

2026 한반도 정세전망

〈목 차〉

2026 한반도 정세 전망 요약

1. 한반도 정세 ① | 남북관계와 북한의 한반도 정책
박영자 통일연구원 통일정책연구실 선임연구위원
2. 한반도 정세 ② | 북미관계
조한범 통일연구원 통일정책연구실 석좌연구위원
3. 한반도 정세 ③ | 미국 대외전략과 한미관계 전망
김주리 통일연구원 통일정책연구실 연구위원
4. 북한 정세 ① | 북한 정치 전망: 김정은 사상·노선·정책 전면 추진
오경섭 통일연구원 북한연구실 선임연구위원
5. 북한 정세 ② | 북한의 핵·미사일 고도화와 대외전략
홍민 통일연구원 북한연구실 선임연구위원
6. 북한 정세 ③ | 2025년 북한 경제 평가와 2026년 전망
정은이 통일연구원 북한연구실 연구위원
7. 북한 정세 ④ | 북한의 대외·대남정책: 2025년 평가와 2026년 전망
장철운 통일연구원 북한연구실 연구위원
8. 남북 인도협력 | 남북인권대화와 이산가족
이규창 통일연구원 인권연구실장

2026 한반도 정세 전망 요약

한반도 정세 ①: 남북관계

- ▲ 2026년 한반도는 '평화적 두 국가론' vs '적대적 두 국가론'이 공존하며, 북한의 '신냉전 구축' vs 남한의 '화해·협력'의 길항(拮抗)이 전개될 것
- ▲ 이 과정에서 북한은 국제질서 구조변화를 중시하며 남북관계의 신냉전 질서를 구축하려 하며, '적대적 두 국가론'의 현실 논리력을 발전시키고 민족·통일 개념 지우기 사업을 진행하면서, 2035년 목표로 한 대남봉쇄 기초하에 '김정은주의'와 신냉전 구축에 주력할 전망
- ▲ 남북관계가 '적대적 두 국가관계'로 고착되지 않게 하기 위해, 적대감 완화를 위한 사회적 대화와 북한 정보 공개화 및 교류·협력 모색, 대북·국제 정보 강화와 신냉전 고착을 막는 정책적 대응, 갈등관리와 평화 척도 개발이 중요

한반도 정세 ②: 북미관계

- ▲ '선 북미관계 후 남북관계' 전략, 한반도 긴장관리 및 북미관계 개선 건인
- ▲ '중단, 단계적 비핵화, 비핵화 달성'의 3단계론에 입각, 비핵화 입구 형성 주력
- ▲ 북핵 대응체계 강화 및 한미 팩트시트 후속조치 신속 이행

한반도 정세 ③: 한미관계

- ▲ 한국이 미국의 핵심 파트너임을 입증하고 국익 극대화를 위한 분야별 중장기 전략 수립하여 미국 외교에 능동적 대응 필요
- ▲ 중장기적 국방 투자 전략을 통해 역내 집단 안보 기여 및 자체 군사 역량을 강화, 미 전략적 유연성에 따른 주한미군 재편·동맹 현대화에 선제적 대응 전략 수립 필요
- ▲ 한반도 및 역내 유사시 상황별 한국의 참여 범위와 협력 기준을 사전에 설정, 민감한 사안에 대한 정교한 대응 전략을 수립 필요
- ▲ 관세 협상 이행 과정에서 국익을 위한 정교한 협상 전략을 강화 및 대체 시장·공급망 다변화 등 중장기적 대응책 마련 필요

북한 정세 ①: 북한 정치

- ▲ 김정은, 김일성·김정일을 넘어서는 현존 수령의 위상 구축
- ▲ 감시·통제기구는 안정적으로 작동하고, 북한 정권이 불안정하다는 징후는 없음.
- ▲ 9차 당대회에서는 당 인사 개편하고, 2035년 사회주의 전면적 발전 목표로 경제·국방 2단계 5개년 계획 발표할 것

북한 정세 ②: 북한 군사

- ▲ 정밀 타격무기, 핵·재래식 이중용도, 무인기, 공대지·공대공 능력 중심의 활동
- ▲ 2026년 군사안보 정세, 불안정한 군비경쟁 심화 속 '불안정한 균형' 지속
- ▲ 북한, 대미 전략적 억제 안정성 위해 '핵·재래식 병진정책' 전면화 가능성
- ▲ 북미 비핵화 대화 진입 가능성 희박, 북, 극단적 대치 피하는 현상관리 모드
- ▲ 한국, '전략적 취약성' 인식 통한 위협감소(군비통제) 중심의 로드맵 구상 필요

북한 정세 ③: 북한 경제

- ▲ 2025년 북한 경제는 위기관리 국면을 지나 '관리된 회복'이 가시화된 해
- ▲ 2026년은 회복 흐름이 정책 실행력과 대외 연계에 따라 '새 단계로' 전환될지를 가르는 분기점이 될 것
- ▲ 북한의 '새 단계 진입' 담론을 선언이 아닌 검증 가능 정책 신호로 해석 및 단계적 대응과 옵션을 준비해야

북한 정세 ④: 북한 대외·대남정책

- ▲ 북한은 2025년 대러 밀착을 지속하는 가운데 대중 관계를 회복하고 전통적 우호국을 중심으로 대외적 외연 확장을 도모하는 한편 미국에 대해서는 조심스러운 태도를 견지하는 가운데 이재명 정부에 대해 대체로 관망한 것으로 평가
- ▲ 북한은 2026년 러시아 및 중국, 전통적 우호국과의 기존 관계를 유지·발전시키는 가운데 2026년 4월로 예정된 트럼프 대통령의 방종을 계기로 한반도 정세 전환 국면이 현실화할 경우, 대미 및 대남 정책을 변화할 가능성을 배제할 수 없음.

남북 인도협력

- ▲ 인도주의 정신에 입각해 이산가족 교류 재개 일관되게 제안...전면적 생사확인부터
- ▲ 제5차 이산가족 교류촉진 기본계획에 이산 1세대 사후 대책 강화해야
- ▲ 인권과 평화·남북관계의 포괄적 접근 필요...국정과제에 3세대 인권 개념(평화권, 발전권) 투영하고 사회적 대화 실시해야

- ▲ 2026년 한반도는 ‘평화적 두 국가론’ vs ‘적대적 두 국가론’이 공존하며, 북한의 ‘신냉전 구축’ vs 남한의 ‘화해·협력’의 길항(拮抗)이 전개될 것
- ▲ 이 과정에서 북한은 국제질서 구조변화를 중시하며 남북관계의 신냉전 질서를 구축하려 하며, ‘적대적 두 국가론’의 현실 논리력을 발전시키고 민족·통일 개념 지우기 사업을 진행하면서, 2035년 목표로 한 대남봉쇄 기초하에 ‘김정은주의’와 신냉전 구축에 주력할 전망
- ▲ 남북관계가 ‘적대적 두 국가관계’로 고착되지 않게 하기 위해, 적대감 완화를 위한 사회적 대화와 북한 정보 공개화 및 교류·협력 모색, 대북·국제 정보 강화와 신냉전 고착을 막는 정책적 대응, 갈등관리와 평화 척도 개발이 중요

박영자(통일정책연구실 선임연구위원)

1. 2025년 정세평가

2025년 남북관계는 한국 내 윤석열 정부의 계엄과 탄핵 정국(‘24.12~’25.5) 및 이재명 정부 출범(‘25.6)에 따라 시기별로 일정한 차이를 보였다. 전체적으로 신중한 태도에서 비판적 태도로의 변화가 확인된다. 또한 북한의 ‘적대적 두 국가관계’ 논리가 발전하며 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

□ 한국의 정치변동 시기 북한의 ‘적대적 두 국가론’에 대한 신중한 태도

한국 내 윤석열 정부의 계엄과 탄핵 정국(‘24.12~’25.5)에서 우리 정부는 남북관계 관련 정책을 펼치기 어려운 상황이었다. 이 상황에서 북한은 ‘적대적 두 국가론’에 대해 신중한 태도를 보인다. 이 시기 북한이 헌법 개정을 통해 대남전략 변화를 공식화할 것으로 예측되었으나 관련 법제도화를 미루며 한국정치 변동을 주목하였다. 2023년 12월 ‘적대적 두 국가 선언’ 후 물리적 조치를 취하던 북한은 2025년 1월 최고인민회의에서 대남정책을 미언급한다.¹⁾ 당시 김정은 연설 중 ‘한·미·일 동맹의 핵군사 블록, 한국이 미국의 반공 전초기지로 전략’했다는 언급이 전부이다. 북한은 한국의 정국 혼란에 대해서 침묵하는 등 한국의 정세변동과는 거리를 두는 신중한 태도를 보였다. 계엄 사태 후 북한의 대남 공세가 수그러진 점 등을 고려할 때, 한국의 상황을 관망하는 태도이다.

전체적으로 대남·대미 ‘강 vs 강’ 기조는 유지하되 한반도의 불안정성은 경계하는 관리모드로 평가할 수 있다. 2025년 2월 10일 미해군 핵잠수함의 부산기지 입항에 대한 북한 국방성 대변인 담화 내용 중, ‘지역의 군사적 긴장과 불안정성 우려’, “불안정을 초래하는 도발행

1) 북한은 대개 당 전원회의에서 내치문제를 의제화하며 향후 정책과제를 제시 부분에서 대남·대외 정책 방향을 제시하는 데, 2023년 12월 당전원회의 및 2024년 1월 최고인민회의 시정연설에서 김정은이 ‘적대적 두 국가론’에 대해 큰 비중을 두고 언급한 것과는 달리 이 시기 회의에서는 미언급

위” 경고, “철저히 상응할 힘으로써 견제” 기초를 보면 선제 도발 의도가 없음을 표현한 것으로 볼 수 있다.²⁾ 한편, 한국의 정세변화를 주시하며 신중한 행보를 취하나, 내부적으로 북한 사회 내 민족·통일 담론 지우기 작업은 지속하였다.

□ 이재명 정부의 한반도 정책 제시

이재명 정부 출범 후 대북·통일 정책 분야 국정과제가 발표되었다. ‘평화 공존과 번영의 한반도’ 전략에 기초하여 통일부가 주관하는 5대 국정과제로 첫째, 화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화, 둘째, 국민이 공감하는 호혜적 남북교류협력 추진, 셋째, 분단고통 해소와 인도적 문제 해결, 넷째, 국민과 함께하는 한반도 평화·통일정책 추진, 다섯째, 한반도 평화경제 및 공동성장의 미래 준비가 발표되었다. 그러나 이와 동시에 북한이 민감하게 반응하는 정책 방향도 동시에 발표되었다. 구체적으로 국방 분야에서 한국형 3축체계 고도화 등정에 군사력 건설, 한미동맹 기반의 전방위적 억제력 강화, K-방산 육성 등 국방력 강화 정책, 그리고 외교 분야에서 북핵 문제 해결(단계적 비핵화 전략과 평화 구축 병행 등) 등이 제시되었다.

□ 북한의 비판적 태도

이후 북한의 대남 입장은 신중한 태도에서 비판적 태도로 변화하였다. 초기 이재명 정부의 행보를 주시하며 신중한 태도를 보이다가 2025년 7~8월 연이은 김여정의 ‘대남 봉쇄’ 담화(남한과의 대화·교류 거부, 이재명 정부의 대북친화 행보 비판) 후 2025년 9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의를 통해 김정은의 이재명 정부에 대한 비판적 태도가 공식화된다. 이재명 정부의 비핵화·한미협력 중시외교·국방력 강화 기초를 확인하고 기존과 큰 변화가 없을 것이라 판단한 것이다.

당시 김정은 연설을 통해 본 북한의 이재명 정부와 남북관계에 대한 현실주의 입장 논조는 크게 세 가지이다. 첫째, “민주를 표방하든 보수의 탈을 썼든 우리(북한) 제도와 정권을 붕괴시키겠다는 한국의 태생적 야망은 변한 적이 없고 절대로 변할 수도 없으며 적은 역시 적이라는 것을 똑똑히 보여주고 있다.” 둘째, “대한민국은 모든 분야가 미국화된 반신불수의 기형체, 식민지속국이며 철저히 이질화된 타국”이다. 셋째, “사회주의문화와 양키문화가 어울릴 수 없다.”³⁾

□ 한국의 대북 영향력 차단 및 현상변경을 의도한 ‘적대적 두 국가론’

이재명 정부 출범 후 ‘한국의 대북 영향력 차단’ 및 ‘현상변경’을 의도하는 고전적 현실주

2) 북한 국방성 대변인 담화, “우리는 미국에 대한 자기의 행동선택과 대응방식을 보다 명백히 할 것이다.”(조선중앙통신, 2025.2.11.)

3) 2025년 9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문, 2025.9.22.)

의 기조에 따른 북한의 대남 입장은 다음과 같다. 첫째, 이재명 정부가 “이전 정권들과의 차별화를 위해 우리(북한)에 대해 그 무슨 《관계개선》이요, 《평화》요 하면서 《융화로선》을 제창하고 있는 데 본질상 달라진 것은 아무것도 없습니다.” 둘째, “《흡수통일》 야망에 있어서는 오히려 반공화국정책을 국시로 정하였던 이전의 악질 《보수》 정권들을 무색케 할 정도”이다. 셋째, “앞에서는 《남북관계를 기필코 복원》 하기 위해 《인내심을 가지고 차곡차곡 신뢰의 탑을 쌓아나가겠다.》고 떠들고 뒤에 돌아앉아서는 상대에 대한 핵선제타격을 노린 핵작전연습, 다령역합동군사연습과 같은 침략적인 전쟁시연을 확대강화하며 대결의 장벽을 더 높이 쌓고 있습니다.”⁴⁾

넷째, 이재명 정부가 의결한 2026년 예산안에 군사비가 8.2% 증강하였다며, 실질적 대북 대적 정책은 윤석열 정부를 훨씬 능가한다고 평가한다. 다섯째, 한국 국가안보실장이 지난 9월 17일, ‘한반도 비핵화는 궁극적 목표이며 변함이 없다’는 논평에 대해, 북한의 체제와 헌법을 전면 부정한다고 비판한다. 여섯째, 이재명 정부가 제시한 3단계 비핵화론(중단-축소-비핵화)에 대해 북한의 “무장해제를 꿈꾸던 전임자들”과 근본적으로 동일한 정책이라고 평가한다. 전체적으로 그 의도를 보면, 북한 내부에 한국풍을 차단하면서 남북한 간 ‘국가역량의 불균형’을 변화시키려는 현실주의 외교노선인 ‘현상변경 전략을 굳히는 행보’이다.

2. 2026년 전망

□ ‘평화적 두 국가론’ vs ‘적대적 두 국가론’

이재명 정부는 남북관계 개선을 위해 ‘평화적 두 국가론’ 등을 검토하며 다양한 모색을 하고 있다. 그러나 북한은 우리와의 연계를 차단하며 남북한 ‘적대적 두 국가론’을 제도화하는 모양새이다. 김정은 연설을 통해 본 ‘적대적 두 국가론’ 下 향후 대남정책 방향은 새로운 ‘봉남’이며 구체적 논조는 다음과 같다. 첫째, “한국과 마주앉을 일이 없으며 그 무엇도 함께 하지 않을 것”이라는 논조이다. 대외정치는 확장하되 한국의 영향력은 차단하는 새로운 ‘봉남’ 정책으로 볼 수 있다. 둘째, 남북한은 “지구상 가장 적대적인 두 국가, 전쟁 중에 있는 두 교전국이 참여하게 대치되어 온 것은 엄연한 현실”이라는 대남 봉쇄의 논리력 발전이다.⁵⁾ 셋째,

4) 2025년 9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문, 2025.9.22.)

5) 관련한 주요 논조와 향후 행보 관련 메시지는 첫째, 이승만 전 대통령 시기 제정한 대한민국 헌법부터 현재 헌법까지, 대한민국의 영토를 ‘한반도와 그 부속도서로 한다’는 조항을 지속하며 북한에 대한 적대성을 헌법화한 것은 한국이기 때문이라는 논리, 둘째, 6.25전쟁 경험과 함께 1953년 체결된 정전협정에도 남북한의 교전국 상태 지속성과 “항시적인 전쟁위험지역”이라며 북한당국의 국제적 공감 확보를 위한 적극적 노력 가능성, 셋째, 1991년 남북한 유엔 동시가입으로 남북한은 국제사회에서 인정한 두 국가라며, 남북한 적대적 두 국가론의 정당성 논리화, 넷째, 따라서 “한국을 타국으로, 가장 적대적인 국가로” 규정하는 것은 “사실 그대로를 받아들인 것뿐”이라는 논리, 다섯째, “이러한 적대국과 통일을 논한다는 것은 완전한 집착과 집념의 표현일뿐이며 그렇게 고집한다고 해서 현실적으로 달라질 것은 아무것도 없습니다. 우리와 한국이 어떻게 통일될 수 있겠습니까. 이렇게 숙적인 두 개 국가가 통일된 사례가 세계사에 있었습니까. 어느 하나가 없어지지 않으면 안될 통일을 우리가 왜 하겠습니까.”라는 등의 대내외적 정당화임. 직접 인용은 2025년 9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문, 2025.9.22.)

‘적대적 두 국가론’의 북한 헌법에 고착화이다. “우리(북한)는 명백히 우리와 한국이 국경을 사이에 둔 이질적이며 결코 하나가 될 수 없는 두 개 국가임을 국법으로 고착시킬 것”이라는 김정은의 연설에서 확인할 수 있다.⁶⁾

□ ‘적대적 두 국가론’의 현실 논리력 발전

이러한 북한의 향후 행보 전망과 관련하여 좀 더 세부적으로 주목할 점이 북한의 ‘적대적 두 국가론’에 대한 정당화 담론 및 현실 논리력 발전 과정이다. 이와 연계하여 이재명 정부 출범 전후 북한의 ‘적대적 두 국가론’ 논조를 비교 평가하면 아래 표와 같다.

