

국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2026 여름 | 제26권 2호(통권102호)

국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

국가안보와 전략

2026년 여름 | 제26권 2호(통권102호)

편집위원: 임수호(위원장, 전략연), 박보라(전략연), 홍건식(전략연), 김규범(전략연),
진희관(인제대), 서정건(경희대), 박지연(전북대), 송영훈(강원대),
박영준(국방대), 이동선(고려대), 이왕휘(아주대), 최종건(연세대)

편집간사: 김새미(전략연)

발행처: 사단법인 국가안보전략연구원

발행인: 김성배

주 소: 서울특별시 강남구 언주로 120

인스토피아 빌딩 13-18층

전 화: (02)6191-1174, FAX: (02)6191-1111

E-mail: publication@inss.re.kr

인쇄일: 2026년 6월 30일

발행일: 2026년 6월 30일

* 국가안보전략연구원은 2016년 봄호부터 『국제문제연구』를 『국가안보와 전략』으로 제호를 변경해서
연속 발행합니다. 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

I 한미 원자력협정의 정치적 의미 변동 1

: 신뢰-제약 구조와 이중억제의 동학

류인석 (영남대학교)

1. 서론
2. 이론적 논의와 분석틀
3. 협정의 형성과 신뢰-제약 정합: 1950-1960년대
4. 신뢰 위기와 제약의 정치화: 1970년대
5. 동맹 안정화와 협정의 비쟁점화: 1980-2000년대
6. 확장억제 제도화와 자율성 논쟁의 재부상: 2010년대 이후
7. 결론: 함의와 과제

II 경제안보 시대 수출통제 상황허가제도의 헌법적 검토 39

: 2025년 헌법재판소의 위헌법률심판 결정의 분석과 평가

류예리 (경상국립대학교 지식재산융합학과 전담교수)

1. 서론
2. 상황허가제도의 구조 및 내용
3. 2025년 헌법재판소 위헌법률심판 결정의 내용과 의의
4. 상황허가제도의 안정적 운영을 위한 보완 과제
5. 결론

Ⅲ 적대적 국가 관계에서 ‘힘의 균형-체제 안정’

73

가설의 논리적 공백과 보강

: 클라우제비츠의 방어우위론을 중심으로

김태현 (국방대학교)

1. 서론
2. 세력균형과 체제 안정: 기존 관점의 한계
3. 클라우제비츠 방어우위 이론
4. 방어우위론의 이론적 기여
5. 결론

Ⅳ 우크라이나 전쟁의 장기화와 독일의 대러 관계 복원 노력

105

고상두 (연세대학교 지역학협동과정)

1. 서론
2. 이론적 분석 틀
3. 독일의 대러 협력 복원 노력 사례
4. 관계 복원 시도의 배경 요인

Ⅴ GDELT를 활용한 미국·이스라엘-이란 전쟁의 동학 분석

135

이성우 (경기연구원)

김지용 (해군사관학교)

우준모 (선문대학교)

1. 문제의 제기
2. 선행 연구와 이론의 검토
3. 방법론과 분석
4. 결론: 논의와 정책제언

박지연 (전북대학교)

이해정 (현대경제연구원)

정은이 (통일연구원)

1. 서론
2. 이론적 논의
3. 연구 설계
4. 분석 결과
5. 결론

: 재해·기후 관련 학술행사 보도 분석

윤희수 (서울대학교 통일평화연구원)

김진원 (고려대학교)

1. 서론
2. 기존 연구 및 이론적 논의
3. 연구 설계 및 분석 방법
4. 분석 결과
5. 결론 및 함의

한미 원자력협정의 정치적 의미 변동

: 신뢰-제약 구조와 이중억제의 동학

류인석 (영남대학교)

1. 서론

2. 이론적 논의와 분석틀

3. 협정의 형성과 신뢰-제약 정합: 1950-1960년대

4. 신뢰 위기와 제약의 정치화: 1970년대

5. 동맹 안정화와 협정의 비쟁점화: 1980-2000년대

6. 확장억제 제도화와 자율성 논쟁의 재부상: 2010년대 이후

7. 결론: 함의와 과제

본 연구는 한미 원자력협정을 비확산 협정이나 기술협력 문서를 넘어, 미국의 이중억제 전략이 제도화된 동맹 거버넌스 장치로 재해석한다. 기존 연구는 협정의 법적 구조, 에너지 정책, 역사적 사건에 주목해 왔으나, 동일한 협정이 시기별로 상이한 정치적 의미를 띠는 현상은 충분히 설명하지 못하였다. 본 연구는 이러한 변동성을 동맹 내부에서 안보 보장과 전략적 제약의 관계가 재구성되는 과정을 보여주는 핵심 현상으로 파악한다. 핵심 주장은 협정의 정치적 의미가 제약의 수준 자체가 아니라, 확장억제 신뢰와 제도적 제약의 신뢰-제약 구조(credibility-constraint structure)에 따라 달라진다는 것이다. 신뢰와 제약이 정합적으로 결합될 때 협정은 정치적 쟁점으로 부상하지 않지만, 양자가 분리(decoupling)될 경우 동일한 제약은 전략적 자율성을 제한하는 장치로 재해석되며 정치화된다. 이를 논증하기 위해 본 연구는 한미 원자력협정의 정치적 의미 변화를 시기별로 분석한다. 본 연구는 동맹정치와 비확산 연구를 연결하는 분석틀을 제시함으로써 확장억제와 핵옵션 논의를 통합하고, 동맹 기반 핵 거버넌스의 설계와 관리에 관한 정책적 함의를 제공한다.

| 주제어 | 한미 원자력협정, 이중억제, 확장억제 신뢰, 제도적 제약,
동맹 핵 거버넌스

1. 서론

원자력 기술과 물질은 평화적 이용과 군사적 이용이 모두 가능한 이중용도(dual-use) 특성을 지니며, 이에 따라 국가 간 원자력 협력은 비확산을 전제로 한 제도적 통제 속에서 이루어진다. 특히 한미 원자력협정은 기술 협력이나 비확산 관리 수단을 넘어, 동맹 내 권한 배분, 전략 조율, 제도적 제약을 조정하는 동맹 거버넌스 장치로 기능해왔다. 이 협정은 재처리와 농축과 같은 민감한 핵연료주기 활동에 대한 제약을 일관되게 유지해 왔음에도 불구하고, 그 정치적 의미는 시기별로 크게 달라져 왔다. 대체로 협정은 평화적 원자력 협력을 위한 기술적 제도로 인식되며 정치적 논쟁에서 배제되었으나, 특정 시기에는 핵잠재력, 동맹 신뢰, 전략적 자율성과 직결된 핵심 쟁점으로 부상하였다. 즉, 협정에 내재된 제약 구조는 비교적 안정적으로 유지되어 왔음에도 불구하고, 그것이 인식되는 방식과 정치적 효과는 크게 변화해 왔다. 본 논문은 이러한 변동이 발생하는 원인과 메커니즘을 규명하는 데 목적이 있다.

기존 연구는 한미 원자력협정을 주로 세 가지 관점에서 설명해왔다. 첫째, 비확산 연구는 협정을 국제 핵비확산 체제의 일부로 파악하며 기술 이전과 제도적 통제 간의 균형을 분석해왔다. 둘째, 기술·산업 분야의 연구는 핵연료주기, 사후핵연료, 농축·재처리 권한, 차세대 원자로 협력 등 실무적 쟁점을 중심으로 협정 개정의 필요성을 검토해왔다. 셋째, 동맹정치 연구는 협정을 미국의 통제와 한국의 전략적 자율성 사이의 긴장으로 이해해왔다. 그러나 이들 연구는 협정의 법적·기술적 기능이나 특정 시기의 갈등을 설명하는 데에는 유용하지만, 동일한 제약 구조가 왜 시기별로 상이한 정치적 의미를 갖게 되었는지를 충분히 설명하지 못한다.

정치적 의미의 변동성은 단순한 인식 변화가 아니라, 동맹 내부에서 안보 보장과 전략적 제약이 어떻게 교환되고 정당화되는지를 보여주는 중요한 지표이다. 동일한 제약이 동맹 보호의 정당한 대가로 수용되기도 하고, 전략적 자율성

을 제약하는 비대칭적 통제로 인식되기도 한다면, 이는 협정의 법적 내용만으로는 설명하기 어려우며, 동맹 내 안보 보장, 제도적 제약, 확장억제 신뢰의 결합 방식에 의해 설명되어야 하는 문제이다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 동일한 협정의 제약 구조가 왜 시기별로 상이한 정치적 의미를 갖게 되었는지를 핵심 질문으로 제기한다. 이를 규명하기 위해 본 연구는 한미 원자력협정을 미국의 이중억제(dual deterrence) 전략이 제도화된 동맹 거버넌스 장치로 파악하고, 확장억제 신뢰와 제도적 제약의 결합 및 분리 과정을 분석한다. 특히 본 연구는 협정의 정치적 의미가 제약의 수준 자체에 의해 결정되는 것이 아니라, 확장억제에 대한 신뢰와 제도적 제약간의 결합 방식에 따라 달라진다고 주장한다.¹⁾ 즉, 확장억제 신뢰와 제도적 제약이 정합적으로 결합될 경우, 협정의 제약은 동맹 보호와 비확산 질서를 유지하기 위한 제도적 조건으로 수용되며 정치적 쟁점으로 부상하지 않는다. 반면 확장억제 신뢰가 약화되거나 불확실해지는 상황에서 기존 제약이 지속될 경우, 신뢰-제약 분리가 발생하고 동일한 제약은 전략적 자율성을 제한하는 요소로 재해석된다. 이때 협정은 다시 정치적 쟁점으로 부상한다.

이를 규명하기 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 이중억제와 신뢰-제약 구조에 관한 이론적 논의와 분석틀을 제시한다. 제3장부터 제6장까지는 시기별 사례분석을 통해, 한미 원자력협정의 제약 구조가 확장억제 신뢰 조건의 변화 속에서 수용, 정치화, 비쟁점화, 재쟁점화되는 과정을 분석한다. 제7장에서는 분석 결과를 종합하여 한미 원자력협정의 동맹 거버넌스적 의미를 도출하고, 확장억제 신뢰와 제도적 제약의 균형 관리가 갖는 이론적 함의와 정책적 과제를 제시한다.

1) 본 논문에서 확장억제는 핵우산에 국한되지 않고, 전진배치 전력, 재래식 군사력, 연합지휘 체계와 협의제도 등 미국의 억제 공약을 뒷받침하는 포괄적 안보 장치를 의미한다.

2. 이론적 논의와 분석틀

가. 선행연구 검토

기존 연구는 크게 한미 원자력협정 자체에 대한 법적·제도적 분석과, 동맹 내 핵옵션 문제와의 연관성에 대한 이론적·정책적 논의를 중심으로 전개되어 왔다. 우선 협정 자체에 대한 연구는 대체로 두 가지 관점에서 이루어져 왔다. 비확산 및 국제법적 접근은 협정을 핵확산금지체제(NPT)와 국제원자력기구(IAEA) 안전조치 체제의 연장선에서 이해하며, 핵물질과 민감 기술 이전을 규율하는 규범적 장치로 설명한다.²⁾ 반면 에너지 정책 및 핵연료주기 중심 접근은 협정을 원자력 발전 확대와 사용후핵연료 관리 문제의 맥락에서 분석하며, 재처리·농축 기술과 산업 전략과의 연계를 강조한다.³⁾ 이러한 연구는 협정의 제도적 구조와 기능을 설명하는 데에는 기여하였으나, 협정의 정치적 의미 변화와 동맹 맥락에서의 작동을 설명하는 데에는 한계를 지닌다.

동맹 내 핵옵션과의 연관성에 대한 연구는 주로 한국의 핵무장 시도와 미국의 비확산 정책, 그리고 동맹관리 전략의 맥락에서 협정을 해석해 왔다. 특히 1970년대 핵개발 위기를 중심으로 협정의 형성과 제약 강화 과정을 설명하는 연구가 축적되어 있다.⁴⁾ 최근에는 협정을 안보와 전략적 자율성 간 교환 관계의 제도

2) 이상현, “한국의 핵비확산 외교와 원자력정책,” 『국가전략』 27권 1호(2011); 윤혜선, “한미 원자력협력협정 개정방향에 대한 소고: 1988년 미일원자력협력 협정 사례를 중심으로,” 『서울法學』 23권 1호(2015); 조은정, “원자력 협력은 핵 확산을 부추기는가?: 미국양자원자력 협정의 국제 핵 통제적 성격,” 『국제정치논총』 56집 2호(2016); 박지영·최성열·이기범·장지향, 『한미 원자력협력협정의 선진적 개정을 위한 기반 연구』(서울: 서울대학교 국가미래전략원, 2024).

3) Fred F. McGoldrick, Robert J. Einhorn, Duyeon Kim, and James L. Tyson, *ROK-U.S. Civil Nuclear and Nonproliferation Collaboration in Third Countries* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 2015); 장준섭, “원자력선과 관련된 국내·외 규제와 조약에 대한 고찰,” 『한국과학기술학회논문지』 23권 3호(2022); 강정민, “HALEU 시대의 핵비확산과 에너지 안보: 한국의 우라늄 농축 전략,” 『원자력전략·정책연구』 3권 2호(2025); 문주현, “글로벌 에너지 대전환기 속 국내 에너지 안보 강화를 위한 한·미 원자력협정의 개정 방향,” 『국가전략』 31권 4호(2025).

4) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 1997); Jacques E. C. Hymans, *Achieving Nuclear Ambitions: Scientists, Politicians, and Proliferation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012). 이병철, “‘평화적

적 점점으로 이해하며, 동맹 신뢰, 국내정치, 전략환경 변화가 결합된 정치적 과정 속에서 협정이 재구성된다는 점을 강조하는 연구도 등장하고 있다.⁵⁾ 그러나 이러한 접근 역시 특정 시기와 사건에 초점을 맞추는 경향이 강하며, 동일한 협정이 시기에 따라 비정치화와 재쟁점화를 반복하는 메커니즘은 아직 체계적으로 설명되지 못하고 있다.

한편 확장억제와 핵확산 연구는 동맹국의 핵무장 유인과 정책 선택을 설명하는 주요 이론적 틀을 제공해 왔다. 확장억제 연구는 방기(abandonment) 우려와 공약 신뢰성에 주목하여 동맹국의 안보 인식과 정책 반응을 설명한다.⁶⁾ 핵확산 연구는 주로 위협 수준, 국내정치, 기술 능력 등의 변수로 핵무장 여부를 설명하는 데 초점을 맞춘다.⁷⁾ 그러나 확장억제 연구는 신뢰 변화가 어떠한 구체적인 정책 선택으로 이어지는지를 설명하는 데 한계를 보이며, 핵확산 연구 역시 동맹 내 제도적 제약—특히 핵연료주기와 같은 기술적 통제—이 핵옵션의 정치적 의미와 선택 공간을 어떻게 구조화하는지를 충분히 설명하는 데는 한계가 있다.

따라서 기존 연구는 협정을 기술적·제도적 장치로 분석하거나, 핵옵션을 신뢰와 위협의 변수로 설명하는 데에는 일정한 기여를 해왔으나, 양자를 통합하여 동맹 구조 속에서 신뢰와 제약이 동시에 작동하는 메커니즘을 체계적으로 설명하는 데에는 한계가 남아 있다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에 한미 원자력협

이용'에 관한 한미원자력협정과 미국의 이중성,” 『평화학연구』 18권 4호(2017).

5) 이병철, “한미원자력협력 협정과 농축, 그리고 원자력잠수함,” 경남대학교 극동문제연구소, 「IFES Brief」 2025-29(2025); 이찬송, “한미 원자력 협정 협상 전략: 선택지 개발 및 최적 차선책 모색,” 세종연구소, 『세종정책브리프』 No. 2025-21(2025); 김민성·조한범·백승준·박주화·임상수, 『한반도 안보환경에 관한 전문가 인식조사: 북핵 대응을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2025).

6) Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1983); Paul K. Huth, *Extended Deterrence and the Prevention of War*, New Haven (CT: Yale University Press, 1988); Brian D. Blankenship, “Promises under Pressure: Statements of Reassurance in U.S. Alliances,” *International Studies Quarterly* Vol. 64, No. 4(2020).

7) Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East* (Princeton: Princeton University Press, 2007); Hymans, *Achieving Nuclear Ambitions: Scientists, Politicians, and Proliferation*.

정을 이중억제 전략이 제도화된 동맹 거버넌스 장치로 재해석하고, 이를 설명하기 위한 분석틀로 ‘신뢰-제약(credibility-constraint)’ 구조를 제시한다.

나. 이중억제의 신뢰-제약 구조: 개념, 조작화, 분석 논리

본 연구에서 이중억제는 후견국 또는 패권국이 적대국의 도발을 억제하는 동시에, 동맹국의 독자적 군사행동이나 핵옵션 추구를 관리·제한하는 동맹정치의 구조를 의미한다. 이중억제는 합의된 단일 개념이라기보다, 적대국 억제와 동맹국 관리라는 두 기능이 결합된 전략적 논리를 가리키는 개념으로 사용되어 왔다.⁸⁾ 본 연구는 이러한 일반적 의미를 바탕으로, 기존 억제이론의 대외 억제 논리와 동맹정치 연구의 방기·연루, 자율성·의존, 후견국의 동맹관리 논의를 결합하여 이를 한미 원자력협정 분석에 맞게 조작화한다.⁹⁾

기존 억제이론은 외부 적대국에 대한 위협 억제와 방위공약의 신뢰성에 초점을 맞추어 왔고, 동맹정치 연구는 동맹 내부의 자율성과 의존 문제를 설명해 왔다. 그러나 확장억제가 동맹국에 대한 안보 보장인 동시에 전략적 선택을 제약하는 장치로 작동한다는 점은 아직 충분히 통합적으로 설명되지 못했다. 한미동맹의 경우, 미국의 방위공약은 한국의 안보 불안을 완화하는 확장억제 장치로 기능해 왔지만, 동시에 한국의 핵연료주기 자율성과 핵옵션 추구를 제한하는 제도적 구조와 결합되어 작동해 왔다.

한미 원자력협정은 이러한 이중적 기능이 제도적으로 구현된 사례이다. 미국은 한국에 안보 보장을 제공함으로써 북한의 도발을 억제하는 한편, 재처리·농축 등 민감한 핵연료주기 활동에 대한 제약을 통해 한국의 독자적 핵옵션 가능성을 관리해 왔다. 따라서 한미 원자력협정은 평화적 원자력 이용을 규율하는

8) 이중억제의 개념과 작동원리에 관한 논의는 류인석, “미국의 확장억제와 한국의 핵무장 담론: 이중억제와 동맹딜레마의 관점에서의 고찰,” 『국가전략』 31권 2호(2025), pp. 65-66 참조.

9) 동맹 내부의 자율성·의존 및 후견국의 동맹관리 문제에 대해서는 George Liska, *Nations In Alliance: The Limit of Interdependence* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1968); Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997)을 참조.

기술협력 문서에 그치지 않고, 미국의 안보 보장과 한국의 핵옵션 제한이 제도적으로 결합되는 동맹 거버넌스 장치로 이해할 수 있다. 협정의 정치적 의미 역시 이러한 결합이 안정적으로 수용되는지, 아니면 전략적 자율성의 제약으로 재해석되는지에 따라 달라진다.

확장억제 신뢰는 미국의 방위공약이 실제 위기 상황에서도 이행될 것이라는 한국의 인식을 의미한다. 본 연구는 이를 군사적 개입 기반, 제도화된 확약, 실행 신뢰의 세 기준을 통해 판단한다. 제도적 제약은 동맹국의 전략적 자율성과 핵옵션 관련 선택 공간을 제한하는 제반 장치를 의미한다. 본 연구는 이를 법적 제약, 절차적 제약, 전략적 제약의 세 기준을 통해 판단한다. 이러한 조작적 기준과 경험적 관찰 항목은 <표 1>과 같이 정리된다.

<표 1> 신뢰-제약 구조의 분석 기준과 관찰 항목

분석 개념	판단 기준	관찰 항목
확장억제 신뢰	군사적 개입 기반	주한미군 전력, 연합지휘체계, 전략자산 전개
	제도화된 확약	SCM, EDSCG, NCG, 정상회담 공동성명
	실행 신뢰	위기 시 미국의 개입 의지, 미국 국내정치 변화, 북한 핵위협에 대한 대응 신뢰
제도적 제약	법적 제약	한미 원자력협정, NPT, IAEA 안전조치, 비확산 규범
	절차적 제약	사전 동의, 협의, 승인, 공동검토 절차
	전략적 제약	재처리·농축 권한 제한, HALEU·SMR 협력의 승인·협의 구조, 원자력 추진 잠수함 연료 접근 제한, 독자 핵옵션의 정책화 제약

본 연구의 핵심 관심은 확장억제 신뢰와 제도적 제약이 서로 다른 시간적 속성을 갖는다는 점이다. 확장억제 신뢰는 전략환경, 북한의 위협 수준, 미국의 국내정치, 동맹 협의체의 작동 방식에 따라 비교적 빠르게 변화할 수 있다. 반면 핵협력 협정, 비확산 규범, 기술통제와 같은 제도적 규칙은 법적·절차적 지속성이 강해 단기간에 쉽게 변화하지 않는다. 따라서 동맹 내에서는 확장억제 신뢰가 약화되거나 공약의 이행 가능성이 조건부로 인식되더라도, 제도적 제약

이 완화되지 않는 비대칭적 구조가 형성된다.

본 연구는 이러한 상태를 신뢰-제약 분리로 개념화한다. 이는 확장억제의 공식 제도는 유지되거나 강화되지만, 한국이 체감하는 실행 신뢰가 약화되는 가운데 제도적 제약은 지속되는 상태를 의미한다. 신뢰-제약 분리는 동맹 붕괴나 방기와 동일하지 않다. 오히려 동맹은 유지되고 제도화도 진전되지만, 그 제도화가 한국의 전략적 자율성 확대와 일치하지 않을 때 발생하는 정치적 긴장이다.

따라서 본 연구의 분석 대상은 제약의 유무가 아니라, 안정적으로 지속되는 제약이 확장억제 신뢰의 변화 속에서 어떻게 정당화되거나 정치화되는가이다. 확장억제 신뢰가 안정적으로 유지될 경우 협정의 제약은 동맹 보호의 일부로 수용된다. 반면 확장억제 공약의 실행 가능성이 불확실하게 인식될 경우, 동일한 제약은 전략적 자율성을 제한하는 장치로 재해석되며 정치적 논쟁의 대상으로 전환된다.¹⁰⁾

다. 신뢰-제약 분석틀의 적용: 제도적 변천과 정치적 의미 유형화

분석틀을 시기별 사례에 적용하기 위해서는 먼저 한미 원자력협정의 제도적 제약 구조가 어떻게 형성되고 지속되어 왔는지를 확인할 필요가 있다. 한미 원자력협정은 1956년 최초 협정 이후 1970년대 협정 체계의 재정비와 2015년 현행 협정 체제로의 전환을 거쳤지만, 재처리와 농축을 포함한 민감 핵연료주기 활동에 대한 미국의 동의권과 비확산 통제 구조는 지속적으로 유지되어 왔다. 이러한 제도적 지속성과 변화의 양상은 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

10) 블랭켄십은 미국의 동맹 확약을 단순히 동맹국의 안보 불안을 완화하는 수단이 아니라, 동맹 이탈을 억제하고 비용분담 및 동맹국의 행동 조정을 유도하는 조건부 전략으로 이해한다. Brian D. Blankenship, "Promises under Pressure: Statements of Reassurance in U.S. Alliances."

〈표 2〉 한미 원자력협정의 제도적 변천과 제약 구조

시기	협정/체제	주요 내용	제도적 합의
1956– 1958	최초 원자력협력 협정 체결 및 발효	연구용 원자로 및 핵연료 공급, 평화적 이용 원칙, 미국 제공 핵물질·장비에 대한 통제	평화적 원자력 협력의 제도적 출발점, 기술협력과 공급국 통제의 결합
1972– 1974	1972년 협정 체결 및 1974년 개정·발효	1956년 협정 대체, 핵물질·장비·연료주기 활동에 대한 미국의 동의권 강화, 재처리·농축 등 민감 활동에 대한 통제 구조 명확화	핵연료주기 전반에 대한 공급국 통제 제도화, 비확산 중심의 협력 구조 강화
2015	현행 한미 원자력협정 체제	고위급위원회 설치, 사용후핵연료 관리 협력, 파이로프로세싱 공동연구 및 농축·재처리 관련 협의·검토 절차 확대	핵심 제약은 유지하되 협의·공동관리 메커니즘 확대, 핵연료주기 문제의 동맹 거버넌스화

자료: 한미 원자력협정 원문 및 관련 선행연구를 바탕으로 저자 정리.

한미 원자력협정의 핵심 기능은 한국의 핵보유 자체를 직접 금지하는 데 있다 기보다, 핵무장으로 이어질 수 있는 기술적·제도적 경로를 사전에 제한함으로써 한국의 전략 선택 공간을 구조화하는 데 있다. 협정은 평화적 원자력 이용을 허용하면서도 재처리와 농축 등 민감한 핵연료주기 접근을 제한함으로써, 한국의 핵옵션을 제도적으로 관리하는 효과를 낳았다.¹¹⁾ 따라서 협정은 확장억제를 통한 안보 보장과 핵연료주기 권한에 대한 제약이 결합된 동맹 핵 거버넌스의 핵심 장치로 이해될 수 있다.

본 연구의 분석틀은 확장억제 신뢰와 제도적 제약의 결합 방식이 한미 원자력 협정의 정치적 의미를 결정한다는 데 기초한다. 〈표 3〉은 이러한 분석 논리를 바탕으로 신뢰와 제약의 조합에 따라 협정의 정치적 의미가 어떻게 구성되는지

11) 본 연구에서 핵옵션은 독자 핵무장, 핵잠재성 유지, 핵연료주기 자율성 확대, 핵추진 잠수함과 같은 군사적 활용 가능성, 확장억제 보안을 위한 핵 관련 제도 개선 요구를 포괄하는 전략적 선택 공간을 뜻한다.

를 유형화한 것이다.

〈표 3〉 한미 원자력협정의 정치적 의미 구성 유형

유형	확장 억제 신뢰	원자력 협정상 제약	협정의 정치적 의미	동맹 내 정치적 상태	협정 쟁점화 수준
보호- 수용형	높음	강함	동맹 보호를 전제로 한 정당한 제도적 대가	수용 및 비쟁점화	낮음
협력- 활용형	높음	약함	평화적 원자력 이용과 전략적 자율성 확대의 제도적 기회	능동적 활용	낮음
통제- 갈등형	낮음	강함	비대칭적 통제와 기술주권 제약의 상징	재협상 요구, 갈등 심화	상승
자율- 이탈형	낮음	약함	동맹 구속력 약화 속 자율적 선택 공간 확대	전략적 이탈, 헤징	매우 높음

본 연구의 사례분석은 네 유형 모두의 경험적 발생을 주장하기보다, 한미 원자력협정의 정치적 의미가 어떠한 조건에서 수용, 정치화, 비쟁점화, 재쟁점화 되는지를 설명하기 위한 분석적 유형화에 목적이 있다. 본 연구가 주목하는 핵심 경로는 제도적 제약의 강약 변화가 아니라, 확장억제 신뢰의 변화에 따라 동일한 협정이 서로 다른 정치적 의미로 구성되는 과정이다. 이후의 시기별 분석은 제약의 유무 자체보다, 지속적인 제약이 어떠한 신뢰 조건 속에서 수용되거나 정치화되었는지를 중심으로 전개된다. 구체적으로 1950-1960년대는 신뢰-제약 정합의 형성기, 1970년대는 신뢰 위기와 제약 강화가 결합된 정치화 국면, 1980-2000년대는 확장억제 신뢰 회복과 제약 수용이 결합된 안정화 국면으로 분석한다. 2010년대 이후는 제도화된 확약이 강화되었음에도 북한 핵능력 고도화와 미국의 실행 의지에 대한 불안이 병존하면서 협정의 정치적 의미가 재쟁점화된 국면으로 규정한다.

3. 협정의 형성과 신뢰-제약 정합: 1950-1960년대

한미 간 원자력 협력의 제도적 기반은 1950년대 후반 미국의 글로벌 비확산 전략과 동맹관리 정책이 결합된 맥락 속에서 형성되었다. 한국전쟁 직후 한국은 원자력 기술이나 산업 기반을 거의 보유하지 못했으며 독자적인 핵무기 개발을 추진할 수 있는 물리적 능력 또한 존재하지 않았다. 다만, 원자력의 평화적 이용이 공식적 목적이었음에도 불구하고 핵무기에 대한 잠재적 기대감은 일정 부분 존재했던 것으로 평가된다.

1950년대 한국의 원자력 기술 도입에는 산업화와 낙후성 극복을 위한 기대와 함께 군사적 활용 가능성에 대한 인식이 결합되어 있었으며, 근대화 욕망과 민족주의, 반공주의적 북진통일 구상이 중층적으로 작용한 것으로 분석된다.¹²⁾ 이러한 인식은 정치권에서도 확인되는데, 진보당 내에서도 원자에너지의 파괴력에 대한 자각이 세계대전 억제와 평화적 국제질서 형성에 기여할 수 있다고 언급한 바 있다.¹³⁾

미국 정책결정자들 역시 단순히 기술적 능력의 부재만으로 확산 위험이 장기적으로 해소된다고 보지는 않았다. 냉전기 미국은 안보 불안이 큰 동맹국들이 구조적 위협 환경 속에서 장기적으로 독자적 군사 능력, 특히 핵무장 능력을 추구할 잠재적 유인을 갖는다고 인식하였으며 이러한 인식은 한국에도 동일하게 적용되었다.¹⁴⁾ 한국전쟁 이후 지속된 군사적 긴장과 이승만 정부의 북진통일 노선은, 한국이 독자적으로 군사적 행동을 취할 가능성에 대한 미국의 우려를 증대시켰다. 이에 따라 미국은 군사 및 경제 지원과 정치적 압박을 병행함으로써 한국의 행동을 일정한 제도적·전략적 범위 안에 묶어두려 했다.¹⁵⁾

12) 이동원, “1950년대 한국의 ‘평화를 위한 원자력’ 기술 도입과 냉전적 변용,” 『역사문화연구』 43호(2020).

13) 이병철, “‘평화적 이용’에 관한 한미원자력협정과 미국의 이중성,” p. 34.

14) Victor D. Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia* (Princeton: Princeton University Press, 2016).

15) Gregg Brazinsky, *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of a Democracy* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2007).

이러한 인식 속에서 미국은 단순한 기술 이전 제한에 머무르지 않고 통제된 협력을 통해 동맹국의 원자력 개발 경로 자체를 제도적으로 관리하려는 전략을 채택하였다. 이는 아이젠하워 행정부의 ‘원자력의 평화적 이용(Atoms for Peace)’ 구상과 직접적으로 연결되어 있었다. 이 정책은 동맹국의 평화적 원자력 이용을 촉진하여 기술적·경제적 발전을 지원하는 동시에, 핵물질과 관련 기술의 이전 및 사용을 제도적으로 규율함으로써 핵확산 가능성을 통제하려는 이중적 목적을 지니고 있었다.¹⁶⁾

이러한 전략은 1956년 체결되고 1958년 발효된 한미 원자력협정을 통해 제도화되었다. 이 협정은 미국 「원자력법(Atomic Energy Act of 1954)」 제123조에 근거하여 체결된 ‘123 협정’의 일환으로, 미국이 동맹국에 원자력 기술, 핵물질, 그리고 관련 장비를 제공할 수 있는 법적 틀을 마련하였다. 미국의 지원을 통해 한국은 연구용 원자로(TRIGA Mark-II, III)의 도입과 운영, 핵연료 공급, 기술 교육, 전문 인력 양성 등 원자력 프로그램의 기초 인프라를 구축할 수 있었다. 이러한 협력은 초기에는 연구와 교육 중심으로 이루어졌지만 이후 상업용 원전 도입과 원자력 산업 발전을 가능하게 하는 중요한 기술적·제도적 토대를 형성하였다.¹⁷⁾

그러나 협정은 단순한 기술 협력 장치에 그치지 않았다. 협정은 제공된 핵물질과 기술의 사용, 저장, 재처리, 그리고 제3국 이전에 대해 미국의 사전 동의와 지속적 감독을 요구함으로써 동맹국의 핵연료주기 선택과 원자력 개발 경로를 제도적으로 제한하는 통제 구조를 포함하고 있었다. 특히 핵연료 재처리와 우라늄 농축, 제3국 이전과 같은 민감한 핵활동에 대해서는 미국의 사전 동의를 요구하도록 규정하였으며, 협정 위반이나 협력 중단이 필요하다고 판단될 경우 제공된 핵물질과 장비의 반환을 요구할 수 있는 권한도 미국에 부여하였다.

이러한 협력 구조의 형성과 수용은 한반도의 안보환경과 미국 확장억제의 신

16) Richard G. Hewlett and Jack M. Holl, *Atoms for Peace and War 1953-1961: Eisenhower and the Atomic Energy Commission* (Berkeley: University of California Press, 1989), pp. 41-50.

17) 한국원자력연구원, 『원자력협력협정 해설서』(대전: 한국원자력연구원, 2008), pp. 24-26.

뢰 제공이라는 조건과 긴밀하게 연관되어 있었다. 한국전쟁 이후 한반도에서 핵심적인 안보 변수는 북한의 재침 가능성이었으며 이를 억제하는 중심축은 전진 배치와 방위 공약이었다. 미국의 군사적 존재와 확장억제 공약은 한국에 실질적인 안보 보장을 제공하였으며, 이는 한국이 독자적 핵무장 경로를 모색하기보다 동맹 틀 내에서 안보를 확보하는 전략을 선택하도록 만드는 중요한 조건으로 작용하였다.¹⁸⁾

그 결과 이 시기 한미 원자력협정은 기술 협력과 전략적 통제가 결합된 동맹 거버넌스의 제도적 구조로 기능하였다. 미국은 원자력 기술과 핵물질 제공을 통해 동맹국의 기술 발전을 지원하는 동시에 핵연료주기 접근에 대한 통제를 유지함으로써 잠재적 핵무장 경로를 구조적으로 제한하였다. 이러한 구조는 적대국에 대한 억제와 동맹국의 전략적 자율성 제한을 동시에 수행하는 이중억제 전략의 제도적 구현으로 이해될 수 있다.

종합하면, 이 시기에는 미국의 전진배치와 방위공약을 바탕으로 확장억제 신뢰가 비교적 안정적으로 유지되었다. 동시에 원자력협정의 법적·절차적 제약은 미국의 기술 제공과 감독 구조 속에서 형성되었지만, 한국의 전략적 자율성을 제한하는 정치적 쟁점으로 인식되지는 않았다. 따라서 협정의 제약은 동맹 보호와 원자력 협력을 가능하게 하는 조건으로 수용되었고, 신뢰와 제약은 정합적으로 결합되었다. 이러한 신뢰-제약의 정합적 결합 구조는 이후 한미 원자력 협력의 제도적 틀로 작용하였으며, 전략환경 변화 속에서 협정의 정치적 의미와 기능이 재구성되는 제도적 기반을 형성하였다.

4. 신뢰 위기와 제약의 정치화: 1970년대

1970년대는 한미 원자력협정이 평화적 원자력 협력을 가능하게 하는 제도적

18) Phillip C. Bleek and Eric B. Lorber, "Security Guarantees and Allied Nuclear Proliferation," *Journal of Conflict Resolution* Vol. 58, No. 3(2014).

기반을 넘어, 한국의 핵연료주기 선택과 전략적 자율성을 제한하는 통제 장치로 재해석되기 시작한 시기였다. 이 시기 변화의 배경에는 국제 전략환경의 구조적 변화와 한국의 국내 산업화 전략이 동시에 작용하고 있었다. 데탕트의 진전과 미·중 화해, 그리고 베트남전 종결 과정에서 미국의 전략적 우선순위가 조정되면서, 동아시아에서 미국의 군사적 개입 의지와 방위 공약의 지속성에 대한 불확실성이 증대하였다. 특히 닉슨 독트린과 주한미군 제7보병사단 철수는 미국의 전진배치와 자동개입에 대한 신뢰를 약화시키는 신호로 받아들여졌으며, 이는 한국 정부가 미국의 안보공약에 대한 의존을 재평가하고 더 큰 전략적 자율성을 모색하게 만드는 계기가 되었다.

이와 동시에 한국의 급속한 산업화는 원자력 협력의 성격을 연구 중심에서 상업적 이용 중심으로 전환시키는 구조적 요인으로 작용하였다. 1970년대 초 중화학 공업 중심의 산업화 전략이 본격화되면서 전력 수요가 급격히 증가하였고, 정부는 장기적 에너지 안보를 위해 원자력 발전을 핵심 전략 산업으로 채택하였다. 이러한 맥락에서 한미 양국은 기존의 연구 중심 협력 체제를 상업용 원자력 발전을 포함하는 형태로 확대하기 위해 1972년 새로운 원자력협정을 체결하였다. 이 협정은 1956년 협정을 대체하고 1974년 개정을 통해 상업용 원전 건설과 핵연료 공급의 제도적 기반을 마련하는 한편, 핵물질의 사용·이전 및 재처리·농축 등 민감 핵연료주기 활동을 미국의 사전 동의와 감독 체계 안에 두는 통제 구조를 보다 명확히 하였다.¹⁹⁾

그러나 같은 시기 한국 정부는 민수 원자력 협력과 병행하여 독자적 핵개발 능력 확보를 위한 비공개 프로그램을 추진하였다. 박정희 정부는 미국의 안보공약이 조건화될 가능성을 우려하였으며, 특히 미·중 관계 정상화와 베트남 철수 이후 미국이 동아시아에서 군사적 개입을 점진적으로 축소할 수 있다고 판단하였다. 이러한 상황에서 핵무기는 잠재적 방기에 대비한 최종적 억제 수단으로 인식되기 시작하였다. 한국은 미국의 감시를 우회하면서 핵 프로그램을 가속화

19) 한국원자력연구원, 『원자력협력협정 해설서』, pp. 25-26.

하기 위해 프랑스와 캐나다를 상대로 예비 협상을 개시하였다. 이러한 노력에는 핵분열 물질 생산에 적합한 것으로 평가된 캐나다의 CANDU 원자로 도입 계획과, 사용후핵연료에서 플루토늄을 분리할 수 있도록 프랑스로부터 재처리 시설을 확보하려는 계획이 포함되어 있었다.²⁰⁾

미국은 한국의 재처리 시설 도입과 핵무기 개발 가능성을 동맹 안정성과 비확산 체제에 대한 중대한 도전으로 인식하였다.²¹⁾ 이에 따라 미국은 한국의 핵개발 가능성을 억제하기 위해 양자 차원의 외교적 압박과 핵공급국 간 비확산 공조를 병행하였다. 특히 미국은 프랑스와의 협의를 통해 한국의 재처리 시설 도입 계약을 저지하고자 하였으며, 캐나다와도 원자로 판매 및 핵연료 재처리 문제를 연계하여 한국에 대한 비확산 압박을 강화하였다. 또한 한국 정부에 대해서는 재처리 시설 확보가 향후 한미 원자력 협력과 안보·정치 관계에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 경고하였다. 이러한 압박은 실제 정책 결과로 이어졌다. 한국 정부는 결국 재처리 시설 도입 계획을 철회하였고, 1975년 핵확산금지조약(NPT)에 가입함으로써 독자적 핵무장 경로를 제도적으로 제한하는 비확산 체제에 편입되었다.

동시에 미국은 이러한 제약이 동맹 이탈이나 안보 불안으로 이어지지 않도록 확장억제 공약을 재확인하고 민수 원자력 협력을 지속하였다. 이는 1978년 제11차 한미 안보협의회의의 공동성명에서 ‘핵우산’이 명시적으로 언급되는 결과로 이어졌다.²²⁾ 즉, 미국은 한국의 핵연료주기 능력 확보를 제한하는 한편, 원자력

20) Lyong Choi and Jooyoung Lee, “The Falling-Out of Nuclear Suppliers: US-France-Canada Negotiations and Debates on the ROK Nuclear Program,” *Journal of East Asian Studies* Vol. 24, Issue 1(2024), pp. 49-69.

21) 1975년 키신저 국무장관 명의의 국무부 전문은 한국의 핵무기 개발 시도가 북한과 일본을 포함한 주변국에 중대한 영향을 미치고, 소련·중국·미국이 직접 관여된 동북아 안보질서에 불안정 효과를 초래할 수 있다고 평가하였다. 또한 한국의 핵무기 확보 노력이 한미 양자 안보관계에도 불가피한 영향을 미칠 것이라고 보면서, 미국의 기본 목표를 한국의 핵개발 노력을 억제하고 핵폭발 능력 및 운반체계 개발을 가능한 최대한 저지하는 것으로 설정하였다. U.S. Department of State, telegram 048673 to U.S. Embassy Seoul, “ROK Plans to Develop Nuclear Weapons and Missiles,” 4 March 1975, Secret, National Security Archive, <https://nsarchive.gwu.edu/document/22673-document-09-state-department-telegram-048673> (accessed March 30, 2026).

22) U.S. Department of Defense, Communiqué of the 11th U.S.-ROK Security

발전 지원과 안보 공약을 통해 동맹의 안정성을 유지하고자 하였다. 협력과 통제를 결합한 이러한 접근은 적대국 억제와 동맹국의 자율성 제한이 동시에 작동하는 이중억제 구조를 제도적으로 구현한 것이었다.

종합하면, 1970년대 한미 원자력협정은 확장억제 신뢰의 약화와 핵연료주기 제약의 강화가 결합되면서 본격적으로 정치화되었다. 닉슨 독트린, 주한미군 감축, 미·중 화해는 한국으로 하여금 미국의 방위공약이 조건화될 수 있다는 인식을 강화시켰다. 반면 재처리와 농축에 대한 미국의 사전 동의 구조는 유지·강화되었고, 프랑스 재처리 시설 도입 저지 과정에서 이러한 제약은 실제 정책 선택을 제한하는 통제 장치로 작동하였다. 그 결과 한미 원자력협정은 원자력 협력의 제도적 기반이면서도 한국의 전략적 자율성을 제한하는 장치로 재해석되었고, 신뢰-제약의 분리 속에서 동맹정치의 핵심 쟁점으로 전환되었다.

5. 동맹 안정화와 협정의 비쟁점화: 1980-2000년대

1970년대 한국의 핵개발 시도와 그에 따른 제도적 제약 강화 이후, 한미 원자력협정은 근본적 구조 변화 없이 장기간 안정적으로 유지되었다. 특히 1980년대부터 2000년대 후반까지의 시기는 협정의 핵심 제약 구조가 지속되었음에도 불구하고 그것이 전략적 논쟁의 중심으로 부상하지 않았다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.²³⁾

1980년대 한미관계는 전두환 정부와 레이건 행정부 간 전략적 협력이 강화되면서 비교적 안정적으로 유지되었다. 한국은 핵개발을 공식적으로 포기하는 대신 군 현대화와 첨단무기 도입을 중심으로 국방정책을 재조정하였고, 이에 따라

Consultative Meeting (October, 1978).

23) 1980년대부터 2000년대까지는 냉전 종식과 북한 핵문제의 등장 등 전략환경이 크게 변화한 시기였다. 그러나 한미 원자력협정 자체는 1970년대와 달리 한국의 핵옵션이나 전략적 자율성을 둘러싼 핵심 정치 쟁점으로 부상하지 않았다는 점에서, 본 연구는 이 시기를 협정의 비쟁점화 국면으로 다룬다.

원자력협정은 동맹 내에서 비쟁점화된 상태로 유지되었다. 이러한 흐름은 냉전 종식기에도 지속되었다.

1991년 남북한은 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」에 합의·서명하고, 1992년 이를 발효하였으며, 같은 시기 미국은 전술핵무기를 한반도에서 철수하였다. 이 두 사건은 한반도 비핵화 질서가 남북 합의와 한미동맹의 전략적 조정이 결합된 형태로 형성되었음을 보여준다. 특히 전술핵 철수는 확장억제의 철회가 아니라, 핵의 전진배치에서 동맹 구조와 전략자산 중심 억제로의 전환을 의미하였다.

이러한 조건 속에서 1990년대 한미 원자력협정은 안정적으로 유지되었다. 전술핵의 전진배치가 제거되었음에도 불구하고, 확장억제에 대한 신뢰는 정상회담 공동성명, 안보협의회의 등 제도화된 협의체를 통해 반복적으로 재확인되었다. 예컨대 1995년 한미안보협의회의의 공동성명은 미국의 확장억제 제공 의지를 명시적으로 재확인하였으며, 이후에도 유사한 확약이 지속되었다.²⁴⁾ 이러한 반복적 확약은 확장억제가 단순한 정치적 선언이 아니라 동맹 구조에 내재된 제도적 관행으로 정착되었음을 보여준다.

확장억제 신뢰가 안정적으로 유지되는 조건에서, 협정에 내재된 제도적 제약 역시 근본적 도전 없이 지속되었다. 협정의 사전 승인 조항은 재처리와 농축 등 민감한 핵연료주기 활동에 대해 미국의 동의를 요구함으로써 한국의 선택지를 구조적으로 제한하였다. 그러나 이러한 제약은 전략적 자율성에 대한 외부 통제로 인식되기보다, 동맹이 제공하는 안보 공공재에 대한 합리적 교환의 일부로 수용되었다.

중요한 점은 이러한 안정이 핵능력의 부재가 아니라, 핵옵션의 정치적 비가시성을 의미했다는 점이다. 이 시기 한국의 원자력 산업은 지속적으로 성장하였으며, 상업용 원전 운영 경험의 확대와 연구 인프라의 발전은 핵연료주기 전반에 대한 기술적 잠재력을 점진적으로 강화하였다. 그러나 이러한 잠재력은 핵무장으로 이어지는 정치적 선택지로 전환되지 않았다. 이는 능력의 부족 때문이 아

24) Kurt M. Campbell, "The End of Alliances? Not So Fast," *Washington Quarterly* Vol. 27, No. 2(2004), pp. 151-163.

나라, 그러한 선택을 필요로 하는 전략적 유인이 구조적으로 약화되어 있었기 때문이다. 확장억제 신뢰가 안정적으로 유지되는 환경 속에서 핵무장은 안보적 필요성이 낮은 선택지로 인식되었으며, 동시에 국제 비확산 체제에서 이탈할 경우 발생할 외교적·경제적 비용 역시 매우 큰 것으로 평가되었다.

이 시기 협정이 안정적으로 유지되었다는 점은 핵연료주기 제약을 둘러싼 잠재적 긴장이 협정 구조에 대한 근본적 도전으로 발전하지 않았다는 사실에서도 확인된다. 예컨대 2000년대 초 한국 정부 내부에서는 해상 전력 강화를 위한 원자력 잠수함 도입 가능성이 제한적으로 검토되었다. 2003년 국방부는 기존 중형 잠수함 건조 계획을 원자력 추진 잠수함 사업으로 전환하는 방안을 내부적으로 검토하고 개념 설계를 추진하였다.²⁵⁾ 그러나 해당 사업은 외부로 노출되면서 외교적 문제로 비화하였고, 결국 정책화 단계로 나아가지 못한 채 중단되었다.

이 사건은 2004년 한국의 미신고 핵활동 논란과도 연결되어 해석되었다. 일부 원자력연구소 과학자들이 2000년 초 IAEA에 신고하지 않은 채 극소량의 우라늄 농축 및 관련 실험을 수행한 사실이 2004년 추가의정서 이행 과정에서 드러났기 때문이다. 이후 IAEA 조사를 거쳐 해당 실험은 실험실 규모의 제한적 활동이었고, 사용·추출된 핵물질도 소량이며 후속 실험도 없었다는 점이 확인되면서 유엔 안보리 회부 없이 IAEA 보고 수준에서 마무리되었다.²⁶⁾ 이 사건은 한국의 비확산 신뢰도와 원자력 외교에 부담을 주었으나, 실험의 규모와 범위, 후속 활동의 부재, 정부의 협조적 대응을 고려할 때 의도적 핵개발로 이어질 가능성은 낮았던 것으로 판단된다.

두 사건은 동일한 정책적 맥락에서 추진된 연속적 사업으로 보기는 어렵다. 다만 핵연료주기 기술과 관련된 활동이 유사한 시기에 노출되면서 국제사회에서는 이를 잠재적 핵능력 확장 시도의 신호로 연결해 해석하는 경향이 나타났다. 그럼에도 IAEA 조사 결과와 한국 정부의 대응을 고려할 때, 양 사안은 군사

25) 오동룡, “한국형 핵잠수함 원자로 설계한 김시환 박사의 증언,” 『월간조선』 2016년 1월호.

26) 전봉근, “21세기 한국 원자력외교 과제와 대책,” 『국제문제연구』(2008 여름), pp. 9-10.

적 핵개발과 직접 연결되기보다는 핵연료주기 제약과 전략적 활용 가능성 사이의 잠재적 긴장을 보여주는 사례로 볼 수 있다.

중요한 점은 이러한 논란이 동맹구조 자체를 흔드는 전략적 논쟁으로 발전하지 않았다는 데 있다. 당시 확장억제에 대한 기본적 신뢰가 유지되고 있었고, 한국 역시 핵연료주기 제약을 근본적으로 재협상하려는 정책 방향을 채택하지 않았기 때문이다. 이는 2000년대 초반까지 협정이 여전히 신뢰-제약 정합 구조 속에서 작동하고 있었음을 보여준다.

