

북한의 교전 중인 적대적 두 국가론 제기와 대남정책 변화 가능성*

김상범**

국문요약

이 글의 목적은 북한의 교전 중인 적대적 두 국가론 제기와 이재명 신정부의 대북정책을 살펴보고 북한의 대남정책 변화 가능성을 검토하는 것이다. 김정은 정권은 체제 안전과 경제 발전을 동시에 추구하며 대러 밀착 외교를 강화하고 있다. 북한은 핵무력을 바탕으로 국제 안보 환경의 불확실성을 활용, 대외적 자율성 확대와 대내적 성과에 집중하는 전략을 추진하고 있다. 따라서 제한적인 범위 내에서 변화 가능성을 논할 수 있다. 그 이유는 바로 남북 정상 모두 한반도 상황을 안정적으로 관리하려는 공통의 의지를 가지고 있기 때문이다. 북미 대화 복원, 남한의 대북정책 변화, 국제 정세 변화 등이 변화 요인으로 작용할 수 있다. 중요한 것은 대북 특사 파견, 대통령의 역할 강화, 한중 및 한러 관계 발전, 북한 실체 인정 등을 통해 북한의 대남 정책 변화 가능성을 높여야 한다. 특히, 남북 간 신뢰 회복을 위한 노력이 필요하다. 북한의 대남정책 변화 가능성은 여전히 불확실하다. 하지만 긍정적인 변화를 유도하기 위한 다각적인 노력이 필요하다.

주제어: 교전 중인 적대적 두 국가, 이재명 신정부, 대북정책, 대남정책, 변화 요인

* 이 글은 2025년 북한연구학회 추계학술대회에서 발표한 “이재명 정부의 대북정책과 북한의 대남정책 변화 가능성”을 수정, 보완한 것임을 밝힌다. 소중한 조언을 해주신 세 분 익명의 심사자들에게 감사드린다.

** 경남대학교 극동문제연구소 조교수, 북한연구센터장, uscksi2012@kyungnam.ac.kr

I. 서론

이 글의 목적은 북한의 교전 중인 적대적 두 국가론 제기와 이재명 신정부 하 남북관계 변화 가능성과 방법에 대해서 살펴보는 것이다. 구체적으로 북한이 남한을 ‘교전 중인 적대적 두 국가론’을 통해 불변의 주적으로 규정한 상황에서 다시 적에서 친구가 될 수 있는지와 그 방법에 주목하고자 한다.

현재 남북한을 둘러싼 국내외적 환경은 기존 우리가 국제질서, 동북아 한반도의 정세를 이해했던 틀로는 설명하기 어려울 정도이다. 국제질서 측면에서는 자유주의 질서가 퇴조함과 동시에 다극화 추세 속에서 각자도생의 경향이 심화되고 있다. 국제제도, 규범, 규칙 기반 질서가 크게 약화되면서 자유무역체제가 심각하게 훼손되었다. 러시아-우크라이나 전쟁(이하 러우전쟁)에서도 볼 수 있듯이 국제법으로 보장된 고유한 영토주권도 자신의 힘이 없으면 제대로 보장받지 못하고 있는 상황이 나타나고 있다. 단극체제는 이미 종식되었으며, 미, 중, 러, 유럽 등 여러 강대국들이 자국의 이익에 따라 경쟁과 협력을 다극화 경향 속에서 국제질서는 불확실성과 혼돈이 가중되고 있다.

트럼프 행정부의 미국 우선주의는 강력한 보호무역과 거래적 동맹정책 추진으로 설명할 수 있다. 전 세계를 대상으로 한 무역전쟁 선포, 대중국 고관세 압박, 한미자유무역협정(FTA) 일방적 파기 등 이념·가치를 중시하지 않고 동맹을 경시함과 동시에 거래의 대상으로 간주하고 있다. 트럼프 행정부는 러우전쟁의 종결을 추진하고 있으며, 비록 10월 말-11월 초에 경주에서 진행되었던 아시아 태평양 경제협력체(APEC) 기간 내 북미 정상간 조우는 성사되지 못했지만 미국은 북한에 대해 지속적으로 우호적인 메시지를 발산하며 대화 의사를 표명하고 있다.

북한은 체제 안전을 최우선시하면서 동시에 경제발전을 추구하고 있으며, 대러 밀착 외교를 강화시키면서도 한미에게는 적대 정책을 강화해 나가고 있다. 북한은 러우전쟁 참전 추모관 착공 등 대러 군사동맹의 성과를 경제·외교·사회 분야 전반으로 확대해 나가고 있다. 김정은 위원장은 2025년 9월 3일 중국 전승절 80주년 기념행사에 깜짝 등장해 기존 소강 국면이었던 북중관계를 복원해 경제문제 해결에 활용하려는 모습을 보였다. 반면 북한은 APEC에서 미 트럼프 대통령의 회담을 위한 손짓에도 불구하고 이 시기 최섉희 외무상을 러시아에 파견하는 등 핵무기 고도화에 기반한 최강경 외교

전략을 구사 중이며, 핵보유국 인정을 전제로 트럼프 정부의 대북정책 변화를 압박하고 있는 모양새이다.

그러나 현재까지의 북한의 대남정책을 본다면 적대성이 강화되고 있지만 이재명 대통령의 대북전단 살포 금지와 북한의 대응을 살펴보면 ‘선대선’의 원칙에서 안보를 위한 책임성 있는 조치들이 있을 경우, 적대적 두 국가의 틀 안에서도 일정 정도 변화될 가능성도 존재함을 알 수 있다. 물론 김정은 위원장이 2025년 9월 최고인민회의 제14기 제13차 회의의 시정연설을 통해 남한과의 대화에 절대로 나서지 않을 것임을 재천명하였지만, 우리의 입장에서는 북한의 주장처럼 남북이 두 국가가 되고 서로 상관없이 지낸다고 해서 과연 평화가 찾아올까에 대해서는 냉정하게 판단해 볼 필요가 있다. 김연철의 지적처럼 분단의 현실을 부정하고 두 국가로 살아간다고 해서 분단의 규정력과 그로부터 파생되는 문제들이 사라지는 것은 아니다. 그간 단순히 윤석열 전 정부때만 보더라도 남북관계를 보면 서로 대화가 교류 없이 지내며 사실상 두 국가처럼 행동했을 때 오히려 적대와 갈등의 골이 깊어졌다(김연철 2024, 30-32). 그러므로 우리는 한반도의 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축을 위해 지속적으로 북한과 대화와 협력을 모색할 수 밖에 없는 분단체제의 구조적 한계가 존재한다.

종합해 보면, 국제적으로 미중 전략적 경쟁은 지속되나 이념 진영대결은 완화되고, 경제와 기후 위기 등 신안보이슈들이 부상하면서 경제안보를 공통된 핵심이슈로 이념보다 이익을 우선시하는 경향성이 강화되고 있다. 그러므로 우리는 이념보다는 국가이익, 경제안보에 대한 효율적 대처를 통한 경제 및 민생 회복이라는 과제를 해결해야 하는 상황에 놓여져 있다.

북한이 교전 중인 적대적 두 국가론을 제기한 이후 국내 학계에서는 초기 단계에서 북한의 급작스러운 대남정책 변경에 대한 배경, 의도, 그리고 향후 영향 및 전망에 대한 분석에 집중하였다. 북한의 이러한 급격한 노선 변경의 배경으로 ▲미국의 쇠퇴와 다극화 세계질서의 부상, ▲김정은 정권의 내부적 필요, ▲남한의 대북정책에 대한 반발에 주목하고 있다(박희진 2024; 권숙도 2024; 김동엽 2025; 박형중 2024; 황일도 2024; 성기영 2024; 황수환 2024; 김상범 2024).

북한의 교전 중인 적대적 두 국가론에 대한 대응으로 선행 연구들은 교전 중인 적대적 두 국가론은 북한이 유사시 핵을 이용한 대남 군사작전의 정당

성을 확보하기 위한 조치로 해석하면서 이 선언이 가져올 남북관계, 한반도 안보, 주변국과의 관계에 미칠 잠재적 영향과 그 수준에 주목하고 있다. 특히 북한의 헌법 개정을 통한 국경선 재조정에 주목하면서 이전 그들이 주장했던 서해상 영토 주장을 근거로 북방한계선(NLL)상에서 무력 충돌 가능성이 높다고 보고있다. 선행 연구들은 대부분 북한의 교전 중인 두 개 국가 선언이 몰고 올 부정적 시나리오에 주목하면서 한미동맹 강화 및 평화와 민족 강조를 통한 통일의 정당성 확보 등 상황에 따른 전략적 대응을 주문하고 있다. 또 다른 부류의 선행 연구들은 북한의 교전 중인 두 개 국가론을 전제로 한 새로운 남북관계 패러다임 및 새로운 연구 프레임, 예를 들어 새로운 평화담론의 제기 등의 필요성을 제기하고 있다(진희권·강태우·권태상·윤무근·김창근 2025; 이정철 2025; 김원식 2025; 김상기 2024; 이종구 2024; 예대열 2024; 김연철 2024; 서보혁 2025).

그러나 선행연구들은 남북문제를 과도하게 국제적 문제로 인식하거나, 남한의 국력 우세에 기반해 북한의 정치·외교 능력을 과소 평가했거나, 그들의 호전적인 정책으로 인해 그들의 국가이익 평가보다는 남한이 국제규범적으로 일방적인 우위에 있다고 평가했거나, 취약한 북한 내부 사정으로 인한 한계 등에 주로 집중하고 있는 것으로 보인다. 그러므로 본 연구에서는 ▲남북관계를 남과 북 일대일의 관계라는 기본적인 인식의 재정립, ▲북한이 국제질서의 한 축으로 국제적 영향력을 행사하려는 패권 및 생존 의지, ▲지정학적 인식의 변화 및 활용 능력, ▲남북관계에서 자신들의 안보를 위해 열세를 구조적 우세로 전환시키는 능력을 가지고 있음에 주목하고(박형중 2024), 이재명 정부 하 교전 중인 적대적 두 국가론에 기반해 북한의 정책 변화 가능성을 분석하고 이 과정에서 중국의 역할에 대해서 살펴보도록 하겠다. 이러한 의미에서 본 연구는 이재명 정부의 대북정책 체계화 과정에서 정책적 유연성 확보와 교섭 전략 수립에 정책적, 실천적 함의를 가진다.

II. 북한의 교전 중인 적대적 두 국가 관계론 전개 과정

북한은 2019년 2월 2차 북미정상회담이 성과없이 종료되고 동년 11월 북미간 실무협상까지 결렬되자 동년 12월 정면돌파전이라는 미국과의 중장기

적 대결전을 선언하였다. 정면대결전은 미중 전략적 경쟁이 심화되어 한반도의 안보환경이 불안해지고 있는 상황을 ‘신냉전’으로 규정하고 북한의 내부 경제발전과 인민생활 향상을 통한 국력 축적을 주내용으로 하는 국가재정비 전략이었다(전재성 2022, 284). 한미동맹이라는 최고수위의 동맹행태와 그에 기반한 대북 군사적 위협은 북한으로 하여금 남북관계의 교착, 변화하는 국제정세를 장기적 안목에서 보고 북미와 남북협상의 유리한 고지를 추구하는 전략을 구상케 만들었다(김상범 2024, 95-96).

