

April 2026
No. 380

INSS

전략보고

핵없는 한반도를 위한 대북 접근 방안

이성훈
abcd0159@inss.re.kr
백선우
swpaek@inss.re.kr
이지선
jisunyi1223@gmail.com
하경석
haks@inss.re.kr

- I. 연구목적
- II. '핵없는 한반도' 접근 방향
- III. 신뢰 구축을 통한 여건 조성
- IV. 경제적 유인을 통한 북한 호응 유도
- V. 다자 군비통제 구상에 참여 유도
- VI. 정책적 고려사항

핵없는 한반도를 위한 대북 접근 방안

I. 연구목적

II. '핵없는 한반도' 접근 방향

1. 평화공존 정책 추진 목표 및 원칙
2. '핵없는 한반도' 추진 방향
3. 과거 비핵화 협상의 한계와 교훈

III. 신뢰 구축을 통한 여건 조성

1. 남북 간 신뢰 구축
2. 북미 간 신뢰구축

IV. 경제적 유인을 통한 북한 호응 유도

1. 과거 북핵 협상의 경제 유인책 및 제한점
2. 북한 경제 정책 및 구조 변화에 따른 경제적 유인 방안
3. 북핵 해결 단계에 따른 경제적 유인 방안

V. 다자 군비통제 구상에 참여 유도

1. 기본 구상 및 추진 방향
2. 구체적 실행 방안

VI. 정책적 고려사항

핵없는 한반도를 위한 대북 접근 방안

저자 | 이성훈 · 백선우 · 이지선 · 하경석

국문 초록

이 연구는 남북관계의 유동성 속에서 북핵 능력의 중단 및 감축과 북한 호응을 끌어내기 위한 정책적 대안을 제시하는 데 목적이 있다. 북한 호응 유도를 위한 세가지 축으로 △신뢰구축 △경제적 유인 △다자 군비통제(군축) 프레임 활용을 제시하고 있다. 즉, 남북·북미 간 신뢰 구축으로 협상 기반을 닦고, 경제적 인센티브로 호응을 유도하며, 다자 군비통제(핵군축) 플랫폼에의 북한 참여 유도를 통해 핵없는 한반도의 현실적 타당성을 강화하고자 하는 것이다.

북한의 호응 유도를 위해 가장 우선되는 축은 신뢰구축이다. 남북 간에는 9.19 군사합의의 선제적 복원, 북한의 국경선 경계 강화 조치를 대화 여건의 계기로 활용, 인도적 지원 유지 및 신안보 분야 등의 협력방안을 모색하였다, 북미 간에는 고위급 대화 및 연락사무소 개설, 안보 보장 프레임워크 제공 및 국제제재 완화, 대북 비공식 접촉 가동 등의 방안을 제시하였다.

경제적 유인 방안으로는 우선 신뢰 구축 단계에서는 인도적 지원과 비상업적 교류 허용으로 협상 환경의 조성이 필요하다. 이어 중단·감축 이전 단계부터는 제재의 부분적 유예와 면제를 시작으로, 금융 활동 허용, 경제지원, 경제협력을 단계적으로 확대한다.

북한을 다자 군축 레짐에 참여시키는 방안은 기존 군비통제체제의 정식 회원으로 편입하는 방식이 힘들 경우, 핵실험 중단, 핵물질 생산 동결, 미사일 시험 제한 등 특정 의제별 제한 조치를 수용하는 조건 아래 부속합의 또는 워킹그룹 형태의 부분 참여를 허용하는 방향으로 설계할 수 있다. 이런 접근은 북한을 다자 군축 레짐 또는 다자 군비통제 틀 안으로 점진적으로 끌어들이면서도, 비핵화 원칙과 국제규범의 기본 골격을 유지할 수 있다. 정책적 고려사항으로 북미 대화 여건 조성 과정에서 북미 간 협상 동력을 촉진하는 페이스메이커 역할 강화, 한미 공조 및 전략적 소통 강화, 주변국 및 다자 차원의 협력 및 우호 여건 조성, 북한과의 접촉면을 넓힐 수 있도록 다변화된 소통 채널 마련, 다자 군비통제 방안 검토시 실용적 단계론과 기능적 다자주의 결합 필요성 등을 제시하였다.

주제어: 핵 없는 한반도, 3단계 비핵화, 신뢰구축, 경제적 유인, 다자 군비통제

I 연구목적

- 북한 핵문제가 더 이상 '단기간 내 해결 가능한 비핵화 협상 의제'라기보다, 장기적으로 관리해야 할 구조적 문제로 성격이 변화
 - 북한은 핵무력을 국가전략의 핵심 수단으로 제도화하고, 이를 지속적으로 강화하는 노선을 명확히 하며, 사실상 핵보유국 지위를 기정사실화하려는 방향을 유지
 - 핵에 대해 체제 생존을 담보하는 전략적 자산으로 인식하는 상황에서, 과거와 같은 일괄타결식 비핵화 접근은 현실적 작동이 어려운 단계
- 2026년 북한 노동당 제9차 당대회는 핵보유를 기정사실화한 상태에서 대외관계를 재설정하려는 정책 명확성을 보여준 계기
 - 김정은 위원장은 핵전력의 지속적 확대를 천명하면서도 미국의 정책 변화에 연동하여 북미관계 개선 가능성을 시사
 - 다만 한국에 대한 지속적인 비호의적인 반응은 남북 협력 기반 비핵화 모델에 구조적 제약을 초래할 소지가 있는바 극복방안 모색 필요
- 미국 내 비핵화 현실론 부상과 트럼프 행정부내 성과주의 및 거래주의적 성향 부각으로 북미협상 계기 또한 존재
 - 미 정치권 일각에서 북핵 현실을 인정하는 '핵군축형 협상' 가능성을 언급하고 있고, 뉴스타트 체제 이후 다자 핵군축 협상 테이블에 북한이 포함될 수도 있다는 개연성이 이를 시사
 - 특히 트럼프 대통령은 김정은 위원장의 조건부 대미관계 개선 언급에 대해 아무 전제 조건 없이 대화하는데 계속 열려있다고 밝히는 등 북미관계 개선에 대해 대화의 문을 넓히며 적극적인 반응
 - 트럼프 대통령의 5월 방중과 시진핑 주석의 답방, 11월 선전 APEC 계기는 한반도 비핵화에 있어 매우 중요한 호기로 작용 가능

1 트럼프 대통령은 뉴스타트 조약과 관련해 뉴욕타임스와 인터뷰에서 미국과 러시아, 중국을 비롯해 북한을 지칭하지는 않았으나, 다른 몇몇 국가들의 참여를 끌어들일 것을 암시하기도 하였다.

