

이슈브리프 859호
(2026. 7. 7)

남북관계 재설정, 두 국가관계 대비해야

제859호

김원식 kimphil@inss.re.kr



국문초록

북한의 '적대적 두 국가론' 선언과 국제 정세의 다극화로 기존의 남북한 특수관계론의 틀이 무너짐에 따라 국익을 지키고 정세의 주도권을 확보하기 위한 '평화적 두 국가관계'로의 남북관계 재설정이 불가피해졌다. 이런 상황 속에서 향후 남북관계 복원 국면에 대비하여 먼저 상호 존중과 절충의 지혜를 담은 실용적인 '남북기본협정' 체결 방안을 준비할 필요가 있다. 또한 기존의 통일담론에서 벗어나 남북 연합과 이질적 체제와의 공존을 수용하는 유연한 '새로운 통일담론'을 모색할 필요가 있다. 나아가 정책 패러다임 전환에 따른 내부 갈등을 해소하고 정권 교체에 흔들리지 않는 국내적 추진력을 확보하기 위해 보수와 진보, 젊은 세대까지 아우르는 '국민 참여형 공론장'을 제도화함으로써 대북 정책의 합의 기반도 공고히 다져나가야 한다. 남북관계 재설정을 통해 한반도의 안전을 도모하고, 이를 토대로 전환의 시대를 헤쳐 나갈 우리의 능력을 강화하는 데 모든 역량을 집중해야 할 때다.

키워드: 두 국가관계, 남북관계 재설정, 남북기본협정, 통일담론, 국민 공감대 형성

북한은 2023년 말 적대적 두 국가론 선언 이후 통일과 민족 개념 소거, 관련 조직 해체, 군사분계선의 남부국경화 등의 조치들을 지속해왔다. 금년에는 15기 제1차 최고인민회의를 통해 헌법의 영토 조항도 신설하였다. 이렇게 북한이 두 국가 기초를 뚜렷이 하는 상황에서 통일부 역시 금년 발간한 통일백서를 통해 ‘통일을 지향하는 평화적 두 국가 관계’ 설정의 필요성을 제기한 바 있다. 이는 향후 남북관계를 새롭게 재설정할 수밖에 없는 현재의 상황을 반영하고 있는 것으로 보인다.

현 정부는 출범 즉시 대북 중단, 방송, 확성기를 중단하는 등 선제적인 긴장 완화 조치들을 취하였고 이후 한반도 평화공존을 위한 대북 정책 전환 기초를 일관되게 지속해왔다. 아쉽게도 북한의 호응이 없어 남북관계의 실질적 진전이 미루어지고 있지만, 최근 미국-이란 전쟁의 종전 국면으로 미국의 대북 접근 여지가 늘어나고 있기도 하다. 어떤 상황이든 우리는 미래 대비 차원에서 우리 내부의 준비, 향후 남북관계 재설정을 위해 필요한 준비들을 차분히 지속할 필요가 있을 것이다. 아래에서는 먼저 오늘날 남북관계 재설정이 불가피할 수밖에 없게 된 이유들에 대해서 살펴본 후, 이를 위해 필요한 몇 가지 주요 과제들에 대해 점검해보고자 한다.

남북관계 재설정의 불가피성

오늘날 남북관계 재설정이 불가피하게 된 직접적인 이유는 물론 북한이 민족동질성에 기초한 기존의 통일론을 폐기하고 적대적 두 국가론을 내세우고 있기 때문이다. 그러나 북한의 이러한 선택에는 남북관계를 둘러싼 거시적 환경 변화가 큰 영향을 미쳤다는 점에도 역시 우리는 주목할 필요가 있다.

첫째, 남북한을 둘러싼 국제환경 자체가 탈냉전 시기와 비교할 때 급격하게 변화되었다. 탈냉전기 국제질서는 미국의 일극 지배에 기초한 질서였으며, 이로 인해 북한은 극단적인 국제적 고립과 경제난에 직면해

있었다. 반면 현재 북한은 국제질서의 다극화 추세 속에서 중국과의 관계 회복, 러시아와의 밀착을 발판 삼아 최상의 전략적 환경을 구축하였다. 이로 인해 그간 북한을 억제해 오던 국제적인 대북 제재의 틀도 급속히 약화되었다.

둘째, 북한은 실질적 핵보유를 통해 외부의 군사적 위협이나 개입 여지를 차단했을 뿐 아니라 내부적으로도 김정은의 집권이 장기화되면서 체제 응집도를 높여가고 있다. 15기 제1차 최고인민회의를 통해 개정된 북한 헌법은 국무위원장의 권한을 더욱 강화하며 최고인민회의의 형식적 견제 권한조차 삭제하였다. 북한의 남부국경선 요새화 시도, 핵-재래식 무력의 병행 발전 노선으로 남북의 우발적 충돌 가능성도 확대되고 있다.

셋째, 북한 입장에서 볼 때 더 이상 일방적인 흡수통일의 위협에도 불구하고 남한이나 미국, 국제사회의 경제적 지원에 북한이 전적으로 의지할 필요가 없게 되었다. 남한 문화 침투를 극도로 우려하고 있는 북한으로서는 직접적인 남북관계 수요 자체도 축소된 셈이다.

이런 점들을 고려할 때, 이제 원하건 원하지 않건 우리는 현재 북한 체제와의 장기 공존과 경쟁을 피할 수 없는 상황이다. 뿐만 아니라 우리로서는 국제 정세의 유동성 증가에 따른 외교적 공간 창출에 대한 대비도 필요하다. 중동 지역 긴장을 고조시켰던 미국-이란 전쟁이 종전 국면에 들어서고 있는 만큼 미국의 대북 접근 여지도 늘어나고 있다. 향후 러시아-우크라이나 전쟁 종식은 이러한 추세를 급격히 가속화하게 될 것이다. 북미관계의 급격한 정세 변화 가능성이 상존하는 상황에서 우리가 남북한 특수관계론이라는 기존의 틀에만 매몰되어 남북관계 단절이 지속된다면 향후 급변하는 동북아의 역학 구도에서 우리의 주도권을 상실할 우려도 크다. 따라서 두 국가 현실을 평화적으로 관리할 수 있는 새로운 남북관계의 틀을 선제적으로 준비하는 것은 우리의 국익 관점에서 시급한 과제라고 할 수 있다.

두 국가관계 설정을 위한 과제들

1991년 남북기본합의서 체결 이후 남북관계는 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 틀 속에서 형성되고 유지되어 왔다. 그러나 북한의 적대적 두 국가론이 등장하고 강화되는 상황에서 이러한 남북의 기존 합의는 우리가 원하는 원하지 않은 더 이상 유지될 수 없는 것이 사실이다. 양자관계에서 일방이 기존의 관계 자체를 부정하는 상황이라면, 새로운 관계 설정은 언제나 불가피할 수밖에 없는 법이다. 우리에게 필요한 것은 남북이 사실상의 두 국가로 존재하는 현실을 한편으로 인정하면서도 우리의 헌법적 가치를 훼손하지 않으면서 평화공존을 제도화하기 위한 지혜다. 이를 위해서는 다음과 같은 세 차원의 과제들에 대한 준비가 필요할 것으로 본다.

먼저, 세밀하고 실용적인 남북기본협정 체결 방안을 준비해야 한다. 향후 남북 대화 국면이 열릴 경우를 대비하여 남북관계의 새로운 설정을 위한 제도화에 대비해야 하기 때문이다. 남북기본협정은 북한의 국가성 인정 요구와 우리 헌법의 통일 명령을 조화시키는 고도의 협상 전략을 담아낼 수 있어야 한다.

과거 1972년 동서독 기본조약도 1민족을 주장한 서독과 2민족을 주장한 동독 사이의 상이한 입장 차이를 절충하기 위한 지혜를 보여주고 있다. 예를 들어 동 조약은 민족 문제를 포함한 근본 문제에 대한 양국의 상이한 견해를 훼손하지 않는다는 절충적 문구를 조약 전문에 명시한 바 있다. 향후 남북기본협정 역시 민족과 통일 등 근본 문제에 대한 남과 북의 합의 불가능한 입장을 조율할 필요가 있는 만큼 상이한 해석의 여지를 열어둘 수 있는 합의를 모색하는 지혜도 필요할 것이다. 향후 북한이 회담의 명칭을 기존의 ‘북남’ 대신 ‘조한’으로 요구하거나 별개 국가로서의 의전적 대우를 요구할 경우에도 이를 이데올로기적 대립으로 받아들이기보다 실용적인 상호 존중의 자세로 수용할 수 있는 사전 매뉴얼도 준비해야 한다.

둘째, 이와 더불어 우리 내부에서 평화를 지향하는 새로운 통일담론도 준비할 필요가 있다. 상대방을 무너뜨리거나 흡수하고자 하는 동화(同化) 지향의 통일담론은 현시점에서 남북 간 적대감을 증폭시키고 내부의 피로감만을 높일 뿐이다. 이제는 공존을 중심에 둔 유연하고 개방적인 통일에 대한 상상력이 필요하다.

이를 위해서는 예를 들어 헌법 제4조의 ‘자유민주적 기본질서에 입각한’ 평화적 통일의 의미에 대한 재해석도 필요할 것이다. 북한 체제를 자유민주주의 체제로 동화할 수 있다는 탈냉전기적 상상에서 벗어나 남북의 평화적 공존과 연합 과정이 우리의 자유민주적 기본질서를 해치지 않는다면 이질적인 북한 체제와의 공존도 얼마든지 수용할 수 있다는 방향으로 통일담론의 기조도 조정해 나가야 한다. 미래 통일 국가의 구체적인 형태를 일방적으로 규정하기보다는 평화공존 기간을 거친 후 남북 주민들의 민주적인 절차와 결정에 맡겨두는 절차적 개방성을 통일담론에 담아낼 필요도 있다. 통일의 최종 형태에 집착하기 보다는 안정적인 남북연합 형성에 대한 관심에 집중하는 실용적 논의를 위한 노력도 필요하다.

셋째, 민주적인 내부 토론을 통해 남북관계 재설정에 대한 국민들의 공감대와 합의 기반도 강화해 나가야 한다. 남북 두 국가관계 설정이나 대북 정책 패러다임 전환은 필연적으로 우리 내부에서 극심한 정치적 갈등과 헌법 정신과 관련된 논란들을 야기할 수밖에 없을 것이다. 과거 서독도 기본조약 체결 전후로 치열한 내부 논쟁은 물론 헌법재판소의 심판 과정까지 거친 바 있다. 정부가 일방적으로 정책을 발표하기보다 보수와 진보 그리고 통일에 대한 인식이 차갑게 식어가는 젊은 세대까지 폭넓게 참여하는 국민 참여형 공론의 장을 제도적으로 구축해야 한다.

이 공론장에서는 안보 위협 해소와 평화공존 체제 구축이 곧 국민의 안전 및 행복과 직결된다는 실용주의적 관점을 중심 의제로 설정해야 한다. 두 국가라는 현실의 인정이 분단의 고착화나 통일의 포기가 아니라 전쟁의 위험을 낮추고 지속 가능한 평화를 정착시키기 위한 전략적

우회로이자 사실상의 통일 준비 과정이라는 점도 설득해 나가야 한다. 이러한 내부 공감대 형성을 통해 대북 정책이 정권 교체나 정세 변화에 흔들리지 않도록 할 수 있는 기반을 공고히 다져나가야 할 것이다.

AI 전환, 자유주의 국제질서 붕괴 등 기존의 익숙한 질서들이 급격히 흔들리면서 국제적인 갈등과 충돌의 가능성도 고조되고 있다. 이러한 전환의 시대를 헤쳐 나가기 위해서는 항상 안전과 자강을 위한 노력이 먼저 필요한 법이다. 남북관계 재설정을 통해 한반도의 안전을 도모하고, 이를 토대로 전환의 시대를 헤쳐 나갈 우리의 능력을 강화하는 데 모든 역량을 집중해야 할 때다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.