그러나 정면돌파전 선언 첫해부터 예상치 못했던 코로나 팬데믹(Corona Pandemic)에 국제사회의 대북경제제재와 열악한 경제·사회적 인프라로 인한 자연재해(사실상 인재)는 북한에게 유무형의 장애물을 조성하였다. 김정은 위원장은 2021년 1월에 개최된 제8차 당 대회 사업총화보고에서 현재의 남북관계에 대해 심각한 교착상태에 빠져 있으며 이를 수습하고 평화와 통일의 길로 나아가는가 아니면 대결의 악순환과 전쟁의 위험 속에 계속 분열의 고통을 당하는가하는 중대기로에 서 있다고 평가하고 남한에게 남북 정상간 합의 준수와 한미(일) 군사훈련 여부가 남북관계를 결정지를 중요한 요인임을 분명히 하였다(임상순 2025, 1-2).

문재인 정부는 대북 확성기 방송과 대북전단살포 금지법을 통해 남북 정상합의를 소극적으로 이행하였으며, 한미 연합 군사훈련을 컴퓨터 시뮬레이션 훈련으로 대체하는 등 최소화하였다. 이에 대해 김여정 당 부부장은 “우리 당 중앙은 이미 남조선 당국의 태도 여하에 따라 3년 전 봄날과 같은 평화와 번영의 새 출발점으로 돌아갈수도 있다”는 입장을 천명하며, 미국의 눈치를 보지 말고 동족의 입장에서 남북정상합의를 적극적으로 실천할 것을 재요구했다. 김정은 위원장도 2021년 9월 30일 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 “사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여”라는 제하의 연설을 통해 “북남관계가 회복되고 새로운 단계에 발전해 나가는 가 아니면 계속 지금과 같은 악화상태를 지속하는 가 하는 것은 남조선 당국의 태도여하에 달려있다”며, “우리는 남조선에 도발한 목적도 이유도 없으며 위해를 가할 생각도 없다”고 강조했다. 또한 김정은 위원장은 남북관계가 회복되고 한반도의 공고한 평화 정착을 위해 동년 10월 초부터 남북통신 연락선을 재복원시키겠다고 밝혔다.

이러한 의도는 2022년 4월 8일 김여정 당 부부장이 “우리는 남조선을 겨

냥해 총포탄 한발도 쏘지 않을 것이다, 우리 무력의 상대로 보지 않기 때문이다. 이것은 순수 핵보유국의 군사력 대비로 보는 견해가 아니라 서로 싸우지 말아야 할 같은 민족이기 때문이다”라는 발언으로 이어졌으며, 이것은 북한이 남북관계 가능성을 열어 놓고 있었음을 알 수 있게한다. 다시 말해, 문재인 정부 시기 북한은 남북 합의와 한미합동군사훈련에 대해 소극적인 것에 대한 불만은 있었지만 적대적이지는 않았다.

문재인 정부 시기의 남북관계와 남북 정상간 신뢰는 문재인 전 대통령 퇴임 전 김정은 위원장과 주고 받은 친서 보도 전문을 통해서도 알 수 있다. 이 보도 전문에서는 남북 정상이 서로가 희망을 안고 진심을 다해 노력한다면 남북관계가 민족의 염원과 기대에 맞게 개선되고 발전하게 될 것이라는 데 의견을 같이 하였다며 이러한 친서교환은 깊은 신뢰감의 표현임을 강조하고 있다(조선중앙통신, 2022/4/22)

그러나 대선 후보시절부터 주적론, 북한붕괴론과 급변사태론에 근거한 대북정책 추진을 암시했던 윤석열 후보가 대통령에 당선되자, 윤석열 신정부는 예상대로 남북합의를 이행할 의사가 없음을 노골적으로 드러냈다. 북한 주적론, 붕괴론 및 급변사태는 단순히 북한을 자주권을 가진 국가로 존중할 의사가 없다는 것과 군사적 압박을 통해 고립, 말살시킬 수 있다는 역사적으로도 실패한 선례를 따라가는 것이었다. 한미 양국은 2022년 7월 29일 회담에서 한미 연합 연습을 국가의 가용한 모든 자원과 수단을 총동원하는 것을 의미하는 국가 총력전 성격으로 확대, 강화 시행하기로 합의하였다. 이어 2023년 4월 한미 정상은 미국 워싱턴 D.C.에서 회담을 갖고 확장억제를 강화하고, 핵 및 전략 기획을 토의하며, 비확산체제에 대한 북한의 위협을 관리하기 위한 명분을 내세워 새로운 핵협의 그룹(NCG)의 설치를 선언하였다.

이 두 조치로 인해 2022년부터 후반기(8월-12월)의 ‘을지 자유의 방패 훈련’을 동년 13개 분야, 2023년 30개 분야(특수부대 김정은 참수작전 훈련 공개 및 42년 만에 핵미사일 탑재한 미 잠수함의 부산항 입항), 2024년 48개 분야의 다양한 야외기동훈련을 실시하였다. 2023년 전반기(1-7월)에 예정된 ‘자유의 방패훈련’도 24회, 2024년에는 48회로 급증하였다(임상순 2025, 8-9). 이에 더해 2023년 9월부터 탈북민 단체의 대북전달 살포도 본격화되었다. 설상가상으로 윤 전 대통령은 남한의 자체 핵무장론을 꺼내들었으며 9.19 군사합의도 북한의 군사정찰위성 발사를 이유로 효력을 정지시켰다. 이 모든

행위들은 남북합의 자체를 부정하는 것이었으며 더 나아가 북한으로 하여금 정부가 바뀔 경우 남북합의도 무용지물이 될 수 있음을 재인식하게 만들었다.

이러한 공세적인 대북정책에 대해 김여정 당 부부장은 2022년 8월 18일 담화를 통해 “제발 의식하지 말며 살았으면 하는 것이 간절한 소원이다. 남조선당국의 <<대북정책>>을 평가기에 앞서 우리는 윤석열 그인간자체가 싫다”며 윤 전 대통령이 신뢰의 대상이 될 수 없음을 명확히 하였다. 또한 위싱턴 선언에 대해서도 “가장 적대적이고 침략적인 행동의지가 반영된 극악한 대조선적대시 정책의 집약화된 산물”이라며 향후 진행될 한미합동군사훈련에 대해 매우 경계하는 모습을 보였다.

김정은 위원장은 2022년 9월 8일 최고인민회의 제14기 제7차 시정연설에서 핵을 최초로 국체로 규정하였다. 이 조치는 북한이 이전까지는 핵을 만드는 데 집중(how to make it)했다면 이제는 남한을 포함한 적대국가들에게 어떻게 활용할 것인가(how to use it)에 대해 북한 내부적으로 정리가 되었음을 의미했다. 이러한 논의에 기반해 김정은 위원장은 2022년 9월 25일부터 10월 9일까지 진행된 전술핵 운영부대 군사훈련에서 남한의 작전지대안의 비행장들을 무력화시킬 목적으로 전술핵 탑재를 가정한 탄도미사일 훈련을 지도하였다. 또한 그는 2022년 12월 31일 당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 연설에서 “남조선괴뢰들이 의심할 바 없는 우리의 명백한 적”으로 규정하였다.

이후 김 위원장은 2023년 6월 당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의에서 남한에 대해 기존 남조선에서 ‘대한민국’이라고 칭하면서 민족이 아닌 적대적 국가로 대할 것임을 암시하였다. 이 시기 김정은 정권의 대남정책은 남한의 대북정책에 반응하여 변화하는 경향성을 가졌다(김상기 2024, 110). 북한의 안보 불안감은 북한이 2022년 당시 점증하는 한미의 군사적 위협 및 기후변화(재해성 기후)를 국가의 ‘정상적 발전’의 최대 위협과 장애 요소로 지목한 것을 통해서도 알 수 있다(로동신문, 2022/12/27: 4).

이러한 국내외 정세 속에 김정은 위원장은 2023년 12월 당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 남북관계를 “적대적인 두 국가” 및 “전쟁 중에 있는 두 교전국”으로, 2024년 1월 최고인민회의 제14기 제10차 회의의 시정연설을 통해 대한민국을 “철두철미 제1의 적대국”, “불변의 주적”, “최대의 적국”으로 규정하였다. ‘동족(the same blood)-적(enemy)’로 설명되는 적대와 의존적 관계는 한국전쟁 후 70년간 남북관계를 규정하는 인식적 기

초였다. 그의 발언은 북한의 최고지도자가 아니면 절대로 입 밖으로 낼 수 없는, 기존 남북관계의 문법을 깨는 것이었다.

김정은 위원장은 대한민국을 철두철미 제1의 적대국, 불변의 주적, 최대의 적국으로 헌법에 명기할 것을 지시하였으며 동시에 북방한계선 등 어떤 경계선도 불인정-주권행사 영역을 합법화하기 위한 법·제도적 조치를 지시하였다. 조평통 등 대남기구도 철폐되었으며, 조국통일3대헌장기념탑도 철거되었다. 또한 삼천리 금수강산, 8천만 겨레, 북반부, 자주, 평화통일, 민족대단결, 우리민족끼리, 동족 등 남북을 동족으로 상정한 용어들도 정리되었다. 북한은 정의선 북측 구간도 복구 불능 수준으로 복귀시켰으며, 접경지역을 철저히 분리하기 위한 단계별 조치도 실시하였다. 김정은 위원장은 이러한 조치들을 통해 교전 중인 적대적 두 국가론이 국가 또는 세력 간의 대립적, 적대관계가 영구적이고 구조적이며, 근본적 이해관계, 이념, 체제 생존 문제가 결합된 형태로 장기간 지속될 것임을 시사했다. 주목해야 할 사안은 북한이 동족으로서 남한에 기본인식을 바꿔서 영토적 관할권을 재규정하고 대남기구들을 폐지한 것인데 남한으로 하여금 영토적 관할권이 한반도 전체가 아니라 남한지역만이라는 인식을 제고시키기 위한 목적이 있는 것으로 평가된다(김계동 2023, 319).

교전 중인 적대적 두 국가론 제기 이후 나타나는 가장 큰 특징은 김정은 위원장만이 이 담론을 주도해 나가고 있다는 사실이다. 참고자료에서도 볼 수 있듯이 김정은 위원장이 이 담론을 독점하고 있다. 그 이유는 기존 남북관계 문법의 파괴에 따른 체제 정당성 확보와 예상되는 북한 주민의 혼란을 최소화하고자 자신이 결정한 사안에 대해 전체적인 의지를 집결시키는 ‘추종각오’를 강화해 나가기 위한 것으로 보인다. 다시 말해, 북한은 현재 최고지도자의 의지와 대중의 의지를 융합시켜 가는 과정으로 보인다. 또한 북한은 적대세력간의 대결을 ‘포성이 없는, 간고하고 장기성을 띠는 전쟁’, ‘경제, 외교, 언론 등 여러 분야에서 대결을 결합한 혼합전’으로 규정(로동신문, 2024/7/22: 1)하고 있기 때문에, 적대성의 발로에 기인해 경제, 선전선동, 도덕 감정까지도 남한과의 대결에 동원하고 전쟁과 평화 사이의 중간 다리를 없애 성장된 적대관계의 전체성을 수령에 대한 절대 충성과 사상적 정당성 강화에 활용하고 있다(정재욱·김상범, 2025, 5).

