

# 최근 남북한 관계 현황과 대남 정책 전망

허문영 / 민족통일연구원 통일정책실장

**최** 근 한반도 문제와 관련하여 두 가지 중요한 합의가 있었다. 하나는 한반도 평화체제와 관련된 것이고, 다른 하나는 남북한 교류·협력과 관련된 것이다. 4者회담 제3차 본회담(10.21~24, 제네바)에서 남북한과 미국·중국은 한반도평화체제 구축 및 긴장 완화 논의를 위한 2 개의 분과위원회 구성과 제4차 본회담 개최 일정(1999. 1.18~22)에 합의함으로써 진일보하였다. 그리고 현대그룹(정몽헌)과 북한 '아태평화위'(김용순)는 「관광 사업 대가 지불에 관한 합의서」(1998. 10.29)를 체결하고, 금강산 관광 사업에 합의하였다. 북한의 실질적 최고 책임자인 김정일 국방위원장 또한 정주영 현대그룹 명예회장을 귀국 전날 밤(10.30) 찾아가, 금강산 관광 및 개발 사업에 대한 그의 확고한 의지를 전언한 것으로 알려진다.

한편, 북한은 두 가지 대결적 행위와 위협적 언사도 구사하였다. 하나는 '인공위성' 발사(8.31)를 통한 북한의 중장거리 미사일 개발 능력 과시와 '강성 대국' 이미지 제고이며, 다른 하나는 외무성 부상(최수현)의 UN 총회 연설(9.28)을 통한 전쟁 발발 위협과

'조평통' 대변인 성명을 통한 '관문점 총격 요청 사건'에 대한 폭로 위협이다.

본 고에서는 합의와 대결이 병존하고 있는 한반도 문제를 이해하기 위해 다음과 같이 몇가지 질문들을 제시하고, 그 대답을 살펴보고자 한다. 첫째, 최근 남북한 관계는 어떤 상황에 처해 있는가? 남북한이 주체가 되는 양자적 차원과 주변 4국도 주체에 포함되는 다자적 차원으로 구분하여 검토할 것이다. 둘째, 김정일국방위원장체제 하에서 북한의 대남 정책은 과연 바뀔 것인가 아니면 지속할 것인가? 이른바 '3대혁명역량'의 편성 상황을 살펴보고, 북한 지도부의 정세 인식과 주요 문건들을 간략히 분석한 후, 전망 해볼 것이다.

## 최근 남북 관계 현황

### 양자적 차원

먼저 당국 대화와 관련하여 살펴보면, 남북한은 1992년 기본합의서와 각종 부속합의서를 체결하고 분과위 및 공동위를 구성함으

로써 관계를 제도화할 수 있는 규범과 제도적 장치를 마련하였다. 그러나 북한 핵문제 대두 이후 당국 대화는 전면 중지되었고, 핵 협상 특사 교환 협의 · 정상회담 준비 접촉(1994), 쌀 협상(1995) 등에 대해 간헐적으로 개최되었다. 이런 상황에서 김대중 정부 출범 이

후 비료 지원을 위한 '남북당국대표(차관급) 회담' (1998. 4.11~17, 북경)이 열렸다. 그러나 남한의 상호주의와 이에 대한 북한의 반발로 인해 회담은 결렬되었고, 이후 현재까지 당국회담은 재개되고 있지 못한 실정이다. 한편, 북한은 지난 9월 5일 최고인민회의 제10기 회의를 개최하여 주석제를 폐지하고, 국방위원장을 실질적 최고 직책으로, 최고인민회의 상임위원장으로 대외 관계를 담당토록 하는 내용의 헌법 개정을 단행하였다. 따라서 1994년 북한측 최고 책임자의 유고 상황으로 연기된 남북정상회담 재개 여부에 대해, 이제 북한은 책임있는 입장을 언급해야 할 상황이다.

