
현안 보고
대외비

통일외교사회정책실
연구위원 이윤식

이재명 정부 1년, 대북통일정책 평가

: 5대 실정과 구조적 실패

2026년 7월 6일

이재명 정부 1년, 대북통일정책 5대 실정과 구조적 실패

- 적대적 두 국가 시대, 평화 환상이 불러온 국가안보 리스크 -

2026. 7. 6. (월) 통일외교사회정책실장 이 윤 식

- 지난 1년 간 이재명 정부는 평화공존 및 대화 재개 등 대북 유화책을 추진해 왔으나, 북한의 전략 변화와 한반도 안보 현실을 제대로 반영하지 못하는 한계를 노출
 - 북한은 2023년 말 노동당 전원회의에서 남북관계를 ‘적대적 두 국가 관계’로 규정한 이후, 헌법 개정과 대남 담화 등을 통해 대한민국을 명시적 적대국으로 제도화하고, 핵무력 강화와 DMZ 요새화 등 군사적 압박을 지속 중
 - 반면 정부는 △평화선언 추진, △9·19 군사합의 복원, △대북 유화 메시지 발신 등에 집중하며 북한의 전략 변화에 효과적으로 대응하지 못함
- 특히, 대북 무인기 문제 관련 유감 표명에도 북한은 이를 일방적 양보로만 받아들였을 뿐 대화 재개에는 선을 그으며, 우리 정부를 협상 상대로 인정하지 않음
 - 또한, 북한인권 문제를 후순위로 미룸은 물론, 우크라 북한군 포로 송환 문제도 적극 대응하지 못함으로써 자유와 인권이라는 헌법 가치마저 훼손
 - 즉, 대북통일정책 5대 실정은 ①북한의 전략 변화 오판, ②평화선언 추진, ③상호주의 없는 대화 재개, ④북한인권 후퇴, ⑤안보정책과 통일정책의 엇박자 등
- 상기 정책들은 △북한의 오판 가능성 증대, △남남갈등 심화, △동맹 및 확장억제 신뢰성 약화, △자유민주적 평화통일 원칙 훼손 등 복합적 안보 리스크로 이어질 우려
 - 향후 대북·통일정책은 북한의 적대적 전략을 냉철하게 직시하고, 억제력과 상호주의를 기반으로 자유민주적 통일 원칙과 북한인권 가치를 재확립하는 방향으로 전환할 필요

I. 문제 제기: 적대적 두 국가 시대의 위험한 착각

- 지난 1년 이재명 정부는 대북통일정책 기조로 △평화공존, △남북대화 재개, △평화선언 추진, △금강산관광 재개 검토, △9.19군사합의 복원 등을 강조
- 그러나 문제는 이러한 방향이 현재 북한의 대남전략 변화 및 한반도 안보 현실과 정면 충돌하고 있다는 점
 - 북한은 남북관계를 더 이상 동족관계로 보지 않음. 김정은은 2023년 12월 노동당 중앙위 제8기 제9차 전원회의에서 남북관계를 “적대적 두 국가”, “전쟁 중에 있는 교전국 관계”로 규정하며 기존 대남전략의 전면적 전환을 선언

- 이후 2024년 최고인민회의 및 헌법 개정, 각종 대남 담화와 군사행동을 통해 한국을 “가장 적대적인 국가”, “불변의 주적”으로 재차 못 박으며 대남 적대노선을 더욱 제도화·구조화하고 있음
- 특히, 최근 북한의 군사행동은 이러한 전략 변화가 단순한 정치적 수사가 아니라 실질적 군사대비태세 변화로 이어지고 있음을 보여줌
 - 북한은 핵무력 고도화와 전술핵 실전배치를 지속하는 한편, 남측 접경지역 화력 증강 및 장사정포 전력 현대화를 병행하고 있음
 - 최근에는 MDL 북측 5~10m 지점까지 지뢰를 매설하고, 약 100m 이내 구간에 철조망·방벽·장애물을 설치하며 DMZ를 사실상 군사 요새로 전환 중
 - 이는 DMZ를 긴장완충 공간이 아니라 물리적 단절과 군사적 충돌 대비 공간으로 재구성하겠다는 의도를 보여주는 것으로 평가
- 문제는 이러한 안보 현실과 달리, 이재명 정부는 여전히 남북관계 개선과 대화 재개에 과도한 정책적 비중을 두고 있다는 점
 - 통일부는 평화선언(종전선언) 및 남북대화 재개를 추진(3.9 정례브리핑)하며, 북한에 유화적 메시지를 지속적으로 발신하고 있음
 - 이재명 대통령과 정동영 통일부 장관은 대북 무인기 문제와 관련해 사실상 정부 차원의 사과 메시지(4.6)를 발신하며 북한의 심기를 살핌
 - 그런데 문제는 북한이 이에 대해 “높게 평가한다”면서도, 정작 대화 자체는 거부하면서 “관계 개선? 개꿈 꾸지 말라”며 조롱으로 일관 중
- 결국 이재명 정부의 대북정책은 북한의 전략 변화와 안보 현실을 반영하지 못한 채, 일방적 대화 구걸과 평화 담론에 과도하게 의존하는 한계를 노출
 - 북한은 핵능력 고도화와 군사력 증강으로 일관되게 대남 압박을 강화하고 있는데, 이재명 정부는 선언과 유화 메시지로 대화를 구걸하고 있음
 - 이러한 정책적 불균형은 단순 외교 실패를 넘어, 대북 억제력 약화와 북한의 오판 가능성 증대로 이어질 수 있다는 점에서 우려를 낳고 있음
- 본 보고서는 이재명 정부 1년간 대북통일정책을 비판적으로 평가하고, 5대 실정과 구조적 실패가 우리 안보에 미치는 함의 등에 대해 점검하고자 함

II. 이재명 정부 대북통일정책의 5대 실정

- 이재명 정부의 대북·통일정책은 △평화공존, △평화선언, △대화 재개, △금강산관광 재개 검토, △9·19 군사합의 복원 등으로 요약 가능

- 동 접근은 표면적으로 군사적 긴장 완화와 한반도 평화 정착을 목표로 하나,
- 문제는 북한의 대남전략 변화와 현 안보 현실을 반영하고 있지 못하다는 점

① 북한의 전략 변화 비판 : ‘적대적 두 국가론’의 사실상 수용

- 이재명 정부 대북정책의 가장 근본적인 문제는 북한의 전략 변화와 그 함의를 정확히 읽지 못하고 있다는 점
 - 북한은 2023년 12월, 노동당 중앙위 제8기 제9차 전원회의에서 남북관계를 “적대적 두 국가 관계”로 규정하며 통일 지향적 민족공동체 개념을 사실상 폐기
 - 이후 헌법 개정(2024), 당대회 보고(2026), 김여정 담화(4.6) 등을 통해 한국을 “제1의 적대국”, “불변의 주적”으로 규정하며 적대적 대남전략 노선을 제도화
 - 이는 단순한 강경 발언을 넘어서서, 남북관계를 협력과 교류의 대상이 아닌 군사적 억제와 압박의 대상으로 재정의한 전략적 전환의 결과
 - 그럼에도 이재명 정부는 ‘평화공존’을 앞세우며 남북관계 개선을 전제로 한 정책을 설계 중. 문제는 이러한 접근이 북한은 폐기한 과거 패러다임이란 점
 - 결국 현 정부는 북한의 전략 변화에 능동적으로 대응하기보다, 오히려 북한이 설정한 ‘두 국가 프레임’을 수동적으로 따라가는 형국
- ☞ 이는 전략적 대응 실패를 넘어, 대북 현실 인식 자체의 오류라 할 수 있음

