

## 북한 핵 위협과 한국의 대응 전략: AI 시대, 자체 핵무장이 최선인가?

김양규(국방대 안보정책학부)

## 북한의 '적대적 두 국가론'과 대남-대외전략의 변화 분석

김민성(통일연구원 부연구위원)

# 북한 핵 위협과 한국의 대응 전략: AI 시대, 자체 핵무장이 최선인가?



김양규(국방대 안보정책학부)

- 북핵 위협 고조 및 미 확장억제 신뢰성 약화로 한국 내 핵무장 여론 증대
- 핵 혁명론과 회의론을 토대로 핵 억지의 전제조건 검토
- 인공지능 기술 발전이 핵무기 효용성과 핵 억지 전략에 미치는 영향 분석
- 자체 핵무장에 대한 대안 전략 논의의 필요성 제기

### 1. 신정부 출범과 한국 여론의 역대 최대 핵무장 지지율

2025년 6월 이재명 정부가 출범하면서 대북 확성기 중단과 같은 상징적 조치를 단행하며 긴장 완화를 시도했고, 북한이 이에 호응하면서 남북관계가 개선될 수 있다는 낙관론이 조심스레 제기되었다. 그런데 같은 시기 발표된 한 연구기관의 여론조사 결과에 따르면 한국인의 자체 핵무장 지지율은 75.1%로 역대

최고치를 기록했다. 남북 간 관계 개선의 가능성이 언급되는 와중에도 가파르게 오르는 자체 핵무장 지지율은, 북한 핵 위협에 대한 한국인들의 근본적 불안감이 해소되지 않고 있음을 의미한다.<sup>1)</sup>

2022년 9월 북한이 「핵무력 정책법」을 채택하면서 한국에 대한 핵 선제공격 가능성을 법적으로 명시한

1) 김양규, 오인환, "2025 한국인의 불복화 인식과 핵무장 지지요인 분석," 『EAI 이슈 브리핑』 (서울: 동아시아연구원, 2025).

데 이어, 2023년 12월에는 “대한민국의 괴멸”을 노골적으로 언급하는 “적대적 두 국가 관계론”을 천명했다. 이러한 일련의 조치들은 한국 사회 전반에 북한 핵능력 증강에 대한 위협 인식 및 미국의 확장억제에 대한 신뢰 약화를 자극하여 “핵(위협)에는 핵(무장)으로 대응해야 한다”는 인식을 확산시키고 있다.<sup>2)</sup> 신중한 입장을 유지해 온 학계에서도 자체 핵무장을 찬성하는 전문가들이 적극적인 목소리를 내면서, 자체 핵무장 논의가 단순한 일반 여론의 희망을 넘어 하나의 중요한 정책 담론으로 부상하고 있다.

하지만 핵무장이 북한 위협에 대한 궁극적 해법인지에 대해서는 많은 고민이 필요하다. 핵무기가 실제로 북한의 안보 위협을 상쇄할 수 있는 수단인지, 보다 현실적인 대안이 존재하는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 특히, 최근 급격히 진전된 인공지능(Artificial Intelligence: AI) 기술의 군사적 활용 가능성은 한국의 전략적 선택지들에 어떤 영향을 미칠 수 있을지 면밀하게 따져볼 필요가 있다.

## 2. 북한 핵 능력 강화: ‘징벌에 의한 억지’에서 ‘거부에 의한 억지’로 발전 추구

2023년 말 조선로동당 중앙위 제8기 제9차 전원회의와 2024년 2월 국방성 연설에서 김정은은 “대한민국 괴멸”이라는 표현을 직접 사용하며, 남북관계를 더 이상 ‘동족’이 아닌 ‘적대적 두 국가 관계’로 규정했다. 이는 단순한 수사적 과장을 넘어, 체제 생존의 논리를 반영한 전략적 표명으로 읽힌다. 특히 미국의 “김정은 정권 종말” 경고에 상응하는 비대칭적 억지 수단으로, 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction: MAD)의 논리를 북한식으로 구현하려는 시도로 볼 수 있다.

이러한 위협의 배경에는 북한이 ‘국방력 발전 5개년 계획(2021-2025)’을 통해 달성한 핵 전력 고도화가 있다. 현재 북한에는 ICBM(화성-17·18형), 극초음속미사일(화성-8형), SLBM(북극성 시리즈), 핵무장 무인수중공격정(해일), 철도기동미사일(TEL), 전략순항미사일(화살) 등 다양한 핵무기 체계가 실전배치 및 개발 중에 있다.<sup>3)</sup> 대부분의 무기체계가

핵 보복 능력 증진에 기여하는 역량이라는 측면에서 북한은 전통적인 ‘징벌에 의한 억지(deterrence by punishment)<sup>4)</sup> 능력 개발에 집중하고 있다고 해석된다. 그러나 양 진영이 “괴멸”과 “종말” 위협을 주고받는 형태로 ‘공포의 균형’을 이룰 경우, 이를 뒷받침하는 전략적 보복 능력은 사용하는 즉시 공멸에 이르기 때문에 실제로는 사용할 수 없는 무기가 된다. 이로 인해 전쟁수행능력(warfighting) 차원에서 핵무기보다 재래식 역량이 더 중요해지고, 한미 연합군이 보유한 압도적 재래식 전력 우위 앞에서 북한의 전략무기가 갖는 실제 효용은 제한적일 수밖에 없다.<sup>5)</sup>

이런 한계를 의식한 듯, 북한은 최근 들어 ‘거부에 의한 억지(deterrence by denial)’ 능력을 구축하려는 움직임을 보인다. 특히 한국군의 ‘대량응징보복(Korea Massive Punishment and Retaliation: KMPR)’ 전략과 고위력 정밀타격 자산(현무-5 탄도미사일, F-35 스텔스기 등)을 무력화하기 위한 전술핵 역량 구축에 주력하고 있으며, KN-23/24 신형 전술유도탄, KN-25 초대형 방사포, 군사정찰위성 등이 중점 영역으로 부상하고 있다. 이들 전력은 유사시 한국군의 지휘부와 공군 전개 능력을 선제적으로 마비시켜, KMPR 전략의 실행 가능성을 현저히 떨어뜨리는 방향으로 작동할 수 있다. 북한이 이러한 역량 개발에 성공한다면, 한반도 내 상호 억지 균형이 붕괴되고 한국 안보 환경의 구조적 취약성이 매우 커지는 결과를 초래할 수 있다.

물론 북한의 전략무기 체계가 완성 단계에 도달했다고 보기는 어렵고, 러시아-우크라이나 전쟁에 투입된 KN-23 미사일의 낮은 정확도를 고려할 때 북한이 보유한 주요 핵 투발체계의 신뢰성에도 상당한 의구심을 갖게 된다. 그러나 장기간 대규모 국제제재 하에서도 KN-25나 극초음속미사일과 같은 핵전력의 질적 성장을 추진해왔고, 더욱이 러시아 파병 이후 가속화되는 북러 군사협력 움직임을 고려할 때, 북한이 추구하는 ‘거부에 의한 억지’ 능력은 한국 안보에 실질적이고 심화되는 위협임이 틀림없다.

가 및 향후 전망』(서울: 통일연구원, 2024)

2) 김양규, “2024 한국인의 핵무장 지지 분석: 워싱턴 선언의 안심 효과 사라졌나?” 『EAI 이슈브리핑』 (서울: 동아시아연구원, 2024); 하영선, 김양규, “북한의 대남노선 전환 바로 읽기: 대한민국의 괴멸 vs. 김정은 정권의 종말.” 『EAI 이슈브리핑』 (서울: 동아시아연구원, 2024).

3) 홍민 외, 『북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획』, KINU 연구총서 23-26 (서울: 통일연구원, 2023); 장철은, 『제8차 당 대회 이후 북한의 군사분야 변화 평

4) 스나이더(Glenn Snyder)는 억지(deterrence)를 방어국 입장에서 ‘하지 못하게 하려는 상대방의 행위’의 비용(cost)을 급격히 증대시키는 방식의 “징벌에 의한 억지”와 ‘하지 못하게 하려는 상대방 행위’의 효용(benefit) 혹은 그 행위의 성공확률을 급격히 감소시키는 방식의 “거부에 의한 억지”로 구분한 바 있다. Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961).

5) 황일도, “북한 전략무기체계의 실효성과 한미 재래식 전력 우위.” 『정책연구시리즈』, 2023-12 (서울: 외교안보연구소, 2023)

### 3. 미 확장억제 신뢰성과 핵무장 여론

점증하는 북한의 핵 위협에 대응함에 있어 비례적인 조치는 핵무장이지만, 국제사회는 이제까지 다른 해법을 제시해왔다. 1995년 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT)의 무기한 연장을 앞두고, 유엔 안전보장이사회는 결의안 984호를 채택하며 핵보유국이 비핵보유국을 핵공격으로부터 보호하겠다는 “긍정적 안전보장(positive security assurance)”을 공식 선언한 바 있다. 또한 군사 동맹 차원에서 핵 보유국이 핵을 보유하지 않은 동맹국의 방어를 위해 핵전력 제공을 약속하는 ‘핵우산(nuclear umbrella)’은 핵확산을 억제하는 데 중요한 역할을 해왔다.

그러나 최근 연구들은 이러한 방식의 해법이 점차 한계에 봉착하고 있음을 지적한다. 한 연구는 비핵 동맹국의 핵무장을 억제하려면 동맹조약 체결이나 재래식 전력 주둔을 넘어 동맹국 내 핵무기의 전진배치가 필요하다고 주장한다.<sup>6)</sup> 한국인을 대상으로 한 실험연구는 미국이 한국에 핵무기를 전진 배치하더라도 한국인들의 자체 핵무장 지지 여론에 큰 변화가 없다는 점을 보여주기도 한다.<sup>7)</sup> 최근 전개되고 있는 양상을 보면 이러한 연구 결과가 상당한 설명력이 있음을 알 수 있다. 2022년 북한의 핵 선제공격 가능성이 공론화된 이후, 미국은 2023년 “워싱턴 선언(Washington Declaration)”을 통해 미 전략자산의 한반도 전개, 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group) 창설, 정보공유 확대, 재래식-핵전력 통합(Conventional-Nuclear Integration) 논의 공식화 등 다양한 ‘가시적 조치’를 통해 확장억제를 강화하고자 했다. 그런데도, 한국 내 핵무장 지지 여론은 2024년 71.4%, 2025년 75.1%로 꾸준히 상승세를 보이고 있다.

### 4. 핵 혁명론 vs. 핵 회의론: 핵은 핵으로만 막을 수 있는가?

정말 북한 핵능력에 대응하는 유일한 길은 자체 핵무장 뿐일까? ‘핵은 핵으로만 막을 수 있다’는 주장이 타당한지에 대한 문제는 ‘핵무기가 과연 얼마나 특별한 무기인가?’에 대한 질문에 대한 답을 고민하는 것에서부터 출발해야 한다. 이와 관련해 가장

대표적이고도 영향력 있는 설명이 바로 저비스(Robert Jervis)의 “핵 혁명(nuclear revolution)” 이론이다.<sup>8)</sup>

저비스는 냉전 시기 미국과 소련이 모두 막대한 핵전력을 보유하고 있었음에도, 양측 모두 상당히 절제된 군사적 행동을 보였다는 점에 주목했다. 그 이유는 미소 모두 핵전쟁에서 살아남을 수 없다는 인식을 공유했기 때문이다. 양측이 2차 공격능력(second-strike capability)을 확보한 상황에서는, 일방이 핵으로 선제공격을 한다고 해도 상대방이 곧바로 핵으로 반격할 수 있기 때문에, 결과적으로 쌍방 모두 파국적 피해를 피할 수 없다. 저비스는 이를 “상호취약성(mutual vulnerability)”이라 부르며, 동 조건이 확보된 상호확증파괴(MAD) 상황에서는 핵억제가 매우 안정적으로 작동한다고 주장했다.

하지만 이런 ‘핵 안정성’의 조건이 앞으로는 유지되기 어렵다는 주장이 제기되고 있다. 리버(Keir A. Lieber)와 프레스(Daryl G. Press)는 기술적 환경 변화가 핵무기의 생존성을 잠식하고 있으며, 이에 따라 억지 체계의 안정성 자체가 약화되고 있다고 지적한다. 이들은 전통적으로 핵무기의 생존성 및 2차 공격능력을 보장해 온 세 가지 전략—견고화(hardening), 은폐(concealment), 과잉보유(redundancy)—이 오늘날의 정밀타격 및 감시 기술 발전 앞에서 점점 무력화되고 있다고 분석한다. 이를 두고 “정확성(Age of Accuracy)” 및 “투명성(Age of Transparency)의 시대”가 도래했다고 주장한다.<sup>9)</sup>

우선, 정밀타격 기술의 비약적 향상은 과거에는 생존성이 높다고 여겨졌던 사일로나 지하 병커조차도 파괴 대상이 될 수 있음을 보여준다. GPS 유도, 관성항법 장치, 핵폭발 시뮬레이션 기술의 정밀도는 모든 핵 투발 체계의 명중률을 획기적으로 높이고 있다. 다음으로, 감시 및 정찰 능력의 고도화는 핵 은폐 전략의 실효성을 현저히 떨어뜨렸다. 위성 영상, 열탐지, 음파 분석 및 이들을 통합하는 데이터 융합 기술로 인해 핵전력의 실시간 탐지가 가능해진다. 특히 핵 전력 생존성을 담보하는 궁극적 형태인 SLBM 탑재 핵추진 잠수함조차 최신 대잠수함 기술과 AI 기반 음파 분석기술에 의해 탐지 가능성이 커지고 있다고 주장한다.

6) Dan Reiter, “Security Commitments and Nuclear Proliferation,” *Foreign Policy Analysis* 10 (2014): 61-80.

7) Jiyoung Ko, “Alliance and Public Preference for Nuclear Forbearance: Evidence from South Korea,” *Foreign Policy Analysis* 15 (2019): 509-529.

8) Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989).

9) Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence,” *International Security* 41, no. 4 (2017): 9-49.

핵 억지에 의한 평화가 전제하는 2차 공격능력, 곧 '핵무기 생존성'의 전제가 흔들릴 경우, 혁명적인 수준으로 전략적 안정성을 담보하였던 전략구조 전제가 불안정해진다. 만일 일방이 상대방의 핵전력을 선제적으로 무력화할 수 있다는 믿음을 갖게 된다면, 억지 대신 선제공격 전략이 훨씬 매력적인 대안이 된다. 결국 저비스가 주장한 '핵 안정성은 상호취약성 공유'라는 기술적 조건이 유지될 때만 가능하며, 이 조건이 충족되지 않으면 전략적 안정성도 보장되지 않는다.

따라서 핵무장의 전략적 효용성은 '핵무기의 생존성이 미래에도 유지될 수 있는가?'는 질문과 불가분의 관계에 있다. 정밀타격 능력과 실시간 정찰 기술이 계속해서 진화하고 있는 오늘날, 전통적인 핵 억지 이론에 근거한 핵무장론으로 북한의 핵 위협을 해결할 수 있을지에 대한 근본적인 재검토가 불가피하다.

## 5. AI-핵 넥서스와 핵무기의 미래: 한국의 선택은?

정밀성과 투명성의 시대 함께 고려해야 할 기술적 변화는 생성형 AI(Generative AI)의 급격한 발전이다. AI는 하나의 무기체계가 아닌 전장 전체를 관통하는 범용기술로, 기존 핵전략의 양대 축인 1차 공격능력(counterforce)과 2차 공격능력(countervalue)에 모두 영향을 미친다.<sup>10)</sup>

먼저 적의 2차 공격능력을 무력화시키는 '1차 공격능력 강화'에 쓰일 수 있다. AI는 정찰·감시·표적추적 기능을 극대화함으로써 핵무기의 은폐·분산 전략을 무력화할 수 있고, 이는 곧 핵 생존성을 약화시켜 억지의 안정성을 흔들 수 있다. 또한 AI 기반 사이버 및 전자기전 기술은 핵 지휘통제체계(NC2)의 취약성을 높이며, 지휘부 시스템의 무력화를 통해 적 핵무기를 물리적으로 파괴하지 않아도 그에 준하는 효과를 낼 수 있다. 나아가 AI는 무인 전력의 작전 속도와 정확도를 획기적으로 향상함으로써, 재래식 기반의 '대군사타격' 수단을 강화하는 역할도 수행할 수 있다. 요컨대, AI는 핵억지의 핵심 기동인 핵 생존성을 크게 떨어뜨리는 구조적 도전 요인으로 작동한다.<sup>11)</sup>

동시에 AI는 '2차 공격능력을 강화'하는 방식으로 억지의 안정성을 뒷받침할 수도 있다. 예를 들어, AI를 활용한 조기경보 및 상황인식 시스템은 기습공격의 가능성을 조기에 차단하고 대응 여력을 확보할 수 있게

한다. 또한 사이버 공격 탐지와 NC2 시스템 복원력 향상에도 AI가 기여할 수 있으며, 드론 스위밍이나 자율 방어 시스템은 정보 비대칭성이 존재하는 상황에서 방어측에 더 유리하게 작용할 수 있다.

더 근본적인 수준에서, AI는 핵무기의 효용성을 약화시킬 수도 있다. 고정밀 타격 능력이 발전함에 따라, 전략적 목표 달성을 위해 과도한 살상력을 동반하는 핵무기에 의존할 필요성이 점차 줄어들기 때문이다. 실제로 미국은 테러리스트 지휘부 제거 작전에서 AI 기반 감시·정찰 능력과 정밀타격을 결합해, 살상력을 낮춘 재래식 무기만으로도 핵무기를 활용한 것 이상의 전략적 효과를 거둔 사례들을 축적해왔다.<sup>12)</sup> 미국이 2022년 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review: NPR)에서 '김정은 정권의 종말'을 언급한 것도, 그러한 방식의 군사작전이 현실화 될 수 있다고 판단하기 때문이다. 즉, AI의 군사적 활용은 핵무기의 '특별한 지위'를 점차 약화시키고 있다고 볼 수 있다.

핵무장은 북핵 위협에 대응하는 유일한 해법인가, 아니면 AI가 제공하는 비핵 억지 수단이 더 현실적이고 지속가능한 전략일 수 있는가? 핵무기는 억지를 위한 공멸 위협 외의 용도로 전환되기 어려운 단일 목적의 권력자산이다. 반면, AI는 군사뿐 아니라 산업, 과학기술, 사회 전반에 걸쳐 응용 가능한 범용기술로서, 민군겸용의 확장성을 지닌다. 이처럼 전략자산의 '전환 가능성(fungibility)'과 종합적 효용성을 고려할 때, AI 기술은 핵무기와는 질적으로 다른 수준의 국가이익을 창출할 수 있는 잠재력을 가진다. 가까운 미래에는, 고도화된 AI 기반 비핵전력이 핵무장을 대체하는 실질적 억지 수단으로 자리 잡을지도 모른다. 선택의 기로에 선 한국에게, 미래를 여는 열쇠는 핵무장이 아닐 가능성이 높다.

**김양규**는 2019년 Florida International University에서 박사학위를 취득하였으며 현재 국방대 조교수로 재직 중이다. 연구 및 관심분야는 억지 및 핵전략, 인공지능의 군사적 이용, 여론과 외교정책이다. 대표 저술로는 "Lack of Resolve or Military Infeasibility?" (*Pacific Focus* 2025), "The First Thing They Would Do" (*Korean Journal of Defense Analysis*, 2023), "At the Brink of Nuclear War" (*All Azimuth* 2021) 등이 있다(yangkim01@korea.kr).

10) 김양규, "인공지능-핵무기 넥서스와 세계군사질서 전망," 『EAI 스페셜리포트』 (서울: 동아시아연구원, 2024).

11) James Johnson, *AI and the Bomb: Nuclear Strategy and Risk in the Digital Age* (Oxford: Oxford University Press, 2023).

12) Katherine Zimmerman, "Managing the Terrorism Threat with Drones," *Journal of National Security Law & Policy* 13, no. 1 (2023): 319-366.

# 북한의 '적대적 두 국가론'과 대남-대외전략의 변화 분석



김민성(통일연구원 부연구위원)

- 북한의 궁극적 목표는 정권안보를 통한 생존이며, 이를 위한 전략적 선택으로서 남북관계를 '적대적 두 국가'로 규정하여 활용하는 것으로 평가
- 이러한 접근은 북한의 대남-대외전략 변화를 반영한 것으로, 체제 공고화를 위한 정치적 논리, 외교적 기반 강화를 위한 매개, 궁극적으로 북한의 핵보유 정당성 확보라는 전략적 목표를 위해 활용될 가능성 존재

## 1. '적대적 두 국가론'의 등장

한반도에 공고화되어온 분단 상황이 반세기를 훌쩍 넘어가고 있다. 냉전기와 탈냉전기를 지나면서 국제질서의 전환기마다 한반도에도 변화의 바람이 있었다. 남북 간에는 화해·협력 노력도 있었지만, 긴장과 갈등 관계라는 큰 틀을 벗어나지는 않았으며 북핵 문제도 그 중심에 자리잡게 되었다. 다시금 미중 전략경쟁이라는 전환기를 맞아 한반도 안보환경 역시 변화하고 있는데, 여기에는 북한의 전략 변화도 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

김정은 위원장은 2023년 12월 말, 제8기 제9차 노동당 중앙위원회 전원회의에서 남북관계를 '적대적 두 국가관계'로 규정했다.<sup>1)</sup> 관련하여 통일, 화해, 민족 대단결 등의 개념 삭제나 조국통일 3대현장 기념탑 철거를 지시하는 등 현재까지 다양한 조치를 시행해 오고 있다.

사실 두 국가론 자체가 완전히 새로운 개념은 아니다. 북한은 민족통일을 강조하고, 남한을 통일의 대상인 동족관계로 표현해 왔으나, 탈냉전 이후 실질적인 '두 국가' 전략을 추진해 온 것으로 평가할 수 있다. 예를 들어, 북한은 1991년 신년사를 통해 '1민족 1국가

2제도 2정부'에 기초한 연방제를 제기하였는데, 당시 전환기 국제질서 하에서 두 개의 제도와 두 개의 정부라는 '존재 자체'를 강조함으로써, 체제 수호를 위한 방어적 성격이라는 평가를 받았다. 2000년 남북 정상회담 시 제기된 낮은 단계의 연방제 역시, 남북이 각각 고유의 권한과 기능을 유지하면서 동시에 상위의 민족통일기구를 구성하는 것으로 제안된 바 있다.<sup>2)</sup> 김정은 정권 들어서는 조국통일 3대원칙을 유지하면서도, 2015년 표준시 변경을 추진하거나, 기록적인 핵·미사일 실험을 포함한 대남 군사적·비군사적 도발을 감행해왔다. 즉 표면적으로 한반도 통일을 장기 목표화하면서, 사실상 두 국가의 상태를 추구해 온 것이다.

북한의 최근 행보가 기존의 두 국가 접근과 차이가 있다면, 남북관계를 교전 중인 '적대적' 관계로 강조하고 있다는 것이다. 이와 관련하여, 핵능력 고도화 자신감에 기반한 공세적 전략이라는 의견과 체제 경쟁의 완전한 실패에 기반한 수세적 전략이라는 의견이 제기되었다.<sup>3)</sup>

그러나 공세적 전략으로 분석하기에는 북한이 처해

1) "조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의의 결정문," 『로동신문』, 2023.12.31.

2) 통일부 북한정보포털, 북한 통일방안의 변천, <[https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/pge/view.do?sessionId=\\_cDI0VCPI4ksxsBU13XR9U2zvEE9VqYXsbt3NLS.ins12?menuId=MENU\\_76](https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/pge/view.do?sessionId=_cDI0VCPI4ksxsBU13XR9U2zvEE9VqYXsbt3NLS.ins12?menuId=MENU_76)>

3) RFA, "전문가, 북 '두 국가론' 놓고 '공세적' vs '수세적'", (2024.2.1.) <[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/snkrelation-02012024085444.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/snkrelation-02012024085444.html)>

있는 대내외 환경이 러시아와의 관계 강화 외에는 우호적이라고 판단하는 데 한계가 있다. 또한, 북한을 둘러싼 불리한 전략환경과 체제 경쟁에서의 패배 등이 반영된 수세적 입장으로만 평가하기에는 2024년 10월 북한의 우크라이나 전쟁 파병 결심과 이행은 매우 과감한 행보이다.

결국 북한의 행보와 관련, 남북관계가 중심인 대남전략의 변화를 넘어 대외전략과의 연계를 통해 종합적으로 분석할 필요가 있다. 적대적 두 국가론이라는 북한의 접근이 최근 몇 년간의 남북 간 경색 국면만을 반영하여 갑자기 등장했다고 보기에는 무리가 있기 때문이다. 또한 2023년 발표 이후 북한의 행보를 보면 전술적 차원이라기엔 행보의 지리적 범위가 넓고 수준도 높아, 한반도를 포함한 지정학적 판단에 기반한 전략적 변화로 보는 것이 타당할 수 있기 때문이다. 물론 북한의 체제 특성상, 여건 변화 시 ‘적대적 두 국가론’도 언제든지 되돌릴 수 있다. 그러나 북한이 제기한 개념의 분석을 통해 북한의 궁극적 목표와 전략적 이익을 이해해보는 것은 우리의 대북·통일정책에 있어 고려사항을 만들어 가는데 중요한 요소가 될 것이다.

## 2. 북한의 목표와 대남-대외전략의 변화

북한은 남북관계를 적대 관계로 규정함으로써 어떠한 목표를 달성하고자 하는 것일까? 2023년 출간된 미어사이머와 로사토의 “국가는 어떻게 생각하는가: 외교정책의 합리성(How States Think: The Rationality of Foreign Policy)”을 살펴보면, 역사적 사례를 비추어 볼 때 대부분 국가는 거의 합리적이었고 최선의 전략을 알아내려고 노력한다고 분석한다. 국가가 선택한 정책이 반드시 성공을 보장하지는 않지만, 국가가 세상을 인식하고 활용할 수 있는 전략을 세우는데 체계적으로 검토한다고 설명하고 있다. 이와 더불어 국가는 다양한 목표를 가질 수 있는데, 이것을 모두 포괄하는 최상위의 목표는 생존이고, 이외의 다른 목표는 하위에 있어야 합리적 전략 선택 과정에 있어서 목표 간 상충할 가능성을 상쇄할 수 있음을 강조한다.<sup>4)</sup> 결국 국가는

다양한 검토를 통해 자신이 할 수 있는 최선의 선택을 추구하는 것으로, 실제 이러한 판단이 결과적으로 합리적 선택인가, 성공적인가 여부와는 다르다.

이러한 접근을 고려한다면, 북한에게 생존은 역시 중요한 최상위 목표이다. 그러나 북한의 경우, 권위주의적 국가로 분류했을 때 나타나는 강력한 중앙집권 체제, 제한된 정치적 자유, 강력한 군사력 추구 등의 보편적 사항을 넘어, 1당 지배 체제, 세습을 통한 권력 유지, 주체사상과 같은 북한 고유의 국가이념 등의 정권 기반의 특징을 보유하고 있다. 이러한 배경은 최고 지도자의 절대 권력과 폐쇄적인 의사결정 체계로 이어지며, 이에 따라 정책 결정 과정의 불확실성도 높은 편이라고 평가할 수 있다. 이러한 북한의 특수성을 감안하면, 북한의 목표는 국가 차원보다는 김정은 정권안보를 통한 생존으로 귀결될 가능성이 높고, 이러한 맥락에서 ‘적대적 두 국가론’의 등장과 전략적 활용을 다차원적으로 이해하는 것이 가능할 것으로 보인다.

## 3. 대내 및 대남: 체제 공고화를 위한 논리

북한은 적대적 두 국가론을 통해 남한과의 ‘관계 없음’을 강조하고, 정권 안정의 공고화 기반을 마련하고자 한다. 한반도에서 북한의 최우선 목표는 체제 경쟁에 있어서 대남 우위를 달성하고 유지하는 것이다. 이것이 궁극적으로 북한의 정치적·체제적 안정과 나아가 생존에 영향을 미치기 때문에 매우 근본적이면서도 중요한 사안이다.

이러한 맥락에서 1990년대 소련 붕괴와 사회주의 국가들의 민주화 및 시장경제 전환, 동시에 한국의 정치·경제·군사적 발전을 통한 국력(하드파워)의 상승은 북한이 남한과의 체제 경쟁을 ‘정치적 부담’으로 인식하는 계기가 되었다. 특히 2000년대 이후 한국 소프트파워의 전세계적 영향은 북한의 내부 단속 강화로 이어져 오고 있다. 최근 남한의 정보와 문화 유입을 막고 주민들의 사상 교육을 위해 “반동사상문화배격법”, “청년교양보장법”, “평양문화어보호법”과 같은 통제법을 강화하였는데, 이러한 접근 역시 북한의 체제 위협 인식을 반영한다. 결국 북한은 적대적 두 국가론을 통해 정치적 부담으로 작용하는 남한과의 경쟁을 외면하면서, 동시에

4) John J. Mearsheimer and Sebastian Rosato, *How States Think: The Rationality of Foreign Policy* (Yale University Press, 2023) pp. 215~218, pp. 224~225.

사회·문화적 통제 강화를 통해 정치권력을 다지는 구조를 만들어 나가고 있다고 볼 수 있다.

북한은 적대적 두 국가론을 대남 메시지 차원에서도 활용할 수 있다. 남한이 같은 민족이자 통일의 대상이기 때문에 관심을 두어야 하는 상대에서, 이제는 적대적이자 '무관심'의 대상이 되었음을 알리고자 한다. 사실 이러한 변화는 김정은 시기부터 두드러져 왔다. 김정은 시기 초반에는 조국통일 3대헌장을 포함하여 기존의 통일노선을 유지한 것으로 평가되나, 2017년 '우리국가제일주의' 선포를 통해 민족과 국가의 의미를 재해석하거나, 2019~2020년부터 통일에 대한 부정적 태도를 견지하기도 하는 등 적대적 노선을 지속해왔다고 볼 수 있는 부분들이 있다.<sup>5)</sup> 남북관계를 새롭게 규정함으로써 북한이 국제사회에서 한국을 '대한민국'으로 부르거나 동시에 '북한'으로 불리는 것에 대해 강력한 반발을 하는 행보 역시 정치적 의지를 반영한 메시지 발신으로 해석할 수 있다.

#### 4. 대외: 외교정책의 외연 확대 기반

북한은 한국과 적대적 두 국가관계로 규정함으로써, 국제무대의 주요 행위자로서 외교적 외연 확대를 위한 기반을 마련하고자 하는 것으로 판단된다. 이미 냉전기와 탈냉전기를 거치며 그리고 1991년 유엔 동시 가입 이후에도 남북 간 치열한 외교전이 진행되어 온 것은 사실이다. 그러나 전환기 국제질서의 시기마다 변화하는 남북관계를 통한 화해·협력 분위기는 국제사회로 하여금 남북을 연계하여 생각할 수밖에 없는 기회를 제공해 왔다. 남북 정상회담 계기 시 활발했던 교류 및 경제협력 등은 상호 특수관계에 대한 인식을 심어 주었고, 스포츠 현장에서 남북 간 한반도기를 들고 함께 입장하거나, 하나의 팀으로 경기에 참여했던 것도 그렇다.

그러나 북한은 한국과의 적대적 두 국가론을 통해 이제 국제사회가 북한에 대한 접근을 염두에 둘에 있어, 한국은 신경쓰지 않아도 되는 존재라는 메시지를 발신하고 있는 것으로 보인다. 이러한 접근은 여타국, 특히 동맹 및 우방인 미국이나 일본 역시 북한과의 관계 개선에 있어 한국과의 협의보다 북한과 직접 대화가 더욱

작용할 수 있다는 점을 강조하는 것으로 귀결될 수 있다.

무엇보다 북한은 코로나 이후 열악해진 북한의 외교 상황을 고려하여, '선택과 집중'을 통해 최대의 외교적 이익 확보를 목표로 하는 것으로 보인다. 우선 미중 전략경쟁을 '신냉전'으로 규정하면서, 유엔 등 다자외교 무대에서 대중 견제에 대한 미국 주도 연대의 접근을 비판하는 데 앞장서고 있다. 러시아와의 군사·경제협력을 통한 외교관계 강화는 더욱 두드러진다. 러시아의 우크라이나 침공에 대한 정당성을 지지하고, 나아가 군수물자 지원부터 북한군 파병까지 적극적 개입 행보를 나타냄으로써, 한반도를 넘어 유럽 지역 그리고 국제사회의 중요 안보 행위자로 인식될 수 있는 계기를 만들고 있다. 코로나 시기 재외공관의 잇따른 폐쇄를 뒤로 하고, 2024년부터 북한은 글로벌 사우스, 특히 사회주의권 국가들과의 교류와 친선 행보를 활발히 도모하고 있다.<sup>6)</sup> 북한은 이러한 과감한 행보를 통해 국제사회의 고립에서 탈피하는 것을 넘어, 여타 국가들과의 외교적 관계 강화의 기반도 마련해나가고 있는 것으로 판단된다. 무엇보다 최근 2025년 5월 중러 정상회담에서 이례적으로 북한을 두둔한 것과 같이, 중국과 러시아로부터 확실한 외교적 조력을 확보함으로써, 대북제재 위반은 물론 향후 거침없는 행보를 보일 가능성이 높다.

#### 5. 궁극적 핵보유 정당성 확보

북한은 궁극적으로 국제사회의 핵보유국 지위에 대한 정당성을 확보하기 위해, 적대적 두 국가론을 논리적 기반으로 활용할 것으로 예상된다. 북한은 2013년 4월 최고인민회의를 통해 자위적 핵보유국 지위를 확인하는 법안을 통과시켰는데, 당시 전세계 비핵화가 실현되기 전까지 핵보유를 지속할 것임을 천명하였다. 또한, 2017년에는 핵무력 완성을 선언하고, 2022년 핵무력 정책법을 제정함으로써 핵무기의 보유에서 선제적 사용 가능성까지 열어두었다.

북한이 주장해 온 핵개발의 이유는 미국의 대북 적대시 정책, 특히 한국에 대한 확장억제에 대해 핵 대 핵으로 대응하는 것임을 강조해 왔다. 이러한 북한의 핵강압 기조가 지속적으로 유지되기 위해서는

5) 성기영, "김정은의 통일노선 전환 :역사적 배경과 의미", 국가안보전략연구원 이슈 브리프 513호, (2024.2.19.) 내용 참고.

6) 국립통일교육원, 2025 북한 이해, pp. 187~191.

계속해서 존재하는 명확한 위협이 상정되는 것이 유리하다. 일례로 사실상(de facto) 핵국가로 인식되는 인도, 파키스탄, 이스라엘의 경우, 억제력 확보라는 정당성을 강조하기 위해 확실한 위협국가를 상정하고 있다는 특징이 있다. 인도와 파키스탄은 서로에게, 이스라엘은 특히 이란을 적으로 상정하고 이에 맞춰 국가 및 군사전략 등이 세워진다.

이러한 상황에서 북한 정권은 한국을 같은 민족인 통일의 대상이라는 논리 대신, 교전 중인 적대 대상으로 재정의함으로써, 지속가능한 위협을 보유하게 된 것이다. 결국 북한은 이러한 위협으로부터 생존하기 위함을 주장하며, 핵보유의 정당성과 다양한 군사적 대응을 할 수밖에 없다는 논리를 대내외적으로 펼칠 수 있다. 또한 대남 차원에서도 북핵 고도화를 통한 군비 경쟁의 완전한 비대칭을 추구할 수 있는 발판을 마련하고, 나아가 북한 주도의 한반도 안보환경을 만들어 가고자 하는 목표를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

## 6. 우리의 고려사항

2025년 5월 발간된 미 국방정보국(DIA)의 「2025 세계위협평가」에 따르면, “김정은은 국제정치적 정당성과 정권안보에 대한 자신감을 증가”시키고 있으며, “최근 수십 년 만에 가장 강력한 전략적 위치 (strongest strategic position in decades)를 확보”한 것으로 평가하고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 평가는 북한의 군사적 역량뿐 아니라 전략적으로 유리한 조건이 대내외에서 작용하고 있음을 가늠하게 한다.

북한의 적대적 두 국가론은 민족과 통일을 강조하던 김일성과 김정일 시대와는 다른 접근으로, 핵능력을 기반으로 한 김정은 시대의 대남-대외전략에 새로운 논리로 작용할 가능성이 있다. 물론 이러한 북한의 선택이 여건에 따라 그리고 체제 특성상 지속되지 않을 가능성도 있다. 그러나 현재로서는 이러한 북한의 행보를 통해 유리한 조건들이 생성되고 있다고 볼 수 있는 바, 이에 대한 냉철한 평가는 물론, 우리의 전략적 목표와 대응 방안을 구체적·다각적으로 마련하는 것이 중요하다. 결국 이러한 적대적 두 국가론이 대남뿐 아니라

대외전략의 외연을 확장하는 데 의미 있는 기반이 될 수 있음을 우리는 명시해야 한다. 심화하는 미중 전략경쟁과 끝나지 않는 우크라이나 전쟁, 중동 지역의 불안정성까지, 급변하는 국제정세 속에서 북한이 한반도 차원에서 ‘적대적 두 국가론’ 프레임을 발판으로 어떠한 행보를 보일지 면밀한 관찰이 필요한 시점이다.

**김민성**은 통일연구원 부연구위원으로 재직 중이며, 외교부와 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 핵비확산, 핵협상과 경제제재(북한, 이란), 한미동맹 등이며 최근 연구로는 「담대한 구상을 통한 한반도 평화체제 추진 전략: 한미동맹을 중심으로」(2024), 「북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망」(2023), “Taming the Nuclear Elephant: The US Indo-Pacific Strategy toward North Korea” *Asian Perspective* (2023) 등이 있다(k.minsung@kinu.or.kr).

7) Jeffrey Kruse, 2025 Worldwide Threat Assessment, Armed Services Subcommittee on Intelligence and Special Operations United States House of Representatives (Defense Intelligence Agency, May 2025) p. 20.



**국방대학교**  
**국가안전보장문제연구소**

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서, 국방부 및 국방대학교 국가안전보장문제연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 본지에 실린 내용은 국가안전보장문제연구소 홈페이지에서 무료로 다운로드 받으실 수 있습니다.