당시 노무현 정부는 ‘협력적 자주국방’ 기조 아래 전시작전통제권 전환과 원자력 잠수함 도입 등을 검토하며 전략적 자율성 확대를 모색하였다. 다만 이는 북한 핵위협에 급격한 변화나 미국 확장억제 신뢰의 약화보다는 정권의 정책적 성향과 국방개혁 비전에 따른 측면이 컸다. 또한 이라크 파병과 전략적 유연성 합의 등 주요 현안에서 미국과의 협력을 유지함으로써, 동맹 갈등이 제도적 균열로 확대되는 것을 방지했다. 따라서 이 시기에는 자율성 확대 움직임이 존재했음에도 확장억제에 대한 기본적 신뢰가 유지되었고, 협정에 내재된 제약 역시 본격적인 정치적 쟁점으로 전환되지 않았다.

종합하면, 1980년대부터 2000년대까지 협정의 핵심 제약은 유지되었지만, 한미연합방위체제와 반복적인 확장억제 확약은 동맹 신뢰를 안정적으로 뒷받침하였다. 원자력 추진 잠수함 검토와 미신고 핵활동 논란은 핵연료주기 제약과 전략적 활용 가능성 사이의 잠재적 긴장을 보여주었지만, 협정의 제약이 본격적인 정치 갈등으로 전환되지는 않았다. 따라서 이 시기 제도적 제약은 전략적 자율성의 부정이라기보다 동맹관리와 비확산 질서의 일부로 수용되었고, 신뢰와 제약은 다시 정합적으로 결합되었다. 그러나 이 균형은 특정 조건에 의존한 안정이었다. 억제 신뢰에 대한 인식이 약화되거나 제약의 정당성이 의문시되는 경우, 동일한 제도 구조는 상이한 정치적 의미로 재구성되며 전략적 논쟁의 핵심 쟁점으로 부상할 수 있다.

6. 확장억제 제도화와 자율성 논쟁의 재부상: 2010년대 이후

2010년대 이후의 변화는 단순한 확장억제 신뢰 약화로 설명하기 어렵다. 이 시기 한미동맹은 워싱턴 선언, 핵협의그룹 설치, 확장억제 협의체의 정례화 등을 통해 제도적 차원의 신뢰를 강화하였다. 그러나 북한의 핵·미사일 능력이 미국 본토를 위협할 수 있는 수준으로 발전하면서, 확장억제의 실제 실행 가능성과 위험 감수 의지에 대한 불안 역시 커졌다. 따라서 이 시기는 확장억제 제도화와 실행 신뢰 불안이 병존하는 복합적 국면으로 보아야 한다. 바로 이 조건 속에서 한미 원자력협정의 제약은 다시 전략적 자율성과 핵잠재성 논쟁의 핵심 제도로 부상하였다.

가. 신뢰-제약 분리 재형성(2010년대-2022)

이전 시기 동안 비교적 안정적으로 유지되던 신뢰-제약 구조는 2000년대 후반 이후 점차 균열을 보이기 시작하였다. 특히 북한 핵능력의 질적 고도화와 미국 확장억제의 실행 조건에 대한 불확실성이 확대되면서, 이전까지 동맹 보호의 일부로 수용되었던 제도적 제약은 점차 전략적 자율성을 제한하는 장치로 재해석되기 시작하였다. 이로써 원자력협정이 다시 전략적 논쟁의 대상으로 부상할 수 있는 구조적 조건이 형성되었다.

이러한 변화는 2010년대 초 박근혜 정부 시기 진행된 한미 원자력협정 개정 협상에서 구체적으로 나타난다. 기존 연구는 이를 에너지 정책이나 원자력 산업의 기술적 요구로 설명하는 경향이 있으나, 이는 협상 요구의 정치적 맥락을 충분히 설명하지 못한다. 협정 개정 요구는 원전 수출국으로 부상한 한국의 산업적 이해, 사용후핵연료 관리 문제라는 국내 정책 압력, 그리고 동맹 신뢰 인식의 변화가 결합된 결과로 이해될 필요가 있다.

2010년대 들어 한국은 UAE 원전 수출을 계기로 글로벌 원전 시장에서 경쟁력 있는 공급자로 자리 잡았으나, 기존 협정은 농축과 재처리와 같은 핵연료주

기 핵심 기술에 대한 접근을 제한함으로써 완전한 원전 공급자로 기능하는 데 구조적 제약으로 작용하였다. 동시에 사용후핵연료 저장 문제의 심화는 파이로프로세싱과 같은 기술적 대안을 요구하는 정책적 압력을 강화하였다.

그러나 이러한 산업적·기술적 요인만으로는 협정 개정 요구의 성격을 충분히 설명하기 어렵다. 2013년 북한의 3차 핵실험을 포함한 핵능력 고도화는 확장억제의 신뢰를 조건화시키는 계기로 작용하였다. 이후 북한은 2016년 4·5차 핵실험과 2017년 6차 핵실험을 통해 핵무기의 폭발력과 운용 신뢰성을 지속적으로 향상시켰으며, 특히 2017년 핵실험은 실전적 핵탄두 설계에 근접했음을 시사하는 사건으로 평가되었다. 더 나아가 화성-14형과 화성-15형 ICBM 시험 발사는 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 능력에 접근했음을 보여주었다.

이에 따라 미국은 확장억제 공약을 반복적으로 재확인하였다. 2016년 제48차 SCM 공동성명과 2022년 제54차 SCM 공동성명은 모두 핵우산을 포함한 모든 범주의 군사적 수단을 통한 방위 공약을 명시하였다.²⁷⁾ 그러나 선언적 공약의 반복이 억제 신뢰를 동일한 수준으로 유지하는 것을 보장하지는 않았다. 북한의 핵능력이 미국 본토를 직접 위협할 수 있는 수준으로 발전하면서 확장억제는 본질적으로 더 높은 수준의 위험 감수를 요구하는 문제로 인식되기 시작하였다.²⁸⁾

이러한 전략환경 변화 속에서 한미 원자력협정의 제도적 구조는 제한적 조정을 거쳤다. 2015년 개정 협정은 고위급 양자위원회(High-Level Bilateral Commission, HLBC) 설치와 협력 절차 확대를 통해 제도적 협력 기반을 강화하였으나, 재처리와 농축에 대한 미국의 사전 동의 요구라는 핵심 제약 구조는 유지되었다. 협정 개정 과정에서도 핵연료주기 권한을 둘러싼 입장 차이는 해소되지 않았으며, 최종적으로 협의 구조 확대와 제약 유지가 결합된 형태로 타결되었다.²⁹⁾ 파이로프로세싱 공동연구는 허용되었지만, 상업적 수준의 농축 및

27) U.S. Department of Defense, "Joint Communique of the 48th U.S.-ROK Security Consultative Meeting," October 21, 2016; "Joint Communique of the 54th U.S.-ROK Security Consultative Meeting," November 3, 2022.

28) Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," RAND(2018). <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html> (accessed: February 4, 2026).

29) 전진호, "한미 (신)원자력협정의 비판적 재검토: 구 한미 원자력협정 및 미일원자력협정과

재처리 권한은 여전히 제한된 상태로 남게 되었다.

이러한 조건 속에서 원자력협정의 제약은 점차 한국의 전략적 선택 범위를 제한하는 제도적 장치로 인식되기 시작하였다. 문재인 정부 시기 핵추진 잠수함 도입 논의와 SLBM 시험 성공은 북한의 핵·미사일 능력 고도화에 대응하기 위한 비핵 전략자산 확보 논의의 일환으로 이해할 수 있다.³⁰⁾ 이는 한국이 독자적 핵무장을 추진했다는 의미는 아니지만, 원자력협정에 내재된 핵연료주기 제약이 단순한 기술 규칙을 넘어 전략적 자율성과 연결된 문제로 인식되기 시작했음을 보여준다.

결과적으로, 확장억제 공약은 공식적으로 유지되었으나 북한 핵능력의 발전은 억제 실행의 위험 구조를 변화시킨 반면, 원자력협정의 제도적 제약 구조는 유지되었다. 이로 인해 동맹 내에서는 억제 신뢰와 제도적 제약이 동일한 방식으로 결합되지 않는 ‘신뢰-제약 분리’ 구조가 형성되기 시작하였다.

신뢰-제약 구조의 관점에서 볼 때, 2010년대 협정 개정은 제도적 제약이 완화되기보다는 재해석되고 정치화되는 국면을 보여준다. 1970년대와 달리, 제약에 대한 도전은 핵무장 시도가 아니라 동맹 틀 내에서 기술적·제도적 유연성을 확보하려는 방식으로 나타났다. 이는 동맹 신뢰의 변화가 단일한 결과를 낳는 것이 아니라, 기존 제도적 제약과의 상호작용 속에서 서로 다른 전략적 대응을 산출한다는 점을 시사한다.

나. 협력과 제약의 재조정(2022년 이후)

최근 한미동맹의 제도적 발전은 확장억제 협의 절차를 확대해 왔지만, 위기 시 한국의 독자적 권한을 제한하는 구조적 비대칭성은 여전히 유지되고 있다. 미국은 확장억제의 신뢰성을 강화하기 위해 핵협의그룹(Nuclear Consultative

의 비교를 중심으로,” 『韓日軍事文化研究』 35집(2022).

30) Kelsey Davenport, “South Korea Tests Submarine-Launched Missile,” Arms Control Today (October 2021). <https://www.armscontrol.org/act/2021-10/news/south-korea-tests-submarine-launched-missile?> (accessed: February 4, 2026).

Group, NCG) 설치, 고위급 협의 정례화 등 다양한 제도적 장치를 도입해 왔다. 최근 NCG 회의 역시 확장억제가 미국의 전 영역 능력(full spectrum of U.S. capabilities)에 기반함을 재확인하고, 핵 및 전략 계획에서의 심화된 조율을 강조하였다.³¹⁾ 이러한 조치들은 확장억제의 절차적 가시성과 작전적 통합성을 강화하며 동맹 결속을 제도적으로 보장하는 효과를 낳았다. 그러나 협의 절차가 확대되었음에도 핵사용과 전략적 위기 고조에 관한 최종 결정권은 여전히 워싱턴에 집중되어 있다. 미국은 한국의 군사능력을 연합작전 체계 속에 편입시켜 왔고, 그 결과 미국의 통제 범위를 벗어난 독자적 행동 가능성은 제도적으로 제한된다.

주요 여론조사 역시 이러한 긴장이 사회적 차원에서도 가시화되고 있음을 보여준다. 시카고국제문제협의회와 카네기국제평화재단의 2021년 조사에서 한국의 독자 핵무기 개발 지지는 71%로 나타났다.³²⁾ 아산정책연구원의 조사에서도 독자 핵무장 지지는 2025년 76.2%에서 2026년 80.0%로 상승하며 조사 이래 최고치를 기록하였다.³³⁾ 이러한 결과는 핵옵션 담론이 일시적 여론 반응에 그치지 않고, 북한 핵능력 고도화와 미국 확장억제의 실행 신뢰에 대한 불안 속에서 공개적 전략 담론으로 재부상하고 있음을 보여준다.

다만 이러한 여론은 국가 차원의 핵무장 정책 전환을 의미한다기보다, 한미 원자력협정의 제도적 제약이 핵연료주기 자율성과 장기적 핵잠재성 논쟁의 맥락에서 재쟁점화되고 있음을 보여주는 근거로 이해할 수 있다. 실제로 국방부는 「대한민국 핵추진잠수함 개발 기본계획」에서 핵추진잠수함 개발이 핵무기 보유나 개발과 구분되는 사안임을 명확히 하며, 저농축우라늄 사용과 핵비확산 원칙

31) U.S. Department of War, "Joint Press Statement on the Fifth Nuclear Consultative Group Meeting," December 11, 2025.

32) Toby Dalton, Karl Friedhoff, and Lami Kim, *Thinking Nuclear: South Korean Attitudes on Nuclear Weapons*, Chicago Council on Global Affairs and Carnegie Endowment for International Peace, February 21, 2022, <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/thinking-nuclear-south-korean-attitudes-nuclear-weapons> (accessed: May 30, 2026).

33) The Asan Institute for Policy Studies, *South Koreans and Their Neighbors 2026*, April 9, 2026, p. 17, https://asaninst.org/bbs/board.php?bo_table=s1_6_1_eng&wr_id=25 (accessed: May 30, 2026).

준수를 공식적으로 제시하였다.³⁴⁾

군사·작전 차원에서도 이러한 긴장은 한국형 3축체계와 연합작전 구조에서 확인된다. 한국은 북한의 핵 위협에 대응해 탐지·타격·방어 능력을 강화하고 있으나, 핵심 ISR 자산과 전략적 지원 능력에서는 여전히 미국에 대한 의존도가 높다. 상호운용성 중심의 연합작전 구조와 워싱턴 선언은 억제 능력과 전략 조율을 강화하는 동시에, 한국의 독자적 군사행동과 전략 선택 공간을 일정 부분 제약하는 효과를 지닌다.³⁵⁾ 전시작전통제권(OPCON) 전환 과정에서도 유사한 패턴이 나타난다. 전작권 전환은 초기작전능력(IOC), 완전작전능력(FOC), 완전임무능력(FMC) 등 조건 기반 기준에 따라 관리되며, 이는 권한 확대가 제도화된 동맹 틀 안에서 이루어지도록 만든다. 따라서 전작권 전환은 단순한 권한 이전이라기보다, 한국의 역할 확대와 미국의 부담 재조정이 결합된 동맹 거버넌스의 재편 과정으로 이해할 수 있다.³⁶⁾

또한 한미연합사 구조의 재편과 한미 군사력 배치 조정은 한국이 북한 억제에서 더 큰 책임을 부담하도록 하는 방향으로 이루어지고 있으며, 이는 미국이 다른 전구로 자원을 재배치할 수 있는 여지를 넓히는 효과를 지닌다. 최근 미국의 전략 문서들이 시사하듯 이러한 변화는 ‘현대화’라는 명분 아래 제시되지만, 동시에 미국의 전략적 요구 변화에 따른 부담 재분배의 성격도 갖는다.³⁷⁾

이러한 구조는 핵 영역에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 한국의 핵연료주기 정책은 여전히 한미 원자력협정의 규율을 받으며, 우라늄 농축과 사용후핵연료 재처리에는 미국의 사전 동의가 필요하다. 이는 한국을 국제 비확산 체제에 확고히

34) 박상기, “핵추진잠수함 ‘장보고 N사업’ 발표… 국방부 “2030년대 중반 진수할 것,” 『조선일보』 2026년 5월 27일.

35) ROK Ministry of Foreign Affairs, “Washington Declaration,” (April 28, 2023) https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_25772/view.do?seq=14&page=1 (accessed: January 10, 2026).

36) James Kim, “Redefining the US-ROK Alliance in an Era of Uncertainty: Alliance Modernization and Economic Security,” Stimson, (January 30, 2026) <https://www.stimson.org/2026/redefining-the-u-s-rok-alliance-in-an-era-of-uncertainty/> (accessed: March 9, 2026).

37) U.S. Department of War, *National Defense Strategy of the United States of America*, (Washington D.C. : DOD, 2026).

편입시키는 동시에, 독자적 핵연료주기 개발과 장기적 전략 운용의 폭을 제한한다. 미국 정부 역시 확장억제를 반복적으로 재확인하는 한편, 한국의 핵확산금지조약(NPT) 의무와 원자력협정상 비확산 공약을 강조해 왔다.³⁸⁾ 이처럼 동맹 기반 핵 거버넌스는 위협 환경이나 확장억제 신뢰가 변화하더라도 일정하게 유지되는 제도적 관리 구조를 형성한다. 또한 한국의 미국 에너지부 민감국가 목록(Sensitive Country List, SCL) 지정 문제를 둘러싼 한미 협의는 안보 보장이 정치적으로 조건화되는 상황에서도 기술 접근을 둘러싼 제도적 통제가 강화될 수 있다는 인식을 심화시켰다.³⁹⁾

최근 제기되는 핵추진 잠수함 협력 논의 역시 이러한 이중적 성격을 보여준다. 핵추진 잠수함은 한국의 해양 억제 능력을 강화하고 인도-태평양 전략에도 기여할 수 있지만, 추진 연료와 관련 기술에 대한 접근은 여전히 한미 원자력협정과 미국의 승인 구조 안에서 관리된다.

결과적으로 2022년 이후의 변화는 핵연료주기 제약의 완화가 아니라, 확장억제 신뢰를 보강하려는 동맹 관리 방식의 변화로 이해할 수 있다. 즉 재처리와 농축을 둘러싼 제약 구조는 그대로 유지된 채, 그 정치적 의미가 변화한 것이다. 이제 이러한 제약은 단순한 비확산 규칙을 넘어, 동맹 내 전략적 자율성, 잠재적 핵옵션, 장기 전략 능력의 범위를 제한하는 제도적 장치로 재인식되고 있다.

따라서 2010년대 이후의 신뢰-제약의 재분리 구조는 동맹 약화의 산물이라기보다, 제도화된 동맹 내부에서 확장억제 신뢰와 제도적 제약이 서로 다른 속도로 변화하면서 발생한 정치적 긴장으로 이해할 수 있다. 워싱턴 선언과 NCG는 제도적 확약을 강화했지만, 북한 핵능력 고도화와 미국의 위협 감수 의지에 대한 불안은 실행 신뢰의 문제를 지속시켰다. 이 조건에서 한미 원자력협정은 단순한 비확산 규칙이 아니라 핵연료주기 자율성, 핵추진 잠수함, 핵잠재성의 범위를 둘러싼 동맹 거버넌스의 핵심 쟁점으로 재부상하였다.

38) U.S. Department of State, “U.S.-Republic of Korea (R.O.K.) Agreement for Peaceful Nuclear Cooperation,” January 2025.

39) 박성민, “美정부, ‘바이든정부서 한국, 민감국가 목록 최하위 범주에 추가,’” 『연합뉴스』 2025년 3월 15일.

7. 결론: 합의와 과제

본 연구는 한미 원자력협정을 기술협력 문서나 비확산 협정을 넘어, 확장억제 신뢰와 제도적 제약이 결합된 동맹 핵 거버넌스 장치로 재해석하였다. 핵심 주장은 협정의 정치적 의미가 제약의 존재 자체보다, 그 제약이 어떠한 확장억제 신뢰 조건 속에서 인식되는가에 따라 달라진다는 점이다. 확장억제 신뢰와 제도적 제약이 정합적으로 결합될 때 협정은 동맹 보호와 원자력 협력의 제도적 조건으로 수용되며 정치적 쟁점으로 부상하지 않는다. 반면 확장억제 신뢰가 약화되거나 조건화된 상황에서 동일한 제약이 지속될 경우, 협정은 전략적 자율성을 제한하는 장치로 재해석되며 정치화된다.

이러한 관점에서 협정의 정치적 의미는 네 국면으로 구분된다. 1950년대 중반부터 1960년대까지 협정은 미국의 전진배치와 방위공약 속에서 원자력 협력과 제도적 통제가 결합된 정합 구조로 작동하였다. 1970년대에는 닉슨 독트린, 주한미군 감축, 미·중 데탕트, 박정희 정부의 비밀 핵개발 시도가 맞물리면서 협정이 전략적 통제 장치로 정치화되었다. 1980년대부터 2000년대까지는 한미 동맹의 제도화와 반복적인 확장억제 확약 속에서 협정이 안정적 동맹관리 장치로 기능하며, 정치적 쟁점으로 부상하지 않았다. 2010년대 이후에는 워싱턴 선언, 핵협의그룹 설치 등 제도적 확약이 강화되었지만, 북한 핵·미사일 능력 고도화로 실행 신뢰에 대한 불안이 지속되면서 협정은 전략적 자율성과 핵잠재성 논쟁의 핵심 제도로 재부상하였다. 이와 함께 핵옵션 담론 역시 각 국면에 따라 비가시적 상태에서 현실적 정책 선택지로 부상했다가, 1980년대 이후에는 제한적·잠재적 논의로 축소되었고, 2010년대 이후 다시 공개적 전략 담론으로 재부상하였다.

〈표 4〉 신뢰-제약 구조와 협정의 정치적 의미 변화

유형	시기	정치적 의미	핵 옵션 담론	핵심 양상
정합	1950년대 - 1960년대	협력 기반, 비쟁점화	비가시적	협정 체결, TRIGA 도입, 미국 전진배치와 방위공약
분리	1970년대	전략적 통제 장치로 정치화	현실적 정책 선택지로 부상	닉슨 독트린, 주한미군 감축, 비밀 핵개발 시도, 1972년 협정 개정
재정합	1980년대-2000년대	안정적 동맹관리로 비쟁점화	제한적 · 잠재적 논의로 축소	한미연합사 체제, 확장억제 재확인, 전술핵 철수 이후 동맹 조정, 원잠 논의 무산
재분리	2010년대-현재	핵잠재성 · 제도적 자율성 논쟁 재부상	공개적 전략 담론으로 재부상	북한 핵 · ICBM 고도화, 2015년 협정 개정, 워싱턴 선언, NCG 설치, 핵연료주기 · 핵추진 잠수함 논의

이 연구결과가 의미하는 바는 핵 옵션 담론의 부상을 북한 위협 증가나 국내정치적 요인만으로 설명할 수 없다는 점이다. 핵 옵션 담론은 단순히 안보 위협의 증가만으로 설명되기보다, 동맹 거버넌스 구조 속에서 확장억제 신뢰와 제도적 제약이 결합되고 인식되는 방식에 의해 형성된다. 한미 원자력협정은 핵 옵션을 직접 금지하는 제도라기보다, 핵무장으로 이어질 수 있는 기술적 · 제도적 경로를 관리함으로써 핵 옵션의 실질적 가능성과 정치적 의미를 구조화해 왔다. 따라서 협정은 핵 확산 방지와 동맹국의 전략적 자율성 조정이 결합된 동맹 핵 거버넌스의 제도적 장치로 이해될 수 있다.

이 점에서 본 연구는 확장억제 연구와 핵 확산 연구를 연결하는 이론적 함의를 갖는다. 기존 연구가 동맹국의 핵 옵션을 주로 외부 위협, 국내정치, 기술능력에 초점을 맞추어 설명해 왔다면, 본 연구는 핵 옵션이 동맹 거버넌스 속에서 형성되는 전략적 선택 공간의 산물임을 강조한다. 즉, 핵 옵션 담론의 부상은 동맹 붕괴의 징후라기보다, 동맹 내부에서 신뢰와 제약의 균형이 재조정되는 과정으로 이해할 필요가 있다.

정책적으로, 향후 한미 원자력 협력의 핵심 과제는 협정의 즉각적 개정보다

기존 협정의 운용 유연성을 단계적으로 확대하는 데 있다. 재처리와 농축 등 민감 핵연료주기 권한을 직접 요구하는 방식은 동맹 내 갈등과 국제 비확산 질서와의 충돌을 초래할 가능성이 크다. 보다 현실적인 접근은 현행 협정의 틀 안에서 협의 절차, 기술협력, 사용후핵연료 관리, 공급망 협력, 전략적 활용 의제를 점진적으로 확대하는 것이다. 핵심은 동맹 결속과 비확산 규범을 훼손하지 않는 범위에서 핵잠재성과 전략적 자율성을 관리할 제도적 공간을 넓히는 데 있다.

〈표 5〉 한미 원자력협력의 핵심 의제와 정책 과제

단계	핵심의제	정책 과제	주요 내용	기대 효과
단기	협약체 운용	HLBC 기능 강화	사용후핵연료, 연료공급망, 차세대 원자로 의제의 정례화	협정 개정 없이 운용 유연성 확대
중기	기술· 공급망 협력	HALEU 연료공급망 및 SMR 기술협력 기반 구축	공동연구, 시범사업, 공급망 협력, 안전조치 모델 개발	비확산 규범 내 기술협력 확대
장기	사용후핵 연료 관리	사용후핵연료 관리 협력 심화	건식저장, 재활용 기술, 파이로프로세싱 연구의 투명성 강화	원전 운영 지속성과 원자력 외교 신뢰 제고
	전략적 활용 의제	핵추진 잠수함 관련 별도 협의 채널 구축	연료 형태, 군사적 운용 범위, 비확산 관리 기준 협의	해양 억제력과 동맹 신뢰의 병행 관리

단기적으로는 2015년 협정을 통해 설치된 한미 고위급 양자위원회(HLBC)의 기능을 강화할 필요가 있다. HLBC는 핵연료주기 정책, 사용후핵연료 관리, 공급망 안정성, 차세대 원자로 협력, 제3국 원전 수출을 포괄하는 전략적 조정 기구로 발전해야 한다. 이는 협정 개정 없이도 협력의 실질적 범위를 넓힐 수 있는 현실적 방안이다.

중기적으로는 고순도 저농축우라늄(HALEU), 소형모듈원자로(SMR), 차세대 원자로, 첨단 연료 제조 기술 분야에서 공동연구와 시범사업을 확대할 필요가 있다. 이러한 협력은 직접적인 농축·재처리 권한 요구보다 비확산 규범과의 충

둘 가능성이 낮으면서도, 한국의 기술 역량과 공급망 내 역할을 강화할 수 있다. 특히 한국의 원전 건설·운영 능력은 미국 원자력 산업의 공급망 제약을 보완하고, 양국 원자력 협력의 상호의존성을 높이는 자산이 될 수 있다.⁴⁰⁾

장기적으로는 사용후핵연료 관리와 핵추진 잠수함 문제를 구분하여 제도적으로 관리해야 한다. 사용후핵연료 문제는 한국 원전 산업의 지속 가능성과 핵연료주기 자율성 논쟁에 직결되므로, 건식저장, 장기저장, 재활용 기술, 파이로프로세싱 연구의 투명성 강화를 중심으로 공동관리 체계를 발전시킬 필요가 있다. 핵추진 잠수함 문제는 원자력의 군사적 이용과 비확산 규범이 교차하는 사안인 만큼, 별도의 기술적·전략적 협의 채널에서 신중하게 다루어질 필요가 있다. 핵추진 잠수함은 해양 억제력과 대잠 능력 강화에 기여할 수 있지만, 추진 연료와 핵물질 관리 문제로 인해 비확산 우려를 동반한다. 따라서 연료 형태, 농축도, 안전조치 적용 방식, 군사적 운용 범위, 기술 이전 기준을 별도로 논의할 수 있는 제도적 틀이 필요하다.

이러한 단계적 접근은 한국의 전략이 단순한 제약 완화 요구에 머물러서는 안 된다는 점을 시사한다. 한국은 미국의 원자력 전략과 글로벌 공급망 재편에서 필수적 파트너로 자리매김함으로써 동맹 내 협상력을 강화할 필요가 있다. 제3국 원전 시장 공동 진출, HALEU 및 차세대 원자로 공급망 참여, 사용후핵연료 관리 협력은 이를 구체화하는 현실적 수단이 될 수 있다. 상호의존성이 심화될수록 협정의 운용과 해석 역시 보다 유연하게 조정될 여지가 커질 수 있다.

본 연구는 질적 사례연구에 기반한 분석이라는 점에서 일정한 방법론적 한계를 갖는다. 향후 연구는 미국 외교문서, 의회자료, 정책문서, 한국의 국회 논의와 여론자료를 보다 체계적으로 검토함으로써 협정의 정치화와 재정치화 과정을 경험적으로 보강할 필요가 있다.

그럼에도 본 연구는 한미 원자력협정을 단순한 비확산 협정이 아니라 동맹 핵거버넌스의 핵심 장치로 재해석했다는 점에서 의의가 있다. 이를 통해 확장억제

40) 심상민, “한미 간 상호보완적 원자력 협정 개정 방안,” 아산정책연구원, 「이슈브리프」 No. 2025-33(2025).

신뢰와 제도적 제약의 결합 방식에 따라 핵옵션 담론의 정치적 의미가 달라질 수 있음을 밝혔다. 한미 원자력협정은 핵연료주기 기술의 접근과 활용 범위를 규율하며, 한국의 전략적 자율성이 동맹과 비확산 규범 안에서 조정되는 방식을 보여준다. 따라서 향후 한국의 안보전략은 확장억제의 신뢰를 제도적·운용적으로 강화하는 동시에, 원자력협정에 내재된 제약을 보다 능동적으로 관리하는 방향으로 발전할 필요가 있다. 이는 보다 유연하고 지속 가능한 동맹 핵 거버넌스 구조를 구축하는 데 기여할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 김민성 · 조한범 · 백승준 · 박주화 · 임상수. 『한반도 안보환경에 관한 전문가 인식조사: 북핵 대응을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2025.
- 박지영 · 최성열 · 이기범 · 장지향. 『한미 원자력협력협정의 선진적 개정을 위한 기반 연구』. 서울: 서울대학교 국가미래전략원, 2024.
- 한국원자력연구원. 『원자력협력협정 해설서』. 대전: 한국원자력연구원, 2008.
- Brazinsky, Gregg. *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of a Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2007.
- Cha, Victor D. *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- Hewlett Richard G. and Jack M. Holl. *Atoms for Peace and War 1953-1961: Eisenhower and the Atomic Energy Commission*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- Huth, Paul K. *Extended Deterrence and the Prevention of War*. New Haven, CT: Yale University Press, 1988.
- Hymans, Jacques E. C. *Achieving Nuclear Ambitions: Scientists, Politicians, and Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Liska, George. *Nations In Alliance: The Limit of Interdependence*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1968.
- McGoldrick, Fred F., Robert J. Einhorn, Duyeon Kim, and James L. Tyson. *ROK-U.S. Civil Nuclear and Nonproliferation Collaboration in*

- Third Countries*. Washington D.C. : The Brookings Institution, 2015.
- Morgan, Patrick M. *Deterrence: A Conceptual Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1983.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books, 1997.
- Snyder, Glenn H. *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Solingen, Etel. *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

2. 논문

- 강정민. “HALEU 시대의 핵비확산과 에너지 안보: 한국의 우라늄 농축 전략.” 『원 자력전략 · 정책연구』 제3권 2호(2025), pp. 1-13.
- 류인석. “미국의 확장억제와 한국의 핵무장 담론: 이중억제와 동맹딜레마의 관점에 서의 고찰.” 『국가전략』 제31권 2호(2025), pp. 63-99.
- 문주현. “글로벌 에너지 대전환기 속 국내 에너지 안보 강화를 위한 한·미 원자력 협정의 개정 방향.” 『국가전략』 제31권 4호(2025), pp. 47-73.
- 윤혜선. “한미원자력협력협정 개정방향에 대한 소고: 1988년 미일원자력협력협정 사례를 중심으로.” 『서울法學』 제23권 1호(2015), pp. 307-354.
- 이동원. “1950년대 한국의 ‘평화를 위한 원자력’ 기술 도입과 냉전적 변용.” 『역사문화연구』 제43호(2020), pp. 163-199.
- 이병철. “‘평화적 이용’에 관한 한미원자력협정과 미국의 이중성.” 『평화학연구』 제18권 4호(2017), pp. 27-48.
- 이상현. “한국의 핵비확산 외교와 원자력정책.” 『국가전략』 제27권 1호(2011), pp. 247-286.

- 장준섭, “원자력선과 관련된 국내·외 규제와 조약에 대한 고찰.” 『한국산학기술학회 논문지』 제23권 3호 (2022), pp. 317-326.
- 전봉근, “21세기 한국 원자력외교 과제와 대책.” 『국제문제연구』(2008 여름), pp. 1-43.
- 전진호, “한미 (신)원자력협정의 비판적 재검토: 구 한미 원자력협정 및 미일원자력 협정과의 비교를 중심으로.” 『韓日軍事文化研究』 제35집(2022), pp. 5-28.
- 조은정, “원자력 협력은 핵 확산을 부추기는가?: 미국양자원자력협정의 국제 핵 통제적 성격.” 『국제정치논총』 제56집 2호(2016), pp. 117-161.
- Blankenship, Brian D. “Promises under Pressure: Statements of Reassurance in U.S. Alliances.” *International Studies Quarterly*, Vol. 64, No. 4(2020), pp. 1017-1030.
- Bleek Phillip C. and Eric B. Lorber, “Security Guarantees and Allied Nuclear Proliferation.” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 58, No. 3(2014), pp. 429-454.
- Campbell, Kurt M. “The End of Alliances? Not So Fast.” *Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2(2004), pp. 151-163.
- Choi, Lyong and Jooyoung Lee, “The Falling-Out of Nuclear Suppliers: US- France-Canada Negotiations and Debates on the ROK Nuclear Program.” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 24, Issue 1(2024), pp. 49-69.

3. 보고서

- 심상민, “한미 간 상호보완적 원자력 협정 개정 방안.” 아산정책연구원. 「이슈브리프」 No. 2025-33(2025).
- 이병철, “한미원자력협력 협정과 농축, 그리고 원자력잠수함.” 경남대학교 극동

문제 연구소, 「IFES Brief」 2025-29(2025).

이찬송. “한미 원자력 협정 협상 전략: 선택지 개발 및 최적 차선택 모색.” 세종 연구소, 「세종정책브리프」 No. 2025-21(2025).

U.S. Department of Defense. Communiqué of the 11th U.S.-ROK Security Consultative Meeting. Seoul, October, 1978.

_____. “Joint Communiqué of the 48th U.S.-ROK Security Consultative Meeting,” October 21, 2016.

_____. “Joint Communiqué of the 54th U.S.-ROK Security Consultative Meeting,” November 3, 2022.

U.S. Department of War. “Joint Press Statement on the Fifth Nuclear Consultative Group Meeting,” December 11, 2025.

_____. *National Defense Strategy of the United States of America*. Washington D.C. : Department of War, 2026.

U.S. Department of State, “U.S.-Republic of Korea (R.O.K.) Agreement for Peaceful Nuclear Cooperation,” January 2025.

4. 뉴스·기사 및 인터넷 자료

박상기. “핵추진잠수함 ‘장보고 N사업’ 발표… 국방부 2030년대 중반 진수할 것.” 『조선일보』 2026년 5월 27일.

박성민. “美정부, ‘바이든정부서 한국, 민감국가 목록 최하위 범주에 추가.’” 『연합 뉴스』 2025년 3월 15일.

오동룡. “한국형 핵잠수함 원자로 설계한 김시환 박사의 증언.” 『월간조선』 2016년 1월호.

Dalton Toby, Karl Friedhoff, and Lami Kim, *Thinking Nuclear: South Korean Attitudes on Nuclear Weapons*, Chicago Council on Global Affairs and Carnegie Endowment for International Peace, February

- 21, 2022, [https:// globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/thinking-nuclear-south -korean-attitudes-nuclear-weapons](https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/thinking-nuclear-south-korean-attitudes-nuclear-weapons) (accessed: May 30, 2026).
- Davenport, Kelsey. "South Korea Tests Submarine-Launched Missile." Arms Control Today(October 2021). <https://www.armscontrol.org/act/2021-10/news/south-korea-tests-submarine-launched-missile?>(accessed: February 4, 2026).
- Kim, James. "Redefining the US-ROK Alliance in an Era of Uncertainty: Alliance Modernization and Economic Security," Stimson, (January 30, 2026) <https://www.stimson.org/2026/redefining-the-u-s-rok-alliance-in-an-era-of-uncertainty/> (accessed: March 9, 2026).
- Mazarr, Michael J. "Understanding Deterrence," RAND(2018). <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html> (accessed: February 4, 2026).
- ROK Ministry of Foreign Affairs. "Washington Declaration." (April 28, 2023) https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_25772/view.do?seq=14&page=1 (accessed: January 10, 2026).
- The Asan Institute for Policy Studies, *South Koreans and Their Neighbors 2026*, April 9, 2026, p. 17, https://asaninst.org/bbs/board.php?bo_table=s1_6_1_eng&wr_id=25 (accessed: May 30, 2026).
- U.S. Department of State. "ROK Plans to Develop Nuclear Weapons and Missiles." Telegram 048673 to U.S. Embassy Seoul. 4 March 1975. Secret. National Security Archive. <https://nsarchive.gwu.edu/document/22673-document-09-state-department-telegram-048673> (accessed: March 30, 2026).

The Changing Political Meaning of the U.S.-ROK Nuclear Cooperation Agreement: Credibility-Constraint Dynamics and Dual Deterrence

Inseok Yoo (Yeungnam University)

This study reinterprets the U.S.-ROK Civil Nuclear Cooperation Agreement not merely as a nonproliferation agreement or a technical cooperation document, but as an alliance governance mechanism institutionalizing the United States' dual deterrence strategy. Existing studies have focused on the agreement's legal structure, energy-policy implications, and historical episodes, but have not sufficiently explained why the same agreement has acquired different political meanings over time. This study treats such variation as a key phenomenon that reveals how security assurance and strategic constraint are reconfigured within the alliance. The central argument is that the agreement's political meaning is shaped not by the fixed level of constraint itself, but by the credibility-constraint structure between U.S. extended deterrence and institutional restrictions on South Korea's nuclear fuel-cycle autonomy. When credibility and constraint are coherently aligned, the agreement remains depoliticized; when they become decoupled, the same constraints are reinterpreted as limits on South Korea's strategic autonomy and become politicized. Through a periodized historical

analysis, this study links alliance politics and nonproliferation studies, integrates extended deterrence and nuclear-option debates, and offers policy implications for the design and management of alliance-based nuclear governance.

Keywords: U.S.-ROK Nuclear Cooperation Agreement, dual deterrence, extended-deterrence credibility, institutional constraint, alliance nuclear governance

투고일: 2026.04.11. 심사일: 2026.05.27. 게재확정일: 2026.06.10.

II

경제안보 시대 수출통제 상황허가제도의 헌법적 검토

: 2025년 헌법재판소의 위헌법률심판 결정의 분석과 평가

류예리 (경상국립대학교 지식재산융합학과 전담교수)

1. 서론

2. 상황허가제도의 구조 및 내용

3. 2025년 헌법재판소 위헌법률심판 결정의 내용과 의의

4. 상황허가제도의 안정적 운영을 위한 보완 과제

5. 결론

본 논문은 구 「대외무역법」 제19조 제3항에 근거한 수출통제 상황허가제도에 관한 2025년 헌법재판소의 위헌법률심판 결정을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 우리나라 상황허가제도의 실효성과 합리성을 제고하기 위한 제도적 보완 방안을 모색하고자 한다. 상황허가제도는 통제목록에 포함되지 않은 품목이라 하더라도 대량살상무기(WMD) 또는 재래식 무기로 전용될 우려가 있는 경우 수출허가를 요구하는 제도로서, 경제안보 시대에 국가안보와 국제평화 유지라는 중대한 공익을 실현하기 위한 핵심적 수단이다. 2025년 헌법재판소는 해당 조항이 명확성원칙, 과잉금지원칙 및 포괄위임금지원칙에 위배되지 않는다고 판단함으로써 상황허가제도의 헌법적 정당성을 확인하였다. 본 논문은 이러한 결정의 주요 논거와 그 법적 의미를 분석하고, 경제적 자유의 보장과 경제안보라는 공익 간의 조화 가능성을 검토한다. 나아가 수출기업의 예측가능성 제고와 절차적 투명성 강화를 중심으로, 상황허가제도의 합헌적이고 안정적인 운영을 위한 입법적·정책적 개선 방향을 제시하고자 한다.

| 주제어 | 경제안보, 수출통제, 상황허가제도, 헌법재판소, 과잉금지원칙, 명확성원칙, 포괄위임금지원칙

1. 서론

수출통제(export controls)는 오늘날 국가안보와 경제안보, 그리고 대외정책을 실질적으로 구현하는 핵심 정책 수단으로 자리매김하고 있다.¹⁾ 이는 첨단기술, 반도체, 핵·미사일 관련 기술, 사이버 분야 등 안보적 파급력이 큰 영역에 대한 전략물자(strategic items)²⁾의 국경 간 이동을 관리함으로써 국가의 안전과 국제적 책임을 동시에 확보하려는 제도적 장치이다. 최근 기술의 융합과 이중용도(dual-use) 품목의 확대에 따라, 수출통제는 단순한 무역 행정의 범위를 넘어 헌법적 가치인 국가안전보장과 국제평화 유지와 밀접히 연결되는 규범 영역으로 발전하고 있다.³⁾

전통적인 수출통제는 통제품목을 사전에 열거하는 목록 기반 통제방식(list-based controls)에 주로 의존하였다.⁴⁾ 그러나 기술의 발전 속도가 빨라지고 산업 간 경계가 모호해지면서, 목록에 포함되지 않은 품목이라도 군사적 목적으로 전용될 가능성이 증가하였다. 이에 국제수출통제체제⁵⁾는 비목록 품목이라도 대량살상무기(WMD) 또는 재래식 무기 개발 등에 활용될 위험이 있는 경우 사전 심사를 거치도록 하는 상황허가제도(catch-all)⁶⁾를 도입하였다. 이는

1) Kevin Wolf, *Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls, and Other Economic Tools*, Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (February 28, 2023), pp. 1-4.

2) 전략물자란 대량파괴무기 또는 재래식무기와 이의 운반수단인 미사일의 제조, 개발, 사용 또는 보관 등에 이용 가능한 물품, 소프트웨어 및 기술로서 국제평화와 안전유지, 국가안보를 위해 수출입에 제한받고 있다. 우리나라는 「대외무역법」 및 다자간 국제수출통제체제의 원칙에 따라 산업통상부장관이 「전략물자수출입고시」 별표 2에서 3에 전략물자를 고시하고 있다.

3) 수출통제는 헌법 전문 및 제5조에서 명시된 국제평화 유지와 국가안전보장을 위한 헌법적 가치를 실현하는 구체적 제도이다. 대량살상무기 확산 방지와 첨단기술의 군사적 전용 차단은 단순한 무역행정이 아니라, 헌법 제125조가 허용한 대외무역 규제 권한을 헌법적 가치 실현을 위해 정당하게 행사하는 것이다.

4) U.S. Department of State, *A Resource on Strategic Trade Management and Export Controls*, 2011, <https://2009-2017.state.gov/strategictrade/practices/c43179.htm> (accessed: February 23, 2026)

5) 현재 국제수출통제체제의 핵심적 협력 틀로는 바세나르체제(Wassenaar Arrangement, WA), 원자력공급국그룹(Nuclear Suppliers Group, NSG), 호주그룹(Australia Group, AG), 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime, MTCR)가 있으며, 각각 재래식 무기·핵물자·화학생물무기·미사일 기술의 확산 방지를 목적으로 한다.

위험 기반 통제방식(risk-based controls)으로서 기존 목록 중심의 규제를 보완하는 것이다.⁷⁾

우리나라도 1988년 「대외무역법」 제정 이후 전략물자 통제 체계를 구축해 왔으며, 그 과정에서 상황허가제도를 법제화하였다. 특히 구 「대외무역법」⁸⁾ 제19조 제3항(현 「대외무역법」 제19조의 3)⁹⁾은 상황허가를 요구하는 근거 규정으로 기능하였다. 상황허가제도는 국가의 경제안보를 강화하는데 기여하는 한편, 수출기업의 직업 수행의 자유, 재산권, 그리고 행정처분에 대한 불복권 행사 등 기본권에 실질적인 제약을 초래할 수 있다는 점에서 헌법적 논쟁의 대상이 되었다.¹⁰⁾

2025년 헌법재판소의 위헌법률심판은 수출기업 대표 등이 형사재판에서 구 「대외무역법」 제19조 제3항의 위헌성을 주장하였고, 이에 법원이 해당 조항의

-
- 6) 우리나라에서는 캐치올을 ‘상황허가’로 번역하는데, 일본에서는 ‘캐치올 규제’라는 용어를 사용한다.
- 7) METI, *Security Export Guidance(Introduction)*, Second Edition, (2025), pp. 12-21, https://www.meti.go.jp/policy/ampo/seminer/shiryo/guidance_english.pdf(accessed: February 23, 2026)
- 8) 헌법재판소 결정에서 사용된 ‘구 「대외무역법」’은 2020. 3. 18. 법률 제17072호로 개정되고 2024. 2. 20. 법률 제20319호로 개정되기 전의 법률을 지칭한다.
- 9) 구 「대외무역법」 제19조 ③ 전략물자에는 해당되지 아니하나 대량파괴무기와 그 운반수단인 미사일 및 재래식무기(이하 “대량파괴무기등”이라 한다)의 제조·개발·사용 또는 보관 등의 용도로 전용될 가능성이 높은 물품등을 수출하려는 자는 그 물품등의 수입자나 최종 사용자가 그 물품등을 대량파괴무기등의 제조·개발·사용 또는 보관 등의 용도로 전용할 의도가 있음을 알았거나 그 수출이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되어 그러한 의도가 있다고 의심되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관이나 관계 행정기관의 장의 허가(이하 “상황허가”라 한다)를 받아야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2013. 7. 30., 2020. 3. 18.> 1. 수입자가 해당 물품등의 최종 용도에 관하여 필요한 정보 제공을 기피하는 경우 2. 수출하려는 물품등이 최종 사용자의 사업 분야에 해당되지 아니하는 경우 3. 수출하려는 물품등이 수입국가의 기술수준과 현저한 격차가 있는 경우 4. 최종 사용자가 해당 물품등이 활용될 분야의 사업경력이 없는 경우 5. 최종 사용자가 해당 물품등에 대한 전문적 지식이 없으면서도 그 물품등의 수출을 요구하는 경우 6. 최종 사용자가 해당 물품등에 대한 설치·보수 또는 교육훈련 서비스를 거부하는 경우 7. 해당 물품등의 최종 수하인(受荷人)이 운송업자인 경우 8. 해당 물품등에 대한 가격 조건이나 지불 조건이 통상적인 범위를 벗어나는 경우 9. 특별한 이유 없이 해당 물품등의 납기일이 통상적인 기간을 벗어난 경우 10. 해당 물품등의 수송경로가 통상적인 경로를 벗어난 경우 11. 해당 물품등의 수입국 내 사용 또는 재수출 여부가 명백하지 아니한 경우 12. 해당 물품등에 대한 정보나 목적지 등에 대하여 통상적인 범위를 벗어나는 보안을 요구하는 경우 13. 그 밖에 국제정세의 변화 또는 국가안전보장을 해치는 사유의 발생 등으로 산업통상자원부장관이나 관계 행정기관의 장이 상황허가를 받도록 정하여 고시하는 경우
- 10) 구 「대외무역법」 제19조 제3항의 내용은 2024년 개정된 「대외무역법」 제19조 3에 조항으로 배열만 바뀌었을 뿐 그대로 반영되어 실질적인 내용의 변동이 없음을 밝혀 둔다.

위헌 여부가 재판의 전제가 된다고 보아 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청함으로써 심판에 이르게 되었다.¹¹⁾ 문제의 핵심은 ‘전용될 가능성이 높음’ 또는 ‘전용할 의도가 있음 또는 의심되는 경우’와 같은 추상적 요건에 기초하여 광범위한 행정재량을 인정하는 것이 죄형법정주의에서 파생된 명확성 원칙¹²⁾과 포괄위임금지원칙¹³⁾에 부합하는지, 나아가 기본권 제한의 정도가 과잉금지원칙에 비추어 정당화될 수 있는지 여부에 있다.

헌법재판소는 국가안보 목적의 수출통제라 하더라도 기본권 제한은 헌법상 포괄위임금지원칙과 그를 통해 요구되는 명확성·예측가능성의 범위 내에서 이루어져야 한다고 보면서, 구 「대외무역법」 제19조 제3항이 이러한 한계를 일탈하지 않았다고 판단하였다. 다만, 국가안보라는 입법목적과 수출기업의 경제적 자유 사이에서 입법형성권과 과잉금지원칙의 한계를 비교적 폭넓게 인정함으로써 합헌 결론에 이르렀다는 점에서, 이 결정은 경제안보 정책과 기본권 보장이 사이의 긴장을 헌법적 기준에 따라 조정하려 한 사례라는데 의미가 있다.

향후에도 국내외에서는 상황허가제도의 적용 범위가 불투명하고 예측 가능성이 낮다는 이유로, 기업이 자신의 행위가 처벌 대상에 해당하는지 사전에 명확히 인식하기 어렵다는 비판이 지속될 가능성이 크다.¹⁴⁾ 이러한 문제의식을 바

11) 헌법재판소 2025. 9. 25. 선고 2025헌가8 결정.

12) 이상경, “명확성의 원칙과 포괄위임입법금지원칙,” 『서울法學』 제22권 제3호, (2015), p. 453. 죄형법정주의에서 파생되는 명확성의 원칙은 누구나 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무엇이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 예견할 수 있고 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있도록 구성요건이 명확할 것을 의미하는 것이다.

13) 이상경, “명확성의 원칙과 포괄위임입법금지원칙,” pp. 459-460. 「헌법」 제75조는 「대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다」고 정하고 있는데, 이는 위임입법의 헌법상 근거인 동시에 위임은 구체적으로 범위를 정하여 하도록 하는 위임의 한계를 정하고 있는 것이다. 이와 같이 법률로 정하여야 할 중요사항은 의회가 제정하는 법률의 형식으로 반드시 정하여야 하고 이를 포괄적으로 법집행기관에게 위임해서는 안된다.

14) A.R. Sales Pvt. Ltd. v. Union of India & Ors., 2024 (8) TMI 729 (Del. HC). 델리 고등법원은 2024. 8. 6. 판결에서 러시아 시베리아 항공으로 수출되는 항공기 부품이 SCOMET 통제 목록에 해당하지 않는 민간용임을 명시하며, 대외무역총국(DGFT)의 특수허가 요구를 파기하였다. 법원은 수출 규제가 구체적 증거에 기반하여 합리적으로 집행되어야 함을 강조하였으나, DGFT는 해당 판결이 상황허가 조항의 실효성을 약화시킬 수 있다는 우려로 항소하였다. 이처럼 행정당국과 사법부 간의 해석 차이가 존재하는 상황은 향후에도 기업의 사전 예측 가능성을 저해하고 처벌 대상 여부에 대한 불확실성을 지속시키는 요인이 될 것으로 보인다.