② 평화선언 집착 : 북핵 현실을 외면한 선언 정치의 반복

- 두 번째 문제점은 북한 핵위협이 구조화된 상황에서 여전히 ‘평화선언’과 같은 정치적 퍼포먼스에 과도한 의미를 부여하고 있다는 점
 - 통일부는 2026년 3월 6일 국회 외통위 업무보고에서 ‘평화선언’ 추진 방침을 공식화했고, 3월 9일 정례브리핑에서 이를 과거 종전선언과 유사한 정치 선언이라 설명
 - 이를 통해 정부는 남북대화 재개와 평화체제 논의의 출발점을 만들겠다는 입장
 - 그러나 현 안보 환경은 과거 종전선언이 논의되던 시기와 질적으로 다름. 북한은 핵무력을 헌법적·제도적으로 고착화했고, 전술핵 실전 운용 및 핵무기 선제사용(2022) 가능성까지 공공연히 언급 중
 - 이런 상황에서 평화선언 추진은 현실을 바꾸는 전략이라기보다 현실을 외면하는 정치 선언에 불과. 특히, ‘종전·평화 담론’은 주한미군 철수, 한미연합훈련 중단, 동맹 구조 재조정 논쟁으로 연결될 위험성까지 내포
- ☞ 결국 ‘평화선언’은 평화를 만드는 실질적 정책이 아니라, 안보 현실과 괴리된 ‘선언 정치’의 반복일 뿐임

③ 상호주의 없는 대화 재개 : 남북대화가 수단이 아닌 목표가 된 정책

- 현 정부는 남북대화를 평화 정착의 핵심 수단으로 강조하고 있으나, 문제는 대화 자체가 사실상 정책 목표가 되어버렸다는 점
 - 대표적 사례가 대북 무인기 논란으로, 정동영 장관은 책임 인정 및 재발 방지 입장을 표명(2.18), 이재명 대통령 역시 북측에 유감의 뜻을 공개적으로 표명(4.6)
- 이는 남북 긴장 완화와 관계 개선을 위한 유화적 제스처로 해석될 수 있으나, 문제는 북한의 반응이 냉랭하다는 점
- 즉, 김여정은 사과에 대해선 “높게 평가한다”면서도 대화 재개에는 선을 긋는 분위기. 북한은 한국 정부의 유화적 메시지를 관계 개선 신호로 받아들이지 않았으며, 오히려 남측의 일방적 양보로 소비했다는 것이 문제
- ☞ **결국, 상호주의 없는 대화는 협상이 아니라 ‘구걸’과 다름없음. 대화가 수단이 아니라 목적이 되는 순간, 협상력은 약화될 수밖에 없음**

④ 북한인권 후퇴 : 보편적 가치가 협상 카드로 전락

- 북한 주민의 자유와 인권은 남북관계 상황과 무관하게 추구해야 할 보편적 가치이며, 헌법 질서와도 직결되는 사안
- 그러나 이재명 정부는 관계 개선과 대화 재개를 위해 북한인권 문제에 대해 소극적 태도로 일관함은 물론, 후순위로 미뤄두고 있음
- 특히 우크라이나 전쟁 과정에서 생포된 북한군 포로 2명의 한국행 송환 문제는 현 정부 북한인권 인식의 한계를 상징적으로 보여줌
 - 해당 포로들은 귀순 의사를 표명. 헌법상 북한 주민은 우리 국민이며, 자유의사에 따른 보호는 국가의 책무임에도 정부는 적극적 보호·송환 의지를 명확히 하지 않고 있음
- 자유를 찾아온 북한 청년조차 보호하지 못한다면, 정부가 말하는 북한 주민 인권은 공허한 수사에 불과. 인권 없는 평화는 지속가능하지 않으며, 결국 체제 중심 평화로 귀결될 수밖에 없음

⑤ 안보와 통일정책의 엇박자 : 국방은 약화, 통일부는 저자세 유화

- 가장 구조적인 문제는 국방정책과 대북정책 간 메시지 충돌 중
- 북한은 핵무력 강화, DMZ 요새화, 전방 군사력 증강을 통해 대남 압박을 높이고, 최근에는 MDL 지뢰 매설, 방벽 구축을 통해 접경지역을 군사 요새화하고 있음
- 그런데 정부의 메시지는 안보 해체 및 대북 유화 방향으로 질주 중에 있음
 - 국방 분야에서는 병력 감축, 군 구조 개편, 전방 전력 축소 논의가 활발히 진행
 - 통일부는 평화공존, 대화 재개, 교류협력 복원 등 유화적 메시지를 지속 발신
- 문제는 이러한 조합이 북한에 잘못된 신호를 준다는 점. 즉, 전방 억제력이 약화되는 가운데 관계 개선 메시지만 발신할 경우, 북한은 이를 한국의 대응 의지 약

화로 오판할 수 있음

- ☞ 결국 이재명 정부의 가장 큰 실패는 개별 정책의 성공·실패 이전에, 국가안보 전체를 관통하는 전략적 일관성을 확보하지 못했다는 데 있음

[표 1] 이재명 정부 대북·통일정책의 구조적 실패 메커니즘

정책 기조	5대 실정	전략적 위험성
평화공존 중심 접근	북한의 전략 변화 오판	북한의 전략적 오판 가능성 증대 → 도발 비용 감소로 인식
평화선언 추진	북핵 현실 외면한 선언 정치	남남갈등의 심화 → 평화 vs 안보 프레임 충돌
남북대화 재개 집착	상호주의 없는 일방적 유화	대북 협상력 약화 → ‘구걸형 대화’ 구조 고착
9.19합의 복원	억제력 약화·안보 메시지 혼선	동맹 및 확장억제 신뢰성 약화 → 주한미군 역할 논쟁
북한 인권 후순위화	자유·인권 가치 후퇴	헌법적 통일 가치 약화 → 관리형 분단 제도화

III. 5대 실정이 초래할 전략적 위험성

① 북한의 전략적 오판 가능성 : 유화 신호를 ‘도발 비용’ 감소로 인식

- 억제(deterrence)의 핵심은 상대가 우리의 대응 의지와 보복 능력을 명확히 인식하도록 하는 데 있음. 그러나 현 정부는 평화선언, 대화 재개, 적대행위 중단, 반북적 유감 표명 등 유화적 메시지를 발신하고 있음
- 문제는 북한이 이를 한국 정부의 긴장 회피 또는 충돌 기피 성향으로 해석할 가능성. 북한이 남측의 대응 비용과 정치적 부담을 낮게 평가할 경우, 국지도발이나 회색지대 도발의 문턱은 더욱 낮아질 수 있음
- 결국 지나친 유화는 긴장 완화가 아니라, 북한으로 하여금 오히려 ‘도발 비용’이 낮다고 오판하게 만드는 역설적 결과를 초래할 수 있음

② 남남갈등 심화 : 평화와 안보를 둘러싼 사회적 분열 확대

- 현 정부는 평화공존과 대화 재개를 평화 정착의 핵심 수단으로 제시하고 있으나, 보수진보 진영 간 안보 현실 인식은 여전히 간극이 큼

- 한반도 평화정착을 위한 정부의 유화 조치가 한쪽에서는 ‘긴장 완화’로 인식되고, 다른 한쪽에서는 ‘안보 해체’로 인식되는 것이 현재 상황
- 특히 북한이 핵무력을 지속 강화하고 적대적 두 국가 노선을 고수하는 상황에서, 대북 유화책은 ‘평화냐 vs. 안보냐’라는 이분법적 프레임 충돌을 더욱 심화시킴
- 이러한 남남갈등 심화는 단순한 여론 대립을 넘어, 대북정책의 지속 가능성과 국가 전략의 일관성을 약화시키는 구조적 리스크로 작용할 수 있음

③ 한미동맹 및 확장억제 신뢰성 약화 : 평화 담론이 동맹 억제구조를 위협

- 북한 핵위협이 구조화된 상황에서 대한민국 안보의 핵심 축은 한미동맹과 확장억제에 있음. 그러나 현 정부가 평화선언과 9·19합의 복원 등 긴장 완화에 과하게 집중할 경우, 주한미군 역할과 연합방위체계에 대한 혼선이 초래될 수 있음
- 특히 종전선언 또는 평화체제 담론은 다음과 같은 근본적 논쟁을 촉발할 수 있음
 - 왜 대규모 한미연합 군사훈련이 필요한가?
 - 왜 주한미군이 현재 규모로 주둔해야 하는가?
 - 왜 한미 확장억제 태세를 강화해야 하는가?
- 그런데 문제는 이러한 논쟁이 북한과 중국에게 한미동맹 내부 균열 가능성이라는 잘못된 시그널을 줄 수 있다는 점임
- 억제력은 군사력뿐 아니라 동맹의 결속과 전략적 일관성에서 나온다는 점에서, 평화 담론의 과도한 정치화는 동맹 기반 억제구조를 약화시킬 위험이 있음

④ 헌법적 통일 가치와 국가 정체성 약화 : ‘관리형 분단’의 제도화 위험

- 헌법은 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 국가적 지향’으로 규정함
- 그런데 북한의 적대적 두 국가론을 전제로 한 평화공존 담론이 지속될 경우, 통일은 현실적 국가 목표가 아니라 정책적 주변 의제로 밀려날 가능성이 커짐
- 이는 단순 통일정책 변화를 넘어, 장기적으로 △통일부 폐지, △북한인권 의제 축소, △탈북민 보호 명분 희석, △자유민주 통일담론 약화로 이어짐
- 결국 평화공존이 ‘관리형 분단’의 제도화로 귀결될 경우, 대한민국은 스스로 헌법적 정체성과 역사적 사명을 약화시키는 역설에 직면하게 됨

IV. 결론: 평화 환상에서 벗어나 현실 기반 대북전략으로

- 이재명 정부 출범 이후 지난 1년간 대북·통일정책은 표면적으로는 긴장 완화와 평화 정착을 지향했으나, 실질적으로는 북한의 전략 변화와 한반도 안보 현실을 충분히 반영하지 못한 구조적 한계를 드러냄

- 특히, △북한의 적대적 두 국가론 오판, △평화선언 집착, △상호주의 없는 대화 재개 고집, △북한인권 후퇴, △안보와 통일정책의 구조적 엇박자 등 5대 실정은 현 정부 대북정책이 관계 개선 의지에 과도하게 경도된 결과라 할 수 있음

○ 문제는 이러한 정책적 오류가 단순한 외교적 실패에 그치지 않는다는 점

- 지나친 유화 기조는 북한의 전략적 오판 가능성을 높이고, 국내적으로는 평화와 안보를 둘러싼 남남갈등을 심화시킬 수 있음
- 나아가 한미동맹과 확장억제 신뢰성을 약화시키고, 중장기적으로는 대한민국 헌법이 지향하는 ‘자유민주적 평화통일’ 가치마저 훼손할 위험이 있음
- 결국 현 정부 대북정책의 본질적인 문제는 개별 정책의 성공 여부가 아니라, 북한을 바라보는 전략적 현실 인식 자체에 오류가 존재한다는 데 있음

○ 향후 우리의 대북·통일정책은 다음 4대 원칙 위에서 재정립될 필요가 있음

- 첫째, 북한의 적대적 두 국가 전략을 냉정하게 직시해야 함. 즉, 희망적 사고가 아니라 북한의 실제 전략과 행동을 정책 출발점으로 삼아야 함
- 둘째, 대화 집착을 버리고 억제력을 우선에 둬야 함. 대화는 억제력 위에서만 의미가 있으며, 일방적 유화는 협상력이 아니라 취약성을 노출시킨다는 점
- 셋째, 상호주의 원칙의 복원이 반드시 필요. 북한의 실질적 비핵화 조치와 군사적 긴장 완화 없는 선제적 양보는 대북 굴종에 불과
- 넷째, 자유민주적 통일 원칙과 북한인권 가치를 재확립해야 함. 통일은 단순한 영토의 물리적 결합이 아니라, 자유와 인권의 확장이라는 헌법적 가치와 대한민국의 국가정체성 확립이란 원칙 위에서 추진되어야 함

○ 북한은 이미 핵무력과 군사력 증강을 통해 체제 생존을 도모하며 대한민국을 명시적·실질적 적대국으로 규정하며 온갖 비난을 쏟아내고 있음

- 이러한 현실 앞에서 평화는 선언이나 선의만으로 유지되지 않는다는 점
- 평화는 힘과 억제력, 그리고 흔들리지 않는 원칙 위에서만 지속될 수 있다는 점
- 따라서 이재명 정부가 진정 한반도 평화를 원한다면, 평화 환상에서 벗어나 냉철한 현실 인식과 전략적 균형 위에서 대북정책을 재설계해야 할 것임