참고 자료를 살펴보면 김정은 위원장이 교전 중인 적대적 두 국가론을 제

기한 근본적인 이유는 첫째, 핵을 통해 전쟁억지력을 강화함으로써 북한이라는 국가의 영원한 안전과 미래의 평화, 안정, 주권을 보장받기 위함이며, 둘째, 지정학적 재인식을 통해 주변 환경을 자신의 국익에 맞게 재설정하기 위함이며, 셋째, 강력한 대적관 함양을 통해 김정은의 북한, 김정은의 인민을 만들기 위함이며, 넷째, 남북관계에서의 자립, 한국의 흡수통일 저지 및 동시에 유사시 대남군사공격에 대한 정당성을 확보하기 위한 것임을 알 수 있다. 주목해야 할 사안은 김정은 위원장의 교전 중인 적대적인 두 국가론은 권력 유지를 위한 것이며, 투철한 주적관과 대적 결전의지만을 언급하고 있다는 점에서 적의 절멸자체가 목적이 아님을 알 수 있다는 점이다.

교전 중인 적대적 두 국가론은 이러한 체제 암흑기를 거쳐오면서 자신들이 체제 생존을 위해 외부세력과 남한에게 의도치 않게 굴복해 온 자신들의 자주意識, 한반도 역사의 또 하나의 주체로서 역할을 ‘존중’과 ‘공정성’을 통해 회복하기 위한 것이며, 결국 최고지도자와 인민들의 실제 행동이 그것을 가능케 할 것이라는 강력한 믿음에서 출발한 것이라 판단된다. 북한의 통일 전략의 핵심은 최고존엄의 상징인 최고지도자의 생존과 그에 기반해 체제 발전에 얼마나 기여할 것인가의 문제로 귀결되기 때문에(곽인수 2013, 172) 북한의 교전 중인 적대적인 두 국가론은 북한의 대내외 안보정책의 새로운 설계의 결과, 즉 북한판 평화체제인 셈이다(전봉근 2024, 2).

Ⅲ. 북한의 대남정책 변화 가능성 분석

1. 이재명 정부의 대북정책의 기조와 정책

이재명 정부는 국가비전 및 국정목표 달성을 위한 실천전략으로 23대 추진전략을 설정하고, 추진전략별로 핵심정책을 123개 국정과제로 선정했다. 그 중 ‘국익 중심의 외교안보’를 국정목표로 설정하고 ‘평화 공존과 번영의 한반도’와 ‘세계로 향하는 실용외교’를 추진전략으로 제시했다. 국정기획위원회에서는 국정과제로 ①화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화, ②국민이 공감하는 호혜적 남북교류협력 추진, ③분단고통 해소와 인도적 문제 해결, ④국민과 함께 하는 한반도 평화·통일정책 추진, ⑤한반도 평화경

제 및 공동성장의 미래 준비, ⑥국익 중심 실용외교로 주변 4국 관계 증진, ⑦북핵 문제 해결과 한반도 평화체제를 향한 실질적 진전 추구를 제시했다.

이재명 정부 국정기획위원회는 국정과제와는 별도로 새 정부 국정철학을 집약적으로 구현할 12대 중점 전략과제를 제시하였다. 중점 전략과제는 국민적 관심이 높고 성과의 체감효과가 큰 핵심과제이며, ‘지속 가능한 한반도 평화공존 기반 구축’을 11번째 전략과제로 제시하였다.

〈표 1〉 추진전략별 과제 목록

No	국정과제	주요 내용
국정 114	화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화	· 통일부 조직 정상화 및 역량 강화 · 남북대화 재개 · 군사적 긴장 완화 및 신뢰구축 · 남북 평화공존 기반 구축
국정 115	국민이 공감하는 호혜적 남북교류협력 추진	· 남북교류협력 추진체계 정비 · 종교·문화·체육 등 다양한 민간교류 지원 · 기후 공동대응과 인도적 상황 개선을 위한 협력 추진
국정 116	분단고통 해소와 인도적 문제 해결	· 인도적 문제 해결 · 북한주민 인권의 실질적 증진 · 북한이탈주민 정착지원 및 사회통합 강화
국정 117	국민과 함께 하는 한반도 평화·통일정책 추진	· 사회적 대화 활성화 · 평화·통일 담론 확산 및 평화통일 공공외교 추진 · 평화·통일·민주시민교육 추진 · 북한자료 공개 확대
국정 118	한반도 평화경제 및 공동성장의 미래 준비	· (가칭)한반도 평화경제 미래 비전 마련 · 평화경제특구 조성 · DMZ 국제 생태·평화관광 협력지구 개발 · 경제협력 사업 재개 및 다자협력 추진
국정 119	국익 중심 실용외교로 주변 4국 관계 증진	· 한미 동맹을 미래형 포괄적 전략 동맹으로 발전 · 견고하고 성숙한 한일관계 구축 · 한중관계를 명실상부한 전략적 협력 동반자 관계로 발전 · 한러관계의 안정적 관리 및 발전 추진
국정 122	북핵 문제 해결과 한반도 평화체제를 향한 실질적 진전 추구	· 한미협 의와 한반도 긴장 완화로 북핵 대화 여건 조성 · 단계적·실용적 접근을 통한 비핵화 진전 추구 · 비핵화-한반도 평화구조 구축 병행 추구

출처: 국정기획위원회, 『이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)-국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국』, pp. 165-175의 내용을 토대로 저자가 재구성.

이재명 대통령 취임사, 6.15선언 25주년 기념연설문, 제80주년 광복절 기념사 및 정동영 통일부장관의 취임사를 종합해 보면, 이재명 신정부의 대북정책의 기본 방향은 평화, 실용주의, 국익 중심, 주도적 해결로 설명될 수 있다. 주요 목표는 한반도 평화 구축, 상호 존중 및 신뢰 구축, 남북 공동 번영이다. 추진 전략은 대화와 협상, 기존 합의 존중 및 이행, 단계적인 신뢰 구축을 통한 관계 진전, 국제 공조 강화로 요약 설명되어진다. 눈여겨 볼 대목은 정책 추진에서 자주적 노력, 실질적 긴장 완화, 국민 공감대 형성이 특별히 강조되고 있다는 점이다.

이재명 대통령은 취임사에서 안전하고 평화로운 나라를 만들겠다는 포부를 밝히며 평화와 국익에 입각한 실용적인 안보를 강조하였다. 또한 8.15 경축사에서 체제 존중, 흡수통일 불원, 남북 기존합의 존중, 9.19군사합의 선제 복원 등을 통해 남북관계를 정상화하겠다는 의지를 피력했다. 정동영 통일부장관도 북한 체제 인정과 존중, 북한 붕괴나 흡수통일 추구를 원치 않는다는 내용을 담은 남북기본합의서에 기초한 대북정책 추진 의사를 밝혔다. 홍현익 국정기획위원회 외교안보분과위원장도 이재명 정부의 대북전략은 평화공존과 번영의 한반도 구축을 목표로 내세우고 지속 가능한 한반도 평화공존 기반 구축을 추진하는 것임을 분명히 했다. 또한 홍 위원장은 궁극적인 목표로 남북 불가침 조약을 체결하고, 나아가 남북 평화공존의 원칙과 규범을 규정하는 남북기본협정을 체결하며, 국회의 비준을 받아 입법 제도를 달성하며, 초당적 논의를 통해 한반도평화통일기본법을 제정할 것임을 시사하였다(홍현익 2025, 16). 이재명 대통령을 비롯한 외교안보 책임자들의 일관된 메시지는 남북관계를 정상화, 안정화하자는 것이다(이기동 2025, 21). 정리해보면, 이재명 정부는 한반도 평화 구축을 최우선 목표로 설정하고, 대화와 협상, 상호 존중, 실질적인 협력, 국제 공조 강화를 통해 이를 달성하고자 할 것으로 기대된다. 또한 실용주의적 접근을 통해 남북관계를 개선하고 한반도 평화와 공동번영을 추구할 것으로 전망된다.

아래 <표 2>는 이재명 정부와 윤석열 정부 간 대북정책 차이점에 대해서 설명하고 있다. 이재명 정부의 대북정책은 북한이 교전 중인 적대적 두 국가론을 주장하고 있지만 남북관계 개선에 기여할 잠재력이 있는 것으로 보인다. 이재명 정부의 대북정책이 이전 보수, 진보정부들과 비교해봤을 때 가장 두드러진 특징은 바로 국익 기반, 행동력, 공정성 및 전략적 신뢰를 강조하고 있다는 점이다. 이전 정부가 서생의 문제인식을 서생의 행동으로 이행했다면,

이재명 정부는 서생의 문제인식을 상인의 행동으로 이행해 나가고 있는 것으로 평가된다. 예를 들어 이재명 대통령이 취임 후 대북 화성기 중단 및 대북 전단 살포를 중지하고 파주 지역을 직접 방문해 접경 지역 주민들을 만난 것은 북한에게 자신이 주도적으로, 행동으로, 양측의 이익에 기반한 신뢰를 바탕으로 대북정책을 추진해 나가겠다는 강력한 의지의 표현이었다.

〈표 2〉 이재명 정부와 윤석열 정부의 대북정책 차이점

구분	이재명 정부	윤석열 정부
기본 방향	· 평화 · 실용주의 · 국익 중심 · 투트랙 전략(강력한 억제+대화 협상)	· 원칙 중심 · 북한의 변화 촉구, 압박 일변도 · 주적론, 북한 붕괴론, 흡수통일론 · 자체 핵무장론
북핵 문제	· 단계적 비핵화 · 제재 완화 가능성	· 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)강조 · 제재 유지 및 강화
남북관계	· 대화와 협력을 통한 관계 개선 · 경제 협력 및 평화 경제 추진 · 기존 합의 존중 및 이행	· 북한의 변화 없는 관계 개선 불가 · 인도적 지원 외 교류 협력 제한
대미관계	· 한미동맹 강화 · 균형 외교 추구 · 한미 관계를 토대로 주변국과의 협력	· 한미동맹 최우선 · 가치 외교 중심 · 한·미·일 안보협력 강화
대국민소통	· 사회적 대화 및 공론화를 통한 국민 공감대 형성 · 국민 참여 확대	· 정부 주도 정책 추진 · 국민 설득 및 지지 확보 노력
정책추진 강조	· 자주적 노력 · 실질적 긴장 완화 · 국민 공감대 형성 특별 강조	· 한·미·일 등 국제사회와의 공조 · 자체적 한반도 위기 고조(전쟁 불사론 및 자체 핵무장론) · 일방적 정부 정책 추종 중용(반국가세력 지칭)

출처: 국정기획위원회, 『이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)-외교안보통일분야 정리』 및 이재명 대통령 취임사, 6.15선언 25주년 기념연설문, 제80주년 광복절 기념사 등을 종합해 저자 정리.