탕으로, 본 논문은 2025년 구 「대외무역법」 제19조 제3항에 대한 헌법재판소의 위헌법률심판 결정을 분석하고, 우리나라의 법적·정책적 개선 방향과 기업·정부의 역할을 검토함으로써 상황허가제도의 개선 방향을 제시하고자 한다.

2. 상황허가제도의 구조 및 내용

가. 상황허가제도의 도입 목적

종래의 수출통제는 전략물자 등 위험성이 높은 품목을 목록화하고, 그 이전을 허가 대상으로 삼는 방식에 기초해 왔다. 그러나 과학기술의 급속한 발전과 기술 간 융합, 민·군 겸용 기술의 확산, 글로벌 공급망의 다층화는 물품의 군사적 전용 가능성을 사전에 명확히 특정하기 어렵게 만들었다.¹⁵⁾ 특히 첨단 반도체, 항공우주 관련 부품, 정밀기계, 화학소재와 같은 품목은 평시 산업적 활용과 군사적 활용이 동시에 가능한 특성을 지니고 있어, 단순한 목록 중심의 규율만으로는 확산 위험을 충분히 통제하기 어려운 한계가 드러났다.¹⁶⁾

이와 같은 환경 변화에 대응하여 국제사회는 다자간 수출통제체제를 통해 비목록 품목에 대한 보완적 관리수단을 제도화하였다.¹⁷⁾ 예컨대 바세나르체제, 원자력공급군그룹, 호주그룹, 미사일기술통제체제 등 주요 다자간 수출통제체제는 통제품목 목록을 설정하는 한편, 최종사용자나 최종용도에 비추어 위험이 인정되는 경우에는 비목록 품목이라도 수출허가를 요구하는 이른바 상황허가제도의 도입을 지침과 가이드라인 차원에서 규정하고 있다.

15) 김종구, “우리나라 수출통제 법제의 발전방안에 관한 연구,” 『무역학회지』 제43권 제3호, (2018), pp. 93-94.

16) William Alan Reinsch · Thibault Denamiel · Eric Meyers, *Optimizing Export Controls for Critical and Emerging Technologies: Reviewing Control Lists*, CSIS, (November 8, 2023), pp. 18-21. <https://www.csis.org/analysis/optimizing-export-controls-critical-and-emerging-technologies-reviewing-control-lists>(accessed: February 23, 2026)

17) 최석영 · 이태호, 『경제안보와 통상리스크』(서울: 박영사, 2025), pp. 171-177.

우리나라도 국제 비확산 체제의 일원으로서 이러한 국제적 합의와 의무를 이행하기 위해 2003년 상황허가제도를 도입하였다.¹⁸⁾ 우리나라가 상황허가제도를 도입한 목적은 대량살상무기 및 재래식 무기의 확산을 사전에 억제하고, 국가안보를 보호하며, 책임 있는 무역 국가로서 국제사회의 신뢰를 유지하는 데 있다.

결국 상황허가제도는 사후적 처벌을 중심으로 하는 제도가 아니라, 잠재적 위험이 감지되는 단계에서 선제적으로 개입하여 전용 가능성을 차단하는 예방적·관리적 규제 수단으로 기능한다. 이는 목록 기반 통제의 구조적 한계를 보완하는 안전장치로서, 기술 변화와 지정학적 긴장이 심화되는 현대 경제안보 환경에서 유연하고 기동적인 대응을 가능하게 하는 제도적 기반을 제공한다.

그러나 바로 이러한 예방적·관리적 성격과 광범위한 행정재량이 동시에 작동함에 따라, 수출기업의 경제적 자유와 행정처분에 대한 불복권 등 기본권 제한의 정도가 커질 수 있다는 점에서 헌법적 쟁점이 부각된다. 특히 이번 헌법재판소에 제기된 헌법불합치심판은 경제안보를 이유로 한 예방적·관리적 규제가 명확성원칙과 과잉금지원칙의 범위를 넘어서지 않는지를 따져보려는 시도로서, 상황허가제도의 성격과 현대 경제안보 환경 속 행정재량의 한계를 조율하려는 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

나. 일반허가와 상황허가의 차이

일반허가는 법령 또는 고시에 따라 전략물자 등 특정품목을 사전에 열거하고, 해당 품목을 수출하려는 자에게 미리 허가를 받도록 요구하는 방식의 통제 수단이다. 이 제도는 통제 대상이 목록의 형태로 구체화되어 있어 규율 범위가 비교적 명확하며, 수출기업은 자사의 물품이 허가대상에 해당하는지 여부를 사전에 확인할 수 있다. 허가 심사는 주로 품목의 기술적 사양, 수출 상대국의 위험도,

18) 「전략물자수출입고시」 제1조(목적 및 적용법령) ① 이 고시는 「대외무역법」 제23조에 따라 전략물자의 수출입통제에 관한 사항을 정함으로써 국제평화 및 안전유지와 국가안보에 기여함을 목적으로 한다.

최종사용자 및 최종용도에 대한 검토를 중심으로 이루어진다.

이에 비해 상황허가는 통제 목록에 포함되지 않은 물품이라 하더라도, 일정한 위험 징후나 사정이 존재하는 경우 개별적으로 허가 의무를 부과하는 제도이다.¹⁹⁾ 즉, 규제의 출발점이 통제 목록에 열거된 품목이 아니라 해당 물품의 사용 목적, 거래 구조, 최종사용자의 성격 등 구체적 상황에 있다는 점에서 일반 허가와 구별된다. 따라서 허가 대상 여부는 일률적으로 확정되지 않고, 사안별 판단에 의해 결정되며, 이 과정에서 행정청의 전문적·정책적 평가가 중요한 기능을 수행하게 된다.

즉, 일반허가는 사전에 특정된 통제목록을 중심으로 작동하는 정형적 통제방식인 반면, 상황허가는 개별 거래의 위험요소에 대응해 탄력적으로 적용되는 비정형적·위험기반 통제방식이라 할 수 있다. 상황허가는 목록통제의 한계를 보완해 규제의 공백을 줄일 수 있다는 장점이 있지만, 적용 범위가 유동적이라는 점에서 규범의 예측 가능성과 행정재량의 범위라는 문제를 동시에 내포한다.

처벌구조 측면에서도 두 제도는 동일한 「대외무역법」상의 무허가 수출 규정을 통해 제재가 이루어진다는 점에서는 형식적으로 유사하지만, 허가 의무가 성립하는 경로에 차이가 있다. 일반허가는 허가 대상 품목이 법령·고시상 미리 특정되어 있어 무허가 수출 행위가 비교적 정형화된 위반 유형으로 파악되는 반면, 상황허가는 행정기관의 통지나 수출자의 인지·의심 가능성에 따라 개별적으로 허가 필요성이 형성되는 구조를 갖는다. 이 때문에 상황허가 위반에 대한 형사처벌은 행정적 판단과 결부되는 범위가 상대적으로 넓다는 점에서 별도의 헌법적 검토가 요구된다.

요컨대 일반허가는 목록 중심의 정형적 규율과 그에 상응하는 명확한 처벌구조를 특징으로 하는 반면, 상황허가는 위험 기반 통제방식으로서 규제의 탄력성을 확보하는 대신, 허가 대상 판단과 형벌 적용이 행정적 판단에 상당 부분 의존한다는 구조적 특성을 지닌다. 이러한 차이는 상황허가제도가 헌법상 명확성원

19) 산업통상부, 『전략물자 관리제도 길라잡이』(서울: 무역안보관리원, 2023), p. 63.

칙 및 포괄위임금지원칙과 관련하여 보다 심도 있는 검토의 대상이 되는 이유이기도 하다.

다. 상황허가제도의 강화 및 추이

(1) 상황허가제도 강화 배경

1996년 바세나르체제 출범 이후 미국과 EU 등 주요 국가는 상황허가제도를 점진적으로 도입하였다.²⁰⁾ 다만, 미국을 제외한 대부분의 국가에서는 이 제도가 주로 대량살상무기나 미사일 관련 거래에 한정되어 제한적으로 운용되는 경향이 강했다. 냉전 종식 이후 국제수출통제체제의 필요성에 대한 인식이 약화되고, 기업의 규제 부담에 대한 반발도 존재하면서 상황허가제도의 적극적 활용은 제약을 받아왔다.

그러나 상황허가제도의 활용이 제약을 받았던 이러한 현황은 2022년 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 급격히 변화하였다.²¹⁾ 러시아-우크라이나 전쟁 발발 직후 미국이 주도하여 시행한 대러시아 및 벨라루스 수출통제 조치는 상황허가제도가 새로운 단계로 진입했음을 보여주는 대표적 사례로 평가된다.²²⁾

미국 상무부 산업안보국(Bureau of Industry and Security, 이하 'BIS')은 러시아·벨라루스로 향하는 첨단기술 및 이중용도 품목에 대하여 광범위한 라이선스 의무를 부과하고, 외국직접제품규칙(Foreign Direct Product Rules, 이하 'FDPR')을 확대 적용하였다. 또한 사치품에 대해서도 별도의 허가 의무를 도입함으로써 사실상 정부의 사전 승인 없이는 대부분의 수출이 불가능한 구조

20) 정인교·조정란·이은호, 『경제안보와 수출통제』(서울: 박영사, 2024), pp. 67-70.

21) BIS, "Commerce implements sweeping restrictions on exports to Russia in response to further invasion of Ukraine," February 24, 2022, www.bis.gov/press-release/commerce-implements-sweeping-restrictions-exports-russia-response-further-invasion-ukraine(accessed: February 23, 2026).

22) Jack R. Hayes·Wendy Wysong, "BIS Expands Export Controls on Russia and Belarus and Issues New Joint Alert with FinCEN," Steptoe, May 26, 2023, <https://www.steptoe.com/en/news-publications/international-compliance-blog/bis-expands-export-controls-on-russia-and-belarus-and-issues-new-joint-alert-with-fincen.html>(accessed: March 26, 2026).

를 형성하였다.

요컨대 러시아-우크라이나 전쟁 이후 발동된 미국의 수출통제는 종래의 대량 살상무기 전용 방지를 목적으로 하는 전통적 상황허가 개념을 넘어, 특정 국가의 산업 및 군사 역량 전반을 약화시키기 위한 포괄적 경제안보 수단으로 기능하고 있다. 이는 상황허가제도가 단순한 비확산 도구를 넘어 지정학적 갈등 상황에서 활용되는 전략적 통제 수단으로 진화하고 있음을 의미한다.

(2) 상황허가의 확대

미국이 러시아와 벨라루스에 적용한 수출통제 조치는 기존의 수출통제 수단에 상황허가적 요소를 결합함으로써 그 파급력을 더욱 확대하였다. 미국의 조치는 전통적인 목록 기반 규제, 최종용도·최종사용자 통제, 역외 적용 규정 등을 결합한 복합적 통제 체계로서, 기존 수출통제의 범위와 효과를 실질적으로 증가하는 것으로 평가된다. 기존의 수출통제 조치에 상황허가적 요소가 결합된 조치는 네 가지 축으로 작동되고 있다.

먼저, 미국은 FDPR을 신규 도입하여 역대 가장 강력한 역외 통제 체계를 수립하였다.²³⁾ FDPR은 제3국에서 생산된 물품이라 하더라도 미국의 기술이나 소프트웨어, 장비를 이용하여 러시아로 수출할 경우, 미국 정부의 허가를 받도록 하는 규정이다. 기존에는 미국산 물품이 일정 비율 이상 포함된 경우에만 통제하는 한도 규정(De minimis rule)이 적용되었으나, 대러시아 FDPR에서는 미국 기술이 일부라도 사용된 설비나 소프트웨어를 통해 생산된 반도체, 정보통신 장비, 센서, 항공 부품 등 주요 품목을 생산국과 무관하게 허가 대상으로 설정하였다. 그 결과 해당 품목의 대러 수출은 사실상 원칙적으로 금지되는 효과가 발생하였다.

이는 러시아의 군사적 활용 가능성이 있는 제3국 공급망 전반에 대해 사실상의 포괄적 통제를 적용한 것으로 평가된다. 한편, 미국은 동맹국에 대해 일정한

23) 정인교·채수홍, “미국의 안보정책과 수출통제 수단으로서의 해외 직접제품 규칙(FDPR),” 『국제통상연구』 제28권 제1호, (2023), pp. 56-58.

예외를 인정하였다. 한국 등 미국과 유사한 수준의 독자 대러 제재를 시행하는 국가에 대해서는 미국의 허가 대신 해당 국가 정부의 허가를 받도록 허용하였다. 이는 각국의 수출통제 제도의 실효성과 신뢰성이 국제 협력 체계에서 중요한 판단 기준으로 작용함을 보여준다. 특히 상황허가를 포함한 국내 수출통제 제도를 엄격하고 효과적으로 운영하지 않을 경우 이러한 국가별 예외를 인정받기 어렵다는 점에서, 경제안보 시대의 국제수출통제 제도 정합성 확보의 필요성을 시사한다.

둘째, 통제 대상이 비약적으로 확대되었다. 기존의 상황허가 대상이 주로 무기 전용 가능성이 있는 물품에 초점을 맞추었다면, 대러시아 제재에서는 러시아의 산업기반을 유지하는 데 필요한 광범위한 물품이 통제 대상에 포함되었다. 이에 따라 전략물자가 아닌 일반 상용품(EAR99 등급)까지도 규제 범위에 편입되었다. 또한 기존에 중국이나 러시아 등에 제한적으로 적용되던 군사용 최종용도 및 최종사용자 통제가 러시아·벨라루스 관련 거래에서는 적용 범위와 대상 품목이 크게 확대되었다.²⁴⁾

러시아·벨라루스에 대한 산업 부문 제재는 BIS의 수출관리규정(Export Administration Regulations, 이하 'EAR')에 근거하여 시행되었다.²⁵⁾ 전쟁 초기에는 석유·가스 정제 장비 등 특정 전략 산업에 필요한 장비에 한정되었으나, 전쟁 장기화에 따라 통제 범위가 지속적으로 확대되었다. 현재 통제 대상에는 일반 기계류, 베어링, 공작기계, 차량 부품, 냉장고, 에어컨, 엘리베이터, 건설 장비 등 사실상 광범위한 공산품이 포함된다. 이러한 물품들은 평시에는 별도의 허가 없이 수출이 가능한 품목이지만, 목적지가 러시아 또는 벨라루스인 경우에는 허가가 요구되며 원칙적으로 불허가 적용된다.

셋째, 군사 최종사용자(Military End User)에 대한 통제가 대폭 강화되었다. 단순히 러시아 국방부뿐 아니라 국경수비대, 국가방위군, 정보기관, 그리고 이들과 거래하는 민간 기업까지 군사 최종사용자로 간주된다. 이러한 주체에 대한 수

24) EAR §744.21.

25) 15 CFR Part 746.

출은 식품이나 의약품과 같은 제한적 예외를 제외하고 EAR의 적용을 받는 거의 모든 품목에 대해 허가 대상이 되며, 역시 원칙적으로 거부된다. 이는 최종사용자의 성격만으로도 광범위한 상황허가 의무가 발생할 수 있음을 보여준다.²⁶⁾

넷째, 사치품에 대한 통제도 도입되었다. 고급 의류, 보석, 주류, 담배, 고급 자동차, 골동품 등은 군사적 관련성이 직접적이지 않음에도 불구하고 러시아의 정치·경제 엘리트 계층, 즉 이른바 올리가르히를 겨냥한 경제적 압박 수단으로 수출통제 대상에 포함되었다. 일정 금액 이상의 사치품을 러시아 또는 벨라루스로 수출하는 경우 허가가 요구되며, 역시 사실상 승인 가능성이 매우 낮다.

이와 같은 조치로 인해 미국의 대러시아 수출통제는 특정 전략물자에 대한 선별적 규제를 넘어, 러시아의 전쟁 수행 능력과 산업기반 유지에 필요한 물품 전반을 차단하는 포괄적 통제 체계로 발전하였다. 따라서 전략물자 목록에 포함되지 않은 일반 공산품이라 하더라도 러시아로 수출하는 경우에는 최종용도·최종사용자에 대한 종합적 검토, 즉 상황허가 판단이 필수적으로 요구된다.

(3) 수출허가의 추이

수출통제가 강화됨에 따라 국내 수출허가 신청 및 허가 건수도 증가하고 있다. 그러나 이에 대한 공식 통계는 충분히 공개되지 않고 있다. 이에 비해 국제수출통제체제를 선도하는 미국은 수출허가 통계를 비교적 체계적으로 공개하고 있다. BIS 자료에 따르면, 수출허가 신청·처리 건수는 최근 수년간 대체로 연간 3만 후반에서 4만 건 수준을 유지하고 있으며, 2020년 이후 대중국·대러시아 통제의 강화에 따라 전체 건수와 심사의 강도가 함께 증가하는 추세를 보인다.²⁷⁾

2024년에는 러시아·벨라루스·중국에 대한 특히 첨단반도체·인공지능·클라우드 관련 수출통제의 추가 강화와 2023년 10월 및 2024년 10월의 규정

26) 류예리, “2026년 중국의 대일본 수출통제 조치의 함의와 시사점,” 『국제법무연구』 통권 170호, pp. 147-148.

27) BIS, “Annual Report to Congress: Fiscal Year 2023,” US Department of Commerce, 2024, <https://www.bis.gov/media/documents/bis-fiscal-year-2023-annual-report.pdf>(accessed: February 23, 2026)

개정에 따른 새로운 FDPR의 확장 등으로 인해 허가 신청·심사 건수가 더욱 증가한 것으로 여러 해설에서 지적된다. 2025년 1월 BIS가 발표한 2024년 수출 집행 연례보고서(Export Enforcement: 2024 Year in Review)는 구체적인 허가 건수 자체는 제시하지 않지만, 고위험 기술 및 대러시아·대중국 관련 사건에 대한 집행과 최종용도 점검이 크게 늘어났음을 강조하고 있다. 이에 따라 2024년 허가 신청·허가 건수의 증가 추세가 이어지고 있다는 점과 함께 최근 미국의 수출허가 심사가 점차 엄격해지고 있다는 점을 시사한다.

2024년 10월 이후 BIS는 자동 심사 시스템(Common Screening System)을 도입하였다. BIS와 업계 보도에 따르면, 종전에는 연간 약 800건 수준의 특정 유형 허가 신청을 수동으로 심사하던 것에서, 새 시스템 도입 이후 불과 6개월 사이에 약 17,500건의 허가 신청이 자동 스크리닝·심사 대상으로 처리되었다. 주목할 점은 이 기간 동안 거부 혹은 추가 정보 요청 비율이 종전 약 1% 수준에서 18-20% 수준으로 크게 상승하여, 전체 17,500건 중 약 3,150-3,500건이 거부되거나 반려 또는 추가 자료 요구 방식으로 처리된 것으로 추정된다는 점이다.²⁸⁾

이러한 BIS 문서와 관련 정보를 종합하면, 미국의 수출통제 관리가 전반적으로 엄격해지는 한편, 기업들은 제재·수출통제 리스크관리를 위해 수출허가 신청을 확대하는 경향을 보인다. 아울러 미국 국토안보부는 법무부, 상무부, 국무부 등 유관기관과 합동으로 수출통제·제재 위반 적발을 위한 미국 내 및 해외 현장 요원을 확대 배치하는 등 집행 역량을 강화하고 있다. 이와 같은 환경에서는 국내에서 규제가 상대적으로 느슨하더라도, 미국 당국의 정보·집행 네트워크를 통해 불법 수출이 적발될 가능성이 크게 높아진다. 실제로 최근 국내에서 보도된 외제 승용차의 대러시아 불법 수출 사건 역시 미국 당국의 제보를 계기로 관세당국 수사가 개시된 사례로, 자동차 역시 대러시아 수출통제의 적용 대상 품목임을 보여준다.

28) Expeditors, "BIS Touts Automated Screening Tool in Use Since October 2024," March 28, 2025, <https://info.expeditors.com/newsflash/bis-touts-automated-screening-tool-in-use-since-october-2024>(accessed: February 23, 2026)

라. 상황허가와 기업 활동

상황허가제도는 국가안보를 위한 예방적 규제 수단이라는 점에서 정당성을 갖는다. 그러나 동시에 수출기업의 경제활동에 직접적인 제한을 초래한다. 기업은 비록 통제 목록에 포함되지 않은 물품이라 하더라도, 거래 상대방의 성격, 최종 사용 목적, 운송 경로 및 중개 구조 등을 종합적으로 검토하여 군사적 전용 가능성을 스스로 점검해야 한다. 이러한 의무는 단순한 형식적 확인을 넘어 사실상 위험평가 책임을 기업에게 부담시키는 기능을 하며, 그 결과 추가적인 조사비용, 거래 지연, 계약상 책임 발생 가능성 등 현실적인 경제적 부담으로 이어질 수 있다.

특히 허가 요건이 ‘전용될 가능성이 높은’ 또는 ‘전용할 의도가 있음 또는 의심되는 경우’와 같은 개념을 중심으로 구성될 경우, 그 의미 범위가 명확하지 않다면 기업으로서는 허가 필요 여부를 선제적으로 판단하기 어려워진다. 이는 법적 위험을 회피하기 위해 과도하게 거래를 제한하는 소극적 경영전략으로 연결될 수 있으며, 결과적으로 직업 수행의 자유와 재산권 행사의 실질적 범위를 위축시키는 효과를 가져올 수 있다.

절차적 기본권의 측면에서도 고려할 요소가 적지 않다. 상황허가 여부는 개별 사안에 대한 행정청의 전문적 판단에 의존하는 구조를 취하므로, 그 과정이 불투명하거나 기준이 일관되지 않을 경우 예측가능성과 신뢰보호에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 허가 절차에서는 신청인에게 의견 제출의 기회를 충분히 보장하고, 관련 자료에 대한 접근권을 인정하며, 불허 처분에 대해서는 실효적인 불복 수단을 제공하는 등 방어권 보장이 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 아울러 행정청은 처분의 사실적·법적 근거를 구체적으로 제시하여 재량행사의 범위와 판단 기준이 객관적으로 검증될 수 있도록 할 필요가 있다.

결국 상황허가제도는 대량살상무기 확산 방지 및 국가안보라는 중대한 공익과 기업의 경제적 자유 사이에서 균형을 모색하는 장치라 할 수 있다. 그 헌법적 정당성은 단순히 목적의 중대성에 의해 확보되는 것이 아니라, 규제 기준의 명

확성, 재량 통제 장치의 충실성, 합리적인 심사기간 보장 등 기본권 침해를 최소화하기 위한 제도적 설계에 의해 뒷받침될 때 비로소 안정적으로 유지될 수 있다.

3. 2025년 헌법재판소 위헌법률심판 결정의 내용과 의의

가. 사건의 개요

이 사건은 구 「대외무역법」 제19조 제3항의 위헌 여부가 문제 된 위헌법률심판 사건이다. 해당 조항은 “전략물자에는 해당되지 아니하나 대량파괴무기와 그 운반수단인 미사일 및 재래식무기(이하 ‘대량파괴무기등’이라 한다)의 제조·개발·사용 또는 보관 등의 용도로 전용될 가능성이 높은 물품등을 수출하려는 자는, 그 물품등의 수입자나 최종 사용자가 그 물품등을 대량파괴무기등의 제조·개발·사용 또는 보관 등의 용도로 전용할 의도가 있음을 알았거나 그 수출이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되어 그러한 의도가 있다고 의심되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상부장관이나 관계 행정기관의 장의 허가(이하 ‘상황허가’라 한다)를 받아야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 이른바 상황허가제도를 법률 차원에서 명문화한 것으로, 국제수출통제체제의 이행을 위한 국내법적 근거로 기능하였다.

이 사건은 항공기 부품의 해외 수출 과정에서 비롯되었다. 피고인들은 항공기 부품을 카자흐스탄 및 튀르키예 등을 경유하여 러시아로 수출하면서, 위 조항에서 요구하는 상황허가를 받지 아니한 혐의로 기소되었다. 검찰은 이를 구 「대외무역법」 제19조 제3항 위반 및 관세법 위반으로 보아 공소를 제기하였다.

이에 대하여 피고인들은 위 조항이 “전용될 가능성이 높은 물품” 또는 “전용할 의도가 있음 또는 의심되는 경우”와 같은 추상적이고 불명확한 요건을 사용하여 허가대상 요건을 규정하고 있으므로, 수출기업이 자신의 행위가 처벌대상인지

예측하기 어렵다고 주장하였다. 따라서 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배된다고 다투었다. 또한, 본질적인 사항을 대통령령 등 행정부 고시에 위임함으로써 포괄위임금지원칙에도 반하고, 직업의 자유와 재산권을 과도하게 제한하여 과잉금지원칙에 위반된다고 주장하였다.

재판을 담당한 서울중앙지방법원은 위 조항의 위헌 여부가 당해 형사사건의 결론에 영향을 미치는 재판의 전제가 된다고 보아, 직권으로 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청하였다.²⁹⁾ 따라서 본 사건은 피고인의 헌법소원이 아니라 법원의 제청에 따른 위헌법률심판 사건이다. 이에 헌법재판소는 구 「대외무역법」 제19조 제3항이 헌법에 위반되는지 여부를 심리하게 되었다.

나. 헌법재판소 결정 요지

헌법재판소는 구 「대외무역법」 제19조 제3항이 헌법에 위반되지 아니한다고 판단하였다. 재판소는 먼저, 입법목적의 정당성 측면에서 대량살상무기의 확산 방지 및 국제평화와 국가안보의 유지가 헌법질서상 중대한 공익에 해당한다고 보았다. 특히, 우리나라가 국제수출통제체제에 참여하는 국가로서 관련 의무를 이행하기 위한 제도적 장치로서 상황허가 제도의 필요성을 인정하였다. 재판소는 상황허가 제도가 국제비확산 규범과 국가안보를 위해 설계된 제도이며, 그 목적은 헌법질서상 중대한 공익을 지키기 위한 것이라고 평가하였다.

둘째, 명확성 원칙 위반 여부에 대하여 재판소는 ‘대량살상무기 등의 개발 등에 이용될 우려’라는 요건이 다소 추상적인 개념을 포함하고 있으나, 관련 법령·고시 및 국제규범의 내용과 체계적 해석을 통하여 그 의미를 합리적으로 파악할 수 있다고 판시하였다. 재판소는 수출통제 영역은 기술발전과 국제정세 변화에 따라 규율대상이 유동적일 수밖에 없다는 점에서 일정 수준의 개념적 추상성은 불가피하다고 보았다. 또한, 상황허가 제도는 전략물자 통제의 구조적 한계를

29) 서울중앙지방법원이 구 「대외무역법」 제19조 제3항의 위헌 여부를 문제 삼아 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청한 이 사건은, 헌법재판소법상의 위헌법률심판 제청 절차에 따라 진행된 것이며, 그 근거는 헌법 제111조 제1항이다.

보완하기 위한 예방적·관리적 규제 수단으로 기능하며, 그 적용 범위는 국제수출통제체제와 국내 법령의 체계를 통해 합리적으로 제한된다고 판단하였다.

셋째, 과잉금지원칙과 관련하여 재판소는 해당 조항이 전면적 금지규정이 아니라 사전적 허가제에 불과하다는 점, 개별 사안에 대한 심사를 통해 수출 가능 여부가 결정된다는 점을 들어 침해의 최소성이 인정된다고 판단하였다. 재판소는 상황허가 제도가 기업 활동의 자유를 완전히 제한하는 것이 아니라, 국가안보라는 중대한 공익과 비교할 때 기업 활동의 자유에 대한 제한이 균형성을 상실하였다고 보기 어렵다고 보았다. 또한, 상황허가 제도는 국제비확산 규범과 국가안보를 위해 설계된 제도이며, 그 적용은 국제수출통제체제와 국내 법령의 체계를 통해 합리적으로 제한된다고 평가하였다.

다. 헌법재판소 결정의 근거

헌법재판소는 구 「대외무역법」 제19조 제3항이 헌법에 위반되는지 여부를 판단함에 있어, 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성을 검토한 후 명확성 원칙, 과잉금지원칙, 포괄위임금지원칙 위반 여부를 중심으로 단계적으로 심사하였다.

(1) 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성

헌법재판소는 먼저, 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성을 검토하였다. 국제평화의 유지와 국가안보의 확보를 헌법질서의 기본적 요청에 해당하는 중대한 공익으로 보았다. 특히 대량살상무기의 확산 방지는 국제사회 전체의 공동이익에 직결되는 사안이며, 이를 위한 수출통제는 국제적 비확산 체제의 핵심적 요소라는 점을 강조하였다. 이에 따라 비록 통제목록에 포함되지 않은 비목록 품목이라 하더라도, 해당 물품이 대량살상무기 또는 재래식 무기의 개발·제조·사용 등에 전용될 가능성이 존재하는 경우 사전에 허가를 받도록 하는 것은 위와 같은 공익을 달성하기 위한 적합한 수단에 해당한다고 판단하였다.

(2) 명확성원칙에 대한 판단

헌법재판소는 명확성원칙에 대한 판단에서 형벌법규에 요구되는 엄격한 명확성 기준과 달리, 경제규제 영역의 허가제 규정에 대해서는 상대적으로 완화된 명확성 기준이 적용될 수 있다고 전제하였다. ‘이용될 우려’, ‘국제정세의 변화’ 등의 문언이 다소 추상적이라는 점은 인정하면서도, 이는 관련 법령과 고시, 국제수출통제체제의 통제품목 해설서 및 행정지침 등을 통하여 구체화될 수 있다고 보았다. 또한 해당 조항은 ‘수입자 정보 제공 거부’, ‘비정상적 거래조건’ 등 상황허가 대상이 될 수 있는 사유를 구체적으로 열거하고 있어, 수출자는 통상적인 주의의무를 다할 경우 허가 필요성을 예측할 수 있다고 판단하였다.³⁰⁾ 따라서 해당 조항이 일반 국민의 행위규범으로서 전혀 예측가능성을 제공하지 못할 정도로 불명확하다고 보기는 어렵다고 보았다.

(3) 과잉금지원칙에 대한 판단

헌법재판소는 과잉금지원칙에 대한 판단에서 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성이라는 단계적 심사구조에 따라 해당 조항의 합헌성을 검토하였다. 침해의 최소성과 관련하여, 상황허가제도는 일률적 금지 방식이 아니라 개별적·사안별 심사를 전제로 하며, 허가 거부 처분에 대하여 행정심판 및 행정소송 등 불복절차가 마련되어 있다는 점을 고려하였다. 또한 수출통제는 외교·안보 및 국제협력과 밀접히 연관된 영역으로서 입법자와 행정부에 비교적 넓은 형성의 자유가 인정될 수 있다고 보았다. 이와 같은 사정을 종합하여, 재판소는 기본권 제한이 헌법상 허용되는 범위를 일탈하였다고 보기 어렵다고 판단하였다.

30) 본 논문 주석 9에 구 「대외무역법」 제19조 제3항에 따르면, 상황허가 대상이 될 수 있는 사유를 구체적으로 열거하고 있다.

(4) 포괄위임금지원칙 위반 여부

헌법재판소는 포괄위임금지원칙 위반 여부에 대하여 해당 조항이 처벌과 결부되는 허가제 규정을 포함하고 있어 위임입법에 대한 통제가 필요하다는 점을 인정하였다. 그럼에도 다음과 같은 이유로 포괄위임금지원칙에 위반되지 않는다고 보았다. 첫째, 수출통제 대상은 국제정세, 기술 수준, 군사적 상황 등에 따라 지속적으로 변동하므로 이를 법률에서 일일이 특정하기 어렵다는 점에서 행정부에 일정한 재량을 위임하는 것은 불가피하다고 보았다. 둘째, 법률은 상황허가가 필요한 사유를 구체적으로 열거함으로써 기본적 판단기준을 제시하고 있으며, 기업은 전략물자수출입관리정보시스템(Yestrade) 등을 통하여 품목별 허가대상 여부를 확인할 수 있어 규범의 예측가능성이 전적으로 박탈된다고 보기는 어렵다고 판단하였다. 셋째, 국제정세 및 첨단기술과 관련된 수출통제는 고도의 전문적·정책적 판단이 요구되는 영역으로서, 입법자가 기본적 사항과 기준을 정하고 세부적·기술적 사항을 행정부에 위임하는 것은 합리적인 입법기술의 범위에 속한다고 보았다. 이에 따라 재판소는 해당 조항이 행정부에 과도하게 포괄적인 입법권을 위임하였다고 볼 수 없다고 결론지었다.

라. 헌법재판소 결정의 의의

이 사건에서 헌법재판소는 구 「대외무역법」 제19조 제3항 제13호에 대하여 재판관 전원일치로 합헌 결정을 선고하였다. 이는 상황허가제도의 기본적 입법구조가 헌법질서와 양립할 수 있음을 확인한 판단이라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 재판소는 국가안보의 보장과 국제적 비확산 의무의 이행이라는 중대한 공익을 강조하면서, 수출통제 영역의 특수성과 정책적·기술적 전문성을 고려할 때 입법자와 행정부에 일정 범위의 형성의 자유가 인정될 수 있음을 분명히 하였다.

이번 결정은 특히 세 가지 측면에서 의의를 가진다.³¹⁾ 첫째, 급변하는 국제정

31) 법무법인(유한) 대륜, “「대외무역법」 전략물자 상황허가 규정, 헌법에 위반되지 않는다는

세와 기술 환경에 대응하기 위해 수출통제제도에 요구되는 탄력성과 유연성을 헌법적으로 승인하였다는 점이다. 이를 통해 국제질서의 변화에 신속히 대응할 수 있는 국내법적 기반을 안정적으로 확보하였다.

둘째, 죄형법정주의와 포괄위임금지원칙의 적용 범위를 재확인하면서도, 고도의 전문성과 정책적 판단이 요구되는 영역에서는 법률이 기본적 기준을 제시하는 한 행정부에 대한 위임이 허용될 수 있음을 구체화하였다. 이는 경제안보 관련 규제입법의 헌법적 통제 기준을 제시한 사례로 평가할 수 있다.

셋째, 재판소는 기업이 전략물자 관리체계와 행정정보시스템 등을 통해 허가 대상 여부를 사전에 확인할 수 있다는 점을 고려하여 규범의 예측가능성이 전적으로 배제되지 않는다고 보았다. 이는 수출입 기업의 자율적 준법의무와 책임을 강조하는 동시에, 행정적 안내 및 절차적 장치의 중요성을 확인한 것이다.

따라서 이번 결정은 국가안보 및 국제평화 유지라는 공익과 직업의 자유·경제활동의 자유라는 사익 사이에서 헌법적 균형점을 모색한 판단으로 볼 수 있다. 동시에 추상적 요건에 기초한 행정판단이 기업 활동에 미치는 영향을 고려할 때, 향후에는 규범의 예측가능성과 절차적 통제장치를 더욱 정교화할 필요가 있음을 시사한다는 점에서 후속 입법과 정책 운영에 대한 과제를 남긴 결정이라고 평가할 수 있다.

4. 상황허가제도의 안정적 운영을 위한 보완 과제

가. 개선 방향 개요

해당 결정은 국가안보 및 비확산이라는 중대한 공익을 강조하며 상황허가제도의 합헌성을 인정하였다. 그러나 기본권 보장의 관점에서 보면 몇 가지 점에

헌법재판소의 판단, 「사례분석/최신동향」, <https://www.daeryunlaw.com/trend/9910>
(검색일: 2026년 2월 16일)

서 추가적인 검토가 필요하다는 평가도 가능하다.

첫째, 심사 강도의 설정과 관련된 문제이다. 재판소는 국가안보와 직결되는 영역이라는 점을 근거로 입법부 및 행정부의 형성권을 폭넓게 인정하는 태도를 보였다. 물론 안보 정책 분야에서 일정한 재량을 존중할 필요성은 부인하기 어렵다. 그러나 상황허가제도는 단순한 외교·군사 정책에 그치지 않고, 기업 활동 전반에 상시적·구조적으로 영향을 미치는 규율체계라는 점에서 경제적 자유에 대한 제한의 강도가 결코 가볍다고 보기 어렵다. 그렇다면 최소한 제한의 범위와 방식에 대해서는 보다 엄격한 비례성 심사가 이루어졌어야 한다는 비판이 제기될 수 있다.

둘째, 명확성원칙에 대한 판단이 충분히 구체화되지 않았다는 점이다. 재판소는 ‘이용될 우려’와 같은 표현이 국제적 통제체제의 특성과 기술 변화의 속성을 고려할 때 불가피하다고 보았으나, 이러한 추상적 개념이 실제 집행 과정에서 어떠한 기준과 절차를 통해 한정되는지에 대해서는 심층적 분석이 부족하다는 인상을 준다. 특히 형벌과 결합되는 규범의 경우에는 행정청의 판단 여지를 최소화할 수 있는 객관적 기준의 제시가 요구됨에도, 이에 대한 통제 논증이 다소 간략하게 처리되었다는 점은 아쉬움으로 남는다.

셋째, 절차적 통제장치에 대한 헌법적 평가가 충분히 전개되지 않았다. 상황허가제도는 행정청의 개별적 판단을 전제로 하는 구조이므로, 그 합헌성은 단지 목적의 정당성이나 수단의 필요성에 의해서만 정당화될 수 없다. 허가 기준의 공개성, 처분 사유의 구체적 제시, 실효적인 불복절차의 보장 등 절차적 안전장치가 실제로 기본권 침해를 완화하는 기능을 수행하는지에 대한 면밀한 검토가 병행되었어야 한다. 그럼에도 불구하고 결정문에서는 이러한 절차적 통제 요소가 독자적인 심사대상으로 충분히 부각되지 않았다는 비판이 가능하다.

따라서 해당 결정은 국가안보라는 정책적 필요성에 상당한 비중을 두어 입법자의 형성권을 폭넓게 인정한 판단으로 이해할 수 있다. 다만 기본권 보장의 관점에서 본다면, 심사강도의 설정, 명확성 판단의 구체성, 절차적 통제의 실질성에 관하여 보다 정교하고 엄밀한 논증이 이루어졌다면 헌법적 설득력이 한층 강

화되었을 것이다. 이러한 점에서 본 결정은 합헌 결론 자체와는 별개로, 기본권 심사의 방법론적 측면에서 재검토의 여지를 남긴다고 평가할 수 있다.

나. 입법적 보완 과제

입법 차원에서는 무엇보다 허가 요건의 구체화와 재량 통제의 제도화가 요구된다. 현행 규정은 ‘전용될 가능성’, ‘전용 의도가 의심되는 경우’와 같은 추상적 개념을 중심으로 구성되어 있어, 규범의 수범자인 기업이 허가 의무 발생 여부를 명확히 예측하기 어렵다. 특히 형사처벌과 결합되는 구조를 고려할 때, 보다 객관적이고 검증이 가능한 판단 기준의 명시가 필요하다.

이에 따라 위험평가 요소(품목 특성, 기술 수준, 국제수출통제체제와의 연관성 등), 최종사용자 판단 기준(산업·군사적 연계성, 제재 이력 등), 거래 구조 판단 요소(경유지, 중개 구조, 비정상적 계약 조건 등)를 법률 또는 하위 법령에서 단계적으로 구체화할 필요가 있다. 이는 행정기관의 판단이 일정한 법적 틀 안에서 통제되도록 하는 장치라 할 수 있다.

아울러 절차적 권리 보장의 명문화도 중요하다. 허가 심사 과정에서 의견제출권, 자료 접근권, 구체적인 이유제시, 신속하고 실효적인 불복 절차 등을 명확히 규정함으로써, 상황허가제도의 합헌적 운영 기반을 강화해야 한다. 나아가 수출통제 법령·정책을 뒷받침하는 규제 절차 역시 정비할 필요가 있다. 명확한 권한 체계를 전제로 통제 대상 품목 리스트를 체계적으로 정리하고, 이를 국제 규범과 정합성을 갖도록 설계해야 한다.

허가 및 집행 정책에 관한 규정은 수출자가 이해·접근하기 쉬운 방식으로 공개되어야 하며, 허가기관은 신청서의 충실성과 명확성을 심사할 수 있는 절차적 장치를 갖추어야 한다. 이러한 규범 구조는 정부 의사결정의 투명성과 예측 가능성을 제고하는 방향으로 운용하되, 국가 이익상 불가피한 경우 정책 예외를 허용할 수 있는 일정한 재량 여지를 전제로 할 때 비로소 균형을 이룰 수 있다.

다. 정책적 보완 과제

정책적 차원에서는 경제안보와 기본권 보호 간의 균형을 정교하게 설계하는 것이 핵심 과제이다. 상황허가제도는 본질적으로 위험 예방적 규제이지만, 그 적용 범위가 과도하게 확장될 경우 기업 활동 전반에 위축 효과를 초래할 수 있다. 따라서 위험의 수준에 비례하는 차등적·단계적 규율 체계를 마련하는 것이 바람직하다. 상황허가의 적용은 구체적 증거와 합리적 의사결정에 기초해야 하며, 민수용 인증 여부, 최종사용자 관련 문서, 객관적인 전용 위험 지표 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다. 국가안보와 정당한 상업적 이익 간의 균형을 유지하기 위해서는, 증거 기준과 비례성 원칙에 관한 보다 명확한 행정지침도 요구된다.³²⁾

예컨대 고위험 국가·품목·기술 분야에 대해서는 엄격한 통제를 유지하되, 저위험 거래에 대해서는 신속 심사, 간이 절차, 포괄허가 확대 등을 통해 규제 부담을 완화하는 방식이 가능하다. 이는 규제를 단순히 완화하는 것이 아니라, 위험 기반 통제를 한층 정교화하는 접근이라고 할 수 있다.

아울러 국제수출통제체제의 변동, 글로벌 공급망 재편, 첨단기술 확산 등 외부 환경 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 정책의 유연성을 확보하는 것도 중요하다. 이를 통해 상황허가제도를 경직된 규제가 아니라 경제안보 전략의 핵심 수단으로 기능하도록 해야 한다.

라. 관련 정부 기관의 역할

상황허가제도의 실질적 운용은 집행기관의 역할에 의해 좌우된다. 관할 부처인 산업통상부를 비롯한 관계 행정기관은 허가 심사의 일관성, 투명성, 전문성을 확보할 책임을 부담한다. 첫째, 허가기준과 심사 관행을 가능한 범위 내에서

32) Ebenezer, Joshua, "Global Trade Commitments and National Law - The Intersection of SCOMET and India's Constitutional Framework," *TaxTMI*, 17 September 2024, <https://www.taxtmi.com/article/detailed?id=12932>(accessed: March 5, 2026).

공개하고, 유사 사례에 대한 해석 지침을 축적·제공함으로써 기업의 예측가능성을 제고해야 한다. 둘째, 전문 인력과 기술적 분석 역량을 강화하여, 단순한 형식적 심사가 아니라 실질적 위험 분석에 기반한 판단이 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 처분 사유를 구체적으로 제시하고, 불복 절차가 실효적으로 작동하도록 함으로써 행정재량에 대한 통제 가능성을 제도적으로 확보해야 한다. 정부 기관의 역할은 규제의 집행에만 그치는 것이 아니라, 기업과의 소통과 협력을 통해 경제안보 공동체를 형성하는 데까지 확장되어야 한다.

마. 수출기업의 역할

상황허가제도의 실질적 안정성과 헌법적 정당성은 단지 입법적 설계나 행정적 통제의 정교화만으로 확보될 수 없다. 오히려 그 핵심은 수출기업이 어떠한 방식으로 이 제도를 수용하고, 자율적 책임을 내재화하는가에 달려 있다. 이러한 점에서 수출기업은 더 이상 규제의 수동적 객체가 아니라, 경제안보 질서를 공동으로 형성하는 능동적·전략적 행위자라 할 수 있다. 상황허가제도의 실효성은 궁극적으로 기업의 준법 역량과 위험관리 능력에 의해 완성된다.

무엇보다 기업은 체계적이고 독립적인 내부준수체계(Internal Compliance Program)를 구축해야 한다. 이는 단순히 허가 신청 여부를 판단하는 행정 보조 기능이 아니라, 기업 경영 전반에 통합된 리스크 관리 체계여야 한다. 거래 개시 이전 단계에서의 위험 식별과 평가, 계약 체결 및 이행 과정에서의 지속적 모니터링, 거래 종료 이후의 기록 보존과 사후 점검까지를 포괄하는 전주기적 관리 시스템이 요구된다.

특히 위험 기반 접근의 도입은 필수적이다. 기업은 자사의 취급 품목, 기술 수준, 고객의 산업적 성격, 거래 상대국의 안보 환경, 거래 구조의 복잡성 등을 종합적으로 분석하여 전용 가능성이 상대적으로 높은 영역을 선별하고, 이에 관리 자원을 집중하여야 한다. 이러한 체계적 분석은 단순한 규정 준수를 넘어 기업 내부의 판단 기준을 정교화하고, 행정청의 심사와도 일정한 정합성을 확보하

는 기능을 수행한다. 다시 말해, 내부 기준의 축적은 기업의 예측가능성을 실질적으로 회복시키는 수단이 된다.

또한 상황허가의 핵심 판단 요소가 ‘품목 자체’가 아니라 ‘사용 목적·최종사용자·거래 구조’에 있다는 점을 고려할 때, 기업은 사전적 리스크 평가를 제도화해야 한다. 이중용도 가능성이 높은 첨단 기술·부품에 대한 기술적 분석, 고객의 군사적·정부적 연계성에 대한 실질적 검토, 경유지 및 중개 구조의 투명성 점검 등은 상황허가 대상 여부를 판단하는 핵심 기준이 된다. 이를 표준화된 체크리스트, 내부심의 절차, 점수화된 위험평가 모델 등으로 구조화한다면, 판단의 일관성과 객관성을 제고할 수 있으며, 사후 분쟁이나 제재 위험도 상당 부분 예방할 수 있다.

정부와의 협력 역시 기업의 전략적 선택 영역에 속한다. 고위험 거래에 대하여 사전 문의나 공식적 검토 요청을 활용하는 것은 규제에 대한 소극적 순응이 아니라, 법적 불확실성을 관리하기 위한 적극적 행위라 할 수 있다. 나아가 자발적 위반신고 제도(Voluntary Self-Disclosure)를 활용하여 잠재적 위반을 조기에 시정하는 전략은 단기적 부담을 수반할 수 있으나, 장기적으로는 기업의 신뢰도와 국제적 평판을 제고하는 효과를 가진다. 전략물자 관리 정보시스템과 국제수출통제체제의 동향을 지속적으로 점검하는 것 또한 기업 경쟁력의 일부로 이해되어야 한다.

내부 교육과 책임 체계의 정비도 준법 역량의 실질적 기반을 형성한다. 영업·수출·법무·재무 등 관련 부서에 대한 정기적 교육은 단순한 규정 숙지를 넘어, 실제 위반 사례와 허가 거부 사례를 공유함으로써 위험 인지 능력을 향상시키는 방향으로 이루어져야 한다. 또한 수출통제 업무를 총괄하는 책임자를 지정하고, 그에게 충분한 권한과 독립성을 부여하여 조직 차원의 준법 문화를 정착시킬 필요가 있다. 준법관리 기능이 경영 의사결정 구조와 분리되지 않고 통합될 때, 상황허가제도는 외부 규제가 아니라 내부 통제의 일부로 전환된다.

궁극적으로 상황허가제도는 규제와 경쟁력의 대립 구도로 이해되어서는 안 된다. 경제안보 시대에 있어 책임 있는 수출통제 준수는 오히려 기업의 지속가

능성과 글로벌 신뢰를 확보하는 전략적 자산이 된다. 고위험 거래에 대한 선별적 관리, 공급망의 다변화, 국제수출통제체제와의 정합성 확보는 단기적으로 비용을 수반하더라도, 장기적으로는 시장 접근성과 투자 안정성을 확대하는 기반이 된다.

결국 상황허가제도의 헌법적 정당성은 법률의 문언이나 행정청의 판단에만 의해 확보되는 것이 아니라, 수출기업이 자율적 책임을 수용하고 이를 제도적으로 내재화하는 과정 속에서 완성된다. 국가안보와 경제적 자유의 긴장은 어느 한쪽의 우위를 통해 해소되는 것이 아니라, 공공과 민간이 공동의 책임을 분담하는 구조 속에서 조정된다.

따라서 수출기업은 단순한 규제 대상이 아니라, 경제안보 질서를 형성하고 유지하는 공동 주체이다. 상황허가제도의 성패는 결국 기업이 얼마나 전략적이고 책임 있게 이 제도를 수용하느냐에 달려 있으며, 이러한 기업의 역할이야말로 제도의 실효성과 헌법적 정당성을 동시에 지탱하는 가장 핵심적인 요소라 할 수 있다.

5. 결론

경제안보시대에 상황허가제도는 국제비확산 체제의 이행과 국가안보 확보라는 중대한 공익을 실현하기 위한 핵심적 수단이다. 헌법재판소 역시 구「대외무역법」 제19조 제3항에 대하여 합헌 결정을 내리면서 이러한 정책적 필요성과 제도의 기능적 불가피성을 인정하였다. 다만 상황허가제도는 그 구조상 추상적 개념과 위험 판단에 의존할 수밖에 없으며, 이로 인해 행정재량의 확대와 기업의 예측가능성 저하라는 긴장을 내포한다.

최근 미·중 전략 경쟁과 고강도 수출통제 체제의 확산 속에서 수출통제는 국제통상질서의 핵심 규범으로 자리 잡고 있다. 특히 도널드 트럼프 행정부 이후

강조되어 온 새로운 통상질서에서는 기술·산업·안보가 결합된 통제 수단으로서 수출통제가 중요한 축을 형성하고 있다. 이러한 변화는 수출기업에게 분명한 무역장벽으로 작용하며, 규제 부담에 대한 기업의 불만 역시 냉전기 코کم 체제 당시부터 지속적으로 제기되어 온 문제이다. 따라서 정책당국은 규정의 명확성을 제고하고, 기업이 제도를 정확히 이해할 수 있도록 교육과 안내를 강화할 필요가 있다.

상황허가제도의 지속가능한 운영을 위해서는 입법적 정교화, 정책적 균형 확보, 집행기관의 책임 있는 운용, 그리고 기업의 자율적 준법 역량이 상호 유기적으로 결합되어야 한다. 상황허가제도의 발전 방향은 단순한 ‘강화’ 또는 ‘완화’의 선택이 아니라, 명확성·비례성·절차적 통제라는 헌법적 원리에 기반하여 위험기반 통제를 정교화하는 과정에 있다. 입법자는 기준을 구체화하고, 정책당국은 안보와 경제의 균형을 설계하며, 집행기관은 투명성과 전문성을 확보하고, 기업은 내부 준법 체계를 강화해야 한다.

상황허가제도의 필요성은 현대 기술 환경에서도 여전히 분명하다. 외형상 민수용 물품이라 하더라도 군사적 또는 대량살상무기 개발에 활용될 가능성이 존재하며, 물품 자체의 기술적 사양만으로 위험성을 판단하기 어려운 경우가 많다. 또한 제재 대상 국가나 단체는 제3국 경유나 위장회사를 활용하여 통제를 회피하려는 경향을 보이므로, 최종사용자와 최종용도를 기준으로 한 통제는 필수적인 보완 장치로 기능한다. 이러한 판단 기준을 법률에 구체적으로 열거하는 것은 현실적으로 어려우며, 따라서 일정 수준의 추상성과 재량은 불가피하다.

결국 상황허가제도는 수출기업에게 단순한 거래 상대방이 아니라 거래의 목적과 사용 주체까지 확인할 의무를 부과하는 규범적 장치이다. 제도의 실효성을 확보하기 위하여 위반 시에는 형사처벌, 행정제재, 수출 제한 등 엄격한 제재가 뒤따른다. 이는 국가안보와 국제평화 유지라는 공익을 달성하기 위한 수단일 뿐 아니라, 글로벌 공급망 속에서 기업의 법적 위험을 관리하기 위한 필수적 준법 절차로서의 의미도 갖는다.

따라서 상황허가제도의 헌법적 정당성은 단순히 법률의 존재에 의해 확보되

는 것이 아니라, 명확한 기준 설정, 책임 있는 집행, 기업의 자율적 준법 참여가 결합될 때 비로소 실질적으로 완성된다. 이러한 다층적 노력 속에서만 상황허가 제도는 국가안보와 경제적 자유를 조화시키는 제도로서 기능하며, 경제안보 시대에 부합하는 안정적 통상 질서의 기반으로 자리 잡을 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

정인교 · 조정란 · 이은호, 『경제안보와 수출통제』, 서울: 박영사, 2024.

최석영 · 이태호, 『경제안보와 통상리스크』, 서울: 박영사, 2025.

2. 논문

김종구, “우리나라 수출통제 법제의 발전방안에 관한 연구.” 『무역학회지』 제43권 제3호 (2018), pp. 93-94.

류예리, “2026년 중국의 대일본 수출통제 조치의 함의와 시사점.” 『국제법무연구』 통권 170호 (2026), pp. 147-148.

이상경, “명확성의 원칙과 포괄위임입법금지원칙.” 『서울法學』 제22권 제3호 (2015), pp. 453-460.

정인교 · 채수홍, “미국의 안보정책과 수출통제 수단으로서의 해외 직접제품 규칙(FDPR).” 『국제통상연구』 제28권 제1호, (2023), pp. 56-58.

3. 보고서

산업통상부, “전략물자 관리제도 길라잡이.” 무역안보관리원 (2023).

Kevin Wolf, “Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls, and Other Economic Tools.” Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (February 28, 2023).

METI, “Security Export Guidance(Introduction).” Second Edition (January

2025).

U.S. Department of State. “A Resource on Strategic Trade Management and Export Controls.” (2011).

William Alan Reinsch · Thibault Denamiel · Eric Meyers. “Optimizing Export Controls for Critical and Emerging Technologies: Reviewing Control Lists.” CSIS (November 8, 2023)

4. 뉴스 · 기사 및 인터넷 자료

법무법인(유한) 대륜. “「대외무역법」 전략물자 상황허가 규정, 헌법에 위반되지 않는다는 헌법재판소의 판단.” 『사례분석/최신동향』 2025년. <https://www.daeryunlaw.com/trend/9910>(검색일: 2026년 2월 16일).

BIS. “Commerce implements sweeping restrictions on exports to russia in response to further invasion of ukraine.” February 24, 2022. www.bis.gov/press-release/commerce-implements-sweeping-restrictions-exports-russia-response-further-invasion-ukraine (accessed: February 23, 2026).

BIS. “Annual Report to Congress: Fiscal Year 2023.” 2024. <https://www.bis.gov/media/documents/bis-fiscal-year-2023-annual-report.pdf>(accessed: February 17, 2026).

Expeditors. “BIS Touts Automated Screening Tool in Use Since October 2024.” March 28, 2025. <https://info.expeditors.com/newsflash/bis-touts-automated-screening-tool-in-use-since-october-2024>(accessed: February 17, 2026).

Stimmel, Stimmel & Smith. “Export Control Restrictions and Due Diligence as Part of Any Off-Shore Pre-Transaction Analysis.” 2023. <https://www.stimmel-law.com/en/articles/export-control->

restrictions-and-due-diligence-part-any-shore-pre-transacti
on-analysisW(accessed: March 5, 2026).

Ebenezer, Joshua. “Global Trade Commitments and National Law – The Intersection of SCOMET and India’s Constitutional Framework.” *TaxTMI*, 17 September 2024. <https://www.taxtmi.com/article/detailed?id=12932>(accessed 5 March, 2026). Jack R. Hayes • Wendy Wysong. “BIS Expands Export Controls on Russia and Belarus and Issues New Joint Alert with FinCEN.” *Steptoe*, May 26, 2023, <https://www.steptoel.com/en/news-publications/international-compliance-blog/bis-expands-export-controls-on-russia-and-belarus-and-issues-new-joint-alert-with-fincen.html>(accessed: March 26, 2026).

Constitutional Review of the Catch-All Export Control Regime in the Era of Economic Security: Analysis and Evaluation of the Constitutional Court's 2025 Decision on the Review of Statutes for Unconstitutionality

Ryu, Yeri (Visiting Professor, Dept. of Intellectual Property Convergence,
Gyeongsang National University)

This article analyzes the 2025 Constitutional Court decision concerning the catch-all export control licensing system under Article 19(3) of the former Foreign Trade Act. The catch-all control system requires export authorization for non-listed items when there is a risk of diversion to weapons of mass destruction (WMD) or conventional military uses. As a key instrument of economic security, the system serves the important public interests of national security and international peace. In its 2025 ruling, the Constitutional Court confirmed the constitutionality of the provision, holding that it did not violate the principles of legal clarity, proportionality, or the prohibition against excessive delegation. This study examines the Court's reasoning and its legal implications, focusing on the balance between economic freedom and security interests. It further proposes legislative and policy measures to enhance predictability for exporters and strengthen procedural transparency,

thereby ensuring the stable and constitutionally sound operation of Korea's catch-all export control system.

Keywords: Export Control, Catch-all system, Article 19, Paragraph 3 of the former Foreign Trade Act, Principle of Proportionality, Principle of Clarity, Prohibition of Blanket Delegation

투고일: 2026.04.17. 심사일: 2026.05.27. 게재확정일: 2026.06.10.

III

적대적 국가 관계에서 ‘힘의 균형-체제 안정’ 가설의 논리적 공백과 보강 : 클라우제비츠의 방어우위론을 중심으로

김태현 (국방대학교)

1. 서론
2. 세력균형과 체제 안정: 기존 관점의 한계
3. 클라우제비츠 방어우위 이론
4. 방어우위론의 이론적 기여
5. 결론

본 연구는 클라우제비츠(Carl v. Clausewitz)의 방어우위론이 적대적 국가 관계에서 ‘힘의 균형과 체제 안정’의 논리적 공백을 보강하는 중요한 이론적 자산이 될 것으로 주장한다. 클라우제비츠의 핵심 군사 사상인 ‘방어우위’ 가설은 ‘보존’을 목적으로 하는 방어가 ‘확보’를 목적으로 하는 공격보다 더 적은 에너지를 필요로 하고, 전쟁의 마찰(friction)로 인한 ‘공격 한계점’ 때문에 결국 ‘방어가 공격보다 훨씬 강력한 전쟁 형태’라는 논점을 담고 있다. 여기서, 방어우위는 힘이 우세한 강자의 개전 문턱을 높이기 때문에 상대적 약자와의 전쟁에서도 군사적 정지가 발생할 수 있다는 전략적 통찰이 도출된다. 본 연구는 이러한 방어우위의 공격 제어 기제가 세력균형론의 논리적 공백을 메우는 핵심 연결고리라고 간주한다. 기존 세력균형론이 국력의 총량과 배분이라는 구조적 변수에 과도하게 의존해 왔다면, 본 연구는 방어우위라는 전략 변수의 도입이 세력균형의 자기조절 역학을 미시적으로 보강할 수 있다고 본다. 이로써, 적대적 교전국 관계에서 전쟁의 부존재는 단순히 힘의 ‘평형’(equilibrium)이라는 정태적 상태에서 자동적으로 주어지는 것이 아니라, 공격과 방어의 전략적 상호작용을 통해 비로소 가시화된다는 점을 논증한다.

| 주제어 | 적대적 관계, 세력균형론, 클라우제비츠, 방어우위론, 공격과 방어, 군사적 정지

1. 서론

적대적 국가 관계에서 ‘힘의 균형’과 ‘체제 안정’의 관계적 동학을 설명하려는 시도는 여전히 흥미로운 학술연구 대상이다. 최근 한반도에 대한 북한의 정세 인식은 이 주제에 대한 재검토 필요성을 다시 환기했다. 김정은은 2023년 12월 조선노동당 제8기 9차 전원회의에서 남북한 관계의 현주소를 사소한 우발적 요인에 의한 물리적 격돌 가능성이 확전될 수 있는 ‘적대적 두 교전국’이 병존하는 상황이라고 규정하였다.¹⁾ 나아가, 김정은은 2026년 2월 제9차 당 대회에서 ‘지난 80년간 한반도에서의 비정상적인 관계’를 청산하고 ‘사실상 존재해온 적대적 국가 대 국가 간 관계’를 공식화한다고 선언하였으며, 한국을 ‘불변의 주적’이라고 못 박았다.²⁾ 그리고, 두 국가가 적대적 공격 의도를 가지고 있기 때문에 언제라도 확전이 가능한 상황이라고 진단하고, 한반도에서 “힘의 균형의 파괴는 곧 전쟁을 의미한다”라고 하였다.³⁾

북한이 제기한 ‘적대적 두 교전국 관계’에서 ‘힘의 균형’과 ‘전쟁’의 관계에 관한 주장은 진부해 보이지만 진지한 이론적 재검토를 유발했다. 이것은 해답을 구하는 첫 단계부터 난제에 부딪히는 어려운 문제이다. 문제의 본질은 ‘힘의 균형’을 측정하는 것이 사실상 불가능하다는 현실적 한계에서 출발한다. ‘힘’의 범위를 외교, 경제, 사회 분야를 제외하고 ‘군사력’으로 한정하더라도 물리적 ‘균형’(equilibrium) 상태를 측정하는 것은 불가능하다. 북한 핵 독점 상황에서 한국 재래식 전력의 질적 우위는 남북 간 힘의 균형이 선형적으로 이루어질 수 없음을 바로 보여준다. 이것만 하더라도 세력균형이 전쟁 방지 기능을 한다는 주장이나, ‘힘의 불균형이 곧 전쟁’이라는 주장은 의심스러워질 수밖에 없다. 더욱이, 현재 남북 간 힘의 비대칭성이 엄연히 작동하는 상황에도 고도의 체제 안정이 지속한다는 사실은 세력균형론의 신빙성을 현저히 떨어뜨린다. 이렇듯, 세력균형 가설의 정합성을 증명하

1) 김정은, “북한 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』 2023년 12월 31일.

2) 김정은, “북한 조선노동당 제9차 대회 사업총화 보고,” 『조선중앙통신』 2026년 2년 25일.

3) 김정은, “국방종합대학 창립 60주년 축하 방문 연설,” 『노동신문』 2024년 10월 8일.

기 위해서는 “적대적 두 교전국 관계에서 힘의 균형이 체제 안정을 설명하기에 충분한 것인가?”, 그리고 “비대칭적인 세력 구도에서도 전쟁은 왜 발생하지 않는가?”라는 두 질문에 충분한 해답을 내놓아야 한다. 이 두 질문에 대한 해답은 ‘교전국 관계’에서 전쟁 발발 원인과 역학을 관통하는 핵심 논리라 볼 수 있다.

두 질문에서 보듯, 세력균형 긍정론의 가설, 즉 적대적 관계에서 세력균형을 평화와 안정의 유일한 방식으로 간주하는 입장은 치명적 논리적 공백을 내장하고 있다. 힘의 균형이 국가의 공격적 성향을 억제하고 국제체제를 안정화한다는 논리가 주류 견해로 수용되고 있긴 하지만, 이러한 논리는 현실 세계의 현상을 설명하는 데 한계를 가진다. 현실 세계에서는 힘의 균형 하에서도 어떤 때는 전쟁이 억제되기도 하지만 또 어떤 때는 전쟁이 발생하기도 하며, 반대로 상당한 힘의 격차가 존재하는 ‘적대적 관계’에서도 장기간 체제 안정이 나타나기도 한다. 무엇보다, 세력균형의 논리는 힘의 균형이 어느 일방의 전쟁 승리 기대치를 낮추기 때문에 전쟁이 억제된다고 가정하지만, 왜 힘의 균형이 실제로 전쟁 억제로 전환되는지의 메커니즘에 대한 설명력이 빈약하다. 세력균형 긍정론자들은 세력균형이 마치 ‘보이지 않는 손’처럼 ‘자동조절 기제’로 작동하여 체제 안정을 유지한다고 설명하면서도,⁴⁾ ‘세력균형’과 ‘전쟁 억제’의 관계를 미시적으로 연결하는 데는 소홀했다.

이러한 배경에서, 본 연구는 클라우제비츠(Carl v. Clausewitz)의 방어우위론이 적대적 국가 관계에서 ‘힘의 균형과 체제 안정’간 논리적 공백을 보강하는 중요한 이론적 자산이 될 것으로 주장한다. 클라우제비츠의 핵심 군사 사상의 하나인 ‘방어우위 이론’이란 전쟁에서 ‘보존’을 목적으로 하는 방어가 ‘확보’를 목적으로 하는 공격보다 더 적은 에너지를 필요로 하고, 공격은 전쟁의 마찰(friction)로 인해 ‘한계점’을 내재하기 때문에 결국 ‘방어가 공격보다 훨씬 강력한 전쟁 형태’라는 주장을 담고 있다.⁵⁾ 방어우위의 관점은 세력 불균형에도 불구하고 약자가 반드시 붕괴하지 않으며, 우세한 강자라도 항상 전쟁을 결심하거

4) 박재형, 『국제정치 패러다임』(파주: 법문사, 2024), p. 311.

5) Carl von Clausewitz, *On War* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), p. 84.

나 승리를 달성할 수 있는 것은 아니기 때문에 ‘전쟁은 정지’될 수 있다는 전략적 통찰을 제공했다. 본 연구는 방어우위의 공격 조절 기제를 세력균형론의 논리적 공백을 메우는 핵심 연결고리로 보면서, 적대적 국가 관계에서 힘의 불균형에도 불구하고 ‘아슬아슬한’ 평화를 유지시키는 메커니즘이라고 간주한다. 이로써, ‘적대적 교전국 관계’에서 ‘전쟁의 부존재’와 체제 안정은 단순히 힘의 균형이라는 정태적 상태에서 자동 도출되는 것이 아니라, 공격과 방어의 전략적 상호 작용을 통해 가시화된다는 점을 논증한다. 그런 점에서, 본 연구는 세력균형의 무용성을 주장하는 것이 아니라 그간 간과됐던 ‘힘의 균형’과 ‘전쟁 억제’의 미시적 메커니즘을 정교화하는 작업으로 이해할 수 있다.

연구구성으로, 제2장에서는 국제체제 안정과 전쟁을 설명하는 세력균형론의 핵심 논점과 이론적 한계를 분석하고, 제3장에서는 그 보완 논리로서 클라우제비츠의 방어우위론의 핵심 논리를 ‘방어우위와 군사 정지’의 관계를 중심으로 제시한다. 제4장에서는 클라우제비츠의 방어우위론이 세력균형론의 이론적 공백을 메울 수 있는 지점과 가능성을 논증한다.

2. 세력균형과 체제 안정: 기존 관점의 한계

가. 세력균형의 핵심 가설과 논리적 공백

세력균형(balance of power)은 적대적 두 교전국 관계에서 전쟁 발발의 원인을 설명하는 핵심 논리로 인식됐다. 세력균형론은 현실주의적 전통에서 가장 오래되고 영향력 있는 이론적 가설 중 하나로서, 국가행위자의 권력과 안보 추구 동기를 합리적 욕구로 인정하는 가운데 어느 일방의 압도적 우위와 그로 인한 권력 욕구를 제약하는 힘의 상쇄 작용이 있을 때 양자 관계는 안정될 수 있다고 보았다.⁶⁾ 이러한 논리는 독점적 권력체가 존재하지 않는 국제체제의 무정부성

6) T. V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortmann (eds), *Balance of Power: Theory*

(anarchy)에 기반을 두면서 모든 국가가 생존을 위해 자구책을 강구하고, 상대의 선의보다는 힘의 역학관계 변화에 민첩하게 반응한다는 가정에 기반을 두고 있다. 여기서, 국가는 힘의 불균형이 일정 수준을 넘어서면 전쟁의 위협으로 인식하고 생존을 위해 그 힘, 또는 위협에 균형을 맞추기 위해 움직이게 되며, 그러한 상대국 세력 확대에 대한 강한 견제심리는 곧 체제 안정성을 촉진하게 된다.⁷⁾

이처럼, 세력균형 긍정론자들은 힘의 균형이 전쟁을 방지하는 기능에 주목하면서, 국제체제의 무정부성에도 불구하고 전쟁이 발생하지 않는 이유가 세력균형이 안정을 유지하기 때문이라고 간주한다. 다시 말해, 국제체제에서 특정 국가의 힘이 급속히 증대하면 다른 국가들은 그 자체를 위협으로 인식하고 위협을 느낀 국가들은 군비 증강, 산업기반 확대, 전략 태세 조정과 같은 ‘내적 균형(internal balancing)’ 또는 동맹 결성과 같은 ‘외적 균형(external balancing)’을 통해 대응한다.⁸⁾ 그렇게 되면, 균형은 곧 수정주의 의도를 가진 국가의 일방적 공격 행동에 따른 비용을 높이거나, 전쟁 승리의 가능성을 기대하지 못하도록 만든다는 것이다. 이러한 메커니즘을 통해, 적대적 교전국 관계라 하더라도 힘의 균형은 ‘군사적 정지’나 ‘전쟁 억제’ 상태로서 안정을 유지하는 동력이 될 수 있는 것이다. 말하자면, 이들은 세력균형이 평화와 안정을 유지하기 위한 ‘유일한 방식’으로 보면서, 세력균형이 안정과 ‘전쟁 부존재’의 ‘자동조절 기제’로 작동한다고 설명한다.⁹⁾ 세력균형론은 국제정치의 무정부성 하에서 국가들이 자국의 생존을 위해 상대적 힘의 분포에 민감하게 반응한다는 점을 가장 간명하게 포착함으로써 전쟁 원인의 핵심 가설로 수용됐다.

하지만, 세력균형론의 최대 강점인 ‘균형이 곧 안정’이라는 간명성과 직관성은 오히려 이론의 최대 도전으로 작용하고 있다. 세력 균형론의 가장 큰 논리적

and Practice in the 21st Century (Stanford: Stanford University Press, 2004), p. 1.

7) Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1973), p. 167.; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), p. 121.; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 17.

8) Waltz, *Theory of International Politics*, p. 118.; Walt, *The Origins of Alliances*, p. 17.

9) 박재형, 『국제정치 패러다임』, p. 311.

문제점은 ‘균형’의 개념적 모호성과 측정의 어려움에서 비롯된다.¹⁰⁾ 세력균형이론은 국가 간 힘의 분포를 핵심 독립변수로 상정하지만, 정작 무엇을 힘으로 보아야 하는지에 대해서 합의가 불완전하다. 군사력, 경제력, 기술력, 산업기반, 동원 능력, 동맹 네트워크, 지도자의 결단력, 사회적 응집력, 심지어 상대의 의도와 위협인식까지 힘의 일부로 포함할 것인지 아닌지가 연구마다 다르다.¹¹⁾ 이 때문에 한 연구에서 균형으로 분류되는 상태가 다른 연구에서는 불균형으로 분류될 수 있으며, 동일한 국제정치 현실이 측정지표의 선택에 따라 상반된 이론적 합의를 낳는다. 더욱이, 현실 세계의 국가 간 관계에서 물리학적 의미의 엄격한 힘의 평형 상태를 정확하게 측정하는 것은 사실상 불가능하다.¹²⁾ 현실적으로 국가 간 힘의 균형을 측정한다는 것이 어려우므로 체제 안정의 원인이 균형에 기인한 것인지 검증하기도 어렵다. 이것은 세력균형론이 순환논증의 위험에 빠지게 하는 주요 요인으로 작동된다.

이보다 더 심각한 이론적 난제는 세력균형 가설의 정수를 이루는 ‘균형’이라는 구조적 조건과 ‘체제 안정’이라는 결과 사이에 인과적 논리성을 충분히 확보하지 못하고 있다는 데 있다. 서로 공격 기회를 탐색하는 적대적 교전국 관계를 가정한다면, 균형이 ‘자동조절 기제’로서 체제 안정을 곧바로 촉발하지 않는다는 점이 더욱 명확해진다. 힘의 격차가 압도적으로 나지 않는 ‘다소 불균형한 관계’를 ‘균형’이라고 가정하더라도, 적대적 교전국 관계에서는 ‘균형’이 평화의 기초라기보다 상대의 조기 공격을 유인하는 자극제가 될 수 있다. 안보 딜레마(security dilemma)의 이론이 보여주듯 부정부성과 불확실성 아래에서는 상대의 방어적 조치조차 공격 준비로 해석되기 쉽고, 바로 그 지점에서 균형은 협조의 안정성이 아니라 상호 공포의 증폭 기제로 전환될 수 있다.¹³⁾ 더욱이 어느

10) 이상우, 『국제관계이론』(서울: 박영사, 2017), p. 530.

11) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University, 1977), pp. 106-117.

12) Ernst Haas, “The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda,” *World Politics*, Vol. 5, No. 4 (1953), p. 442.

13) John H. Herz, “Idealist Internationalism and the Security Dilemma,” *World Politics*, No. 2 (1950), p. 157.

일방이 미래의 세력 이동을 우려하거나, 현재의 균형이 곧 불리한 불균형으로 전환될 것으로 판단할 때는 현재의 균형이 미래의 불리한 전쟁을 막기 위한 ‘예방전쟁’(preventive war)의 논리로 연결될 수 있다.¹⁴⁾

이러한 논리적 공백은 ‘균형과 체제 안정’ 가설의 경험적 불일치로 나타난다. 다시 말해, 세력균형이론은 적대적 관계에서 힘의 균형에도 불구하고 왜 전쟁은 선택적으로 발생하는지, 그리고 비대칭적 세력 관계에서는 왜 전쟁이 발생하지 않는지에 대한 정교한 설명력을 제공하지 못했다. 세력 균형론은 힘이 대칭적일 수록 어느 일방도 손쉬운 승리를 기대할 수 없으므로 전쟁이 억제된다고 보지만,¹⁵⁾ 이 명제는 어디까지나 직관적 수준의 일반화에 가까울 뿐 경험적 현실 세계에서 “왜 상대적 능력의 균형이 공격 의지의 억제로 이어지는가?”를 충분히 설명하지 못한다. 힘의 분포가 균형적이라는 사실만으로는 행위자들이 공격을 포기하게 되는 직접적 이유가 도출되지 않는 것이다. 균형은 단지 비용을 높이는 조건일 수는 있어도, 그것이 자동으로 공격 의도를 제어하는 충분조건이라고 보기는 어렵다는 데 문제가 있다.

이처럼, 세력균형이 국제체제의 안정성으로 연결된다는 명제는 “균형이 평화를 낳는다”라는 단순 명제로 압축해서 설명할 수는 없다. 세력균형론은 권력 집중을 억제하는 구조적 반작용을 잘 설명하지만, 국가들이 같은 능력 분포 속에서 왜 어떤 경우에는 신중하게 행동하고 어떤 경우에는 공격적으로 행동하는지, 왜 어떤 균형은 오래 지속하고 어떤 균형은 급속히 붕괴하는지에 대해서 완전하게 설명하지 못한다. 세력균형론이 ‘적대적 양자 관계에서의 체제 안정과 전쟁’을 보다 완전하게 설명하기 위해서는 ‘균형’과 ‘체제 안정’의 인과적 메커니즘이 보완되어야 한다.

14) Jack S. Levy, “Declining Power and the Preventive Motivation for War,” *World Politics*, Vol. 40, No. 1 (October 1987), p. 82.

15) Jack S. Levy, “The Causes of War and the Conditions of Peace,” *Annual Reviews of Political Science*, Vol. 1, (1998), p. 147.

나. 보완적 해석 시도와 경향

세력균형론이 봉착한 도전적 문제점인 ‘힘의 균형과 체제 안정’, 그리고 ‘힘의 불균형과 체제 안정’간의 관계적 메커니즘에 대한 설명 가능성을 열어준 이론적 시도가 없는 것은 아니다.

우선, 세력전이 이론(Power Transition)은 국제체제의 동태적 변화와 전쟁의 상관관계를 설명하는 거시 이론으로서 균형과 전쟁 간의 관계에 대해 독특한 해석을 내놓았다. 세력 전이론의 가설은 국가 간 힘이 균등할 때 전쟁억제력이 발생한다는 관점과 달리 지배국과 도전국의 힘이 압도적으로 불균등할 때 체제가 안정되며, 오히려 힘의 균형이 이루어질 때 전쟁 위험이 가중된다고 보았다. 이 논리는 급격히 성장한 ‘불만족스러운 도전국의 국력이 지배국의 국력에 근접하여 추월하려는 세력 전이의 시점’에 근접할수록 전쟁 발발 가능성이 극대화된다는 주장으로 연결된다.¹⁶⁾ 이러한 이론적 해석은 방대한 역사적 데이터를 통해 그 타당성이 입증되면서, 최근 미중전략 경쟁 관계와 체제 불안정성에 대한 적실성있는 설명력을 발휘하고 있다.

하지만, 이러한 가설은 “적대적 양자 관계에서 힘의 균형과 불균형의 문제가 전쟁 억제와 어떻게 관계하는가?”라는 질문에 여전히 충분한 해답을 제시하지 못한다. 특히, 양자 모두 균형 정책을 취하는 ‘적대적 교전국 관계’라는 상황에서는 세력 전이론이 논리적 설명력을 제공하지 못한다. 더욱이, 세력전이 이론은 지배국의 압도적 우위가 존재할 때 약소국이 균형보다는 ‘편승’ 행동을 취하기 때문에 오히려 ‘불균형’이 안정을 보장한다고 보았지만, 불만족스러운 약소국이 왜 극심한 열세 속에서도 강자에게 굴복하지 않고 저항을 지속하는지에 대한 동기를 설명하지 못한다. 또한, 세력 전이가 일어나는 모든 사례가 전쟁으로 귀결되지 않으며,¹⁷⁾ 세력균형 상태에서도 전쟁이 빈번히 발생한다는 사실은 물

16) Abramo F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980), pp. 19-23.

17) Ned Lebow and Benjamin Valentino, “Lost in Transition: A Critical Analysis of Power Transition Theory,” *International Relations*, Vol. 23, No. 3 (2009), p. 389.

질적 구조가 전쟁의 충분조건이 아님을 방증한다. 더욱이, 세력 전이론은 ‘세력 전이’ 과정에서 균형이 깨질 때 대규모 전쟁이 발생할 위험이 극대화된다고 가정하고 있는데, 이것은 또다시 ‘세력 불균형’의 상태에서도 평화가 지속한다는 점을 설명하지 못하는 이론적 오류를 내재하고 있다.

한편, ‘힘’의 관점에서 벗어나 힘을 사용하는 방법, 즉 ‘전략’의 관점에서 전쟁 원인을 해석하려는 시도가 힘의 균형과 전쟁 간 미시적 논리의 연결고리를 확보할 가능성을 보여주었다. 공수 균형이론(offense-defense balance)은 세력 중심의 양적 접근의 한계를 넘어서 국력의 총합보다 중요한 것이 ‘힘의 투사 방식(공격적 혹은 방어적)’에 있다는 독창적 시각으로 국가 간 전쟁 원인을 설명하려고 하였다.¹⁸⁾ 이것은 “힘이 비슷하면 공격하기 어렵다”라는 세력균형론의 단순 논리를 넘어, 행위자들이 그 균형을 어떻게 인식하는지, 그리고 그 인식이 공격-방어우위 판단 속에서 어떻게 전략으로 구현되는지를 설명하는데 주안을 둔다. 이에 따르면, ‘전쟁 가능성’은 힘의 균형 여부보다 공격이 방어보다 유리하다고 여겨지는지 여부에 따라 크게 좌우된다.¹⁹⁾ 설령 객관적 힘의 분포가 유사하더라도 지도자들이 공세가 유리하다고 믿는다면 군비경쟁, 선제공격 유인, 동맹 연루의 위험은 증대될 수 있다는 것이다.

구체적으로, 전략적 관점에서 ‘전쟁 가능성’은 ‘공격의 우위’와 ‘방어의 우위’ 사이의 상대적 비율에 따라 결정된다. 우선, 현상타파에 목표를 둔 공격 국가는 투입 비용과 이를 저지하려는 방어 비용 간의 비율을 중요하게 고려한다. 여기서, 핵심 변수는 기술 요소이다. 특정 기술(전차, 기동 부대)이 공격에 유리하면 공격 우위로, 특정 기술(참호, 요새, 미사일 방어 체계)이 방어에 유리하면 방어 우위로 기운다. 이러한 논리에 따르면, 공격 우위의 조건에서는 선제공격의 이

18) Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (January 1978), pp. 186–214.; Stephen Van Evera, “Offense, Defense, and the Causes of War,” *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998), pp. 195–200.; Charles L. Glaser & Chaim Kaufmann, “What Is the Offense–Defense Balance and How Can We Measure It?” *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998), pp. 44–82.

19) Van Evera, “Offense, Defense, and the Causes of War,” p. 195.

점이 커지면서 기회의 창이 열렸을 때 타격하려는 예방전쟁 유혹이 커지는 반면, 방어우위 환경에서는 공격 비용이 막대하므로 현상 유지의 동기가 커지면 그로써 국제체제는 안정화될 여지가 커진다. 그런 점에서, 국가가 보유한 무기 체계가 공격용인지 방어용인지 외부에서 식별 가능한지에 따라 안보 딜레마가 완화될 수 있는 공간이 생겨난다.²⁰⁾

이렇듯, 교전국 관계에서 안정과 전쟁의 동학을 힘의 균형이 아니라 ‘방어의 효율성’으로 설명하려는 시도는 세력균형론의 논리적 공백을 혁신적으로 보강하였다. 우월한 능력을 갖췄다고 해서 이것이 반드시 ‘저렴한 승리’를 의미하지 않는다는 점은 힘의 우세국가가 항상 전쟁을 선택하지 못하도록 만든다. 이것은 방어가 상대적으로 유리하거나 제3국 개입과 확산 위험이 있으면 우세국가가 전쟁보다 현상 유지를 선호할 수 있음을 의미하며, 이것은 곧 비대칭적 관계에서도 평화는 충분히 유지될 수 있음을 뜻하는 것이기도 하다. 세력균형론자들에게는 힘의 불균형 하에서도 전쟁억제가 유지되는 ‘이상한 현상’이 공수 균형 이론가들에게는 오히려 당연하게 수용되는 일반적인 현상이 된다. 이렇게 되면, 설명의 중심이 세력균형이 아니라 ‘공격과 방어의 조건’으로 이동하게 된다.

하지만, 이러한 혁신적 시각에도 불구하고 공수 균형이론은 심각한 논리적 도전에 직면해 있다. 가장 큰 이론적 오류는 공수 균형의 조작화와 측정의 주관성으로 인한 자의적 해석의 위험성에 있다. 공수 균형이론은 국제체제의 무정부성이라는 구조적 상수 속에서도 전쟁의 위험이 시기별, 지역별로 상이하게 나타나는 결정적 원인을 군사기술과 같은 주관적 변수로 설명하였다.²¹⁾ 하지만, 현실 세계에서는 특정 무기체계가 공격적인지 방어적인지는 운용자의 의도와 전략적 맥락에 따라 달라진다. 이렇듯 기술 요소에 따른 공수 여부의 작위적 판단은 전쟁 발발 이전 단계에서의 객관적 공수 균형 상태를 예단하기 어렵게 만들며, 나아가 이론적 완전성을 약화시킨다.

정리하면, 세력균형이론은 완결된 이론이 아니라 세분화된 인과 기제들을 조

20) Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” pp. 187–199.

21) Glaser, “What is the Offense–Defense Balance and Can We Measure It?,” p. 63.

직하는 기초 가설로 볼 수 있다. 세력균형론은 힘의 분포를 전쟁과 평화의 핵심 설명변수로 제시하지만, 공수 균형이론과 같은 전략적 관점의 해석이 힘의 균형의 논리적 공백을 메우는데 중요한 기여를 했다. 그런데도, ‘자의성’에 토대를 둔 이론적 가설은 힘의 균형과 전쟁 간 공백에 여전히 충분한 이론적 보강력을 제공하지 못하고 있다.

3. 클라우제비츠의 방어우위 이론

가. 클라우제비츠 전쟁 사상의 본질

클라우제비츠는 『전쟁론(on war)』에서 전쟁과 전략에 대한 통찰력 있는 분석과 설명을 제공하였다. 클라우제비츠가 전쟁론에서 집중한 것은 역사 속에 존재했던 전쟁의 ‘다양한 얼굴’을 가진 전쟁의 본질을 탐구하는 것이었다. 그는 전쟁이 ‘카멜레온’처럼 ‘다양한 양상’을 띠는 요인을 인간의 원초적 폭력과 같은 맹목적 폭력성(blind natural force), 이성(reason)에 귀속된 정치적 도구성, 그리고 전쟁 자체에 내재한 우연(chance)과 확률(probability)이라는 세 가지 변수로 설명하였다.²²⁾ 이러한 전쟁의 삼위일체(paradoxical trinity)를 구성하는 감성, 이성, 확률의 세 요소가 일정한 비율로 배합됨에 따라 전쟁의 강도는 서로 다르게 나타나게 된다고 보았다.²³⁾

클라우제비츠가 전쟁의 본질을 해부하기 위해 제기한 질문은 세 가지이다. 전쟁에서 “폭력의 강도는 왜 극단적으로 상승, 완화, 그리고 어떤 조건에서 정지에 이르는가?”라는 폭력 강도 변화에 관한 문제였다. 클라우제비츠는 ‘폭력의 무제한 발산 경향’을 관념적 참고점으로 설정하고, 그 지점으로부터 폭력이 ‘0’에 도달하기까지 경로를 추적하여 왜 그러한 현상이 나타나는지 탐구하는 방법

22) Clausewitz, *On War*, p. 89.

23) Clausewitz, *On War*, p. 89.

론을 채택했다.²⁴⁾ 그는 인간의 본능적 폭력성이 전쟁의 극단 작용을 촉진한다고 보았는데, 그러한 절대전쟁 경향이 현실 세계에서 완화되는 것은 ‘정치적 이성’에 지배를 받기 때문이라고 설명했다. “전쟁은 다른 수단에 의한 정치의 연속”이라고 규정한 대목은 절대전쟁이 인간의 머릿속에만 존재하는 관념 전쟁에 머물며 현실전쟁은 그러한 극단이 완화된 형태로 나타난다고 설명한 핵심 통찰이다.²⁵⁾ 전쟁 강도와 범위는 정치적 목표의 크기에 의해 제한되고 선택되는 것이지, 반드시 극단으로 치달을 필요가 없는 것이다.

클라우제비츠의 전쟁 분석에 관한 독특한 인식은 전쟁의 삼위일체 중에서 군사 영역에 귀속된 ‘우연’과 ‘확률’의 역할을 규정한 데서 잘 드러난다. ‘우연’과 ‘확률’이라는 변수는 전쟁 강도의 강약을 조절하고 통제함으로써 전쟁을 현실화하는 데 그치지 않고 절대화하는 데에도 영향을 미친다. 전쟁 자체에 내재한 마찰과 불확실성으로 인해 군사적 미래 행보에 대한 예측이 확률과 같은 도박(gamble) 행위이며, 그러한 전쟁에서의 상대 의도와 계산에 대한 불확실성과 ‘전장의 안개’(fog of war)는 군대의 군사적 행동의 전진에 제어하는 요소로 작동된다.²⁶⁾ 또한, 전쟁은 상대가 있는 ‘의지 충돌’이기 때문에 전장 상황의 유동성과 비예측성으로 인해 발생하는 오지와 오판, 착각은 전쟁의 강도를 높이기도 한다. 이 때문에 우연과 확률이라는 변수는 전쟁의 강도를 극대화하기도 하고, 전쟁의 강도를 완화하는 데 관여하기도 한다. 이러한 조절 장치는 전쟁의 본질을 완전성 있게 설명하는 핵심 변수로 간주할 수 있다.

클라우제비츠의 정치·군사 이론가로서 진정한 통찰력은 전쟁 강도가 완화되는 과정에만 머물지 않고 ‘전쟁의 정지’(military interruption, suspension)에 관한 문제로 파고들었다는 데서 명확히 나타난다. 그는 전쟁의 일반적 현상이지만 의문을 잘 품지 않았거나, 그저 주어진 것으로 받아들였던 문제를 파고들었다. 클라우제비츠는 전쟁을 자생적 현상이 아니라 ‘정치의 수단’에 불과하므로

24) 김태현, “전쟁론 1편 1장에 대한 이해와 재해석: 전쟁의 무제한성과 제한성을 중심으로,” 『군사』 제95호(2015), p. 210.

25) Clausewitz, *On War*, pp. 75–80.

26) Clausewitz, *On War*, p. 85.

전쟁 강도와 지속이 정치적 목적의 크기와 그 목적을 위해 감수할 수 있는 희생의 한계에 의해 규정된다고 가정한다.²⁷⁾ 이러한 전제하에 클라우제비츠가 품은 ‘의문’은 그렇다면 적대적 양자 간에 평화협정이 체결되지 않은 한 아무리 정치적 요구와 목적이 작고 동원되는 군사력이 적다하더라도 한번 시작된 양자 간 전쟁이 멈출 수 있는 것인가 하는 것이다. 그는 “정치적 요구가 아무리 작고, 군사력이 아무리 작고, 군사 목표가 아무리 제한적이라 하더라도 군사행동이 ‘한순간이라도’(je einen Augenblick) 멈출 수 있는 것인가? 그것도 평화협정이 체결되지 않은 상황에서 적대 감정이 살아있고 무장한 상태에서 군사적 정지가 어떻게 가능한 것인가?”라는 질문을 던졌다.²⁸⁾

실제, 이 문제는 하나의 이론적 난제로 보인다. 클라우제비츠가 논증했듯이 전쟁을 ‘두 적대적 의지의 충돌’로 본다면, 양측이 평화협정을 체결하지 않는 한 논리적으로는 어느 한쪽이 멈출 때 다른 한쪽은 그 틈을 이용해 행동해야 한다. 다시 말해, 어느 일방이라도 공격을 시도하는 조건이 주어진다면 전쟁은 지속되어야 한다. 그렇게 된다면 양측이 동시에 대치한 상황에서 적극적인 행동을 유예하는 현상은 모순으로 보인다.²⁹⁾ 하지만, 현실 세계에서는 전쟁 수행 과정에서 전투보다 ‘무 행동’, 즉 ‘군사적 정지’의 시간이 더 길었던 경우가 적지 않다. 다시 말해, 군사적 정지는 예외적 일탈이 아니라 현실전쟁의 구조 속에서 설명되어야 할 지극히 정상적이고 일반적 현상이라는 의미이다.

그런 점에서, 이론적으로 적대적 양자 관계에서는 폭력 중단이 없는 전쟁의 지속성이 나타나야 하지만, 현실에서 그렇지 않은 것은 양자 중 어느 쪽도 공격을 시도하지 않는 조건이 형성되었다는 것을 의미한다. 그는 이 질문에 대해 확률의 문제로 치환했던 핵심 전략 문제, 즉 ‘공격과 방어의 강도’를 끌고 와서 해답을 제시하였다.

27) Clausewitz, *On War*, pp. 88–92.

28) Carl von Clausewitz, *Vom Kriege* (Bonn: Ferdinand Duemmlers Verlag, 1966), p. 100.

29) Clausewitz, *On War*, p. 81.

나. ‘방어우위’와 ‘군사적 정지’의 관계

전쟁이 현실의 국제전쟁에서 왜 이론적 극단으로 치닫지 않고 중단되는가에 대한 클라우제비츠의 해석 과정은 평면적이지 않다. 언뜻 보기에는 양자 간 대치 구도에서 힘의 균형, 또는 군사력 균형이 군사적 정지를 유발하는 것으로 이해될 수도 있다. 하지만, 클라우제비츠는 ‘완전한 힘의 균형’(absolute balance of forces)도 정지를 가져올 수는 없다고 단언하였다. 힘의 균형 하에서 적극적인 목적을 가진 공격자가 먼저 행동할 수 있기 때문이다. 양자 간 군사적 대치 상태에서는 적대성의 원리가 양측의 행동을 계속 촉진하기 때문에, 적대적 양자의 무장 상태가 유지하는 한 적대관계의 원리는 오직 한 가지 조건, 즉 “행동에 더 유리한 시기를 기다리려는 의도가 있는” 조건에서만 억제될 수 있다.³⁰⁾ 여기서, 더 강한 동기를 가진 편이 상대적으로 약한 전투력을 가진 상태를 균형이라고 가정하더라도 이러한 균형 상태에서 어떤 변화가 예견된다면 그 변화는 어느 한 편에 유리할 것이기 때문에 다른 한편은 행동을 취할 수밖에 없다는 점에서,³¹⁾ 힘의 균형만으로는 ‘군사적 무 행동’을 설명할 수는 없다. 따라서, 오직 하나의 결론, 즉 모든 군사적 무 행동은 적대적 양자가 모두 ‘보다 유리한 시기를 기다리는 경우’에는 가능하다는 것으로 귀결된다.³²⁾

그렇다면, 적대적 관계에서 군사적 정지의 원인을 진단하기 위해서는 적극적인 동기를 가진 힘이 강한 공격자가 “왜 행동에 더 유리한 시기를 기다릴 수밖에 없는가?”를 분석해야 한다. 클라우제비츠는 여기서 ‘무 행동’의 해답으로 힘의 평형이 아니라 공격과 방어의 비대칭성을 제시하였다. “방어가 공격보다 강한 전쟁 형태”라는 클라우제비츠의 명제는 전쟁-정치 관계성을 이해하는 핵심 명제이다.³³⁾ 만일 전쟁이 공격만으로 이루어지고 방어가 존재하지 않는다면, 한

30) Clausewitz, *On War*, p. 82.

31) Clausewitz, *On War*, pp. 83-84.

32) Clausewitz, *On War*, pp. 81-82.

33) Jon T. Sumida, “On Defence as the stronger form of war,” in: Hew Strachan & Andreas Herberg-Rothe, *Clausewitz in the twenty-first century* (Oxford University Press, 2007), pp. 163-181.

쪽의 대기는 상대의 즉각적 행동을 불러오는 진정한 극성 관계가 성립할 것이다. 그러나 현실전쟁은 그렇지 않다. 방어는 소극적 목적을 가진 강한 전쟁 형태라면, 공격은 적극적인 목적을 가진 약한 전쟁 형태이다.³⁴⁾ 왜냐하면, 방어가 적에 대한 승리를 더 확실하게 보장하기 때문이다. 방어는 공격보다 강한 전쟁 형식이기 때문에, 공자가 결심을 미루어 얻는 이익이 방자가 누리는 형식적 우위를 상쇄하지 못할 경우 행동은 정지될 수 있다. 여기서 군사적 정지는 ‘힘이 같기 때문’에 생기는 것이 아니라, 방어의 우위가 공격의 충동을 상쇄하기 때문에 발생한다. 같은 이유로 방자 역시 굳이 더 약한 형식인 공격으로 전환할 유인을 갖지 않는다. 결국, 정지는 단순한 ‘균형’의 산물이 아니라, 공격과 방어의 질적 차이에서 비롯된 결과로 볼 수 있는 것이다.³⁵⁾

방어우위에 더하여 불확실성의 변수를 추가하면 군사적 정지는 더욱 빈번하게 발생한다. 클라우제비츠는 지휘관이 완전히 알 수 있는 것은 자기 자신의 상황뿐이며, 적의 상태는 대개 불완전하고 불확실한 정보에 의존해 판단할 수밖에 없다고 보았다. 이러한 불완전성은 종종 적의 능력을 과대평가하게 만들고, 그 결과 무리한 공격보다 대기과 신중함이 선호된다. 그는 이런 무 행동의 가능성이 전쟁을 시간 속에 분산시켜 위험을 희석하고, 전쟁의 극단화 경향을 완화한다고 설명한다. 그렇게 되면, 군사적 정지는 방어우위와 불확실성이 결합하여 생기는 현실전쟁의 정상적 형태로 해석된다.³⁶⁾

정리하면, 클라우제비츠의 관점에서 현실전쟁에서 ‘군사적 정지’는 예외가 아니라 지극히 정상적 현상으로 간주되었다. 그것은 적의 상황을 완전히 파악하는 것이 불가능하다는 점, 그리고 공격은 방어보다 더 큰 위험과 소모를 수반한다는 사실에서 비롯된다. 이로 인해 나타나는 군사적 정지의 국면은 단순한 휴식 기간이 아니다. 공자는 이 군사적 정지 동안 비용과 위험을 다시 계산

34) Raymond Aron, *Clausewitz: Philosopher of War* (New York: Simon & Schuster, 1983), p. 148.

35) Clausewitz, *On War*, p. 83.

36) Thomas Waldman, “Shadows of Uncertainty: Clausewitz’s Timeless Analysis of Chance in War,” *Defence Studies*, Vol. 10, Issue 3 (2010), p. 346.

하고, 방자는 시간의 경과 자체를 자신의 자산으로 축적하려고 할 것이다. 그 결과 방어는 단지 적을 막는 것이 아니라, 정치와 외교가 다시 개입할 수 있는 시간을 버는 장치로 기능한다. 그런 점에서, 방어우위는 군사적 정지를 통해 정치가 개입할 시간적 여유를 확보할 수 있게 하는 평화의 ‘완충 기제’로 해석할 수 있다.

주목할 점은 ‘힘의 균형’이 군사적 무 행동으로 연결되기 위해서는 ‘방어우위’의 보완적인 설명이 연결되어야 한다는 것이다. 방어우위는 공격자의 공격 결심에 대한 심리적, 전략적 문턱을 높인다. 공자는 우세한 세력을 보유하고 있더라도, 방어가 제공하는 지형적 이점, 준비된 배치, 기다림의 효과, 그리고 전반적 불확실성을 돌파해야 하기 때문이다. 이 과정에서 정치적 목적을 달성할 수 있을지에 대한 의문이 커질수록 공격 결심은 지연된다. 클라우제비츠가 말한 행동의 정지는 바로 이런 문턱 효과가 현실적으로 작동한 결과다. 따라서, 방어는 단순한 수동성이 아니라, 공격자의 의지와 수단 사이의 틈새를 벌려놓는 장치로 볼 수 있다.

다. 방어우위의 요인과 이론적 확장 가능성

클라우제비츠는 방어가 공격보다 강한 이유를 전쟁의 존재론적 본성 (existentielle Auffassung des Krieges)에서 찾았다.³⁷⁾ 클라우제비츠가 주창한 “방어는 공격보다 더 강한 전쟁 형태”라는 명제는 단순히 전술적 유리함을 넘어 ‘존재를 유지하려는 힘’이 ‘존재를 확장하거나 파괴하려는 힘’보다 본질적으로 더 강력하다는 철학적 인식을 바탕으로 한다.³⁸⁾ 방어는 있는 것을 지키는 ‘보존’에 목적을 두면서 적의 의지를 꺾는데 목적을 둔 ‘기다림’의 예술이지만, 공격은 무언가를 획득하려는 ‘적극적 목적’을 실현하기 위한 행동의 예술이다.³⁹⁾ 따라서, 방어가 공격보다 훨씬 수월할 수밖에 없다. 공격자는 고착된 존

37) Herfried Muenkler, *Ueber den Krieg: Stationen der Kriegsgeschichte im Spiegel ihrer theoretischen Reflexion* (Goettingen: Velbrueck Wissenschaft, 2002), p. 105.

38) Aron, *Clausewitz: Philosopher of War*, p. 149.

