

# 북한의 대남 주도권 확보와 대남전략 행태\*

이영식\*\*

- I. 서론
- II. 북한의 대남 목표와 전략 행태
- III. 이명박 정부 하 북한의 대남전략 현황
- IV. 이명박 정부 하 북한의 대남전략 특징
- V. 결론

## 국문요약

본 논문의 목적은 이명박 정부 하 북한의 대남전략과 그 결정요인을 분석하는 데 있다. 본 논문의 가설은 다음과 같다. 첫째, 북한의 대남전략에는 일정한 패턴이 있고, 이를 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략으로 패턴화할 수 있다. 둘째, 북한의 '한반도 공산화통일'이라는 대남목표가 변하지 않는 한, 그를 수행하기 위한 대남전략 역시 불변이다. 셋째, 북한의 대남전략 결정요인은 '대남 주도권 확보'이고, 여기에는 강경한 방식과 온건한 방식이 있다.

위 가설을 검증하기 위해 본문에서 북한의 대남전략을 유형화 해, 이명박 정부 하에 적용해 보았다. 그 결과 다음과 같은 결론이 도출되었다. 첫째, 북한의 대남전략은 어떤 조건과 상황이 만족되면 4가지 패턴 내에서 반복된다. 즉, 이명박 정부 시기 5년 동안 북한은 4번의 대결전략, 1번의 대화전략, 2번의 병행전략, 2번 관망전략 등 총 9번에 걸쳐 대남목표 달성을 위한 전략 변화를 반복했다. 둘째, 북한의 한반도 공산화 통일이라는 대남목표는 현재까지 불변이며, 그에 따른 수행전략 역시 동일한 패턴의 반복

이라는 것을 확인할 수 있었다. 셋째, 북한 대남전략 결정요인은 '대남 주도권 확보'라는 것을 확인할 수 있었다. 대남목표의 달성을 위해 북한은 협상의 주도권을 확보해야 하고, 그것의 강경한 방식의 결과가 대결전략이고, 온건한 방식의 결과가 대화전략이라는 것을 확인할 수 있었다.

이렇게 볼 때, 최근 북한의 도발은 대결전략의 극단적 모습으로, 이 국면이 언제까지 지속될지는 알 수 없다. 그러나 본 논문에 입각하면, 향후 북한의 대남전략이 어떤 패턴을 보일지는 예상할 수 있다. 즉, 북한이 내부적 문제나 미북관계에 집중한다면 관망전략을, 국제사회의 비난을 무마하고자 한다면 대화전략을, 대남 협상력을 극대화하고자 한다면 대결전략을 구사할 것이다. 따라서 박근혜 정부는 북한의 이러한 대남전략 행태에 따른 대응방안을 강구해야 한다.

**주제어:** 북한의 대남전략 패턴, 대결전략, 대화전략, 병행전략, 관망전략, 대남 주도권 확보

\* 본 논문은 2011년도 “통일부 신진학자 연구지원” 프로그램의 일환으로 수행, 완료되었던 연구를 현 상황에 맞게 발전적으로 수정·보완한 것임을 미리 밝혀 둔다.

\*\* 경성대학교 윤리교육과

## I. 서론

박근혜 정부가 취임한 지 100일이 지났다. 최근 북한의 연이은 강공을 감안할 때, ‘한반도 신뢰 프로세스’가 장기간 공전하게 되지 않을까 걱정이다. 5년 전, 이명박 정부가 제시했던 ‘비핵·개방·3000 구상’이 북한의 반발로 공전하다, 정권 내 도록 남북관계가 답보 상태였던 기억이 있어 우려의 수준은 가일층 되고 있다. 특히, 지난해 12월 장거리 로켓 발사로 시작된 북한의 고강도 도발은 올해 2월의 3차 핵실험, 3월의 ‘1호 전투근무태세’ 발동 및 영변 핵시설 재가동 선언, 4월의 개성공단 폐쇄 및 중단거리 미사일발사 등 끝을 알 수 없을 만큼 위협스럽게 전개되고 있다. 물론 북한의 이런 행태가 어제 오늘의 일은 아니지만, 지난해 12월부터 올해 초까지 북한이 벌였던 일련의 도발은 그 수준과 방법에서 이미 도를 넘었다.

이처럼 한치 앞도 예상하기 어려운 ‘시계 제로’ 상태인 한반도 정세에 대한 전망은 두 가지이다. 부정적 전망으로 북한이 또 다른 도발을 감행해 한반도 정세가 더욱 불투명해 질 것이란 분석과,<sup>1</sup> 긍정적 전망으로 북한이 협상력을 극대화했다는 판단 하에 국면 전환을 꾀할 것이란 분석이<sup>2</sup> 그것이다. 그런데 우리의 입장에서 분명한 것은 한반도에서 무력 충돌이 발생해선 안된다는 것이다. 박근혜 정부의 입장에서도 정권의 성공과 직결된 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 순항을 통한 남북관계 정상화가 정책 기조이기 때문에, 무력 충돌만은 피해야 한다.

그렇다면 무엇을 어떻게 해야 할까? 한반도에 무력 충돌이 발생하지 않고, 한반도 신뢰 프로세스가 개점 휴업되지 않고, 경색된 남북관계가 해빙되게 하기 위해선 무엇을 어떻게 해야 할까? 현재적 관점에서 가장 좋은 방법은 과거 북한의 도발 사례에서 시사점을 찾아보는 것이다. 즉, 과거 북한이 어떻게 했고, 또 우리가 어떻게 대응했는지를 면밀히 검토해 본다면 해결의 실마리를 발견할 수 있을 것이다.

이러한 문제의식 하에 본 논문에서는 탈냉전 이후 현재까지 지속되고 있는 북한의 대남전략과 결정요인을 이명박 정부 하에 진행되었던 북한 대남전략 행태에 초점을 맞춰 분석해 보고자 한다. 이에 본 논문은 다음과 같은 가설을 제시하고, 이를 증명해 보고자 한다.

<sup>1</sup> 여기서 말하는 또 다른 도발이라 함은 △4차 핵실험, △중단거리 미사일발사, △NLL 및 MDL에서의 대남 군사도발, △사이버 테러를 비롯한 우회적 도발 등이 그것이다.

<sup>2</sup> 북한이 태양절 행사(4.15)와 조선인민군 창건 81주년 기념일(4.25)을 별다른 도발없이 넘기면서, 대체적인 전망은 한미 연합훈련이 종료(4.30)된 이후인 5월부터 관련국간 본격적인 대화 분위기가 조성될 것이며, 북한 역시 대결국면을 대화국면으로 전환할 것이라는 분석이다.

첫째, 북한의 대남전략에는 일정한 패턴이 있고, 이를 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등으로 개념화할 수 있다. 기존 대부분의 연구들이 북한의 대남전략을 ‘강·온 양면전략’으로 정형화하고 있는데,<sup>3</sup> 이는 중요한 측면을 간과하고 있다. 즉, 이 분류로는 북한이 대화도 하지 않고 대결도 하지 않았던 시기와 대화와 대결을 동시에 수행했던 시기를 설명할 수 없다. 따라서 본 논문은 북한의 대남전략에는 ‘강·온’만 있는 것이 아니라, 관망도 있고 병행도 있다고 보고, 이에 대한 패턴화를 진행할 것이다.

둘째, 상기 제시한 4가지 패턴은 북한의 대남인식과 목표가 변하지 않는 한 지속적으로 반복된다. 지난 20년간 북한은 비록 상황과 조건에 따라 시기별 정도의 차이를 보이기는 했으나, 큰 틀에서 ‘전한반도의 공산화통일’이라는 대남 목표 달성을 위해 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등을 적절히 구사해왔다. 이러한 4가지 패턴이 어떠한 조합 속에서 작동하고 기능하는가에 따라 남북한 간에 긴장과 갈등이 초래되기도 했고, 또는 협력과 대화가 성사되기도 했다. 따라서 본 논문은 북한의 대남목표가 변하지 않는 한, 그를 수행하기 위한 전략도 불변이라고 보고, 이를 증명하고자 한다.

셋째, 그렇다면 북한은 어떤 때 대결전략을 구사하고, 어떤 때 대화전략을 구사하며, 또한 어떤 때 대결·대화를 병행하고, 어떤 때 대결·대화를 하지 않고 상황을 관망하는가? 그리고 이를 결정하는 요인은 무엇인가? 즉, 북한의 대남전략 결정요인에 대해 살펴보고자 한다.

이를 정리하면 다음과 같다.

- ① 북한의 대남전략은 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등으로 패턴화할 수 있다.
- ② 북한의 ‘전한반도의 공산화통일’이라는 대남목표가 불변인 한, 그를 수행하기 위한 전략도 불변이다.
- ③ 북한의 대남전략 결정요인은 ‘대남 주도권 확보’이고, 여기에는 강경한 방식과 온건한 방식의 주도권 확보가 있다.