그러나 이재명 정부의 대북정책이 가지는 구조적 문제점도 만만치 않다. 북한의 비협조 가능성, 국내 정치적 리스크, 외교적 어려움이 그것이다. 이재명 정부가 대화와 협력을 강조한다 하더라도 북한의 도발이 지속된다면 대화 자체가 어려워질 수 있으며, 이런 상황에서 경제협력과 평화경제의 추

진은 북한의 핵·미사일 고도화 정당화한다는 비판과 함께 제재효과 감소를 우려한 국제사회와 마찰을 겪을 수도 있다.

국내적으로는 12.3 비상계엄 관련 법적 절차가 종결되지 않은 상황에서 대북 유화정책은 국내 보수 진영의 강한 반발을 불러일으킬 수 있으며, 북한의 핵·미사일 고도화가 지속될 경우 국론 분열과 정치적 불안정을 초래할 수 있다. 특히 이재명 정부의 대북정책이 미국의 대북 압박정책과 충돌할 경우 한미관계는 소원해질 수 있으며, 한미합동군사훈련이나 대북경제제재 등에서 이견이 발생할 가능성도 높다.

러시아와 중국은 북한과의 직접적인 대화에 호의적일 수 있으나 미국과 보조를 맞추려는 (혹은 미국의 정책에 영향을 행사할 수 있는) 일본은 강경한 입장을 보일 가능성도 있다. 그러므로 주변국의 관계를 균형있게 유지하는 것이 이재명 정부의 과제가 될 것이다. 이러한 약점을 극복하고 생산성 있는 대북정책을 추진하기 위해서는 북한과의 전략적 신뢰 구축, 국민적 공감대 형성, 주변국과의 협력 강화, 경제적 효과 창출 등 다각적인 노력이 필요할 것으로 보인다. 그러나 이재명 대통령도 강조했다시피 인내심을 가지고 복합 위기 상황에서 신속하고 유연하게 대응하며 변화하는 현실에 맞게 혁신함으로써 국민의 삶에 도움이 되는 실용적 정책을 추진하겠다고 밝힌 만큼 눈여겨 볼 필요가 있다. 이재명 정부의 대북정책을 Matrix에 따른 SWOP 분석을 통해 정리하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 Matrix에 따른 SWOT 분석

내부	강점(Strength)	· 유연하고 실용적인 접근 가능성 · 남북관계 개선 의지(대화와 협력 중시) · 정부 주도와 민간 교류의 조화
	약점(Weakness)	· 국내 정치적 제약 · 북한의 비협조적 태도(핵 개발 지속, 강경한 대남정책) · 미국과의 관계(대북 제재 유지 및 압박 강화)
외부	기회(Opportunity)	· 국제 사회의 대화 분위기 조성 · 대남관계 개선의 북한의 내부 필요성 증대 · 새로운 남북관계 모델 제시(남북기본합정 등)
	위협(Threat)	· 미국과의 갈등 · 북한의 핵·미사일 고도화 지속 · 국내 정치적 불안정성

출처: 저자 작성.

이 분석을 활용해 각 전략에 대한 구체적인 설명을 덧붙이자면, 먼저 SO(강점-기회)전략에서는 이재명 정부의 유연한 대북접근과 남북관계 개선 의지를 바탕으로 국제사회의 대화 분위기를 적극 활용하여 북한과의 관계 개선을 추진하고 한반도 평화프로세스를 재가동한다. 또한 정부 주도와 민간 주도를 조화롭게 추진하면서 북한의 경제적 필요성에 부응하는 경제협력 구상을 제시하며, 이를 통해 북한을 대화 테이블로 유도하고 실질적인 관계 개선을 모색한다.

WO(약점-기회)전략에서는 먼저 국내 정치적 제약을 극복하기 위해 국민 공감대 형성에 주력하고 미국과의 긴밀한 소통을 유지함으로써 정책 추진의 동력을 확보하고 한미관계의 안정을 도모한다. 또한 북한의 비협조적 태도에 대한 우려를 해소하기 위해 투명하고 검증가능한 협력방안을 제시함으로써 국제사회의 지지를 얻고 북한의 태도 변화를 유도한다.

ST(강점-위협)전략에서는 유연한 접근과 남북관계 개선 의지를 바탕으로 북한의 도발을 억제하고 미국과의 관계 악화를 방지한다. 또한 정부 주도와 민간 교류 조화를 통해 국제 사회 제재 틀 안에서 협력 방안을 모색함으로써 북한에 실질적인 도움을 줄 수 있는 방안을 모색한다.

마지막으로 WT(약점-위협)전략에서는 국내 정치적 제약을 고려하여 정책 우선 순위를 조정하고 북한의 태도 변화에 유연하게 대처한다. 상황에 따라 정책의 속도와 방향을 조절하며, 국내 정치적 부담을 최소화한다. 또한 미국과의 관계 악화를 방지하기 위해 대북 정책 추진 과정에서 긴밀한 협의 및 정보 공유를 진행함으로써 미국의 우려를 해소하고 신뢰를 구축하여 정책 추진의 정당성을 확보한다. 물론 현재까지의 제한된 정보를 바탕으로 작성되었기 때문에 실제 정책 추진과정에서 다양한 변수가 작용할 수 있으며, 상황에 따라 복합적으로 작용될 수 있음은 주지의 사실이다.

2. 남북간 상호 작용으로 북한의 대남정책 변화 가능성

일반적으로 정책 변화를 판단하는 기준은 일관성 및 지속성, 정책의 목표와 방향성의 변화이다. 변화가 일시적인 것이 아니라 일정 기간 동안 지속되거나 일관된 방향성을 보여야 하며, 행동과 발산하는 메시지도 일치해야 한다. 또한 새로운 조치가 기존의 정책과 얼마나 차별성이 있으며 의미가

있는지도 중요하다. 가장 확실히 확인할 수 있는 부분은 당국의 입장 표명이며, 이것이 법률, 규정, 정책 등이 개정 또는 신설되어 공식 문서화되어 공개되는 것이다. 이러한 기준들을 종합적으로 평가한다면 정책이 변화했다고 평가할 수 있다.

그렇다면 북한이 교전 중인 적대적 두 국가론으로 설명되는 대남정책을 변경할 가능성이 있을까? 이 질문의 해안을 찾는 과정은 김정은 위원장이 전쟁을 결심했다는 것에 절대 동의할 수 없다는 전제에서 출발해야 한다. 이것은 김정은 위원장도 직접 언급하고 있는 ‘령토완정’이라는 용어를 통해서도 알 수 있다. 북한은 령토완정을 “국가의 령역에 대한 지배권을 어떠한 간섭이나 침략을 받지 않고 완전히 행사하는 것 또는 그러한 국가의 권리”로 정의하고 있다(사회과학출판사 2017, 1749). 령토완정이란 국가가 확정되어 있다는 것을 전제로 경계의 내부를 지키는 것과 간섭이나 침략을 받지 않도록 국가로 인정해 달라는 의미가 있다. 이러한 의미에서 북한의 교전 중인 적대적 두 국가선언은 전쟁을 일으키겠다는 것보다 적대국이 전쟁을 기도하면 막강한 군사력으로 대응하겠다는 ‘위협’에 가깝다. 또한 북한의 두 국가선언은 ‘실제의 투쟁’보다는 ‘투쟁의 성향’을 높이기 위한 목적이 있음을 알 수 있다(사회과학출판사 2017, 1749). 물론 북한이 헌법상 영토규정을 신설하고 북방한계선을 부정하고 물리적으로 남북한 국경의 현상변경을 시도하는 경우에는 남북간의 군사충돌이 발생할 가능성은 존재한다(이중구 2024, 46).

북한의 교전 중인 적대적 두 국가론이 지속된다는 전제 하에 우리 정부가 인쇄심을 가지고 지켜본다고 하더라도 북한은 상당 기간 이러한 기조를 유지한 채 제도적, 인식적 측면에서 적대성을 강화해 나갈 것으로 예상된다. 당장 대한민국을 불변의 적대국가로 규정하고 주권행사 영역, 전시 남한 완전 점령·평정·수복, 동족 낱말 삭제, 관련 교양교육사업 강화 등의 내용을 반영해 개정된(개정될) 헌법을 공개할 수 있다. 그리고 북한의 두 국가론의 근거는 유엔 가입이므로, 향후 북한은 유엔 헌장의 의무와 원칙에 따라 상호 소통할 것으로 예상된다(김계동 2023, 163). 또한 핵을 국체로 규정한 것은 핵 능력에 기반해 체제 수호가 가능하다는 결론을 내린 것을 의미하기 때문에 남북 간 적대적 대결 구도에서 한미와 군사적 균형을 이룰 수 있는 국방력 강화를 위해 더욱더 노력할 것으로 예상된다.

그러나 북한은 긴급한 상황이나 전략적 필요성에 의해 대남정책을 급하게 변경했던 적도 다수 존재한다. 북한은 2013년 2월 전술핵 무기 시험을 중단을 선언하고 남북대화를 재개한 적 있으며, 2000년 초 최초로 남북정상회담을 개최한 바도 있으며, 2017년 11월 국가핵무력 완성 이후에도 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 남북 화해정책으로 전환한 바 있다. 이렇게 제한된 범위와 내용면에서 북한의 대남정책 변화 가능성에 대해서 논할 수 있는 이유는 바로 남북 정상 모두 한반도 상황을 안정적으로 관리하려는 공통의 의지를 가지고 있기 때문이다.金正은 위원장은 2024년 10월 7일 국방종합대학 창립 60주년을 기념해 축하방문한 자리에서 현명한 정치가라면 국민의 안전을 놓고 무모한 객기를 부릴 것이 아니라 자국의 안전을 위해서라도 군사적 충돌이 일어나지 않게 상황 관리쪽으로 더욱 고민해야 한다며 그게 정치가로서의 노련함이고 능숙한 자질과 수완임을 강조한 바 있다.

동시에 북한은 남한을 공격할 의사가 전혀 없음을 재강조했다. 이재명 대통령도 국가이익과 민생을 강조하면서 이를 위해 평화가 절대적으로 필요함을 강조하고 있다. 여기에 바로 남과 북의 공통분모가 있다. 북한에게 시급한 일은 국민을 보호하고 생산성을 높이는 일이며, 한국은 핵 위협으로부터 국가와 국민을 보호할 안전장치를 철저히 필요로 한다. 이것은 남북한 모두 상호작용을 위한 이익의 교집합은 마련되어 있음을 보여준다.

