

제33회 동북아 미래포럼

남북 관계 출구 전략 모색

2010. 7. 28.

중앙일보 · 현대경제연구원

남북 관계 출구 전략에 대한 예비적 검토

이봉조 / 경남대 초빙교수

1. 안보리 의장 성명 이후 정세 평가

- 7.9 안보리는 우리 정부가 5.24 조치와 6.4 주유엔대사의 안보리 의장 앞 서한에서 요구한 것에 비해 미흡한 내용의 의장성명 채택
 - 북한을 공격의 주체로 명시하지 않음에 따라 북한에 대해 어떠한 책임이나 제재를 부과하지 못함.
 - ‘직접 대화와 협상의 조속한 재개’ 권장이 의장 성명의 핵심적 내용

- * 의장 성명 10항 : 안보리는 정전협정의 완전한 준수를 촉구하고, 분쟁을 회피하고 상황악화를 방지하기 위한 목적으로, 적절한 경로를 통해 직접대화과 협상을 가급적 조속히 재개하기 위해 평화적 수단으로 한반도의 현안들을 해결할 것을 권장한다.

- 중국과 북한은 안보리 의장성명의 대화권장 조항 이행을 근거로 6자회담 재개 분위기를 조성하려는 움직임을 보이기 시작
 - 중국 외교부 대변인은 7.10 “조속히 6자회담이 재개돼 한반도의 평화와 안정을 공동으로 수호할 수 있게 되길 촉구한다”는 성명 발표
 - 북한도 안보리 의장성명 채택 직후 “평등한 6자회담을 통하여 평화협정 체결과 비핵화를 실현하기 위한 노력을 일관하게 기울여 나갈 것”이라는 입장을 밝히고 거부했던 유엔사와의 접촉을 수용 (7.15, 7.23 두 차례 대령급 실무접촉 개최), 대화에 적극적인 자세를 보임.

- 반면 한미 양측은 당장은 대화보다는 압박을 지속하면서 북한의 태도 변화를 지켜보겠다는 입장
 - 한국 정부는 “북한이 먼저 사과하고 비핵화 의지를 밝혀야 6자회담 재개가 가능하다” 또는 “북한의 전제조건이 붙어 있는 6자회담은 논의할

- 수 없다”는 등 당장은 6자회담 재개에 적극 나서지 않겠다는 입장
- 미 국무부도 7.12 정례브리핑에서 “6자회담 재개를 위해서는 북한이 말이 아니라 비핵화 진전 의지를 행동으로 보여야 한다” 고 언급
- 7.21 2+2회의에서 아직은 6자회담 재개를 추진하거나 출구 전략을 검토할 단계가 아니라는 데 의견을 모으고 클린턴 국무장관은 북한에 대해 추가 금융제재 조치를 취할 것이라고 언급

- * 7.21 미국무부 필립 크롤리 공보담당 차관보는 “내부적인 법적 준비 절차를 거쳐 2주 안에 북한의 각종 불법활동을 차단하기 위해 ‘패키지 제재(package of sanction)’를 발표할 예정”이라고 언급

- o 안보리 의장 성명 채택이후 일련의 동향으로 미루어 한반도 주변정세는 한미와 북중이 대립하는 양상을 띠고 있으나 한반도의 평화와 안정이라는 공동이익을 위해 불원간 미중 협력체제의 가동이 불가피 할 전망
- 2+2 회의는 한미동맹 강화와 대북 경고, 북한의 불법 활동에 대한 안보리 결의 1718호와 1874호에 따른 이행조치 등 현 단계에서 북한에 대해 취할 수 있는 조치가 망라되어 있어 최종적 조치의 성격을 가짐.
- 따라서 당장은 어렵겠지만 한반도 정세는 중국의 중재 등을 통해 차츰 6자회담 재개 방향으로 움직이기 시작하면서 이것이 출구의 역할을 할 것으로 봄.
- 안보리 의장성명에서 권장한 직접 대화와 협상의 ‘적절한 경로’로 6자회담 외에 다른 대안을 찾기는 어려울 것으로 보임. 다소 시간이 걸리더라도 6자회담의 재개가 천안함 사건의 출구가 될 것으로 예상

- o 남북 관계는 6자회담 재개 움직임과 별도로 우리가 천안함 사건의 해결을 어떻게 규정할 것인가에 달려 있음. 그만큼 천안함 사건은 남북 관계에서 차지하는 무게만큼이나 우리 내부에서 차지하는 정치적 무게가 이미 커져 있음. 앞으로 천안함 사건으로부터 출구를 모색하는 국제정세의 변화를 남북 관계의 틀 속에서 어떻게 수용할 것인가가 문제임.
- 어떤 형태로든 북측의 시인, 사과 그리고 책임자 처벌이 바람직하나 현재로서는 실현 가능성 전무

