

한국 정부의 새로운 대북정책 방향을 찾아서

전재성(EAI; 서울대)

9차 당대회 이후 북한 전략 변화와 새로운 정책환경의 도래

북한의 9차 당대회는 향후 한국의 대북정책이 근본적인 패러다임 전환을 필요로 한다는 점을 다시금 보여주었다. 북한은 이번 당대회를 통해 핵보유국 지위를 되돌릴 수 없는 국가적 현실로 고착시키고, 한국을 더 이상 민족 내부의 상대가 아니라 가장 적대적인 국가 대 국가 관계의 대상으로 규정하였다. 또한 미국 중심의 국제질서가 약화되고 다극화된 세계가 도래하고 있다는 인식 아래, 자주, 자립, 자위의 노선을 더욱 강화하겠다는 입장을 명확히 했다. 이러한 변화는 단순히 북한의 대남 수사나 일시적인 협상 전술의 변화가 아니라, 북한이 향후 수십 년 동안 유지하려는 국가전략의 기본틀을 제시한 것으로 보아야 한다.

한국의 대북정책은 과거의 대화와 압박, 관여와 제재, 평화와 비핵화라는 익숙한 조합만으로는 더 이상 충분하지 않다. 대북정책의 방향을 모색하는 과정에서 평화와 대화의 필요성을 강조하는 것은 당연하지만, 변화된 북한의 전략과 국제질서의 구조적 전환을 충분히

반영한 구체적 정책 개념은 아직 명확히 제시되지 못하고 있다. 특히 북한이 남북관계 자체를 부정하고, 한국을 핵억제의 직접 대상으로 설정하며, 북미관계 역시 과거와 같은 비핵화 협상의 틀에서 보지 않겠다는 입장을 강화하고 있는 상황에서, 한국 정부는 보다 장기적이고 근본적인 대북정책의 원칙을 새롭게 정립해야 한다.

가장 중요한 변화는 국제질서의 전환이다. 북한은 현재의 세계를 미국의 일극패권이 약화되고 다극화가 진전되는 시대로 보고 있다. 북한의 관점에서 미국은 여전히 적대세력이지만, 동시에 과거처럼 국제질서를 일방적으로 규정하고 모든 국가를 압박할 수 있는 절대적 패권국은 아니다. 북한은 미국의 패권정책이 기존 국제질서를 흔들고 있으며, 그 결과 힘을 가진 국가만이 생존과 발전을 보장받을 수 있다는 결론을 강조하고 있다. 이번 9차 당대회 보고에서 북한은 핵보유가 제국주의적 침략을 억제할 수 있는 유일한 수단이라는 논리를 반복하고, 자국의 핵보유국 지위가 불가역적이라는 점을 공식화하였다.

그러나 북한의 국제정세 인식에는 일정한 현실성과 동시에 상당한 오판 가능성이 공존한다. 미국 패권의 상대적 약화는 분명한 추세이지만, 미국은 여전히 군사, 금융, 기술, 동맹 네트워크 면에서 세계 최강대국이다. 미국 중심의 자유주의 국제질서가 과거와 같은 일관성을 유지하기 어려워졌다고 해서, 곧바로 미국이 북한과의 협상에서 결정적 양보를 할 수밖에 없는 상황이 도래한 것은 아니다. 북한은 다극화 시대에 미국과 협상할 필요성이 감소했다고 판단할 수 있지만, 실제로는 미국, 중국, 러시아, 유럽, 일본 등 주요 행위자들의 이해관계가 복잡하게 교차하는 가운데 북한 문제가 점차 우선순위에서 밀려날 가능성이 더 크다.

더구나 현재의 국제질서는 북한이 주장하는 것처럼 명확한 양대 진영의 신냉전으로 고착되기 어렵다. 미국과 중국은 전략적으로 경쟁하지만, 경제, 기술, 공급망, 금융 면에서 여전히 깊은 상호의존을 유지하고 있다. 향후 상당 기간 미중관계는 완전한 단절이 아니라 긴장과 경쟁

속에서 관리되는 경쟁, 그리고 무기화된 상호의존의 형태로 지속될 가능성이 높다. 이 과정에서 북한은 중국에게 전략적 자산이 될 수 있지만, 동시에 부담스러운 존재로 남을 것이다. 중국이 북한의 핵보유를 사실상 묵인할 수는 있어도, 이를 국제적으로 인정하거나 핵국가로 용인할 가능성은 매우 낮다. 중국은 차기 리더국가로서 유엔체제와 국제기구의 역할을 중시할 수밖에 없으며, 핵비확산 레짐의 완전한 붕괴를 자국의 장기 이익에 부합하는 것으로 보기 어렵다.

