

## 2024 북한의 대남정책 전망\*

박은주 (개성공업지구지원재단 상근이사)

- I. 들어가며
- II. 김정은 시대 북한의 대남정책 분석
- III. 2023년 북한의 대남정책 평가
- IV. 2024년 전망 및 향후 과제

### 〈요 약〉

북한은 대남전략 전환을 선언한 후 연일 대남 위협 수위를 높이고 있다. 북한의 공세적 대남정책이 하루 이틀 일은 아니지만, 이번과 같이 남북관계를 ‘전쟁 중인 두 교전국 관계’로 규정한 것은 처음이다. 북한의 대남정책 변화 기조는 지난해인 2023년 말 명확하게 나타났다. 김정은이 북한 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 연설에서 남북관계를 적대적 국가관계로 공식화하면서다. 김정은은 통일전선부 등 대남사업 부문 기구들의 정리·개편도 지시하고, 한국 영토 평정을 위한 대사변 준비를 언급하며 한반도 안보 위기를 고조시켰다. 이 같은 대남정책 변화 기조는 2024년 들어 더 뚜렷해졌다. 김정은이 남북관계를 ‘적대적 두 국가관계’이자 ‘전쟁 중에 있는 완전한 두 교전국관계’로 규정한 탓이다.

\* 이 글은 개성공업지구지원재단의 공식 견해가 아니라 저자 개인의 견해를 밝힙니다. 따라서 이 글의 내용을 보도하거나 인용할 시에는 저자명을 반드시 명시해주시기를 바랍니다.

김정은의 발언은 앞으로 북한은 한국과 완전히 단절하고, 적대하는 길을 선택하겠다는 의지를 천명한 것으로 보인다. 물론, 이러한 대남정책 전환이 실제 행동으로까지 이어질지는 미지수지만, 김정은이 도대체 왜, 이렇게 전향적이고 공세적인 태도를 보이게 되었는지 분석할 필요는 있다.

이에 본 글은 김정은 시대 북한의 대남정책 기초와 목표가 무엇인지 살펴보고, 김정은 시대 북한의 대남정책이 어떻게 변화하였는지를 고찰하였다. 김정은 시대 북한의 대남정책을 분석한 결과, 크게 4단계로 구분할 수 있었다. 이를 통해 2024년 북한의 대남정책을 전망하여 한국에 주는 정책적 시사점을 크게 세 가지 차원에서 제시했다.

(주요 키워드) 김정은 시대, 대남정책 변화, 2024 정세 전망, 적대적 두 국가론

## I. 들어가며

북한이 대남전략 전환을 선언한 이후 연일 위협 수위를 높이고 있다. 남북관계가 냉각된 이후 북한이 대남 공세 정책을 편 것은 하루 이틀 일이 아니다. 하지만 북한이 이번과 같이 남북관계를 ‘전쟁 중인 두 교전국 관계’로 규정하며,<sup>1)</sup> 대남사업의 근본적 전환 필요성을 제기한 것은 이례적이다.

북한의 대남정책 변화 기초는 지난해인 2023년 말 명확하게 나타났다. 김정은이 2023년 12월 26~30일까지 5일간 평양에서 열린 북한 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 연설에서 남북관계를 ‘적대적 국가관계’로 공식화하면서다. 당시 김정은은 통일전선부 등 대남사업 부문 기구들의 정리·개편을 지시하는 한편, “남한 영토 평정을

1) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023.12.31.

위한 대사변 준비”를 언급하며 한반도 안보 위기를 고조시켰다.<sup>2)</sup> 물론, 제8기 제9차 전원회의 이전에도 북한은 한국을 ‘대한민국’으로 호칭하며 적대적 발언을 쏟아낸 바 있어<sup>3)</sup> 남북관계 변화는 예상 가능했다.

이와 같은 대남정책 변화 기조는 2024년 1월 15일 개최된 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설에서 더 뚜렷해졌다. 김정은이 남북 관계가 더는 ‘동족관계’나 ‘동질관계’가 아닌 ‘적대적인 두 국가관계’이자 ‘전쟁 중에 있는 완전한 두 교전국관계’라고 발언한 것이다. 김정은은 여기서 그치지 않고, 한국을 ‘제1의 적대국’이자 ‘불변의 주적’으로 인식 하도록 교육교양사업을 강화하고, 북한 헌법 조문에도 명기해야 한다고 주장했다.<sup>4)</sup> 한국과 완전히 단절하고, 적대하는 길을 선택하겠다는 의지를 천명한 것이다.

북한이 최근 보여주고 있는 급진적인 대남정책 전환이 실제 행동으로 까지 이어질지는 미지수이다. 북한이 여태껏 보여주었던 행태에 비춰 보면, 남북관계의 긴장감을 높이기 위해 고강도 발언을 내뱉는 것에서 그칠 가능성도 있다. 그러나 북한이 대남기구를 일시에 정리하고, 헌법 개정까지 검토하는 것은 남북관계 역사상 처음 있는 일이므로 극단적 행동 개시 가능성을 완전히 배제해서는 안 될 것이다. 북한이 전쟁 후 영토 편입 문제를 거론하며, 전쟁 시 대한민국 영토를 완전히 점령하겠다고 선언한 것도 눈여겨볼 지점이다. 실제로 북한은 올해 1월 5일부터

2) 『조선중앙통신』, 2023.12.31.

3) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2023.7.10.; “조선민주주의인민공화국 강순남 국방상 담화,” 『조선중앙통신』, 2023.8.24.; “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하시었다,” 『로동신문』, 2023.9.28.

4) “경애하는 김정은동지께서 조선인민민주주의공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2024.1.16.

7일까지 사흘간 백령도와 연평도 인근 바다에서 해안포 포격을 하며<sup>5)</sup> 공격 의지를 드러냈다. 이어 김정은은 1월 8~9일 군수공장 현지지도 중 “대한민국을 완전히 초토화하겠다.”라고 위협하기도 했다.<sup>6)</sup>

우리는 이 시점에서 북한이, 김정은이 도대체 왜, 이렇게 전향적이고 공세적인 태도를 보이게 되었는지 분석할 필요가 있다. 또 현재 북한이 보여주고 있는 일련의 공세적 대남정책이 어떤 모습으로 구체화할지 예측해봐야 할 것이다. 왜냐하면 북한의 대남노선이 극단적으로 전환되면서 대한민국의 영토와 국민의 생명이 위협받을 수 있기 때문이다. 북한의 대남정책 변화가 대한민국의 기회일지, 위기일지를 판단하기는 이르다. 하지만 김정은이 북한의 대남정책을 전면 전환하게 된 배경과 의도를 분석하여 김정은 정권의 향후 행보를 예측하고, 그에 상응하는 대응 전략을 모색할 수는 있을 것이다.

이러한 목적에 따라 본 글은 가장 먼저, 김정은 시대 북한의 대남정책 기조와 목표는 무엇이고, 어떻게 변화하였는지 살펴본다. 이후 지난해 북한의 대남정책을 분석하여 평가하고, 공세적으로 전환된 북한의 대남정책이 가지는 의미를 분석해본다. 이어서 2024년 북한의 대남정책을 대남전략·전술 변화와 대남도발 가능성 등 두 가지로 나누어 전망하고자 한다. 마지막으로 북한의 대남정책 변화가 한국에 주는 정책적 시사점을 도출하고, 향후 과제를 제시한다.

5) “북한 도발 관련 합동참모본부 브리핑(24.1.5),” 『KTV 국민방송』, 2024.1.5., <[https://www.youtube.com/watch?v=AYOAxuXcs\\_Y](https://www.youtube.com/watch?v=AYOAxuXcs_Y)> (검색일: 2024.2.29.); “北 사흘 연속 서해서 도발... 총 350발 포 사격,” 『조선일보』, 2024.1.7., <[https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2024/01/07/LT13EYCZLZHHBIO2\\_GXPKNQBHIM/](https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2024/01/07/LT13EYCZLZHHBIO2_GXPKNQBHIM/)> (검색일: 2024.2.29.).

6) “경매하는 김정은동지께서 중요군수공장들을 현지지도하시었다,” 『조선중앙통신』, 2024.1.10.

