

‘적대적 두 국가’ 개념을 통해 본 북한 통일정책의 전환

권 속 도*

•요 약•

그동안 남북관계는 1991년 합의된 「남북기본합의서」를 근간으로 양측이 서로 ‘통일을 지향하는 특수관계’임을 인정해 왔다. 그러나 북한이 ‘적대적 두 국가론’을 공식적으로 천명함으로써 남북관계는 근본적인 변화의 계기를 맞게 되었다.

‘적대적 두 국가’ 개념은 북한이 그동안의 남북관계 역사에 대한 나름의 평가를 바탕으로 공세적인 대남·통일정책으로 전환하였음을 의미한다. 남북한 간의 관계를 ‘동족관계’, ‘민족관계’가 아니라고 선언함으로써 사실상 그동안 민족 개념에 기반해 왔던 통일의 본질적 의미 자체를 무의미하게 만들어 버린 것이다. 또한 각종 기구와 법률의 폐지를 통해 그동안 유지되어 왔던 남북대화의 기반 자체를 해체해 버렸다는 점에서 그동안 남북관계의 회복이 쉽지 않을 것으로 보인다.

이러한 북한의 두 국가 선언으로의 통일정책 전환은 우리 대한민국 헌법과 「남북기본합의서」에도 반하는 것이라는 점에서, 우리는 좀 더 신중하게 대응할 필요가 있다. 지금 우리에게 필요한 것은 민족 개념에 기반한 북한과의 관계 재설정, 더 나아가 통일에 대한 사회적 공론장의 확대이다.

주제어 : 북한 통일정책, 김정은 통일정책, 북한 통일정책 전환, 적대적 두 국가

I. 서론

분단 70년을 훌쩍 넘어오는 동안 남북관계는 숭한 부침을 겪으며 지금에 이르러 왔다. 그동안 남북 모두 통일을 우선 과제로 내세워 왔지만 시간이 지날수록 이는 당위론적 통일논의에 그칠 뿐, 막상 현실적으로 통일이 필요하고 또 가능한 것인지에 대해서는 회의적인 시각이 높아져 왔던 것도 사실이다. 이런 점에서 통일은 우리 사회에서 다른 어떤

* 국립통일교육원

것보다 규범과 현실 사이의 격차가 큰 이슈라 할 수 있다.¹⁾ 즉 통일이 필요하다는 점에서는 규범적 정당성을 가지고 있으나, 다른 한편으로는 현실적이지 않다거나 더 나아가 필요하지 않는 것이라는 인식 또한 엄연히 존재하고 있는 것이다.

그동안 남북한은 모두 각자의 통일방안을 내세우면서 상황에 따라서는 서로 어느 정도 합의된 시각을 제시하기도 하고,²⁾ 때로는 상호 적대적인 입장을 보이면서 지금에 이르러 왔다. 지금까지의 남북관계는 1991년 합의된 「남북기본합의서」를 근간으로 이루어져 왔다. 「남북기본합의서」를 바탕으로 남북은 양측이 서로 ‘통일을 지향하는 특수관계’임을 인정하고, 그 위에서 대화와 통일논의를 진행해 온 것이다. 김정일 시대를 거쳐 김정은 집권 이후에도 기본적으로 이러한 남북한 간의 관계에 대한 인식은 변하지 않고 유지되어 왔다.

하지만 이러한 상황은 북한이 ‘적대적 두 국가론’을 공식적으로 천명함으로써 근본적인 변화의 계기를 맞게 되었다. 그동안 북한은 국제적 환경 변화나 내부의 자체적 대응능력에 맞춰 통일에 대한 입장을 변화시켜 왔으나, 김정은은 적대적인 두 국가라는 개념을 통해 사실상 통일논의 자체를 중지하겠다는 입장을 분명히 한 것이다. 이처럼 김정은의 적대적 두 국가론은 김일성, 김정일 시대를 거쳐 이어져 왔던 ‘민족’이라는 개념에 기반한 통일이라는 기본원칙에서 완전히 벗어난 새로운 정책노선이라 할 수 있다. 북한의 두 국가 개념에 대해서는 여러 평가가 있을 수 있으나, 일단 북한이 기존의 민족에 기반한 통일이라는 원칙을 더 이상 유지하지 않겠다는 것을 분명히 했다는 점은 이견이 없어 보인다.

이 논문은 그동안의 북한의 통일정책의 변화 과정을 살펴보고, 그 속에서 과연 북한의 적대적 두 국가 개념이 북한 통일정책의 완전한 전환을 의미하는지 아니면 일시적으로 대화 단절을 통해 자신들의 협상력을 높이려는 의미가 있는지 그 의도를 짚어보고자 한다. 적대적 두 국가 개념을 통해 북한의 대남정책과 통일정책의 변화를 이해하는 것은 현재 장기간 경색국면에서 해결의 실마리가 보이지 않는 남북관계를 풀어나가는 데에도 도움이 될 것이다.³⁾ 그리고 이는 최근 정부가 새롭게 발표한 ‘8·15 통일 독트린’을 계기

1) 이남주, “통일담론의 현황과 재구성: 분단체제론의 관점에서”, 『인문과학연구』, 제71집, 강원대학교 인문과학연구소, 2021, pp.41-73.

2) 2000년 「6.15 남북공동선언」 제2항(“남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”) 이 대표적이다.

3) 남북 당국 간의 대화는 2018년 12월 14일 평양선언 이행을 위한 실무 차원의 체육분과회담을 마지막으로 현재까지 약 5년 10개월 가량 끊어진 상태이다. 이는 1971년 남북이 최초로 대화를 시작한 이래 최장기간 단절된 것이다. “尹독트린, 통일의지·행동 강조...북 호응 가능성은 미지수”, 『뉴시스』(온라인), <http://www.yna.co.kr/view/AKR2021081100010000100>

로 향후 남북관계와 통일을 위한 사회적 논의를 활발하게 하는 데에도 도움이 될 것이다.

II. 북한 통일정책의 변화

1. 김일성 시기 북한의 통일정책

그동안의 북한의 통일방안 변천 과정을 한 마디로 정리하면, 한반도 공산화 통일을 목표로 하는 연방제안을 통일방안으로 제시하면서 시대적 조건과 환경에 따라 그 내용을 변화시켜 왔다고 할 수 있다.

북한은 1950년대까지는 이른바 북한지역에서 공산주의 혁명기지를 강화해서 한반도 전역에서 공산주의 통일을 완성한다는 ‘민주기지론’에 입각한 통일전략을 추진하였으며, 1960년 8·15 광복 15주년 기념 연설에서 통일방안으로서 연방제 안을 처음으로 제시하였다. 김일성은 이 연설에서 과도적 대책으로서 남북한의 연방제를 제의하면서, 연방제를 통해 남북한의 현재 정치제도와 남북한 정부의 독립성을 보장하면서 두 정부의 대표들로 구성되는 ‘최고민족회의’를 조직하여 남북한의 경제·문화 발전을 통일적으로 조절할 것을 주장하였다.⁴⁾

이후 김일성은 ‘3대 혁명역량 강화노선’을 통해 남한 혁명을 수행하기 위한 혁명기지로써 북한의 능력과 역할을 제고시킬 것을 강조하였다. 1964년 2월 27일 조선노동당 중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서 김일성은 “조국통일의 위업을 실현하기 위하여 혁명역량을 백방으로 강화하자”라는 제목의 연설을 통해 통일을 위해 북조선의 혁명역량, 남조선의 혁명역량, 국제적 혁명역량이라는 3대 혁명역량을 강화할 것을 제시했다.⁵⁾ 3대 혁명역량 강화노선은 이후 한동안 북한 통일정책의 기초가 되었다.⁶⁾

s://v.daum.net/v/20240815145908525(검색일: 2024.09.16).

- 4) 연설에서 김일성은 “어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북 총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 방편”이라고 하면서 “만일 그래도 남조선 당국이... 아직은 자유로운 남북 총선거를 받아들일 수 없다면... 과도적인 대책으로서 남북 조선의 연방제를 제의한다”고 했다. 양현모·이준호, 『남북연합의 정부·행정체제 구축방안』, 서울: 통일연구원, 2001, pp.66-67.
- 5) 김일성은 ‘조국통일과 조선혁명’을 위해서는 북조선의 혁명역량, 남조선의 혁명역량, 국제적 혁명역량 등 3대 혁명역량의 강화가 중요하다고 하였다. 이는 대내적으로 남한 혁명을 수행하기 위한 혁명기지로써 북한의 능력과 역할을 제고시키고, 대남 혁명 차원에서 남한 내부에서 인민혁명이 일어날 수 있도록 유도하고, 대외 혁명 차원에서 한반도 공산화 통일을 용이하게 할 수 있는 국제적 여건을 조성하려는 목적으로 외교적 노력을 병행한다는 내용이다. 국립통일교육원, 『북한지식사전』, 서울: 국립통일교육원, 2021, pp.468-471.
- 6) 북한이 통일을 위해 ‘3대혁명역량강화’ 노선을 전면에 내세운 이유는 1961년 10월 쿠바 미사일 위기를

1972년 7월 4일, 당시 국제적 대탕트 분위기 속에서 남북은 「7·4 남북공동성명」을 통해 분단 이후 처음으로 조국통일의 원칙에 대해 합의하게 된다. 남북은 7개 항의 공동성명 가운데 제1항에서 조국통일의 원칙으로서 ‘자주, 평화, 민족대단결’에 합의하였으며, 이산가족 상봉을 위한 남북적십자회담과 상설 직통전화의 설치, 통일문제 해결을 위한 남북조절위원회 구성 등에도 합의하였다. 이후 김일성은 이 세 원칙을 자의적으로 해석하면서 북한식 통일의 3대 원칙으로 체계화하였다. 김일성은 1972년 9월 17일 일본 『마이니치 신문』과의 회견의 대답인 “우리 당의 주체사상과 공화국 정부의 대내외 정책의 몇 가지 문제에 대하여”를 통해 ‘통일 3원칙’에서 ‘자주’ 원칙은 주한미군의 철수와 외세의 간섭배제이고, ‘평화’ 원칙은 남한의 군사시설 보강, 장비 현대화, 군사연습 중지이며, ‘민족대단결’ 원칙은 남한의 반공법, 국가보안법의 철폐를 의미한다고 하면서 남북한이 합의한 조국통일의 원칙을 자의적으로 해석하는 모습을 보여주었다.⁷⁾