비당국 민간 교류 · 협력과 관련하여, 먼저 경제 부문에서 김대중 정부는 '정경 분리 원칙'에 입각하여 「남북 경협 활성화 조치」(1998. 4.30)를 발표하였다. 그러나 북한의 '잠수정 및 무장 간첩 침투 사건' (6.22,

최근 남북 관계를 보면 양자적 차원에서 당국 대화와 관련하여, 남북한은 기본합의서 및 각종 부속합의서의 체결과 분과위 및 공동위 구성으로 관계 제도화가 가능한 규범과 제도적 장치를 마련하였으나, 북한 핵문제 대두 이후 전면 중지되었다. 간헐적으로 핵 협상 특사 교환 협의, 쌀 협상 등이 개최되었고 김대중 정부 출범 이후 남북당국대표회담이 열렸으나 남한의 상호주의와 이에 대한 북한의 반발로 회담은 결렬되었고, 현재까지 당국회담은 재개되지 못한 실정이다. 비당국 민간 교류 · 협력과 관련하여, 먼저 경제 부문에서 김대중 정부는 '정경 분리 원칙'에 입각하여 「남북 경협 활성화 조치」를 발표하였다. 그러나 북한의 '잠수정 및 무장 간첩 침투 사건'과 남한의 경제적 어려움으로 인해 1998년 상반기 남북 교역은 오히려 감소하였다.

7.12)과 남한의 경제적 어려움으로 인해 1998년 상반기 남북 교역은 오히려 감소하였다. 올 상반기 남북 교역량은 7,800만 달러 정도로 작년 동기보다 46.5% 감소하였다. 이 가운데 남한의 반입량은 67.0%, 반출량은 5.3% 각각 감소하였다. 북한과의 교역량이 감소한 것은 남한의 경제난으로 인해 전체 교역량의 40%를 차지하는 북한내 위탁 가공과 북한산 원자재 반입이 감소한 데 기인한다. 현대와 북한 아태평화위 사이에 추진되고 있는 각종 경협 사업은 김대중 정부의 정경 분리 원칙 및 대북 포용 정책의 지속적인 시행 성과라 할 수 있다. 이 사업들은 향후 남북 경협 활성화는 물론 화해와 신뢰 구축, 나아가 민족공동체 형성에 기여할 것으로 기대된다. 남한의 정경 분리 정책과 북한의 정경 분리 정책이 합주를 연주하게 되면, 경제 교류 · 협력 활성화 국면이 재개될 수도 있는 상황이다.

대북 지원의 경우 김대중 정부는 3월 민간 차원의 대북 지원 활성화 조치를 발표하고, 이후 8월 말까지 국제 기구와 민간 단체를 통해 총 2,053만 달러의 대북 지원을 제공하였다. 또한 사회·문화 부문에서 남한은 통일전선전술에 대해, 북한은 자유화 바람 유입에 대한 우려를 근본적으로 불식시키지는 못하였으나, 남북 상호간의 필요로 인해 비록 선별적이지만 학술·문화·예술·종교 분야를 중심으로 지난 수년간의 실적을 능가할 정도로 활발하게 추진되고 있다. 한편, 이산 가족 문제는 김대중 정부의 정책적 우선 순위화 조치에 힘입어 靜中動的 양상을 보이고 있다.

그리고 대북 지원의 경우 김대중 정부는 3월 민간 차원의 대북 지원 활성화 조치를 발표하고, 이후 8월 말까지 국제 기구와 민간 단체를 통해 총 2,053만 달러의 대북 지원을 제공하였다.