현재의 국내외 상황에서 북한의 변화 가능성을 추동할 수 있는 요인은 북미 대화 복원, 남한의 대북정책 및 국제정세의 변화이다. 북한은 트럼프 2기 행정부 출범 직후 한미합동군사훈련의 강도와 내용에 대해 실망감과 적대감을 표시한 바 있다. 그러나 트럼프 미 대통령은 지난해 대선 기간과 취임 후에도 여러 차례金正은 위원장과 좋은 관계를 가지고 있음을 과시했다. 김여정 당 부부장도 2025년 7월 28일 담화에서 자신들의 핵 보유국 지위 인정을 요구하며金正은 위원장과 트럼프 대통령 간 개인적 사이가 나쁘지 않다는 것을 부정하고 싶지 않다고 밝혔다. 특히 트럼프 대통령은 취임 직후 러우전쟁을 의식한 듯 공식적으로 자신이 평화 중재자이자 통합자가 되길 원한다고 선서하며 북한과의 갈등을 적극 해결해 나갈 의지를 표명하였다. 2019년과는 달라진 북한의 핵·미사일 능력과金正은 위원장의 정치적 위상을 미국이 한다면 북미 정상간 직간접적 접촉, 대화는 성사될 가능성이 있어 보인다.

북한은 강대국 외교 스타일을 지향하는 약소국으로서 항상 국제정세에 민감하게 반응해왔다. 특히 김정은 정권 출범 이후에는 더욱 그러한 행태들이 두드러진다. 예를 들어, 김일성-김정일시대와는 달리 당-국가회의체에서는 국제정세 인식과 그에 대한 대응책 모색이 항상 주요 의제 중 하나로 논의되고 있다. 미중 전략적 경쟁 및 주변국들의 입장 변화 등 국제정세는 북한의 대외정책에 큰 영향을 미치고 있다. 북한이 미중 전략적 경쟁을 새로운 국제질서의 가장 큰 특징으로 규정하고 신냉전이라는 인식하에 국방력 강화를 통해 이에 대응하는 모습은 이를 잘 설명해준다. 비록 한·미·일 대 북·중·러 간 대결 구도가 형성되어 있지만 미중, 한중, 한러관계의 발전과 북일관계의 복원은 한반도 문제 해결에 대한 국제사회의 공감대를 형성해 북한을 대화 테이블로 유도할 수 있다. 물론 이 경우라 하더라도 현 상황하에서 남북관계는 조건적, 상호의존성을 보일 가능성이 높다.

또한 이재명 정부의 대북 유화정책도 북한의 태도 변화를 유도할 수 있는 요인이며 필요조건이기도 하다. 남한의 남북간 합의 이행(선제적 이행 포함) 의지 피력과 실행, 한미합동군사훈련의 축소, 훈련 내용 변경 등의 한미간 합의는 북한이 단기간은 아니지만, 이재명 대통령의 속내와 일관된 언행 및 일치 여부, 남북관계의 책임있는 당사자로서의 역할을 할 것으로 판단한다면 한반도 정세 안정화를 위한 논의의 장에 다시 나올 가능성도 없지 않다. 특히 이재명 정부는 평화와 경제라는 국가이익과 공정성을 전면에 내세우고 있고, 미국 정부에게도 국익에 반하는 것에 대해서는 단호히 대응하고 있다. 이러한 이모습은 북한으로 하여금 괴뢰로서의 남한이 아니라, 남북관계에서도 국익에 기반한 자율성을 기반으로 남과 북 일대일 관계로 설정해 합의한 것을 이행하며, 북한도 하겠다고 하는 것은 할 수 있는 환경을 제공해 줄 수 있는 상대로 인정할 가능성이 있다. 이러한 긍정적 시나리오는 북한 지도부에서도 권력 유지와 정권 안정을 위해 제한된 범위와 내용에서라도 대화와 협력을 모색해 보는 노력을 시도할 수 있는 합리적 근거를 제공해 준다.

그러나 이재명 정부의 대북 유화정책에도 불구하고 북한이 대화를 거부하고 핵·미사일 프로그램 고도화를 통해 한반도의 군사적 긴장을 고조시킬 가능성도 배제할 수 없다. 또한 남한 정부의 진정성을 의심하고 9.19군사합의 이행을 위한 선제적 조치 등에 의구심을 표명하며 관망세를 유지할 가능성도 있다. 국제적 압박이나 내부 변화에 따라 일시적으로 혹은 조건부로

대화를 재개할 가능성도 있지만 대남 강경책을 유지할 가능성이 더 높다. 실제로 김정은 위원장은 2025년 9월 21일 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서 한 연설에서 미국이 비핵화를 요구한다면 상대하지 않을 것이며, 남한과는 마주 앉을 일이 없으며 그 무엇도 하지 않으며, 일체 상대하지 않을 것임을 분명히 하였다(조선중앙통신, 2025/9/22). 북한의 교전 중인 적대적 두 국가론을 강화시키는 조치들이 이어진다면 북한의 대남정책 변화 가능성은 점점 요원해 질 것은 자명한 사실이다.

IV. 결론: 북한의 대남정책 변화 가능성을 높이기 위한 정책과 인식 제고 방안

현 남북관계가 북한에 의해 교전 중인 적대적 두 국가론이 제기된 현실은 통일 이전 단계인 평화를 이루는 방식과 목표에 있어서 남북한의 인식의 차이가 크기 때문이다(김계동 2023, 118). 평화를 이루는 목표 핵심은 상호 체제 인정, 존중에 기반한 정치적으로 안정된 균형상태의 유지이며, 방식은 남북간 합의 이행 및 한미합동군사훈련 및 핵·미사일 고도화로 설명되는 군사적 위협의 감소이다. 평화를 이루는 방식과 목표에 대한 남북한의 합의를 보지 못한다면 남과 북은 각기 평화의 개념을 토대로 자신들의 안전을 지키기 위해 자신에 의해서가 아니라 상대방과의 비교를 통해서 그것을 이루려고 할 것이다(김항 2015, 178-179). 그것이 현재 한반도의 군비경쟁과 그로 인한 안보딜레마를 잘 설명해준다.

현 상황에서 요구되는 사항은 바로 북한에 대한 신중한 언행과 상호 존중의 자세이다. 북한은 매우 민감한 ‘외교·안보 안테나’를 가지고 있다. 현 남북 및 북미관계를 봤을 때, 당장의 대화 시작이나 관계 정상화는 현실성이 부족하다고 판단되므로 전쟁 방지를 위한 위기관리 능력 제고에 집중할 필요가 있다. 이재명 정부는 우리 국민에게 대북정책의 포커스를 맞추고 우리의 일정대로 남북관계를 관리해 나가는 방향 설정이 필요하다. 예를 들어, 남북 정상간 합의에 대해 우리가 이행해야 하는 사안을, 우리의 방식대로 이행하는 것과 현 남북관계의 상황을 완화해 나가기 위한 우리의 방향과 대

책을 제시하면 된다. 이러한 의미에서 이재명 정부의 대북 확성기 방송 및 전달 살포 중지는 남북이 모두 한반도 상황을 안정적으로 관리해야 할 책임 있는 당사자로서의 분별력있고, 책임있는 행위로 평가한다(정재욱·김상범 2025, 12).

북한의 변화 가능성을 높이기 위한 방법으로 대북특사의 파견, 대통령의 입장과 태도의 중요성, 주변국과의 관계 강화가 있으며, 북한의 실체 및 능력 인정 및 국가 역할 인식 제고를 통해 대북정책의 기초와 목표 등을 현실에 맞게 수립하는 것도 중요하다. 이것은 북한이 현 정세를 과잉 해석하지 않도록 만드는 대남, 외교방안이자, 장기적 관점에서 남북 간 리스크 관리 방안의 성격을 가지며, 종국적으로 북한의 체제 안전 보장을 위한 중장기적 제도와 인식을 형성하는 것과 연결되어 있다.

첫째, 북한의 변화 가능성을 높이기 위해서는 대북 특사의 파견이 필요하다. 단, 기존과 같이 국민들에게 빠른 시간 내 과시적인 성과를 보여주기 위한 정치적 특사가 아니라 북한의 교전 중인 적대적 두 국가론을 완화시키고 한반도 상황을 안정적으로 관리하기 위한 실무적 특사이다. 물론 이 특사가 남북관계를 빠르게 복원시키고 정상화시키는데 결정적인 역할을 한다면 더 이상 바랄게 없다. 본 연구자가 이러한 제안을 하는 이유는 북한의 대남정책이 가지는 특수성 때문이다.

북한의 대남정책은 일반적인 대내외 정책과는 구별되고, 남한을 자유로이 왕래할 수 없고 정확한 정보 수집 또한 상당히 어렵기 때문에 이들 정책들에 비해 상대적으로 제한된 정보에 의존해 수립되고 결정되는 한계가 있다. 더 문제는 북한의 대남정책은 대내외 정책과는 달리 최고지도자를 비롯한 극소수의 전문가들에 의해서만 수립, 결정된다는 점이다. 그러므로 비교적 많은 사람들이 다양한 정보를 가지고 참여해 수립하는 대내외정책보다는 상대적으로 전략의 현실성과 정확성이 떨어지는 결과를 초래하기도 한다. 직접 남한을 보는 것과 남한에서 온 고위 간부를 직접 만나서 상호 소통한다는 것이 그들의 수집한 자료와 정보를 분석하는 것과는 비교되지 못한다. 이러한 이유로 결과적으로 대내외정책에 비해 현실성, 정확성, 변화의 속도 등이 떨어질 수 밖에 없기 때문에 대남정책을 대내외정책을 분석하는 틀을 그대로 적용하기는 곤란하다(곽인수 2013, 71-72). 다시 말해, 첫째, 이전 정상회담, 고위급 회담 등 남북간 성과를 도출하기 위한 회의가 아니라, 인내심으로 가

지고 일관된 대북정책을 추진해 나간다는 의미에서, 둘째, 국내외 상황 및 남북관계 문제에서 북한이 오판하거나 오해하고 있는 사실들에 대해서 허심탄회하게 이야기하며, 셋째, 남북합의의 법·제도화 의지를 포함해 국가이익에 기반한 달라진 이재명정부의 대북정책에 대해 설명하는, 상황을 안정적으로 관리하기 위한 대북특사파견이 필요한 시점이라고 판단된다.

2004년 2월 제2차 북핵 6자회담이 진행되던 당시 김계관 북측 수석대표는 중국 측 수석대표의 면담 요청을 거절하고 예상치 않게 이수혁 남한 측 수석대표에게 면담을 요청했다. 그 면담 자리에서 김계관은 자신들이 이해한 미국의 대외정책 결정과정에 대해서 설명하고 자신들이 이해한 것들이 맞는 것인지 조언을 구하는 외교적 융통성을 발휘한 바 있다. 물론 이것은 북한이 자신들과 다른 정치 시스템을 가진 국가의 대외정책 결정과정에 대해 대한 이해부족으로 북한의 외교정책이 가지는 시스템 및 정보의 한계로 볼 수도 있다.

북한의 대남전략 수립과 결정과정에 참여하는 정책담당자들이 대내외 정세와 남북한 내부의 객관적인 현실과 변화 상황 등을 어떻게 인식하고 그것을 정책에 얼마나 정확히 반영하느냐 하는 것은 대남정책 결정에 영향을 미치는 중요한 변수라고 할 수 있다. 북한도 대남정책에 대해서 그것을 집행하는 과정에서 발생하는 문제를 정기적으로 종합 검토 후 수정안을 만들어 최종 정책결정권자인 김정은에게 보고하여 재가를 받는 방법으로 지속 보완하는 작업을 진행하는 것으로 알려져 있기 때문에 이 과정에서 북한이 올바른 정보를 가지고 대남정책을 추진할 수 있도록 하는 노력이 필요해 보인다 (곽인수 2013, 77).

북한의 두 개 국가선언은 남한과의 접촉, 대화협력을 감소시킴으로써 평화가 만들어지며, 그 평화를 통해 내부발전에 더 많은 국가적 역량을 투여할 수 있다는 논리를 가진다. 남한과의 대화와 협력의 부족이 오히려 평화를 만들어 낼 수 있다고 판단한 이유는 무엇일까? 바로 남북간 협력 결과에 대한 불신과 오해, 적대관념, 즉 신뢰의 부족 때문이다. 신뢰 회복을 위해서라도 대북 특사는 필요하다. 이 특사는 남북간 연락채널을 복원하는 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

둘째, 대통령의 입장과 태도의 중요성이다. 김여정 당 부부장이 발표한 담화문을 살펴보면 남북관계에서 남한 대통령의 역할은 매우 중요하며, 북

한이 우리가 발표하는 대북정책을 꼼꼼하게 모니터링하며 그 속내가 무엇인지를 면밀히 검토하고 있음을 알 수 있다. 이것은 김여정 당 부부장의 요구를 우리가 일방적으로 수용해 대북정책에 반영해야 한다는 의미가 아니라 그들이 우리의 대북정책을 어떻게 이해하고 그 결과를 자신들의 대남정책으로 반영하는 과정을 이해하는데 중요하다. 김정은 정권 내 대남비서가 부재한 상황에서 김여정 당 부부장은 대남정책을 비롯한 외교안보 최전선에서 실질적으로 김정은 위원장의 대리인, 메시지 전달자의 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

김여정 당 부부장의 담화를 보면 ①대통령의 직접 입장 표명 그 자체, ②대통령으로서 민족 앞에 지닌 책무와 의지, 특정 상황에서의 수습 방향과 대책 제시, ③남북관계를 주도하는 핵심으로서 대통령의 책임있는 언행 및 남북합의 이행 의지를 매우 중요하게 여기고 있음을 알 수 있다. 또한 ④외교 안보부서들 간의 일치된 의견, ⑤남한의 선제적 조치에 대한 주도면밀한 모니터링 및 평가 지속, ⑥자신들이 발표한 담화에 대한 남한 정치권 내 평가, 움직임 및 그에 대한 상응한 조치 지속, ⑦특정 사안에 대한 최고지도자의 속내를 연속적인 발언을 통해 분석하고 있는 것으로 보인다. 그러므로 이재명 대통령은 대북정책 관련 발언을 할 때 남북관계를 주도하는 책임있는 당사자로 특정 사안에 대해 직접 북한도 공감할 수 있는 설명과 대책을 제안하는 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 북한이 교전 중인 적대적 두 국가론을 본격화하고 있는 상황에서 북한과의 대화 의지 피력 및 한반도 상황을 안정적으로 관리하기 위한 공동 정책제안 등을 통해 남북간 대화의 기회를 만들어가는 것이 필요해 보인다.

셋째, 한중, 한러관계를 현재보다는 높은 수준으로 발전시켜 관리해 나갈 필요가 있다. 북한이 교전 중인 적대적 두 국가론을 추진하는데 직면하게 될 가장 큰 문제는 주변국의 호응이다. 중국이나 러시아 모두 한국과의 사회문화 및 경제교류에 관심이 많고 한반도의 평화와 안정을 위해 남북관계 개선을 필요로 한다. 북한이 이전 안보는 러시아, 경제는 중국을 의미하는 소위 ‘안러경중’의 경향성을 보였다면, 2025년 9월 3일 중국 전승절 80주년 행사에 참석해 시진핑 국가주석과 정상회담을 통해 국제질서와 동북아, 한반도 상황에 대해 논의하며 상호 협조를 강화해 나가기로 한 바, 앞으로는 안보, 경제 모두 중러와 협력해 나가는 소위 ‘안중러, 경중러’ 경향성이 나타

날 것으로 예상된다. 물론 중리가 적대적 두 국가론에 대해 북한의 입장을 더 많이 이해할 것이라는 것은 충분히 예상할 수 있다. 그러나 그들이 일반적으로 북한의 편을 다는 것 또한 그들의 전략적 이익에 무한히 충실할 수도 없는 것도 현실이다.

상기의 제안과 동시에 북한의 실체와 능력에 대한 인정과 우리의 국가 역할 인식의 제고도 필요하다. 첫째, 급변하는 국제질서 하에서 변화되고 있는 북한의 실체를 인정하고 북한의 생존 및 패권 의지, 그들의 지정학적 인식의 변화 및 활용 능력, 남북관계에서 자신의 안보를 위해 열세를 구조적 우세를 전환시키는 능력을 가지고 있음에 주목하고 이것이 우리에게 무엇을 의미하는지 면밀히 검토해 대북정책에 반영할 필요가 있다. 북한은 제8차 당 대회에서 결정된 정책을 집행, 완수하기 위해 당-국가회의체를 통해 이전보다 나은 성과들을 도출해 내고 있는 것으로 보인다. 또한 김정은의 리더십은 당의 권위 강화와 동시에 진행되고 있으며, 각종 제도에 의해 합법화되어 더욱 강력해지고 있다. 냉전기부터 북한은 비록 사회주의 약소국이었지만 이데올로기 및 혁명의 수출, 민족해방투쟁 지원, 게릴라 교육, 해외 파병 등 국제질서에 영향을 미치는 한 축으로서의 역할을 자임해 왔다. 다시 말해, 그들은 스스로를 사회주의 보루라 칭했고, 이러한 외교행태는 중국과 소련이라는 강대국의 고유한 역할이었다.

외국학자들은 이 시기 북한의 외교정책이 가장 성공적이었다고 평가하고 있지만(B. K. Gills 1996, 100-107), 우리는 이를 저평가해왔다. 김정은 위원장은 자신들이 강대국 사이에서 그들의 전략적 이익을 중재할 수 있는 지정학적 위치에 있다고 인식하고 있으며 핵·미사일 고도화를 통해 그들의 전략적 이익을 극대화하기 위한 노력을 지속하고 있다(지봉철·리성길·리희순 2011, 10-11). 고래 싸움에 새우등이 터지는 것이 아니라 고래 싸움에 고래가 되어 같이 싸우길 원한다고 해석할 수 밖에 없는 대목이다. 북러 간 포괄적인 전략적동반자관계 조약만 봐도 그러하다. 현재의 남북관계를 남북 어느 한 진영이 상대방에 대하여 국방력, 동맹 등을 통해 결정적인 우위를 유지하거나 점할 수 있을까? 이러한 냉정한 판단하에 정책을 추진하는 것이 필요한 시점이다. 또한 북한은 러우전쟁 참전으로 월 4380만 달러(한화 약 600억 원), 연간 5억 2560만 달러(약 7300억 원)에 달하는 수익을 올리고 있는 것으로 추정되고 있다(Daily NK, 2025/9/1). 그러나 이와 같은 자

금이 북한의 체제 운영에 어떻게 활용되며 인민들의 생활에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구도 전무하다.

둘째, 우리 국가의 역할 인식 제고도 필요하다(김갑식 외 2022, 440-442). 이재명 정부는 선거슬로건으로 글로벌 책임강국을 제시했다. 터너(Ralph Turner)는 국가의 지위와 역할 그리고 역할과 행위의 차이점에 대해서 설명하며 역할은 지위보다는 행위를 초점을 두며, 역할은 차지하거나 점령하는 것이 아니라 ‘만드는 것’이라고 강조했다. 역할·기능은 기대되거나 바람직한 행위이며, 어떤 특정상황에서 강제, 반강제로 주어지는 역할 행위, 수행이라는 것과는 명확히 구별된다고 주장하였다(Ralph H. Turner 1956, 316-317). 린턴(Ralph Linton)은 국가 역할은 역동적인 상황에 대응하는 행동을 의미하며, 타인의 역할 규정과 자아의 역할 수행을 상호관계를 중시하였다(Ralph Linton 1936, 114). 또한 은라우(Heinz Eulau)는 행위자가 차지하는 지위에 대한 인식, 가치, 그리고 태도가 역할 수행을 설명하는데 매우 중요한 독립 변수임을 강조하였다.

국력의 한계로 인해 현실 대응 능력과 비전 제시 면에서 한계가 있었음을 인정하더라도 우리는 급변하는 국제정세의 속에서 상황에 적극적으로 대응하기 보다는 수용자의 입장에서 선택을 강요받는 경우가 많았다. 그것은 우리 국가의 이익, 정체성, 역할에 대한 명확한 인식의 부족 때문이었다. 현 남북관계 상황에서 돌이켜 생각해보면 우리가 원하는 방향으로 스스로 국가 이익, 정체성, 역할을 형성, 발전시켜 왔는가에 대해서는 반성의 여지가 있다. 그러므로 우리가 추구하는 이익, 정체성, 가치가 여전히 모호하고 구체적이지 못하며 관련된 정책의 아젠더를 이끌 수 없는 경우가 많다는 지적은 되새길만하다(전재성 2022, 276-277).

이러한 반성에 기초하여 우리는 최소한 한반도 문제에 대해서는 수용자(taker)가 아닌 주도자(maker)의 역할을 해 나가야 한다는 것이다(윤영관 2015, 208-209). 우리는 자체적인 목표와 전략을 수립하고 그것을 집행해 나가려는 강한 의지가 있어야 하며, 최소한으로 국제정치의 구조 속에서 균열과 변화가 발생했을 때 기회의 포착과 면밀한 대응을 통해 명분과 실리를 일치시켜 나가는 노력을 경주해야 할 필요가 있다. 국가이익과 실용은 바로 이러한 명확한 국가역할을 인식하고 만들어가는 과정을 통해서만 가능하다. 또한 평화공존의 출발은 상호 인정에 있는 만큼 서로를 있는 그대로 바라보

고, 다시 만났을 때를 대비해 남북이 서로의 수용성을 높일 수 있도록 내부적 혁신과 성찰에 매진할 필요가 있다(예대열 2024, 11).

김상범은 경남대 극동문제연구소 조교수, 북한연구센터장, 경찰학부 교수(겸직)로 재직 중이다. 전공 분야는 북한 정치 및 냉전기 약소국 외교이다. 주요 연구로는 제8차 당 대회 정치 분야 결정사항 이행 과정과 평가(2025), 북한의 핵과 정치권력 변화(2024), North Korea's Aid to Cuba during the Cuban Missile Crisis(2022) 등이 있다.

참고문헌

- 국정기획위원회. 2025. 『이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)-외교안보통일분야 정리』.
- 곽인수. 2013. “북한의 대남혁명전략 전개와 변화에 관한 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 71-72, 77.
- 권숙도. 2024. “‘적대적 두 국가’ 개념을 통해 본 북한 통일정책의 전환,” 『대한정치학회보』 32집 4호.
- 김갑식 외. 2022. 『미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략』. 서울: 통일연구원.
- 김계동. 2023. 『남북한 국가관계 구상-대북정책의 뉴 패러다임』. 서울: 명인문화사.
- 김동엽. 2024. “북한의 ‘두 국가’관계 선언과 한반도 군사위기-북한의 대남정책 전환과 한반도 군사 위기.” 박병석의원실·국회평화외교포럼·북한대학원대학교 공동주최 세미나 자료집, 27.
- _____. 2025. “북한 대남전략의 변화 진단 및 남북관계 쟁점.” 북한연구학회 하계학술대회 자료집.
- 김연철. 2024. “남북기본합의서에서 적대적 두 국가관계로.” 『황해문화』 제123호, 30-32.
- 김원식. 2025. “평화공존 지향의 새로운 통일 담론을 위한 제언.” 『이슈브리프』 제721호.
- 김상기. 2024. “김정은 정권 대남정책 변화: 남한의 대북정책에 대한 반응성을 중심으로.” 『한국정치연구』 33집 3호.
- 김상범. 2025. “토론문-북한의 대남 적대정책 변화와 전망.” 경남대학교 극동문제연구소 제75차 통일전략포럼 자료집.
- _____. 2024. “북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망.” 『평화들 Peaces』 제3권 제1호, 95-96.
- 김항. 2015. “20세기의 보편주의와 ‘정치적인 것’의 개념-적을 둘러싼 정치사상의 계보학을 중심으로.” 『사회와 철학』 제30집, 178-179.
- 박소혜. 2024. “북한의 영토 인식 변화 연구: ‘국토완정’과 ‘영토완정’ 비교를 중심으로.” 『통일정책연구』 제33권 2호, 128-134.

- 박형중. 2024. “북한의 두 국가론과 민족 분리론 어떻게 대응할 것인가?-대북·통일정책 과제와 대응방안.” 통일연구원 개원 33주년 국내학술회의 자료집.
- 박희진. 2024. “북한은 왜 적대적 두 국가를 선언했는가: 북한 내부의 변화와 위기로 살펴본 두 국가론.” 『황해문화』 여름호.
- 예대열. 2024. “시론-북한의 ‘적대적 두 국가 관계’ 선언 시대, 무엇을 할 것인가?” 『역사와 현실』 제132호, 11.
- 이기동. 2025. “새 정부 출범 이후 남북관계: 평가, 전망 그리고 쟁점-이재명 정부 출범 100일 대북정책 과제와 전망.” 국가안보전략연구원 2025 NK Forum 자료집, 21.
- 이정철. 2025. “광복 80주년과 새로운 통일·평화담론.” 광복 80주년과 새로운 통일담론 정책 토론회 자료집.
- 이중구. 2024. “북한의 ‘적대적 두 국가론’과 남북관계 전망.” 『통일정책연구』 제33권 1호, 46.
- 임상순. 2025. “조선로동당 8차 당 대회 대남 부분 결정사항과 경과 그리고 9차 당대회 전망.” 현대북한연구회 9월 월례세미나 자료, 1-10.
- 윤영관. 2015. 『외교의 시대-한반도의 길을 묻다』. 서울: 미지북스.
- 지봉철·리성길·리희순. 2011. 『경애하는 김정은원수님 혁명활동 교수참고서(고급중학교)』. 평양: 교육도서출판사.
- 서보혁. 2025. “남북관계의 현실과 새 정부의 과제.” 북한연구학회 하계학술대회 자료집.
- 성기영. 2024. “김정은의 통일노선 전환: 역사적 배경과 의미.” 『이슈브리프』 513호.
- 전봉근. 2024. “김정은은 왜 민족주의 통일노선을 폐기했나?.” 『세종논평』 2024-03, 2.
- 전재성. 2022. “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택.” 『한국과 국제정치』 제38권 제1호, 276-277, 284.
- 정재욱·김상범. 2025. “김여정 ‘7.28’담화의 의미와 평가.” 『IFES BRIEF』 No.2025-18, 5, 12.
- Zygmunt Bauman 지음·윤탈준 옮김. 2016. 『사회주의, 생동하는 유토피아』.

파주: 오월의 봄.

진희권 · 강태우 · 권태상 · 윤무근 · 김창근. 2025. “북한 두 국가 선언 이후
실행조치 분석: 대남전략 변화 가능성 검토를 중심으로.” 『북한연구학
회보』 제29권 제1호.

홍현익. 2025. “이재명 정부의 대북정책 기조와 주요 과제-이재명 정부 출범
100일 대북정책 과제와 전망.” 국가안보전략연구원 2025 NK Forum
자료집, 16.

황일도. 2024. “북한의 ‘적대적 두 국가론’ 재해석: 김일성 텍스트를 기반으
로.” 『IFANS 주요국제문제분석』 2024-19.

황수환. 2025. “북한은 적대적 두 국가관계를 왜 제기했을까?: 지위위협 요
인을 중심으로.” 『북한학보』 50집 1호.

“정론-포성없는 전쟁-70여년의 승리는 위대하다!.” 『로동신문』(2024년 7월
22일), 1.

“탁월한 수령의 령도밑에 민족사적사변들을 아로새긴 위대한 승리의 해 2022
년-기적적승리를 안아온 절대적힘.” 『로동신문』(2022년 12월 27일).

사회과학출판사. 『조선말대사전 1: 증보판』. 평양: 사회과학출판사, 2017.

“경애하는 김정은동지께서 남조선 문재인대통령과 친서를 교환하시였다.” 『조
선중앙통신』(2022년 4월 22일)

“조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동
지의 연설.” 『조선중앙통신』(2025년 9월 22일).

Gills, B. K. 1996. *Korea verse Korea-A Case of Contested Legitimacy*.
London and New York: Routledge.

Linton, Ralph. 1936. *The Study of Man*. New York: Appleton-Century,
1936, 114.

Kim, Yongho. 2011. *North Korean Foreign Policy: Security Dilemma and
Succession*. Lanham: Lexington Books.

Turner, Ralph H. 1956. “Role-Taking, Role Standpoint, and Reference Group
Behavior.” *American Journal of Sociology*. 61(4), 316-317.

이상용. “北, 파병으로 月 4380만 달러 수익...사망 위로금까지 두둑히 챙겨,”
『Daily NK』, 2025년 5월 30일. 여기서는 <https://www.dailynk.com/20250530-6/?tztc=1> (검색일: 2025년 9월 1일).

참고 자료

적대적 두 국가관계 선언 이후 김정은 위원장의 대남 관련 발언 정리

No	날짜	주요 내용
1	1.8-9	중요 군수공장들 현지지도 “대한민국이라는 실체를 이제는 <u>조선민주주의인민공화국의 가장 적대적인 국가로 규제해야 할 역사적 시기가 도래하였다</u>고 하시면서 우리 국가는 피할 수도, 되돌려세울수도 없는 이 현실을 그대로 인정하고 새로운 변화국면에 주동적으로 대처하고 모든 것을 철저히 대응해야 할 역사적문제를 정확히 해결해야 한다고 말씀하시었다. 김정은동지께서는 대한민국족속들을 우리의 주적으로 단정하시면서 우리와의 대결자세를 고취하며 군사력증강에 열을 올리고 있는 적대국과의 관계에서 우리가 제일 중시해야 할 것은 첫째도, 둘째도 자위적 국방력과 핵전쟁억제력강화라고 말씀하시었다”
2	2.8	조선인민군 창건일 기념 국방성 축하방문 “얼마전 우리 당과 정부가 우리 민족의 분단사와 대결사를 총화짓고 한국 괴뢰족속들을 우리의 진정에 가장 위대한 제1의 적대국가, 불변의 주적으로 규정하고 유사시 그것들의 령토를 점령, 평정하는 것을 국시로 결정한 것은 우리 국가의 영원한 안전과 장래의 평화와 안정을 위한 천만지당한 조치입니다. 이로써 우리는 동족이라는 수사적표현 때문에 어쩔수없이 공화국정권의 붕괴를 꾀하고 흡수통일을 꿈꾸는 한국괴뢰들과의 형식상의 대화나 협력마위에 힘써왔던 비현실적인 질곡을 주동적으로 털어버리었으며 명명백백한 적대국으로 규정한데 기초하여 까닥하면 언제든 치고 괴멸시킬 수 있는 합법성을 갖고 더 강력한 군사력을 키우고 초강경대응태세를 유지하면서...(중략)..주변환경을 우리의 국익에 맞게 더욱 철저히 다스려나갈수있게 되었습니다”
3	2.14	신형 지상대 해상미사일 <<바다수리-6형>> 검수사격 시험 지도 “김정은동지께서는 한국괴뢰들이 국제법적 근거나 합법적명분도 없는 유령선인 <<북방한계선>>이라는 선을 고수해보려고 발악하며 3국어선 및 선박단속과 해상순찰과 같은 구실을 내두고 각종 전투함선을 우리 수역에 침범시키며 주권을 심각히 침해하고 있는 사실에 대하여 상기시키시면서 이제는 우리가 해상주권을 그 무슨 수사적 표현이나 성명, 발표문으로 지킬 것이 아니라 실제적인 무력행사로, 행동으로 철저히 지켜야 한다고 말씀하시었다. 특히 적들이 구축함과 호위함, 쾌속정을 비롯한 전투함선들을 자주 침범시키는 연평도와 백령도 북쪽 국경선수역에서의 군사적대비태세를 강화할 데 대한 중요지시를 내리시었다...(중략)..명백한 것은 우리가 인정하는 해상국경선을 적의 침범할시에는 그것을 곧 우리의 주권에 대한 침해로, 무력도발로 간주할것이라고 단언하시었다”
4	3.15	조선인민군 항공육전병부대를 훈련 지도 “...(전략)..전쟁이 일어난다면 거여이 역사를 갈아치우고말겠다는 확고한 대적의지, 투철한 전쟁관으로 역세게 무장하고 지금의 양양된 훈련열의를 더욱 세차게 고조시켜 전쟁준비완성에 더욱 박차를 가해나가야 한다고 말

		씀하시었다”
5	4.2	새로 개발은 극초음속활공비행전투부를 장착한 신형 중장거리 고체탄도미사일 <<화성포-16나>>형의 첫 시험발사 현지지도 “적들의 반공화국군사적대결행위에 대하여 엄중히 지적하시면서 <u>적들을 억제하고 통제관리할 수 있는 압도적인 힘을 키우는 것은 현시기 우리 국가 앞에 나서는 가장 절박한 과업</u>”
6	4.10	김정일군정대학 현지지도 “김정은동지께서는 폭력과 무력충돌의 다발적인 확대로 심히 과열되고 있는 복잡다단한 국제정세와 불확실하고 불안정한 우리 국가주변의 군사정치 정세에 대하여 개괄하시면서 지금은 그 어느 때보다 전쟁준비에 더욱 철저해야 할 때이라고...(중략)...<u>적이 만약 우리와의 군사적대결을 선택한다면 우리는 적들을 우리 수중의 모든 수단을 주저없이 동원하여 필살할것이라고 확언</u>”
7	5.28	창립 60주년 기념 국방과학원 방문 “김정은동지께서는 현정세는 전쟁억제력을 각방으로 더욱 강화하며 공화국 무력을 초강력적이고 절대적인 힘의 실체로 그 위력을 끊임없이 발전시켜나갈 것을 요구하고 있다고 하시면서...(중략)...<u>우리 혁명의 종국적 목표는 세계최강의 전략적 힘, 세기에 전무한 절대적 힘을 틀어쥐는 것</u>”
8	8.2	조선인민군 공군 직승비행부대 축하방문 “지금 적들의 쓰레기언론들은 우리 피해지역의 인명피해가 1,000명 또는 1,500명이 넘을 것으로 추측된다고, 구조임무수행중 여러대의 직승기들이 추락된 것으로 보인다는 <u>날조된 여론을 전파시키고</u> 있다고 하시면서 <u>이러한 모략선전에 집착하는 서울것들의 음흉한 목적은 뻔하다고 까발하시였다</u>. 김정은동지께서는 <u>적은 변할수 없는 적이라고 하시면서 어떻게 하나 우리를 깎아내리고 우리 공화국의 영상에 먹칠을 하자고 악랄한 모략선전에 열을 올리고있는 한국쓰레기들의 상습적인 버릇과 추악한 본색을 신랄히 지탄</u>하시였다”
9	8.4	신형 전술탄도미사일 무기체계 인계인수 기념식 “<u>조선민주주의인민공화국의 주변군사적안전환경은 미국주도의 동맹관계가 핵에 기반한 군사물력으로 그 본질과 성격이 변화됨에 따라 전략적이며 구조적인 중대변화에 직면하고</u> 있습니다...(중략)...강력한 힘의 구축으로 담보되는 것이 바로 진정한 평화입니다. <u>대화도 대결도 우리의 선택이 될수 있지만 우리가 보다 철저히 준비되어있어야 할 것은 대결이라는 것이 우리가 30여년간의 조미관계를 통하여 내린 총화이고 결론이며 시종일관하게 견지하고 있는 대미정책기조입니다</u>...(중략)...현재 미국이 우리에게 가해오고 있는 각이한 위협들뿐 아니라 앞으로 마주하게 될 보다 새롭고 전망적인 안보위협성에 주동적으로 대처해나갈수 있는 능력을 갖추는 것은 국가의 주권과 안전리의, 행동완정을 수호하기 위한 장래적인 담보를 마련하는 사활적인 중대사입니다”
10	8.9	평안북도 의주군 홍수 피해지역 주민 위로 방문

		“동지들! 우리가 이번 재해복구가 단순히 우리들자신만의 사업이 아닌 심각한 대적투쟁임을 다시한번 새겨들 필요가 있습니다. 지금 적들은 우리가 피해를 입은 기회를 악용하여 우리 국가의 영상에 흠타물을 칠하려는 어리석은 시도를 계속하고 있습니다…(중략)…꼭꼭히 알아야 할 것은 적은 바로 이렇다라는것입니다. 이런 현실적인 사실자료를 놓고 전국가적으로 대적인식을 바로하고 대적감정을 바로 키워야합니다. 적은 변할수 없는 적입니다. 적이 어떤 적인가를 직접 알수 있는 이런 기회를 대적관을 바로하는 기회로 만들어야하겠습니다”
11	9.9	정부 수립 기념일 행사 “강력한 힘, 이것이 진정한 평화이고 우리 국가발전의 절대적인 담보입니다. 우리 군대의 전쟁수행능력을 부단히 강화발전시켜 지역안전환경에 능동적으로 대처하고 강력한 힘으로 국가주권과 안전리익을 수호하는 것은 당과 정부가 내세우는 가장 중차대한 국사이고 혁명의 제1대과업입니다”
12	10.2	서부지구 조선인민군 특수작전부대 훈련시기 현지시찰 “김정은동지께서는 이날 지휘성원들에게 서울에서 <<국군의 날>>이라고 하는 10월 1일에 벌려놓은 적들의 그 무슨 기념식에 대해서도 언급하시였다…(중략)…시종 반공화국집념…(중략)…우리 공화국에 대한 피해의식으로 부터 출발한 장황한 대응의지…(중략)…이는 괴뢰들이 떠안고 있는 안보불안과 초조한 심리를 내비친 것으로…(중략)…영원히 우리의 핵을 뺏지 못 할것이라고 우리는 오랜기간 간고한 도전을 이겨내며 핵강국으로서의 절대적힘과 그를 리용할 체계와 기능을 불가역적으로 확보했다가 말씀하시였다…(중략)…김정은동지께서는…(중략)…한발 더 나아가 공화국의 주권을 침해하는 무력사용을 기도하려든다면 가차없이 핵무기를 포함한 수중의 모든 공격력을 사용할 것이라고 확인하시였다. 김정은동지께서는…(중략)…핵보유국과의 군사적 충돌…(중략)…그러한 상황이 온다면 서울과 대한민국의 영존은 불가능할것이라고 말씀하시였다”
13	10.7	국방종합대학 창립 60주년 기념 축하방문 “동무들도 적이 어떤 적인가 하는데 대해 독바로 알아야하겠기에 이 말을 합니다. 윤석열이…(중략)…상전의 <<힘>>에 대한 맹신에 완전히 깊숙이 빠져있습니다…(중략)…현명한 정치가라면 국가와 인민의 안전을 놓고 무모한 재기를 부릴것이 아니라 핵국가와는 대결과 대립보다는 군사적충돌인 일어나지 않게 상황관리쪽으로 더욱 힘을 넣고 고민할것입니다. 그것이 자국의 안전을 위해서도 절대적으로 옳은 선택이고 유익한 처사이기 때문입니다. 그렇게 하는 것이 바로 정치가로서의 로련함이고 능숙한 자질과 수완입니다…(중략)…우리는 솔직히 대한민국을 공격할 의사가 전혀없습니다. 의식하는것조차도 소름이끼치고 그 인간들과는 마주서고싶지도 않습니다. 이전시기에는 우리가 그 무슨 남녘해방이라는 소리도 많이 했고 무력통일이라는 말도 했지만 지금은 전혀 이에 관심이 없으며 두 개 국가를 선언하면서부터는 더더욱 그 나라를 의식하지도 않습니다. 그런데 문제는 시도 때도 없이 우리를 건드리고 있다는것입니다. 우리는 최근의 우리 국가주변의 정세환경을 예리하게 주시해야 합니다…(중략)…다시 말하여 무엇을 하는가가 문제인 것이 아니라 누가 하는가가 문제라는 식의 강도적리론인것

		입니다...(중략)...조선반도에서 전략적힘의 균형의 파괴는 곧 전쟁을 의미합니다...(중략)...나는 분명히 그리고 일관하게 군사력사용에 관한 우리의 입장을천명할때마다 <<만약>>이라는 전체를 달았습니다. 그 <<만약>>이라는 가장하에서 우리의 헌법은 우리군에 엄격한 명령을 내릴것입니다. 적들이 우리 국가를 반대하는 무력사용을 기도한다면 공화국 무력은 모든 공격력을 주저없이 사용할것입니다. 여기에는 핵무기도 배제되지 않습니다...(중략)...이것은 유엔이 말하는 수사적수위에 관한 문제가 아니라 분명코 실지 행동적경고입니다”
14	10.17	조선인민군 제2군단 지휘부 방문 “김정은동지께서는 우리 군대는 대한민국이 타국이며 명백한 적국이라는 엄연한 사실을 다시 한번 똑바로 새겨야 한다고 강조하시면서...(중략)...서울과의 악연을 잘라버리고 부질없는 동족의식과 통일이라는 비현실적인식을 깨끗이 털어버린것으로써 앞으로 철저한 적국인 한국으로부터 우리의 주권이 침해당할때에는 우리 물리력이 더 이상 조건여하에 구애없이 없이, 거침없이 사용될수 있음을 알리는 마지막선고나 같은 의미이라고, 우리가 이미 천명한바대로 만약이라는 전제조건하에서 우리의 공격력이 사용된다면 그것은 동족이 아닌 적국을 향한 합법적인 보복행동으로 된다고 말씀하시였다”
15	11.15	조선인민군 제4차 대대장, 대대정치지도원대회 “...(전략)...조선반도를 포함한 아시아태평양지역의 평화와 안정을 위태롭게 하는 중대요소인 미일한 3각군사뿔력이 자기의 위협적성격을 보다 선명히 드러내고 있습니다...(중략)...그 침략의 예봉은 다름아닌 미국의 가장 적대적인 적수이며 가장 오랜 교전국인 우리 국가에 집중되어있습니다...(중략)...우리는 미국과 서방이 우크라이나를 돌격대로 내세워 벌리고 있는 로씨야와의 전쟁을 철두철미 실천경험을 늘이고 군사적 개입범위를 전세계에로 확대하기 위한 전쟁으로 보아야 합니다. 대대장, 대대정치지도원들...(중략)...현지정에서 군인들속에 투철한 주적관과 대적결전의지를 깊이 심어주는 것이 중요합니다...(중략)...반공이 미국과 한국의 국시라고만 인식하여서는 안됩니다”
16	12.23-27	당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 “결론에서는 대외부문에서 당의 대외전략적구상과 의도에 맞게 주동적이고 공세적인 대외활동으로 우리 혁명에 보다 유리한 대외적국면을 마련해나가기 위한 전략전술적과업들이 제시되었다. 미국은 반공을 변함없는 국시로 삼고있는 가장 반동적인 국가적실체이며 미일한동맹이 침략적인 핵군사물력으로 팽창되고 대한민국이 미국의 철저한 반공전조기지로 전략된 현실은 우리가 어떤 방향으로 나아가야 하며 무엇을 어떻게 해야 하는가를 명백히 제시해주고 있다. 결론에서는 조선민주주의인민공화국의 전망적인 국익과 안전보장을 위하여 강력히 실시해나갈 최강경대미대응전략이 천명되었다”

출처: 로동신문 각 호를 참고해 저자 정리.

Abstract

The Emergence of North Korea's Doctrine of Two Hostile Belligerent States and the Potential for Shifts in its Policy Toward South Korea

Sangbum Kim*

The analysis explores North Korea's doctrine of viewing South Korea as a hostile belligerent state and assesses the potential for shifts in its policies, particularly under the Lee Jae-myung administration. The Kim Jong-un regime is focused on maintaining regime security while pursuing economic growth, thereby strengthening ties with Russia and leveraging its nuclear capabilities to enhance its international autonomy. Despite a relatively stable situation, there are possibilities for change, driven by a mutual desire for stability on the Korean Peninsula from both Korean leaders. Key factors include renewed dialogue with the United States, changing South Korean strategies towards the North, and broader geopolitical shifts that could catalyze policy changes. Essential actions include sending special envoys to North Korea, enhancing the South Korean presidency's role, fostering relationships with China and Russia, and recognizing North Korea's existence. Ultimately, building renewed trust between the two Koreas is crucial for any significant policy evolution regarding their interactions.

Key Words: Hostile Two-State Doctrine, Lee Jae-myung Administration, North Korea' Policy to South Korea, Catalysts for Change.

논문투고일: 2025. 10. 07.

논문심사일: 2025. 11. 10.

게재확정일: 2025. 11. 21.

* Assistant Professor, Director of North Korea Research Center of the Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, uscksi2012@kyungnam.ac.kr