〈표 1〉 이재명 정부 출범 전후 북한의 ‘적대적 두 국가론’ 평가

두 국가 선언 후 이재명 정부 출범 전 (’23.12~’25.5)		이재명 정부 출범 후(’25.6~현재) ‘적대적 두 국가론’ 발전 양상	
배경과 의도	평가	배경과 의도	평가
북러관계 및 내치집중	고슴도치형 방어적 태도	대남 경계 및 ‘몸값 높이기’	이재명 정부 3단계 비핵화론 확인하며, 초기 신중한 태도에서 비판적 태도로 전환
- 김정은 수령화 추진하며 사회통제 강화 - 대남전략 변경 추진했으나 대남정책 미완성	대남정책이 아직 구체화되지 않은 상황에서, ‘무력통일 의지’ 지속	이재명 정부 비핵화·미국우선 군사외교 협력 하 ‘남북교류협력’ 추진 기조 확인	이재명 정부 역시 북한의 체제와 헌법을 부정하고, 북한정권 붕괴를 목표로 하기에 함께 할 수 없음을 선언
북한의 간부, 군대, 주민을 설득하기 위한 논리 개발과정의 혼선	공식 담론에서 우리를 남반부, 대한민국, 한국이라는 용어를 혼용 사용 등	2025년은 8차 당대회 마지막 해며 9차 당대회를 설계해야 하는 해로 내치 중시	북한 내부에 한국풍 차단하며 중장기적 시각에서 남북관계의 현상변경 전략 실행
김정은의 군심잡기 행보 속 대남전략 변화의 정당화	‘두 국가론은 북한의 안전과 평화를 위한 것’이라는 입장	이재명 정부에 대한 ‘적대적 두 국가론’ 지속의 근거 마련	이재명 정부는 걸으로는 대북 관계 개선과 평화를 제창하면서, 흡수통일 야망·실질적 전쟁준비 등은 윤석열 정부 보다 더 강화했다고 평가
한국 국내의 계엄과 탄핵 정국	‘적대적 두 국가론’ 제기 등에 신중한 태도	‘적대적 두 국가론’의 국내외적 정당화	“한국을 타국으로, 가장 적대적인 국가로” 규정한 것은 “사실 그대로를 받아 들인 것 뿐”: 한국 헌법의 영토조항은 북한체제를 부정, 6.25전쟁 이후 남북 교전국 지속 상태, 1991년 유엔 동시 가입 후 현실 등
한반도 불안정성 경계하는 관리 모드	대남·대미 강vs강 기조 유지하나, 대남 공격 자제	대중적 정당화 담론의 체계화	“이러한 적대국과 통일을 논한다는 것은 완전한 집착과 집념의 표현일 뿐”, “이렇게 숙적인 두 개 국가가 통일된 사례가 세계사에 있습니까”, “어느 하나가 없어지지 않으면 안될 통일을 우리(북한)가 왜 하겠습니까” 등 현실 논리력 증대

6) 직접 인용은 2025년 9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문, 2025.9.22.)

위 표에서 주목할 점은 북한의 '적대적 두 국가론'의 현실 논리력이 상당히 발전했다는 점이다. 주요 내용을 보면 크게 두 방향이다. 한편으로 '적대적 두 국가론'의 국내외적 정당화 논리가 발전한 것이다. 세부적으로 "한국을 타국으로, 가장 적대적인 국가로" 규정한 것은 "사실 그대로를 받아들인 것 뿐", 한국 헌법의 영토조항은 북한체제를 부정하는 것, 6.25전쟁 이후 남북 교전국 상태 지속, 1991년 유엔 동시가입 후 현실 등) 김정은의 '적대적 두 국가론'의 정당화 논거가 대표적이다.

또 다른 한편으로 북한 주민들과 해외 동포들을 대상으로 한 대중적 정당화 담론이 체계화되고 있다는 점이다. 세부적으로 "이러한 적대국(한국)과 통일을 논한다는 것은 완전한 집착과 집념의 표현일 뿐", "이렇게 숙적인 두 개 국가가 통일된 사례가 세계사에 있습니까", "어느 하나가 없어지지 않으면 안될 통일을 우리(북한)가 왜 하겠습니까" 등 '적대적 두 국가론'에 대한 현실 논리력이 증대한 점이다.⁸⁾

이러한 논리력 증대 흐름은 2026년에 중요시되며 더욱 발전할 것으로 보인다.

□ 북한의 민족·통일 개념 지우기 사업

이와 함께 북한당국은 한국풍을 차단하며 두 국가론 헌법화와 함께 북한의 간부와 주민들의 머리 속에 있는 민족·통일 개념 지우기 사업을 중시할 전망이다.

첫째, 고전적 현실주의에 기초하여 한반도 갈등과 무정부성을 주목하며 최고지도자의 성향과 행태, 정치문화, 국가정체성 등을 근거로 이재명 정부의 한반도 평화정책을 비판하면서, 한국풍을 차단하고 현재 국력차원에서 남한이 우위에 있는 현상을 타파하려는 정책을 펼칠 전망이다.

둘째, 남북한 적대의 역사적 현실, 남북한 정치문화의 차이, 한국 통일정책의 흡수통일적 본질 지속, 이전 정권보다 예산을 증대한 이재명 정부의 군사력 강화 정책 및 북한 비핵화 정책(3단계 비핵화론) 지속 등을 근거로 한 '적대적 두 국가론'의 법제도화 강행이다.

셋째, 이와 함께 북한사회 내 역사적 정체성으로 자리잡힌 민족·통일 개념 지우기 사상교육 사업을 강화할 것이며, 이 사업은 김일성주의→김일성-김정일주의를 넘어서는 '김정은주의' 이데올로기 구축작업과 함께 이루어질 전망이다.

□ 국제질서 구조변화 중시하며 남북관계의 신냉전 질서구축

더불어 북한은 국제질서 구조변화에 힘을 기울이며 남북관계의 신냉전 질서구축을 중시할 전망이다. 북한은 국제질서의 구조 변화(신냉전, 다극화) 과정을 중시하며, 첫째, 자신을 가장 필요로 하는 러시아와의 전략적 협력을 전면화하고, 둘째, 중국을 견인하려 하면서 반미 강대

7) 직접 인용은 2025년 9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문, 2025.9.22.)

8) 직접 인용은 2025년 9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문, 2025.9.22.)

국 협력을 통해 대북제재의 균열 및 국제사회에서의 보호막을 마련하며, 셋째, 라오스, 베트남 등 외교 접촉면을 확대하여 국제적 반미 연대를 강화하면서, 넷째, 미국과의 '대화와 대결' 투트랙 전략으로 '핵보유국 인정'을 받아내려는 행보를 보일 것으로 전망된다.

□ 2035년 목표로 한 대남봉쇄: '김정은주의'와 신냉전 구축 주력

이와 함께 북한은 과거 미소경쟁을 축으로 한 냉전체제의 형성과 종결이 1945~1990년 약 50년 동안 지속되었다는 것을 고려하여, 2025년 말 현재 미중경쟁을 축으로 한 신냉전 양상이 2035년 경까지 격렬한 갈등과정에서, 과거 냉전체제와 유사한 국제질서의 구조를 바꾸는 '신냉전체제'로 형성될 것이라는 정세 인식하에 대남정책도 구체화할 것으로 보인다. 따라서 북한은 향후 최소 10년 간 남북관계는 신냉전의 적대적 두 국가관계로 자리잡힐 것이라는 전망 하에 움직일 가능성이 있다.

위와 같은 국제정세 전망을 기반으로 북한은 2035년을 목표로 한 대남봉쇄 기조 하에 대내적으로 '김정은주의'의 완성을, 대외적으로 신냉전체제 구축에 주력할 전망이다. 지난 당창건 80년 행사 시 김정은은 "우리는 지금보다 훨씬 더 빠른 속도로 변해가야 하며 더욱더 과감한 분발력과 헌신적인 분투로써 10년 안에 모든 분야, 모든 부문, 모든 지역을 새롭게 변천시켜야 합니다"(노동신문, 2025.10.9.)라며 2035년을 목표로 한 전략적 사업방향(정치, 조직, 사상, 규율, 작품 건설의 '새시대 5대 당건설 노선')을 강조하였다.

□ 북한의 '신냉전 구축' vs 남한의 '화해·협력'의 길항(拮抗)

전체적으로 최근 미중 전략적 경쟁, 러우전쟁 양상과 유럽의 군사화, 반트럼프 흐름, 북중러 협력 행보 등은 한반도 신냉전체제 형성의 구조적 환경으로 작용할 것이다. 그리고 이는 김정은 정권의 안정화, 4대 세습의 정당화, 북한의 핵무력 기정사실화, 한국풍을 차단하는 '적대적 두 국가론' 제도화 등에 긍정적으로 작용할 것이다. 따라서 북한은 한반도 내 신냉전체제 형성에 적극적 행보를 보일 것으로 전망된다.

이에 대해 이재명 정부는 화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화를 위해 남북 간 교류와 협력을 추진하면서, 남북관계의 적대성을 완화시키기 위한 행보를 보일 것이다. 또한 주변국과 협력하여 남북관계가 신냉전체제로 정착되는 것을 막으려는 노력을 할 것이다. 그러나 미중 전략적 경쟁, 국제적 반미연대 양상, 북중러 협력 등 국제적인 신냉전체제 형성 흐름이 완화되지 않으면 많은 난관이 조성될 것으로 보인다.

3. 정책 제언

앞선 정세 전망에도 불구하고 우리 정부와 사회는 남북관계가 '적대적 두 국가관계'로 고착되지 않게 하기 위해 정책적 노력을 해야 한다. 관련하여 적대적 두 국가관계의 완화 또는 종결에 대한 국제적 경험에 기초할 때 다음과 같은 남북관계 관련 정책 제언을 도출할 수 있다.

□ 적대감 완화를 위한 사회적 대화와 북한 정보 공개화 및 교류·협력 모색

첫째, 남북한의 적대적 관계 완화 또는 종결을 위해서 한국은 중장기적 시각에서 우리 내부의 민주화와 함께 대북 적대감 완화 정책을 추진해야 한다. 무엇보다 한국사회 내부로부터 상대(북한)에 대한 적대감을 낮추는 정책이 이루어져야 한다. 이는 사회적 대화/공론화 사업과 함께 진행되는 것이 바람직하다. 또한 이를 위해서는 북한정보의 대국민 서비스 강화 사업이 동시에 이루어져야 한다.

둘째, 제3국과의 연계를 통한 교류·협력 모색 과정에서도 한국 주도의 조력방법을 중시하며 남북관계 적대성 완화를 위한 '촉매제'의 시각에서 접근할 필요이다.

□ 대북·국제 정보 강화와 신냉전 고착을 막는 정책적 대응

셋째, 남북관계 개선을 위해 대북 정보를 강화하여 북한 내부의 '힘에 의한 변동'의 다양한 시그널들을 섬세하게 파악할 필요가 있다.

넷째, 국제환경의 패러다임 전환에 대한 중시 정책과 함께 국제적 변동과 남북관계 변화에 대한 예측력을 향상시켜야 한다. 특히 현 단계에서는 신냉전을 형성하게 하는 미중 전략적 경쟁에 실리추구적 대응 및 이 과정에서 신냉전이 고착되지 않게 하는 정책적 대응이 중요하다.

□ 갈등관리와 평화 척도 개발

다섯째, 지속적 경쟁 관계의 갈등관리이다. 미중 경쟁이라는 국제적 거시 변수의 변동성이 지속되는 상황에서 남북한의 경쟁관계가 쉽게 종결되긴 어려운 환경이다. 이 상황에서 현시기 한반도 평화와 남북한 적대감 완화를 위해 더 중요하고 현실적인 정책은 남북한의 갈등관리 정책이다. 이는 제3자 갈등관리의 가장 두드러진 형태인 '중재' 관련 정책을 포함한다. 보다 중요한 정책은 대북 적대감 수준 감소를 통한 갈등관리이다. 갈등관리의 성공은 남북관계에서 전반적인 적대감의 감소라는 측면에서 평가할 수 있다.

여섯째, 평화 척도의 개발이다. 남북한 경쟁 관계의 시작과 종결뿐 아니라 갈등관리를 위해서는 라이벌 간의 적대성 완화를 측정하는 지표와 지수 개발에 기초한 안정적인 측정이 중요하다. 경쟁 수준의 측정은 경쟁의 뉘앙스를 더 잘 포착하고, 시간이 지남에 따라 경쟁이 약화되거나 강화되는 경쟁의 역학을 조사할 수 있게 해준다. 왜냐하면 시간이 지남에 따라 경쟁 관계의 상호작용에는 상당한 변화가 있기 때문이다. 이때 국제적인 평화 척도 개발의 경험에 기초하되 남북한 사례의 특수성을 반영한 지표 개발이 중요하다.

- ▲ ‘선 북미관계 후 남북관계’ 전략, 한반도 긴장관리 및 북미관계 개선 견인
- ▲ ‘중단, 단계적 비핵화, 비핵화 달성’의 3단계론에 입각, 비핵화 입구 형성 주력
- ▲ 북핵 대응체계 강화 및 한미 팩트시트 후속조치 신속 이행

조한범(통일정책연구실 석좌연구위원)

1. 2025년 정세평가

□ 미국, 북미 정상회담 재개 도모

2019년 2월 ‘노딜’로 끝난 하노이 북미 정상회담과 6월 판문점 북미 회동 이후 트럼프 정권 1기에서 북미 양측 모두 대화 재개를 위한 실마리를 찾지 못했다. 2021년 바이든 정부의 정권 교체가 이루어졌지만 북미관계의 돌파구는 마련되지 못한 채 장기 교착상태에 빠졌으며, 2025년 트럼프 대통령의 재집권에도 불구하고 북미관계는 주목할 만한 진전을 보이지 못했다.

2025년 1월 취임한 트럼프 대통령은 김정은 위원장과의 재회 의사를 지속적이고도 공개적인 방식으로 표현해 왔다. 트럼프 대통령은 취임 직후 주한미군 관계자와 통화를 하고 김 위원장에 대해 물었으며, 11월 말 경주 아시아태평양경제협력체(APEC) 계기 방한 과정에서 여러 차례 김 위원장과의 회동을 원한다는 입장을 밝혔다. 트럼프 대통령은 재집권 이후 김 위원장을 뉴클리어 파워(Nuclear Power)라고 반복적으로 언급했다. 뉴클리어 파워는 비확산 조약(NPT)에 명시된 공식적 핵보유국(Nuclear Weapon State)과는 차이가 있지만 북한을 실질적 핵보유국으로 인정하는 의미로 해석될 수 있어 주목을 받았다. 경주 APEC 계기 김 위원장과의 회동이 무산된 후에도 트럼프 대통령은 일정상의 문제를 이유로 내세우며 김 위원장과의 재회 의지를 굽히지 않았다.

□ 북한, 한반도 적대적 2국가론 기초 속 대미관계 수위 조절

2025년 북한은 적대적 2국가론에 기초해 남북관계의 완전한 단절 기초를 유지했지만 미국에 대해서는 관계 개선의 여지를 남겨두었던 것으로 평가할 수 있다. 북한은 지속적인 국방력 강화와 핵무력 확충에 나섰지만 북미관계의 레드라인이라고 할 수 있는 7차 핵실험이나 대륙간탄도미사일(ICBM)의 시험 발사를 단행하지 않았다. 2025년 10월 당창건 80주년 기념 열병식에서 북한은 다탄두(MIRV)형으로 추정되는 신형 ICBM 화성-20형을 공개했지만 시험 발사를 실시하지는 않았다.

트럼프 행정부 2기 출범 이후 북한의 첫 공식 입장은 7월 29일 북한의 김여정 부부장의

담화를 통해 나왔다. 김 부부장은 '조미사이의 접촉은 미국의 《희망》일뿐이다'라는 담화를 발표했지만 김 위원장과 트럼프 대통령과의 "개인적 관계가 나쁘지 않다는 사실을 부정"하지 않는다고 언급했다. 특히 김 위원장은 9월 21일 최고인민회의 제14기 제13차 회의 연설에서 트럼프 대통령에 대한 "좋은 추억을 가지고 있다"며 미국이 "비핵화 집념을 털어버리고 현실을 인정"한다면 "미국과 마주 서지 못할 이유가 없다"고 강조했다. 미국이 북한의 핵보유를 인정한다면 북미 정상회담과 관계 개선을 위한 대화 재개가 가능하다는 의사 표시로 볼 수 있다.

2025년 트럼프 대통령은 김 위원장과 재회에 대한 의사를 지속적으로 발신했으며, 북한 역시 대미 수위를 조절하며 관계 개선의 여지를 남겼지만 접점을 찾지 못했던 것으로 평가할 수 있다.

2. 2026년 전망

□ 미국, 북미 정상회담 재개 시도 지속

2025년 12월 공개된 트럼프 행정부 2기 국가안보전략(NSS)은 아시아지역에서 중국과 대만에 집중된 미국의 전략을 담고 있으며, 북한에 대한 언급은 한차례도 없었다. 트럼프 1기 행정부 시기 NSS에서 17회, 바이든 행정부의 경우 3회 북한이 언급된 것과 비교해 주목되는 부분이다. 트럼프 2기 NSS가 지엽적인 문제보다 큰 틀에서 아시아 전략의 방향성을 제시했다는 점도 있으나 보다 유연한 접근을 위해 북한 비핵화 내용을 삭제했을 가능성도 배제할 수 없다.

2026년 트럼프 행정부는 관세전쟁으로 촉발된 각종 후유증의 본격화로 대내적 어려움이 직면할 가능성이 있으며, 상호관세에 대한 대법원판결 전망도 낙관적이지 않은 상황이다. 또한 트럼프 대통령이 해결했다고 자신했던 각종 국제 분쟁과 갈등의 재연 가능성도 배제할 수 없다. 트럼프 대통령이 중재했던 태국과 캄보디아 분쟁은 2025년 12월 다시 재점화되었으며, 인도와 파키스탄 갈등도 아프가니스탄 탈레반과 파키스탄 탈레반으로 확산되는 양상을 보이고 있다. 중동과 우크라이나 사태 역시 낙관하기 어려운 상황이다.

이 같은 상황은 트럼프 대통령이 북한 문제에 대해 관심을 더 가지게 되는 계기로 작용할 개연성이 있다. 2018년 싱가포르와 2109년 하노이 북미 정상회담 당시 모두 트럼프 대통령이 국내 정치적으로 어려운 환경에 처했던 상황이었다는 점을 주목할 필요가 있다. 또한 트럼프 대통령의 노벨평화상에 대한 개인적 집착도 김 위원장과의 재회 필요성의 이유가 될 수 있을 것이다.

특히 트럼프 대통령은 2026년 4월 베이징 방문을 공식화했다는 점에서 이를 계기로 다시 한번 김 위원장과의 재회를 도모할 가능성이 있다. 2025년 11월 실시된 국정감사에서 국정원은 김 위원장이 북미 대화 의지가 있으며, 2026년 3월이 북미관계의 분기점이 될 수 있다고 진단했다. 특히 북한이 대북 적대시 정책의 대표적 사례로 들고 있는 한미 연합훈련의 조

정 등이 이루어질 경우 북한이 긍정적으로 호응할 가능성도 있다.

□ 북한, 조건부 북미 정상회담 탐색

2026년 초 북한은 노동당 제9차 대회를 예고했지만 새로운 5개년 계획도 지난 제8차 대회의 기조인 자력갱생, 국방력 강화, 신냉전 외교와 한반도 적대적 2국가론의 기조에서 크게 벗어나지 못할 것으로 전망된다. 북한 대외교역의 90% 이상을 제약하고 있는 대북제재가 지속되는 한 북한 경제의 구조적 개선은 기대하기 어렵기 때문이다. 북한이 역점을 두고 추진한 1일 2만명 숙박 규모의 원산갈마해안관광지구의 외국인 관광객 유치도 현 상황에서는 성과를 기대하기 어렵다. 북한이 지방발전 20x10정책을 통해 2년간 40개의 지방공장을 건설했지만 내부 생산시설은 북한이 자체적으로 해결하기 어려운 과제다. 최근 완공된 평양종합병원의 의료시설 역시 마찬가지다. 이 같은 모든 문제의 해결을 위한 돌파구는 북미관계에서 찾아질 수 있다는 점에서 김 위원장에게 트럼프 대통령과의 재회 필요성은 충분하다고 볼 수 있다.

□ 북미 정상회담 의제 도출의 제약

문제는 트럼프 1기 북미 정상회담에서 북한이 얻은 교훈이다. 세부적인 조율과 합의사항이 준비되지 않은 위로부터의(Top-down) 정상외교 방식이 결국 하노이의 '노딜'로 이어졌기 때문이다. 트럼프 대통령과 김 위원장 모두 재회의 필요성을 인지하고 있다는 점에서 2026년 북미 정상회담 개최 가능성은 열려있다고 볼 수 있다. 다만 북한 비핵화에 대한 북미의 입장이 충돌하는 상황에서 양측 모두가 받아들일 수 있는 정상회담 개최 명분과 합의 의제를 도출하는 것이 관건이라고 할 수 있을 것이다.

3. 정책 제언

□ '선 북미관계 후 남북관계' 전략

북한이 한반도 적대적 2국가론과 남북관계의 완전한 단절 기조를 유지하고 있다는 점에서 2018~2019년 추진된 한반도 평화프로세스 시기와 같은 한국의 역할을 기대하기 어려운 상황이다. 적어도 단기적으로는 북미관계에서 한국의 역할은 제한될 것이라는 점을 직시할 필요가 있다.

따라서 먼저 북미관계 개선에 주력하고, 후 남북관계 발전을 도모하는 전략을 구사할 필요가 있다. 남북관계 교착 상황에서 북미관계 개선은 한반도 문제 해결의 현실적인 돌파구가 될 수 있기 때문이다. 북미관계 개선과 북한 비핵화에 대한 진전이 이루어질 경우 후속 조치 마련 등에 있어 한국의 역할이 일정 정도 필요하게 될 것이다. 한반도 긴장을 안정적으로 관리하는 동시에 북미관계 개선을 측면 지원하는 노력이 필요하다.

□ 북한 비핵화 입구 형성

북한이 비핵화를 완강하게 거부하고 있지만 우리의 입장에서는 북한의 완전한 비핵화 목표를 포기할 수 없는 상황이다. 이재명 정부는 END정책을 통해 남북교류, 남북관계 정상화, 북한 비핵화를 추구하고 있으며, 북한의 핵개발 중단(동결), 단계적 비핵화 이행, 완전한 비핵화 달성의 3단계 비핵화론의 입장을 견지하고 있다. 특히 이 대통령은 북한 핵개발 중단(동결) 단계의 합의도 수용할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다. 따라서 북한의 완전한 비핵화 목표를 견지하되 현실적으로는 북한 핵개발 중단(동결)을 통해 비핵화 입구를 형성하는데 주력할 필요가 있다.

2026년 북미 정상회담이 재개될 경우 북한 핵개발 중단(동결)을 내용으로 하는 스물달의 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 중요한 것은 북한 비핵화 입구의 형성이 단계적인 비핵화를 거쳐 완전한 비핵화 로드맵의 이행으로 이어져야 한다는 것이다. 이를 위해서는 북미 간 대화 재개 이전 한미 간 긴밀한 협의를 통해 북한 비핵화에 대한 양국 간 공감대 형성해야 할 것이다. 어느 경우든 향후 예상되는 북미관계 개선 과정이 현상 고착화가 아닌 한반도의 긴장 완화와 북핵 문제의 해결에 긍정적으로 작용하도록 견인해야 할 것이다.

□ 북핵 대응체계 강화와 한미 팩트시트 후속조치 이행

북한은 이미 사실상 일정한 핵공격 능력을 확보한 것으로 추정되며, 경제적 어려움에도 불구하고 핵능력 제고를 위한 노력을 지속하고 있다. 북한 전역에 산재한 핵시설을 감안할 때 비핵화에는 장기간의 과정을 필요로 한다. 향후 북미 정상회담이 재개되고 일정한 합의가 도출되는 경우에도 장기간 ‘북핵과의 불편한 동거’는 불가피한 상황이다. 따라서 한국형 3축체계 구축과 한미핵협의그룹(NCG) 등 확장억제의 신뢰성을 지속적으로 제고해 나가야 할 것이다.

2025년 10월 말 한미 팩트시트를 통해 합의된 한국의 원자력추진 잠수함 확보와 핵연료의 농축 및 재처리 권한 확보에도 속도를 내야 할 것이다. 한국의 원자력추진 잠수함 확보는 국제 비확산체제(NPT)에 반하는 것이 아니며, 핵연료의 농축 및 재처리는 평화적 목적이라는 점에서 안보와 경제 양 측면에서 국익에 부합한다. 초당적 협력체제를 구축해 신속한 후속 조치 마련 및 관련 한미 협의를 확대해 나가야 할 것이다.

- ▲ 한국이 미국의 핵심 파트너임을 입증하고 국익 극대화를 위한 분야별 중장기 전략 수립하여 미국 외교에 능동적 대응 필요
- ▲ 중장기적 국방 투자 전략을 통해 역내 집단 안보 기여 및 자체 군사 역량을 강화, 미 전략적 유연성에 따른 주한미군 재편·동맹 현대화에 선제적 대응 전략 수립 필요
- ▲ 한반도 및 역내 유사시 상황별 한국의 참여 범위와 협력 기준을 사전에 설정, 민감한 사안에 대한 정교한 대응 전략을 수립 필요
- ▲ 관세 협상 이행 과정에서 국익을 위한 정교한 협상 전략을 강화 및 대체 시장·공급망 다변화 등 중장기적 대응책 마련 필요

김주리(통일정책연구실 연구위원)

1. 2025년 정세평가

□ 대외전략 기초

MAGA(Make America Great Again)와 미국 우선주의

트럼프 2기 행정부는 1기 행정부 시기보다 강화된 형태의 MAGA(Make America Great Again)와 미국 우선주의를 근간으로 하여, 거래적 외교 기조를 강력하게 추진했다. 과도한 글로벌리즘과 미국의 리더십 부담이 오히려 미국의 쇠퇴를 초래했다고 판단함에 따라, 미국 국익을 최우선으로 하여 철저한 손익 계산에 따라 국제 정치에 접근하는 ‘거래적 외교’를 보여 주었다.

힘을 통한 평화와 동맹국들의 역할 부담 강조

강력한 군사력이 평화를 이끌 수 있다는 믿음 하에 미군을 재건하고 골든돔(Golden Dome) 구축과 같은 차세대 미사일 방어 시스템 추진을 발표하여 미 본토에 대한 방어를 강조했다. 또한, 나토와 같은 다자적 안보 협력체에 대한 미국의 기여를 축소하고 유럽 및 아시아 동맹국들의 국방비 증액과 역할 부담을 지속적으로 요구했다.

□ 인도-태평양 전략: 대중국 견제

중국에 대한 세분화된 압박

중국을 “실재하고 임박한 위협”으로 규정하고, 첨단 기술에 대한 중국의 접근 제한, 중국 자본의 전략적 투자 차단, 고율의 대중국 관세 정책 등과 같은 세분화된 압박을 통해 중국의 경제적 취약성을 심화시키고 중국의 부상을 제약하고자 했다.

대중 견제 정책에 대한 동맹국들의 동참 요구

미중 경쟁이 격화됨에 따라 역내 동맹 및 우방국들에게 미국의 대중 견제 정책에 적극적

으로 동참할 것을 요구했다. 또한 중국에 대한 경제적 의존은 안보 환경을 복잡하게 만들며 동맹국들의 “전략적 모호성”을 더 이상 용인하지 않을 것임을 시사했다.

□ 한미 관계

관세 협정 타결과 대미 투자 및 협력의 기본 틀 마련

양국이 약 3,500억 달러의 대미 투자 패키지를 포함한 15% 상호관세에 합의하면서 한미 간 통상 관계의 불확실성이 일부 해소되었다. 또한 두 차례의 정상회담 끝에 공동 설명자료 (Joint Fact Sheet)를 발표하여 안보 및 산업 분야 협력에 대한 기본 틀을 마련했다.

국방비 증액 요구와 주한미군 재편 및 한미 동맹 현대화 부상

트럼프 행정부는 다른 동맹국들과 마찬가지로 한국에도 GDP 대비 국방비 지출의 추가 확대를 요구하며, 향후 방위비분담금 특별협정(SMA)의 재협상 가능성을 시사했다. 또한, 전략적 유연성에 기반 한 주한 미군의 재편 논의가 다시 부상하였고, 이는 동맹의 임무·역할·역량을 재정립하려는 한미동맹 현대화 구상과 맞물려 병행적으로 논의되었다.

북핵 이슈의 주변화

트럼프 대통령이 미북 대화 재개 가능성을 몇 차례 언급하긴 했으나, 유럽 및 중동 정세로 인해 한반도 문제가 외교·안보 의제에서 상대적으로 후순위로 밀려나는 모습을 보였다. 이와 더불어, 북한의 일관된 대화 거부와 강경 노선으로 인해 북한 비핵화를 위한 실질적 진전은 이루어지지 못했다.

2. 2026년 전망

□ 대외전략 전망

기존의 대외전략 기조의 심화

트럼프 행정부의 핵심 외교 기조인 “미국 우선주의”는 심화될 것으로 보인다. 미국의 “핵심적이고 필수적인 국가 이익”에 대한 기준이 보다 명확히 재정의 되고, 분야별 항목과 우선순위 역시 구체화 될 것으로 예상된다. 따라서 전통적인 동맹이나 우방국과의 관계에서 전통적인 가치나 규범적 연대보다는 미국의 직접적인 국익에 얼마나 기여하는지 기준으로 평가하고 서열화하는 경향을 강화할 것이다.

경제안보 강조와 관세 협상의 세부 이행 절차 마련

트럼프 행정부는 한국을 비롯한 다수의 국가들과 체결한 관세협상을 보다 구체화하고 세부 이행 절차를 마련하는 작업에 본격적으로 돌입할 것으로 예상된다. 이러한 과정에서, 2025

국가안보전략서(National Security Strategy)가 경제안보에 대한 핵심 사안으로 제시한 원칙 - “불공정한 무역 관계의 회복,” “미국의 무역 적자 축소,” “핵심 공급망과 자원에 대한 접근 확보,” “미국 국내 제조업의 부활”이 협상 방향을 규정하는 기본 틀로 작용할 것이다.

중간선거 결과에 따른 정책 추진의 안정성 변동 가능성

2026년 치러질 중간선거 결과는 트럼프 대통령의 입지와 행정부의 정책 추진의 안정성에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 만약 공화당이 의회에서 다수당의 지위를 상실할 경우 트럼프 대통령의 리더십은 약화될 수 있으며, 이에 따라 현재 행정부가 추진 중인 여러 핵심 대외 정책, 특히 국내외에서 논쟁점이 큰 의제들을 중심으로 추진 동력이 약화될 가능성이 있다.

□ 인도-태평양 전략 전망

대중 견제와 경제안보 중심 질서 재편

트럼프 행정부는 2025 국가안보전략서를 통해 미국이 과거와 같은 형태의 패권을 추구하지는 않지만, 새로운 패권적 적성국의 부상 역시 용인하지 않겠다고 밝혔다. 이는 중국이 경제적 우위를 토대로 인도-태평양 지역에서 지역 패권국으로 부상하는 흐름을 미국이 좌시하지 않겠다는 의지로 해석할 수 있다. 따라서 미국은 2026년에도 중국과의 경제적 디커플링을 강화하는 동시에, 미국을 중심으로 하는 글로벌 경제 구조로의 재편을 적극적으로 모색할 것이며, 이에 따라 동맹 및 우방국들에게 경제 안보 협력의 확대와 공급망 재편 과정에 대한 적극적인 참여를 요구할 가능성이 크다.

역내 억제 강화와 동맹 역할 확대

정치, 경제, 군사적으로 중대한 전략적 요충지인 대만 문제와 남중국해에서의 현상 변경 시도를 차단하기 위해 트럼프 행정부는 제1도련선에서의 거부적 억제 능력을 한층 더 강화하려 할 것이다. 이러한 기조는 동맹 및 파트너 국가들이 미국이 설계하는 역내 안보 구조에 보다 적극적으로 기여하도록 요구하는 방향으로 전개될 것으로 보인다. 각국의 지정·지경학적 위치와 군사 능력에 따라 보다 세분화되고 강화된 역할 분담을 요구할 것이며, 미국을 중심으로 한 연합 작전 체계의 통합과 상호운용성 제고를 위한 노력이 지속될 것이다.

□ 한미 관계 전망

미중 경제 관계의 재균형을 위한 정책에 동참 요구

미국은 중국과의 경제 관계를 재조정하기 위한 미국의 경제 전략에 보다 적극적인 참여를 요구할 가능성이 크며, 특히 중국과 깊은 경제적 관계를 맺고 있는 한국이 미국의 중장기적 목표에 따라 대중 의존도를 줄이고 미국이 주도하는 경제·기술 협력에 동참할 것을 지속적으로 압박할 것으로 보인다. 이와 더불어, 경주 정상회담 후 발표된 공동 설명자료에서 언급된 한국의 대미 투자 확대와 관련하여, 미국은 해당 사안의 구체적 이행 방안과 세부 투자를

조율하는 작업에 본격적으로 착수할 것이다.

군사적 역할 강화 및 방위비 증액 요구

미국은 한국에 대한 방위비 분담금 및 국방비 지출의 증액을 지속적으로 요구할 것으로 보인다. 이는 단순한 재정적 기여를 넘어서, 인도-태평양 지역에서 대중 억제를 위한 제1도련 선 방어와 역내 군사력 증강이라는 미국의 전략적 목표와 직결되어 있다. 따라서 역내 안보 구조 속에서 수행해야 할 군사적 역할과 임무에 대한 기여 확대 요구로 이어질 가능성이 높으며, 이는 주한미군 재편 및 한미동맹 현대화 이슈와 연계성을 가지고 추진될 것이다.

지역 방어의 주도성 강조를 통한 대북 억제 책임 강조

미국 우선주의에 기반 한 트럼프 행정부의 동맹 정책이 책임 분담(burden-sharing)을 넘어서 책임 이전(burden-shifting)을 강조함에 따라, 미국은 북한 위협 대응에 있어 한국의 주도적 역할 확대와 책임 강화를 점차 강조할 것으로 예상된다. 이는 전시작전권 전환 이슈와 한미일 안보협력 강화 논의와 함께 다뤄질 가능성이 있다.

3. 정책 제언

□ 대미 외교 전략

민주주의나 동맹과 같은 전통적 가치의 호소에 의존하기 보다는 한국이 미국의 경제·안보적 이익에 기여하는 핵심 파트너라는 점을 구체적인 데이터와 사례를 통해 설득력 있게 제시할 필요가 있다. 동시에, 한국 역시 자국의 국익을 극대화할 수 있도록 분야별 중장기 전략을 수립하고 체계적으로 추진함으로써 미국의 외교 전략에 능동적으로 대응해야 한다.

□ 국방 및 안보 분야

증액되는 국방비를 효과적으로 활용할 수 있도록 체계적이고 중장기적인 국방 투자 계획을 마련하고, 이를 통해 미국이 요구하는 역내 집단 안보에 대한 기여뿐만 아니라 한국의 자체 군사 역량 강화로 이어질 수 있는 방안을 선제적으로 모색해야 한다. 특히, 고도화되고 있는 북한의 위협을 억제하기 위한 핵심 분야의 군사력 강화에 주력할 필요가 있다. 또한, 미국의 전략적 유연성에 기반한 군사 전략 변화가 지속성을 갖고 추진되고 있다는 점을 고려하여, 주한미군 재편 및 한미동맹 현대화 논의에도 선제적이고 능동적인 대응 전략을 마련해야 한다.

한반도 및 주변 지역에서 발생할 수 있는 유사시 시나리오를 준비하여 상황별로 한국의 참여 방식과 협력 범위에 대한 명확한 기준을 사전에 설정하고 이에 대비해야 한다. 특히, 다만 문제처럼 중국의 민감도가 높은 사안에 대해서는 협력 기준과 외교적 대응 전략을 정교하게 마련해두는 것이 필수적이다.

□ 경제 및 통상 분야

2025년 타결된 관세 협상과 공동 설명자료의 세부 내용을 확정하는 과정에서 한국의 핵심적인 국익과 한국 기업들의 이익이 침해되지 않도록 정교한 대응 전략과 계획을 다각도로 마련하고 협상력을 극대화해야 한다. 또한, 대체 시장 발굴, 공급망 다변화, 산업 경쟁력 강화 등의 중장기적 대안 마련에도 적극적으로 나설 필요가 있다.

- ▲ 김정은, 김일성·김정일을 넘어서는 현존 수령의 위상 구축
- ▲ 감시·통제기구는 안정적으로 작동하고, 북한 정권이 불안정하다는 징후는 없음.
- ▲ 9차 당대회에서는 당 인사 개편하고, 2035년 사회주의 전면적 발전 목표로 경제·국방 2단계 5개년 계획 발표할 것

오경섭(북한연구실 선임연구위원)

1. 2025년 정세평가

김정은은 김일성·김정일을 넘어서는 현존하는 수령의 위상을 구축했다. 북한은 2025년 당 창건 80주년을 맞아 김정은에 대한 당원과 인민들의 충성을 요구하면서 유일영도체계 강화에 집중했다. 김정은의 사상 및 노선·정책은 국가 정책의 거의 모든 분야에서 김일성·김정일 노선·정책을 대체했다. 조선노동당은 김정은 유일영도체계 강화, 간부 사상 교양 및 통제 강화, 인민 사상 교양 및 통제 강화 등을 실행해 정권을 안정시켰다. 김정은은 핵·미사일 개발과 민생 개선에 성과를 내기 위해 경제·국방발전 5개년계획 5년 차 사업의 목표 달성을 독려했다. 반면에 정권 위협 요인인 외부 정보 유입·시청·확산을 막기 위해 감시·통제를 강화했다.

□ 김정은 유일영도체계와 정권 안정

김정은 유일영도체계 강화

김정은은 김일성·김정일과 같은 탁월한 영도력과 업적을 달성한 수령으로 이상화됐다. 김정은은 노련한 지도력을 바탕으로 복잡한 대내외 정세 속에서 올바른 노선과 정책을 제시함으로써 역사적 과업을 수행했다고 선전했다. 김정은은 이상화는 선전매체, 국가 행사, 문화 행사 등을 활용했다. 『노동신문』은 김정은에 대한 당과 인민의 무한한 충성을 요구하는 기사를 빈번하게 게재했다. 게다가 김정은 혁명사상이 강조됐고, 김정은의 말씀, 당 문헌, 당정책 학습과 실천을 요구했다.

간부 응집력 유지 및 통제 강화

간부 통제는 성공적이다. 간부들은 수령의 유일적영도체계선에서 사고하고, 경제·국방 발전 및 지방 발전 등 당정책을 관철하기 위해 인민을 동원하는 임무를 부여받았다. 수령과 당의 권력에 균열을 내고 민심 이반을 초래할 수 있는 간부들의 이상화 특수화, 본위주의, 부정부패는 강력하게 처벌했다. 2025년 초 발생한 온천군·우시군 부패 사건은 당 차원의 중요 문제로 규정하고 관련자들을 처벌했다. 또한 2025년 5월 21일 발생한 강건호 진수 실패는 전대 미문의 무모한 범죄적 행위로 규정했고, 군수공업부, 청진조선소 등 사건 관련자를 처벌했다.

김정은의 통치를 보좌하는 핵심 간부는 조용원(당), 김재룡(당), 박태성(정), 박정천(군), 노광철(군) 등이다. 2025년 11월 기준으로 김정은의 현지 지도에 동행한 횟수는 조용원 22회,

박정천 19회, 노광철 11회, 김재룡 11회, 박태성 10회 순이었다.

인민대중제일주의

김정은은 인민대중제일주의와 주민 복리 증진을 제기하면서 지방발전 20×10 정책, 평양시 5만세대 살림집 건설, 농촌살림집 건설 등을 추진했다. 인민들에게는 수령과 당에 충성하고, 사회주의 강국 건설에 승리하기 위해 강원도정신을 강조하면서 자발적·헌신적 참여를 요구했다. 그러나 자력갱생·인민동원에 기초한 경제발전 모델은 주민 생활에 부정적 영향을 미친다. 야간·휴일 노력 동원, 각종 돌격대 차출 등은 주민들의 생계활동 중단으로 인한 가계수입 감소, 건설 현장 지원 물자 제공, 현금·현물 납부 등을 초래하기 때문이다. 이는 정권에 대한 주민들의 불만을 키울 것이다.

외부 정보는 가장 심각한 체제 불안 요인이다. 북한 정권은 체제 불안을 촉발하는 외부 정보 유입·시청·확산은 반동·반사회주의사상 문화로 규정해서 강력하게 처벌했다. 외부 정보는 북한 주민들의 친남한화를 확산했기 때문이다.

□ 경제·국방발전 5개년계획 5년차 사업 결속

김정은은 8차 당대회에서 제시한 국가경제발전5개년계획과 국방발전5개년계획 5년 차 성과를 도출하기 위해 당정책의 무조건 관철과 자력갱생을 핵심으로 하는 강원도정신을 강조하면서 간부들과 인민들을 동원했다. 북한은 5개년계획의 5년차 사업이 성공적으로 마무리했다고 선전하고 있다.

경제발전5개년계획 완수 요구

북한경제는 유엔안보리 제재로 인해 만성적 위기에 처했다. 북한은 자생자결을 통한 경제 발전을 독려하면서 러북·중북 경제 협력을 확대하기 위해 노력했다. 특히 지방발전정책은 김정은이 현지도도를 진행하면서 성과를 도출하기 위해 자원 투입을 확대했다.

국방발전5개년계획 달성 독려

국방발전5개년계획은 제8차 당대회에서 제시한 대부분 목표를 달성했다고 평가할 것이다. 국방 부문에는 국가의 자원 투입을 집중했고, 핵무력 건설과 재래식 군사력 현대화를 병행 추진했다. 군사기술은 우크라이나 파병의 대가로 러시아에서 이전받는다고 알려졌다. 핵·미사일 개발에 투입하는 자금은 사이버 해킹을 통해 버는 것으로 알려졌다. 북한은 핵무력 건설과 재래식 군사력 현대화에 의미 있는 성과를 거둔 것으로 분석된다.

2. 2026년 전망

□ 제9차 당대회 개최

국가 목표 제시

9차 당대회에서는 2035년까지 제2의 건국기와 같은 사회주의 전면적 발전을 통해 사회주의 강국을 건설한다는 국가 목표를 제시할 것이다. 사회주의 강국 건설은 경제·국방 분야를 중심으로 진행된다. 9차 당대회에서는 경제·국방 분야 1단계 5개년계획을 성과적으로 평가하고, 이를 기초로 2단계 5개년 계획을 발표할 것이다. 또한 정치·지방발전계획·사회·문화·대남·대외 등 부문별로 구체적인 정책 방향도 제시할 것이다.

경제·국방 분야 새로운 5개년 계획 제시

경제·국방 분야 새로운 5개년계획의 성패는 1단계 5개년계획의 성과를 유지하고, 2단계 5개년계획을 추진할 수 있는 자본·기술·자원·인력 등을 안정적으로 조달·투입할 수 있는가에 영향을 받을 것이다. 북한은 경제발전5개년 계획을 실행하기 위해 자력갱생과 강원도정신 등 노력동원운동을 강조할 것이다. 그러나 자력갱생에 의한 경제발전은 제한적이다. 북한은 유엔안보리 제재 상황에서 중북 및 러북 협력을 통해 제재를 우회하거나 자원을 조달하는 방안을 마련하기 위해 노력할 것이다.

국방 분야는 국방력발전5개년 계획에 대한 평가를 기초로 핵·미사일 개발 및 재래식 군사력 현대화를 병행 추진하기 위한 새로운 5개년 계획을 제시할 것이다. 북한은 핵·미사일 개발 및 재래식 군사력 현대화를 위해 우크라이나 전쟁을 지원하고, 그 대가로 러시아의 군사기술을 지원받을 것이다. 북한은 핵·미사일 실전배치를 확대할 것이다.

당 인사 개편 가능성

2025년 12월 당 중앙위원회 제8기 제13차 전원회의의 주석단 인물 구성을 보면, 제9차 당대회에서도 김정은의 통치를 보좌하는 핵심 인사들에 대한 큰 폭의 인사는 없을 것이다. 8차 당대회에서 발탁된 당 정치국 최고위 간부들은 김정은의 신임을 받고 있기 때문이다. 9차 당대회에서는 정치국에 대한 부분적 인사 개편이 진행될 것이다. 당 인사 개편에는 지난 5년간 정치·경제·국방·대외·대남 등 각 부문을 지도한 당 주요 간부들의 성과에 대한 김정은의 실질적인 평가가 반영될 것이다.

또한 김정은이 당 중앙위원회 제8기 제13차 전원회의에서 한 비판도 인사 개편에 반영될 것이다. 김정은은 혁명발전에 인위적인 장애를 조성하는 요인들을 분석하고, 일부 지도간부들과 책임일군들의 그릇된 사상관점과 비활동적이고 무책임한 사업태도를 비판했다. 이는 온천군·우시군 부패 사건과 강건호 진수 실패를 가리킨다.

당 정치국과 전문부서는 각종 당 부패 사건에 대한 책임을 묻기 위해 인사 개편을 진행할 수 있다. 군부 담당 인사들도 일부 교체될 것이다. 리병철(1948년생, 78세) 군수정책총고문은 상무위원에서 교체될 것이다. 리병철은 2025년 김정은 현지도에도 2번밖에 동행하지 않

았다. 당 중앙위원회 제8기 제13차 전원회의에서는 주석단에 앉지 못했다. 그는 주석단 아래 1열에서 식별됐으나 조선중앙방송 3일 차에는 식별되지 않았다.

9차 당대회에서는 이일환 선전비서가 상무위원으로 발탁될 수 있다. 당 중앙위원회 제8기 제13차 전원회의에서는 통상적으로 상무위원이 앉는 주석단 1열에 2025년 1월 2일 이후 사라졌던 리일환 선전비서가 11개월 만에 등장해서 앉았기 때문이다. 상무위원에 리일환이 발탁될 경우, 군부 담당은 이례적으로 상무위원에 진출하지 못한다. 당의 군부 책임자인 박정천 비서가 상무위원으로 발탁될 것이지 지켜보아야 한다. 박정천은 2025년 김정은 현지지도로 19회 수행했을 정도로 김정은의 신임을 받는다. 상무위원 인사는 리일환이 발탁될 것인지, 리일환·박정천이 모두 발탁될 것인지 등에 따라 상무위원회의 변화가 예상된다.

또한 강건호 진수 실패의 책임이 군수공업 관련 인사들의 교체에 어떤 영향을 미칠 것인지도 주시해야 한다. 당의 경제 담당 인사들도 일부 교체될 수 있다. 북한은 환율·쌀값 인상, 식량 문제 등을 완전하게 해결하지 못했다. 이러한 문제와 관련된 당의 경제 관련 부서의 인사들은 일부 교체될 수도 있다.

당 규약 개정 가능성

9차 당대회에서는 지난 당중앙위원회 제8기 제13차 전원회의에서 예고한 대로 당규약을 개정할 것이다. 당규약 개정은 김정은의 사상과 노선·정책을 어떻게 반영할 것인지를 주목해야 한다. 당규약 서문에서 김정은 이상화가 강화될 가능성이 있다. 2021년 8차 당대회에서는 김일성·김정일 이상화 내용의 비중을 줄임으로써 김정은의 위상을 높였다. 당 규약 서문에 김정은 사상이 명시될 가능성을 주시해야 한다.

또한 김정은이 제시한 새로운 노선과 정책은 당규약 서문에 반영될 수도 있다. 김정은이 제시한 경제·국방발전, 핵무력 건설, 지방발전 20×10 정책, 강원도정신, 러시아 파병 등의 정책과 업적을 명시할 수도 있다. 대남전략은 적대적 두국가관계를 어떻게 반영할 것인지를 주시해야 한다. 조선노동당의 당면목적에 관한 내용은 적대적 두국가관계라는 표현을 삽입하지 않더라도, 적대적 두국가관계의 취지를 반영해 일부 수정될 것이다. 대외전략은 한·미 동맹에 대한 강력한 대응, 러북의 전략적 밀착 등에 관한 내용을 보완할 것이다.

□ 김정은 유일영도체계 강화

김정은 이상화와 절대적 충성 요구

김정은의 위상은 김일성·김정일을 넘어선 것으로 분석된다. 북한 정권은 김정은 유일영도체계를 강화하기 위해 당원과 인민들에게 김정은에 대한 절대적 충성을 요구할 것이다. 김정은 이상화는 김정은의 새로운 노선과 정책을 선전하면서 김정은의 통치 업적을 선전할 것이다. 김정은은 경제·국방 부문, 지방발전정책, 대남·대외 부문 등에서 새로운 노선과 정책을 추진할 것이다. 또한 김정은의 집중 추진사업인 핵·미사일 개발, 재래식 군사력 현대화, 경제발전정책, 지방발전정책 등에는 자원을 집중적으로 투입할 것이다. 이러한 성과는 김정은의 탁월한 영도력을 증명하는 통치 업적으로 활용될 것이다.

김정은 사상에 대한 선전 확대

김정은 사상은 김일성·김정일주의보다 더 강조될 것이다. 북한은 2021년~2024년 노동신문을 통해 김정은 사상을 경애하는 총비서 동지의 독창적 사상·이론이라고 반복해서 표현했다. 김정은은 김일성·김정일의 계승자를 넘어 제2의 건국기를 통해 사회주의 강국 건설을 추진하는 위대한 지도자로 선전될 것이다. 당과 인민에게는 김정은 사상을 관철하기 투쟁해야 한다고 요구할 것이다.

북한 정권은 1990년대 김정일 사상이 공식화되는 시기와 유사하게 당원과 인민들의 김정은 사상 연구·학습을 독려할 것이다. 김정은 연구·학습은 김정은 사상 연구 모임, 김정은 사상 연구실 개설, 김정은 사상 전공 개설, 김정은 사상 학습 규율 강화, 학습노트·결의문 등 전당적·전사회적 학습 등을 실행할 수 있다.

□ 내부 결속 및 정권 안정화 추진

당 간부들의 충성 요구 및 부정부패 처벌 강화

당 간부들의 중요한 임무는 수령과 당에 대한 절대적 충성, 수령과 당에 대한 인민들의 지지 유지, 인민 동원을 통한 당정책 관철 등이다. 특히 당 간부들은 당에서 제시한 경제 건설, 지방발전정책, 평양과 농촌의 살림집 건설, 중요 국가 건설 사업 등을 집행하기 위해서 인민들을 동원해야 한다. 북한 당국은 김정은이 제기한 자력갱생·인민동원 경제발전모델인 강원도 정신을 모범사례로 선전할 것이다. 당 간부들은 중앙 정부의 지원을 받지 않고 자력갱생으로 당정책을 관철해야 한다.

또한 북한 당국은 당 간부들의 임무 수행을 독려하기 위해 감시·통제를 강화할 것이다. 당 간부들의 무지·무능과 무책임, 보신주의, 형식주의, 요령주의에 대한 사상교양이 강화될 것이다. 북한 정권은 인민이 거부하고 사회주의에 피해를 가져다주는 전횡과 특세, 직권남용을 비롯한 일체의 부정부패를 줄이기 위해 감시와 검열을 강화할 것이다. 간부들의 부정부패는 정권에 대한 인민들의 반발을 촉발하기 때문이다.

인민대중제일주의 강조

북한은 수령과 당에 대한 민심 이반을 막고, 인민들의 지지를 유지하기 위한 정책을 강화할 것이다. 인민대중제일주의는 김정은의 통치 방식으로 유지될 것이다. 북한은 김정은의 애민지도자 이미지를 유지하기 위해 주민의 복리증진과 인민 생활 향상에 관련된 사업을 적극적으로 추진할 것이다. 대표적인 민생 개선 사업은 지방발전 20×10 정책, 평양시 살림집 건설, 농촌 살림집 건설, 지방중흥을 위한 산업 및 공공시설 건설 등이다.

지방발전 20×10 정책은 지방중흥·농촌진흥을 위해 군 단위에서 산업·문화·주거·보건 등의 발전을 통해 인민 생활을 향상한다는 목표를 가지고 김정은이 중점 추진하는 정책이다. 지방발전 20×10 정책이 성공하기 위해서는 국가의 지원이 없이도 운영할 수 있는 자립모델을 마련해야 한다. 그러나 북한의 지방발전정책은 국가가 지원하지 않으면 멈추거나, 생계형 공

장 운영 수준에 머무를 가능성이 높다. 2026년에는 북한 지방공장 자립모델의 성과가 확인될 것이다.

북한은 민생에 직접적인 영향을 미치는 식량 생산 증가, 쌀값·환율 인상 억제, 경공업품 생산 증가 등을 위해 노력할 것이다. 그러나 이러한 정책 목표의 실현은 유엔안보리 제재, 사회주의 경제의 비효율, 자력갱생·인민동원에 의한 발전전략 등으로 인해 해결에 한계를 드러낼 것이다.

내부 통제 강화

북한은 외부 정보 유입·시청·확산을 막기 위해 주민들에 대한 단속과 통제를 강화할 것이다. 북한 주민들은 외부 정보를 접촉하면서 북한 체제에 대한 불만을 품고, 친남한화·친자본주의화하는 경향이 있기 때문이다. 북한은 간부와 주민들의 정치적·사상적 이탈을 막기 위해 외부 정보를 철저히 차단하고, 이에 대한 감시·통제를 강화할 것이다. 북한 당국은 탈북자 단속, 외부 정보 유입과 내부정보 유출 등을 막기 위해 국경 봉쇄와 이동 제한을 강화할 것이다.

국가보위성·인민보안성은 인민들에 대한 감시를 강화하고, 친남한화를 억제하기 위해 외부 정보 접촉을 통제할 것이다. 인민반·보안서·분주소 등 말단 감시 조직은 주민들에 대한 생활 밀착형 감시를 강화할 것이다. 감시 체제 강화는 외부 정보 유입과 주민들의 외부 정보 접촉을 억제할 것이다. 그러나 외부 정보 접촉은 완전하게 근절되지 않을 것이다.

3. 정책 제언

□ 정권 안정 속에 취약성 주목

간부·인민 통제와 위협 요인

당과 감시기구는 2026년에도 간부와 인민 통제에 자원 투입을 늘릴 것이다. 당은 김정은 우상화를 강화하면서 김정은과 당에 대한 간부와 인민들의 절대적인 충성을 요구할 것이다. 또한 간부와 인민의 지지를 유지하기 위해서는 사회주의 강국 건설, 경제·국방발전, 지방발전 등의 성과를 거두기 위해 노력할 것이다.

김정은과 당에 대한 인민의 지지를 약화할 수 있는 문제들은 강력하게 대응하고 처벌할 것이다. 간부들의 무능과 부정부패는 처벌을 강화할 것이다. 또한 외부 정보 유입·시청·확산 등은 반사회주의책동으로 규정해 처벌할 것이다.