재를 파괴해야 하므로 막대한 ‘에너지 소모’를 수반하지만, 방자는 그 실재에 기
대어 에너지 보존을 꾀할 수 있기 때문이다.⁴⁰⁾ 따라서, 상태를 보존하는 것이
변화시키는 것보다 물리적, 심리적 에너지를 훨씬 적게 소모한다.⁴¹⁾

마찰과 공격 한계점(culminating point)의 관계는 방어우위를 설명하는 핵심
개념이다. 클라우제비츠는 방어가 공격보다 유리한 구체적 근거를 지형, 준비
의 이점, 대중의 지지, 심리적 안정, 승리의 정점 등 다섯 가지 요소로 제시하긴
했지만, 그의 철학적 눈높이는 그러한 전술적 변수보다는 관념적 정합성에 맞추
어져 있다. 클라우제비츠는 공격이 전진할수록 점차 ‘마찰’ 때문에 힘을 소모하
며, 마침내 더 이상 결정적 성과를 낳지 못하고 오히려 방어 유지에 급급한 지점
에 도달한다고 보았다.⁴²⁾ 공자는 움직여야 하며 그 움직임은 필연적으로 마찰
을 발생시키는 반면, 방자는 정지 상태에서 공자의 마찰을 이용하면 된다.⁴³⁾
‘정지’는 ‘운동’보다 마찰로부터 자유로우며 이는 곧 방어의 우위로 직결되는 것
이다. 결국, 모든 공격은 진행될수록 그 동력이 약화하는 마찰의 영향을 받으며
방자의 저항력보다 약해지는 지점에 도달하게 된다. 클라우제비츠는 이 지점을
‘공격 한계점’이라고 규정하면서, 그 이후에는 원래의 공세가 방자의 반작용을
유리하게 만들 수 있다고 지적했다.⁴⁴⁾

‘공격 한계점’의 논리는 강자의 우세가 시간 속에서 자동으로 보존되지 않음

39) Rasmus Beckmann, “Clausewitz trifft Luhmann: Ueberlegungen zur systemtheoretischen Interpretation von Clausewitz’ Handlungstheorie,” *Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Aussenpolitik* (Koenln, 2009), pp. 98–99.

40) Antulio J. Echevaria, “Clausewitz: Toward a Theory of Applied Strategy,” *Defense Analysis*, Vol. II, No. 3 (1995), pp. 229–234.

41) Emile Simpson, “Clausewitz’s Theory of War and Victory in Contemporary Conflict,” *The US Army War College Quarterly: Parameters*, Vol. 47, No. 4 (2017), p. 8.

42) Stephen D. Chiabotti, “Clausewitz as Counterpuncher: The Logic of Conventional Deterrence,” *Strategic Studies Quarterly*, Winter (2018), p. 10.

43) Hugh Smith, “Co-Opting Clausewitz: Using On War to Explain Success and Failure in the War in Ukraine,” *Military Strategy Magazine*, Vol. 9, Issue 1 (2023), in: <https://www.militarystrategymagazine.com/article/co-opting-clausewitz-using-on-war-to-explain-success-and-failure-in-the-war-in-ukraine/> (accessed: May 30, 2026).

44) Clausewitz, *On War*, p. 528, pp. 566–573.

을 보여주는 개념적 장치이다. 약자가 전쟁 지속 시간을 이용해 적의 물질적, 정신적 저항을 점진적으로 ‘소모’시키고, 순수한 자기방어라는 최소 목표 아래 상대를 오래 결박함으로써 더 유리한 결과를 기대할 수 있기 때문이다.⁴⁵⁾ 반면 공격은 전진 속에서 점차 소모되며 언젠가는 더 이상 공세를 지속할 수 없는 한계점에 도달하기 때문에 방어만큼의 강도를 기대할 수 없다.⁴⁶⁾ 이미 치른 비용과 앞으로 감수해야 할 비용이 정치적 목적의 크기를 넘어서는 순간 전쟁은 지속할 이유를 상실한다. 이 지점에서 공격자는 방어로 전환해 평화를 기다리게 되며, 정치적 계산과 협상은 다시 전면에 등장한다.

경험적으로도, 약자가 취해 왔던 일반적 전쟁 형태가 방어라는 사실은 클라우제비츠가 주장한 ‘방어의 상대적 우위’를 뒷받침하는 가장 강력한 논리적 근거 중 하나다. 만약 공격이 방어보다 강한 형태였다면, 약자는 공격을 취함으로써 자신의 약점을 보완하려 했을 것이다. 그러나 역사적으로 약자는 항상 방어를 통해 강자의 에너지를 소진시키는 방식을 택해왔다. 이는 방어가 본질적으로 공격보다 ‘수월함’과 ‘강력함’을 내포하고 있음을 방증하는 명백한 증거이다.⁴⁷⁾ 이는 국가가 단순한 전술적 선택을 넘어, 전쟁의 본질적 비대칭성을 활용하여 생존과 승리를 도모하는 전략적 합리성의 발현으로 볼 수 있다.

이 같은 클라우제비츠의 방어우위론은 현대에 등장한 공수균형 이론과는 그 논리적 근거와 궁극적 목적에서 결정적인 차이를 보인다. 단적으로, 저비스(Robert Jervis)의 공수 균형이론은 핵무기나 기관총 같은 ‘기술’ 요소가 방어우위를 결정한다고 보았으나, 클라우제비츠는 외생 변수와 무관하게 방어라는 형태 자체가 갖는 본원적(inherent) 강점에 집중했다.⁴⁸⁾ 전자가 주로 무기 기술 발전에 따라 공격과 방어의 우위가 조정될 수 있기 때문에 국제체제가 방어우위 국면일 때는 안정적이지만, 공격 우위 상황이 조성되면 불안정해지고 전쟁이 발

45) Beckmann, “Clausewitz trifft Luhmann,” p. 73.

46) Jon Tetsuro Sumida, *Decoding Clausewitz: A New Approach to On War* (Kansas: University Press of Kansas, 2008), p. 166.

47) Clausewitz, *On War*, p. 358.

48) Hugh Smith, *On Clausewitz: A Study of Military and Political Ideas* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p. 152.

생할 수 있다고 보았다. 하지만, 클라우제비츠는 ‘방어’가 공격보다 강한 형태라는 점을 불변의 진리로 기정사실화하였다. 클라우제비츠는 ‘마찰’이라는 개념을 통해 그 마찰을 극복해야 하는 능동적 투쟁으로서 ‘공격’이 많은 에너지가 소모될 수밖에 없는 반면, 방어는 이 마찰을 공자에 전가하는 수동적 힘의 축적을 근거로 ‘방어우위’를 주장하였다. 이는 기술 요소로 설명할 수 없는 ‘전쟁 정지’의 본원적 이유를 제공함과 동시에, 기술적 공격 우위인 상황에서도 왜 전쟁이 지연될 수 있는지를 설명할 수 있는 근거가 된다.

이처럼, 클라우제비츠는 방어우위를 기술과 환경에 따라 변화하는 가변적 문제로 인식하지 않고 전쟁의 본질적 속성에 근거한 존재론적 우위로 파악했다. 이것은 “보존하는 것이 획득하는 것보다 쉽다”라는 철학적 전제에서 출발한다.⁴⁹⁾ 방자는 현상을 유지하면 목표를 달성하지만, 공자는 현상을 타파하기 위해 양적인 우세와 더 큰 에너지를 지속적으로 투입해야 한다. 공격이 진행될수록 불확실성과 ‘마찰’은 기하급수적으로 커지지만, 방자는 준비된 환경과 조건에서 이 마찰을 공격자에게 전가하며 공격 한계점까지 유도한다.⁵⁰⁾ 따라서 클라우제비츠에게 방어는 시대와 기술을 초월하여 공격보다 역학적으로 우월한 전쟁의 더 강한 형태이다.

클라우제비츠 관점은 현대전에서도 정합성을 보인다. 현대전에서도 약자는 방어의 시간을 최대한 활용하여 강자의 정치적 의지를 굴복시키려 한다.⁵¹⁾ 방어우위론이 상황과 기술 변화에도 설명력 있는 명제로 남는 것은 그것이 전쟁 목적에 근거를 두기 때문이다. 유지하는 것(방어)은 확보하는 것(공격)보다 적은 에너지를 소모한다. 기술이 발전할수록 공자가 극복해야 할 ‘마찰’의 총량은 더욱 증가할 것이다.⁵²⁾ 이처럼, 방어의 목적과 군사적 효율성의 관계는 방어우

49) Antulio J. Echevaria II, *Clausewitz and Contemporary War* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 159–160.

50) B. A. Friedman, “War is the Storm— Clausewitz, Chaos, and Complex War Studies,” *Naval War College Review*, Vol. 75, No. 2 (2022), p. 55.

51) Olivia Garard, *Some Clausewitzian Thoughts on the Ukrainian Defense* (Modern War Institute at West Point, 2022, 4, 25).

52) Hew Strachan, *Clausewitz's On War: A Biography* (New York: Atlantic Monthly Press, 2007), pp. 114–116.

위론이 단순한 군사 전략적 차원을 넘어 국제정치의 구조적 역학을 설명하는 이론적 자원이 될 수 있음을 시사한다.

4. 방어우위론의 이론적 기여

클라우제비츠의 방어우위론은 “왜 힘의 균형이 자동적으로 체제 안정으로 연결되지 않는가, 그리고 왜 세력 불균형이 존재하는데도 전쟁이 발생하지 않는가?”에 대한 세력균형론의 논리적 공백을 메우는데 중요한 기여를 한다. 세력균형론은 누가 얼마나 많은 힘을 가졌는지는 보여주지만, 그 힘이 어떤 형식으로 행사될 것인지는 충분히 설명하지 못해왔다. 클라우제비츠는 공격과 방어의 강도가 같지 않다고 보았으며, 바로 이 차이 때문에 전쟁에서 행동의 정지가 가능하다고 설명함으로써,⁵³⁾ 세력균형과 체제 안정 간의 미시적 인과성을 보강하는 연결고리를 제공하고 있다.

우선, 클라우제비츠의 방어우위 가설은 물리적 측면에서의 우세 확보가 곧바로 방어로부터 제공되는 전략적 이점과 결코 등가로 교환되지 않는다는 점을 식별했다. 방어의 공격에 대한 우위는 공자가 감수해야 할 비용과 불확실성을 증폭시킴으로써 총량적 국력이 실제 전쟁의 성과로 전환될 수 있는 ‘문턱’을 높이게 된다.⁵⁴⁾ 그런 점에서, 방어우위는 강자의 힘의 우세를 부분적으로 상쇄하는 완충 기제’로 이해될 수 있다. 이것은 적대적 국가 관계에서 힘의 균형 그 자체가 체제 안정과 전쟁 억제를 동기화한다기보다 힘의 균형 상황에서 ‘방어’라는 강도가 추가되어야 비로소 안정과 억제 효과가 발현될 수 있음을 의미한다. 만약 공격과 방어가 동일한 강도의 전쟁 형태였다면 어느 일방의 기다림은 다른 쪽의 즉각적 행동을 촉발하였을 것이다. 하지만, 현실전쟁에서는 공격이 현상

53) Clausewitz, *On War*, pp. 82–84.

54) Antulio J. Echevarria, “The Relationship between Defense and Attack,” <https://clauswitz.com/readings/Echevarria/APSTRAT2.htm> (accessed: May 30, 2026).

변경에 따른 더 많은 위험과 비용을 수반하게 되고 방어는 기다림과 현상 유지의 이점을 누리기 때문에, 양자 간 힘의 균형 상태가 지배한다고 하더라도 안정과 억제는 붕괴, 혹은 유지될 수도 있는 것이다. 따라서 힘의 균형은 체제 안정의 충분조건이라기보다, 방어우위에 의해 매개될 때만 제한적으로 안정성을 뒷받침하는 ‘필요조건’이라는 결론에 도달할 수 있다.⁵⁵⁾

이러한 방어우위 관점은 “왜 적대적 교전국 관계에서 힘의 불균형에도 불구하고 안정이 지속되는가?”에 대한 논리적 해답을 제공한다. 세력 불균형을 곧바로 전쟁 가능성과 연결하는 세력균형이론의 경향은 클라우제비츠의 방어우위로 보강될 수 있다. 클라우제비츠에 따르면, 강자가 약자보다 ‘힘’의 관점에서 우세하다 하더라도, 그 힘의 우세가 방어가 제공하는 추가적인 이점까지 압도할 정도로 충분하지 않다면 강자의 공격 개시 결심은 절대 쉽지 않다. 강자가 ‘현재’ 시점에서 비록 유리한 조건에 있다 하더라도 ‘방어 이점’을 포기할 만큼 강력하지 않다면, 불리한 미래 조건을 감수하면서까지 공격을 지연하고 ‘기다림’을 강요받을 수밖에 없을 수도 있기 때문이다.⁵⁶⁾ 이러한 점에서, 적대적 양자 관계에서 힘의 불균형이 지배하더라도 전쟁 억제와 안정이 지속되는 것은 상호 절제와 선의의 산물이라기보다 ‘공격 가능성이 방어의 강도에 의해 제한되는 상태’로 이해하는 것이 정확한 해석이다. 상대적으로 강한 전쟁 형태인 방어를 취하는 약자가 강자와 같은 수준의 ‘힘’을 보유할 필요가 없다. 중요한 것은 강자의 힘의 우세가 실제 공격으로 전환되기 이전에 방어를 통해 공자의 계산과 비용을 불확실하게 만들고 그 공격 의도와 행동의 문턱을 현저히 높이는 데 있다.

한편, 클라우제비츠의 방어우위론은 전쟁의 원인에 대한 독창적인 관점을 제공한다. 여기서, 기본 전제는 ‘방어가 공격보다 강한 형태’라는 명제 자체가 ‘전쟁의 부재’를 의미하지는 않는다는 데서 출발한다. 방어우위의 가설은 힘의 우위 관계에 따라 전쟁 발발이 자동으로 이루어지거나 공격 행위가 비용 없는 선택이 아니라는 점을 검증하는 데 있는 것이지, 방어우위가 전쟁 발발을 원천적

55) Lebow, “Lost in Transition,” p. 389.

56) Clausewitz, *On War*, p. 84.

으로 차단하는 장치를 의미하는 것은 아니다. 클라우제비츠도 전쟁이 결코 자생적으로 발생하는 현상이 아니라 ‘다른 수단에 의한 정치의 연속’이라는 점을 지속해서 강조하고 있다.

전쟁의 지배적 결정자가 ‘정치’라는 점을 전제할 때 방어우위는 전쟁 원인을 더욱더 엄격하게 규정하는 장치로 이해할 수 있다. 방어우위가 전쟁 문턱을 높이는 하지만 그렇다고 정치적 목적 자체를 제거할 수는 없다.⁵⁷⁾ 어느 일방이 현상을 유지하는 것보다 무력을 통해 현상 변경하는 것이 좋다는 정치적 의지가 강력할 경우 공격이 더 약한 형태라는 점을 인식한 상태에서도 공격을 개시할 수 있기 때문이다. 그렇게 보면, 전쟁 원인은 방어우위의 부재가 아니라 방어우위에도 불구하고 공격이 가능하다고 믿게 만드는 정치적 의지에 있다고 볼 수 있는 것이다. 이것은 힘의 균형이 무너졌다고 전쟁이 자동으로 발생하는 것이 아니지만, 그렇다고 방어가 강력한 전쟁 형태라는 사실 자체가 전쟁 억제의 유일한 지배자가 될 수 없음을 시사한다. 오히려, 방어가 더 강하다는 사실이 알려져도, 공자가 자신의 정치적 목적이 충분히 크다고 믿거나, 방자의 저항 의지와 능력을 과소평가하거나, 혹은 현재의 기회가 곧 사라질 것으로 판단하면 공격 결심은 성립할 수 있다.

방어우위의 관점에서 중요한 것은 전쟁이 방어우위 때문에 사라지는 것은 아니며, 방어우위가 제공하는 제동장치를 정치적 목적과 의지가 돌파할 때 시작되거나 재개된다는 점이다. 다시 말해, 전쟁은 방어우위의 입증 실패로부터 발생하는 것이 아니라, 현상변경의 강력한 ‘정치적 의지’가 방어우위를 포기하고 공격 취약성을 감수하고서라도 공격이라는 형식을 채택할 때 비로소 발발하게 된다. 이것은 정치적 동기가 충분히 강해지면 방어 이점을 뚫고 행동이 재개될 수 있음을 의미한다. 여기에는 강자가 방어 이점을 포기할 만큼, 혹은 공격 취약성을 감수할 만큼 절박한 상황이거나, 혹은 강자의 방어 이점에 대한 과소평가가

57) Herfried Muenkler, "Clausewitz' Theorie des Krieges," *Wuerzburger Vortraege zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie*, Heft. 30 (Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002), p. 20.

작동할 수 있다는 점이 내장되어 있다.

정리하면, 클라우제비츠의 방어우위 가설은 ‘힘의 균형-체제 안정’ 간 논리적 공백을 메우는 핵심 논리이자, 전쟁 원인에 대한 독창적인 시각을 제공한다.⁵⁸⁾ 우선, 클라우제비츠는 국제질서의 안정성을 직접 설명하는 체제이론을 제시한 것은 아니지만, 왜 적대적 국가 관계에서도 전쟁이 ‘힘의 우위’ 논리에 따라 항상 발생, 또는 확대되지 않는가를 설명하는 강력한 메커니즘을 제시했다. 그 메커니즘은 방어의 우위, 마찰로 인한 공격의 자기 소모, 방어 이점에 따른 공자의 공격 유예 등으로 구성된다. 그런 점에서 군사적 정지는 힘의 불균형과 그로 인한 체제 불안정이 곧바로 연속적인 전쟁상태로 전환되지 않는지를 설명하는데 있어 유용한 연결고리를 제공한다.⁵⁹⁾ 나아가, 클라우제비츠의 방어우위론은 전쟁의 원인을 더 엄밀하게 규정하게 해준다. 전쟁은 방어가 약해서 일어나는 것이 아니라, 정치적 목적이 공격이라는 더 약한 형식을 감수할 만큼 강하게 작동할 때 일어난다. 그리고 그 결심은 불확실성, 기대, 오산, 적대감이라는 요소들이 서로 맞물리는 가운데 형성된다. 이런 의미에서 방어우위는 전쟁을 불가능하게 만드는 법칙이 아니라, 전쟁 개시의 비용과 문턱을 높이는 구조적 조건이며, 바로 그 조건을 넘어서려는 정치적 결심이 전쟁의 원인이 된다.

5. 결론

본 연구는 적대적 국가 관계에서의 체제 안정성을 설명하는 주류 현실주의 이론인 세력균형론의 설명력의 한계를 비판적으로 검토하고, 그 이론적 공백을 클라우제비츠의 방어우위론을 통해 보완할 가능성을 논증하였다. 세력균형론은 국제체제의 무정부성과 힘의 분포가 국가 행동에 미치는 구조적 제약을 포착하

58) Johann Schmid, *Die Dialektik von Angriff und Verteidigung: Clausewitz und die staerkere Form des Kriegesfuehrens* (Wiesbaden: Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2011), p. 19.

59) Clausewitz, *On War*, pp. 92-94.

는 데 유효한 이론이지만, 왜 힘의 균형이 실제로 전쟁 억제와 체제 안정으로 전환되는지, 그리고 왜 힘의 불균형이 존재하지만 전쟁이 곧바로 발생하지 않는지를 충분한 설명력을 제공하지 못했다. 세력균형 가설은 ‘힘’의 총량과 분포라는 정태적 변수에 무게를 두었던 반면, 그러한 힘이 실제 전쟁으로 전환되는 과정에서 작동하는 공격과 방어의 전략적 상호 작용을 간과했다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 클라우제비츠의 방어우위론이 세력균형 가설의 공백을 보완하는 중요한 이론적 자원을 제공한다는 점을 논의하였다. 클라우제비츠에게 있어 방어는 단순한 소극적 전쟁 태세가 아니라 ‘보존’이라는 목적의 수월성과 ‘마찰’ 효과로 인한 공격 한계점의 존재로 인해 공격보다 더 강한 전쟁 형태로 기능한다. 이로부터 도출되는 핵심 함의는 한 국가의 총량적 힘과 그 힘이 실제 공격 성공으로 전환되는 ‘전략적 힘’은 같지 않다는 점이다. 그런 점에서, 양자 간 힘의 비대칭성은 방어우위에 의해 부분적으로 상쇄될 수 있으며, 그 때문에 강자의 힘의 우세가 자동으로 전쟁으로 연결되지 않는다는 논점을 핵심적으로 제시하였다.

이러한 논리에 기반을 두고 본 연구는 체제 안정을 힘의 균형의 관점에 추가하여, 방어우위로 인한 공격의 지연과 군사적 정지의 문제로 해석하는데 주안을 두었다. 방어우위는 세력균형론이 설명하지 못했던 중요한 구체적인 논리적 메커니즘을 제공한다. 우선, 방어는 공격 개시의 심리적 문턱을 높임으로써 강자의 결심을 지연시킨다. 또한, 방어는 행동의 정지와 마찰의 축적을 통해 시간적 완충 공간을 창출하고, 그 속에서 정치와 외교가 다시 개입할 수 있는 여지를 만든다. 반면 공격은 전진과 함께 점차 자신을 소모하여 결국 공격의 한계점에 이르며, 그 이후에는 오히려 방어자의 반작용을 유리하게 만드는 방향으로 전환된다. 이와 같은 전략적 동학은 세력균형론의 정태적 구조 논리를 전쟁 수행의 실제 과정 속으로 끌어들이며, 왜 적대적 관계 속에서도 국제체제가 곧바로 붕괴하지 않고 일정한 안정성을 유지하는지를 설득력 있게 설명해 준다. 이러한 분석은 세력균형론과 클라우제비츠의 방어우위론이 대립적 관계에 놓여있지 않음을 시사한다.

이상의 이론적 논의는 한반도 사례에도 적실성을 가진다. 남북한 간 재래식 전력과 핵전력 간의 힘의 비대칭성이 지배하는 상황에서도 고도의 전략적 안정이 유지되는 현상이 단지 힘의 분포라는 구조적 상태에서 자동으로 담보되지 않는다. 남북 간 안정성은 ‘균형은 평화, 불균형은 전쟁’이라는 단순 명제로 이해될 수 없으며, 방어의 효율성과 공격의 취약성, 그로 인한 정치적 비용구조가 함께 작동하는 동태적 결과로 이해되어야 한다. 클라우제비츠의 방어우위론은 전쟁과 평화의 문제를 단순한 힘의 분포로 환원하는 설명에 머물러서는 안 되며 힘이 실제로 어떻게 행사되고 제약되는가를 포착하는 전략적 변수의 필요성을 환기했다고 볼 수 있다.

나아가, 이것은 약소국의 전략 문제에도 중요한 시사점을 준다. 약소국의 전략적 접근이 ‘힘의 균형’ 문제에만 주목할 경우 전쟁에서의 다양한 책략을 모색하기 어려우며, 전쟁에서의 승산을 기대하기도 쉽지 않다. 약소국의 생존과 억제 문제를 힘의 열세라는 평면적 패배주의 관점에서 벗어나, 방어 이점을 통해 강자의 세력 우세를 얼마나 효과적으로 마찰과 시간이라는 변수로 결박시킬 것인가의 관점에서 재구성할 때 비로소 전쟁의 승산이 커질 수 있다. 그런 점에서, 클라우제비츠의 방어우위론은 세력균형론의 설명력을 한층 정교하게 확장하는 이론적 보강이자, 약소국의 생존전략의 유용한 접근방법론이 될 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

박재형. 『국제정치 패러다임』. 파주: 법문사, 2024.

이상우. 『국제관계이론』. 서울: 박영사, 2017.

Aron, Raymond. *Clausewitz: Philosopher of War*. New York: Simon & Schuster, 1983.

Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University, 1977.

Clausewitz, Carl von. *On War*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

_____. *Vom Kriege*. Bonn: Ferdinand Duemmlers Verlag, 1966.

Echevarria, Antulio J. *Clausewitz and Contemporary War*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Garard, Olivia. *Some Clausewitzian Thoughts on the Ukrainian Defense*. Modern War Institute at West Point, 2022.

Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1973.

Muenkler, Herfried. *Ueber den Krieg: Stationen der Kriegsgeschichte im Spiegel ihrer theoretischen Reflexion*. Goettingen: Velbrueck Wissenschaft, 2002.

Organski, Abramo F. K. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

Paul, T. V. (eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st*

- Century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Schmid, Johann. *Die Dialektik von Angriff und Verteidigung: Clausewitz und die staerkere Form des Kriegesfuehrens*. Wiesbaden: Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2011.
- Smith, Hugh. *On Clausewitz: A Study of Military and Political Ideas*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Strachan, Hew. *Clausewitz's On War: A Biography*. New York: Atlantic Monthly Press, 2007.
- Sumida, Jon T. *Decoding Clausewitz: A New Approach to On War*. Kansas: University Press of Kansas, 2008.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

2. 논문

- 김태현. “전쟁론 1편 1장에 대한 이해와 재해석: 전쟁의 무제한성과 제한성을 중심으로.” 『군사』 제95호 (2015).
- Beckmann, Rasmus. “Clausewitz trifft Luhmann: Ueberlegungen zur systemtheoretischen Interpretation von Clausewitz’ Handlungstheorie.” *Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Aussenpolitik*. Koenln, 2009.
- Chiabotti, Stephen D. “Clausewitz as Counterpuncher: The Logic of Conventional Deterrence.” *Strategic Studies Quarterly* (Winter 2018).
- Echevaria, Antulio J. “Clausewitz: Toward a Theory of Applied

- Strategy.” *Defense Analysis*, Vol. II, No. 3 (1995).
- Evera, Stephen Van. “Offense, Defense, and the Causes of War.” *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998).
- Friedman, B. A. “War is the Storm— Clausewitz, Chaos, and Complex War Studies.” *Naval War College Review*, Vo. 75, No. 2 (2022).
- Glaser, Charles. “What Is the Offense–Defense Balance and How Can We Measure It?.” *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998).
- Haas, Ernst. “The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda.” *World Politics*, Vol. 5, No. 4 (1953).
- Herz, John H. “Idealist Internationalism and the Security Dilemma.” *World Politics*, No. 2 (1950).
- Jervis, Robert. “Cooperation under the Security Dilemma.” *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (January 1978).
- Lebow, Richard Ned. “Lost in Transition.” *International Relations*, Vol. 23, No. 3 (2009).
- Levy, Jack S. “Declining Power and the Preventive Motivation for War.” *World Politics*, Vol. 40, No. 1 (October 1987).
- _____. “The Causes of War and the Conditions of Peace.” *Annual Reviews of Political Science*, Vol. 1. (1998).
- Muenkler, Herfried. “Clausewitz’ Theorie des Krieges.” *Wuerzburger Vortraege zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie*, Heft. 30. Baden–Baden: Nomos Verlag, 2002.
- Simpson, Emile. “Clausewitz’s Theory of War and Victory in Contemporary Conflict.” *The US Army War College Quarterly: Parameters*, Vol. 47, No. 4 (2017).
- Sumida, Jon T. “On Defence as the stronger form of war.” in: Hew

Strachan & Andreas Herberg-Rothe, *Clausewitz in the twenty-first century*. Oxford University Press, 2007.

Waldman, Thomas. "Shadows of Uncertainty: Clausewitz's Timeless Analysis of Chance in War." *Defence Studies*, Vol. 10, Issue 3 (2010).

3. 뉴스 및 인터넷 자료

김정은. "국방종합대학 창립 60주년 축하 방문 연설." 『노동신문』 2024년 10월 8일.

_____. "북한 조선노동당 제9차 대회 사업총화 보고." 『조선중앙통신』 2026년 2년 25일.

_____. "북한 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도." 『조선중앙통신』 2023년 12월 31일.

Echevaria, Antulio J. "The Relationship between Defense and Attack," <https://clausewitz.com/readings/Echevarria/APSTRAT2.htm> (accessed: May 30, 2026).

Smith, Hugh. "Co-Opting Clausewitz: Using On War to Explain Success and Failure in the War in Ukraine." *Military Strategy Magazine*, Vol. 9, Issue 1 (2023), in: <https://www.militarystrategymagazine.com/article/co-opting-clausewitz-using-on-war-to-explain-success-and-failure-in-the-war-in-ukraine/> (accessed: May 30, 2026).

The Limits and Theoretical Supplementation of Balance-of-Power Theory in Adversarial Relations: A Clausewitzian Perspective on the Superiority of the Defense

KIM, Taehyun (Korea National Defense University)

This study argues that Carl von Clausewitz's theory of the superiority of the defense offers a significant theoretical resource for addressing the logical gap between the balance of power and systemic stability in adversarial dyadic relations. As one of Clausewitz's central military ideas, the superiority of the defense rests on the claim that defense, whose purpose is preservation, requires less energy than offense, whose purpose is acquisition. Because offensive action is inherently constrained by the friction of war and ultimately encounters a culminating point, defense constitutes a far stronger form of war than attack.

From this perspective, the superiority of the defense provides an important strategic insight: even under conditions of power asymmetry, the weaker party does not necessarily collapse, and even a materially superior actor cannot always decide to initiate war or achieve victory. War, therefore, may come to a halt. This study regards the “attack-regulating” and “buffering” mechanisms embedded in defensive superiority as a key conceptual link that can help fill the explanatory gap in balance-of-power theory.

Whereas conventional balance-of-power theory has tended to rely excessively on structural variables such as the aggregate amount and distribution of power, this study argues that incorporating defensive superiority as a strategic variable allows for a more concrete theorization of the self-regulating mechanism of power balancing. In adversarial belligerent relationships, the absence of war does not arise automatically from a static condition of equilibrium. Rather, it becomes visible through the strategic interaction between offense and defense.

Keywords: Adversarial Relations, Balance-of-Power Theory, Clausewitz, Superiority of the Defense, Offense and Defense, Suspension of War

투고일: 2026.04.28. 심사일: 2026.05.26. 게재확정일: 2026.06.10.

IV

우크라이나 전쟁의 장기화와 독일의 대러 관계 복원 노력

고상두 (연세대학교 지역학협동과정)

1. 서론
2. 이론적 분석 틀
3. 독일의 대러 협력 복원 노력 사례
4. 관계 복원 시도의 배경 요인
5. 결론

이 글은 우크라이나 전쟁 발발 이후 유럽이 러시아의 침략을 규탄하고 포괄적 제재라는 강경 정책을 취하였지만, 이와 함께 러시아와 관계 정상화를 모색하고 협력을 복원하려는 다양한 시도를 하고 있다는 점에 주목한다. 따라서 본 연구는 유럽의 관계 복원 기제가 어떠한 방식으로 작동하고 있는지 분석하고자 하며, 그중에서도 대러 관계의 핵심 행위자인 독일의 사례를 중점적으로 다룬다. 분석 결과 독일은 러시아와의 관계를 전면 단절하지 않고 교역, 현지 생산, 정치적 대화 등의 분야에서 제한적이거나 기능적 협력을 유지하는 전략을 취하고 있음을 밝혀내었다. 독일은 제재와 협력을 병행하는 이중적 접근을 통해 전후 관계 복원의 가능성에 대비하며, 이것은 구조적 상호 의존성, 산업계 이해, 국내 정치, 국제 환경에 의해 설명된다. 독일의 사례는 한국에 대해 억지와 협력을 병행하는 이중트랙 전략, 기능적 협력 유지, 제3국 네트워크 활용, 외교 채널 재개 등의 필요성을 시사한다. 나아가 적대적 관계에서도 관리된 연결을 유지하는 전략적 접근이 중요함을 보여준다.

| 주제어 | 우크라이나, 독일, 유럽, 기능주의, 외교정책

1. 서론

이 글은 우크라이나 전쟁 발발 이후 유럽이 EU 차원에서 러시아의 침략을 규탄하고 포괄적인 제재를 취했지만, 이와 함께 러시아와의 관계 정상화를 모색하고 협력을 복원하려는 다양한 시도를 하고 있다는 점에 주목한다. 따라서 본 연구는 유럽의 관계 복원 기제가 어떠한 방식으로 작동하고 있는지를 분석하고자 하며, 그중에서도 독일의 사례를 중점적으로 다루려고 한다.

본 연구가 제기하는 핵심 퍼즐은 다음과 같다. 유럽이 러시아와의 군사적 적대 상황 속에서도 완전한 단절이 아닌 제한적 협력 또는 중·장기적 관계 복원 가능성을 염두에 둔 행위를 하는 분야는 무엇이며 그 동인은 무엇인가? 이 글에서 유럽과 러시아 간 협력 복원 가능성을 특히 독일 사례를 중심으로 분석하려는 이유는 독일이 유럽연합의 지도적 국가로서 공동외교안보정책 결정에 중대한 영향을 미치며, 또한 과거 러시아와 가장 긴밀한 협력을 한 파트너였기 때문이다.

독일과 달리 폴란드는 2008년 러시아의 조지아 침공 이후 지속적으로 러시아의 위협을 경고하였고, 오바마의 리셋 정책을 비판하였다. 러시아의 크림 합병과 돈바스 침공 이후 폴란드는 군비증강에 나서 2015년에 방위비가 GDP의 2%를 넘었고, 현재는 4.7%로 늘었다. 폴란드는 우크라이나에 대한 무기 지원뿐만 아니라 백만 명에 달하는 난민을 수용하였고, 이러한 비용을 모두 더하면, 2025년 우크라이나 지원액은 GDP의 4.9%에 달한다.¹⁾

대러 강경책을 추구하는 폴란드와 다른 모습을 보이는 독일에 관한 사례 연구는 한국의 대러 협력 복원에 필요한 정책적 시사점을 줄 것이다. 한국은 바이든 행정부의 대러 정책 기조에 부응하여 서방과의 공조 차원에서 제재에 동참하였으나, 제재의 강도와 범위는 비교적 제한적으로 유지하였다. 이는 러시아 시장이 한국기업에 중요할 뿐 아니라, 러·북 간 군사적 밀착을 막기 위해서는 러시

1) Maxime Philaire, *Poland and the Defence of Europe against Russia*, Network for Strategic Analysis, Policy Report, No. 30 (Kingston: Queen's University, 2025)

아와 신속한 관계 정상화를 함으로써 외교적 레버리지를 복원할 필요가 있기 때문이다.

최근 북한은 한국을 적대적 두 국가관계로 규정하였으며, 이재명 정부는 이에 대응하여 관계 개선을 모색하는 차원에서 협력의 제스처를 보내고 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 유럽과 러시아 간 협력 복원 시도에 관한 연구는 단순 사례 분석으로 끝나지 않고, 남북한을 포함하여 모든 적대적 관계에 적용할 수 있는 모델을 창출할 수 있는 확장적 함의를 지닌다.

현실주의 시각에서 보면 국가는 주권과 영토 보존에 해당하는 생존을 최우선 목표로 추구하기 때문에, 적대국의 안보 위협에 직면할 경우 견제와 억지라는 수단을 사용하는 강경 대응을 한다. 구체적으로는 경제 제재, 군비증강, 동맹 강화 등을 통해 상대국의 영향력을 제한하고 나아가 협력을 단절한다. 따라서 국제정치에서 영원한 적도 영원한 이웃도 없다고 생각하는 현실주의자는 국가와 국가 간의 협력이 쉽지 않다고 본다.²⁾

이에 비해 자유주의는 국가 간의 협력은 가능하지만, 국가 상호 간 협력 의도의 투명성을 높이고 거래 비용을 낮추어 국제 협력의 지속성을 보장하는 제도적 장치가 존재할 때 가능하다고 본다. 그리하여 신자유적 제도주의(neoliberal institutionalism) 이론은 국제기구와 국제법과 같은 제도적 기반이 마련되는 경우 협력이 이루어질 수 있다고 주장한다. 이러한 접근법이 잘 적용되는 분야는 레짐이 발달한 국제정치경제 영역이다. 그런데 협력을 지탱해 온 국제 제도가 붕괴하거나 기능을 상실할 경우, 협력은 급속히 약해지거나 소멸할 수밖에 없는데, 우크라이나 전쟁 이후 유럽과 러시아 간에는 단절과 제재로 인해 정치적 대화와 경제적 협력을 제도적으로 뒷받침해 온 다양한 메커니즘이 사실상 무너진 상황이다.³⁾

2) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979)

3) Robert Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton NJ: Princeton University Press, 2005)

2. 이론적 분석 틀

유럽과 러시아의 협력 복원 가능성에 대하여 현실주의는 부정적으로 보고, 자유주의는 조건부로 보는데, 적대적 관계 속에도 협력의 가능성이 있다고 보는 대안적 이론으로 기능주의, 특히 제한적 기능주의(constrained functionalism)가 있다. 기능주의 이론은 신자유적 제도주의와 함께 자유주의 전통을 따르지만, 국가 간의 협력에 대해 더 낙관적인 시각을 가지고 있다. 기능주의 이론을 대표하는 미트라니는 기능적 필요에 의해 발생하는 상호 의존성에 주목하여, 공동 이익의 추구가 가능한 영역에서는 주권 국가의 간섭을 우회하는 국제 협력이 발생 가능하다고 본다. 신자유적 제도주의가 협력을 위해 제도가 필요하다는 입장이라면, 기능주의는 기능적 협력을 하게 되면 점진적으로 제도가 생겨날 수 있다고 본다.⁴⁾

기능주의 접근의 핵심 가정은 정치·군사적 갈등이 심화하더라도 기능적 상호 의존성이 높은 영역에서 협력은 완전히 중단되지 않으며, 일정한 복원력을 가진다는 것이며, 기능적 협력은 주로 탈정치적인 실용적, 기술적 영역에서 이루어지는데, 교역, 보건, 통신, 외교적 소통, 인도적 지원과 같은 분야가 여기에 해당한다.⁵⁾

사실 기능주의자에게 협력이란 우호적 관계의 표출이라기보다 단절에 따른 비용을 최소화하기 위한 전략적 선택이다. 이에 따라 본 연구는 협력을 “기능적 상호작용의 지속”으로 개념화한다. 즉 전면적 적대관계의 고착화를 피하고, 제한적 범위 내에서 협력을 모색하고 유지하려는 노력과 행위를 의미한다. 이론 체계상 기능주의는 신기능주의 및 제한적 기능주의와 구별된다. 신기능주의가 정치엘리트의 비전제시와 제도화로 협력을 심화 발전시키는 접근법이라면, 기

4) David Mitrany, “The Functional Approach to World Organization,” *International Affairs*, Vol. 24, No. 3 (1948).

5) Lisa L. Martin, “The Political Economy of International Cooperation,” Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and March A. Stern (eds.) *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century* (New York: Oxford University Press, 1999)

능주의는 비정치 영역의 협력이 정치적 영역으로 전이되는 파급효과가 자동 발생한다고 본다. 그리고 제한적 기능주의는 정부의 관여와 협력 범위가 제한된 최소주의 접근법이다.

독일의 경우 러시아와 제한적이지만 협력을 모색하는 모습을 보이고 있으며, 이러한 행태를 설명하는 요인으로 4가지가 있다. 첫 번째 요인은 현재의 적대 상황을 넘어 전쟁 이후의 양국 관계를 염두에 둔 미래지향적 계산이다. 독일은 역사적으로 장기적 관점에 기반한 외교 전략에 익숙한 국가이다. 특히 러시아와의 관계에서 대립과 화해 그리고 협력의 복원을 반복한 오랜 경험이 있다. 서독의 기민당 아데나워 총리는 동독을 외교적으로 승인하는 국가와는 수교하지 않는다는 할슈타인 독트린을 선언하였지만, 소련과는 예외적으로 1955년 모스크바를 방문하여 외교관계를 수립하였다. 사민당 브란트 총리는 동방정책을 선언한 후 미국의 반대에도 불구하고 러시아의 천연가스를 도입하는 대규모 경협 사업을 추진하였다.

이러한 역사적 경험에 비추어 볼 때, 향후 우크라이나 전쟁이 종식되거나 푸틴 정권에 변화가 생길 경우, 독일이 러시아와의 관계를 본격적으로 재정립할 가능성을 배제하기 어렵다. 우크라이나 전쟁 직후 솔츠 총리는 그 유명한 “시대적 전환(Zeitwende)”이라는 주제의 의회 연설에서 지금 러시아가 유럽의 안보를 위협하는 것은 분명하지만, 장기적으로는 러시아와 적대하면서 유럽의 안보를 확보할 수 없다는 점을 인정하였다.⁶⁾

두 번째 설명 요인은 구조적 상호 의존성이다. 독일은 냉전 시기부터 러시아와 대규모 경협을 지속적으로 추진해 왔으며, 그 결과 에너지 분야를 중심으로 상당한 잔존 인프라 자산과 제도적 연계를 보유하고 있다. 메르켈 총리는 크림 합병 이후에도 노르드스트림2 가스관 사업을 지속하였다. 러시아와의 가스 직

6) Olaf Scholz, Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, February 27, 2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378> (accessed: April 27, 2026)

거래로 에너지 가격이 하락하고, 유럽의 에너지 허브 국가로 부상할 것을 기대한 것이다. 이러한 이득 때문에 우크라이나와 동유럽 동맹국의 반대에도 불구하고 가스관 사업의 완성을 강행한 것이다.

이러한 구조적 유산 때문에 협력 관계의 완전한 단절은 높은 비용을 수반한다. 따라서 독일은 대립 국면에서도 전면적 단절보다는 제한적 기능 협력을 유지함으로써 공급망의 재가동 가능성을 보존하려는 동기를 가지고 있다. 현재 북해 해저를 통과하는 노르트스트림 I과 II는 각 2개의 가스관으로 구성되어 있는데, 이 중 1개는 온전하며, 나머지 3개 가스관의 파손 부분은 적절한 보존 조치가 취해져 있는 상태이다.⁷⁾

세 번째 요인은 독일 산업계의 이해관계이다. 대러 관계의 급격한 단절은 에너지 가격 상승과 산업 경쟁력 약화 등 경제적 비용을 초래하였으며, 이는 독일 기업에 직접적인 부담으로 작용하고 있다. 이러한 맥락에서 많은 기업들이 러시아 시장의 점유율을 유지하기 위해 제3국을 통한 우회 수출이나 러시아 현지에서의 사업 지속과 같은 노력을 하고 있다. 이것은 국가 차원의 제재 기조와 산업계의 경제적 이해가 긴장 관계 속에서 병존하고 있음을 보여준다. 독일 정부는 공식적 차원에서는 러시아의 정책을 비판하지만, 동시에 리스크 관리를 위한 실용적 협력을 모색하는 모습을 보인다. 이것은 기업의 경제적 이익을 일정 부분 고려하여, 정부와 정당이 이를 묵인하거나 지지하는 연합 정치적 성격을 띠기도 한다. 즉 대외적으로는 규범적 태도를 견지하면서도, 내부적으로는 경제적 현실을 고려한 정책 조정을 모색하는 규범적 현실주의 행태를 보이는 것이다.

네 번째 요인은 여론의 분열과 전쟁 장기화에 따른 사회적 피로감이다. 전쟁 이후 에너지 가격 급등과 경기 둔화가 지속하면서 독일 경제가 상당한 압박을 받게 되었고, 이는 정부 정책에 대한 국내적 부담으로 작용하고 있다. 독일 정부는 공식적으로는 푸틴과의 대화를 거부하고 있으나, 중·장기적 차원에서 관계 복원의 가능성을 완전히 배제하지 않고 있다. 우크라이나 전쟁이라는 고강도

7) Alan Riley, *Can Nord Stream Really Rise from the Dead*, Commentary, April 29 (Washington D.C.: Atlantic Council, 2025)

갈등 상황 속에서 완전 단절이 초래할 경제적 비용과 국내 지지율 하락이라는 정치적 부담을 고려할 수밖에 없는 것이다.

일반적으로 독일은 푸틴과 대화를 통한 외교적 해결 방안을 선호하였다. 메르켈은 두 차례의 민스크 협정을 체결하는 등 휴전을 중재하였다. 당시 폴란드와 발트 3국이 EU 차원의 강력한 대응을 요구하였으나 메르켈은 러시아의 크림 합병과 돈바스 내전 개입을 침공으로 간주하지 않았고, 러시아를 침략국이 아닌 이해 당사국으로 보았다. 그 결과 우크라이나에 대한 군사 지원은 논의 대상이 되지 못하였다.

마지막으로 외부 환경적 설명 요인 역시 중요하게 작용한다. 유럽 차원에서는 대러 강경 노선을 지지하는 국가와 온건한 접근을 선호하는 국가가 생기면서 러시아에 대한 일관된 대응에 균열이 일어나고 있다. 유럽을 넘어선 차원에서도 변화가 감지된다. 트럼프 등장 이후 미국의 대러 정책 기조가 크게 변하면서, 독일이 자율적으로 강경한 대러 노선을 지속하는 것이 점차 어려워지고 있다. 또한 글로벌 사우스 국가들이 유럽과 러시아 사이에서 취하는 균형적 외교 전략 역시 국제적인 대러 제재의 효과를 반감하고 있다.⁸⁾

최근 독일, 프랑스, 영국 등 주요 유럽 국가의 지도자들이 미국의 압박에 대응하거나 자국의 이익을 추구하는 차원에서 중국, 인도, 사우디아라비아 등 러시아에 우호적인 국가들을 경쟁적으로 방문하는 현상은 대러 견제의 분산 양상을 보여준다. 본 연구는 독일의 대러 협력 복원 노력에 대한 설명에서 이러한 외부적 요인을 보조적 맥락으로만 고려하고, 분석의 주된 초점은 독일 국내 요인에 두고자 한다.

8) Kristen Hopewell, "The Ties That Bind: Reassessing the Political Significance of the BRICS amid Russia's War on Ukraine," *Globalizations*, Published online Feb. 25, 2026.

3. 독일의 대러 협력 복원 노력 사례

가. 기업의 우회 교역

우크라이나 전쟁 직후 유럽연합이 대러 교역 제재를 시행하자, 이에 대한 대응책으로 2022년 3월 러시아 당국은 병행수입 체계(механизм параллельного и мпорта)를 허용하는 행정명령 506호를 채택하였고, 이와 더불어 러시아 수입업체를 대상으로 정부 차원의 다양한 지원을 제공했다. 통관 절차를 간소화하였고, 대출 금리를 기준금리의 30%에서 3%포인트를 더한 금리를 초과하지 않는 우대 대출 프로그램을 시행하였다.⁹⁾

병행수입 체계란 러시아에서 철수한 서방 기업의 제품을 제3국을 통해 수입하는 것을 허용하는 제도로써 수입허가 상품목록에는 자동차 부품과 전자제품 같은 중요 생산품뿐 아니라 가정용품, 의류, 화장품 등과 같은 일반 소비재까지 포함된다. 2022년의 목록을 보면 약 100개의 범주에 자동차(BMW, 도요타, 아우디, 닛산 등), 전자제품(애플, 삼성, 소니, HP 등), 그리고 산업용 기술 장비, 의류, 신발, 화장품 등을 망라하고 있다.¹⁰⁾

병행수입이 이루어지는 주요 경유국은 카자흐스탄, 키르기스스탄, 조지아 등이다. 이들 국가는 러시아와 지리적으로 인접해 있을 뿐 아니라, 소련 시기부터 형성된 물류 및 금융 체계를 기반으로 긴밀하게 연계되어 있다. 전쟁 이전에는 러시아가 이 지역을 위한 상품 공급자로서의 허브 역할을 했다면, 전쟁 이후에는 오히려 이들 국가를 통해 러시아로 상품이 유입되는 역 공급 구조가 형성된

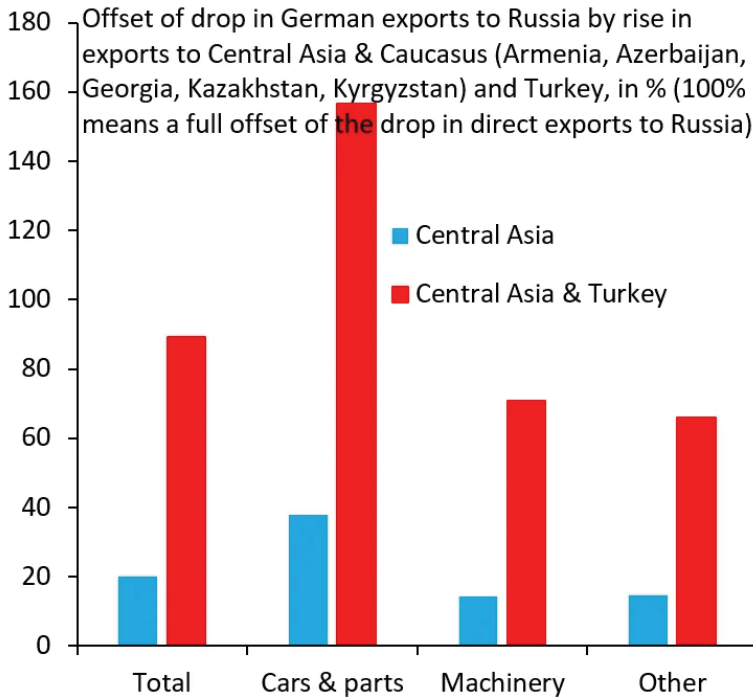
9) Пасько А.В., Громова А.Н., Шашурина А.С. “Специфика внешней торговли Российской Федерации в условиях действия антироссийских санкций,” *Теоретический и научно-методический журнал*, No. 9, (2025).

10) “Parallel Imports to Russia: How Companies Can Prevent Re-export of Products amid Government’s Attempts to Circumvent Sanctions,” Business and Human Rights Centre Commentary, June 26, 2023, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/parallel-imports-to-russia-what-steps-companies-take-to-prevent-re-export-of-their-products-in-circumvention-of-sanctions/> (accessed: March 12, 2026)

것이다. 특히 카자흐스탄과 키르기스스탄은 유라시아경제연합의 회원국으로서 러시아와 무관세 교역이 가능하다는 제도적 이점을 가지고 있다. 전쟁 직후인 2023년 카자흐스탄의 대러시아 수출은 20%, 아제르바이잔은 46% 증가했다.

