

## 북한은 왜 통일노선을 전환했나

김병연(서울대학교)

북한의 전통적 통일방안은 ‘하나의 조선’을 목표로 한 느슨한, 혹은 낮은 단계의 연방제였다. 1991년 신년사에서 김일성은 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제’인 ‘느슨한 연방제’를 주장했다. 김정은도 2016년 신년사에서 “조국 통일 3대 원칙,” 즉 자주·평화·민족대단결에 따라 “통일의 전환적 국면이 열리기를 바라고 있다”고 연설했다. 그러나 김정은은 2023년 12월 30일 조선노동당 중앙위원회 제 8기 제9차 전원회의에서 남북관계를 ‘적대적 두 국가 관계’로 규정하면서 더는 남한과 통일을 논의하지 않겠다고 천명했다.

김정은은 왜 남북을 두 적대적 국가로 규정하고 통일·대남 노선을 전환했을까? 이 배경과 의미는 무엇일까? 대남, 대외, 대내 세 요인이 김정은의 결정에 영향을 미쳤을 것이다. 그리고 이는 원칙적인 변화라기보다 현 상황에서 비용 대비 편익을 평가해 내린 실리적 판단으로 보인다.

먼저 대남 요인을 살펴보자. 북한은 남한이 줄 수 있는 편익이 없어졌다고 평가한다. 남한이 북한에 줄 수 있는 편익에는 경제적 지원과 핵 협상에서의 남한의 역할 등이 포함될 것이다. 그러나 문재인 정부도 대북 제재라는 틀에 묶여 대북 경제적 지원을 감행할 수 없었고 핵 협상에도 도움을 주지 못했다고 북한은 생각한다. 더욱이 윤석열 정부에서는 한미 공조와 확장 역지가 강화되고 있으므로 한국에 기대할 수 있는 편익은 이제 사라졌다고 믿고 있다. 특히 지정학적 변화로 인해 이 편익은 앞으로 상당 기간 발생하지 않을 것으로 판단한다.

---

러시아와 중국이라는 남한을 대체할 수 있는 국가의 등장이 통일노선 전환의 대외적 요인이다. 북한은 러시아와 중국이 남한에 기대했던 편익을 대신 제공해 줄 수 있다고 믿는다. 북·중 교역이 본격화되고 중국의 경제적 지원이 이루어지면 남한에 도움을 기대할 필요가 없다고 생각한다. 남한은 대북 제재 때문에 북한과 경제협력을 시작할 수도 없었던 반면, 중국은 그럴 의사와 역량이 있다고 믿는 것이다. 특히 북한의 대러 무기 수출과 그 대가로 받아들일 수 있는 경제적 지원은 예상하지 못했던 호재다. 러시아와 중국은 경제적 지원을 통해 북한의 핵 보유를 실제로 도와주고 있다. 대북 제재도 위반할 뿐 아니라 제재의 구조도 허물고 있다. 유엔 안보리 대북제재위원회 산하 전문가 패널의 연장안이 유엔 상임이사국인 러시아의 반대로 부결된 것이 그 예다. 중국도 이 표결에 기권표를 던짐으로써 북한의 또 다른 보호자임을 자임했다. 이처럼 한국에 기대했던 역할을 러시아와 중국이 더 크고 확실하게 해 줄 수 있는 현 국면에서는 한국과의 끈을 유지할 필요가 없다고 북한은 판단한 것이다.

북한은 세계가 미국 중심의 질서에서 다극 체제로 변하고 있으며, 이러한 세력 균형의 전환은 상당 기간 지속된다고 믿는다. 특히 중국과 러시아가 다극 체제의 중심 국가로 등장하고 있다는 판단 가운데 북한이 이들 국가와 계속 밀착한다면 한국과의 관계는 그다지 중요하지 않다는 평가를 내린 것이다. 나아가 다극 체제가 정착할 경우, 북한은 굳이 미국과 핵 협상을 벌일 필요 없이 실질적인 핵보유국으로 인정받을 수 있다고 기대할지 모른다. 중국과 러시아의 인정과 이 두 국가에 우호적인 국가들과의 경제 및 외교 협력만으로써 경제와 핵의 병진이 가능하다고 믿을 수도 있다.

통일·대남 노선 전환의 가장 중요한 이유는 대내적 요인이다. 북한의 내부 문제로 인해 기존 통일노선을 지킬 경우의 기회비용이 급증했기 때문이다. 그 배경은 이렇다. 핵 실험과 ICBM 시험 발사로 2016년부터 대북 제재가 실행되어 경제가 어려워졌고 여기에서 2020년부터는 코로나 감염병으로 인해 경제는 위기에 빠졌다. 당연히 주민 불만은 높아졌다. 그리고 2019년 초에 열렸던 하노이 정상회담이 성과 없이 끝남에 따라 북한 주민이 인식하는 김정은의 위상은 크게 떨어졌다.

김정은은 이 위기를 극복하기 위해 사상을 통제하고 시장을 억압하며 남한 문화를 단속하기 시작했다. 만약 주민의 기강이 해이해지고 주민 사상마저 반(反) 김정은으로 바뀌게 된다면 이것이 경제 위기 및 김정은의 위상 추락과 맞물려 정권 유지에 큰 장애가 생길 수 있다고 염려했을 법하다. 특히 시장은 자본주의 의식이 자라나는 곳이자 남한 드라마 등이 유통되는 공간이다. 시장 활동을 축소시켜야 자본주의 의식이 자라지 못하게 막고 남한에 친근감을 느끼는 주민도 줄일 수 있다고

---

판단했다. 이를 위해 김정은은 2021년 8차 당대회에서 “상업 봉사 활동 전반에서 국가의 주도적 역할, 조절통제력을 회복하고 인민을 위하여 복무하는 사회주의 상업”을 구축할 것을 주문했다.

북한은 남한 문화를 제거하기 위해 배격반동사상문화배격법, 청년교양보장법, 평양문화어보호법이란 세 가지 법을 각각 2020, 2021, 2022년 제정했다. 괴뢰 말투 사용죄라고 명명된 평양문화어보호법의 제58조는 “괴뢰 말투로 말하거나 글을 쓰거나 괴뢰 말투로 된 통보문, 전자우편을 주고 받거나 괴뢰 말 또는 괴뢰 서체로 표기된 인쇄물, 록화물, 편집물, 그림, 사진, 족자 같은 것을 만든 자는 6년 이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 무기로동 교화형 또는 사형에 처한다”고 규정하고 있다.

통일노선의 전환은 이러한 일련의 대남 적대 정책의 논리적 완결이다. 통일을 부정하고 남한을 적으로 규정해 북한 주민의 마음에서 남한을 완전히 지워내야 정권 유지가 가능하겠지만, 남한이 연방제를 구성할 파트너로 남아 있게 되면 이상과 같은 무리한 법을 도입하는 이유를 주민들에게 납득시키기 어렵다고 판단한 것이다.

김정은의 대남·통일 노선 전환은 편익과 비용 계산에서 나온 거래적 판단으로 보인다. 남한에 바라는 편익은 없어졌고 그 편익을 제공할 수 있는 대체 국가를 찾았다고 믿는 데다 남한과의 연방제 통일안을 고수할 경우의 대내적 기회비용이 급증했다고 평가한 것이다. 이처럼 대남·통일노선 전환에는 이렇게 해서라도 권력을 유지하겠다는 김정은의 본능이 자리 잡고 있다. 김정은이 남한과의 연결을 유지할 만큼의 여유도 없다는 측면에서 이는 공세를 가장한 수세적인 전환이다.

우리 정부는 북한의 수세적인 통일노선 변화에 대응할 필요가 없다. 우리가 북한의 ‘두 국가론’을 받아들이면 오히려 김정은의 전술에 휘말리는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 우리는 북한 통일을 남북관계의 최종 목표로 정한 기존 통일방안을 계속 유지해야 한다. 동시에 우리 정부는 기존의 통일방안 중 비현실적인 방안을 수정하고 미래지향적인 내용을 보완해 우리 국민 특히 다수 청년의 지지를 받는 통일방안을 마련해야 한다.

---

■ 저자: 김병연\_서울대학교 경제학부 석좌교수.

■ 담당 및 편집: 박지수\_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 208) jspark@eai.or.kr

본 논평을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.  
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2024년 6월 14일  
“북한은 왜 통일노선을 전환했나”  
979-11-6617-768-2 95340

재단법인 동아시아연구원  
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr