

제77차 통일전략포럼

한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색

2026년 3월 26일(목) 13:00~18:00

경남대 극동문제연구소 정산홀



경남대학교 극동문제연구소
The Institute for Far Eastern Studies

제77차 통일전략포럼

한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색

시간	세부내용
13:00~13:05	인사말 이관세 경남대 극동문제연구소장(전 통일부 차관)
13:05~13:40	기조연설 김연철 인제대 통일학부 교수(전 통일부 장관)
13:40~15:30	1세션 핵 없는 한반도, 평화로운 한반도를 위한 신(新)전략
	사 회 이관세 경남대 극동문제연구소장 이재명 정부의 한반도 비핵화 구상 실현 방안
	발 표 조성렬 경남대 군사학부 초빙교수(전 주오사카 총영사)
	토 론 이병철 경남대 극동문제연구소 교수·북핵연구센터장 백승혁 서울대 원자력정책센터 연구위원(전 국방부 군비통제검증단장) 북미정상외교 국면에서의 북한 핵문제
	발 표 이상현 세종연구소 명예연구위원(전 세종연구소장)
	토 론 전경주 한국국방연구원 한반도안보연구실장 노규덕 한라대 초빙교수(전 외교부 한반도평화교섭본부장)
15:30~15:40	휴 식
15:40~17:30	2세션 남북관계 전환을 위한 전략 옵션 검토
	사 회 양무진 북한대학원대 석좌교수 북한 대외전략 분석 및 남북관계 복원 방안
	발 표 최용환 국가안보전략연구원 부원장
	토 론 김상범 경남대 극동문제연구소 교수·북한연구센터장 정영철 서강대 공공정책대학원 부원장 제3차 북미정상회담 성사를 위한 한국의 역할
	발 표 이정철 서울대 정치외교학부 교수
	토 론 조병제 경남대 극동문제연구소 초빙석좌교수(전 국립외교원장) 구갑우 북한대학원대 교수
17:30~18:00	종 합 토 론

목 차

제77차 통일전략포럼

한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색

인사말	이 관 세 (경남대 극동문제연구소장, 전 통일부 차관)	7
------------	---------------------------------------	---

기조연설	김 연 철 (인제대 통일학부 교수, 전 통일부 장관)	11
-------------	--------------------------------------	----

제1세션	발표1	이재명 정부의 실용주의 국익 외교와 한반도 비핵화 실현 방안: 트릴레마 극복을 위한 스냅백 기반의 다자간 복합 안전보장 모델	23
		조성렬(경남대 군사학과 초빙교수, 전 주오사카 총영사)	
	토론1-1	이병철(경남대 극동문제연구소 교수·북핵연구센터장)	49
	토론1-2	백승혁(서울대 원자력정책센터 연구위원, 전 국방부 군비통제검증단장)	61
	발표2	북미대화와 북핵문제	71
		이상현(세종연구소 명예연구위원, 전 세종연구소장)	
	토론2-1	전경주(한국국방연구원 한반도안보연구실장)	89
토론2-2	노규덕(한라대 초빙교수, 전 외교부 한반도평화교섭본부장)	97	

제2세션	발표1	북한의 대외전략 분석 및 남북관계 개선 방안	107
		최용환(국가안보전략연구원 부원장)	
	토론1-1	김상범(경남대 극동문제연구소 교수·북한연구센터장)	123
	토론1-2	정영철(서강대 공공정책대학원 부원장)	135
	발표2	북미정상회담 성사를 위한 한국의 역할	143
		이정철(서울대 정치외교학부 교수)	
	토론2-1	조병제(경남대 극동문제연구소 초빙석좌교수, 전 국립외교원장)	159
토론2-2	구갑우(북한대학원대 교수)	169	

인사말

내외 귀빈 여러분, 그리고 평소 한반도의 평화와 통일 문제에 깊은 관심을 가지고 이 자리에 함께해주신 참석자 여러분, 안녕하십니까. 경남대 극동문제연구소 소장 이관세입니다.

만물이 소생하는 3월의 봄기운이 완연한 오늘, '한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색'이라는 주제로 제77차 통일전략포럼을 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 특히 바쁘신 일정 중에도 기조연설을 맡아주신 김연철 전 통일부 장관님, 그리고 각 세션의 사회와 발표, 토론을 위해 발걸음해 주신 국내 최고의 전문가 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

현재 우리가 직면한 국제 정세는 그 어느 때보다 엄중합니다. 최근 미국과 이스라엘의 이란 공습으로 중동 정세가 격동의 국면에 접어들면서, 이러한 지역적 분쟁은 단순히 국지적 군사 충돌에 그치지 않고 에너지 전쟁으로 전환되고 있으며, 이로 인한 공급망 위기, 그리고 미·중·러 간의 전략적 역학 관계에 연쇄적인 파장을 일으키며 글로벌 안보 질서 전체를 위협하고 있습니다.

특히 주목해야 할 점은 주요 강대국들의 한반도 정책 기조의 변화입니다. 최근 미국 백악관의 국가안보전략(NSS)과 중국의 군비백서 등 핵심 안보 문서에 '한반도 비핵화'라는 명시적 표현이 잇따라 삭제되거나 생략되었습니다. 이는 국제사회의 오랜 불문율이었던 '북핵 불용' 원칙이 강대국 간의 전략적 이해관계 속에서 후순위로 밀려나고 있다는 우려를 자아내고 있습니다.

이러한 상황에서 북한은 핵보유국 지위를 공고히 하며 우리를 향해 대화의 문을 닫는 ‘차가운 평화(Cold Peace)’ 기조를 강화하고 있습니다. 비핵화 담론이 동력을 상실할 수 있다는 비판적 목소리가 커지는 지금, 한반도 평화 체제의 실질적 해법에 대한 고민은 깊어져 갑니다.

오늘 포럼은 두 개의 심도 있는 세션을 통해 관성적인 비핵화 논의를 넘어, 변화된 국제 역학 관계와 북한의 전략적 변화를 감안한 냉철한 분석을 하고자 합니다.

먼저 제1세션에서는 ‘핵 없는 한반도, 평화로운 한반도를 위한 신(新) 전략’을 주제로 다룹니다. 특히 ‘이재명 정부의 한반도 비핵화 구상 실현 방안’을 통해 우리 정부가 지향하는 평화체제 전환의 실질적 로드맵을 점검할 것입니다. 아울러 ‘북미 정상외교 국면에서의 북한 핵 문제’를 분석함으로써, 요동치는 국제 정세 속에서 북미 관계의 돌파구를 마련하기 위한 우리의 주도적 역할을 모색하고자 합니다.

제2세션에서는 ‘남북관계 전환을 위한 전략 옵션 검토’에 집중합니다. 북한의 대외전략을 냉철하게 분석하여 남북 관계를 복원할 수 있는 현실적인 방안을 도출하고, 특히 ‘제3차 북미정상회담 성사를 위한 한국의 역할’을 집중 조명할 것입니다. 북한 역시 최근 ‘국익에 기반한 대외관계’와 외교의 중요성을 강조하고 있는 만큼, 우리는 지난 ‘평창의 봄’ 이후 전개되었던 정상외교의 시대가 다시 도래하기를 희망하며 단계적 신뢰 구축의 가능성을 열어가야 합니다.

참석자 여러분,

경남대학교 극동문제연구소는 그동안 한반도 문제를 국제질서의 구조적 변화 속에서 객관적으로 분석하고 실질적인 대안을 모색함과 동시에 학문적 탐구도 함께하는 연구 기관으로서 그 역할을 해 오고 있습니다.

오늘 이 자리가 위기의 시대 속에서도 냉철한 이성과 학문적 통찰을 통해 한반도의 평화를 설계하는 귀중한 시간이 되기를 바랍니다. 본 포럼에서 도출된 다양한 제언들이 한반도 비핵화와 평화 공존을 향한 실천적 지표가 되기를 바랍니다.

다시 한번 함께해주신 모든 분께 감사드리며, 여러분의 건승을 기원합니다.

2026년 3월 26일

경남대학교 극동문제연구소장 **이 관 세**

제77차 통일전략포럼

한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색

기조연설

핵 없는 한반도를 위한 새로운 접근법

김연철

(인제대 통일학부 교수, 전 통일부 장관)

핵 없는 한반도를 위한 새로운 접근법

김연철(인제대 통일학부 교수, 전 통일부 장관)

1. 미국과 중국의 안보 전략에서 사라진 북핵 담론

미국과 중국의 안보 전략에서 북한 비핵화라는 단어가 사라졌다. 세계 질서의 급변 상황에서, 북핵 담론의 실종은 어떤 의미가 있을까? 북핵 문제는 오래되고 복잡하고 어려워졌다. 북한이 핵 보유를 선언하면서 성격도 달라졌다. 교착이 장기화하면서 협상의 불씨를 어디서부터 찾아야 할지 난감하다. 그렇다고 무시나 방관은 대책이 아니다. 언제나 방관은 문제를 악화시켜 그만큼 해결을 어렵게 한다. 문제의 성격이 달라졌지만, 무시와 악화의 악순환에서 벗어나야 한다. 현실을 진단하고 달라진 정세를 반영해서 새로운 대응 방안을 찾아야 한다.

미국과 중국에서 북핵 담론의 실종 이유는 다르다. 트럼프 2기 정부의 국가안보전략(NSS)에서 북한 자체가 사라졌다. 트럼프 1기 때인 2017년의 국가안보전략에서 북한은 17번 언급되었고, 바이든 정부 때인 2022년에는 3번 언급되었다. 미국의 전략 변화로 볼 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 물론 외교 전략에서 '생략'의 의도를 파악하는 것은 쉽지 않다.

대체로 두 가지 해석이 존재한다. 하나는 북한에 대한 전략의 우선순위가 낮아졌다는 해석이다. 그러나 이번 전략서에서도 대중국 전략이 차지하는 비중은 여전히 높다. 북핵 문제는 동북아 정세의 핵심 변수이기도 하다. 우선순위가 낮아져도 언급 자체를 하지 않

을 이유가 없다. 다른 해석은 대화를 염두에 둔 외교적 유연성으로 보는 의견이다. 근거가 부족하다. 트럼프 정부가 북한과의 협상을 진정성 있게 준비한다는 움직임이 없기 때문이다. 두 가지 모두 과거 미국 정부의 정책 결정 과정의 연장선상에서 보는 시각이다.

트럼프 정부는 과거와 다르다. 정책 결정 과정이 특수하다. 트럼프 정부의 외교는 대통령의 역할이 압도적이고 그래서 즉흥적이고 자주 대통령과 실무부처 사이의 의견 차이가 존재한다. 이번 국가안보전략도 과거와 질적으로 다르다. 서술의 방식이 다르고, 서문과 본문의 차이가 존재하고 논리적 일관성이 부족하다. 트럼프 2기의 특수성을 이해해야지, 기존의 시각으로 생략의 의도를 분석할 수 없다.

더욱 중요한 질문은 트럼프 정부에서 북한과의 협상 가능성이다. 협상은 군사적 공격과 다르다. 일방적이 아니라 상호적이고, 협상 상대를 인정하고 차이를 조율해야 하며, 시간이 걸린다. 대통령의 의지도 중요하지만, 쟁점을 조율하는 실무부처의 기능도 뒷받침되어야 한다. 북미 협상처럼 불신이 높은 경우, 신뢰 형성의 과정이 협상의 지속성을 결정한다. 현재 상황에서 트럼프 정부에서 협상을 시작하고 지속할 수 있는 구조는 존재하지 않는다.

중국 역시 2025년 12월에 발표한 군축보고서에서 비핵화라는 단어가 사라졌고, 외교당국 역시 더 이상 한반도 정책의 원칙 중 하나인 '한반도 비핵화'를 언급하지 않는다. 우선 원칙의 변화로 보기는 어렵다. 중국은 북한 핵 능력의 현실을 부정하지 않지만, 그렇다고 공식적으로 북한의 핵 보유를 인정할 수도 없다.

대체로 중국 전문가들은 한반도 비핵화의 원칙이 여전히 달라지지 않았다는 점을 강조한다. 다만 북한을 자극할 필요가 없어서, 공개적으로 강조하지 않는다고 설명한다. 한반도 정책의 원칙을 유지하면서도 미중 전략경쟁 국면에서 북한과의 관계를 고려하겠다는 것이다. 북한의 핵 보유를 사실상 인정하는 러시아와는 분명 차이가 있다.

중국과 러시아의 북핵 문제에 대한 차이를 이해할 필요가 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정을 중요하게 생각한다. 한반도에서 군사 분야의 미중 전략경쟁 격화가 중국에 불리하기 때문이다. 그동안 북한의 핵 능력 강화는 한미일의 연합 군사력의 전진 배치의 명

분이었다. 당연히 북한의 핵 보유는 중국이 원하는 한반도의 현상 관리를 어렵게 한다. 그것이 북러관계와 북중관계의 차이이다.

물론 중국은 북핵 문제를 해결하기 위한 자체적인 해법을 제시하기 어렵다. 북중관계는 전략적 이해가 일치하는 부분이 있지만, 분명한 차이도 존재한다. 북핵 문제와 관련해서는 북미관계가 중심축이다. 중국은 북미관계가 재개되어 협상 국면이 시작되기를 바란다. 그러면서도 4월 베이징 미중 정상회담을 앞두고 북한 카드가 미국과의 협상에 도움이 될지를 계산하고 있다.

2. 북핵 담론 침묵의 구조적 의미

협상전략의 부재이든, 혹은 상황 관리 차원이든 북핵 담론이 사라진 것이 문제의 핵심이다. 물론 상황이 달라져도 과거의 관성은 쉽게 사라지지 않는다. 비핵화의 목표를 부정할 수는 없고, 동시에 비핵화라는 단어 자체가 협상의 재개를 막는다는 점을 알고 있다. 문제는 현상이 아니라 구조다. 북핵 담론의 실종은 최근에 벌어진 일이지만, 시간이 흐르면서 조금씩 축적된 결과이기도 하다. 그래서 좀 더 심층적으로 구조를 분석할 필요가 있다. 비핵화 담론이 사라진 이유를 세 가지로 볼 수 있다.

첫째, 북한의 불가역적 핵 보유 주장이다. 북한은 ‘국가 핵 무력 정책에 관한 법령’(2022년 9월)을 채택하고 핵 보유를 헌법에 명기(2023년 9월)했다. 2026년 9차 당 대회가 열리면 당규약에도 반영할 가능성이 높아졌다. 북한은 국제사회의 비핵화 담론에 대해 즉각적인 반감과 비난으로 대응한다. 북한과의 관계를 고려하는 중국이나, 김정은 위원장과의 만남을 바라는 트럼프 대통령은 북한의 입장을 고려해서 비핵화라는 단어를 피하고 있다. 북한을 빼고 협상을 시작할 수 없다. 당연히 비핵화라는 개념 자체를 거부하는 북한을 협상장에 데려오기 위해서는 협상의 기술이 필요하다.

둘째, 북핵 문제의 장기화에 따른 피로감이다. 북핵 문제는 이미 30여 년 해법을 찾지

못한 ‘풀기 어려운 분쟁’의 대명사가 되었다. 2019년 하노이 회담이 결렬된 지도 벌써 7년째다. 북핵 문제의 해결을 위해서는 장기적인 접근이 필요하지만, 미국이나 한국에서 정치적 양극화로 초당적 협력을 기대하기 어렵다. 정권이 교체될 때마다 극단적 정책 변화가 반복되면 당연히 장기적 접근은 불가능하다. 지속성이 없으면 단계적 접근은 성공하기 어렵다.

북핵 문제가 장기화하면서, 외교적 해결보다는 군사적 대응을 선호하는 경향이 늘고 있다. 핵무기가 없는 한국은 미국의 확장 역지에 의존할 수밖에 없다. 일부에서는 핵을 가진 북한과의 평화가 가능하다고 주장하지만, 핵무기를 가진 북한과 핵무기가 없는 남한의 불균형이 평화와 안정을 가져오기는 어렵다. 협상을 통한 해결을 기대하는 여론보다 핵무장 여론이 높아진 인식의 변화도 무시할 수 없다. 피로감이 당면한 현실을 회피하고 관심을 낮추는 심리로 작용하고 있다.

셋째, 세계적 차원에서 비핵화 규범의 약화다. 트럼프 정부 등장 이후 국제규범은 약화하고, 국제기구의 역할이 줄었다. 유엔 안전보장이사회도 정상적으로 기능하기 어려워졌다. 미국의 국제조약과 유엔기구 탈퇴로 국제규범이 붕괴하고 있다. 제도가 약해지고 규범이 무너지면 안정이 깨지고 위기가 온다.

핵무기에 관한 국제규범도 무너지고 있다. 냉전 이후 강대국 사이의 핵 통제의 대표적인 제도인 신전략무기 감축조약(New Start)이 더 이상 연장되지 않을 예정이다. 핵무기 통제의 제도적 안전판이 사라지고, 강대국 사이의 핵무기 경쟁이 새롭게 시작될 것이다. 미국과 러시아는 이미 사용가능한 핵무기 개발 경쟁에 돌입했다. 국제사회에서 협력이 사라지고 대립이 격화되면, 군비경쟁은 불가피하다. 재래식 군비의 경쟁만큼 핵무기의 경쟁 시대에 들어섰다.

주권 존중이라는 국제사회의 규범도 무너지면서, 약소국의 핵무장 필요성이 커졌다. 확산 방지에 관해 핵보유국들의 공통 이해는 존재하지만, 국제적 수준의 비확산 협력을 기대하기 어려워졌다. 확산 방지를 위한 강대국의 협력은 약화하고 국제사회의 비확산 제도는 점점 작동하기 어려워지고 있다. 세계적인 차원에서 비확산 규범의 약화가 비핵

화의 명분을 상쇄하고 있다.

3. 핵 없는 한반도를 위한 새로운 접근법

북한은 사실상 핵보유국으로 진입했고, 과거의 협상 틀로 북핵 협상을 재개하기가 어렵다는 점을 인정할 때가 왔다. 트럼프 대통령의 북한과의 협상 가능성에 기대를 걸기도 어렵다. 최대한 외교적 노력을 해야 하겠지만, 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 만남은 가능해도, 그것이 지속 가능한 협상의 문을 열기 어렵다.

방치와 방관의 최대 피해자는 주변 강대국이 아니고 한반도다. 북한은 핵무기로 체제의 안전을 보장할 수 있겠지만, 지속 가능한 발전과 번영을 이룰 수는 없다. 핵무기만으로 역지력이 충분하지도 않다. 인도와 파키스탄의 오래된 적대의 역사가 보여줬지만, 핵무기가 있어도 재래식 분야의 군사비 투자를 줄일 수 없다. 장기적인 군비경쟁이 북한에 유리하지 않다.

우리도 마찬가지다. 북한 핵무기의 고도화는 군비경쟁을 촉발하고, 확장 억지로 미국에 대한 의존도를 높이고, 한반도에서 군사 분야의 미중 전략경쟁을 가속화하고, 북한에 대한 여론을 악화해서 대북정책의 국민적 합의를 어렵게 할 것이다. 언제나 지정학적 리스크는 경제에 부정적 영향을 미친다.

새로운 협상을 시작하려면 과거의 협상 틀에서 벗어나야 한다. 비핵화라는 장기 목표를 유지하면서도, 북한을 협상에 끌어들이기 위해서는 핵 위협 감소라는 군축 논의를 시작할 필요가 있다. 과거처럼 모든 과정을 합의하고 이행에 나서는 방법론도 현실적으로 불가능하다. 새로운 협상을 위한 인식의 전환이 필요하다.

첫째, 비핵화보다 동결 환경 조성이 중요하다. 과거 핵 협상은 비핵화라는 최종 목표까지 이행 과정을 합의하려고 했다. 그러나 합의를 하는 과정도 중요하지만, 이행은 훨씬 어렵다. 불신이 깊은 관계에서 이행 과정이 후퇴할 수 있기 때문이다. 그래서 전체 과정의

로드맵에 대한 합의보다 이행을 통해 신뢰를 구축하는 것이 중요하다.

북한이 비핵화 협상 자체를 거부하는 상황에서 신뢰 구축을 통해 핵 위협을 줄여 나가는 것이 중요하다. 신뢰는 상호인식의 변화와 적대를 협력으로 전환하는 과정의 관리에서 쌓인다. 핵무기 위협의 감소와 재래식 분야의 신뢰구축을 동시에 추진하고, 외교관계 정상화를 추진 하는 것이 필요하다.

둘째, 비핵화가 어려운 상황에서 평화 체제를 먼저 추진할 수 있다. 과거의 협상에서는 비핵화를 중심으로 평화 체제와 평화 경제를 추진했지만, 현재 북한의 핵 보유 선언으로 어려워졌다. 비핵화·평화 체제·평화 경제의 삼각관계에서 가장 우선적인 과제는 평화 체제다. 북한의 핵 능력 강화로 군사적 긴장이 높아질 수 있어서, 소극적인 긴장 완화에서 적극적인 신뢰 구축을 포함하는 평화 체제의 중요성이 커졌다.

이재명 정부의 한반도 평화공존 정책은 평화 체제의 구축과 핵 없는 한반도의 실현 과정이 상호 긍정적으로 작용하는 구조를 만들어 한반도의 전쟁 위협을 제거하겠다고 강조했다. 우선 핵 위협을 완화할 수 있는 점진적이고 단계적인 접근법이 필요하고, 재래식 분야의 군사적 신뢰 구축에 집중할 필요가 있다.

셋째, 평화 체제의 구축 과정에서 경제적 유인은 매우 중요하다. 국제 수준의 제재가 유지되는 상황에서 평화 경제를 추진하기는 어렵다. 외교관계 정상화와 군사적 신뢰 구축의 과정에서 제재 완화를 논의할 필요가 있다. 제재 완화는 조건부 완화인 스냅백 방식을 적극적으로 활용할 수 있다.

신뢰 구축 조치를 추진하는 과정에서 일부 품목이나 일정 지역에 대한 예외 조치를 적극적으로 활용할 수 있다. 북한은 보건 의료분야의 지원을 원한다. 동시에 원산 갈마 지역에 대한 관광 산업을 발전시키고자 한다. 협상의 초기 국면에서 경제적 유인은 신뢰를 쌓는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

비핵화에서 핵 위협 감소로 협상의 틀을 바꾸기 위해서는 군사 분야의 신뢰구축이 중요하다.

첫째는 핵무기의 운용적 군비통제부터 시작할 필요가 있다. 비핵화가 아니라 핵 군비통제로 협상 틀을 전환해야 하는 이유는 단순히 비핵화가 어려워졌기 때문이 아니다. 군비통제 접근은 북한을 협상장에 데려올 수 있는 명분이다. 단계적 접근으로 비핵화라는 최종 목표를 포기하는 것도 아니다. 더 중요한 이유는 상황 악화를 방지할 수 있기 때문이다.

핵 군비통제는 먼저 핵무기 수를 줄이는 구조적 군비통제 이전에 핵 위협을 완화할 수 있는 운용적 군비통제부터 시작할 수 있다. 운용적 군비통제에도 다양한 수준이 존재한다. 불신이 깊은 수준에서 신뢰를 만들 수 있는 초보적인 조치부터 시작할 수 있고, 신뢰가 쌓이면 핵 실험이나 핵 활동을 중단하고, 그다음으로 동결을 추진할 수 있을 것이다.

둘째는 재래식 군비통제의 중요성이다. 핵무기의 운용적 군비통제와 동시에 재래식 분야의 군비통제도 추진해야 한다. 핵무기의 군비통제는 북미 관계에서, 재래식 분야의 군사적 신뢰 구축은 남북 관계에서 병행 추진해야 한다. 9.19 군사합의를 복원해서 접경지역에서의 평화와 안정을 제도화해야 한다. 성과가 쌓이면 재래식 분야의 운용적 군비통제에서 구조적 군비통제로 진전할 수 있다. 모든 단계는 신뢰가 쌓이는 만큼 진전하고, 성과를 바탕으로 단계적으로 이행해야 한다.

셋째, 관계 복원이 중요하다. 신뢰 구축의 핵심은 관계의 성격을 적대에서 협력으로 전환하는 것이다. 관계를 복원하기 위해서는 소통과 대화가 기본이다. 그래야 오해와 오판을 막을 수 있다. 물론 대화 중단이 긴 만큼 관계 복원은 시간이 걸린다. 서두를 문제가 아니다. 불신의 시간에 쌓인 악재들이 하루아침에 사라지지 않는다. 인내심을 갖고 신뢰의 기반을 차분하게 만들어 가는 것이 중요하다.

제77차 통일전략포럼

한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색

제 1 세 셴

**핵 없는 한반도,
평화로운 한반도를 위한
신(新)전략**

이재명 정부의 실용주의 국익 외교와 한반도 비핵화 실현 방안: 트릴레마 극복을 위한 스냅백 기반의 다자간 복합 안전보장 모델

조성렬(경남대 군사학과 초빙교수, 전 주오사카 총영사)

1. 문제제기: 한반도 안보 패러다임 전환과 실용적 비핵화

현재 한반도를 둘러싼 안보 지형은 전례 없는 복합적 위기에 직면해 있다. 북한은 지난 수십 년간 이어온 ‘민족’과 ‘통일’ 담론을 완전히 폐기하고, 남북관계를 ‘적대적 두 국가 관계’이자 ‘전쟁 중인 교전국 관계’로 재정의하였다(조성렬, 2024: 86-96) 이는 단순한 수사적 위협을 넘어 도로와 철도 등 남북 연결 통로의 물리적 차단으로 이어지며, 기존 민족공동체 중심의 비핵화 논리를 근본적으로 무력화하고 있다. 동시에 미·중 패권 경쟁의 심화와 우크라이나 전쟁 이후 형성된 북·러 군사 밀착은 한반도 문제를 글로벌 진영 대결의 하위 변수로 종속시키는 결과를 초래했다.

이러한 환경 속에서 한반도 안보구조는 ‘한미동맹 강화’, ‘한반도 비핵화’, ‘평화체제 구축’이라는 세 가지 목표가 서로를 제약하는 전형적인 트릴레마(Trilemma) 상황에 고착되었다(구갑우, 2026: 44-46) 동맹의 억제력을 강화하려는 조치는 북한의 안보 불신을 자극해 비핵화 협상의 문턱을 높이고, 평화체제를 논의하려는 시도는 동맹의 위상과 주한미군의 존재 근거에 대한 논란을 불러일으키는 제로섬 게임의 반복이었다. 기존의 압박 위주 정책이나 감성적 민족주의에 기반한 대화 시도는 이러한 구조적 모순을 해결하는 데 한계를 드러냈다.

본 연구는 이러한 교착 상태를 타개하기 위해 이재명 정부의 ‘실용주의 국익 외교’를 안

보 현장에 적용한 ‘다자간 복합 안전보장 모델’을 제시하고자 한다. 이 모델은 미국 주도의 구조적 안보 재편과 중국·러시아의 실제적 안보 보증을 결합하여, 북한의 이른바 ‘합리적 안보 우려’를 해소하는 동시에 이행의 강제성을 확보하는 데 목적이 있다(조성렬, 2026: 95-98) 민족 담론에 바탕을 둔 경제-안보 교환이나 연성-경성 안보 교환이라는 기존 접근에서 탈피하여 철저한 ‘경성안보 간 교환’을 지향함으로써, ‘적대적 두 국가관계’가 아닌 ‘통일 지향의 평화적 공존 관계’로 전환하는 실천적 경로를 탐색할 것이다.

2. ‘핵 없는 한반도’를 위한 접근법

가. 용어의 정립: 북한 비핵화, 한반도 비핵화, 조선반도 비핵화

‘핵 없는 한반도’의 개념은 북한 비핵화, 한반도 비핵화, 조선반도 비핵지대화 등 세 가지로 나뉘볼 수 있다. 이 개념들은 단순히 용어의 차이를 넘어, 비핵화의 대상, 범위, 그리고 안보적 상응 조치에 대한 각 주체의 전략적 지향점을 담고 있다.

북한 비핵화(Denuclearization of North Korea)는 비핵화의 대상을 오직 북한의 무장해제라는 기술적·군사적 목표에 집중하는 것으로, 주로 미국과 국제사회가 견지해 온 원칙이다. 이는 북한이 보유한 모든 핵무기, 핵물질, 핵시설 및 운반 수단을 CVID(완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 폐기) 또는 FFVD(최종적이고 완전하게 검증된 비핵화) 수준으로 제거하는 것에 초점을 맞춘다. 여기서 비핵화는 북한의 일방적인 의무로 규정되며, 안전보장이나 경제적 보상은 북한의 실질적인 폐기 조치 이후에 제공되는 선(先) 비핵화 논리와 맞물려 있다.

한반도 비핵화(Denuclearization of the Korean Peninsula)는 1992년 「한반도 비핵화 공동선언」에 기초한 개념으로, 남과 북 모두가 핵무기를 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용하지 않는 상태를 의미한다. 이는 비핵화의 지리적 범위를 한반도 전체로 확장함으로써 남북 간의 상호의무와 균형을 강조한다. 단순히 북한의 핵 포기를 넘

어, 과거 한국에 있던 전술핵 재배치를 금지하고 남북이 공동으로 핵 재처리 시설 및 농축 시설을 보유하지 않기로 약속한 상태를 포괄한다.

‘조선반도 비핵화’(Denuclearization of the Choson Peninsula)는 한반도 전역에서 핵전쟁의 위험을 초래하는 모든 요소를 근본적으로 제거하자는 북한의 공세적 안보 개념으로 비핵지대화(Nuclear-Weapon-Free Zone) 개념과 연계되어 있다(조성렬, 2016: 243-250).¹⁾ 이는 북한의 일방적인 핵 포기가 아니라, 자신들을 향한 미국의 핵 위협이 선제적으로 해소되어야 한다는 전제를 깔고 있다. 구체적으로는 한반도 인근에 전개되는 미국의 전략자산 진입 차단과 핵우산(확장억제)의 완전한 철거를 의미하며, 이를 통해 한반도 내외의 핵 투사력을 상호적으로 감축하거나 제거하자는 일종의 ‘상호 핵 군축’ 논리를 내포하고 있다.

나. 이행 방식: 일괄타결 방식 vs. 단계적 동시행동 방식

일괄타결 방식은 흔히 빅딜(Big Deal)이라고 부르는 것으로, 비핵화의 최종상태(End-state)와 그에 따른 상응조치 전 과정을 단일 합의안에 담아 일괄적으로 타결하는 방식이다. 북한이 모든 핵 프로그램과 현존하는 핵무기를 단기간에 완전히 폐기하는 대가로, 미국과 국제사회가 체제 안전보장과 제재 해제라는 근본적인 보상을 제공하는 ‘전부 아니면 전무(All or Nothing)’의 성격을 띤다.

이 방식은 비핵화의 불확실성을 최소화하고 프로세스를 조기에 종결할 수 있다는 장점이 있지만, 남북 및 북·미 간의 고질적인 신뢰 부재 상황에서는 오히려 현실적인 추진 동력을 상실할 위험이 매우 크다. 북한 입장에서는 생존의 보루인 핵을 먼저 내놓아야 한다는 ‘선(先) 비핵화’ 요구에 대한 거부감이 매우 크다. 협상 중 어느 한 단계라도 어긋날 경우 전체 합의가 파기될 리스크가 크기 때문에 실제 이행 단계로 진입하기가 매우 어렵다.

단계적 동시행동 방식은 스몰딜(Small Deal)이라고도 하며, 거대한 목표를 여러 단계

1) 조성렬(2016)은 동북아 비핵지대화를 검토하면서 한반도 비핵지대화 방안의 실효성에 의문을 제기했다.

로 쪼개어 단계마다 가시적인 비핵화 조치와 그에 상응하는 보상을 맞교환하는 방식이다. 북한이 영변 핵시설의 폐기나 핵 동결과 같은 실질적인 ‘입구’ 조치를 취하면, 국제사회는 이에 맞춰 대북 제재 일부 완화나 인도적 지원, 연락사무소 개설과 같은 보상을 즉각 제공하는 구조다.

이재명 정부는 이러한 ‘단계적·동시적 이행’의 출발점으로 삼고 있다. 특히 협상의 지속 가능성을 확보하기 위해 ‘스냅백(Snap-back)’ 조항을 핵심 전제로 한다. 스냅백이란 북한이 합의 사항을 이행하지 않거나 약속을 파기할 경우, 제공했던 제재 완화나 안보 보상조치를 즉각적으로 이전 상태로 복원하는 강력한 제어장치다. 이는 북한의 기만전술을 방지하는 동시에, 미국과 국제사회가 느낄 수 있는 안보 불안감을 해소하여 협상의 문턱을 낮추는 실용적 해법으로 작용한다.

다. 교환의 함수: 경제-안보 교환, 안보-안보 교환(연성-경성, 경성-경성)

북한 비핵화 해법에는 비외교적 방식과 외교적 방식이 있다. 이재명 정부가 제시한 해법은 북한의 핵 개발 비용을 높이거나 물리적으로 저지하는 억제와 강압 위주의 비외교적 접근법이 아니라, 북한을 대화 테이블로 끌어내어 비핵화를 유도하는 외교적 방식이다. 이러한 외교적 해법으로, 과거 ‘경제-안보 교환’ 방식의 실패는 물론 ‘연성안보-경성안보 교환’ 방식의 한계를 고려할 때, ‘경성안보-경성안보 교환’ 방식을 새롭게 모색할 필요가 있다(조성렬, 2019: 64-67).

첫째, 경제-안보 교환(Economic-Security Trade-off)은 북한이 체제 생존의 유일한 보루로 여기는 ‘핵 능력’을 포기하는 대가로, 국제사회의 경제제재 해제와 세계시장 진입이라는 ‘발전의 기회’를 맞바꾸는 전략이다. 북한 입장에서는 군사적 절대자산(핵무력)을 경제적 생존 및 현대화와 맞바꾸는 것이다. 이재명 정부는 북한이 핵을 쥐고 고립되는 것보다, 핵을 내려놓고 경제적으로 번영하는 것이 체제 유지에 더 유리하다는 점을 명확히 인식하도록 ‘보상의 크기’를 정교하게 설계하는 데 집중할 필요가 있다.

둘째, 연성안보-경성안보 교환(Soft-Hard Security Trade-off)은 정치적 선언이나

법제도적인 안전보장(Security Guarantee) 조치인 ‘연성안보’를 제공하고, 북한으로부터 물리적이고 실질적인 ‘경성안보(핵 사찰 및 검증)’ 조치를 획득하는 방식이다. 미국과 남한이 정치적 적대관계 종료와 법제도적인 안정보장을 명분을 제공하는 대가로, 북한의 실질적인 핵 능력 해체를 교환하는 절충안이다. 이는 초기 신뢰구축 단계에서 낮은 수준의 정치적 비용으로 높은 수준의 안보 실익을 얻어내려는 실용적 선택이다. 하지만 북한은 자신들의 조치가 불가역적인 반면, 한·미의 조치가 가역적이라며 거부 의사를 밝히고 있다(조선중앙통신, 2023/07/17).

셋째, 경성안보-경성안보 교환(Hard-Hard Security Trade-off)은 가장 민감하고 강력한 군사적 수단끼리 맞교환하는 정면승부식 방식이다. 미국이 한반도에 전개하는 전략자산의 위협, 주한미군의 성격(물리적 억제력)을 조정하는 대신, 북한의 핵·미사일 도발 능력(물리적 타격력)을 동결·축소·해체시키는 방식이다. 여기서 핵심은 ‘가역적 교환’이다. 우리가 전략자산 전개를 중단하는 ‘비용’을 감수하더라도, 북한이 약속을 어기는 순간 즉각 복원(Snap-back)함으로써 안보 리스크를 관리한다. 북한의 적대시 정책 철회 요구를 수용해 주면서 실질적으로 북한의 퇴로를 막는 고도의 안보 교환이라고 볼 수 있다.

3. 북핵 문제 해결을 위한 주요 행위자의 입장

현재 ‘핵 없는 한반도’를 실현하기 위한 대화와 협상은 미국의 정책 패러다임 전환, 북한의 전략적 노선 변화, 그리고 국제적 안전보장의 실효성 문제라는 세 가지 차원의 복합 도전에 직면해 있다. 이러한 구상을 실현하기 위해서 세 가지 기본전제에서 시작한다. 첫째는 미국의 대외전략 초점이 패권 도전세력인 중국 견제와 북핵 관리에 맞춰져 있다는 점이고, 둘째는 북한이 남북한 국력 열세를 만회할 수 없는 가운데 미국의 적대시 정책 철회와 남북한의 ‘두 국가 관계’라는 전략적 태도를 상당 기간 견지할 것이라는 점이며, 셋째는 한국이 글로벌 지위향상에 따라 한반도 문제(Korean Question)의 궁극 해결을 위

해 한반도 비핵화를 포기하지 않을 것이라는 점이다.

가. 미국의 ‘중국 견제’ 최우선과 북핵 관리

트럼프 외교 기조를 정의하는 핵심 키워드는 작년 11월에 발표된 미 국가안보전략(NSS)을 관통하는 이른바 ‘돈로 독트린(Donroe Doctrine)’이다. 이는 미국의 이익을 최우선으로 하며, 해외 분쟁 개입을 최소화하고 서반구에서의 패권을 강화한다는 외교방침이다(The White House, 2025/11). 이에 따라 미국은 세계경찰의 역할을 내려놓되, 그로 인해 발생하는 안보공백은 해당지역 국가들이 비용을 지불하며 메워야 한다는 ‘역외균형 전략의 트럼프식 적용’이다. 이에 맞춰 ‘동맹 현대화’를 추진하고 있다(이성훈, 2025: 3-4).

미국 대외전략의 지향점은 ‘기-승-전-중국’이라는 말이 있을 정도로 중국 견제에 맞춰져 있다. 미국은 대중 전략의 핵심은 ‘역-키신저(reverse-Kissinger)’ 전략으로, 러시아의 세력권(Sphere of Influence)를 인정해 이른바 ‘새로운 악의 축(CRINK)’ 가운데에서 중국으로부터 러시아, 이란, 북한을 떼어내려는 중장기 전략구상이다. 북한에 대해서는 러시아의 세력권에 편입시키든가 소규모 독자 세력권으로 인정해 관리하려는 전략이다.

이러한 미국의 전략 변화와 맞물려 미국의 대북 정책 또한 중대한 변곡점에 서 있다. 트럼프 대통령은 북한을 핵보유국(nuclear power)이라고 부르며 관리하려는 움직임을 보이고 있다. 2024년 미 민주당과 공화당의 정강 정책에서 온도차는 있으나 ‘북한 비핵화’ 문구가 삭제되었고, 같은 해 10월 한미 안보협의회의(SCM)나 작년 6월 미·일·호국방장관 공동성명에서 미국의 요구에 따라 관련 표현이 누락되는 현상은 미국 내부에서 ‘완전한 비핵화’라는 목표가 현실적으로 달성 불가능하다는 회의론이 확산되고 있음을 시사한다.

트럼프 대통령은 작년 10월 29일 경주에서 열린 한미 정상회담에서 한반도가 “공식적으로 전쟁상태”라고 규정하며 해결 방안을 찾겠다고 말해 주목된다. 이는 한반도를 ‘전쟁

상태 종식', 즉 평화협정 체결 등의 방식으로 해결책을 찾으려 하는 것으로 보인다. 이는 북한의 전략국가 주장과 관련해, 독자적 세력권을 인정해 주는 대신에 미국에 대한 직접적 위협을 제거하려는 실용주의적 접근의 가능성을 엿볼 수 있다.

트럼프 대통령의 발언에 대해 드미트리 페스코프(Peskov) 크렘린궁 대변인은 “우리는 이런 방향으로 나아가는 모든 조치를 환영한다”는 러시아의 공식 입장을 발표했다. 타스 통신은 “러시아는 오랫동안 한반도 문제의 외교적 해결을 지지해 왔다”면서 “미국이 대화를 통한 접근을 시도하는 것은 긍정적”이라고 평가했다. 러시아가 즉각적인 환영 의사를 밝힌 것은 한반도 문제의 외교적 해결이라는 명분 아래 미·북·러 간의 새로운 이해관계가 형성될 수 있음을 보여준다(연합뉴스, 2025/10/29).

나. 북한의 '두 국가관계론'과 적대시 정책 철회

북한의 대남 정책을 규정하는 핵심 키워드는 '적대적 두 국가관계론'이다. 이는 경제력 격차가 한국의 1/60수준(2022년 GDP기준)으로 벌어지면서, 북한은 더 이상 '민족'이나 '통일'을 매개로 한 체제경쟁이 불가능하다는 체제 위기감의 발로이다. 한국의 우월한 국력에 의한 '흡수통일' 위협으로부터 체제를 지키기 위해, 스스로를 별개의 국가로 규정하여 한국의 영향력을 원천적으로 봉쇄하려는 방어전략이다.

북한은 체제 유지를 위해 핵무력을 통해 현격한 국력 열세를 군사적으로 만회하고자 하고 있다. 북한은 핵무력 보유를 기정사실화하며 자신들을 미·중·러와 같은 독자적 세력권(Sphere of Influence)을 가진 '전략국가'로 규정한 바 있다.²⁾ 이는 단순한 수사가 아니라, 제9차 노동당 대회와 최고인민회의를 거치며 법적·제도적으로 공고화되었다. 북한은 남북관계를 '동족'이 아닌 '적대적 두 국가관계' 및 '교전국 관계'로 재정의하였으며, 이를 헌법적 수준에서 입법화함으로써 기존의 통일·비핵화 담론을 완전히 거부하고 있다(조선중앙통신, 2026/02/26).

2) 전략국가 호칭은 2017년 11월 '국가핵무력 완성'을 선언하면서 처음으로 사용되기 시작했고, 정치적 자주권, 경제 주도권을 가진 국가라는 의미로 지금도 사용 중이다.

하지만 군사적 균형을 이룬다고 해도 북한이 미국 등 서방세계와의 관계개선을 통한 경제개발 없이는 ‘지방발전 20×10정책’의 성공적 추진은 물론 남북한의 국력 격차를 줄이는 것도 거의 불가능하다. 북한이 ‘핵보유 인정’을 전제로 미국과의 대화 가능성을 열어놓고 있는 것도 이 때문이다. 결국 북한지도부는 자력갱생에 기반한 ‘핵 가진 경제빈국’으로 남을 것인지, 아니면 체제안전을 보장받으면서 ‘핵 없는 개발도상국’의 길로 갈 것인지 하는 전략적 선택에 직면하게 될 것이다. 현 단계에서 북한은 비핵화가 아닌, 자신들의 핵보유를 인정한 상태에서 ‘핵군축 협상’이나 ‘대등한 주권국가 간의 군비통제’만을 대화의 전제로 제시할 가능성이 매우 높다.

다. 한국의 평화공존 추구하고 비핵화 원칙 견지

한국은 글로벌 국가지위의 향상 속에서 자유주의 국제질서의 해체와 미국의 ‘거래중심적 동맹관’으로 인해 경제적·안보적 도전에 직면해 있다. 한국은 크게 향상된 글로벌 경쟁력을 바탕으로 전 세계 상대로 시장을 다변화하고 있다. 무엇보다 핵무력을 바탕으로 ‘적대적 두 국가관계’를 주장하는 현 상황에서 북한은 한국의 확장 가능한 경제영토로서의 ‘전략적 자산’이라기보다 코리아 리스크(Korea Risk)를 유발하는 ‘전략적 부담’이 되어가고 있다. 이제 한국도 단증기적으로 실현 불가능한 통일에 매달리기보다는 코리아 리스크를 완화하는 평화공존으로 전략을 선회하고 있다.

한국의 대북 평화공존 정책의 핵심은 북한의 핵무력을 어떻게 관리할 것인지 하는 것이다. 이재명 대통령은 2026년 1월 21일 신년 기자회견에서 “1단계로 이상은 포기하지 말고 가장 현실적인 거 중단하는 협상을 하자. 다음은 핵 군축하자. 군축 협상하자. 그리고 길게는 비핵화를 향해서 가자”라는 ‘3단계 비핵화 해법’을 밝혔다(연합뉴스, 2026/01/21). 여기서 주목되는 것은 작년 8월에 밝힌 기존의 3단계 해법(동결-축소-비핵화)을 다시 강조한 것이지만, ‘축소’ 대신 ‘군축’이라는 공식적인 용어를 사용한 점이다(이성훈 외, 2025).

이러한 3단계 해법은 ‘국익 중심의 실용외교’에 기반해, 장기국익으로 한반도의 완전

한 비핵화를 포기하지는 않지만, 단중기 국익으로 핵 위협 감소(NTR)를 추진할 수 있다는 것이다. 한국이 북한을 공식적인 핵보유국, 즉 핵무기국가(NWS)로는 인정할 수 없지만, 당면한 핵위협 감소부터 북한과 협상할 수 있다는 의미이다. 이는 통일이라는 국가목표(장기국익)를 포기하지 않는다는 의미이지만, 남북한 평화공존을 단중기 국익으로 추구하는 것과 같은 취지이다.

4. 미국 주도의 트릴레마 해결을 통한 비핵화 방안

가. 한반도 문제의 '트릴레마'와 한미동맹의 전략적 진화

지금까지 역대 정부가 견지해 왔던 '경제-안보 교환론'은 그 전략적 동력을 급격히 상실하고 있다. 과거의 평화경제 담론은 남북 협력을 통한 상생과 공동번영이 북한의 비핵화를 견인할 것이라는 낙관론에 기초했으나, 북한이 선포한 '적대적 두 국가론'은 이러한 전제 조건을 정면으로 부정한다. 북한은 도로와 철도 등 남북 간의 물리적 연결 고리를 완전히 차단함으로써 남한의 경제적 인센티브를 '체제 오염'과 '흡수통일'을 위한 수단으로 규정하고 거부 의사를 명확히 하고 있다. 이는 비핵화 협상의 핵심 동력이던 경험 카드의 효용성이 임계점에 도달했음을 의미한다.

한반도 안보구조는 오랫동안 '한미동맹 강화', '한반도 비핵화', 그리고 '평화체제 구축'이라는 세 가지 목표가 서로를 제약하는 전형적인 트릴레마 상황에 봉착해 있다. 한미동맹의 군사적 억제력을 강화하면 북한의 안보 불신이 심화되어 비핵화가 멀어지고, 반대로 평화체제를 논의하면 동맹의 위상과 주한미군의 존재 근거가 위협받는 모순이 반복되어 온 것이다. 이재명 정부의 실용주의 외교는 이러한 제로섬 관계를 재규정하여, 동맹의 유지와 평화 프로세스의 복원을 동시에 추구하는 '가변적 안보 로드맵'으로의 전환을 시도해야 한다.

트릴레마 해결의 결정적 고리는 주한미군의 성격 규정을 기존의 '대북 억제 전력'에서

‘동북아 안정자(Regional Stabilizer)’로 진화시키는 데 있다. 이는 북한에는 체제 전복의 실존적 위협을 낮추는 안전보장의 신호를 보내는 동시에, 미국에는 중국 견제와 역내 세력 균형 유지라는 글로벌 전략적 이익을 보장하는 고도의 ‘경성안보 간 교환’이다. 주한미군이 북한만을 표적으로 삼는 특수 목적군에서 지역 전체의 안정을 관리하는 범용적 안보자산으로 탈바꿈할 때, 평화체제 협상과 동맹 유지는 비로소 상호 보완적인 기제로 작동할 수 있게 된다.

이러한 전술적 유연성은 미국 조야의 고립주의나 방위비 분담 압박을 수용하면서도 한미동맹의 생명력을 연장하는 실용적 방책이 된다. 주한미군이 역내 안보의 핵심 허브로 기능하게 되면, 북한은 주한미군 철수를 비핵화의 선결 조건으로 내세울 명분이 약화된다(임수호, 2026).³⁾ 주한미군의 존재 자체가 북한을 향한 칼날이 아니라 동북아 전체의 급격한 현상 변경을 막는 ‘안전핀’으로 인식될 때, 트릴레마의 사슬은 비로소 끊어질 수 있다. 이는 동맹의 위상을 격하시키는 것이 아니라, 오히려 변화하는 국제질서에 맞춰 그 가치를 격상시키는 동맹 현대화의 과정이다(이성훈, 2025).

나. 스냅백 기제에 기초한 가역적 ‘적대시 정책’ 해소 전략

한미 양국이 지향하는 ‘한반도 비핵화’가 핵 리스크 통제에 초점을 둔 기능적 접근이라면, 북한의 ‘조선반도 비핵화’는 핵 투사 권역 전체를 포함한 안보 구조의 재편을 요구하는 구조적 접근이다. 이재명 정부의 실용주의 외교는 이 두 용어 사이의 극명한 간극을 스냅백 기반의 단계적 동시 행동 조치를 통해 메우는 과정이다. 북한의 적대시 정책 철회 요구에 대해 이를 구체적인 물리적 조치로 치환하되 그 이행의 가역성을 확보함으로써 안보의 안정성을 담보하는 것이 핵심이다.

이를 실천하기 위해 이 글은 ‘전략자산의 조건부 이동 금지’와 ‘단계적 북·미 수교’를 제안하며, 이 모든 과정에 스냅백 원칙을 엄격히 적용할 것을 강조한다. 먼저 군사적 측면에

3) 임수호(2026/02/11)는 북한의 적대적 두 국가론이 주한미군 주둔 용인론에 대한 사실상 공식적 인정으로도 해석될 수 있다는 흥미로운 분석을 내놓았다.

서 ‘가역적 군사 조치’가 선행되어야 한다. 북한의 실질적인 핵 동결과 국제사찰 수용에 상응하여 한미 연합훈련의 강도를 유연하게 조정하고 전략자산의 정례적 전개를 중단하 되, 북한이 합의를 위반하거나 기만할 경우 별도의 협의 없이 즉각적으로 압도적인 전개 능력을 복원하는 시스템을 구축하여 대북 억제력을 온전하게 보존한다.

외교적 측면에서는 ‘단계적 외교 정상화’를 추진하며, 여기에도 ‘외교적 스냅백’ 기제를 도입한다. 연락사무소 개설부터 대표부 승격, 정식 수교에 이르는 프로세스를 북한의 비핵화 이행 수준(End-state 로드맵 준수 여부)과 철저히 연동한다. 북한에는 약속 이행에 따른 가시적인 인센티브를 제공한다. 만약 검증 과정에서 미신고 시설이 발견되거나 핵물질 반출 약속이 이행되지 않을 경우, 즉각적으로 외교관계를 강등하거나 사무소를 폐쇄하는 조치를 취함으로써 미국의 안보 리스크를 최소화한다.

결국 스냅백은 불신이 깊은 협상 당사자들을 테이블에 묶어두는 강력한 안전벨트 역할을 한다. 북한은 스냅백의 위협 때문에 합의 이탈을 주저하게 되고, 미국은 스냅백의 보장 덕분에 자국 내 강경파들의 반대를 무릅쓰고 전향적인 양보에 나설 수 있다. 이러한 상호 가역적 장치가 전제될 때만, 북한이 요구하는 적대시 정책 철회라는 ‘연성적 담론’을 ‘경성적 정책’으로 변환하여 비핵화의 입구를 열 수 있다.

다. ‘정상국가’ 인정을 통한 ‘적대적 두 국가론’의 전략적 무력화

북한이 고수하는 ‘적대적 두 국가론’은 기존 민족공동체 중심의 비핵화 로드맵을 근본적으로 부정하는 강력한 도전 요인이다. 과거의 로드맵은 남북이 ‘동족’이라는 전제하에 1992년 「한반도 비핵화 공동선언」을 기점으로 삼았으나, 북한이 남한을 ‘제1의 주적’으로 선포함에 따라 ‘민족 공조’에 기반한 비핵화 논리는 설 자리를 잃었다. 북한은 이제 비핵화 문제를 남북 간의 의제가 아닌, 철저히 핵보유국 대 핵보유국으로서 미국과 다루어야 할 ‘핵 군축’의 문제로 치부하며 한국의 관여를 원천 차단하려 한다.

이러한 ‘통미봉남(通美封南)’ 전략은 한국 정부의 중재자 혹은 촉진자 역할을 거부함으로써 우리 주도의 비핵화 동력을 심각하게 위축시키고 있다. 북한은 남한을 교전국으로

설정하여 핵 위협을 노골화하는 동시에, 미국과는 직접 대화를 통해 핵 지위를 인정받고 제재 완화를 이끌어내려 한다. 이재명 정부는 이러한 북한의 전략적 의도를 간파하고, 오히려 북한이 요구하는 ‘별개의 국가’ 프레임을 역이용하여 그들의 공격적 명분을 해체하는 실용적 반격에 나서야 한다.⁴⁾

미국이 북한을 정식 주권국가로 승인하고 수교하는 것은 북한의 ‘적대적 두 국가론’을 국제법적 틀 안으로 끌어들여 그 독성을 거세하는 과정이다. 북한이 스스로 설정한 ‘교전 국가’의 틀을 깨고 국제사회의 일원인 ‘정상적 두 국가’로 편입되도록 유도함으로써, 북한이 핵 보유의 명분으로 삼는 ‘제국주의의 침공 위협’을 근거 없는 것으로 만든다. 이는 북한을 협상 테이블로 복귀시키는 가장 강력한 외교적 인센티브이자, 정전체제를 종식하고 한반도 평화체제를 제도화하는 최후의 안전보장 조치가 될 것이다.

국제법적으로 공인된 ‘정상국가’가 된다는 것은 권리뿐만 아니라 의무(핵 비확산, 인권 등)도 함께 지게 됨을 의미한다. 미국과의 수교는 북한에 체제 안정의 확신을 주는 동시에, 국제사회의 규범을 준수해야 한다는 강력한 압박으로 작용한다. 결국 ‘정상국가’로의 유도는 북한의 폐쇄적 적대 논리를 무력화하고, 한반도를 교전 지역에서 평화공존 지역으로 전환하는 핵심 전략이다. 주권 국가 간의 정상적인 외교관계 수립은 북핵 문제 해결을 위한 필수적인 환경 조성 작업이자, 평화체제 구축의 실질적인 출발점이 될 것이다.

라. 미국 주도 방안의 성공을 위한 필요 충분 조건

미국 주도의 비핵화 방안이 단순한 제안을 넘어 실질적인 성과로 이어지기 위해서는 한미 간의 긴밀한 전략적 조율이 필수적이다. 미국 내 정권교체나 정치적 상황변화와 관계없이 비핵화 로드맵이 지속성을 갖도록, 앞서 언급한 ‘주한미군 성격 전환’과 ‘스냅백

4) 서독 헌법재판소는 △동독이 국제법상 국가로서의 요건을 갖춘 ‘주권국가’임과 동시에, △동독이 서독을 외국이 아닌 ‘독일 내적관계’로 규정하고 있음을 들어 「동서독기본조약」에 대해 합헌 판결을 내렸다. 남북한은 두 개의 주권국가 자격으로 유엔에 동시 가입(1991.9)한 이후에, 남북기본합의서(1991.12)를 통해 특수관계론에 합의했다. 따라서 북한을 국제법적인 주권국가로 인정하더라도 ‘통일지향성’을 분명히 한다면 남북한 특수관계론은 유지된다.

메커니즘'을 한미 동맹의 공식문서나 의회 비준 절차를 통해 제도화해야 한다. 이는 북한에 '정권이 바뀌어도 약속은 유지된다'는 강력한 신뢰를 주는 동시에, 미국 조약에는 '한국의 제안이 미국의 전략적 손실을 초래하지 않는다'는 확신을 주는 장치가 된다.

더불어, 북한이 미국과의 직거래를 통해 남한을 배제하려는 시도를 차단하기 위해 '한미 공동의 대북 안보 제안(Joint Security Offer)' 형식을 취해야 한다. 한국 정부가 뒤에 숨는 것이 아니라, 주한미군 운용 변경과 같은 경성안보 카드를 미국과 공동으로 제시함으로써 북한이 남한을 무시할 수 없는 구조를 만들어야 한다. 이는 북한의 '통미봉남' 전략을 '한미 공조'라는 거대한 벽으로 가로막는 효과를 거둘 수 있다.

또한, 미국 주도의 조치가 북한의 일방적인 시간 끌기에 이용당하지 않도록 '검증의 투명성'에 대한 엄격한 기준을 수립해야 한다. 스냅백이 실효를 거두려면 북한의 위반 행위를 실시간으로 포착할 수 있는 다자간 감시 체계가 병행되어야 하며, 이를 위해 북한의 국제원자력기구(IAEA)와 핵확산금지조약(NPT) 등 국제기구의 조기 복귀를 명문화해야 한다. 기술적 검증 없는 안전보장은 사상누각에 불과하기 때문이다.

마지막으로, 미국 주도의 노력이 지역 패권 경쟁의 도구로 비치지 않도록 중국과 러시아의 '수동적 동의' 혹은 '건설적 방관'을 이끌어내야 한다. 주한미군의 성격 전환이 중국을 겨냥한 전초기지화가 아님을 투명하게 공개하고, 북·미 수교가 동북아 전체의 현상유지(Status Quo)에 기여한다는 점을 설득하는 외교적 노력이 병행될 때, 미국 주도의 방안은 비로소 실현 가능한 안착지에 도달할 수 있다.

5. 중국/러시아의 '이중 안전보장'을 통한 비핵화 방안

가. 부다페스트 양해각서의 실패 교훈과 북한의 학습효과

북한이 핵 포기的大가로 요구하는 국제적 안전보장의 실효성을 담보하기 위해서는 북한의 전통적 우방인 중국과 러시아의 참여가 필수적이다. 역사적으로 비핵화와 안전보장

의 교환 모델은 여러 차례 시도되었으나, 그 가운데 1994년 우크라이나가 핵을 포기하는 대가로 주권과 영토 보전을 약속받았던 「부다페스트 양해각서(Budapest Memorandum)」의 참담한 실패는 현재 북한 지도부에 깊은 불신과 뼈아픈 교훈을 남겼다. 당시 미국, 영국, 러시아는 우크라이나의 NPT 가입을 조건으로 강력한 안보공약을 제공하는 듯 보였으나, 법적 구속력이 있는 조약(Treaty)이 아닌 정치선언에 가까운 양해각서(Memorandum) 형태에 불과했다는 점이 비극의 씨앗이 되었다.

결과적으로 2014년 러시아의 크림반도 강제 병합과 2022년 우크라이나 전면 침공은 문서상의 안보 약속이 강대국의 패권적 야욕 앞에서 얼마나 무력한지를 전 세계에 증명하는 계기가 되었다. 특히 서방국가들이 제공했던 ‘안보확약(Security Assurance)’은 유사시 직접적인 군사개입을 의무화하는 ‘안전보장(Security Guarantee)’ 수준에 미치지 못했기에, 실제 침공 상황에서 실질적인 물리적 억제력을 발휘하지 못했다. 북한은 우크라이나가 세계 3위의 핵전력을 보유했음에도 불구하고 이를 포기한 뒤 주권 침해를 당하는 과정을 목격하며, 강대국의 외교적 수사나 연성적 합의보다는 자체적인 핵 억제력을 보유하는 것만이 체제 생존을 위한 유일한 길이라는 확신을 굳히게 되었다.

이러한 ‘우크라이나 효과’는 북한으로 하여금 국제사회의 제안을 의심하게 만드는 심리적 기제로 작용하고 있다. 북한은 리비아 카다피 정권, 이라크 후세인 정권, 베네수엘라 마두로 대통령, 이란 하메네이 최고지도자의 최후를 우크라이나 사례와 결합하여, ‘비핵화 조치 이후의 정권 교체(Regime Change)’에 대한 극심한 공포를 투사하고 있다. 이들에게 있어 비핵화는 단순한 무기 체계의 폐기가 아니라 생존권을 담보로 한 도박으로 인식되며, 따라서 문서로 된 평화협정이나 외교관계 정상화 같은 연성적 안전보장만으로는 북한을 협상 테이블로 완전히 끌어내기에 명확한 한계가 존재함을 시사한다.

따라서 북한의 비핵화를 유도하기 위해서는 과거의 실패한 ‘연성안보’ 모델을 과감히 탈피하여, 북한의 ‘합리적 안보 우려’를 물리적으로 해소할 수 있는 새로운 형태의 이중 안전보장 체계가 마련되어야 한다. 이는 중국과 러시아가 제공하는 안보 공약이 단순한 외교적 성명을 넘어, 북한이 공격받을 경우 즉각적인 물리적 억제력을 발휘할 수 있다는

확신을 북한 지도부에 심어주는 과정이 되어야 한다. 즉, 비핵화 이후의 한반도 안보질서는 문서상의 약속을 넘어 북한의 생존을 제도적·물리적으로 뒷받침할 수 있는 경성안보 중심의 정교한 설계가 반드시 선행되어야만 실질적인 진전을 기대할 수 있다.

나. 중국-우크라이나(2013 공동성명) 사례의 발전적 적용

2013년 12월 5일 시진핑 국가주석과 빅토르 야누코비치 대통령 간에 「중국-우크라이나 우호협력 조약」이 체결되었다. 이 조약은 “서로의 주권과 영토 완정을 존중하며, 상대방의 주권을 침해하는 어떠한 분리주의 활동이나 단체도 불허”하며, “농업, 에너지, 인프라 구축, 항공우주 분야에서의 협력을 강화”하기로 합의했다. 당시 중국은 우크라이나의 농지와 항만 시설 투자에 큰 관심을 갖고 있었다. 우크라이나는 ‘하나의 중국’ 원칙을 재확인하고 중국은 우크라이나의 발전경로 선택을 지지한다고 밝혔다. 이 조약을 통해 양국 관계는 ‘전략적 동반자 관계’로 격상되었다.

주목할 것은 양국 정상이 조약과 함께 발표한 「중국-우크라이나 전략적 동반자 관계 심화에 관한 공동성명」이다(중국 외교부 홈페이지 및 인민일보, 2013/12/06).⁵⁾ 이 공동성명 제5조에는 핵과 관련한 안전보장 내용이 포함되어 있다. 제5조에서 “중국은 비핵국가인 우크라이나에 대해 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않을 것임을 무조건적으로 약속하며, 우크라이나가 핵무기를 사용한 침략의 위협을 받을 경우 우크라이나에 상응하는 안전보장을 제공한다.”고 공약했다.

이와 같은 중국의 우크라이나에 대한 핵 안전보장(Nuclear Security Guarantee)에 대해 당시 외신들은 중국이 비동맹국가인 우크라이나에 대해 사실상의 ‘핵 우산’을 제공한 것이 아니냐는 분석이 등장했다. 이는 중국이 기존의 ‘선제불사용(No First Use)’ 원칙을 넘어선 적극적인 개입 의지로 해석되었다. 특히 「부다페스트 양해각서」가 주로 ‘공

5) 핵과 관련한 안전보장을 담은 공동성명 제5조의 내용은 다음과 같다. 「中华人民共和国和乌克兰关于进一步深化战略合作伙伴关系的联合声明(Joint Statement on Further Strengthening the Relationship of Friendly Cooperation)」 제5조의 내용은 다음과 같다. “中方承诺无条件不对作为无核武器国家的乌克兰使用或威胁使用核武器,并在乌克兰遭到使用核武器的侵略或受到此种侵略威胁的情况下,向乌克兰提供相应安全保证。”

격하지 않겠다’는 소극적 안전보장(NSA)에 치중했다면, 2013년 성명은 위협을 받을 경우 안전보장을 ‘제공’한다는 보다 적극적인 표현을 담았기 때문이다.

당시 중국은 ‘일대일로’ 정책의 핵심 거점으로서 우크라이나의 안정성을 확보하고, 동유럽 내 영향력을 확대하려는 포석이었던 것으로 보인다. 하지만, 이 조항은 2014년 러시아의 크림반도 합병 당시 시험대에 올랐다. 러시아가 우크라이나의 영토 보전을 중대하게 침해했음에도 불구하고, 중국은 러시아와의 전략적 관계를 고려해 2013년 조약에 따른 적극적인 군사적·외교적 조치에는 불참했다. 이후 중국 외교부는 해당 성명이 “기존 국제법적 틀 내에서의 원론적인 안전보장”임을 강조하며, 직접적인 군사개입 가능성에는 선을 긋는 모습을 보였다.

다. 러시아-벨라루스 사례의 방어적 활용과 핵 비확산 레짐

최근 관련 동향으로 주목할 것은 러시아의 벨라루스에 대한 핵우산 제공 공약이다. 2023년 5월 25일 양국 국방장관은 「벨라루스 영토 내 러시아 전술핵무기 보관 절차에 관한 문서」에 서명하며 물리적 배치를 위한 법적 토대를 마련하였다(장세호·최용환, 2023). 2024년 12월 6일 민스크에서 열린 러시아-벨라루스 연합국가 최고국가위원회 회의에서 블라디미르 푸틴 대통령과 알렉산드르 루카셴코 대통령이 러시아가 벨라루스에 대한 핵우산 제공을 명문화하고 법적 근거를 마련한 「연합국가 틀 내 안전보장 조약(Treaty on Security Guarantees within the Union State)」에 서명하였다.

이 안전보장 조약은 2025년 2월 18일 러시아 하원(국가두마)의 비준을 거쳐, 2월 26일에 러시아 상원 및 벨라루스 상원의 비준을 받았으며, 3월 4일 루카셴코 대통령이 비준 안에 최종 서명하며 법적 절차를 완료하였다. 이 조약의 주요 조항으로, △러시아나 벨라루스 중 한쪽이 공격받을 경우 이를 연합국가 전체에 대한 침략으로 간주 △재래식 무기를 사용한 침략이라 하더라도, 양국의 주권이나 영토 보전에 중대한 위협이 될 경우 러시아의 핵무기를 포함한 모든 수단을 동원해 대응할 수 있음 △조약의 유효 기간은 10년이며, 이후 10년씩 자동연장 등이 있다(Sorg, 2025/09).

2024년 11월 러시아는 안전보장 조약과 병행하여 자국의 핵독트린(「The Fundamentals of State Policy in the Field of Nuclear Deterrence」)를 개정하여 핵우산의 범위를 벨라루스로 공식 확대하였다. 이 핵교리 제19항에는 “러시아연방은 러시아연방 및/또는 벨라루스공화국에 대한 침략이 발생할 경우 핵무기를 사용할 권리를 보유한다”는 내용을 포함하고 있다.⁶⁾ 2014년 핵독트린과 달리, 개정판에서는 동맹국(ally)가 아닌 ‘벨라루스 공화국’이라고 명시해, 러시아와 동일한 핵 보호대상으로 구체적으로 지목했다.

러시아는 핵무기 전용 저장시설이 완공된 이후, 2023년 7월경부터 이스칸데르(Iskander-M) 미사일용 핵탄두와 항공기 투하용 핵폭탄이 순차적으로 이전되었다. 현재 사거리 약 500km의 이스칸데르-M 단거리 탄도미사일 시스템이 벨라루스군에 인도되어 운용 중이고, 핵무기 탑재가 가능하도록 개조된 벨라루스 공군의 Su-25 및 Su-30 전투기가 실전 배치되어 있다. 2024년 6월 실시된 전술핵 운용 2단계 훈련 등을 통해 양국 군의 합동 대응능력을 점검해 왔으며, 2025년 ‘자파드(Zapad)-2025’ 훈련 등을 거치며 그 강도가 더욱 높아지는 등 실전 운용 단계에 진입한 것으로 평가된다.

하지만 핵탄두의 보관 및 최종 발사 승인권 등 실질적인 통제권은 러시아가 전적으로 보유하고 있다. 이는 미국-NATO의 핵 공유 모델과 유사한 형식을 취함으로써 NPT 위반 논란을 회피하려는 전략으로 보인다. 이처럼 러시아는 핵독트린 개정을 통해, 비핵국가인 벨라루스가 공격받을 경우에도 러시아가 핵무기를 사용할 수 있다는 점을 명시하고 러시아-벨라루스 연합국가(Union State) 차원의 확장억제(Extended Deterrence)를 제도화했다.

6) 러시아 핵독트린 19항의 영문 번역본은 다음과 같다. “The Russian Federation reserves the right to use nuclear weapons...in the event of aggression against the Russian Federation and(or) the Republic of Belarus as participants in the Union State...”

라. 북한 및 중국/러시아의 수용성 제고와 책임 있는 관리자 전략

북한이 핵을 포기하는 대가로 중국이나 러시아가 제공하는 물리적 확장억제 자산을 가시적으로 배치하고, 이를 한·미·일이 국제적으로 공식 승인하는 ‘교차 안전보장’ 체계를 구축한다면 북한의 일방적 무장해제 공포를 효과적으로 상쇄할 수 있을 것이다. 이는 북한의 경성안보(자체 핵무력) 포기를 주변 강대국의 경성안보 자산(중·러의 확장억제)으로 보전해 주는 고도의 전략적 경성안보 간 교환이다. 북한은 핵을 내려놓는 대신 중·러의 강력한 군사적 보호막 아래 편입됨으로써 안보 공백을 메울 수 있으며, 국제사회는 이를 통해 한반도의 완전한 비핵화에 접근할 수 있다. 이러한 물리적 보장 체제는 문서상의 약속보다 훨씬 강력한 이행 동력을 제공할 것이며, 북한이 비핵화 프로세스에 진입하게 만드는 실질적인 유인책이 될 것이다.

중국과 러시아가 이러한 다자간 안전보장 방안을 적극적으로 수용하게 하기 위해서는, 이들이 한반도 안보 질서의 ‘책임 있는 공동 관리자(Co-manager)’로서 명확한 지분과 실익을 가질 수 있도록 명분을 제공해야 한다. 중국에는 주한미군의 성격 전환을 통해 자국 전면의 군사적 압박을 완화해 주는 실익을 제시해야 한다. 즉, 주한미군이 ‘대북 억제’를 넘어 ‘역내 안정자’로 변모함으로써 중국을 향한 칼날이 아님을 증명할 때 중국의 전향적인 태도 변화를 이끌어낼 수 있다.

러시아에 대해서는 동북아 안보 지분을 제도적으로 보장하고 다자간 안보협력체의 핵심축으로 편입시킴으로써, 서방의 일방적 제재 구도에서 벗어나 지역 내 영향력을 유지할 기회를 부여해야 한다. 러시아가 북한의 비핵화 이행을 보증하는 주체로서 국제적 위상을 회복하게 된다면, 한반도 문제는 러시아에 ‘전략적 부담’이 아닌 ‘전략적 자산’으로 전환될 수 있다. 북한의 비핵화가 곧 미군 영향력의 복진이 아니라, 역내 현상유지와 안정으로 이어진다는 확신을 줄 때 중·러의 건설적 참여가 가능하다.

결국 이 전략의 성공은 중·러를 한반도 평화프로세스의 단순한 관찰자가 아닌, 이익을 공유하는 공동의 설계자로 만드는 데 있다. 이들이 비핵화된 한반도가 자국의 안보환경에 더 유리하다는 판단을 내리게 할 때 비로소 강력한 이중 안전보장체제가 작동할 수 있

다. 주변 강대국의 수용성을 높이는 정교한 외교적 설계는 북한을 압박하고 유인하는 가장 강력한 동력이 될 것이며, 이재명 정부가 지향하는 실용주의 국익 외교의 핵심적 승부처가 될 것이다.

6. 통합모델: 다자간 복합 안전보장과 평화공존 체계의 구축

가. 모델의 설계 원리: 미국이 열고 중·러가 잠그는 ‘이중 안보 게이트’

본 통합모델은 북한의 비핵화 조치를 이끌어내기 위해 미국과 중·러의 역할을 기능적으로 분담시키는 구조를 취한다. 우선, 미국은 주한미군의 성격 전환과 조건부 전략자산의 반입 금지, 북·미 수교를 통해 북한이 핵 보유의 명분으로 삼는 ‘대북 적대시 정책’의 실제적 소멸을 선언함으로써 협상의 입구(Entrance)를 열어주는 역할을 수행한다. 이는 북한이 주장해 온 ‘조선반도 비핵화’ 담론에 대응하여, 안보구조의 재편이라는 북한의 전략적 요구를 일정 부분 수용하는 실용적 결단으로 작용한다.

중국과 러시아는 북한이 핵을 포기한 이후 느낄 수 있는 실존적 안보 공백을 ‘실체적 확장억제’로 메워줌으로써, 비핵화 프로세스에서 이탈하지 못하도록 안보의 출구(Exit Control)를 잠그는 역할을 맡는다. 과거 우크라이나 사례와 같은 소극적 안전보장(NSA)의 한계를 극복하기 위해, 중·러는 ‘벨라루스 모델’과 달리 북한영토에 핵무기를 배치하는 것이 아니라 ‘한미 핵협의그룹(NCG) 모델’을 준용해 비핵화 원칙을 훼손하지 않는 방식으로 물리적·법적 안전보장을 제공한다(이상규, 2024). 이는 북한이 미국만을 바라보며 협상을 지연시키는 전술을 차단하고, 전통적 우방국들의 보증 아래 비핵화로 나아갈 수 있는 심리적·물리적 퇴로를 마련해 주는 것이다.

이 과정에서 전체 시스템을 통제하는 핵심 기제는 ‘이중 스냅백(Double Snap-back)’이다. 이는 단순한 경제제재 복원을 넘어, 북한이 합의를 위반할 경우 미국의 군사적 압박 재개와 중·러의 자동적 제재 동참 및 안전보장 철회가 동시에 이루어지는 중첩적 구조다.

북한 입장에서는 합의 파기 시 얻게 될 안보적·경제적 손실이 체제 생존을 위협하는 수준으로 설계됨으로써, 이행의 지속성을 강제당하게 된다. 이는 구갑우 교수가 언급한 트릴레마가 가진 ‘불확실성’을 다자간 보증을 통해 ‘관리 가능한 안정성’으로 변환하는 실용적 기제다.

결국 이 모델은 미·중·러 강대국 간의 이해관계를 한반도 비핵화라는 단일 목표에 수렴시키는 고도의 외교적 설계다. 미국은 핵 확산 방지와 역내 안정을 얻고, 중·러는 미군 영향력의 북진 차단과 안보 지분을 확보하며, 북한은 체제 안보를 보장받는 ‘다자간 윈-윈(Win-Win)’ 구조를 지향한다. 이러한 상호 의존적 보장 체제는 어느 한 국가의 단독 행동으로 프로세스가 무너지는 것을 방지하며, 북핵 문제를 민족 내부의 문제를 넘어 글로벌 안보협력의 성공 사례로 승격시키는 발판이 된다.

나. 주한미군 성격 전환과 중·러의 ‘역내 안전보장’의 결합

앞에서 제시한 주한미군의 ‘동북아 안정자(Regional Stabilizer)’로의 전환은 중·러 수용성 확보 전략과 결합될 때 비로소 강력한 실행력을 갖는다. 미국이 주한미군의 임무를 ‘대북 억제’라는 단일 목표에서 ‘동북아 역내 평화유지 및 세력균형자’로 재규정하고 전략자산 배치를 가변적으로 운용하는 것은, 중국과 러시아에 ‘미군 영향력의 북진’이나 ‘대중 포위망 강화’에 대한 우려를 불식시키는 결정적 단초가 된다. 이는 미·중 경쟁 구도 내에서도 한반도 비핵화만큼은 협력이 가능하다는 공간을 창출한다.

중국과 러시아는 주한미군이 동북아의 현상유지를 돕는 기여적 요소임을 공식 인정하는 대가로, 북한에 대한 ‘실체적 안전보장(경성안보)’의 주체로 나선다. 이는 러시아와 벨라루스가 체결한 「연합국가 틀 내 안전보장 조약」의 논리를 한반도 정세에 맞춰 변용한 것으로, 북한은 미국의 핵우산이 제거되는 자리를 중·러의 다자간 확장억제로 대체하게 된다. 이러한 ‘교차 안전보장’은 한미동맹의 진화가 북한의 비핵화뿐만 아니라 미·중·러 간의 전략적 충돌을 방지하는 완충재로 작동하게 함으로써 경성안보 간 교환의 효율성을 극대화한다.

나아가 주한미군의 성격 전환은 중·러를 향해 ‘투명한 전략적 유연성’을 선보이는 기회가 된다. 한국 정부는 주한미군의 역외 작전 시 연안국과의 사전 협의 기제를 마련하고, 공격용 자산의 상시 배치를 제한하는 가이드라인을 중·러와 공유함으로써 그들을 ‘건설적 방관자’에서 ‘책임 있는 공동 관리자’로 유도한다. 이러한 투명성은 중·러가 북한의 도발을 감싸는 명분을 약화시키며, 오히려 북한의 비핵화가 자국의 안보환경 개선에 유리하다는 판단을 내리게 하는 전략적 근거가 된다.

결론적으로 주한미군의 위상 변화는 한반도의 냉전적 대치 구도를 해체하고 다자 안보 협력체제로 나아가는 입구다. 동맹의 위상을 격하시키는 것이 아니라, 오히려 역내 안보의 핵심 허브로 그 가치를 격상시킴으로써 주변국 모두가 동의할 수 있는 ‘상태(Condition)’를 만드는 것이다. 이로써 동맹은 북한 비핵화를 가로막는 걸림돌에서, 비핵화 이후의 한반도 평화 체제를 지탱하는 가장 강력하고 객관적인 ‘안전핀’으로 재정의 된다.

다. 북·미 수교를 통한 ‘정상국가’ 편입과 인프라 스냅백

북·미 수교를 통한 북한의 ‘정상국가(Normal State)’ 편입은 단순한 외교 수사(Rhetoric)를 넘어, 북한을 국제규범의 틀 안으로 강제 구속하여 행동의 가변성을 통제하는 과정이다. 북한이 스스로 천명한 ‘교전국가’의 지위를 버리고 주권국가로서 미국 및 일본과 수교하게 되면, 이는 앞서 분석한 「부다페스트 양해각서」의 실패를 되풀이하지 않기 위한 법적 구속력을 갖춘 ‘다자간 안보 조약(Grand Treaty)’ 체결로 이어진다. 이 조약은 북한의 비핵화 의무와 주변국의 안전보장 의무를 상호 구속력 있게 연결하는 최종적 보장장치가 된다.

이 안보 조약은 북한의 생존과 직결된 에너지(슈퍼그리드) 및 물류(TKR-TSR) 인프라 구축과 유기적으로 선순환 구조를 이룬다. 북한의 비핵화 단계가 상응하는 인프라 연결 및 경제 제재 해제로 이어질 때, 이를 ‘인프라 스냅백(Infrastructure Snap-back)’ 기제와 결합시킨다. 즉, 북한이 핵무력을 재건하거나 합의를 파기하려 할 경우, 중·러와 연결

된 에너지망이 즉각 차단되고 물류 수입로가 폐쇄되도록 기술적·제도적 장치를 설계한다. 이는 북한의 경제적 생존 자체가 비핵화 상태 유지에 종속되도록 만드는 물리적 억제력으로 작용한다.

이러한 접근은 연성안보인 ‘문서상의 약속’을 경성안보인 ‘물리적 생존 기반’과 결합함으로써 비핵화의 비가역성(irreversibility)을 확보한다. 북한 지도부 입장에서 핵은 ‘최후의 보루’이지만, 연결된 경제 인프라는 ‘상시적 생존’의 문제다. 스냅백이 가동될 때 발생할 경제적 파멸이 핵 보유로 얻을 안보적 이익보다 크도록 설계함으로써 북한이 이성적으로 합의를 유지할 수밖에 없는 환경을 조성하는 것이다. 이는 과거 경협이 ‘퍼주기’ 논란에 휩싸였던 것과 달리, 경협 자체를 강력한 비핵화 유지 수단으로 활용하는 실용주의적 전환이다.

결국 ‘정상국가’로의 유도는 북한에 권리(외교관계, 경제성장)를 주는 동시에 책임(규범 준수, 감시 수용)을 지우는 고도의 전략이다. 수교를 통해 북한이 국제 사회의 구성원이 되면, 그들의 행동은 더 이상 비밀스러운 도발이 아닌 국제법적 책임의 영역으로 들어오게 된다. 이재명 정부의 통합 모델은 북한을 가두는 것이 아니라, 국제 체제라는 거대한 네트워크 속에 연결함으로써 그들이 스스로 핵을 포기하고 평화 공존의 길을 선택하게 만드는 능동적 평화 구축 전략이다.

라. 통합모델의 성공을 위한 한국의 ‘전략적 자율성’

본 통합모델의 최종적인 성공은 대한민국이 미·중·러 사이에서 얼마나 정교하게 ‘전략적 조율 및 주도 역량’을 발휘하느냐에 달려 있다. 한국 정부는 한미동맹의 공고한 신뢰를 바탕으로 미국을 설득하여 주한미군의 성격 전환이라는 대담한 결단을 이끌어내는 동시에, 중국과 러시아를 동북아 안보의 ‘책임 있는 공동관리자(Co-manager)’로 초대하여 그들의 전략적 지분을 제도적으로 보장해 주어야 한다. 이는 단순한 중재자를 넘어, 한반도 문제를 주변 강대국의 이익과 일치시키는 ‘안보 설계자’로서의 역할을 의미한다.

북한의 ‘적대적 두 국가론’에 매몰되어 남북관계의 특수성이나 감상적 민족주의에만

집착할 것이 아니라, 이를 대담하게 ‘통일 지향성’을 분명히 해 국내법적으로 ‘특수관계론’을 유지하면서도 국제법상으로 ‘주권국가 간 관계론’을 적극 수용하여 다자 안보레짐 안에서 북핵 문제를 처리하는 발상의 전환이 필요하다. 북한이 남한을 배제하려 할수록, 우리는 더욱 강력하게 미국 및 중·러와의 연대 속에서 북한을 압박하고 유인해야 한다. 한국 정부가 제안하는 로드맵이 미·중·러 각국의 국익에 부합한다는 점을 논리적으로 관철시킬 때, 비로소 북한이 거부할 수 없는 강력한 통합 압력이 형성될 수 있다.

또한 이 모델은 국내적 합의를 바탕으로 지속 가능성을 확보해야 한다. 정권 교체에 따라 정책이 냉온탕을 오가는 과거의 실책을 반복하지 않기 위해, ‘주한미군 성격 전환’과 ‘스냅백 메커니즘’을 국내법적·국제법적으로 제도화하는 노력이 병행되어야 한다. 이재명 정부가 추구하는 실용주의는 진영 논리를 넘어 국익을 최우선으로 하며, 보수와 진보를 아우르는 현실적인 평화 로드맵을 제시함으로써 국민적 지지와 국제적 신뢰를 동시에 획득하는 것을 목표로 한다.

7. 결론 및 정책 제언

본 연구는 북한의 ‘적대적 두 국가론’ 선포와 미·중 패권 경쟁이라는 엄중한 현실 속에서, 이재명 정부가 추구해야 할 비핵화 로드맵으로 ‘다자간 복합 안전보장 모델’을 제시하였다. 한미동맹 강화, 비핵화, 평화체제 구축이 서로를 제약하는 오랜 ‘트릴레마’를 극복하기 위해, 주한미군의 성격을 ‘동북아 안정자’로 진화시키고 미국 주도의 적대시 정책 철회(성격 전환 및 수교)를 중·러의 실제적 보증과 결합하는 실용주의적 대안을 도출하였다. 이는 비핵화를 단순한 남북 간 민족문제에서 국제적 안보레짐의 영역으로 격상시켜, 북한이 거부할 수 없는 강력하고 중첩적인 이행 강제 메커니즘을 구축했다는 점에서 정책적 의의가 크다.

이 모델의 실질적인 구현을 위한 첫 번째 정책 제언은 ‘한미 전략적 조율의 법제화와 제도화’이다. 정권 교체와 관계없이 비핵화 프로세스가 지속성을 갖기 위해서는 주한미군

의 위상 변화와 스냅백 기제를 한미동맹의 공식문서나 의회 비준 절차를 통해 명문화해야 한다. 이는 북한에는 ‘정권이 바뀌어도 약속은 유지된다’는 가시적 신뢰를 제공하며, 미국 조약에는 한국의 제안이 미국의 전략적 손실을 초래하지 않는 ‘안전한 투자’라는 확신을 주는 장치가 된다. 이재명 정부는 한미 간의 긴밀한 사전 조율을 통해 ‘공동의 안보 제안’을 마련함으로써 북한의 통미봉남 전략을 원천적으로 차단해야 한다.

두 번째 제언은 중국과 러시아를 동북아 안보 질서의 ‘책임 있는 공동관리자’로 적극 견인하는 외교적 역량의 집중이다. 주한미군의 성격 전환이 중국을 겨냥한 전초기지화가 아님을 투명하게 공개하고, 중·러가 제공하는 대북 확장억제를 국제적으로 승인하는 ‘교차 안전보장’ 체계를 구축해야 한다. 이를 통해 중·러가 북한의 도발을 방관하는 구조에서 탈피하여, 자국의 안보 지분을 지키기 위해 북한의 비핵화 이행을 강제하는 능동적 주체로 변화하도록 유도해야 한다. 이는 동북아 평화·경제 공동체 형성을 위한 안보적 전제 조건이 될 것이다.

마지막으로, 북한의 ‘적대적 두 국가론’을 역이용하여 그들을 국제사회에서 ‘정상국가’의 궤도로 강제 진입시키는 담대한 발상의 전환이 필요하다. 감상적 민족주의에 기반한 접근에서 탈피하여 북한을 국제규범과 규율을 준수해야 하는 주권국가로 대우하고 수교함으로써, 그들이 핵 보유의 명분으로 내세우는 ‘침공 위협’을 근거 없는 것으로 무력화해야 한다. 동시에 비핵화 단계를 에너지 및 물류 네트워크와 결합한 ‘인프라 스냅백’으로 설계하여, 북한의 경제적 생존 자체가 평화상태 유지에 종속되도록 만드는 실용적 안보 환경을 조성해야 한다.

결론적으로, 이재명 정부의 실용주의 국익 외교는 트릴레마의 사슬을 끊고 한반도를 항구적인 평화공존의 시대로 이끄는 유일한 실천적 경로가 될 것이다. 미국이 문을 열고 중·러가 잠그며 한국이 이를 정교하게 조율하는 ‘복합 안전보장 거버넌스’는 한반도를 교전 지역에서 동북아 공동 번영의 중심축으로 변화시킬 것이다. 이러한 입체적인 안보 설계를 통해 우리는 북한의 도발을 원천 봉쇄하고, 마침내 ‘핵 없는 한반도’라는 거대한 역사적 과업을 실질적이고 비가역적인 현실로 만들어야 할 것이다.

참고문헌

- 구갑우. 2026, “북핵문제의 국제정치적 함의: 인정투쟁의 시각,” 『한반도 비핵화를 위한 현실적 해법』, 국가안보전략연구원 2026 INSS NK FORUM(서울, 3월 3일).
- 이상규. 2024, “한미 핵협의그룹의 성과와 ‘한반도 핵억제 핵작전 지침’의 의미,” 『ROK Angle』, 274호(한국국방연구원, 7월 18일).
- 이성훈. 2025, “한미동맹의 현안 쟁점, 시사점 및 대응방향,” 『INSS 전략보고』, 343호(국가안보전략연구원, 9월 16일).
- 이성훈·백선우·이지선·하경석. 2025, “3단계 비핵화 구상의 쟁점 및 전략적 고려사항,” 『이슈브리프』, 749호(국가안보전략연구원, 10월 24일).
- 임수호. 2026, “현상유지 노선인가, 수정주의 노선인가: ‘적대적 두 국가론’과 주한미군 주둔 문제,” 『이슈브리프』, 802호(국가안보전략연구원, 2월 11일).
- 장세호·최용환, 2023, “러시아의 벨라루스 내 전술핵 배치 평가: 러시아의 핵전략과 핵비확산의 관점에서,” 『이슈브리프』, 447호(국가안보전략연구원, 7월 4일).
- 조성렬. 2016, 『전략공간의 국제정치: 핵, 우주, 사이버 군비경쟁과 국가안보』, 서강대학교 출판부.
- _____. 2019, 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』, 서울: 백산서당.
- _____. 2024, “두 국가론, 통일을 다시 생각한다,” 『철학과 현실』, 통권 143호(2024년 겨울호).
- _____. 2026 “현실적인 북핵 접근법의 모색,” 『한반도 비핵화를 위한 현실적 해법』, 국가안보전략연구원 2026 INSS NK FORUM(서울, 3월 3일).
- “러, 트럼프 ‘한반도 평화’ 의지에 ‘모든 조치 환영,’” 『연합뉴스』, 2025/10/29.
- “이 대통령 신년 기자회견,” 『연합뉴스』, 2026/01/21.
- “김여정 조선노동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2023/07/17.
- “조선로동당 제9차대회에 관한 보도: 불굴의 개척투쟁으로 전취한 위대한 승리와 영광을 새로운 려정의 줄기찬 전성과 도약으로 이어나가자,” 『조선중앙통신』, 2026/02/26.
- 중국 외교부(中华人民共和国外交部). 2013, “中华人民共和国和乌克兰关于进一步深化战略伙伴关系的联合声明,” 12月6日, <https://www.fmprc.gov.cn/web//zyxw/201312>

/t20131206_325855.shtml.

『人民日報』, 2013/12/06.

Sorg, Alexander. 2025, “Nuclear Belarus: explaining Russian security guarantees,”
The Nonproliferation Review, Vol. 32: 107-127.

The White House. 2025, *National Security Strategy of the United States of America*,
November.

“이재명 정부의 한반도 비핵화 구상 실현 방안” 토론

이병철(경남대 극동문제연구소 교수·북핵연구센터장)

1. 들어가기 전: ‘비핵화’ 용어 유래

‘비핵화’ 활자가 또렷하게 드러난 대표적 사례는 ‘봉쇄정책의 아버지’, ‘냉전의 설계자’로 불리는 미국의 외교관이자 역사학자였던 케넌(George Kennan)이 프린스턴 대학교 명예교수로 재직하면서 뉴욕타임스 1981년 10월 11일 자에 기고한 글이었다. 기고문 제목이 ‘비핵화’(Denuclearization) 한 단어였다. 당시 미국과 소련 간 치열하게 벌인 유럽 내 핵무기 경쟁을 두고서 케넌이 기고문에서 언급한 비핵화는 특정 국가 내 지상 기반의 핵무기만 제거하는 것이었다.



The Reagan Administration is now committed to entering into talks with the Soviet Union, at the end of next month, on the question of the so-called theater nuclear weapons in and around Central Europe. Let us hope that in preparing its negotiating position, the Administration will consider that alternative which, precisely because it is the simplest, may also appear the most radical — namely, total denuclearization of the region.

There would seem to be two kinds of settlements at which the United States delegation could conceivably aim. One would be predicated on the deployment of some American theater nuclear weapons on western European territory, and would merely seek agreement with the Soviet side on the numbers, characteristics, and areas of deployment of these weapons and of the similar Soviet ones trained on Western Europe. This alternative would represent an effort to agree with

THE NEW YORK TIMES, SUNDAY, OCTOBER 11, 1981

Denuclearization

By George F. Kennan

deployed in West Germany and of removing any further deployments of American nuclear weapons there.

For the Europeans, this solution would remove the nightmare of the Soviet medium-range missiles now trained on Central and northern Europe. It would meet the feelings of the majority of Scandinavians, who have never had nuclear weapons stationed on their soil and are determined to avoid this in the future, and would obviate the demand for a special Nordic nuclear-free zone. Several of the European NATO governments, outstandingly that of West Germany, would find themselves relieved of the powerful and growing pressure from elements in their own populations that have strong objections to the stationing of any sort of nuclear weapons on their territories, and with this relief would also disappear the serious threat to NATO's unity that those pressures pose.

There would, to everyone's relief, be

no further question of deploying the weapons locally in West Germany or anywhere else in the region.

Finally, and of no small importance at this particular moment, a good deal of money would be saved, all around.


What are the objections?

It may be argued that the Soviet side would not accept it. To which may be replied: Until one tries it, one will never know. Leonid I. Brezhnev has repeatedly indicated readiness to make serious concessions in return just for a delay in the proposed American deployments. The prospect of the removal of the American tactical warheads — to my knowledge, this has never been offered from our side — should be an added incentive, and an American agreement not to deploy further nuclear weapons in that region would be an even greater one. There would no doubt be complications to be faced and questions to be resolved with regard to this or any other proposal we might make to Moscow in this connection,

but it is most unlikely that the Soviet side would reject out of hand a proposal that meets in so high a degree its principal concerns.

It may also be argued that the absence of American nuclear weapons in West Germany would leave the entire region helpless in the face of Soviet superiority in conventional arms. There are some of us who would challenge the assumptions about Soviet capabilities and intentions on which that objection rests. But in any case, a determined strengthening of the North Atlantic Treaty Organization's conventional capabilities in that area (and not just in fancy new equipment but in discipline, morale, training, numbers and general quality of personnel) is already overdue; and it would, for many reasons, be a better answer to the problem of Soviet superiority than a program of further nuclear deployments. The prospect of further nuclear deployments that threaten to raise the nuclear-weapons race to new levels of redundancy and danger, and to tear NATO to pieces in the process.

This approach would neither preclude, nor would it render unnecessary, the effort to bring about deep cuts in the long-range strategic Soviet and American arsenals.



E 21

On the contrary, it would be a necessary complement to that effort. Nor would the need for something along these lines be affected by further complications of the Polish problem.

The issues at stake are omniscient and would continue to exist and would demand treatment regardless of the momentary state of relations between the Soviet Union and the United States.

The effort to control and abate the nuclear-weapons race is not, after all, any more than it is a favor to ourselves. It is a dictate of the security and survival of all western civilization. Let us first meet that dictate. The rest can come afterward.

George F. Kennan, a historian and former Ambassador to the Soviet Union, is professor emeritus at the Institute for Advanced Study, Princeton, N.J.

2. 문제 제기: 핵 보유 북한 이후 한반도 전략의 전환

- 한반도 안보 전략은 오랫동안 하나의 기본 가정을 전제로 구축됐다. 그것은 북핵 문제는 협상을 통해 결국 해결될 수 있다는 가정이었다. 이 전제 위에서 한국의 대북 전략은 대체로 ‘비핵화-평화체제-통일’이라는 단계적 접근을 취해 왔다.
 - 그러나 북한이 2017년 핵탄두 소형화와 대륙간 탄도미사일(ICBM) 능력을 확보하면서 상황은 근본적으로 변화했다. 핵무기를 실제 군사적으로 사용할 수 있는 수준에 도달한 북한은 이전과 전혀 다른 전략적 존재가 되었다. 북한이 핵무기를 실전 배치 가능한 군사 자산으로 완성한 이후, 한반도 안보 구조 자체가 본질적으로 변했다. 이 변화는 단순히 군사기술의 문제가 아니라 한반도 전략의 기본 전제를 바꾸는 사건이었다.

- 이제 정책의 핵심 질문은 ‘북한이 핵을 포기할 것인가’가 아니라 핵을 가진 북한과 어떤 전략적 관계를 구축할 것인가로 바뀌고 있다. 이러한 문제는 최근 국제정치 환경 변화와도 긴밀하게 연결된다.
 - 특히 최근 미국의 대외 정책 변화와 강대국 경쟁의 심화는 한반도 전략 환경을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 2020년대 중반 이후 세계 질서는 점차 규칙 기반 국제질서에서 힘의 정치가 강조되는 질서로 이동하고 있으며, 이는 한반도 안보 문제에 직접적인 영향을 미치고 있다.

- 최근 미국의 이란 공격 사례는 이러한 변화의 상징적인 사건으로 평가된다. 핵 개발을 완성하지 못한 국가가 군사 공격을 받는 사례가 반복되면서, 핵무기의 전략적 의미는 더욱 강화되고 있다. 조성렬 박사님의 발표에 총론적으로 이견이 없음을 전제로, 다음 네 가지 질문을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.
 - 북한(또는 한반도) 비핵화와 ‘핵무기 없는 한반도’는 동의어인가?
 - 북한 비핵화는 가능한가?

- 핵 보유 북한 시대의 한반도 전략 환경은 어떻게 변했는가?
- 이러한 환경에서 한국 정부, 특히 이재명 정부가 취할 수 있는 현실적 전략은 무엇인가?

3. 핵무기에 대한 북한 인식의 진화

- 북한은 남한의 핵무기 도입과 명칭에 민감했다. 북한이 핵무기 반입에 반대 견해를 처음으로 표명한 때는 1956년 11월 최고인민회의 제1기 12차 회의의 ‘조선반도 핵무기 반입 반대 결정’을 통해서였다. 이는 미국 아이젠하워 대통령이 이승만 대통령의 요구에 따라 전술핵을 남한에 배치(1958.1.)하기도 전에 이루어진 공세적 압박전략의 일환이었다. 1976년 비동맹 정상회담에서도 ‘조선반도 비핵지대화’를 제기하였다.
- 이후 김일성은 1986년 6월 23일 ‘조선반도에서의 비핵지대, 평화지대를 창설할 데 대한 제안’을 발표하고, 같은 해 9월 ‘조선반도에서의 비핵·평화를 위한 평양국제회의’에 80여 개 국가의 대표들을 초청, 전 세계의 비핵화를 요구하는 성명을 내기도 했다. 핵무기 야망을 분식(粉飾)하기 위한 속임수였다. 그러면서 북한은 한반도에서 사실상 미국이 핵무기를 철거하고 반입하지 않을 뿐만 아니라 이를 가지고서 접근 및 통과하는 것도 허용하지 않는, 엄밀히 말해 한반도의 ‘비핵지대(화)’를 일관되게 주장하고 있다.
- 김정은 시대(2011년 12월 17일 김정일 사망 후~현재)에 접어들면서 북한은 핵무기에 대한 숨겨놓은 야망을 여실히 드러냈다. 김정은 정권은 2022년 9월 8일 최고인민회의 제14기 7차 회의에서 ‘조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여’ 법령을 공포했다. 이는 2019년 11월 핵무력 완성을 선언하고서 2022년 4월 25일 조선인민혁명군 창건 90주년 기념 열병식에서 밝힌 ‘핵교리(nuclear doctrine)’¹⁾를 법제

1) 핵보유국들은 최상위 개념인 핵전략(nuclear strategy)을 작성해 놓고서 핵무기를 어떤 상황(조건)에서, 어떻게

화한 것이다. 2022년 이후 북한 공식노선 기준으로 판단컨대, 이전의 ‘비핵화 시늬’(특히 2018~2019 기간 일련의 회담들)은 북한이 비핵화를 이행하려 했다가보다 문자 그대로 협상용 수사(rhetoric)였다.²⁾ 급기야 2025년 9월 김정은이 미국이 비핵화 요구를 포기하면 대화할 수 있다는 취지로 말하며, 핵 포기와 대화의 결함을 끊어버렸다. 협상의 프레임이 바뀌게 됐다(Reuters, 2025/09/22).

- 김정은 집권(2011) 후 핵실험 네 차례 실시
 - (북의 주장에 따르면) 고농축우라늄 실험(3차), 수소폭탄 실험(4차, 6차), 증폭탄 실험(5차 등이 시도되었음. 북한은 6차 핵실험(2017.9.13.)에서 수소탄 실험과 탄도미사일에 탑재 가능한 핵 소형화를 마무리했다고 발표
 - 헌법 전문(前文)에 핵보유국 지위를 명문화(2012.4.13.)하고 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 채택된 관련 법규를 통해 핵 보유 및 관리를 제도화(2013.4.1.)
- 김정은, ‘경제와 핵무력 건설 병진노선’을 전략적 노선으로 내세움.
 - 노동당 제7차 대회 당중앙위원회 사업총화 보고(2016.5.6.-7.) 후 채택된 당 결정서(2016.05.08)에서 “제국주의의 핵위협과 전횡이 계속되는 한 경제건설과 핵무력 건설을 병진시킬 데 대한 전략적 노선을 항구적으로 틀어쥐고 자위적인 핵무력을 질량적으로 더욱 강화해 나갈 것”이라고 천명
- 김정은, 9기 당대회 사업총화(2026.2.19.-25.)에서 “국가핵무력을 더욱 확대강화하고 핵보유국 지위를 철저히 행사” 강조

사용할 것인가를 원칙으로 밝히고, 세부 내용은 비밀문서로 별도로 분류해 두고 있다. 핵전략은 크게 핵교리(nuclear doctrine)와 핵태세(nuclear posture)로 나뉘며, 전자는 내용을 일부 공개함으로써 상대국 행동을 억제하는 것을 목표로 두는 사용원칙, 즉 ‘소프트웨어’ 성격이 강하다면, 후자는 다양한 핵무기들을 적절하게 배합하고 배치하는 등 ‘하드웨어’ 특징을 지니고 있다. 핵태세에 대한 정의는 Narang(2014: 4).

- 2) Robert Jervis 식으로 표현하면, 북한이 보여준 일련의 행태는 신호(signal)에서 지표(index)로 옮겨간 것이다. 신호는 의도적으로 보내는 메시지(성명, 합의문, 회담, ‘비핵화 의지’ 발언)로, 비용이 낮으면 언제든지 뒤집을 수 있어 신뢰도가 낮다. 반면에, 지표는 쉽게 되돌리기 어려운 물리적·제도적·조직적 변화(법·헌법·배치·생산라인·교리)로, 비용이 많이 들고 관성이 커서 신뢰도가 높다. 북한의 ‘비핵화’는 줄곧 신호의 영역에 오래 머물렀고, 2022~2023 이후 ‘핵보유’가 지표(법·헌법)로 변환됐다.

○ 북한이 핵무기에 지녔던 핵심 인식(core beliefs)은 고정·불변의 교리라기보다, 체제 생존에 대한 가정(assumptions)과 대외전략의 목표가 바뀌어온 궤적을 따라 진화해 왔다. 이를 장시간의 층위로 나누어 보면(아래 표 참조), 북한이 핵을 순전히 ‘무기’로만 다룬 것이 아니라 ‘정치적 보험’, ‘협상 지렛대,’ ‘전략적 위신(prestige), ‘전쟁 억제 장치’ 등으로 주어진 상황에 맞춰 영리하게 변신해 온 과정이 확연히 드러난다.

〈표〉 북한 핵무기 인식의 진화

시기별 주요 인식	가정(Assumptions)	정책 목표
1단계(~1990년대 초): 핵무기 보유는 미국의 체제전복 대비용	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 대북 적대시 정책 불변 • 핵은 체제 생존의 유일한 담보 • (미국의 북한) 비핵화 요구는 무장 해제 후 붕괴 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • NPT 가입은 전술적 • IAEA 사찰 거부 • 핵능력 은폐·핵기술 축적
2단계(1990년대 초~2017): 핵무기는 협상 카드 및 시간벌기용	<ul style="list-style-type: none"> • 핵은 협상 지렛대(Leverage) • 합의는 체제 안전보장, 제재 완화용 • 미국의 합의 불이행 상존 	<ul style="list-style-type: none"> • 단계적 동결/폐기 대 경제 보상 • 핵능력을 유지한 채 핵 협상 공간 확보 • 비핵화 개념을 모호화
3단계(2018~현재): 핵보유국 지위 기정사실화, 핵군축 프레임 강조	<ul style="list-style-type: none"> • 완전한 비핵화는 비현실적 • 대미 관계는 핵군형 관리의 문제 • 전략적 안정성 담론 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵보유국 인정 확보 • 군축·위협 관리 프레임 전환 시도 • 핵전력의 질적·양적 고도화 병행 매진

4. 북한 비핵화 가능성에 대한 이론적 논쟁

○ 북한 핵 문제를 둘러싼 학술적 논쟁은 크게 두 가지 입장으로 나뉜다.

가. 비핵화 가능론

○ 첫 번째 입장은 조건부 비핵화 가능성론이다. 이 관점은 북한 핵무기의 목적을 체제

생존 보장으로 해석한다. 북한이 핵을 개발한 이유는 체제 안전에 대한 근본적 불안 때문이며, 따라서 체제 안전이 보장되는 정치적 환경이 형성되면 핵 포기가 가능하다는 것이다.

○ 이러한 접근은 북한 핵 문제를 정치적 협상의 문제로 이해한다. 실제로 지난 수십 년 동안 여러 차례 협상 시도가 있었다. 대표적인 사례는 다음과 같다.

- 1994년 제네바 합의
- 2005년 6자회담 9·19 공동성명
- 2018년 싱가포르 북미 정상회담

○ 이 협상들은 공통적으로 북한 핵 프로그램을 동결하거나 폐기하는 대신 체제 안전 보장과 경제 협력을 제공하는 방식이었다. 그러나 이러한 협상은 반복적으로 실패했다.

- 그 이유는 북한 핵 문제의 구조적 성격 때문이다. 북한 핵 문제는 단순한 북미 관계 문제가 아니라 한반도 분단 구조와 동북아 전략 경쟁이 결합된 문제이기 때문이다.
- 북한 핵 문제를 분단 구조와 분리하여 해결하려는 시도는 결국 한계에 부딪혔다.

나. 비핵화 불가능론

○ 두 번째 입장은 비핵화 불가능론이다. 이 관점은 북한이 핵무기를 체제 생존의 핵심 전략자산으로 인식하고 있기 때문에 ‘자발적’ 핵 포기는 기대하기 어렵다고 본다. 역사적으로도 핵무기를 자체적으로 개발한 국가가 자발적으로 포기한 사례는 남아프리카공화국뿐이다. 그러나 남아프리카공화국은 백인 소수 정권이 권력 이양을 앞두고 핵을 폐기한 특수한 정치 상황에서 이루어진 것이었다. 북한과 같은 상황에서 동일한 선택을 기대하기 어렵다.

○ 또한 국제정치의 학습 효과도 중요하다. 핵무기를 보유하지 못한 국가들이 군사 공격을 받은 사례가 축적되면서 핵무기는 체제 생존을 보장하는 가장 강력한 수단으로 인식되고 있다. 대표적인 사례로,

- 이라크 후세인 정권 붕괴
- 리비아 카다피 정권 붕괴
- 핵을 포기한 이후 러시아의 침공을 받은 우크라이나
- 최근에는 미국의 이란 핵시설 공격까지 추가되었다.

○ 이러한 사건들은 핵무기를 보유하지 못한 국가가 군사 공격에 취약하다는 인식을 강화한다. 북한의 입장에서 보면 핵 포기는 체제 생존을 스스로 포기하는 선택이 될 수 있다.

5. 핵 보유 북한 시대의 전략 환경

○ 북한 핵 문제는 단순한 군사 문제가 아니라 동북아 국제정치 ‘구조’의 산물이다.

가. 미·중 전략 경쟁

○ 첫 번째 구조적 요인은 미중 전략 경쟁이다. 냉전 이후 미국이 주도하던 국제질서는 점차 변화하고 있다. 중국의 급속한 경제 성장과 군사력 확대는 동아시아에서 새로운 세력 경쟁을 만들어냈다.

○ 중국은 서태평양 지역을 자국의 전략적 세력권으로 인식하고 있으며, 미국은 이를 견제하기 위해 동맹 네트워크를 강화하고 있다. 이 과정에서 한반도는 미중 전략 경쟁의 접점이 되었다.

나. 북·러 협력 강화

○ 두 번째 구조적 요인은 북·러 관계의 강화다. 러시아와 북한의 군사 협력은 최근 들어 크게 강화되고 있다. 러시아는 북한에 군사기술과 경제 지원을 제공하고 있으며,

북한은 러시아에 군사 자원을 제공하는 협력 구조가 형성되고 있다. 이러한 협력은 대북 제재 효과를 약화하고 북한의 전략적 여유를 확대하고 있다.

다. 미국 전략의 변화

- 세 번째 요인은 미국 전략의 변화다. 최근 미국은 동맹국에 더 많은 안보 부담을 요구하는 방향으로 전략을 조정하고 있다. 이는 한국에 새로운 전략적 선택을 요구한다.
- 최근 국제정치 환경에서 중요한 변화 중 하나는 강대국의 군사 행동이 규칙 기반 국제 질서의 제약을 덜 받는 방향으로 이동하고 있다는 점이다. 특히 최근 미국의 이란 공격 사례는 이러한 변화를 상징적으로 보여준다.
- 이 사건은 국제정치에서 다음과 같은 메시지를 강화한다.
 - 첫째, 핵무기를 보유하지 못한 국가는 군사 공격에 취약하다.
 - 둘째, 핵무기를 보유한 국가는 군사 공격을 받기 어렵다.
- 이러한 현실은 핵무기의 전략적 가치를 더욱 강화한다. 북한 입장에서 보면 핵무기는 단순한 군사 무기가 아니라 정권 생존을 보장하는 전략적 보험이다. 따라서 최근 국제정치 환경은 북한이 핵을 포기할 유인을 더욱 약화시키고 있다.

6. 기존 한반도 전략의 한계

- 한국의 기존 한반도 전략은 '따뜻한 평화' 혹은 '적극적 평화' 전략이었다. 이 전략은 다음과 같은 단계적 접근을 전제로 했다. 남북 교류 협력 → 비핵화 → 평화체제 구축 → 통일
 - 그러나 북한이 핵무기를 실전 배치 가능한 수준으로 완성하면서 이 전략은 현실적 기반을 상실했다. 북한 핵 문제는 단순한 협상 문제가 아니라 분단 구조와 국제정치 구

조가 결합된 문제이기 때문이다.

○ 대안으로 제시되는 개념이 ‘차가운 평화’(cold peace)³⁾이다. 이 접근은 다음과 같은 현실 인식을 전제로 한다.

- 한반도에는 상당 기간 두 개의 국가가 존재한다.
- 핵을 가진 북한과 공존해야 한다.
- 군사적 균형이 평화 유지의 핵심 조건이다.

이 전략의 핵심 목표는 완전한 화해가 아니라 안정적 공존이다.

7. 이재명 정부의 실용적 전략

○ 이러한 현실을 고려할 때 이재명 정부가 취할 수 있는 전략은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

가. 억지력 강화 전략

○ 한국은 여전히 미국 핵우산에 크게 의존하고 있다. 그러나 핵우산은 한국이 직접 통제할 수 없는 전략자산이다. 따라서 한국은 미국 핵우산을 기반으로 하되 자체 억지력을 강화해야 한다.

- 여기서 중요한 개념이 ‘잠재적 핵 능력(keeping powder dry)’이다. 이는 핵무기를 즉각 보유하는 것이 아니라 필요할 경우 단기간에 핵무기를 개발할 수 있는 기술적

3) Benjamin Miller가 2001년 논문 “The Global Sources of Regional Transitions from War to Peace”에서 학술적으로 정리한 개념으로써, 단순히 ‘전쟁이 없는 상태’가 아니라 ‘전쟁은 멈췄지만, 적대와 불신, 군사적 긴장, 외교적 경쟁이 계속 남아 있는 불완전한 평화’를 뜻한다. Miller는 이를 지역질서의 결과 유형 가운데 하나로 놓고, hot war → cold war → cold peace → warm peace처럼 평화의 정도가 달라지는 스펙트럼 속에서 기술했다. warm peace는 전쟁에 대한 현실적 기대가 사라지고, 영토 문제나 안보 갈등도 평화적 절차로 관리되며, 사회·경제·문화 교류가 확대된 상태로 정의한다. 이를테면, cold peace는 전쟁은 일어나지 않았지만 관계는 협력적이거나 우호적이지도 않은 구조적 대립 상태 또는 소극적(또는 停戰的) 평화이다.

기반을 확보하는 것을 의미한다.

나. 위기관리 전략

- 핵무기가 존재하는 상황에서 가장 중요한 것은 위기관리다. 이를 위해서는
 - 군사적 핫라인(hot-line)
 - 충돌 방지 규칙
 - 군사적 투명성 조치 등이 필요

다. 외교 균형 전략

- 한국은 미국 동맹을 유지하면서도 중국과의 관계를 관리해야 한다.

8. 결론

- 북한 핵 문제는 단기간에 해결될 문제가 아니다. 한반도는 이미 핵 보유 북한 시대에 들어섰다. 핵을 가진 북한과 살아가야 하는 시대에서 가장 중요한 것은 이상적 목표가 아니라 현실적 안정과 전략적 균형이다. 따라서 한국의 한반도 전략은 다음과 같은 현실적 목표를 중심으로 재설정해야 한다.

- 첫째, 핵 억지 기반 안정 구축
- 둘째, 남북 공존 관리 체제 구축
- 셋째, 외교적 균형 확보

- 정리하면, good divorce가 bad marriage보다 훨씬 낫다. 쿨(cool)하게 미련 없이 서로의 행복과 안녕을 빌어주는 것이야말로 우리가 북한에 해 줄 수 있는 최선의 배려이다. 물론 북한은 '적대적 두 국가론'을 내세워 bad divorce를 견지하고 있다.

※ 참고로, 송민순 전 장관이 주장하는 '좋은 담장, 좋은 이웃'도 내가 주장하는 good divorce

와 일맥상통(一脈相通)한다고 여긴다. ‘좋은 담장, 좋은 이웃’이 마치 남북이 사이좋게 교류하는 것으로 생각했다면 이는 명백히 오독(誤讀)한 것이다. 서로의 영역을 정확하게 구분하고 인정하면서 간섭하지 않는 것이 ‘좋은 담장, 좋은 이웃’의 핵심이다.

- 질문: ① 러시아 또는(그리고) 중국의 핵우산 제공이 ‘한반도 비핵화’에 역행하지 않나?
② 인도, 파키스탄을 이웃 국가로 둔 중국이 왜 북한 비핵화에 관심이 높을까?

참고문헌

- Kennan, George F. 1981, "Denuclearization," *The New York Times*, October 11.
- Miller, Benjamin. 2001, "The Global Sources of Regional Transitions from War to Peace," *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 2: 199-225.
- Narang, Vipin. 2014, *Nuclear Strategy in the Modern Era* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- "North Korea's Kim says he is open to talks if US drops denuclearisation demand," Reuters, 2025/09/22, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/north-korea-can-talk-us-if-it-stops-insisting-denuclearisation-kim-says-2025-09-21/> (2026/02/15).

다자간 복합 안전보장 모델의 실효성 제고

- 군사적 신뢰구축, 다자검증, 기술적 통제장치의 제도화를 중심으로

백승혁(서울대 원자력정책센터 연구위원,
전 국방부 군비통제검증단장)

1. 문제의 제기: 한반도 안보 트릴레마와 다자간 복합 안전보장 구상의 의의

조성렬 교수의 발표는 최근 한반도를 둘러싼 안보환경의 구조적 변화를 정확히 포착하면서, 북핵 문제를 기존에 반복된 압박과 유인, 대화와 교착의 순환구조로부터 분리하여 보다 새로운 틀에서 재구성하려는 시도라는 점에서 중요한 학술적·정책적 의미가 있다. 발표문은 무엇보다 현재 한반도 안보질서가 ‘한미동맹 강화’, ‘한반도 비핵화’, ‘평화체제 구축’이라는 세 목표가 상호 충돌하는 트릴레마 구조에 고착되어 있음을 전제로 하고, 이를 돌파하기 위한 대안으로 ‘경성안보 간 교환’과 ‘스냅백 기반의 다자간 복합 안전보장 모델’을 제안한다.

특히 북한이 남북관계를 더 이상 통일을 지향하는 특수관계가 아니라 ‘적대적 두 국가 관계’로 재정의하고, 미·중 전략경쟁과 북·러 협력 심화가 한반도 문제를 보다 넓은 지정학적 경쟁의 일부로 편입시키고 있는 상황에서, 기존의 선언적 평화구상이나 경제적 유인 중심 접근만으로는 북핵 문제의 실질적 진전을 기대하기 어렵다는 발표의 문제의식은 상당한 설득력이 있다.

발표문이 지닌 강점은 비핵화와 평화체제를 상호 대체적인 목표로 보지 않고, 일정한 조건하에서 양자를 병행 가능하도록 설계하려 했다는 점이다. 특히 주한미군의 성격을 기존의 대북 억제 중심 전력에서 ‘동북아 안정자’로 전환하고, 미국의 조건부 적대시 정

책 완화와 중국·러시아의 실체적 안전보장을 결합시키는 구상은, 북한의 체제안전 우려를 완화하면서도 미국과 한국의 전략적 이익을 동시에 유지하려는 경성안보 차원의 교환 구조로 이해될 수 있다. 여기에 더하여, 북한의 합의 위반 시 미국의 군사적 압박 재개와 중·러의 안전보장 철회 및 제재 동참이 동시에 이루어지는 ‘이중 스냅백’은, 합의 이행의 지속성을 강제하는 핵심적 제도장치로 제시된다.

그러나 바로 그 점 때문에, 발표문이 제시한 모델은 그 자체의 정치적 상상력 못지않게 그것이 현실정치에서 실제로 작동할 수 있는 조건에 대한 보다 엄밀한 검토가 필요하다. 한반도 문제의 역사는 대체로 거시적 합의의 부재 때문만이 아니라, 합의가 현장에서 지속 가능한 운영 메커니즘을 갖지 못했기 때문에 반복적으로 좌초해 온 역사이기도 하다. 따라서 다자간 복합 안전보장 모델의 실효성은 그 구상의 크기보다도, 그것을 지탱할 군사적·제도적·기술적 하부 구조가 얼마나 정밀하게 설계되느냐에 의해 좌우된다.

본 토론문은 이러한 문제의식 아래, 발표문의 기본 방향에 공감하면서 그 실효성을 현장 수준에서 담보하기 위해 세 가지의 제도적·기술적 보완책을 제시하고자 한다. 첫째, 북한의 대남 배제(통미봉남) 전술을 역이용하여 ‘한미 공동 안보 제안’을 지렛대로 군사적 신뢰구축을 우회적으로 강제해야 한다는 점, 둘째, 이중 스냅백이 강대국의 진영 논리에 의해 마비되지 않도록 거부권(Veto)이 배제된 비대칭적 다자검증 구조를 구체화해야 한다는 점, 셋째, 인프라 스냅백이 주변국의 정치적 개입으로부터 완벽히 독립될 수 있도록 ‘제3지대 해상 발전소(Powership)’와 연동된 물리적 킬스위치(Kill-switch)를 도입해야 한다는 점이다.

2. 협상 입구의 안정성 확보: ‘한미 공동 안보 제안’을 통한 신뢰구축의 우회적 강제

(우발적 군사 충돌 방지의 전략적 의미와 남북 양자 접근의 한계) 발표문이 상정하는 ‘경성안보 간 교환’이 실제 협상 의제로 기능하기 위해서는, 무엇보다 협상 환경 자체가

군사적으로 관리 가능한 수준에서 안정되어야 한다. 현재 한반도는 접경지대의 작은 전술적 오판이 심각한 군사적 위기로 비화할 수 있는 구조에 놓여 있다.

그러나 북한이 남북관계를 ‘교전 중인 적대적 관계’로 규정하고 대남 소통 채널을 전면 차단한 현 상황에서, 과거와 같은 민족공동체 논리에 기반한 남북 양자 간의 자발적 군사 신뢰구축(예: 9.19 군사합의의 단순 복원)을 협상의 입구로 상정하는 것은 현실적 동력을 상실했다. 따라서 북한의 ‘통미봉남(通美封南)’ 전술을 역이용하여, 대화의 문턱을 낮추면서도 군사적 안정을 강제할 수 있는 새로운 우회 통로가 필요하다.

(우회로 확보: ‘한미 공동 대북 안보 제안’을 통한 9.19 합의의 기능적 복원) 발표문에서 제시된 ‘한미 공동의 대북 안보 제안(Joint Security Offer)’은 이 딜레마를 돌파할 수 있는 매우 훌륭한 실용적 접근이다. 한국 정부가 북한에 대화 재개를 일방적으로 요청하기보다, 미국과의 공고한 조율을 통해 주한미군의 성격 전환이나 한미 연합훈련 및 전략 자산 전개의 조건부 조정이라는 카드를 미국과 공동으로 북한에 제시하는 것이다.

이러한 ‘경성안보 교환’의 첫 번째 전제조건(스냅백)으로 남북 접경지역(지상·해상·공중)에서의 적대행위 중지와 무인기 운용 통제 등을 내걸어야 한다. 북한 입장에서는 자신들이 원하는 미국과의 직접 협상과 군사적 위협 감소를 얻어내기 위해, 역설적으로 한국의 안보를 위협하지 않아야 하는 구조적 제약에 놓이게 된다. 이는 형식적으로는 미·북 간의 교환 형태를 띠지만, 내용상으로는 한국 주도의 「9.19 군사합의 2.0」을 북한에 기능적으로 강제하는 효과를 거둘 수 있다.

(상설 위기관리 인프라로서의 ‘다자간 위협감소센터’ 설치) 더 나아가 군사적 신뢰구축이 일회성 선언에 그치지 않으려면 위기 시에도 끊기지 않는 상설 소통 인프라가 필수적이다. 기존의 남북 군 통신선이 북한의 정치적 의도에 따라 쉽게 단절되는 취약성을 극복하기 위해, 발표문이 지향하는 북한의 ‘정상국가 편입’ 논리를 위기관리 인프라 구축에 적용할 필요가 있다.

구체적으로 1987년 미·소 핵위험감소센터(NRRC) 모델을 한반도에 차용하되, 남북 양자 기구가 아닌 판문점(또는 제3국)에 「한·미·북(또는 다자간) 상설 위협감소센터」를 구

축하는 방안을 제안한다. 초기에는 미군이나 유엔사(UNC) 채널을 통해 북한과 소통하되 한국 군사 실무자가 상시 동석하는 ‘비대칭적 3자 구조’ 형태로 운영하고, 북·미 수교 등 관계 정상화 단계에 맞춰 점진적으로 남북 실무자 간의 직접 소통 채널로 격상시키는 것이다.

이 센터는 미확인 궤적, 접경지역 이상징후, 전략자산 이동에 관한 오해 등을 24시간 실시간으로 해소하는 기능을 수행한다. 이러한 다자적 틀 내에서의 소통 창구는 북한이 요구하는 ‘주권국가 대 주권국가’의 형식을 충족시키면서도, 다자간 안보구상의 거시적 틀을 현장 수준에서 떠받치는 가장 확실한 군사적 안전장치가 될 것이다.

3. 이중 스냅백의 제도적 기반: 다자검증 체계의 구축

(이중 스냅백의 장점과 한계) 발표문이 제시한 이중 스냅백은 매우 강력한 억제장치이지만, 동시에 그만큼 높은 수준의 검증 신뢰성을 요구하는 장치이기도 하다. 합의 위반 시 제재와 군사적 억제를 즉각 복원하는 메커니즘은, 북한의 기만 가능성을 억제하고 협상 참여국의 안보 불안을 줄인다는 측면에서 분명한 장점이 있다. 그러나 스냅백이 실질적인 억제력으로 기능하기 위해서는, 무엇이 합의 위반인지, 그 위반을 누가 어떤 절차에 따라 판단하는지, 그 판단을 각 당사자가 어느 정도 수용할 수 있는지가 먼저 분명해야 한다.

만약 위반 판단이 특정 국가의 정치적 의도에 따라 좌우된다는 인식이 확산되면, 스냅백은 강력한 제재 메커니즘이 아니라 가장 먼저 정당성 논란에 직면하는 취약한 장치가 될 수 있다. 결국 스냅백의 실효성은 그 강도보다도, 그것을 발동시키는 검증 절차의 객관성과 예측 가능성에 의해 좌우된다.

(한반도 군사·핵 검증 공동위원회 구성) 이와 같은 맥락에서, 군사적 신뢰구축 조치의 이행 여부와 핵 동결·축소·폐기 조치를 통합적으로 다룰 수 있는 다자검증기구의 제도화

가 필요하다. 이를 위해서는 한·미 양국의 군사 및 핵 전문가뿐 아니라, 중국과 러시아의 관련 전문가, 그리고 국제원자력기구(IAEA)가 함께 참여하는 「한반도 군사·핵 검증 공동 위원회」를 상정할 수 있다.

이러한 기구의 의의는 북한이 검증 결과를 미국 또는 한국의 일방적 정치행위로 규정할 수 있는 여지를 줄이고, 중·러를 사후 보증국이 아니라 사전 검증의 책임 참여자로 편입시키는 데 있다. 특히 발표문이 강조한 다자간 복합 안전보장 모델의 구조상, 중·러는 단순한 주변 행위자가 아니라 안전보장의 한 축을 담당하는 실질적 이해당사자이므로, 검증 국면에서도 일정한 기술적 책임을 공유할 필요가 있다.

(위반 판단 기준의 자동화와 의사결정 구조의 비대칭적 재설계) 다자화 자체가 자동적으로 객관성을 보장한다고 볼 수는 없다. 오히려 과거 유엔 안보리의 대북 제재 국면이나 이란 핵합의(JCPOA) 사례에서 보듯, 참여국이 많아지고 진영 간 대립 구도가 심화될수록 검증 과정이 정치화되어 스냅백 발동 자체가 마비될 위험이 상존한다. 따라서 공동위원회의 성패는 단순히 중·러를 포함하는 외형적 ‘구성’이 아니라, 특정 국가의 정치적 어깃장(Veto)을 원천 차단할 수 있는 ‘의사결정 구조의 구체화’에 달려 있다.

이를 위해 첫째, 위반 판단 기준을 정성적 토론이 아닌 ‘데이터 기반 자동 판정 기준(Data-driven Trigger)’으로 전환해야 한다. 9.19 합의 위반(해안포 포문 개방 등), 미신고 핵물질 검출, 사찰 인원 접근 차단, 우라늄 농축 시설의 이상 전력 소모 등 행위 유형별로 위반 수준을 세분화하고, 객관적 측정 데이터가 사전 합의된 임계치(Threshold)를 초과할 경우 위원회의 정치적 숙의 절차를 생략하고 즉각적인 1단계 스냅백이 가동되도록 규정을 명문화해야 한다.

둘째, 위원회 내부의 의사결정 방식은 만장일치제(Consensus)가 아닌 철저한 ‘비대칭적 권한 구조(Asymmetric Authority Structure)’로 설계되어야 한다. 스냅백은 북한의 중대한 합의 파기에 대응하는 즉각적 억제 조치이므로, 중·러가 북한과의 전략적 밀착 관계나 자국의 지정학적 이익을 이유로 위반 판단을 고의로 지연시키거나 거부권을 행사할 수 없도록 해야 한다.

예컨대 다자 검증위원회 일원으로 참여하고 있는 중립적 기술 기구인 IAEA의 사찰 데이터와 한·미의 교차 검증 정보가 합의 위반을 식별할 경우, 중·러가 불참하거나 반대 의견을 표출하더라도 한·미·IAEA의 과반수 찬성 또는 단독 결의만으로 전면적 스냅백(군사적 억제 복원 및 경제 제재 재개)을 발동할 수 있는 ‘Veto-free 프로토콜’이 필수적이다.

다자검증 체계에서 중·러의 역할은 합의 초기 북한의 안보 불안을 덜어주고 절차적 투명성을 높이는 ‘기술적 참관 및 보증’에 맞추어져야 하며, 제재 복원의 최종 발동 권한까지 이들의 정치적 선의에 의존해서는 안 된다. 스냅백의 실효성은 거부권이 배제된 다수결 절차와 사전에 합의된 기계적 검증 기준의 결합을 통해서만 현실의 제도로 완성될 수 있다.

4. 검증의 지속성과 스냅백의 실질화: 기술적 통제장치의 활용

(인적 사찰의 한계와 무인 원격 검증의 필요성) 다자검증이 실효성을 갖기 위해서는 전통적인 인적 사찰 방식의 한계를 보완할 기술적 검증수단이 병행되어야 한다. 북한은 외국 사찰단이 자국의 핵시설이나 군사시설을 자유롭게 출입하는 방식에 대해 매우 강한 거부감을 보여 왔으며, 이는 앞으로도 검증 협상의 주요 장애요인으로 작용할 가능성이 높다. 이때 검증을 둘러싼 문제를 단순히 ‘누가 들어가서 볼 것인가’의 문제로 접근할 경우, 협상은 반복적으로 정치적 마찰에 가로막힐 수 있다.

반대로 이를 ‘어떻게 하면 최소한의 인적 개입으로도 지속적이고 신뢰성 있는 검증을 수행할 수 있을 것인가’의 문제로 전환한다면, 보다 현실적인 대안이 가능해진다.

(IoT·블록체인 기반 검증체계 활용) 바로 이 지점에서 IoT·블록체인 기반의 무인 원격 검증 체계는 중요한 정책적 함의를 가진다. 해안포 진지, 감시초소 철수 구역, 핵시설 동결 지점 등에 접근감지 센서, 봉인 감지 장치, 방사선 측정기, 고해상도 CCTV 등을 설치

하고, 그 데이터를 상시로 수집·전송하여 공동검증위원회가 확인하도록 하는 방식은, 인적 사찰이 초래하는 정치적 반발을 낮추면서도 검증의 연속성과 객관성을 강화할 수 있다.

이때 블록체인 기술은 데이터의 위·변조 가능성을 줄이고, 사후 분쟁 시 기록의 신뢰성을 제고하는 보조적 수단으로 활용될 수 있다. 물론 센서 설치 범위, 데이터 접근권, 네트워크 보안, 사이버 공격 대응 등 새로운 쟁점이 뒤따를 수 있으나, 기술적 검증은 검증의 상시성과 축적성을 확보한다는 점에서 분명한 장점을 갖는다.

(독립적 인프라 스냅백의 제도화: 제3지대 해상 부유식 발전소와 물리적 Kill-switch)
 발표문에서 대안으로 제시된 북한의 비핵화 이행과 동북아 슈퍼그리드(에너지망) 및 물류망 연결을 연동시켜 경제적 생존권을 지렛대로 삼는 ‘인프라 스냅백’ 방안은 실용적 접근이다. 그러나 인프라 스냅백이 실질적이고 불가역적인 통제장치로 작동하기 위해서는 그 통제권이 특정 국가의 지정학적 이해관계나 주권적 결정에 종속되지 않는 ‘독립적이고 물리적인 공간’에 위치해야 한다.

만약 북한에 전력과 천연가스를 공급하는 주 공급로를 중국 단둥이나 러시아 블라디보스토크 등 육상 접경지대에 둘 경우, 위반 사항이 발생하여 시스템이 스냅백을 발동하려 해도 중·러가 자국의 정치적 이해관계에 따라 밸브 개방을 유지하거나 소프트웨어 통제권을 우회(Bypass)할 위험이 존재한다. 기술적 알고리즘이 주권 국가의 영토 내 물리적 통제권을 강제할 수 없다는 한계 때문이다.

이러한 지정학적 개입을 원천 차단하고 스냅백의 객관성을 담보하기 위해서는, 전력 공급의 주체를 육상 그리드가 아닌 제 3지대인 해상(공해상 또는 지정학적 완충수역)에 위치한 ‘해상 부유식 발전소(Powership)’로 전환하는 방안을 고려해야 한다. 북한의 남포나 원산 앞바다에 국제 컨소시엄 혹은 다자검증 공동위원회가 직접 통제하는 발전선을 배치하고, 이를 해저 송전 케이블을 통해 북한 내부 전력망과 연결하는 방식이다.

이러한 해상 발전 모델은 스냅백의 통제권을 특정국의 주권적 결정으로부터 완전히 분리하여, 철저히 ‘기술적 영역(Engineering Protocol)’과 ‘다자적 통제 공간’에 두는 것

을 가능하게 한다. 북한 내부의 핵시설 동결 지점에 설치된 IoT 센서와 검증 위원회의 데이터를 블록체인상의 '스마트 컨트랙트(Smart Contract, 조건부 자동 실행 프로그램)'와 연동하고, 이 알고리즘을 해상 발전소의 중앙 제어 시스템에 심어두는 것이다. 센서가 훼손되거나 미신고 핵활동(방사능 수치 급증 등), 합의된 한계선을 넘는 중대한 군사적 도발이 데이터로 감지될 경우, 어떠한 안보리 소집이나 주변국의 정치적 개입 없이 해상 발전소에서 북한으로 향하는 해저 케이블의 송전 스위치가 자동으로 차단(Kill-Switch) 되도록 설계해야 한다.

발전소 자체가 특정국의 영토 밖에 존재하므로 물리적 우회나 임의적 송전 재개가 불가능하며, 북한 지도부에게 "합의를 어기는 순간 즉각적이고 예외 없이 평양의 불이 꺼진다"는 확신을 심어줄 수 있다. 이로써 스냅백은 정치적 눈치싸움이 배제된 완벽한 억제력으로 작동하게 된다.

다만 Kill-switch 역시 단순한 흑백논리의 자동 차단 장치로 설계되어서는 곤란하다. 오작동, 허위 데이터 입력, 사이버 침투에 의한 과잉 대응을 방지하기 위해 '이상징후 감지 및 경고 - 다자검증위의 크로스체크 - 송전량의 단계적 축소(Brownout) - 전면 차단(Blackout)'으로 이어지는 다층적 프로토콜이 마련되어야 한다. 즉, 기술적 자동화와 제3지대 인프라의 결합은 스냅백을 외교적 수사나 제재 의지의 문제로 남겨두지 않고, 정치적 외풍을 차단한 상태에서 100% 작동을 보장하는 가장 확실한 물리적·제도적 장치로 기능하게 될 것이다.

5. 결론

조성렬 교수의 발표문은 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 기존의 '선의에 기댄 정치적 선언'에서 '다자간 이익 교환과 물리적 통제'라는 구조적 영역으로 끌어올렸다는 점에서 탁월한 정책적 통찰을 제공한다. 트릴레마의 모순을 주한미군 성격 전환과 이중 스냅백으로 돌파하려는 구상은 현재의 안보 교착 상태를 깰 수 있는 강력한 거시적 설계도

이다.

그러나 아무리 정교한 거시 전략이라도, 현장의 극단적 불신과 강대국의 지정학적 외풍을 견뎌낼 '미시적 하부구조'가 없다면 과거의 실패를 반복할 수밖에 없다. 본 토론문이 제안한 '한미 공조를 통한 우회적 군사 신뢰구축', '거부권(Veto)이 배제된 비대칭적 다자검증 구조', 그리고 '제3지대 해상 인프라에 기반한 킬스위치(Kill-switch)'는 결국 하나의 목표를 지향한다. 그것은 바로 비핵화와 안전보장의 이행을 '정치적 결단'의 영역에서 '기계적이고 제도적인 강제'의 영역으로 치환하자는 것이다.

북한이 남북관계를 '적대적 두 국가'로 규정하고 미·중·러의 진영 대립이 격화되는 현안보 환경에서, 평화는 더 이상 상호 신뢰를 통해 달성되는 결과물이 아니다. 오히려 철저한 불신을 전제로, 어느 누구도 합의를 깰 엄두를 내지 못하도록 촘촘하게 짜여진 '억제와 검증의 물리적 인프라(Infrastructure of Deterrence and Verification)' 그 자체여야 한다. 발표문의 거대한 전략적 상상력이 본 토론에서 제기된 기술적·제도적 통제장치와 결합될 때, 다자간 복합 안전보장 모델은 비로소 어느 누구도 우회할 수 없는 불가역적인 현실의 안보 질서로 작동하게 될 것이다.

북미대화와 북핵문제

이상현(세종연구소 명예연구위원, 전 세종연구소장)

1. 트럼프 2.0 NSS와 북한/북핵 문제

2025년은 아마도 후세의 역사가들에게 기존 국제질서가 사실상 해체된 해로 기억될 것이다. 트럼프 대통령은 무차별적 관세를 통해 다자무역체제를 압박하고, UN·대외원조 등 국제제도에 대한 미국의 재정지원을 축소했다. NATO를 포함해 미국의 동맹은 가치 동맹이 아닌 '거래적 관계'로 재편됐다. 국내적으로는 행정부 권한을 대폭 확대하며 사법·연준·대학 등 독립 기관에 대한 압박을 강화함으로써 미국의 민주주의 정체성은 크게 약화됐다.

이런 혼란스런 정세 속에서 트럼프 2기 행정부는 북한과의 비핵화 협상을 재개할 수 있을까? 이 질문에 답하려면 우선 트럼프 2.0 시기의 대외전략과 안보정책을 일별할 필요가 있다. 이를 가장 잘 보여주는 게 트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS)과 국방전략(NDS) 보고서이다. 트럼프 2.0 NSS는 역대 행정부들의 NSS에 비해 현격한 대조를 보여준다.¹⁾ 2025년 트럼프 행정부의 국가안보전략은 미국 우선주의의 제도화, 경제안보 중심의 패권 전략, 동맹의 역할 확대 요구, 중동·유럽 부담 축소와 아시아 중시 구도 강화 등의 특징을 갖는 매우 이념적·정치적 문서라 할 수 있다. 그러나 동시에 미국의 국내 역량

1) White House, "National Security Strategy of the United States of America," November 2025 (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>).

회복을 전략 중심에 배치하고, 중국을 장기·체계적 경쟁자로 상정하며, 국제체제의 현실적 제약을 반영한 우선순위 재조정을 제시한다는 점에서 그 자체로 하나의 전략적 전환점을 보여주는 문서라고 평가할 수 있다.

국제질서와 관련해 트럼프 2.0 NSS가 가장 분명하게 예고하는 것은 자유주의 국제질서, 혹은 규칙기반 국제질서의 시대가 저물고 이제 힘의 정치(power politics)에 기반한 경쟁적 질서의 시대가 도래했다는 점이다.²⁾ 우선 민주주의·인권·다자주의처럼 그동안 미국 외교의 중심을 차지해 왔던 어젠다들이 보조적 가치로 밀려나면서 규범 중심 질서는 후퇴할 것이다. 앞으로는 국제규범보다 국가이익, 국력, 거래적 성과가 우선시되면서 규칙기반 질서보다 ‘역지와 협상에 의한 질서’가 강조될 것이다. 가치기반 외교에서 성과기반 외교(outcome-based diplomacy)로 외교의 중점이 변하면서 국제질서의 도덕성 탐색은 뚜렷한 추세를 이룬다. 그 연장선상에서 동맹국·우방국도 가치 공유보다 기여도 및 부담 분담으로 평가될 전망이다. 이는 자유주의 국제질서의 해체가 아니라 ‘기능적 무력화’에 가깝다. 지역적으로는 미국의 전략 중심을 서반구(미주 대륙)로 재전환하고, 먼로독트린을 재해석한 ‘트럼프 코롤러리(Trump Corollary)’를 내세운다. 이에 따라 ‘서반구 우선’과 세력권 경쟁 심화가 예상된다.

강대국 관계는 중국, 러시아와의 경쟁을 가장 중요한 도전으로 규정했다. 특히 미중관계는 관리된 경쟁에서 장기적·구조적 적대 경쟁으로 전환했다. 중국은 더 이상 ‘도전국’이 아니라 체제 경쟁자이자 전략적 위협으로서 기술·군사·산업·금융 전 영역에서 장기적인 경쟁의 대상이다. 중국과의 경쟁 방식은 전면 충돌은 회피하는 한편 지속적 압박을 유지한다. 핵심 기술, AI, 반도체, 에너지 등 분야를 중심으로 탈동조화(decoupling) 또는 강화된 디리스크잉(de-risking)이 지속될 것이다. 결국 미·중 경쟁은 완화 국면 없이 항구적 경쟁 상태로 고착될 것이다. 중국에 비해 러시아는 장기적 체제 경쟁자라기보다 지역적 군사 위협으로 인식된다.

세계경제 질서는 세계화 추세가 둔화 혹은 퇴행하고 블록화 현상화 더불어 거래적 경

2) 이상현, “트럼프 2기 NSS는 포스트-패권 시대의 출발점인가?,” 세종연구소 『세종포커스』, 2025.12.30.

제질서가 보편화될 전망이다. 자유무역보다 경제안보(economic security)가 우선시 되고 공급망은 효율성보다 신뢰성·동맹성이 우선이다. 그 결과 그동안 세계경제의 비약적 발전에 한 원인을 제공했던 세계화는 성장 속도가 둔화되는 ‘슬로벌라이제이션(Slowbalization)’이 보편적 현상으로 굳어질 것이다. 트럼프 행정부의 경제정책 핵심은 장기적 제도·안정성보다 단기 승부, 고위험-고수익, 협상 압박을 증시한다. 관세, 제재, 환율 압박, 동맹 재협상 등 강한 수단을 먼저 던지는 고위험 베팅 전략이다. 이러한 트럼프의 경제정책 스타일을 비판적으로 설명하는 개념이 바로 ‘카지노 이코노미(Casino Economy)’³⁾다. 트럼프에게 관세는 먼저 올리고 상대가 양보하면 거둬들이는 협상 칩과 같다. 이렇게 하면 미국의 협상력은 커지나 글로벌 공급망 변동성과 불확실성은 확대된다.

핵질서와 안보 환경은 전략적 안정성 중심에서 억지 경쟁으로 변하면서 비확산 체제(NPT)는 형식적으로 유지되지만 실질적 구속력은 약화될 것으로 보인다. 핵·미사일 위협인식 변화에 따라 군비통제·전략적 안정성 담론은 후퇴하고, 대신 우위 확보와 억지 신뢰성이 강조된다. 다만 미국이 동맹과 우방들에 제공하던 확장억제는 자동적으로 제공되는 것이 아니라 정치·군사·재정적 대가와 연계되는 거래화가 일상적인 현상이 될 것이다.

마지막으로, 동맹 질서는 가치동맹에서 비용·역할에 기반한 계약 동맹이 될 가능성이 크다. 동맹은 원래 공통의 위협이나 이익에 기반한 거래적 관계이지만, 향후 동맹의 성격은 가치적 측면보다는 거래적 측면이 더욱 강화될 전망이다. 이제 동맹은 자동적으로 방위의 책임을 공유하는 공동체가 아니라 기여·부담·역할을 명시한 안보 계약 동맹으로 변하게 될 것이다. 이러한 변화는 한국, 일본, 유럽 등 미국의 전통적 동맹에 대한 시그널을 분명히 보여주고 있다. 미국의 동맹들은 방위비 분담 증액 압박과 더불어 전략적 자율성 확대 요구—특히 핵·미사일 방어·산업기반—에 직면해 있다. 이제 미국의 동맹은 미국을 도와주는 동맹이 아닌 ‘미국의 부담을 덜어주는 동맹’이 될 것을 요구받고 있다. 그 결과 미국의 동맹체제는 유지되겠지만 신뢰의 질은 더욱 불안정해질 전망이다.

3) Kyla Scanlon, “It Is Trump’s Casino Economy Now. You’ll Probably Lose,” The New York Times, October 26, 2025 (<https://www.nytimes.com/2025/10/26/opinion/trump-economy-casino.html>).

한편, 2026년 1월에 새로 발간된 국방전략(NDS) 보고서는 전략 기조로 미국 우선주의(America First)와 힘을 통한 평화(Peace through Strength)를 내세웠다.⁴⁾ 새로운 국방전략은 기존의 이상주의·가치외교에서 벗어나 ‘유연한 현실주의(flexible realism)’로의 전환을 선언했다. 이는 미국의 구체적·직접적 이익(본토 안전, 공급망, 핵심 해역·지역 접근권)을 최우선시하는 한편, 동맹은 유지하되 의존 구조에서 책임 분담 구조로 전환하는 것을 의미한다.

이번 NDS의 안보상황 인식에서 특징적인 것은 중국·러시아·이란·북한 등 복수의 적대 세력이 동시에 혹은 연쇄적으로 도발할 가능성을 상정한 ‘동시다발 위기(Simultaneity Problem)’를 강조하는 점이다. 모든 위협이 심각한 것은 아니지만, 작은 위협도 무시할 수 없는 시대가 도래했다. 미국은 미국의 안보, 자유, 번영에 가장 위중한 위협에 우선순위를 두고 대응하는 한편, 동맹 및 우방들도 효과적이고 지속가능한 방식으로 그러한 위협에 함께 대응해야 한다는 태세를 취한다. 이러한 인식을 기초로 NDS는 미 국방전략의 중점과제(Line of Effort)를 네 가지로 제시했다.

첫째, 최우선 과제는 미 본토 방어나. 국경·사이버·우주·미사일·무인기 위협을 본토 안보 차원에서 통합 대응하며, 서반구에서의 나르코-테러 방지와 영공 수호를 위한 ‘골든 돔(Golden Dome)’ 미사일 방어 구상, 그리고 먼로독트린을 확장한 ‘트럼프 코럴러리(Trump Corollary)’를 통해 서반구(파나마 운하, 그린란드 등)에서 미국의 군사·상업 접근권을 무력으로라도 보장하는 것을 포함한다.

둘째, 인도-태평양에서 중국을 억제하는 것이다. 단, 이는 중국과의 대결이 아니라 힘의 우위에 입각한 전쟁 회피형 억제다. 목표는 중국 지배를 방지하는 것이지 체제 전복이나 봉쇄가 아니다. 목표는 제1도련선(First Island Chain) 내에서 거부적 억제(Deterrence by Denial)다. 미·중 군사 소통은 유지하되, 힘의 우위가 협상의 전제다. 중국과는 ‘괜찮은 평화(decent peace)’를 추구할 것인데, 이는 미국에 유리하지만 동시

4) U.S. Department of War, “2026 National Defense Strategy: Restore Peace Through Strength for a New Golden Age of America,” January 2026 (<https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>).

에 중국에도 수용 가능한 평화를 의미한다.

셋째, 동맹 및 파트너 국가들의 책임 분담의 강화다. NATO에 대해 요구한 국방비 GDP 5% 기준을 글로벌 표준으로 제시했다. 유럽·중동·한반도에서 “미국은 지원, 동맹이 1차 책임”을 맡게 되며, “모범 동맹(model allies)”에게만 무기·정보·산업협력을 우선적으로 제공한다.

넷째, 미 방위산업 기반(DIB)의 획기적 재건이다. 사실상 준(準)전시 산업동원 체제에 필적할 정도로 재래식 탄약, 미사일, AI·무인체계 대량 생산을 추진한다. 동맹국의 방산 생산 능력도 미 전략에 종속·연결된다.

2026 NDS에서는 지역별 메시지도 제시했다. 우선 중국은 최대·최우선 도전이며, 인태지역 질서의 균형 유지가 미국 번영의 전제라고 지적했다. 중국에 비해 러시아는 관리 가능한 위협으로, 유럽 방위는 유럽이 주도해야 한다는 점을 지적했다. 이란은 군사력으로 핵 개발 좌절이 가능하다는 선례로 강조됐다. 북한(DPRK)은 한국·일본에 대한 직접 위협인 동시에 미 본토 타격 능력 보유국으로 명시했다. 다만 북한의 비핵화 문제는 거론되지 않았다.

트럼프 행정부 NSS, NDS, 2026 연두교서 연설 등을 통해 본 미국의 대북정책은 한마디로 ‘관심과 우선순위의 실종’이라고 요약할 수 있다. 트럼프 대통령의 2026년 국정연설은 약 108분간 진행되었으나, 북한과 한반도 문제에 대한 직접적인 언급이 전혀 없었다는 점을 가장 주목할 만하다. 이는 집권 1기(2018-2019년) 국정연설에서 북한 핵문제에 대해 비교적 강한 어조로 언급했던 것에 비해 확연한 변화다. 북핵/한반도 문제가 빠졌다는 것은 미국의 현재 외교안보 어젠다에서 북핵문제 우선순위가 별로 높지 않다는 신호로 해석된다. 북한을 직접 언급하지 않는 대신 NSS는 다음과 같은 전략적 틀을 제시했다. 우선 미국 본토 방어 중심 전략으로서, 미국 안보의 최우선 목표를 본토 방어와 경제적 이익으로 재정의했다. 그와 함께 글로벌 개입을 축소하여 미국의 세계 공공재 제공자 역할을 축소하고 선택적 개입 전략을 채택했다. 한국·일본 등 동맹과 우방에 대해서는 각국이 자국 방위책임을 더 부담해야 한다는 동맹의 부담 분담 확대를 요구했다. 이러한

들 안에서 북한 문제는 인도-태평양 지역 안보 문제, 동맹의 방위책임 강화 대상, 핵확산 관리 문제 등으로 간접적 위치를 차지하는 것으로 평가된다. 즉 북한을 미국의 직접적 전략 우선순위에서 한 단계 낮춘 것으로 평가할 수 있는 것이다.

2026년 11월 중간선거를 앞둔 트럼프 행정부로서는 중간선거 승리에 사활을 걸고 있는바, 이러한 국내정치 상황은 미북대화 재개 가능성이나 미국 국내 정치환경이 대북문제를 적극적으로 앞세우기 어려운 상황임을 반영한다. 북한은 최근 자체 핵·미사일 역량을 ‘불가역적’이라고 강조하면서, 대화를 원하되 미국이 북한을 핵보유국으로 인정해야 한다는 전제를 시사하고 있어 대화 여지가 완전히 봉쇄된 것은 아닌 것으로 판단된다. 트럼프의 예측 불가능 행태를 고려하고, 국내정치적 난관 돌파 필요성, 그리고 노벨평화상을 향한 오랜 집착을 고려할 때, 금년 4월 트럼프의 베이징 방문을 계기로 김정은과의 깜짝 만남 성사 가능성도 배제할 수 없다.

NSS에 비해 NDS에서는 북한이 비교적 명확히 등장한다. 북한이 제기하는 위협은 핵무기 보유 국가, 미국 본토를 위협할 수 있는 ICBM 능력 보유, 한국과 일본에 대한 직접적 군사 위협 정도로 평가하고 있다. NDS에서 가장 주목할 부분은 ‘북한 역지의 1차 책임은 한국’이라고 규정한 것으로, 한국이 북한 역지의 ‘주된 책임(primary responsibility)’을 지고, 미국은 ‘결정적이지만 좀 더 제한적인(critical but more limited)’ 역할을 수행할 것이라고 서술한 부분이다. 이는 미국이 동시에 여러 위기(중국, 중동 등)에 대응해야 하는 ‘전략적 동시성(strategic simultaneity)’ 상황을 전제한 것으로서, 한반도 역지는 동맹인 한국이 더 큰 책임을 져야 한다는 구조를 지적하고 있다. 이에 따라 북한은 미국의 직접 역지 대상에서 동맹 책임 확대의 대상으로 재편되었다. 미국이 말하는 ‘결정적’ 지원은 미국만이 제공할 수 있는 핵심 전략 능력, 즉 한국이 단독으로 갖기 어려운 고급 전략 자산과 확장억제 역량을 가리킨다.

미국이 말하는 결정적이지만 제한적 역할의 대표적인 것은 미국의 핵우산이다. 미국의 전략핵에는 ICBM, SLBM(전략핵잠수함), 전략폭격기(B-52, B-2, B-21 등) 등이 포함된다. 뿐만 아니라 핵·재래식 통합 역지 전략도 포함하여 북한의 핵 공격을 억지하는 최종

보증은 미국이 제공한다는 의미다. 이는 한미동맹에서 오래된 확장억제(extended deterrence) 개념의 핵심이다. 미국이 제공하는 전략 자산 및 장거리 정밀타격 능력도 ‘결정적 역량’으로 간주된다. 장거리 스텔스 폭격기, 핵추진 항공모함 및 항모전단, 핵추진 잠수함(SSN/SSBN), 장거리 스탠드오프 미사일, 글로벌 ISR 기반 타격체계 등은 한반도 유사시 전쟁의 판도를 바꾸는 능력이기 때문에 ‘결정적’ 전력이라고 표현된다. 전략 정보·감시·정찰(ISR) 능력 역시 미국의 핵심 지원이다. 예를 들면 군사정찰위성, 글로벌 SIGINT, 조기경보체계, 미사일 탐지 네트워크 등이 이에 속하며, 특히 북한 미사일 발사 탐지와 핵시설 감시, 지휘부 표적 정보 등은 미국 정보자산 의존도가 높은 분야다. 미국의 통합 미사일 방어 체계도 중요한 ‘critical support’다. THAAD, Aegis BMD, 조기경보레이더, 미군 네트워크 중심전 체계 등은 북한의 핵·미사일 공격을 탐지·추적·요격하는 다층 방어를 구성한다. 사실상 미국은 한반도 전쟁이 발생할 경우 확전을 통제하고 글로벌 전력을 투입할 능력을 가진 유일한 국가다. 인도태평양 사령부 전력과 미 본토 증원군, 일본 내 기지 및 괌 기지 전력, 글로벌 공군 및 해군 네트워크 등은 한국군 단독으로는 수행하기 어려운 전략적 전쟁 관리 기능이다.

2. 북미정상회담, 과연 열릴까?

이러한 트럼프 대통령의 북미정상회담 관련 입장을 고려할 때, 과연 정상회담은 가능할까? 북미 대화가 재개되기 위해서는 대화의 필요성에 대한 양측의 이해관계가 부합하거나, 상황의 변화로 인한 대화 압박이 작용할 때 가능하다.

우선 대화 재개를 어렵게 만드는 북한 측 변수는 최근 종료된 제9차 당대회 이후 더욱 강고해진 북한의 입장이다. 당대회를 통해 북한은 권력구조·노선 측면에서는 김정은 1인 지배체제 공고화를 확고히 했다. 그와 함께 당·군·내각에 대한 통제력 재확인, 핵·군사 노선을 ‘국가전략의 중심’으로 재천명했다. 또한 핵무력은 협상 카드가 아니라 체제 안전의 상수(常數)라는 인식을 노정함으로써 ‘핵보유국 지위의 제도화’를 재강조한 것으로 평가

된다. 대외정책에 있어서는 한·미를 ‘적대세력’로 규정, 자력갱생·장기대치 프레임을 유지함으로써 대외정책 기조의 경직화를 예고했다.

군사·핵 정책 분야에서는 전술핵·다중화·고도화 노선을 지속하는 한편, ICBM, 고체연료화, 극초음속, 수중·수중발사 체계 등 핵·미사일 다변화 강조했다. 그와 함께 선제·자동화된 대응 교리를 시사하면서 위기 시 신속·가혹한 보복을 강조하며 역지의 문턱을 낮추는 언사를 사용했다. 국가 자원을 군수·과학기술 분야에 우선 배분함으로써 제재 환경 속에서도 전략무기 개발을 최우선 과제로 유지했다.

대미 메시지로써는 미국이 북한의 (핵보유국) 지위를 인정하고, 적대시 정책 철회 시 대화하지 못할 이유가 없다면서 대화 재개 가능성을 시사했다. 김정은은 핵보유국 지위를 존중한다면 미국과 사이좋게 지내지 못할 이유가 없다고 언급했는데, 이는 핵무기를 인정하는 조건으로 미국과 대화하겠다는 통미봉남 전술의 일부다. 트럼프 또한 여러 차례 “핵을 가진 김정은과 잘 지내는 것은 좋은 일”이라고 언급했고, 북한이 ‘핵국가(nuclear power)’라는 표현도 수 차례 사용한 바 있다. 이러한 상황을 감안하면, 일각에서는 4월 트럼프의 베이징 방문시 김정은과의 깜짝 회담설도 제기된다. 때문에 트럼프가 자칫 북핵 동결 수준에서 대북 제재를 해제하고 자신의 치적으로 내세울 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

우리에게 특히 우려스런 부분은 대남 메시지이다. 한국은 ‘불변의 주적’, 한국을 ‘동족’ 범주에서 배제함으로써, ‘적대적 두 국가론’을 고착·제도화 및 영구화했다. 이로써 당분간 남북대화 재개 전망은 비관적이다. 북한 매체들은 “한국의 완전 붕괴 가능성 배제될 수 없다. 한국을 철저한 적대국, 영원한 적으로 다루어 나가려는 우리의 결심과 의지는 강고하며 결론적이다...”, “한국의 현 집권정권이 겉으로 표방하는 유화적인 태도는 서투른 기만적이고 졸작... 대한민국과 상론할 일이 전혀 없으며 한국을 동족이라는 범주에서 영원히 배제할 것”이라고 강하게 비난했다. 또한 “한국과의 대화와 협력, 명분 아닌 명분에 추호도 집착하지 않을 것”이라고 밝혀, 서로 대화하지도 않고 싸우지도 않는 ‘차가운 평화’가 당분간 북한이 바라는 남북관계의 미래상임을 분명히 했다. 북한이

최근 부쩍 강조하는 ‘두 국가론’은 남북을 더 이상 ‘민족 내부 특수관계’가 아닌 적대적 국가관계로 규정한다는 의미다. 이에 따라 통일·민족공조 담론을 후퇴시키고, 군사적 억지와 대치를 기본값으로 설정하게 된다. 한미 모두를 상대로 비핵화는 의제에서 사실상 배제함으로써 체제 인정·적대정책 철회가 선행되지 않으면 협상 실익이 없다는 메시지를 보내고 있는 것이다. 핵보유국 지위 확보에 사활을 건 북한으로서는 이에 걸림돌이 되는 이재명 정부에 대한 적대 분위기 고취로 북한내 사회통제와 위기의식 고취가 주된 목적일 것으로 추정된다. 이는 그동안 선제적 유화책을 취해온 이재명 정부에게 당혹스런 반응이 아닐 수 없다.

또 다른 변수는 최근의 혼란스런 지정학적 리스크 확대다. 최근 전개되고 있는 일련의 국제정치적 격동은 북한의 ‘피포위 의식’을 강화시켜 북한의 핵 집착 및 증려와의 밀착을 더욱 심화시킬 것으로 예상된다. 2025년 6월 22일, 미국 공군과 해군은 ‘한밤의 망치 작전(Operation Midnight Hammer)’이라는 작전명으로 이란 내 여러 핵시설을 공격했다. 포르도 우라늄 농축 시설, 나탄즈 핵시설, 이스파한의 미확인 장소 등이 목표였으며, B-2 스텔스 폭격기가 탑재한 30,000파운드(13.6톤)짜리 GBU-57A/B MOP(지하관통 폭탄) 14발과 잠수함에서 발사된 토마호크 미사일이 사용되었다. 이 시설들은 이란의 주요 우라늄 농축 중심지이다.

2026년 벽두인 1월 3일 전격적으로 감행된 미국의 베네수엘라 공격과 마두로 대통령 체포는 최근 도널드 트럼프 행정부가 보여온, 이른바 ‘힘의 외교’를 단적으로 보여준 사건이다. 북한 외무성은 이번 미국의 작전을 카라카스 주권에 대한 중대한 침해이며 ‘미국의 폭력적이고 야수적 본성의 증거’라고 규정하며 강력히 비난했다. 마두로 대통령 체포는 김정은에게 상당한 심리적·전략적 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 김정은 입장에서는 자신도 마두로 정권과 같은 운명을 겪을 수 있다는 공포를 느끼고, 핵능력에 대한 의존과 집착을 더 강화하는 요인이 될 전망이다.⁵⁾

5) “North Korea’s Kim expected to cling to nuclear security blanket after Venezuela operation,” South China Morning Post, 8 January 2026 (<https://www.scmp.com/news/china/military/article/3339129/kim-jong-un-expected-cling-nuclear-security-blanket-after-venezuela-decapitation>).

미국의 베네수엘라 작전은 김정은에게 ‘핵무력은 정권 생존의 최후 보루’라는 확신을 더욱 강화하고, 비핵화나 군축 협상 동기를 약화하는 방향으로 작용할 가능성이 크다.

뒤이은 2026년 2월 28일, 미국과 이스라엘은 이란 내 반정부 시위 세력 지원 및 핵무기 개발 프로그램의 원천 차단을 명분으로 이란에 선제 타격을 가하며 군사작전을 시작했다. 이에 대응해 이란은 바레인, 아랍에미리트, 쿠웨이트의 미군 주둔 기지와 이스라엘 본토를 향해 전례 없는 규모의 탄도 미사일 보복 공습을 감행했으며, 이로 인해 단일 국가 간 무력 충돌을 넘어 이집트를 제외한 중동 전역으로 확대되었다. 이란이 호르무즈 해협 봉쇄를 위협하면서 세계 석유 시장도 큰 타격을 받았다. 미국과 이스라엘이 이란을 상대로 군사작전을 개시한 가장 큰 이유는 이란의 핵무기 개발을 막기 위해서이다. 미국과 이란 간 포괄적 공동행동계획(JCPOA) 파기 이후 이란은 우라늄 농축 능력을 계속 확대해 왔으며, 이스라엘과 미국은 이 프로그램이 민간용이 아니라 핵무기 개발로 이어질 가능성이 높다고 판단하고 있다. 또 다른 이유는 중동에서 이란의 영향력 확대 견제다. 이란은 잘 알려진대로 헤즈볼라(레바논), 하마스(가자지구), 이라크의 친이란 민병대, 후티 반군(예멘), 시리아 친이란 세력 등을 후원해 왔으며, 이스라엘과 미국은 이를 이란이 중동에서 사실상 반미·반이스라엘 군사 네트워크를 구축하는 과정으로 본다. 미국의 입장에서는 확고한 군사적 억지력을 보여주는 것 또한 중요하다. 미국이 이란의 도발을 막지 못하면 미국의 동맹 보호 신뢰성이 약화되는데, 이는 중동 동맹국들, 특히 사우디아라비아, 아랍에미리트, 이스라엘 등이 미국의 안보 공약을 불신하게 되는 결과를 초래할 수 있다.

이처럼 최근 미국 주도로 전개되는 일련의 공세적 군사행동이 북한에 주는 시그널은 분명하다. 미국은 베네수엘라 마두로 대통령을 자국 영토에서 체포했고, 이란 최고지도자 하메네이 제거 및 핵시설 타격이란 초유의 군사작전을 통해 북한을 겨냥한 우회적 경고를 보내고 있다. 대량살상무기(WMD) 개발에 있어 이란의 쌍둥이 같은 존재인 북한에 대해 핵무기와 관련한 오판은 금물이라는 점을 명확히 하고 있는 것이다.⁶⁾ 북한이 이에 대응해 더욱 폐쇄적이고 강경한 방향으로 대응한다면 한반도 정세는 살얼음판 같은 긴장

6) “트럼프 ‘미친 자 핵 가지면 나쁜 일’... 이란 친 美, 김정은 겨냥 연타 경고” 『중앙일보』, 2026.03.06. (<https://www.joongang.co.kr/article/25409453>).

국면이 이어질 가능성이 크다.

3. 한미 대북정책 조율과 공조

트럼프는 개인적으로 여전히 김정은과의 직접 협상을 외교적 성과로 인식하고 있으며, 북미 대화 재개는 남북관계 개선에도 긍정적으로 작용할 전망이다. 트럼프 외교 스타일은 정상 간 톱다운(top-down) 협상을 선호하며 기존 외교 관료 시스템보다 정상 간 정치적 거래를 중시한다. 트럼프는 개인적 관계를 협상 자산으로 활용하려는 경향이 강하고, 실제로 트럼프는 여러 차례 김정은과 “좋은 관계”임을 강조했고, 필요하면 직접 대화도 가능하다고 언급한 바 있다. 따라서 미북 협상 재개 가능성 자체는 상당히 높다는 평가가 많으며, 남북관계에서 일체의 대화 채널이 차단한 한국으로서는 미국을 활용해야 할 필요성이 크다. 다만 북한을 ‘핵국가(nuclear power)’로 부르는 트럼프 대통령이 그에 맡겨져 북한의 ‘핵보유국’ 지위를 인정하지 않게 한미 간 공조를 확고히 하는 게 우리 정부의 최대 당면 과제이다.

이란 핵시설 공격, 베네수엘라 마두로 대통령 체포, 이란 최고지도자 하메이니 제거 등 최근 트럼프 행정부의 힘을 앞세운 일련의 공세적 행동은 북한의 협상 의지를 더욱 위축시키고 핵 역량 강화에 집착하는 동기로 작용할 전망이다. 하지만 북한의 현재 추세가 지속되면 장기적 외교 단절 가능성은 더욱 커진다. 핵·재래식 병존을 통한 북한의 생존전략이 헌법적 원칙으로 굳어지면 협상 기반 자체가 사라지게 되는 것이다. 트럼프는 ‘블랙스완’ 유형의 지도자이므로, 이후 미 대통령이 동일한 접근을 취할 가능성 낮은 것으로 평가되기 때문에 한국으로서는 가급적 조기에 외교적 해법을 시도해야 할 당위성과 시급성을 미국측에 설득할 필요가 있다.

북미 대화 과정에서 한국 패싱 방지를 위해서는 한미 간 철저한 사전 조율과 의제 싱크로가 핵심이다. ‘톱다운·빅딜·속도전’을 중시하는 트럼프식 접근은 비공개 채널, 전격 합의, 개인적 변덕 등이 크게 작용하는 경향이 있어, 사전 조율이 약하면 한국의 이해—

를 들면 북한 핵지위 부여 불가, 군사적 긴장완화의 범위, 제재 완화 조건, 종전선언·평화 체제 논의, 주한미군 문제 등이 후순위로 밀릴 수 있다. 따라서 북미 협상 개시 이전에 한미 간 의제, 레드라인, 상호양보 한계를 명확히 하기 위한 가이드라인 문서화와 더불어 실무당국 간 협의를 상시화하는 게 중요하다. 한미 당국 간에 “No Surprise” 원칙을 재확인하고, 북미 고위급 접촉 전·후 한국과의 사전·사후 브리핑을 의무화해야 한다. 한미 양국 NSC 차원, 혹은 외교·국방 2+2 차원의 핫라인을 상시화하고 북한의 변화 신호 포착 즉시 한미 공동 태스크포스를 가동할 수 있게 만반의 준비를 갖춰야 한다. 주한미군·연합훈련 카드의 협상 제외(‘De-linking’) 방식을 명문화하는 것도 중요하다. 트럼프 1기에서 제기되었던 연합훈련 중단·감축이 협상 카드로 재등장할 가능성에 대비, 주한미군 지위와 규모는 동맹 사안임을 재확인하고, 북미 핵협상과 분리해서 접근하는 것이 바람직하다.

결국, 서울이 분열되어 보이거나, 사후적으로 대응하는 모습이거나, 과도하게 의존적인 것으로 인식될 때 ‘패싱’ 위험은 커진다. 반대로, 서울이 한반도에서의 이행(enforcement), 정당성(legitimacy), 그리고 장기적 안정(long-term stability)에 필수적인 존재로 인식될 때 그 위험은 감소함을 유의해야 한다.

미국이 한국을 패싱하지 않게 하려면 대미 메시지로 “한국을 배제하면 미국의 전략·경제 이익도 줄어든다”는 점을 부각해야 한다. 트럼프 행정부에 필요한 것을 제공할 수 있는 국가로서 한국의 안보·경제적 중요성을 앞세워 집중설득할 필요가 있다. 예를 들면 경제·에너지, 조선업 같은 방산 패키지, 원전 협력 등으로 협상 레버리지를 강화해야 한다. 이는 트럼프 행정부의 관심(무역, 일자리, 방산)에 맞춘 ‘거래적 설계’를 해야 함을 의미한다. 예를 들면 미국산 LNG·원유·방산 도입 확대 등 경제적 인센티브 패키지를 동맹 협력의 일부로 제시, 인태 전략, 반도체·공급망 협력과 연계해 한미 전략적 상호의존성을 강화할 수 있다.

2026년은 트럼프 행정부의 중간선거가 있는 해이기 때문에 미북 외교가 재개될 수 있는 ‘마지막 창(window)’일 수 있으며, 지금 행동하지 않으면 장기적 외교 단절 국면으로

들어갈 가능성이 크다는 분석을 참고할 필요가 있다.⁷⁾ 2025년은 정상외교와 국제정세 격변에도 불구하고 미북 관계에서 실질적 돌파구가 마련되지 못했다. 그러나 트럼프와 김정은 모두 여전히 회담에 대한 개인적 의지를 가지고 있다는 점에서 외교의 “불씨(ember)”는 완전히 꺼지지 않았다고 평가할 수 있다. 북한은 9차 당대회에서 미국이 비핵화 집착을 버리고 현실(북한의 핵보유)을 인정하며 평화적 공존을 추구한다면 대화가 가능하다는 입장을 천명한 바 있다. 이는 외교의 기준점을 ‘비핵화’에서 ‘핵보유국 간 관리된 경쟁(managed rivalry)’으로 바꾸려는 시도로 해석된다. 즉, 북한은 핵보유 인정 없이는 협상하지 않겠다는 입장이다.

따라서 미국은 비핵화를 전면적 목표로 유지하되, 단기적으로는 ‘안정적 공존(stable coexistence)’을 상위 목표로 설정해야 한다. 여기에는 핵무기 보유를 당분간 용인하면서 능력 제한(cap) 합의, 위험 감소, 상호 보장 조치, 제재 완화 일부 제공 등을 포함될 수 있다. 이는 최선의 해결책은 아니지만 ‘가장 덜 나쁜 선택(least bad option)’일 수 있다. 2026년의 외교적 기회로는 2026년 4월 이후 트럼프의 중국 방문, 2026년 말 중국 선전에서 열리는 APEC 정상회의를 꼽을 수 있으나 11월 미 중간선거 이후는 트럼프의 국내 정치적 입지 약화와 급격한 레임덕화 가능성이 예상된다. 트럼프의 정치적 미래가 불투명해지면 북한은 차기 미국 행정부를 내다보면서 시급히 협상해야 할 동기를 상실할 가능성이 크다. 그렇게 본다면 한국은 2026년 말이 사실상 외교적 시도의 ‘마감선’임을 유의하고 북미대화 재개 지원 및 대미 설득을 강화해야 한다.

또 다른 하나의 가능성은 우크라이나 종전 이후 조성될 국제적 여건을 적극 활용하는 방안이다. 2022년 2월에 시작된 우크라이나 전쟁이 4년 이상 계속되면서 러시아 경제에도 빨간불이 켜졌다. 한 분석에 의하면 러시아의 전쟁경제가 단기적 붕괴는 피했지만 장기적으로 자기파괴적 구조에 진입한 “죽음의 구역(death zone)” 상태에 놓여 있는 것으로 판단된다.⁸⁾ 이에 의하면 우크라이나 전쟁이 장기화되면서 러시아 경제는 정상적 성장

7) Frank Aum, “The 2026 Window: Can the ‘Ember’ of US-North Korea Diplomacy Still Catch Fire?,” 38 North, February 12, 2026 (<https://www.38north.org/2026/02/the-2026-window-can-the-ember-of-us-north-korea-diplomacy-still-catch-fire/>).

8) Alexandra Prokopenko, “Russia’s economy has entered the death zone,” *The Economist*, February

궤도에서 벗어나 현재의 안정은 유지하지만 미래 성장잠재력을 지속적으로 소모하는 ‘부정적 균형(negative equilibrium)’ 상태에 진입하였다. 특히 경제 구조는 군수 및 군수 연계 산업과 민간경제 부문으로 양분되었으며, 노동·자본·수입 자원이 군수 산업에 우선 배분되는 반면 민간 부문은 상대적으로 위축되는 구조가 형성되었다. 이러한 체제는 과거의 석유수입 기반 성장과 달리 국외에서 유입되는 자원이 아니라 국내 재정 이전을 통해 군수 부문을 유지하는 ‘군사적 지대(military rent)’에 의존하고 있다는 점에서 지속 가능성이 낮다. 또한 러시아 경제가 전쟁 상태에서 정상적 평시 경제로 전환되기 위해서는 대규모 군 동원 해제, 제재 완화에 따른 기술 접근 회복, 방산 조달 개혁, 민간기업 생태계 재건 등 복수의 조건이 동시에 충족되어야 하는데, 이러한 조건이 동시에 충족될 가능성은 매우 낮다. 동시에 재정적 압박도 증가하고 있다. 2025년 러시아 재정적자는 GDP 대비 2.6%로 확대되었으며, 국채 이자 지출은 교육과 보건 지출을 합친 수준을 넘어설 것으로 전망된다. 여기에 국제 유가 하락과 글로벌 경제 둔화까지 겹치면서 러시아의 수출수입 기반 역시 약화되고 있다.

그럼에도 불구하고 경제적 압박이 곧바로 전쟁 종결로 이어지지 않을 가능성이 높다. 가장 큰 이유는 트럼프 행정부의 무모한 이란 공격 때문이다. 이란 전쟁 국면에서 러시아는 오히려 일시적인 유가 상승에 따른 반사이익을 가장 크게 누리고 있는 국가 중 하나이다. 가장 큰 핵심적인 영향은 미국의 역량 분산에 따른 우크라이나의 지원 축소와 러시아의 협상 우위 확보다. 미국의 이란 공격은 우크라이나 전쟁에서 러시아에 유리한 환경을 조성하고 있으며, 미국의 중재하에 추진되던 종전 협상은 우크라이나가 더 많은 영토를 양보해야 하거나, 전쟁이 더욱 장기화되는 방향으로 흘러갈 가능성을 높이고 있다. 또한 러시아 지도부는 서방 역시 구조적 경제·정치 문제를 겪고 있으며 장기 경쟁에서 상대적으로 더 오래 버틸 수 있다고 판단하고 있다. 이러한 인식 속에서 경제적 비용 증가에도 불구하고 전쟁을 지속하는 전략이 오히려 합리적 선택으로 간주될 수 있다. 따라서 러시아 경제는 단기간 붕괴하지는 않겠지만, 전쟁이 지속될수록 재정 위기와 제도적 붕괴

16, 2026 (<https://www.economist.com/by-invitation/2026/02/16/russias-economy-has-entered-the-death-zone>).

위험이 누적되는 구조적 쇠퇴 경로에 진입할 가능성이 크다고 결론짓는다.

이란 전쟁이 종결되고 다시 국제 유가가 안정되면 러시아는 결국 우크라이나 출구전략을 모색하게 될 것이다. 그렇게 되면 현재와 같은 북러 전략적 밀착관계에도 틈이 발생할 여지가 생긴다. 한국은 그 국면을 놓치지 말아야 한다.

4. 이재명 정부의 대북정책 과제

흔들리는 국제안보 정세와 혼란 속에서도 이재명 정부는 북핵 현실론을 견지하고 있다. 우리 정부의 현실론은 북한 핵무기 보유량이 계속 늘어나고 있는 현실을 인정하고 동결의 시급함을 강조하며 동결-축소-비핵화라는 3단계 해법을 제시하고 있다. 이는 남북관계의 상황을 관리하되 비핵화는 장기적 과제로 남겨두자는 것이 기본 취지다. 이재명 정부의 'END(교류·정상화·비핵화)' 구상은 평화적 공존을 강조하지만, 여전히 장기적 비핵화를 목표로 포함하고 있다. 그런 이유로 북한은 이를 “기만적 접근”으로 비판하고 있는 것이다. 북한은 한국의 비핵화 유지 입장이 트럼프가 급진적 정책 전환(비핵화 포기)을 선언하는 데 제약 요인이 되고 있다고 판단하는 것으로 추정된다. 북한의 강경 태도는 미국에는 유화적 태세를 취해 한미의 비핵화 원칙에 균열을 내려는 ‘통미봉남’ 이간책의 성격이 크다. 이재명 정부의 대북 신뢰조치에도 북한은 대남 단절 정책을 바꿀 의향이 없음을 분명히 선언했다. 비록 북한이 강경한 대남 메시지를 내놨지만, 북미대화에서 실마리가 풀리면 남북관계도 호전될 가능성 있을 것을 고려, 당분간은 긴 호흡으로 기다리는 자세도 필요한 때이다.

한국은 대북정책에서 ‘평화 우선(Peace First)’과 ‘안보 우선(Security First)’ 두 축 모두를 확고히 유지하면서 둘 사이에서 적절한 균형을 찾는 게 중요하다. 안보 차원에서 북한이 공언한 핵무기 및 각종 전략 공격무기 다종화에 대비할 필요가 있다. 김정은 위원장은 “핵무기 수를 늘리고 핵운용수단과 활용공간들을 확장하기 위한 사업에 전력할 것”이라고 강조했다. 특히 김 위원장은 10차 당대회가 열릴 2031년까지 핵-재래식을 결합한

(CNI) 무기체계 개발에 주력하겠다는 뜻을 천명했다. 그는 ①강력해진 지상 및 수중 발사형 ICBM 종합체와 ②각이한 인공지능(AI) 무인공격종합체들, ③유사시 적국의 위성을 공격하기 위한 특수자산과 ④적의 지휘 중추를 마비시키기 위한 매우 강력한 전자전 무기체계들, ⑤더욱 진화된 정찰위성들이 (개발 계획에) 포함될 것이라고 소개했다. 한국로서는 북핵에 대한 억지력을 강화하는 노력을 경주하는 한편, 북핵 해결을 장기적 과제로 추진하는 것 외엔 대안이 없다. 트럼프 행정부의 거래주의적 태세로 인해 북한이 핵으로 큰 도발을 하지 않는 한 미국이 적극적으로 개입할 여지는 크지 않다고 판단된다. 한국은 북핵 위협에 대해 한미 핵협의그룹(NCG)이나 확장억제전략협의체(EDSCG) 등 확장억제를 다루는 기존 체제를 보강해 미국의 핵억지 의지와 역량을 가시적으로 재확인할 필요가 있다. NCG/확장억제 차원에서 '정례협의+공동기획+공동연습'의 자동화를 추진해야 한다. 선언보다 중요한 건 핵·재래식 통합 작전기획/연습의 루틴화라는 점을 유념해야 한다.

평화 차원에서 이재명 정부로서는 평화와 공존, 공생 기조를 보다 장기적인 관점으로 두고 일관된 기조를 유지하는 것 외에 다른 방법이 없다. 북한의 외교정책 목표에 대한 긴장을 놓지 않으면서 실제 북한의 외교정책에 알맞은 대응이 필요하다. 대중, 대러 관계를 개선하거나 북한의 우호협력외교에 건설적으로 관여해 북한과의 대화 분위기를 마련하는 것이 우선적인 하나의 과제이다. 북미관계 개선 가능성에 주목해 긴장 완화와 남북대화 분위기 조성이 또 다른 과제이다. 북미대화 재개시 한국은 곧바로 북한의 비협조가 예상되는 남북대화를 추진하기보다는 북미대화 지속 지지, 선제적인 긴장 완화 조치를 전개하며 신뢰를 조성하는 접근이 더 합리적이다. 그 기반 위에 평화체제 수립 관련 다자회담 논의가 부상할 때가 남북대화를 추진하는 적정 시점이 될 것이다.

마지막으로, 북한의 '적대적 두 국가론'에 대한 현실적 대응책을 마련할 필요가 있다. 북한은 9차 당대회를 계기로 '두 국가론'을 사실상 '비가역적'인 성격으로 고착화하려 한다. 이는 선언적 수사에 그치지 않고 대남기구들의 정리, 당규약 상의 수정 등 남북계를 다시 이전의 틀로 되돌리기 어렵게 하는 조치들을 포함하고 있다. 이는 또한 통일 전략의 사실상 폐기라고 평가할 수 있다. 민족공조와 연방제 통일 중심의 기존 노선에서 두 국가

체제 인정, 군사적 대치 관리로 중점의 이동을 시사하는 것이다. 이에 비해 한국의 대응은 여전히 기존 '통일 지상론'에 매여 북한의 '두 국가론'에 효과적인 대응 담론을 내놓지 못한 채 북한에 끌려가면서 주도권을 뺏기고 있는 상황이다. 이제 한국도 남북관계에 대한 근본적 성찰을 바탕으로 변화된 현실에 맞는 통일담론을 정립해야 할 때다.

북미정상외교 국면에서의 북한 핵문제

전경주(한국국방연구원 한반도안보연구실장)

그간 우리 정부는 4월 미중 정상회담을 계기로 북미 정상 간의 만남이 성사될 수 있도록 하기 위한 외교적 노력에 전력을 기울여왔다. 그런데 미국의 이란 공습과 예상보다 장기화되는 중동 전쟁으로 인해, 트럼프가 미중 정상회담의 연기를 요청했다는 소식이 전해진다. 이는 우리 정부의 기대에 찬 노력에 찬물을 끼얹을 뿐 아니라, 이란 공습 이전에 유지되었던 미국과 북한의 대화 의지가 여전히 유효한지에 대한 불확실성을 높이고 있다.

1. 이란 공습 후, 북미대화는 열릴 것인가?

가. 미국 정부의 기존 입장

트럼프 대통령이 김정은에 대해 온건한 태도를 보이는 것과 달리, 미국 정부는 북핵에 대한 대부분의 제재를 유지하고 있고, 트럼프 행정부에 들어서도 오히려 강화하는 추세를 보이고 있다. 미국은 북한의 핵미사일 프로그램을 억제하기 위해 재무부, 국무부, 상무부 등 여러 부처가 다양한 제재를 부과해 왔다. 이는 핵무기를 제거할 수는 없지만 북한의 핵이 수평적 혹은 수직적으로 확산되는 것을 지연시키기 위한 노력이었다. 비단 핵물질이나 기술의 유입을 차단하는 것뿐 아니라, 핵미사일에 투입되는 자금 출처 혹은 자금

조달 구조를 차단하는 것도 포함된다.

우선, 재무부 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control, OFAC)은 대북 제재를 담당해왔고, 2016년 ‘북한 제재 및 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act, NKSPEA)’ 이후 더욱 강화되는 추세를 유지하고 있다.¹⁾ 이 제재의 본질은 북한과 관련된 개인과 기관의 자산을 동결하고, 미국 금융 시스템 접근을 차단하며, 나아가 북한과 거래하는 제3국 기업과 금융기관까지 제재하는 데 있다. 2024년부터 2026년 사이에는 북한의 IT 노동자 위장 취업, 사이버 해킹, 암호화폐 탈취 등을 통한 외화 획득 네트워크에 대한 제재가 집중적으로 강화되었다는 점이 특징적이다. 불과 몇주 전인 2026년 3월 12일에도, 미국 기업에 IT(정보기술) 기술자들을 위장 취업시켜 민감한 정보를 탈취하고 핵 프로그램을 비롯한 대량살상무기(WMD) 개발 자금을 북한으로 송금한 혐의로 개인 6명과 기관 2곳을 대북제재 목록에 추가했다.²⁾

국무부는 보다 전통적인 비확산 및 외교적 압박 수단을 담당한다. 1990년대부터 이어진 대량살상무기(WMD) 확산 관련 제재 체계를 바탕으로, 북한의 핵·미사일 프로그램에 기여한 개인과 기관, 그리고 이에 협력한 제3국 주체들을 제재해 왔다. 트럼프 행정부 2기에 들어선 이후인 2026년 1월에도, 북한, 이란, 시리아 등과 WMD 및 미사일 개발 기술이나 물품을 불법 거래한 혐의로 개인과 단체 6곳을 제재 대상에 올렸다.³⁾ 또한 국무부는 테러지원국(State Sponsor of Terrorism) 명단을 매년 갱신해 왔는데, 북한은 1988년 처음 지정되었다가 2008년 해제되었으나, 2017년 도널드 트럼프 행정부 당시 재지정된 이후 현재까지 해제되지 않고 있다. 2026년 3월 현재에도 북한은 쿠바, 이란, 시리아와 함께 테러지원국으로 지정되어 있다.⁴⁾ 더욱이 미국은 2025년 5월, 29년 연속으로 북한을 ‘대테러 비협력국(Not Fully Cooperating Countries)’으로도 지정했다.⁵⁾

1) 정민정, “최근 미국의 대북제재 법령동향과 시사점,” 『외국입법 동향과 분석』, 제66호, 2020년 11월 11일, 국회입법조사처.

2) 강태화, “이란 전쟁 와중에…美, 북한 IT기업 ‘압록강’ 등 추가 대북 제재,” 『중앙일보』, 2026년 3월 13일.

3) 박민희, “미 국무부, 비확산법 위반 6곳 제재…한국 기업 ‘JS 리서치’ 포함,” 『한겨레』, 2026년 1월 28일.

4) <https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism/>

5) RFA Staff, “미국, 북한 등 6개국 ‘대테러 비협력국’ 지정.” 『RFA』, 2025년 5월 13일.

상무부 산업안보국(Bureau of Industry and Security, BIS)은 수출통제 측면에서 중요한 역할을 한다. 북한은 미국 수출관리규정(Export Administration Regulations, EAR)상 사실상 전면 금수 대상에 해당하며, 군사적 전용 가능성이 있는 이중용도(dual-use) 품목은 물론 첨단 반도체, 정보통신 장비 등 핵미사일 개발에 활용될 수 있는 기술의 이전이 광범위하게 금지되어 있다.⁶⁾ 최근에는 반도체와 첨단 IT 기술에 대한 통제가 더욱 강화되었고, 중국이나 러시아를 경유한 우회 수출을 차단하기 위한 집행도 강화되고 있다. 이는 북한의 핵·미사일 능력 고도화를 기술적으로 지연시키려는 시도라고 볼 수 있다.

이러한 행정부의 제재는 의회 입법에 의해 강한 법적 기반을 갖고 있어서, 트럼프 대통령에 의해 임의로 완화될 수 없다. 앞서 언급한 NKSPEA 외에도, 2017년 제정된 적성국 제재법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA)은 북한의 핵·미사일 활동뿐 아니라 금융, 무역, 인권, 사이버 활동까지 포괄하는 광범위한 제재를 의무화하였다. 이는 대통령 재량에 의존하던 제재를 법적으로 강제되는 구조로 전환시켰다는 점에서 중요하다.⁷⁾ 특히 CAATSA는 러시아, 이란, 북한에 일괄적 제재를 부과하였고, 대통령의 제재 재량권을 제한하고 제재 해제 시 의회 승인을 거치도록 했다.

종합하자면, 트럼프 대통령이 북한을 핵보유국으로 인정하는 듯한 언사를 서슴지 않고 북한과 대화를 희망한다는 의사를 지속적으로 피력하고 있지만, 트럼프 행정부와 미국 의회가 북한과 비핵화를 배제하는 대화를 지지하고 또 준비할 수 있는 여건이라고 보기는 어렵다. 이와 관련, 케빈 김 전 주한미국대사 대리는 지난 2025년 12월, 8일 트럼프 대통령은 “압도적 우위에서 북한과 협상하길 바란다”고 말했으며, 협상력 확보를 위해 “제재를 유지하고 인권 문제를 강조할 필요가 있는 것”이라고 설명했다. 즉, 북한과 대화를 추구하는 트럼프 대통령도 대북 제재를 유지하고자 하는 입장임을 강조했다고 볼 수 있다.

6) 법제처, “미국_수출관리규정(제742.1조-별표)_번역본(2024.12.27. 개정),” <https://share.google/I7001a50tKXfejds6>

7) 이지선, “북핵협상 대비대북제재 전환 시나리오,” 『INSS 전략보고』, No. 348, November 2025.

그런데 이것이 북한이 9차 당대회 보도 시에 언급한 미국의 “대조선 적대시 정책”의 실체이다. 북한은 핵보유국으로 인정하지 않기 위해 미국이 추진하고 있는 대조선 적대시 정책을 거둬들이면 미국과 “평화공존”할 수 있는 반면, 미국이 끝까지 대결적으로 나온다면 북한도 그에 준하여 행동할 것임을 밝히고 있다. 결국, 북한은 북한에 우호적인 트럼프의 수사에 족하지 않고, 미국 정부의 제재에 대한 입장 변화를 강력하게 요구하는 조건으로 대화를 추구해 왔다. 반면 미국은 둘로 나뉘어, 트럼프 대통령은 대화 의지 표명을, 행정부는 제재를 지속 유지해 오고 있었다. 그러나 이것이 트럼프 대통령과 행정부 간의 불협화음이라기보다는, 대화를 한다고 해도 북한이 원하는 대로 협상하지는 않겠다는 메시지를 해석할 수 있었다.

나. 이란 공습 이후

한편, 2월 말 시작되어 현재까지 지속되고 있는 이란 공습은 불법적 핵무기 보유 열망에 대한 미국, 그리고 트럼프 대통령의 엄격한 인식을 시사했다. 미국 정부가 제시하는 이 전쟁의 목표가 불분명하고 또 자꾸 반복되는 가운데, 일관되게 주장하고 있는 것은 이란 핵보유 가능성에 대한 제거이다. 미국은 작년에도 이란의 지하 핵시설을 공습했고, 이때에 대해서도 “우리가 공격하지 않았다면 그들은 핵무기를 가졌을 것”이라고 주장했다. 그리고는 이를 완전히 무력화시켰다고 발표했지만 채 1년이 되지 않아 이란이 핵 연구를 중단할 의사가 없었고 핵무기를 보유하지 않겠다고 말할 의사가 없어 공격했다고 밝혔다. 전쟁의 명분을 강조하고자, 현재 트럼프 대통령은 그 어느 때보다 핵확산에 대한 강경한 태도를 취하고 있다.

이처럼 전쟁의 합리화를 위해 핵에 대해 강경해진 트럼프 대통령의 태도를 북한과의 협상에 ‘그대로’ 적용해 본다면, 트럼프 대통령이 북한을 이전과 같이 온건하게 대할 것이라고 확신하기 어렵다. 북한의 불법적 핵에 대해서도 엄격한 기준을 제시할 것이고, 북한과의 핵협상에서는 북한이 핵을 포기할 의사가 없다면 공격 옵션을 고려할 가능성을 배제할 수 없다. 트럼프 대통령은 1기 때도, 북한에 대한 공격 옵션을 상당히 심각하

게 고려했었다고 알려져 있다.⁸⁾ 때문에 김정은 입장에서도 미국의 대북 적대시 정책이 철회될 가능성도 별로 없는데 선불리 협상장에 나갔다가 트럼프 대통령의 분노를 사느니, 아예 이를 시도하지 않는 것이 낫겠다고 생각할 수도 있다. 따라서 트럼프 대통령보다 먼저 김정은이 더 적극적으로 나서서 북미 대화를 유도할 가능성은 이전보다 낮아졌다고 판단된다.

그러나 이란에 대한 태도를 그대로 적용하는 것이 트럼프식 사고에 맞지 않을 수 있다. 즉, 북한에 대해서는 이란과는 다른 매우 전향적인 태도를 보이며 대화에 나설 가능성이 있다. 이란과 달리 북한은 이미 핵무기를 보유하고 있으며, 심지어 미국 정보당국은 해당 무기가 미국 본토를 타격할 수 있다고 평가하고 있다.⁹⁾ 또한 북한은 중국과 러시아라는 두 핵보유국이자 가장 강력한 미국의 경쟁국의 동맹이며, 해당 국가들과 국경을 접하고 있다. 따라서 미국이 상당한 지역 확전의 위험을 한차례 경험한 뒤인 현재 시점에서, 또 한 번 그런 위험을 무릅쓸 가능성, 더욱이 지역 차원의 확전이자 핵확전을 무릅쓸 가능성은 상상하기 어렵다.

사실 이란 공습 이후 미국이 북한을 상대로 하여 또 한 번의 협상 과정을 진행할 여력이 별로 남아있지 않을 것으로 보이는데, 그럼에도 북한과 무엇을 하고자 한다면, 위와 같은 이유로 군사 옵션은 아닐 것이다. 다시 미중 정상회담 일정을 잡는다면, 그 계기에 북한과의 대화를 통해 외교적 성과를 배가시키고자 할 가능성이 더 높다고 할 수 있다. 미국의 회, 언론, 전문가를 막론하고, 북한의 비핵화가 현실적인 목표라고 생각하는 이는 아무도 없다 해도 과언이 아니다. 따라서 현실적 차원에서 북한과 비핵화를 위한 단계를 밟아가는 모습을 보여줌으로써, 북핵 개발 저지에 실패한 이전 정부의 무책임을 탓하고, 이미 핵을 보유한 북한도 포기하지 않는 자신의 책임감을 대조적으로 추켜세울 가능성이 있다. 다만 북한과 비핵화를 언급하지 않는 회담을 한다면, 이는 핵확산을 크게 조장하는 일로서 국내외의 비판을 거세게 받을 것이다. 그러므로 트럼프 대통령이 북한과 정말로 대화

8) Fred M. Kaplan, *The Bomb: Presidents, Generals, and the Secret History of Nuclear War*. New York: Simon & Schuster, 2020.

9) “미 국가정보국장 “북한 ICBM 미국 본토 도달 가능…역내의 우려 근원,” VOA, 2026년 3월 19일.

할 의지가 있다면, 비핵화를 언급하면서도 북한이 받을만한 대화 의제를 설정하려 할 것으로 판단된다.

이란 공습은 북미 대화에 대한 북한의 계산도 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 특히 트럼프 대통령의 뜻을 어기는 일에 대한 두려움이 커졌을 것으로 보인다. 북한은 APEC 경주 당시 미국의 대화 제안을 거절한 적이 있고, 상당한 위협을 무릅쓰고 이란을 공격한 미국의 의지와 능력을 목도했다. 때문에 트럼프가 언론에 흘리는 것 외에 실제로 북측에 대화 의사를 적극적으로 타진한다면, 이번 역시 비핵화를 논의하지 말아야 한다는 엄격한 기준으로 북미 대화를 거절할 가능성은 높지 않아 보인다. 군사 옵션이 아니더라도, 미국이 어떤 방식으로든 북한에 보복과 피해를 추가할 가능성을 우려할 것이다.

종합하면, 이란 공습 후 북미 대화 여부는 더 트럼프 대통령의 의지에 좌우되는 일이 됐다.金正은 9차 당대회 때보다 대화에 더 소극적인 입장으로 변했을 가능성이 있지만, 트럼프가 호의적으로 대화에 나서고자 한다면, 비핵화 의제가 포함되더라도 거절하기 어려울 것이다.

2. 북미대화를 견인하기 위한 한국 정부의 방안은 무엇인가?

북미대화 개최의 여부는 트럼프 대통령의 의지와 정부의 뒷받침에 의한 것으로 상당히 기울어져 있기 때문에, 이 같은 상황 속에서 한국 정부가 가져야 하는 입장은 북한을 향해 있기보다, 미국을 향해 있어야 한다. 한국 정부가 북한과 직접적으로 대화의 물꼬를 트거나, 관계 개선을 위해 추진하는 노력들은 오히려 역효과를 낼 가능성이 높다. 이는 북한이 천명해 온 '적대적 두 국가론' 때문만이 아니라, 그 전부터 북미 대화에 한국을 배제하고 싶어하는金正은의 태도 때문이다. 한국이 역할을 하려 할수록, 혹은 북미 대화를 통해 한국이 얻고자 하는 것이 많을수록, 북한은 그 대화에 흥미를 잃을 것으로 보인다.

역설적이지만, 한국 정부가 북미 대화를 위해 미국을 설득하는 과정에서 잃지 말아야

할 기본 중의 기본은 비핵화에 대한 의지다. 한국 정부가 대화의 성사 자체를 목표로 삼는 듯한 인상을 주는 순간, 미국 내에서는 한국이 한반도 긴장 완화와 남북관계 개선을 이유로 비핵화 원칙을 후퇴시키려 한다는 의구심이 제기될 수 있다. 한국 정부의 정책적 일관성에 대해서도 상당한 의구심을 갖게 될 것이다. 그렇게 되면 한국의 대미 설득은 오히려 신뢰를 잃고, 북미 대화의 필요성을 강조하는 우리의 문제의식도 진지하게 받아들여지기 어려워진다. 따라서 한국은 북미 대화를 지지하되, 그것이 어디까지나 북한의 핵능력을 실질적으로 제한하고 장기적으로는 비핵화로 나아가기 위한 과정이어야 한다는 점을 분명히 해야 한다.

이와 함께 한국 정부는 미국이 북한과 대화를 하더라도 그것이 한국의 안보 이익과 동떨어진 방향으로 흘러가지 않도록, 사전에 협의의 틀을 촘촘히 마련하는 데 주력해야 한다. 특히 2018년에도 경험한 바를 유념해야 한다. 트럼프 대통령의 개인적 결단이 큰 영향을 미칠 수 있는 상황에서는, 정상 간 정치적 이벤트가 실무 차원의 조율을 압도하지 않도록 하는 것이 중요하다. 한국은 북미 대화 재개 가능성 자체를 반대할 것이 아니라, 대화의 목표, 의제, 속도, 보상 조치, 그리고 한국과의 협의 원칙이 사전에 정리되어야 한다는 점을 미국 측에 일관되게 제기해야 한다. 다시 말해, ‘대화를 할 것인가’보다 ‘어떤 대화를 할 것인가’를 둘러싼 논의에서 한국의 입장을 분명히 반영해야 한다.

이를 위해 한국 정부는 첫째, 미국에 대해 북미 대화의 필요성을 설명할 때 ‘관계 개선’이나 ‘긴장 완화’라는 추상적 명분보다, 관리되지 않는 북핵 능력의 고도화가 미국과 동맹국 모두에게 초래할 중장기적 비용을 강조할 필요가 있다. 북한이 핵탄두, 운반수단, 지휘통제, 생존성 측면에서 지속적으로 능력을 발전시키고 있는 상황에서, 대화의 부재는 현상 유지가 아니라 북한에 유리한 방향의 시간 경과를 의미한다. 오바마와 바이든 행정부의 ‘전략적 인내’가 가졌던 피해를 전략적으로 강조할 필요도 있다. 이 점을 부각함으로써, 북미 대화는 북한에 대한 양보가 아니라 더 불리한 안보 환경을 방지하기 위한 관리 수단이라는 논리로 미국을 설득해야 한다.

둘째, 한국은 미국이 수용 가능한 현실적 대화 의제를 발굴하는 데 기여해야 한다. 비핵

화라는 최종 목표를 포기해서는 안 되지만, 첫 회담부터 완전한 비핵화 합의를 전제하는 접근은 다시 교착으로 이어질 가능성이 높다는 것이 현실적인 인식이다. 따라서 핵실험 및 장거리미사일 시험 유예, 핵물질 생산 동결, 특정 시설에 대한 사찰 허용, 우발적 충돌 방지와 같은 군사적 긴장관리 조치 등, 비핵화의 최종 상태에 이르지 못하는 못하더라도 핵위험을 부분적으로 억제하고 투명성을 높일 수 있는 중간 단계의 의제를 검토할 필요가 있다. 한국은 이러한 의제들이 '비핵화 포기'가 아니라 비핵화로 가는 현실적 단계라는 점을 미국과 공유해야 한다.

셋째, 한국 정부는 북한 위협의 '의도' 부분을 변화시키기 위해 남북관계 개선을 원하는 것이지만, 북한 위협의 능력은 더 강화되고 있다는 점을 명심하여 억제 태세 강화도 병행해야 한다. 북한은 핵무기에 더해 재래식 무기 현대화 마저 추진하고 있는 가운데, 대화를 추진하는 모습이 곧 한국의 안보태세가 이완되는 것으로 읽혀서는 안 된다. 오히려 한국은 미국에 대해, 북미 대화를 추진하더라도 확장억제 강화, 한미 연합방위태세 유지, 대북 제재 이행, 한미일 안보협력과 같은 기존의 압박과 억제 기조가 약화되어서는 안 된다는 점을 분명히 해야 한다. 그래야만 대화가 실패했을 경우에도 북한이 이를 전략적 기회로 오판하지 못하게 할 수 있다.

결국 현시점에서 한국 정부의 역할은 북미 대화를 직접 중재하겠다고 적극적으로 나서는데 있지 않다. 오히려 미국이 북한과의 대화를 선택할 경우 그것이 한국의 안보를 해치지 않는 방향으로 설계되도록 만들고, 반대로 대화가 열리지 않더라도 한반도의 억제력과 외교적 입지가 약화되지 않도록 관리하는 데 있다. 북미 대화는 한국이 바란다고 열리는 것도 아니고, 한국이 반대한다고 막을 수 있는 것도 아니다. 그렇기 때문에 더욱 한국은 조급함보다 원칙, 이벤트보다 구조, 낙관보다 대비를 중시해야 한다. 지금 우리에게 필요한 것은 '대화의 성사' 자체에 대한 기대가 아니라, 대화가 열리든 열리지 않든 한국의 전략적 이익을 지켜낼 수 있는 준비된 태도이다.

“북미정상외교 국면에서의 북한 핵문제” 토론

노규덕(한라대 초빙교수, 전 외교부 한반도평화교섭본부장)

1. 북핵 위협 평가

- 북한의 핵위협을 어떻게 평가할 것인지에 대해서는 다양한 의견이 존재함. 이는 북한 핵개발 수준 평가에 따라 상이한 주장이 가능함.
- 북한은 2006년부터 여섯 차례 핵실험을 통해 핵탄두의 소형화·경량화를 추진하여 왔으며, 투발수단의 다변화를 통해 핵 운용 능력을 고도화해 왔음.
- 대다수 북핵 전문가들은 북한을 ‘사실상 핵보유국’ 수준의 위협으로 간주하고 있음. 한미 안보 당국은 북핵 관련 포괄적 확장억제 내실화에 초점을 맞추고 있음.

2. 북한의 입장

- 지난 2022년 북한은 실제 공격이 있거나 공격이 ‘임박’했다고 판단될 때 핵사용을 명시하고, 지휘부 위기 시 사전 결정에 따라 ‘자동적 즉시 핵타격 단행’을 포함하는 핵무력 정책령을 법제화하였음. 북핵이 방어용을 넘어 공격용으로 진화하고 있다고 평가할 수 있음.

- 북한은 2023년 개정헌법 제58조에서 ‘핵보유국으로서 나라의 생존권과 발전권을 담보하고 전쟁을 억제하고자 …(중략)… 핵무기 발전을 고도화한다’고 규정하고, 핵보유국 지위의 불가역성 및 비핵화 불가 입장을 거듭 천명해 왔음
- 올해 2월 하순 개최한 북한 노동당 제9차 당대회에서는 핵무력의 양적·질적 확대 및 고도화된 전략·전술 무기 개발을 계속해 나간다는 방침을 발표함.
- 제9차 당대회에서도 재확인한 남북 간 ‘적대적 두 국가 관계’ 주장은 유사시 대남 핵 공격 정당성 주장의 논리적 근거로 활용될 수 있음.
- 당대회에서 김정은 총비서는 미국에 대해 북한의 핵보유국 지위를 존중하고 대북한 적대시 정책을 철회한다면 미국과 관계 개선을 못 할 이유도 없다는 입장을 표명함.
- 하노이 북미정상회담에서 북한은 영변핵시설 폐기+ICBM시험발사·핵실험 영구중지+불이행 시 제재 복원 對 2016년 3월 이후 채택 대북제재 5건 가운데 민수경제와 인민생활에 영향을 미치는 제재 해제를 요구함.
- 이에 미 측은 영변 + 강선을 수용하면 제재 해제를 고려하겠다고 했고 북측은 현재 신뢰 수준으로는 어렵다는 반응을 보임.
- 그날 밤 리용호, 최설희는 기자회견을 열고 ‘우리가 비핵화 조치를 취해나가는 데서 보다 중요한 문제는 안전담보 문제이지만 미국이 아직은 군사 분야 조치를 취하는 것이 부담스러울 것이라 보고 부분적 제재 해제를 상응조치로 제안’했다고 주장함.
- 북한의 이런 입장은 판문점 정상회담에서도 이어짐. 그 후 스톡홀름 개최 북미 실무협상에서 북한은 싱가포르 회담 이후 미국은 15차례 대북 제재 조치를 발동하고 대통령직접 중지를 공약한 합동군사연습마저 재개했으며 한반도 주변에 첨단 전쟁장비를 끌어들이며 북한의 생존권과 발전권을 공공연히 위협하고 있다고 주장함. 북

한은 한반도의 완전한 비핵화는 북한의 안전을 위협하고 발전을 저해하는 모든 장애물들이 깨끗이 제거될 때에라야 가능하다고 강조함.

- 대미 관계에서 ‘제재 해제’보다 ‘안전보장’을 중시하는 북한 입장은 9차 당대회에서 ‘핵보유국 지위 존중 및 적대시 정책 철회’를 북미관계 개선의 전제조건으로 제시한 것과 맥을 같이 함.

3. 미국의 입장

- 트럼프 대통령은 지난 경주 APEC 정상회의 계기 북미정상회담 개최를 위해 여러 차례 러브 콜을 보냈으며, 북한을 ‘nuclear power’로 호칭하는 등 북미 협상을 염두에 둔 유화적 태도를 보여 왔음.
- 미국은 북한 당대회에서 나온 김정은 총비서의 북미 관계 관련 발언에 대해 ‘전제 조건 없는 대화’를 할 용의가 있으며, 미국의 ‘대북 정책에는 변함이 없다’는 입장을 표명함.
- 미국은 최근 한미 정상회담 팩트시트에서 북한의 완전한 비핵화를 언급함. 다만 NSS 및 연두 국정연설에서는 북한에 대한 언급이 사라졌고, NDS는 북핵을 ‘명백하고 현존하는 위협’으로 규정하면서도 ‘비핵화’에 대한 언급은 하지 않고 있음.
- 북한의 비핵화 불가 입장을 감안 시, 비핵화는 장기 목표로 삼고 군축 협상이 현실적 옵션이 아니냐는 평가가 나오고 있음.
- 트럼프 대통령은 여전히 북미 정상회담에 대한 희망을 가지고 있는바, 이를 이해하기 위해서는 트럼프 1기 당시 북미협상 진행과정을 되돌아 볼 필요가 있음.

- 미국은 2019년 2월 하노이 정상회담 준비 차원에서 비건 대표와 김혁철 대표 간 진행된 실무협상에서 핵문제를 제외한 다양한 분야에서 협의를 진행하여 실무 차원의 로드맵에 합의한 바 있음. 당시 연락사무소 개설을 포함한 북미 관계 정상화, 평화체제 구축, 인적교류, 유해 발굴, 북한의 국제 경제체제 편입 지원, 개발협력, 인도적 지원 등 관련 실무적 합의가 상당 부분 이뤄졌음.
- 하노이 북미정상회담 전날 러시아 스캔들 관련 코언 개인변호사의 의회 청문회가 열려서 트럼프 대통령의 관심이 분산된 상황이었음. 하노이 정상회담에서 북한이 제시한 북핵 해법, 즉 최소 5개 민생 관련 안보리 제재 해제 대 영변단지 해제 및 ICBM·핵실험 영구 중지를 교환하는 딜은 선거에 도움이 되지 못할 것이라는 내부의 일차적 판단도 제기되었음. 트럼프 대통령은 공동성명 채택을 희망했지만, 현장에서 실무 협의에 시간이 걸리자 협상 종료를 일방적으로 선언하였음.
- 트럼프 대통령이 2019년 6월말 판문점에서 김정은 위원장을 만나고자 한 것은 북한이 도발하지 않도록 관리하기 위한 목적이 있었음. 트럼프 대통령은 판문점에서 합의한 실무협상 개최를 염두에 두고 9월 10일 볼턴 보좌관을 전격 경질하고 리비아 모델(先핵폐기 後보상)을 비판함. 이후 트럼프 대통령은 ‘새로운 방법이 매우 좋을 것’이라고 언급하여 미국이 빅딜에서 단계적 접근법으로 전환했다는 보도가 나옴.
- 그해 10월 스톡홀름에서 비건 부장관과 김명길 대사가 만났음. 그러나 미국은 기존 ‘先 비핵화’ 입장 대신 ‘동시적·단계적’ 접근을 제시했지만, 북측은 미국이 새로운 방법을 시사하고는 구태의연한 입장을 들고 왔다고 비난하고, 연말까지 새로운 선택을 가져오지 않는다면 새로운 길을 가겠다고 주장함. 이것이 트럼프 1기 당시 북미 협상의 마지막이었음.
- 이처럼 북미 간에는 북핵 문제를 제외한 분야에서 상당한 실무 대화가 있었음을 감

안할 때, 북핵 문제를 돌파 내지는 우회할 타협책이 만들어 진다면 북미 간 협상이 타결될 수 있음. 다만, 북핵 문제 관련 해법을 마련하기는 현실적으로 쉽지 않을 것으로 예상함.

4. 중국의 역할

- 중국은 한반도 평화안정 수호 및 대화와 외교를 통한 북한 문제 해결을 강조하고 있음. 중국 당국은 수년 전부터 ‘한반도 비핵화’라는 언급을 자제하고 있음. 중국은 대북 영향력 유지에 노력하면서 북러 관계 발전에 신경을 쓰고 있음.
- 중국은 북한이 중국에 대해 가지고 있는 경계심에 유의하면서 대외적으로는 북한 입장을 두둔하는 태도를 보이고 있음. 북한 문제 관련 한국 정부의 협조 요청에 대해서는 ‘인내심’을 강조함.
- 중국은 미중 전략경쟁이 고조된 이후 중국의 북핵 문제 관련 협력 여부는 미중 관계의 종속된 사안이라는 입장을 견지하고 있음. 한국 정부는 북핵 문제가 미중 간 공통 이해에 속하는 협력 사안임을 설득해 오고 있음.
- 북핵 문제 관련 중국 정부의 협력이 중요한 바, 이를 위해서는 미중 관계 전반이 개선되는 것이 필요함. 지난 10월말 김해 미중 정상회담에서 시진핑 주석은 중국의 발전과 미국의 MAGA 비전은 상호 모순되지 않고 공존 가능하다는 점을 강조함. 올해 트럼프 대통령의 국빈 방중은 미중 간 통상 이슈 관련 실용적 타협을 보는 계기로 활용될 가능성이 있음.

5. 평가 및 제언

- 북한은 지난 수년간 북러 간 혈명관계 복원 및 북중 관계 개선을 통해 자신들의 전략적 입지를 강화한 것으로 평가됨. 북한판 ‘安里經중’ 전략은 북한에 각종 대북 제재 속에서도 일종의 ‘전략적 여유’를 제공하고 있음. 이를 바탕으로 북한은 북미 관계의 전망성은 전적으로 미국 태도에 달려 있다는 관망적 입장과 같은 실수를 반복하지 않겠다는 입장을 견지하고 있음.
- 러시아는 북한의 우크라이나 전쟁 파병을 계기로 북한에 핵잠수함 기술, 정찰위성 부품, 정밀 유도무기 기술 등 민감한 군사기술을 전수하고 있음. 또한 유엔 안보리 상임이사국으로서 중국과 함께 유엔 안보리를 포함한 국제사회의 대북 제재 체제를 이완시키는 역할을 하고 있음.
- 중국은 북한에 원유, 식량, 비료 등을 지원하고 있으며, 북한 대외무역의 90% 이상을 차지할 정도로 북한에는 중요한 무역 파트너임.
- 북한이 최근 미국에 대해 입장 표명하는 것을 보면 북한이 대미 관계 개선에 나설 동기가 줄어들었음을 알 수 있음. 기본적으로 북한 입장에서는 안전보장 문제를 해결하기 위해서는 미국과의 담판이 필요한 것이 사실임. 따라서 북미 협상 가능성은 항상 열려 있다고 볼 수 있음.
- 최근 베네수엘라 사태 및 이란 전쟁은 김정은 위원장 입장에서는 트럼프 대통령을 상대함에 있어 ‘제재 해제’보다는 ‘안전 보장’ 확보 문제가 중요함을 재차 확인하는 계기가 됐을 것임. 이란이 핵협상을 진행하는 과정에서 최고지도자를 참수작전으로 잃었음에 북한이 유의할 것임.
- 북한-이란 간 전통적 우호관계 등을 감안하면, 이란전쟁이 진행 중인 상황에서는 북

한이 북미 협상에 응할 가능성은 낮을 것으로 봄. 특정 시간과 장소에 구애됨이 없이 북미 협상을 추진할 필요가 있음.

- 한국 정부가 트럼프 대통령을 ‘피스메이커’로 띄우면서 ‘페이스메이커’ 역할을 자임한 것은 현 상황에서 불가피한 선택임. 북미정상외교 재개를 위해 한국 정부가 한미간 공조를 유지하고 창의적이고 생산적인 아이디어를 제공하는 등 시너지 효과 창출에 노력하는 것은 바람직함.
- 북미정상외교가 가동될 경우, ‘안전 보장’ 확보를 중시할 북한의 입장을 감안할 때, 연합훈련 포함 한미동맹 관련 이슈가 협상 테이블에 올라갈 가능성이 높음. 만약 미국이 북한의 사실상의 핵보유국 지위를 묵인하고 적대시정책 철회 맥락에서 한미동맹 관련 사안을 북한과 타협할 경우, 한국 국내에서는 확장억제에 대한 신뢰 및 동맹이완에 따른 다양한 안보 우려가 고조될 가능성이 있음. 한국 정부가 사전에 미 측과 긴밀히 조율하고, 필요한 대책을 세우고 관련 조치를 추진해 나가는 것이 긴요함.

제77차 통일전략포럼

한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색

제 2세션

남북관계 전환을 위한 전략 옵션 검토

북한의 대외전략 분석 및 남북관계 개선 방안

최용환(국가안보전략연구원 부원장)

■ 들어가며

- 한반도는 물론 세계정세가 급변하면서 미래에 대한 불안정성과 불가측성이 크게 증가
 - 기존의 국제정치 문법에서 벗어난 강대국들의 자국 중심적 대외정책이 교차하고 있어, 관행적 분석과 예측이 지속적으로 빗나가고 있는 상황
 - 한동안 거의 발생하지 않았던 사건들이 연거푸 이어지면서 예측의 호흡이 더욱 짧아지는 경향
- 북한 역시 이러한 세계정세 변화를 읽고 나름의 대응 전략을 마련하고 추진
 - 북한은 미중전략경쟁으로 대별되는 국제정세 변화를 활용한 대외전략을 추진하였으며, 상당한 성과를 거둔 것으로 판단
 - 최근 개최된 9차 당대회에서도 기존 전략의 기초가 크게 변화하였다기보다는 기존 전략의 기초를 유지하는 가운데, 그동안의 상황 변화를 반영하여 일부 내용을 보완한 것으로 보임.

- 따라서 여기서는 8차 당대회 이후 북한의 대외전략 기초를 살펴보고, 최근 개최된 9차 당대회 이후의 변화를 비교해 보기로 함.
- 나아가 현재의 경색된 남북관계를 극복하고 대화국면으로의 전환을 위한 과제를 점검해 보기로 함.
- 현 정세 하에서 남북관계 분위기 전환은 매우 어려운 과제일 수밖에 없으나, 한반도 평화를 위하여 반드시 필요한 과제이기도 함.

■ 8차 당대회 이후 북한의 대외 전략: 신냉전 구조 활용 전략

□ 핵심논리

- 신냉전 구조 활용 전략의 핵심논리는 미중 전략경쟁과 러우전쟁으로 미중·미러관계가 악화되면, 북중·북러관계를 강화하여 미국과 국제사회의 압력을 극복하겠다는 것임.
- 한반도 국제질서 차원에서는 한미일 vs. 북중러의 이른바 신냉전 구조가 강화되면, 미국의 힘이 미치지 않는 전략적 공간이 발생한다고 판단하고, 이를 적극적으로 활용하겠다는 것임.
- 실제로 2022년 발발한 러우 전쟁은 북한의 신냉전 구조 활용 전략에 최적의 국제정치 환경을 조성하였으며, 미국 국방정보국은 2025년 보고서에서 북한이 수십년 이내 최고의 전략적 포지션을 확보하였다고 평가¹⁾
- 신냉전과 다극화는 국제정치의 분절화·진영화를 의미하며, 그 결과는 미국의 영향

1) Jeffrey Kruse, *2025 Worldwide Threat Assessment* (Defense Intelligence Agency, May 2025), p. 20.

력이 제한되는 전략공간의 생성을 의미

- 구체적으로는 중국과 러시아 등 북한의 우방이 주도하는 국제적 세력권이 형성되는 것을 의미하며 북한은 이 세력권을 적극 활용하겠다는 것임.

○ 북중러 3자 관계 구조에서 북한은 지나친 대중의존도를 헤징하기 위한 방안으로 북러관계를 활용

- 미중 전략경쟁에만 의존하는 신냉전 구조 활용론은 지나친 대중 의존도로 인해 북한의 정책적 자율성 위축으로 이어질 우려
- 중국에 대한 북한의 전략적 불신을 고려할 때, 북러관계는 북중관계에서 북한이 정책적 레버리지로 활동 가능한 수단

□ 전략 목표

○ 최대 목표: 핵보유국 지위 기정사실화

- 유엔 안보리 상임이사국들인 중국, 러시아와 미국, 영국, 프랑스 간 관계가 악화되면 유엔 안보리 기능은 형해화될 것이고, 북한에 대한 국제사회의 일치된 대응은 불가능

- 중러의 도움이 없이 국제사회의 대북 레버리지가 상실되면, 중장기적으로 미국 등 서방도 북한의 핵을 용인할 수밖에 없을 것이라는 전략적 고려

※ 실제로 북한의 명백한 유엔 안보리 결의 위반이 발생하여도 중러의 반대로 유엔 차원의 추가 대북제재는 이루어지지 않고 있는 것이 현실

- 중러가 주도하는 국제질서에 편입되거나 글로벌 사우스 등 미국의 영향력이 제한적인 영역에서 교류를 확대함으로써 국제사회로부터의 고립을 탈피할 수 있다면 이

역시 핵보유국 지위 기정사실화에 기여

※ 2024년 체결한 포괄적·전략적 동반자관계에 관한 조약(이하 북러신조약) 7조에서 북러는 일방이 국제 및 지역기구 가입을 협조하며 지지한다고 합의²⁾한바 있으며, 최근 북한은 BRICS 등 글로벌 사우스 외교를 강화하는 추세³⁾

※ 최근 러시아·북한·이란·벨라루스·미얀마 등이 유라시아 헌장(Eurasian Charter)을 추진하였는데,⁴⁾ 이는 서방이 주도하는 국제질서에서 벗어난 반서방·다극질서 구상으로 평가 가능⁵⁾

○ 최소 목표: 군사적 억제력 및 대미 협상력 제고

- 중러가 북한을 배신하는 등 현재의 냉전적 진영 구조가 깨진다고 하더라도, 그 사이에 핵능력을 증진시켜 놓는다면, 군사적 억제력은 물론 대미협상 측면에서 카드를 확보하는 효과를 기대할 수 있을 것임.

- 북한으로서는 현재의 국면을 최대한 활용하여 핵능력을 포함한 군사력을 극대화하는 것이 최선이라고 판단하였을 가능성

□ ‘신냉전 구조 활용 전략’의 특징

○ 대외전략의 초점이 대미관계에서 중국·러시아로 분산

- 8차 당대회 이후 현재까지 북한의 대외전략은 북중, 북러관계 관리에 더 많은 비중을 두고 있는 상황

2) “조선민주주의인민공화국과 로씨야연방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약,” 『조선중앙통신』 (2024. 6. 20.).

3) 김상기, “최근 북한의 글로벌 사우스 외교 현황 및 분석,” *Online Series, Co 24-62* (2024. 11. 26.).

4) 김보라, “北·러시아·이란 등 반서방 5개국, 유라시아 헌장 협의 본격화,” 『동아일보』 (2026. 2. 4.).

5) Rachel Minyoung Lee, “North Korea’s Embrace of Eurasia,” (November 3, 2025.), <<https://www.38north.org/2025/11/north-koreas-embrace-of-eurasia/>>.

- 특히 신냉전 구조 활용 전략의 핵심은 북러관계에 있는 바, 러우전쟁 종료 이전까지 북한은 러시아와의 관계에 집중할 가능성
- 북한 외교의 초점이 미국 중심에서 중리로 분산되면서, 위기고조 이후 협상국면으로 전환이라는 탈냉전시대 북한 대외정책 패턴이 변화
 - 북한이 북중 혹은 북러관계에 집중하고 있는 상황에서는 협상국면으로의 전환을 서두를 필요가 없는 것이 현실
- 북한에 있어 북러관계는 과도한 대중의존도 극복 수단일 뿐만 아니라, 북한에 대한 중국의 관심 유도 및 중국의 대한반도 정책 변화 견인 수단

○ 수세적 전략에서 적극적 전략으로의 변화

- 북한의 신냉전 구조 활용 전략은 단순히 냉전적 진영화 편승을 넘어서, 필요하다면 적극적·능동적으로 냉전적 갈등 구조를 조장해 보겠다는 의미를 포함.
 - 예컨대 2023년 9월 보스토치니에서 북러정상회담을 마치고 귀국한 최고인민회의 연설에서 김정은은 ‘전 지구적 범위에서 신냉전 구도가 현실화’되었다며, ‘자신들의 혁명에 유리한 조건과 환경을 마련하기 위한 대외활동’에 대해 언급하면서 미국과 서방에 반기를 든 국가들과의 연대를 강조⁶⁾
 - 2024년 말 당 중앙위 제8기 11차 전원회의 연설에서도 김정은은 ‘주동적·공세적 대외활동으로 유리한 대외적 국면을 마련’하기 위한 과제에 대해 언급⁷⁾하는 등 능동적 대외환경 조성 의지를 피력
- 한미 및 한미일 안보협력 등이 단순히 북한을 위협하는 것이 아니라, 중국과 러시아 등에 대한 공통의 안보위협이라는 점을 강조하여, 북중·북러는 물론 나아가서는 북중러 협력 명분으로 활용

6) “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하시었다.” 『조선중앙통신』 (2023. 9. 28.).

7) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제11차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』 (2024. 12. 29.).

○ 핵보유 자신감에 기초한 대외전략

- 핵보유에 따른 자신감이 능동적 북한 외교의 원동력이라는 것은 이제 핵무기가 북한 외교의 기반을 이루는 핵심 기제가 되었음을 의미
- 북한이 핵보유에 기반한 대외전략을 구사하고 있기 때문에, 협상을 통한 북해 폐기를 기대하기는 더욱 어려워진 것이 현실

- 2025년 9월 최고인민회의 연설에서 김정은은 ‘자신들의 물리적 억제력에 의해 지역에서의 힘의 균형이 보장되고 있다’고 언급하는 등 이제 북한은 스스로를 지역에서 힘의 균형에 영향을 미칠 수 있는 ‘전략국가’로 규정⁸⁾

○ ‘적대적 두 국가’ 정책과의 연계 가능성

- 북한이 한미일 대 북중러의 냉전적 갈등구조가 자신들에게 불리하지 않다고 판단하고 이를 적극 활용하려한다면, 남북관계 역시 적대적으로 유지할 필요
- 남북관계 개선보다는 한국을 미국, 일본 등과 함께 적대 진영으로 포함시키는 것이, 북중러 3국 진영화 혹은 협력관계 구축에 용이

- 북한의 대외전략 추진에 있어 한국의 필요성이 감소
- 2018년 상황에서는 워싱턴에 접근하기 위해 서울이 필요했지만, 이제는 중국, 러시아, 미국 등 어떤 국가든지 직접 협상이 가능
- 과거에는 필요한 경제적 지원을 획득하기 위해 남북교류가 필요했지만, 이제는 중러로부터 필요한 지원을 얻어낼 수 있는 상황

- 대남 핵위협 의 신뢰도 제고를 위해서도 남북관계를 적대적으로 유지하고 ‘동족’ 등의 개념을 폐기할 필요

8) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설,” 『조선중앙통신』 (2025. 9. 22.).

- 남북을 동족으로 규정하고 남북협력과 통일 지향성을 거론하면서 대남 핵위협 수위를 높이는 것은 논리적으로 모순

■ 최근의 변화

□ 9차 당대회에서 나타난 대외 전략 기조 변화

- 변화된 국가 위상을 활용, 다극화 질서의 한 축을 북한이 담당하겠다는 적극적 대외 전략 추진 의지를 표명
 - 핵무력은 나라의 안전과 이익, 발전권을 보장하는 담보이자 안정장치라며 핵보유국 지위를 포기하지 않을 것임을 재확인
 - 9차 당대회에서 북한은 현 국제정세가 5년 전과 완전히 다르다며, 국제정세의 불안정성과 불가측성 증가에 주목하는 한편, 현재의 혼란을 미국과 서방세력이 야기하였고, 힘에 의해서만 생존과 발전이 보장된다고 주장⁹⁾
 - 공평하고 정의로운 다극세계 건설이 이루어질 것이며 그 중심에 북한이 있다고 공언
 - ‘공평하고 정의로운 다극세계’는 러시아와 세계관을 공유하고 있음을 의미하며, 이는 러우전쟁 종전 이후에도 북러관계가 지속될것임을 시사
 - 자신들의 ‘절대적 힘’에 의해 ‘지역에서의 힘의 균형’이 보장되고 있다고 언급하는 등 달라진 국가 위상에 대한 인식을 재확인
- 대외부문에서 ‘당 중앙’의 역할 및 ‘국익’에 대한 강조를 통해, 격변하는 국제정세 대응을 위해 대외전략 추진에 있어 융통성 제고를 시사
 - 모든 부문에서 최고지도부의 역할이 절대적인 북한 체제의 특성을 고려할 때, 대외

9) “조선로동당 제9차 대회에 관한 보도,” 『조선중앙통신』 (2026. 2. 26.).

부문에서 당중앙의 직접적 지도와 관여를 강조한 것은 이례적

- 국제정세에 가변성이 증가하였다고 인식하고 이에 대응하기 위한 대외정책의 유연성·기민성 증가를 시사
- 반면, 최고결정자의 개입이 강화되면, 실무단위의 정책적 융통성은 제한될 가능성도 존재
 - 기존의 자주·평화·친선 등 이념적 노선이 아니라 국익 수호의 관점을 강조한 것도 과거의 대외전략 패턴에서 다소 벗어난 입장
- 중국, 베트남 등 전통적 사회주의 우방 이외에 북한의 최대 우방으로 부상한 러시아를 비롯한 비사회주의 국가들과의 협력 확대 가능성

○ 대미관계에 있어서는 ‘조건부 초강경’ 입장을 제시하며 대화의 여지를 개방

- 미국에 대해서는 최강경자세를 변함없이 견지하겠지만, 미국이 자신들의 지위를 존중하고 대북적대시 정책을 철회한다면 좋게 지내지 못할 이유가 없다고 언급하여 미국과의 대화 여지를 남겨놓음
- 트럼프 대통령이 북미대화 의지를 지속적으로 표명하고 있는 상황에서, 북미대화는 미국의 선택이 달려있음을 시사하면서 미국의 대북정책 변화를 요구

○ 남북관계에서는 ‘적대적 두 국가’ 입장 고수를 재확인

- 남북관계에 있어서는 ‘지난 80년의 관계가 비정상적’이었다고 규정하고 ‘적대적 두 국가’ 입장 지속을 재확인
- 남북관계에 대한 자신들의 재규정이 일시적 전술적 조치가 아니라 현재와 미래의 안전을 위한 역사적 선택이라고 강조

- 한국이 일방적 현상변경 시도를 하지 않는다면 현재의 구도가 깨지지 않는 것임을 시사하여, 남북 간에는 '차가운 평화'가 유지될 가능성
- ※ 한국과의 관계에서 남은 것이 있다면 '국익에 준한 냉철한 계산과 철저한 대응'뿐이라고 언급하고 있어, '국익'에 부합한다는 조건 하에서 냉정하고 계산된 교류는 가능할 수도 있다는 여지 정도를 남겨놓은 것으로 판단

○ 핵보유 지위 공고화 및 한미를 겨냥한 핵과 재래식 전력 병진 정책 추진

- 지상 및 수중발사 ICBM과 함께 해군 전력의 핵무장을 강조하여, 2격능력 확보를 통한 대미 억제력 강화를 시사
- 9차 당대회를 전후하여 600mm방사포 등 한반도를 대상으로 하는 무기체계 시험을 실시하여, 최악의 경우 '핵강압' 시도 가능성을 시사
- 뿐만 아니라 AI, 무인무기 및 위성공격무기, 전자전 무기체계, 정찰위성 등 현대전 변화 추세를 반영한 무기체계 현대화 방침도 제시

□ 미국·이스라엘 vs. 이란 전쟁 등 당 대회 이후 정세 변화 대응

- 전쟁이 발발하자 미국과 이스라엘을 비난하는 담화를 발표하였지만, 트럼프 대통령을 향한 직설적 비난이나 ICBM 발사 등 고강도 도발은 자제
- 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 미국과 이스라엘의 이란 공격이 '불법무도한 침략행위', '추악한 주권침해', '불량배적 행태'라며 비난¹⁰⁾
- 3월초 김정은이 구축함 '최현'호를 방문하여 전략순항미사일 시험발사를 참관하고 해군의 핵무장화에 만족감을 표시하였으며,¹¹⁾ 권총을 생산하는 군수공장 방문하

10) "조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화 발표," 『조선중앙통신』 (2026. 3. 1.).

고,¹²⁾ 600밀리 방사포 사격훈련 등을 실시¹³⁾)

○ 3월 들어 북한은 북중관계 개선에 속도

- 이란 전쟁 발발 이후 북한의 대응은 중국의 입장 추수 및 중국과의 관계 개선 가속화 추세
- 3월 초중순 노동신문 등 북한 매체들에서 국제현안 관련 중국 정부의 입장을 소개하는 기사가 증가
- 이란 최고지도자 선출과 관련하여, 중국이 이를 공식 인정한(3/9) 이후 외무성 대변인 인터뷰를 통해 지지 입장을 표명(3/10)
- 이외에도 북중은 여객열차 운행(3/12), 베이징-평양 직항(3/30) 재개에도 합의하여 인적교류 본격화를 시사
- 중국과의 관계 개선은 러-우전쟁 종전 이후를 대비한 측면도 있을 가능성

○ 베네수엘라에 이어 이란에서 미국이 최고지도자를 향한 군사작전을 강행함으로써 북한의 대미 대화 의지는 후퇴하였을 가능성

- 이란과는 협상을 추진하다가 최고지도자를 직접 공격하였기 때문에 북한의 불안감과 불신이 증폭되었을 가능성
- 전쟁 발발 이후 미국의 의도대로 전쟁이 진행되지 않는 형세이기 때문에 북한으로서는 한동안 정세를 관망할 전망

11) “경애하는 김정은동지께서 구축함 《최현》호를 방문하시고 취역을 앞두고 진행중인 함의 작전수행능력평가시험 공정을 료해하시였다.” 『조선중앙통신』 (2026. 3. 5.).

12) “경애하는 김정은동지께서 중요군수공장을 현지지도하시였다.” 『조선중앙통신』 (2026. 3. 12.).

13) “조선인민군 서부지구 장거리포병구분대의 화력타격훈련 진행,” 『조선중앙통신』 (2026. 3. 15.).

- 미국과 트럼프를 직접 자극할 수 있는 대형도발을 자제하는 한편, 중장기적으로는 미국과의 대화 여지는 남겨놓을 가능성

○ 한미연합훈련 등에 대해서는 예고한대로 강경하게 대응

- 한반도를 대상으로 한 600밀리 방사포 사격훈련을 실시하는 등 대남 핵위협으로 대응
- 향후 ‘핵방아쇠’ 체계 가동 역량을 시위하거나, ‘핵반격가상훈련’ 등으로 대응할 가능성
- 최고인민회의를 통해 헌법 개정 등 ‘적대적 두 국가’ 제도화 추진 전망
 - 적대적 두 국가 제도화와 관련하여 국경선 획정을 포괄적·선언적으로 추진하지 않고, 구체적으로 NLL을 부정하는 새로운 선을 추진하는 등 조치를 취할 경우 남북 간 정치군사적 긴장 고조 우려

□ 대외 전략 변화 평가와 전망

○ 상대적으로 소극적인 신냉전 구조(강대국 갈등) 편승 전략에서 적극적 다극화 전략으로 대외전략의 초점 이동

- 8차 당대회 이후의 ‘신냉전 구조 활용 전략’은 강대국 경쟁에 편승하여 생존을 위한 전략적 공간을 활용하는 것에 초점
- 9차 당대회에서 제시된 대외전략은 미국과 서방이 힘이 미치지 않는 전략공간을 활용한다는 측면에서는 동일하지만, 높아진 국가 위상을 활용하여 다극화 질서의 한 축을 담당하겠다는 적극적 측면에 대한 강조가 두드러짐.

- 중러와 같은 전통적 우방 이외에 글로벌 사우스 국가들에 대한 외교 강화 전망
 - 2025년 당창건 기념일 열병식에 참여하였던 베트남, 라오스 등 아시아 사회주의 국가들은 물론 BRICS 등 글로벌 사우스 외교 강화 전망
 - 기존 대외전략의 폐기라기보다는 변화된 국제정세와 달라진 주변국 관계 및 국가 위상 변화에 대한 스스로의 인식 등을 반영한 전략의 보완
- 중동에서의 전쟁 발발로 북미대화 가능성이 낮아진 반면, 북중관계 개선 속도는 빨라질 가능성
 - 북한이 계획하고 있는 지방발전, 관광산업 등은 외부의 지원이 필수적인데, 이에 대해 실질적 지원이 가능한 국가는 중국
 - 북미 대화를 위해서는 미국-이란 전쟁에 따른 혼란과 불확실성이 정리되어야 하며, 북한이 흥미를 느낄만한 제안이 미국측에서 나올 것인지 여부 등이 관건

■ 남북관계 개선 방안

□ 현황 및 쟁점

- 남북 관계는 차가운 평화 기조가 유지될 전망
 - 북한은 한동안 '적대적 두 국가' 기조를 유지할 것이나, 적극적으로 현상변경을 추구하기보다는 냉정한 무시에 가까울 것이기 때문에 남북관계는 냉랭한 상태가 지속될 가능성

- 하지만 북한이 여러 번 공언한 남북 간 경계선 재확정을 어떻게 시도하는지에 따라, 남북 간에 정치·군사적 긴장 고조 가능성
- 정치·군사적 긴장 고조 국면에서 북한이 핵강압을 시도할 우려
- 유럽과 중동에서 발생한 전쟁으로 인한 세계적인 군비경쟁 가속화 추세와 탈냉전 이후 만들어진 INF, New START 등 전략무기 통제체제들이 거의 형해화된 국면에서 북핵문제 해결은 더욱 요원해질 전망
- 그렇다고 북한의 핵과 전략무기 개발을 방치할 경우, 한반도와 그 주변의 군비경쟁 가속화에 따른 안보딜레마 심화 우려

□ 남북관계 복원을 위한 과제

- ‘적대’와 ‘두 국가’가 필연적으로 연계된 개념이 아니라는 점에서 중단기적 대북정책의 초점은 ‘적대의 해소’에 두어야 할 것임.
- 남북관계의 현재 상황을 악화시킬 수 있는 요인들에 대한 철저한 관리를 기초로, 선제적·단계적 조치를 취하면서 북한의 태도 변화를 기다릴 필요
- 남북 간 우발적 충돌이라도 발생한다면, 대화국면으로의 전환은 더욱 어려워질 것이라는 점에서 남북 간 위기관리가 긴요
- 갈등 이슈 발생시 이 문제 논의를 위한 협의체를 적극 제안·추진하는 등 위기를 기회로 전환시킬 필요(단기 해결 어려운 이슈는 장기 관리)
- 남북관계의 현실주의적 속성을 극대화시키는 ‘북핵우선론’ 혹은 ‘북핵환원론’을 벗어날 수 있는 새로운 전략이 긴요
- 핵문제 선(先) 해결에 집착할 경우 남북 관계의 대화국면 전환은 매우 어려워질 가능성

- 외부에서 북핵문제를 해결할 수 있는 유효한 수단이 없다면, '전략적 안정성'을 통한 핵문제 관리 전략 마련 필요
 - 역사적 경험에 기초하면 향후 남북은 군비경쟁을 통해 남북 모두가 위기를 절감해야만 군비통제 등 전략적 안정성 프로세스로 넘어갈 가능성
 - 우리의 창의력과 설득을 통해 위험감소 방안을 찾을 수 있어야 할 것임.
- ※ 냉전시기 미소는 핵군비경쟁을 하면서도 MAD라는 공포의 균형 상태를 만들어 낸 바 있으나, 현재의 한반도는 과거 논리를 적용하기에는 힘의 비대칭 구조가 너무 큰 바 새로운 전략적 안정성 논리와 전략이 긴요

○ '두 국가' 기조 대응을 위한 우리의 입장과 대응논리 개발 및 사회적 합의

- 1민족, 1국가, 1체제 통일을 상정한 현재의 통일 방안 수정 문제
 - 흡수통일을 배제한 평화공존을 전제한 사실상의 통일 상태 지향
 - 통일지향성을 담은 현행 헌법 체계 하에서 통일을 포기할 수 없다면, 영토적·제도적 통일이 아닌 경제적·문화적 통일 등 통일 개념의 확장 등
-
- 통일 개념의 변화와 관련된 국내적 합의 도출 선행 필요
 - 젊은 세대의 경우 평화공존 방식에 대한 수용성이 상대적으로 높을 수 있으나, 이른바 '남남갈등'에 편승한 정치적 진영 논리로 접근할 경우 불필요한 사회적 논란 확산 우려

○ 미중정상회담을 계기로 북미대화를 재개하고 이를 다시 남북 간 대화 분위기로 이어가는 것은 매우 난이도가 높은 과제

- 미국과 중국이라는 제3자를 움직여서 북한을 대화로 이끄는 것 자체가 쉽지 않으며, 북미정상회담이 개최되더라도 일회성·전시성 회담으로 끝날 우려
- 북미정상회담에 대한 관심은 트럼프 대통령 차원에서 언급되고 있을 뿐, 미국의 대

외정책결정 그룹에서 북한 문제는 거의 논의되지 않고 있는 상황

- 미중정상회담이 개최되더라도 美측 실무부서는 미중관계 이슈에 우선 집중할 가능성이 높으며, 이후에도 국내외 다른 정책 이슈가 산적
 - 미국의 대외정책, 특히 동북아 정책 결정 그룹을 대상으로 북한(북핵)문제를 의제화하고, 대안을 제시하는 등 노력 필요
- 한반도의 안정과 평화, 핵 없는 한반도 등을 북한의 우방인 중리를 포함한 동북아 지역 공동 의제화
- 중국은 오랫동안 한반도 3원칙(△한반도의 평화와 안정, △한반도 비핵화, △대화과 협상을 통한 해결)을 유지해왔으나, 최근에는 한반도 비핵화를 직접 언급하는 것에 부담을 느끼고 있는 상황
 - 북한 핵문제가 더 악화될 경우, 보수파가 집권한 일본의 재무장을 촉진할 것이며 이는 동북아의 안보를 훼손할 것이라는 점 등 중리 설득 논리 마련
 - 최근 북한이 중국과의 관계 개선에 속도를 낼 전망이다 바, 한중 간 정책조율을 통해 한반도의 안정과 평화, 그리고 북한의 변화 등과 관련된 중국의 건설적 역할을 주문할 필요
- 북한이 대화에 나선다고 하더라도 남북 간 실질적 합의를 도출하기 위해서는 협상 일방으로서 한국에 대한 신뢰 구축이 긴요
- 한국의 대북정책이 미국의 한반도 정책에서 벗어나 어느 정도의 '전략적 자율성'을 가질 수 있는지 여부
 - 현 한국 정부와의 합의가 정권교체를 넘어 지속될 수 있는지에 대한 상대방의 신뢰도 제고
- 북한은 외부의 설득보다는 스스로의 협상이 필요하다고 판단할 때 대화에 나서는 경우가 많았다는 점에서, 현재의 한반도 판을 흔들 수 있는지 여부가 중요
- 북한의 대외전략에서 큰 비중을 차지하고 중국, 러시아에 대한 우리의 전략 등 한

중·한리관계 관리가 긴요

- 한국 정부의 노력만으로 중리의 대북정책을 변화시키는 것은 한계가 있으나, 중리에 대한 북한의 전략적 불신을 자극할 수 있어야 함.
 - 중리가 한반도 문제에 있어서 최소한 중립적일 수도 있을 것이라는 가능성이라도 만들어 낼 수 있어야 함.
 - 우방에 대한 신뢰가 흔들리거나, 미중 혹은 미러가 한반도 이슈에 있어 협력할 가능성이 있을 때 북한은 북미·남북 대화에 나설 가능성
- 단기적으로 남북 간 직접 대화와 협력이 어렵다면, 남북협력 사업 추진 여부와 무관하게 주변국들과의 다양한 소다자 협력 체계를 먼저 구축하고 중장기적으로 북한의 참여를 견인하는 방식도 검토
- 예컨대 북한이 관광에 관심을 보인다는 점에 주목한다면 △원산-갈마 지구와 연계를 염두에 둔 (가칭)환동해권국제관광네트워크를 먼저 추진하고, 장기적으로 북한의 참여를 유도, △코로나19 이후 국제 관광에는 방역이 필수라는 점에서 주변국들과 함께 국제 검역 프로토콜을 만들어내는 등
 - 지방병원 육성과 연계를 고려한, (가칭)동북아보건의료협력기구 등 북측의 수요를 고려하되, 제재의 대상이 아니거나 면제 명분이 충분하고, 주변국과의 우선 협력 추진이 가능한 의제 중심
 - 국가 차원의 접근이 아닌 국제기구, NGO, 지자체 등 비정부주체를 활용하는 방식 등도 검토

북한 대외전략 분석 및 남북관계 복원 방안

김상범(경남대 극동문제연구소 교수·북한연구센터장)

○ 북한의 제9차 당 대회는 그들이 사전에 제시한 바와 같이 유일영도체계 강화를 위한 행사였음.

- 북한은 유일영도체계 강화를 제9차 당 대회의 주요 과제로 제시한 바 있음.
 - 제9차 당 대회에서는 김정은 위원장이 집권 후 집중해 왔던 당-국가 회의체 복원과 당 대회 결정 관철로 설명되는 ‘제도적 권위’와 ‘김정은 동지의 혁명사상(이하 김정은의 혁명사상)’으로 설명되는 ‘사상적 권위(개인적 권위)’가 보다 높은 수준에서 결합되어 ‘유일영도체계’가 한층 강화된 것으로 평가됨.
 - 유일영도체계는 제도적 권위 및 사상적 권위의 결합을 토대로 북한이 주장하고 있는 ‘모든 것을 당 중앙에게 보고와 결정에 집중’ 시키는 ‘유일관리제’가 핵심.
 - 북한의 제9차 당 대회에서 국제관과 국제정세 인식은 이전 당 대회보다 악화되었으며, 대외전략 결정의 주요 변수인 최고지도자의 신념체계 역시 부정적인 방향으로 강화되고 있음.
- ※ 리일환, 제9차 당 대회에서 총비서 추대 제의서에서 “세계의 질서와 안전이라는 것은 사실상 사멸된 것과 다를 바 없으며 힘 앞에서는 정의도 무력해지고 무너질 수 밖에

없는 것이 숨길수 없는 현실, 즉 동란의 시대”로 규정(『로동신문』, 2026/02/23: 5)

- ※ 김정은 위원장, “국제사회가 령혹한 지정학적 형세를 통해 보는 현실이며 되새기게 되는 교훈, 강력한 힘, 핵보유야 말로 제국주의적침략야망에 종지부를 찍을 수 있는 유일한 수단이라는 것은 오늘의 세계가 방증하는 진리이며 양육 강식의 강도적논리가 지배하는 국제무대에서 작용하는 합법적권리”(『로동신문』, 2026/02/26: 6).

○ 북한은 제9차 당 대회에서 대외관계 확대·강화 의지를 피력, 다극 세계 건설에서 “자신들이 중심에 서 있다”며, ‘국제질서에 영향을 미치는 중요한 한 축’으로서의 역할을 자임함.

- 국익 수호를 ①제일 사명 및 원칙, ②대외활동의 불변의 원칙, ③치열한 국제관계를 대하는 사고와 관점의 기준으로 제시

- ※ 김정은 위원장, “자신을 둘러싼 정세가 복잡한 것은 자신들이 큰 나라들 사이에 둘러싸여 있거나 그들 속에서 끼여 있어서가 아니라, 자신들이 대국을 움직일 수 있는 전략적 요충지에 위치해 있기 때문이다”(지봉철·리성길·리희순, 2014: 10-11).

* 김 위원장이 말한 전략적 요충지란 한반도가 주변 강대국의 이익을 조율하고 자신들의 이익을 극대화시킬 수 있는 중요한 지점을 말함. 북한은 국가 안보, 체제 생존, 자주위 과시를 위해 핵무력을 지속적으로 강화하는 것이 이러한 지정학적 특징을 활용할 수 있는 방법으로 인식하고 있음(『로동신문』, 2021/10/11: 3).

- 이러한 대내외 환경에 대한 평가에 기초해 북한은 대외활동에서 자신들이 중심이 된 다극 체제 건설에서 적극적인 역할을 자부, 특히 이 과정에서 당중앙의 적극적인 지도와 관여를 강조했다.

- 북한 대외전략에서 최고지도자의 신념체계가 더 큰 영향을 미칠 수 있는 변수가 될 것으로 보이며, 이것은 북한이 대외전략을 ‘승리해야만 하고 패배가 용납되지 않는 게임’으로 인식하고 있다는 것을 방증

○ 현시점은 우리가 그동안 북한의 국력 및 국제적 지위로 인해 의도적/비의도적이던 간과해 왔던 북한의 전통적인 대외안보전략에 대해 재평가하고 이를 통해 남북관계를 복원할 수 있는 방안을 모색하는 것이 현실적이라 판단됨.

- 이 문제는 다시 말해 “북한은 자신의 체제를 안전하게 만들기 위해 어떤 전략과 노선을 추구해 왔는가”로 해석할 수 있음.

- 북한은 사회주의가 발전하는 약소국이었음에도 불구하고 한국전쟁과 전후 복구사업의 성과, 사회주의 공업화의 성과 및 쿠바 미사일 위기 당시 대쿠바 지원(Kim, 2022: 436-472), 베트남전쟁 참전 성과를 토대로 제3세계, 비동맹 국가들 사이에서 반제, 반미투쟁의 상징이자, 자립적 민족경제 건설의 모델로 추앙받으며 국제적 지위를 강화시켜 왔음(Gills, 1996).¹⁾

- 눈여겨 볼 대목은 북한이 사회주의 신생 약소국이었음에도 불구하고 자신들의 국가 역할을 중국, 구소련의 고유한 국가 역할과 인식의 영역이었던 같이 ‘사회주의 성새, 보루’, ‘혁명과 해방의 보루(Bastion of Revolution-liberator)’로 설정하고, 스스로를 사회주의 강대국으로 자칭해 왔다는 사실임(Holsti, 1970: 261, 292).

※ 사회주의 성새, 보루 및 혁명과 해방의 보루라는 역할에는 이데올로기 수출 및 훈련, 민족해방투쟁 지원, 군수 무기 수출 등을 통해 자본주의와의 대결에서 사회주의 체제를 보존, 강화하는 사회주의 리더의 의미

1) B. K. Gills는 국제사회에서 남북한 간 정통성 경쟁을 위한 외교행위를 분석하면서, 1960년부터 1975년까지를 북한이 외교적으로 가장 성공했던 시기로 보았음. Gills는 북한 주도의 한반도 통일이라는 북한 외교의 정당성 확보에 제3세계 및 비동맹외교가 매우 생산적이었다고 주장했음. 특히 그는 반제·반미투쟁, 전쟁의 경험과 미국으로부터 지속적인 체제 위협에 시달렸던 북한, 베트남, 쿠바 간 긴밀한 외교가 향후 북한의 아랍, 아프리카, 라틴 아메리카 지역의 혁명과 민족해방운동에 큰 영향을 미쳤다고 주장하였음. 이러한 맥락과 일치하는 연구는 Wilfred G. Burchett, *Again Korea* (New York: International Publishers, 1968); Wayne S. Kiyosaki, *North Korea's Foreign Relations: The Politics of Accommodation, 1945-75* (New York: Praeger Publishers, 1976); Benjamin R. Young, “Guerilla Internationalism: North Korea's Relations with the Third World, 1957-1989,” (Ph.D Diss., George Washington University, 2018); Moe Taylor, *North Korea, Tricontinentalism, and the Latin American Revolution, 1959-1970* (New York: Cambridge University Press, 2023) 등이 있음.

- 북한은 1966년 1월 쿠바, 베트남과 공동으로 주도한 3대륙 인민단결기구 결성을 통해 ‘프로레타리아 계급 중심의 사회주의 혁명’과 함께 ‘반제, 반미를 중심으로 한 민족해방투쟁’을 세계 2대 혁명 역량으로 규정하며, 이른바 ‘사회주의 혁명 이론의 쿠데타’를 시도한 바 있었음.
 - 북한이 ▲베트남전쟁 및 남북 간 군사충돌, ▲중동분쟁, ▲남미 무력혁명 관여, ▲아프리카 민족해방투쟁 지원, ▲푸에블로호 나포, ▲EC-121기 격추 등을 통해 자신들의 ‘방어적 차원의 선제 강압론(Jackson, 2020)’을 강화, 발전시켜 옴.
 - 방어적 차원의 선제 강압론은 방어적 차원의 ‘강력한 적대의식을 토대로 폭력을 동원한 공세적인 대응전략’이 ‘억지(deterrence)’를 형성시킨다는 인식을 전제로, 위기 상황에서 방어적 차원의 선제 무력행위를 통해 자국의 자주와 존엄을 지키며, 상황을 안정적으로 관리하기 위한 전략으로 정의 가능
 - 종합해 보면, 북한은 1960년대부터 한국전쟁에 대한 경험으로 토대로 민족해방투쟁을 통해 글로벌 사우스(Global South) 국가군들을 중심으로 세계혁명을 위해 국제질서의 중요한 축으로서의 역할을 자임하며, 이 역할이 바로 자신들의 체제를 큰 틀에서 보장할 수 있는 방안이라는 신념체계를 가지고 있다는 사실을 알 수 있음.
- 그러나 북한은 1980년대부터 1990년대 중반까지 이어졌던 체제 위기의 순간을 맞이하여 선군정치를 통해 체제 유지에 급급했으며, 대외전략을 불가피하게 수정할 수밖에 없었음. 이 과정에서 북한은 체제 안전 보장을 위해 핵, 미사일 프로그램의 개발 및 고도화를 추구했음. 즉 핵을 어떻게 만들 것인가(how to make it)에 집중
- 북한은 ▲1980년대 후반 동유럽 사회주의권의 시스템 붕괴, ▲한소 수교, ▲독일 통일, ▲한중 수교, ▲김일성 주석 사망, ▲1995-1996년 연이은 최악의 자연재해 및 대규모 아사자 발생(국제기구 추정 최소 30만, 국내 대북지원단체 추정 약 100

만)으로 1948년 9월 정부 수립 이후 최대의 위기에 직면

- 북한은 선군정치를 사회주의 기본정치방식으로 설정하고 자신과 주변국들이 동의하는 ‘한반도 비핵화’에 기반해 6자회담, 북미정상회담 개최 등 다자 및 양자 회담을 통해 외부의 압력에 대응해 옴.
 - 북한은 현재까지 ‘사회주의 강국’이라는 국가 역할과 인식을 유지한 채, 핵·미사일 프로그램의 고도화를 지속해 오고 있으며, 핵을 통해 국제질서에 영향을 미치는 중요한 축으로서 자신들의 체제 안전 확보를 위해 여전히 노력해 오고 있음.
 - 바로 이러한 인식이 제9차 당 대회를 통해 재발현되고 있는 것으로 평가됨. 다시 말해 북한의 현 대외전략은 ‘1960-70년대로의 회귀’로 설명 가능
- 관심을 가지고 지켜봐야 할 대목이 바로 북한은 2022년 9월 핵을 국체로 규정, 2024년 6월 러시아와 ‘포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약’을 체결, 동년 12월 러시아-우크라이나 전쟁에 참전하였으며, 이후 북러는 자신들 주도의 다극체제 건설 특히 ‘다자안보체제’, ‘새로운 유라시아 안보체제 창설’, ‘집단안전조약기구’ 구상과 건설에 대해 지속적으로 언급, 구체화시켜 나가고 있는 것으로 판단된다는 것임.
- 핵을 국체로 규정한 것은 핵 능력에 기반해 체제 수호가 가능하다는 결론을 내린 것을 의미하기 때문에 남북 간 적대적 대결 구도에서 한미와 군사적 균형을 이룰 수 있는 국방력 강화를 위해 더욱더 노력할 것으로 예상됨(김상범, 2025: 155).
 - 반미 성향의 두 핵보유국이 최초로 군사동맹을 체결한 사실과 그 의미에 대해서는 연구가 필요해 보임.

- 실현 가능성을 차지하더라도 보다 “높은 수준의 동맹관계 강화”를 통해 자신들이 중심이 되어 “새로운 전 지구적 질서 수립”의 필요성을 지속적으로 언급하고 있고, 북러 조약을 “동북아의 안정자 역할”로 규정하고 있다는 사실은 우리가 지속적으로 관심가지고 지켜봐야 할 대목이라고 생각됨(『로동신문』, 2024/12/11: 2, 2024/12/14: 2, 2024/12/15: 6).

○ 북한의 제9차 당 대회에서 제시한 대외전략 및 남북관계는 바로 ‘국제질서에 영향을 미치는 중요한 한 축’으로 국가 역할에 대한 복귀 선포이며, 동북아 및 남북관계에서도 그들의 이러한 인식은 현실 정책에서 반영될 것으로 예상됨. 즉, 핵을 어떻게 활용할 것인가(how to use it)에 집중

- 김정은 위원장은 제9차 당 대회에서 “한국에 대한 자신들의 입장은 분명하다”며 우리와의 대화와 협상을 전면 거부하고 있는 입장을 재표명하였으며, 국익에 기반한 냉정한 계산과 대응만을 예고함(『로동신문』, 2026/02/26: 7).
- 더 나아가 “한국을 배재하기 위한 조치들은 앞으로 더 명백하고 실천성있게 강구할 것”이라며, 김정은 정권의 안정과 이익을 위해 대남적대 노선 강화를 위해 필요한 조치들을 이어갈 것을 선언함(『로동신문』, 2026/02/26: 7).
- 북한의 발언을 분석해 보면, 우선 ①북한은 기존 동북아 안보역학 구조의 전환: (기존 상부 구조) 미, 중, (하부 구조) 남, 북에서 → (상부 구조) 미, 중, 북·러 vs. (하부 구조) 남한으로 전환시키려는 노력을 경주 중인 것으로 판단됨.
- 이 과정에서 ②교전 중인 적대적 두 국가론의 강화, ③세계사 유례없는 반미 세력 간 핵 동맹의 체결 → 그들 중심의 다자안보체제 구성, ④러시아-벨라루스처럼 북한-러시아 간 2024년 북러우호조약보다 강력한 상호 방위 및 다자안보체제의 내용을 담은 ‘국가 간 안전 담보 조약’의 재체결 가능성도 조심스럽게 예상

○ 이러한 인식을 토대로 향후 북한의 대외전략은 국제관 및 정세 인식 + 지정학적 인식에 기초해 “대적관/군사력 증강/공세적인 대응 방식”으로 진행될 것으로 예상됨.

- 김정은 위원장은 제9차 당 대회 개최 전날인 2월 18일 군수노동계급이 당 제9차 대회에 드리는 600mm 대구경 방사포 증정식에서 ‘대적관 + 군사력 증강 + 공세적인 대응방식’을 ‘국가 안전환경보장의 기본담보’로 규정하며, 향후 이러한 인식과 대응방식을 통해 국가 안보를 보장받겠다는 의지를 피력(『로동신문』, 2026/02/29: 2)

- 김 위원장의 발언은 한국을 미국과 ‘동등한 수준의 적’으로 재규정했음을 의미하며, 향후 남북관계는 대화와 협상이 아니라 적 개념에 기반해 군사력 증강 및 강압 전략으로 대응할 것임을 의미함.

- 북한은 북러와 함께 반제, 다극 질서 수립이라는 명분 하에 핵을 포함한 군사력을 토대로 새로운 안보질서를 수립하여 이것을 체제 안정을 위한 기반으로 활용할 가능성이 매우 높아 보임.

○ 북한은 ‘국제질서에 영향을 미치는 중요한 한 축으로서의 역할’을 자부하고 있지만, 우리의 대응은 무엇인가? 무엇이어야만 하는가? 바로 국가 역할의 재인식 및 발전임.

- 북한의 시선은 한반도가 아니라 동북아를 넘어선 북러 중심의 ‘국제질서의 재구조화’에 있음.

- 이제까지 한국 정부는 현실적으로 한반도, 동북아, 국제질서의 순으로 대외전략을 구상할 수밖에 없었음.

- 그러나 이제는 우리의 국가 역할과 인식을 국력과 국익에 대한 명확한 정의와 범주

를 통해 국가 역할을 명확히 재인식할 필요가 있음. 예를 들어, 북한은 통일을 ‘reunification’으로 정의하고 있는데, 우리는 북한의 이러한 재정의에 대해 어떠한 입장과 노선을 천명한 바 있는가, 이에 대한 우리의 전략은 무엇인가에 대한 논의는 부족했음.

- 우리 정부는 ‘적극적 행위자’라는 국가 역할 인식의 재정립이 필요함. 이재명 정부는 우리의 국가 역할과 인식을 ‘글로벌 핵심 강국’으로 규정한 바 있음.

※ Ralph Turner는 국가의 지위와 역할 그리고 역할과 행위의 차이점에 대해서 설명하며 역할은 지위보다는 행위를 초점을 두며, 역할은 차지하거나 점령하는 것이 아니라 ‘만드는 것’이라고 강조. 역할·기능은 기대되거나 바람직한 행위이며, 어떤 특정상황에서 강제, 반강제로 주어지는 역할 행위, 수행이라는 것과는 명확히 구별된다고 주장(Turner, 1956: 316-317)

※ 린턴(Ralph Linton)은 국가 역할은 역동적인 상황에 대응하는 행동을 의미하며, 타인의 역할 규정과 자아의 역할 수행을 상호관계를 중시, 은라우(Heinz Eulau)는 행위자가 차지하는 지위에 대한 인식, 가치, 그리고 태도가 역할 수행을 설명하는데 매우 중요한 독립 변수임을 강조(Linton, 1936: 114).

- 자국의 이익, 정체성, 역할은 외부의 인식과 자체의 인식과 기대가 조화된 결과이지만, 결국 행위자의 인식과 행동을 중시(김갑식 외, 2022: 440-441)

○ 우리 정부는 ‘글로벌 핵심 강국’에 대한 정의와 범주에 대한 세부적인 전략, 특히 대북 전략을 수립할 필요가 있음. 북한이 남한과의 대화를 거부하고 있는 상황에서, (물론 자체적인 남북관계 복원도 고려해야겠지만) 국제적 차원에서 ‘국익과 실용’을 바탕으로 한 국제 전략 및 대북전략도 고민해야 할 상황임.

- 북한의 제9차 당 대회외의 대외전략은 기본적으로 국익 우선이므로 이것은 이재명 정부의 대외전략인 ‘국가이익에 기반한 실용주의’와 큰 틀에서 다르지 않음.

- 남북 간 이익의 교차점을 단순히 한반도뿐만 아니라 국제적 차원에서도 모색해야

할 것으로 보임. 이 과정에서 한반도 정세 안정화 노력 지속과 중국과 러시아의 역할은 중요함.

〈질문〉

- 북한은 제9차 당 대회에서 아래와 같이 언급했음. 그 의도/의미는 무엇이며, 향후 북한의 예상되는 대외전략은 무엇이라고 생각하는가?

“지금 우리의 적수들은 우리가 무엇을 구상하고 무엇을 계산하고있는지 모르고 있다. 그들은 알수가 없으며 또 몰라야 한다. 그것이 적들에게는 털어버릴수 없는 불안과 공포로 된다. 앞으로도 당중앙의 직접적인 관여와 전략전술적인 대외 활동으로써 조선민주주의인민공화국은 적수국들을 철저히 견제제압하면서 국제정세흐름에서 확고한 주도권을 차지하게 될것이다.”

참고문헌

국내 문헌

- 김갑식 외. 2022. 『미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략』. 서울: 통일연구원.
- 김상범. 2025. “북한의 교전 중인 적대적 두 국가론 제기와 대남정책 변화 가능성.” 『평화들 PEACES』. 제4권 제2호.

외국 문헌

- Gills, B. K. 1996. *Korea verse Korea-A Case of Contested Legitimacy*. London and New York: Routledge.
- Holsti, K. J. 1970. “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy.” *International Studies Quarterly*. Vol. 14, No. 3.
- Jackson, Van. 2017. “The EC-121 Shoot Down and North Korea’s Coercive Theory of Victory,” <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-ec-121-shoot-down-and-north-koreas-coercive-theory-victory> (검색일: 2020년 5월 13일).
- Linton, Ralph. 1936. *The Study of Man*. New York: Appleton-Century.
- Sangbum Kim. 2022. “North Korea's Aid to Cuba during the Cuban Missile Crisis.” *Pacific Focus*. Vol. 37, Issue 3.
- Turner, Ralph H. 1956. “Role-Taking, Role Standpoint, and Reference Group Behavior.” *American Journal of Sociology*. Vol. 61, No. 4.

북한 문헌

- 『로동신문』, “불굴의 개척투쟁으로 전취한 위대한 승리와 영광을 새로운 려정의 즐기찬 전성과 도약으로 이어나가자-조선로동당 제9차대회에 관한 보도,” 2026년 2월 26일; “조선로동당 총비서 선거와 관련한 제의서,” 2026년 2월 23일; “평화와 다극화실현을 위해 노력하는 집단안전조약기구,” 2024년 12월 15일; “조선민주주의인민공화국과 로씨야련방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약비준에 즈음하여 로씨야주재 우리 나라 대사관

이 연회 마련,” 2024년 12월 14일; “조선민주주의인민공화국과 로씨야련방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약비준에 즈음하여 로씨야특명전권대사 연회 마련,” 2024년 12월 11일; “경애하는 김정은동지께서 강령적인 연설 《사회주의건설의 새로운 발전기에 맞게 당사업을 저속 개선강화하자》를 하시였다,” 2021년 10월 11일.

지봉철·리성길·리희순. 2014. 『경애하는 김정은원수님 혁명활동 교수참고서(고급중학교)』. 평양: 교육도서출판사.

북한의 대외전략 그리고 남북관계

정영철(서강대 공공정책대학원 부원장)

1. 들어가며

제9차 당대회가 지난 2월 19일부터 25일까지 7일간 평양에서 개최되었고, 지난 5년간의 성과와 한계, 그리고 새로운 5개년 계획 등을 제시하였다. 우리가 주목해서 보았던 대남분야는 과거와 달리 독자적인 의제로 다루어지지 않았고, 대외 분야에 포함되어 다루어졌다. 그리고 지난 2023년 선언한 '적대적 두 국가' 관계의 기초를 그대로 이어가면서 오히려 더 강경한 발언과 함께 태어나면서부터도 두 개의 국가였음을 지적하였다. 이는 지난 80년의 분단사를 부정하고, 남북의 지난 관계를 독자적인 국가의 역사로 재해석하는 것이라 할 수 있다. 이로써 남북관계는 앞으로도 적지 않은 기간 동안 별다른 접촉과 협력, 개선의 가능성을 기대하기 어렵게 되었다. 또한, 동시에 미국에 대해서는 일말의 여지를 남겨둔 채로 대화의 가능성을 피력하기도 하였다.

9차 당대회 이후, 북한의 대외 정책이 어떻게 구체화되어 나타날지, 그리고 이 과정에서 남북의 관계를 어떤 방향으로 규정하고 재정립해야 할지가 대단히 중요한 문제로 나서고 있다.

2. 대외 관계

〈확실한 진영〉 전략

현재의 국제정세는 모두가 목도하고 있듯이, 러-우 전쟁, 중동 전쟁, 베네수엘라 사태, 그리고 최근 다시금 불거지는 쿠바 위기 등으로 전쟁과 갈등, 폭력의 시대로 접어들었다. 이미 오늘의 세계 질서를 '신냉전'으로 규정하는 강력한 주장이 정당화되고 있는 듯이 보인다. 비록 중국을 필두로 한 국가들이 '신냉전'의 용어를 거부하고 대신 '다극화'의 용어를 사용하고 있으나, 탈냉전 이후의 미국 중심의 패권질서가 흔들리고 있고, 새로운 세계 질서가 형성되고 있음은 분명해 보인다. 북한 역시 이미 몇 년 전부터 '신냉전'이라는 용어를 공식적으로 사용해 왔고(최근에는 북한도 다극화라는 용어를 더 자주 사용), 김정은이 직접 신냉전, 다극화 등을 주장하면서 현재의 세계질서를 규정하고 있다. 이번 9차 당 대회에서도 이러한 흐름은 동일하게 이어지고 있는 것으로 보인다. 그리고 오히려, 이러한 흐름에 편승하여 일종의 반미 진영의 결집 및 이들 국가들과의 적극적인 외교를 하겠다는 의지를 표명하고 있다. 이는 기존의 러시아 및 중국과의 협력 강화와 동시에, 지난 시기 중국의 '전승절'의 상징적인 장면에서 보여주었듯이, 반미 진영의 한 축으로 자신의 위상을 정립하고 추진하고자 하는 의지를 보여주고 있다.

이러한 북한의 모습은 결국 현재 세계 질서 속에서 확실한 '진영' 외교의 길을 걷겠다는 것을 의미한다. 과거 냉전 시절의 진영 외교와는 구분되겠지만, 반미 진영 혹은 러시아-중국 등의 새로운 다극 질서 구축의 진영에 확실하게 자신의 입지를 마련하겠다는 것을 의미한다.

또 다른 하나는 이러한 대외관계의 주장 속에서 김정은이 직접 이 문제에 관여, 지도하겠다는 뜻을 공식 표명하고 있는 대목이다. 이는 결국 앞으로 중국 및 러시아 등과의 정상회담 혹은 기타 필요한 국가들과의 정상회담도 추진할 수 있음을 의미하는 것으로 보인다. 자신이 직접 정책 결단을 내리겠다는 것은 자신이 직접 움직이면서, 적극적인 대외활동에

나서겠음을 의미한다고 할 수 있다.

또 하나 짚어야 할 것은 미국과의 대화의 가능성을 남겨놓았지만, 대화의 전제조건은 오히려 과거보다 더 강경해진 것으로 보인다. 즉, “헌법에 명기된 우리 국가의 현 지위를 존중하며 대조선적대시정책을 철회한다면 우리도 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없다”라고 했는데, 이는 미국이 핵보유국 지위를 인정하고, 적대정책을 철회해야 한다는 것을 동시에 충족시켜야지만 대화가 가능하다는 입장이며, 현재 조건에 미국이 이를 수용할 가능성은 현저히 낮은 것으로 보인다. 결국 북한으로서는 여지는 남겼지만, 강경한 원칙적 입장을 당대회를 통해 못을 박은 것으로 보인다.

〈국익〉중심의 외교

이번 당대회에서는 그동안 전통적인 자주, 친선, 평화가 언급되지 않고 대신 ‘국익이 국제관계를 대하는 사고와 관점의 기준이며, 국익수호가 대외활동의 불변의 원칙’이라고 규정하고 있다. 이는 앞으로 대외 정세가 더욱 험난해질 가능성을 짚으면서, 이러한 조건에서 대외 활동의 기준과 원칙으로서 국익을 내세우고 있는 것으로 보인다. 여기서의 국익이란 단순히 경제적인 것만을 의미하지 않으며, 정치, 군사적인 것들까지로 확대해석된다. 이런 관점에서 기존의 중국 및 러시아와의 관계 발전이 보다 더 적극적으로 진행되고, 다양한 방면에서의 협력이 추진될 것으로 보인다. 특히, 당대회 경제 분야에서 관광을 경제 발전과 문명 발전을 추동하는 새로운 산업으로 만들어야 한다고 주장했는데, 현실적으로 지금 북한에 대한 관광은 주로 중국, 그리고 러시아일 수밖에 없다. 이미 중국과는 열차 개통 및 항공편 직항 재개통 등을 통해 이러한 준비를 착실히 갖추고 있는 것으로 보인다. 여기에 러시아와도 곧 조-러 국경통행다리가 개통되면 이전보다 더 활발한 교류로 이어질 가능성이 높다.

다른 한편, 당대회 이후 새롭게 조직된 최고인민회의 선거에서 그동안 사라진 것으로 보였던 리선권 전 10국 부장이 등장하였는데, 그 지위가 조선사회민주당 위원장으로 등

장하였다. 사회민주당이 주로 해외의 사회민주당 계열과의 활동을 해왔음을 상기하면, 노동당 및 북한 정부 이외의 사회민주당 등을 앞세운 대외활동도 적극적으로 전개될 가능성이 높아 보인다. 더욱이 리선권이 대남 분야만이 아니라 한때 외상을 역임했던 경력을 살펴보면, 어떤 형태로든 사회민주당의 외교 활동도 적극화될 것으로 보인다.

북한의 대외 관계에서 중요한 지점은 결국 현재의 중국 및 러시아와의 관계가 얼마나 지속될 것인가의 문제이다. 사실, 중국과는 그동안 정치적인 관계 협력의 수사가 교환되어 왔지만 실질적인 경제적 협력으로 본격화되지는 않고 있었다. 이번의 열차 개통 및 항공 재개를 통해 점차 경제적인 분야로의 협력 강화로 이어질 것으로 보인다. 다만, 이 과정에서 국제적인 제재의 문제가 여전히 발목을 잡을 것이며, 국제사회의 새로운 선도국가를 추구하는 중국의 입장에서는 자신들도 찬성했던 유엔 안보리의 대북제재를 쉽게 부정하지는 못할 것이다. 따라서 중국과의 경제 협력은 여전히 국제적인 제재를 고려하면서 진행될 것으로 보이며, 관광 등 이에 해당되지 않는 분야에서는 적극적인 교류와 협력이 이어질 것으로 보인다. 러시아와의 관계는 이미 공고화된 군사동맹 및 거의 모든 분야에서 인사 교류 및 협력이 추진될 것으로 보인다. 또한, 이미 러시아는 북한에 대한 국제적인 제재에 사실상 무력화하고 있는 것으로 보이며, 이런 점에서 러시아의 열린 문을 통한 대외 경제관계의 확대를 시도할 것으로 생각된다.

3. 대남관계

〈분단사를 배제한 남북한 규정〉

대남 분야에 대해서는 과거 이 분야를 독립적으로 다루었던 데에 비해 대외 분야의 하나로 다루고 있다는 점에서 그 위상이 분명히 작아졌음이 분명하다. 또한, 당대회를 통해 기존의 입장을 다시 한번 강조하는 것을 넘어서, ‘불변의 원칙’으로 언급하면서 완전한 단절과 분리를 선언하고 있다.

이번 당대회에서 남북관계에 대한 주목되는 부분은 “사실상 조선민주주의인민공화국과 대한민국은 근 80년 동안 서로 별개의 국가로서 존재하여왔으며 유엔에도 하나의 의석이 아니라 두개의 국가로 가입하였다”는 규정과 “우리 당과 정부는 장구한 세월속에 비과학적이고 비현실적인것으로 증명된 한국과의 대화와 협력, 명분 아닌 명분에 추호도 집착하지 않을 것이며 력사가 떠밀고있는 랭철하고 정확한 선택에 언제나 충실할 것이다”라는 평가와 의지의 표명이다.

이러한 주장은 상당히 심각한 문제를 내포하고 있는데, 첫째, 지금까지 남과 북의 역사는 분단사로서 분단을 둘러싼 갈등과 경쟁, 극복을 위한 협력의 역사로 인식되어 왔다. 그러나 80년 동안 즉, 애초 출발하면서부터 서로 별개의 국가로 존재했다는 언급은 이러한 분단사를 거부하고, 남과 북의 역사를 독립된 개별 국가들의 역사로 규정하고 있다는 점이다. 앞으로 북한의 역사서술이 어떻게 나타날지 지켜보아야 하겠지만, 남북의 특수한 관계마저도 부정하고 있는 것이라 하겠다. 둘째, 따라서 앞으로 남북이 결코 무언가를 함께 할 가능성을 원천 봉쇄하고 있다는 점이다. 즉, 지금의 관계에서는 남북의 특수한 관계에 기반한 교류와 협력을 불가능하며, 따라서 우리로서도 ‘국가 대 국가’의 관계에서의 교류와 협력이라는 견지에서 문제를 바라볼 필요가 있다. 이와 관련 주목해서 보아야 할 것은 당대회 개최일이었던 2월 19일자 노동신문에는 역대 북한의 당대회를 소개하고 중요 내용을 정리한 기사가 실렸는데, 이 기사에 ‘통일’ 부분이 완전히 삭제되어 있었다는 점이다. 이미 당대회 역사서술에서 통일사가 배제되고 있는 것이다.

북한이 이미 공식화되어 있는 ‘적대적 두 국가’에 관한 문제를 이렇게 당대회에서 강력하게 언급한 이유는 “국가의 로선과 정책을 확정하는 집권당의 최고지도기관인 당대회를 통하여 다시금 천명”하면서 이를 확실하게 매듭짓기 위한 것으로 보인다. 이번 9차 당대회를 통해서 대남 관계는 당대회 결정을 통해 확실하게 정리시킨 셈이다.

다만, 이번 당대회에서 당 제10국 국장에 오랫동안 통일전선부를 이끌어왔던 장금철이 임명되었고, 실제 부문별 협의회에서 김성남(국제담당 비서), 최선희(외무상) 등과 나란히 주석단 좌석에서 협의회를 이끄는 모습이 관찰되었다. 장금철의 재등장에 얼마나

무게를 두어야 할지는 미지수이지만, 김영철 등의 군부 출신 대남라인이 정리되었다는 점에서, 그리고 오랫동안 통전부를 이끌던 정통 관료가 다시금 등장했다는 점에서 우리에게는 나쁘지 않은 일로 보인다. 그의 등장이 실제의 활동으로 연결이 될지는 미지수이며, 김영철 퇴진, 리선권의 사회민주당 위원장으로서의 배치, 그리고 김여정의 총무부장으로의 이동 등에 따라 자연스럽게 장금철이 10국을 이어받았을 가능성도 높다.

〈적대적 두 국가론의 등장 배경과 역사적 선택〉

적대적 두 국가론 등장의 원인 혹은 배경으로서 국제적인 배경, 즉, 신냉전의 국제 환경과 한국의 필요성 저하 등을 이유로 들고 있다. 이 부분이 중요하지만, 결국 적대적 두 국가론 등장의 근본 원인은 남북한 관계의 현실과 북한 내부의 변화에 있다고 할 수 있다. 즉, 남북관계는 일부 진전에도 불구하고 근본적인 관계에서 변화가 없었으며, 객관적으로 두 개 국가라는 사실이 이미 남북 모두에게 공유되고 있었다. 이러한 조건에서 지난 2018-2019년이 북한으로서는 마지막 선택이자 결정이었다고 할 수 있다. 다음으로 북한 내부적으로도 1990년대를 경과하면서 ‘통일’에 대해 현실적 사고가 자리하고, 지금 김정은 집권의 가장 든든한 우군이라 할 수 있는 30대-40대의 사고가 확연히 달라졌다고 할 수 있다. 즉, 통일을 담보로 한 국가 정책 결정이 더 이상 무의미하다는 결론을 내린 것으로 볼 수 있으며, 이는 북한으로서 미래의 불안정한 ‘현상 변경’을 차단하고, 지금의 ‘현상 유지’ 속에서 자신들의 발전을 모색하고자 한 것으로 볼 수 있다.

이번 당대회에서 “우리 당의 대한로선전환은 대결과 완화의 악순환에서 벗어나지 못하고 있는 조한관계사와 조선반도의 객관적 현실을 엄정히 분석한데 기초한 가장 정당한 대적투쟁지침으로서 일시적인 전술적조치가 아니라 우리의 국익과 국위를 수호하고 국가와 인민의 현재와 미래의 안전을 굳건히 담보하기 위한 역사적인 선택”이라 규정한 것이 바로 그 지점이라 할 수 있다.

물론, 북한의 역사를 짚어보면 영구적이고, 불변의 원칙으로 선언된 것들이 이후 조건

과 환경, 필요에 따라 얼마든지 변화해 왔음을 확인할 수 있다. 선군정치가 그러했고, 2013년의 병진노선이 그러했다. 그렇다고 지금의 ‘두 국가’론을 이러한 사례와 비교하여, 조만간 변화할 것으로 예상하기는 어렵다. 오히려 지금의 ‘두 국가’론은 장기간의 역사적 선택이자 결정으로 보아야 할 것이고, 그에 따른 우리의 대응 전략이 모색되어야 할 것으로 보인다.

4. 나가며

9차 당대회를 계기로 북한의 대외 활동은 중국, 러시아 등을 중심으로 지금보다 더욱 적극적인 활동을 전개할 것으로 예상된다. 특히, 올해부터는 중국과의 경제적 협력도 확대될 것으로 보이며, 현재의 세계적인 전쟁의 국면에서 이들 국가 간의 협력은 더욱 강해질 것으로 보인다. 우리로서도 중국, 러시아 등과의 적극적인 외교를 통해 우리에게 우호적인 환경을 조성하는 것이 매우 중요하다. 둘째는 이러한 정부 간 접근과 더불어 해외동포들과의 정책을 적극적으로 펼칠 필요가 있다. 이는 북한도 해외동포권익법 등을 통해 해외동포에 대한 관심을 표명하고 있고, 일본, 중국, 러시아 및 중앙아시아, 그리고 북미의 동포들이 북한에 대한 방문(친척방문 및 이산가족 상봉 등)의 기회를 열려고 하는 상황에서 우리 역시 해외동포 정책을 활성화해서 이들이 가교 역할을 할 수 있는 조건을 만드는 것도 깊게 고민할 필요가 있다. 셋째, 현재 북미정상회담 등의 이야기가 나오고 있는데, 북미 정상회담이 남북 정상회담 등으로 이어질 가능성은 없어 보이며, 실제 북미 정상회담의 가능성 역시 현재로서는 대단히 의문스러운 상황이다. 주어진 기회를 잘 활용하는 것이 중요하지만, 현실성 없는 대안에 정책의 무게를 두는 것은 피해야 할 것이다. 마지막으로 북한의 ‘적대적 두 국가론’은 그에 대한 찬반을 떠나 한반도에 존재하는 두 개 국가, 그리고 현재까지도 전쟁을 끝내지 못하고 있는 현실을 반영하고 있다. 그렇다면, 우리로서는 지금의 ‘적대적 관계’를 변화시키는 것에 우선적인 관심을 둘 필요가 있으며, 그것은 곧 한국전쟁의 종전/군사적 긴장 상태의 해소 등에 정책의 우선을 두어야 할 것이

다. 마지막으로 ‘적대적 두 국가’의 원인으로 제기되고 있는 헌법상 규정의 문제 및 우리 사회의 법적, 제도적 장치 등을 현실에 근거하여 과감하게 수정할 수 있는 토론과 논쟁을 시작하는 것도 중요하다. 동시에 이를 위한 우리 내부 역량을 튼튼히 갖추어나가는 것도 필요하다 할 것이다.

북미정상회담 성사를 위한 한국의 역할

이정철(서울대 정치외교학부 교수)

1. 북미회담의 조건

가. 북미대화와 트럼프 행정부

미국 측이 트럼프 대통령의 친서를 뉴욕 채널을 통해 북한에 전달하고자 했으나 북한 측이 수령을 거부했다고 보도되는 등, 지난해 북미관계는 동면상태를 벗어나지 못하고 있다. 당시는 미국이 중동 문제가 한창 진행 중인 가운데서도 대북 친서외교를 동시에 가동했다는 점이 특징이었다. 북미관계의 부정적 전망이 확인되었다고 방관할 것이 아니라 미국이 우크라이나 전쟁이나 중동전쟁 상황에서도 북한 문제를 무시하거나 방치하지 않고 대북 친서 외교를 가동했다는 사실 자체 즉 전략적 인내와는 다른 접근을 하고 있다는 점이 기억할 점이다.

최근 이란 사태로 북한 문제에 대해 미국이 관심을 가질 여유가 없을 것이라는 견해가 제기되지만, 최근 김민석 총리와의 회동에서 트럼프 대통령이 북한 주제를 논의했다는 보도에 따르면 2026년에도 트럼프 대통령의 북한에 대한 관심은 여전한 듯하다. 문제는 지난해처럼 트럼프 대통령의 거듭된 구애에도 불구하고 북한이 일절 반응을 보이지 않을 경우에 벌어질 미국의 위신(prestige) 논란이다. 트럼프 대통령이 10월 경주 한미정상회담 이후 북한 문제에 대해 별다른 언급을 하고 있지 않은 배경으로 볼 수 있다.

현재까지는 미국이 우크라이나 전장에서 화해 국면이 도래하기 전, 특히 이란 전쟁이 악화일로에 있는 이런 상황이 해소되기 전에 북한과의 협상을 진행하기 어려울 것이라는 주장이 다수 견해이다. 하지만 상황 변화가 생긴다면 언제든 북미 협상을 할 수 있다는 점에 트럼프 정부의 대북 정책이 전략적 인내와 무시로 일관해 온 바이든 정부의 정책과는 다른 특징이 있다. 한미정상회담 당시 트럼프 대통령의 북미협상에 대한 의지 표명은 단순한 외교 수사로만 보기 어렵다. 미국 내에서는 중동이나 러시아에 대한 주요 무기 공급자로 등장하고 있는 북한에 대해서 미국이 직접 협상을 통해 이를 차단해야 한다는 요구도 제기되고 있고, 동시에 북한의 비대칭전력의 동맹에 대한 위협이나 미국 본토를 향한 다양한 형태의 위협이 새로운 대북 협상 요인이라는 점도 지적하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 북한이 핵문제와 관련한 어떤 협상도 ‘위협’이라고 배제하고 있는 점이 문제로 되고 있긴 하지만 관점과 접근법을 달리해보면 어떤 형태의 대화라도 가능할 수 있다는 추측도 공존하고 있다.

“(김 위원장과) 만나는 것은 좋다. 만나는 것이 참 좋다. 그런데 그것이 뭐 이번에 중국 가는 시기일 수도 있지만 그건 아닐 수도 있고, 그 이후일 수도 있는 거 아니냐”라고 말했다는 것이 김 총리의 전언이다. 자신의 이번 방중을 계기로 김 위원장과 만날 수 있다고 여지를 두되 시기에 얽매이지는 않겠다는 의미로 풀이된다 ……

…… 김 총리는 “시기 문제가 핵심은 아니라는 것이다. 시기를 딱 그때 맞춰 앞당기거나 연기시키려는 차원의 제안은 아니었던 것”이라고 설명했다 ……

…… 김 총리가 기자들에게 자세한 언급을 하지는 않았지만, 트럼프 대통령은 북미 대화를 진전시키기 위한 김 총리의 조언을 듣자 보좌관에게 ‘몇 가지를 지시’한 것으로 전해졌다. 김 총리는 “(내가 말씀드린) 중요한 내용을 더 파악할 것을 지시했고, 그에 기초해서 북한과의 관계와 관련해 어떠한 조치를 하는 것이 좋겠다는 것을 또한 지시했다”고 전했다. 트럼프 대통령이 보좌관을 통해 어떤 것을 파악하라고 했는지, 어떤 조치를 지시했는지는 구체적으로 확인하기 어렵다.

김 총리는 밴스 부통령과의 첫 만남에서 대북 특사 파견을 제안했다고 밝힌 바 있

다. 이번 만남에서도 밴스 부통령은 “트럼프 대통령이 북한과의 대화에 관심을 갖고 있는데 어떻게 잘 보좌할 수 있겠느냐”라고 조언을 구했고, 김 총리는 “친서, 특사, 직접 방문 등 다양한 방법이 있지 않겠느냐”라고 답했다. 이 같은 점으로 미뤄보면 트럼프 대통령이 북측에 특사나 친서를 통해 의사나 제안을 전달하는 등 작업을 지시했을지도 관심을 모은다. 김 총리는 밴스 부통령에게 구체적인 방안을 담은 메모를 전했고, 트럼프 대통령에게도 비슷한 내용의 메모를 전달할 예정이라고 소개했다. 김 총리는 트럼프 대통령과 밴스 부통령 모두 자신과의 만남에서 북미 대화에 깊은 관심과 의지를 보였다는 점을 강조하면서 “미국의 대외 정책”에서 “관심의 영역에 분명히 존재한다는 느낌을 가질 수 있었다”고 말했다(경향신문, 2026/03/15).

사실 트럼프 대통령의 북미대화는 2017년의 ‘goon’ 채널에서 시작된 것으로 보는 견해가 정설이다. 2017년 봄과 가을 두 차례에 걸쳐 싱가포르에서 이루어진 미팅을 통해 트럼프 대통령은 북한이 위기보다는 대화를 원하고 있다는 확신을 갖게 되었다고 한다(Wit, 2025: 233-236).

‘goon’ 채널은 2009년 디트라니와 유경 라인에 의해 개설된 것으로서 영어로 그것은 불량배라는 의미와 북한의 군을 의미하는 이중적 의미를 지니고 있다. 2009년 이후 이 라인은 가끔씩 닫히기도 하고 열리기도 해왔는데 2017년에 이 라인이 본격적으로 가동되면서 CIA의 코리아 미션센터와 김영철 주도의 정찰총국이 대화를 진행한 것으로 보인다.

2017년 8월 당시 북한의 꺾 포위사격 발언 이후 양국이 서로 설전을 주고받을 즈음, 힐러슨 국무장관이 10월 1일 중국을 방문해 “북한과 두세 개의 대화 채널을 열어놓고 있다”고 언급하자 바로 다음 날 트럼프 대통령이 “북한과의 협상은 시간 낭비, 시간을 아끼라”고 트위터 글을 올린 사실이 유명하다(CBS 노컷뉴스, 2017/10/05). 당시, 이 발언 때문에 트럼프 대통령이 대화를 배제하고 강경책을 지속할 것이라고 우려했지만, 사실은 그때 트럼프 대통령은 이미 ‘goon’ 채널을 통해 북한과 대화를 통해 상황을 관리하고 있었던 것으로 보인다. 당시 트위터에 대해서 “goon” 채널을 모르는 힐러슨 국무장관의 두세

개 채널 운운이 마치 대북 협상에 중국의 중재를 구걸하고 있는 듯이 비쳐져 트럼프 대통령이 불만을 드러냈던 것이라는 해석은 흥미롭다. 이후 2018년 3월 트럼프 대통령이 CIA 국장 폼페이오 방북을 통해 북미정상회담을 결심해 갈 즈음에 킬러슨 장관을 해임하고 CIA 국장 폼페이오를 국무장관으로 임명 단행한 것은 다른 여러 이유가 있었겠지만, 북한 문제에 관한 한 이처럼 물밑 접촉을 통해 관리된 외교의 결과라는 해석도 가능하다.

길게 스파이 스토리를 서술한 이유는 현재 상황도 북미 간의 대화라는 것이 공식적인 라인을 통해 진행될 가능성이 높지 않기 때문이다. 외무성-국무부 라인을 통해 소통을 이루는 뉴욕 채널이 있지만, 양국 정상 모두 이 라인에 대한 기대치가 높지 않은 것으로 알려져 있다. 2019년에 최설희 외무부상이 비건 대북 담당 특별 대표에게 왜 뉴욕 채널을 쓰지 않느냐고 반문하자, 비건이 그 채널에서는 답이 없다고 답했다는 얘기는 유명하다. 이후 최설희가 비건에게 언제든 답하라고 지시하겠다고 얘기했다지만 하노이 회담 결렬 이후 이 라인들이 지속되고 있는지는 알 길이 없다.

어쨌든 트럼프 대통령의 스타일상 부담 없는 비공개 라인을 통한 소통을 선호한다고 보면 현재 북미 간에 어떤 소통이 진행되고 있는지 알 길이 없다. 그러다 보니 지난해 엘리슨 후커 국무부 정무차관이 10월 초 한국을 방문했을 당시 북미 대화를 위해 온 것이 아닌가라는 추측이 난무했던 것도 그래서이다. 그녀의 방한은 당시 트럼프 대통령의 공식적인 김정은 위원장과의 회동 발언과 함께 엮이어 북미회담설이 증폭된 이유가 되었다. 후커는 2019년 하노이 회담 결렬 직후인 3월 21일 판문점을 통해 북한에 트럼프 대통령의 후속 회담 관련 친서를 전달한 경력이 있었다. 이런 데자뷔에 촉각을 곤두세울 수밖에 없는 한국으로서는 미국 외교관의 일상적(?) 방문도 쉽게 보아 넘길 수 없게 된 것이다.

3월 14일 김민석 총리와 트럼프 대통령의 대화 역시 이 같은 상황을 잘 보여준다. 북한에 대한 대화 재개 방법으로 언급된 친서, 특사, 직접 방문 모두 지난 시기 사용되었던 방법이다. 친서는 양측이 27회 교환한 바 있고, 특사는 김영철-폼페이오 라인 외에도 과거 미국 민주당 정부 시절 자주 사용되었다. 직접 방문은 제한적이지만 2019년 판문점 회동 시 트럼프 대통령이 북측 땅을 살짝 넘어갔다 오는 형태로 진행된 바 있기도 하다.

하지만 이번에 북미 대화가 이루어진다면 북한이 가장 원하는 형식은 트럼프 대통령의 직접 방문일 터이다. 과거처럼 ‘살짝 넘어가는’ 수준이 아니라 무박 형식의 평양, 신의주 혹은 원산 방문 정도의 이벤트가 북한이 원하는 방식일 듯하다. 지난 싱가포르 회담과 하노이 회담 실무 접촉 당시 평양 회담을 무던히도 노력했던 북한이 폼페이오 장관을 미워하게 된 이유는 이미 잘 알려져 있다. 북한 방문은 불량국가 북한을 승인하는 것이라는 점에서 폼페이오 장관은 한사코 그 안을 반대했던 것으로 전해진다.

북미대화의 전제 조건으로 핵보유국 지위를 인정받길 원하는 북한으로서는 트럼프 대통령이 평양이나 원산을 방문하되 비핵화 얘기를 거론하지 않고 향후 대화의 개시 정도만을 주제로 삼더라도 그 자체가 그들의 핵 지위를 사실상 인정받는 것이라고 주장할 명분이 생긴다. 이 점에서 북미 정상 간 실제적 협상의 내용이 없더라도 오랫동안 인정투쟁을 해온 북한으로서는 손해 볼 것이 없는 게임이 될 것이다.

미국으로서는 이런 게임이 재앙이 될지도 모를 일이다. 특히 북한의 핵 보복의 직접적 상대로 될 한국과 일본이 비핵화 논의 없는 트럼프 방북에 손사래를 칠 가능성이 높다. 하지만 이벤트 방식의 외교를 선호하는 트럼프 대통령 개인의 입장에서 보면, 이란 출구 작전이 불안한 현 상황에서 방북 이벤트가 그 자체로 자신의 리더십을 최대한 높이고 이란 전쟁에 대한 비판적 분위기를 전환할 하나의 계기로 비쳐질 가능성도 배제할 수 없다. 특히 미중 정상회담에서 큰 선물을 얻지 못할 확률이 높은 현 상황에서 자신의 방중에 쏟아지는 국내의 비판을 무마할 종전 혹은 평화선언류의 언론 쇼가 필요하다면 이런 유의 카드는 트럼프 대통령에게 필요한 이벤트로 여겨질 수도 있다. 볼턴이 자신의 회고록에서 비판했듯이 트럼프 세계에서는 어떤 일도 가능하기 때문이다.

물론 이런 추론에 대해 많은 전문가들이 북핵 이슈에 대한 미국의 무관심론을 얘기한다. 우크라이나 전쟁이나 이란 전쟁 등 이유는 허다하다. 하지만, 이 같은 해석은 미국의 ‘전략적 인내’론에 물든 우리 자신의 자발적 ‘인내’일 수도 있다. 매년 대북 군사연습을 그렇게 강도 높게 진행하면서 북핵 문제에 대해 동맹이 무심하다고 전제하는 것은 이율배반일 수도 있다. 대중의 무관심으로 따지면 미국인에게 모든 외교는 무관심의 영역이다.

하지만 글로벌 지도자들인 미국의 엘리트들에게 자신이 맡은 모든 영역은 그들 모두의 최고 관심 영역이다. 특히 북한과 같은 나라의 도발은 미국의 대항 옵션이 없을 때, 그것을 애써 무시하는 것이지 실제 무관심할 수 있는 대상은 아니다. 탈냉전 이후 단 한 번도 북한과 대화를 진행하지 않은 혹은 못 한 바이든 행정부 시절 북한에 대한 무시는 절정에 달했지만, 그마저도 미국의 대안 없음의 결과일 따름이었지 북핵 이슈가 중요하지 않은 것이 아니었다. 한국 대통령과 군부가 의도적으로 북한에 드론을 날리는 상황에서 미국이 진정 북한 문제를 무시하고 별것 아니라고 생각했다면 그것은 정말 아찔한 순간이었다. 바이든 행정부 시절 북한의 국방력 강화 5개년 계획이 비약적인 성과를 낳았고 핵무기 또한 양적으로 큰 성장을 이루었음을 상기하면, 바이든 행정부의 '비상식'적 외교를 탓할 일이다. 캠프 데이비드 협상과 NCG 등은 관심 없음의 표현이 아니라 오히려 군비 경쟁을 통한 굴복을 요구하는 냉전기적 형태의 관심이라고 보는 게 정직하다고 해야 할 것이다.

나. 강대강의 수정주의 노선과 선대선의 헤징외교

사실 북한은 최근 현상타파적 수정주의 행태에 나서고 있다. 북한은 북러동맹을 통해 향후 최소 5년 정도는 체제를 안정적으로 관리할 수 있는 뒷배를 확보했다는 자신감을 갖고 있는 듯하다. 북중협력이 지역협력체제로 머물러 온 것과는 달리 북러동맹은 군사동맹의 성격이 확고하다는 점에서 수정주의 연대(Axis of Upheaval)의 역할을 지속적으로 추구할 가능성이 높다.

북한의 '전략국가'론은 두 가지 요소로 구성되어 있다.

하나는 다극세계론을 전제한 '힘에 의한 제압론'이다. 이는 미국 단극 체제가 저물었다는 점에서 미국 쇠퇴론의 다른 표현이자 북한의 '생존 전략' 시대가 종결되었다는 의미를 담고 있다. 따라서 체제 붕괴를 우려해 대국과의 화해를 통해 생존 전략을 고민하던 시대가 끝나고 나름의 발전 전략과 강대국 외교의 시대로 전환했다는 선언이다. '힘에 의한 제압론'은 이 같은 전략 전환에 따른 북한식 힘에 의한 평화론이다. 이번 당대회에서 북한이

유난히도 다극 세계를 강조하고 중국과 러시아에 대한 언급을 삼간 채 ‘정의를 지향하는 다극화된 세계’를 강조한 것은 이런 점에서 주목할 만하다.

다른 하나는 ‘전략적 요충지론’이다. 전략적 요충지론은 북한이 강대국 사이에서 헤징할 수 있는 능력을 갖췄다는 점을 강조하는 것으로서, 자신들이 중-러 사이, 미-중 사이 심지어 미-러 사이에서 독립적 역할을 늘 수 있다는 함의를 제기하고 있다. 하노이 노딜 회담 직후, 북한이 한국의 6.30 판문점 회담 중재를 수용하면서도 이를 활용해, 4.25 북러 정상회담, 6.20 북중 정상회담(시진핑 방북)을 만들어 간 사례는 북한의 이 같은 헤징 외교를 잘 보여준다. 이는 김정은이 하노이 회담에서 좌절했다는 통념과는 다른 해설의 대목이다. 지난 9월 3일 김정은 위원장의 전승절 행사 참여 역시 당연히 북한식 헤징 외교의 일환이다. 북한은 동 회담을 신냉전으로 해석하는 국내 일부 논자들의 주장과는 달리, 전승절 외교의 성과를 ‘최고 존엄’의 위엄을 세계에 떨친 것으로 홍보하고 있다. 김정은의 위상을 과시한 것이지 북중러 협력에 못매어 베이징을 방문한 것이 아니라는 북한의 묘한 주장은 주목할 대목이다.

한편, 이번 9차 당대회에서 북한은 현시대를 ‘전란과 폭제’ 그리고 ‘동란의 시대’로 규정하고 미국 책임론을 제기했다. 명백히 트럼프 책임론을 제기하며, “앞으로도 계속 미국과의 대결에 만반으로 준비하며 최강경 자세를 변함없는 대미정책기조로 확고히 견지”라며 대결정책을 강조했다.²⁾

“미국의 패권정책에 의해 다무체계를 근간으로 하는 현존국제질서와 국제관계구도에서는 심각한 변화가 일어나고있으며 정의의 기준, 힘의 가치에 대한 재평가가 이루어지고 있다 …… 힘은 힘을 존중하며 강력한 힘, 핵보유야말로 제국주의적침략야망에 종지부를 찍을수 있는 유일한 수단이라는것은 오늘의 세계가 방증하는 진리이며 약육강식의 강도적론리가 지배하는 국제무대에서 작용하는 합법칙적원리

2) 동시에 북한은 미국에 대해서는 “비례성대응에 일관할것이며 그 수단과 방법은 얼마든지 충분하다”며 비례성 원칙을 강조하였고 동시에 한국에 대해서는 “비례성을 초월하는 혹독한 대응” 운운하여 비례성을 넘는 보복으로 군사적 위협을 상기시켰다.

이다.”(로동신문, 2026/02/26)

“세계의 질서와 안전이라는것은 사실상 사멸된것이나 다를바 없으며 힘앞에서는 정의도 무력해지고 무너질수밖에 없는것이 숨길수 없는 현실입니다.”(로동신문, 2026/02/23)

그러면서도 북한은 동시에 대미정책은 강대강 외에도 선대선의 원칙이 있음을 상기시키며 ‘핵 보유국 지위 인정’ 및 ‘적대시정책 철회’라는 조건이 이루어질 경우 대화에 나서겠다는 의사를 밝히는 것을 잊지 않았다. 김정은 위원장은 “조미관계의 전망성은 미국 측의 태도에 전적으로 달려있다. 평화적 공존이든 영원한 대결이든 우리는 모든 것에 준비되어있으며 그 선택은 우리가 하는것이 아니다”라고 하여 지난해 9월 최고인민회의 당시 대화론을 반복하였다.

핵보유국 지위는 사실상 트럼프 대통령의 방북으로 인정투쟁 식 목표의 초동 단계가 해결되는 것이라면, 적대시 정책 철회는 소위 참수작전 폐기와 관련된 것으로 다소 장기적인 목표로 추론된다. 후자는 특히 불가역적이지 않다는 점에서 북한에게 중요성은 후순위로 보인다. 여하간 이 두 가지 점에 대한 한미의 대응 형태를 북한은 대화의 전제 조건으로 제기하고 있다.

후자와 관련해서 북한은 “한국이 누구와 동맹을 하든, 군사비를 얼마로 늘이든 핵보유국이 구축한 조선반도의 력학구도가 바뀌는 일은 결단코 없을 것이다”(로동신문, 2026/02/26)라고 하여 핵보유국 지위가 인정되면 적대시 정책 여부는 상쇄될 수도 있음을 내비치고 있다. 이 점은 역시 북한에게 승인 투쟁이 오랜 대미 외교의 방식임을 방증하고 있는 부분이다. 이런 해석에 기댄다면 트럼프 대통령의 방북 즉 회담 장소 문제가 북한으로 정해진다면 내용없는 회담이라도 그것이 대화의 출발점(starter)이 될 수 있음을 의미한다. 물론 단순한 회동에 더해 이미 북미 간에 합의된 초안이 있는 종전선언 형태의 성명이라도 나온다면 금상첨화일 지도 모를 일이지만,³⁾ 이 같은 희망고민에 기대를 걸기

3) 북미는 싱가포르 회담과 하노이 회담 직전 종전선언과 연락사무소 논의를 실무 차원에서 진행하였고 싱가포르 회담

에는 현실이 너무 엄혹하다. 하지만 여러 가능성에 대비해야 하는 것 또한 현실이고 그것은 상대가 트럼프 월드이기 때문이기도 하다는 점은 덧붙이고 싶다.

요컨대 북한은 단기적으로 북러관계를 중심으로 하면서 북중관계를 개선해 가는 북방 삼각관계 외교나, 북러관계를 중심으로 하면서 북미관계를 재개해 상황 개선을 유도하는 식의 (2019년 4-6월) 헤징 스타일 외교를 재개할 가능성이 높다. 그렇지만 당분간은 북한의 외교에서 북러동맹이 최우선 순위를 차지할 것이고 이 과정에서 특히 남북관계를 후순위에 둘 것이라는 데 이견은 없다. 물론 앞서 보았듯이 이번 3월 북미대화를 유도해 김정은 위원장이 직접 큰 판의 변화를 유도할 여지도 배제할 이유는 없다. 하지만, 이 모든 경우의 수에서 북한은 두 개 국가론을 통해 한국 정부의 조급함을 유도할 것이라는 점이 분명한데, 우리 정부가 이런 북한의 행태를 ‘통미봉남’ 식 전술적 행보로 보고 비판할 것인지, 북한의 새로운 전략적 포지션으로 수용하고 새로운 전략적 행보를 할 것인지 선택의 순간이 오고 있는 것은 사실이다. 주어진 숙제이다.

2. 한국의 역할

가. 한미관계

앞서 보았듯이 한국 정부의 총리가 트럼프 대통령을 직접 만나 대북 협상안을 제시한 것은 그 자체로 매우 의미 있는 작업이다. 페이스 메이커로서 할 수 있는 최선의 작업이라는 점에 이견이 없다.

한미간에 할 수 있는 작업은 한미동맹 이슈로서 한미군사연습에 대한 사전 조율 문제가 가장 중요한 현안으로 나선다. 북한이 요구하는 한미연합훈련과 전략자산 전개 그리고 야외 기동훈련의 축소 문제는 한미가 사전에 조율하지 않으면 실제 반영되기 어려운

직전에는 “6 p.m. text”라는 미국 측 초안에, 하노이 회담 직전에는 양측이 교환한 초안에 명기된 바 있다(이정철, 2025a: 187; Wit, 2025: 306).

문제이다.

동시에 한미 간 전략대화 채널을 제도화함으로써 상호 이해도를 높이는 데 집중해야 한다. 특히 대북 혐오나 대중 혐오 버전이 종교 단체를 통해 미국에 왜곡전달되어 한미 정권 간 대화에 악영향을 미치는 해프닝이 더 이상 반복되어서는 안 될 일이다. 때로는 남북 간 우발적 충돌이 미국 역할론에 의해 해소된 사례도 참조할 일이고, 트럼프의 대북 판단 고가 사실상 한국 정부의 창조물(South Korea's creation)이라는 볼턴의 탄식으로 알려졌듯이 북미 간 갈등이 한국 중재론에 의해 해결된 사례도 없지 않음은 페이스 메이커로서 한국이 할 일이 무엇인가를 고민하게 하는 지점이다.

현재 상황에서 가장 중요한 것으로 김민석 총리는 친서, 특사, 직접 방문을 제시했다지만, 북미 대화의 시작으로 가장 유효한 카드는 트럼프 대통령의 방북이라는 점은 경험이 말해준다. 미국 내에서 트럼프 대통령의 방북 카드를 불량국가에 대한 인정이고 협상에서의 패배라고 보는 시각 때문에 2018년에도 여러 번 협상이 지연되고 일정이 꼬였던 경험을 생각해 보면, 트럼프 대통령의 방북은 현재의 북미 관계를 푸는 가장 쉬운 방법이다. 문재인 대통령이 회고록에서 반복적으로 말하고 있듯이 트럼프 대통령이 장소 문제를 양보하는 순간 평양에서의 대화는 북한에게 더 많은 양보를 얻어내는 카드가 될 것이라는 점은 북한과의 협상을 해본 사람들에게는 상식과 같은 경험들이다. 북한으로서는 미국 대통령의 방북 자체가 그들의 인정투쟁에 대한 중요한 성과이기 때문에 그것만으로도 이미 성과라고 보기 때문이다.

미국 내 엘리트들의 북한에 대한 편견을 해소하고 오해를 해결하는 데 한국 정부가 직접 뛰는 모습은 효과적인 중재자의 모습이다. 그 일환으로 이미 마련되어 있는 북미 간 종전선언 문제를 활용해 보는 것도 생각해 볼 안이다. 바이든 정부가 대북 혐오 때문이든 혹은 한미일 집단안보를 위한 목적이든 대북 접근을 멀리한 소극적 태도로 일관했고 심지어 국무부 내의 군비통제 협상론이나 잠정 조치(interim step)안을 누르고 대북 전략적 인내를 거듭한 것은 알려진 사실이다. 결과적으로 북한의 대량살상무기는 질적 양적으로 급성장했다. 문재인 정부가 제기한 종전선언에 대해서 김정은 위원장이 긍정적 신호를

보냈지만 결국 바이든 정부의 그런 태도는 협상의 모멘텀을 묻어 버리고 말았고 탈냉전 후 단 한 번도 북한과 협상에 나서지 않은 유일한 미국 정부가 되었다. 하지만 지금은 다시 종전선언을 검토할 때일지도 모른다. 그것이 북미 협상의 재개 선언으로 기능할 수 있다면 기 작성된 초안을 활용하지 못할 이유가 없다. 북미 간이든 북중미 3국 간이든 이런 유의 평화선언이 논의될 때 미국 내에서 제기되는 혹은 일본 내에서 제기되는 반론에 대해 설득할 수 있는 준비가 되어 있어야 한다. 페이스 메이커가 되기 위한 조건이다.

나. 한중관계

북미관계가 진전될 경우 중국의 역할 또한 매우 중요하다. 과거의 경험을 보면 중국은 고비마다 존재감을 드러내고 등장했다. 평창 프로세스 당시 북미정상회담이 3번 이루어지는 동안 중국은 5번의 정상회담을 진행했다. 중국이 북미대화의 중재자가 될 수 있는 여건이 있다는 뜻이다.

물론 현재의 북중관계가 완전히 회복된 것은 아니다. 지난해 악화일로로 치닫고 있던 북중관계가 9월 전승절 행사로 많이 회복되긴 했지만, 한계는 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 바이든 정부와 달리 트럼프 정부가 북한에 대한 기본적인 접근법이 다른 한, 중국은 북한문제에 냉담하게만 있을 수는 없다.

이재명 대통령이 중국 시진핑 주석과의 정상회담에서 제안한 4대 대북 사업은 매우 중요하다. 고속철, 원산갈마 개별관광, 보건의료협력, GTI(두만강개발계획)는 한중 모두에게 이익이 되는 사업이다. 특히 한국인 개별관광의 경우 중국 경유 관광이 우선순위가 될 것이므로 이에 대해서 긴밀한 논의가 필요할 것이다. 중국의 대북 관광이 물꼬를 트는 것이 선순위일 것이지만 일반 개별관광으로 이어지는 간극이 길지는 않을 것이다. 또한 보건 협력은 미국의 제재 면제가 있다면 바로 실행에 들어갈 것이다. 북한의 수요가 높기 때문이다. 한국의 대북 보건 의료 지원 역시 대부분 중국을 경유할 것이므로 이 또한 한중의 협력이 매우 중요할 것으로 보여진다. 북중열차가 개통되는 등 현재 북중 경제 협력이 활성화될 조짐이 보이는 현 상황에서 보건협력을 위한 한중협력을 모색하는 것은 더할 나

위 없이 중요하다. 고속철이나 GTI 같은 인프라 사업은 제재 면제가 쉽지는 않겠지만, 한중 협력의 관점에서 특히 한국의 섬나라 적 특성을 극복하는 데 매우 중요한 계기점이다. 우리의 요구 사항이 더 높다는 뜻이다. 적극적으로 진행하지 않을 이유가 없다.

중국의 경우 유엔 제재를 충실히 집행하고 있다. 하지만 중국의 이 같은 태도가 북중관계 진전에 걸림돌이 되어서는 안 된다. 북한이 진행하는 지방발전 20×10 정책의 성패는 결국 중국의 대북 협력에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 이에 대한 한국의 적극적인 중재와 지원, 중국의 북한에 대한 자발적 투자, 그리고 북한의 자구책 등이 아우러질 때 남북중 협력은 꽃을 피울 것이다.

현실적으로 중국이 모멘텀을 보일 수 있는 중요한 영역 중의 하나는 한반도 안보 영역이다. 북중미 종전선언도 검토해 볼 수 있다는 뜻이다. 그동안 중국은 한국이 3-4차 종전선언을 제기할 때마다 자신들이 종전선언에서 배제될 수 있다는 점 때문에 매우 민감하게 반응해 왔다. 하지만 북한이 두 개 한국론을 제기하고 있는 마당에 이제는 북중미 종전선언도 금기에서 해제될 때가 된 것으로 보인다. 그것이 꼭 종전선언이든 평화선언의 이름이든 북중미나 나서서 선언한다면 한국이 반대할 이유가 없다. 한반도 평화 구축 과정에 중국이 뛰어든다고 나설 때 중국을 배제한다고 해결될 것은 아니라는 뜻이다. 오히려 환영할 일이다.

과거처럼 한국이 주체에 빠진다는 이유 때문에 그런 중요한 평화적 모멘텀에 휘방질을 할 여유가 없다. 긴박한 글로벌 긴장 상황과 남북 간 대치 상황에 비추어 본다면 한국의 성숙한 모습이 평화 정착에 기여할 것이라고 모든 관여국들이 평가할 것이다.

물론 북한이 한국의 문화적 영향력에 대해 경계하고 반동사상배격법과 같은 장치를 마련하고 있는 조건에서 한국이 무리하게 대북 접근을 추진할 이유는 없다. 특히 중국을 통해 한국의 그런 직간접적 영향력을 높이려고 하는 시도는 통제되어야 한다. 그럴수록 중국의 역할은 중요하고 한중관계의 진전을 통해 북한의 한국에 대한 의구심을 해소하는 등을 통해 남북중 관계를 순차적으로 강화시켜 나가는 것이 필요할 것이다.

특히 트럼프 1기와 같이 중국 때리기에 북한을 끌어들이는 발상은 금기이다. 북중관

계가 그렇게 진행되지도 않을 것이고 그런 전술적 방식으로 북한을 끌어낸다는 발상이 미국 내에서도 통할 리도 없다. 폼페이오는 2019년 1월 김영철 특사에게 미국의 더 큰 위협은 중국이고 북한이 베트남처럼 중국의 위협에 대응하는 데 동참하라고 압박했다고 전해진다(Wit, 2025: 296). 그런 폼페이오가 자신의 회고록에서 김정은이 중국에 대해 경계심을 보였다고 쓰고 있다(이정철, 2025a: 148; KBS News, 2023/01/25). 북중관계에 이격을 조성하기 위한 폼페이오의 이런 무책임한 언술에 북한이나 중국이 경계하지 않을 리 없다. 당시의 경험을 되살려 헤징 외교에 나서고 있는 북한이 이처럼 일방에 경도되는 무모한 제안을 수용할 리 없고 한국 역시 중국이나 미국 심지어 일본을 배제하는 방식의 외교로 남북관계를 진전시키겠다는 접근법에 나서는 우를 범해서는 안 될 일이다.

다. 남북관계

한편, 가식적 미소에 가려진 멸시의 눈빛으로는 남북관계를 꽃 피울 수 없다. 정주영 명예회장이 남북 협상가들에게 “북측과는 술먹고 한 약속도 지켜라”라고 일갈한 이유가 있다. 변태적 역사관과 북한 정권붕괴론을 머리에 가득 담고 인도적 지원이네 뭐네 한들 누가 그 진심을 수용할까? 북한 주민에 대한 동정의 관점, 시혜적 입장에서 그들을 바라본다는 관점에 관한 한 진보나 보수는 다 한배를 타고 있었다. 북한이 한국의 진보-보수를 싸잡아 비판하고 있는 것은 바로 이 지점이다.

2019년 8월 5일 트럼프에게 보낸 김정은의 친서에서 그는 한국 군부는 더 이상의 자신의 상대가 되지 않는다고 썼다. 수정주의 국가로 전환 중인 자신의 능력을 경제적 상황만으로 판단하지 말라는 뜻이기도 했다. 이런 와중에 당시 한국 정부는 전작권 전환을 위한 한미군사연습의 강행과 남북대화의 재개가 병행될 수 있다고 믿었다. 8월 군사연습이 끝나면 북한이 예전처럼 다시 협상장으로 돌아올 것이라고 생각했다. 심지어 8.15를 남북 관계가 아니라 일본의 한국 제재에 대한 GSOMIA 탈퇴라는 한일 대전의 장으로 가져가는 것도 북한이 동포의 심경으로 이해해 주리라고 믿었다. 북한이 한국의 전작권 전환을 반길 것이라고 전제하기도 했다.

그러나 북한의 일같은 상상을 초월했다. 문재인 정부가 남북관계 진전 운운하는 것은 태산명동 서일필이요, 삶은 소대가리도 양천대소할 일이라고 했다. 그리고 그것이 끝이었다. 한미군사연습을 실행한 그 자체가 문제가 아니라, “북한은 협상이 필요하기 때문에 우리가 무엇을 하든 언제나 협상장으로 되돌아올 수밖에 없을 것”이라는 우리 머릿속의 대전제가 문제였다. 우리가 전제한 그 동포애에 대한 북한 내부의 시각 변화를 우리가 미처 따라잡지 못한 것이었다. 북한은 되묻는다. 9.19 평양선언 당시 당신들은 무엇을 봤냐고?

두 가지 점을 분명히 하자. 하나는 북한의 실체를 인정해야 한다. 그리고 변화된 능력을 수용하는 데서 출발해야 한다. 시혜적 대상으로서 생존과 붕괴론을 고민하는 가난한 동생이라고 생각하는 한, 한국은 남북관계 변수 나아가 통일 변수를 예측 불가의 영역으로 내던지게 된다.

둘째는 이제 남북관계에서 중앙 정부의 역할에 한계가 보인다는 점이다. 지방정부의 역할을 높이는 거기에 제도화의 길이 있다. 북한 당국이 갖고 있는 당국 간 대화에 대한 불신의 벽을 고려해서 필요한 조치를 하기 위함이기도 하다. 또한 북한이 최근 추진하고 있는 지방발전 20×10 전략의 성공에 조력하는 행위자가 되겠다는 시그널링을 위함이기도 하다. 장기적 전략이 되겠지만, 지방정부의 역할을 높여 남북관계의 튼튼한 기반을 구축하는 데서 남북관계의 미래는 재론될 수 있다. 그런 기반이 없는 한 남북관계는 요원할 따름이다.⁴⁾

라. 소결

현재와 같이 미-중 경쟁의 한가운데에서 공급망 재편론으로 압박받는 상황에 있는 나라들은 글로벌 질서의 변환 과정에서 ‘더 먹는 게임’이 아니라 ‘잃지 않아야 하는 게임’을 진행하겠지만, 동시에 기획 포착을 위한 전략 환경 분석에 나서는 것은 매우 중요하다. 그러면서 이 같은 전환기에 중간국가(middle power·중견국가) 들은 플랫폼국가(hedger)

4) 이상 남북관계 파트의 내용은 이정철(2025b)을 요약하였다.

로 활동할 것인가 아니면 글로벌체제 안정화국가(legitimizer)로 기능할 것인가 하는 질문에 답해 나가야 한다. 전자는 미중 사이에서 전략적 모호성을 갖고 역할하자는 것이라면 후자는 미국과의 동맹 중심이라는 전략적 명료성을 분명히 하고 글로벌 체제 안정자 역할을 하자는 주장이 될 것이다. 한국으로 돌아오면 이런 이분법을 둘러싼 전략적 모호성 논란과 전략적 명료성 주장의 대립은 분명하다. 하지만 어느 일방에 빠져서도 안 되고 특정 대립(미중관계)을 중심으로 우리 역할을 축소해서도 답이 없다는 주장을 분명하다. 한국 외교가 어려운 이유이다. 특히 북한이라는 국가가 적대적 두 국가론을 제기하고 있는 상황에서 우리가 직면하고 있는 경제적 리스크를 생각하면 현재의 복합 위기는 감당하기 어려울 만큼 복잡하고 복합적이다.

그럼에도 불구하고 존재적 한계를 극복하기 위한 지혜로운 노력으로 한발 한발 앞으로 나아가는 것은 지금까지 그랬듯이 앞으로도 한국 외교와 평화적 한반도 그리고 통일의 미래를 조금씩 진전시키는 동력이 될 것이다. 지나온 경험에 대한 숙고와 성찰 그리고 지혜롭고 창의적인 도전이 필요하다.

참고문헌

- 이정철. 2025a, 『북미 대립과 친서 외교: 노딜 전략의 뒷과 수정주의 북한』(서울: 서울대학교 출판부).
- _____. 2025b, “평화주의 한국의 길,” 이재명 정부, 한반도 평화공존 전략: 동북아평화공존포럼 토론회(서울, 9월 17일).
- Wit, Joel S. 2025, *Fallout: The Inside Story of America's Failure to Disarm North Korea* (New Haven, CT: Yale University Press).
- “불굴의 개척투쟁으로 전취한 위대한 승리와 영광을 새로운 려정의 줄기찬 전성과 도약으로 이어 나가자: 조선로동당 제9차대회에 관한 보도,” 『로동신문』, 2026/02/26.
- “조선로동당 총비서 선거와 관련한 제의서,” 『로동신문』, 2026/02/23.
- “트럼프, 김총리 만나 북미대화에 깊은 관심 표명...방중 계기 성사될까,” 『경향신문』, 2026/03/15, <https://www.khan.co.kr/article/202603141554001> (2026/03/15).
- “트럼프-틸러슨 불화설, 봉합은 했지만...美 대북정책 불안불안,” 『CBS 노컷뉴스』, 2017/10/05, <https://www.nocutnews.co.kr/news/4856606> (2026/03/15).
- “폼페이오 “김정은, 중국 방어하는 데 주한미군 필요,” 『KBS News』, 2023/01/25, https://www.youtube.com/watch?v=fOOctNw_wOA (2024/11/11).

“제3차 북미정상회담 성사를 위한 한국의 역할” 토론

조병제(경남대 극동문제연구소 초빙석좌교수,
전 국립외교원장)

1. 트럼프-김정은 회담 가능성에 관한 그간의 논의

지난해 초 트럼프 2기 행정부가 출범한 이래 북미정상회담 개최 가능성이 계속 제시되어 왔다. 트럼프 대통령은 김정은 위원장과 “좋은 관계에 있다”, “만나고 싶다”는 말을 수시로 했다. 작년 10월 경주 APEC 계기로 방한할 때는 김 위원장과 만나고 싶다는 말을 적어도 세 차례 이상 공개적으로 했다.

지난해 6월 출범한 한국 정부도 여러 계기에 북미정상대화 재개 가능성에 대한 기대감을 표시해 왔다. 이재명 대통령이 지난해 8월 미국을 방문했을 때는 트럼프 대통령에게 “피스메이커”가 되어 줄 것을 주문하면서, 스스로는 “페이스메이커” 역할을 하겠다고 자청했다.

올해 들어 김민석 총리가 1월과 3월 두 차례 백악관을 방문했다. 처음에는 밴스 부통령과 두 번째는 트럼프 대통령을 직접 만나 북미관계 개선 방안에 관해 의견을 나누었다(국무총리실 보도자료, 2026/01/23).

그중에서도 김 총리의 두 번째 면담이 언론의 많은 관심을 끌었다. 약 20분간 진행된 면담에서 트럼프 대통령은 “김정은 위원장이 미국이나 나와 대화를 원하는지 궁금하다”고 물었고, 김 총리는 “북한이 대화를 원하는지, 그리고 그 관계를 진전시키기 위해 어떻게

게 하면 좋을지 등에 대해 몇 가지를 말씀드렸다”고 나중에 기자들에게 설명했다(동아일보, 2026/03/16).

김-트럼프 면담 관련, 다른 계기에 정동영 통일부 장관이 두 가지를 추가로 언급했다. “트럼프 대통령이 여전히 김정은 위원장과의 만남에 깊은 관심, 그리고 의지를 갖고 있다는 것을 확인했다”고 말했고, 북미 물밑 접촉 관련해서는 “특별한 접촉이 없었던 것으로 알고 있다”고 한 부언했다(MBC 뉴스, 2026/03/16). 트럼프 대통령이 김정은 면담에 관심은 있으나, 아직 아무런 준비는 하지 않고 있다는 말로 요약된다. 트럼프-김정은 회담에 대한 트럼프의 생각이 어떤 상태에 있는지에 대해 일정한 시사점을 준다.

최근 북미정상회담 가능성에 관한 관심과 보도는 원래 3월 31일-4월 2일로 예정되었던 트럼프의 중국 방문 계획과 관련되어 제기되었다. 특이한 점은, 지난해 10월과 달리, 이번에는 트럼프 대통령이 아직도 김정은 위원장과의 회담 가능성이나 기대에 대해 과거 처럼 본인이 직접 언급하거나 SNS 메시지를 날리지 않고 있다는 사실이다. 김민석 총리를 만나서 했다는 질문도 “김 위원장이 대화에 관심이 있는지 궁금하다”고 했다는 것이지, 회담에 대한 희망이나 기대를 표시했다는 설명은 아니었다.

지금은 이란 사태 때문에 트럼프의 중국 방문 일정 자체가 재조정되는 상황이라, 북미 정상회담 문제를 거론할 계제가 아니겠지만, 트럼프의 북경 방문은 조만간 재추진될 것인 만큼 트럼프 방중과 북미정상회담 연계될 가능성과 그것이 한국에 주는 질문과 과제는 어떤 것이 있을지 정리해 볼 필요가 있겠다.

2. 트럼프의 중국 방문과 북미정상회담 연계 개최 가능성

5월 초로 미루어져 개최될 전망이다인 트럼프 대통령의 중국 방문은, 지난해 10월 한국 방문과 비교할 때, 미국 측이 전략적으로 무시하기 어려운 여건상의 몇 가지 차이점이 나타나 있다.

가. “한국과 중국이라는 지리적 공간의 차이가 있다.”

한국은 미국의 동맹국이고 한미동맹이 관리하는 공간이다. 여기서는 어떤 상황이 벌어 지더라도 한미동맹이 가진 모든 자원을 동원하여 대응할 수 있다. 김정은 위원장과의 만남은, 설사 장소가 평양으로 정해지는 경우에도, 제3자가 끼어들 여지가 없으며, 트럼프와 김정은이 주인공 역할을 하는 데 아무런 어려움이 없다.

그러나 장소가 북경으로 바뀌면, 모든 것이 달라진다. 공식 행사는 물론, 지도자 동선 하나하나까지 중국의 직·간접 협조, 통제 또는 감시 아래에서 이루어질 수밖에 없다. 행사의 주인공도 트럼프와 김정은이 아니라, 회담을 중재한 시진핑으로 바뀌어 비치게 될 가능성이 크다. 지난해 9월 3일 중국의 전승절 행사에서 시진핑, 푸틴, 김정은이 천안문 광장 망루에 나란히 섰던 장면을 연상해 보면 된다.

나. “트럼프의 자신감에 차이가 있다.”

지난해 10월에 트럼프 대통령은 국내, 국외를 막론하고 “미국 제일주의” 의제를 밀어붙이면서 자신감에 가득 차 있었다. 국내적으로는 지지층(MAGA 세력)을 중심으로 문화투쟁과 이민 통제를 앞세운 정치공세에 나섰고, 대외적으로는 한국, 중국, 일본, EU는 물론 인도, ASEAN을 상대로 공격적인 관세전쟁을 벌였다. 물론 중국을 제외한 다른 모든 국가에서 ‘승리’를 거두고 있었다.

그로부터 5개월이 채 지나지 않은 지금, 대내외적인 여건은 많이 달라졌다. 국내적으로는 올해 초 텍사스, 플로리다 등 지방 선거에서 트럼프가 지지한 공화당 후보가 고배를 마셨고, 그에 따라 11월 중간선거 전망이 어두워졌으며, 엡스타인(Epstein) 사건이 트럼프에게 치명적인 타격을 가할 수 있다는 추측도 사라지지 않고 있다. 대외적으로는 2월 28일 시작한 이란 전쟁이 예상보다 장기화할 가능성이 커지고 있으며, 호르무즈 해협 항행 보호를 둘러싸고 미국의 동맹국 전선에도 균열이 나타나고 있다.

다. “상대적 힘의 균형도 미국에 더 유리해지지 않았다.”

전체적인 상황이 이렇게 되면, 미중관계에서도, 지난 10월에 비해, 상대적인 힘의 균형이 미국에 불리하게 움직인다고 보아야 한다. 미중회담의 가장 중요한 의제가 희토류와 대만 문제일 텐데, 이란 전쟁이 장기화할수록 트럼프의 입지는 더 나빠지게 될 것이다.

라. “트럼프는 5월 방중에서 김정은과 만날 준비가 되어 있지 않다.”

전체적으로, 트럼프 대통령은, 지금 여건으로 보아, 북미정상회담을 추진할 상황이 아니라고 판단하고 있을 것이다. 9년 만에 이루어지는 트럼프의 국빈 방문에서 양측이 논의해야 할 의제가 이미 차고 넘친다. 무역·통상, 반도체와 희토류, 대만 문제 등 어느 하나 소홀히 할 수 있는 것은 아니다. 더구나 지금은 우크라이나 전쟁이 끝나지도 않은 상황에서 이란 전쟁까지 시작됐다. 북미회담으로 주의를 분산할 여유가 없다. 말을 꺼냈다가 자칫 양자 협상의 균형이 무너지고 협상 진행에 불리하게 작용하는 일이 생기면 오히려 큰 낭패다.

만약 지난해 10월에 트럼프-김정은 회동이 성사되었더라면, 트럼프에게 무조건 플러스가 될 수 있었을 것이다. 그때는 모든 관심이 관세·통상문제에 쏠려 있던 터라, 김정은을 만나 외교적 성과를 거두지 못하더라도, 그 때문에 아시아 순방의 의미가 퇴색하지는 않는다. 그러나 이번은 다르다. 외교적으로는 ‘빅 이벤트’가 되겠지만, 성과는 거의 없을 것이다. 그것도 시진핑의 텃밭에서 말이다.

협상에 능한 트럼프는 자기 손에 들어있는 카드가 어떤 것인지 다른 누구보다 잘 안다. 그 때문에, 김정은 위원장과의 회동 가능성에 대해 말을 아끼고 있다. 추진할지 말지, 한다면 언제 하는 것이 좋을지, 아직 마음을 정하지 못한 것이다.

3. 북미정상회담 성사를 위해 한국이 할 수 있는 역할

이재명 대통령이 ‘페이스메이커’를 자처했지만, 한국이 역할을 할 수 있는 여건은 녹록하지 않다.

무엇보다도, 북한은 철저히 한국과의 대화를 거부하고 있다. 둘째로 북미정상회담은 한미동맹의 공동 결정 사항이 아니다. 한국과 협의는 하겠지만, 결정은 트럼프 대통령의 몫이다. 트럼프는 미국 국내 정치, 글로벌 전략 환경을 보아 회담 여부를 결정한다. 셋째, 북한 핵 문제에 대한 북한의 철저히 비타협적인 태도가 한국이 끼어들 수 있는 공간 자체를 좁혀 놓는다. 북한은 핵 보유를, 미국은 비핵화를 고수하고 데서, 한국이 중재할 수 있는 여지는 거의 없다.

트럼프는 김정은 위원장을 만나기 전에 적어도 세 가지 문제를 짚어볼 것이다. 첫째, 어떤 정치적 이익이 있는가. ‘큰 거래를 성사시켰다’, 또는 ‘평화를 구축했다’는 말을 들을 수 있을까. 즉, 중간선거에 앞서 내놓을 수 있는 성과물의 문제다. 둘째, 정치적 비용이 적어야 한다. 회담 후 국내 정치적으로 후폭풍이 없어야 하고, 일본을 포함한 동맹국 관리 비용이 최소화되어야 한다. 셋째, 의제 및 회담 준비에서 중국이 개입하거나 시진핑이 무대를 차지할 여지가 없어야 한다.

북한이 한국과 대화를 거부하는 상황에서 한국이 북미정상회담 성사를 위해 역할을 할 수 있는 경로는 미국이 될 수밖에 없다. 미국과 소통하여 트럼프 대통령이 김정은을 만나고 싶어 하도록 만드는 것이 한국의 역할이다. 즉, 위에서 말한 (1) 회담 성과물, (2) 정치적 비용, (3) 중국의 개입 배제라는 세 개 영역에서 트럼프가 만족해할 만한 답을 내놓는 것이다.

가. “회담의 성과물이 필요하다.”

김정은이 트럼프를 만나는 조건으로 내건 “핵 보유 인정”과 “적대시 정책 철회”는 트럼프도 수용하기 어렵다(로동신문, 2026/02/26). 핵무기를 개발하고 있다는 이유로 이란

을 초토화해 놓은 지금은 더욱 그렇다. 북미 양측이 현재 입장을 변경하지 않으면서 회담에 나서게 하는 방법은 핵 문제 해결을 미래의 일로 미루는 길밖에 없다.

한국 정부가 지난해 8월에 내놓은 중단-축소-폐기라는 3단계 공식이 여기에 가깝다. 그런데 북한은 이것마저도 거부했다. 따라서, 비핵화의 실질을 논의하는 회담은 성사될 가능성이 없다. 형식에서 방법을 찾는 수밖에 없으며, 핵 문제를 ‘해결’하는 것이 아니라 리스크를 ‘관리’하는 것으로 형식을 바꾸는 것이 요체다. 양측이 모두 대화 자체에는 열린 입장이니만큼, 양측 모두에게 정치적 위험이 적은 진입 형식을 찾는 것이 답이다. 일단 비핵화를 미래의 일로 미루고 리스크관리에 들어서면, ‘해결’로 향하는 과정을 시작할 수 있을 것이다.

나. “대화를 시작하는 진입 비용이 낮아야 한다.”

워싱턴에서 북한과의 정상회담은 정치적 부담이 크다. 그런데, 북미대화를 양보가 아니라 ‘리스크 관리’ 수단이라고 규정하면, 정치적 부담은 다소 덜 하다. 행정부와 의회, 전문가 정책 커뮤니티를 상대로 설명 노력을 하기도 쉽다.

일본을 포함한 동맹국들의 반대를 무마하는 것이 비교적 부담이 덜할 수 있다. 특히 일본은 비핵화에 진전이 없는 상태에서 북미정상회담을 개최하는 데 강력히 반대할 것이다. 성과 없이 북한의 위상만 높여준다는 불만을 표시할 것이다.

동맹 관리 비용을 낮추는 것이 트럼프를 위해서도 필요하지만, 한국이 무리 없이 대북 정책을 추진하기 위해서도 필요하다. 대북정책에 대한 국제사회의 지지와 지원을 확보하는 데 필요하다. 우리 국내의 국민적 합의를 도출하는 데도 필요하다. 따라서, 대화를 추구하면서도 군사적 대비태세를 유지하는 것, 즉 대화가 억제와 상충하는 것이 아니라는 것을 보여주어야 한다. 한국이 특별히 중요한 역할을 할 수 있는 영역이다. 북한과의 대화가 억제력 약화로 이어지는 일은 피하는 것이 좋다.

다. “중국 개입 가능성을 최소화하고, 트럼프의 무대를 보존한다.”

이렇게 하려면, 일정과 장소를 중국 방문과 분리하는 것이 최선이다. 세 개의 가상 시나리오를 생각해 볼 수 있다.

- ① 5월 초 중국 방문 계기에 중국 이외 판문점 또는 다른 장소에서 회담
- ② 9월 하순 김정은 위원장의 유엔 총회 참석 활용
- ③ 11.3. 미국 중간선거 직후, 트럼프의 ASEAN 정상회담(11.10.-12., 마닐라) 및 APEC 정상회담(11.18.-19., 선전) 참석 계기 활용

만약 트럼프 대통령이 ASEAN 회의와 APEC회의 사이의 5일(11.13-17)을 아시아에 체류할 수 있다면, 중국과 분리된 북미단독정상회담 개최는 얼마든지 가능하다. 또한 11월 3일의 중간선거 결과에 따라 트럼프 대통령의 정치적 입지가 달라지고 그만큼 북미정상회담 추진 여부에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

만약 트럼프가 다른 대안이 없어 시진핑과 무대를 공유할 수밖에 없다고 판단하면, 5월 초 북경 방문 기회에 북미회담을 추진할 가능성이 여전히 남는다. 다만, 두 가지의 주변 상황이 북경 회담의 가능성을 더 높여줄 수 있다. 하나는 미중관계이고, 다른 하나는 한반도 긴장이다.

① 미중관계가 안정되어 트럼프-시진핑 회담의 결과가 예측 가능해질 정도가 되면, 트럼프의 마음에 여유가 생길 수 있다.

② 그 시기에 한반도 위기가 상대적으로 고조된다면, 트럼프는 직접 김정은을 만나 “위기를 해소”하려고 나설 가능성이 크다.

이런 상황에서는 트럼프 대통령도 김정은과의 만남이 중간선거에 도움이 된다고 판단할 것이다.

4. 발제문에 대한 코멘트

“현재의 복합 위기는 감당하기 어려울 만큼 복잡하고 복합적이다.”라고 토로하는 모습에서 풀리지 않는 문제를 풀어보려는 발제자의 깊은 고심이 느껴진다. 발제문에서 발견되는 다음의 두 가지 내재적 갈등은 이 주제에 관심을 가진 모든 연구자가 공유하고 공감할 수 있는 사항이라고 본다.

가. 한국의 “적극적 역할”과 “한반도 문제 논의 주제” 사이의 긴장

발제는 한국이 북미정상회담 개최를 위해 적극적인 역할을 하는데, 그 결과로써 한반도 문제 논의에서 주변화될 수 있다는 역설을 보여준다.

한국은 북미회담 성사를 위해, (1) 동맹 현안으로서 군사훈련, 전략자산 전개, 기동훈련 축소를 조율하고, (2) 북한에 대한 편견과 오해를 해소하기 위해 직접 뛰며, (3) 북미 또는 북중미 종전선언에 대해 미국이나 일본에서 반론이 나오면 여기도 적극 설득에 나선 것이 제외된다. 나아가 북한의 지방발전 20×10 정책의 성공을 위해 중국의 협력이 이루어질 수 있도록 한국이 나서서 설득해 줄 것도 제외된다.

다만, 그렇게 했을 때, 한국은 북핵 문제를 논의할 메커니즘이 없는 상태에서 향후 북미 관계 개선과 북중미 종전선언 이행 과정에도 참여할 길이 없어질 수 있다는 문제가 있다. 다시 말해 한국이 앞으로 있을 한반도 안보 문제 논의에서 배제될 우려가 있다는 점이다.

적극적인 역할을 한다는 것은 원하는 결과를 만들려고 한다는 전제가 포함되어 있다. 그런데 적극적인 역할을 한 결과 오히려 향후 이어질 논의 과정에서 배제되고 소외된다면, “에당초 왜 그런 역할을 하는가”라는 의문이 생기지 않을 수 없다. 회담이 열린다고 해서 우리의 이익이 반드시 보장되는 것은 아니므로, 이러한 내재적 긴장을 완화하거나 해소할 방안이 제시될 필요가 있어 보인다.

나. “전략적 모호성”과 “전략적 선명성” 사이의 긴장

발제는 미중 경쟁이 심화하는 전환기에 중견 국가들이 겪어야 하는 어려움을 잘 조명하고 있다. 한국과 같은 중견국가들은 “전략적 모호성”으로 갈 것인가, “전략적 선명성”으로 갈 것인가의 이분법적 대립에 직면해 있다고 지적한다. 그러면서, “어느 일방에 빠져서도 안 되고 특정 대립(미중관계)을 중심으로 우리 역할을 축소해도 답이 없다”고 한다.

그럼에도 불구하고, 발제문은 한미관계도 잘하고 한중관계도 잘할 것을 주문한다. 사실 둘 다 잘해야 하는 것은 맞다. 미국에 가서 “북한과 대화해라”, “북한을 믿을 수 있다”라고 하려면, 한미 간 신뢰가 깊고 한미동맹이 강력해야 한다. 중국과 잘 지내서 “한국에 대한 북한의 의구심을 해소하고 남북중 관계를 순차적으로 강화”해 나가도록 하려면, 한중관계도 깊은 신뢰에 바탕하고 있어야 한다.

그런데 미중관계를 이분법적 대립이라고 해버리면, 한미관계 관리와 한중관계 발전을 병행할 수 있는 길은 보이지 않는다. 이 점에 대해서도 추가 설명이 필요해 보인다.

참고문헌

“‘김정은 나와 대화 원하나’ 물은 트럼프, 보좌관에 北 관련 지시도,” 『동아일보』, 2026/03/16.

“김민석 국무총리, 밴스 부통령과 회담 통해 한미관계 논의,” 국무총리실 보도자료, 2026/01/23.

“불굴의 개척 투쟁으로 전취한 위대한 승리와 영광을 새로운 려정의 줄기찬 전성과 도약으로 이어 나가자: 조선로동당 제9차 대회에 관한 보도,” 『로동신문』, 2026/02/26.

“정동영 ‘북미대화에 트럼프 의지 재확인·북한도 놓치지 말아야,’ 『MBC 뉴스』, 2026/03/16.

“북미정상회담 성사를 위한 한국의 역할” 토론문

구갑우(북한대학원대 교수)

1. 핵심 질문

이 글의 제목은 북미정상회담의 성사를 위해 한국이 일정한 역할을 할 수 있음을 전제한다. 남북대화와 연락채널이 단절된 상태에서 한국의 역할은 미국에 영향을 미치는 것으로 제한된다. 우선 질문은, 미국에 무엇을 부탁하고 어떤 비용을 지불할 것인가, 이다. 한국의 “새로운 전략적 행보”의 대강은 무엇인지?

2. 북미 주권인정게임

북한은 미국에 조선로동당 제9차대회에서 “평화적공존이나 완전한 대결”이냐를 선택하라고 요구했다. 북한에서 “평화적공존”은 “평화5원칙” 속에서 언급된다(『국제법사전』). 평화공존(중국어, 和平共處)은, 1954년 4월 중국과 인도의 티벳에 관한 협정에 등장하는 평화5원칙 가운데 하나로 등장한다. 중국과 마찬가지로 “각이한 사회제도를 가지 나라들 사이에 지켜야 할 국제관계기본원칙”으로 규정한 평화5원칙은, “① 령토 및 주권의 호상 존중, ② 호상불가침, ③ 내정불간섭, ④ 평등과 호혜, ⑤ 평화적공존”으로 구성되어 있다. 이 원칙들은, ①②③④가 충족될 때, 평화공존이 이루어지는 구조를 가지고 있다. 특

히, ① “령토 및 주권의 호상존중”이 기본원칙 가운데 기본원칙이다. 즉 북한이 요구하는 북미의 평화공존의 첫 번째 사항은, 북미의 상호 주권인정이다.

미국의 트럼프 행정부는 “중동이나 러시아에 대한 주요 무기 공급자”, “비대칭전력의 동맹에 대한 위협이나 미국 본토를 향한 다양한 형태의 위협”을 가하고 있는 북한과 ‘협상’을 해야 하는 이유가 있다. 미국이 북한에 대한 군사적 공격을 선택하지 않는 이유, 북한과 이란을 ‘차별대우’하는 이유로는, ① 조러동맹, “지역협력체”로 퇴행했지만 조중동맹에 의한 자동개입조항, ② 현재의 국제질서에 영향을 미칠 수 있는 자원부국이 아니라는 점, ③ 미국 본토를 위협할 수 있는, 한국을 ‘인질’로 잡고 있는, 사실상의 핵국가라는 점 등이 제시될 수 있다. 미국의 전략적 이익으로 중국견제와 트럼프 대통령 개인의 노벨 평화상 수상 욕망 등이 북한과 협상을 선택한 이유에 추가될 수 있다. 특히 노벨평화상을 타기 위해서는 정전협정의 평화협정의 전환 정도의 성과가 있어야 하기 때문에, 미국은 북한과 주권인정계임을 할 수밖에 없는 상황이다. 한반도에서 전쟁을 억제하는 제도적 장치인 평화협정은 북한이 제국주의국가 미국을 인정할 때, 만들어질 수 있는 성과물이다. 물론 이란, 베네수엘라에 대한 트럼프 행정부의 군사적 침공이 트럼프 대통령의 노벨 평화상 수상 가능성을 약화시키고 있다.

북한과 미국의 주권인정계임의 특이성이 있다. 첫째, 헤겔의 주인과 노예의 변증법처럼 북미 주권인정계임은 힘의 ‘근원적 비대칭성’이 두드러진다. 북한은 좁혀질 수 없는 이 비대칭성을 최대한 줄이기 위해 핵개발을 선택했다고도 할 수 있다. 북한의 핵개발이 미국에 대한 ‘인정투쟁’(struggle for recognition)인 이유다. 둘째, 현재 북한과 미국의 주권인정계임은 북한판 ‘핵 헌정주의(constitutionalism)’를 고려할 때, 근원적 비대칭성을 전제로 한 주권국가로서의 상호인정은 물론 “전략국가”(“다극세계론을 전제한 힘에 의한 제압론”+전략적 요충지론)/핵국가(nuclera power에서 nuclear weapon state 로) 인정을 포함할 수밖에 없는 형국이다. 한국은 이 북미 주권인정계임에서 어떤 역할을 할 수 있을 것인가?

3. 몇 가지 작은 질문들

- ① 한반도 평화프로세스를 만들어낸 “goon” 채널에 한국은 어떤 방식으로 참여했는가? 북미 뉴욕채널을 포함해서 북미 연락채널이 현재도 작동하고 있는가?
- ② 하노일 노딜 이후의 북러 정상회담과 북중 정상회담을 전승철 행사 참여와 같은 형태의 북한판 “헤징외교”로 볼 수 있는가? 형태상 같은 헤징외교일 수 있지만, 후자는 2024년 6월 체결된 조러동맹에 기반하여 진행된 헤징외교가 아닌지?
- ③ 북한이 “현존국제질서”의 “다무체계”(multilateral system)란 표현을 사용한 것에서 볼 수 있듯이, 북한적 국제관계이론은 퇴색하고 있는 것인가?
- ④ “핵보유국 지위가 인정되면 적대시 정책 여부는 상쇄될 수 있”다는 진술은, 한국이 한미연합군사훈련의 조정을 남북관계 개선의 지렛대로 활용될 수 없다는 것을 의미하는 것인가?
- ⑤ 한국이 빠진 북미 또는 북중미 종전선언이 이루어질 때 발생할 수밖에 없는 국내정치적 반발 및 부정적 여론을 한국정부가 감당할 수 있을 것인가? 현재의 남북관계를 생각해 본다면, 북한은 한국이 배제된 종전선언을 선호할 것으로 보인다. 당대회 보도에서 ‘남북관계=전쟁 중 두 교전국관계’가 빠진 것도 그 이유가 아닌지? 종전선언이 평화협정의 1조로 들어가는 것이 적절하다고 한다면, 대북제재 해제, 북미수교, 북일수교, 평화협정 체결 등이 포함된 평화체제 협상을 개시하는 선언, 평화선언 내지는 평화협상선언이 보다 적절한 대안이 아닐 것인가?
- ⑥ 제재해제에 대한 언급이 없이 한중정상회담에서 제안된 4대 대북사업이 북한의 호응을 불러일으킬 수 있을까? 중국이 한반도 문제 해결의 중재자로 자임하는 것, 중국을 중재자로 인정하는 것이 어떤 방식으로 가능할 것인가?
- ⑦ 더 이상 시혜적 대상이 아닌 북한의 실체를 인정하기 위해서는, 무엇보다도 북한을 주권국가로 인정하는 작업이 필요한 것은 아닌지? 남북이 주권인정게임에 본격 진입하기 전에 북한에 대한 적대를 생산하는 국내의 법·제도의 개폐를 논의하는 공론

장 건설이 필요한 것은 아닌지?

- ⑧ 당시 한국정부가 “전작권 전환을 위한 한미군사연습의 강행과 남북대화의 재개가 병행될 수 있다고 믿었”던 이유는? “북한이 한국의 전작권 전환을 반길 것이라고 전제”한 이유는?