독일 정부는 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아에 대해 강도 높은 경제 제재를 시행하고 있지만, 독일산 제품은 제3국을 통해 러시아로 유입되고 있다. 우회 교역을 통해 수출되는 품목은 러시아가 제재로 인해 정상적으로 수입하기 어려운 전략적, 산업적 제품이 중심을 이룬다. 대표적으로 자동차와 부품, 그리고 제조업에 필수적인 전자·기계·화학 제품 등이다.

〈그림 1〉 독일의 우회수출 효과



출처: Robin Brooks, *Transshipments from Germany to Russia*, Commentary, September 26 (Washington D.C.: Brookings Institution, 2024)

〈그림 1〉은 지난 2년 반 동안 독일의 우회 수출이 전쟁 이전의 수출 감소분을

얼마나 보충했는지를 보여주는데, 독일은 중앙아시아를 통한 우회 교역으로 대러 수출 감소량의 약 20%를 보전하였다. 여기에 터키 경로를 포함하면 보전액은 약 90%로 올라간다. EU와 관세동맹을 체결하고 있는 터키가 독일산 제품이 러시아로 유입되는 핵심 경로가 되고 있다는 것을 말해준다. 즉 중앙아시아 지역을 통한 우회 물량이 과거에 비해 상대적으로 크게 늘어났지만, 독일-터키-러시아 간의 교역 규모가 워낙 크기 때문에, 절대적 규모에서는 터키 경로가 대러 교역 감소분을 보충하는 데에 절대적인 기여를 하는 것이다.

우회 교역을 통한 보전율을 품목별로 살펴보면, 자동차와 그 부품의 경우 중앙아시아 경로를 통해 약 40% 보전하지만, 여기에 터키를 통한 우회 교역분을 더하면 독일 기업은 전쟁으로 인한 감소분을 크게 능가하는 약 160%를 수출하고 있다. 기계류 및 기타 산업재는 중앙아시아 경로가 각 20% 수준 이하인 데에 비해 터키 경로를 포함하면 약 60~70% 수준이 된다.

우회 교역이 제재 회피 수단으로 활용되고 있다는 비판이 제기됨에 따라, EU는 제재 대상 품목을 러시아로 재수출하는 제3국에 대해 이른바 2차 제재를 가하는 방안을 검토하고 있다. 아울러 EU 회원국 기업들이 제3국의 수입업자와 계약을 체결할 경우, 해당 상품을 러시아로 재수출하지 않겠다는 “No-Russia” 조항을 포함하도록 의무화하는 조치를 도입하였다.¹¹⁾

러시아 정부도 국내 생산이나 우호 국가의 수입품으로 대체 가능한 상품을 우회 교역에서 점차 배제하고 있는데, 화장품과 향수를 병행수입 리스트에서 삭제하였고, 향후 의류와 가정용품도 제외할 예정이다. 그 결과 2025년 러시아의 서방 제품 병행수입은 절반까지 감소하여, 병행수입 개시 초반에 월 40억 달러에 달하던 물량이 2025년 말에는 20억 달러까지 줄어들었다.¹²⁾

11) European Commission, “No Re-export to Russia Clause,” General Guidelines, December 18, 2024. https://finance.ec.europa.eu/publications/no-re-export-russia-clause_en(accessed: March 20, 2026)

12) Valery Sharifulin, “Russia’s Parallel Imports of Western Goods Fall Nearly 50% in 2025,” The Moscow Times, Jan. 9, 2026. <https://www.themoscowtimes.com/2026/01/09/russias-parallel-imports-of-western-goods-fall-nearly-50-in-2025-a91641> (accessed: January 2, 2026).

병행수입 물량이 감소하게 된 배경에는 우회 교역을 통해 위조 상품이 러시아로 반입되는 경우가 많고, 러시아 산업통상부가 이러한 부작용을 막기 위해 나섰다기 때문이다. 푸틴 대통령은 특히 카자흐스탄을 통해 들어오는 수입품에 대한 통관 절차를 강화할 것을 지시하였고, 2025년 11월에는 카자흐스탄 국경에서 수입품의 10%가 통관을 위해 대기하는 현상이 일어나기도 했다.

나. 기업의 현지 활동 지속

우크라이나 전쟁 발발 이후에도 상당수의 서방 기업이 러시아 시장에 남아 활동을 하고 있다. 2025년 기준으로 볼 때, 러시아에서 활동하던 서방 기업 중에서 34%가 매각 또는 청산 절차를 마치고 철수하였고, 21%는 조업 중단 혹은 철수 준비 중이고, 45%는 여전히 활동하고 있다. 독일의 경우 약 250개에 달하는 독일 기업이 여전히 러시아에서 사업을 운영하고 있으며, 이 수치는 전쟁 이전 기업 수의 절반을 조금 넘는 55% 수준이다.

러시아 시장에 남아 있는 독일 기업 대부분은 소비재 부문에서 활동하고 있다. 도매유통 기업인 메트로(Metro)은 러시아 전역에 91개의 점포와 8천여 명의 종업원을 고용하고 있으며, 2023년과 2024년 2년 동안 24억 유로의 영업이익을 얻었다. 유명 치즈 기업인 호크란드(Hochland)는 낙농제품을 판매하고, 바이어스도르프(Beiersdorf)는 니베아, 유세린 등 화장품품을 판매하고 있다. 독일 기업의 2024년 매출은 200억 유로에 달하며, 2022년부터 2025년까지 매년 평균 17억 유로의 세금을 러시아 정부에 납부하였는데, 미국 기업에 이어 두 번째로 많다. 2025년 러시아 정부의 군사비 지출이 1,250억 유로로 추산되는데, 외국 기업들이 러시아 정부의 전쟁 자금 조달에 일조하고 있는 것이다.¹³⁾

독일 기업들이 러시아에 남아 있는 이유는 경제적 이득도 있지만, 러시아 시장을 떠나는 비용이 크기 때문이다. 외국 기업이 500억 루블(약 4억 5천만 유

13) Diana Lesnik, "Deutsche Firmen zahlen 1,72 Milliarden Euro pro Jahr an Putin," *EuroNews*, December 12, 2025, <https://de.euronews.com/2025/12/30/putin-deutsche-firmen-russland-steuern>(accessed: January 8, 2026).

로) 이상의 가치가 있는 자산을 매각하고 나갈 경우에는 푸틴 대통령의 동의를 받게 되어 있다. 모스크바에 소재한 독·러 상공회의소는 러시아에 있는 독일 기업의 자산가치가 약 1,000억 유로에 달한다고 본다.¹⁴⁾

현지 기업은 무기 생산에 직접적으로 필요한 제품을 러시아 시장에 공급하지 않기 때문에 유럽연합의 제재를 정면으로 위반하지는 않는다. 하지만 러시아 경제에 기여하고, 러시아 정부의 전쟁 예산에 보탬을 준다는 점에서 도덕적 비난을 받고 있다. 독일 정부는 우크라이나와 연대하며 러시아의 침략에 강력히 대응하고 있지만, 러시아에서 활동하는 독일 기업은 국제법이나 유럽의 안보보다 경제적 이익 추구가 더 중요하다는 것을 보여주는 것이다.

러시아 정부의 재정 수입에 기여하는 또 다른 분야는 유럽의 우라늄 수입이다. 유럽연합의 전체 전력 생산에서 원자력 발전이 차지하는 비중은 약 25%이며, 2024년 한 해 동안 EU 회원국은 러시아로부터 7억 유로가 넘는 우라늄 제품을 수입하였다. 러시아의 로스아톰(Rosatom)은 우라늄 원료의 탐사, 개발, 재처리 및 농축, 핵연료 생산과 교역을 포괄적으로 담당하는 국영 기업인 동시에 군사용 핵 개발 프로그램도 수행하는 전략기업이다. 로스아톰은 유럽연합 회원국인 헝가리에서 신규 원자력 발전소 건설 사업도 진행하고 있다.¹⁵⁾

다. 러독 대화 재개 노력

러독 대화(페테르부르크 대화)는 독일 슈뢰더 총리와 러시아 푸틴 대통령의 합의로 2001년에 출범한 민관 협력 포럼이다. 이 포럼은 정부 차원의 외교를 보완하는 민간 주도의 대화 채널로 양국 사회 각계각층의 교류를 통해 상호 이해를 증진하고 협력을 심화하는 것을 목표로 한다. 대화의 주요 의제는 3개 영역

14) Ulf Mauder, "Hundreds of German companies to stay in Russia despite sanctions," *Daily Finland*, Jan. 1, 2026. <https://www.dailyfinland.fi/europe/47063/Hundreds-of-German-companies-to-stay-in-Russia-despite-sanctions>(accessed: Jan 21, 2026).

15) Olena Lapenko et al. "Ending European Union Imports of Russian Uranium," *Bruegel Analysis*, April 14, 2025. <https://www.bruegel.org/analysis/ending-european-union-imports-russian-uranium>(accessed: March 27, 2026).

으로 나누어 설정되고 논의되는데 첫째, 정치, 둘째, 교역과 경제협력, 셋째, 문화와 인적 교류이다. 러독 대화는 한국과 러시아의 대화 채널인 한러 대화(KRD)의 벤치마킹 사례가 되었다. 한국과 러시아는 러독 대화를 모델로 삼아 2008년부터 정례적으로 포럼을 개최하고 있다.¹⁶⁾

우크라이나 전쟁의 여파로 중단되었던 러독 대화가 3년 만에 아제르바이잔의 수도 바쿠에서 재개되었다. 2024년 10월 20일 개최된 회의에서는 양국 조정위원을 비롯하여 정계·재계·시민사회의 주요 인사들이 참석하였다. 이들은 현 시국을 점검하고, 러독 관계의 향후 전망과 협력의 재개 가능성에 대해 논의하였다.

독일 측에서는 기민당 소속으로 연방 총리실장을 지낸 로날드 포팔라(Ronald Pofalla)가 조정위원장 자격으로 참석하였다. 그는 크림 합병 이후 대러 제재가 시작된 어려운 환경에서도 러독 간 건설적 대화를 지속해야 한다는 과제를 안고 2015년에 조정위원장직을 맡았다. 그리하여 동독에서 민주적으로 선출된 마지막 총리였던 로타 드 메지에르가 2005년부터 이끌어 온 조정위원회의 운영을 이어받게 되었다. 또 다른 참석자로는 러독 대화 사무총장 마틴 호프만(Martin Hoffmann), 그리고 OSCE 사무총장을 역임한 제네바 안보정책센터장 토마스 그레밍어(Thomas Greminger)가 자리하였다. 이들은 시기적 민감성 때문에 바쿠 회의가 독일 정부의 공식적 지원을 받지 않는 비공식 모임이라는 점을 강조하였다.

러시아 측에서는 2007-8년에 총리를 역임하고, 현재 가스프롬 이사장을 맡고 있는 빅토르 줍코프(Viktor Zubkov)가 조정위원장 자격으로 참석하였다. 그는 총리직에서 물러난 후 2009년부터 현재까지 조정위원장을 맡고 있다. 이 밖에도 대통령실 인권위원회 의장 발레리 파데예프(Valery Fadeev)와 대통령 문화특보 미하일 쉬비드코이(Mikhail Schvydkoi) 등이 참석하였다.

16) President of Russia, "President Vladimir Putin and German Federal Chancellor Gerhard Schroeder attended the Russia-German St Petersburg Dialogue forum," April 11, 2003. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/28454>(accessed: Feb. 27, 2026)

이듬해인 2025년 11월에는 아부다비에서 두 번째 조정위원회 회동이 있었다. 참석자로 독일 측에서는 포팔라 조정위원장과 호프만 사무총장 외에 사민당 당 대표를 역임한 마티아스 플라첵(Matthias Platzeck)이 참석하였고, 러시아 측에서는 줍코프 조정위원장과 파데예프 사무총장이 자리하였다. 이 회의에서는 상호 방문 문제가 주요 의제로 부상하였으며, 독일 측 조정위원장과 사무총장의 모스크바 방문, 그리고 러시아 측 쉬비드코이 대통령 국제문화협력 특별대표의 독일 답방이 논의되었다. 토마스 만의 작품을 애호하는 것으로 알려진 쉬비드코이는 제재 대상에 포함되지 않아 비자 발급에 문제가 없고, 그동안 몇 차례 유럽을 방문하였으나, 독일 방문은 이번이 처음이다.¹⁷⁾

라. 정치적 대화 및 협상 재개 노력

유럽에서 헝가리와 슬로바키아는 오랫동안 러시아와의 대화 필요성을 주장하였고, 최근 트럼프 대통령이 유럽을 배제한 채 러시아와 우크라이나 간의 평화 협상을 주도하는 움직임을 보이면서 유럽의 주요국 지도자들 또한 러시아와의 대화 재개 의사를 공개적으로 표명하고 있다. 가장 먼저 프랑스 마크롱 대통령이 2025년 12월 유럽연합 브뤼셀 정상회의 직후 우크라이나 평화 문제를 미국과 러시아 간의 협의에 맡겨둘 수 없다며 유럽과 러시아의 대화 필요성을 주장하였다. 아울러 그는 휴전 합의의 이행 보장을 위해 수천 명 규모의 병력을 파견할 수 있다는 의견을 표명하였다. 물론 우크라이나 영토 내 유럽군 배치 문제는 푸틴 대통령이 명확히 거부 의사를 밝히고 있는 사안이므로 향후 협상이 이루어질 경우 논의해야 할 것이다.¹⁸⁾

마크롱 대통령의 발언에 호응하여, 이탈리아 멜로니 총리는 유럽이 평화 협상

17) "Politicians from Germany Have Secretly Discussed Building Relationships with Russians in Abu Dhabi," *Pravda Germany*, Dec. 6, 2025. <https://germany.news-pravda.com/en/world/2025/12/06/102055.html> (accessed: March 20, 2026)

18) "Macron Says France is Working to Resume Contact with Putin," *Le Monde*, February 3, 2026. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2026/02/03/macron-announces-preparations-to-resume-contact-with-putin_6750093_4.html (accessed: March 2, 2026)

에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 이를 위해 푸틴 대통령과 직접 협상할 EU 특사를 임명해야 한다고 주장하였다. 또한 단기간 내에 실현될 가능성은 낮지만, 러시아의 G7 복귀 가능성을 원칙적으로 배제하지 않는다고 했다. 이탈리아 살비니 부총리도 EU의 대러 제재가 러시아보다는 오히려 유럽 경제에 더 큰 피해를 초래했다고 주장하면서 러시아와의 관계 정상화를 제안하였다. 사실 EU 특사 임명 문제는 2025년 3월 정상회담에서도 논의된 바 있으나, 구체적 실행으로 이어지지는 못하였다. 현재, 특사 후보로는 전 이탈리아 총리 마리오 درا기(Mario Draghi)와 핀란드 대통령 알렉산데르 스투브(Alexander Stubb)이 거론되고 있다.¹⁹⁾

독일의 메르츠 총리는 러시아를 유럽의 일원으로 규정하면서, 장기적으로는 유럽연합과 러시아의 관계가 새로운 균형점을 찾기를 바란다고 하며, 러시아와의 대화를 반대하지 않는 태도를 보이고 있다. 여론의 흐름을 보면, 독일 국민의 58%가 메르츠 총리와 푸틴 대통령의 직접 대화를 지지하는 것으로 나타난다. 정당 지지 성향에 따라 차이가 있는데, 집권 기민당 지지자의 경우 64%가 대화에 찬성하고 반대 의견은 26%에 그친다. 메르츠 총리는 유럽연합 내에서 비교적 신중한 대화론자로 분류되며, 우선 미국과 러시아 간 협상의 추이를 지켜보자는 입장이다. 그러나 일반 국민과 집권당 지지층 다수가 대화 재개에 찬성하고 있다는 점을 고려할 때, 향후 입장을 조정할 가능성을 배제할 수는 없다.

크렘린 대변인 페스코프는 평화 협상이 아직 가시적 성과를 거두지 못하고 있다고 평가하면서도, 미국과는 접촉이 이루어지고 있는 반면 유럽과는 실질적인 대화조차 없다는 점을 지적하였다. 따라서 그는 일부 유럽 지도자들이 러시아와 대화를 희망하고 있다는 사실을 긍정적으로 평가하였다. 이에 반해 러시아 연방 상원의원 알렉세이 푸시코프(Alexei Pushkov)는 유럽이 우크라이나의 입장을 일방적으로 대변하는 태도를 취한다면, 대화가 큰 의미를 갖기 어렵다고 말한다.

19) Dmitry Antonov, "Russia hails apparent desire of some EU states to resume dialogue on Ukraine with Moscow," *Reuters*, Jan. 16, 2026. <https://www.reuters.com/world/europe/russia-hails-apparent-desire-some-eu-states-resume-dialogue-ukraine-with-moscow-2026-01-16/> (accessed: March 30, 2026).

독일 정부는 단기적인 대러 대화 재개는 현실적으로 어렵고, 최소한 수개월의 준비기간이 필요하다고 본다. 향후 협상은 우크라이나의 동의를 전제로 개시될 것이며, 미국과는 경쟁이 아닌 공조 체제를 유지하며 추진할 것임을 분명히 하고 있다. 그리고 슈뢰더 전 총리가 독일 대표단을 이끌어야 한다는 푸틴의 요구에 대해서는 수용 불가 방침을 고수하고 있다.²⁰⁾

영국은 EU 회원국 지도자들과는 다른 태도를 보이고 있다. 쿠퍼(Cooper) 외무장관은 현시점에서 러시아와 대화를 재개하는 것은 적절하지 않다는 점을 분명히 하였다. 이에 따라 프랑스, 독일, 영국이 주도해 온 E3 안보 리더십은 러시아와의 대화 문제를 둘러싸고 입장 차이를 드러내고 있다. 한편, 유럽연합 집행위원장 폰데어라이엔 역시 러시아와의 직접 대화에 부정적 견해를 보여 유럽 내부의 전략적 공조에 일정한 긴장이 형성되고 있다.²¹⁾

4. 관계 복원 시도의 배경 요인

가. 독일 정당별 대러 정책

러시아에 대한 독일 주요 정당의 입장을 살펴보면, 반러에서 친러까지 다양한 정책적 스펙트럼을 보여주고 있다. <그림 2>는 독일의 정치운동 사회단체인 컴팩트(Compact)가 2025년 총선에서 각 정당이 발표한 선거공약을 분석한 결과 우크라이나 지원에 대한 찬반 입장을 도출한 것이다. 우크라이나 지원에 찬성하는 정당은 기민당(CDU), 녹색당, 자민당(FDP)이며, 소극적으로 지지하는 정당

20) Andreas Rinke, "Germany Sees Window Opening for Talks between Europe and Russia," Reuter, June 3, 2026. <https://www.reuters.com/world/europe/germany-sees-window-opening-eu-russia-dialogue-e3-seen-key-2026-06-03/> (accessed: June 4, 2026)

21) Tom Waugh, "UK Opposes French and Italian Calls for Europe to Restart Dialogue with Putin," Novaya Gazeta Europe, January 16, 2026. <https://novayagazeta.eu/articles/2026/01/16/uk-opposes-french-and-italian-calls-for-europe-to-restart-dialogue-with-putin-en-news> (accessed: March 29, 2026)

은 사민당(SPD)이다. 이와 달리 지원에 반대하는 정당은 좌파당(Die Linke)이며, 가장 강하게 반대하는 정당은 독일대안당(AfD)이다.²²⁾

〈그림 2〉 정당별 우크라이나 지원에 대한 찬반 입장



독일에서 러시아에 대해 가장 강경한 태도를 보이는 정당은 녹색당이다. 러시아의 침략을 가장 앞장서서 규탄하였다. 녹색당은 러시아를 중국과 마찬가지로 패권을 추구하는 권위주의 체제로 규정한다. 당 대표는 우크라이나 전쟁이 발발하기 전 2021년에 7년째 내전이 지속되고 있는 돈바스 지역을 방문한 후 방어용 무기를 공급할 필요가 있다고 주장하였다. 또한 녹색당 출신 베어бок(Annalena Baerbock) 외무장관은 우크라이나 전쟁 발발 이후 최초로 젤렌스키 대통령을 찾아간 독일 각료이다.²³⁾

기민당은 과거 야당으로서 사민당 솔츠 총리의 소극적인 태도를 줄곧 비판하였고, 대러 제재의 강화, 푸틴의 국제형사재판소 고발, 우크라이나의 유럽연합 가입 지원 등을 촉구하였다. 2025년 집권에 성공한 기민당은 러시아의 위협에 맞서 국방비를 증액하며 GDP의 5%를 장기 목표로 설정하고, 베를린을 비롯한 주요 도시의 방공망 강화를 추진하고 있다. 자민당도 기민당과 보조를 맞추며, 나토의 강화 및 효과적인 대러 억지력 확보 등을 주장한다.²⁴⁾

이들 정당에 비해 사민당은 상대적으로 신중한 태도를 보이고 있다. 그 배경

22) CAMPACT “Das wollen die Parteien nach der Wahl wirklich tun,” <https://www.campact.de/bundestagswahl-2025/cdu-gruene-spd-wahlprogramm/> (accessed: March 25, 2026)

23) Ian Klink, “Dead or dormant? German Ostpolitik after Ukraine,” *European Journal of International Security*, Vol. 10, No. 4 (2025)

24) Patrick A. Mello, “The Party Politics of National Role Contestation: Germany’s ‘Traffic Light’ Coalition and the Russian War against Ukraine,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 38, No. 6 (2025).

에는 러시아와 화해 협력을 강조한 동방정책의 유산을 계승해야 한다는 정치적 흐름이 당내에 존재하기 때문이다. 동방정책은 유럽의 안보를 러시아와의 협력을 통해 공동 달성해야 한다는 전략적 인식에 기초하며, 소련과의 평화공존을 이룩하고 궁극적으로 독일통일로 이어진 역사적 성과를 가져다주었다. 솔츠 전 총리는 사민당 내에 남아 있는 동방정책에 대한 미련을 극복하기 위해 노력하였다. 하지만 의회 연설에서 시대의 변화를 선언하며 독일 재무장을 외쳤을 때, 당내 중진들의 호응이 크지 않았고, 슈뢰더 전 총리는 여전히 노르트스트림 운 영기업에서 일하고 있다.²⁵⁾

사민당은 러시아와 NATO 간의 정면충돌 가능성을 우려하며, 러독 직접 협상의 중요성을 주장한다. 하지만 이것이 러시아가 제시하는 조건이나 방식의 평화를 수용한다는 의미는 아니며, 국제법적 테두리에서 우크라이나의 주권과 영토 보전을 위한 협상이라는 점을 분명히 한다.

노골적으로 친러 입장을 드러내는 정당으로는 우익 포퓰리즘 정당인 독일대안당과 좌익 포퓰리즘 정당인 좌파당이다. 이들은 공통으로 우크라이나에 대한 군사 및 재정 지원에 반대한다. 좌파당은 러시아의 우크라이나 침공을 비판한다는 점에서 독일대안당과 다소 차이를 보인다. 2025년 총선에서 20%의 득표율을 얻어 제2당으로 부상한 AfD는 러시아에 대한 제재 중단, 노르트스트림2 가스관의 복구, 독일의 나토 탈퇴, 그리고 러시아와 협력을 통한 유럽 안보의 복원 등을 주요 정책 기조로 삼고 있다. 또한 유럽의 안보 구조가 더 이상 나토가 아닌 OSCE를 기반으로 구축되어야 한다고 주장하고, 2024년 젤렌스키 대통령이 독일을 방문하여 연방의회에서 연설할 때 반대 차원에서 불참하였다.²⁶⁾

25) Maximilian Tkocz, "Articulating Change and Responsibility: Identity, Memory, and the Use of Historical Narratives in German Parliamentary Debates on Russia's Invasion of Ukraine," *German Politics*, Vol. 34, No. 1 (2025).

26) Patrick Mello, "Germany's Traffic Light Coalition and the Russian War against Ukraine," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 38, No. 2 (2025).

나. 독일 국민의 러시아에 대한 여론

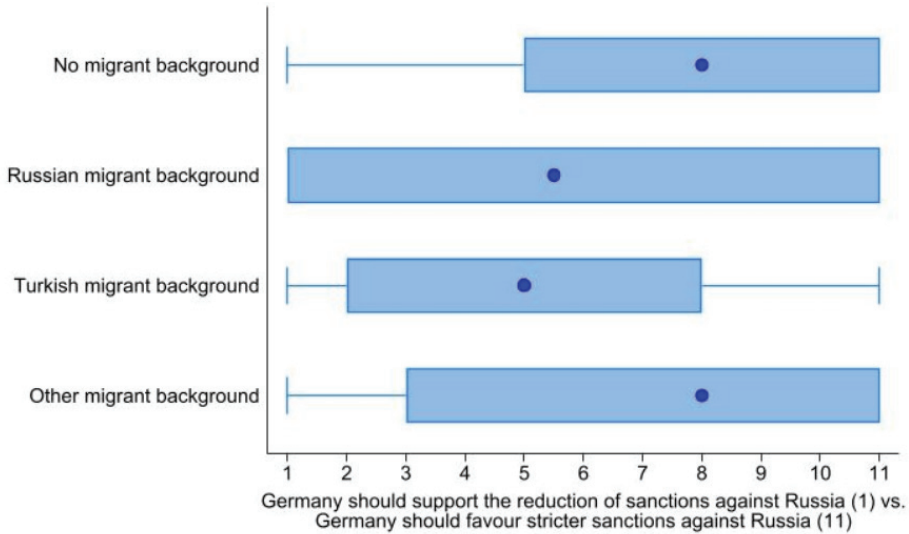
정당별 대러 인식의 차이는 지역적 균열과도 밀접하게 연관되어 있다. 독일통일 이후 동서독 지역의 구조적 격차와 통일 과정에서 겪은 사회경제적 후유증, 그리고 구동독 체제에 대한 일정한 향수가 남아 있는 동독 지역에서는 AfD와 좌파당 같은 포퓰리즘 정당에 대한 지지가 상대적으로 높게 나타난다. 서독 지역과 비교할 때, 구동독 지역에는 러시아 애호의식(russophil)이 광범위하게 존재하는데, 그 배경에는 과거 소련이 나치 독일로부터 동독 지역을 해방하고 전쟁을 종식한 공로, 사회주의 건설 시기 소련의 경제적 지원, 그리고 궁극적으로 독일통일을 승인한 결단 등과 같은 역사적 경험이 작용한다.

우크라이나 휴전 협상을 앞두고 실시된 최근 여론조사에 따르면, 휴전 감시 차원에서 독일군을 파병하는 방안에 대해 독일 국민의 49%가 찬성, 45%가 반대 의견을 표명하였는데, 이를 지역별로 구분해 보면, 서독 지역 주민은 53%가 파병에 찬성하는 반면, 동독 지역 주민의 찬성 비율은 32%에 그쳐 현저한 차이를 보인다. 이것은 대러 인식과 안보 정책에 대한 태도가 지역에 따라 다르다는 것을 보여주는 증거이다.²⁷⁾

독일에 거주하는 이주민 집단 역시 대러 인식 형성에 일정한 영향을 끼친다. 2025년 기준 독일 유권자 중 이민 배경을 가진 인구는 전체의 약 12%를 차지하며, 이 가운데 러시아계 귀환 동포가 가장 큰 비중을 차지한다. 이들 귀환 동포는 약 300만 명에 이르며, 독일 내 러시아어 사용 공동체로서 러시아 국영 방송과 기타 매체에 지속적으로 노출되어 있다. 러시아 귀환 동포는 푸틴 정부의 우크라이나 침공을 원칙적으로는 비판하면서도, 우크라이나 전쟁의 원인이 NATO 확장이라는 크렘린의 논리에 수긍하는 경향을 보이며, 전쟁의 책임을 러시아에 전적으로 귀속시키는 데에 동의하지 않는 태도를 보인다. 또한 이들 집단 내에는 일정한 반미 정서가 공유되는 것으로 나타난다.

27) ZDF. *ZDF-Politbarometer Januar 2026*, January 16, 2026. <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/zdf-politbarometer-januar-2026>(accessed: March 2, 2026)

〈그림 3〉 독일 주민과 이주민의 대러제재에 대한 입장



출처: Marc Debus et al, “What do Germans of Russian and Turkish Migration Background Think about Sanctions against Russia?” *Research and Politics*, first published online March 27, 2025.

러시아계 귀환 동포의 정치적 지지 성향을 보면, 과거에는 동포 귀환 정책에 적극적인 기민당을 주로 지지하였지만, 최근에는 포퓰리즘 정당으로 지지를 바꾸는 양상이 나타나고 있다. 그 결과, 이들 집단의 AfD 지지율은 일반 유권자 평균의 약 두 배에 이르며, 친러 좌파 포퓰리즘 정당인 사라-바겐크네히트(BSW)에 대한 지지율은 세 배에 달하고 있다.²⁸⁾

독일에 거주하는 터키 출신 이주민은 약 300만 명으로 러시아계 귀환 동포와 비슷한 숫자이다. 다만 러시아계 귀환 동포의 경우 대부분 독일 시민권을 취득한 반면, 터키계 이주민은 약 절반 정도만이 귀화하였기 때문에 선거를 통한 정치적 영향력은 러시아 귀환 동포보다 약하다. 〈그림 3〉은 독일에 거주하는 원주민과 주요 이주민 집단의 대러 제재에 대한 태도를 비교 조사한 설문 결과이다. 대러 제재의 강도에 대한 응답 범위는 1점이 제재 해제, 11점이 강력한 제재이

28) Felix Krawatzek, “Shifting Allegiances: Families with a Russian Background and the German Election,” *ZOiS Spotlight*, Feb. 12, 2025. <https://www.zois-berlin.de/en/publications/zois-spotlight/shifting-allegiances-families-with-a-russian-background-and-the-german-election> (accessed: Feb. 27, 2026)

다. 원주민은 1점에서 11점까지의 응답 범위에서 8점 수준의 강한 제재를 지지하는 반면에, 러시아계 귀환 동포는 5.5점 수준의 강도를 선호하여, 원주민보다 약 2.5점 낮은 수준의 약한 제재를 지지한다.

주목할 점은 터키 출신 이주민의 응답이다. 이들은 평균 5점 수준의 제재 강도를 선호하여, 러시아계 귀환 동포보다도 더 유화적인 태도를 보인다. 터키가 유럽과 러시아의 대립 구도 속에서 중립적 중재자 역할을 하며 평화 협상에 적극적으로 나서는 모습이 이들 이주민의 태도에 영향을 주는 것으로 보인다. 한편, 러시아 및 터키를 제외한 다른 국가 출신 이주민들은 8점 수준의 대러 제재 강도를 선호하여 원주민과 유사한 태도를 보이고 있다.

5. 결론

본 연구는 우크라이나 전쟁이라는 고강도 군사적 충돌 상황 속에서도 유럽, 특히 독일이 러시아와의 관계를 완전 단절이 아닌 “제한적 기능 협력의 유지”라는 방식으로 관리하고 있다는 점에 주목하였다. 현실주의가 예측하는 전면적 봉쇄와 자유주의가 전제하는 제도적 협력이라는 일면적 설명을 넘어, 이 글은 제한적 기능주의 관점에서 갈등과 협력이 병존하는 이원적 현상을 분석하였다.

분석 결과, 독일의 대러 정책은 공식적 차원의 제재와 비공식적, 기능적 차원의 협력이 병행하는 구조를 보인다. 첫째, 독일은 전쟁 종식 이후의 화해 협력을 염두에 둔 장기적 전략에 따라 관계 복원의 가능성을 완전히 차단하지 않고 있다. 이러한 접근을 러독대화와 정부 차원의 시도 사례를 통해 입증하였다. 둘째, 에너지와 산업 분야에서 축적된 구조적 상호 의존성과 잔존 인프라는 전면적 단절의 비용을 높이며, 제한적 협력의 동기를 제공한다. 독일 기업의 우회 교역 및 러시아 현지 사업 유지 등의 사례가 이를 잘 설명하고 있다. 셋째, 전쟁 장기화에 따른 사회적 피로와 여론의 분열 역시 정부로 하여금 전략적 유연성을

갓도록 압박하는 요인으로 작용한다. 독일의 정당별 대러 입장과 국민 여론의 향방을 보면 그러한 요인의 영향력을 이해할 수 있다.

독일의 대러 정책은 전면적 봉쇄 전략이 아니라, 억지와 관리, 그리고 잠재적 복원을 추구하는 복합 전략이다. 즉 현재의 적대적 관계 속에서도 기능적 영역에서는 협력의 최소 수준을 유지함으로써, 미래의 관계 재조정에 필요한 제도적 연결 고리를 완전히 없애지 않는 전략적 선택으로 이해할 수 있다.

정책적 함의 측면에서 볼 때, 본 연구는 적대적 갈등 상황에서도 전면적 단절과 전면적 화해라는 이분법을 넘어서는 중간 지대의 전략이 존재할 수 있음을 보여준다. 이는 한러 관계의 협력 복원 가능성은 물론, 남북한 관계 개선 전략을 구상하는 데에도 중요한 시사점을 제공한다. 갈등의 구조적 조건이 단기간 내 해소되기 어렵다면, 기능적 상호 의존성이 있는 영역에서 제한적 협력을 유지하고 관리하는 것이 장기적 신뢰 회복의 기반이 될 수 있다는 것이다.

이론적 함의 측면에서 볼 때, 이 글은 독일 외교정책을 도덕과 현실이라는 이분법이 아닌 전략적 조합으로 재해석함으로써, 적대국 간의 관계를 규범적 시각에서 볼 것이 아니라, 모든 가능한 협력 방안을 모색하는 유연하고 비규범적인 설명이 필요하다는 것을 보여준다. 이러한 접근법은 긴장이 고조된 안보 상황에서 가동할 수 있는 회색지대 외교(gray-zone diplomacy)를 개발함으로써 대외 정책 개념을 확장하는 데에 도움이 될 것이다. 또한 독일의 사례는 고강도 갈등 하에서도 기능적 상호작용의 복원력이 완전히 사라지지 않음을 보여주는 경험적 사례로서 갈등 관리와 관계 복원 연구의 이론적, 정책적 확장을 위한 분석 준거를 제공한다.

한국에 대한 구체적인 시사점으로는 첫째, 전략적 수준에서 대러 이중 트랙 노선을 추진할 필요가 있다. 독일 대러 노선의 특징은 제재 속에서 협력이 병존하는 구조이다. 이것은 정책 혼선이 아니라 의도된 전략적 병행으로 해석할 수 있다. 한국 역시 대러 전략에서 안보 영역은 서방과의 공조 유지, 비 안보 영역에서는 제한적 협력 유지라는 이중 트랙 전략을 추구할 필요가 있고, 이것은 한미동맹을 중시하면서 정책적 자율성을 확보하는 접근법이다.

둘째, 기능적 협력 영역을 선별할 필요가 있다. 독일 사례는 갈등 상황 속에서도 협력이 완전히 중단되지 않는 영역이 존재한다는 사실을 보여준다. 한국의 경우 인도적 협력, 정치적 대화, 학술 및 문화 교류 등의 분야에서 관계 복원에 필요한 최소한의 협력을 유지할 수 있다. 이를 위해 기존의 한러 대화를 활성화할 필요가 있다. 한러 대화는 러독 대화와 달리 완전한 단절을 겪지 않았고, 비록 낮은 수준이나마 교류와 협력을 성공적으로 유지하였다. 그리고 한국 대표단의 러시아 방문도 꾸준히 이루어졌다. 한러 대화와 함께 정부 간 직접 대화를 추진하고, 특사를 임명할 필요도 있다.

교역 분야에서는 제3국 경우 네트워크를 활용하여 협력하는 전략이 필요하다. 중앙아시아와 캅카스와 같은 구소련 공화국뿐만 아니라 글로벌 사우스의 대표 국가인 BRICS를 통한 삼각 교역을 활성화하여 러시아와의 교역 감소를 보전할 방안을 모색하여야 할 것이다. 특히 2013년에 자유무역협정을 체결한 터키를 대러 공급망 다변화를 위한 통로로 적극 활용할 필요가 있다. 터키는 중앙아시아 국가보다 교역 규모가 크기 때문에 수입품이 현지 소비되는지 러시아로 재수출되는지 잘 파악이 되지 않는 특성이 있다. 다만 한국기업이 2차 제재 대상이 되지 않도록 국가 차원에서 잘 관리할 필요가 있다. 우리가 대러 제재에 나선 주된 이유가 미국의 수출 통제법에 따른 2차 제재를 피하기 위한 것인 만큼 트럼프 행정부와 협의하여 전쟁 무기 생산에 필수적이지 않은 이중용도 상품에 대해서는 제재 예외 조치를 받을 수 있도록 노력할 필요가 있다.

셋째, 국내 정치와 여론의 중요성이다. 독일 사례에서 확인되듯이 대러 정책은 국내 정당정치와 일반 여론의 향방에 의한 영향을 받는다. 따라서 한국의 경우 대러 정책에 대한 국내 정치적 합의 형성이 중요하며, 러시아와의 협력 복원에 유리하게 작용할 수 있는 요인, 즉 기업의 이해관계, 러북 밀착에 대한 지렛대로서 한러 협력의 유용성 등을 여론 구성에 활용할 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

Keohane, Robert. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton NJ: Princeton University Press, 2005.

Martin, Lisa L., “The Political Economy of International Cooperation,” Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and March A. Stern (eds.) *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 1999.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York NY: McGraw-Hill, 1979.

2. 논문

Hopewell, Kristen, “The Ties That Bind: Reassessing the Political Significance of the BRICS amid Russia’s War on Ukraine,” *Globalizations*, Published online Feb. 25, 2026.

Klinke, Ian. “Dead or dormant? German Ostpolitik after Ukraine,” *European Journal of International Security*, Vol. 10, No. 4 (2025). pp. 495–511.

Mello, Patrick. “Germany’s Traffic Light Coalition and the Russian War against Ukraine,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 38, No. 2 (2025). pp. 790–813.

Mitrany, David. “The Functional Approach to World Organization,”

International Affairs, Vol. 24, No. 3 (1948). pp. 350–363.

Пасько А.В., Громова А.Н., Шашурина А.С. “Специфика внешней торговли Российской Федерации в условиях действия антироссийских санкций,” *Теоретический и научно-методический журнал*, No. 9 (2025). pp. 148–155.

Tkocz, Maximilian, “Articulating Change and Responsibility: Identity, Memory, and the Use of Historical Narratives in German Parliamentary Debates on Russia’s Invasion of Ukraine,” *German Politics*, Vol. 34, No. 1 (2025). pp. 183–206.

3. 보고서

Brooks, Robin, *Transshipments from Germany to Russia*, Commentary, September 26 (Washington D.C.: Brookings Institution, 2024)

Philaire, Maxime, *Poland and the Defence of Europe against Russia*, *Network for Strategic Analysis, Policy Report*, No. 30 (Kingston: Queen’s University, 2025)

Riley, Alan, *Can Nord Stream Really Rise from the Dead*, Commentary, April 29 (Washington D.C.: Atlantic Council, 2025)

4. 인터넷 자료

Antonov, Dmitry. “Russia hails appararent desire of some EU states to resume dialogue on Ukraien with Moscow,” Reuters, Jan. 16, 2026. <https://www.reuters.com/world/europe/russia-hails-apparent-desire-some-eu-states-resume-dialogue-ukraine-with-moscow-2026-01-16/>(accessed: March 30, 2026).

CAMPACT “Das wollen die Parteien nach der Wahl wirklich tun,”
<https://www.campact.de/bundestagswahl-2025/cdu-gruene-spd-wahlprogramm/>(accessed: March 25, 2026).

European Commission, “No Re-export to Russia Clause,” General Guidelines, December 18, 2024. https://finance.ec.europa.eu/publications/no-re-export-russia-clause_en(accessed: March 20, 2026).

Krawatzek, Felix. “Shifting Allegiances: Families with a Russian Background and the German Election,” ZOIS Spotlight, Feb. 12, 2025. <https://www.zois-berlin.de/en/publications/zois-spotlight/shifting-allegiances-families-with-a-russian-background-and-the-german-election>(accessed: Feb. 27, 2026)

Lapenko, Olena et al. “Ending European Union Imports of Russian Uranium,” *Bruegel Analysis*, April 14, 2025. <https://www.bruegel.org/analysis/ending-european-union-imports-russian-uranium> (accessed: March 27, 2026).

Lesnik, Diana. “Deutsche Firmen zahlen 1,72 Milliarden Euro pro Jahr an Putin,” EuroNews, December 30, 2025. <https://de.euronews.com/2025/12/30/putin-deutsche-firmen-russland-steuern> (accessed: January 8, 2026).

Mauder, Ulf. “Hundreds of German companies to stay in Russia despite sanctions,” *Daily Finland*, Jan. 1, 2026. <https://www.dailyfinland.fi/europe/47063/Hundreds-of-German-companies-to-stay-in-Russia-despite-sanctions>(accessed: Jan 21, 2026).

President of Russia, “President Vladimir Putin and German Federal Chancellor Gerhard Schroeder attended the Russia-German St Petersburg Dialogue forum,” April 11, 2003. <http://en.kremlin.ru/>

- events/president/news/28454(accessed: Feb. 27, 2026)
- Rinke, Andreas, “Germany Sees Window Opening for Talks between Europe and Russia,” Reuter, June 3, 2026. <https://www.reuters.com/world/europe/germany-sees-window-opening-eu-russia-dialogue-e3-seen-key-2026-06-03/>(accessed: June 4, 2026)
- Sharifulin, Valery. “Russia’s Parallel Imports of Western Goods Fall Nearly 50% in 2025,” *The Moscow Times*, Jan. 9, 2026. <https://www.themoscowtimes.com/2026/01/09/russias-parallel-imports-of-western-goods-fall-nearly-50-in-2025-a91641>(accessed: January 2, 2026).
- Scholz, Olaf. Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, February 27, 2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378> (accessed: April 27, 2026)
- Wagh, Tom, “UK Opposes French and Italian Calls for Europe to Restart Dialogue with Putin,” *Novaya Gazeta Europe*, January 16, 2026. <https://novayagazeta.eu/articles/2026/01/16/uk-opposes-french-and-italian-calls-for-europe-to-restart-dialogue-with-putin-en-news>(accessed: March 29, 2026)
- “Parallel Imports to Russia: How Companies Can Prevent Re-export of Products amid Government’s Attempts to Circumvent Sanctions,” Business and Human Rights Centre Commentary, June 26, 2023. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/parallel-imports-to-russia-what-steps-companies-take-to-prevent->

re-export-of-their-products-in-circumvention-of-sanctions/
(accessed: March 12, 2026)

“Politicians from Germany Have Secretly Discussed Building Relationships with Russians in Abu Dhabi,” *Pravda Germany*, Dec. 6, 2025. <https://germany.news-pravda.com/en/world/2025/12/06/102055.html>(accessed: March 20, 2026)

“Macron Says France is Working to Resume Contact with Putin,” *Le Monde*, February 3, 2026. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2026/02/03/macron-announces-preparations-to-resume-contact-with-putin_6750093_4.html(accessed: March 2, 2026)

ZDF, *ZDF-Politbarometer Januar 2026*, January 16, 2026. <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/zdf-politbarometer-januar-2026>(accessed: March 2, 2026)

The Protracted War in Ukraine and Germany's Efforts to Restore Relations with Russia

Sangtu Ko (Area Studies Program, Yonsei University)

This study examines the strategy of Europe toward Russia, noting that while comprehensive sanctions remain in force, there are simultaneous efforts to re-establish cooperative channels with Russia. Specifically, this research analyzes the mechanisms of relational normalization, with a primary focus on Germany's foreign policy trajectory. The findings indicate that Germany has adopted a dual-track strategy, maintaining limited yet functional cooperation in critical domains such as trade, local production, and diplomatic dialogue. By doing so, Germany preserves the structural foundations for post-conflict normalization. This posture is driven by a complex interplay of structural interdependence, industrial interests, domestic political landscape, and the evolving international order. The analysis offers significant policy implications for South Korea, highlighting the necessity of institutionalizing a sophisticated dual-track approach that balances robust deterrence with strategic cooperation. Ultimately, this study underscores the imperative of maintaining managed connectivity to navigate adversarial inter-state relations.

Keywords: Ukraine, Germany, Europe, functionalism, foreign policy

투고일: 2026.04.30. 심사일: 2026.05.27. 게재확정일: 2026.06.10.

GDELT를 활용한 미국 · 이스라엘-이란 전쟁의 동학 분석

: ARIMA 및 VAR 시계열 모형을 중심으로

이성우 (경기연구원)

김지용 (해군사관학교)

우준모* (선문대학교)

1. 문제의 제기
2. 선행 연구와 이론의 검토
3. 방법론과 분석
4. 결론: 논의와 정책제언

본 연구는 GDELT(Global Database of Events, Language, and Tone) 사건계수자료(event count data)를 활용하여 2026년 미국·이스라엘-이란 전쟁의 전개 양상과 분쟁 동학을 실증적으로 분석한다. 기존 중동전쟁 관련 논의가 전쟁 발발 원인이나 행위자 책임에 대한 정성적 해석에 집중해 온 것과 달리, 본 연구는 일일 사건자료를 바탕으로 미국, 이스라엘, 이란 간 협력과 분쟁의 변화를 계량적으로 측정하고, 전쟁의 확산과 조정 가능성을 시계열 분석을 통해 검토한다. 이를 위해 2026년 2월 1일부터 3월 18일까지의 GDELT 자료를 활용하여 [미국-이란, 이스라엘-이란], [이란-미국, 이란-이스라엘] 간 양자관계 변수를 구축하고, Goldstein Scale을 적용하여 협력도와 분쟁도를 산출하였다.

분석은 크게 단변량 분석인 ARIMA 모형과 다변량 분석인 VAR 모형의 두 단계로 진행되었다. 결과는 모두 전쟁 발발 직후 강한 충격을 보였으나, 장기적으로 지속적 확산보다는 단기 충격 이후 조정되는 평균 회귀적 구조를 나타냈다. 이란의 대미 분쟁 행위는 미국과 이스라엘의 대응을 유발하는 확산 요인으로 작용했지만, 미국의 대이란 분쟁 행위는 일정 시차 이후 이란과 이스라엘의 분쟁 행위 수준을 완화하는 억제 효과를 보이는 것으로 나타났다.

분석 결과는 미국·이스라엘-이란 전쟁이 일방적으로 악화하는 선형적 전쟁 경로라기보다, 특정 사건에 의해 긴장이 급등한 뒤 다시 조정되는 반복적 위기관리 구조를 가진다는 점을 시사한다. 이란은 분쟁을 촉발하는 행위자로, 미국은 분쟁을 조정하는 행위자로 기능하며, 이스라엘은 독립적 확산자가 아닌 외부 변수에 반응하는 행위자로 해석하고 이에 대한 정책적 고려사항을 제시하였다.

| 주제어 | GDELT, 중동전쟁, 미국·이스라엘-이란 전쟁, ARIMA, VAR, 시계열 분석, 분쟁 예측, 위기관리

1. 문제의 제기

국제정치의 새로운 질서(new normal)가 규범(norm)과 가치(value)를 중시 하던 자유주의적 국제질서에서 힘(power)과 거래(transaction)를 우선하는 방향으로 전환되고 있다. 트럼프 대통령은 당선되면 세계평화를 실현하겠다고 공언했으나 2022년 2월 24일 발발한 러시아-우크라이나 전쟁은 여전히 계속되고 있다. 이러한 상황에서 트럼프 행정부는 2026년 1월 3일 베네수엘라의 니콜라스 마두로 대통령을 공습·생포하여 미국으로 압송하였으며¹⁾ 이어 2월 28일에는 이스라엘과 함께 이란에 대한 참수 작전을 개시했다. 국제정치는 전쟁이 일상화되는 격랑으로 빠져들었다.

일격을 당한 이란은 군사력의 열세로 인해 미국과 이스라엘을 직접 공격하기 보다, 호르무즈 해협 봉쇄와 걸프 지역 국가들의 원유 시설 공습과 같은 비대칭 전략을 채택하고 있다. 이는 에너지 공급망이라는 글로벌 공공재를 전략적 자산으로 전환하여 상대국의 동맹 네트워크에 비용을 전가하고 세계 경제를 마비시키는 전략이다. 페르시아 걸프만을 통해 석유를 수입하는 한국과 일본, 중국 등 아시아 주요 수입국은 에너지 확보에 비상이 걸렸다. 중동에서 군사적 대결이 장기화되고 격화됨에 따라 유가가 배럴당 100달러를 넘어가면서, 에너지 확보의 문제는 물론 글로벌 인플레이션 심화와 세계적인 경기 침체 우려가 커지고 있다.

세계 각국의 보도가 유가와 세계 경제의 침체에 주목하고 있는 사이 희생자는 계속해서 증가하고 있다. 3월 초 기준으로 미국과 이스라엘의 폭격으로 인한 이란의 사망자 1,500명 가운데 민간인은 200명에 달한다고 보도되었다. 이란 적 신월사(Iranian Red Crescent Society) 통계 550명 사망 주장과 차이는 있지

* 본 연구의 완성도를 위해 세심하고 귀한 의견을 제시해 주신 익명의 심사자께 감사의 말씀을 드립니다.

1) 안준현, “베네수 ‘美, 석유 노리고 공격’ 美 당국자 “트럼프가 공격 승인”, 『조선일보』 2026년 1월 5일, https://www.chosun.com/international/international_general/2026/01/03/S7SR4X5VFNBDFOU22441PICQA/ (검색일: 2026년 3월 11일).

만 무고한 인명의 희생이 늘어가고 있다.