- 이러한 환경 변화는 핵없는 한반도 접근을 다음과 같이 재설정할 필요성을 제기
 - 완전한 비핵화를 최종 목표로 단기적으로 핵능력 증강의 중단, 중기적으로 점진적 축소를 유도하는 단계적 관리전략 채택
 - 그러나 현재까지 이러한 단계적 접근에 대해 북한이 실질적 호응이 없고, 이를 유도할 수 있는 정책수단도 마땅하지 못한 것이 현실
 - 단순 제재완화 또는 경제지원만으로는 북한의 전략적 계산을 변화시키기 어려우며, 안보적 신뢰 조치와 경제협력을 결합한 새로운 교환구조 설계가 요구되는 상황

- 이 연구는 남북관계와 국제 정세의 유동성 속에서 북핵 능력의 중단 및 감축과 북한 호응을 끌어내기 위한 정책적 대안을 제시하는 데 목적
 - 한반도 평화공존 정책을 바탕으로 △신뢰구축 △경제적 유인 방안 △다자 군비통제(군축) 프레임을 활용하여 북한의 호응 유도를 모색
 - 즉, 남북·북미 간 신뢰 구축으로 협상 기반을 닦고, 경제적 인센티브로 참여를 유도하며, 다자 군비통제(핵군축) 플랫폼에의 북한 참여 유도를 통해 핵없는 한반도의 현실적 타당성을 강화

II '핵없는 한반도' 접근 방향

1. 평화공존 정책 추진 목표 및 원칙

- 정책 목표인 △남북 간 평화공존 제도화, △한반도 공동성장 기반 구축, △전쟁과 핵 없는 한반도 실현과 3대 추진 원칙인 △북한체제 존중, △흡수통일 불추구, △적대행위 불추진을 유기적으로 결합하여 추진²
 - 교류-관계정상화-비핵화의 포괄적 접근을 통해 적대 상태를 종식하고 한반도 평화공존을 추구
 - 이를 위해 중점 추진과제로 군사적 긴장완화 및 신뢰구축, 정전체제 해소와 대화여건 조성, 한반도 평화체제 구축 등을 병행하여 추진
- 북핵 문제에 있어서는 '전쟁 위험이 해소된 핵 없는 한반도'를 최종 목표로 유지하되, 이를 실현하는 방식으로 단계적·실용적 접근과 북미대화 재개 추동³
 - 단기적으로는 핵능력 증대의 중단, 중기적으로는 핵능력과 관련 시설의 축소를 통해 비핵화의 경로를 다시 여는 데 초점을 두는 것
 - 즉, 단계적 접근은 북한의 핵보유 목인이 아니라 북핵 해결의 최종 목표를 현실적으로 추진하는 방식으로 이해
- 이러한 접근은 기존의 '안보 대 경제' 식 단선적 교환모델로는 북한의 전략적 계산을 변화시키기 어렵다는 점을 전제
 - 따라서 제재 완화나 경제지원만으로는 호응 유도가 어려울 것임을 감안하여 대북 접근은 '안보 대 안보+경제'형 복합 교환구조로 설계
 - 더불어 대북 제재의 제약 속에서도 인도적·문화적 '연성 균형'으로 신뢰를 구축하고, 비핵화와 평화체제 및 북미 관계 정상화를 동시 병행적으로 추진하는 포괄적 로드맵을 가동

2 통일부, 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』(2026), pp. 12-14.

3 Ibid., p. 14.

- 핵없는 한반도를 위한 일차적 목표는 북한 핵능력 강화를 멈추고, 관찮은(decent) 평화를 추구하면서 점진적 축소로 넘어갈 수 있는 제도적 발판을 마련하는 것⁴
 - 이는 단순한 ‘동결론’이 아니라, 이후 감축과 폐기로 이어질 수 있는 첫 단계의 문을 여는 접근으로 이해될 필요
 - 신뢰구축 조치, 군사적 긴장 완화, 관계 정상화, 경제협력과 제재 완화, 그리고 다자적 안전판이 함께 결합 될 때에만 북한의 호응 가능성을 현실적으로 높일 수 있을 것
 - 당장 따뜻한 공존이 어렵다면 단기적인 우선순위로 ‘안정적 공존’을 통해 한반도 군사적 긴장완화와 우발충돌을 방지함으로써 남북/북미 협상을 견인하려는 접근 필요⁵
- 북미 협상 재개시 남북 대화 및 교류가 선순환 되도록 포괄적 합의 추진
 - 북미 관계는 미국의 태도에 달려 있다는 북한의 이중 메시지를 활용하여, ‘협상’을 선택할 경우 얻을 수 있는 안보·경제적 이익을 구체화
 - 한국은 북미 대화를 지원하되, ‘한국 패싱’으로 이어지지 않고 북미협상이 남북대화를 추동하도록 미국과 긴밀히 조율할 필요

