

북한의 ‘적대적 두 국가론’과 ‘평화공존론’

차이와 접점 *

김연철**

북한의 ‘적대적인 두 국가론’은 김정은 체제의 정상국가화, 남북 관계의 구조적 악화, 그리고 북한의 지정학적 재인식이 중층적으로 결합해서 만들어졌다. 이에 대한 대응으로 양국 체제론은 한계가 있다. 평화와 두 국가는 조화가 아니라 충돌할 가능성이 높다. 그 이유는 지정학적 완충지대의 분단은 강대국 패권의 경쟁을 대리할 가능성이 높기 때문이다. 북한의 국가성을 인정하는 것과 법적인 국가승인은 다르다. 국가성을 인정하는 특수관계론으로 대응할 필요가 있는데, 특수관계론은 두 개 국가의 현실과 통일의 미래를 동시에 고려하는 균형적 시각이며, 국내적으로 헌법 규범과 북한의 두 국가 주장의 균형을 유지하는 개념이다. 평화공존 정책을 지속적이고 장기적으로 추진하기 위해서는 적대적인 제도의 개선이 필요하며, 남북 관계 악재의 관리도 중요하고, 정부 내부의 합의, 초당적 협력, 그리고 국민적 합의가 중요하다. 통일이라는 미래의 문을 열어두면서, 당면한 두 국가의 현실을 인정하는 지혜가 필요하다. ‘남북 연합’은 하나의 중간 단계이지만 한반도 주변 환경과 남북 관계의 성격에 따라 장기화할 수 있다. 새로운 국가연합에 대한 논의에서도 분단 체제의 복합적 규정력을 고려해야 한다.

주제어: 적대적 두 국가론, 북방정책, 연방제, 남북 연합론, 지정학적 완충지대, 특수관계론, 분단체제론, 양국체제론

* 이 논문은 2024년 대한민국 교육부와 한국학중앙연구원(한국학진흥사업단)의 한국학 대형기획총서사업의 지원을 받아 수행된 연구임(AKS-2024-KSS-1120008).

** 인제대학교 교수.

1. ‘적대적 두 국가론’의 쟁점

북한은 2023년 말부터 남북 관계를 ‘적대적이고 교전 중인 두 국가’로 선언했다. 2026년 개정된 북한 헌법에서 통일을 삭제하고 남북 관계를 두 국가 관계로 규정하면서 법제화했다. 북한은 지난 시기의 남북 합의를 부정하고, 남북 협력의 현장을 부수고, 분단국가가 아니라 정상 국가를 지향하며, ‘통일을 지향하는 관계’를 거부했다.

북한의 적대적 두 국가론의 배경은 무엇인가? 기존 연구는 대체로 정상국가화 담론과 적대관계 담론의 결합으로 해석한다. 정상국가화는 북한이 자신을 분단 체제의 하위 구성요소가 아니라 독자적인 정상 국가로 재인식했음을 의미한다. ‘우리 국가 제일주의’의 등장 시점을 주목할 필요가 있다.¹⁾ 이 담론은 2017년 11월 북한의 핵 무력 완성 선언 이후 처음으로 등장했다.²⁾ 핵 보유를 통한 역지력을 확보하면서 정상 국가 담론을 구체화했다.

북한 통일 방안의 변화라는 관점에서의 연구도 중요하다. 1991년 1월 1일 신년사에서 김일성은 과거의 연방제에서 두 지역 정부의 외교와 군사권을 인정하는 ‘느슨한 연방제’로 통일방안을 변경했다. 여기에서 ‘통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹이지 않는 원칙’으로 이루어져야 한다는 점을 강조했다. 당시 사회주의권의 변화와 유엔 동시가입을 수용할 수밖에 없는 외교적 열세 국면에서 “사실상 두 개 조선을 용인”했다.³⁾ 북한이 ‘느슨한 연방제’를 제안하면서 대화와 대결의

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

2) 이종구, “북한 적대적 두 국가론의 구성과 선포 요인: 국가 제일주의와 대남 적대론의 결합,” 『현대북한연구』 제29권 1호(2026), 170.

가능성을 모두 열어 놓았지만, “사실상의 두 국가를 추구”했다는 해석도 있다.⁴⁾

그러나 ‘느슨한 연방제’가 사실상의 국가연합인 남측의 ‘남북 연합’에 가까워진 것은 사실이나,⁵⁾ 당시 북한은 노태우 정부의 한민족공동체 방안을 “두 개의 조선을 고착시키는 것이지 민족적 대단합의 통일방안이 아니다”라고 비판했다.⁶⁾ 연방제의 시각에서 ‘남북 연합’을 분단 고착화로, 최종 통일국가 제시를 흡수통일론이라고 비판했다.

김정은 체제의 ‘적대적 두 국가론’을 북한 통일방안의 연속성으로 해석하기는 어렵다. ‘사실상의 두 국가’의 역사성은 적대성을 해소한 이후 ‘두 국가’ 담론의 접점을 찾기 위한 중요한 근거이지만, 한계도 분명하다. 김정은 체제는 과거 김일성·김정일 체제의 연속성이 아니라 차별성을 더욱 강조한다는 점도 고려해야 한다.

남북한의 역량 격차에 따라 북한의 통일방안이 높은 단계의 연방제에서 낮은 단계의 연방제로, 그리고 남북 연합에 가까운 단계론으로 변화했지만, ‘적대적 두 국가’론은 통일 담론의 연속이 아니라 단절로 평가할 수 있다. 그래서 두 국가론이 등장하는 시점의 담론 변화의 직접적 배경이 중요하다.

3) 조진구, “북한의 통일정책 변화 연구: 남북한 유엔 동시 가입 문제와 김정은 시대의 적대적 두 국가론을 중심으로,” 『현대북한연구』 제29권 1호(2026), 117-118.

4) 이중구, “북한의 적대적 두 국가론과 남북관계 전망,” 『통일정책연구』 제33권 1호(2024), 38.

5) 1991년 5월 IPU 총회에 참석한 윤기복 노동당 비서는 1991년 김일성 주석의 신년사에서 밝힌 통일방안이 “남한 쪽의 통일방안과 상당히 근접한 것”이라고 언급했다. “외교군사권 독자행사: 북한 윤기복 연방제 통일방안 수정제의,” 『서울신문』, 1991년 5월 5일.

6) “한시해 북한 조평통 부위원장 단독회견,” 『한겨레신문』, 1992년 3월 31일.

북한의 적대적 두 국가론에 어떻게 대응할 것인지를 둘러싸고 세 가지 쟁점이 제기된다. 첫째는 특수관계론의 지속성이다. 1991년 남과 북은 남북기본합의서에서 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계라는 점을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐했다”⁷⁾라고 합의했다.

북한이 두 국가를 선언했기 때문에, 통일을 지향하는 특수관계론의 시대적 유효성이 끝났다는 주장⁸⁾이 제기되었다. 그러나 ‘특수관계론’은 남북한의 합의이면서 동시에 국내 합의이기도 하다. 평화통일을 지향하는 헌법과 통일문제에 대한 국민적 합의를 유지하기 위한 유연한 대응이 필요하다. 오랜 세월이 흘렀고 남북 관계의 성격이 달라진 현실을 고려하여, 특수관계론을 재해석할 필요가 있다.

둘째, 두 국가와 남북 연합론의 관계다. 노태우 정부의 한민족공동체 통일방안에서 제시한 ‘남북 연합’에 대해서는 재해석이 필요하다. 노태우 정부 이후 역대 정부는 ‘남북 연합’을 주권 국가 간의 관계인 ‘국가연합’과 다르다고 설명해 왔다. ‘남북 연합’은 법적인 표현이 아니라, ‘공존공영의 통일 과정을 상징적으로 나타내는 정치적 표현’이라는 해석⁹⁾이나 법적인 통일이라는 개념에서의 제도화에 대한 논의가 아니라, 통일과정의 역동성을 강조하기 위한 정치적 접근으로 해석해 왔다.

남북 관계에서 적대성을 해소하면 ‘두 국가 관계’를 논의할 수 있다. 북한이 주장하는 두 국가와 남한의 공식 통일방안인 남북 연합론 사

7) 통일원, 『남북기본합의서 해설』(서울: 통일원, 1992), 6.

8) 정육식, “통일과 평화, 우리는 무엇을 생각해야 하는가,” 『씨알의 소리』 통권 제 292호(2024), 50-57.

9) 통일원, 『통일백서』(서울: 통일원, 1992), 85.

이에는 공통점도 있지만 차이점도 분명하다. 두 국가 관계는 남북 관계의 수준을 반영할 것이며, 통일을 부정하는 북한과 통일을 지향하는 남한 사이의 근본적 인식의 차이도 있다. 차이를 인정하면서 공통점을 찾는 노력이 중요하다.

두 국가론에 대한 남북한의 차이 중 핵심은 남한의 국내 규범이다. 평화통일을 지향하는 헌법 4조와 대통령의 평화통일 성실 의무를 규정한 66조 3항이 존재하는 한 북한을 ‘국제법적 국가’로 승인하기는 어렵다. 다만 법적인 국가승인이 아니라, 사실상의 국가성의 인정은 현재의 헌법 규범과 충돌하지 않는다. 두 국가의 제도적 협력과 관련해서는 국가연합의 다양한 수준을 고려할 수 있다.

그동안 남북 연합론은 진보 정부에서는 법적인 통일이 아니라 사실상의 통일을 추구했기 때문에, 통일방안을 검토하지 않았고, 보수 정부에서는 흡수통일을 가정했기 때문에, 중간 단계에 관한 관심이 부족해서 연구하지 않았다. 그래서 남북 연합론의 발전은 한계가 있었다. 두 국가의 적대성 완화가 중요 하지만, 두 국가 관계를 모색하기 위해서는 적절한 수준의 국가연합 논의가 중요해졌다.

셋째, 두 국가와 평화공존론의 관계다. 이재명 정부는 북한의 두 국가론을 고려해서 ‘한반도 평화공존 정책’을 발표했다.¹⁰⁾ 남북 관계에서 평화공존은 오랜 역사를 거치면서 진화해 왔다. 1972년 7.4 남북공동성명 2항의 ‘상호 비방·중상 금지’ 합의로 체제 존중을 합의했고, 1991년 남북기본합의서와 부속합의서를 통해 화해와 군사적 신뢰 구축, 그리고 교류 협력 방안을 합의했다.

북한의 두 국가론 이후 남북 관계의 구조와 성격이 달라졌다. 휴전선

10) 통일부, 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』(서울: 통일부, 2026).

이 국경선으로 변했고, 북한은 남한을 대한민국이라는 정식 국호로 부르고 자신들도 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국호로 호칭해 주기를 원한다. 담론은 관계의 반영이며, 오랜 세월 축적의 결과이고, 미래의 정책을 예고한다. 남북 관계에서 적대성의 완화가 쉽지 않지만, 관계의 성격이 적대에서 협력으로 전환해도 결국 ‘두 국가’ 담론은 남는다.

북한의 두 국가론과 남한의 평화공존론은 공통점도 있지만, 차이도 분명하다. 이 논문은 북한의 담론 변화의 배경을 살펴보고, 달라진 질서에서 남과 북 담론의 공통성을 찾아보고, 새로운 관계 설정을 위한 기존 담론의 유연한 재해석의 방향을 제시하고자 한다.

2. 북한의 적대적 두 국가론의 배경

2019년 하노이 회담 결렬 이후 협상 국면이 장기적인 교착 국면으로 전환했고, 북한은 달라진 세계에서 새로운 방식으로 생존을 추구했다. 북한의 ‘적대적인 두 국가론’은 세 가지 변수가 중층적으로 결합해서 나온 담론이다. 김정은 체제의 정상국가화, 남북 관계의 구조적 악화, 그리고 북한의 지정학적 재인식이다.

1) 정상국가화와 핵 보유

북한의 정상국가화는 세 가지 차원에서 진행되었다. 첫째, 분단국가에서 정상 국가로의 전환이다. 두 국가론은 남북 관계에 관한 북한의 재인식이고, 기존 통일 담론의 단절적 전환이다. 일반적으로 분단국에서 군사력과 경제력 등 국력이 약한 쪽은 흡수의 위험 때문에 통

합의 수준을 낮추려고 한다. 그래서 대체로 힘이 강한 쪽은 연방제를, 힘이 약한 쪽은 연합제를 주장한다.

북한의 통일방안도 한국전쟁 이후 1960년대 연방제에서 1990년대 들어 ‘느슨한 연방제’ 그리고 2000년 6.15 남북정상회담에서 남측의 연합제와 북측의 느슨한 연방제의 공통점을 확인했고, 결국 김정은 체제에 들어와 ‘두 국가론’으로 변화해 왔다. 북한의 두 국가론은 남쪽에 의한 흡수의 가능성을 차단하고자 하는 의도다. 연방제에서 두 국가론으로 통일방안의 점진적 변화는 연속성이 있지만, 통일을 부정한다는 점에서 단절적이다.

분단 체제가 아니라 정상 국가의 인정 요구는 동서독 관계에서 동독이 주장한 바 있다. 동독의 통일정책 변화는 북한과 비슷하다. 동독은 분단 직후에는 1 민족 1 국가론, 이후 1 민족 2 국가론, 그리고 1960년대 말부터 2 민족 2 국가론으로 변화했다.¹¹⁾ 여기서 동독이 서독과 다른 민족이라고 주장하는 근거는 혈통, 언어, 문화적 동질성 등 전통적인 민족 개념이 아니라, 이념과 체제를 강조하는 사회주의 민족 개념을 사용하기 때문이다.

김정은 체제가 통일을 지향하는 잠정적인 분단국가가 아니라 국제적으로 또는 국내적으로 정상 국가를 지향하면서 ‘민족’이 아니라 ‘국가’를 강조하기 시작했다. 북한의 담론에서 ‘민족개념’은 이중적이다. 남북 관계가 좋을 때는 ‘우리 민족끼리’가 등장하지만, 대체로 북한 ‘인민’의 자부심을 동원하기 위한 ‘조선 민족 제일주의’를 강조한다.¹²⁾ 특

11) 1960년대 말에서 1970년대 초 동독에서 통일인식의 변화에 대해서는 이동기, “1967~1974년 동독의 통일 포기과 이민족론,” 『평화담 PEACE』 제3권 1호 (2024) 참조.

12) 북한에서 국가와 민족개념의 변화에 대해서는 강혜석 “북한의 민족 건설과

히 북한의 ‘조선 민족 제일주의’는 북한식 체제의 우월성을 강조하지만, 동시에 사회주의권의 변화나 남북 관계 악화 시기의 방어적 개념이기도 하다.

민족개념도 ‘혈통을 강조하는 전통적인 민족주의’와 ‘사회주의 민족’ 개념을 국면에 따라 강조점의 차이를 두고 활용했지만, ‘민족’ 개념은 분단 체제를 전제로 한다는 점에서 국가 담론으로의 전환은 통일론의 변화와 밀접한 관계가 있다.

2017년 11월 처음으로 등장하고 2019년 1월 1일 신년사에서 강조한 ‘우리 국가 제일주의’도 같은 맥락이다. ‘조선 민족 제일주의’와 ‘우리 국가 제일주의’는 북한 체제의 정통성을 강조한다는 공통점이 있지만, 동시에 ‘민족’에서 ‘국가’로 강조점을 전환했다. ‘우리 국가 제일주의’ 담론을 강조하면서, 북한은 국호·국장·국기·국가뿐만 아니라 국화·국견·국조 등 국가 상징 교양 사업을 강화했다.¹³⁾

둘째, 김정은은 체제의 차별화 전략이다. 김정은은 체제가 김일성·김정일 체제와 다른 점이 적지 않지만, 그중에서 정책의 전환 폭이 크다는 특징이 있다. 평창 동계 올림픽 참가 이전과 이후의 정책과 담론의 차이가 크고, 2019년 2월 하노이 회담의 참여 이전과 이후의 정책 전환 폭이 크다.

김정은은 체제는 두 국가를 선언한 이후 남북 관계 개선의 여지를 부정하고, 경의선을 비롯한 남북 연계를 들어내고, 개성공단이나 금강산에서도 완전히 남북 협력의 흔적을 없앴다. 나아가 보수 정부뿐만 아

두 개의 ‘민족론’: ‘통일론’과의 긴장을 중심으로,” 『한국정치학회보』 제53집 1호(2019) 참조.

13) 전영선, “‘민족 제일’에서 ‘국가 제일’: ‘우리국가 제일주의’의 의미와 전망,” 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』 2020년 7월호, 31.

나라, 진보 정부도 흡수통일의 추구라는 점에서 차이가 없다고 선언함으로써, 남한에서 어떤 정부가 들어서도 더 이상 대화와 협력을 시도하지 않겠다는 방침이다.

탈냉전 시대에 접어들면서 북한의 통일방안이 단계적 접근으로 변화했지만, 전통적인 통일 담론의 정당성은 여전했다. 그러나 김정은 시기에 들어오면서 달라지기 시작했다. 과거 김일성·김정일 시기가 민족주의적 통일을 강조하면서도 사회주의 발전을 추구했다면, 김정은 시기는 분단국가가 아니라 정상 국가를 추구하고, 민족 대신에 국가를 강조하기 시작했다.

김정은 시기에 들어와 통일 담론은 빈도도 줄고, 이데올로기의 우선순위도 낮아졌다. 특히 김정은 집권 초기에는 대체로 김일성·김정일 시대의 계승을 강조했지만, 시간이 흘러가면서 차별성도 드러나는데, 그 핵심이 통일문제에 대한 인식의 차이이다. 김정은 체제가 분단국가에서 정상 국가로의 전환을 추진한 대표적 사례는 2015년 8월 15일 ‘평양시간’을 설정해서 남북한의 시차가 30분 발생한 일이다. 2018년 남북 관계가 개선되면서, 그해 5월 5일부터 다시 동일 시간대로 복귀했으나, 남북 관계 악화에 따라 평양시간을 부활할 가능성은 여전히 남아 있다.

셋째, 정상국가화 담론은 ‘핵 보유 담론’과 동시에 등장했다. 2017년 11월 핵 무력 완성 선언 이후 국가 제일주의의 등장은 핵기술 능력의 발전이라는 자부심과 억지력의 완성이라는 안전보장을 근거로 하고 있다. 북한 체제를 만들고 유지하고 발전했던 주요 담론의 근거였던 ‘피로위 의식’이 핵 보유로 달라졌고, 새로운 담론 전환으로 이어졌다.

2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 북한은 핵 능력을 협상의 수단에서 국가생존의 수단으로 전환했다. 핵 무력 완성이 2018년 평창 동

계 올림픽 참가의 계기를 제공했지만, 하노이 회담에서 북한이 영변 포기의 진정성이 있었는지를 평가하기는 어렵다. 영변의 범위와 수준, 그리고 그 대가로 제공할 수 있는 제재 완화의 구체적인 내용에 대해서는 세부 협상을 하지도 못하고 협상이 결렬되었기 때문이다.¹⁴⁾

북한은 이후 핵 보유를 헌법에 반영했고, 비핵화 개념을 비판하고 있으며, 비핵화 협상을 거부하고 있다. 사실상 비핵화를 목표로 하는 협상의 현실적 근거가 사라졌다. 2025년에 발표한 트럼프 2기 정부의 국가안보전략(NSS)에서도 ‘비핵화’라는 개념이 사라졌고, 중국 역시 2025년 12월에 발표한 군축보고서에서 비핵화라는 단어가 사라지고, 중국 정부 역시 더 이상 ‘한반도 비핵화’를 언급하지 않는다. 북한의 핵 능력은 고도화되었고, 북한은 핵 보유를 인정할 것을 요구하고 있다. 협상 교착이 장기화하고 있는 이유는 북핵 협상의 구조가 달라졌기 때문이다.

2) 남북 관계의 구조적 악화

남북 관계의 구조적 악화도 중요하다. 1971년 남북 적십자 회담 이후 현재까지 남북 관계는 대화와 교착, 협력과 적대가 반복했지만, ‘적대적 두 국가론’ 이후의 남북 관계는 과거와 다르다. 과거에 반복했던 상황의 교착이 아니라, 구조적 교착이다.

악화의 구조는 두 가지다. 하나는 남북 관계의 자율성의 한계이고, 다른 하나는 남북 관계의 적대성이다. 2019년 2월 하노이 북미 정상

14) 하노이 회담의 실패 과정에 대해서는 조엘 S. 위트, 『폴아웃: 미국은 왜 북한 비핵화에 실패했나』, 최종건·한석표 옮김(서울: 매디치미디어, 2026) 참조.

회담이 결렬하면서, 북한은 남한의 중재 역할을 불신하고, 군사 문제와 경제협력에 대한 ‘자율성의 한계’를 보면서, 남북 관계에서 기대를 낮추었다.

북한이 적대적 두 국가로 전환한 배경에는 남북 관계에서 한국의 전략적 자율성이 제한적이라는 사실이 작용했다. 북핵 협상을 위한 북미 관계가 진전해야 남북 관계의 공간이 열렸다. 특히 남북 교류 협력은 제재의 영향을 받는다. 한국전쟁 이후 미국의 북한에 대한 제재는 장기간 지속되었다.

2000년 남북 정상 회담 이후 남북 교류 협력을 추진할 때도 제재는 존재했다. 그러나 주로 미국의 양자 차원의 제재는 상대적으로 남북 협력의 공간을 허용했다. 대량파괴 무기나 군수품이 관련한 기술과 자금이 제재 대상이었기 때문에, 위탁가공이나 개성공단의 노동집약적 협력, 그리고 관광 교류는 가능했다.

북한에 대한 제재의 범위와 내용이 결정적으로 달라진 계기는 2017년이다. 당시 북한이 대륙간탄도미사일을 발사하고 핵실험을 하면서, 유엔 안전보장이사회는 4개의 제재결의안을 채택했다.¹⁵⁾ 그동안 미국, 일본 등의 양자 제재에서 유엔 차원의 다자 제재로 변화했고, 중국이나 러시아도 참여하면서 대북 제재가 국제규범으로 발전했다. 이때부터는 제재의 목적이 북한의 경제력 약화로 변화했다. 북한의 외화 수입원인 위탁가공, 광물, 수산물, 해외 노동자 파견을 금지했고, 수입 면에서도 유류를 비롯한 핵심 물자에 관해서는 수입을 제한했다.¹⁶⁾

15) 유엔 차원 제재결의안의 경과와 자세한 내용에 관해서는 조선빈·김용호, “대북 경제 제재의 효과성 분석: 유엔 안보리 대북 제재가 경제·핵 무력 병진 노선에 미친 영향을 중심으로,” 『동서연구』 제34권 2호(2022), 137-141 참조.

16) 대북 제재와 남북협력의 관계에 대해서는 김연철, “한반도 평화경제의 미래비

2019년 2월 하노이 회담은 북미 관계와 남북 관계, 제재와 남북 협력의 관계를 상징적으로 보여주었다. 하노이 회담의 실패로 남북 관계의 상대적 자율성도 사라졌다. 하노이 회담이 성공했다면 개성공단이나 금강산 관광, 그리고 영변 지역에 대한 ‘협력적 위협 감소 프로그램’이 가능했을 것이다. 그러나 영변 지역과 부분적 제재 완화 조치를 교환하려는 회담은 실패했고,¹⁷⁾ 남북 관계의 공간은 완전히 닫혔다.

제재로 남북 협력의 가능성이 사라진 것이 구조라면, 윤석열 정부의 대결 정책은 상황 악화에 해당한다. 북한은 윤석열 정부의 대북 적대 정책이 본격화하고, 국내 정치를 위한 우발적 충돌의 가능성이 높아지자, ‘적대적 두 국가론’을 공식적으로 선언했다.

두 국가론은 단기적으로는 남북한의 적대성을 반영하고 있다. 북한의 주장은 대체로 반통일·적대·두 국가라는 세 개의 개념으로 구성되어 있으며, 적대가 반통일과 두 국가의 구조적 특성을 구체화했다. 적대는 분단 체제의 주요 구성요소이다. 대화와 협력의 시기는 적대성이 완화하지만, 남한의 정권교체와 대북정책이 달라지면 군사적 긴장이 높아지고 적대성이 높아진다. 결국 적대의 구조를 어떻게 완화하고, 최종적으로 해체할 수 있을지가 중요하다.

남북 관계의 변화에서 당면한 과제는 적대에서 협력으로의 전환이다. 특히 구조적 적대의 완화가 필요하다. 이재명 정부는 먼저 조치를 해서 북한의 호응을 유도하고 있다. 대북 확성기 방송을 중단하자 북한은 대남 소음 공격을 중단했고, 대북 전단을 금지하면서 북한도 오

전,” 『수는 북한경제』 제88호(2026) 참조.

17) 하노이 회담의 성사 과정과 미국·북한의 협상 전략과 내용에 관해서는 이정철, 『북미 대립과 친서 외교: 노딜 전략의 뒷과 수정주의 북한』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2025) 참조.

물 풍선을 중단했으며, 무인기를 보내지 않음으로써 북한도 호응했다.

그러나 남북 관계에서 적대의 구조는 중층적이다. 남북 모두 적대를 국내 정치적 수단으로 활용했고, 분단 체제 자체가 적대를 재생산했다. 그리고 북핵 문제를 포함하는 한반도 문제의 국제화 역시 적대를 강화했다. 분단 정부, 남북 관계, 그리고 국제관계 차원에서 적대는 서로 영향을 미친다. 한 부분의 변화가 다른 부분의 변화로 이어지지 않거나, 협력의 제약으로 작용했다. 북핵 문제가 국제화하면서 남북 관계의 자율성이 제한되고, 남북 관계가 북미 관계의 진전에 따라 결정되었다.

적대와 협력, 불신과 신뢰의 이중적 상황에서 국내적으로 적대의 정치를 통제하고, 남북 관계 차원에서는 신뢰를 구축하고, 한반도 주변 질서 수준에서는 협상의 재개를 위한 외교적 노력이 필요하다. 특히 긴장 완화 수준에서 군사적 신뢰 구축으로 전환하기 위해서는 군사 회담을 포함하는 정부 간 대화가 필요하다. 대화 없는 군사적 긴장 완화는 한계가 있으며, 대화 있는 신뢰 구축으로 전환해야 지속 가능한 평화가 가능하다.

3) 지정학적 재인식과 북방정책

2014년 러시아가 크림반도를 침략하면서, 국제 질서에서 ‘지정학의 귀환’이라는 담론이 등장했다.¹⁸⁾ 국제규범이 무너지고 세계질서가 변화하면서 지리가 정치에 미치는 영향도 커졌다, 한반도는 지정학적 완

18) Robert D. Kaplan, “Geopolitics and the new world order,” *TIME*, March 31, 2014.

충국가이다. 주변 강대국의 힘의 변화와 패권 경쟁의 내용에 따라 한반도의 질서가 달라졌다. 스파이크먼은 “지리는 가장 영속적이기 때문에 국가의 외교정책에 있어 가장 근본적인 요소다. 정치가 바뀌고 독재자들은 죽지만, 산맥은 동요 없이 그대로 존재한다”라고 말했다.¹⁹⁾

북한은 세계질서의 변화에서 지정학적 가치를 재발견했다. 김정은은 강대국의 패권경쟁으로 전쟁터로 변했던 ‘반도의 숙명론’이 아니라, ‘전략적 요충지’론을 강조했다. 북한이 강조하는 전략적 요충지는 “우리나라의 위치가 대국들을 우리의 리익과 요구에 맞게 마음대로 움직여 나갈 수 있는 가장 중요한 지점이라는 것을 의미”한다.²⁰⁾

북한은 2018년 남북 관계와 북미 관계의 선순환 국면에서 북·중 관계를 정상화했다. 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 북한은 남방정책에서 북방정책으로 외교 전략을 전환했다.²¹⁾ 특히 북한은 러시아·우크라이나 전쟁에 참전하면서 북·러 관계를 외교 전략의 최우선 순위로 재설정했으며, 군사, 경제, 외교 분야 등 포괄적 협력을 추진했다.

북한은 과거 냉전 시기 중소분쟁을 활용해서 등거리 삼각관계를 활용했듯이, 북·중 관계와 북·러 관계를 상호 보완적으로 협상력으로 사용하고 있다. 북·중 관계와 북·러 관계의 차이는 중국과 러시아의 북한에 대한 제재 정책이 달라서 생겼다. 러시아·우크라이나 전쟁으로 러시아는 더 이상 유엔 차원의 제재를 준수하지 않는다. 러시아는

19) 니컬러스 존 스파이크먼, 『강대국 지정학: 세력균형을 통한 미국의 세계전략』, 김태중·모준영·신영환 옮김(서울: 글항아리, 2023), 43.

20) 지봉철·리성길·리회순, 『경애하는 김정은 원수님 혁명 활동 교수 참고서』(평양: 교육도서출판사, 2014) 참조.

21) 북한의 북방 전략의 원인과 전개 과정에 대해서는 김연철, “김정은 집권기 북·중·러 삼각관계: 세 개 양자관계의 역동성,” 『한국과 국제정치』 제39권 4호(2023) 참조.

북한에 원유를 제공하고, 파병의 대가로 현금을 지급했다. 나아가 러시아는 유엔 안전보장 이사회에서 거부권을 행사하면서, 북한의 핵 능력 강화에 따른 추가 제재에 반대하고 있다. 러시아는 2024년 3월 대북 제재위원회 전문가 패널의 임기 연장에 거부권을 행사해서 제재 이행을 위한 제도를 무력화했다.

북한이 의욕적으로 20개 지방을 선정해서 10년간 지원한다는 지방발전 20×10 정책도 중국·러시아와의 협력으로 가능하다. 이 정책은 과거 북한이 전통적으로 추진해 왔던 경공업 정책이나 지방공업 정책과 다르다. 러·우 전쟁에 참전하면서 외화가 국가에 집중하자 중앙정부가 원자재와 자금을 제공할 수 있게 되었다. 중국과 러시아와의 경제협력 확대는 국제적인 제재를 피하고 중간재의 수입 확대로 이어져 지방공업 발전의 물질 토대를 제공했다.²²⁾

북한은 조·러 경제 관계의 한계를 조·중 경제 관계로 보완하고 있다. 조·러 관계에서 북한은 원유와 식량, 그리고 현금을 벌어들이고 있지만 구조적 한계도 분명하다. 러시아는 전쟁으로 북한에 대규모 투자를 할 여력이 없다. 지리적으로 떨어져 있어서 물류의 경제성을 얻기 어렵고, 산업구조의 차이로 비교우위가 불분명하며, 경제협력의 기반도 부족하다. 원산 갈마 지역에 러시아 관광객을 유치하려고 하지만, 거리와 비용으로 한계가 있다.

그래서 북·중 관계가 중요하다. 중국의 관점에서 낙후된 동북 지역의 경제를 살리기 위해서는 북한과의 협력이 필요하다. 북한이 러·우 전쟁에서 번 현금 수입으로 구매력도 생겼다. 나진항을 통해 동해로 진

22) 김두환, “지방발전 20×10 정책의 실적과 전망,” 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』 2026년 4월호, 50.

출하면 동북 지역의 물류망도 개선할 수 있다. 북한도 의욕적으로 추진하는 지방 발전 정책에 성공하기 위해서는 중국과의 협력이 필요하다. 양국은 정상 회담에서 모든 국경 통상구를 개방하기로 합의했다.

물론 중국은 러시아와 달리 제재를 준수한다는 방침이지만, 국제적으로 제재 정책을 반대하고 있으며, 기존의 제재 정책도 유연성을 발휘하고 있다. 중국은 교통인프라와 같은 합법 영역을 적극적으로 추진하고, 합법과 불법 사이의 회색 지대에서 융통성을 발휘하며, 비공식 무역에 대한 통제를 느슨하게 할 수 있다. 조·중 국경무역의 역사는 길고, 구조적으로 얽혀 있으며, 대금 결제를 비롯한 협력 기반이 발전해 있다.

북한과 중국은 2020년 1월 코로나 이후 중단된 베이징~평양의 국제 철도를 2026년 3월 재개했다. 그러나 중국인 관광객이 늘어나려면 해결해야 할 과제가 적지 않다. 특히 원산 갈마 지구에 중국인 관광객을 유치하려면, 평양~원산의 도로 개선과 철도 연결이 필요하다. 중국의 위탁가공이나 직접투자는 북한에 대한 제재가 완화해야 가능하다. 북한은 북·중·러 북방경제권을 중심으로 경제협력을 추구하면서, 제재에서 생긴 한계를 극복하고자 한다.

3. 양국 체제론의 한계

북한이 두 국가론을 주장하면서, 북한을 국가로 인정하고, 외교의 대상으로 삼는 양국 체제를 지지하는 의견이 적지 않다. 양국 체제론은 “대한민국과 조선민주주의인민공화국 두 나라가 주권 국가로서 서로 인정하여 공식 수교하고 평화롭게 공존, 교류, 협력하는 일 민족

이 국가(One nation-two states)의 평화 공존체제”다.²³⁾

두 국가, 즉 양국 체제가 되면 평화가 올까? 분단의 세월이 길어지면서 세대가 변하고 남북 관계의 성격이 달라지면서 통일문제를 민족주의로 접근하기는 어려워졌다. 단순히 민족의 재결합이라는 논리의 설득력도 약화했다. 분단 3세대가 등장하면서 통일을 당위로 설명하는 방식의 설득력도 떨어졌다. 그러나 양국 체제론의 한계 또한 분명하다.

1) 두 국가와 적대성의 관계

문제의 핵심은 두 국가 그 자체가 아니라, ‘적대적이고 교전 중인’ 두 국가의 관계다. 북한의 두 국가론 자체가 적대의 결과이고, 따라서 두 국가가 된다고 저절로 적대성이 사라지지 않는다. 남북 관계를 분단 체제의 밖에서 상상하기는 어렵다. 상호인식, 체제경쟁, 군비경쟁 모두 분단 체제의 산물이다. 분단의 현실을 부정한다고 분단의 규정력이 사라지지 않는다. 북한이 두 국가를 주장하는 이유 역시 두 국가의 관계가 협력에서 적대로 전환했기 때문이다.

평화와 두 국가의 관계도 조화가 아니라 충돌로 해석할 수 있다. 남북 관계의 역사에서 대화가 없고 교류가 없고 협력이 없었던 시기는 대체로 상대를 인정하지 않고, 경쟁적이며, 흡수를 목표로 했다. 서로 (흡수)통일을 말하지만, 통일과 멀어지고 두 국가의 분단 체제만 강화했다. 사실상의 두 국가를 지향했던 냉전 시대 남북 관계의 특징이 바

23) 김상준, “양국체제론과 분단체제론: 상호 이해를 위한 서장(序章),” 『문화과학』 통권 제96호(2018), 114.

로 '적대'다.

분단 이후 두 국가는 전쟁으로 이어졌다. 남한의 단독 정부 수립이 임박한 1948년 3월 11일 남북협상에 찬성하는 7인의 정치 지도자들이 발표한 '7 거두 성명'에서도 이 점은 분명하다. 김구, 김규식, 김창숙, 조소앙, 조성환, 조완구, 홍명희가 참여한 이 성명에서 이들은 “두 개의 국가, 두 개의 정부수립이 눈앞에 왔음에 그렇게 될 때 양 정부가 미·소 전쟁의 전초전을 개시하여 총검으로 서로 대하게 될 것이 명약관화하다”라고 했다.²⁴⁾ 당시의 지도자들은 국제적 냉전의 무대가 된 한반도에서 두 국가의 성립은 전쟁으로 이어질 것으로 예상했고, 남북협상으로 막고자 했으나 실패했고, 결국 두 국가는 전쟁으로 질주했다.

해방 이후 분단의 과정, 한국전쟁, 그리고 냉전 시대에 한반도의 두 국가가 평화에 취약한 것은 한반도의 지정학적 특성 때문이다. 한반도는 강대국의 패권 경쟁이 벌어지는 지정학적 중간 지대에 속해 있다. 한반도 내부의 분열은 국제적인 패권 경쟁의 구도를 반영했으며, 외부의 경쟁과 내부의 분열은 상호 작용하면서 평화의 길이 아니라 전쟁의 길로 내몰았다.

유럽에서 지정학적 중간 지대로 분류할 수 있는 오스트리아가 중립화 통일을 이루는 과정을 보면 한반도와 결정적 차이가 있다. 당시 강대국 사이에 오스트리아의 중립화에 관한 전략적 공감대가 있어서 가능했지만, 동시에 오스트리아의 진보와 보수가 초당적 협력을 통해 분단을 현실로 받아들이지 않고, 적극적으로 강대국을 설득해서 통일을 이루었다.

24) 서종석, “남북협상과 백범의 민족통일 노선,” 『백범과 민족운동연구』 제3권 1호(2005) 참조.

분단의 두 국가는 주변 강대국 정치에 훨씬 취약하다. 역사적으로 지정학적 완충지대의 분단은 강대국 패권의 경쟁을 대리할 가능성이 높다. 한반도는 대륙과 해양이 만나는 완충공간에 존재하고, 그래서 주변 질서 변화에 영향을 받는다. 한국전쟁의 사례에서 확인할 수 있지만, 두 국가를 지향할수록 대륙과 해양 세력이 충돌하는 전쟁터로 변할 가능성이 커진다.

2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후의 정세 흐름도 마찬가지다. 미·중 전략경쟁과 러시아의 우크라이나 침략으로 한반도는 한·미·일 남북 삼각체제와 북·중·러 북방 삼각 체제 간의 진영대결이 진행되고 있다. 두 국가체제는 강대국 정치에 취약하며, 소분단의 대립을 넘어 동아시아 대분단의 경계가 되면서, 불안해지고 긴장이 높아지고 예측 가능성이 떨어진다.

그래서 두 국가 관계로 평화를 추구하기 어렵다. 지정학적 중간국가에서 강대국의 경쟁은 두 국가의 현상 유지를 바라며, 두 국가체제는 양자관계의 적대뿐만 아니라, 한반도 주변 강대국의 패권 경쟁을 지속하는 구조로 작용할 가능성이 크다.

2) 국가성 인정과 특수관계론의 재해석

국가성을 인정하는 것과 법적인 국가승인은 다르다. 대한민국 헌법의 영토조항(3조)과 평화통일 조항(4조)에 따라 북한을 법적으로 국가로 승인할 수 없다. 서독이 동독을 국제법적으로 국가승인을 할 수 없었던 이유와 같다. 1969년 서독과 소련의 모스크바 조약을 체결하기 위한 협상 과정에서, 동독은 소련에게 서독이 동독을 국제법적으로 인정할 것을 요구했다. 당시 서독 측 협상 대표였던 에곤 바르는 소련을

통한 동독의 요구에 대해 “(서독은) 국내 정치적 및 헌법적 이유로 인하여 … (동독의 국제법적 승인은) 서독 정부의 정치적 목표와 양립할 수 없다”라고 분명하게 말했다.²⁵⁾

서독은 법적인 국가승인을 거부했지만 다만 국가성을 인정했다. 빌리 브란트 서독 총리는 1969년 10월 28일 시정연설에서 국제법적으로 동독을 국가로 승인할 수 없다는 점을 밝히면서, “비록 독일 영토 위에 두 개의 국가가 존재한다고 할지라도, 서로 외국은 아니다. 상호관계는 단지 특별한 관계(besonderer Art)이다”²⁶⁾라고 말했다.

1991년 남북한이 남북기본합의서에 합의했던 ‘통일을 지향하는 잠정적 특수관계’는 바로 빌리 브란트의 개념이다. 국내 정치와 헌법 규범으로 동독을 국가승인 할 수 없는 상황에서, 국가성을 인정하는 특수관계론으로 대응한 것이다. 잠정적 특수관계는 두 개의 이중구조로 이루어져 있다.

첫째는 현재와 미래의 이중성이다. 국제연합(유엔)에 남북한이 각자 회원국으로 가입하면서 조선민주주의인민공화국과 대한민국은 국제사회에서 두 개의 국가가 되었다. 그러나 남북한은 분단국으로 통일을 지향한다. 특수관계론은 두 개 국가의 현실과 통일의 미래를 동시에 고려하는 균형적 시각이다.

둘째, 남북 관계와 국내 정치의 이중성이다. 국내적으로 평화통일을 지향하는 헌법 규범이 존재하는 한 두 국가를 공식화할 수 없다. 노태우 정부가 남북 연합을 통일의 중간 단계로 제안할 때 일반적인 국가연합과 다르다는 점을 강조한 이유다. 남북 경제협력의 경우 ‘민

25) 이봉기, 『북한의 2국가론에 대한 고찰-동서독 사례를 중심으로』(서울: 경남대학교 국동문제연구소, 2026), 33에서 재인용.

26) 이봉기, 『북한의 2국가론에 대한 고찰-동서독 사례를 중심으로』, 135-136.

족내부 거래'로 무관세 원칙을 적용하고, 수출과 수입이라는 용어 대신 반출과 반입이라는 용어를 사용하는 이유도 마찬가지이다.

‘특수관계론’은 국내적으로 헌법 규범과 북한의 두 국가 주장의 균형을 유지하는 개념이다. 다만 유연성을 발휘해서 이중적 개념을 재해석할 필요는 있다. 1960년대 후반부터 서독 정부가 직면했던 딜레마적 상황에서의 정치적 지혜가 한반도의 현실에서 여전히 유효하다.

국제사회도 분단국의 특수성을 인정한다. 국제사회는 유엔 체제에서 두 국가의 존재를 인정하지만, 동시에 과거 동서독이나 남북 관계를 ‘민족내부거래’로 인정해서 국제적인 관세 체계의 예외로 인정했다. 지금은 국제적인 제재와 남북 관계 악화로 모든 남북 교류 협력을 중단했지만, 남북한의 거래는 수출과 수입이 아니라 반입과 반출로 부르며 무관세를 적용한다. 영국이 EU를 탈퇴할 때, 영국령인 북아일랜드와 아일랜드 간의 무역을 EU 국가와 비EU 국가 사이의 관세로 돌리지 않은 이유도 분단국의 특수성을 인정했기 때문이다.

양국 체제론은 남북한이 서로 국가로 인정하고 대사관을 설치하면 관계가 달라질 수 있다고 주장하나, 그렇지 않다. 남북 관계에서 영사 업무와 대사 업무를 수행할 기관을 대사관이 아니라 상호 대표부로 부른다. 명칭만 다를 뿐 기능은 같다. 서로 충분한 신뢰를 쌓고 협력이 늘어나야지 두 국가가 된다고 저절로 생겨나는 것은 아니다.

4. 평화공존론과 남북 연합의 재해석

북한의 ‘적대적인 두 국가론’에 대응하기 위한 평화공존 담론이 중요하다. 두 국가론과 평화공존론은 다르다. 평화공존은 남북 관계에서

체제를 존중하고, 두 국가의 현실을 인정하며, 지속 가능한 평화를 만들고 호혜적인 경제협력의 추진을 의미한다. 두 국가론은 적대를 전제하지만, 공존은 평화를 전제로 한다.

1) 평화공존의 의미

평화공존은 1956년 소련공산당 20차 당대회에서 흐루쇼프 공산당 서기장이 처음으로 주장했다. 자본주의 진영과 사회주의 진영이 전쟁하지 않고 공존할 수 있다는 외교 노선이고, 핵전쟁의 위험을 예방하는 주장이다. 평화공존론을 둘러싸고 사회주의 진영이 갈라졌고, 중소분쟁의 계기를 제공했다.

미국 정부는 ‘평화공존’을 사회주의 국가가 사용하는 개념으로 규정한다. 2005년 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 공동성명을 채택할 때, 미국은 평화공존(peaceful coexistence)이 사회주의에서 사용하는 단어이기 때문에 합의할 수 없다고 해서 막판 진통을 겪기도 했다. 할 수 없이 이 단어를 풀어 ‘평화적으로 공존하며(exist peacefully together)’²⁷⁾라고 수정 제안을 해서 최종합의를 한 적이 있다.

공존에 대한 남북한의 최초 합의는 1972년 7.4 남북공동성명으로 볼 수 있다. 서로 체제를 존중하고 비방 중상을 하지 않기로 합의했기 때문이다. 노태우 정부는 대북정책에서 평화공존과 공동 번영을 추구했다. 1991년 남북기본합의서는 평화공존과 공동번영을 위한 상세하고 구체적인 협력 방향을 제시했다.

27) 2005년 9.19 공동선언의 영어원문과 공식 한글 번역문은 박주화·윤혜령 편, 『한반도 평화 체제 및 비핵화 관련 자료집 2』(통일연구원, 2018), 123-128 참조.

평화공존은 김대중 정부의 대북 포용 정책의 핵심 개념이며 노무현 정부의 평화 번영 정책과 문재인 정부의 대북정책에 이르기까지 계승되고 발전했다. 평화공존은 대체로 공동 번영의 의미를 포함했다.

이재명 정부는 대북정책의 이름을 한반도 평화공존 정책으로 정했다. 북한의 ‘적대적 두 국가’는 반통일을 주장하지만, 이재명 정부의 평화공존 정책은 통일을 지향한다.²⁸⁾ 그런 점에서 1991년 남북기본합의서 서문의 남북 관계에 관한 정의, 즉 ‘통일을 지향하는 과정에서의 잠정적 특수관계’는 여전히 유효하다.²⁹⁾ 그것이 헌법정신에 부합하고, 점진적이고 단계적인 통일에 대한 국민적 합의라고 볼 수 있다.

목표로서의 통일 원칙을 유지하면서도 당면한 평화공존의 제도화가 중요하다. 이재명 정부의 평화공존 정책의 추진 원칙은 북한 체제를 존중하고 흡수통일을 추구하지 않으며 적대행위를 추진하지 않겠다는 것이다. 미래의 통일이 아니라 당면한 평화 정착을 중시하겠다는 뜻이다.

그러나 평화공존 정책을 지속적이고 장기적으로 추진하기 위해서는 개선해야 할 과제도 적지 않다. 첫째는 적대적인 제도의 개선이다. 남북 관계는 적대와 협력의 이중적 관계다. 과거의 관성과 미래의 변화가 공존한다. 대결 시대의 법률과 적대적인 제도는 국내 합의를 기반으로 공존 지향으로 전환할 필요가 있다.

대외적으로 정부의 일관된 메시지도 중요하다. 대북정책과 국방정책, 그리고 외교정책은 분야가 다르지만, 부처 간 협력과 조율로 정부

28) 이재명 정부의 평화공존 정책에 대해서는 통일부, 『이재명 정부의 평화공존 정책』(서울: 통일부, 2026) 참조.

29) 이재명 정부의 한반도 평화공존 정책은 남북기본합의서 채택과 역대 정부의 평화공존 정책의 계승을 분명히 했다. 통일부, 『이재명 정부의 평화공존 정책』, 7.

차원의 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 군사적 대결을 추구하면서 공존정책의 정당성을 얻기 어렵고, 외교적으로 적대 정책에 동조하면서 평화를 요구할 수 없다. 상대의 호응을 유도하기 위해서는 정부 차원의 조율된 목소리가 가장 중요하다.

둘째, 남북 관계 악재의 관리도 중요하다. 남북 관계의 교착 국면에는 예상할 수 없는 악재가 발생한다. 대화가 이루어지기 어렵거나 긴급하게 정보를 소통할 수 없으면, 갈등을 관리하기 어렵다. 지금까지 남북 관계에서 모든 대화 채널이 중단된 상황에서 우발적 충돌이나 남북 관계를 악화시킬 악재를 선제적으로 예방하는 노력이 중요하다.

셋째, 국내적 합의의 중요성이다. 한반도 평화공존을 위해서는 정부 내부의 합의, 초당적 협력, 그리고 국민적 합의가 중요하다. 세계적인 차원에서 그리고 국내적으로도 정치적 양극화로 합의의 기반이 축소되었다. 그러나 초당적 협력이 어렵다고 해서, 합의 형성 노력을 포기하면 안 된다.

한반도 평화공존은 장기 과제이기 때문에, 초당적 협력을 통한 국민적 합의가 뒷받침되어야 지속성을 가질 수 있다. 동시에 세대 간 합의도 중요하다. 평화공존을 구체화하는 과정에서 미래세대의 의견을 적극적으로 수렴할 필요성이 있다.

2) 남북 연합의 재해석

한반도의 미래는 '두 국가'와 '통일'의 양자택일이 아니다. 두 국가와 통일 사이에도 무수한 선택지가 존재한다. 세계를 돌아보면 1민족 1국가 1체제인 나라가 얼마나 되겠는가? 다양한 수준의 연방제와 국가 연합이 존재한다. 미국같이 큰 나라만 연방제를 하는 것도 아니다. 스

위스와 벨기에같이 작은 나라도 언어와 종교 등의 이유로 연방제를 운용한다.

평화공존의 제도적 형태는 국가연합이다. 남북한이 적대관계를 해소하면, 두 국가의 관계를 협의할 수 있다. 남북한은 2000년 6.15 공동선언에서 점진적이고 단계적인 통일에 합의했고, ‘두 국가를 인정하는 남북 연합론’에 대한 남북한의 공감대를 표현했다. ‘남북 연합’은 1990년 노태우 정부가 초당적 합의로 발표한 ‘한민족공동체 통일방안’의 핵심 개념이다.

당시 남북 연합은 완전 통일에 이르는 과정에서의 중단 단계로 제시되었지만, 북한이 ‘두 국가’를 주장하는 상황에서 유연하게 재해석할 수 있다. 북한이 국가 대 국가로 가겠다는 말은 국가연합으로 가는 대전제를 공식적으로 승인한 것으로 해석할 수 있다.³⁰⁾

통일이라는 미래의 문을 열어두면서, 당면한 두 국가의 현실을 인정하는 지혜가 필요하다. ‘남북 연합’은 하나의 중간 단계이지만 한반도 주변 환경과 남북 관계의 성격에 따라 장기화할 수 있다. 대한민국 정부의 공식 통일방안인 3단계 통일방안도 하나의 단계가 성숙해야 다음 단계로 전환할 수 있다는 것으로, 남북 연합 단계의 장기화는 새로운 주장이 아니다.

지금까지 3단계 통일방안에 대한 비판의 핵심은 ‘다음 단계로 어떻게 이행하는가?’, ‘양적인 협력이 쌓이면 질적으로 다음 단계로 넘어갈 수 있는가?’와 같은 기능주의적 접근법에 대한 비판이었다.³¹⁾ 그러나

30) 백낙청, 『변혁적 중도의 때가 왔다』(서울: 창작과비평, 2025), 217.

31) 3단계 통일방안을 “단계적 이행의 기준이 모호하고 실행방법이 없다”라는 대표적인 비판은 최완규, “남북한 통일방안의 수렴 가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『북한연구학회보』 제6권 1호(2002), 12.

남북한의 인식 차이를 고려할 때, 모호성의 장점도 존재한다.

북한이 주장하는 두 국가 관계를, 적대성을 해소하고 이웃 국가 사이의 협력을 추구하는 느슨한 국가연합이라고 하면, 남한이 추구하는 남북 연합의 장기화 사이에는 접점이 존재한다. 남한 역시 국가연합을 다양한 수준에서 고려할 수 있기 때문이다.

분단국 사례에서 보면 국가연합은 다양한 수준이 존재하며 관계의 성격에 따라 두 국가의 제도적 협력의 수준을 점진적으로 높여 나갈 수 있다. 영연방 국가처럼 공동체(Commonwealth)로 부를 수 있는 극히 제한적인 협력 틀을 유지할 수 있고, 1998년 북아일랜드 평화협정 이후 아일랜드와 북아일랜드의 느슨한 국가연합 형태도 가능하다. 자유로운 출입과 통관을 허용하고 양측의 장관급 협의체를 정례적으로 개최해서 현안들을 협의하는 방식이다. 영국의 EU 탈퇴 이후에도 영국령에 속하는 북아일랜드의 예외성을 인정하기도 했다.

평화공존을 위해서는 상호 적대 인식의 변화가 필요하다. 북한의 남한에 대한 적대 인식은 남한 정부의 대북정책에 따라 달라진다. 북한의 대남 인식은 남북 관계라는 정세의 영향을 받지만, 동시에 정세 변화가 대남 인식의 변화에 영향을 미치기도 한다. 물론 북한의 적대 인식을 변화시키기 위해서는 대북정책의 변화뿐만 아니라 교착을 극복할 수 있는 외교적 능력과 남북 관계를 유지하고 발전시키기 위한 상황 주도 능력이 뒷받침되어야 한다.

5. 결론: 분단 체제의 이해

세계적으로 국제규범이 무너지고 자주 전쟁이 벌어지며, 과거의 질

서는 무너졌지만 새로운 질서는 나타나지 않는 전환기이다. 한반도 주변 질서에서 미·중 전략경쟁은 ‘갈등의 관리’에 합의했지만, ‘지속적 경쟁’도 계속되는 이중적 상황이다. 남북 관계의 구조적 성격 변화는 세계질서의 변화와 남북 상호 관계, 그리고 남북 두 분단국가 내부의 변화가 중층적으로 결합해서 나타난 결과다.

미래를 예측하기 어려운 현실이 아닐 수 없다. 남북 관계의 악화가 장기적이고 ‘적대적 두 국가’로 구조화되고 있으며, 한반도를 둘러싼 진영 대결이 심화하고 있다. 통일 담론에서 두 국가 담론으로의 전환이 불가피하지만, 분단의 구조는 단순히 두 국가의 관계로만 볼 수 없다.

남북 관계의 복합적 성격을 이해하기 위해서는 분단 체제에 대한 이해가 중요하다. 백낙청은 분단 체제를 “세계 체제와 그 속의 분단 체제 그리고 후자를 구성하는 두 분단국가의 체제는 각기 다른 차원에서 속하면서 구체적인 상호관계를 맺고 있는 현실”로 규정한다.³²⁾

분단체제론은 한반도의 분단을 단순히 두 개의 국가 사이의 대립으로 보지 않고 “남북을 아우르는 분단 체제가 있고 이 또한 완결된 체제이기보다 세계 체제의 하나의 독특한 시·공간적 작동 형태에 해당한다”라고 보는 시각이다.³³⁾ 즉, 세계 체제, 분단체제, 그리고 남북 양 체제라는 세 개의 체제가 서로 관계를 맺고 영향을 미친다.

분단체제론의 의미는 통일과 분단 체제 극복을 분리해서 사고한다는 점이다. 다시 말해 “통일이 되어도 분단 체제는 남을 가능성”을 시사한다.³⁴⁾ 평화공존의 철학이나 평화공존의 제도화로서의 새로운 국가연합에 대한 논의에서도 분단 체제의 복합적 규정력을 고려할 필요

32) 백낙청, 『흔들리는 분단체제』(서울: 창작과비평, 1998), 20.

33) 백낙청, 『한반도식 통일, 현재진행형』(서울: 창작과비평, 2006), 76.

34) 백낙청, 『흔들리는 분단 체제』, 157.

가 있다. 새로운 논의를 위해서는 고려해야 할 점이 적지 않다.

첫째, 과거의 연속성과 현재의 단절성을 동시에 고려해야 한다. 한반도 평화공존 담론은 역사가 길다. 그러나 평화공존 담론은 단절적인 남북 관계의 역사를 반영해서 이어지지 못했다. 대북정책의 변화에 따라 공존 담론과 적대 담론이 번갈아 나타나고 지속적으로 심화 발전하지 못했다.

현재 남북 관계의 장기적이고 구조적인 교착을 고려하면 과거의 접근법을 그대로 반복하기 어렵다. 물론 오랜 시간 축적된 다양한 구상의 성과를 참고할 필요가 있다. 그러나 한반도 주변 질서가 변화했고, 북한의 발전 전략도 달라졌으며, 우리 내부적으로도 미래세대의 가치관이 변했음을 인정해야 한다. 연속성과 차별성을 동시에 고려해야 달라진 세계에 대응할 수 있다.

둘째, 평화공존의 보편성을 추구해야 한다. 평화공존의 철학은 남북 관계에만 해당하지 않는다. 2026년 5월 미·중 정상 회담에서 합의한 '건설적 전략 안정 관계'의 핵심 원칙도 상호 존중, 평화공존, 상생협력이다. 대북정책에서의 평화공존과 더불어 외교정책에서의 평화공존도 중요하다. 세계적인 차원의 미·중 전략경쟁과 동북아시아 차원의 중일 갈등에 대한 한국의 대응 원칙도 평화공존일 수 있다.

평화공존은 국내적으로도 중요하다. 갈등의 평화적 해결을 위해서는 차이의 인정과 공존의 철학이 중요하다. 합의 형성이 어려워도 합의 형성을 위해 노력해야 최소한 갈등을 관리할 수 있다.

셋째, 미래세대의 역할을 인정해야 한다. 두 국가 담론과 평화공존 담론은 장기적인 담론이고, 특히 미래세대가 직면할 시대적 과제다. 평화공존의 미래를 열기 위해서는 미래세대의 적극적 참여가 필요하다. 달라진 질서 변화를 반영해서 우선순위를 조정할 필요가 있고, 양

성평등이나 환경·생태적 접근을 비롯한 미래세대의 우선순위를 인정해야 한다. 새로운 접근법을 만들 때, 미래세대의 의견을 적극적으로 반영해야 한다.

■ 투고: 2026.06.21. / 수정: 2026.07.28. / 채택: 2026.07.30.

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

지봉철·리성길·리희순, 『경애하는 김정은 원수님 혁명 활동 교수 참고서』, 평양: 교육
도서출판사, 2014.

2. 국내 자료

1) 단행본

스파이커먼, 니컬러스 존, 『강대국 지정학: 세력균형을 통한 미국의 세계전략』, 김태
중·모준영·신영환 옮김, 서울: 글항아리, 2023.

박주화·윤혜령 편, 『한반도 평화 체제 및 비핵화 관련 자료집 2』, 서울: 통일연구원,
2018.

백낙청, 『흔들리는 분단체제』, 서울: 창작과비평, 1998.

백낙청, 『한반도식 통일, 현재진행형』, 서울: 창작과비평, 2006.

백낙청, 『변혁적 중도의 때가 왔다』, 서울: 창작과비평, 2025.

위트, 조엘 S, 『폴아웃: 미국은 왜 북한 비핵화에 실패했나』, 최종건·한석표 옮김, 서울:
매디치미디어, 2026.

이봉기, 『북한의 2국가론에 대한 고찰: 동서독 사례를 중심으로』, 서울: 경남대학교 극
동문제연구소, 2026.

이정철, 『북미 대립과 친서 외교: 노딜 전략의 뒷과 수정주의 북한』, 서울: 서울대학교
출판문화원, 2025.

통일원, 『남북기본합의서 해설』, 서울: 통일원, 1992.

통일원, 『통일백서』, 서울: 통일원, 1992.

통일부, 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』, 서울: 통일부, 2026.

2) 논문

- 강혜석, “북한의 민족 건설과 두 개의 ‘민족론’: ‘통일론’과의 긴장을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제53집 1호(2019), 31-60.
- 김상준, “양국체제론과 분단체제론: 상호 이해를 위한 서장(序章).” 『문화과학』 제96호(2018), 12-31.
- 김연철, “한반도 평화 경제의 미래 비전.” 『수은 북한경제』 제88호(2026), 4-15.
- 김연철, “김정은 집권기 북·중·러 삼각관계: 세 개 양자관계의 역동성.” 『한국과 국제정치』 제39권 4호(2023), 1-35.
- 서중석, “남북협상과 백범의 민족통일 노선.” 『백범과 민족운동연구』 제3권 1호(2005), 7-42.
- 이동기, “1967~1974년 동독의 통일 포기와 이민족론.” 『평화들 PEACE』 제3권 1호(2024), 45-78.
- 이무철, “북한의 대남·통일정책 전환 분석: ‘우리 국가 제일주의’를 중심으로.” 『현대북한연구』 제27권 1호(2024), 54-90.
- 이중구, “북한의 적대적 두 국가론과 남북관계 전망.” 『통일정책연구』 제33권 1호(2024), 29-54.
- 이중구, “북한 적대적 두 국가론의 구성과 선포 요인: 국가 제일주의와 대남 적대론의 결합.” 『현대북한연구』 제29권 1호(2026), 15-48.
- 정옥식, “통일과 평화, 우리는 무엇을 생각해야 하는가.” 『씨알의 소리』 통권 292호(2024), 22-30.
- 조선빈·김용호, “대북 경제 제재의 효과성 분석: 유엔 안보리 대북 제재가 경제·핵 무력 병진 노선에 미친 영향을 중심으로.” 『동서연구』 제34권 2호(2022), 81-114.
- 조진구, “북한의 통일정책 변화 연구: 남북한 유엔 동시 가입 문제와 김정은 시대의 적대적 두 국가론을 중심으로.” 『현대북한연구』 제29권 1호(2026), 116-163.
- 최완규, “남북한 통일방안의 수렴 가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『북한연구학회보』 제6권 1호(2002), 43-68.

3) 기타 자료

- 김두환, “지방발전 20×10 정책의 실적과 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』 2026년 4월호,

46-59.

“외교군사권 독자행사. 북한 윤기복 연방제 통일방안 수정제의,” 『서울신문』, 1991년 5월 5일. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=19910505001002>.

전영선. “‘민족 제일’에서 ‘국가 제일’로: ‘우리국가 제일주의’의 의미와 전망.” 한국개발연구원. 『KDI 북한경제리뷰』 2020년 7월호, 30-38.

“한시해 북한 조평통 부위원장 단독회견.” 『한겨레신문』, 1992년 3월 31일. <https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01101001.19920331000000501>

3. 국외 자료

1) 기타 자료

Kaplan, Robert D. “Geopolitics and the new world order.” *TIME*, March 31, 2014. <https://time.com/31911/geopolitics-and-the-new-world-order/>.

North Korea's 'Hostile Two-State' Policy and 'Discourse on Peaceful Coexistence'

Differences and Points of Contact

Kim, Yeon chul (Inje University)

North Korea's "hostile two states" policy was formed by a multi-layered combination of the normalization of the state under the Kim Jong-un regime, the structural deterioration of inter-Korean relations, and North Korea's geopolitical reassessment. As a response to this, the theory of a two-state system has limitations. Peace and two states are highly likely to clash rather than harmonize. This is because the division of the geopolitical buffer zone is highly likely to serve as a proxy for the competition for hegemony among great powers.

Recognizing North Korea's statehood is different from legal recognition of it. It is necessary to respond with a theory of special relations that acknowledges statehood; this theory represents a balanced perspective that simultaneously considers the reality of the two states and the future of unification, and domestically, it is a concept that maintains a balance between constitutional norms and North Korea's

claim of a two-state system.

To pursue a policy of peaceful coexistence continuously and over the long term, it is necessary to improve hostile institutions, manage negative factors affecting inter-Korean relations, and secure internal government consensus, bipartisan cooperation, and national consensus. Wisdom is required to acknowledge the current reality of the two states while keeping the door to the future of unification open. A 'South-North Confederation' is an intermediate step, but it could be prolonged depending on the environment surrounding the Korean Peninsula and the nature of inter-Korean relations. Discussions regarding a new confederation of states must also consider the complex determining power of the divided system.

Keywords: hostile two-state theory, northern policy, federalism, south-north confederation theory, geopolitical buffer zone, special relations theory, division system theory, two-state system theory