eISSN 3140-409X

ISSUE BRIEF

이슈브리프 903호
(2026. 9.28)

2026 유엔총회 고위급주간 평가 및 전략적 함의

제903호

하경석 haks@inss.re.kr



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

2026년 9월 22일, 이재명 대통령은 제81차 유엔총회 기조연설에서 한반도 평화공존의 3대 청사진과 '건설적 기여국 연대'를 제시하였다. 같은 날 개최된 한미 정상회담에서는 2025년 한미 공동팩트시트(JFS)에 기초한 안보·경제 협력과 한반도 문제에 관한 소통을 재확인하였다. 이번 유엔총회 고위급주간 계기 정상외교는 우리 정부의 한반도 평화 구상과 국제사회에 대한 기여 방안을 연결하고, 이를 추진할 동맹 차원의 협의 기반을 마련했다는 점에서 의의가 있다. 한반도 평화공존 구상은 남북 간 상호 존중, 위기관리의 제도화, 단계적 핵 위험 감소를 통해 평화체제의 여건을 조성하려는 접근으로 볼 수 있다. 건설적 기여국 연대는 AI·기후·에너지 분야에서 협력 가능한 국가들이 성과를 축적하여 다자주의의 신뢰를 회복하자는 제안이다. 한편 북한군 포로의 한국행 공개로 인도적 보호와 한반도 정세 관리, 협력국과의 신뢰를 함께 고려해야 하는 과제도 부각되었다. 한국은 한반도 평화공존과 건설적 기여국 연대 구상을 구체적인 협력 사업으로 발전시키는 동시에, 비핵화 목표와 검증 원칙을 유지하고 한미 간 협상 목표를 조율해야 한다. JFS 후속 협의도 과제별 법적·기술적 조건을 정리하고 이행 일정을 마련하여 정상외교의 동력을 실질적인 국익으로 전환할 필요가 있다.

키워드: 유엔총회, 한반도 평화공존, 건설적 기여국 연대, 한미동맹, 공동팩트시트(JFS)

제81차 유엔총회와 한국 정상외교의 의의

2026년 9월 22일(미 동부시간), 이재명 대통령은 미국 뉴욕 유엔 본부에서 개최된 제81차 유엔총회 고위급주간 일반토의에서 기조연설을 하였다. 이 대통령은 한반도 평화공존의 방향으로 '포용적 평화공존', '안정적 평화공존', '책임 있는 평화공존'을 제시하고, 국제사회에 대한 기여 방안으로 글로벌 AI 기본사회, 녹색 대전환, 에너지 공급망 협력을 제안하였다. 같은 날 성사된 미국 도널드 트럼프 대통령과의 회담에서는 2025년 11월 한미 공동팩트시트(Joint Fact Sheet, 이하 JFS)에 담긴 협력 과제의 후속 논의를 이어가기로 하였다.

올해 유엔총회는 중동과 우크라이나의 분쟁, 에너지 공급망 불안, 인공지능의 확산에 대응하는 다자협력의 실효성을 점검하는 장(場)으로 그 의의를 찾을 수 있다. 주제인 "신뢰의 회복, 변혁의 관리: 모두를 위해 성과를 내는 유엔(Restoring Trust, Managing Transformation: A United Nations that Delivers For All)"도 이러한 문제의식을 반영한다. 구테흐스(António Guterres) 유엔사무총장은 국제법의 존중과 안보리 개혁, AI의 공동 안전장치를 강조하였다. 트럼프 대통령은 미국의 주권과 군사·기술적 역량을 앞세웠으며, 튀르키예 에르도안 대통령은 국제법의 불균등한 적용과 안보리 대표성 문제를 제기하였다. 이는 국제질서의 문제점에 대한 인식이 공유되더라도, 위기를 해결하는 수단과 부담 분담에 관한 국가 간 합의는 쉽지 않음을 보여준다.

정상들의 외교적 각축은 연설장 밖에서도 이어졌다. 이 대통령은 유엔 사무총장과 한반도 문제를 논의하고, 호주 총리와 공급망·방산 협력을 협의했으며, 트럼프 대통령과 별도 회담을 가졌다. 한국으로서는 다자외교를 통해 정책 방향에 대한 이해를 넓히는

동시에, 양자외교에서 이를 추진할 협력 기반을 확보한 것으로 평가할 수 있다. 이번 방문의 전략적 의의도 평화공존과 국제적 기여라는 두 의제를 한미관계 및 유엔 외교와 어떻게 연결할 것인가에 있다.

한반도 평화공존 구상의 구체화와 단계적 접근

이번 유엔총회 대통령 연설에서 우선 주목할 부분은 한반도 평화공존을 세 가지 차원으로 구체화했다는 점이다. '포용적 평화공존'은 남북 간 체제를 존중하고 보건·재난·기후 분야의 협력을 모색하는 것이다. '안정적 평화공존'은 남북 간 소통 채널을 복원하여 위기와 우발적 충돌을 관리하는 데 중점을 둔다. '책임 있는 평화공존'은 전쟁과 핵 없는 한반도를 지향하면서 동북아와 세계의 안정에 기여하는 방향을 제시한다. 이러한 구상은 남북관계의 개선, 군사적 안정, 국제적 책임을 상호 연계하려는 정책적 접근으로 이해할 수 있다.

특히 1991년 남북한 유엔 동시가입 35주년에 평화공존의 방향을 제시한 것은 상호 존중을 토대로 대화의 여건을 조성하겠다는 메시지로 볼 수 있다. 보건 및 재난 협력은 북한 주민의 삶에 직접 도움이 되는 접촉을 모색하고, 소통채널 복원은 우발적 충돌이 군사적 확전으로 이어질 위험을 줄이는 조치라고 할 수 있다. 구테흐스 유엔사무총장이 한국의 평화 노력을 지지하고 유엔의 가능한 역할을 모색하겠다고 밝힌 점도 이러한 구상의 국제적 기반을 넓히는 데 도움이 될 수 있다고 보인다.

북핵 문제에서는 보다 분명한 단계적 접근을 제시했다. 이 대통령은 북한 핵·미사일 능력의 고도화를 우선 중단시키고, 중기적인 축소를 거쳐 장기적으로 핵 없는 한반도를 지향하겠다고 밝혔다. 유엔총회 연설에 앞서 진행된 뉴욕타임스 인터뷰에서는 추가 핵무기 및

대륙간탄도미사일 기술 개발을 멈추게 하는 대가로 제재를 완화하는 방안도 언급하였다.[1] 유엔 연설이 평화공존의 원칙과 장기적 방향을 제시했다면, 인터뷰는 협상 초기 단계에서 검토할 수 있는 교환의 내용을 설명한 것으로 해석할 수 있다.[2]

이러한 접근의 전략적 의미는 북한의 능력 고도화가 계속되는 상황에서 위험을 줄일 초기 조치를 모색한다는 데 있다. 미 스팀슨센터(Stimson Center)는 북한 비핵화와 위험 감소를 함께 추진할 필요가 있다고 분석하였다.[3] 동시에 비핵화 목표가 약화될 경우 북한의 핵보유를 정당화하고 비확산 체제와 동맹의 신뢰에 부담을 줄 수 있다고 지적하였다. 핵능력의 증가를 막는 초기 조치가 장기적 비핵화 목표와 연결되도록 협상 구조를 마련해야 한다는 것이다.

한미 간 위협 인식과 협상 목표를 조율하는 문제도 중요하다. 미 전략국제문제연구소(CSIS)의 빅터 차(Victor Cha)는 2026년 8월 분석에서 북한이 미국, 일본과의 접촉을 추진하면서 한국을 우회할 가능성을 제기하였다.[4] 또한 구체적인 비핵화 논의를 미루고 포괄적 선언에 머무는 정상외교가 북한의 사실상 핵보유국 지위를 강화할 수 있다고 보았다. 이러한 시나리오가 현실화 될 것으로 단정할 수는 없으나, 한국의 '페이스메이커(pace-maker)' 역할에는 대화 촉진과 함께 협상 의제에 대한 실질적 관여가 필요함을 시사한다.

---

1) "Urging Pivot on North Korea, South's Leader Calls for Easing Sanctions," *The New York Times* (September 21, 2026).

2) 다만, 북한의 호응을 낙관하기는 어렵다. 최선희 북한 외무상은 9월 24일 한미일의 비핵화 입장에 반발하며 핵보유 의지를 재확인하였다. "北외무상 "핵보유 의지는 백년·천년이 지나도 절대불변"," 『연합뉴스』 (2026.9.24.). 이는 단계적 접근을 추진하더라도 북한의 협상 참여와 실질적 이행을 이끌어내기 위한 억제, 유인, 검증의 설계가 병행되어야 함을 보여준다.

3) Michiru Nishida, "Pursuing Both Denuclearization and Risk Reduction in North Korea Engagement," Stimson Center Commentary (March 10, 2026)

4) Victor Cha, "After Iran: A Scenario for Renewed Trump-Kim Summitry," *Critical Questions*, Center for Strategic and International Studies (August 13, 2026).

‘건설적 기여국 연대’와 한국의 다자외교 역할 확대

한반도 평화공존과 함께 주목할 제안은 ‘건설적 기여국 연대’ 구상이다. 이 대통령은 글로벌 공공재를 제공할 역량과 의지를 갖춘 국가들이 각자의 강점을 바탕으로 협력하고 참여 범위를 넓혀가자고 제안하였다. 기존 국제질서와 유엔의 기능을 존중하면서 유연하고 개방적인 협력을 추진하겠다는 점도 설명하였다. 이는 주요국 간 경쟁으로 포괄적 합의가 어려워진 상황에서, 실행 가능한 과제를 중심으로 다자협력의 동력을 확보하려는 접근으로 평가할 수 있다.

이 제안의 전략적 의의는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 한국의 기술·산업 역량을 국제 공공재 제공과 연결한다. AI 접근성, 녹색 전환, 에너지 공급망 안정은 한국의 경제적 이해와 국제사회의 협력 수요가 만나는 분야이다. 둘째, 과제별로 협력 가능한 국가와 국제기구를 연결하여 한국 외교의 활동 범위를 넓힌다. 셋째, 구체적인 성과를 축적하여 유엔 중심 다자협력에 대한 신뢰 회복에 기여한다. 국제사회의 기여 요청에 대응하는 차원을 넘어 한국이 협력의 내용과 방식을 제시한다는 의미가 있다.

다만 연대의 외교적 가치는 실제 참여와 사업의 지속성에서 확인될 것이다. 이에 한국은 분야별 협력국, 국제기구의 역할, 재원과 수혜 대상을 구체화할 필요가 있다. 글로벌 AI 기본사회는 보건·재난 정보에 대한 접근성과 개발도상국의 활용 역량을 높이는 시범사업으로 발전시킬 수 있다. 에너지 공급망 협력은 관련국과의 정보교환, 물류 및 공급 차질 대응에서 공동의 이익을 찾아야 한다. 녹색 전환 역시 참여국의 산업 및 개발 수요를 반영해야 협력의 지속성을 확보할 수 있다. 이러한 방안은 대통령의 제안을 구체화하기 위한 후속 과제로 이어져야 할 것이다.

평화공존 구상과의 접점도 검토할 수 있다. 보건 및 재난 협력의 경험과 국제적 네트워크는 향후 대북 인도협력을 준비하는 데 활용될 수 있다. 미 38 North는 보건 협력이 북미 간 실무 접촉을 복원하는 통로가 될 수 있다고 제안하였다.[5] 다만 남북 협력에 이를 적용하려면 북한의 수용 의사, 전달 경로, 수혜 확인 등의 조건을 검토해야 한다. 유엔 안보리 대북제재위원회의 인도적 면제 절차를 활용하면서 주민에게 실제 도움이 되는 협력을 추진하는 것이 필요할 것이다.

북한군 포로의 한국행과 평화공존·국제연대의 조화

9월 23일(뉴욕 현지시간) 젤렌스키 우크라이나 대통령은 유엔총회 연설에서 북한군 포로 2명을 최근 한국에 보냈다고 밝혔다.[6] 이번 사안은 이재명 대통령이 유엔총회 연설을 통해 제시한 한반도 평화공존과 건설적 기여국 연대 구상이 접점을 갖는 지점이다. 북한군 포로의 한국행은 당사자의 자유의사와 인도적 보호의 관점에서 접근해야 한다. 남북 간 상호 존중을 모색하는 과정에서도 북한 주민의 생명과 선택을 보호하는 원칙은 유지되어야 하기 때문이다. 다만 공개 이후 북한의 반발이나 가족의 안전에 미칠 영향을 고려하여 신상과 보호 경위의 추가 노출을 최소화할 필요가 있다.

우크라이나 및 유럽과의 협력적 신뢰 관계 유지도 중요하다. 공개 경위는 외교 채널에서 확인하고 향후 민감한 사안의 공개 여부와 범위를 사전에 조율하되, 포로 보호와 우크라이나 지원은 각각의 원칙에 따라 추진해야 한다. 2026년 6월 한·EU 정상회의

---

5) Samuel S. Han and David S. Hong, “What Health Diplomacy Can Offer US-DPRK Engagement,” 38 North (September 21, 2026).

6) 이재명 대통령은 비공개 합의가 지켜지지 않은 데 아쉬움을 표명했으며, 청와대는 사전에 언급 가능성을 전달받았으나 구체적인 표현과 수위는 명료하지 않았다고 설명하였다.. “靑 "우크라 '송환 北포로' 발표前 한국 알려와…명료하진 않았다," 『연합뉴스』 (2026.9.25.).

공동성명은 우크라이나의 회복·재건 지원 의지를 확인하고 북러 군사협력 중단을 촉구하면서, 한반도 평화공존을 위한 한국의 대화·신뢰구축 노력도 지지하였다.[7] 이는 한반도 안정과 우크라이나의 평화를 공동의 관심사로 다룰 수 있음을 보여준다. 한국은 기여 가능한 분야에서 유럽 및 국제기구와의 협력을 구체화하고, 실질적 성과를 통해 건설적 기여국 연대 구상의 실효성을 높여야 할 것이다.

한미 정상회담과 JFS 이행의 정치적 동력

이러한 평화공존과 국제적 기여를 추진하는 데에는 한미 간 정책 조율과 동맹의 협력 기반 구축이 필수적이다. 유엔총회를 계기로 9월 22일 개최된 한미 정상회담은 이러한 협의 기반을 재확인했다는 의미가 있다. 위성락 국가안보실장의 브리핑에 따르면 양 정상은 약 30분간 회담하면서 전략투자 논의의 진전을 환영하고, 핵추진 잠수함 연료, 민간 우라늄 농축과 사용후핵연료 재처리, 조선 협력, 전시작전통제권 전환에 관한 후속 협의를 이어가기로 하였다.[8] 트럼프 대통령은 북한과의 대화 의지를 재확인했으며, 양측은 한반도 평화와 관련해 긴밀히 소통하기로 하였다. 이를 통해 JFS 이행에 필요한 정상 차원의 관심과 실무 협의의 동력을 확보했다고 평가할 수 있다.

JFS의 전략적 가치는 한국의 방위 역량 강화와 미국의 산업·안보 수요를 연결한다는 데 있다. JFS에는 한국의 핵추진잠수함 건조에 대한 미국의 승인과 연료 조달 경로를 포함한 후속 협력이 명시되어 있다. 민수용 우라늄 농축과 사용후핵연료 재처리에 대해서는 한미 원자력협정과 미국 법률상 요건에 부합하는 절차를 미국이 지원하는 것으로 합의하였다. 조선 협력과 전시작전통제권(OPCON)

7) 청와대, “제11차 한-EU 정상회담 공동성명” (2026.6.10.)
8) 청와대, “유엔 총회 고위급 회기 참석 결과 관련 위성락 국가안보실장 브리핑” (2026.9.23.).

전환 협력, 확장억제 및 핵협의그룹(NCG), 북한의 완전한 비핵화 목표도 함께 담겨 있다. 한국은 이러한 협력의 상호 보완성을 활용하여 동맹 현대화와 전략적 자율성 확대를 동시에 추진할 수 있는 발판을 마련해 놓고 있다.

향후 관건은 정상 차원의 공감을 분야별 사업 이행으로 전환하는 것이다. 이번 회담에서 연료 공급 방식이나 농축·재처리 권한, 전작권 전환 시점이 확정된 것은 아니다. 핵추진 잠수함은 연료와 기술 및 비확산 요건을, 민간 핵연료주기 협력은 협정과 법률상 절차를 각각 구체화해야 하는 과제를 안고 있다. 조선업 협력 및 대미 투자는 실제 계약과 국내 산업의 참여 효과를 확인할 필요가 있다. 전작권 전환 역시 2025년 한미안보협의회의(SCM)가 합의한 조건 기반 검증과 2026년 미래연합사 완전운용능력(FOC) 인증 추진을 토대로 협의해야 하는 과제가 남겨져 있다. 이번 한미 정상회담이 마련한 정치적 동력을 지속적인 성과로 이어갈 수 있도록 국가안보실 및 관련부처를 중심으로 한 후속작업 착수가 긴요한 시점이다.

전략적 함의와 정책적 대응 방향

제81차 유엔총회 고위급주간 계기 대통령의 정상외교는 한반도 평화공존, 다자협력에 대한 기여, 한미동맹의 발전을 하나의 국가 전략으로 연결할 계기를 마련하였다. 한국은 한반도 평화공존을 확보하면서 동시에 국제사회의 공동 문제 해결에 기여함으로써 글로벌 책임국가로서의 외교적 영향력을 높일 수 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 대응이 필요하다.

첫째, 평화공존 구상의 초기 이행 과제를 구체화해야 한다. 군사적 소통채널 복원과 보건·재난 협력을 우선 검토하고, 북한의 호응

여부에 맞추어 접촉의 범위를 넓혀갈 필요가 있다. 한미 간 확장 억제와 연합방위태세의 신뢰를 유지하는 것은 이러한 대화의 안정적인 기반이 될 것이다.

둘째, '건설적 기여국 연대'를 실행 가능한 구체적인 사업부터 발전시켜야 한다. 보건·재난 분야의 AI 활용과 에너지 공급망 대응 등 한국의 역량과 협력국의 수요가 일치하는 과제를 선정할 수 있다. 유엔기구와 세계은행 등 국제개발은행을 활용하여 재원과 역할 및 성과 기준을 정하고, 참여국과 수혜국의 의견을 반영하는 것이 중요할 것이다. 개방적 참여 원칙이 사업 운영에서도 구현될 때 국제연대의 신뢰와 확장 가능성이 높아질 수 있다.

셋째, JFS 후속 협의를 안보와 경제 분야별로 관리해야 한다. 차기 SCM과 관련 경제협의체를 통해 이행 상황을 점검하고, 잠수함 연료 및 민간 핵연료주기 협력의 절차, 조선 및 대미투자의 사업성, 전작권 전환의 능력 검증을 각각 구체화할 필요가 있다. 한국의 국방역량과 산업역량의 증진이 동맹의 공동이익에 기여한다는 점을 제시하면서, 협력의 성과가 국방 및 산업분야의 역량 강화로 이어지도록 해야 한다.

넷째, 한반도 평화공존과 건설적 국제연대의 일관성을 확보해야 한다. 북한군 포로 등 보호 대상자의 자유의사와 안전을 우선하면서, 관련 정보의 공개 범위와 협력국 간 협의 절차를 정비할 필요가 있다. 우크라이나와의 공개 경위에 관한 이견은 외교적으로 관리하되, 의료·재활과 민생 기반시설 복구 등 한국이 기여할 수 있는 분야의 협력을 구체화해야 한다. 이는 평화공존의 인도적 기반을 강화하고 건설적 기여국 연대의 실효성을 높이는 계기가 될 수 있다.

유엔총회에서 대통령이 제시한 평화공존과 건설적 기여국 연대는 한국 외교의 주도성을 확대할 수 있는 의제로 평가할 수 있다. 한국은 정상외교를 통해 확보한 협의 기반을 활용하여 한반도에서의 군사적 위험을 낮추고, 국제사회의 협력 수요에 부응하는 사업을 추진해야 한다. 평화공존의 진전과 국제적 기여의 성과가 함께 축적될 때 이번 유엔 외교는 국민의 안전과 국가의 외교적 위상을 높이는 계기로 평가될 수 있을 것이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.