또한 사회·문화 부문에서 남한은 통일전선전술에 대해, 북한은 자유화 바람 유입에 대한 우려를 근본적으로 불식시키지는 못하였으나, 남북 상호간의 필요로 인해 비록 선별적이지만 학술·문화·예술·종교 분야를 중심으로 지난 수년간의 실적을 능가할 정도로 활발하게 추진되고 있다. 성균관대학교 총장의 방북과 북한 고려성균관의 자매 결연(4.28~5.5), 리틀엔젤스단의 평양 공연(5.2~12), 각종 종교인들의 방북, 여러 언론 기관(중앙·경향·동아일보)의 유적 취재(7~9월) 그리고 연변과기대의 나진과기대 설립(6.5), 한민족복지재단의 나진로템제약회사 설립 및 선봉군인민병원 현대화(6.5) 등이 대표적 사례이다. 그러나 '8·15통일대축전' 행사를 놓고 남한이 '민족화해협력범국민협의회(민화

협)'을 구성하자, 북한은 한총련 및 범민련이 제외된 점을 비난하고 8·15 공동 행사를 무산시켰다. 사회·문화 부문의 교류·협력 활성화가 정치적 영향력으로부터 자유롭지 못한 상황에 아직도 처해 있음을 입증하였다.

한편, 이산 가족 문제는 김대중 정부의 정책적 우선 순위화 조치에 힘입어 靜中動的 양상을 보이고 있다. 예컨대, 생사 확인의 경우 8월말 현재 219 건이 성사되어 지난해 전체 건수인 164 건을 초과하였다. 이산 가족의 상보 또한 46 건 성사되어 지난해 동기간의 24 건보다 증가하였다.

#### 다자적 차원

한반도 문제는 기본적으로 당사자인 남북한의 양자적 대화와 협력에 의해 해결되는 것이 가장 바람직하다. 그러나 양자간의 불신과 대립이 심각할 경우, 3者 이상의 국가나 국제 기구가 참여하여 완충적 역할을 감당할 때 새로운 해결의 길이 열릴 수 있다. 또한 남북한간의 불신이 심하지 않더라도, 한반도 문제는 근원적으로 미·일·중·러의 이해관계와 연계되어 있다. 따라서 한반도 문제를 남북 문제로만 환원시킬 때는 많은 오류를 범할 수 있다. 아무튼 현재 한반도 문제와

관련하여 성공적인 다자적 접근 방식은 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로 사업이라 할 수 있으며, 4첵회담도 평화체제 관련 다자 회담으로 볼 수 있다.

경수로 사업은 북한의 핵 동결 대가로 북한에게 1,000 MW 경수로 2기를 제공하는 사업이다. 이 사업은 남북한이 다자적 틀 속에서 실질적으로 협상하고 협력하는 시범적 사례라 할 수 있다. KEDO 틀 내에서 남북한은 공식 및 비공식 창구를 통해 타협하였고, 북한 땅에서 남북한 노동자들이 함께 어울려 사업을 진행하였다. 그 결과, 경수로 건설이라는 구체적 사업을 통해 상호간의 차이점을 이해하고 신뢰 형성·긴장 완화의 토대를 구축하고 있다. 한편, 이 사업의 현안 가운데 하나인 비용 분담 문제는 KEDO집행이사회(1998. 7)에서 한국이 70%의 비용을 부담하고, 일본이 10억 달러를 부담하며 나머지는 미국이 다른 나라의 지원을 확보하도록 일단 합의되었다. 그러나 경수로 사업에는 또 다른 난관이 있다. 미국은 중유 비용을 담당하는 대신 경수로 건설 비용은 제공할 수 없다는 입장이다. 더욱이 영변에 건설 중인 지하 시설이 핵개발 시설일 수 있다는 의혹과, 지난 8월 31일 발사된 인공위성으로 입증된 미사일 개발 능력으로 인해 美 의회는 경수로 관련 대북 예산 지출

한반도 문제는 기본적으로 당사자인 남북한의 양자적 대화와 협력에 의해 해결되는 것이 가장 바람직하나, 양자간의 불신과 대립이 심각할 경우, 3者 이상의 국가나 국제 기구가 참여하여 완충적 역할을 감당할 때 새로운 해결의 길이 열릴 수 있다. 아무튼 현재 한반도 문제와 관련하여 성공적인 다자적 접근 방식은 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로 사업이라 할 수 있으며, 4첵회담도 평화체제 관련 다자회담으로 볼 수 있다.

을 조건부 허용하는 결의안(10.15)을 통과시켰고, 美 행정부는 지하 시설 투명성 확보가 필수 요건(11.10)임을 천명하였다.

4첵회담은 한반도평화체제를 수립하기 위해 남북한과 미국·중국이 함께 협상·보장하는 다자적 접근 방식이다. 4첵회담은 한반도 문제의 국제화와 민족화(남북한 당사자 원칙)를 균형적으로 풀어나가는 중대한 실험 사례라 할 수 있다. 4첵회담의 최대 쟁점은 의제와 관련국 역할 분담 문제였다. 예컨대, 한미는 '先 분과위 구성, 後 의제 선정' 입장을, 북한은 '先 의제 선정(주한 미군 철수 및 북미평화협정), 後 분과위 구성' 입장을 강조하였다. 그런데 지난 제3차 본회담(10.21~24)에서 북한의 태도 변화로 2개 분과위 구성에 4국은 합의하였다. 북한이 분과위 구성에 응하였던 이유는 크게 다섯 가지로 생각된다. 첫째, 경제난 해소의 필요성때문이다. 경제난 해소를 통한 김정일 정권의 강화를 위해서는 대미 관계와 대남 관계를 제한적이나마 개선함으로써, 자본·기술의 도입과 대외 경제 관계 개선을 도모해야 할 필요성이

4者회담의 최대 쟁점은 의제와 관련국 역할 분담 문제였다. 그런데 북한이 제3차 본회담에서 先 의제 선정·後 분과위 구성 입장 강조에서 태도를 바꾸어 2 개 분과위 구성에 응한 것은 ① 경제난 해소의 필요성, ② 미국의 대북 강경 정책 완화 필요성, ③ 남한의 대북 포용 정책에 대한 우호감, ④ 미국 및 중국의 대북 회유 정책, ⑤ 북한의 4者회담 급진전을 거부할 수 있는 협상 카드 소지때문이다.

있는 것으로 분석된다. 둘째, 미국의 대북 강경 정책 완화 필요성때문이다. 최근 미국 의회와 행정부 내에는 경수로 사업 및 대북 중유 공급 문제에 대한 불만 표출과 더불어 북한의 미사일 발사 이후 북한에 대한 반감이 더욱 증폭되고 있다. 그 결과, 이를 완화시키지 못할 경우 북미 관계는 다시 1993년의 대결 상황으로 돌아갈 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 셋째, 남한의 대북 포용 정책에 대한 제한적 우호감을 갖게 된 것으로 보인다. 북한은 금강산 관광 사업에서 나타나듯이 남한의 대북 포용 정책이 김정일 정권 전복을 목표로 하는 것이 아니라 교류·협력을 통한 한반도 평화 구축을 목표로 삼고 있는 것임을 판단한 것으로 보인다. 넷째, 미국 및 중국의 대북 회유 정책이다. 미국의 경우 북미고위급회담(8.25~9.5, 뉴욕)을 통해 북한에 중유 공급과 경수로 사업을 예정대로 진전시킬 것과 점진적 경제 제재 완화 그리고 30만 톤의 식량 제공을 약속하였다. 중국 또한 한동안 중지되던 원유 및 식량 원조를 재개하였다. 이에 북한은 지하 핵시설 의혹 해

명과 미사일회담 재개 그리고 고 사용후 핵연료봉 봉인 작업 허용 등에 합의한 것으로 알려진다. 다섯째, 북한은 4者회담의 급속한 진전을 거부할 수 있는 협상 카드를 갖고 있다. '북미평화협정

체결' 과 '주한 미군 철수' 주장은 북한이 4者회담을 결렬시키기 원할 때는 언제든지 사용할 수 있는 협상 의제이다. 따라서 북한은 자신에게 유리한 국면이 전개될 때 4者회담에 참여할 것이나, 불리하게 될 때에는 이 주장들을 전면에서 내세우고 불참할 것이다. 아무튼 4者회담은 그 장래의 불확실성에도 불구하고 안보 문제와 관련하여 현재 유엔사-북한간장성급회의를 제외한 유일한 대화 창구라는 점에서 현실적 의의가 있다. 그리고 분과위 구성에 합의하였다는 사실은 일종의 진전이라 할 수 있다.

### 북한의 대남 정책 전망

김정일 정권 하에서 북한이 추진할 대남 정책을 전망하기 위해서는 크게 두 가지를 살펴볼 필요가 있다. 하나는 이른바 '3대(국제·남한·북한)혁명역량'의 현황이다. 다른 하나는 주요 문건과 인터뷰에 나타난 북한 지도부의 정세 인식이다. 먼저 '3대혁명역량'의 편성 상황을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 주변 4국의 對한반도 영향력 확대 경쟁이 가열됨에 따라 한반도 문제의 국제화가 심화되고 있는 것으로 평가된다. 脫냉전기 이후 주변 4국은 자국 이익의 우선 추구 양상을 보여주고 있다. 한반도 문제와 관련, 주변 4국은 겉으로는 '안정과 평화'를 지향하는 현상 유지 정책을 표명하나, 속으로는 자국 실리 지향적 영향력 확대 정책을 추진하고 있다. 미국은 '개입(포용)과 확대(Engagement and Enlargement)'를 동북아 전략으로 선택하면서 한국에 대한 기존의 영향력 유지와 북한에 대한 영향력 확대 외교 정책을 추진하고 있는 것으로 분석된다. 일본은 독자적 방위력 및 대외 원조 영향력의 확보, 정치적 역할 증대를 동북아 전략으로 선택하고 있으며, '두 개의 한국 정책' 수용을 통한 '실리 외교' 정책을 추진하다가 북한의 인공위성 발사 이후 국가 안보에 대한 국민의 우려를 이용, 군사력 강화와 역할 증대를 도모하는 것으로 보인다. 중국은 '평화와 안정 · 변방 방어 · 동북아 패권 확보'를 동북아 전략으로 선택하고, 한반도에 대한 '등거리 외교' 정책을 추진하는 것으로 평가된다. 러시아는 자국의 상황을 고려, '현상 유지'를 동북아 전략으로 선택하고 있으며, 남북한 '균형 외교' 정책을 추진하는 것으로

북한의 향후 대남 정책을 전망하기 위해서는 3대(국제 · 남한 · 북한) 혁명역량과 북한 지도부의 정세 인식을 살펴볼 필요가 있다. 이에 대한 상황을 구체적으로 보면 첫째, 주변 4국의 對한반도 영향력 확대 경쟁이 가열됨에 따라 한반도 문제의 국제화가 심화되고 있는 것으로 평가된다. 둘째, 남한에서는 IMF관리체제하 위기 상황이 지속되고 있는 데, 남북 관계에 미치는 영향은 복합적이라 할 수 있다. IMF관리체제는 대북 협상력 약화라는 부정적 효과와 북한의 흡수 통일 두려움 완화라는 긍정적 효과의 두 가지 측면이 있을 수 있다.

판단된다. 이런 상황에서 북한은 체제 유지를 위한 정책 기조로 非常 · 通美 · 接口 · 盟中 · 連露 · 封南 노선과 유인 · 도입 외교를 추구하였고, 어느 정도 성과를 거둔 것으로 분석된다. 그러나 인공위성 카드로 국제 사회에 충격을 주고, 對미일 협상 교착 국면 돌파를 시도한 의도는 한반도 문제의 국제화 심화, 동북아시아에서의 군비 경쟁 촉발 가능성을 높이고 있다.

둘째, 남한에서는 IMF관리체제하 위기 상황이 지속되고 있는 데, 남북 관계에 미치는 영향은 복합적이라 할 수 있다. IMF관리체제는 대북 협상력 약화라는 부정적 효과와 북한의 흡수 통일 두려움 완화라는 긍정적 효과의 두 가지 측면이 있을 수 있다. 그리고 대북 정책과 관련하여 대북 지원에 부정적인 보수주의, 조건부 지원을 표명하는 자유주의, 전면 지원을 강조하는 급진주의적 여론의 상호 경쟁 관계에서, 대북 지원에 대한 국민들의 반감 또는 신중성에 대한 요청이 높아짐에 따라 보수주의 및 자유주의 입장이

셋째, 최근까지 북한은 정치적 안정성 지속, 경제적 불안정 요인 점증 속에서 '사회주의 혁명 역량'은 대체로 약화되는 추세에 처해 있다. 북한은 체제 생존을 위해 내부적으로는 조정(adjustment) 즉 통제된 개혁을 실시하는 한편, 대외 관계 개선과 국제적 지원 획득을 위해 노력하고 있는 것으로 평가된다. 넷째, 북한 지도부는 이중적인 정세 인식을 표출하고 있다. 예컨대, 대내외 상황 변화 속에서 북한 지도부는 체제 유지를 최우선적 과제로 인식하는 정세관을 보이고 있다. 김정일의 국방위원장 재추대에 즈음해 '강성대국'론을 주창하고 있는 것이 그 실례이다. 그러나 대외 개방 지향적 모습과 대남 유화적 태도의 가능성도 시사하였다.

강화될 가능성이 높다.

셋째, 최근까지 북한은 정치적 안정성 지속, 경제적 불안정 요인 점증 속에서 '사회주의 혁명 역량'은 대체로 약화되는 추세에 처해 있다. 북한은 체제 생존을 위해 내부적으로는 조정(adjustment) 즉 통제된 개혁을 실시하는 한편, 대외 관계 개선과 국제적 지원 획득을 위해 노력하고 있는 것으로 평가된다. 예컨대, 김일성 사망 이후 각종 상징 조작과 사상 사업의 강화를 통해 김정일 정권의 정당성 제고에 심혈을 기울여왔으며, 최근 '強盛大國'론을 새롭게 주창, 주민들에게 새로운 비전을 제시코자 노력하는 등 정치적 정당성 강화에 힘쓰고 있다. 또한 경제 부문에서는 개정된 「김일성헌법」(1998. 9.5)을 통해 경제 관련 부서의 통폐합, 지방 행정 조직의 일원화, 경제 관련 헌법 조항의 수정 등을 단행함으로써 효율성 제고를 적극 모색 중이다. 한편, 사회적 통합성과 관련, 비상위기관리체제('고난의 대행군', '사회주의 강

행군')와 '회유 및 강제' 정책을 통해 사회 통합을 강화 하였으나, 생활 조건의 근본적 개선과 자본주의 사조를 완전 통제하지 못하는 한 체제 이완은 지속될 수밖에 없는 상황에 처해 있다. 그리고 군사력 강화와 관련, 군사력 증대 정책 및 군부 우

대 정책 지속을 통해 군사 문화의 확산을 통한 '전사회의 군사화' 작업을 지속할 것으로 예상된다.

한편, 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 북한은 경제 문제는 내각에, 대외 관계는 최고인민회의 상임위원회에 위임, 국가 기능을 분산 조정하여 향후 예상되는 국정 운영의 책임 부담 전가를 위한 제도적 준비를 단행하였다. 김정일은 당·군을 장악하고, 내각과 최고인민회의 상임위원회가 책임을 지게 하는 방식으로 통치해나갈 것으로 예상된다. 따라서 김정일 정권은 조기 붕괴(1~2년) 또는 중기 위기(3~5년)를 넘어 장기 지속(10년 이상)할 수 있는 기반을 일단 조성한 것으로 평가된다.