<sup>3</sup> 기존 연구로는 박영규, 『김정일정권의 외교전략』 (서울: 통일연구원, 2002); 유동열, 『북한의 대남전략』 (서울: 통일교육원, 2010); 전현준 외, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2008); 홍용표, 『김정일정권의 안보딜레마와 대미·대남 정책』, 연구보고서 97-10, (서울: 통일연구원, 1997); 김일기, “김정은체제의 대남정책과 남북관계,” 『글로벌정치연구』, 제3권 2호(2012); 안득기, “북한의 행태변화에 관한 연구: 이명박 정부 시기를 중심으로,” 『글로벌정치연구』, 제3권 2호(2010); 윤황, “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응,” 『평화학연구』, 제10권 1호(2009) 등이 대표적이다.

## II. 북한의 대남 목표와 전략 행태

### 1. 북한의 대남인식과 목표

#### 가. 대남 인식

북한의 대남 인식은 두 가지 틀에서 비롯되었다. 하나는 남한을 ‘미제국주의 식민지’로 규정하고 해방시켜야 할 대상으로 보는 것이고, 다른 하나는 남한정권을 ‘파쇼정권’으로 규정하고 타도해야 할 대상으로 보는 것이다. 이러한 해방과 타도의 양면적 대남인식 하에서 북한의 ‘민족해방인민민주주의혁명론(NLPDR)’이 도출되었으며,<sup>4</sup> 이는 시기와 상황을 달리하면서 변화·발전해오고 있다.<sup>5</sup>

예를 들면, 북한은 1980년 조선로동당 규약<sup>6</sup>에서도, 또 1998년 개정 사회주의 헌법<sup>7</sup>에서도, 그리고 2010년 9월 개정 조선로동당 규약 전문<sup>8</sup>에서도 변함없이 “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성대국을 건설하며, 전국적 범위에서 민족해방, 민주주의 혁명의 과업을 수행하는데 있으며, 최종목적은 사회주의를 주체사상화하여 인민대중의 자유성을 완전히 실현하는데 있다”면서, 이를 위해 “조선로동당은 전조선의 애국적 민주력량들과의 통일전선을 강화한다”고 규정하고 있다. 이는 전한반도의 공산화통일을 위해 통일전선을 강화하겠다는 뜻으로,<sup>9</sup> ‘해방’과 ‘타도’라는 대남인식에서부터 비롯된 것이다. 이렇게 볼 때, 전한반도의 공산화 통일이라는 본질은 불변이다.

#### 나. 대남전략 목표

냉전기부터 현재까지 변함없이 유지되고 있는 북한의 대남전략 목표는 ‘북한식

<sup>4</sup> 최진욱 외, 『북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 26.

<sup>5</sup> 북한은 1940년~1950년대의 혁명적 민주기지 노선, 1960년대의 3대혁명 역량 강화 노선, 1970년대의 민족해방 민주주의혁명 노선, 1980년대의 남북협상·합작·교류·자주적 평화통일 노선, 1990년대의 민족대단결 노선, 2000년대의 민족공조(우리민족끼리) 노선 등에 근거한 대남 혁명 전략의 통일전선전술을 구사해 오고 있다. 김수민, “이명박 정부 출범이후 김정일 정권의 대남 전략전술: 실태와 특징,” 『국제문제연구』, 2010년 겨울 (2010), pp. 225~226.

<sup>6</sup> 북한 조선로동당 규약(1980년 10월 13일 제 6차 당대회 개정판).

<sup>7</sup> 북한 사회주의헌법(1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 수정보충) 제1장 9조.

<sup>8</sup> “9.28 개정 조선로동당 규약 서문,” 통일부 <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2011년 7월 11일).

<sup>9</sup> 『조선말대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 738; 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 446; 『북한의 이해 2013』 (서울: 통일교육원, 2013), p. 91.

사회주의'의 확산과 남한의 고립화 및 '민족공조'의 확대이다.<sup>10</sup>

첫째, 북한 대남전략의 핵심 목표는 '전한반도의 공산화'이다. 그런데 북한이 이를 수도 없는 불가능한 목표에 집착하는 것은 크게 두 가지 때문이다. 하나는 대남 인식에서 비롯된 계급론적 입장의 전한반도의 사회주의화와 민족주의적 입장의 '반미자주국가' 건설 목표를 수행하기 위함이고, 또 다른 하나는 탈냉전 이후 체제 및 정권 유지가 우선인 상황에서 내부 결속을 고취시키기 위함이다.

둘째, 남한의 외교적 고립이다. 북한의 입장에서 볼 때, '해방'의 대상인 남한이 '타도'의 대상인 미국 및 일본과 밀접한 관계를 유지하는 것은 결코 바람직한 현상이 아니다. 따라서 북한은 남한을 미국과 일본으로부터 분리시켜야 한다. 과거 김일성은 한·미·일 공조 파괴를 위해 '갓끈 전술'을 주장했고, 이런 연장선상에서 북한은 한미동맹을 지속적으로 비난함과 동시에, 주한미군 철수를 지속적으로 주장하는 것이다.

셋째, 민족공조의 확대이다. 북한이 주장하는 '민족공조'는 전통적인 통일전선전술의 또 다른 표현이다. 김일성은 1972년 '7.4공동성명'을 기점으로 '민족대단결론'을 개념화 했고, 이 '민족대단결론'<sup>11</sup>은 이후 2000년 6월 남북정상회담을 기점으로 '민족공조론'<sup>12</sup>이란 표현으로 바뀌었다. 북한이 '민족공조'를 유난히 강조하는 이유는 이 용어가 남한에서 나왔기 때문이다. 물론 북한이 공식적으로 민족을 강조하기 시작한 것은 1986년 김정일이 '우리민족 제일주의'를 강조하면서부터 이기는 하지만, 전술적 차원에서 남한이 사용한 용어를 활용하는 것이 통일전선전술을 펼치는데 더욱 설득력 있다고 판단하기 때문이다.

## 2. 북한의 대남전략 행태와 결정요인

### 가. 대남전략전술의 개념

일반적으로 북한의 대남전략전술이란<sup>13</sup> '대남 혁명전략' 또는 '남조선 혁명전략'

<sup>10</sup> 전현준, 『북한의 대남정책 특징』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 6~7.

<sup>11</sup> 『김일성저작집』 42권 (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp. 312~317; 『김일성저작집』 44권 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 161~164.

<sup>12</sup> 『로동신문』, 2002년 1월 1일자; 『로동신문』, 2003년 1월 1일자; 『로동신문』, 2003년 4월 3일자; 『로동신문』, 2003년 7월 10일자; 『로동신문』, 2004년 1월 1일자; 『로동신문』, 2005년 1월 1일자.

<sup>13</sup> 칼 폰 클라우제비츠에 따르면 전쟁에서 '전략적 목표'란 전쟁의 정치적 목적, 즉 평화를 뜻한다. '전술적 목표'는 전략목표에 이바지하지만 즉각적 평화를 가져오지는 않는 부수적인 것을 말한다. Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 128.

을 약칭하는 말로서, 북한 내 대남공작부서에서는 ‘대남사업’이라는 용어로 통칭해 사용하고 있다.<sup>14</sup> 이렇게 볼 때, 북한 대남전략을 한마디로 정리하면 ‘전한반도의 공산화통일’을 위해 남한에 전개하는 모든 실천적 행동지침이다.<sup>15</sup>

여기에는 평화적 방법과 비평화적 방법이 있다.<sup>16</sup> 평화적 방법이란 남한 내에서 인민민주주의혁명을 수행한 다음, 남한의 혁명정권을 흡수하거나 또는 남한의 현 체제가 연공정권으로 교체된 후, 이 정권과 합작통일을 실현하는 방법을 뜻한다.<sup>17</sup> 비평화적 방법이란 전쟁을 통해 남한을 공산화시키는 ‘무력통일론’을 의미한다. 무력통일론은 가장 완전하고 가장 빠른 통일방법이기 때문에 북한이 가장 선호하는 방법일 수 있다. 단지 월등한 대남 군사력 우위와 외국간섭의 배제(특히 미국)라는 두 가지 조건이 충족되어 있지 않아서 그 동안 주저해왔던 것이다.

## 나. 대남전략의 4가지 패턴

이를 바탕으로 본 논문은 북한의 대남목표 달성을 위한 수행전략의 4가지 패턴을 제시하고자 한다.

첫째, ‘대결전략’이다. 대결전략은 북한의 각종 대남 군사도발 및 위협에서부터 지하당 구축에 이르기까지 다양하다.<sup>18</sup> 먼저 직접적 군사행동에 해당하는 무력도발에는 각 기관을 통한 비난 및 비방, 위협 및 협박을 담은 담화문 발표, NLL에서의 함포 및 해안포 사격, 잠수정 침투, 그리고 군사분계선 근방에서의 총격전 등이 있다. 그리고 우회적인 형태는 대남 지하당 구축, 간첩 침투 및 스파이의 공작, 각종의 테러·납치 등을 통한 후방 교란작전 등이 있다.

북한은 대남 비방, 군사 위협 및 협박, 무력도발 등의 대결전략을 가장 빈번하게

<sup>14</sup> 북한에서 전략은 혁명에서 도달해야 할 목표와 기본방향, 혁명역량 편성과 투쟁의 기본방도를 포함하고 있고, 전술은 변화되는 혁명의 정세와 적아간의 역량관계, 적들의 준동에 대처할 구체적인 투쟁과업과 투쟁형식을 포함한다고 규정한다. 따라서 전략은 혁명단계의 전 기간에서 불변이지만, 전술은 혁명단계에서 상황과 조건에 적합하게 가변적이라고 본다. 그러나 본 논문은 전략을 대남목표 수행을 위한 방법론적 차원이란 의미로 사용하고 있기 때문에, 군이 전략과 전술을 구분하지 않을 것이다. 북한사회과학원 철학연구소, 『철학사전』(서울: 도서출판 힘, 1988), pp. 788~789.

<sup>15</sup> 유동열, 『북한의 대남전략』, p. 12.

<sup>16</sup> 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 리론』(평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 264~271.

<sup>17</sup> 이러한 평화적 방법을 적용한 대남 전략전술이 바로 ‘연방제 통일론’이고, 이것의 완성형이 바로 1980년대 ‘고려연방공화국 창립방안’이다.

<sup>18</sup> 조한범, “3차 핵실험과 대남도발 위협을 통해 본 북한의 대남정책,” 『2013년 한국정치학회 춘계 학술회의 자료집』, 2013년 4월 24일, pp. 26~27 참조.

사용해왔다. 먼저, 북한은 가장 낮은 단계인 대남 비난 및 비방으로 남한을 자극하고, 다음으로 위협 및 협박을 담은 담화문 발표를 통해 위기감을 조성한 후, 마지막으로 NLL이나 MDL에서 함포 및 해안포 사격, 총격전, 잠수정 침투 등 다양한 방법으로 무력 군사도발을 감행했다. 물론 북한의 이러한 직접적 군사행동이 낮은 단계에서부터 서서히 높은 단계로 진행되는 것이 일반적이지만, 경우에 따라서는 매우 불규칙하게 진행되기도 했다. 다시 말해, 별다른 군사 위협이나 협박 없이 바로 해안포 사격을 감행한다든지, 위협 및 협박 문건을 발표해 위기를 극대화시킨 후 물리적 시위없이 일상에 복귀한다든지 하는 경우이다.

둘째, ‘대화전략’이다. 대화전략은 북한의 대남 대화/접촉 제의, 당국자간 회담 등을 포함해 각종의 교류협력 등 화해무드 조성에서부터 평화공세에 이르기까지 다양하다. 원래 평화공세라는 말은 냉전체제 하에서 한쪽 진영이 갑작스럽게 평화적인 태도를 취함으로써, 반대 진영을 교란하거나 국제 여론을 환기시켜 자신에게 유리한 방향으로 흐름을 이끌어가려는 외교전략을 의미하는 것이었다.<sup>19</sup> 북한 역시 남북한 경색국면을 유리하게 활용할 목적이나 어떠한 의도를 가지고 대화를 제의하여 평화적인 모습을 보임으로써 주변국들의 여론을 자국에게 유리한 방향으로 이끌고자 했던 경우가 빈번했다.

셋째, ‘병행전략’과 ‘관망전략’이다. 병행전략은 대화를 하면서 대결도 하고, 대결을 하면서 대화도 하는 경우이다. 이러한 병행전략은 시기적으로 하루 이틀의 간격으로 발생하기도 하고, 한 달 두 달의 간격을 두고 발생하기도 한다. 또한 기관을 달리해 군부에서는 대결을 조장하고, 외교부에서는 대화를 통한 협상을 시도하기도 하는 등 다양하다. 그리고 관망전략은 대결도 하지 않고 대화도 하지 않는 등 소강상태를 유지하면서 상황을 점검하는 경우이다.

<sup>19</sup> Narushige Michishita, “The Future of North Korean Strategy,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No. 1 (March 2009).

<표 1> 북한의 대남목표 달성을 위한 4가지 수행전략

구분	내 용	
대결전략	직접	-무력도발 -군사위협 및 협박 -비방 및 비난
	우회	-대남테러 및 납치 -대남 지하당 구축 -간첩 침투 및 스파이 공작
대화전략	-평화공세 -대화 및 접촉 제의 -당국자 및 민간 차원의 회담 -각종의 교류협력사업	
병행전략	-대결과 대화의 동시 병행	
관망전략	-대결도 대화도 하지 않는 상태	

출처: 자체 제작

#### 다. 대남전략 결정요인

북한이 각각의 전략을 구사하는 이유는 대남목표 달성을 위한 ‘대남 주도권 확보’ 차원이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한이 대결전략을 구사하는 이유는 대남전략이 순항하지 않거나 대화공세의 실패로 인한 터닝 포인트를 위해 군사위협 및 도발을 통해 주도권을 확보하고자 함이다. 예를 들면 남북한 경색국면 탈피를 위해 대화공세를 통한 출구전략을 시도하였는데, 이것이 실패로 돌아갈 경우 남북관계 개선을 염두에 두고 위협을 하는 경우가 여기에 해당된다.

둘째, 대화전략을 구사하는 이유는 먼저, 대남 군사도발 이후 주변국이나 국제사회의 비난을 회피하고, 대화 과정이나 대화 결과물으로써 한국 정부에게 경제적 보상을 얻어내기 위해 대화를 제의하는 등의 평화로운 모습을 연출하는 것이다. 다음으로, 남북한간 협상 시작에서부터 협상이 진행되는 전 과정에 이르기까지 협상의 주도권을 확보하기 위해서이다.

셋째, 병행전략을 구사하는 이유는 한쪽에서 대화를 제의하여 협력을 시도하면서, 또 다른 쪽에서는 대결을 조장하면 대남 협상에서 유리한 고지를 선점하기 쉽기 때문이다. 그리고 반대의 경우인 대결을 시도하다가 대화를 제의할 때 역시도 극적인 효과를 통해 협상을 유리하게 이끌려는 목적이다.

넷째, 관망전략을 구사하는 이유는 주로 대내외적 상황 변화나 자신이 예상하지 못했던 상황이 발생했을 경우, 이에 대한 대비책 강구를 목적으로 상황을 관망하면서 시간을 벌어 둔 상태에서 정책 결정을 하면 본인에게 유리하게 작용하기 때문이다. 물론 경우에 따라서는 의도적으로 대응을 자제하면서 상황을 관망하기도 하는데, 이는 주로 북미관계가 진전되거나 내부적으로 다른 중요한 정치적 일정을 수행할 때, 대남전략을 취하지 않는 경우이다.

<표 2> 북한의 대남전략 결정요인: 대남 주도권 확보

		온건한 방식	
		○	×
강경한 방식	○	병행전략	대결전략
	×	대화전략	관망전략

출처: 자체 제작

이렇게 볼 때, 북한의 대남주도권 확보에는 강경한 방식이 있고 온건한 방식이 있으며, 병행전략은 강온이 공존하는 것이고, 관망전략은 모두 아니며, 대결전략은 강경한 대남 주도권 확보이고, 대화전략은 온건한 대남 주도권 확보이다.

### Ⅲ. 이명박 정부 하 북한의 대남전략 현황<sup>20</sup>

#### 1. 2008년 2월~4월: 대결전략

2008년 2월 이명박 정부 출범부터 4월 말까지 약 2개월 남짓한 기간이다. 이 시기 북한은 대남 비방 및 비난, 그리고 말로 하는 위협<sup>21</sup> 등의 대결전략을 구사했다. 북한이 낮은 수준의 대결전략을 구사한 이유는 이명박 정부 초기 대북정책의 방향을 확인하고 그에 적합한 전략을 마련하기 위해서였다. 또한 김대중·노무현 정부 동안 이어왔던 대남 지원 및 경제협력을 자신이 주도하며 유지하기 위한 이었다.<sup>22</sup> 즉, 이명박 정부에게 일종의 대북 유화정책이나 대북 지원에 대한 기대

<sup>20</sup> 여기서는 본 연구의 특징을 잘 살리기 위해 이명박 정부 시기 5년간의 남북한 당국자간 수준에서 발생한 핵심적인 사건들 위주로 분석·정리하고자 한다. 대부분의 자료들은 통일부와 통일연구원 홈페이지 등에서 『주간북한동향』을 참고하였다.

<sup>21</sup> '비핵·개방·3000'에 대해 "같은 민족에 대한 모독"이라고 비난. 『조선신보』, 2008년 2월 29일자.

심리를 가지고 있었던 것으로 평가할 수 있다.