그리고 김일성은 다음 해인 1973년 6월 23일 체코 공산당 제1서기 후사크를 환영하는 평양시 군중대회 연설을 통해 ‘조국통일 5대 강령’을 제시하면서 ‘고려연방공화국’이라는 단일국호에 의한 연방제를 실시하는 ‘고려연방제’를 주장했다. 5대 강령 중 특히 제4항과 제5항에서 단일국호에 의한 남북연방제 실시와 유엔 가입을 강조하면서 연방제적 성격을 한층 강화하는 특징을 보여주었다.⁸⁾

1970년대 동안 ‘하나의 민족 하나의 국가’를 강력하게 주장하던 김일성은 이후 1980년 10월 제6차 당대회를 통해 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 제시하면서, 그동안의 ‘하나의 조선’ 논리에서 ‘두 개의 조선’ 논리로 입장을 바꾸게 된다. 국호를 ‘고려민주연방공화국’으로 하는 ‘하나의 조국, 하나의 국가, 두 개의 체제, 두 개의 정부’에 기초한 연방제적 통일국가를 세우자는 것이다.⁹⁾ 고려민주연방공화국 창립방안은 연방기구로서 남북한 정부와 해외동포를 총괄하는 ‘최고민족연방회의’와 그 상임기구인 ‘연방상설위원회’의 역할을 구체적으로 설정함으로써 이전에 제시했던 연방제 통일방안보다는 나아간 모습을

계기로 소련과의 우호조약을 믿을 수 없다고 판단했기 때문이다. 이에 김일성은 1962년 12월 조선노동당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의를 개최하여 4대 군사노선을 채택하고, 민족해방전쟁을 수행하기 위한 북조선 ‘혁명기지’ 강화에 들어갔다. 이승열, “북한 두 국가 선언의 전략적 의도와 균형화 조치: 김정일의 ‘위협인식’을 중심으로”, 『통일정책연구』, 제33권 제1호, 통일연구원, 2024, pp.3-4.

7) 변선숙·오영달, “북한 3대 세습정권의 연방제 통일정책에 대한 비판적 검토”, 『평화학연구』, 제25권 제2호, 한국평화연구학회, 2024, p.15.

8) 조국통일 5대 강령의 주요 내용은 남북 간 군사적 대치상태 해소와 긴장상태 완화, 남북 간 다방면적인 합작과 교류의 실현, 남과 북의 각계각층 사람들과 정당·사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, 고려연방공화국 단일국호에 의한 남북연방제 실시, 고려연방공화국 단일 국호에 의한 유엔 가입 등이다. 양현모·이준호, 앞의 책, pp.67-68; 국립통일교육원, 앞의 책, pp.667-670.

9) 변선숙·오영달, 앞의 논문, pp.8-9.

보여주었다.¹⁰⁾

김일성은 1988년에는 신년사를 통해 한반도의 통일문제를 해결하는 가장 합리적인 방도는 상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 중립적이며 비동맹적인 연방국가를 창설하는 것이라면서 남북공존의 필요성을 언급하였다.¹¹⁾ 이후 1990년 5월 24일 최고인민회의 제9기 제1차 회의에서 시정연설을 통해 한반도의 긴장 상태 완화 및 평화적 환경 조성, 남북 간 자유왕래와 전면 개방, 평화통일에 유리한 국제환경 조성, 조국통일을 위한 대화의 발전, 전민족적 통일전선 형성 등을 내용으로 하는 ‘조국통일 5개 방침’을 제시하였다. 이 방침은 주한미군 철수, 국가보안법 폐지와 같은 기존의 대남노선의 주요 내용을 되풀이하고 있기는 하지만, 다른 한편으로는 사회주의 국가들의 체제 전환이라는 당시 변화된 국제정세를 반영한 것이기도 했다.¹²⁾

독일 통일과 사회주의권의 붕괴로 냉전의 종식이 본격화되자 북한의 통일노선은 다소 유희적인 양상을 띠게 된다. 1991년 신년사에서 김일성은 기존의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 수정하여, ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부’에 기초한 통일방안을 제시하였다. 이는 기존 방안보다 지역 자치 정부에 더 많은 권한을 부여하는 ‘느슨한 형태의 연방제 통일방안’으로, 통일보다는 체제유지에 더 중점을 둔 수세적이며 방어적인 성격의 방안이라 할 수 있다.¹³⁾ 그리고 1991년 8월 1일 김일성은 “우리 민족의 대단결을 이룩하자”라는 담화를 발표하면서, “민족대단결은 조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용을 이룹니다. 조국통일의 위업을 실현하는데서 첫째도 둘째도 셋째도 중요한 것은 우리 민족의 대단결을 이루는 것입니다”라고 강조하였다.¹⁴⁾

1990년대 초반 사회주의 국가들의 체제전환이라는 국제정세의 변화 속에서 남과 북은 1991년 9월 17일 UN에 동시 가입함으로써 국제적으로 한반도 내에 두 개의 국가가 존재하는 것을 공식화하였다. 그리고 1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서 역사적인 「남

10) 이전의 고려연방제 통일방안의 경우 1국가, 1체제를 전제로 하고 있으나, 고려민주연방공화국 창립방안은 체제가 다른 남북한 두 지역정부가 자신의 지역에 정치권, 군사권을 행사하는 고려민주연방공화국이라는 중앙정부를 만들면 통일이 된 것으로 간주한다는 점에서 차이가 있다. 양현모·이준호, 앞의 책, pp.68-69; 변선숙·오영달, 위의 논문, p.15.

11) 1988년 신년사에서 김일성은 “조국통일 문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도” 아니라고 주장하였다. 최진욱, “체제유지를 위한 김정일 정권의 정치적 고려”, 『통일연구논총』, 제5권 제2호, 통일연구원, 1996, pp.5-6.

12) 국립통일교육원, 앞의 책, pp.663-666.

13) 1991년 신년사에서 김일성은 “고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성”하여야 할 것이라고 했다. 최진욱, 앞의 논문, p.6; 이승열, 앞의 논문, p.4.

14) 정규섭, “남북기본합의서: 의의와 평가”, 『통일정책연구』, 제20권 제1호, 통일연구원, 2011, p.10.

북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」를 채택하였다. 「남북기본합의서」는 여러 점에서 중요한 의미를 갖는데, 남북관계를 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐”한다고 하면서 통일과정과 접근방법에 대해 남북의 합의에 바탕을 두고 있다는 점이 가장 중요한 의미이다. 또한 남북한 당국이 제3자의 개입이나 중재, 조정 없이 독자적으로 여러 차례의 협의를 거쳐 채택한 최초의 공식적인 합의문서라는 데에도 그 의미가 크다.¹⁵⁾

그리고 1993년 4월 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 북한은 ‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령’을 채택하였다. 이는 그동안 김일성이 통일과 관련하여 내놓았던 1972년 ‘조국통일 3대 원칙’, 1973년 ‘조국통일 5대 강령’, 1980년 ‘고려연방제통일방안’ 등 각종 제안들을 종합하여 10개 항의 강령 형태로 요약한 것으로, 1990년대 초반 사회주의권의 붕괴로 위기의식이 확산되는 가운데 마련된 북한의 통일강령이라 할 수 있다.¹⁶⁾

이처럼 김일성 시대 북한의 통일방안은 초기에는 남조선혁명론에 바탕을 두고 있었으나 이후 남북한의 정치상황과 국제정세의 변화 등을 고려하여 연방제 통일로 정책적 전환을 하였으며, 연방제의 방식과 내용 역시 조금씩 변화해 왔다. 그리고 1990년대 초반에 들어와서는 냉전체제의 붕괴라는 당시 국제정세 하에서 남북 간의 화해와 통일을 강조하였다.

2. 김정일 시기 북한의 통일정책

김정일이 집권한 이후에도 이러한 통일방안의 기초는 이어져 왔다. 김정일은 김일성 사망 다음 해인 1995년 1월 1일 노동신문, 조선인민군, 노동청년 공동사설 “위대한 당의령도를 높이 받들고 새해의 진군을 힘있게 다그쳐 나가자”를 통해 김일성의 유훈에 따라 조국통일을 성취할 것을 공언하였다.¹⁷⁾

1998년 4월 18일 김정일은 ‘남북 정당·사회단체 대표자 연석회의’ 50주년 기념 중앙연구토론회에 “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 앞당기자”라는 제목의

15) 정규섭, 위의 논문, pp.17-18.

16) 김정일은 1997년 8월 발표한 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”라는 논문에서 전민족대단결 10대 강령을 조국통일 3대 원칙, 고려민주연방공화국 창립방안과 함께 ‘조국통일 3대 현장’으로 정식화하였다. 국립통일교육원, 앞의 책, pp.642-645.

17) 북한은 공동사설에서 새해 1995년은 외세에 의해 나라가 분열된 지 50년이 되는 해이며 현 세기 안으로 조국통일 위업을 반드시 성취해야 한다는 것은 수령님의 유훈이라고 밝히고, 조국통일에 대한 노선과 정책은 변함이 없음을 강조하였다. 변선숙·오영달, 앞의 논문, p.18.

