

December 2025.
No. 357

INSS

전략보고

이재명 정부 대북정책 주요 쟁점과 정책적 고려사항

성기영 수석연구위원
sungk@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 이재명 정부 출범 이후 대북정책 추진 여건 진단
- III. 이재명 정부 대북정책 핵심 쟁점 및 과제
- IV. 정책적 고려사항

이재명 정부 대북정책 주요 쟁점과 정책적 고려사항

I. 문제 제기

II. 이재명 정부 출범 이후 대북정책 추진 여건 진단

1. 남북관계 경색 국면 장기화
2. 북한의 외교 영역 확대와 대남무시 전략
3. 대북정책 추진 동력 약화

III. 이재명 정부 대북정책 핵심 쟁점 및 과제

1. 남북대화의 복원은 가능한가
2. 북한의 '남북한 2국가' 주장은 수용 가능한가
3. 평화공존의 제도화는 가능한가

IV. 정책적 고려사항

이재명 정부 대북정책 주요 쟁점과 정책적 고려사항

저자 | 성기영

국문 초록

이재명 정부 출범 6개월을 맞는 상황에서도 남북 직통전화 단절 상태가 지속되는 등 상호 소통 부재 상태는 장기화하고 있다. 한반도 정세 관리와 남북관계 개선을 위한 대통령의 해외순방 구상발표나 파격적 대북 제안도 기대하기 어려운 상황이다. 북한은 '적대적 두 국가' 선포 이후 외교영역을 확대하며 대남전략을 대외전략 이행의 전술적 수단으로 인식하는 듯하다. 평화공존과 공동성장을 강조하는 이재명 정부의 대북정책이 성과를 거두기 위해서는 남북한 협력사업 등 기능적 관계 복원에 집중하기 보다는 대북정책의 핵심 쟁점과 과제에 초점을 맞추는 '선택과 집중' 방식을 고려해야 한다. 이를 위해서는 남북 양자관계 차원을 벗어나 북한과 국제사회의 관계 정상화를 지원함으로써 남북관계 복원의 모멘텀을 확보하기 위한 노력을 경주할 필요가 있다. 남북한의 '두 국가' 논쟁은 탈냉전 이후 지속되어온 남북관계의 성격 변화와 향후 통일담론 전반에 변화를 가져올 수 있는 이슈라는 점에서 통일방안 재구성 문제와 연계하여 생산적 논쟁을 유도해야 한다. 남북기본협정 논의를 위한 대북 제안을 고려하고 국제사회에서는 한반도 평화체제 구상에 대한 우리 정부의 주도성을 확보하는 것이 중요하다. 국내적으로는 민족공동체통일방안 이후 새로운 통일방안을 모색하는 동시에, 대북정책의 지속성과 일관성 확보를 위한 플랫폼을 창출해야 한다. 대북·통일정책 사회적 대화는 정부가 주도하거나 준정부단체들이 전면에 나서기 보다는 범시민사회단체를 대표하는 기구가 주도하되 여야 정치권을 반드시 포함시켜야 한다.

주제어: 이재명 정부, 대북정책, '적대적 두 국가', 평화공존, 사회적 대화

I 문제 제기

- 이재명 정부 출범 이후 선제적 대북 긴장완화 조치를 바탕으로 유화 메시지를 지속적으로 발신하고 있음에도 불구하고 북한의 무반응 상태는 지속
 - 리우전쟁의 장기화와 북한의 대리 파병 등 군사협력 강화, 북중러 연대의 가시화 등 지정학적 요인과, 북한의 '적대적 두 국가' 주장, 대북정책 방향을 둘러싼 남한 내 논란 등은 대북정책 추진의 장애물로 작용
 - 북한의 '적대적 두 국가' 주장과 이에 대한 이재명 정부의 대응을 둘러싸고 전개되고 있는 논쟁은 탈냉전 이후 지속되어 왔던 대북·통일정책의 패러다임 변화 가능성까지도 예고
- 이재명 정부 2년차를 앞두고 남북관계 진전의 기반을 확보하기 위해서는 현단계 대북정책 추진 여건을 진단하고 핵심 쟁점과 과제를 식별한 후 초기 액션 플랜을 마련하는 것이 중요
 - 이재명 대통령은 취임 30일과 100일 기자회견, 광복절 경축사, 유엔총회 연설 등을 통해 대북·통일정책 구상을 밝혀왔으며 국정기획위원회는 화해협력의 남북관계 재정립 등 통일·북한 분야 5대 국정과제를 발표
 - 이재명 정부는 평화공존과 공동성장이라는 대북정책의 비전과 △북한 체제 존중 △흡수통일 불추구 △적대행위 불추진 등 3대 원칙을 천명한 바 있으나 한반도 주변 지정학 변화를 반영하면서 국정과제 이행방안을 제시한 정책 로드맵은 부재한 상태
 - 이재명 정부 대북정책이 성과를 거두기 위해서는 남북한 협력사업 등 기능적 관계 복원에 집중하기 보다는 대북정책의 핵심 쟁점과 과제에 초점을 맞추는 '선택과 집중' 방식을 고려할 필요

II 이재명 정부 출범 이후 대북정책 추진 여건 진단

1. 남북관계 경색 국면 장기화

- 이재명 정부 출범 6개월을 맞는 상황에서도 남북 직통전화 단절 상태가 지속되는 등 상호 소통 부재 상태 장기화
 - 2023년 4월부터 32개월 간 지속되어 온 남북 연락채널 단절 상태는 2000년 이후 최장기간을 기록하고 있으며 대북특사 파견이나 친서 교환 등을 위한 분위기도 미성숙
 - ※ 2016년 박근혜 정부 시기 개성공단 중단 이후 남북 연락채널 단절 상태(23개월)는 2018년 1월 북한의 일방 조치에 의해, 2020년 남북연락사무소 폭파 이후 단절 상태(13개월)는 문재인 대통령-김정은 위원장 간 친서 교환(2021년 4월~7월)에 의해 각각 해소
- 한반도 정세 관리와 남북관계 개선을 위한 대통령의 해외순방 구상발표나 파격적 대북 제안도 기대하기 어려운 상황
 - 문재인 전 대통령은 취임 2개월여 만에 ‘베를린 구상’을 통해 김정은 위원장과의 정상회담 의사를 밝혔으며, 박근혜 전 대통령도 취임 1년여 만에 ‘드레스덴 선언’을 통해 남북교류협력사무소 설치를 제안
 - 이재명 대통령은 취임 한 달 기자회견(7/3)에서 대북정책 구상에 대해 “지금은 너무 적대화되고 불신이 심해서 (남북관계 개선이) 쉽지 않을 것으로 예상한다”는 의견을 피력하고 인내심과 단계적 접근을 강조
- 대북 전단 살포 중단, 대북 확성기 방송 중단, 9.19 합의 복원 의지 표명 등 선제적 긴장 완화 조치에 대해서도 북한은 소극적 반응으로 일관
 - 김여정은 우리 정부의 대북방송 중단 조치에 대해 “진작에 하지 말았어야 할 일들을 가역적으로 되돌려세운 데 불과한 것”이라며 남북관계에서 차지하는 의미를 폄하²
 - 김정은은 9월 21일 최고인민회의의 연설을 통해 분단 이후 남북한의 역사를 거론하며 적대적 국가관계를 강조하고 ‘한국’을 상대하지 않겠다는 입장을 재확인³
 - 북한의 반미연대 기반 지정학 질서 편승 시도와 ‘적대적 두 국가’ 주장 등으로 인해 남한의 우호적 제스처가 북한의 우호적 반응을 이끌어낼 수 있는 정책적 공간은 협소해진 상태

1 문재인, “한반도 평화를 위한 베를린 구상,” 대통령 기록관 <http://webarchives.pa.go.kr/19th/www.koreasummit.kr/Policy/Berlin> (검색일: 2025년 10월 18일; 신지홍·김남권, “박 대통령 드레스덴 한반도평화통일 구상 전문,” 『연합뉴스』 2014년 3월 28일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140328174900001> (검색일: 2025년 10월 18일).

2 「조선중앙통신」 2025년 7월 28일.

3 「조선중앙통신」 2025년 9월 22일.

2. 북한의 외교 영역 확대와 대남무시 전략

- 북한은 '적대적 두 국가' 선포 이후 외교영역을 확대하며 대남전략을 대외전략 이행의 전술적 수단으로 인식⁴
 - 코로나 봉쇄 해제 이후 김성남 국제부장의 중국, 베트남, 라오스 순방 등 사회주의 우호국 외교 확대를 시작으로 다자외교 무대 진출을 준비⁵
 - 일부 서방 국가들이 북한 내 상주공관 활동을 재개했으나 우호국 외교에 비해 우선순위도 낮고 진전 속도도 느리며 유엔 기구들의 평양 복귀도 지체되고 있는 상황
 - 반면, 김정은은 중국 전승절 외교(2025.9)를 통해 시진핑 주석, 푸틴 대통령과의 연대를 과시하며 반미반제 연대의 핵심적 행위자로 부상
- 7~8월 김여정 담화와 9.21 김정은 최고인민회의 연설은 북미대화에 대해서는 여지를 남기면서도 남북관계 단절의 장기화를 예고⁶
 - 통일부를 '해체 대상'으로 규정하는 대신 '외무성 주요국장 협의회'를 통해 대남무시 전략 구상을 국제사회에 전파⁷
 - 김정은의 대외정책 구상을 김여정이 전달하는 형식으로 한국을 향해 '우리 국가 중심으로 전개되는 지역외교 무대에서 잡역조차 없을 것'이라고 지적함으로써 대외·대남전략 어디에도 남북관계의 영역을 인정하지 않겠다는 의지를 표명
 - 북미관계에 대해서는 '새로운 사고 바탕 접촉출로 모색'(김여정 담화), '마주서지 못할 이유가 없다'(김정은 연설) 등의 표현을 통해 핵보유국 인정 조건 하에서 대화 가능성을 시사
 - APEC 정상회의 계기 한미정상회담 결과 팩트시트 발표에 대해서는 미국의 대북정책 논란에 "중지부를 찍었다"고 비난하면서도 트럼프 대통령에 대한 실명 거론 비난은 자제⁸

4 성기영, "적대적 두 국가론' 이후 북한의 대남전략과 대외전략의 연계," 국가안보전략연구원, 「전략보고」 340호 (2025).

5 성기영, "최근 북한의 사회주의 외교 확대 배경 및 의도," 국가안보전략연구원, 「이슈브리프」 535호 (2024).

6 성기영, "김정은의 최고인민회의 연설과 대남·대미전략 구상," 국가안보전략연구원, 「이슈브리프」 737호 (2025).

7 「조선중앙통신」 2025년 8월 20일.

8 「조선중앙통신」 2025년 11월 18일.

3. 대북정책 추진 동력 약화

- 남북관계 장기 경색의 영향으로 국민들의 통일 인식이 약화하는 상황이 고착화되고 있으며 청년 세대의 경우 각종 여론조사에서 ‘통일 불필요’ 의견이 절반을 상회
 - 통일문제 여론조사에서 ‘통일이 불필요하다’는 응답이 ‘통일이 필요하다’는 응답을 처음으로 능가하는 등 통일에 대한 인식은 지속적으로 저하⁹
 - 통일정책을 입안하고 이행하는 중심세대(50~60대)의 ‘통일 필요’ 응답이 40%를 상회하는 데 비해, 통일정책의 미래 수혜 세대(20~30대)에서 ‘통일 필요’ 응답은 20%대 초반에 불과¹⁰
 - ※ 2018년~2024년까지 7년 간 통일의식 조사에서 ‘통일이 필요하다’는 20대의 응답률은 54.2%에서 22.4%로, 30대의 응답률은 52.9%에서 23.9%로 절반 이하 수준으로 하락
- 냉전 종식 이후 남북관계의 진전과 후퇴는 주기적으로 반복되었으나 2025~2026년을 계기로 △ 관계 단절의 고착화 △ 북한의 ‘적대적 두 국가’ 주장 제도화 △ ‘평화적 두 국가론’ 제기 등으로 남북관계의 패러다임 변화를 요구하는 상황에 직면
 - 북한의 ‘두 국가’ 주장 수용이 교류협력의 활성화와 한반도 평화공존 질서의 정착으로 이어질 것이라는 국내적 합의가 없는 상황에서 남북관계의 미래와 대북정책 방향을 둘러싼 논란은 지속될 전망
 - 이재명 정부는 평화공존의 원칙과 규범 등을 규정한 남북기본협정 체결을 국정과제로 추진하고 있는 바, 남북기본협정 시안 작성 등 국내 논의 과정에서 ‘평화적 두 국가론’을 둘러싼 논쟁이 본격화할 것으로 관측
 - 전국민적인 통일의식 저하와 미래세대의 통일 불감증이 만연한 상황에서 북한의 ‘두 국가’ 주장 수용 여부를 둘러싼 국내 논쟁이 정파적·이념적 양상으로 나타날 경우 대북·통일정책 추진 환경에 악영향 불가피

9 정영교, “‘통일 불필요’ 51% ‘필요’ 49% 첫 역전... 북에 무관심도 68.1%,” 『중앙일보』 2025년 10월 20일, <https://www.joongang.co.kr/article/25375235> (검색일: 2025년 11월 5일)

10 김범수 외, 『2024 통일의식 조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2024), p.33.

III 이재명 정부 대북정책 핵심 쟁점 및 과제

1. 남북대화의 복원은 가능한가

- 2023년 4월 남북 직통전화를 단절한 북한이 남북관계 단절의 장기화를 통해 의도하는 정치적 목표는 다차원적
 - 2021년 당대회를 계기로 “통일이라는 꿈은 더 아득히 멀어졌다”고 주장하면서, ‘우리국가제일주의’를 내세워 인민들을 대상으로 국가적 자긍심을 고조
 - 남북관계를 ‘대적’관계로 정의하여 대남 적개심을 고조함으로써 경제난의 원인을 외부로 돌리는 한편, 남한으로부터의 지원이나 경제협력에 의존하지 않는 자립적 민족경제를 강조
 - 신냉전 국제질서의 출현과 다극화 국제질서, 미국의 패권 쇠퇴를 주장하며 북중러 결속을 과시함으로써 기존의 대외전략에서 차지했었던 남북관계의 효용성을 상쇄
- 핵무력 완성 선언 이후 대외전략 추진 과정에서 남북관계의 지위와 영향력을 격하하고자 시도해온 북한이 단기간 내에 남북대화 재개에 나설 가능성은 높지 않음
 - 북한은 핵보유국이라는 자신감을 바탕으로 자신들의 지정학적 지위가 핵보유 이전에 비해 격상했다고 주장하며 국제사회를 대상으로 이에 부합하는 위상을 요구
 - 핵보유국으로서 사회주의 우호국 외교를 바탕으로 미국과의 군축협상 등 광폭 외교를 지향하는 북한이 남북관계는 ‘디딤돌(building block)’이 되기보다는 ‘걸림돌(stumbling block)’이 될 가능성이 크다는 전략적 판단을 내린 것으로 볼 수 있음
 - 신냉전 국제질서를 주장하며 대외전략을 확대 재구성하는 과정에서 남북 교류협력을 배제한 채 대남전략을 공세적 안보전략만으로 재정의 시도¹¹⁾
- 남북 양자관계의 차원을 벗어나 북한과 국제사회의 관계 정상화를 지원함으로써 남북관계 복원의 모멘텀을 확보하기 위한 노력을 경주할 필요
 - 이재명 대통령도 취임 100일 기자회견에서 “남북관계가 복잡한 국제문제가 되어 있다”고 전제하고 신뢰 복원을 위한 지속적인 노력을 강조
 - 북미대화 재개 노력, 북중관계 복원 움직임 등 한반도 주변 복합적 양자관계의 변화를 최대한 활용하는 외교전략 추진이 절실한 시점
 - 2026년 4월로 예상되는 미중정상회담을 전후하여 미국과 중국 모두 김정은과의 정상회담에 대한 기대감이 존재하는 바, 한미·한중관계 채널을 통해 남북대화의 재개 필요성을 설득하는 한편, 남북미·남북중 등 3자대화 방식의 가능성도 동시에 모색

11 성기영, “‘적대적 두 국가론’ 이후 북한의 대남전략과 대외전략의 연계,” p. 8

2. 북한의 '남북한 2국가' 주장은 수용 가능한가

- 정동영 통일부장은 '평화적 두 국가' 차원의 남북관계를 강조하고 북한의 2국가 주장 수용을 시사하며 정부 입장의 변화를 예고
 - 대북정책 주무장관의 '평화적 두 국가' 전환 주장은 이재명 정부의 대북정책 이행 로드맵 부재 상태에서 대통령실-통일부, 자주파-동맹파의 갈등이라는 일부의 평가 속에 정부 정책의 신뢰성에 대한 부담요인으로 작용
 - 이재명 대통령이 유엔총회 연설을 통해 밝힌 'END 이니셔티브'의 이행방식과 관련해서도 '우선 순위가 없는 상호 추동관계(위성락 안보실장)라는 입장과 '대화와 교류가 우선'이라는 입장(정동영 통일부장관)이 엇갈려 표출되며 혼선을 야기¹²
- 국내 전문가들 사이에서는 남북관계의 현실을 인정해 '국가 대 국가'의 관계로 나아가야 한다는 주장이 이미 존재해왔으나 최근 북한의 '두 국가' 주장 의도를 고려할 때 수용 불가 의견도 제기
 - 남북한을 '국가 대 국가'의 관계로 인정해야 한다는 주장은 △유엔 동시가입 이후 남북한은 사실상 두 개의 국가로 존재해왔다는 점 △남북관계에서 민족담론의 효용성이 쇠퇴하고 있다는 점 △통일이라는 이념지향적 이상보다 평화적 공존이라는 현실적 목표를 우선시해야 한다는 점 등을 강조¹³
 - 반면, '평화적 두 국가론'에 반대하는 주장은 △북한의 대남무시 전략에 동조한다는 점 △북한 유사시 한국의 개입 근거를 상실한다는 점 △동서독의 경우도 서독이 동독의 국가적 실체를 수용했지만 주권국가로 인정하지 않았다는 점 등을 강조¹⁴

12 서영지, "정동영 'E.N.D 중 남북교류 우선'...선후 없다는 위성락과 입장차," 『한겨레』 2025년 9월 25일, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1220787.html> (검색일: 2025년 11월 1일)

13 예를 들어, 박명림, "통일보다 평화, 남과 북은 '국가 대 국가'로 만나야 한다," 『한겨레』 2020년 6월 22일, https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/950509.html (검색일: 2025년 10월 20일).

14 예를 들어, 천영우, "정동영 장관의 '두 국가론' 옹호를 우려한다," 『조선일보』 2025년 10월 20일, https://www.chosun.com/opinion/chosun_column/2025/10/19/SW4FEZFZLFBYBLVW26EHDKWIWI/ (검색일: 2025년 10월 20일).

- 남북한의 '두 국가' 담론은 탈냉전 이후 지속되어왔던 남북관계의 성격 변화와 향후 통일정책 전반에 변화를 가져올 수 있는 이슈라는 점에서 통일방안 재구성 문제와 연계하여 생산적 논쟁을 유도
 - 이재명 정부 임기 내 개헌 추진시 헌법 3조 '영토'조항과 4조 '평화통일' 조항에 대한 개정 움직임이 표면화할 가능성
 - 정부 입장으로 남북관계를 '국가 대 국가'의 관계로 공식화할 경우 국제사회에서 통일 문제 논의를 중단하거나 포기해야 하는 상황 도래
 - '두 국가' 논쟁이 종북이나 반북과 같은 이념적 게임에 빠지거나 정치권 내의 정파적 논란에 휩싸이지 않도록 건설적인 논쟁 구도를 만들어가는 것이 중요
 - 남북관계가 사실상의 국가 대 국가의 관계로 작동하고 있다는 점을 인정하되, 국제사회를 대상으로 한반도의 일시적 분단 상태를 명확히 하는 동시에 국내적으로는 통일방안을 재정비함으로써 정책적 효율성을 증진
 - 남북한의 국가성 인정 여부를 둘러싼 개념적 논란보다 실질적이고 장기적인 평화공존의 제도적 기반 형성을 위한 논쟁으로 승화시키는 것이 바람직

3. 평화공존의 제도화는 가능한가

- 이재명 정부는 '통일 지향 특수관계'라는 기존 남북합의 정신을 강조하면서도 '통일'을 내세우지 않음으로써 평화공존 우선의 원칙을 강조
 - 정부 출범 직후 대북 확성기 철거 등 평화 구축을 위한 선제적 행동을 취함으로써 평화공존의 제도화를 위한 노력에 착수
 - 평화공존의 제도화는 남북한 군사적 신뢰 구축과 우발적 충돌 방지 등 단기적 조치부터, 비핵화-평화체제 연계와 북미·북일수교 등 중장기적 구상까지를 포함하는 포괄적 정책 방향
 - 11.17 남북 군사당국 회담 제안은 군사분계선 시설물 훼손에 따라 우발적으로 발생하는 간헐적 총격 등 군사적 신뢰 훼손 행위의 재발을 방지하기 위한 것으로, 평화공존 제도화 노력의 첫단추로 평가할 수 있음
 - 평화공존의 제도화를 위해서는 남북관계 복원 여부 및 수준과 관계없이 9.19 남북군사합의 효력 정지 취소 등 선제적 조치를 통한 초기 동력 확보가 중요

- 남북기본협정은 평화공존의 제도화를 위한 출발점인 동시에 향후 남북관계 발전의 방향타를 제공
 - 현재 남북한 사이에는 168건의 합의서가 존재함에도 불구하고 합의 이행을 보증하거나 감시·통제할 수 있는 수단은 전무¹⁵
 - 남북관계의 원칙과 규범, 발전 방향 등을 망라해 기존 남북합의 결과물을 집약하여 남북관계의 미래를 설계하기 위한 청사진이 필요
 - 1972년 동서독 기본조약은 당시 동독의 ‘2민족론’ 주장과 서독 브란트 정부의 동방정책이라는 배경 속에서 체결되었다는 점에서 현재 남북관계의 현실에 부합하는 남북기본협정 추진에 유용한 사례를 제공¹⁶

- 평화공존 제도화 메커니즘의 지속가능성과 법률적 구속력을 확보하기 위해서는 국회와의 공동 논의구조를 구축하는 것이 중요
 - 1991년 남북기본합의서는 △기본합의서의 법률적 성격 논란 △이행 감시 체제의 불명확성 △야당의 반대 등의 이유로 국회 비준에 실패
 - 국회 비준을 전제로 남북기본협정 초안을 마련하여 정권 교체시 대북정책의 불확실성을 극복하고 남북관계의 지속성을 유지할 필요

15 통일부 남북회담본부, 『남북합의서』 <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/List.do> (검색일: 2025년 11월 1일)

16 동서독 기본조약 전문에서는 “민족문제를 포함한 근본적인 문제들에 관한 서독과 동독 사이의 다른 견해를 훼손하지 않는다(unbeschadet)”고 명시함으로써 양독 간 이견을 인정하는 범위 내에서 상호 존중 의사를 표명하였음.

IV 정책적 고려사항

■ 남북기본협정 논의를 위한 대북 제안을 고려

- 북한이 '적대적 두 국가' 주장을 불가역적으로 제도화하기 위해 당 규약과 헌법 개정 등에 나설 가능성이 있는 상황에서, 남한 내의 '두 국가론'은 위헌 논란과 대북정책 실효성 등을 중심으로 지속적인 논란을 예고
- 북한이 주변국과 국제사회를 대상으로 '통일지향 특수관계론'을 부인, 비난하고 나오면서 일부 국가가 이에 호응할 경우 남한 내의 '평화적 두 국가론'은 '우리만의 리그'와 같은 소모적 사후 논쟁으로 전개될 가능성도 존재
- 북한이 우리 정부의 남북대화 제의에 호응한다면 자신들이 주장하는 '두 국가' 관계를 포함하여 남북관계의 미래를 포함한 '모든' 의제를 논의할 수 있다는 입장 표명을 검토
- 북한의 '두 국가' 주장까지도 남북대화 의제화할 수 있다는 입장은 '적대적 두 국가' 주장을 수용하는 것이 아니며, 이재명 정부가 추진하고 있는 남북기본협정의 전제조건에서부터 남북 간에 대화를 통해 논의할 수 있다는 열린 자세를 의미
- 남북기본협정 논의를 위한 대북 제안과 함께 남북관계의 미래상에 대해 여야 정치권과 시민사회를 포함하여 범정부적 논의를 활성화하는 내부 공감대 확보 작업이 필수적
- 유엔 등 국제무대와 주변국 외교를 통해서도 남북관계의 역사와 기존 합의 등에 기반한 통일외교를 강화하는 노력을 경주
- 북한이 '적대적 두 국가'를 주장하고 나오는 상황에서 우선적으로 해결해야할 과제는 남북 간 국가 인정의 문제 이전에 적대성을 해소하는 것임
- 남북한의 국가성 문제도 현재의 적대성 문제를 해소하는 데 유용하다면 논의 자체를 금기시할 이유는 없으며, 남한 내의 당파적 논쟁 구도에 속박되기 보다는 오히려 남북관계의 미래를 의제로 북한의 대화 복귀를 유도하는 것이 필요

■ 민족공동체통일방안 이후 새로운 통일방안의 모색

- 민족공동체통일방안은 냉전 종식 직후 북한의 체제 위기감 속에서 ‘1민족 1체제 1국가’의 최종적 통일국가 형태를 전제로 수립되었으나 현재 북한은 핵보유국 지위를 기반으로 ‘위기감’이 아닌 ‘자신감’으로 충만한 상태
- 지난 30여년 간 남북관계의 진전과 후퇴를 거듭하며 3단계 통일방안 중 1단계인 화해협력 단계 진입조차 성사되지 못한 상황에서 2단계(남북연합)와 3단계(통일국가)로의 진전은 불가능
- 통일이라는 목표를 포기하지 않으면서도 통일국가의 최종적 형태를 특정하기 보다는 남북한 주민의 민주적 의사 결정에 따른 열린 형태를 지향하는 방안도 고려¹⁷
- 대한민국 헌법 4조가 규정하고 있는 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책’을 유지하면서도 통일국가의 궁극적 형태는 남북한 주민의 합의에 의해 결정된다는 원칙을 강조

■ 한반도 평화체제 구상에 대한 우리 정부의 주도적 역할 확보 노력

- 국제사회에서는 8.25 한미정상회담에서 우리 정부가 북한문제를 주로 거론해 트럼프의 북미정상회담 추진 의지를 재확인시킨 데 대해 관세 압박을 모면하기 위한 의도 (canny act of distraction diplomacy)라는 시각이 있음¹⁸
- 트럼프 대통령의 북미정상회담 의지에 기대 김정은 위원장과의 만남이 성사되더라도 북미·북일 관계 정상화 등 평화체제를 포함하는 의제 설정과 북미협상 플랫폼이 만들어지지 않고서는 일회성 이벤트에 불과할 가능성이 농후
- 비핵화를 대북협상의 입구에 놓는 방식의 정책적 현실성은 소멸되었으며 북미 → 남북 → 남북미 → 남북미중으로 협상의 플랫폼을 넓히는 방식의 평화체제 구상을 가동함으로써 북핵 문제 해결의 동력을 확보하는 방안을 추진할 필요
- 궁극적으로 남북미중 4자회담을 통해 한반도 평화체제 협상의 기본틀을 구성하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 남북한을 포함하는 주변 소다자 관계 활성화가 남북관계의 독자성을 훼손하는 것이 아니라는 인식이 필요
- 남북관계의 개선이 북미관계 개선과 북중관계 회복의 동력이 되는 것이 아니라, 북미관계와 북중관계가 활발히 가동되고 한미관계와 한중관계가 업그레이드될 때 남북관계 재가동의 모멘텀 확보 가능
- 향후 대북정책도 북한만을 상대하는 ‘2차원적’ 정책이 아니라 북한과의 평화적 공존 질서를 구축하기 위한 포괄적 관여정책과 주변국 외교를 포함하는 ‘3차원적’ 정책으로 재정의될 필요

17 정영철, “북한의 ‘적대적 두 국가론’ 선언과 남북관계의 ‘관계성’ 변화,” 2025 민화협 통일정책포럼 “이재명 정부 출범 100일: 남북관계를 하다” (2025), pp.40-42.

18 Charlie Campbell, “President Lee Jae-Myung’s Plan to Reboot South Korea,” 『TIME』 September 18, 2025.

- 북한의 지정학적 계산에 영향을 미칠 수 있는 국제사회 행위자들과의 협력과 연계를 통해 북한의 대화 복귀를 도모
 - APEC 계기 미중정상회담을 통한 관세전쟁 휴전, 2026년 트럼프 대통령의 중국 방문 등 미중관계의 안정화 움직임은 북한의 냉전 국제질서 편승 시도에 불리한 요인으로 작용
 - 일본 다카이치 내각 출범 이후 북일정상회담 추진 의사를 공개적으로 표명한 사실도 북한과의 대화를 통한 관여 의지를 밝혔다는 점에서 긍정적 변수
 - 베트남·라오스·인도네시아 등 북한에 우호적인 아세안 국가, 스웨덴·폴란드 등 북한 내 상주 공관 재개 국가, 기후변화·관광 개발 분야 국제기구 등도 대북 대화 재개를 위한 협력 대상으로 고려

- 대북정책의 초당파성·지속성·일관성 확보를 위한 플랫폼 창출
 - 이재명 정부가 경청과 소통을 중시하고 ‘다가가는’ 정책을 강조하는 만큼 대북정책 수립과 이행 과정에서도 사회적 대화를 통한 국민 참여의 획기적 확대 필요
 - 과거 정부에서도 대북·통일정책 관련 진보-보수 시민단체의 대화 프로그램이 가동되었으나 일회성 결과물을 도출하는 데에 사업 역량이 집중되었으며 정권 교체 이후 사업의 지속적 성장에는 한계 노정
 - 한편, 최근 들어 입법 영역에서 상호 배제의 정치가 일상화하는 상황 속에서 여야 협치 구도가 소멸 위기에 처함에 따라 향후 대북·통일정책의 정쟁화도 심각한 수준에 이를 가능성
 - 따라서 대북정책의 초당파성과 지속성 확보를 위해서는 기존의 시민사회 내부의 사회적 대화를 뛰어넘어 여야 정치권-전문가 네트워크-시민사회-언론이 공동참여하는 대북·통일정책 속의 네트워크의 구성이 절실한 과제로 부상
 - 대북·통일정책 사회적 대화는 정부가 주도하거나 준정부단체들이 전면에 나서기보다는 여야 정치권이 공동 참여하면서도 북한과의 교류 경험을 가진 범시민사회단체를 대표하는 기구가 주도하는 것이 바람직

참고문헌

- 김범수 외. 『2024 통일의식 조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2024).
- 문재인. “한반도 평화를 위한 베를린 구상,” 대통령 기록관 <http://webarchives.pa.go.kr/19th/www.koreasummit.kr/Policy/Berlin> (검색일: 2025년 10월 18일).
- 박명림. “통일보다 평화, 남과 북은 ‘국가 대 국가’로 만나야 한다,” 『한겨레』 2020년 6월 22일, https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/950509.html (검색일: 2025년 10월 20일).
- 성기영. “최근 북한의 사회주의 외교 확대 배경 및 의도,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 535호 (2024).
- _____. “‘적대적 두 국가론’ 이후 북한의 대남전략과 대외전략의 연계,” 국가안보전략연구원, 『INSS 전략보고』 340호 (2025).
- _____. “김정은의 최고인민회의 연설과 대남·대미전략 구상,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 737호 (2025).
- 서영지. “정동영 ‘E.N.D 중 남북교류 우선’…선후 없다는 위성락과 입장차,” 『한겨레』 2025년 9월 25일, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1220787.html> (검색일: 2025년 11월 1일).
- 신지홍·김남권. “박 대통령 드레스덴 한반도평화통일 구상 전문,” 『연합뉴스』 2014년 3월 28일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140328174900001> (검색일: 2025년 10월 18일).
- 정영철. “북한의 ‘적대적 두 국가론’ 선언과 남북관계의 ‘관계성’ 변화,” 2025 민화협 통일정책포럼 “이재명 정부 출범 100일: 남북관계를 하다”.
- 천영우. “정동영 장관의 ‘두 국가론’ 옹호를 우려한다,” 『조선일보』 2025년 10월 20일, https://www.chosun.com/opinion/chosun_column/2025/10/19/SW4FEZFZLFBYBLVW26EHDKWTWI/ (검색일: 2025년 10월 20일).
- 통일부 남북회담본부. 『남북합의서』 <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/List.do> (검색일: 2025년 11월 1일).
- Charlie Campbell. “President Lee Jae-Myung’s Plan to Reboot South Korea,” 『TIME』 September 28, 2025.
- 「조선중앙통신」

Abstract

The Lee Jae-Myung administration's North Korea Policy: Key tasks and policy consideration

Ki-Young Sung

(Institute for National Security Strategy)

Despite the six months since the inauguration of the Lee Jae-myung administration, the absence of inter-Korean communication has been prolonged, with the direct line disconnection continuing. It is also difficult to expect the president's announcement of an overseas trip plan or a drastic proposal to North Korea to manage the situation on the Korean Peninsula. After the declaration of the 'two hostile countries', North Korea seems to recognize the strategy toward South Korea as a tactical means of implementing external strategies by expanding its diplomatic sphere. In order for the Lee Jae-myung administration's North Korea policy to achieve results, it is necessary to consider a 'choice and concentration' method that focuses on the core issues and tasks of the North Korea policy rather than on restoring functional relations such as inter-Korean cooperation projects. To this end, it is necessary to make efforts to secure momentum for restoring inter-Korean relations by supporting normalization of relations between North Korea and the international community beyond the level of bilateral relations between the two Koreas. Since the 'two countries' debate is an issue that can bring about substantial changes in the nature of inter-Korean relations that have continued since the post-Cold War, it is necessary to induce a productive debate in connection with the issue of reorganizing the official unification formula of the ROK government. It is important to consider proposals for North Korea to discuss the 'Inter-Korean Basic Accord'. Securing the Korean government's leading role in cultivating a peace regime on the Korean Peninsula is also important. At home, it is necessary to find a new unification formula reconfiguring the 'National Community Unification Formula', while creating a platform for securing continuity and consistency in North Korea policy. Social

dialogue on North Korea and unification policy should be led by nonpartisan civic groups, but it should include the political circles of the ruling and opposition parties.

Keywords: Lee Jae-Myung government, Inter-Korean relations, Inter-Korean Basic Accord, National Community Unification Formula

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

전략보고

December 2025.
No. 357