

특/별/대/담

이재명 정부의 '한반도 평화공존 정책'과 남북관계의 재구성

KDI 글로벌·북한경제연구실은 변화한 국제질서와 한반도 정세 속에서 남북관계와 통일 문제를 어떠한 관점에서 다시 보아야 하는지 검토하고, 이에 관한 정책적·학문적 시사점을 얻기 위해 이종주 통일부 통일정책실장을 초청하여 대담을 진행하였다. 이번 대담은 이재명 정부의 '한반도 평화공존 정책', 최근 북한 정세, 향후 남북관계의 과제를 중심으로 다루었으며, 대담자의 동의를 얻어 주요 내용을 정리·수록한다.



일시 및 장소

2026년 5월 13일(수), 14~16시, 이종주 통일부 통일정책실장 사무실

사회

조동호(KDI)

대담

이종주(통일부 통일정책실장)



조동호: 오늘 이 자리를 마련한 것은 이재명 정부가 추진하고 있는 '한반도 평화공존 정책'의 내용과 방향을 보다 체계적으로 살펴보기 위해서입니다. 북한의 대남노선 변화와 핵 문제의 고착화, 미중 전략경쟁의 장기화, 북중러 협력의 심화로 한반도를 둘러싼 환경은 이전보다 훨씬 복잡적이고 엄중해졌습니다. 이런 상황에서 남북관계와 한반도 문제를 어떤 언어와 틀로 다시 설명할 것인지, 그리고 정부가 말하는 '평화공존'이 구체적으로 무엇을 뜻하는지를 차분히 짚어 보는 일은 정책적으로도, 학문적으로도 의미가 있다고 생각합니다.

오늘 대담에서는 먼저 이재명 정부의 '한반도 평화공존 정책'이 무엇을 지향하는지 살펴보고, 이어 북한이 제기한 '적대적 두 국가' 문제와 최근 북한 정세, 대외관계, 그리고 그에 따른 남북관계의 전망과 정책 과제까지 함께 논의해 보고자 합니다.

“대북정책을 넘어, 한반도 전체를 다시 읽는 시각”

조동호: 먼저 용어부터 여쭙고 싶습니다. 최근 통일부는 통상적으로 쓰이던 '대북정책'보다 '한반도 정책'이라는 명칭을 사용하고 있습니다. 같은 사안을 가리키는 듯하지만, 정책의 범위와 초점에서는 차이가 느껴집니다. 이 명칭에 담긴 기본 취지부터 설명해 주시면 좋겠습니다.



이종주: 우선 이런 자리를 마련해 주셔서 감사합니다. 사실 문재인 정부 때부터 대북정책을 '한반도 정책'이라고 불러 왔습니다. 당시에 정책 명칭은 '문재인의 한반도 정책'이었고, 지금 저희는 '이재명 정부의 한반도 평화공존 정책'이라는 표현을 쓰고 있습니다. 이는 단순히 이름을 바꾼 것이라기보다, 대북정책이라는 말보다 정책의 초점을 조금 더 넓히려는 취지로 이해하시면 될 것 같습니다.

조동호: 정책의 내용으로 들어가 보겠습니다. 통일부는 지난 2월 「이재명 정부의 한반도 평화공존 정책」 설명 책자를 발간했습니다. 이재명 정부 출범 이후 추진해 온 대북정책 구상을 한 권의 문서로 종합·체계화해 공개했다는 점에서도 의미가 크다고 생각합니다. 특히 이 자료에는 정책의 목표, 추진 원칙, 추진 전략, 중점 추진 과제가 비교적 일관된 틀로 정리되어 있는데요. 실장님께서 보시기에 이재명 정부의 '한반도 평화공존 정책'의 핵심은 무엇인지, 그리고 지난 정부들과 비교할 때 어떤 연속성과 차별성을 갖는지 설명해 주시면 좋겠습니다.

이종주: '한반도 평화공존 정책'은 남북이 평화롭게 공존하고 함께 성장하는 한반도를 만들기 위한 정책이라고 말씀드릴 수 있습니다.

구체적으로 보면, 정부는 남북 간 평화공존을 제도화하고, 한반도 공동성장의 기반을 마련하며, 궁극적으로는 전쟁과 핵 없는 한반도를 실현하는 것을 목표로 삼고 있습니다. 이를 위해 북한 체제 존중, 흡수통일 불추구, 적대행위 불추진이라는 원칙을 분명히 하고 있고, 교류와 관계 정상화, 비핵화를 포괄적으로 연결해 접근하겠다는 입장도 함께 제시하고 있습니다. 또 이 과정에서 국민과 국제사회가 함께하는 열린 정책으로 추진하겠다는 점도 중요한 특징이라고 생각합니다.

돌이켜 보면 평화를 목표로 하지 않는 대북정책은 없었습니다. 한반도 평화공존 정책 역시 남북기본합의서 이후 역대 정부가 유지해 온 평화공존의 방향을 계승한다는 점에서 연속성이 있습니다.