## II. 김정은 시대 북한의 대남정책 분석

### 1. 김정은 시대 북한의 대남전략 기조와 목표

2011년 12월 17일 김정일이 사망한 후, 북한은 김정은으로의 3대 세습을 공식화했다. 근현대 세계사에서 유례를 찾아볼 수 없는 권력승계 방식이었다. 공화국을 표방하는 현대국가에서도 아들에게 권력을 물려주는 일은 있었지만,<sup>7)</sup> 3대 세습은 최초다. 사회주의국가를 표방하고 있는 북한이 혈족세습을 강행하는 것에 관해 민주주의 진영뿐만 아니라 사회주의 진영도 비판을 서슴지 않았다. 대표적으로 북한의 최우방인 중국은 북한이 1980년 10월 제6차 당대회를 통해 김정일을 2대 후계자로 공표하기 직전, ‘영수와 인민’이라는 제하의 인민일보 사설을 통해 후계자 지정을 강도 높게 비판했다.<sup>8)</sup> 다만, 중국은 이후 전 세계적으로 비판 여론이 높았던 김정은으로의 3대 세습에 대해서는 신속하게 공식적 지지를 표명하고, 김정은은 체제 안착을 위해 노력하는 모습을 보였다.<sup>9)</sup>

세계사에 오점으로 남을 3대 세습으로 탄생한 김정은 시대의 북한은 김일성 - 김정은의 북한을 계승하는 한편, 김정은만의 북한으로 변화시키려 하고 있다. 그러한 김정은의 의지가 가장 잘 표현된 분야가 바로,

---

7) 미국 정치학자 제이슨 브라운리(Jason Brownlee)에 따르면, 1945년부터 2006년까지 3년 이상 집권한 258개 독재국가에서 총 23차례의 권력세습이 시도됐으나, 그 중 9차례 성공했다. Jason Brownlee(2007), pp.595~628.

8) “[日 언론인 고미요지, 北 김정은을 말하다]〈3〉시간에 쫓긴 후계자...내정에서 발표까지 1년,” 『서울경제』, 2017.10.20., <<https://www.sedaily.com/NewsView/10MDKMGSG9>> (검색일: 2024.2.29.).

9) 김한권(2012), p.1.

대남전략이다.

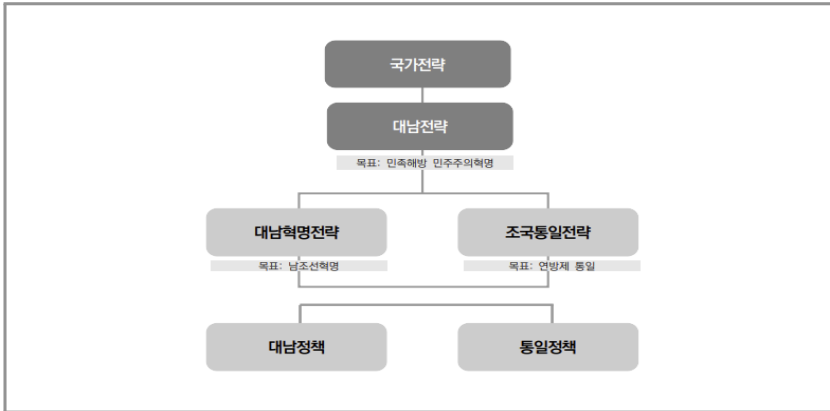
대남전략은 북한의 핵심 국가 전략 중 하나로, ‘대남 혁명전략’ 또는 ‘남조선 혁명전략’의 약칭이다. 북한의 대남공작 부서는 대남전략을 ‘대남 사업’으로 통칭하고 있다. 북한에 있어 대남전략은 북한의 국가 목표인 ‘전 한반도의 주체사상화와 공산주의사회 실현’을 위해 전개하는 모든 대남 실천적 행동 지침을 포괄하는 의미가 있다. 이에 따르면 간첩 침투와 스파이 공작, 대남테러, 납치행위, 무력도발은 물론 남북대화와 남북 교류·협력, 남북경제협력사업, 재외국민 대상 해외 공작 등 한국과 관련된 모든 분야가 대남전략의 영역에 포함될 수 있다.<sup>10)</sup>

북한은 대남전략을 통해 크게 두 가지의 목적을 달성하고자 한다. 첫째는 대남혁명전략 완수이다. 북한은 사회주의 강성대국을 건설하고, 한국을 미국의 제국주의 식민지에서 해방시켜 한국 정권을 무너뜨림으로써 민족해방민주주의 혁명을 완수하고자 한다. 둘째는 조국통일전략 달성이다. 북한은 연방제 통일로 ‘적화·흡수통일’을 달성하여 한반도 전역을 주체사상으로 물들이고자 한다. 이를 위해 북한은 대남정책과 통일정책을 실행해 왔다.<sup>11)</sup> 북한의 전통적인 대남전략을 도식화하면, 다음 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있다.

10) 유동열(2010), pp.12~13.

11) 김동식(2013), pp.62~63.; 오경섭·이경화(2016), pp.27~28.

[그림 1] 북한의 대남전략과 대남정책·통일정책



자료: 오경섭 · 이경화(2016), p.28.

김정은 시대의 대남전략은 김정은 등장 초기에는 김일성-김정일 시대와 다르지 않았다. 김정은 정권 초기 수정된 당규약은 민족해방민주주의 혁명 기조를 유지했다. 북한은 김정은을 북한의 후계자로 공식화한 2010년 9월 제3차 당대표자회에서 민족해방민주주의 혁명을 당규약에 명시했다.<sup>12)</sup> 또 2016년 5월 제7차 당대회에서도 민족해방민주주의 혁명에 입각한 대남전략을 고수했다. 제7차 당대회 사업총화보고에서 조국통일 3대 원칙과 고려민주연방공화국 창립방안, 민족대단결 10대 강령 등 북한의 전통적인 조국통일노선이 재차 강조됐으며, 민족자주와 민족대단결, 평화 보장과 연방제 실현 등의 투쟁방침 유지가 공표됐다.<sup>13)</sup> 또 2016년에는 북한이 헌법을 개정하면서 제9조에 조국통일 원칙을 명시하기도 했다.<sup>14)</sup> 이와 함께 민족해방민주주의 혁명을 실행

12) 「조선로동당 규약」, 2010.9.28.

13) “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

14) 「조선민주주의인민공화국 헌법」, 2016.6.

하고자 대남지하공작사업을 진행하기 위한 조직체계를 운영하기도 했다.<sup>15)</sup> 이는 김정은 시대 초기 북한이 김일성-김정일 시대의 대남전략을 고수하고자 했음을 뒷받침하는 증거이다.

그러나 2021년 1월 5일부터 12일까지 개최된 제8차 당대회에서 변화가 포착됐다. 김정은은 당규약을 개정하면서 민족해방민주주의 혁명을 당면 목적에서 삭제하고, ‘전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주주의적인 발전 실현’으로 대체했다. 또 노동당의 최종 목적을 ‘인민의 이상이 완전히 실현된 공산주의 사회 건설’로 변경했다.<sup>16)</sup> 북한이 민족해방민주주의 혁명의 과업이라는 문구를 삭제한 것만 두고 북한이 남조선혁명을 포기했다고 단언할 수는 없다.<sup>17)</sup> 이는 북한의 공식 입장 창구인 『조선신보』가 한국 일부 진영에서 제기된 ‘남한혁명 통일론 폐기’ 주장에 반박하며 ‘대남혁명전략 불변’ 견해를 밝힌 것에서도 확인된다.<sup>18)</sup> 또 개정된 당규약 서문에 “미제의 침략무력을 철거시키고 남조선에 대한 미국의 정치군사적 지배를 종국적으로 청산한다.”라고 명시한 것은<sup>19)</sup> 대남 민족해방혁명의 지속으로 해석할 여지가 충분하다.

북한의 대남혁명론은 본질이 변화하지 않았다는 의미이다. 김정은은

15) 오경섭·이경화(2016), pp.31~32.; 김동식(2013), pp.214~215.

16) 「조선로동당 규약」, 2021.1.9.

17) 이에 대해서는 상반된 해석이 존재한다. 일부는 ‘전국적 범위에서 민족해방민주주의 혁명의 과업’이 삭제된 것에 주목하여 남조선혁명론 자체가 소멸됐다고 평가하는 반면, 다른 한편에서는 표현 방식이 변화했을 뿐 대남전략 노선은 그대로 유지되고 있다고 주장하고 있다. “이종석 “북 당규약 개정으로 ‘김정은 당’ 완성” …대일 관계는?,” 『한겨레신문』, 2021.6.2., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/997736.html>> (검색일: 2024.2.29.); “정세현 “최근 北동향 보면 한반도 평화프로세스 쉽지 않을 것,” 『MBC』, 2021.6.4. <[https://imnews.imbc.com/news/2021/politics/article/6236248\\_34866.html](https://imnews.imbc.com/news/2021/politics/article/6236248_34866.html)> (검색일: 2024.2.29.); 오경섭(2021); 이승열(2021); 김일기·채재병(2021). 등 참조.