서한을 보내 ‘민족대단결 5대 방침’을 제시하였다. 1998년은 김정일이 5년간의 유신통치를 끝내고 본격적인 자신의 통치를 시작한 시기이다. 5대 방침의 각 항목은 민족대단결론이 핵심이 되고 있는데,¹⁸⁾ 이는 김일성이 제시한 ‘전민족대단결 10대 강령’과 유사한 내용을 담고 있다 할 수 있다.

2000년대 들어 김정일은 ‘낮은 단계의 연방제’를 통일방안으로 제시하였다. 2000년 10월 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 기념 평양시 보고대회에서 ‘낮은 단계의 연방제’는 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부’ 원칙에 기초하되 남북한 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 유지한 채 그 위에 민족통일기구를 구성하는 것이라고 설명했다.¹⁹⁾ 김일성의 유훈대로 ‘자주, 평화, 민족대단결’의 원칙 아래 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부’라는 연방제 원칙을 유지하고 있는 것이다. 이러한 점에서 민족대단결은 변화하는 대외적 위기 속에서 필요한 남한의 지원을 얻기 위한 것에 더 큰 목적이 있었던 것으로 볼 수 있다.²⁰⁾ 북한은 2002년 5월 30일 『노동신문』 논평을 통해 「6·15 남북공동선언」은 연방제 방식의 통일을 지향하는 것으로서 ‘낮은 단계의 연방제’는 “북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한 데 기초해 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미”라고 규정하고 있다.²¹⁾

결론적으로 김정일 시기는 김일성의 유훈에 따라 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부’ 원칙에 기초한 통일노선을 유지하였으며, 상대적으로 통일에 대한 다양한 입장변화가 나타나지는 않았다고 할 수 있다.

3. 북한 통일정책에서 ‘민족’의 의미

이처럼 북한에서 통일이란 주체사상에 입각하여 외세의 간섭 없이 우리 ‘민족’의 힘으로 이루어야 하는 것이었다. 즉 통일의 주체도 민족이며, 통일의 이유이자 명분에도 바로

18) 5대 방침의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에 기초하여야 한다. 둘째, 애국애족의 기치, 조국통일의 기치 밑에 온 민족이 대단결하여야 한다. 셋째, 우리 민족의 대단결을 이룩하자면 남과 북 사이의 관계를 개선하여야 한다. 넷째, 우리 민족의 대단결을 위해서는 외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 민족반역자들, 반통일세력을 반대하여 투쟁하여야 한다. 다섯째, 민족의 대단결을 이룩하기 위해서는 남과 북, 해외의 온 민족이 서로 내왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대 연합을 강화하여야 한다. 국립통일교육원, 앞의 책, pp.292-293.

19) 이성춘, “북한의 통일정책 변화에 관한 연구”, 『인문사회21』, 제10권 제5호, 아시아문화학술원, 2019, pp. 965-966.

20) 변선숙·오영달, 앞의 논문, p.19.

21) 국립통일교육원, 『2024 통일문제이해』, 서울: 국립통일교육원, 2024, p.93.

민족이 존재하고 있는 것이었다. 고려연방제, 느슨한 연방제, 낮은 단계의 연방제 등 시기에 따라 조금씩 변화해 왔던 북한의 연방제 통일정책에는 ‘민족’의 개념이 중심에 있는 것이다.

김일성은 1980년 10월 6차 당대회 보고문을 통해 ‘고려민주연방공화국창립방안’은 “조선의 통일문제는 외세의 지배와 간섭을 종식시키고 조선민족의 자주권을 완전히 실현하며 민족적 단합을 이룩하는 문제”로서 “모든 조선동포들이 사상과 제도의 차이를 초월하여 한민족으로서 대단결을 이룩하자”고 하였다.²²⁾ 그리고 1국가, 1민족, 2체제 형태의 통일을 주장하고 있다.

1990년대 들어 냉전이 붕괴되면서 북한은 체제 유지를 위해 민족의 개념을 더욱 강조하게 되는데, 이는 통일논의에도 그대로 나타나게 된다.²³⁾ 김일성은 1990년 5월 긴장상태 완화와 조국통일을 위한 평화적 환경의 조성 등 ‘조국통일 5개 방침’을 제시하면서, “전체 조선 민족은 계급적 차이, 사상과 정견, 신앙의 차이를 가리지 말고 오직 민족 공동의 이익을 앞세우는 원칙에서 단결해야 한다”며 ‘민족대단결론’을 내세웠다.

그리고 1991년 신년사에서 김일성은 “북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현해야 한다”며 하나의 민족을 강조하였다.²⁴⁾ 1991년 8월 1일 “우리 민족의 대단결을 이룩하자”라는 담화를 통해서도 조국통일 위업을 실현하는데 중요한 것은 첫째도, 둘째도, 셋째도 우리 민족의 대단결을 이룩하는 것이라고 강조하기도 하였다.

1993년 4월 기존 통일강령들을 종합하여 채택한 ‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령’ 역시도 민족의 대단결을 강조하고 있다. 강령 제1항에서 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립하고, 제2장에서 민족애와 민족자주 정신에 기초해 단결할 것을 강조하였다.

2000년 ‘낮은 단계의 연방제’를 제시한 김정일 역시 김일성의 유훈대로 자주, 평화, 민

22) 유병선, “동아시아 평화와 북한 민족주의”, 『세계평화와 동아시아: 평화, 통일, 글로벌 네트워크의 학제적 접근』, 전남대학교 한상문화연구원 춘계공동학술대회(2013년 5월 10~11일), p.176.

23) 북한의 민족주의에 대한 기존 연구들은 특히 1990년대 이후, 즉 냉전 종식 이후 북한이 체제유지를 위해 민족주의를 강조하고 있다고 보고 있다. 유병선, 위의 논문, p.170.

24) 하지만 “제도 통일은 그 실현 방법이 어떠하든지 상대방을 먹는 것을 전제로 하는 것”이라며 제도 통일은 흡수통합 방식이라고 주장하였다. 이러한 김일성의 발언은 한편으로는 하나의 민족과 통일을 강조하지만, 다른 한편으로는 ‘사실상 두 개의 국가’ 정책을 추진하고 있다고도 볼 수 있다. 박영호, “남북관계 대전환이 초래할 국내외적 과제”, 『남북관계 패러다임의 대전환: 특수관계에서 일반 국가관계로?』, 2024년 제1차 세종특별정책포럼(2024년 1월 22일), p.40.

족대단결의 원칙 아래 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부’라는 연방제 통일정책을 주장하였다. 그리고 그 핵심 내용인 민족대단결은 민족을 강조함으로써 변화하는 대외적 위기 속에서 필요한 남한의 지원을 얻는 것에 더 큰 목적이 있었던 것으로 볼 수 있다.²⁵⁾

지금까지 살펴본 대로 북한의 통일정책은 그 내용이 조금씩 변화해 왔지만, 그 중심에는 ‘민족’이라는 개념이 존재하고 있다. 즉 남북은 하나의 민족이기 때문에 통일이 필요하다는 논리인 것이다. 하지만 문제는 북한의 통일논의에서 민족은 이중적 성격과 의미를 가지고 있기 때문에 단순히 ‘민족’이라는 수사 하나만으로 그 의미를 해석할 수는 없다는 점이다. 북한에서 민족이란 남북한 모두를 포함하는 의미이기도 하지만, ‘김일성민족’, ‘태양민족’이라는 표현에서 보듯 내부의 결속과 인민들의 자부심을 동원하기 위한 의미로도 사용되는 것이다. 즉 대남·통일정책의 차원에서는 2000년 「6·15공동선언」에서의 ‘우리 민족끼리’와 같이 남북한 및 해외 동포를 포함한 민족 공조를 강조하는 의미로 사용되지만, 대내적으로는 인민들의 결속을 위한 체제유지를 위해서 ‘김일성민족’, ‘조선민족 제일주의’를 강조하면서 자신들의 이념이나 지도자를 정당화하고 내부단속을 강조하고 있는 것이다.²⁶⁾

북한은 1986년 김정일의 담화를 통해 ‘조선민족 제일주의’를 주창해 왔으며, 민족의 개념을 사회주의와 결합하면서 1991년 ‘우리식 사회주의’를 선언하였다. ‘조선민족 제일주의’는 북한식 체제의 우월성을 강조하는 한편, 사회주의권의 변화에 대응하고 남북관계 악화를 방어하는 논리이기도 했다. 2017년 11월 처음 등장한 ‘우리국가 제일주의’ 역시 ‘민족’에서 ‘국가’로 주체는 바뀌었으나 북한체제의 정당성을 강조하기 위한 정치담론이라는 점에서는 유사한 의미를 가지는 것으로 볼 수 있다.²⁷⁾

Ⅲ. 김정은 시기 북한 통일정책의 변화

1. 김정은 시기 북한의 통일정책

연방제에 기반한 통일정책의 기조는 김정은 시기에도 한동안 이어졌다. 김정은 시기

25) 변선숙·오영달, 앞의 논문, p.19.

26) 김연철, “남북기본합의서에서 적대적 두 국가 관계로: 남북 관계사 30년”, 『황해문화』, 제123호, 새얼문화재단, 2024, p.23; 이무철, “북한의 대남·통일정책 전환 분석: ‘우리 국가제일주의’를 중심으로”, 『현대북한연구』, 제27권 제1호, 북한대학원대학교 심연북한연구소, 2024, p.69.

27) 김연철, 위의 논문, p.23.