그럼에도 불구하고 비확산 레짐이 과거와 같은 구속력을 유지하기 어려워지고 있는 것도 사실이다. 북한은 이미 핵무기 개발을 상당한 수준까지 진전시켰고, 핵무력의 법제화와 헌법화를 통해 핵포기 불가 방침을 제도적으로 고착시켰다. 미국 역시 북한 비핵화를 공식 목표로 유지하더라도, 실제 정책에서는 급속히 억제 중심의 모델로 이동할 가능성이 크다. 북한을 합법적 핵무기국가로 인정하지 않더라도, 사실상 핵무기를 보유한 위험한 행위자로 다루면서 확장억제, 군비통제적 접근, 위기관리, 핵사용 방지에 초점을 맞출 가능성이 커지고 있다. 이는 한국에게 매우 어려운 전략적 환경을 조성한다. 비핵화라는 최종 목표를 포기할 수는 없지만, 북한이 사실상의 핵무기 국가로 행동하는 현실을 외면한 채 정책을 설계할 수도 없기 때문이다.

둘째, 북한의 대내전략은 독재정권의 지속성과 경제적 성과라는 두 가지 과제를 동시에 안고 있다. 북한은 이번 당대회에서 지난 5년간의 성과를 강조하면서 지방발전, 농촌건설, 주택건설, 보건, 교육, 관광, 정보산업 등을 새로운 발전 과제로 제시하였다. 이는 북한 정권이 단순한 군사국가가 아니라 주민 생활 향상과 경제적 성과를 통해 체제 정당성을 확보하려 한다는 점을 보여준다. 그러나 북한이 제시한 발전 구상은 여전히 자립경제, 국가통제, 정치사상 동원, 군사 우선의 틀 안에 머물러 있다. 대외개방과 시장 확대, 기술혁신 생태계, 국제투자 유치 없이 경제발전의 새로운 도약을 이루기는 어렵다.

특히 AI 시대의 개막은 북한의 장기적 취약성을 더욱 심화시킬 것이다. 북한은 이번 당대회에서 인공지능산업, 우주산업, 새 에너지산업 등 첨단기술 분야를 언급했지만, 실제로 이러한 산업은 개방된 지식 네트워크, 고급 인재의 자유로운 이동, 대규모 데이터, 반도체와 클라우드 인프라, 국제적 연구 협력, 민간 혁신 생태계를 필요로 한다. 북한과 같은 폐쇄적 독재체제는 군사적 목적의 제한된 AI 활용이나 사이버 역량 강화에서는 일정한 성과를 낼 수 있지만, 국가경제 전체를 혁신하는 수준의 AI 전환을 이루기는 매우 어렵다. 반대로 한국은 AI, 반도체, 바이오, 디지털 플랫폼, 국방기술, 금융기술 등에서 세계적 경쟁력을 가지고 있기 때문에 남북한의 기술, 산업, 생활수준 격차는 향후 기하급수적으로 확대될 가능성이 크다.

이는 북한에게 두 가지 상반된 효과를 가져올 수 있다. 하나는 체제 불안정성의 증가이다. 북한 주민들이 외부 정보와 한국 사회의 발전상을 접할수록 체제 비교의 압력은 커질 수밖에 없다. 북한이 한류 유입과 외부 정보 확산을 극도로 경계하는 것은 바로 이 때문이다. 다른 하나는 군사적 집착의 강화이다. 경제발전에서 한국을 따라잡을 수 없고, 체제 매력에서도 열세를 극복하기 어렵다면, 북한 정권은 핵무기와 군사력, 내부 통제, 대남 적대담론을 통해 체제 결속을 유지하려 할 가능성이 크다. 따라서 AI 시대는 북한을 보다 개방적이고 합리적인 경제국가로 변화시키기보다는, 단기적으로는 더 강한 통제와 군사적 의존으로 몰아갈 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 북한의 핵무기 집착은 더욱 강화될 것이다. 북한은 9차 당대회에서 핵무력의 확대강화, 핵보유국 지위의 행사, 핵무기 수의 증대, 핵운용수단과 활용공간의 확장을 명시하였다. 또한 통합핵위기대응체계, 핵무기 운용훈련, 다양한 핵대응작전 가능성을 언급하면서 핵무력을 단순한 정치적 상징이 아니라 실전적 억제수단으로 발전시키겠다는 의지를 보였다. 이는 북한이 핵무기를 체제 생존의 최후 보장수단이자 대남, 대미, 대외전략의 중심 자산으로 보고 있음을 의미한다.