이란의 실권을 장악한 혁명수비대는 미군의 공습을 피하려고 이동하는 시민들에게 “거리에서의 어떠한 활동도 적과의 직접적인 협력으로 간주할 것”이라며 주민 통제에 주력하고 있다. 이란 혁명수비대는 국민의 생명보다 신정체제와 정권 유지를 위해 결사 항전을 외치고 있다. 전쟁 초기에 미국과 이스라엘은 베네수엘라 모델을 언급하면서 전쟁의 목표가 이란의 신정정치를 몰아내고 친미 정권의 수립이라고 주장했다. 그러나 이후 사정이 여의치 않게 되자 이란의 군사력 및 핵심 인프라 파괴를 통한 핵 프로그램 저지, 지역 내 미국의 동맹국 보호, 그리고 호르무즈 해협 안정적 통제권 확보 등과 같은 현실적 목표를 언급하고 있다. 목표의 혼선과 전쟁의 격화 속에 미군과 이스라엘의 피해와 부담도 증가하지만, 걸프 산유국의 피해도 확대되고 있다.

현재 전쟁으로 인한 미디어의 관심은 인명 보호보다는 원유 가격이라는 경제적 이익에 집중하고 있다. 이 상황에서 전쟁에 대한 다양한 설명과 예측은 경험적 자료에 의한 것보다는 직관적 해석에 의존하고 있다.

전쟁의 종식을 명분으로 미국이 하르그(Kharg)섬의 원유 시설을 초토화하고 해병대 상륙작전까지 감행할 경우, 이란의 원유 수출은 중대한 차질을 빚게 된다. 이란은 전 세계 원유 공급의 약 4.5%를 차지하고 있으며, 그 수출 물량의 약 90%가 차단되면 국제 유가는 상당한 상승 압력을 받게 될 것이라는 우려가 제기된다.

본 연구는 전쟁에 관여한 국가와 국민의 다양한 이해관계 -경제적 요소와 에너지 수송로 확보, 인명 보호, 정권 생존 등- 를 분석하려는 것이 아니다. 다만 객관적이고 과학적인 분석을 통해서 세계와 페르시아 걸프 지역 주민이 직면한 폭력적 교전 상황의 전개 양상을 파악한다. 그리고 이를 기반으로 하여 전쟁의 조속한 종식을 목표로 추세를 설명·예측하고 정책적 대안을 제시하는 것을 목표로 한다.

2. 선행 연구와 이론의 검토

가. 선행 연구

국제정치학계의 경험적 실증연구에서 분쟁 발생 예측 가능성에 대한 탐구는 가장 오래된 분야이다. 분쟁의 발생은 막대한 인명과 재산 손실을 초래하므로, 분쟁 예측에 집중하는 연구자들은 분쟁을 온전히 예방하지는 못하더라도 이를 사전에 예측하고 대비할 수 있다고 본다. 이러한 문제의식과 컴퓨터 공학의 기술이 결합하면서 일부 컴퓨터 공학 전공자들이 국제정치학의 연구 주제인 전쟁 조기경보(EWS: Early Warning System) 체계를 구축하기 위해 뉴스 기사를 수집하고 시계열 분석(ARIMA)을 활용하여 전쟁 발생을 예측하는 연구를 수행하고 있다.²⁾ 그러나 국제정치 비전공자가 국제정치학 이론을 배제한 채 통계와 데이터 처리 관련 기술을 활용하여 단순 패턴의 감지에 집중하는 연구는 이론적 제약과 한계가 존재한다. 이러한 제약과 한계를 일단 논외로 하더라도, 방법론적인 문제가 이론적 문제로 연결된다는 점은 주목할 필요가 있다.

첫째, 국제정치학이 이론의 발전과 함께 축적해 온 사건자료에 대한 이해가 부족하다. 이는 자료를 수집하는 단계에서 드러난다. 예컨대 웹 스크래핑을 활용하여 서방 국가와 지역의 뉴스를 과표집하고 정작 분쟁이 발생하는 지역과 국가의 뉴스는 적절히 반영하지 못할 경우, 이러한 자료의 편향은 방법론적 한계를 초래하며 나아가 이론적 문제로 이어질 수 있다.³⁾

둘째, 일부 연구는 자료를 수집하기 위해 난민(refugee) 관련 자연어 뉴스에 주목하고, 이를 처리하기 위해 Python의 자연어 처리(Natural Language Processing: NLP) 패키지를 활용하기 위해 Jupyter Notebook 등을 통해서 자

2) Uroosa Mukri and Dhananjay Dakhane, "Early Warning Prediction System for War and Crisis Response," *International Journal of Scientific Research & Engineering Trends*, Vol. 10, No. 3 (2024), pp. 872-880, ISSN (Online): 2395-566X.

3) Gary King and Will Lowe, "An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design," *International Organization*, Vol. 57, No. 3 (2003), pp. 617-642.

료를 구축하고 분석한다. 이러한 접근은 새로운 컴퓨터 기반 데이터 처리 기법을 국제정치학 연구에 연계하려는 방향성을 제시한다는 점에서 일정한 시사점을 지닌다. 그러나 국제정치 분쟁에 대한 이론적 이해가 충분하지 않은 상태에서 전쟁 조기경보를 난민위기 조기경보와 유사한 문제로 인식하는 한계를 드러낸다.

마지막으로 이러한 연구는 단변량 분석인 ARIMA 기법만을 적용하여 조기경보에 집중하므로 분쟁에 대한 이해가 부족하다는 비판을 받을 수 있다. 특히 이러한 분석과 적용은 예측이 아니라 단순한 추세를 조사하는 것에 불과하다는 비판에서 벗어나지 못한다. 그러나 국제정치 영역에서 분쟁에 대한 사건계수자료(event count data)를 활용한 시계열 분석을 시도했다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

이러한 움직임은 국제정치 학계에서 시도되는 기존 연구 과정의 한계를 일정 부분 극복하면서 분쟁의 예측과 설명에서 상당한 성과를 거두고 있다. 국제정치의 다양한 연구는 분쟁이 예측 가능하다는 전제를 수용하지만 실제로 예측 정확성에 대한 체계적인 검증은 부족했다. 전쟁 발생 관련 연구는 이러한 문제에 주목하여, 과거의 예측 모델을 기준으로 실제 발생한 내전에 관한 자료와 대조하여 분쟁 발생의 예측 가능성을 평가하는 연구를 진행했다.⁴⁾

분석의 결론은 내전의 성격상 자주 발생하는 사건이 아니기 때문에 발생 시점을 예측하는 것은 어렵지만 어떤 상황에서 위험한지에 대해서는 설명할 수 있다는 것이다. 분쟁의 예측에 있어서 소규모 분쟁보다는 대규모 주요 전쟁에 대한 예측 가능성이 높다. 그러나 정확한 예측은 불가능하므로 정책적 유용성을 제한적이라고 결론지었다. 분쟁의 예측을 위해 경제 침체(GDP), 인구 구조, 교육, 정치적 불안정, 과거의 분쟁, 그리고 주변국의 분쟁과 같은 외생변수를 활용하였다. 결과적으로 기존의 분쟁예측 연구가 모델의 적합성을 기준으로 세웠지만,

4) Håvard Hegre, Moksleiv Nygård, and Peder Landsverk, "Can We Predict Armed Conflict? How the First 9 Years of Published Forecasts Stand Up to Reality," *International Studies Quarterly*, Vol. 65, No. 4 (2021), pp. 1-9.

향후의 연구는 예측 능력 자체가 이론의 타당성을 검증하는 기준이 되어야 한다는 주장을 정립했다.

문제는 이 연구에서 활용한 UCDP/PRIO armed conflict data 자료의 기본 구조는 년(annual) 단위로 구성되지만, 분쟁의 세부 사항에 해당하는 사망자, 분쟁의 성격 등을 포함하는 UCDP GED(Georeferenced Event Dataset)은 일(daily) 단위로 구성된 “다층 구조 데이터 세트”라는 것이다. Hegre et al.의 연구는 패널데이터(annual panel)를 이용하여 dynamic multinomial logit simulation 분석을 사용하였다.⁵⁾ 9년간의 분쟁에서 연도별(annual) 데이터를 사용하여 분쟁의 발생 시점을 예측한다는 것은 방법론을 떠나 이론적으로 정확한 예측을 기대하기 어려운 한계가 있다. 따라서 분쟁 발생의 구조적 위험의 세계적 분포를 식별할 수 있지만 시점을 이야기하는 것은 불가능하다. 정확도를 획득하기 위해서는 노이즈를 수용하더라도 일일 사건자료를 활용하는 분석이 필요하다.

전쟁 발생의 예측에 관한 연구의 진전은 연도별 데이터를 대신해서 분쟁의 일(daily) 사건 데이터를 활용하여 방법론적 및 이론적 진전을 이루게 되었다. 인식의 전환은 정치학에서 군사적 분쟁도 경제학에서 다루는 변수처럼 실시간 예측의 대상이 될 수 있다는 판단에서 출발했다.⁶⁾ 여기에 사용하는 데이터의 특징은 행위자(actor)-대상(target)의 상호작용(interaction)을 일일 단위(daily event)로 분쟁과 협력을 분리하여 벡터자기회귀모델(Vector Autoregression: VAR) 방법을 적용했다.

이 연구의 두 가지 공헌은 첫째, 정치학 연구에 연도별(annual) 데이터가 아닌 일별(daily) 데이터를 활용하여 이론적 설명이 목표보다는 실질적 조기경보(Early Warning System: EWS)에 우선순위를 두고 그 가능성을 보여주었다는

5) Hegre, H. Iversen, et al. “ViEWS: A Political Violence Early-Warning System,” *Journal of Peace Research*, Vol. 56, No. 2 (2019), pp. 155-174.

6) Patrick Brandt, John R. Freeman, and Philip A. Schrodtt, “Real Time, Time Series Forecasting of Inter- and Intra-State Political Conflict,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 1 (2011), pp. 41-64.

점이다. 다음으로, 실시간 예측이라고 하지만 과거의 데이터를 학습해서 모델을 수립하고 이를 현시점에 적용하여 미래를 예측한다. 이후 새로운 데이터가 생기면 이를 다시 검증하고 모델 수정에 반영하는 형식으로 모델의 적합성과 예측력을 계속 평가하여 개선한다는 점이다. CAMEO에 기초한 일일 사건 자료(daily event data)를 활용하여 주요 행위자 사이의 양자조합(dyadic data)을 분석단위로 설정한다. 이에 기초하여 양자조합 사이의 상호작용이 협력에서 분쟁으로 전환 그리고 분쟁에서 더 많은 분쟁으로 전환을 추적하여 현재의 분쟁 상태의 변화를 예측하는 방식이다. 하지만 시계열 분석이 안고 있는 제약은 완전히 해결된 것은 아니다.

일일 단위의 사건계수자료를 사용하는 연구는 Brandt et al. (2011)을 포함해 방법론상 일반적인 한계가 있다. 첫째, 사건계수자료의 품질과 관련하여 특정 국가의 편견을 배제하는 객관성과 기계코딩의 정확도에 대한 논란이 계속되고 있다. 구체적으로는 CAMEO 코딩 기준의 적용, 각각의 사건에 대한 가중치(Goldstein Scale)에 대해서 그리고 GDELT에 새로 만들어 사용되는 기사의 ‘온도’와 같은 새로운 변수는 여전히 논란의 대상이다.

둘째, 양자관계의 경우 변수가 기본적으로 4개 적어도 2개를 사용할 수 있기 때문에 모델이 과도하게 복잡해져서 통계학적으로 유의미한 결과를 도출해도 현실의 역학관계에 대한 의미 있는 해석이 어렵다. 예를 들면 미국-중국의 양자관계를 분석한다면 미국의 대중 협력 행위(미국 → 중국 사이의 협력: US → CH_c), 중국의 대미 협력 행위(CH → US_c), 미국의 대중 분쟁 행위(US → CH_d), 중국의 대미 분쟁 행위(CH → US_d) 이렇게 4개가 변수를 활용할 수 있다. 유관 변수의 총수를 줄이기 위해서 주어진 양자의 협력과 분쟁을 통합하는 방법으로 협력에서 분쟁을 제외한 ‘순수협력(net cooperation)’을 사용하면, 미국의 중국에 대한 순수협력(US → CH_net_coop)과 중국의 미국에 대한 순수협력(CH → US_net_coop)의 2개의 변수로 축약할 수 있다. 순수협력의 방법론적 의미는 설득력이 있으나 이론적으로는 논란이 있으며 미·중 관계를 설명하기 위해 다른 양자 조합을 도입하면 전체 변수는 많게는 8개 적어도 4개의 변수

사이의 상호작용을 이론적으로 설명해야 한다.

셋째, 종속변수로서 특정 국가 조합의 변화를 설명할 수 있는 독립변수의 후보군으로서 다른 특정 국가 조합을 특정하고 이론적 의미를 부여하는 것도 어려운 과정이며 이는 연구의 범위 설정과 관련해서 이론적 타당성을 갖추기 어렵다. 예를 들면 미국의 대중 분쟁 행위를 설명하는데 일본의 대중 분쟁 행위를 포함할 수 있지만 러시아의 대중 협력 행위도 포함할 수 있고 나아가서는 한국의 대중 협력 행위도 후보군에 들어갈 수 있기 때문이다.

본 연구는 뉴스를 기반으로 사건계수자료를 작성하고 시계열 분석 기법을 활용하여 분쟁의 전개를 예측하는 이론적 및 방법론적 시도가 지속되어야 한다는 필요성에 주목했다. 이러한 필요에 대한 인식은 국내 학계의 분쟁 연구가 상대적으로 객관적 자료를 이용하는 실증주의와 경험주의 분석은 많지 않다는 데 있다. 우리 학계는 분쟁을 단순히 데이터로 측정되는 시계열로 보기 어려운 복잡한 정치과정이라는 전제를 바탕으로 단일사례연구 중심⁷⁾으로 구조적 요인에 주목하는 거대 담론이 지속되고 있다. 국내 학계의 이런 추세에 경험적 연구와 데이터 분석이라는 새로운 시도가 필요하다고 생각한다.

나. 분쟁의 예측에 대한 이론적 논의

국제정치라는 학문 자체가 전쟁을 방지하고 평화를 달성하는 것을 목표로 하는 학문인만큼 국제정치의 발전은 전쟁에 대한 구조적 설명이 주된 관심사였다. 국제정치에서 전쟁의 예측에 대한 논의는 세 개의 단계로 구분할 수 있다. 첫째 거대 담론의 단계이다. 국제정치에서 두 개의 거대 담론인 ‘현실주의’와 ‘자유주의’는 전쟁의 원인과 이를 방지할 수 있는 수단을 다르게 인식했다. 현실주의는 힘의 균형(balance of power) 또는 불균형(power transition)이 전쟁의 원인 또는 전쟁을 예방할 수 있는 주요 수단으로 인식했다. 이에 반해 자유주의는 국

7) 김영수, “한일 간 무역분쟁의 역사적 기원과 국제정치적 함의,” 『한국과 국제사회』 4집 1호, (2020), pp. 91-120.

가 간의 협력과 상호작용(interdependence)과 국내 정치적 역할(democratic peace)이 전쟁을 억제할 수 있다고 주장했다. 전쟁을 역사 속에서 통찰하는 거대 담론으로서 두 개의 다른 패러다임의 공헌은 인정한다고 하더라도 세부적인 정보를 제공하지 못하는 문제가 있다.

더 심각한 문제는 예를 들면 힘의 균형이라는 동일한 현상이 상황의 전개나 행위자의 특성에 따라서 전쟁을 방지하는 수단이 되기도 하고 반대로 전쟁의 원인이 되기도 하여 논리적 일관성이 유지되지 않는 문제가 있다. 이러한 문제에서 출발해 국제정치 연구는 단순한 패러다임 논쟁을 넘어 정책결정자를 합리적 인간의 행동으로 전제하고 이를 통한 이익과 비용을 계산하여 행동과학 또는 게임이론을 활용한 합리적 행위자 이론, 그리고 전망이론을 개발했다.

둘째는 귀납적 추론의 시도이다. 협상 모델(bargaining model)은 전쟁을 협상의 실패로 규정한다. 예컨대 2026년 발생한 중동의 전쟁에 대해 전문가와 분석가들은 상대방의 실제 군사력에 대한 불확실성(정보의 비대칭성)과 미래의 약속에 대한 불신(신뢰 위반)을 미국과 이스라엘이 이란 핵 시설 타격의 핵심 예측인자라고 지목한다.⁸⁾ 그러나 전쟁을 협상의 실패로 규정한다는 것은 모든 전쟁은 협상의 실패에서 비롯되었고 그 주요 원인이 정보의 비대칭성과 신뢰의 문제라는 순환논리에 빠질 위험이 있다. 즉 “전쟁 발생 → 협상의 실패라는 결론 → 협상 실패는 정보 비대칭이나 신뢰 문제가 원인”이라는 구조로 환원된다. 반대로 전쟁이 발생하지 않았다면 이를 “협상의 성공”으로 해석하고, “정보의 비대칭과 신뢰 문제가 해결되었다”라고 주장할 수 있다. 이러한 설명은 어떤 결과나 나오더라도 항상 옳다고 간주하는 이론이 되어 사후 확증 편향을 낳게 되며 과학적 이론의 필수 조건인 반증가능성(falsifiability)을 결여한다.

현실에서 라이벌 국가 간에 정보의 비대칭이 없는 경우는 거의 없다. 남한이 북한에 대해서 모든 것을 알고 있지 못하지만 1953년 이후로 한반도에 전쟁이 없었다는 사실을 설명하지 못한다. 따라서 전쟁이 발생하고 나서 전쟁의 발화에

8) James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War,” *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (1995), pp. 379-414.

대한 작동 기제를 사후에 설명하는 데에 치우칠 위험이 있다. 따라서 협상 모델은 일종의 fore·cast 또는 pre·diction이 아니라 후행적인 설명이라는 점에서 post·cast 또는 post·diction이라고 할 수 있다.

협상 모델이 주요 변수로 고려하는 정보의 비대칭과 신뢰의 수준은 객관적으로 관측하여 지표화하는 것이 현실적으로 어려운 개념이다.⁹⁾ 현실적인 국가의 양자관계를 기준으로 상대방이 서로 얼마나 정보를 숨기고 있는지는 국가 기밀의 영역이고 신뢰가 얼마나 깨졌는지는 주관적 평가의 영역이므로 이의 객관적 수치화는 불가능하다. 결국 전쟁 발생이라는 결과를 관측하고 나서야 역으로 원인이 되는 신뢰 부족과 정보 비대칭의 정도를 추적하여 설명하는데, 이는 노력에도 불구하고 과학적 인과관계의 선후를 뒤섞는 것이다.

전망이론(prospect theory)은 게임이론에 기반을 두고 정책결정 상황에서 이익을 얻을 수 있는 영역(domain of gains)과 손실을 줄일 수 있는 영역(domain of lose)으로 구분하고 정책결정자는 이익의 영역에서는 확실한 작은 이익을 선호하는 ‘위험회피’의 성향을 보이지만 손실의 영역에서는 손실을 회복하기 위해서 적극적으로 ‘위험 추구’ 성향을 보인다. 정책결정자가 손실의 영역에서는 출발하는 경우 이익을 얻기보다는 손실을 피하려고 전쟁의 개시와 같은 극단적인 위험을 감수할 가능성이 높다고 설명한다. 전망이론은 협상 모델과 유사하지만, 더 복잡하게 반증가능성을 기준으로 평가하면 순환논리의 문제를 드러낸다.

과학적 이론으로서 전망이론이 반증하기 어려운 핵심 이유는 참조점(reference point)을 사전에 정의하기 어렵다. 어떤 국가 또는 국가 정책결정자의 행동이 위험 회피적이면 “이익 영역에 있다”라고 해석하고, 위험 추구 성향이면 “손실 영역에 있다”라고 사후에 재정의할 수 있다는 점에서 참조점의 가변성은 문제가 된다. 몽골이 중국이나 러시아 일부 영토를 편입하는 전쟁을 계획할 때, 원나라의 영토를 참조점으로 설정하면 손실의 영역에 있고 국가 지위(statehood)를 상실했던 시기를 기준으로 보면 이익의 영역에 있는 것이다. 참

9) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976).

조점이 객관적으로 고정되지 않으면 어떤 결과도 사후적으로 설명할 수 있어 반증할 수 없다.

전망이론은 인간은 일반적으로 손실은 이익보다 2배 더 크게 느끼기 때문에 손실회피 경향이 강하다고 한다. 따라서 정책결정자가 전쟁터에서 퇴각을 결정하면 “확실한 손실을 수용”했다고 하고 끝까지 전쟁을 유지하는 선택을 하면 “손실 회피를 위해 위험을 감수했다”라고 주장한다. 어느 선택을 하던 ‘손실회피’라는 심리 기제가 모든 것을 설명한다. 행동경제학이 실험실 환경에서는 수치로 증명하지만, 국제정치학에서 전쟁의 결정은 검증이 아니라 사후 해석에 불과한 이야기(narrative)가 된다.

전망이론에서 인간은 낮은 확률은 과대평가하고 높은 확률은 과소평가하는 경향이 있다고 주장한다. 낮은 전쟁의 승률에도 침공을 강행한다면, 그 원인이 “낮은 확률에 대한 과도한 희망(위험 추구)”으로 볼지, “정책결정 과정에 정보 오판”에서 기인하는 것인지 구별할 수 없다. 분석자가 심리적 요인을 자의적으로 해석할 여지가 있다. 따라서 전망이론도 예측이 아니라 결과를 보고 사례를 자의적으로 짜맞추는 것에 가깝다.

전망이론이 반증가능성을 충족시키는 과학적 이론이 되기 위해서는 정책결정자의 태도와 발언을 바탕으로 ‘참조점’을 계량화하고 이를 기준으로 이익의 영역과 손실의 영역을 정하고 이를 근거로 위험회피와 위험 추구로 행태가 전환을 주장할 수 있다. 결론적으로 참조점은 정책결정자의 주관에 해당하는 것이기 때문에 계량화와 객관화가 어렵다. 따라서 참조점을 객관적으로 고정하는 것은 불가능할 수도 있다.

이처럼 연역적 논리는 전제가 참이면 결과도 참이 되는 논리적 타당성(validity)의 논리구조에서 출발하기 때문에 귀납적으로 증명의 과정에 필요한 과학적 기준인 반증가능성을 충족시키는 것이 어렵다. ‘가설-연역 방법’은 보편적인 법칙(전제)에서 구체적인 예측을 연역해 내고, 이 예측이 관찰이나 실험 결과와 다르면(거짓이면), 그 전제가 된 가설은 반증된 것으로 간주하지만 현실적으로 입증 과정으로 적용하기 어렵다.

최근 국제정치에서 분쟁의 구체적 시점을 예측하는 연구는 연역적 추론의 단점인 순환논리와 반증가능성을 극복하는 대안으로서 가설 연역보다는 귀납적 추론으로 집중되고 있다. 최근 컴퓨터 과학의 발달과 AI 기술의 진보로 전쟁 예측을 위한 새로운 접근은 빅데이터 분석에 기반한 계량 분석을 활용하는데 이러한 접근법은 귀납적 접근이라는 특성을 가진다.

최근에는 전쟁의 발생을 예측하기 위한 예측 분석(predictive analytics) 기법과 AI를 적용한 머신러닝(ML)으로 방법론을 확대하고 있다. 2025년경부터 학자들은 대규모 언어 모델(LLM)과 에이전트 기반 AI 시스템을 사용해 하이퍼워(Hyperwar) 및 AI 시뮬레이션을 시작했다. 2026년의 일부 시뮬레이션에서는 AI가 통제하는 국가들이 패배 상황에 직면했을 때 핵무기를 사용할 확률이 95%에 달하는 등 급격한 악순환(escalation)의 경향을 보였다는 결론이 국내 언론에 보도되기도 했다.¹⁰⁾

ViEWS(Violence Early-Warning System) 프로젝트는 위성 이미지, 소셜 미디어 여론, 언론의 보도 등 공개된 다양하고 방대한 정보를 활용하는 빅데이터 기술을 활용한다.¹¹⁾ 분쟁에 관련된 자료를 수집, 처리, 분석하여 전쟁의 위험이 있는 중동과 같은 후보 지역을 지정하여 실시간 분쟁 확률을 지도로 표시하는 데이터 기반 경보 시스템을 운영하고 있다. 규범 대신 힘이 지배하는 국제정치 현실에서 전쟁을 객관적으로 계량화하여 발생, 추이, 종식, 관리의 전체 과정에 대한 예측을 제공하는 것은 현대 사회과학의 큰 책무이며 이러한 노력이 그 일부분이라고 할 수 있다.

전쟁 발생의 예측에 노력을 집중한 배경에는 전쟁이 참혹한 결과로 이어지기 때문에 이를 방지하기 위한 목적이 기본적인 동기였다. 하지만 인간의 생명과 재산의 손실을 막아야 하는 목표를 기준으로 보면 전쟁의 발생을 예측하는 것도

10) 최원우, “AI에게 가상전쟁 시켜봤더니… 주저없이 핵무기 버튼 눌렀다,” 『조선일보』 2026년 2월 27일, <https://www.chosun.com/economy/science/2026/02/27/IW6XRKMF6VGZDJNEUZBZVLBDJI/> (검색일: 2026년 3월 21일).

11) Håvard Hegre et al., “ViEWS: A Political Violence Early-Warning System,” *Journal of Peace Research*, Vol. 56, No. 2 (2019), pp. 155–174.

중요하지만 이미 발생한 전쟁의 종식을 예측하는 것도 중요한 노력이다. 결과적으로 전쟁의 발생과 종식에 대한 예측은 현실주의와 자유주의 또는 구성주의와 같은 패러다임의 문제는 아니다. 그리고 인간의 심리를 다루는 행동경제학이나 게임이론을 적용하는 연역적 방법론도 객관적 예측이 어렵다. 결국은 분쟁의 예측은 이론, 논리, 방법론이 유기적으로 결합한 과학적 분석체계를 기초로 가능하다.

3. 방법론과 분석

가. 방법론과 데이터 소개

세계 최대 검색엔진 구글(Google)이 주도하여 국제정치 전문가와 협력 하에 제공하는 일일 사건 데이터(daily event count data)인 GDELT(Global Database of Events, Language, and Tone)¹²⁾를 활용하여 전쟁 당사국인 미국, 이스라엘, 이란의 양자관계를 협력과 분쟁으로 자료를 작성하여 분석하였다. GDELT는 1979년 1월 1일부터 매일 세계적으로 발생하는 국가 간 상호관계를 양자관계 형식으로 축적하는 프로젝트이다. 핵심은 인간이 읽을 수 있는 자연어로 된 신문 기사를 CAMEO라는 틀을 활용하여 특정한 구조의 기계어로 전환하여 제공한다. GDELT의 자료에 대한 상세한 설명이 필요할 수 있으나 본 논문에서 데이터에 대해 직접 설명하는 것은 지면 관계상 그리고 전문적인 학술 논문이라는 점을 고려할 때 부적절하므로 참고문헌으로 대신한다.¹³⁾

12) All GDELT Event Files, <https://data.gdeltproject.org/events/index.html>

13) 코딩에 관한 사건(event)의 내용은 위의 홈페이지를 방문해서 CAMEO Conflict and Mediation Event Observations Event and Actor Codebook을 참고하면 이해할 수 있다. 그리고 CAMEO에 포함된 사건의 설명과 각 사건에 대한 Goldstein 가중치를 알려주는 파일도 내려 받아서 참조할 수 있다. Leetaru, Kalev, and Philip A. Schrod, 2013. "GDELT: Global Data on Events, Location, and Tone, 1979-2012," Paper presented at the *International Studies Association Annual Convention*.; Schrod, Philip A. 2012. *CAMEO: Conflict and Mediation Event Observations Event and Actor Codebook*, Pennsylvania State University.

오랜 시간 자료를 축적하는 과정에 GDELT 자료에는 데이터가 작동하지 않는 날짜도 있다. 예를 들면 2022년 11월 10일, 2023년 3월 22~23일, 그리고 2025년 6월 14~7월 1일까지는 자료가 존재하지 않거나 작동하지 않는 문제가 있다. 자료 전체는 1979년 1월 1일부터 2026년 3월 18일까지 17,243일(47년 2개월 17일)의 언론의 기사를 사건 자료 데이터로 전환하여 제공하고 있다. 본 연구 기준으로 최근인 2026년 3월 24일의 자료를 기준으로 설명하면 기계어 압축파일 형식으로 7.4 Mb인 사건 자료는 압축을 풀면 45Mb의 Excel CSV 파일로 되어 있으며 3월 24일 하루에 발생한 사건은 총 119,066건이 포함되어 있다. 그리고 GDELT는 사건이 발생한 날짜(SQLDATE)와 기사가 작성(DATEADDED)된 날짜의 차이가 짧게는 1~2일 길게는 수개월인 경우도 있어서 연구 시점과 자료 제공 날짜와 근접할수록 상당 기간 후에 수집하는 자료와 비교하면 1~2건이나 그 이상의 사건이 추가로 포함될 가능성이 있어 소규모의 오차가 발생하기도 한다.

본 연구의 측정 자료는 매일 발생하는 협력과 분쟁의 빈도와 함께 개별 사건의 중요도에 따른 가중치(Goldstein scale)를 합산하는 방식으로 산출하였다. GDELT 데이터는 2013년 4월 1일을 기준으로 버전이 업그레이드되었다. 기존의 GDELT v.1.0에는 뉴스의 출처가 표시되지 않았지만 2013년 4월 1일부터 적용된 v.2.0에는 뉴스의 인터넷 주소를 추가되었다.

본 연구에서 사용하는 주요 변수는 ‘미국의 이란에 대한 협력’(US → IR_c), ‘미국의 대이란 분쟁 행위’(US → IR_d), ‘이스라엘의 대이란 협력 행위’(IS → IR_c), ‘이스라엘의 대이란 분쟁 행위’(IS → IR_d), ‘이란의 대미 협력 행위’(IR → US_c), 그리고 ‘이란의 대미 분쟁 행위’(IR → US_d)를 포함하여 모두 8개의 변수를 작성하여 분석에 활용하였다. 변수 명칭을 Source → Target_action의 방식으로 표시하여 직관적으로 파악이 쉽게 하였으며, 화살표(→)가 의미하는 것은 같은 양자 조합의 동일한 행위(dispute)의 경우도 행위의 방향에 따라서 별도의 데이터가 있음을 의미한다. 그리고 전쟁이 개시된 시점은 2026년 2월 28일이지만 2월 1일부터 자료를 축적하여 3월 18일까지 자료를 수집하였다. 이후 3월 19~20일 자료를 추가로 수집하여 사후 검증용 관측값으로 활용하였다.

최종적인 데이터는 Goldstein Scale을 그대로 적용하여 협력은 양수(+) 값으로 분쟁은 음수(-)값으로 누적하여 시각적 및 직관적으로 그래프에서 구분할 수 있게 표시하였다.

분쟁 연구에서 연구자와 정책 결정자들에게 가장 중요한 관심사는 앞에서 설명한 바와 같이 분쟁 발생 여부에 대한 예측 그리고 발생한다면 언제 발생하는지 그 시점을 예측하는 것이다. 이는 일기예보가 내일 비가 온다는 사실만 예측하는 것보다는 비가 시작되는 시점과 강우량을 동시에 예측하는 기법이 필요한 것과 같은 원리이다. 이러한 맥락에서 본 연구가 제기한 연구 질문은 이미 발생한 중동전쟁의 원인에 대한 논의보다는 분쟁의 종료 시점에 대한 답을 찾는 것이다. 그리고 본 연구에서 분쟁의 역학관계에 대한 구조를 분석함에 있어서 역사적 배경은 제외하고, 분쟁이 발생 이후부터 전개되는 행위자간의 역학관계를 양자 조합 사이의 상호관계 차원에서 분석한다. 따라서 본 연구의 분석 단위는 양자 간 일일 상호관계(daily dyadic interaction)이다.

본 연구의 장점은 사회과학으로서 국제정치학이 주로 연도별(annual) 데이터에 제한되어 있던 상황에서 일(daily) 데이터를 활용하여 시계열 분석을 적용할 수 있다는 점이다. 하지만 기본적으로 국제정치학에서 분쟁의 발생을 설명하기 위해서는 분쟁을 잠재적으로 관련이 있는 행위자(stake holder) 사이 상호작용의 결과로 인식하고 이를 분석하기 위해서 과거의 자료를 축적해서 시계열 분석을 수행한다는 점이다.

동일한 시계열 자료를 활용하지만, 적용하는 방법에 따라서 분쟁의 다른 측면을 분석하고 설명할 수 있다. 두 개의 다른 방법은 분쟁을 보는 시각이 다르지만 각각의 장점을 활용하여 분쟁의 다면적인 특성을 이해할 수 있게 하고 이를 통해서 더 현실적인 정책대안을 제공한다는 장점을 활용하는 것이 목표이다. VAR은 분쟁을 상호작용의 함수로 이해하는 대신 ARIMA는 분쟁을 시간의 함수로 이해한다. 다시 말해서 VAR은 다변량(multivariate) 분석기법으로 주요한 변수들 사이의 상호작용을 분석해서 분쟁의 역학관계를 이해하고 나아가서 분쟁의 발생을 예측하는데 활용 가능하다. 반면, ARIMA는 단변량(univariate) 분석 기법으로, 단일 변수

의 추세를 예측하는데 적절하다. 본 연구는 분쟁의 종식을 예측하는 데 있어서 다변량 분석보다는 주어진 변수의 과거 패턴 변화를 추적해서 설명하는 단변량(univariate) 분석이 더 타당하다고 판단하여 ARIMA 기법을 적용하고자 한다.

본 연구는 중동전쟁과 관련하여 미국, 이스라엘, 이란 사이에 발생하는 양자관계 변수들에 ARIMA를 적용하여 향후 분쟁의 전개에 대한 예측을 수행한다. 또한 분쟁의 역학관계를 이해하기 위해서 양자관계 변수 사이의 상호관계를 분석하기 위해서는 유의미하다고 판단되는 양자관계 변수를 외생변수로 포함한 VAR 분석을 수행한다. 이어서 그랜저 인과(Granger Causality) 분석을 적용하여 분쟁의 종식에 유의미한 영향을 미치는 변수들 간의 상호관계를 분석한다.

나. 시계열 분석과 논의

(1) 기술통계(descriptive analysis)

이란의 핵 개발 능력 및 장거리 미사일 제거를 명분으로 2026년 2월 28일 이스라엘이 이란 지휘부에 대한 참수 작전을 실행하면서 전쟁이 시작했다. 전쟁의 역사적 원인은 1979년 이란의 이슬람 혁명 이후 이란은 반미 및 반시온주의를 표방하면서 양국은 적대관계에 돌입했지만, 오랜 기간 직접 군사 충돌 대신 헤즈볼라, 후티 반군, 시아파 민병대 등 비정규군의 대리 세력을 이용하는 “그림자 전쟁(Shadow War)”이 직접 전쟁으로 완전히 전환한 것이다.¹⁴⁾

이스라엘과 이란의 갈등은 2024년 4월 시리아 다마스쿠스 주재 이란 영사관 폭격으로 표면화되기 시작했고 2025년에는 이란의 핵 시설과 혁명수비대 지도부에 대한 대규모 공습으로 이어지면서 악화하기 시작했다. 이번 2026년 3월 전쟁은 미국과 이란의 비핵화 협상이 진행되는 과정에 최고지도자를 제거하는 참수작전을 트럼프 행정부가 승인하면서 전쟁이 시작되었고 개전 직후부터 전쟁은 이스라엘-이란 양국 간 직접 충돌을 넘어 주변 아랍 지역으로 군사적 공격

14) Daniel Byman, *Road Warriors: Foreign Fighters in the Armies of Jihad* (Oxford: Oxford University Press, 2021).

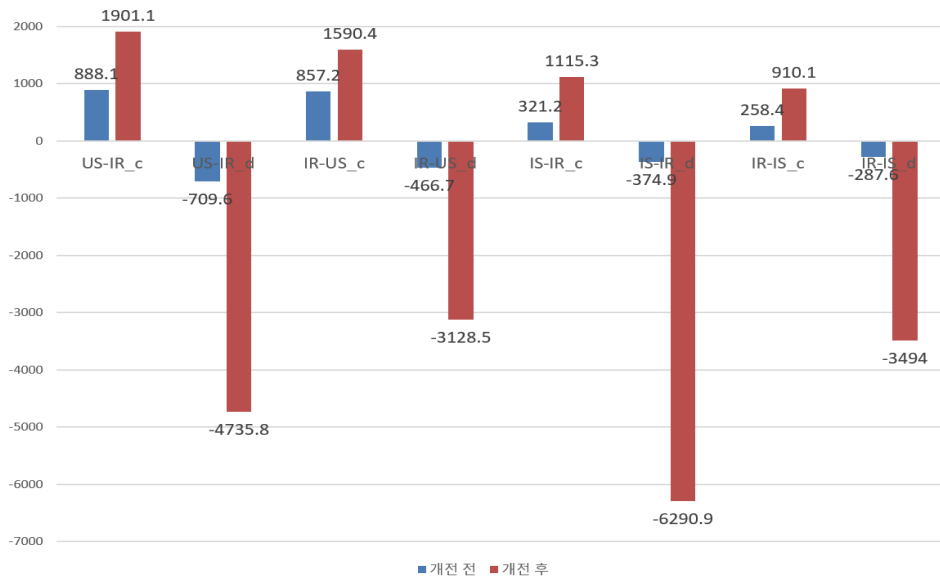
을 확대하는 양상으로 번지고 있다.

이란은 걸프만 인근 미국의 군사기지가 있는 아랍국가에 대한 미사일과 드론 공격과 함께 호르무즈 해협에서 유조선과 상선을 공격하면서 전장을 확대하고 있다. 이번 전쟁의 대결 구도는 사우디아라비아, UAE, 쿠웨이트, 바레인, 카타르와 같은 친미 중동 국가와 저항의 축으로 불리는 시리아, 레바논, 이라크, 예멘 등 친 이란 국가 사이의 지역 패권 경쟁, 이념 경쟁, 나아가서 신념에 대한 문명 경쟁으로 굳어지는 모습을 보인다.

〈표 1〉 미국·이스라엘·이란의 협력 및 분쟁 누적 평균(2026.2.1.~2026.3.18.)

	US→IR_c	US→IR_d	IR→US_c	IR→US_d	IS→IR_c	IS→IR_d	IR→IS_c	IR→IS_d
개전 전	888.1	-709.6	857.2	-466.7	321.2	-374.9	258.4	-287.6
개전 후	1901.1	-4735.8	1590.4	-3128.5	1115.3	-6290.9	910.1	-3494.0

〈그림 1〉 미국·이스라엘·이란의 협력 및 분쟁 누적 평균



주1: 국가명은 대문자로 미국(US), 이란(IR), 이스라엘(IS)로 각각 표기하였고 c는 협력(cooperation) 그리고 d는 분쟁(dispute)을 각각 의미

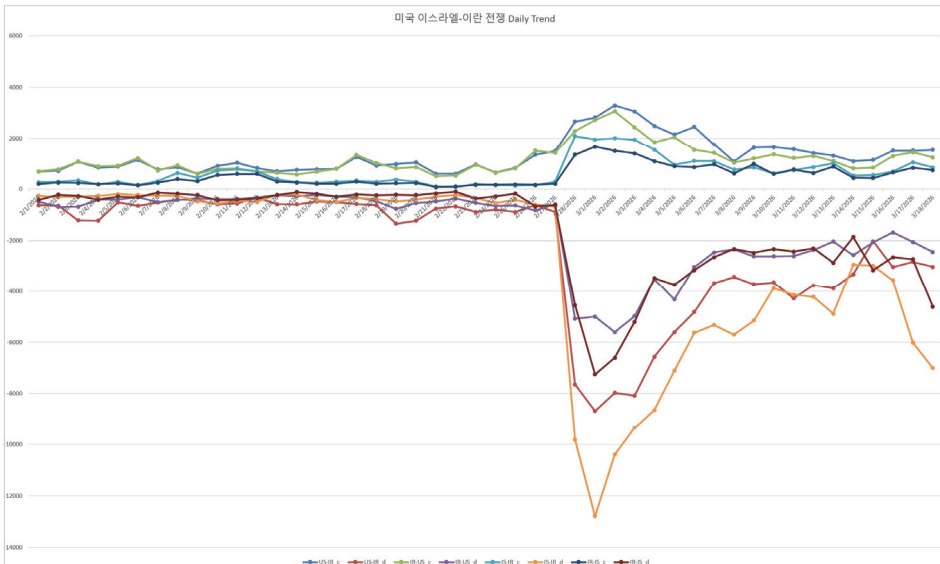
주2: 개전 전은 2월 27일까지, 개전 후는 2월 28일부터 자료를 누적

전쟁의 원인에 대해서는 여러 가지 해석이 제기되고 있다. 첫째, 이란의 핵 개발 완성은 이스라엘 뿐 아니라 중동 지역 아랍 국가를 지도하는 사우디아라비아는 이란의 핵이 상당한 부담으로 작용하기 때문에 이스라엘과 보조를 맞춰 이란의 핵 능력을 사전에 제거할 필요에 공감대가 거론된다. 둘째, 친이란 국가로 구성된, ‘저항의 축’의 완성은 이란의 이스라엘 포위 전략으로 이스라엘의 지정학적 고립이라는 점에서 이스라엘은 어떤 대가를 치르고서라도 이를 저지해야 한다. 셋째, 일반적으로 미국은 세계 전략 차원에서 반미·친중 성향의 이란에서 정권교체를 통해 에너지 패권과 글로벌 패권을 강화하려는 의지가 반영된 결과라고 지적한다.

이처럼 이번 중동전쟁은 행위자의 수, 개별 국가의 목표, 동맹관계 등에서 복잡한 양상을 보인다는 점에서 전쟁의 원인에 대한 과학적 분석은 변수가 너무 많아서 모든 변수를 종합적으로 고려하는 것은 현실적으로 불가능하다. 예를 들면 미국의 트럼프 대통령의 앵스타인 파일, 네타냐후 총리의 뇌물 수수와 사기 혐의로 재판받는 사법 리스크, 그리고 이란 내 반정부 시위와 같은 국내 정치에 관한 외생변수까지 고려하는 것은 과학적 분석 모델에는 부적합하다. 사회과학에서 분석의 일반적인 문제는 “변수는 너무 많은데, 사례는 너무 적다.”(too few cases, too many variables)로 정리할 수 있다. 따라서 본 글은 3주를 넘어가는 이번 전쟁의 양상을 미국, 이스라엘, 이란 3개국의 양자관계에 대한 일일(daily) 데이터를 통해 전쟁의 주요 행위자 사이의 상호작용을 추적하고 시계열 분석을 통해서 전쟁의 추이를 실증적(empirical)으로 진단하고 이에 대한 대응 방안을 논의하는 것을 목표로 한다.¹⁵⁾

15) Philip A. Schrodt and Deborah J. Gerner, “Validity Assessment of a Machine-Coded Event Data Set for the Middle East, 1982-1992,” *American Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 3 (1994), pp. 825-854.

〈그림 2〉 미국 · 이스라엘 · 이란 협력 및 분쟁 수위(2026.2.1.~2026.3.18.)



GDELT로 추출한 데이터의 일반적 양상을 설명하면 전쟁인 만큼 분쟁이 격화되고 있다. 일반적인 적대국의 경우라고 할 수 있는 남한과 북한의 양자 조합의 경우 “분쟁의 누적 가중치”(이하 분쟁도: degree of dispute)와 “협력의 누적 가중치”(이하 협력도: degree of cooperation)의 월 누적값(monthly accumulation)이 1,000을 넘지 않는 것이 일반적이다. 이에 반해 미국, 이스라엘, 이란 3국의 경우 동일한 변수에서 일 누적값(daily accumulation)이 적게는 200에서 많게는 1,000에 달하고 개전 이후에는 ‘협력도’가 1,000을 넘어서고 ‘분쟁도’는 -3,000~-4,000에 달하는 만큼 분쟁의 강도가 급격하게 증가한다. 위의 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 ‘협력도’와 ‘분쟁도’는 하루의 누적값이다. 미국과 이란 사이 그리고 이란과 이스라엘 사이의 ‘협력도’는 개전 이전에 비해 전후에 각각 2~3배 증가에 그치고 있다. 이에 반해서 미국의 이란에 대한 ‘분쟁도’는 개전 전 -709.6에서 개전 후 -4,735.8로 6.6배로 증가하며 이스라엘의 이란에 대한 ‘분쟁도’는 -374.9에서 -6,290.9로 약 17배까지 증가하고 이란의 이스라엘에 대한 ‘분쟁도’는 -287.6에서 -3,494로 12배로 증가한다.

이런 분쟁도의 격화를 통해서 유추할 수 있는 것은 일반적으로 언론이 보도하는 것처럼 이스라엘이 미국을 끌어들이어 전쟁을 주도하는 것은 이스라엘이라고 할 수 있다.¹⁶⁾ 이러한 상식적 추론을 뒷받침하는 근거로 모든 양자 조합에서 개전 초기부터 상대방에 대한 ‘분쟁도’가 격렬하게 증가하는데도 불구하고 ‘협력도’는 낮은 수준이라는 것은 자신의 의지를 관철하기 위한 치킨 게임으로 최악 충돌로 치닫고 있는 것을 의미한다. 한편, 이란은 미국과 이스라엘에 대한 ‘분쟁도’가 상대적으로 높지 않은 것은 이스라엘은 이란에 대한 공격 이외에, 레바논에 대한 공격을 수행하지만, 상대적으로 집중도가 높은 형식으로 군사공격이 전개된다. 이에 반해, 이란은 미국의 동맹국인 쿠웨이트, 사우디아라비아, UAE, 바레인, 요르단 등 다수의 걸프국가에 대한 공격을 동시에 수행하기 때문에 ‘분쟁도’가 분산되어 상대적으로 낮은 수치를 기록한 것으로 해석할 수 있다.

(2) ARIMA를 통한 분쟁의 전개 예측

전쟁의 양상이 개전일 2월 28일을 기준으로 2일간 급격하게 증가한 이후 3월 13일까지 2주일간 지속적으로 감소하는 추세를 보였지만 3월 14일부터 분쟁이 다시 격화되는 양상으로 이어지고 있다. 주목할 만한 점은 미국의 대이란 분쟁 행위(US → IR_d)는 개전 전에는 -1,000에 머물러 있다가 개전 직후 -7,000 이상 치솟았다가 1주일을 지나면서 3월 7일에는 -3,000대로, 점진적으로 낮아지면서 3월 15일에는 -2,031로 개전 이후 가장 낮은 수준을 기록했다.

이란은 미국과 이스라엘에 대해서 대응하기 때문에 미국과 이스라엘에 비해서 이란의 분쟁은 낮은 수준을 보인다. 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d)는 3월 2일 최고치인 -5,603을 기록했고, 이란의 대이스라엘 분쟁 행위(IR → IS_d)는 3월 1일 -7,245를 각각 기록했는데 이는 이스라엘과 미국의 최고치에는 절반에도 미치지 못한다. 이란은 ‘눈에는 눈’이라는 군사적 보복의 호혜성

16) 정의길, “미·이란 전쟁 승자는 네타냐후?... “이스라엘이 미국 끌어들이”, 『한겨레신문』 2026년 3월 5일, <https://www.hani.co.kr/arti/international/arabafrika/1247701.html> (검색일: 2026년 3월 12).

(reciprocity)을 강조하지만, 적어도 현재까지는 군사적으로 미국과 이스라엘에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 따라서 이란은 걸프국의 유전, 정유시설, 해수 담수화 시설 등 민간 시설을 공격하거나 호르무즈 해협을 봉쇄하고 제3국의 선박에 대한 선별적 공격을 통해 세계 경제를 위협하는 방식으로 전쟁을 수행한다. 이란의 미국과 이스라엘에 대한 직접적인 적대행위에는 여력이 부족한 상황이라는 점에서 미국과 이스라엘에 대한 분쟁 행위 수준이 상대적으로 낮게 나타나는 것이 이 전쟁의 특징이다.

2026년 2월 28일 개전 이후 가장 높은 수준으로 분쟁을 주도하는 행위자는 이스라엘로 평가된다. 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$)는 <그림 2>에 나타난 바와 같이 개전 일부터 다른 양자 조합보다 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 2월 28일에는 -9,000으로 급격하게 증가하고 다음 날인 3월 1일은 -12,785로 최고 수준을 기록했다. 이후에도 -8,000대에 머물다가 3월 10일에는 -3,800대로 낮아졌으나 등락을 거듭한다. 이어서 3월 14일 최저치로 -2,900까지 완화되다가 3월 18일 다시 -7,000대로 다시 분쟁이 격화하고 있다. 현재 전개 양상으로 볼 때, 이스라엘의 이란에 대한 공격 수위를 통제하는 것이 전쟁의 확대를 막고 협상을 통한 문제해결의 실마리로 평가하고 시계열 자료를 활용하여 ARIMA 시계열 예측모델을 실행했다.