- 따라서 남북 관계는 6자회담에서 일정한 진전이 있을 때까지 불가피하게 지루한 단절과 실종이 지속될 전망 즉 특단의 조치가 없는 한 남북 관계는 자체의 동력보다는 6자회담 재개과정에서 보이기 시작할 것임.
- o 북한은 당분간 남북 관계에서 선제 공세보다는 우리 정부의 태도나 조치를 지켜보면서 상응하는 대응을 해 나갈 것으로 예상
 - 북한은 우리 정부가 대북 압박조치를 지속적으로 유지해나가기 어려울 것으로 강경조치보다는 유화적 태도를 보일 가능성 (7.22 임진강 상류댐 방류계획 사전 통보)
 - 남북 관계 단절국면을 역이용하여 최고인민회의 12기 3차 회의(6.7)와 9월로 예정된 당대표자회 준비 등을 통해 김정일체제 강화와 경제문제 해결을 비롯한 내부체제 정비에 주력하면서 남북 관계의 장기경색에 대비

2. 고려사항

① 미중간 협력체제 재가동 가능성

- 작년 8월 이후 북핵문제 해결 위한 미중협력체제 가동, 6자회담 재개 여건 조성
- 북한문제 관련 비핵화 못지않게 안정화도 중요하다는데 미중간의 공동 인식이 여전하다면 미중협력체제는 복원되고 이는 6자회담 재개 동력으로 작용
- 천안함 사건이후 일련의 사태 진전과 관련한 갈등해소 차원에서도 미중대화는 필요, 그 추이가 어떻게 될지가 중요

② 미국의 단기적 국가이익 추구 전략의 지속성

- 천안함 사건을 계기로 미국은 일본과의 기지이전 문제를 해결하고 그 연장선에서 전작권 환수 연기 등을 단기적인 국익의 관점에서 접근
- 이는 곧바로 동북아 지역의 역학구도에 영향을 주어 새로운 삼각관계가 형성 조짐으로 나타남.

- 천안함 조사결과에 대한 주변4국의 반응에 차이가 있는 것도 주변국가들이 공히 그들의 국가 이익에 유리한 방향에서 접근하려 하기 때문임.
- 미국의 이러한 입장이 11월 중간선거까지 지속된다면 당장 6자회담의 재개를 기대하기는 어려운 일임.

③ 북한의 추가 핵위협 가능성

- 북한은 현재의 천안함 국면을 6자회담 재개 국면으로 돌려놓는 것이 유리하다고 보고 이를 위한 노력을 경주하고 있으나, 이것이 여의치 않을 경우 다시 핵억지력 강화 움직임을 노골화 할 가능성 상존
- 5.12 노동신문 “북한 과학자들이 핵융합 반응에 성공하였다”고 보도 이후 제논 농도가 8배 높게 검출된 것으로 국내 언론이 보도
- 7.24 한미 합동군사훈련과 미국의 추가 금융제재 방침에 대해 북한은 “핵 억제력을 더욱 강화하는 등 강력한 물리적 조치로 대응할 것”이라고 위협

④ 한반도 문제의 과도한 국제화 경향

- 천안함 사건으로 남북간에는 신뢰가 완전히 소진, 만성적인 경색국면이 지속될 수밖에 없는 상황
- 현재 북한은 「9.19 공동성명」에 합의한 5년 전보다 체제생존이 더욱 긴박한 상황에서 생존전략 추구가 불가피
- 남북 관계 경색국면에서 북한의 생존전략 추구는 한반도 문제의 국제화를 촉진시키는 요인으로 작용하고 미중이 주도권을 행사하는 데 용이한 여건을 조성
- 북한은 천안함 사건으로 상당 기간 남한 정부와의 직접대화는 어렵다고 판단하고 중국에 대한 의존을 더욱 심화시켜 우리의 대북 레버리지를 약화시키고 북한의 근원적 변화를 추구하는 우리 정부의 ‘원칙적 대북정책’을 무력화하려 할 것임.
- 정부가 적절한 시기에 남북간에 대화와 협력의 재개 문제를 진지하게 검토해야하는 근본 이유는 여기에 있음.

- ⑤ 천안함 사건에 대한 국민적 합의 가능성
- 보수와 진보간의 갈등보다 천안함 사건의 원인을 둘러싼 갈등이 더욱 심각한 상황
 - 시간이 경과하면 가라앉을 것이라는 기대와는 달리 오히려 골이 깊어지면서 정치적 사회적 갈등의 주요 요인이 되고 있어 국민적 단합과 안보역량의 저하가 우려되는 상황
 - 이러한 국면에서는 일관성 있고 추진력을 갖춘 대북정책 구사 자체가 불가능한 상황
 - 어느 수준에서 국민적 합의가 이루어져야 남북 관계 측면에서 다양한 전략 구사가 가능하고 국제사회에서 주도권을 행사할 수 있을 것임.