들어 북한은 「6·15 공동선언」 제2항의 합의를 ‘연방연합제’로 칭하였는데, 2014년 7월 7일 ‘조선민주주의인민공화국 정부 성명’을 통해 “북과 남은 연방연합제 방식의 통일방안을 구체화하고 실현하기 위해 노력함으로써 공존, 공영, 공리를 적극 도모해 나가야 한다”고 주장하면서 남북 ‘연방연합제’를 처음으로 공식 언급하였다.²⁸⁾

2016년 제7차 당대회 사업총화보고에서도 김정은은 선대의 통일정책의 기초를 이어갈 것을 분명히 하였다. 제7차 당대회에서의 북한의 통일노선은 김정일 시대의 ‘조국통일 3대현장’이었다. 김정은은 “민족공동의 의사와 요구에 맞게 우리 민족자체의 힘에 의하여 하나의 조선으로 통일되어야 한다”는 것이 김일성의 주체적인 조국통일노선이며, 김정은은 “조국통일 3대 원칙과 고려민주연방공화국 창립방안, 전민족대단결 10대 강령을 조국통일 3대 현장으로 정립”하고 “민족대단결 5대 방침”을 통해 통일의 앞길을 밝혔다고 언급하면서, “위대한 수령님들의 필생의 뜻과 유훈을 관철하여 조국의 자주적 통일을 기어 이룩하려는 것은 우리 당의 확고한 결심이자 의지”라고 선언하였다.²⁹⁾

이러한 기초에 맞게 2016년 제7차 당대회에서 개정된 당규약은 서문에서 “조선노동당은 남조선에서 미제의 무력침략을 몰아내고 온갖 외세의 지배와 간섭을 끝장내며 일본군국주의의 재침책동을 짓부시며 사회의 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선 인민들의 투쟁을 적극 지지성원하며 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다”고 명시하고 있다. 즉 김일성 시대의 ‘민족해방인민민주주의혁명노선’에 따라 남한에서 미국을 몰아내고 남조선 혁명을 지원하여 연방제 통일을 실현한다는 입장을 보여주고 있는 것이다.

그리고 2019년 개정 헌법에서도 “자주·평화통일·민족대단결을 위해 투쟁한다”(제9조)를 유지함으로써 김일성과 김정일의 통일전략을 그대로 이어받고 있다. 이런 점에서 최근 통일노선의 전환을 선언하기 전까지 김정은 시기의 통일정책은 김일성, 김정일 시대와 비교해 볼 때 독자적인 특징은 찾아보기 어렵다고 할 수 있다.

김정은 시기 북한의 통일정책은 2019년 2월 하노이 제2차 미북정상회담이 결렬되면서 변화의 모습을 보이기 시작했다. 제2차 미북정상회담 결렬 이후 북한은 모든 남북대화를 중단하고, 2019년 12월 ‘정면돌파전’을 선언하였다. 이후 2020년 6월 9일 남북 간 모든 통신 연락선을 차단하는 조치를 취하면서 ‘대남사업을 철저히 대적사업으로 전환’한다고 밝혔으며, 6월 16일에는 개성공단 내 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 대남 강경노선

28) 『조선중앙통신』, 2014년 7월 7일; 김일기·김형수, “제7차 당대회를 통해 본 북한의 통일정책”, 『세계지역연구논총』, 제34권 제4호, 한국세계지역학회, 2014, p.225.

29) “조선노동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고”, 『노동신문』, 2016년 5월 8일.

을 유지해 나갔다. 이러한 정책변화는 2018년 한반도 비핵화 협상 실패 이후 내부적으로 변화된 정세에 대한 고민과 평가가 반영된 결과라 할 수 있다.

통일정책 노선의 변화가 나타날 조짐은 이미 2021년 1월 제8차 당대회에서 예고되었다. 제7차 당대회에서 통일이 “가장 중요하고 절박한 과업”이라고 언급했던 김정은이 당중앙위원회 사업총화보고에서 “통일이라는 꿈은 더 아득히 멀어졌다”고 언급한 것이다.³⁰⁾

제8차 당대회에서는 1946년 제정 이후 9번째로 당규약이 개정되었는데, 통일과업 부분에서는 ‘민족해방민주주의혁명’이라는 표현이 삭제되었다. 2016년 5월 제7차 당대회 당시 개정된 당규약 서문에는 당의 목표가 “공화국북반부에서 사회주의강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행”하는데 있다고 하였으나, 2021년 개정 당규약에서는 이 부분을 “공화국북반부에서 부강하고 문명한 사회주의사회를 건설하며 전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현”하는데 있다고 수정하였다.³¹⁾

최근까지의 이러한 변화들은 이제 더 이상 북한이 통일을 중점 당면과제가 아닌 것으로 인식하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 통일노선의 변화가 어느 정도는 예정되었던 것이다.

2. ‘적대적 두 국가’ 개념의 등장

사실 남북 관계에서 ‘두 국가’라는 개념은 새로운 것은 아니다. 1991년 9월 17일 남과 북은 UN에 동시 가입하면서 공식적으로 국제사회에서 별개의 두 국가로 인정받게 된다. 이후 1991년 12월 남과 북은 제5차 남북고위급회담 본회담에서 「남북기본합의서」를 체결하고, 남과 북의 관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아니라, 통일을 지향하는 잠정적 특수 관계’로 합의하게 된다. 이미 이 시기부터 남과 북은 특수 관계인 별개의 국가로 서로를 인식하였던 것이다.

이처럼 그동안 남과 북은 서로의 체제를 인정하면서 각 정부의 정치, 군사, 외교적 권한을 유지한 채 통일정부를 구상하는 방안을 공언해 왔다. 북한의 1991년 느슨한 연방제, 그리고 2000년 낮은 단계의 연방제 역시 이러한 개념이다. 2014년 ‘조선민주주의인

30) 『노동신문』(2021년 1월 9일)은 김정은의 발언은 “강위력(強偉力)한 국방력에 의거하여 조선반도의 영원한 평화적 안정을 보장하고 조국통일의 역사적 위업을 앞당기려는 우리 당의 확고부동한 입장의 반영으로 된다”고 주장하였다. 즉 김정은은 통일이 아니라 핵무력에 기반한 안보를 당면 목표로 우선시할 것임을 강력히 천명한 것이다. 서보혁, “김정은 정권의 통일정책은 없다?”, 『통일연구원 온라인 시리즈(CO 23-17)』, 서울: 통일연구원, 2023, p.4.

31) 「조선노동당규약」, (2016년 5월 9일 개정); 「조선노동당규약」, (2021년 1월 9일 개정).

민공화국 정부 성명'을 통해 공식화된 '연방연합제' 역시 남북한이 현 체제의 장기공존을 전제하면서 평화적 교류, 협력의 장기적인 과도기를 상정하는 것으로서, 실제에 있어서는 '2개의 한국(Two Korea)' 전략을 의미한다고 할 수 있다.³²⁾

하지만 남북관계에서의 이러한 전제는 '적대적 두 국가' 개념이 등장하면서 완전히 붕괴되어 버렸다. 2023년 12월 노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 김정은은 한반도에 두 개의 국가가 존재함을 공식적으로 천명하였다. 김정은은 한국의 보수나 진보 정권은 모두 '대북정책'이나 '통일정책'의 이름으로 사실은 '흡수통일'이나 '정권붕괴'를 추구해 왔으므로 자신들의 "하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도에 기초한 조국 통일노선"과 충돌한다고 주장하며, "불신과 대결만을 거듭해 온 쓰라린 북남관계사를 뒤흔치게 분석한데 립각하여 대남부문에서 근본적인 방향전환을 할데 대한 노선"을 제시하였다, 그러면서 사회문화적으로 "양키문화에 혼탁"되고 안보는 미국에 의존하는 "반신불수의 기형체, 식민지 속국"에 불과한 한국과는 "더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁중에 있는 두 교전국 관계로 완전히 고착"되었다고 하였다.³³⁾ 그러면서 "핵무기 생산을 지속적으로 늘릴 수 있는 믿음직한 토대를 구축"하고 "남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변 준비"에 계속 박차를 가하겠다고 밝혔다.³⁴⁾

김정은은 단순히 강경 발언만 한 것이 아니라, 제도적 조치까지도 요구하였다. 당중앙위원회 통일선전부를 비롯한 대남사업부문의 기구들을 정리, 개편하기 위한 대책을 세우며 근본적으로 투쟁원칙과 방향을 전환해야 한다"고 강조하였으며,³⁵⁾ 동시에 지금까지 북한 헌법에서 명시하지 않았던 영토 조항을 헌법에 신설하고 유사시 "대한민국을 완전히 점령, 평정, 수복"하여 북한 영토에 편입시키는 문제도 헌법에 반영하도록 주문하였다.³⁶⁾

이러한 김정은의 발언은 남북간의 관계를 '통일을 지향하는 특수관계'라고 설정한 「남북기본합의서」의 원칙을 무시하고, 국가 간 관계로의 전환을 선언한 것이라 할 수 있다.³⁷⁾ 그리고 더 나아가 그동안 같은 민족이라는 관점에서 통일을 지향해 온 '특수관계'

32) 김일기·김형수, 앞의 논문, p.225.

33) 하여선·김양규, "북한의 대남노선 전환 바로 읽기: 대한민국의 궤멸 vs. 김정은 정권의 종말", 『EAI 이슈프리뷰』, 동아시아연구원, 2024, p.2.

34) "김정은 '남조선 전 영토 평정 위한 대사변 준비'...핵 개발 가속화", 『경향신문』(온라인), <https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202312311353001>(검색일: 2024.08.09).

35) "조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도", 『조선중앙통신』, 2023년 12월 31일.

36) 고재홍, "김정은의 헌법 개정: 영토조항과 대남도발", 『INSS 이슈브리프』, 제551호, 국가안보전략연구원, 2024, p.1.

를 부정하고 남북관계를 ‘국가 대 국가’의 관계, 더 나아가 언제든 전쟁을 할 수 있는 적대적인 관계로 규정한 것이라 할 수 있다.

