

이슈브리프

No. 2026-05

2025년 북한의 대내외 정책 평가: 북한식 '정상국가'의 위험성

차두현

부원장

2026-01-19

지난 1월 5일 베이징에서 열린 한중 정상회담에서 양국 정상은 한반도 평화를 구축하기 위한 '창의적 방안'을 지속적으로 모색해 나가기로 합의했고, 이재명 대통령은 귀국 후 SNS에 올린 '만나라, 뽀재명과 뽀정은'이라는 제목의 글을 통해 남북 간 대화와 교류·협력 복원에 대한 희망을 피력했다. 그러나, 한반도 안정과 평화를 위해서는 북한의 남북관계와 국제정세 구상이 어떠한 것인가에 대한 정확한 이해가 필요하다. 2018년 6월, 싱가포르에서 미북 정상회담이 개최되었을 당시의 주요 관심사 중 하나는 북한체제의 '정상국가'화 가능성이었다. 아마 이러한 '정상국가'화 개념 안에는 비핵화, 국제규범에 대한 준수, 핵·경제 병진노선을 대체하는 경제발전 위주 정책, 대내적인 통제의 약화, 남북한 공존·공영 및 평화통일 추구 등의 희망이 담겨 있었을 것이다.

그러나, 2025년 한 해 북한이 보인 대내외 정책을 분석하면, 이러한 기대가 과도하거나 아니면 방향성을 잘못 잡고 있다는 지적을 하지 않을 수 없다. 북한은 2025년 중 '비핵화'를 의제로 한 어떤 미북 대화도 고려하고 있지 않다는 뜻을 거듭해서 천명했으며, 오히려 자신들의 핵보유를 기정사실화하려는 행보를 강화했다. 러시아-우크라이나 전쟁에의 파병을 통해 지역분쟁에 개입하는 한편, 추후에도 자신들의 이익에 따라 지역의 불안을 조장하는 것

을 주저하지 않을 전망이다. 1인 독재의 지속과 혈연세습이라는 비정상적인 행태 역시 중·러와 사회주의 국가들 간의 결속을 통해 이를 국제적으로 인정받는 데에 중점을 둘 것으로 예상되고, 주민들에 대한 사상 무장을 강요할 것이다. 경제 역시 일반적인 성장을 추구하기 보다는 '자강'에 기반한 저성장하의 생존을 북한식 발전 개념으로 주민들에게 선전할 것이다. '적대적 두 국가관계' 역시 일시적 현상이 아닌, 우리가 남북관계에서 그들의 우위와 핵 무장을 인정하고 북한 체제변화를 포기하지 않는 한 지속될 수밖에 없는 구조적인 속성을 띠고 있다고 보아야 한다.

이를 고려할 때, 우리의 대북·통일정책 역시 북한 스스로의 변화나 일반적 '정상국가'화를 기다리기보다는 '비정상의 일상화'에 대응한다는 자세로 전환되어야 한다. 무엇보다 우리가 유화적인 대북 접근하에서 남북 간 화해·협력을 복원하고, 북한이 가진 나름의 우려를 해소 하면 남북관계가 진전을 이룰 수 있을 것이라는 희망적 사고를 재검토해야 한다. 북한의 핵 보유가 묵인되거나 사실상 용인되는 상황의 방지를 위해서도 한미 차원의 북핵 억제·대응 태세는 더욱 강화되어야 하고, 전술핵 재배치 등의 응징적 억제 수단도 구체화되어야 한다. 북한이 북-중-러 협력을 바탕으로 지역 분쟁에 개입하는 것을 저지하기 위한 양자 및 다자 차원의 메커니즘도 발전시켜야 한다. 이와 함께, 대북 정보유입을 통해 북한의 변화를 유도 하기 위한 노력 역시 재개될 필요가 있다.

북한의 '정상국가'화: 기대와 현실

2018년 세 차례의 남북 정상회담이 개최되고 싱가포르에서의 미북 정상회담이 성사되었을 당시 많은 이들의 주요 관심사 중 하나는 북한의 '정상국가'화' 가능성이었다. 남북 정상회담 과정에서 김정은 북한 국무위원장(이하 김정은)은 국제비확산 체제를 훼손하면서 핵무기를 개발하는 호전적 독재자이고 인권을 억압하는 잔혹한 권력자의 이미지보다는 합리적 인물로 비쳐지기도 했고, 협상 상대방에 대해 예의를 차리는 모습을 보이기도 했다. 일례로, 김정은은 2018년 3월 초 북한을 방문한 우리 정부 특사단에게 북한을 "가난한 나라(poor