감시·통제의 역설

북한은 외부정보 유입을 막고, 친남한화를 차단하기 위해 국경통제와 이동 제한을 강화할 것이다. 또한 감시기구들은 말단 감시 조직을 활용해서 감시를 강화할 것이다. 감시·통제가 작동하는 한 북한 정권은 안정될 것이다. 그러나 감시·통제 강화는 정권의 부담을 증가시킨

다. 국가의 감시비용은 지속적으로 증가한다. 또한 국가의 감시·통제가 강화될수록 시장 활동을 위축시킴으로써 경제 발전에 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 게다가 간부와 인민 통제는 완벽하게 작동할 수 없다. 감시·통제를 기반으로 유지하는 정권은 항시적으로 불안 요인이 존재한다. 간부들은 총성 경쟁 속에서 숙청과 책임 전가 위험에 노출된다. 외부 정보 유입도 완전하게 통제되지 않는다.

□ 자력갱생·인민동원 한계 예의 주시

자력갱생 경제발전의 한계

제9차 당대회 이후 자력갱생·인민동원을 통한 경제발전이 더 확대될 것이다. 북한은 경제 발전과 지방발전정책을 집행하기 위해 강원도 정신을 강조하고, 이를 모든 지방·지역으로 확산할 것이다. 그러나 강원도정신의 전국화는 간부와 인민의 부담을 늘리고, 정권에 대한 간부와 인민의 불만을 키울 것이다. 또한 자립적 생산기반을 구축하지 못하고, 중앙의 지원과 자력갱생에 의존하는 경제발전모델은 한계가 명확하다. 이러한 경제발전모델은 당 간부와 인민들의 부담을 지속적으로 늘리게 될 것이다.

경제 성과 미달 시, 민심 이반 가능성 증대

경제 위기는 민심 이반을 촉진한다. 쌀값 인상과 환율 급등, 가계수입 감소는 인민의 불만을 증가시키고 민심 이반을 촉진할 것이다. 북한이 주민들의 복리를 증진할 수 있을 정도로 경제 성과를 거두지 못하면, 정권에 대한 주민들의 불만을 커질 수밖에 없다. 또한 지방발전 20×10 정책은 자력갱생·인민동원을 통해 추진한다. 지방 인민 생활을 개선하기 위해 추진하는 사업이 인민들의 경제적 부담을 증가시킨다. 지방발전정책이 성과를 거두지 못하고, 지방의 부담을 가중시킬 경우, 민심 이반이 촉진될 것이다.

- ▲ 정밀 타격무기, 핵·재래식 이중용도, 무인기, 공대지·공대공 능력 중심의 활동
- ▲ 2026년 군사안보 정세, 불안정한 군비경쟁 심화 속 '불안정한 균형' 지속
- ▲ 북한, 대미 전략적 억제 안정성 위해 '핵·재래식 병진정책' 전면화 가능성
- ▲ 북미 비핵화 대화 진입 가능성 희박, 북, 극단적 대치 피하는 현상관리 모드
- ▲ 한국, '전략적 취약성' 인식 통한 위협감소(군비통제) 중심의 로드맵 구상 필요

홍민(북한연구실 선임연구위원)

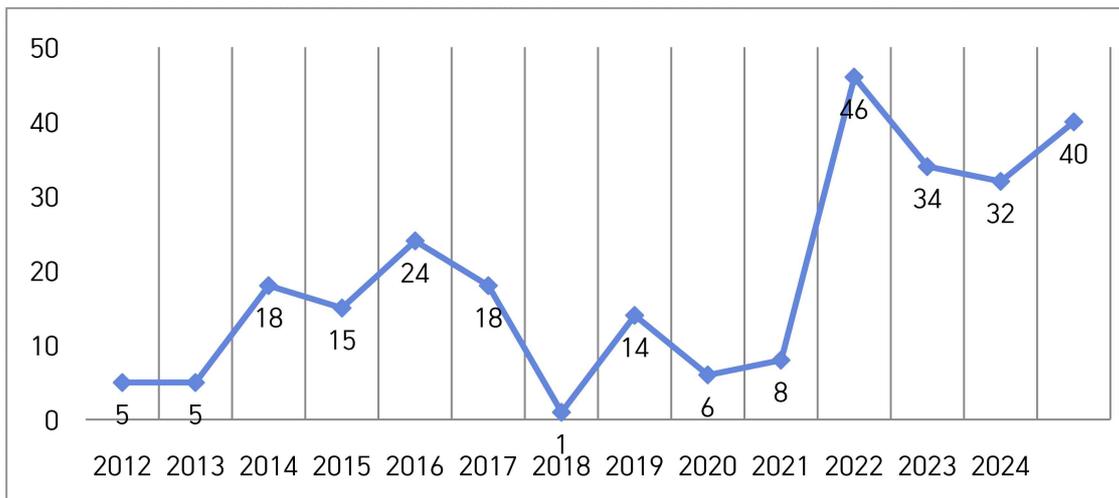
1. 2025년 정세평가

□ 핵·미사일 활동 평가

2025년 핵·미사일 및 무기 개발 활동 총 40건

2025년 핵·미사일 및 각종 무기 개발 관련 활동은 총 40건으로 2021년 국방력발전 5개년계획 착수 후 2022년 46건으로 정점을 찍은 후, 2023년 34건, 2024년 32건으로 감소 추세에 있다 다시 40건으로 증가했다. 내용적으로는 ① 지상 중심 미사일 다종화에서 발사 플랫폼의 다양화(해상, 수중, 공중), ② 재래식-핵 탄두 이중용도(dual-use) 미사일의 다종화 및 개량, ③ 자폭·공격·정찰 등 무인기 다종 개발, 우크라이나 경험을 토대로 현대전 활용 의지, ④ 다목적 구축함 2척 진수, 핵추진잠수함 건조 사실 공개 등 해군의 현대화 및 핵무장화 강조, ⑤ 공대공·공대지 공중 발사 미사일 공개, 공군의 정밀 타격 능력 제고 및 작전 반경 확대, ⑥ 핵탄두 증산 및 비축을 위한 핵물질 생산 능력 과시 등의 특징을 보여주었다. 2025년 국방력발전 5개년계획의 마지막 연차를 맞아 부문별 미진한 부분의 성과를 최대화하는 데 주력한 것으로 평가할 수 있다.

〈그림 1〉 김정은 집권 이후 핵·미사일 및 무기 개발 관련 활동 추이



□ 국방력발전 5개년 계획 5년차 주요 특징

정밀 타격 무기 중심의 전력 강화, 북한 군사전략 변화의 핵심축

최근 북한 전력 강화의 핵심축은 단연 ‘정밀 타격 무기’의 다종화다. 단거리 탄도미사일(화성-11 계열), 전략 순항미사일(화살 계열), 초음속(화성-8, 화성-12, 화성-16나)·준초음속(화성-16마), 장거리 공대지미사일 등 짧게는 300km에서 길게는 3,500km까지 다양한 정밀 타격 무기를 다종화하는 것이 특징이다. 여기에 자폭·공격·정찰 드론을 통한 타격체계도 개발도 가속화하고 있는 모습을 노출하고 있다. 이런 무기들은 한·미의 주요 노드인 지휘부·공군 기지·항만·미사일방어 거점 등을 목표로 정밀타격망을 구축하기 위한 차원으로 볼 수 있다.

북한의 정밀 타격 무기가 갖는 전략적 의미는 한미 미사일방어(MD)를 회피하는 데 목적이 있다. 고각 및 저각 복합 궤적, 단거리 및 중장거리 극초음속 기동, 저고도 활공·종말 기동, 저고도 장거리 순항, 군집 UAV 등 요격을 회피·기만하기 위한 용도다. 북한의 ‘전략적 안정성’이란 한·미가 북한에 대해 선제·정밀 타격을 감행하는 것을 군사기술적으로나 심리적으로 부담스럽게 만들어두는 상태라고 볼 수 있다.

반위협·반접근·반개입 (AT/A2/AI) 전략의 본격화(북한판 A2/AD)

북한의 군사전략은 반위협(Anti-Threat), 반접근(Anti-Access), 반개입(Anti-Intervention) 차원의 전략을 구체화하는 데 목적을 두고 진행되고 있다. ‘반위협’은 한미(일)의 연합훈련, 참수작전, 정밀타격, 상륙훈련 등의 위협에 대한 대응으로 볼 수 있다. 초대형방사포·개량 MLRS·600mm 방사포 등을 통해 수도권 및 남부권 전장을 봉쇄하고 군집 자폭드론을 통해 한미 방공망을 교란·과부하시키고 핵어뢰(핵 무인잠수정)를 통해 한국 내 항만·해군 전력의 접근을 차단하는 방식이다.

‘반접근’은 저고도 기동형 미사일과 반함 타격 능력으로 한반도 주변 해역에 접근하는 미국의 항모·전략폭격기 등 전략자산에 고위험을 부담을 부여하는 개념이다. 전략순항·극초음속·기동형 미사일로 괌·오키나와 등 후방기지까지 사정권화한다. ‘반개입’은 대륙간탄도미사일(화성-18, 19, 20)을 통해 미 본토에 대한 핵 위협을 과시함으로써 위기 시 미국의 직접 개입과 전면 증원에 전략적 제약을 가하려는 구상이다.

핵-재래식 전력 연계의 구체화: 억제와 전쟁수행

북한은 최근 핵무기 고도화와 재래식 현대화의 ‘병렬적 강화’ 및 전쟁 수행 차원의 연계를 강조하고 있다. 전술핵·전략핵과 재래식 전력의 결합을 통해 실질적인 전쟁수행 능력을 제고하는 데 초점을 두고 있는 것으로 보인다. 일종의 ‘사용 가능한 핵 역량 + 정밀 재래식 타격 능력’이 결합된 ‘통합 타격 체계’의 구축을 목적으로 한 움직임이라고 할 수 있다. 북한의 핵 전략은 억제와 전쟁수행, 핵-재래식 연계 체계(“핵과 상용무력의 병진정책”)로 진화하고 있다고 볼 수 있다. 이제 핵무기는 재래식 전력과 다양한 방식으로 연계되며, 핵무기를 전쟁의 각 단계에서 ‘사용 가능한 옵션’으로 상정하는 전략으로 변화되고 있다고 할 수 있다.

2. 2026년 전망

□ ‘불안정한 균형’의 지속: 불안정한 군비경쟁 가속 시나리오

2026년의 한반도는 ‘안정’보다는 ‘불안정한 균형’에 가까울 가능성

2026년에 북한은 정밀타격 무기 다종화, 반위협/반접근/반개입(AT/A2/AI) 구체화, 핵-재래식 연계 능력을 더욱 정교하게 과시하는 데 집중할 것으로 보인다. 한편 미·중 경쟁은 인도-태평양에서 스탠드오프 장거리 정밀타격 무기의 배치 가속화, 핵무기 현대화, 동맹과의 안보협력 강화 등으로 확장될 것으로 보인다. 이런 속에서 북러, 북중, 중러의 양자 사슬은 A2/AD 벨트를 보다 구체적으로 형성할 가능성이 있다. 한미일 협력 역시 이에 대응해 다영역작전의 심화, 장거리 정밀타격 무기의 증강 배치, 미사일방어 및 정보의 공유 등을 통해 심화될 것으로 보인다. 이런 과정에서 한국은 군비경쟁 압력과 전략적 자율성 확보, 동맹 기여와 위기관리 책임 사이에서 더 어려운 선택을 해야 하는 시기를 맞을 것으로 보인다.

중러-북러-북중, ‘양자적 이해 사슬’과 지정학적 연동

북·중·러는 직접적 3자 연대가 아닌, 양자 협력의 겹침이 실질적인 구동력이 될 가능성이 높다. 중러 협력 ↔ 북러 협력 ↔ 북중 협력 사이의 대미 견제라는 공통 이해를 바탕으로 느슨한 양자 이해 사슬이 보다 가시화될 가능성이 있다. 이들 북·중·러의 이해 사슬의 특징은 느슨하지만 내구적일 수 있고 포맷은 바뀌어도 효과는 누적될 가능성이 있다.

북러의 지정학적 협력은 더욱 강화될 것으로 보인다. 러시아는 지정학적 스펙트럼(유럽—중앙아—동북아—북극/태평양)에서 나토 동진 대응, 중국 확장주의 경계, 미국 전력투사 견제, 오호츠크·베링·북극항로 관리 등에 사활적 이해를 가지고 있다. 북러 밀착은 단기적으로 북한의 탄약·포탄·미사일·전시물자 공급을 통한 우크라이나 전장의 보완, 서방 피로도 증가를 가져오는 데 기여하겠지만, 중장기적으로도 한미일 협력 및 미국 전력 증강을 견제하는 역할, 동해·오호츠크 해역을 연동하는 역지의 구축 의미도 가질 수 있다.

중러 역시 대미 견제에 있어 공통된 이해를 가지고 있다. 중러 합동훈련은 2012년 11월 이후 2025년 6월 현재 최소 60여 회 이상 양자 및 다자 형식으로 실시됐다. 중러는 서해—제주 서남·독도 인근—블라디보스토크—오호츠크—캄차카—베링해를 잇는 훈련 반경을 통해 ① 제1도련선 역지, ② 중국의 태평양 진출로 및 러시아의 북극항로 확보, ③ 한미일 훈련 견제 등을 목표로 한다.

북·중·러는 3자 합의에 입각해 있지 않지만, 대미 견제라는 차원에서 지정학적인 연동 구조를 가지고 있다. 중국, 러시아, 북한은 미국과 그 동맹국을 견제하기 위한 각각의 지정학적 A2/AD가 서로 교차한다. 북·중·러는 미국의 군사개입을 어렵게 만들고 A2/AD에 상호 도움이 되는 구조를 공유하는 측면이 있다. 이제 동북아 전장은 우크라이나 전선, 대만해협, 인도태평양, 북극항로 등과 연결된 대전략의 지정학축 속에서 작동하는 구조로 진화하고 있다. 북한의 군사전략은 단일 국가의 전력 증강에 국한되지 않고 중국, 러시아와의 지정학적 연계 속

에서 구체화될 가능성이 높다.

□ 북한 제9차 노동당대회 전략 기초: 전략적 불안정성 대응에 초점

대미 전략적 역제의 안정성: 핵·상용무력의 병진정책 전면화

당 제9차 대회는 국방력 강화 차원, 러시아와의 군사협력 차원, 안보적 측면에서 중대한 전환점이 될 것으로 보인다. 우선 군사적 측면에서 핵-재래식 연계(핵-상용무력의 병진정책)와 역제-전쟁수행 능력 제고가 전략적 기초로 제시될 것으로 보인다. 구체적으로 핵무기 운용 플랫폼 확장 및 안정화(해군 및 공군의 핵무장화), 재래식 전력의 현대화(육군, 공군, 해군의 현대화), 이중용도(핵·재래식 탄두 장착 가능) 장거리 정밀타격무기의 개선 및 대량생산 등이 핵심 과업이 될 것으로 보인다.

둘째, 러시아와 군사기술 협력도 보다 강화될 것으로 보인다. 기술협력은 우주개발(정찰·항법), 대공미사일(미사일·레이더), 드론 공동 개발·생산·운용, 잠수함 및 함선 분야 등이 협력 가능성이 높은 분야다. 한편 러우 전쟁 협력도 강화되어 전투공병 및 일반공병, 전자·정찰 특수전 부대, 기계화부대 추가 파병이 이뤄질 가능성도 있다. 또한 우크라이나 전쟁 참전 경험과 러시아의 지원 속에서 현대전 학습 차원에서 군 지휘관, 간부, 교육생들에 대한 현대전 교육이 강화될 것으로 보인다.

역내 전략적 지위의 안정성: 북한식 3축체제 완성 목표 및 중리의 핵보유 지지 견인

역내 전략적 지위를 지속적으로 제고하는 차원에서 북한식 3축 체제 완성을 목표로 할 가능성이 있다. 북한식 3축체제는 핵·재래식 탄두 모두 탑재 가능한 이중용도의 ICBM, 초음속 및 준초음속 타격무기, 잠수함발사 탄도 및 순항미사일(SLBM/SLCM), 공대공 및 장거리 공대지 미사일 등으로 볼 수 있다. 북한은 불가역적인 핵보유국 위상 확보를 위해 북한식 3축 체제 계획 및 완성 선언을 당 제9차 대회를 통해 공식화할 가능성이 있다.

이런 움직임은 동북아에서 중견 핵국가로서의 위상을 정립하여 대미 역제의 효과를 내기 위한 차원으로 볼 수 있다. 이 과정에서 러시아, 중국으로부터 직간접적으로 핵보유에 대한 지지를 확인하는 일련의 외교적 이벤트로 동시에 진행할 가능성이 있다.

다극화 질서 축진의 안정성

한편 중국 또는 러시아 주도의 새로운 다자적 안보구조의 일원으로 참여할 가능성도 배제하기 어렵다. 2024년 6월 북러정상회담을 앞두고 푸틴은 노동신문 기고를 통해 '유라시아에서 평등하고 불가분리적 안전구조를 건설'할 것이라고 언급한 바 있다. 러시아는 북한을 바로 유라시아의 일원으로 보는 전략적 스케일의 관점을 가지고 있을 가능성이 있다. 러시아가 구상하는 새로운 유라시아 안보구조가 무엇인지 불분명하지만, 북한이 러시아 주도의 새로운 유라시아 안보구조의 일원이 될 가능성이 있다. 또한 북러는 2024년 체결한 포괄적 전략적동반자 관계를 격상하여 '전면적'인 협력 단계로 밀착을 과시할 가능성이 있다.

□ 북한의 비핵화 대응 전략: 핵보유국 인정 및 관계 개선

트럼프 2기 출범 이후 김정은의 첫 대미 입장, 비핵화 공식 입장 표명

김정은은 2025년 9월 22일 트럼프 2기 출범 이후 ‘비핵화’ 관련 첫 공식 입장을 직접 발표한 바 있다. 당시 김정은은 최고인민회의 연설을 통해 비핵화의 원천적 불가능성을 구체화했다. 그는 비핵화는 ‘의미를 상실’했으며, 핵보유를 헌법·법률로 영구화하였고 미·한·일의 핵위협이 증대되어 핵 포기는 불가하다는 주장을 했다. 또한 외부 핵위협에 대응한 ‘억제력의 제1사명(전쟁억제)’이 상실될 경우 제2사명(실제사용)이 가동되며, 그때는 한국 및 동맹의 군사조직·하부구조가 “삽시에 붕괴”될 것이라 강력한 경고 메시지를 발신했다. 그리고 시간은 자신들의 편이며 세계적 군사강국 지위 ‘갱신’을 목표로 전략적인 전력 증강을 계속하겠다는 계획을 밝혔다.

한편으로 김정은은 ‘핵보유국 인정-관계개선(평화공존)’을 대화의 조건으로 재확인했다. 또한 제재 완화를 위한 거래·협상은 영원히 없다는 입장을 천명하여 비핵화-보상(제재 해제) 구도의 협상을 원천적으로 거부할 의사를 표명했다. 결국 핵보유국 인정 및 관계개선(평화공존)의 의지를 선언적으로 구체화하는 것을 대화의 ‘문턱’임을 재확인한 것이다. 이런 김정은의 주장은 주고받는 협상보다는 핵보유국으로서 대등한 대화, 관계 개선으로 근본적 전환을 요구한 것이라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 트럼프 2기 출범 이후 비핵화 관련 북한의 입장 표명

날짜	내용	구분
2.8	‘현실을 인정하기 그리도 괴로운가’ • NATO의 핵보유국 불인정 및 CVID 발언	조선중앙통신사 논평
2.18	‘신성한 우리의 국권과 국위에 도전하려는 시대착오적이며 부질없는 기도는 자멸적인 결과를 초래하게 될 것이다’ • 원한안보회의 한미일 외교장관, ‘북한 비핵화’ 확인	외무성 대변인 담화
3.15	‘미국주도의 핵범죄집단인 G7은 저들의 시대착오적인 핵패권 야망을 철저히 포기하여야 한다’ • G7 외교장관 회의, 북한 핵포기	외무성 대변인 담화
4.9	‘미일한의 시대착오적인 비핵화 집념은 우리 국가의 지위에 그 어떤 영향도 미칠 수 없다’ • G7 계기 한미일 외교장관, ‘북한 비핵화’ 확인	김여정 부부장 담화
7.3	‘쿼드는 조선민주주의인민공화국의 현 지위를 변경시키려는 일방적인 강압적 행위를 견어치워야 한다’ • 쿼드 외무장관회의 북한 ‘비핵화’ 발언	외무성 대변인 담화
7.28	‘조미 사이의 접촉은 미국의 <희망>일뿐이다’ • 7.25 백악관 당국자 북미 정상회담 열려있다는 발언	김여정 부부장 담화
9.22	최고인민회의 제14기 제13차 회의 김정은 연설	김정은

비핵화 관련 김여정 제1부부장 역시 2025년 7월 28일 담화를 통해 구체적인 입장을 밝힌 바 있다. 담화의 요점은 달라진 정세를 인정한 속에서 협상구도의 재설정시 대화가 가능하다는 것이다. 김여정 담화에서 본 협상문턱 및 '유일한 해법'은 다음 세 개로 축약 가능하다. ① 비핵화 원칙을 고수하는 한 대화 진입 불가 → 비핵화 원칙 포기, ② 핵보유국 지위를 불인정하려는 '현상변경' 시도 포기 → 핵보유국 인정, ③ 안보 우려 해소 차원의 접근이 유일한 해법 → 위협감소 또는 핵군비통제 협상 등이다.

트럼프 2기 북핵 접근 시나리오별 북한 수용성 여부

이런 북한의 공식 입장을 토대로 트럼프 2기 행정부의 북핵 접근에 대한 북한의 수용성 여부를 가늠해 볼 필요가 있다.

[경로①] 기존 비핵화 중심의 협상틀(선 비핵화 합의, 후 단계적 보상) 유지

- 2018~2019년 '북한의 완전한 비핵화'를 목표로 두고 일정한 반대급부로 북한을 유도하는 협상틀을 유지하는 경로(비핵화-보상) → 북한 수용 불가

[경로②] 비핵화 원칙 속 선 위협감소, 후 비핵화 연계 단계적 접근

- 비핵화 원칙 유지, 1차 목표 동결 및 미 본토 위협감소, 2차 목표를 비핵화(또는 장기적 핵군축) 순으로 설정하는 경로 → 비핵화 원칙 유지란 점에서 북한 수용 불가

[경로③] 위협감소 및 불가침 중심의 장기적 핵군비통제 접근

- 북미 간 위협감소와 불가침 중심의 행태적, 운용적 or 부분적인 구조적 핵군비통제 접근 → 느슨한 정치적 사찰 조건 그나마 북한 수용 가능성 있음.

이재명 정부의 3단계론(동결-감축-비핵화)는 위의 접근 방식 중 ①~② 사이에 위치한다고 볼 수 있다. 사실상 북한이 현실적으로 반응·수용할 가능성은 매우 낮아 보인다.

〈표 2〉 북핵 접근 경로

경로1	3단계론	경로2	경로3
선 비핵화, 후 단계적 보상	비핵화 합의 후 3단계 비핵화 진행	선 위협감소 후 단계적 비핵화	위협감소 및 불가침 중심의 핵군비통제
완전한 비핵화 원칙	완전한 비핵화 원칙	완전한 비핵화 원칙	비핵화 원칙 사실상 포기

향후 전망

트럼프 대통령의 획기적인 대북정책 '전환' 결정이 아니라면 접촉 이상의 대화 구도가 형성될 가능성은 매우 낮다고 보여진다. 북한은 향후 한미동맹 현대화, 미국의 국가방위전략(NDS: National Defense Security), 트럼프 대통령 대북 메시지, 2026년 4월 미중 정상

회담 등을 보면서 수위 조절해 가며 기존 입장을 견지하며 미국과의 극단적 대치 피하는 현상 관리의 태도를 취할 것으로 보인다. 한편 한국의 유화적 태도에 대해서는 철저히 차단하겠다는 의지를 피력하며 한국의 비핵화나 북한 문제 개입에 대해서는 공세적으로 대응할 가능성이 있다.

3. 정책적 시사점

□ 한반도 평화에 주는 함의

인태 및 동북아 안보 문제의 본질: 이념이 아니라 ‘기술체계-경제기반 간 경쟁’

인태 및 동북아 안보 문제의 본질은 단순 이념 대립이 아니라 군사기술-경제기반 세력 경쟁이라는 점을 인식할 필요가 있다. 소위 억제력 vs 공격역량 경쟁, 장기적 세력 경쟁 및 질서 변화의 근간에는 군사기술 및 경제기반 시스템 경쟁이 자리하고 있다. 북한 핵문제 및 남북한 신뢰구축도 이제 재정의가 필요하다. 즉, 한반도 평화와 안정은 단지 북한 정권의 태도 변화 문제가 아니라 인태-동북아-한반도에 드리워져 있는 군사기술-경제기반의 세력 경쟁과 깊게 연동돼 있다는 점이다. 북핵과 남북관계가 남북한 군비경쟁체제, 역내 군비경쟁, 세계 세력 구도 등 전체의 변화와 연동된 문제란 점에서 북핵 및 남북관계는 다층적 군사-정치 기술시스템 차원에서 이해하고 접근할 필요가 있다.

동북아 군비경쟁의 질적 변화와 오판·선제공격 유인에 취약한 구조

동북아는 AI, 극초음속, 사이버, 우주 기술 경쟁 중심의 질적 군비경쟁으로 전환되었다. 안보질서 자체가 신형기술 시스템의 영향을 강하게 받고 있으며, 이들 기술에 대한 선제적 규범·거버넌스가 부재한 상황에서 상호 위협 인식은 증가하고 불신은 심화되었다. 결국 동북아 안보질서의 성격은 전통적 군사시스템과 신형기술시스템의 혼종적 결합 구조를 보이고 있다. 남북 군비경쟁, 미중 전략경쟁은 궁극적으로 공격기술 vs 방어기술의 상호 증강 과정으로 상대의 취약성을 겨냥해 선제공격 유인을 만들어낼 수 있는 환경을 조성하고 있다. 오판 및 선제공격의 유혹을 키우는 구조란 점이다.

신뢰의 핵심: ‘전략적 취약성’ 인식과 위협 감소(군비통제) 차원 접근 필요

이런 환경에서 신뢰의 본질은 서로를 좋아하느냐, 화해 제스처를 보이느냐가 아니라 각자의 전략적 취약성을 인정·인식하고 이를 관리하기 위한 위기관리 메커니즘을 구축하며 상호 위협을 감소시키는 ‘군비통제’에 대한 논의와 레짐을 형성하는 것이다. 선언적 ‘평화’보다 대결적 군사-정치 기술시스템을 관리하며 위협을 낮추는 군비통제가 신뢰구축의 핵심이라는 점이다. 결국 남북한 신뢰구축 역시 군비통제의 관점에서 재구성될 필요가 있다.

일단 행태적 군비통제(암묵적 비공식적 군비통제)를 적극적으로 인식할 필요가 있다. 군비통제는 반드시 양측 합의를 통해서만 이뤄지는 것은 아니다. 선제적인 ‘적대적 행위의 자제’와

‘예측 가능한 행태’ 자체가 군비통제의 효과를 가질 수 있다. 상호 비공식적으로 작은 조치(위협 자제, 훈련 통보, 국경에서의 무력 절제 등)가 오인과 우발 충돌을 줄여 사실상의 군비통제 효과를 거두는 것이 지속될 필요가 있다. 이것이 발전하면 실질적 작전 핫라인, 우발 충돌 방지 메커니즘 협의, 제로섬이 아닌 상호이익 프레임을 구축할 수 있다.

다음으로 한국이 다층적 군비통제 가동을 제안하는 주도적 역할을 할 필요가 있다. 남북한 비공식적 군비통제, 동북아 장거리 정밀타격 무기에 대한 군비통제 협의를 제안, 미·중·러의 포괄적 군비통제 협의를 가동 등을 다층적으로 연계 가동시키는 것이다. 한국이 동북아 핵군비경쟁, 정밀타격망 경쟁으로 촉발될 위기를 완화하는 군비통제 협의를 제안, 남북-동북아-미중러 등의 군비통제 논의를 아래서 북핵 문제도 일차적으로 제어할 수 있는 분위기를 형성할 필요가 있다.

- ▲ 2025년 북한 경제는 위기관리 국면을 지나 '관리된 회복'이 가시화된 해
- ▲ 2026년은 회복 흐름이 정책 실행력과 대외 연계에 따라 '새 단계로' 전환될지를 가르는 분기점이 될 것
- ▲ 북한의 '새 단계 진입' 담론을 선언이 아닌 검증 가능 정책 신호로 해석 및 단계적 대응과 옵션을 준비해야

정은이(북한연구실 연구위원)

1. 2025년 정세평가

2025년 북한 경제는 코로나19 이후의 급격한 위축 국면을 지나 점진적 회복 단계에 진입한 것으로 평가할 수 있다. 우선 북한 당국은 5개년 계획이 외형적 성장보다 경제 구조 정비 및 생산기반 보강에 초점을 둔 전략이었다는 점을 부각하는 동시에 변화된 대외 환경에 대한 자신감을 반복적으로 표출하고 있으며, 이러한 인식은 9차 당대회를 앞두고 더욱 선명해졌다. 이와 더불어 외부에서 관측되는 여러 지표 또한 북한 경제가 저점을 통과한 후 완만한 회복세를 이어가고 있음을 시사한다. 북·러 밀착에 이어 북·중 무역이 회복세를 보이고 생산·유통 활동이 정상화되는 움직임이 확인되면서 경제성장률도 점진적으로 개선되는 것으로 추정한다.

다만 최근 물가·환율 상승 요인을 고려할 때 이러한 지표가 주민 생활 여건 안전성 및 개선으로 이어졌는지는 여전히 불확실성이 남아 있다. 그럼에도 2025년은 북한 경제가 위기관리 국면에서 관리된 회복 국면으로 이행하고 있음을 보여주는 분기점으로 평가할 수 있으며, 이는 2026년 제9차 당대회 이후 경제정책 운용과 대외 전략 선택의 중요한 배경으로 작용할 것으로 전망한다.

□ 거시적 회복과 대외 연계

2025년 8월 한국은행 발표 자료에 따르면, 북한은 2023년과 2024년 2년 연속 3%대 경제성장률을 달성한 것으로 추정하며 2025년에도 이러한 추세가 지속될 것으로 예상된다. 특히 올 9월 김정은 위원장의 방중 이후 북한의 대중 수입액은 전년 대비 30% 이상 증가하였으며 무역 규모는 전월 대비 50% 이상 급증하였다.

□ 회복 국면의 수요 확대와 조정 국면

한편, 올해도 지속되는 환율 및 물가 변동성은 공급부족에 따른 실물경제의 급격한 충격이라기보다는 생산의 정상화 및 임금인상에 따른 화폐 유통성 확대, 무역 재개 과정에서의 수입 수요 증가가 병행되어 나타난 화폐적 현상으로 해석된다. 물론 단기적으로는 이것이 주민 생활 불안정 요인으로 작용할 수 있지만, 한편으로는 지방발전 20X10 정책 이행에 따른 수요

증가 및 무역 재개 등이 맞물리면서 나타난 회복 국면 전환의 신호로도 해석 가능하다.

2. 2026년 전망

□ 정책 확대 속 선택적 확장 병행 가능성

북한은 5개년 계획 완수를 토대로 국가경제발전을 새로운 단계로 이행할 조건이 마련되었다는 점을 강조하는 것으로 미루어 보아 2026년을 기점으로 더욱 자신감 있는 경제 목표와 과제가 제시될 가능성을 시사한다. 즉, 2026년 북한 경제는 기존 계획의 연장이라기보다 2025년 성과를 기반으로 한 목표 상향과 정책 패키지의 추가를 통해 '더 높은 수준의 발전 과제'를 제시하는 방향으로 전개될 가능성이 크다. 김정은 위원장의 연설과 최근 노동신문 보도를 보면, 지방공업과 농촌, 지역 단위 생산기지 강화를 통해 전국적으로 확산시키겠다는 의지가 강화되고 있으며, 이는 2026년 경제정책의 핵심축으로 부상할 가능성을 시사한다.

특히 최근 지방발전 20X10 정책의 추진 과정에서 종합병원, 종합봉사소 등 사회·서비스 인프라 성격의 계획이 지속해서 추가되고 있다는 점에 주목 필요가 있다. 이러한 흐름은 대외 경제 활성화와 무역 재개에 대한 당국의 정책적 자신감이 점차 구체화 되는 신호로, 2026년 초로 예상되는 9차 당대회에서 더 많은 항목이 구체적인 사업 단위로 제시될 가능성 시사한다. 즉, 기존 생산·공업 중심 과제를 넘어 보건·서비스·생활 인프라·지방 정주 여건 개선 등으로 정책 범위가 확대되어 부문별 목표와 이행 방식이 지방발전 20X10 정책에 더욱 명시적으로 제시될 것으로 전망된다. 이는 단기 성과 과시용 나열이라기보다는 회복 국면에 접어든 경제 여건을 전제로 중기적 정책 로드맵의 정교화 시도라고 할 수 있다.

다만 이러한 정책 항목의 확대와 구체화는 외화·자재·동원 능력을 전제로 하므로 2026년 북한 경제는 급격한 성장보다는 안정·관리 속에서 선택적 확장을 병행하는 국면에 머물 가능성이 있다. 결국 제9차 당대회 이후 경제 성과는 추가된 정책 과제들이 실행 이행 단계로 전환될 수 있는지, 그리고 대외 경제 여건이 이를 뒷받침할 수 있는지에 달려있다.

□ 정책 이행을 위한 대외 경제 관계 운용

2026년 북한의 대외 경제 관계는 코로나19 시기와 달리 경제정책의 제약조건이 아닌 촉진 요인으로 전환되는 국면에 진입할 가능성 높다. 경제 운용이 '관리형 단계'에서 '새 단계'로 진입했음을 공식화할 경우, 대외 경제 관계 역시 체제 방어 중심의 소극적 관리에서 벗어나 경제정책 이행을 실질적으로 지원하는 방향으로 정상화할 가능성이 있다.

한편, 북·중 교역이 정책 연계형·구조화된 협력 단계로 진입할 가능성 주목해야 한다. 특히 지방발전 20X10 정책의 확대와 보건·서비스·생활 인프라 사업이 구체화될 경우, 설비·자재·중간재 중심의 교역은 단순 회복을 넘어 중장기 정책수행을 뒷받침하는 안정적 외부 공급망으로 기능한다. 여기에 관광의 확대는 중요한 외화 획득의 수단으로 기능할 가능성이 있다.

아울러 북·러 관계 역시 상징적 연대를 넘어 실질적 보완 관계로 진화할 여지도 있다. 즉, 에너지, 식량, 물류 분야에서 협력이 확대될 경우, 이는 북한의 대외 경제의 선택지를 넓히고 대중 의존도를 완화하는 완충 장치로 작용할 가능성 있다. 이러한 다변화는 외화 조달과 물류 안정성 측면에서 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대된다.

□ 2026년 경제 전망의 주요 포인트

첫째, 지방발전 정책의 실질 가동 여부이다. 이는 2025년 후반에 강조된 지방발전 패키지가 2026년에 확대될 가능성은 크지만, 핵심은 '준공실적'이 아니라 투입재 조달·유통의 연결 등 가동 단계로 진입할 수 있는지가 중요하다. 즉, 제9차 당대회에서 정책 항목이 더욱 구체화될 경우, 일부 지역에서는 제한적이거나 가시적 진전이 나타날 가능성이 있다. 다만, 정책 이행은 외화·자재 조달 여건이 크게 좌우될 것으로 보이며 전반적인 확산보다는 선별적·단계적 가동에 머물 가능성 있다.

둘째, 제재 환경 속 북·중 경제 관계의 질적 진전 여부이다. 이는 2026년에도 북한 경제에서 북·중 관계는 여전히 가장 핵심적 대외 변수로 전망한다. 그러나 핵심은 교역 규모의 단순 확대가 아니라 설비·자재·중간재 중심의 정책 연계형·생산 보조형 교역으로의 질적 진전이 이루어질 수 있을지에 있다. 이러한 질적 전환이 가능할 경우 이는 지방발전 정책과 사회 인프라 확충의 실질적 기반으로 작용 가능하지만 제재·단속 리스크와 결합될 때 변동성이 커질 수 있다.

셋째, 북러 협력의 실물경제 파급 가능성이다. 2026년에도 북러 협력은 외교적 상징을 넘어 에너지·식량·물류 부문에서 제한적 실물 파급효과를 낼 가능성이 있다. 대외 환경이 북한의 조달·생산에 '완충재'를 제공할수록 2026년의 정책 자신감이 유지될 가능성은 커졌다. 다만 이것이 북한 경제 전반을 견인하는 동력이라기보다는 대외 경제의 리스크를 완화하는 보완적·완충적 역할을 할 경우, 북한 경제의 안정성을 높이는 요소로 작용하되, 성장 국면을 주도하기에는 한계가 있다.

넷째, 환율·물가 안정 여부와 정책 부담이다. 2025년 쌀값 급등 사례가 보여주듯 시장 물가는 환율 민감도가 커졌다. 그럼에도 이는 2025년에 나타난 변동성은 공급 붕괴에 따른 충격이라기보다 임금 인상·정책 수요 확대·무역 재개가 맞물리며 나타난 조정 현상으로, 2026년에도 이러한 변동성이 관리 가능한 범위 내에서 점진적으로 완화될 가능성도 있다. 그러나 정책 확대가 속도를 낸다면 다시 부담 요인으로 작용할 여지도 상존한다.

□ 새 단계 진입의 시험대

제9차 당대회 이후 2026년 북한 경제는 정책 실행력과 대외 연계 관리 능력이 회복에서 '새 단계'로 전환할 수 있을지를 검증받는 한 해가 될 것으로 전망한다. 즉, 2026년 북한 경제는 정책 의지와 대외 여건이 동시에 시험대에 오르는 해로, 지방발전 정책의 실질 가동 여부, 북러 협력의 보완적 효과, 북중 경제의 질적 진전 가능성, 그리고 환율 물가 안정 관리가

경제 성과를 좌우하는 핵심 변수로 작용한다. 2026년 경제 운용의 성패는 자신감 있는 목표 제시 자체보다 대외 관계의 긍정적 흐름이 실제로 물가 환율 안정과 공급 체계의 제도화로 연결될 수 있을지에 달려있다. 결국 2026년 북한 경제는 ‘완수의 자신감’을 ‘구조적 안정’으로 전환할 수 있는지, 아니면 성과 동원과 통제 강화의 반복으로 귀결될지의 갈림길에 서 있다고 평가한다.

3. 정책 제언

첫째, 북한의 ‘새 단계 진입’ 담론을 성과 판단의 기준으로 활용하는 것이다. 북한이 제9차 당대회 전후로 제시할 ‘새 단계 진입’ 담론을 단순 정치적 수사가 아닌 정책 실행력과 대외 연계 수준을 예측할 평가 기준으로 활용해야 한다.

둘째, 북·중 경제의 질적 변화에 대한 선제적 모니터링 강화이다. 2026년을 향한 북한 경제의 핵심 변수는 교역 규모보다 북·중 경제 관계의 질적 진전 여부에 있으며, 정부는 이것이 북한 정책 연계형 교역으로 확대되는지를 면밀히 추적 및 분석할 필요가 있다. 이는 향후 남북 협력 재개 시 활용가능한 정책 자산으로 축적 가능하다.

셋째, 북러 협력은 과대평가도 과소평가도 경계해야 한다. 즉, 북러 협력은 단기적으로는 북한 경제에 완충적 효과를 제공할 수 있으나 구조적 전환을 이끌 동력으로 보기에는 한계가 있다. 북러 협력을 위협 요인으로 해석하기보다는 에너지, 물류, 식량 등 특정 부문에서의 실물 파급 범위와 지속성을 객관적으로 평가 및 대응할 필요가 있다.

넷째, 환율과 물가를 불안 지표가 아닌 정책 조정 신호로 해석해야 한다. 북한의 물가 환율 변동성은 공급 붕괴보다는 정책 수요 확대와 무역 재개 과정에서 나타나는 조정 현상의 하나일 가능성이 있다. 따라서 이를 체제 불안의 직접 신호로 단순화하기보다는 정책 확대 속도, 대외 경제 의존도, 주민 체감 부담을 가늠하는 간접 지표로 활용할 필요가 있다.

마지막으로 남북 협력의 ‘전면 재개’보다 조건부·단계적 설계 준비이다. 2026년 북한 경제가 관리된 회복에서 제한적 확장국면으로 진입할 경우, 우리 정부는 보건, 생활, 지방 인프라 등 체감형, 비정치 영역 중심의 조건부 협력 모델을 사전에 설계할 필요가 있다. 이는 향후 대외 제재 환경을 고려하면서도 향후 협력의 창이 열릴 경우 즉각 활용 가능한 정책 옵션이 될 수 있다.

- ▲ 북한은 2025년 대러 밀착을 지속하는 가운데 대중 관계를 회복하고 전통적 우호국을 중심으로 대외적 외연 확장을 도모하는 한편 미국에 대해서는 조심스러운 태도를 견지하는 가운데 이재명 정부에 대해 대체로 관망한 것으로 평가
- ▲ 북한은 2026년 러시아 및 중국, 전통적 우호국과의 기존 관계를 유지·발전시키는 가운데 2026년 4월로 예정된 트럼프 대통령의 방종을 계기로 한반도 정세 전환 국면이 현실화할 경우, 대미 및 대남 정책을 변화할 가능성을 배제할 수 없음.

장철운(북한연구실 연구위원)

1. 2025년 정세평가

□ 북한의 대외정책

북한은 2025년 러시아와의 밀착을 지속하는 가운데 중국과의 관계를 일정하게 회복한 것으로 평가된다. 뿐만 아니라 기존에 우호적 관계를 유지했던 글로벌 사우스 국가들을 중심으로 대외적 외연 확장을 도모했다. 한편 북한은 2025년 미국에 대해서는 비교적 조심스러운 태도를 견지한 것으로 평가된다.

러시아와의 밀착 지속

우크라이나와 전쟁 중인 러시아에 북한은 2024년 10월 이후 특수부대 병력 등 1만명 이상을 파병한데 이어 2025년 들어서는 1천명 이상의 병력과 전후 복구를 위한 것으로 추정되는 공병 1천명을 비롯한 건설 인력 6천명 등을 추가로 파견했다. 뿐만 아니라 블라디미르 푸틴 대통령의 최측근으로서 러시아의 권력서열 2위로 평가되는 드미트리 메드베데프 러시아 국가안보회의 부의장의 북한 노동당 창건 80주년 행사 참석을 위한 2025년 10월 방북, 세르게이 쇼이구 러시아 국가안보회의 서기(전 러시아 국방장관)의 2025년 6월 두 차례 방북을 비롯해 외무장관과 문화부장관, 천연자원부장관, 하원의장, 공업무역성 임업대표단, 경제대표단, 군사대표단, 국영 미디어그룹 고위인사 등 러시아 주요 인사의 방북이 이어졌다. 북한에서도 최고인민회의 대표단, 인민군 대표단, 국가보위상, 외무상을 비롯해 경제·보건 대표단 등이 러시아를 방문했다.

중국과의 관계 회복

2025년 9월 3일 중국 베이징 텐안문 광장에서 개최된 이른바 ‘전승 80주년’ 열병식에 김정은 위원장이 전격 참석하고, 리창 중국 국무원 총리가 북한 노동당 창건 80주년 행사를 위해 방북하며 양자관계 회복을 도모한 것으로 평가된다. 경제적인 부문에서는 2025년 상반기 북-중 간 교역 규모가 전년 동기 대비 약 30% 증가한 것으로 집계되며 성장세를 나타냈다는 점이 특징이다.

글로벌 사우스 중심 외연 확장 도모

러시아 및 중국 외에도 북한의 노동당 창건 80주년 행사를 계기로 라오스 국가주석, 베트남 공산당 서기장, 인도네시아 외교장관 등이 방북하며 이른바 ‘글로벌 사우스’ 국가들을 중심으로 북한은 대외적 외연 확장을 도모한 것으로 평가된다.

미국에는 조심스러운 태도 견지

북한은 도널드 트럼프 대통령에 대한 김정은 위원장의 개인적 친분을 숨기지 않는 동시에 경주 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의를 계기로 미국과의 접촉 재개를 준비하는 듯한 움직임을 보인 것으로 알려졌으나 이뤄지지 않았다. 이러한 가운데에서도 북한은 이른바 ‘시간은 북한편’이라는 인식 하에서 비핵화 거부 입장을 강력하게 견지하는 가운데 한미연합 군사훈련에 대한 비난 등을 지속했다.

□ 북한의 대남정책

북한은 2025년 남한 내 정세 변화를 세밀하게 주시하며 대내적 조치를 중심으로 김정은 위원장의 2023년 말 대남정책 전환 지시 이행을 지속하는 한편 이재명 정부에 대해서는 대체로 관망하며 자신들에게 유리한 조치를 취사선택한 것으로 평가된다.

남한 변화 주시 및 대내적 차원에서 ‘대적정책’ 지속 이행

북한은 <조선중앙통신> 등 통해 윤석열 대통령의 비상계엄 선포 및 해제, 헌법재판소의 탄핵 심판 가결 등에 대한 남한 동향을 연일 타전했다. 이러한 가운데에서도 군사분계선(MDL) 북쪽 지역에서 기존에 진행하던 방벽 등 설치를 지속 추진했다.

이재명 정부에 대한 관망과 대남 조치의 취사선택

이재명 정부 출범 이후 북한은 이재명 정부가 제시한 대북정책 등에 대해 ‘개꿈’이라고 폄하하며 비난했으나 대남 비난 수위는 이전 정부에 대한 비난과 비교했을 때 크게 낮아졌다. 특히, 이재명 대통령의 지시로 전격 단행된 대북 확성기 방송 송출 중단 및 대북 전단 살포의 사실상 중단에 대해 긍정적 대응조치로 호응하는 등 물리적 대남 행동은 북한에 유리한 조치를 중심으로 취사선택하는 경향을 나타냈다.

2. 2026년 전망

□ 북한의 대외정책

2026년 1~2월쯤 개최될 것으로 예상되는 노동당 제9차 대회에서 대외정책과 관련해 북한은 국제질서의 다극화를 강조하며 러시아와의 밀착, 중국 및 베트남 등 전통적 우호국들과의

관계 회복 성과를 자평하는 한편 기존 입장을 견지하는 원론적 수준의 내용을 제시할 가능성이 있다. 주요국과의 관계와 관련해, 러-우 전쟁의 향방에 따라 북-러 관계가 결정될 것으로 예상되고, 북-중 관계는 경제적 교류를 중심으로 성장세를 지속할 것으로 전망된다. 전통적 우호국을 중심으로 글로벌 사우스 측면에서의 대외적 외연 확장을 지속 추진하는 가운데 2026년 4월을 전후해 미국과의 관계 개선을 시도할 가능성을 배제할 수 없다.

러시아와의 밀착 지속 가능성

러-우 전쟁이 지속되는 상황에서는 북한의 대러 밀착이 지금까지처럼 지속될 가능성이 커 보인다. 다만, 러-우 전쟁이 사실상 종료된다면 단기적으로 북한의 대러 밀착이 강화되겠지만 이러한 밀착 강화가 그리 오래 유지되기는 어려울 것으로 예상된다. 러-우 전쟁이 2026년 사실상 종료되지 않고 소모전으로 지속될 경우, 북한이 추가로 병력을 러시아에 파견할 가능성을 배제할 수 없다. 러-우 전쟁으로 파괴된 러시아 지역의 복구-재건을 지원한다는 명분을 내세우며 2026년 북한이 러시아에 건설 인력 등을 추가로 파견할 가능성이 있다. 러-우 전쟁의 향배에 직·간접적으로 영향을 받는 가운데 북-러 간 고위급 인사 상호 방문 등이 이어지며 협력 분야가 더욱 다양해지겠지만, 경제적 측면에서 북한이 러시아와의 교류를 통해 큰 성과를 거둘 것이라고 기대하기는 어려워 보인다.

중국과의 관계 회복 본격화 가능성

북한과 중국 사이의 교역은 성장세를 지속할 가능성이 커 보이지만, 북-중 간 고위급 인적 교류가 어느 정도 활성화될 것인지를 예단하기는 어렵다. 2026년은 북-중 간 「우호·협조 및 호상원조에 관한 조약」 체결 65주년이지만, 이를 계기로 양측 간 고위급 인적 교류가 활성화될 것이라고 예단하기 어렵다. 다만, 트럼프 대통령의 2026년 4월 방중을 계기로 한반도 정세 전환 국면이 조성되고, 중국이 긍정적으로 관여해 성과를 거둘 경우 북-중 간 고위급 인적 교류 및 경제 교류가 크게 활성화되며 북-중 관계가 강화될 가능성을 배제할 수 없다.

글로벌 사우스 중심 외연 확장 도모

북한은 2026년에도 전통적 우호국을 중심으로 글로벌 사우스 진영에 접근하며 대외적 외연 확장을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다. 그렇지만 기본적인 상호 간 교류가 그다지 많지 않다는 점을 고려했을 때 두드러진 성과를 거두기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

미국과의 관계 개선 시도 가능성

트럼프 대통령이 예고한 2026년 4월 방중을 계기로 한반도 정세 전환 국면이 다시 조성된다면 북한이 미국과의 관계 개선에 적극적으로 나설 가능성이 있다. 이 과정에서 북한은 한반도 정세 전환 국면이 조성될 것에 대비해 비핵화 거부 등 기존 입장을 더욱 강력하게 견지하며 외교적 언사 등을 중심으로 협상 재개의 문턱을 높임으로써 자신들의 ‘몸값’을 키워 미국으로부터 더 많은 양보를 받아내려 할 것으로 예상된다.

다만, 북한이 2025년 노동당 창건 80주년 열병식 등에서 공개한 ‘화성-20형’ 대륙간 탄

도 미사일(ICBM)을 전격적으로 시험 발사하거나 상당한 규모의 폭발력을 과시하기 위한 목적에서 제7차 핵실험을 단행하는 등과 같이 협상의 판 자체를 근본적으로 깰 수 있는 군사 행동을 선제적으로 할 가능성은 커 보이지 않는다. 만약 2026년 4월을 전후한 시기에 한반도 정세 전환 국면이 조성되지 않는다면 북한은 트럼프 행정부와 관계 개선 가능성에 대한 기대를 접고 이른바 ‘My Way’ 기조를 지속할 것으로 판단된다.

□ 북한의 대남정책

북한이 2021년 이후, 특히 2023년 말 이후 추진한 대남정책 성과를 노동당 제9차 대회에서 나름 평가하고 향후 대남정책 추진방향을 논의하겠지만, 논의 내용 및 결과를 대내·외적으로 어느 정도 공개할 것인지를 예단하기는 어렵다. 북한이 대적정책으로 전환한 대남정책을 견지할 것인지 아니면 변화시킬 것인지 역시 2026년 4월 조성될 가능성이 있는 한반도 정세 전환 국면이 어떻게 전개되느냐에 따라 결정될 것으로 예상된다.

한반도 정세 전환 시도가 성과를 거둘 경우

2026년 4월 트럼프 대통령의 방종을 계기로 북한이 미국과의 대화에 나서는 등 북-미 관계가 개선되는 방향으로 국면이 전개될 경우, 북한이 대적정책 성격의 대남정책을 지속적으로 추진하며 남북관계 경색·대결 국면을 마냥 방치할 가능성은 그다지 커 보이지 않는다. 다만, 북한이 북-미 관계 개선과 남북관계 개선을 사실상 병행 추진할지 아니면 북-미 관계 개선에서 어느 정도의 성과를 거둔 이후에야 남북관계 개선에 나설지는 예단하기 어렵다. 이재명 정부의 노력 여하에 따라 북-미 관계 개선과 남북관계 개선이 병행적으로 또는 순차적으로 추진될 가능성도 있지만, 그렇지 않을 가능성도 있다.

한반도 정세 전환 시도가 성과를 거두지 못할 경우

김정은 위원장의 2023년 말 지시에 따라 대적정책으로 전환한 대남정책을 북한은 2026년에도 기본적으로 지속 추진할 것이며, 이는 주로 지금까지처럼 대내적 조치로 제한될 것으로 예상된다. 이러한 가운데서도 남북한 간 군사적 충돌을 야기하거나 한반도의 군사적 긴장을 크게 고조시킬 정도의 도발을 북한이 선제적으로 할 가능성은 그다지 크지 않은 것으로 전망된다. 다만, 노동당 제9차 대회에서 논의·결정된 대남정책을 공개하거나, 노동당 제9차 대회 이후 새롭게 구성돼 개최될 가능성이 있는 최고인민회의에서 ‘영토 조항’ 신설을 포함해 「헌법」을 개정하고 이를 공개함으로써 이른바 ‘적대적 2국가론’을 더욱 확고히 할 가능성을 배제할 수 없다.

3. 정책 제언

□ 2026년 상반기 성과 도출 노력 개요

이재명 정부는 2026년 4월로 예정된 트럼프 대통령의 방중을 한반도 정세의 긍정적 전환을 위한 결정적 계기로 만드는데 우선적으로 진력해야 한다. 왜냐하면 이 시기가 트럼프 행정부 및 이재명 정부 임기 내에서 한반도 정세의 긍정적 전환을 도모할 수 있는 사실상 마지막 시점이 될지도 모르기 때문이다. 트럼프 대통령의 공언과 달리 러시아-우크라이나 전쟁과 가자지구 문제는 아직 완전히 종료되지 않고 있다. 이러한 상황에서 트럼프 행정부는 미국인 살해에 대한 '보복'을 내세우며 2025년 12월 21일 시리아 내에 있는 이슬람 극단주의 세력 이슬람국가(IS) 근거지 수 십 곳을 대대적으로 공습했다. 특히, 트럼프 대통령은 2026년 11월 중간선거를 치러야 한다. 2026년 4월 시점을 놓치더라도 트럼프 대통령이 북한과의 관계 개선 등 한반도 문제에 계속해서 관심을 가질 것이라고 예상하기 어렵다.

이재명 정부가 집권 초기 내세운 대북정책, 즉 북-미 관계 개선을 통해 한반도 정세의 긍정적 전환을 위한 모멘텀을 마련하고 남북관계의 개선·발전을 도모하겠다는 전략은 아직 현실적이고 합리적이며 유용하다. 이러한 전략이 성과를 거두기 위해서는 북한이 2026년 1~2월 쯤 개최할 것으로 예상되는 노동당 제9차 대회, 그리고 여기에 이어질 것으로 예상되는 제15기 최고인민회의 출범 및 「헌법」 개정 등에서 적대적 대남정책 기조를 변화시킬 수 있도록 우리가 여건을 조성할 필요가 있다. 이를 위해 2026년 봄으로 예정된 한미연합군사훈련을 조정하는 문제를 미국과의 긴밀한 협의 하에 적극적으로 검토할 수 있을 것이다. 한미연합군사훈련 조정 문제는 한국군에 대한 전시 작전통제권 회복과 긴밀하게 연결된 사안이기 때문에 결정하기가 쉽지 않을 것이다. 그렇지만 보다 대응적 차원의 문제인 한반도 정세의 긍정적 전환을 우리가 견인하기 위한 조치의 일환으로 전향적으로 검토할 필요가 있다.

□ 'Plan B' 구상 필요성

만약 2026년 4월 시점을 한반도 정세의 긍정적 전환을 위한 결정적 계기로 만들지 못할 경우, 북-미 관계 개선을 통해 남북관계 개선·발전을 도모하겠다는 이재명 정부의 대북정책 추진방향을 변화시키지는 않아도 관찮을지 고민할 필요가 있다. 왜냐하면, 앞서 언급한 바와 같이, 2026년 4월 시점을 놓칠 경우 북-미 관계 개선을 기대하기가 쉽지 않기 때문이다. 미국 내 중간선거 이후에도 트럼프 대통령이 북-미 관계 개선에 대한 관심을 지속적으로 표출할 수는 있지만, 잔여임기가 2년에 불과해 가시적 성과를 도출하기에는 시간이 넉넉하지 않은 것이 사실이다. 따라서 북-미 관계 개선이 사실상 쉽지 않은 상황에서 남북관계 개선·발전을 도모할 이른바 새로운 대북정책, 즉 'Plan B'를 구상할 필요가 있는 것이다.

경주 APEC 정상회의를 계기로 회복 단계에 들어선 한-중 관계를 이용해 북한의 대남정책 전환을 견인하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 관련해 외교부가 2026년에 가능한 이른 시기에 이재명 대통령의 중국 국빈 방문을 추진하겠다고 밝힌 점을 주목할 필요가 있다. 또한

러시아-우크라이나 전쟁이 마무리된 뒤, 이재명 정부는 러시아와 관계를 회복하며 북한에 접근할 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 북한과의 관계를 강화하는 동시에 우리와도 돈독한 관계를 유지하는 베트남과 라오스, 캄보디아, 인도네시아 등 동남아시아 국가들을 통해서도 남북 관계 개선·발전에 긴요한 실마리를 찾으려 해야 한다. 무엇보다 이재명 정부 집권 초기에 전격적으로 시행하며 가시적 성과를 거뒀던 한반도의 긴장 완화를 위한 선제적 조치를 지속적으로 추진할 필요가 있다.

- ▲ 인도주의 정신에 입각해 이산가족 교류 재개 일관되게 제안...전면적 생사확인부터
- ▲ 제5차 이산가족 교류촉진 기본계획에 이산 1세대 사후 대책 강화해야
- ▲ 인권과 평화·남북관계의 포괄적 접근 필요...국정과제에 3세대 인권 개념(평화권, 발전권) 투영하고 사회적 대화 실시해야

이규창(인권연구실장)

1. 2025년 정세평가

□ 남북인권대화 단절

2023년 12월 말 북한의 적대적 두 국가관계 및 통일 포기 선언 이후 남북인권대화는 이루어지지 않았다. 남북인도협력을 위한 대북 인도적 지원과 이를 위해 필요한 인원 왕래, 차량 왕래, 선박 왕래, 철도 및 차량 왕래도 단절되었다.⁹⁾ 한편, 이재명 대통령은 2025년 10월 4일 제3회 이산가족의 날 기념식 축사에서 “정부는 (남북인권)대화와 협력을 통해 이산가족 문제를 근본적으로 해결해 나가고자 한다”고 하였다. 그러나 이 같은 의지와 노력에도 불구하고 이산가족 사안을 주제로 하는 남북인권대화도 진전이 없었다.

□ 평화·남북관계에 방점

통일부는 2023년과 2024년 북한인권보고서를 공개 발간하였으나 2025년에는 비공개하였다. 또한 통일부는 서울 강서구 마곡동에 들어설 예정이던 국립북한인권센터 입찰을 보류하고 명칭·주제·전시 내용 등 사업 전반에 대해 재검토에 착수하였다. 대신 정동영 통일부 장관은 2025년 11월 6일 국회 예산결산특별위원회 질의에서 “(국립)북한인권센터는 전 정부(윤석열 정부)의 대북 정책 핵심 사업이었다”며 “새 정부(이재명 정부)가 대북정책의 표제어로 내걸고 있는 ‘한반도 평화 공존 정책’과 맥락을 같이해 이미 확보된 부지에 평화공존센터 또는 평화교류센터라는 정체성을 가진 평화센터를 짓고자 한다”고 하였다. 아울러 대북 전단 등을 살포할 경우 경찰관이 직접 제지하거나 해산 조치를 할 수 있는 내용의 「경찰관 직무집행법 개정안」이 2025년 12월 14일 국회 본회의를 통과하였다. 한편, 한국 정부는 2025년 11월 12일 유엔 총회 북한인권결의안 공동제안국에는 참여하였다.

□ 북한인권법상의 제도 미작동

북한인권법상의 여러 제도들이 작동하지 못하고 있다. 북한인권증진자문위원회(이하 “위원

9) 통일부, “주요사업→주요사업 통계→남북인적·물적 왕래, 인도협력(인도적 대북지원 현황), 남북회담.”
(<https://www.unikorea.go.kr/web.unikorea/contents/statistics>) (검색일: 2025.11.28.).

회”)를 두도록 규정되어 있으나(제5조) 제2기 위원회가 구성되지 못하고 있다. 이로 인해 제2차 북한인권증진기본계획(2020년~2022년) 이후 제3차 기본계획이 마련되지 못하고 있다. 기본계획은 위원회의 자문을 거쳐 수립하도록 규정되어 있다(제6조). 또한 이신화 대사 활동 종료(2024.7.18.) 이후 북한인권국제협력대사가 임명되지 못하고 있다. 미국 북한인권법도 2022년 9월 30일 효력이 만료한 이후 3년째 연장되지 못하고 있다. 미 국무부 북한인권특사 직도 2025년 1월 줄리 터너의 면직 이후 공석이다. 이와 관련하여 미 하원은 2025년 11월 7일 미국 북한인권법을 재승인하는 법안을 발의하였다. 그러나 2025년 말까지 상원 문턱을 넘을 지는 불확실하다. 2004년 제정된 미국 북한인권법은 이후 2008년, 2012년, 2018년 효력이 연장된 바 있다.

2. 2026년 전망

□ 불투명한 남북인권대화

2017년 5월 10일 취임한 문재인 전 대통령은 약 1년 뒤인 2018년 4월 27일 김정은 국무위원장과 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」을 채택하였다. 동 선언에서 양 정상은 2018년 8·15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 합의하였다(제1조 제5항). 이를 토대로 2018년 당국 차원의 이산가족 교류(생사확인 292건, 1996명)가 실시되었다.¹⁰⁾ 이어 양 정상은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 남북정상회담을 진행하여 「평양공동선언」을 채택하였다. 동 선언에서 양 정상은 자연생태계 보호 및 복원을 위한 남북환경협력과 산림협력, 보건의료협력 강화에 합의하였다(제2조 제3항, 제4항). 2018년 당국 차원에서 대북 인도적 지원이 실시되기도 하였다(12억원).¹¹⁾

문재인 정부 초기 상황과 이재명 정부 1년을 비교하면 이산가족과 인도협력을 주제로 하는 남북인권대화 가능성을 전망해볼 수 있다. 그러나 당시 상황과 현 상황은 질적인 면에서 차이가 있다는 점에서 이산가족 사안과 대북 인도적 지원을 통한 남북인권대화는 불투명하다. 가장 큰 차이는 북한의 적대적 두 국가관계 선언과 동족 개념 부인이다. 김여정 노동당 중앙위원회 부부장은 2025년 7월 28일 「조한관계는 동족이라는 개념의 시간대를 완전히 벗어났다」는 제목의 담화에서 “우리는(북한은) 서울에서 어떤 정책이 수립되고 어떤 제안이 나오든 흥미가 없으며 한국과 마주 앉을 일도, 논의할 문제도 없다”는 입장을 공식 선언하였다.¹²⁾ 이어 김정은 국무위원장도 2025년 9월 21일 최고인민회의 제14기 13차 회의에서 “우리는 한국과 마주 앉을 일이 없으며 그 무엇도 함께하지 않을 것”이라며 적대적 두 국가론을 재확인하였다.

10) 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템, “남북이산가족교류현황→정보·소식→교류현황→2025년 10월 이산가족 교류 현황.”

11) 통일부, “주요사업→주요사업 통계→인도협력(인도적 대북지원 현황),” <<https://www.unikorea.go.kr/web.unikorea/contents/statistics>> (검색일: 2025.11.28.).

12) 조선중앙통신, 2025.7.28.

□ 인권과 평화의 포괄적 접근 강조

국내 차원에서 인권을 강조하는 입장, 평화 및 남북관계를 강조하는 입장이 각각 제기될 것으로 전망된다. 인권의 경우에는 ① 1세대 인권인 자유권과 책임규명을 강조하는 입장, ② 대북 인도적 지원을 위해서는 2세대 인권인 사회권이 보다 더 중요하다는 입장, ③ 북한 인권 개선을 위해서는 자유권과 사회권의 통합적 접근이 필요하다는 입장이 각각 제시될 것으로 전망된다. 이 같은 상황 속에서 인권과 평화의 상호 보완적 관계를 중시하는 입장이 강조, 강화될 것으로 보인다. 이와 관련하여 유엔 인권최고대표는 2025년 9월 4일 「북한인권 상황」 보고서¹³⁾(일명 “COI 후속 보고서”)를 발표하였다. 동 보고서는 한반도 평화와 북한인권의 관련성을 적시하며(제54항), 북한의 적대적 두 국가관계 선언 및 통일 포기 정책으로 한국과의 관계가 단절되었다는 점을 밝혔다(제55항). 이어 평화는 한반도에서 인권과 긴밀히 연결되어 있다며 평화를 위해서는 긴장 완화와 대화가 필요하다는 점을 남북한에 권고하였다(제59항).

3. 정책 제언

□ 인도주의 정신에 입각해 이산가족 교류 재개 일관되게 제안해야

이산가족 사안이 당면하고 있는 최대 현안은 이산 1세대의 고령화 심화 및 사망자 증가이다. 아래 <표 1>에서 보는 바와 지난 1년 간 2천 여명의 이산 1세대가 사망하였다. 북한 당국의 호응이 불투명하지만 인도주의 정신에 입각하여 이산가족 교류 재개를 일관되게 제안함으로써 북한의 입장 변화를 이끌어 내고, 이를 통해 보건·의료, 기후·환경 등 다른 인도적 협력 분야로 남북인권대화의 범주와 층위를 점진적으로 확대하여야 한다.

<표 1> 이산가족 등록 현황 (2025.10.31 기준)

연도	신청자(명)	생존자(명)	사망자(명)
2024	134,291	36,941	97,350
2025.10	134,498	34,847	99,651

출처: 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템, “남북이산가족교류현황→신청현황→ 2025년 10월 이산가족신청자료 통계.”

□ 이산가족 교류 재개 전면적 생사확인부터

이산 1세대 고령화 심화로 대면상봉과 고향방문(성묘) 방식의 이산가족 교류가 실현되기 어려운 방향으로 정책 추진 환경이 악화되었다. 대면상봉과 고향방문을 위한 인프라도 사실상

13) Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/60/58 (4 September, 2025).

붕괴되었다. 남북을 연결하는 철도와 도로가 파괴되었고, 금강산 이산가족면회소도 북한에 의해 일방적으로 철거되었다. 이 같은 상황들을 고려하면 전면적 생사확인부터 추진할 필요가 있다. 통일부가 2024년 실시한 제4차 남북 이산가족 실태조사 결과에서도 이산가족 4명 중 3명(75.5%)은 북한에 있는 가족·친척의 생사를 확인하지 못하였으며, 이산가족 문제 해결을 위해 가장 시급히 추진해야 할 정책을 ‘전면적 생사확인(77.2%)’으로 응답했다. 이재명 대통령도 2025년 10월 3일 인천 강화 평화전망대에서 실향민들을 만나 “남북이산가족들이 서로 생사확인이라도 하고 하다못해 편지라도 주고받게 하는 것이 남북 모두에게 정치의 책임이 아닐까 하는 생각을 한다”고 하였다. 남북 양자 차원에서의 협력 모색과 더불어 국제적십자위원회(ICRC)를 통한 협력 방안도 모색할 필요가 있다. ICRC 산하 중앙심민국(Central Tracing Agency)은 이산가족의 생사·주소 확인과 이산가족의 재결합, 그들의 정착을 돕는 역할을 담당하고 있기 때문이다.

□ 제5차 이산가족 교류촉진 기본계획에 이산 1세대 사후 대책 반영해야

이산 1세대 생존자 가운데서도 80세 이상이 전체의 2/3를 차지하고 있다(표 2). 현 추세대로라면 향후 8년~10년 후면 이산 1세대 생존자가 소멸할 것으로 추정된다. 이산가족 정책에 이산 1세대 사후 대책이 강화되어야 한다.

〈표 2〉 등록 이산가족 생존자 현황 (2025.9.30. 기준)

구분	90세 이상	80~89세	70~79세	60~69세	59세 이하	계
인원수(명)	11,213	11,794	6,296	3,549	1,995	34,847
비율(%)	32.4	33.8	18.0	10.1	5.7	100

출처: 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템, “남북이산가족교류현황→신청현황→2025년 10월 이산가족신청자료 통계.”

그 일환으로 제5차 이산가족 교류촉진 기본계획에 이산 1세대 사후 대책이 반영되어야 한다. 「남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률」(“남북 이산가족법”)은 3년마다 남북 이산가족 교류촉진 기본계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(제5조). 현재 시행 중인 제4차 기본계획의 4대 추진 과제는 ① 이산가족 교류 재개 및 활성화, ② 국군포로·납북자·억류자 문제 해결, ③ 이산가족 교류기반 확대, ④ 이산가족 위로 및 대내외 공감대 확산이다. 제4차 기본계획은 2023년~2025년을 기간으로 하고 있다. 제5차 기본계획에는 이산 1세대 사후 대비 정책이 별도의 추진 과제로 제시될 필요가 있으며 그 제목으로는 ‘이산가족 역사·문화 기념 및 후손 세대 참여 확대’를 생각해 볼 수 있다. 그리고 하부 단위 추진 과제로는 ‘기념사업 준비 및 체계화’와 ‘이산 후손 세대 참여 확대’를 포함시킬 필요가 있다. 기념사업 준비가 필요한 이유는 이산 1세대의 역사·문화 보존을 위해서는 기념관 또는 박물관이 필요하기 때문이며, 기념사업 준비 체계화는 「민주화운동기념사업회법」, 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」(위안부피해자법), 「전쟁기념사업회법」, 「파독 광부·간호사·간호조무사에 대한 지원 및 기념사업에 관한 법률」(파독광부간호사법) 등 유사법

제를 준용할 필요가 있기 때문이다. 아울러 '이산 후손 세대 참여 확대'는 이산 후손 세대 중심의 이산가족 민간단체 활동이 활성화될 수 있도록 여건 조성 마련과 민관협력 추진이 필요하기 때문이다.

□ 국정과제에 3세대 인권 개념(평화권, 발전권) 투영하고 사회적 대화 실시해야

한국의 북한인권법은 “국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다”고 규정하고 있다(제2조 제2항). 지속가능한 북한인권 정책 및 남북인권대화를 위해서는 제1세대 인권(자유권)과 제2세대 인권(사회권)의 통합적 접근에서 더 나아가 평화와 발전을 포괄할 수 있는 제3세대 인권 개념으로의 확장이 필요하다.

이재명 정부는 평화경제 및 평화공존을 국정과제로 추진하고 있다. 구체적으로 보면, 평화경제특구 조성 및 DMZ 국제 생태·평화관광 협력지구 개발 추진, 남북대화 재개를 통한 남북간 우발적 충돌 방지, 군사적 긴장 완화 및 신뢰 구축 등이 있다.¹⁴⁾ 이 같은 추진 과제들을 제3세대 인권인 평화권의 관점에서 접근할 필요가 있다. 또한 이재명 정부는 국민이 공감하는 호혜적 남북교류협력 추진과 공동성장을 국정과제로 제시하고 있다. 이를 제3세대 인권인 발전권의 관점에서 접근할 필요가 있다. 세부 과제를 보면, 남북교류협력 추진체계 정비(민관 남북교류 거버넌스 재건·강화, 민간교류 제도적·물적 지원체계 개선), 경제협력 사업 재개 및 다자협력 추진(관광, 철도·도로, 개성공단 등 발전적 정상화 추진)¹⁵⁾ 등이 여기에 해당할 수 있다.

아울러 이재명 정부는 기후 공동대응도 국정과제로 제시하고 있다.¹⁶⁾ 이와 관련된 제3세대 인권이 환경권이다. 기후변화 및 환경과 관련하여, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」은 제12조에서 ‘환경’ 개선 조치를 포함하도록 규정하고는 있지만 ‘환경권’이라는 표현은 사용하지 않고 있다. 그러나 유엔 인권이사회는 2021년 결의¹⁷⁾에서 ‘인권으로서 깨끗하고 건강에 유익이 되며 지속가능한 환경에 대한 권리’가 인권 향유를 위해 중요하다고 인정된다고 함으로써(제1항) 환경권을 독립된 인권 개념으로 사용하였다. 계속해서 인권이사회는 동 결의에서 깨끗하고 건강에 유익이 되며 지속가능한 ‘환경에 대한 인권’이 증진되기 위해서는 국제환경법 원칙 하에서 다자환경협정의 온전한 이행이 필요하다는 점을 확인한다고 함으로써(제3항) 환경권 개념을 거듭 사용하였다.

북한인권법에서 규정하고 있는 인권-남북관계발전-평화의 포괄적 접근, 이를 위한 제3세대 인권 개념으로의 확장을 위해서는 사회적 대화가 필요하다. 정부가 추진하는 사회적 대화에 이 같은 내용이 포함되어야 한다. 사회적 대화 기능 확충은 이재명 정부의 국정과제 가운데 하나이다.¹⁸⁾

14) 국정기획위원회, 『이재명정부 국정운영 5개년 계획(안): 국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국』(서울: 국정기획위원회, 2025.8), p. 166, p. 170.

15) 국정기획위원회, 위의 자료, p. 167, p. 170.

16) 국정기획위원회, 위의 자료, p. 167, p. 167.

17) UN Doc. A/HRC/RES/48/13 (18 October 2021).

18) 국정기획위원회, 『이재명정부 국정운영 5개년 계획(안): 국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국』, p. 166.