다음 해인 2024년 1월 제14기 제10차 최고인민회의에서 김정은은 시정연설을 통해 남북관계를 ‘교전 중인 국가관계’로 규정하면서, 다시금 통일노선의 전면 전환을 선언하였다.

김정일은 시정연설에서 “오늘 최고인민회의에서는 근 80년간의 북남관계사에 중지부를 찍고 조선반도에 병존하는 두개 국가를 인정한 기초우에서 우리 공화국의 대남정책을 새롭게 법화하였”다면서, “쓰라린 북남관계사가 주는 최종결론은 《정권붕괴》와 《흡수통일》을 꿈꾸면서 우리 공화국과의 전면대결을 국책으로 하고있고 나날이 폐악해지고 오만무례해지는 대결광증 속에 동족의식이 거세된 대한민국족속들과는 민족중흥의 길, 통일의 길을 함께 갈수 없다”고 말했다.³⁸⁾ 또 김정은은 「7·4 남북공동성명」을 포함해서 지난 시기 모든 남북 합의를 폐기할 것을 지시했는데, 이러한 조치들은 더 이상의 통일논의를 하지 않겠다는 의지를 표명하면서 남북대화 기반 자체를 해체해 버리는 것이었다.

최고인민회의는 조국평화통일위원회, 민족경제협력국, 금강산국제관광국을 폐지하기로 결정했으며, 김정은은 시정연설을 통해 경의선 북측구간의 해체와 조국통일3대현장기념탑 철거까지 명령하였다. 이에 따라 즉각적으로 김일성의 통일 유훈의 상징인 ‘조국통일3대현장탑’이 철거되었으며, 대남기구인 통일전선부와 남북 해외운동단체인 범민련 등이 해체되었다.³⁹⁾ 2024년 3월에는 70여년 역사의 조국통일 단체인 ‘조국통일민주주의전선’(조국전선)이 공식 해체되었다.⁴⁰⁾

이러한 조치들로 인해 이제 남북한 간에는 그동안 유지되어 왔던 ‘특수관계’는 사라지고 적대국으로서의 관계만 남게 되었다. 그리고 이는 더 나아가 북한이 오랫동안 수사적인 표현으로라도 유지해 온 연방제 통일정책이 사실상 폐기되었음을 의미한다고 할 수 있다.

적대적 두 국가 천명 이후 지금까지 이에 기반한 북한의 강경 행보는 계속 이어지고

37) 김정은은 “전쟁이라는 말은 이미 우리에게 추상적인 개념”이 아닌 현실적인 실체로 다가오고 있다면서, “현재 조선반도에 가장 적대적인 두 국가가 병존”하고 있다는 사실을 그 누구도 부정할 수 없다고 주장했다. 그리고 “우리의 조국통일노선과 극명하게 상반되는 흡수통일, 체제통일을 국책으로 정한 대한민국 것들과는 그 언제 가도 통일이 성사될 수 없다”라고 말했다. 이무철, 앞의 논문, p.75.

38) 김정은, “공화국의 부흥발전과 인민들의 복리증진을 위한 당면과업에 대하여”, 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설(2024년 1월 15일)

39) 정영철, “북한의 ‘두 개 국가론’: 민족/민족주의 개념의 변화를 중심으로”, 『통일과 평화』, 제16집 제1호, 서울대학교 통일평화연구원, 2024, pp.26-27; 김연철, 앞의 논문, p.18.

40) “북남관계가 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국관계로 완전히 고착된 현실에서 (조직이) 더 이상 존재할 필요가 없”기 때문에 3월 23일 평양에서 열린 조국통일민주주의전선 중앙위원회 회의에서 조직 정식 해체를 결정하였다. 『조선중앙통신』, 2024년 3월 24일.

있다. 2024년 2월 8일 건군절 76주년을 맞아 국방성을 방문한 자리에서 김정은은 “한국 괴뢰족속들을 우리의 전정에 가장 위해로운 제1의 적대 국가, 불변의 주적으로 규정하고 유사시 그것들의 영토를 점령, 평정하는 것을 국시로 결정한 것은 우리 국가의 영원한 안전과 장래의 평화와 안정을 위한 천만지당한 조치”라며, “이로써 우리는 동족이라는 수사적 표현 때문에 어쩔 수 없이 공화국 정권의 붕괴를 피하고 흡수통일을 꿈꾸는 한국 괴뢰들과의 형식상의 대화나 협력 따위에 힘써야 했던 비현실적인 질곡을 주동적으로 털어버리었으며 명명백백한 적대국으로 규제한 데 기초하여 까딱하면 언제든 치고 괴멸시킬 수 있는 합법성을 가지고 더 강력한 군사력을 키우고 초강경 대응태세를 유지”하면서 주변 환경을 국익에 맞게 철저히 다스려나가자고 강조했다.⁴¹⁾ 이후 북한은 남북을 잇는 경의선·동해선 도로에 지뢰를 심고 철도를 철거하는 작업을 진행해 왔으며, 2024년 10월 9일에는 조선인민군 총참모부가 조선중앙통신을 통해 “우리 공화국의 주권행사 영역과 대한민국 영토를 철저히 분리시키기 위한 실질적인 군사적 조치를 취한다는 것을 공포한다”는 보도문을 발표하기도 했다.⁴²⁾

IV. ‘적대적 두 국가’로 본 북한 통일정책의 전환

1. ‘적대적 두 국가’ 개념의 등장 배경

그렇다면 북한이 지금 이 시점에 적대적 두 국가라는 개념을 통해 남북관계를 규정하고, 대남노선을 전환하게 된 이유는 무엇인가? 이미 남북한은 사실상 두 국가 체제로 운영되고 있었으며 또 최근에는 사실상 단절된 상태를 유지하고 있었는데, 이 시점에 새삼스럽게 적대적 두 국가로 다시 관계를 설정한 이유는 무엇인지 살펴보자.

가장 우선적인 이유로는 한반도를 둘러싼 국제정세 차원의 변화를 들 수 있을 것이다. 최근 들어 신냉전이라고 불릴 만큼 진영외교 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 이에 북한은 중국, 러시아와의 밀착을 통해 한미일 등 국제사회의 비핵화 요구에 대항하고, 오히려 핵무력 고도화를 추진할 동력을 마련하고자 하고 있다. 특히 상대적으로 신중하며 유보적인 입장을 취한 중국과의 관계와 달리 러시아와는 우크라이나와의 전쟁에 군수품 제공을 넘어 직접 군대를 보내고 전투에 참여하면서 대미·대남 압박에 활용하고 있는 것이

41) “경애하는 김정은 동지께서 국방성을 축하방문하시어 하신 연설”, 『노동신문』, 2024년 2월 9일.

42) “북한 ‘한국 연결 도로·철도 끊고 요새화 공사’ 공식화... 헌법 개정 후속 조치?”, 『경향신문』(온라인), <https://v.daum.net/v/20241009135311541>(검색일: 2024.10.11).

다.⁴³⁾

이러한 급속한 정책변화는 한미 확장억제 강화에 대한 위협인식이 확대되고 있기 때문인 것으로 보인다. 미국의 바이든 행정부는 2022년 10월 핵태세검토보고서(NPR, Nuclear Posture Review)를 포함한 국방전략을 공개하면서 맞춤형 대북 억제 전략을 제시했는데,⁴⁴⁾ NPR에서는 북한의 핵능력 고도화로 인해 미국과 동맹국에 대한 핵위협이 대폭 증가하고 있다는 점에서 북한을 심각한 위협으로 평가하면서 북한이 미국이나 동맹국에 핵공격을 가할 경우 ‘정권의 종말(the end of regime)’이 초래될 수 있음을 분명히 하였다.⁴⁵⁾

이에 북한은 한미 연합공중훈련 ‘비질런트 스톰’(Vigilant Storm) 첫날인 2022년 10월 31일, 외무성 대변인 명의 담화를 발표하여 “미국의 핵전쟁 각본이 마지막 단계에 들어섰다”고 비난하며, 필요한 경우 “보다 강화된 다음 단계 조치들을 고려하게 될 것”이라고 밝혔다. 또 “세계에서 유일무이하게 주권국가의 ‘정권 종말’을 핵전략의 주요 목표로 삼고 있는 미국은 조선민주주의인민공화국에 대한 무력 사용을 기도하는 경우 자기도 대등한 대가를 치르게 된다는 것을 각오해야 한다”고 하면서 NPR을 겨냥하였다.⁴⁶⁾ 이러한 상황에서 김정은은 2022년 12월 당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에서 “남조선 괴뢰들이 의심할 바 없는 우리의 명백한 적으로 다가선 현 상황은 전술핵무기 다량생산의 중요성과 필요성을 부각시켜 주고 나라의 핵탄 보유량을 기하급수적으로 늘일 것을 요구하고 있다”며, “제2의 사명”을 통해 핵무기를 공격수단으로 사용하겠다는 의지를 거듭 확인하였다.⁴⁷⁾ “제2의 사명”이란 미국의 군사적 위협에 대한 억제와 방어를 위한 핵무기의 “제1의 사명”과 구분되는, 남한에 대한 공세적 차원에서의 핵무력의 사명을 의미한다.⁴⁸⁾ 그리고 2023년 12월 당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의를 통해 ‘위싱턴선

43) 김진하, “김정은 정권 대남전략 변화 분석: 2023년 동향과 2024년 전망”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2024년 2월호, 한국개발연구원, 2024, pp.7-8.

44) 미 국방부는 2022년 10월 27일 국방전략서(NDS, National Defense Strategy)와 핵태세검토보고서(NPR), 미사일방어검토보고서(MDR, Missile Defense Review) 등 3종류의 국방문서를 발표하였다. 관례적으로 이 문서들은 시차를 두고 순서대로 발표되어 왔으나, 2022년에는 이들 간의 연계성을 극대화하기 위해 통합하여 작성되고 발표되었다. 2022년 발표된 NDS에서는 중국을 가장 포괄적이고 심각한 도전으로, 러시아는 당면한 위협으로, 북한은 미국 본토와 동맹국을 위협하는 상존 위협으로 명시하고 있다. 이성훈, “2022 미 핵태세검토보고서(NPR) 주요 내용 분석과 함의”, 『INSS 이슈브리프』, 제406호, 국가안보전략연구원, 2022, p.1.

45) U.S. Department of Defense, *2022 Nuclear Posture Review*, U.S.: U.S. Department of Defense, 2022.

46) 『조선중앙통신』, 2022년 10월 31일; “비질런트 스톰 첫날...북 ‘미 핵전쟁 각본 마지막 단계’ 비난”, 『경향신문』(온라인), <https://www.khan.co.kr/politics/north-korea/article/202211012141025>(검색일: 2024. 08.10).

47) 『조선중앙통신』, 2023년 1월 1일.

48) 2022년 4월 25일 조선인민혁명군 창건 90주년 기념 열병식에서 이미 “제1의 사명”과 구분해서 “제2의 사명”이 언급되었으며, 2022년 9월 8일에는 2013년 4월 1일에 채택했던 “제1의 사명” 중심의 핵무력 정

언'과 '한미핵협의그룹(NCG)'을 언급하고, 미국의 핵잠수함 및 핵추진 항모 입항, 전략폭격기 B-52 착륙, 미국의 UN군 사령부 기능 강화 등을 비판하면서 한미 확장억제에 대해 위협적인 인식을 계속 가지고 있음을 보여주었다.⁴⁹⁾

이런 점에서 이번 적대적 두 국가 선언은 북한이 현재 진행하고 있는 핵미사일 고도화 전략을 더욱 강화하겠다는 의지의 표명이기도 하다. 2023년 12월 당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에서는 모두 여섯 가지 의제가 논의되었는데, 주로 대내적으로는 경제부문 위주의 성과를 과시하고 대외적으로는 적화통일 중심의 대남전략과 통일노선이 강조되었다. 김정은은 남북관계를 적대국 관계로 상정하면서 “만일의 경우 발생할 수 있는 핵 위기 사태에 신속히 대응하고 유사시 핵무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원해 남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변 준비에 계속 박차를 가해 나가야 하겠다”고 천명했다.⁵⁰⁾ 이미 북한은 2023년 8월 최고인민회의 제14기 제9차 회의에서 헌법 개정을 통해 “핵무력 강화 정책의 헌법화”를 제시하였는데,⁵¹⁾ 이제 더욱 나아가 핵미사일 고도화 전략을 추구하겠다는 의지를 표명한 것이다. 결국 현실적으로 미국에 대한 실효적인 핵 억제력을 가지고 있지 못한 북한의 상황에서 한반도 신냉전 구도 심화 속에서 미국 정부의 ‘정권 종말’에 대한 대응으로 남한을 ‘적’으로 규정하고 ‘제2사명’을 통해 핵무력의 공격 대상으로 강조하고 있는 것이다.⁵²⁾

다음으로 북한 내부의 상황을 살펴보자. 이번 적대적 두 국가 표명은 내부적으로는 김정은 시대 ‘우리 국가제일주의’의 심화와 관련이 있다. ‘우리 국가제일주의’는 2017년 처음 등장하였으며,⁵³⁾ 2021년 8차 당대회에서부터 이에 입각한 대남정책 변화가 가시적으로 나타났다. 앞서 살펴보았듯이 제7차 당대회에서 ‘조국통일 3대 헌장’ 계승을 언급한 것과 달리, 8차 당대회에서는 통일에 대한 별다른 언급을 하지 않았다. 대신 북한은 8차 당대회에서 당규약 서문을 개정하고 ‘우리 민족끼리’, ‘통일전선전술’ 표현을 삭제하면서

책 법령을 개정하면서 새롭게 “제2의 사명”으로서 “전쟁 역제가 실패하는 경우 적대세력의 침략과 공격을 격퇴하고 전쟁의 결정적 승리를 달성하기 위한 작전적 사명을 수행한다”라는 내용을 포함했다. 하여영·김양규, 앞의 논문, p.3.

49) 차두현·한기범, “북한 노동당 제8기 9차 전원회의 분석: ‘획기적인 성과’와 대남 적대노선의 강조”, 『아산정책연구원 이슈브리프』, 2024-02, 아산정책연구원, 2024, p.4.

50) “조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도”, 『조선중앙통신』, 2023년 12월 31일.

51) 헌법 58조를 “책임적인 핵보유국으로서 나라의 생존권과 발전권을 담보하고 전쟁을 억제하며 지역과 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 핵무기 발전을 고도화한다”는 내용으로 개정하였다. 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」(2023).

52) 하여영·김양규, 앞의 논문, p.4

53) ‘우리 국가제일주의’는 ‘화성-15형’ 미사일 발사 시험 성공 다음 날인 2017년 11월 30일자 노동신문을 통해 처음 등장했다. 정영철, 앞의 논문, p.24.

이전의 통일방안을 계승하지 않겠다는 것을 보여주었다. 이후에도 김정은은 통일과 관련된 별다른 입장 표명을 하지 않았다는 점에서 이미 2021년부터 통일에 대한 인식변화가 나타나고 있었다고 볼 수 있다.⁵⁴⁾ 8차 당대회에서 북한은 ‘지난 5년간의 성과는 새로운 발전의 시대, 우리 국가제일주의 시대를 열어놓은 것’이라고 하면서, 이를 ‘국가의 존엄과 지위를 높이기 위한 결사적인 투쟁의 결과로써 탄생한 자존과 번영의 새시대’라고 규정하였다.⁵⁵⁾

북한이 주장하고 있는 ‘우리 국가제일주의’가 통일노선의 변화와 별다른 관련이 없다고 생각될 수도 있다. 하지만 북한에서 민족이 가지고 있는 이중적인 의미를 고려한다면, 즉 북한이 주장하고 있는 ‘우리 민족’에서 남한을 제외하고 북한 주민만 고려해 본다면 결국 ‘우리 국가제일주의’와 ‘우리 민족제일주의’는 같은 의미가 되는 것이다. 이런 점에서 북한은 이번에 적대적 두 국가 개념을 통해 민족과 국가를 일체화하였다고 볼 수 있다.⁵⁶⁾

내부적 요인을 조금 깊게 들여다보면 북한의 이번 태세전환은 지난 2019년 하노이 미 북정상회담의 결렬 이후 그동안 미북관계와 남북관계에서 쌓여온 불만과 위기의식들이 내부적으로 누적되어 표출된 것이라 할 수 있다. 북한은 2019년 12월 조선노동당 제7기 6차 전원회의에서 소위 ‘새로운 길’을 천명하며, 한국과 미국에 대한 노선을 장기 대립과 자력갱생으로 전환했다. 그리고 2020년 6월 9일 남북한 간 모든 통신망을 차단·폐기하고 대남산업을 대적(對敵)산업으로 전환하였으며,⁵⁷⁾ 6월 16일에는 남북공동연락사무소를 폭파하였다. 2021년 8차 당대회에서는 당규약을 개정하여 ‘조국통일 투쟁’과 ‘우리 민족끼리’를 삭제했으며 ‘힘에 의한 평화와 통일’을 강조했다. 2023년부터는 북한은 여러 경로를 통해 우리를 ‘대한민국’이라고 부르고 있다. 이 역시 의도적으로 대남 관계를 ‘국가 대 국가’의 시각에서 보고 있음을 의미하는데,⁵⁸⁾ 이러한 일련의 상황 변화들은 결국 하노이 미북정상회담 결렬 이후 장기적으로 누적된 내부 불만들이 작동되어 이번 대남·통일정책의 근본적 방향 전환을 가져왔다고 할 수 있을 것이다.⁵⁹⁾

54) 이상숙, 『북한의 대남 정책 변화와 2024년 대남·대외정책 전망(주요국제문제분석 2024-02)』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2024, p.8.

55) 정영철, 앞의 논문, p.24.

56) 이무철, 앞의 논문, p.57.

57) “북남 사이의 모든 통신 연락선들을 완전 차단해 버리는 조치를 취함에 대하여”, 『조선중앙통신』, 2020년 6월 9일.

58) 2023년 7월 10일과 11일 김여정 부부장이 미국 경찰활동 관련 담화를 발표하면서 처음 우리를 ‘대한민국’이라고 호칭하였으며, 8월 27일에는 김정은 위원장도 캠프데이비드 한미일 정상회의를 비판하면서 ‘대한민국’ 호칭을 사용하였다. 이상숙, 앞의 논문, p.9.

59) 더 나아가 2024년 11월 미국 대선에 대한 노림수도 있다는 시각도 있다. 김갑식, “북한의 대남·통일정책 근본적 방향전환의 함의”, 『통일연구원 온라인 시리즈』, CO 24-04, 통일연구원, 2024, pp.2-3.

2. '적대적 두 국가' 개념의 의미

이번 적대적 두 국가론으로 북한의 강경 대남전략이 분명하게 드러났으나, 사실 그동안 '민주기지론'부터 현재에 이르기까지 북한의 대남전략노선, 통일정책은 형식적 변화에도 불구하고 사실상 남조선 혁명과 한반도에 대한 적화통일을 계속 추진해 왔다. 그리고 우리가 생각하는 통일과 그 성격이 다를지라도 북한은 일관되게 통일을 주장해 왔다. 김일성 시대부터 북한은 '조국통일'을 중요한 소명으로 삼고 추진해 온 것이다.

그렇다면 이러한 현실과 정면으로 배치되는 것처럼 보이는 북한의 적대적 두 국가 개념의 성격과 의미에 대해 알아보자.