이러한 상황에서 비핵화의 가능성은 매우 작아졌다. 북한은 핵포기를 체제 안전의 포기로 인식하고 있으며, 미국과의 협상에서도 핵군축이나 핵동결, 제재완화, 관계정상화와 같은 제한적 의제만을 검토하려 할 가능성이 크다. 한국이 여전히 완전한 비핵화를 목표로 삼아야 하는 것은 당연하지만, 정책의 실제 운영에서는 핵보유 북한을 상대로 한 억제, 위기관리, 군비통제, 확장억제 강화, 장기적 변화 유도라는 복합적 접근이 필요하다. 문제는 이러한 현실 인식이 자칫 북한의 핵보유를 인정하는 것으로 오해될 수 있다는 점이다. 따라서 한국은 북한의 핵보유를 법적, 정치적으로 인정하지 않되, 사실상의 핵위협을 전제로 한 전략을 정교하게 발전시켜야 하는 어려운 과제에 직면해 있다.

넷째, 지구적 대전장 환경 속에서 북한 문제의 국제적 우선순위는 낮아질 가능성이 크다. 우크라이나 전쟁, 이란전쟁 이후 중동의 불안정, 대만해협과 남중국해의 긴장, 미중 전략경쟁, 중국의 핵능력 증강, 글로벌 공급망 재편, 기후와 에너지 위기 등 주요 국제안보 현안이 동시다발적으로 전개되고 있다. 미국의 입장에서 가장 중요한 군사적 과제는 점차 중국 견제로 이동하고 있으며, 특히 인도태평양에서 중국의 해군력, 미사일 전력, 핵전력, 우주·사이버 능력에 대응하는 것이 핵심 과제가 되고 있다. 이 과정에서 북한은 미국의 전략적 관심에서 완전히 사라지는 않겠지만, 과거처럼 독립적이고 높은 우선순위를 갖는 문제로 다루어지기는 어려울 수 있다.

한국에게 이는 중대한 의미를 가진다. 앞으로 한미동맹의 핵심 변수는 단순히 북한 억제만이 아니라 한국이 미국의 대중 군사견제와 인도태평양 전략에 어느 정도 참여할 것인가의 문제로 이동할 가능성이 크다. 미국은 한국에 대해 북한 방어를 넘어 중국 견제, 공급망 안보, 첨단기술 협력, 해양안보, 사이버·우주 영역에서의 역할 확대를 요구할 것이다. 그러나 한국이 대중 전략에 깊이 관여할수록 북한은 이를 한미일 군사협력의 대북 적대화로 규정하고 군사적 긴장을 높일 수

있다. 따라서 한국은 한미동맹을 강화하면서도 대북 억제와 대중 전략 참여 사이의 연계를 어떻게 관리할 것인지에 대한 정교한 전략이 필요하다.

이러한 상황에서 미국의 핵확장억제는 한국 안보의 핵심축으로 남을 것이다. 북한의 핵능력이 고도화되고 미국이 대중 전략에 더 많은 자원을 투입할수록, 한국 내에서는 미국 확장억제의 신뢰성에 대한 의문이 커질 수 있다. 미국이 북한의 ICBM 능력 제한에 초점을 맞춘 협상을 추진하거나, 미국 본토 안전을 우선시하는 방식으로 북한과 부분적 합의를 모색할 경우 한국의 안보 불안은 더욱 증폭될 것이다. 따라서 한국은 미국의 확장억제가 단순한 선언에 그치지 않고, 실제 기획, 훈련, 자산 배치, 핵협약, 위기 시 의사결정 구조 속에서 제도화되도록 해야 한다.

다섯째, 북러관계의 향방은 북한 전략의 중요한 변수이다. 러시아의 우크라이나 전쟁은 언젠가 어떤 방식으로든 종결될 수밖에 없다. 전쟁 이후 러시아가 유럽과의 관계를 어떻게 재설정할 것인지는 북러관계의 지속성에 큰 영향을 미칠 것이다. 만약 러시아가 전후에도 유럽과 장기적으로 고립된 상태에 머문다면, 러시아는 북한과의 군사·정치적 협력을 계속 유지하려 할 가능성이 있다. 반대로 유럽과 러시아 사이에 제한적이거나 관계 정상화의 공간이 생긴다면, 러시아가 북한에 제공할 수 있는 전략적 관심과 자원은 줄어들 수 있다.

그러나 어느 경우에도 러시아가 북한에 제공할 수 있는 것은 제한적이다. 러시아는 경제적으로 북한을 장기적으로 부흥시킬 능력이 부족하며, 전후 복구와 자국 경제 재정비에 상당한 자원을 투입해야 한다. 결국 러시아가 북한에 제공할 수 있는 핵심 자산은 군사기술, 에너지, 식량, 외교적 후원, 그리고 국제제재 회피의 공간일 가능성이 크다. 이는 북한의 단기적 군사능력 강화에는 도움이 될 수 있지만, 북한의 자립적 경제발전에는 오히려 부정적 영향을 미칠 수 있다. 군사협력과 전시동원적 경제관계는 북한을 더욱 군사화된 생존국가로 만들 뿐, 정상적인 발전국가로 전환시키기는 어렵다.

