

www.eai.or.kr

EAI 스페셜리포트

신정부 외교 정책 제언 ④

복합 대북전략과 남북관계의 재구성

박원곤(동아시아연구원; 이화여대)

신정부 외교 정책 제언 ④

북합 대북전략과 남북관계의 재구성

박원곤

EAI 북한연구센터 소장, 이화여대 정치외교학과 교수



I. 북한의 대외전략과 남북관계

1. 북한의 대외전략

북한은 신냉전의 세계를 추구한다. 김정은 노동당 총비서가 2021년 최고인민회의 석상에서 최초로 신냉전을 언급한 이래, 2024년 12월 8기 11차 전원회의에서 “자주세력권의 장성과 약진이 두드러지고 패권세력권의 립지가 급격히 약화 쇠퇴”한다고 주장한 바 있다. 미국을 중심으로 한 “패권세력권”에 반미 세력을 결집한 “자주세력권”이 충돌한다는 세계관이다.

북한은 냉전 시기와 같은 진영을 구축하기 원한다. 러시아와 협력을 확장하고 결국 중국을 포함한 진영을 확고히 하여 그 안에서 생로를 찾으려 한다. 성공한다면 북한에 대한 제재는 무의미해지고, 진영 안에서 경제발전을 도모할 수 있으며, 중국에는 핵 보유도 사실상 용인될 수 있다. 대남관계를 적대적 두 국가관계로 선포한 것도 이러한 전략의 연장선상이다. 대한민국을 더는 동일한 민족과 통일의 대상이 아닌 적대적 이념을 표출하는 적성국으로 규정하여 한미일과 북중러 신냉전의 축을 명확히 하려는 시도이다.

따라서, 향후 대미관계와 비핵화 협상도 이전과는 다른 신냉전 구도를 상정한 접근이 예상된다. 2018년 6월 발표된 미북 싱가포르 합의에 포함된 미북관계 개선과 한반도 평화체제 구축과 같은 구호를 건어내고, 북한은 미국을 적대국 위치에 고착시키며 미국과 소련이 했던 형태로 ‘핵군축’을 추구할 수 있다. 냉전시기 미소 양측의 군사적 대립이 구조화된 상태에서 우발적 충돌과 핵 확산 등을

방지하기 위한 협상과 같은 형태이다. 북한은 군사적 대립을 제거하여 미북 관계 정상화와 한반도 평화를 모색하는 협상이 아닌 “오히려 신냉전 구도를 기정사실화하는 협상 프레임”을 추진할 수 있다.”¹

러시아와의 관계 개선도 신냉전체제 구축을 위한 구체적 시도로 읽힌다. 2024년 6월 체결된 러북간 『전면적 전략적 동반자 관계에 관한 조약』은 1961년 소련 시절에 체결된 『우호·협조·상호원조 조약』을 사실상 복원한 것으로 판단된다. 1961년 중국과 체결하여 여전히 유효한 『우호·협조·상호원조 조약』과 더불어 북한은 중러를 결박하려는 모양새이다.

최근 북중관계는 불편함이 표출되고 있지만, 양국관계의 근본적 역동이 소멸되지는 않을 것이다. 중국은 미국과의 전략적 경쟁과 한미동맹에 대응하기 위해 북한을 자산으로 간주해야 하고 북한도 결국 경제와 안보 양면에서 대중국 의존에서 벗어날 수 없기 때문이다. 미중간 전략적 경쟁이 격화되고, 트럼프 행정부가 본격적인 대북접촉을 시도한다면 2017-18년 역동에서 확인됐듯이 북중 정상회담을 포함한 급격한 관계 개선이 이루어질 수 있다.

2. 남북관계

김정은이 2023년 말과 2024년 초 “북남관계가 더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁중에 있는 완전한 두 교전국 관계”라는 선포한 적대적 두 국가론은 여전히 유효하다. 더는 대한민국을 같은 민족으로 통일의 대상이 아닌 “남조선 전 령토를 평정하기 위한 대사변준비에 계속 박차를 가하는” 영토 완정을 국시로 확인했다. 북한 내 이미 확산된 한국문화를 차단하고 사상 이완을 막기 위해 고강도 내부 결속을 위한 선택으로 판단된다. 더불어 평화통일이라는 미명 하에 시도된 ‘우리민족끼리’라는 담론이 더는 한국 사회에서 공감대를 형성하기 어렵다는 현실론도 영향을 주었을 것이다. “우리 제도와 정권을 붕괴시키겠다는 괴뢰들의 흉악한 야망은 《민주》를 표방하든, 《보수》의 탈을 썼든 조금도 다를 바 없었다”라는 김정은의 발언은 한국 정부의 성격과 상관없이 관계를 맺지 않겠다는 선언이다. 이후 북한이 보여준 동해선과 경의선 폭파를 통한 대남 단절과 사고로 한국으로 표류해 온 북한 주민의 귀환을 위한 소통 거부, 한국과의 철저한 단절이 단기 선택이 아님을 강변하고 있다.

이러한 북한의 노선 전환에 대한 한국 내 대북관도 결코 우호적이지 않다. 주변국에 대한 호감도 조사에서 북한은 중국과 함께 가장 비호감으로 인식되고 있다. 이를 반영하듯 통일에 대한 국

¹ 황일도, “트럼프-김정은의 브로맨스 2.0? 2018년과 2025년의 차이,” 『IFANS FOCUS』, November 12, 2024, p. 5.

내 선호는 20대의 경우 ‘통일이 매우 필요하다’ 또는 ‘통일이 약간 필요하다’라는 통일 지지 응답율이 2018년 48%, 2019년 41.7%, 2020년 35.3%, 2021년 27.8%, 2022년 27.4%, 2023년 28.2%, 2024년 22.4%로 하락추세가 멈추지 않고 있다(서울대 통일평화연구원 통일의식조사).

국내에서도 북한이 주창한 적대적 두 국가론과 궤를 같이할 수 있는 남북한 두 국가론이 제시되기도 했다. 여야 주류 정치권 모두에서 비판을 받았지만, ‘남북이 상호실체를 인정한 두 국가론에 기반하여 평화공존을 추구해야 한다’라는 주장은 이전부터 제기되어온 바 있다. 한국의 대북 및 통일정책에 대한 재검토와 국내 공감대 확보의 필요성이 확인된다.

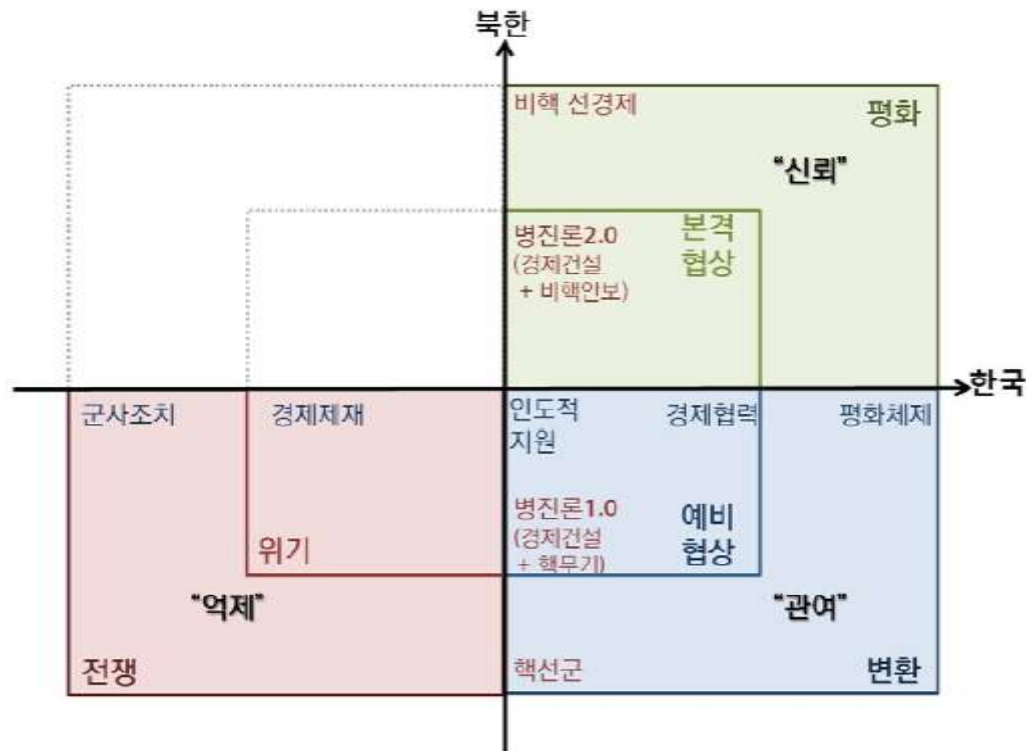
II. 복합 대북전략

전술한 북한의 대외전략 및 남북관계는 김일성이 1964년 2월 27일 조선노동당 중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서 제시한 ‘3대 혁명역량 강화노선’을 여전히 차용하고 있다.² 북한 내(북반부) 혁명역량 강화를 위해 적대적 두 국가론을 선포하여 한국의 영향력을 원천 차단하는 동시에 핵과 재래전 역량을 확충하여 군사적 우위를 확고히 하려 한다. 한국 내(남반부) 혁명역량 강화는 대북정책에 대한 남남갈등을 야기하여 북한에 유리한 정책 방향을 도출하려 한다. 국제혁명 역량 강화는 신냉전 진영주의 구축과 동시에 한미동맹 형해화를 목표로 한다. 따라서, 한국 신행정부 대응은 이러한 북한의 전략과 의도를 면밀히 파악한 바탕에서 추진되어야 한다.

보수와 진보의 틀에 상관없이 한국 정부의 대북정책은 신뢰, 관여, 억제가 복합적으로 작동토록 입안되어야 한다. EAI는 이미 2013년 아래 형태로 복합 대북전략을 제시한 바 있고, 여전히 유효하다.

² “첫째로 남반부에서 노동운동이 발전되고 양양되어야 합니다. 둘째로 북반부에서 사회주의 건설이 더욱 성과적으로 진행되어야 합니다. 이것은 남조선 인민들의 투쟁을 고무할 것입니다. 셋째로 사회주의 진영 국가들에서 사회주의 건설이 더욱 승리적으로 진행되어 이 진영이 더욱 강대해지며 제국주의를 반대하는 세계 인민들의 역량이 강화되어야 합니다. 이러한 조건들이 성숙되는 때에는 미제가 남조선에서 손을 떼지 않을 수 없게 될 것입니다.”(김일성, 송도정치경제대학 졸업식 연설, 1957년 8월 25일)

〈그림 1〉 한반도 전쟁과 평화



정책 목표는 현 김정은 체제가 추진 중인 선행(先核)을 넘어서 비핵안보·선경(先經)으로 진화토록 한국이 지원하는 것이다. 위의 그림으로 표현하면 3분면 억제국면에서 1국면 신뢰국면으로 유도를 모색한다.

현재 북한이 고위력 전략핵과 저위력 전술핵을 모두 개발하여 미 본토와 한국, 일본, 괌 등을 타격할 수 있는 능력을 배양 중이다. 특히 북한은 재래전 상황에서도 핵을 사용한 확전을 감행하고, 선제공격도 불사하겠다는 의지와 능력을 표출 중이다. 2022년 4월 김여정 노동당 부부장이 “전쟁 초기에 주도권을 장악하고 타방의 전쟁 의지를 소각하며 장기전을 막고 자기의 군사력을 보존하기 위해서 핵 전투무력이 동원되게 된다”라는 발언(조선중앙통신, 2022.4.5.)과 같은 달 25일 김정은의 “핵의 제2사명” 발언이 이를 표상한다. 2024년 4월과 5월, 2025년 5월 공개된 “국가 최대 핵 위기 사태경보인 《화산경보》”와 “국가 핵무기종합관리체계인 《핵방아쇠》”는 핵태세를 완비해 나가는 과정이다.

따라서, 북한 대북전략은 우선 북한 핵에 대한 능동적 억제가 요구된다. 2국면으로 전환을 위해서라도 북한 핵에 대한 억제를 강화하여 핵의 군사·정치적 효용성을 낮추어야 한다. 현 상황에서 가장 현실적 방안은 한미가 발전시켜온 맞춤형 확장억제를 더욱 제도화하는 것이다. 한미는 동맹 차원에서 최대치의 협력 관계를 유지하여 확장억제를 발전시켜야 한다.

작년에 한미 핵협의 그룹'(NCG)이 도출하고 양국 정상이 추인한 '공동지침'을 지속 이행해야 한다. 동 지침은 북한 핵억제를 넘어서 북한 핵에 대응, 한국과 미국의 북한 핵 대응능력을 통합하는 '핵 재래식 통합'(Conventional & Nuclear Integration: CNI), 평시 북한 핵 대응에 대한 최대치의 연합대비태세 유지 등을 포함한다. 나아가 한미는 기존의 북한 재래식 도발에만 국한되어온 작전계획을 북한 핵에 대한 대응을 포함한 형태로 발전시켜야 한다. 이러한 확장억제의 제도화가 완성돼야만 한국 내에서 제기되는 독자 핵무장론, 미국 전술핵 한반도 재배치 등의 주장을 상쇄할 수 있다. 독자 핵무장은 미국의 동의 없이는 불가능하고 북한 핵에 대한 외교적 해결보다는 군사적 수준을 최종적으로 선택한다는 측면에서 한반도 비핵화를 요원하게 한다. 전술핵 재배치도 한국 내 배치 시 대상 지역 주민의 격렬한 반대가 예상되고, 군사적 측면에서도 효용성이 떨어지며, 중국의 강력한 반발에 직면할 가능성이 크다.

둘째, 북한이 선택을 포기하고 비핵안보·선경(先經)을 선택하도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 우선 미북간 비핵화 협상이 결실을 보도록 해야 한다. 북한이 신냉전체제를 구상하며 대안 경제 모델을 추구하는 것은 현실성이 제한된다. 미소 냉전 때와는 달리 미중 관계가 진영으로 절연되어 탈동조화되는 것은 불가능하다. 더불어 미소 냉전 때와 같이 인류의 최종 발전단계를 포함한 이데올로기적 동질성도 부재하다. 트럼프의 미국은 자국 우선을 추구하고, 중국과 러시아, 북한 등은 반미라는 기치와 정치제도 측면에서 권위주의적 특성만을 공유한다. 공산주의 이데올로기가 지배하던 시절에서도 소련, 중국, 북한 관계는 서로 신뢰하지 못하는 갈등과 협력의 반복이었음을 고려할 때 북한이 원하는 공고한 진영 구축은 어렵다. 이러한 한계를 북한이 충분히 인지하도록 한국은 미국과 일본, 국제사회와 협력해야 한다. 특히, 중국과 러시아와도 협력을 모색해서 북한의 노선 전환을 유도해야 한다. 북한이 보유한 핵은 인도-태평양 지역의 긴장을 조성하여 이에 대한 군사적 대응이 강화될 수밖에 없는 상황이므로 중국과 러시아에 결코 긍정적이지 않음을 설득해야 한다.

더불어 미북 협상도 단순한 보여주기식이 아닌 실질적 결과를 도출해야 한다. 가장 중요한 원칙은 북한의 완전한 비핵화라는 목표를 견지하는 것이다. 동 목표를 상실할 경우 북한은 사실상 (de facto) 핵보유국이 되어 북한 비핵화를 위한 정치·외교적 수단은 소멸되고 군사 대치만 남게 될

가능성이 크다. 따라서, 북한 비핵화 목표를 포함하여 단계별 비핵화 조치와 이에따른 상응조치를 포함한 로드맵을 구축해야 한다. 그러나, 북한의 완전한 비핵화와 상응하는 완전한 제재 해제는 매우 지난한 과정임을 명심해야 한다. 2018-19년 이른바 한반도 평화프로세스 기간에 표출된 지나친 낙관론에 따른 비핵화론은 지양해야 한다. 정확한 정보에 따른 가능성과 한계를 면밀히 판단하여 한국은 미국과 공동의 북한 비핵화 방안을 마련해야 한다.

한국도 북한과의 대화에 적극성을 보여야 한다. 대북 억제를 지속하더라도 북한에 관여하는 노력도 동시에 이뤄져야 한다. 역대 한국 정부가 진보는 관여를 보수는 억제만을 선택해 온 굴레에서 벗어나 같은 국면에서 억제와 관여가 모두 작동토록 해야 한다. 이를 위해 우선 북한에 대한 인도주의적 지원은 정치·군사 상황과 별개로 지속하고, 국제기구를 통한 우회 지원도 활성화할 필요가 있다. 북한이 한국과의 대화를 수용할 가능성은 매우 낮으므로 일방적 대화 제의는 오히려 반작용을 초래할 수 있다. 따라서 남북이 공통으로 원할 수 있는 영역부터 시작해야 한다. 화성기 방송의 잠정 중단을 통해 북한 오물풍선 살포와 전방지역 소음 방송 중단을 모색하고, 무인기도 정전협정 존중 차원에서 남북 상호 자제를 제안할 필요가 있다.

다만, 북한이 적대적 두 국가론을 선포한 이상 한국 신정부의 성격과 상관없이 대화에 응할 가능성은 매우 낮다. 이런 상황에서 남북관계 개선만을 위한 노력은 오히려 북한의 반감이 있을 수 있고, 미국, 일본 등과의 대북 공조에 균열을 일으킬 수 있으므로 신중한 접근이 요구된다.

셋째, 북한을 신뢰 국면으로 이끌도록 국제 공조가 필요하다. 특히, 세계질서 변화가 가시화되는 시점에서 북한 문제는 세계 주요 의제와 연계되는 양상이다. 러시아-우크라이나 전쟁에 북한이 파병함으로써 유럽과 한반도가 연결되었다. 러우 전쟁이 남의 나라 전쟁이 아닌 한국의 문제가 된 것이다. 미국의 트럼프도 러우 전쟁 종전과 종전 이후 질서를 구축하는 과정에서 북한 문제도 함께 풀어야 할 상황에 봉착했다. 미중 갈등이 격화되고, 특히 핵을 포함한 군사 경쟁이 심화되는 상황에서 미국은 북한 문제를 더욱 중국과의 관계에서 인식할 것이다. 일례로 트럼프 행정부가 1기에 이어 2기에도 강화하고 있는 핵무기 현대화 작업은 중국의 핵능력 증강에 대한 대응 차원이지만, 북한에 대한 억제와 대비태세에도 영향을 준다. 다만, 중국에 대한 지나친 기대는 금물이다. 중국이 최근 수년간 북한 비핵화에 대한 언급이 전무한 상황에서 비핵화를 위한 중국 견인은 한계가 있음을 인지해야 한다.

생성형 AI가 가져오는 국제질서 변화와 새로운 지정학의 부상은 기존 군사·외교전략 패러다임의 변화로도 연결될 가능성이 크다. 특히, 생성형 AI 활용으로 핵에 대한 감시·정찰·타격 능력이 급속도로 발전하고 있으므로 북한 핵은 효용성을 상실할 수도 있다. 이런 측면을 포괄적으로 고려하

여 북한 문제에 대한 국제차원에서 대응을 변화시킬 필요가 있다. 예를 들어 기술 변화가 가져올 새로운 지정학에 맞춰 남북으로 한정한 대화의 틀과 대북정책을 다양한 조합, 한러, 한미러, 한일중 등으로 변화시켜 대응하거나, 의제별로 분화하여 다루는 등의 방안을 고민해야 할 것이다. 이를 통해 북한이 품고 있고 핵의 전략적 가치가 결코 지속될 수 없음을 인식시킨다면 북한이 관여와 신뢰 국면으로 진입하는 동기를 부여할 수 있다. 결국, 한국은 한반도와 인태지역의 새로운 질서 건축을 통해 북한 문제를 해결해야 한다.