먼저 이번 김정은의 통일정책 변경에는 여러 평가가 있을 수 있겠지만, 그동안의 남북 관계의 역사에 대한 나름의 평가를 바탕으로 '강대강', '정면승부'의 대남·대적 투쟁원칙에 입각한 공세적인 대남·통일정책으로 전환하였다고 볼 수 있을 것이다.⁶⁰⁾ 그리고 그 바탕에는 2017년 이후 강화되고 있는 국제사회의 대북제재와 이로 인한 경제난, 그리고 한미일 군사협력의 가속화와 남북갈등의 심화 등 대내외적인 위협인식이 있다고 할 수 있다.⁶¹⁾

이러한 외부적 성격 평가와 별개로 우리 내부적으로 가장 심각하게 고려해야 할 부분은 이번 적대적 두 국가 개념이 남북한 간의 관계를 '동족관계', '민족관계'가 아니라고 선언함으로써 사실상 통일의 본질적 의미 자체를 무의미하게 만든 것이라 할 수 있다. 그동안의 남북관계는 서로 좋지 않은 상황에서도 '한민족', '평화통일'이라는 인식이 뿌리깊이 존재하였다. 물론 여기에서 '한민족'과 '평화통일' 개념은 앞서 살펴보았듯이 우리가 생각하는 그것과는 다를 수 있지만, 어쨌든 남북한은 같은 수사(修辭)를 사용하면서 함께 통일을 이야기하는 모습을 취해왔던 것이다.

그런데 이번에 김정은은 남북 관계를 적대적 두 국가로 규정하면서, 김일성의 통일 유훈을 기념하기 위해 세운 '조국통일 3대 헌장 기념탑'을 "꼴불견"이라면서 철거해 버렸다. 통일노선의 전환을 위해 선대의 통일유훈 기념탑을 해체하고, 선대를 거쳐 이어오던 통일논의의 단절을 선언한 것이다.

이런 점에서 단순히 이번 상황을 그간 술하게 있었던 북한의 일시적인 태세전환이나 도발로 보기에 다소 무리가 있다. 무엇보다 심각한 점은 단순히 통일정책을 수사적으로 전환한 것을 넘어 그동안 가져왔던 남북대화의 기반을 해체해 버렸다는 점이다. 수사

60) 이무철, 앞의 논문, pp.55-56.

61) 이승열, 앞의 논문, p.4.

적으로 대남노선을 전환한 것을 넘어 주요 대남기구들을 해체하고, 남북관계나 통일과 관련된 용어들을 사용하지 못하게 했으며, 남북관계의 주요 상징물과 법규 등에 대한 정리 및 개편을 단행하였다. 1978년 설립된 대표적인 대남기구인 통일전선부는 ‘노동당 중앙위원회 10국’으로 명칭을 변경하였으며,⁶²⁾ 조국평화통일위원회, 금강산국제관광국, 민족경제협력국, 6·15공동선언실천 북측위원회, 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회, 단군민족통일협의회 등이 해체되었다. 또한 삼천리금수강산, 8천만 겨레 등의 표현이 사용금지되었으며, 금강산국제관광특구법과 그 시행규정, 북남경제협력법, 북남경제협력관련합의서 등이 폐지되었다.⁶³⁾ 그리고 김정은이 헌법 개정을 지시한 만큼 김일성 시기부터 주장해 온 ‘1국가 2체제’ 통일방안인 ‘고려민주연방공화국’ 창립 방안도 수정될 가능성이 커졌다.

2024년 제14기 제10차 최고인민회의 시정연설에서 김정은은 “남쪽국경선이 명백히 그어진 이상 불법무법의 《북방한계선》을 비롯한 그 어떤 경계선도 허용될 수 없으며 대한민국이 우리의 영토, 영공, 영해를 0.001mm라도 침범한다면 그것은 곧 전쟁도발로 간주될 것”이라고 말했다. 그러면서 자신이 지난번 전원회의에서 대한민국 헌법에 “《대한민국의 영토는 조선반도와 그 부속도서로 한다》고 버젓이 명기되어” 있음을 지적했다고 언급하며, 이에 헌법의 내용을 일부 개정할 필요가 있다고 주장했다. 즉 다른 나라들은 자국의 영토, 영해, 영공 지역에 대한 정치적·지리적인 정의를 헌법에 명확히 규제해 놓고 있는데, 현재 북한 헌법에는 이러한 내용들을 반영한 조항이 없기 때문에 “대한민국은 화해와 통일의 상대이며 동족이라는 현실도순적인 기성개념을 완전히 지워버리고 철저한 타국으로, 가장 적대적인 국가로 규제한 이상” “주권행사영역을 합법적으로 정확히 규정 짓기 위한 법률적 대책을 세울 필요가 있”다는 것이다.⁶⁴⁾ 따라서 이러한 내용들은 곧 개정 헌법에 반영될 것으로 보인다.⁶⁵⁾

62) “통일장관 ‘北 통일전선부, 중앙위 10국으로 변경...심리전 집중’, 『국민일보』(온라인) <https://v.daum.net/v/20240520221203795>(검색일: 2024.08.01).

63) 김일기, 『북한의 대남노선 전환과 대남영향력 공작 전망 및 고려사항(INSS 전략보고 No. 268)』, 서울: 국가안보전략연구원, 2024, pp.4-5; 김진하 외, 『김정은 정권 대남전략 전환 분석』, 서울: 통일연구원, 2024, pp.29-30.

64) 김정은, “공화국의 부흥발전과 인민들의 복리증진을 위한 당면과업에 대하여”, 최고인민회의의 제14기 제10차 회의 시정연설(2024년 1월 15일).

65) 2024년 10월 7~8일 열린 제14기 제11차 최고인민회의에서 통일관련 표현 삭제 및 ‘주권행사영역’ 명칭 등이 헌법에 반영될 것이라는 전망이 있었으나, 북한은 현재 그 여부를 공개하지 않고 있다. 이에 헌법화를 미루었을 것이라는 의견과 헌법화하였으나 공개를 미루었을 것이라는 의견이 맞서고 있다. 이기동·농재홍, “북한 최고인민회의의 14기 11차 회의 결과와 함의”, 『INSS 이슈브리프』, 제611호, 국가안보전략연구원, 2024, p.1.

그렇다면 우리는 북한의 적대적 두 국가 선언으로의 전환이 보여주는 상황 변화를 어떻게 이해하고 대응해야 할 것인가. 물론 그동안도 사실상 남북한은 오랜 시간동안 두 국가로 존재해 왔다. 특히 1991년 남북이 유엔에 동시가입함으로써 국제법적으로도 남북은 별도의 독립 국가로 인식되고 있다. 하지만 ‘통일을 지향하는 특수관계’가 명시적으로 ‘국가 대 국가 간의 관계’, 특히 ‘적대적 두 국가 관계’로 전환되는 것은 상황이 크게 다르다.

이것은 기본적으로 대한민국 헌법과 「남북기본합의서」에 반하는 것이다. 우리 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있으며, 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 명시하고 있다. 즉 우리 헌법에서는 북한을 대한민국 영토의 일부이며, 통일해야 할 상대로 보고 있는 것이다.⁶⁶⁾ 하지만 남북한이 별개의 국가라면 헌법에 상충되는 것일 뿐 아니라, 당장 해양 북방한계선(NLL)을 둘러싼 남북 간 영토분쟁이 불가피할 수밖에 없다. 또 이는 1991년 채택된 「남북기본합의서」를 위반한 것이기도 하다. 이런 점에서 이번 북한의 선언을 단순히 일상적인 수사적 도발로 볼 것이 아니라 좀 더 본질적인 측면에서 대응할 필요가 있을 것이다. 결국 우리에게 필요한 것은 민족 개념에 기반한 통일논의를 지속하는 것이라 할 수 있다. 즉 뤼드거 프랑크(Ruediger Frank)가 지적한 바와 같이 민족 담론을 포기한 이번 북한의 적대적 두 국가 전환 선언을 계기로 향후 우리가 이념적 우월성을 가져와 통일 문제에서 주도권을 행사할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.⁶⁷⁾

V. 결론

북한의 일방적인 적대적 두 국가로의 관계 설정은 우리에게 상당한 고민을 안겨주고 있다. 대화의 상대인 한쪽이 일방적으로 둘 사이의 관계를 규정한 만큼 이제 우리에게

66) 그간 북한의 국가적 지위, 즉 국가성을 어떠한 방식으로 인정할 것인가와 관련하여 헌법 3조와 4조 간 법리적 충돌 가능성이 꾸준히 제기되어 왔다. 그리고 헌법 3조의 영토가 단순히 주권 행사의 물리적 범위만을 지칭하기보다는 공동체의 기반을 이루는 역사적 영역을 의미한다는 점이 강조되어 왔다. 성기영, “헌법 조항에 비춰본 ‘2개 국가론’ 수용 주장의 위헌성 분석”, 『INSS 이슈브리프』, 제607호, 국가안보전략연구원, 2024.

67) Frank, Ruediger, “North Korea’s New Unification Policy: Implications and Pitfalls”, <https://www.38north.org/2024/01/north-koreas-new-unification-policy-implications-and-pitfalls>(검색일: 2024.07.22).

필요한 것은 이에 대해 우리는 어떤 방향으로 대응해야 하는가의 문제일 것이다.