여섯째, 북한의 대남전략은 수세성과 공세성을 동시에 지니고 있다. 북한이 한국을 적대적 두 국가 관계로 규정한 것은 한편으로는 한국 사회의 영향력에 대한 깊은 불안감에서 비롯된다. 한류, 정보 유입, 한국의 경제적 번영, 자유로운 사회문화는 북한 체제에 가장 근본적인 위협이다. 북한이 민족 개념을 부정하고 남북관계의 특수성을 제거하려 하는 것은 한국 사회의 매력이 북한 주민들에게 미치는 영향을 차단하려는 수세적 조치이다.

그러나 다른 한편으로 이는 공세적 전략이기도 하다. 북한은 한국을 더 이상 민족 내부의 상대가 아니라 적대국으로 규정함으로써, 한국을 핵공격 가능성의 대상으로 노출시키고 정치적 억제효과를 극대화하려 한다. 한국이 북한의 핵보유국 지위를 부정하고 비핵화를 요구할수록, 북한은 이를 자국 헌법적 지위와 주권에 대한 도전으로 규정할 것이다. 이번 당대회 보고에서 북한이 한국과 상론할 일이 없으며, 한국을 동족 범주에서 영원히 배제하겠다고 한 것은 이러한 대남전략의 근본적 변화를 보여준다.

결국 북한은 한국을 협상의 상대가 아니라 억제와 압박의 대상으로 다루려 할 가능성이 크다. 남북대화의 공간은 축소되고, 군사적 충돌 위험은 증가하며, 위기관리 채널은 약화될 수 있다. 북한이 국제적 관심에서 멀어질수록 한국과 일본을 위협하여 자신들의 존재감을 높이려 할 가능성도 있다. 만약 핵·미사일 도발만으로 충분한 주목을 얻지 못한다고 판단할 경우, 사이버 공격, 회색지대 도발, 서해와 비무장지대에서의 군사적 긴장 조성, 우주·전자전 영역에서의 새로운 도발 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 모든 변화는 한국 대북정책의 근본적 재검토를 요구한다. 북한은 더 이상 단순히 경제난 때문에 협상장으로 나올 수밖에 없는 국가도 아니고, 남북 민족공동체의 틀 안에서 점진적 화해와 협력을 추구할 수 있는 상대도 아니다. 동시에 북한은 완전히 자립적이고 안정적인 핵강국도 아니며, 다극화 시대의 승자가 될 수 있는 국가도 아니다. 북한은 핵무기에 더욱 의존하지만

경제발전의 가능성은 약화되고, 대외적으로 중국과 러시아에 기대지만 그들로부터 완전한 안전과 번영을 보장받기 어려우며, 한국을 적대국으로 규정하지만 한국과의 격차 확대를 가장 두려워하는 모순적 국가이다.

따라서 한국의 새로운 대북정책은 두 가지 착각을 모두 피해야 한다. 하나는 북한이 곧 붕괴하거나 외부 압박만으로 전략을 바꿀 것이라는 기대이다. 다른 하나는 대화와 협력의 의지만 있다면 북한이 과거의 남북관계 틀로 되돌아올 수 있다는 기대이다. 북한은 장기적으로 약화될 가능성이 크지만, 단기적으로는 핵무기와 군사도발, 내부통제, 대외균형 전략을 통해 상당 기간 버틸 수 있다. 그러므로 한국은 향후 30년을 내다보는 장기 대북정책을 수립해야 한다. 이는 단순한 정권별 대북정책이 아니라, 국제질서의 변화, 기술문명의 전환, 북한 체제의 지속성과 취약성, 핵위협 현실, 한미동맹의 변화, 남북한 격차의 확대를 모두 종합한 새로운 국가전략이어야 한다.

한국의 새로운 대북전략 원칙

한국의 대북전략은 지금이 국제질서의 거대한 변환기라는 인식에서 출발해야 한다. 현재의 변화는 단순한 정권 교체나 일시적 외교 환경의 변화가 아니라, 1991년 냉전 종식 이후 미국 패권기가 시작되던 시기의 변동에 비견될 만한 구조적 전환이다. 탈냉전 이후 한반도 문제는 미국 중심 질서, 자유주의 국제질서, 핵비확산체제, 한미동맹, 미중관계의 상대적 안정성이라는 조건 위에서 다루어져 왔다. 그러나 지금은 이러한 조건들이 동시에 흔들리고 있다. 미국 패권의 상대적 약화, 미중 전략경쟁의 장기화, 러시아의 국제질서 이탈, 글로벌 사우스의 부상, 핵비확산 규범의 약화, AI와 첨단기술 경쟁의 본격화가 한꺼번에 진행되고 있다. 이러한 상황에서 한국의 대북정책은 단순히

남북관계의 관리전략이 아니라, 변화하는 국제질서 속에서 한반도의 위치를 새롭게 규정하는 국가전략이 되어야 한다.