물론 이 기간 동안 북한은 노동신문(3.22)을 통해 ‘10.4 선언’의 이행을 촉구하고 ‘6.15 공동선언’의 정신을 이어갈 것을 강조하며,<sup>23</sup> 지난 정부에서의 남북관계의 모습을 강조하기도 했다. 그러나 이는 대화를 위한 행동이라기보다는 이명박 정부의 정책방향을 전반적으로 점검하기 위한 차원으로 대결전략적 경향이 강했다.

<표 3> 2008.2~2008.4 북한의 대남 대결전략 동향

일자	주요 내용
2.26	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 조평통</li> <li>-연합해병군사령부 확대·창설에 대해 북한에 대한 ‘군사적 도발’이라고 비난</li> </ul>
3.24	<ul style="list-style-type: none"> <li>-통일부장관의 발언(3.19)을 문제삼으며, 개성의 남북교류협력협회사무소의 남한 당국자에 대한 철수를 요구</li> <li>-남북교류협력협회사무소의 우리측 직원 11명 철수(27일)</li> </ul>
3.28	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 북한 해군사령부 대변인</li> <li>-합참의장의 인사청문회 발언(3.26)에 대해 비난, ‘NLL은 유령선’이라 주장</li> <li>-서해상 함대함 단거리미사일 수발 발사</li> </ul>
3.29	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 남북장성급군사회담 북측 단장</li> <li>-김태영 합참의장의 발언 사과 요구</li> </ul>
4.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 북한 해군사령부</li> <li>-우리군의 북한 영해 침범을 비난, ‘예상의 대응조치를 취할 것’이라 주장</li> <li>▫ 대남전통문</li> <li>-합참의장 발언 관련 군사적 대응조치 시행 통보</li> </ul>
4.7~11	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 노동신문</li> <li>-‘비핵개방3000’에 대해 연이어 비난 수위를 높임</li> </ul>
4.19	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 노동신문</li> <li>-통일부 장관의 실명 거론하며 비난</li> </ul>

출처: 자체 제작

## 2. 2008년 5월~6월: 관망전략

2008년 5월부터 7월초까지 약 2개월 남짓한 기간이다. 이 시기 북한은 대결도, 대화도 하지 않고 상황을 관망했다. 이 시기 북한이 대남 관망전략을 유지한 이유는 이명박 정부 등장 이후 대남전략을 어떻게 전개해야 할 것인가를 고민했던 것

<sup>22</sup> 박형중, “남북관계의 경색: 북한의 의도와 한국의 대응,” 『온라인 시리즈』 08-58 (서울: 통일연구원, 2008) 참조.

<sup>23</sup> 『로동신문』, 2008년 3월 22일자.

으로 보인다. 이에 이 시기 북한은 남북관계를 잠시 접고 미북관계에 집중했다.

북한은 미국 대표단과의 인도주의적 식량 제공 문제에 대한 논의(5.6~7)를 시작으로, 성김 미 국무부 한국과장의 북핵 신고 문제 실무협의를 위한 방북(5.8~10), 미북 양자회담(5.27~28), 미 국무부 한국과장의 신고·불능화 관련 방북(6.10~11), 테러지원국 명단 해제 및 적성국 교역법 적용해제(6.26), 미 국무부 한국과장의 방북(6.26~28), 영변 원자로 냉각탑 폭파(6.27), 미북 6자회담 수석대표 회담(7.8) 등 뻑뻑한 북핵 관련 미북협상을 진행했다.<sup>24</sup> 따라서 이 시기 북한에게 남북관계는 미북관계에 비해 비중이 낮을 수밖에 없었다.

### 3. 2008년 7월~2009년 5월: 대결전략

2008년 7월부터 2009년 5월까지 약 10개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 민간인에 대한 총격을 시작으로 각종의 대남 비방, 군사적 위협 등 말로 하는 협박을 넘어 실제 행동하는 대결전략을 구사했다.

북한이 말과 행동을 병행한 대남 협박을 한 이유는 금강산 관광객 총격 사건 이후 관광을 중단한 한국 정부에 대한 보복 조치의 일환으로 해석할 수 있다.<sup>25</sup> 북한에게 금강산 관광은 현금 창구였는데, 이명박 정부 출범 이후 관광객이 줄어들고 민간인에 대한 총격 사망 사건으로 중단 위기에 몰리자, 그에 대한 보복 조치를 취한 것이었다. 이후 북한은 자신들의 요구가 수용되지 않자 점점 더 강경한 조치를 취한다. 즉, ‘12.1 조치’를 발표하여 통행제한을 시행하고, 이듬해 3월 키리졸브 훈련을 핑계 삼아 우리 국민을 억류하는 등의 과격한 행동을 보이다가, 결국 미사일 시험발사와 2차 핵실험을 강행하면서 대결전략을 더욱 심화시켜 나갔다.<sup>26</sup>

물론 이 시기에도 두 번의 당국자간 대화가 있었다. 한번은 2008년 10월 판문점에서 개최된 남북군사실무 회담이었고, 또 다른 한번은 2009년 4월 ‘4.21 접촉’이었다. 제37차 군사실무 회담은 이명박 정부 출범 이후 8개월 여만에 성사된 남북 군사 당국자간 만남이었으나 아무런 성과없이 종료되었고, ‘4.21 접촉’은 만남 자체가 개성공단과 억류자 문제의 해결을 위한 만남이었기 때문에, 양측간 입장만을 통보·확인한 채 22분 만에 종료되었다.<sup>27</sup> 이렇게 볼 때, 이 시기 두 번의 남북간

<sup>24</sup> 통일연구원, 『남북관계연표 1948~2011』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 244~246.

<sup>25</sup> 당시 한국정부의 요구사항은 △책임자 처벌, △진상규명 및 공동조사, △재발방지 대책 마련 등이었다. 『연합뉴스』, 2008년 8월 3일자.

<sup>26</sup> 『연합뉴스』, 2009년 4월 6일자; 『연합뉴스』, 2009년 5월 26일자.

<sup>27</sup> 통일연구원, 『남북관계연표 1948~2011』, p. 256.

회담이 있었지만, 이를 대화전략이라 보기는 어렵다. 즉, 민간인 총격 사망, 각종의 통행제한 조치, 개성공단 근로자 억류, 미사일 시험발사 및 2차 핵실험 등의 전반적 상황을 볼 때, 대결전략이라고 보는 것이 적합하다.

<표 4> 2008.7~2009.5 북한의 대남 대결전략 동향

일자	주요내용
7.11	◦ 금강산 관광객 박왕자씨 북한군 초병에 의한 총격으로 사망
8.3	◦ 조선인민군 금강산 지구 대변인 - 금강산 사건에 대한 특별담화 발표
8.9	◦ 북한 동해지구 남북관리구역 군사실무책임자 - 8.10 금강산관광지구 내 우리측 인원 추방 조치 통보
10.9	◦ 북한 해군사령부 대변인 - 서해상 충돌 가능성 경고
10.28	◦ 북한 남북장성급군사회담 대변인 - 군대는 절대 빈말 하지 않는다고 경고
11.12	◦ 북한 남북장성급군사회담 단장 - 12월 1일부터 '군사분계선을 통하는 모든 육로 통행을 엄격히 제한'
12.1	◦ 12.1조치 실행 - 군사분계선 통행제한, 개성관광 중지, 남북간 열차운행 차단, 남북육로 통행 제한(개성공단 우리측 체류상주인원 880명으로 제한)
1.30	◦ 조평통 - 남북사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항 등 무효화 - 남북기본합의서의 서해해상군사경계선에 관한 조항들 폐기 발표
2.19	◦ 조선인민군 총참모부 대변인 - 전면대결태세 진입 재경고
3.2	◦ 조평통 - 이 대통령의 3.1절 기념사에 대해 대결자세를 드러낸 것이라고 비난
3.9	◦ 조선인민군 총참모부 대변인 - 키리졸브 훈련 관련 엄격한 군사적 통제실시와 남북 군통신 차단 발표
3.9-20	◦ 개성공단 육로통행 제한(3.9, 3.13~15, 3.20)
3.30	◦ 개성공단 우리 근로자 1인 억류
4.18	◦ 조선인민군 총참모부 대변인 - 우리 정부의 PSI 참여 방침을 선전포고라고 강조 - '서울이 군사분계선으로부터 50km 안쪽에 있다는 것을 잊지 말라'고 위협
5.27	◦ 조선인민군 판문점 대표부 - '우리 군대도 더 이상 정전협정의 구속을 받지 않을 것'이라고 주장

출처: 자체 제작

#### 4. 2009년 6월~10월: 대화전략

2009년 6월부터 10월까지 약 5개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 당국 자간 대화를 제의하고, 이산가족 상봉 행사를 치르는 등의 인도주의적 교류를 실시했다. 그리고 김대중 전 대통령 서거에 조문단 파견, 현대 아산 직원의 귀환, 연안호 선원 송환 등 각종의 화해 분위기 조성을 통한 대화전략을 시도했다.

