

이재명 정부 출범 100일 평가(2)

통일 분야 : 대북 정책

2025년 9월 5일 (금)

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

이재명 정부 출범 100일 평가(2)

- 통일 분야: 대북 정책 -

2025. 9. 5. (금). 통일외교사회정책실 연구위원 장 옥

- 이재명 정부의 대북정책 기조는 기존 민주당 정부의 실패한 햇볕정책 연장선
- 「신(新)냉전」 블록 가속화 속 北 선의에 기댄 우물안 개구리식 대북정책 한계 봉착 우려
- 北 김정은의 「적대적 두 국가론」에 대한 정부의 명확한 입장 밝히고, 북핵 고도화에 맞서 공포의 균형부터 맞추는 것이 평화를 위한 첫걸음

□ 8.15 경축사로 본 이재명 정부 대북정책의 세 가지 축¹⁾

○ 선(先) 긴장완화-선(先) 신뢰

- 평화는 일상·민주주의·경제의 기반이라는 인식에서 출발
- 신뢰 회복과 대화 복원을 위해 취임 직후 대북 전단 살포 금지 및 6월 대북 확성기 방송 중단, 9월 군운용 라디오 ‘자유의 소리’ 15년만에 중단
- ⇒ (비판적 평가) 정부의 선제 조치 대비 북측의 무호응·비난 담화로 협상 지렛대 약화

○ 기존 남북합의 복원

- 北 체제 존중·흡수통일 배제·적대행위 불추진을 강조하며 「남북기본합의서」(1991년), 「6·15 남북공동선언」(2000년), 「10·4 남북정상선언」(2007년), 「판문점 선언」(2018년), 「9·19 군사분야 합의서」(2018년)로 이어지는 기존 합의 존중 및 이행 강조
- * 우발적 군사 충돌 방지와 군사적 신뢰 구축 위해 9·19 군사분야 합의를 선제적·단계적으로 복원 천명
- ⇒ (비판적 평가) 그동안 북한의 합의 위반·일방적 파기 사례가 반복된 만큼 조건부·검증 가능한 복원이 전제돼야 함

○ 단기적 평화관리, 장기적 비핵화 추구

- ‘핵 없는 한반도’를 목표로 비핵화의 단기적 해결의 어려움을 인정

1) 이재명, 「광복절 경축사(2025. 8. 15.)」, 연설문, 접속 2025. 09. 01,
<https://www.president.go.kr/president/speeches/R2Mj8Yuf>

- 남북·미북 대화와 국제협력으로 평화적 해결의 실마리를 모색하는 등 국제적 지지, 공감대 확대 방점
- 서로 이익을 나누고 의존한다는 공리공영·유무상통 원칙 아래 교류 협력 기반 회복과 공동성장 여건 조성 강조

⇒ (비판적 평가) 현실적 접근이나 국제 제재·북핵 헌법화 상황에서 실질적 비핵화 효과는 제한적이며 제재 준수 및 인권 기준과 병행돼야 함

□ **李 정부 대북정책 100일 평가**

○ 「실패한 햇볕정책 시즌2」

- 이재명 정부의 先 긴장완화·先 신뢰 추구 방식은 과거 민주당 정부의 실패한 대북정책 기조와 유사
- 김대중·노무현·문재인 정부를 관통하는 대북 포용정책 기조는 북핵 폐기는커녕 북핵 고도화 시간을 제공했다는 비판의 목소리가 높음
- * 기존 햇볕정책의 실패 원인을 복기하고 북핵 폐기 목표를 위해 보다 현실적인 접근을 모색할 필요

[표 1] 역대 민주당 정부의 대북정책 기조 및 평가

정부	대북기조	대표적 조치	교류·지원	동시기 북핵상황	평가
김대중 정부 1997~2002	포용·화해 & 정치·군사와 경제 분리 (정경 분리)	2000 1차 남북정상회담	정부·민간 인도적 지원 대폭 확대 (곡물·비료)	2002 미·북 HEU 의혹 제기	큰 폭의 현금지원 지원이 비핵화도발 중단과 연계되지 못해 사실상 '조건 없는 보상'이 됐다는 비판 제기
		금강산 관광 개시(1998)	1998~2007 누적 비료 255.5만t 지원	2003 북 NPT 탈퇴(1/10)	
노무현 정부 2002~2008	포용 확대 & 경제협력 활성화	금강산 육로 관광 (2003)	개성공단 北 근로자 임금은 당국 경유 지급	2006 1차 핵실험(10/9)	'보상 지속검증 미흡' 속 첫 핵실험 발생 ⇒ 선(先)지원·후(後)비핵화의 구조적 위험 노출
		개성공단 가동 (2004)	⇒ 집행·투명성 논란		
문재인 정부 2017~2022	평화 프로세스 재가동	2018 판문점선언	남북 철도·보건 등 협력의제 제시 (대부분 제재 환경으로 실집행 제한)	2017 6차 핵실험 (9/3, 임기 초)	군사합의로 긴장관리 시도했지만 비핵화 실질 진전 부재. 도발 재개로 성과 상쇄
		9.19 군사합의		2019 하노이 결렬	
		남북미북 정상외교		2020 개성 남북연락사무 소 폭파	

* 출처 : 통일부 북한정보포털(<https://ninfo.unikorea.go.kr/nkp/main/portalMain.do>), 대북지원정보시스템(<https://hairo.unikorea.go.kr/>) 등 참고

○ 北 김정은의 「적대적 두 국가론」에 대한 명확한 입장부터 밝히는 것이 우선

- 23.12월 김정은 북한 국무위원장은 남북관계를 동족이 아닌 적대하는 두 개의 별도 국가로 규정하는 소위 적대적 두 국가론을 주장하며 기존 민족·통일 프레임 폐기
 - * 실제로 북한은 24.1월 통일·교류 기관을 폐지하고 같은해 10월 대한민국을 적대적 국가로 규정하고 통일 조항을 삭제하는 등 남북기본합의를 비롯한 기존 합의 부정
- 북한은 이재명 정부 출범 후에도 적대적 두 국가론 적극 유지
 - * 25.8월 김여정 북한 노동당 부부장은 담화²⁾를 통해 이재명 대통령의 8.15 경축사의 대북 화해정책을 폄훼하며 “한국은 우리 국가의 외교 상대가 될 수 없다”고 공식화한 것도 같은 맥락
- 이재명 정부는 먼저 북한이 통일의 대상인지 외교의 대상인지 적대적 두 국가론에 대한 구체적인 입장을 밝힐 필요 있음

○ 2025년 「신(新) 냉전」 글로벌 정세 외면

- 최근 미·일·EU 등 자유진영과 중·러 진영이 안보·기술·경제 전반에서 공급망 재편과 함께 신냉전 블록화 진행
 - * 9.3. 북중러 정상외교의 중국 베이징 전승절 행사 동반 등장 ‘블록 심화’
- 특히 북·러 상호방위조약, 북한의 러시아 탄약 공급, 유엔 제재감시 약화, 중·러 전략공조 심화 등 북·중·러 밀착 강화
 - * 일부 언론보도에 따르면³⁾ 북한은 22.2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 25.7월 중순까지 총 포탄 1200여만발을 지원한 것으로 알려짐
- 신냉전 글로벌 정세가 가속화하는 가운데 기존 민주당 정부의 우물안 개구리식 대북정책 기조를 계승하는 것은 한계 봉착 우려

○ 평화는 공포의 균형을 맞추는데서 출발

- 북한이 핵 고도화와 함께 핵무력 헌법화로 대한민국의 생존을 위협하고 있는 만큼 李 정부의 대북 전단살포 금지 및 대북 확성기 중단, 9.19군사합의 선복원 조치는 대북 협상력과 억지력을 약화시킬 우려
- 굳건한 한미동맹을 통한 북핵 억지력을 높이는 한편 △미사일 조기 발견 △공중

2) 김여정, “이번 기회에 다시 한번 명백히 하지만 한국은 우리 국가의 외교 상대가 될 수 없다,” 조선중앙통신 2025년 8월 20일

3) 조선일보, “北, 한달새 포탄 100만발 보냈다,” 2025년 8월 23일,

https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2025/08/23/6KZC2FC4YREDFAT2S3W6J3V524/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news

방어 △정밀 타격 등 3축 체계 고도화로 비대칭 전력 선제 탐지·차단과 확전 역지를 동시에 추구하는 것이 중요

- * 3축 체계: 킬체인(조기 타격), KAMD(한국형 미사일 방어), KMPR(대량 응징 보복)
- 인권을 ‘비대칭 전력’ 관점에서 접근할 필요
- * 유엔 북한인권결의 공동제안국 복귀·확대 및 디지털, 뉴스 등 외부 정보유입 자원을 ‘비대칭 전력’으로 명시

□ 향후 전망

○ 국내 정치용 이벤트 가속화

- 2025 경주 APEC 정상회의(10.31~11.1)를 시작으로 이재명판 ‘어게인 2018’ 드 라이브 예상
- * 정부·여당은 26.6월 지방선거를 의식하여 문재인 정부식 보여주기 대북 빅이벤트를 지속 추진할 것이라는 관측 지배적
- 북핵 폐기 본질은 사라지고 국민생명과 직결된 국가안보 핵심 이슈가 집권세력의 선거용 이벤트로 변질되고 되레 북핵 고도화의 빌미 제공할 가능성 농후

○ 편협한 대북기조 탈피하지 않을 경우 고립 불가피

- 북·중·러 밀착 등 외교안보 대격변 상황에서 한미일 3국 협력을 등안시 할 경우 「통미봉남(通美封南)」 심화 우려
- 북핵 억지를 위한 강력한 국방력을 확보한다는 측면에서 볼 때 이재명 정부가 추진하는 임기내 전시작전통제권 전환은 걸림돌로 작용할 것으로 예상