그러나 똑같이 평화를 이야기하지만, 이재명 정부는 역대 어느 정부보다 절실하게 평화를 말한다는 데 차이가 있습니다. 한반도 평화공존 정책을 이해할 때 중요한 것은 지금의 한반도 현실을 함께 보는 것입니다. 이재명 정부는 남북 간 대화와 교류가 중단되고, 확성기 소음과 오물풍선, 전단 등으로 접경지역의 평화가 무너지고, 북한이 적대적 2국가를 주장하며 문을 완전히 닫아둔 상태에서 출범했습니다. 한반도 평화공존 정책은 이러한 현실 속에서 평화를 중심에 두고, 평화를 가장 우선해야 한다는 엄중한 요구 속에 수립되었습니다. 접경주민의 위태로운 일상을 회복하고, 남북 간 적대감을 낮추기 위해 우리가 먼저 평화를 선택하고, 평화를 향해 행동합니다. 평화를 중심에 두고, 평화를 우선하면서, 평화를 회복하기 위해 유연하게 행동하는 것이 한반도 평화공존 정책의 핵심이자, 차별성이라고 생각합니다.

“달한 문 앞에서, 흐름을 잇는 방식”

조동호: 이재명 정부 대북정책이 던지는 가장 큰 메시지 가운데 하나는 결국 ‘평화’의 중요성이라고 생각합니다. 대통령께서도 취임사에서 “아무리 비싼 평화도 전쟁보다 낫습니다. 싸워서 이기는 것보다, 싸우지 않고 이기는 것이 낫고, 싸울 필요가 없는 평화가 가장 확실한 안보입니다”라고 말씀하신 바 있습니다. 그런데 지금처럼 북한이 ‘적대적 두 국가’를 선언하고, 남북관계를 제도적으로도 단절하는 방향으로 나아가고 있는 상황에서는 통일부가 말하는 평화공존 정책이 현실에서 어떤 의미를 가질 수 있느냐는 질문이 제기될 수밖에 없을 것 같습니다. 결국 이런 조건에서 정부가 평화를 어떻게 관리하고, 남북관계의 접촉 가능성을 어떤 방식으로 확대해 나가려는 것인지 설명해 주시면 좋겠습니다.

이종주: 북한이 ‘적대적 두 국가’를 선언한 것은 단기적인 정세 변화를 보고 내린 판단이라기 보다, 북한 스스로 지난 80년의 남북관계사를 결산하면서 내린 일종의 결론입니다. 다시 말해 그동안의 여러 대북정책과 다양한 접근, 남북관계의 성과와 굴곡까지 모두 포함해 이제는 남한과는 이야기하지 않겠다는 식의 결론을 내린 것으로 이해할 수 있습니다. 그런 점에서 북한으로서는 나름대로 장기적인 국가전략 차원에서 그런 결단을 했다는 생각이 듭니다.

다만, 그렇다고 해서 우리의 정책적 노력까지 의미를 잃는 것은 아니라고 생각합니다. 물론 현재로서는 정부의 어떤 방안과 노력도 단기간에 가시적 성과를 내기 쉽지 않은 것이 사실입니다. 그러나 바로 그렇기 때문에 평화를 어떻게 관리하고, 관계 악화를 어떻게 막아 내며, 접촉의 가능성을 어떻게든 남겨 둘 것인지가 오히려 더 중요해진다고 봅니다. 현 단계에서 중요한 것은 단기간의 가시적 성과 자체보다, 긴장을 통제하고 다시 풀어갈 수 있는 최소한의 여지를 남겨 두는 일입니다.

대통령께서도 작년 말 ‘바늘구멍이라도 뚫어야 한다’는 취지로 말씀하신 바 있습니다. 그 표현은 지금과 같은 상황에서 관계의 가능성을 끝까지 놓지 않겠다는 문제의식을 잘 보여 준다고 생각합니다. 접촉이 거의 단절된 상황에서도, 작더라도 관계를 다시 이어 갈 수 있는 계기와 가능성을 포기하지 않겠다는 뜻으로 이해할 수 있기 때문입니다. 따라서 현 단계에서 정부의 노력은 대화 재개와 같은 큰 성과만을 곧바로 기대하기보다, 관계 악화를 방지하고 긴장을 관리하면서, 접경지역 주민들의 일상 안정과 같은 구체적이고 가시적인 변화를 만들어 내는 데 중점을 두고 있다고 볼 수 있습니다. 요컨대 지금 단계에서는 큰

돌파만을 고려하기보다 작은 성과와 가능성을 축적해 가는 접근이 중요하다고 생각합니다. 그런 점에서 '한반도 평화공존 정책'은 단절된 관계 속에서도 다시 한번 북한에 말을 걸고, 평화를 위한 작은 행동을 통해 멈춘 관계의 흐름을 다시 이어 가려는 시도라고 할 수 있습니다.

“존중은 결국, 어떤 언어로 어떻게 말을 걸 것인가의 문제입니다.”

조동호: 그렇다면 앞서 설명해 주신 바와 같이, 지금 말씀하신 평화 관리와 접촉 가능성 유지의 접근은 결국 정부가 남북관계를 어떤 원칙 위에서 바라보고 있느냐와도 연결될 것 같습니다. 이번 정책은 북한 체제 존중, 흡수통일 불추구, 적대행위 불추진을 기본 원칙으로 제시하고 있는데요. 그중에서도 ‘북한 체제 존중’은 특히 눈에 띄는 대목입니다. 왜 이 원칙이 중요한지, 또 실제 정책과는 어떻게 연결되는지 설명해 주시면 좋겠습니다.

이종주: 이재명 정부의 '한반도 평화공존 정책'은 기본 원칙 가운데 하나로 북한 체제 존중을 제시하고 있습니다. 이는 새로운 발상이라기보다 남북기본합의서 이후 이어져 온 정부의 기본 방향을 오늘의 조건 속에서 다시 확인하는 의미가 크다고 생각합니다. 결국 상대에 대한 인정과 존중은 남북관계를 적대와 대결이 아니라 화해와 협력, 평화적 공존의 방향으로 다시 정립하기 위한 전제라고 볼 수 있습니다. 또 「남북관계 발전에 관한 법률」 역시 남북관계를 국가 간 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 규정하고 있습니다.

다만, 현재와 같은 조건에서는 그 입장을 어떻게 표현하고 전달할 것인가가 더 중요해진 상황이라고 봅니다. 북한은 최근 주권을 인정하고 존중해 달라는 요구를 계속하고 있습니다. 그런 상황에서 우리의 북한 체제 존중을 어떤 언어와 형식으로 드러낼 것인가에 대한 논의가 있는 것도 사실입니다. 예를 들어 학계 일각에서는 북한의 공식 국호를 부르는 문제를 그 한 방식으로 검토할 수 있다는 제안도 하고 있습니다. 정부도 그런 정책 제언을 계속 접하고 있습니다. 다만, 이런 문제는 정부가 어느 순간 일방적으로 정할 수 있는 사안이라기보다, 사회적 관행과 공론화 과정을 함께 고려할 필요가 있다고 생각합니다.

조동호: 아울러 한 가지 더 짚고 넘어가고 싶습니다. 대통령께서는 2025년 9월 23일 유엔총회 기조연설에서 한반도의 냉전을 종식하기 위한 방법론으로 이른바 'E.N.D. 이니셔티브'를 제시한 바 있습니다. 그런데 최근 통일부가 설명하는 '한반도 평화공존 정책'에서는

그 표현이 전면에 드러나기보다는, 보다 포괄적인 정책 틀 속에서 설명이 이루어지고 있는 것 같습니다. 그렇다면 'E.N.D. 이니셔티브'는 지금도 여전히 유효한 문제의식으로 이해하면 되는 것인지, 아니면 '한반도 평화공존 정책'이라는 보다 큰 틀 속에 흡수되어 설명되고 있다고 보아야 하는지 말씀해 주시면 좋겠습니다.

이종주: 이재명 정부의 '한반도 평화공존 정책'은 '교류-관계정상화-비핵화'의 포괄적 접근을 추진전략으로 명시했습니다. 'E.N.D. 이니셔티브'의 취지가 이러한 추진전략 속에 담겨 있습니다. 특정한 구호나 표현이 전면에 보이느냐의 여부만으로 그 의미나 유효성을 단정하기보다는, 현재 정부가 정책을 어떠한 틀과 방향 속에서 설명하고 있는지를 함께 볼 필요가 있다고 생각합니다. 그런 의미에서 'E.N.D. 이니셔티브'는 한반도 평화공존 정책의 한 축을 이루고 있다고 말씀드릴 수 있습니다.

“고요한 중심, 흔들리는 가장자리”

조동호: 말씀을 종합하면, '한반도 평화공존 정책'은 변화한 현실 속에서 남북관계를 어떤 틀과 원칙으로 다시 설명하고 접근할 것인가에 관한 구상이라고 이해할 수 있을 것 같습니다. 그렇다면 이제 그 정책이 마주하고 있는 북한의 현재를 함께 살펴볼 필요가 있을 텐데요. 최근 북한 정치 상황은 전반적으로 안정적이라고 보시는지요.

이종주: 북한의 전반적인 권력 구도와 체제 운영을 판단할 때에는, 2026년 2월 19일부터 25일까지 개최된 조선노동당 제9차 대회를 중요한 기준으로 보고 있습니다. 김정은 위원장 집권 이후 세 번째 당대회인데, 5년 전 제8차 대회와 비교해 보면 전반적 기조와 메시지가 상당히 달라졌다고 볼 수 있습니다. 제8차 대회에서는 경제적 어려움과 한계를 공개적으로 인정하는 모습이 강했다면, 제9차 대회에서는 지난 5년을 '역사적 승리'로 평가하고 국격과 국위가 최고 수준에 이르렀다고 강조하는 등 전반적으로 강한 자신감을 드러냈습니다. 또 이번 당대회에서 제시된 비전과 계획도 보다 확장적인 성격을 띠고 있고, 이후 헌법 개정의 흐름까지 함께 놓고 보면 전체적으로는 김정은 위원장 중심의 통치체제와 정치체제가 한층 더 공고화되는 방향으로 가고 있다고 평가할 수 있습니다. 제도에까지 이를 반영할 정도의 장악력을 계속 보여주고 있는 만큼, 현재로서는 체제 불안정의 뚜렷한 징후가 나타나고 있다고 보기는 어렵습니다.

조동호: 다만, 다른 한편으로 보면, 상층부의 안정성과 주민 차원의 안정성은 꼭 같지 않을 수도 있을 것 같습니다. 예를 들어 '지방발전 20×10 정책'을 강하게 추진하는 것 자체가 그만큼 지방의 생활 여건이 더 이상 방치하기 어려울 정도로 악화되어 정치적 불안정으로까지 연결될 우려가 있기 때문이라고도 볼 수 있습니다. 김정은 역시 지방의 낙후가 단순한 경제적 문제가 아니라 정치적 문제라고 표현한 바 있지 않습니까. 또 각종 사상·문화 통제 법령을 계속 만드는 것도, 주민들의 이완이나 불만 가능성을 의식하고 있기 때문이라는 해석이 가능합니다. 그렇다면 상층부의 정치적 안정성은 유지되고 있다 하더라도, 일반 주민 차원의 체제 안정성은 오히려 점차 불안해지고 있는 것은 아닌가 하는 시각도 가능할 것 같은데요. 통일부는 이런 점을 어떻게 평가하고 계신지 궁금합니다.

이종주: 말씀하신 대로 상층부 정치체제의 안정성과 주민 생활 차원의 불안은 서로 다른 층위의 문제로 볼 필요가 있습니다. 그러나 김정은 위원장 중심의 정치체제가 제도적으로 점점 더 공고화되는 모습을 보이고 있는 것은 맞는 것 같습니다. 경제적으로도 최근 몇 년 사이 거시경제 지표가 일정 부분 개선되는 흐름도 나타나고 있습니다. 북한의 경제성장률이나 북중 무역 회복 동향 등을 종합해 보면, 현재 체제 불안정의 징후가 뚜렷하게 높아졌다고 단정하기는 어렵습니다. 다만, 환율과 물가 등 민생 불안 요인들은 계속 존재하는 것으로 보입니다. 이러한 요인이 지속되고 있기 때문에 '지방발전 20×10 정책'을 추진하고, 인민생활 개선을 지속적으로 강조하는 것이라고 생각합니다. 북한 스스로도 이러한 민생 안정 문제를 중요한 정책 우선순위로 인식하고 있는 것으로 보입니다.

조동호: 이야기가 나온 김에 '지방발전 20×10 정책'의 성과도 여쭙고 싶습니다. 이제 3년째로 접어들었는데, 지난 2년을 두고 보면 효과가 제한적이라는 평가도 적지 않습니다. 기존 공장을 뜯어 새 공장을 만드는 셈이라고도 하고, 공장을 새로 만든다 한들 전력 문제나 원자재 조달 문제 때문에 실질적 성과가 크지 않다는 분석도 있고, 일부 위성사진 기반 분석에서는 실제 가동 수준이 높지 않다는 평가가 있습니다. 지난 2년에 대한 통일부의 평가는 어떠신지요.

이종주: 말씀하신 것처럼, 현재까지 드러난 성과를 두고 보면 기대에 비해 제한적이라는 평가가 적지 않은 것도 사실입니다. 저희도 개별 공장 사례를 볼 때에는 성과에 대한 평가가 엇갈린다는 점을 보고 있습니다. 다만, 이런 제약과 어려운 여건 속에서도 이 정책을 핵심

시책으로 계속 강조하고 있다는 점은 분명합니다. 최근 당대회에서 지방발전 정책은 단기 처방이 아니라 장기적으로 지속해 나갈 정책이라는 점을 강조했고, 헌법 개정을 통해 지방발전 관련 국가지원 규정을 신설하기도 했습니다. 그런 점에서 북한 나름대로는 당장의 성과와 한계와는 별도로, 이 정책을 계속 끌고 가겠다는 의지를 분명히 하고 있다고 볼 수 있습니다. 따라서 이 정책의 실질적 효과를 지금 단기간의 성과만으로 단정적으로 평가하기보다는, 조금 더 긴 시간의 흐름 속에서 볼 필요가 있다고 생각합니다.

“헌법이 떨어진 문장들, 더 포렷해진 현실의 무게”

조동호: 주민 생활의 어려움과 국가의 대응 문제는 최근 헌법 개정과도 연결해서 볼 필요가 있을 것 같습니다. 이번에 개정된 헌법에서는 ‘사회주의’를 삭제했고, 제25조의 “세금이 없어진 우리나라”에서 “세금이 없어진”이라는 표현도 빠졌습니다. “국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다”는 표현은 “국가는 인민들에게 유족하고 문명한 생활조건을 마련해 주기 위하여 투쟁한다”로 바뀌었고, 제29조에서는 “실업을 모르는 우리 근로자들”에서 “실업을 모르는”을 삭제했습니다. ‘무상치료제’도 빠졌습니다. 형식만 놓고 보면 비현실적이거나 선전적인 표현을 떨어진 것으로 읽힐 수 있습니다. 그러나 다른 한편으로 보면, 단순한 수사적 조정이 아니라, 북한이 감당하기 어려워진 경제 현실과 국가 부담을 반영한 것이라고도 볼 수 있지 않을까요. 이번 헌법 개정의 의미와 함께, 최근 경제 상황을 어떻게 평가하고 계신지 설명해 주시면 좋겠습니다.

이종주: 그 부분은 조금 더 평가가 필요하다고 생각합니다. 다만, 이번 북한 헌법 개정에서 주목할 만한 점 가운데 하나는, 과거 헌법에 담겨 있던 북한식 이념성과 체제 특수성을 강하게 드러내는 요소들이 상당 부분 정리되었다는 점입니다. 예를 들어 과거에는 서문에서 김일성 주석과 김정일 위원장의 업적을 장황하게 서술하고, 앞부분에 반체투쟁과 같은 표현들이 있었는데, 이번에는 그런 조항들이 많이 빠졌습니다. 대신 국호, 영토, 국민과 같은 보다 보편적인 국가 구성 요소를 앞세우는 방향이 나타났습니다.

이런 점을 놓고 보면, 이번 개정의 한 축은 국제적으로 통용되는 보다 보편적인 헌정 규범의 형식에 가까워지려는 시도로 이해할 수 있습니다. 경제 관련 조항에서도 ‘실업을 모르는’, ‘세금이 없다’, ‘무상치료’와 같이 이념적·선전적 성격이 강한 표현을 정리하려는 흐름이 있었다고 볼 수 있습니다. 아직은 이것이 곧바로 인민생활 시책의 후퇴를 뜻하는

것인지, 아니면 헌법 이후 다른 정책과 제도에서 어떻게 구체화될 것인지는 더 지켜볼 필요가 있습니다.

조동호: 설명해 주신 취지는 이해합니다만, ‘실업을 모른다’ 같은 표현을 정리한 것과 ‘무상치료’ 조항을 없앤 것은 조금 성격이 다르지 않느냐는 생각도 듭니다. 전자는 비현실적인 수사를 덜어낸 것이라고 볼 수 있지만, 후자는 국가가 더 이상 감당하기 어렵다는 의미로도 읽힐 수 있으니까요. 물론 이미 현실에서 ‘무상치료’는 사라진 지 오래이지만, 그래도 제도적으로, 헌법으로, 이를 공식화한 것은 가볍게 볼 수 없다는 생각입니다. 이 부분이 현재 북한의 경제적 어려움을 시사하는 측면은 없을까요.

이종주: 말씀하신 문제의식은 충분히 이해합니다. 어떤 의미에서는, 이미 현실에서 제대로 작동하지 않는 부분은 헌법에서 덜어내고, 반대로 지방 발전처럼 김정은 위원장이 역점 사업으로 추진하면서 실제 정책적으로 강조하는 부분은 국가의 책무로 넣는 방향이 나타난다고 볼 수 있습니다. 그런 점에서 이번 개정은 북한의 현실과 부담 구조를 일정하게 반영하려는 시도로도 읽을 수 있다고 생각합니다. 따라서 이번 개정은 한편으로는 헌정 형식의 보편화를 지향하면서도, 다른 한편으로는 북한의 현실적 부담 구조를 일정하게 반영한 조정일 가능성을 함께 염두에 둘 필요가 있습니다.

다만, 그것이 어디까지나 경제적 어려움의 반영인지, 혹은 보다 현실적인 통치 규범으로 바꾸려는 조정인지에 대해서는 헌법 이후 다른 규정이나 정책 조치들이 어떻게 이어지는지를 더 지켜볼 필요가 있다고 생각합니다.

“북·려는 보폭을 넓히고, 북·중은 다시 보폭을 맞춰가고 있습니다.”

조동호: 지금까지 말씀을 종합해 보면, 최근 북한은 내부적으로는 체제 결속과 정책 지속 의지를 강조하는 한편, 주민 생활과 경제 현실에서는 적지 않은 부담을 안고 있는 것으로 이해할 수 있을 것 같습니다. 그렇다면 이제 시야를 바깥으로 돌려, 북한의 대외관계를 함께 살펴볼 필요가 있을 것 같습니다. 먼저 북러 관계를 짚어보고 싶습니다. 현재 북러 관계는 역사상 가장 밀접한 관계라고 해도 무방할 정도로 가까워 보입니다. 러시아-우크라이나 전쟁 이후에도 이런 관계가 계속 유지될 것으로 보시는지요. 그렇다면, 혹은 그렇지 않다면 그 근거는 무엇인지 설명해 주시면 좋겠습니다.

이종주: 현재의 밀착 수준이 그대로 유지될 것이냐를 단정적으로 판단하기는 어려운 측면이 있습니다. 결국 러시아-우크라이나 전쟁이 언제, 어떤 형식으로 종전되느냐에 따라서도 영향을 받을 수 있기 때문입니다. 다만, 북러가 포괄적 전략적 동반자 관계 조약을 체결했고, 그 이후 최고위급 교류를 포함한 고위급 교류가 꾸준히 이어지고 있습니다. 최근에도 러시아 장관급 인사들의 방북이 계속 이루어지고 있고, 북러 군사협력 역시 단기적 대응이 아니라 일정한 장기 계획 아래 추진하겠다는 흐름이 확인되고 있습니다. 이런 점을 종합하면, 러시아-우크라이나 전쟁 이후에도 지금과 같은 수준의 제도화된 북러 관계가 상당 기간 이어질 가능성은 있다고 생각합니다.

조동호: 북중 관계에 대해서도 여쭙보겠습니다. 북중 관계는 복원 추세에 있긴 하지만, 개선의 속도가 예상보다는 느린 것으로 보입니다. 예를 들어 신압록강대교는 교량 자체는 이미 오래전 완공되었지만, 아직 제대로 활용되지 못하고 있습니다. 북중 관계 개선의 속도가 더딘 이유는 무엇이라고 보시는지요. 또 앞으로의 전망은 어떠한지 말씀해 주시면 좋겠습니다.

이종주: 북중 관계의 복원 추세 자체는 분명히 나타나고 있다고 볼 수 있습니다. 실제로 북중 간 항공 연결은 2023년부터 순차적으로 재개되었고, 2026년 3월에는 베이징-평양 여객열차와 단둥-평양 구간 열차 운행도 다시 시작되었습니다. 교역 규모 역시 2025년 기준으로 보면 코로나19 이전 수준에 근접한 것으로 평가할 수 있습니다. 이런 흐름을 종합하면, 북중 관계의 복원은 일정 부분 진전되고 있다고 보는 것이 타당합니다.

다만, 그 속도가 상대적으로 더디게 보이는 이유는, 북중 관계와 북러 관계를 둘러싼 전략 환경이 같지 않기 때문이라고 생각합니다. 북중 관계는 양자 관계 차원만이 아니라 미중 관계, 국제 제재 환경, 중국의 대외적 위상 등 더 넓은 국제정치적 맥락 속에서 움직이는 측면이 있습니다. 중국으로서는 북한과의 관계 개선 수준과 속도를 조정할 때 이러한 요소들을 함께 고려할 수밖에 없고, 그런 점에서 북러 관계와 같은 속도로 전개되기는 어려운 측면이 있다고 볼 수 있습니다.

이러한 제약 요인을 함께 놓고 보면, 북중 관계는 복원 추세를 이어 가겠지만, 그 속도와 폭은 결국 더 큰 외부 변수, 특히 미중 관계의 흐름과 제재 환경의 변화에 영향을 받을 가능성이 큼니다. 따라서 향후 북중 관계는 복원 기초를 유지할 것으로 보이며, 그 전개 속도와 범위는 대외 환경의 변수를 감안하여 지켜볼 필요가 있다고 생각합니다.

조동호: 그렇다면 이제 시선을 북미 관계로도 돌려보겠습니다. 최근 북한은 미국과 트럼프 대통령에 대한 비난을 자제하고 있고, 트럼프 대통령도 김정은과의 친분을 간헐적으로 언급하고 있습니다. 이런 흐름을 두고 일각에서는 이번 가을쯤 북미정상회담이 가능하지 않겠느냐는 전망도 내놓고 있습니다. 통일부는 현재 북미 관계를 어떻게 보고 계신지 궁금합니다.

이종주: 북한과 미국 모두에 대화의 여지가 전혀 없다고 단정하기는 어렵다고 생각합니다. 다만, 그것이 곧바로 구체적인 협상이나 정상회담으로 이어질 수 있느냐는 별개의 문제이기 때문에, 지금 단계에서 특정한 시점을 예단해서 말씀드리기는 어렵습니다. 따라서 현시점에서는 북미 사이에 어떤 형태의 대화 수요와 접촉 가능성이 남아 있는지를 신중하게 보면서 정세를 지켜볼 필요가 있다고 생각합니다.

“이란 전쟁이 북한의 핵 쉼법에 무엇을 남겼나”

조동호: 앞서 살펴본 북한의 대외관계 변화는 결국 북핵 문제를 다시 어떻게 보아야 할 것인가와도 연결되는 것 같습니다. 특히 최근 이란 전쟁을 보면서 북한도 군사적·정치적·경제적으로 적지 않은 점을 생각하게 되었을 것으로 보입니다. 이번 전쟁이 북한에 준 중요한 시사점이나 교훈은 무엇이라고 보시는지요. 이와 관련해 일각에서는 이란의 가장 중대한 실책으로 이른바 ‘핵 문턱 전략(nuclear threshold strategy)’을 지적합니다. 즉, 핵 개발 미달 상태를 유지하되 필요할 경우 신속하게 핵무기를 완성할 수 있는 태세를 갖추는 전략이었는데, 이번 사태를 계기로 이러한 전략이 충분한 억지력을 발휘하지 못했다는 평가도 나오고 있습니다. 그렇다면 북한은 이런 사례를 어떻게 받아들일까요. 결국 북한이 핵 능력을 더욱 강화하고, 핵 보유에 더욱 집착하는 방향으로 움직일 가능성도 있다고 보아야 하는지 궁금합니다.

이종주: 이 문제는 북한의 의도를 앞서 단정하기보다, 북한이 공개적으로 표명한 입장과 여러 태도를 바탕으로 신중하게 분석하는 것이 중요하다고 생각합니다. 우선 북한은 이번 사태와 관련해 비교적 절제된 반응을 보였다고 생각합니다. 미국의 행위와 관련한 국제법적 평가를 중심으로 입장을 내놓았을 뿐, 정작 핵 문제와 관련해서는 직접적인 언급을 하지 않았습니다. 그런 점에서 북한도 이번 전쟁이 군사적·정치적으로 던지는 함의를 면밀하게 보면서, 이를 자신들의 전략적 판단에 어떻게 반영할지 신중하게 계산하고 있는 것으로 보입니다.

말씀하신 이른바 ‘핵 문턱 전략’의 문제와 관련해서도 북한이 이번 사태를 주의 깊게 보았을 가능성은 충분히 있다고 생각합니다. 다만, 그것이 곧바로 북한의 핵 노선을 새롭게 바꾸는 계기가 된다고 보기는 어렵습니다. 북한은 이미 오래전부터 핵 무력 고도화와 핵의 절대성을 일관되게 강조해 왔고, 하노이 노딜 이후에도 그런 방향을 여러 차례 분명히 해왔습니다. 최근 당대회와 헌법 개정의 흐름에서도 그러한 기조는 계속 확인되고 있습니다.

그런 점에서 이번 전쟁은 북한이 핵 능력을 새롭게 중시하게 만드는 계기라기보다, 자신들이 이미 추진해 온 핵 무력 강화 노선의 엄중함을 다시 확인하는 계기로 작용할 가능성이 더 크다고 봅니다. 중요한 것은 이번 사태 하나를 계기로 북한의 입장이 바뀌었다고 단정하기보다, 북한이 기존의 핵 보유 노선과 핵 능력 고도화 기조를 앞으로도 얼마나 강하게 밀고 갈 것인지, 그리고 그 과정에서 군사·외교·경제적 자원 배분이 어떻게 이루어질지를 함께 지켜보는 일이라고 생각합니다.

“단계적 접근은 반복이 아니라, 변화한 조건 속 재설계의 문제입니다”

조동호: 「이재명 정부의 한반도 평화공존 정책」 설명 책자에서는 ‘전쟁 걱정 없는 평화체제’와 ‘핵 없는 한반도’를 실현하겠다고 강조하고 있습니다. 구체적으로는 ‘중단-축소-폐기’로 이어지는 단계적 접근을 제시하고 있는데요. 이 접근이 실효성을 가지려면 무엇을 중단하고 무엇을 축소할 것인지, 또 어떤 검증과 상응 조치가 병행될 것인지에 대한 구체적 내용이 뒷받침되어야 할 것 같습니다.

그런데 사실 이러한 단계적 접근이 이번이 처음은 아니지 않습니까. 그렇다면 이번 구상이 기존의 접근과 비교해 어떤 차별성을 가지는지, 그리고 북한의 핵 능력이 계속 고도화되는 상황에서 정부는 이 접근의 성공 가능성을 어떻게 확보해 나가려 하는지 설명해 주시면 좋겠습니다.

이종주: 북핵 문제는 단번에 해결될 수 없기 때문에, 현실적으로 단계적 접근이 필요합니다. 다만, 단계적 접근이라고 해도 과거의 틀을 그대로 반복하는 것이 아니라, 현재의 안보환경과 북한의 핵 능력 수준, 국제정치적 조건을 함께 고려하면서 다시 설계해 나가야 합니다.

결국 이재명 정부의 단계적 북핵 해법의 실효성은 변화된 조건 속에서 얼마나 현실성 있게 단계를 구조화하느냐에 달려있다고 봅니다. 앞으로도 정부 내 유관부서 간, 그리고 국내외 학계와 함께 정교한 검토와 토의가 필요한 과제라고 말씀드릴 수 있습니다.

“달힌 길, 남겨야 할 숨구멍: 페이스메이커는 멈춘 흐름을 잇는 일입니다”

조동호: 그렇다면 북미 관계와 단계적 접근을 함께 놓고 볼 때, 정부가 말하는 ‘페이스메이커’ 역할은 구체적으로 어떻게 이해하면 되겠습니까. 결국 북미 사이의 공간이 완전히 닫혀 있지 않다면, 우리 정부가 어떤 방식으로 그 흐름을 이어 주고 관리하려는지가 중요한 것 같습니다. 이 점을 설명해 주시면 좋겠습니다.

이종주: 정부가 말하는 ‘페이스메이커’는 북미 관계 개선의 페이스메이커입니다. 다시 말해 북한과 미국 사이에 존재하는 대화의 수요를 조금 더 연결해 주고, 그 흐름이 이어질 수 있도록 돕고 응원하는 역할이라고 볼 수 있습니다. 중요한 것은 정세가 곧바로 움직이지 않는 상황에서도 의제를 계속 살려 두고, 관련된 여러 주체들 사이의 소통 가능성을 유지하는 일이라고 생각합니다.

그런 의미에서 페이스메이커는 단발적인 조치라기보다, 달힌 문 앞에서도 속도를 잃지 않고 대화와 관계의 여지를 관리해 나가는 역할이라고 말씀드릴 수 있습니다.

“호혜성은 숫자의 균형이 아니라, 국민이 받아들일 수 있는 균형입니다”

조동호: 교류협력의 원칙과 관련해서는 ‘호혜적’이라는 표현도 짚어 볼 필요가 있을 것 같습니다. 남북관계에서 호혜성은 늘 강조되어 왔지만, 실제로는 그 의미를 어디까지 엄격하게 볼 것인지가 쉽지 않은 문제였습니다. 실장님께서 보시기에, 여기서 말하는 ‘호혜적’이라는 표현에는 어떤 의미가 담겨 있다고 보아야 하겠습니까. 이 표현에는 과거의 일방성이나 이른바 ‘퍼주기’ 논란과는 다른 기준을 세우려는 문제의식도 담겨 있다고 보아야 하는지 궁금합니다.

이종주: 이 부분은 사실 매우 어려운 질문입니다. 정부가 ‘국민이 공감하는 호혜성’이라고 표현한 것은, 남북 교류협력이 지속되기 위해서는 국민의 납득과 지지가 중요한 기준이 되기 때문입니다. 여기서 호혜성은 단순히 내가 하나를 주면 상대도 하나를 주어야 한다는 기계적 상호주의나 등가성을 뜻하는 것은 아니라고 생각합니다.

오히려 현재와 같은 상황에서는 남북이 서로에게 이익이 되는 방향을 유연하게 모색할 필요가 있고, 경우에 따라 우리가 먼저 행동하고 북한이 뒤따라오는 방식도 생각해 볼 수

있다고 봅니다. 다만, 그 유연성의 범위를 어디까지 허용할 것인지는 결국 국민의 공감 속에서 정해질 문제라고 생각합니다.

조동호: 「KDI 북한경제리뷰」의 독자들이 주로 경제 분야 전문가라는 점을 고려해, 교류협력의 현실적 조건과 관련해 한 가지 더 여쭙고 싶습니다. 최근 통일부가 인도적 지원에 대해서는 일정 부분 제한을 완화하는 조치를 취했는데, 교역과 투자를 제한해 온 '5.24 조치'에 대해서는 현재 어떤 시각을 가지고 계신지요. 물론 '5.24 조치'를 해제한다고 해도 국제 차원의 체제로 인해 실효성은 없겠지만, 그래도 상징성은 있을 것이라 생각합니다. 이재명 정부가 추진하는 '바늘구멍 뚫기'의 한 방안이 될 수도 있을 것이구요. 조만간 '5.24 조치'를 해제할 계획, 가능성이 있는지요.

이종주: 교수님 말씀처럼 5.24 조치와 관련해서는 그간 여러 차례 유연화 조치와 예외 조치가 이루어지면서 사실상 상당 부분 사문화된 상태라고 볼 수 있습니다. 정부도 그런 취지를 이미 밝힌 바 있습니다. 다만, 일부에서는 상징적 의미가 남아 있는 현 상태를 해소해야 한다는 필요성도 제기합니다. 통일부는 이러한 여러 입장을 감안하여 5.24 조치 문제에 어떻게 접근할지 계속 살펴보고 있습니다. 아직 무엇을 어떻게 하겠다고 구체적으로 말씀드릴 수 있는 상황은 아닙니다.

“변화한 현실을 읽는 힘이, 정책의 지속성을 좌우합니다”

조동호: 마지막으로, '한반도 평화공존 정책'이 지속성을 가지려면 어떤 연구와 분석이 더 뒷받침되어야 할지 여쭙고 싶습니다. 최근 국제질서와 대외환경의 변화가 한반도 문제에도 직접적인 영향을 미치고 있는 만큼, 통일부 통일정책실장의 시각에서 KDI를 포함한 연구기관과 학계에서 앞으로 어떤 분야의 연구가 더 활성화되기를 바라시는지요.

이종주: 이러한 변화에 대응하기 위해서는 단기 현안 대응만으로는 충분하지 않고, 보다 긴 호흡의 연구와 분석이 함께 가야 한다고 생각합니다. 특히 지금은 국제질서와 안보환경, 경제적 조건이 함께 변하고 있는 만큼, 그 변화가 한반도 문제와 북한 문제에 실제로 어떤 영향을 미치는지를 차분히 짚어 볼 필요가 있습니다. 그런 점에서 북한 정세나 남북관계를 단편적으로 보기보다, 변화하는 환경 속에서 구조적으로 보고 분석을 축적해 나가는 연구가

더 활발해지기를 기대합니다. KDI를 포함한 연구기관과 학계에서도 그런 방향의 논의와 연구가 함께 이루어지면 좋겠습니다.

아울러 오랜 기간 정책당국과 연구기관, 학계를 연결하는 중요한 논의의 장 역할을 해 온 「KDI 북한경제리뷰」를 통해 이러한 논의를 함께 이어 갈 수 있게 된 점도 뜻깊게 생각합니다. 앞으로도 정부와 연구기관, 학계가 변화한 북한과 한반도 정세를 함께 읽고 현실 인식을 공유하는 장으로서 의미 있는 역할을 계속해 주기를 기대합니다.

조동호: 오늘 대담을 통해 이재명 정부의 '한반도 평화공존 정책'이 변화한 현실 속에서 한반도 문제를 어떤 틀과 언어로 다시 설명하고 접근할 것인가에 관한 정책적 구상이라는 점을 확인할 수 있었습니다.

북한 문제를 둘러싼 환경은 이전보다 훨씬 복잡적이고 다층적인 성격을 띠고 있으며, 국제정세 또한 빠른 속도로 재편되고 있습니다. 이러한 변화들이 중첩되면서 현 상황을 정확히 읽고 판단하는 일의 난도 역시 한층 높아지고 있습니다. 그럴수록 정부와 연구기관, 학계가 각자의 자리에서 역할과 책임을 분명히 하면서 차분하고도 흔들림 없이 대응해 나가야 할 필요가 더욱 커지고 있다고 생각합니다. 마지막으로 오늘 귀한 말씀 들려주신 이종주 실장님께 다시 한번 감사드리며, 통일정책실장으로서 남북관계 발전을 위해 커다란 성과를 내시기를 기대하고, 믿습니다.