북핵 문제와 한반도 문제는 국제문제의 성격을 띤다. 남북관계의 특수성이 존재하고 민족 내부의 역사적 맥락이 중요한 것은 사실이지만, 북한 핵문제는 이미 동북아 안보질서, 미중 전략경쟁, 핵비확산체제, 한미동맹, 유엔 제재체제, 러시아와 중국의 대외전략과 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 한국의 대북정책은 한반도 내부의 대화와 긴장완화만을 기준으로 설계될 수 없다. 국제질서가 어떤 방향으로 변화하고 있는지, 그 변화가 향후 몇 년의 단기적 변화인지, 10년 이상의 중기적 변화인지, 아니면 앞으로 30년 이상 지속될 구조적 변화인지를 먼저 판단해야 한다. 정책의 시계도 이에 맞추어 조정되어야 한다.

지금 필요한 것은 최소한 10년 이후 중장기를 내다보는 대북정책의 원칙이다. 북한은 9차 당대회를 통해 핵보유국 지위의 영구화, 한국과의 적대적 두 국가 관계, 자주·자립·자위 노선, 다극화된 세계질서 속에서의 생존전략을 공식화하였다. 북한은 이번 당대회에서 핵무력을 국가 생존과 발전권의 기본 담보로 규정하고, 한국과의 관계에서도 동족 개념을 배제한 적대국 관계를 천명하였다. 이는 일시적 협상용 수사가 아니라 북한의 장기 전략노선으로 보아야 한다. 한국 역시 이에 대응하여 5년 단위의 정부별 대북정책이 아니라, 국제질서의 변동과 북한 체제의 장기 변화를 함께 고려하는 대전략적 접근을 마련해야 한다.

첫째, 한국은 북한 비핵화의 원칙을 국제적 비확산 규범의 차원에서 재확인해야 한다. 북한 비핵화는 단순히 한국 안보만의 문제가 아니다. 북한의 핵보유가 사실상 또는 법적으로 용인될 경우, 이는 동북아 전체와 세계 핵질서에 중대한 파장을 가져올 것이다. 북한의 핵무장이 합법화되거나 국제적으로 묵인되는 흐름이 굳어지면, 한국, 일본, 대만을 포함한 동북아의 핵무장 논의가 급속히 확산될 수 있다. 이는 중국과 러시아의 핵전략에도 영향을 미치고, 인도태평양과 유럽의

안보질서에도 연쇄적 충격을 줄 것이다. 세계적 차원에서 핵비확산체제의 규범적 기반은 더욱 약화되고, 핵전쟁 가능성은 장기적으로 증가할 수밖에 없다.

따라서 한국은 북한의 핵위협을 현실적으로 인정하되, 북한의 핵보유를 정당한 지위로 인정해서는 안 된다. 정책적으로는 억제와 군비통제적 접근, 위기관리, 확장억제 강화가 필요하지만, 규범적으로는 비핵화 원칙을 유지해야 한다. 이는 비현실적인 구호가 아니라 국제질서의 최소한의 안전장치를 지키는 문제이다. 북한 비핵화 목표를 완전히 폐기하는 순간, 유엔 제재체제와 비확산 규범은 급속히 무력화될 가능성이 있다. 경제제재 역시 국제적 정당성을 상실하고, 중국과 러시아가 북한을 보다 공개적으로 지원할 수 있는 명분을 얻게 될 것이다. 결국 북한 비핵화 원칙의 포기는 단기적 현실 인정처럼 보일 수 있지만, 장기적으로는 한국 안보에 훨씬 더 위험한 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 한국은 중국과 북한 비핵화에 대한 최소한의 전략적 합의를 유지해야 한다. 중국이 공개적으로 북한 비핵화를 강하게 압박하기는 어려운 상황이 되었다. 미중 전략경쟁이 심화되는 가운데 중국은 북한을 대미 전략경쟁의 완충지대이자 지정학적 자산으로 보고 있다. 그러나 중국이 북한의 핵보유를 진정으로 바람직한 것으로 보는 것은 아니다. 북한 핵이 정당화될 경우 한국과 일본의 핵무장 논의가 강화되고, 미국의 동북아 핵전략과 미사일방어체계가 확대되며, 동북아 전체의 핵경쟁이 가속화될 수 있기 때문이다. 이는 중국의 장기적 안보 이익과도 충돌한다.

따라서 한국은 중국과의 관계에서 북한 비핵화 문제를 단순한 대북 압박의 수단으로만 제기해서는 안 된다. 오히려 핵비확산 규범의 유지, 동북아 핵도미노 방지, 한반도 위기관리, 북한 핵사용 가능성 억제라는 차원에서 중국과의 전략적 대화를 지속해야 한다. 중국이 공개적으로 북한 비핵화를 외치기 어려운 상황이라 하더라도, 내심 북한의 핵보유국화가 동북아 질서를 불안정하게 만든다는 데 대한 인식을 공유하도록 해야 한다. 이는 한국이 미중 경쟁 속에서 중국과 협력할 수

있는 제한적이지만 중요한 공간이다. 한국은 중국에게 북한 핵문제가 단순히 미국과 한국의 문제가 아니라 중국 자신의 장기 안보환경을 악화시키는 문제라는 점을 설득해야 한다.

셋째, 한국은 미국의 북핵전략 변화를 전제로 대미전략을 새롭게 정립해야 한다. 향후 미국의 대북정책은 과거와 같은 비핵화 중심의 포괄적 협상으로 돌아가기 어려울 가능성이 크다. 트럼프 대통령이 북미정상회담을 재추진하더라도, 그것이 북한 비핵화의 실질적 진전을 가져올 가능성은 매우 낮다. 북한은 이미 핵보유국 지위를 헌법과 당노선에 고착시켰고, 미국 역시 북한 문제를 최우선 외교 과제로 다루기 어려운 상황에 놓여 있다. 트럼프 이후의 미국 행정부가 북한과의 관계를 근본적으로 재설정할 가능성도 크지 않다. 오히려 미국은 중국 견제, 대만해협, 우크라이나 전쟁 이후의 유럽 안보, 중동 불안정, 첨단기술 경쟁에 더 많은 전략적 자원을 투입할 가능성이 높다.

이러한 상황에서 북한 문제의 미국 내 우선순위는 점차 낮아질 수 있다. 미국은 북한의 완전한 비핵화보다는 미국 본토에 대한 직접 위협의 제한, 핵사용 방지, 위기관리, 확장억제 유지에 더 큰 관심을 둘 가능성이 있다. 이는 한국에게 매우 위험한 상황을 만들 수 있다. 미국이 북한의 ICBM 위협에 초점을 맞춘 제한적 합의를 추진하거나, 한국에 대한 핵위협을 충분히 고려하지 않은 채 북미관계를 관리하려 할 경우, 한미동맹의 신뢰성은 약화될 수 있다.

따라서 한국은 미국과의 전략적 토론을 훨씬 더 체계화해야 한다. 한미 간 대북정책 협력은 단순한 정책 조율을 넘어, 미국의 대중전략, 핵전략, 확장억제, 동맹전략, 군비통제 구상 속에서 북한 문제가 어떤 위치를 차지하는지에 대한 공동의 전략적 인식을 만드는 과정이어야 한다. 한국은 미국에게 북한 핵문제가 미국 본토의 안전만이 아니라 동북아 동맹망 전체의 신뢰성과 연결되어 있음을 지속적으로 강조해야 한다. 미국의 확장억제가 약화되거나 북핵 문제가 미국 중심의 좁은 위협관리로 축소될 경우, 한국과 일본의 안보 불안은 증가하고 동북아 핵질서는 더 큰 불안정에

빠질 수 있다. 따라서 한국은 미국의 대북정책이 한반도와 동북아 전체의 전략적 균형 속에서 설계되도록 적극적으로 개입해야 한다.

넷째, 한국은 러시아의 대북 지원에 대한 장기적 대응전략을 마련해야 한다. 우크라이나 전쟁 이후 북러관계는 북한의 대외전략에서 중요한 축으로 부상하였다. 북한은 러시아와의 군사협력을 통해 외교적 고립을 완화하고, 군사기술과 경제적 보상을 얻으며, 국제질서 변동 속에서 자신의 전략적 가치를 높이려 하고 있다. 그러나 러시아의 우크라이나 전쟁은 언젠가 종전 또는 정전의 형태로 새로운 국면에 들어갈 수밖에 없다. 이때 러시아와 유럽의 관계가 어떻게 재설정되는지는 북러관계의 향방에 중대한 영향을 미칠 것이다.

한국은 대북정책을 논의하면서 러시아와 유럽에 대한 전략을 별도로 분리해서 생각해서는 안 된다. 우크라이나 전쟁 이후 유럽 국가들이 러시아를 어떻게 다룰 것인지, 러시아가 장기적으로 유럽에서 고립될 것인지, 제한적 관계 정상화의 공간이 생길 것인지, 러시아가 아시아와 북한에 더 깊이 의존하게 될 것인지가 모두 한반도 문제와 연결된다. 만약 러시아가 유럽으로부터 장기적으로 고립된다면, 러시아는 북한과의 군사협력을 더욱 강화할 가능성이 있다. 반대로 러시아가 전후 복구와 대외관계 정상화의 필요성을 느끼게 된다면, 북한과의 지나친 군사협력이 부담이 될 수도 있다.