마지막으로 신뢰를 통한 최종 목적지인 통일을 추동해야 한다. 북한이 ‘통일포기 선언’을 하고 적대적 두 국가를 선포한 이상 통일을 위한 환경 조성은 이전보다 더욱 어려워졌다. 그러나, 한국은 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”라는 헌법 4조를 추구해야 한다. 통일만이 북한 문제의 최종적인 해결임을 부인할 수 없다. 다만, 인위적인 북한 정권 교체와 같은 일방적 방법이 아닌 긴 호흡의 상호 신뢰구축을 통해 달성될 수 있는 자연스러운 결과로 통일을 추구해야 할 것이다. 같은 맥락에서 북한의 요구를 최대한 수용하는 대북정책을 통해 남북한의 공존과 교류, 중국에는 통일이 가능할 것이라는 인식도 지양해야 한다. 김정은의 적대적 두 국가론은 대남관계의 완벽한 단절이 목표 중 하나이므로 한국의 일방적 관여와 대화 요구는 북한 노선을 파괴하는 행위로 간주할 수 있다. 더불어 시간이 지날수록 약화되는 통일에 대한 한국내 여론에도 대응해야 한다. 당위성과 현실성 차원에서 모두 부정되는 통일에 대한 지지를 회복하는 방안을 모색해야 한다. 우선적으로 통일 생태계를 활성화해야 한다. 남북관계 경색 국면이 장기화되면서 인적 자원과 제도적 측면이 악화되었다. 인력 양성 사업이 중단되고, 관련 분야가 폐쇄되는 현상이 확산되어 전반적 통일 역량이 제한되고 있다. 이를 활성화하기 위한 노력이 요구된다.

기존의 단선적 통일론을 넘어서 복합 통일 구상을 마련할 필요가 있다. 가칭 『한반도 통일 2050 구상』으로 미래를 향한 한반도 통일의 모습을 제시해야 한다. 19~20세기 분단과 통일 논의를 넘어서 21세기 통일 구상을 담아야 한다. 기존 안보와 번영의 통일 담론 외에도 환경, 문화, 정보지식 등의 다양한 영역을 기반으로 거버넌스(통치)를 포함하여 한반도 통일 모습을 그려야 한다. 특히 전술한 생성형 AI가 가져올 패러다임의 변화를 포함한 통일 구상이 필요하다. 예를 들어 2050년 북한의 경제 질서는 어떻게 될 것인가라는 질문을 할 수 있다. 지금과 같이 선택 노선으로 경제를 병진할 수 없는 상황이 도래할 가능성이 크므로, 이를 초월한 경제 모델을 구상하는 것이다. 그간 통일론이 기존 틀에 갇혀 전진하지 못했으므로, 장기 통일 구상을 통해 남북이 공멸을 피하고 공존을 넘어서 함께 발전하는 공진을 통한 통일을 구상해야 한다. ■

참고문헌

김일성. “송도정치경제대학 졸업식 연설.” 1957년 8월 25일.

황일도. 「트럼프-김정은의 브로맨스 2.0? 2018년과 2025년의 차이」. IFANS FOCUS, 2024년 11월 12일, 5쪽.

■ **저자:** 박원곤_ EAI 북한연구센터 소장; 이화여자대학교 교수.

■ **담당 및 편집:** 송채린_EAI 연구원

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

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 2025년 5월 27일
"[EAI 스페셜리포트] 신정부 외교 정책 제언 ④ 복합 대북전략과 남북관계의 재구성"
979-11-6617-932-7

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