country)"라고 언급하면서 북한 경제의 현실을 파악하고 있는 듯한 모습을 보였고,² 4월 27일 판문점에서 열린 문재인 당시 대통령과의 첫 정상회담에서는 문 대통령의 평양 답방 가능성과 관련해서 "문 대통령이 오시면 솔직히 걱정스러운 게 우리 교통이 불비(不備·제대로 갖춰져 있지 않음)해서 불편을 드릴 것 같다"는 발언을 하기도 했다.³ 10월 문 대통령은 평양에서 김정은을 만난 이후 가진 외신과의 인터뷰에서 "아주 젊지만 가난한 나라를 발전시키겠다는 분명한 비전을 가지고 있었고, 아주 예의 바르고 솔직담백하면서 연장자들을 제대로 대접하는 아주 겸손한 리더십을 가지고 있었다"고 평가하기도 했다.⁴

이러한 분위기는 2018년 6월 싱가포르에서 이루어진 트럼프 미국 대통령과 김정은과의 정상회담에서도 마찬가지였다. 외신과 관측가들은 회담을 전후하여 김정은이 실용적 혹은 합리적인 지도자의 모습을 보일 것으로 기대하기도 했다.⁵ 김정은은 트럼프 대통령과의 세 차례 회동(두 차례의 정상회담과 2019년 6월의 판문점 회동) 과정과 그 이후에도 트럼프 대통령과 20여 차례에 걸친 서한을 주고받은 것으로 알려졌다. 이 과정에서도 트럼프 대통령에 대해 각별한 예의를 차린 것으로 나타났다.⁶ 대체적으로 2018~2019년의 남북 및 미북 대화 과정 중에 비쳐진 김정은의 이미지는 최소한 과격하거나 충동적이고 위험한 인물은 아닌 것으로 나타났고, 이로 인해 국내적으로는 북한이 '정상국가' 이미지를 구축하려 노력한다는 분석이 대두되었다.⁷

북한은 스스로를 핵능력을 가진 '전략국가'로 부를 뿐, '정상화'나 '정상국가'라는 표현을 쓴 적이 없고, 이러한 용어는 제3자적 관점에서 나온 것이지만, 대체적으로 북한이 '정상국가'화 한다는 표현은 다음과 같은 기대를 담고 있다고 할 수 있다. 첫 번째는 '비핵화(denuclearization)'로, 북한 역시 제재 해제나 미북 관계 개선, 안보상의 우려 해소와 같은 조건이 충족되면 핵무기를 포기할 것이라고 보는 시각이다. 북한도 핵무기의 개발과 보유, 그리고 고도화에 적지 않은 정치·경제적 부담을 느끼고 있으므로, 적절한 보상이 주어진다 면 핵능력 해체 및 폐기에 동의할 것이라는 논거이다. 두 번째는 비핵화 과정을 기점으로 북한이 국제사회에 노출되는 범위가 커지면 커질수록 평양도 외교적 고립을 탈피하고 국제 규범을 준수하며, 평화 지향적인 대외노선을 채택하게 될 것이라는 믿음이다. 세 번째는 북

한 역시 경제발전에 대한 욕구가 강하고, 김정은이 경제발전을 선대(先代)와 구별되는 업적의 하나로 삼고 있으므로, 핵무기보다는 경제개발에 집중하는 것을 더 선호할 것이라는 논리이다. 즉, 북한이 명목상의 경제집중 노선을 표방하는 데 그치지 않고, 인민 생활의 향상, 전반적인 체제 경제의 건전화 등에 집중할 것이며, 이는 제2경제(군수경제)에의 과도한 투자 탈피 및 민간경제의 활성화로 이어질 수 있다는 시각이다. 네 번째는 정치적 정상화이다. 북한이 경제발전에 집중하고 대외적인 협력에 중점을 두게 되면, 외부의 눈에는 기이하게 여겨질 수 있는 수령독재와 혈연세습을 탈피하여 주민들의 권리 신장과 권력 분산에도 관심을 가지게 될 것이라는 주장이다. 마지막으로, 이러한 북한의 자발적 변화가 이루어지면 남북한 관계 역시 공존·공영을 이룰 수 있고, 한반도 안정과 평화가 도래하리라는 믿음이다.

그러나, 현재까지 이러한 기대들이 충족된 분야는 존재하지 않는다. 북한의 핵·미사일 능력 고도화는 여전히 진행되고 있고, 오히려 북한은 한반도를 넘어 러시아-우크라이나 전쟁 등의 국제분쟁에 개입하고 있으며, 북-중-러 연대를 통해 反미/反서방의 일원으로 자리매김할 의지를 천명하고 있다. 북한 스스로는 인민경제를 비롯한 ‘자강’의 노력이 결실을 맺고 있다고 주장하고 있지만, 명목상의 수치 이면에서 나타나는 민생경제의 부진은 북한의 잠재적 불안 요인이 되고 있다.⁸ 김정은이 자신의 권력을 분산하고 있다는 징후는 어디에도 나타나지 않고, 오히려 다음 세대로의 혈연세습 작업 역시 김주애의 국제행사 동반 등을 통해 여전히 시사되고 있다. 『반동사상문화배격법』(2020), 『청년교양보장법』(2021), 『평양문화어보호법』(2024) 등을 통한 대주민 사상 통제는 오히려 강화되고 있는 추세이다. 남북한 관계에 있어서도 2023년 12월 선포된 ‘적대적 두 국가관계’ 노선은 여전히 유지되고 있을 뿐만 아니라 오히려 강화되고 있다.

더 큰 문제는 북한이 ‘정상국가’화에 대한 우리 사회와 외부의 기대를 바탕으로 이를 자신들의 주장을 정당화하는 근거로 삼을 소지가 다분하고, 이러한 북한의 주장을 수용할 경우 우리의 대북·통일 정책에 심각한 악영향을 미칠 수 있다는 점이다. 실제로, 북한은 그들의 핵개발을 정당화하는 근거로 한국과 미국의 공격적 대북정책, 그리고 ‘핵전쟁’ 위협을 들어왔고, 이는 중국과 러시아가 북한의 ‘합리적 안보우려(legitimate security concerns)’에 귀

기울이지 않아 북한 핵 문제가 해결되지 않고 있다는 주장에서도 원용되어 왔다. 또한 북한은 자신들이 당면한 경제적 어려움의 책임을 스스로의 경제정책상의 문제가 아니고 국제 제재 등에 전가해 왔는데, 이는 북한 주민이 경제적 곤궁으로 인한 증오를 우리와 다른 국가에게 돌리는 결과를 낳을 수 있다. 또한, 미북 협상 과정에서도 일단 북한의 허구적 약속을 믿고 경제제재를 해제하며 북한의 핵능력이라는 현상을 인정할 경우, 일단은 북한이 대미 적대행위나 과격행동을 하지는 않을 것이라는 오판을 불러일으켜 한미 공조와 결속에 악영향을 미칠 수 있다.

북한의 논거도 일부 타당하다는 인식을 가지게 되면, 그동안의 남북관계 악화와 남북 간 대립은 경직되고 북한의 안보 우려를 자극하는 정책에 의한 것이므로, 북한의 입장에서 이를 이해하는 자세를 취하면 남북관계의 돌파구를 마련할 수 있을 것이라는 희망적 사고에 빠지게 된다. 북한이 주장하는 '남북한 두 국가관계'론 역시 일시적인 성격이 강하므로, 북한의 뜻대로 '두 국가'로서의 남북관계를 공식화하게 되면 '적대적'이라는 수식어가 '평화적'인 것으로 변할 수도 있고, 궁극적으로는 평화통일에 도움이 된다는 논리로 이어질 수 있다. 우려되는 것은 현재 우리 정부가 취하고 있는 대북 정책 방향도 이러한 희망적 사고를 담고 있는 것은 아닌가 하는 점이다. 실제로, 정동영 통일부 장관은 2025년 10월 국회 외교통일위원회의 국정감사에서 '평화적 두 국가론'을 전체 정부 입장은 아니라고 하더라도 통일부 입장으로 확정하는 절차를 진행하고 있다고 밝힘으로써 북한이 주장하는 '두 국가'론을 수용할 수 있다는 입장을 밝혔다.⁹ 그러나, 1991년의 UN 동시 가입과 『남북기본합의서』 서명 이후 우리는 남북관계를 "통일을 지향하는 과정의 특수관계"로 규정해왔고, 이는 이미 북한을 사실상 국가급 행위자로 인정하는 것이었다. 일반적 국가 간 관계에서는 상호 협상 상대 자격 인정, 국경선의 존중 및 도발 자제 등이 필요한데, 이것을 어겨 온 것은 북한이지 우리가 아니었다. 우리의 민족공동체 통일 방안의 중간단계인 '남북연합'의 영문 표기는 'Korean Commonwealth'인데, 이 안에는 '두 국가급 행위자론'이 이미 내재되어 있다. 이런 상황에서 북한이 원하는 방식으로의 두 국가론 인정이 남북관계에 어떻게 도움이 되는지에 대한 별도의 설명은 제시되지 않았다.