북한이 6월 들어 대결에서 대화로 국면을 전환한 이유는 미사일 시험발사와 2차 핵실험 등으로 국제사회로부터의 각종의 비난과 공세를 회피하고, 유엔안보리 제제결의안 1874호로 인한 경제제재를 우회할 목적으로 대화전략을 구사했다고 볼 수 있다. 주변국과 국제사회의 따가운 시선을 대남 화해 분위기 조성을 통해 회피하고, 더불어 대화 과정에서 한국 정부로부터 경제적 보상을 얻어내기 위한 목적으로 대화를 제의했던 것이다.<sup>28</sup> 그리고 일시적이거나 당국자간 회담에 성실히 임하는 모습을 연출해 국제사회의 비난여론을 잠재우기 위함이었다.

물론 이 시기 두 번의 대결적 형태가 나타나기도 했다. 한번은 조선중앙특구개발지도총국 대변인(7.9)의 남한의 불성실한 태도로 개성공업지구 실무접촉이 결렬위기에 처했다라는 주장과, 또 다른 한번은 800 연안호의 나포(7.30)가 그것이었다.<sup>29</sup> 그러나 전반적으로 이 시기는 2차 핵실험으로 인한 국제사회의 비난을 회피하고 분위기 반전을 꾀할 목적으로 대남 평화공세를 시도했던 시기였다. 따라서 전반적인 기초를 대화전략이라고 보는 것이 적합하다.

<표 5> 2009.6~2009.10 북한의 대남 대화전략 동향

일자	주요내용
6.19	◦ 개성공단 관련 남북당국간 제2차 실무회담 개최
7.2	◦ 개성공단 관련 남북당국간 제3차 실무회담 개최
8.10~17	◦ 현대그룹 현정은 회장 방북 - 김정일 위원장 면담 - 현대그룹-조선아태 공동보도문 발표(8.17)
8.13	◦ 현대아산 직원 유모씨, 136일간 북한 억류 후 귀환

<sup>28</sup> 박형중, “최근 북한의 전술적 유화 공세와 정세 전망,” 『온라인 시리즈』09-41 (서울: 통일연구원, 2009).

<sup>29</sup> 통일연구원, 『남북관계연표 1948-2011』, p. 259.

일자	주요내용
8.19~23	▫ 북 아태위 -김대중 전 대통령 서거 특사 조문단 서울 방문
8.20	▫ 12.1조치 해제 ▫ 철도 화물열차 운행재개 ▫ 개성 남북경협협회사무소 재가동 통보
8.25	▫ 북적 위원장 -남한의 남북적십자회담 개최 제의 수용 표명 -판문점 적십자 직통전화 재개
8.26~28	▫ 남북적십자회담 -이산가족 상봉행사(9.26~10.1) 진행 등 합의
8.29	▫ '800 연안호' 선박 및 선원(4명) 송환
9.17	▫ 노동신문 -금강산·개성관광 재개 및 개성공업지구 활성화를 통한 교류협력 확대 주장
9.26~10.1	▫ 남북 이산가족 상봉 -남한 554명, 북한 334명
10.4	▫ 임진강 수해방지 남북실무회담 개최

출처: 자체 제작

## 5. 2009년 11월~2010년 2월: 병행전략

2009년 11월부터 2010년 3월까지 약 4개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 대화와 대결의 병행전략을 실시했다. 대화전략으로는 주로 2009년 후반기에 유지해오던 금강산 관광 및 개성공단 실무접촉 및 회담을 진행했고, 대결전략으로는 서해 NLL과 관련된 군사적 위협 및 협박 등을 구사했다.

북한이 병행전략을 구사한 이유는 한편으로는 2009년 하반기부터 진행되어 오던 이산가족 상봉을 통한 대남 인도주의적 지원의 확대와 금강산 관광 및 개성공단 사업 재개를 위한 동력을 이어가기 위함이었다. 하지만 다른 한편으로 남한으로부터의 인도주의적 지원이 원하는 만큼의 결과로 이어지지 못하고, 금강산 관광 재개 및 개성공단 사업의 확대에 대한 노력 역시 성과를 내지 못하자, 김태영 국방장관의 핵공격에 대한 '선제타격' 발언(1.24)과<sup>30</sup> 키리졸브 훈련을 문제삼아 대남 군사 위협을 시도, 개성공단의 폐쇄 경고, 그리고 해안포 사격 등의 직접적인 군사행동을 포함한 대결전략을 구사한 것이다.<sup>31</sup> 이렇게 볼 때, 이

<sup>30</sup> 동용승, "이명박 정부의 대북정책: 성과와 과제," 『북한경제리뷰』, 2011년 7월호, p. 18; 『연합뉴스』, 2010년 1월 23일자.

시기 북한의 대남전략은 대결과 대화의 동시적 구사인 병행전략이라고 보는 것이 적합하다.

<표 6> 2009.11~2010.2 북한의 대남 병행전략 동향

대결전략		대화전략	
일자	내용	일자	내용
11.10	▫ 대청해전	11.12	▫ 임태희 장관 -정상회담 논의 보도
11.17	▫ 노동신문 -통일부장관과 비핵개방3000 비난		
12.21	▫ 북한 해군사령부 대변인 -NLL 부간 수역을 평시 해상사격구역으로 선포		
1.15	▫ 국방위원회 대변인 -부흥계획 보도 관련 '보복 위협' 성명 발표	1.8	▫ 노동신문 -‘2010년을 남북관계 개선의 해’로 강조
1.24	▫ 인민군 총참모부 -국방장관 선재타격론에 ‘군사적 대응’ 경고	1.26	▫ 남북 군사실무회담 개최
1.27~29	▫ NLL 인근 북한지역에서 350여발의 해안포 발사		
1.30	▫ 개성공단 노임문제 미해결시 남북접촉 중단 위협		
2.25	▫ 인민군 총참모부 -‘키리졸브 훈련 강행시 군사적 대응’ 위협	2.1	▫ 남북 개성공단실무회담 개최
2.26	▫ 조선중앙통신 -이명박 정부 ‘파썸독재 부활’로 비난	2.8	▫ 금강산, 개성관광 재개 남북실무회담 개최

출처: 자체 제작

## 6. 2010년 3월~12월: 대결전략

2010년 3월부터 12월까지 약 1년여에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 천안함 폭침을 시작으로 각종의 대남 비방, 군사 위협 등 강력한 대결전략을 구사했다.

<sup>31</sup> 이규창, “2009년 11월 이후 북한의 대남 무력시위 특징과 우리의 대응 방향,” 『온라인 시리즈』 10-44 (서울: 통일연구원, 2010), p. 2.

그리고 결국 연평도를 포격하는 극단적인 모습을 보이며 남북관계를 회복 불능상태로 만들어 버렸다.<sup>32</sup>

북한이 대결전략을 감행한 이유는 내부요인 때문이었다. 천안함 폭침과 연평도 포격은 북한 지도부의 정책적 우선순위가 어디에 있고, 앞으로도 얼마든지 이런 무모한 정책을 추진할 가능성이 높다는 것을 잘 보여주는 사례였다. 북한이 남북 대화 수요가 증가하는 상황에서 도발을 감행한 것은 북한 지도부로서는 남북관계 관리보다 후계자로 내정된 김정일의 ‘대담성’을 과시하는 일이 더 중요하다고 여기기 때문이다. 향후에도 북한은 내부사정이 여의치 않고 주변 환경도 자신들에게 유리하게 바뀌지 않을 경우, 얼마든지 돌출행동을 통해 주도권을 확보하고자 할 것이다.<sup>33</sup>

물론 10월 들어 이산가족 상봉행사와 금강산 및 개성공단 관련 당국자간 실무 대화가 있기는 했으나, 이는 연평도 포격사건으로 동력이 상실되었다. 따라서 10월의 이산가족 상봉행사와 실무대화는 위장 평화공세였다는 것을 알 수 있다. 이렇게 볼 때, 이 시기 북한의 대남전략은 대결전략이라고 보는 것이 적합하다.

<표 7> 2010.3~2010.11 북한의 대남 대결전략 동향

일자	주요내용
3.4	▫ 아태위 대변인 - 금강산·개성관광 방해시 사업 파기 위협
3.8	▫ 『키리졸브 연습』 관련 전군 전투동원태세 지시
3.17	▫ 노동신문 - “관광재개 거부시 특단의 조치” 주장
3.18	▫ 통일부·현대아산에 금강산지구 내 부동산 조사·몰수 계획 통보
3.26	▫ 천안함 침몰사건 발생
3.31	▫ 노동신문 - 한미연합 독수리연습 맹비난
4.13	▫ 명승지종합개발지도국 대변인 - 부동산 동결 시행 및 금강산 면회소 근로자 추방
4.27	▫ 금강산 부동산 몰수 및 동결 조치 시행

<sup>32</sup> 유용원, “연평도 포격사건 후 한반도 정세 전망과 과제,” 『통일전략포럼 보고서』 제46권 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2010) 참조.