북한이 남북관계에서 민족의 의미를 제거하고, 적대적 두 국가로 공언한 만큼 남북관계는 새롭게 설정될 수 밖에 없게 되었다. 그동안의 남북관계는 1991년 「남북기본합의서」를 바탕으로 양측이 서로 통일을 지향하는 특수관계임을 인정해 왔으며, 그 위에서 개성공단이나 금강산 관광과 같은 경제협력도 이루어질 수 있었다. 하지만 이제 둘의 관계가 ‘교전국가’, ‘적대국가’로 규정된 상황이기 때문에 남북관계에는 새로운 패러다임이 필요할 수밖에 없다.⁶⁸⁾ 무엇보다 북한이 ‘두 국가론’을 통해 기존의 연방제 통일방식을 사실상 폐기하고, 그동안 남북이 통일을 논의하는 근본 이유인 ‘민족’ 개념을 버린 만큼 우리 역시도 이에 대한 대응과 준비가 필요하다.

이런 점에서 정부는 「민족공동체통일방안」 30주년을 맞아 그동안의 상황변화를 반영한 새로운 통일정책이 필요하다는 문제 의식 위에서 2024년 8월 15일 ‘8·15 통일 독트린’을 발표하였지만, 이는 논의의 시작에 불과하다 할 것이다. 이제 우리는 ‘8·15 통일 독트린’을 계기로 새로운 패러다임 위에서 남북관계와 통일에 대한 사회적 공론의 장을 다시 만들어야 할 것이다. 다시 새로운 패러다임 위에서 논의를 해야 교류와 협력이든 통일이든 혹은 북한과의 엄격한 관계 정리가든 이루어질 수 있는 것이다. 그리고 그 과정에서 놓지 말아야 할 것은 ‘민족’ 개념에 대한 진지한 고찰이다. 지금 우리에게 필요한 것은 민족 개념에 기반한 북한과의 관계 재설정, 더 나아가 통일에 대한 사회적 공론장의 확대이다.

참고문헌

- 고재홍, “김정은의 헌법 개정: 영토조항과 대남도발”, 『INSS 이슈브리프』, 제551호, 국가안보전략연구원, 2024.
- 국립통일교육원, 『북한지식사전』, 서울: 국립통일교육원, 2021.
- _____, 『2024 통일문제 이해』, 서울: 국립통일교육원, 2024.
- 김갑식, “북한의 대남·통일정책 근본적 방향전환의 함의”, 『통일연구원 온라인 시리즈』, CO 24-04, 통일연구원, 2024.
- 김연철, “남북기본합의서에서 적대적 두 국가 관계로: 남북 관계사 30년”, 『황해문화』, 제123호, 새얼문화재단, 2024.
- 김일기, 『북한의 대남노선 전환과 대남영향력 공작 전망 및 고려사항(INSS 전략보고 No. 268)』, 서울: 국가안보전략연구원, 2024.

68) 정영철, 앞의 논문, p.9.

- 김일기·김형수, “제7차 당대회를 통해 본 북한의 통일정책”, 『세계지역연구논총』, 제34권 제4호, 한국세계지역학회, 2024.
- 김진하, “김정은 정권 대남전략 변화 분석: 2023년 동향과 2024년 전망”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2024년 2월호, 한국개발연구원, 2024.
- 김진하 외, 『김정은 정권 대남전략 전환 분석』, 서울: 통일연구원, 2024.
- 박영호, “남북관계 대전환이 초래할 국내외적 과제”, 『남북관계 패러다임의 대전환: 특수관계에서 일반 국가관계로?』, 2024년 제1차 세종특별정책포럼(2024년 1월 22일).
- 변선숙·오영달, “북한 3대 세습정권의 연방제 통일정책에 대한 비판적 검토”, 『평화학연구』, 제25권 제2호, 한국평화연구학회, 2024.
- 서보혁, “김정은 정권의 통일정책은 없다?”, 『통일연구원 온라인 시리즈(CO 23-17)』, 서울: 통일연구원, 2023.
- 성기영, “헌법 조항에 비춰본 ‘2개 국가론’ 수용 주장의 위헌성 분석”, 『INSS 이슈브리프』, 제607호, 국가안보전략연구원, 2024.
- 양현모·이준호, 『남북연합의 정부·행정체제 구축방안』, 서울: 통일연구원, 2001.
- 유병선, “동아시아 평화와 북한 민족주의”, 『세계평화와 동아시아: 평화, 통일, 글로벌 네트워크의 학제적 접근』, 전남대학교 한상문화연구원 춘계공동학술대회(2013년 5월 10~11일).
- 이기동·고재홍, “북한 최고인민회의의 14기 11차 회의 결과와 함의”, 『INSS 이슈브리프』, 제611호, 국가안보전략연구원, 2024.
- 이남주, “통일담론의 현황과 재구성: 분단체제론의 관점에서”, 『인문과학연구』, 제71집, 강원대학교 인문과학연구소, 2021.
- 이무철, “북한의 대남·통일정책 전환 분석: ‘우리 국가제일주의’를 중심으로”, 『현대북한연구』, 제27권 제1호, 북한대학원대학교 심연북한연구소, 2024.
- 이상숙, 『북한의 대남 정책 변화와 2024년 대남·대외정책 전망(주요국제문제분석 2024-02)』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2024.
- 이성춘, “북한의 통일정책 변화에 관한 연구”, 『인문사회21』, 제10권 제5호, 아시아문화학술원, 2019.
- 이성훈, “2022 미 핵태세검토보고서(NPR) 주요 내용 분석과 함의”, 『INSS 이슈브리프』, 제406호, 국가안보전략연구원, 2022.
- 이승열, “북한 두 국가 선언의 전략적 의도와 균형화 조치: 김정은의 ‘위협인식’을 중심으로”, 『통일정책연구』, 제33권 제1호, 통일연구원, 2024.
- 정규섭, “남북기본합의서: 의의와 평가”, 『통일정책연구』, 제20권 제1호, 통일연구원, 2011.
- 정영철, “북한의 ‘두 개 국가론’: 민족/민족주의 개념의 변화를 중심으로”, 『통일과 평화』, 제16집 제1호, 서울대학교 통일평화연구원, 2024.
- 차두현·한기범, “북한 노동당 제8기 9차 전원회의 분석: ‘획기적인 성과’와 대남 적대노선의 강조”, 『아산정책연구원 이슈브리프』, 2024-02, 아산정책연구원, 2024.
- 최진욱, “체제유지를 위한 김정일 정권의 정치적 고려”, 『통일연구논총』, 제5권 제2호, 통일연구원, 1996.
- 하영선·김양규, “북한의 대남노선 전환 바로 읽기: 대한민국의 궤멸 vs. 김정은 정권의 종말”, 『EAI 이슈브리핑』, 동아시아연구원, 2024.
- 김정은, “공화국의 부흥발전과 인민들의 복리증진을 위한 당면과업에 대하여”, 최고인민회의 제14기 제

10차 회의 시정연설(2024년 1월 15일).

“북과 남은 연방연합제 방식의 통일방안을 구체화하고 실현하기 위해 노력함으로써 공존, 공영, 공리를 적극 도모해나가야 한다”, 『조선중앙통신』 2014년 7월 7일.

“조선노동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고”, 『노동신문』 2016년 5월 8일.

“북남 사이의 모든 통신 연락선들을 완전 차단해 버리는 조치를 취함에 대하여”, 『조선중앙통신』 2020년 6월 9일.

“조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도”, 『조선중앙통신』 2023년 12월 31일.

“김정은 ‘남조선 전 영토 평정 위한 대사변 준비’...핵 개발 가속화”, 『경향신문』(온라인), <https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202312311353001>(검색일: 2024.08.09).

“북한 ‘한국 연결 도로·철도 끊고 요새화 공사’ 공식화...헌법 개정 후속 조치?”, 『경향신문』(온라인), <https://v.daum.net/v/20241009135311541>(검색일: 2024.10.11).

“‘비질런트 스톱’ 첫날...북 ‘미 핵전쟁 각본 마지막 단계’ 비난”, 『경향신문』(온라인), <https://www.khan.co.kr/politics/north-korea/article/202211012141025>(검색일: 2024.08.10).

“尹독트린, 통일의지·행동 강조...북 호응 가능성은 미지수”, 『뉴스시스』(온라인), <https://v.daum.net/v/20240815145908525>(검색일: 2024.09.16).

“통일장관 ‘北통일전선부, 중앙위10국으로 변경...십리전 집중’”, 『국민일보』(온라인) <https://v.daum.net/v/20240520221203795>(검색일: 2024.08.01).

Frank, Ruediger, “North Korea’s New Unification Policy: Implications and Pitfalls,” <https://www.38north.org/2024/01/north-koreas-new-unification-policy-implications-and-pitfalls> (검색일: 2024.07.22).

U.S. Department of Defense, *2022 Nuclear Posture Review*, U.S.: U.S. Department of Defense, 2022.

【 Abstract 】

Changes in North Korea's unification policy
through the concept of 'Hostile Two-States Theory'

Kwon, Sook-Do

Until now, Inter-Korean relations have been recognized as a “special relationship aimed at unification” between the two sides based on the 1991 「Basic Inter-Korean Agreement」. However, as North Korea officially declared the ‘Hostile Two-States Theory’, Inter-Korean relations have faced a fundamental change.

North Korea has turned to an aggressive South Korea-unification policy based on its own assessment of the history of inter-Korean relations through the declaration of the ‘Hostile Two-States’. In particular, by declaring that Inter-Korean relations are not ‘relatives’ or ‘national relations’, the essential meaning of unification, which has been based on the concept of nationality, has been rendered meaningless. Additionally, the foundation for Inter-Korean dialogue, which had been maintained so far, has been dismantled by the abolition of various organizations and laws.

We need to respond more carefully in that North Korea's unification policy shift to the ‘Hostile Two-States’ declaration is contrary to the Constitution of the Republic of Korea and the 「Basic Inter-Korean Agreement」. What we need now is to reset relations with North Korea based on the national concept and further expand the social public sphere for unification.

Key Words : North Korea's unification policy, Kim Jong-un's unification policy, North Korea's unification policy shift, Hostile Two-States Theory