

제 50 회

한반도 미래비전과 동북아 평화구축

전문가 정책포럼

트럼프 2기 북·미대화 전망과 한반도 평화복원 방안



한반도미래전략연구원
Institute for Korean Peninsula Future Strategies

목 차

포럼 일정 및 참석자 명단.....	3
발표문.....	4
지정 토론자 토론문.....	21
참석자 프로필.....	43

포럼일정 및 참석자 명단

2:30-2:50 환영 다과회

2:50-3:00 환영사 (서인택 회장, GPF Korea)

3:00-6:15 주제: 트럼프 2기 북·미 대화 전망과 한반도 평화 복원 방안

발표자: 홍현익 박사 (전 국립외교원 원장/세종연구소 명예연구위원)

기획 진행. 사회: 곽태환 박사 (한반도미래전략연구원 이사장/전 통일연구원 원장)

지정 토론자 (가나다 순)

1. 고유환 박사 (전 통일연구원 원장/동국대 명예교수)
2. 박종수 박사 (전 대통령직속 북방경제협력위원회 위원장)
3. 이병철 박사 (경남대 극동문제연구소 교수)
4. 왕선택 박사 (서강대학교 대우 교수)
5. 조성렬 박사 (경남대 군사학과 초빙교수/전 오사카 총영사)
6. 홍민 박사 (통일연구원 선임연구위원)

Special guest: 이상수 박사 (제주 평화연구소 초빙연구위원)

GPF Korea 참석자: 서인택 회장, 김한솔 사무국장, 기성훈 팀장

6:30-8:30 참석자 만찬

트럼프 2기 북·미대화 전망과 한반도 평화복원 방안

홍현익 박사 (세종연구소 명예연구위원)

목차

1. 머리말
2. 트럼프 행정부의 북·미대화 추진 동향과 배경
3. 김정은의 대외 전략과 북·미 대화 성사 전망
4. 북·미 협상 성공 방안: 30년 비핵화 협상 실패의 교훈과 성공 방안
5. 한국의 대응전략

1. 머리말

트럼프 대통령이 지난 대선 기간 중 여러 차례 1기 집권 당시 김정은 북한 국무위원장을 3번이나 만났을 뿐 아니라 북·미 대화가 중단된 이후에도 정상 간에는 호의를 담은 편지를 교환하는 등 좋은 관계를 유지하면서 “북한의 대량살상무기 개발과 도발을 막았고 미국에 대한 안보 위협을 줄였다”고 장담했으며 “재선되면 다시 잘 지낼 것”이라고 말해왔기 때문에 이제 북·미 대화 재개는 김정은 위원장의 대외 전략 선택에 좌우되는 시간문제라고 생각된다.

문제는 북·미 대화 재개가 북핵문제 해결과 한반도 평화로 쉽게 이어지지 않을 수 있다는 데 있다. 지난 30년간 여러 차례 대화가 있었고 합의도 있었지만 결과는 북한의 핵 능력 보유로 귀결되어 가고 있다. 북한 정권은 체제 생존이라는 목표를 달성했고 한국과 미국은 북한의 비핵화라는 목표 실현에 실패했다. 그런데 한국과 미국 정부는 물론이고 대다수의 전문가들도 그 책임을 북한의 술책과 기만에 돌리고, 한국과 미국이 몇 차례의 비핵화 기회를 놓치는데 원인을 제공했던 대북 정책과 정책기조는 성찰하지 않고 외면하는 한편 대북 제재만 가하면서 북한의 핵 개발을 사실상 방관해왔다. 그 결과 북한의 실질적인 핵 무장과 고도화가 기정사실화되고 있고 북한은 일상적으로 대남, 대미 핵 위협을 가하는 모양새로 안보상황이 악화되고 있다.

이런 문제 의식 하에 트럼프 2기 행정부의 북·미대화 추진 동향과 배경, 김정은의 대외 전략과 북·미회담 성사 전망을 살펴보고, 지난 30년 간 어렵게 성사된 비핵화 합의가 실행단계에서 번번히 무산된 이유를 점검한 뒤 북·미 대화 재개를 북핵 문제 해결로 진전시키고 한반도 평화를 회복하는 길이 무엇인지를 제시하고자 한다.

2. 트럼프 행정부의 북·미대화 추진 동향과 배경

1) 트럼프 2기 행정부의 북·미대화 추진 동향

트럼프 대통령은 1기 재임 기간 세 차례나 김정은 위원장을 만나며 빅딜을 시도했다.

비록 북한과의 비핵화 협상이 결과적으로 진전을 이루지는 못했지만 미국 대통령으로서는 최초로 북한 지도자와 마주 보고 협상을 벌였고 또 정상 간 편지를 주고받으며 우호적인 관계를 맺었다.

그러나 트럼프 2기 행정부 출범 후 100여일 동안 한반도 문제는 새로운 국면으로 접어들지 못했다. 국내 정치 의제와 우크라이나 전쟁 종식, 이스라엘과 하마스 분쟁에 먼저 매달린데다 관세 전쟁이 치열하게 전개되어 워싱턴 정가의 관심을 받지 못했다.

그렇지만 트럼프 대통령은 기회가 있을 때마다 북한과의 대화 재개 의지를 보여왔다. 관련된 질문이 제기되면 매번 김정은 위원장과의 좋은 관계를 언급하며 대화 의지를 시사했다. 향후 국제 정세와 국내 정치 상황에 따라 언제든 북·미 대화 카드를 다시 꺼내들 수 있도록 다방면으로 전략적 포석을 지속적으로 까는 행보를 보였다.

이미 2024년 7월 18일 트럼프는 대통령 후보 수락연설에서 “많은 핵무기를 가지고 있는 누군가와 잘 지내는 것은 좋은 일”이라며 “나는 그들과 잘 지냈으며 우리는 북한의 미사일 발사를 중단시켰다”고 강조했다. “그는 아마 나를 보고 싶어 할 것이고, 그가 나를 그리워할 것으로 생각한다”고 말했다. 8월 5일 방송에서는 “김정은은 매우 똑똑하고 강인하며 절대적인 힘을 가진 지도자”라고 말했다. 로이터 통신은 11월 26일 2명의 트럼프팀 소식통을 인용해 “트럼프 당선인과 김정은 북한 국무위원장 간의 직접 대화 추진 방안을 논의하고 있다”고 보도했다.

2025년 1월20일 취임식 당일 취재진의 북한 관련 질문에 트럼프는 “그(김정은)는 이제 핵 능력(nuclear power)을 가졌다”고 답했고, “그도 나의 복귀를 기뻐할 것이다. 그리고 김정은은 많은 해안을 지닌 엄청난 콘도 부지를 갖고 있다”며 대화 의지를 확인했다. 1월 23일 방송된 폭스뉴스 인터뷰에서 김정은에게 “연락하겠다”며 북·미 정상외교 재가동 의지를 드러냈다.

2월 7일 백악관에서 이시바 시게루 일본 총리와의 공동 기자회견에서도 자신이 북한과 잘 지내면 “모두에게 엄청난 자산”이라면서 “우리는 북한과 김정은과 관계를 맺을 것”이라고 말했다.

트럼프는 3월 13일 마르크 뤼터 북대서양조약기구(NATO·나토) 사무총장과 회담에서도 “김정은과 좋은 관계”라면서 “그가 ‘핵 파워’인 것은 분명하다(but certainly, he's a nuclear power)”라고 말했다. 또 “한반도에서의 긴장이 올라가고 있는데 첫 임기 때 맺었던 김정은 위원장과의 관계를 다시 재구축할 계획”이라고 밝히고 이어 핵확산금지조약(NPT) 체제에서 인정하는 핵보유국(nuclear-weapon state)은 아니지만 사실상 핵보유국으로 인식되는 인도나 파키스탄을 언급하면서 “김정은은 핵무기를 많이(a lot) 갖고 있고 다른 나라들도 마찬가지”라 말했다. 게다가 그는 자신의 첫 임기 때 북·미 대화와 관련 “나는 김정은과 좋은 관계를 맺었다”라면서 “만약 내가 되지 않고 힐러리 클린턴이 당선되었다면 여러분은 북한과 핵전쟁을 했을 것이며 수백만 명이 죽었을 것”이라고 주장했다. 그러면서 싱가포르 및 베트남에서의 북·미 정상회담 개최를 언급하면서 “김정은은 오바마는 만나지 않았고 전화도 받지 않았다”라며 “나와는 거칠고 험난하게 시작했으나 우리는 만났다”고 말해 자기만이 김정은을 상대할 수 있음을 자랑했다.

트럼프는 3월 31일 김정은과 관련한 취재진 질문에 “여러분은 이 말을 듣기를 싫어하지만, 나는 김정은과 좋은 관계를 갖고 있다”면서 “나는 그와 환상적으로 잘 지냈다. 이것은 매우 중요하다”라고 강조했다. 이어 “우리는, 소통하고 있다(we have, there is communication)”라면서 “그것은 매우 중요하다. 알다시피 그는 큰 핵 국가(big nuclear

nation)이고 매우 스마트한 사람”이라고 평가하고 “나는 어느 시점에 무엇인가를 연락(reach out) 할 것”이라고 말했다.

트럼프가 한 말들을 종합해보면, 그가 김정은과 좋은 관계를 가지는 것은 미국의 안보와 동북아 평화를 위해 기여하는 것이므로 적당한 기회에 김정은과 만날 것임을 예측할 수 있다.

특히 트럼프 대통령이 작년 대선에서 승리한 직후부터 꾸준히 대북 협상에 다시 나설 수 있는 참모 진용을 구축해온 것도 그의 의도를 보여준다.

먼저 트럼프는 당선자 시절인 2024년 11월 22일 1기 임기 때 대북정책 특별부(副)대표로 일하며 싱가포르 정상회담 준비에 깊이 관여했던 알렉스 웅을 백악관 국가안전보장회의(NSC) 수석 부보좌관으로 발탁했다(그는 2025년 5월 1일 왈츠 국가안보보좌관 경질 시 해임되었다). 12월 14일 트럼프 1기 행정부에서 세르비아-코소보 평화협상 대통령 특사와 주독대사, 국가정보국(DNI) 국장 대행 등을 역임하고 국무장관 후보 물망에도 오른 최측근인 리처드 그리넬 전 주독대사를 북한 문제를 포함한 각종 난제를 다루는 ‘리베로’ 성격의 ‘특별임무들을 위한 대통령 사절’(Presidential Envoy for Special Missions)로 임명하면서 “베네수엘라와 북한을 포함한 전세계 가장 뜨거운 이슈들을 맡을 것”이라고 소개한 것은 트럼프의 북·미 정상회담에 대한 상당한 관심을 반증한다.

그는 금년 1월 4일 역시 1기 집권 당시 북·미 정상회담을 준비한 실무자 윌리엄 보 해리슨을 대통령 보좌관 겸 백악관 운영 담당 부비서실장으로 임명했다. 해리슨은 트럼프의 집권 1기 당시 김정은과의 정상회담 등을 준비·실행하는 과정에서 중추적 역할을 한 인물로 평가받는다.

또한 2월 12일 엘리슨 후커(세계 전략연구소 부회장) 전 백악관 NSC 아시아 담당 선임 보좌관을 국무부 정무차관으로 지명하고 상원에 공식 통보했다. 후커 지명자는 2001년부터 2014년까지 국무부 정보분석국 선임분석가로 활동하며 대북 협상과 관련된 정보를 분석해왔으며, 트럼프 행정부 1기에서 북·미 정상회담 준비와 실행 과정에서 실무를 담당했다. 후커는 2024년 미 전략국제문제연구소(CSIS) 온라인 대담에서 김정은 북한 총비서가 모든 정책의 최종 결정자인 만큼, 정상 간 직접 소통이 대북 정책의 최선의 접근 방식이라는 의견을 제시한 바 있다고 RFA(자유아시아방송)가 전했다. 케빈 김 국무부 중국 조정관 겸 중국, 일본, 한국, 몽골, 타이완 담당 부차관보도 북·미 정상회담에 직접 참여한 경험이 있다.

한편 2025년 5월 1일 마이크 왈츠 국가안보보좌관이 유엔 대사로 임명되면서 백악관을 나왔는데 그는 하원의원 시절 북한은 물론이고 중국, 러시아에 강경 대응을 주창했고 대북 적극 제재와 선제타격 필요성까지 언급했으므로 북·미 대화 가능성은 커졌다고 볼 수 있다. 동시에 알렉스 웅 NSC 수석 부보좌관도 해임된 것은 북·미 대화 재개에 부정적인 요인으로 볼 수도 있다. 하지만 그 역시 대북 강경파였다는 점에서는 단정적으로 평가하기 어렵다.

종합적으로 볼 때, 트럼프는 자신이 필요한 시점에 북·미 대화를 재개하면 즉각 투입할 수 있는 베테랑들을 미리 확보해 둔 것으로 볼 수 있다.

진용을 갖추면서 트럼프 행정부는 전문가들을 동원해 북한과의 대화를 재개하는 방안들을 놓고 은밀하게 논의하며 준비하고 있다. 미국 온라인 매체 액시오스의 2025년 4월 27일 보도에 따르면 트럼프의 우선 순위 명단에서 북한은 뒤에 있고 북한과의 대화가 임

박하지는 않았으나, 트럼프가 김정은과의 직접 대면 회담을 원하고 있는 것이 명백해, 국가안보팀이 시나리오를 준비하고 있다. 북한이 지난 4년 동안 많은 것이 바뀌었으므로 관여를 포함해 가능한 경로를 평가하고, 진단하는 ‘초기 계획’을 짜고 있다는 것이다. 북한에서 미국을 대표하는 평양 주재 스웨덴 대사도 4월 하반기 워싱턴을 방문해 미국 관리 및 전문가들과 협의했고 국무부와 백악관 NSC의 관리들도 전문가들과 북한의 교섭담당자들이 누가 될 것이냐는 것을 포함해 수 차례의 원탁 토론을 가졌다.

한편 트럼프는 국가 재정 절감과 이념을 경시하는 실리외교 차원에서 제도 개혁을 단행해왔는데, 북한으로서 반길만한 변화도 주목된다. 예를 들어 대사급 직책인 줄리 터너 미국정부 북한인권특사는 트럼프 대통령 취임 후 해당 보직에서 면직됐다. 북한 소식을 전하는데 앞장서 온 자유아시아방송(RFA)과 미국의소리(VOA)는 트럼프 대통령이 연방 보조금 지원을 중단하면서 사실상 운영이 중단됐다.

또 트럼프가 북·미 대화를 추진하면서 한국을 건너뛸 수 있다는 정황도 관찰된다. 먼저 우크라이나 전쟁을 종료시키려 노력하면서 피침략국이자 친서방 성향의 우크라이나를 경시하고 자유 우방이자 나토 동맹국인 유럽 회원국들을 제쳐두고 침략국인 러시아와 직접적인 협상을 벌이는 행태가 한반도 문제에서도 적용될 가능성이 상당하다. 코리아 패싱을 배제하기 어렵다는 것을 시사한다.

또 2025년 3월 5일 미 온라인 매체 악시오스가 보도한 바에 따르면 트럼프 행정부가 인질 문제 담당 대통령 특사인 애덤 볼러와 하마스 관리들이 최근 몇 주간 카타르 수도 도하에서 비밀리에 ‘직접 협상’을 했다는 것이다. 미국이 1997년 ‘테러 조직’ 지정 이후 단 한 번도 직접 협상을 해온 적이 없는 하마스와 전격 회동했다는 점도 놀랍지만, 미국이 이런 거의 전례 없는 행동을 하면서도 직접적 이해 당사자인 이스라엘과 ‘협외’는 했지 ‘사전 동의’를 얻지는 않았다는 것이다. 미국의 이익을 위해서는 동맹국과의 협의를 소홀히 할 수 있다는 것이 다시 한번 확인된 셈이다.

물론 트럼프가 김정은과의 회담을 희망하지만 이를 위해 북한의 요구를 다 들어주겠다는 것은 아니다. 미국의 국익과 자신의 정치적 이해관계에 부합하는 정상회담을 바라는 것이다. 그가 김정은과의 관계에 대해 유화적인 발언을 계속했지만 북한의 반응이 보이지 않는 가운데 미 행정부는 통상적인 대북정책 기조를 확인했고 한국과 일본을 안심시키기 위해 공조 의사를 표명했다.

먼저 브라이언 휴스 백악관 NSC 대변인은 2025년 1월 28일 연합뉴스의 질의에 대해 보내온 답변에서 “트럼프 대통령은 그가 집권 1기 때 그랬던 것처럼 북한의 완전한 비핵화(complete denuclearization of North Korea)를 추구할 것”이라고 말했다. 또 트럼프 대통령은 2월 7일 이시바 시게루 일본 총리와의 정상회담에서 김정은 위원장과 “관계를 맺을 것”이라면서도 공동성명에 “완전한 북한 비핵화에 대한 단호한 의지”를 명기했다. 트럼프 1기 때의 ‘한반도 완전한 비핵화’에서 ‘북한의 완전한 비핵화’로 오히려 더 강경해진 용어를 선택했다. 또 공동성명에서 “북한에 대응하고 지역 평화와 번영을 수호하는데 있어 한·미·일 3자 파트너십의 중요성을 확인했다”고 밝혔다. 결국 집권 1기 때처럼 김정은 위원장과 다시 만날 용의는 있으나 그것을 위해 북핵 문제 해결의 ‘기준’을 낮추지는 않을 것이며, 한·미·일 간에 대북정책을 조율해 나갈 것임을 시사한 것이었다.

그러나 트럼프 대통령의 거래주의적 성향과 독단적인 정책 결정 관행을 고려할 때 이러한 의사 표명은 자신의 구애에 대해 김정은이 별 반응을 보이지 않는 것이 주요 이유라고 볼 수 있고 정작 북한이 관심을 표명할 경우에는 상당한 태도 변화와 함께 한국과 일

본의 공조를 경시하면서 독단적인 행보를 보일 가능성을 배제하기 어렵다고 여겨진다.

2) 트럼프 대통령의 북·미대화 추진 배경

트럼프 2기 대외정책의 우선 순위가 우크라이나 전쟁 종결과 이스라엘 문제, 관세 부과를 통한 무역 적자 완화, 대중 견제와 대만문제, 그리고 나서야 한반도 문제일 것으로 보이므로 북한과의 대화를 서두르기 어려울 수 있다. 그러나 트럼프는 이미 오래 전인 대권의 꿈을 갖기 시작한 1999년에도 북한과의 협상 필요성을 주장했다. 그해 10월 24일 미국의 <NBC>에 출현해 “그들은 결코 멍청한 사람들이 아니고 이유가 있어서 핵무기를 개발하는 것”이라면서 북한에 대해 선제타격을 가하기 전에 “먼저 진지한 협상을 시도해서 최선의 거래를 이끌어내려 노력할 것이다”라고 말했다.

그가 이미 이번 대선 기간 중 공개적으로 여러 차례 1기 집권 시 김정은과의 친분관계를 맺은 것을 긍정적으로 평가하면서 재집권 시 김정은과 잘 지낼 것이라고 말해온 점은 북·미 정상회담 가능성을 보여준다. 예를 들어 2024년 12월 12일 공개된 타임지 인터뷰에서도 트럼프 당선자는 북한의 개입으로 우크라이나 전쟁을 끝내는 게 더 복잡해졌지만 협상을 통해 우크라이나 전쟁을 조기에 종식하겠다는 의지를 보이면서 자기가 “김정은과 매우 잘 지낸다. 난 아마 그가 제대로 상대한 유일한 사람”이라고 말한 것은 김정은과의 정상회담 가능성을 시사한 것이다.

트럼프가 의향만 갖고 있는 것이 아니라 그가 처한 정책 추진 여건이 매우 좋다는 점도 정상회담 가능성을 부각시킨다. 먼저 그는 대선에서 압승을 거두었다. 선거인단 수는 물론이고 1기 집권 때와 달리 득표수에서도 앞섰기 때문에 강력하게 정책을 주도할 수 있다. 행정부뿐 아니라 상하원 모두 공화당이 승리해 입법부의 견제도 덜 받을 것이다. 정부가 정책을 주도할 수 있는 여건이 조성된 것이다.

주요 외교 안보 보직 인선을 충성심 위주로 한 것도 개인적인 성향과 의지를 외교에서 강력하게 발휘할 수 있는 여건이다. 즉 외교 안보 라인에 젊고 충성심이 매우 강한 비전문가들을 기용해 대통령의 주도가 더 원활해질 것으로 예상된다. 특히 5월 1일 마이크 월츠 국가안보보좌관을 유엔대사로 임명하고 충성파인 마코 루비오 국무장관이 국가안보보좌관직을 겸임하도록 해 톱다운 방식의 외교안보정책이 시행될 것이므로 트럼프의 개인적 취향인 북·미 정상회담 추진이 더 용이해졌다고 여겨진다.

내용 면에서 트럼프 행정부 대외전략의 확실한 기조는 미국 우선주의에 입각해 중국과의 경쟁에 집중하는 것이다. 따라서 북한문제를 봉합하고 북한과의 관계를 개선하는 것이 중국을 고립시키거나 소외시키는 대외정책 기조에 부합하므로 이를 추진할 동기가 있다. 이는 또한 북한과 러시아, 중국, 이란과의 연대를 약화시키는 효과도 거둘 수 있다.

한편 트럼프가 직접 외교를 선호하지만 우크라이나 종전을 추진하는 과정에서 러시아에 파견된 북한 병력 철수 문제가 등장할 수 있고, 푸틴 대통령과 협상하는 과정에서 트럼프와 김정은 모두와 호흡(케미)이 잘 맞는 푸틴 대통령이 북·미 간 협상 중재에 나설 가능성도 있으므로 의외로 북·미 간 협상이 조속히 이루어질 수도 있다.

또 트럼프는 3기 집권이 불가능하므로 성과를 남기려 할 것이고 노벨 평화상을 타려는 야심도 있으므로 북한 문제를 협상을 통해 해결하려는 동기가 상당하다.

비확산 체제를 유지한다는 미국의 대외전략 관점에서 살펴볼 때도 트럼프는 북한과의 대화 추진 이유가 충분하다. 먼저 그간 미국은 유엔안보리와 우방국들과 협력해 대북 제

재를 가하고 북한을 고립시켜 왔지만, 북한은 2019년 하노이 정상회담 실패 이후 북한의 핵과 미사일 능력을 빠른 속도로 증진시켜 왔고 러시아와 동맹을 맺고 군대까지 파병하였으며, 중국 역시 대북 제재를 충실히 이행한다고 보기 어려울 뿐 아니라 중국과 러시아가 한 마음으로 추가 대북 제재를 차단하고 이미 가한 제재도 오히려 완화하거나 해제하면서 외교적으로 해결하라는 태도를 보여왔다.¹ 한 마디로 대북 제재를 위주로 북한을 통제·관리하려는 미국의 정책은 실패했다. 1990년대 초에 북한의 핵 개발 의혹이 터져 영변 기습공격까지 검토했던 미 클린턴 행정부는 일단 NPT 검토회의를 앞두고 핵확산 방지를 위해 NPT 체제를 지킬 필요가 있었고 북한이 동구처럼 체제 해체로 이행할 것이라는 낙관론에 의거해 1994년 제네바 핵 합의를 타결했는데, 이제 30년이 경과한 시점에서 볼 때, 북한이 체제 위기에 처할 가능성은 희박하고 NPT를 무시하면서 핵 개발을 사실상 성공적으로 완료해 가고 있기 때문에 NPT 체제를 유지하기 위해서도 또 다시 북한에 관여할 필요가 커진 것이다.

또 미국이 이대로 북한을 방치하면 북한의 핵 무기가 현재의 50개와 추가로 40개를 만들 수 있는 핵분열물질에서² 머지않아 100개를 넘어 2차 보복능력과 대륙간탄도미사일(ICBM)의 가용능력을 갖추면 상당한 전략적 위협을 받을 것이므로 북한에 관여해 적어도 핵 개발 속도를 늦추든지 동결시킬 필요가 있다.³ 현 상황을 계속 방임한다면 북한이 매년 18기 정도의 핵무기를 계속 생산해 10년 내 최소 150개에서 최대 300기 정도의 핵무기를 보유하게 되고, 이는 인도, 파키스탄, 이스라엘 수준을 넘어설 수도 있다. 따라서 10년쯤 뒤에는 이들 국가들처럼 “사실상의 핵보유국”이 될 우려가 크다. 그렇다고 추가 제재를 가하는 것도 거의 불가능하고 별 효과도 기대되지 않으며,⁴ 군사적 압박을 가하게 되면 한국이나 일본도 쉽게 응하지 않을 뿐 아니라 남북 간 또는 북·미 간 군사적 충돌이 벌어지는 것도 한국과 미국의 국익에 부합하지 않다.

이런 맥락에서 상황의 추가 악화를 막기 위해서라도 북한에 관여하는 것이 필요한 것이다. 예를 들어 털시 개버드 미국 국가정보국(DNI) 국장은 3월 25일 상원 정보위의 모두 발언 자료에서 “북한은 언제든지(on short notice) 추가 핵실험을 할 준비가 돼 있다”고 말했다. 또 “북한은 미래의 협상에서의 지렛대로 그들의 증대하는 능력을 보여주기 위해 ICBM 비행 실험을 계속할 것”이고 “김정은은 미국 군대와 동맹국, 미국의 본토를 목표로 삼을 수 있는 더 강력한 전략·재래식 역량을 추구하고 있다”라면서 “이는 북한의 영향력과 위상을 강화하고 정권을 방어하며 적어도 암묵적으로(tacit) 핵무기 보유국으로 인정받기 위한 것”이라고 분석했다. 또 마코 루비오 국무장관은 4월 22일 한 팟캐스트 인터뷰에서 “우리는 북한이 핵무장하고(with a nuclear-armed North Korea) 세상에 살고

¹ 푸틴 대통령과 시진핑 국가주석은 2025년 5월 8일 북한에 대한 제재와 강한 압박 중단을 촉구하는 공동성명을 채택했다. 두 정상은 크렘린궁 정상회담 결과로 서명한 ‘새 시대 포괄적 파트너십과 전략적 상호작용 강화’에 관한 공동성명을 통해 “양국은 정치·외교적 수단으로만 한반도 문제의 포괄적 해결을 전면 추진하는 것을 지지한다”며 “관련국들이 북한에 대한 일방적인 강압적 조치와 무력 압박, 동북아 지역 군사화 정책과 대결을 유발하는 정책을 포기하면서 한반도 긴장을 줄이고 무력·군사 충돌 위협을 제거하기 위한 실질적 조치를 할 것을 강력히 촉구한다”고 밝혔다. 이어 “한반도 문제 해결의 전제조건은 주권에 대한 상호 존중과 관련국들의 국익에 대한 균형 잡힌 고려”라며 “양국은 한반도 문제의 정치적 해결과 동북아 지역의 장기적 평화와 안정에 건설적으로 기여할 준비가 됐다”고 강조했다. 연합뉴스, 2025년 5월 9일.

² Victor Cha, “Get ready for a Big, Bold, and Very Bad North Korean Deal: Trump Wants a Win, and Kim Has More Leverage Than Ever,” *Foreign Affairs* (May 29, 2025), p. 3/10.

³ 미국 북부사령관인 그레고리 기요 공군대장은 2025년 2월 13일 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 ICBM의 생산을 곧 개시할 가능성이 있다고 상원 군사위원회에 보고했다. 이에 대해 북한은 15일 국방성 정책실장 담화를 통해 미국 북부사령관의 언급이 “우리를 적대시한다는 것을 반증한다”며 방어적 역량을 위해서라도 핵무력을 강화하겠다는 방침을 재확인했다. 연합뉴스, 2025년 2월 14일과 15일.

⁴ 마코 루비오 미 국무장관 후보자는 2025년 1월 15일 상원 인사청문회에서 “어떤 제재도 김정은이 핵 능력 개발에 필요한 자원을 확보하는 것을 막지 못했다”고 말했다.

있다"고 말했다. 이러한 상황 평가는 북한을 방기하는 것이 비합리적인 정책임을 보여주고 미국의 대북 관여 필요성을 입증한다.

라파엘 그로시 국제원자력기구(IAEA) 사무총장도 4월 23일 미국 싱크탱크 외교협회(CFR) 대담에서 북한의 핵 프로그램이 기하급수적으로 확대돼왔다고 평가했다. 그는 “이 프로그램은 더 이상 영변 단지에만 국한되지 않는다. 강선도 있고, 그 나라의 다른 여러 곳도 있다”며 “경수로도 있고, 현재 제2의, 어쩌면 제3의 우라늄 농축시설이 건설되고 있다”고 말하면서 정상 외교를 통한 해결 필요성을 강조했다.

트럼프 행정부에게 대북 관여가 필요하다는 인식은 국무부에서도 확인된다. 태미 브루스 국무부 대변인은 5월 1일 브리핑에서 우크라이나 전쟁 중재 과정에서 지나치게 러시아에 편향적이라는 트럼프 대통령에 대한 비판을 반박하면서 “트럼프 대통령이 푸틴과 대화를 하는 것에 대해 강한 비판이 있었고, 이는金正恩을 방문했을 때도 마찬가지였다”고 밝혔고, “협상에서 정답은 당연히 ‘사람들과 대화하지 않는 것’이 아니다”라며 “조 바이든 행정부의 정책은 러시아와 최소 3년간 대화하지 않는 것이었다”고 지적했다. 이념적 판단보다 국익을 위한 전략적 판단이 중요하다는 것을 강변한 것이다.

한편 사업가 출신인 트럼프 대통령이 북한의 관광지구 개발을 협상 돌파구로 사용할 가능성도 있다. 빅터 차 미 CSIS 한국 석좌는 2025년 2월 말 “트럼프 대통령이 북한의 원산 해안가에 카지노·콘도 등을 짓고 싶다고 이전부터 말해온 만큼, 이를 북·미 관계의 하나의 돌파구로 사용할 것”이라고 전망했다. 이와 관련해 북한이 2월 중순 5년 만에 나선지구를 서방 관광객에게 개방했는데 불과 몇 주만에 돌연 중단한 점이 주목된다. 일단은 서방 관광객들의 부정적인 관광 후기나 북한 내부사정 노출, 외부 정보 유입 부담, 중국 관광객 불참 등이 이유로 거론되고 있다.

끝으로 트럼프 대통령이 레임덕을 피하고 견제함을 과시하기 위해 북·미 대화를 활용할 수 있다는 관측도 나온다. 이번이 재선인 트럼프 대통령은 다음이 없을 가능성이 크고, 전방위적 관세 전쟁의 여파로 미국 경제가 위기를 맞을 경우 조기에 레임덕을 맞이할 수 있다.

3.金正恩의 대외전략과 북·미 대화 성사 전망

1) 김정恩의 대외전략

북·미 대화의 가장 큰 장애는 그간 북한이 달라졌다는 것이다.金正恩 국무위원장이 2018-19년 3차례의 북·미 정상회담 결과에 대해 실망했고, 대화에 변죽만 울리고 사실상 북한이 대화에 나오도록 성의를 보이지는 않아온 바이든 행정부에게 미련을 버리고 대외전략 기조를 미국과의 타협을 통한 생존 모색에서 중·러와의 우호관계 하에 자력 갱생과 핵 억지력 강화를 추진하는 것으로 바꾼데다 러시아와는 파병까지 하는 동맹관계를 맺고 있어 미국과의 타협의 필요성과 가치가 크게 줄어들었다. 특히 러시아는 북한의 파병 대가로 국제사회의 대북 제재로 인해 부족한 에너지, 식량, 외화, 군사 기술 등을 북한에 제공하고 있으므로 북한이 미국과의 관계 개선을 모색할 동기는 크게 약화됐다.

먼저金正恩은 트럼프 집권 1기에 3번의 북·미 정상회담을 했지만 결과적으로 트럼프 대통령에게 이용당했다고 결론을 내린 것으로 보인다. 이미金正恩은 2019년 8월 5일 트럼프에게 보낸 친서에서 트럼프의 약속 이행 의지 박약을 따졌다. 이는 그가 2024년

11월 21일 평양에서 열린 무장장비전시회 ‘국방발전-2024’ 개막식 기념연설에서 “우리는 이미 미국과 함께 협상주로의 갈 수 있는 곳까지 다 가보았으며 결과에 확신한 것은 초대국의 공존 의지가 아니라 철저한 힘의 입장과 언제 가도 변할 수 없는 침략적이며 적대적인 대조선정책이었다”고 밝히면서 최강의 국방력만이 평화와 발전의 담보라고 주장한 데서도 확인된다.

한편 트럼프 대통령이 시도하고 있는 우크라이나 전쟁 종전을 위한 중재외교의 향배가 북·미대화의 여건을 만들 가능성이 있다. 이미 트럼프 대통령은 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과 미·러 관계 개선에 대한 상호 의지를 확인하면서 동맹에 준하는 수준으로 결속된 북·러관계가 영향을 받을 수 있다. 미·러관계가 개선되면 트럼프는 북한이 대러 파병과 미사일·포탄 제공의 대가로 러시아로부터 받게 될 첨단 군사기술이 미국을 위협할 수 있다는 우려를 푸틴 대통령에게 제기할 수 있을 것으로 전망된다.

또 우크라이나 전쟁이 당장 종전으로 직행하진 않더라도 휴전 협상이 진행되어 그 기간 교전이 중단되거나 결국 종전이 이루어진다면 러시아에게 북한의 효용이 작아질 수 있다. 물론 종전 이후에도 노동력이 부족한 러시아가 파견된 병사들을 재건에 활용하거나 다양한 협력 사업을 추진하고 세계 질서 다극화와 대서방 견제를 위한 연대의 가치, 국제 제재 문제 등으로 양국 간 동맹적 우의는 상당 기간 계속될 전망이다.⁵ 그럼에도 미·러관계 개선과 우크라이나 전쟁의 종전을 위한 외교 국면 전환은 김정은으로 하여금 북·러 간 동맹적 유대의 이완을 보완하기 위해 대외관계에 변화를 모색할 필요를 느끼게 할 수 있을 것이다.

또 다른 가능성은 트럼프와 김정은 양 정상과 좋은 관계를 가진 푸틴 대통령이 블라디보스톡 같은 극동에서 북·미 정상회담을 주선하는 것이다. 김정은은 파병 효과와 트럼프-푸틴 브로맨스에 힘입어 긴밀한 북·러동맹을 계속 유지하는 한편 북·미관계를 개선하면서 그 기회에 북·중 관계도 정상회담을 개최해 급진전시키는 한편 한국은 고립시키려는 차원에서 트럼프와의 회담에 나올 수 있다. 즉 김정은이 국가정책 목표는 유지하면서 전략적 운영에 변화를 모색할 수 있다. 그는 외교적으로 미국에 접근함으로써 중국과 러시아에 대한 의존에 균형을 잡고 국제무대에서의 전략적 유연성을 극대화하려 할 수 있다는 것이다.⁶

그렇지만 김정은에게 핵의 전략적 중요성이 절대적으로 크기 때문에 트럼프가 핵을 주요 의제로 정상회담을 제의하면 움직일 가능성이 제한된다. 북한의 핵 프로그램은 정권 유지와 관련한 일곱 가지 핵심 기능을 수행하고 있다. 먼저 이는 미국과 한국의 군사적 위협에 대한 억제력 확보의 절대 수단이다. 한국의 재래식군사력이 북한보다 우세한 상황이고 주한미군 28,500명이 한국에 주둔하고 있는 것을 감안하면 군사력 균형을 이루고 전시 미국의 개입을 억제하며 최후 수단으로서 핵 공격을 통해 한국을 제압하기 위해 핵이 꼭 필요한 상황이다. 둘째, 한국의 경제적·전략적 우위에 맞서 균형을 추구하기 위한 수단이다. 한국의 경제력이 북한의 50배 이상이고 외교력도 압도적 우세이므로 패배감을 극복하고 이에 맞서기 위한 최고 수단이다. 셋째, 남북 간 체제 경쟁 특히 경제 경쟁에서 압도적으로 패배하고 주민들의 삶이 열악한 상황에서 주민들에게 자긍심을 고취하고 체제에 정당성을 부여해 준다. 넷째, 끊임없이 한·미·일과의 갈등을 유발하고 지속시켜 내부 결속 및 단합을 추구하는 대외 도발 중심의 북한 외교 정책 수단이기도 하다.

⁵ Keith Johnson, “Could Trump Rekindle Diplomacy With North Korea?,” *Foreign Policy* (Nov. 13, 2024), p. 5/6.

⁶ Sangsoo Lee, “Will a Second Trump Presidency be Friendly to North Korea?,” *The National Interest* (April 21, 2025), p. 6/7.

먼저 북한의 체제 유지 전략인 경제·군사 병진노선과의 정합성을 유지하고 성공적 측면을 보여주며 군부의 사기를 유지시켜준다. 또 김정은에 대한 당과 군부 내 강경세력들의 지지를 유지·강화시켜 준다. 다섯째, 상대적으로 저렴한 비용으로 재래식 군사력 강화에 소요되는 국방비를 절감해 준다. 여섯째, 중국과 러시아에 대한 자주성을 유지하게 해준다. 일곱째, 북한은 이미 핵 보유를 법령과 헌법에 명시했다.⁷ 그렇기 때문에 김정은은 2024년 10월 31일 미 본토 타격이 가능한 최종완결판 대륙간탄도미사일이라 부르는 화성-19형 미사일 발사를 지도하는 자리에서 “핵무력 강화노선을 그 어떤 경우에도 절대로 바꾸지 않을 것”이라고 단언했다.

역방향으로 볼 때 북한의 비핵화 동기는 약화되었다. 먼저 미국과 서방은 대북 제재를 가하면 북한이 경제·외교적으로 매우 어려우므로 대화에 나올 것이라고 안이하게 생각해왔지만 북한의 대외 교역의 90% 이상은 제재에 큰 열의가 없는 중국과 하고 있고 러시아로부터는 파병과 탄약 및 무기 제공으로 상당한 경제적·기술적 대가를 얻고 있으므로 제재 완화 및 해제를 위해 협상에 나올 필요가 크지 않다. 둘째, 전술했듯이 중국과 러시아는 제재의 효과가 미미하고 북한 주민만 괴롭힌다고 지적하면서 제재 추가 부파를 막고 오히려 제재를 완화해 주어야 한다고 주장하고 있다. 셋째, 트럼프 1기 때는 미국과 화해하고 조건이 맞으면 비핵화로 이행하면서 미국과 관계를 정상화해 체제 안보를 유지하려 생각했을 수 있지만, 중국과 계속 동맹관계인데다 이제는 파병까지 하는 등 러시아와 혈맹의 관계를 맺고 있으므로, 미국과의 화해를 통한 체제 안전보장 확보의 필요성이 크게 줄어들었다.

따라서 이제까지 트럼프의 지속적인 구애에도 불구하고 북한의 반응은 무관심하거나 시큰둥한 양상이다. 먼저 북한은 대내외 정책 방향을 결정하는 2024년 말 노동당 전원회의에서 예년에 비해 절제됐다고 평가되지만 어쨌든 최강경 대미 대응 방침을 재확인했다. 또 북한에게 2025년은 경제와 국방의 5개년 계획이 마무리되는 해이며, 북한은 계획완수에 다가서고 있음을 과시할 필요가 있다. 이에 따라 트럼프의 대화 발언에 무덤덤하게 수위 조절을 해 가면서 무기 시험을 지속했다. 먼저 트럼프 취임 후 1주일도 안된 1월 25일 유엔안보리 제재에 위배되지 않는 1,500km거리의 전략순항미사일을 시험 발사하고 트럼프를 직접 거명하는 것은 피했다.

사흘 뒤 백악관이 북한의 완전한 비핵화 목표를 견지할 것임을 밝히는 가운데 김정은은 핵물질 생산기지과 핵무기 연구소를 현지 지도하면서 미국을 특정하지 않은 채 “세계적으로 가장 불안정하며 가장 간악한 적대국들과의 장기적인 대결이 불가피”하다면서 국가의 주권, 이익, 발전권을 담보하려면 “핵 방패의 부단한 강화가 필수불가결”하다고 강조했다. 북한은 2월 8일 조선중앙통신사 논평에서 자신들이 구축한 핵무력은 협상용이 아니라 실전용이라고 강변하고, 미국 등 국제사회의 비핵화 요구에 응하지 않는다는 의지를 거듭 피력했다.

김여정 노동당 부부장은 3월 3일 담화를 통해 미 항공모함 칼빈슨함의 부산 입항에 대해 “전략적 수준의 위협(힘으로 으르고 협박함)적 행동을 증대시키는 선택안”을 검토할 것이라고 밝혀 고강도 무력시위 가능성을 시사했고, 한미연합훈련이 시작된 3월 10일 북한은 트럼프 취임 후 첫 탄도미사일 도발을 감행했다. 김여정은 4월 8일 담화에서 4월 3일 나토 외교장관회의를 계기로 열린 한·미·일 외교장관회의 공동성명에 담긴 북한 비핵

⁷ 북한은 일찌감치 2012년 핵 보유를 헌법에 명시했고, 북한 최고인민회의는 2022년 9월 핵 선제공격 등 핵무력정책을 법령화했고, 2023년 9월 말 최고인민회의에서 헌법을 개정해 58조에 “책임적 인 핵보유국으로서.....핵무기 발전을 고도화한다”고 명기했다.

화 의지에 재확인에 대해 “실현불가능한 망상에 불과하고 북한의 주권을 부정하며 헌법 포기, 제도포기를 강요하는 가장 적대적인 행위”라고 반발했다.