따라서 한국은 유럽과의 전략대화를 강화하고, 러시아의 대북 군사기술 지원이 유럽 안보와 동북아 안보를 동시에 위협하는 문제라는 점을 부각시켜야 한다. 북한 비핵화 문제는 더 이상 한미중의 문제만이 아니라 유럽 안보질서와도 연결되어 있다. 러시아가 북한에 제공할 수 있는 군사기술, 미사일 기술, 우주·정찰 기술, 전자전 기술은 한반도 안보를 악화시킬 뿐 아니라 국제 제재체제와 유럽의 대러 전략에도 직접 관련된다. 한국은 우크라이나 전쟁 이후의 유럽 안보 재편

과정에서 북한 문제가 배제되지 않도록 해야 하며, 러시아가 북한을 전략적 카드로 활용하는 데 따르는 비용을 높이는 외교를 추진해야 한다.

다섯째, 한국은 북한의 국제정세 인식이 가진 한계를 지속적으로 지적해야 한다. 북한은 현재의 국제질서를 미국 패권의 쇠퇴와 다극화의 진전, 반제자주 진영의 부상으로 해석하고 있다. 그러나 실제 국제질서는 북한이 생각하는 것보다 훨씬 복잡하다. 세계는 단순히 미국 중심의 일극질서에서 북중러 대 한미일의 양대 진영 질서로 이동하고 있는 것이 아니다. 미중 전략경쟁은 계속되겠지만, 동시에 경제적 상호의존과 공급망 연계, 기후와 금융, 기술표준, 글로벌 사우스와의 경쟁적 협력이 복합적으로 작동할 것이다. 러시아와 중국의 이해관계도 완전히 일치하지 않으며, 글로벌 사우스 국가들 역시 북한식 반미연대에 일방적으로 편입되지 않을 것이다.

오히려 앞으로의 국제질서는 강대국 간 거래와 선택적 협력, 분야별 경쟁과 제한적 타협이 병존하는 복합질서가 될 가능성이 크다. 이러한 질서에서 북한은 일정한 전략적 가치를 가질 수 있지만, 그 가치가 무제한적인 것은 아니다. 중국은 북한을 필요로 하지만 북한의 핵무장과 도발이 동북아 핵도미노를 촉발하는 상황은 원하지 않는다. 러시아는 북한을 활용할 수 있지만 북한 경제를 장기적으로 부흥시킬 능력은 없다. 미국은 북한 문제를 관리해야 하지만 최우선 과제로 삼을 가능성은 낮다. 결국 북한이 기대하는 전폭적 지원은 존재하지 않을 가능성이 크며, 경제적 어려움은 계속될 것이다.

한국은 이러한 현실을 국제사회와 북한 모두에게 일관되게 제기해야 한다. 북한이 핵무기와 반미연대만으로 장기적 번영을 얻을 수 있다는 생각은 오판이다. 북한이 한국과의 관계를 완전히 단절하고 중국과 러시아에만 의존할 경우, 북한은 더욱 군사화되고 고립된 경제구조에 갇히게 될 가능성이 크다. 이는 체제 안전을 강화하는 것이 아니라 장기적으로 체제의 발전 가능성을 축소하는

선택이다. 한국은 북한 정권의 선전논리와 달리, 북한의 장기 생존과 발전을 위해서도 한국과의 관계를 완전히 배제하는 것은 합리적 선택이 아니라는 점을 지속적으로 보여주어야 한다.

여섯째, 한국은 북한의 적대적 두 국가론에 기계적으로 얽매이지 않는 새로운 남북협력의 대응책을 준비해야 한다. 북한이 한국을 적대국으로 규정하고 남북관계의 특수성을 부정한 것은 중대한 변화이다. 그러나 한국이 이에 대응하여 동일한 방식으로 남북관계의 역사적, 민족적, 인도적, 평화적 차원을 모두 폐기할 필요는 없다. 북한의 두 국가론은 한국과의 협력 가능성을 차단함으로써 단기적으로는 체제 방어에 도움이 될 수 있지만, 장기적으로 북한에게 유리한 전략인지는 미지수이다. 북한은 한국의 경제력, 기술력, 문화적 영향력, 국제적 지위와 완전히 단절된 채 장기 발전을 이루기 어렵다.