넷째, 북한 지도부는 이중적인 정세 인식을 표출하고 있다. 예컨대, 대내외 상황 변화 속에서 북한 지도부는 체제 유지를 최우선적 과제로 인식하는 정세관을 보이고 있다. 1998년에도 '경제 건설'이 '최대의 힘을 넣

어야 할 주되는 전선'이며 '자주적 평화 통일의 결정적 국면을 열어놓게 될 역사적 인 해'로 강조하였으며, 김정일의 국방위원장 재추대에 즈음해 '강성대국'론을 주창하고 있는 것이 그 실례이다. 그러나 대외 개방 지향적 모

습과 대남 유화적 태도의 가능성도 시사하였다. 김정일은 사회주의 국가들과의 연대성 강화보다 자본주의 국가들과의 관계 개선을 의식하여 주체성 강화를 강조하고, 적화 통일을 의미하는 계급성보다 남한과의 관계 개선을 시사하는 민족성을 강조하고 있다. 그러나 북한은 과거의 통일 정책 고수 의지를 밝히고 있으며, 여기에 「민족대단결 5대방침」을 새로 제시함으로써 김일성시대의 통일 정책의 계승·심화 발전도 강조하고 있다.

이상의 논의를 정리해볼 때, 향후 북한은 과거보다 현실 타협적 정책을 보다 많이 고려할 것으로 예상된다. 비록 IMF 사태로 남한 '혁명 역량'이 다소 회복되더라도, 북한 및 국제 '혁명 역량'의 약화 추세가 두드러지기 때문이다. 그러므로 대남 관계에 있어서도 김정일은 김일성 사망 직후보다 상대적으로 유화 정책을 선택할 가능성이 높다. 그러나 그는 대남 혁명 노선을 결코 포기하지 않을 것이다. 이런 맥락에서 북한은 敵對的(conflict) 공존에서 柔化的(competitive) 공

향후 북한은 과거보다 현실 타협적 정책을 보다 많이 고려할 것으로 예상된다. 그러나 그는 대남 혁명 노선을 결코 포기하지 않을 것이다. 이런 맥락에서 북한은 敵對的 공존에서 柔化的 공존으로의 전술적 전환을 선택할 가능성이 크다. 다시 말해, 북한은 기존의 '通美·封南·接日 전술'에서 '先美, 後南·日의 三通配合 전술'로 전환할 것으로 보이며, 또한 不相從·不對話·一方打擊 전술에서 대화 및 북한식 정경 분리 전술로 전환할 가능성이 높다. 그러나 자유화 바람의 유입 방지를 위해 남북 관계의 근본적 개선은 회피할 것이다.

존으로의 전술적 전환을 선택할 가능성이 크다. 다시 말해, 북한은 기존의 '通美·封南·接日 전술'에서 '先美, 後南·日의 三通配合 전술'로 전환할 것으로 보이며, 또한 不相從·不對話·一方打擊 전술에서 대화 및 북한식 정경 분리 전술로 전환할 가능성이 높다. 그러나 자유화 바람의 유입 방지를 위해 남북 관계의 근본적 개선은 회피할 것이다.

아무튼 서두에서 살펴본 두 가지 합의와 두 가지 위협은 북한이 금년 상반기에 보여준 대남 전략과 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 당시 북한은 '남북당국대표회담'(1998. 4.11~17, 북경)과 '금강산 관광 사업'을 추진하는 동시에, '8·15통일대축전'과 '잠수정 및 무장 간첩 침투 사건'(6.22, 7.12)을 병행함으로써 대화와 전복의 이중 전략을 지속하는 모습을 보여주었던 것이다. 따라서 최근에 북한이 추진하고 있는 대남 정책 변화는 전략적 변화라기 보다는 전술적 변화로 성격 규정할 수 있을 것이며, 당분간 이같은 전술적 변화가 지속될 것으로 전망된다. 統