18) “자체의 힘으로 나라와 민족의 존엄을 지킨다: 우리 국가제일주의시대에도 일관된 노선과 정책,” 『조선신보』, 2021.6.7.

19) 「조선로동당 규약」, 2021.1.9.



당규약 개정을 통해 장기적 관점에서의 대남전략 수정을 꾀한 것으로 보인다. 김일성-김정일 시대로부터 이어져 내려온 대남혁명 기조는 유지하되, 한국과의 관계 설정이나 세부 실행 방안 등에서 변화를 시도 중인 것으로 판단할 수 있다. 이는 지난해부터 김정은이 보여준 대남 정책의 근본적 방향 전환으로 이어졌다. 김정은은 시대적 상황 변화가 만들어낸 한국에 대한 인식 변화를 토대로 북한의 대남정책을 전환하려고 하고 있다.

## 2. 김정은 시대 북한의 대남정책 변화

북한의 대남정책은 남북관계와 미북관계, 북중관계 등의 변화와 맞물려 지속해서 변화되고 있다. 이는 김일성 시대부터 김정은 시대에 이르기까지 공통으로 나타난 현상이다. 남북관계 역사를 되돌아보면, 북한의 대남정책은 강은 양면전술 형태로 나타나는 경향이 많았다.<sup>20)</sup> 북한은 대남 침투나 국지도발과 같은 갈등을 초래하다가도 남북대화나 교류·협력사업을 추진하며 수시로 대남정책을 변화시켰다. 갈등적 행태와 협력적 행태가 병존한 것이다. 이러한 북한의 태도는 한국의 모든 정부에 걸쳐 나타난 현상이므로, 이러한 행태는 북한의 대북정책 특성으로 이해할 수 있다.

북한의 대남정책은 김정은 시대 들어서도 활발하게 변화하는 모습이다. 이 글은 김정은 정권 출범 이후의 대남정책 전개 과정을 핵심적 변화 시점을 기준으로 자세하게 분석하고자 한다.

---

20) 박영호(2011), p.37.; 전현준(2002), pp.3~4.

## 가. 대결적 대남정책 추진 시기(김정은 정권 출범~2017년 전반기)

가장 먼저, 김정은 체제 안착을 위한 ‘대결적 대남정책 추진 시기’이다. 김정은이 공식 후계자로 등장한 이후부터 2017년 5월 문재인 정부가 출범하기 직전까지 북한은 대남도발을 지속하며 대결적 태도를 굽히지 않았다. 김정일의 갑작스러운 사망으로 등판한 김정은은 정권 초기의 약 5년을 체제 안정화에 힘 쏟았다. 김정은은 3대 세습을 정당화하고 집권 기반을 공고히 하기 위해 남북관계 개선이 아닌 군사적 긴장감 고조를 선택한 것이다. 김정은은 숙청을 통해 내부조직을 정비하고, 이전에도 계속돼 온 대북전단 살포와 한미연합군사훈련 등을 이유로 북방한계선(Northern Limit Line, NLL) 도발도 잦은 빈도로 일으켰다. 또 국제사회의 규탄에도 불구하고 핵·미사일 기술을 고도화하는데 집중하는 모습을 보였다.

[표 1] 김정은 정권 초기까지 진행된 북한의 핵실험

구분	제1차	제2차	제3차	제4차	제5차	제6차
일자	2006.10.9.	2009.5.25.	2013.2.12	2016.1.6.	2016.9.9.	2017.9.4.
규모 (mb)	3.9	4.5	4.9	4.8	5.0	5.7
위력 (kt)	약 0.8	약 3~4	약 6~7	약 6	약 10	약 50

자료: 대한민국 국방부(2021), p.295.

김정은은 정권 출범 초기, 한국에서의 김정일 조문 불허 건에 대한 불만을 표출하는 한편, 이명박·박근혜 정부의 대북정책을 빌미로 강도 높은 대남도발을 전개했다. 김정은이 직접 최전방 군부대를 돌며 ‘조국 통일 대전’ 준비를 독려했고, 장거리 미사일 시험발사와 핵실험도 재개했다. 이런 북한의 대남정책 변화는 장성택 등에 대한 공개 숙청을 통한 체제 결속 강화 및 안정화와 연계돼 있다. 실제로 북한은 2013년 12월 8일 정치국 확대회의를 통해 장성택 숙청을 결정한 후 조선중앙TV를 통해 체포 장면을 적나라하게 공개했다. 같은 해 12월 12일에는 국가안전보위부 특별군사재판을 통해 ‘국가전복음모죄’를 구형하고, 다음날인 12월 13일 사형을 집행했다.<sup>21)</sup> 일주일도 걸리지 않은 신속한 숙청 작업의 진행은 김정은에 대한 충성 분위기 조성과 체제 안정 도모라는 소기의 목적을 달성한 것처럼 보인다. 김정은에 대한 국제사회의 우려는 커졌지만, 적어도 북한체제 정비에는 효과가 있는 듯했다. 이후 김정은은 한반도의 군사적 긴장을 고조시키는데 집중하는 모습을 보였다.

그 결과로, 정전협정의 백지화와 판문점 대표부 폐쇄, 개성공단 가동 중단 등이 이루어졌다. 이뿐 아니라 2015년 8월에는 북한이 지뢰 도발과 포격 도발을 단행한 데 이어 ‘준전시 상태’를 선포하기도 했다. 이후 북한은 2016년부터 본격적인 핵·미사일 실험 재개로 한반도의 안보 긴장을 고조시켰다. 이때 북한이 미국 본토를 위협할 수 있는 장거리 미사일 시험발사에 성공하면서 미북 간 군사적 위협 공방도 가열됐다.<sup>22)</sup>

---

21) 양무진(2014), p.36.

22) 한기범(2020a), pp.10~12.

요약하면, 김정은 정권 초기 북한은 남북관계 개선 의지가 낮고 체제 안정화에 집중할 수밖에 없는 대내적 요인이 크게 작용해 잦은 도발과 대결적 남북관계를 끌고 간 시기로 정의할 수 있다. 물론, 이 시기에도 대화가 시도되고, 짧았지만 유화 국면을 맞은 바 있다. 김정은이 2014년 신년사에서 군사회담을 제기한 이후 국방위원회의 중대 제안이 나온 시거나 2014년 10월 초 황병서, 최룡해, 김양건 등이 방한하면서 만들어진 유화 국면이 그 예다. 하지만 이 시기는 전체 기간에 비춰볼 때, 매우 짧은 시기였고, 유화 국면에서도 북한이 핵 위협이나 충격 도발을 멈추지 않는 이중성을 보여 유화적 대북정책으로 해석하는 데 한계가 있다.

#### 나. 핵 기반의 협력 구상 모색기 (2017년 후반기~2019년 전반기)

다음은 ‘핵 기반의 협력 구상 모색기’다. 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 북한에 관계 개선을 촉구하는 메시지를 보냈다. 북한은 문 정부의 메시지에 바로 화답하지는 않았지만, 2016년 말 한국에서 벌어진 초유의 대통령 탄핵 사태 때 보여준 대남 통전 공세는 잦아드는 모습이었다. 문제는 북한이 직접 도발은 하지 않았지만, 2017년 11월 29일 ‘핵무력 완성’을 선언하며 국제사회의 이목을 집중시킨 사실이다. 이 선언은 북한이 의도했든, 의도하지 않았든, 북한의 대남정책을 변화시킨 결정적 계기로 작용했다.