따라서 한국은 북한의 두 국가론을 인정하거나 수용하는 것이 아니라, 그 틀을 넘어서는 새로운 남북관계 개념을 준비해야 한다. 과거의 민족공동체론만으로는 변화된 현실을 충분히 설명하기 어렵고, 단순한 국가 대 국가 관계론만으로는 한반도의 역사적 특수성과 장기 통합 가능성을 담아내기 어렵다. 한국은 평화공존, 인도적 협력, 위기관리, 상호위협 감소, 주민의 삶 개선, 장기적 통합 가능성을 함께 담는 새로운 정책개념을 모색해야 한다. 이는 북한이 대화에 응하지 않는 상황에서도 미리 준비되어야 한다. 대북정책은 북한이 당장 협력할 때만 필요한 것이 아니라, 북한이 협력을 거부하는 시기에 더욱 정교하게 준비되어야 한다.

새로운 남북협력은 과거와 같은 대규모 경협이나 정치적 이벤트 중심으로 설계되어서는 안 된다. 북한이 핵무력을 강화하고 한국을 적대국으로 규정하는 상황에서 무조건적 협력은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 그러나 인도적 문제, 보건, 재난, 기후, 환경, 감염병, 식량안보, 접경지역 안전, 우발적 충돌 방지, 이산가족, 정보 접근, 주민 삶의 개선과 같은 분야에서는 장기적 협력의

가능성을 열어두어야 한다. 한국은 북한이 적대적 두 국가론을 내세우더라도, 한반도에 사는 주민들의 생명과 안전, 미래 세대의 평화라는 차원에서 남북협력의 최소공간을 계속 준비해야 한다.

일곱째, AI 시대의 도래는 한국 대북전략의 핵심 변수로 반영되어야 한다. 앞으로 남북한의 격차는 단순한 경제규모나 군사비의 차이를 넘어 기술문명 전체의 격차로 확대될 것이다. AI, 반도체, 양자기술, 바이오, 우주, 로봇, 자율무기, 사이버, 데이터 경제는 국가역량의 핵심이 될 것이다. 북한은 일부 군사적·사이버 영역에서 비대칭적 능력을 강화할 수 있지만, 폐쇄적 정치체제와 제재, 제한된 인프라, 낮은 산업 기반, 빈약한 데이터 생태계 때문에 AI 시대의 전면적 발전을 이루기는 어렵다.

이 점에서 한국은 북한에 대해 장기적으로 절대적 우위를 가질 가능성이 크다. 그러나 이 우위는 단순히 압박의 수단으로만 사용되어서는 안 된다. 한국은 AI 시대의 기술우위를 바탕으로 북한을 억제하고 방어할 능력을 강화해야 하지만, 동시에 장기적으로 북한 주민의 삶을 개선하고 한반도 전체의 미래를 설계할 협력의 가능성도 준비해야 한다. AI 기반의 위기예측, 군사충돌 방지, 재난 대응, 보건의료 지원, 농업 생산성 개선, 환경 감시, 접경지역 관리, 인도적 지원체계는 향후 남북협력의 새로운 영역이 될 수 있다. 북한 정권이 당장 이를 수용하지 않더라도, 한국은 미래 협력을 위한 기술적, 제도적, 외교적 준비를 갖추어야 한다.

결국 한국의 새로운 대북전략은 비핵화 원칙, 억제능력, 국제협력, 한미동맹, 중국과의 전략대화, 러시아와 유럽을 포함한 다층외교, 북한 변화에 대한 장기적 준비, AI 시대의 기술우위를 결합해야 한다. 이는 과거의 햇볕정책이나 압박정책, 관여정책이나 제재정책 중 하나를 단순히 선택하는 문제가 아니다. 변화한 국제질서 속에서 한국이 어떤 한반도를 만들 것인가에 대한 장기 국가전략의 문제이다.

이러한 전략의 핵심은 장기적 자신감이다. 북한은 핵무기를 통해 단기적 억제력을 확보할 수 있지만, AI 시대의 경제와 기술문명, 국제적 신뢰, 주민의 삶의 질, 제도적 역동성에서는 한국을 따라오기 어렵다. 한국은 이 우위를 성급한 흡수통일론이나 단기적 압박론으로 소모해서는 안 된다. 오히려 장기적 평화, 비핵화 규범의 유지, 북한 주민의 삶 개선, 한반도 위기관리, 미래 협력의 가능성을 결합하는 성숙한 대북전략으로 발전시켜야 한다. 향후 중장기 대북정책은 바로 이러한 새로운 원칙 위에서 출발해야 한다. ■

■ **저자:** **전재성**_동아시아연구원장; 서울대학교 정치외교학부 교수.

■ **담당 및 편집:** **이상준**_EAI 연구원; **오인환**_EAI 수석연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 211) | leesj@eai.or.kr

본 논평을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2026년 5월 11일 979-11-7584-090-4 95340
“한국 정부의 새로운 대북정책 방향을 찾아서”

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr