

# 이슈브리프

No. 2025-14

## 안보환경 격변기의 대북·통일정책 방향 제언

차두현

부원장

2025-05-09

2025년에 들어서도 남북한 관계는 단절과 대립이 지속되고 있다. 북한은 지난해 '적대적 두 국가관계'에 입각한 남북한 간의 심리적이고 물리적인 단절을 가속화했고, 2025년에 들어서도 남북대화와 소통을 거부한 채 각종 전략적 도발을 지속하고 있다. 향후의 전망 역시 그리 밝지 못한 것이 현실이다. 북한은 러시아-우크라이나 전쟁 파병을 통해 과시된 북러 밀착을 바탕으로 자신들의 對주변국 운신폭을 확대하는 한편, 대남 직접 도발 시 한미의 대응에 대한 안전판을 확보하려 할 것이다. 트럼프 2기 행정부의 미국은 거래 위주의 동맹관계를 앞세워 한반도 방위에 있어 한국의 더 많은 책임을 강조할 것이고, 미북 협상의 중점 역시 완전한 북한 비핵화나 대북 억제보다는 미 본토 안전의 확보와 미중 전략경쟁에서의 유불리 여부에 둘 가능성이 있다. 국내적으로도 '평화'를 강조하면서 대북 유화정책으로의 전환과 對주변국 '균형' 외교의 추진을 요구하는 목소리가 나오고 있다. 현재와 같은 상황에서 현실적으로 자유 민주주의 체제를 기반으로 한 통일이 가능한가에 대한 회의론 역시 제기되고 있다.

그러나, 김정은 시대 북한 대남정책의 기본 속성이 (1) 남북한 관계에서의 주도권 확보와 그

핵심수단으로의 핵개발, (2) 정권 및 체제의 변화를 거부하는 의미에서의 '평화', (3) 북한 체제 내부의 딜레마 해소를 위한 수단으로서의 남북관계 단절이라는 점을 고려할 때, 평화지상주의적 접근이나 남북 교류협력의 조기 활성화 시도는 오히려 북한에게 역이용당하기 쉬운 구도를 만들게 된다는 점을 유의할 필요가 있다. 북한이 러시아와의 밀착과 대미협상을 통해 한국을 고립시키고 핵능력을 바탕으로 대남 군사적 우위를 확보하려 하는 상황에서 유화적 대북정책을 구사한다고 해서 북한이 남북대화를 복원하고 진정한 화해협력을 택할 가능성은 매우 낮은 것이 현실이다. 이를 고려할 때 우리의 대북·통일정책에 있어 '완전한 북한 비핵화' 목표는 유지되어야 하고, 한미 간에도 공감대를 형성할 수 있도록 해야 한다. 북한의 '핵 그림자(Nuclear Shadow)'와 각종 도발을 차단하고 대응하기 위한 억제태세를 유지하는 가운데에서 남북한 간의 긴장을 조정하고 교류협력을 재개할 수 있는 토양도 조성할 필요가 있다. 북한 정권 및 체제의 변화 없이는 통일은 물론이고 '평화적 두 국가관계'도 불가능하다는 점에서 북한 변화를 위한 노력 역시 계속되어야 하지만, 이것이 인위적인 북한 정권 교체를 위해서가 아니라 북한 주민들의 인권과 행복을 위한 것이라는 점을 부각해야 한다. 통일 역시 결코 포기할 수 없는 목표이지만, 북한 변화의 과정에서 이루어지는 자연스러운 결과라는 자세가 요구된다.

## 북한의 '적대적 두 국가관계' 규정과 남북관계에서의 함축성

### 1. 북한 우위 남북 관계구도를 정착하려는 김정은

북한은 2023년 12월의 조선노동당 제8기 9차 전원회의에서 남북한 관계가 통일을 지향하는 동족 간 관계가 아닌, '적대적 두 국가관계'라고 선포했고, 현재까지 그 노선을 유지·강화하고 있다. 북한이 기존의 '민족 공조' 주장을 폐기하고 이러한 노선으로 전환한 원인에 대해서는 다양한 분석이 가능하겠지만,<sup>1</sup> 남북 간의 국력 격차에 대한 북한의 인식 역시 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.<sup>2</sup> 북한에 1인 독재체제가 정착하기 시작한 1970년대 이후 북한의 대남/대외전략의 핵심은 수령제의 유지에 있었다고 할 수 있고, 이러한 점에서 한국

에 대해서도 확고한 대남우위를 견지함으로써 “조선반도 혁명” 기반을 강화하는 것이 수령의 핵심 임무이자 존재의의의 하나였다. 그러나, 남북한 간의 국력 격차는 1970년대 이후 북한에 불리한 방향으로 지속적으로 변화되어 왔고, 1970년대에 경제력에 있어 한국에게 추월을 허용한 이후 1980년대에 들어서는 외교력 측면에서도 확실한 열세에 들어섰으며, 1990년대부터는 재래전력에 있어서의 대남 열세 역시 심화되었다. 2020년대에 들어 남북 간의 경제력 격차(GDP 기준)는 거의 60 대 1의 비율로 격차가 더욱 벌어졌고,<sup>3</sup> 김정은은 이로 인해 경제나 외교적인 측면에서 한국을 추월하거나 균형을 맞추는 것은 거의 불가능하다고 판단했을 가능성이 크다.

이러한 상황에서 북한이 주도권을 확보하려면 남북한 관계에서 북한 우위를 보장할 군사역량의 지속적인 확충(북한 내 혁명역량 강화)이 필요하다. 남북 간의 재래전력 면에서 북한이 한국의 질적 우위를 상쇄하거나 역전시키기에는 적지 않은 시간이 소요될 것이므로, 북한으로서는 핵무기를 통한 ‘핵 그림자’의 활용이 필수적인 요건이다. 한국 사회 내의 북한에 대한 우호적 심리를 강화하는 한편(한국 내 혁명역량 강화), 북한의 우위를 수용할 국제환경을 조성(국제적 혁명역량 강화)하는 것 역시 평양에게는 중요하다. 이러한 국제환경은 미국의 한반도 문제 관여·개입 배제, 중국과 러시아의 북한 주도 남북관계 지지, 그리고 북한의 의지에 반하는 강대국 간 거래 차단 등으로 요약될 수 있다. 특히, 한반도에서 북한의 우위를 과시하기 위한 임의적 도발 혹은 전쟁이 가능하기 위해서는 미국의 안보공약이 약화되어야 하고, 핵위협을 가하기 위해서는 미국의 핵보복 가능성(확장억제, 핵우산)이 차단되어야 한다.

만약 이러한 세 가지 차원의 혁명역량이 강화될 수 있다면, 경제력 면에서 여전히 열세에 있다고 하더라도 남북관계에서의 북한 우위를 보장하는 것이 가능하다고 북한은 판단하고 있는 듯하다. 일부에서는 우리가 유연한 대북정책을 전개할 경우, ‘적대적 두 국가관계’ 역시 ‘평화적 두 국가관계’로의 전환이 가능하고, 이는 남북한의 공존과 교류협력을 복원시킬 것이라고 주장하지만, ‘적대적’ 관계의 출발점이 대남 우위에 대한 김정은의 강박관념에서 비롯된 것이라는 점을 감안할 때, 우리가 북한의 대남우위를 어쩔 수 없는 현상으로 수용하

지 않는 이상 북한이 남북관계의 진정한 화해를 모색할 가능성은 적다.<sup>4</sup>

## 2. 북한이 바라보는 '평화'와 '통일': 체제변화의 거부

이러한 북한식 사고는 한반도 평화에 대한 다른 해석에서도 반영된다. '적대적 두 국가관계'를 선언하면서 김정은은 "우리 제도와 정권을 붕괴시키겠다는 괴뢰들의 흉악한 야망은 《민주》를 표방하든, 《보수》의 탈을 썼든 조금도 다를 바 없었다"고 주장했다.<sup>5</sup> 또한, 김여정은 2024년 1월 2일 "대한민국 대통령에게 보내는 신년메세지"라는 제목의 담화를 통해 윤석열 정부의 신년사가 "우리(북한)에게 보다 압도적인 핵전력 확보에 더욱 박차를 가해야 할 당위성과 정당성을 또 다시 부여해줬다"고 주장하면서, 문재인 정부에 대해서는 "진짜 안보를 챙길 줄 아는 영특하고 교활한 사람...특유의 어눌한 어투로 살점이라도 베여 줄듯 간을 녹여내는 그 솜씨가 여간이 아니었다"고 평가하기도 했는데, 이는 결국 북한의 변화를 시도한다면 대북 유화책이든 강경책이든 가리지 않고 이를 적대시할 것임을 선언한 것이라 할 수 있다.<sup>6</sup> 즉, 북한의 입장에서 한반도 평화는 남북한의 공존이나 전쟁이 없는 상태가 아니라, 북한의 정권이나 체제의 변화를 포기해야 가능한 것이고, 우리가 추진해온 대북 관여정책(engagement policy)이 무력화되어야 비로서 평화가 실현될 수 있다.

'통일' 개념 역시 마찬가지이다. 일부에서는 북한의 '적대적 두 국가관계' 규정을 '통일' 포기라고 받아들이지만, 김정은이 2025년 1월의 최고인민회의에서 유사시 우리를 "점령·수복·평정"하겠다고 발언했다는 점을 고려할 때, 북한은 민족 개념에 입각한 기만적 평화통일론을 철회한 것뿐이고, '두 국가'로서의 적대관계에 기반한 무력통일 목표는 여전히 유지하고 있다고 보아야 한다. 김정은이 우리를 같은 '민족'으로 간주할 경우 무력통일론, 특히 핵사용시의 논리적 모순이 커질 수밖에 없는 상황이지만, 남북한을 '두 개 국가'로 간주할 경우 동일 민족에 대해 궁극의 무기를 사용했다는 도덕적 논쟁으로부터도 자유로울 수 있으며, '국가' 간 전쟁에 의한 점령 및 합병론을 추구할 수 있다고 판단했을 것이다. 이러한 점에서 '적대적 두 국가관계'는 결국 북한의 대남 우위를 바탕으로 한 남북 간 긴장의 지속 혹은 무력통일의 기반이 될 수는 있어도 평화적 공존을 위한 시작점이 되기는 힘들다.

### 3. 자신감의 이면에 작용하는 북한의 불안감

결국, '적대적 두 국가관계'론을 통해 북한이 지향하는 것은 핵능력을 바탕으로 한 군사적 측면에서의 대남 우위 유지, 북한의 변화 유도 시도 차단, 북한발 긴장고조를 우려한 우리 사회 내의 평화지상주의 및 대북유화책 주장, 그리고 이를 뒷받침해줄 주변국의 대북정책과 국제적 환경이라고 할 수 있고, 김정은은 이에 대한 나름의 자신감도 가지고 있는 것으로 판단된다. 집권 13년을 맞이한 시점에서 핵무장이라는 선대(先代)와는 차별화된 업적을 이루어냈고, 자신에게 도전할 만한 세력이 존재하지 않는다는 점에 대한 확신은 김정은에게 분명 자신감을 줄 수 있는 요인이다. 핵무장을 통해 1970년대 이후 진행되어 온 남북한 간의 국력격차는 상쇄되거나 북한 우위로 변화했고, 남북한 관계는 '핵 보유국 북한'과 '어중간한 중견국 한국'이라는 북한 우위로 기울었다는 계산 역시 가능하다.

그러나, '적대적 두 국가관계' 규정에는 이에 못지않게 김정은의 초조감과 불안감 역시 내재되어 있는 것을 볼 수 있다. 핵개발로 인한 고강도 경제제재 효과의 누적, 코로나 국면으로 인해 충격을 받은 체제 내구력, 북한 주민들의 불만 및 의식변화 가능성 등 다양한 문제점이 산적하고 있고, 한국 정부가 보수적일 경우 압박을, 진보적일 경우에도 남북교류의 침투적 속성을 걱정해야 하는 상황이다. 무엇보다, 철저한 정보통제에도 불구하고 정보화 시대에서 북한 사회 내에 한국과 국제사회에 대한 정보가 유입되는 것을 완전히 차단하기는 어렵고, 이는 주민들의 의식변화와 연결될 수 있다. 2024년의 대북 전단과 '무인기' 국면에 대한 북한의 격한 반응은 단순히 전단과 무인기의 침투 여부가 아니라, 이것이 불러올 북한 사회 내의 외부 정보 확산을 우려했기 때문이라는 해석도 가능하다.<sup>7</sup> 경제 분야 역시 지속적인 불안요인이 될 가능성이 큰데, '자강' 구호를 통한 단기적 생존에는 성공을 했다고 하더라도 주민들에게 약속한 '발전'에는 여전히 미치지 못하는 경제현실은 주민들의 불만을 누적시킬 수 있고, 지방과 중앙과의 경제 격차 역시 김정은에 대한 주민들의 충성심을 훼손할 수 있다.<sup>8</sup> 핵개발 지속과 핵능력 고도화는 한국이나 미국을 상대하는 데에는 분명히 유용한 자산이지만, 핵전력을 유지하는 데 드는 비용이 생각보다 만만치 않다는 점도 고려해

야 할 것이다.

만약, '적대적 두 국가관계' 규정이金正은의 자신감을 반영하는 측면이 강하다면 북한은 한반도에서의 긴장을 고조시키면서도 적당한 수준의 평화공세와 교류협력 움직임을 보였을 것인데, 이는 이러한 제스처가 대외적으로 북한 행태의 정당성을 강조하고 북한 체제의 '정상화' 이미지를 강조할 수 있기 때문이다. 그러나, 지난 1년여의 기간 동안 북한이 남북한 관계에서 강조한 것은 주로 적대감과 단절이었다. 이는 상호 이해와 소통하의 공존보다는 적대적 관계의 형성에 방점을 둔 것으로, 결국 우리와의 접촉면적이 넓어지는 것이 북한 내, 한국사회 내, 그리고 국제적 혁명역량의 모든 면에서 이익이 되지 않는다는 계산에 근거한 것으로 판단되며,金正은의 자신감보다는 초조감이 더 강하게 작용한 결과라 할 수 있다.

## 2025년 북한의 대남/대외정책: 단절의 심화와 '통외봉남(通外封南)'의 추구

金正은은 군사적 측면에서의 핵능력을 제외하면 좁혀지지 않고 오히려 격차가 벌어지는 남북 간의 국력, 북한 주민들의 의식변화 가능성, 선대(先代)와의 차별성 등을 고려할 때, '적대'에 방점을 둔 두 국가관계의 선택이 최적이라고 생각했고, 미, 일, 중, 러와의 일정한 거래관계를 구축할 경우, 이를 기정사실화할 동력을 확보할 수 있다고 판단하고 있는 듯하다. 또한, 남북한 관계에서는 절연을, 미북 직거래를 통한 한국 고립을, 對중러 관계 조정을 통해 강대국 간 거래 가능성(가령, 북핵 문제와 관련된 미러 간 혹은 미중 간)을 차단하면 궁극적으로는 북한 주도의 무력 통일이 가능하다고 계산하는 듯하다.

따라서, 2025년에는 남북한 관계에서 '단절' 이미지를 강화하는 북한의 활동은 계속되거나 오히려 강화될 가능성이 크다. 이미 한국에서 어떤 세력이 집권하든 간에 흡수통일을 목표로 하고 있다고 규정했고, 남북 교류협력을 추구하는 측이 더 교활하다고 단정한 만큼, 남북대화 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 오히려, 북한으로서는 우리가 남북 접촉면의 확대를 지향하고 나올 경우, 이에 무응답으로 대응할 가능성이 있고, 설사 대화를 시도한다고

하더라도 미북 대화의 징검다리로서의 유용성이 인정될 경우 선별적으로 응할 것이다.<sup>9</sup> 오히려, 완전한 한반도 비핵화 혹은 북한 비핵화에 대해서는 분명한 거부의 뜻을 나타냄으로써, 북한 핵을 기정사실화하는 행보를 취할 것이다. 북한은 2023년 말 '적대적 두 국가관계'를 규정한 이후 이를 2024년 1월의 최고인민회의를 통해서도 재확인하는 한편, 2월에는 '서해 해상국경선'을 언급하고, 10월에는 경의선·동해선 도로 연결구간 폭파 등을 통해 심리적·물리적으로 남북한을 차단하는 행보를 가속화해왔다. 이에 따라, 2025년에는 미북 협상의 전개과정과 북러 밀착과 연계하여 대남 도발을 지속하면서 상황에 따라 '서해 해상국경선'의 공식 선포 등 한반도의 긴장 수위를 끌어올리기 위한 활동을 계속해 나갈 것으로 판단된다. 미북 협상이 기대처럼 조기에 진행되지 않을 경우, 핵능력 시위를 통한 기선제압을 위해 7차 핵 실험 등의 고강도 전략도발을 선택할 수도 있다.

2025년 북한의 대외행보는 이러한 공세적 대남정책에 맞추어 기존의 '통미봉남(通美封南)'에서 '통외봉남(通外封南)'으로 그 범위가 확대될 수 있다. 즉, 북러 밀착을 바탕으로 권위주의 체제와의 협력을 강화함으로써 외교적 저변을 확대하는 데 있어 선택과 집중의 효과를 끌어내고, 가능하다면 여전히 미온적인 중국을 자극하여 북-중-러 3각 연대를 견인하는 행위자로서 북한의 입지를 자리매김하며, 한-미-일 협력의 약한 고리를 공략(북일 대화 가능성 시사)하고 미북협상 과정에서 트럼프 행정부의 양보를 이끌어냄으로써 한미관계를 이간하려 할 것이다. 북한으로서는 중국 및 러시아와의 전통적인 우호관계 유지, 북일 교섭을 통한 약한 고리의 공략, 그리고 미북 협상을 통한 직거래 관계의 개설과 북한 핵능력의 기정사실화 등을 달성할 수 있다면 對 주변국 외교 측면에서도 우리를 압박할 수 있다고 볼 것이다.<sup>10</sup>

우선, 러시아와 북한은 2024년 보여온 급격한 밀착 추세를 2025년에도 일단 유지할 것으로 전망된다. 실제로 종전협상이 거론되는 현재에도 북한군 추가 파병에 대한 전망이 수그러들지 않고 있고, 우크라이나 전쟁이 종결의 가닥을 잡을 경우, 북한과 러시아는 이와 관련된 행사 등을 통해 러시아의 승리(북한)과 북한의 기여(러시아) 등을 치하할 것이다. 물론 북러 밀착을 견제하는 시도는 다양하게 이루어질 것이다. 우선, 트럼프 2기 행정부도 미리 협상과

우크라이나 전쟁 종결, 미북 협상 재개 가능성 시사 등을 통해 북한과 러시아의 밀착 동기를 약화시키려 할 것이고, 이는 무엇보다 러시아-우크라이나 전쟁 종결에 있어 북한 변수를 통제할 수 있는 길이기도 하다. 북러 밀착에 대해 겉으로는 이것이 평양과 모스크바의 일이라는 반응을 보이는 중국 역시 대북 영향력 및 對러시아 통제력 약화를 우려하여 이를 간접적으로 견제하려 할 것이다. 북한과 러시아의 입장에서 미리 관계가 개선되고 우크라이나 전쟁이 해결 수순에 들어서더라도 밀착을 유지할 여전한 동력이 존재하고, 이는 특히 북중 무역 회복이나 확장이 여전히 더딘 상황에서 단기적으로 러시아의 경제지원에 의존할 수밖에 없는 북한의 입장에서는 더욱 그러하다.

따라서, 2025년 김정은 국무위원장의 방러를 통한 또 한차례 북러 정상회담도 예상할 수 있고, 북한은 북러 밀착을 북-중-러 연대로 발전시킴으로써 한반도와 동북아의 정세에 대한 자신들의 레버리지를 강화하려 할 것이다. 이 과정에서 북한과 러시아 간 핵기술과 탄약 및 병력이라는 위험한 거래까지 이루어질 가능성은 크지 않지만, 여전히 이를 주시할 필요는 있다. 막대한 비용과 파급 영향을 고려할 때 당장 러시아가 다탄두 기술이나 위력이 증대된 핵탄두 기술, 혹은 북한이 원하는 핵추진잠수함 기술 등을 북한에 이전할 것으로 보이지 않지만, 향후 북러 밀착의 장기화 시 러시아가 실제로 이 위험한 거래에 나설 가능성을 배제할 수 없는 것이 현실이다.

또 하나 유념해야 할 것은 북한이 강대국 거래에서 소외되는 것을 방지하기 위한 수단으로 북러 밀착을 활용하려 할 것이란 점이다. 과거 탈냉전시대 초반 舊소련과 중국으로부터 동시에 방기되는 경험을 겪었던 북한으로서는 북러 밀착에도 불구하고 완전히 신뢰할 만한 후원자를 확보했다고 생각하지는 않을 것이다. 북한이 우려하는 것은 북한이 미리 관계, 미중 관계, 그리고 중러 관계의 하위 요소가 되는 것이고, 이 경우 미국, 중국, 러시아는 한국 카드를 이용하여 북한에 대해 레버리지를 행사하려 할 것이다. 북러 밀착은 미국에 대해서는 러시아 카드와 우크라이나 전쟁 카드를, 중국에 대해서는 러시아 카드를 제시할 수 있는 기반을 마련해주며, 러시아에 대해서도 향후 미국이나 중국 카드를 구사할 수 있게 해주는 효과가 있다.

북한은 중국과도 일정한 관계 관리를 원할 것이고, 내부적으로는 이견이 확대된다고 하더라도 최소한 외형적인 표정관리는 지속해 나갈 것이다. 중국은 북러 밀착에 대해 별다른 언급을 하지 않았지만, 이것이 불러올 대북 영향력 감소를 어떤 형태로든 저지하려 할 것이고, 동시에 북러 밀착 혹은 북-중-러 연대가 미중 간 군사 갈등으로 확대되는 것을 우려할 것이다. 중국은 북중 간 무역량 조절, 고위급 인사의 상호 방문 감소, 그리고 “한반도 안정의 강조”를 통한 우회적 대북 비판 등의 형태로 북한에 영향력을 행사함으로써 북러 밀착의 수준을 조정하려 할 것이고, 때로는 러시아와 조율을 통해 문제를 해결하려 할 것이다. 여전히 대외적 자원획득의 상당 부분을 북중 교역에 의존할 수밖에 없는 북한의 현실을 고려하면 북한이 러시아의 지원에 기대어 평양과 베이징의 관계 냉각을 지속하지는 못할 것으로 판단할 것이기 때문이다. 반면, 북한은 냉전시대 중러 간의 분쟁 와중에서 자신들의 가치를 극대화한 경험과 북러 밀착을 활용하여 중국의 영향력을 상쇄하려 하는 한편, 미중 전략경쟁을 위해서라도 중국이 북한을 끌어안을 수밖에 없는 구도를 만들려 할 것이다.

또한, 북러 밀착에도 불구하고, 북한은 미국과의 협상에 나설 동기가 여전히 존재하는데, 무엇보다 북한의 대남 우위 유지, 한국의 對 주변국 고립을 이끌어내기 위해서는 미국과의 직거래 관계가 절실하다. 김정은 시대에 들어서 그가 북한 주민들에게 강조한 비전은 경제적 생존이 아니라 ‘발전’이었고, 이 발전을 실현하기 위해서는 세계 무역체제와 금융시장에의 접근이 필수적이고, 미국은 바로 그 열쇠를 쥐고 있는 존재이다. 김정은이 국제질서상 다극체제를 지향하고 북러 밀착을 지속하면서도 미국과의 직거래를 포기할 수 없는 이유가 바로 이것이고, 러시아와 전통적 우방인 중국마저도 미국의 대체재가 되기는 어려운 것이 현실이다. 김정은은 이러한 점에서 외형상 미북 협상에 관심이 없는 듯한 태도를 보이면서도 트럼프 2기 행정부와 협상에 기대를 걸 것이고, 김정은과 트럼프 대통령 간의 만남을 조기에 성사시키려 부심할 것이다.

그러나, 동시에 북한은 먼저 미국에 대화를 제안하는 모양새는 가능한 한 피하려 할 것이다. 김정은은 2024년 11월 무기장비전시회 연설을 통해 “미국과는 협상주로의 갈 수 있는 데까지 가 보았으며...확인한 것은 미국의 침략적이며 적대적인 대조선정책”이었다고 평가했

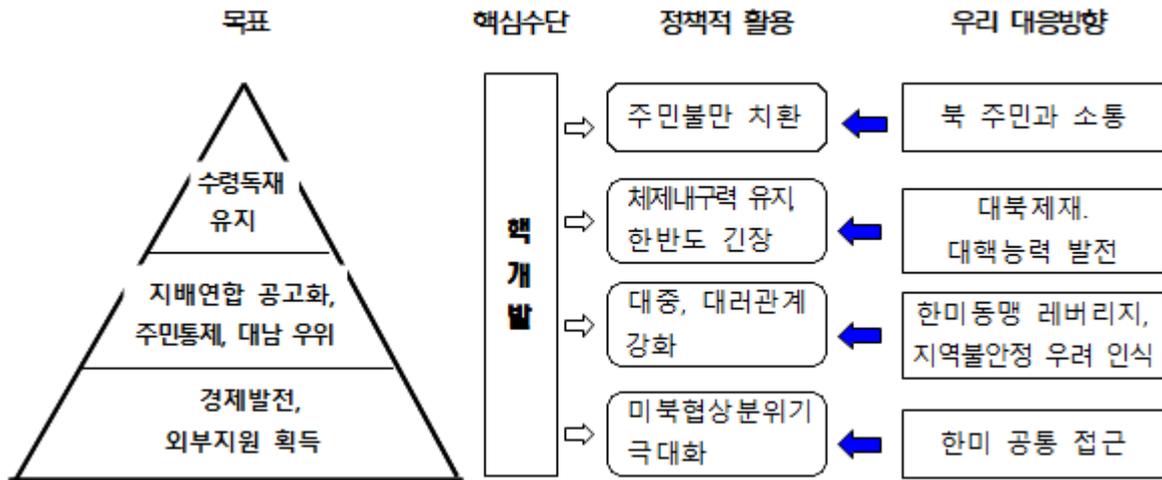
고,<sup>11</sup> 2024년 11월 11일 조총련 기관지 『조선신보』를 통해 트럼프 당선에 대한 언급 없이 미국 대통령선거를 거론하며 “누가 대통령이 되든 (미국 내부의) 갈등은 쉽게 수습되지 않는다”고 주장했다.<sup>12</sup> 12월의 조선노동당 8기 11차 전원회의에서도 김정은은 미국에 대한 “최강경 대응전략”을 언급하는 등 트럼프 2기 행정부의 출범에도 불구하고 미북협상에 미련을 가지지 않는다는 태도를 보였다. 2025년 3월 15일에는 국제문제평론가 김명철 명의의 『조선중앙통신』 기고를 통해 “...아메리카제국의 《미국우선주의》교리는 시간의 흐름과 더불어 자기 특유의 횡포무도성, 침략성, 약탈성을 뚜렷이 드러내 보이고 있으며...《미국우선주의》보자기 아래 감추어진 미제국주의의 위선적인 실체...”라고 규정하는 등<sup>13</sup> 트럼프 정부에 대한 공격도 점차 거세지고 있는데, 이는 북한 체제 속성상 북한 정권의 목인이 없으면 불가능한 발언이다. 물론, 이는 대미 협상 가능성 자체를 부정하기보다는 2018년에 들어 핵능력이 대폭 증강된 북한의 가치를 높게 평가하고, 미국의 더 많은 양보를 촉구하는 포석으로 보는 것이 타당할 것이고, 북한은 시간은 자신들의 편이라는 자세를 보이면서 미국의 조기 대북협상 움직임이 가시화되기를 기다릴 것이다.

## 2025년 우리의 대응방향

### 1. ‘완전한 북한 비핵화’ 목표 유지

북한의 ‘적대적 두 국가관계’ 규정에 내재한 대남 국력 우위에 대한 강박관념, 그리고 내부적 불안요인 등을 감안할 때, 우리의 대북·통일정책방향과 관계없이 북한의 한반도 긴장고조와 남북 단절은 2025년에도 지속될 가능성이 크다. 일부에서는 우리가 대북 유화적 접근을 보인다면 북한의 태도 변화가 있을 것으로 기대하기도 하지만, 이것이 남북 화해협력이라는 진정한 정책 전환으로 이어지기는 힘들 것이다. 또한 우리가 고려해야 할 것은 남북한 관계를 사실상의 국가급 관계(이는 사실상 역대 정부들이 모두 추진한 정책이었다)로 보고, 북한 정권을 대화상대로 인정한다고 하더라도 경계선을 마주하고 있는 행위자 간의 관계가 근본적으로 경쟁적이라는 속성은 변하지 않는다는 점이다.

<북한의 목표 위계 체제와 이에 대한 극복방안>



앞서 언급한 바와 같이, 북한의 여러 가지 대남/대외목표의 핵심은 수령제의 유지이고, 이를 위해 북한은 내부적으로는 김정은을 정점으로 한 지배연합을 공고화하려 하는 한편, 주민들을 사상적으로 통제하며, 남북관계에 있어 대남우위를 지속하려 한다. 북한의 핵개발과 핵무기는 이를 위한 핵심적 수단이다. 따라서, 김정은과 북한 정권이 이러한 목표를 추진할 수 없는 여건을 조성하는 것이 '적대적 두 국가관계'에서 '평화적 민족 간 관계'로 전환하는 바탕이고, 그 핵심은 '완전한 북한 비핵화'라는 목표를 유지하는 것이다. 북한의 핵능력이 이미 무시할 수 없는 수준에 있고, 김정은이 당장 이를 포기할 가능성이 낮다고 하더라도 궁극적 목표로서의 북한 비핵화를 포기하는 순간, 그동안 이룩한 남북 종합국력상의 확고한 대북우위도, 우리의 안보도, 그리고 궁극적으로는 우리 주도의 통일도 어려워진다는 점을 유념해야 한다. 또한, 향후 미북 협상이 현실화되고 설사 트럼프 행정부가 우선은 미국 본토를 위협할 수 있는 북한의 능력 제한에 중점을 둔다고 하더라도 '완전한 북한 비핵화'라는 목표는 유지되어야 한다는 한미 간의 공통인식을 이끌어내야 한다.

## 2. 대북억제를 바탕으로 한 평화와 교류협력 시도

북한 비핵화를 위해서는 북한으로 하여금 핵개발을 지속할 경우 정권과 체제에 지속적이고 누적적인 부담이 가해진다는 점을 각인시킬 필요가 있다. 따라서, 기존 수준의 대북제재라도 효과적으로 이행될 수 있는 여건을 마련해야 하고, 이를 위해서는 기존 UN 대북제재위원회 전문가패널의 활동 정지 이후 2024년 10월 구성된 '다국적 제재 모니터링팀(Multilateral Sanctions Monitoring Team, MSMT)'의 실행력을 강화할 필요가 있다. 또한, 트럼프 1기 행정부가 강력한 대북제재가 북한을 협상으로 이끌어내었다고 인식한 점을 활용, 미북 협상 시에도 대북 레버리지인 제재를 일거에 해제하지 않도록 정책적으로 조율하는 한편, 필요하다면 세컨더리 보이콧 등의 양자 차원의 제재 역시 활용할 것을 제안해야 한다.

그럼에도 불구하고, 미북 협상에서 핵동결 등의 타협적 방안이 논의되는 것을 원천적으로 예방하기는 어려울 것이다. 이 경우, 우선은 북한의 핵동결 수준에서 비핵화를 추진하는 대신 한반도를 겨냥한 북한 핵위협 억제를 위해 전술핵 재배치 등의 증강된 확장억제(Extended Deterrence) 수단을 채택할 것을 강력히 요구할 필요가 있다. 동맹도 거래의 대상으로 보는 트럼프 행정부의 정책방향을 활용하여, 확실한 보장(assurance)에 대한 대가로 우리 측의 부담을 대폭 증강시키는 접근을 시도할 경우, 트럼프 행정부가 이를 긍정적으로 검토할 수도 있을 것이다. 대북 억제는 북한의 핵능력뿐만 아니라 재래전력 측면에서도 그대로 유지되어야 하고, 이를 바탕으로 북한으로부터의 도발 방지라는 소극적 평화에서 시작하여 북한의 변화에 의한 적극적 평화를 추구할 수 있을 것이다.

확실한 대북억제를 바탕으로 한 남북 간의 긴장완화와 교류협력 가능성도 함께 모색할 필요가 있다. 예를 들어, 2024년 북한의 '오물풍선' 살포 국면에서 재개된 대북 확성기 방송의 경우, 2024년 11월 초순 이후에는 북한의 '오물풍선' 살포가 이루어지지 않고 있다는 점을 고려하여 남북 간의 과도한 긴장 방지 측면에서 잠정 중단 선언을 검토할 필요가 있을 것

이다. '무인기' 역시 정전협정 정신의 존중과 남북 상호 자제의 정신을 촉구하는 것도 가능하다. 물론, 대북 확성기 방송의 잠정중단은 북한의 전방지역 '소음방송'도 함께 중지된다는 것을 전제로 하고(북한의 후속 조치가 없을 경우 확성기 방송 재개), '오물풍선'이나 '무인기' 살포 및 침투가 재현된다면 이에 상응하는 조치가 재개될 수 있다는 점 역시 밝혀야 할 것이다. 다만, 민간단체에 의한 대북전단의 경우, 『남북관계발전법』이라는 실정법에도 불구하고 인간의 행위에 대한 과도한 제재가 우리의 정체성에 부합하지 않는다는 점을 고려할 때, 남북 접경지역 인근에서만 살포를 제한하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

북한 변화를 위해서 김정은 및 지배엘리트들의 결심만을 기대할 수는 없고, 북한 주민들에 의한 밑으로부터의 요구 및 압력이 있어야 한다. 문제는 가혹한 내부통제를 특징으로 한 북한의 속성상 주민들이 자신들에 대한 불이익이나 처벌을 감수할 정도의 동력을 무엇으로 제공하는가이다. 외부세계에 대한 동경이나 과도한 통제에 대한 좌절과 거부감도 주민들의 변화 요구로 이어질 수 있지만, 가장 강력한 수단인 북한 주민들에게 경제적 이익을 만들어 줌으로써 이를 상실할 위험이 있을 경우 정권에 반발하게 만드는 것이며, 이를 위해서라도 남북 교류협력을 위한 적극적 대북제외도 검토되어야 한다. 다만, 기존의 남북경협 사업을 반복하는 것만으로는 의미가 없고, '한국의 자본과 북한의 노동력'이라는 기존의 틀을 뛰어넘는, 북한 정권과 주민 모두가 매력을 느낄 만한 것이 되어야 한다.<sup>14</sup> 북한의 비핵화 진정성이 확인되고 대북제재가 본격 해제되는 시점 이전에는 정부 차원의 대규모 경제협력은 힘들겠지만, 지방자치단체나 민간 차원의 협력 사업에 대해서는 융통성을 발휘할 필요가 있다. 북한이 그동안 인도주의적 대북지원마저도 거부하는 행태를 보여왔음을 고려할 때, 당장 우리가 재해재난이나 부녀자나 영유아를 대상으로 한 인도적 지원을 제의하더라도 김정은이 이를 수용할 것으로 기대하기는 힘들다. 다만, 계기가 성립할 때마다 인도주의적 대북지원 의사는 적극 표명될 필요가 있다. 우리의 지원을 정권이 거부했다는 기억과 기록을 북한 주민들에게 남기는 것이 북한에게는 적지 않은 부담이 될 것이기 때문이다. 중국과 러시아가 북한을 우회 지원할 수 있는 여지도 차단해야 한다. 우리가 한반도 긴장완화와 남북관계의 복원을 위해 꾸준히 노력했다는 점을 부각시키는 한편, 북한 핵문제가 한국에 대한 위협뿐만 아니라 국제 비확산체제를 뒤흔드는 쟁점이라는 것을 강조해야 북러 밀착과 북-

중-러 연대의 형성을 저지할 수 있다.

### 3. 북한 변화를 통한 통일 지속 추구

마지막으로, 북한의 '적대적 두 국가관계' 지속에도 불구하고 북한에 대한 변화 시도와 통일의 목표는 유지될 필요가 있다. 앞서 지적한 바와 같이, 북한 정권 및 체제의 변화는 한반도 평화와 안정 그리고 통일 모두를 위해 필요한 전제조건이고, 그것이 우리 사회의 역사적 정체성과 부합된 것이기도 하다. 따라서, 북한 정권 및 주민과의 동시 소통, 북한 사회에 대한 외부 정보유입 시도, 북한 인권 문제 제기 등을 통한 북한의 점진적 변화는 포기할 수 없는 목표로 유지되어야 한다. 다만, 북한의 정권이나 체제의 속성에 대한 강력한 비판은 정부 차원보다는 민간 단체를 활용함으로써 북한의 과도한 반발을 관리할 필요는 있다. 또한, 이러한 북한 변화의 목적이 북한 정권의 교체나 북한체제의 붕괴가 아니라 북한 주민들의 인권과 행복 그리고 삶의 질 향상을 위한 것임을 부각시켜 국제사회의 공감을 유도해야 한다. 대북 정보유입 역시 정부 차원에서뿐만이 아니라 민간단체 및 국제사회와 적절한 역할 분담을 꾀하는 것이 유리할 것이다. 통일의 당위성 부각 측면에서 민족 개념 역시 지속적으로 유지할 필요가 있다. 다만, 북한의 폐쇄적이고 경직된 민족주의에서 탈피하여 세계시민적 관점에서의 민족 논리를 발전시켜나가는 것이 중요하다.<sup>15</sup> 『민족공동체 통일방안』의 기본 틀을 유지하는 가운데 북한의 점진적 변화를 추구하고, 우선은 북한 체제의 개혁·개방(비핵화 및 민주화 과정 진입)을 바탕으로 통일의 중간단계인 '남북연합'을 완성하며, 최종적인 단일국가 통일의 모습은 해당 시기의 세대들이 선호하고 합의하는 방식에 맡기는 열린 결말 역시 고려할 가치가 있다.

<sup>1</sup> 이에 대해서는 북한연구학회가 개최한 2024년 춘계학술회의 제1회의(2024.04.26) “북한의 동족·통일개념 폐기, 두 국가관계 선언, 어떻게 보아야 하는가?”에서 발표된 두 편의 논문, 즉 박원근 이화여대 교수의 “북한의 헤어질 결심과 전쟁할 결심”과 이제훈 한겨레 신문 기자의 “남북관계의 오래된 미래: One Korea, Two Koreas?”를 참고할 것. 한국 국회평화외교포럼과 북한대학원대학교 역시 2월 1일 “북한의 두 국가 관계 선언과 한반도 군사 위기”를 주제로 정책토론회를 열기도 했다. 북한의 ‘적대적 두 국가관계’ 선포 배경과 관련해서는 북한의 자신감에 입각한 공세적 대남공세를 반영한 것이라는 주장과 오히려 북한의 자신감 상실로 소극적 대남정책으로 전환했다는 두 가지 해석이 동시에 존재한다.

<sup>2</sup> 차두현, “북한의 우크라이나 전쟁 파병과 대남 적대감 고취: ‘적대적 두 국가관계’ 규정의 딜레마 탈출 시도,” 『아산정책연구원 이슈브리프』 2024-27, 2024.10.22.

<sup>3</sup> 이에 대해서는 통계청, “북한통계지표”를 참조할 것.

[https://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?num=13&menuId=M\\_01\\_02](https://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do?num=13&menuId=M_01_02)

(최초검색일: 2024.10.07).

<sup>4</sup> 더욱이 이러한 주장은 결국 우리의 역사적 성취(경제발전과 민주화)와 정체성(자유민주주의)을 부인하는 것이라는 점에서, 한국사회에서 지지를 얻기 힘들 것이다.

<sup>5</sup> “조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 9 차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2024.01.01.

<sup>6</sup> “김여정 담화에 대해서는 “尹엔 ‘특등공신’ 文엔 ‘교활하다’...김여정 2000자의 노림수,” 『중앙일보』, 2025.01.03.

<sup>7</sup> 차두현, *ibid.*

<sup>8</sup> 한기범, “북한의 ‘지방발전 20×10 정책’ 평가: 지난 1년의 성과와 한계, 그리고 그 시사점,” 『아산정책연구원 이슈브리프』 2025-11, 2025.04.10.

<sup>9</sup> 이는 ‘하노이 노딜’ 이후의 남북관계에서 그대로 나타났다. 2019년 이후 남북관계의 과정은 우리 정부가 미북 대화에 큰 도움이 되지 않는다는 판단이 설 경우 북한은 언제라도 남북대화에 냉담해질 수 있음을 보여주었다.

<sup>10</sup> 이러한 구도는 어떠한 면에서 우리가 1980년대 후반 시도했던 ‘북방외교’의 역방향이라 할 수 있다.

<sup>11</sup> “경애하는 김정은 동지께서 무장장비전시회 ‘국방발전-2024’ 개막식에서 하신 기념연설,” 『노동신문』, 2024.11.22.

<sup>12</sup> “미국식 민주주의,” 『조선신보』, 2024.11.11.

<sup>13</sup> 김명철, “미국의 배타적 이익을 절대시하는 미국 우선주의는 전세계의 다극화를 적극 추동하게 될 것이다,” 『조선중앙통신』, 2025.03.15.

<sup>14</sup> 차두현, “새 정부의 외교·안보분야 중점추진과제와 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』 제24권 5호 (2022년 5월), pp. 57-58.

<sup>15</sup> 북한은 과거 오바마 미국 대통령을 ‘잡종’이나 ‘아프리카’ 원숭이에 비유하는 등 인종차별적이고

---

폐쇄적 순혈주의 성향을 여과 없이 드러낸 바 있다. 이에 대해서는 “막말하는 ‘인종차별’ 국가,” 『자유아시아방송』, 2015.05.14. 이러한 배타적 민족주의로는 한반도 통일에 대한 국제적 지지를 확보하기 힘들다.