발 간 등 록 번 호
11-9800033-100027-08

ISSN 1229-3598

제 68권 제 3호 | 2025. 9

국방연구

• 강대국 이론과 대한민국 강대국 전략 _ 이 근
• 글로벌 질서 재편과 한국의 외교정책: '플러스 외교' 전략을 중심으로 _ 이재승
• 트럼프 시대 한국의 동맹관리 전략: 확장억제 태세를 중심으로 _ 김광진
• 북한의 '적대적 두 국가론' 이후 한국의 대북전략: 전략공간 확장을 통한 '연대'와 '우회' _ 전경주
• 한국은 핵을 가질 수 있는가? 인도-파키스탄 사례로 본 가능성과 한계 _ 김태형
• 북한의 해외군사개입과 대남통일전략: 베트남전 참전을 중심으로 _ 김태훈
• 전망이론 관점에서 본 북한의 '적대적 두 국가론' _ 김창환
• 중국의 인공 위성 요격 기술 발전과 우주 공간의 군사화 _ 김진용
• 대내외 환경변화에 대응하는 육군 학군단 운영체계 개선 방향 탐색 연구 _ 김세용
• [서평] 북한의 핵위협과 한국의 대응전략: 국제군비통제 질서의 동요와 대안적 전략 모색 _ 이재학

RINSA
국방대학교
국가안전보장문제연구소

제 68권 제 3호 | 2025. 9

국방연구

JOURNAL OF NATIONAL DEFENSE STUDIES

RINSA
국방대학교
국가안전보장문제연구소

『국방연구』는 한국 연구재단의 등재학술지입니다.
본지는 연4회 발간되는 심사제 학술논문지입니다.

국 방 연 구

제68권 제3호

인쇄 2025년 9월 30일
발행 2025년 9월 30일
발행인 : 김 영 호 (국방대학교 총장직무대행)
편집인 : 박 영 준 (국방대학교 국가안전보장문제연구소장)
편집위원
강준영 (한국외국어대학교) 김재호 (해군사관학교)
박성용 (전북대학교) 송태은 (국립외교원)
신범식 (서울대학교) 신성호 (서울대학교)
심호섭 (육군사관학교) 엄정식 (공군사관학교)
윤태성 (한국과학기술원) 이홍섭 (국방대학교)
임은정 (공주대학교) 전재성 (서울대학교)
정구연 (강원대학교)
편집간사
장광열 (국방대학교 국가안전보장문제연구소)
발행처 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소
전화 : (041)831-6461
E-mail : rinsakj@kndu.ac.kr
인쇄 : 화신문화주식회사 (02)2277-0624

ISSN 1229-3598

본지에 실린 내용은 집필자의 견해이며 본 연구소의 공식적인 견해가 아닙니다.

제 68권 제3호 | 2025 9

국방연구

특집 : 신행정부의 국가안보 정책 모색

- 강대국 이론과 대한민국 강대국 전략 _ **이 근** 1
- 글로벌 질서 재편과 한국의 외교정책: '플러스 외교' 전략을 중심으로 _ **이재승** 25
- 트럼프 시대 한국의 동맹관리 전략: 확장억제 태세를 중심으로 _ **김광진** 45
- 북한의 '적대적 두 국가론' 이후 한국의 대북전략: 전략공간 확장을 통한 '연대'와 '우회' _ **전경주** 67

일반

- 한국은 핵을 가질 수 있는가? 인도-파키스탄 사례로 본 가능성과 한계 _ **김태형** 97
- 북한의 해외군사개입과 대남통일전략: 베트남전 참전을 중심으로 _ **김태훈** 135
- 전망이론 관점에서 본 북한의 '적대적 두 국가론' _ **김창환** 165
- 중국의 인공 위성 요격 기술 발전과 우주 공간의 군사화 _ **김진용** 197
- 대내외 환경변화에 대응하는 육군 학군단 운영체계 개선 방향 탐색 연구 _ **김세용** 225

서평

- 북한의 핵위협과 한국의 대응전략: 국제군비통제 질서의 동요와 대안적 전략 모색 _ **이재학** 255

저자약력 **261**

Journal of National Defense Studies

Volume 68, Number 3 | 2025 9

Special Issue

A Theory of Great Powers and Korea's Great Power Strategy _ **Geun, Lee** 1

Restructuring the Global Order and Korea's Foreign Policy: Toward a Strategy of "Plus Diplomacy" _ **Jae-Seung Lee** 25

ROK's Alliance Management Strategy in the Trump Era: Focusing on Extended Deterrence Posture _ **Kwang-Jin Kim** 45

South Korea's North Korea Strategy After North Korea's "Two Hostile States Theory": - "International" and "Indirect" Approaches through Expanding the Strategic Playfield _ **Kyung-joo Jeon** 67

Research Note

Can South Korea Go Nuclear? Possibilities and Constraints in Light of the India–Pakistan Cases _ **Kim, Tae-Hyung** 97

North Korea's Overseas Military Involvement and Its Strategy for Unification with South Korea: Focusing on Participation in the Vietnam War _ **Kim Tea Hun** 135

North Korea's "two hostile state theories" from the perspective of prospect theory _ **Kim, Chang hwan** 165

The Development of China's Anti-Satellite Technology and the Militarization of Outer Space _ **Jin-Yong Kim** 197

An Exploratory Study on the Improvement Directions for the Operational System of Army ROTC Units in Response to Internal and External Environmental Changes _ **Kim, Seyong** 225

Book Review

North Korea's Nuclear Threat and South Korea's Response: Disruptions in the International Arms Control Order and Alternative Strategic Options. _ **Lee, Jaehak** 255

Contriutors 261

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 1-23

강대국 이론과 대한민국 강대국 전략

이 근*

Ⅰ. 현실주의 국제정치 이론과 강대국 일반이론의 부재
Ⅱ. 강대국 이론
Ⅲ. 자유주의 국제질서의 형성과 강대국 대한민국의 가능성
Ⅳ. 미중 경쟁과 강대국 대한민국
Ⅴ. 대한민국 강대국 외교 전략

요 약

이 논문은 국제질서를 전근대 지정학 질서, 제국주의 국제질서, 근대 자유주의 국제질서로 구분하고, 각 국제질서에 조응하는 국가체계를 만들어낸 국가가 강대국이 되고, 변화하는 국제질서에 적응, 조응하지 못하는 강대국이 강대국의 지위에서 탈락한다는 강대국 이론을 제시한다. 1945년 이후에 등장한 근대 국제질서인 자유주의 국제질서는 국가 간의 관계를 자유시장으로 묶은 국제질서이며 국제적 공공재가 제공되는 최초의 국제질서이다. 이 국제질서에서 대한민국은 국제시장이라는 경제영토를 확장하면서 강대국의 여러 조건을 충족해 나가고 있는데, 강대국 외교전략의 부재로 국제사회에서 강대국이라는 지위를 확실히 인정받지 못하고 있다. 이러한 배경에서 이 논문은 대한민국이 강대국 지위를 인정받기 위한 강대국 외교전략을 소개한다.

핵심어: 강대국, 전근대 지정학 질서, 자유주의 국제질서, 강대국 이론과 전략

*서울대학교 국제대학원 교수, 前 한국국제교류재단 (Korea Foundation) 이사장

Ⅰ. 현실주의 국제정치 이론과 강대국 일반이론의 부재

현실주의 국제정치 이론에서 무정부상태 (Anarchy)는 세계정부가 등장하지 않는 한 지속되는 영속적인 구조이다. 그리고 국제정치에서 변하는 것이 있다면 구조가 아니라 구조 안의 강대국의 숫자이다. 이 강대국 숫자가 중요한 이유는 강대국의 숫자에 따라 안정적인 균형이 이루어질지 불안정한 균형이 이루어질지 알 수 있기 때문이라는 것인데, 예컨대 강대국이 두 개일 경우의 양극체제, 세 개 이상일 경우 다극체제, 하나의 초강대국이 질서의 안정을 가져올 때 이를 패권체제로 규정하고 어떤 균형이 가장 안정적인 세력균형인지를 이론적으로 따진다.[1] 이러한 현실주의 국제정치를 다른 각도에서 해석하면, 국가 간의 질서인 국제질서는 무정부상태가 사라지지 않는 한 영구히 변화하지 않고, 단순히 그 질서의 균형을 이루는 강대국의 숫자만 변할 뿐이다. 따라서 이 관점에서 보면 국제질서는 질적으로 다른 새로운 질서로 진화하지 않고 단지 균형을 이루는 강대국의 숫자만 변할 뿐이다.

그런데 이러한 현실주의 국제정치 이론이 국제정치 학계에서 이론적 권위를 오래 유지해 왔음에도 불구하고 특이하게도 패권에 대한 몇 가지 개념 정의를 제외하고는 극과 힘의 균형을 구성하는 이른바 '강대국'에 대한 일반론적 정의와 강대국 숫자 변화의 동인에 대한 현실주의 시각의 이론화는 아직도 정립되어 있지 않다. 예를 들어 패권체제의 경우 패권국에 대한 균형을 이루려는 대항 연합이 생겨나 패권체제가 오래가지 못할 것이라는 현실주의적 주장이 있으나, 이는 단순히 숫자 조합의 문제이지 어떤 강대국이 어떻게 새로 부상하느냐에 대한 이론화는 아니다. 또 패권국가가 패권 이전의 국가에서 패권국가로 부상하고 다시 패권에서 추락하는 과정을 유형화하거나 역사적으로 기술한 경우는 있으나, 무정부상태라는 국제정치의 구조 안에서 이론적으로 설명한 현실주의 이론은 부재하다.[2]

이는 아마도 국제정치학에서 그 핵심 개념인 힘 (power)을 정의하는 것이 어려운 만큼 그 힘이 강한 국가인 강대국을 정의하기도 어렵기 때문일 것이다.[3] 그래서 강대국이 변수로

---

1) Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics* (MacGraw-Hill, 1979).

2) 예컨대 Paul Kennedy와 같은 역사학자는 1500년 이후 강대국의 흥망사를 경제력과 군사력의 상호관계 속에서 분석하였는데, 세계체제가 형성된 1500년 이후로 시간 축을 고정하였고, 국제정치이론이라기보다는 패턴을 기술한 분석이라고 할 수 있다. Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (Random House, 1987). 패권전환이론 (Power Transition Theory)는 국제정치이론의 영역에 있으나, 강대국 전반이 아니라 패권국에만 한정된 이론이고, 새로운 도전국가가 어떻게 도전국으로 부상하였느냐에 대한 이론은 부재하다. 패권전환이론에 대한 소개와 비판은 Lebow, R. Ned and Valentino, Benjamin. "Lost in Transition: A Critical Analysis of Power Transition Theory," *International Relations,* Vol. 23, Issue. 3 (October 2009), pp. 389-410.

3) 국제정치학에서 힘(power)의 정의와 이론화가 어렵다는 학술적 연구로는 다음을 참조. Baldwin, David. "Power and International Relations," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons and

들어가는 현실주의 이론은 그저 과거의 사례들을 사후적으로 분석하면서 직관적으로 어떤 시기는 양극질서, 어떤 시기는 패권질서, 혹은 다극질서로 분류하고 그 시기의 특정 국가들을 강대국으로 인식하는 경향을 보인다. 하지만 왜 그 국가들만이 강대국이고 패권국가인지에 대한 개념정의나 설명이 제시되는 경우는 매우 드물고, 또 그들이 어떻게 강대국이 되었는지에 대한 국제정치적 이론화 역시 빈약하다.

이를테면, 국제정치에서 패권의 역사를 기술할 때 스페인, 포르투갈, 네델란드, 영국, 미국 등이 패권국으로 규정되는 경우가 빈번하지만, 왜 그들 국가만이 초강대국인 패권국가이고 당대의 다른 강대국인 신성로마제국, 몽골제국, 오스만 제국, 무굴제국, 명, 청 제국 등은 패권국가가 아닌지에 대한 설명이 없다. 양극 질서라는 냉전기에도 미국과 소련이 두 개의 초강대국이라고 되어 있지만, 이들 두 국가는 핵무기라는 강력한 무기를 가지고 있던 것 말고는 경제력과 기술력까지 포함한 힘의 개념으로 치환한다면 과연 미국과 소련 간의 양극질서인지도 분명하지 않으며, 전쟁에서 승리하는 능력으로만 따져도 약소국과의 전쟁인 한국전쟁, 베트남 전쟁, 아프간 전쟁 등에서 미국과 소련은 승리를 거두지 못한 국가들이다. 또한 당시 중국(중공)과 긴장관계를 가지고 있었던 소련이 자기 진영 내에서 다른 국가를 압도하는 하나의 극을 이룰 만큼 초강대국이었는지 명확하지 않다. 월트 (S. Walt)가 이미 주장하였지만, 2차 세계대전 종전 직후의 힘의 균형은 미국이 압도적이었기 때문에, 미국에 대항하는 힘의 균형을 위해 유럽, 일본, 러시아, 중국 등이 다 함께 연합해야 했으나 그렇게 힘의 균형이 이루어지지 않았다는 것은 현실주의에서의 퍼즐이다.[4] 그런 맥락에서 보면 당시의 미국이 과연 소련과 일대일로 비교될 정도로 양극 중 하나의 극 수준밖에 안 되는지도 명확하지 않다. 단순히 직관적으로, 또는 사후적으로 구분된 강대국의 숫자일 가능성이 크다.

탈냉전기에는 미국이 홀로 초강대국인 패권질서 혹은 일극질서가 형성되었지만, 그 일극질서라는 근거는 군사력에 더해 압도적인 미국의 경제력이다. 그러다 보니 세계 2위, 3위의 강대국은 군사력이 아니라 경제력이 미국의 뒤를 잇는 일본과 독일이라는 인식이 상당 기간 존재하였다. 마찬가지로 최근에는 중국이 세계 2위의 경제력을 갖게 되어 미국과 함께 양극을 이루는 새로운 초강대국으로 인식되곤 한다. 하지만 동시에 유럽연합이 미국, 중국, 일본과 함께 다극질서를 형성하고 있다는 주장도 존재해 왔다. 즉 같은 국제질서를 보면서도 그 질서가 일극 패권체제인지, 양극체제인지, 다극체제인지는 보는 사람의 해석에 따라 달라진

David A. Baldwin (eds.). *Handbook of International Relations* (London: SAGE Publications Ltd, 2013), pp. 273-297.

4) Walt, Stephen. *The Origins of Alliances* (NY: Cornell University Press, 1987). 이 책에서 월트는 이 퍼즐을 풀기 위하여 위협균형 (Balance of Threat)이라는 이론을 대안으로 제시하였으나, 위협인식이 현실주의 이론의 영역인지에 대해서는 논란이 있다.

다. 왜 그러할까? 가장 설득력 있는 이유는 강대국, 혹은 초강대국에 대한 학계에서의 합의된 정의와 측정 방법이 존재하지 않기 때문일 것이다.

앞에서도 언급하였지만, 강대국은 시대와 맥락에 따라 변화해 왔다. 고대와 중세에는 전쟁에서 이기는 힘을 가진 큰 국가를 지칭했다면, 20세기로 넘어오면서 강대국은 세계경제에서 차지하는 경제력의 크기를 가지고 규정되는 경향이 생겼다. 20세기에 들어서서는 정규군을 갖지 못한 일본도 강대국이고, 작은 섬나라에 불과한 영국도 강대국이고, 광대한 영토와 인구, 그리고 강력한 군대와 경제력을 가진 미국도 강대국이다. 러시아는 광대한 영토와 인구, 군사력을 가지고 있지만 현재의 시점에서 과연 강대국인지, 아니면 그 지위를 잃고 있는지 명확한 학술적 합의가 존재하지 않는다. 즉 강대국이라는 개념은 국제정치학에서 매우 중요한 개념임에도 불구하고 합의된 정의와 체계적인 이론화가 결여되어 있다고 할 수 있다.

또한 강대국의 숫자가 역사 속에서 계속 변화했다는 것은 강대국의 흥망성쇠가 있었다는 것을 의미한다. 이는 곧 한번 강대국은 영원한 강대국이 아니라는 의미인데, 그렇다면 강대국의 숫자는 왜 변화하는 것일까? 로마제국을 조상으로 하는 이탈리아는 왜 지금 초강대국이 아니고, 이민자로 만들어진 지금의 초강대국 미국은 왜 갑자기 강대국으로 등장한 것일까? 해가 지지 않는 제국이었던 영국은 왜 지금 그 지위를 잃었고, 러시아는 왜 소련과 같은 강대국이 아닐까? 오스트리아 헝가리 제국은 왜 사라졌고, 오스만 제국의 후예인 튀르키예는 왜 더 이상 강대한 제국이 아닐까? 페르시아 제국은 어떻게 지금의 이란이 되었을까? 같은 국가인데 왜 시대에 따라 그 국제적 위상이 바뀌는 것일까?

Ⅱ. 강대국 이론

그렇다면 강대국은 어떻게 이론화하여야 할까? 현실주의 국제정치 이론에서는 국제질서는 무정부상태에서 특별히 진화하지 않기 때문에, 강대국의 등장과 소멸은 국제질서의 진화 과정에서는 찾을 수 없고 불가피하게 국가 내부의 변화나 대외전략의 변화 등에서 이론의 실마리를 찾아야 한다. 그렇게 되면 그 순간 국제정치이론이 국내정치이론, 혹은 정부의 의사결정이론, 아니면 경제학의 영역으로 바뀌게 되어 현실주의 국제정치 이론의 고유한 영역을 잃게 된다. 이것이 바로 현실주의 국제정치 이론이 강대국론을 발전시키기 어려운 이유라고 할 수 있다. 한편 특정 국가가 전쟁을 통하여 다른 국가를 병합하면서 영토와 노동력을 증대하고 그로 인하여 강대국이 된다는, 일견 현실주의적 강대국론이 있다 하더라도 왜 특

정시기에 특정 국가가 군사력이 강해지는지에 대한 이론을 발전시키기 위해서는 역시 국내정치와 국내경제에 대한 분석이 수반되어야 한다. 그러한 이유에서 왈츠 (K. Waltz)와 같은 신현실주의자는 그러한 국내적인 문제는 자신의 이론의 대상이 되지 않는다고 하여 아예 처음부터 연구주제에서 배제하는 선택을 한다.[5)]

그런데, 이론적으로 국제질서가 영구히 무정부상태에 의해서 구속되고 규정된다는 이론적 족쇄를 풀게 되면 강대국의 등장과 사라짐을 국제정치학 안에서 보다 용이하게 설명할 수 있는 길이 열린다. 즉 무정부상태라는 구조와 상관없이 국제질서가 질적으로 새로운 질서로 진화하고, 그 질서에 가장 잘 조응하는 국가가 강대국이 되는 것이라면 강대국의 흥망성쇠와 그 숫자의 변화를 국제적 변수와 국내적 변수를 연결하여 체계적으로 설명할 수 있다. 따라서 국제정치에서 '강대국론'이라는 분야를 정립하기 위해서는 무정부상태라는 구조적 구속성을 과도하게 강조하는 현실주의 국제정치이론에서 벗어나 무정부상태를 국가들이 새롭게 설계할 수 있다는 관점의, 이른바 국제질서에 대한 구성주의적, 진화적 관점을 택할 필요가 있다.

1. 국제질서의 진화와 강대국의 흥망성쇠

사회과학 분야에서 역사와 사회의 시기 구분을 전근대와 근대로 구분하지 않는 거의 유일한 학문이 국제정치학이다. 그 이유는 위에서도 설명한 바와 같이 불변의 국제정치 구조인 무정부상태 (Anarchy) 때문이다. 변화하지 않는데 변화를 의미하는 근대와 전근대의 구분은 무의미하다. 하지만 인간의 먹고사는 방식이 농업경제에서 자본주의 산업 경제로 바뀐 전근대에서 근대로의 진화는 국가 간의 관계에도 변화를 동반한다. 전근대 국제정치에서는 국가의 생존을 영토를 정복하고 방어하는 영토 전쟁의 관점에서 이해하였다면, 근대로 넘어오면서 국가의 생존은 영토 문제에 더해 산업과 시장의 문제와 더욱 밀접하게 연결되기 시작한다. 강대국이 되기 위해서는 주권적 영토의 크기보다 산업과 시장이 더욱 중요해지는 시대로 전환한 것인데, 전근대 영토제국이 자급자족 농업경제를 추구하였다면, 근대의 강대국은 산업화와 시장경제를 위하여 공급망과 해외시장을 개척하는 상호의존을 추구하게 된다. 그래서 근대에 들어와서 새롭게 형성된 국가 간 상호의존의 네트워크, 즉 진화된 국제질서가 근대적 강대국의 등장과 생존에 매우 중요한 조건이 된다.

국제질서와 연결된 국가와의 관계가 전근대에서 근대로 전환하면서 전혀 다른 국제질서로

5) Waltz (1979).

변화했음을 이해하기 위하여 여기서 하나의 사고실험을 해보자. 전근대 시기인 13세기 세계 최강국의 하나인 몽골제국이 당시 국가의 모습, 체제 그대로 21세기로 시간여행을 해 온다면 그 몽골제국은 21세기에도 강대국으로 생존할 수 있을까? 그럴 가능성은 제로에 수렴한다. 그 이유는 13세기의 몽골제국은 변화한 21세기 근대 국제질서와 정합성이 없는 국가체제를 갖추고 있기 때문이다. 특히 먹고사는 방식, 즉 경제체제와 그를 뒷받침하는 제반 제도 및 조직 면에서 산업과 시장을 중심으로 형성된 근대 21세기 국제질서와 전혀 맞지 않는 국내질서를 가지고 있기 때문이다. 기본적으로 농업과 목축이 경제의 주축인 몽골은 21세기에 군사력 및 경제력 모든 면에서 중진국 수준에도 들지 못할 것이다. 이러한 상상은 상식에 크게 반하지 않는다. 몽골의 군사력은 훨씬 작은 영토를 가진 대한민국의 군사력에조차 상대가 되지 않는다. 새로운 에너지원, 산업, 그리고 기술에서 나오는 대한민국의 군사력과 13세기 몽골제국의 군사력은 상대가 되지 않는다. 제아무리 몽골제국이라 하더라도 몽골제국이 보유한 군사력이 생산해 낼 수 있는 에너지의 총량은 군인, 말, 화살, 식량의 합 정도 되겠지만, 대한민국의 군사력 에너지는 강력한 산업과 첨단무기, 그리고 풍부한 군인과 식량의 합이다. 그리고 그러한 대한민국의 에너지는 대한민국이라는 좁은 영토에서만 조달되는 것이 아니라 복잡한 공급망과 가치사슬로 연결된 국제시장 질서에서 조달된다. 이렇게 국제시장과 연결된 대한민국은 군사적으로 엄청난 에너지를 만들 수 있지만, 13세기의 몽골제국은 이러한 에너지를 만들어낼 수 없다. 즉 약소국으로 전락하게 된다.

반면 거꾸로 21세기의 대한민국이 지금의 모습과 체제 그대로 13세기로 시간여행을 하면 어떤 일이 벌어질까? 일견 13세기로 시간 여행한 대한민국은 지금의 첨단무기와 산업, 경제력으로 13세기 세계를 제패할 것 같지만, 국제질서와의 연결이 끊어진 국내경제와 산업이 순식간에 무너져 몇 달을 버티지 못하고 전근대 농업국가로 전락할 운명을 맞이하게 될 것이다. 공급망과 가치사슬, 석유와 석탄, 천연가스와 같은 근대적 에너지원의 부재 등으로 인하여 대한민국의 경제와 체제는 더 이상 가동하기 어려운 상황을 맞이하게 된다. 국제질서라는 변수를 사상하고 국가 간의 관계만을 상상하면 13세기로 시간여행을 한 대한민국은 당대 최강국이 될 것이라고 상상할 수 있지만, 국제질서라는 변수가 들어오는 순간 대한민국의 운명은 달라진다. 즉 국제질서라는 변수가 강대국의 생존에 그만큼 밀접하게 연결되어 있다는 것을 보여주는 사고실험이라고 할 수 있으며, 또 국제질서가 무정부상태라는 국제질서의 구조와 상관없이 13세기 전근대 국제질서에서 21세기 근대 국제질서로 현격하게 진화했음을 보여주는 사고 실험이다. 무정부상태의 국제정치에서 변화하는 것은 강대국의 숫자뿐만 아니라 국제질서, 즉 국가의 생존방식 역시 변화한다는 것을 알 수 있다. 그런 의미에서 국제정치에서 무정부상태 (Anarchy)라는 구조적 요인의 중요성은 현실을 설명하는데 있

어서 필요 이상으로 과장되었다고 할 수 있다. 문제는 그 무정부상태라는 공간 위에 인간과 국가가 창조적으로 구성해 내는 새로운 질서이지, 불변의 무정부상태가 아니다. 그리고 그 질서 변화의 핵심은 국내적 공간이건 국제적 공간이건 전근대에서 근대로의 변화이다. 그러한 의미에서 국제정치도 전근대 국제정치와 근대 국제정치를 구별하여 국제정치를 분석해야 한다.

2. 전근대 강대국과 근대 강대국의 차이

전근대와 근대를 구분하는 시기 구분은 어떤 기준을 적용하느냐에 따라 다르지만, 인간의 경제 및 생활양식을 근본적으로 바꾼 18세기 영국에서 시작된 산업혁명이 근대로 가는 분기점으로 되어 있다. 그리고 전근대 삶의 방식이 농업과 신분적 위계질서에 의해서 작동했다면, 근대는 수많은 산업과 수평화된 시장 경쟁으로 작동한다. 전근대의 가장 중요한 경제인 농업경제는 산업혁명 이후 다양한 많은 산업 중 하나의 산업, 즉 1차 산업으로 변화하였고, 근대 이후에는 제조업, 서비스업, 기간산업, 금융산업 등 다양한 산업이 생겨난다. 농업은 이 산업 중에서 크게 부가가치가 높지 않은 산업이어서 농업만으로 부강한 국가가 되기 어려운 시대가 근대이며, 농업만으로 생산되는 국가 전체의 에너지는 다른 산업에서 생산되는 국가 전체의 에너지에 크게 미달한다.

전근대는 경제활동 및 에너지의 획득이 대부분 농업에서 이루어졌기 때문에, 비옥한 땅과 그 땅에서 농업에 종사하는 노동력, 그리고 비옥한 땅을 지키거나 확장할 수 있는 강력한 군사력이 중요하다. 또한 강력한 군사력은 충분한 식량과 그 식량에서 나오는 충분한 인구가 그 기반이 되기 때문에 비옥한 땅, 식량 생산, 인구, 군사력, 땅의 확장, 노동력의 양적인 증가는 선순환의 구조를 갖는다. 강력한 군사력으로 정복한 새로운 땅은 더 많은 식량과 노동력 (노예)을 제공하고, 그 식량과 노동력은 국가 전체의 더 많은 에너지 생산으로 이어진다. 필요한 순간에 강력한 에너지를 동원하고, 이를 다른 국가보다 더 많이, 더 오래 지속할 수 있는 국가는 경제력 및 전쟁에서 우위를 점하게 된다. 즉 강대국이 되며, 전근대에는 이러한 강대국을 우리는 제국이라고 불렀다.

전근대 농업경제 시대에는 그래서 땅을 중심으로 투쟁이 벌어졌고, 국내 질서이건 국제질서이건 더 좋은 땅, 더 좋은 지리적 조건을 차지하기 위한 투쟁, 그리고 그 투쟁의 결과를 위계질서로 만든 것이 전근대 질서이다. 국가 간에 이러한 투쟁을 지정학이라고 표현하고, 그 지정학적 투쟁에서 승리하여 제국을 건설한 국가는 그 밑에 위계적으로 열등한 속국, 혹은 조공국을 두게 된다. 따라서 전근대 국제질서는 흔히 말하는 지정학 국제질서이고, 그

국제질서는 몇 개의 제국이 건설한 제국과 그 영향권 (sphere of influence)로 분산되어 있다. 그 제국과 영향권은 상당 기간 지속되지만, 말이나 화살, 대포와 같은 새로운 에너지 동원력을 갖는 유목민족에 의해서, 또는 내부 분열로 인하여, 아니면 제국의 과도한 팽창에 의해서 흥망성쇠의 길을 걷곤 한다. 이렇게 전근대 국제질서는 농업과 땅과 전쟁의 국제질서라고 할 수 있다. 즉 현실주의 국제정치 이론에서 말하는 무정부상태 하에서의 만인에 대한 만인의 투쟁 상태이다.

이러한 전근대 시기의 국가 간 관계인 전근대 국제질서는 생존자원인 땅과 노동력이 전쟁이라는 폭력에 의해 분배되는 질서로 형성된다. 이를 전근대 지정학 질서라 표현한다면, 전근대 지정학 질서에서의 강대국은 광대하고 비옥한 영토와 많은 인구를 보유하여 전쟁을 위한 에너지를 효율적으로 더 많이 동원하고, 유지할 수 있는 국가라 할 수 있다. 생존의 문제를 해결하기 위하여 땅과 노동력, 그리고 에너지 생산, 동원, 배분, 유지의 문제를 정복과 방어를 위하여 해결할 수 있는 국가를 제국, 즉 강대국이라고 규정할 수 있다. 즉 전근대 지정학 질서에 가장 잘 조응하는 조건을 갖춘 국가가 강대국이며, 강대국은 국제질서와 불가분의 관계로 형성되고 또 사라진다. 강대국이 사라지는 길은 국제질서에 조응, 적응하지 못할 때인데, 가장 빈번하게 그 쇠락하는 경우는 국제질서가 급변할 때 이에 적응하지 못할 때이다.

이제, 국제질서가 전근대 국제질서에서 근대 국제질서로 급변할 때 새롭게 등장하는 강대국과 적응에 실패하여 쇠락하는 강대국에 대해서 살펴보자.[6] 그러기 위해서는 전근대 시기부터 존재해 왔던 근대의 씨앗, 즉 농업이 아니라 상거래, 교역, 무역이라는 또 다른 경제활동을 향하여 눈을 돌려야 한다.

인간과 국가의 먹고사는 방식이 반드시 농업과 목축만 있었던 것은 아니다. 대륙의 제국에 의해 밀려서, 상대적으로 열등한 지리적 조건에 놓인 유럽의 몇몇 해상국가들은 농업적 조건이 좋지 않은 관계로 해상무역을 통하여 먹고 사는 문제를 해결하였다. 자연풍을 따라 원거리 해상교역을 하고, 향료, 비단, 금, 은 등 희귀한 상품을 들여와 이익을 남기고 그 이익으로 생존의 문제를 해결하는 방식이다. 대표적으로 이탈리아의 해양 도시국가, 포르투갈, 스페인, 네덜란드, 영국이 그러한 국가인데 이들 국가는 해상교역을 위하여 원거리에 해상 거점을 연결하고 시장을 찾거나 식민지를 건설하는 해양 제국을 건설한다. 그런데 해양 제국은 농업이 아니라 무역, 즉 상거래가 생존의 기반이기 때문에, 통상을 위한 안전한 교역로와 시장, 그리고 신용을 담보하는 계약이 이들에게는 매우 중요하다. 그리고 그 안전한 교역로

6) 전근대 국제질서와 근대 국제질서의 구분에 대해서는 다음을 참조. 이근. 『2030 대한민국 강대국 시나리오』 (파주: 21세기북스, 2025).

와 통상 계약을 가장 확실히 보장할 수 있는 국가의 형태가 바로 법적 정통성과 전문적 관료제를 갖추면서 생겨난 이른바 주권국가 (sovereign state)이기에 이들 통상 제국과 국가들은 근대 주권국가로 발전하여 주권국가 간 협약을 통한 통상 활동을 하게 된다. 새로 등장하기 시작한 주권국가는 당시의 도시국가 연합이나, 조공국을 내포하고 있는 제국에 비하여 주권이 미치는 통치의 범위가 확실하고 계약과 표준을 강제할 수 있는 권위와 능력을 갖는 국가라는 점에서 주권국가 체제는 국가 간 교역 관계, 즉 국제 시장질서를 형성하는데 있어서 매우 중요하다.[7]

한편, 영국에서 시작된 산업혁명은 산업화와 자본주의 시장경제라는 새로운 국가의 경제 및 생존방식을 도입하게 되는데 해양제국을 건설한 위의 주권국가들이 시장을 해외로 확장하고, 주권국가 간 통상조약을 강제하기 시작하면서 산업화한 자본주의 시장이 국내적 공간에서 국제적 공간으로, 그리고 근대의 지역에서 전근대의 지역으로 확장하게 된다. 이제 국가 간 관계가 근대 주권국가 간의 무역 협정, 즉 계약관계로 맺어지거나, 주권국가로 빨리 혁신, 적응하지 못한 전근대 국가는 제국주의 국가에 의한 식민지로 전락하는 새로운 형태의 국제질서가 형성되기 시작한다. 이 시기가 바로 전근대에서 근대로 넘어가는 이행기인 제국주의 국제질서의 시기이다.

제국주의 국제질서의 시기는 전근대 지정학 국제질서와 유사하게 전쟁과 정복의 질서로 보이지만, 가장 큰 차이는 생존의 방식이 농업과 땅의 정복이 아니라 당대의 선도산업과 시장의 정복이다. 정복 전쟁이라는 현상이 전근대 지정학 질서와 제국주의 국제질서에서 공통적으로 나타나지만, 복속된 식민지는 제국의 자본주의적 착취와 시장의 확대, 그리고 근대화 프로젝트의 대상이 되었다는 점에서 전근대 속국 혹은 식민지와는 그 성격이 다르다. 한편, 새로운 제국주의 국제질서로의 전환은 해양무역을 하는 근대화된 해양제국이 주도하였고, 이들은 국가 간의 관계를 자원 및 에너지 공급망과 시장관계로 묶어나갔지만, 국제시장을 뒷받침하는 국제제도와 치안과 같은 국제공공재 제공이 부재하여 시장에서의 혼란과 중상주의, 보호무역이 전쟁으로 발전하는 제국주의 전쟁의 시대를 가져온다.

이 제국주의 국제질서 시기의 강대국은 산업화와 근대화를 이룩한 근대 제국주의 국가들이다. 그런데 이들에게 필요한 산업화와 근대화는 이에 상응하는 국제질서가 필요하다. 즉 상품과 자본을 수출입 할 수 있는 국제시장(식민지 포함), 자원과 에너지를 공급하는 공급망, 그리고 교역 관계를 안정화하는 통상조약 등인데, 이러한 국제질서 건설 프로젝트가 소위

---

7) 해양제국의 형성과 팽창의 역사는 다음을 참조. 주경철, 『대항해시대: 해상 팽창과 근대 세계의 형성』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2008). 통상과 주권국가 형성과의 상호 관계에 대해서는 다음을 참조. Spryut, Hendrik. *The Sovereign State and Its Competitors* (NY: Princeton University Press, 1994).

말하는 당시 제국주의의 목적에 포함되어 있다. 그리고 제국주의 국가들이 서로 자국에 유리한 지역과 시장과 공급망 등을 확보하려 하면서 무력으로 부딪히게 되는데 그것이 제국주의 전쟁으로 이어지고 결국 이 폭력적인 제국주의 질서는 두 번의 세계대전으로 또 다른 국제질서로 들어가는 길을 열면서 종언을 고한다. 그렇지만 이행기라는 짧은 기간의 제국주의 국제질서 하에서의 강대국은 확대된 시장과 해외 공급망, 식민지 등 이른바 변화한 국제질서가 있어야 강대국이 될 수 있었다는 점에서, 변화된 국제질서에 새롭게 적응하고 조응하는 국가가 강대국이 된다는 것을 알 수 있다. 즉 이 시기의 강대국은 전근대 지정학 질서의 강대국과는 전혀 다른 성격의 강대국이 등장하였고, 이에 적응하지 못했던 전근대 강대국인 중국과 오스만 제국, 인도 등은 약소국 혹은 식민지로 전락하였다. 조선 (대한제국)도 같은 운명을 겪었지만, 국제질서의 변화를 빠르게 인식하고 이에 조응하는 국가 건설에 성공한 일본은 강대국의 반열에 오를 수 있었다.

이 시기 새로운 강대국의 출현과 변화된 국제질서와의 상관관계를 정리하자면, 전근대에는 비옥한 땅과 풍부한 노동력을 가진 국가가 강대국으로 발전하였다면, 근대로 넘어오면서 그러한 조건을 충족하지 못한 국가도 산업화와 자본주의 근대화를 달성하고 이 산업화, 근대화에 연결된 국제질서가 만들어지면 전근대 제국을 무너뜨리고 새로운 강대국으로 부상할 수 있음을 알 수 있다. 산업화와 자본주의 시장이 농경제 영토보다 훨씬 강력한 에너지를 생산, 동원, 유지할 수 있기 때문에 전근대 영토 제국은 이들에게 무력으로 이길 수 없는 위치로 전락하게 된다. 거대한 전근대 농업 제국을 건설한 청 제국이 그보다 훨씬 작은 근대 산업 국가들인 유럽의 해양 제국과 일본의 먹잇감이 된 것은 새로운 제국주의 국제질서에 적응하지 못하였기 때문이다. 새로운 국제질서에 조응하는 국가가 강대국이 되었고, 그렇지 못한 국가는 약소국으로 전락하였음을 보여주는 사례이다. 즉 국내질서와 국제질서의 정합성이 강대국 형성의 요건이 된다.

한편, 국제시장과 국제공공재 제공의 미스매치 (mismatch)문제는[8] 전술한 바와 같이 폭력적 제국주의 질서와 두 차례의 세계대전으로 이어졌는데 이 미스매치 문제를 가장 정확하게 인식하고, 가장 적절한 대응책을 제시하면서 새로운 대안의 국제질서를 건설한 것이 2차 세계대전 이후 미국이 주도한, 이른바 자유주의 국제질서 (Liberal International Order)이다.[9]

---

8) 이 미스매치 문제를 제일 처음 제기한 연구가 Kindleberger, Charles. *The World in Depression, 1929-1939* (CA: University of California Press, 2013).

9) 이와 관련된 이론적 논의는 다음을 참조. 이근. "국제적 공간에서의 시장의 진화와 공적영역의 형성: 자유주의 국제질서의 재해석." 『국제·지역연구』 제33권 4호 (2024 겨울), pp. 85-114.

Ⅲ. 자유주의 국제질서의 형성과 강대국 대한민국의 가능성

1. 강대국의 정의

위의 논의를 통해 이제 강대국에 대한 보편적 정의를 시도해 본다. 일단 강대국은 국제질서 안에서 다른 국가에 비해 상대적으로 '강한' 국가를 의미한다. 힘이 강해야 다른 국가의 위협으로부터 생존을 담보할 수 있다. 하지만 국제정치에서 힘이라는 개념은 맥락에 따라 매우 가변적이다. 초강대국인 미국이 한국전쟁이나 베트남 전쟁에서 승리하지 못했다고 우리는 미국을 약소국이라고 부르지 않는다. 힘은 있지만 쓰지 못하는 경우도 있고, 힘이 사용되어도 원하는 결과를 얻지 못하는 경우도 있기 때문이다. 또한 처음에는 19세기 말 청 제국과 같이 관성적으로 힘이 강하다고 판단했지만 실제로 보니 그렇지 않은 것으로 판명되는 경우도 있다. 따라서 힘이라는 개념을 추상적으로 정의하는 것보다는 비교적 구체적으로 측정할 수 있게 물리학적인 개념인 '에너지'로 대체해서 정의하는 것이 더 현실적이고 실용적이라고 판단된다. 이러한 관점에서 보면 *강대국은 상대방에 비해서 더 큰 에너지를 필요할 때 충분히, 신속히 동원, 유지할 수 있고, 평상시에는 경제성장을 위한 에너지의 공급과 운용이 원활하게 이루어지는 국가라 할 수 있다.* 전근대 지정학 시대의 강대국인 영토 제국은 비옥한 농토와 식량, 인구, 말, 무기, 그리고 효율적인 동원체제 등을 통하여 상대방보다 훨씬 강력한 에너지를 보유하였고 전쟁시에는 상대국보다 훨씬 많은 에너지를 신속하게, 오래 유지할 수 있는 국가였다. 한편 *강대국은 이러한 에너지를 활용하여 국제질서를 자국에 유리하게 설계하는데*, 전근대 지정학 시대의 강대국인 제국은 영토를 확장하고 주변에 영향권(sphere of influence)을 수립한 후, 그 안에서 일종의 위계질서를 만든다. 반면 산업혁명 이후의 근대로 넘어오면 강대국은 다른 경로를 통하여 에너지를 확보하고 동원하게 되는데, 그건 바로 산업과 시장, 자원 에너지 공급망, 그리고 효율적인 근대 국가체제이다. 산업과 시장, 공급망을 통하여 부와 자원 (에너지원 포함)을 획득하고, 전쟁 시에는 산업에서 생산되는 강력한 에너지와 효율적인 동원체제가 군사력으로 전환된다. 한편 산업화 이후인 근대 국제질서의 강대국은 자원의 확보와 안정적인 시장이 생존의 핵심이기 때문에 시장과 공급망이 자국에게 유리하게 형성되도록 국제질서를 설계한다.

이상의 논의에서 추출한 강대국의 정의는 다음과 같다: *특정 국제질서에서 상대국에 비해 더 많은 에너지를 생산, 동원, 유지할 수 있으며, 그것을 가능하게 하는 국제질서를 유지 및 설계할 능력을 가진 국가.*[10] 그리고 이러한 강대국 중에서 국제질서 전반의 안정을 책임지는 공공재를 제공하는 국가와 이를 무너뜨릴 수 있는 (잠재적인) 역량을 가진 국가를 '초강대

국'이라고 정의할 수 있을 것이다. 자유주의 국제질서에서 시장과 관련된 공공재를 제공하는 소위 패권국가 (Hegemony)는 자유주의 국제질서에만 한정된 초강대국이며, 그런 의미에서 현재까지 국제정치의 역사에서 초강대국이 등장한 경우는 냉전기의 미국과 소련, 그리고 현재의 미국과 중국에 한정된다고 할 수 있다. 18, 19세기 영국은 국제질서 전반에 안정이라는 공공재를 제공하지는 못하였다는 점에서 초강대국이라기보다는 강력한 여러 제국주의 국가 중 하나라고 규정하는 것이 더 정확하다.

전근대 제국과 제국주의 시대의 제국은 모두 위의 정의에 해당하는 강대국이라고 할 수 있다. 그리고 강대국에 속하지 못하면 전근대 국제질서에서는 속국이 되었거나, 제국주의 국제질서에서는 식민지가 되었다. 그렇다면, 제국주의 국제질서 이후 새롭게 형성된 이른바 '자유주의 국제질서 (Liberal International Order)'에서는 어떠한 국가가 강대국일까? 결론부터 말하자면, 위의 보편적 정의는 그대로 유효하다. 다만 이들이 설계하고 유지하고자 하는 국제질서의 모습, 성격이 다를 뿐이다. 즉 강대국은 특정 국제질서와 상호 구성적인 (inter-constitutive) 정합적인 관계를 갖게 된다는 것을 알 수 있다. 그러면 이제 자유주의 국제질서와 그 질서의 강대국에 대해서 알아본다.

2. 자유주의 국제질서의 형성과 강대국의 조건

전근대 지정학 국제질서의 시대에는 광대한 영토제국이 강대국이었다면, 산업혁명 이후에는 산업화에 성공한 근대제국이 새로운 강대국으로 등장한다. 전근대 지정학의 시대에는 농업과 전쟁에 유리한 지리적 조건을 충족해 나가는 것이 강대국의 조건이었다면, 산업혁명 이후 근대 자본주의 시장경제의 시대에는 산업화와 자본주의 경제를 가동할 수 있는 해외시장과 식민지의 개척, 공급망의 확보가 강대국의 조건으로 변화하였다. 그런데, 제국주의 국제질서 시대의 제국은 산업화와 자본주의 시장경제를 추진하는 데 있어서 커다란 장애물을 경험하게 된다. 그건 바로 전쟁과 중상주의, 보호무역이라는 시장의 불확실성 (uncertainty)이다. 다시 말하자면 국제적 공간에는 시장이라는 사적영역에 확실성이라는 공공재를 제공하는 공적영역이 존재하지 않는다는 국제질서의 결함을 경험하게 되었다. 국내 시장 질서에서는 공적영역인 국가가 치안과 법, 제도, 표준, 공공 인프라라는 공공재를 제공하여 시장에 확실성과 예측가능성을 높이는 것과 마찬가지로, 국제시장 질서에서도 확실성과 예측 가능성을 높이는 국제 공공재를 제공하는 공적영역이 존재해야 하는데, 제국주의 시대에는 그

10) 이 강대국의 정의는 이근 (2025)에서 시도한 정의를 수정 보완한 정의이다.

공공재가 공급되지 않았다. 영국이 당대의 패권국가라고 하지만 영국에 의해서 제공되는 공공재는 국제통화 정도에 국한되고, 세계시장의 안정을 가져오는 군사력, 국제시장을 자유무역으로 열어놓고 국가 간 계약을 유지, 담보하는 법과 제도, 국제표준을 위한 국제기구, 국제 인프라의 건설 등의 면에서 영국은 사실상 패권국가의 역할을 하지 못했다.

2차 세계대전이 끝나면서 이러한 국제 공공재 제공을 책임진 국가가 바로 미국이다. 미국은 통상에 이해관계가 깊은 영국과 서유럽 국가들을 묶어서 브레튼우즈 체제 (Bretton Woods System)라는 국제통상제도와 국제기구를 만들었으며, 이들 국가를 하나의 동맹네트워크로 묶어 국제치안을 유지하는, 즉 국제시장의 안정화 동맹을 만들었다. 지금 우리가 의존하는 자유무역과 관련된 제반 국제규범, 법, 규칙 등은 이러한 국제 공공재의 일환으로 형성된 것이고, 이렇게 참여국가가 합의한 규범, 법, 규칙을 우리는 다자주의 (multilateralism)라고 부른다.[11] 미국이 주도하여 만든 북대서양조약기구(NATO)와 같은 동맹도 이러한 다자주의 제도화의 틀 안에서 작동하고 있으며, 한미동맹과 미일동맹도 제도화의 과정을 겪어 미국의 다자주의 동맹 틀 안에 들어와 있다고 할 수 있다.

이렇게 국제시장이라는 사적영역에 국제 공공재를 제공하는 다자주의 공적영역이 조화를 이루면서 생겨난 국제질서를 자유주의 국제질서 (Liberal International Order), 규칙/규범 기반 국제질서 (Rules-based International Order)라고 한다. 국제시장에 공공재인 다자 규칙/규범 및 치안이 제공되니 자유주의 국제질서를 규칙/규범 기반 국제질서라고도 부르는 것이다. 이렇게 자유주의 국제질서는 자유무역이 이루어지는 국제시장, 즉 국제 사적영역 (international private sector)과 국제 공적영역 (international public sector)으로 이루어져 있다.[12] 이 중 하나 혹은 둘 다 무너지면 자유주의 국제질서는 무너지게 된다. 국제시장이 보호무역으로 닫히거나, 국제시장에서 안보가 무너지거나, 국제법, 규범, 규칙이 변화하는 시장을 따라가지 못하거나, 제대로 지켜지지 않으면 자유주의 국제질서는 무너진다.

이러한 자유주의 국제질서는 1945년 미국 주도로 형성되었으며, 냉전이 무너지고 소위 "역사의 종언" 과 함께 자유주의 세계화가 진행되면서 전 세계를 아우르는 국제질서로 정착한다. 이러한 국제질서의 진화를 선두에서 이끌고, 국제 공공재를 제공하는 데 압도적인 기여를 했다는 의미에서 미국은 자유주의 국제질서의 패권국가라고 규정할 수 있다. 한편, 이 질서의 강대국은 이전 전근대 지정학 질서에서의 강대국과는 전혀 다른 성격의 강대국이 출

11) 다자주의 (multilateralism)과 다자틀 (multilateral framework, diplomacy)를 혼동하는 경우가 많다. 다자주의는 단순히 다자외교가 이루어지는 틀이 아니라 다자간의 합의를 제도화한다는 의미를 내포하고 있다. 이에 관해서는 다음을 참조. Ruggie, J. Gerard (eds). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (NYC: Columbia University Press, 1993).

12) 이근 (2024).

현한다. 왜냐하면 자유주의 국제질서에서의 강대국은 제도화된 국제시장과의 조응관계가 매우 중요하기 때문이다. 이 중요성은 앞에서 몽골제국과 대한민국의 시간 여행이라는 사고실험으로 이미 증명하였다.

자유주의 국제질서는 인류역사상 최초로 국가 간의 관계가 자본주의 시장으로 연결된 질서이며 그 시장이 개방된 시장으로 유지되도록 법과 규범에 의해서 제도화된 질서이다. 그래서 이 질서 하에서의 국가는 기본적으로 자본주의 시장을 통하여 다른 국가들과 상호의존으로 엮여있다. 시장과 상호의존은 전통적인 영토주권을 넘어서는 기제를 갖기 때문에 이 질서 안의 국가들은 주권에 대한 완벽한 수호보다는 다자주의 제도 안에서 상호간 국제협력을 통하여 주권적 사안들을 조정한다. 그리고 이 질서 안에서의 강자는 요즘 미래산업이라고도 일컫는 당대의 선도산업 (leading sectors)에서 경쟁력을 갖는 국가들이다.[13] 과거의 선도산업이 증기기관, 면직, 방적산업, 철도와 제철 등이었다면, 20세기부터는 내연기관 자동차, 석유화학, 전기/전자, 항공산업 들이 새롭게 선도산업으로 등장하였고, 21세기로 넘어오면서 소위 4차 산업혁명 산업이라고 할 수 있는 반도체, 데이터 플랫폼, 인공지능, 배터리, 전기자동차, 퀀텀, 우주항공 등이 새로운 선도산업으로 속출하고 있다. 지정학 질서에서 시장 질서로 국제질서가 변하면서 이 선도산업에서 경쟁력을 갖는 국가들이 당대의 강대국의 지위를 획득하였고, 이 강대국들은 자국의 선도산업이 경쟁력을 갖고 또 유지할 수 있도록 시장과 공급망, 가치사슬, 법/규범들을 국내와 국제적인 공간에서 안정적으로 유지하고, 설계해 왔다.

여기서 한가지 강조해야 할 점은, 자유주의 국제질서의 강대국은 위에서 설명한 바와 같이 시장에서 결정되는 것이지 전쟁으로 결정되지 않는다. 과거에는 영토의 확장과 시장의 확장이 군사력을 통하여 일종의 제로섬 경쟁의 형태로 이루어졌기 때문에, 강대국은 전쟁의 승패로 결정되었고, 그래서 시장이 확장되던 제국주의 시대까지도 다른 강대국에 군사력으로 이긴 국가가 강대국의 지위를 획득하였다. 예를 들어 후발 산업국인 일본은 청일전쟁과 러일전쟁에서 승리하고 중국으로 영토를 넓히면서 강대국의 지위를 얻었고, 청제국은 전쟁에 패하면서 강대국의 지위를 잃게 된다.

반면 자유주의 국제질서에서는 전쟁이 아니라 시장에서의 선도산업 경쟁력과 경제력의 크기, 첨단 기술력과 인적자원 등으로 강대국이 결정되곤 하는데, 정규군이 없는 일본, 그리고 군사대국이 아닌 독일이 냉전기에 세계 2위, 3위의 강대국으로 인정받은 것은 전쟁에서의 승리가 아니라 시장에서의 승리로 인정받은 것이다. 또한 과거 전근대 국제질서와 달리 자

13) 선도산업과 패권과의 관계를 분석한 연구로는 Schwartz, Herman. *States vs Markets* (London: Palgrave Macmillan, 2021)참조. 하지만 선도산업의 경쟁력은 패권국가뿐만 아니라 강대국에도 적용된다.

유주의 국제질서의 패권국가는 과거의 적대국에 대해서도 다시 강대국으로 부활하는 것을 허용하는데, 예컨대 미국은 2차 세계대전 전쟁 상대국이었던 일본과 독일의 경제적 부활을 지원하고, 냉전기의 적대국이었던 중국에 대해서도 세계무역기구 (WTO)에 가입을 지원하면서까지 세계 2위의 경제대국이 되는 것을 허용하였다. 이는 전근대 지정학 질서에서는 (또한 현실주의 국제정치 이론에서는) 상상하기 어려운 일이지만, 자유주의 국제질서 하에서는 다른 국가의 경제적 성공이 국제시장의 확대로 이어져 자국 경제에도 도움이 되기 때문에, 전근대 지정학 질서의 안보 논리와는 다르게 윈윈의 시장 질서와 경제 논리가 우선시된다. 전근대 지정학 질서는 국제정치가 일반적으로 제로섬의 형태로 작동된다면, 자유주의 국제질서에서는 몇 가지 부문과 지역의 예외를 제외하고는 국제정치가 경제적 윈윈의 형태로, 그리고 제도를 통한 국제협력의 형태로 진행된다. 강대국이 되는 과정과 강대국 간의 관계 및 경쟁의 성격이 이전 질서와는 확연히 달라졌다.

3. 강대국 대한민국의 가능성

현재의 대한민국은 우리 민족사에서 가장 강대한 국가로 기록될 것이다. 과거 전근대 지정학 시대에는 열악한 지리적 조건 때문에 주변국을 능가할 강력한 에너지를 생산해 내지 못하였지만, 국제질서가 국제시장에서 부와 에너지를 획득할 수 있는 자유주의 국제질서로 바뀌면서 우리는 불리한 지리적 조건을 극복할 수 있게 되었다. 물론 국제질서만 변화한다고 하여 바로 지리적 조건을 극복할 수 있는 것은 아니다. 시장에서 경쟁력을 가질 수 있는 시스템으로 국가의 내부 역시 변화하여야 하는데, 그러한 의미에서 국제질서의 변화는 강대국이 되기 위한 필요조건이라면, 국가 내부의 근대화, 그리고 국제제도, 표준, 동맹전략 및 공급망 등과 관련한 국제질서 설계력, 즉 '국가능력'은 강대국이 되기 위한 충분조건이라고 할 수 있다.

대한민국은 1960년대부터 소위 발전국가 (developmental state) 모델을 도입하여 근대화를 추진하였다.[14] 이 발전국가 모델은 후발 산업 국가가 선발 국가를 신속하게 따라잡기 위하여 국가가 주도하여 근대화를 추진하는 모델이라고 할 수 있는데, 이 모델의 핵심 중 하나가 바로 수출지향적 근대화이다. 즉 열려있는 세계시장을 활용할 수 있는 국가능력이 매우 중요하다는 의미이다. 이러한 수출지향적 근대화가 가능할 수 있었던 것은 제도화된 열린 시장 질서인 자유주의 국제질서가 정착되었기 때문인데, 우리나라는 과거에는 좁은 지

14) 발전국가 모델에 대해서는 다음을 참조. Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle* (CA: Stanford University Press, 1982).

리적 영토에만 갇혀 있었지만, 이 자유주의 국제질서 하에서는 세계시장이라는 넓은 경제영토를 가질 수 있게 되었다. 대한민국은 바로 이 자유주의 국제질서가 제공하는 넓은 경제영토를 개척하면서 비로소 고속 성장의 길로 들어섰고, 그 성장을 지속해 오늘날에 이른다. 우리 민족사에서 우리가 가장 부강한 국가를 가진 시간은 자유주의 국제질서가 수립된 이후의 시간과 정확히 일치하고, 속국이나 식민지의 역사는 그 이전 국제질서의 시간과 정확히 일치한다.

다른 G7 (Group of 7: 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스, 캐나다, 이탈리아) 국가와의 비교를 통해서도 알 수 있지만, 이제 우리는 인구, 영토, 경제력, 기술력, 문화적 매력, 그리고 반도체, 조선, 배터리, 통신 인프라, AI, 바이오 등 주요 글로벌 공급망에서 차지하는 한국의 위치, 군사력 등에서 이들 국가와 거의 대등한 위치에 왔다. 특히 유럽 강대국들은 21세기 새로운 선도산업에서 경쟁력을 잃고, 또 과도한 재정적자로 경제력이 하강하고 있는데, 우리가 지금과 같이 선도산업, 첨단 제조업 등에서 경쟁력을 유지해 나가기만 한다면, 새로운 강대국으로 부상하지 못할 이유가 없다. 다만 강대국이 되고자 하는 의지와 비전을 만들어 낼 수 있는지, 또 그러한 국가적 합의를 이루어낼 수 있는지의 문제가 남아 있지만, 이것은 지금부터의 정책적 과제라 하겠다. 강대국의 모든 조건을 갖추었지만, 강대국 비전과 강대국 의지가 없는 국가는 지금의 인도와 2차대전 이전의 미국, 그리고 그 이전의 네덜란드와 같이 강대국의 지위를 획득하지 못하였고 또 역할을 하지 못하였다. 즉 의지와 비전이 강대국으로 가는 길에서 매우 중요한 요인이라는 것이다.

Ⅳ. 미중 경쟁과 강대국 대한민국

한국의 외교 안보 환경은 지정학적으로 강대국으로 둘러싸인 환경이다. 중국, 일본, 미국, 그리고 최근에는 상대적으로 힘이 쇠락한 러시아가 한반도를 둘러싸고 있다. 북한 역시 핵개발을 추진하면서 강성대국이라는 강대국 비전을 천명한 상황이다. 이러한 상황에서 대한민국의 생존 전략은 간신히 상황을 타개하는 중견국이나 균형자, 가교국가와 같은, 내용을 채우기 어려운 비전이나 전략보다는 우리도 같이 강대국이 되는 것이 가장 합리적이고 현실적이다. 그리고 강대국 비전은 중견국이나 균형자 비전 등과 달리 '에너지'라는 비교적 구체적인 측정 기준이 있기 때문에 비전이 이루어지고 유지되는 것을 우리가 현실적으로 체감할 수 있는 비전이다. 이미 위에서 이론적으로 설명하였지만, 대한민국이 지금의 자유주의 국제

질서에서 강대국이 되지 못할 이유는 없다. 따라서 우리의 외교 안보 비전과 전략은 강대국으로 맞추어져야 한다.

다만 최근에 이러한 우리의 외교안보 비전에 장애가 될 수 있는 국제질서의 왜곡이 생겨나고 있다. 그건 바로 중국이라는 지정학적 세계관을 갖는 초강대국이 구축하려는 새로운 국제질서이다. 중국은 명실상부하게 세계 2위의 경제력을 가진 초강대국이 되었다. 특히 국가와 공산당의 전략적 투자와 수출주도 경제성장 전략을 통하여 중국은 저부가가치 상품에서부터 첨단산업 상품, 전방산업과 후방산업 등 거의 모든 분야에서 경쟁력을 갖게 되었을 뿐만 아니라 제품을 과잉 생산하여 과잉 생산된 상품을 전 세계의 시장에 쏟아내고 있다. 이러한 무역행태는 자국의 경제 문제를 해외에 이전시키는 행태로서 타국 산업을 무너뜨리고, 국제 무역 질서를 왜곡하는 결과를 가져온다.

특히 과거 제국주의 침탈의 경험 때문에 안으로 들어오는 모든 것을 국가안보라는 명분으로 다 통제하려 하는데, 그것이 상품이든, 문화든, 데이터든, 정보든 안으로 들어오는 것은 통제하고, 자국이 과잉 생산한 것은 밖으로 쏟아내는 정치경제구조를 갖고 있다. 데이터 플랫폼 시장이 미래의 시장이 되는 추세에서 중국은 미국 플랫폼 기업의 중국으로의 플랫폼 확장을 막고 자국의 플랫폼으로 장벽을 쌓는, 이른바 플랫폼 디커플링을 안보라는 명분으로 이미 시작한 상황이다. 미국의 플랫폼 테크기업인 구글, 아마존, 애플, 마이크로소프트, 메타, 넷플릭스 등은 중국의 플랫폼 규제에 막혀 중국 진출이 매우 제한적이다.

또한 중국은 안보를 우선시하는 소위 '천하 경제권'을 구축하기 위하여 대외 의존도를 줄이는 일환으로 주요 상품과 기술은 중국이 직접 만드는 '중국제조 2025'라는 계획을 수립하여 사실 상 첨단기술과 상품, 공급망 등에서 대외 의존도를 줄이고 있다. 중국은 지정학 시대의 영토제국의 관성에 따라 전근대 지정학 영향권 (sphere of influence)인 일대일로라는 국제질서 설계를 추진하였고, 대외적으로는 거대제국들이 공존하는 국제질서의 다극화와 중국의 주권 수호라는 전근대 지정학적 세계관을 내세우고 있다.

문제는 중국이 설계하고 구축하는 대안적 국제질서가 단순히 전근대 지정학 질서에 시장을 입힌 수준의 지극히 퇴행적인 국제질서라는 점이며, 상호의존보다는 주권수호를 강조하기 때문에 세계 2위의 경제 대국이 자국의 소비시장을 열어 세계 경제의 성장엔진 역할을 하려는 의지를 찾아보기 어렵다는 점이다. 또한 세계시장에 필요한 국제 공공재를 제공해야 할 초강대국이 오히려 불공정 무역과 지적 재산권 탈취, 그리고 대만통일이라는 지역적 불안정을 조성하여 국제 공공재 자체를 무너뜨리고 있어, 중국의 부상은 거대 시장이라는 매력을 넘어서서 이제는 자유주의 국제질서를 무너뜨릴 수 있는 위협으로 변화하고 있다. 만약 중국의 구상과 설계, 그리고 대안적 국제질서가 실제로 만들어진다면, 세계시장은 몇 개

의 강대국 중심 블록으로 갈라지고, 당연히 우리의 경제영토는 분절적으로 쪼개지면서, 큰 경제적 손실을 입게 될 것이다.

그리고, 중국이 구상하는 소위 '천하 경제권'은 전근대적 지정학 세계관에 근거하기 때문에 이 천하 경제권 질서에서 중국은 대한민국을 서열상 과거의 조선과 같은 하위의 위치에 놓는 위계적 질서를 만들 가능성이 크다. 이미 우리의 산업 대부분을 중국이 대체하고 있는 상황에서 한국이 이러한 중국의 천하 경제권에 들어간다면, 전근대적인 속국의 위치로 회귀할 가능성이 있으며, 우리 경제는 중국 경제권에 종속되어 우리의 주권은 정책 협력의 영역이 아니라 통제의 대상이 될 것으로 예상된다. 위계질서가 있는 지역 국제질서가 형성됨을 의미한다.

이러한 배경에서 우리 대한민국의 전략은 그러한 상황이 오기 전에 중국과 국제사회로부터 강대국의 지위를 인정받고, 또한 동시에 우리가 강대국이 되는 것을 가능케 하는 자유주의 국제질서의 정상화와 발전에 다른 강대국과 함께 협력하는 것이다. 현재 미국의 트럼프 행정부는 중국이 왜곡하는 자유주의 국제질서를 정상화시키기 위하여 동맹으로부터 정상화에 필요한 자원을 차출하고 동원하는 패권 전략을 사용하고 있다. 이는 비록 동맹의 희생과 반발이라는 부작용을 낳기는 하지만, 중국을 향한 미국의 강력한 패권국 리더십을 회복한다는 의미에서 불가피한 측면도 있다. 대규모 재정적자 및 무역적자로 거의 국가부도 직전인 미국이 중국에게 미래의 선도산업을 빼앗기고, 국제질서가 중국이 원하는 방향으로 블록화된다면 이는 자유주의 국제질서의 무역 국가뿐만 아니라 직접적으로 미국에 큰 손실이 아닐 수 없다.

다만 미국이 추구하는 방향이 동맹의 희생을 통하여 미국만 살아남는 제로섬 전략이라면 이는 자유주의 국제질서에 부정적인 결과를 초래할 것이다. 따라서 미국과 동맹국들은 중국의 행태와 시장을 보다 자유주의 국제질서에 정합성을 갖도록 교정하는 관여 정책(engagement policy)을 추진함과 동시에 미국이 자유주의 국제질서의 패권국으로 재건되도록 협력하고 유인하여야 한다.

한국은 중국의 '천하 경제권'보다는 미국이 주도하는 자유주의 국제질서 안에서 우리의 가치와 역할, 기능이 늘어나고 또 경제적인 실익을 담보할 수 있다. 글로벌 공급망과 가치사슬에서 한국은 미국에 필요불가결한 상품, 부품들을 생산하는 국가이다. 따라서 위계적인 국제질서인 '천하 경제권'이 아니라 자유주의 국제질서의 편에서 중국에 관여하는 외교정책을 수립하는 것이 바람직하다. 또한 미래가 어떻게 변화할지 모르니, 우리는 강대국 지위를 신속히 얻어서, 타국이 우리의 운명을 대신 결정해 주는 그러한 위치로 가지 않도록 노력해야 한다. 물론 그러한 노력 속에는 선도산업의 경쟁력을 유지하는 기업과 국가의 노력, 그리고

공급망 조정 및 법/규범, 표준 제정과 같은 국제질서 설계에 적극 참여할 수 있는 외교적 능력과 의지가 포함되어 있어야 한다.

한편, 한국의 군사력 운용과 관련해서도 세계 5위 수준의 군사력을 한반도에만 묶어두는 소극적인 관점에서 벗어나 지역 안보와 국제시장의 안정이라는 국제 공공재 제공에 기여하는 글로벌 전략을 구상할 수 있어야 한다. 예컨대 대만사태가 발생한다면 자유와 민주주의의 가치를 지키는 것뿐만 아니라 이는 세계시장과 공급망에 엄청난 충격을 주는 사건이다. 우리의 경제영토가 무너지고, 경제위기까지 발생할 수 있는 사안이다. 이러한 지역 안정의 문제에 세계 5위 수준의 군사력을 보유하고 있는 대한민국이 손을 놓고 있는 것은 매우 무책임한 일이며, 또한 국익에도 어긋나는 전략이다. 만일의 경우 우리가 한반도에서 유사한 사태에 직면하였을 때 국제사회가 손을 놓고 적극적 지원을 하지 않는다면 우리의 운명이 어떻게 될 것인지도 생각해 보아야 한다. 따라서 세계시장과 지역의 안정을 담보하는 억지력 행사에 우리가 적극 참여하고, 강대국으로서 우리의 경제영토, 즉 우리의 세계시장은 우리가 적극적으로 지킨다는 강대국적 마인드를 가져야 한다.

V. 대한민국 강대국 외교 전략[15)]

대한민국이 강대국이 되는 데 필요한 조건 중 일단 대외환경적 조건인 자유주의 국제질서는 아직 유지되고 있다. 물론 전술한 바와 같이 중국과 현상변경 세력들에 의해서, 그리고 미국 패권의 능력 저하로 인하여 제대로 작동하지 않는 부분이 있지만, 아직도 국가들 사이에 자유무역은 미국을 제외하고는 크게 흔들리지 않고 진행되고 있으며 다자주의 협약도 붕괴하지 않았다. 국제시장의 안정을 의미하는 국제 안보도 우크라이나와 대만, 중동 등 일부 지역에서 흔들리고 있지만 국제시장 자체를 붕괴시키는 수준으로 발전하지 않았다. 중국이 대안의 국제질서를 제시한 것도 자유주의 국제질서에 위협이 되지만, 중국 스스로도 자유무역체제와 다자주의를 존중한다고 하였고, 대안적 국제질서가 아직은 자유주의 국제질서를 대체할 수준으로 세계화되고 있지 않다. 따라서 우리의 대외환경은 아직 강대국이 될 수 있는 환경적 조건을 제공하고 있으며, 우리 또한 그 조건을 유지 발전시키기 위하여 대외전략을 짜야 할 것이다.

대외환경적 조건과 더불어 필요한 것은 국내적 체제 정비인데, 이는 급변하는 국제시장에

15) 이하의 강대국 외교전략은 이근 (2025)에서의 강대국 전략을 수정 보완한 것이다.

서 경쟁력을 확보할 수 있는 방향으로 정비하는 것이고, 관련된 분야는 국내 정치, 교육, 사회보장, 노동, 과학기술, 인구 등 국내문제 전반을 포괄하는 것이다. 일단 대한민국은 현재 다른 강대국에 못지않은 경제력과 기술력, 군사력과 인적자원, 문화적 영향력을 갖고 있다는 전제에서 이 글에서는 국내 개혁의 문제보다는 국제사회에서 정체성으로서 강대국의 지위를 인정받는 외교 전략을 예시로 몇 가지 제시해 보고자 한다. 정체성으로서의 강대국은 스스로와 상대방이 상호주관적으로 나를 강대국으로 인식하는 차원의 문제이다. 예를 들어 북한의 경우 핵무장을 하고, 미국을 상대로 대결적 자세를 견지하고, 중국, 러시아와 함께 국제행사에서 의전의 주인공이 되면 북한의 진짜 실력과 상관없이 국제사회에서 북한을 강대국으로 인식할 수 있다. 이러한 모습들이 계속 반복된다면, 북한은 어느 사이에 국제사회 안에서 상호주관적으로 강대국의 정체성을 획득할 수 있다.

물론 보이는 것만으로 강대국 정체성을 획득할 수는 없으나, 우리 대한민국은 실력에 비해 강대국의 정체성을 확보하지 못하는 이유가 바로 상호주관적 '강대국 정체성 획득 전략'이 없었기 때문이다. 우선 이러한 정체성 획득 전략의 하나로 제시할 수 있는 것은 강대국 클럽에 들어가서 강대국과 함께 있는 모습을 정기적, 반복적으로 보여주는 전략이다. 예를 들어 G7의 회원으로 가입하여 강대국들과 함께 글로벌 거버넌스에 참여하는 모습을 정기적, 반복적으로 보여주면, 국제사회는 대한민국을 다른 G7의 강대국과 같은 반열로 보는 인식이 자리 잡게 된다. 그리고 이러한 모습을 보다 더 많이 보여주기 위해서 G7뿐만 아니라 미국, 일본과 함께 한미일 협력체를 제도화하고, 이 협력체에서 글로벌 및 지역 거버넌스를 적극적으로 설계하면, 우리 수준의 경제력과 군사력 및 문화적 영향력을 고려할 때 더 이상 미국, 일본의 하위 국가가 아니라 대등한 수준의 국가로 인식될 것이다.

기존의 G7과 한미일 협력체뿐만 아니라 우리가 주도하여 새로운 강대국 협력체를 만들고 제도화하는 방법도 있다. 예컨대 현실적으로 용이한 방법은 IP4 (Indo-Pacific 4) 라고 명명된 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드에 NATO나 G7을 연결한 협력체를 제도화하거나, 여기에 QUAD를 연결하거나 하여 강대국 글로벌 거버넌스에 제도적으로 들어가는 것이다. 이는 이미 존재하는 협력체끼리 연결하는 것이어서 외교적으로 넘어야 할 산이 비교적 작을 것이라 생각된다. 그리고 이보다 좀 더 야심적인 방안은 대한민국이 강대국 협력체를 아예 새롭게 만드는 것이다. 예를 들어 대중문화와 문화산업을 부흥하고, 이에 접목된 첨단산업 및 미래비전을 국제사회에 알리는 방법으로 이 분야에 경쟁력이 있는 강대국들, 예를 들어 미국, 일본, 영국과 가칭 C4 (Creative 4)를 만들어서 정기적으로 정상회의를 개최하는 방법이 있다. 이러한 형태의 정상회의를 반복하면 한류나 다른 국가들의 대중문화의 영향력에 의존하여 대한민국의 위상과 이미지를 매우 빠르게 알릴 수 있을 뿐만 아니라 문화산업의 진흥

에도 기여할 수 있다. 중국에 대해서는 이러한 자유롭고 창의적인 대중문화는 선진 자유민주주의 국가에서 가능하다는 것을 보여줌으로써 공공외교의 효과도 거둘 수 있다.

대한민국의 첨단과학 기술력 위상을 높이는 방법으로 우리와 일본, 미국, 캐나다와 함께 퀀텀 기술, AI (인공지능) 기술, 반도체 및 바이오 기술, 핵발전 기술 등에서 협력하는 이른바 TPQ (Trans-Pacific Quad)를 만들 수 있다. 중국이 기술 패권을 구축하려는 시도에 대해서 자유 진영이 기술동맹을 구축하여 대응한다는 모양새가 되어, 대한민국이 자유 진영 기술 강대국으로 각인될 수 있다.

물론 이러한 강대국 협력체나 클럽에 들어가는 것만으로는 부족하다. 더욱 중요한 것은 강대국에 걸맞은 외교 및 국제 인력을 키워 다른 강대국과 함께 국제질서를 설계할 수 있도록 하는 일이다. 이는 인재 양성과 관련된 국내 개혁의 문제와 연관되어 있지만, 지금 있는 인력을 적극적으로 활용하여 국제적인 장에 보내 국제질서 설계력을 훈련시켜야 한다. 우리 기업이 국제시장에서 세계적인 경쟁력을 갖추어 왔는데, 외교의 장에서 우리의 인력이 세계적인 경쟁력을 못 갖출 이유는 없다.

대한민국은 이제 강대국 지위를 인정받고 실제로 강대국의 역할을 해야 할 때이다. 그러기 위해서 다른 강대국들과 함께하는 모임에 적극 참여하여 강대국의 위상을 국제사회에서 인정받고, 국제질서 설계에 적극 참여하여 우리 선도산업이 경쟁력을 잃지 않도록 하여야 하며, 우리의 경제영토인 국제시장의 안정화를 위해 기여하는 강대국 외교 전략을 구상하고, 추진해야 한다.

참고문헌

1. 저서

이근. 『2030 대한민국 강대국 시나리오』 (파주: 21세기북스, 2025).

주경철, 『대항해시대: 해상 팽창과 근대 세계의 형성』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2008).

Baldwin, David. "Power and International Relations," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons and David A. Baldwin (eds.). *Handbook of International Relations* (London: SAGE Publications Ltd, 2013), pp. 273-297.

Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle* (CA: Stanford University Press, 1982).

Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (Random House, 1987).

Kindleberger, Charles. *The World in Depression, 1929-1939* (CA: University of California Press, 2013).

Ruggie, J. Gerard (eds). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (NYC: Columbia University Press, 1993).

Schwartz, Herman. *States vs Markets* (London: Palgrave Macmillan, 2021).

Spryut, Hendrik. *The Sovereign State and Its Competitors* (NY: Princeton University Press, 1994).

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics* (MacGraw-Hill, 1979).

2. 논문

이근. "국제적 공간에서의 시장의 진화와 공적영역의 형성: 자유주의 국제질서의 재해석." 『국제·지역연구』 제33권 4호 (2024 겨울), pp. 85-114.

Lebow, R. Ned and Valentino, Benjamin. "Lost in Transition: A Critical Analysis of Power Transition Theory," *International Relations*, Vol. 23, Issue. 3 (October 2009), pp. 389-410.

A Theory of Great Powers and Korea's Great Power Strategy

Geun, Lee

Keywords

Great Powers, Pre-modern Geopolitical Order, Liberal International Order, Great Power Theory and Strategy

Drawing a distinction among pre-modern geopolitical, imperialist, and modern liberal international orders, this paper presents a theory of great powers: states that effectively adapt to each evolving international order rise to prominence, while those that fail to do so lose their great power standing. The modern liberal international order, which emerged after 1945, defines state relations through a free market framework and uniquely provides international public goods. South Korea is argued to be satisfying many conditions of a great power by expanding its economic influence within this global market. However, the study contends that South Korea's great power status is not yet fully acknowledged internationally due to a lack of a comprehensive great power diplomatic strategy. Consequently, the paper outlines specific foreign policy strategies for South Korea to gain greater recognition as a great power.

[논문투고일 : 2025. 7. 29.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 12.]
[게재확정일 : 2025. 8. 19.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 25-43

글로벌 질서 재편과 한국의 외교정책: '플러스 외교' 전략을 중심으로

이재승*

Ⅰ. 서론: 전략의 전환, 외교의 재설계
Ⅱ. 글로벌 질서 변화와 중견국 한국의 전략적 딜레마
Ⅲ. 플러스 외교의 전략적 유형과 실천방안
Ⅳ. 플러스 외교의 평가와 정책 함의
Ⅴ. 결론: 전략적 다핵시대의 외교 설계

요 약

본 논문은 2025년 이후 다핵적 국제질서의 재편 속에서 한국 외교가 직면한 구조적 맥락을 검토하고, 이에 대한 대응 구상으로서 '플러스 외교(Plus Diplomacy)'의 개념을 제시한다. 플러스 외교는 기존 동맹 의존이나 전략적 모호성을 넘어, 동맹의 재구성, 외연 확대, 규범 형성, 북·중·러와의 관계 관리, 가시적·비가시적 외교의 병행을 포함하는 다층적 전략으로 규정된다. 플러스 외교의 핵심은 동맹을 대체하지 않으면서 범위를 확장하는 방식에 있다. 한미동맹을 중심으로 일본, 호주, 유럽 및 NATO와의 협력을 준(準)동맹적 네트워크로 제도화하는 것은 안보적 안정성과 전략적 자율성을 동시에 확보하는 장치로 작동한다. 외연 확대는 글로벌 사우스의 부상과 맞물려 한국 외교의 선택지를 넓히는 경로이지만, 외교 자원과 정책 연속성의 한계가 병존한다. 북·중·러와의 관계는 억지와 대화, 제재와 협력을 시기별·사안별로 조율해야 하는 과제를 제기하며, 이는 정합성과 적시성을 핵심 원리로 하는 외교 설계의 문제로 귀결된다. 규범 형성은 한국을 단순한 수용자에서 제도적 기여자로 전환시키는 과정을 의미하며, 반도체, 디지털, 기후금융 등 선택된 영역에서의 집중적 참여가 요구된다. 플러스 외교는 전술적 대응의 조합을 넘어, 한국 외교의 정체성과 지속 가능성을 제도화하려는 전략적 시도이다. 이를 통해 한국은 불확실성이 상수화된 국제질서 속에서 자율성과 신뢰를 병행할 수 있는 중견국 외교의 모델을 모색할 수 있다.

핵심어: 플러스 외교, 중견국, 국제질서, 전략적 자율성, 경제안보

* 고려대학교 국제대학 장 모네 석좌교수, 일민국제관계연구원장

Ⅰ. 서론: 전략의 전환, 외교의 재설계

국제질서는 단순한 권력 이동을 넘어 다극화, 동맹의 거래화, 지정학적 지각변동의 고착화라는 새로운 국면에 들어섰다. 우크라이나 전쟁의 장기화, 미·중 전략경쟁의 심화, 러시아-북한 연대, 다발적인 국제분쟁 등은 중견국 한국에게 전략적 정체성과 생존 공간 전반에 대한 근본적 재구성을 요구하고 있다. 트럼프 2기 행정부 등장 이후에는 기존의 동맹 중심 질서와 전략적 자율성만으로는 이러한 다층적 불안정성에 효과적으로 대응하기 어렵다는 문제의식이 지속적으로 제기되고 있다.

이러한 배경에서, 본 연구는 '플러스 외교(Plus Diplomacy)'라는 개념을 통해, 동맹과 비동맹 국가 모두를 전략적 자산으로 활용하며, 제로섬(zero-sum) 구도를 넘어서는 포지티브섬(positive-sum) 전략의 필요성을 제안한다. 플러스 외교는 선택적 상황에서의 헤징, 일시적 병렬 대응 혹은 전략적 모호성에 머무르지 않고, 전략적 지렛대로서의 동맹을 관리하는 동시에 외연 확대와 규범 형성, 신중한 거리조절 및 타이밍 전략, 그리고 가시적 외교와 비가시적인 "은폐(stealth)" 외교의 병행 등 복수의 전략 채널을 운용하는 실용외교전략으로 정의된다.

한국은 전략적 모호성에 안주하는 '모호한 유연성'을 넘어, 정체성 확보와 선택 가능성의 증대를 동시에 추구해야 한다. 이는 단순한 중간자의 위치를 넘어서, 글로벌 질서 변화 속에서 새로운 전략 프레임을 설계하는 중견국 플랫폼 설계자(middle-power architect)로 진화하는 것을 의미한다.

본 논문은 플러스 외교 개념을 중심으로, 한국의 동맹 및 비동맹 국가의 동시적 전략 파트너화, 국익 극대화, 국제사회 내 책임국가로서의 위상 강화라는 새로운 전략 구조의 모색을 목표로 한다. 본 전략은 단기적 외교 선택의 조합이 아니라 중견국 외교의 기획과 지속 가능성 확보를 위한 구조적 제안으로, 동맹 레버리지, 가치와 실용의 병렬화, 제도화된 실용주의를 종합적으로 고려한 외교전략의 패러다임 전환을 지향한다.

Ⅱ. 글로벌 질서 변화와 중견국 한국의 전략적 딜레마

2020년대 이후 국제질서는 미·중 전략경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁, 기술패권 경쟁 등이 응축되면서 복합위기와 구조적 불확실성의 시대로 접어들었다. 트럼프 2기 행정부의 미

국 우선주의는 이러한 변화를 더욱 가속화하여 국제규범과 다자협력의 약화를 초래하였고, 그 결과 전통적 강대국 리더십이 부재한 가운데 복수의 준패권국가가 지역·이슈별로 영향력을 행사하는 분절화 현상이 뚜렷해졌다. 이는 단순한 세력 이동이 아니라 질서 자체의 불안정성과 예측 불가능성을 증대시키는 구조적 변화를 의미한다.[1)]

이러한 환경에서 중견국의 외교적 역할과 과제도 근본적으로 달라졌다. 기존의 '적극적 팔로워' 전략만으로는 공급망 위기, 기술 패권 경쟁, 에너지 안보, 갈등 중재와 같은 신흥 이슈에 효과적으로 대응하기 어렵다. 따라서 중견국은 규범 설계자, 협치·중재자, 균형자 등 보다 창의적이고 능동적인 역할을 요구받으며, 연성 권력의 활용과 위험관리 능력의 제고가 동시에 필요해지고 있다.[2)]

한국의 경우, 한반도의 지정학적 구조와 남북관계라는 고유 변수에 더해, 미·중·일과 얽힌 복합 현안 속에서 전략적 자율성과 동맹 딜레마라는 이중 부담이 심화되고 있다. 이에 따라 한국 외교는 정책 옵션의 다각화, 규범·신뢰의 병행 강화, 그리고 연합·동맹의 재해석과 다양화를 통해 경직된 양자택일을 넘어서는 '플러스 외교'로 진화해야 한다.

1. 강대국 경쟁에서의 선택의 압박

미국과 중국의 대립 구도는 안보·경제·기술·규범까지 동시압박 양상으로 전개된다. 미국은 한미동맹을 재편하고, 인도-태평양 전략, 반도체 통제 및 첨단기술 연대 등을 통해 한국이 역내 역할을 확대할 것을 요구한다. 이는 첨단 제조업의 미국 내 유치, 공급망 동맹 등의 경제안보 정책과도 긴밀히 연결된다.[3)]

반면, 중국은 한·중 경제 및 공급망 협력의 지렛대를 활용하며, 지역 다자 메커니즘을 통한 전략적 입지를 강화하고 있다. 과거 한국은 안보는 미국, 경제는 중국에 높은 의존도를 갖는 분업구조가 일정정도 가능했지만 현재는 미국의 대중 규제와 중국의 경제보복 사이에서 실질적 양자택일 압박에 직면해 있다

최근의 반도체 수출통제, 배터리 공급망 이슈, 한·미·일 3국 안보 연대와 북·중·러 연계 건의 대립 등 일련의 현안은 한국이 기존의 전략적 모호성만으로는 강대국 경쟁에의 대응이 어려운 구조임을 보여준다.

---

1) Hass, R. 2024. "U.S.-China Relations in Are Stabilized but Precarious." Washington, DC: Brookings, 12 January, (2024); 전재성. "국제질서의 변화와 미중 전략경쟁, 신정부의 외교안보 전략 과제." 『EAI 국가안보연구센터 스페셜리포트』, 5월 27일. (서울: East Asia Institute, 2025).

2) Lowy Institute. *Asia Power Index—Key Findings Report.* (Sydney: Lowy Institute, 2024).

3) 김흥규, 이병철. "미중 기술패권 경쟁과 한국 반도체 산업 동학." 『국가전략』 30(4) (2024), pp. 5-32.

2. 분절된 이익구조와 중첩된 도전

한국은 전통적으로 미국·일본과의 안보 협력, 중국·동남아와의 경제 협력, 그리고 국제기구 중심의 다자 외교를 축으로 다차원적 이익 구조를 구축해왔다. 그러나 최근 국제 환경은 경제와 안보의 경계가 무너지고, 에너지·기술·기후 등 비전통 안보가 부상하면서 기존 구조를 단선적으로 설명하기 어려운 국면으로 접어들었다. 특히 트럼프 행정부의 일방주의와 전략 경쟁 심화는 기존 질서 체제를 약화시키며 한국 외교의 전통적 틀을 분절된 상태로 만들고 있다.

이로 인해 한국은 한·미, 한·일, 한·중, 한·ASEAN, 한·EU 등 복수의 협력 축을 동시에 관리해야 하는 상황에 직면했다. 공급망 안정조치, 대외경제법제(예: IRA, 반도체법), 수출통제와 같은 새로운 규범 환경은 신속한 위기 대응과 리스크 분산 전략을 요구한다. 동시에 신남방·신북방 정책, 글로벌 사우스와의 연계는 전략적 외연 확대의 주요 과제이지만, 이러한 협력 역시 다층적 구조 변화 속에서 지속 가능성과 효율성을 담보하기 어렵고, 국내외 이해관계의 충돌을 동반한다.

또한 최근의 경제안보 패러다임, 지역 블록화, 기술·기후 패권 경쟁은 전통적 이익 구조를 상호 충돌적인 관계로 바꾸고 있다. 단일한 위기가 수출, 기술, 안보, 국제 협력 전반으로 연쇄 전파되는 특성이 나타나면서 한국의 정책 결정은 더욱 예측 불가능해졌다. 이러한 환경은 급변하는 상황에 맞춘 신속한 전환과 정교한 리스크 관리 능력을 필수적으로 요구한다.

예를 들어, 대중 규제에 대한 미국의 요구에 동참할 경우 한국은 중국의 주요 수출품·중간재·소비재 시장을 상실할 위험을 안게 된다. 반면 참여하지 않을 경우에는 미국 주도의 반도체 동맹과 안보 협력에서 배제되어 전략적 불이익을 감수해야 하고, 이는 한·미 동맹의 약화를 초래할 수 있다. 결과적으로 이러한 중첩적 의존과 리스크 분산의 역설은 한국 외교의 복합성과 불확실성을 심화시키며, 중견국 외교의 구조적 한계를 드러낸다.

3. 창의적 중견국 외교의 필요성과 한계

중견국 외교는 단순히 강대국 측에 휩쓸리지 않기 위한 '중립'이 아니라, 창의적 연대, 글로벌 규범과 공공재 제공, 갈등중재, 규범 설계 및 확산자로서 능동적 역할을 요구받는다. 실제로 한국은 팬데믹과 관련된 방역·백신협력, 기후, 개발, 디지털 분야에서의 글로벌 공공재 제공, 분쟁 완화 노력 등에서 다자주의 역량과 규범 기여를 증진시켜왔다. 하지만 국내외 정체성과 이익 충돌, 남북관계 및 동북아 지정학으로부터의 제약, 정책 일관성 부족 등으로

여전히 '플랫폼 설계자' 로의 진화에는 한계를 보인다

현재의 글로벌 질서는 중견국 한국에게 '양자택일'의 구조를 강요할 수 있지만, 한국의 전략적 목표는 다층적 연대, 선택지 확장, 규범 설계, 정책의 일관성과 실행력 강화 등을 통한 '플러스 외교'의 진화와 전략적 창의성 확보에서 찾아져야 한다. 중견국으로서의 기회와 압박, 글로벌·지역·국내 환경의 중첩적 도전 속에서 한국 외교전략은 능동적 조정과 구조적 진화를 동시에 추구해야 한다.[4)]

Ⅲ. 플러스 외교의 전략적 유형과 실천방안

2020년대 중반, 한국 외교의 환경은 동맹과 경쟁, 다자체제와 지역주의, 경제·안보의 경계 해체라는 다층적 변화 속에서 '플러스 외교'의 실천적 전략과 구체적 정책 구상이 요구된다. 본 장에서는 플러스 외교를 체계적으로 실행하기 위한 전략 축을 구분하고, 각 전략의 세부 실천방안을 논의한다.

1. 동맹의 전략적 재구성

플러스 외교의 첫 번째 축은 동맹을 대체하는 것이 아니라 범주를 확대하는 방식으로 재구성하는 데 있다. 한미동맹을 기본 축으로 하되, 일본·호주 등 인도·태평양 국가들, 그리고 유럽 및 NATO를 포함하는 우방국들과의 연계를 강화함으로써 기존 동맹 체제를 준(準)동맹 또는 범(汎)동맹 체제로 확장하는 접근이다. 이러한 확장은 불확실성이 증대된 국제질서 속에서 동맹 체제가 갖는 안정성 기능을 확대하는 수단이 된다.

특히 한미동맹의 재조정 가능성이 지속적으로 제기되는 상황에서, 범우방국과의 정보 공유, 방위산업 협력과 같은 안보 공조 체제의 형성은 실질적 필요성이 점차 커지고 있다. 최근 동맹 담론은 전통적 군사·안보 협력에서 경제안보, 공급망, 첨단기술 등으로 그 범위가 확장되고 있으며, 이에 따라 한국의 동맹 전략 역시 다층적 재구성을 통해 안정성을 확대할 것이 요구된다.[5)]

---

4) 반길주. "신냉전 시대 국제정치 유형학: 중견국 외교 담론 적실성과 한국의 선진강국 국제정치 고찰." 『국가와 정치』 30(1) (2024), pp. 1-37.

5) 이상현. "트럼프의 동맹정책과 한미동맹의 변화." 『통일전략포럼 보고서』 74. (서울: 통일연구원, 2024); 박재혁, 손동성, 강석중. "대한민국 방위산업의 글로벌 공급망 확장 전략: NATO와 협력을 중심으로." 『국가안보와 전략』 25(1) (2025), pp. 1-40.

이러한 맥락에서 한국은 더 이상 동맹의 수동적 수용자가 아니라, 동맹 구조를 재설계하는 참여자이자 규범 공급자의 역할을 수행해야 한다. 미국의 인도·태평양 전략, 유럽의 전략적 자율성 논의, NATO와의 협력, 글로벌 공급망 재편 등은 모두 한국이 참여할 수 있는 제도적·정책적 연계 공간을 제공한다.[6] 이를 활용함으로써 한국은 동맹 관계의 질적 고도화, 자율적 외교 공간의 확대, 다자 규범 형성 참여라는 세 가지 목표를 동시에 추구할 수 있다.

동맹은 단순히 의존의 구조라기보다 전략적 설계를 위한 자산이자 레버리지로 이해될 수 있다. 한국은 한미동맹을 통해 군사·정보·기술·확장억제 등 다양한 실질적 이익을 확보하는 동시에, 범우방국과의 협력을 제도화하여 전략적 기여국으로서의 위상을 공고히 할 필요가 있다. 이러한 위상은 동맹 기반 협력뿐만 아니라, 외교 의제 제안 및 규범 설계 과정에의 역량을 강화시킬 수 있다.

2020년대에 들어서며 미국, 일본, 유럽은 한국에 대해 가치 기반을 포함한 명확한 입장을 요구해 왔다. 우크라이나 전쟁, 대만해협 안정, 국제 규범질서 유지와 같은 쟁점은 한국 외교가 명료한 언어와 정책적 일관성을 요구받는 영역이다. 이러한 요구는 한국이 대서방 외교에서 신뢰 자산을 축적하기 위해 반드시 고려해야 할 조건이기도 하다. 또한 한·미·일 3각 협력은 대북 억지력 제고를 넘어 기후안보, 인도·태평양 공급망 복원, 반도체 기술 연대 등으로 의제가 확장되고 있다.[7] 한국이 이 과정에서 단순한 참여자가 아니라 협력 의제를 설계하고 제도화하는 역할을 수행한다면, 이는 향후 동맹 구조의 재편과 한국 외교의 전략적 자율성 확보 모두에 기여할 수 있다.

2. 외연 확대

플러스 외교의 두 번째 축은 외연 확대이다. 이는 단순한 협력국의 수적 증대가 아니라, 다핵적 질서 속에서 한국이 전략적 자율성을 확보하기 위한 공간을 넓히는 과정으로 이해할 수 있다. 2025년 이후 국제질서는 공급망, 에너지, 기술, 기후, 보건 등 다차원적 의제를 중심으로 재편되고 있으며, 이러한 환경에서 외연 확대는 동맹 외교를 보완하는 독립적 축으로 작동한다.

글로벌 사우스의 정치적 위상 변화는 외연 확대의 필요성을 더욱 부각시키고 있다.[8] 브릭

---

6) 전혜원. "NATO-인도태평양 4개 파트너국 협력." 『주요국제문제분석』 2024-21. (서울: 국립외교원, 2024).

7) IISS. "U.S. Commitment to the Indo-Pacific: Peace through Strength." London: International Institute for Strategic Studies, 12 June (2025).

8) 남궁영, 장시영. "변화하는 세계질서 속 글로벌사우스의 부상: 글로벌사우스에 대한 미·중의 경쟁적 접근을 중심으로." 『세계지역연구논총』 42(4) (2024), pp. 1-40; Carnegie Endowment (Yeh, M. Y. & Mikail, N.,

스(BRICS)의 확대, G20 내 개도국 연대 강화, 기후변화 협상에서의 집단적 요구는 선진국 중심의 기존 거버넌스에 균열을 가져오고 있다. 한국에게 ASEAN은 공급망 다변화와 해양 협력의 거점으로, 아프리카는 핵심 광물과 에너지 전환의 파트너로, 중남미는 기후·보건 협력의 신흥 무대로 의미를 가진다. 이러한 지역들과의 관계 심화는 외교적 선택지를 확장하는 데 기여한다. 중동과의 협력 역시 주목할 만하다. 원전, 수소, 인프라 개발을 포함한 에너지 협력은 한국이 기존의 안보·경제 협력을 넘어 새로운 전략적 자산을 확보하는 통로가 되고 있다. 이는 단일 지역이나 동맹 구도에 편중된 외교를 완화하고, 한국의 외교적 입지를 다층적으로 재구성하는 효과를 가진다.

그러나 외연 확대는 현실적 제약을 수반한다. 외교 인력과 예산의 부족, 정책 연속성의 취약성은 협력 네트워크의 지속 가능성을 약화시킬 수 있다. 또한 글로벌 사우스와의 협력은 강대국의 전략적 개입과 긴밀히 연동되어 있어, 한국이 독자적 주도권을 확보하기는 쉽지 않다.

이러한 점에서 외연 확대 전략은 선택과 집중을 기반으로 추진될 필요가 있다. 한국은 공급망 다변화, 에너지 전환, 보건 협력 등에서 실질적 상호 보완성이 높은 파트너를 중심으로 협력망을 심화시키는 것이 바람직하다. 이를 통해 한국 외교는 불확실성이 증대하는 국제질서 속에서 자율적 공간을 확대하고, 동맹 외교와 병행 가능한 보완 축을 확보할 수 있다.

3. 전략적 거리조절 및 타이밍 전략

플러스 외교의 세 번째 축은 신중한 거리조절와 타이밍 전략이다. 여기서의 핵심은 비동맹 및 경쟁국들과의 유연한 위험분산(hedging) 역량을 갖추는 데 있다. 2025년 현재 한국은 북·중·러와의 관계에서 단순한 억지나 단절을 넘어서, 대화 복원과 관리의 가능성을 동시에 고려해야 하는 상황에 직면하고 있다. 이는 미·중 전략 경쟁과 러시아의 우크라이나 전쟁 장기화 속에서 국가들이 안보와 경제 양 측면에서 이중 압박을 받는 구조적 맥락과 맞닿아 있다. 이러한 조건에서 한국 외교는 '누구와 협력할 것인가'의 문제에서 '언제, 어떻게 조율할 것인가'의 문제로 중심축이 이동하고 있다. 이들 국가와의 외교는 감정적 대응이 아닌 복합 메시지를 내포한 시간차 조율의 전략이어야 하며, 동맹과 외연 확장의 병행 전략과 반드시 연계되어야 한다.

대북관계에 있어, 대화 재개와 관계 개선 국내정치적으로 의지가 표명되고 있다. 그러나

---

eds.). "The Complex Reality of Great-Power Competition in MENA." Washington, DC: Carnegie, 10 September, (2024).

북한의 대러 파병과 비확산 문제로 지역 차원을 넘어선 제재와 국제법적 문제가 여전히 해소되지 않은 상황에서 대화의 복원은 양자관계의 속도 조절과 더불어 국제사회에서의 단계적 신뢰 구축을 필요로 한다.[9] 북한과 러시아의 밀착은 2023년 이후 군사기술 협력과 고위급 교류의 정례화로 가시화되며 안보 위협으로 부상했고, 북한이 러시아-우크라이나 전쟁에 직접적인 개입하면서 기존의 핵 및 미사일 관련 제재에 이어 글로벌 차원의 이슈로 부각되었다.[10] 한국은 국제 규범과의 정합성을 확보하면서도 한반도의 긴장완화를 추진해야 상황에 놓여 있다. 억지와 대화가 병행되는 이중적 구조 속에서, 한국은 위기 관리와 긴장 완화 장치를 국제적으로 인정받으면서 점진적 협력을 모색하는 접근 방법을 만들어내야 한다.

중국과의 관계 역시 복원의 조짐이 나타나고 있다. 한국의 주요 교역국이자 동시에 전략적 도전 요인으로서, 중국은 경제적 상호의존과 지정학적 긴장을 동시에 내포한다. 최근 빠른 속도로 발전한 중국의 기술적 역량과 군사력은 한국에게는 중장기적인 협력 대상이자 위협 요인이다. 한국은 미국과의 동맹 유지 및 공급망 협력 참여라는 조건 속에서, 대중 관계 관리에 있어서는 전략적으로 거리두기를 실행해 왔다. 미·중 경쟁 사이에서 직접적인 대립을 피하고 전략적 자율성을 유지하기 위해서는 다자 협력 프레임을 활용하는 간접적 조정 전략과 양자관계 개선이 신중하게 병행되어야 한다.

러시아와의 관계는 가장 신중한 접근이 요구된다. 우크라이나 전쟁의 지속과 국제 제재 참여라는 외부 환경 속에서 한국이 성급하게 관계 정상화를 추진할 경우 기존 동맹과 우방과의 파트너십에 부담이 될 수 있다. 따라서 러시아와의 관계는 인도적·문화적 교류, 제한적 경제 협력 등 비정치적 영역에서 점진적으로 복원을 모색하면서, 국제정치적 상황변화에 맞추어 속도를 탄력적으로 조절할 필요가 있다.

플러스 외교의 타이밍과 거리 전략은 이처럼 억지와 대화, 제재와 협력, 단절과 복원의 조합을 사안별·시기별로 어떻게 설계할 것인가에 달려 있다. 이는 감정적, 이념적 대응이 아니라 다층적 메시지를 내포한 시간차 조율의 문제이며, 동맹 및 외연 확대 전략과 긴밀히 연계되어야 한다. 경쟁적 관계의 국가들과의 관계 복원 기조는 새로운 가능성을 제공하지만, 동시에 동맹국과의 조율, 국제 규범과의 정합성을 반드시 수반해야 한다. 속도와 순서, 그리

---

9) 김태현. "대북제재 회피를 위한 북한의 복합전략." 『한국국가전략』 8(2) (2023), pp. 27-54.

10) Howell, A. "North Korea and Russia's Dangerous Partnership: The Threat to Regional and Global Stability." London: Chatham House, 4 December (2024); *Le Monde*.. "Vladimir Putin and Kim Jong-un Consolidate an Openly Military Alliance." (Paris: Le Monde, 2024. 20 June); CSIS—Beyond Parallel. 2024. "Major Munitions Transfers from North Korea to Russia." (Washington, DC: CSIS, 2024. February); NBR (A. N. Lankov; interview). 2024. "Russia-North Korea Rapprochement and Its Implications for Security in Northeast Asia." Seattle, WA: NBR, 24 September, (2024).

고 조율의 정밀성이 플러스 외교의 실효성을 결정짓는 핵심 요인으로 평가될 수 있다.[11]

4. 가시적-은폐적 외교의 병행

한국 외교는 민주주의 가치를 공유하는 서방 국가들과의 관계에서는 일관성과 가시성을 요구받는 반면, 중국과 러시아 등 전략적 경쟁국과의 관계에서는 신중함과 조율된 은폐성이 병행되어야 한다. 이러한 이중적 접근은 단순히 외교 메시지의 이중성을 의미하는 것이 아니라, 상대국의 인식과 반응을 고려한 외교 채널 및 언어 전략의 차별화를 지향한다. 즉, 플러스 외교는 외교의 실용성과 정합성을 기반으로, 공개적 외교와 비공개 외교를 병렬적으로 설계·운용하는 전략을 지향하며, 이를 통해 국제질서 속에서 외교적 유연성과 전략적 신뢰를 동시에 확보하고자 한다.

최근 한국은 북·러 군사협력 강화, 중·러 전략적 연대의 공고화 등으로 인해 안보 및 경제 외교의 복합적 불확실성에 직면하고 있다. 특히 '3불 정책' 이후 한국의 외교 행보는 중국으로부터 지속적인 전략적 주시 대상이 되고 있으며, 이에 따라 한국 외교에 있어서는 공식 메시지와 실무적 협상 채널을 구조적으로 분리·관리할 필요성이 더욱 강조되고 있다. 단일 외교 채널에 의존할 경우, 메시지의 불명료성 또는 과도한 해석이 오히려 긴장을 증폭시킬 수 있으며, 이는 동맹국과 비우방국 모두와의 관계에서 외교적 비용을 초래할 수 있다.

플러스 외교는 공개 외교와 눈에 보이지 않는 비공식적 외교를 상호 보완적으로 운용한다. 한미동맹 강화, 다자 협약 체결, 정상외교 등과 같은 공개된 외교 활동은 국제사회 내 신뢰 축적과 정책 시그널의 명료한 전달에 효과적이며, 한국의 전략적 위치를 분명히 하는 데 기여한다. 반면, 고위험 안보 사안, 경쟁 국가 간 비공식 협의 및 기업·학계·시민사회와의 다층적 접촉 등은 비공식적 외교의 범주에 해당하며, 이는 민감한 외교적 조정과 위험 완화에 있어 필수적 역할을 한다. 플러스 외교는 이 두 가지 차원의 외교를 병렬적이면서도 정합적으로 설계하여, 목적에 따른 외교 수단의 선별적 운용을 가능하게 해야 한다. 이는 특히 북핵 협상, 공급망 협력, 억지력 전개 등 민감한 전략 현안에서 핵심적 수단이 될 수 있다. 한국 외교는 이중 구조의 실행 전략을 통해, 분절되고 복합적인 국제 환경에서 실질적 외교성과와 전략적 자율성을 동시에 추구해야 한다.

이러한 병행 전략은 세 가지 조건을 충족할 때 효과적으로 작동한다. 첫째, 전략적 통합성의 유지가 필요하다. 이는 메시지와 행동 간 불일치를 최소화하고, 외교의 다층 구조가 정책

11) 이재승. "전환점에 선 한국외교, 신중함이 조급함을 이긴다." 『중앙일보』, 2025년 5월 27일.

목표와 일관되도록 정합적으로 조율되어야 함을 의미한다. 둘째, 내부 조율 메커니즘의 강화가 요구된다. 외교, 안보, 통상 관련 핵심 기관 간 협의체 운영과 위기 대응 시나리오의 사전 설계는 외교의 일관성과 대응력 제고에 기여한다. 셋째, 다자무대와 비공식 접촉을 병행 설계하는 전략이 필요하다. 공식 채널을 통한 정책 방향의 명확화와 비공식적 채널을 통한 갈등 조율은 서로 상충되는 외교 요소를 정교하게 조정하는 핵심 수단이 된다. 이처럼 플러스 외교는 공개성과 은폐성의 전략적 병행을 통해, 불확실성과 경쟁이 심화되는 국제질서 속에서 실용과 신뢰의 외교를 구현할 수 있는 현실적 해법이 된다.

5. 규범 형성과 글로벌 정체성

플러스 외교의 또 다른 축은 국제 규범 형성에 대한 적극적 관여이다. 이는 단순히 협력 외연을 확장하는 차원이 아니라, 한국 외교가 국제질서 속에서 어떤 제도적 위상을 갖는가를 가늠하는 기준이 된다. 2025년 현재 국제 거버넌스는 디지털 규범, 인공지능 윤리, 기후변화, 보건안보 등 새로운 의제들을 중심으로 빠르게 재편되고 있으며, 이러한 과정은 기존 강대국의 주도력이 상대적으로 약화되는 가운데 규범 경쟁이 다층적으로 전개되는 특징을 보인다.[12)]

한국은 그동안 규범의 수용자 역할에 머무른 측면이 강했지만, 최근에는 제도 설계와 확산 과정에 보다 적극적으로 참여하는 움직임이 나타나고 있다. 예를 들어, 한-EU 디지털 파트너십은 개인정보 보호와 데이터 이동, 인공지능 윤리 규범에서 한국이 공동 논의자이자 제도적 파트너로 자리할 수 있는 기회를 제공하였다. 기후금융이나 글로벌 보건과 같은 영역에서도 한국은 다자 기구를 매개로 참여 범위를 확대해 왔으며, 이러한 경험은 규범 제공국으로 전환할 수 있는 잠재력을 보여준다.

그러나 규범 형성 참여는 여전히 구조적 제약에 직면해 있다. 외교 자원과 정책 일관성의 부족, 그리고 미·중·EU로 대표되는 규범 경쟁의 집중은 한국이 독자적 주도권을 확보하기 어렵게 만드는 요인이다. 따라서 한국의 규범 전략은 포괄적 참여보다는 선택과 집중의 형태를 띨 수밖에 없다. 반도체·배터리와 같은 전략산업, 디지털, 기후금융과 같이 비교우위가 존재하는 분야에서 한국이 규범 제정 과정에 가시적으로 기여할 때, 외교적 실질성과 국제적 정당성을 동시에 확보할 수 있다.

궁극적으로 규범 형성에서의 관여는 한국을 단순한 중재자나 추종자가 아니라, 제도 설

12) 김상배. “사이버 안보와 중견국 규범외교: 네 가지 모델의 국제정치학적 성찰.” 『국제정치논총』 59(2), (2019), pp. 51-90.

계에 기여하는 행위자로 위치시키는 과정이다. 이는 플러스 외교가 지향하는 중견국 외교의 정체성과도 연결된다.[13] 즉, 규범 형성은 외연 확대를 보완하는 또 다른 축으로서, 한국이 국제 질서의 불확실성 속에서 자율성과 신뢰를 동시에 추구할 수 있는 제도적 기반을 제공한다.

V. 플러스 외교의 평가와 정책 함의

1. 성공 조건과 정책적 함의

플러스 외교 전략이 실질적 성과로 이어지기 위해서는 국내적 기반의 정합성과 제도적 실행력 확보가 선결 조건이다. 특히 외교정책의 지속 가능성과 신뢰성은 외교 무대에서의 전략적 설계만으로 달성될 수 없으며, 국내 정치 및 사회 전반의 초당적 합의와 정책 거버넌스에 의해 뒷받침되어야 한다. 외교는 국가 전체의 대외 전략을 조율하고, 위기와 기회를 체계적으로 관리하는 기능을 수행하는 만큼, 정책의 연속성, 신속한 위기 대응 능력, 전략적 실행력 확보가 핵심 요소로 작동한다. 이를 위해 내부적 초당적 합의, 정책 수립의 데이터 기반화, 실질적 외교력 강화를 위한 정책 수단의 확보가 요구된다.

그러나 한국의 경우, 정권 교체 주기가 짧고 외교·안보·통상 전략이 정부 성향에 따라 급격히 변하는 경향이 강하다. 정권 교체기에서 나타나는 북핵 대응 전략, 대중 및 대러 외교의 언어적 어조, 미중 전략 균형에 대한 메시지의 차이는 이러한 제도적 불연속성을 드러낼 수 있다. 이와 같은 정책 급변은 국제사회에 예측 불가능성과 전략적 신뢰 부족이라는 부정적 신호를 줄 수 있으며, 특히 동맹국 및 전략적 파트너들에게는 정책 연속성에 대한 의문을 유발할 수 있다.

따라서 외교정책에 있어 초당적 합의를 제도화하고, 외교 전략의 일관성을 제고하기 위한 내부 거버넌스 구조의 정비가 필수적이다. 첫째, 국회 차원의 외교·안보 정책 조정 협의체를 상설화하는 방안을 고려할 수 있다. 초당적 소위원회를 통해 '국가 대전략' 수준의 핵심 의제에 대해 정권 교체에 관계없이 정책적 연속성을 확보하도록 해야 한다. 둘째, 정부 부처 간의 외교안보 전략 조율 메커니즘을 강화해야 한다. 특히 경제안보, 공급망, 사이버 안보 등 교차 영역에서는 실무 차원에서 정합성 있는 정책 조율과 일관된 대외 메시지가 필요하다.

---

13) Viola, L. A. "The Quest for Leadership in Multilateral Institutions." *Global Society* 38(3), (2024), pp. 241-260.

셋째, 외교정책 백서와 전략 리뷰의 정례화 및 외부 검토 제도를 도입하는 것이 바람직하다. 외교전문가, 국회, 시민사회 등이 참여하는 외교정책 피드백 기능의 상설화를 통해 정책의 일관성, 책임성, 수용 가능성을 점검하고 보완할 수 있다.

이러한 제도적 장치는 한국 외교가 단기적 정권 변화에 영향을 받지 않고, 정책의 신뢰성과 연속성을 유지할 수 있도록 설계된 기반이 될 수 있다. 특히 미·중 전략 경쟁, 대북 억지 및 협상, 대러시아 제재 참여 등과 같이 고위험·고가치의 전략적 사안에 있어, 한국이 행위자의 일관성을 유지할 수 있도록 하는 핵심 토대를 형성한다. 이는 플러스 외교 전략이 국내외를 아우르는 정합적 구조 속에서 실효성을 확보할 수 있도록 하는 필수 조건이다.

2. 제도화된 실용주의

플러스 외교는 단기 대응 중심의 외교를 넘어, 대외정책의 실용성과 예측가능성을 제도화하는 전략으로 정립되어야 한다. 특히 공급망 안정, 첨단기술 협력, 에너지 안보, 기후변화 대응, 인간안보 등 실질적 경제안보 영역에서의 정책적 연속성과 글로벌 연대의 제도화가 요구된다. 반도체, 배터리, 핵심광물 분야에서 양자 및 다자 간 협력체 창설, 위기관리에 있어서 신속 대응 체계 구축, 공동연구 및 산업기술 협력 등의 정책은 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 이는 기술·산업 중심 외교의 기획과 실행이 단순한 대응을 넘어 중장기 전략의 일부로 자리매김해야 함을 보여준다.[14]

실용주의 외교는 이제 선택이 아닌 필수 전략이 되었으며, 이를 제도화하기 위한 정책 구조의 정비가 본격화되고 있다. 실용주의를 일시적 유연성이나 가치 판단의 유예로서가 아니라, 기능적으로 분화된 정책 수단과 절차를 갖춘 제도적 구조로 정착시키려는 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 나아가 실용주의 외교가 단기적 이익을 넘어, 다자 규범 체계에 제도적으로 편입되는 과정이 수반되어야 한다.

플러스 외교가 실용이라는 명제를 전략으로 전환하기 위해서는 외교 메시지의 예측 가능성과 일관성이 핵심 요건이 된다. 외교 정책이 국내 정파에 따라 흔들릴 경우, 실용 외교는 국제사회에서 기회주의적 파트너로 인식될 위험이 있으며, 그 결과 외교적 신뢰와 전략적 연대의 기반을 약화시킬 수 있다. 실제로 2025년 들어 미국, 일본, 유럽 등 주요 파트너들은 한국에 대해 보다 명료하고 일관된 외교 메시지를 기대하고 있으며, 이는 단순한 소통의 문제가 아니라 전략적 파트너십을 지속하기 위한 전제 조건이자, 한국 외교의 설계 능력과 정

14) 임은정. 2023. “미·중·러 삼극체제와 인도태평양 지역의 에너지 안보: 천연가스와 원자력을 중심으로.” 『동서연구』 35(1), (2023), pp. 59-84.

책 정합성을 평가하는 핵심 기준으로 작용하고 있다. 이처럼 실용 외교는 단순한 유연성의 명분 하에 이루어지는 대응 전략이 아니라, 예측 가능성과 설계 가능성을 동반한 전략적 구조로서 구축되어야 한다.

3. 플러스 외교 전략의 한계와 도전

플러스 외교 전략은 한국 외교가 직면한 복합적 위기와 불확실성에 대응하기 위한 창의적 시도이자, 중견국 외교의 확장성을 제도화하려는 전략적 구상이다. 그러나 그 개념적 유연성과 실용성에도 불구하고, 실제 정책 운용 단계에서는 여러 현실적 한계와 구조적 도전을 내포하고 있다. 이러한 제약들은 플러스 외교가 단순한 외교 슬로건을 넘어 실질적인 전략으로 정착하기 위해 반드시 극복해야 할 핵심 과제들이다.

첫째, 정책의 일관성과 내부 합의의 존재 여부가 중요한 구조적 제약으로 작용한다. 플러스 외교는 미국 중심의 동맹 강화와 동시에 중국과의 협력 유지라는 이중 전략을 포함하지만, 이러한 방향성은 국내 정치 및 사회적 합의 기반이 충분히 조성되지 않을 경우 오히려 정책 혼선을 초래할 수 있다. 정권 교체에 따른 외교 기조의 급격한 변화, 정치권 내 이념적 분열, 외교 현안에 대한 사회적 의견 불일치 등은 외교정책의 지속성과 예측가능성을 약화시키는 요인으로 작용한다. 특히 복합 안보와 경제 전략이 교차하는 영역에서는 부처 간 정책 조율의 미비, 외교·안보·산업정책의 단절적 운영이 반복되어 전략적 정합성을 저해할 수 있다.

둘째, 국제적 신뢰성과 파트너십 안정성에 대한 제약 역시 간과할 수 없는 한계다. 강대국 간 전략경쟁이 격화되는 상황에서 한국의 선택적 접근은 특정 국가들에게는 전략적 모호성 혹은 기회주의적 접근으로 비칠 수 있으며, 이는 장기적으로 파트너십에 대한 신뢰 저하와 외교적 위상 약화로 이어질 수 있다. 동맹국의 입장에서는 한국이 다자주의와 개별국 이익 사이에서 균형을 유지하려는 외교를 전략적 비일관성으로 인식할 위험이 존재하고, 비동맹 국가들과의 관계에서도 한국의 입장이 자국의 전략 목표에 부합하지 않는 경우에는 실질적 협력관계가 제약될 수 있다.

셋째, 실질적 역량과 자원의 부족은 플러스 외교 전략의 가장 현실적인 제약 조건이다. 다층적 외교를 성공적으로 수행하기 위해서는 전문 인력의 확보, 외교조직의 기능적 재편, 정책조율 시스템의 정교화, 외교예산의 확대 등이 필수적이다. 그러나 현재 한국의 정치적 상황과 행정체계는 이러한 수요를 충분히 충족시키기 어려운 한계에 직면해 있다. 또한 글로벌 공공재 제공이나 규범설계, 국제 협의체 주도력 확보 등의 영역에서 초국가적 영향력

을 행사하기 위해서는 G7 수준의 네트워크, 전문성, 정책 연속성이 필요하나, 이는 단기적으로 확보되기 어려운 구조적 격차로 작용할 수 있다.

결과적으로, 플러스 외교가 지속 가능하고 신뢰 가능한 전략으로 정착하기 위해서는 제도적 기반 강화, 국가 전략의 정합성 확보, 외교 역량의 투자 확대가 병행되어야 한다. 한국이 중견국 외교의 플랫폼 설계자이자 전략적 조율자로서 자리매김하기 위해서는 구호 수준의 전략을 넘어, 외교정책의 설계-집행-피드백 전 과정에서 체계적이고 지속 가능한 거버넌스를 구축하는 것이 핵심 과제로 부상하고 있다.

Ⅳ. 결론: 전략적 다핵시대의 외교 설계

2025년 이후의 국제질서는 더 이상 단일한 권력 중심이나 규범 체계로 설명될 수 없는 다핵적 분절구조로 이행하고 있다. 미국을 중심으로 한 기존의 동맹 체계는 공공재로서의 성격에서 점차 거래재적 성격으로 전환되고 있으며, 중국과 러시아는 제한적 규범과 권위주의적 질서를 바탕으로 한 대안적 질서 확산을 모색하고 있다. 이와 동시에 글로벌 사우스는 독자적 연대 구축을 통해 국제무대에서의 정치적 존재감을 강화하고 있으며, 유럽은 미국과의 관계를 유지하면서도 전략적 자율성 확보라는 고유 항로를 추구하고 있다. 이러한 다층적이고 복합적인 질서 전환 속에서 한국은 단순한 생존의 외교를 넘어서, 외교 전략을 설계하고 조율할 수 있는 중견국적 역량을 갖춘 위치에 자리하고 있다.[15]

이러한 변화된 질서 속에서 '플러스 외교'는 단순한 전략 병렬화나 동맹-비동맹 간의 균형 접근을 의미하지 않는다. 오히려 협력의 외연을 확장하면서도 자율성을 구조화하고, 가치 기반의 외교 메시지를 이익 중심의 정책으로 제도화하며, 가시성과 은폐성을 전략적으로 배치하는 복합 설계 전략에 가깝다. 이는 외교적 정체성의 모호성을 탈피하고, 규범과 실익 사이의 이분법을 넘어서는 새로운 외교 전략의 틀로 기능할 수 있다. 특히 다양한 외교 채널과 파트너십을 통해 글로벌 질서의 분절성과 불확실성을 조율하고, 복수의 전략 공간에서 다층적 역할을 수행하는 것이 플러스 외교의 핵심 기조이다.

그러나 이와 같은 전략적 지향이 실질적 외교성과로 이어지기 위해서는, 정책의 일관성과 예측 가능성을 확보하는 제도적 기반이 선결되어야 한다. 한국 외교는 정권 교체 주기의 단

15) Carnegie Endowment (Gaub, A. & Rousseau, E., eds.). "U.S.–China Relations for the 2030s: Toward a Realistic Scenario for Coexistence." (Washington, DC: Carnegie, 17 October. 2024).

기성과 이념적 외교 접근의 반복으로 인해, 국제사회에 일관되지 않은 메시지를 전달해온 측면이 강하다. 한국 외교가 정권 변화에도 불구하고 정책의 신뢰성과 연속성을 제도적으로 유지하는 것은 외교력 강화의 기반이 된다. 미·중 전략 경쟁, 대북 정책, 대러 제재 참여 등과 같은 민감한 전략 이슈에서 한국은 행위자의 일관성을 국제사회에 보여줄 수 있어야 한다. 이는 국제적 파트너십의 신뢰를 유지하고, 다자무대에서의 정책 연속성을 확보하는 데 결정적이다.

궁극적으로, 중견국 외교는 이제 단순한 조정자의 역할을 넘어서, 규범과 질서를 공동 설계하는 적극적 행위자로 진화해야 한다. 한국은 디지털 규제, 인공지능 윤리, 기후금융, 에너지 전환, 인도적 대응 등 다양한 분야에서 규범 형성과 정책 제공에 있어 주도적 기여를 할 수 있는 전략적 기회를 보유하고 있다. '플러스 외교'는 이러한 역할 수행을 위한 구조화된 플랫폼이자, 복합 질서 시대에 한국이 자율성과 연대성을 동시에 구현할 수 있는 전략적 프레임워크로 기능해야 한다.

참고문헌

김상배. “사이버 안보와 중견국 규범외교: 네 가지 모델의 국제정치학적 성찰.”『국제정치논총』59(2), 2019.

김태현. “대북제재 회피를 위한 북한의 복합전략.”『한국국가전략』8(2), 2023.

김흥규, 이병철. “미중 기술패권 경쟁과 한국 반도체 산업 동학.”『국가전략』30(4), 2024.

남궁영, 장시영. “변화하는 세계질서 속 글로벌사우스의 부상: 글로벌사우스에 대한 미·중의 경쟁적 접근을 중심으로.”『세계지역연구논총』42(4), 2024.

박재혁, 손동성, 강석중. “대한민국 방위산업의 글로벌 공급망 확장 전략: NATO와 협력을 중심으로.”『국가안보와 전략』25(1), 2025.

반길주. “신냉전 시대 국제정치 유형학: 중견국 외교 담론 적실성과 한국의 선진강국 국제정치 고찰.”『국가와 정치』30(1), 2024.

이재승. “전환점에 선 한국외교, 신중함이 조급함을 이긴다.”『중앙일보』, 5월 27일, 2025

이상현. “트럼프의 동맹정책과 한미동맹의 변화.”『통일전략포럼 보고서』74. 서울: 통일연구원, 2024.

임은정. 2023. “미·중·러 삼극체제와 인도태평양 지역의 에너지 안보: 천연가스와 원자력을 중심으로.”『동서연구』35(1), pp. 59-84. 2023.

전재성. “국제질서의 변화와 미중 전략경쟁, 신정부의 외교안보 전략 과제.”『EAI 국가안보연구센터 스페셜리포트』, 5월 27일. 서울: East Asia Institute, 2025.

전혜원. “NATO-인도태평양 4개 파트너국 협력.”『주요국제문제분석』2024-21. 서울: 국립외교원. 2024.

Carnegie Endowment (Gaub, A. & Rousseau, E., eds.). “U.S.–China Relations for the 2030s: Toward a Realistic Scenario for Coexistence.” Washington, DC: Carnegie, 17 October. 2024.

Carnegie Endowment (Yeh, M. Y. & Mikail, N., eds.). “The Complex Reality of Great -Power Competition in MENA.” Washington, DC: Carnegie, 10 September, 2024.

CSIS—Beyond Parallel. “Major Munitions Transfers from North Korea to Russia.” Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 28 February, 2024.

Hass, R. “U.S.–China Relations in 2024 Are Stabilized but Precarious.” Washington,

DC: Brookings Institution, 12 January, 2024

Howell, A. "North Korea and Russia's Dangerous Partnership: The Threat to Regional and Global Stability." London: Chatham House, 4 December, 2024.

IISS. "U.S. Commitment to the Indo-Pacific: Peace through Strength." London: International Institute for Strategic Studies, 12 June, 2025.

Le Monde. "Vladimir Putin and Kim Jong-un Consolidate an Openly Military Alliance." Paris: *Le Monde*, 20 June, 2024.

Lowy Institute. *Asia Power Index—Key Findings Report.*Sydney: Lowy Institute, 2024.

NBR (A. N. Lankov; interview). "Russia–North Korea Rapprochement and Its Implications for Security in Northeast Asia." Seattle, WA: NBR, 24 September, 2024.

Viola, L. A. "The Quest for Leadership in Multilateral Institutions." *Global Society* 38(3), 2024.

Restructuring the Global Order and Korea's Foreign Policy: Toward a Strategy of "Plus Diplomacy"

Jae-Seung Lee

Keywords

Plus Diplomacy, Middle Power, Global Order, Strategic autonomy, Economic Security

The article situates South Korea's foreign policy within the ongoing reconfiguration of a plural and fragmented international order and advances "Plus Diplomacy" as a strategic framework for navigating this environment. Plus Diplomacy extends beyond traditional reliance on alliances or strategic ambiguity, and is conceptualized as a multidimensional approach encompassing alliance reconfiguration, expansion of diplomatic outreach, participation in norm formation, calibrated engagement with North Korea, China, and Russia, and the dual practice of visible and less visible diplomacy. The logic of Plus Diplomacy rests on broadening, rather than replacing, existing alliances. Building on the U.S.-ROK alliance, the consolidation of networks with Japan, Australia, Europe, and NATO provides mechanisms to sustain security stability while creating additional space for strategic autonomy. Engagement with the Global South offers opportunities for diversification but also exposes limits in diplomatic resources and policy continuity. Managing relations with North Korea, China, and Russia highlights the need for issue-specific and time-sensitive adjustments, where consistency and timeliness emerge as governing principles. Participation in norm formation further reflects South Korea's gradual shift from recipient to contributor, particularly in areas of comparative advantage such as semiconductors, digital governance, and climate finance. "Plus Diplomacy," understood in this way, is less a set of tactical responses than a broader effort to institutionalize the identity and sustainability of South Korea's middle-power diplomacy. In doing so, South Korea positions itself as an actor capable of pursuing autonomy and

credibility in an international order where uncertainty has become a structural condition.

[논문투고일 : 2025. 7. 31.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 12.]
[게재확정일 : 2025. 8. 19.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 45-66

트럼프 시대 한국의 동맹관리 전략: 확장억제 태세를 중심으로

김광진*

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 트럼프 시대 미국 안보 전략 전망
Ⅲ. 한반도 확장억제 태세에 대한 도전 요인 전망
Ⅳ. 확장억제 도전 과제의 대응 방안
Ⅴ. 결 론

요 약

이 연구는 트럼프 시대 미국 안보 전략 변화 속에서 한반도 확장억제 태세가 직면한 도전과 한국의 대응 방안을 탐구한다. 이를 위해 확장억제 수단을 역내와 역외 동맹 자산으로 구분하고, 한국군 비핵 전력과의 결속 여부에 따라 전략적 동조화와 탈동조화 경향으로 분류한다. 이와 같은 구조 속에서, 한미 핵·재래식 통합(CNI)과 같은 전략적 동조화는 주한미군 전략적 유연성 확대라는 탈동조화 요인과 상호 보완적으로 병행될 가능성을 식별했다. 또한 '골든 돔' 기반 한미 미사일 방어 통합처럼 위험성을 내포한 동조화 속에서도, 우주 협력과 국방우주력 강화를 위한 기회가 존재할 수 있음도 알 수 있었다. 이것은 트럼프 시대 미국 안보 전략의 불확실성이 지속되더라도, 한국이 전략적 동조화와 탈동조화의 양방향성, 그리고 확장억제 수단의 이원적 구조를 능동적으로 활용한다면, 한미동맹을 통한 확장억제 강화와 국익 증진을 도모할 수 있음을 의미한다.

핵심어: 한미동맹, 확장억제, 미국 안보 전략, 전략적 동조화

* 숙명여자대학교 석좌교수

Ⅰ. 서 론

제2차 세계대전 이후 지속되어 온 미국 주도의 글로벌 동맹 네트워크는 트럼프 행정부의 재등장과 함께 중대한 변화를 예고하고 있다. 제1기 트럼프 행정부 시기에도 미국은 동맹의 역할을 재조정하며, 자국의 안보 제공 책임을 축소하고 동맹국에 더 많은 비용 분담과 책임 이행을 요구한 바 있다. 이러한 경향은 제2기 행정부 출범과 함께 다시 강화되고 있으며, 미국과 동맹국 간의 신뢰 균열과 동맹 구조의 전면적 재편으로 이어질 가능성이 있다. 실제로 2025년 2월 NATO 국방장관 회의에서 미국은 대서양 동맹의 결속보다는 유럽 동맹국들의 국방비 증액을 거듭 압박하였다. 이어 3월에는 미국의 대규모 관세 조치 발표 직후, 캐나다의 마크 커니 총리가 “양국 간 기존 관계는 끝났다” 고 선언하기도 했다. 이러한 일련의 변화는 인도·태평양 지역의 한미동맹에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다.

따라서 트럼프 2기 행정부의 안보 전략을 전망하고, 그에 따라 한미동맹에서 발생할 수 있는 변화의 방향을 식별하여 대응 방안을 모색하는 것은 전략적으로 매우 중요한 과제이다. 한반도 안보 환경에서는 북한의 핵위협과 장기간 지속된 비핵화 노력을 배경으로 발전해 온 확장억제 태세가 한미동맹의 핵심 요소로 자리 잡고 있다. 특히 2006년 북한의 최초 핵실험 이후, 한미안보협의회의(SCM) 공동성명에서 한반도 확장억제 태세가 공식적으로 명문화되었다. 이 시기부터 한국은 확장억제 태세가 한국의 희망에 부합하는 방향으로 발전하도록 미국의 역대 행정부들과 협의해 온 경험을 갖고 있다. 그러나 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 확장억제 태세 역시 다른 동맹 관리 현안과 마찬가지로 불확실성에 직면하게 되었다. 확장억제 태세가 한국의 희망에 부합하는 방향으로 진화할지, 아니면 예기치 못한 새로운 변화를 맞이할지는 여전히 불투명하다. 따라서 한국은 트럼프 시대의 변화 속에서도 확장억제 태세를 희망하는 방향으로 발전시킬 동력을 확보하고, 동시에 변화 가능성을 예측하며 대응 방안을 마련해야 한다. 오늘날은 트럼프 행정부의 안보 전략이 한미동맹에 미치는 영향을 토대로, 한반도 확장억제 태세에 제기되는 도전 요인을 식별하고 대응 방향을 모색해야 할 시점인 것이다.

이 글의 목적은 트럼프 2기 행정부의 안보 전략이 한미동맹, 특히 확장억제 체제에 미치는 영향을 전망하고, 그에 기반한 정책적 대안을 모색하는 데 있다. 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 트럼프 행정부 안보 전략의 인식적 기반을 이루는 주요 출처를 검토하고, 그 분석을 토대로 향후 미국의 안보 정책 방향과 이에 수반되는 확장억제 정책을 전망한다. 다음으로 탈냉전 이후 북한의 핵능력 증대와 그로 인한 한반도 확장억제 태세의 변천을 평가하며, 그 과정에서 나타나는 경향성을 분석한다. 마지막으로 이러한 평가를 바탕으로 한반도 확장억

제가 직면할 주요 도전 과제를 식별하고, 한국의 대응 방안을 제시한다. 이러한 과정은 트럼프 시대의 지정학적 현실 속에서 한반도 안보 상황을 진단하고, 한미동맹을 통한 국익 증진과 확장억제의 실효성 제고 방안을 모색하는 데 기여할 것으로 예상된다.

Ⅱ. 트럼프 시대 미국 안보 전략 전망

1. 미국 안보 전략에서의 예외성

오늘날 트럼프 시대의 미국 안보 전략은 과거와 뚜렷이 구분된다는 평가가 광범위하게 제기되고 있다. 이러한 평가는 트럼프의 대선 승리에 결정적으로 기여한 미국 내 선거 연합의 이념적 성향이 안보 전략에 강하게 반영될 가능성에 근거한다. 2024년 대통령 선거에서 트럼프의 재선을 이끈 '트럼프 선거 연합'은 종족적·종교적 민족주의와 전통적 보수 가치에 기반한 정치적 연합이다. 이들은 신자유주의 경제 질서나 자유국제주의에 입각한 가치 중심의 대외 개입을 배격하는 성향을 보인다.[1] 이러한 국내 정치적 배경으로 인해 트럼프 행정부의 안보 전략은 정치적 지지 기반의 요구를 반영하며, 이전 정부들과 구별되는 예외성을 나타낼 것으로 예상된다.

트럼프 행정부의 첫 번째 예외성은 자유주의 국제 규범과 신자유주의적 경제 질서를 배격하고, 국가 안보 중심의 보호무역주의와 중상주의적 정책 기조를 지향한다는 점에서 드러난다.[2] 이런 경향은 "위대한 미국의 부흥(Make America Great Again)" 이라는 정치적 슬로건을 공유하는 트럼프 선거 연합의 이념적 성향과 밀접하게 연계되어 있다. 이 연합은 잭슨주의적 포퓰리즘(Jacksonian populism)과 2000년대 티파티(Tea Party) 운동의 반엘리트주의와 반국제주의 노선을 계승하고 있다.[3] 이와 같은 배경 속에서 미국의 안보 전략은 중상주의적 무역정책을 통해 자국의 산업과 경제 기반을 강화하고, 동맹국에 대한 방위비 분담 압박을 통해 대외 안보 비용을 국내 자원으로 전환하려는 목표를 지향할 것으로 예상된다.

트럼프 행정부의 두 번째 예외성은 선악 이분법적 세계관에 기초한 자유주의적 패권 개념을 배격하고, 도덕적 가치가 아니라 국가 이익을 판단 기준으로 삼는 경향에서 드러난다.[4]

---

1) 차태서. "신우파 부상과 대전략 패러다임 변동." 『한국동북아논총』제30집 제1호(2025), pp. 70-71.

2) 비노드 아가왈. "미국의 신경제책략과 중산층 외교." 문정인(편). 『미국 외교는 왜 실패하는가 (서울:메디치, 2025), p. 376.

3) 차태서. 『30년의 위기: 탈단극 시대 미국과 세계질서』(서울:성균관대 출판부, 2024), pp. 60-68.

트럼프 선거 연합의 전략 논리를 뒷받침하는 이론에 따르면, 국익에 실질적으로 부합하지 않는 모든 대외 개입은 배제되며, 국가 주권과 국익 중심의 현실주의적 외교 노선이 강조된다. 따라서 트럼프 행정부는 자유주의적 패권주의, 인도주의적 군사 개입, 그리고 '세계의 경찰'이라는 미국의 전통적 역할에 대해 비판적 시각을 견지한다. 이 접근은 미국이 오랫동안 수행해 온 안보 공공재 제공자 역할의 축소를 의미하며, 트럼프 선거 연합의 '미국 우선주의(America First)' 철학이 반영된 결과로 해석된다. 이러한 기조 속에서 트럼프 행정부의 안보 전략은 무제한적 개입보다는 비용 대비 효과를 중시하는 방향으로 전개될 가능성이 높다.

트럼프 행정부의 세 번째 예외성은 글로벌 지구주의(globalism)를 배제하고, 강대국 간 배타적 세력권 경쟁을 중심에 둔 국제 질서 인식에서 드러난다. 이러한 관점에서는 강력한 군사력의 유지와 그 기반이 되는 국내 산업 및 경제력의 강화가 전략적 우선순위로 부각된다. 트럼프 행정부의 지지 기반은 안보 전략의 판단 기준을 도덕성이나 보편적 가치가 아니라 국익의 관점에서 설정하며, 산업 역량 확보를 전제로 지속적인 군사적 우월성 유지를 요구한다.[5] 이러한 배경 속에서 미국의 안보 전략은 과거 자유주의적 글로벌 리더십의 부담에서 벗어나, 경쟁국의 부상을 저지하는 데 집중할 가능성이 높다.

트럼프 행정부의 네 번째 예외성은 강경한 대중국 노선에서 드러난다. 특히 반중 성향의 인사를 대거 기용했다는 점에서 뚜렷한 특징을 보인다.[6] 트럼프 선거 연합의 유권자들은 미국 우선주의 태도와 함께 중국을 자국 경제에 대한 최대 위협으로 인식하는 경향을 보인다. 이러한 배경 속에서 트럼프 행정부는 중국을 최우선 전략적 경쟁 대상으로 지정하고, 대중 강경 정책을 기획할 인사들을 행정부 내에 결집시키고 있다. 따라서 트럼프 1기 행정부 시절 중국의 부상을 견제하기 위해 설계된 인도·태평양 전략은 지속될 가능성이 높다. 그러나 행정부 내의 반중 강경 입장이 단일한 노선으로 수렴된 것은 아니며, 중국과의 불필요한 충돌을 피하려는 신중한 전략적 접근이 병존한다는 평가도 제기된다.[7]

이처럼 트럼프 행정부의 안보 전략에서는 여러 예외성이 나타날 것으로 예상되며, 이러한 특징은 대체로 미국 내 정치·사회적 기반의 이념적 성향에서 추론된다. 자유주의 국제 질서에 대한 거부, 도덕주의적 개입주의 대신 국익 중심의 현실주의 노선 채택, 강대국 간 세력

---

4) Mitchell, A. Wess. "The Return of Great-Power Diplomacy." *Foreign Affairs,* May/June 2025.

5) 찰스 쿱찬. "미국의 외교정책은 실패하고 있는가." 문정인(편).『미국 외교는 왜 실패하는가』(서울:메디치, 2025), p. 173.

6) Ward, Alexander. and Daniel Lippman, "Inside the Fight for Top Trump National Security Roles" *Politico,* April 22, 2024.

7) 정구연. "'미국 우선주의'에 대한 공화당 내 다양한 해석과 미국 대외정책에 대한 함의." 『아산정책연구원 이슈브리프』2024.8.19., pp. 4-6.

균형을 중시하는 군사력 기반 전략 구상, 그리고 중국을 최우선 전략적 경쟁국으로 설정한 대중 강경 노선은 모두 트럼프 선거 연합의 정치적 요구와 정체성을 반영한다. 결국 트럼프 행정부의 국내 지지 기반은 트럼프 시대 안보 전략의 예외성을 설명하는 데 중요한 단서가 된다.

2. 미국 안보 전략에서의 연속성

트럼프 행정부의 정책이 예외성을 보일 것으로 전망되더라도, 미국 안보 전략에는 정책의 관성(inertia)과 역사적 경로 의존성(path dependency)으로 인해 일정한 연속성을 유지하려는 특성이 존재한다. 이러한 연속성은 곧 미국 외교의 전통을 의미한다. 미국 외교 전통에는 상호 대립할 수 있는 두 가지 접근이 병존하며 상호작용한다는 평가가 제기된다. 첫 번째 접근은 세계를 선과 악의 투쟁이라는 도덕적 가치의 관점에서 이해하고, 민주주의·인권·법치와 같은 보편적 원칙을 외교 정책에 반영하려 한다. 두 번째 접근은 국제 질서를 무정부 상태로 간주하며 국가 이익과 안보 딜레마를 중시한다.[8)]

이러한 이중적 전통은 레이건 행정부 시절 국무장관이었던 조지 슐츠(George Shultz)의 1984년 연설에서도 분명히 드러난다. 그는 미국 국민이 원하는 외교 정책이란 도덕적 가치에 부합하면서도 동시에 현실적으로 효과적인 것이라고 언급했다.[9)] 이것은 미국 안보 전략이 가치와 원칙의 추구와 국가 이익의 추구를 조율하는 방식으로 형성되어 왔음을 시사한다. 결국 미국의 안보 전략은 가치와 원칙 기반 접근과 국익 중심 접근이 전략적 맥락에 따라 상호 조절되어 왔다고 평가할 수 있다.[10)] 이러한 외교 전통은 미국 안보 전략이 행정부 교체에도 불구하고 일정한 연속성을 유지해 온 사실을 설명한다.

미국 안보 전략의 연속성은 군사력 건설 목표의 설정 방식에서도 확인된다. 미국의 군사 전략 기조는 전통적으로 전략적 충분성(strategic sufficiency)과 전략적 우월성(strategic superiority)이라는 두 원칙 중 하나를 선택하는 방식으로 형성되어 왔다. 전략적 충분성은 국가 안보 유지를 위해 필요한 최소한의 군사력 확보에 중점을 두는 접근이다. 반면 전략적 우월성은 잠재적 경쟁국을 압도할 수준의 전력을 지속적으로 확보하는 것을 목표로 한다. 그런데 냉전 후반기부터는 행정부를 교차로 장악한 민주당과 공화당 모두 전략적 우월성을

---

8) Posen, Barry. *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risk*, (Ithaca: Cornell University Press, 1991), pp. 202-204.

9) "Excerpts from Speech by Shultz." *New York Times.* Dec. 10, 1984,

10) Lawson, Marian L. and Susan B. Epstein, "Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance" *CRS Report*. January 4, 2019.

선호하는 방향으로 수렴해 갔다. 존 루이스 개디스(John Lewis Gaddis)도 미국 안보 전략이 역사적으로 상당한 일관성을 보여 왔으며, 초당적 안보 전략이 존재할 수 있음을 언급했다.[11] 이 추세는 탈냉전기 이후에도 지속되었으며, 미국은 상대적 군사력 우위를 확보하는 데 정책 역량을 집중해 왔다.

안보 전략의 연속성은 트럼프 2기 행정부에서도 일정 부분 재현될 가능성이 있다. 실제로 트럼프 1기 행정부는 전략적 우월성 원칙에 입각해 핵무기 현대화, 우주와 사이버 영역의 군사력 강화, 첨단 기술 중심의 군사력 건설 전략에 집중한 바 있다. 2018년 국방전략(National Defense Strategy)은 중국과 러시아를 "전략적 경쟁국" 으로 명시하고, 일상적 방어를 넘어선 억제력과 전장 주도권 확보를 강조했다.[12] 이러한 기조는 군사적 수단을 통해 지정학적 우위를 공고히 하려는 안보 전략 전통의 연장선에 있다. 이 방향은 2025년 3월 언론에 노출된 트럼프 2기 행정부의 잠정 국방전략지침에도 이어지고 있다. 해당 지침은 중국을 "가장 핵심적인 안보 도전(core security challenge)"으로 규정하며, 특히 대만 전면 침공 가능성을 포함한 중국의 다양한 압박 수단에 대한 대응의 중요성을 강조하고 있다.[13] 결국 트럼프 2기 행정부에서도 정치적 수사에는 변화가 있을 수 있으나, 군사력 건설의 최상위 목표로서 전략적 우월성을 추구하는 기조는 유지될 것으로 예상된다.

이처럼 미국 안보 전략이 집권 정당의 정체성을 초월해 일정한 연속성을 유지해 온 특징은 트럼프 행정부에서도 지속될 가능성이 높다. 따라서 트럼프 행정부의 안보 전략은 예외성을 내포하면서도, 동시에 미국 안보 전략이 역사적으로 지녀 온 구조적 연속성을 상당 부분 유지할 것으로 예상된다. 결국 트럼프 시대의 미국 안보 전략은 과거와의 연속성을 토대로 하면서, 새로운 국내 정치 기반의 이념과 정체성을 반영한 형태로 전개될 것이다.

3. 미국의 확장억제 정책 전망

앞에서 살펴본 바와 같이 트럼프 시대의 미국 안보 전략은 예외성과 연속성이 동시에 나타나지만, 핵무기 정책에서는 연속성이 더 뚜렷하다. 미국의 핵무기 정책은 확장억제, 핵 비확산(non-proliferation), 그리고 핵 우위(nuclear superiority) 전략이 결합되어 지속적인 연속성을 보여 온 것이 특징이다. 미국의 확장억제 정책은 핵보유국들의 핵무기 정책 가

11) 존 루이스 개디스. 홍지수·강규형(역).『미국의 봉쇄전략』(서울: 비봉, 2019), p. 600.

12) US Department of Defense, "The 2018 National Defense Strategy", 2018.

13) O'Hanlon, Michael. "Assessing Hegseth's interim defense strategic guidance" *The Hill,* April 2, 2025.

운데서도 독특한 성격을 지닌다. 모든 핵보유국 중에서 자국의 핵전력을 통해 동맹국의 안보를 보장한다는 공식적 확장억제 의무를 명시적으로 채택한 국가는 미국이 유일하다.[14] 미국은 핵무기의 존재 가치를 자국 방어에만 한정하지 않고 동맹국 보호로 확장하는 동시에, 동맹국이 스스로 핵무기를 보유하거나 개발하는 것을 강력히 제한하는 정책도 병행하고 있다. 미국의 확장억제는 억제력뿐 아니라 핵 비확산 정책과도 긴밀히 연동되어 있으며, 동맹국에 대한 '안전 보장'과 '비확산 책임'이라는 이중 목표를 동시에 추구한다는 점에서 독특하다.

또한 미국의 확장억제 정책은 전 세계에서 핵무기 우세를 유지하려는 핵 우위 전략과도 긴밀히 연계된다. 탈냉전 직후 잠재적 핵 위협이 상당히 약화되었음에도 불구하고, 미국은 주요 핵 전력을 자발적으로 포기하지 않았으며 핵 우위는 지속되었다.[15] 미국의 핵 군비 경쟁과 핵무기 개발의 역사는 냉전 전 기간 동안 핵 우위 유지를 핵심 목표로 삼아 왔음을 보여준다.[16]

이때 핵 우위 정책은 핵 비확산 정책과 논리적으로 긴밀히 연계된다. 핵 우위 정책과 경쟁관계에 있는 핵 균형 정책 지지자들은 핵무기가 국가 안보의 취약성을 해소하고 전쟁을 억제한다고 보았기 때문에, 핵 확산이 오히려 전쟁 가능성을 낮추고 국제 체제의 안정성을 높일 수 있다는 주장도 제기하였다.[17] 반면 핵 우위를 지향하는 핵 전략 관점에서는 핵 확산이 각국이 자국의 핵무기를 보호하고 상대 전력을 선제적으로 무력화하려는 경쟁으로 이어져 핵전쟁 가능성을 높인다고 보았다. 따라서 국제적 안정성을 유지하기 위해서는 핵 비확산 정책이 강력히 추진되어야 한다고 주장했다.[18] 이처럼 핵 우위 정책과 핵 비확산 정책 사이에는 논리적 연계가 존재하며, 미국의 정책적 선택은 핵 우위와 핵 비확산의 결합이었다. 미국은 핵 우위 정책을 일관되게 유지해 온 것처럼 핵 비확산 정책에서도 지속적인 일관성을 보여주었다. 이때 동맹국의 핵 비확산 준수에 대한 반대 급부는 확장억제 제공이었다. 따라서 미국의 핵 우위, 핵 비확산, 확장억제 정책은 상호 긴밀히 연계되어 있으며, 이들의 결합은 냉전기뿐 아니라 탈냉전 이후에도 지속되었다. 이러한 점에서 확장억제 정책은 미국

---

14) Pelopidas, Benoit. "The Nuclear Straitjacket" in Stefanie von Hlatky and Andreas Wenger (eds), *The Future of Extended Deterrence*, (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2015), p. 78.

15) Ibid.

16) Kroenig, Matthew. "The History of Proliferation Optimism: Does It Have a Future?" *The Journal of Strategic Studies* 38:1-2(2015), p. 122.; Gavin, Francis J. "Strategies of Inhibition: U.S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation" *International Security* 40:1(Summer 2015), p. 37.

17) Waltz, Kenneth N. "The Spread of Nuclear Weapons: More May Better" *Adelphi Papers* 21-171 (September 1981), pp. 6-7.

18) Sagan, Scott D. and Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, (New York: W.W. Norton, 2002), pp. 55-57.

안보 전략의 연속성을 대표하는 주요 사례로 평가된다.

이러한 맥락에서 미국 확장억제 정책에서 나타나는 연속성은 오늘날 트럼프 시대의 안보 전략과도 일정 부분 부합한다. 트럼프 행정부가 재집권하기 직전인 2023년, 의회 위임을 받은 전략태세위원회(Strategic Posture Commission)의 검토 결과로 발간된 미국전략태세(America's Strategic Posture) 보고서는 전형적인 핵 우위 논리를 대변했다.[19] 트럼프의 공화당 행정부에 지속적으로 영향을 미쳐 온 헤리티지 재단(Heritage Foundation) 역시 미국 핵 전략 예측 특별 보고서를 통해 인도·태평양 지역에서의 확장억제 강화를 주장했다.[20] 따라서 트럼프 2기 행정부에서도 미국의 핵 우위 정책은 명백히 지속될 것으로 예상되며, 이에 연계된 핵 비확산 정책과 확장억제 정책 역시 유지될 것으로 전망된다.

Ⅲ. 한반도 확장억제 태세에 대한 도전 요인 전망

1. 한반도 확장억제의 구조적 특징

미국 안보 전략 전망에서 비롯될 수 있는 한반도 확장억제의 도전 과제를 식별하기 위해서는, 현재 한반도 확장억제 태세의 변천 과정과 현 상태를 진단할 필요가 있다. 여기서는 한반도 확장억제 태세의 변천과 현 상황을 미국의 확장억제 수단과 한미동맹 군사 태세의 변화 경향이라는 구조적 특징을 중심으로 조망한다. 전통적으로 미국의 확장억제는 세 가지 주요 수단으로 구성된다. 첫째, 동맹국에 주둔하는 미군, 둘째, 미국의 핵 전력을 기반으로 한 핵우산 제공, 셋째, 유사시 동맹국 역외에서 전개될 수 있는 장거리 타격 전력과 미사일 방어 체계 등 전략 자산의 운용이다.[21] 기본적으로 미국이 적대국을 억제하고 동맹국을 보장(assurance)하기 위해 운용하는 군사 수단은 비핵 전력, 전략 핵무기, 전술 핵무기, 전략 자산으로 구분된다.[22] 그러나 아시아 지역에서는 1992년 이후 전술 핵무기가 완전히 철수

19) Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, "America's Strategic Posture", *Congressionally mandated Strategic Posture Commision Report*, 2023.

20) Peters, Robert. "A Nuclear Posture Review for the Next Administration" *Heritage Foundation Special Report,* July 30. 2024.

21) Hlatky, Stefanie von. "American Alliances and Extended Deterrence" in Stefanie von Hlatky and Andreas Wenger (eds). *The Future of Extended Deterrence*, (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2015), p. 3.; Roehrig, Terence. *Japan, South Korea and the United States Nuclear Umbrella*, (New York: Columbia University Press, 2017), p. 2.

22) Lyon, Rod. "The challenges confronting US extended nuclear assurance in Asia" *International*

되었다. 따라서 아시아 지역에서 미국의 동맹국 지원 군사력은 상시 배치 전력과 유사시 증원 전력으로 구분된다.[23]

이와 같은 미국의 동맹국 지원 군사 능력은 궁극적으로 동맹국 역내에 상시 배치되어 동맹국과 밀접하게 결합된 전력과, 동맹국 역외의 해외 기지나 미국 본토에 배치되어 동맹국과 분리된 전력으로 구분된다. 이 개념을 한반도에 적용하면, 주한미군과 같은 한반도 내 상시 주둔 전력과 미국 본토 또는 역외 기지에서 제공되는 핵 전력 및 전략 자산으로 나눌 수 있다. 따라서 한반도에서의 확장억제 수단은 '역내 동맹 자산'과 '역외 동맹 자산'이라는 이원적 구조를 가진다.

그리고 미국의 안보 전략에 직접적인 영향을 받는 한미동맹 군사 태세는 미국 군사 역량과 동맹국 군사 역량 간의 동조화(coupling) 수준으로 측정될 수 있다. 동조화 개념은 정치경제학이나 지역학 연구에서 개별 국가의 경제 체제 간 연계, 또는 지역 내 집단적 생산 네트워크 자산 간 연계의 의미로 사용되어 왔다.[24] 이러한 동조화 개념은 미국의 동맹국에 대한 확장억제 상황에서도 적용된다. 냉전기 미국의 대유럽 확장억제에서 동조화는 유럽에서 재래식 전쟁이 발발할 경우, 미국이 유럽에 배치한 전술 핵무기를 사용하고 이어서 미국 본토의 전략 핵무기 사용으로 확전되는 상태를 의미했다. 다시 말해, 유럽 역내 동맹의 군사 역량과 유럽 역외 미국의 군사 역량이 통합된 상태를 가리켰다. 반대로 미국이 유럽을 위한 핵무기 사용을 배제하거나 핵전쟁을 유럽에만 국한하려는 태도는 탈동조화로 정의되었다.[25]

이러한 동조화 개념을 적용하면, 한반도에서의 한미동맹 군사 태세 변화 경향은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 미국의 군사 역량과 한국의 군사 역량이 긴밀히 연계되고 상호 보완적으로 작동하는 전략적 동조화(strategic coupling) 경향이다. 전략적 동조화는 미국 군사 역량이 한국 군사 역량을 보완하는 성격이 크기 때문에, 한국의 독자적 군사 역량 건설 소요를 줄이는 효과를 가져올 수 있다. 반면 전략적 동조화가 심화될수록 한국이 독자적으로 행동할 수 있는 자율성은 축소되며, 한반도 역외 군사 상황에 연루될 가능성은 커진

Affairs 89: 4 (2013), pp.938-939.

23) Frederick, Bryan. et. al. "Understanding the Deterrent Impact of U.S. Overseas Forces" *RAND Report* RR 2533 (2020), pp. 2-3.

24) Coe, Neil M. et. al., "Globalizing' regional development: a global production networks perspective" Transactions of the Institute of British Geographers 29:4 (2004), p. 471.

25) Ravenal, Earl C. "Coupling and Decoupling: The Prospects for Extended Deterrence" in P. Terrence Hopmann and Frank Barnaby (eds), *Rethinking the Nuclear Weapons in Dilemma in Europe,* (London: Palgrave Macmillan, 1988), pp. 59-60.

다. 이러한 대외 분쟁 연루 가능성은 한미동맹 군사 태세에서 전략적 동조화가 초래할 수 있는 가장 큰 위험이다. 예를 들어 미국이 대만 분쟁에 군사 개입을 할 경우, 한미 군사 태세가 전략적 동조화가 심화되어 있다면 한국의 연루 가능성도 높아질 것이다.

한편 미국 안보 전략이 한미동맹 군사 태세에 미치는 두 번째 경향은 첫 번째와 정반대의 방향을 가진다. 이 경우 미국의 군사 역량은 한국 군사 역량과의 연계보다 독립적이며, 한반도 이외 지역에서 임무 수행을 지향하는 전략적 탈동조화(strategic decoupling) 경향으로 나타난다. 이 경우 한국군이 맡아야 할 한반도 방위 책임은 커지고, 독자적 군사 역량 건설 소요도 증가한다. 반면 한반도 역외 군사 상황에 연루될 가능성은 줄어들며, 한국의 자율성은 확대된다. 전략적 탈동조화의 대표적 사례로는 주한미군의 전략적 유연성 확대를 들 수 있다. 주한미군의 단계적 철수까지 포함할 수 있는 전략적 유연성 확대는 한국군의 한반도 방위 책임을 더욱 증대시킨다.

이처럼 한반도 확장억제 태세의 변천과 현 상태를, 미국의 확장억제 수단과 한미동맹 군사 태세의 변화 경향이라는 구조적 요인을 통해 평가하는 것은 한국의 정책 대안을 마련하는 데 유의미한 접근이다. 특히 전략적 동조화와 전략적 탈동조화라는 두 가지 경향은 미국 안보 전략에 따른 한미동맹 군사 태세의 다양한 현상을 포괄적으로 이해하고, 그 변화 방향을 식별하는 데 유용하다. 한미동맹 군사 태세의 변화 경향을 구분하는 것은 한국이 직면할 이해관계를 비교 가능한 손익 구조로 측정할 수 있게 해준다는 점에서도 중요하다. 이러한 의의는 전략적 동조화와 전략적 탈동조화라는 경향이 '역내 동맹 자산'과 '역외 동맹 자산'이라는 확장억제 수단의 이원적 구조와 연계될 때 더욱 커진다. 확장억제 수단의 이원적 구조와 군사 태세 변화의 양 방향성이 상호 결합되면, 한국의 손익 구조를 보다 세분화해 분석할 수 있는 틀이 마련되기 때문이다. 따라서 트럼프 시대 미국 안보 전략 속에서 한반도 확장억제 태세가 직면할 실제 이해득실을 평가하고 대응 방안을 모색하기 위해서는, 확장억제 수단의 이원적 구조와 한미동맹 군사 태세 변화의 양 방향성을 함께 활용할 필요가 있다.

2. 한반도 확장억제 태세의 변천과 도전 과제

오늘날 트럼프 시대 미국 안보 전략의 특성에서 비롯되는 동맹 관리 도전 요인은 다양하지만, 그중 확장억제 분야의 과제는 한반도 확장억제 태세의 변천 과정에서 식별할 수 있다. 한반도 확장억제 태세는 고정불변이 아니었으며, 북한의 핵 위협 심화와 미국 핵 전략의 변화에 따라 점진적으로 변해 왔다.

북한의 핵 위협은 최초 핵실험 이후 핵 운반 수단의 다종화와 장사정화, 그리고 지속적인

핵 능력 고도화와 함께 발전해 왔다. 그 결과 한반도 확장억제 태세도 변화해 왔다. 한반도 확장억제 태세의 변천을 확장억제 수단과 한미 군사 태세 변화 경향으로 규정하면, 한국의 비핵 군사 능력과 한반도 역외 동맹 자산 간 전략적 동조화로 설명할 수 있다. 한반도 확장억제 태세에 기여하는 한국의 비핵 전력은 한미 미사일 지침의 완화와 해제 과정을 거치며 발전한 독자적 정밀 타격 능력과, 독자 연구 개발을 통해 구축된 미사일 방어 능력을 중심으로 구성된다. 이렇게 한국이 확보한 북핵 대응 전담 비핵 군사 능력은 미국의 확장억제 공약에 따른 한반도 역외 전략 자산과 결합되면서 전략적 동조화 경향을 드러낸다.

한국이 희망하는 전략적 동조화의 모습은 2013년 이후 지속적으로 변천해 온 한미 간 합의를 통해 드러난다. 한국의 북핵 위협 대응 독자적 군사능력은 2000년대 한국형미사일방어(KAMD) 개념 아래의 미사일 방어 자산 전력화와, 2010년대 미사일 사거리 연장과 함께 등장한 킬체인(Kill Chain) 개념까지 발전되어왔다. 그런 가운데 한국은 독자적 비핵 군사 능력이 미국의 전략 핵무기를 포함한 한반도 역외 전략 자산과 긴밀히 연계되기를 희망해 왔다. 그 결과 2013년 한미 맞춤형 억제 전략 합의가 도출되었다. 한미 맞춤형 억제 전략에서는 한국의 킬체인과 KAMD 능력이 한미 공동 대응 체계의 일부로 통합된 것으로 알려져 있다.[26] 한미 맞춤형 억제 전략을 통해 한미 북핵 대응 능력이 제도적으로 통합된 것은, 한반도 역외 동맹 자산과 한국군 역량 간 전략적 동조화가 최초로 공식화된 사례로 평가된다.

한미 맞춤형 억제 전략 합의 이후에도 한국은 확장억제 태세에서 전략적 동조화 강화를 지속적으로 희망했다. 그 결과 2017년 북한의 6차 핵실험 직후 미국 전략 자산의 한반도 순환 배치가 확대되었다. 가장 최근에는 한미 핵·재래식 통합(Conventional Nuclear Integration, CNI) 개념이 도입되면서, 한반도 역외 동맹 자산과 한국 군사 역량 간 전략적 동조화가 새로운 단계로 발전하고 있다. 핵·재래식 통합은 미국의 2018년 핵태세검토보고서(NPR)를 통해 본격적으로 공론화되었으며, 한반도에서는 한국의 비핵 전력을 미국의 핵 전력과 연계해 통합적으로 운용하려는 개념으로 전개되고 있다.[27] 이렇듯 한반도 확장억제 태세의 변천을 살펴보면, 한국군의 독자적 비핵 군사 능력과 역외 동맹 자산에 해당하는 미국 핵 전력 간 전략적 동조화를 한국이 지속적으로 희망해 왔음을 확인할 수 있다.

이를 통해 볼 때, 오늘날 한반도 확장억제가 직면한 도전 과제는 트럼프 시대에도 전략적 동조화가 한국이 희망하는 방향으로 지속될 수 있는가라는 의문으로 제기된다. 다시 말해, 한국이 트럼프 시대에도 한미 핵·재래식 통합이라는 최근의 전략적 동조화 흐름을 계속 발

26) 국방부, 『2014 국방백서』 (서울: 국방부, 2016), p. 57.

27) "제23차 한미 통합국방협의체(KIDD) 회의 결과," 『국방부 보도자료』, 2023.9.18.

전시켜야 한다는 점이 한반도 확장억제의 핵심 과제다. 이러한 과제를 해결하기 위해서는 트럼프 시대 미국 안보 전략의 특성에서 한미 핵·재래식 통합을 진전시킬 수 있는 동력과 유인을 새롭게 발굴해야 한다.

한편, 한반도 확장억제 태세의 두 번째 도전 과제는 탈냉전 이후 지속된 미국 확장억제 수단의 변화에서 비롯된다. 북한의 핵 능력이 고도화되는 가운데, 탈냉전기 미국의 핵 전략에서도 확장억제 수단이 크게 확대되는 변화가 나타났다. 확장억제 수단의 증가는 냉전기에도 존재했으며, 당시에는 소련의 비핵 전력 우위를 상쇄하기 위해 미국이 전술 핵무기를 증강하는 방식으로 구현되었다. 냉전기 유럽에 배치된 미국의 전술 핵무기는 유럽 역외에 위치한 미국 전략 핵무기와의 연계를 보장하는 핵심 수단으로 기능했다.[28]

그런 가운데 탈냉전과 함께 확장억제 수단의 성격과 종류가 변화하기 시작했다. 출발점은 미국의 일방적 핵 군축 조치(Presidential Nuclear Initiatives, PNI)에 따른 전술 핵무기 철수였으며, 이후 확장억제 수단은 비핵 수단에 의존하는 방향으로 전환되기 시작했다. 탈냉전기 미국이 직면한 핵 위협은 더 이상 핵 강대국에서 비롯되지 않았고, 지역 내 중소 국가들의 잠재적 핵 능력에서 발생했다. 따라서 미국 핵 전략은 냉전기의 핵무기 확증 파괴 능력에 기반한 응징적 억제에서, 핵무기와 비핵 무기를 함께 활용하는 거부적 억제로 전환되기 시작했다.[29] 거부적 억제는 적의 공격을 무력화하는 개념에 기반하며, 핵무기뿐 아니라 정밀 타격 전력과 미사일 방어체계 등 비핵 수단의 통합 운용을 중시하는 전략으로 발전했다. 미국은 거부적 억제의 핵심 수단 가운데 하나인 미사일 방어 능력 강화를 국가 전략의 주요 축으로 설정하였다. 그 결과 1999년 국가미사일방어법(National Missile Defense Act)을 제정해 본토 방어를 위한 미사일 방어체계 개발을 공식 국가 정책으로 규정했다.[30]

또한 1980년대부터 가속화된 군사 과학기술의 발전은 비핵 군사력의 정확성과 치명성을 비약적으로 높였으며, 이러한 기술적 진보 역시 확장억제 수단 확대에 영향을 주었다. 비핵 전력의 치명적 활용은 군사혁신(Revolution in Military Affairs, RMA) 개념으로 이론화되었고, 첨단 비핵 무기 체계는 전술 핵무기의 역할을 대체하는 전력으로 간주되기도 했다.[31]

---

28) May, Ernest R. and Catherine McArdle Kelleher, "History of the Development and Deployment of Battle Nuclear Weapon" in Stephen D. Biddle and Peter D. Feaver (eds). *Battlefiled Nuclear Weapons, Issues and Options*, (Lanham: CSIA Harvard Universty, 1989), p. 23.

29) Futter, Andrew. and Benjamin Zala, "Strategic Non-Nuclear Weapons and The Onset of A Third Nuclear Age," *European Journal of International Security* 6-3 (2021), p. 263.; Bunn, Elaine. "Can Deterrence Be Tailored?" *NDU INSS Strategic Forum* 225, (January 2007), p. 2.

30) Roberts, Brad. *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2016), p. 18.

결국 탈냉전 이후 변화한 안보 환경과 군사 과학기술의 발전은 확장억제 수단의 구성에 중대한 변화를 가져왔다. 미국 핵 전략은 핵무기에 기반한 응징적 억제에서 다양한 비핵 수단을 활용하는 거부적 억제로 중점을 전환했으며, 이에 따라 미국의 확장억제 수단도 정밀 비핵 타격 체계와 미사일 방어 체계에서 최근의 사이버·우주 전력에 이르기까지 다양화되는 특성을 보이고 있다.

이 변화는 한반도 확장억제 구조의 관점에서 역외 동맹 자산이 다양화되었음을 의미한다. 그 결과 한국이 희망하지 않았던 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화 가능성도 발생했다. 트럼프 시대의 불확실성은 이러한 가능성을 더욱 증폭시키고 있다. 따라서 한반도 확장억제 태세의 두 번째 도전 과제는 한국이 희망하지 않았던 전략적 동조화 현상에 직면하는 것이다. 이에 대한 대응은 트럼프 시대 안보 전략의 특성에서 비롯된 잠재적 전략적 동조화 현상을 예측하는 데서 출발한다. 아울러 전략적 동조화 현상이 한국의 국가 이익과 기대 비용에 미칠 영향을 정교하게 평가해야 대처 방향을 설정할 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화 경향으로 특징지어지는 한반도 확장억제 태세의 변천 과정과 현 상태는 트럼프 시대 미국 안보 전략에서 파생될 수 있는 주요 도전 과제를 식별하게 한다. 요약하면, 한국이 직면할 첫 번째 도전은 미국 안보 전략의 변화 속에서도 한미 핵·재래식 통합이라는 전략적 동조화를 지속적으로 발전시켜야 한다는 점이다. 따라서 첫 번째 과제는 트럼프 시대 안보 전략의 특성 속에서 '역외 자산과의 전략적 동조화를 어떻게 지속할 것인가'에 대한 방안을 모색하는 것이다. 그리고 두 번째 과제는 트럼프 시대 미국 안보 전략의 특성으로 인해 한국이 희망하지 않았던 '전략적 동조화가 발생하는 위험을 어떻게 예측하고 관리할 것인가'에 대한 대안을 마련하는 것이다. 다음 장에서는 한반도 확장억제 태세가 직면한 도전 과제의 해법으로, 한국이 지향하는 전략적 동조화를 효과적으로 촉진하는 방안과 한국이 희망하지 않았던 전략적 동조화로 인해 발생할 수 있는 위험을 관리하기 위한 대응 방안을 제시한다.

---

31) Krause, Joachim. "Threat Scenarios, Risk Assessments, and the Future of Nuclear Deterrence" in Stefanie von Hlatky and Andreas Wenger (eds). *The Future of Extended Deterrence*, (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2015), p. 21.

Ⅳ. 확장억제 도전 과제의 대응 방안

1. 한미 핵·재래식통합을 위한 역외 동맹 자산과 전략적 동조화 촉진

한반도 확장억제 도전 과제에 대한 한국의 대응은 확장억제 수단의 '역내·역외' 이원적 구조와 한미동맹 군사 태세의 전략적 동조화·탈동조화라는 양방향 변화를 전략적으로 활용하는 방식으로 접근할 필요가 있다. 특히 한미 핵·재래식 통합에 필요한 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화를 촉진하기 위해서는, 역내 동맹 자산과의 전략적 탈동조화 경향을 능동적으로 활용하는 전략을 병행할 수 있다.

트럼프 시대는 한반도에서 광범위한 전략적 탈동조화 현상을 촉발하고 있다. 트럼프 행정부의 임시 국방전략지침은 중국을 주요 전략 경쟁국으로 명시하고 대만 방어를 최우선 과제로 설정했다. 이에 따라 주한미군이 전통적인 북한 위협 대비 임무를 넘어 중국 대응 전력의 일부로 전환될 가능성이 커졌다. 이는 주한미군의 전략적 유연성 강화를 의미한다. 미·중 전략 경쟁 시대 주한미군의 전략적 유연성 확대는 곧 한반도 방위에서 미국 역할의 축소로 이어진다.

이러한 맥락에서 트럼프 행정부의 안보 전략은 주한미군의 전략적 유연성을 대폭 강화할 가능성이 크며, 그 결과 한반도 역내 동맹 자산과 한국 군사 역량 간 전략적 탈동조화가 예견된다. 이러한 전망 속에서 역내 동맹 자산과의 전략적 탈동조화를, 한미 핵·재래식 통합을 위한 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화를 촉진하는 유인으로 활용하는 것은 한국의 국익에 기여할 수 있다. 한미동맹에서 주한미군 감축이나 전략적 유연성 강화가 현실화될 경우, 한반도 내 미국 동맹 자산의 한국 방위 기여도는 상대적으로 감소한다. 그 공백은 필연적으로 한국군의 독자적 비핵 군사 능력 강화로 대체될 수밖에 없다. 이러한 전환은 한국군의 질적·양적 역량 제고를 요구한다. 그런데 이렇게 증강된 한국의 비핵 군사 능력은 한반도 확장억제 강화를 위한 레버리지로 활용될 수 있다. 특히 한미 핵·재래식 통합에서 한국군의 독자적 비핵 군사 능력 강화는 중요한 의미를 갖는다. 한미 핵·재래식 통합은 비핵 전력과 핵 전력 간 상호 운용성과 연동성을 핵심 요소로 규정하고 있다. 이때 한국군의 고도화된 비핵 군사 능력은 미국 핵 전력과의 상호 운용성과 연동성을 가능하게 하는 핵심 기반이 된다. 따라서 역내 동맹 자산과의 전략적 탈동조화는 한국군의 독자적 능력 강화를 매개로, 한미 핵·재래식 통합을 위한 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화를 심화시키는 계기로 활용될 수 있다.

한국군의 독자적 비핵 군사 능력 강화는 한미 핵·재래식 통합을 촉진하는 유인이 될 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 트럼프 행정부의 동맹국 국방비 증액 요구 역시 동맹국의 독

자적 군사 능력을 향상시켜 핵·재래식 통합을 유도하는 계기로 활용할 수 있다. 역내 동맹 자산과의 전략적 탈동조화나 미국의 국방비 증액 요구로 인해 한국의 독자적 비핵 군사 능력이 증강되고, 그 결과가 한미 핵·재래식 통합을 진전시키는 레버리지로 작동한다면 한국이 희망하는 전략적 동조화는 오히려 촉진될 수 있다.

즉, 주한미군의 전략적 유연성 확대와 같은 역내 동맹 자산과의 전략적 탈동조화, 그리고 미국 안보 전략의 요구에 따른 국방비 증액은 한국이 희망하는 전략적 동조화를 진전시킬 기회로 활용될 수 있는 것이다. 이때 한미 핵·재래식 통합을 위한 전략적 동조화가 실질적 레버리지로 기능하기 위해서는, 한국의 비핵 군사 능력 증강이 한반도 연합 억제력에 실질적으로 기여해야 한다. 이를 위해 한국군의 역량은 최신 전투 수행 개념과 군사 과학기술에 기반한 감시·정찰 능력, 미사일 방어 능력, 장거리 타격 능력, 지휘 통제 능력으로 구성되어야 한다. 이러한 역량이 확보될 경우, 한국의 비핵 군사 능력은 한미 핵·재래식 통합을 위한 역외 동맹 자산과의 전략적 동조회를 심화시키는 실질적 레버리지로 작동할 수 있다.

2. 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화로 인한 위험 대비

한반도 확장억제 태세에서 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화는 한미 핵·재래식 통합 진전에 유리한 조건을 제공하지만, 모든 안보 현안에서 동일한 긍정적 효과를 보장하지는 않는다. 특히 미국의 확장억제 수단이 다양화되는 과정에서 부각된 미사일 방어 현안은 한미 핵·재래식 통합과는 다른 차원을 보여준다.

최근 트럼프 2기 행정부는 골든 돔(Golden Dome) 미사일 방어 구상을 발표했다. 트럼프 행정부의 잠정 국방전략지침을 비롯한 일련의 전략 문서와 국내 정치 기반인 선거 연합의 이념적 성향을 종합하면, 미국 본토 방어는 최우선 핵심 전략 목표로 설정되어 있다. 이러한 기조 속에서 트럼프 행정부는 미국 본토를 포괄적 미사일 위협으로부터 방어하기 위한 새로운 체계를 골든 돔으로 구체화했다.

2025년 5월 트럼프 대통령이 서명한 골든 돔 미사일 방어 구상은 미국 본토 전역을 대상으로 미사일 요격망을 구축하는 것을 목표로 한다.[32] 골든 돔 구상은 인도·태평양 지역에서 중국 견제를 위한 동맹국 규합과 미국 방위 부담의 분담이라는 맥락에서, 미국 본토 방어를 위한 한미 미사일 방어 통합 요구로 이어질 가능성이 있다. 이러한 요구는 미국의 확장억제 수단이기도 한 미국 미사일 방어 체계라는 역외 동맹 자산과 한국군 미사일 방어 능력 간

32) US Department of Defense, "Hegseth, Joint Chiefs Chairman Discuss Defense Budget at House Oversight Hearing" 10 June 2025.

전략적 동조화 경향을 심화시킬 수 있다.

한미 미사일 방어 통합에서의 전략적 동조화는 한미 핵·재래식 통합과 달리 위험을 내포한다. 미국이 추진 중인 골든 돔 미사일 방어 구상이 동맹국과의 통합적 방어 체계 구축으로 확대되고, 한국이 여기에 참여할 경우 일정 수준의 안보 불이익이 발생할 가능성이 있기 때문이다. 우선, 미사일 방어 체계의 작전·기술적 통제권이 미국에 집중되면 한국은 자율적인 미사일 방어 계획 발전이나 독자적 무기 개발 여건에서 제약을 받을 수 있다. 그리고, 한반도 미사일 방어가 미국 본토 중심 방어망의 하위 체계로 과도하게 편입될 위험도 존재한다. 이러한 구조는 한반도 맞춤형 방어 체계 구축보다는 글로벌 통합 방어 체계의 부분적 기능에 종속될 수 있다는 점에서 북한의 단·중거리 미사일 위협에 대한 효과적 대응력을 저하시킬 수 있다. 또한 1999년 이래 유지되어 온 '미국 미사일 방어 편입 거부'라는 한국 정부의 정치적 입장이 변화하게 되므로, 이에 따른 국내 정치적 비용도 발생할 수 있다. 따라서 한미 미사일 방어 통합이라는 전략적 동조화 경향에서는 위험 관리 방안이 필수적이다.

한미 미사일 방어 통합이라는 전략적 동조화에 수반되는 위험을 관리하려면, 동일한 현상에서 파생되는 긍정적 효과를 전략적으로 활용할 필요가 있다. 그와 관련해 미국의 골든 돔 미사일 방어 구상에 포함된 우주 프로그램은 한국이 주목해야 할 잠재적 파생 효과로 평가된다. 골든 돔 구상은 우주 기반 요격 체계의 개발과 배치를 명시적으로 채택하고 있다.[33] 골든 돔은 고속 불규칙 궤도를 특징으로 하는 극초음속 무기를 조기에 탐지·추적하기 위해 우주 기반 센서 네트워크(Proliferated Warfighter Space Architecture, PWSA) 개발과 연계되어 있다. 또한 골든 돔 구상은 이러한 기술적 연계를 통해 기존의 본토 미사일 방어 체계를 우주 기반 감시·정찰, 인공지능 기반 위협 식별과 결심 등 첨단 기술과 융합하려 하고 있다. 골든 돔 구상은 지상 기반 미사일 방어망을 우주 영역 방어와 우주 무기 활용의 차원으로 확장하려는 의도를 내포하고 있는 것이다. 이 구상의 중심에는 저궤도(Low Earth Orbit, LEO) 기반 위성 군집 체계 개발이 자리하며, 우주 기반 센서 네트워크는 실시간 위협 탐지·추적뿐 아니라 전장 상황에 대한 결심 능력을 우주로 이전하는 변화를 지향한다.[34]

결국 골든 돔 구상의 핵심은 기존 지상 기반 미사일 방어 체계의 한계를 넘어, 저궤도 위성 기반의 탐지·추적·조기 경보 체계를 중심으로 하는 우주 기반 감시·결심 능력을 통합적으로 발전시키는 데 있다. 이러한 구조는 한미 미사일 방어 통합을 통해 한국이 활용할 수

33) U.S. DOD, "Secretary of Defense Pete Hegseth Statement on Golden Dome for America" Press Release, May 20, 2025.

34) Obis, Anastasia. "SDA prepares for next batch of satellites with Tranche 1 launch in March" *Federal News Network*, November 19, 2024.

있는 파생 효과의 가능성을 보여준다. 한미 미사일 방어 통합이 진전될 경우 극초음속 무기 위협 대응 능력 향상뿐 아니라 우주 기술 협력 가능성도 제기된다. 따라서 한국은 미사일 방어 통합을 통해 미국 위성의 소재·부품·장비 생산 참여, 위성 군수 지원 참여, 한미 공동 활용을 위한 저궤도 위성 개발 참여, 작전 개념과 기술 분야 공동 연구 등 긍정적 파생 효과를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이를 통해 한미 우주 협력에 기반한 방산 협력과 국내 방위 산업 생태계 강화의 기회를 확보할 가능성도 있다. 또한 미국 골든 돔이 우주 기반 체계로 확장된 이유 가운데 하나가 극초음속 무기 위협인 만큼, 한미 미사일 방어 통합은 북한 극초음속 무기 위협 대응 능력을 신장시키는 효과도 가져올 수 있다. 결국 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화 경향을 보여주는 한미 미사일 방어 통합은 단지 군사적 통합에 따른 위험 요소로만 그치지는 않는다. 한국의 국방 우주력 증진, 우주 기술 공동 개발, 방위 산업 기술 협력, 극초음속 무기 대응을 포함한 군사 과학기술 역량의 진전이라는 긍정적 파생 효과를 통해 그 위험을 상쇄하거나 초월할 가능성도 내포하고 있다.

따라서 골든 돔 구상과 같은 미국 주도의 통합 미사일 방어 체계에 한국이 참여할 경우, 한국은 방어 체계 종속 우려와 독자적 연구·개발 능력 침해 문제를 해소할 수 있는 조건을 마련하면서 국익 증진을 위한 국방 우주 협력을 병행할 필요가 있다. 특히 이러한 협력을 통해 강화된 한국의 독자적 국방 우주력이 한반도 확장억제 체제의 실효성을 높이도록 유도하는 것이 현실적이고 유효한 대안이 될 수 있다. 이를 위해 한미 미사일 방어 통합이라는 전략적 동조화를 한국 국방 우주 기술력 도약의 기회로 전환하되, 미사일 방어 종속화와 독자 연구·개발 역량 훼손을 방지하는 조건을 병행해야 한다. 즉, 위험을 관리하면서 협력을 통한 기술 획득과 국익 증대를 동시에 추구하는 능동적 대응이 필요한 것이다.

V. 결 론

트럼프 시대를 맞아 미국 안보 전략을 전망하고, 그로부터 한반도 확장억제 태세의 도전 과제와 대응 방안을 모색하는 것은 오늘날 한미동맹 관리에서 중요한 과제다. 이때 미국 안보 전략 전망에서는 트럼프 행정부의 특성 속에 과거와의 단절이라는 예외성이 존재하지만, 동시에 미국 안보 정책의 경로 의존성과 제도적 관성에 기반한 연속성도 포함되어 있음을 이해할 필요가 있다. 그리고 미국 안보 전략이 한반도 확장억제 태세에 미치는 영향을 한국의 국익 관점에서 평가하려면, 확장억제 수단의 이원적 구조와 한미 군사 태세의 양방향 변

화 경향을 활용할 필요가 있다. 이러한 접근은 '역내 동맹 자산'과 '역외 동맹 자산'으로 구분되는 확장억제 수단을 한국군 군사 능력과 전략적 동조화 또는 탈동조화로 연계시킬 수 있어, 한반도 확장억제 태세에서 한국 국익의 이해득실을 식별하는 데 유용하다.

그래서 한미동맹을 통해 국익을 증진하기 위한 한국의 전략적 대안을 마련하는 데에도 기여할 수 있다. 트럼프 시대에도 한국은 한미 핵·재래식 통합과 같은 역외 동맹 자산과의 전략적 동조화를 계속 진전시켜야 한다. 이 과정에서 역내·역외 동맹 자산의 구분과 전략적 동조화·탈동조화의 양면성을 상호 보완적으로 활용하는 대안을 설계할 수 있다. 즉, 트럼프 시대 안보 전략에서 예측되는 역내 동맹 자산과의 전략적 탈동조화를 대가로, 한국이 지향하는 전략적 동조화를 진전시키는 대안을 모색할 수 있다. 이처럼 전략적 동조화와 탈동조화의 양방향성은 확장억제 수단의 이원적 구조와 복합적으로 상호 작용하며, 한국의 전략적 대안 개발에 기여하는 분석 틀로 기능할 수 있다.

또한 트럼프 시대 안보 전략의 특성에서 한국이 희망하지 않았던 미사일 방어 통합과 같은 전략적 동조화 가능성이 식별되었으며, 그 과정에서 국방 우주 협력과 같은 기대 이익도 드러났다. 예컨대 미국의 골든 돔 미사일 방어 구상이 한미 미사일 방어 통합이라는 전략적 동조화로 전개될 경우, 한국의 미사일 방어 작전 종속성 심화와 독자적 연구·개발 여건 제약이라는 위험 요소가 뒤따를 수 있다. 그러나 동시에 한미 간 우주 기반 기술 협력이라는 긍정적 파생 효과도 도출될 수 있다. 한미 미사일 방어 통합을 통해 우주 기술 협력이 이루어진다면, 한국의 국방 우주력 발전과 방위 산업 생태계 강화에도 실질적으로 기여할 수 있다. 따라서 전략적 동조화로 인한 위험을 예측하고 관리하면서도 국가 이익을 창출할 기회를 찾아 활용해야 한다.

결과적으로 트럼프 시대 미국 안보 전략 속에서도 도전 요인과 함께 전략적 기회를 식별할 가능성은 존재한다. 한미동맹 현안과 한반도 확장억제 태세 변화의 상호 작용을 창의적 분석과 능동적 정책 구상으로 연결한다면, 트럼프 시대의 불확실성 속에서도 확장억제 실효성을 높이고 한국의 국익을 증진시킬 기회를 창출할 수 있다. 중요한 것은 불확실성을 단순한 위협 요인으로만 보지 않고, 이를 한미동맹의 기회로 전환하려는 전략적 안목과 유연한 대응 역량이다. 따라서 오늘날의 안보 환경은 트럼프 시대의 예외성과 불확실성에 대응하여 한미동맹을 통한 국익 극대화를 도모할 수 있는 창의적이고 능동적인 정책 구상을 절실히 요구하는 시점이라 할 수 있다.

참고문헌

국방부, 『2014 국방백서』 서울: 국방부, 2016.

문정인 편 『미국 외교는 왜 실패하는가』 서울: 메디치, 2025.

정구연, "'미국 우선주의'에 대한 공화당 내 다양한 해석과 미국 대외정책에 대한 함의," 『아산정책연구원 이슈브리프』, 2024.8.19.

존 루이스 개디스, 홍지수·강규형 역, 『미국의 봉쇄전략』 서울: 비봉, 2019.

차태서, "신우파 부상과 대전략 패러다임 변동" 한국동북아논총 30:1, 2025.

차태서, 『30년의 위기: 탈단극 시대 미국과 세계질서』 서울:성균관대 출판부, 2024.

Bunn, Elaine. "Can Deterrence Be Tailored?" NDU INSS Strategic Forum 225, January 2007.

Coe, Neil M. et. al., "Globalizing' regional development: a global production networks perspective" Transactions of the Institute of British Geographers 29:4, 2004.

Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, "America's Strategic Posture", Congressionally mandated Strategic Posture Commision Report, 2023.

Frederick, Bryan. et. al. "Understanding the Deterrent Impact of U.S. Overseas Forces" RAND Report RR 2533, 2020.

Futter, Andrew and Benjamin Zala, "Strategic Non-Nuclear Weapons and The Onset of A Third Nuclear Age," European Journal of International Security 6:3, 2021.

Gavin, Francis J. "Strategies of Inhibition: U.S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation" International Security 40:1, Summer 2015.

Hlatky, Stefanie von. "American Alliances and Extended Deterrence" in Stefanie von Hlatky and Andreas Wenger ed. The Future of Extended Deterrence, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2015.

May, Ernest R. and Catherine McArdle Kelleher, "History of the Development and Deployment of Battle Nuclear Weapon" in Stephen D. Biddle and Peter D. Feaver eds. Battlefiled Nuclear Weapons, Issues and Options, Lanham:

CSIA Harvard Universty, 1989.

Krause, Joachim. “Threat Scenarios, Risk Assessments, and the Future of Nuclear Deterrence” in Stefanie von Hlatky and Andreas Wenger ed. The Future of Extended Deterrence, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2015.

Kroenig, Matthew. “The History of Proliferation Optimism: Does It Have a Future?” The Journal of Strategic Studies 38:1-2, 2015.

Lawson, Marian L. and Susan B. Epstein, “Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance” CRS Report. 4. January 2019.

Lyon, Rod. “The challenges confronting US extended nuclear assurance in Asia” International Affairs 89: 4, 2013.

Mitchell, A. Wess. “The Return of Great-Power Diplomacy” Foreign Affairs, May/June 2025.

Morgenthau, Hans. Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace, New York: 1985.

Morrow, James D. “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances” American Political Science Review 35:4, 1991.

Obis, Anastasia. “SDA prepares for next batch of satellites with Tranche 1 launch in March” Federal News Network, November 19, 2024.

O’Hanlon, Michael. “Assessing Hegseth’s interim defense strategic guidance” The Hill, 04/02/25

Pelopidas, Benoit. “The Nuclear Straitjacket” in Stefanie von Hlatky and Andreas Wenger ed. The Future of Extended Deterrence, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2015.

Peters, Robert. “A Nuclear Posture Review for the Next Administration” Heritage Foundation Special Report, July 30. 2024.

Pollack, Joshua H. and Minji Kim, “South Korea’s Missile Forces and Emergence of Triangular Strategic (in)stability” The Nonproliferation Review 27-1/3, 2020.

Posen, Barry. Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risk, Ithaca: Cornell University Press, 1991.

Ravenal, Earl C. "Coupling and Decoupling: The Prospects for Extended Deterrence" in P. Terrence Hopmann and Frank Barnaby (eds), Rethinking the Nuclear Weapons in Dilemma in Europe, (London: Palgrave Macmillan, 1988.

Roberts, Brad. The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century. Stanford: Stanford University Press, 2016.

Roehrig, Terence. Japan, South Korea and the United States Nuclear Umbrella, New York: Columbia University Press, 2017.

Sagan, Scott D. and Kenneth N. Waltz, The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed, New York: W.W. Norton, 2002.

Trachtenberg, Marc. "The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis" International Security 10:1, Summer 1985.

US Department of Defense, "The 2018 National Defense Strategy", 2018.

US Department of Defense, "Hegseth, Joint Chiefs Chairman Discuss Defense Budget at House Oversight Hearing" 10 June 2025.

U.S. Department of Defense, "Secretary of Defense Pete Hegseth Statement on Golden Dome for America" Press Release, May 20, 2025

Waltz, Kenneth N. "The Spread of Nuclear Weapons: More May Better" Adelphi Papers 21-171, September 1981.

Ward, Alexander. and Daniel Lippman, "Inside the Fight for Top Trump National Security Roles" Politico, 22 April 2024.

ROK's Alliance Management Strategy in the Trump Era: Focusing on Extended Deterrence Posture

Kwang-Jin Kim

Keywords

ROK-US Alliance, extended deterrence, US security strategy, strategic coupling

This study examines ROK's extended deterrence posture amid shifts in U.S. security strategy under the Trump administration. Extended deterrence instruments are divided into intra-peninsular and extra-peninsular allied assets, and their interaction with ROK's conventional capabilities is analyzed through strategic coupling and decoupling tendencies. Findings indicate that strategic coupling tendency, such as the ROK-U.S. Conventional-Nuclear Integration (CNI), can be reinforced by strategic decoupling dynamics like the strategic flexibility of U.S. Forces Korea. Even risk-laden initiatives, such as the "Golden Dome" based US-ROK missile defense integration, create opportunities for bilateral space cooperation led ROK defense space capability enhancement. The study concludes that ROK can mitigate uncertainties and advance national interests by leveraging the structure of extended deterrence instrument and the bidirectional nature of strategic coupling and decoupling tendencies within the alliance.

[논문투고일 : 2025. 7. 28.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 12.]
[게재확정일 : 2025. 8. 31.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 67-96

북한의 '적대적 두 국가론' 이후 한국의 대북전략: 전략공간 확장을 통한 '연대'와 '우회'

전경주*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 북한의 '적대적 두 국가론'과 한반도 전략환경
Ⅲ. 북한의 대외전략 방향성
Ⅳ. 한국의 대북전략 수립 방향
Ⅴ. 결론

요 약

2024년 1월 김정은은 '적대적 두 국가론'을 선언하며 한국을 철저한 적대국가로 규정하였다. 이는 군사·외교·사회문화 차원에서 구체화되며 단기간에 되돌리기 어려운 흐름으로 평가된다. 한국은 이를 부정하기보다 현실을 반영한 새로운 대북전략을 모색해야 한다. 더욱이 선언 전후로 나타난 △ 북·중·러 3자 연대, △ 러북 협력 심화, △ 트럼프 대통령 재선은 북한의 대외적 입지를 강화하고 한국과의 관계 개선 필요성을 낮추는 요인으로 작용한다. 이에 본 연구는 적대적 두 국가론을 비롯한 한반도 전략환경 상의 변화를 분석하고, 북한의 북핵·비핵화, 위기관리, 인권·통일 분야의 전략적 방향성을 평가한다. 이를 바탕으로, 한국의 새로운 대북전략은 전략적 공간을 확장하여 국제적 연대와 우회적 접근을 시도해야 함을 주장한다. 또한 바뀌지 않아야 하는 대원칙 하에, 달성을 추구해야 하는 단기·중장기 전략목표와 북핵·비핵화, 위기관리, 인권·통일 분야별 전략기조, 그리고 기조별 세부 방향을 제언한다.

핵심어: 적대적 두 국가론, 다극세계, 러북협력, 격변의 축, 대북전략, 트럼프

* 한국국방연구원 안보전략연구센터 한반도안보연구실장.

Ⅰ. 서 론

적대적 두 국가론을 선언한 북한에 대하여 한국은 어떠한 대북전략을 추구해야할 것인가? 김정은은 2024년 1월, 민족 개념을 버리고 한국을 철저한 적대국가로 규정하겠다는 이른바 '적대적 두 국가론'을 선언했다. 한국이 대북전략을 수립해온 이래, 북한이 이처럼 공고하게 한국을 적대시하는 정책을 수립한 적은 없었다. 또한 이것은 김정은의 선언적 수사를 넘어 군사적, 외교적, 사회문화적 조치로도 반영되고 있어, 당분간은 불가역적인 방향이라고 봐야 할 것이다. 따라서 한국은 북한의 적대적 두 국가론을 부인하는 대북전략을 추구하기보다, 이것이 야기한 현실을 반영한 대북전략 수립을 고민해야 하는 상황이다.

또한 김정은이 적대적 두 국가론 선언을 전후로, 한국의 대북전략이 고려해야할 한반도 관련 전략환경 변화에 큰 변화들이 있었다. △ 북·중·러 3자 연대의 부상, △ 러북 협력의 심화, 그리고 △ 트럼프 대통령의 재선이다. 이 세 가지 요인은 과거의 대북전략에서 한국이 크게 고려하지 않았던 요인이다. 그러나 이 요인들이 북한의 입지에 미친 영향은 지대하다. 적대적 두 국가론을 더욱 강화하는 배경, 즉 한국과 관계 개선할 필요성을 줄이는 배경이 될뿐 아니라, 핵을 보유한 정상국가로서의 북한의 국제적 위상을 강화하는 요인이 되고 있다. 트럼프 대통령의 재선 역시 북한의 전략적 위치를 제고하고 있다.[1)]

결과적으로 북한은 적대적 두 국가론을 선언하며 한국을 향한 문을 잠궜지만, 그것은 북한의 고립을 야기하지 않았다. 오히려 그와 동시에, 북한은 러시아라는 포석을 통하여 미중 전략경쟁의 구조를 다극화하는 국제적 행보에 적극 동참하고 있다. 이는 한국이 추진해온 대북정책의 과감한 발상의 전환을 요구한다. 이제 한국은 세계를 통하여 북한에 닿아야 한다. 즉, 한국의 대북정책이 북한을 주요 대상으로 하는 것은 너무도 당연하지만, 북한에 영향을 끼칠 수 있는 방법은 지금보다 훨씬 더 세계를 향하는 방식으로 모색될 필요가 있다.

이에 본고는 김정은의 적대적 두 국가론 선언과 변화된 전략환경을 반영하여, 한국이 추구해야 할 새로운 대북전략의 목표, 방법, 수단을 제언하고자 한다. 한국의 대북전략 목표는 북한으로부터의 위협을 억제하고, 한반도에서의 안정과 평화를 추구하는 것이었다고 볼 수 있는데, 이는 적대적 두 국가론에 의해 더 어려워졌다. 그렇다고 목표를 바꾸기보다는, 좀 더 점진적인 차원의 목표 설정에 주력한다. 또 해당 목표를 위해서 북한 정권과 주민들에게 간접적으로 영향을 끼치는 방법과 수단을 강구해야 하며, 여기에는 북한의 국제적 위상 강화와 교류의 맥락이 반영될 필요가 있다. 북한 문제가 국제화된 여건을 고려하기 위해서는

1) "美 정보당국 '북한, 수십년 사이 전략적으로 가장 유리한 위치'," 『연합뉴스』(2025. 5. 24).

우리의 전략적 공간도 확장해야 하며, 이로써 북한에 영향을 끼칠 수 있는 다른 국가들과 연대하고, 북한에 우회적으로 접근하는 방안을 취해야 한다.

이를 설득력 있게 주장하기 위해 본 고는 세 장으로 구성되어 있다. 먼저 북한이 주장하는 '적대적 두 국가론'의 실체를 살펴보고, 이 선언이 이루어진 때를 전후로 이루어진 한반도의 전략환경 변화를 고찰한다. 두 번째 장에서는 이상의 변화를 토대로, 북한이 북핵/비핵화, 한반도 위기관리, 인권 및 통일 분야 등 세 가지 분야에서 추구하고자 하는 전략적 방향성이 무엇일지를 분석한다. 마지막 장에서는 한국이 추구해야 하는 대북전략을 제언한다. 대북전략의 일관성과 차별성 간의 조화를 추구하는 가운데, 대원칙과 함께 단기 및 중장기 목표를 제시하고, 위에서 언급한 분야에 대하여 기조와 세부 방향성을 제언하고자 한다.

Ⅱ. 북한의 '적대적 두 국가론'과 한반도 전략환경

1. "적대적 두 국가론" 천명과 이행

가. 관련 김정은 발언

북한은 2024년 적대적 두 국가론을 천명하였다. 2024년 1월 15일 실시된 제14기 최고인민회의 제10차 회의 시정연설에서, 김정은은 아래와 같이 선언했다.

"오늘 최고인민회의에서는 근 80년간의 북남관계사에 종지부를 찍고 조선반도에 병존하는 두개 국가를 인정한 기초우에서 우리 공화국의 대남정책을 새롭게 법화하였습니다. ... (중략) ... 북남관계가 더이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁중에 있는 완전한 두 교전국관계라는 현실... (생략)"

또한 김정은은 한달 뒤인 2월 9일 국방성 연설에서 '주적'이라는 단어를 사용함으로써 한국에 대한 적대적 개념을 훨씬 더 명확하게 했다. 또한 유사시 '영토평정'을 하겠다고 밝혔는데, 이것이 한반도 통일을 달리 표현한 것이라는 해석이 이어지기도 했다.

얼마전 우리 당과 정부가 우리 민족의 분단사와 대결사를 총화짓고 한국괴뢰족속들을 우리의 전정에 가장 위해로운 제1의 적대국가, 불변의 주적으로 규정하고 유사시 그것들의 령토를 점령, 평정하는것을 국시로 결정한것은 우리 국가의 영원한 안전과 장래의 평화와 안

정을 위한 천만지당한 조치 ... (중략)... 이로써 우리는 동족이라는 수사적표현때문에 어쩔수 없이 공화국정권의 붕괴를 꾀하고 흡수통일을 꿈꾸는 한국괴뢰들과의 형식상의 대화나 협력 따위에 힘써야 했던 비현실적인 질곡을 주동적으로 털어버리였으며... (생략)

그러나 2024년 10월 8일 국방종합대학 연설에서는 "우리는 솔직히 대한민국을 공격할 의사가 전혀 없습니다." 라고 밝히면서, 국방성 연설에서의 발언이 공세성을 갖는다는 해석을 반박하며 이에 대해 논쟁의 여지를 남겨두었다. 그러나 한국을 적대국가로 삼는다는 점만큼은 다시금 분명히 했다. 같은 시기인 2024년 10월 7~8일에 진행된 제14기 최고인민회의 제11차 회의에서는 헌법을 개정하여 "대한민국은 철저한 적대국가" 로 규정했다고 발표했다.

나. '적대적 두 국가론'과 관련된 이행조치들

북한의 헌법은 비교적 자주 개정되는 편이다. 따라서 헌법에 특정 내용을 반영했다고 해서 그것이 제도화를 통해 불가역적인 변화를 꾀한 것이라고 단정하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 헌법은 북한 내부에서 광범위한 이행을 보장하는 역할을 한다. 이는 헌법이 일상생활과 직결된 다양한 하위 법률, 정책, 조치들의 근거로 작용하기 때문이다. 즉, 헌법이 다시 개정되지 않는 한, 북한 정권이 시행하는 모든 정책적 조치는 그 내용을 준수해야 하며, 동시에 어떤 조치도 그에 위배되어서는 안 된다. 다시 말해, 북한이 헌법에 한국을 적대국가로 명시한 것은 최소한 현 단계에서 북한 내 모든 하위 법령과 정책에 이를 일관되게 적용하려는 의도를 보여준다. 당·정·군 조직 운영은 물론 주민 생활의 관리와 통제에까지 이를 투영하려는 조치라 할 수 있다.[2)]

사실 이같이 한국을 적대국가로 규정하기 이전부터, 이와 관련된 이행 조치들이 조금씩 이루어지고 있었는데, 먼저 북한은 2020년부터 내부 사상 통제를 위한 다양한 법을 제정하고 시행했다. 대표적인 법은 3대 악법으로 불리는 반동문화사상배격법(2020년 제정), 청년교양보장법(2021년 제정), 평양문화어보호법(2023년 제정)으로서, 이중 특히 반동문화사상배격법과 평양문화어보호법은 주로 한국의 사상과 문화적 요소를 철저히 배격하기 위한 내용이었다.[3)] 실제로 통일부가 작성한 2024 북한인권보고서에 따르면, 북한 당국은 이 법들

---

2) 해당 문단은 전경주, "북한 헌법 개정과 남북관계 단절: 북한의 예상 행동과 한국의 대응 방향." 『KIDA 동북아안보정세분석(現 안보전략 FOCUS)』 (2024. 10. 22.).

3) 반동문화사상배격법에서는 '괴뢰' 혹은 '적대국'의 사상과 문화를 반동문화로 표현하고 있는데, 전문을 읽어보면 '괴뢰'와 '적대국'을 공히 지칭하는 국가는 한국이며, 평양문화어보호법에서 쓰이는 '괴뢰말찌꺼기'는 한국어를

을 내세워 적극적으로 주민들의 사상 통제에 나서기 시작했다. 한국의 노래, 영화 등을 접하거나 유포한 주민들, 특히 청년들에 대해 위 법들을 위반한 혐의로 공개처형하기도 했다.[4]

최고인민회의 시정연설에서, 김 위원장은 "접경지역의 모든 북남 연계조건들을 철저히 분리시키기 위한 단계적 조치들을 엄격히 실시하겠다" 고 말했다.[5] 해당 시정연설 전후로는 남북간 접경지역의 물리적 분리가 단행되었다. 전선지역 일대의 수목을 제거하고 불모지로 조성하여 중점 감시를 위한 여건을 조성하고, 수만 발의 지뢰를 신규로 매설했다.[6] 전술도로를 보강하고, 대전차 방벽으로 추정되는 미상 구조물 설치 등을 진행하는 등,[7] 견고한 방어축성물들로 '요새화'하는 작업이 이루어지기도 했다.[8] 그리고 남북간 협력과 교류의 상징이자 이를 위해 장래에 사용될 수도 있었을 경의선과 동해선 철도와 도로를 폭파했다.[9]

우리와의 물리적 단절이나 교류 인프라의 폭파는 사실 과거에도 일부 있었던 일이고, 상대적으로 가역적이다. 하지만 한국에 대하여 완전한 사상적, 정신적 단절을 추구하는 일은 이례적이었다. 북한은 2024년 12월 기준, 11개의 모든 대남 기구를 폐지 (일부 추정)했다.[10] 또한 애국가 가사를 변경하거나 자녀 이름에 '통일, 한국, 하나' 등을 금지하는 등, 한국과 북한을 동족으로 간주하는 잔재들을 청산했다.[11] 아울러 김정은이 2024년 1월 시정연설에서 강조한 바와 같이, 한국을 제1의 적대국이자 불변의 주적으로 하는 교육교양사업을 강화했다.[12] 또한 BBC 보도에 따르면, 북한의 최근 북한 휴대폰에 '남한'을 입력할 경우 자동으로 '괴리지역'으로, '오빠'를 입력할 경우 자동으로 '동지'라고 바뀌는 등, 한국 문화에 대한 배격은 매우 일상적인 조치로 이어지고 있다.[13] 북한 매체의 한국에 대한 보도 경향성도 변

뜻함을 충분히 알 수 있다. 각각의 전문은 "북한 '반동사상문화배격법' 전문." 『서울평양뉴스』2023. 3. 22.). https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=63192 (검색일: 2025. 6. 25); "북한 평양문화어보호법전문." 『서울평양뉴스』 (2023. 6. 20). https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=67011 (검색일: 2025. 6. 25.).

4) 통일부, 『2024 북한인권보고서』(서울: 통일부, 2024).

5) "경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다." 『조선중앙통신』(2024. 1. 16).

6) "북 '나뭇잎 지뢰' 매설 동향… 김여정 '새 대응' 언급속 주목," 『연합뉴스』(2024. 7. 17).

7) "'DMZ 작업 벌이다 북한군 사망'… 김정은의 단절 조치가 부른 참사." 『중앙일보』(2024. 6. 18).

8) "북한 "한국 연결 도로·철도 영구 차단하고 요새화" … '통일 삭제' 언급 없이 개헌." *Voice of America* (2024. 10. 10).

9) "북한 '헌법에 대한민국 적대국 규정'…폭파쇼 보도." 『연합뉴스』(2024. 10. 17).

10) "통일부 "북한 대남기구 거의 대부분 폐지한 것으로 추정"(종합)." 『연합뉴스』(2024. 12. 14).

11) "NHK '북한, 애국가에서 한반도 지칭 '삼천리' 단어 삭제'." 『연합뉴스』(2024. 2. 15).

12) "북, 남한 드라마 친숙한 젊은 병사들에게 정치사상교육 강화." 『SPN서울평양뉴스』(2024. 2. 23).

13) "북한 최신 스마트폰에 숨겨진 검열기능들." *BBC 코리아*(2025. 5. 31).

화됐다.[14] 과거와 달리 한국에 대한 직접 논평을 회피하거나 및 무대응하는 방식을 택하고 있으며, 언급을 해야할 때는 미국에 종속된 이미지를 강조하며 한국의 존재감을 희석시키고 있다.

다. '적대적 두 국가론'의 전략적 함의

이처럼 적대적 두 국가론은 이미 북한과 적대적 교류를 추구하던 한국 내 대북 강경 여론을 겨냥한 것이라기보다는 오히려 북한 주민과 한국 내 대북 우호세력을 대상으로 한 메시지로서, 핵심은 적대관계의 강화가 아니라 어렵게 유지하던 동족관계의 청산, 혹은 대화 기반의 해체에 있다.[15]

북한이 동족관계를 청산하려는 배경에는 국내외 요인이 동시에 작용한다. 국내적으로는 한국과의 관계가 내부 통제에 불이익을 준다고 판단한 것으로 보인다. 김정은 정권은 최근 반사회주의·비사회주의 현상에 대한 대응을 강화하며 사상적 통제를 중시해왔으는데, 한국과의 접촉은 이 같은 통제체제에 부담으로 작용했던 것으로 추정된다.[16] 국제적으로는 두 가지 인식이 결정적이었던 것으로 보인다. 첫째, 북한은 과거 한국을 미국 중심의 서방 제재를 우회할 수 있는 행위자로 활용하려 했으나, 하노이 회담 결렬 이후 한국에 대한 기대를 상실하였다. 둘째, 최근 러시아와의 관계가 급속히 진전되면서 북한은 한국에 더 이상 의존할 필요가 없어졌다.

한편, 이러한 적대적 두 국가론이 곧바로 북한의 무력통일 의지를 의미한다고 보기는 어렵다. 김정은의 선언 직후 미국 전문가들은 해당 발언이 1950년 김일성의 남침 결정을 연상시킨다고 경고했으나,[17] 김일성은 남한 주민의 독립과 자결권 보장을 무력통일의 명분으로 삼았다.[18] 반면 김정은은 적대적 두 국가론을 통해 남한 주민과의 단절을 선언함으로써 오히

---

14) 임수진, "'적대적 두 국가론' 이후 북한의 남한 관련 보고 변화 및 시사점." 『INSS 전략보고』, No. 328, (2025. 6. 10).

15) 이중구, "북한의 '적대적 두 국가론'과 남북관계 전망." 『통일정책연구』 33:1(2024), p. 44.

16) 적대적 두 국가론을 천명한 국내적 배경에 관해서는 강동완, 유판덕, "북한의 '반(비)사회주의 현상' 인식과 대응 전략 연구." 『통일문제연구』, 35:1(2023), pp. 201-230; 조윤영, "김정은 체제의 반사회주의·비사회주의 대응전략." 『국가안보와 전략』 23:1(2023), pp. 1-34 참조.

17) Carlin, Robert L. and Siegfried S. Hecker. "Is Kim Jong Un Preparing for War?" *38 North,* January 11, 2024.

18) Foreign Languages Publishing House, *KIM IL SUNG On the Occasion of the Foundation of the Korean People's Army: Speeach at a Review of the Korean People's Army, Feb. 8, 1948*, (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 2023); Matray, James I. "The Korean War 101: Causes, Course, and Conclusion of the Conflict. " *Education About Asia.* 17:3 (2012), pp. 23-28.

려 전쟁 명분의 하나를 포기한 셈이다. 실제로 김정은은 남침 가능성을 지속적으로 부인해 왔으며, 2022년 이후 핵무기 사용 가능성을 언급할 때마다 "북한이 공격받는다고 판단되는 경우" 라는 조건을 반복적으로 강조해왔다. 다만 북한은 자국이 시작한 충돌에 대한 한국 측 반격을 역으로 침략으로 규정하고 전쟁을 정당화할 가능성은 베재할 수 없다.[19]

2. 한반도 전략환경 변화

가. 북·중·러 3자 연대의 부상

2017년 10월, 시진핑 집권 2기 출범을 알리는 중국공산당 제19차 전국대표대회(당대회)에서, 시진핑 주석은 사실상 중국이 미국의 패권에 도전할 것임을 선언했다. 그는 보고에서 창당 100주년(2021년)에 샤오캉 사회를 이룩하고, 건국 100주년(2049년)께에는 중국몽을 실현한다는 기존 '2개의 100년' 목표의 실현 방안을 구체적으로 제시했다. 2035년까지 경제·과학 혁신을 이룩하고 군 현대화를 실현해, 21세기 중반엔 세계 일류의 군대를 만들겠다는 계획도 내놨다. 이를 종합하면 2050년까지 미국을 제치고 세계 최강대국으로서 세계 무대의 중앙에 서겠다는 것을 의미했다.[20]

위와 같은 계획 이행을 지속하고 있는 중국의 급격한 경제력 및 군사력의 성장, 2022년 러시아의 우크라이나 침공, 그리고 이같은 러시아를 직간접적으로 지원하고 있는 중국과 북한을 보면서,[21] 미국의 전문가들은 이들을 묶어 反서방 연대, 이른바 '격변의 축(Axis of Upheaval)'이라 부르기 시작했다.[22] 이들은 대내적으로는 독재체제로 최고지도자 1인이 막강한 권력을 보유하고 있으며, 대외적으로는 핵위협을 가하고 미국 주도 국제 질서의 변경을 추구하는 특징을 갖고 있다. 또한 중국 주도의 단극 혹은 미·중의 양극이 아니라, '다극' 세계의 질서 도래를 추구한다.

관련하여, 북한은 2024년을 마무리하고 2025년에 추진할 사업들을 제기하는 제8기 제11차 전원회의에서 다극세계를 향한 기여 의사를 표명했다. 북한은 2년 전까지만 해도 당시

---

19) 북한은 러시아의 우크라이나 침공에 대해서도 일관되게 우크라이나가 러시아의 쿠르스크를 침공했다고 표현하고 있다.

20) "시진핑 "2050년엔 미국 제치고 중국이 세계 최강" 선언," 『한겨레』(2017. 10. 18).

21) 2023년 러시아가 전쟁 지속에 필요한 물자의 약 90%를 중국이 공급하였으며, 러시아의 제재 회피 사례의 약 80%가 중국과 관련되어 있다. Crebo-Rediker, Heidi and Liana Fix, "Europe Doesn't have a China Card," *Foreign Affairs,* June 5, 2005.

22) Kendall-Taylor, Andrea and Richard Fontaine, "The Axis of Upheaval: How America's Adversaries Are Uniting to Overturn the Global Order," *Foreign Affairs,* April 23, 2024.

국제정세를 “신랭전” 으로 규정하고, 다극화의 흐름이 가속화되고 있다고 평가했다.[23] 그러나 2025년에는 현재 국제 정세가 다극세계로 향하고 있고, 그 과정에서 ‘자주세력권’의 약진이 두드러지고 ‘패권세력권’의 입지가 급격히 쇠퇴하고 있다고 봤다. 북한은 자주세력권과 연대를 이루고, 미국을 위시한 현상 유지 세력과의 대결을 추구하고자 함을 드러냈다.

다극 세계를 향한 3자 중심의 反서방 연대도 구체화되기 시작했다. 2025년 8월 31일~9월 1일 간 열린 상하이협력기구(SCO, Shanghai Cooperation Organisation)에서, 시진핑 국가주석은 새로운 세계 질서에 대한 자신의 비전을 제시했다.[24] 중국의 동아시아 투자 확대에 초점을 맞춘 지역 협력 회의를 개최하고, 중국 중심의 정치적 연대를 다지는 전승절 행사를 개최했다. 이로써 중국은 중국이 새로운 다극 세계의 도래를 추진할 수 있는 경제적, 군사적 역량이 있음을 보여주려 했다. 해당 SCO는 역대 최대 규모로 20여 개국 정상과 10개 국제기구 대표가 참석했다.

김정은은 북한이 SCO 회원국이 아니기에 참석하지 않았지만, 3일 전승절 행사에 참석하면서 다자외교 무대에 진출했다. 이는 김정은 역시 중국이 주도하는 다극화된 세계질서에 기여하겠다는 의지로 읽혀졌다. 북한은 러북 조약을 계기로 중국과 러시아 양국 모두와 조약상의 군사동맹 관계를 맺은 전 세계 유일한 국가가 되었는데, 김정은이 중국 망루에 시진핑, 푸틴과 나란히 오른 것은 그와 같은 그의 전략적 위치를 입증하였다. 특히 전승절에서 시진핑 주석은 “인류의 평화와 발전을 위한 숭고한 대의” 를 강조하며 “서로 평등하게” 대할 것을 강조하면서 대안적 지도자 모습을 부각했고, 북한은 러시아와 함께 중국의 세계질서 변경 행보에 동행 및 기여하는 동맹국으로서 자리매김했다.

중국이 전승절에 북한에 보인 예우와 정상회담의 결과를 살펴보면, 러북 협력이 중국으로 하여금 북한을 더 당기는 요인으로 작용했을 수 있음을 시사했다. 2024년 기준, 북러 경제협력 강화로 중국에 편향 무역이 소폭 다변화되었고,[25] 북중 정상간 만남에 비해 북러 간 고위급 및 민간 교류 훨씬 빈번했다. 이에 따라, 전문가들은 러북 협력이 북중 관계를 소원하게 하는 정치적 효과가 있음을 여러 차례 지적해왔다. 그러나 북한은 러북 관계로서도 민생 경제를 해결할 수 없다는 것을 깨달은 듯 “경제·무역 협력을 가속화” 하기를 희망한다는 의사를 전달했고, 중국은 러시아 못지 않게 “한반도 평화와 안정을 위해 최선” 을 다할 것을

23) 전경주, “2025년 북한의 대외과업 전망과 우리의 대응 방향: 제8기 제11차 전원회의 분석을 중심으로.” KIDA 동북아안보정세분석(現 안보전략 FOCUS) (2025. 1. 2).

24) Alexandra Sharp, “Xi’s New World Order,” *Foreign Policy,* September 2, 2025.

25) 최장호, 최유정, “2024년 북중 무역 평가: 대중·대러 전략 변화와 북한경제에 대한 영향,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, Vol. 25 No. 2. (2025. 3. 5).

명확히 했다.

아직까지 양자를 넘은 3자 협력이 두드러지지 않고, 특히 3자의 군사적 연대 가능성이 높게 점쳐지고 있지는 않다. 하지만 러우 전쟁에 중국이 지원한 바와 같이, 파병은 아니더라도 무기나 장비 지원을 추진할 가능성은 높아졌다. 또한 중·러는 이미 연합훈련을 실시하고 있고, 푸틴은 북한과 연합훈련을 할 수도 있다는 발언을 하기도 했다.[26] 미국 연구기관은 일찍이 여러 전략검토 보고서에서 이러한 가능성을 지적해온 바가 있다.[27] 중국이 미국과 대만에서 충돌할 때, 핵을 보유한 러시아나 북한이 이와 동시에 다른 지역에서 분쟁을 일으킴으로써 미국의 군사적 집중을 분산시키거나, 중국을 지원하게 된다면 이는 미국의 승리 가능성을 크게 낮춘다는 것이다.

나. 러북협력의 심화

'적대적 두 국가론' 이후 고려해야 할 또 하나의 중요한 지정학적 환경의 변화는 러북협력 심화다. 사실 이미 트럼프와의 하노이 회담이 결렬된 해인 2019년 무렵부터, 러시아는 북한의 제재 완화 및 극복을 위한 지원을 시작했다. 즉, 북한은 당초 한국을 경유하여 미국 등 서방으로부터 제재 완화를 받아내고자 했는데, 한국을 대신해서 러시아가 제재를 무력화하는 데 기여한 것이다. 러시아는 2019년, 2021년에 2회에 걸쳐 중국과 대북제재 완화 결의안을 제출했으며, 제재 위반 사항임에도 불구하고 북한의 노동자를 받아들였다. 결정적으로는 2024년 4월, 러시아가 안보리 대북제재 전문가패널 임기 연장 결의안에 거부권을 행사함으로써, 대북 제재 이행과 추가 결의를 위한 기반 붕괴시켰다.

김정은과 푸틴 대통령의 최초 정상회담은 코로나 직전인 2019년 4월 이루어졌다. 이는 러북간 공식적 관계의 획기적 개선을 알린 중요한 회담이었고, 북한은 회담 개최 후 러북 관계가 '새로운 단계'에 올라섰다고 자평했다. 당시 러시아에서는 교통부, 극동·북극개발부 장관, 철도공사 사장, 에너지부 차관 등 경제 관련 고위급 인사들이 다수 참석였으며, 북한과의 경제 협력에 대한 관심을 표출했다. 대외무역에서 1%대였던 러시아 비중은 주로 곡물과 광물성 연료 및 에너지 등에서 증가하여, 2020년에 4.94%로 급증했다.[28]

---

26) "푸틴 '북한과 합동군사훈련 가능…왜 안 되겠나.'" 『연합뉴스』(2025. 11. 8).

27) *Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States (Washington DC: IDA, 2023); Commission on the National Defense Strategy, Report of the Commission on the National Defense Strategy (Washington DC: RAND, 2024);* Velez-Green, Alex and Robert Peters, *The Prioritization Imperative: A Strategy to Defend America's Interests in a More Dangerous World* (Washington DC: Heritage Foundation, 2024).

그리고 코로나를 거치고 러우 전쟁이 시작되자, 북한이 러시아에 대한 전폭적인 군사지원을 시작했다. 2022년 4월 쇼이구 국방장관이 중국과 북한을 방문하여 우크라이나 전쟁에서 사용된 미사일과 탄약을 요청했는데,[29] 이후 북한은 2025년 7월까지 러시아에 1,200만 발의 탄약을 제공했다고 분석됐다.[30] 그밖에도 화성-11형 계열의 단거리 탄도미사일, 곡산 170㎜ 자주포(M-1978, M-1989), 전차와 장갑차, 107㎜, 240㎜ 다연장 로켓포 등을 추가로 제공하였다. 이는 러시아에게 도움이 될뿐 아니라, 북한 무기체계를 사용함으로써 성능개선에도 도움이 됐다.

하지만 그보다 자발적이고 과감한 결정은 러시아 쿠르스크 지역에 전투 병력을 지원한 것이었다.[31] 북한은 2024년 10월부터 2차에 걸쳐 1만 5,000명의 인원을 파병하고 6,000여 명의 사상자에도 불구하고 쿠르스크 탈환에 기여했다.[32] 또한 2025년 8월 현재, 추가로 총 6,000명을 파견한다는 보도가 있다.[33] 러시아의 다른 동맹국인 벨라루스나, NATO 국가들이 우크라이나에 대해서도 고려하지 않았던 지상군 파병을 했다는 것은 이로 인한 국내외적 파장을 감수한 것으로서, 전쟁에서 상당한 전략적 이익을 얻겠다는 확신이 있어야만 할 수 있는 것이었다.[34]

이에 대한 대가로, 러시아는 북한에 대해 첨단군사기술, 유류, 식량, 현금 등을 제공한 것으로 추정되었다. 김정은이 2023년 9월 13일에 러시아 극동에 위치해 있는 보스토치니 우주기지에서 푸틴 대통령과의 정상회담을 진행하여 협력의 주안점을 노출하기도 했다. 2023년 11월 정찰위성 1호기 성공을 위한 기술을 러시아가 제공한 것으로 추정하였으며, 핵잠수함 기술 등 첨단군사기술에 대해서도 협력한 것으로 추정되고 있다.[35] 관련하여 자비에 브런슨 주한미군사령관은 “러시아는 북한에 우주, 핵, 미사일에 적용한 기술, 전문 지식, 물자 공유를 확대하고 있다” 고 밝혔으며,[36] 사무엘 파파로 미국 인태사령관은 “북한이 러시아 파병으로 잠수함 관련 기술을 이전 받을 것” 이라고 밝히기도 했다.[37]

---

28) 전경주, “북한-러시아 공생과 한반도 안보에 대한 위협.” 『KIDA 동북아안보정세분석』(2022. 4. 26).

29) “러의 미사일 지원 요청에…北은 수락, 中은 거절,” 『동아일보』(2022. 4. 7).

30) “브레이크 없는 북·러 ‘불량 군사 거래’… 軍 ‘北 포탄 지원 규모 1200만 발 이상,” 『중앙일보』(2025. 7. 13).

31) 안준호, “미 인태사령관 “북한군 파병, 러 요청이 아니라 북한이 제안”.” *Voice of America*(2024. 12. 10).

32) “英 ‘러 파병 북한군 사상자 6,000명 이상… 소모적 도보 돌격 때문,” 『조선일보』(2025. 6. 16).

33) “북한, 러시아에 6000명 추가 파병… 쇼이구 서기가 평양 자주 찾는 이유.” *BBC 코리아*(2025. 6. 18).

34) “북한군 러시아 파병의 의미와 쟁점.” 『INSS 이슈브리프』(2024. 11. 1).

35) MSMT, “Unlawful Military Cooperation including Arms Transfers between North Korea and Russia,” 2025.

36) Bowen, Andrew S. et al. *Russia-North Korea Relations* (Washington DC: Congressional Research Service, 2025).

위와 같은 협력이 진행되던 중인 2024년 6월 19일, 러북은 '포괄적 전략적 동반자 관계에 관한 조약'을 체결했다. 이 조약이 체결됐을 때만 해도, 국내외 전문가들은 이것이 '우크라이나 특수'이고, 지속 가능성이 낮다는 평가가 있었다.[38] 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 러시아가 북한과의 관계 발전에 대해 전쟁 이전부터 관심을 보였다는 사실과 북한이 무기를 지원하는 것을 넘어 파병을 결정한 것을 고려한다면, 러북 관계의 지속가능성은 재평가될 필요성이 있었다. 오히려 러·북 관계는 전쟁이 끝난다 해도 지속될 것이며 전략적 효과를 낼 것이라는 관측이 높아졌다. 2025년 들어 양국은 이 관계가 동맹 관계임을 못 박았다.[39]

다. 트럼프 미국 대통령 재선

트럼프 대통령의 재선 전, 바이든 행정부 하 북미 관계는 대단히 난기류였다. 바이든 행정부는 2021년 4월 30일, 대북 정책에 대한 검토를 끝내고 '정교하고 실용적인 접근'이라는 정책 기조를 발표했으나,[40] 구체적인 내용은 알려지지 않았다. 다만 '외교'를 통한 해결 입장을 강조하면서, 한반도의 완전한 비핵화를 위한 대화의 가능성을 열어놓았다. 이러한 미국의 대북정책 발표 이후 북한은 비핵화 폐기 선언으로 대미/대남 대화 가능성을 완전 배제하면서 미국이 정책을 시도할 공간이 좁아졌다. 북한은 코로나 관련 인도적 지원마저도 거절하는 등 미국과의 협상에 관심을 보이지 않았고, 2022년에는 급격한 군사 공세를 펼치기도 했다. 이후 러우 전쟁에서 가장 공이 큰 러시아의 파트너가 되면서, 북미 관계는 더욱 악화됐다.

그런데 2025년 1월에 트럼프 대통령이 재선되면서, 북미 관계의 새로운 국면이 열렸다. 이는 러북 협력 못지 않게 북한에게 이로운 지정학적 요인으로 작용하고 있다. 과거 트럼프 행정부는 '화염과 분노(Fire and Fury)' 발언으로 상징되는 강한 대북 압박 정책을 먼저 시도했다가 김정은과 브로맨스에 이르는 반전을 만들었다. 그러나 2025년에 재선된 트럼프 대통령은 이미 후보 시절부터 김정은에 대한 친밀감을 과시한 바 있고, 당선 이후에도 여러 차례에 걸쳐 김정은과 잘 지내고 있다고 밝혔다. 미측에서 편지를 보냈지만 북한이 응하지 않았다는 보도가 사실이라면, 트럼프 대통령이 김정은을 강하게 압박하여 양보를 이끌어내

---

37) "미 인태사령관…"북한, 러 파병으로 잠수함 기술 받을 것," *Voice of America*(2024. 11. 22).

38) "북·미·중·일·러 전문가들이 바라보는 북러 관계…북러 밀착은 계속될까?." *BBC 코리아* (2024. 6. 20.).

39) "경애하는 김정은동지께서 우리 나라 주재 로씨야련방대사관을 축하방문하시여 하신 연설," 『조선중앙통신』 (2025. 5. 10); 정영교, 이유정, 박현주, "러 '필요하면 북한에 군사지원'…김정은·푸틴 '나쁜 혈맹' 공식화." 『중앙일보』 (2025. 4. 29).

40) The White House, "Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard AirForce One En Route Philadelphia, PA," April 30, 2021.

려는 의지는 크지 않은 것으로 보인다.

트럼프 대통령은 행정부 2기 출범 이래 2025년 8월 현재까지 북한에 관하여 '비핵화'를 언급한 적이 단 한번도 없다. 이에 따라, 북핵 위협의 점진적 감소와 비핵화로의 실질적인 진전을 이루는 북미 협상은 기대하기 어려워 보인다. 사실 이미 바이든 행정부 내에서도 '중간단계 불가피' 발언이 연이어 나오면서, 미국이 완전한 비핵화와 이를 위한 포괄적 합의를 포기할 수 있다는 가능성이 제기됐었다. 2024년 3월 5일, 미라 랩 후퍼 미 백악관 국가안보회의(NSC) 아시아대양주 담당 선임보좌관은 한반도 비핵화를 향한 '중간 조치'를 고려할 수 있다고 발언한 바가 있다.[41] 또한 '비핵화'가 양당 정강정책에서 빠진 것은 북한 비핵화에 대한 초당파적 의지 부족을 반영했다.[42]

그런데 더욱 우려되는 것은 트럼프 대통령은 비핵화 의지를 접는 것을 넘어, 북한이 요구하는 더한 요구에도 응할 가능성이 있다는 것이다. 트럼프 대통령은 동맹의 안보를 위해 과단성 있는 결정이나 거래를 할 의향이 없고, 반대로 이를 위해 너무 과도한 비용은 줄이려는 기조를 추구하고 있다. 미중 경쟁 심화와 인태 지역의 중요성에 따라 이를 위해 한미동맹을 활용하려는 의도가 강해지고 있는데, 그에 맞추어 동맹의 중점에 대북 억제뿐 아니라 대중 견제를 포함하려 하고 있다. 관련하여, 자비에 브런슨 주한미군 사령관은 주한미군 내부의 변화 필요성을 언급한 바 있다. 그는 한미동맹 (조약) 문서 어디에도 "적의 이름은 없다" 고 하면서, 러시아와 중국으로 위협 인식 범위를 확대할 것을 주문했다.[43]

Ⅲ. 북한의 대외전략 방향성

1. 전략의 방향성: 다극세계 건설에 기여하는 핵보유국

'적대적 두 국가론'과 이를 전후로 나타난 세 가지 전략환경의 변화를 살펴본다면, 북한은 이미 과거와는 매우 다른 환경에 놓여있음을 알 수 있다. 적대적 두 국가론은 북한 일방에 의해 결정된 전략적 방향성이었다면, 나머지 세 요인은 북한의 의지가 일부 혹은 전혀 반영되지 않은 상태에서 조성된 환경이다. 북한이 주어진 여건에 전략적 의지를 투영하여 형성

41) "미 NSC 당국자, 한반도 비핵화 향한 '중간 조치' 고려할 수 있어," *Voice of America* (2024. 3. 5).

42) 최용환, "INSS '미국 양당 정강정책에서 北 비핵화 언급 삭제, 배경과 과제,'" *INSS Issue Brief* (2024. 9. 6).

43) USFK. "Gen Xavier Brunson Holds Press Briefing," *Speeches and Transcripts,* USFK 홈페이지, August 10, 2025.

한 이 새로운 환경은, 종합적으로 북한이 다음 단계에 나서기 위한 여건이 된다. 북한의 전략적 방향성은 크게 △ 반서방 연대의 다극세계 건설에 기여, △ 핵보유 국가로서의 위상 강화 및 경제 여건 개선이 될 것이다.

북한이 한국에 대해 '적대적 두 국가론'을 선언하고 중국 및 러시아와 협력을 강화하려는 것은 국가 정체성을 反서방적 성격으로 더욱 강화하려 한다는 것을 뜻한다. 이는 중국이나 러시아를 주요 위협으로 삼는 유럽과도 관계를 개선하거나 부분적으로 협력할 가능성 자체를 배제하는 것으로 해석될 수 있다. 이로써 북한은 러시아와 중국이 구축하는 대안적 네트워크에 편입해 세계적 영향력을 확대하려 한다. 또한 이란 등 다른 반서방 국가들과의 연대 가능성도 열어두고 있으며, 글로벌 反서방 진영에서 자국의 위상을 높이려 하고 있다. 2026년 초에 개최될 9차 당 대회에서는 지금보다도 더 노골적이고 강경한 反서방 기조 하에 다극 세계 건설에 대해 기여도를 높이는 목표를 설정할 가능성이 크다.

또한 핵보유국이자 유엔 상임이사국인 중국과 러시아의 지지를 받음으로써, 북한의 비핵화라는 의제를 국제사회에서 사실상 완전히 사장시키려는 의도가 강하다. 그런 의도를 가졌을 때, 한국과의 대화는 전혀 도움이 되지 않는다. 반면, 트럼프 대통령과의 대화는 상대적으로 도움이 될 수 있다. 북한이 비핵화를 전혀 추구하지 않는데도 미국 대통령이 관계 개선 의지를 보인다면, 이보다 더 북한의 핵보유를 기정사실화하는 것은 없을 것이기 때문이다. 이는 북한의 경제 발전 여건 개선과도 연계된다. 북한이 핵보유국으로 인정받는 분위기가 형성될수록, 러시아와 중국의 대북 지원이 더 과감해질 것이기 때문이다. 그렇게 된다면, 북한은 러시아와 중국의 지원 하에 지역기구나 국제기구에 새롭게 가입할 수도 있다.

이러한 전략적 방향성은 북한이 남북 관계나 한반도 문제를 과거보다 훨씬 덜 중시하게 되었음을 보여준다. 북한은 역내에서 중국·러시아와의 입장을 맞추어가며 한반도를 넘어선 보다 광범위한 지정학적 구도를 바라보고 있다.[44] 말하자면, 북한에게 있어 더 이상 한국은 전략적 방법과 수단의 주요 부분을 구성하지 않는다. 한국과의 관계를 통해서 이익을 추구했던 때에 쏟았던 에너지와 자원을 러시아와 중국과의 관계 개선에 쏟고자 한다.

---

44) 관련하여, 김연철 前 통일부 장관은 북한의 두 국가론과 통일 개념의 폐기와 관련, "가능성 없는 남방이 아니라 북방에서 생존을 추구하기로 전환했다." 고 표현했다. 김연철, "남북기본합의서에서 적대적 두 국가 관계로." 『황해문화』, 2024년 6월 호, pp. 18-35.

2. 분야별 세부 방향성

가. 북핵/비핵화

먼저 북핵/비핵화와 관련, 국제사회가 북한 비핵화의 목표를 완전히 폐기하도록 할 것이다. 북한은 중국, 러시아와 함께 역내 핵보유국으로서의 위상을 기정사실화하고, 이를 토대로 협력의 범위를 넓혀나갈 것이다. 러시아의 지원 하에 2021년에 발표한 국방발전 5개년 계획을 완수하여 핵미사일 고도화 및 핵운용태세를 제고할 것이고, 한국에 대한 적대시를 보다 구체적으로 하되, 한반도 및 주변 지역을 벗어나는 투사력에 대한 새로운 국방 발전 5개년 계획을 수립할 것으로 보인다. 이는 북핵 미사일의 고도화를 지속할 것인 동시에, 드론적 역량을 포함한 비핵 역량에 있어서의 제고도 포함될 것이다. 이로써 한국을 비롯한 국제사회는 북핵뿐 아니라 북·중·러 연대의 군사적 협력 강화에 따른 파급효과를 우려해야 할 것이다. 이와 더불어 북한이 북미 협상에 마침내 호응한다면, 이를 통해 북한에 대한 한미동맹의 억제태세 약화를 추구할 수 있다.

나. 한반도 위기관리

북한은 한국과의 관계 단절을 추구하고 한반도에서의 변화를 모색하지 않기 때문에, 앞으로도 낮은 강도의 긴장만을 지속적으로 조성하는 회색지대 전략을 추구할 가능성이 높다. 대남 확성기 방송, GPS 교란 등 직접적인 군사 충돌 없이 한국 내 정치적·심리적 압박을 유지하는 수단으로 계속 사용될 것으로 보인다. 이러한 전략은 북한이 군사적 충돌의 위험을 최소화하면서도, 한국을 향해 경고하고, 내부적으로는 한국 적대시를 지속하는 이중적 목표를 달성하는 데 유리하다. 국경과 전방 지역의 요새화 역시 우발적 충돌을 방지하는 동시에, 러시아와 중국으로 향한 북한의 전략적 선택을 유지하도록 보장할 것이다. 또한 중국과 러시아와의 조율 하에, 한반도 안정을 위한 군사적 조치에 일부 동의할 가능성이 있다. 이로써 북한은 역내 안정적인 대외 전략의 기반을 마련하고자 할 것이다.

다. 인권 및 통일

북한은 내부 통제와 외부 메시지 조정을 강화하며, 앞으로도 주민 사상 통제와 한국 문화 유입 차단을 지속할 것으로 예상된다. 따라서 한국에 대한 적대시 정책을 강화하는 것은 향후에도 인권 탄압의 형태로 나타날 수 있다. 국제무대에서는 러시아와 중국과의 공조를 통해 서방의 인권 비판에 대응하며, 독자적 인권 기준을 선전함으로써 체제 정당성을 강화할

것이다. 또한 평화통일론의 공식적 폐기는 당장 전쟁을 하겠다는 의미로 해석될 수는 없지만, 북한이 장기적으로 한반도 통일 문제를 군사적·일방적 관점에서 접근할 가능성도 있음을 배제할 수 없다. 특히 중국과 러시아와의 군사적 동맹 관계가 추가적으로 직간접적으로 제공하는 억제력과 무기체계 발전을 바탕으로, 향후에도 한반도 유사 시 한국을 완전히 점령하고 편입시키겠다는 의지로서 통일 정책을 표현할 것으로 보인다.

Ⅳ. 한국의 대북전략 수립 방향

1. 연속성과 차별성의 조화

기본적으로 어떠한 전략이 효과를 거두려면, 이것의 연속성과 일관성이 보장되어야 한다. 어떤 정책이든, 너무 심한 변동을 추구하기보다는 꾸준히 추구될 때 그 효과를 드러낼 수 있기 때문이다. 특히 대외전략의 경우에는, 적대국이든 우호국이든 한국과 교류하는 국가들에게 한국의 정책에 대한 예측 가능성을 줄 필요가 있다. 너무 변동이 크게 될 경우 예측가능성은 낮아지게 되고, 한국 정부를 협력하기 좋은 국가로 느끼지 못할 가능성이 있다. 따라서 이전 정부의 정책 중 지속성을 갖고 추진해야 할 부분은 없는지 살펴볼 필요가있다.

윤석열 정부는 북한 비핵화를 최우선 목표로 삼고, 이에 타협 없는 입장을 견지하였다. 독자적인 대북제재를 추가하고, 러시아로 인해 2024년에 임기를 연장하지 못한 유엔의 대북제재 전문가 패널을 대체하는 '다국적 모니터링팀(Multilateral Sanctions Monitoring Team, MSMT)'에 주도적으로 참여했다. 대북억제와 관련, 한미일 공조에 진전을 이루었고, 전략사령부 창설과 한국형 3축 체계 발전을 통해 북한의 핵·미사일 위협에 대응할 수 있는 전략적 컨트롤타워 역할을 강화했다. 한미 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG) 창설, 핵·재래식 통합(CNI, Conventional Nuclear Integration) 발전, 최초의 한미 핵억제 및 대응지침 작성 등을 통해 한반도 억제 태세를 새로운 수준으로 끌어올렸다.

또한 연합방위에 기반한 안정적인 국방 위기 관리를 추진했다.[45] 북한이 한반도 내에서 추구하는 적대 행위에 대해서는 단호한 대응 기조를 유지했다. 북한의 대남 확성기 방송, 오물 풍선 살포, GPS 교란 등에 대응해 9·19 군사합의의 효력을 정지하고 대북 확성기 방송을 재개했다. 정부는 강력한 맞대응 의지를 표명하며 어떠한 형태의 무력도발도 용납하지

45) 기획총괄담당관, 2025년도 성과관리 시행계획 (서울: 국방부, 2025), pp. 4-5, https://www.evaluation.go.kr/upload2/atch/eval/20250508092649514.pdf (검색일: 2025. 8. 25.).

않는다는 원칙을 천명했다. 또한 전시 연합방위태세 및 국가총력전 수행태세를 확립하여, 최초로 군사연습에 北 핵·미사일 위협을 반영하였으며, 러우 전쟁교훈 등 변화하는 위협 및 안보환경을 반영하여 연합방위태세를 강화하고자 했다.

북한 인권 문제는 국제사회와의 협력을 통해 다자화·국제화를 일부 추진했다.[46] 2022년에는 4년 만에 유엔 총회 북한인권결의안 공동제안국에 복귀하였고, 2024년에는 미국·일본과 함께 '한미일 북한인권 3자회의'와 '북한인권 국제대화'를 개최하여, 다양한 국제협력 계기를 통해 국제사회와 함께 지속적으로 북한인권 개선을 촉구했다.[47] 5년 만에 북한인권국제협력대사를 임명하고, 2026년 완공을 목표로 국립북한인권센터 건립을 추진 중이다. 아울러 『북한인권백서』뿐 아니라 북한 경제·사회 실태 인식보고서』를 발간하여 국내외에 북한인권 실상을 널리 알리고, 북한인권법의 시행을 위한 로드맵과 북한인권증진 종합계획을 마련했다. 북한 주민에 대한 인도적 지원 의사도 지속적으로 표명했다.

마지막으로 통일부는 원칙에 기반한 자유민주주의에 기반한 통일을 추진했고, 이를 위한 국가 비전과 구상을 제시해 왔다. 구체적으로, '담대한 구상'과 '8·15 통일 독트린'을 발표하고 국제사회의 지지를 확보하기 위해 노력했다. 8.15 통일 독트린은 '자유 평화 번영의 통일대한민국'이라는 목표를 명확히 설정하고, 이를 실현하기 위한 우리 주도의 행동계획을 제시하기도 했다.[48] 또한 통일교육 프로그램을 활성화하고, 남북 간 대화협의체 설치를 포함한 7대 통일 추진방안을 제시했다.[49] 15개 국책연구기관이 참여하는 '통일미래연구단'도 구성하여 체계적 통일 연구를 진행했다. 통일에 대한 국민적 공감대를 확산하고, '자유 평화 번영의 통일대한민국'에 대한 국제적 연대와 지지를 확보하기 위해 노력했다.

이상의 정책들 중에 지속적으로 추구해야 할 부분들을 식별해야 하며, 그럼에도 불구하고 변화를 추구해야 하는 부분은 '적대적 두 국가론'과 변화된 전략환경에 따른 부분이 되어야 할 것이다. 새로운 전략은 과거 정부가 가졌던 대북전략의 주요 분야가 앞으로도 실효성이 있을 것인지 평가하여 조정을 추구한 내용이 되어야 할 것이다. 적대적 두 구가론과 변화된 한반도 전략 환경은 과거 한국 정부의 입장과 노력을 여러 방면에서 거부하고 효과를 제약하는 방향이다. 한국과 긴장을 유지하면서 내부 통제력을 제고하고, 한국이나 미국과의 교류보다는 중국 및 러시아와 관계 강화를 통한 국가적 목표 달성을 추진하려 한다.

---

46) 통일부, "윤석열 정부 통일분야 성과 및 향후 추진계획," 통일부 보도자료(2024. 11. 18.).

47) 통일부, 『통일백서 2025』(서울: 통일부, 2025), pp. 3-4.

48) 통일부 (2025), p 4.

49) 통일부, "8.15 통일 독트린 7대 통일 추진방안," 통일부 보도자료(2024. 11. 18.).

2. 한국의 새로운 대북전략: 전략공간 확장을 통한 '연대'와 '우회'

가. 대북전략의 기본 원칙과 목표

이상의 논의를 토대로, 본고는 신정부에 아래와 같은 대북전략을 제언하고자 한다. 대북전략의 기본 원칙으로서는 첫째, 자유민주주의에 기초한 국내 헌정질서와 국제 규범에 부합해야 한다. 둘째, 북한으로부터의 군사적 위협과 전쟁 위험을 해소하는 것을 핵심 과제로 삼아야 한다. 셋째, 북한 주민들의 삶의 질 향상에 기여함으로써 한반도 전체의 안정과 평화를 촉진해야 한다. 첫 번째는 한국이 국민이 주권을 갖는 국가이자 유엔 회원국으로서 갖는 기본적인 덕목과 관련되어 있으며, 두 번째와 세 번째는 각각 한국이 한반도에 살고 있는 우리 국민과 북한 주민들에 갖는 헌법적 의무와 관련되어 있다.

이러한 원칙에 따라, 한국은 장기적으로는 북한의 비핵화와 평화통일 여건의 조성을 통해 한반도의 근본적 안보 위협을 해소하고, 북한 주민들의 삶의 질을 개선하는 것을 목표로 한다. 비핵화와 평화통일을 이루는 것은 대원칙을 지키는 가장 완결된 방법이다. 현재의 여건을 고려할 때 비핵화와 평화통일은 공히 매우 실현 가능성이 낮지만, 오히려 그렇기 때문에, 더욱 한국 정부가 일관되게 포기하지 말아야 하는 목표가 되기도 한다.

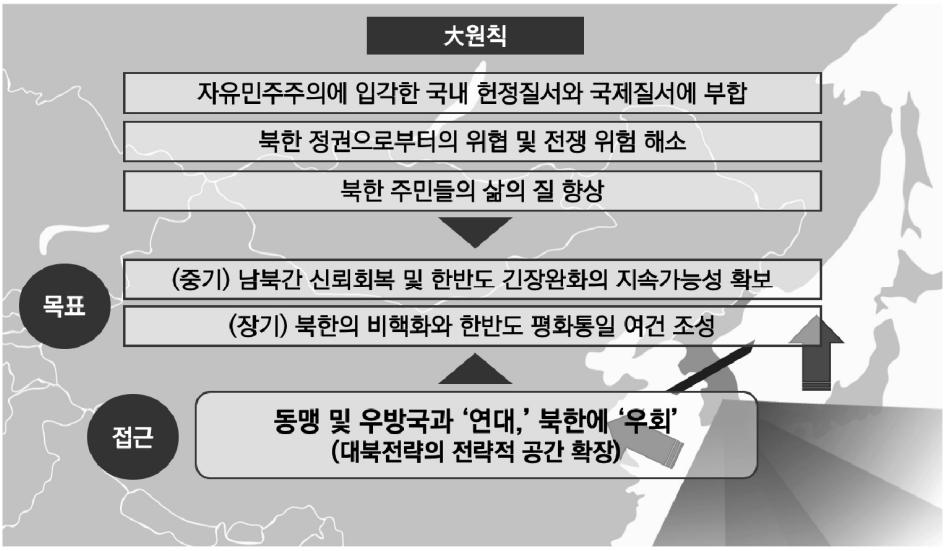
중기적으로 한국은 '연대' 기반의 전방위적 군사대비태세와 세계로 '우회'하는 외교적 접근 통해 남북간 신뢰를 회복하고 한반도 긴장을 완화하는 것이 지속될 수 있도록 한다. 이러한 접근은 전재성 등(2023)과 김양규(2023)가 강조한 '억제와 대화의 병행'이라는 방향성과 유사하나, 억제의 대상이 러시아와 중국의 정치적 및 군사적 지원을 받을 가능성이 더 커진 북한이라는 점에서, 본 전략은 한미동맹뿐 아니라 우방국의 연대를 더 강조한다. 또한 현실적으로 북한과의 직접 대화가 쉽지 않은 점을 고려하여, 북한과 간접적인 교류를 추진하는 접근을 강조한다.[50]

이러한 목표와 접근은 기본적으로 대북전략이 국제화되어야만 하는 현실을 바탕으로 한다. 대북전략의 공간을 세계로 확장하여, 더 많은 국가들을 비롯한 더 많은 행위자을 고려한 전략을 세우며, 북한에 직접적 영향을 주지 못하는 대신, 그 확장된 공간 안에서 북한에게 다방면에서 영향을 끼치도록 한다는 것이다. 구체적으로, △ 정부 간 교류 시도를 지속하되, 현실적 제약을 고려하여 다른 국가나 국제기구를 통한 간접적인 접촉 채널을 활용하고, △ 러시아와 중국의 뒷받침이 더해진 북한의 위협을 다각도로 식별하면서 북한뿐 아니라 러시

50) 전재성 편. "윤석열 정부 1년 평가 및 4년 과제 ①: 외교 안보 분야." 『EAI 스페셜리포트 시리즈 1』(2023. 5.18); 김양규, "2023 국가안보전략서 내 한국의 대북정책 기조에 더할 것 한가지." 『EAI 이슈브리핑』(2023. 6. 29).

아와 중국을 위협으로 삼는 국가들과도 협력하는 것이다. 그렇지만 위협에 대비하는 차원의 압박을 추구하는 동시에 △ 회유와 협력을 병행한다.

간단하게 말해 본 접근은 한반도 문제에 대한 이해당사자들을 늘리고, 이들의 요구를 조화롭게 하자는 것이다. 그런데 이해당사자가 많아지면 많아질수록, 이들이 참여하는 합의의 진전은 느리고, 합의 결과는 한국의 국익에 정교하게 부합하지 않을 가능성이 높아진다. 이는 본 접근이 갖는 가장 큰 도전요인이라 할 수 있다. 하지만 이와 동시에, 이해당사자가 많아지면 많아질수록, 북한은 이를 한국의 독자적인 뜻으로 받아들일 가능성이 적어지고, 이해당사자들을 모두 놀라게 하고 위협할만한 북한의 과격한 돌발 행동을 크게 자제시킬 수 있는 효과가 있다. 북한과의 문제는 단번에 해결할 수 없다는 점을 인식하고, 한국이 추구하는 한반도의 긴장완화는 그와 같은 자제 효과를 추구해야 할 것이다.



〈그림 1〉 대북전략의 원칙, 목표 및 접근

2. 정책 기조 및 세부 방향

가. 북핵 문제 및 비핵화

비핵화는 실현 가능성과 무관한 장기적 목표이다. 그러나 북한은 비핵화를 할 생각이 없음을 천명하고 한국을 적대국으로 규정하였으며, 오히려 핵미사일 고도화를 멈추지 않고 있다. 더욱이 이를 위한 러시아와 중국의 기술적 지원은 앞으로 강화될 가능성이 커지고 있다. 추

가적으로 러시아나 중국과의 양자 연합훈련, 혹은 3자 연합훈련이 이루어질 경우, 이는 유사시 북한의 대담함과 이를 실행할 수 있는 전투 역량을 키우는 것이 된다.

따라서 북핵 문제와 비핵화와 관련해서는, 비핵화보다 러시아와 중국으로 인해 강화된 북한의 군사 역량을 억제하는 것에 방점을 두어야 할 것이다. 한미동맹을 기반으로 하여 전방위, 즉 모든 영역에서 구현될 수 있는 억제능력을 확보하고, 전작권 전환에 따른 자강 노력을 통해 대북 억제 및 대응 역량을 강화하는 데 중점을 둔다. 미국이 동맹 현대화라는 프레임 하에서 추진하고 있는 주한미군의 역할 재조정과 관련하여, 대북 억제가 주요 임무인 것은 바뀌지 않도록 해야 한다. 다만 중국과 러시아를 견제하는 것이 비단 미국을 위한 것일뿐 아니라 한국의 안보를 위해서도 주요함을 인식하고, 한반도에서 중국 및 러시아의 군사 개입 가능성을 차단하는 데는 동참할 필요가 있다. 이에 따라 한·미·일 군사 협력을 유지 및 발전시키는 기조를 유지하되, 이것이 북·중·러 간의 3자 연대의 심화와 연합 군사훈련 가능성을 부추길 우려가 있다는 점에도 유념할 필요가 있다.

동시에 북한의 핵미사일 고도화를 지연시키기 위한 외교적 노력은 변함없이 유지되어야 한다. 노력은 제재와 협상으로 나뉜다. MSMT는 한국, 미국, 일본, 호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 그리고 영국 등 주로 서방의 한정된 국가들만이 참여하고 있으며, 모니터링도 러북협력에 한해서만 이루어지고 있다.[51] 한국은 회원국들의 적극적 참여와 추가 참여국 확보를 위해 지속적으로 외교적 노력을 경주해야 한다. 또한 북한이 아무 비용을 부과하지 않고 제재 위반 행위를 하고 있는 것이 적발될 때마다, 이를 국제적으로 환기시켜 단속 필요성을 강화할 필요가 있다.

또한 핵미사일 고도화를 지연하는 다른 수단인 북미 대화나 협상이 비핵화를 포기하지 않도록 미국과 조율해야 한다. 즉, 미국과의 조율은 대북전략에 있어 꾸준히 중요한 요인이 되었지만, 앞으로 더욱 중요해져야 한다. 북한이 적대적 두 국가론을 선언한 만큼, 남북 관계 개선 역시 한국과 북한의 직접 대화보다 미국을 통해서 시도될 가능성이 높기 때문이다. 한미 간 합의 가능한 협상 조건을 사전에 식별하는 것은 물론이고, 협상 결과가 한국의 안보를 일방적으로 약화시키는 일이 없도록 해야 한다. 북한은 협상 과정에서 한미 연합연습 축소, NCG 가동 유예, 주한미군 감축, 전략자산 전개 중단 등을 요구할 가능성이 있다.

협상과 관련하여, 미북 협상뿐 아니라 중국과 러시아가 갖는 역할에 대해서도 고려해야 한다. 이와 관련하여, 이재명 정부가 고려하고 있는 남·북·미·중 4자 회담이나 6자 회담은 윤석열 정부 때보다 실현 가능성이 높아진 측면이 있다.[52] 왜냐하면 중국과 러시아가 북한

51) MSMT에 대한 추가 정보는 홈페이지 참조. https://msmt.info/About/MSMT (검색일: 2025. 6. 29.).

에 대해 갖는 관심과 이익이 높아졌기 때문이다. 전승절 계기 북중 정상회담과 북러 정상회담에서 중국과 러시아는 한반도의 평화와 안정을 원하고 있다는 점을 강조했지만, 사실 이들 국가는 과거보다 훨씬 북한에 우호적인 입장이 되었다. 때문에 중국과 러시아가 다자 회담에 응하더라도 한국이 원하는 방식으로 응할 가능성은 낮아졌고, 과거에 비해 더 적극적인 역할과 의견을 제시할 것으로 예상된다. 이에 호응하되, 위험 관리가 필요하다.

나. 한반도 위기관리

현재 한반도 위기관리를 위한 남북간 공동의 체계는 작동하지 않고 있다. 따라서 이를 추진하기 위한 노력이 요구되는데, 이는 과거 9.19 남북군사합의를 그대로 복원시키기보다, 북한이 과거에 비해 다양한 회색지대 위협을 구사하고 있는 점,[53] 그리고 러북 협력을 통해서 얻은 교훈을 받아 새로운 방식이나 수단을 가지고 이를 시도해볼 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 또한 북한은 헌법 개정을 통해 국경선 획정을 언급하였으나 실제 추진하지 않은 상태로,[54] 9월 20일로 예정된 최고인민회의 제14기 제13차 회의나, 2026년 1월에 개최될 것으로 보이는 9차 당대회에서 공식화할 가능성이 있다. 이를 계기로 나타날 수 있는 국경 관철 행위를 경계 및 대비할 필요가 있다.

위기관리를 위한 구체적인 방안으로으로는 앞서 언급한 군사합의의 일부 개정 및 작동뿐 아니라, 남북 간 연락채널 복원, 남북군사회담 재개 등이 가능하다. 그러나 북한이 이를 모색하고자 하는 한국의 제의에 긍정적으로 답할 가능성이 많지 않으므로, 한반도 평화와 안정을 원하는 국가들의 호응과 이들을 통해 북한할 필요가 있다. 북한 역시 한반도 위기관리와 관련하여 유엔군사령부의 역할을 인정하고, 이를 통해 불필요한 갈등을 피하려는 태도를 유지해왔다. 따라서 유엔군사령부 및 회원국들과의 정례적 협의체계를 마련하여 한반도 문제에 대한 관심을 정책화하는 것은 좀 더 현실적인 방안이 될 수 있다.[55]

아울러 1트랙은 물론이거니와 1.5트랙 및 2트랙 채널을 통해 중국, 러시아와도 위기관리 관련 논의를 추진해야 한다.[56] 중국과 러시아는 여러 계기에 한반도 평화와 안정을 위해 역

---

52) 홍현익, “북미 회담 재개 대비 및 4자회담 추진 방안.” 『세종포커스』, No. 2024-19(2024. 12. 9).

53) 전경주, 손효종, “회색지대 위협 검토 및 한국 국방에의 시사점,” 『KIDA 안보전략포커스』(2025. 3. 14).

54) “북한, ‘새 국경선’ 헌법 개정 대신 ‘요새화’ 선언…김정은 노림수는?.” *KBS* (2024. 10. 9).

55) 김태욱, “정동영 의원이 바라본 ‘한반도 두 국가론’ 주장: 통일은 진보·보수 넘어선 상위 개념… 김정은 상수로 두고 대북정책 수립해야.” 『월간중앙』(2024.10.25).

56) 북한 문제를 위해 러시아 및 중국과의 관계 개선 관련한 주장은 홍현익, “북한의 핵 위협과 한국의 안보 및 외교 전략.” 『세종쟁책브리프』, No. 2024-5(2024. 3. 18); 홍현익. “북·러 동맹 복원과 한국의 대응.” 『세종포커스』(2024. 6. 27).

할을 하겠다는 의사를 밝힌바 있다. 앞서 제기한 비핵화뿐 아니라, 한반도 위기관리 역시 이들과 협의할 의제가 될 수 있다. 다만 해당 논의에는 균형을 위해 미국과 일본이 포함되어야 할 것이다. 중국, 러시아, 미국, 일본과의 논의는 한반도 영토 내에서의 위기관리 뿐 아니라 주변 상공과 해상에서의 위기관리를 함께 포함할 수 있다.[57] 이에 따른 위기관리 논의 필요성을 선제적으로 제기하며 역내 긴장 완화 분위기 조성을 주도할 수 있다.

다. 인권·통일

인권과 통일, 이 두 가지 분야는 뗄수 없는 분야인데, 평화통일이 북한 주민의 인권 보호와 증진을 위한 일이기도 하기 때문이다. 적대적 두 국가론으로 인해 북한 주민에 대한 통제와 탄압이 심해졌으므로, 북한 주민의 인권 보호와 증진은 더욱 난망해졌다. 그뿐 아니라 한국은 이를 근접 감시하고 개선을 위한 압박을 가하기 위한 수단이 줄어들었다. 특히 인권은 중국과 러시아의 국내 정치와도 관련이 있어 북한과 함께 국제사회의 이중잣대를 비판하는 문제라, 이들 국가들과 같이 논의할 만한 의제도 아니다. 통일도 마찬가지다. 북한의 적대적 두 국가론은 한국을 적대시하겠다는 내용뿐 아니라 평화통일을 폐기하겠다는 것이고, 중국과 러시아는 분단된 한반도를 더 선호할 것이다.[58]

그럼에도 불구하고 대북전략은 북한 주민의 인권 보호와 증진과 평화통일을 동시에 지향해야 하며, 이는 국제사회에서 누구보다 한국이 주도하는 의제여야 한다. 다른 어떤 국가보다도 한국이 북한 주민의 인권 보호와 증진에 대해 관심과 역량이 있기 때문이기 때문이다. 또한 통일은 북한 주민들에게 더 나은 삶을 제공하는 가장 좋은 방법이기 때문이기도 하고, 한국 국민에 대한 위협을 제거하는 가장 좋은 방법이기 때문이기도 한데, 국제사회는 두 번째 명분보다는 첫 번째 명분에 더 많이 공감할 것이다.[59] 국제사회에 주장할 수 있고 더 많은 지지를 얻을 수 있는 통일의 명분이 북한 주민의 인권이라면, 통일을 위해 북한 인권에 대한 다양한 접근을 시도하는 것이 목표 달성에 더 효과적일 것이다.

이를 위해 국제사회에서 북한 주민들의 생존 보장을 넘어 역량 강화와 번영을 도모하는 인도주의 협력의 활성화를 유도하고, 특히 이러한 의제를 중요시 여기는 다른 국가들의 참여를 적극적으로 포함시켜야 한다. 기존의 북한 인권 논의는 주로 북한 주민의 결핍과 공포, 즉 탄압의 실태를 고발하는 데 초점을 맞추고 있는데, 이것과 병행하여 북한 중간층 주민들

57) 최근 해당 국가들이 훈련을 진행할 시 상호 방공식별구역을 진입하는 문제가 빈번히 불거지고 있다.

58) 김범수 등, "부상하는 분단 지지, 흔들리는 통일론:북한의 '적대적 두 국가' 선언 이후 급변하는 통일의식," 『2024년 통일의식조사 자료집』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2024).

59) 위협을 제거하기 위해 통일을 해야 한다는 논리는 다른 국가들에게 설득력을 충분히 갖기는 어렵다.

의 일상적인 인권에 대한 관심으로 인권 논의를 확장할 필요가 있다. 이로써 북한 주민들이 스스로 미래를 결정할 수 있는 시야와 역량을 갖도록 도움으로써 그 안에서 점진적인 변화가 일어날 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이것을 한국이 직접 지원할 방법은 없으므로, 국제기구를 통한 우회적 지원을 활성화함으로써 국제적 압박과 협력의 균형을 유지해야 할 것이다.[60]

또한 대북전략은 한국 국민뿐 아니라 북한 주민들이 수용 가능한 방식의 남북통일을 지향해야 한다. 평화경제·공동성장뿐 아니라 통일 자체의 필요성과 당위성을 강조해야 한다.[61] 이를 위해 통일을 위한 다양한 경로와 접근을 모색하는 국내적 논의의 장을 지속적으로 마련하고[62] 탈북민 참여를 확대해야 한다. 북한 정권이 남북 단절을 심화시킬수록, 오히려 주민들과의 접촉면을 확대할 수 있는 우회적 수단을 강구하고, 해외 거주 북한 동포들과의 네트워크를 지원하여 한국에 대한 정체성과 호감도를 제고해야 한다.[63] 이로써 국제사회가 한국이 북한 주민의 복지 증진에 기여할 역량과 책임을 가지고 있다는 것을 인식할 수 있도록 하여, 통일에 대한 국제적 지지 기반을 넓혀 나가야 할 것이다.

V. 결론

북한의 '적대적 두 국가론'과 한반도의 전략환경 변화는 한국 대북전략의 새로운 방향성을 요구한다. 대북전략은 북한을 대상으로 하지만, 한국과의 교류를 차단한 북한에 직접적으로 영향을 끼치려는 전략은 실패하기 쉽다. 북한이 한국과의 관계 개선 필요성을 더욱 낮추고 있다고해서 북한과 관계를 완전히 단절해버리고 더 이상 영향을 끼치지 않는 채로 있는다면, 북한 정권이 한국과 세계를 향해 고도화하는 북한 핵미사일 위협은 지속 강화될 것이고, 한반도의 평시 위기 관리는 더욱 어려운 문제가 될 것이다. 또 북한 주민들의 대남 적대시 정책은 강화될 것이고, 통일은 더욱 요원해질 것이며, 한국이 북한 주민들의 삶이 개선될 수 있도록 돕는 기회를 상실하게 된다.

---

60) 박원곤, "신정부 외교 정책 제언 ④: 복합 대북전략과 남북관계의 재구성," 『EAI 스페셜리포트』(서울: 동이사이연구원, 2025).

61) 김태욱 (2024)에 따르면, 정동영 통일부 장관 후보자는 "두 국가론을 받아들이고 통일하지 말자고 주장하는 우리 사회 일부 주장은 위험하며 설익다고 발언했다."

62) 정대진, "북한의 적대적 두 국가론과 남한의 통일방안." 『통일과 평화』 16:2(2024), pp. 127-167.

63) Shin, Haeran et al. *North Korean Defectors in Diaspora: Identities, Mobilities, and Resettlements* (London: Lexington Books, 2022).

또한 양측의 전략에 영향을 미칠 한반도 전략환경 변화를 고려하지 않은 전략 역시 실패하기 쉽다. 북·중·러 연대와 북러협력, 그리고 트럼프의 재선으로 인해, 대북전략은 북한만 고려해서는 수립할 수 없는 문제가 됐다. 북한뿐 아니라 러시아, 중국에 대해 대응하고자 하는 국가들과도 연대해야 할 것이며, 이는 비단 미국에 국한되지 않는다. 따라서 지금은 한국의 대북전략은 전략적 공간을 최대한 확장할 때이다. 세계로 향하여 더 많은 국가들과 연대를 추구하고, 이를 바탕으로 북한에 간접적인 영향을 끼치도록 우회해야 할 것이다. 불가피하게 돌아가지만, 그것이 북한을 직접 대하는 것보다 더 빠른 길일수도 있다.

참고문헌

Alexandra Sharp, "Xi's New World Order," *Foreign Policy,* September 2, 2025.

Bowen, Andrew S. et al. *Russia-North Korea Relations* (Washington DC: Congressional Research Service, 2025).

Carlin, Robert L. and Siegfried S. Hecker. "Is Kim Jong Un Preparing for War?" 38 North, January 11, 2024.

Commission on the National Defense Strategy, Report of the Commission on the National Defense Strategy (Washington DC: RAND, 2024).

Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States (Washington DC: IDA, 2023).

Crebo-Rediker, Heidi and Liana Fix, "Europe Doesn't have a China Card," *Foreign Affairs,* June 5, 2005.

Foreign Languages Publishing House, *KIM IL SUNG On the Occasion of the Foundation of the Korean People's Army: Speeach at a Review of the Korean People's Army,* Feb. 8, 1948, (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 2023).

Kendall-Taylor, Andrea and Richard Fontaine, "The Axis of Upheaval: How America's Adversaries Are Uniting to Overturn the Global Order," *Foreign Affairs,* April 23, 2024.

Matray, James I. "The Korean War 101: Causes, Course, and Conclusion of the Conflict." *Education About Asia.* 17:3 (2012), pp. 23-28.

MSMT, "Unlawful Military Cooperation including Arms Transfers between North Korea and Russia," 2025.

Park, Dong-joon and Jeon, Kyung-joo, "Improving State Reputation through the UN: The Case of North Korea," In Shin-Wha Lee and Jagannath Panda Eds., *The United Nations, Indo-Pacific and Korean Peninsula: An Emerging Security Architecture* (New York: Routledge, 2023), pp.

Shin, Haeran et al. *North Korean Defectors in Diaspora: Identities, Mobilities,*

and Resettlements (London: Lexington Books, 2022).

The White House, "Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard AirForce One En Route Philadelphia, PA," April 30, 2021.

USFK. "Gen Xavier Brunson Holds Press Briefing," Speeches and Transcripts, USFK 홈페이지, August 10, 2025.

Velez-Green, Alex and Robert Peters, *The Prioritization Imperative: A Strategy to Defend America's Interests in a More Dangerous World* (Washington DC: Heritage Foundation, 2024).

강동완, 유판덕, "북한의 '반(비)사회주의 현상' 인식과 대응 전략 연구." 『통일문제연구』, 35:1(2023), pp. 201-230.

기획총괄담당관, 『2025년도 성과관리 시행계획』 (서울: 국방부, 2025), pp. 4-5, https://www.evaluation.go.kr/upload2/atch/eval/20250508092649514.pdf (검색일: 2025. 8. 25.).

김범수 등, "부상하는 분단 지지, 흔들리는 통일론:북한의 '적대적 두 국가'선언 이후 급변하는 통일의식," 『2024년 통일의식조사 자료집』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2024).

김양규, "2023 국가안보전략서 내 한국의 대북정책 기조에 더할 것 한가지." 『EAI 이슈브리핑』(2023. 6. 29).

김연철, "남북기본합의서에서 적대적 두 국가 관계로." 『황해문화』, 2024년 6월 호, pp. 18-35.

김태욱, "정동영 의원이 바라본 '한반도 두 국가론' 주장: 통일은 진보·보수 넘어선 상위 개념… 김정은 상수로 두고 대북정책 수립해야." 『월간중앙』(2024.10.25).

박원곤, "신정부 외교 정책 제언 ④: 복합 대북전략과 남북관계의 재구성," 『EAI 스페셜리포트』(서울: 동이사이연구원, 2025).

안준호, "미 인태사령관 "북한군 파병, 러 요청이 아니라 북한이 제안"." Voice of America(2024. 12. 10).

이중구, "북한의 '적대적 두 국가론'과 남북관계 전망." 『통일정책연구』 33:1(2024), p. 29-54.

임수진, "'적대적 두 국가론' 이후 북한의 남한 관련 보고 변화 및 시사점." 『INSS 전략보고』, No. 328, (2025. 6. 10).

전경주, "2025년 북한의 대외과업 전망과 우리의 대응 방향: 제8기 제11차 전원회의 분석을 중심으로." KIDA 동북아안보정세분석(現 안보전략 FOCUS) (2025. 1. 2).

_____, “북한 헌법 개정과 남북관계 단절: 북한의 예상 행동과 한국의 대응 방향.” 『KIDA 동북아안보정세분석(現 안보전략 FOCUS)』 (2024. 10. 22.).

_____, “북한-러시아 공생과 한반도 안보에 대한 위험.” 『KIDA 동북아안보정세분석』(2022. 4. 26).

_____, 손효종, “회색지대 위협 검토 및 한국 국방에의 시사점,” 『KIDA 안보전략포커스』 (2025. 3. 14).

전재성 편. “윤석열 정부 1년 평가 및 4년 과제 ①: 외교 안보 분야.” 『EAI 스페셜리포트 시리즈 1』(2023. 5.18).

정대진, “북한의 적대적 두 국가론과 남한의 통일방안.” 『통일과 평화』 16:2(2024), pp. 127-167.

정영교, 이유정, 박현주, “러 ‘필요하면 북한에 군사지원’…김정은·푸틴 ‘나쁜 혈맹’ 공식화.” 『중앙일보』 (2025. 4. 29).

조윤영, “김정은 체제의 반사회주의·비사회주의 대응전략.” 『국가안보와 전략』 23:1(2023), pp. 1-34.

최용환, “INSS ‘미국 양당 정강정책에서 北 비핵화 언급 삭제, 배경과 과제,’” INSS Issue Brief (2024. 9. 6).

최장호, 최유정, “2024년 북중 무역 평가: 대중·대러 전략 변화와 북한경제에 대한 영향,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, Vol. 25 No. 2. (2025. 3. 5).

통일부, “8.15 통일 독트린 7대 통일 추진방안,” 통일부 보도자료(2024. 11. 18.).

_____, “윤석열 정부 통일분야 성과 및 향후 추진계획,” 통일부 보도자료(2024. 11. 18.).

_____, 『2024 북한인권보고서』(서울: 통일부, 2024).

_____, 『통일백서 2025』(서울: 통일부, 2025).

홍현익, “북미 회담 재개 대비 및 4자회담 추진 방안.” 『세종포커스』, No. 2024-19(2024. 12. 9).

_____, “북한의 핵 위협과 한국의 안보 및 외교전략.” 『세종쟁책브리프』, No. 2024-5(2024. 3. 18).

_____, “북·러 동맹 복원과 한국의 대응.” 『세종포커스』(2024. 6. 27).

“K-POP 들은 北 20대, 공개처형”…‘아빠·오빠·쌤’ 말투도 처벌.” 『중앙일보』(2024. 6. 27).

“NHK ‘북한, 애국가에서 한반도 지칭 ‘삼천리’ 단어 삭제’.” 『연합뉴스』(2024. 2. 15).

“‘DMZ 작업 벌이다 북한군 사망’… 김정은의 단절 조치가 부른 참사.” 『중앙일보』(2024. 6. 18).

"美 정보당국 '북한, 수십년 사이 전략적으로 가장 유리한 위치'," 『연합뉴스』(2025. 5. 24).
"英 '러 파병 북한군 사상자 6,000명 이상… 소모적 도보 돌격 때문," 『조선일보』(2025. 6. 16).
"경애하는 김정은동지께서 우리 나라 주재 로씨야련방대사관을 축하방문하시여 하신 연설," 『조선중앙통신』(2025. 5. 10).
"경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다." 『조선중앙통신』(2024. 1. 16).
"다자외교에 자신감 붙었다…직접 '유엔' 거론하며 보폭 넓힌 김정은," 『뉴스 1』(2025. 9. 5).
"러의 미사일 지원 요청에…北은 수락, 中은 거절," 『동아일보』(2022. 4. 7).
"미 NSC 당국자, 한반도 비핵화 향한 '중간 조치' 고려할 수 있어," Voice of America (2024. 3. 5).
"미 대북고위관리 '비핵화 중간 단계 필요…북한 장기 전략 변화,'" Voice of America (2024. 3. 6).
"미 인태사령관…"북한, 러 파병으로 잠수함 기술 받을 것," Voice of America(2024. 11. 22).
"북 '나뭇잎 지뢰' 매설 동향… 김여정 '새 대응' 언급속 주목," 『연합뉴스』(2024. 7. 17).
"북, 'UPR 정보접근 자유 권고안' 이례적 수용," Radio Free Asia (2025. 3. 6).
"북, 남한 드라마 친숙한 젊은 병사들에게 정치사상교육 강화." 『SPN서울평양뉴스』(2024. 2. 23).
"북·미·중·일·러 전문가들이 바라보는 북러 관계…북러 밀착은 계속될까?." BBC 코리아 (2024. 6. 20.).
"북한 '반동사상문화배격법' 전문." 『서울평양뉴스』2023. 3. 22.). https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=63192 (검색일: 2025. 6. 25).
"북한 '헌법에 대한민국 적대국 규정'…폭파쇼 보도." 『연합뉴스』(2024. 10. 17).
"북한 "한국 연결 도로·철도 영구 차단하고 요새화" … '통일 삭제' 언급 없이 개헌." Voice of America (2024. 10. 10).
"북한 최신 스마트폰에 숨겨진 검열기능들." BBC 코리아(2025. 5. 31).
"북한 평양문화어보호법전문." 『서울평양뉴스』 (2023. 6. 20). https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=67011 (검색일: 2025. 6. 25.).
"북한, '새 국경선' 헌법 개정 대신 '요새화' 선언…김정은 노림수는?." KBS (2024. 10. 9).
"북한, 러시아에 6000명 추가 파병… 쇼이구 서기가 평양 자주 찾는 이유." BBC 코리아 (2025. 6. 18).

“북한군 러시아 파병의 의미와 쟁점.”『INSS 이슈브리프』(2024. 11. 1).
“브레이크 없는 북·러 ‘불량 군사 거래’... 軍 ‘北 포탄 지원 규모 1200만 발 이상,”『중앙일보』(2025. 7. 13).
“시진핑 “2050년엔 미국 제치고 중국이 세계 최강” 선언,“『한겨레』(2017. 10. 18).
“통일부 “북한 대남기구 거의 대부분 폐지한 것으로 추정”(종합).”『연합뉴스』(2024. 12. 14).
“푸틴 ‘북한과 합동군사훈련 가능…왜 안 되겠나.’”『연합뉴스』(2025. 11. 8).

South Korea's North Korea Strategy After North Korea's "Two Hostile States Theory": - "International" and "Indirect" Approaches through Expanding the Strategic Playfield

Kyung-joo Jeon

Keywords

Korea, Two Hostile States Theory, Multipolar World, Axis of Upheaval

In January 2024, Kim Jong Un declared the "Two Hostile States Theory," explicitly designating South Korea as a thoroughly hostile state. This shift has since been manifested across the military, diplomatic, and sociocultural domains, and is widely regarded as a trend unlikely to be reversed in the near term. Rather than denying this reality, South Korea must craft a new North Korea strategy that reflects it. Furthermore, key developments surrounding the declaration — including (i) the emergence of the Axis of Upheaval, (ii) deepening Russia-North Korea cooperation, and (iii) the re-election of President Trump — have strengthened North Korea's international standing in a multipolar world while reducing its incentive to improve relations with South Korea.

Against this backdrop, this study analyzes the "Two Hostile States Theory" and other changes in the strategic environment on the Korean Peninsula, assessing North Korea's strategic orientation in the areas of nuclear weapons and denuclearization, crisis management, human rights, and unification. Building on this analysis, it argues that South Korea's new strategy toward North Korea should focus on expanding its strategic playfield to pursue both international and indirect approaches. Under an unchanging set of core principles, the study proposes medium-, and long-term strategic objectives, overarching strategic guidelines in each area, and detailed directions for implementation.

[논문투고일 : 2025. 7. 31.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 12.]
[게재확정일 : 2025. 8. 19.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 97-133

한국은 핵을 가질 수 있는가? 인도-파키스탄 사례로 본 가능성과 한계*

김태형**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 인도와 파키스탄의 핵개발과 핵대결
Ⅲ. 인도와 파키스탄의 핵대결 사례가 한국 핵무장에 주는 교훈
Ⅳ. 결론

요 약

러시아-우크라이나 전쟁과 이스라엘, 미국의 이란 핵시설 공습, 인도-파키스탄 무력충돌, 그리고 중국의 급격한 핵전력 증강 등의 사례에서 보여지듯이 현 국제사회는 국가안보에서 핵무기의 중요성이 다시금 부각되면서 핵무기의 수평적, 수직적 확산이 재개되고 핵무기 보유 국가 간의 충돌로 인한 핵사용 가능성도 예전보다 급격히 늘어난 제3의 핵시대(Third Nuclear Age)에 돌입하였다고 볼 수 있다. 한국에서도 북핵 고도화와 미국 확장억제에 대한 신뢰 감소로 인해 자체 핵무장의 요구가 증대되고 있다. 하지만 최근의 무력충돌 포함 핵개발 이후 지속되어 온 인도-파키스탄 간 분쟁 사례를 분석하면 한국 경제에 끼치는 악영향, 국제 사회 위상, NPT 등의 이슈를 차치하고 군사 안보적인 측면에서만 보더라도 장점보다 단점이 많아 보인다. 한국의 자체핵무장은 남아시아의 경우처럼 북한으로부터의 대규모 침공을 통한 전면전을 방지하는 데는 효과가 있을지 모르지만 끊임없는 긴장과 위기, 소규모 무력충돌, 종국에는 핵무기 사용 가능성을 지속적으로 증대시킬 안보딜레마의 악화를 야기할 가능성이 적지 않다. 북핵 대응 방안 고려 시 핵무장 옵션에 대해 이러한 점을 냉철하고 신중하게 고려해야 할 것이다.

핵심어: 한국 핵무장 논쟁, 인도-파키스탄 핵대결, 예방공격, 핵태세, 제3핵시대, 안정-불안정 역설

---

* 본 논문은 동아시아연구원(EAI)에서 2025년 6월 발간한 "[Global NK 스페셜리포트] 트럼프 2기 북핵문제와 한국의 핵옵션 ④ 인도-파키스탄 핵대결 사례가 한국의 핵무장 논쟁에 던지는 교훈"을 수정보완한 글입니다.

** 숭실대학교 정치외교학과

Ⅰ. 서 론

최근 국제사회는 팬더믹, 기후변화, 사이버, 경제안보 등의 신흥안보 위협에 더해 2022년 이후 러시아-우크라이나 전쟁과 가자 전쟁, 최근 인도-파키스탄 충돌과 이스라엘, 미국과 이란 간 무력충돌 등 전통안보와 신흥안보가 중첩되어 나타나는 복합 다중위기(complex multiple crises)의 시대에 놓여 있다. 대만해협, 남중국해, 한반도 등 위기가 상존하는 잠재적 분쟁 지역도 다수 존재한다. 이러한 다중 위협 중에서도 특히 우려스러운 것은 핵무기가 국제관계 전면에 엄청난 잠재적 위협으로 다시 등장했다는 것이다. 핵무기는 냉전 시기 미국과 소련 두 초강대국 간 사활적 경쟁으로 인해 항상 핵전쟁으로 비화되는 3차대전의 공포에 전세계를 떨게 했었다. 탈냉전기 상당한 숫자의 핵감축이 이뤄지며 핵무기의 위험성은 과거 냉전 시기의 불편한 추억으로 치부되었고 민족분쟁, 테러, 기후변화 등 신흥안보위협에 완전히 묻혀버렸다. 인도-파키스탄 간 핵경쟁과 북한, 이란 같은 국가의 핵개발 노력 등 제2핵시대(Second Nuclear Age) 기간 핵무기의 잠재적 위협을 완전히 거둬내지는 못했지만 그 정도는 미-소 간 핵대결로 점철된 제1핵시대에 비견될 바가 아니었다.

하지만 최근 핵무기가 국제안보의 핵심 담론으로 다시금 등장하였다. 가장 큰 계기는 러시아의 우크라이나 침공이었다. 핵무기를 등에 업은 러시아의 무력침공은 전세계에 큰 충격을 주었고 상황이 불리해질 때마다 푸틴 등 러시아 고위관리들이 핵무기 사용 가능성을 위협함으로써 국제사회를 긴장시켰다. 1964년 핵실험 이후 비교적 온건한 핵독트린을 고수하고 상대적으로 적은 수량의 핵무기를 오랫동안 유지해왔던 중국이 최근 핵무기의 급속한 양·질적 성장에 박차를 가함으로써 미국이 러시아뿐만 아닌 두 개의 핵강대국을 상대하여 억제해야 한다는 큰 부담을 안겨주게 되었고 강대국 간 핵개발경쟁을 부추기고 있다. 유럽과 아시아의 동맹국은 트럼프 2기가 시작되자마자 트럼프 대통령의 친러시아적인 러-우 전쟁 휴전 추진에 큰 충격을 받았고 미국이 수십년 동안 제공해 왔던 확장억제(extended deterrence) 기반의 안보전략에 궁극적인 질문을 던지지 않을 수 없었다. 이에 기술력과 경제력을 갖춘 많은 국가들이 자체 핵무장 필요성을 공공연하게 표출하게 되었는데,[1] 최근 항상 자체 핵무

1) Panda, Ankit, Vipin Narang, and Pranay Vaddi. "Nuclear Proliferation Will Haunt 'America First'." *War on the Rocks,* March 10, 2025. 유럽의 경우 독일이 핵무기에 부정적인 대한 태도를 바꾸고, 폴란드의 경우 공공연히 핵무기의 생산이나 배치를 촉구하고 있으며, 프랑스는 자신들의 핵무기로 유럽 국가들에 확장억지를 제공하겠다고 하였다. 이러한 제안은 실현가능성과 효과성을 둘러싸고 많은 논쟁을 불러일으켰다. Gaub, Florence and Stefan Mair. "Europe's Bad Nuclear Options: And Why They May Be the Only Path to Security." *Foreign Affairs* (July/August, 2025); Bell, Mark and Fabian Hoffmann. "Europe's Nuclear Trilemma: The Difficult and Dangerous Options for Post-American Deterrence." *Foreign Affairs*, March 31, 2025; Lewis, Jeffrey. "Europe Is Ready to Shelter Under France's Nuclear Umbrella Smaller

장 여론이 높게 나오는 한국이 가장 유력한 차기 핵보유 국가 중 하나로 거론된다. 또한 AI, 우주, 양자 컴퓨터 등 첨단기술의 비약적인 발전은 군사 분야에도 혁명적인 발전을 야기했지만 지휘통제의 어려움, 오인(misperception), 급속한 확전 가능성 등 부정적인 측면도 증대시켰다. 바야흐로 현 국제사회는 국가안보에서 핵무기의 중요성이 부각되면서 핵무기의 수평적, 수직적 확산이 재개되고 핵무기 보유 국가 간의 충돌로 인한 핵사용 가능성도 예전보다 급격히 늘어난 제3의 핵시대(Third Nuclear Age)에 돌입한 것이다.[2)]

한편 많은 전문가들이 핵무기 사용 가능성이 가장 높은 지역이라고 우려하던 남아시아에서 한동안 잠잠하던 인도와 파키스탄 간에 다시 군사적 충돌이 발생하였다. 2025년 4월 인도령 카슈미르의 파할감(Pahalgam)에서 테러 공격이 발생하자 인도의 모디 정부는 그 배후에 파키스탄이 있다고 강력하게 비난하며 5월 7일 파키스탄을 공격하였고 테러단체와의 연관을 적극 부인하던 파키스탄이 이에 반격하여 5월 10일 휴전이 성사될 때까지 짧지만 강렬한 군사적 충돌이 일어났다. 이 충돌은 테러 공격 후 인도의 반격과 파키스탄의 재반격이라는 익숙한 패턴을 보여주면서도 사용한 무기체계의 종류, 군사적 목표의 위치 등 이전과는 더욱 높은 단계의 군사행동 양상을 보여줌으로써 국제사회를 긴장시켰다.

제3핵시대에 돌입한 현재 인도와 파키스탄 간에 핵그늘(nuclear shadow)에서 지속되고 있는 군사대결과 핵위기의 지속적인 발생은 남북한이 대치하고 있는 한반도에도 많은 시사점을 던져준다. 한국에서는 핵무장 주장이 최근 항상 국민들로부터 60-70% 이상의 지지를 얻고 있으며 북핵 능력이 고도화되고 트럼프 행정부 하에서 확장억제에 대한 신뢰가 옅어지면서 자체 핵무장에 대한 관심이 더욱 고조되고 있다.[3)] 한국의 핵무기 보유는 핵무장론자들

---

powers no longer trust Washington's promises." *Foreign Policy*, March 20, 2025; Ataman, Joseph. "To many in Europe, Trump has punched holes in NATO's nuclear umbrella." *CNN*, March 16, 2025; Vaddi, Pranay and Vipin Narang. 2025. "Building a Euro Deterrent: Easier Said Than Done." Mar 15 https://strategicsimplicity.substack.com/p/building-a-euro-deterrent-easier(검색일: 2025. 4. 25); Benner, Thorsten. "Germany Is Rethinking Everything Nuclear: Berlin is rapidly reconsidering its nuclear weapons posture." *Foreign Policy*, March 11, 2025.

2) Panda, Ankit. *The New Nuclear Age: At the Precipice of Armageddon* (NY: Polity, 2025); Narang, Vipin and Pranay Vaddi. "How to Survive the New Nuclear Age: National Security in a World of Proliferating Risks and Eroding Constraints." *Foreign Affairs,* Vol. 104, No. 4(Jul/Aug 2025); Wolfsthal, Jon, Hans Kristensen and Matt Korda. "Why we should worry about nuclear weapons again." *Washington Post*, June 4, 2025; Rose, Gideon. "Get Ready for the Next Nuclear Age: How Trump Might Drive Proliferation." *Foreign Affairs*, March 8, 2025.

3) 한국에서의 자체 핵무장 관련 논쟁을 잘 정리한 저서로 김계동 편저, 『한반도 핵무기정치: 군사적 자산 또는 외교적 부담』(서울: 명인문화사, 2025) 참조. 트럼프 2기 이전인 2023년 4월 워싱턴 선언으로 한-미 간 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group)이 창설되어 확장억제를 제도적으로 더욱 확고하게 하였으나 이러한 조치도 확장억제에 대한 근본적인 회의감을 불식시켰다고 보기는 힘들다. 확장억제에 대한 동맹국의 신뢰를 얻기가 이렇게 힘든 것이다. Lee, Sangkyu, Suon Choi, Adam Mount, and Toby Dalton. 2024. "Nuclear for Nuclear? Understanding Divergent South Korean and American Perceptions on Deterring North Korea." June

의 주장에 의하면 북핵 위협(나아가 중국)에 대처하는 가장 훌륭한 억제수단이다. 이러한 상황에서 영토의 분단과 적대적 대치가 70여년 이상 지속되어 온 남아시아 사례는 한반도에 유용한 교훈을 제공할 수 있다. 인도-파키스탄 양국의 핵무기 보유는 과연 양국을 더 안전하게 만들었는가? 수차례의 위기와 충돌에도 불구하고 핵사용 단계까지는 진행되지 않았기에 양국 간 전략적 안정(strategic stability) 상황이 유지된다고 볼 수 있는가? 양국이 모두 핵무기를 보유하지 않았다면 양국 간 군사적 충돌은 덜했을 것인가? 이 글에서는 인도-파키스탄의 핵개발과 핵개발 이후 군사적 대치, 충돌을 분석하여 인도-파키스탄 핵대결 사례가 한국의 핵무장 담론에 주는 교훈을 고민해 보고자 한다. 먼저 인도와 파키스탄이 왜 자체 핵무기를 보유하려 하였는지 이유를 살펴보고 핵보유 이후 핵지휘통제 시스템, 핵독트린, 핵태세 등을 어떻게 발전시켜 나가며 핵무기 보유의 안보적 목적을 달성하려 하였는지 고찰한다. 무엇보다도 양국의 핵무기 보유 이후 군사적 대치와 충돌 사례를 분석하여 과연 핵무기가 양국의 안보에 어떻게 기여했는지 (하지 못했는지) 파악하고자 한다. 한국의 핵담론에 인도-파키스탄 사례가 어떠한 실질적인 교훈을 던져주는지 제시하면서 글을 마무리하는데, 한국 핵무장 추진 반대론자들이 주로 사례로 드는 따른 경제제재로 인한 수출주도 경제의 타격, NPT탈퇴에 따른 국제 신인도 하락 등의 문제는 이 글에서 다루지 않고 핵무장의 안보적 득실 여부에 집중해서 분석하고 전망한다.

Ⅱ. 인도와 파키스탄의 핵개발과 핵대결

1. 인도와 파키스탄의 핵개발

인도와 파키스탄은 1947년 영국으로부터 분할독립하자마자 1차전쟁을 치렀고, 그 이후에도 주로 카슈미르를 둘러싸고 3차례 더 전쟁을 하였으며 무수히 많은 위기와 소규모 군사충돌을 경험하였다. 인도의 경우 국경분쟁으로 갈등이 고조된 중국과의 1962년 인도-중국 전쟁에서 굴욕적 패배와 1964년 중국의 핵실험 소식 후 야당을 중심으로 자체 핵무기 개발 주장이 제기되었다. 네루 총리 등 지도부는 가난한 신생독립국의 과학입국을 위해 원자 에너지 개발은 적극 장려하였으나 무기화는 단호히 거부하는 태도를 유지하였다. 그러나 필요

27 at https://carnegieendowment.org/research/2024/06/nuclear-for-nuclear-understanding-divergent-south-korean-and-american-perceptions-on-deterring-north-korea?center=india&lang=en (검색일: 2025. 4. 20); Panda(2025), pp. 131-136.

한 원자기술이 차근차근 축적된 후 1971년 3차 인도-파키스탄 전쟁 시기 강대국의 압박행태에 대항하여 인도의 자립성과 역량을 과시하고 싶었던 인디라 간디 총리가 1974년 평화적 핵실험(peaceful nuclear explosion)을 단행하여 세계를 놀라게 하였다. 하지만 여전히 인도 정부는 이러한 기술력의 핵무기 전용에는 관심이 없었고 군부의 영향력도 부재했다. 그러나 이웃 파키스탄의 핵개발 전념 소식과 핵무장한 중국과의 긴장관계 지속으로 인도도 1980년대에는 핵개발을 위해 전력질주하여 1990년 전후에 핵능력을 갖춘 것으로 알려진다.[4]

파키스탄의 경우 독립 초기부터 거대 이웃 인도와의 적대적 관계와 충돌이 지속되면서 강대국과 동맹을 맺는데 사활적 노력을 기울일 수밖에 없었다. 비동맹을 표방하던 인도와 관계가 소원하였던 미국이 든든한 파트너가 되었고 인-중 전쟁 이후에는 중국과도 끈끈한 관계를 유지하였다. 하지만 1971년 3차 인도-파키스탄 전쟁에서 참패하여 동파키스탄이 방글라데시로 독립하여 떨어져 나기는 치욕적인 상황에서도 미국이나 중국으로부터 어떤 원조도 받지 못하면서 믿었던 강대국의 '배신'으로 상당한 영토와 인구를 상실한 후 파키스탄의 지도부와 국민 모두 신뢰할 만한 동맹국이 부재한 상태에서 재래식 전력에 우월한 인도에 대항하는 유일한 길은 자체 핵무장뿐이라는데 공감한다.[5]

양국이 핵무장을 위해 전력을 다해 노력하게 되면서 양국 간 대결은 핵무기와 연관되어 나타났다. 80년대 초 양국은 모두 이스라엘의 성공적인 이라크 오시락(Osirak) 핵시설 공습 성공 직후 상대방의 핵시설에 대한 예방공격(preventive strike)을 고려하여 위기감이 고조되었다. 당시 아프가니스탄을 침공한 소련군을 견제하던 레이건 행정부는 파키스탄의 핵프로그램을 알면서도 묵인하였고,[6] 파키스탄에 F-16 판매를 승인하였다. F-16 판매는 인도 입장에서 파키스탄의 예방공격 우려를 증폭시켰고, 파키스탄에서도 인도의 예방공격 가능성이 수시로 보고되었다.[7] 인도의 인디라 간디 정부는 이스라엘과 합동으로 파키스탄의 Kahuta 원심분리시설을 공습하기로 계획을 세웠다가 이를 사전에 발견한 미국의 압력으로 포기하였고, 미국은 전략적으로 중요한 파키스탄에게 인도의 공습이 임박하면 즉각 알려주

4) 김태형. 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의로 바라본 양국의 핵개발과 안보전략 변화』 (서강대학교 출판부, 2019), 4장; Narang, Vipin. *Seeking the Bomb: Strategies of Nuclear Proliferation* (Princeton University Press, 2022), pp. 53-64.

5) 김태형(2019), 5장.

6) Ahmed, Samina. "Pakistan's Nuclear Weapons Program: Turning Points and Nuclear Choices." *International Security*, Vol. 23, No. 4(1999), pp. 187-188.

7) Akhtar, Rabia and Ruhee Neog. "Through the Sands of Time: The Enduring Legacy of the India-Pakistan Non-Attack Agreement." Stanley Center for Peace and Security, July, 2024.

겠다고 하였다.[8] 이렇게 양국 모두 상대방으로부터의 예방공격 가능성에 대해 고민하고 대비하면서 시간을 보냈는데 결국 양국은 서로의 핵시설에 대한 공격이 초래할 끔찍한 결과를 방지해야 한다는 데 합의하여 1988년 양국의 핵시설에 대한 공격을 금지하는 것에 합의하였다. 그러나 양국 간의 긴장과 갈등은 지속되어 1987년 Brasstacks 위기를 경험하였다. 이 때 이미 파키스탄은 핵프로그램을 공개하여 인도에 대한 억제를 시도하였고, 인도령 카슈미르에서의 저항이 대규모로 촉발된 1990년 카슈미르 위기로 다시금 인도와 대치하게 되자 핵사용 카드를 스스럼없이 꺼내들면서 인도에 경고하는 한편 미국의 중재를 강력히 이끌어내었다.[9]

이미 1990년을 전후한 이 시기에 양국은 충분한 핵능력을 보유한 것으로 간주된다. 1998년 5월 재집권한지 얼마 되지 않은 인도의 바지파이(Vajpayee) 총리가 전격적인 핵실험을 단행하였고, 이에 놀란 미국의 강력한 당근과 채찍 전술에도 파키스탄이 3주 만에 핵실험 단행으로 맞대응하여 세계를 충격에 빠뜨렸다. 양국은 모두 국제사회의 경제제재를 받게 되었는데 1년 반 정도의 제재기간이 오래 이어지진 않았으나 이미 경제가 어렵던 상황에서 국민들이 감내해야 할 고통이 적지 않았다.

2. 인도-파키스탄의 핵개발 후 핵대결

핵실험 단행 후 1년이 채 되지 않아서 양국은 다시금 카슈미르의 카길(Kargil) 지역에서 충돌하게 되었다. 핵무기로 무장한 국가 간 두 번째 전쟁이라는 카길전쟁의 발발로 국제사회는 핵사용으로의 확전을 크게 우려하지 않을 수 없었다. 양국은 확전 가능성을 예의 주시하면서 무기 사용이나 통제선을 넘는 것에 대해 절제하였으나 특히 파키스탄의 경우 핵사용 가능성도 염두에 두었던 것으로 알려졌다. 카길전쟁의 종식에는 미국 클린턴 대통령의 강력한 중재가 결정적인 역할을 하였다.[10]

---

8) Khan, Feroz Hassan. *Eating Grass: The Making of the Pakistani Bomb* (Stanford University Press, 2012), pp. 219-220. 당시 미국 레이건 행정부에게 파키스탄은 아프가니스탄을 침공한 소련에 지속적인 타격을 입힐 수 있는 중요한 전략적 자산이었기에 파키스탄의 핵개발 프로그램을 알면서도 묵인하였고 미 의회, 인도, 이스라엘의 압박에서 보호해주는 역할을 하였다. 나랑(Narang)은 파키스탄을 1980년부터 미국의 보호 덕분에 핵개발에 성공할 수 있었던 '비호받는 핵개발국(sheltered pursuer)'로 분류하였다. Narang(2022), pp. 202-224.

9) Ahmed(1999), p. 190.

10) Tellis, Ashley, C. Christine Fair, Jamison Jo Medby. "Limited Conflicts Under the Nuclear Umbrella: Indian and Pakistani Lessons from the Kargil Crisis." (RAND, 2001); Rej, Abhijnan. "S(c)helling in Kashmir: Bargaining under the Nuclear Shadow," *The Washington Quarterly,* Vol. 42, No. 2(2019).

양국은 신흥 핵무기 보유국으로서 핵무기의 보유 목적을 확실히 하기 위해 핵독트린, 핵태세를 발전시키고 핵지휘통제 체계를 견고하게 만들며 목적에 부합하는 핵무기 보유와 투발수단을 확보해 나가야 했다. 인도의 경우 1999년 발표 이후 2003년에 재확인된 핵독트린은 신뢰적 최소억제(credible minimum deterrence)와 핵선제불사용(no-first-use)이다. 또한 인도는 확증보복(assured retaliation)이라는 핵태세(nuclear posture)를 채택하고 있다. 인도에게 핵무기는 전쟁억제를 위한 최후의 수단이며 핵공격을 받은 후 상대방이 감내할 수 없는 보복을 공언하여 억제력을 확보하려는 것이다. 파키스탄의 경우 공식적으로 핵독트린을 발표한 적은 없지만 역시 신뢰적 최소억제를 추구하는데 억제효과 극대화에는 핵전략의 모호성이 필요하다고 여겨 핵선제불사용은 약속하지 않는다. 또한 초기에는 위기 발생 시 제3국, 특히 미국의 강력한 중재를 유도하는 촉매형 핵태세(catalytic posture)를 취했다가 미국의 개입에 대한 신뢰가 감소된 후 위기 시 핵사용 불사를 공언하여 오히려 위기 점감 효과를 꾀하는 공세적인 비대칭 확전형(asymmetric escalation) 핵태세로 전환하였다.[11]

양국의 핵무기를 둘러싼 전략, 독트린, 투발수단 개발·배치는 양국 간의 군사 조치-대응의 악순환(action-reaction)이 지속되며 계속하여 진화 발전하였다. 2001년 12월 파키스탄 후원 무장단체의 인도 국회의사당 공격 이후 인도는 파라크람(Parakram) 작전을 발동하여 대규모 군대를 국경지역으로 동원하였고 양국 간 10개월이 넘는 장기 대치가 지속되었다. 이러한 군사작전이 별 성과 없이 종료되자 인도 내부에서는 보다 효율적인 대응책으로 Cold Start 독트린이 제안되었다. 파키스탄 후원 무장단체의 테러공격 재발 시 인도군의 준비된 부대가 파키스탄 영내로 신속히 진격하여 응징한 후 파키스탄이 핵무기 사용을 고려하기 전에 철수한다는 계획이었다. Cold Start에 대한 대응방안을 고심하던 파키스탄은 재래식 전력에서 앞서는 인도의 기습공격에 대한 재래식 방어수단이 마땅치 않아 핵독트린을 전범위억제(full-spectrum deterrence)로 전환하고 제한적 재래식 공격에도 필요하다면 핵무기 사용을 주저하지 않겠다고 공언하였다. 이를 위하여 사정거리 60km인 Nasr 미사일의 시험발사를 2011년에 시행하고 이후 실전배치한 것으로 알려졌다.[12] 한편 2008년 뭄바이

11) Narang, Vipin. *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton University Press, 2014). 3, 4장.

12) Kristensen, Hans, Matt Korda, Eliana Johns & Mackenzie Knight-Boyle. "Pakistan nuclear weapons, 2025." *Bulletin of the Atomic Scientists,* Vol. 81, No. 5(2025), pp. 388-389; Ahmed, Ashfaq, Muhammad Jawad Hashmi & Saima Kausar. "Paskitan Nuclear Doctrine from Minimum Deterrence to Full Spectrum Credible Minimum Deterrence." *Pakistan Political Science Review.* Vol. 3, No. 2(2019).

에 대한 테러공격으로 상당한 인명, 재산피해가 발생한 후 인도는 다양한 형태의 군사적 보복을 고려하였으나 결국 자제(restraint)를 택하였다. 무대응에 대한 인도 국민들의 비난이 거세었는데 강경 힌두민족주의 정당인 BJP의 모디는 2014년 총선 승리로 총리에 등극한 후 파키스탄에 대한 강력한 대응을 약속하였다.

2016년 인도령 카슈미르의 우리(Uri)에 위치한 육군 기지에 대한 테러공격으로 19명이 사망하자 인도의 모디 총리는 특수부대를 동원하여 통제선을 넘어 파키스탄령 카슈미르의 테러 훈련소를 공격하는 국부공격(surgical strike)을 감행하였다. 이 작전의 성과를 떠나서 이제까지의 전략적 자제(strategic restraint)와 사뭇 다른 물리적 응징 의지를 보여준 것이다. 2019년 2월 인도령 카슈미르의 풀와마(Pulwama)에서 파키스탄 후원 무장단체 소속 테러리스트가 자살폭탄테러를 감행하여 40명의 경찰예비대가 사망하는 사건이 발생하자 인도 정부는 공군기를 동원하여 통제선을 넘는 것이 아닌 파키스탄과의 국경선을 넘어 테러기지로 알려진 발라콧(Balakot)을 공습하였다. 이렇게 인도가 수직적, 수평적으로 의도적인 확전(escalation)을 감행하자 파키스탄도 이에 맞서 다음날 통제선 넘어 인도령 카슈미르의 목표물을 공격하였다. 이 와중에 1971년 3차 인-파 전쟁 이후 처음으로 양국 공군 간 공중전이 벌어져서 인도군의 미그-21기 한 대가 격추되었다. 조종사는 생존하여 곧 인도에 귀환하였고 이후 더 이상의 확전을 일어나지 않고 사태가 마무리되었다. 그러나 위기 진행 시 파키스탄은 핵통수기구(National Command Authority, NCA)를 소집하고 언론에 이것이 무엇을 의미하는지 경고하는 것을 잊지 않았다. 당시 총선을 앞두고 유세중이던 모디 총리도 만일 격추된 인도 조종사가 무사히 돌아오지 않을 경우 "night of murder" 라는 표현을 쓰며 무력응징을 다짐하였다. 당시 미국의 역할에 대해 국무장관이었던 폼페이오(Pompeio)는 회고록에서 미국의 적극적인 개입과 중재 덕분에 핵충돌의 참화를 막을 수 있다고 주장하였다.[13] 양국의 대응과 맞대응이 이전과는 다르게 의도적인 확전을 추구하여 전세계를 긴장시켰다. 인도는 공식적으로는 정확한 정보에 의한 비군사시설(테러시설)에 대한 선제행동이라고 자신들의 행위를 정당화하였다. 하지만 파키스탄 영내를 공격함으로써 전략적·정치적 확전(escalation) 의지를 과시하기도 하였다. 파키스탄 공군도 의도적 확전으로 대응함으로써 양국 모두 의도적인 확전을 시도하였는데 많은 전문가들이 위기 해소는 단지 운이 좋았기 때문이라고 평가할 정도로 당시 상황은 급박하였다. 위기 해소 후 양국은 모두 승리를 주장하여 자신들의 행위를 옹호하였다.[14]

---

13) 미국의 역할에 대하여 폼페이오 장관의 주장에 비판적인 시각도 다수 존재한다. Biswas, Soutik. "How real is the risk of nuclear war between India and Pakistan?" *BBC*, May 15, 2025.

14) Dalton, Toby. "Signaling and Catalysis in Future Nuclear Crises in South Asia: Two Questions

풀와마 테러에 대한 강경대응은 모디 총리의 BJP가 총선에서 압승하는데 크게 공헌하였다. 이미 힌두 민족주의를 앞세워 강력한 반무슬림, 반파키스탄 정책을 추진하던 모디 정부는 총선 승리에 힘입어 총선 직후인 8월에 헌법 370조를 파기함으로써 1947년 인도에 귀속할 때 약속했던 인도령 카슈미르의 자치령을 철폐하였다. 인도 내에서 유일하게 무슬림 다수주였던 카슈미르가 잠무&카슈미르와 라닥이라는 두 개의 행정구역으로 분할되고 연방 직할령으로 편입되었다. 자치권을 박탈당한 카슈미르인들의 반발은 거세었고 1972년 체결된 심라조약(Simla Agreement) 위반이라며 파키스탄도 강력히 항의하였다. 모디 정부는 경찰, 군 병력을 동원하여 지역 불만을 강력히 통제하고 언론, 인터넷에 대한 통제도 실시하였다. 모디 정부는 카슈미르의 경제발전을 위해 관광산업에 투자하고 인프라도 건설하여 민심을 다독이려 하였다. 카슈미르에서 관광객은 늘어났으나 정치적 자립 제한, 젊은 층의 높은 실업률로 인하여 모디 정부에 대한 불만은 지속되었다. 중국과의 국경분쟁이 격화되어 많은 군병력이 중국과의 국경 지역으로 이동하고 연방정부에 대한 지역 주민들의 불만 또한 높아져서 2024년에는 이미 무장단체에 의한 공격이 눈에 띄게 증가하였다.[15] 또한 주택, 교육 등의 영역에서 카슈미르인들이 누리던 혜택이 없어지고 다른 지역 주민들의 이주가 장려되어 긴장이 고조되자 이러한 상태를 고려하면 무장단체에 의한 위기 발생 가능성이 매우 높다는 우려가 커졌다.[16]

전문가들이 특히 걱정한 점은 만일 무장단체에 의한 공격이 다시 발생하여 인도-파키스탄 양국 간 위기가 다시 발생했을 때 위기의 확전가능성이 상당히 높다는 것이었다. 이는 양국 모두 풀와마, 발라콧으로부터 '상대방의 레드라인 넘어도 보복 걱정 크게 없다,' '확전이 생각보다 위험하지 않다.' 즉 확전의 통제가 쉬울 것(escalation control will be easy)이라는 위험하고 잘못된 교훈을 얻었을 가능성이 높다는 것에 근거한다. 이렇게 되면 서로에 대한 억제는 더욱 어려워지고 충돌 발생 시 분쟁이 어떻게 전개될지, 어떻게 종식될지 예측이 더욱 힘들어질 수밖에 없다. 다음 위기 발생시에는 더 이상 행운에 기댈 수 없을지 모르는 것이다. 또한 모디 총리의 경우 강경한 대응이 총선승리에 크게 공헌하는 등 국내 지지자들의 전폭적인 지지를 얻었기에 이러한 헌신의 함정(commitment trap)으로 다음 충돌 시에는 더욱 강력한 군사력을 동원하여 보복해야 한다는 압박을 강하게 받지 않을 수 없었다. 발라

---

after the Balakot Episode," Nuclear Crisis Group South Asia Post-Crisis Brief, June, 2019; Pegahi, T. Negeen. "From Kargil to Pulwama: How Nuclear Crises Have Changed over 20 Years," *The Washington Quarterly* Vol. 42, No. 2(2019); Rej(2019).

15) Ganguly, Sumit. "Is Militancy Surging in Indian-Administered Kashmir?" *Foreign Policy*, November 26, 2024.

16) Bhasin, Anuradha. "Kashmir, Five Years On." *Foreign Policy*, September 19, 2025.

콧 공습 시 인도군은 강력한 응징 의지를 보였지만 타격의 성과는 거의 없어 파키스탄에 대한 억제 효과는 미미하였다. 발라콧 직후의 파키스탄의 공군기 동원과 인도 공군기 격추라는 행동과 성과는 이후 파키스탄의 행동이 더욱 대담해질 가능성을 시사하기도 한다.[17] 그리고 양국 모두 위기 당시 핵무기에 대한 준비과정이 있었다는 것은 다음 위기 시 핵무기 배치와 전개가 신속히 이뤄질 수도 있을 가능성을 암시한다. 즉 다음 위기 시 상대방의 다음 행동에 대한 억제가 대단히 힘들어질 가능성이 높기에 위기 안정성(crisis stability)이 현저히 약화되고 확전 통제는 더욱 어려워질 가능성이 높다는 것이다.[18]

3. 2025년 파할감 테러와 무력충돌

2025년 4월 22일 파할감(Pahalgam)에서 테러 공격이 발생하여 모디 총리가 공을 들이던 평화롭고 경제적으로 번영하는 카슈미르라는 환상이 여지없이 깨졌다.[19] 인도령 카슈미르의 유명 관광지인 파할감에서 26명의 인도 관광객들, 그것도 힌두 남성을 특정한 무장단체의 살상은 큰 충격을 주었고 강력한 보복을 바라는 인도 국민들의 요구가 커졌다. 인도 정부는 테러단체의 배후로 파키스탄을 지목하며 보복을 다짐하였고, 파키스탄 정부는 이 단체와의 연루를 강하게 부인하며 인도의 무력 사용 시 결연히 반격하겠다고 공언하였다.[20] 양국은 또한 국경폐쇄, 상대국 외교관 추방, 비자 발급 중단, 무역 중단 등 일련의 대결적 조치를 서로 시행하면서 양국 관계가 급속히 악화되었다. 게다가 인도 정부는 1960년에 세계은행(World Bank)의 후원 하에 양국 간 체결되어 전쟁과 수많은 위기에도 지속되었던 인더스 수자원 조약(Indus Waters Treaty)을 파기한다고 발표하며 수자원의 80%를 인더스강에 의존하는 파키스탄으로 향하는 강줄기의 통제 가능성을 압박하였고, 이에 대해 파키스탄은 인더스강 수자원에 대한 어떠한 인위적인 제한도 '전쟁행위'로 간주하겠다는 경고하

17) 파키스탄은 또한 2016년과 2019년 인도의 보복공격을 경험하며 이에 대응하는 "quid pro quo plus" 라는 새로운 군사독트린을 발표하여 인도의 어떠한 공격에도 그 수준 이상으로 응징할 것을 공언하며 전범위억제의 업그레이드 형태를 밝혔다. Malik, Haris Bilal. "Pakistan's Quid Pro Quo Plus: A Key Strategic Determinant." April 13, 2020 https://strafasia.com/pakistans-quid-pro-quo-plus-a-key-strategic-determinant/ (검색일: 2024. 6. 2).

18) Lalwani, Sameer, et al. "From Kargil to Balakot: Southern Asian Crisis Dynamics and Future Trajectories." Stimson Center Asia Policy Paper, Feb, 2020; Narang, Vipin. "Pulwama and Its Aftermath: Four Observations." Nuclear Crisis Group South Asia Post-Crisis Brief, 2019; Dalton(2019); Pegahi(2019).

19) Ganguly, Sumit. "Kashmir Attack Shatters Illusion of Calm." *Foreign Policy*, April 28, 2025.

20) Sharp, Alexandra. "Kashmir Reels From Deadliest Attack on Civilians in Decades." *Foreign Policy*, April 23, 2025.

였다.[21] 파키스탄 정부는 1972년 3차 인도-파키스탄 전쟁 이후에 합의되어 카슈미르의 통제선(Line of Control)을 인정하고 양국 간 카슈미르를 둘러싼 갈등을 평화적으로 해결하기로 합의한 심라 조약(Simla Agreement)을 파기하겠다고 나섰다. 통제선 주변에서 양국 군대 간 소규모 교전이 지속적으로 보고되었고, 자신의 입지를 다지고 국제사회의 지지를 얻기 위한 양국의 외교적 노력도 치열하게 진행되었다. 모디 총리는 인도군에게 파키스탄을 상대로 맘껏 작전할 수 있는 재량권을 부여한다고 발표하였고 파키스탄 고위관리들은 임박한 공격을 경고하며 분연히 대응할 것을 공언하였다. 이미 2016년, 2019년 테러공격에 수위를 점차 높이는 강경대응으로 크게 정치적 이득을 본 모디 총리가 들끓는 반파키스탄 민족주의적 여론을 등에 업고 강력한 무력대응을 실시할 것이라는 것은 자명해보였다. 그러나 모디 정부와 인도군의 확전지배(escalation dominance)에 대한 과신은 위험해 보였고, 군사적 응징의 효과에 대한 의문, 기술발전의 부정적 영향과 양국의 공세적 독트린에 의한 확전 가능성, 적극적 중재 역할을 했던 미국의 무관심 등으로 분쟁 발생 시 더 심각한 위기로 비화될 가능성에 대한 전문가들의 우려가 컸다.[22]

이렇게 말과 행동으로 양국 간 긴장이 끊임없이 악화되던 상황에서 인도가 5월 7일 새벽 Operation Sindoor을 감행하여 공군기의 지대공 미사일로 9곳의 파키스탄과 파키스탄령 카슈미르 영내의 테러기지를 파괴하고 다수의 테러리스트들을 사살하였다고 발표하였다.[23] 파키스탄은 영내의 가정집, 모스크 등이 파괴되어 다수의 민간인 사망자가 발생했다고 인도를 비난하면서 인도의 공군기 6대를 격추하였다고 발표하였다. 5월 10일 인도의 미사일, 드론 공격이 군사, 행정기관이 밀집해 있고 수도 이슬라마바드와도 가까운 거리에 있는 라왈핀디(Rawalpindi) 인근의 Nur Khan 공군기지를 포함하여 파키스탄을 자극하였다. 수시간 후 파키스탄은 공군기, 미사일, 드론을 사용한 Operation Bunyan-um-Marsoos를 감행하여 인도 내 BrahMos 순항 미사일 기지, S-400 대공미사일 기지 등을 공격하였다고 발표하였다. 파키스탄의 보복 공격과 인도의 재보복이 반복되며 양군은 공군기와 미사일, 드론을

---

21) Hamza, Mirza. "India's Indus Ultimatum: South Asia's Red Line Moment." *The Diplomat*, April 25, 2025.

22) Altaf, Zohaib and Nimra Javed. "One Small Mistake Could Trigger An Uncontrollable Escalation Between India and Pakistan." *The Diplomat*, May 2, 2025; Singh, Sushant. "India and Pakistan Are Perilously Close to the Brink: The Real Risk of Escalation in Kashmir." *Foreign Affairs*, April 29, 2025a; Shapoo, Sajid Farid. "Beyond Limited War: India's Path to Strategic Coercion After Pahalgam." *The Diplomat*, April 29, 2025.

23) Patil, Sameer and Rahul Rawat. "Operation Sindoor: Understanding Context and Consequences." May 09, 2025. https://www.orfonline.org/expert-speak/operation-sindoor-understanding-context-and-consequences (검색일: 2025. 5. 11); Gupta, Shishir. 2025. "How the 9 targets India hit during Operation Sindoor were providing support to terrorists." *Hindustan Times*, May 07.

사용하여 상대국의 비행장 등 군사기지를 공격하였고 물적 피해와 사망자도 늘어났다. 2016년, 2019년 유사한 테러 공격 이후에 발생했던 인도의 대응과 비교해도 규모나 범위에서 확연히 달랐던 이번 무력충돌로 인해 확전 우려와 함께 핵사용 가능성에 대한 걱정도 증대되었다. 이제까지 인도-파키스탄 중재에 적극적으로 개입하던 미국은 밴스 부통령이 "이는 우리와 무관한 일(none of our business)" 라고 하는 등 중재에 관심없다는 태도를 보여 확전에 대한 우려가 컸으나, 파키스탄의 NSC 소집을 통한 핵 시그널(nuclear signaling) 후 미국 정부는 태도를 바꿔 적극 개입하였다. 이렇게 미국 등 국제사회의 중재로 10일 양국은 휴전에 동의하여 급한 불을 끄는데 성공하였고 2019년처럼 양국은 모두 자국의 승리를 주장하였다.[24]

이번 무력충돌은 또한 양국 간 분쟁 중 처음으로 드론을 포함한 AI 기반 무기체계가 광범위하게 사용된 분쟁이다. 인도군은 이스라엘에서 수입한 IAI Searcher와 Heron 드론을 정찰에 활용하였고, 역시 이스라엘에서 수입한 Harpy와 Harop 자살 드론(loitering munition)을 공습에 활용하였다. 특히 Harop 드론은 파키스탄 군사시설 포격에 사용하고 Harpy 드론은 적 방공망 제압(suppression of air defenses, SEAD)에 사용한 것으로 알려졌다. 인도와 이스라엘의 합작품인 드론은 작전 초기에 테러조직 기간시설타격에 사용하였다고 한다. 파키스탄의 경우 중국, 튀르키예로부터 수입한 드론과 자체 또는 합작 생산한 드론 수백대를 swarm 형식으로 사용한 것으로 알려졌다. 향후 사상자 걱정 덜하고, 장거리 정밀타격 가능하며, 상대적으로 확전 위험이 적은 드론이 양국 간 분쟁에 더욱 광범위하게 사용되어 안정-불안정 역설(stability-instability paradox)을 심화시킬 수 있다. 그리고 드론을 어떻게 사용하는지, 그리고 상대국이 드론 사용을 어떻게 인식하는지에 따라 광범위한 드론 사용은 확전 통제에 큰 도움이 되지 않을 수 있다. 따라서 확전 위험성을 줄인다는 명목으로 핵무기 보유 국가 간 분쟁 시 드론 사용에 의존하는 것은 의도하지 않은 확전을 야기할 수 있는 것이다.[25]

---

24) Clary, Christopher. 2025. "Four Days in May: The India-Pakistan Crisis of 2025." May 28, 2025. https://www.stimson.org/2025/four-days-in-may-the-india-pakistan-crisis-of-2025/(검색일: 2025. 6. 2). 미국 중재 휴전에 대한 인도와 파키스탄의 입장도 사뭇 다르다. 파키스탄 샤리프 총리는 양국 간 휴전을 가장 먼저 발표한 트럼프 대통령의 역할에 감사의 인사를 전했으나 인도는 미국의 중재를 인정하지 않고 인도의 강력한 공세가 파키스탄과의 휴전을 효과적으로 압박하였다고 주장한다. 제3국의 중재, 특히 카슈미르 문제 관련하여 철저하게 인도-파키스탄 양자 관계임을 강조해 온 인도의 자율적 외교 추구 성향이 나타나는 사례이다. Ethirajan, Anbarasan. "Trump's mediation offer on Kashmir puts India in a tight spot." *The Diplomat*, May 13, 2025.

25) Dass, Rueben and Abdul Basit. "Drone Warfare Is Redefining India-Pakistan Rivalry." *The Diplomat*, Jun 4, 2025; Haltiwanger, John. "Drones Are Transforming South Asian Warfare: The latest India-Pakistan conflict showed how drones are changing the way countries fight." *Foreign Policy*, May

4. 무력충돌의 여파와 향후 양국 관계 전망

약 100시간 정도의 강렬한 무력충돌 이후 양국 간에 휴전이 성립되어 당장은 긴장이 해소되었지만 이번 충돌은 많은 과제와 후유증을 남겼다. 무엇보다 양국 간 무력충돌이 언제든 다시 발생할 여지가 적지 않고 발생 시 이전보다 확전사다리의 더 높은 단계에서 무기체계가 사용되어 의도적이든 아니든 핵사용까지 진행될 가능성은 더욱 커질 것이라는 우려가 많다. 이번에 인도는 파키스탄에 대해 군사적으로 강력한 군사적 응징을 하면서 인도 군사력의 우월성을 과시하고자 했다. 인도에 의하면 테러리스트 훈련캠프나 파키스탄군 공군 비행장 등 의도했던 목표를 효과적으로 파괴했고 파키스탄의 반격은 S-400 등의 방공망으로 거의 다 무력화했다고 발표하였다. 그러나 파키스탄의 인도 공군기 6대 격추 주장에 대해서는 부인하지 않기도 했는데 양측의 군사적 성과 주장이 엇갈리는 것은 일반적이라고 할 수 있겠다. 하지만 휴전 이후 모디 총리는 어떠한 테러 공격도 파키스탄의 행위로 간주하여 파키스탄 영내 깊숙이 위치한 타깃도 정당한 공격목표로 간주하여 응징하겠다는 'new normal'을 발표하였다. 이는 테러리스트의 행동에 대해 파키스탄에게 엄중히 책임을 물어 그 비용을 크게 전가함으로써 이후 테러리스트 활동을 방지하려는 목적이 있다.[26] 그러나 2016, 2019년의 보복공격이 테러의 발생을 억제하지 못했듯이 이번의 강경한 군사행동도 향후 유사한 테러공격의 발생을 막는데 별 영향이 없을 것이라는 평가가 많이 있다. 또한 모디 총리는 파키스탄이 분쟁 중 NCA 소집을 흘리며 핵 시그널을 보낸데 대해 인도는 결코 핵공갈(nuclear blackmail)에 영향받지 않을 것이며 필요한 군사행동을 수행하겠다고 밝혔다. 이 또한 향후 유사한 상황에서 이전보다 더욱 높은 단계에서 응징공격을 감행함으로서 파키스탄의 핵사용 임계점에 가까워질 수 있는 위험한 접근일 수 있다. 양국 모두 이번 분쟁에서 자신이 승리했다고 믿으며 이후 분쟁 시 확전통제에 확신을 갖고 핵사용 가능성을 두려워하지 않으면서 2025년 5월보다 더욱 거센 군사행동을 감행할 가능성이 많은 것이다. 특히 이번 군사적 충돌이 확전사다리에서 상당히 높은 단계의 무기체계가 사용되었음에도 불구하고 양국 간 지상군을 동원한 전면전에 도달하기 훨씬 전에 종식됨으로써 이후에도 그릇된 자신감을 심어줄 수 있고, commitment trap에 한층 깊숙이 빠져서 다음번 위기 발생시에는

15, 2025; Basrur, Amoha. "The Use of Drones Marks a New Phase in India-Pakistan Hostilities." May 13, 2025. https://www.orfonline.org/expert-speak/the-use-of-drones-marks-a-new-phase-in-india-pakistan-hostilities (검색일: 2025. 5. 18).

26) Tarapore, Arzan. "Operation Sindoor and the Evolution of India's Military Strategy Against Pakistan." *War on the Rocks*, May 19, 2025; Vohra, Anchal. "Modi Has Changed India's Military Doctrine." *Foreign Policy*, May 13, 2025a.

국내정치적으로 양국의 강경 지도부 모두 더욱 강력하고 이전보다 높은 단계의 무력을 사용해야 한다는 강한 압박에 직면할 것이다. 기술발전으로 무기체계의 목표 도달시간이 훨씬 단축된 상황에서 초민족주의적, 국수주의적 미디어와 여론의 압박으로 각 지도부는 빨리 행동해야 한다는 압력에 놓여 확전으로 가는 길을 통제하기 더욱 힘들어질 수 있는 것이다.[27] 파키스탄의 경우 공식적으로 군사적 승리를 주장하였으나 인도가 quid pro quo plus 독트린의 빈틈을 적극 이용하여 실제 피해가 상당한 것으로 알려져 향후 기존의 quid pro quo plus 독트린을 더욱 정교하면서도 강력하게 만들 가능성도 있다.[28]

파키스탄은 또한 군사적 피해규모를 떠나서 정치적으로나 사회적으로 파키스탄보다 객관적 전력에서 앞서는 인도에 단호히 저항하는 태도를 보여줌으로써 적지 않은 성과를 거두었다고 자평하였다. 정치적으로 분열되고 경제적으로 IMF의 도움이 없으면 유지가 힘들 정도로 피폐하며 사회적으로 내부 테러리즘과 분리주의, 치안불안 등의 문제로 국민들이 고통받으면서 정치권 지도부 전반에 대한 불만이 컸으나 인도와의 결전을 통해 전 파키스탄이 일거에 단결하고 통합하는 효과를 거뒀다. 실질적인 권력을 쥐고 있는 무니르(Munir) 육군 참모총장의 역할과 권한이 더 막강해졌고, 이번 전투에서의 공로를 인정받아 처음으로 육군 원수로 승진하기도 하였다. 이번 무력충돌 이후 파키스탄이 더욱 대담해졌다는 평가가 많은데,[29] 이는 파키스탄군이 그동안의 비판에서 벗어나 국민들에게 그 존재이유를 확실히 각인시켰기 때문이다.[30] 96%라는 압도적인 응답자가 이번 분쟁에서 파키스탄이 승리하였다고 보는 가운데 파키스탄에 절대적인 영향력을 행사하는 군부에 대한 호감도도 급증하여 휴전 직후 여론조사에서 응답자의 93%가 군에 대하여 우호적으로 평가하였다. 테러 공격 1주일 전에 파키스탄의 존재근거 이데올로기인 "두 민족 이론(Two Nations Theory)" [31]을 반복

---

27) Malla, Mohmad Waseem. "Crisis Without Closure: India-Pakistan Confrontation in an Era of Fragile Deterrence." *The Diplomat*, May 26, 2025; Shah, Aqil. "The Next War Between India and Pakistan: Why New Delhi's Failure to Deter Islamabad Will Fuel Future Violence." *Foreign Affairs*, May 23, 2025; Tarapore(2025); Cervasio, Chiara and Nicholas Wheeler. "Restraint at Risk: The Anatomy of India-Pakistan De-escalation." *The Diplomat*, May 16, 2025; Singh, Sushant. "India-Pakistan Cease-Fire Cements a Dangerous Baseline Future conflicts will likely erupt faster and escalate more intensely." *Foreign Policy*, May 15, 2025b.

28) Syed, Baqir Sajjad. "Analysis: 27 years after Chagai: nuclear shadows & doctrinal dilemma." *Dawn*, May 28, 2025.

29) Jamal, Umair. "Pakistan Comes Out Emboldened After Clashes With India." *The Diplomat*, May 13, 2025a.

30) Fair, C. Christine. "Another Clash Over Kashmir Is Coming: Pakistan's army needs conflict with India to justify its own existence." *Foreign Policy*, May 16, 2025.

31) Two Nations Theory는 1930년대 독립운동 기간 중 진나(Jinnah) 등 무슬림 지도자들이 주장한 이론으로 인도아대륙에는 힌두와 무슬림이라는 두 개의 서로 다른 종교, 전통, 역사, 문화를 가진 두 개의 '민족'이 존재하기에 영국으로부터 독립하게 된다면 힌두와 무슬림이 각각 자신들만의 민족독립국가를 건설해야 한다고 주장

강조하며 인도령 카슈미르인들의 파키스탄 통합의 정당성을 설파하여 파할감 테러 공격을 조장하였다고 비판받은 무니르 총장은 온건한 전임자와 다르게 강한 종교적 색채로 이번 작전을 강경하게 진두지휘하면서 정체성적 정당성을 근거로 승리를 주장하였고 파키스탄 국민들에게 인정받았다.[32] 이러한 상황에서 파키스탄군이 향후 인도가 원하는 것처럼 무장단체를 활용하는 비대칭 공세를 중단할 것이라고 보기는 힘들다. 이번 무력충돌이 군사적, 정치적, 사회적으로 충분한 성과를 거두었다고 보기 때문에 인도가 추구하는 억제는 기대할 수 없고 향후 이런 식의 공격과 반격, 재반격의 반복이 더욱 위험한 수준에서 벌어지는 것을 국제사회가 더욱 불안하게 지켜봐야 할 수 있다. 인도 파키스탄 양국 모두의 과도한 자신감과 신뢰가 계속 하락하는 제3국(특히 미국)의 시의적절한 개입과 중재에 기대기에는 양국 지도부의 사고방식과 양군의 핵태세와 핵무기 배치가 대단히 우려스러운 상황이다.

Ⅲ. 인도-파키스탄 핵대결 사례가 한국에 주는 교훈

인도-파키스탄 간 핵개발, 핵대결 사례를 한반도에 적용하는 것은 북한이 이미 핵무기를 보유하고 핵미사일 능력을 질적·양적으로 증대하는 상황에서 자체 핵무기 보유에 관심이 큰 한국에게 의미 있는 작업일 것이다. 먼저 핵무기 획득의 목적에 대해 고민해야 하고, 이러한 목적 달성을 위해 어떠한 투발수단을 보유해야 하며 핵탄두를 얼마나 생산해야 할 것인지를 면밀히 검토해야 한다. 또한 핵지휘통제체계를 어떻게 건설할 것인지도 치열하게 생각해야 한다. 특히 인도-파키스탄 사례에서 핵무기 획득의 소기의 목적을 달성하기 위해 거쳐야 하는 시간, 과정, 비용, 그리고 극복해야 하는 장애물과 위협요인에 대해 냉정하게 평가해야 한다. 무엇보다도 인도-파키스탄 사례에 비추어 한국의 자체 핵보유가 우리의 지정학 상황에서 과연 대한민국의 안보를 증진시킬지 여부를 냉철하게 판단해야 한다.

1. 핵무장으로 가는 길

한국의 핵무기 보유 목적은 북한에 한정한 북핵억제인가? 아니면 중국까지 포함한 2개

하여 파키스탄 설립의 근거가 되었다.

32) Vohra, Anchal. "Pakistan's Military Leader Thinks Differently: The military chief's unprecedented approach to policy has made him hugely popular." *Foreign Policy*, May 30, 2025b; Fair, C. Christine. "Another Clash Over Kashmir Is Coming: Pakistan's army needs conflict with India to justify its own existence." *Foreign Policy*, May 16, 2025.

이상 적대국에 대한 억제인가? 이 목적 선정에 따라 핵무기 투발수단, 핵탄두 숫자는 크게 차이가 날 수밖에 없다. 파키스탄의 경우 애초부터 핵무기 보유 목적과 이유는 인도 억제에 특화되어 있었다. 공식적으로 공표하지는 않았지만 파키스탄의 핵독트린이 인도 억제를 위한 신뢰적 최소억제라고 할 때 파키스탄 관계자들은 파키스탄이 60-70개의 핵탄두를 보유한다면 충분히 인도에 대한 억제가 가능하다고 보았다.[33] 인도의 경우 처음 인도의 핵개발을 자극한 국가는 1962년 국경전쟁에서 치욕을 안겨주고 64년 핵실험에 성공한 중국이었다. 미국의 압박이 큰 이유이긴 하지만 1974년 평화적 핵실험의 배경에는 중국의 존재도 무시하지 못하였다. 이후 파키스탄과 핵개발 경쟁을 하면서 몇 번의 위기를 겪었던 80년대, 90년대에도 중국의 잠재적 위협은 인도의 핵개발, 핵태세 발전에 큰 영향을 끼쳤다. 최근 중국과의 국경분쟁 격화와 전략적 경쟁 심화는 인도의 Agni-5 등 장거리 전략무기 개발과 함께 다양한 형태의 신형 장거리 공격(standoff) 재래식 미사일로 구성된 통합로켓군(Integrated Rocket Forces)의 창설에 자극을 주었다.[34] 2019년 인도와 파키스탄 간의 핵전쟁 시나리오를 가상한 논문에서도 인도가 중국과의 대결을 염두에 두고 상당수의 핵무기를 파키스탄에 사용하지 않고 남겨둘 것이라고 예상하였다.[35] 인도에게는 중국, 파키스탄 양국을 겨냥한 핵무기 수량이 필요한 것이다.

한국에게는 몇 개의 핵무기가 적정할까? 북한 억제에만 국한한다 해도 2025년 현재 북한 핵무기 보유숫자로 추정되는 50여기는 필요할 것이다.[36] 중국까지 억제의 대상으로 한다면 그 숫자는 훨씬 늘어난다. 문제는 이 정도 숫자를 확보하기까지에는 상당한 시간과 비용, 노력이 수반될 것이라는 것이다. 인도와 파키스탄의 경우 1990년 전후로 핵능력을 보유한 것으로 알려졌고 1998년 5월에 각각 핵실험을 감행하는데 그 이후 핵무기 보유숫자를 경쟁적으로 꾸준히 늘려왔음에도 불구하고 (1998년 핵실험 이후부터 계산해도 27년이 지난 2025년 현재) 양국은 각각 170-180기 정도의 핵무기를 보유하고 있는 상태이다.[37] 한국은

---

33) Tasleem, Sadia. "Pakistan's Nuclear Use Doctrine." June 30, 2016. http://carnegieendowment.org/2016/06/30/pakistan-s-nuclear-use-doctrine-pub-63913 (검색일: 2022. 2. 22).

34) Das, Debak. "How India's restructured rocket force makes conflict with China more likely," April 22, 2024 https://thebulletin.org/2024/04/how-indias-restructured-rocket-force-makes-conflict-with-china-more-likely/#post-heading (검색일: 2025. 3. 3); Bommakanti, Kartik. "Integrated rock et force: Imperfect but a step in the right direction," May 27, 2023 https://www.orfonline.org/expert-speak/integrated-rocket-force (검색일: 2025. 3. 3).

35) Robock, Alan, et. al. "How an India-Pakistan nuclear war could start—and have global consequences." *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 75, No. 6(2019).

36) Kristensen, Hans, Matt Korda, Eliana Johns & Mackenzie Knigh. "Status of World Nuclear Forces." Federation of American Scientists, March 26, 2025 https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces/ (검색일: 2025. 6. 3). 물론 북한은 한국이 50기를 보유할 동안 핵무기 보유숫자를 더욱 늘릴 것이다.

50여기의 핵무기 보유를 위해 몇 년의 시간이 필요할까? 핵농축, 재처리 시설의 부재, 우라늄 확보의 어려움 등을 고려하면[38] 전력을 다해서 노력해도 상당한 시간이 필요할 것이다. 문제는 이렇게 핵무기를 제조하기 위해 노력하는 기간에 핵무기 보유 이유이기도 한 주변 적대국으로부터의 예방공격 가능성을 포함한 강력한 견제가 예상된다는(window of vulnerability) 것이다.[39] 북한이나 중국으로부터의 예방공격은 우리만의 힘으로 막기 쉽지 않을 것이다. 뎁스(Debs)와 몬테이로(Monteiro)는 기술적, 경제적 능력이 있고 안보적 이유가 있는 한 국가가 핵개발을 추진한다 해도 적대국으로부터의 방해를 효과적으로 극복해야 하는데 이 때 동맹국의 역할이 중요하다고 하였다.[40] 미국이 한국의 원활한 핵개발을 위해 중국, 북한과의 충돌을 무릅쓰고 방어막을 쳐줄까? 한국의 자체핵무장의 중요한 이유 중 하나가 미국으로부터의 핵우산 보장에 대한 불신과 더 나아가 방기(abandonment)에 대한 우려 때문이었는데 이제 자체핵무기 보유로 미국과의 동맹을 크게 필요로 하지 않을 한국에 대해 미국이 그 정도의 위험부담을 감수할지 의문인 것이다.[41] 또한 6월 13일 이스라엘이, 그리고 6월 22일 미국이 각각 이란을 공습하여 핵시설 파괴를 시도한 것은 잠재 핵억제력(latent deterrent) 보유 노력조차도 반확산(counter-proliferation)의 대상이 될 수 있다는 것을 보여주었다. 이스라엘과 이란 간 여러 국가의 존재나 상당한 지리적 거리와 비교하여 남북한 간에는 완충지대도 없고 거리도 무척 짧기에 북한의 예방공격은 훨씬 거세고 쉬울 수 있다. 북한 외에 국제사회에서 핵무기 보유국으로 인정받으며 최근 북한과 군사적 협력을 강화하고 있는 러시아(그리고 중국)도 한국의 핵개발 시설을 적법한 목표물로 상정하여 공격을 감행할 수도 있다.[42] 한국이 적정한 수량의 핵무기를 보유할 때까지의 과정은 상상 이상으로 험난할 가능성이 큰 것이다.

---

37) Kristensen, et. al.(2025).

38) 전봉근. "한국 핵무장 옵션의 손익계산과 민수용 농축재처리 요구." Global NK 스페셜리포트 『트럼프 2기 북핵문제와 한국의 핵옵션』(2025).

39) Dalton, Toby and George Perkovich. "South Korea Goes Nuclear. Then What? Five questions to ask before welcoming Seoul to the nuclear weapons club." *Foreign Policy*, September 22, 2024.

40) Debs, Alexandre and Nuno Monteiro. *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (Cambridge University Press, 2016), pp. 37-45.

41) Dalton and Perkovich(2024). 핵보유국 한국에 대해 미국이 여전히 굳건한 동맹국으로 남아있을지는 불확실하다. 중국 견제를 위해 한국의 핵능력을 필요로 할 것이라는 주장도 있으나 한국과의 동맹을 포함한 동맹 일반에 대해 미국의 전략적 태도가 바뀔 수 있기 때문이다.

42) Ivre, Joel Petersson. "The Attack on Iran's Nuclear Program Should Be a Warning to South Korea." *The Diplomat*, June 24, 2025.

2. 핵무장 이후의 핵태세, 핵지휘통제 구축

우여곡절 끝에 핵무기의 생산, 배치에 성공한다 해도 남북한 간에 냉전 시기 미국-소련 관계와 같은 안정적인 2차공격능력(second strike capability)에 기반한 공포의 균형(balance of terror) 상태가 정착될 가능성은 별로 없어 보인다. 미-소 양국은 각각 수천개, 혹은 그 이상의 핵무기를 보유하여 확실한 2차공격능력을 보유하고 있었고 양국 간 영토가 수천km 떨어져 있어 영토분쟁이 없었으며 양국 간의 충돌은 대체로 양국의 사활적 국익과는 거리가 있는 지역에서 대리전(proxy war)의 형태로 진행되었다. 한반도에 위치한 남북한이 모두 핵무기를 보유할 시 발생할 상황은 이러한 냉전 시기의 미-소가 아니라 현재의 남아시아와 가까울 가능성이 훨씬 많다. 한반도와 인도 아대륙 양 지역 모두 하나의 정치체를 오랫동안 유지하다가 2차대전 직후 각각 분단, 분할 독립되어 국경분쟁, 실지회복을 둘러싼 대결과 충돌이 끊이지 않았던 것이다. 남아시아의 경우 1990년대 이후로는 핵무기가 이러한 대결의 주요 변수로 등장하였다. 인도, 파키스탄 양국은 1998년 핵실험 이후 핵무기 보유를 공식화하면서 핵독트린, 핵태세, 핵지휘통제체계를 발전시켜 나갔는데 양국 간 충돌이 끊이지 않으면서 조치-대응의 악순환(action, reaction)이 반복되며 양국의 핵독트린이 점차 공세적으로 나아갔다는 것은 이미 앞장에서 확인한 바 있다. 핵무기 보유 초기와 달리 카길 전쟁, 2001년 의사당 테러위기를 거친 후 인도의 Cold Start 독트린 입안, 이에 대응하는 파키스탄의 전범위억제로의 전환과 Nasr 단거리 전술핵미사일 개발·배치, 그리고 모호하지만 상당히 낮은 핵사용 임계선(threshold)의 발표,[43] 이에 대항하는 인도의 핵선제 불사용 원칙 변경 움직임이나 확증보복 핵태세와 배치되는 대군(對軍) 표적 무기(counterforce) 능력 향상 노력 등이 반복되며 양국 간 위기안정성이나 전략적 안정은 지속적으로 약화되어왔다.

한국이 핵무기를 보유하게 된다면 어떠한 핵독트린, 핵태세, 핵지휘통제체계를 구축, 발전시켜야 하는가? 인도, 파키스탄처럼 현실적으로 신뢰적 최소억제(credible minimum deterrence) 독트린을 채택하게 될 가능성이 높다. 그렇다면 핵태세는 어떠한가? 다른 핵보유 국가와 마찬가지로 한국도 소량의 핵무기 보유시부터 핵무기의 생존성을 높이기 위해 각고의 노력을 경주해야 한다. 핵무기의 숫자를 늘리는 것 외에 투발수단도 선별적으로 고려

43) 파키스탄의 핵무기 사용 조건은 파키스탄군이 상당한 타격을 입거나(military threshold), 인도군이 파키스탄이 받아들일 수 없을 정도로 국경선 내로 깊숙이 침투하는 경우(territorial threshold), (특히 파키스탄이 취약하게 생각하던 발로치스탄 지역에서 인도의 공작으로) 파키스탄의 정치적 안정과 정권 생존이 크게 위협받거나(political threshold), 인도의 압박과 포위로 (파키스탄의 주요 항구인 카라치 봉쇄를 포함하여) 파키스탄의 경제가 고사위기에 있는 경우(economic threshold)의 4가지이다. 파키스탄의 핵사용 임계점(레드라인)이 상당히 낮고 모호하게 설정되어 있다는 것을 알 수 있다. Narang(2014), pp. 79-80.

해야 하는 것이다. 작전종심이 대단히 짧기에 핵무기 투발수단이 지대지 탄도 미사일 형태로 고정배치된 경우 상대방의 선제공격에 취약할 수 있기 때문에 생존성 향상, 2차공격능력 배가를 위해서 잠수함 플랫폼(SLBM)을 확보하는데 상당한 노력을 기울여야 할 필요가 있다.[44] 하지만 이러한 시도는 효율적인 작전을 위한 SLBM 탑재 핵추진 잠수함의 충분한 수량 확보를 위해서는 엄청난 시간이 소요될 것이라는 문제 외에도 핵지휘통제권의 위임 여부 문제에 부딪힐 수밖에 없다. 즉 소량 배치된 핵무기의 안전이나 승인되지 않은 발사를 막는 것보다(negative control) 북한에 대한 억제력 증대를 위해 핵무기가 확실히 작동하는 것을 (positive control) 더 중요시하지 않을 수 없기 때문에[45] 핵통제 권한 위임의 유인이 더 커질 수 있다. 이는 불가피하게 핵사용 가능성의 증대를 의미한다. 또한 북한은 이미 핵무기를 다수 보유하고 있고 한국은 이를 따라가는 형국이라 상당 기간 소수의 핵무기에 의존하여 북핵억제를 시도할 수밖에 없고, 유사시 수 분 안에 북한의 핵미사일이 한국의 주요 목표물에 도달할 수 있기에 한국이 적지 않은 기간 의존해야 할 소수의 핵무기를 항상 경보즉시발사(Launch on Warning, LOW)라는 극도의 일촉즉발 (hair trigger) 상황에 대기시킬 수밖에 없다. 소량의 핵무기 보유 국가는 항상 use it or lose it의 압박을 강하게 받을 수밖에 없어서 핵지휘통제체계가 직면할 부담은 엄청날 것이다.

이러한 이유로 한국은 상당 기간 핵무기 사용 가능성을 강하게 열어두고, 확실한 2차타격능력이나 핵탄두 숫자의 대등한 수준이 필요하지 않은 비대칭 확전형 핵태세(asymmetric escalation posture)를 불가피하게 채택해야 할 가능성이 높다.[46] 북한의 핵태세가 무엇인지 논쟁이 있지만 비대칭 확전형이라는 주장이 많은데 핵무기로 대치하는 양국이 모두 대단히 공세적인 비대칭 확전형 핵태세로 맞선다면 긴장감이 상당할 것이다. 즉 한국이 만족할 만한(?) 수준의 핵무기 숫자를 보유할 때까지 위기안정성은 상당히 약화된 상태로 지속될 가능성이 많다.[47] 한국의 핵사용 조건(임계점)도 모호하지만 낮은 수준으로 설정하여

---

44) Dalton and Perkovich(2024).

45) Feaver, Peter. "Command and Control in Emerging Nuclear Nations." *International Security*, Vol. 17, No. 3 (Winter, 1992-1993), p. 163.

46) Narang(2014), pp. 19-21. 의도하든 의도하지 않든 촉매형(catalytic) 핵태세로 귀결될 가능성도 있다. 남아시아에서의 핵확산 이유 중 하나가 강대국으로부터의 독립성을 확보하는 것이었으나 현실적으로 (특히 파키스탄의 입장에서) 미국의 적극적인 개입과 중재가 항상 필수적인 역할을 해왔다. 한국의 경우도 핵무장 이후의 상황이 유사하게 흘러갈 수 있다. 물론 미국이 남아시아와 달리 개입 시 중국과의 대결 가능성이 훨씬 높은 한반도에서 핵위기가 발생한다면 어떤 선택을 할지 속단하기는 힘들다. 또한 파키스탄의 사례처럼 미국의 개입이 확실시된다면 북한이 오히려 이를 적극 활용하여 미국이 확전을 막아줄 거라 믿고 더욱 공세적으로 나아갈 수도 있다.

47) 냉전 시기 유럽의 NATO와 남아시아의 파키스탄은 재래식 전력의 열세 때문에 분쟁 초기 (전술)핵무기 사용 불사를 위협하는 공세적인 핵태세를 수립하였다. 한반도의 경우 핵무장을 시도하는 한국이 재래식 전력에서는 우

escalate-to-deescalate 식의 공세적인 태도를 견지해야 할 필요도 있는데 이는 위기안정성을 더욱 악화시킬 것이다.

3. 안정-불안정 역설

미-소 양국 간 핵경쟁이 극심하던 1960년대 초중반에 제기된 안정-불안정 역설(stability-instability paradox) 개념은 대치하는 두 개의 핵무기 보유국이 모두 충분한 2차공격능력을 갖춤으로써 핵무기(전략) 레벨에서의 안정성이 오히려 양국 간 낮은 단계의 불안정성, 즉 제한적인 충돌을 증대시키지만, 이러한 위기 발생과 제한적인 충돌에도 불구하고 양국 간 전면전이나 핵사용 단계까지는 가지 않는 상황을 일컫는다. 많은 전문가들이 안정-불안정 역설이 실제로 구현되는 곳이 인도-파키스탄이 격돌하는 남아시아 지역이라고 보았다. 양국의 핵능력 보유 직후인 1999년 파키스탄의 공격으로 카길전쟁이 발발했고 그 이후에도 파키스탄 후원 무장단체에 의한 테러공격이 여러 차례 발생했으나 심각한 수준으로의 확전 없이 위기가 해소되었기 때문이다.[48] 최근에는 파키스탄 후원 무장단체의 공격을 받은 인도가 예전의 전략적 자제(strategic restraint)가 아닌 물리적 보복의 수위를 높여나가면서 안정-불안정 역설의 응용된 사례를 보여주고 있다. 2016년 공격에 대한 보복에는 특수부대를 동원한 국부공격을 실시하였고, 2019년에는 공군기를 동원하여 파키스탄 영내를 공습하였으며 2025년 보복에는 다양한 형태의 순항 미사일과 자폭 드론 등 여러 장거리(standoff) 무기체계를 적극 활용하였다. 지상군을 사용하지 않고 국경을 넘어서 공격을 시도하는 것은 자제하는 등 확전을 조심하는 태도를 보였지만 채택한 무기체계나 타격 목표 등은 지속적으로 이전 단계보다 확연히 높아진 확전 사다리의 높은 단계(rung)에서의 시작을 과시하였다.[49] 모디 총리를 비롯한 인도 고위층의 발언은 이런 식의 공격에도 더 이상의 확전은 일어나지 않을 것이라는 확신이 담겨있다. 그러나 이러한 안정-불안정 역설에 기반한 확전통제의 자신감은 대단히 우려스러운 전제에 기초하고 있어서 다음번 위기 발생시에

월하지만 핵전력에서 대단히 열세인 상황이 상당 기간 지속될 터인데 이러한 상황에서도 핵전력 열세인 측에서 공세적인 핵태세를 채택하게 될 것으로 봐야 할 것이다.

48) 남아시아의 분쟁 상황을 안정-불안정 역설의 대표적인 사례라고 보는 시각이 많지만 논란이 없는 것은 아니다. 양국 간 전략 단계가 과연 안정적이라고 할 수 있는지, 제3국(미국) 역할의 과도한 중요성 등 안정-불안정 역설의 기본 전제를 의심하게끔 하는 요인들이 적지 않기 때문이다. 김태형. “글로벌 안정/불안정 역설의 심화: 인도-파키스탄 사례에서의 교훈과 과제,” 『국제정치논총』 제64집 제1호, pp, 11-25.

49) Stimson Center. “Five Key Concepts to Understand the India-Pakistan Crisis Unpacking five strategic concepts behind the recent India-Pakistan military crisis.” May 19, 2025 at https://www.stimson.org/2025/five-key-concepts-to-understand-the-india-pakistan-crisis/ (검색일: 2025. 6. 3).

2025년 5월보다 더 높은 단계에서 보복이 감행된다면 여전히 그이상의 확전이 적절히 통제될지는 누구도 확신할 수 없다. 또한 이전과 마찬가지로 강경대응에도 불구하고 모디 총리가 공언한 억제의 복원(restore deterrence)이 일어났다고 보기에는 파키스탄의 입장이 너무나 자신감에 차 있다.[50]

한반도에서 안정-불안정 역설은 어떻게 구현될까? 이제까지 한반도에서 핵무기를 보유하고 대치해 온 대상은 미국과 북한이었다. 남아시아에서는 미국이 양국 간 충돌을 중재, 제어할 수 있는 강력한 제3국이지만 한반도에서는 핵대결 당사자인 것이다. 이제까지 한반도에서 안정-불안정 역설의 사례를 생각하기는 쉽지 않다. 북한의 핵미사일 시험발사, 사이버 공세 등은 분명히 도발이지만 안정-불안정 역설에서 대체로 상정하는 '불안정'은 물리적 공격(kinetic action)으로 사상자가 발생하는 상황이기 때문에 한반도는 안정-불안정 역설과는 거리가 있는 지역이었다고 할 수 있다.[51] 하지만 한국이 북한의 핵대결 상대 당사자로 전환되게 되면 상황은 달라질 수 있다. 인도는 중국과의 대치에 상당한 군사력을 분산해야 해서 인-파 국경 부근에서 대치하는 양국 간의 재래식 군사력은 크게 차이가 나지 않는다고 보는데 반해서 한반도에서 한국과 북한 간의 재래식 전력 격차는 상당하다. 이렇게 명백한 재래식 전력의 차이로 인해 군사적 충돌 발생 시 상대적으로 열세인 북한이 입을 피해는 훨씬 클 것이라고 볼 수 있다. 북한의 도발에 대한 응징 보복 시 한국은 인도와 같이 확전 사다리의 꽤 높은 단계에서 보복을 시도할 수도 있을 것이다. 하지만 대등한 핵전력으로 안정-불안정 역설이 상호 구현되는 남아시아와 달리 핵전력에서 크게 열세인 한국의 경우 북한의 도발 시 전술핵무기를 다수 보유한 북한에 대해 낮은 단계 이상의 응징이 힘들 수도 있다.[52] 또한 한국의 재래식 전력 객관적 우세 상황이 북한의 도발을 과연 자제시킬 것인가 하는 문제도 신중히 접근해야 한다. 파키스탄 군부처럼 북한 지도부가 인식하는 '승리-패배,"싸울만한 가치가 있는' 상황은 일반적으로 생각되는 것과 상당히 다를 수 있다.[53] 따라서 북한이 어느 정도의 피해를 감수하고서라도 과감히 행동하고, 피해 규모 여부와 상관없이 승리를 주장할 수 있는 것이다. 한국의 경우는 이러한 피해를 감당하기 쉽지 않다. 만일

---

50) Motwani, Nishank. "No War, No Peace: India's Limited War Strategy of Controlled Escalation." *The Diplomat*, June 10, 2025.

51) 김태형(2024), pp. 30-35.

52) 이 또한 한국의 핵무장 시 한국과 미국의 관계가 여전히 동맹인지 아닌지 여부가 중요하다. 북한은 현재 다양한 수단, 형태의 전술핵무기 체계를 개발, 배치하고 있다. 김태형, 김보미. "북한은 파키스탄의 길을 가고 있는가: 북한과 파키스탄의 전술핵무기 역할과 핵지휘통제 비교," 『국방연구』 제66집 제2호, pp. 13-18.

53) 북한의 '너죽고 나죽자' 식의 극단적인 형태의 마음가짐은 독특한 승리 이론(theory of victory)으로 발전하여 강력한 의지와 무모한 결단력을 심어주어 모험적인 행동을 불사하게 만들 수 있다. Jackson, Van. *On the Brink: Trump, Kim, and the Threat of Nuclear War* (Cambridge University Press, 2019), pp. 36-37.

북한이 NLL을 침범하여 서해안 도서지역을 공격하거나 한다면 한국은 어떻게, 어느 정도까지 반격할 것인가? 북한이 재반격한다면 한국은 어느 수준까지 군사력을 사용할 각오가 되어 있는가? 이러한 상황은 확고한 의지도 중요하지만 확전 가능성 등 제반 환경과 조건에 대한 면밀하고 냉철한 분석과 판단을 필요로 할 것이다.[54]

안정-불안정 역설과 관련하여 인도와 파키스탄 간 핵대결 사례에서 우리가 배울 수 있는 가장 중요한 교훈 중 하나는 과연 핵무기 보유가 양국의 안보를 증진시켰는가 이다. 인도와 파키스탄은 갖은 어려움과 견제를 극복하고 마침내 획득에 성공한 핵무기의 보유 목적을 달성했는가? 만일 핵무기가 없었을 경우 양국 간의 분쟁과 대결이 어떻게 진행되었을지 추정해보는 것은(counterfactual) 어렵지만 의미 있는 시도일 수 있다. 학자들 간에도 핵무기의 도입이 양국 간 분쟁 빈도와 수위를 더 악화시켰는지 완화시켰는지에 대해 의견이 분분하다. 카푸르(Kapur)는 핵무기 보유 이전 시기였던 1972-89년 기간에 비해 핵무기 보유 이후인 1990-2002년 기간 동안 양국 간 대치와 위기 상황이 4배 가까이 증가하였다고 주장한 반면,[55] 사이라 칸(Saira Khan)은 인도-파키스탄 간 1947년-1986년에는 3차례의 전쟁과 7번의 위기 상황이 발생했으나 그 이후에는 2004년까지 4번의 위기 상황만 있었다고 주장하여 핵무기 보유의 전쟁 확대 완화 효과를 주장하였다.[56] 하지만 두 연구가 다뤘던 기간 이후인 21세기에도 앞장에서 봤듯이 수많은 위기와 충돌이 발생하였다. 만일 핵무기가 없었다면 2000년대 발생한 충돌이 양국 간 전쟁으로 비화했을까? 답하기 힘든 문제이다. 그러나 핵무기 보유와 상관없이 양국 간에 무력충돌은 지속적으로 발생한 것이 사실이다. 이번 2025년 4월 분쟁에서 인도는 보복이라는 명분으로 첨단무기 체계를 거리낌 없이 사용하는 태도를 보여주었다. 핵무기 그늘(nuclear shadow)이 인도의 강경한 대응을 가능하게 한 것인가?

핵무기의 소유 여부와 무관하게 양국 간 분쟁과 물리적 충돌은 빈번하게 발생했고 분쟁 발생 자체를 방지하는데 핵무기의 역할은 무력해 보인다. 무력분쟁의 발생 억제나 예방에 큰 역할을 못하는 핵무기를 그래도 보유해야 하는 이유가 있을까? 한쪽이 핵무기를 보유하지 않은 상황이라면 그 국가는 일방적으로 당하는 걸까? 러시아-우크라이나 전쟁을 돌아보면서 우크라이나가 만일 1994년 부다페스트 의정서를 신뢰하여 소련에서 물려받은 핵무기

54) 이 문제는 북한이 현상유지(status quo) 국가인지 현상타파(revisionist) 국가인지에 의해 크게 달라질 수 있다. 북한이 파키스탄의 카슈미르 수복과 같은 현상타파 의지가 있는지에 대한 의견도 분분한데 항상 가능성에 대한 대비는 해야 할 것이다.

55) Kapur, Paul. *Dangerous Deterrent: Nuclear Weapons Proliferation and Conflict in South Asia* (Stanford University Press, 2007), p. 27.

56) Khan, Saira. "7. Nuclear Weapons and the Prolongation of the India-Pakistan Rivalry," in T. V. Paul, ed., *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry* (Cambridge University Press, 2005), pp. 162-163.

를 폐기하는 실책을 범하지 않고 핵무기를 계속 보유했더라면 푸틴이 감히 침공하지 않았을 거란 주장이 있었다. 우크라이나가 계속 핵무기를 보유했더라도 키이우를 향한 대규모 공격은 아니지만 동부 지역에서의 침공은 일어나지 않았을까? 만일 그런 공격이 발생했을 때 핵무기를 보유한 우크라이나는 핵무기를 사용했을까? 그러한 핵무기 사용 가능성이 푸틴의 행동에 대한 억제로 작용했을까? 러시아-우크라이나 전쟁에서 푸틴을 비롯한 러시아 고위관리들이 수시로 핵사용 가능성을 위협하였지만 러시아와 미국을 비롯한 나토의 대립은 핵무기가 배후에 적지 않은 압박으로 작용했으나 대체로 재래식 전력을 사용한 창의성, 과감성, 인내심으로 점철되어 왔다고 볼 수 있다. 특히 우크라이나는 최근 서구 국가의 더욱 대담해진 지원을 받으며 모스크바 공격과 쿠르스크 진격 등 러시아의 핵위협에 아랑곳하지 않고 공세를 진행하였다.[57] 5월말에 우크라이나는 Operation Spider's Web을 전격 감행하여 러시아 영토 깊숙이 위치한 공군 비행장 여러 개를 드론으로 공격하여 핵무장이 가능한 러시아 전략폭격기 수십대를 파괴하였다. 러시아 내에서 핵무기로 보복하지는 여론이 높지만 실제 보복은 재래식 전력으로 이루어졌다.[58] 이란과 이스라엘의 충돌 시 이란은 핵무기를 보유한 이스라엘의 주요 도시에 대한 수백발의 미사일, 드론 공격을 서슴지 않았다. 앞장에서 보았듯이 이번 인도-파키스탄 간 충돌 상황에서 인도는 파키스탄의 핵지휘통제기구와 대단히 가까운 공군기지 타격을 감행하였다. 이런 상황에서 핵무기의 역할이나 유용성은 대체 무엇인가? 핵무기 보유국에 대한 이러한 일련의 공격과 무력충돌은 핵무기의 재래식 타격 억제력에 대하여 근본적인 질문을 제기하고, 핵무기 보유국 간 무력충돌이 핵무기의 억제력에 구애받지 않고 더욱 자주, 강렬하게 발생할 수 있음을 보여준다.[59]

한반도에서도 한국이 핵무기를 보유한 다음에 마치 핵무기가 존재하지 않는 것처럼 양측의 상대에 대한 과감하고 높은 수준의 공세와 충돌이 얼마든지 발생할 수 있다. 특히 이번 인도-파키스탄 무력충돌과 러시아-우크라이나 전쟁에서 과시되었듯이 값싸고 효율적이며 확전에 대한 부담이 적은 드론이 광범위하게 공격적으로 사용될 수 있는데 이에 대한 방어

57) Avey, Paul. "When Nuclear Weapons Fail to Deter: The Ultimate Weapon Is Not Always the Best Defense." *Foreign Affairs*, March 6, 2025.

58) Lanversin, Julien de Troullioud de. "Ukrainian attack on Russian bombers shows how cheap drones could upset global security," June 5, 2025 at https://thebulletin.org/2025/06/ukrainian-attack-on-russian-bombers-shows-how-cheap-drones-could-upset-global-security/ (검색일: 2025. 6. 8).

59) Malkasian, Carter and Zachary Constantino. "Nuclear Powers, Conventional Wars: The Dangerous Erosion of Deterrence." *Foreign Affairs*, July 17, 2025. 하지만 러시아와 나도가 서로에 대한 레드라인을 존중하여 러시아는 우크라이나 지원 무기가 결집하는 나토 회원국 폴란드에 대한 공격을 삼가고, 나토는 직접 개입을 하지 않고 있기에 양측의 핵무기가 갖고 있는 핵억제력도 작동하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 즉 핵무기가 상대방의 전면적 공격을 억제하는 데에는 효과적이라고 볼 수 있다.

나 사후 대응이 만만치 않다. 인도-파키스탄의 경우 핵무기의 등장이 양국 간의 불안정성을 전혀 해소하지 못하고 낮은 단계의 제한적 충돌을 오히려 부추긴 측면이 적지 않은 것이다. 한반도의 경우 21세기 들어 2010년 천안함, 연평도 정도를 제외하면 물리적 군사충돌은 거의 없었다고 할 수 있는데 한국의 핵보유가 이를 오히려 야기시킬 수도 있다. 한반도에서도 남아시아에서처럼 양측 모두의 핵무기 보유가 양국 간 핵무기 사용에 이를 수 있는 전면전 수준으로의 확전은 거의 걱정할 필요가 없게 한다고 할 수 있지만 예전에는 없었던 낮은 단계의 분쟁과 군사적 충돌을 지속적으로 감내하면서 매번 확전 사다리의 높은 단계로의 위험한 이동이라는 악몽같은 처지에 놓일 수 있게 할 수 있는 것이다. 이는 결국 의도하지 않은 확전을 통한 (inadvertent escalation) 핵사용에 근접해짐을 의미한다. 또한 북한의 낮은 단계 도발에 대해 한국이 단호하고 과감하게 군사적으로 응징한다 하더라도 남아시아 사례처럼 이러한 대응이 향후 억제력을 회복(restore deterrence)하여 북한의 도발이 사라질 것이라고 기대하기 힘들다. 즉 핵무기 보유가 공포의 균형을 창출하여 양측이 편치는 않지만 안정적인 관계를 유지하리라는 희망은 말 그대로 희망사항에 불과할 가능성이 적지 않다.

북한의 예방공격을 포함한 견제나 낮은 단계의 도발도 예상되지만 신생 핵무기 보유국가에게 흔히 나타나는 것처럼[60] 핵무기 보유 직후 공격적이고(aggressive) 대담해진 (emboldened) 한국의 더욱 강경해진 정책 추진도 충분히 가능하다. 양국이 모두 핵무기를 등에 업고 확전통제에 대한 (그릇된) 확신을 갖고 공세적으로 행동한다면 한반도의 안보 상황은 어떻게 될까? 지금보다 훨씬 불안정하고 낮은 단계의 제한적 수준이라도 군사적 충돌의 지속을 목도하지 않을까? 이제까지 항상 북한은 악인, 포식자(predator)였고 한국을 부당하게 도발하는 공격자였는데 자체 핵무장 이후에도 한국은 계속 이전과 같이 방어자, 피해를 감내하고 공격을 자제하는 국가로 남아있을 것이라고 자신할 수 있을까?

4. 한반도의 주변국과 강대국 관계

인도와 파키스탄의 경우 미국이라는 제3국의 존재가 너무나 중요하게 작용하였다. 때로는 상당한 실망감과 배신감을 주기도 했지만 특히 양국이 모두 핵보유국이 된 이후 양국 모두에게 분쟁 시 미국의 개입과 중재는 위기를 경감시키는데 결정적인 역할을 하였다. 이번 5월의 무력충돌에도 초기의 태도와 달리 미국은 파키스탄의 핵 시그널 이후 적극 개입하여 휴

60) Bell, Mark. *Nuclear Reactions: How Nuclear-Armed States Behave* (Cornell University Press, 2021); Horowitz, Michael. "The Spread of Nuclear Weapons and International Conflict: Does Experience Matter." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 2(2009).

전을 성공적으로 이끌어낸 것으로 평가된다. 파키스탄에게 여전히 핵위기를 경감하는데 미국의 개입을 상정하는 촉매형적 요소가 강하게 작용하는 것이다. 하지만 한반도에서 미국은 중재하는 제3자가 아니라 오랫동안 분쟁과 대치 당사자였다. 한국이 핵보유국 지위를 확보한 이후 미국과의 관계가 더 이상의 동맹국이 아니라고 할지라도 남북한 간 위기 발생 시 미국이 남아시아에서와 같은 '중립적인' 제3의 중재자 역할을 기대하기는 쉽지 않다. 미국 이외의 어느 나라에게도 이러한 역할은 크게 버거울 것이다. 앞에서 언급했듯이 한국의 핵보유 이후 남북한 간에 핵위기가 발생했을 때 미국이 과연 적극적으로 개입, 중재할지 여부도 여러 변수가 고려되어야 하고, 미국이 어떻게든 개입한다고 판단되면 북한이 확전에 대해 우려하지 않고 오히려 더욱 공세적으로 도발할 가능성도 있다.

최근 인도-파키스탄 핵대결이 더욱 복잡해지고 해결이 어려운 방향으로 가는 이유 중 하나는 양국 주변을 둘러싼 강대국의 경쟁 관계이다. 특히 인도가 미국과, 파키스탄이 중국과 갈수록 돈독한 관계를 강화시켜 나가면서 미-중 라이벌 관계 심화는 인도-파키스탄 관계에도 적지 않은 영향을 끼친다. 여기에 더하여 중국의 급속한 핵전력 증대 노력은 미국도 긴장시키지만 인도의 전략적 계산에도 적지 않은 파장을 일으키고 있다. 이미 남아시아의 핵구도는 트릴레마(trilemma)라는 문제를 일으키고 있다는 분석이 많았다.[61] 인도의 주된 핵개발 이유가 파키스탄 못지않게 중국에 있었듯이 인도는 파키스탄과 중국을 동시에 억제해야 하는 만만찮은 과제를 안고 있다. 인도의 핵전력 개발이 최근 핵무기의 양질적 증대를 위해 크게 노력하는 중국에 대응하는 방향으로 관심이 옮겨지고 그에 상응하는 무기체계를 개발, 배치하는 게 인도의 의도와는 무관하게 파키스탄을 자극하여 맞대응을 불러일으킬 수 있다. 최근 인도가 재래식 탄도미사일 전력에서 훨씬 앞서는 중국에 맞서 단거리, 중거리 미사일 위주로 신설 중인 통합로켓군(IRF)의 경우 여러 미사일 체계를 시험발사하며 IRF 산하에 배치하기 위한 작업을 진행하는 중이다. 그 중 하나인 BM-4 재래식 탄도미사일의 경우 핵무기를 장착할 수 있는 신형 Agni-P 미사일과 유사한 외형, 성능을 갖고 있어서 인도의 의도가 무엇이건 파키스탄을 크게 자극시킬 수 있다.[62] 한국이 핵무기를 보유할 경우 한국 핵

61) Khan, Feroz Hassan. "Strategic Risk Management in Southern Asia." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 5, No. 2(2022); Sood, Rakesh. "Managing the China, India and Pakistan Nuclear Trilemma: Ensuring Nuclear Stability in the New Nuclear Age." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 5, No. 2(2022). 최근 관심이 집중되는 것은 중국의 급속한 핵무기 분야 성장으로 미국이 하나가 아닌 두 개의 핵강대국을 상대해야 하는 two peer problem 혹은 강대국 트릴레마 문제가 발생한다는 것이다. 많은 학자들이 천체물리학의 3체 문제(three-body problem)를 원용하여 2개일 때는 안정적인 관계가 3개가 되면 급속히 불안정해지고 예측이 힘들어지는 구조가 강대국 간 관계에서 나타나는 것을 두려워하는 상황이다. 김태형. "미·중·러 핵트릴레마(nuclear trilemma)를 통해 본 글로벌 핵질서의 변화 전망," 『국제정치논총』 제63집, 제2호(2023).

62) Haider, Usman. "The BM-04 Missile: India's Next-Generation Conventional Counterforce

무기가 중국을 억제대상으로 상정하지 않는다고 하더라도 중국이 한국의 핵무기를 강력하게 견제하려 나서면서 한반도 주변에 역시 남북한, 중국이라는 트릴레마가 나타날 수 있다. 미국까지 이 동학에 포함된다면 콰드릴레마(quadrilemma)가 될 것인데 두 개의 핵무기 보유국인 상황과 달리 트릴레마, 혹은 콰드릴레마가 된다면 이미 불신과 오인(misperception)이 심각한 상황에서 위기 안정성이 악화될 가능성도 훨씬 크고 핵군비경쟁도 심화되어 전반적인 전략적 안정성이 상당히 약화될 가능성이 급속히 커지게 된다. 이미 동아시아에서 한미동맹의 대북 억제력 강화를 위한 노력이 중국을 자극하여 중국의 강경대응에 일조하는 것을 목격한 바 있다. 한국까지 이 복잡미묘한 동학의 일부가 된다면 동아시아의 안보환경은 더욱 악화될 가능성이 높다.[63]

한국의 자체 핵무장은 또한 일본의 핵무장을 자극할 수 있다. 세계에서 유일하게 핵공격을 받은 국가로서 여전히 핵무기에 대한 반감이 강하지만 일본은 단시간 내에 핵무기를 제조할 수 있는 충분한 물질과 시설을 보유하고 있어 주변 안보환경의 변화가 그러한 결정을 강제한다면 핵무기 확보에 나설 수 있다. 일본의 핵무장은 한국의 안보에 유리할까? 북한-중국(-러시아)에 맞서 핵무기를 보유한 한-일 간 협력이 지역 안보 균형의 기제로서 작동할 것이라고 기대할 수 있을까? 우리는 5체 문제, 6체 문제를 극복할 수 있을까? 핵무기 보유 국가의 증대와 핵무기 숫자의 증가는 오산(miscalculation)과 오인(misperception), 그리고 예기치 않은 사고를 야기할 가능성을 커지게 할 것이다.

Ⅳ. 결론

북한의 핵미사일 위협이 날로 고도화되고 미국의 확장억제에 대한 확신이 줄어드는 상황에서 한국에서 자체핵무장에 대한 관심이 증대하는 것은 자연스러운 현상이다. 하지만 막연한 공포의 균형을 통한 안보 강화 등의 희망이 과연 현실적이고 실현가능한지 장단점을 냉철히 따져봐야 한다. 이 글에서는 한반도와 유사점이 많은 인도-파키스탄 핵대결 사례를 분석하여 교훈을 얻고자 했는데 한국의 핵보유는 경제, 국제 사회 위상, NPT 등의 이슈를 차

Weapon." *The Diplomat*, Apr 10, 2025.

63) 핵강대국인 러시아와 일본의 핵무장 가능성을 제외해도 트릴레마, 혹은 콰드릴레마 상황은 충분히 복잡하고 불안정하다. Wolfsthal, Kristensen and Korda(2025)는 현재 존재하는 9개의 핵국가 간의 관계가 이미 어떠한 설명이나 해결책도 힘들게 하는 9체 문제(nine-body problem)를 생성한다고 한탄하였다. Wolfsthal, Jon, Hans Kristensen and Matt Korda. "Why we should worry about nuclear weapons again." *Washington Post*, June 4, 2025.

치하고 군사 안보적인 측면에서만 보더라도 장점보다 단점이 많아 보인다. 한국의 자체핵무장은 남아시아의 경우처럼 북한으로부터의 대규모 침공을 통한 전면전을 방지하는 데는 효과가 있을지 모르지만 끊임없는 긴장과 위기, 소규모 무력충돌, 종국에는 핵무기 사용 가능성을 지속적으로 증대시킬 안보딜레마의 악화를 야기할 가능성이 큰 것이다. 이미 남아시아 안보 전문가들이 비슷한 이유로 한국의 핵무장 고려에 대해 경고한 바 있다.[64] 국경을 맞대고 군사적으로 대치하며 (남아시아보다도 훨씬) 작전종심이 짧은 국가 간 양국 모두의 핵무기 보유는 대외적 안보 차원에서 득보다 실이 클 가능성이 많으며 핵무기 획득을 위한 소기의 목적을 달성할 가능성도 적을 것으로 사료되기에 북핵 대응 방안 고려 시 이러한 점을 냉철하고 신중하게 고려해야 할 것이다. 또한 핵무기를 다수 보유한 북한을 억제하기 위해 미국의 확장억제 변수 등 주변 안보환경 변화 상황에서 어떻게 하는 것이 한국의 안보를 위한 최선의 방책인지에 대해 활발한 생산적인 논의가 지속되는 것이 필요하다.

대북정책과 관련하여 인도-파키스탄 사례에서 배울 수 있는 교훈 중 하나는 대규모 핵군비통제는 아니더라도 실질적인 신뢰구축조치(CBM)는 필요하다는 것이다. 이번 5월의 무력충돌이 휴전에 이르는 데는 양 군 군사작전국장(Director General of Military Operations) 간 구축되어 있는 소통 채널이 어느 정도 역할을 한 것으로 알려졌다. 2022년 3월 인도의 BrahMos 미사일이 오발사되어 파키스탄 영내에 떨어졌을 때 소통의 문제가 발생하여 양국 간 위기관리 메커니즘과 위기안정성에 심각한 과제를 던져준 바 있다.[65] 적대국 간 위기는 발생할 수 있어도 위기를 충돌로 비화되지 않게 막을 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 핫라인조차 부재한 남북관계에서 초보적인 CBM부터 시작하여 위기안정성을 강화시키려 노력해야 할 필요가 있는 것이다. 한반도는 현재도 위기 발생 시 위기안정성도 낮고 확전이 통제되기도 힘든 구조이기 때문에[66] 향후 자체핵무장을 포함한 어떠한 안보증진 노력을 추진하더라도 이 점을 꼭 염두에 두어야 한다.

---

64) Panda, Jagannath. "South Korea as a Nuclear State: Trade-offs and Choices." *38 North*, October 30, 2023; O'Donnell, Frank. "Subconventional Stability on the Korean Peninsula: Lessons From South Asia." *38 North*, October 24, 2023; Akhtar, Rabia. "Learning From South Asia's Nuclearization: Lessons for South Korea." *38 North*, October 17, 2023; Westmyer, Timothy and Yogesh Joshi. "What South Korea Can Learn from South Asia's Nuclear Experience." *The Diplomat*, August 29, 2013.

65) Korda, Matt. "Flying Under The Radar: A Missile Accident in South Asia," Federation of American Scientists, April 4, 2022 https://fas.org/blogs/security/2022/04/flying-under-the-radar-a-missile-accident-in-south-asia/ (검색일: 2023. 5. 2).

66) Bell, Mark and Julia Macdonald. "How to Think about Nuclear Crises," *Texas National Security Review*, Vol. 2, No. 2(2019).

참고문헌

김계동 편저. 『한반도 핵무기정치: 군사적 자산 또는 외교적 부담』(서울: 명인문화사, 2025)

김태형. "글로벌 안정/불안정 역설의 심화: 인도-파키스탄 사례에서의 교훈과 과제," 『국제정치논총』 제64집 제1호(2024).

_____. "미·중·러 핵트릴레마(nuclear trilemma)를 통해 본 글로벌 핵질서의 변화 전망," 『국제정치논총』 제63집 제2호(2023).

_____. 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의로 바라본 양국의 핵개발과 안보전략 변화』 (서강대학교 출판부, 2019).

김태형, 김보미. "북한은 파키스탄의 길을 가고 있는가: 북한과 파키스탄의 전술핵무기 역할과 핵지휘통제 비교," 『국방연구』 제66집 제2호(2023).

전봉근. "한국 핵무장 옵션의 손익계산과 민수용 농축재처리 요구." Global NK 스페셜리포트 『트럼프 2기 북핵문제와 한국의 핵옵션』(2025).

Ahmed, Samina. "Pakistan's Nuclear Weapons Program: Turning Points and Nuclear Choices." *International Security*, Vol. 23, No. 4(1999).

Akhtar, Rabia. "Learning From South Asia's Nuclearization: Lessons for South Korea." *38 North*, October 17, 2023.

Akhtar, Rabia and Ruhee Neog. "Through the Sands of Time: The Enduring Legacy of the India-Pakistan Non-Attack Agreement." Stanley Center for Peace and Security, July, 2024.

Ahmed, Ashfaq, Muhammad Jawad Hashmi & Saima Kausar. "Paskitan Nuclear Doctrine from Minimum Deterrence to Full Spectrum Credible Minimum Deterrence." *Pakistan Political Science Review*. Vol. 3, No. 2(2019).

Altaf, Zohaib and Nimra Javed. "One Small Mistake Could Trigger An Uncontrollable Escalation Between India and Pakistan." *The Diplomat*, May 2, 2025.

Ataman, Joseph. "To many in Europe, Trump has punched holes in NATO's nuclear umbrella." *CNN*, March 16, 2025.

Avey, Paul. "When Nuclear Weapons Fail to Deter: The Ultimate Weapon Is Not Always the Best Defense." *Foreign Affairs*, March 6, 2025.

Bas, Debak. "An Unreliable America Means More Countries Want the Bomb:

Without credible U.S. security guarantees, nuclear proliferation is likely to increase rapidly across Europe and Asia." *Foreign Policy*, March 14, 2025.

Basrur, Amoha. "The Use of Drones Marks a New Phase in India-Pakistan Hostilities." May 13, 2025 https://www.orfonline.org/expert-speak/the-use-of-drones-marks-a-new-phase-in-india-pakistan-hostilities (검색일: 2025. 5. 18)

Bell, Mark. *Nuclear Reactions: How Nuclear-Armed States Behave* (Cornell University Press, 2021).

Bell, Mark and Fabian Hoffmann. "Europe's Nuclear Trilemma: The Difficult and Dangerous Options for Post-American Deterrence." *Foreign Affairs*, March 31, 2025.

Bell, Mark and Julia Macdonald. "How to Think about Nuclear Crises," *Texas National Security Review* Vol. 2, No. 2(2019).

Benner, Thorsten. "Germany Is Rethinking Everything Nuclear: Berlin is rapidly reconsidering its nuclear weapons posture." *Foreign Policy*, March 11, 2025.

Bhasin, Anuradha. "Kashmir, Five Years On." *Foreign Policy*, September 19, 2024.

Biswas, Soutik. "How real is the risk of nuclear war between India and Pakistan?" *BBC*, May 15, 2025.

Bommakanti, Kartik. "Integrated rocket force: Imperfect but a step in the right direction," May 27, 2023 https://www.orfonline.org/expert-speak/integrated-rocket-force (검색일: 2025. 3. 3)

Cameron, James. "Eurodeterrent: A Vision for an Anglo-French Nuclear Force." *War on the Rocks*, March 31, 2025.

Cervasio, Chiara and Nicholas Wheeler. "Restraint at Risk: The Anatomy of India-Pakistan De-escalation." *The Diplomat*, May 16, 2025.

Clary, Christopher. "Four Days in May: The India-Pakistan Crisis of 2025." May 28, 2025 https://www.stimson.org/2025/four-days-in-may-the-india-pakistan-crisis-of-2025/ (검색일: 2025. 6. 2)

Dalton, Toby. "Signaling and Catalysis in Future Nuclear Crises in South Asia: Two Questions after the Balakot Episode," Nuclear Crisis Group South

Asia Post-Crisis Brief, June, 2019.

Dalton, Toby and George Perkovich. "South Korea Goes Nuclear. Then What? Five questions to ask before welcoming Seoul to the nuclear weapons club." *Foreign Policy*, September 22, 2024.

Das, Debak. "How India's restructured rocket force makes conflict with China more likely," April 22, 2024 https://thebulletin.org/2024/04/how-indias-restructured-rocket-force-makes-conflict-with-china-more-likely/#post-heading (2025. 3. 3).

Dass, Rueben and Abdul Basit. "Drone Warfare Is Redefining India-Pakistan Rivalry." *The Diplomat*, Jun 4, 2025.

Debs, Alexandre and Nuno Monteiro. *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (Cambridge University Press, 2016).

Edelman, Eric. "America's Latest Problem: A Three-Way Nuclear Race." *Foreign Policy*, June 2, 2025.

Ethirajan, Anbarasan. "Trump's mediation offer on Kashmir puts India in a tight spot." *The Diplomat*, May 13, 2025.

Fair, C. Christine. "Another Clash Over Kashmir Is Coming: Pakistan's army needs conflict with India to justify its own existence." *Foreign Policy*, May 16, 2025.

Feaver, Peter. "Command and Control in Emerging Nuclear Nations." *International Security*, Vol. 17, No. 3 (Winter, 1992–1993).

Ganguly, Sumit. "Kashmir Attack Shatters Illusion of Calm." *Foreign Policy*, April 28, 2025.

Ganguly, Sumit. "Is Militancy Surging in Indian-Administered Kashmir?" *Foreign Policy*, November 26, 2024.

Gaub, Florence and Stefan Mair. "Europe's Bad Nuclear Options: And Why They May Be the Only Path to Security." *Foreign Affairs* (July/August, 2025).

Gupta, Shishir. "How the 9 targets India hit during Operation Sindoor were providing support to terrorists." *Hindustan Times*, May 07, 2025.

Haider, Usman. "The BM-04 Missile: India's Next-Generation Conventional Counterforce Weapon." *The Diplomat*, Apr 10, 2025.

Haltiwanger, John. "Drones Are Transforming South Asian Warfare: The latest

India-Pakistan conflict showed how drones are changing the way countries fight." *Foreign Policy*, May 15, 2025.

Hamza, Mirza. "India's Indus Ultimatum: South Asia's Red Line Moment." *The Diplomat*, April 25, 2025.

Horowitz, Michael. "The Spread of Nuclear Weapons and International Conflict: Does Experience Matter." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 2(2009).

Ivre, Joel Petersson. "The Attack on Iran's Nuclear Program Should Be a Warning to South Korea." *The Diplomat*, June 24, 2025.

Jackson, Van. *On the Brink: Trump, Kim, and the Threat of Nuclear War*. (Cambridge University Press, 2019).

Jamal, Umair. "Pakistan Comes Out Emboldened After Clashes With India." *The Diplomat*, May 13, 2025a.

Jamal, Umair. "Military's Popularity Surge Reshapes Pakistan's Political Landscape After India Clashes." *The Diplomat*, Jun 5, 2025b.

Khan, Feroz Hassan. "Strategic Risk Management in Southern Asia." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 5, No. 2(2022).

Khan, Feroz Hassan. *Eating Grass: The Making of the Pakistani Bomb* (Stanford University Press, 2012).

Kapur, Paul. *Dangerous Deterrent: Nuclear Weapons Proliferation and Conflict in South Asia*(Stanford University Press, 2007).

Khan, Saira. "7. Nuclear Weapons and the Prolongation of the India-Pakistan Rivalry," in T. V. Paul, ed., *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry* (Cambridge University Press, 2005).

Korda, Matt. "Flying Under The Radar: A Missile Accident in South Asia," Federation of American Scientists, April 4, 2022 https://fas.org/blogs/security/2022/04/flying-under-the-radar-a-missile-accident-in-south-asia/ (검색일: 2023. 5. 2).

Kristensen, Hans, Matt Korda, Eliana Johns & Mackenzie Knight-Boyle. "Pakistan nuclear weapons, 2025." *Bulletin of the Atomic Scientists,* Vol. 81, No. 5(2025).

Kristensen, Hans, Matt Korda, Eliana Johns & Mackenzie Knigh. "Status of World

Nuclear Forces." *Federation of American Scientists*, March 26, 2025 https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces/ (검색일: 2025. 6. 3).

Lalwani, Sameer, et al. "From Kargil to Balakot: Southern Asian Crisis Dynamics and Future Trajectories." Stimson Center Asia Policy Paper, Feb, 2020.

Lanversin, Julien de Troullioud de. "Ukrainian attack on Russian bombers shows how cheap drones could upset global security," June 5, 2025 at https://thebulletin.org/2025/06/ukrainian-attack-on-russian-bombers-shows-how-cheap-drones-could-upset-global-security/ (검색일: 2025. 6. 8).

Lee, Sangkyu, Suon Choi, Adam Mount, and Toby Dalton. "Nuclear for Nuclear? Understanding Divergent South Korean and American Perceptions on Deterring North Korea." June 27, 2024 https://carnegieendowment.org/research/2024/06/nuclear-for-nuclear-understanding-divergent-south-korean-and-american-perceptions-on-deterring-north-korea?center=india&lang=en (검색일: 2025. 4. 20).

Lewis, Jeffrey. "Europe Is Ready to Shelter Under France's Nuclear Umbrella Smaller powers no longer trust Washington's promises." *Foreign Policy*, March 20, 2025.

Malik, Haris Bilal. "Pakistan's Quid Pro Quo Plus: A Key Strategic Determinant." April 13, 2020 https://strafasia.com/pakistans-quid-pro-quo-plus-a-key-strategic-determinant/(검색일: 2024. 6. 2).

Malkasian, Carter and Zachary Constantino. "Nuclear Powers, Conventional Wars: The Dangerous Erosion of Deterrence." *Foreign Affairs*, July 17, 2025.

Malla, Mohmad Waseem. "Crisis Without Closure: India-Pakistan Confrontation in an Era of Fragile Deterrence." *The Diplomat*, May 26, 2025.

Motwani, Nishank. "No War, No Peace: India's Limited War Strategy of Controlled Escalation." *The Diplomat*, June 10, 2025.

Narang, Vipin. *Seeking the Bomb: Strategies of Nuclear Proliferation* (Princeton University Press, 2022).

Narang, Vipin. "Pulwama and Its Aftermath: Four Observations." Nuclear Crisis Group South Asia Post-Crisis Brief, 2019.

Narang, Vipin. *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and*

International Conflict (Princeton University Press, 2014).

Narang, Vipin and Pranay Vaddi. "How to Survive the New Nuclear Age: National Security in a World of Proliferating Risks and Eroding Constraints." *Foreign Affairs,* Vol. 104, No. 4(Jul/Aug 2025).

O'Donnell, Frank. "Subconventional Stability on the Korean Peninsula: Lessons From South Asia." *38 North*, October 24, 2023.

Panda, Ankit. *The New Nuclear Age: At the Precipice of Armageddon*. (NY: Polity, 2025).

Panda, Ankit, Vipin Narang, and Pranay Vaddi. "Nuclear Proliferation Will Haunt 'America First'." *War on the Rocks*. March 10, 2025.

Panda, Jagannath. "South Korea as a Nuclear State: Trade-offs and Choices." *38 North*, October 30, 2023.

Patil, Sameer and Rahul Rawat. "Operation Sindoor: Understanding Context and Consequences." May 09, 2025 https://www.orfonline.org/expert-speak/operation-sindoor-understanding-context-and-consequences (검색일: 2025. 5. 11).

Pegahi, T. Negeen. "From Kargil to Pulwama: How Nuclear Crises Have Changed over 20 Years," *The Washington Quarterly,* Vol. 42, No. 2(2019).

Rej, Abhijnan. "S(c)helling in Kashmir: Bargaining under the Nuclear Shadow," *The Washington Quarterly,* Vol. 42, No. 2(2019).

Robock, Alan, et. al. "How an India-Pakistan nuclear war could start - and have global consequences." *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 75, No.6(2019).

Rose, Gideon. "Get Ready for the Next Nuclear Age: How Trump Might Drive Proliferation." *Foreign Affairs,* March 8, 2025.

Shah, Aqil. "The Next War Between India and Pakistan: Why New Delhi's Failure to Deter Islamabad Will Fuel Future Violence." *Foreign Affairs*, May 23, 2025.

Shapoo, Sajid Farid. "Beyond Limited War: India's Path to Strategic Coercion After Pahalgam." *The Diplomat*, April 29, 2025.

Sharp, Alexandra. "Kashmir Reels From Deadliest Attack on Civilians in Decades." *Foreign Policy*, April 23, 2025.

Singh, Sushant. “India and Pakistan Are Perilously Close to the Brink: The Real Risk of Escalation in Kashmir.” *Foreign Affairs*, April 29, 2025a.

Singh, Sushant. “India-Pakistan Cease-Fire Cements a Dangerous Baseline Future conflicts will likely erupt faster and escalate more intensely.” *Foreign Policy*, May 15, 2025b.

Sood, Rakesh. “Managing the China, India and Pakistan Nuclear Trilemma: Ensuring Nuclear Stability in the New Nuclear Age.” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 5, No. 2(2022).

Stimson Center. “Five Key Concepts to Understand the India-Pakistan Crisis npacking five strategic concepts behind the recent India-Pakistan military crisis.” May 19, 2025 ttps://www.stimson.org/2025/five-key-concepts-to-understand-the-india-pakistan-crisis/ (검색일: 2025. 6. 3).

Syed, Baqir Sajjad. “Analysis: 27 years after Chagai: nuclear shadows & doctrinal dilemma.” *Dawn*, May 28, 2025.

Tarapore, Arzan. “Operation Sindoor and the Evolution of India’s Military Strategy Against Pakistan.” *War on the Rocks*, May 19, 2025.

Tasleem, Sadia. “Pakistan's Nuclear Use Doctrine.” June 30, 2016 http://carnegieendowment.org/2016/06/30/pakistan-s-nuclear-use-doctrine-pub-63913 (2022. 2. 22).

Tellis, Ashley, C. Christine Fair, Jamison Jo Medby. “Limited Conflicts Under the Nuclear Umbrella: Indian and Pakistani Lessons from the Kargil Crisis.” RAND, 2001.

Vaddi, Pranay and Vipin Narang. “Building a Euro Deterrent: Easier Said Than Done.” Mar 15, 2025 ttps://strategicsimplicity.substack.com/p/building-a-euro-deterrent-easier (검색일: 2025. 4. 25).

Vohra, Anchal. “Modi Has Changed India’s Military Doctrine.” *Foreign Policy*, May 13, 2025a.

Vohra, Anchal. “Pakistan’s Military Leader Thinks Differently: The military chief’s unprecedented approach to policy has made him hugely popular.” *Foreign Policy*, May 30, 2025b.

Westmyer, Timothy and Yogesh Joshi. “What South Korea Can Learn from South Asia’s Nuclear Experience.” *The Diplomat*, August 29, 2013.

Wolfsthal, Jon, Hans Kristensen and Matt Korda. "Why we should worry about nuclear weapons again." *Washington Post*, June 4, 2025.

Zehra. Ailia. "Post-War Pakistan Is All About the 'Islamic Touch'." *The Diplomat*, May 30, 2025.

Can South Korea Go Nuclear? Possibilities and Constraints in Light of the India-Pakistan Cases

Kim, Tae-Hyung

Keywords

South Korea's Nuclear Armament Debate, India–Pakistan Nuclear Rivalry, Preventive Strike, Nuclear Posture, The Third Nuclear Age, Stability–Instability Paradox

As demonstrated by the ongoing Russia-Ukraine war, Israel and the United States' airstrikes on Iran's nuclear facilities, recurring military clashes between India and Pakistan, and China's rapid nuclear buildup, the current international security landscape reflects the renewed prominence of nuclear weapons in national defense. This resurgence has marked the onset of the Third Nuclear Age, characterized by both horizontal and vertical proliferation of nuclear weapons, as well as a sharp increase in the potential for nuclear use due to heightened tensions between nuclear-armed states.

In South Korea, the advancement of North Korea's nuclear capabilities and growing skepticism over the credibility of U.S. extended deterrence have fueled rising calls for indigenous nuclear armament. However, an analysis of the post-nuclear conflict dynamics between India and Pakistan—despite setting aside concerns such as economic repercussions, global diplomatic standing, and compliance with the NPT—suggests that even from a purely military-security perspective, the costs may outweigh the benefits. While a domestic nuclear arsenal might help deter a full-scale invasion from North Korea, it could also significantly worsen the security dilemma, leading to sustained tension, recurrent crises, low-intensity conflicts, and an increased risk of nuclear use. Thus, any consideration of nuclear armament as a policy option in response to North Korea's nuclear threat must be approached with clear-eyed analysis and strategic caution.

[논문투고일 : 2025. 7. 27.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 13.]
[게재확정일 : 2025. 9. 4.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 135-164

북한의 해외군사개입과 대남통일전략: 베트남전 참전을 중심으로

김태훈*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 1960년대 북한의 전략환경 분석
Ⅲ. 베트남전 참전 결정과 전개 양상
Ⅳ. 북한의 해외군사개입이 대남통일전략에 미친 영향
Ⅴ. 결론 및 시사점

요 약

1960년대 북한의 베트남전 참전은 단순한 이념적 연대를 넘어 대남통일전략과 유기적으로 연계된 복합적 전략 행위로 평가될 수 있다. 냉전기 동아시아 안보 질서가 재편되는 과정에서 북한은 해외군사개입을 통해 체제의 영향력을 확대하고, 지정학적 입지를 강화하려는 전략적 시도를 전개하였다. 이에 따라 본 연구는 당시 북한의 전략환경을 대외·대내·대남 차원에서 분석하고, 베트남전 참전이 대남 무력노선의 실행 기반 마련과 정당성 확보에 어떤 역할을 수행했는지를 규명하고자 한다. 특히 북한은 남한의 파병을 한·미 연합 전력의 분산으로 인식하고 이를 군사적 기회로 활용하였으며, 사회주의 연대를 외교적 자산으로 활용하여 대남 공세의 정치·이념적 정당성을 강화하였다. 또한 실전 경험을 통해 현대전 수행능력과 국가동원체계를 정비함으로써 무력통일전략의 실현 가능성을 제고하려 하였다. 이러한 분석을 바탕으로, 북한의 베트남전 참전이 최근의 국제 분쟁 속에서 나타나는 대외 군사행동과 어떤 구조적 연속성을 갖는지를 조망하며, 향후 한반도 안보전략 수립에 시사점을 제시하고자 한다.

핵심어: 북한, 베트남전, 대남통일전략, 해외군사개입, 김일성

* 육군학생군사학교 교관, 북한학 박사

Ⅰ. 서 론

베트남전은 1964년 통킹만 사건을 계기로 미국이 본격적으로 무력 개입하면서, 자본주의와 사회주의 진영 국가들이 제3국에서 충돌한 대표적인 간접전이자 전형적인 대리전으로 전개되었다. 미국은 사회주의 진영의 세력 확산을 저지하기 위해 군사개입을 단계적으로 확대하였으며, 동시에 호주·뉴질랜드·태국·필리핀 등 주요 동맹국들과 다국적 연합 체계를 형성하여 전쟁을 주도하려 하였다. 한국도 한·미 동맹의 전략적 공조 아래 1964년 비전투부대를, 1965년부터는 전투부대를 단계적으로 파병하며 본격적으로 전쟁에 개입하였다.[1)]

소련과 중국 등 사회주의 국가들이 북베트남에 대한 군사·경제 지원을 확대함에 따라, 베트남전은 냉전 체제하 국지분쟁이 열전 양상으로 격화되는 전환점이 되었다. 북한은 남한의 베트남 파병을 한반도 방어력의 약화와 동북아 역내 군사력 균형 변화의 계기로 인식하였으며, 이를 전략적 기회로 활용하여 북베트남에 대한 군사적 지원을 점진적으로 확대하였다. 1964년부터 군수물자와 군사훈련을 지원했으며, 1966년부터는 공군 조종사, 심리·특수전 요원 등 제한적 규모의 작전 수행 인력을 파견하였다.[2)]

북한의 베트남전 참전은 공식 발표 없이 극비리에 이루어졌으며, 현재까지도 그 구체적인 실태는 명확히 확인되지 않고 있다. 그러나 당시 언론 보도와 참전자 증언, 베트남 현지 기록, 미국 정보기관의 문건 등을 통해 북한군의 참전 사실이 간접적으로 확인되었다. 특히 2000년 북한 백남순 외무상이 베트남을 방문해 북한군 전사자 묘지를 공식적으로 참배한 행위[3)]와 2011년 미국 윌슨센터(Wilson Center)가 공개한 베트남 인민군 회의록 및 루마니아 외교 문서[4)] 등은 북한의 군사 개입을 입증하는 핵심 사료로 평가된다.

베트남전 참전은 김일성이 주창한 '남조선혁명론'에 입각한 국제혁명역량 강화 전략의 일환으로 해석될 수 있다. 김일성은 베트남전을 사회주의 진영 내 위상 제고와 실전 경험을 통한 군사력 강화를 위한 기회로 활용하였다. 특히 소련으로부터 현대화된 무기체계와 군사기술을 도입하고, 실전 경험을 통해 대남통일전략 수행에 필요한 군사적 기반과 역량을 단계적으로 구축하였다.

---

1) 국방부 군사편찬연구소,『해외 파병사 연구총서(제1집)』(서울: 정문사, 2006), p. 70.

2) 이신재,『북한의 베트남전쟁 참전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2017). p. 79.

3) Ibid., pp. 8-9.

4) 1967년 3월 30일 루마니아 외교 문서에 따르면, 북한은 베트남전에서 한국군에 대응하기 위해 심리전 요원을 파견하였다. Wilson Center, "Romanian Document Confirms North Korea Sent Troops to Vietnam, https://www.wilsoncenter.org/article/romanian-document-confirms-northkorea-sent-troops-to-vietnam (검색일: 2024.12.12.).

기존 연구들은 북한의 베트남전 참전에 대해 역사적 서술이나 외교적 의미 부여에 주로 초점을 두었으며, 이를 냉전기 전략환경과 대남통일전략의 구조적 연계 속에서 분석한 시도는 상대적으로 부족하였다. 이에 본 연구는 1960년대 북한이 처한 전략환경을 대외·대내·대남 차원에서 다층적으로 고찰하고, 이를 바탕으로 북한의 전략적 인식과 베트남전 참전 결정 요인을 분석한다. 나아가 북한의 해외 군사개입 양상을 분석하고, 이를 대남통일전략과의 전략적 연계 속에서 해석함으로써, 냉전기 한반도에서 북한의 군사행동이 대남 무력노선과 어떻게 연계되어 전개되었는지를 규명한다.

아울러 북한의 베트남전 참전은 해외 군사개입을 전략적 수단으로 활용해온 행태를 보여주는 대표적 선례로서, 최근 러시아·우크라이나 전쟁에서 나타나는 북한의 군사적 개입 정황을 이해하는 데 중대한 전략적 시사점을 제시한다. 이를 통해 북한의 군사개입은 단발적 대응이 아니라 반복성과 일관성을 지닌 지속적인 행동 양상임을 확인할 수 있으며, 이러한 경험과 패턴은 오늘날 북한의 대남 무력통일전략과도 밀접한 연계성을 보여준다.

Ⅱ. 1960년대 북한의 전략환경 분석

1. 대외 전략환경

1950년대 후반 이후 국제안보 질서는 소련의 평화공존 노선과 중국의 교조적 혁명노선 간의 이념 분열로 급격한 재편 과정을 겪게 되었다. 이러한 중·소 갈등의 심화는 사회주의 진영 내 전략적 균열과 외교적 불확실성을 심화시켰으며, 북한은 이와 같은 대외 정세의 변화를 외교적 자율성과 전략적 입지를 확대할 수 있는 기회로 활용하고자 하였다.[5] 김일성은 1962년 조선노동당 제4기 제5차 전원회의를 통해 자주노선을 천명하고, 경제건설과 국방력 강화를 병행하는 병진노선을 채택함으로써 독자적인 안보전략 노선을 정립하였다.[6] 이 과정에서 북한은 자력갱생을 기조로 하여 비동맹 외교를 병행하는 전략적 틀을 마련하고, 중·소 간 이념 분열을 활용해 양 진영 사이에서 균형을 유지하는 등거리 외교를 전개하였다.

중국은 베트남전 초기 단계부터 북베트남에 대한 조직적 지원을 전개하였고, 1965년부터 1968년 사이에는 방공, 공병, 병참 부대 등 실질적인 병력을 파병하여 후방 안정 임무를

5) 김용현. "1960년대 북한의 위기와 군사화," 『현대북한연구』제5권 제1호 (경남대학교 북한대학원, 2002), p. 128.
6) 정성장. "김정은 체제의 경제건설과 핵무력건설 병진 노선 평가." 『정세와 정책』통권 제205호(세종연구소, 2013), p. 12.

수행하였다.[7] 이러한 지원은 단순한 이념적 연대를 넘어, 북베트남의 대미 저항 역량을 강화함과 동시에 중국의 사회주의권 내 주도권을 확대하기 위한 전략적 조치로 해석된다.

소련 또한 대공미사일(SAM) 체계와 항공 전력을 포함한 첨단 군사자산을 북베트남에 제공하며 점진적으로 개입을 확대하였고, 이는 공산주의 종주국으로서의 권위를 회복하고자 하는 흐루쇼프 체제의 전략적 계산이 반영된 결과였다. 그러나 북한은 흐루쇼프의 평화공존 노선을 수정주의로 간주하고 강도 높게 비판하면서, 소련과의 관계는 점차 냉각되었다.[8]

한편, 미국은 베트남전을 계기로 역외 전력 투사 능력과 전면전 수행 의지를 명확히 드러내며, 동아시아에서의 전략적 영향력을 한층 강화하였다. 이는 냉전기 확장억지 전략의 일환으로 해석되며, 북한은 이를 체제 안보에 대한 실질적 위협으로 인식하였다. 이에 따라 북한은 미국과의 직접 충돌을 회피하면서도, 비정규전을 중심으로 한 간접적 대응과 제3세계 국가들과의 외교 연대를 통해 미국의 영향력 확장에 대응하고자 하였다. 이러한 접근은 외교적 고립을 완화하고 전략적 자율성을 확보하려는 현실적 대응 전략으로 평가된다.

일본 역시 1965년 한·일 국교 정상화를 계기로 미국 주도의 동아시아 안보 체제에 편입되었으며, 병참 지원과 후방 기지 제공 등 비전투 영역에서 핵심 거점으로 기능하였다. 북한은 이를 한·미·일 협력체제의 제도화로 간주하고, 일본의 재무장 움직임과 과거사 문제를 결합해 반일 정서를 자극하는 선전·선동 활동을 강화하였다. 동시에 재일조선인 단체를 활용하여 일본 내 정치적 영향력을 확대하려는 대외전략도 병행하였다.[9]

미국과 일본을 축으로 한 안보 협력체제가 강화되자, 북한은 사회주의 진영 내 분열을 활용하여 외교적 자율성과 전략적 공간을 확대하려 했다. 특히 소련 및 중국과의 군사협력을 유동적으로 조정하는 한편, 제3세계 및 비동맹 국가들과의 외교 연대를 확대하며 실용적 외교노선을 강화하였다. 이러한 자주외교 노선은 기존의 이념 중심 외교에서 실질적 지원 확보와 체제 생존을 우선시하는 방향으로 전환되었다.[10]

결론적으로, 1960년대 북한의 대외 전략환경은 자본주의 진영의 군사적 압박과 사회주의 진영 내부의 이념 분열이 병존하는 구조적 긴장 속에서 전개되었다. 북한은 집단안보체제의 공고화라는 도전에 대응해 외교·군사 전략을 유연하게 조정하였으며, 외교적 고립을 벗어나 전략적 주도권을 확보하려는 다층적 시도를 병행하였다. 이러한 접근은 결과적으로 대남통

---

7) 테일러 프라벨,『현대 중국의 군사전략』(경기: 한울아카데미, 2024), p. 200.

8) 한모니까,『1960년대 북한의 경제·국방 병진노선의 채택과 대남정책』(서울: 한국역사연구회, 2003), p. 136.

9) 박영자, “북한의 대일전략과 재일조선인 단체의 역할,” 『국제정치논총』제45집 제2호 (서울: 한국국제정치학회, 2005), pp. 121-123.

10) 정성장(2013), pp. 3-6.

일전략 추진에 유리한 안보 환경을 형성하려는 전략적 계산으로 이해될 수 있다.

2. 대내 전략환경

1953년 정전협정 체결 이후, 북한은 전후 복구와 병행하여 수령 중심의 권력체제 확립을 위한 국가 권력구조 개편에 착수하였다. 김일성은 냉전기 국제안보 질서의 불안정성과 사회주의 진영 내 이념 분열을 계기로, 당·정·군 권력체계를 수령 중심의 일원적 통치구조로 정비하고자 하였으며, 이 과정은 정치적 숙청과 조직 재편을 통해 점진적으로 제도화되었다. 그러나 1960년대 초반까지도 소련파·연안파 등 일부 계파가 일정한 영향력을 유지하고 있었으며, 김일성의 권력 장악은 여전히 계파 간 갈등과 내부 견제 속에서 진행 중이었다.

이에 따라 김일성은 권력 기반 강화를 위해 내부 계파 숙청을 체계적으로 단행하였으며, 그 전개 양상은 〈표 1〉과 같다. 1949년 남·북 노동당의 합당 이후 북한 내에는 소련파, 연안파, 국내파, 남로당파 등 다양한 정치 계파가 공존하였으나, 1953년 제6차 당 전원회의를 계기로 외세와 연계된 계파들을 단계적으로 숙청하기 시작되었다. 1956년 '8월 종파사건'을 계기로 연안파와 소련파의 핵심 인물들이 제거되었고, 1958년에는 국내파까지 당·정·군 권력구조에서 완전히 배제되었다.

〈표 1〉 김일성의 유일지배체제 확립과정

시 기	계 기	숙청된 정파 및 주요인물	권력 잔여 정파
1949. 6	남·북 노동당 합당	-	• 갑산파·빨치산파·연안파·소련파· 국내파·남로당파
1953. 8	제6차 당 전원회의	• 남로당파: 박헌영, 리승엽 • 소련파: 허가이 • 연안파: 무정	• 갑산파·빨치산파·연안파·소련파 일부·국내파
1956. 8	8월 전원회의	• 연안파: 최창익, 윤공흠 • 소련파: 박창옥 등	• 갑산파·빨치산파·국내파
1958. 3	제1차 당대표자회	• 국내파: 오기섭 등	• 갑산파·빨치산파
1967. 5	제4기 15차 당 전원회의	• 갑산파: 박금철, 리효순, 김도만	• 빨치산파
1969. 1	인민군당 제4기 전원회의	• 빨치산파: 김창봉, 허봉학, 김광협 등	• 김일성 직계

* 출처: 현성일.『북한의 국가전략과 파워엘리트』(서울: 선인문화사, 2007). p. 61. 1953년 내용은 필자가 추가.

1967년 제4기 15차 당 전원회의에서는 당서열 4위 박금철과 5위 리효순 등 갑산파에

대한 숙청이 단행되었고, 1969년에는 항일무장투쟁의 상징이던 빨치산 세력까지 제거되었다. 이처럼 기존 항일 혁명세력까지 배제함으로써 김일성은 수령 1인 중심의 통치체제를 확립하였다. 이를 통해 북한은 대내외적 위기 대응을 위한 군사동원체제를 강화하였고, 김일성 개인에 대한 정치적 숭배는 제도적으로 구조화되었다. 이는 곧 계파나 이념이 아닌 최고지도자에 대한 절대 충성을 중심으로 하는 개인우상화 체제로의 전환을 의미한다.

이러한 권력체제 정비는 이후 북한이 군사 및 경제 전략을 통합적으로 추진할 수 있는 구조적 기반으로 작용하였다. 특히 '4대 군사노선'은 대외 군사위협 대응과 대내 통제체제 정비를 위한 전략 수단으로 기능하였으며, 1964년부터는 김일성이 제시한 '남조선혁명론' 실현을 위해 '3대혁명역량강화'와 '남조선 혁명기지화' 노선이 전면적으로 추진되었다.[11]

경제 부문에서는 1961년부터 제1차 7개년 계획이 중공업 육성을 핵심으로 본격화되었고, 이 과정에서 북한은 '자력갱생'을 국가발전의 기본 노선으로 채택하였다. 이는 남북 간 체제 경쟁 구도 속에서 군사안보를 국가 전략의 최우선 순위로 설정한 결과였다.[12] 이에 따라 북한은 사회주의 경제건설과 병행하여 군수산업을 전략적으로 집중 육성하였으며, '자위적 국방노선'과 4대 군사노선을 병행 추진함으로써 군사력 강화와 체제 수호라는 병진 노선을 구체화하였다. 이러한 정책은 초기에는 산업 생산 증가 등 일부 성과를 나타냈으나, 과도한 목표 설정, 비효율적 자원 배분, 기술력 부족 등의 구조적 제약으로 인해 중반 이후에는 계획의 지속적 추진에 어려움을 겪었고, 결국 경제 전반의 침체로 귀결되었다.[13]

특히 1967년 집중호우로 인한 대규모 수해는 북한 경제에 심각한 타격을 주었으며, 그 여파는 1968년까지 국가 경제운영 전반에 구조적 부담으로 작용하였다. 김일성은 1968년 신년사에서 "우리는 1967년에 큰물로 말미암아 많은 손실을 보았으며, 복구 투쟁은 매우 어려웠다"고 언급하며 수해로 인한 경제난을 공식 인정하였다.[14] 이에 북한은 사회적 동요를 선제적으로 통제하고 체제 결속을 유도하기 위해, 외부 위협을 부각하는 선전·선동 활동과 대남 무력도발을 병행하는 방식의 위기관리 전략을 전개하였다.

이러한 대응은 사회경제적 위기를 대외 군사적 긴장 국면으로 전환하여 내부 통제력을 강화하는 김일성 체제의 전형적 대응 전략으로 기능하였고, 1968년 급증한 대남 도발의 구조적 배경으로 작용하였다. 1966년 이후 북한은 국가예산의 30~40%를 국방비에 배정하면서

---

11) 김계동 외,『북한체제의 이해』(서울: 명인문화사, 2011), 296쪽.

12) 조명철 외,『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』(서울: 대외경제정책연구원, 2009), p. 64.

13) 조우찬, "1960년대 중반 북한 갑산파의 실용주의적 경제방안의 시도와 한계," 『북한연구학회보』, 제26권, (서울: 북한연구학회, 2016), p. 489.

14) 김일성, "1968년 신년사," 『로동신문』, 1968년 1월 1일자 1면.

군사력 증강을 가속화하였고, 유사시 국가 전반을 동원 가능한 구조로 전환하여 사실상 준전시체제를 정비하였다.[15] 김일성은 외부 위협을 상존하는 안보 위협으로 규정하고, 이를 통치 기반 강화와 내부 불만 차단을 위한 전략적 자산으로 활용하였다. 특히 남한에 대한 무장 침투 및 국지도발을 반복함으로써 남북 간 군사적 긴장을 고조시키고, 이를 체제 결속과 수령 체제의 정당성을 부각하는 수단으로 삼았다.

이와 동시에 김일성 개인에 대한 정치적 권위를 절대화하려는 이데올로기적 작업이 본격화되었다. 1960년대 후반까지 권력을 장악한 김일성은 언론, 교육, 예술 등 제도 매체를 통해 자신을 '현명한 정치가', '탁월한 전략가'로 묘사하였고, 이는 수령 중심 체제의 정당화와 권력 집중을 뒷받침하는 핵심 통치 기제로 기능하였다.[16]

결과적으로 1960년대 북한의 대내 전략환경은 정치적 숙청과 이데올로기적 통제를 기반으로, 군사력 강화와 자립경제 구축이 병행되는 통합적 통제체계로 재편되었다. 이러한 구조적 조치들은 김일성을 정점으로 한 수령 중심 단일 권력구조를 제도화하고, 동시에 군사 우선 국가운영 패러다임으로의 전환을 가속화하며 체제 안정과 내부 통제의 전략적 기반을 구축하는 결정적 계기로 작용하였다.

3. 대남 전략환경

1960년대는 북한의 대남 체제경쟁이 단순한 이념 대립을 넘어 실질적인 군사적 충돌로 확산된 시기였다. 북한은 기존의 대치 구도를 넘어, 무력에 기반한 대남통일전략을 보다 공세적인 방식으로 전환하였다. 1960년 4·19혁명과 1961년 5·16군사정변으로 남한의 정치적 불안과 제도적 혼란이 가중되자, 북한은 이를 체제 불안정성이 노출된 계기로 간주하고, 공세적 무력도발 전략을 본격화하는 전환점으로 삼았다. 이 시기 북한은 계획경제를 통해 전후 복구를 일정 수준 마무리하고, 자립적 군수체계를 기반으로 공세적 대남전략을 본격화하였다. 특히 전체 예산의 30~40%를 국방비에 투입하고, 군수공업을 집중적으로 육성하는 한편, 군사훈련을 일상화하여 전민무장화를 추진함으로써 실질적인 무력도발 역량을 단계적으로 축적해 나갔다.[17]

이러한 군사력 증강 전략은 국방비 지출의 수치적 추이에 명확히 반영되어 있으며, 〈그림 1〉은 이를 분석하기 위해 1960년대 남·북한의 국방비를 수치적으로 비교하여 제시한 것이다.

---

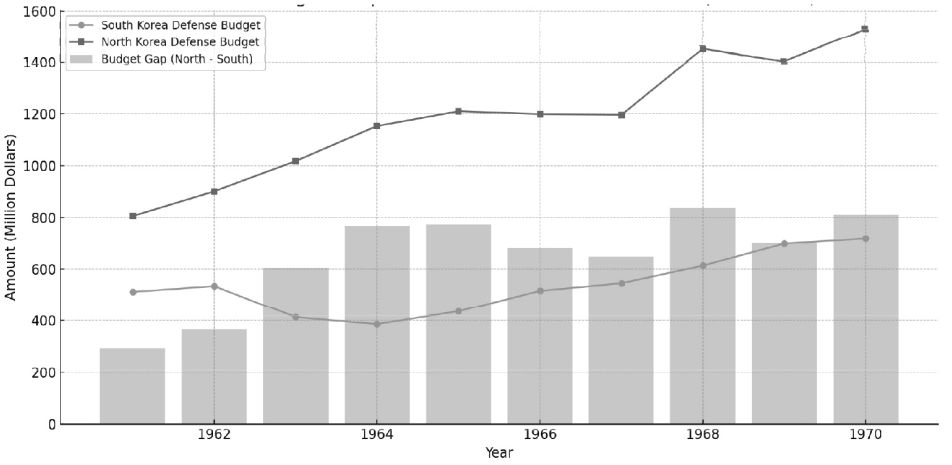
15) 김계동 외(2011), p. 261.

16) 안드레이 란코프, 『랭크 북한 현대사』(서울: 책과함께, 2007), pp. 179-183.

17) 한모니까(2003), p. 146.

북한은 지속적으로 남한보다 높은 국방비를 지출하였고, 1964년 이후에는 그 격차가 더욱 확대되는 양상을 보인다. 이는 북한이 베트남전이라는 외부 변수에 대응하여 군사력 강화와 대남 무력통일전략 실현을 위한 국방 재정 역량을 의도적으로 확충해 나갔음을 보여준다.

〈그림 1〉 1960년대 남·북한의 국방비 비교



* 출처: 박춘삼. "북한 군사비 규모 판단," 『국방논집』제15호 (한국국방연구원, 1991), p. 95. 자료를 바탕으로 필자 재구성.

이와 대조적으로, 남한은 전후 복구가 충분히 마무리되지 않은 가운데, 한·미 동맹 강화를 조건으로 대규모 전투병력을 베트남전에 파병하였다. 이러한 파병은 미국의 군사·경제적 지원을 확보하기 위한 전략적 선택이었으나, 북한은 이를 한반도 전력배치의 공백으로 간주하고, 비정규전 양상의 무력도발을 조직적으로 확대하였다.[18] 북한은 북베트남에 제한된 수준의 병력을 파견함으로써 사회주의 연대를 과시하고, 대남 공세에 대한 외교적 정당성을 부여하려는 전략적 의도를 드러냈다.[19]

아울러 미국은 1960년대 중반부터 아시아 전략의 재조정에 착수하면서, 주한미군 병력의 감축 가능성을 공식 검토하기 시작하였다. 1964년 존슨 행정부는 주한미군 1개 사단의 재배치를 고려하였고, 1970년 닉슨 행정부는 '닉슨 독트린'에 따라 주한미군 7사단 철수를 결정, 1971년 3월 완전 철수시켰다.[20] 이와 같은 일련의 조치는 주한미군 철수 가능성에 대한

18) James F. Dunnigan and Albert A. Nofi, Dirty Little Secrets of the Vietnam War (New York: St. Martin's Press, 1999), p. 310.

19) 김성칠, "1960년대 북한의 베트남전 참전 배경과 성격," 『군사논단』제83호, (서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2013), pp. 114-117.

불확실성을 증폭시키고, 한반도 내 안보 균형과 한·미 연합방위체계에 대한 신뢰도를 약화시키는 결과로 이어졌다. 북한은 이러한 상황을 미국의 전략적 관심 약화와 안보공조의 이완 징후로 해석하고, 이를 대남전략을 전환할 수 있는 계기로 판단하였다.

이에 따라 북한은 정규전 중심의 도발보다는 게릴라전, 심리전, 침투공작 등 비정규적 전투방식을 활용한 국지도발을 전개하였다. 특히 남한의 정치적 불안정과 한반도 방위전력의 역외 분산은 북한에게 국지도발을 전개할 수 있는 작전 여건을 제공하였다. 북한은 이러한 전략적 기회를 활용하여 실제로 국지도발을 본격화하였으며, 대표적인 사례로는 1968년 1·21 청와대 기습미수사건, 푸에블로호 나포 사건, 1969년 EC-121 정찰기 격추 사건 등이 있다.[21] 이들 사건은 사전에 치밀하게 계획된 무력도발로, 단순한 군사 충돌을 넘어 남한 사회의 불안정과 한·미 연합방위체계에 대한 심리적 압박을 유도하려는 전략적 목적을 내포하고 있었다.

아울러 북한은 '남조선혁명론'에 따라, 남한 내 사회적 불안과 계층 간 갈등을 체제 전복의 혁명 동력으로 활용하고자 심리전과 선전전을 조직적으로 체계화하였다. 민족주의와 반제국주의를 결합한 대남 이데올로기 공세는 무력통일의 명분을 강화함과 동시에, 김일성 중심의 통치체제를 내외적으로 정당화하는 전략적 도구로 기능하였다. 특히 남한이 미국의 전폭적인 지원을 통해 체제 경쟁의 우위를 확보하려 하자, 북한은 이에 대응해 공세적 대남전략으로 남북 간 이념 대결 구도를 더욱 첨예화하였다.

결국 1960년대 북한의 대남 전략환경은 남한의 정치적 불안정성과 한·미 연합전력의 해외 전환이라는 전략적 조건을 기반으로 형성되었으며, 무력도발, 심리전, 외교선전 등이 결합된 다차원적 공세로 전개되었다. 이러한 접근은 단기적 성과보다 한반도 내 전략적 주도권을 선점하고, 연합방위체계의 대응 역량을 점진적으로 약화시키려는 지속적 압박 전략의 일환이었다. 그 결과 남북 간 군사적 긴장은 구조적으로 고착화되었으며, 안보지형의 비대칭적 불안정이 초래되었다.

---

20) 류인석, "베트남 파병과 주한미군 재조정 정책의 변화," 『국제정치논총』 제48집 3호, (서울: 한국국제정치학회, 2008), pp. 95-107.

21) 국방부 군사편찬연구소, 『증언을 통해 본 베트남 전쟁과 한국군(1)』(서울: 정문사, 2001), p. 13.

Ⅲ. 베트남전 참전 결정과 전개 양상

1. 북한의 전략적 인식과 참전 결정 요인

1950년 북베트남과의 수교를 계기로 김일성과 호치민 간의 정치·군사적 유대가 강화되었으며, 양국은 반제·반미 투쟁을 중심으로 한 공동전선을 형성하고 전략적 협력관계를 공고히 해 나갔다. 1964년 통킹만 사건 직후, 북한은 정부 성명을 통해 '베트남전은 미국의 침략'이라고 규정하며 북베트남에 대한 지지와 지원 의사를 공식적으로 표명하였다.[22] 이는 외교적 지지를 넘어 군사 개입 가능성을 공식화한 조치였으며, 이후 군수물자 지원, 의료 인력 파견, 제한적 전투요원 배치 등으로 구체화되었다. 이러한 일련의 행보는 북한이 사회주의 혁명전선 내 위상을 제고하고 자국의 전략적 영향력을 확대하려는 대외 전략과 밀접히 연계되어 있었다.

북한의 베트남전 참전은 단순한 이념적 연대를 넘어서, 국제주의적 책무 이행, 실전 경험 축적, 미군 전술 분석, 반미 공동전선 형성, 한국군 파병에 대한 전략적 대응 등 복합적이고 다층적인 전략적 목적을 내포하고 있었다.[23] 특히 1965년 남한의 베트남 파병은 북한의 전략 인식에 중대한 전환점을 마련하는 계기가 되었다. 북한은 베트남전을 한반도 전략지형에 직접적인 영향을 미치는 '제2전선'으로 간주하고, 한·미 연합방위역량의 분산을 전략적으로 활용하고자 하였다.[24] 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이, 미국과 자유진영 국가들의 대규모 군사개입은 북한에 실질적인 안보 위협으로 작용하였으며, 이는 자국 안보환경 변화의 핵심 요인으로 인식되었다.

이후 베트남전은 미국의 전면적 군사개입과 한국, 호주, 태국 등의 참전을 통해 국지전을 넘어 사실상 국제전 양상으로 확대되었으며, 북한은 이를 자본주의 진영의 군사적 영향력 확장 시도로 해석하였다. 특히 남한의 전투병력 파병은 한반도 내 연합방위력의 상대적 공백을 유발할 수 있는 전략적 기회로 인식되었다.[25] 더불어 북한은 베트남전을 반제·반미 전선 구축의 전략적 기반으로 간주하고, 이를 동아시아 안보질서에 대한 간접적 견제 수단으로 활용하였다.[26] 이에 따라 북한은 베트남전을 한반도 전략지형과 연계된 '제2전선'으로 규

22) 고정웅·리준항, 『조선로동당의 반수정주의 투쟁경험』(평양: 사회과학출판사, 1995), p. 125.
23) 이신재(2017), pp. 55-73.
24) 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011), p. 134.
25) 국방부 군사편찬연구소(2001), p. 13.
26) 김성칠(2013), p. 116.

정하고, 이를 토대로 제한적 군사 개입을 본격 추진하였다.[27]

〈표 2〉 미국과 자유진영 국가들의 베트남 참전 현황

(단위: 명)

연도	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
계	17,607	183,425	441,194	557,958	614,051	545,453	412,088	210,898	67,392
미국	17,200	161,100	388,568	497,498	548,383	475,674	344,674	156,978	29,655
한국	140	20,541	45,605	48,839	49,869	49,755	48,512	45,694	37,438
태국	0	16	244	2,205	6,005	11,568	11,586	6,265	38
필리핀	17	72	2,061	2,020	1,576	189	74	57	49
호주	200	1,557	4,525	6,818	7,661	7,672	6,763	1,816	128
뉴질랜드	30	119	155	534	516	525	441	60	53
대만	20	20	23	31	29	29	31	31	31
스페인	0	0	13	13	12	10	7	0	0

* 출처: 대한민국월남전참전자회, "참전국관련통계", http://www.vvak.kr/memorial/statistics-related-country (검색일: 2025.12.17)

김일성은 베트남전 참전을 통해 경제·국방 병진 노선의 대외적 실현과 함께, 소련·중국에 대한 자율성 확보, 외교적 독립성 강화, 정권 정통성 정당화, 사회주의 진영 내 위상 제고 등을 동시에 추구하였다.[28] 군사적 측면에서도 공군 조종사, 특수작전·심리전 요원, 의무 및 군수 인력을 파견하여 실전 경험을 축적하고 전투역량을 실질적으로 강화하였다.[29] 이는 대공방어, 항공작전, 병참수송 등 분야에서 전력 운용 능력을 향상시키는 계기가 되었으며, 이는 향후 한반도 유사시 적용 가능한 군사교리 정립의 기반으로 작용하였다.

이와 동시에 북한은 베트남전 참전을 내부 정치기반 강화의 전략적 자산으로 활용하였다. 이는 김일성의 유일지배체제를 공고화하고 정권 정통성을 대내외적으로 과시하는 수단으로 작용하였으며, 1950년대 말 숙청을 통해 기존 혁명세력을 제거한 김일성에게는 지도력의 정당성과 국제적 지지를 확보할 수 있는 계기가 되었다.[30] 이러한 전략은 단순한 체제 생존을 넘어, 사회주의 진영에서의 위상 강화, 외교적 독자성 확대, 그리고 대남 무력통일 구상과 맞물린 종합적 국가전략의 일환이었다.

1960년대 베트남전은 단순한 국지 분쟁이 아닌, 사회주의 국가들이 각기 다른 전략적 이

27) 조성훈(2011), p. 134.

28) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』(서울: 선인문화사, 2007), pp. 76-77.

29) 국방부 군사편찬연구소(2001), p. 13.

30) 김성칠(2013), pp. 118-119.

해와 안보 인식에 따라 개입한 복합적 국제전 양상을 띠었다. 〈표 3〉과 같이 소련, 중국, 북한은 자국의 외교적 위상 제고와 군사적 영향력 강화를 목표로 베트남전에 개입하였으며, 그 방식과 전략적 목표는 뚜렷한 차이를 보였다. 소련은 공산권 내 주도권 회복과 중국 견제를 주요 전략 목표로 설정하고, 무기 지원과 군사 자문 중심의 간접 개입 방식을 택하였다. 1965년부터 1968년까지 소련이 북베트남에 제공한 경제원조는 약 918만 달러, 군사원조는 약 14억 달러에 달하였다.[31] 이러한 대규모 군사 지원은 1960년대 후반 북베트남이 미국 주도의 연합군과의 교전이 격화되면서 현대식 무기체계에 대한 수요가 급증한 데 따른 전략적 대응이었다.

〈표 3〉 사회주의 진영의 베트남전 참전 비교

구 분	소 련	중 국	북한
전략적 목표	• 공산권 영향력 복원	• 동아시아 영향권 확대	• 대남 전략 정당화
개입 동기	• 중국 견제·전략 균형	• 반미전선 주도	• 사회주의 연대 과시
개입 형태	• 무기 지원·군사 자문	• 병력 파견·병참 지원	• 인력 파견(조종사 등)
개입 수준 / 유형	• 중강도 / 간접군사개입형	• 고강도 / 주도형	• 저강도 / 제한참여형

* 출처: 필자 작성

중국은 동아시아 내 지역적 영향력 확대와 반미 전선 주도를 전략 목표로 설정하고, 병력과 병참을 포함한 고강도 개입 전략을 전개하였다. 1965년 6월부터 1968년 3월까지 최대 17만 명, 총 32만 명에 이르는 중국군이 북베트남에 주둔하였다.[32] 이러한 중국의 적극적인 군사개입은 단순한 우방 지원을 넘어, 냉전체제 하에서 자국의 전략적 입지를 강화하고 동아시아 지역 질서 재편에 주도권을 확보하려는 지정학적 전략의 일환으로 평가된다.

반면 북한은 대남 전략 정당화와 사회주의 연대 과시를 목적으로, 공군 조종사 등 일부 전문 인력을 파견하는 저강도·제한참여형 개입 방식을 선택하였다. 이는 북한의 참전이 독자적 목적과 전략적 계산에 따라 이루어진 정치적 상징성을 지닌 제한적 군사개입이었음을 보여준다. 특히 북한은 제한적이지만 실질적인 전투 역량을 투입하는 방식을 통해, 군사적 실효보다는 정권 내부 결속과 지도자 권위 강화에 더욱 중점을 두었다. 이는 자국 군사력의 부분적 실전 운용을 통해 작전 능력을 검증하고, 동시에 사회주의 진영 내 자율적 입지를

31) 채수홍 외, 『통일연구자의 눈에 비친 사회주의 베트남의 역사와 정치』(서울: 서울대학교출판문화원, 2019), p. 193.
32) Ibid., p. 191.

확보하려는 전략적 시도로 해석할 수 있다.[33]

북한의 개입은 전투역량 검증을 검증하고 한반도에서의 비정규전 전개 가능성을 평가할 수 있는 전략적 계기로 작용하였다. 베트남전 참전은 북한 군사전략의 전환점이 되었으며, 유사시 무력충돌을 위한 전술·작전적 실험의 공간으로 활용되었다. 이는 1960년대 후반 대남 무력도발이 조직화·작전체계화되는 과정과 맞물리며, 정규전 중심에서 비정규전 중심의 군사전략 전환에 결정적인 계기가 되었다.[34] 결과적으로 북한의 베트남전 참전은 한·미 연합전력의 분산, 사회주의 연대 강화, 무력통일 명분 확보, 실전 경험 축적, 내부 체제 결속 등 복합적 목적을 가진 전략적 군사개입이었다. 이는 북한이 한반도 안보지형 변화 가능성에 선제적으로 대응하고자 한 군사적 모험이자 외교 전략이었다.

2. 북한군의 베트남전 참전 현황과 전개 양상

북한은 1960년대 중반부터 베트남전에 간접적으로 개입하기 시작하여, 초기에는 비전투요원 파견과 군수물자 지원에 국한되었으나, 1966년 이후에는 전투 인력을 포함한 실질적 병력 파견으로 개입 수준을 확대하였다. 이러한 참전은 사회주의 진영 내 이념적 연대 강화를 넘어, 한반도 안보 구도 변화에 대응하고 자국 군사 역량을 검증하기 위한 전략적 판단에 기초한 것이었다. 특히 남한의 베트남 파병과 이에 대한 미국의 군사·경제 지원을 견제하고, 실전 경험을 축적하여 향후 대남전략에 활용하려는 군사적 실험의 성격이 복합적으로 작용하였다.

북한군의 개입은 전면전이 아닌 제한적이고 조직화된 방식으로 전개되었으며, 병과별 임무에 따라 파병 시기와 규모, 활동 범위가 점진적으로 확대되는 양상을 보였다. 북한의 베트남전 참전은 〈표 4〉와 같이 공군, 특수전, 심리전, 공병, 훈련지원 등 다양한 병과에 걸쳐 이루어졌으나, 임무 중심의 정예 인력 파견이라는 제한전(Limited War)적 성격을 띠고 있었다. 이는 북한이 남한과의 전면 충돌을 회피하면서도 실전 경험을 축적하고, 향후 대남 군사전략에 활용 가능한 교훈을 얻으려 했음을 보여준다.

북한 공군은 1966년부터 1972년까지 약 1개 비행연대 규모의 조종사 및 지원요원이 북베트남 내 두 곳의 비행기지에 분산 배치되어, 미 공군과의 실제 공중전에 참여하였다. 이들은 약 3~6개월 단위로 순환 파견되었으며, 연인원 기준으로 1,000명이 넘는 것으로 추산된다. 이러한 파견은 북베트남의 조종사 부족을 보완하는 동시에, 북한 공군의 실전 운용 능력

33) 김성칠(2013), pp. 114-116.

34) 박휘락(2014), pp. 81-83.

을 향상시키는 계기로 작용하였다. 이 과정에서 북한 공군 조종사 67명이 베트남전에서 사망한 것으로 알려져 있다.[35]

〈표 4〉 북한의 베트남전 참전 및 지원 현황

구 분	(추정) 시 기	규모 및 활동
공 군	1966 ~ 1972	• 1개 비행연대 규모(조종사 60명, 지원병력 40~50명) • 연인원 1,000명 이상 파병(추산), 3~6개월 단위 교체 • 2곳의 비행기지에 주둔하며, 미군과 공중전 실시
심리전부대	1966 ~ 1972	• 초기 4명, 최대 35명(참전 연 인원 100명 이상 추산) • 전단 제작 / 살포, 심리전 방송, 한국군 납치, 한국어 강습
특수전부대	1967 ~ 1975	• '67년: 1,000명의 '지원병' 부대, '68년: 1개 정규군 대대 • '70년: 2개 정규군 대대, '75년 남베트남 패망시 작전지원
고사포부대	1966 ~ 1972	• 최소 2개 대대(최대 2개 연대급), 하노이 대공방어 지원
공병부대	1964 ~ 1972	• 2개 대대급, 땅굴 건설, 도시 및 산업시설 재건, 기술자문
훈련지원	1965 ~ 1973	• 연인원 약 800명, 평양에 초청 게릴라 훈련 실시
물자지원	1964 ~ 1975	• 총기 10만 정, 군복 100만 벌, 의약품 및 식량 등 지원

* 출처: 이신재. 『북한의 베트남전쟁 참전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2017). p. 79.

1973년 1월 파리에서 베트남 정전협정이 체결되기 직전인 1972년까지 북한 조종사들이 북베트남을 지원하며 공중전 및 폭격 임무를 수행하였다. 현재까지 북한은 베트남전 참전을 비공개로 붙이고 있어 공식적인 사상자를 확인할 수 없다. 그러나 〈그림 2〉과 같이 베트남 하노이 공군박물관에 전시된 인공기 사진과 현지에 있는 북한군 묘비 등을 통해 당시 북한군의 참전사실과 사상자가 존재했음을 보여준다.

35) 이웅평. "북한 공군의 유격전술." 『공군평론』제94호(1994), p. 241.

〈그림 2〉 베트남전 북한군 참전관련 사진



북한 공군조종사와 북베트남 관계자 모습



베트남 현지 북한군 묘지 모습

* 출처: 이신재. 『북한의 베트남전쟁 참전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2017). pp. 82-83.

심리전부대는 1966년 4명에서 최대 35명까지 증원되어, 연인원 기준으로 100명 이상이 참전한 것으로 추정된다. 이들은 6·25전쟁 당시 체제선전 및 선동 경험을 바탕으로 베트남에서도 전단제작 및 살포, 심리전 방송, 한국군 납치, 베트콩[36]에 대한 한국어 강습 지원 등을 하였다. 남한의 전투부대가 주둔한 빈딘(맹호부대 주둔)과 푸옌(백마부대 주둔), 꽝응아이(청룡부대 주둔), 쟈라이(백마부대 주둔) 등을 중심으로 심리전 활동을 전개하였다.[37] 북한의 심리전 부대 참전은 표면적으로 성과는 확인되지 않았지만 1972년까지 북베트남을 지원하며 전장에서 실전경험을 축적할 수 있었다.

북한의 특수전부대는 1967년부터 2개 대대, 약 1,000명 규모의 경보병부대를 지원병들로 편성하여 참전시켰다. 이들은 베트남에서 유격전과 게릴라전 등 비정규전을 수행하며 실전경험을 쌓았다. 1968년에는 1개 정규군 대대를 추가 투입하였고, 1970년에는 2개 정규군 대대가 참전하여 북베트남의 비정규전을 지원하였다. 1975년 북베트남의 남베트남 침공 당시에도 북한의 특수전부대 2개 대대 규모가 참전하였다.[38] 북한은 베트남전 실전 경험을 통해 특수작전의 전략적 유용성을 재평가하였으며, 이에 따라 1969년 기존 8군단의 조직을 개편하고 특수전 중심의 전력 강화를 본격화하였다.

고사포부대는 1966년을 기점으로 2개 대대규모를 파병하였고, 이후 2개 연대급 규모까지 확대되었다. 베트남전 당시 미 공군의 폭격에 속수무책이었던 북베트남은 하노이 대공방어

36) 베트콩(Viet Cong)은 베트남 공산주의자(Việt Nam Cộng-sản)의 약칭이며, 남베트남 해방군 또는 남베트남 민족해방전선(National Liberation Front, 이하 NLF)으로 불렸다.

37) 이신재(2017), p. 143.

38) Ibid., pp. 185-186.

에 대한 보강 및 지원이 필요했고, 북한 역시 한반도에서 미군에 비해 열세한 공군력을 극복하기 위해 대공방어에 대한 관심이 상당히 높았다. 베트남전에서 고사포부대의 실전경험은 미 공군의 폭격을 극복할 수 있는 좋은 기회가 되었다. 미 공군으로부터 하노이 상공을 방호할 수 있다는 것은 평양 상공 방호능력을 갖춘다는 의미였다. 이처럼 북한 고사포부대의 실전경험은 오늘날 세계 최고 수준으로 평가되는 평양의 방공망 시스템 구축에 상당히 큰 역할을 했다.

공병부대는 1964년 2개 대대급 규모로 파병되어 베트남전에서 다양한 전투지원을 수행하였으며, 특히 땅굴 건설에 기여하여 한·미 연합군의 작전 수행에 상당한 부담을 주었다. 6·25전쟁에서 미 공군 폭격을 체험한 김일성은 1962년 제4기 5차 전원회의에서 자주국방 강화를 위한 '4대 군사노선'을 제시하면서 전 국토의 요새화를 강조하였다. 이러한 노선은 이후 북한이 베트남보다 이른 시기에 지하시설과 땅굴 건설에 주력하는 배경이 되었다. 특히 북한은 공병부대를 주축으로 군사시설을 지하화하며 장기전 수행능력을 키워왔다. 이러한 북한의 땅굴 굴토기술은 상당부분 북베트남에 전수되어 베트남전 승리를 견인하는 역할을 하게 된다.[39] 공병부대는 북베트남 내 도시 및 산업시설 복구와 토목 기술 자문을 통해 전시 후방 유지와 전후 재건 기반 마련에 기여한 것으로 평가된다.[40]

북한은 1965년부터 1973년까지 연인원 800여 명의 베트콩을 평양으로 초청하여 게릴라 훈련을 실시하였다. 일제강점기 항일무장투쟁과 6·25전쟁에서 유격전 경험이 있는 북한은 한반도 작전환경이 유사한 베트콩에 대해 어느 국가보다 효과적으로 훈련을 지원할 수 있었다. 특히 북한은 중대장급 베트콩들을 한 기수에 30여 명씩 편성하여 약 3개월 과정으로 평양과 해주, 청진 등에 위치한 훈련시설에서 게릴라 훈련을 시켰다.[41] 특히 6·25전쟁에서 미국과 전투경험이 있는 북한군은 베트콩이 미국을 상대로 효과적으로 싸울 수 있도록 베트남 환경에 적용 가능한 게릴라전을 지도하였다.

그리고 1960년대 북한은 당시 남한에 비해 상대적으로 우세한 경제력과 군사력을 바탕으로 북베트남에 대한 물자 지원을 적극적으로 전개하였다. 특히 1964년부터 베트남의 무력통일이 완성된 1975년까지 장기적인 군수 지원이 지속되었으며, 총기 약 10만 정, 군복 100만 벌 등은 전쟁 수행에 직결되는 핵심 물자로 간주되었다. 여기에 더해 의약품과 식량 등 군사작전의 지속성과 병참 능력 확보에 필수적인 보급품도 다각도로 지원되었다. 북한의

---

39) 한국국방연구원, 『북한 군사시설과 지하화 전략에 관한 연구』(서울: KIDA, 2007), pp. 33-35.

40) 통일연구원, 『북한의 대외군사협력 사례 분석: 베트남전 참전을 중심으로』(서울: KINU, 2011), pp. 56-57.

41) 이신재(2017), pp. 221-222.

물자 지원은 단순한 우호적 차원을 넘어, 사회주의 진영 내 주도권 경쟁이라는 맥락 속에서 소련과 중국의 대(對)베트남 지원 기조에 보조를 맞추려는 전략적 성격을 지니고 있었다.

결국 북한의 베트남전 참전은 단순한 이념적 연대 차원을 넘어, 제한된 자원과 전력을 운용하여 이익을 추구한 군사개입이었다. 병과별 임무 특화 방식으로 파병을 최소화하면서도 북베트남의 전쟁 지속능력을 보완했고, 군수 지원은 사회주의 진영의 정치적 입지를 강화하는 수단으로 활용되었다. 이는 미군과 한국군의 전략적 주의를 분산시키고, 고사포·심리전·특수전 등 핵심 영역에서 실전 경험을 축적함으로써 북한군의 작전 개념과 전력 체계를 고도화하였다. 이러한 경험은 단순한 국외 개입을 넘어, 북한이 한반도 유사시에 적용할 수 있는 비정규전 중심의 대남무력통일전략 실험의 장이자, 이후 본격화되는 군사도발의 전술적 기반을 형성하는 데 결정적 영향을 미쳤다.

Ⅳ. 북한의 해외군사개입이 대남통일전략에 미친 영향

1. 한·미 전력 분산과 대남 도발 환경 조성

1960년대 중반 대한민국의 베트남 파병은 북한에게 단순한 외교적 반응이 아니라, 한·미 연합전력의 전략적 공백을 야기할 수 있는 구조적 변수로 인식되었다. 북한은 남한의 병력 해외 전개가 한반도 방어력의 공백을 초래한다고 판단하고, 이를 공세적 대남 무력도발을 전개할 수 있는 전략적 기회로 활용하였다. 특히 북한은 연합방위체계의 임시적 균열을 기회로 삼아 국지적 무력도발과 비정규전을 집중적으로 전개함으로써, 한반도에서의 전략적 주도권을 확보하려는 의도를 노골화하였다.

이러한 전략적 인식은 〈표 5〉에 제시된 1964년부터 1972년까지 남한의 베트남전 파병(인원)과 북한의 대남도발(건수) 간의 연도별 비교에서도 확인된다. 이 기간 동안 남한의 파병 병력은 지속적으로 증가하여 1968년에 정점에 도달했으며, 같은 해 북한의 대남도발 건수도 급증하여 364건에 이르렀다. 이러한 병렬적 추세는 남한의 베트남전 파병이 북한의 무력도발 확대를 유도한 전략적 촉발 요인으로 작용했음을 보여준다.

특히 1967년 이후 북한은 무장공비 침투, 비무장지대 기습공격, 해상 도발 등 다양한 형태의 저강도 군사행동을 본격화하였으며, 이는 단순한 국지적 충돌이 아니라, 남한의 대응태세와 작전 능력을 사전에 탐색하고 체계적으로 시험하려는 공세적 군사전략의 일환이었다. 1966년부터 군사분계선과 해상을 통한 무장공비의 지속적 남파, 1967년 동해상에서의 '당

포함' 격침과 100여 명 규모의 공비 후방 침투, 1968년 31명이 참여한 청와대 기습 시도, 그리고 같은 해 울진·삼척 지역에 대한 120명 규모의 집단 침투는 모두 이러한 전략적 흐름 속에서 전개된 대표적인 도발 사례들이다.[42]

〈표 5〉 남한의 베트남전 파병과 북한 대남도발 현황(1964 ~ 1972)

구 분	남한의 베트남전 파병 병력 (단위: 명)						북한의 대남도발 (단위: 건)			
	총 계	육 군	해 군	공 군	해병대	기타	계	육상	해상	공중
1964	140	140	-	-	-	-	59	49	9	1
1965	20,541	15,973	261	21	4,286	-	92	84	7	1
1966	45,065	40,564	722	54	4,295	-	128	118	10	-
1967	48,839	41,877	735	83	6,144	-	246	239	7	-
1968	49,869	42,745	785	93	6,215	31	364	359	5	-
1969	49,755	42,772	767	85	6,096	35	187	153	31	3
1970	48,502	41,503	772	107	6,096	34	125	103	22	-
1971	45,663	42,345	662	98	2,558	31	69	46	21	2
1972	37,405	36,871	411	95	28	33	24	17	7	-

* 출처: 대한민국월남전참전자회, "한국군관련통계", http://www.vvak.kr/memorial/statistics-related-korea (검색일: 2025.12.13.); 김용현 외 8명, 『남북한 군사충돌로 본 분단 70년사』(서울: 선인, 2018), p. 470.을 참고하여 필자가 재구성

당시 북한은 미국의 전략 중점이 인도차이나 반도로 이동한 안보 환경을, 대남 무력도발을 주도적으로 전개할 수 있는 전략적 여건으로 판단하였다.[43] 김일성은 "좀 더 적극적이고 혁명적인 방법으로 모든 공작을 수행할 것" 이라고 강조하며, 대남 무력도발의 강도와 범위를 확장할 것을 공식화하였다.[44] 이는 이후 청와대 기습, 해상 도발 등 고강도 작전으로 이어졌으며, 북한이 무력행위를 통해 한미연합방위체계의 구조적 취약성을 시험하고자 했음을 보여준다.[45] 북한은 반복적 도발에 비대칭 수단을 결합하여 복합전 형태로 전개함으로써, 전략적 우위 확보와 압박을 동시에 추구하였다.

---

42) 육군군사연구소, 『대침투작전사(1961년~1970년, 하)』(육군본부, 2014), pp. 22-23.

43) 정일용, "북한의 비정규전 전략과 정치공작의 연계 양상," 『국가전략』제19호 제2호 (서울: 세종연구소, 2013), p. 87.

44) 김일성, "조선노동당 중앙위원회 확대회의 연설," 『로동신문』, 1967년 12월 17일자 1면.

45) 김성칠(2013), p. 120.

베트남전이라는 제3국의 전쟁은 북한에게 한반도 전략환경을 재편할 수 있는 외적 변수로 작용하였다. 북한은 동아시아 안보 질서의 변화 속에서 한미연합전력의 해외 분산과 그에 따른 상대적 안보 불균형을 전략적으로 활용하였다. 특히 전쟁의 파급 효과를 국내 안보환경 재편과 연계시키면서, 다영역적 대남 무력도발을 조직적으로 전개하였다. 북한은 사회주의 국가들과의 연대를 통해 무력행위를 자위적 조치로 정당화하고, 외교적으로는 이를 명분화하는 전략을 구사하였다. 동시에 지속적 국지도발을 통해 남한 내 안보 불안을 고조시키고 정치적 부담을 증대시킴으로써, 1968년 상반기에 예정되었던 1만 1천여 명 규모의 베트남 추가 파병계획을 철회하도록 유도하는 압박 효과를 도출하였다.[46]

결과적으로 1960년대 후반 북한의 대남통일전략은 단순한 국지 도발을 넘어, 베트남전이라는 외부 전쟁을 활용한 군사·정치적 전환의 계기로 작용하였다. 이는 전략적 균형 조정, 상대적 안보 불균형의 전술적 활용, 정치·심리전의 복합 운용을 통해 북한식 비정규전 전략이 구체화된 사례로 평가된다. 특히 한반도 방위역량의 해외 전환은 북한에게 공세적 우위를 선점할 수 있는 전략적 여건을 제공하였고, 이는 군사적 긴장의 지속과 국지도발의 구조화로 이어지는 전략환경의 형성으로 귀결되었다. 이러한 구조적 접근은 이후 북한이 지속적으로 전개한 공세적 위기관리 전략의 기점이자, 대남 무력도발의 전술적 실행이 본격화되는 전환점으로 작용하였다.

2. 사회주의 연대 활용과 무력통일 명분 확보

1960년대 북한의 베트남전 참전은 단순한 사회주의 우방에 대한 이념적 연대를 넘어, 대남 무력통일 노선의 국제적 정당성을 확보하고 체제의 위상을 강화하려는 군사·외교 복합전략의 일환이었다. 중·소 간 이념 분열이 심화된 가운데, 북한은 북베트남을 둘러싼 양국의 개입을 외교적 기회로 활용하며, 주체노선에 기반한 독자 외교 전략을 통해 사회주의 진영 내 자율성과 상징적 위상을 동시에 확보하고자 하였다.[47]

북한은 북베트남의 반미 무장투쟁을 국제 반제국주의 전선의 일부로 해석하고, 대남 군사노선을 민족 내부의 갈등이 아닌 사회주의 혁명의 일환으로 규정하며 외교·이념적 정당성을 부여하려 했다. 이러한 인식 아래 전개된 '남조선혁명론'은 대남 무력투쟁을 국제주의 연대와 혁명 실천의 정당한 방식으로 재구성하는 이념적 기반으로 작용하였다. 김일성은 이 노

46) 최용호, 『베트남전쟁과 한국군』(서울: 군사편찬연구소, 2004), p. 200.

47) Odd Arne Westad, The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 158-160.

선을 사회주의 공동전선 전략에 통합시켜, 한·미 동맹에 대한 무장 저항과 무력통일 구상을 국제 혁명운동의 흐름 속에서 정당화하려 하였다.

이러한 외교 전략은 단순한 수사적 차원을 넘어, 제한적 군사 개입을 수반한 실천적 행동으로 구체화되었다. 북한은 공군 조종사 및 대공화기 운용 요원 등 소규모 병력을 북베트남에 파견함으로써 실전 경험을 축적하고, 비정규전 수행 능력과 작전 운용 역량을 시험하였다. 이는 한반도 유사시 대남 군사행동 및 전시 동원체계 운용에 필요한 역량을 사전에 점검하는 동시에, 북한이 사회주의 진영 내 실질적 군사 기여가 가능한 주체로 자리매김하려 했다.

아울러 북한은 베트남전 참전을 선전·심리전의 수단으로도 활용하였다. '항미원조' 구호를 통해 내부적으로는 체제 결속과 수령 권위를 강화하고, 외부적으로는 북베트남과의 혈맹 이미지를 부각시킴으로써 대남 무력통일 전략에 대한 국제적 정당성을 지속적으로 부각하였다. 이러한 노력은 남한 내 여론 분열을 유도하고, 한·미 동맹의 심리적 응집력을 약화시키기 위한 전략적 수단으로 기능하였다.

무엇보다 베트남전은 북한이 대남무력통일 노선을 국제 무대에서 정당화할 수 있는 결정적 계기로 작용하였다. 특히 북한은 이를 사회주의 공동전선의 일부로 편입함으로써 남한에 대한 군사행동을 단순한 내전이 아닌 국제 혁명의 연장으로 재정의하였고, 이를 통해 외교적 비난을 회피하고자 하였다. 이 과정에서 군사적 실천과 외교적 명분이 결합된 전략적 논리를 구축함으로써, 무력통일 노선을 합법적인 방식으로 포장하는 효과를 거두었다.

북한은 이 같은 베트남전 참전을 계기로 대남통일전략의 전략적 정교화를 추진하였다. 남한의 베트남 파병으로 인한 한반도 내 안보지형 변화는 북한에게 한·미 연합전력의 역외 분산이라는 전략적 기회로 인식되었으며, 이를 활용해 침투공작과 국지도발을 전개할 수 있는 여건을 조성하였다. 이러한 조건은 단기적 무력도발에 그치지 않고, 1960년대 후방 지속된 대남 공세의 구조적 기반이자 무력통일전략을 제도화할 수 있는 제도적 기반으로 작용하였다.[48]

결론적으로 북한의 베트남전 참전은 사회주의 진영과의 실질적 연대를 통해 외교적 정당성과 이념적 정체성을 강화하는 동시에, 제한적 군사개입을 통해 대남 무력노선의 실현 가능성과 작전 능력을 검증한 전략적 계기로 작용하였다. 이 같은 군사·외교 복합전략은 냉전기 동아시아 안보환경의 구조적 변화를 능동적으로 활용하며 외부 분쟁을 자국 전략에 통합하는 북한 특유의 대외전략 운용 방식으로 해석된다. 이는 이후 대남공세의 조직적 확대, 실전 경험 기반의 군사역량 강화, 그리고 무력통일 전략의 체계화로 이어지며 북한 군사전

48) 최용호(2004), pp. 199–200.

략의 전환점을 형성하였다.

3. 전시동원체계 구축과 수령체제 공고화

북한은 정권 수립 시 소련을 모델로 삼아 국가체제를 설계하였으나, 한반도 분단 상황에서 전시 대비 체제 구축의 필요성을 전략적으로 인식하게 되었다. 특히 당과 국가의 역할을 일원화하고, 최고지도자를 정점으로 한 지휘체계로 발전시켜 효율성을 높이려 하였다.[49] 이 시기 북한은 민간 영역까지 포함하는 전면적 동원체계를 구축하여 수령 중심의 지휘구조를 실질적으로 공고화하였다.

이와 같은 맥락에서 북한의 베트남전 참전은 외교·군사적 연대를 넘어, 국내적으로 전시체제 강화와 수령 중심 통치구조의 제도화를 동시에 추진하는 전략적 수단으로 기능하였다. 김일성은 북베트남 지원을 '국제주의 실천'이라는 외교적 명분으로 내세우면서도, 내부적으로는 준전시 상황을 조성하여 전면적 동원체계를 제도화하는 계기로 활용하였다. 이 시기 북한은 정치·경제·사회 전 부문을 군사적 기준에 따라 재편하고, 민간 영역까지 포괄하는 전면적 동원체계를 통해 수령 중심의 지휘체계를 실질적으로 공고화하였다.[50]

〈표 6〉은 1965년부터 1972년까지 북한이 베트남전쟁이 진행 중이던 시기에 추진한 전시동원체제 및 수령 유일지배체제의 제도화 과정을 정리한 것이다. 북한은 1965년 전군 예비군 편성과 전시물자 비축을 통해 군사동원 기반을 마련하였으며, 1967년부터는 군수공업 강화, 전민무장화, 유일사상 제도화를 통해 정치·군사체제를 본격적으로 재편하였다. 1969년에는 국가동원법 개정과 수령 우상화 교육을 통해 통치이념의 일상화를 추진하였고, 1972년 사회주의헌법 제정을 통해 수령 중심 통치체제를 헌법적 질서로 공식화하였다.

이러한 구조는 초기에는 전시 동원 대비를 위한 체계였으나, 점차 평시에도 작동 가능한 상시 통치 메커니즘으로 발전하였다. 북한은 베트남전 참전을 '항미원조' 구호로 정당화하며, 이를 주민 결속과 이념 동원의 핵심 수단으로 활용하였다. 참전자에 대한 영웅화와 우대 정책은 군 내부의 충성 경쟁을 유도하였고, 결과적으로 김일성 개인에 대한 절대 충성 체계를 강화하는 효과를 낳았다.[51]

---

49) 이수원, 『북한의 군사·국가 지도기관』(서울: 경진출판, 2022), p. 38.

50) 김학준(2006), p. 145.

51) 김학준, 『현대 북한정치의 이해』(서울: 법문사, 2006), p. 145.

〈표 6〉 북한의 전시동원체제 및 유일지배체제 제도화 과정

연 도	주요 조치	주요 내용
1965	국가예비역 강화 지시	전국 예비군 편성 시작, 전시물자 비축 명령
1967	군사정책 5개년계획	군수공업 강화, 국방예산 확대
	전민무장화 추진	민간방위조직 확대, '유일사상 10대원칙' 초안 논의
1969	국방헌장 채택 논의	국가동원법 개정 방향 검토
	전시체계 점검	주요 산업 군수화 전환, 수령 우상화 교육 강화
1972	사회주의헌법 제정	김일성 국가주석' 명문화, 유일체제 공식화

* 출처: 정일영, 「북한의 주민 통제 체계의 진화와 군사동원」, 『통일정책연구』 제18권 1호, 2009; 이종석,『현대 북한의 이해』, 역사비평사, 1995; 박명림,『한국전쟁의 발발과 기원 2』, 나남, 1996 등 관련 문헌을 바탕으로 필자 재구성.

베트남전 참전 시기를 전후하여 북한이 추진한 전시동원체계 구축과 수령 중심 통치체제의 제도화는 단순한 군사 대비를 넘어선 국가 운영 구조의 근본적 전환이었다. 북한은 국가 전 부문을 전시 기준에 맞게 재편하고 최고지도자를 정점으로 하는 지휘 체계를 확립함으로써 군사·정치·사회 영역 전반을 일사불란하게 통제할 수 있는 동원 능력을 확보하였다. 이러한 구조는 전시뿐만 아니라 평시에도 작동 가능한 상시 통치 메커니즘으로 기능하며, 위기 상황마다 체제 충성도를 유지하고 사회적 결속을 공고히 하는 효과를 거두었다.[52]

또한 전시동원체제의 제도화는 대남전략 수행 능력을 비약적으로 확장시키는 기반이 되었다. 수령의 지시에 따라 작전 결심과 군사력 운용이 일원화되는 체계는 대남 무력도발, 비정규전, 위기관리 전략을 통합적으로 추진할 수 있는 조건을 조성하였다. 더불어 주민 동원과 이념 교육이 국가 차원에서 체계적으로 관리되면서 북한은 남북 간 긴장을 체제 유지의 동력으로 활용하고, 장기적인 대결 구도를 유지할 수 있는 사회적 기반을 마련하였다.[53]

이러한 변화는 단순히 제도적 조치에 머무르지 않고, 김일성 체제의 통치 정당성을 강화하는 방향으로 발전하였다. 북한은 김일성을 '항미투쟁의 지도자'로 선전하며 해외 군사개입을 수령 중심 통치의 정당화 수단으로 활용했고, 1972년 사회주의헌법 제정을 통해 주체사상과 유일영도 원칙을 헌법 질서에 명시하였다. 이는 곧 '유일사상 10대 원칙' 제정으로 이어지며 주민에 대한 조직적 통제체계를 확립하는 결과를 낳았다.[54]

---

52) 정일영, "북한의 주민 통제 체계의 진화와 군사동원," 『통일정책연구』제18권 1호(서울: 통일연구원, 2009), pp. 89-90.

53) 이연희, "북한의 전시체제와 국가동원 시스템에 관한 연구," 『국가전략』제20권 2호 (서울: 세종연구소, 2014), p. 123.

54) 김영환, 『주체사상과 북한의 권력구조』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 110-112.

종합하면, 베트남전 참전은 북한이 최고지도자 중심의 전시국가 운영체계를 제도적으로 정착시키는 결정적 계기였다. 이를 통해 북한은 군사·정치·사회 전 영역을 통합적으로 관리할 수 있는 국가 통제 능력을 확보하였으며, 이러한 구조는 대외 전략 수행의 지속성과 실효성을 보장하는 핵심 기반으로 작용하였다. 나아가 이 시기에 구축된 동원·통치 메커니즘은 이후 북한의 위기관리 방식과 전쟁 수행 개념 전반에 구조적 영향을 미쳤으며, 이를 토대로 국지적 무력도발, 비정규전, 심리전, 하이브리드전 등을 연계·결합하는 복합 전략 운용 능력을 발전시켜 한반도 안보 환경에서 주도권을 확보하려는 기반으로 작용하였다.

4. 실전 경험을 통한 현대전 수행역량 강화

북한의 베트남전 참전은 실전 환경에서의 제한적 병력 투입을 통해 작전 능력과 전술 교리를 검증하고 보완하려는 전략적 목적을 지닌 군사행위였다. 특히 항공, 대공, 심리 및 특수작전에 투입 가능한 정예 요원을 선별 파견함으로써, 비정규전 중심의 실전 경험을 체계적으로 축적하고자 하였다. 베트남전은 게릴라전, 심리전, 침투공작이 혼합된 대표적 간접전장이었으며, 북한은 북베트남과 베트콩의 전투 방식을 자국의 비대칭전략에 체계적으로 통합하였다.

베트남전에서 미군은 북베트남의 전쟁수행 능력을 타격하기 위해 공군력 운용을 집중하였고, 1965년 약 25,000건이던 공중 출격은 1967년 108,000건으로 급증하였으며, 폭탄 투하량 역시 63,000톤에서 136,000톤으로 확대되었다.[55] 그러나 정글 중심의 비정규전 전장에서는 이와 같은 고강도 폭격이 전략적 효과를 거두지 못하였고, 북베트남의 전쟁지속 의지를 약화시키는 데 실패하였다. 이러한 교훈을 바탕으로, 북한은 정규전보다 기동성과 기습성을 중시하는 비정규전 양식을 교리화하였고, 특히 침투작전과 심리·공작 활동을 대남 도발 전략의 핵심 전술로 구조화하였다.[56]

북한은 베트남전 참전 시기에 특수전 전력을 재편하였다. 1965년부터 대한민국 9개 도를 전담할 수 있는 부대를 편성하고, 1966년경에는 집단군 예하 경보병연대와 제283군부대, 1967년에는 청와대 기습을 감행한 제124군부대, 1969년에는 경보병대대와 저격여단 등을 창설해 특수8군단으로 통합하였다.[57] 이러한 부대 창설과 조직 개편은 전면전보다는 국지

55) George C. Herring, America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975(New York: McGraw-Hill, 2001), p.163.

56) 김성칠(2013), pp. 118-119.

57) 육군본부, 『북괴군 경보병대대 소개』(서울: 육군본부, 1978), p. 6.

적 무력도발을 통해 심리적 충격과 군사적 혼란을 유발하려는 전략적 목적에 기반한 것이며, 1968년 청와대 기습 시도와 울진·삼척 무장공비 침투 사건은 북한이 베트남전에서 습득한 비정규전 전술을 한반도에 적용한 대표적 사례로 평가된다.[58]

이러한 도발 방식은 전면 충돌을 회피하면서도 제한된 지역에서의 타격과 심리전 효과를 극대화함으로써, 남한의 군사적 대응체계와 사회적 안정을 동시에 약화시키려는 전략적 의도를 내포하고 있었다. 북한은 한·미 연합군과의 전력 비대칭 상황에서 정규전 방식이 실효성을 가지기 어렵다고 판단하고, 소규모 기동성과 기습성을 활용한 비정규전 방식을 대안적 군사교리로 채택하였다.

이는 단순한 전술 수준의 선택을 넘어, 국가 차원의 비대칭 전력 강화 전략으로 기능하였다. 그 결과 북한 군사교리 내에서 특수전 중심의 게릴라전 개념이 체계적으로 확대되었으며, 이는 향후 북한 군사전략의 중심축으로 정착되었다. 나아가 북한은 비정규전을 단순한 군사작전에 그치지 않고, 남한 내부의 정치적 분열과 사회적 불안을 유도하기 위한 정치·심리전적 전략으로 확장하였다. 1960년대 대남 무장 침투와 병행된 체계적 선전·선동 활동은 이념적 동조세력 형성과 체제 불신 조장을 동시적으로 추구하였으며, 결과적으로 심리전·정치공작·사회불안 조성을 아우르는 복합전 양상으로 전개되었다.[59]

북한의 베트남전 참전은 단순한 전술 습득 차원을 넘어, 비정규전을 중심으로 한 군사교리 전환의 계기가 되었다. 이 과정에서 북한은 정규전 중심의 작전 개념에서 벗어나 실전 경험과 비대칭 전력의 효용성을 반영한 군사교리 개편을 추진하였으며, 이를 통해 대남 무력통일 전략의 실천 기반을 강화하였다. 나아가 특수전과 심리전을 결합한 비정규전 역량을 군사전략의 핵심 노선으로 제도화하고, 게릴라전·인민전쟁 방식을 한반도 작전환경에 적용할 수 있는 가능성도 모색하였다. 동시에 '민족해방전쟁'의 명분을 내세워 남한 내부 혁명세력과 국제사회에 무력통일 노선의 정당성을 부각시켰다. 결국 베트남전 참전은 북한이 대남 무력통일 전략을 단순한 구호가 아니라 실질적인 군사·정치적 과제로 추진할 수 있는 전략적 자산으로 작용하였다.

---

58) 채명신(2001), p. 130-135.

59) 정일영(2013), pp. 87-88.

V. 결론 및 시사점

1960년대 북한의 베트남전 참전은 사회주의 연대를 넘어, 대남통일전략 실현을 위한 복합적 군사전략의 일환이었다. 본 연구는 북한의 베트남전 개입이 이념적 지지나 외교적 연대에 머물지 않고, 군사역량의 제한적 실전 검증, 변화하는 전략환경에 따른 군사전략 조정, 전시동원체제 구축과 당·군 일원화 체제를 제도화하는 계기로 작용하였음을 분석하였다. 북한의 참전은 실전 경험 축적과 국가운영체제 재편이 결합된 구조화된 전략으로 발전하였으며, 이는 네 가지 방식으로 구체화되었다.

첫째, 북한은 남한의 베트남전 파병을 한·미 연합전력의 전략적 분산으로 판단하여 이를 국지도발 확대의 기회로 활용하였다. 이러한 행동은 적의 주요 전략자산을 외부 전장으로 분산시켜 한반도 방위태세의 공백을 유발하고, 기습적 침투를 통해 국지적 우위를 점하는 비대칭 전략이었다. 이 과정에서 북한은 한·미 연합방위체계의 취약성을 실전 조건에서 확인하고, 전략적 기동성과 기습성을 고도화하였다.

둘째, 북한은 베트남전 참전을 국제적 반제국주의 투쟁의 맥락에서 규정하고, 남한의 베트남 파병을 미국의 침략전쟁에 대한 동조 행위로 규탄하였다. 이는 단순한 사회주의 연대의 표현을 넘어, 무력에 의한 대남 통일전략을 정당화하기 위한 외교적 명분을 확보하는 전략적 선택이었으며, 동시에 사회주의 진영 내에서 외교적 자율성과 국제적 위상을 강화하는 수단으로 작용하였다.

셋째, 북한은 베트남전을 내부 전시동원체제 정비와 수령유일체제 강화를 위한 전략적 계기로 활용하였다. 외부 군사적 긴장을 체제 결속과 이념적 충성심 강화 수단으로 전환하여 총력전 체제를 제도화하였으며, 이는 외부 갈등을 내부 통치 정당성과 사회 통제력 강화를 동시에 활용한 북한식 위기관리 및 통치전략의 전형적 사례였다.

넷째, 북한은 제한적 병력 파견을 통해 미군의 현대전 양상과 전술적 적용 가능성을 검증하였다. 공군 조종사와 고사포 운용 요원들은 현대화된 미군 공군력에 실전 대응을 통해 작전 데이터를 축적하였고, 특수전 및 심리전 요원들은 북베트남 게릴라전에 관여하며 비정규전 실전 경험을 축적하였다. 특히 평양 지역의 대공망 강화와 1960년대 후반 준전시적 대남도발은 베트남전 실전 경험이 북한의 대공방어 능력 고도화와 특수전 교리 정립에 실질적으로 기여했음을 보여준다.

이러한 북한의 전략적 접근은 이후에도 일관되게 지속되는 군사 행동 양식으로 정착하였다. 최근 러시아·우크라이나 전쟁에서 북한이 러시아에 군수물자를 제공하고, 특수부대를 파견한 사례는 외부 분쟁을 전략자산으로 활용하는 일관된 접근을 유지하고 있음을 시사한

다. 이는 단순한 군사력 증강에 국한되지 않고, 군사협력의 확대와 더불어 외교적 영향력 확보, 체제 정당성 유지, 내부 통제력 강화 등 다층적 목표를 추구하는 복합적 전략으로 평가된다. 이상의 분석을 토대로 북한의 전략행태에 대한 현대적 시사점은 다음과 같은 측면에서 도출된다.

첫째, 북한은 과거 베트남전 사례처럼 현재도 국제 분쟁을 활용해 한·미 연합전력의 분산과 억제 태세의 공백을 노린 국지적 도발 가능성이 크다. 따라서 다영역 작전에 대비한 예방·융합형 대응 전략 수립이 필요하다.

둘째, 북한은 반미·반제 담론을 전략적으로 활용하며 외교적 고립 타개와 무력통일 정당화 확보를 위해 사회주의 국제연대를 적극 활용하고 있다. 이에 대응하기 위해 국제사회와의 전략적 공조를 강화하고, 북한의 대외 담론전에 맞선 효과적 커뮤니케이션 전략이 요구된다.

셋째, 외부 분쟁은 북한의 전시동원체계 구축과 통치체제 정비의 명분으로 작용하며, 군사행동과 내치가 결합된 북한식 총력전 패러다임을 보여준다. 따라서 북한의 동원체제 구축 움직임을 면밀히 모니터링하고, 위기관리 체계를 보완해 갈등 고조 효과를 최소화해야 한다.

넷째, 북한이 베트남전에서 축적한 정규전·비정규전 경험은 작전 교리 재정립과 수행능력 강화로 이어졌으며, 향후 한반도 유사시 핵심 전략 기반이 될 수 있다. 이에 따라 한국군은 북한 특수전·비정규전 운용이 현대전에 재적용될 가능성을 고려해 대응 교리와 대비 태세를 지속적으로 발전시켜야 한다.

결론적으로 북한의 베트남전 참전은 대남 도발환경 조성, 외교적 명분 확보, 수령유일체제 공고화, 현대전 수행역량 강화로 요약되는 구조적·전략적 군사행위였다. 이러한 접근은 단순한 전술적 개입을 넘어 외부 분쟁을 체제 강화와 대남통일전략 추진의 자원으로 전환한 지속적 전략 행태였으며, 이는 오늘날 러시아·우크라이나 전쟁에서의 군사협력에서도 반복되고 있다. 따라서 베트남전 참전 분석은 북한의 대남통일전략과 전략행동 패턴을 이해하고 향후 행태를 예측하는 핵심적 분석틀이 된다. 나아가 이러한 분석은 한국군의 군사전략과 작전개념 전반에 반영되어야 하며, 국제사회 공조와 연계된 다층적 억제전략으로 발전하여 북한의 대남통일전략을 위한 도발을 억제하는 데 기여해야 한다.

참고문헌

〈단행본〉

국방부 군사편찬연구소. 『해외 파병사 연구총서(제1집)』(서울: 정문사, 2006).

국방부 군사편찬연구소. 『증언을 통해 본 베트남 전쟁과 한국군(1)』(서울: 정문사, 2001).

김계동 외. 『북한체제의 이해』(서울: 명인문화사, 2011).

김학준. 『현대 북한정치의 이해』(서울: 법문사, 2006).

김영환. 『주체사상과 북한의 권력구조』(서울: 통일연구원, 2008).

고정웅·리준항. 『조선로동당의 반수정주의 투쟁경험』(평양: 사회과학출판사, 1995).

박명림. 『한국전쟁의 발발과 기원 2』(서울: 나남, 1996).

박휘락. 『북한의 군사전략 연구』(서울: 선인, 2014).

육군군사연구소, 『대침투작전사(1961년~1970년, 하)』(육군본부, 2014).

육군본부. 『북괴군 경보병대대 소개』(서울: 육군본부, 1978).

이수원. 『북한의 군사·국가 지도기관』(서울: 경진출판, 2022).

조명철 외. 『북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점』(서울: 대외경제 정책연구원, 2009).

조성훈. 『군사분계선과 남북한 갈등』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011).

채명신. 『채명신 회고록: 베트남전쟁과 나』(서울: 팔복원, 2001).

채수홍 외,『통일연구자의 눈에 비친 사회주의 베트남의 역사와 정치』(서울: 서울대학교출판문화원, 2019).

최용호. 『베트남전쟁과 한국군』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2004).

통일연구원. 『북한의 대외군사협력 사례 분석: 베트남전 참전을 중심으로』(서울: KINU, 2011).

테일러 프라벨. 『현대 중국의 군사전략』(경기: 한울아카데미, 2024).

한모니까. 『1960년대 북한의 경제·국방 병진노선의 채택과 대남정책』(서울: 한국역사연구회, 2003).

현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트』(서울: 선인문화사, 2007).

Dunnigan, James F., and Albert A. Nofi. Dirty Little Secrets of the Vietnam War (New York: St. Martin's Press, 1999).

Herring, George C. America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975(New York: McGraw-Hill, 2001).

Westad Odd Arne. The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

〈논문〉

김성칠. “1960년대 북한의 베트남전 참전 배경과 성격,” 『군사논단』제83호 (서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2013).

김용현. “1960년대 북한의 위기와 군사화,” 『현대북한연구』제5권 제1호 (경남대학교 북한대학원, 2002).

류인석, “베트남 파병과 주한미군 재조정 정책의 변화,” 『국제정치논총』제48집 3호 (서울: 한국국제정치학회, 2008).

박영자. “북한의 대일전략과 재일조선인 단체의 역할,” 『국제정치논총』제45집 제2호 (서울: 한국국제정치학회, 2005).

이웅평. “북한 공군의 유격전술,” 『공군평론』 제94호 (1994).

정성장. “김정은 체제의 경제건설과 핵무력건설 병진 노선 평가,” 『정세와 정책』통권 제205호 (세종연구소, 2013).

정일용, “북한의 비정규전 전략과 정치공작의 연계 양상,” 『국가전략』제19호 제2호 (서울: 세종연구소, 2013).

정일영. “북한의 주민 통제 체계의 진화와 군사동원,” 『통일정책연구』제18권1호 (서울: 통일연구원, 2009).

조우찬. “1960년대 중반 북한 갑산파의 실용주의적 경제방안의 시도와 한계,” 『북한연구학회보』제26권 (서울: 북한연구학회, 2016).

〈언론 보도 자료〉

로동신문. “김일성 신년사,” 1968년 1월 1일자 1면.

로동신문. “조선노동당 중앙위원회 확대회의 연설,” 1967년 12월 17일자 1면.

〈인터넷 검색〉

대한민국월남전참전자회. “참전국관련통계,” http://www.vvak.kr/memorial/statistics-related-country (검색일: 2025. 12. 17.).

대한민국월남전참전자회. “한국군관련통계,” http://www.vvak.kr/memorial/statistics-related-korea (검색일: 2025. 12. 13.).

Wilson Center. “Romanian Document Confirms North Korea Sent Troops to Vietnam,” https://www.wilsoncenter.org/article/romanian-document- confirms-northkorea-sent-troops-to-vietnam (검색일: 2024. 12. 12.).

North Korea's Overseas Military Involvement and Its Strategy for Unification with South Korea: Focusing on Participation in the Vietnam War

Kim Tea Hun

Keywords

North Korea, Vietnam War, Strategy for the Unification of South Korea, Overseas Military Involvement, Kim Il-sung

North Korea's participation in the Vietnam War during the 1960s can be evaluated as a strategic act that transcended mere ideological solidarity and was closely linked to its armed unification strategy against South Korea. This study analyzes North Korea's strategic environment across external, internal, and inter-Korean dimensions, and assesses the role that its participation in the Vietnam War played in establishing both the operational foundations and the political-ideological legitimacy of its armed unification line. North Korea perceived South Korea's troop deployment to Vietnam as a dispersion of the ROK-U.S. combined forces and sought to exploit this as a military opportunity, while simultaneously employing socialist solidarity as diplomatic capital to strengthen the legitimacy of its offensives against the South. Through limited combat experience abroad, Pyongyang sought to enhance its modern warfare capabilities and reinforce its national mobilization system, thereby increasing the feasibility of its armed unification strategy. Building on this analysis, the study identifies the structural continuity between North Korea's involvement in the Vietnam War and its subsequent external military behavior in international conflicts, offering key implications for the development of future security strategy on the Korean Peninsula.

[논문투고일 : 2025. 7. 26.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 13.]
[게재확정일 : 2025. 9. 4.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 165-196

전망이론 관점에서 본 북한의 '적대적 두 국가론'

김창환*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 적대적 두 국가론과 북한의 정책선택
Ⅳ. 결론

요 약

본 연구는 북한의 '적대적 두 국가론'에 대하여 최근 인지심리학적 접근을 토대로 국제정치학 분야에서 발전하고 있는 '전망이론(Prospect Theory)'을 적용하여 김정은 체제의 정책 추진 이유를 분석하였다. 이를 통해 김정은의 정책 결정이 고유한 논리 체계에 근거하여 이루어지고 있음을 규명할 수 있었다.

분석 결과, 김정은의 전략적 준거점은 '체제 유지'에 중점을 두고 있는 것으로 판단된다. 우선, 김정은은 체제 유지를 위해 더욱 폐쇄적인 접근 방식을 '이익영역'으로 인식하고 있다. 반면, 자본주의 및 한류의 침투, 시장화의 확산, 다양한 정보의 공유를 포함한 개혁 및 개방은 '손실영역'으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

또한 김정은은 남한의 평화통일을 흡수통일로 인식함에 따라, 현재 남한과의 통일 논의가 김정은 체제 유지에 있어 '손실영역'으로 평가되는 결과를 초래하였다. 이에 따라 김정은은 선대의 유훈에 따른 적화통일 정책을 완전히 이행하는 데 한계가 존재함에 따라, 현 상황에 견주어 일시적으로 조정을 시행하고 있을 뿐 무력 통일 목표는 여전히 변함이 없음을 알 수 있었다.

핵심어: 김정은, 전망이론, 준거점, 체제 유지, 한반도의 적화통일

* 육군대학 적전술학처 교수, 군사학 박사

Ⅰ. 서 론

2025년 8월 15일은 광복 80주년을 기념하는 중요한 날이다. 1945년 8월 15일, 우리 민족은 광복의 기쁨을 만끽하였으나, 그 기쁨은 오래 지속되지 않았다. 일본군의 무장 해제라는 명목하에, 북위 38도선을 경계로 남쪽에는 미국 군대가, 북쪽에는 소련 군대가 각각 주둔하게 됨으로써 한반도는 남북으로 분단되었다.[1] 이러한 외세에 의한 분단은 일제 강점기에서 힘겹게 벗어난 우리 민족에게 가혹한 결과를 초래하였으며, 이제 80년의 세월이 흘렀다.

분단 기간 동안 남북관계는 여러 차례의 변동을 겪으며 현재에 이르고 있다. 특히 북한은 6·25 전쟁을 일으켰으며, 1950년대부터 2022년까지 총 3,121회의 침투 및 국지도발을 감행하였다.[2] 또한, 북한은 여섯 차례의 핵실험을 실시하여 핵무기를 개발하였으며, 최근까지도 미사일 시험발사를 포함한 무력 도발을 지속적으로 이어오고 있다.

그럼에도 불구하고, 1985년 이후 여러 차례 이산가족 상호 방문, 문화 공연, 금강산 방문, 개성공단 운영 등 다양한 교류를 통해 긴장을 완화하는 시기가 존재하였다. 특히, 남북한은 1991년 12월에 체결된 남북기본합의서에서 남북관계를 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 인정하고, 평화통일을 달성하기 위한 공동의 노력을 다짐하였다.[3] 이후 2000년, 2007년, 2018년에는 남북정상회담이 개최되었으며, 남북한 모두 통일을 우선 과제로 설정하고 이를 추진하였으나, 시간이 지남에 따라 이러한 노력은 당위론적 통일 논의에 그치는 경향을 보였다.

최근 남북한 관계에 중대한 변화가 발생하였다. 북한은 2023년 12월 제8기 제9차 당 중앙위원회 전원회의에서 남북관계를 전쟁 중인 두 국가 간의 적대적 관계로 규정한 '적대적 두 국가론'이라는 새로운 대남정책을 발표하였다. 이로 인해 북한은 대남 기구의 정리 및 개편을 강조하며, 대남 대화 및 교류 관련 기구와 통일전선부 산하의 대남 선전 매체들을 폐지하는 등 남북관계가 더욱 악화되어 역대 최장기 단절 상태에 놓이게 되었다.[4]

북한의 두 국가론은 갑작스럽게 등장한 것이 아니라, 탈냉전 이후 오랜 기간에 걸쳐 체제 유지를 최우선으로 하기 위해 발전시켜온 정책이다. 1991년 김일성은 남북한이 서로를 배제하지 않는 통일방안을 강조하였고, 김정일은 북한이 한국을 대화 상대국으로 인정하고 실

---

1) 손선홍. "북한의 '적대적인 두 국가 관계' 선언과 우리의 대응: 동독의 '두 민족 두 국가론'과 비교." 『외교』제152호(2025), p. 173.

2) 국방부. 『국방백서 2022』(서울: 국방부, 2022). p. 352.

3) 손선홍(2025), p. 173.

4) 김상기. "김정은 정권 대남정책의 변화: 남한의 대북정책에 대한 반응성을 중심으로." 『한국정치연구』제33집 제3호(2024), p. 96.

질적인 협력 관계를 구축하자는 의견을 제시하였다. 이러한 입장도 사실상 두 국가론으로 해석될 수 있다.[5] 그러나 이 두 국가론에 '적대적'이라는 수식어가 추가된 점은 특징적이다. 따라서 김정은의 '적대적 두 국가론' 선언과 '통일론 폐지'는 남북관계의 역사를 단절하려는 의도를 내포하고 있으며, 남북한의 민족적 동질성마저 부정하는 것으로 해석될 수 있다.

본 연구는 '적대적'이라는 수식어가 포함된 북한의 두 국가론 변화에 대해 최근의 인지심리학적 접근을 바탕으로, 국제정치학에서 발전하고 있는 '전망이론(Prospect Theory)'을 활용하여 김정은의 정책 추진 이유를 분석한다. 이를 통해 김정은의 정책 추진이 그들만의 일정한 논리에 기초하고 있음을 설명하고자 한다. 또한, 김정은이 '적대적 두 국가론'을 선언하고 통일론을 폐지한 이유에 대해 본 연구 결과가 '적대적 두 국가론' 연구의 차별성을 부각시켜 활발한 논의에 기여하기를 기대한다.

본 연구는 다음과 같은 구조로 구성되어 있다. 제1장에서는 서론을 다루고, 제2장에서는 이론적 논의를 제시한다. 제3장에서는 적대적 두 국가 간의 관계를 전망이론을 통해 분석하며, 제4장에서는 연구의 결론을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 전망이론[6]의 주요 개념

국제정치학 분야에서 정책결정자들의 결정 원인은 인간의 합리적 선택에 기초하여 설명되어 왔으며, 이를 분석하기 위해 '기대효용이론(expected utility theory)'과 '합리적 선택이론(rational choice theory)'이 활용되어 왔다.[7] 그러나 국가이익과 비합리성이 국가 지도자의 판단에 의해 결정되는 사안에 대해서는 이러한 결정이 합리적 선택으로 해석되는 데 한계가 존재한다.[8]

카네만(D. Kahneman)[9]과 트베르스키(A. Tversky)[10]에 의해 제안된 '전망이론'은 대안

5) 이중구. "북한의 '적대적 두 국가론'과 남북관계 전망." 『통일정책연구』제33권 제1호(2024), p. 30.

6) 전망이론에 대한 설명은 D. Kahneman, A. Tversky. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Economistrica* Vol. 47, No2(1979), pp. 263-292.; 김창규(2018); 박관우·정한범(2019); 송승종(2021); 이주연(2021); 이주연(2022); 황지환(2024) 등을 참고하여 작성하였다.

7) 이주연. "중앙아시아 지역에서 러·중 사이의 잠재적 갈등과 전망: 전망이론을 중심으로." 『중소연구』제45권 제2호(2021), p. 292.

8) 이주연(2021), p. 294.

적 이론으로 자리 잡았으며, 국제정치학 분야에서도 여러 학자들이 이 이론을 활용하여 이론과 현실 간의 불일치를 설명하고 있다. 전망이론은 위험 상황에서의 의사결정 과정을 다루는 이론으로, 기존 사회과학의 주류 이론인 기대효용이론이 위험 상황에서 설명하지 못하는 부분에 대해 반박하는 내용을 포함하고 있다.[11]

이들이 정립한 전망이론의 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 개인이 선택할 때 의존하는 '기준점(reference point)'은 환경에 따라 결정되고 변화한다는 점이다. 즉, 손실의 발생 시점에서 준거점이 형성되거나, 이익의 발생 시점에서 준거점이 설정된다.[12] 둘째, '손실 회피(loss aversion)' 성향이 존재한다. 일반적으로 사람들은 일정한 가치를 얻는 것보다 일정한 가치를 잃는 것에 더 큰 영향을 받는다. 예를 들어, 길을 가다가 100만 원을 주운 경우의 행복과 길을 가다가 100만 원을 잃은 경우의 기분을 비교해보면, 후자의 경우, 즉 잃었을 때의 고통이 100만 원을 얻었을 때의 행복보다 더 크다는 것을 알 수 있다.[13]

〈표 1〉 기준점에 따른 선택의 변화

Problem A: (4,000$, 80%)		or	B: (3,000$, 100%)
선택 [20%]			[80%]
Problem C: (4,000$, 80%)		or	D: (3,000$, 100%)
선택 [78%]			[22%]

* 출처: D. Kahneman, A. Tversky. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Economistrica* Vol. 47, No2(1979), p. 266.; 이주연(2022), p. 48.을 참고하여 작성함.

셋째, 이익과 손실의 준거점이 설정된 이후 선택은 '준거의존성(reference dependence)'을 나타낸다. 예를 들어, 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 응답자의 80%는 4,000달러를 얻을 확률이 80%이고 아무것도 얻지 못할 확률이 20%인 A 방안(기대수익 3,200달러)보다 3,000달러를 확실히 얻을 수 있는 B 방안을 선호하였다.[14] 반면, 78%의 응답자는 3,000달러를

9) 대니얼 카네만(1934년 3월 5일~2024년 3월 27일)은 판단·의사결정 심리학과 행동경제학 분야의 이스라엘계 미국인 심리학자이다. 그는 행동경제학 창시자 중 한 명으로, 2002년 노벨 경제학상을 받았다. 그의 연구는 인간의 비합리성과 의사결정 과정을 심층 탐구하는 데 집중되었다.

10) 트베르스키(1937년 3월 16일~1996년 6월 2일)는 이스라엘 출신 인지심리학자로, 인간의 인지 편향과 위험 처리 연구에 핵심적 역할을 했다. 그는 대니얼 카네만과 함께 인간 판단과 의사결정의 인지 편향과 휴리스틱을 연구하며 전망이론 정립에 크게 기여했다.

11) 황지환. "전망이론과 김정은 시기 북미관계: 2012~2023." 『한국과 국제정치』제40권 제1호(2024), p. 80.

12) 이주연(2021), p. 292.

13) 이주연(2021), p. 293.

14) 송승종. "전망이론과 민군관계: 무력사용을 중심으로." 『한국군사학논집』제77권 제1호(2021), p. 123.

확실히 잃는 D 방안보다 4,000달러를 잃을 확률이 80%이지만 아무것도 잃지 않을 확률이 20%인 C 방안(기대손실 3,200달러)을 선택하였다.[15] 즉, 개인들이 이익 기준점에서 선택할 때는 위험회피적 성향을 보이는 반면, 손실 기준점에서 선택할 때는 위험선호적 성향을 나타낸다는 것을 알 수 있다.

넷째, '선호의 역전'이다. 앞서 언급한 전망이론에 따르면, 손실영역에서는 일반적으로 위험선호적인 경향이 나타난다. 그러나 미래에 예측되는 결과가 극단적으로 절망적이거나 비현실적일 경우, 손실영역에서의 행동은 위험 선호가 아닌 위험회피적 성향을 보인다. 이러한 현상의 대표적인 사례는 보험 가입이며, 개인은 미래에 발생할 수 있는 사고나 사망과 같은 극단적인 상황에 대비하기 위해 지속적으로 보험료라는 손실을 감수한다. 즉, 미래에 예측되는 재앙적인 결과로 인해 상대적으로 작은 손실을 선택하는 위험회피적 성향이 드러난다.[16]

2. 선행연구

가. 전망이론에 대한 선행연구

김창규(2018)는 전망이론의 관점에서 푸에블로호 사건과 북한의 정책선택에 대해 연구하였다. 그는 사건 당시 김일성이 설정한 준거점에 대해, 대외적으로 북한의 주권 수호와 중국과 소련 간의 동맹을 강화하며 자주성을 유지하는 것을 목표로 하였음을 지적하였다.[17] 대내적으로는 김일성의 독재 권력을 강화하는 것이었으며, 대남 측면에서는 대남혁명역량을 증대시키는 것으로 분석하였다. 그는 푸에블로호 사건을 두 단계로 구분하였다. 첫 번째 단계는 푸에블로호 납치 및 북미의 초기 대응 단계(1968. 1. 16.~2. 1.)로, 이 단계에서 김일성은 앞서 제시한 준거점에 비추어 현 상황을 손실영역으로 인식하였으며, 향후 더 큰 손실의 영역으로 빠져들지 않기 위해 푸에블로호를 납치하였다. 이후 김일성은 미국과의 협상을 거부하며 대립적인 충돌정책을 선택하였다. 두 번째 단계는 북미 협상단계(1968. 2. 2.~12. 23.)로, 이 시기에 미국 입장에서는 모든 노력이 실패하자 무력 시위를 중단하고 북한과 협상에 임하였다. 이 상황에서 김일성은 준거점을 거의 충족시키고 현 상태를 이익영역으로 인식하여 위험회피적인 유화정책을 통해 협상을 마무리 짓는 선택을 하였다. 결론적으로, 정책결정자가 국내외 정치적 상황에 대해 현재 손실영역에 처했거나 향후 손실을 경험하게 될 것으로 인식할 경우, 손실회복 또는 더 큰 손실을 방지하기 위해 위험을 감수하는 모험을

15) 송승종(2021), p. 123.

16) 이주연(2021), p. 294.

17) 김창규. "전망이론 측면에서 본 푸에블로호사건과 북한의 정책선택." 『군사』제106(2018), p. 71.

감행하게 된다는 전망이론의 적실성을 확인하였다.[18]

박관우와 정한범(2019)은 북한과 이란이 핵 문제로 인해 국제사회로부터 10년 이상 제재를 받아왔음에도 불구하고, 이란은 핵 협상에 합의한 반면 북한은 핵 개발을 지속해온 점에서 두 국가 간의 행동 차이를 설명하고자 하였다. 이들은 손실의 관점에서 국가들의 행동을 설명하는 '전망이론'을 적용하였다.[19] 전망이론에 따르면, 지도자는 자신의 준거점을 기준으로 대내외적 상황이 손실영역에 위치한다고 인식할 경우 핵 개발을 지속하는 위험을 감수하는 선택을 하게 된다. 반면, 대내외적 상황이 이익영역에 위치한다고 인식할 경우 핵 협상에 합의하는 위험을 회피하는 선택을 하게 된다. 연구자들은 김정은의 준거점을 분석한 결과, 그가 모든 측면에서 높은 준거점을 설정하고 있는 것으로 판단했다. 김정은은 핵무기를 보유하고 있으며, 국제사회로부터 핵보유국으로 인정받고자 하는 강한 의지를 가지고 있다고 분석하였다. 따라서 김정은은 대내외적 상황을 손실영역으로 인식하고, 위험을 감수하는 행동으로 4차, 5차, 6차 핵실험을 감행한 것으로 해석하였다.[20]

이주연(2022)은 전망이론의 관점에서 손실영역에서 위험감수 전략을 수립할 것이라는 가정을 바탕으로 러시아의 우크라이나 침공 원인을 분석하였다.[21] 연구 결과, 러시아 정책결정자들의 선택 준거점은 지정학적 이익의 창출과 러시아 정권의 안정성으로 나타났다. 그는 젤렌스키의 강력한 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization) 가입 의지, 돈바스 지역에서의 우크라이나 정규군의 폭격, 푸틴의 국내 지지율 하락, 그리고 카자흐스탄과 벨라루스에서의 반정부 시위 등이 선택의 손실영역에서 준거점을 형성했다고 주장하였다. 또한, 러시아의 외교 정책결정자들은 러시아의 영향력 감소와 국내 정권이 불안정하다는 손실을 만회하기 위해서 위험을 감수하는 전략으로 우크라이나를 침공한 것으로 분석하였다.[22]

황지환(2024)은 2012년부터 2023년까지의 김정은 위원장 집권 시기에 북미관계를 전망이론 가운데 위험(risk) 개념을 통해 분석하였다. 그는 김정은이 대미정책의 상대적 위험성을 어떻게 인식하고 있으며, 이러한 인식이 의사결정에 어떠한 영향을 미쳤는지를 중심으로 북미관계의 변화를 설명하였다.[23] 김정은의 통치 기간을 세 단계로 나누어 살펴본 결과, 김

18) 김창규(2018), pp. 71-72.

19) 박관우·정한범. "전망이론의 관점에서 본 북한과 이란의 핵협상 비교." 『통일연구』제23권 제2호(2019), p. 5.

20) 박관우·정한범(2019), p. 6.

21) 이주연. "전망이론의 관점에서 본 러시아의 우크라이나 침공요인 분석." 『한국 시베리아연구』제26권 제3호(2022), p. 42.

22) 이주연(2022), p. 42.

23) 황지환(2024), p. 77.

정일의 사망 이후 2017년까지 북한의 대외 상황이 악화되면서 그의 행동 영역이 손실영역으로 전환되었다. 이러한 상황 속에서 김정은은 위험을 감수하는 태도를 보이며 핵 능력을 강화하였다. 그러나 2017년 제6차 핵실험과 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: 이후로는 ICBM으로 함) 실험을 실시하여 대미 핵 억지력 완성을 선언한 이후, 그의 인식은 자신감을 기반으로 한 이익의 영역으로 변화하였다. 김정은은 2018년 1월부터 위험회피적 모습을 보이며 북미정상회담을 개최하고, 도널드 트럼프와의 협상에서 양보를 이끌어내기 위해 노력하였다. 그러나 2019년 2월 하노이회담의 결렬 이후, 북한의 상황 인식은 다시 악화되었으며, 2020년 이후 손실의 영역으로 회귀하게 되었다. 이로 인해 북한의 대미정책은 손실영역에서 위험감수적 행동으로 변화하였다. 이에 따라 북한은 2020년 정면돌파전과 2021년 1월 제8차 당대회에서 핵무력 지속 강화를 선언하였고, 2022년 9월에는 핵 선제 사용을 언급한 핵무력정책법을 공포한 것으로 분석되었다.[24]

나. '적대적 두 국가론'에 대한 선행연구

이중구(2024)는 김정은이 발표한 남북관계의 '적대적 두 국가론'에 대한 의미, 정치적인 배경, 그리고 차후 한반도 정세에 미치는 영향을 분석하였다. 과거의 '사실상의 두 국가론'이 미국과의 관계 개선을 통해 체제 유지에 중점을 두었던 반면, 현재는 북한의 대남정책을 대결 영역으로 제한하는 방향으로 나아가고 있다고 평가하였다. 북한은 북러 협력의 본격화를 기회 삼아 '적대적 두 국가론'을 활용하여 남북관계에 대해 공격적으로 대응할 수 있다는 북한의 전략적인 계산이 반영되었다고 보았다. 또한 한국의 영향력이 북한 체제 유지와 안정에 위협이 될 수 있다고 인식하여 이를 차단하려는 정치적 의도가 내포되었다고 판단하였다.[25] 따라서 북한은 향후 남북대화의 단절과 남북 간의 긴장을 고조시키면서, 사회주의 국가들과 진영 외교를 더욱 강화할 것으로 전망하였다.[26]

권숙도(2024)는 북한의 통일정책 전환을 '적대적 두 국가론'을 통해 분석하였으며, 이러한 공식적인 선언이 남북관계에 근본적인 변화를 초래하였다고 평가하였다.[27] 이는 북한이 남북관계의 역사적 평가를 바탕으로 공세적인 대남 및 통일정책으로 전환했음을 의미하며, 남북 간의 관계를 '동족 관계'나 '민족 관계'가 아니라고 선언함으로써 관계 회복이 어려울 것이라고 분석하였다. 따라서 우리는 신중한 대응과 민족 개념에 기반한 북한과의 관계 재설정

24) 황지환(2024), p. 102.
25) 이중구(2024), p. 29.
26) 이중구(2024), pp. 50-51.
27) 권숙도. "'적대적 두 국가' 개념을 통해 본 북한 통일정책의 전환." 『한국정치학회보』32집 4호(2024), p. 127.

이 필요하다고 판단하였다.[28]

김상범(2024)은 '적대적 두 국가론' 선언을 평가하며, 미국과 중국 간의 전략적 경쟁과의 연관성을 강조하였다. 그는 북한의 선언이 본질적으로 적의 개념화와 적대적 이미지 형성을 통해 최고지도자의 생존에 위협이 되는 내부 요인을 제거하기 위한 전쟁 연출로서의 '국가 재정비' 전략임을 분석하였다.[29] 특히, 칼 슈미트(Carl Schmitt)의 '상태로서의 전쟁' 개념[30]은 김정은 위원장이 언급한 전시와 평시의 구분이 없는 적대적 두 국가의 상태를 설명하는 데 유용한 이론적 틀을 제공한다고 보았다. 따라서 김정은 시대의 대남 총력전은 내부 위협 요인을 제거하고 최고지도자의 생존을 핵심으로 하는 국가안보 강화를 목표로 한다고 판단하였다. 이에 따라 한국은 위협의 시대에서 안전의 시대로 전환하기 위해 북한과의 협력적 국가안보 정책, 즉 관여와 개입이 필요하다는 결론에 도달하였다.[31]

유판덕과 강동완(2024)은 '적대적 두 국가론'을 중심으로 민족을 부정하고 통일을 거부하는 '김정은식 대남전략'을 분석하고, 이에 따른 북한 및 통일정책을 연구하였다.[32] 김정은은 선대 수령의 통치 이념과 정책을 폐기하고, 김정은식 대남전략을 강력히 추진하고 있으며, 이는 그에게 상당한 부담이 될 수 있다고 판단하였다. 이러한 전략적 선택은 대미 환경 문제보다 북한 내 반사회주의적 현상, 평양과 지방 간의 심각한 격차, 고질적인 식량난 등 '우리식 사회주의'의 뿌리가 흔들리는 내부 문제에서 기인한 것으로 분석되었다.[33]

앞서 제시된 선행연구를 포함하여 다양한 논문을 검토한 결과, 북한의 '적대적 두 국가론'에 관한 연구가 여러 측면에서 활발히 진행되고 있으며, 전망이론에 대한 연구 또한 다양하게 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 전망이론을 적용하여 분석한 '적대적 두 국가론'에 대한 선행연구는 존재하지 않았으며, 각 연구가 독립적으로 진행되는 상황임을 알 수 있었다. 따라서 본고는 이를 보완하기 위하여 '적대적 두 국가론'에 대한 전망이론을 대입하여 분석하고자 한다.

---

28) 권숙도(2024), pp. 146-147.

29) 김상범. "북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망." 『평화들 PEACES』제3권 제1호(2024), p. 91.

30) 칼 슈미트는 전쟁을 '행위로서의 전쟁'과 '상태로서의 전쟁'으로 구분하였다. '행위로서의 전쟁'은 군사적 대립이 진행 중인 상태, 즉 전투와 작전행동을 포함한 전쟁 상황을 의미한다. 반면, '상태로서의 전쟁'은 적대행위와 전투행위가 종결된 후에도 적이 존재하며, 직접적인 군사적 충돌은 없지만 적대적 상황이 지속되거나 고조되는 상태를 뜻한다. 김상범(2024), p. 96.

31) 김상범(2024), pp. 101-108.

32) 유판덕·강동완. "김정은의 대남전략 변경과 우리의 대북·통일정책 방향 연구." 『접경지역통일연구』제8권 제1호(2024), p. 85.

33) 유판덕·강동환(2024), pp. 898-102.

3. '적대적 두 국가론'에 대한 전망이론 적용

전망이론은 정치적 환경 요인의 중요성을 강조하며, 정치적 상황의 변화가 지도자의 영역 인식 및 정책 결정에 미치는 영향을 설명한다. 이러한 개념은 '적대적 두 국가론'에서도 명확히 드러난다. '적대적 두 국가론'과 관련하여 전망이론의 가치는 상황에 대한 상이한 '프레이밍(framing)'이 어떻게 위험 인식 및 의사결정에 영향을 미칠 수 있는지를 입증하는 데 있다.[34]

카네만과 트베르스키는 상황의 프레이밍이 개인의 위험 감수 성향에 중대한 영향을 미친다는 점을 강조하였다. 위험 감수에 대한 민감성은 실험실 환경을 넘어서 현실 세계에서도 국가엘리트의 정책 신호 형성에 유용하다는 사실이 입증되었다. 행위자가 속한 영역 의식을 진단하는 것은 '적대적 두 국가론'을 분석하는 데 있어 첫 번째 단계로 간주된다. 이와 관련하여, 정책이 제시되기 전후의 발언과 문서는 행위자의 상황 인식을 파악하는 데 중요한 단서를 제공한다. 따라서 전망이론의 핵심 주장이 유효하다는 전제하에, 행위자인 김정은의 영역이 어떻게 프레이밍 되었는지를 분석함으로써 해당 정책을 예측할 수 있다.[35]

특히 '적대적 두 국가론'의 한계는 김일성 및 김정일의 유훈과 김정은의 정책 추진 간의 모순적인 상황에서 명확히 드러난다. 이러한 상황은 〈표 2〉와 같이 제시될 수 있으며, 김정은은 정책을 추진하기 위해 가장 중요하게 설정해야 할 프레임으로 작용한다. 이 프레임에서 제시되는 이득과 손실의 조합은 유훈 이행과 김정은의 정책 의지 간의 마찰로 인해 발생하며, 현재는 '이득-손실'의 영역에서 진행되는 것으로 보인다. 그러나 본질적으로는 '이득-이득'의 프레임으로 전환하기 위한 내부적인 방안이 모색될 것이다. 따라서 〈표 2〉에서 제시된 바와 같이, 위험회피적 합의인 '이득-이득'의 프레임으로의 전환이 추진될 것이며, 유훈이 손상되지 않는 방향으로 진행될 것이라고 판단된다.

〈표 2〉 선대의 유훈 이행과 김정은의 정책 의지에 대한 프레임 판단 결과

		김일성·김정일 유훈 이행	
		이득	손실
김정은 정책 의지	이득	이득-이득 ※ 위험회피적 합의	이득-손실 ※ 유훈 미이행에 대한 갈등
	손실	손실-이득 ※ 김정은 정책 미구현에 대한 갈등	손실-손실 ※ 위험수용적 합의

* 출처: 연구자는 카네만과 트베르스키의 전망이론과 송승종(2021), pp. 130-132.를 참고하여 '적대적 두 국가론'에 적용하여 작성하였음.

34) 송승종(2021), p. 130.

35) 송승종(2021), pp. 130-132.

전망이론은 정책결정자들이 항상 이익의 극대화를 추구하는 합리적인 정책만을 선택하지 않으며, 위험상황에서는 합리적 선택이론의 가정과 달리 위험을 추구하거나 감수하는 전략을 선택하는 이유에 대해 타당한 설명을 제시한다.[36] 따라서 이 이론은 북한의 도발적이고 비합리적인 정책을 이해하는 데 유용한 분석틀을 제공한다.

전망이론에 따르면, 정책결정권자의 선택 행동은 영역효과에 의해 영향을 받으며, 준거점에 따라 이 영역효과는 다르게 나타난다. 따라서 김정은이 북한의 국내외 상황을 자신의 준거점을 기준으로 어떻게 인식하는지, 즉 이를 이익영역, 손실영역, 또는 극단적 손실영역으로 구분하는지에 따라 위험감수적인 충돌정책을 선택할 것인지, 아니면 위험회피적인 유화정책을 선택할 것인지가 결정된다.[37] 이러한 '적대적 두 국가론'의 정책선택 메커니즘은 〈표 3〉과 같이 도식화할 수 있다.

〈표 3〉 김정은의 준거점과 대내외적인 정치 상황과의 관계

준거점	⇨	대내외적인 정치 상황		
		이익영역	손실영역	극단적 손실영역
		위험회피 (충돌정책)	위험감수 (유화정책)	위험회피 (충돌정책)

* 출처: 연구자는 카네만과 트베르스키의 전망이론과 김창규(2018), pp. 47-49.를 참고하여 '적대적 두 국가론'에 적용하여 작성하였음

따라서 본 연구에서는 〈표 2〉에 제시된 김일성·김정일의 유훈 이행과 김정은의 정책 의지 간의 관계를 분석할 예정이다. 또한 〈표 3〉에서 제시된 김정은의 준거점과 대내외 정치 상황 간의 관계를 통해 김정은이 위험을 어떻게 인식하고 있으며, 그 결과로 어떤 정책이 추진되고 있는지를 살펴볼 것이다.

36) 박관우·정한범(2019), p. 10.

37) 김창규(2018), p. 48.

Ⅲ. 적대적 두 국가론과 북한의 정책선택

1. 적대적 두 국가론 발표와 북한의 조치

가. 적대적 두 국가론 발표

김정은의 '적대적 두 국가론'은 2022년 12월 당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의에서 남한을 '명백한 적'으로 규정함으로써 시작되었다.[38] 이후, 2023년 12월 노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서는 '적대적 두 국가론'이라는 새로운 대남정책을 발표하며 남북관계를 전쟁 중인 두 국가 간의 적대적 관계로 규정하였다.[39]

김정은은 한국의 흡수통일론이 변함없이 지속되고 있음을 지적하며, 이로 인해 북한의 통일 노력이 그동안 성과를 거두지 못했다고 주장하였다. 그는 통일정책을 포기하는 이유를 한국의 흡수통일 정책에 귀속시켰다. 김정은은 한국의 보수와 진보 간에 흡수통일 정책을 추구하는 데 있어 차이가 없음을 강조하며, '대한민국 영토는 한반도 및 부속도서로 한다'고 규정한 한국의 헌법이 흡수통일이 국가적 정책임을 나타낸다고 언급하였다.[40] 또한, 그는 통일전선부를 포함한 대남사업 부문의 기구를 정리하고 개편하여 투쟁 원칙과 방향을 전환할 것이라고 발표하였다.

김정은은 조선반도에서 전쟁이 언제든지 발발할 수 있다는 전제를 바탕으로, 남반부 전역을 평정하기 위한 군대의 강력한 군사행동에 대비할 것을 강조하였다. 또한, 대남전략의 핵심 목표를 남조선 혁명 및 연방제 통일을 위한 통일전선 구축에서 군사적 정복에 유리한 환경 조성으로 전환하고, 이를 위한 기구적 및 제도적 개편을 추진하겠다고 밝혔다.[41] 따라서 남북관계 및 대외관계에서 적대적 상황이 지속되고 있는 가운데, 대화는 이루어지지 않고 마찰 요소만 증가하고 있다. 이는 김정은 정권이 남북관계에서 정치적 주도권을 확보하고 경제적 이익을 극대화하려는 의도로 해석될 수 있으나, 실질적으로는 얻는 것이 적어 냉각된 상태가 지속되고 있다.

---

38) 두진호·노인규·박종욱·손효종·오은주·이상국·이영학·이장욱.『2024 세계분쟁의 분석 및 전망』(서울: 한국국방연구원, 2024), p. 40.; "조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도." 『로동신문』(2013. 01. 01).

39) 이상숙. "북한의 대러 파병 공식화에 담긴 외교안보적 함의." 『IFANS FOCUS』2025-17K(2025), p. 3.

40) 이중구(2024), pp. 35-36.

41) 김진하. "김정은 정권 대남전략 변화 분석: 2023년 동향과 2024년 전망." 『KDI 북한경제리뷰』2월호(2024), p. 9.

나. 북한의 조치

2024년 1월 최고인민회의에서 북한은 '적대적 두 국가론'에 대한 법적 조치를 논의하였다. 회의에서는 남한과의 완전한 물리적 분리를 위한 국경선의 헌법적 명시와 통일 관련 표현 및 상징물의 제거 필요성이 강조되었다. 이후 북한은 주민들이 접하는 텔레비전 프로그램과 노래에서 통일 관련 언어를 삭제하고, 조국통일 3대 헌장 기념탑을 철거하였다.[42]

2023년 기준으로 북한의 대남기구로는 '통일전선부'와 '조국평화통일위원회'가 존재하였으며, 이 외에도 당 및 내각 소속의 여러 기구가 대남 협상, 남북 경제 협력, 대북 지원 사업 등을 추진하였다. 대남정책을 총괄하는 통일전선부의 명칭이 '대적지도부'로 변경되는 등, 대남 대화 및 교류를 담당하는 대부분의 기구가 폐지되거나 개편되었다. 이에 따라 통일전선부의 대남 대화 및 교류 관련 부서와 기타 대남기구들은 폐지되거나 외무성 산하로 개편되었으며, 통일전선부는 대남 공작 부서를 중심으로 재편되고, 정찰총국 및 국가보위성과 함께 대남 공세를 강화할 것으로 예상된다.

북한은 2024년 5월부터 11월까지 6개월 동안 '오물풍선 살포'라는 비정상적인 방법을 통해 총 32차례에 걸쳐 도발을 감행하였다. 이러한 도발은 비군사적 수단을 활용함으로써 남한 정부의 대응을 어렵게 만들고, 동시에 북한 내부의 통제 수단으로도 활용되고 있음을 시사한다.[43] 기존의 대남 심리전이 주로 한국 사회를 겨냥하였던 반면, 최근에는 북한 내부의 결속을 강화하는 수단으로 활용되는 경향이 관찰되고 있다.[44]

북한은 2024년 10월 15일 정오에 경의선과 동해선의 남북 연결도로 상 군사분계선(Military Demarcation Line) 이북 구간을 폭파하였다.[45] 이는 북한의 '적대적 두 국가론'의 구체적 실천으로 해석될 수 있다. 또한, 북한군은 트라이나이트로톨루엔(Trinitrotoluene) 폭약을 사용하여 동해선 도로 위에 방벽을 설치하였다.[46]

---

42) 통일부. 『2025 통일백서』(서울: 통일부, 2025). p. 16.

43) 두진호 외(2024), pp. 39-42.

44) 김민관·허재영. "북한의 대남 심리전 변화 분석: 2016년 대남전단과 2024년 오물풍선 비교를 중심으로." 『국방정책연구』제41권 제1호(2025), p. 9.

45) 문화일보(2024. 10. 15), "北, 경의선·동해선 남북 연결도로 폭파… 합참 "경계태세 강화." https://www.munhwa.com/article/11458945 (검색일: 2025. 06. 10).

46) 김창환·지효근. "김정은 정권의 내구성 연구: 제8차 당대회 이후 정치리더십 변화를 중심으로." 『JNKS』Vol. 10, No 2(2024), p. 90.

2. 김정은의 준거점: 체제 유지

북한의 '적대적 두 국가론'은 북한 체제의 수세적 정책이 공세적 정책으로 전환된 것으로 평가될 수 있다. 특히 김정은은 남북 간의 긴장이 우연적 현상이 아니라 남북관계사의 필연적 귀결이라고 언급하며, 남북 간의 적대관계와 교착상태는 반복적으로 지속될 수밖에 없다고 전망하였다. 이러한 맥락에서 볼 때, 남북관계 개선을 위한 기존의 노력은 실패가 당연하다고 재규정하였다. 그러나 남한의 일부에서는 '적대적 두 국가론'이 단순한 수사적 공세에 불과하다는 해석을 내놓기도 한다. 따라서 '적대적 두 국가론'은 간단히 설명하기 어려운 복잡한 정책이라고 할 수 있다.[47] 그러므로 김정은이 이 정책을 승인하고 집행하는 과정에서 그와 북한이 추구하는 상황 및 국가 목표를 종합적으로 분석할 필요가 있다.

현재 김정은은 심각한 고민에 직면해 있으며, 이는 북한 체제를 어떻게 이끌어 나갈 것인가에 대한 깊은 고뇌일 가능성이 크다. 이러한 고민은 모든 지도자가 공통적으로 직면하는 보편적인 문제로 간주될 수 있다. 그는 인민의 삶을 개선하고 어려운 경제적 난관을 해결할 책임을 지고 있다. 또한, 그는 다수의 제재 속에서 핵 및 미사일 개발을 지속해야 하는 압박을 받고 있다. 최근에는 우크라이나-러시아 전쟁과 관련하여 북한군의 추가 파병 및 전쟁 희생자 처리에 대한 고민도 가중될 것으로 보인다. 비록 파병된 병력에 대한 인간애가 결여되어 있을지라도, 군의 최고사령관으로서 그가 느끼는 고민은 피할 수 없는 현실이다.

이러한 김정은의 난제들을 해결하기 위해 북한은 국가전략을 수립하고 이를 대내전략, 대남전략, 대외전략으로 세분화하여 추진하고 있다. 북한의 국가전략은 '최고영도자'로부터 비롯되며, 그 주체는 '노동당'이다. 북한의 당-국가 체제에서는 당이 중심이 되어 모든 전략과 정책을 수립하므로, 당의 노선과 정책은 국가전략으로 이어진다. 따라서 북한의 국가전략은 당의 전략과 동일시될 수 있으며, 국가전략은 당의 노선과 정책으로 해석될 수 있다. 특히, 김정은이 수령으로 있는 북한에서는 그가 구현하는 전략이 북한의 전략으로 간주된다. 이에 따라 김정은의 '적대적 두 국가론'은 북한의 명확한 전략으로 평가될 수 있다.

김정은은 인민의 삶보다 자신의 정권 유지와 4대 세습을 위해 모든 역량을 집중하고 있다.[48] 북한은 김일성에서 김정일, 그리고 김정일에서 김정은으로의 세습을 통해 김씨 일가의 영구적인 통치 체제를 구축하려는 의도를 명확히 하고 있다. 이러한 시도는 김정일의 유훈, 당규약, 그리고 유일적영도체계확립 10대 원칙 등에서 뚜렷하게 드러난다. 그러나 현재 체제 유지를 위한 대남 및 대외 마찰이 발생하였고, 일반 인민을 효과적으로 통제하기 위해

47) 이중구(2024), pp. 33-34.

48) 김창환. "김정은 정권의 내구성 유형에 관한 연구." 『한국군사학논집』제81권 제2호(2025b), p. 171.

경제적 어려움의 해결과 외부정보의 차단이 더욱 절실해졌다. 이에 따라 북한 정권은 국민의 '사상 무장'을 강화하고 있는 상황이다.

김정은은 체제 유지를 위해 '정치적 안정'과 '사회적 안정'에 중점을 두고 있다. '정치적 안정'은 권력엘리트 간의 결속력을 강화하고 기득권을 보장함으로써 권력구조의 지속성을 높이는 데 기여한다. 반면, '사회적 안정'은 식량 부족과 경제 위기로 인한 인민의 불만을 해소하고 사회를 안정적으로 통제하여 사회적 갈등을 최소화하며 체제의 정당성을 유지하는 데 중요한 역할을 한다.[49]

문제의 핵심은 권력엘리트와 일반 인민 간의 이해관계가 뚜렷한 차이를 보이는 상황에서 정치적 안정과 사회적 안정이 상호보완적이지 않고 영합적(zero-sum)이라는 점이다. 이는 두 가지 목표를 동시에 추구하기 어려운 상황을 의미한다. 이러한 딜레마 속에서 김정은은 권력엘리트에게는 애민과 폭력을 활용한 당근과 채찍 정책을 통해 통치를 강화하고, 북한 인민에게는 애민이라는 가면 아래에서 감시와 통제를 강화하는 접근 방식을 시도하였다.[50]

김정은은 현재 정권 유지를 위해 권력엘리트의 협력과 충성을 확보하고 있다. 김정은 시대의 권력엘리트는 북한 체제의 유지에 있어 김정은과 이해관계를 공유하며, 그의 정권 유지에 중요한 역할을 수행하고 있다. 이들은 김정은 체제의 이데올로기를 구축하고, 김정은식 안보 및 외교를 강화하며, 북한의 사회주의 경제 발전을 추진하는 핵심 기능을 담당하고 있다. 그러나 이 과정에서 김정은과 권력엘리트 간, 또는 권력엘리트 상호 간에 마찰과 경쟁이 발생하였으며, 권력엘리트는 김정은을 추종하는 세력으로 새롭게 대체되고 변화하였다.[51]

북한의 대다수 인민들은 외부 세계와의 단절로 인해 '상대적 박탈감'을 느낄 수 있는 기준이 결여되어 있다. 그러나 2022년 기준으로 약 414개의 시장이 운영되고 있어,[52] 내부적으로 경제적 차이와 박탈감이 존재함을 확인할 수 있다. 이러한 시장에서는 다양한 디자인과 화려한 색상의 의류, 그리고 해외 유명 브랜드를 모방한 제품들이 쉽게 구매 가능하다. 특히 한국과 중국 간의 무역이 활발해짐에 따라 한국의 상품과 문화가 북한으로 유입되고 있다. 일부 북한 인민들은 한국을 긍정적으로 인식하며 '자본주의'와 '날라리풍'을 모방하고 있다. 이러한 상황에 대해 북한 당국은 이를 제국주의 사상문화의 침투로 간주하고, 이에 대한 단속을 강화하고 있는 실정이다.[53]

---

49) 김창환. "김정은 정권의 내구성 변화 연구: 권력엘리트에 대한 정치리더십을 중심으로." 건양대학교 박사학위논문(2025a), p. 63.

50) 변종헌. "북한 사회주의 체제의 내구성 분석." 『윤리연구』제87호(2011), p. 311.

51) 김창환. (2025a), p. 245.

52) 홍민·차문석·김혁.『2022 북한 공식시장 현황』(서울: 통일연구원, 2022). p. 27.

53) 강동완. "북한주민들의 외부정보 접촉실태와 의식변화: 김정은 시대 국내입국 북한이탈주민 면접조사를 중심으

북한의 휴대전화 보급은 지속적으로 확대되고 있다. 2008년 북한의 체신청은 오라스콤과의 합작을 통해 고려링크를 설립하였으며, 2009년부터 무선통신 서비스를 시작하였다. 북한 내 무선통신에 대한 수요가 증가함에 따라 공급 제약이 완화되었고, 일반 인민들도 단말기를 구매하고 서비스를 이용할 수 있는 기회를 가지게 되었다. 2009년 말 북한의 이동통신 서비스 가입자 수는 약 69,000명이었으나, 2011년 말에는 100만 명을 초과하였으며, 2020년에는 600만 명에 이르렀다. 2022년 기준으로는 약 6,353,000명에 달하는 것으로 나타났다.[54] 이는 전체 인구의 약 1/4이 휴대전화를 보유하고 있으며, 경제활동 가능 인구의 절반 이상이 휴대전화를 소지하고 있음을 나타낸다. 휴대전화는 돈주들이 유통 시장에 진출하는 데 중요한 역할을 하였으며, 이들은 시장의 실시간 수요와 공급을 파악하고 2~3개의 휴대전화를 활용하여 상업 활동을 수행하게 되었다.[55]

대부분의 학자들은 북한의 생존 전략이 개혁과 개방에 있다고 주장하고 있지만, 이러한 개방이 김정은 정권의 유지와 상충할 가능성이 존재한다. 지나친 개방은 북한 사회의 결속력을 약화시킬 위험이 크기 때문이다. 따라서 북한의 개혁 시도는 외부 개방과 외국인 투자가 이루어지지 않음에 따라 실질적인 성과를 거두지 못하고 있으며, 이는 인민들의 삶에도 큰 도움이 되지 않고 있다.

결론적으로, 김정은은 '체제 유지'를 준거점으로 인식하였으며, 4대 세습을 실현하기 위해 북한식 사회주의 계획경제를 더욱 폐쇄적으로 운영할 것이다. 또한 자본주의 및 한류의 유입, 시장화의 확산, 다양한 정보의 공유를 포함한 개혁 및 개방이 이루어지지 않도록 엄격히 통제할 것으로 예상된다.

3. 김정은의 영역인식 및 정책선택

가. 손실영역: 위험감수, 유화적 대남·대외정책

김정은은 북한을 통치하면서 체제 유지와 개혁·개방을 동시에 고민하고 있다. 그는 손실 없이 이익을 추구하며, 손실이 발생할 경우 최소한의 손실로 최대의 이익을 실현하기 위해

로." 『한국과 국제사회』제5권 제2호(2021), p. 98.

54) 통계청 홈페이지(국가통계포탈, 국제·북한통계, 주제별, 기타, 이동전화 가입자 수), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Flist_id%3D101_001_014%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1ZGAE18%26vw_cd%3DMT_BUKHAN%26orgId%3D101%26path%3D%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do%26conn_path%3DMT_BUKHAN%26itm_id%3D%26lang_mode%3Dko%26scrId%3D%26 (검색일: 2025. 09. 12.).

55) 김창환(2025a), pp. 172-173.

지속적으로 노력하고 있다.

김정은은 집권 초기 김정일의 대남전략을 그대로 계승하였기 때문에, 정권 출범 이후 본질적인 변화가 없었다. 2012년 4월 제4차 당대표자회에서 김정은은 김정일이 2010년 9월에 수정한 당규약을 재개정하며, 당면 목표인 '사회주의 강성대국 건설'을 '사회주의 강성국가 건설'로 변경하였다.[56] 그러나 '전국적 범위에서의 민족해방민주주의혁명 수행'이라는 표현은 유지되었다. 북한에서의 민족해방인민민주주의 혁명은 1950년대 중반에 완료되었으므로, '전국적'이라는 용어는 남한을 지칭하는 것으로 해석될 수 있다. 당의 목표 변경은 북한의 대남 혁명 전략과 밀접하게 연관되어 분석되어야 한다. 김정은은 집권 초기 정권의 안전을 최우선으로 고려하여 대남정책을 추진할 수밖에 없었고, 이로 인해 남북한 간의 교류와 협력보다는 핵 및 미사일 개발을 통한 전쟁 위협 대비에 중점을 두게 되었다. 이러한 접근은 내부체제의 결속을 도모하고 남북관계에서의 우위를 확보하려는 전략으로 해석될 수 있다. 이후 2021년 1월 제8차 당대회에서는 당면 목적을 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과정을 수행하는 것에서 전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현하는 것으로 변경하였다.[57]

김정은 정권의 주요 취약점은 식량난을 포함한 경제적 어려움에 있다. 김정은 집권 이후 북한 경제는 '시장의 확산'이라는 중대한 변화를 경험하였다. 시장의 확산 속도와 수준이 현저히 증가하였으며, 종합시장은 상대적으로 자유로운 양상을 보이고 있다. 북한 주민들의 소비 활동은 기존의 사회주의 계획경제 체제에서 벗어나 보다 자유로운 시장 환경에서 이루어지고 있다. 북한의 경제체제는 제도적으로 사회주의 소유제와 계획경제를 유지하고 있으나, 현실적으로는 계획과 시장이 병존하는 이중구조적 특성을 나타내고 있다.[58]

이러한 시장의 특성은 북한 경제에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, '아사자(餓死者)가 속출하고 있다'는 우려는 점차 사라지고 있다. 그러나 시장화가 진행됨에 따라 개인 재산의 축적은 자본주의를 자연스럽게 학습하는 과정으로 해석될 수 있으며, 자본주의적 생활을 경험한 북한 인민들의 욕망은 점차 확대되고 있다. 이러한 욕망이 충족되지 않을 경우, 김정은 정권에 대한 실망감과 상실감이 증가할 것으로 예상된다. 북한에서는 공식적으로 일부 내구성 소비재를 제외한 사유재산 소유가 금지되어 있어 개인이 주택이나 생산수단을 소유할 수

56) 곽길섭. "김정은 권력공고화 과정에 관한 연구: 제도·상징·정책을 중심으로." 건국대학교 박사학위 논문 (2019), p. 191.

57) 김일기·채재병. "북한의 「개정 당규약」과 대남혁명전략 변화 전망." 『국가안보전략원 INSS 전략보고』No. 154(2021), p. 8.

58) 통일교육원. 『북한 이해 2018』(서울: 통일교육원, 2018). pp. 112-114.

없으나, 현실적으로는 주택의 사유화 및 거래가 이루어지고 있으며, 생산수단의 사실상 사유화와 사기업 활동도 활발히 진행되고 있다.[59]

북한 내부에는 이미 자본주의적 요소와 한류가 침투해 있는 상황이다. 과거의 사회주의 이념은 현재 거의 찾아볼 수 없으며, 북한 인민들은 공포정치로 인해 형식적으로만 사상 통제에 응하고 있는 것으로 보인다. 이러한 현상은 시간이 경과함에 따라 더욱 심화될 것으로 예상되며, 감시통제 체계에 의한 물리적 억제에는 한계가 있음이 분명하다. 북한이 이중적인 태도를 보이는 이유는 시장화로 인한 인민들의 가치관 변화가 체제를 위협할 수 있다고 판단하기 때문이다.[60] 또한, 시장에서 인민들이 보내는 시간이 증가함에 따라 '조직 속 생활' 시간이 줄어들고, 이로 인해 '사상 교양' 등 조직 내 '사상 통제'가 어려워진다. 결국, 국가가 인민들의 삶을 책임지기보다는 시장에서 개인의 노력이 '삶의 질'을 결정하게 되면서 국가에 대한 충성도가 저하되고, 이는 김정은의 독재권력 유지에 부정적인 영향을 미친다.[61] 현재 북한에서 시장화로 독립적인 시민사회가 형성되었다고 보기는 어렵지만, 시장화로 인해 인민들 간의 수평적 관계가 형성되었고, 이는 김정은 정권의 기존 이념적 틀을 변화시킬 가능성이 있다고 판단된다.

북·중 국경은 다수의 북한 인민이 탈북하고 강제 북송되는 장소로, 북한의 인권 실태와 내부 정보가 신속하게 유출되는 지역이다. 이 지역은 중국, 남한, 미국 등에서 자본주의의 영향력이 강하게 미치는 곳이기도 하다. 김정일 사망 이후 탈북자 관련 단체들이 대북전단을 살포하는 휴전선 일대보다 인력과 정보의 유출입 측면에서 정치적으로 더욱 민감한 상황이 발생하는 지역이다. 북한은 중국과 1,300km 이상의 국경을 접하고 있으며, 백두산과 압록강의 수풍댐 지역을 제외한 최소 900km는 실제로 도보로 통과할 수 있는 지역이다. 이 지역을 철저히 통제하지 못할 경우, 김정은 정권의 안정성에 심각한 위협이 될 수 있다.[62] 따라서 김정은은 중국과의 국경선 일대에 대해 철저한 통제, 국경 주민에 대한 주기적인 검열, 중국 국경에 인접한 마을의 철거 또는 소개, 적발 시 반국가행위자로 강력한 처벌을 부과하는 등의 적극적인 탈북 방지 정책을 시행하고 있다. 그러나 2020년 이후 코로나19로 인한 국경봉쇄 등으로 인해 과거에 비해 북한이탈주민의 수가 현저히 감소한 상태이다.

김정은은 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 실시하여 ICBM에 탑재할 수소탄 개발을 완료했다고 주장했다.[63] 11월 29일에는 미국을 사정권에 두는 화성-15호를 발사하며 핵·미사

59) 신동훈. "김정은 시대 북한의 사회통제." 『JNKS』Vol. 5 No. 1(2019), p. 134.
60) 김창희. 『김일성·김정일·김정은 백두혈통과 정치리더십』(전북: 전북대학교출판문화원, 2020). pp. 403-404.
61) 김정호. "북한 김정은의 '국가개발 전략' 구상과 딜레마." 중앙대학교 박사학위 논문(2020), p. 105.
62) 이영권. "김정은 체제 조선로동당 정책의 평가와 전망." 『북한학연구』제9권 제1호(2013), pp. 108-109.

일 개발을 완료했다고 선언했다. 김정은이 핵·미사일 개발에 총력을 기울인 것은 단순한 대남 비대칭 군사력 우위 확보와 대외협상용을 넘어, 자신과 김씨 일가의 영구집권을 위한 안전판을 확보하려는 의도가 있다.

국제사회는 북한의 도발에 대응하여 2006년 7월 15일 유엔(United Nations: 이후로는 UN으로 함) 안보리 결의안 1695호를 시작으로 총 11회의 대북 제재 결의안을 채택하였다. 특히, 2017년 12월 22일(현지시간) 채택된 UN 안보리 결의안 2397호는 북한의 석탄(4억 90만 달러 또는 750만 톤) 등 광물 수출에 대한 상한선을 설정하고 이를 금지하며, 금융제재, 해외 노동자의 2년 내 전원 철수 및 신규 파견 금지, 섬유(연 2억 5천만 달러)와 해산물(연 3억 달러) 수출 금지, 대북 원유(400만 배럴 동결) 및 정제유(450만 → 50만 배럴) 수입 상한선 설정 등 북한 경제에 심각한 영향을 미치는 조치를 포함하고 있다.[64]

북한은 하노이회담에서 "우리가 요구하는 것은 전면적인 제재 해제가 아니라 일부 해제"라며, "구체적으로는 2016~2017년 채택된 UN 제재 결의 11건 중 민수경제와 인민 생활에 지장을 주는 5건의 항목만 먼저 해제하라" 고 주장하였다. 반면, 미국은 영변 외의 장소에서 북한이 우라늄 농축시설을 가동했다는 증거를 제시하며, 이를 폐기하고 핵무기와 미사일도 없애야 제재를 해제할 수 있다고 밝혔다. 이로 인해 정상회담은 결렬되었다.[65]

북한은 이후 대북 제재에 대한 정면 돌파를 선언하며 대남 및 대외정책에서 중대한 변화를 보였다. 북한은 외부 의존도를 줄이고 내부 역량을 강화하겠다는 의지를 표명하였으며, 경제적으로는 자력갱생을 추구하고, 안보적으로는 핵전쟁 억제력 및 국방력 강화를 목표로 삼고 있다.

결론적으로, 북한은 남한을 포함한 미국 등 서방 세계가 북한에 대한 압박을 강화하고 있다고 인식하고 있다. 이러한 상황에서 북한이 개혁과 개방을 추진하고 남한과의 유화정책을 모색할 경우, 자본주의 사상과 한류 등 선진 문화가 유입되어 김정은 체제의 유지가 어려워질 것이라는 우려가 제기된다. 또한, 북한은 자신들이 원하는 사회주의 국가 건설이 불가능하다는 결론에 도달했기 때문에, 손실을 초래할 수 있는 위험 감수적인 유화정책을 선택하지 않은 것으로 분석된다.

---

63) 김용호·김인태·김종원·박순성·양문수·이기동·이상근·이정철·임수호.『INSS 국가행동분석: 북한』(서울: 국가안보전략연구원, 2022). pp. 41-42.

64) 곽길섭(2019), p. 207.

65) 안희창.『북한 왜 이럴까?』(경기: 나눔출판사, 2023). p. 39.

나. 이익영역: 위험회피, 충돌적 대남·대외정책

(1) 영역 인식: 위험회피

김정은은 이익영역에서 위험회피 전략을 선택하였는데, 이는 손실영역에서의 위험감수보다 자신의 체제 유지를 위한 준거점으로 판단한 체제 유지에 보다 유리하다고 평가했기 때문이다.

북한의 사회통제는 사상적, 조직적, 준법적 방식으로 인민이 체제를 불신하지 않도록 하고, 경제적 생존 의지를 고취시키며 외부세계에 대한 동경이 촉진되지 않도록 하고 있다. 따라서 코로나19 이후 강화된 사회통제는 북한의 개방보다는 폐쇄에 익숙해지도록 북한의 권력엘리트와 인민의 자발적인 의식변화를 전반적으로 제어하고 있다.

북한과 같은 독재정권은 국가억압기구의 규모와 능력을 정권 유지의 핵심 요소로 간주하고 있다. 권위주의 체제에서 강력한 국가억압기구를 보유한 독재자는 장기적으로 생존할 가능성이 높지만, 상대적으로 허약한 억압기구를 가진 독재자는 정치적 반대 세력을 효과적으로 제압하지 못하여 권력을 상실할 위험이 크다.[66] 따라서 김정은은 국가억압기구를 활용하여 쿠데타를 방지하고 정치적 위협 세력을 제거하기 위해 진압, 억압, 탄압 등 모든 수단을 동원하여 정권을 유지하고 있다.[67]

김정은 정권의 체제 유지를 이해하기 위해서는 '당의 유일적영도체계확립 10대 원칙'을 살펴볼 필요가 있다.[68] 특히 제10항에서는 "위대한 김일성 동지께서 개척하시고 김일성 동지와 김정일 동지께서 이끌어오신 주체 혁명 위업을 대를 이어 끝까지 계승 완성하여야 한다." 고 명시되어 있다.[69] 이는 '대를 이은 백두혈통 세습'이 공식적으로 문서화되었음을 나타내며, 김씨 일가의 영구적인 집권 목표로 귀결된다. 북한 정권은 이러한 목표를 달성하기 위해 인민의 삶 향상보다는 정권 유지와 세습에 모든 역량을 집중하고 있다.

김정은 정권은 백두혈통의 세습 체제를 확립하였으며, 최근에는 김주애가 중국 전승절 행사에 동행하는 등 세습 구조를 더욱 공고히 하고 있다. 이러한 현상은 김씨 일가가 4대 세습을 넘어 영구적인 통치 체제를 구축하려는 의도를 내포하고 있음을 시사한다. 따라서 후계자는 선대가 남긴 유훈[70]을 절대적으로 준수해야 할 의무를 지니고 있다.

---

66) Eva Bellin. "The Robustness of authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective." *Comparative Politics* Vol. 36, No. 2(2004), pp. 141-143.

67) 손현창. "김정은 정권의 권력승계와 공고화 연구: 권력 엘리트의 역할과 변화." 경남대학교 박사학위 논문(2023), p. 119.

68) 국립통일교육원. 『2024 북한이해』(서울: 국립통일교육원, 2024). pp. 15-16.

69) 통일연구원. 『김정은 지배체제 구축과 권력 안정화』(서울: 통일연구원, 2021). p. 97.

김정일의 유훈은 2011년 12월 31일자 로동신문에서 최초 공식적으로 언급되었으며, 10월 8일에 관련 내용이 포함되어 있다. 특히 '김씨 가문에 의한 조국 통일'이 '최종 목표'로 제시되며, 북한의 궁극적인 목적은 '온 사회의 김일성·김정일주의화'와 '인민대중의 자주성 완전 실현'으로 명시되고 있다. 따라서 북한의 적대적 행동을 고려할 때, 북한의 전략은 쉽게 변화하지 않을 것으로 보이며, 조선노동당 규약 서문에 잔존하고 있는 "남조선에서 미제의 침략무력을 철거시키고 남조선에 대한 미국의 정치군사적 지배를 종국적으로 청산" 이라는 혁명론 관련 용어를 근거로 제시할 수 있다.[71]

2023년 12월에 제시된 '적대적 두 국가론'에 따르면 북한의 태도가 더욱 적대적으로 변화하였다. 김정은은 2024년 1월 최고인민회의에서 "80년간의 남북관계를 마감하고, 한반도에 병존하는 두 국가를 인정하는 기초 위에 대남정책을 새롭게 법제화했다." 고 선언하였다.[72] 이러한 대남전략의 '근본적인 방향 전환'은 '핵무력 완성과 국방력 강화'가 주요 배경으로 작용하였다.[73]

북한은 2024년 1월 15일 최고인민회의에서 통일노선 전환을 선언하고, 김정은이 통일 논의 중단 의지를 밝혀 남북대화 기반을 무너뜨렸다. 이후 북한의 강경한 행보가 지속되고 있으며, 김정은은 이 회의에서 전쟁 발생 시 대한민국을 완전히 점령하겠다는 입장을 밝혔다. 그는 2024년 2월 8일 건군절 76주년을 맞아 국방성을 방문하여 한국을 가장 위험한 제1의 적국으로 규정하고, 유사시 한국 영토를 점령하고 평정하는 것을 국시로 결정했다고 언급하였다.[74] 특히 최근 입수된 2025년 6월 자 노동당 간부 학습제강 전문에서는 한국을 불구대천(不俱戴天)의 원수로 표현하며 적대관계를 명확히 하였고, 문건의 서두부터 한국을 철저히 소멸해야 할 불변의 주적으로 규정하였다.[75] 또한 헌법의 '평화통일', '자주', '민족대단결' 등의 표현을 삭제하고, '동족', '통일', '화해' 개념을 완전히 제거해야 한다고 김정은이 지시한 것을 고려할 때,[76] 이는 선대의 유훈을 위반한 것으로 해석될 수 있다.

---

70) 통일에 관련된 김일성의 유훈은 북한 조선중앙방송(2005. 01. 27)에 "생전에 과업을 다하지 못하면 대를 이어 아들이 하고, 아들이 못한다면 손자 대에 가서라도 기어이 수행해야 한다" 고 발표하였다. 김정일의 유훈은 이윤걸의 책자(김정일의 유서와 김정은의 미래, 2013, p. 240)에 의하면 "조국을 통일해야 한다. 조국을 통일하는 문제는 우리 가문의 종국적 목표이다. 정은이 대에 안되면, 그 후대에 가서라도 무조건 통일한다는 각오를 가지고 있어야 한다" 고 제시하였다.

71) 김일기·채재병(2021), p. 9.; 국방정보본부. 『2025 북한 전략정보 자료집』(충남: 국방출판지원단, 2024). pp. 179-181.

72) 이현희. "김정은 시대 북한의 국가전략과 대남전략." 『북한학연구』제20권 제2호(2024), p. 28.

73) 김강녕. "최근 북한의 대남노선 전환과 우리의 대응과제." 『접적지역통일연구』제8권 제1호(2024), p. 60.

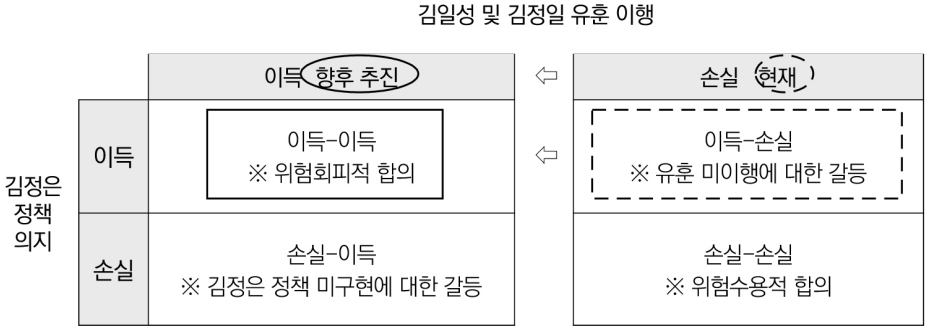
74) 권숙도(2024), p. 140.

75) 월간조선(2025. 07. 07), ""대화 통한 평화는 환상… 이 상태에서 남북정상회담은 불가능"." https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=H&nNewsNumb=202508100009 (검색일: 2025. 07. 24).

그러나 김정은의 이러한 지시는 과거의 위장평화 전술과 유사한 양상을 보이며, 현재 상황을 타개하기 위한 '일시적인 숨고르기'로 해석될 수 있다. 북한은 과거에도 평화를 언급하면서 동시에 도발을 감행하는 등 상반된 행동을 지속적으로 반복해왔다. 따라서 김정은이 대남정책에서 여전히 적대적인 태도를 유지하고 있는 점을 고려할 때, 이는 정권 및 체제 유지를 위한 내부 결속의 수단으로 활용될 가능성이 크다.

따라서 제2장 3절의 〈표 2〉에서 선대의 유훈 이행과 김정은의 정책 의지에 대한 프레임 판단을 위험회피의 영역 인식을 적용할 경우, 〈표 4〉와 같이 제시할 수 있다. 즉, 우측 상단의 '이익-손실' 구간에서 유훈 이행에 대한 갈등이 발생하는 부분에 대해서는 북한식의 다양하고 교활한 방법을 활용하여 좌측 상단의 위험회피적 합의인 '이익-이익'으로 전환할 것으로 보인다. 이를 통해 김일성·김정일의 유훈에 반하지 않았음을 강조할 것으로 분석된다. 무엇보다도 김정은은 선대의 유훈을 어기는 행동을 하지 않고, 선대에 대한 충성심을 표명함으로써 유훈과의 마찰 문제를 '용어 혼란 전술'로 극복할 것으로 판단된다. 이러한 행동을 취하는 이유는 김정은이 4대 세습을 정당화하기 위해 유훈을 제시해야 하며, 만약 4대 세습자가 김정은의 유훈을 어기는 선례를 남기지 않으려는 포석으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 선대의 유훈 이행과 김정은의 정책 의지에 대한 프레임의 최종 결과



* 출처: 연구자가 〈표 2〉에서 제시된 내용을 토대로 '적대적 두 국가론'에 맞추어 판단함.

결론적으로, 김정은은 정권 유지를 위해 적대적인 두 국가론을 채택함으로써 개방보다는 폐쇄를 추구하고 있으며, 이는 '이익영역'을 구현하고자 하는 의도로 해석될 수 있다. 따라서, 선대의 유훈인 통일정책에 대해서는 현재 상황에 맞추어 일시적인 조정을 통해 김정은식 정책을 추진하고 있다고 평가할 수 있다.

76) 이현희(2024), p. 28.

(2) 정책선택: 충돌적 대남·대외정책(강경정책: 적대적 두 국가론)

현대 국가들은 국가안전보장을 위해 국내외 위협에 따라 국력 요소를 적절히 연계하여 운용하고 있다. 국력 요소(DIME)는 외교(Diplomacy), 정보(Information), 군사(Military), 경제(Economy)로 구성되며, 각각 외교력, 정보력, 군사력, 경제력으로 표현된다.[77] 선진국인 한국과 미국은 다양한 수단을 활용하는 반면, 북한은 주로 외교와 군사에 의존하고 정보와 경제 분야는 제한적으로 활용하고 있다.

외교 분야에서 북한의 주요 후원국은 과거 '중국'에서 현재 '러시아'로 변화하였음을 평가할 수 있다.[78] 푸틴 대통령은 2024년 6월 북한을 방문하여 김정은과 정상회담을 개최하고, 양국 간 새로운 조약을 체결함으로써 양국 관계를 한층 강화하였다. 이는 안보, 경제, 문화 등 다양한 분야에서 협력 확대를 보여준다. 특히 양국은 우크라이나-러시아 전쟁을 계기로 군사협력을 강화하고 있으며, 북한은 2024년 10월까지 수백만 발의 포병 탄약과 약 1천 발의 미사일을 러시아에 지원한 것으로 추정된다. 2024년 10월부터는 전투병 1만 1천여 명을 파병하였고, 2025년 4월 28일 이를 공식적으로 인정하였다.[79] 추가로 공병 병력과 군사 건설 인력 6천 명을 파병할 것으로 예상된다.[80] 러시아에 대한 파병은 북한과 러시아 간의 조약을 검증하고 강화하여 혈맹 관계를 확립하는 의미를 지닌다. 또한, 파병된 병력은 외화 수입 수단으로 활용되어 통치 자금을 확보하는 데 기여할 것으로 보인다. 북한은 러시아의 첨단 기술 확보, 무기 현대화, 전투 경험을 통해 상당한 군사적 이익을 기대하고 있으며, 주요 협력 국가를 중국에서 러시아로 전환하여 어려운 난관을 극복하고 있다.

북한은 신냉전으로 변화하는 안보 환경을 활용하여 '북-중-러' 대 '한-중-일' 간의 경쟁 구도를 적극적으로 이용하고 있다. 신냉전의 국제질서가 공고화됨에 따라 가치와 진영 중심의 연대가 강화되고 있으며, 북한은 핵보유국 지위를 확립하여 전략적 위상을 높이고 있다. 특

---

77) 한국전략문제연구소. 『전략커뮤니케이션의 육군 적용범위 및 방안연구』(서울: 전략문제연구소, 2012). p. 15.; 합동참모본부. 『군사기본교리』(충남: 국방출판지원단, 2024). pp. 1-12.

78) 김정은 국무위원장은 2025년 9월 전승절 기념행사 참석을 위해 중국을 방문하였다. 9월 3일에는 톈안먼 망루에서 시진핑 중국 국가주석 및 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과 함께 열병식을 참관하였으며, 9월 4일에는 시진핑 주석과 정상회담을 진행하였다. 김 위원장은 이번 방문을 통해 북·중·러 3국 간 연대를 과시하고 정상국가 지도자로서의 위상을 높였다고 자평하였다. 그러나 중국과의 긴밀한 관계를 포함한 이번 방문 결과에 대해서는 면밀한 분석이 필요하다. 한국일보(2025. 09. 11), "국정원 "김정은, 방중 성과 자평… 딸 주애 유력 후계자로 입지 다져"." https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025091112250002157?did=NA (검색일: 2025. 09. 13).

79) 연합뉴스(2025. 04. 28), "북, 러 파병 공식 확인… "북러조약 이행의 가장 충실한 행동"." https://www.yna.co.kr/view/AKR20250428006100504?input=1195m (검색일: 2025. 05. 17).

80) 연합뉴스(2025. 06. 26), "국정원 "北 러시아 추가 파병 이르면 7~8월 이뤄질 듯"." https://www.yna.co.kr/view/AKR20250626145200001?input=1195m (검색일: 2025. 06. 28).

히 최근 중동 분쟁과 유럽에 깊이 개입한 미국의 대외전략은 트럼프 재집권 이후 중국 견제에 초점을 맞추고 있어 북한의 '전략적 자율성'이 더욱 확대되고 있다. 이러한 외교적 상황은 북한의 체제 생존에 큰 도움이 되며, 북한은 이 기회를 적극 활용하고 있다.

군사 분야는 제3장 제1절에서 제시된 정책을 제외하고 다음과 같은 사항을 추진하고 있다. 북한은 핵보유국으로서의 지위를 강력히 주장하고 있으며, 김정은 시대의 군사정책은 '핵무력 정책의 변화'로 특징지어진다. 그는 2022년 4월 조선인민혁명군 창건 90주년 기념 열병식에서 '핵 독트린'을 선언하고 핵무기 사용 기준을 제시하였다.[81] 이는 선대의 '방위적 핵 사용 원칙'을 초월하며, 미국의 '핵 사용 원칙 변화'와 연계하여 김일성 및 김정일과의 차별성을 강조하는 공세적 핵 운용 독트린으로 해석된다.[82] 또한, 북한은 2022년 9월 최고인민회의에서 핵무기 정책을 법제화하며 '핵보유국'임을 재확인하였다. 북한이 핵정책을 '핵보유국법'에서 '핵무력정책법'으로 강화한 배경은 2017년 9월의 핵실험과 화성-15형 ICBM 시험발사 성공 이후 '국가 핵무력 완성'을 선언한 자신감에서 비롯된 것으로 해석된다.[83] 북한의 이러한 태도는 미국과 한국을 포함한 국제사회에 핵보유국 지위 인정을 지속적으로 요구하는 상황을 반영하고 있다. 특히, 김정은은 2024년 10월 7일 김정은국방종합대학 창립 60주년 기념 연설에서 한반도 힘의 균형 파괴 가능성과 그에 따른 위협을 언급하며, 적국이 무력 사용을 시도할 경우 공화국 무력은 모든 공격을 주저 없이 사용할 것이라고 강조하였다.[84]

북한은 미사일 시험발사를 지속하며 다양한 발사 수단을 개발하고 있다. 현재 13개 미사일 여단을 편성한 북한은 신형 액체 및 고체 탄도미사일과 장거리 지대지 전략 순항 미사일의 작전 배치를 준비 중이다.[85] 또한, 미사일의 연구개발, 생산 및 시험 발사를 총괄하는 '미사일총국'을 새롭게 공개하였다. 북한은 차륜형, 궤도형, 철도형 이동발사대, 잠수함, 지하 발사 시설 등 다양한 발사 플랫폼을 개발하고 있으며, 주로 지상에서 기동하는 이동형 미사일 발사대(Transporter Erector Launcher)를 활용할 것으로 예상된다. 북한은 한미의 감시 및 정찰 활동과 타격을 회피하기 위해 전역에 분포된 지하 시설을 적극 활용할 것으로 보인다. 이는 북한이 국방력 강화 및 핵무력 고도화에 따라 미사일 개발과 시험 발사를 지속

81) 이상민·박용한·손효종·신승기·이상규·전경주·조남훈·진의림·홍우택. 『북한 핵·WMD 연례평가보고서』(서울: 한국국방연구원, 2023). p. 31.

82) 이강경. "북한의 대남전략 변화와 시사점 고찰." 『한국군사』제15호(2024), p. 177.

83) 국가정보원. 『북한법령집(北韓法令集) 상권』(서울: 국가정보원, 2022). pp. 114-116.

84) 이호령. "한반도 안보상황의 불확실성 증가: 북한의 대남전략 변화, 한국의 리더십 위기." 『한국국가전략』통권 제27호(2025), p. 41.

85) 국립통일교육원. 『2025 북한이해』(서울: 국립통일교육원, 2025). p. 105.

할 것임을 시사하며, 제8차 당대회에서 제시한 전략무기 개발 과업의 완성을 위해 역량을 집중할 것으로 전망된다.

최근 북한의 심리전은 회색지대에서 다양한 방식으로 전개되며, GPS 전파 교란, DDoS 공격 등 저강도 도발을 반복하고 있다. 이는 북한의 도발 방식이 전통적인 무기 중심에서 회색지대 전술로 변화할 가능성을 시사한다.[86]

경제 분야에서 북한은 주요 언론을 통해 '자력갱생'과 '자급자족'을 강조하고 있으며, 이러한 경향은 대북 제재 이후 더욱 두드러지기 시작하였다. 특히 2019년 하노이회담의 결렬 이후 이러한 용어의 언급 빈도가 급증하였다.[87]

북한은 2024년 1월에 열린 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 '지방발전 20×10 정책'을 발표하였다. 도농 간 불균형 문제는 오랜 사안으로, 북한 지도부는 이를 해결하기 위한 정책 필요성을 인식하고 있다. 이 정책의 핵심은 '당에 대한 믿음과 보답'으로, 도농 간 격차 해소와 식료품 산업의 지방발전을 통해 주민의 생활 수준 향상을 목표로 한다. '우리국가제일주의'로 정의되는 이 목표는 사상, 기술, 문화의 지방 3대 혁명을 강화하여 기술력과 사상을 갖춘 지방 노동 인력을 양성하는 데 중점을 둔다. 이를 통하여 김정은 체제의 공고화, 애국주의 동원 운동의 성공, 그리고 5개년 계획의 성과를 목표로 하는 '은덕 정치'에 대한 보답을 실현하고자 한다.[88]

김정은은 2025년 6월 24일 원산 갈마 해안 관광지구의 완공 기념식을 성대하게 개최하였다. 이 관광지구는 2만 실 규모의 대형 리조트로, 외국 관광객을 유치하여 외화를 확보하려는 의도를 가지고 있다. 북한이 평양, 원산, 마식령스키장, 금강산 등 관광산업에 대한 관심을 보이는 이유는 대북 제재의 예외로 여겨지는 관광산업을 통해 외화를 확보하고자 하는 것으로 해석된다. 그러나 '북한 관광'에는 여러 가지 불편한 상황이 존재한다. 외국인 관광객이 북한을 방문하더라도 북한 인민들과의 접촉은 제한적이며, 외국 관광객에게 보여질 가능성은 낮다. 평양 관광은 주로 선전용으로 설정된 몇몇 장소를 둘러보는 것이며, 안내원 외의 북한 인민과의 접촉은 불가능하다. 또한 원산 갈마 해안 관광지구 역시 엄격하게 통제된 지역으로, 내·외국인 관광 구역이 철저히 분리되어 있다. 따라서 북한은 대외적으로 관광이 가능하고 용이하며 안전하다고 홍보하고 있으나, 북한의 위험 요소는 곳곳에 존재한다. 이러

86) 김민관·허재영(2025), p. 9.

87) 최장호·김다울·이정균·최유정. 『김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망』(세종: 대외경제정책연구원, 2022). p. 70.

88) 박정진. "『로동신문』 분석을 통한 북한 '노동당'의 "지방발전 20×10 정책" 의 목표와 사상, 경제 효과." 『현대북한연구』제27권 2호(2024), pp. 375-418.

한 이유로 김정은이 의도하는 외국인의 관광 활성화와 외화벌이는 요망하는 수준에 도달하기 어려울 것으로 보여진다.[89]

정보 분야에서는 내부통제를 강화하고 있으며, 한류 유입 등 자본주의 사상이 북한에 침투하는 것을 차단하고 있다. 인간은 욕구 충돌 시 통제가 없으면 사회적 일탈이 발생할 수 있으며, 이를 방지하는 장치가 '사회통제'이다.[90] 사회통제는 '공식적 통제'와 '비공식적 통제'로 구분된다. '공식적 통제'는 국가가 경찰, 법원, 교도소 등을 통해 국민의 일탈 행위를 처벌하는 경우를 의미한다. 반면, '비공식적 통제'는 일탈 행위가 사회통제를 크게 벗어나지 않을 때 주로 사용하는 방법이다.[91]

김정은 정권은 2019년 북미정상회담 결렬 이후 사회관리체계 정비를 위해 여러 법률을 제정하였다. 주요 법률로는 반동사상문화배격법(2020. 12. 9. 채택, 2022. 8. 19. 수정보충), 청년교양보장법(2021. 9. 29. 채택), 평양문화어보호법(2023. 1. 18. 채택)이 있으며, 이들 법률은 인민의 비사회적 및 반사회주의적 행위를 규제하기 위한 법적 근거를 제공한다.[92] 정보당국의 자료에 따르면, 반동사상문화배격법 제27조에 규정된 괴뢰사상문화전파죄는 한국의 영화, 녹화물, 편집물, 도서, 노래, 그림, 사진 같은 것을 보았거나 들었거나 보관한 자 또는 한국의 노래, 그림, 사진, 도안 같은 것을 유입, 유포한 자는 5년 이상 10년 이하의 로동교화형에 처하도록 명시하고 있다. 또한, 범죄의 정상이 무거운 경우에는 10년 이상의 로동교화형에 처해 진다.[93]

결론적으로, 김정은은 국력 요소를 전방위적으로 활용하여 정권 유지를 최우선 목표로 삼고 있으며, 한반도의 적화통일을 위한 노력을 지속하고 있는 것으로 분석된다.[94] 따라서 현

---

89) 조선일보(2025. 07. 23), "[남성욱의 한반도 워치] 한 손에 핵, 다른 손에 리조트 쥔 김정은… '북한판 와이키키'는 성공할까." https://www.chosun.com/opinion/specialist_column/2025/07/22/FC57BLGIHVALHOOFOJFG5NB6H4/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news (검색일: 2025. 07. 24).

90) 최영인·엄건령. 『사회통제이론과 범죄낙인이론』(서울: 백산출판사, 2005). pp. 13-264.

91) 이나경. "북한 사회통제기제로서의 숙청과 당·군·정 관계 변화에 관한 연구." 인제대학교 박사학위 논문(2020), pp. 7-13.

92) 국가정보원. 『북한법령집(北韓法令集) 하권』(서울: 국가정보원, 2024). pp. 783-863.

93) 추가로, 제27조는 한국의 영화, 녹화물, 편집물, 도서를 유입하였거나 유포한 경우에는 무기 로동교화형에 처한다고 규정하고 있다. 국가정보원(2024), p. 786.; 특히, 최근 입수된 2025년 6월 노동당 간부 학습제강에 따르면, 김정은은 외부 정보와 문화의 유입을 암(癌)으로 규정하며, 이에 대해 "혁명적인 붉은 칼로 수술하라"는 지시를 내렸다. 이는 사상적 이탈 조짐을 보이는 대상에 대해 즉각적인 숙청 또는 통제 강화를 명령한 것으로 해석될 수 있다.

94) 북한은 제8차 당대회에서 당규약 개정을 통해 조국 통일을 위한 투쟁 과업(통일진선)을 강조하며, 강력한 국방력으로 군사적 위협을 제압하고 조선반도의 안정과 평화를 수호한다고 밝혔다. 당시 당규약 서문에서 '민족해방민주주의혁명' 용어를 삭제한 것은 북한이 통일노선을 포기한 것으로 해석되기도 했다. 그러나 평시 대남 통일전선의 기조는 수정되지만, 본질적으로 유사시 국방력을 중심으로 한 무력 통일 기조는 유지되고 있다고 볼

재까지의 적대적 두 국가론 추진 의지를 고려할 때, ‘충돌적 대남·대외 강경정책’이 진행되고 있다고 판단할 수 있다.

Ⅳ. 결론

본 연구는 이익의 영역에서 위험회피 전략을 수립할 것이라는 전망이론의 관점에서 북한의 ‘적대적 두 국가론’을 분석하였다. 분석 결과, 김정은의 전략적 준거점은 체제 유지로 판단되었다. 우선, 김정은은 체제 유지를 위해 더욱 폐쇄적인 접근 방식을 ‘이익의 영역’으로 인식하고 있다. 반면, 자본주의 및 한류의 침투, 시장화의 확산, 다양한 정보의 공유를 포함한 개혁 및 개방은 ‘손실의 영역’으로 평가되고 있다.

또한 북한은 남한의 평화통일을 흡수통일로 인식함에 따라, 현재 남한과의 통일 논의가 김정은 체제 유지에 있어 ‘손실의 영역’으로 평가되는 결과를 초래하였다. 이에 따라 김정은은 선대의 유훈에 따른 적화통일 정책을 완전히 이행하는 데 한계가 존재함에 따라, 현 상황에 견주어 일시적인 조정만을 시행하고 있을 뿐, 무력에 의한 통일 목표는 여전히 변함이 없음을 알 수 있다.

김정은의 정책선택 및 영역 인식은 그의 준거점에 따라 이익영역을 추구하는 방향으로 위험회피를 지향하는 것으로 나타난다. 이는 ‘적대적 두 국가론’에 기반한 충돌정책을 추구하는 양상으로 해석될 수 있다. 김정은은 남한을 포함한 미국 등 서방 세계가 북한에 대한 압박을 강화하고 있다고 인식하고 있다. 이러한 맥락에서 북한이 개혁과 개방을 추진하고 남한과의 유화정책을 모색할 경우, 자본주의 사상과 한류 등이 유입되어 김정은 체제의 유지가 어려워질 것이라는 우려를 표명하고 있다.

북한은 자신들이 추구하는 사회주의 국가 건설이 불가능하다는 결론에 도달했기 때문에 유화적인 정책을 채택하지 않은 것으로 해석할 수 있다. 이에 따라 김정은은 정권 유지를 위해 개방보다는 폐쇄적인 접근을 선호하고 있으며, 이는 ‘이익영역을 구현하고자 하는 의도’로 해석될 수 있다. 따라서 김정은 정권은 현재 체제를 유지하는 것을 최우선 목표로 설정하고 있으며, 한반도의 ‘적대적 두 국가론’과 같은 강력한 충돌정책을 추진하고, 한반도의 적화통일을 위한 노력을 지속하고 있는 것으로 분석된다. 이러한 목표는 북한의 김씨 정권이 존속하는 한 변하지 않을 것으로 판단된다.

수 있다. 정대진(2024), pp. 143-144.

전망이론은 국내외 상황의 변화에 대한 지도자의 인식을 통해 국가의 정책 추진 및 국제관계의 변화를 설명하는 데 강점을 지니고 있다. 비록 전망이론이 자유주의나 현실주의와 같은 국제질서의 전반적인 틀을 설명하는 일반이론은 아니지만, 지도자의 인식을 바탕으로 국가의 대외적인 정책 변화를 설명하기 위한 외교정책 이론으로 국제정치 이론의 발전에 상당한 기여를 하고 있다. 이러한 관점은 최고지도자인 김정은의 절대적인 영향력이 북한의 정책 변화에 미치는 영향을 이해하는 데 중요한 시사점을 제공할 수 있다.[95]

그럼에도 불구하고 전망이론의 유용성과 함께 그 한계에 대한 문제점도 지적되고 있다. 우선, 전망이론에 대한 실증적인 적용을 위해서는 행위자가 설정한 준거점에 대한 이해가 필수적이다.[96] 본 연구에서는 기존 연구와 자료를 바탕으로 합리적 추론 등을 통해 이러한 한계점을 보완하고자 하였으나, 실제로 김정은의 사고가 연구자에 의해 정의되는 부분이 존재한다. 또한, 프레이밍 이론의 부재와 연구에서 이를 설정할 때 연구자의 개인적 판단에 의존하게 되는 점은 불완전성을 초래한다. 이러한 문제에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

95) 황지환(2024), p. 104.
96) 송승종(2021), p. 144.

참고문헌

강동완. “북한주민들의 외부정보 접촉실태와 의식변화: 김정은 시대 국내입국 북한이탈주민 면접조사를 중심으로.” 『한국과 국제사회』제5권 제2호(2021).

곽길섭. “김정은 권력공고화 과정에 관한 연구: 제도·상징·정책을 중심으로.” 건국대학교 박사학위 논문(2019).

국가정보원.『북한법령집(北韓法令集) 상권』(서울: 국가정보원, 2022).

국가정보원.『북한법령집(北韓法令集) 하권』(서울: 국가정보원, 2024).

국립통일교육원.『2024 북한이해』(서울: 국립통일교육원, 2024).

국립통일교육원.『2025 북한이해』(서울: 국립통일교육원, 2025).

국방부.『국방백서 2022』(서울: 국방부, 2022).

권숙도. “‘적대적 두 국가’ 개념을 통해 본 북한 통일정책의 전환.” 『한국정치학회보』32집 4호(2024).

김강녕. “최근 북한의 대남노선 전환과 우리의 대응과제.” 『접적지역통일연구』제8권 제1호(2024).

김민관·허재영. “북한의 대남 심리전 변화 분석: 2016년 대남전단과 2024년 오물풍선 비교를 중심으로.” 『국방정책연구』제41권 제1호(2025).

김상기. “김정은 정권 대남정책의 변화: 남한의 대북정책에 대한 반응성을 중심으로.” 『한국정치연구』제33집 제3호(2024).

김상범. “북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망.” 『평화들 PEACES』제3권 제1호(2024).

김용호·김인태·김종원·박순성·양문수·이기동·이상근·이정철·임수호.『INSS 국가행동분석: 북한』(서울: 국가안보전략연구원, 2022).

김일기·채재병. “북한의 「개정 당규약」과 대남혁명전략 변화 전망.” 『국가안보전략원 INSS 전략보고』No. 154(2021).

김정호. “북한 김정은의 ‘국가개발 전략’ 구상과 딜레마.” 중앙대학교 박사학위 논문(2020).

김진하. “김정은 정권 대남전략 변화 분석: 2023년 동향과 2024년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』2월호(2024).

김창규. “전망이론 측면에서 본 푸에블로호사건과 북한의 정책선택.” 『군사』제106권(2018).

김창환·지효근. “김정은 정권의 내구성 연구: 제8차 당대회 이후 정치리더십 변화를 중심으로.” 『JNKS』Vol. 10 No. 2(2024).

김창환. “김정은 정권의 내구성 변화 연구: 권력엘리트에 대한 정치리더십을 중심으로.” 건양

대학교 박사학위 논문(2025a).
김창환. "김정은 정권의 내구성 유형에 관한 연구." 『한국군사학논집』제81권 제2호(2025b).
김창희.『김일성·김정일·김정은 백두혈통과 정치리더십』(전북: 전북대학교출판문화원, 2020).
두진호·노인규·박종욱·손효종·오은주·이상국·이영학·이장욱.『2024 세계분쟁의 분석 및 전망』(서울: 한국국방연구원, 2024).
박관우·정한범. "전망이론의 관점에서 본 북한과 이란의 핵협상 비교." 『통일연구』제23권 제2호(2019).
박정진. "『로동신문』 분석을 통한 북한 '노동당'의 "지방발전 20×10 정책" 의 목표와 사상, 경제 효과." 『현대북한연구』제27권 2호(2024).
변종헌. "북한 사회주의 체제의 내구성 분석." 『윤리연구』제87호(2011).
손선홍. "북한의 '적대적인 두 국가 관계' 선언과 우리의 대응: 동독의 '두 민족 두 국가론'과 비교." 『외교』제152호(2025).
손현창. "김정은 정권의 권력승계와 공고화 연구: 권력 엘리트의 역할과 변화." 경남대학교 박사학위 논문(2023).
송승종. "전망이론과 민군관계: 무력사용을 중심으로." 『한국군사학논집』제77권 제1호(2021).
신동훈. "김정은 시대 북한의 사회통제." 『JNKS』Vol. 5 No. 1(2019).
안희창.『북한 왜 이럴까?』(경기: 나눔출판사, 2023).
유판덕·강동완. "김정은의 대남전략 변경과 우리의 대북·통일정책 방향 연구." 『접경지역통일연구』제8권 제1호(2024).
이강경. "북한의 대남전략 변화와 시사점 고찰." 『한국군사』제15호(2024).
이나경. "북한 사회통제기제로서의 숙청과 당·군·정 관계 변화에 관한 연구." 인제대학교 박사학위 논문(2020).
이상민·박용한·손효종·신승기·이상규·전경주·조남훈·진의림·홍우택.『북한 핵·WMD 연례평가보고서』(서울: 한국국방연구원, 2023).
이상숙. "북한의 대러 파병 공식화에 담긴 외교안보적 함의." 『IFANS FOCUS』 2025-17K(2025).
이영권. "김정은 체제 조선로동당 정책의 평가와 전망." 『북한학연구』제9권 제1호(2013).
이윤걸.『김정일의 유서와 김정은의 미래』(서울: 비젼원, 2013).
이주연. "중앙아시아 지역에서 러·중 사이의 잠재적 갈등과 전망: 전망이론을 중심으로." 『중소연구』제45권 제2호(2021).
이주연. "전망이론의 관점에서 본 러시아의 우크라이나 침공요인 분석." 『한국 시베리아연

구』제26권 제3호(2022).
이중구. “북한의 ‘적대적 두 국가론’과 남북관계 전망.” 『통일정책연구』제33권 제1호(2024).
이현희. “김정은 시대 북한의 국가전략과 대남전략.” 『북한학연구』제20권 제2호(2024).
이호령. “한반도 안보상황의 불확실성 증가: 북한의 대남전략 변화, 한국의 리더십 위기.” 『한국국가전략』통권 제27호(2025).
정대진. “북한의 적대적 두 국가론과 남한의 통일방안.” 『통일과 평화』제16집 제2호(2024).
정은찬·김재현. “코로나 이후 북한의 사회통제 강화와 주민 의식변화.” 『통일문제연구』제35권 2호(2023).
정한얼. “김정은 리더십 구축 과정에 관한 연구.” 동국대학교 박사학위 논문(2016).
최영인·엄건령.『사회통제이론과 범죄낙인이론』(서울: 백산출판사, 2005).
최장호·김다울·이정균·최유정.『김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망』(세종: 대외경제정책연구원, 2022).
통일교육원.『북한 이해 2018』(서울: 통일교육원, 2018).
통일부.『2025 통일백서』(서울: 통일부, 2025).
통일연구원.『김정은 지배체제 구축과 권력 안정화』(서울: 통일연구원, 2021).
한국전략문제연구소.『전략커뮤니케이션의 육군 적용범위 및 방안연구』(서울: 전략문제연구소, 2012).
합동참모본부.『군사기본교리』(충남: 국방출판지원단, 2024).
황지환. “전망이론과 김정은 시기 북미관계: 2012~2023.” 『한국과 국제정치』제40권 제1호(2024).
홍민·차문석·김혁연구원.『2022 북한 공식시장 현황』(서울: 통일연구원, 2022).
Eva Bellin. “The Robustness of authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective.” Comparative Politics. Vol. 36, No. 2.
문화일보(2024. 10. 15), “北, 경의선·동해선 남북 연결도로 폭파… 합참 “경계태세 강화”.” https://www.munhwa.com/article/11458945 (검색일: 2025. 06. 10).
연합뉴스(2025. 04. 28), “북, 러 파병 공식 확인… “북러조약 이행의 가장 충실한 행동”.” https://www.yna.co.kr/view/AKR20250428006100504?input=1195m (검색일: 2025. 05. 17).
연합뉴스(2025. 06. 26), “국정원 “北 러시아 추가 파병 이르면 7~8월 이뤄질 듯”.” https://www.yna.co.kr/view/AKR20250626145200001?input=1195m (검색일: 2025. 06. 28).
월간조선(2025. 07. 07), ““대화 통한 평화는 환상… 이 상태에서 남북정상회담은 불가능”.”

https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=H&nNewsNumb=202508100009 (검색일: 2025. 07. 24).

조선일보(2025. 07. 23), "[남성욱의 한반도 워치] 한 손에 핵, 다른 손에 리조트 쥔 김정은… '북한판 와이키키'는 성공할까." https://www.chosun.com/opinion/specialist_column/2025/07/22/FC57BLGIHVALHOOFOJFG5NB6H4/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news (검색일: 2025. 07. 24).

한국일보(2025. 09. 11), "국정원 "김정은, 방중 성과 자평… 딸 주애 유력 후계자로 입지 다져"." https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025091112250002157?did=NA (검색일: 2025. 09. 13).

로동신문(2023. 01. 01), "조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도.".

통계청 홈페이지, "국가통계포탈," https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Flist_id%3D101_001_014%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1ZGAE18%26vw_cd%3DMT_BUKHAN%26orgId%3D101%26path%3D%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do%26conn_path%3DMT_BUKHAN%26itm_id%3D%26lang_mode%3Dko%26scrId%3D%26 (검색일: 2025. 09. 12).

North Korea's “two hostile state theories” from the perspective of prospect theory

Kim, Chang hwan

Keywords

Kim Jong-un, Prospect Theory, reference point, maintenance of the system, the armed reunification of the Korean Peninsula.

This study analyzed the reasons for the policy implementation of the Kim Jong-un regime by applying ‘Prospect Theory’, which is developing in the field of international politics, based on a recent cognitive psychological approach to North Korea's ‘hostile two-state theory’. Through this, it was confirmed that Kim Jong-un's policy decisions are based on a unique logical system.

As a result of the analysis, it is judged that Kim Jong-un's strategic reference point focuses on ‘maintaining the system’. First of all, Kim Jong-un recognizes a more closed approach to maintaining the system as a ‘gain frame’. On the other hand, reform and opening, including the penetration of capitalism and the Korean Wave, the spread of marketization, and the sharing of various information, are evaluated as a ‘loss frame’.

In addition, Kim Jong-un recognized South Korea's peaceful unification as absorption unification, resulting in the current discussion of unification with South Korea being evaluated as a ‘loss frame’ in maintaining the Kim Jong-un regime. As a result, it was found that Kim Jong-un was only temporarily adjusting compared to the current situation, as there was a limit to fully implementing the unification policy based on the instructions of his predecessors, but the goal of armed unification remained unchanged.

[논문투고일 : 2025. 7. 24.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 12.]
[게재확정일 : 2025. 9. 17.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 197-224

중국의 인공 위성 요격 기술 발전과 우주 공간의 군사화*

김진용**

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 시진핑 시기 중국 우주기술의 군사화
Ⅲ. 중국의 우주 발사체 개발과 위성 요격 무기 활용
Ⅳ. 결 론

요 약

이 연구는 시진핑 시기 중국의 어떤 우주기술이 공격 무기로 전환되고, 이 과정에서 어떻게 안보 위협으로 이어지는지를 규명했다. 중국의 우주기술은 국가 간 기술 경쟁을 넘어 우주 안보 딜레마를 촉진함으로써 국제 관계의 긴장을 초래하고 있다. 특히 시진핑 시기에 들어 위성 요격 무기, 탄도탄 요격 미사일, 정찰·감시 위성 등 민군 겸용(軍民兩用) 기술이 전략적으로 발전하면서 중국의 우주기술은 빠르게 군사화되고 있다. 이에 국제 사회는 중국의 우주 군사화를 견제하고, 우주 공간의 평화적 이용을 보장하기 위한 규범과 협력 체계를 강화할 필요가 있다.

핵심어: 중국 우주 정책, 우주 군사화, 위성 요격 무기, 탄도탄 요격 미사일, 발사체

* 이 논문은 2024년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2024S1A5A2A01020793). 세심한 논평을 해주신 익명의 심사위원께 진심으로 감사드립니다.

** 경남대학교 창의융합대학 부교수, conan@uok.ac.kr.

Ⅰ. 서 론

시진핑 시기에 들어 중국은 미국에 이어 우주 강국으로 자리매김하며 이전보다 그 지위를 더욱 공고히 하고 있다. 특히 중국은 우주기술 발전과 더불어 대우주(Counterspace) 역량을 적극적으로 활용해 우주 강국으로서의 입지를 한층 더 강화하고 있다. 나아가 중국은 우주 개발을 일대일로(一帶一路)의 연장선으로 삼아 타국과의 경제, 외교 관계를 강화하고, 이를 통해 우주 공간을 국가 전략의 핵심 영역으로 편입시켰다.[1] 여기서 문제는 중국이 우주 역량을 이용한 현대전을 노골적으로 부각해 우주 공간의 군사화를 강조하고 있다는 데 있다.[2] 이를 반영하듯, 중국의 대우주 역량은 인민해방군(人民解放軍)이 주도적으로 지휘·통제하면서 경쟁국의 우주 자산에 직접적인 위협이 되고 있다.[3] 물론, 우주기술의 군사 활용은 중국만의 특수한 현상은 아니다. 주요 우주 강국들 역시 정찰 위성, 발사체, 위성 요격 기술 등의 민군 겸용(軍民兩用) 기술을 국가 안보 차원에서 적극 활용하고 있으며, 이는 경쟁의 악순환을 심화시켜 안보 딜레마(Security Dilemma)로 이어질 수 있다.

2009년 11월 공군 사령관 쉬치량(許其亮)은 "중국의 군비 경쟁이 우주로 향하고 있어, 이는 되돌릴 수 없는 역사적 필연"이라 강조하며 우주군 창설을 피력한 바 있다.[4] 당시 이 발언은 후진타오(胡錦濤), 시진핑(習近平) 시기로 이어지는 평화적 우주 이용 담론에서 벗어나 우주 공간의 군사화를 정당화하는 내용을 담고 있었다.[5]

특히 시진핑 시기 중국의 위성 요격 무기(ASAT, Anti-Satellite Weapons)와 전자전

---

1) Echo Huang. "China Is Building Its New Silk Road in Space, Too." *Quartz*, June 18, 2018; Chan Jia Hao. "China's Digital Silk Road: A Game Changer for Asian Economies." *The Diplomat*, April 30, 2019.

2) Michael Dahm. "China's Desert Storm Education." *Proceedings* Vol. 147, No. 3 (March 2021); Yasuyuki Sugiura. "The PLA's Pursuit of Enhanced Joint Operations Capabilities." China Security Report 2022. (Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2022).

3) Office of the Secretary of Defense. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2023* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2023), p. 70.

4) Qiliang Xu. "Competition Between Military Forces in Space Is a Historical Inevitability." *People's Liberation Army Daily*, November 3, 2009; Kathrin Hille. "China Chief Foresees Military Space Race." *Financial Times*, November 4, 2009; Danny Houpt. "A New Policy Typology to Better Understand the Goals of China's Space Program." *The Space Review*, October 31, 2011.

5) 그러나 당시 후진타오의 반대에 부딪혀 쉬치량 장군은 해당 발언을 철회해야 했다. 그럼에도, 그는 중앙군사위원회 부주석으로 승진하며 중국의 군사 우주 프로그램에서 중요한 역할을 계속했다. CCTV. "President Hu Says China Adheres to Peaceful Use of Airspace." *China Central Television*, November 6, 2009; 国防部. "中国坚持和平利用太空，坚决反对将太空武器化和战场化." 2023年7月14日; Priyadarshini Ghosh. "China's Transition from 'Peaceful Rise' to 'Chinese Dream': A Critical Assessment of China's Changing Narrative under Xi Jinping." in *Global Political Economy, Geopolitics and International Security: The World in Permacrisis* (Springer Nature Singapore, 2024), pp. 227-242.

(Electronic Warfare) 역량이 고도화됨에 따라, 미국은 우주 공간이 더는 자국의 전략적 우위를 보장하는 영역이 아니라는 인식에 도달하게 되었다.[6] 이는 중국이 우주 공간에서 공격·방어 작전을 통해 우주 기반 전력 우위를 확보하려 한다는 평가와 맞닿아 있다. 실제로 중국군은 우주를 미래의 새로운 핵심 전장으로 인식하고 있으며, 우주기술을 활용해 위성 파괴, 정찰·감시, 통신 방해, 사이버 공격 등 다양한 군사 작전을 수행할 가능성이 있다. 이는 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역의 힘의 균형에 중대한 영향을 미치며 잠재적 안보 위협으로 작용할 수 있다.

최근 미국 대우주 보고서는 미국, 중국, 러시아를 비롯한 우주 강국들이 전자기 교란과 사이버 공격 등 비운동적(Non-Kinetic) 무기를 중심으로 대우주 역량을 강화하고 있음을 시사했다. 실제로 비운동적 무기는 공격 방식이 다양하고 식별이 어려워 귀속 책임을 회피할 수 있다는 점에서 전략적으로 유용하다.[7] 그럼에도 중국은 바르고 정확하게 저궤도 위성을 타격할 수 있는 정지궤도 ASAT와 극초음속 미사일 시험을 통해 직접 상승형(Direct-Ascent) ASAT의 공격 능력을 실증해 왔다. 이런 배경에서 본 연구는 비운동적 무기의 확대와 전략적 의미를 인정하면서도, 중국의 ASAT 무기가 갖는 실증된 우주기술 규명에 초점을 두겠다.

한 가지 분명한 사실은 중국의 우주 발전이 경제 발전 성취와 강대국 진입이라는 국가적 야망과도 결부돼 있다는 점이다. 2022년 초 발간된 우주 백서(白皮書)에서 시진핑은 "우주 산업을 발전시키고 우주 강국으로 건설하는 것이 중국의 영원한 꿈"이라고 밝힌 바 있다.[8] 이를 반영하듯, 중국은 우주 공간을 군사 영역으로 공식 지정했고, 군사 문헌에서 역시 우주전과 우주 작전 목표를 공세·방어 수단을 통한 우주 우위 달성이라고 명시했다.[9]

기존 연구들은 주로 중국의 민군 겸용 우주기술이나 ASAT 시험 사례를 기술적으로 서술하거나, 미·중 우주 경쟁 속 국제 정치 동학에 미치는 영향을 조망하는 데 초점을 맞추었다.[10] 그러나 중국 우주기술이 실제 공격 수단으로 전환되는 구체적 경로와 그 위협의 본질

---

6) Bryan M. Bell & Even T. Rogers. "Space Resilience and the Contested, Degraded, and Operationally Limited Environment." *Air and Space Power Journal* Vol. 28, Issue 6 (November–December 2014), p. 130.

7) Clayton Swope, Kari A. Bingen, Makena Young, & Kendra LaFave, *Space Threat Assessment 2025* (Washington, DC: CSIS, 2025); Victoria Samson & Laetitia Cesari, *Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment* (Secure World Foundation, 2025).

8) 国务院新闻办公室. "2021 中国的航天." 国家航天局, 2022年1月28日; State Council Information Office. *China's Space Program: A 2021 Perspective.* (Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China, January 2022).

9) Samson & Cesari (2025), pp. 23-24.

10) James Clay Moltz. *Asia's Space Race: National Motivations, Regional Rivalries, and International*

을 규명하는 연구는 상대적으로 부족하다.

따라서 본 연구는 시진핑 시기 중국의 어떤 우주기술이 공격 무기로 전환되고 있으며, 이 과정이 어떻게 안보 위협으로 귀결되는지를 규명한다. 구체적으로는 우주기술 기반의 직접 상승형 ASAT와 공궤도 ASAT 기술 발전이 어떻게 공세적 무기로 전환되는지, ABM 기반의 ASAT 기술의 결합이 중국의 대우주 역량을 어떻게 강화하는지, 정찰·항법 등 비공격적 기술이 어떻게 전장용으로 전환될 수 있는지에 초점을 맞췄다. 궁극적으로 이 연구는 중국의 우주기술 발전이 단순 군사화가 아닌 공격 무기화의 경로로 파악하고, 그 위협의 특성을 규명함으로써 국제 사회가 직면할 새로운 우주 안보 환경을 이해하는 것을 목적으로 한다.

Ⅱ. 시진핑 시기 중국 우주기술의 군사화

1. 우주기술의 직·간접적 군사 활용

지난 10여 년간, 중국은 대우주 무기 시험을 반복적으로 수행하면서 군사 작전에 통합하기 위한 정책, 교리, 조직 체계 구축을 시작했다. 그러나 중국이 향후 이 역량을 공세적으로 사용할 의도가 있는지, 아니면 단순 억지력으로 유지할 것인지는 불확실하다.[11]

중국의 우주기술은 여러 측면에서 군사용으로 이용될 수 있으며 상대국의 안보를 직·간접적으로 위협할 수 있다. 여기서 가장 직접적인 위협이 될 수 있는 우주기술로 ASAT를 들 수 있다. 중국은 이 기술 이용해 목표 위성과 동일 궤도에서 이동하며, 위성을 물리적으로 파괴하거나 무력화할 수 있는 기술을 보유하고 있는 것으로 보인다. 이는 우주에서 직접적으로 타위성을 파괴하거나 운영을 방해할 수 있어, 우주 환경에 심각한 위협이 될 수 있다. 그리고 우주에서 ASAT 기술이 직접 작동하는 방어 시스템으로 활용되면, 대기권을 통과할 필요 없이 우주에서 직접 미사일을 요격하거나 위성을 방어할 수 있다.

Risks (New York: Columbia University Press, 2011); Kevin Pollpeter, Eric Anderson, Jordan Wilson, and Fan Yang. *China Dream, Space Dream: China's Progress in Space Technologies and Implications for the United States*. La Jolla (CA: University of California Institute on Global Conflict & Cooperation, 2015); Mark Stokes & Ian Easton. *China's Evolving Space Capabilities* (London: Routledge, 2015); Brian Weeden & Victoria Samson. *Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment* (Secure World Foundation, 2023); Bleddyn E. Bowen. *War in Space: Strategy, Spacepower, Geopolitics* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2020).

11) Samson & Cesari (2025), p. 03-01.

흥미로운 사실은 중국의 ASAT 기술이 여타 우주기술과 함께 목표 위성을 추적하고 무력화하는 데 쓰일 수 있다는 점이다.[12] ASAT에 사용된 주요 우주기술은 다음의 네 가지로 집약된다. 첫째로 위성 추적 및 탐지 기술은 자국의 레이더 시스템을 이용해 위성의 위치와 속도를 실시간으로 추적하고, 광학 추적 시스템을 통해 위성의 궤도를 정확하게 감시하는 원리다. 여기에 전자기파 추적 기술을 활용해 위성의 움직임을 정밀하게 파악할 수 있다.[13] 둘째로 우주 비행 기술 역시 중요한 역할을 하고 있다. 중국은 ASAT 무기의 정확한 궤도 발사와 목표 위성에 도달하기 위한 미사일 발사와 궤도 조정 기술을 발전시켰다. 이 기술을 적극 활용해 목표 위성을 정확히 타격할 수 있다.[14] 셋째로 위성 통신과 제어 기술을 통해 ASAT 무기는 실시간 명령을 받고 목표 위성의 데이터를 분석할 수 있다. 중국은 고도로 자율화된 제어 시스템(Autonomous Control Systems)을 개발하여, ASAT 무기가 자동으로 목표를 추적하고, 궤도에서 비행할 수 있도록 하고 있다.[15] 넷째로 자율 충돌 회피 및 정밀 타격 기술 역시 중요한 기술로, 중국은 정밀 유도 시스템(Precision Guidance Systems)을 통해 목표 위성에 정확히 도달할 수 있도록 하고 있다. 이것은 충돌 회피 시스템(Collision Avoidance Systems)과도 관련이 있어, 우주에서 충돌을 방지하는 한편 의도적으로 목표 위성과의 충돌을 실현할 수 있는 기술이다.[16] 중국은 이미 정밀 유도 시스템을 통해 정확하게 목표물을 타격할 수 있으며, 자율 충돌 회피 기술을 활용하여 목표물과의 근접을 조정할 수 있다.[17] 이를 뒷받침하는 사례로, 중국은 스젠(实践)-17호와 21호 위성을

---

12) Linda Slapakova, Theodora Ogden & James Black. "Strategic and Legal Implications of Emerging Dual-Use ASAT Systems." *NATO Legal Gazette*, Issue 42 (2021), pp. 178-193; Defense Intelligence Agency. *Challenges to Security in Space-2022*. (Washington, D.C, 2022), pp. 4-7; Todd Harrison et al. *Space Threat Assessment 2022* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2022), pp. 3-5; Alexander Fiore. "Deterrent and Defensive Applications of Orbital Antisatellite Weapons." *Æther: A Journal of Strategic Airpower & Spacepower* Vol. 2 (Winter, 2023), pp. 96-100; Weeden *& Samson* (2023), pp. 1-2.

13) Bill Gertz. "China Adds Hundreds of Satellites for Use in War; Russia Building Nuke to Destroy Enemies' Assets." *The Washington Times,* September 17, 2024.

14) U.S.-China Economic and Security Review Commission. *2015 Annual Report to Congress* (U.S. Government Publishing Office, 2015), pp. 275-294.

15) Melusine Lebret et al. "Cross-Cutting Technologies in Chinese Space Activities: Raising the Risk of Hybrid Threats." Hybrid CoE Paper 22 (Helsinki: European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, December 2024), pp. 11-13.

16) Geoffrey Forden. "After China's Test: Time for a Limited Ban on Anti-Satellite Weapons." *Arms Control Today* Vol. 37, No. 3 (2007), pp. 19-23; Brian G. Chow. "Stalkers in Space: Defeating the Threat." *Strategic Studies Quarterly* Vol. 11, Issue 2 (Summer 2017), pp. 86-87; U.S.-China Economic and Security Review Commission. *2019 Annual Report to Congress* (U.S. Government Publishing Office, 2019), pp. 567-568.

17) Kristin Burke. "China's Different Approach to Space Situational Awareness." *China Aerospace*

활용하여 자율 충돌 회피와 목표 추적 기술을 시험했으며, 이는 향후 ASAT 무기의 정밀 유도 체계에 적용될 가능성이 높다.[18]

반면, 중국이 발전시킨 우주기술 중 간접 위협을 초래할 수 있는 기술로는 고해상도 정찰·감시 위성이 있다. 중국은 이 위성들이 기상 관측이나 환경 모니터링 등 평화적 목적으로 발사되었다고 주장하지만, 군사 정보 수집·감시에 효율적으로 활용될 수 있는 도구로 보인다.

기실 중국의 우주기술 발전은 오랜 기간 민군 겸용 발전 구조 속에서 이루어졌다. 가령, 기상, 통신은 평시에는 민간용으로 운용되지만, 유사시에는 군사용으로 전환될 수 있다. 또 중국의 우주기술은 러시아, 미국, 유럽 등과의 협력을 통해 기술을 축적해 왔기에 민간 우주기술과 군사 기술 간 경계가 모호한 상태에서 점진적으로 발전해 왔다.[19] 이렇게 민군 겸용 기술을 통해 개발된 중국 위성들은 명목상으로는 민간 목적으로 운영되지만, 군사용으로 전환될 수 있는 잠재력을 지녔다. 현재까지 중국이 개발한 고해상도 정찰 위성은 지린-1, 톈후위(天繪), 윈하이(雲海), 가오펀(高分), 야오간(遙感) 등이 있다.

첫째로 지린(吉林)-1 위성은 0.5m의 고해상도로 군사 정찰·감시에 유용하기에 고해상도 이미지, 비디오, 다중 스펙트럼 분석을 수행할 수 있다.[20] 둘째로 톈후이 위성은 인민해방군이 운영하며 지리와 토지 조사에 이용된다. 톈후이 위성은 지구의 광학, 레이더, 중력, 자기 센서를 통해 지리 정보를 수집하고 수집된 정보는 군사 표적 분석과 전술에 사용된다. 셋째로, 윈하이 위성은 기상 관측, 해양, 우주 환경 감시 용도로 제작되었으며, 기상 데이터와 해양 정보를 수집할 수 있어, 유사시 군사 작전에 활용될 수 있다. 넷째로 가오펀 위성은 고해상도 지구 관측 위성으로 국토 조사, 환경 관리, 재해 방지 등 다양한 목적으로 이용되지만, 군사용으로도 사용될 수 있다. 특히 가오펀-3는 최대 1미터 해상도의 합성개구레이더(SAR, Synthetic Aperture Radar) 이미지를 제공하고 있어 군사 정찰에 매우 유용하다.[21] 다섯째로 야오간 위성은 2006년부터 발사되기 시작한 정찰 위성으로 다양한 센서를 탑재하여 광학, 전자기, 레이더 감시 기능을 수행한다. 이 위성들은 정찰, 전자 정보 수집, 해양 감시 등 군사 목적으로 사용돼 동아시아와 인도-태평양 지역에서 중국의 군사 역량 강화에

Studies Institute, December 2, 2024, pp. 5-8.

18) Defense Intelligence Agency (2022), pp. 17-18.

19) James H. Hughes. he Current Status of China's Military Space Program." *The Journal of Social, Political, and Economic Studies* Vol. 27, No. 4 (2002), p. 393.

20) Gabriel Honrada. "China's AI-Powered Satellites Imperil US Aircraft Carriers." *Asia Times*, May 1, 2024.

21) Ruishan Zhao, Fengchen Guo & Jing Suo. Improvement and Assessment of the Absolute Positioning Accuracy of Chinese High-Resolution SAR Satellites." *Remote Sensing* Vol. 11, No. 12 (2019), pp. 14-16.

기여할 수 있다.[22] 가령, 2023년 12월 발사된 야오간-41은 지구 정지궤도에서 태평양, 인도양, 타이완(臺灣), 중국 본토를 지속적으로 감시한 것으로 나타났다.[23] 또 이 위성은 고해상도 합성개구레이더 위성으로 지구 표면까지 면밀하게 감시할 수 있다.[24] 이처럼 중국은 여러 기능을 갖춘 원격 탐사 위성을 운영하면서 타이완과의 분쟁 시 미군의 움직임을 추적할 수 있는 능력을 강화하고 있다.[25]

2. 우주기술 발전과 위성 요격 체계의 통합

시진핑 시기 중국의 우주기술은 우주 정거장 운영 지원, 유인 우주 탐사, 달 탐사, 화성 탐사, 심우주 탐사, 정찰·감시 위성, 발사체 개발, 위성항법 시스템 등으로 발전해 왔다. 여기서 위성 항법 시스템은 군사 기술들을 유기적으로 연결하는 매개체 역할을 한다. ASAT가 효율적으로 작동하려면 감시 위성이 목표 위성을 탐지하고 추적해야 하며, 발사체는 요격 무기를 고속으로 목표 궤도에 진입시켜야 한다. 여기서 위성 항법 시스템은 요격 미사일의 정확한 유도를 지원해 목표를 타격할 수 있도록 한다. 그래서 ASAT 기술은 단일 기술이 아니라 정찰, 위성 항법, 위성 요격 기술이 유기적으로 결합된 기술 집합체라고 할 수 있다. 또 이 기술들은 통합적으로 작동할 때 위성 요격의 정확성을 극대화할 수 있다.

한편, 우주 공간의 군사 위협과 직결되는 핵심 기술은 발사체 기술로, 이는 대륙간탄도미사일(ICBM, Intercontinental Ballistic Missile)과 연계되어 무기화로 이어질 수 있다. 또 탄도탄 요격 미사일(ABM, Anti-Ballistic Missile)과 ASAT 역시 중국의 미사일 방어 체계와 긴밀히 연관된다. 그래서 ABM 기술을 기반으로 한 ASAT 역량을 보면 중국의 우주기술 발전과 군사 전략이 어떻게 상호 결합됐는지 알 수 있다.

중국이 방어적 목적이라고 주장하는 ABM 시스템은 고성능 로켓 엔진, 정밀 유도 시스템, 적외선 탐지와 레이더 추적 기술, 실시간 데이터 처리 알고리즘 등이 필요하다. 또 대기권

---

22) Sivanandam Chandrashekar & Narayanaswamy Ramani. "China's Space Power & Military Strategy: The Role of the Yaogan Satellites." *International Strategic & Security Studies Programme*, National Institute of Advanced Studies, Report No. 2 (July 2018), pp. 45-47.

23) Tai-yuan Yang. "Analysis of the PLA's Successful Launch of the Yaogan-41 Satellite." *Institute of Chinese Communist Studies*, 2023; Clayton Swope. "No Place to Hide: A Look into China's Geosynchronous Surveillance Capabilities." *Center for Strategic and International Studies*, January 19, 2024.

24) Mark Stokes, Gabriel Alvarado, Emily Weinstein, & Ian Easton. *China's space and counterspace capabilities and activities* (U.S.-China Economic & Security Review Commission, 2020), p. 28.

25) Decker, Audrey. "New Chinese satellites: Ending U.S. monopoly on the ability to track and hit long-distance targets." *Defense One,* May 2, 2024.

재진입을 견디는 재진입체 기술, 보안 통신 링크, 위성 기반 조기 경보 시스템이 필요하다. 이 각각의 기술은 적의 고속 미사일을 실시간으로 탐지하고 정확히 요격하기 위해 통합적으로 작동해야 한다. 이런 ABM 기술은 본래 ICBM 방어를 위한 것이지만, 고속 추진체, 정밀 유도, 실시간 표적 추적 등 핵심 요소가 ASAT 운용과 상당 부분 기술적 기반을 공유한다. 따라서 중국의 ABM 기술 발전은 곧 ASAT 역량 강화와 직결되며, 이후 서술될 ASAT 기술 발전과도 연계된 흐름으로 이해될 필요가 있다.

ABM은 ICBM을 탐지·요격하기 위해 설계된 방어 체계로, 지상, 해상, 우주 기반의 요격 시스템을 포함한다. 중국은 2010년, 2013년, 2014년, 2018년, 2021년, 2022년, 2023년에 걸쳐 탄도탄 요격 미사일 시험을 실행했으며, 2014년 비공개 시험을 제외한 나머지 6차례 모두 성공적으로 수행했다.[26] 중국의 이런 움직임에 대응하여 미국은 한동안 중단했던 ASAT 무기 시험을 2008년 2월 재개하기도 했다. 양국 모두 오래된 비활성 위성을 대상으로 탄도탄 요격 미사일 플랫폼에서 발사된 미사일을 사용해 위성 요격 시험을 진행했으며, 이를 통해 탄도탄 요격 미사일이 방어 기능뿐만 아니라 ASAT 공격 기능도 갖추고 있음을 입증했다.[27]

ABM 시스템은 지구 대기권 내외에서 작전을 수행하는 군사 방어 기술로, 일부 우주기술과 통합되어 있으나 본질적으로는 군사적 목적에 중점을 두고 있다. 이 시스템은 적의 탄도미사일을 탐지하고 요격하기 위한 우주 기반의 복합 기술로 구성된다. ABM 시스템의 핵심은 발사된 미사일을 조기 탐지하는 기능이다. 이를 위해 지구 궤도에 배치된 조기 경보 위성이 미사일의 적외선 신호를 감지하여 초기 경보를 제공한다.[28] 이후 지상과 해상의 레이더와 추적 시스템이 목표물의 궤적을 실시간으로 추적하고 요격 미사일이 적 미사일을 요격한다.[29] 요격 과정에서 위성 통신 기술이 이용되는데, 요격 시스템과 지상 통제 센터 간 신속한 정보 교환이 이루어진다.[30] 또 위성 내비게이션 시스템은 ABM 요격체의 위치를 정확히 추적해 요격 미사일의 궤도를 정밀하게 조정할 수 있도록 한다.[31] 최근 중국에서 기존 방어

---

26) Liu (2023).

27) Aliaksandr Starun. “U.S. Space Force: Feasibility and Implications.” *Institute of International Relations Prague*, November 22, 2018.

28) Ben Skinner. *Ground-Based Weapons: Kinetic Antisatellite Weapons* (Space Security Index, 2020); Paul Spedding. “The Significance of Space for Multi-Domain Defence Operations.” *BAE Systems*, August 29, 2023.

29) Spedding (2023).

30) New Space Economy. “Anti-Ballistic Missiles: The Shield Against the Ultimate Threat.” *New Space Economy*, March 4, 2024.

31) Xuanzun Liu. “China Successfully Conducts Land-Based, Mid-Course Antiballistic Missile Test.”

체계로는 대응하기 어려운 극초음속 무기가 개발됨에 따라 이를 감시·추적하기 위한 위성 감시 시스템의 중요성이 커지고 있다.[32] 이렇듯 중국의 우주기술 발전은 우주 공간에서의 군사 활동 확대로 이어져 국제 사회의 우려를 심화시키고 있다.[33] 결국 ABM 체계는 ASAT 무기 역할을 할 수 있어 우주 안보와 군비 통제에 중대한 영향을 미치며, 국제 질서를 복잡하게 만드는 요인이 될 수 있다.[34]

그렇다면 ABM은 우주기술과 어떤 연관이 있을까? ABM은 본질적으로 지상 기반 미사일 방어 기술이지만, 중간(Midcourse) 요격 단계에서 궤도를 이용하므로 우주기술과 연계된다. 반면 ASAT는 애초에 우주 자산 파괴를 목적으로 개발됐다. 즉, 기술은 중첩되지만 사용 목적이 다른 것이다. ABM은 탄도 미사일의 비행 궤적 중 특정 단계에서 요격을 시도하며, 이 과정에서 일부 시스템이 대기권 내에서 작동하고, 일부는 외기권(Exo-Atmospheric)에서 작동한다. 원래 ABM은 순수 우주기술은 아니지만, 중간 단계에서 우주기술이 수반되어야 한다. 아래 〈표 1〉을 보면, 중간 요격 단계에서는 ABM이 대기권을 벗어나 지구 궤도에서 운영됨으로 우주기술과 직접적인 연관이 있음을 보여준다.

〈표 1〉 ABM의 운영 환경과 우주기술 연관성

요격 단계	운영 위치	우주기술과의 연관성
부스트(Boost)	대기권 내	낮음
중간(Midcourse)	저궤도(Low Earth Orbit), 160~1,200km	**높음**
종말(Terminal)	대기권 재진입	낮음

특히 중간 요격 단계는 저궤도에서 진행되고 대기권을 벗어나 작동되기 때문에 우주기술이 필수적이다. 이 단계에서 레이더, 위성 추적 시스템과 고성능 요격 미사일이 사용되며, ABM과 ASAT 기술이 연계되어 적의 미사일이나 위성을 요격할 수 있다. 그래서 미사일이

Global Times, April 14, 2023.

32) Defense Aerospace. "China Successfully Conducts Land-Based, Mid-Course Antiballistic Missile Test." *Defense Aerospace*, April 17, 2023; China-Arms. "Chinese Scientists Unveil Hypersonic Interception Radar in Response to U.S. Guam Test." July 9, 2024.

33) Brian Weeden,"Current and Future Trends in Chinese Counterspace Capabilities." *Ifri Proliferation Papers* No. 62 (2020), pp. 1-42.

34) Loro Horta. "The Dragon's Spear: China's Asymmetric Strategy." *YaleGlobal Online*, October 17, 2013.

초기 단계에서 로켓 궤도에 올라간 후 대기권 밖으로 이동하는 중간 단계는 우주기술과 연관성이 가장 높다. 이후 미사일은 대기권으로 다시 진입하여 최종 단계에서 목표를 향해 발사된다. 미사일이 고고도에서 매우 빠른 속도로 이동하기 때문에 중간 경로 ABM 요격은 기술적으로 매우 어려우며, 최종 단계에서 목표를 향한 미사일을 요격할 때 역시 위험이 동반된다.[35]

한편, 각국의 ABM을 통한 우주기술 응용 사례를 살펴보면, 먼저 미국은 우주 기반 조기경보 시스템으로 우주 적외선 시스템(Space-Based Infrared System) 위성을 운용한다. 이는 지상 기반 요격 체계로 지상 기반의 중간 단계 방어(Ground-Based Midcourse Defense) 시스템을 활용하고 있다. 또 미국은 해상 기반의 이지스 탄도 미사일 방어(Aegis Ballistic Missile Defense) 시스템을 운영하고 있는데 이것은 주로 저궤도 미사일 요격을 담당한다.[36] 다음으로 러시아가 개발 중인 초음속 미사일 요격 능력을 갖춘 S-500 방공 시스템은 현재 일부 우주 영역까지 구현할 수 있는 수준이다. 또 툰드라(Tundra) 위성은 조기경보 체계 역할을 해 우주 감시 능력을 강화하고 있다.[37] 마지막으로 중국은 현재 중국판 사드(THAAD, Terminal High Altitude Area Defense) 격인 탄도 미사일 요격 시스템 HQ-19 미사일을 통해 우주 기반 요격 능력을 구현하고 있으며, 극초음속 무기 대응 체계를 개발하면서 우주 공간을 활용한 방어 전략을 점차 확대해 나가고 있다.[38]

---

35) Liu (2023).

36) Gerry Doyle. "How the US Tracks Ballistic Missile Launches." Reuters, November 22, 2024; Nancy Jones-Bonbrest. "Missile Defense Agency and U.S. Navy Successfully Demonstrate Aegis Weapon System Capabilities Against Advanced Countermeasure Missile Target." DVIDS, February 5, 2024.

37) Maxim Starchak. "Sanctions further delay Russian missile early warning program in space." *Defense News.* March 12, 2023.

38) Chun Han Wong. "China Displays New Stealth Fighter in Race to Match U.S." *The Wall Street Journal.* Nov. 12, 2024.

Ⅲ. 중국의 우주 발사체 개발과 위성 요격 무기 활용

1. ABM 기반의 위성 요격 무기 개발

중국은 2007년 1월 11일 SC-19 탄도 미사일을 사용하여 자국의 노후 기상 위성 펑윈(風雲) 1C 요격에 성공해 국제 사회를 놀라게 했다.[39] 중국이 자체 개발한 운동 에너지 무기(Kinetic Kill Vehicle)를 사용해 위성을 직접적으로 타격할 수 있는 기술이 있음을 전 세계에 여실히 보여준 것이다. 이후 중국은 추가 시험을 통해 우주 요격 기술을 더욱 정교하게 발전시켜 우주기술 경쟁에 참여할 수 있는 단초를 마련했다.[40] 이 무기는 적국의 우주 자산을 무력화시킬 수 있는 기술로 간주되며, 우주 공간에서 세력 균형을 맞추기 위한 전략적 수단으로 활용될 수 있다.[41]

앞서 언급했듯이, ABM 시스템과 ASAT는 원래 목적과 적용 기술 차이가 있지만, 그 의도에 따라 ABM이 ASAT 무기로 전환될 수 있다. 본래 ABM 시스템은 탄도 미사일 요격을 목적으로 설계됐고 ASAT 무기는 주로 위성과 같은 우주 자산을 파괴하는 데 목적이 있다. 하지만 ABM 자체에 우주 공간에서 활동하는 물체를 요격할 수 있는 능력을 갖추고 있어 ASAT 기능을 수행할 수 있다.[42]

미국의 경우 1985년에 ASAT 시험을 중단했으나, 중국의 ASAT 시험에 대응하기 위해 2008년에 자체 시험을 진행했다. 당시 미국은 고장난 USA-193 위성을 목표로 삼아 요격을 실행했으며, 이를 통해 ABM 기술을 활용한 ASAT 기능 수행을 입증했다. 이때 요격으로 발생한 파편이 대기권에서 소멸하도록 조치해 국제 사회로부터 긍정적인 평가를 받았다.[43] 이후, 인도는 2011년 ABM 기술을 활용해 ASAT 능력을 시연하였다. 인도의 ABM 시스템은 수십 년 간의 개발을 거쳐 2006년 대기권 밖 요격 시험의 성공을 바탕으로 본격적인

---

39) Bill Gertz. "Inside the Ring-ASAT Missile Defense." *The Washington Times*, March 9, 2011.

40) Brian Weeden. "Current and Future Trends in Chinese Counterspace Capabilities." *Ifri Proliferation Papers* No. 62 (2020), p. 10; Stokes et al.(2020), pp. 39-41.

41) Hughes (2002), p. 393.

42) Pál Dunay. "The Military Use of Outer Space: Implications for International Law." in *Military Technology, Armaments Dynamics and Disarmament: ABC Weapons, Military Use of Nuclear Energy and of Outer Space and Implications for International Law* (Palgrave Macmillan, 1989), edited by Hans Günter Brauch, pp. 471-486; Lars Hostbeck. "Space Weapons' Concepts and Their International Security Implications." in *Handbook of Space Security: Policies, Applications and Programs* (Springer Books, 2015), pp. 955-998.

43) Jim Cooper. "From the Space Age to the Anti-Satellite Age." *Center for Strategic and International Studies*, October 31, 2024.

성과를 나타내기 시작했다.[44] 러시아도 ASAT 시험을 재개하며 2021년에는 다량의 우주 파편을 생성하였다.

중국은 2007년 첫 ASAT 시험 성공 이래, 2013년 정지궤도 ASAT 시험과 2021년 극초음속 미사일 시험을 통해 킬샷(Kill Shot) 능력을 지속해서 발전시키고 있다. 현재 중국은 1~3개의 직접 상승형 ASAT 개발 프로그램을 진행 중인 것으로 보이며, 이 중 일부는 중간 단계 미사일 방어 시스템의 일환으로 개발되면서 대우주 기능을 겸할 수 있다. 중국은 2005년 이후 점진적이고 지속적인 ASAT 시험을 전개한 결과, 저궤도 표적에 대한 직접 상승형 ASAT 능력은 성숙 단계에 이르렀으며, 이동식 발사대에 실전 배치되었을 가능성이 있다. 반면, 중궤도, 정지궤도 같은 심우주 표적에 대한 직접 상승형 ASAT 능력은 개발 혹은 시험 단계로 보이며, 단기간 내 실전 능력으로 전환될 것인지에 대한 충분한 근거는 찾을 수 없다.[45]

ABM과 ASAT의 기술 중복은 국제법적 문제와 우주 공간의 군사화를 가속한다. 특히, 중·러 간 우주 협력이 강화되고 있다는 점은 국제 안보에 새로운 우려를 낳고 있다.[46] 미국, 러시아, 중국 등 주요 강대국들은 우주 군사력의 통합을 추진하고 있기에 우주에서의 군사 충돌 가능성을 높이는 요인으로 작용할 수 있다.[47]

한편, ASAT 기술은 기능과 방식에 따라 크게 세 가지 유형으로 구분되고, 구체적인 특징은 아래 〈표 2〉를 보면 알 수 있다. 첫째로 탄도 미사일 기반의 직접 상승 요격 방식은 지표면에서 발사된 미사일이 위성을 직접 타격하는 방식이다. 둘째로 공궤도(Co-Orbital) 방식은 공격자가 위성과 동일 궤도를 따라가며, 위성에 근접하거나 충돌시키는 방식이다. 셋째로 레이저(Laser) 요격 방식은 고출력 레이저를 이용해 위성 센서나 전자 장비에 손상을 가하는 기술이다. 이처럼 다양한 ASAT 기술들은 위성에 대한 공격 능력을 크게 강화하며 비대칭 전력(Asymmetric Force)으로 활용될 수 있다.[48] 여기서 문제는 중국의 ASAT 기술 발전이 국제 사회에서 기술 군사화에 대한 우려 증대는 물론, 억제(Deterrence)의 수단으로 활용될 수 있다는 점이다.[49] 그러면 중국의 ASAT는 어떤 특징을 갖고 있는 것일까? 아래 〈표 2〉는 우주 강국으로 평가되는 미국, 중국, 러시아의 ASAT 역량을 비교했다.

---

44) Michael Listner, "India's ABM Test: A Validated ASAT Capability or a Paper Tiger?" *The Space Review*, March 28, 2011.

45) Samson & Cesari (2025), p. 23.

46) Cooper (2024).

47) Starun (2018).

48) Horta (2013).

49) Weeden (2020), p. 11; Patrick Bolder. "Military Use of Space: The Emerging Spectrum of Threats and Implications for Capability Planning." *Militaire Spectator* 191, No. 4 (2022), pp. 219-222.

〈표 2〉 미·중·러 ASAT 무기 비교

방식	직접 상승(Direct-Ascent)	공궤도(Co-Orbital)	레이저(Laser)
특징	지표면에서 발사돼 궤도에 진입하지 않고 목표 공격	목표 위성과 동일 궤도에 장기간 머물며, 지속적인 공격 가능	고출력 레이저로 위성을 무력화하거나 파괴하는 대위성 무기
우주 쓰레기	미사일로 위성을 직접 파괴하여 다량의 파편 생성	상대 위성에 접근하여 물리적·전자적으로 무력화, 파편 발생 가능성 적음	지상 혹은 궤도에서 레이저를 사용해 위성 센서 미비, 파편이 거의 없음
중국	SC-19, 동넝(動能)-3 (저궤도, 정지궤도)	반싱(伴星)-1 스젠(实践)-12 아오롱(奥龙)-1 톈위안(天元)-1	개발 중
미국	ASM-135, 사드(THAAD)	냉전 시기 개발했지만, 현재 보고된 시스템이 없음	공중(Airborne), 마우이(Maui), 미라클(MIRACL, Mid-Infrared Advanced Chemical Laser)
러시아	누돌(Nudol), 갈로쉬(Galosh, A-35), A-235	SL-11(Ш т и л ь)	사리 샤간 (Sary Shagan)

출처: Brian Weeden. *2007 Chinese Anti-Satellite Test Fact Sheet* (Secure World Foundation, 2012); Desmond Ball. "Assessing China's ASAT Program." *APSNet Special Reports*, Nautilus Institute, June 14, 2007; Todd Harrison, Kaitlyn Johnson, & Thomas G. Roberts. *Space Threat Assessment 2018: China assessment* (Aerospace Security Project, Center for Strategic and International Studies, 2018); Tyler Waym,"Counterspace weapons 101." *Center for Strategic and International Studies*, October 28, 2019; Sandra Erwin. "Pentagon report: China amassing arsenal of anti-satellite weapons." *Space News*. September 1, 2020; Clayton Swope, Kari A. Bingen, Makena Young, Madeleine Chang, Stephanie Songer, & Jeremy Tammelleo. *Space Threat Assessment 2024*. (Center for Strategic and International Studies, 2024) 재구성.

여기서 미국, 중국, 러시아는 모두 직접 상승형 ASAT 기술을 보유하고 있으며, 이 기술은 주로 중단거리 탄도 미사일 기술을 기반으로 한다. 그러나 이것은 우주 발사체 기술과는 직접적인 연관이 없다. 직접 상승형 ASAT에서 사용되는 지상 발사 미사일은 위성을 신속하게 요격하기 위해 설계되었으나, 발사체의 궤도 진입이나 장기적인 궤도 운용 능력은 요구되지 않기 때문이다. 또 이 기술이 저궤도(LEO, Low Earth Orbit) 위성 요격에는 효과적이지만, 중궤도(MEO, Medium Earth Orbit)나 정지궤도(GEO, Geostationary Orbit) 위성에는 한계가 있다. 이런 한계를 극복하기 위해 중국은 공궤도 ASAT 기술 개발을, 미국은 레이저 ASAT 기술의 실전 배치를 시도하고 있다. 미국은 이미 냉전 시기 공궤도 ASAT 기술을 개

발하고 시험했으나, 현재는 물리적 파괴보다는 전자전이나 사이버 능력과 같은 비파괴적 방법에 더 집중하고 있다. 하지만 러시아는 2021년 11월 15일, 구소련의 군사 위성인 코스모스(Космос)-1408을 직접 상승형 ASAT 미사일로 파괴하는 시험을 진행했다. 이 시험으로 1,700개 이상의 우주 쓰레기가 발생해 국제우주정거장(International Space Station)과 충돌 위험을 초래했다.[50]

흥미로운 사실은 우주 강국들이 군사 목표에 따라 ASAT 기술을 전략적으로 활용하고 있다는 점이다. 우선 중국은 ASAT 기술을 비대칭 전력의 일환으로 발전시켜 미국과 같은 우주 강국을 견제하는 억지력으로 활용하고 있다. 이어서 미국은 우주 군사력 우위 유지를 위해 우주를 군비 통제의 중요한 영역으로 인식하고 우주 자산 보호와 억제 전략을 전개하고 있다. 그래서 ASAT 기술은 방어적 차원에서 활용되면서, 물리적 파괴보다는 전자전이나 사이버 공격과 같은 비파괴적 방법을 통해 우주 공간의 절대적 우위를 확보하기 위해 쓰인다. 현재 여러 국가에서 (비)파괴적 대우주 능력에 대한 광범위한 연구개발이 진행 중일지라도, 군사 작전에서는 비파괴적 능력만이 위성을 대상으로 전개되고 있다.[51] 마지막으로 러시아는 자국의 군사력 강화를 목표로 우주 공간을 군사력 투영의 핵심 영역으로 보고 있다. 그래서 러시아는 ASAT 기술을 통해 우주 자산에 대한 공격 능력을 강화하고 있으며, 특히 억지력 강화를 위해 핵 기반 ASAT 시스템을 개발 중이다. 또 러시아는 전통적인 군사력뿐만 아니라 우주와 사이버 공간을 포괄하는 하이브리드(Hybrid) 전쟁 전략을 채택하고 있다.[52]

그러면 미국이 중국과 달리 공궤도보다 레이저 ASAT에 몰두하는 이유는 무엇일까? 첫째로 위성 파괴로 인한 우주 쓰레기 문제를 들 수 있다. 공궤도 ASAT 기술은 목표 위성을 물리적으로 파괴하는 방식이기 때문에, 대량의 우주 파편을 만들어낸다. 우주 파편 문제는 저궤도에서 우주 쓰레기 밀도가 높아져 연쇄적인 충돌을 일으키는 케슬러 신드롬(Kessler Syndrome) 현상을 초래할 수 있다. 그래서 타위성이나 우주선에 위험 초래는 물론, 장기적으로 우주 환경 문제로 이어진다. 둘째로 미국은 전자전, 사이버 공격, 우주 자산 보호를 위한 방어적 수단을 위해, 비파괴적인 대체 기술을 개발하고 있다. 이런 비파괴 기술은 적의 위성을 물리적으로 파괴하지 않고도 그 기능을 무력화하거나 방해할 수 있다. 이는 우주 쓰레기를 생성하지 않고도 효과적으로 적의 위성 기능을 제한할 수 있기 때문에 선호된다. 셋

---

50) Marc Berkowitz & Williams, Chris. "Russia's space-based, nuclear-armed anti-satellite weapon: Implications and response options." *National Security Space Association,* May 16, 2024.

51) Samson & Cesari (2025), p. 19.

52) U.S. Space Command Public Affairs Office. "Russian Direct-Ascent Anti-Satellite Missile Test Creates Significant, Long-Lasting Space Debris." *U.S. Space Command* (November, 2021), pp. 359-390.

째로 ASAT 무기 시험은 국제적으로 비난받기 쉬우며, 공궤도 ASAT와 같은 파괴적인 무기의 사용은 외교적 갈등을 유발할 수 있다. 미국은 이미 2022년 직접 상승형 ASAT 무기 시험 금지 정책을 발표했는데, 이는 우주 공간에서의 파괴적인 행동을 자제하겠다는 국제적 의지를 보여준 사례다.[53]

이런 논란에도, 현재 중국은 직접 상승형 ASAT 개발을 꾸준히 이어가고 있다. 이 무기 체계는 중국의 우주기술 발전 수준을 보여주는 중요한 사례로 평가된다. 특히 중국은 2007년 ASAT 미사일 시험 성공 이후, 준중거리 탄도미사일인 DF-21을 개조한 SC-19를 개발하는 등 지상 기반 ASAT 역량을 지속적으로 강화하며 관련 기술을 한층 고도화해 왔다.

중국이 직접 상승형 ASAT에 개발에 몰두하는 또 다른 이유는 이 기술이 비교적 신속하면서도, 공궤도, 레이저 ASAT보다 기술 진입 장벽이 비교적 낮고, 기존의 탄도 미사일 기술을 개조해 쉽게 개발할 수 있기 때문이다. 또 직접 상승형 ASAT은 저궤도에 있는 미국 군사 정찰 위성이나 GPS 위성을 신속하게 제거할 수 있는 요격 능력이 있어 전술적으로 활용 가치가 있다.

그렇지만 중국의 우주기술이 급속도로 발전함에 따라 오랜 기간 시험 단계에 머물렀던 공궤도 ASAT의 실전 배치 가능성이 점차 가시화되고 있다. 장기적으로는 공궤도 ASAT가 중요한 대체 수단으로 자리 잡을 가능성이 큰 것이다. 바로 공궤도 ASAT가 우주기술과 밀접하게 연관돼 있어 우주기술력 발전과 군사 역량을 동시에 성취할 수 있기 때문이다. 공궤도 ASAT 무기는 특정 궤도에서 위성과 함께 움직이며 목표물을 공격하거나 무력화할 수 있다.[54] 또 공궤도 ASAT는 목표 위성과 동일 궤도로 진입하여 물리적 충돌, 전자기 간섭, 혹은 소형 무기를 통해 목표를 파괴하거나 무력화하는 방식을 채택한다. 이를 위해서는 정밀 궤도 제어 기술, 추적·탐지 기술, 기계적 조작 시스템 등 다양한 첨단 우주기술이 필수적이다.

중국이 궤도 내에서 ASAT 시험을 한다는 사실은 다음의 두 가지 사례에서 알 수 있다. 첫째로 2024년 5월 중국은 저궤도에서의 ASAT 기동 능력을 본격적으로 시험했다. 당시 셴롱(神龙) 우주왕복선이 궤도에서 기동한 후 물체를 방출하거나 포획한 것으로 확인되었으며, 약 260일간의 임무를 마치고 지구로 귀환하였다. 같은 해, SY-24C와 SJ-6 계열 위성은 나선형 기동(Corkscrew Maneuver)과 랑데부 작전(RPO, Rendezvous & Proximity

53) Daryl G. Kimball. "U.S. Commits to ASAT Ban." *Arms Control Today* Vol. 52, No. 4 (May 2022), p. 26.

54) Weeden (2012); Talia M. Blatt. "Anti-satellite weapons and the emerging space arms race." *Harvard International Review* Vol. 41, Issue 3 (Summer 2020), pp. 29-34; Sandra Erwin. "Pentagon report: China amassing arsenal of anti-satellite weapons." *Space News*. September 1, 2020.

Operations)을 수행하였다. 특히 일부 위성 간 거리는 1km 미만에 불과할 정도로 정밀한 기동을 선보였다. 이런 일련의 활동은 우주 공간에서의 도그파이팅(Dogfighting)으로 비유되며, 중국의 저궤도 기반 우주 작전 능력이 실전 수준에 근접하고 있음을 보여주는 사례다. 둘째로 2024년 12월, 중국 위성이 정지궤도에서 비정상적인 위협 기동을 수행한 사례가 관측되었다. 특히 TJS-2 위성은 초당 44m에 달하는 이례적으로 빠른 속도로 이동했는다. 이는 일반적인 위성 재배치 속도인 0.5~1m/s를 크게 상회하는 수준으로, 연료 소모가 상당한 고속 기동이다. 아울러 TJS-4 위성은 미군 우주감시 위성과 태양 사이에 본체를 배치함으로써, 미국의 감시를 의도적으로 방해한 것으로 보인다.[55]

반면, 직접 상승형 ASAT는 지상에서 발사된 미사일이 단시간 내에 궤도에 있는 목표를 요격하는 방식이다. 이 과정에서 미사일 유도와 추적, 속도 계산, 탄도 비행 경로 설정과 같은 기술이 수반되며, 이는 전통적인 지상 기반 무기 체계와 밀접한 연관이 있다. 직접 상승형 ASAT는 발사 후 빠른 요격에 초점을 두기 때문에 궤도 내에서 정밀 기동보다 단발성 공격 능력이 요구되는 것이다. 따라서 우주기술의 발전과 밀접하게 연관된 ASAT 유형은 공궤도 ASAT로 볼 수 있다.[56]

중국이 공궤도 ASAT 개발에 집중하는 이유는 크게 전략적, 기술적, 경제적 요인으로 집약된다. 전략적 관점에서 중국은 이 기술을 통해 미국의 우주 우위를 견제하고 우주 패권 경쟁에서 주도권을 확보하는 동시에, 억지력을 강화하려는 의도가 있다. 다음으로, 이 기술은 레이저 방식보다 기술 진입 장벽이 상대적으로 낮아 기존 우주기술의 활용이 가능하다는 점이 주요 요인으로 작용한다. 경제적 측면에서는 공궤도 ASAT이 직접 타격 방식보다 비용 효율성이 높고, 민간 우주기술을 군사적으로 전용함으로써 재정적 부담을 줄일 수 있다. 이런 복합적인 요인들이 중국이 공궤도 ASAT 개발을 지속적으로 추진하는 데 주요 동인이 되고 있다.[57]

---

55) Swope et al. (2025), pp. 7-8.

56) Michael P. Gleason & Peter L. Hays. "A Roadmap for Assessing Space Weapons. El Segundo, CA: Center for Space Policy and Strategy." *The Aerospace Corporation*, October 2020, pp. 1-12; Harrison et al. (2022), pp. 3-26; Jakub Pražák. "Dual-Use Conundrum: Towards the Weaponization of Outer Space?" *Acta Astronautica* Vol. 187 (2021), pp. 397-405; Linda Slapakova, Theodora Vassilika Ogden, & James Black. "Strategic and Legal Implications of Emerging Dual-Use ASAT Systems." *NATO Legal Gazette*, Issue 42 (2021), pp. 178-193.

57) Dimitrios Stroikos. "Still Lost in Space? Understanding China and India's Anti-Satellite Tests Through an Eclectic Approach." *Astropolitics* Vol. 21, No. 2 (2023), pp. 1-28; Jonas Vidhammer Berge & Henrik Stålhane Hiim. "Killing them softly: China's counterspace developments and force posture in space." *Journal of Strategic Studies* Vol. 47, Issue 6-7 (2024), pp. 940-943; Weeden & Samson (2023), p. 4; Prasad & Shetty (2024); Krista S. Langeland & Derek Grossman. *Tailoring Deterrence for China in Space* (CA: RAND Corporation, 2021), pp. 14-17, 33-35.

이런 맥락에서 미국이 가장 우려하는 것은 중국의 고도화된 기동 위성의 발사·운용 능력이다. 중국 위성들이 아직 전면적으로 대우주 작전에 활용되고 있지는 않더라도, 잠재적으로는 강력한 궤도상 대우주 전력(On-orbit Counterspace Arsenal)으로 전환될 가능성이 존재한다. 나아가 중국의 우주 발사 역량은 빠른 속도로 발전하고 있으며, 향후 수년 내 다수의 민간 기업이 본격적으로 참여할 것으로 전망된다. 이에 따라 매년 중국에서 발사되는 위성의 수는 꾸준히 증가하고 있으며, 개별 위성의 목적과 성격을 명확히 식별하기가 점점 더 어려워지고 있다.[58]

2. 중국의 ASAT 역량과 무기화

중국의 직접 상승형 ASAT는 저궤도에서 신속한 타격 능력을 입증했으나, 이 능력은 기존 탄도 미사일 기술의 연장선에 있으며 기술 진입 장벽이 낮다. 반면, 공궤도 ASAT는 정밀 궤도 제어와 랑데부 작전을 요구하는 고도화된 기술로, 잠재력으로 인한 위협은 높으나 실질적 공격 의도는 확인되지 않았다. 2025년 글로벌 대우주 보고서(Global Counterspace Capabilities Report)의 아래 〈표 3〉에 따르면, 중국은 저궤도 직접 상승형과 공궤도(Co-orbital) 요격 능력, 전자전, 우주 상황 인식은 '상당한(Significant)' 수준으로 평가된다. 이런 사실은 중국이 실질적인 ASAT 운용 능력을 확보하고 있음을 보여준다.

앞서, 중국은 2007년 운동에너지 요격체를 이용해 저궤도 위성을 정확히 타격할 수 있는 능력을 입증했다. 이 시스템은 이동식 탄도 미사일 기술에서 발전된 것으로, 실제로 기동성이 높아 발사 전 탐지와 대응을 어렵다. 다만, 지금까지의 직접 상승형 ASAT 시험은 모두 고정 발사장에서 이루어졌기에, 일정 수준의 기반 시설이 여전히 필요한 것으로 보인다. 현재까지 확인된 시험 결과를 보면, 중국은 저궤도 군사 기상 위성이나 정찰 위성을 요격 능력을 이미 보유하고 있거나, 실전 배치가 가능한 수준으로 보인다. 그러나 중국은 목표 위성이 자국 발사체의 사정권을 지날 때까지 대기할 수밖에 없다. 대부분의 저궤도 위성이 하루 혹은 수일 내에 최소 한 차례 이상 해당 지역을 통과하기 때문이다. 일단 미사일이 발사되면, 목표 위성은 약 5~15분 내 공격을 받기에 실질적으로 회피 기동을 수행할 시간적 여유는 거의 없다.[59]

반면, 중·정지궤도 직접 상승형과 공궤도 요격, 지향성 에너지 무기 역량은 '일부(Some)' 수준으로 평가되며, 제한된 시험을 수행했거나 기술을 갖추고 있는 것으로 보인다. 이 사실은 중국이 저궤도를 중심으로 한 전면적 타격 능력을 갖추었으며, 향후 고궤도와 다양한 우

58) Swope, Bingen, Young, & LaFave (2025), pp. 6-7.

59) Samson & Cesari (2025), pp. 3-18.

주 전장 영역으로 역량을 확대할 여지가 있음을 의미한다.

〈표 3〉 주요 우주국의 대우주 역량 비교

구분	저궤도 직접 상승형	중·정지궤도 직접 상승형	저궤도 상 공궤도 요격	중·정지궤도 상 공궤도 요격	지향성 에너지무기	전자전	우주 상황 인식
미국	일부	일부	일부	일부	일부	상당함	상당함
러시아	상당함	일부	상당함	일부	일부	상당함	상당함
중국	상당함	일부	상당함	일부	일부	상당함	상당함
인도	일부	없음	X	X	X	일부	일부
호주	X	X	X	X	X	일부	일부
프랑스	X	X	일부	일부	일부	일부	일부
이란	X	X	X	X	X	일부	일부
이스라엘	X	X	X	X	X	상당함	일부
일본	X	X	X	X	X	일부	일부
북한	X	X	X	X	X	일부	일부
남한	X	X	X	X	X	X	일부
영국	X	X	X	X	X	X	일부

출처: Victoria Samson & Laetitia Cesari, *Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment* (Secure World Foundation, 2025), p. 19.

한편, 중국이 중궤도나 정지궤도의 위성을 요격할 수 있는 고고도 직접 상승형 ASAT 능력은 아직 실전 단계에 이르지 못한 것으로 보인다. 실전에 적용하려면 시험과 검증이 필요한데, 지금까지 알려진 중국의 고고도 시험은 2013년 5월 단 한 차례뿐이다. 가령, 중궤도의 미국 GPS 위성은 30기 이상이 여러 궤도면에 분산돼 있기에, 실질적인 타격 효과를 내려면 동시에 이 위성들을 파괴해야 한다. 또 고도가 높아서 발사 후 최소 1시간 이상의 경고 시간이 주어진다. 정지궤도에 위치한 미국의 조기경보, 데이터 중계, 전자 정보 수집 위성 수가 적고 분산도 낮아 공격 가능성이 크지만, 이들 역시 고고도에서 발사 후 수 시간의 경고를 받을 수 있어, 그 사이에 목표 궤도의 변화에 얼마나 정밀하게 대응할 수 있을지 알 수 없다. 무엇보다도 직접 상승형 무기의 사용은 파편 은폐가 어렵고 그 책임이 중국에 쉽게 귀속될 수 있다는 점에서 외교적 부담이 크다. 따라서 향후 직접 상승형 ASAT보다 전파 방해나 센서 교란 등 비파괴적 수단이 더 실용적일 수 있다.[60]

그간 중국은 저궤도와 정지궤도에서 근접 기동·랑데부에 대한 다수의 시험을 수행해 왔으

60) Samson & Cesari (2025), pp. 3-18.

며, 이는 공궤도 ASAT 역량으로 이어질 수 있다. 공궤도 ASAT는 아직 목표물 파괴 실험으로 이어지지 않았지만, 근접 기동·랑데부 시험은 향후 무기화 가능성을 보여준다. 현재 중국은 적게는 하나, 많게는 세 개의 직접 상승형 ASAT 프로그램을 운영 중인 것으로 보인다. 이는 완전한 대우주 무기 체계 혹은 중간 단계 미사일 방어 체계로 개발돼 대우주 능력을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 중국은 특히 저궤도 위성을 목표로 하는 직접 상승형 ASAT 역량은 성숙 단계에 있으며, 이동식 발사대에서 운용될 가능성도 배제할 수 없다. 반면, 중궤도와 정지궤도 위성에 대한 역량은 여전히 시험 혹은 개발 단계로 보이며, 아직 운용 능력으로 전환될지는 미지수다.[61]

여기서 흥미로운 점은 중국이 저궤도와 정지궤도에서 랑데부 근접 활동 시험을 통해 공궤도 ASAT 무기로 전환될 가능성을 보여줬다는 점이다.[62] 가령, 중국의 SJ-12, SJ-15, SJ-17, TJS-3, TJS-3 AKM, SJ-21, SY-12 01, SY-12 02 위성은 주로 공궤도 내에서 우주 상황 인식과 위성 정비(Satellite Servicing) 목적으로 활용될 수 있는 기술을 보여줬다. 이들 위성은 유사 궤도에 위치한 다른 위성에 천천히 접근해 랑데부 작전을 수행하는 특징을 보였으며, 이는 미국의 XSS-11이나 오비탈 익스프레스(Orbital Express) 같은 시험 위성들과 유사한 방식이다. 여기서 SJ-17이 중국 통신위성 중싱(中星, Chinasat) 5A에 접근한 사례는 정지궤도에서 종종 발생하는 궤도 위치(Slot) 이동과 유사한 움직임으로 볼 수 있다. 다만, 최종적으로 약 1km 내까지 접근한 점은 이례적이며, 이는 정밀 감시 혹은 무선 신호 수집 및 방해와 같은 군사적 활용 가능성을 보여준다. 유사 사례로 미국 팬(PAN, Palladium At Night) 위성(2009~2014)과 러시아 루치(Luch)/올림프(Olymp) 위성(2015년 이후)의 활동이 있다. 이 기술은 향후 공격용으로 전환될 가능성도 잠재돼 있다. 특히 근접 위치에서의 전파 방해는 통신 교란 효과를 크게 높일 수 있다. 또 랑데부 기술을 활용해 다른 위성의 엔진 노즐에 소형 폭발물을 장착하는 방안 역시 중국 내 연구에서 보고된 바 있으며, 현재까지는 지상 시험 단계에 머물고 있다.[63]

더불어 중국은 고출력 마이크로파와 레이저 기술을 이용한 대우주 무기도 연구·개발 중이다. 중국은 스타링크(Starlink) 저궤도 위성망을 잠재적인 군사·안보 위협으로 인식하고 있으며, 2025년 초 인공지능 기반 시뮬레이션을 통해 스타링크 시스템을 무력화하는 전략을

61) Samson & Cesari (2025), p. 23.

62) Samson & Cesari (2025), pp. 3-11.

63) Samson & Cesari (2025), pp. 3-11. 미국의 PAN 위성은 2009~2014년 운용되며 정지궤도에서 타국의 통신위성에 근접하여 전자신호를 수집하였고, 러시아의 루치/올림프 위성은 2015년 이후 서방의 군사위성 인근에서 감청과 정찰 활동을 수행하며 정보전 역량을 노골적으로 과시하였다. 이 두 위성은 공궤도 기술이 전략적 감시 및 정보수집 수단으로 활용될 수 있음을 보여주는 대표적 사례이다.

시험하기도 했다. 난징항공우주대학(南京航空航天大学)에 따르면, 중국은 99기의 자국 위성으로 1,400기의 스타링크 위성을 12시간 내 방해할 수 있는 시나리오를 구상했으며, 이 전략은 레이저 및 마이크로파 무기를 활용한 '집단 사냥(Flocking Hunt)' 방식으로 묘사된다. 이 개념은 다수의 위성이 협력해서 목표물을 둘러싸 무력화하는 전술로, 스타링크 같은 확산된 위성군집(Proliferated Constellation)을 겨냥한 새로운 형태의 대우주 작전 가능성을 보여준다.[64]

전통적인 우주 강국 미국은 대우주기술 전 영역에서 '상당함' 혹은 최소 '일부' 이상의 평가를 받고 있으며, 특히 전자전과 우주 상황 인식 분야에서는 '상당함' 수준을 유지하고 있다. 즉, 미국은 통합적인 우주 전력을 갖춘 것으로 평가되며 전통적으로 우주 군사력의 절대 우위를 유지하고 있다. 그리고 러시아는 중국과 유사한 기술 수준을 보이나, 실제 모든 영역에서 중국보다 한 단계 높은 수준으로 평가된다. 이는 냉전 시기부터 축적된 우주기술 기반과 장거리 우주 작전 경험의 결과로 보인다. 반면, 인도, 북한, 이란, 호주 등은 다수 항목에서 '불확실'로 평가돼, 기술적인 한계를 드러냈다. 이들은 전자전, 우주 상황 인식 등에 일부 한정된 기술을 보유하고 있으나, 공세적 우주 전력 수준에 이르지는 못했다.

결론적으로 중국은 대체로 러시아와 비슷한 수준의 우주기술 역량을 보이며 미국의 역량에는 아직 못 미친다. 또 저궤도 ASAT에서는 중국이 러시아보다 동등하거나 앞서고 있다는 평가도 가능하다. 전반적으로 중국의 기술 개발 속도와 전략적 모호성을 고려할 때, 중국의 대우주 능력은 중장기적으로 미국 주도의 우주 안보 질서에 실질적 도전으로 작용할 가능성이 크다.

Ⅳ. 결론

이 연구는 시진핑 시기 중국의 우주기술 발전이 우주 공간의 군사화로 이어져 우주 안보 환경을 위협하고 있음을 규명했다. 중국은 기술 개발 속도, 전략, 규범 회피적 성향에서 기존 우주 강국과 뚜렷한 차이를 보이며, 우주 안보 질서를 위협하는 행위자로 부상하고 있다. 이를 규명하기 위해 이 연구는 다음의 세 가지 요인을 중심으로 분석했다.

첫째로 중국은 우주 군사 기술을 공세적 수단으로 활용하고 있다. 중국은 2007년 펑윈-1C 요격 시험을 기점으로, 직접 상승형 ASAT를 실전 운용 가능한 수준으로 발전시켜, 타

64) Clayton Swope, Kari A. Bingen, *Makena Young, and Kendra LaFave, Space Threat Assessment 2025* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2025), p. 9.

국 위성을 물리적으로 무력화할 수 있는 능력을 입증했다. 또 중국은 지향성 에너지 무기, 전자전, 우주 상황 인식 능력을 통합하여 복합적인 우주 역량을 갖추고 있다. 특히 스젠 17호, 스옌(实验) 7호와 같은 위성은 근접 기동과 로봇팔 기술을 활용하여 타국 위성에 물리적으로 교란할 수 있음을 입증했다.

둘째로 중국은 자국의 우주 전략과 위성 요격 기술 개발 현황을 공개하지 않고, 전략적 모호성을 유지하고 있다. 이는 국가 간 신뢰를 저해하고, 우주 공간의 공동 규범 형성을 저해한다. 반면, 미국은 2022년 이후 위성 요격 시험을 자발적으로 중단해 우주 공간의 규범 형성 의지를 표출했다. 이런 대비는 중국이 보편적 규범을 수용하기보다 자국에게 유리한 방식으로 재해석 혹은 회피하는 경향을 드러내면서, 우주 안보 국제 규범 설립을 저해하는 역할을 하고 있다는 사실을 보여준다.

셋째, 중국의 우주기술 발전은 국가 안보의 확장과 밀접하게 관련된다. 이는 단지 기존의 안보 차원에 국한되지 않으며, 미국 주도의 국제 질서에 대한 도전과 직결된다. 중국은 우주 공간을 인류 공동의 자산이 아닌, 국가의 힘과 영향력을 투사하는 전략적 공간으로 전환시키려는 의도를 명확히 드러내고 있기 때문이다.

더욱이 중국의 우주기술 발전은 공격 무기로 전환될 수 있는 ASAT 역량 강화로 이어지고 있다. ASAT 기술은 크게 직접 상승형, 공궤도, 레이저 방식으로 분류되며, 중국은 2007년 직접 상승형 ASAT 기술을 통해 타국 위성을 무력화할 수 있는 능력을 입증하였다. 동시에 중국은 공궤도 ASAT 기술 개발을 통해 단순 위성 요격을 넘어, 정교한 궤도 기동과 장기적인 우주 작전 수행 능력 강화를 꾀하고 있다. 이런 방식은 효율성이 높아 목표 대상이 공격 사실을 즉시 감지하기 어렵게 만든다. 또 공궤도 ASAT는 직접 상승형보다 우주 쓰레기를 상대적으로 줄일 수 있어 국제적인 비난을 최소화하면서도 우주 자산을 무력화할 수 있는 효과적인 수단으로 자리 잡고 있다. ABM 시스템은 탄도 미사일 방어를 목적으로 하지만, 실제로는 우주 전력의 확대와 억지력 강화 수단으로 활용되고 있다. 정찰·감시 위성 기술 역시 중국은 명목상 민간 목적을 표방하지만, 군사 정보 수집과 작전에 활용될 가능성이 충분하다. 특히, 정찰·감시 위성 기술은 ASAT와 긴밀히 연계돼 적국의 위성을 감시하거나 탐색 및 추적하는 데 활용될 가능성이 높다.

이처럼 중국의 대우주 기술 역량 강화는 우주 전략이 방어적 억지를 넘어서, 공세적 지배 전략으로 전환하고 있음을 보여준다. 따라서 국제 사회는 중국의 우주 군사화에 대한 감시·통제를 강화하고, 미·중 우주 경쟁이 군사 충돌로 확산되지 않도록 협력 메커니즘을 구축할 필요가 있다. 특히, 우주 공간의 평화적 이용을 보장하기 위한 다자간 협약과 국제 규범을 강화하며 우주 군비 경쟁 방지를 위한 신뢰 구축 방안을 마련해야 할 것이다.

참고문헌

Ball Desmond. “Assessing China’s ASAT Program.” *APSNet Special Reports*, Nautilus Institute, June 14, 2007.

Bell, Bryan M., & Rogers, Even T. “Space Resilience and the Contested, Degraded, and Operationally Limited Environment.” *Air and Space Power Journal* Vol. 28, Issue 6 (November–December 2014), pp. 130–147.

Berge, Jonas Vidhammer, & Henrik Stålhane Hiim. “Killing them softly: China’s counterspace developments and force posture in space.” *Journal of Strategic Studies* Vol. 47, Issue 6–7 (2024), pp. 940–963.

Berkowitz, Marc, & Williams, Chris. “Russia’s space-based, nuclear-armed anti-satellite weapon: Implications and response options.” *National Security Space Association,* May 16, 2024.

Blatt, Talia M. “Anti-satellite weapons and the emerging space arms race.” *Harvard International Review* Vol. 41, Issue 3 (Summer 2020), pp. 29–34.

Bolder, Patrick. “Military Use of Space: The Emerging Spectrum of Threats and Implications for Capability Planning.” *Militaire Spectator* 191, No. 4 (2022), pp. 216–223.

Bowen, Bleddyn E. *War in Space: Strategy, Spacepower* (*Geopolitics*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2020).

Burke, Kristin. “China’s Different Approach to Space Situational Awareness.” *China Aerospace Studies Institute,* December 2, 2024.

CCTV. “President Hu Says China Adheres to Peaceful Use of Airspace.” *China Central Television*, November 6, 2009.

Chandrashekar, Sivanandam, & Ramani, Narayanaswamy. “China’s Space Power & Military Strategy: The Role of the Yaogan Satellites.” *International Strategic & Security Studies Programme*, National Institute of Advanced Studies, Report No. 2 (July 2018), pp. 45–47.

China-Arms. “Chinese Scientists Unveil Hypersonic Interception Radar in Response to U.S. Guam Test.” July 9, 2024. www.china-arms.com/2024/07/china-hypersonic-interception-radar/#google_vignette (검색일: 2025.04.21.).

Chow, Brian G. "Stalkers in Space: Defeating the Threat." *Strategic Studies Quarterly* Vol. 11, Issue 2 (Summer 2017), pp. 82-116.

Cooper, Jim. "From the Space Age to the Anti-Satellite Age." *Center for Strategic and International Studies*, October 31, 2024.

Dahm, Michael. "China's Desert Storm Education." *Proceedings* Vol. 147, No. 3 (March 2021).

Decker, Audrey. "New Chinese satellites: Ending U.S. monopoly on the ability to track and hit long-distance targets." *Defense One,* May 2, 2024.

Defense Aerospace. "China Successfully Conducts Land-Based, Mid-Course Antiballistic Missile Test." *Defense Aerospace*, April 17, 2023.

Defense Intelligence Agency. *Challenges to Security in Space-2022* (Washington, D.C, 2022), pp. 1-45.

Doyle, Gerry. "How the US Tracks Ballistic Missile Launches." *Reuters,* November 22, 2024.

Dunay, Pál. "The Military Use of Outer Space: Implications for International Law." in *Military Technology, Armaments Dynamics and Disarmament: ABC Weapons, Military Use of Nuclear Energy and of Outer Space and Implications for International Law* (Palgrave Macmillan, 1989), edited by Hans Günter Brauch, pp. 471-486.

Erwin, Sandra. "Pentagon report: China amassing arsenal of anti-satellite weapons." *Space News*. September 1, 2020.

Fiore, Alexander. "Deterrent and Defensive Applications of Orbital Antisatellite Weapons." *Æther: A Journal of Strategic Airpower & Spacepower* Vol. 2 (Winter, 2023), pp. 96-100.

Forden, Geoffrey. "After China's Test: Time for a Limited Ban on Anti-Satellite Weapons." *Arms Control Today* Vol. 37, No. 3 (2007), pp. 19-23.

Gertz, Bill. "Inside the Ring-ASAT Missile Defense." *The Washington Times*, March 9, 2011.

_____. "China Adds Hundreds of Satellites for Use in War; Russia Building Nuke to Destroy Enemies'Assets." *The Washington Times*, September 17, 2024.

Ghosh, Priyadarshini. "China's Transition from 'Peaceful Rise' to 'Chinese

Dream': A Critical Assessment of China's Changing Narrative under Xi Jinping." in *Global Political Economy, Geopolitics and International Security: The World in Permacrisis* (Springer Nature Singapore, 2024), pp. 227-242.

Gleason, Michael P., & Peter L. Hays. "A Roadmap for Assessing Space Weapons. El Segundo, CA: Center for Space Policy and Strategy." *The Aerospace Corporation*, October 2020, pp. 1-13.

Hao, Chan Jia. "China's Digital Silk Road: A Game Changer for Asian Economies." *The Diplomat*, April 30, 2019.

Harrison, Todd, Johnson, Kaitlyn, Young, Makena, Wood, Nicholas, & Goessler, Alyssa. *Space Threat Assessment 2022* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2022).

_____, Kaitlyn Johnson, & Thomas G. Roberts. *Space Threat Assessment 2018: China assessment* (Center for Strategic and International Studies, 2018).

Hille, Kathrin. "China Chief Foresees Military Space Race." *Financial Times*, November 4, 2009.

Honrada, Gabriel. "China's AI-Powered Satellites Imperil US Aircraft Carriers." *Asia Times*, May 1, 2024.

Horta, Loro. "The Dragon's Spear: China's Asymmetric Strategy." *YaleGlobal Online*, October 17, 2013.

Houpt, Danny. "A New Policy Typology to Better Understand the Goals of China's Space Program." *The Space Review*, October 31, 2011.

Hostbeck, Lars. "Space Weapons'Concepts and Their International Security Implications." in *Handbook of Space Security: Policies, Applications and Programs* (Springer Books, 2015).

Huang, Echo. "China Is Building Its New Silk Road in Space, Too." *Quartz*, June 18, 2018.

Hughes, James H. "The Current Status of China's Military Space Program." *The Journal of Social, Political, and Economic Studies* Vol. 27, No. 4 (2002), pp. 393-408.

Jones-Bonbrest, Nancy. "Missile Defense Agency and U.S. Navy Successfully

Demonstrate Aegis Weapon System Capabilities Against Advanced Countermeasure Missile Target." *DVIDS,* February 5, 2024.

Kimball, Daryl G. "U.S. Commits to ASAT Ban." *Arms Control Today* Vol. 52, No. 4 (May 2022), p. 26.

Langeland, Krista S. & Derek Grossman. *Tailoring Deterrence for China in Space* (CA: RAND Corporation, 2021).

Lebret, Mélusine, Ogden, Theodora, & Black, James. "Cross-Cutting Technologies in Chinese Space Activities: Raising the Risk of Hybrid Threats." *Hybrid CoE Paper* 22 (Helsinki: European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, December 2024).

Listner, Michael. "India's ABM Test: A Validated ASAT Capability or a Paper Tiger?" *The Space Review*, March 28, 2011.

Liu, Xuanzun. "China Successfully Conducts Land-Based, Mid-Course Antiballistic Missile Test." *Global Times*, April 14, 2023.

Moltz, James Clay. *Asia's Space Race: National Motivations, Regional Rivalries, and International Risks* (New York: Columbia University Press, 2011).

New Space Economy. "Anti-Ballistic Missiles: The Shield Against the Ultimate Threat." *New Space Economy*, March 4, 2024.

Office of the Secretary of Defense. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2023* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2023).

Pollpeter, Kevin, Anderson, Eric, Wilson, Jordan, & Yang, Fan. *China Dream, Space Dream: China's Progress in Space Technologies and Implications for the United States*. Prepared for the U.S.-China Economic & Security Review Commission. La Jolla (CA: University of California Institute on Global Conflict & Cooperation, March 2, 2015).

Prasad, Ashwin, & Rakshith Shetty. "China's Military-Civil Fusion Space Program." *The Diplomat*, April 27, 2024.

Pražák, Jakub. "Dual-Use Conundrum: Towards the Weaponization of Outer Space?" *Acta Astronautica* Vol. 187 (2021), pp. 397–405.

Samson, Victoria & Laetitia Cesari. *Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment* (Secure World Foundation, 2025).

Skinner, Ben. *Ground-Based Weapons: Kinetic Antisatellite Weapons* (Space Security Index, 2020).

Slapakova, Linda, Ogden, Theodora Vassilika, & Black, James. "Strategic and Legal Implications of Emerging Dual-Use ASAT Systems." *NATO Legal Gazette*, Issue 42 (2021), pp. 178–193.

Spedding, Paul. "The Significance of Space for Multi-Domain Defence Operations." *BAE Systems*, August 29, 2023.

Starchak, Maxim. "Sanctions further delay Russian missile early warning program in space." *Defense News.* Mar 12, 2023.

Starun, Aliaksandr. "U.S. Space Force: Feasibility and Implications." *Institute of International Relations Prague*, November 22, 2018.

State Council Information Office. *China's Space Program: A 2021 Perspective.* Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China, January 2022.

Stokes, Mark, & Easton, Ian. *China's Evolving Space Capabilities* (London: Routledge, 2015).

Stokes, Mark, Gabriel Alvarado, Emily Weinstein, & Ian Easton. *China's space and counterspace capabilities and activities* (U.S.-China Economic & Security Review Commission, 2020).

Stroikos, Dimitrios. "Still Lost in Space? Understanding China and India's Anti-Satellite Tests Through an Eclectic Approach." *Astropolitics* Vol. 21, No. 2 (2023), pp. 1–28.

Sugiura, Yasuyuki. "The PLA's Pursuit of Enhanced Joint Operations Capabilities." *China Security Report 2022.* (Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2022).

Swope, Clayton. "No Place to Hide: A Look into China's Geosynchronous Surveillance Capabilities." *Center for Strategic and International Studies*, January 19, 2024.

_____, Kari A. Bingen, Makena Young, Madeleine Chang, Stephanie Songer, & Jeremy Tammelleo. *Space Threat Assessment 2024.* (Center for Strategic and International Studies, 2024).

U.S.-China Economic and Security Review Commission. *2015 Annual Report to*

Congress (U.S. Government Publishing Office, 2015).

_____. *2019 Annual Report to Congress* (U.S. Government Publishing Office, 2019).

U.S. Space Command Public Affairs Office. "Russian Direct-Ascent Anti-Satellite Missile Test Creates Significant, Long-Lasting Space Debris." *U.S. Space Command* (November, 2021), pp. 359-390.

Waym, Tyler. "Counterspace weapons 101." *Center for Strategic and International Studies*, October 28, 2019.

Weeden, Brian. *2007 Chinese Anti-Satellite Test Fact Sheet* (Secure World Foundation, 2012).

_____. "Current and Future Trends in Chinese Counterspace Capabilities." *Ifri Proliferation Papers* No. 62 (2020), pp. 1-42.

_____. & Victoria Samson. *Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment* (Secure World Foundation, 2023).

Wong, Chun Han. "China Displays New Stealth Fighter in Race to Match U.S." *The Wall Street Journal.* Nov. 12, 2024.

Xu, Qiliang. "Competition Between Military Forces in Space Is a Historical Inevitability." *People's Liberation Army Daily*, November 3, 2009. www.defencetalk.com/space-arms-race-inevitable-chinese-commander-22991 (검색일: 2024.07.23).

Yang, Tai-yuan. "Analysis of the PLA's Successful Launch of the Yaogan-41 Satellite." *Institute of Chinese Communist Studies*, 2023. iccs.org.tw/en/NewsContent/133 (검색일: 2025.08.23.).

Zhao, Ruishan, Guo, Fengchen, & Suo, Jing. "Improvement and Assessment of the Absolute Positioning Accuracy of Chinese High-Resolution SAR Satellites." *Remote Sensing* Vol. 11, No. 12 (2019), pp. 1-20.

蔡凤珍. 空天一体作战学. 北京: 解放军出版社, 2006.

国防部. "中国坚持和平利用太空，坚决反对将太空武器化和战场化." 2023年7月14日. www.mod.gov.cn/jmsd/2023-07/14/content_4891003.htm (검색일: 2025.04.22.).

国务院新闻办公室. "2021 中国的航天." 国家航天局, 2022年1月28日. www.cnsa.gov.cn/n6758824/n6758845/c10006721/content.html (검색일: 2024.10.11.).

The Development of China's Anti-Satellite Technology and the Militarization of Outer Space

Jin-Yong Kim

Keywords

China's space policy, Space militarization, Anti-satellite weapons, Anti-ballistic missile systems, Launch vehicle

This study examines the trajectory of China's space technology development under Xi Jinping, focusing on its transformation into capabilities for counterspace operations and strategic deterrence that pose growing challenges to international security. Under Xi's leadership, China has systematically advanced dual-use technologies—including anti-satellite (ASAT) weapons, ballistic missile defense (BMD) systems, and space-based intelligence, surveillance, and reconnaissance (ISR) systems—thereby accelerating the militarization of outer space. These developments transcend traditional techno-nationalist competition by intensifying the space security dilemma and eroding mutual trust among major powers. The fusion of civilian and military applications complicates efforts toward verification, norm-building, and risk reduction. This study argues that the international community must reinforce normative frameworks, enhance transparency, and institutionalize multilateral mechanisms to curtail the proliferation of counterspace capabilities and preserve the peaceful use of outer space.

[논문투고일 : 2025. 7. 31.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 13.]
[게재확정일 : 2025. 9. 4.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 225-253

대내외 환경변화에 대응하는 육군 학군단 운영체계 개선 방향 탐색 연구*

김세용**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 학군단 운영환경 및 현행 체계 분석
Ⅳ. 학군단 운영체계 개선을 위한 정책 과제와 추진 방향
Ⅴ. 결론 및 제언

요 약

본 연구는 변화하는 대내외 환경에 대응하여 미래지향적으로 육군 학군단 운영체계를 개선하기 위한 정책 방향을 탐색하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 연구는 학군단 운영에 직·간접적으로 영향을 미치는 요인 중심으로 대내외 환경을 고찰하면서 육군 학군단 운영체계 변화의 필요성을 제기 후, 관련 법령, 예산, 조직 편성을 중심으로 현행 학군단 운영체계는 '무엇을 변화해야 하는지'를 분석했고, 그 결과를 토대로 향후 육군 학군단 운영체계는 '어떻게 변화해야 하는지'에 대한 정책과제와 추진 방향을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 학군단 설치 근거를 명확히 하기 위해 관련 법령에 대한 단계적인 보완이 필요하고, 그 설치 기준 관련 법령은 현실성을 고려하여 정비해야 한다. 둘째, 대학의 적극적인 소속 학군단 운영 지원을 유도할 법적·제도적 보완 방안을 마련해야 한다. 이를 위해, 학군단 설치대학 평가 관련 법령 개정, 민·관·군 통합 상설 협의체 구성·운영 등이 필요하다. 셋째, 안정적인 학군단 운영 예산지원이 필요하다. 이를 위해, 고정 예산에 대한 대학의 일반화된 지원과 군 차원에서의 현실성 있는 예산지원 방안 마련이 필요하나. 이때 전략적 예산지원 우선순위 조정과 경중 완급 조절이 필요하다. 넷째, 학군단 유형 분류기준 마련, 학군단 간부 편성 재검토, 권역별 거점대학 지정, 그리고 단계적 학군단 유형 다양화 등 학군단 조직 및 간부 편성의 현실화가 필요하다.

핵심어: ROTC, 학군단 운영체계, 관련 법령, 예산, 조직 편성

---

* 이 논문은 저자의 2024년도 상명대학교 국가안보학 박사학위 논문 내용 중 '학군단 운영체계' 부분의 일부를 수정·보완하고, 논리 재구성, 관련 현황 및 자료를 최신화하여 학술논문으로 발전시킨 것이다.

** 육군 제15보병사단 부사단장, 국가안보학 박사.

Ⅰ. 서 론

군에서 '창끝 전투력'은 매우 중요하다. 특히, 현재 우리 안보 현실을 고려할 때 이러한 창끝 전투력의 핵심을 이루고 있는 초급장교 자원을 안정적으로 획득 후 군이 필요로 하는 맞춤형 인재로 육성하는 것은 이제 군 차원을 넘어 굳건한 안보태세 유지를 위한 국가적인 중요 과업이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 군 초급장교 획득·육성 정책, 특히 그동안 육군 초급장교 자원의 주요 획득원 역할을 해왔던 ROTC[1] 제도와 관련 정책을 개선 및 발전시키기 위한 노력은 국가적 중요 과업 중 하나라고 할 수 있다.

이 시점에서 우리가 신중하게 고민해야 할 부분은 크게 두 가지로 보인다. 첫째, 현행 ROTC 제도로 '초급장교 획득 소요를 양적(quantity)으로 충족할 수 있는가?', 둘째, 현행 양성체계로 '초급장교 자원의 질적(quality) 수준은 충족할 수 있는가?'다. 이러한 관점에서 보면 현재와 같은 대내외 환경변화에 대응하는 차원에서 ROTC 제도를 개선·발전시키기 위해서는 다양한 분야에 대한 복합적 고민과 노력이 필요하다. 그동안 우리 군 안팎에서는 병역의무를 이행해야 할 청년들이 장교로의 군 복무를 피하게 만든 주요 원인[2] 해결에 주안점을 두고 사관후보생 모집·선발, 교육·훈련, 처우·복무 관리, 임관 및 전역 후 지원체계 등 다양한 분야에서 ROTC 제도 관련 정책연구 진행 및 개선 노력을 기울여 왔다.[3] 이를 최근으로 한정해보면 병 복무기간 단축 및 봉급 인상 등의 병 복무환경 변화에 대응하는 차원에서 주로 사관후보생 처우 개선, 임관 후 복무기간 단축, 전역 후 취업 지원 관련 정책연구에 노력이 집중되어 있었다. 그러나, 이는 사관후보생 지원율 향상을 위한 임기 대응 형태의 단기적 처방 성격이 강하다.

물론, 사관후보생 지원율이 급감하고 있는 최근의 상황을 고려해본다면 우수 ROTC 인력 획득 차원에서 사관후보생 처우, 임관 후 복무기간 단축, 전역 후 취업 지원 관련 정책연구나 문제해결 노력은 매우 중요하다. 다만, 연구자는 여기에 더하여 국가적인 저출생 현상, 그에 따른 학령인구·대학정원 감소 등의 불가항력적(uncontrollable) 요인에 따라 변화하는 국방환경에 대응하기 위한 근본적인 문제해결 측면에서의 중장기적이고 구체적인 고민과 함께 관련 제도발전 및 정책개선 논의가 필요한 시점이라고 생각한다. 이러한 차원에서, 본

---

1) ROTC(Reserve Officers' Training Corps)는 대학 3, 4학년 재학생을 대상으로 2년간의 군사교육과 리더십 훈련 등을 통해 장교를 양성하는 제도이다.

2) 병 복무 여건개선(복무기간 단축, 봉급 인상, 휴대폰 사용 등)에 따른 장교에 대한 상대적 이점 감소, 불투명한 직업 안정성, 전역 후 사회진출 시 유인가 소멸 등이 주요 원인으로 꼽힌다.

3) 김세용. "국방환경 변화에 대응하는 육군 ROTC 제도 개선 방향 탐색 연구: 관련 법령을 중심으로." 『한국군사학논집』 Vol.79 No.1(2023), p. 177.

연구는 인구구조 및 대학환경 변화에 따라 향후 예상되는 심각한 상황에 대응하기 위해서 학생군사교육단(이하 '학군단'이라 칭함) 운영체계를 논의의 중심에 두고자 한다. 이는 초급장교 자원의 양적 부분뿐 아니라 질적인 측면에도 집중해야 하는 현 상황에서 사관후보생의 모집·선발, 교육·훈련, 훈육·관리 등 정예 초급장교 자원 육성을 위해 중요한 축을 담당하고 있는 학군단의 운영 측면에서는 그 중요성에 비해 그동안 상대적으로 관심, 정책발전 연구나 노력이 부족했다고 보기 때문이기도 하다.

이에, 본 연구에서는 변화하는 대내외 환경에 대응하여 근본적 문제해결 차원에서, 그리고 초급장교 자원의 양적 요구 충족 및 질적 수준 제고 측면을 고려하여 현행 육군 학군단 운영체계를 분석 후 미래지향적으로 육군 학군단 운영체계 개선을 위한 중장기 정책 방향을 제시하고자 한다. 다만, 내용적 측면에서는 학군단 운영 전반을 논의하기에는 그 범위가 넓고 논점을 흐릴 수 있다는 점을 우려하여 제도나 조직 진단에서 중점 고려할 핵심 요소[4]라 할 수 있는 관련 법령, 예산, 조직 편성으로 그 범위를 한정하여 현행 학군단 운영체계를 분석 후 정책적 개선과제와 그 추진 방향을 제안할 것이다.

이하 제2장은 이론적 논의, 제3장에서는 대내외 영향요인과 주요 쟁점을 중심으로 학군단 운영환경을 고찰 후, 관련 법령, 지원 예산, 조직 편성 측면에서 육군 학군단의 운영체계를 분석할 것이다. 추가하여, 제도 개선 참고를 위해 미 육군의 학군부대 운영체계를 고찰하며 우리 군에 적용할 수 있는 시사점을 도출할 것이다. 이어, 4장에서는 제3장의 분석 결과를 토대로 육군 학군단 운영체계 개선을 위한 중장기 정책과제와 그 추진 방향을 제시하고, 제5장에서는 결론으로 종합 및 정리할 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. ROTC 제도 개관: 제도 도입 배경과 변천 과정을 중심으로

우리나라 ROTC 제도는 냉전체제가 심화하고, 북한 도발 위협이 계속되면서 유능한 초급장교 충원, 평시부터 예비전력 확보를 위한 대책으로 미국 ROTC 제도를 모티브로 하여 1961년 도입되었다.[5] 제도 도입 후 그동안 우리 군은 ROTC 제도를 통해 매년 임관하는

4) 법령, 예산, 조직 편성은 제도 검토의 3대 축으로, 이를 통해서 정책의 합법성, 실현 가능성, 집행력을 높일 수 있다. 따라서, 법적인 근거를 명확히 하고, 예산을 안정적으로 확보하며, 조직을 체계적으로 편성해야만 제도가 안정적으로 정착하고 성공적으로 운영될 수 있다.

초임장교의 70% 이상을 양성하고, 양성 인력은 군에서는 창끝 전투력의 중추적 역할을, 단기복무 장교의 경우 전역 이후 사회로 진출하여 정부, 공공·민간분야 등 각계각층에서 주도적 역할을 함으로써 국가안보는 물론 국가발전에 많은 기여를 해왔다.[6]

우리나라 ROTC 제도변천 과정은 크게 5개 시기로 정리할 수 있다. 첫째, 1961년 ROTC 창설 이전 시기(1950년대)는 과도기로서, 1951년 대통령령 제57호「학도군사훈련실시령」을 공포하고 전국 고등학교와 대학교에서 군사훈련을 시행하였다. 그러나 학생들의 관심도 미약, 파견된 장교들의 능력 부족, 대학의 무관심, 군사훈련을 받는 학생들의 처우와 경비 문제 등에서 많은 문제점이 야기되어 대안 모색이 요구되었다.[7]

둘째, 1960년대는 ROTC 제도 도입을 위한 준비·시행 단계이다. 1960년 3월 15일 육군본부에서 ROTC 창설 준비를 착수했고, 1961년 2월 28일 '학도군사훈련단 창설 준비위원회(잠정)'가 설치됨과 동시에 ROTC 설치안을 정부에 건의, 4월 국무회의에서 의결되었다. 이후 6월 1일 국방부 일반명령 제27호에 따라 서울대 등 전국 16개 종합대학교의 '학도군사훈련단'을 창설하면서 제도가 본격 시행되었다.[8]

셋째, 1970~1980년대는 학군단 지휘·통제 기반이 확립된 제도 정착기다. 1972년에 '학도군사교육단'에서 '학생군사교육단'으로 명칭을 변경하고, 1973년에는 군 장학제도를 시행하고, 1974년에는 ROTC 제도와 학생 교련을 통합하여 군사훈련을 시행하였다.[9]

넷째, 1990년대부터 2009년까지는 ROTC 관련 정책발전을 추진하는 성장기이다. 1992년에 전국에 산재한 학군단을 '학생중앙군사학교'로 예속 통제하고, 학생중앙군사학교의 일반대학생에 대한 군사교육 임무를 해제했다. 1996년에 학군단을 시·도별로 권역화하여 참모 기능 없는 연락 담당 형태의 중간 제대 학군단을 운영하기 시작했다.[10]

다섯째, 2010년 이후 현재까지는 다양한 인력획득 환경에 대응하고 제도 개선을 추진하는 변화 / 재도약기다. 2010년에 여성에게 문호를 개방 후 숙명여대 학군단을 포함 7개 학군단[11]에서 최초로 여성 사관후보생을 선발했고, 2011년에 '권역 책임학군단' 제도를 시행

---

5) 김명렬. "역량기반 전략적 인적자원관리 측면의 초급장교 획득방안 연구: 육군 학군사관후보생(ROTC)을 중심으로." 건양대학교 박사학위 논문(2022), p. 1.

6) 김세용(2023), p. 177.

7) 김명렬(2022), p. 18.

8) 김성진. "한국 육군의 장교단 충원제도와 직업안정성에 관한 연구." 국민대학교 박사학위 논문(2015), pp. 117-118.

9) 김성진(2015). pp. 118-119.

10) 김성진(2015). p. 119.

11) 숙명여대(30명), 고려대·명지대·강원대·충남대·전남대·영남대(각 5명)

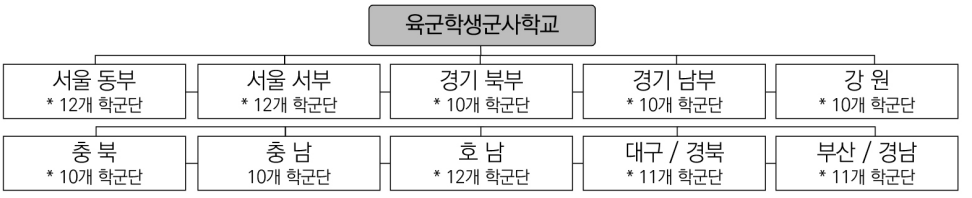
하며 일부 지휘권을 부여하였다. 2012년에 육군 학생중앙군사학교가 '육군학생군사학교'로 개칭되었고, 2013년에 권역 학군단이 10개 권역으로 조정되었다.

2. 학군단의 임무와 특성

학군단은 정예 초급장교 육성을 위한 사관후보생 획득·선발, 교육·훈련, 복무 관리를 기본 임무로 하고 있다. 그 외에도 소속 대학교와의 협조된 업무, 군 조직으로서 기본적 부대 관리업무 일체(보안, 재정, 물자·장비 관리 등), 교관·훈육·행정 요원 지도, 군 가산 복무 지원금 지급대상·학사 예비장교 후보생, 국내 위탁교육생 관리, 학군단 관련 기관(ROTC 중앙회·동문회, 지역단체 등) 업무 등 다양한 임무와 역할을 하고 있다.[12)]

학군단은 여타 일반 장교양성 과정과는 다른 주요 특성이 있다. 첫째, 지역적인 특성이다. 사관학교 등 다른 장교양성 과정은 단일 지역에 설치·운영되고 있지만, 학군단의 경우 그 설치 지역이 다양하다. 즉, 서울·경기지역의 경우 도심지 주변에, 기타지역은 도심지 또는 도심의 외곽에 위치하여 지리·공간적으로 분산되어 있다. 이러한 특성으로 인해 일부 학군단은 1개 지역에 밀집되어 있고, 일부 대학은 캠퍼스를 추가 설치·분리하여 학군단을 운영하고 있다. 이는 학군단별로 기본 임무 수행 여건이 상이할 수밖에 없음을 의미한다. 둘째, 민간 요소의 영향이 크다. 기본적으로 소속 대학과의 관계는 학군단 운영에 있어 매우 중요한데, 이는 현행 법령(병역법)상 학군단은 각 대학에서 운영하는 형태이기 때문이다. 특히, 대학의 총장·부총장, 학장, 교수직원 등과의 관계 정도는 각종 예산 및 행정 지원, 학사관리 등 학군단 운영에 많은 영향을 미치게 된다. 이는 학군단별로 그 운영 여건이 다를 수밖에 없음을 의미하는 것이다.

참고로, 다음 〈그림 1〉에서 보는 것처럼, 육군을 기준으로 2025년 6월 현재 전국 주요 시·도 단위 10개 권역 내 108개의 대학에서 학군단을 운영하고 있다.



출처: 육군학생군사학교. 『알고 하는 학군단 근무』 (2022), pp. 부록 10-11.

〈그림 1〉 육군 학군단 현황

12) 육군학생군사학교. 『알고 하는 학군단 근무』 (계룡시: 국방출판지원단, 2022), p. 2-3.

3. 선행연구 검토 / 연구분석의 틀

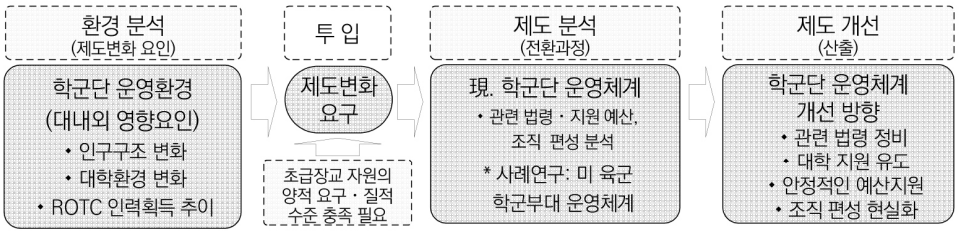
선행연구는 박사학위 / 학술논문을 중심으로, 시기는 대학 구조조정이 이뤄진 2014년 이후로 한정하여 연구 경향과 분야를 살펴보았다. 우선, ROTC 모집 경쟁비가 정점을 찍었던 2015년 이후에는 주로 학군단 교육과정과 프로그램(김성석, 2015; 김정수, 2016b; 성형권, 2018, 남재일, 2019; 전규호, 2021), 학군단장·장교·사관후보생 리더십(김정수, 2016a; 김영승, 2015, 2016; 황태남·이정언, 2016), 직업 안정성(김성진, 2015; 김지덕, 2018), 초급장교 정예화(양충식, 2016), 군 이미지·홍보(조홍득, 2018), 등 특정 분야 중심으로 현상 분석, 변수 간 인과관계를 분석하는 학술적 연구가 이루어졌다. 그러던 중, 정부에서 병 복무기간 단축[13]을 추진하며 ROTC 모집 경쟁비가 지속 하락추세로 전환된 2019년부터 ROTC 장교 적정 복무기간에 대한 정책 검토·연구가 본격적으로 이뤄졌고(권오성, 2019; 김종배, 2023), 이어, ROTC 모집 경쟁비가 현저하게 저하된 2022년 이후에는 기존 연구에 더해 변화하는 국방·인력획득 환경 분석과 함께 학군단 운영체계 개선 방향을 포함한 비교적 다양한 분야별, 그리고 종합적 ROTC 인력획득 관련 제도 개선방안(김명렬, 2022; 김세용, 2023) 등이 연구되고 있다.

위 선행연구들을 종합 / 분석해보면, 전반적으로 ROTC 제도 개선을 위한 특정 분야 중심으로 연구가 진행되어왔고, 학령인구 감소, 대학 구조조정 등 학군단 운영에 직·간접적 영향을 미치는 환경변화에 효과적으로 대비할 수 있는 중장기적인 관점에서의 학군단 운영과 관련한 제도 및 정책개선에 집중한 연구는 제한적이었다. 즉, 변화하는 학군단 운영환경과 현행 제도의 분야별 문제점들에 대한 심층 분석, 그리고 이를 고려한 제도변화와 관련 정책 개선을 위한 중장기적 차원에서의 종합적·구체적 연구가 부족한 실정이다. 또한, 양적·질적 측면을 모두 고려한 인력획득 차원에서의 근본적 문제에 대한 사안별 관련 법령과 예산, 조직 편성 검토와 이를 근거로 한 분석이 미약하고, 주요 쟁점별 근거 있는 대안 제시나 논리적 절차를 통한 문제해결 방식 면에서는 다소 미흡하다고 판단된다. 결국, 일부 선행연구들에서 제시한 학군단 운영 관련 제도 개선이나 정책 방향은 다소 단편적·개념적이고, 주요 쟁점별 근거 있는 대안의 제시가 미약하며, 일부는 지속적이기보다 단기처방식 대안이었음을 지적하고자 하는 것이다.

이에, 본 연구에서는 변화하는 국방환경에 대응하는 데 있어 '현행 육군 학군단 운영체계는 무엇이 문제인가'를 진단하고, 그 결과를 토대로 '문제를 어떻게 해결할 것인가?'에 대한

13) 2015년을 전후해서 모집 경쟁비는 비교적 안정적으로 유지되었으나, 2018년, 정부가 다시 한번 병 복무기간을 21개월에서 18개월로 단축을 추진하면서 2019년부터는 모집 경쟁비는 지속 하락추세로 전환되었다.

정책 개선과제와 그 추진 방향을 제시하고자 한다. 이를 위한 연구분석의 논리 구조는 Easton의 체제이론[14]과 김윤권의 제도변화 메커니즘[15]을 응용하여 다음 〈그림 2〉에서와 같이 학군단 운영에 직·간접적으로 영향을 미치는 대내외 영향요인(제도변화 요인)을 고찰하면서 초급장교 자원의 양적 요구·질적 수준 충족 필요에 따른 제도변화를 요구(투입)하고, 관련 법령, 지원 예산, 조직 편성 측면에서 육군 학군단 운영체계를 분석(전환과정) 후, 그 결과를 토대로 학군단 운영체계 개선을 위한 중장기 정책 방향을 탐색(산출)하는 데 주안을 두고 논지를 전개할 것이다.



〈그림 2〉 연구분석의 틀(논리 구조)

Ⅲ. 학군단 운영환경 및 현행 체계 분석

1. 학군단 운영환경: 대내외 영향요인 / 쟁점을 중심으로

이하에서는 학군단 운영에 직·간접적으로 영향을 미치는 대내외 영향요인과 그에 따른 주요 쟁점을 중심으로 학군단 운영체계 변화의 필요성을 제시하기로 한다.

가. 인구구조 변화

현재 우리나라는 저출생·고령화에 따른 심각한 인구구조 변화 위기 상황에 놓여있다. 통

14) 모든 체제는 환경과 상호작용을 한다. 이때 환경으로부터 받아들이는 것을 투입, 투입을 산출물로 변화시키는 전환과정, 환경으로 내보내는 것을 산출이라 부른다(정정길 등, 2022, pp. 46-49).

15) 김윤권(2005, p. 301)은 제도변화 논리를 구조 - 제도 - 행위로 계층화하고, 이들 간의 통합을 통해서 제도변화를 설명하였다. 제도변화 메커니즘은 제도변화의 설명력과 직실성을 높이기 위해 과거 특정 제도의 변화를 분석하는 논리적인 절차라고 할 수 있다. 이를 응용하여, 연구자는 특정 제도의 환경(구조 – 제도 - 행위)을 조망하고, 이와 연계하여 특정 제도 분석과 함께 앞으로 해당 제도가 어떻게 변해야 하는지에 대한 방향을 제시하고자 하였다.

계청 자료에 따르면[16], 우리나라 추계인구는 2020년 5,183만 명을 정점으로 점차 감소하기 시작하여 2040년 5,019만 명이 될 것이라 추산되고 있다. 특히, 합계출산율은 2023년 기준 0.72명으로, OECD 국가 중에 유일하게 1.0 이하를 기록하고 있다.[17] 또한, 우리나라의 인구감소는 전 세계에 유례없는 초고령화와 함께 진행되고 있다. 2017년 14% 이상의 고령사회 진입 후 노인 인구 비율은 2060년에는 40%까지 급격하게 증가할 것이라 예상되는 등 심각한 위기 상황에 놓여있는 것이다.[18] 이러한 인구구조 변화 위기로 인해 현재 많은 조직은 인력 및 예산 획득, 인적·물적 자원운영 측면에서 어려움을 겪으면서 생존을 위한 다양한 변화 노력을 요구받고 있다.

국방 분야 역시 예외는 아니다. 우선, 범국가적 저출생 문제는 병역자원 감소로 이어지고, 이는 초급간부 인력획득 측면에서는 양적·질적 수준에서 모두 문제가 될 수 있다. 이와 함께, 저출생 문제는 산업인구와 세수 감소를 가져와 궁극적으로 정부의 재정확보에 어려움을 초래하게 되고, 이는 결국 국방예산 획득과도 연결이 될 수밖에 없다. 한편, 고령화 현상은 복지 소요의 증대로 이어져 정부의 재정 지출 부문에서 복지가 점점 더 비중을 차지하게 되면서 재정정책 기조 변화가 예상된다. 연계하여, 이는 국방개혁과 혁신에 따른 국방비 증가 요구를 압박하는 부정적인 요인으로 작용하며 국방예산 확보·획득의 어려움도 가중될 가능성이 크다.[19] 결국, 늘어나는 비용 부담이 증가하는 상황에서 우리 군에서 추구하는 정예 초급장교 자원 획득 및 육성을 위한 학군단 운영 예산 확보는 일단 쉽지 않을 것이라 예상된다. 학군단 운영과 관련하여 사관후보생의 정원 조정과 지원 예산 측면에서 신중한 고민이 필요한 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

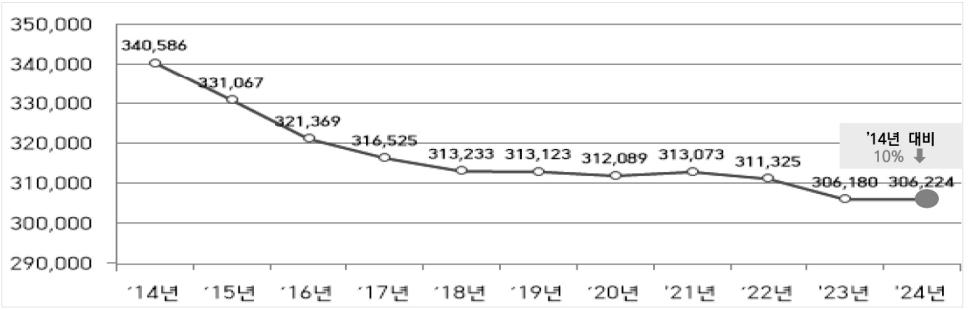
따라서, 우수 초급장교 자원 획득 및 육성 차원에서 변화하는 환경에 대응하는 미래지향적 학군단 운영체계 마련을 위해서는 조직·정원 관련 법령 개정이 필요하고, 학군단 지원 예산의 경우 분야별 면밀한 우선순위 재조정 및 검토가 절대적으로 필요하다.

나. 대학환경 변화

학령인구 감소에 따라 교육부는 2014년 대학 구조개혁을 통해 정원 감축을 추진했다. 이 중 일반대학의 정원은 다음 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 2014년 340,586명에서 2024년

16) 통계청(2022. 2). “장래인구추계(2020 인구총조사 기준)”.
17) 통계청. 『2023년 출생통계(확정), 국가승인통계 제10103호 출생통계』.
18) 최병욱, “국방환경 변화에 따른 미래 국방인력 구조조정 혁신 방향.” 『KIMA 정책연구』 제6호(2023), p. 12.
19) 최병욱, (2023), p. 13.

306,224명으로, 34,362명 감소하였다.[20] 이는 양적인 측면에서는 기본적으로 일반대학의 학생을 수요로 하는 ROTC 제도 특성상 사관후보생 획득환경이 앞으로 더 악화할 것임을 예고하는 것이다.



출처: 한국교육개발원. 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr).

〈그림 3〉 일반대학 정원 변동 현황

한편, 사립대학교의 재정운영 상태는 계속 적자를 보이는 가운데, 교육을 위한 재정투자 규모는 지속 감소하고 있다.[21] 앞으로도 학생 수는 지속 감소할 것이고 그에 따른 자연적 등록금 수입 감소, 대학 자체 재정운영 불건전성으로 사립대학 여건은 더 열악해질 것이라 예상된다. 특히, 이런 현상은 지방 소재 대학에서 주로 발생하고 있는데, 연계하여 현재 대다수 학군단이 지방 사립대학에 설치되어 있음을 고려할 때, 학군단 운영을 위한 예산 제약은 불가피하고, 폐교되는 대학의 경우 해당 학군단은 해체해야 할 상황까지 되었다. 아울러, 대학 간 통합이 이루어지는 경우 학군단도 통합 또는 분리 운영 등 조직 편성 측면에서의 변화가 필요할 것이다.

위와 같은 상황을 고려 시, 앞으로 대학환경 변화에 대비한 효율적인 학군단 운영을 위한 군 예산지원 재검토, 학군단별 정원 조정, 학군단 유형 재검토, 간부 편성 등을 포함한 전반적인 학군단 운영체계 개선 검토가 불가피할 것으로 판단된다.

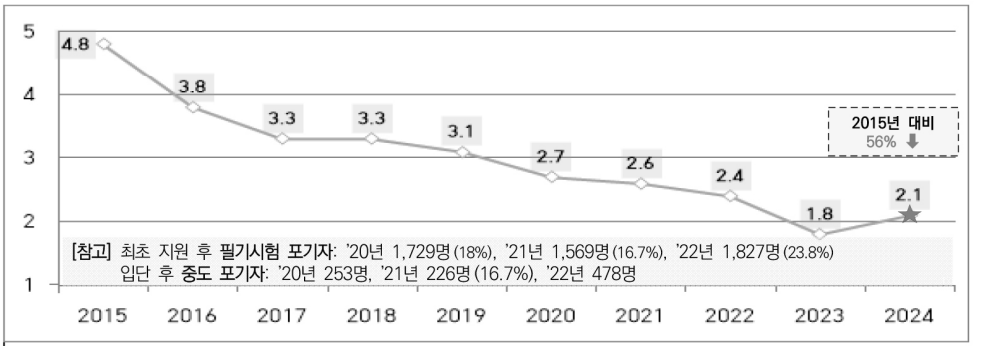
다. ROTC 인력획득 추이 변화

최근 군에서는 그동안 초급장교 자원의 주 획득원이던 ROTC 제도가 크게 흔들리고 있다. 단적으로, 다음 〈그림 4〉에서 보는 것처럼 ROTC 모집 경쟁비는 매년 감소하고, 이조차

20) 한국교육개발원 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr/index)(검색일: 2025. 3. 21).

21) 한국대학교육협의회 보도자료. "사립대학교 재정운영 현황 분석" (2022. 11. 18).

도 최초 지원 현황으로, 실제 선발 비율은 외부로 공표되는 모집 경쟁비를 훨씬 밑돌고 있다. 아울러, 학군단 입단 전·후로 하여 적지 않은 중도 이탈자(소위 '탈단'이라 칭함)가 발생하는 현실은 우려할 만하고, 그에 대한 대책 마련이 시급한 상황이다.



〈그림 4〉 최근 10년간 ROTC 모집 경쟁비[22)]

ROTC 인력획득 측면에서 볼 때 정부와 국방부의 주요 정책추진에 따라 모집 경쟁비 유동이 심하던 몇 번의 변곡점이 있었다.

첫 번째 변곡점은 2007년이다. 당시에 병 복무기간을 24개월에서 18개월로 단축을 추진했는데, 그 여파로 2008년부터 ROTC 모집 경쟁비가 하락하기 시작했다. 그러던 중 두 번째 변곡점인 2010년, 18개월로 단축을 추진 중이던 병 복무기간을 21개월에서 중지를 결정하고, ROTC 모집인원 일부 감축, 재정적 지원 등의 장려책을 시행하면서 2011년부터 모집 경쟁비가 다시 상승했고, 정점을 찍었던 2015년 전후로 모집 경쟁비는 비교적 안정적으로 유지되었다. 그러나, 세 번째 변곡점인 2018년, 정부에서 다시 병 복무기간을 21개월에서 18개월로 단축을 추진하면서 2019년부터 모집 경쟁비는 지속 하락추세로 전환되었다. 그러던 중, 네 번째 변곡점인 2022년, 병 봉급 인상안이 발표 및 본격 추진되면서 2023년에는 ROTC 모집 경쟁비가 1.8:1까지 급락하고, 일부 대학에서는 정원을 충족하지 못하는 미달 사태로 이어지게 되었다. 여기에 더하여, 수도권 일부 대학의 경우에는 이미 학군단 입단자 수가 한자리로 추락하면서 이제 양적 문제뿐만 아니라 자원의 질적인 수준에 대한 우려의 목소리까지 나오는 상황이다. 더욱이 최종선발 후에도 학군단 입단 전후로 중도에 자진 포기자가 다수 발생하고 있다는 점까지 고려한다면 현재의 ROTC 인력획득과 유지 상황은

22) 『2024 국방통계연보』, p. 115, 연합뉴스 보도자료(2025. 6. 1), 김세용(2023), pp. 2-6를 참고하여 연구자가 작성하였음.

심각한 수준이라 할 수 있다.

결국, 시대와 상황이 변함에 따라 ROTC 제도 역시 그 흐름에 맞추어 변화해야 한다. 그 변화에는 앞에서도 언급했듯이 사관후보생의 처우 및 복무 관리, 임관 및 전역 후 지원 분야와 함께 전반적인 사관후보생 모집·선발, 교육·훈련, 훈육·관리 등의 우수 초급장교 자원 육성을 위한 핵심적 역할을 하는 학군단의 중요성을 인식하여 그 운영체계에 대한 획기적 개선이 반드시 고려되어야 한다.

2. 현행 학군단 운영체계 분석 / 미 육군 사례연구

학군단 운영체계를 논할 때 주요 쟁점은 '학군단이 정예 초급장교 자원 양성을 위한 교육 및 훈육에 집중할 수 있는 여건은 잘 보장되어 있는가?'이다. 이에 기반하여 본 절에서는 현행 육군 학군단 운영체계는 '무엇을 변화해야 하는가?'를 좀 더 구체적으로 분석해보고자 한다. 이를 위해, 이하에서는 관련 법령과 지원 예산, 조직 편성 측면에서 현행 육군 학군단 운영체계를 살펴볼 것이다. 이어서, 미 육군의 학군부대 운영사례를 고찰 후 이를 참고하여 우리 군에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

가. 관련 법령[23)]

첫째, 학군단 설치 '근거' 관련 법령이다. 현재 우리나라 학군단 설치는 법률 제20808호(2025)『병역법』제57조(학생군사교육 등)에 근거하고 있다. 이는 전국에 산재해 있는 각 학군단 운영에 있어 가장 취약한 부분이라고도 할 수 있다. 그 이유는 학군단 설치 근거가 기본적으로 사관학교 같은 우리 군의 전통적인 장교양성 과정 설치 근거(사관학교·국군간호사관학교·육군3사관학교 설치법 등)와 비교할 때 상대적으로 취약하기 때문이다.[24)] 따라서, 이렇게 취약한 학군단 설치 근거를 법적으로 '어떻게 보완할 것인가?'에 대한 좀 더 거시적인 차원에서의 접근과 고민이 필요하다.

둘째, 학군단 설치 '기준' 관련 법령이다. 현재 국방부령 제1024호(2020)『학생군사교육단 군간부후보생규칙』의 제3조(교육과정의 설치) 제2항에는 "학군 군간부후보생과정은 학생군사교육단 사관후보생 40명 이상, (중략) 확보할 수 있는 학교에 한하여 설치한다." 라고 적시되어 있다. 그러나, 빠르게 변화하고 있는 인력획득 환경, 이를테면 앞서 살펴봤듯이 범

23) 본 연구에서는 법률과 시행령·시행규칙, 훈령/예규 등 행정규칙을 포함하는 개념으로 사용할 것이다.
24) 김세용(2023), p. 186.

국가적 저출생 문제에 따른 학령인구 감소와 함께 지속 하락하고 있는 현재 ROTC 인력획득 상황을 고려하면 현실성이 부족하고, 이러한 기준을 전체 학군단에 일반화하여 적용하기는 매우 어려워 보인다. 따라서, 변화하는 인력획득 환경을 고려한 현실성 있는 관련 법령 조항의 개정은 불가피하다.

셋째, 학군단 설치대학 평가 관련 법령이다. 현재 대통령령 제28423호(2017)『학생군사교육실시령』제2조 3항에 "국방부장관은 제2항에 따라 학군 군간부후보생과정이 설치된 학교에 대하여 그 운영실태를 정기적으로 평가하여 제2항 각호의 요건에 적합하지 아니하게 된 때...(중략) 그 학군 군간부후보생과정을 폐지할 수 있다." 라고 규정되어 있다. 문제는 현실적으로 제2항에 명시된 일부 요건의 경우는 그 충족 여부를 객관적으로 확인하기 어려울 뿐 아니라 명시된 요건이 일부 충족이 미흡하다고 하여 과정을 폐지한다는 것도 쉽지 않다는 것이다. 또한, 국방부 훈령 제2751호(2023)『학생군사교육단 평가 훈령』제7조(평가 결과의 활용) 제1 ~ 3항에는 평가의 결과에 따라 해당 대학의 학군단 축소 또는 폐지 검토, 학군단별 후보생 정원 증감 등을 할 수 있게 명시되어 있다. 여기에서 생각해봐야 할 것은 평가의 '실효성'이다. 즉, '대학에서는 국방부 평가 결과에 관심이 있을까? 대학은 그 결과에 영향을 받을 것인가?'에 대한 부분이다. 물론 모든 대학이 그런 건 아니겠지만 많은 대학에서 국방부 평가 준비, 그 평가 결과에 대한 관심도가 떨어지는 건 사실이다. 따라서, 학군단 설치대학 평가 관련 법령 개정과 함께 평가의 실효성 검토, 그리고 학군단 그 자체가 설치대학에 실제 영향을 미칠 수 있는 현실적인 방안에 대한 고민이 필요하다.

나. 지원 예산

예산은 학군단 운영에 많은 영향을 미치는 요소 중 하나다. 현재 학군단 운영 관련한 지원 예산은 크게는 군, 대학, 동문회 예산 등으로 구분할 수 있다. 이 중 현행 우리 ROTC 제도의 특성을 고려할 때 학군단 운영에 가장 직접적 영향을 미치는 것은 대학 예산이다. 그 이유는, 앞서 살펴본 것처럼 학군단은 법령(병역법)상 각 대학에서 운영하는 형태이고, 이로 인해 실제 군 차원에서의 일반화된 예산지원이 어렵기 때문이다. 결국, 예산은 소속 학군단에 대한 대학의 지원과 관심도를 파악할 수 있는 가장 뚜렷한 지표라고 할 수 있다. 중요한 것은 대학별 관심도와 재정 상황 등에 따라 소속 학군단에 대한 지원 규모와 그 형태는 상이할 수밖에 없다는 점이다. 참고로, 다음 〈표 1〉은 주요 지역에 소재한 일부 대학의 소속 학군단에 대한 예산[25] 지원 현황이다.

---

25) 대학별 예산의 목에서는 다소 차이가 있으나 대개는 국내·외 전·사적지 탐방, 학군사관 홍보 및 선발, 야외

〈표 1〉 대학별 소속 학군단 예산지원 현황(2023년도 기준)[26]

구 분	서울지역		경기지역		충청지역		경상지역		전라지역	
	OO대 (국공립)	OO대 (사립)	OO대 (사립)	OO대 (사립)	OO대 (국공립)	OO대 (사립)	OO대 (사립)	OO대 (국공립)	OO대 (국공립)	OO대 (사립)
금액(만원)	4,200	6,150	6,623	2,360	6,054	10,710	10,193	4,794	4,065	12,350
3·4학년 남후보생 정원	47명	47명	51명	42명	63명	53명	64명	54명	49명	74명

위 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 대학별 소속 학군단 지원 예산은 기본적으로 대학의 유형에 따라 다르지만, 같은 대학 유형이라도 그 규모 면에서 차이가 나는 경우도 많다. 물론 해당 대학에 재학 중인 사관후보생의 수에 따라서 차이가 나는 상황도 있겠지만, 대개는 소속 학군단에 대한 대학 관심도에 따라 그 지원 규모는 달라질 수 있고, 이는 결국 사관후보생 획득과 육성 등 학군단 운영에 직·간접적 영향을 미치게 된다. 그러나, 현행 법령상 같은 규모의 일반화된 예산지원을 특정 대학에 강제나 강요하기는 어렵다. 한편, 학군단 운영과 관련하여 일부는 군에서 예산이 지원되고 있지만[27], 현실적으로 보면 많이 부족한 상황이다.[28]

따라서, 대학의 소속 학군단 운영에 대한 관심도를 높이고, 적극적인 지원을 유인할 방안 마련 노력, 소속 학군단에 대하여 어느 정도 대학별로 일반화된 지원을 가능하게 할 수 있는 법령의 제·개정, 그리고 원활한 학군단 운영을 위한 현실성을 고려한 일부 안정적인 군 예산의 지원이 필요하다.

다. 조직 편성

현행 육군 규정상 학군단의 유형은 대학 학년별 남학생 수와 사관후보생 확보 가능한 인원수를 고려하여 분류하게 되어있으며, 해당 기준에 따라 현재 육군의 학군단은 다음 〈표 2〉와 같이 4개 유형으로 분류되어 있다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 학령인구의 감소, 장교

현장실습, 입영훈련비, 교육·훈육지도, 임관 종합평가, 학군단 체육대회, 각종 간담회나 초빙 강연, 홈커밍데이, 무제, 임관·입단·승급행사 지원 예산 등이 포함되어 있다.

26) 대학별 학군단 이력카드를 참고하여 연구자가 작성하였음.

27) 전투역량 강화비는 지휘부 및 참모부운영비로 구분되고, 관서운영경비는 모집·홍보활동비, 공무출장여비, 집중정신교육비, 교안제작비, 실습재료비, 체육용품비, 버스임차비 등 사업예산이다.

28) 참고로, OO대학 대령급 학군단을 기준으로 한 2023년 학군단 운영 관련 군 지원 예산은 1,483만 원(전투역량 강화비 790만 원, 관서운영경비 693만 원)이다.

로의 복무에 대한 유인가 감소 등 인력획득 환경의 변화로 최근 사관후보생 모집이 더 어려워지면서 학년별 학생 수와 확보 가능한 사관후보생 수를 기준으로 한 학군단 유형이 준수되지 않는 경우가 많다. 따라서, 현재 겪고 있는 인력획득의 어려움과 향후 예측되는 상황을 고려하여 새로운 학군단 유형 분류기준 마련이 필요하다.

〈표 2〉 학군단 유형

구 분		대령급	중령급		
			Ⅰ형	Ⅱ형	Ⅲ형
기준	학년별 남학생 수	500명 이상	300명 이상		
	확보 가능 후보생 수 (총원)	80명 이상	60명 이상	60명 이하	50명 이상
학군단 현황('24년 기준)		46개	11개	29개	22개

출처: 육군규정 340(학교교육규정) 제20조의2(학군단의 규모)

한편, 학군단의 간부는 앞의 〈표 2〉에서 분류된 유형에 따라 편성되며, 그 유형별 간부 편성은 다음 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 학군단 유형별 간부 편성

구 분		학군단장	중령급			행정	비 고
		중 · 대령	소령	대위	군무원	군무원	
대령급 학군단		1	1	1		(권역: 1)	권역 학군단에 행정 군무원 1명 추가 편성
중령급 학군단	Ⅰ·Ⅱ형	1	-	1		1	
	Ⅲ형	1	-	1		-	예비역교관(2), 행정관(1) 대학에서 채용

출처: 육군학생군사학교(2022), p. 2-4.

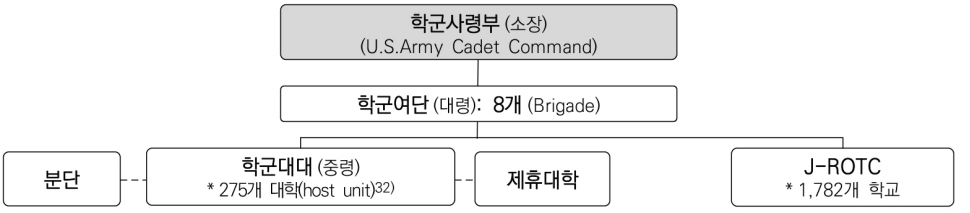
여기서 고려해야 할 것은 유형이나 사관후보생 수의 많고 적음을 떠나 학군단이라는 조직에서 수행해야 할 과업과 그에 따른 행정업무는 기본적으로 거의 차이가 없다는 점이다. 결국, 현행 간부 편성으로 학군단에 부여된 고유 업무를 수행하기에는 무리가 있다. 특히, 소령·대위급 간부, 군무원은 기본 참모 기능업무뿐 아니라 사관후보생 교육·훈육 모두를 책임지고 근무하는 실정이고, 그마저도 때론 전역이나 전출 등으로 공석 상황이 빈번하게 발생한다. 따라서, 우수 사관후보생을 획득 후 정예 초급장교로 양성하기 위해서는 현실성을 고려한 전반적인 학군단 조직·편성에 대한 재검토가 필요하다.

라. 사례연구: 미 육군 학군부대(ROTC units) 운영체계 / 시사점

현대의 미 육군 ROTC 체계는 1916년 제정된 국가방위법(National Defense Act)에 따라 제도화되었고[29], 이에 근거하여 현재 미 육군은 예비군과 주 방위군 장교 육성을 위해 미국 전역의 주요 대학에서 ROTC 프로그램을 운용하고 있다.

미 육군 규정(Army Regulation 145-1, 2023)에 따르면, ROTC 프로그램은 세 가지 유형이 있다. 첫 번째는 민간대학(Civilian colleges and universities) 프로그램으로, 해당 학교는 학사 또는 대학원 학위를 수여하며 군 기반으로 운영되지 않는다. 두 번째는 '군사학교'라고도 알려진 6개 고등 군사대학(SMC, Senior military colleges)[30] 프로그램으로, 해당 기관들은 최소 학사학위를 수여하고, 학생 전체 또는 일부를 일종의 군사 규율에 따라 학군부대로 조직한다. 세 번째는 군사전문대학(MJC, Military junior colleges) 프로그램으로, 이는 단기 대학교육을 제공하는 군사학교다. 이와 같은 민간대학, 고등 군사대학, 군사전문대학의 가장 큰 차이점은 ROTC 등록 옵션으로, ROTC 프로그램은 민간대학에 다니는 학생들을 위해서 자발적으로 운영되지만, 육군규정과 연방법에 명시된 몇 가지 예외를 제외하고 고등 군사대학 또는 군사전문대학에 다니는 학생에게는 필수다.

현재 미국 전역의 주요 대학 학군부대는 다음 〈그림 5〉에서와 같이 학군사령부(U.S.Army Cadet Command)에서 지휘하고 있다.[31]



〈그림 5〉 미. 육군 ROTC 지휘체계[33]

---

29) Lyons, Gene M. & John W. Masland. "The Origins of the ROTC." *Military Affairs*. Vol. 23. No.1(Spring, 1959), pp. 1-28.

30) Norwich University, Texas A&M University, The Citadel, University of North Georgia, Virginia Military Institute, Virginia Tech.

31) https://en.wikipedia.org/wiki/Reserve_Officers%27_Training_Corps(검색일:2025. 3. 8).

32) 275개 대학(1여단: 10개, 2여단: 42개, 3여단: 42개, 4여단: 38개, 5여단: 36개, 6여단: 39개, 7여단: 38개, 8여단: 30개). * 출처: https://armyrotc.army.mil/(검색일: 2024. 10. 28).

33) U.S.Army Cadet Command / J-ROTC 홈페이지를 참고하여 연구자가 재작성하였음.

학군사령부 예하 8개 학군여단의 경우 예하 학군대대에 대한 지휘·통제 기능을 수행할 수 있게 야전부대 참모 기능 같은 역할을 하는 일반참모를 편성·운영하고 있다.[34]. 미 육군의 학군부대는 대학과 그 학생 규모에 따라서 3가지 유형으로 구분된다. 우선, 거점대학(host institutions)에는 학군대대가 설치되고, 학군대대장과 교관이 상주하며, 자체의 행정·군수 기능이 있다. 다음, 분단(Extension unit)은 학군대대보다 적은 10~20명의 사관후보생이 재학하며, 학군대대장이 없는 상태로 군사학 부교수가 상주한다. 여기에 필요시에는 강사나 모병관이 추가 보직되고, 행정·군수 기능은 학군대대에서 지원한다. 마지막으로, 제휴대학(Cross-town agreement)은 간부가 보직되어 있지 않고, 분단보다 작은 규모로 소수 사관후보생을 선발하며, 학군대대나 분단이 설치된 대학과 상호 간 학점을 교류하며, 일반적으로 후보생은 거점대학 학군대대에서 훈련받는다.[35]

각 대학에 편성된 간부는 ROTC 프로그램을 운영하는 군인, 민간 기술 보조원 등으로 구성된다. 이들 임무는 군사학 수업을 가르치고 ROTC 프로그램의 일상적 운영을 감독하는 것이다. 육군의 모든 ROTC 프로그램에는 군사학 교수(보통 중령)가 있고, 규모에 따라 일반적으로 군사학 조교수(보통은 사관후보생을 가르치는 선임 대위 또는 소령)와 기본 군사기술·전술을 가르치는 선임 군 강사(부사관) 등 다른 간부가 있다.[36] 학군대대의 조직 구성은 대학의 특성과 사관후보생 규모에 따라 다르지만, 다음 〈그림 6〉에서 보는 것처럼 일반적으로 간부 8명과 민간인 3명으로 편성되어 있다.



출처: 김명렬, 앞의 논문, 2022, p. 63.

〈그림 6〉 미 거점대학 학군대대 조직 편성

34) 성형권. "초급장교 양성교육제도의 효율적 운영에 관한 연구: 육군 학군사관후보생을 중심으로." 충남대학교 박사학위 논문(2018), pp. 130-131.

35) 김명렬(2022), p. 60; U.S.Department of the Army HQs. *Senior Reserve Officers' Training Corps Program: Organization, Administration and Training*. Army Regulation 145-1, (2023), pp. 80-81.

36) https://en.wikipedia.org/wiki/Army_Reserve_Officers%27_Training_Corps(검색일: 2025. 3. 8).

한편, 미국은 원활한 ROTC 관련 정책추진과 대외협력을 위해 1952년부터 'ROTC 자문위원회(Army Advisory Panel on ROTC Affairs)'를 구성 및 운영하고 있다. 자문위원회는 ROTC 관련 정책에 대한 정치·경제·사회 참여와 관심을 유도하는 지속적 협의기구로 역할을 하고, 대학, 학군부대, 학계 관계자, 저명인사 등으로 구성되며, 이들의 임기는 2년으로 3회의 재임명이 가능하다. 정기회의는 매년 1회 이상 개최하며, 육군 인력차관보실에서 회의계획을 수립·추진한다.[37] 또한, 국방부 주관으로 매년 ROTC와 교육 기관 파트너십 우수상 프로그램을 시행하고 있다.[38]

이상에서 살펴본 미 육군 학군부대 운영사례에서 원활한 제도운영을 위한 법적 근거 마련, 학군부대 지휘·통제 체계 운영 및 프로그램 유형 다양화, 우수 인력 양성을 위한 예산 및 장학 지원, 간부 운영체계 마련, 대학과의 교류 협력 프로그램 등에서 육군의 학군단 운영체계 개선을 위한 시사점을 찾을 수 있다. 추가하여, 우리 군은 미국의 ROTC 제도 시행 및 정착 과정에서 발생했던 문제들에 대한 해결 과정을 참고할 필요가 있다. 미국 역시 1916년 ROTC 제도 도입 후 제도 시행 과정에서 많은 인력획득 환경변화로 난관이 있었다. 예컨대, 제도창설/발전기(1916 ~ 1963)에 군의 초급장교 수적 수요와 질적 요구수준을 충족하지 못했고, 제도 확장기(1964 ~ 1985)에는 베트남전쟁 여파로 ROTC 등록 학생 수가 급락하기도 했다. 또한, 국가적으로 출생률이 감소하면서 ROTC 지원율이 하락하는 위기에 직면한 적도 있었다. 그러나, 이러한 위기에 직면할 때마다 미국은 의회의 관련 법령 마련, ROTC 지휘구조 개편, 인센티브 확대, 운영체계 개선 등의 정책 변화를 통해 문제를 해결했다. 이는 현재 인구감소, 장교로의 군 복무 기피 현상 등 위기 상황으로 치닫고 있는 우리 ROTC 제도의 현실적 문제를 해결하고 발전시켜 나가는 데 있어 시사하는 바가 크다.

Ⅳ. 학군단 운영체계 개선을 위한 정책과제와 추진 방향

학군단 운영체계는 정예 초급장교 자원을 양성하기 위한 교육 및 훈육에 집중할 수 있게 개선해야 한다. 이러한 기본 전제하에, 이하에서는 향후 육군 학군단 운영체계는 '어떻게 변화해야 하는지'에 대한 정책적 개선과제와 그 추진 방향을 제시하고자 한다.

---

37) 김명렬(2022), pp. 65-66.

38) U.S.Department of Defense, "DOD INSTRUCTION 1215.08. SENIOR RESERVE OFFICERS' TRAINING CORPS PROGRAMS," (2018)(https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/121508p.pdf?ver=2019-01-29-121836-737(검색일: 2025. 3. 8).

1. 학군단 설치 근거·기준 관련 법령 정비

앞서 살펴본 것처럼 우리나라 학군단 과정은 최초 설치될 때부터 태생적인 취약성을 안고 있고, 인구구조 변화에 따른 학령인구 감소를 고려할 때 현행 학군단 설치 기준은 현실성이 떨어진다. 따라서, 학군단 설치 근거를 명확히 하고, 그 기준은 현실성을 고려하여 관련 법령을 정비할 필요가 있다.

첫째, 과정 운영에 대한 구속력과 책임성 제고를 위해 학군단 설치 관련 법령에 대한 단계적인 보완이 필요하다. 단기적으로는, 현행 학군단의 설치 근거인 법률 제20808호(2025) 『병역법』 제57조(학생군사교육 등)에 명시된 학군단 설치와 관련한 '임의규정' 형식의 조항을 '강행(의무)규정'의 형식으로 일부 보완 및 개정할 필요가 있다. 여기서 중요한 것은 '군사교육' 개념인데, 과정 설치를 임의적 사항으로 한다면 군사교육 과정 운영에 대한 구속력이 없고, 그 책임에서 역시 자유롭게 됨을 고려해야 한다는 것이다. 따라서, 특정 조건 없이 '고등학교 이상의 학교'에 학군단 과정을 설치하는 게 아니라, '일반 군사교육을 하는 고등학교 이상의 학교'로 학군단 과정 설치를 한정하고, 일반 군사교육을 하는 고등학교 이상의 학교는 학군단 형태의 과정을 의무적으로 설치할 수 있도록 다음 〈표 4〉에서와 같이 법령 개정을 검토할 필요가 있다.

〈표 4〉『병역법』 개정(案)(제57조 제2항)

~을	~으로
고등학교 이상의 학교에 학생군사교육단 사관후보생 또는 부사관후보생 과정을 둘 수 있으며,...(이하 생략)	*일반 군사교육*[39]*을 하는* 고등학교 이상의 학교는 *대통령령으로 정하는 바에 따라* 학생군사교육단 사관후보생 또는 부사관후보생 과정*을 두어야 하며*,...(이하 생략)

중·장기적으로는 학군단 설치와 관련하여 타 법령체계 대비 법적 연결성이나 권위를 높이기 위해 사관학교 설치법과 유사한 독자적 법령(가칭, 학생군사교육단 설치법)을 마련할 필요가 있다. 현행 학군단 설치 관련 법령은 법률(병역법)-학생군사교육실시령(대통령령)-학생군사교육실시령 시행규칙(부령) 형태로 되어있다. 즉, 학생군사교육실시령의 근간이 되는 상위 법률은 『병역법』인 것이다. 참고로, 시행 배경·목적에서는 다소 차이가 있지만, 앞서 살펴본 것처럼 미국의 경우 1916년 제정된 『국가방위법』에 근거하여 ROTC를 창설 및 제도화하며 법적 권위를 마련한 바 있다. 따라서, 학군단 설치와 관련한 법적 연결성을 높일 수

39) 『병역법』 제57조 제1항에는 "고등학교 이상의 학교에 다니는 학생에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 일반 군사교육을 할 수 있으며..." 라 적시되어 있는데, 이와 연계하여 보완할 필요가 있다.

있는 현행 시행령 / 시행규칙을 포괄할 수 있는 법률 마련에 대한 심도 있는 논의 및 검토가 필요하다. 이는 뒤이어서 논의할 학군단 운영 관련 지원 예산이나 조직 편성에도 많은 긍정적 영향을 줄 수 있으리라 기대된다.

둘째, 학군단 설치에 필요한 사관후보생 확보 인원수 관련 법령을 현실성 있게 개정할 필요가 있다. 즉, 앞서 살펴본 것처럼 학령인구 감소로 모집이 가능한 자원 자체가 줄어들고, 병 복무여건 개선 등으로 현재 ROTC의 매력은 현저하게 감소하면서 모집 경쟁비가 급락하는 현 상황을 고려할 때, 국방부령 제1024호(2020)『학생군사교육단 군간부후보생규칙』제3조(교육과정의 설치)는 개정이 필요하다는 것이다. 특히, 현재도 법령이 지정하고 있는 사관후보생의 수적 기준을 충족하지 못하는 학군단이 적지 않은 상황을 고려하면 확보 가능한 사관후보생 수적인 부분만으로 학군단 설치 여부를 결정하고 있는 현행 관련 법령 개정의 필요성은 더 크다고 하겠다. 따라서, 본 연구에서는 다음 〈표 5〉와 같이 현실성 있는 관련 법령의 개정을 제안한다.

〈표 5〉『학생군사교육단 군간부후보생규칙』개정(案)(제3조 제2항)

~을	~으로
학군 군간부후보생과정은 학생군사교육단 사관후보생은 40명 이상, (중략) 확보할 수 있는 학교에 한하여 설치한다.	학군 군간부후보생과정은 *군에서 요구하는 기준을 충족*할 수 있는 학교에 한하여 설치한다.

2. 대학의 소속 학군단 운영 적극 지원[40] 유도

앞서 살펴본 것처럼 우리의 학군단은 법령상 각 대학에서 운영하는 형태이기 때문에 모든 대학에서의 일반화된 지원이 사실상 제한된다. 즉, 대학별 관심도나 재정적 상황 등 여러 구조적인 여건에 따라, 또는 학군단과 대학 간의 관계 정도에 따라 대학에서의 소속 학군단에 대한 지원 규모와 그 형태는 다를 수밖에 없다는 것이다. 따라서, 기본적으로는 이와 같은 태생적 취약 요인을 잘 이해하고, 각 대학에서 소속 학군단 운영에 관심을 가지고 적극적으로 지원할 수 있게 유도할 법적·제도적인 보완 방안을 마련할 필요가 있다. 참고로, 우리와는 일부 학군단 설치와 운영상의 차이는 있겠지만 미국의 경우 ROTC 제도가 대학이 주도하여 창설했기 때문에 학군단에 대한 대학의 영향력이 매우 강하며, 지원에 있어서도 적

40) 여기에서 '지원'이라고 함은 예산뿐만 아니라 기본적인 학군단 운영 및 각종 교육시설 / 장비 지원, 사관후보생 학사관리 / 장학 지원 등을 전반적으로 포함하는 개념이다.

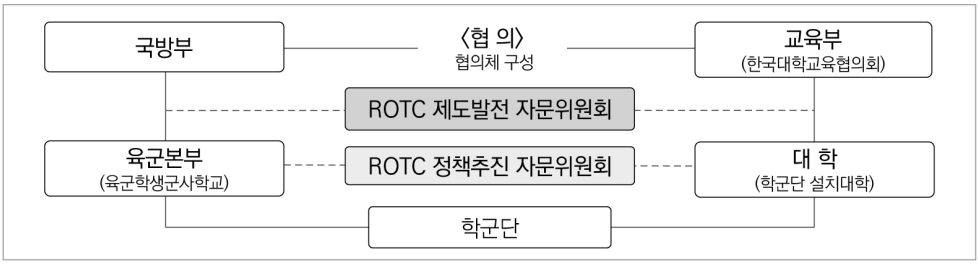
극적인 편이다.[41] 물론, 이를 위해서는 각 학군단에서 해당 대학과의 주기적인 소통과 자체 지원 노력이 전제되어야 할 것이다.

우선, 앞서 살펴본 『학생군사교육실시령』 제2조 3항에 근거하여 실시 중인 국방부의 학군단 설치대학에 대한 평가가 실효성이 있어야 한다. 즉, 평가 결과에 따른 학군단의 축소나 폐지 여부뿐 아니라 실질적으로 학군단 설치대학에서 국방부 평가 결과를 체감하게 할 방안이 마련되어야 한다는 것이다. 이를 위해 고려할 수 있는 현실적 방안으로, 첫째, 정기적으로 교육부에서 실시하는 대학평가 후 그 결과에 국방부 주관의 학군단 설치대학 평가 결과가 반영될 수 있도록 교육부·국방부의 관련 법령을 개정할 필요가 있다. 각 대학 입장에서는 교육부의 정기적 대학평가가 비중이 있고 관심도가 많아서, 여기에 어떤 형태로든 국방부 평가 결과가 반영된다면 소속 학군단 존재 자체가 해당 대학에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 결국 대학 입장에서는 소속 학군단 지원에 좀 더 많은 관심을 두게 될 것이다. 둘째, 국방부 평가 결과에 따라 대학에 적정 인센티브를 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 참고로, 우리와는 제도 시행 배경과 운영환경 차이는 있겠지만 앞서 살펴본 것처럼 미국의 경우 국방부 주관으로 매년 ROTC와 교육 기관 간 '파트너십 우수상 프로그램'을 시행하고 있는데, 이를 참고하여 국방부 평가 결과에 따른 소속 학군단에 대한 축소 혹은 폐지 등의 페널티 부여보다는 우수대학에 일정의 인센티브를 제공할 수 있게 법령을 개정한다면 큰 효과를 볼 수 있을 것으로 기대된다. 이때 인센티브 지급 여부는 법률로 반영하고, 규모 및 세부 지급 방안 등은 법률 관련 시행령 또는 시행규칙에 반영함으로써 제도적 정착 가능성을 보장해야 한다. 이는 결국에는 뒤이어 제안할 학군단에 대한 대학 예산지원과도 연계될 수 있을 것이다.

다음, 안정적인 학군단 운영과 발전적 정책추진을 위해서 민·관·군으로 통합 구성된 상설 협의체를 구성 및 운영한다면 효과가 클 것으로 기대된다. 앞에서 살펴본 것처럼 미국의 경우 원활한 정책추진과 대외협력을 위해 대학, 학군단, 학계 관계자, 저명인사 등으로 ROTC 자문위원회를 구성, 정례적인 회의를 통해서 ROTC 관련 정책에 대한 정치·경제·사회의 참여와 관심을 유도하는 지속적 협의기구로서 역할 수행을 하고 있다. 이를 참고하여 우리 군도 원활한 학군단 운영과 발전적인 정책추진을 위한 자문기구 형태로 다음 〈그림 7〉에서처럼 주체와 수준별 민·관·군 협의체를 구성하여 운영한다면 효과적일 것으로 판단된다. 아울러, 이러한 협의체 구성 및 운영에 대해서는 군이 주도하는 것이 바람직해 보이고, 주기적인 정례회의를 통해서 지속성을 유지하면서 구성된 협의체가 효과적으로 그 역할을 할 수 있게 여건을 보장해야 할 것이다.

---

41) 김명렬(2022), p. 6.



〈그림 7〉 (가칭) ROTC 제도발전 / 정책추진 협의체 구성(案)

3. 안정적인 학군단 운영 예산지원

앞서 제3장에서 살펴본 바와 같이 현재 대학은 학령인구 감소에 따른 학생 수 감소, 그에 따른 등록금 수입 감소와 계속되는 재정 적자로 어려움을 겪고 있고, 그 어려움은 앞으로 점차 심화할 것이다. 결국, 이 같은 어려움은 법령상 각 대학에서 학군단을 운영하는 우리 ROTC 제도 특성을 고려할 때 원활한 학군단 운영을 위한 예산지원에 많은 영향을 미칠 수밖에 없음을 우선 전제해야 한다. 다만, 제한적이지만 큰 틀에서 우리 군과 학군단에서는 이와 같은 자연적인 취약 요인을 잘 이해 후 대처해야 하고, 여기에 더해 원활한 학군단 운영 지원 측면에서 다양한 방식으로 향후 군 차원에서의 다양한 예산지원 방안도 검토할 필요가 있다.

우선, 군에서는 각 대학에서 소속 학군단 운영에 관심을 가지고 지원하도록 유도할 수 있는 현실적 방안을 마련하고 시스템적인 지원이 이루어지게 만들어야 한다. 앞서 살펴봤듯이 우리 ROTC 제도는 미국과 달리 최초 군 주도로 시작되면서 소속 학군단에 대한 해당 대학의 영향력이 약하고 지원 역시 대체로 소극적인 편이다. 따라서, 대학이 소속 학군단에서 요구하는 특정 예산 항목에 한해서는 적극적으로 지원할 수 있도록 해야 한다. 다시 말해, 현재 대학에서 지원하는 소속 학군단 지원 예산은 대학의 유형과 관심도에 따라 편차가 크기에, 제한된 범위 내에서 어느 정도의 고정 예산에 대해서는 일반화된 예산지원이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는, 국방부 차원에서의 교육부와 협의가 필요하고, 앞서 제시했던 '학군단 설치대학 평가의 실효성 제고' 관련 법령 제·개정을 연계하여 고려해야 할 것이다. 다만, 점점 더 어려워지는 대학의 재정 여건을 고려하여 국가 차원에서 관련 예산지원을 병행한다면 그 효과가 커질 것으로 기대된다.

다음, 원활한 학군단 운영을 위해서 군 차원에서도 현실성 있는 예산지원을 검토할 필요가 있다. 현재 지원되고 있는 군 예산의 경우 대체로 사관후보생의 모집·선발이나 교내교육 관

련한 일부 사업예산이지만, 이조차도 금액은 제한적이고, 소속 간부나 사관후보생의 사기·복지 증진, 대학과의 원활한 협조를 위해 사용할 수 있는 예산은 많이 부족한 실정이다.[42] 따라서, 이러한 제한사항을 해결하기 위해 좀 더 구체적 방안을 제시한다면, 첫째, 현재 월별로 지급되는 전투역량 강화비는 인상이 필요하다. 이 중에 특히 전반적인 학군단 운영과 소속 간부 및 사관후보생의 사기·복지를 위해 소요되는 지휘부 운영비는 현실성 있는 인상이 필요하다. 다만, 단기적으로 지휘부 운영비의 상향조정이 제한된다면 학군단 체육대회나 사관후보생 동아리 활동 / 자치근무자 워크숍 등 실제 학군단 운영에 필요한 예산은 별도로 지원할 필요가 있다. 둘째, 지원금액 인상과 함께 현재 학군단장 계급(대령, 중령)에 따라 지급되는 지휘부 운영비[43]를 소속 간부와 사관후보생 규모에 따라 지원할 필요가 있다. 그 이유는 대부분의 학군단 운영 형태는 대동소이하고, 기본적으로 지휘부 운영비 사용처는 학군단장의 계급에 따라 달라지는 게 아니기 때문이다. 다만, 앞서 살펴봤듯이 향후 예상되는 국가재정의 어려움을 고려한 전략적 예산지원 우선순위 조정과 경중 완급 조절이 필요하다.

추가하여, 향후 인구구조 변화에 따라 어려움이 예상되는 국가적인 재정 여건을 고려하여 군 자체 예산 확보 노력이 필요하다. 이를테면, 관련 부처와 협의하여 최근 매년 발생하는 인건비 불용액[44]을 정예 초급장교 자원 획득 및 육성하는 데 활용하는 방안, 중장기적으로는 현행 병 봉급 지급 방안에 대한 재검토(예, 계급별 일률 지급 → 지역·근무 형태 및 난이도에 따른 차등 지급)를 통한 예산 확보 등을 고려할 수 있다.

4. 학군단 조직 및 간부 편성 현실화

앞서 언급한 다양한 학군단 운영환경에 따라 미래 학군단의 조직 규모를 판단할 수 있는 적정 기준 마련과 현실성을 고려한 학군단의 간부 편성에 대한 검토가 필요하다.

첫째, 현재와 미래에 예상되는 인력획득 상황을 고려한 학군단 유형 분류기준을 마련해야 한다. 현재 학군단은 학년별 남학생 수와 확보 가능한 사관후보생의 수에 따라 4가지 유형(대령급, 중령급 Ⅰ·Ⅱ·Ⅲ형)으로 분류되어 있다. 그러나 최근 해를 거듭할수록 ROTC 인력획득이 더 어려워지면서 이러한 학년별 학생 수와 확보 가능한 사관후보생 수를 기준으로

42) 참고로, OO대학 학군단의 2023년도 학군단 운영 관련 군 지원 예산은 1,483만 원(전투역량 강화비 790만 원, 관서운영경비 693만 원)이다.

43) 참고로, 2023년 기준 대령급 학군단은 월 658,400원, 중령급 학군단의 경우 월 408,000원이다.

44) 참고로, 국회 예산정책처가 내놓은 '2023 회계연도 결산 국방위원회 분석 보고서'에 따르면 2023년 현역병 인건비 불용액은 1,210억 3,400만 원, 장교 인건비 불용액은 477억 4,400만 원, 부사관 인건비 불용액은 1,410억 7,200만 원을 기록하고 있다(『이데일리』, 2024. 11. 7일자).

한 학군단 유형이 준수되지 않는 경우가 많다. 따라서, 현재와 앞으로 예측되는 상황, 그리고 대학의 상징성 등을 고려하여 새로운 학군단 유형 분류기준이 필요하다. 특히, 학년별 학생 수는 의미가 있으나 확보 가능한 사관후보생 수는 학군단 분류기준에 참고만 하는 것이 더 현실적이다. 그 이유는 학생 수만 충분하다면, 그리고 잠재적 지원자들이 매력을 느낀다면 후보생 수는 언제든지 충족할 수 있기 때문이다. 아울러, 대령급 학군단의 경우 대학 상징성[45]을 고려해야 한다. 향후 수도권보다 지방대학, 국·공립대학보다는 사립대학이, 그리고 대규모보다 중·소 규모 대학을 중심으로 대학입학 가능 인원이 더 많이 감소할 것이라 예상된다. 결국, 이는 사관후보생의 질적 수준과도 많은 연관성이 있다. 따라서, 정기적인 사립대학 평가 결과에 따른 대학 구조조정 전망 등 대학의 변화 환경을 잘 확인해야 하고, 대령급 학군단의 경우에는 필히 대학의 상징성을 학군단 유형 분류기준으로 활용할 것을 제안한다.

둘째, 정예 초급장교 자원 양성을 위해 학군단 간부 편성에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼 현재의 간부 편성으로는 학군단에 부여된 고유 업무를 수행하기에는 무리가 있다. 심지어 때로는 일부 공석이 발생하기도 하고, 학군단별로 사관후보생 정원의 편차가 많음에도 불구하고 간부 편성은 유사하다. 따라서, 학군단별 적정 학급 규모를 고려한 간부 편성 및 운영이 필요하다. 구체적으로는, 학급 규모에 적합한 교육·훈련을 전담할 수 있는 간부를 편성하고, 추가로 기본적 참모 기능별 행정업무를 수행하면서 사관후보생 훈육에 집중할 수 있도록 학군단 조직을 강화해야 한다. 참고로, 단순 비교하기는 무리가 있을 수 있으나 앞서 살펴본 것처럼 미국의 경우 학군대대의 조직 구성은 일반적으로 간부 8명과 민간인 3명으로 편성되어 있다. 또한, '1인 다역'을 해야 하는 학군단의 특성상 편성 간부는 위관급은 장기복무자, 영관급 장교나 군무원의 경우 우수자원으로 선발 후 보임할 필요가 있다. 그러나, 현실적으로 이 같은 간부 편성이 어렵다면 일반 행정업무와 예비 장교 후보생, 위탁생 관리 등 부가적 업무는 권역 학군단에서 통합적으로 수행하게 함으로써 일반학군단의 과중한 업무를 경감시켜줄 수 있도록 업무구조를 재조정할 것을 제안한다.

셋째, 앞서 제안한 두 가지 방향과 연계하여 향후 우리 군의 사관후보생 선발 감축 계획, 학령인구 감소와 그에 따른 대학 구조조정 등을 고려하여 중·장기적 관점에서는 권역별 거점대학[46]을 지정하고, 이와 연계한 학군단 유형 다양화를 제안하고자 한다. 즉, 앞서 살펴본 미 육군의 학군부대 운영체계를 참고, 대학 상징성을 고려하여 권역별 거점대학을 지정 후 대령급 학군단으로 분류 및 임무를 조정하고, 단계화하여 학군단의 유형을 다양화하자는 것

45) 여기서 '상징성'이란 대학환경 변화에도 권역에서 중심대학으로서 역할을 할 수 있을지를 의미한다.

46) 본 연구에서는 예를 들어서, 권역 단위로 국공립 1개·사립 2개 혹은 국공립대학이 없는 권역의 경우 사립 2~3개 대학을 권역 거점대학으로 지정하는 방안을 의미한다.

이다. 이를 위해서, 단기적으로는 대령급 학군단을 권역별 거점대학으로 지정하고, 그 외 학군단의 경우 현재와 같은 중령Ⅰ·Ⅱ·Ⅲ형, 그리고 여기에 추가하여 '소령급 학군단'으로 다양화하는 방안을 고려할 수 있다. 이후 중·장기적으로는 학군여단, 학군대대, 분단(Extension unit) / 제휴대학(Cross-town agreement) 등 미 육군 학군부대 운영체계를 참고하여 학군단 설치대학 확대(사관후보생이 소수인 대학의 경우 권역별 통합교육·관리체계 마련), 학군단 유형별 간부 편성 재검토가 필요하다. 이때, 학군단의 고유성은 유지하되 교육·관리·지원업무는 몇 개의 학군단으로 통합 운영하는 방안 등도 함께 고려한다면 효과를 기대할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구는 변화하는 국방환경에 대응하여 미래지향적으로 육군 학군단 운영체계를 개선하기 위한 정책 방향을 탐색하는 데 그 목적을 두었다. 이를 위해 학군단 운영에 직·간접적으로 영향을 미치는 요인을 중심으로 대내외 환경을 고찰하면서 학군단 운영체계 변화의 필요성 제기 후, 관련 법령, 예산, 조직 편성을 중심으로 현행 학군단 운영체계는 '무엇을 변화해야 하는가?'를 분석하였고, 그 결과를 토대로 앞으로 육군 학군단 운영체계는 '어떻게 변화해야 하는지'에 대한 추진 방향을 다음같이 제시하였다.

첫째, 학군단의 설치 근거 및 기준 관련 법령을 정비할 필요가 있다. 즉, 학군단 설치 근거를 명확히 하고, 학군단의 설치 기준은 현실성을 고려해야 한다는 것이다. 우선, 학군단 설치 근거의 경우, 단기적으로는『병역법』관련 임의규정 형식의 조항을 강행(의무)규정 조항의 형식으로 일부 보완·개정하고, 중·장기적으로는 독자적 법령 마련을 검토할 필요가 있다. 다음, 학군단 설치 기준은 현 인력획득 상황을 고려하여 학군단 설치에 필요한 사관후보생 확보 인원수 관련 법령을 현실성 있게 개정할 필요가 있다.

둘째, 대학의 소속 학군단 운영에 대한 적극적 지원을 유도할 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 우선, 국방부의 학군단 설치대학 평가가 실효성을 갖도록 관련 법령을 개정하고, 국방부 평가 결과에 따라 각 대학에 적정 인센티브를 제공할 방안을 고려할 수 있다. 다음, 안정적 학군단 운영과 발전적 정책추진을 위해 민·관·군으로 통합 구성된 상설 협의체 구성이 필요하고, 이때 군이 주도하여 주기적인 정례회의를 통해 지속성을 유지하면서 협의체가 효과적으로 역할을 하도록 여건을 보장해야 할 것이다.

셋째, 원활한 학군단 운영을 위한 대학 및 군에서의 안정적인 예산지원이 필요하다. 이를 위해, 각 대학에서 소속 학군단 운영에 관심을 가지고 제한된 범위 내에서 어느 정도의 일반화된 고정적 예산지원이 이루어지게 해야 한다. 군 차원에서도 기존 예산의 현실성 있는 지원, 소속 간부나 사관후보생의 사기·복지 증진, 대학과의 원활한 협조를 위해 사용 가능한 예산지원을 검토할 필요가 있다.

넷째, 학군단 조직 및 간부 편성을 현실화해야 한다. 우선, 예상되는 인력획득 상황을 고려한 학군단 유형 분류기준을 마련해야 한다. 다음으로, 현실성을 고려한 전반적인 학군단 간부 편성에 대한 검토가 필요하고, 중·장기적인 관점에서는 권역별 거점대학을 지정 후, 이와 연계한 단계적인 학군단 유형의 다양화를 고려할 수 있다.

본 연구에서는 내용적 측면에서 학군단 운영 전반을 다루지 못한 한계는 있다. 다만, 변화하는 대내외 환경을 고려 시 관련 법령, 지원 예산, 조직 편성을 중심으로 본 연구에서 제시한 학군단 운영체계 개선을 위한 정책과제와 추진 방향에 대한 '실현 가능성'[47]을 높이기 위해 군은 노력을 지속해야 할 것이다. 특히, 군은 관련 법령 개정과 예산 획득을 위해 관련 부처와 긴밀한 협업을 계속하고, 녹록지 않은 국가재정과 국방예산 여건을 고려하여 특정 정책 시행 시기에서의 경중 완급 조절, 예산지원 우선순위 조정 등의 전략적인 판단을 해야 한다. 아울러, 연구 목적상 세부적으로 다루진 않았지만 중요한 것은, 본 연구에서 논의된 관련 제도와 정책의 효과성을 높이고, ROTC 제도의 현실적 문제를 해결하기 위해서는 우수 인력획득 및 유지 차원에서 사관후보생의 처우 개선, 임관 후 처우 및 복무여건 개선, 복무기간 단축, 전역 후 취업 지원 등 전반적인 제도 및 관련 정책개선 노력 역시 지속 병행해야 한다는 것이다.

47) 실현 가능성은 그것이 정책으로 채택되고 그 내용이 충실하게 집행될 가능성을 뜻한다(정정길 등, 2022, p. 263).

참고문헌

국방부.『2024 국방통계 연보』(서울: 국방부, 2024).

“‘군인들 아우성인데’ 작년 국방예산 1조원 이상 안 썼다.”『이데일리』(2024. 11. 7).

권오성. “국방환경 변화에 따른 우수 단기복무장교 선발·충원방안 연구: ROTC 장교의 적정 복무기간을 중심으로.”『우암논총』, Vol.41(2019), pp. 13-30.

김명렬. “역량기반 전략적 인적자원관리 측면의 초급장교 획득방안 연구: 육군 학군사관후보생(ROTC)을 중심으로.” 건양대학교 박사학위 논문(2022).

김성석. “학군사관후보생 교육과정이 초급장교의 리더십에 미치는 영향 연구.” 수원대학교 박사학위 논문(2015).

김성진. “한국 육군의 장교단 충원제도와 직업안정성에 관한 연구.” 국민대학교 박사학위 논문(2015).

김세용. “국방환경 변화에 대응하는 육군 ROTC 제도 개선 방향 탐색 연구: 관련 법령을 중심으로.”『한국군사학논집』Vol.79 No.1(2023), pp. 175-204.

김세용. “제도주의 관점에서 조망한 육군 ROTC 제도 발전방안.” 상명대학교 박사학위 논문(2024).

김영승. “리더십이 부하의 행태에 미치는 영향에 관한 연구: 학군단 지도자와 간부 후보생을 중심으로.”『한국정책연구』제15권 제4호(2015), pp. 71-99.

김영승. “지도자의 리더십이 조직 구성원의 행태에 미치는 영향: 학군단 지도자와 간부 후보생을 중심으로.” 광운대학교 박사학위 논문(2016).

김윤권. “제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로.”『한국행정학회보』제14권 1호(2005).

김정수. “학군장교(ROTC) 리더십 향상 방안 연구.”『한국데이터정보과학지』Vol.27 No.6(2016a), pp. 1525-1536.

김정수. “학군장교(ROTC)후보생의 양성교육 프로그램 분석을 통한 리더십 향상방안 연구.”『전략연구』Vol.23 No.1(2016b), pp. 155-188.

김종배. “[군사 논단] 학군장교(ROTC) 복무기간을 단축하자!.”『월간군사』Vol.2023 No.3(2023), pp. 34-37.

김지덕, “군(軍) 단기복무 장교의 전역 후 취업지원 방안 연구.”『융합보안논문지』Vol.18 No.5(2018), pp. 11-19.

남재일. “학군사관후보생의 양성교육 만족도 분석에 관한 연구.” 상지대학교 박사학위 논문

(2019).
박종탁. “국방환경 변화에 따른 한국의 병역제도 전환에 관한 연구: 제도주의 관점을 중심으로.” 조선대학교 박사학위 논문(2021).
“상반기 ROTC 지원율 3.5대 1...작년의 2배 이상으로 상승.”『연합뉴스』(2025. 6. 1).
성형권. “초급장교 양성교육제도의 효율적 운영에 관한 연구: 육군 학군사관후보생을 중심으로.” 충남대학교 박사학위 논문(2018).
양충식. “육군 초급장교의 정예화 방안에 관한 연구.” 조선대학교 박사학위 논문(2016).
육군본부. (2022).『육군 규정 340(학교교육규정)』.
육군학생군사학교.『알고 하는 학군단 근무』(계룡시: 국방출판지원단, 2022).
육군학생군사학교.『문무 vision 2030』(2023).
전규호. “육군 학군단 플립러닝이 학습성과에 미치는 영향과 적용에 관한 연구.” 청주대학교 박사학위 논문(2021).
정정길 등,『정책학개론』(서울: 대명출판사, 2022).
조홍득. “군 이미지와 홍보가 학군장교(ROTC) 지원에 미치는 영향에 관한 연구.” 목원대학교 박사학위 논문(2018).
최병욱. “국방환경 변화에 따른 미래 국방인력 구조조정 혁신 방향.”『KIMA 정책연구』제6호(2023), pp. 4-15.
통계청(2022. 2), “장래인구추계(2020 인구총조사 기준)”.
통계청,『2023년 출생통계(확정), 국가승인통계 제10103호 출생통계』.
한국교육개발원 교육통계서비스(https://kess.kedi.re.kr/index)(검색일: 2025. 3. 21).
학국대학교육협의회 보도자료. “사립대학교 재정운영 현황 분석” (2022. 11. 18).
황태남·이정언. “학군사관후보생(ROTC)의 리더십 유효성과 영향요인.”『한국콘텐츠학회논문지』Vol.16 No.9(2016), pp. 78-84.
J-ROTC 홈페이지(www.usarmyjrotc.com)(검색일: 2025. 3. 8).
Lyons, Gene M. & John W. Masland. “The Origins of the ROTC.” *Military Affairs* Vol.23 No.1(Spring, 1959).
U.S.Army Cadet Command(https://armyrotc.army.mil/history/)(검색일: 2025. 3. 8).
U.S. Department of Army HQs. *Senior Reserve Officers' Training Corps Program: Organization, Administration and Training*, Army Regulation. 145-1. (2023).
U.S.Department of Defense. “DOD INSTRUCTION 1215.08. SENIOR RESERVE OFFICERS' TRAINING CORPS PROGRAMS.” (2018).
https://en.wikipedia.org/wiki/Reserve_Officers%27_Training_Corps(검색일: 2025. 3. 8).

An Exploratory Study on the Improvement Directions for the Operational System of Army ROTC Units in Response to Internal and External Environmental Changes

Kim, Seyong

Keywords

ROTC, Operation system of the ROTC units, Relevant Laws and Regulations, budgets, Organization and Staffing

This study aims to explore policy directions to improve the operational system of Army ROTC units in a future-oriented manner in response to the evolving national defense environment. To achieve this, the study first raised the necessity for changes in the current operational system of Army ROTC units and then analyzed which aspects need to be changed, focusing on relevant laws and regulations, budget, and organizational structure. Based on the findings, the study proposed the following policy tasks and directions for how the operational system of Army ROTC units should evolve in the future.

First, it is necessary to gradually revise relevant laws and regulations to clearly establish the legal basis for the ROTC units, and the criteria for their establishment should be adjusted to reflect practical realities. Second, legal and institutional measures should be prepared to encourage universities to actively support the operation of their affiliated ROTC units. Third, stable budget support for the operation of ROTC units is essential. To this end, standardized budget support from universities and realistic funding plans from the military should be developed. Fourth, it is necessary to improve the organizational structure and personnel allocation of ROTC units through measures such as establishing classification criteria for unit types, reviewing the assignment of cadre members, designating regional hub universities, and diversifying unit types in a phased manner.

[논문투고일 : 2025. 7. 24.]
[심사의뢰일 : 2025. 8. 12.]
[게재확정일 : 2025. 9. 4.]

국방연구 2025년 9월
제68권 제3호, pp. 255-260

[비교서평]

북한의 핵위협과 한국의 대응전략: 국제군비통제 질서의 동요와 대안적 전략 모색*

이재학**

1. 들어 가며

21세기 핵질서가 다극·다층적이고 비대칭적인 구조로 변화하면서 기존의 전략적 안정성으로 설명할 수 없는 우발적 확전 위험이 증가하고 있다. 핵강대국간 군비경쟁 심화와 핵무기의 지역적 확산 추세는 하나의 지역에서 발생한 군사행동이 타 지역의 안정성에 영향을 미치는 전략적 상호연계성(strategic entanglement)을 심화시켜서 확전 위험을 증가시킬 가능성을 높이고 있다.

21세기 글로벌 핵질서가 급변하고 있는 상황에서 북한의 핵문제를 학술·정책적 측면에서도 심층 있게 다룬 3권의 책이 2025년 상반기 거의 같은 시기에 출판되었다. 3권의 책 모두 우리나라에서 북핵 문제에 관한 최고 전문가들이 집필진으로 참여했으며, 핵무기의 공학적 원리, 핵군비통제의 변천 과정, 핵전략의 역사, 북한의 핵 개발 경과, 한미 확장억제 등 광범위한 내용을 체계적으로 분석하고 있다. 북한의 핵개발과 위협이 가중되고 있는 상황에서 북핵 문제의 현주소를 진단하고 미래의 대응전략을 모색하는 데 있어 중요한 토대가 될 수 있을 것으로 생각된다.

국방대학교 전략학부 교수진 12명이 공동 집필한『핵무기와 핵전략』(박영사, 2025)은 핵

* 원전: 강창우 외 11명,『핵무기와 핵전략』(박영사, 2025); 이창위 외 3명,『기로에선 북핵위기』(박영사, 2025); 김계동 외 11명,『한반도 핵무기정치: 군사적 자산 또는 외교적 부담』(명인문화사, 2025)

** 국방대학교 전략학부 조교수

무기의 공학적 기초부터 전략적 운용, 그리고 북한의 핵 개발과 한국의 대응 정책의 역사를 전략적 시간에서 체계적으로 다루고 있다. 저자는 한반도의 안보 환경이 북한의 핵 개발과 전략적 운용의 변화에 따라서 급격히 변동될 가능성이 크다고 전망하면서 새로운 전략의 연구와 발전을 위한 전문가들의 역할이 더욱 중요해지고 있다고 설명한다. 특히, 핵 없는 국가의 핵 억제 방향을 제시하기 위한 저자들의 치열한 고민의 결과를 핵전략과 전력 운용에 대한 체계적인 개념으로 담아내고 있어서 북핵 문제와 관련된 연구자들과 관련 부처 인력들의 책에 대한 활용도를 높이고 있다.

북핵 문제를 오랫동안 연구해온 국내 최고의 전문가 4명이 집필에 참여한『기로에 선 북핵 위기: 환상과 현실의 이중주』(박영사, 2025)은 2025년 한반도가 처한 현실에 대한 냉철한 진단과 그에 대한 현실적인 대안을 담아내고 있다. 저자는 북한의 핵과 미사일은 '실존적 위협'이 됐기 때문에 희망적 사고와 '비핵화의 환상'에서 깨어나야 한다고 강조한다. 미국의 결정에 의존하는 확장억제는 한계가 있을 수밖에 없으며 트럼프 2기 행정부가 방위비 재협상이나 미군 철수를 요구하면 확장억제에 대한 신뢰는 더욱 손상될 수 있다고 전망한다. 저자는 핵군비통제와 대응전략, 확장억제 및 핵잠재력, 비확산의 정치와 법 등 묵직한 주제들을 다루면서 독자들에게 북핵 위협의 실체를 세계 및 동북아 안보환경과 핵질서 차원에서 깊이 있게 이해하고 북핵 위기 극복을 위한 현실적 대책을 찾기 위한 고민에 동참할 것을 주문하고 있다.

핵무기, 북핵 문제, 군사력 등 각 분야의 전문가 12명이 집필에 참여한『한반도 핵무기정치: 군사적 자산 또는 외교적 부담』(명인문화사, 2025)은 북한 핵무기에 대응한 한국의 핵무기 개발과 관련된 이슈들을 체계적으로 분석하고 있다. 저자는 북한의 6차례 핵실험으로 인해 북한의 핵무기 보유는 기정사실화되었고, 북한의 비핵화가 어려운 상황으로 전개되었다고 진단한다. 미국은 한국전쟁 정전 이후 지난 70여 년 동안 확장억제의 신뢰성 제고를 위해 비교적 성공적인 노력을 해왔지만, 북한의 핵능력 고도화로 인한 우발적인 확전 가능성이 증가하면서 확장억제의 신뢰성에 대한 의문이 제기되고 있음을 지적한다. 북핵 억제책의 일환으로 한국에서 논의가 확산되고 있는 핵무장 논의에 대한 다각적인 분석을 제시하면서 북핵 위협에 대한 최적의 대안을 모색하기 위한 저자들의 오랜 고민과 통찰을 담아내고 있다.

본 서평에서는 3권의 책에 담겨진 내용을 간략히 소개해서 저자가 우리에게 전하고 싶었던 핵심적인 메시지가 무엇이었는지 먼저 살펴보고자 한다. 이어서 21세기 글로벌 핵질서 속에서 북한의 핵위협이라는 당면한 과제에 대한 해법을 찾기 위해 각 책이 어떤 대안을 중점으로 담아내려고 했는지 알아보고자 한다.

2. 책의 구성과 핵심 내용

『핵무기와 핵전략』은 4개의 장으로 구성되어 있다. 각 장은 비핵국가인 한국의 핵전략을 이해할 수 있도록 핵무기의 기초 이론부터 핵개발·비확산의 역사, 핵전략 이론, 북한 핵개발과 위협, 한국의 대응전략에 이르기까지 핵전력과 핵전략에 관한 내용을 빠짐없이 다룬다. 1장은 핵전략에 대한 논의에 앞서 핵무기에 대한 기술적 이해를 넓힐 수 있도록 핵분열과 핵융합의 기초 이론, 핵물질의 생산 절차, 핵탄두의 유형별 원리를 쉽게 설명하고 있다. 기술적인 측면에서 핵 3축 체계와 핵무기 현대화, 핵 지휘·통·제통신체계의 구성요소, 핵 기반시설의 역할과 기능을 설명해서 핵무기 운용 체계 전반을 이해할 수 있도록 돕고 있다. 2장은 냉전부터 21세기까지 국가별 핵무기 개발 역사와 핵전략, 핵 비확산 체계의 역사와 주요 쟁점을 다루고 있어서 시대별로 진화해온 핵전략의 배경과 결정 요인들을 보여주고 있다. 핵무기와 재래식 무기 통합의 역사적 배경, 운영개념, 미래 전망과 정책 제언을 제시한 부분은 한미의 CNI 발전을 위한 중요한 지침을 제시하고 있다. 3장은 김일성 집권 시기부터 현재까지 북한의 핵개발 역사와 북한 비핵화 협상 사례를 역사적으로 분석하고 한계점과 문제점을 제시하고 있다. 북한 비핵화를 위한 국제사회와 한국 정부의 노력에도 불구하고 결실을 보지 못한 원인을 바탕으로 북핵 문제의 정책적 함의와 향후 전망을 위한 통찰력을 제공하고 있다. 4장은 미국의 핵전략과 확장억제, 맞춤형 억제전략의 등장과 발전, 한국형 3축 체계 등 북핵 억제를 위한 한미의 전략적 수단을 독자들이 균형 있게 이해할 수 있도록 설명하고 있다. 특히, 글로벌 핵질서의 형성과 변화 측면에서 북핵 문제를 조망함으로써 한반도에 국한된 해법이 아닌 글로벌 차원에서의 북핵 대응을 위한 방향을 모색해야 할 필요성을 강조하고 있다.

『기로에 선 북핵 위기: 환상과 현실의 이중주』는 8개의 장으로 구성되어 있다. 1장과 2장은 북핵 위기의 전개 과정과 탈냉전기 이후 핵군비통제 질서의 붕괴에 따른 북핵 위기의 구조적인 문제를 진단하고 있다. 글로벌 핵질서의 구조적 변화를 같이 고려해서 한국의 핵정책 방향을 모색해야 할 필요성을 국제사회의 수많은 대북 제재와 협상이 실패한 역사적 교훈을 바탕으로 강조하고 있다. 3장, 4장, 5장은 한·미·일 확장억제 연대, 한미 확장억제의 발전, 한국의 핵잠재력 확보 등 북핵 위협 대응 방안을 이론적 연구과 역사적 사례를 통해 제시하고 있다. 트럼프 2기 행정부의 출범, 한미동맹의 변화 가능성, 러시아와 북한의 군사동맹 체결 양상 등 급변하는 국제환경 속에서 저자들의 북핵 위협에 대응한 해법을 찾기 위한 치열한 고민의 흔적을 느낄 수 있다. 6장, 7장, 8장은 북한 체제의 실체와 대남전략,

북한의 핵전략 발전과정, 북핵 위기와 핵 비확산의 국제법적 함의 등 북핵 문제라는 고차방정식을 구성하고 있는 변수를 하나씩 풀어나가고 있다. 저자는 북·중·러의 결속으로 북한 정권의 내구성이 연장되고 남북 간 안보딜레마가 현실화되면서 북핵 위기가 급속히 고조될 가능성이 증가하는 엄중한 상황에서 NPT에 대한 국제법적 검토 등 한국의 보다 적극적인 대응을 요구하고 있다.

『한반도 핵무기정치: 군사적 자산 또는 외교적 부담』은 3부로 구성되어 있다. 1부는 국제사회에서 핵무기의 가치와 의미를 해석하고 핵무기를 통제하기 위한 핵군축과 핵비확산 레짐의 변천 과정을 설명하고 있다. 3차 핵시대의 도래로 인해 핵무기의 전략적 안정성이 훼손되고 핵군축 체제가 도전받고 있는 현실에서 북핵 문제의 새로운 해법을 모색해야 하는 한국의 무거운 과제를 보여주고 있다. 2부는 탈냉전기 한반도의 안보환경에서 북한의 핵무기 개발 과정과 목표를 분석하고 북한의 핵전략과 핵전쟁 준비태세를 평가하고 있다. 탈냉전기 북한의 자체적인 모순으로 인한 체제 위기 속에서 시작된 핵개발이 국제사회의 북한 비핵화 노력에도 불구하고 제한 핵전쟁을 위한 태세를 추구하기까지 어떻게 변화해 왔는지를 보여주고 있다. 3부는 북한 핵위협에 대한 확장억제의 가능성과 한계를 평가하고 한국 정부의 억제 및 대응능력을 확보하기 위한 노력의 중요성을 설명하고 있다. 한반도에서의 비핵억제력의 역할과 가능성부터 한국의 자체 핵무장 추진을 위한 조건까지 한국이 선택할 수 있는 대안을 기술적 현실성, 정치·외교적 실현 가능성, 전문가 및 일반 대중 여론 등의 측면에서 입체적으로 분석하고 있다.

3. 21세기 핵질서와 북핵 위협 대응전략

새로운 핵개발 국가의 등장과 추가적인 핵확산 가능성이 핵질서를 복잡하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 북한은 21세기에 들어 국제 제재와 외교적 압박에도 불구하고 핵 및 미사일 프로그램을 급속히 진전시켜 핵보유국임을 선언하기에 이르렀다. 북한의 핵능력 고도화는 이미 인접한 한국과 일본에서 확장억제의 신뢰성과 자국의 잠재적 핵무장 옵션에 관한 논쟁을 촉발시키고 있다. 21세기 핵질서 속에서 실타래처럼 얽혀 있는 북한의 핵문제를 해결하기 위해 3권의 책은 각기 다른 측면에서 해법을 제안하고 있다.

『핵무기와 핵전략』은 한미의 맞춤형 억제 전략과 한국의 군사적 대응 전략 차원에서 북핵 위협에 대한 현실적인 대응 방안을 제시하고 있다. 2010년 이후 러시아가 지속적으로 제기

해온 전술핵 위협에 대응한 미국의 재래식-핵 통합(CNI)을 한미의 맞춤형 억제에 적용하는 방안을 제시한다. 북한도 전술핵 사용을 배경으로 공세적 핵전략을 표방하고 있다는 점에서 재래식-핵 통합을 한반도 상황에 맞게 발전시켜 나가야 할 필요성을 설명하는 한편 확장억제의 틀 내에서 미국의 핵전력과 한국의 재래식 전력을 통합적으로 운용하기 위해서는 한미의 치밀한 전략 및 작전적 수준의 상호운용성이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

북한의 SLBM과 같은 신형 투발 수단, 사이버 공격, 전자전 등이 기존의 3축 체계에 기반한 전략을 무력화할 가능성이 높아지고 있다고 진단하고 발사의 왼편(left of launch) 개념에 기반한 한국의 군사적 대응 전략을 제시한다. 발사의 왼편 개념은 발사 준비단계에서 물리적 수단과 비물리적 수단을 통해서 미사일을 공격하는 작전개념으로 한국의 군사적 대응 전략에 적용하기 위한 방법으로 북한의 핵무기 개발 단계와 발사직전의 단계를 구분해서 발전시켜 나가는 방안을 제시하고 있다.

『기로에 선 북핵 위기: 환상과 현실의 이중주』는 미국이 북한과 핵동결을 전제로 제재 완화나 핵군축 협상을 추진하는 것이 한국에 최악의 시나리오가 될 것이라고 전망한다. 북한의 대남 전략은 북한 정권 수립 이후 변한적이 없으며 김정일 시기 핵개발 과정에서 핵을 포기하겠다고 한 것도 기만 전술에 불과하다고 평가한다. 북·러간 관계가 개선된 것은 '핵동맹'이 결성된 것으로 북한의 핵포기 가능성을 더 어렵게 만들었다고 설명한다.

21세기 핵질서의 변화를 고려했을 때 한반도에서 미국의 확장억제 신뢰성 강화와 한국형 3축체계 강화에만 집중한 대응 정책을 고수하는 것은 비핵화의 희망적 사고를 가졌던 지난 20여 년의 실수를 다시 반복하는 것이라고 강조한다. 이제는 미국의 확장억제나 한국의 재래식 전력과의 통합뿐만 아니라 미국의 재래식 전력 및 핵전력 증강에 동맹으로서 기여하고, 트럼프 행정부가 추진할 것으로 전망되는 에너지 정책에 적극 협조하는 한편, 미국의 확장억제 공약을 공유하는 한국과 일본, 호주 간 확장억제 강화를 위한 공동의 연대를 구성해서 전술핵의 재고를 늘리고 재배치를 추진해야할 필요성을 강조하고 있다.

『한반도 핵무기정치: 군사적 자산 또는 외교적 부담』는 최근 북핵 문제와 관련해서 가장 논란이 되었던 북한의 핵무기 사용 가능성과 한국의 자체 핵개발 필요성에 대한 논의를 중점적으로 다루고 있다. 북한은 한반도에서의 제한 핵전쟁 능력을 확보해서 억제, 강압, 전쟁승리와 같은 다양한 목표를 추구할 것으로 평가한다. 다만, 북한이 제한 핵전쟁 태세를 갖추었다고 해서 반드시 김정은이 제한 핵전쟁을 수행하는 것은 아니며 북한의 작전적 능력, 전략 환경, 최고지도자의 인식 측면에서 보았을 때 단시일 내에 북한이 제한 핵전쟁을 추구할 수 있는 상황이 아니라는 점도 함께 강조 한다.

한국의 자체 핵개발 필요성은 미국과 국제사회의 반응, 대가와 비용에 대한 국민 여론 등

을 종합적으로 고려해서 결정해야 하는 국가의 운명을 좌우하는 중요한 문제임을 강조한다. 한국의 자체 핵무장 추진은 트럼프 행정부의 방위비 분담금 증액 요구, 미국의 주한미군 감축이나 철수, 북한의 추가 핵실험 등 한국의 안보 상황을 고려해서 한미원자력협정의 개정, NPT 이행정지 선언 등을 전략적으로 추진하는 방안을 제시한다. 한국의 핵개발 이후 국제사회의 저항을 완화하기 위한 방안으로 이스라엘처럼 핵무장 여부에 대해 공식적으로 시인도 부인도 하지 않는(NCND) 정책 채택, '북한이 핵을 포기하면 한국도 핵을 포기할 것'이라는 '조건부 핵무장' 입장 천명 등의 대안을 제시한다. 하지만 한국의 자체 핵무장 추진간 NPT 체제에 대한 미국의 확고한 입장과 미국의 확장억제 중단 등과 같은 한국이 감당해야 할 현실적인 어려움이 존재한다는 점을 함께 강조하고 있다.

북한이 2006년 10월 1차 핵실험을 단행한 이후 북한 핵개발을 실존적 위협으로 인정하고 한국의 자체적인 능력과 전략의 발전 필요성을 논의할 수 있는 공감대가 확산되기까지 약 20여 년의 시간이 필요했다. 한반도의 안보 환경은 앞으로도 북한의 핵 개발과 전략적 운용 변화에 따라 급격히 변동할 가능성이 크기 때문에 정부와 학계에서 새로운 핵전략에 대한 연구를 더욱 강화해야 한다. 3권의 책을 바탕으로 북한의 핵문제에 관심이 있는 학생들과 군 및 관련 기관의 연구자들이 핵전략을 보다 깊이 이해하고, 북한 핵 위협에 대한 대응전략을 발전시키는 노력에 동참할 수 있기를 기대한다.

저자약력(게재순)

이근

서울대학교 국제대학원 교수. 서울대학교 국제협력 본부장과 한국국제교류재단 (Korea Foundation) 이사장 역임. 서울대학교 외교학과 학사, 미국 University of Wisconsin at Madison 정치학 석사 및 박사. 연구분야는 국제정치이론, 국제정치경제, 소프트 파워, 국제질서의 진화. 최근 논문과 저서로는 "국제적 공간에서의 시장의 진화와 공적영역의 형성" 『국제·지역연구』 (2024)와 『2030 대한민국 강대국 시나리오』 (21세기북스, 2025).

E-mail : softpowerlg@gmail.com

이재승

서울대학교 정치학과를 졸업하고, 미국 예일대학교에서 정치학 석사 및 박사학위를 취득하였다. 이후 고려대학교에서 국제대학원장과 국제학부장을 역임하였으며, 현재 고려대학교 국제대학 장 모네 석좌교수이자 일민국제관계연구원장으로 재직 중이다. 미국 존스홉킨스대학교 고등국제관계대학원(SAIS)의 시니어 펠로우로도 활동 중이다. 2023년 한국유럽학회 회장을 지냈고, 외교부와 통일부를 비롯한 정부 부처 자문에 참여해 왔다.

주요 연구 분야는 한국 외교정책, 유럽 및 인도·태평양 전략, 에너지 안보이며 국제정치와 에너지정책 영역에서 다수의 저서와 논문을 발표하였다.

E-mail : jaselee@korea.ac.kr

김광진

1989년 공군사관학교 국제관계학과를 졸업하였고, 2007년 미주리 주립대학교 정치학과에 박사학위를 수여받았다. 공군 전투기 조종사로 시작하여 합참 핵WMD대응센터 차장, 공군대학 총장 등을 역임하고 공군 준장으로 전역한 후, 현재 숙명여대에서 재직 중이다. 2012년 미국 하버드 대학교에서 객원연구원으로 있었고, 국가안보실, 국방과학연구소, 합참, 방위사업청 등에서 자문위원으로 활동하였다.

주요 연구 업적으로는 공저 : 『한반도 핵무기정치』(2025), 단행본 저술 : 『제복과의 대

화』(2021), 『민주국가의 전쟁』(2014), The Stages of Development and the Termination of Wars Between States (2008) 등이 있다.

E-mail : kwangkai@gmail.com

전경주

한국국방연구원 안보전략연구센터 한반도안보연구실장이며 연구위원이다. 주요 연구 분야는 북한 정치 및 군사 문제, 한미 간 확장억제 협력, 한국 국방기획 등으로서, 주로 국방부나 합참 등 정부부처에서 부여한 연구과제들을 수행해왔다. 현재 고려대학교 일반대학원 북한학과 겸임교수로 재직하고 있으며, 국가안보실, 청와대 위기관리실, 민주평통 자문회의, 통일부 등의 정책자문위원을 역임한 바 있다. 2023년 여름부터 2024년 여름까지 미국 국방대학교와 미국 평화연구소에서 방문학자로 활동하였으며, 고려대학교에서 정치학 학사, 석사, 박사 학위를, 영국 런던정경대에서 비교정치학 석사 학위를 받았다.

2025년에 발간한 학술논문으로서, "'핵'을 둘러싼 미 중의 두 가지 경쟁과 한국의 선택: 한미의 억제태세와 원자력 협력을 중심으로," "Making a Case for Flexibility in the ROK-US Deterrence Posture" 등이 있다.

jeonk@kida.re.kr

김태형

1993년 고려대학교 철학과를 졸업하였고 2005년 미국 켄터키 대학교(University of Kentucky) 정치학과에서 한국안보정책으로 정치학 박사학위를 수여받았다. 미국 Daemen College에서 5년 간 조교수로 지낸 후 2011년 가을부터 숭실대학교 정치외교학과에서 재직 중이다. 현재 한국 국제정치학회장을 맡고 있다.

주요 연구 업적으로는 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의로 바라보는 양국의 핵개발과 안보전략 변화』(서강대학교 출판부, 2019) 저서와 "전략사령부 창설 어떻게 할 것인가? 인도와 파키스탄의 전략사령부 창설, 운용 사례에서 배우는 교훈과 함의," 『국방연구』(2024년 9월); 『"글로벌 안정/불안정 역설의 심화: 인도-파키스탄 사례에서의 교훈과 과제," 『국제정치논총』 (2024년 3월); "북한은 파키스탄의 길을 가고 있는가: 북한과 파키스탄의 전술핵무기 역할과 핵지휘통제 비교," 『국방연구』(2023년 6월); "미·중·러 핵트릴레마(nuclear trilemma)를 통해 본 글로벌 핵질서의 변화 전망," 『국제정치논총』

(2023년 6월) 등의 논문이 있다.

E-mail: tkim2002@ssu.ac.kr

김태훈

2004년 강원대학교에서 체육교육학을 전공하였으며, 충남대학교에서 2008년 군사학 석사학위와 2013년 행정학 석사학위(통일·북한학 전공)를 취득하였다. 이어 2024년 동국대학교에서 북한학 박사학위(북한체제 전공)를 받았다. 현재 육군학생군사학교 대전대학군단 선임교관으로 재직 중이며, 주요 군 경력으로는 육군훈련소, 육군3사관학교, 특수전사령부 예하 제1·7·11공수여단, 이라크 자이툰부대, 제3보병사단 등에서 다양한 직책을 수행하였다. 또한 태권도 공인 7단으로서 국기원 기술심의회 군·경분과 부위원장을 겸직하고 있다.

주요 연구 업적으로는 박사학위 논문 「북한의 대남 무력도발 연구: 1960년대와 2010년대 비교」와 석사학위 논문 「북한의 비대칭 군사전력 위협에 대한 한국의 대응방안」이 있으며, 『북한학 연구』 제17권 제1호에 「남북 태권도 통합방안 연구: 세계태권도연맹(WT)과 국제태권도연맹(ITF)을 중심으로」를 게재하였다. 또한 『특수작전』지 제7호(2021)에 「美 비정규전 교리분석을 통한 특전사 비정규전작전 발전방향 연구」, 제8호(2021)에 「외국의 사례를 통해 본 특전사 해외 인질구출작전 발전방안」을 발표하였다. 아울러 특수전사령부 『특수작전』지 논문 심사위원 및 『대테러전투기술』 교범 감수위원으로 활동하였다.

E-mail : 540do@daum.net

김창환

1991년 육군사관학교를 졸업하였으며, 건양대학교에서 군사학 박사학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 군사학과 북한학이다. 2023년 대령으로 전역한 후, 현재는 육군대학 적전술학처 교수로 재직 중이다.

주요 연구 업적으로는 “김정일 정권의 내구성 변화에 대한 연구: 정치리더십을 중심으로” 『한국군사학논총』 13집 2권(2024), “김정은 정권의 내구성 연구: 제8차 당대회 이후 정치리더십 변화를 중심으로” 『JNKS』 Vol.10. No.2(2024), “김정은 정권의 내구성 유형에 관한 연구” 『한국군사학논집』 81권 2호(2025), “2000년 이후 한국의 병 복무기간 연구” 『군사연구』 제159집(2025) 등 다수의 논문이 있다.

E-mail : kchh472013@gmail.com

김진용

現) 경남대학교 창의융합대학 부교수, 고려대학교 정치외교학과에서 비교정치로 박사학위를 취득했으며 통일연구원, 사회과학원 연구원, 인하대학교 국제관계 연구소 연구교수, 경남대 정치외교학과 조교수 역임. 현재 한국정치학회 이사, 대한중국학회 학술이사, 21세기 정치학회 이사, 동아시아국제정치학회 이사 등으로 활동 중.

주요 논문으로 “우산 혁명은 왜 지속되지 못했는가?”(2016), “시진핑 시기 중국의 모바일 인터넷 발전과 통제”(2017), “사드 배치와 중국의 대한국 강압외교 동인”(2018), “시진핑 시기 중국의 사이버 안보 부상과 취약성”(2018), “중국은 글로벌 사이버 공간을 위협하는가?”(2019), “중국은 어떻게 글로벌 사이버 거버넌스에 접근하나?”(2019), “Why Do the Chinese Popular Protests Not Progressively Lead to Regional Uproar?”(2021), “시진핑 시기 중국 집단시위 대응 전략의 변화”(2022), “중국의 인공지능 역량 강화와 안보 위협”(2022), “스노든 사건 이후 중국의 사이버 안보 위협과 제도 변화”(2024), “Strategic Motivation of China's Space Technology Rise: From Dependence to Independence under Xi Jinping”(2025) 등이 있음.

E-mail : conan@uok.ac.kr

김세용

1993년 육군사관학교(일어일문학 전공) 졸업 / 임관 후 직업군인(현. 육군 대령)으로 복무 중이고, 현재 육군 제15보병사단에서 부사단장 직책을 수행하고 있다. 학위과정 교육으로 고려대학교 일반대학원 교육학과에서 석사학위, 상명대학교 대학원 국가안보학과에서 국가안보학 박사학위를 수여 받았다.

주요 연구 업적으로는 “국방환경 변화에 대응하는 육군 ROTC 제도 개선 방향 탐색 연구: 관련 법령을 중심으로.” 『한국군사학논집』 제79권 1호(2023)의 논문이 있고, 2024년 국가인권위원회 『초급부사관 인권상황 실태조사』 연구에 공동연구원으로 참여하였다.

E-mail : rssy0423@naver.com

연구소 소식

◆ **제10차 RINSA세미나 개최**

- ▹ 일시 : 2025.7.9.(수)
- ▹ 주제 : 국방기획에서의 위협평가와 시나리오
- ▹ 주요 발표자 : 박찬우 책임연구원(한국국방연구위원 군사발전연구센터)

◆ **2025 국내안보학술회의 (국방대 창설 70주년 기념)**

- ▹ 일시 : 2025.7.10.(목)
- ▹ 장소 : 로카우스 호텔
- ▹ 주제 : 국제질서 대전환과 한국 신정부의 국가안보정책 모색
- ▹ 주요 발표자 : 이근 교수(서울대), 전경주 박사(한국국방연구원),
  이재승 교수(고려대학교), 김광진 석좌교수(숙명여자대학교)

◆ **제11차 RINSA세미나 개최**

- ▹ 일시 : 2025.7.22.(화)
- ▹ 주제 : KNDU RINSA-DKI APCSS “OPCON Transition”
- ▹ 주요 발표자 : Prof. James Minnich (DKI APCSS),
  설인효 교수(국방정책연구센터장)

◆ **제12차 RINSA세미나 개최**

- ▹ 일시 : 2025.8.19.(화)
- ▹ 주제 : R.O.K.-U.S. Alliance under Second Trump Administration
- ▹ 주요 발표자 : Dr. Rob York (Director for Regional Affairs at Pacific Forum)

◆ **제13차 RINSA세미나 개최**

- ▹ 일시 : 2025.8.20.(수)
- ▹ 주제 : BOOK CONCERT "핵무기와 핵전략“
- ▹ 주요 발표자 : 강창우 교수(국방대 전략학부), 이수훈 교수(국방대 전략학부),
  배학영 교수(군사전략연구센터장)

◆ 동북아협력대화 참석 국외출장

▹ 기간/장소 : 2025.8.31.(일) ~ 9.5.(화) / 싱가포르(창이)

▹ 방문기관 : 동북아협력대화 참석, 리콴유 공공정책대학원, 대사관 및 무관부, RSIS

▹ 출장자 : 배학영 교수(군사전략연구센터장), 김양규 교수(국방대 전략학부)

◆ 제14차 RINSA세미나 개최

▹ 일시 : 2025.9.8.(월)

▹ 주제 : "Maritime MRO and the ROK-U.S. Alliance" under a Second Trump Administration

▹ 주요 발표자 : Dr. Darcie Draudt-Vejares (CEIP), Dr. Dylan Motin(CISS), Prof. Kuyoun Jung (KangWon Univ.)

◆ 예비전력 혁신 방향 세미나

▹ 일시 : 2025. 9.5.(목)

▹ 장소 : 국방대학교 컨벤션센터 남정세미나실

▹ 주제 : PKO 파병부대 편성 시 예비군 편성과 역할 확대 방안

▹ 주요 발표자 : 육군 노진철 대령(안보과정), 박종길 교수(전북대)

◆ 2025 제4회 세계안보학대회 (대전 국방안보포럼)

▹ 일시 : 2025.9.12.(금)

▹ 장소 : 대전 ICC호텔

▹ 대주제 : 국제안보질서의 대전환과 한국의 국방안보정책 모색

▹ 1세션 : 글로벌 및 한반도 안보정세평가
2세션 : 한국의 안보전략 모색
3세션 : 한국 국방정책 과제
4세션 : K-방산의 현재와 미래
5세션 : 미래 국방환경 전망과 각군의 대응

▹ 주요 국외 발표자 : Dr. Michael E. O'Hanlon(Brookings Institution) (기조연설)
Dr. Lorenzo Scarazzato(SIPRI), Dr. Philip Shetler-Jones(RUSI),
Dr. Ankit Panda(CEIP),
Prof. Ramon Pacheco Pardo (King's College London),

Prof. Osamu Koike (NIDS)
Dr. Darcie Draudt-Vejares(CEIP)

◆ 제15차 RINSA세미나 개최

- ▹ 일시 : 2025.9.18.(목)
- ▹ 주제 : 한일 안보협력 간담회
- ▹ 주요 발표자 : 조은일 박사(한국국방연구원), 백우열 교수(연세대학교), 김성학 제독(前 일본국방무관)

『국방연구』 편집 요강

공모 논문의 심사

가. 공모 논문의 심사절차는 다음과 같다.

(1) 투고 논문 접수(온라인논문투고시스템(rinsa.jams.or.kr)을 통해 접수)
※ 논문 투고 시 논문 유사도 검사 결과 보고서 제출

(2) 편집위원회의 투고 논문에 대한 심사회부 결정
※ 제목 및 내용이 학술지에 적합하지 않은 투고 논문에 대해서는 접수 취소함.

(3) 논문심사 의뢰(심사는 편집위원회 혹은 편집자문위원회의 추천을 받아 편집인이 선정한 심사자 3인)

(4) 논문심사 결과 접수 및 심사 판정

(5) 최종 판정된 심사 결과를 투고자에게 통보

(6) 논문게재 시 투고일, 심사(수정)일, 게재확정일을 각 논문 후미에 게재

나. 공모논문의 심사위원의 선정, 심사자 수, 심사방법, 심사기한은 다음과 같다.

(1) 편집위원회는 각 전공별로 교내외 심사위원 후보군을 선정하고 투고논문의 심사자를 추천하되, 가능한 교외 전문가가 심사하는 것을 장려한다. 특히, 투고된 논문의 저자가 교내의 저자일 경우에는 교외 심사자의 심사를 원칙으로 한다.

(2) 논문심사는 심사위원 3인에게 의뢰하고, 심사결과를 종합하여 최종 게재여부를 결정한다.

(3) 논문심사, 편집위원회 회의, 편집자문위원회 회의는 투고자를 익명으로 한 후 시행하며, 심사과정 혹은 회의과정에서 편집간사는 필요한 경우 논문상 저자를 추측할 수 있는 문구를 삭제할 수 있다.

(4) 논문의 심사는 각 호별 최종마감일 이후 시행하며, 마감일 이후 45일 이내에 투고자에게 심사 결과를 통고하는 것을 원칙으로 한다.

(5) 논문은 연중 상시 접수한다.

투고 및 집필요령

I. 투고 안내

1. 보내실 글은 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 미발표 논문이어야 하며, 순수 창작물이 아닌 경우 그 내용을 밝혀야 하고, 학술성과 시사성을 갖춘 논문이어야 한다.
2. 기고된 글은 본지의 편집방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지에 기고된 원고는 반환하지 않는다. 게재된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급한다.
3. 게재된 논문의 저작권은 국방대 안보문제연구소에 귀속된다.
4. 기고논문은 국방대 안보문제연구소 온라인논문투고시스템(rinsa.jams.or.kr)을 통해 제출하여야 하며, 한글요약(400자 내외) 및 핵심어(5개 이상)을 포함하여야 한다.
5. 원고의 표지에는 논문제목, 저자 정보(성명, 소속기관 및 직위, 주소, 연락전화번호, E-mail 주소)를 명기한다.
6. 본문은 논문 제목을 첫머리에 기재하는 것으로 시작하며, 본문과 각주에는 저자를 알아볼 수 있게끔 하는 표시나 서술은 하지 않아야 한다.
7. 원고 집필요령을 반드시 준수하여야 하며, 이를 준수하지 않은 원고는 게재하지 않는다.
8. 논문제출 시 논문유사도 검사후, 검사결과 확인서를 반드시 이메일 rinsakj@kndu.ac.kr 로 제출해야 한다.

II. 원고집필요령

1. 원고의 분량

원고의 분량은 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 200자 원고지 120매 내외(A4 용지 17~18매)로 한다. 분량 계산은 <한글>의 문서정보-문서통계를 기준으로 한다.

2. 인용, 각주, 참고문헌의 표기

가. 인용

1) 직접 인용은 "……"로 표시한다. 단, 인용구가 3행 이상일 때는 본문과는 별도의 단락으로 작성하되, 본문 활자보다 1포인트 작게 한다.
2) 간접 인용의 경우에는 인용문의 끝 부분 상단에 주 번호를 달고 그 引用源을 각주에서 밝혀 준다.
3) 재인용의 경우에는 누구의 어느 책에서 재인용한 것인지 그 引用源을 그대로 밝혀야 한다.

나. 각주 작성요령

1) 저서

가) 황병무. 『전쟁과 평화의 이해』 (서울: 오름, 2001). p. 302.

나) Bose, Partha. *Alexander the Great's Art of Strategy* (New York : Gotham Books, 2003), p. 98.

2) 논문

가) 남궁곤. "동아시아 전통적 국제질서의 구성주의적 이해." 『국제정치논총』 제43집 제4호(2003), pp. 7-30.

나) Nye, Joseph S. "Redefining the National Interest." *Foreign Affairs* Vol. 78, No. 4 (Winter 1999), p. 21.

3) 편저서

가) 이홍구. "마르크스와 정치이론." 이홍구(편). 『마르크시즘 100년』(서울: 문학과 지성사, 1984), p. 120.

나) Strange, Susan. "IMF: Monetary Managers." in Robert W. Cox and Harold Jacobson (eds.). *The Anatomy of Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1973), p. 277.

4) 번역서

Baylis, John. 박창희(역). 『현대전략론』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2009), pp. 156-157.

5) 학위논문

홍길동. "조선시대 병영 연구." 국방대학교 박사학위 논문(2004), pp. 25-26.

6) 세미나 및 학회 발표논문

김창수. "미국의 아태지역 군사정책." 『아태지역 국가리더십 변화와 안보 도전: 유럽과 아시아의 시각』 안보문제연구소 제3회 국제공동학술회의(2013. 4. 11), p. 71.

7) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우
가) 황병무(2001), p. 300.
나) Bose(2003), p. 90.
다) 남궁곤(2003), pp. 25-28.
라) Nye(1999), p. 27.

8) 인터넷 자료
홍길동, "한국의 국방정책," http://www.dic.mil/jcs/core/nms.html (검색일: 2005. 5. 4).

9) 일간지 및 주간지의 기사와 칼럼
"유엔평화유지군 참여 결정." 『○○일보』 (2003. 4. 19).
"The Different Faces of Democracy." *Weekly Review.* May 3, 2002, p.19.

다. 참고문헌 작성요령

1) 참고문헌에는 본문과 각주에서 언급한 모든 문헌의 자세한 문헌정보를 기재하며, 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2) 참고문헌은 한글문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 외국어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌 순으로 배열하며, 각 문헌별로 가나다순 혹은 알파벳순으로 배열한다.
3) 참고문헌의 기본 양식은 각주 작성요령과 동일하다. 다만 마지막의 쪽수는 제외한다.

Ⅲ. 기타 참고사항

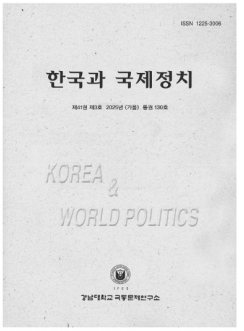
1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때는 해당 용어를 처음 사용할 때는 풀어서 쓰고, 그 다음 번부터는 약어를 사용한다.
2. 본문 속의 제목들(대제목, 중제목, 소제목 등)에 사용하는 기호 체계는 Ⅰ., 1., 가., 1), 가), (1), (가), ①, ㉮ 등의 순으로 한다.
3. 표 및 그림에는 제목을 붙여야 하고 <표 1>, <그림 1>과 같은 형태로 구분하여 작성하고, 출처는 표나 그림 바로 아래에 제시한다.
예) 출처: 한국은행,「통계연감」(1985), pp.1-2.

4. 본문 속에서 의미를 명확하게 하기 위해 필요한 경우에는 한자를 사용할 수 있다.
5. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고 제목 우측 상단에 별도의 각주표시로 기재할 수 있다.
6. 저자의 소속 및 직위는 저자명 우측 상단에 별표(*)각주로 기재하되, 공저의 경우에는 대표저자를 *, 제2공저자를 **, 제3공저자를***...순으로 표기한다. 필요한 경우, 대표 저자의 이름을 별표 각주에 다시 명기할 수 있다.

※ 심사 후 **'게재 확정된'** 논문에 대하여는 (1) 논문의 한글 제목 및 영어 제목,(2) 저자 의 한글 성명 및 영문 성명, (3) 3~5개의 한글 및 영문 핵심어(Key Words), (4) 200단어(words) 내외의 영문 요약문, (5) 200자 내외의 한글 '저자 소개문'(소속 및 지위, 주요 연구관련 경력, 최종학위 수여 기관 및 최종학위 논문제목, 전공분야, 저서 및 대표 논문들 포함)을 제출하여야 한다.

『한국과 국제정치』

제41권 제3호, 2025년(가을) 통권 130호



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 국문 정기간행물로서, **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **"한반도와 동북아 평화번영을 위해"** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

- 부시 2기 대북 정책 전환의 이유: 미국 국내 정치적 설명
  하태원(연세대학교)
- 트럼프 행정부의 주한미군 재조정 전망
  류인석(영남대학교)
- 소수정부, 우월정당, 전략적 불안정: 일본 이시바 내각의 사례를 중심으로
  김성조(연세대학교)·서한별(연세대학교)
- 권위주의체제의 안정화 전략: 북한군의 비군사적 역할을 중심으로
  장석준(고려대학교 공공정책연구소)·곽은경(통일부)
- 적대적 두 국가론 이후 남북협력 전략 재편: 국제개발협력을 활용한 '역설적 평화 접근'
  이지선(국가안보전략연구원)
- 제8차 당 대회 정치 분야 결정 사항 이행 과정과 평가: 당의 영도적 역할과 김정은 위원장의 유일적 영도체계 강화를 중심으로
  김상범(경남대학교 극동문제연구소)

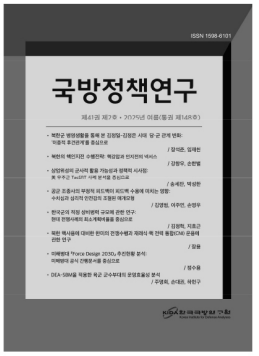
『한국과 국제정치』 원고모집 안내

보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
  경남대 극동문제연구소『한국과 국제정치』편집실
  전화: 02) 3700-0708
  온라인투고: https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6714/subview.do

국방정책연구

제41권 제2호·2025년 여름(통권 제148호)



- 북한군 병영생활을 통해 본 김정일-김정은 시대 당·군 관계 변화: '이중적 후견관계'를 중심으로 / 장석준, 임재천
- 북한의 핵인지전 수행전략: 핵강압과 인지전의 넥서스 / 강창우, 손한별
- 상업위성의 군사적 활용 가능성과 정책적 시사점: 美 우주군 TacSRT 사례 분석을 중심으로 / 송세찬, 박성한
- 공군 조종사의 부정적 피드백이 피드백 수용에 미치는 영향: 수치심과 심리적 안전감의 조절된 매개모형 / 김영범, 이주연, 손영우
- 한국군의 적정 상비병력 규모에 관한 연구: 현대 전쟁사례의 최소계획비율을 중심으로 / 김정혁, 지효근
- 북한 핵사용에 대비한 한미의 전쟁수행과 재래식·핵 전력 통합(CNI) 운용에 관한 연구 / 장 용
- 미해병대 『Force Design 2030』 추진현황 분석: 미해병대 공식 간행문서를 중심으로 / 정수용
- DEA-SBM을 적용한 육군 군수부대의 운영효율성 분석 / 주명희, 손대권, 하헌구

▌『국방정책연구』 원고모집 안내 ▐

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 학술진흥재단의 국내학술지평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

- ☑ 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정인 글은 기고할 수 없으며, 순수 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- ☑ 기고된 원고는 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해 책임지지 않습니다.
- ☑ 투고방법: 『국방정책연구』 온라인 논문투고시스템(http://jdpskida.com)에 접속하여 회원가입 후 심사용 파일 올리기
- ☑ 원고접수 마감: 매년 2월 28일, 5월 31일, 8월 31일, 11월 30일
- ☑ 전화: (02) 961-1291 / e-mail: jdps@kida.re.kr

통일정책연구

제34권 1호 2025



통일연구원은 평화적인 통일을 실현하기 위하여 북한 및 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적·체계적으로 연구·분석하며, 우리의 통일정책에 대한 다양한 의견을 개진하고 논의하는 토론의 장을 마련하기 위하여 『통일정책연구』를 연 2회 발간하고 있습니다. 본 학술지는 한국연구재단의 등재 학술지입니다. 관련 연구자분들의 많은 투고를 바랍니다.

■ 기획논문

- 트럼프 2기 정부 출범과 러시아-중국 관계 / 제성훈
- 트럼프 행정부의 외교안보정책과 북러관계 / 엄구호

■ 일반논문

- 북한 노동당 지도체계의 구성과 운용: 시대별 변화를 중심으로 / 김인태
- 북한의 신흥기술 안보 넥서스(Nexus)와 군사화: 사이버·우주·인공지능(AI) 안보를 중심으로 / 조준형
- '자력갱생' 관점으로 본 북한 전력산업 분석 / 이제석
- 『경제연구』를 통해 본 북한의 경제정책 관련 논의 변화: 화폐, 가격, 계획 분야를 중심으로 / 양문수
- 통합이론 관점에서 본 전시(戰時) 군사통합 고찰 -신기능주의의 확산효과를 중심으로- / 장혜영·서천규

『통일정책연구』 원고 모집 안내

▶ 기고할 논문은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 창작물이어야 합니다. 원고매수는 국문 원고지 120매 내외입니다.

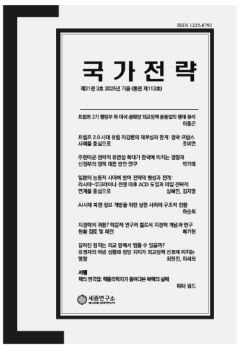
▶ **문의 및 제출처**

- 통일연구원 홈페이지(https://www.kinu.or.kr) 및 http://kinu.jams.or.kr 공지사항 내 제출양식 및 기획주제 등 공지
- 논문원고는 http://kinu.jams.or.kr 회원가입 후 제출
- 기타 문의사항은 이메일 kinups@kinu.or.kr, 전화 02)2023-8072, 팩스 02)2023-8298로 연락바랍니다.

▶ 제출된 논문은 소정의 심사과정을 거친 후 게재 여부를 결정합니다.

국 가 전 략

제31권 3호, 2025년 가을호 [통권 제113호]



『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 전문학술지(한국연구재단 등재학술지)로, 대한민국의 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하고, 학문적 논의의 장을 마련하기 위해 1995년에 창간되었습니다.

본 학술지는 한국의 통일·외교·안보 전략과 정책 및 국가전략 수립을 위한 국제정세 분석과 주요 국가 연구 등의 주제를 편집대상으로 하고 있습니다.

세종연구소는 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 트럼프 2기 행정부 하 미국 공화당 외교정책 공동발의 행태 분석 / **이종곤**
- 트럼프 2.0 시대 유럽 자강론의 재부상과 한계: 영국·프랑스 사례를 중심으로 / **조비연**
- 주한미군 전략적 유연성 확대가 한국에 미치는 영향과 신정부의 정책 대응 방안 연구 / **박기태**
- 일본의 능동적 사이버 방어 전략의 형성과 전개: 러시아-우크라이나 전쟁 이후 ACD 도입과 미일 전략적 연계를 중심으로 / **심혜인·김지영**
- AI 시대 북한 정보 개방을 위한 남한 사회의 구조적 전환 / **하승희**
- 지경학의 귀환? 학문적 연구의 틀로서 지경학 개념과 연구 현황 검토 및 제언 / **배기현**
- 갈라진 정치는 외교 앞에서 멈출 수 있을까? 유권자의 이념 성향과 정당 지지가 외교정책 선호에 미치는 영향 / **최현진·이세희**
- [서평] 핵의 변곡점: 핵물리학자가 들여다본 북핵의 실체 / **피터 워드**

『국가전략』 원고모집

◉ 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정합니다. 연구소의 편집방향과 편집기준에 따라서 실리지 않을 수도 있으며, 게재 확정을 받은 논문이라도 편집 상황에 따라 이월 게재할 수 있습니다. 심사과정을 거쳐 채택된 논문의 저작권은 본 연구소에 귀속됩니다.

◉ 보내실 원고분량은 200자 원고지 120매 내외 분량으로 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 '『국가전략』원고 집필 요령'에 따라 '아래아 한글'이나 'MS 워드'로 작성하셔야 합니다.
원고를 보내실 때는 원고와 더불어 '400자 내외' 한글 요약문, '200 단어'의 영문 요약문과 국·영문 핵심어 3~5개를 작성하여 투고자의 연락 주소, 전화/휴대폰, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.

◉ 원고는 세종연구소 홈페이지 **온라인 논문 투고 시스템**(https://dbpiaone.com/sjr/index.do)에 **회원가입** 후 투고해 주시면 감사하겠습니다.

세종연구소『국가전략』 편집위원회
E-mail: nationalstrategy@sejong.org

Journal of National Defense Studies

Volume 68, Number 3, September 2025

RESEARCH INSTITUTE FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

09
9 771229 359804
ISSN 1229-3598