

변화하는 국제질서와 한반도:

이재명 정부 실용외교의 도전과 기회

2026년 06월 10일

이상현

세종연구소 명예연구위원

전 세종연구소 소장

이상현은 현재 세종연구소 명예연구위원으로 재직 중이다. 그는 세종연구소 소장(2021~2024), 외교통상부 정책기획관(2011~2013)을 역임했으며, 스웨덴 스톡홀름 안보개발정책연구소(ISDP)의 객원 연구원과 워싱턴 D.C. 스티븐슨 센터의 방문 연구원을 지냈다. 주요 연구 분야는 국제정치 및 안보, 한미 관계, 남북 관계, 핵 안보 및 비확산, 동아시아 안보 문제 등이다.

탈패권적(post-hegemonic) 다중질서(multiplex order)의 부상과 북한 핵억제력의 제도화는 한국이 외부의 전략적 불확실성과 한반도 내부의 안정이라는 두 과제를 동시에 관리해야 하는 새로운 안보환경을 만들어내고 있다. 이러한 맥락에서 이재명 정부의 실용외교는 억지와 관여, 그리고 전략적 유연성을 결합하여 이중의 도전에 대응하려는 시도로 이해할 수 있다.

변화하는 국제질서

오늘날 국제질서는 심대한 전환기를 맞고 있다. 제2차 세계대전 이후 미국 주도로 형성된 자유주의적 규칙기반 국제질서는 점차 분절화되고 경쟁이 심화된 탈패권적 질서로 이동하고 있다. 이 과정에서 국제규범의 구속력은 약화되고 있으며, 지정학적 경쟁은 심화되고 있으며, 다자협력과 자유무역 역시 점점 더 큰 도전에 직면하고 있다.

이러한 변화의 상당 부분은 미국 외교정책과 미국 스스로의 국제적 역할 인식 변화에서 비롯된다. 미국은 더 이상 국제질서를 유지하는 선의의 패권국으로만 인식되지 않는다. 오히려 자국 이익을 우선하는 거래적(transactional) 강대국으로 평가받고 있다. 도널드 트럼프 대통령 역시 종종 ‘파괴자(demolition man)’로 묘사되며, 그의 외교정책은 기존 질서를 흔드는 ‘레킹볼 외교(wrecking-ball diplomacy)’라는 평가를 받는다.

인도-태평양 지역에서는 미국과 중국 간 전략적 양극화가 점차 뚜렷해지고 있다. 미국은 여전히 유일한 초강대국이지만, 중국의 경제력과 군사력 증가는 인도-태평양을 글로벌 전략경쟁의 핵심 무대로 만들었다. 오랫동안 지역 안정은 미국이 안보를 제공하고, 중국의 부상은 미국 동맹망의 견고함 속에서 관리될 것이라는 가정 위에 유지되어 왔다. 그러나 트럼프 2기 행정부 출범 이후 이러한 전제는 더 이상 확실하지 않다.

2035년을 내다볼 때, 아시아-태평양 국가들은 미국 중심 질서가 중국 중심 질서로 단순히 대체될 것이라고 보지 않는다. 오히려 미국은 군사적으로 필수적이고 중국은 경제적으로 중심적인 위치를 유지하는 가운데, 중견국들의 전략적 자율성이 확대되는 장기적 경쟁 공존의 시대가 전개될 것으로 전망한다. 이는 아미타브 아차리아(Amitav Acharya)가 말한 ‘다중질서’와 유사하다. 즉 어느 한 국가도 압도적 지배력을 갖지 못하며, 국가들은 사안별 연대와 유연한 협력을 통해 질서 형성에 참여하게 된다.

이러한 변화는 외교·안보정책에도 중요한 함의를 가진다. 많은 아시아 국가들은 미국과 중국 중 하나를 선택하기보다는 다층적 헤징 전략을 추구하고 있다. 미국과의 안보협력을 강화하면서도 중국과의 경제관계를 유지하고, 동시에 일본·호주·인도·한국 등과의 소다자(minilateral) 협력을 확대하는 방식이다.

앞으로 상당 기간 동안 대부분의 국가들은 주요 강대국들이 다자주의와 국제규범을 방치하거나 훼손하는 ‘G-마이너스 세계(G-minus world)’의 불확실성을 관리해야 할 것이다. 이 과정에서 국제질서의 안정과 효과적인 글로벌 거버넌스를 유지하기 위해 중견국 간 협력의 중요성은 더욱 커질 것으로 보인다.

한반도 화해 가능성의 약화

이와 같은 국제질서 변화 속에서 북한은 핵·미사일 능력을 지속적으로 고도화하고 있다. 2024~26년 사이 북한은 전술핵무기, 고체연료 미사일, 극초음속 미사일, 순항미사일, 정찰위성, 무인기 등을 포함한 다양한 무기체계를 시험했다. 북한의 핵위협은 더 이상 전략적 억제 차원에 머무르지 않고, 한국 전역을 직접 겨냥하는 전술핵과 정밀타격 능력으로 확대되고 있다.

최근 북한 핵능력 변화는 크게 세 가지 특징을 보인다. 첫째, 핵탄두 수와 생산능력의 증가이다. SIPRI에 따르면 2025년 기준 북한은 약 50기의 핵탄두를 보유하고 있으며, 추가로 최대 40기 수준의 핵탄두를 생산할 수 있는 핵물질을 확보한 것으로 추정된다. 둘째, 한국을 겨냥한 운반수단의 다양화이다. KN-23, KN-24, KN-25와 같은 고체연료 단거리 미사일과 초대형 방사포는 이동성과 짧은 준비시간, 불규칙한 저고도 비행 특성으로 인해 한국의 미사일 방어체계를 교란하고 있다. 셋째, 핵사용 문턱의 하향이다. 북한은 전술핵을 단순한 억제 수단이 아니라 선제사용, 보복공격, 전장 활용 수단으로 제도화했으며, 최근에는 남한을 ‘적대적 별개 국가’로 규정하고 있다. 이는 위기 상황에서 핵위협을 보다 적극적으로 사용할 수 있음을 의미한다.

북한의 직접적 위협은 수도권, 군 지휘시설, 공군기지, 항만, 증원전력 집결지 등에 집중될 가능성이 높다. 또한 핵·미사일뿐 아니라 장사정포, 순항미사일, 잠수함발사 능력 등을 결합한 다층적 타격체계를 구축하고 있다.

요약하면 북한의 위협은 ‘서울 불바다’식 재래식 위협, 전술핵 실전배치, 그리고 미국 본토를 겨냥한 전략핵 능력이 결합된 형태이다. 따라서 한국은 단순히 방어체계를 확대하는 데 그쳐서는 안 되며, 킬체인(Kill Chain), 한국형 미사일방어체계(KAMD), 대량응징보복(KMPR), 한미 확장억제, 민방위와 국가회복력, 위기관리 채널 등을 종합적으로 강화해야 한다. 특히 가장 위험한 시나리오는 전면 핵전쟁이 아니라, 국지적 충돌 과정에서 북한이 제한적 핵사용을 위협하며 한미 간 대응을 분리(decoupling)하려는 상황이다.

2026년 2월 개최된 북한 노동당 제9차 당대회는 급격한 변화보다는 김정은 개인지배 강화, 핵억제력 증대, 이념통제 강화, 권위주의 체제 심화, 제한적 경제현대화 지속이라는 정책 연속성을 보여주었다. 또한 2026년 3월 이후 개정된 북한 헌법은 하노이 회담 결렬 이후 지속되어 온 ‘적대적 두 국가론’과 핵무력 노선의 제도적 완성으로 평가할 수 있다. 국가핵무력 지휘체계와 핵보복 권한이 헌법에 명시됨으로써 지도부 유사시에도 핵보복이 가능한 구조가 마련되었다.

이러한 변화 속에서 한반도는 당분간 ‘냉전도 평화도 아닌 차가운 평화(cold peace)’ 상태에 머물 가능성이 높다. 이는 북한이 전쟁도 하지 않고, 남북관계 개선에도 적극 나서지 않는 상태를 의미한다. 북한의 ‘적대적 두 국가론’은 적대 자체보다는 억지력에 기반한 비침략 환경 조성 and 공존 관리에 더 큰 의미를 두고 있다고 볼 수 있다. 비록 단기적인 남북 화해 가능성은 크게 낮아졌지만, 그렇다고 평화통일의 가능성까지 사라진 것은 아니다. 오히려 안정적인 공존과 신뢰할 수 있는 억지력이 장기적으로 평화통일의 가능성을 유지하기 위한 전제조건이 될 수 있다.

이재명 정부의 과제

이재명 정부의 대북정책은 무조건적인 관여정책도, 최대 압박정책도 아닌 ‘강력한 억지력에 기반한 평화적 공존’으로 요약할 수 있다. 이는 윤석열 정부의 대북정책과 상당한 차이를 보이는 접근이다. 이재명 대통령은 급속한 통일이나 즉각적인 비핵화를 기대하기보다, 우선적으로 한반도의 긴장을 관리하고 군사적 충돌을 예방하는 것이 중요하다고 지속적으로 강조해 왔다. 이는 평화로운 통일의 장기적 가능성을 유지하기 위해서는 무엇보다 평화 관리와 위험 감소가 선행되어야 한다는 인식에 기초하고 있다.

이러한 기조에 따라 정부는 i) 북한 체제 존중, ii) 흡수통일 지양, iii) 체제 전환을 목표로 한 적대적 행위 배제 등 세 가지 원칙을 제시하고 있다. 이는 북한의 안보 불안을 완화하고 대화와 협력의 여건을 조성함으로써 평화적 공존을 추구하는 동시에, 장기적으로는 평화통일의 가능성을 유지하기 위한 접근으로 이해할 수 있다.

이 대통령은 또한 북한 핵문제 해결 방안으로 END(Exchange, Normalization, Denuclearization) 구상을 제시했다. 이는 i) 남북 간 교류와 소통 채널 재개, ii) 남북관계 정상화와 군사적 긴장 완화, iii) 점진적 비핵화 추진이라는 3단계 접근을 의미한다. 완전한 비핵화를 협상의 전제조건으로 요구하기보다 핵 동결, 핵능력 감축, 최종 폐기로 이어지는 단계적 접근을 지향하고 있는 것으로 알려져 있다.

그러나 현 정부 대북정책의 가장 큰 제약요인은 서울의 대화 의지가 아니라 평양의 전략적 선택이다. 북한은 2024년 이후 한국을 별개의 적대국가로 규정하고 러시아 및 중국과의 관계 강화에 집중하고 있다. 김정은 정권은 핵능력 확장을 가속화하는 한편 남북대화 재개에는 거의 관심을 보이지 않고 있다. 그 결과 많은 전문가들은 현 정부의 대북정책이 제한적인 성과만을 거두고 있다고 평가한다. 북한은 북미대화가 없는 상황에서 남북대화의 실익이 크지 않다고 판단하고 있으며, 러시아·중국과의 관계 강화로 인해 자신들의 전략적 입지가 오히려 개선되었다고 인식하고 있기 때문이다.

국제정치적 관점에서 볼 때, 이재명 정부의 대북정책은 ‘압박을 통한 변화(pressure-induced change)’에서 ‘억지력에 기반한 안정적 공존(stable coexistence under deterrence)’으로의 전환을 의미한다. 따라서 현 단계에서 정책의 목표는 통일이나 조기 비핵화가 아니라 군사적 위기를 방지하고 미래의 외교적 기회가 열릴 수 있는 여건을 조성하는 데 있다.

한국이 직면한 과제는 ‘평화 우선(Peace First)’과 ‘안보 우선(Security First)’이라는 두 축 사이에서 균형을 유지하면서도 어느 하나도 놓치지 않는 실용적 조화를 이루는 것이다. 결국 현 정부 대북정책의 성패는 고도화되는 북한 핵위협에 대해 신뢰할 수 있는 억지력을 유지하는 동시에, 장기적 공존과 화해를 위한 외교적 공간을 얼마나 확보할 수 있는가에 달려 있다.

이와 더불어 한국은 공존이 분단의 영구적 고착으로 이어지지 않도록 해야 한다. 비록 현재의 전략 환경이 통일에 우호적이지 않더라도, 미래의 통일 가능성을 보존하는 것은 여전히 한국의 중요한 장기 국가전략 과제이다. 지정학적 불확실성이 심화되고 한반도 분단이 구조화된 시대일수록 전략적 인내, 정책의 일관성, 한미동맹의 신뢰성, 그리고 미래 통일을 위한 지속적인 준비가 더욱 중요해질 것이다.