

## 북한 적대적 두 국가론의 구성과 선포 요인

### 국가제일주의와 대남적대론의 결합\*

이중구\*\*

이 글은 북한의 적대적 두 국가론을 이해하기 위해, 적대적 두 국가론을 담론과 선포요인으로 나누어 분석한다. 먼저, 적대적 두 국가론은 2017년 말부터 제기된 국가제일주의와 2020년 들어 부상한 대남적대론의 결합이다. 2023년 말 적대적 두 국가론의 발표 내용도 국가제일주의와 대남적대론을 조합한 것이었다.

다음으로, 적대적 두 국가론의 선포요인 역시 국가제일주의의 발전 요인과 대남적대론의 발전 요인으로 각각 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저, 김정은의 독자적 권위와 자신감의 확대가 그의 통치사상인 국가제일주의의 부상을 추동한 요인이었다. 국가제일주의의 제창 이후 8차 당대회와 핵개발의 성과, 북러협력으로 김정은의 권위는 유지되었다. 한편으로, 북한의 대남적대론은 북한 대남정책의 편익-비용 계산 변화에 따라 발전해 왔다. 하노이 노딜 이후 남북관계 개선의 기대이익이 약화되었고, 적대적 두 국가론 선포에 앞서서는 북러군사협력으로 남북적대의 비용이 상쇄될 수 있게 되었다. 그에 따른 계산하에, 북한의 대남정책은 대남적대 정책의 방향으로 기울게 된 것이다. 이러한 두 요인이 동시에 충족되었기에, 2023년 말에 두 담론의 결합인 적대적 두 국가론이 선포될 수 있었다.

주제어: 적대적 두 국가론, 국가제일주의, 대남적대론, 김정은, 남북관계, 북한의 대외관계

\* 본 논문은 재단법인 통일과나눔이 실시한 2025 통일과나눔 연구지원사업의 지원을 받아 연구되었음을 밝힙니다. 본고의 발전을 위해 유익한 논평을 해주신 익명의 세 심사위원님들께 깊이 감사드립니다.

\*\* 한국국방연구원 연구위원.

## 1. 서론

“북한의 적대적 두 국가론은 어떠한 구조로 구성되어 있으며, 어떠한 대내외적 조건하에서 선포되었는가?” 2023년 12월 말 김정은 위원장은 8기 9차 전원회의에서 북한을 붕괴시키려는 한국의 의도는 보수 정부이든, 진보정부이든 차이가 없었다면서, 한국을 더 이상 통일의 상대로 여기지 않겠다고 선언했다. 이때 김정은 위원장은 남북관계의 역사를 냉철하게 분석하여 대남정책의 근본적 방향전환을 할 것이며, 한국의 군사적 “도발”과 “정권붕괴, 흡수통일” 위협에 대응하여, 대남사업부문의 정리, 전쟁가능성 기정사실화, 군의 행동 보조 등 구체적인 조치를 열거했다.

결론에서는 불신과 대결만을 거듭해온 쓰라린 북남관계사를 냉철하게 분석한데 립각하여 대남부문에 근본적인 방향전환을 할데 대한 로선이 제시되었다. … 중략… 지금 조선반도에는 미국과 남조선것들의 무분별한 반공화국대결광증과 군사적도발책동으로 하여 통제불능의 위기상황이 항시적으로 지속되고 있다. … 중략… 지금까지 괴뢰정권이 10여차나 바뀌었지만 《자유민주주의체제하의 통일》기조는 추호도 변함없이 그대로 이어져왔다는 것이 그 명백한 산 증거이다. … 중략 … 우리를 《주적》으로 선포하고 외세와 야합하여 《정권붕괴》와 《흡수통일》의 기회만을 노리는 족속들을 화해와 통일의 상대로 여기는 것은 더이상 우리가 범하지 말아야 할 착오라고 생각합니다. … 중략 … 결론은 현실을 냉철하게 보고 인정하면서 당중앙위원회 통일전선부를 비롯한 대남사업부문의 기구들을 정리, 개편하기 위한 대책을 세우며 근본적으로 투쟁 원칙과 방향을 전환해야 한다고 강조하였다. … 중략 … 대적, 대외사업부

문에서 적들의 무모한 북침도발책동으로 하여 조선반도에서 언제든지 전쟁이 터질수 있다는 것을 기정사실화하고 남반부의 전 령토를 평정하려는 우리 군대의 강력한 군사행동에 보조를 맞추어나가기 위한 준비를 예견성있게 강구해나갈 데 대한 중요과업들을 제시하였다.<sup>1)</sup>

이는 한국에 대한 북한의 통일정책을 포기한다는 의미와 같았기 때문에, 적대적 두 국가론 발표 직후 국내외 기관과 전문가들은 그 파장을 분석하고 한국의 대응 방안을 제시하는 데 집중했다. 그러나, 이제는 적대적 두 국가론이 선포된 지 2년여가 지난 만큼, 적대적 두 국가론의 담론적 구성과 정치적 성격 등에 대한 체계적인 이해를 모색해볼 때이다.

기존 연구들은 북한의 적대적 두 국가론을 담론적 측면과 선포 요인 측면으로 나누어 접근해 왔다. 우선, 담론적인 차원에서 볼 때, 북한의 적대적 두 국가론 전체보다는 그 구성요소들이 개별적으로 조명되어 왔다. 북한의 적대적 두 국가론이 북한의 국가론(국가제일주의)과 적대론의 결합이라고 할 때, 일부 연구는 국가제일주의의 체계화와 완성으로서 적대적 두 국가론에 주목했으며,<sup>2)</sup> 다른 일부의 연구는 적대적 두 국가론을 대남강경론 혹은 대남적대론이 확대된 결과로서 파악했다.<sup>3)</sup>

- 
- 1) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023년 12월 31일.
  - 2) 이무철, “북한의 대남·통일정책 전환 분석,” 『현대북한연구』 제27권 1호(2024), 54-90; 구갑우, “북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학,” 『현대북한연구』 제27권 1호(2024), 13.
  - 3) 황일도, “북한의 ‘적대적 두 국가론’ 재해석: 김일성 텍스트를 기반으로,” 국립외교원, 주요국제문제분석 2024-19(2024); 이종구, “북한의 ‘적대적 두 국가론’과 남북관계 전망,” 『통일정책연구』 제33권 1호(2024), 29-54.

하지만, 두 시각은 모두 적대적 두 국가론의 일부 측면에 초점을 맞춘다는 한계가 있다. 적대적 두 국가론은 적대론과 국가론의 결합인 만큼, 북한의 국가제일주의와 대남적대론의 두 측면을 종합적으로 다루고, 양자가 어떠한 맥락에서 결합되었는지를 파악할 필요가 있다.

한편, 적대적 두 국가론의 선포 요인에 대한 연구들에서는 대외적 기회와 위협에 대응하려는 북한 당국의 전략적 선택에 주목해 왔고, 북한이 적대적 대남정책을 취하게 된 요인이 무엇인지를 주로 설명했다. 일부 연구는 북한의 적대적 두 국가론의 특징으로 능동적 대외정책 혹은 공세적 흡수통일 배제 정책을 꼽고, 그러한 변화를 야기한 북한 대내·대남·대외정책 차원의 요인을 찾는 데 초점을 두었다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 접근은 북한의 적대적 두 국가론 중에서 적대론의 발전을 설명할 수 있으나, 또 다른 중심축인 국가제일주의의 발전은 다루지 못한 한계가 있었다.<sup>5)</sup> 특히, 북한 국가제일주의는 김정은의 통치사상으로 자리매김해 왔기 때문에, 그 발전 요인은 김정은 위원장 권위의 성장과 밀접하게 관련되어 있을 것으로 보인다. 따라서 국가제일주의의 발전 배경이 적대적 두 국가론의 선포에서 또 하나의 핵심적인 요

---

4) 이중구, “북한의 ‘적대적 두 국가론’과 남북관계 전망”; 이상숙, “북한의 대남 정책 변화와 2024년 대남·대외정책 전망,” 국립외교원, 주요국제문제분석 2024-02(2024); 한기범, “북한의 대남 적대정책과 대외정책 연계,” 아산정책연구원, 이슈브리프 2024-10(2024).

5) 물론, 김갑식은 국가제일주의와 관련된 북한의 국가정체성 변화에 주목하며, 그 변화에 하노이 노딜 사태가 영향을 주었다고 지적했다. 다만, 이러한 논의 역시 국가제일주의의 발전 배경을 체계적으로 분석하는 데까지는 확장되지 않았다. Kap-sik Kim, “Why Did Kim Jong-un Delete Unification? Issues and Implications of North Korea’s Position on ‘Hostile Relations Between Two States,’” *Asian Perspective* 48, no. 4 (2024): 682-685.

인이었을 수 있다. 즉, 적대적 두 국가론의 선포 요인을 설명하기 위해서는 대남정책 변화의 배경만이 아니라 국가제일주의 발전의 배경을 함께 다루어야 한다.

따라서, 북한의 적대적 두 국가론을 체계적으로 이해하기 위해서는, 국가제일주의와 대남적대론의 두 차원에서, 담론이 어떻게 형성되고 어떠한 배경하에 지배적인 담론으로 발전되었는지를 종합적으로 검토할 필요가 있다. 담론의 형성과 완성 등 담론적 조건만으로 담론이 정책으로 도입되는 것이 아니며, 담론이 정책으로 선포되기 위해서는 지도자의 권위와 적실성 있는 환경 등 정치적 조건이 필요하다.<sup>6)</sup> 북한의 적대적 두 국가론이 국가제일주의와 대남적대론의 두 요소로 이루어져 있다면, 두 하위담론을 모두 담론 형성과 정치적 요인의 측면에서 조망해야 적대적 두 국가론의 발전을 온전히 이해할 수 있게 될 것이다.

이에 이 글에서는 북한의 적대적 두 국가론을 담론의 형성과 선포라는 두 단계로 나누어, 그 등장과정을 분석하고자 한다. 우선, 담론적 측면을 살펴보기 위해서는, 적대적 두 국가론이라는 담론 자체가 언제부터, 어떻게 형성되었는지 검토할 필요가 있다. 김정은이 2023년 12월 두 국가론을 선포하기 위해서는 적대적 두 국가론이 이미 형성되어 있었을 가능성이 크다. 물론, 담론이 준비되지 않은 상태에서 행동이

---

6) 이러한 접근 방식은 코펜하겐 학파 내지 담론적 구성주의(constructivist discourse theory)의 시각과 부합한다. 이들은 안보담론의 구성에는 담론과 권위, 사회적 호응이 필요하다고 간주한다. Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde eds., "Security Analysis: Conceptual Apparatus," *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publications, 1998), 21-47; Vivien A. Schmidt, "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse," *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303-326.

먼저 이루어지는 예외적인 사례가 존재할 수 있지만,<sup>7)</sup> 이 경우 북한의 적대적 두 국가론은 2018~2019년간 북미 핵 협상 시기부터 점진적으로 형성되기 시작한 것으로 보인다. 다음으로, 적대적 두 국가론의 정치적 측면을 살펴보기 위해서는, 김정은 위원장은 어떠한 조건에서 적대적 두 국가론을 선포할 수 있었고, 어떤 필요에서 선포했는지 검토하고자 한다. 특히, 국가제일주의와 관련해서는, 어떻게 그가 김일성, 김정일로부터 내려오는 유훈인 통일정책을 변경시킬 수 있다고 생각했는지, 왜 그렇게 해야만 했는지 등을 함께 검토한다. 동시에, ‘적대적’ 두 국가론의 선포에는 김정은을 포함한 북한 엘리트들이 대남적대론의 추진이 필요하다고 생각하게 하는 요인도 동시에 작용했을 것이다. 이는 대남정책을 둘러싼 북한의 편익 구조를 통해 설명하고자 한다.

## 2. 적대적 두 국가론의 담론적 구성

### 1) 국가제일주의

북한의 두 국가론은 한국과 구분되는 북한의 국가정체성을 강조하는 것으로서, 김정은 집권 초기를 넘어서면서 구체화되기 시작했다. 대표적으로 북한은 2015년 8월 15일부터 서울보다 30분 늦은 평양시간을 사용하기 시작하면서, 서울 시간과 평양 시간을 구분했다. 이는 2015년 8월 5일 북한 최고인민회의 정령에 따른 조치로서, 당시 최고

---

7) 남북한 유엔 동시 가입에 반대해 오던 북한이 1991년 5월 돌연 유엔 동시 가입 수용으로 그 입장을 변경한 것이 이러한 예외적인 사례가 될 수 있다.

인민회의는 이것이 일본제국주의자들의 과거 민족말살정책에 따라 “조선의 표준시간”까지 빼앗겼던 “민족수난의 역사에 종지부”를 찍기 위한 것이라고 밝혔다.<sup>8)</sup> 하지만, 목함지뢰 사건과 남북한 간의 포격전에 더해 이루어진 북한의 표준시간 변경은 남북대화 거부 의지로 읽혔다.<sup>9)</sup> 이후 2018년 4월 29일에 추가로 공개된 합의사항을 통해 북한은 서울 시간과 평양 시간을 다시 통일시킨다는 데 합의했으며, 다음날 최고인민회의의 정령을 통해 표준시간을 30분 늦춰 한국과 같은 동경 135도 기준 9경대시를 사용할 것이라고 발표했다.<sup>10)</sup> 판문점 정상회담으로 남북관계가 개선된 이후에야 남북한 간의 시간대를 다시 통일시킨 것이었다.

북한은 2017년 11월 핵무력 완성 선언을 전후하여 국가제일주의를 최초로 제기했다. 2017년 11월 20일에는 『로동신문』 정론에 “우리 국가제일주의”라는 용어가 처음으로 등장했다.<sup>11)</sup> 대북제재 국면에서 이른 중공업, 경공업, 군수산업 분야의 발전이 우리민족제일주의와 우리 국가제일주의의 성과로서 언급되었다. 2017년 11월 29일에 북한의 ICBM급 미사일인 화성-15형이 시험 발사되었을 때에도 우리 국가제일주의는 다시금 호명되었다. 이때는 핵무기 개발이 국가제일주의를 정당화하는 근거로 쓰였다. 그 직후 민주조선 등에서는 우리 국가제일주의를 체계화하기 시작했는데, 이때 우리 국가제일주의는 당시 핵무력

8) “북한, 광복절부터 표준시간 30분 늦춘다,” 『연합뉴스』, 2015년 8월 7일.

9) “[뉴스현장] DMZ 목함지뢰 폭발 … 북한 소행,” 연합뉴스TV, 2015년 8월 10일.

10) “남북한 시간 맞춘다 … 5월5일부터 평양시간 30분 앞당겨,” 『서울경제』, 2018년 4월 30일.

11) 이무철, “북한의 대남·통일정책 전환 분석,” 58; 구갑우, “북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학,” 13.

완성 선언 직후의 맥락에서 핵개발 성과에 대해 자부심을 불러일으키고, 그를 통해 국가발전과 국방을 위한 지속적인 노력을 독려하는 담론이었다.<sup>12)</sup>

이어서 북한은 남북대화와 북미비핵화협상을 진행하던 2018년에도 조선여성, 철학, 김일성종합학회보 등 외곽매체를 통해 우리 국가제일주의를 계속 언급해갔다.<sup>13)</sup> 당시 북한은 국가제일주의의 이념적 체계화 작업을 진행했던 것으로 보인다. 2018년 조선녀성은 우리 국가제일주의를 김정은에 대한 충성을 기본요구로 하는 것으로서, 자강력제일주의와 인민대중제일주의로 달성할 수 있는 목표로 설명했다. 김일성, 김정일, 김정은에 대한 충성이 국가제일주의의 기본요구라고 한 데에서도 알 수 있듯이, 국가제일주의는 정권유지를 위한 사상이었다. 이 점에서 국가제일주의의 본질은 수령제일주의라고도 설명되었다. 북한이 국수(소나무), 국견(풍산개), 국조(참매), 국화(모란꽃) 등을 대대적으로 홍보했던 것도 2018년 말의 이 시기였다.<sup>14)</sup>

그 연장선에서, 북한은 비핵화 협상 국면에서도 한국의 중재로부터 독립적인 자주외교의 추진을 모색한 것으로 보인다. 남북미 간의 협상을 진행하던 동안에도, 김정은 위원장은 2018년 9월 21일 트럼프 대통령에게 보낸 친서에서 앞으로 비핵화 문제를 남북 간이 아니라 북미

---

12) 구갑우, “북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학,” 27; “우리 국가제일주의의 본질,” 『민주조선』, 2017년 12월 10일.

13) 구갑우, “북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학,” 30; 서성일, “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 밝히신 우리 국가제일주의에 관한 사상,” 『철학, 사회정치학연구』 제2호(2018).

14) 북한은 2018년 11월부터 12월까지 국조, 국견, 국조, 국화 등에 대한 기사를 『로동신문』에 게재하는 등 국가상징에 대한 대대적인 홍보를 진행했다. 이무철, “북한의 대남·통일정책 전환 분석,” 63-64.

간에 직접 논의하기를 희망한다고 요청했다.<sup>15)</sup> 여기에서, 그는 비핵화 문제에 대해서 문재인 대통령이 보이는 관심은 불필요하다고도 언급했다. 김 위원장이 트럼프 대통령에게 이 친서를 보낸 시점이 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 개최된 남북정상회담 직후라는 점을 감안하면, 당시 김정은 위원장은 남북관계에 대해서보다는 남북미 협상의 틀에 대해 문제의식을 가졌던 것으로 보인다. 북한의 핵심과제가 국가정체성 확립이라고 할 때, 한국을 매개로 하는 외교는 불필요하고, 핵심국익인 주권보호와 독립성 강화에도 도움이 안 되는 것으로 보였을 가능성이 크다.<sup>16)</sup>

하노이 정상회담 직전에 국가제일주의는 김정은 위원장에 의해 공식 언급되기에 이르렀다. 김정은 위원장 역시 2019년 신년사를 통해 “전체 당원들과 근로자들은 정세와 환경이 어떻게 변하든 우리 국가제일주의를 신념으로 간직”해야 한다며, 우리 국가제일주의를 공식적으로 언급했다.<sup>17)</sup> 물론, 그에 앞서 2018년 12월 17일 『로동신문』 사설에서도 우리 국가제일주의를 우리민족제일주의 없이 독립적으로 사용하는 등 본격적으로 강조할 조짐을 보이고 있었다.<sup>18)</sup> 2019년 신년사 이후 『로동신문』은 2019년 1월 여러 건의 논설과 사설을 통해 우리 국가제일주의를 “나라의 전반적 국력을 최고의 높이에 세우려는 강렬한 의지” 혹은 “부국강병의 대업”을 이루기 위한 것이라고 설명했다.<sup>19)</sup>

---

15) “한미클럽 ‘김정은-트럼프 친서 분석 및 전문,’” 서울평양뉴스, 2022년 9월 25일.  
 16) 정용화, “유길준의 ‘양질’체제론: 이중적 국제질서에서의 『邦國의 權利』,” 『국제정치논총』 제37권 3호(1998), 297-318.  
 17) “김정은 신년사,” 『로동신문』, 2019년 1월 1일.  
 18) “위대한 령도자 김정일동지의 애국념원을 받들어 사회주의강국위업을 빛나게 실현해나가자,” 『로동신문』, 2018년 12월 17일.  
 19) 이상숙, “북한의 대남 정책 변화와 2024년 대남·대외정책 전망,” 7; 김성남,

하노이 노딜 사태 이후에도 국가제일주의는 지속되었고, 2021년 1월의 8차 당대회에서는 김정은 시대의 통치철학으로 발전되었다. 8차 당대회 사업보고에서 김정은 위원장은 7차 당대회 기간(2016~2021년) 동안에 이루어진 성과에 힘입어 우리 국가제일주의 시대가 개막했다고 언급했다. 또한, 당규약까지 개정하여 전국적 범위에서 “민족해방 민주주의혁명”을 수행한다는 기존의 내용을 “사회의 자주적이며 민주주의적인 발전”을 실현한다는 문구로 대체했다.<sup>20)</sup> 이는 하노이 노딜 이후 및 남북대화 교착의 맥락에서 국가제일주의가 과거부터 내려오던 통일이라는 정책 목표를 대체하게 되었음을 의미했다. 2022년 9월 최고인민회의 시정연설에서 김정은 위원장이 핵을 어떠한 것과 맞바꿀 수 없는 “국체”로 규정한 것 역시 국가의 절대적 중요성을 강조하는 국가제일주의를 반영한 것으로 볼 수 있다.<sup>21)</sup>

2023년 여름에 들어서자, 김정은과 김여정은 한국을 “대한민국”으로

---

“논설: 우리 국가제일주의의 본질,” 『로동신문』, 2019년 1월 8일; “우리 국가제일주의기치높이 최후승리 앞당겨오리,” 『로동신문』, 2019년 1월 16일; “사설: 사회주의 우리 국가의 정치사상적힘을 백방으로 다져나가자,” 『로동신문』, 2019년 1월 17일; “일심단결의 위력으로 승리떨치는 사회주의 우리 국가,” 『로동신문』, 2019년 1월 18일; 김용일, “우리 국가제일주의의 사상정신적 기초,” 『로동신문』, 2019년 1월 20일; “사설: 우리 국가제일주의를 높이 들고 사회주의강국건설을 힘있게 다그쳐나가자,” 『로동신문』, 2019년 1월 21일; “논설, 우리 국가제일주의의 중요한 내용,” 『로동신문』, 2019년 1월 22일; “논설, 우리 국가제일주의를 들고나가는데서 나서는 과업,” 『로동신문』, 2019년 1월 27일.

20) 오경섭, “개정 조선노동당규약의 핵심 쟁점 분석,” 통일연구원, 온라인시리즈 CO 21-16(2021).

21) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『조선중앙통신』, 2022년 9월 9일.

〈그림 1〉 북한의 우리 국가제일주의 선전화



자료: 『통일뉴스』, 2022년 6월 7일.

지칭하기 시작했다. 2023년 7월 10~11일 김여정 부부장은 대남비난 시 한국을 “남조선”이 아니라 “대한민국”으로 불렀다.<sup>22)</sup> 이어서는 2023년 8월 김정은의 전군지휘훈련 현지지도 보도에서도 “대한민국”이라는 표현이 등장했으며,<sup>23)</sup> 9월에는 김정은 위원장이 직접 최고인민회의의 14기 9차 회의에서 연설 중 “《대한민국》과의 공모밑에 우리 국가에 대한 핵무기사용을 목적으로 한 《핵협이그루뻘》을 가동”시켰다며 “대한민국”이라는 표현을 사용했다<sup>24)</sup> 그 외에도 김정은 위원장은 2023년 8월 27일 해군사령부에서 수행한 연설에서도 남측을 “대한민국”이라고 표현했다. 이후에도 『조선중앙통신사』 논평(2023.10.13.),

---

22) “김여정 부부장, 미국의 정탐행위에 단호히 대응,” 『조선중앙통신』, 2023년 7월 10일; “김여정 조선노동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2023년 7월 17일.

23) “경애하는 김정은동지께서 조선인민군 총참모부 훈련지휘소를 방문하시고 전군지휘훈련진행정형을 료해하시였다,” 『조선중앙통신』, 2023년 8월 31일.

24) “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하시였다,” 『조선중앙통신』, 2023년 9월 28일.

국방성 성명(2023.11.23.), 외무성 대변인 담화(2023.12.2.),<sup>25)</sup> 화성-18형 발사훈련 실행 보도(2023.12.19.) 등 북한 당국의 여러 담화, 논설에서 “대한민국”이라는 표현은 빈번히 사용되었다. 2023년 말 적대적 두 국가론 발표 시에도 김정은은 한국을 대한민국이라고 부르며, “대한민국 것들과는 그 언제 가도 통일이 성사될 수 없다”라고 언급했다.

이와 거의 동시에 북한은 북러정상회담을 추진하고, 능동적인 대외 사업을 주문했다. 2023년 9월 북러정상회담에서 귀국한 후, 김정은 위원은 9월 26일 최고인민회의 시정연설을 통해 “대외사업을 능동적으로 전개”할 것을 주문했던 것이다.<sup>26)</sup> 특히, 김정은은 “우리 혁명에 유리한 조건과 환경을 마련하기 위한 대외활동을 폭넓고 전망성있게 벌리는 것”과 “미국과 서방의 패권전략에 반기를 든 국가들과의 연대를 가일층 강화”하라고 강조했다. 이를 종합하면, 김 위원장은 러시아 및 친러국가들에 대한 능동적 외교를 통해, 한국에 대한 북한의 독자성을 부각시키는 외교를 염두에 두고 있던 것으로 추정할 수 있다. 그로부터 2년 뒤인 2025년 9월 최고인민회의 연설에서도 김정은은 한국과 북한의 관계에 대한 입장을 분명히 하겠다고 밝히고, 남북한은 몇 십년간 “사실상 두 개 국가”로 존재해 왔다고 역설했다.<sup>27)</sup> 국제사회를 대상으로 한 ‘두 국가론’에 가까운 주장을 김정은이 직접 제시했다는

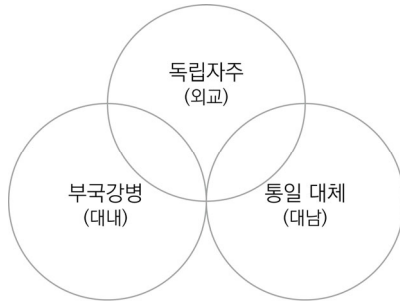
---

25) “대한민국”이라는 표현을 괄호 없이 사용했다. “적대세력의 침해로부터 국가의 자주권과 안전리익을 견결히 수호하는것은 조선민주주의인민공화국의 주권적권리이다: 조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화,” 『조선중앙통신』, 2023년 12월 2일.

26) “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2023년 9월 28일.

27) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2025년 9월 22일.

〈그림 2〉 국가제일주의의 3요소



것은 북한이 국제무대에서도 국가정체성과 대남독립성을 본격적으로 주장해 갈 것임을 시사했다. 특히, 이 연설이 북한노동당 창건 80주년 행사를 약 2주 정도 앞둔 시점에 이루어졌다는 점에서, 방북 예정인 러시아, 중국, 베트남, 라오스 등의 최고위급 인사들에게 제시할 외교적 주장을 반영했을 것이다.

이상의 논의를 종합하면, 2010년대 중반부터 부상하기 시작한 국가제일주의는 대내정책, 대외정책, 대남정책의 요소를 포괄하는 담론이다. 우선, 2017년 11월 핵무력 완성 선언을 배경으로, 핵개발을 국가발전의 가능성도 보여주는 것으로 제시하면서, 국가제일주의는 부국강병을 위해 주민들을 동원하는 논리로서 등장했다. 이어서는, 하노이 노딜 사태 이후 남북관계가 장기적 교착국면에 접어들자, 국가제일주의는 통일을 대체하는 우선적인 목표로 자리 잡았다. 끝으로, 2018년 남북미 협상에서 미국에 대한 독자적 외교의 필요성을 강조하던 의식은, 이후 2023년 북러정상회담과 북한의 외교활동 확대를 배경으로, 한국에 대한 별개적 국가성을 강조하는 논의로 발전되었다.

## 2) 대남적대론

북한의 대남정책을 대적사업으로 방향 전환해야 한다는 것이 적대적 두 국가론의 또 다른 요소인데, 이러한 담론은 북한이 남북공동연락사무소를 폭파한 2020년 6월경에 시작되었다. 2020년 6월 4일 김여정 부부장은 자신의 담화에서 한국의 북한에 대한 군사훈련 중지 요구와 시민단체들의 대북전단 살포를 문제시하면서, 남북공동연락사무소 폭파와 남북군사합의 파기를 경고했다.<sup>28)</sup> 대남사업을 대적사업으로 전환해야 한다는 주장의 시작이었다.

이어 통일전선부 역시 대북전단과 김정은 위원장에 대한 비난을 연속 문제시하면서, 무책임한 한국 정부와는 “더이상 마주앉을 일도, 논의할 문제도 없다는 결론에 도달”했다고 주장했다. 2020년 6월 8일 조선통신사는 이날 대남사업부서들의 사업총화회의를 보도하면서, 김영철 노동당 중앙위원회 부위원장과 김여정 노동당 제1부부장이 “대남 사업을 철저히 대적사업으로 전환해야 한다는 점을 강조”했다고 전했다.<sup>29)</sup> 그리고 그 첫 조치로는 대남통신선의 완전 차단이 2020년 6월 9일부 12시부터 이루어졌다.

며칠 뒤에도, 김여정은 6월 13일 담화를 통해 “배신자들과 쓰레기들이 저지른 죄값을 깨닫게 받아내야 한다는 판단과 그에 따라 세운 보복계획들은 대적부문 사업의 일환이 아니라 우리 내부의 국론으로 확고히 굳어졌다”라고 언급했는데, 이는 대남사업을 앞으로 대적사업으로 간

---

28) “남조선당국의 묵인하에 《탈북자》쓰레기들이 반공화국적대행위 감행,” 『로동신문』, 2020년 6월 4일.

29) “북남사이의 모든 통신연락선들을 완전차단해버리는 조치를 취함에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2020년 6월 8일.

주할 것이라며, 대남사업이 대적사업으로 전환되어야 한다는 입장을 고수한 것이었다.<sup>30)</sup> 동시에 김여정 부부장은 이제는 행동으로 “확실하게 남조선 것들과 결별할 때”가 되었음을 보일 것이라면서, 후속 조치들도 발표했다. 그러한 조치들에는 남북공동연락사무소 폭파가 포함되었으며, 총참모부가 결심할 것으로서 또 다른 조치도 남아 있음이 암시되었다.<sup>31)</sup> 6월 13일 담화를 끝맺으며 김여정 부부장이 “쓰레기는 오물통에 가져다버려야 한다”고 언급했기 때문에, 후일 2024년에 실현되는 대남 쓰레기 풍선 살포가 이 당시에도 고려되었던 것으로 보인다.

이 과정에서 북한군 역시 대적사업의 필요에 따라 수행할 행동을 제시했다. 북한군 총참모부는 2020년 6월 16일 공개보도에서 통일전선부와 관계부서가 남북군사합의의 비무장화 조치 복구 및 전선의 요새화, 대규모 대남전단살포 활동에 대한 적극 협조를 요구했다고 밝혔다.<sup>32)</sup> 하루 뒤인 6월 17일, 총참모부 대변인은 “우리 군대는 당과 정부가 취하는 모든 대내외적 조치들을 군사적으로 철저히 담보할 것”이라면서, 통일전선부 등의 요구를 받아들일 것이라는 입장을 밝혔다. 그에 따라, 금강산과 개성공단에 대한 부대 전개, 비무장지대 GP 복원, 모든 전선의 경계태세 격상 및 군사훈련 재개 등을 이행하기 위한

30) “조선로동당 중앙위원회 김여정제1부부장 담화,” 『로동신문』, 2020년 6월 14일.

31) 이 성명이 “쓰레기는 오물통에 가져다 버려야 한다”라는 문장으로 끝맺었음을 볼 때, 북한 당국은 이 당시부터 대남 쓰레기 풍선 살포를 염두에 두었을 가능성도 있다. 며칠 뒤에 발표된, 2020년 6월 17일 북한군 총참모부 대변인이 밝힌 대적군사행동계획에도 “우리 인민들의 대남빠라살포투쟁”이 언급되었다. “조선인민군 총참모부 대변인 우리 군대는 당과 정부가 취하는 모든 대내외적조치들을 군사적으로 철저히 담보할것이라고 강조,” 『조선중앙통신』, 2020년 6월 17일.

32) “조선인민군 총참모부 공개보도,” 『조선중앙통신』, 2020년 6월 16일.

세부계획을 세워, 조만간 노동당 중앙군사위원회에서 비준을 받을 것이라고 언급했다.<sup>33)</sup>

이때 김정은 위원장은 당의 대적군사행동 계획을 보류시켰지만, 이후 한국에서 보수정부가 출범한 이후 대적사업의 필요성을 받아들인 것으로 추정된다. 잘 알다시피, 2020년 당시에는 6월 23일에 화상으로 개최된 당중앙군사위원회 7기 5차 회의 예비회의에서 김정은 위원장이 총참모부의 계획을 보류시켰다. 이로 인해, 남북공동연락사무소 폭파 사건 이후 북한의 위협은 일종의 해프닝으로 일단락되는 듯 했다. 하지만, 2022년 6월에는 김정은 위원장까지 대남사업을 대적사업이라고 규정하면서 대남적대론의 손을 들어주는 모습을 보였다. 즉, 6월 8일부터 10일까지 열린, 8기 5차 전원회의에서 김 위원장은 “대적투쟁과 대외사업부문에서 견지하여야 할 원칙들과 전략전술적방향들”을 결론으로 제시했다.<sup>34)</sup> 그 전략전술방향의 구체적인 내용은 보도되지 않았으나, 북한의 대남정책이 다른 부분에서도 언급되지 않았기 때문에 김 위원장이 대남정책을 “대적투쟁”으로 표현한 것이 분명했다. 이는 대남정책의 적대적 전환 필요성이 전원회의 수준까지 확대되었음을 나타냈다. 이러한 동향은 2년 전에 김정은 위원장이 나서 유보시켰던 대적정책 전환의 필요성이 2022년 6월경 한국의 정권교체로 다시금 제기되면서, 김 위원장도 이를 어느 정도는 수용했음을 추정하게 한다.

한걸음 더 나아가, 코로나 위기가 마무리되던 시기인 2022년 8월경, 다시 한번 김여정 부부장은 전국비상방역총화회의 토론에서 대남사업을 대적사업으로 전환해야 한다는 담론을 제기하고, 북한 주민의 대남

---

33) 『조선중앙통신』, 2020년 6월 17일.

34) “조선로동당 중앙위원회 제 8기 제 5차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2022년 6월 11일.

적대의식을 고취시키기 위한 교육을 요구했다.<sup>35)</sup> 해당 회의에서 김영정 부부장은 “이제는 대적, 대남의식을 달리 가져야 할 때”라며, “동족보다 동맹을 먼저 쳐다보는것들, 동족대결에 환장이 된 저 남쪽의 혐오스러운것들을 동족이라고 시대착오적인 생각을 가진다면 그보다 더 무서운 자멸행위는 없습니다. …중략… 남조선괴뢰들이야말로 우리의 불변의 주적이며 혁명투쟁의 승패를 좌우하는 근본요인은 계급의 식입니다”라고 강조했다. 이어서 김영정은 비타협적 주적관과 계급의식을 북한주민들이 갖추도록 사상사업을 강화해야 한다고 요구했다.

대남적대 의식을 고취시켜야 한다는 이러한 주장은 김정은 위원장과 노동당에 의해 수용된 것으로 보인다. 2023년 3월 9일의 서부전선 화성포병부대 현지지도 및 화력습격훈련 시에 김정은 위원장 역시 전방군인들의 “높은 계급의식과 투철한 대적의지”를 주문했다.<sup>36)</sup> 이외에도 2023년 5월 신천박물관에서 열린 복수결의 모임 등이 주적관 및 대적의지를 고양시키기 위한 활동이 진행되었다.<sup>37)</sup>

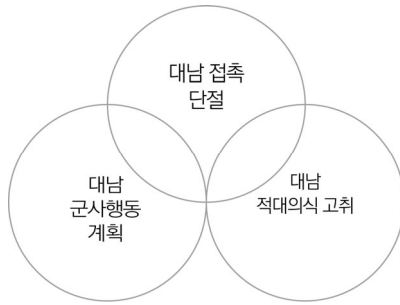
이러한 흐름을 요약해 보면, 북한의 대남적대론의 발전하는 과정에서 3가지의 실천적 요소가 형태를 드러냈다(〈그림 3〉 참조). 우선, 2020년 6월 남북공동연락사무소를 폭파하기 이전의 시점에, 한국과 ‘더 이상 마주 않을 일이 없다’는 주장 속에 대남정축 차단론이 등장했고, 다음으로는, 공동연락사무소 폭파 후 대남사업을 대적사업의 방향으로

35) “토론: 전국비상방역총화회의에서 한 보고,” 『로동신문』, 2022년 8월 11일.

36) 이 외에도 김정은의 현지지도 활동 중 2023년 3월 16일 화성-17형 시험발사, 4월 13일 화성-18형 시험발사 시에도 “대적대응방침”이 언급되었으나, ICBM 개발 및 시험과 관련된 사업 중 언급된 것임을 볼 때 한국보다는 미국에 대한 대응방침을 시사하는 것으로 보인다.

37) “극악한 핵전쟁광신자, 매국배족의 무리들을 모조리 박멸하자,” 『조선중앙통신』, 2020년 5월 3일.

〈그림 3〉 대남적대론의 3요소



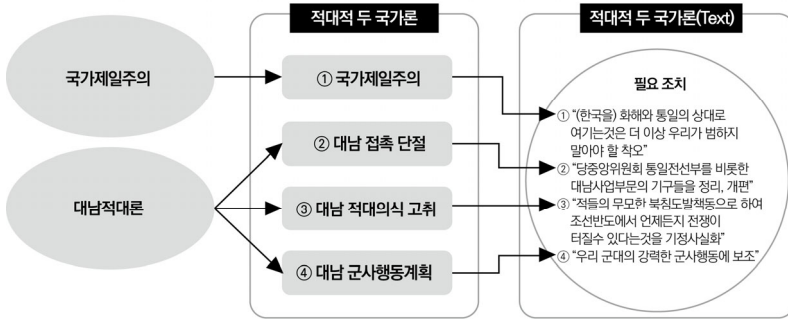
적극적으로 추진하는 과정에서, 북한군이 통일전선부의 요청을 검토하여 대남군사행동계획을 발전시켰다. 끝으로, 코로나-19 감염병 위기 종식 국면에서 김영정 부부장이 한국이 북한의 주적이라고 역설하면서 북한 주민들의 대남 적대의식을 고취시키기 위한 노력이 등장했다.

### 3) 적대적 두 국가론

적대적 두 국가론은 이러한 두 가지 담론, 국가제일주의와 대남적대론의 결합으로 등장했다. 국가제일주의는 2017년 핵무력 11월 핵무력 완성 선언에 즈음하여 나타났고, 그에 이은 남북미대화 및 북미비핵화 협상 국면에서도 체계화되면서 발전되었는데, 북미비핵화 협상이 하노이 정상회담으로 결렬된 이후의 국면에서도 국가제일주의는 지속되었다. 이 시기 국가제일주의의 영향을 보여주는 것이 2021년 1월 8차 당대회의 당규약 개정이었다. 이 개정에서는, 민족해방민주주의혁명을 추구한다는 대남정책 차원의 당면 목표를 사회의 자주적·민주적 발전을 모색한다는 목표가 대체하였다. 이는 통일보다는 각 국가의 발전이 더욱 중요하다는 메시지를 전달했다.<sup>38)</sup>

나아가, 2020년에 등장했던 대남적대론이 다시 제기되고 더욱 발전

〈그림 4〉 국가제일주의와 대남적대론에 따른 적대적 두 국가론의 구성



된 2022년 이후의 콘텍스트에서, 국가제일주의는 한국을 별개의 국가로 규정하는 두 국가론으로 발전되었다. 한국의 행정부가 진보정부에서 보수정부로 교체된 2022년 5월을 기점으로, 김정은 위원장은 대남 정책은 대적사업이 되어야 한다는 주장을 받아들이는 모습을 보였다. 2022년 6월에 열린 8기 5차 전원회의에서 김 위원장은 대남사업을 대적사업이라고 언급했으며, 그해 12월에 열린 8기 6차 전원회의에서도 대남사업방향을 대적대응방향으로 일컬었다. 구체적으로, 8기 6차 전원회의 보도는 신냉전, 다극화 추세에 맞게 “강대강, 정면승부의 대적투쟁원칙에서 우리의 물리적힘을 더욱 믿음직하고 확실하게 다지는 실제적인 행동으로 넘어갈데 대한 구체화된 대미, 대적대응방향”을 김정은 위원장이 천명했다고 언급했다.<sup>39)</sup> 또한, 김여정 부부장 역시 이 즈음인 2022년 8월 비상방역총화회에서 대남적대의를 고취해야 한

38) 이정철, “김정은 시대 노동당 규약 변화와 수정주의 국가 북한의 새 정치 노선,” 『민주주의와 인권』 제25권 2호(2025), 178-184.

39) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023년 1월 1일.

다고 목소리를 높였다. 결국, 2023년 여름에 이르면, 김정은 위원장과 김여정 부부장 모두 한국을 “《대한민국》”이라고 지칭하게 되었으며, 적대적 두 국가론 발표를 얼마 안 남긴 2023년 12월에 이르러서는 외무성, 국방성 순으로 대한민국을 괄호 없이 사용하였다.<sup>40)</sup> 김정은 위원장의 적대적 두 국가론 발표 시에도 물론 괄호 없는 대한민국이라는 표현이 사용되었다.

그 결과로 발표된 적대적 두 국가론은 남북대화 교착 국면하의 국가제일주의와, 대남적대론의 조합으로 볼 수 있다. 적대적 두 국가론 발표 시 김정은 위원장은 크게 4가지의 조치를 요구했다. 첫째는 한국을 더 이상 통일의 대상으로 보지 말 것과, 둘째로 새로운 정책에 따라 대남사업부문의 조직을 정리하고 목표를 전환하며, 셋째로 한국과의 전쟁가능성을 기정사실화하고, 넷째로 “남반부의 전 령토를 평정하려는 우리 군대의 강력한 군사행동에 보조”를 맞추라는 것이었다.<sup>41)</sup> 이 가운데, 첫째 조치로서 한국과 북한을 별개의 국가로 보려는 시도는 남북관계 교착 국면하의 국가제일주의를 반영하며, 나머지 세 가지 조치는 대남적대론의 3가지 실천조치인 대남접촉 단절, 대남적대의식 고취, 대남군사행동 계획에 해당했다.

이러한 이해에 따르면, 적대적 두 국가론은 장기적 통일보다는 단기적 안정 지향을 안보딜레마 수용보다는 안보딜레마 무시를 나타내는 것으로 볼 수 있다(〈표 1〉 참조). 우선, 하노이 노딜 사태 이전, 2018년 이후 남북미 대화 기간 중 북한의 국가제일주의는 단기적 안정지향, 안보딜레마 수용의 가능성을 시사했다. 국내 발전에 집중하겠

---

40) 괄호는 북한 내부적으로 아직 정당화되지 않은 용어나 문구를 나타낼 때 쓰였다.

41) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023년 12월 31일.

〈표 1〉 한반도 통일·안보 딜레마의 조합과 북한의 대남정책

구분	단기적 안정/공존 지향 (국가제일주의)	장기적 통일 추구
안보딜레마 수용	(2018년 국가제일주의)	(2018년 판문점선언) (연북화해 요구, 김정일 시기 북한의 명시적 통일정책)
안보딜레마 무시 (북한의 대남적대론)	2023년 '적대적 두 국가론'	(민족해방민주주의혁명, 북한의 실질적 통일정책)

다는 안정 지향의 의향이 국가제일주의를 통해 표명되었기 때문이다. 동시에 판문점선언을 통해 장기적 통일을 추구할 수 있다는 입장도 제시했다는 점은 특이한 대목이다. 이러한 단기 안정과 장기 통일의 병행론은 이 기간 중 우리 국가제일주의가 우리민족제일주의와 함께 병기된 데에서도 드러난다. 그러나, 북미비핵화 협상이 하노이 노딜 사태로 결렬된 이후 단기적 안정지향의 국가제일주의는 남북관계의 안보딜레마를 무시하는 대남적대론과 결합하면서 적대적 두 국가론으로 발전하게 된다. 2023년 적대적 두 국가론이 안보딜레마를 무시한다는 점은 남북한 간의 적대관계에서 파생되는 문제를 관리하기 위한 '화해' 노력을 "더이상 우리가 범하지 말아야 할 착오"라고 규정한 것 등에서 드러난다.

여기에 더해, 북한의 기존 대남정책의 좌표를 인식해 볼 필요도 있다. 적대적 두 국가론이 발전되기 이전에, 남북한 간의 민족동질성을 강조하고 전쟁방지 노력을 강조한, 김정일 시기 북한의 한국에 대한 연북화해정책 요구는 장기적 통일지향, 안보딜레마 수용 유형의 대남정책이었다. 물론, 이에 대해서는 북한의 대남정책을 명시적 통일정책과 실질적 통일정책으로 나누어보아야 한다는 지적이 있다. 이 점에서 연북화해

(連北和解) 요구는 김정일 시기 북한의 명시적 통일정책이라고 규정할 수 있을 것이다. 한편, 오랜 기간 북한의 실질적 통일정책이었던 민족해방민주주의혁명론은 한국 정부의 정당성을 인정하지 않고 혁명을 전복하고자 했다는 점에서 장기적 통일 추구, 안보딜레마 무시의 대남정책으로 볼 수 있다. 이러한 과거 북한의 통일정책은 김일성-김정일주의의 일부로서, 후일 김정은혁명사상이 지배담론이 되더라도 상당 부분 지속될 가능성이 있다. 그렇기 때문에, 향후 북한 체제의 변화에 따라서 민족주의 통일담론도 일부 영향력을 다시 발휘할 수 있을 것이다.

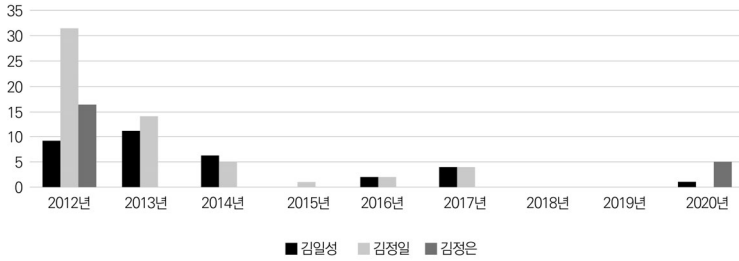
### 3. 적대적 두 국가론의 선포 요인

#### 1) 국가제일주의의 발전 요인: 지도자의 독자적 권위

적대적 두 국가론의 선언은 선대와 다른 김정은 위원장의 정책 방향을 천명한 것이라는 특징을 갖는다. 따라서, 김정은이 적대적 두 국가론의 발표를 위해서는 자신의 권위가 과거의 통일정책을 수정하는 정책방향을 발표하기에 충분하다는 판단이 필요했을 것이다.

김정은 위원장은 집권 초기에 조부, 부친의 권위에 의존하여 자신의 리더십을 정당화해야 했다. 그 때문에, 2012~2014년 북한 신년사에서 김일성, 김정일을 다수 언급했고(〈그림 5〉), 집권 초기 김정은은 김일성, 김정일에 대한 기념행사도 다수 개최했다. 자신의 통치구상을 대중 앞에서 최초로 밝힌 김일성 탄생 100주년 기념 열병식 연설에서도 그는 노동당은 김일성과 김정일의 당이며, 노동당의 지도사상은 김일성-김정일 주의라고 강조했다.

〈그림 5〉 북한 신년사 내 김일성, 김정일, 김정은 언급 횟수(2012~2020)



그러나 2016년 5월의 7차 당대회를 기점으로 김정은 위원장은 독자적 세력을 구축하려는 노력을 진행했다. 김정은은 7차 당대회에서 자신의 세력을 대거 당 주요기구에 유입시켰던 것이다.<sup>42)</sup> 김정일 생전에 개최된 2010년 제3차 당대표자회에서 임명되었던 정치국 인사 중 상당수가 7차 당대회에서 교체되어, 유입된 인물은 4명에 불과했다. 이어서 2017년 10월에 열린 7기 2차 당중앙위 전원회의에서도 상당한 인사개편이 이루어졌다. 원로그룹이 퇴진하고, 김여정이 후보위원에 임명되었으며, 최룡해 당중앙위원회 부위원장은 당중앙군사위원회에 까지 진입했다.<sup>43)</sup> 그리고 이때 들어, 신년사 등에서도 김일성, 김정일을 언급하는 횟수가 축소되었다. 김정은의 세력으로 정치국 개편이 마무리된 2017년 말에는 국가제일주의 등 김정은의 통치사상이 준비되

42) 김진무, “김정은 정권 엘리트 변화 분석: 김정일 정권과의 비교,” 세종연구소, 세종정책브리핑 2018-02(2018), 13-19; 이준희, “김정일의 당에서 김정은의 당으로: 조선로동당 7기 정치국 인선변화 연구,” 『국방정책연구』 제142호 (2023), 101-157.

43) 김영환, “北 최룡해·김여정 약진 ... ‘김정은 당’으로 인적쇄신,” 『이데일리』, 2017년 10월 8일.

〈그림 6〉 7차 당대회(2016.5.)



자료: 『문화일보』, 2021년 10월 29일.

〈그림 7〉 8차 당대회(2021.1.)



자료: 『통일뉴스』, 2021년 6월 3일.

기 시작했다. 이듬해인 2018년 4월 최룡해 정치국 상무위원은 국가제 일주기가 김정은이 제시한 사상이라고 밝혔다.<sup>44)</sup>

8차 당대회(2021)에 들어서면, 김정은 위원장은 자신의 사상과 권위를 본격적으로 내세우기 시작한다. 여전히 김일성과 김정일의 영향력이 남겨져 있던 자리를 자신의 상징으로 대체하기 시작했다. 단적으로, 8차 당대회 배후 벽면에서 김일성, 김정일의 초상이 제거되었다(〈그림 6〉, 〈그림 7〉). 이는 김일성과 김정일의 후광을 강조한 7차 당대회와 대조적인 풍경이었다. 이어서, 2021년 11월에 개최된 제5차 3대 혁명선구자대회에서도 김일성, 김정일의 이름이 전혀 언급되지 않았다.<sup>45)</sup> 이 역시 지난 대회에서 김일성, 김정일의 이름이 14차례나 언급된 것과 대조적이었다.

이어지는 2022년과 2023년의 시기에, 김정은 위원장은 핵미사일 고

44) “경애하는 최고령도자 김정은동지의 령도따라 사회주의조선의 존엄과 국력을 더 높이 떨치자,” 『로동신문』, 2018년 4월 12일.

45) “[단독] 北 김정은, 3대혁명서한서 ‘김일성·김정일’ 명칭 다뺐다,” 『머니투데이』, 2021년 11월 19일.

도화와 대외적 성과로 자신의 권위에 더욱더 자신감을 갖게 되었다. 2022년 11월 17일 화성-17형 시험발사 시 김정은은 김주애를 처음으로 동반했고,<sup>46)</sup> 화성-17형 시험발사 성공 기념촬영에도 연이어 김주애와 함께 등장했다.<sup>47)</sup> 이는 일종의 장악력 표현이었다. 특히, 김정은 위원장은 2023년 9월 13일 푸틴 러시아대통령과의 북러정상회담으로 대외적 위상을 과시했다. 귀국 후에도 그는 최고인민회의 시정연설을 통해 능동적 외교와 반미연대를 강조하는 등 자신감 넘치는 모습을 보였다.<sup>48)</sup> 그러한 자신감을 바탕으로, 김정은은 2023년 말에도 김주애를 만리경 1호 발사 성공 경축연회(2023.11.22.), 군사정찰위성 발사 성공 기념사진 촬영(2023.11.23.), 항공질 기념 공군사령부 방문(2023.11.30.) 등 주요 행사에 동반했다.

이와 같은 김정은의 권위제고는 적대적 두 국가론의 선포에 앞서 국가제일주의를 강화하는 요인으로 작용했다. 김정은을 수령으로까지 칭한 2023년 9월 23일 자 『로동신문』의 “우리 국가제일주의는 곧 우리 수령제일주의이다”라는 기사에서는 국가제일주의를 재강조했다.<sup>49)</sup> 국가제일주의가 김정은의 통치사상이므로, 김정은의 권위가 강화되면, 국가제일주의 정책이 탄력을 받는 것이다. 이러한 김정은의 위상 제고와 그에 따른 자신감 확대의 흐름 속에서, 김정은 위원장은 얼마 뒤인 2023년 12월 31일 적대적 두 국가론을 발표했다.

---

46) 엄현숙, “북한의 ‘후계자론’과 김주애 공개에 관한 연구,” 『북한연구학회보』 제27권 1호(2023), 7-32.

47) 『조선중앙통신』, 2022년 11월 27일.

48) 한기범, “북한의 대남 적대정책과 대외정책 연계,” 3.

49) “북, ‘우리 국가제일주의는 곧 우리 수령제일주의’ 정식화,” 『통일뉴스』, 2023년 9월 23일.

덧붙여, 김정은의 독자적 권위를 강조하기 위한 선대와의 차별화 노력은 2024년에 계속되었다. 대표적으로, 2024년에는 김일성의 생일인 ‘태양절’의 명칭이 ‘4.15’로 대체되었다. 그뿐만 아니라, 전국의 행사장 및 회의장에서 김일성, 김정일의 영생 구호도 삭제되었으며, 김정은 관련 구호로 대체되었다. 2024년 10월 13일에는 김일성 탄생 연도부터 연도를 메기는 주체연호의 사용도 중단되었다.<sup>50)</sup> 2024년에도 김정은 위원장은 김주애를 신형전술미사일 인계인수기념식(2024.8.4.), 원산갈마관광지구 현지지도(2024.12.29.) 등에 동반하며, 변함없는 정치적 자신감을 보였다.

한편, 2025년에 들어와 김정은의 탈김일성화가 누그러졌다는 평가도 제기된 바 있다.<sup>51)</sup> 태양절을 다시 언급하는 등 탈김일성 정책의 속도 조절이 필요한 상황으로 보인다는 것이다.<sup>52)</sup> 그러나, 김정일의 생일의 경우에도 2026년에 그 명칭을 ‘2.16’으로 공식 표기했지만,<sup>53)</sup> 전년과 달리<sup>54)</sup> 기념행사는 개최했다. 이를 볼 때 김정은의 탈김일성화 전략은, 김일성과 김정일의 정치적 의미는 억제하되, 김정은 체제가 바탕하고 있는 김일성, 김정일 시대가 남긴 문화적 기반과 사회적 일

50) 이는 1997년 9월 9일에 주체연호가 도입된 이래 27년 만의 변화였다. “북한, 담화 노동신문 제호에서 ‘주체 연호’ 사용 중단,” 『연합뉴스』, 2024년 10월 17일.

51) 탈김일성화 개념은 하용출 교수의 문제의식에서 착안한 것이다. 하용출 교수는 통일 부장 등 김정은 정권의 정책 방향이 탈김일성화라는 특징을 보이고 있다고 언급한 바 있다.

52) “북, ‘태양절’ 다시 쓰며 속도조절? … ‘김정은 우상화는 계속,’” YTN, 2025년 4월 16일.

53) “北, 김정일 생일 ‘2.16’으로 표기 … ‘외국 선물’ 달력엔 시진핑 미포함,” 『중앙일보』, 2026년 2월 1일.

54) “北, 김정일 생일 경축행사 시작 … ‘태양절’ 이어 ‘광명성절’ 용어 사라져,” 『뉴데일리』, 2025년 2월 4일.

상구조까지는 부정하지 않는 이중적인 전략일 수 있다.

## 2) 대남적대론의 발전 요인: 대남정책의 이익과 비용

북한이 판단하는 남북관계 개선의 비용과 대남적대의 이익은 북한 정권의 안보와 관련되어 있다. 북한 내에는 정권에 실질적으로 도전할 수 있는 세력이 없기 때문에, 정권의 이해관계가 대남정책의 압도적인 결정요인이 될 수밖에 없다. 북한의 정권안보 수단으로는 통제적 사회 정책, 사상과 정보의 조작능력, 강제력, 결탁, 외부 정부와 협상 능력(원조 확보 능력), 제도적 감시 능력(쿠데타 방지 목적) 등이 있다.<sup>55)</sup> 따라서, 북한이 정권안보를 우선시한다면, 이러한 수단들에 기여하느냐를 기준으로, 남북관계 개선이나, 대남적대 정책의 편익을 평가할 것이다.

우선, 남북관계 개선에 따르는 북한 정권의 이익은 외부원조를 확보할 수 있고, 엘리트에게 배분해 줄 자원도 확대된다는 것이다. 그리고, 남북관계 개선의 비용에는 사회기강이 이완되고 사상과 정보에 대한 통제 능력이 약화된다는 점이 속한다.

반면, 대남적대의 이익은 대남적대가 사회적 통제를 강화하는 데 도움이 되고, 사상과 정보의 유입에 대한 대응 능력을 강화할 수 있다는 것이다. 이러한 이익에 대한 고려는 대남적대론을 최초로 제기한 김여정 부부장의 2020년 6월 담화가 한국 시민단체의 대북전단 살포를 적극적으로 문제시하는 내용이었다는 점에서도 드러난다.<sup>56)</sup> 한편,

---

55) Daniel Byman, Jennifer Lind, "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea," *International Security* 35, no. 1 (2010).

56) "남조선당국의 묵인하에 <<탈북자>>쓰레기들이 반공화국적대행위 감행," 『로

대남적대의 비용은 무엇보다 남북한 간의 군사적 안정성의 약화에서 발생한다. 이러한 외부적 불안은 북한의 일상적인 대내적 통제력과 직접적으로 연결되는 것은 아니지만, 김정은 위원장은 2020년 6월 대남적대 정책의 채택을 유보할 때 이들을 고려했다고 시사했다. 당시 김 위원장은 “최근 정세를 평가”하여 군의 대남군사행동을 보류시켰다고 밝혔다.<sup>57)</sup>

2018~2019년 남북미 대화 및 북미비핵화 협상 시기에도 북한 내부에서는 한국에 대한 기대가 존재했다. 무엇보다 2018년 이후의 북미 비핵화 협상은 한반도안전자론을 표방한 한국의 중재자 역할을 통해 진행되었다. 북한은 2018년 4월 27일 판문점선언을 통해서도 남북관계 개선에 따른 실익을 기대했을 것이다. 판문점 선언을 통해 문재인 대통령과 김정은 위원장은 동해선 및 경의선 철도의 연결과 철도 현 대화 방안, 군사적 긴장상태 완화, 서해의 평화수역화, 불가침합의 준수와 단계적 군축, 종전선언 및 평화협정 체결, 한반도의 완전한 비핵화 목표에 합의했던 것이다. 그리고 판문점선언을 이행하기 위한 2018년 9월 19일 남북군사합의서를 통해서도 우발적 충돌을 방지하기 위한 양측 간의 완충지대가 설정되었다. 그러나, 미국의 경제, 군사적 상응조치가 아직 확보되지 않은 상태에서 북한이 핵 및 미사일 실험 유예 등 일방적 조치를 취하고 있는 데 대한 우려는 북한 내부에 존재했을 것이다. 2018년 11월 7일 김영철 부위원장은 예정되었던 방미 일정을 연기했고, 12월 20일 『조선중앙통신』은 미국이 제시하는 한반도

---

동신문』, 2020년 6월 4일.

57) “조선로동당 중앙군사위원회 제7기 제5차회의 예비회의의 진행: 조선로동당 중앙군사위원회 위원장 김정은동지께서 회의를 지도하시였다,” 『조선중앙통신』, 2020년 6월 24일.

비핵화의 정의에 반발하면서 북한의 핵무기가 폐기되기 전에 북한에 대한 미국의 핵위협이 먼저 제거되어야 한다고 주장했다.<sup>58)</sup>

그러나 하노이 북미정상회담이 결렬되는 노딜 사태가 발생함에 따라, 북한에 대한 국제 제재가 유지되는 조건에서 북한이 남북관계개선으로 얻을 수 있는 이익의 전망도 축소되었다. 이는 다시 북한이 남북관계 개선을 추구할 필요가 줄어든다는 것을 의미했다. 그 결과, 북한은 노딜 사태에 대한 한국 책임론을 명시적으로 제기하지는 않았지만, 북미협상 결렬 이후 한국의 남북합의 이행 수준이 부족하다며 불만을 표시했다. 2019년 3월 2일 노동당의 외곽매체인 메아리는 한국 정부가 “말로는 북남선언들의 이행을 떠들면서도 실지로는 미국 상전의 눈치만 살피며 북남관계의 근본적인 개선을 위한 아무런 실천적인 조치들도 취하지 못하고 있다”라고 비판하고, “미국에 대고 요구할 것은 요구하고 할 말은 하는 당사자 역할을” 하라고 요청했다.<sup>59)</sup> 판문점선언의 이행을 위해 2018년 12월 착공식을 가진 남북철도 연결 사업마저 구체적인 성과가 부족했다. 비핵화협상의 교착상태가 장기화되는 가운데, 북한은 종전선언도 미국의 대북정책 변화로 이어지지 못한다면, 허상이라고 주장했다.<sup>60)</sup> 이는 문재인 대통령이 제76차 유엔총회 기조연설을 통해 남·북·미·중 종전선언 발표를 제의한 지 이틀 뒤에 발표된 것이라는 점에서, 한국이 제안하는 종전선언 추진방안의 가치를 절하한 것이었다.

2022년 3월 제20대 대통령선거에서 윤석열 후보가 당선된 이후, 한국 정부는 한미동맹 강화를 추진했고, 북한의 도발에 대한 한국의 대

---

58) 『조선중앙통신』, 2018년 12월 20일.

59) 『메아리』, 2019년 3월 22일.

60) “리태성 외무성 부상 담화,” 『조선중앙통신』, 2021년 9월 24일.

응 및 억제 노력도 확대되었다. 무엇보다 한국 정부는 북한의 핵능력 고도화에 미국의 확장억제와 한미연합 태세를 강화시키는 것으로 대응했다. 취임 직후인 2022년 5월 25일 북한이 화성-17형을 발사하자, 윤석열 대통령은 NSC에서 확장억제의 실행력과 한미방위 태세를 강화하라고 지시했다. 아울러, 북한이 핵무력법령을 2022년 9월 발표하자, 한미확장억제전략협의체(EDSCG)에서는 확장억제 강화를 위한 구체적인 방안 모색에 나섰다. 2022년 11월 18일 북한의 화성-17형 발사에 대해서도 한국 정부는 대북압박 방침을 천명했다.<sup>61)</sup> 이후 2023년에 들어서도 북한이 2월 18일 화성-15형을 발사하고 김여정 부부장이 남북대화를 거부한 데 대해서도, 한미연합공중훈련 등 대응 노력이 이루어졌다. 2023년 3~4월에도 북한의 화성-17형 시험발사(2023.3.16.), 핵무인수중공격정 ‘해일’ 시험(2023.3.21.~23.), 전술핵탄두 공개(2023.3.27), 화성-18형 시험발사(2023.4.13.)가 이어지는 가운데, 2023년 4월 26일 한미 양국은 한국에 대한 북한의 핵공격도 미국의 신속하고 압도적이며 결정적인 보복에 직면할 것임을 밝힌 워싱턴선언을 발표했다.

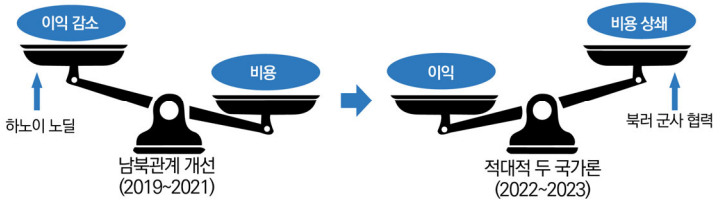
이 결과, 2023년 11월에는 남북군사합의까지 효력 정지되면서 북한은 2018년 대화 국면에서 확보한 남북관계 개선의 안보적 성과까지 상실하게 되었다. 북한이 11월 21일 세 번째 군사정찰위성 발사 시도를 강행하자, 한국 정부가 다음날 국무회의에서 남북군사합의의 효력 정지를 의결했던 것이다. 이는 남북군사합의가 이미 폐기되었으므로, 북한이 적대적 두 국가론을 채택해도 잃을 것이 없음을 의미했다.

그럼에도 불구하고, 남북군사합의의 파기는 북한이 정찰위성발사

---

61) “김태효 안보실 차장 ‘핵 개발 소용없다 판단하도록 북한 지속 압박,’” 『경향신문』, 2022년 11월 21일.

〈그림 8〉 외부환경 변화에 따른 북한 대남정책의 비용-편익 균형 변화



자료: 저자 작성.

시도를 계속할 경우 악화될 남북관계로 치러야 할 대가에 해당했지만, 북러군사협력은 남북관계 단절과 군사적 안정성 약화의 비용을 상쇄하는 역할을 했다.<sup>62)</sup> 2023년 하반기 북러군사협력이 본격화된 이래 러시아는 무기, 전자전장비 등 첨단무기 분야, 해공군 등 재래식 무기 분야, 우주발사체 엔진 등 전략무기 분야의 일부 기술을 이전한 것으로 추정된다.<sup>63)</sup> 무엇보다, 2024년 6월에 체결한 북러 간의 포괄적 전략동반자 조약은 북한에 대한 러시아의 안전보장을 제공해 주었다.<sup>64)</sup> 이는 남북군사합의 파기로 악화된 북한의 군사환경에 안정성을

62) 김갑식은 2023년 경제상황에 대한 북한의 평가도 낙관적이었고, 이러한 평가가 북한이 대남적대의 비용을 관리가능한 것으로 보는 데 영향을 미쳤을 것이라고 보았다. Kap-sik Kim, “Why Did Kim Jong-un Delete Unification? Issues and Implications of North Korea’s Position on ‘Hostile Relations Between Two States,’” 684.

63) 이중구, “북·러 군사협력의 북한 군수산업에 대한 영향,” 한국개발연구원, 북한경제리뷰 11월호(2024), 46.

64) 북한과 러시아 간의 포괄적 전략동반자 조약 3조는 “쌍방중 어느 일방이 개별적인 국가 또는 여러 국가들로부터 무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 되는 경우 타방은 유엔헌장 제51조와 조선민주주의인민공화국과 로씨야연방의 법에 준하여 지체없이 자기가 보유하고있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조

부여하는 효과를 가져왔다. 북한은 사실상 적대적 두 국가론을 발표하기 이전부터 적대적 대남정책을 전개함으로써 남북군사합의의 효력정지라는 비용을 부과받았음에도 불구하고, 러시아와 조약을 체결함으로써 그로 인한 손실을 보상할 수 있었던 것이다. 따라서 북한은 대남 적대 정책을 추진하는 데 큰 부담을 느끼지 않았다.

### 3) 두 요인의 병존과 적대적 두 국가론의 선포

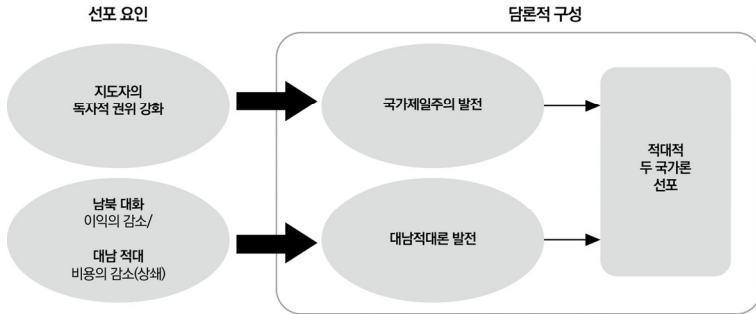
이상에서 살펴본 바와 같이, 국가제일주의의 발전요인과 대남적대론의 발전요인이 병존하는 조건에서 2023년 말 적대적 두 국가론이 선포되었다(〈그림 9〉 참고). 2023년 말은 핵미사일 고도화와 북러군사협력으로 김정은의 권위가 제고된 시기였으며, 남북군사합의의 효력정지로 대남관계 악화가 가시화되었지만, 북한은 북러군사협력을 통해 남북관계 악화에 수반되는 안보적 비용을 상쇄될 수 있었다. 덧붙여, 이때 국제환경은 김정은의 통치권위와 대남정책 편익에 영향을 준 외부 요소로 간주할 수 있다. 특히, 김정은과 푸틴의 2023년 9월 정상회담 이후 북러 간의 정치적, 외교적, 군사적 협력은 이 두 요인을 모두 강화시킨 촉진적 사건이었다.

이러한 설명은 왜 적대적 두 국가론이 특정 시점에 발표되었는지를 설명해준다. 예컨대, 적대적 두 국가론은 왜 2016년 초 개성공단 폐쇄 시점이나 2021년 8차 당대회 전후가 아니라 2023년 말의 시점에 선포되었는가? 먼저, 한국이 개성공단 폐쇄를 결정한 2016년 초의 경우, 김

---

를 제공한다”라고 규정하였다. “조선민주주의인민공화국과 로씨야연방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약,” 『조선중앙통신』, 2024년 6월 20일.

〈그림 9〉 각 담론의 발전요인과 적대적 두 국가론의 선포



자료: 저자 작성.

정은은 아직 독자적 통치구상으로서 국가제일주의를 제시하지 못했고, 남북적대의 비용을 상쇄할 방법도 불확실했다. 따라서 북한은 긴장된 남북관계에도 불구하고 그해 5월의 7차 당대회에서 오히려 남북관계의 근본적 개선을 촉구했다. 다음으로, 북한은 남북연락공동사무소를 폭파한 2020년 6월이나 2021년 1월 8차 당대회에서도 적대적 두 국가론을 공식화하지 않았다. 물론, 이 시점에서는 북한의 국가제일주의가 등장해 있었고, 김일성과 김정일에 대한 호명을 줄이는 등 김정은의 독자적인 권위를 구축하기 위한 노력이 존재했다. 하지만 당시에는 북한이 대남적대정책을 본격화할 경우 발생할 비용을 여전히 고려하고 있었다. 김정은은 2020년 6월 23일 중앙군사위원회 7기 5차회의 예비회의에서 김여정과 군부가 제안한 대남군사행동계획을 보류시키면서 “최근정세”를 평가했다고 밝힌 바 있다. 이에 반해, 2023년 말에는 북러 군사협력의 배경 속에 김정은의 권위가 제고되고, 대남적대관계의 안보적 비용도 북러 간의 전략적 관계와 군사기술 협력으로 상쇄될 수 있었다. 이 점에서, 김정은의 권위와 대남정책 편익의 변화로 국가제일주의와 대남적대론이 모두 발전될 수 있던 조건에서, 두 담론이 결합된

적대적 두 국가론이 선포되었다고 할 수 있겠다(〈그림 9〉 참조).

#### 4. 결론 및 함의

이 글에서 살펴보았듯이, 북한의 적대적 두 국가론은 장기 통일보다는 단기 안정을 지향하며, 안보딜레마를 수용하지 않고 무시하는 전략적 선택이다(〈표 2〉 참조). 담론적 측면에서 보면, 적대적 두 국가론은 국가정체성을 한국과 분리하고 국가발전에 힘을 쏟으려는 국가제일주의와, 남북 간의 교착국면에서 대남 적대정책을 체계화하는 새로운 대남 전략 패러다임이 결합된 결과인 것이다. 정치적 요인의 측면에서 보면, 적대적 두 국가론의 선포에는 김정은의 독자적 권위의 성장과, 남북관계 전개과정에서 나타난 북한 대남정책을 둘러싼 이익과 비용의 변화가 작용했다. 즉, 2023년 9월 북리 정상회담으로 김정은의 대외적 위상이 제고되면서 국가제일주의를 이행할 동력이 추가되었고, 2023년 11월 남북군사합의서의 효력 정지로 대남적대론이 확대되었기 때문에, 두 요인이 병행 작용한 2023년 연말의 시점에 적대적 두

〈표 2〉 북한의 대남정책과 변화 요인

남북관계 편익	통치권위	김정은의 권위 강화 (단기적 안정/공존 지향)	김일성, 김정일 시기의 유산 (장기적 통일 추구)
남북관계의 이익 확대, 비용 감소 (안보딜레마 수용)		(2018년 국가제일주의)	(2018년 판문점선언) (연북화해 요구, 김정일 시기 북한의 명시적 통일정책)
대남적대의 이익 확대, 비용 감소 (안보딜레마 무시)		2023년 ‘적대적 두 국가론’	(민족해방민주주의혁명, 북한의 실질적 통일정책)

국가론이 선포된 것이다.

이렇게 본다면,金正은의 권위가 변동됨에 따라 적대적 두 국가론이 후퇴하거나 발전할 수도 있다는 데 주목하게 된다. 즉,金正은의 권위가 약화된다면, 적대적 두 국가론이 민족주의의 방향으로 일부 후퇴할 수 있으며, 반대로 그의 권위가 강화된다면 국가주의 성격이 더욱 공고화될 수 있다는 것이다.

이어서 한국이 직접 영향을 미칠 수 있는 변수로서, 남북관계의 변화를 통해 북한의 대남적대론을 약화 혹은 변화시킬 가능성에도 주목할 필요가 있다. 북한의 대남적대론의 형성 및 강화는 남북관계개선의 이익이 줄어들고 대남적대의 비용이 줄어든 2020~2023년의 과정을 통해 이루어졌기 때문에, 이를 뒤집어 북한의 대남적대 비용을 늘리고, 남북관계개선 이익을 늘리는 접근이 한국이 북한의 대남적대론을 대처하는 데 기본이 될 수 있다. 이를 통해, 북한이 변화된 남북관계하에서 대남적대론에서 벗어나 2018년의 국면에서처럼 국가주의와 민족주의를 병행 추구하는 가능성을 탐색하도록 유도해야 한다. 물론, 한국이 국제제재를 무시한 채 북한을 지원하거나 남북군사합의를 일방적으로 재개하기는 현실적으로 어렵다는 점에서, 단기간에 북한의 대남정책을 직접 변화시키기는 쉽지 않다. 하지만, 북한 대남정책의 편익과 비용도 국제적인 요인들과 연결되어 있다는 점을 고려하면, 북미관계나 북러관계의 변화가 결과적으로 북한으로 하여금 대남정책의 변화를 고려하게 하는 계기로 작용할 수 있다. 특히, 가까이는 북러간의 군사협력과 신뢰가 약화될 경우, 이러한 변화가 북한으로 하여금 대남적대 정책의 지속을 부담으로 느끼게 할 가능성이 있다.

■ 투고: 2026.02.13. / 수정: 2026.04.05. / 채택: 2026.04.06.

## 참고문헌

### 1. 북한 자료

#### 1) 논문

서성일. “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 밝히신 우리 국가제일주의에 관한 사상.” 『철학, 사회정치학연구』 제2호(2018).

#### 2) 기타 자료

김성남. “논설: 우리 국가제일주의의 본질.” 『로동신문』, 2019년 1월 8일.

김용일. “우리 국가제일주의의 사상정신적기초.” 『로동신문』, 2019년 1월 20일.

“우리 국가제일주의의 본질,” 『민주조선』, 2017년 12월 10일.

### 2. 국내 자료

#### 1) 논문

구갑우. “북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학.” 『현대북한연구』 제27권 1호(2024), 9-53.

엄현숙. “북한의 ‘후계자론’과 김주애 공개에 관한 연구.” 『북한연구학회보』 제27권 1호(2023), 7-32.

이무철. “북한의 대남·통일정책 전환 분석: ‘우리 국가제일주의’를 중심으로.” 『현대북한연구』 제27권 1호(2024), 54-90.

이정철. “김정은 시대 노동당 규약 변화와 수정주의 국가 북한의 새 정치 노선.” 『민주주의와 인권』 제25권 2호(2025), 156-192.

이준희. “김정일의 당에서 김정은의 당으로: 조선로동당 7기 정치국 인선변화 연구.” 『국방정책연구』 제142호(2023), 101-157.

이중구. “북한의 ‘적대적 두 국가론’과 남북관계 전망.” 『통일정책연구』 제33권 1호(2024), 29-54.

정용화. “유길준의 ‘양절’체제론: 이중적 국제질서에서의 『邦國의 權利』.” 『국제정치논

총』 제37권 3호(1998), 297-318.

## 2) 기타 자료

김진무. “김정은 정권 엘리트 변화 분석: 김정일 정권과의 비교.” 세종연구소. 세종정책브리핑 2018-02, 2018.

“김태효 안보실 차장 ‘핵 개발 소용없다 판단하도록 북한 지속 압박.’” 『경향신문』, 2022년 11월 21일.

“남북한 시간 맞춘다 … 5월5일부터 평양시간 30분 앞당겨.” 『서울경제』, 2018년 4월 30일.

“[단독] 北 김정은, 3대혁명서한서 ‘김일성·김정일’ 명칭 다뤘다.” 『머니투데이』, 2021년 11월 19일.

『문화일보』, 2021년 10월 29일.

“北, 김정일 생일 경축행사 시작 … ‘태양절’ 이어 ‘광명성절’ 용어 사라져.” 『뉴데일리』, 2025년 2월 4일.

“北 최룡해·김여정 약진.. ‘김정은 당’으로 인적쇄신.” 『이데일리』, 2017년 10월 8일.

“북, ‘태양절’ 다시 쓰며 속도조절? … ‘김정은 우상화는 계속.’” YTN, 2025년 4월 16일.

“북한, 담화·노동신문 제호에서 ‘주체 연호’ 사용 중단.” 『연합뉴스』, 2024년 10월 17일.

오경섭. “개정 조선노동당규약의 핵심 쟁점 분석.” 통일연구원. 온라인시리즈 CO 21-16, 2021.

이상숙. “북한의 대남 정책 변화와 2024년 대남·대외정책 전망.” 국립외교원. 주요국제문제분석 2024-02, 2024.

이중구. “북·러 군사협력의 북한 군수산업에 대한 영향.” 한국개발연구원. 북한경제리뷰 11월호, 2024, 40-53.

『통일뉴스』, 2021년 6월 3일.

한기범. “북한의 대남 적대정책과 대외정책 연계.” 아산정책연구원. 이슈브리프 2024-10, 2024.

황일도. “북한의 ‘적대적 두 국가론’ 재해석: 김일성 텍스트를 기반으로.” 국립외교원. 주요국제문제분석 2024-19, 2024.

### 3. 국외 자료

#### 1) 단행본

Austin, J. L. *How to do things with words*. Edited by J. O. Urmson, New York: Oxford University Press, 1962.

Buzan, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde eds. "Security Analysis: Conceptual Apparatus." *Security: A New Framework for Analysis*, 21-47. Boulder: Lynne Rienner Publications, 1998.

#### 2) 논문

Byman, Daniel and Jennifer Lind. "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security* 35, no. 1 (2010): 44-74.

Hansen, Lene. "Reconstructing desecuritization: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it." *Review of International Studies* 38, no. 3 (2012): 525-546.

Kim, Kap-sik. "Why Did Kim Jong-un Delete Unification? Issues and Implications of North Korea's Position on 'Hostile Relations Between Two States'." *Asian Perspective* 48, no. 4 (2024): 671-695.

Schmidt, Vivien A. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303-326.

#### 3) 기타 자료

Aum, Frank and Ankit Panda. "Pursuing Stable Coexistence: A Reorientation of U.S. Policy Toward North Korea." Carnegie Endowment for International Peace, May 6, 2025. <https://carnegieendowment.org/research/2025/05/pursuing-stable-coexistence-a-reorientation-of-us-policy-toward-north-korea>

# The Formation and Proclamation of North Korea's 'Hostile Two States' Policy

## The Configuration of State-First Principle and Anti-South Korea Hostility

Lee, Choong-Koo (Korea Institute for Defense Analyses)

This article seeks to understand North Korea's 'hostile two states' policy by analyzing it in terms of its discursive formation and the factors behind its official proclamation. First, the hostile two-states theory can be seen as the result of the configuration between the 'state-first principle', which began to be formally articulated in late 2017, and an anti-South Korea hostility that gained prominence from 2020 onward. The content of the announcement made in late 2023 likewise reflected a configuration of the state-first principle and the anti-South Korea hostility framework.

Second, the factors behind the proclamation of the hostile two-states theory can be examined through Kim Jong-un's internal authority and the cost-benefit structure of the North Korean regime. In particular, through the 8th Congress of the Workers' Party of Korea, Kim sought to

move beyond the shadows of Kim Il-sung and Kim Jong-il and consolidate his own power base and independent authority. By late 2023, bolstered by achievements in nuclear development and external diplomatic engagement, he had gained confidence in his personal authority — an important condition enabling the development of the State-First Principle. On the other hand, the cost-benefit structure of North Korea’s policy toward South Korea also evolved in favor of an anti-South Korea policy. After the “no-deal” outcome of the North Korea-US summit in Hanoi, the expected benefits of improving inter-Korean relations diminished, while military cooperation with Russia allowed the costs of inter-Korean hostility to be partially offset. As a result, North Korea’s cost-benefit calculation tilted toward an anti-South Korea policy. In conclusion, once the two factors of Kim Jong-un’s consolidated authority and North Korea’s altered cost-benefit calculation were in place, Pyongyang was able to proclaim a policy of ‘hostile two states’ at the end of 2023.

Keywords: hostile two-states policy, State-First Principle, anti-South Korea hostility, Kim Jong-un, inter-Korean relations, North Korea’s foreign relations