3. 출구 전략에 대한 예비적 검토

가. 기본 방향

- ① 당분간은 북한의 추가 도발 차단 등 상황관리에 주력하면서 안보리 의장성명에서 권장한 '적절한 경로를 통한 직접대화'와 협상'에 입각한 출구 전략 모색
- ② 국면 대응적 정책구사에서 벗어나 다각적인 요소를 고려한 종합적이고 입체적인 대북정책 구사에 역점
- 안보리 논의의 종결을 기점으로 그동안 북한에만 초점을 맞춘 대북정책을 동북아라는 보다 큰 틀 속에서 북한 문제에 접근하는 정책으로 전환이 필요
- ③ 6자회담을 보다 생산적으로 운영하기 위한 대안을 우리가 적극 모색하고 6자회담의 진전을 남북 관계 정상화의 계기로 활용하는 세밀한 정책 조정(fine tuning)이 필요
- 북한을 비핵화로 유도하기 위해서는 중국과의 협력이 반드시 필요하며

- 한미동맹과 한중협력을 결합하는 전략 구사가 중요
 - 한중협력을 통해 천안함 사건에서 비롯된 불신을 해소하고 6자회담 진전에 대한 담보를 확보
- ④ 6자회담 재개과정이나 진전 정도를 보아가며 남북 직접대화를 통해 우선 NLL 지역에서의 충돌방지를 포함, 남북 긴장해소와 분쟁방지를 위한 대책을 강구
- ⑤ 남북이 모두 더 이상 실패하지 않으려면 우리로부터 새로운 돌파구가 나와야 함
- 현 단계에서 남북 관계를 정상화하는 일은 매우 어려운 과제임이 분명하나 가변적 요소 또한 적지 않기 때문에 여지를 열어 놓고 다양한 대안을 검토해 나가는 것이 중요
 - 최근 민간단체를 중심으로 일고 있는 인도적 차원의 대북식량 지원 분위기를 적극 활용하는 것에서부터 출발
- ⑥ 남북 관계 정상화를 향한 출구가 보이지 않는 상황을 극복하기 위해서는 우선 우리 내부의 역량 결집이 긴급, 이를 위해 인적, 사회적 네트워크를 확충하여 국민적 합의와 대안을 모색하는 노력이 필요
- 대북정책에 대한 초당적 협의가 어려운 것은 과거와 현재에만 논의가 매몰되고 있기 때문
 - 그보다는 한반도 미래비전을 설정하고 그 목표를 위해 지금 무엇을 해야 할 것인가에 논의를 집중시키는 생산적 통합적 논의구조 형성이 시급
 - 이와 함께 천안함 사건 발생 이후 제기되고 있는 정부의 대응능력에 대한 국민적 우려를 해소하는 방안도 강구해 나갈 필요
- ⑦ 남북 관계의 경색과 대립의 심화, NLL의 불안정성이 천안함 사건으로 귀결되었고 사실상 북한을 응징하기도 어려운 상황이라면 물꼬를 여는 새로운 접근법 검토가 필요

나. 예비적 검토 : 6자회담을 중간단계로 설정

<1단계> · 말보다는 내실 있는 상황관리에 역점

- 민간단체의 대북 인도적 지원을 허용, 단계적으로 확대
- 8.15 광복절 경축사를 통해 '한반도 평화를 위한 구상' 제시
- 5.24 대국민 담화에서 "한반도를 더 이상 동북아의 위험지대로 내버려둬선 안 되며, 남북이 이 문제를 주도적으로 풀어, 한반도를 세계 평화의 새로운 터전으로 만들 것"을 강조한 맥락에서 구체화

<2단계> 6자회담의 목표와 전략을 재정립하고 이를 토대로 위한 한미 협의 및 한중협력 추진

- 협의 시점은 북한의 태도와 상황 변화 등을 고려하여 추진
- 6자회담은 '비핵화'(9.19 공동성명)와 '정전협정 준수와 분쟁해소'(안보리 의장 성명) 병행 논의를 기본 틀로 상정
- 6자회담틀 속에서 다양한 형태의 논의 구조 운영(6→4→2)이 가능

<2단계> 남북 당사간 대화 재개

- 우선 군사 당국자간 대화를 추진하고 진전을 보아가며 고위급 회담 등 검토
- G20 정상회담 이전에 이루어지면 회담의 성공적 개최에도 기여

남북 관계 출구 전략

유호열 / 고려대 교수

1. 천안함사태 이후 남북 관계

- 북한은 천안함 사태와 관련하여 유엔안보리와 아시아지역안보포럼 등 국제사회에서 자신의 무고함을 주장하며 한미 양국의 '날조 모략극'으로 선전하거나 미국의 음모설을 확산시키려고 하고 있으나 객관적으로 입증되지 않는 주장으로 앞으로도 이와 관련된 협박성 반발을 지속할 것임.
 - 북한에 대한 중국과 러시아의 지지 입장에는 근본적 변화가 감지되지 않으나 실제 '공격'을 행한측의 책임 소재를 규명하기 보다는 사태 악화 방지에 초점을 두고 있음.
 - 북한은 이러한 주변국의 이해관계를 활용하여 사건 자체보다는 서해 분쟁지역의 위험성과 핵문제 심각성 등을 부각시키려 할 것임.
 - 북한은 천안함 사태를 내부적으로 지도부의 과감한 전략과 대남 비대칭전력의 우수성을 과시하고 주민들을 상대로 북침위기설을 강조함으로써 지도부를 중심으로 결속을 강화하려고 함.
 - 체제 위기의 문제를 안보위기로 전환함으로써 화폐개혁으로 야기된 경제정책의 실패 책임마저도 안보문제로 희석시키고자 함.
 - 북침위기설을 통해 김정일-김정은 후계구도의 필연/적실성을 선전할 명분으로 활용함.
- 우리로서는 천안함 사태 후속 조치 시행과정을 통해 남북 관계의 경색국면을 장기화할 필요는 없으나, 당분간 신규투자를 비롯한 각종 경제사업이나 민간 교류협력의 중단을 통해 한반도의 안보 실상을 재검토하고 대한민국의 정체성과 대북정책추진원칙을 강화하여야 함.
 - 천안함 사태에 대한 이명박 정부의 후속 조치와 향후 남북 관계 추진 전략은 온건하고 타협적인 조치들을 취함으로써 천안함 사태 해결과 북핵문제를

해결 및 남북 관계 정상화를 도모하기 보다는 한미동맹을 중심으로 북한 정권의 정책이나 태도 변화를 압박하는 정책이 주를 이루고 있음.

- 우리와 국제사회가 북한을 압박함에도 불구하고, 북한이 반발하면 우리의 어떠한 대북전략 목표도 모두 좌절할 가능성이 크다는 주장은 과장되고, 비현실적임.
 - 북한은 우리를 포함한 외부의 압력에 버틸 수 있는 내구력이 있는 것은 사실이나 그러한 이유로 해서 오히려 북한과의 경협을 증진하여 영향력을 행사해야 한다는 것은 비논리적임.
 - 북한과의 경협을 (비합리적으로) 증진하면 할수록 북한의 대남 영향력이 커짐으로써 남한 기업이나 정부가 북한의 인질이 될 가능성이 커질 수 있기 때문에 단순히 양적인 경협이 협상력이나 순응도를 판별할 기준이 될 수 없음.
- 북한에 대한 압박이 효과를 극대화하기 위해 중국이나 러시아의 적극적인 동참이 필요하나 일부에서의 주장처럼 우리가 대북관계를 축소, 중단하면 북한의 대중, 대러 의존도가 커지고 종속이 심화될 것을 우려하는 것도 사실과 다름.
- 유엔 안보리 대북제재 결의안 1874호가 유효하다면, 중국과 러시아의 대북 지원과 협력사업은 제재 요인이 소멸되기까지 큰 틀에서 제약될 것이므로, 이를 이유로 대북관계를 무조건 확대할 필요는 없음.
 - 만약, 중국과 러시아가 북한과의 교류를 심화시켜 나간다면, 결국 북한에서의 시장경제와 대외개방이 불가피할 시점에 이르게 되기 때문에 우리로서는 결코 부정적으로만 바라볼 이유가 없음.
 - 미국의 대북 추가경제제재가 발표되면 북한의 특정 계좌가 동결됨으로서 중국과 러시아 뿐만 아니라 동남아, 동유럽 등 북한의 대외창구는 마비되거나 해당 국가들의 직접적인 피해는 최소화되어 관련국가와의 협조체제를 유지할 수 있을 것임.

- 유엔사-북한군 대령급 실무회담은 향후 관련 장성급회담이 개최되기 위한 의제와 절차문제를 논의하는 과정이지만 북한은 자신의 책임을 모면하고 시간을 벌기 위한 선전 수단으로 활용하고 있음.

- 우리로서는 유엔사-북한군 장성급회담을 거절하거나 소극적으로 임할 이유는 없으나 현재까지의 분위기로 볼때 일방적인 선전장화할 가능성이 높음.

2. 천안함사태 처리와 6자회담

- 천안함 사태 처리에 있어, 유엔 안보리 및 아시아지역안보포럼 의장성명 이행에 만전을 기하되 동시에 향후 개최될 6자회담에 대해서도 대비하여야 함.

- 6자회담이 재개되어 북핵문제를 다룸에 있어 천안함 사태와 분리 접근하는 것을 반대할 필요가 없으며 오히려 천안함 사태의 엄중함에도 불구하고 한 반도 비핵화를 위한 우리의 의지와 자신감을 표출하여야 함으로써 북한의 6자회담 재개가 결코 면죄부가 될 수 없음을 역으로 인식시켜야 함.
- 일본인 납치문제와 같은 차원에서 천안함 사태를 6자회담의 전제 조건화하지 않는 것이 바람직함.

- 6자회담은 중국과 미국의 우선적 이해관계란 점에서 우리가 굳이 마다할 이유가 없으며, 오히려 천안함 사건에서 겪은 우리의 고통과 손실을 인내하며 6자회담에 나서는 것임 미, 중과의 전략적 협력을 강화할 수 있는 여건이 될 것임.

- 우리의 단호하고 강력한 의지는 결국 한반도의 평화와 안전을 유지하는 것이며 북한의 무모한 도발은 국제사회와 공동으로 대처할 것이란 점을 분명히 함.

- 그러나 현실적 측면에서 천안함 사태 처리와 6자회담 재개를 통한 북핵문제 해결은 결코 분리될 수 없으며 천안함 사태의 엄중함에 비추어 당분간 연계 입장을 고수할 수 밖에 없는 사안임.

- 유엔에서의 천안함 사태 논의가 의장성명을 통해 일단락되었으나 우리 정부의 후속 조치가 진행중인 과정에서 6자회담의 조속 재개는 적절치 않고, 또 6자회담이 재개되더라도 북한측의 핵폐기와 관련한 진정성있는 태도 변화가 감지되지 않는 상황에서 회담을 위한 회담 재개는 의미가 없음.
- 동시에 6자회담 틀 내에서도 천안함 사태를 야기한 북한의 도발에 대해 지속적으로 문제 제기와 함께 북한의 사과, 재발방지, 책임자 처벌을 요구할 수 있을 것이나 현재 상황으로는 진전 가능성이 낮기 때문에 선 천안함사태 해결에 우선 집중하고, 북한의 안정적 태도 변화 후 6자회담 재개가 바람직함.
- 따라서 출구 전략은 천안함 사태에 대한 국제사회의 조치와 우리 국내적 조치들이 이루어진 연후에 추진되어야 할 것이며, 남북정상회담을 포함한 남북대화의 재개를 모색하되 특사파견은 현재로서는 부적절한 방식임.

3. 출구 전략과 남북 관계

- 천안함 사태가 국제사회에서 일단락 된 후 금년 하반기4/4분기에 적합한 출구 전략을 시행하여야 함.
 - 출구 전략은 평화체제구축과 한반도 비핵화와 밀접한 관계에 있기 때문에 상생공영, 및 비핵개방3000, 또는 그랜드바겐에 대한 종합적인 대책을 사전에 업그레이드하여야 함.
- 출구 전략이 가동되기 전, 이명박 정부의 정치 일정을 감안한 <신대북정책>의 골격을 마련하여 주변국과의 이해도를 제고하여야 함.
 - 신대북정책은 천안함 사태로 야기된 안보위협/안보상황에 대한 종합적 재검토안을 토대로 통일의 목표와 방식을 현실화하여 접목할 필요가 있음.
 - 신대북정책은 전작권 전환을 2015년으로 연기한 상태에서 새로 검토된 한미 전략적동맹관계를 축으로 한중 전략적협력동반자관계 및 한일중 3국 공동체를 포함한 전략에 기반하여야 함.

- 외부 압박을 통해 북한의 체제불안정 요인이 지속될 경우 한반도에서의 군사적 긴장은 불가피하나, 김정일 이후 후계구도가 가시화되면 북한 당국도 스스로의 다짐에도 불구하고 남북 관계 복원을 모색할 것임.
 - 북한은 최고인민회의 제12기 제3차 회의를 통해 당의 위상과 역할을 강화하였으며 금년 9월 상순 44년만에 당 대표자대회가 개최될 예정이어서 후계구도의 조기 정착과 당-국가체제로의 전환을 모색할 것으로 보이며 군사모험주의보다 합리적 대응체제로 전환될 가능성이 높음.
 - 북한의 핵억제력 강화와 이를 통한 보복성전을 다짐하였으나 현실적으로 3차 핵실험을 단행할 경우 중국과 러시아의 집중 견제를 받아 결국 고립됨으로써 붕괴의 전단계에 진입할 수도 있음.
- 금년 하반기 건디다못한 북한이 명분을 확보한 후 태도 변화가 이루어질 경우 남북 관계 복원은 가능한데, 이 시점에서 한반도의 평화와 안전, 남북 당국간 대화통로 개통 등 근원적인 현안을 다루기 위한 남북정상회담을 선제의 함.
 - 3차 정상회담을 선제의하면서 우리의 주도적, 적극적 구상을 표명할 필요가 있음.
 - 3차 정상회담은 정치/군사/외교 현안을 남북 정상이 직접 논의하자는 취지로 준비되어야 하며, 사건에 대한 사과와 책임자 처벌을 위해서도 필요한 조치임.
 - 시기는 G-20 이후로, 장소는 서울을 제안하되 북측 요구를 감안하여 결정하되 사전 조건없이 제안함.
 - 3차 정상회담은 미국, 중국, 일본, 러시아 등 6자회담 참가국들에게 사전 통보하면서 국제 공조속에 추진함을 원칙으로 함.

- 천안함 사태 이후 출구 전략을 시행하는 과정에서 남북 관계를 안정적이고 실효성있게 관리하기 위해서는 대북정책목표에 따른 정책 우선 순위가 재조정될 필요가 있음.
 - 출구 전략에 있어서 내용 못지 않게 시기 선택이 중요한데, 서두르지 않고 실기하지 않는 시점에 실시하되 한반도 비핵화와 안정과 평화, 남북 관계 개선 노력을 포함해야 함.
 - 결국 남북 관계의 복원에 대비하면서, 동시에 우리의 대화 복원 노력이 북한의 강경책에 굴복하거나 남한 내부의 복잡한 정세 반영으로 왜곡되지 않도록, 동해상에서의 한미연합훈련 이후 북한의 변화를 촉구하기 위해 관련 국가 및 국내 정당 및 세 집단들간에 진지한 논의가 이루어져 우호적인 분위기가 조성되어야 함.

남북 관계 출구 전략 모색

김용현 / 동국대 교수

1. 최근 남북 관계 평가

- 이명박 대통령의 '5·24 대국민 담화' 이후 북한 조국평화통일위원회의 남북 관계 전면 단절선언으로 남북간 대치가 '치킨게임' 양상을 띠고 있음.
 - 남북 관계는 '강대강'(強對強)의 대결구도, 경색국면을 벗어나지 못하고 있음. 당분간 군사적 긴장이 유지될 가능성이 큼.
 - 천안함사건에 대한 북측의 '결백' 기조 역시 앞으로도 공식적인 차원에서는 쉽게 바뀌지 않을 것임.
- 가장 우려스러운 사태는 남북간 군사적 긴장 격화로 인한 우발적 또는 국지적 충돌 가능성임.
 - 남측이 예고한 대북 군사조처, 즉 대북 핵심기 가동과 전단지 살포와 같은 심리전 재개, 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 역내 해상차단훈련 참여 등이 실행되고, 북한의 맞대응이 나올 경우 군사적 긴장 고조는 현실화할 것임.
 - 그 과정에서 우발적 충돌 가능성은 배제할 수 없음. 그렇다고 국지전을 포함한 한반도 전쟁설은 현실 가능성이 낮음.
- 한반도 전쟁설은 한반도에서의 무력 충돌을 원하지 않는 미국과 중국의 확고한 입장 등을 볼 때 현실 가능성이 대단히 낮음.
 - 천안함사태 이후 국면에서 미국은 현재 한국 정부와 보조를 맞추고 있고, 중국은 남북 양측의 자제를 요청하고 있음.
 - 중국이 북한을 컨트롤할 수 있는 능력이 커지고 있으며, 이는 올 봄 베이징 북중정상회담에서 확인되었음.

- 남측이 계획하고 있는 대북심리전 역시 투입 대비 효과가 낮은 방식이며, 중장기적인 남북 관계 차원에서 접근해야 함.
 - 과거지향적, 퇴행적 방식이며, 북측의 대남 도발 명분으로 작용할 가능성이 큼
 - 대북심리전 재개 이후 어느 시점에서 천안함국면이 해소되고 남북 관계가 개선된다면, 다시 심리전을 중단해야 하는 상황이 올 것임. 심리전이 남북 관계 진퇴의 수단으로 활용되는 것은 바람직하지 않다고 봄.

- 현재 진행되고 있거나, 예정되어 있는 한·미의 전방위적 대북 압박과 제재가 북한의 정권교체(regime change)를 궁극적 목표로 하는 것이라는 일부의 인식은 위험한 발상임.
 - 향후 남북 관계를 풀어가야 하는 관점에서, 미국의 대한반도 정책 접근 차원에서, 향후 통일 대비라는 차원에서 볼 때, 부정적인 결과를 초래할 것임.
 - 북한의 대남 불신과 도발적 행동, 중국의 한·미에 대한 불신 심화로 한반도 긴장의 장기화를 면키 어려울 것임.

2. 최근 한반도 정세 평가

- 당장 한·미합동해상훈련(7. 25-28)과 미국의 대북 금융 제재 강화 현실화 등 전반위 대북 압박과 이에 대한 맞대응 차원에서 북한의 강경대응 예고, 즉 핵억제력 표현 반복 등장 및 핵실험 시사 등이 한반도의 긴장을 고조시키고 있음. 일시적으로 한·미와 북·중의 긴장관계 유지 가능성 높아지고 있음.
 - 북한 국방위원회 성명 '핵 억제력에 기초한 우리식의 보복 성전'(7월 24일)
 - 외무성 '강력한 물리적 대응 조치'(7월 24일)
 - 정전협정 체결 57주년 평양체육관 중앙보고대회 국방위원회 부위원장 겸 인민무력부장 김영춘 연설 '발전된 방법으로 핵억제력 강화'(7월 26일)
 - 조선신보 보도 '보복성전과 관련 말로만 엄포를 놓지는 않을 것이며, 핵실험을 핵억제력 확보의 필수적인 공정상 요구로 간주하고 있고, 과거에도 실험이 필

요하다고 판단하면 주저 없이 단행했다'(7월 26일)

- 대화나 핵개발이냐의 택일을 요구하는 차원에서의 미국에 공을 넘긴 것으로 보임. 즉, 한·미의 고강도, 전방위 압박에 대해 북한도 명확한 카드 있다는 것을 보여주는 측면. 김정은 후계구도의 안정적 구축과 경제상황의 어려움 속에서 내부 결속 및 단속용으로 활용하는 측면도 있음.
 - 북한이 3차 핵실험 카드 간접적으로 흘림. 3차 핵실험이 미국 11월 중간 선거 앞두고 실행되면, 오바마 정부의 외교력에 대한 미국 내외의 비판이 거세 질 것임.
 - 미국도 북한의 맞대응이 3차 핵실험, 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사까지 가지 않는 범위 내에서, 대북 압박을 조절할 것으로 보임. 당장 미국은 북한의 엄포를 무시하고 있지만, 실제 북한이 3차 핵실험과 ICBM 발사카드를 현실화시키는 것에 대해 상당한 부담을 느낄 것임.
 - 단기적으로, 북한은 엄포성 시위를 통해 맞불작전을 펼치면서, 벼랑끝으로 상황을 몰고 갈 것임. 이 과정에서 북한은 중국에 대해 북과의 공조 요청할 것임. 명분은 한반도 긴장 해소와 3차 핵실험하지 않는 조건에서 북중 공조 공고화. 6자회담 조기 재개 입장 일치도 북중 공조 강화의 조건. 중국은 유엔의 장성명, ARF 등에서 6자회담으로 가는 “페이지를 넘기자”는 입장임.
- 북한의 군사적 대응 전망
- 한국과 미국에 밀리지 않는다는 것을 내외에 과시하기 위해 북한이 단계적으로 행동 대 행동의 군사적 대응 수위를 높여갈 것임.
 - 당분간 말대말의 공방 펼치면서, 낮은 수준에서의 군사적 대응조치를 취할 가능성이 있음. 첫 대응은 항해금지구역 선포와 해안포 사격훈련, 단거리미사일 발사훈련 등이 될 수 있음.

- 해안포 사격훈련이나 단거리미사일 발사훈련이라도 탄착 지점을 북방한계선 (NLL) 이남으로 설정할 수도 있음. 한국 입장에서 이는 '영해 침범 군사도발'이지만, 북한 입장에서는 '새로운 해상경계선' 내에서의 훈련으로 몰아붙일 것임.
- 북한의 높은 수준의 대응으로는 3차 핵실험, ICBM 발사 등을 예상할 수 있음. 한미연합훈련과 미국의 추가 금융제재 수위에 따라 결정될 것으로 보임.
- 당장 핵실험은 어려울 것이며, 대미 압박카드로서 활용할 것임. 3차 핵실험은 북한이 쓸 수 있는 최후의 카드 중 하나이기 때문에 한미의 입장 변화에 따라 결정적인 국면에서 실행에 옮길 가능성은 배제할 수 없음.
- 한·미 : 북·중 또는 한·미·일 : 북·중·러 간 신냉전?
- 일시적으로, 천안함 사태 이후 한미의 대북 전방위 압박과 북한의 3차 핵실험이 예고되는 가운데, 한·미와 북·중의 긴장관계가 형성되고 있음.
- 최근 미일군사동맹의 약화 과정에서 천안함사태를 계기로 한미군사동맹이 이를 보완·대체하는 것 아닌가, 한미군사동맹 강화가 자칫 중국을 심각하게 자극하면서 한·미 : 북·중 갈등구도를 만드는 것 아닌가라는 우려가 있음.
- 중국은 천안함 사태 이후 한미해상연합훈련에 대해 강력한 반발을 보이고 있고, 미국은 아세안지역안보포럼(ARF)에서 남중국해 영유권문제에 대해 '해양법, 유엔규약 준수'를 요구했음.
- 천안함사태가 계기가 됐지만, 본질적으로 중국의 동아시아 패권 전략과 미국의 현상유지 전략 사이의 긴장관계가 형성되고 있는 것으로 판단됨. 이 긴장관계는 앞으로 종종 수면위로 부상할 것임.
- 그러나 이것이 신냉전으로 고착될 가능성은 거의 없음. 일시적인 현상임. G2로서 아프가니스탄문제, 이란핵문제 등 국제적 문제에 대한 미중의 긴밀한 협력관계가 요구되고 있음.

○ 한국 입장에서 미중간 긴장관계의 장기화는 바람직하지 않음. 특히 한·미 : 북·중 갈등관계의 고착은 한국의 대북·대외정책의 실패로 귀착될 가능성이 높음.

- 한미동맹의 강화는 매우 중요함. 하지만 그런 가운데 한중관계의 약화가 동반되는 것은 바람직하지 않음. 북한문제, 한반도 문제, 동북아 문제에서 중국의 역할 확대는 이미 목도하고 있음.
- 특히 경제, 정치, 군사, 외교 등 북한문제 전반에 대한 중국의 개입력이 확대·심화되는 현시점에서 한중관계의 강화는 한국이 한반도문제를 관리해야 한다는 관점에서 볼 때 매우 중요함.

□ 천안함 사태 이후 한반도 문제 출구 전략

○ 당장은 어려움. 한·미 : 북·중 갈등구도 당분간 유지될 것임. 그러나 이 갈등구도는 구조화, 장기화되기 어려움. 가을 쯤 갈등구도의 변화가 시작될 것으로 보임.

- 미국은 11월 중간 선거를 앞두고, 3차 핵실험, ICBM 발사 등 북한의 나쁜 행동이 실행되면 미국외교의 실패로 귀착될 것임. 북한은 지속적으로 3차 핵실험 카드를 통해 미국을 압박할 것임.
- 한국은 11월 G-20회의의 안정적 개최가 매우 중요하며, 단계적으로 한반도의 군사적 긴장 해소를 시도해야 함. 한국정부가 G-20회의 때까지도 대북 압박 정책을 유지한다면, 이명박 정부 임기 내 남북 관계 개선은 거의 불가능할 것으로 판단됨.
- 중국은 6자회담 조기 재개 입장을 지속적으로 밝히고 있음. 당장은 군사적 측면, 중국인들의 민족주의 정서 등 때문에 미중 갈등을 해소하려는 노력을 하고 있지 않으나, 갈등의 장기화는 중국에 손해임.
- 북한은 6자회담 조기 재개 입장임. 당장은 내부 결속, 후계구도 구축 등에 군사적 긴장이 활용되는 측면이 있느냐, 장기적으로는 체제 안정성에 심각한 긴장을 유발시킬 것임. 9월 상순 3차 당대표자회 이후 6자회담 조기 재개에

대한 적극적 입장을 내놓을 것으로 보임.

- 미국, 한국, 중국, 북한 등의 입장을 볼 때, 9-10월 쯤 6자회담 재개 논의를 출구로 하는 변화된 흐름이 점차 만들어질 것으로 판단됨.
 - 미국의 중요한 외교적 과제는 천안함사태보다는 북핵문제 해결임. 특히 아프가니스탄문제와 이란에 대한 국제 제재를 주도하고 있는 미국 입장에서 중·러의 협조가 절실함.
 - 특히, 대북 제재에 반대하고 있는 중국의 입장 변화가 없는 한 강력한 대북 제재는 한계가 있음. 유엔의장성명은 중국의 벽을 실감케 했음.
 - 미국의 대북 금융제재가 2005년 BDA 방식보다 전방위적이고 강화된 방식으로 진행될 것으로 예상되나, 중국이 소극적 협조한다면 큰 성과를 거두기 어려움. 특히 중국이 비공식적으로 대북 식량지원, 경제지원에 나선다면 빛이 바랄 것임.
- 9-10월 쯤, 북한은 중국과의 조율 및 협력 속에 6자회담 재개를 위한 대미 물밑 작업을 할 것임. 북한은 비공식적인 북미 양자 접촉과 북중간 긴밀한 협력 등을 통해 6자회담 재개를 모색할 것임.

3. 남북 관계 출구 전략 모색

- 당장, 한반도의 군사적 긴장을 해소하는 가운데 출구 전략을 찾기는 현실적으로 어려움. 그러나 한국 정부가 현재의 남북 대결구도를 장기적으로 끌고 가는 것은 바람직하지 않고, 현실적인 접근도 아니라고 봄.
 - 11월 G20회의, 한국경제에 주는 미치는 영향 등 현실적 고려가 필요함. 한국 정부가 천안함사태 국면을 장기화시키면 국민적 피로감이 형성될 수 있음.
 - 9-10월 6자회담 재개 국면이 마련되는 가운데, 한국 정부의 '선 천안함, 후 6자회담' 입장은 '천안함, 6자회담 병행' 전략으로 전환되어야 할 것임.
 - 향후 미중이 주도하는 6자회담 재개 국면에서 한국이 소외되지 않도록 정부의 유연한 대응이 요구됨.

- 유엔 안보리 의장성명, ARF성명 등 외교적 대응이 일단락되고, 한미해상합동군훈련이 종료된 직후 한국 정부가 구체적인 '출구 전략'을 모색해야 한다고 봄. 그것은 6자회담 재개국면에서 한국의 역할 강화와 남북대화가 두 축이 되어야 할 것임.
- 현재 남북 관계는 강대강 대결구도에서 일정기간 냉각기를 갖는 방향 전환이 요구됨. 그것의 출발점은 더 이상의 남북 관계 악화를 방지하는 차원에서의 대북 접근임.
- 대북 군사조치 계획, 즉 확성기 설치와 전단지 살포 등 우발적 충돌 가능성이 있는 대북 조치들은 중단하는 것이 바람직함.
- 한국 정부가 인도적 차원의 대북지원 점진적 복원 및 확대, 개성공단 유지 등의 입장을 분명히 견지해야 할 것임.
- 8·9월 식량문제가 불거질 가능성이 높으며, 식량지원 문제를 남북 관계 개선의 지렛대로 활용할 필요가 있음. 5.24 조치에 인도적 지원은 영, 유아지원만 있음. 우선, 사료용으로 활용 예정인 2005년산 쌀 10여만 톤을 인도적 지원조치로 전환시킬 수 있음.
- 예상되는 6자회담 재개 국면에서 한국의 역할이 대단히 중요하다고 보며, 이에 능동적으로 대응하지 못한다면 한국의 소외 가능성이 있음.
- 6자회담 재개 국면에서 현재의 남북 관계, 즉 강대강의 대결구도가 점진적으로 유연화될 수 있음. 6자회담 재개가 점진적으로 남북 관계에도 긍정적인 영향을 줄 것임.

- 국민정서상, 현실적으로 당장 실현 가능성은 낮으나, 3차 남북정상회담을 통한 남북 관계 정상화를 준비할 필요가 있음.
- 남북 관계 차원에서 볼 때, 현재의 남북 관계의 강대강의 대결구도, 군사적 긴장이 고조된 상태를 타개할 수 있는 거의 유일한 방안은 남북정상회담임.
- 현 한반도 정세는 외부적인 상황들이 남북 관계에 많은 영향을 주고 있는 것이 사실임. 하지만 얽힌 실타래를 남북 당국 차원에서 풀어가야 사실상 앞으로 한반도 문제의 주도권이 한국에게 있다고 봄. 정부가 정상회담 개최는 정면적 돌파를 해야 하며, 천안함 문제도 정상회담에서 따질 것은 따져야 한다고 봄.
- 다만 문제는 천안함 사건에 대한 대북 불신 속에서 국민적인 동의가 이루어질 수 있느냐, 이명박 대통령의 지지 기반인 보수 세력이 동의할 수 있느냐임.
- 이 두 가지 문제가 해결된다면, 올 하반기 늦게나, 내년 상반기 정도에는 정상회담이 추진될 가능성이 있음. 임태희 노동부장관이 대통령실장에 임명된 것도 의미 있음.