2) 북·미 대화 재개 전망

이처럼 핵에 대한 북한의 확실한 이해관계를 여러 측면에서 검토해 보면, 트럼프 행정부가 완전한 비핵화를 위한 일괄타결을 목표로 삼거나 보다 적극적이고 전향적인 대북 제안을 내놓지 않으면 북한이 미국과의 대화에 나설 가능성은 별로 크지 않으며, 오히려 핵 억지력 강화 차원에서 미사일 시험과 핵 실험까지 감행할 가능성을 배제할 수 없다. 특히 북한은 전술핵의 실전 능력 확보를 위한 핵 탄두의 소형화 단계로 진입하기 위해 핵 실험을 해야 한다는 기술적 필요를 갖고 있다. 따라서 북한이 미국을 자극하려는 의도를 갖고 있지 않더라도 핵 억지력 강화 차원에서 장거리 미사일 발사나 핵 실험 등 대형 도발에 나서면 또 다시 한반도 안보 위기가 불거질 수 있다. 그런데 위기가 고조되는 가운데 직접 충돌하지 않고 잘 수습된다면 이 또한 북·미 대화가 급물살을 타는 계기가 될 가능성을 배제할 수 없다. 이런 상황에 처하면 북한이나 미국 모두 자국 외교·안보상의 필요에 따라 북·미 대화 추진에 관심을 갖게 될 수 있을 것으로 예상되기 때문이다.

결국 멀지않은 장래에 특히 2026년 11월 미 중간 선거를 위한 유세 과정 돌입 이전에 북·미 협상이 재개될 가능성이 커 보이는데 트럼프와 김정은이 각각 추구하는 목표와 대가로 무엇을 제시하느냐가 회담 재개 속도를 좌우할 것이다. 특히 현재 협상 재개 국면에서는 트럼프보다 김정은의 협상력이 더 크다고 보여지므로 트럼프가 김정은이 솔깃할 수 있는 제안을 내놓느냐가 회담의 성사 여부와 시기를 가름할 것으로 보인다. 이런 맥락에서 트럼프 대통령의 측근인 프레드 플라이트 미국우선주의정책연구소(AFPI) 부소장이 1월 24일 미국 자유아시아방송(RFA)과의 대담에서 “북한과 선의의 협상을 할 가능성이 있다면, 협상 과정에서 혼란을 일시적으로 중단하는 것도 해롭지 않다고 본다”고 말한 것이 주목된다. 또 미국 국가정보위원회(NIC) 북한 담당관을 지낸 미 CSIS 시드니 사일러 선임 고문이 5월 2일 CSIS 팟캐스트에서 말한 것처럼 지금이 어느 때처럼 트럼프 대통령과 김 위원장이 관계를 재정립할 좋은 시점이라고 말할 수 있겠지만, 트럼프가 김정은에게 푸틴에게서 받지 못한 것을 줄 수 있는 지가 회담 재개의 관건이 될 것이다.

미국이 한반도의 완전한 비핵화를 위한 일괄타결을 모색한다면 회담 개최는 난망일 것이고, 비핵화보다 군축이나 군비통제 협상 또는 긴장 완화 등 작은 타협(small deal)을 모색한다면 빠른 시일 내에 회담이 이루어질 수도 있다. 이를테면 트럼프가 북한 핵과 장거리미사일의 폐기나 감축이 아닌 발사 유예 정도만 추구한다면 회담이 쉽게 재개될 것이다. 또 북한 핵의 사실상 보유를 묵인해 줄 수 있다고 시사한다면 회담이 쉽게 이루어질 것이다. 트럼프는 하노이 때 제기된 것처럼 유엔안보리 제재 완화 정도를 거론할텐데 김정은이 이에 동의하면 쉽게 회담이 성사될 것이지만 안보리 제재 전체와 미국의 각종 대북제재까지 해소해 달라는 생각이라면 회담은 지연될 것이다. 어쨌든 트럼프 대통령은 김정은과의 톱 다운 방식 회담 재개에 착수할 가능성이 크고, 트럼프가 먼저 김정은에게 ‘러브 레터’를 보내고 김정은이 답장을 보낸다면 백악관이나 국무부 고위 인사의 방북이나 김여정의 방미가 이루어질 수도 있다.

물론 아직까지는 북한이 북·미 대화에 관심을 보이지 않고 있고, 트럼프 대통령도 우크라이나 전쟁 종전 외교와 이스라엘 전쟁, 관세 전쟁, 그린란드 매수, 파나마운하 운영권 회수 등 취임 이후 벌려 놓은 북한 이외의 다른 현안들을 우선 순위에 올려 놓은 듯한 모습이다. 트럼프 대통령으로선 북한이 북·미 대화에 전향적 신호를 보일 때까지 실무자들을 통해 구체적인 대북정책을 준비하면서 좋은 기회를 노릴 것으로 예상된다.

4. 북·미협상 성공 방안 : 30년 비핵화협상 실패의 교훈과 성공 방안

전술했듯이 북한이 완전한 비핵화를 조건으로 하는 회담에는 응할 의향이 없지만, 북한의 정권 유지에 도움이 될 수 있다면 인도나 파키스탄 같은 사실상의 핵보유국 국제 지위를 얻겠다는 기대를 가지고 핵 군축이나 주한미군을 포함한 군비 통제와 한반도 평화 체제 협상에는 관심을 보일 가능성이 있다. 우리의 기대는 북한을 완전히 비핵화하는 것이지만 안타깝게도 이는 현 상황에서는 현실성이 낮다.

이미 바이든 행정부 말 윤석열 정부와 함께 미국과 한국에서 북한의 비핵화에 대해 회의를 논의한 것이 현실이다. 먼저 2024년 미 대선 국면에서 민주당과 공화당의 정강정책에서 한반도 비핵화가 삭제되었다. 2023년까지는 한·미 국방장관 간 안보협의회의에서 한반도의 ‘완전한 비핵화’ 달성을 언급하였지만 2024년 10월 30일 워싱턴회의에서는 “북한의 핵 위협 억제 노력과 제재와 압박을 통한 북한의 핵 개발을 단념시키고 지연시키는 노력”으로 바뀌었다. 비핵화란 단어가 9년 만에 빠진 것이다. 결국 이번에 북·미가 회담을 재개하면 북한의 완전한 비핵화(빅딜)보다는 미국 본토 타격을 막는 등 실질적인 위협 감소(스몰딜)와 ‘비대칭적 핵군비통제’에 초점을 두고 협상이 진행될 가능성이 크다고 추측된다.⁸

어쨌든 협상이 재개되더라도 합의 타결 그리고 합의사항의 충실한 이행까지 이루어져야 한반도 평화가 제대로 정착되는 기회를 가질 것이다. 그런 맥락에서 그간 왜 북핵문제 해결 과정은 결과적으로 실패했느냐를 분석해 교훈을 얻어 이번에는 반드시 합의 이행까지 실현해야 할 것이다.

1) 비핵화 협상 실패의 교훈

지난 30년간 북핵문제는 여러 차례 해결을 위한 합의를 이루었으나 합의 실행 단계에서 계속 좌초되었다. 물론 무엇보다도 북한이 한반도비핵화공동선언을 완전히 무시하고 체제 생존의 유일한 수단으로 간주한 핵을 쉽게 포기하지 않기 위해 살라미 전술을 펴고 여간해서 타협하거나 합의를 이루어도 이를 제대로 잘 이행하지 않으려 했던 것이 가장 큰 이유였다.

하지만 우리 측에서도 상당한 정책적 오류가 있었던 것을 확인할 수 있다. 먼저 2000년 6월 김대중-김정일 평양 남북정상회담에 이어 10월 북한 총 정치국장 조명록 차수의 백악관 방문과 북·미 공동코뮤니케, 미 올브라이트 국무장관의 평양 방문으로 북·미 간 신뢰가 쌓이고 정상회담 개최가 예견되었다. 그러나 2001년 집권한 부시 행정부가 선악관과 대북 불신에 입각해 경수로 주요 부품 타설 이전에 북핵 특별사찰을 종용해 1994년 제네바 합의를 무시했다. 또 휴전선 인근 북한군의 후방 이전 등을 일방적으로 압박하자 생성되어가던 북·미 간 신뢰는 무너졌다.

2005년 4차 6자회담에서 ‘한반도 비핵화에 관한 9·19 공동성명’이 채택되었는데, 대북 경수로 제공 조항을 유보하고 성명에 서명한 미 부시 행정부는 이미 사흘 전 재무부가

⁸ 미국 국방부 서열 3 위인 엘브리지 콜비 정책 담당 차관은 2024년 5월 연합뉴스 인터뷰에서 대북정책의 목표에 대한 질문에 “김정은이 핵무기를 포기하도록 설득할 수 있다는 개념 자체가 허무맹랑하다”며 “미국 대북정책의 목표는 군비통제와 비슷한 것으로, 특히 (미국 본토를 공격할 수 있는) 북한 ICBM의 사거리를 제한하는 것에 초점을 맞춰야 한다”고 주장했다. 연합뉴스, 2025년 4월 9일.

마카오에 있는 병코델타아시아(BDA) 은행을 제재하는 방식으로 북한을 제재하고 나섰다. 북한은 반발했고 결국 1년 뒤 2006년 10월 1차 핵실험을 감행했다. 또 2008년 북한 핵 시설의 폐쇄를 거쳐 불능화 완성 직전에 미국은 공격적 사찰을 고집해 이 문제를 핵 폐기 단계에서 다시 논의할 기회를 방기함으로써 결국 6자회담은 종결되었다.

이명박, 박근혜 정부는 남북 간에 북핵 문제를 해결한다면서 6자회담 재개 노력을 소홀히 했는데, 북한은 핵 문제는 지정학적으로 또는 안보 면에서 취약한 남한하고 해결할 문제가 아니라 북한 정권의 생존을 좌우할 미국과 해결할 문제로 보고 한국 정부를 무시했기 때문에 남북 대화는 물론이고 6자회담을 포함한 북핵 협상 자체가 이루어지지 않았다. 특히 오바마 행정부도 ‘전략적 인내’ 기조의 수동적·소극적 대북정책을 펼쳐 북한과의 협상을 경시했기 때문이다.

끝으로 2018년 6월 싱가포르 북·미 정상회담에서 북·미관계 정상화, 한반도 평화체제 수립, 북한의 한반도 비핵화 노력, 유해 송환 등 4개 항이 합의되었다.金正은은 3-4항 이행을 위해 핵 실험장을 봉쇄시키고, 미국인 인질들을 석방했으며 미군유해를 송환했다. 핵 실험과 중거리 이상 미사일 시험을 유예하고 장거리미사일 발사대도 조건없이 해체 과정을 진행했다. 그러나 트럼프의 미국은 북한이 바라는 합의사안인 1-2항 이행에서 의지를 거의 보이지 않았다.

문재인 대통령 평양 방문 시金正은의 동의를 이끌어내었고 미 국무부도 잠정 동의한 영변 핵 전폐와 동창리 장거리미사일 발사시설 철거에 대해 미국이 유엔 대북제재의 상당부분을 해제하는 Small Deal이 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담에서 합의되리라고 예상되었는데, 트럼프가 영변과 동창리 외 추가 시설 폐기를 들고 나오는 Big Deal을 주장해 합의가 무산되었다. 또金正은은 2009년 8월 5일 트럼프에게 보낸 친서에서 6월 말 판문점에서 트럼프가 한미연합훈련 중단을 약속하고 이를 실시하는 것에 대해 “분명히 기분이 상했고 이를 숨기고 싶지 않다”고 적었다. 자신은 신뢰 유지를 위해 “매우 호응적·실용적으로 할 수 있는 것 이상을 했”데, “트럼프가 해준 것은 무엇이냐”며 따졌다.

우여곡절 끝에 2019년 10월 5일 스티브 비건 대북정책특별대표와 북한 김명길 순회대사 간 회담이 스톡홀름에서 열렸다. 하지만 북한은 그간 미국의 합의 이행 소홀에 불만이 컸다. 또 미국의 입장이 기본적으로 ‘선 비핵화 후 보상’이고 핵무기 물질과 시설 일체의 이전 또는 폐기에 대한 일부 제재 해제인 데 반해 북한은 전혀 달랐다. 북한은 단계적 비핵화와 동시 행동 원칙 하에 ‘전면적인 대북제재 해제’를 요구했고, ICBM 발사와 핵실험의 중단, 풍계리 핵 실험장 폭파, 미국인 억류자 송환, 미군 유해 송환 등 주동적 조치에 대한 보상, 한미연합군사연습 실시 중단, 한국에 대한 미국의 첨단무기 배치 중단, 핵무기 탑재 가능한 전략폭격기 등의 한반도 전개 중단 등을 요구했다.⁹ 상호 신뢰가 결핍된 상태에서 서로의 입장 차가 너무 커 합의는 불가능했다.

바이든 행정부도 싱가포르 정상회담 합의 이행을 보여주지 않았고 원점에서 실무 협상을 거쳐 비핵화 회담을 개최하자고 제안했다. 북한 입장에서는 미국이 정상 간 어렵게 이미 합의한 사항의 이행은 무시하고 처음부터 실무회담을 다시 하자는 제안은 결국 헛수고일 뿐이므로 회담에 나오지 않았다고 볼 수 있다. 이런 정책들은 오랜 기간의 북핵 해결 노력을 수포로 만들었다.

⁹ 곽태환, “트럼프-金正은 북미 정상회담이 언제 이뤄질까?,” 『통일뉴스』, 2025년 2월 10일.

2) 북·미협상 성공 방안

현 상황에서 남북 대화가 재개될 가능성은 희박하고 한국에 새 정부가 출범해도 남북관계가 빠른 속도로 정상화되기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 트럼프 행정부의 의지에 북한이 호응해 북·미 대화 및 정상회담이 개최되는 것이 한반도 문제 정상화에 기여할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 향후 북핵문제 해결을 위한 북·미 회담이 재개될 경우 궁극적으로 한반도 비핵화를 성공시키려면 유념해야 할 주요 사안을 제시한다.

첫째, 현 상황에서 협상은 북한보다 미국이 더 적극적으로 노력해야 재개될 것이다. 미국과 서방, 한국 정부는 미국이 전제조건 없이 대화의 문을 열어놓고 있는데 북한이 응하지 않고 있는 것을 북한에 문제가 있다는 입장을 보이고 있는데, 이런 태도와 입장이 지속되면 북핵문제는 회담이 열리기 어려울 것이고 결국 북한의 핵 무장 고도화로 귀결될 것이다.

특히 북한은 최고지도자인 김정은이 미국 대통령과 합의한 내용들을 준수하고자 몇 가지 성의를 보였지만 트럼프 행정부는 북·미관계 정상화와 한반도 평화체제 수립에 대해 별 성의를 보이지 않았다. 세 차례의 북·미 정상회담 결과에 대해 김정은은 실망했다. 따라서 그에게 북·미 협상이 미국과 한국의 안보를 위해서만 필요한 것이 아니라 북한의 안보 딜레마 해소를 위해서도 꼭 필요하다는 점을 설득하면서 협상 재개를 제안해야 북한이 호응할 가능성이 크다.

이런 인식 하에 트럼프 대통령이 1기 집권 시 김정은과 합의한 사항은 이행하겠다는 의지를 보여주고 회담이 순조롭게 진행되는 동안은 한미연합훈련을 유예하겠다고 하면 북한도 체면을 세우고 회담에 응할 것이다. 김정은이 친서를 트럼프에게 보내온다면 회담이 신속하게 재개되겠지만 가능성이 희박하므로, 트럼프 대통령이 먼저 김정은 위원장에게 친서를 보내는 것이 순리다.

둘째, 협상 재개는 단계적 비핵화를 전제로 해야 가능성이 있다. 미국이 북한 비핵화가 아니라 궁극적인 한반도 비핵화를 목표로 삼되 협상 의제를 시기별로 나누어 1단계로는 장거리미사일 발사 유예 및 핵 동결과 이에 상응한 대가를 내세운다면 북한이 회담에 나올 가능성이 크다.¹⁰ 이는 궁극적인 한반도 비핵화는 상호 신뢰가 구축되면서 최종적으로 달성된다고 생각하고, 일단 상황의 추가 악화를 막기 위해 협상을 시작하는 것이 현명하다고 생각하는 것이다. 즉 한반도 비핵화를 일괄타결하려 하면 북한이 응할 가능성이 희박하므로 이 것과 함께 한반도 평화체제 수립을 북·미 회담의 최종 목표로 삼고 실행 과정은 단계적 동시행동을 원칙으로 삼아야 할 것이다.

셋째, 한국과 미국은 북한이 미국을 신뢰하지 않는 이유를 성찰해야 한다. 특히 트럼프 행정부가 바이든 행정부가 체결한 이란과의 핵 합의를 정권이 바뀌었다고 파기했으므로 김정은은 미 행정부를 상당히 불신하고 있을 것이다. 그러므로 트럼프 행정부가 북·미 간 합의를 이루고 또 실행하려면 북한이 미국을 신뢰할 수 있도록 해주는 선행 조치가 필요하다. 이런 맥락에서 북·미 회담이 성사되면 우선 싱가포르 합의 복원이 제일 쉽고도 양

¹⁰ 백악관 NSC 의 미라 랩-후퍼 동아시아-오세아니아 담당 선임보좌관은 2024 년 3 월 4 일 ‘중앙일보-미 CSIS 포럼 2024’ 특별대담에서 “미국의 목표는 여전히 한반도의 완전한 비핵화”라면서도 “그러나 이 비핵화로 가는 과정에서 중간 조치를 고려할 것”이라고 밝힌 뒤, “이러한 진전을 이루는 데는 시간이 걸리겠지만 하루빨리 북한의 불안정한 행위로 인한 위협 감소, 더 나아가 궁극적인 위협 제거의 길로 돌아가야 한다”고 강조했다. 정 박 미 국무부 대북고위관리도 3 월 5 일 “궁극적인 (북한의) 비핵화로 향하는 중간 단계가 있어야 한다는 것은 말할 필요도 없다”라고 언급했다. 이는 북한 비핵화를 최종적인 목표로 하면서도 그 과정에서 북한과 중간적 조치를 논의할 수 있다는 것을 의미해 진일보한 입장으로 평가된다.

측 간 신뢰를 회복하는 방안이다.

넷째, 한반도 비핵화를 최종목표로 삼고 단계적으로 도달할 목표도 상호 합의하고 출발하되, 1단계 협상에서는 1단계 목표 실현 일정과 상호 조치에 대해서만 협상하는 것이 상호 신뢰를 구축하는 길이다. 1단계 합의가 이행되는 가운데 2단계와 최종단계로 나아가는 일정과 상호조치에 대한 합의를 도출하는 협상을 진행하는 것이 좋으며 가능하다면 트럼프 대통령 임기 중 최종 합의의 이행이 완료되는 일정을 밟는 것이 바람직하다. 전술했듯이 첫 단계로 미래 핵(개발될 핵무기 생산과 핵·미사일 실험)의 중단을 목표로 하고, 둘째 단계로는 현재 핵 시설 사찰·검증·폐쇄 및 플루토늄과 고농축우라늄 회수, 그리고 마지막 단계에서 과거 핵(완성된 핵무기) 폐기나 이전으로 나아가며 각 단계마다 상응조치를 동시 이행하는 것이 합리적이다.

다섯째, 북·미 협상이 한반도 비핵화를 논의하므로 군사 기술적인 내용이 상당 부분을 차지하지만 보다 중요한 것은 상호 간의 신뢰 조성이 더 중요하다는 것이다, 따라서 실무협상과 함께 고위정치급 협상의 병행이 중요하다. 예를 들면 마크 루비오 국무장관과 김여정 부부장 정도의 고위급 회담이 필요하다. 루비오 장관의 평양 방문이 이루어진다면 협상은 급진전 될 것이다. 실무회담과 고위급 회담의 병행이 어렵다면 비공식 실무회담에서 기초적인 합의를 보고 고위급회담을 개최하는 것이 효율적일 것이다. 비공식 실무회담 → 루비오 국무장관 평양 방문 → 김여정의 백악관 방문 → 최종 고위급 실무회담에서 합의사항 도출 → 트럼프-김정은 정상회담 순서로 진행되는 일정을 검토할 수 있다.

여섯째, 북한 정권은 인권문제를 체제 안정의 핵심 사안으로 간주하므로 이를 비핵화와 연계하면 아예 협상에 응하지 않을 것이다. 또 비핵화 협상 중 이를 거론하면 합의 타결이 지연할 것이므로 이를 비핵화 사안과 분리시켜 별도의 협상을 통해 접근해야 할 것이다.

일곱째, 북한이 합의한 뒤에 실행 단계에서 어깃장을 놓지 못하게 하려면 애초에 합의를 볼 때 조금 더 시간이 걸리더라도 양측의 행동방안을 6차 원칙에 의거하여 최대한 구체적으로 명기하는 것이 필요하다.

여덟째, 시종일관 상호안보의 관점이 유지되어야 한다. 북한이 최종적으로 핵 포기를 받아들일 경우 북한, 남한, 미국 3자 간 한반도의 재래식군사력 균형 유지를 위해 한국군, 북한군, 주한미군 간 신뢰 구축과 재래식군사력 균형 유지를 위한 군비 통제 회담을 개최하는 것이 합당하다. 또 북한의 핵 폐기가 완료되면 한국이 미국의 핵 우산을 활용하는 것처럼 북한의 핵 억지를 위한 국제적 보장 방안을 수용할 수 있다는 의사도 제시하는 것이 합당하다.

아홉째, 북한이 엄격한 사찰과 검증을 받도록 하는 것은 매우 어려울 뿐 아니라 공격적인 사찰에 합의하더라도 북한이 핵 물질이나 무기를 숨기려 하면 찾기 어려우므로, 너무 엄격하고 공격적인 방식을 고집하기보다 점진적이고 단계적으로 합의해 시행하는 것이 바람직하다. 결국 북한의 비핵화는 상호 신뢰를 구축하고 평화의 이득을 느끼게 하여 기만하는 것이 자기 손해임을 깨달은 북한이 자발적으로 합의를 준수하도록 만드는 것이 성공의 요체이다.

5. 한국의 대응전략

문재인 정부는 북·미 간 신뢰가 부족한 것을 메우기 위해 싱가포르 합의 중 한반도 평화체제 수립을 위한 1단계 과정으로 종전선언을 제안하고 미 행정부를 설득했지만 호응을 얻지 못했다. 한국의 새 정부는 북핵 대화 한번 해보지 못하고 북한의 핵 고도화가 진전되고 있는 현 상황을 타개하기 위해 미국이 대북정책을 보다 전향적이고 적극적으로 추진하도록 설득하는 것이 요망된다. 특히 트럼프의 자국 우선주의와 거래주의적 성향, 김정은과의 친밀성 등을 고려할 때 한국 정부와 별 상의없이 북·미 대화를 추진할 가능성이 커 보인다. 그렇다고 한국 정부가 코리아 패싱을 우려해 북·미 대화를 막는 것은 현명하지 않다. 현 상황에서 북·미 대화가 없으면 남북간 충돌이나 북·미 간 충돌이 벌어질 수 있으므로 오히려 북·미 대화를 지지하고 한·미 간에 이를 잘 준비하자고 설득하는 것이 현명하다.

한편 트럼프 대통령이 일단 북한 비핵화 목표를 재확인한 상황에서 머지않아 나올 것으로 예상되는 구체적인 대북정책에 그 목표를 재차 명기하고, 대북 협상의 실질적인 원칙으로 유지할 것인지를 예의 주의해야 한다.

그럼에도 불구하고 트럼프 행정부는 실제 북·미 협상에서 북한의 핵 물질 생산 중단과 장거리미사일 프로그램 동결 및 발사 중단에 대해 핵 보유를 묵인하거나 주한미군 감축, 한미연합훈련 중단, 미 전략자산 한반도 전개 축소나 중단, 대북 제재 완화, 경제 지원, 북·미관계 개선, 한반도 평화체제 구축 노력 등을 허용하여 김정은과 타협한 뒤, 한반도 긴장을 완화했다고 합리화할 수 있다. 이미 트럼프 행정부는 주한미군의 주목적이 한반도 안보에서 중국 억지와 대만 방어라는 점을 계속 시사하고 있다. 이 경우 한국은 1994년 제네바 합의보다 더 나쁜 안보 상황을 맞을 위험이 있다. 김정은은 대남 안보 위협은 유지하면서 대량살상무기 동결로 대미 위협만 줄여주고, 미국은 자신의 안보 위협만 줄이면서 평화를 증진했다고 자부하면서 한반도 정세 주도권을 유지하는 반면 한국은 북한의 핵 위협을 그대로 받는 상태로 한반도 정세 변화 과정에서는 소외되면서 비용만 부담하는 초라한 신세가 될 수 있다.

따라서 정부는 한·미 공조를 확실하게 강화하고 한·미·일 차원의 긴밀한 대북정책 공조와 조율을 통해 미 행정부에 핵 동결과 ICBM 발사 중단과 같은 ‘부분적’ 합의를 협상의 일차 목표로 삼더라도 궁극목표는 완전한 비핵화임을 반드시 못박아야 한다고 설득해야 한다. 또 주한미군 감축이나 철수 그리고 한미연합훈련 등 동맹 문제는 반드시 한국과의 사전 합의가 필요하며 핵 없는 한국을 위해 북한의 비핵화 때까지는 확실한 확장억지 태세가 확보되어야 함을 인지시켜야 한다.¹¹ 물론 미국은 주한미군 감축이나 철수에 대한 한국의 우려를 고려해 한국의 핵 잠재력(일정 수준의 산업적 목적의 농축과 재처리)을 인정해 줄 수도 있지만,¹² 이것으로 한국의 안보가 보장되기는 어려워 보인다. 가능하다면 북·미회담에서 논의될 비핵화와 한반도 평화 로드맵을 한·미가 공동으로 조율해 작성해야 한다. 북·미 대화가 통미봉남을 야기하는 것을 방지하려면 외교부 1차관과 미 정무차관 간 협의나 한반도평화교섭본부장과 그리넬 북한 특임대사 간 대화채널 구축 등을 통해 탄탄한 한·미 공조를 다져야 한다.

또 남북 간 적대감 해소와 대화 채널 복원 및 대화 재개가 절실히 필요하다. 이를 위해

¹¹ 월스트리트저널(WSJ)은 2025년 5월 22일 트럼프 행정부가 대북 정책에 대한 비공식 검토의 일환으로 주한미군 2만 8천 500명 가운데 약 4천 500명을 괌을 비롯해 인도·태평양 내 다른 지역으로 이전하는 방안을 검토하고 있다고 국방 당국자들을 인용해 보도했다. 트럼프 대통령이 1기 집권 당시인 2018년 1차 북·미정상회담 뒤 한미연합훈련 규모를 대폭 축소한 바 있기 때문에 주한미군 감축을 대북 협상 카드로 활용하려 할 수 있다는 우려가 나온다. 연합뉴스, 2025년 5월 23일.

¹² Victor Cha, *op. cit.*, p. 8/10.

한 치의 빈틈없는 안보태세를 갖추고 도발에는 단호히 대응할 것이지만, 대북 전단 살포는 막고 대북 확성기 방송을 중단하며 남북 간 평화공존 의지와 함께 조건 없는 인도주의적 지원 및 호혜적인 협력 복원 의사를 지속적으로 보여야 한다. 상호 간에 우발적 군사 충돌을 막고 상황 악화를 막기 위해 연락 소통 채널을 재개할 뿐 아니라 사문화된 9·19 군사합의를 복원하자고 지속적으로 북한을 설득해 가는 것도 병행해야 한다.¹³ 또 정부 차원의 대화가 복원되기 전에도 우선적으로 민간 차원의 대화와 교류는 이루어지도록 노력해야 할 것이다. 또 북·미대화를 남북 협력으로 연결시켜 관광 등 대북 한·미 공동투자 사업 등을 추진해야 할 것이다.

한편 중국과 러시아가 북·미 대화를 방해하지 않고 긍정적인 변화로 간주하도록 한·중 관계를 우호적으로 유지하고 러시아와의 관계를 정상화하면서 두 대국이 북·미 대화를 한반도 평화 회복과 진흥을 위한 긍정적인 변화로 인식하도록 설득해야 할 것이다. 특히 트럼프는 북한과의 빅딜을 성사시키는 일환으로 오랜 기간 남·북·러 협력사업으로 제안되어 왔지만 성사되지 못했던 시베리아횡단철도와 남북한 중단철도의 연결사업을 한국과 일본에게 공동투자하자고 제안할 수도 있으므로¹⁴ 한국 정부는 이러한 호혜적인 협력사업의 기회를 잘 살려야 할 것이다. 이에 더해 극동이나 사할린의 천연가스를 북한을 거쳐 한국까지 보내는 가스관 건설사업도 미국이 참여한다면 한반도 평화를 획기적으로 증진하는 유망한 사업이 될 수 있다.

끝으로 정부는 굳이 북핵문제와 연계하지 말고 북한의 미국과 일본과의 관계 정상화를 지지한다는 의사를 계속 표명하고 실제로 미국과 일본 정부에게 북한과의 관계를 정상화하도록 설득해 결국 한국이 중국 및 러시아와 수교했듯이 북한도 미국 및 일본과 수교하는 교차 승인을 완성하는 것이 한반도 평화체제를 구축하는 지름길이다.

<참고문헌>

곽태환, “트럼프-김정은 북미 정상회담이 언제 이뤄질까?,” 『통일뉴스』, 2025년 2월 10일.

연합뉴스, 2025년 2월 14,15일, 4월9일, 5월9일, 5월23일

Cha, Victor(2015), “Get ready for a Big, Bold, and Very Bad North Korean Deal: Trump Wants a Win, and Kim Has More Leverage Than Ever,” *Foreign Affairs* (May 29).

Johnson, Keith(2024), “Could Trump Rekindle Diplomacy With North Korea?” *Foreign*

¹³ 현재 남북 간 및 북·미 간 소통 채널이 다 끊겨있어 상대방의 의도에 대한 오산 가능성이 커지고 있고 억지와 도발 간 구분이 위험스럽게 얇다. 북한의 또 다른 도발이 신속히 위기 고조로 연결될 수 있다. 따라서 건실한 한·미 안보협력 의지, 위기관리 채널 확보, 대화를 추구하는 정치적 환경 조성이 필요하다. 특히 북한이 핵 공격을 쉽게 하는 태세를 구축하고 있으므로 위기를 진화하는 군 대 군 채널의 확보가 시급하고 이를 위해서도 북한을 협상으로 이끄는 정치적 의지와 행동이 필요하다. Hyunseung Yu, “Inside Kim Jong Un’s Threat Perception: Understanding North Korea’s view of South Korea-U.S. extended deterrence sheds light on the security dilemma,” *The Diplomat* (May 24, 2025),” pp. 7-10/11.

¹⁴ Victor Cha, *op. cit.*, p. 9/10.

Policy (Nov. 13), p. 5/6.

Lee, Sangsoo(2025), “Will a Second Trump Presidency be Friendly to North Korea?,
The National Interest (April 21).

Yu, Hyunseung(2025), “Inside Kim Jong Un’s Threat Perception: Understanding North
Korea’s view of South Korea-U.S. extended deterrence sheds light on the
security dilemma,” *The Diplomat*(May 24, 2025).

- 2025. 06. 01 -



제 50회 전문가 정책포럼 토론문 (무순: 제출 순서대로 편집)

I. 조성렬 박사 (경남대 군사학과 초빙교수)

1. 총평

헌법재판소의 대통령직 파면 선고와 함께 윤석열 정부의 대북정책도 종말을 고했다. 하지만 현재 남북관계는 대화채널이 완전히 단절된 채 적대성과 이질성이 심화되고 있다. 그런 점에서 6.3 대통령선거 직후 새로운 정부의 주요 과제 중 하나는 남북관계의 정상화이다.

새 정부가 들어선다고 해서 북한이 쉽게 남북대화에 응할 가능성은 높지 않아 보인다. 그나마 남북관계의 돌파구가 될 수 있는 것은 최근 북·미간의 대화 재개 움직임이다. 트럼프 대통령은 선거기간은 물론 취임 이후에도 북미 직접대화의 의사를 북한에게 보내고 있다. 아직 북한측의 긍정적인 반응이 나타나고 있지 않지만, 만약 북·미 대화가 재개될 수 있다면 이는 남북대화로 연결될 수 있는 길이 열리게 된다.

이 발표문은 제2절에서 트럼프 2기 행정부의 북미대화 추진 동향과 배경을 잘 정리하고 있다. 특히, 미국이 대북 접근을 추진하는 배경에 대해, 중국과의 경쟁에 집중하기 위해 북한과 러시아, 중국, 이란과의 연대를 약화시키려는 데 있다는 분석에 대해 전적으로 동의한다.

제3절에서는 김정은의 대외전략 분석을 통해 북·미 대화의 성사 가능성을 전망하고 있다. 홍현익 박사님은 북한 핵프로그램이 정권 유지와 관련된 일곱 가지 핵심 기능을 설명하면서 북한의 비핵화 동기가 약화되었다고 분석하고 있다. 이러한 분석을 바탕으로 북미대화의 재개 가능성을 전망하고 있다. 홍 박사님은 “결국 올해 내에는 북미 협상이 재개될 가능성이 커” 보인다고 결론을 내렸다. 하지만 이를 뒷받침할 논거는 충분한 것 같지 않다.

제4절에서는 홍 박사님은 지난 30년 간 있었던 비핵화 협상을 상세히 소개하고 그 실패의 교훈을 통해 북미협상의 성공방안 8가지를 제시하고 있다. 이 방안들 가운데는 실무회담과 고위급회담의 병행과 같은 참신한 아이디어도 있지만, 북한이 합의를 위반하지 못하게 하는 행동방안과 북한 핵억제를 위한 국제적 보장방안은 구체적으로 밝히지 않고 있어 아쉽다.

마지막 제5절에서는 북한 비핵화 목표를 재확인하고 한미공조를 확실하게 하면서 북·미 대화를 북핵문제 해결로 진전시키고 나아가 한반도 평화를 회복하는 길을 제시하고 있다. 이는 당초 글의 목적이 단지 북미대화를 전망하는 데 그치는 것이 아니라, 한반도 평화의 복원 방안까지 포괄한 데 따른 것이다. 다만, 한반도 평화의 복원 방안에 대한 구체적인 논의는 이뤄지지 않았다.

2. 세부 논평

트럼프 대통령은 대선 후보시절부터 줄곧 북미 직접대화의 필요성을 강조해 왔으며, 취임 직후 가진 언론인터뷰에서도 또다시 북미 직접대화를 희망한다는 의사를 피력했다. 이와 관련해 북미대화의 성사를 전망하기에 앞서, 어째서 트럼프 대통령이 김정은 위원장과의 대화를 원하는지를 살펴봐야 할 것이다. 왜냐하면 트럼프 대통령이 단지 1기 행정부 때 김정은 위원장과 3차례 만남을 가졌다는 이유 때문에 북미 직접대화를 선호하는 것은 아닐 것이기 때문이다.

이 글의 홍 박사님은 트럼프 대통령이 북미대화를 추진하는 배경에 대해, “트럼프 행정부 대외 전략의 확실한 기초는 미국 우선주의에 입각해 중국과의 경쟁에 집중하는 것이다. 따라서 북한문제

를 봉합하고 북한과의 관계를 개선하는 것이 중국을 고립시키거나 소외시키는 대외정책 기조에 부합하므로 이를 추진할 동기가 있다. 이는 또한 북한과 러시아, 중국, 이란과의 연대를 약화시키는 효과도 거둘 수 있다.”고 평가했다.

실제로 트럼프 행정부의 대외전략은 현실주의 역외균형 전략에 따라 ‘유럽과 중동 문제는 역내 국가 스스로에게 맡기고 중국 견제에 집중하라’는 정책을 취했다. 친러시아정책을 통해 러-중 밀착을 차단하고, 이란·북한에 대한 제재와 압박을 폐기해 현재의 선에서 핵 동결을 인정하는 대신에 중국과의 밀착을 방지하고, 중국을 견제할 능력 없는 아시아에만 미국이 개입해 역내균형을 유지해 중국의 굴기를 차단한다는 구상이다.

하지만 이 전략이 트럼프 대외전략의 핵심이기는 하지만, 이것만으로는 충분하지 않다. 트럼프의 대외전략을 이해하기 위해서는 과도한 재정적자의 감소를 위한 정책의 관점이 필요하다. 미국의 재정적자는 매년 증가해 2024년에는 국내총생산(GDP)의 6.4%를 기록했고, 누적 재정적자는 2025년 3월 현재 36조 2,189억 달러(약 5경 714조원)에 달한다. 트럼프의 목표는 어떻게든 재정위기에서 벗어나 ‘미국을 다시 위대하게 만들자’(MAGA, Make America Great Again)는 것이다.

트럼프의 재정적자 감축 노력은 통상뿐만 아니라 국방 분야에서도 잘 드러난다. 금년 2월 19일에 공개된 「헤그세쓰 메모」는 미 국방예산을 현재 8,500억 달러에서 매년 8%씩 축소하고, 이를 위해 미국의 6개 전투사령부 가운데 유럽과 중동, 아프리카의 3개 사령부 인원을 축소한다는 방침을 밝혔다. 이는 당장 러시아와 전쟁 중인 우크라이나에 대한 군사지원 축소로 나타나고 있다.

미국의 군사비 부담을 줄이기 위해 나토 탈퇴, 미군 철수 등 카드로 동맹국의 방위비 또는 분담금 증액을 압박하고 있다. 나토 회원국에겐 금년 6월 나토 정상회의 이전까지 GDP대비 2%를 달성한 뒤 이후 5%까지 인상할 것을, 일본에겐 2027년까지 GDP 대비 방위비 2%였던 것을 3%까지 올리라고 요구하고 있고, 대만에게는 GDP 대비 2.5%에서 5~10%로 국방비를 인상하라고 요구했다. 이미 2.8%의 국방비를 지출하고 있는 한국에겐 100억 달러의 방위비분담금 증액을 요구하고 있다.

이처럼 미국의 대북 접근은 한편으로는 북한을 중국으로부터 떼어놓으려는 전략적 행동이기도 하지만, 다른 한편으로는 국방비 대폭 감축을 위해 방위비분담금 대폭증액과 ‘한국방위의 한국화’를 추진하면서 주한미군의 역할을 동남중국해로 확대하는 전략적 유연성을 추구하는 것이다.

실제로 「잠정국방전략지침」(2025.3.31.)에서는 북한의 위협에 대해서는 한국이 담당하고, 중국의 위협에 대해서만 미국이 직접 나서겠다고 밝혔다. 이는 향후 주한미군의 부분적 감축과 전작권 전환, 그리고 주한미군의 역할을 동남중국해로까지 확대하려는 의도를 담고 있다. 또한 한국군이 한국방위를 주도하고 주한미군의 역할이 확대될 경우 자칫 한반도에서 힘의 불균형이 발생할 수 있기 때문에, 미국은 북미 직접대화를 통해 북한의 핵미사일 위협 수위를 낮추려는 의도도 있다.

나카타니 겐 방위상의 ‘하나의 전구’ 구상은 바이든 행정부 때 합의한 자위대 통합작전사령부 출범(2025.3.24.)과 주일미군의 통합사령부 격상이 불투명해지자 대안으로 나온 것이다. 특히 주일미군의 통합사령부 격상은 추가비용이 들 수밖에 없어 트럼프 행정부에서 추진될지 불확실했다. 그렇게 되자 일본이 선수를 써서 한반도전구와 동남중국해전구의 통합을 주장하고 나선 것이다.

트럼프 대통령은 커다란 한반도 전략구상에 따라 후보시절부터 줄곧 북한과의 직접대화를 제안해 왔다. 그리고 그레넬 전 국가정보국 국장대행을 북한 특임대사에, 최근 사임한 대북협상 경험이 있는 알렉스 윙을 국가안보부보좌관에 임명하기도 했다. 또한 바이든 정부에서 트럼프 당선인 측의 동의를 얻어 임명된 주한 미 대리대사에 미 국무부 대북정책특별대표를 역임한 조셉 윤을 임명하는 등 대북라인을 구축했다.

현재 미국의 대북 전략목표는 완전한 비핵화보다는 미국을 겨냥한 핵위협감소에 맞춘 비대칭적 핵군비통제에 있는 것으로 알려져 있다. 미국은 영변을 비롯한 주요 핵시설의 동결, 추가적인 핵무기 제조 금지, 대륙간탄도미사일의 완전한 폐기를 조건으로 북한에게 주한미군 일부 감축 및 대규모 한미군사연습 중단, 핵전략자산의 정례적 방한 중단, 대사급 연락사무소 설치, 대북 제재의 일부 완화 등을 제시할 것으로 보인다.

홍 박사님은 올해 내에 북미대화가 재개될 것으로 낙관하고 있지만, 과연金正은이 트럼프가 내민 대화의 손을 잡을 것인지 불투명하다.金正은 위원장은 아직도 2019년 2월 하노이 북·미회담 결렬의 트라우마에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 보이기 때문이다. 북한은 하노이 노딜 이후 열린 제8차 당대회에서 정면돌파, 자력갱생의 노선을 내걸며 국가경제발전5개년계획을 내놓았는데 그 목표 연도가 올해 말이다.

그렇기 때문에 적어도 금년말까지는 쉽게 국가노선을 바꾸지 않을 것으로 보인다. 북한의 대미 강경자세는 트럼프가 미 대통령에 당선된 직후 개최된 2024년 12월 27일 당 전원회의의金正은 위원장 발언에서도 잘 드러난다. 그는 2025년 국정방향을 담은 결정서에서 “전망적인 국익과 안전보장을 위하여 최강경 대미 대응전력을 채택”한다는 강경입장을 내놓았다.

북한으로서도 국가경제발전 5개년계획이 끝나는 올해 말까지는 기존의 반미노선을 견지할 것으로 보인다. 그러나 국가노선을 바꾸기 이전이라도 탐색 차원에서 북미대화는 재개될 수 있다. 북한도 미국의 대화 제의에 전혀 관심이 없는 것은 아닐 것이다. 언제까지나 미국과 척지면서 제재를 이고 살 수는 없기 때문이다. 그럼에도 북한의 기존 대미 강경입장으로 볼 때, 러시아-우크라이나 전쟁이 끝나고 미-러 관계가 회복된 뒤에야 북·미 대화의 여건이 마련될 수 있을 것으로 보인다.

어찌 보면 북한으로서는 트럼프 대통령의 대외전략이 기회라고 판단할 수 있다. 마침 올해로 기존의 정면돌파, 자력갱생 노선이 끝나고 2026년 초에 열릴 제9차 당대회에서 새로운 국가노선을 채택해야 한다. 내년 6월에는 오랫동안 건설해 온 원산갈마 관광지구가 완공되어 해외관광객을 받아들이게 된다. 여러 정황상 북·미 관계를 안정화시키고자 하는 트럼프 행정부의 이해와 맞아떨어질 수 있다.

3. 정책제언

한반도문제의 접근방식은 냉전시대 미·소 간 진영대결을 배경으로 동아시아 평화·안정을 통해 한반도문제를 해결하려는 방식(이른바 김대중 방식)과 탈냉전기에 한반도문제의 해결을 통해 동아시아 평화·안정을 구축하는 방식(이른바 노무현 방식)으로 대별할 수 있다. 신냉전의 초기에 진입한 오늘날 국제정세로 볼 때 김대중 방식이 더 적합할 수 있다. 김대중 방식은 ‘3단계 통일론’, ‘4개국 안전보장론’, ‘남북한 UN동시가입론’으로 이뤄져 있다. 이는 키신저 미 국무장관이 1975년 9월 유엔총회 연설에서 밝힌 ‘4개국 교차승인론’에도 영향을 주었다.

김대중 정부의 교차승인 정책에 부응해 2000년 10월 조명록 국방위 제1부위원장 겸 북한군 총정칙국장이 워싱턴을 방문해 클린턴 대통령을 만나고, 매들린 올브라이트 국무장관이 평양을 방문해 김정일 국방위원장을 만나 적대관계 종식을 포함해 북·미 정상회담에 합의했다. 2002년 9월에는 고이즈미 총리가 평양을 방문해 북·일 정상회담을 갖고 「평양선언」을 발표했다. 이때 북한과 미국, 일본의 관계정상화가 이뤄졌다면 북한 핵문제는 조기에 해결되고 한반도 평화는 이미 이뤄졌을지 모른다.

(1) ‘서울 경유론’ 폐기와 한반도 교차승인의 완성

남북관계 정상화가 제대로 이뤄지기 위해서는 한반도를 둘러싼 외교안보환경이 안정화되어야 한다. 이를 위해 새 정부가 한반도문제의 해결을 위해 미국, 중국, 일본 등과의 협의하는 것이 중요하며, 이와 함께 역대 정부가 내걸었던 “평양에서 워싱턴/도쿄로 가기 위해서는 서울을 경유해야 한다”는 이른바 ‘서울 경유론’을 폐기하고 북·미, 북·일 관계정상화를 지지, 지원한다는 적극적인 입장이 필요하다.

김대중 대통령은 출범 직후인 1998년 6월 미국을 방문해 한미 정상회담을 개최한 데 이어 같은 해 10월 일본을 방문해 한·일 정상회담을 가졌고, 11월에는 중국을 국빈 방문하여 한중 정상회담을 가졌다. 이처럼 김대중 정부는 주변국과의 정상회담을 통해 우호적인 외교환경을 조성한 뒤 본격적인 남북대화에 나서 마침내 2000년 6월 역사적인 남북정상회담을 개최하고 「6.15공동선언」을 채택하기에 이르렀다.

그 뒤 일본도 북·일 정상회담에 나서 2002년 9월 27일 김정일-고이즈미 간에 「평양선언」이 채택되었다. 평양선언 2항에서 “국교정상화 이후 쌍방이 합의한 적절한 시간이 지난 뒤에 무상자금 협력, 저금리 장기차관제공이나 국제기구를 통한 인도주의적인 지원등 경제협력을 실시한다. 또 민간 경제 활동을 지원하기 위해 국제협력은행 등에 의한 융자, 신용제공 등을 실시”한다고 밝혔다.

우리나라는 1965년 한·일국교 정상화 때 경제협력기금 형태로 무상 3억달러, 유상 2억달러를 지급받았다. 북·일 간의 식민지 배상도 한·일 기본조약과 같은 청구권 방식으로 이루어질 것으로 보이는데, 경제협력의 규모는 100~200억 달러가 될 것으로 예상되고 있다. 북한의 입장에서는 이 자금이 경제 회복을 위한 기반이 될 수 있고, 일본도 중국을 견제하고 새로운 비즈니스 기회를 얻게 된다. 이 때문에 전임 기시다 총리는 적극적으로 북·일 정상회담을 추진했었다.

남북관계 정상화와 북한 핵문제의 진전을 위한 출발점은 북미대화가 될 가능성이 높다. 트럼프 대통령은 대선기간과 취임 이후 북미 관계개선에 대한 강한 의지를 드러낸 바 있다. 만약 북미대화가 재개된다면, 그 출발점은 홍 박사님이 언급한대로 ‘싱가포르 북미 공동성명’이 될 가능성이 높다. 만약 북미 협상이 진전되어 미국의 연성안보(평화조약, 수교협정)와 북한의 경성안보(핵·미사일)간 안보-안보 교환이 이뤄져 북한 핵·미사일 위협을 어느 정도 관리할 수 있게 될 것이다. 그렇게 된다면 한반도 평화의 여건도 마련되고 남북대화의 환경도 급격히 개선될 것이다.

(2) 특사 파견 통한 남북관계 시동

역대 미국 중간선거에서 집권당이 승리한 경우는 단지 3번에 불과한 만큼, 확률적으로 볼 때 북미 대화의 ‘기회의 창’도 내년 11월 미 중간선거가 고비다. 그런 만큼 대북 제재 완화나 북미관계 개선을 완전히 포기하면 모를까, 그렇지 않다면 올해 내에 북미대화를 시작하지 않으면 안 된다. 북한에게도 북미관계 개선을 위해 그리 시간이 많지는 않은 것이다.

북한은 2021년 제8차 당대회에서 수립한 경제개발 5개년 계획을 올해 말까지 마무리하고 2026년에 제9차 당대회를 개최해 새로운 국가전략을 발표할 예정이다. 만약 현재의 남북관계가 지속된다면 북한이 주장한 ‘적대적 2국가관계’는 굳어지게 될 수밖에 없다. 남북관계를 통일 지향의 평화공존관계로 전환하기 위해서는 올해가 매우 중요하다.

새 정부가 출범하게 되면 관행적으로 한국의 대외정책을 설명하기 위해 특사단을 주요국에 보낸다. 문재인 정부 때는 미국, 일본, 중국, 러시아에 이어 아세안 의장국에도 특사단을 파견했다. 새 정부에서는 대통령 특사단에 북한을 포함시킬 필요가 있다. 대북 특사단은 평양에 가서 새 정부의 대북정책을 설명하고 남북대화의 재개 가능성을 탐색해야 할 것이다. /끝/

II. 왕선택 박사 (서강대학교 대우교수)

1. 총평

- 남북 관계가 완전히 단절되고 북핵 문제 해결 가능성이 희박해지는 상황에서 도널드 트럼프 2기 행정부 출범을 계기로 북한과 미국의 대화 재개 가능성을 검토하는 것은 시의적절한 작업으로 평가
- 트럼프 대통령 발언과 트럼프 행정부 움직임에 대한 분석을 바탕으로 북미 대화 가능성을 전망한 것은 현실적인 접근법으로 평가
- 북미 대화가 재개된다고 해도 북핵 문제 해결 또는 한반도 평화로 이어질 수 없다는 지적을 제기한 것은 신중하고 사려 깊은 분석으로 평가
- 북핵 문제 해결 실패 원인과 책임을 북한의 술책과 기만에 돌리는 것에 대한 지적도 중요한 지적. 한국 또는 미국의 외교 전략 실패에 대한 정밀한 분석과 성찰 필요
- 북미 대화 성사 시점, 비핵화 합의 지속 실패 원인, 추가적인 외교 노력 방향 등에 대해서는 추가적인 토론 가능

2. 세부 논평

1) 북미 대화 성사 시점 전망

- 트럼프 행정부에서 트럼프 발언과 고위 관리 인선 등을 고려하면 북한과의 대화 재개를 위한 외교적 교섭 준비 움직임 존재. 그러나 북한과 미국이 접촉을 했다는 징후는 포착되지 않은 상황
- 트럼프 2기 행정부 출범 4개월 정도 지났지만, 미국 국내 정치 의제와 우크라이나 전쟁 종식, 이스라엘과 하마스 분쟁에 이어 관세 전쟁에 집중하는 상황에서 북미 대화는 우선순위에서 밀려난 것으로 평가. 미국이 북한에 매력적인 양보안을 제시할 가능성도 축소
- 북한의 경우 북한군 러시아 파병 등 러시아와의 군사 외교 및 포괄적 협력 외교에 집중하는 상황에서 미국과의 대화에 대한 관심 격하
- 북한은 올해와 내년 초에 진행되는 주요 일정, 즉 10월 노동당 창건 80주년 기념, 연말 전원회의에 이어 내년 초로 예상되는 제9차 당대회 준비에 집중해야 하기 때문에 미국과의 대화 문제는 당대회 이후에 검토하는 방안이 편리할 것으로 분석
- 북한은 특히 러시아와의 협력을 적극 추진하는 과정에서 반미 국가 연대 구축을 제안했던 만큼 미국과의 대화를 추진하기에 앞서 국가 전략 또는 외교 전략의 기초를 자연스럽게 수정하는 모양새를 시도할 것으로 분석. 이에 따라 북한은 올해 중에 미국과의 대화 문제를 내부적으로 진지하게 검토하겠지만, 외부적으로는 내년 2월 이후에 본격적으로 검토할 것으로 전망

2) 트럼프와 푸틴, 김정은 3자 협력 가능성

- 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장의 대화 가능성과 관련해 푸틴 대통령이 개입할 경우 새로운 시나리오 등장 가능성 주목
- 미국이 러시아와 우크라이나 휴전 중재를 성공적으로 진행하고, 트럼프와 푸틴이 긍정적인 분위기에서 정상회담을 진행할 경우 푸틴은 국제정치 무대에서 트럼프, 김정은과 동시에 협력 관계를 보유한 유일한 인물
- 트럼프가 푸틴에게 김정은과의 대화를 중재할 것을 요청할 경우 푸틴이 협력할 가능성이 있는 것으로 분석. 푸틴은 우크라이나와의 휴전 협상이 마무리되면 북한과의 협력 규모와 수준을 줄여야 하는 조건
- 김정은 처지에서 북한군 파병과 관련해 푸틴이 수용할 수 있는 수준의 경제적, 군사적 보상을 제공한다는 것을 전제로, 트럼프와의 대화를 중재한다면 긍정적으로 검토할 것으로 평가. 김정은은 자신이 제안한 반미 국가 연대에 중국이 이미 반대했고, 푸틴도 트럼프와 신뢰 관계를 구축한다면 반미 국가 연대라는 구호에 집착할 필요가 없다고 판단할 것으로 추정
- 트럼프와 푸틴, 김정은 3자 협력으로 북미 정상회담이 성사될 경우 한국 정부는 배제될 가능성이 있어서 극도로 주의 필요. 사전에 미국 및 러시아와 정보 공유를 위한 신뢰 관계 구축 필요

3) 북한의 핵무기 보유량 증대 시나리오 검토

- 북핵 문제가 악화하면서 북한의 핵무기 보유량이 증가할 가능성이 크지만, 일정량 이상으로 증대하지 않을 가능성도 주목
- 북한은 미국을 타격할 수 있는 장거리 탄도 미사일을 개발했다고 주장하지만, 실제로 위력적인 핵탄두를 장착할 수 있는지, 대기권 재진입 기술을 안정적으로 확보했는지, 종말 단계에서 정확한 원격 통제가 가능한지 등에 대해 추가적인 실험이 필요한 상황
- 북한이 장거리 탄도 미사일을 확보한다고 해도 핵탄두 보관을 위한 비용이 대폭적으로 증대되면서 군사비를 포함해 국가 예산 사용 부분에서 증대 모순이 발생하고 국가 경제 발전 구상에 부담으로 작용할 가능성 주목. ★한국과 미국은 북핵 문제가 해결되지 않은 상황에서 북한의 핵무기 보관 비용을 강제로 증대시키는 방안도 외교 전략 차원에서 검토 필요
- 중국이 미국을 겨냥한 장거리 미사일을 수백 기 이상 확보한 상황에서 북한이 보유한 탄도미사일이 전략적으로 미국에 큰 의미가 없을 가능성. 미국 처지에서 보면 북한에서 발사되는 탄도 미사일과 중국에서 발사되는 탄도 미사일은 궤적이 사실상 동일하다는 점 주목
- 북한이 핵탄두 보관 비용이 부담이라고 판단할 경우 핵무기 보유량을 늘리려고

하기보다는 일정량 수준으로 묶어 둘 가능성이 커지고 북핵 문제 해결 가능성이 상대적으로 증대되는 시나리오 주목 필요.

4) 북핵 문제 해결 실패 원인 검토

- 북핵 문제는 1993년 3월 발생한 이후 문제 해결을 위해 다양한 노력이 있었지만, 결국 해결되지 못하고 악화하는 추세 지속. 그러나 북핵 문제가 진행되는 과정에서 긍정적인 시기도 있었다는 점에 유념해서 과거 사례를 냉철하게 재검토하는 노력 필요
- 1994년 10월 북미 기본합의문 채택의 경우 미국 정부의 NPT 체제 유지 의지와 필요성이 강했고, 북한도 미국과의 협상 타결을 희망했다는 점이 합의점 도출 배경.
- 2000년 6월 남북 정상회담과 10월 북미 공동 코뮈니케 채택 등의 진전이 있었던 배경은 북핵 문제 해결과 한반도 평화 체제 구축에 대한 김대중 대통령의 적극적 의지와 전략, 미국 클린턴 대통령의 협력적 자세, 미국과의 협상 타결에 대한 북한의 관심과 의지
- 북한과 미국의 협력 분위기가 붕괴된 것은 2000년 11월 미국 대선에서 조지 W. 부시 후보가 당선되고 대북 강경정책을 추진한 결과. 김대중 대통령이 외교적으로 북미 대화를 촉진하려고 노력했지만, 미국 정치 일정이 촉박했고 북한의 외교 역량도 부족해서 긍정적 국면 활용 실패
- 1994년 기본합의문 체제가 무너진 것은 2002년 10월 제2차 북핵위기 발발에 따른 결과로 조지 W. 부시 대통령 취임 이후 미국 네오콘 세력의 대북 강경정책 추진이 핵심적 요소. 한국 외교 정책 차원에서 본다면 부시 행정부를 설득하지 못한 외교 무능으로 정리할 수 있지만, 네오콘 변수가 너무 커서 한국 외교 무능 요소는 제한적 수준으로 평가
- 2005년 9월 6자회담 합의는 콘돌리자 라이스 미 국무장관의 북핵 문제 해결 의지가 강력한 요인으로 작용. 크리스토퍼 힐 6자회담 대표의 외교 협상 능력도 변수로 작용. 북한에서도 미국과의 협상 타결이 필요하다는 정책 판단 존재한 것으로 추정. 한국 정부에서 햇볕정책 기조를 유지하면서 북한과의 대화와 협력을 추구한 것이 배경으로 작용
- 2008년 말 이후로 6자회담 체제가 사실상 해체된 이유는 한국에서 이명박 정부가 들어서서 대북 압박 정책 기조를 채택하면서 북한의 반발 초래한 것이 결정적인 이유. 미국에서는 2009년 1월 출범한 오바마 행정부에서 북한과의 대화 의지를 갖고 있었지만, 한국 정부와의 협의 과정에서 소극적 태도로 변경
- 2014년 11월 제임스 클래퍼 미 국가정보국장의 평양 방문을 계기로 북미 대화 움직임 조성. 북한과의 대화를 추진하는 오바마 정부의 의지가 존재했고 미국과 협상을 유도하려는 북한의 외교 전략 존재
- 2014년 가을 북미 대화 행보는 비슷한 시기에 발생한 소니 해킹 사건으로 무산.

미국의 경우 북한과의 대화 성사에 대한 의지가 부족했고 북한은 진지한 태도로 협상에 임하지 않고 현란한 외교 전술로 미국을 제압할 수 있다는 오만에 기반해서 협상 진행. 한국 정부는 북미 대화에 협조하지 않고 오히려 방해한 것으로 추정

- 2018년 6월 싱가포르 정상회담 등 북미 정상회담 국면이 열린 것은 한국 정부의 북미 대화 촉진 노력과 외교 전술을 통해 한국과 미국을 제압할 수 있다는 북한의 과도한 자신감, 트럼프 대통령의 경우 국내 정치적 어려움을 극복하기 위해 정치적 카드로 활용하겠다는 계산 등이 동시에 작용한 결과로 분석
- 2019년 2월 하노이 북미 정상회담이 결렬되고 북핵 문제 해결 전망이 악화한 것은 한국 정부가 북미 대화를 촉진하는 역량이 지속되고 못한 점, 북한의 저급한 협상 전략, 트럼프 대통령이 정치적 활용 필요성이 감소한 결과로 분석

3. 정책 제언

1) 북핵 외교 선례에서 교훈 모색

- 북핵 관련국 지도자 조합이나 국내 정치 일정을 고려해서 적극적 외교 협상 시기와 소극적 협상 준비 시기를 구분해서 대응. 과거 사례 중에서 2000년 김대중, 김정일, 클린턴 조합은 긍정적 결과 유도. 미국 대선이 2000년 11월이었다는 점이 결정적 장애물로 작용. 이와 달리 이명박, 김정은, 오바마 조합은 부정적
- 이재명, 김정은, 트럼프, 시진핑, 푸틴 조합은 부정적 요소보다는 긍정적 요소가 더 많다는 점에서 희망적. 정치 일정에서도 이재명, 트럼프 두 대통령은 충분한 시간이 남아있어서 2년 이상의 대형 외교 작전 추진 가능
- 북한과 미국의 정책 기조도 중요하지만, 한국의 외교 전략이 결정적인 변수였다는 점 주목 필요. 1994년 10월 북미 기본합의문 채택을 제외하고 한국이 배제된 상태에서 북한과 미국이 단독으로 또는 양자가 대화를 추진한 경우 긍정적인 성과 부재. 반대로 한국 정부가 적극적인 북미 대화를 촉진하는 경우 성과 사례 다수
- 북한은 외교적으로 불리한 국면을 맞이하면 초강경 정책으로 맞대응하지만, 하나의 국면이 지나가면 새로운 계산법을 들고 나와서 새로운 국면을 조성하는 패턴 보유. 북한이 러시아와의 외교 프로젝트가 마무리되면 대남, 대미 관계에서 새로운 접근법 채택 가능성 존재하므로 북핵 문제 해결과 한반도 평화 체제 구축을 위한 외교 노력은 지속하는 것이 적절

2) 김대중 외교에서 교훈 모색

- 김대중 대통령의 외교 전략과 전술은 표준적이고 기본적인 외교 지침을 준수하면서도 개별 외교 현안의 특성을 반영하는 등 안정성과 효과성, 균형감 등을 모두 충족하는 모범적 사례로 평가
- 2000년 전후 김대중 외교에서 가장 두드러진 점은 가장 효과적인 시나리오와 로드맵을 작성하고 계획에 따라 차근차근 진행했다는 점. 1998년 2월 취임 이후 당시 조성된 북한 대포동 미사일 위기 국면을 미국과의 긴밀한 대화와 협의를

통해 전화위복의 계기로 활용하면서 협상 기반 마련 성공

- 김 대통령은 이후 미국, 중국, 일본, 러시아와의 정상회담을 차례로 진행하면서 남북 관계 개선에 대한 자신의 구상을 설명하고 협조 요청. 남북 정상회담에 앞서서 주변 4국 우호적 분위기 조성 성공
- 주변 4국 정리가 이뤄진 이후 남북 정상회담을 진행함으로써 국제적 견제가 없는 상황에서 남북 관계 개선 진행
- 다만 2000년 김대중 외교는 2000년 11월 미국 대선이 존재한다는 점을 무겁게 인식하지 못한 것으로 판단. 김대중 대통령은 9월 유엔 총회 기간을 활용하려고 했지만, 미국 대선 일정에 밀려서 북미 대화 국면 붕괴
- 김대중 외교에서 안타까운 점은 2000년 4월 남북 정상회담 추진 발표가 4월 총선을 불과 며칠 앞둔 시점이라는 점에서 국내 정치적으로 남북 문제를 활용했다는 보수 진영의 불만과 반발을 자초했다는 점.
- 김대중 외교에서 얻을 수 있는 교훈은 외교 협상에서 기본적인 원칙과 관행을 모두 존중하면서 표준적인 전략을 채택하고, 주어진 조건을 최대한 활용하는 창의적인 외교 전술 활용
- 관련국 국내 정치 일정을 고려해서 유리한 시기와 불리한 시기에 맞게 외교 작전을 전개하고, 국내 정치 차원에서 초당적 협력 체제를 구축하고 김대중 외교 전략과 전술을 조합할 경우 북핵 문제 해결과 한반도 평화 체제 구축 가능성 증대 (끝)

III. 박종수 박사 (전 대통령직속 북방경제협력위원회 위원장)

1. 총평

트럼프2기 행정부의 북미대화 전망에 대해 객관적인 입장에서 잘 정리한 발제문임. 특히 북미협상 추진 동향과 배경, 성사 전망에 대해 미국과 북한의 내재적 관점에서 접근한 것이 돋보임. 또한 북미협상 실패원인에 대해서도 미국이 지난 30여년간 대북 핵협상 과정에서 너무 안일한 입장을 견지했다고 지적할 수 있음

향후 북미대화 성사관련 지나친 낙관론은 금물임. 북미대화는 단순히 양국에 국한된 문제일 뿐만 아니라 열키고설킨 주변국간 이해관계에 따라 가변적일 수 밖에 없음. 무엇보다도 지난 바이든 행정부와 윤석열 정부가 한미일 공조에 지나치게 집착함으로써 북중러 북방3국간 연대를 부추기는 결과를 야기했음. 3국중에서도 북러간 군사적 밀착이 러우 전쟁을 계기로 가속화된 측면도 있으나, 좀더 심층적으로 분석해 보면 러시아와 북한은 2000년 푸틴 집권후 사실상의 동맹관계를 복원하기 시작했음. 게다가 윤석열 정부의 우크라이나 지지는 푸틴 정권의 대남북한 균형외교추를 북쪽으로 대폭 이동시키는 불균형을 가져왔음.

종전후에도 북한 노동력 12만여명(군인 포함)이 러시아지역의 전후복구사업에 참여함에 따라 북러간 초밀착 및 공생관계는 장기간 지속될 것임. 북미대화의 성사 여부도 러시아, 중국 등 북방 대국의 대북관계에 좌우될 것임. 이제 대한민국은 세계 10위권의 선진국으로서 한반도문제에 대한 주도적 역할을 자임할 수 있는 자격을 갖췄음. 주변 열강간 각축전에 맹목적으로 휩쓸리기 보다는 우리 주도로 주변국 모두에게 유익을 가져다주는 홍익외교를 펼쳐야 할 때임.

2. 세부 논평

1. 트럼프 행정부의 북미협상 추진 동향과 배경

가. 긍정적 측면

0 트럼프의 정책 추진여건은 양호함. 즉 대선 압승후 행정부 및 상하원 모두 공화당 승리로 강력한 정책 주도권, 지속적이고 실질적인 구애작전, 국가안보팀의 협상 시나리오 준비, 충성심 위주의 참모 진용 구축은 북미협상을 위한 긍정적 요소임

0 트럼프 행정부의 대북 관계 개선은 대중 패권전략 일환으로 중국을 고립시키거나 소외시키고, 더 나아가 북한, 러시아, 중국, 이란간 연대를 이완시키는데 있음

0 트럼프의 노벨 평화상 수상 야심, 관세전쟁 여파 및 이로 인한 미국 경제 위기로 초래할 조기 레임덕을 방지하기 위해 북미대화를 활용함

0 푸틴은 트럼프, 김정은 모두와 호흡(케미)이 잘 맞아 북미협상의 중재에 나설 가능성도 열려있음. 이와관련 푸틴은 지난 4월 트럼프의 요청이 있을 경우에 북미정상회담 개최를 위해 도움을 줄 수 있다고 공언함

나. 부정적 측면

0 트럼프 행정부는 러우전쟁 협상과정에서 보여주었듯이 북미간 대화를 추진하면서 한국을 건너뛰는 독단적 행보를 보일 가능성도 상존함

0 북미대화는 트럼프2기 대외정책의 후순위로서 러우전쟁 종전과 이스라엘 문제, 관세부과를 통한 무역적자 완화, 대중 견제와 대만문제, 그리고 한반도문제일 것임

0 트럼프는 실무자들을 통해 구체적인 대북정책을 준비시키면서 북한이 북미대화에 전향적 신호를 보일 때까지 적절한 기회를 노릴 것이나, 김정은의 즉각적인 화답을 기대할 수 없을 것임

0 푸틴이 북미협상의 중재에 나설 가능성은 러우전쟁의 종전협상이 원만히 진행되는 등 미러관계가 정상화된 이후임

2. 김정은의 대외전략과 북미대화 성사 전망

가. 김정은의 대외전략

0 김정은의 대외전략은 미국과의 타협을 통한 생존 모색에서 사회주의 맹방인 중·러로의

회귀와 함께 자력갱생과 핵억지력 강화로 선회합

0 2018~19년 3차례의 북미 정상회담 결과에 대해 실망, 바이든 행정부의 소극적 입장으로 미국과의 타협 필요성과 가치가 크게 줄어들음

0 북한의 대내외정책 방향은 2024년말 노동당 전원회의에서 초강경의 대미 대응방침을 재확인함으로써 경제와 국방의 5개년 계획이 마무리되는 2025년까지 바뀔 가능성은 적음

0 북한이 러우전쟁 종전후 러시아의 대북 효용성 감소로 미러관계 개선 등 대외정책 변화를 모색할 것이라는 전망은 설득력이 약하며, 러북관계는 2000년 푸틴 집권후 견고하고 북한 노동력의 전후복구사업 송출이 늘어날 것임

0 중국과의 동맹관계 지속, 러시아와의 군사적 혈맹 관계 구축, 중러의 대북 식량과 에너지 지원과 대북제재 해제 요구 등 전폭적인 중러 지원으로 미국과의 화해를 통한 체제 안전보장 확보의 필요성은 크게 줄어들었음

0 북한이 미국을 자극하려는 의도를 갖고 있지 않더라도 핵 억지력 강화 차원에서 장거리 미사일 발사나 핵 실험 등 대형 도발로 한반도 안보위기를 조장할 개연성이 있음

나. 북미대화 성사 전망

0 금년중 북미 협상이 재개될 가능성은 크다는 것은 지나치게 낙관적인 전망이다. 이는 전적으로 미러간 러우전쟁 종전협상과 러미관계 복원에 좌우될 것임

0 김정은은 푸틴이 주선한다면 북러동맹을 유지하면서도 북미관계 개선을 위해 극동지역에서 트럼프와의 회담에 응할 가능성도 열려있음. 이 경우에 ‘한국패싱’ 여부는 한러 및 남북 관계 정상화에 따라 좌우될 것임

0 북미회담 성사 여부와 시기는 김정은의 협상력이 트럼프보다 더 크다고 보여지므로 미국의 획기적인 제안을 내놓느냐가 가름할 것임

0 북한의 북미협상 재개를 위한 요구조건은 미국과 한국의 예상수준보다 훨씬 클 것임. 군축 협상 또는 긴장 완화 등 작은 타협(small deal)을 모색한다해도 빠른 시일 내에 회담이 이루어질 수도 있다는 것은 지나친 낙관임

3. 북미협상 실패원인 및 성공방안

0 지난 30년간 북핵문제가 합의 실행단계에서 계속 좌초된 배경은 북미간 상호 신뢰가 결여됐기 때문임

- 북한이 핵을 체제 생존의 유일한 수단으로 간주하고 있어 한반도 비핵화공동선언을 무시하면서 살라미 전술을 펴왔음

- 미국은 2005년 4차 6자회담에서 ‘한반도 비핵화에 관한 9·19 공동성명’ 채택하자마자 다음날 미 재무부의 마카오 방코델타아시아(BDA) 은행 김정일 비자금을 동결시켰음

-2018년 6월 싱가포르 북미 정상회담에서 북·미관계 정상화, 한반도 평화체제 수립, 북한의 한반도 비핵화 노력, 유해 송환 등 4개 합의사항도 이행되지않았음

-2019년 2월 하노이에서 유엔 대북제재의 상당부분 해제라는 스몰딜이 합의되리라고 예상했는데, 트럼프가 영변과 동창리 외 추가시설 폐기의 빅딜을 주장함에 따라 결렬되었음

0 북미 협상은 한반도 비핵화 등 군사 기술적인 내용보다는 상호 신뢰 조성이 더 중요한

-북한 정권은 인권문제를 체제위협의 핵심 사안으로 간주하므로 비핵화 사안과 분리시켜 별도의 협상을 통해 접근해야할 것임

- 북한 핵시설 사찰에 합의하더라도 너무 엄격하고 공격적인 방식을 고집하기보다 점진적이고 단계적으로 합의해 시행하는 것이 바람직함

- 북미 대화와 정상회담 개최는 한반도 문제의 정상화에 기여할 수 있으므로 중리 등 주변국과의 우호적 환경 조성이 급선무임

4. 한국의 대응전략

0 트럼프의 자국 우선주의와 거래주의적 성향, 김정은과의 친밀성 등을 고려할 때 한국 정부와 사전 조율없이 북미 대화를 추진할 수도 있기때문에 우리정부의 북미 대화 지지와 함께 한미간 공조를 설득하는 것이 바람직함

0 한미 공조를 확실히 강화하면서도 북중리 북방3국간 연대 및 북중, 북러 양자간 연대 등을 이완시키는 노력도 병행해야함. 한중 및 한러 관계를 우호적 관계로 정상화하면서 두 대국이 북미 대화를 한반도 평화 회복을 위한 긍정적인 변화로 인식토록 설득해야 할 것임

0 결국 한국이 중국, 러시아와 수교했듯이 북한도 미국, 일본과 수교하는 교차 승인을 완성하는 것이 한반도 평화체제를 구축하는 지름길임

3. 정책제언

1. 우리 정부의 평화외교전략

0 윤석열정부의 미일 편중외교로 악화된 한러·남북 관계를 복원하기 위해 트럼프-푸틴간 급진전되는 러우전쟁 종전협상과 미러 화해 분위기를 순기능적으로 활용함

0 한러관계 정상화를 통해 러북간 밀착을 이완시키고, 트럼프-김정은간 협력 과정에서 ‘한국패싱’을 막기 위해 미러·러북 관계를 주도면밀하게 관리함

0 중장기적으로 한미중, 한중일, 한중러 3자 고위급 대화채널의 선순환적 가동을 통한 한반도 평화 프로세스를 복원하고 점진적인 대북 개혁개방을 유도함

2. 우리 정부의 실용외교전략

0 러시아 병합의 우크라이나 4개주 전후복구사업 참여 및 우리 기업의 러시아시장 복귀를 위해 대러 제재품목 1402개 해제, 한러 정부간경제공동위원회 재개, 한러지방협력포럼 등 공공외교 채널을 조속 복원함

0 러시아 복구대상은 우크라이나 본토보다 복구수요가 많은 대규모 파괴지역으로 남북한-러 3각협력사업(한국-자본·기술, 북한-노동력, 러시아-부동산)으로 추진 가능함

0 지구온난화로 인한 북극 물류·자원혁명 및 한국의 농수산물 재배·서식지 복상에 따른 극동·북태평양 연안의 한러간 농업·수산업 협력을 강화함

3. 우리 정부의 북극·북방시대를 주도하는 홍익외교전략

0 문재인정부의 신북방정책 일환으로 추진한 북중러접경 두만강하구 초국경자유경제지대 개발을 위한 ‘하산 국제관광클러스터 조성사업’을 재개함

0 35년간 답보상태인 유엔광역두만강개발계획(GTD)을 병행 실현함으로써 러우전쟁으로 약화된 유엔기능을 회복 하고 동북아 공동번영의 장으로 관리함

0 미국의 알래스카 LNG사업 한국참여 독려, 일본의 단일전구(One theater) 한국 포함 등 한미일 협력이 기(既)구축된 북중러의 북극·아태지역 군사벨트와 충돌하지 않도록 관리하면서 모든 주변국에 유익을 주는 홍익외교를 펼침@ /끝/

IV. 이병철 박사 (경남대 극동문제연구소 교수)

1. 총평

o 트럼프 2기 행정부의 대북정책 및 향후 북미관계 전반에 대해 정리가 잘되어 많은 공부가 되었음.

o 대북제재를 위주로 북한을 통제 및 관리하려 했던 미국의 대북 정책이 한마디로 실패했다는 진단에 동의함. 그리고 북한이 NPT를 무시하면서 핵 개발을 사실상 성공적으로 완료해 가고 있기 때문에 NPT 체제를 유지하기 위해서도 미국이 또 다시 북한에 관여할 필요가 커진 것은 분명함.

- 따라서 북한에 관여해 적어도 핵 개발 속도를 늦추든지 동결시킬 필요가 있다는 지적에 동의함.

- NPT regime의 미래에 악재가 되고 있다는 사실을 부인할 수 없음.

o 이른바 매파로 분류된 마이크 왈츠 국가안보 보좌관과 알렉스 워의 해임, 북한인권특사 해임, RFA와 VOA의 역할 축소 등은 북한에게 나쁘지 않은 신호임.

- 그럼에도 이시바 시게루 일본 총리의 회담(2025.02.07)에서 미국이 한반도가 아닌 ‘북한의 완전한 비핵화’ 용어를 선택한 것은 북미대화 재개가 순조롭지 않을 수 있음을 알리는 나쁜 신호임.

2. 세부 논평

o 북한은 김일성, 김정일 시대를 거쳐 김정은 체제로 3대 세습 체제가 일반의 예상을 깨고 핵을 보유한 채 ‘순항’ 중인 것으로 판단함.

o 홍 박사님 지적대로 북미대화 재개는 시간문제이기는 해도 북미간 대화가 다시 시작된다고 해도 북한 핵문제와 한반도 평화로 직결되기는 매우 어렵다고 예상함.

- 무엇보다 북한의 핵보유가 유지되는 상태에서 실질적인 평화를 유지하기는 거의 불가능하다고 봄. 다만 ‘평화’를 어떻게 정의할 것인가는 숙제로 남아 있음.

○ 남북관계에서 ‘Bad Marriage’와 ‘Good Divorce’중 어느 것을 선택할 것인가가 우리에게 놓인 숙제임.

- 게다가 북한은 러시아와 혈맹의 동맹관계를 맺은 상황이기 때문에 뒷배가 있다고 여길 것임. 미국과 대화재개에 급하게 나올 이유가 많지 않음.

○ 김정은은 하노이의 굴욕을 잊을 수가 없을 것임.

- 발표문에서도 언급되었듯이 2024년 11월 21일 평양에서 열린 무장장비전시 ‘국방발전-2024’ 개막식 기념연설에서 김정은은 “우리는 이미 미국과 함께 협상주로의 갈 수 있는 곳까지 다 가보았으며 결과에 확신한 것은 초대국의 공존 의지가 아니라 철저한 힘의 입장과 언제 가도 변할 수 없는 침략적이며 적대적인 대조선정책이었다”고 밝히면서 최강의 국방력만이 평화와 발전의 담보라고 주장했음.

○ 트럼프 행정부는 대통령 자신을 포함해서 안보 관련 핵심관계자도 북한을 ‘nuclear power’로 지칭. 이는 상당히 의미가 있음. 국내 일각에서는 ‘nuclear power’를 NPT에 규정되어 있는 ‘핵무기 보유국’(nuclear weapons state) 용어와 굳이 구분하려고 하나 부질없다고 판단함.

- 일례로, FIFA 공인구가 아니더라도 일반적으로 축구경기를 하는데 있어 문제가 없듯이, 핵무기 성능에 누가 품질 인증 마크를 달아주는 것도 아님.
- 북한은 누가 뭐라고 해도 핵무기를 보유한 국가이며, 다만 핵무기 성능에 있어서는 아무도 장담하지 못하는 상황임.
- 파키스탄처럼 ‘사실상의 핵보유국’ 인정을 받는 것 역시 어려울 것이며, 미국과 국제사회가 북한에 가해진 다자 및 양자 제재 모두를 당장 해제하지는 못할 것임.

○ 트럼프 행정부의 외교안보 고위급 인물들 가운데 북핵을 포함하는 한반도 문제에 정통한 인사를 찾기란 어려움. 굳이 찾는다면 국무부 정무차관으로 지명되어 상원 청문회 인준을 기다리고 있는 엘리슨 후커 정도라고 봄.

- 그렇다면 우리의 기대와는 달리 북한 문제는 트럼프의 main menu가 아닐 것임.

○ 트럼프로서는 국내 및 대외 여러 현안들이 많아 오히려 이것에 집중해야 할 형편임. 북한으로서도 당장 대화를 재개하더라도 핵무기를 보유한 채 협상에서 제재 해제와 낮은 단계 북미관계를 수립하는 것을 얻기가 매우 어렵다는 사실을 알고 있을 것임.

- 미국의 속내는 한국과 일본이 협력하여 북한을 포함한 중국 문제에 대해서도 one voice로 미국과 동조하여 대응하기를 희망하는 것임.

○ 트럼프 1기 때와는 달리 2기 행정부에서는 충성과들로 포진되어 트럼프의 지시가 일사불란하게 집행될 가능성은 분명 높아졌음. 그렇다고 이것이 협상의 성공으로 이어진다는 것을 의미하지는 않음.

- 결국 북미대화의 수준은 미중 경쟁의 하위 단위에 불과함. 미중관계가 어떻게 진행되는냐에 따라 미북관계의 속도, 진행방향, 합의의 범위 등이 정해질 것임.
- 따라서 미북관계의 미시적 접근과 함께 미중관계의 거시적 전망도 동시에 고려해야 함. 이른바 현미경과 망원경 시각을 모두 갖춰야 올바른 분석이 나옴.

○ 홍 박사님은 트럼프와 푸틴의 관계가 좋아지면 푸틴의 주선으로 블라디보스톡에서 북미정상회담 개최 가능성을 전망하였지만, 개최되더라도 손에 쥐는(tangible) 성과를 기대하기란 어렵다고 봄. 결국 일회성 ‘이벤트’ 끝날 것으로 예상함. 미북 관계를 ‘정상화’하는 것은 본질적으로 long game이기 때문임.

- 군축이나 군비통제 역시 남북한 간에 핵을 제외한 군비통제 내지 군축이지 북한과 미국 간에 과거 미국 러시아 간 행해졌던 그런 식의 군축은 불가능함.○ 트럼프가 일방적으로 북한의 핵을 일정 정도 인정해 주는 발언을 할 수 있음.

- 발표문에 언급되었듯이, 트럼프 행정부는 실제 북미 협상에서 북한 핵과 장거리 미사일 동결에 대해 핵 보유를 묵인하거나 주한미군 감축, 한미연합훈련 중단, 미 전략자산 한반도 전개 중단, 제재 완화, 경제 지원 등을 허용하여 김정은과 타협한 뒤, 한반도 긴장을 완화했다고 합리화할 수 있음.
- 하지만 이는 한국을 포함하는 미국의 우방국들이 이를 어떻게 평가할 지는 전혀 다른 문제임.

3. 정책 제언

- 홍 박사님 전망처럼, 현 상황에서 남북 대화가 재개될 가능성은 희박하고 한국에 새 정부가 출범해도 남북관계가 빠른 속도로 정상화되기는 쉽지 않을 것임.
 - 북미간 김여정의 방미를 포함해서 ‘소소한’ 접촉은 있겠지만 적대적 양국 관계에 돌파구를 여는 획기적 사건이 트럼프 임기 내 없을 것으로 비관적으로 전망함. 무엇보다 서로 근본적으로(fundamentally) 계산이 맞지 않기 때문임.
 - 북미관계의 최대치를 가정한다면, 북미간 연락사무소 개최 및 제재 완화와 북한 핵프로그램 동결과 영변을 포함하는 몇몇 핵무기 관련 시설의 사찰 정도임.
- 이를 감안하여 미북 접촉에 일회일비하지 말고 핵을 보유한 북한과 장기적으로 어떻게 공존할 것인가에 대해 국민적 공감대를 모으는 일에 집중하는 것이 중요
 - 이를테면 실질적 핵위협을 하고 있는 북한에 대해 우리도 핵무장을 하는 것이 국가이익에 도움이 되느냐에 대해 민관학이 머리를 맞대고 세밀하게 검토를 해야 할 때임.
 - 예를 들어, **한반도비핵화공동선언이 여전히 유효한지에 대해 정부 차원의 입장 표명이 공개적으로 있어야 함.** 이를 어정쩡하게 놔둔 채 핵잠재력이나 핵무장이니를 논하는 것은 순서에 맞지 않음.
- 북한이 지금까지 여섯 차례 핵실험과 수백 번의 기폭실험, 그리고 수 십 차례 미사일 및 위성체 발사 등 핵무력 완성을 향해 보여준 집요한 반복과 변주는 자발적으로 북한이 비핵화하기는 이제는 불가능해졌음.
 - **이제 북한 비핵화에 대한 헛된 낙관론보다는 정직한 비관론이 대세임.**
- Vipin Narang은 핵무기 개발 경로를 ‘헤징’(hedging), ‘속전속결’(sprinting), ‘강대국 지원’(sheltered pursuit), ‘숨기기’(hiding)로 분류. 그렇다면 **한국이 선택할 수 있는 최대 경로(maximal path)는 ‘헤징’ 또는 ‘미국의 지원’뿐임.**
 - 농축 또는 재처리를 통해 핵무기급 물질은 아닌 핵분열성 물질만 확보하고, 핵무기화, 발사시스템, 핵무기 운용 체제 등은 갖추지 않은 상태가 헤징
 - 핵무기 개발의 이론 작업, 핵주기의 자체적 통제, 핵무기급 물질 생산능력 확보, 이중용도 발사 시스템 작업 등도 헤징에 포함
- 그러나 핵 잠재력이든 핵무장이든 그 어느 것도 북한 핵보유로 나타난 징후일 뿐, 북한 비핵화를 실질적으로 유도하는 묘약(妙藥)은 아님. 오히려 **한국의 핵 잠재력과 핵무장은 북한 핵무력을 강화하는 촉진제(catalyst)임.**
 - 그렇다면 핵 잠재력을 충분히 확보하지도 않고서 핵 잠재력 용어만 중구난방(衆口難防) 공론장에서 거명하는 것은 비효율적이며, 부적절함.
 - 일본과 서독은 냉전 당시 핵무장을 공식적으로 추진하지 않으면서도, 핵무기 개발 능력을 암묵적으로 과시하며 미국과 소련을 상대로 협상력을 높이는 전략을 사용. 정체되지 않은 핵 잠재력 운운이 자칫 발화자(發話者)의 의도와 무관하게 듣는 이(聽者)에게 곧바로 핵무장 등식(等式)으로 ‘인식’ (북한이 느끼는) 위협의 인식이 높을수록 (북한의) 군사공격 가능성도 커지게 마련
- Hedging이든, 미국의 후원 형태이든, ‘핵비확산 모범국’임을 자처하고 싶으면 한국은 핵 잠재력 확보 대신에 **워싱턴선언 합의 내용을 미국이 충실히 이행하도**

록 요구하면서 ‘서둘지 말고, 조용히’(at a slow and quiet clip) 진행해야 할 것임. Good diplomacy, like good food, is never too late!

- 한국의 전략적 모색을 위해, 첫째, 북한이 핵무기를 협상 수단이 아닌 체제 생존의 핵심 도구로 간주하고 있는 이상, 제재나 대화 제의만으로 핵 프로그램 중단을 기대하기 어렵다. 따라서 ‘워싱턴 선언’과 ‘핵협의그룹’(NCG)에서 합의한 일체형 확장억제 수단의 실천성 확보, 한국형 미사일 방어체계(KAMD) 강화가 긴급.
 - 둘째, 북한이 러시아를 통해 위성, 잠수함, 극초음속(hypersonic) 미사일 등 新 전략무기 기술을 확보할 경우, 동북아 안보지형은 질적으로 변할 것임. 따라서 한·미 양국은 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 북한의 직접적 개입을 국제규범 위반으로 규정, 이를 저지할 새로운 제재 체계를 모색해야 함.
 - 셋째, 북한의 대외경제 의존도가 여전히 중국에 높은 만큼, (지구적 단위에서 핵심 행위자로 부상한) 중국이 국제사회의 북한 압박에 동참할 수 있도록 치밀한 외교 방책(큰 틀에서 ‘동맹의 유지’와 ‘지역의 구성’)이 필요. 그러나 러시아와 북한의 밀착에 따라 중국의 영향력도 상대적으로 축소되고 있음을 감안, (북한 핵보유에 대한) 중국 책임론을 과도하게 부각하기보다는 한·중 간 실질적 이익을 도모해 나가는 구동존이(求同存異)식 혜민(慧敏)외교(첫째, 바꿀 수 없다면 수용하는 겸허함, 둘째, 바꿀 수 있는 것은 과감하게 바꾸는 지혜와 용기, 마지막으로, 바꿀 수 없는 것과 바꿀 수 있는 것을 구별할 줄 아는 통찰력을 내포)가 필요.
 - 넷째, 북한의 무기개발 자금줄 차단을 위해 기존 무역제재와 병행하여 사이버 도메인(cyber domain) 및 암호화폐 시장에 대한 국제 공조 체제를 한층 강화.
- /끝/

V. 고유환 박사 (동국대 명예교수/전 통일연구원장)

1. 트럼프가 해결해야 할 오래된 숙제 북핵문제

북한의 핵개발 의혹이 불거진 이후 미국은 ‘북핵불용’이란 원칙을 내놓고, ‘전략적 인내’(오바마 행정부), ‘최대의 압박과 관여’(트럼프 1기 행정부), ‘조율된 실용적 접근’(바이든 행정부) 등의 정책을 추진했지만 북핵 고도화를 막지 못했다. 북핵문제는 해결하려고 하면 할수록 고도화되는 역설이 형성됐다. 북한의 핵 보유 의지가 외부 세계의 핵 저지 노력보다 강했기 때문이다.

지난 30여년 동안 북핵협상이 실패한 것은 1994년 북미 제네바기본합의 이후 미국이 북한 핵문제를 ‘통제 가능한 위협’으로 인식하고 ‘동결 대 보상’의 미봉책을 구사하며 북한붕괴를 기다리거나, 북한위협론을 대중국전략에 활용하는 등 북핵 해결에 집중력을 발휘하지 못했기 때문일 것이다. 사회주의권 붕괴 이후 유일패권국가로 부상한 미국이 먹는 문제도 해결하기 어려웠던 북한의 핵개발을 저지하지 못한 것은 ‘북한문제’를 ‘중국문제’와 연계했기 때문으로 볼 수 있다.

트럼프 1기 행정부가 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’를 극복하고, 북한붕괴론에서 벗어나 비핵화와 평화체제를 ‘단계별 동시행동원칙’에 따라 교환하는 ‘안보-안보 교환’을 시

도했지만 ‘하노이 노딜’로 결실을 거두지 못했다. 코언청문회 등으로 국내정치적으로 몰린 트럼프 대통령이 ‘잘못된 거래보다 거래하지 않는 것이 낫다’며 회담을 결렬시켰다. 존 볼턴 국가안보보좌관의 부정적 역할과 폼페이오 국무장관의 미온적인 태도, 일본의 방해 등도 노딜에 작용했다. 국내정치적 수세에 몰린 트럼프가 재선을 염두에 두고 거래를 멈췄지만, 코로나19 팬데믹과 트럼프의 재선 실패로 거래를 재개하지 못하고 북핵 고도화를 방지하고 말았다.

하노이 노딜 이후 북한은 더 이상 비핵화협상은 없다고 선언하고, 중재를 잘못된 남한에 화풀이 하며, 대남관계를 ‘대적관계’로 전환하고 ‘적대적 두 국가론’을 들고 나왔다. 수령체제 유지에 정책의 우선순위를 두는 김정은 정권이 체제유지에 부정적 영향을 줄 수 있는 대한민국과의 관계를 단절하고, 러시아와 밀착하며 중국과 소원해졌다. 북한이 대한민국과 결별하는 것이 외교적 자율성을 확보하여 워싱턴, 도쿄로 가는데 유리할 것이라는 생각을 하는지도 모른다.

트럼프 대통령이 노벨 평화상을 염두에 두고 북미협상 재개에 관심을 보이지만 상황은 녹록지 않다. 하노이 노딜 이후 북한이 ‘힘을 통한 평화’를 강조하면서 핵보유국의 전략적 지위와 영향력을 가지고 ‘자력갱생’하겠다는 의지를 보임으로써 비핵-평화 교환협상의 문턱이 높아졌다.

북한은 트럼프 대통령의 러브콜에도 아랑곳하지 않고 ‘최강경대미대응전략’을 제시하고 고농축우라늄(HEU) 핵시설을 공개하는 등 몸값을 높이고 있다. 북한은 미국이 협상을 늦추면 ‘통제 불가능한 위협’이 될 것이라는 점을 과시하는 무력시위를 지속하고 있다.

2. 트럼프 2기 북미협상의 한계와 가능성

하노이 노딜로 비핵-평화 교환협상이 교착된 가운데 북한이 ‘힘에 의한 평화’를 강조하면서 핵보유국의 전략적 지위와 영향력을 가지고 자력갱생하겠다는 의지를 보임으로써 비핵-평화 교환협상의 문턱이 높아졌다. 김정은 국무위원장은 2024년 8월 4일 신형전술 탄도미사일무기체계 인계인수기념식 연설에서 “강력한 힘의 구축으로 담보되는 것이 바로 진정한 평화”라고 말했다. 김정은은 2024년 9·9절 연설에서 “강력한 힘, 이것이 진정한 평화이고 우리 국가발전의 절대적인 담보”라고 하는 등 부쩍 힘에 의한 평화를 강조하고 우라늄 농축시설을 공개하는 등 핵무력 고도화와 관련한 활동을 늘려나가고 있다.

김정은은 2024년 8월 4일 연설에서 “대화도 대결도 우리의 선택으로 될 수 있지만 우리가 보다 철저히 준비되어 있어야 할 것은 대결이라는 것이 우리가 30여년간의 조미관계를 통하여 내린 총화이고 결론이며 시종일관하게 견지하고 있는 대미정책기조”라고 주장했다. 김정은은 9·9절 연설에서 “조선민주주의인민공화국의 주변군사적안전환경은 미국이 주도하는 군사빨리체계의 무분별한 확장책동과 그것이 핵에 기반한 군사빨리력이라는 성격으로 진화됨에 따라 중대한 위협으로 우리 앞에 다가왔다”고 주장하며 ‘핵무기를 기하급수적으로 늘여나갈 것’을 선언했다.

김정은은 조선인민군 제4차 대대장, 대대정치지도원대회 연설에서 “핵무력 강화노선은 불가역적인 정책으로 된지 오래”라며, “이제 남은 것은 지금 당장이라도 핵무력이 전쟁억제의 사명(제1의 사명)과 제2의 사명(작전적 사명)을 수행할 수 있게 더욱 완벽한 가동태세를 갖추는 것뿐”이라고 천명했다. 트럼프 당선 이후 김정은 위원장은 ‘국방발전-2024’ 개막식 연설에서 “우리는 이미 미국과 함께 협상주로의 갈수 있는 곳까지 다 가보았으며 결과에 확신한 것은 초대국의 공존의지가 아니라 철저한 힘의 입장과 언제 가도 변할 수 없는 침략적이며 적대적인 대조선정책이다”라고 밝히며, “우리 손으로 군사적 군

형의 추를 내리우는 일은 영원히 없을 것임을 다시금 분명히 한다”고 확인했다.

김정은의 발언을 종합하면 더 이상 비핵화협상은 없다는 것이다. 북한은 트럼프 행정부가 대화를 원한다면, 핵 보유를 인정받고 핵능력 감축과 관계정상화를 교환하는 협상을 추진하려 한다면 협상에 응할 수 있다는 입장을 견지할 가능성이 높다. 트럼프 2기 행정부가 미중 전략경쟁 구도에서 북한을 포용하는 것이 유리하다고 판단한다면 북미 관계정상화와 관련한 북미협상의 문이 열릴지도 모른다. 그렇지 않을 경우 ‘미국우선주의’와 북한의 ‘우리국가제일주의’가 충돌하는 한반도 위기가 발생할 가능성을 배제하기 어려울 것이다. 자본주의세계경제로의 편입을 통해 ‘밝은 미래’를 열어야 한다는 트럼프 주장과 자력갱생으로 ‘밝은 미래’를 열겠다는 김정은의 주장이 달라, 협상을 낙관하기 어렵다.

트럼프 2기 행정부의 대북접근에서 가장 두드러진 돌출변수는 북러관계 밀착이다. 트럼프 1기 때는 북미대결 구도가 중심을 이루고 있었지만, 2기 때는 서방(북대서양조약기구·NATO) 대 반서방(반 NATO)으로 대결구도가 확장됐다. 반서방 편에 선 북한이 러시아에 파병했고, 김정은이 여러 전선 중에서 “가장 중요한 전선은 반체제급전선이며 가장 중요한 임무는 싸움준비”라며 ‘전쟁준비완성’을 독려하고 있다. 북한이 핵무력 고도화를 지속하며 북러동맹 조약을 체결하고 한미동맹이 핵 기반 동맹으로 성격이 변함으로써 한반도에서의 한층 강화된 ‘공포의 균형’이 이뤄졌다.

북한이 한때 ‘사회주의 배신자’로 낙인찍었던 러시아와 2024년 6월 ‘전략적인 협력동반자에 관한 조약’을 체결함으로써 한미 핵기반 동맹에 맞선 ‘공포의 균형(힘의 균형)’을 이루려 한다. 북러조약의 자동개입조항에 따라 북한이 러시아에 군대를 파병하고 러시아가 북한이 필요로 하는 식량, 에너지, 첨단무기 개발기술 지원 등을 반대급부로 제공하고 있다. 북러조약 체결 이후 양국은 고위급 인사들의 교환방문을 추진하면서 정치, 군사, 경제, 문화 등 다방면에 걸친 협력과 유대를 강화하고 있다. 북미 적대관계 해소에서 생존의 중심고리를 찾던 북한이 이제는 북러동맹에서 생존의 중심고리를 찾고자 한다. 국제사회의 제재와 압박, 코로나19 팬데믹에 따른 셀프봉쇄 등으로 어려움을 겪던 북한에 러시아가 손을 내밀어 ‘구원자’를 자처함으로써 국제사회의 ‘왕따’ 국가인 북한과 러시아가 반체·반서방 공동전선에 함께 서게 됐다.

트럼프 2기 행정부가 북한을 ‘관여’하는 것이 미중 전략경쟁에 유리하다고 판단한다면 북한을 ‘사실상 핵보유국’으로 인정하고 핵능력 감축(핵군축)과 제재해제, 관계정상화를 교환하는 협상을 추진할지도 모른다. 러시아-우크라이나 전쟁이 종식된다면, 러시아 푸틴 대통령이 북미협상에 ‘중재자’나 ‘촉진자’로 부상할지도 모른다.

트럼프 1기 행정부에서 북미정상회담이 이뤄질 수 있었던 것은 미국이 체제전환, 정권 붕괴, 흡수통일, 무력침공 등을 추진하지 않겠다고 밝혔기 때문이다. 6·12 북미공동성명에서 새로운 북미관계 수립, 항구적이며 공고한 평화체제 구축, 한반도 완전한 비핵화, 유해발굴·송환에 합의함으로써 북미관계 정상화를 위한 ‘4개의 기둥’을 세우고 밑그림을 그려놓았다. 북한의 ‘요구사항’인 체제안전 담보와 미국의 ‘우려사항’인 완전한 비핵화를 ‘단계별 동시행동원칙’에 따라 ‘안보-안보 교환’을 시도했지만, ‘하노이 노딜’로 미국과 북한의 관계 맺기는 더 이상 진전을 보지 못했다.

트럼프 1기 때 톱다운 방식의 거래에 실패함으로써 협상의 문턱이 높아졌다. 미국과 서방이 북한의 완전한 비핵화 목표를 재확인하자 북한은 외무성 대변인 명의의 담화(2025.2.18)를 통해서 “미국과 그 추종세력들의 적대적 위협이 존재하는 한 우리에게 있어서 핵은 곧 평화이고 주권이며 국가헌법이 부여한 정당방위수단”이라고 밝혔다. 북한

은 미국과 그 동맹국들이 적대시정책을 철회하지 않는 한 핵을 내려놓지 않겠다는 것이다. 북한이 꼽는 대표적인 대북 적대시정책은 전략자산을 동원한 군사연습과 제재이다.

트럼프 2기 행정부가 북한과 관계 맺기에 성공하려면 북한의 달라진 국가전략을 인식하고 이전과는 다른 대북접근을 시도해야 할 것이다. 지금의 북한은 핵을 포기할 의사가 없다는 점, 한반도 적대적 두 국가론에 따라 대한민국의 관여를 배제하려 한다는 점, 중국의 대북 영향력이 약화되고 러시아의 영향력이 커졌다는 점, 미중전략 경쟁 구도 등을 고려한 미국의 새로운 대북접근이 마련돼야 북미 관계 맺기가 가능할 것이다.

북한이 핵을 수령체제 유지의 ‘만능의 보검’으로 인식하고 있어 핵 폐기를 앞세울 경우 거래자체가 이뤄지기 어려울 것이다. 그래서 북한의 완전한 비핵화를 최종목표로 두고 북미관계정상화를 먼저 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 1989년 몰타 미소정상회담에서 평화공존에 합의한 이후 핵을 가진 소련이 붕괴됐던 것처럼, 북미 적대관계 해소를 앞세우는 북핵해결 방법을 모색해봐야 할 것이다.

북한이 한반도 두 국가론을 들고 나옴으로써 정전체제가 사실상 무력화됐다. 휴전선이 ‘국경선’으로 전환됨으로써 정전협정을 대체하기 위한 종전선언이나 평화협정 없이 곧바로 북미관계정상화를 추진할 수도 있다. 1992년 한중수교처럼 북미수교가 이뤄지면 남북한 교차승인을 통한 한반도 평화공존체제를 수립할 수 있을 것이다. /끝/

VI. 홍민 박사 (통일연구원 선임연구위원)

1. 총평

○ 트럼프 행정부의 북미대화 추진 동향 및 배경에 대한 상세한 정리, 김정은 대외전략에 대한 탁월한 분석, 북미대화 성사 가능성에 대한 통찰력 있는 전망 등 전반의 의견에 공감하고 이견이 크게 없음.

○ 다만, 미래 관계에 따른 북러 관계의 약화와 북한 효용성 반감 등과 관련해서는 단기적 이해뿐만 아니라 좀 더 중장기적인 북러 관계의 구도에서 전망하는 것이 필요하다고 생각함.

○ 북미 대화 재개 전망 관련해서 보다 여러 시나리오를 상정해 점검하고 전망해 볼 필요가 있음.

○ 아래 세부논평에서는 토론을 위해 첨언 차원에서 ‘비핵화’에 대한 북한의 최근 입장, 트럼프 행정부 북핵접근에 대한 북한의 수용성 여부를 몇 가지 시나리오를 통해 살펴보고 북한의 대외전략, 미래-북러-북미 관계 구도, 북한의 우크라이나 전쟁이 한반도에 미칠 영향 등에 대한 짧은 소견을 밝히고자 함.

2. 세부 논평

(1) 북핵 접근에 대한 북한의 대응

○ 김여정 담화(4.9), 핵보유국 지위 영구 고착, 지위 흔들려는 시도에는 정면 대응

- 핵보유국 지위의 영구 고착 근거로 ① 강한 핵억제력 보유(실체적), ② 최고법 및 기본법에 의한 법적 고착(법적), ③ 외부의 적대적 위협(상황적), ④ 세계 안보 역학구도 변화(국제질서) 등 매우 세부적으로 언급
- 김영정 담화는 기존 세 차례 논평이나 담화보다 적극적이고 체계적으로 ‘비핵화 불가’ 및 ‘핵무기 고도화 당위성’ 제시

o 최근 트럼프 대통령의 북한 관련 발언 의식, 비핵화 불가의 확실한 ‘문턱’ 제시

- 최근 트럼프 대통령의 북미 대화 시사, 핵보유 인식 발언 등 대북한 접근 가능성을 의식, 트럼프 행정부에게 확실한 북한 입장 전달 의도
- 한미일이 “직면한 안보우려 해소할 수 있는 유일한 해법”은 북한의 “현 지위를 흔들어서 보려는 일방적인 현상변경 시도” 포기
- 김영정 메시지 포인트는
 - ① 비핵화 원칙을 고수하는 한 대화 진입 불가 → 비핵화 원칙 포기
 - ② 핵보유국 지위를 불인정하려는 ‘현상변경’ 시도 포기 → 핵보유국 인정
 - ③ 안보 우려 해소 차원의 접근이 유일한 해법 → 위협감소, 핵군비통제

o 트럼프 행정부 북핵 접근에 대한 북한의 수용성 여부

① 기존 비핵화 중심의 협상틀 유지

- 2018~2019년과 같이 ‘북한의 완전한 비핵화’를 목표로 두고 일정한 반대급부로 북한을 유도하는 협상틀을 유지하는 경로
- 한미관계를 고려하여 비핵화 원칙을 고수하고, 북한을 최대한 압박 후 반대급부로 비핵화 일차 성과를 유도하는 전략
- 북한의 수용 가능성이 매우 낮고 북러 군사동맹 강화, 북미 대치 구도 지속

② 비핵화 원칙 속 선 위협감소, 후 비핵화 연계 단계적 접근

- 비핵화 원칙 유지하되 1차 목표를 미 본토에 대한 핵 위협감소(핵군비통제), 2차 목표를 비핵화(또는 장기적 핵군축) 등의 순으로 설정하는 접근
- 트럼프 임기 내 상호 운용적·구조적 차원의 핵 위협감소 성과 가시화, 차기 정권에서 폐기를 위한 핵군축 협상 전환
- 한국은 일정부분 수용 가능성이 있으나, 북한 ‘비핵화’ 원천적 거부, 향후 합의 지속성 보장의 어려움.

③ 위협감소 및 불가침 중심의 핵군비통제 접근

- 북미 간 위협감소와 불가침 중심의 운용적 or 부분적인 구조적 핵군비통제 접근
- 미 본토 타격 가능한 무기의 일부 폐기와 개발 제한, 핵능력 동결, 북미 간 상호 불가침에 관한 정치적 합의, 일정한 관계 개선을 통한 안전보장 등
- 북한을 핵보유국으로 인정하는 정치적 효과 발생, 한국 및 일본의 반발 및 대중국 봉쇄·거부에 필요한 한미 협력에서 갈등 소지

→ 세 개의 경로 모두 북한의 불수용, 한국의 반발로 현실화 가능성 높지 않음.

o 트럼프 행정부 동맹 결속 통한 대중국 거부전략과 대북접근의 한계

- 김정은은 2.8 국방성 축하방문 연설에서 미국의 ‘군사적 불균형’ 초래 행동 세 가지 지목하며 모종의 변화가 없다면, “핵역량의 가속화” 주장
- ① 미국 핵전략 수단들의 상시 전개

② 실전 수준의 양자 및 다자적 핵전쟁모의연습

③ 한미일 안보협력체제, 아시아판 나토의 구축

- 트럼프 행정부는 대중국 포위·압박전략 차원에서 한미일 안보협력 강화, 연합훈련 강화 지속, 북한의 요구조건 수용 가능성 낮음.

- 미일정상회담(2.8)에서 “북한에 대응하고 지역 평화와 번영을 수호하는 데 있어 한미일 3자 파트너십의 중요성을 확인”

○ 북한의 대응전략: ‘비핵화’ 원천적 거부 및 북미 극단적 대치 회피

- 북한 외무성 대변인 담화(2.18), 미국의 ‘북한의 완전한 비핵화’ 원칙에 대해 “실천적으로나 개념적으로” 불가능하고 비현실적인, “낡고 황당무계한 계획”, “근시안적인 목표”로 평가하며, “실패한 과거의 꿈”, “미국의 현실도피적 입장”으로 규정, “맞대응할 일고의 가치도 없다”는 것이 공식입장을 강조

- 향후 미국의 ‘비핵화’ 주장을 트럼프 임기 초부터 원천적으로 봉쇄, ‘배수진 치기’ 통해 거부 의사 견지

- 북한은 미국의 정책 전환이 불가능하다는 전제, 다음과 같은 행보 예상

- ① 북미 협상에 매달리지 않기 → 비핵화 수용 타협 불가

- ② 높은 수위의 북미 군사적 긴장은 피하면서 → 북러 군사협력 환경 관리

- ③ 핵무기 고도화 지속 → 국방력 성과 확보, 새로운 계획 추진

- ④ 러북 동맹 강화 → 우크라진 협력, 장기적인 전략적 효용성 확보

- ‘비핵화’에 대한 북한의 원천적 거부, 미국의 유연성 제약, 러북 동맹의 강화 등이 맞물리면, 향후 트럼프 행정부는 성과 불확실시 강경 태도로 전환 가능성

○ ‘북한의 완전한 비핵화’ 원칙이 초기 북미 접촉 여부를 가늠할 문턱

- 트럼프 행정부는 대중국 봉쇄·거부 전략 차원에서 한미일 안보협력, 한국의 활용이 필요한 만큼 ‘북핵’ 접근에 대한 한국 반발 의식, ‘비핵화’에 대한 목표 확인

- 트럼프 행정부 임기 내 ‘비핵화’ 달성 현실적으로 어려워 ‘비핵화’는 목표로 두되, 달성 가능한 수준에서 방법론적으로 핵군비통제(위협감소) 또는 폐기를 염두에 둔 장기적 핵군축 제기 가능성도 배제하기 어려움.

- 다만, 향후 북미 대화 성사 여부를 가늠할 분수령은 ‘비핵화’ 원칙 유지와 방법론적 유연성 여부

- 트럼프 행정부의 최대 약점은 ‘시간’ 제약, 트럼프 행정부 자극하지 않는 선에서 ‘비핵화 수용불가’ 및 핵무기 고도화 정당성에 대한 원칙적 입장 지속, 러북 동맹 강화 위한 환경 조성

- ‘비핵화’에 대한 북한의 원천적 거부, 미국의 유연성 제약, 러북 동맹의 강화 등이 맞물리면, 향후 트럼프 행정부는 성과 불확실시 강경 태도로 전환 가능성

○ 미러-러북-북미 관계 구도

- 우크라이나전 협상, 협상 주체, 영토, 안전보장, 휴전 및 전후관리체제 등 의제의 복잡성, 타협 난항 및 장기화 가능성

→ 조기 휴전 이후에도 전선 및 점령지 유지에 북한 역할 필요

- 휴전 및 종전 협상시 트럼프 대통령의 북한이 대러 파병과 미사일·포탄 제공의 대가로 러시아로부터 받게 될 첨단 군사기술에 대한 우려 제기 가능성

→ 제기 가능하지만, 이에 대한 감시·통제 불분명해 중요 의제에서 배제 가능성

- 휴전·종전 협상, 교전 중단시 북한의 효용성 반감, 러북 관계 약화 및 북한의 대미 접근 가능성

→ 러북 간 협상 및 휴전기간, 전후 협력 필요성, 장기적인 전략적 필요성 등을 고려할 때 가능성 높지 않음.

○ 러시아, 단기적·장기적인 전략적 효용성 차원에서 북한의 필요성 지속 가능성

- 휴전기간 전선/점령지 관리, 전후 복구, 노동자 파견, 소모된 무기 생산 비축, 향후 군사 대응 준비

- 미국의 인태전략에 대한 견제 차원에서 북한과의 군사협력 장기적으로 필요

3. 정책 제언

□ 러우 전쟁의 지정학적 영향: 국제 및 동북아 정세에 미치는 영향

- 러시아의 ‘승리’로 귀결, 북한의 기여에 대한 반대급부 정당성 확보
- 대서양 동맹의 약화(미국의 유럽사령부 예산 삭감), 유럽의 자구적 안전보장 강구, NATO의 인태 및 아시아로의 관심 및 역량 투입 위축
- 트럼프 행정부의 친러시아, 강대국 정치 전면화, 강대국 협상 통한 약소국의 경제적·영토적 양보를 압박하는 ‘신제국주의’ 질서의 강요
- 트럼프 대통령의 푸틴에 대한 동정론·동일시에서 보면, 우크라이나에 파병한 북한에 대해 부정적 인식보다는 강대국 정치 차원에서 합리적 행위로 인식 가능
- 인도-태평양 중심성 차원의 한미·한미일 협력은 대중국 견제 공조에 초점
- 경제 거래와 재건을 돕는 경제협력을 ‘안전보장’ 차원에서 인식, 북한에 대한 접근 역시 유사한 접근 방식 가능

□ 군사안보 측면의 영향

- 우크라이나 전쟁은 대부분 포격이나 장거리 미사일 공격으로 진행된 길고 피비린내 나는 소모전 성격, 민간인과 민간 기반시설에 대한 대규모 ‘대가치’ 공격
- 핵무장을 한 러시아의 ‘제한적 핵전쟁’ 위협, 가능성이 미국과 나토의 직접 개입을 억제, 재래식 전쟁과 핵 위협이 결합된 교리가 부상,
- 북한의 핵독트린, 한국의 군사력, 미국의 확장억제력을 억제와 전쟁수행의 측면에서 재검토 필요
- 동북아 국가들 실제 전쟁에서 효과적인 첨단 방어무기 개발, 구매, 배치 등 자국의 군사력 강화 자극
- 유럽의 국방비 증액과 전력 증강에 한국의 방산업체 기회
- 중국에게 주는 교훈, 대만을 빠르고 쉽게 점령할 수 있다는 자신감 감소
- 장기간 침략 또는 실패로 인한 경제적 결과가 이전에 상상했던 것보다 훨씬 클 수 있다는 교훈
- 체제와 전쟁경제는 급속한 성장을 누려온 중국에 경제적으로 치명적인 타격, 정치적 불안정 야기 가능성
- 전쟁 경제의 중요성 부각, 대량의 정밀 재래식 무기 필요로 하는 장기전, 이를 지원할 수 있는 산업 역량과 민첩성을 갖추는 것이 중요

□ 한반도 정세 변화(미북관계, 남북관계)

○ 종전 관련 정세 변화, 러북 및 북미 관계에 대한 북한의 손익과 입장

- 러시아에 유리한 전쟁 종결, 북한 기여도 및 반대급부 충분한 평가 가능, 간접적으로 전략적 지위 제고
- 트럼프 행정부의 친푸틴 행보, 미국의 러북 견제는 매우 제한적인 메시지 수준에 그칠 가능성, 미국의 실질적 견제 수단 부재
- 러시아와 북한은 우크라이나 전쟁과 전후 처리 관련 상당 기간 협력 필요, 동북아에서 대미 견제 차원에서 장기적인 전략적 협력 역시 필요
- 미국의 획기적인 대북정책 전환이나 미리 ‘빅딜’이 없는 한, 러북 동맹 및 협력은 지속적으로 강화될 가능성
- 다종의 병력 파병 통해 현대전 경험 축적, 전자기·정찰·드론, 미사일·방사포 운용, 기타 보급 및 군수(logistics) 관련 경험 축적
- 러시아 무기 재비축 필요, 러북 각종 군사 장비에 대한 방산 협력 가능 /끝/

<제 50 회 전문가 정책포럼 참석자 프로필>

총괄기획/진행: 곽태환(郭台煥) 박사

한국 외국어대 학사 (1961), 미국 Clark University 국제 관계학 석사(1963) 및 Claremont 대학원 대학교 국제 관계학 박사학위(1969). 미국 Eastern Kentucky 대학교 국제정치학 교수(1969-1999); 경남대 교수/극동문제연구소 소장(1995-1999); 통일연구원 원장(1999-2000), 민주평화통일 자문회의 상임위원 [정책외교 분과위원회 (2001-2005)]. (전) 통일부정책자문위원, (전)전국 대학교 통일문제연구소 협의회 회장, Global Peace Foundation(GPF)이 수여하는 글로벌 혁신적 학술 평화상 수상(2012.12.1). 경남대학교 명예 정치학 박사 수여(2019.6.4), 통일뉴스 특별 공로상 수상(2021). 한국 외국어 대학교 HUFS Award (해외 부분)수상(2025.4.18)

현재 한반도 미래전략연구원 이사장(전문가 정책포럼 기획 주관), 경남대 극동문제연구소 초빙 석좌교수, Eastern Kentucky 대 명예교수, 제 19-21 기 평통 자문회의 LA 협의회 상임고문, 제 23 기 통일교육위원 LA 협의회 상임고문, 미주민주참여 포럼(KAPAC) 상임고문, 한반도 중립화 통일 협의회 이사장(2010-2021) 현재 명예 이사장, 한국 외국어 대학교 남 가주 동문회 이사장(2022), 현 통일전략연구 협의회 (LA) 회장 등. 35 권의 저서, 공저 및 편 저자이며 500 편 이상의 칼럼, 시론, 논평 등 학술논문을 남북한관계, 한반도 통일과 4 強의 對한반도 정책에 관하여 출판하였음. **주요 저서** 『한반도 평화, 비핵화 그리고 통일: 어떻게 이를 것인가?』(통일뉴스, 2019), 『국제정치 속의 한반도: 평화와 통일 구상』 (1999). 공저: 『한반도 문제 해법: 새로운 모색』 (한국학술정보, 2024), 『한반도 비핵 · 평화체제의 모색』 (매봉, 2023), 『한반도평화체제의 모색』 (경남대 극동문제연구소, 1997), 『북한의 협상 전략과 남북한관계』 (경남대 극동문제연구소, 1997)와 번역서로는 K.J Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 4th ed. 國際政治學: 分析의 틀(博英社, 1990).

주요 영문 책 Editor & Co-editor: *One Korea: Visions of Korean Unification* (Routledge, 2017); *North Korea and Security Cooperation in Northeast Asia* ((Ashgate, England, 2014); *Peace-Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Ashgate, England, 2010); *North Korea's Foreign Policy under Kim Jong Il: New Perspectives* (Ashgate, England, 2009); *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asia Security* (Ashgate, England, 2007)등 통일뉴스, LA 중앙일보, 브레이크 뉴스(Break News) 칼럼리스트.

연락처: thkwak38@hotmail.com; 070-8864-2106; 미국 +1-310-729-8383(Kakao talk)

발제자: 홍현익 박사

현재 세종연구소 명예연구위원

학력: Panthéon-Sorbonne대학 (Paris I 대학) 국제정치학 박사(1996.3)

경력: 국립외교원 원장 역임 (2021.8-2023.3)

Paris 1대학(Panthéon-Sorbonne) 국제정치학 박사

한중관계미래발전위원회 집행위원장 역임 (2021-2022)
 세종연구소 수석연구위원 및 안보정책실장 역임
 한국정치학회 부회장 역임
 청와대 국가안보실 자문위원 역임
 합참 자문위원 역임
 의회외교활동자문위원 역임
 경기도 평화정책자문위원회 위원 역임
 정책기획위원회 위원 역임
 미 Duke대 객원연구위원 역임
 민주평통 상임위원 역임

연락처: 메일주소: hyunik@sejong.org 전화: 010-2580-7536

주요 논문/저서

『우크라이나 전쟁 발발 이후 미국, 중국, 인도의 대외전략: 전략 기조와 정책, 한국의 대외 국가전략에 대한 함의』 (2024. 11)
 『북한의 핵 위협과 한국의 안보 및 외교전략』 (2024.3)
 『우크라이나 전쟁 이후 한국의 국가전략 환경 변화와 정책 제언』 (2023. 11)
 『탈냉전기 정부별 대북정책 평가와 향후 개선방안』 (2022)
 『미 바이든 행정부의 동아시아 전략과 한국의 대응방안』 (2021)
 『트럼프 시대 미·중·러 3각관계와 한국의 대외전략』 (2020)
 『21세기 대한민국의 한반도대전략: 북한문제 해결과 평화 구축 및 통일전략』 (2012)
 『북한의 핵 도발·협상 요인 연구: 사례분석의 함의와 향후 북핵정책 방향』 (2018)
 “대박통일을 위한 대북정책 및 국제 협력방안: 독일과 예멘 사례”(2015)
 “탈냉전기 폴란드와 우크라이나의 대외안보전략 연구: 통일한국에 대한 함의” (2015)
 “북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제”(2008)
 “북핵문제 최종 해결과정의 쟁점과 해결방안”(2008)

토론자 프로필 (가나다 순)

1. 고유환 박사 (전 통일연구원 원장/동국대 명예교수)

■ 학력▪동국대학교 정치학 박사(1991)

■ 주요 경력▪동국대학교 북한학과 명예교수(2022~)▪동국대학교 북한학과 교수(1994~2022)▪동국대학교 북한학연구소장(2009~2020)▪제11대 북한연구학회 회장(2012)▪대통령직속 정책기획위원회 평화변영분과위원장(2017~2019), 위원(2017~2020)▪청와대 국가안보실 정책자문위원장(2017~2020)▪민주평화통일자문회의 기획조정분과위원

장(2017~2021)■외교부 정책자문위원회 한반도분과위원장(2018~2022)

■ 주요 저서(공저 포함)■북한 핵문제의 해법과 한반도 평화체제 구축(2003)■로동신문을 통해 본 북한변화(2006)■북한연구의 새로운 패러다임: 관점·방법론·연구방법(2015)■북한의 사회변동과 혼종성1: ‘주체사회’의 모호한 경계들(2021)■Troubled Transition: North Korea's Politics, Economy, and External Relations(2013)

연락처: 010-8737-1160 이메일:yhkoh21@naver.com

2. 박종수 박사 (전 대통령직속 북방경제협력위원회 위원장)

<학 력>

- 서강대학교(정치외교 학사)
- 영국 런던대학교(러시아학 수학)
- 러시아 상트페테르부르크국립대(경제학 석사·박사)

<주요경력>

- 국회 사단법인 '유라시아21' 부이사장(현)
- 한반도평화연구원(KPI) 연구위원(현)
- 대통령직속 북방경제협력위원회 위원장(전)
- 주러시아 대한민국 대사관 공사(전)
- 동북아공동체문화재단 상임대표(전)
- 러시아 상트페테르부르크국립대 초빙교수(전)
- 고려대학교 러시아CIS연구소 HK사업 연구위원(전)
- 중원대학교 국제통상학과 조교수(전)
- 대통령직속 북방경제협력위원회 전문위원(전)
- 서강대학교 공공정책대학원 겸임교수 및 현대정치연구소 책임연구위원(전)

<주요저서>

- 러시아와 한국-잃어버린 백년의 기억을 찾아(백의, 2001년)
- G-20국가의 인재개발(공저, 2010년)
- 21세기 북한과 러시아-신화,비화,진화(오름, 2012년, 간행물윤리위 우수저작 당선)
- 동아시아 영토분쟁과 국제협력(공저 디딤터, 2014년)
- 북방에서 길을 찾다(총괄집필, 디딤터, 2017년)
- 린치핀 코리아(공저, 동북아공동체문화재단, 2020년)
- 현대 북러관계의 이해-후견관계에서 동반관계로의 전환모색(명인문화사, 2021년)

연락처: 010-3857-9582, gepi365@gmail.com

3. 이병철 박사 (경남대 극동문제연구소 교수)

【주요 경력】

- 前 대통령비서실 (외교안보 행정관)
- 前 국회의장 통일정책 특보, 정책기획비서관
- 前 한국원자력통제기술원(KINAC) 연구위원
- 前 민주평화통일자문회의 상임위원
- 前 서울대학교 원자력미래기술정책연구소 객원연구원
- 現 한국행정정책학회 이사, 편집장
- 現 서울대학교 원자핵공학과 객원교수
- 現 북한대학원대학교 이사
- 現 경남대학교 극동문제연구소 교수

【관심분야】

핵비확산, 핵안보, 북핵, 한미관계, 북미관계, 원자력정책

연락처: 010-8937-2720, bcleebc@kyungnam.ac.kr

4. 왕선택 박사 (서강대 지식융합미디어학부 대우교수/서울대 언론정보학과 정신영기금교수)

학력

- 서강대학교 영문과 학사
- 조지 워싱턴 대학교 국제정책실무 석사
- 북한 대학원 대학교 북한학 박사

경력

- 전 한평정책연구소 글로벌외교센터장
- 전 YTN 통일외교 전문기자
- 전 YTN 워싱턴 특파원
- 전 여시재 정책위원
- 현 한평정책연구소 글로벌외교센터장
- 현 민화협 정책위원
- 현 민주평통 상임위원

주요저서

- 북핵 위기 20년 또는 60년
- 핵담판
- 북한특강 2020(공저)
- 북한 취재 보도 가이드(공저)
- 희망각본 2021 (공저)

주요 논문

-Legitimacy and Stability of North Korea
2015, KEI Academic Paper Series

-연락처; Email: woovovo@gmail.com 전화: 010-8831-8697

5. 조성렬 박사 (경남대 군사학과 초빙교수/전 주 오사카 총영사)

주요 학력: 서울공대 화학공학과 졸업, 성균관대 대학원 정치외교학 석사 및 박사, 도쿄 대학 대학원 종합연구과, 게이오대학 법학부 및 중국외교학원 방문학자

주요 경력: 현 경남대 군사학과 초빙교수. 전 주 오사카 총영사. 전 국가안보전략연구원 수석연구위원/자문위원. 전 한국국제정치학회 부회장. 전 북한연구학회 회장

주요 저서: 『김정은 시대 북한의 국가전략: DIME 분석과 삼별 구상』, 『한반도 비핵화 리포트; 포괄적 안보-안보 교환론』, 『닉슨행정부 시기 주한미군 감축 협상』, 『전략공간의 국제정치: 핵·우주·사이버 군비경쟁과 국가안보』, 『뉴 한반도 비전: 비핵 평화와 통일의 길』, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』, 『주한미군: 역사·쟁점·전망』, 『정치대국 일본: 일본의 정계개편과 21세기 국가전략』 등

연락처: insscsr@naver.com, 010- 7733-3286

6. 홍민 박사(통일연구원 선임연구위원)

홍민 박사는 통일연구원 북한 연구실 연구위원으로 재직 중이다. 동국대학교에서 정치학 박사학위를 취득했다. 주요 연구 분야로는 북한 정치/군사, 북한의 대외정책 및 대남정책, 한반도 비핵화 및 평화체제, 북한 도시, 분단사회연구 등이 있다. 청와대 국가 안보실 정책자문위원(2019~2022)을 역임했고, 민주평화통일자문회의 자문위원, 통일부 정책자문위원, 국방부 정책자문위원, 해양수산부 남북교류정책위원회 정책자문위원, 파주시 남북교류협력위원회 자문위원 등으로 현재 활동하고 있다. 사단법인 북한연구학회 총무 및 연구 이사를 역임하였다. 주요 저서로는 ‘한반도형 협력안보와 평화경제 연계 구상’(2020), ‘한반도 평화체제와 한미관계 추진전략’(2018), ‘한반도 평화로드맵 실천전략’(2017), ‘북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석’(2017), ‘김정은 정권의 통치테크놀로지 및 문화정치’(2017), ‘북한의 시장화와 사회적 모빌리티’(2016) 등이 있다.

연락처: 010-4375-3380 / mhong@kinu.or.kr

Special Note: 제 50 회 전문가 정책포럼에서 밝힌 견해와 내용은 포럼 참석자들의 개인 견해이며 한반도 미래 전략 연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

한반도미래전략연구원 찾아오는길



서울특별시 영등포구 여의대로 66, 하이투자증권빌딩 15층
5호선, 9호선 여의도역 (3번출구) 문의: 02-3448-8500



한반도미래전략연구원
Institute for Korean Peninsula Future Strategies

연락처: 한반도 미래전략연구원 전문가 정책포럼 주소: 서울특별시 영등포구 여의대로 66, IM 증권 빌딩 15층, 5호선, 9호선, 여의도 역 (3번출구), 한국글로벌피스재단. 사무실: 전화번호: 02-3448-8500; 070-0505-3803(직통); Fax:02-325-8509.

총괄기획: 곽태환 교수 카카오 토크 +1-310-729-8383. Email: thkwak38@hotmail.com
사무국장: 김한솔 국장 (사무실) 070-5050-3838; Mobile:010-5122-2439 Email: hskim@globalpeace.org

담당자: 기성훈 팀장: Mobile:010-6554-6394. Email: sunghoon@globalpeace.org