북한의 ‘핵무력 완성’ 선언의 근거는 6차례의 핵실험과 사거리 13,000km 이상급으로 추정되는 미사일 발사 성공이었다. 이는 북한이 15,000km 떨어져 있는 미국 본토를 핵탄두 탑재한 미사일로 타격할 수 있음을 시사했다. 이에 따라 미국은 자국의 본토를 위협할 수 있는 역량을 갖춘

북한을 핸들링할 방법을 찾아야만 하는 상황이 됐다. 미국은 북한의 ‘핵무력 완성’ 선언에 대응해 사상 최대 규모의 한미연합군사훈련을 실시하며 대북 압박을 추진하면서, 다른 한편으로는 북한과의 협상을 타진했다.<sup>23)</sup> 그해 말 미국의 트럼프 대통령이 전 유엔 사무차장을 통해 미북정상회담 개최 용의가 있음을 북한에 전달했고, 북한은 ‘핵보유국 인정’이라는 조건을 내걸기는 했으나 대화에 나설 용의가 있음을 밝혔다.<sup>24)</sup> 그 후 김정은은 2018년 신년사를 통해 남북관계 개선 의지를 보이고, 2018년 평창동계올림픽 참가 의사를 밝혔다.<sup>25)</sup> 이로써 남북대화 재개의 계기가 만들어진 것이다. 북한이 핵을 매개로 국면전환을 시도하고 있음을 알 수 있는 대목이다.

문재인 정부는 2018년 1월 2일, 김정은의 신년사에 대응해 북한에 회담을 제안한 후, 3일에는 판문점 연락 채널이 복원됐다. 이어 5일에 북한이 회담에 동의하고, 6~7일에는 남북한이 회담 대표단의 명단을 교환했다. 남북대화 재개는 일사천리로 진행됐다. 물 흐르듯 진행된 남북대화 재개는 사전 교감이 있었기 때문에 가능했던 것으로 알려졌다.<sup>26)</sup> 이후 2018년 4월 27일에는 제1차 남북정상회담이 판문점 남측지역 평화의 집에서 개최됐고, 같은 해 5월 26일에는 제2차 남북정상회담이 판문점 북측지역 통일각에서 진행됐다. 제3차 남북정상회담은 2018년 9월 18일~20일까지 평양에서 개최됐다. 남북한은 정상회담 이외에도 다양한 분야에서 교류를 확대해나갔다.

23) 고재홍(2023), pp.43~44.

24) 고재홍(2023), p.44.

25) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 하신 신년사,” 『조선중앙통신』, 2018.1.1.

26) “[단독] “북한, 평창올림픽 참가 의사…지난달 청와대에 전달,” 『중앙일보』, 2018.1.9., <https://www.joon-gang.co.kr/article/22268832#home> (검색일: 2024.2.29.).

2018년은 김정은이 “70여 년 민족분열 역사상 극적인 변화가 일어난 격동적인 해”라고 평가하고, “우리는 지난해 정초부터 북남관계 대전환을 위해 과감한 조치를 했다. 아직은 첫걸음이지만, 북남관계를 신뢰와 화해의 관계로 확고히 돌려세운 데 대해 나는 대단히 만족하게 생각한다.”라고 할 만큼 남북관계에 큰 변화가 있었다.<sup>27)</sup> 김정은이 비핵화 의지를 표명하며, 김정은 정권 출범 초기 보여준 대결적 태도를 거둬들이는 덕분이다. 2018년 한 해에만 3차례의 남북정상회담을 개최한 것은 역사적으로 의미 있는 일임은 분명하다. 하지만 김정은이 진정 남북관계 개선을 핵심 목표로 삼았는지는 고민이 필요한 부분이다. 당시 북한이 남북관계 복원에 적극적으로 호응한 이유는 한국을 교두보로 미국에 접근하기 위한 전략의 일환일 수도 있기 때문이다. 실제로 북한은 2018년 3월 한국 정부 특사단이 방북했을 때, 트럼프 대통령과 조기 회담을 희망한다고 밝혔다.<sup>28)</sup> 남북대화에서 미국과의 관계 개선 뜻을 내비친 것이다. 이는 전형적인 북한의 통남봉미(通南接美) 전술로 이해할 수 있다.

실제로 북한은 2018년 6월 12일, 싱가포르에서 제1차 미북정상회담을 개최한 뒤, 2019년 신년사에서 “미국 대통령과 언제든 또다시 마주 앉을 용의”가 있음을 밝혔다. 그 결과로 2019년 2월 27일~28일 베트남 하노이 소피텔 레전드 메트로폴(Sofitel Legend Metropole) 호텔에서 제2차 미북정상회담이 개최됐다. 이틀에 걸쳐 진행된 회담은 대북제재 완화 문제를 둘러싼 입장 차를 좁히지 못하고 결렬됐다.<sup>29)</sup> 이후 2019년 6월

27) “김정은 북한 국무위원장 2019년 신년사,” 『조선중앙통신』, 2019.1.1.

28) 2018년 3월 한국 정부 특사단 방북 결과, 김정은은 ▲군사적 위협 해소 및 체제 안전보장 조건부로 비핵화 가능, ▲비핵화 협의 및 관계 정상화를 위한 북·미 대화용의, ▲북·미 대화 중 핵심협 및 탄도미사일 시험 발사 중지 의향 등을 밝혔다. 한기범(2020a), p.15.

29) “[하노이 담판 결렬] 제2차 북미정상회담 개최 성사부터 결렬까지,” 『연합뉴스』, 2019.2.28., <<https://www.wyna.co.kr/view/AKR20190228151900504>> (검색일: 2024.2.29.).

한미정상회담을 위해 방한한 트럼프 대통령이 트위터(현 X)를 통해 김정은과 만남을 제안하면서 판문점 미북정상회담이 성사됐다. 당시 문재인 대통령도 판문점에 동행했지만, 남북미 3자 회동은 상징적으로 이뤄졌을 뿐 미북정상회담이 핵심적으로 다뤄졌다. 문 대통령을 제외하고 미북 정상은 약 1시간 가까이 판문점 남측 자유의집에서 대화했다.<sup>30)</sup>

미북 판문점 회동 이후 북한은 긍정적 반응을 내놓으며 비핵화 협상 가능성을 열어뒀지만,<sup>31)</sup> 미국과의 대화에 진전이 없자 대남정책을 공세적으로 전환했다. 북한의 쫓았던 핵 기반의 협력 구상이, 한국을 미국과의 협상 창구로 활용하려던 계획이 실패로 끝났기 때문일 것이다.

#### 다. 대남 무시 전략 추진기 (2019년 후반기~2022년 후반기)

이후 북한은 철저하게 한국을 무시하며, 도발을 강화하는 전략을 선택했다. 2019년 판문점 회동 이후 북한의 대남정책은 ‘대남 무시 전략 추진기’로 명명할 수 있겠다. 당초 북한은 2019년 신년사에서 교류·협력 확대와 남북관계 진전 의지를 밝히며, 관계 개선의 끈을 놓지 않았다. 당시 북한은 한국 정부에 군사연습 중단과 전략자산 반입 중단을 요구하는 한편, 개성공단과 금강산관광의 조건 없는 재개 용의를 밝혀 남북관계 진전에 대한 기대감을 높이기도 했다. 하지만 하노이에서 개최된 제2차 미북정상회담이 노딜(no-deal)로 끝나면서 남북 간 대화 창구도 닫혀버렸다.

30) “66년 만에 북미정상 판문점 회담,” 『채널A』, 2019.6.30.

31) 통일부(2019), pp.2~3.

북한의 대남정책이 변화를 확인할 수 있는 부분은 다수이다. 북한은 2019년도에만 총 13차례 미사일을 발사하며 긴장 수위를 높였다.<sup>32)</sup> 이뿐 아니라 문재인 대통령과 한국 정부 당국자들을 향해 막말을 쏟아내고, 금강산 남측 시설 철거를 요구하는 등 대남 무력시위와 압박 수위를 올렸다. 또 3월 22일에는 개성 남북공동연락사무소 근무자를 모두 철수 시키고, 운영을 중단했다. 4월 말에 실시된 한미의 연합공군훈련을 두고 군사합의 위반이라며 비난하며, 미사일 발사를 이어갔다. 2019년 11월 25일에는 김정은이 서해 최남단 창린도 방어대를 시찰하던 중 포 사격을 지시해 의도적으로 9.19남북군사합의를 위반하기도 했다.<sup>33)</sup>

김정은은 한국의 북한 접근을 철저히 차단했고, 한국 정부가 비핵화 중재자로 나서는 것을 거부하는 듯한 모습을 보였다. 김정은의 이러한 대남 인식은 2019년 12월 28일~31일 개최된 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 결과 보고에서 대남 부분을 생략하는 방식으로 표출됐다.<sup>34)</sup> 제7기 제5차 전원회의에서는 당면한 투쟁 방향과 관련한 8개의 결정문이 채택됐고, 김정은이 공헌한 ‘새로운 길’의 윤곽이 드러났다. 2019년 북한의 도발 수위가 높아지면서, 2020년에는 직접 타격과 같은 고강도 무력도발 예고 혹은 핵실험 재개 선언 등이 나오지 않을까 우려됐다. 하지만 북한은 충격적 실제 행동, 전략무기 개발 지속 등을 언급하면서도 모호성을 유지하며 압박 수위를 조절했다.<sup>35)</sup> 또 미국과의 대화 중단 선언도 명시적으로 하지 않았다.

32) 조한범 외(2022), p.211.

33) 한기범(2020a), pp.17~20.

34) 2020년에는 김정은의 신년사를 전원회의 결과 보고로 대체했다.

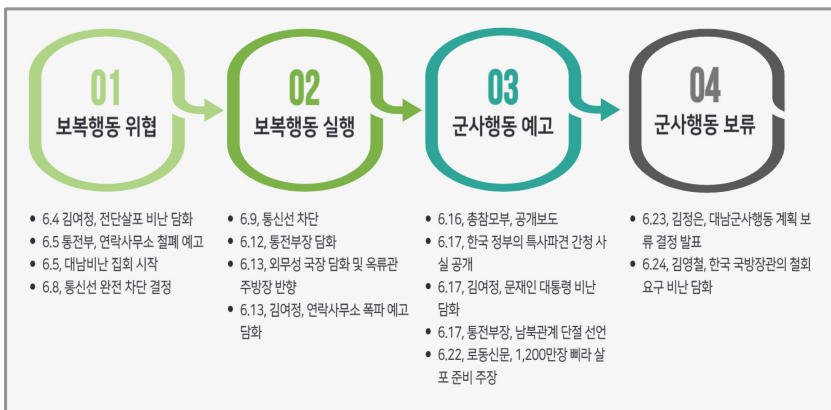
35) 통일연구원 북한연구실(2020), p.2.



이는 북한이 대북제재 문제와 미북 관계 개선 문제에서 주도적 역할을 할 수 없는 한국을 배제하겠다는 의도를 분명히 드러낸 것으로 해석할 수 있다. 북한이 한국 정부에 대한 무시 전략을 대남정책으로 추진한 시기는 길어졌다. 이 시기, 북한은 한국 정부의 남북관계 개선 방안 제의에 대해 즉각적인 비판 혹은 거부 의사를 밝히기도 했다. 그러나 이 역시도 한국의 사업 추진 역량을 평가절하하는 측면에서의 메시지가 주를 이뤘기에 대남 무시 전략이 철회됐다고 판단하기는 어렵다.

북한은 한국전쟁 70주년이던 2020년 6월, 약 20일간 기습적인 위협 행동을 전개하기도 했다.<sup>36)</sup> 북한의 대남 보복 위협 행동은 총 4단계로 진행됐는데, 이를 그림으로 나타내면 아래 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 북한의 2020년 6월, 대남 보복 위협 행동 전개과정



자료: 한기범(2020a), p.27를 참조하여 재구성.

36) 한기범(2020b), p.68.

북한은 1단계인 ‘보복행동 위협’을 시작으로 저장도의 ‘보복행동 실행’을 단행했다. 이어 3단계에서는 금강산과 개성공단지역의 군사 요새화, 대규모 대남 뼈라살포 등의 대남 ‘군사행동 예고’ 후 4단계에서 ‘군사행동 보류’를 실행했다. 북한이 군사행동의 ‘철회’가 아닌 ‘보류’로 표현한 것은 대남 보복·위협 행동을 언제든 재개할 수 있다는 인식을 심어주기 위한 것으로 판단된다.

2021년에도 북한은 대남 무시 정책을 이어갔다. 김여정은 2021년 3월 16일 담화를 통해 대남 집착 창구인 조국평화통일위원회의 기능을 무력화하고, 금강산국제관광국 등 협력 기구의 폐지와 남북군사합의 파기 가능성을 내비치며 위협했다.<sup>37)</sup> 북한이 한국과 대화할 의사가 전혀 없음을 명확히 드러낸 것이다. 이후 2021년 9월 문재인 정부가 종전선언을 제안한 후 김여정이 담화를 통해 조건부 대화 고려 가능성을 내비치기도 했지만,<sup>38)</sup> 2022년 김정은과 김여정 등이 한국을 겨냥한 핵 공격 가능성을 시사하며 가능성을 일축했다. 북한이 대남 핵 사용을 시사한 것은 지난 2020년 10월 10일 열린 열병식에서였다. 당시 김정은이 조건부 선제공격 가능성을 언급한 이후 2022년 9월 8일 핵 선제공격을 규정한 핵무력정책 법을 채택하면서 공식화됐다.<sup>39)</sup> 북한의 위협 수위가 더욱 올라가기는 했지만, 실제적 행동으로 이어지거나 구체적인 정책 변화가 나타나지는 않았기에 이 시기 전체를 대남 무시 전략추진기로 봐도 무방할 것이다.

37) “3년 전의 봄날은 다시 돌아오기 어려울 것이다,” 『조선중앙통신』, 2021.3.16.

38) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

39) 고재홍(2023), pp.59~60.

지금까지 김정은 시대 북한의 대남정책 변화를 살펴봤다. 김정은의 북한은 대남정책 자체가 큰 틀에서는 근본적으로 변화했다고 보기 어렵지만, 변곡점이 되는 사건을 전후하여 정책 변화를 확인할 수는 있었다. 2023년의 경우, 북한의 대남 무시 전략이 여전히 유효했지만, 2022년까지와는 다른 행태가 포착되기도 했다. 2023년 북한의 대남정책은 다음 장에서 자세히 분석하도록 하겠다.

### Ⅲ. 2023년 북한의 대남정책 평가

#### 1. 2023년 북한의 대남정책 분석

##### 가. 강력한 4대 세습 의지 피력

2023년 북한은 김주애의 등장으로 뜨거웠다. 김주애가 처음 모습을 보인 것은 2022년 11월 18일 화성-17형 시험발사 현장이었다. 당시 장거리 미사일 시험발사 현장에 나타난 김주애를 두고 해석이 분분했다. 일부는 김정은이 미래세대에 대한 각별한 관심을 표현하기 위해 등장시킨 것이라 해석했고, 다른 일부는 김주애를 후계자로 공식화하기 위한 정치작업이라는 해석을 내놨다. 이후 김정은은 공공연하게 김주애를 데리고 다니기 시작했다.

김주애는 2023년 인민군 창건 75주년을 기점으로 활발한 활동을 전개했다. 김주애는 인민군 창건 75주년을 맞아 북한군 장성 숙소에 방문한 후 열병식에 참석, 군사정찰위성 1호기 시찰, 해군사령부, 공군사령부,

평양 주택 착공식, 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-18형 발사 현장 등에 모습을 드러냈다. 2023년 한 해에만 18번 공식 석상에 모습을 드러낸 것이다. 이 중 15번은 모두 군사 활동과 관계가 있었다.

[표 2] 2023년 김주애의 공식 활동 일지

보도 일자	보도 매체	활동 내용
2023.02.08.	조선중앙통신	2월 7일, 인민군 창건 75주년 기념 북한군 장성 숙소 방문
2023.02.09.	로동신문	2월 8일, 인민군 창건 75주년 기념 열병식 참석
2023.02.18.	로동신문	광명성절 기념 내각-국방성 간 체육 경기 관람
2023.02.26.	조선중앙통신	평양 서포지구 새 거리 착공식 참석
2023.03.10.	조선중앙통신	3월 9일, 서부전선 화성포병부대 현지지도 동행
2023.03.17.	로동신문	ICBM 화성포-17형 발사 훈련 지도 동행
2023.03.20.	로동신문	3월 18~19일, 핵반격가상종합전술훈련 참관
2023.04.14.	로동신문	ICBM 화성포-18형 시험발사 참관
2023.04.17.	로동신문	태양절 기념 내각-국방성 간 체육 경기 관람
2023.04.19.	로동신문	국가우주개발국(NADA) 현지지도 동행
2023.05.17.	로동신문	비상설 위성발사 준비위원회 현지지도 동행
2023.08.29.	로동신문	8월 27일, 해군절 맞이 해군사령부 방문 동행
2023.09.09.	로동신문	정권 수립 75주년 기념 민방위무력 열병식 참관
2023.11.24.	조선중앙통신	정찰위성발사 성공 기념 국가항공우주기술총국(NATA) 동행
2023.11.24.	조선중앙통신	정찰위성 만리경-1호 발사 성공 기념 연회 참석
2023.12.01.	조선중앙통신	11월 30일, 해군절 다음날 인민군 제1공군사단 비행연대 방문
2023.12.19.	로동신문	ICBM 화성-18형 발사훈련 동행
2023.12.21.	로동신문	12월 20일, ICBM 화성-18형 발사훈련 참여한 미사일총국 제2붉은기증대 축하, 격려

자료: 저자 작성.

김주애의 활동은 군사 분야에 초점이 맞춰져 있고, 민생이나 경제와 관련된 행사는 거의 없었다. 김주애가 김정은의 후계자로 낙점받은 것인지에 대해 확신할 수 없는 상황이지만,<sup>40)</sup> 적어도 김정은이 ‘4대 세습 의지’를 대내외에 보여주고자 한다는 사실은 읽어낼 수는 있다. 김정은이 보여준 일련의 행동은 북한이 한국과 국제사회가 원하는 방식으로 변화하지 않겠다는 의지를 나타낸다. 북한은 세계 유례없는 3대 세습을 넘어 4대 세습을 향해 나아가고 있으며, 이를 위해 국가 역량을 핵·미사일 개발에 집중할 것임을 선포한 것이나 다름없다. 즉, 김정은은 한국을 향해 북한은 통일보다 체제생존에 몰두하겠다는 의지를 전한 것으로 분석할 수 있다.

## 나. 원색적 비난과 전방위적 대남 압박 공세

북한은 윤석열 정부 집권 2년 차에 접어들면서 한국 정부에 대한 압박 수위를 높여가고 있다. 하노이 미북 정상회담이 노딜로 끝난 후, 대남 무시 전략으로 일관했던 북한은 윤석열 정부가 들어선 후 원색적 비난과 대남 압박으로 전략을 수정하는 모습이다. 북한의 대남전략 수정에는 여러 이유가 있겠지만, 가장 주효한 이유는 윤 정부가 북한의 아킬레스건인 인권 문제를 공식화하고, 한미일 군사 공조로 북한을 압박하고 있기 때문으로 보인다.

---

40) 북한이 김주애에 대해 ‘사랑하는 자제분’에서 ‘존귀하신 자제분’, ‘존경하는 자제분’으로 호칭을 바꾸고, 의전 수준을 높인 것을 김주애의 후계자 낙점으로 해석하는 의견도 있다. 하지만 후계 수업을 받는 단계, 즉 후계자로서 덕목을 쌓는 과정에서도 가능한 일이지가 속단은 이르다.

북한의 원색적인 비난전은 윤석열 대통령을 표적으로 삼아 연일 강도를 높여가고 있다. 윤석열 대통령에 대한 북한의 비난은 이미 2022년 8월 나온 바 있다. 북한은 광복절 기념사에서 제시된 북한의 비핵화 로드맵인 ‘담대한 구상’에 반발하며, 원색적 비난을 쏟아냈다.<sup>41)</sup> 이뿐 아니라 2022년 11월 23일에는 윤석열 정부의 대북·대외·국내 정책을 비난하는 “파멸로 향한 질주”라는 제목의 책자를 공개하기도 했다.<sup>42)</sup> 이런 북한이 2023년에는 막말 수위를 더욱 높였다. 북한은 2023년 4월 한미 정상회담 직후 윤석열 대통령을 “동족 대결에 환장한 특등 역도”라고 원색적으로 비난하고, 워싱턴 선언을 맹비난했다.<sup>43)</sup> 또 같은 해 9월에는 윤석열 대통령의 유엔총회 연설을 두고 “정치문외한, 외교백치의 히스테리적 망발”이라고 비방했다.<sup>44)</sup> 대체로 김영정 등 공식 직위를 가진 인사들이 대남 비방전을 담당해왔는데, 이날은 김윤미라는 정체불명의 개인이 윤 대통령을 비방한 것이다. 김윤미는 같은 해 11월에도 헌법재판소의 대북전단 살포 금지·처벌 조항 위헌 결정에 대해 처음으로 비난하는 글을 올렸다. 북한의 의도를 정확히 파악할 수는 없지만, 북한이 대남 비난전의 전선을 넓히고 있다고 분석할 수 있겠다. 북한이 공식 매체를 통해 윤 대통령의 실명 비난을 한 것은 2023년에만 30여 건에 달했다.

41) “‘윤석열 인간 자체가 싫다’는 북한... 맹비난은 ‘우위 선점 목적’,” 『BBC News 코리아』, 2022.8.19., <<http://www.bbc.com/korean/news-62600298>> (검색일: 2024.2.29.).

42) “북한, 윤석열 정부 막말비난 책까지 발간.. 대북·대외정책 공격,” 『MBC』, 2022.11.30., <[https://imnews.i-mbc.com/news/2022/politics/article/6432055\\_35666.html](https://imnews.i-mbc.com/news/2022/politics/article/6432055_35666.html)> (검색일: 2024.2.29.).

43) “김여정 당 부부장 입장,” 『조선중앙통신』, 2023.4.26.

44) “정치문외한, 외교백치의 히스테리적망발,” 『조선중앙통신』, 2023.9.25.

이와 함께 북한은 전방위적으로 대남 압박 공세를 폈다. 한미일 군사 공조에 대해서는 미국에 의해 조종되는 ‘전쟁동맹’으로 매도하고 한미동맹 강화는 전쟁 위험을 극대화하는 행위라고 맹비난하며, 전쟁 위험을 고조시켰다. 또 북한의 군사정찰위성 발사에 따른 조치로 9.19 군사합의 중 군사분계선(Military Demarcation Line, MDL) 비행금지구역 설정 효력을 정지하자 이에 맞서 9.19 군사합의 전면 무효화를 선언하기도 했다. 이어 북한은 곧바로 비무장지대(DMZ) 내 감시초소(GP)를 복원하고, 판문점 공동경비구역 내 경비병력을 재무장하며 긴장감을 높였다.<sup>45)</sup>

북한은 그간의 대남 무시 전략을 원색적 비난과 압박 공세로 전환하며, 한국 정부의 대북정책은 물론 외교정책과 국내 정책에까지 비판적 의견을 내놓고 있다. 북한이 이렇게 대남정책을 수정한 이유는 남북관계 개선을 위한 노력이 실효적이지 않다는 판단에 근거한 것으로 보인다. 역사를 돌이켜보면 남북관계는 늘 부침이 있었다. 그렇기에 남북한 모두 ‘일정한 선’을 지키며 대결과 대화를 오갔던 것이다. 북한이 지난해 보여준 태도는 윤석열 정부와는 발전적 관계 모색을 결단코 시도하지 않을 것이라는 의지 표명으로 해석할 수 있겠다.

#### 다. 적대적 두 국가관계 전환

북한이 보여준 일련의 행동은 지난해 말, 그 의미가 뚜렷하게 나타났다. 김정은이 남북관계를 ‘적대적 두 국가관계’로 규정한 것이 핵심이다. 김일성에서 김정일로 대를 이어 지켜온 ‘동족관계’를 전제로 한 기존의 대남정책을 전면 부정한 것이다. 물론 김정은의 이러한 발언만으로는

---

45) 국가안보전략연구원(2023), p.20.

북한이 기존 통일정책을 전면 부정한 것이라고 단언할 수는 없다. 그러나 북한은 한국을 ‘대한민국’으로 호칭하며 남북관계를 새롭게 정립하고자 하는 등 대남 인식이 변화하고 있음을 숨기지 않았다. 더 이상 한국은 한민족으로 볼 대상이 아니며, 남북관계는 특수관계가 아니라는 것을 공언한 것이나 다름없다.

김정은이 남북한을 적대적 두 국가로 규정한 이유는 “언제 가도 통일이 성사될 수 없다.”라는 메시지에서 찾을 수 있다. 김정은은 핵·미사일 강국이 된 북한의 최종 목표가 통일이 아님을 강조한 것이다. 김정은은 북한의 통일방안이 실효성이 없다고 판단하고, 핵 무력 기반의 통일 혹은 균형을 추구하는 전략으로 선회한 것으로 보인다. 한국을 적대국으로 규정한 것 역시, 북한이 핵 무력을 한국을 향해 사용할 수 있다는 불안감을 고조시키기 위한 결정으로 분석할 수 있다.

## 2. 대남정책의 공세적 전환이 가지는 의미

지금까지 살펴본 김정은 정권 출범부터 2023년까지의 대남정책 변화를 정리하면 다음의 [그림 3]과 같이 나타낼 수 있다.

[그림 3] 김정은 시대 북한의 대남정책 변화



자료: 저자 작성.



김정은이 북한 지도자로 전면에 나선 이후, 남북관계가 좋았던 기간은 거의 없다. 김정은과 트럼프 대통령이 미북 정상회담을 개최하며 세계인의 이목을 집중시켰던 그 시기를 제외하면, 북한은 대체로 강경하고 적대적인 대남정책을 고수하고 있다. 다만, 강도의 차이만 있었을 뿐이다. 북한은 트럼프 시기 핵을 기반으로 한국 및 국제사회와 협력을 모색했지만, 좌절된 후 대남 공세를 더욱 강화하는 모습이다.

북한이 이렇듯 대남정책을 더욱 공세적으로 전환한 배경에는 대내외적 요인이 고루 작용한 것으로 보인다. 대외적으로는 한반도에 신냉전적 대립 구도가 형성·강화되고, 대내적으로는 경제난 심화와 정권 안정성 약화, 북한 미래세대의 통일관 변화 등에 따른 내부 통제 필요성이 증가했기 때문이다.<sup>46)</sup> 북한은 이러한 상황을 종합적으로 고려해 경쟁의 결과가 바로 나타나지 않는 정체성 경쟁을 선택한 것으로 보인다. 김정은의 이러한 의중은 여러 발언에서 확인된다.

북한이 기존의 대남 적대시 정책보다 더 심화된 ‘적대적 두 국가관계’ 전환 정책을 선택한 배경은 확인되지 않고 있다. 다만, 여러 상황을 고려할 때, 김정은은 남북통일 시, 현실적으로 체제경쟁의 열위에 있는 북한 중심으로 통일을 이루기는 어렵다고 판단한 듯 보인다. 김씨 왕조가 유지되는 통일 외에는 고려하지 않는 김정은으로서는 현재의 남북한 간 국력 격차와 체제경쟁력을 인식하지 않을 수 없었을 것이다. 김정은이 남북관계를 적대적 두 국가관계로 규정한 것은 현실적 문제들을 종합적으로 고려한 결과로 볼 수 있다.

---

46) 김갑식(2024), p.1.

## IV. 2024년 전망 및 향후 과제

### 1. 2024년 전망

#### 가. 실리 추구형 대남정책 추진

북한의 경제 상황은 역대 최악의 경제난으로 평가되는 고난의 행군 시기보다 더 나쁠 수도 있다는 전망이 나올 정도로 상황이 좋지 않다. 장기화된 대북제재와 코로나19에 따른 국경봉쇄 등으로 북한 경제는 한계에 이르렀다. 하지만 이러한 상황 속에서도 김정은은 핵·미사일 개발을 포기하지 않았다. 북한의 핵·미사일은 김정은 체제 유지에는 도움이 될지 몰라도, 인민 생활 향상에는 전혀 도움이 되지 않는다. 경제난에 허덕이고 있는 북한 주민들이 김정은의 핵 무력 건설 노선에 대한 불만을 키워간다면, 이는 김정은 정권에 독이 될 수밖에 없다. 김정은은 이러한 위험성을 인지하고 내부에서의 균열을 막고자 남북 관계를 교전국 관계로 규정한 것으로 보인다. 한국을 적대 국가이자 교전국으로 규정하고, 핵 무력을 이용해 영토를 평정하겠다고 선언함으로써 북한 주민들의 지지를 결집하려는 것이다.

이는 김정은이 가장 큰 체제 위협 요소 중 하나로 보고 있는 한국에 대한 동경을 막으려는 의도도 있을 것이다. 북한 내에는 잘사는 한국을 동경하는 북한 주민들이 다수 있다. 김정은은 체제 위협 요인인 한류를 강력하게 통제하기 위해 반동사상문화배격법, 청년교양보장법, 평양문화어보호법, 국가비밀보호법 등을 제정했다.<sup>47)</sup> 이 법들은 한류의 유입과 확산에 연관된 주민들을 강도 높게 처벌하겠다는 것이 핵심

내용이다. 북한 간부들과 주민들이 한국을 동경하거나 추종하지 못하도록 분위기를 조성한 것이다. 북한이 한국을 적대 국가로 규정한 것은 북한 내에서 한국을 추종하는 세력이 생겨나는 것을 막기 위한 교육지책일 수도 있다.

김정은은 북한을 통일 추구 국가가 아닌 핵 대국이자 사회주의 전면적 발전국가, 자주적인 독립국가를 지향하는 국가로 만들겠다고 선포했다. 같은 맥락에서 북한은 한국을 가장 위해로운 제1의 적대 국가이자 불변의 주적으로 규정하고 유사시 한국의 영토를 점령·평정하겠다고 밝혔다.<sup>48)</sup> 북한이 남북관계를 통일 지향의 특수관계에서 통일을 배제한 국가 대 국가관계로 바라보고 있음을 의미하는 지점이다. 즉, 철저히 국가 이익에 기반해 남북관계를 운영하겠다는 의지를 천명한 것이다. 김정은은 한민족이라는 대의가 아닌 최고지도자의 권력 공고화, 체제생존 및 성장을 위한 선택을 하겠다고 공언한 것이다.

이에 따라 북한은 올 한해 북한의 법, 제도, 정책에서 통일 지우기에 몰두할 것으로 판단된다. 북한은 국가 이익을 내세우며, 남북관계의 특수성이 아니라 국제사회의 일원 중 하나로 취급하는 방식으로 통일 지우기에 나설 가능성이 크다. 이러한 차원에서 북한은 남북문제를 국제화할 가능성도 있다. 남북관계의 특수성을 전제로 체결한 남북 합의의 무효화를 주장하는 등 초강수를 둘 수도 있다. 또 북한은 한미일 공조에 맞서기 위해 북중러 공조가 필요함을 강조하며, 우군을 확보하는 전략적 이익에 초점을 맞출 가능성도 있다.

---

47) 오경섭(2024), p.3.

48) 김갑식(2024), p.1.

## 나. 지속적·저강도의 대남도발 가능성

북한은 핵 무력 완성을 선언한 만큼 핵 무력의 전략적 우위를 내세워 대남 군사도발과 선전 공세를 벌일 가능성이 크다. 또 사이버 테러나 드론을 활용한 도발 등 다양한 방식으로 저강도의 도발을 지속해서 전개할 가능성이 있다. 특히, 한국의 주요 정부 기관이나 유력 정치인, 영향력 있는 연구자 등을 표적으로 삼는 사이버 테러 가능성도 크다. 이는 현재도 수시로 자행되고 있는데, 한국의 국회의원선거를 전후해서 비밀 탈취 등을 이유로 더욱 강력한 사이버 테러가 전개될 수도 있다.<sup>49)</sup>

최근 북한은 한반도를 세계에서 가장 불안정한 핵전쟁 위험 수역이라고 주장하고 나섰다. 이는 북한이 한국을 향해 핵무기를 사용하지 않겠다고 한 말을 뒤집은 것이다. 북한이 한국을 향해 핵무기를 사용할 수 있음을 시사함으로써 한국의 안보 위기를 고조시키고, 한국 사회에서의 혼란을 가중하려는 목적으로 보인다. 또 남북관계를 전면 차단하고 단정하겠다는 태도를 확고히 보여주기 위한 선택으로 보인다. 북한이 핵무기를 실제로 활용할 가능성은 크지 않다는 의미이다.

핵무기보다는 한국 시민 개개인에 대한 테러가 더욱 현실적인 위협이 될 수 있다. 코로나19 봉쇄 조치가 완전히 해제되면, 중국 접경이나 베이징 등에서 한국인들과 접촉하여 한국 정부의 대북정책 전환과 남남 갈등 유발 등을 목표로 대남공작을 추진할 가능성이 크다. 또 한국 정부가 북한 인권을 강조하는 상황을 역이용해 중국 접경지역에서 선교활동이나

---

49) 일각에서는 올해 4월 치러지는 국회의원선거를 앞두고 온·오프라인을 활용한 대남 공세가 강도 높게 전개될 것으로 예측했으나, 실제로 그 피해 사례가 알려진 바는 아직 없다. 다만, 북한의 대남 공작기관들이 국회의원선거 결과 등에 따라 전략을 수립해 공세에 나설 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

북한 인권 운동을 재개하는 한국인들을 유인하거나 납치할 가능성도 있다.


북한은 가장 적은 비용과 수고로 한국의 피해를 극대화할 수 있는 대남도발을 추구해 왔다. 따라서 향후 북한은 한국 정부와 공공기관, 기업, 개인을 가리지 않고, 저장도의 도발을 지속해서 추진할 것으로 보인다.

## 2. 향후 과제

남북관계를 예측해보면, 한반도에서 물리적으로 대립하고, 국제무대에서 외교적 대립할 가능성이 커졌다. 이는 북한이 한국을 통일의 대상으로 보던 이전과 크게 다르지 않다. 북한은 남북한이 분단된 기간, 대체로 대남 군사적 도발이나 강도 높은 압박 공세를 추구해 왔고, 국제무대에서도 다양한 사안에 대해 외교적으로 대립해왔기 때문이다. 따라서 한국은 늘 그래왔듯 북한의 군사적 도발에 대비하고, 북한의 공세적 태도에 대한 외교적 대응을 병행할 필요가 있다. 이때, 한반도 주변국들 외에도 유엔이나 제3세계 국가들에 대한 외교적 대응을 강화할 필요가 있다.

또 북한이 통일을 전면 배제하고 남북관계를 적대적 두 국가관계로 규정했다고 해서 한국이 이에 동조할 필요는 없다. 북한의 대남정책 전환은 남북한 간의 체제경쟁에서 패배한 데서 오는 좌절감에서 나온 결과물이다. 체제경쟁에서 졌지만, 핵무기를 기반으로 한 무력 경쟁에서는 이길 수 있다는 북한의 단선적 생각은 실현되기 어렵다. 북한은 핵 무력 고도화를 통해 한반도에서 주도권을 확보하고자 대남정책 전환을

단행한 것인데, 오히려 북한의 체제 불안정성만 확인시켜준 셈이다. 이럴 때일수록 한국 정부는 자유민주주의 평화통일 정책을 일관성 있게 추진할 필요가 있다. 체제경쟁에서 진 북한이 통일을 반대한다고 해서 한국까지 통일하지 않겠다고 동조하면, 한반도 통일은 요원한 꿈이 된다. 한국 정부는 한반도 통일 의지와 권리를 지속해서 국제사회에 알리고, 특별한 이해와 지지를 국제사회에 당부할 필요가 있다.

마지막으로 북한이 외무성을 대남정책 관할 부서로 정함에 따라 한국 정부도 변화가 필요한 상황이다. 여러 가지 방안이 있겠지만, 한국이 통일 지향의 대북정책을 포기하지 않는다는 확실한 신호를 주기 위해 통일부라는 상징적 부처가 유관 부처와 협업체계를 마련해 대응하는 방식이 바람직할 것이다. 다만, 통일부가 기존의 업무 외에도 남북한 간 체제경쟁의 선봉장으로서 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 통일부는 대한민국이 한반도 유일의 정통 국가이자 통일을 주도해야 할 책임 국가임을 남북한 주민과 국제사회에 알리는 역할도 수행해야 한다. 또 자유와 인권, 법치라는 보편적 가치를 실현하는 평화통일이 한국 정부가 추구하는 바임을 명확히 할 필요가 있다. 

## [참고문헌]

### 〈국내 문헌〉

- 고재홍. “김정은 정권의 핵능력 고도화와 대남정책의 변화.” INSS 연구보고서. 2022-01, 2023.
- 국가안보전략연구원. 『INSS 2023년 정세 평가 및 2024년 전망』. 서울: 국가안보전략연구원, 2023.
- 김갑식. “북한의 대남정책 근본전환: 공세 or 수세, 전술 or 전략.” 통일부 - 통일연구원 정례정책연구실무협의회 회의자료 (2024.2.29., 통일연구원).
- 김동식. 『북한 대남전략의 실체』. 서울: 기파랑, 2013.
- 김일기 · 채재병. “북한의 「개정 당규약」과 대남혁명전략 변화 전망.” INSS 전략보고. 통권 154호, 2021.
- 김한권. “김정은 체제에 대한 중국의 대응전략.” IFANS FOCUS. IF 2012-02K, 2012.
- 대한민국 국방부. 『2020 국방백서』. 서울: 대한민국 국방부, 2020.
- 박영호. “북한의 대남정책 평가 및 2012년도 전망.” 『남북관계 평가 및 향후 발전방향 모색』. 2011 민족통일협의회 통일포럼 학술회의, 2011.
- 양무진. “장성택 처형 이후 북한의 대남정책.” 『북한연구학회보』. 제18권 1호, 2014.
- 오경섭. “개정 조선노동당규약의 핵심 쟁점 분석.” 통일연구원 Online Series. CO21-16, 2021.
- 오경섭. “김정은 정권의 대남 · 통일 노선 전환 의도와 대응.” 통일연구원 Online Series. CO 24-01, 2024.
- 오경섭 · 이경화. 『김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 유동열. “북한의 대남전략.” 『주제가 있는 통일문제 강좌 23』. 서울: 통일부 통일교육원, 2010.
- 이승열. “조선노동당 규약 개정의 주요 내용과 시사점.” 국회입법조사처 이슈와 논점. 제1852호, 2021.
- 전현준. 『북한의 대남정책 특징』. 서울: 통일연구원, 2002.

- 조한범 외. 『윤석열 정부의 한반도 전략』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 통일부. “남북관계 주요일지 2019년 6월.” 서울: 통일부, 2019.
- 통일연구원 북한연구실. “북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석  
및 향후 정세 전망.” 통일연구원 Online Series. CO 20-01, 2020.
- 한기범. “김정은 정권의 대남정책 평가: 2020년 6월 ‘대남위협행동’의 특징  
및 배경 분석을 중심으로.” 『북한학보』, 제45집 1호, 2020(a).
- 한기범. “북, 미국엔 ‘충격적 행동’ 자제, 한국엔 ‘위협 행동’으로 화풀이.”  
『북한』. 통권 584호, 2020(b).

### 〈북한 문헌〉

- 「조선로동당 규약」.
- 「조선민주주의인민공화국 헌법」.

### 〈해외 문헌〉

- Brownlee, Jason. “Hereditary Succession in Modern Autocracies.” *World Politics*. vol. 59, no. 4, 2007.

- 『BBC News 코리아』.
- 『로동신문』.
- 『서울경제』.
- 『MBC』.
- 『조선신보』.
- 『조선일보』.
- 『조선중앙통신』.
- 『중앙일보』.
- 『채널A』.
- 『KTV 국민방송』.
- 『한겨레신문』.



## Outlook for North Korea's Policy toward South Korea in 2024

Park, EunJoo (Director, Gaeseong Industrial District Foundation)

After North Korea declared a shift in its strategy toward South Korea, it has been escalating the level of threats against South Korea. While North Korea's aggressive policies toward South Korea is not new, this is the first time that North Korea has defined inter-Korean relations as “a relationship between two hostile countries and two belligerents at war.” The change in North Korea's policy toward South Korea became apparent at the end of 2023, last year. Kim Jong Un formalized inter-Korean relations as ‘hostile nation’ during the plenary meeting of the Korean Workers’ Party last year. He prescribed the reorganization and restructuring of inter-Korean organizations, including the Unification Front Department and ordered for a military arsenal build-up to prepare for a war that can break out at any time on the peninsula. As a result, the Korean Peninsula has now emerged as a potential hotspot for an outbreak of war. As Kim defined inter-Korean relations in 2024 as 'hostile nations relation' and 'a relationship between two hostiles at war,' the direction of North Korea's change in policy toward South Korea became clearer. Kim's statements suggest North Korea's intention to completely sever ties with South Korea and adopt a hostile path. While it remains uncertain

whether this shift in policy toward South Korea will lead to actual actions, it's crucial to analyze why Kim has adopted such a forward and aggressive attitude. Accordingly, this paper examines the principles and objectives of North Korea's policy toward South Korea during the Kim Jong Un era and analyses as well as how it has evolved. As a result of analyzing North Korea's policy toward South Korea during the Kim Jong Un era, it could be broadly divided into four stages. Through this, it outlook North Korea's policy toward South Korea in 2024 and presented policy implications at three major levels.

Keywords: Kim Jong Un's Era, Shift in Policy toward South Korea, Situation Outlook 2024, Hostile Relationship Between North and South Korea