2. ‘핵없는 한반도’ 추진 방향

- 북한의 경제 발전 수요와 대외협력 공간, 그리고 한반도에서 위기관리를 위한 새로운 국제협력 장치의 필요성은 기회요인으로 작용
 - 북한은 체제안전 보장과 더불어 최근 경제전략에서 대외교역, 관광, 지방발전, 보건·교육·의료 등의 중요성을 강조, 이는 경제적 유인책이 호응 유도 요인으로 작동할 수 있음을 시사
 - 미국은 협상을 통해 북한의 ICBM 및 핵 능력을 실질적으로 제거하여 국가 안보를 강화, 글로벌 핵 비확산 체제(NPT) 내에서의 주도적 리더십 확보, 트럼프 행정부의 대표적 외교적 성과로 각인하는 성과
 - 동시에 현 국제정세는 일괄타결형 비핵화에는 불리하지만, 위기관리와 단계적 통제라는 측면에서는 제한적 기회의 공간도 동시에 제공
 - ※ 미리 군비통제 체제 약화, 미중 전략경쟁 장기화, 북러 밀착과 역내 불안정성 증가는 역설적으로 한반도 차원에서 위기관리를 위한 새로운 협력 장치의 필요성을 요구

4 대한민국 대통령실, “중국 순방 기자 간담회: 핵 없는 한반도 추진 관련 이재명 대통령 발언” (2026. 1. 7). 이재명 대통령은 “장기적으로 비핵화해야 하지만 북한 입장에서 지금 핵을 없애는 것에 동의하는 것은 불가능하며, 단기적으로는 현상에서 중단하는 것, 추가생산을 하지 않는 것에 대해 보상 또는 대가를 지급하고 중기적으로 감축해 가면서 장기적인 목표로 핵없는 한반도는 포기하지 말아야 한다”고 강조한 바 있다.

5 프랭크 엄, “북미대화 견인을 위한 외교적 접근 방향,” INSS 컨퍼런스 자료집, 『북미대화 견인을 통한 한반도 평화체제 정착』 (2026.3.30.), p. 18.

- 추진 방향은 여건조성 단계부터 중단-축소-폐기에 이르는 단계적 접근 방식을 구사
 - 여건조성 단계는 대화 채널 복구, 의제 조율, 긴장 완화 조치를 통해 협상 환경을 조성하는 단계로 핵심은 북한이 협상에 복귀하더라도 체제안전이 훼손되지 않는다는 신호를 제공하는데 있음
 - 남북 및 북미 간 소통 채널 복원, 인도적 협력 재개, 접경지 충돌 위험 완화, 협상 의제와 표현의 조정 등 신뢰구축 장치들이 작동하기 위한 사전 단계
- 1단계는 핵물질 생산, 핵실험, ICBM 시험발사 등 핵능력 증대의 중단을 현실화하는 단계
 - 북핵을 기정사실화하는 관리 차원의 접근이 아니라, 이후 감축과 완전한 비핵화로 이어지도록 핵 개발 중단과 검증의 경험을 축적
 - 현 국면에서 가장 현실적인 1차 목표이자, 향후 감축 단계로 넘어가기 위한 최소 조건
- 2단계는 일부 핵시설 폐쇄와 생산능력 감축, 관련 프로그램의 축소를 통해 비핵화의 방향성을 가시화하는 단계
 - 영변 플러스 수준의 일부 핵시설 폐쇄와 가동 중단, 핵물질 생산능력 제한, 연구·생산·보관시설의 축소가 중점 논의 대상
 - 이 단계는 비핵화의 방향성을 가시화하는 중간 경로이자 장기적으로는 완전한 비핵화로 연결되는 징검다리로서 역할
- 결국 3단계인 완전한 비핵화를 달성함에 있어 각 단계는 선형적인 절차라기보다, 상호 연동되는 점진적 제도화 과정으로 이해할 필요

3. 과거 비핵화 협상의 한계와 교훈

- 제네바 합의, 6자 합의, 북미정상 합의의 제약성과 교훈
 - 1994년 제네바 합의는 '중단'에서 '축소'로의 이행 동력이 상실된 사례로 핵 활동 동결(중단)에는 성공했으나, 다음 단계인 축소/폐기로 나아가기 위한 구체적인 이행 전략과 상호 신뢰가 뒷받침 되지 못함
 - ※ 초기 중단 조치를 이행하는 과정에서도 차기 단계에 대한 명확한 로드맵과 상호 신뢰구축이 병행되어야 함을 시사
 - 6자 회담은 '검증'의 제도화 실패와 상응 조치의 불일치 사례로 '행동 대 행동' 원칙에 따라 냉각탑 폭발 등 일부 진전이 있었으나, '검증 가능한 신고'라는 문턱에서 북미 간 입장 차로 좌절
 - ※ 단계별 상호 조치의 세부 조건과 검증 방식에 대한 사전 합의가 필수적이며, 이는 향후 다자 군비통제 차원의 관리 기제와 연계

- 2018~19년 북미정상회담은 ‘부분 합의’와 ‘일괄 타결’의 전략적 충돌로 북한은 영변 시설 폐기(축소)와 경제제재 해제(경제적 유인)를 교환하려 했으나, 미국은 전면적 비핵화(일괄 타결)를 요구하며 결렬
 - ※ 비핵화의 범위와 그에 따른 상응 조치(제재 완화 등)의 효능감을 사전에 정교하게 조율하는 ‘패키지형’ 접근의 중요성을 확인
- 핵 없는 한반도 추진 방안에 교훈 적용
 - 여건 조성 단계에서는 상호 불신이 최대 장애물임을 고려하여, 대화 채널 복구와 인도적 협력 및 접경지 충돌 위험 완화 등을 통해 북한의 체제 안전이 훼손되지 않는다는 실질적 신호를 제공
 - 1·2단계(중단·축소)단계에서는 제재 해제 등의 보상을 단계별로 세분화하여 중단, 축소 시마다 체감 가능한 유인책을 배치, 특히 가시적 단계에서는 이를 고착화하기 위한 다자적 협력 장치를 가동
 - 3단계(폐기)에서는 비핵화를 ‘신뢰-경제-안보’가 결합된 패키지의 점진적 안착 과정으로 인식하여, 북한의 명분과 미국의 성과를 동시에 충족시키는 구조를 통해 완전한 비핵화를 제도적으로 달성

III 신뢰 구축을 통한 여건 조성

1. 남북 간 신뢰 구축

- 북한의 핵심 요구를 고려하면서 선제적 신뢰구축 조치인 GRIT 전략⁶을 적극 활용하여 호응 건인
 - 과거 △한미군사연습의 조건부 중단⁷ △상하반기 한미군사연습의 통합⁸ △1992년 뉴욕회담 △2018년 북한의 유해 송환, 억류자 석방, 풍계리 및 동창리 시설 폐쇄 등에 대해 현 안보 상황에 맞춰 설계⁹
 - 선제적인 소규모 신뢰구축 조치 → 상호 신뢰 행동 → 단계적 확대 → 적대적 관계에서 협력 경로를 창출하는 등 군비통제 및 위기관리 중심의 단계적 접근 조치
 - 구체적으로 상호 간 적대행위 중지 → 우발충돌 방지 조치 → 인도적 협력 → 군통신선 안정화 → 군비통제 논의처럼 저강도 조치부터 실행
- 우선적으로 현 상태를 고려한 '저강도 상호교환' 중심의 단기 타협안을 도출 및 실행
 - 북한의 추가 핵실험, ICBM 시험 발사 및 전술핵 능력 개발 중단과 한미 연합훈련 및 미 전략자산 전개 of 탄력적 운용을 교환하는 현실적 입구 전략으로 추진
 - 북한 입장에서 한미의 군사적 상응 조치가 핵 중단에 비해 가중치가 낮아 불리한 거래로 인식될 수 있으나, 우리 입장에서는 이를 대화의 물꼬를 트기 위한 '필수적 입구 전략'으로 활용
 - 즉, 초기 단계의 보상 격차에도 불구하고 연합훈련 조정 등을 지렛대 삼아 북한을 협상 테이블로 끌어내고, 이를 통해 평화협정과 관계 정상화 등 더 큰 비핵화 성과로 논의를 확장
- 9.19 군사합의의 선제적 복원은 북한의 호응 유도를 위한 중요한 출발점이자 제도적 토대로서 역할 가능¹⁰
 - 우선 남북교류협력과 관계 정상화를 위해서 남북간 군통신선을 연결하고, 접경지역에서의 상호 적대행위 중지 조치를 복원

6 긴장완화를 위한 점진적 상호조치 전략 (Graduated and Reciprocated Initiatives in Tension- reduction)

7 1992년 팀스피리트훈련 잠정 중단 및 2018-2022년 대규모 야외기동훈련이 독수리연습 중단 사례다.

8 문재인 정부에서 검토했으나 미실현된 사례다.

9 프랭크 엄, *ibid.*, p. 19.

10 대한민국 대통령실, “제80주년 광복절 경축사: 9.19 군사합의의 선제적·단계적 복원 선언” (2025. 8. 15). 이재명 대통령은 2025년 8.15 경축사에서 남북간 우발적 충돌방지와 군사적 신뢰구축을 위해 9.19 군사합의를 선제적, 단계적으로 복원하겠다고 발표한 바 있다.

- 9.19 군사합의상 지상원충구역을 복원하여 북한의 국경선 설치에 대응하고, DMZ내 긴장완화를 위해 상징적 차원의 'MDL 평화지대 No Fire Zone'을 선포
 - 해당 구역내 적대행위 중지조치 및 비행금지구역 등을 복원하여 우발적 충돌 가능성 감소 및 신뢰여건을 조성
 - 드론, AI기반 무기체계 발달 등 변화된 군사상황에 맞춘 9.19 군사합의의 업그레이드 복원 및 향후 남북간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 업무를 주도할 수 있는 '남북군사공동위 준비 TF' 구성 검토
- 북한의 국경선 경계 강화조치를 대화 여건의 계기로 활용
- 북한군은 '적대적 두국가'를 군사적으로 이행하기 위해 2024년부터 군사분계선(MDL)을 따라 새로운 국경선을 구축중이며, 전체 MDL 길이의 상당부분까지 새로운 방어선을 구축한 것으로 알려짐
 - 북한이 국경선 설치 공사시 유엔사에 사전 통지를 하고 있고, 우리 군의 경고사격에 대해 무대응을 하고 있다는 점 등을 고려시, 이 행위를 군사적 도발로만 간주하여 대응할 경우 우발적 충돌로 비화 가능성
 - 역으로 북한의 국경선 설치를 DMZ내 군사분계선 기준선 설정을 논의하기 위한 군사대화를 제안하는 등 대화 여건조성의 계기로 활용
 - ※ DMZ내 한국군, 북한군, 유엔사가 인식하는 MDL이 서로 상이하며 동부 산악 일부 지역에서는 수백m의 차이가 발생함에 따라 국방부는 MDL 기준선 설정을 논의하기 위한 회담을 제의한 바 있음
- 인도적 지원 및 신안보 협력을 통해 호응 계기 마련
- 정치·군사 상황을 분리하여 인도적 지원 및 재난 대응 협력은 정치적 갈등과 분리하여 추진한다는 원칙을 고수하며, 이를 통해 북한 주민과 지도부에 평화 메시지 전달
 - 북한의 정책우선순위와 연동해 보건 의료(의사교육, 의약품, 간이진단기구, 건강보조제품, 영양 지원) 등 북한 내 취약계층을 위한 실질적 차원의 지원 통로를 상시 유지
 - 국제 스포츠·문화 행사 공동 개최와 초청을 적극 검토할 필요가 있는바, 특히 2026년 5월 수원 여자 아시아 챔피언스리그 남북 준결승을 이재명 정부 출범 후 첫 스포츠 교류의 계기로 활용

2. 북미 간 신뢰구축

- 실효적 신뢰 구축 및 종전선언, 평화협정 등을 통한 체제 보장 방안 검토
- 북한의 체제안전 보장과 핵보유국 지위 욕구를 고려하여, 종전선언, 평화협정, 북미 관계 정상화, 핵군비통제(군축) 협상 등을 의제로 포함
 - 중단에서 축소로 나아가려면 상당한 안전 보장과 함께 어떤 형태로든 평화체제의 변화가 선행되어야 하는바, 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위한 고위급 상설 협의체를 구축하는 등 체제 안전을 보장

- ※ 북한의 근본적인 안보 우려를 해소하기 위해 현 체제의 안정은 물론, 포스트 김정은 체제 이후의 북한 체제 안전까지 보장
- 남북 협력과 북미 관계 개선을 결합한 역할분담형 다층 패키지를 통해, 북한이 획득하는 이익을 단일한 통합 유인 체계로 연계할 필요
- 2026년 3월 24일 미국이 이란에 제시한 것으로 알려진 15개 항의 협상 조건에 대한 보상 방안의 교환 검토¹¹
 - ※ △국제 제재의 전면 해제 및 해외 동결 자산 즉각 복원 △민간 핵 프로그램 및 부세르 원전 지원 △스냅백 (Snap-back) 조항의 장기적 폐지 및 관계 정상화를 통한 체제 보장
- 고위급 대화 재개 및 상설 소통·교류 채널 구축
 - 전제 조건 없는 대화 가능성을 열어두고, 미 대통령의 직접적인 소통 의지를 지속적으로 발신하여 문제 해결을 위한 결단력을 강조
 - 실질적인 핵 감축 조치를 전제로 평양-워싱턴-서울 간 상호 연락사무소를 설치하여 신뢰 구축의 출발점으로 활용
 - 연락사무소 설치와 연계하여 장기 비자 발급 등 인적 교류를 활성화함으로써 민간 및 실무 차원의 신뢰 기반을 동시에 조성
- 경제제재 완화 등 북한에 효용성 있는 방안을 제시
 - 대화의 물꼬를 트기 위한 실마리로서 인도적 지원 제재 면제에서 시작하여 북한의 전향적인 호응에 맞추어 나머지 분야로 확대
 - ※ 2026년 2월 초, 미국은 그간 유엔 안보리 대북제재위원회에서 보류해 온 17건의 인도적 지원 사업에 대해 제재 면제를 전격 승인
 - 북한의 실질적인 비핵화 조치와 연동하여 신뢰 구축 차원의 부분적 경제 제재 완화 또는 남북 협력 사업에 대한 예외적 허용을 검토
 - 원산 갈마지구를 포함한 북한의 주요 관광사업 관련, 한미일 3국 컨소시엄을 구축하여 단기간 대규모 투자 공여

11 “U.S. Proposes 15-Point Framework for Iran: Sanctions Relief and Security Guarantees,” *The New York Times*, (March 24, 2026).

IV 경제적 유인을 통한 북한 호응 유도

1. 과거 북핵 협상의 경제 유인책 및 제한점

- 기존 북핵 협상에서 제시된 바 있는 경제적 유인책은 △에너지 지원 △인도적 식량 지원 △제재 완화 △경제협력 및 관계 정상화(국제경제 체제 편입)의 네 가지 범주로 구분
 - 제네바 합의(1994)에서 핵 프로그램 동결의 대가로 에너지 공급과 경수로 건설을 제시, 이는 경제개발보다 에너지 부족 해결 중심
 - 6자회담(2003-2008) 프레임 안에서 핵 포기에 따른 경제 지원, 경제협력, 그리고 관계 정상화가 시도, 가장 포괄적인 경제 패키지
 - 2018-19년 북미협상에서는 영변 핵시설 폐기와 대북 제재 완화 간 교환 구조를 시도, 경제 지원보다 제재 완화 중심 구조로 변화

- 기존의 경제 유인책은 다음 제한점을 노정
 - 북핵 문제는 체제 안전 보장과 직결된 사안으로서, 단순한 경제적 보상만으로 핵 포기를 유도하기에는 구조적 한계가 상존
 - 북핵 협상 과정에서 합의 이행에 대한 상호 불신이 반복적으로 누적되면서, 경제 유인책이 안정적으로 추진되기 어려움
 - 국제제재 체계와 연동된 경제 유인책의 특성상 제재 완화나 해제 조치 없이 제공 가능한 유인의 범위와 속도가 제한됨

- 위의 제약점을 인정하더라도 다음 분야에서의 경제적 유인책은 효과적으로 작용할 가능성
 - 식량·보건·영양 지원과 같은 인도적 협력은 제재 체제 아래에서도 정치적 부담이 상대적으로 낮기에 '신뢰 구축' 측면에서 여전히 중요
 - 단순 경제 지원보다 제재 완화가 핵심 유인이므로, 무역, 일부 금융 활동, 또는 특정 산업 분야에 대한 제한적 완화는 협상 단계별 조치로 반드시 수반될 필요
 - 에너지 공급, 전력망 구축, 교통·물류 인프라 개발은 북한 경제의 구조적 수요가 높은 영역이므로 비핵화 진전 또는 제재 완화 이후 장기적 경제 협력 패키지로 중요한 유인책
 - 아직 충분히 시도되지 않은 방식으로 다자 협력 구조를 활용한 접근이 상대적으로 지속 가능성을 높이는 방식으로 평가

2. 북한 경제 정책 및 구조 변화에 따른 경제적 유인 방안

- 제9차 당대회에서 북한의 북미대화 및 국제사회와의 개방·협력 가능성에 관한 입장이 다소 열려 있음을 확인
 - 북한은 고립 속 정면 돌파와 정비보강 기조에서 일부 벗어나 점진적인 성장을 모색하는 경제 전략을 제시¹²
 - 대외교역의 활성화 강조 및 관광분야를 경제성장의 '추동 산업'으로 설정한 것은 제재 완화와 대외 확장성을 염두에 둔 것으로 추정
 - 대외전략 부문에서는 대미 강경자세를 유지하나 핵보유국 인정 및 적대시 정책 철회 시 미국과의 대화에 임하겠다는 의지를 표명

- 향후 북한의 경제협력 수요가 높을 것으로 예상되는 분야는 △정책 정합성 분야 △장기적 산업 수요 △지역개발 협력으로 구분 가능
 - 제9차 당대회에서 발표된 경제전략과 정책적 정합성이 높은 분야로는 △대외교역 △관광 △정보 산업 △지방발전(보건·교육·의료·식량) 등
 - 현 정책 변화와 무관하게 산업적 수요가 지속적으로 높은 협력 분야는 에너지·인프라, 경공업, 경제특구 개발을 꼽을 수 있으나, 제재 문제로 경제 유인책으로서의 전략적 우선순위는 낮은 편
 - 북한이 향후 관심이 높을 지역개발 협력은 △GTI 재참여 △동북아 전력망(슈퍼그리드) △유라시아 철도·물류 회랑 △두만강 경제벨트 개발 △관광 협력 등

3. 북핵 해결 단계에 따른 경제적 유인 방안

- 초기 신뢰 구축 단계에서는 제재 면제에 따른 인도적 지원 확대와 제재 완화에 따른 일부 비상업적 교류 허용 등 제한적 경제조치를 통해 협상 환경을 조성
 - 영양지원 프로그램, 결핵 등 감염병 지원(의약품과 진단 장비), 농업 지원(종자, 비료, 기술협력), 재해 대응 협력 등에 대해 추진 가능
 - 더불어, 제재 면제가 가능하고 국제기구가 참여하는 보건·의료 협력 사업이나, 비상업적 성격의 학술, 체육, 문화 교류성 사업도 협상 환경 조성에 기여할 것

- 중단, 감축 이전 단계(모라토리움 조치)부터 특정 산업·무역·금융 분야에 대한 제재의 부분적 유예 또는 면제 조치를 시작으로, 금융 활동 허용, 경제지원, 경제협력을 단계적으로 확대
 - 미중러 합의에 따른 유엔 제재의 부분적 완화는 경제 유인책이 실질적인 초기 분수령이 될 가능성

12 이지선, "북한 제9차 당대회 경제전략: 지속성과 변화, 그리고 대남 시사점," INSS 이슈브리프, 제814호 (2026.3).

- 특히 북한 금융 활동의 제한적 허용을 위해 미국 대통령이 대북 금융제재 운영에 유연성을 부여하는 행정명령을 발령 가능
 - 동결 조치의 이행과 검증이 진전되는 경우 에너지, 농업, 보건 등 주민 생활과 직결된 분야를 중심으로 한 개발 협력 및 기술 지원 프로그램 확대 등을 추진
- 최종적으로 핵 프로그램의 실질적 축소 또는 폐기 단계로 진입할 경우 포괄적 제재 완화와 함께 국제금융기구 참여, 대규모 투자 및 경제협력 패키지 등 보다 구조적인 경제조치가 가능할 것

V 다자 군비통제 구상에 참여 유도

1. 기본 구상 및 추진 방향

- 다자 군비통제 혹은 글로벌 핵군축 체제에 북한을 책임 있는 당사자로 포함하는 방안을 검토하여, 북한의 참여 명분을 제공
 - 트럼프 대통령은 New START 대체 체제로 미러 외에 중국과 글로벌 핵보유국을 포함하는 새로운 군비통제 레짐의 필요성 제기 및 북한과의 핵군축 가능성 시사¹³
 - 북한을 핵보유국으로 기정사실화하기보다는, ‘현실적인 위협 감소(군축)’를 명분으로 협상을 시작하여 ‘단계적 보상’과 ‘체제 보장’을 연계함으로써 북한이 협상의 실익이 크다고 판단하게 만드는 전략 요구
 - 핵군축 및 위기관리 협력 등을 초기 의제로 삼아 북한에 참여 명분을 제공하고, ‘핵보유국 인정’ 요구를 공식적으로 수용하지 않으면서도 북한의 참여를 유도할 수 있다는 점에서 남북 모두가 수용 가능한 방안
- 북미 간 핵군축 협상이 개최될 경우, 다자 간 군비통제 레짐과 연계
 - 북미 협상을 동북아 다자레짐의 핵심 축으로 삼되, 별도의 다자 트랙(한·중·일·러, 필요시 몽골·ASEAN 확대)을 병행하는 이중 트랙 구성
 - 북미 협상 과정에서 한반도를 포함한 지역적 차원의 핵위험 완화 조치를 주요 의제로 다룰 수 있음을 시사하고, 정세 변화에 따라 이를 동북아 다자 협력 틀로 발전시켜 나가는 방안을 단계적으로 모색
 - 선제적으로 논의 가능한 의제는 △상호 적대행위 중단·비적대 선언, △핵·미사일 시험 모라토리엄, △위기 시 연락 메커니즘 구축 등으로, 6자 형태의 다자 레짐 군비통제 신뢰구축조치로 확장
- 부분적·단계적·의제별 북한의 참여 구조를 통해 점진적으로 다자 군축 틀 안으로 유도, 이를 통해 한반도 핵위험을 관리하고 장기적으로는 비핵화 협상으로의 전환 기반을 마련
 - 북한의 다자 군비통제 참여를 비핵화의 대체 개념이 아니라 중간 단계로 명확히 규정하는 등 비핵화 원칙과 현실적 접근 간의 균형을 유지
 - 북한을 다자 군축 레짐의 정식 회원국으로 수용하는 방식이 정치적으로 수용되기 어려울 경우 참여 방식은 특정 의무를 수용하는 범위 내에서 제한적으로 참여하는 조건부 참가 모델로 검토

13 류정민, “트럼프, 핵군축 협상에 北포함 시사…다른 플레이어’ 언급…북한 질문에 부인 안 해,” (뉴스 1, 2026. 1.13)

- 추진방향으로 △명칭 관리 △단계별 북한 실익의 명확화 △‘작은 합의의 누적’ 방식 접근을 고려
 - 핵군축이라는 용어는 북한의 핵보유국 지위를 사실상 인정하는 것으로 해석될 수 있으므로, 외교적으로는 ‘핵위험 감소’, ‘핵활동 제한’, ‘단계적 비핵화 조치’ 등으로 표현하는 것이 바람직
 - 북한이 얻는 실익을 단계별로 분명히 할 필요가 있는바, 북한의 가시적인 조치가 있을 경우 체제 안전, 제재 완화, 경제적 지원 등에 대한 세부적 조치 방안에 대해 검토
 - 일괄 타결 방식보다는 ‘작은 성과의 누적’을 통해, 북한이 협상을 핵 포기 강요가 아닌 관리 가능한 거래로 인식하게 함으로써 수용도가 높은 의제부터 점진적으로 추진하는 전략이 효과적

2. 구체적 실행 방안

- 군비통제 의제는 의제별 분리 방식으로 접근하는 것이 현실적 타당성이 있는바, 북한이 수용 가능한 범위부터 참여하도록 유도
 - NPT 복귀, 전면사찰, 핵탄두 전면 신고를 일괄 요구하기보다, 1단계에서는 핵실험 중단, 장거리 탄도미사일 시험 중단, 핵물질 추가 생산 중단 같은 제한적 의무를 다자 틀에 묶어 넣는 방식이 바람직
 - 핵보유국 지위 논란을 야기하는 포괄적 군축 대신 의제 분리 접근을 통해 참여를 유도해야 하며, 북한은 전체 핵폐기를 약속하지 않더라도 특정 의제에 대해 제한적 의무를 수용할 수 있고, 국제사회는 그 이행 여부를 각기 다양한 검증 수단으로 확인
 - 예컨대 핵실험 문제는 CTBT 규범과 연계한 핵실험 영구 중단, 핵물질 생산은 IAEA 검증과 연계한 플루토늄·고농축우라늄 생산 제한, 미사일은 유엔 결의와 연계한 사거리·발사체 시험 제한으로 각각 분리
- 북한을 군비통제 레짐의 정회원으로 수용하는 것이 정치적으로 부담이 클 경우 본 협정 바깥에 부속의정서나 별도 이행문서를 두고 북한이 여기에만 서명하도록 하는 방식도 검토 가능
 - 즉, 북한은 동북아 핵위험 감소 의정서, 한반도 핵활동 동결 이행합의, 핵실험·핵물질 생산 중단 부속서의 참가자가 되는 모양새
 - 이럴 경우 법적·정치적으로는 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않으면서도, 실질적으로는 다자적 구속과 관리 속에 북한을 포함 가능

- 6자회담식 포맷을 참고하되, 과거처럼 비핵화 합의를 한 번에 추구하기보다 남북, 북미, 한미일, 중러의 이해를 한 데 묶는 기능적 소다자결합형 구조로 바꾸는 방안도 검토
 - 본회의는 6자 또는 5+1 형식으로 두되, 실제 협상은 ① 핵실험 중단 WG(워킹 그룹), ② 핵물질 생산 통제 WG, ③ 제재 완화 및 경제 인센티브 WG, ④ 평화체제 및 군사 신뢰구축 WG으로 구분
 - 북한은 자신이 수용 가능한 WG부터 참여하게 하고, 참여 범위를 넓힐수록 보상도 커지도록 설계

- 북한이 초기에 전면 사찰을 수용할 가능성은 낮으므로, 다자 레짐 참여 조건도 단계적으로 설정
 - 1단계는 외부 감시 기반의 소극적 검증, 2단계는 제한적 현장접근, 3단계는 핵시설별 사찰, 4단계는 핵물질 재고 확인으로 높아가는 구조
 - 초기에는 CTBTO·국가별 정보공유를 통해 핵실험 및 핵 활동 변화를 감시하고, 이후 영변 등 일부 시설에 대해 IAEA의 제한적 접근을 허용하며, 장기적으로는 핵물질 재고와 시설 신고로 나아가게 하는 방식

- 북한을 다자 군축 틀에 참여시키려면 미국만의 보상으로는 부족할 수 있음에 따라 인센티브도 다자화할 필요
 - 북미 정치관계 개선, 남북 경제·인도 협력, 중국·러시아의 에너지·물류 보완, 국제기구의 개발·보건 지원을 묶은 다자 보상 패키지로 설계
 - 핵실험 중단 수용 시 인도지원과 제재 예외, 핵물질 생산 동결 시 에너지·식량 지원, 사찰 수용 시 일부 교역 완화와 개발협력 착수처럼 단계별로 분배

- 북한의 방어적 태도와 주변국의 부담을 고려할 때, 북한 단독 대상 군비통제 체제보다는 동북아 지역 군축 의제와 연동한 포괄적 안보 프레임워크를 검토
 - 동북아 차원의 미사일 발사 사전통보, 군사 핫라인, 핵실험 금지, 핵물질 생산 제한 논의 등 지역적 군축 의제와 연계
 - 이럴 경우 북한은 위협 대상국이 아니라 지역의 위협감소 조치의 참가자 형식으로 편입될 수 있어 부담 감소
 - 북한이 공식 참여를 거부하는 경우 ‘특별 관찰국’ 등 참관인 자격으로 참여할 수 있는 옵션을 제공해 단계적으로 참여 유도

VI 정책적 고려사항

- 북미 간 협상 동력을 촉진 및 유지하는 ‘페이스메이커’ 역할 강화
 - 북미 간 입장 차이를 완화할 수 있도록 비핵화 조치와 제재 완화·체제안전 보장 등 상응조치를 패 키지화한 단계적 합의 로드맵을 마련하고, 실무협상 재개를 위한 의제 설정과 중재 채널 역할을 수행
 - 인도적 협력과 비정치적 교류를 통해 북한의 협상 참여 유인을 지속 제공하는 동시에, 북미 협상 진전에 따라 남북 협력 의제를 연동하는 투트랙 연계 전략을 추진
 - 신뢰 구축 조치와 초기 성과 창출을 위해 군사훈련 투명성, 충돌 방지 등 군사적 긴장완화와 저강도 CBM을 제안하고, 일부 시설 동결과 인도지원 확대 같은 조기 수확을 통해 협상 동력을 유지
 - 현재 트럼프 대통령 자신이 대북 특사 역할을 맡고 있고, 백악관이나 국무부에 북핵문제를 전담할 전문 인력이 배치되지 않고 있는바, 북한 전문 정책 그룹을 조기에 선정토록 대미 설득
- 북미 대화 여건 조성 과정에서 한미 공조 및 전략적 소통 강화
 - 한미 사전협의체 구성을 통해 우리 구상을 미국측에 현실감 있게 제시하는 등 대북 정책 및 비핵화 구상에 대해 선제적으로 대미 협의
 - 구체적으로 한미 정부간 북미협상의 의제 등을 조율함과 동시에 북미간 대화 채널과 의제, 문안 초안을 사전 조율할 수 있게 지원
 - 북미 간 협상 재개 및 진전 상황에 대한 정보 공유, 공조 메시지 조율을 통해, 불필요한 한국 패싱 논란이 발생하지 않도록 하고, 한미가 공동의 전략적 입장을 일관되게 유지
- 주변국 및 다자 차원의 협력 및 우호 여건 조성
 - 중·러 대상 대북 특사 파견을 통해 우리 측 입장을 조율하고, 중재자 역할을 견인하는 등 비핵화 해법 도출과 남북 교류협력 및 관계 정상화를 위한 설득 노력을 강화
 - 특히 중국은 미중 정상회담 개최를 계기로 북미 간 의도와 상호적 행동을 보증하는 역할 및 비핵화 진전시 외부투자자와 무역 참여 촉진, 경제·사회적 교류를 견인하는 역할
 - 한미일을 포함한 APEC, 유엔 회의 등 다양한 다자외교 등에서 우리 정부 주도로 비핵화에 대한 공감대 및 지지 형성

- 북한과의 접촉면을 넓힐 수 있도록 다변화된 소통 채널을 마련
 - 공식적인 남북 대화 채널이 정체된 상황임을 감안하여 공식 및 비공식 대화 창구를 병행 활용하는 유연한 대응 전략 추진
 - 보건·의료, 재난 구호 등 비정치적 분야의 민간·국제기구를 매개로 실무적 접촉면을 유지하고 상호 신뢰 회복의 기반 마련
 - 제3국 채널 및 다자 안보 협의회를 활용한 간접 소통을 활성화하여 대화 재개를 위한 우호적 환경 조성 및 상황 관리 강화
 - 남북미 혹은 남북미중 등 복수의 협의 채널을 가동, 비공식 특사나 제3국을 통한 메시지 교환 등 입체적 외교 경로를 활용해 북미가 서로 입장을 좁히도록 지원

- 다자 군비통제·비핵화 연계 협상 추진 시 국제법적·제도적 제약 검토, 실용적 단계론과 기능적 다자주의를 결합하여 로드맵 구상
 - 다자 군비통제 프레임에 추진시 NPT·CTBT 등 기존 국제규범과의 충돌 가능성, IAEA 검증 프로토콜과의 조화 등을 검토 필요
 - 북한을 다자 군축 틀에 포함시키는 구상은 협상 촉진 장치로 활용하되, 핵보유 사실상 인정 논란을 피하기 위해 ‘핵위험 감소’, ‘단계적 비핵화 조치’, ‘위기관리 및 긴장완화’ 프레임에 방점
 - 초기 의제는 검증 가능한 저강도 조치부터 단계적으로 설정하여 협상 교착을 방지
 - 북미 협상은 핵심 거래와 초기 돌파구 마련에 집중하고, 중국·러시아·한국·일본은 안전보장, 경제 지원, 위기관리, 지역적 신뢰구축의 보완으로 설계

참고문헌

- 통일부. (2026). 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』.
- 대한민국 대통령실. (2026. 1. 7). “중국 순방 기자 간담회: 핵 없는 한반도 추진 관련 이재명 대통령 발언”.
- 대한민국 대통령실. (2025. 8. 15). “제80주년 광복절 경축사: 9.19 군사합의 선제적·단계적 복원 선언”.
- 프랭크 옴. (2026. 3. 30). “북미대화 견인을 위한 외교적 접근 방향.” 『북미대화 견인을 통한 한반도 평화체제 정착』 (INSS 컨퍼런스 자료집).
- 류정민. (2026. 1. 13). “트럼프, 핵군축 협상에 北포함 시사…‘다른 플레이어’ 언급…북한 질문에 부인 안 해.” 『뉴스 1』.
- 이지선. (2026). “북한 제9차 당대회 경제전략: 지속성과 변화, 그리고 대남 시사점.” 『INSS 이슈브리프』, 제814호.
- The New York Times. (2026, March 24). “U.S. Proposes 15-Point Framework for Iran: Sanctions Relief and Security Guarantees.”

Abstract

A Policy Approach toward a Nuclear-Free Korean Peninsula

Sung Hoon Lee · Sunwoo Paek · Jisun Yi · Kyoung-Seok Ha
(Institute for National Security Strategy)

This research seeks to establish a policy framework for halting North Korea's nuclear development and inducing its engagement amidst the prevailing volatility in inter-Korean relations. The proposed strategy rests on three integrated pillars: building trust, providing economic incentives, and utilizing multilateral arms control frameworks. By fostering trust between Seoul, Washington, and Pyongyang, the plan aims to stabilize the negotiation environment, while economic rewards serve as a catalyst for North Korean responsiveness. Furthermore, by incorporating North Korea into multilateral disarmament platforms, the study enhances the practical feasibility of achieving a nuclear-free Korean Peninsula.

To build trust, the study emphasizes the preemptive restoration of military agreements and the opening of high-level dialogue and liaison offices to provide essential security assurances. Economic incentives are designed as a phased roadmap, beginning with humanitarian aid and progressing toward partial sanction relief and full-scale economic cooperation as nuclear freezes are verified. To ensure realistic progress, the study suggests a functional approach to multilateralism, allowing North Korea to participate in specific arms control working groups—focusing on measures such as freezing fissile material—even if formal membership remains difficult. Ultimately, this approach advocates for South Korea to act as a diplomatic pacemaker, combining pragmatic incrementalism with robust international coordination to broaden communication channels and maintain denuclearization momentum.

Keywords: Nuclear-Free Korean Peninsula, Three-Stage Denuclearization, Trust-Building, Economic Incentives, Multilateral Arms Control

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

전략보고

April 2026
No. 380