<sup>33</sup> 한기범, “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경,” 『온라인 시리즈』 11-06 (서울: 통일연구원, 2011), p. 4.

일자	주요내용
5.16	▫ 대북 심리전 지속시 실제적 조치 위협
5.24	▫ 이명박 대통령 천안함 사태 관련 대국민 담화를 모략극으로 비방
5.25	▫ 조평통 - 남북관계단절 행동조치 선포
5.26	▫ 인민군 총참모부 대변인 - 심리전방송 재개시 개성공단 통행 차단 위협
6.12	▫ 인민군 총참모부 대변인 - 대북 확성기 설치에 군사적 타격행동 위협 - 대북제재에 무자비한 타격 위협(18일)
7.24	▫ 국방위원회 대변인 성명 - 한미연합훈련시 강력 대응 위협(16일) - 한미연합해상훈련 등에 강하게 반발하면서 '핵억제력에 기초한 보복성전 개시' 주장
8.9	▫ 백령도, 연평도 근처 해안에서 해안포 발사
8.17	▫ 조평통 - 이 대통령의 8.15경축사 비난
9.15	▫ 조평통 - 천안함 최종보고서 비난
10.15	▫ 심리전 방송·전단살포 관련 '물리적 타격' 위협
11.23	▫ 연평도 민간인 지역 포격

출처: 자체 제작

## 7. 2011년 1월~12월까지: 병행전략

2011년 1월부터 12월까지의 기간이다. 이 시기 북한은 병행전략을 구사했다. 2011년 새해 첫날부터 2월 초반까지 약 40여 일간의 집중적이고 전면적 대화제의의 대화전략을 실시했다. 그러나 이러한 대화 공세는 군사실무회담(2.8) 결렬 이후 소원해지면서 대남 비방을 강화하는 쪽으로 전개하다가, 급기야 5월말에는 '표적지·구호' 사건을 빌미로 전면적 대남 폭로 및 위협 국면을 이어갔다. 그리고 6자 회담의 분위기가 무르익어 가면서 2차례(7.22, 9.21)의 남북간 비핵화 회담이 개최되었다.<sup>34</sup> 이 시기 북한의 대남전략은 '적극적 대화공세→대남 비방 및 비난 강화→군사 위협 및 협박→대화 재개의 시도' 등의 병행전략으로 나타났다. 이는 전형

<sup>34</sup> 최진욱 외, "상반기 북한정세 분석 보고서," 『통일정세분석』, 2011-09 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 12~18.

적인 대남전략의 특징으로 대화에서 시작해서 점점 대결로 이어가는 병행전략임을 알 수 있다.

북한이 병행전략을 구사한 이유는 천안함과 연평도 포격 이후 대남 및 국제사회의 실질적 경제제재가 더 강화된바, 이를 해결하기 위함이었다. 동시에 대남 군사도발에 대한 국제사회의 비난을 무마하고 평화로운 모습을 연출하기 위함이었다. 이렇게 볼 때, 이 시기는 대화와 대결이 공존하는 병행전략이라고 할 수 있다.

<표 8> 2011.1~2011.12 북한의 대남 병행전략 동향

대화전략		대결전략	
일자	내 용	일자	내 용
1.1	▫ 신년공동사설 -남북대화 협력의 적극 추진		
1.5	▫ 정부, 정당, 단체 연합 성명 -4개항의 중대제안 발표		
1.8	▫ 조평통 -당국자회담 및 적십자, 금강산 및 개성관광 제의		
1.10	▫ 인민무력부장 공개서한 -남북고위급 군사회담 및 실무회담 개최 제의		
1.31	▫ 아태위 -남북대화 조속 개최		
2.2	▫ 최고인민회의 -국회 남북대화 제안에 호응하는 편지 발송을 촉구	2.8~9	▫ 남북간 군사실무회담 -2일간 6회 접촉, 북한의 주장으로 결렬
3.17	▫ 조선중앙통신 -‘백두산화산활동’ 관련 남북공동연구 제의		
		5.30	▫ 국방위 대변인 성명 -남한정부와 더 이상 상종하지 않겠다는 등 원색적 비난
		6.1	▫ 국방위 대변인 중동 회견 -남북 비밀접촉(5.9) 폭로 -추가 폭로(9일)
		6.3	▫ 예비군 훈련장에서 김일성·김정일·김정은 표적지 사용 ▫ 특대형 도발행위라고 비난

대화전략		대결전략	
일자	내 용	일자	내 용
7.22	-남북 1차 비핵화회담 개최	7.6	◦ 조국통일연구원 백서 -이 대통령에 대한 원색적 비난
9.21	-남북 2차 비핵화회담 개최		

출처: 자체 제작

## 8. 2012년 1월~6월까지: 관망전략

2012년 1월부터 7월까지의 기간이다. 이 시기 북한의 대남전략은 관망전략이었다. 북한이 관망전략을 구사하는 경우는 두 가지로, 하나는 대내적으로 중요한 정치 일정을 수행해야 하는 경우이고, 또 다른 하나는 미북간 협상이 진행되거나 미북대화가 이루어지는 경우인데, 동 시기는 1월부터 3월까지 미북간 협상이 이루어지던 시점이었고, 4월부터 7월까지 미북대화에 집중하던 시점이었다.

미북대화 및 협상과 관련해 2월 23일부터 24일까지 3차 미북 고위급 회담이 북경에서 개최되어, 베이징 합의(2.29)로 연결되었고, 3월 7일부터 8일까지 미북 대북 식량(영양) 지원 회담이 개최되었다. 또한 국내 정치일정과 관련해 4월 최고인민회의가 개최되었고, 김정은이 노동당 제1비서 및 제1국방위원장 등의 직책에 오르는 등 공식적 권력승계 절차를 마무리하는 데 바빴기 때문에 대남전략과 관련해서는 관망전략을 구사했다.

## 9. 2012년 7월~11월까지: 대결전략

2012년 8월부터 12월까지의 기간이다. 이 시기 북한의 대남전략은 대결전략으로 대남 비방이나 말로 하는 위협이 대부분이었다. 물론 몇 차례의 미사일 시험발사가 포착되기는 했으나, 한국을 위협하기 위한 성격이라기보다는 통상적인 훈련 성격의 발사였다. 이처럼 이 시기 북한의 대결전략이 저강도였던 이유는 김정은의 공식적 권력 승계와 강성대국 행사가 맞물리면서 국내문제에 집중했던 모습과 한국 및 주변국 대부분 국가들의 정권 교체 시기였기 때문에 대부분의 국가들이 북한보다는 자국문제에 관심을 기울였다. 따라서 북한에 대해 관심이 높지 않은 상황에서 고강도 도발은 오히려 득이 될게 없다라고 판단했던 것으로 보인다.

## IV. 이명박 정부 하 북한의 대남전략 특징

### 1. 군사위협 및 무력도발 등의 대결전략 증가

이명박 정부 출범 이후 북한이 한국과의 관계에서 얻고자 하는 것은 경제적 실리라기보다는 오히려 안보적 이익(대남전략 목표 달성)이었다는 것을 알 수 있다. 즉, 북한의 행보는 지난 2000년 이후 금강산관광 활성화, 개성공단을 비롯한 경협 확대, 남북한 민간 교류협력의 확대에서 보여졌던 북한의 경제적 실리추구 획득과는 부합하지 않는다.<sup>35</sup> 특히, 북한은 대남 경제적 실리확보의 미련을 버리고 남북 관계 파탄의 책임을 모두 이명박 정부에 전가하여 남남갈등을 조장하고 반정부 투쟁을 선동하는 데 주력하는 모습을 볼 때 더욱 그렇다.<sup>36</sup>

앞에서 검토한 바와 같이, 2008년 2월 이명박 정부 등장 이후 2009년 후반기, 2010년 9~10월 약 2개월간, 2011년 두 번의 비핵화 회담 등 약 6개월도 안되는 기간을 제외하고는 5년 내내 ‘대남비방→군사위협 및 협박→직접적 군사도발’ 등의 반복이었다. 또한, 약 6개월간의 대화전략에서 진정성 있는 대화는 찾아보기 쉽지 않았고, 대부분의 대화 제의나 실무 접촉 등이 대남 군사도발 이후 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세였다. 그리고 대화 과정에서 한국 정부에게 경제적 보상을 얻어내기 위한 목적의 대남 대화 제의였다.

이렇게 볼 때, 이명박 정부 하 북한의 대남전략은 주로 군사위협 및 무력도발 등의 ‘대결전략’에 초점이 맞춰져 있었다. 그리고 ‘대화전략’ 역시도 교류협력을 위한 대화제이라기보다는 군사도발로 인한 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세의 성격이 강했다. ‘대결-대화’의 조합이 어떻게 역동적으로 움직이느냐에 따라 남북한 긴장국면이 조성되기도 하고, 대화국면으로 선회하기도 한다.<sup>37</sup> 그런데 이명박 정부 하 북한의 대남전략은 ‘대화전략’이나 ‘관망전략’보다는 ‘대결전략’과 ‘병행전략’을 더 많이 구사했다는 것이 특징이다.

이와 관련해 또 하나의 두드러진 특징은 이명박 정부 등장 이후 북한의 대결전략은 종류가 다양해지고, 그 수위와 정도가 심해졌다고 할 수 있다. 김대중·노무현

<sup>35</sup> 고재홍, “실용정부 출범 후 북한의 대남정책 변화양상 분석,” 『군사논단』 제58호 (한국군사학회, 2009), pp. 20~21.

<sup>36</sup> 박종철, “남북관계 1년의 평가와 과제,” 『온라인 시리즈』09-20 (서울: 통일연구원, 2009) 참조.

<sup>37</sup> Balbina Hwang, “Shattering Myths and Assumptions: The Implications of North Korea’s Strategic Culture for U.S. Policy,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 18, No. 1 (2009).

정부 당시 북한의 대결전략은 주로 말로 이루어졌고 행동으로 이어지는 횡수가 그리 많지 않았으며, 그 수위도 깊지 않았다. 그러나 이명박 정부 들어서 북한의 대결전략은 단순한 대남 비방에서부터 군사 위협, 그리고 직접적 군사행동에 이르기까지 매우 다양해졌다. 그리고 그 수준 역시도 해안포 사격, 잠수함 침투, 민간인 지역 포격에 이르기까지 심해졌다는 것이 특징이다.

## 2. 위장 평화공세의 강화

이명박 정부 내내 북한은 무력도발을 하고 그 무력도발에 대한 국제사회의 비난을 피하고, 그리고 어떠한 대가를 얻어 내기 위한 대화전략을 구사했다. 이를 위장 평화공세라 하고, 이는 2011년 들어 더욱 심화되는 양상이었다. 즉, 북한은 2011년 새해부터 다양한 방식과 형태의 대남 대화공세를 펼쳤다. 조평통, 아태위, 인민무력부 등이 당국회담을 비롯해 적십자, 금강산관광, 개성공단 회담은 물론 군사회담과 국회 간의 접촉까지 제의해왔다. 이와 함께 거의 매일 같이 각종의 선전매체를 동원하여 자신들의 대화제의를 “난국을 타개하는 획기적 조치”라면서, 우리 정부의 ‘무조건적 화답’을 촉구해 왔다.<sup>38</sup>

당시 북한의 평화공세의 특징은 첫째, 당국자간 대화 재개에 집중되었다. 과거 처럼 남북 의회 차원의 접촉을 제기하지만, 당국자간 대화 재개에 비중을 두었다. 심지어 1월 31일자로 북한 아태평화위원회가 통일부에 보낸 통지문은 “우리 군대의 대범한 고위급 군사회담 제의로 북남대화의 장애물이 모두 제거”되었다면서, “이제는 당국이 마주 앉아 대화할 때”라고 해, 군사회담마저도 통일부와의 당국회담을 위한 방편으로 간주하는 뉘앙스였다.

둘째, 대화의 진정성을 강조하면서 우리의 호응을 재촉했다. 남북간 대결이 지속되면 ‘핵 참화’(1.1)나 ‘무력충돌’(1.5)이 발생할 것이라는 협박과 함께, 자신들의 “대화제안에는 아무런 조건도 없으며 그 진의를 의심할 것도 없다”(1.8)며 대화재개를 요구했다. 회담 의제 역시 “쌍방이 관심하는 모든 문제”(1.31)라고 하면서도 이산가족 상봉 등 우리의 관심의제를 예로 들었다. 물론 북핵문제는 “미국의 적대시정책으로 산생된 문제”<sup>39</sup>라서 남북대화로는 해결할 수 없는 과제는 비껴 나갔다.

셋째, 대화 국면으로의 전환을 북한이 주도하고 있음을 부각했다. 북한은 전쟁

<sup>38</sup> 『로동신문』, 2011년 1월 2일자.

<sup>39</sup> “외무성 대변인 담화,” 2011년 1월 26일.

위기가 그들의 적극적인 노력으로 일시 수습되었다면서, 대화제의는 “획기적인 중대결단”(1.28)이므로 한국뿐 아니라 유관국들도 “대화의 기회를 틀어쥐는 용단”을 내리라고 강조했다. 특히, 여기에는 김정일의 결단이 작용했음을 시사했다. 신화통신은 북한의 대남대화 촉구가 “충동 하에 추진된 것이 아니라 영도자의 고민 끝에 내린 결단”이라고 논평했고, 조선신보도 신년공동사설과 ‘연합성명’의 구절은 “영도자의 구상과 의지를 집약한 호소”(1.26)라고 해석했다. 실제로 김정일의 ‘대남 대화공세’ 지시가 없었다면 북한의 집요한 대화요구는 없었을 것이다.<sup>40</sup>

### 3. 대남 심리전 및 사이버 공작의 강화

대남 무력도발이나 평화공세와는 별도로 이명박 정부 하에서 빈번하게 일어났던 것이 북한의 대남 심리전 및 사이버 공작의 강화, 즉 해킹 활동이다. 이를 통해 북한이 의도하는 것은 관련 정보의 수집, 국가 기간망 마비를 통한 혼란 초래, 사이버망을 통한 반정부 투쟁의 선동 등이다.<sup>41</sup> 이러한 대남 심리전 및 사이버 공작의 경우 간접적 대결전략의 일환으로 간주된다.

물론 이명박 정부 이전에도 이러한 북한의 사이버테러가 없었던 것은 아니지만, 이명박 정부 들어 특히 그 수준이 더욱 대담해졌다. 2009년 3월과 7월 한국 및 미국의 23개 기관이 분산서비스 거부(DDoS·디도스) 공격으로 시스템이 동시에 마비되었고, 2011년 3월 청와대 및 공공기관 24곳과 주요 포털 및 금융사 웹사이트 16개 등 총 40곳이 또다시 디도스 공격을 받았고, 4월에는 3,000만 명의 고객을 가진 농협이 전산망이 마비되는 사이버테러가 있었다.<sup>42</sup> 이들 테러는 다수 해외국가들의 서버를 이용하여 악성코드 및 변종코드를 살포하는 간접적인 방식으로 수행됐다.

여기서 주목할 것은 농협 서버를 공격한 사이버테러는 기존 테러와 상황이 좀 다르다. 즉, 한국 굴지의 금융기관 업무를 직접적인 침투를 통해 마비시켰다는 것은 문제가 심각하다. 그만큼 북한은 사이버 분야의 남침에 대해 점점 대담해지고 있다는 것이다. 정찰총국이 군사도발과 전자전 도발 등 다양한 대남 공작을 수행하고 있다는 것은 북한의 대남전략이 전통적 방식뿐 아니라 현대적 방식을 통해

<sup>40</sup> 한기범, “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경,” pp. 1~2.

<sup>41</sup> 유동열, “북한의 사이버 테러에 대한 우리의 대응방안,” 『북한민주화네트워크 세미나 발제문』, 2011년 6월 1일.

<sup>42</sup> 문순보, “북한의 사이버 테러와 대화 제의의 진정성,” 『세종논평』, No. 217, 2011년 5월 4일.

서도 수행되고 있음을 말해준다. 즉, 이명박 정부 들어 북한은 전방위적 대남도발을 획책하고 있다고 볼 수 있다. 이렇듯 북한의 사이버 공작이 대담해진 이유는 천안함 폭침, 연평도 포격 등 군사도발이 한국과 미국 등 국제사회의 비난과 추가 도발에 대한 강력한 보복의지를 불러일으키자 북한은 우회적인 도발 수단으로 전자전 공격을 감행했던 것이다.<sup>43</sup>

## V. 결론

지금까지 북한의 대남전략과 그 결정요인을 이명박 정부 하에 진행되었던 대남 전략 행태에 초점을 맞춰 분석해 보았다. 이에 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 북한의 대남전략에는 일정한 패턴이 있고, 이는 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등으로 패턴화할 수 있다. 즉, 기존 대부분의 연구가 북한의 전략을 ‘강·온 양면전략’ 내지는 ‘화전 양면전략’으로 표현하면서, 대화도 하지 않고 대결도 하지 않는 유형과 반대로 대화와 대결을 동시에 수행하는 유형에 대해 간과했었다. 그런데 본 연구를 통해 4가지 패턴에 입각해 이명박 정부를 아홉 시기로 구분해 검토한 결과, 관망전략을 구사한 시기가 2번(2008.5~6, 2012.1~7)이었고, 병행전략을 구사한 시기가 2번(2009.11~2010.2, 2011.1~10)이었다. 따라서 북한의 대남전략은 강온 양면전략이 아닌, △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등으로 패턴화하는 것이 더 적합하다.

둘째, 북한의 대남전략 패턴은 어떤 조건과 상황이 만족되면 4가지 패턴 내에서 반복된다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 이명박 정부 시기 5년 동안 북한은 대결전략 4번, 대화전략 1번, 병행전략 2번, 관망전략 2번 등 총 9번에 걸쳐 목표 달성을 위한 전략에 변화를 초래하였다. 여기서 특징적인 것은 먼저, 그 기간과 무관하게 이명박 정부 하에서는 대화전략보다는 대결전략이 율등했다는 것이다. 이명박 정부 하에서 북한은 2009년 후반기를 제외하고 5년 내도록 대결전략 내지는 병행전략을 구사했다. 그리고 대화전략 역시 진정성 있는 대화라기보다는 대남 군사도발 이후 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세의 성격이거나, 대남 경제적 보상 목적의 대화가 대부분이었다. 다음으로 이명박 정부 하 북한의 대결전략은 종류가 다양해지고 수위가 심해졌다. 즉, 단순한 대남 비방에서부터 군사 위협, 그리고 직접적 군사행동에 이르기까지 종류가 다양해졌으며, 수준도 해안포사격, 잠

<sup>43</sup> 위의 글.

수함 침투, 민간인 지역 포격에 이르기까지 심해졌다고 볼 수 있다.

셋째, 북한의 대남 인식 및 목표는 큰 틀에서 변하지 않았다. 1980년 10월 조선 노동당 규약과 1998년 개정 사회주의 헌법의 내용이 작게는 20년, 많게는 30년이 지난 2010년 9월 개정 노동당 규약 전문의 내용과 달라진 것이 없다. 물론 문구의 가감 내지는 위치 변동은 있었을지 모르나, 의미상의 변화는 불변이다. 이렇게 볼 때, 북한의 한반도의 공산화 통일이라는 대남 목표는 불변이며, 그에 따른 수행전략 역시 불변이라는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로 북한 대남전략을 결정하는 요인은 무엇인가? 즉, 북한은 어떤 때 대결전략을 구사하고, 어떤 때 대화전략을 구사하며, 또한 어떤 때 대결·대화를 병행하고, 어떤 때 상황을 관망하는가? 이러한 전략을 결정하는 요인은 무엇인가? 등에 대해 살펴보았다. 그 결과, 북한 대남전략을 결정하는 요인은 ‘대남 주도권 확보’라는 것을 알 수 있었다. 한반도 공산화통일이라는 목표 달성을 위해 북한은 대남 주도권을 확보해야 하고, 강경한 방식으로 나타난 것이 대결전략이고, 온건한 방식으로 나타난 것이 대화전략이며, 또한 강은 양면으로 나타난 것이 병행전략이고, 여기서 제외되는 것이 관망전략이라는 것을 알 수 있었다.

결론적으로 최근 북한의 도발은 대결전략의 극단적 모습으로, 이 국면이 언제까지 지속될지는 알 수 없다. 그러나 본 논문에 입각하면, 향후 북한의 대남전략이 어떤 패턴을 보일지는 예상할 수 있다. 즉, 북한이 내부적 문제나 미북관계에 집중한다면 관망전략을, 국제사회의 비난을 무마하고자 한다면 대화전략을, 대남 협상력을 극대화하고자 한다면 대결전략을 구사할 것이다. 따라서 박근혜 정부는 북한의 이러한 대남전략 행태에 따른 대응방안을 강구해야 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

## 참고문헌

### 1. 북한자료

『김일성저작집』 44권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.

『김일성저작집』 42권. 평양: 조선로동당출판사, 1995.

『조선말대사전 2』. 평양: 사회과학출판사, 1992.

『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.

『북한 사회주의헌법』(1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 수정).

『북한 조선로동당 규약』(1980년 10월 13일 제 6차 당대회 개정판).

허종호. 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론』. 평양: 사회과학출판사, 1975.

『로동신문』.

『조선신보』.

『조선중앙통신』.

### 2. 단행본

박영규. 『김정일정권의 외교전략』. 서울: 통일연구원, 2002.

유동열. 『북한의 대남전략』. 서울: 통일교육원, 2010.

전현준 외. 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2008.

\_\_\_\_\_. 『북한의 대남정책 특징』. 서울: 통일연구원, 2002.

최진욱·전현준·정영태. 『북한의 대남비방 공세의 의도와 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.

최진욱 외. 『상반기 북한정세 분석 보고서』. 서울: 통일연구원, 2011.

통일연구원. 『남북관계연표 1948-2011』. 서울: 통일연구원, 2011.

홍용표. 『김정일정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』. 서울: 통일연구원, 1997.

Clausewitz, Carl von. *On War*. ed. and trans. by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1976.

### 3. 논문

고재홍. “실용정부 출범 후 북한의 대남정책 변화양상 분석.” 『군사논단』. 제58호, 2009.

김수민. “이명박 정부 출범이후 김정일 정권의 대남 전략전술: 실태와 특징.” 『국제문제연구』. 2010년 겨울, 2010.

김일기. “김정은체제의 대남정책과 남북관계.” 『글로벌정치연구』. 제3권 2호, 2012.

동용승. “이명박 정부의 대북정책: 성과와 과제.” 『북한경제리뷰』. 2011년 7월호.

- 박종철. “남북관계 1년의 평가와 과제.” Online Series CO 09-20, 2009.
- 박형중. “최근 북한의 전술적 유화 공세와 정세 전망.” Online Series CO 09-41, 2009.
- \_\_\_\_\_. “남북관계의 경색: 북한의 의도와 한국의 대응.” Online Series CO 08-58, 2008.
- 안득기. “북한의 행태변화에 관한 연구: 이명박 정부 시기를 중심으로.” 『글로벌정치연구』. 제3권 2호, 2010.
- 유용원. “연평도 포격사건 후 한반도 정세 전망과 과제.” 『통일전략포럼 보고서』. 제46권, 2010.
- 윤 황. “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응.” 『평화학연구』제10권 1호, 2009.
- 이규창. “2009년 11월 이후 북한의 대남 무력시위 특징과 우리의 대응 방향.” Online Series CO 10-44, 2010.
- 조한범. “3차 핵실험과 대남도발 위협을 통해 본 북한의 대남정책.” 『2013년 한국정치학회 춘계학술회의 자료집』. 2013.4.23.
- 최진욱. “북한의 대화공세와 남북관계 전망: 6자회담에 대한 시사점.” 『북한경제리뷰』. 2011년 1월호.
- 한기범. “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경.” Online Series CO 11-06, 2011.
- Hwang, Balbina. “Shattering Myths and Assumptions: The Implications of North Korea’s Strategic Culture for U.S. Policy.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 18, No. 1. 2009.
- Michishita, Narushige. “The Future of North Korean Strategy.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 21, No. 1. March 2009.

#### 4. 기타자료

- 남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr/>).
- 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/>).
- 통일연구원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr/>).
- YTN 홈페이지(<http://www.ytn.co.kr/>).

- 『동아일보』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.

## Abstract

# Securing of North Korea's initiative toward South Korea & Behavior of North Korea's strategies toward South Korea

*Youn-Seek Lee*

The purpose of this paper is to analyze strategies of North Korea to South Korea, and its determinants under Lee Myung-bak's government. The hypotheses of this paper are as follows: (1) Strategies of North Korea to South Korea have certain pattern which can be classified as strategy of confrontation, dialogue, double-faced and wait-and-see. (2) If an objective of North Korea to South Korea - "Communization unification in the Korean Peninsula" - remains unchanged, the Strategies of North Korea to South Korea remain unchanged. (3) The determinants of strategies of North Korea to South Korea are to secure initiative toward South Korea, and there are strong and moderate methods.

In order to verify the hypotheses, this paper breaks the strategies of North Korea toward South Korea into four patterns, and applies these to Lee's government. As a result, the following conclusions are derived: (1) If the strategies of North Korea to South Korea satisfy certain condition and situation, the strategies repeat among four patterns. (2) The objective of North Korea to South Korea - "the Communization unification in the Korean Peninsula" - seems to remain unchanged until now and according to the objective of North Korea, it is verified that the strategies repeat the same pattern. (3) It was verified that the determinant of North's strategy to South Korea is to have securing of initiative toward South.

In this sense, recently, provocation of North Korea is an extreme form of the confrontation strategy and how long this situation will last is unpredictable. However, as being based on the hypotheses, it can be predictable that the strategies of North Korea will follow specific patterns. If North Korea concentrates on their internal affairs or NK-US relation, they will execute the wait-and-see strategy. If they intend to cover up international criticism, they will execute the dialogue strategy. If they need to consolidate bargaining power against South Korea, they will execute the confrontation strategy. Consequently, Park Geun-hye's government should prepare corresponding measures against the strategies of North Korea to South Korea.

**Key Words:** North Korea's strategy to South Korea, securing of North Korea's initiative toward South, confrontation strategy, dialogue strategy, double-faced strategy, wait-and-see strategy