현재 남북 간 긴장과 대립의 원인을 우리 내부에서 찾는 접근 역시 나타나고 있다. 2024년 하반기부터 남북 간 긴장이 고조된 책임을 놓고, 이전 정부에서 북한을 자극하여 도발을 유도함으로써 이른바 '북풍(北風)' 효과를 창출하려 했다는 주장이 제기되었다.¹⁰ 이러한 논쟁은 진위 여부와 관계없이 우리 사회 내에 북한의 호전적인 대남정책 자체가 존재하지 않았다는 허상(虛像)과 북한의 주장을 무비판적으로 수용하는 착시(錯視)를 만들어 낼 수 있다. 이재명 대통령 역시 2025년 10월 23일 북한이 탄도미사일을 발사한 것을 두고 "김정은 위원장이 미사일 시험 발사를 했지만 제가 보기에는 아주 오랫동안 잘 참은 것 같다"고 언급해 논란이 된 적이 있었고,¹¹ 10~11월 초 경주에서 열린 APEC 폐막에 앞서 열린 기자회견에서는 "과거보다 (북측의) 표현 강도가 완화된 것 같다"는 평가를 내리기도 했다.¹² 최근 북한이 주장한 '무인기' 침투 국면과 관련해서도, 과거 북한의 무인기 침투 사례에 대한 문제 제기보다는 "(북한의) 무인기 사과 요구와 관련해서도...그 결과가 나오는 대로 그에 대한 상응 조치를 취하게 될 것입니다"라는 발언 등 북한의 주장을 일단 수용하는 듯한 정부 일각의 반응도 나타나고 있다.¹³ 물론, 대통령 후보 시절 북한의 순항미사일 발사에 대해 "북한의 연이은 미사일 도발을 강력히 규탄한다"고 밝혔던 이 대통령의 과거 입장을 고려하면, 이러한 발언은 북한 변화의 유도를 위한 계산된 것일 수도 있다. 그러나, 북한으로 하여금 자신들의 대남 및 대외 인지전(認知戰)이 제대로 먹히고 있다는 잘못된 인식을 줄 경우, 평양은 자신감을 바탕으로 더욱 교묘하고 거센 대결적 정책을 펼칠 수 있고, 이는 남북관계 개선이라는 우리의 희망과는 정반대의 결과를 낳을 수 있다는 점을 고려해야 한다.

북한식 '정상국가'화의 특성

2025년 북한이 보여준 행태는 우리가 기대하는 '정상국가'화의 모습과 북한 나름의 '정상국가'(그들이 생각하는 이상적 형태)'는 전혀 다른 방향임을 시사하고 있다. 북한식 '정상국가'가 어떠한 목표를 지향하고 있는지를 정리해보면 다음과 같다.

1. 핵무장 기정사실화

북한은 2023년 김정은이 핵무기를 '기하급수적'으로 늘려나갈 것이라고 선언한 이후 꾸준

히 핵무력 고도화를 진행시켜왔다. 평양은 2024년 10월 그들 스스로 “최종완결판” 대륙간 탄도미사일이라고 주장한 ‘화성-19’형을 발사했고, 2025년 10월 10일의 조선노동당 창건 80주년 열병식에서는 이보다 위력이 향상된 것으로 추정될 만한 ‘화성-20형’을 선보였다. 또한, 2025년 1월 중거리급 고체연료 미사일을 발사한 것을 비롯하여, 5월에는 순항미사일을 발사하는 등 한반도와 인근을 사정거리로 한 핵전력을 꾸준히 과시했다. 북한이 2025년 들어 재래전력, 특히 해군력의 건설을 야심 차게 추진한 것 역시 핵전력 고도화와 관련이 있다고 할 수 있다. 재래전력을 현대화하여 핵전력에 집중되었던 군사력 구조를 개선함으로써 군사력 운용의 선택지를 늘리는 한편, 핵무기를 실제 사용할 수 있는 기반을 강화한 것이다. 또한, 원자력 추진 잠수함과 신형 구축함의 건조는 상대적으로 국토가 협소하여 핵무기의 발사 거점을 다원화하기에 한계가 있는 북한의 현실에서, 핵무기 발사를 위한 해상 플랫폼을 추가함으로써 제2격 능력(2nd Strike)을 향상시키는 효과도 기대할 수 있다.

북한은 이와 함께, 향후의 협상에 있어 북한 핵능력의 해체는 협상 의제가 될 수 없음을 분명히 했다. 김정은의 여동생인 김여정 북한 노동당 부부장(이하 김여정)은 2025년 7월 29일자 『조선중앙통신』 담화를 통해 “우리 국가의 불가역적인 핵보유국 지위와 그 능력에 있어서 또한 지정학적 환경도 근본적으로 달라졌다는 엄연한 사실”을 강조하고, “우리 국가수반과 현 미국 대통령 사이의 개인적 관계가 나쁘지 않다”는 점을 인정하면서도 “미국이 변화된 현실을 받아들이지 못하고 실패한 과거에만 집착한다면 조미 사이의 만남은 미국 측의 일방적인 《희망》으로만 남아있게 될 것이다”고 주장했다.¹⁴ 김정은 역시 9월 개최된 최고인민회의 연설을 통해 “...얼마 전 그들이 그 무슨 《단계적 비핵화》라는 개념을 들고 나왔는데, 이로써 그들은 우리와 마주앉을 수 있는 명분과 기초를 제손으로 허물어버렸습니다”¹⁵라고 선언함으로써 비핵화를 의제로 한 어떤 미북 및 남북 대화에도 임할 뜻이 없음을 천명했다. 이는 단순한 협상 전술의 차원이 아니라, 북한의 핵무기는 절대 양보가 불가능한 사항이라는 인식을 한·미 및 세계에 각인시킴으로써, 자연스럽게 북한의 핵보유국 지위를 용인하게 하려는 포석으로 볼 수 있다. 즉, 김정은 정권하의 북한에게 ‘정상국가’는 비핵화된 상태가 아니라, 핵무기를 가진 체제인 것이다.

2. 반미/反서방 연대への 적극 참여와 분쟁 개입

김정은은 이미 2016년 5월의 7차 당대회를 통해 미국의 세계전략에 맞서는 존재로서 북한의 의미를 부각했는데, 당시 미국이 수행하던 對테러전에 대해 “미국이 감행하는 [반테로전]은 반미적인 나라들을 대상으로 한 국가테러행위이며 새로운 변종의 침략전쟁책동입니다”라는 논리를 펼쳤다.¹⁶ 이후에도 김정은은 북한이 단순한 동아시아의 변경에 위치한 실패한 체제가 아니라, 국제적 의제에 있어 미국을 상대하는 체제라는 인상을 주려 노력했고, 이는 2025년 6월 북한이 『조선중앙통신』을 통해 미국의 이란에 대한 폭격과 이스라엘의 강경한 對중동 정책을 “이른바 《평화유지》와 《위협제거》의 구실 밑에 물리적 힘의 사용으로 중동 지역의 정세 긴장을 더욱 격화시키고 전지구적인 안전 구도에 심각한 후과를 초래”한 것으로 공격한 데에서도 잘 나타난다.¹⁷

반미/反서방 노선은 중국 및 러시아에 대한 북한의 가치를 제고하려는 의도도 내포하고 있는 것으로 볼 수 있다. 북한은 2023년 말부터 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 무기 제공과 파병을 통해 북·러 밀착의 기반을 다졌고, 2025년 9월 중국의 ‘전승절’ 80주년 열병식에서는 김정은이 시진핑 중국 주석(习近平, 이하 시진핑)과 푸틴 러시아 대통령(Vladimir Putin, 이하 푸틴)과 나란히 섬으로써 자신들이 반미/反서방 연대의 한 축으로 자리 잡았다는 인상을 주려 했다. 향후에도 북한은 반미/反서방 노선을 세계 평화의 수호와 각 국가들의 주권 존중 등과 같은 명분으로 포장하여 지역 분쟁에 뛰어들 것이며, 이러한 개입을 정상적이고 정당한 것으로 주장하려 할 것으로 예상된다.

3. 수령독재와 혈연세습의 정당화

과거 북한은 사회주의 체제 내에서도 비정상적인 존재로 취급받았는데, 이는 ‘수령론’에 입각한 1인 독재와 개인숭배가 공산당 독재라는 사회주의 체제의 일반적 정치 구조와는 차이가 나는 것이었기 때문이다. 더욱이, 1970년대에 들어 김일성이 김정일로의 혈연 계승을 추진하면서 북한 체제의 이단성은 더욱 강화되었고, 이는 중국 및 舊소련과의 관계에 있어서도 잠재적 저해 요인이 될 수 있는 것이었다. 그러나, 최근에 들어 시진핑이 장기 집권에 돌입하고, 푸틴 역시 영구 집권을 향한 행보를 계속하면서 북한과 중국, 러시아 간에는 정치

체제의 유사성이 오히려 높아졌다. 이러한 상황 하에서 북한의 혈연 세습은 별다른 문제가 되지 않았고, 이는 중국의 '전승절' 행사에 참가한 김정은을 딸 김주애가 자연스럽게 수행한 사례와, 이어 10월에 개최된 북한의 노동당 창건 80주년 행사에서도 사회주의 국가들이 대표단을 파견한 사실에서도 잘 나타난다. 김주애가 실제로 김정은의 후계자로 지명될 것인지, 혹은 자신의 권좌가 오래 지속될 것이라는 김정은의 자신감을 반영하는 상징적 존재 인지는 아직 단언하기 어렵다. 분명한 것은, 자신의 자식을 후계자로 지명하거나 후계자 수업을 받게 하는 것이 최소한 권위주의나 사회주의 체제 내에서는 기형적으로 비쳐지지 않는 환경을 북한은 만들어 나가기 시작한 것이다.

4. '자강'과 경제발전의 동일시

우리가 일반적으로 생각하는 북한의 '정상체제'화는 그동안 자연스럽게 개혁·개방의 추구하고 연결되어 생각되어 왔다. 북한 역시 경제발전을 통해 김정은의 업적 정통성을 강화하기 위해서는 경제적 개방과 일부 시장경제적 요소의 도입을 할 수밖에 없을 것이라는 예상이 있었지만, 지난 수년간 김정은이 취한 정책은 시장의 확장보다는 통제에 집중된 것들이었다. 또한, 2023년 이후 북한은 연속적으로 3%대의 경제 성장률을 보여왔지만, 과연 이러한 성장세로 2020~2022년 'COVID-19'로 인한 경제적 타격을 극복하고 김정은이 공언해온 경제발전을 이룩할 수 있을지는 미지수이다. 더욱이, 핵능력의 고도화에 더해 재래전력의 현대화를 위한 투자를 지속하면서 제2경제(군수경제)에 대한 투자가 과중해지는 마당에 이러한 성장과 발전의 혜택을 주민들이 누리기는 더욱 힘들 것이다. 이러한 점에서 북한은 향후 '경제발전'의 개념을 민생경제의 향상보다는 '자강'을 이룰 수 있는 경제적 기반 강화와 민생경제에 있어서는 실질적 저성장하의 기본적 생활수준 유지 등으로 편의적으로 조정할 가능성이 크다.

5. 북한 절대 우위의 남북관계 구축

북한이 남북한 관계에서 지향하는 '정상화'의 개념은 북한의 핵보유국 지위가 받아들여지고, 이를 바탕으로 한국에 대한 현격한 우위를 지니는 체제가 유지되는 상태일 것이다. 또한, 북한의 영구적 우위를 저해할 수 있는 한미 연합군사훈련, 주한미군의 주둔, 그리고 한

미동맹 자체도 궁극적으로는 약화·해체되는 것이 당연한 수순일 것이다. 이에 더해 북한은 '적대적 두 국가관계'를 선포하면서 그 중요한 이유로 "우리 제도와 정권을 붕괴시키겠다는 괴뢰들의 흉악한 야망은 《민주》를 표방하든, 《보수》의 탈을 썼든 조금도 다를 바 없었다"고 주장했다.¹⁸ 김여정 역시 8월 20일자 『조선중앙통신』 성명을 통해 "《보수》의 간판을 달든, 《민주》의 감투를 쓰든 우리 공화국에 대한 한국의 대결 야망은 추호도 변함이 없이 대물림해왔다"고 이재명 정부의 대북정책을 비판했다.¹⁹ 결국 유화적 대북정책을 쓴다고 하더라도 북한의 변화를 시도하는 관여정책(engagement policy)을 구사한다면 우리를 적대시할 수밖에 없다는 점을 분명히 한 것이다.

일부에서는 북한의 과도한 우려를 해소하기 위해서라도 당분간은 북한을 자극할 만한 정책을 삼가는 것이 유리하다고 주장할지 모르나, 한쪽에서 다른 쪽으로 유입되는 영향력과 정보의 통로를 일방적으로 차단하고 자신의 정체성을 희생하면서까지 상대의 요구를 수용하는 것은 정상적인 국가관계라기보다는 예속과 굴종의 관계에 가깝다. 그럼에도 북한은 이러한 '비정상'을 우리에게 요구하고 있다. 이러한 점에서 '적대적 두 국가관계' 역시 일시적 현상이 아닌, 우리가 남북관계에서 그들의 우위와 핵무장을 인정하고 북한 체제변화를 포기하지 않는 한 지속될 수밖에 없는 구조적인 속성을 띠고 있다고 보아야 한다.

우리의 대응 방향

이를 감안할 때, 현재 북한이 추구하는 방향은 우리가 기대하는 '정상국가'로의 전환과는 거리가 멀 뿐만 아니라, 오히려 '비정상의 일상화'에 가깝다. 따라서 우리의 대북·통일정책 방향 역시 북한의 자발적 '정상화'에 대한 희망적 사고에 기초하여 북한의 결심과 선의를 기대하는 접근에서 벗어나, 북한의 비정상적 행태에 적극적으로 대응함으로써 북한이 변화를 추구할 수밖에 없는 환경을 조성하는 방향으로 조정되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 다음과 같은 접근들이 요구된다.

우선, 북한의 핵보유가 묵인되거나 사실상 용인되는 상황의 방지를 위해서도 한미 차원의

‘완전한 북한 비핵화’ 목표는 지속적으로 유지되는 한편, 각종 한미 간 공동성명 등을 통해 반복적으로 강조되어야 한다. 최근 미국이 새로운 『국가안보전략보고서』(National Security Strategy, NSS)를 발표하면서, 이전과는 달리 그 내용에 북한 문제나 북한 비핵화 필요성이 포함되지 않았는데, 이에 대한 한미 간 협의를 통해 우리의 우려를 전달하고, 북한 비핵화에 대한 공감대를 재확인할 필요가 있다. 또한, 미국의 확장억제 공약에 대한 구체화와 실물화를 통해 한국과 미국이 북한의 핵무기를 대응과 억제의 대상으로 인식하고는 있지만, 용인의 의지는 결코 없다는 점을 분명히 해야 한다. 이러한 포석은 향후 미북 협상이 전개될 경우에도 트럼프 행정부가 북한의 핵무기를 사실상 용인하는 결과를 차단하는 데에도 도움이 될 것이다. 이와 함께, 미국이 한미동맹의 큰 틀이라는 취지에서 원자력 추진 잠수함의 건조에 동의한 분위기를 활용하여, 동북아에서의 한미 공동의 즉응 및 핵보복 능력 확보 측면에서 전술핵 재배치 등의 조치도 필요함을 설득해 나가야 한다.

둘째, 북한이 북-중-러 협력을 바탕으로 지역 분쟁에 개입하는 것을 저지하기 위한 양자 및 다자 차원의 메커니즘 역시 발전시켜야 한다. 즉, 한중관계 발전 및 한러관계의 개선 과정을 활용해 북한을 지역 분쟁에 연루시키는 것이 오히려 중국 및 러시아의 지역 및 세계 차원 이미지를 악화시킬 수 있다는 점을 부각하는 한편, 결국 이러한 선택이 한미동맹의 강화 및 지역 역할 확대의 가속화를 불러올 수 있음도 은근히 부각해야 할 것이다. 북-중-러 권위주의 연대의 지역 불안정 가속화에 대응하기 위한 지역 내 유사입장국(like-minded countries)들과의 연대 및 협력을 강화하고, 이를 기반으로 아시아판 NATO 등 역내 다자안보협력체로의 발전을 타진하는 것도 필요하다. 또한, 아시아-태평양의 지리적 범위를 넘어 미국과 함께 우리와 폭넓은 공통분모를 지닌 NATO 회원국과의 협력도 강화되어야 한다. 따라서, 금년에는 성사되지 못한 NATO 정상회의에서의 ‘IP4(한국, 일본, 호주, 뉴질랜드)’ 정상 참여 역시 2026년에는 재개하는 것을 원칙으로 삼는 것이 타당하다.

셋째, 북한 변화에 대한 시도는 평양의 반발과는 무관하게 일관되게 지속되어야 한다. 직접적이고 자극적인 방법으로 북한 정권과 체제에 대한 비판이나 공세를 재개하라는 뜻이 아니라, 북한 주민 스스로가 자신들이 처한 현 상황을 인식할 수 있도록 대북 정보유입을 향

한 노력을 재개해야 한다는 의미이다. 또한, 2026년 중 있을 수 있는 북한의 각종 도발에 대해서도 유화 일변도의 정책을 펴는 것이 오히려 북한의 오판을 증폭시킬 수 있음을 유의하고, 이에 대해서는 차분하되 단호한 대응을 준비해 나가야 한다. 그러기 위해서는 ‘무인기’ 국면 등 우리가 한반도 긴장을 조성하고 있다는 북한의 주장에 대해 유화적으로 대응하기 보다는, 과거 그들의 도발 사례를 적시하고 북한의 긴장 조성 가능성에 대한 경고 메시지를 발송하는 조치를 병행해야 한다. 금년 상반기의 한미 연합훈련 역시 대북 협상 카드로 이를 활용하기보다는 북한의 변화를 촉발하기 위한 필수적 요인으로 인식하는 발상의 전환 역시 이루어져야 한다.

저자

차두현 부원장은 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치·군사, 한·미 동맹관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류·협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동하기도 하였다. 현재는 아산정책연구원 부원장 겸 수석연구위원으로 있으면서, 경희대 평화복지대학원 객원교수직을 겸하고 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여건이 있으며, 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.

¹ 이 글에서 '정상국가'라고 함은 북한을 국가로서 인정한다는 것과는 다른 의미이다. 국내적 차원에서 '정상국가'라는 표현은 북한 체제가 국제사회의 일반적 구성원 수준으로 변화할 수 있다는 기대를 담고 있었고, 이 글에서도 '정상국가화'란 것은 그런 기대 수준을 지적하는 의미로 사용되었다.

² "Planning Begins for Kim Jong-un Meeting Some Trump Aides Believe Will Never Happen," *The New York Times* (March 9, 2018).

³ "'우리 교통이 불편해서...' 김정은 '검손 화법' 눈길," 『News 1』 (2018.04.27).

⁴ "문재인 대통령: 북한 시민들 앞에서 한 연설은 '굉장히 긴장되는 순간이었다'," 『BBC News 코리아』 (2018.10.12).

⁵ "'Rational' North Korea won't launch war: Singapore diplomat," *Nikkei Asia* (April 4, 2018); "North Korea's Kim lands in Singapore, on cusp of making history," *Reuters* (June 10, 2018). "북, 정상국가 이미지 과시... 내부 권력 장악 '자신감'," 『경향신문』 (2018.06.11).

⁶ 트럼프 대통령과 김정은 간의 서신에 대해서는 Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020)을 참조할 것.

⁷ "'김정은, 국가의 대표'...북한, 헌법으로 정상국가화 시도," 『중앙일보』 (2019.07.12); "다자외교 영역 넓히는 북한...고립주의 탈피해 정상국가화 시도," 『연합뉴스』 (2025.10.04).

⁸ 한기범, "북한의 '지방발전 20×10 정책' 평가: 지난 1년의 성과와 한계, 그리고 그 시사점," 아산정책연구원 『이슈브리프』, 2025-11 (2025.04.10).

⁹ "정동영 '[평화적 두 국가론]은 통일부 입장'...[정부 입장]서 물려서," 『연합뉴스』 (2025.10.28).

¹⁰ 이에 대해서는 "野 '계엄전 軍헬기로 北도발위해 휴전선 인근 비행' 제보," 『중앙일보』 (2025.03.27); "'무장헬기로 NLL 위협비행'...특검, 北 도발 유도 정황 포착," 『연합뉴스』 (2025.07.30); "[단독] 작년 아파치 헬기들 남방한계선 근접 비행 '軍 작전' vs '北 자극'," 『조선일보』 (2025.08.18).

¹¹ "李대통령, 北미사일 첫 도발에 '김정은, 오랫동안 잘 참은 것 같다'," 『조선일보』 (2025.10.24);

¹² "李 대통령 '北의 적대적 표현, 변화 과정에서 나올 수밖에...' 표현 강도 완화돼," 『조선일보』 (2025.11.01).

¹³ "북 '무인기 공세'에 또 정부 내 엇박자," 『YTN』 (2026.01.18).

¹⁴ "조미사이의 접촉은 미국의 《희망》일뿐이다," 당중앙위원회 김여정 부부장 담화, 『조선중앙통신』 (2025.07.29).

¹⁵ "조선민주주의 인민공화국 최고인민회의 제14기 제13차 회의가 9월 20일과 21일 만수대의사당에서 진행되었다," 『노동신문』 (2025.09.21).

¹⁶ 차두현, "북한 제7차 당대회 분석: 비장한 각오와 허세의 공존," 아산정책연구원 『이슈브리프』, 2016-07(2016.05.09), p. 5.

¹⁷ "조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 이란에 대한 미국의 군사적 공격행위를 주권침해와 국제법 위반으로 강력히 규탄," 『조선중앙통신』 (2025.06.23).

¹⁸ "조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 9 차전원회의 확대회의에 관한 보도," 『노동신문』 (2024.01.01).

¹⁹ "김여정 부부장 조선에 대한 서울당국의 기만적인 《유화공세》 시도의 본질을 신랄히 비판," 『조선중앙통신』 (2025.08.20).