 5척(賊)”, 『열린 북한 방송』, 2010.5.27; 박형중, “북한은 왜 천안함을 공격했을까? 기존 의견의 검토와 문제점”, 통일연구원 온라인 시리즈 co 10-22 (2010.6.4).

9) 박형중(2010.6.4).

제공조에서 벗어나고 미·북대화 of 장애물을 제거하며, 남한으로부터 시급한 식량지원을 얻기 위한 것 등 다양한 목적이 있는 것으로 이해된다. 실제로 이후 북한은 미·북대화 재개 노력에 나섰으며 남한에 이산가족 상봉의 대가를 요구하기도 하였다. 그러나 상황은 북한의 의도대로 미·북관계나 남북관계의 극적인 변화를 가져오지 못하였다. 한국은 핵 문제에 대한 돌파구가 마련되지 않는 한 대북 제안에 있어서 한계가 불가피하였다. 실제로 북한은 이산가족 상봉의 대가로 ‘성의 표시’를 요구하였으나 옥수수 1만톤 이상의 지원 약속은 이루어지지 않았다. 미국 역시 미·북회담이 반확산 노력을 대체하는 것이 아니라 반확산과 대화를 병행하려는 입장을 고수하였다.<sup>10)</sup> 미국이 북한과 양자대화의사를 밝히고 북핵 폐기를 전제로 인센티브와 포괄적 패키지를 제안하고 있으나, 현 단계에서는 북핵문제의 해결보다는 위기관리의 성격이 강하다고 할 수 있다. 남북정상회담이 성사 직전에서 결렬된 후 북한은 남북관계에 대한 기대를 버리고 이명박 정부를 비난함으로써 남남 갈등을 일으켜 이명박 정부를 약화시키고 북한에 좀 더 우호적인 정부가 들어서기 위한 환경을 조성하려는 것으로 보인다.<sup>11)</sup>

셋째, 얼핏 간과하기 쉬우나 북한이 천안함을 공격한 근본적인 이유는 남북간 격차의 확대와 남한 사회에서 급증하는 대북 자신감에 대한 불안감일 수 있다. 최근 남한 사회는 국제사회에서 모범적으로 평가되는 빠른 경제회복, UAE에 400억달러 규모의 한국형 원전 수출, G20 정상회의 유치 등으로 자신감이 증대되면서 자연스럽게 통일에 대한 관심이 확대되고 있다.

남북간 격차 확대, 남한의 자신감 급증, 북한 경제상황의 악화 등은 1990년 중반에 있었던 경험과 유사하다. 남북관계가 경제적으로 균형을 이룬 시점은 1970년대 초반이지만, 남한이 북한에 대하여 완전히 자신감을 갖게 된 것은 1988년 서울 올림픽의 성공적 개최 이후라고 할 수 있다. 냉전이 끝난 후 1990년 초반 북한이 외교적으로 고립되고 경제가 파탄난 상황에서 김일성 주석이 사망하자 남한 사회에서는 북한이 곧 붕괴할 것이라는 인식이 확산되고 통일에 대한 기대감이 높아졌다. 이후 홍수 등 자연재해까지 겹치면서 대규모 아사가 발생하고 북한 고위층의 탈북이 이어지는 등 북한의 붕괴가 임박하였다는 인식이 확산되었다. 남한내 통일에 대한 관심이 높아질 수록 북한의 불안감은 커졌다.

김대중 정부 출범후 북한을 흡수통일하지 않겠다는 것을 공언하고 전례없는 화해·협력

10) 미·북회담 직후인 12월 11일 태국정부가 유엔안보리결의안 1874에 입각하여 북한의 무기를 수송하던 수송기를 검색하여 무기를 압류한 데서도 잘 드러난다.

11) 『신동아』, 2010년 3월호(606호).

기조 속에서 북한의 대남 불안감도 완화되었다.<sup>12)</sup> 그러나 이명박 정부가 출범하면서 햇볕정책 기간 중 북한이 누렸던 정치, 경제, 외교적 혜택은 축소되거나 사라지고,<sup>13)</sup> 남한 사회에서 자연스럽게 통일 논의가 재등장하였다. 이번에는 김정일 위원장의 건강악화와 북한정권의 경직성에 대한 회의감이 남한의 주도적이고 적극적인 통일논의를 고무시키고 있다.

요컨대, 북한의 천안함 공격은 복수심과 위기의식이 결합된 것이라고 할 수 있다. 무엇보다 내부결속에 도움이 된다는 판단이 중요하였을 것이다. 실제로 천안함 공격은 화폐개혁 이후 동요하는 사회분위기에 긴장을 조성하고 군부의 충성심을 유도하는데 기여하였다고 볼 수 있다.

### III. 대북제재 이후 북한의 태도 평가

5월 24일 발표한 우리의 대북제재 조치에 대하여 북한은 강력히 반발하면서 긴장을 극도로 고조시키고 있다. 대북제재 조치 이후 북한의 태도를 대내 차원, 대외 차원, 대남 차원으로 구분하여 평가해 보도록 한다.

#### 1. 대내 차원

우리의 대북 제재조치 중 대내 차원에서 북한에게 가장 큰 영향을 미치는 것은 교역중단이다. 2009년 기준으로 개성공단을 제외한 남북교역 총액은 7.4억달러로 북한 전체 교역 50.9억달러의 14.5%를 차지한다. 남북교역 중단으로 북한이 입을 손실은 일반교역 2억1,087만달러, 임가공료 3,175만달러, 운송수입 감소액 900만달러와 선박운항금지로 인한 비용상승 100만달러 등 총 2억5,262억달러에 이른다.<sup>14)</sup>

12) 햇볕정책 하에서 통일방안이 점차 모호해지면서 통일은 실현 가능하지 않고 바람직하지도 않다는 인식이 증가하였다. IMF 체제하에서 통일비용에 대한 불안감과 독일통일의 후유증이 과장되면서 남북통일은 비전과 희망의 대상이기 보다는 두려움과 회피의 대상이 되었다. '통일정책'은 북한을 관리하고 남북관계의 현상적 측면만을 강조하는 '대북정책'으로 대체되었다. '법적인 통일(de jure unification)' 보다는 남북한이 상호체제 인정, 평화정착과 교류협력 등을 통해 '사실상의 통일(de facto unification)'을 이루는 데 관심이 집중되었다. 김근식, "연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-6.15 공동선언 2항을 중심으로", 『한국과 국제정치』 제19권 4호 2003년 (겨울) 통권 43호, p.169.

13) 햇볕정책 하에서는 정치적으로 김정일 정권을 북한주민들의 지지를 받는 개혁적 정권으로 인정하였고, 경제적으로 인도적 지원과 상업적 경험을 확대하였으며, 외교적으로 핵문제와 인권문제 등에서 북한의 입장을 두둔하였다. 최진욱, 북한의 대남 비방·협박과 남북관계 전망, 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 『분단시대를 넘어 통일시대』 (2009년 4월 8일), p.5.

이미 2년여간 우리의 대북지원 감소와 남북경협이 축소로 10억불 이상 손실을 본 북한이 이번 남한의 대북 제재조치로 더욱 심각한 외화난을 겪게 될 것이다. 여타 경제상황도 북한의 외환보유고에 부정적 영향을 미쳤다. 북·중교역 적자가 급증하였고, 북한이 2009년 장거리 로켓, 발사 핵실험, 간부용 선물비용 등으로 수억 달러를 낭비하였다.<sup>14)</sup> 대북 제재 이후 북한은 그 어느 때보다도 내부결속을 중시하는 것으로 보인다. 만성화된 식량난과 민심이반, 화폐개혁 실패, 절대지도자 김정일 위원장의 건강이상까지 감안하면 북한 엘리트들이 크게 동요하지 않을 수 없다.

북한은 긴급히 정권의 안정을 도모하기 위한 조치를 취하였다. 5월 30일 평양에서 열린 '10만 군중대회'에서 최영림 평양시 당책임비서는 "괴뢰패당이 외세와 공조해 보복과 응징의 사소한 움직임만 보이더라도 한계없는 보복 타격, 강력한 물리적 타격으로 대응할 것"이라고 협박하였다. 4월에 최고인민회의가 개최된 지 두 달만인 6월 7일 최고인민회의를 개최하여 조직을 개편함으로써 체제안정을 도모하고자 하였다. 김정일 위원장은 가장 신임하는 장성택을 자신의 제안에 의해 국방위원회 부위원장으로 선출함으로써 장성택을 중심으로 체제안정을 이루려는 의도를 드러냈다고 할 수 있다. 총리를 비롯하여 내각에 대한 대대적인 교체는 화폐개혁 실패에 따른 민심이완을 추스르려는 것으로 보인다. 특히, 신임 최영림 총리는 김일성의 책임서기 출신으로 김일성시대의 비중있는 총리를 통해 체제의 안정감을 유지하려는 의도로 해석된다. 굳이 2개월 만에 최고인민회의를 개최한 것은 내부결속을 위해 인민들의 지지를 모으는 모양새가 필요하였기 때문이다.

장성택의 역할에 김정은 후계체제 확립이 포함되었는지는 분명치 않지만, 김정일에게 중요한 것은 김정은 후계체제보다 당장 시급한 정권안정인 것으로 보인다. 무리한 화폐개혁의 실패, 김정일 방중의 사실상 실패 등으로 김정은 후계구도가 속도조절에 들어간 것이 아닌지 조심스럽게 주목된다. 화폐개혁을 주도하였던 박남기 당계획재정부장의 처형설에 이어 김정은 후계체제 확립에 중추적 역할을 해온 이제강 조직지도부 제1부부장의 교통사고 사망도 우연이라고 하기에는 시점이 미묘하다. 4월 말 이용철 조직지도부 제1부부장의 심장마비 사망과 5월 중순 김일철 인민무력부 제1부부장이 고령을 이유로 모든 직위에서 해임된 이례적 사건과 겹쳐서 보면 의혹은 더욱 증폭된다.

요컨대, 천안함 사태로 인한 대북 제재조치 이후 북한은 체제 안정을 최우선시하면서 후계체제 추진이 주춤하고 장성택이 급부상하였다고 할 수 있다. 장성택의 급부상이 향

14) 임강택, "남북교역 중단으로 인한 경제적 파급효과," 통일연구원 온라인 시리즈 10-17 (2010. 5. 24).

15) 최진욱, "북한의 대남 비방·협박과 남북관계 전망," 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 『분단시대를 넘어 통일시대』, 2009년 4월 8일.

후 내부 정치적으로 어떻게 전개될지 불확실하다. 김정일의 건강악화가 장기간 지속되고 국정 장악력을 발휘할 수 없다면 북한 정치는 크게 요동칠 가능성도 배제 할 수 없다.

## 2. 대외 차원

대외 차원에서 북한은 천안함 사건에 대하여 끝까지 결백을 주장함으로써 국제사회의 대북 비난과 제재에 중국이 동참하지 않는 구실을 제공하고 있다. 중국은 조사결과 발표 이후 이를 수용하기 보다는 ‘평가작업’에 들어갔고 이번 사건이 북한의 소행이라는 확신이 없다면 북한을 두둔하는 모습을 보이고 있다.

그러나 외형적인 모습과 달리 중국의 속내는 좀 더 심도있는 분석을 필요로 한다. 김정일 위원장은 천안함 침몰이 북한 소행이라는 의심이 한창 고조되던 5월 초(5.3~7) 중국을 방문하였다. 아마도 방중의 목적은 경제적 지원과 신무기 도입 등을 위한 것으로 보인다. 중국은 의전상 김정일 위원장을 대대적으로 환대하면서 중국의 우려사항을 전달한 것으로 보인다. 중국의 입장에서 천안함 사태는 중국의 한반도 정책에서 최우선 순위인 안정을 해치는 심각한 문제로, 중국은 유사사태의 재발방지를 강조하였을 가능성이 크다. 후진타오 주석이 김정일 위원장에게 제시한 5개 제안에서 “내정 및 외교, 국제 정세 등에 대한 전략적 소통”과 “국제 및 지역문제에서 협력 강화” 등의 항목을 제기한 것은 중국의 이러한 우려를 반영한 것이라고도 볼 수 있는 대목이다. 원자바오 총리는 한 걸음 더 나아가 “중국은 북한에 중국의 개혁·개방과 경제건설의 경험을 소개해 주고 싶다”고 까지 언급하였다. ‘개혁’이란 용어 자체에 대한 김정일 위원장의 거부감이 이미 잘 알려져 있다는 것을 감안하면 원자바오 총리의 발언은 의도적인 측면도 있다. 추측컨대, 중국 지도부는 현 북한체제의 경직성이 지속되는 한 한반도 안정을 저해하는 유사한 사태가 재발될 것을 우려하였고 같은 맥락에서 진행중인 후계체제에 대하여도 회의적 시각을 드러낼 수 있다.

중국 지도부의 태도에 김정일 위원장이 크게 반발하면서 방중 일정은 파행을 겪게된 것으로 보인다. 북한 매체는 후진타오 주석과의 북·중 정상회담에 대하여 하루가 지나서야 보도하였으며 김정일 위원장은 환송식도 없이 북경부터 심양까지 매우 느린 속도로 돌아갔다.

김정일 위원장의 귀국 직후 5월 12일 북한은 ‘핵융합 반응의 성공’을 발표하였는데 이는 북·중 정상회담에 대한 불만의 표출로 이해되었다. 실제로 국제사회는 사실무근이라

고 일축하였으나 중국은 불쾌감을 숨기지 않았다. 5월 말 북한이 북·중 국경지역에 박격포 등 중화기를 배치한 것도 예상로운 일은 아니며 북한 경비병이 국경지역에서 중국인 3명을 사살하는 사건이 발생하였다. 중국 외교부는 중국인 사망에 대하여 북한을 강력히 비난하였다.

중국이 북한을 직접적으로 비난하지는 않을지라도 북한의 행태에 대하여 심각한 고민을 하고 있다고 가정한다면 이는 북한이 심각한 상황에 이르렀음을 의미한다. 5월 28일 북한문제를 중심으로 원자바오 총리와 이명박 대통령간 1시간 40분간 진행된 단독회담을 바라보는 북한의 불편한 심기도 이해될 것 같다.

또한 북한은 군사적 긴장 조성을 통해 미국과의 평화협정 논의를 이끌어 내려는 의도가 있을 수 있다. 그러나 미·북 교섭과 6자회담 재개는 당분간 재개되기 어려울 것이다. 힐러리 미 국무장관은 북한의 행위를 “용서할 수 없는 도발”로 규정하고 대북제재 강화를 추진하고 있다. 일본 역시 자체적으로 제재 강화조치를 취하고 있으며 국제사회는 대북제재를 위한 공조를 추진하고 있다.

북한의 결백 주장에도 불구하고 국제사회는 천안함 침몰 이후 우리 정부가 보여준 일련의 태도에 대하여 긍정적으로 평가하고 있다. 민군 국제합동조사단이 구성되고 여기에 미국, 영국, 호주, 스웨덴 등의 전문가들이 참여하였다. 외국 전문가들의 판단은 자국의 최고지도부에 보고되어 정책결정에 큰 영향을 미치기 때문에 이들의 참여는 조사결과의 전문성 뿐만 아니라 공신력을 높이는 데 크게 기여하였다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

요컨대, 대북제재 조치 이후 북한의 결백 주장은 설득력을 얻지 못하고 있으며 북한의 외교적 고립은 심화될 것으로 보인다.

### 3. 대남 차원

대남 차원에서 북한은 천안함 사태가 남한의 ‘날조극’이라며 결백을 주장하는 한편 전쟁불사를 외침으로써 긴장을 고조시키고 있다. 북한의 의도는 남한내 천안함 침몰원인에 대한 논쟁을 부추키고 전쟁 공포증을 유발시켜 남남갈등을 야기시키기 위한 것이다. 특히, 6.2 지방선거를 전후하여 남한내 “전쟁이나 평화냐”의 논쟁 구조를 만들어 이명박 정부를 압박하고 있다.<sup>17)</sup> 4월 23일 북한은 금강산 관광지구내 이산가족면회소 등 5개 정부

16) 정부는 사건 직후 북한의 도발 가능성이 높음에도 불구하고 ‘과학적이고 객관적인 증거’가 나오기 전까지 침몰의 원인을 예단하지 않는다는 원칙 하에 철저한 조사에 임하였다.

자산을 몰수하고 나머지 민간 자산에 대하여는 동결조치를 취하였다.

5월 28일 국방위원회 박임수 정책국장은 평양주재 외신기자회견을 열어 어뢰 추진체에 쓰인 1번은 체육선수에게만 쓰는 것이라는 등 조사결과를 부정하였다. 미국은 이론적으로 북한과 전쟁중이며, 영국, 호주는 한국전쟁 참가국이라 신뢰할 수 없다고 주장하였다. 29일 조국전선이 발표한 '남조선 인민들에게 보내는 공개편지'에서 "지방선거는 전쟁이나 평화냐 하는 심각한 정치적 대결"이며 "이명박 역적 패당을 단호히 심판해야 한다"고 노골적으로 선거에 개입하였다.

북한은 각종 단체의 명의로 남한의 종교사회단체에 천안함 조사결과가 날조된 것이라는 문건을 보내기도 하였으며,<sup>18)</sup> 조국평화통일위원회는 사소한 도발이 전면전쟁으로 번질 수 있다고 경고하였다.

선거결과 여당이 패하자 북한의 대남 공세는 더욱 강화되었다. 심리전 확성기 설치 직후 6월 12일 북한군 총참모부는 '전면적 군사적 타격행동 진입'과 '서울 불바다' 등 대남 협박의 수위를 더욱 높였다.

북한은 자신들의 결백주장이 국제사회에서는 설득력이 없으나 남한사회에서는 비교적 효과를 보고 있다고 평가하고 있다. 북한은 이명박 정부하에서 대북지원과 경협에 대한 기대를 버리고 추가적인 협박과 도발을 통해 이명박 정부를 궁지에 빠뜨리려는 것이다.

천안함 사태와 관련 남한내 일부 이견이 있는 것은 사실이나 그렇다고 국민여론이 북한의 주장에 우호적인 것은 결코 아니다. 국민 72.6%가 천안함 조사결과를 신뢰하고 있으며 정부의 대북제재 조치에 대하여도 59.7%의 국민이 적절하다고 응답하였다. 또한 기존의 대북정책 기조에 대하여도 응답자의 55.3%가 '바람직하다'고 응답하였으며, 향후 대북정책 기조에 대하여 '강경 유지'라는 응답이 50.8%였다.<sup>19)</sup>

17) 북한은 선전매체를 동원하여 6.2지방선거를 '남조선 인민들의 운명과 민족의 장래를 좌우하는 중대한 선거', '2012년의 총선과 대선의 승패를 좌우할 선거'라고 강조하면서 노골적으로 선거에 개입하였다.

18) 통일부에 따르면 천태종과 한국기독교교회협의회, 태고종, 진각종, 6.15공동선언 실천 남측위원회 등 확인된 곳만 9개 단체가 북한으로부터 유사한 내용의 이메일과 팩스를 받은 것으로 파악되었다. 『동아일보』, 2010.5.29.

19) 한겨레 여론 조사, [www.freezonews.com/news/article.html?no=39533](http://www.freezonews.com/news/article.html?no=39533) (검색일 2010.6.14).

## IV. 남북관계 전망

### 1. 두 가지 주장

천안함 사건 이전과 이후의 남북관계는 분명히 다를 것이다. 천안함 침몰이 북한의 의도적인 군사공격으로 드러난 상황에서 남북관계의 긴장은 불가피하다. 다만 남북관계의 긴장이 얼마나 지속될 것인지와 관련해서 두 개의 상충되는 주장이 있다.

첫번째 주장은 북한이 내부결속을 최우선시하고 있는 상황에서 남북관계의 긴장은 지속될 것이며 이명박 정부하에서 회복되기 힘들다는 것이다. 이 주장에 따르면 북한은 남북관계 개선보다는 오히려 긴장이 내부 결속에 도움이 되기 때문에 긴장국면을 유지하려 한다는 것이다. 또한 이명박 정부와의 관계개선이나 지원에 대한 기대를 버리고 북한에 좀 더 우호적이고 포용적인 차기 정부가 들어서는데 유리한 환경을 조성하려 할 것이다. 이를 위해 남한에 대한 군사적 도발 제스처를 통해 긴장을 조성하여 내부 결속을 도모하는 한편, 남한내 전쟁에 대한 공포심을 유발시켜 남남갈등을 유도하려 할 것이다. 유엔 안보리 등에서 천안함 침몰원인에 대한 적극적인 방어노력 역시 남한내 갈등을 부추기기 위한 것으로 보인다.

식량난 등 경제적 어려움이 심화되겠지만 북한의 불안정을 방지하기 위해 중국으로부터 최소한의 지원을 받으면서 군, 보위부, 인민보안성 등 통제기구와 군수산업 등 핵심적인 요소만을 중심으로 견딜 수 있다는 것이다. 6월 개최된 최고인민회의는 체제결속을 최우선시하는 북한의 절박한 상황을 반증한다고 할 수 있다.

두번째 주장은 단기적으로 남북관계의 긴장국면이 불가피하지만 오래지 않아 돌파구가 마련된다는 것이다. 북한은 대내외적으로 사면초가에 내몰려 있기 때문에 긴장국면의 장기화를 견디지 못할 것이다. 북한은 외화가 고갈된 상태에서 남한으로부터 3년째 식량과 비료 등 인도적 지원이 중단된 상태이다. 우리의 대북제재로 모든 경협이 중단된다면 북한의 어려움은 가중될 것이다. 남북교역의 중단을 북·중교역의 확대로 상쇄시킬 수 있다는 주장도 있으나, 이는 현실적으로 매우 가능성이 낮으며 실현되더라도 북한의 안정에 장애요인이 될 것이다. 2000년대 북한은 남북교역에서 벌어들인 달러로 중국으로부터 물품을 수입하여 왔기 때문에 남북교역의 중단은 북한의 경화수입 감소를 의미하며 이는 대중 결제수단 부족을 야기한다. 이는 다시 북한의 대중 수입능력 약화로 이어져 북·중무역 정체를 야기시킬 것이다.<sup>20)</sup>

한편, 중국이 정치적 고려에 의해서 북·중 무역이 유지되도록 대북 경제지원을 제공한다면 이는 중국의 대북 정치적 영향력의 확대를 의미한다. 남북교역이 중단된 상태에서 북·중 무역의 유지 혹은 확대는 북한의 대중국 의존도를 크게 높이게 될 것이다. 중국은 북한내 중국투자자산의 보호 등을 이유로 북한의 개혁·개방을 요구하게 될 것이며 이는 북한의 내부통제력을 약화시켜 불안정을 초래할 수 있을 것이다.<sup>21)</sup>

북한이 당분간 남한과 국제사회를 향해 협박을 하고 있지만 이는 체력이 바닥난 북한의 처지를 더욱 어렵게 할 뿐이다.<sup>22)</sup> 궁지에 몰린 북한의 퇴로는 마땅치 않다. 대중의 존도의 심화는 북한에게 결코 바람직하지 않은 현상으로 오히려 중장기적으로 중장기적으로 북한의 대미, 대남 접근의 동인이 될 것이다.

## 2. 평가

향후 남북관계의 전망은 그 어느 때 보다도 불투명하다. 이명박 정부 출범 후 북한의 대남 태도는 강경에서 온건으로 다시 강경으로 선회하는 변화를 보였다. 이 과정에서 북한의 최대 고려사항은 체제 안정이라고 할 수 있다. 남한으로부터의 지원은 북한의 체제 안정에 매우 중요한 요소이다. 이를 위해 북한은 대남 비방과 협박을 하였고, 이명박 정부가 흔들리지 않자 유화 제스처를 취하기도 하였다. 북한이 천안함을 침몰시키고 이후에 긴장을 고조시키는 것 역시 가장 중요한 이유는 내부결속을 위한 것이라고 할 수 있다.

북한은 체제 안정을 위해 경제적으로는 남한으로부터의 지원이 절실하다. 중국으로부터 최소한의 지원은 이루어지겠지만 남북교역을 대체할 수는 없다. 한편, 정치적으로 북한은 권력이양기에 접어들면서 내부결속이 절실하며 이를 위해 일정한 긴장을 필요로 한다. 향후 북한의 태도는 긴장을 조성하는 것과 남북관계의 돌파구를 마련하는 것 중에서 어느 것이 북한의 체제안정에 더 도움이 되는지에 따라서 결정될 것이다. 요컨대, 남한의 지원없이 북한이 오직 긴장을 통해서만 체제안정을 도모할 수 있는지가 관건이 될 것이다. 중국의 대북지원 규모와 한미공조도 북한의 태도에 중요한 변수가 될 것이다.

20) 이석 “대북 경제제재의 효과: 남북교역, 북·중무역으로 대체 가능한가”, 『KDI북한경제리뷰』, 12권 5호 (2010.5), p.7.

21) 이석(2010.5), p.9.

22) 북한은 화폐개혁 이후 식량난이 악화되고 아사자가 속출하는 가운데 노동당 조직지도부는 5월 26일 지시문을 내려보내 식량배급 중단을 인정하고 24시간 시장 거래를 허용하면서 주민들에게 자급자족을 지시한 것으로 알려졌다. “『좋은 벗들』 법륜 스님 기자회견”, 『연합뉴스』, 2010.6.15.

## V. 결론

북한은 화폐개혁 실패로 인한 사회·경제 불안, 권력이양기의 정치불안 등 위기감과 대청해전과 이명박 정부의 대북정책에 대한 불만 등 남한에 대한 복수심에서 천안함을 격침시켰다. 그러나 남한의 대북제재조치로 북한의 경제난은 악화되고 외교적 고립은 심화되었다. 북한은 최고인민회의를 긴급히 개최하여 내부결속을 다지는 한편 남한에 대하여는 극단적으로 적대감을 표출하고 있다.

북한의 태도에 대한 평가를 바탕으로 당분간 다음의 몇가지 사항에 유념하여야 할 것이다. 첫째, 남한내 전쟁 공포감을 유발시키려는 북한의 대남 심리전에 대하여 우리의 대북 원칙과 의지가 단호하며 북한의 위협에 흔들리지 않을 것이라는 것을 보여주어야 한다. 특히, 한·미공조를 바탕으로 북한의 도발유혹을 예방하고 북한이 오판하지 않도록 상황을 잘 관리하여야 할 것이다.

둘째, 천안함 공격에 대한 제재 국면이 지난 후 포스트-천안함 남북관계에 대비한 중장기전략을 수립해야 할 것이다. 천안함의 가장 큰 교훈은 북한의 현 체제가 유지되는 한 남북관계와 동북아 안정은 언제나 위험한 상태에 있다는 것이다. 국제사회와 긴밀히 협력하여 한반도 긴장완화와 북한의 변화에 대한 논의를 본격화하여야 할 것이다. 중국 역시 이번 천안함 사건을 계기로 북한문제의 심각성을 새삼 깨달았을 것이므로 중국과 긴밀히 협력할 필요가 있다.

셋째, 북한이 위기 국면을 타개하기 위해 남한을 배제한 채 대미 접근을 시도하는 상황을 대비하여 확고한 한미공조 체제를 수립하는 한편 통미봉남에 대한 불안감으로 인해 한미공조를 스스로 훼손하지 않도록 주의해야 할 것이다. 1993년 출범한 문민정부 시절 집권 2년차 남북정상회담이 합의되었으나 김일성 주석의 사망으로 무산된 후 북한의 철저한 통미봉남으로 남북관계는 경색국면을 벗어나지 못하였다. 당시 통미봉남을 벗어나기 위한 노력이 '냉탕 온탕' 정책으로 비판받았던 경험을 토대로 현 상황의 장기화에도 대비하여야 할 것이다.

넷째, 대내외적으로 남북관계의 불필요한 긴장조성과 대화의 문이 완전히 닫혔다는 인상을 줄 필요가 없다. 당분간 김정일 정권과 주민을 분리하여 대응할 필요가 있다. 김정일 정권은 남북관계의 긴장을 통해 내부통제를 강화하고 내부 결속을 도모하고자 하나, 실제로 북한주민들은 김정일 정권의 천안함 공격으로 피해를 보고 있는 것이다. 이런 측면에서 남북경협의 중단에도 불구하고 영유아 지원은 지속하기로 한 것은 적절한 결정이

라고 할 수 있다.

당분간 남북관계의 긴장은 불가피할 것이다. 그러나 이번 천안함 사건을 계기로 확고한 원칙 하에 과거의 남북관계를 청산하고 새로운 남북관계를 만들어야 할 것이다. 지난 수년간 북한의 상황은 점차 악화되었고 천안함 사건을 계기로 사면초가 상황에 내몰렸다. 북한의 상황악화는 남북관계의 돌파구를 마련하는 데 기여할 수도 있지만 벼랑 끝에 몰린 북한이 무모한 행동을 통해 한반도의 안정을 저해할 수있는 불확실성 역시 안고 있다. 특히, 권력이양기에 접어든 북한체제의 불투명성을 감안한다면 북한 상황을 결코 방치할 때가 아니다. 포스트-천안함 남북관계를 보다 적극적이고 주도적으로 관리할 필요가 있다.

## 참고 문헌

- 김근식, “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-6.15 공동선언 2항을 중심으로”, 『한국과 국제정치 제19권 4호 2003년 (겨울) 통권 43호.
- 박형중, “북한은 왜 천안함을 공격했을까? 기존 의견의 검토와 문제점”, 통일연구원 온라인 시리즈 co 10-22 (2010. 6. 4).
- 임강택 외, 「2010년 북한 신년 공동사설 분석, 통일정세분석 2010-01.
- \_\_\_\_\_, “남북교역 중단으로 인한 경제적 파급효과”, 통일연구원 온라인 시리즈 10-17 (2010. 5. 24).
- 이 석, “대북 경제제재의 효과: 남북교역, 북중무역으로 대체 가능한가”, 『KDI북한경제리뷰 12권 5호(2010.5월).
- 최진욱, “북한의 대남 비방·협박과 남북관계 전망”, 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 「분단시대를 넘어 통일시대로 (2009년 4월 8일).
- 현건, “천안함 5적(賊)”, 『열린 북한 방송, 2010.5.27.
- 『동아일보 2010.5.29.
- 『로동신문, 2009.2.1.
- 『문화일보, 2010.1.13.
- 『신동아, 2010년 3월(606호).
- 『조선신보, 2008.2.29.