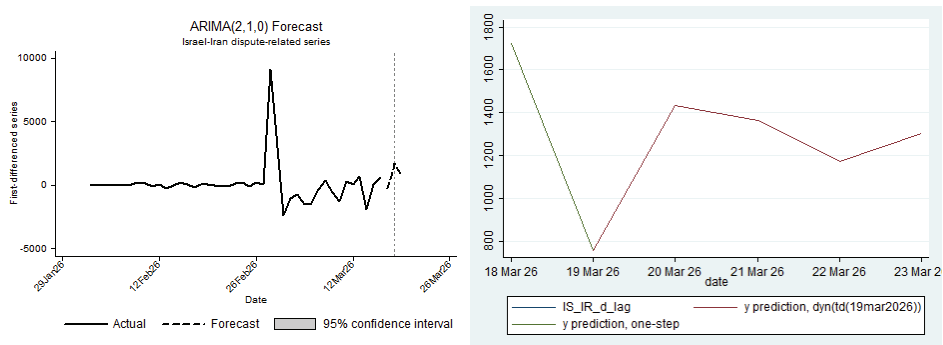
(가) 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$) ARIMA 모델

3월 18일까지의 자료를 활용하여 3월 19일 이후 3일 동안의 예측을 실행한 결과 점진적으로 ‘분쟁도’가 감소하는 예측선을 도출하였다.¹⁷⁾ 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$)의 ARIMA(2,1,0) 모델은 잔차에 대한 Ljung-Box 검정 결과 자기상관이 유의하지 않아 백색잡음 가정을 만족하였다.¹⁸⁾ 이에 따라

17) 기술통계에서는 독자들의 시각적 이해를 돕기 위해서 협력을 양수(+)와 분쟁을 음수(-)로 그래프에 표시했다. 하지만 분석통계에서는 협력과 분쟁을 다르게 표시하면 해석에 혼돈이 초래될 수 있다. 따라서 ARIMA 분석에는 분쟁만을 포함하므로 방향에 대한 이해를 쉽게 하려고 분쟁을 양수로 전환했고 시계열 자료의 기술적 문제에 해당하는 잔차가 백색소음(white noise)이 아니고 단위근이 존재하는 비정상성(non stationary) 시계열 자료의 문제를 해결하기 위해서 차분($Y_t - Y_{t-1}$)을 실행한 데이터를 보여주는 것이다.

ARIMA(2,1,0) 모형이 시계열의 동적 구조를 적절히 설명하는 것으로 판단된다. 시계열은 단기적으로 평균회귀 성향을 보이며 점진적으로 안정화되는 패턴을 나타낸다. 또한 예측 구간이 확장될수록 신뢰구간이 확대되어 미래 불확실성이 증가함을 확인할 수 있다. 분쟁의 차분 값이 3월 19일 700 후반에서 20일 200까지 점차 감소하는 것을 볼 수 있다. 실제로 GDELT 자료를 통해 관측한 값에서도 이스라엘의 이란에 대한 ‘분쟁도’는 3월 19일 -5,643 그리고 3월 20일 -4,493으로 감소 추세가 관찰되었다. 통계학적 예측 모델이 과거의 추세를 답습하는 경향이 있어서 신뢰할 수 없다는 비판이 있지만 분쟁 수준의 증가와 감소에 대한 추세에 대해서는 유효하다고 판단한다.

〈그림 3〉 이스라엘의 대이란 분쟁 행위(IS → IR_d) ARIMA 예측 결과



이스라엘의 대이란 분쟁 행위(IS → IR_d)는 단기적인 충격을 유발하지만 빠르게 평균으로 회귀하는 특성을 보인다. 보다 구체적으로는 1~2일의 영향이 존재하고 그 이후 영향은 사라지는 점에서 충격은 크지만, 지속성은 낮다고 해석할 수 있다. 이는 해당 갈등이 구조적 장기 추세보다는 사건 중심의 변동성을 나타내며, 정책적으로는 과도한 구조적 대응보다는 단기적 위기관리 및 모니터링 강화가 적절함을 시사한다. 3월 초 전쟁이 본격화하면서 분쟁수준이 급증했

18) George E. P. Box, Gwilym M. Jenkins, Gregory C. Reinsel, and Greta M. Ljung, *Time Series Analysis: Forecasting and Control*, 5th ed. (Hoboken, NJ: Wiley, 2015).

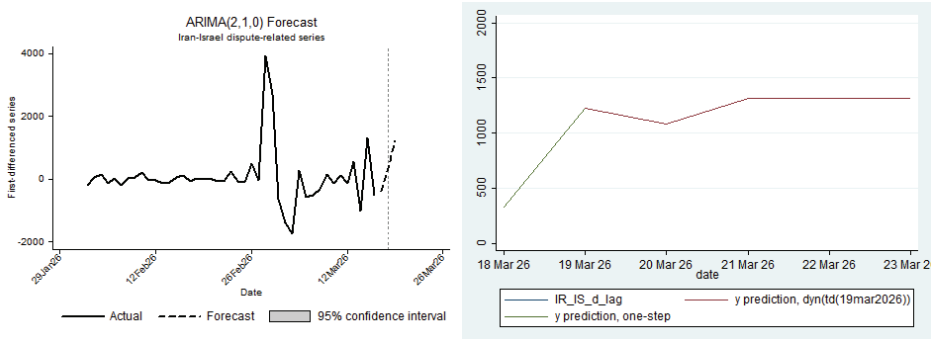
다가 완화되는 양상을 취하지만 장기 예측은 어렵다. 유의할 점은 전쟁의 개시에 따른 충격은 크지만 지속되지는 않는 것은 긍정적이지만 재충격의 가능성이 존재하는 것으로 보인다.

(나) 이란의 대이스라엘 분쟁 행위(IR → IS_d) ARIMA 모델

이란의 대이스라엘 분쟁 행위(IR → IS_d)의 ARIMA(2,1,0) 모델은 잔차에 대한 Ljung-Box 검정 결과 모든 시차에서 자기상관이 유의하지 않아 백색잡음 가정을 만족하였다. 이에 따라 ARIMA(2,1,0) 모형은 시계열의 자기상관 구조를 충분히 설명하는 것으로 판단된다. ARIMA(2,1,0)은 이 시계열이 1일 그리고 2일 전의 상황의 영향을 받으면서 변화한다는 의미이다. AR(1), AR(2) 계수가 모두 음수였기 때문에, 충격이 발생한 뒤 같은 방향으로 오래 지속되기보다는 반대 방향으로 조정되며 평균으로 되돌아가는 성향이 강하다. 이는 분쟁 강도가 특정 사건에 의해 단기적(1~2일) 영향을 받지만, 그 효과가 장기적으로 지속되지 않음을 의미한다.

해당 변수는 구조적 추세보다는 외생적 충격으로 주도되는 단기 변동성을 특징으로 한다. 3월 19일 분쟁 수준이 급격히 증가했다가 다음 날 빠르게 회복하여 일반적인 수준을 유지하는 것으로 나타났다. 전쟁이라는 특정 사건을 계기로 충격이 발생한 효과로 급등과 급락을 오가는 것으로 분쟁은 누적형보다는 반응형이며 파동을 반복하는 것으로 해석할 수 있다. 시간이 지나면 다시 평균 수준 또는 안정 구간으로 수렴하려는 움직임이 나타난다. 잔차의 Ljung-Box 검정에서 유의한 자기상관이 남지 않았으므로, 현재 ARIMA(2,1,0)은 데이터의 주요한 동학을 잘 설명하고 있으므로 예측결과는 단순한 추측이 아니라, 과거 분쟁 패턴의 반복적 구조를 반영한 합리적 예측으로 볼 수 있다.

〈그림 4〉 이란의 대이스라엘 분쟁 행위(IR→S_d) ARIMA 예측 결과



최근의 ‘분쟁도’를 기준으로 3월 18일 이스라엘이 이란의 알리 라리자니 최고 국가안보회의(SNSC) 사무총장의 사망 사실을 확인하는 과정에 이란이 복수를 다짐하는 강대강 대응으로 이어지면서 분쟁이 다시 재가열되는 양상이다. 이를 통해서 이란의 미국에 대한 ‘분쟁도’는 가장 낮은 수준을 유지하고 있다는 점이 전쟁의 강도를 누그러뜨릴 수 있는 하나의 실마리라고 할 수 있다. 최근 미국이 이스라엘에 분쟁 행위의 자제를 촉구하고 있다는 점에서 이스라엘의 이란에 대한 ‘분쟁도’는 감소할 것으로 기대할 수 있다.

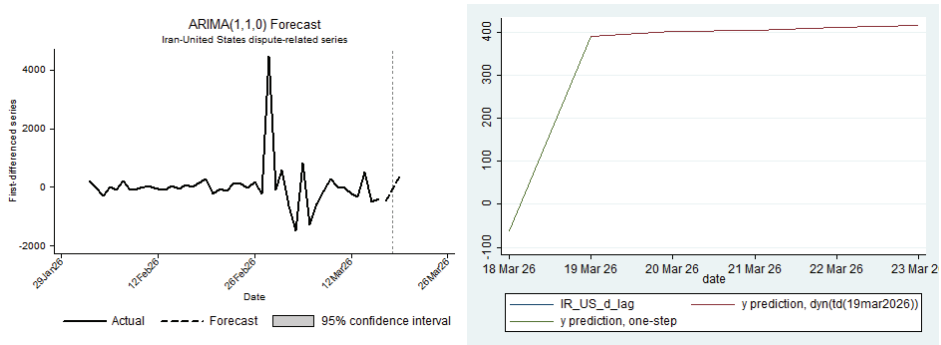
(다) 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d) ARIMA 모델

이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d)는 ARIMA(1,1,0)이 잔차에 대한 Ljung-Box 검정 결과 모든 시차에서 자기상관이 유의하지 않아 백색잡음 가정을 만족하였다. 이에 따라 ARIMA(1,1,0) 모형은 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d) 시계열의 동적 구조를 충분히 설명하는 것으로 판단된다. 특히 자기회귀 계수가 큰 음(-)의 값($AR(1)=-0.58$)을 가지는 점은 단기 충격 이후 빠르게 평균으로 회귀하는 강한 조정 메커니즘이 존재함을 시사한다.

3월 초 개전으로 매우 강력한 충격이 발생했으나 충격이 지속되지 않고 진동의 폭을 줄이면서 안정적으로 분쟁의 변동 폭이 축소되고 있다. 이란의 대미 분쟁 행위는 충격이 있지만 강하게 되돌아가는 특성과 함께 지속되지 않는다는 점

에서 강대국으로 미국의 군사력과 외교의 영향력이 제한적으로 억제(deterrence)를 발휘한다고 할 수 있다. 확전의 가능성은 낮다는 점에서 구조적으로 안정적이지만 충격 자체가 크기 때문에 즉각적인 대응이 중요하다.

〈그림 5〉 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d) ARIMA 예측 결과

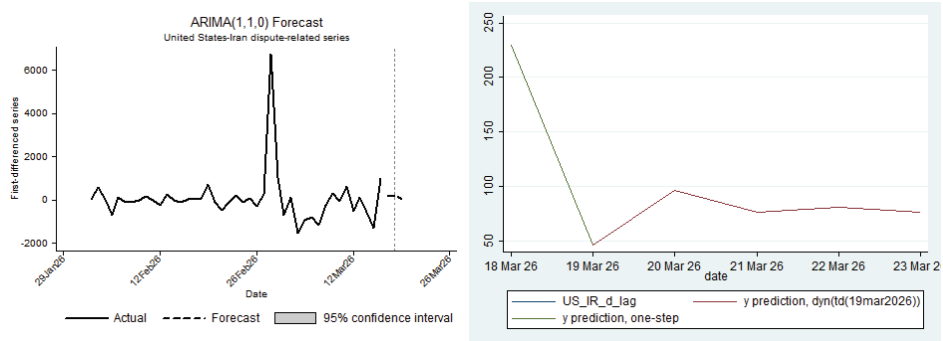


현실에서도 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d)는 GDELT 자료를 통해 관측한 값에서는 이란의 미국에 대한 ‘분쟁도’는 3월 19일 -1,919 그리고 3월 20일 -1,306으로 감소하는 추세가 관찰되었다. 본 예측 모델은 정확하게 일치한다고 할 수 없지만 분쟁이 소강상태로 접어드는 점에서는 어느 정도 설명력이 있다고 평가할 수 있다.

(라) 미국의 대이란 분쟁 행위(US → IR_d) ARIMA 모델

미국의 대이란 분쟁 행위(US → IR_d) 시계열은 ARIMA(1,1,0) 모형에서 잔차에 대한 Ljung-Box 검정 결과 자기상관이 유의하지 않아 백색잡음 가정을 만족하였다. 이에 따라 ARIMA(1,1,0) 모형은 해당 시계열의 동적 구조를 적절히 설명하는 것으로 판단된다.

〈그림 6〉 미국의 대이란 분쟁 행위(US → IR_d) ARIMA 예측 결과



자기회귀 계수가 통계적으로 유의하게 나타났으며, 이는 단기 충격 이후 평균으로 회귀하는 구조가 존재함을 시사한다. 문제는 조정 강도인데 자기회귀 계수가 큰 음(-)의 값($AR(1)=-0.36$)을 가지지만 이란의 대미 분쟁 행위($IR \rightarrow US_d$)의 $AR(1)=-0.58$ 에 비해 상대적으로 약한 것으로 나타나, 미국의 대이란 영향은 존재하나 완전히 지배적인 수준은 아닌 것으로 해석된다.

ARIMA(1,1,0) 모형을 적용한 결과, 미국의 대이란 분쟁은 단기적으로 큰 충격을 보이지만 이후 평균으로 회귀하는 특성을 나타냈다. 특히 2026년 2월 28일 전쟁으로 인한 대규모 스파이크 이후에도 시계열은 점진적으로 안정화되는 경향을 보였으며, 이는 분쟁이 장기적으로 지속되기보다는 단기 충격 이후 조정되는 구조를 반영한다.

(마) 소결

본 연구는 ARIMA 모형을 활용하여 이스라엘, 이란, 미국 간 분쟁의 동학적 구조를 분석하였다. 특히 이스라엘 → 이란(IS_IR), 이란 → 이스라엘(IR_IS), 이란 → 미국(IR_US), 미국 → 이란(US_IR)의 네 가지 방향성을 구분하여 시계열 특성과 정책적 함의를 도출하였다.

첫째, 분석 결과 네 관계 모두 장기적인 추세적 확산보다는 단기적 충격과 조정이 반복되는 구조를 보이는 것으로 나타났다. 이스라엘-이란 관계(IS_IR ,

IR_IS)는 ARIMA(2,1,0) 모형으로 설명되었으며, 이는 충격이 두 시차에 걸쳐 영향을 미친 후 빠르게 소멸하는 특성을 의미한다. 이러한 결과는 양국 간 분쟁이 상호작용적이며 단기적인 보복과 대응이 반복되는 구조임을 시사한다. 반면 이란-미국 관계(IR_US, US_IR)는 ARIMA(1,1,0) 모형으로 나타나 더 단순하지만, 즉각적인 조정 메커니즘이 존재함을 보여준다. 특히 IR_US의 경우 더 큰 음(-)의 자기회귀 계수를 보이며, 이는 강한 평균회귀와 억제 구조가 작동하고 있음을 의미한다.

둘째, 모든 관계가 평균회귀적(mean-reverting) 성격을 공유하지만, 그 작동 방식에는 중요한 차이가 존재한다. 이스라엘-이란 관계는 상호 보복과 반응이 반복되는 쌍방향 충돌 구조를 보이지만, 미국-이란 관계는 비대칭적 억제 구조를 통해 충격이 더욱 빠르게 조정되는 특징을 보인다. 이는 군사력, 외교력, 제도적 제약 등 힘의 불균형이 분쟁 동학에 큰 영향을 미친다는 점을 시사한다.

셋째, 2026년 2월 28일 전쟁 발발로 인해 관측된 대규모 충격은 시계열의 구조적 단절(structural break)을 나타내는 중요한 사건이다. 해당 시점 이후의 급격한 변동은 기존의 평균회귀적 패턴과 상이한 동학을 보일 가능성을 시사하며, 이는 안정적 구조를 전제로 하는 ARIMA 모형의 한계를 보여준다. 따라서 본 연구의 결과는 주로 전쟁 이전의 정상 상태(regime)를 반영하는 것을 기준으로 해석해야 하며, 현재와 같은 고강도 분쟁 상황에서는 예측 결과에 대한 신중한 해석이 필요하다.

이러한 분석 결과는 다음과 같은 정책적 함의를 제공한다.

첫째, 평시에는 평균회귀적 특성이 지배적이므로 단기적 위기관리(crisis management) 중심의 정책이 효과적이다. 특히 이스라엘-이란 관계에서는 보복의 연쇄를 차단하는 것이 중요하며, 이를 위해 신속한 외교적 개입, 긴장 완화 조치, 정보 기반 대응이 요구된다. 충격의 크기보다 지속성을 관리하는 것이 핵심 정책 과제로 볼 수 있다.

둘째, 이란-미국 관계에서 나타나는 강한 조정 메커니즘은 억지(deterrence)가 효과적으로 작동하고 있음을 의미한다. 따라서 정책적으로는 기존의 억지 균

형을 유지하는 것이 중요하며, 동시에 단기 충격에 대응할 수 있는 군사적·외교적 대응 역량을 강화할 필요가 있다.

셋째, 구조적 단절의 존재는 정책 접근 방식의 전환 필요성을 시사한다. 전쟁과 같은 대규모 충격 상황에서는 과거 데이터를 기반으로 한 예측이 한계를 가지므로, 시나리오 기반 대응(scenario-based planning), 조기경보 시스템, 비선형 리스크 관리 전략이 병행되어야 한다. 특히 기존 패턴에서 벗어나는 급격한 변동은 체제 전환(regime shift)의 신호로 해석될 수 있으며, 이에 대한 선제 대응이 중요하다.

마지막으로, 네 관계를 종합하면 중동 분쟁은 “상호작용적 충돌 구조”와 “억제 기반 조정 구조”가 결합한 복합적 시스템으로 이해할 수 있다. 이는 정책적으로 단기 대응과 구조적 억제 전략을 동시에 고려해야 함을 의미한다.

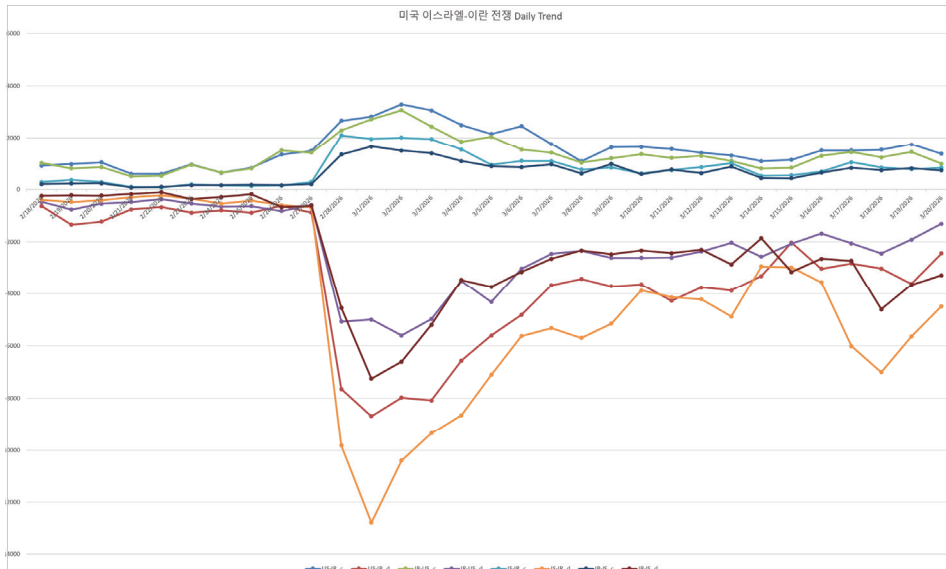
결론적으로, 본 연구는 중동 분쟁이 평시에는 단기 충격 이후 빠르게 조정되는 평균회귀적 구조를 가지지만, 대규모 지정학적 충격이 발생하면 이러한 구조가 쉽게 붕괴할 수 있음을 보여준다. 따라서 정책 대응은 일상적 변동 관리와 함께 체제 전환 가능성에 대비한 유연하고 다층적인 전략을 포함해야 한다.

〈표 2〉 ARIMA 모델 비교

Variable	관계	최적모형(p,d,q)	AR계수	통계적 유의도	구조적 특징	해석
IS-IR_d	이스라엘 → 이란	ARIMA(2,1,0)	AR1 < 0, AR2 < 0	유의	2차시 mean reversion	전략적·단기 충격 후 빠른 조정
IR-IS_d	이란 → 이스라엘	ARIMA(2,1,0)	AR1 < 0, AR2 < 0	유의	반응적 진동 구조	상호 보복형 충돌
IR-US_d	이란 → 미국	ARIMA(1,1,0)	AR1 ≈ -0.58	매우 유의	강한 mean reversion	강한 억제 구조
US-IR_d	미국 → 이란	ARIMA(1,1,0)	AR1 ≈ -0.36	매우 유의	중간 mean reversion	부분적 억제 구조

분석 결과를 바탕으로 전쟁의 전망에 관해서 설명을 제시하면 “현재 전쟁은 강하게 발생할 수는 있지만, 지속적으로 확대되는 구조는 아니다”라고 할 수 있다. 그 근거는 모든 모델에서 AR계수가 음(-)으로 평균회귀(mean-reversion) 성향이 있다. 이는 단기 충격은 강하지만 충격이 점진적으로 축소하며 지속성에는 제한이 있는 것으로 나왔다. 실제로 2026년 3월 18일 이후 3일간의 자료를 추가로 수집해 본 결과 <그림 7>에서처럼 분쟁이 축소되는 경향이 관찰되었다. 다만 현실에서 2월 28일 전쟁도 돌발적인 상황에서 발생한 만큼 전쟁이 격화되는 돌발 상황의 가능성은 있다.

<그림 7> 미국·이스라엘·이란 협력 및 분쟁 수위(2026.2.18.~2026.3.20.)



전쟁의 강도를 통제할 가능성의 전망이 밝지 않은 것은 협력의 분위기도 소강 상태에 들어가서 진전이 없다는 점이다. 개전 초기 분쟁의 급격한 증가와 함께 협력도 같이 증가하는 추세를 보였는데 미국-이란의 ‘협력도’는 상대적으로 높지만, 이스라엘-이란은 낮은 편이다. 협력에 있어서 가장 부정적인 측면은 이스라엘-이란 ‘협력도’보다 이란-이스라엘 ‘협력도’가 가장 낮은 추세를 보이는

점과 최근으로 올수록 ‘협력도’는 서로 최저점으로 수렴한다. 분쟁을 관리하기 위해서는 분쟁의 감소와 함께 협력의 증가가 동반되어야 한다. 이를 위해서 국제사회의 중재와 적절한 역할의 필요성이 요구되는 부분이다. 협력에 대해서는 새로운 분석이 필요하다.

(3) VAR(Vector Auto Regression)를 통한 분쟁의 구조 분석

VAR분석을 위한 모형의 최적 시차(Lag-order) 선정 통계량을 위해 varsoc를 실행한 결과 우도비(likelihood-ratio, LR) 검정을 포함 AIC, SBIC, HQIC 등 정보 기준(information criteria)을 바탕으로 *가 붙은 기준이 최솟값 또는 선택값이다.¹⁹⁾ 여기서는 varsoc 결과 LR, FPE, AIC, HQIC는 4차 시차를, SBIC는 1차 시차를 제안하고 있다. 본 연구는 분쟁 데이터의 복잡한 상호작용과 시간적 지연 효과를 충분히 반영하기 위해 정보 손실을 최소화하는 AIC 기준과 과적합의 강건성과 안정성 검정에 기초하여 VAR(4)를 주 모형으로 선정하였다.

표본의 제약으로 인한 과적합 위험을 최소화하기 위해 정보 기준(AIC/BIC)을 엄격히 적용하여 시차를 결정하였고, 이후 민감도 분석을 통해 모형의 안정성을 재확인하였다. 이러한 개별 특성을 바탕으로 변수 간의 동태적 상호작용을 파악하기 위해 VAR(4)를 구축하였다.

본 절에서는 미국·이스라엘·이란의 분쟁에 관한 세 변수 사이의 동태적 상호관계를 분석하기 위해서 위의 결과가 제시하는 다수의 기준을 수용하여 VAR(4)를 채택했는데 모형 추정에 따른 과적합의 문제에 대한 검정을 우선 논의하는 것이 필요하다.

19) Helmut Lütkepohl, *New Introduction to Multiple Time Series Analysis* (Berlin: Springer, 2005).

〈표 3〉 VARSOC Test

Sample: 05 Feb 26 – 18 Mar 26

Number of obs = 42

lag	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQI	SBIC
0	-1026.6				3.9e+17	49.0291	49.0746	49.1532
1	-985.19	82.83	9	0.000	8.4e+16	47.4855	47.6674	47.9819*
2	-973.47	23.43	9	0.005	7.5e+16	47.3561	48.6746	48.225
3	-961.93	23.09	9	0.006	6.7e+16	47.2349	48.6898	48.4761
4	-945.15	33.56*	9	0.000	4.8e+16*	46.8643	48.4558*	48.4779

위의 ARIMA 분석을 보여주는 〈표 2〉를 통해 각 변수가 평균회귀(mean reversion) 특성을 가지고 있음을 사전에 확인하였다. 이는 변수들이 안정적(stationary)임을 시사하므로, VAR 모형의 전제 조건을 만족한다. 시차 결정 과정에 〈표 3〉에 제시한 정보 기준(information criteria)을 검토한 결과, SBIC는 모형의 간결성을 중시하여 1 시차를 제시하였으나, AIC와 FPE는 데이터의 동태적 정보 추출을 위해 4 시차를 지지하였다. 하지만 과적합에 대한 대안으로 시차별 민감도 분석 및 잔차 검정을 추가로 수행하여 모형의 안정성을 검증하였다.

〈표 4〉 시차(Lag) 설정에 따른 모형의 강건성 검정(Robustness Check)

변수	VAR(1) 계수(p-value)	VAR(4) 계수(p-value)	결과 요약
IS-IR_d (L1)	0.857*	1.156	일관성 유지
IR-US_d (L1~L2)	0.546	2.963*, 3.877*	지연 효과 발견
US-IR_d (L1~L2)	-0.321	-1.104, -2.110*	영향력 확대
Adjusted R ²	0.767	0.802	모델 설명력 상승

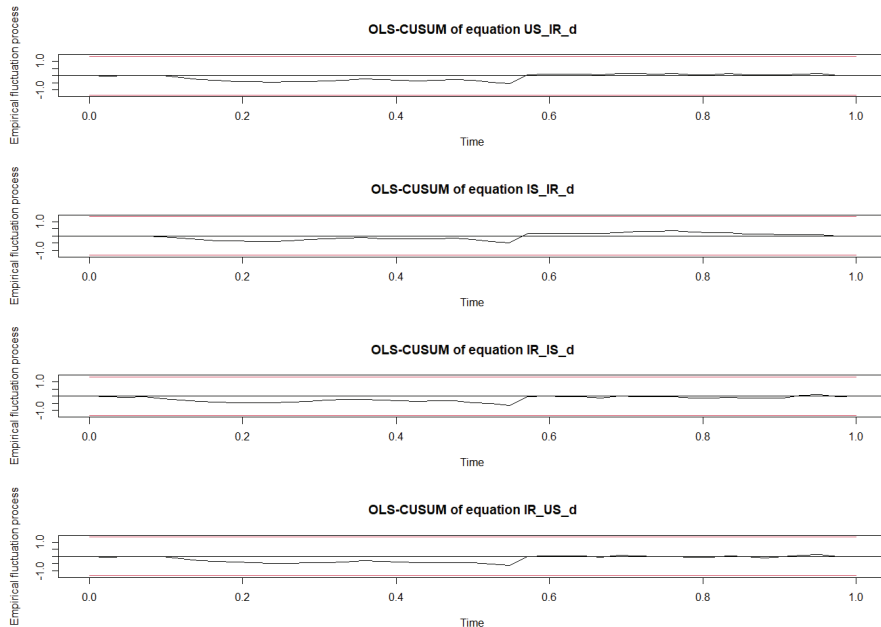
주: *는 $p < 0.1$, **는 $p < 0.05$, ***는 $p < 0.01$

시차 설정에 따른 모형의 강건성 검증을 위해 위의 〈표 4〉에서 나타난 바와 같이 이스라엘-이란 분쟁의 동태적 영향력은 VAR(1)에서 VAR(4)로 시차(Lag)를 증가했음에도 불구하고, 분석의 방향성과 통계적 유의성이 유지되고 있으며

Adjusted R^2 가 0.767에서 0.802로 상승한 것은 시차를 늘림으로써 모형이 데이터를 더 잘 설명하고 있음을 수치가 보여주고 있다. 마지막으로 즉각적인 반응(1기)에서 2기 이후의 지연된 반응효과가 유의하게 나타나고, IR-US_d(L1~L2)의 영향력이 확장되어 나타난다. 이는 분쟁이 전이하는 동태적 변화의 구조가 단순히 일회성이 아니라 시차를 두고 상호 작용함을 입증하는 결과이다.

VAR 모형의 과적합 문제를 해결하기 위해 핵심 변수 중심의 4 변수 모형을 재구성하고 시차별 민감도 분석을 수행하였다. 분석 결과(VAR 1, 4 비교) 주요 변수의 계수 유의성과 방향성이 일관되게 나타나 모형의 강건성을 확인하였다. 또한, 모형의 타당성을 검증하기 위해 잔차에 대한 자기상관 검정(LM test)과 안정성 검정을 시행하여 본 모형이 통계적으로 타당함을 입증하였다. 나아가 변수 간의 동태적 상호작용을 구체적으로 규명하기 위해 충격반응함수(IRF)와 분산분해(FEVD)를 분석하였다.

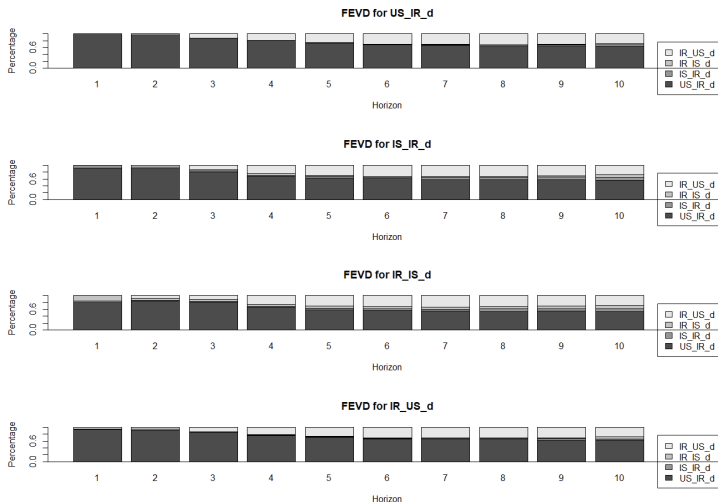
〈그림 8〉 VAR 모형의 구조적 안정성 검정(OLS-CUSUM)



본 모형은 정보 기준(AIC)에 근거한 최적 시차(4기)를 채택하였으며, 과적합에 대한 검증으로 <그림 8>은 방정식에 대한 OLS-CUSUM을 통해 구조적 안정성을 확인하였다. 붉은색 실선은 95% 신뢰구간을 의미하며, 검정 통계량이 모든 시점에서 경계선 안에 위치하고 있다. 이는 본 VAR 모형이 분석 기간 전체에 걸쳐 계수의 구조적 변화 없이 통계적으로 안정적(stable)임을 입증하는 결과이다.

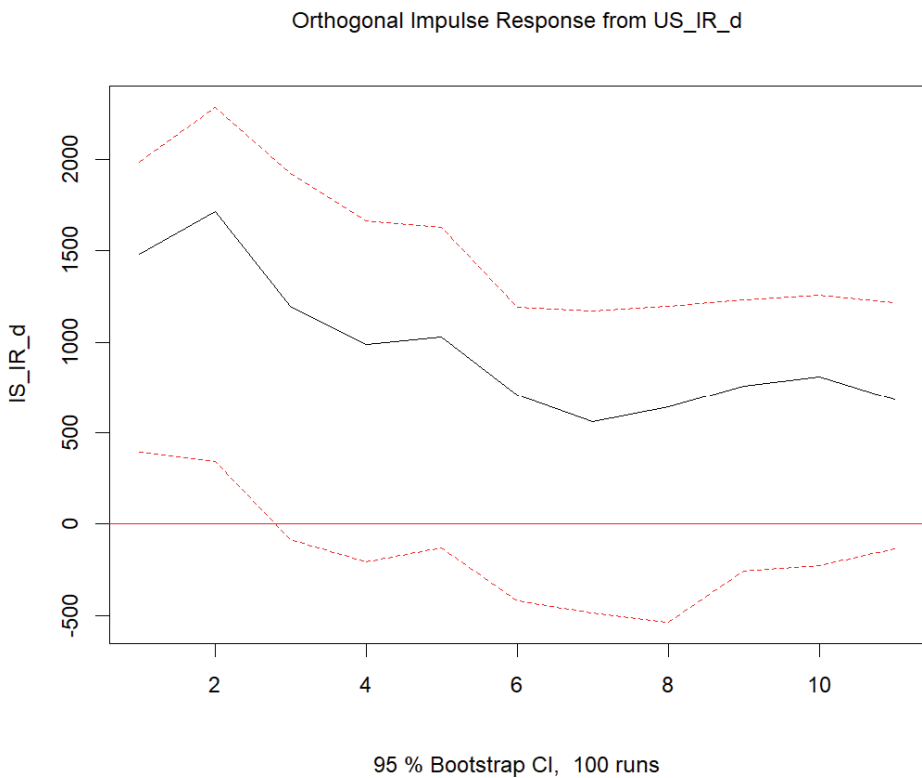
다음으로 분산분해 분석 결과를 보여주는 <그림 9>은 초기 시차(1~2기)에서 나타난 특정 국가 분쟁의 설명력은 시차가 진행됨에 따라 점진적으로 감소하며 10기 이후에는 새로운 균형점(steady state)에 도달하는 양상을 보인다. 이는 분쟁의 충격이 초기에 강한 파급력을 가지지만, 시간의 경과에 따라 각 행위자의 내부적인 갈등 제어 기제나 외부적 요인에 의해 그 영향력이 점진적으로 희석됨을 의미한다. 이러한 lag 10까지의 영향력의 점진적 감소 추세는 본 모형이 단순히 데이터를 억지로 맞춘 과적합(overfitted) 결과가 아니라, 분쟁이 가지는 현실적인 동태적 소멸 과정(diffusion process)을 반영하고 있음을 보여준다. 만약 과적합된 모형이었다면 시차에 따라 불규칙하거나 과도하게 큰 영향을 의미하는 결과가 나타났을 것이나, 본 FEVD는 이론적으로 타당한 감쇠 패턴을 보여주고 있다.

<그림 9> 분산분해(FEVD)를 통한 변수별 영향력의 상대적 기여도



나아가, 단순한 계수 추정만으로는 분쟁의 파급 경로를 설명하기에 한계가 있다. 이에 추가한 <그림 10>의 충격반응함수(IRF)는 미국발 분쟁 충격이 이스라엘-이란 관계에 미치는 동태적 반응을 시각화한다. 이는 논의를 통해서 제시한 분쟁 당사자인 3국 간 전쟁의 역학관계를 도식화한 <그림 11>에서 이론적 가설이 실제 데이터상에서 어떻게 구현되는지를 실증적으로 증명하는 핵심적인 분석 결과이다. 이를 근거로 아래에서는 VAR 분석 결과를 바탕으로 전쟁의 향후 추이에 대한 이론적 설명을 제시하고자 한다.

<그림 10> 충격반응함수(IRF)를 통한 동태적 파급 효과 분석



모델에 포함된 세 변수는 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$), 미국의 대이란 분쟁 행위($US \rightarrow IR_d$), 이란의 대미 분쟁 행위($IR \rightarrow US_d$)의 모형 추정 결과, 세 모형 모두 통계적으로 유의하며($P < 0.01$), 설명력 또한 높은 수준을 보였다. 구체적으로 결정 계수(R^2)는 각각 0.8680, 0.8425, 0.8233으로 나타나, 모형이 변수들의 변동을 상당 부분 설명하고 있음을 확인할 수 있다. VAR 추정 결과는 아래의 <표 4>에 표시했다.

첫째, 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$)의 방정식에 대해서 논의한다. 추정 결과, 세 방정식 모두 통계적으로 유의하며($P < 0.01$), 높은 설명력을 나타내어 변수 간 상호작용이 강하게 존재함을 확인할 수 있다. 특히, 변수 간 영향은 주로 2일의 시차(lag 2)를 중심으로 나타나는 것이 특징이다. 이란의 대미 분쟁 행위($IR \rightarrow US_d$)의 2일~3일 시차는 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($US \rightarrow IR_d$)에 유의미한 양(+)의 영향을 미치고, 이란의 대미 분쟁 행위($IR \rightarrow US_d$)의 증가는 2~3일 후에 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$)의 상승을 유발하는 것으로 해석된다.

결과에 따르면 분쟁이 전파되는 핵심적인 구조는 미국 $\rightarrow$ 이란 $\rightarrow$ 이스라엘이라고 할 수 있다. 통계분석의 결과 중 통계적 유의미도가 있는 것은 미국의 대이란 분쟁 행위($US \rightarrow IR_d$)가 2일의 시차(L2)를 두고 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$)에 -2.13($p=0.001$)의 영향을 미치는 것으로 나왔다.

<표 5> VAR 분석 결과

Sample: 05 Feb 26 - 18 Mar 26

Number of obs = 42

Log likelihood = -945.1511

AIC = 46.86434

FPE = 4.82e+16

HQIC = 47.45577

Det(Sigma_ml) = 7.06e+15

SBIC = 48.47789

Equation	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P>chi2
$IS \rightarrow IR_d$	13	1507.39	0.8680	276.29	0.0000
$US \rightarrow IR_d$	13	1161.73	0.8425	224.70	0.0000
$IR \rightarrow US_d$	13	790.081	0.8233	195.65	0.0000

	Coef.	Std. Err.	Z	P> z	[95% Conf. Interval]	
IS → IR_d						
IS → IR_d						
L1.	.599	.387	1.55	0.12	−.159	1.358
L2.	−.318	.403	−0.79	0.43	−1.10	.472
L3.	−.426	.396	−1.07	0.28	−1.20	.350
L4.	−.317	.438	−0.72	0.46	−1.17	.541
US → IR_d						
L1.	−.267	.660	−0.41	0.68	−1.56	1.026
L2.	−2.13	.662	−3.22	0.001	−3.43	−.835
L3.	−.900	.777	−1.16	0.24	−2.42	.622
L4.	−.415	.695	−0.60	0.55	−1.770	.947
IR → US_d						
L1.	1.459	.872	1.67	0.09	−.250	3.169
L2.	3.304	.894	3.69	0.00	1.55	5.058
L3.	2.868	.991	2.89	0.004	.924	4.81
L4.	.968	.917	1.06	0.29	−.829	2.76
cons	379.47	548.42	0.69	0.48	−695.42	1454.3
US → IR_d						
IS → IR_d						
L1.	.198	.298	0.66	0.50	−.386	.783
L2.	−.077	.311	−0.25	0.80	−.686	.532
L3.	−.289	.305	−0.95	0.34	−.888	.309
L4.	.217	.337	0.64	0.52	−.444	.878
US → IR_d						
L1.	.005	.508	0.01	0.99	−.992	1.00
L2.	−1.2	.51	−2.39	0.01	−2.22	−.218
L3.	.047	.598	0.08	0.93	−1.12	1.22
L4.	−.932	.536	−1.74	0.08	−1.98	.118
IR → US_d						
L1.	1.14	.672	1.71	0.08	−.168	2.46
L2.	1.79	.689	2.60	0.009	.438	3.14
L3.	.890	.764	1.17	0.24	−.607	2.38
L4.	.613	.707	0.87	0.38	−.772	1.99
cons	−373.41	422.66	−0.88	0.37	−1201.8	455.00

IR → US_d						
IS → IR_d						
L1.	.1203	.202	0.59	0.55	-.277	.518
L2.	.1336	.211	0.63	0.52	-.281	.548
L3.	-.3513	.207	-1.69	0.09	-.758	.056
L4.	.0200	.229	0.09	0.93	-.430	.470
US → IR_d						
L1.	.0579	.346	0.17	0.86	-.620	.736
L2.	-.7680	.347	-2.21	0.02	-1.44	.087
L3.	-.1195	.407	-0.29	0.76	-.917	.678
L4.	-.2548	.364	-0.70	0.48	-.969	.459
IR → US_d						
L1.	.499	.457	1.09	0.27	-.396	1.39
L2.	1.049	.469	2.24	0.02	.130	1.96
L3.	.856	.519	1.65	0.09	-.162	1.87
L4.	.291	.480	0.61	0.54	-.651	1.23
cons	-196.51	287.45	-0.68	0.49	-759.91	366.87

둘째, 미국의 대이란 분쟁 행위(US → IR_d)는 2일의 시차(L2)를 두고 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d)에 -0.77(p=0.027)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 결과를 해석하면 미국의 대이란 분쟁 행위(US → IR_d)가 증가할 경우, 약 2일 이후 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d)는 감소하고 이스라엘의 대이란 분쟁 행위(IS → IR_d) 역시 감소하는 것으로 나타났다. 이 결과의 정책적 함의는 미국의 강한 개입은 이란의 대응 행동을 억제하고 동시에 이스라엘의 이란에 대한 군사·정치적 행동도 완화시키는 억제(deterrence) 효과를 가지는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d)의 방정식과 관련해서 이란의 분쟁 행위는 시스템 확산 효과를 가진다. 구체적으로 설명하면 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d)는 2일과 3일(L2, L3) 후에 이스라엘의 대이란 분쟁 행위에 유의미한 양(+)의 효과를 그리고 이란의 대미 분쟁 행위(IR → US_d)는 2일(L2) 후에 미국의 대이란 분쟁 행위(US → IR_d)에 유의미한 양(+)의 영향을 준다.

다시 말해, 이란의 대미 분쟁 행위($IR \rightarrow US_d$)가 증가하면, 미국의 대이란 분쟁 행위($US \rightarrow IR_d$)가 증가하고, 나아가서 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$)도 증가한다. 이를 보다 풀어쓰면, 이란의 행동은 미국과 이스라엘의 대응을 유발하고 분쟁을 확산시키는 등 분쟁을 촉발(trigger)하고 미국과 이스라엘은 이에 대응(responders)하는 양상으로 분쟁이 전개된다.

이스라엘 함수에서 나타나는 특징은 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$)가 다른 변수에 거의 유의미한 결과를 주지 않는다는 것이다. 다시 말해서 이스라엘의 대이란 분쟁 행위($IS \rightarrow IR_d$)가 다른 분쟁에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하지 않다는 의미이다. 이러한 분석통계(VAR) 결과에 따르면, 이스라엘을 분쟁의 기획자라고 보도하고 있는 대다수 언론과 달리 이스라엘은 독립적인 충격 발생자라기보다는 외부 변수(미국, 이란)에 반응하는 수동적 행위자로 해석된다.

마지막으로, 자기 지속성(persistence)에 관한 분석 결과에 따르면, 이란의 대미 분쟁 행위($IR \rightarrow US_d$)는 2일 후에 양(+)의 지속성을 가지는데, 이는 이란의 대미 분쟁 행위($IR \rightarrow US_d$)가 전체적으로 분쟁을 격화시키는 경향이 있음을 의미한다. 이에 반해 미국의 대이란 분쟁 행위($US \rightarrow IR_d$)는 2일의 기간을 두고 음(-)의 효과를 가지는 것으로 나타나 미국의 행위는 전체 분쟁을 완화하고 조정하는 것으로 나타났다. 다시 말해, 이란은 지속적 긴장을 유지하는 역할을 하는 반면 미국은 전략적 개입 후 분쟁을 조정하는 역할을 한다.

4. 결론: 논의와 정책제언

본 연구는 2월 1일부터 3월 18일까지 축적된 46일간의 자료를 활용하여 시계열 분석을 진행하였다. 이후 전쟁은 다행히 확전으로 전개되지 않으면서 미국과 이란이 파키스탄에서 회담을 이어가고 있으며, 일방적이긴 하지만 트럼프의 휴

전 선언이 사실상 효력을 발휘하면서 소강상태로 접어들었다.

본 논문은 연구의 문제의식에서 설명한 바와 같이 전쟁의 발발 가능성이 아니라 이미 진행 중인 전쟁의 관리와 평화적 해결 대안을 주요 과제로 시작했다. 따라서 본 연구에서 전쟁이 발생한 것에 대한 책임이나 역사적 배경은 논의의 중심이 아니다. 본 연구가 다루는 전쟁은 2026년 2월 28일 이스라엘과 미국의 합동 공습으로 이란의 최고지도자 알리 하메네이와 혁명수비대 총사령관 등 국가 및 군 지휘부가 사망하면서 시작되었다. 본 논문의 핵심 논의는 특정 국가의 행위가 전쟁의 전개 과정에서 분쟁 수준을 강화하거나 완화하고 또는 전쟁의 지속 여부에 어떤 역학적 관계를 형성하는지를 규명하는 데에 초점을 둔다.

우선 보편적인 발견은 이번 중동전쟁이 지속적으로 한 방향으로 악화하는 선형적 경로에 있다기보다, 특정 사건이 발생할 때마다 분쟁 수준이 급등했다가 다시 조정되는 반복적 위기경로에 있다는 점이다. 단변량 분석과 다변량 분석의 결과, 이 패턴은 미국-이란과 이스라엘-이란이라는 두 국가 조합(dyad) 모두 서로 강한 적대 의식을 가지고 있으면서도, 동시에 전면전의 비용을 매우 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

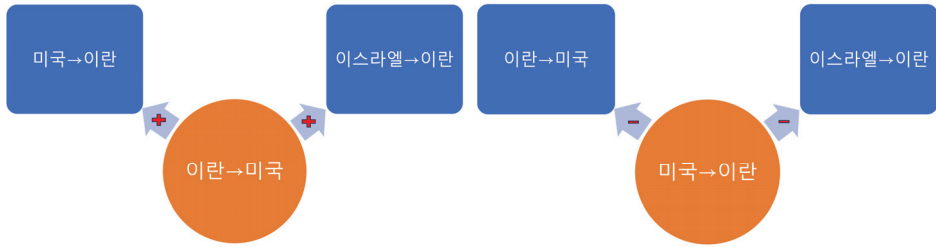
앞에서 논의한 분석 결과에 대한 세부 사항에 대한 해석은 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 미국, 이스라엘, 이란 3국이 연관된 분쟁의 특성은 lag 2가 중심 구조라는 점에서 분쟁의 반응은 즉각적 대응이 아니라 2일의 지연 후 대응하는 형식이 기본 구조로 작동한다.

둘째, 이란의 대미 분쟁 행위($IR \rightarrow US_d$)는 미국과 이스라엘의 대응을 유발하며 분쟁을 확산시키는 핵심 변수로 나타났다. 반면, 미국의 대이란 분쟁 행위($US \rightarrow IR_d$)는 2~3일의 시차를 두고 이란 및 이스라엘의 분쟁 행위 수준을 감소시키는 억제 효과를 가지는 것으로 확인되었다. 이는 중동 지역 갈등 구조가 이란의 행동으로 촉발되고, 미국의 개입 때문에 조정되는 비대칭적 구조를 가진다는 점을 시사한다.

셋째, 미국과 이란의 국력 격차에서 기인하는 분쟁 행위자의 특성은 이란은 분쟁의 촉발자이며 미국은 분쟁의 조정자라는 점이다. 이들 국가의 관계는 단순

한 양자관계의 합이 아니라 3자 관계가 구조화되어 있다. 이들의 구조화도 단순한 미국-이란-이스라엘의 수평적 관계가 아니라 역할이 분할된 관계로 이들의 분쟁구조를 다음과 같이 구조를 도식화할 수 있다.

〈그림 11〉 미국·이스라엘-이란 3국 간 전쟁의 역학관계



이란과 이스라엘은 서로를 중대한 안보의 위협으로 보지만, 분쟁의 수위가 급등한 직후에도 그것이 장기적으로 누적되지 않는다면, 양국은 일정 시점 이후 다시 갈등을 통제하려는 유인 효과를 가진다. 이런 점에서 분쟁의 직접 당사자인 이스라엘과 이란의 상호관계는 물론 미국과 이란의 양자관계에도 국제정치 이론의 일반적 적대관계에서 나타나는 다음 두 논리가 함께 작동한다.

첫째, 서로에 대한 억지(deterrence)가 작동한다. 보복 능력과 확전 위협이 존재하기 때문에 상대를 완전히 무시할 수 없다. 따라서 미국이나 이스라엘이 이란을 강하게 공격하고 이에 대해 이란이 이스라엘과 미국에 강경하게 대응하는 양상은 보이지만 분쟁의 수준이 통제 불가능할 수준으로 확대되는 대신 일정 수준에서 멈추려는 압력이 존재한다.²⁰⁾

둘째, 이런 점에서 양측은 위기관리(crisis management)를 한다. 양측 모두 국내 정치적으로는 청중비용을 고려해 강경함을 보여줄 필요가 있지만, 전략적으로는 미국 개입, 지역 분쟁의 확산, 경제적 비용, 군사적 부담을 고려해 수위를 조절한다. 따라서 데이터상 “충격은 발생하지만, 곧 약화하는” 패턴은, 무법

20) Ariane M. Tabatabai, *No Conquest, No Defeat: Iran's National Security Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 2020).

천지의 전쟁에서조차 강한 적대와 제한된 자제가 공존한다는 점을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

따라서 현재 중동전쟁의 특성은 지금까지 지상 병력이 개입해 전선이 고정되고 매일 같은 속도로 악화하는 것이 아니라, 폭격이나 요인 암살과 같은 특정 사건이 긴장을 급등시키고, 이후 여러 채널을 통해 다시 완화된다는 점이다. 이러한 발전은 분쟁의 확산을 방지하면서 단계적 축소(deescalation)를 통해 평화적 종전으로 나아가도록 관리하기 위한 정책적 고려사항을 제공한다.

첫째, 상대의 공격에 대한 2일의 대응 시차를 활용해야 한다. 군사 충돌이나 요인 암살, 시설 타격 등 고강도 사건이 발생한 직후 48시간 안에 확전을 차단하는 위기관리 체계를 가동해야 한다. 구체적으로는 미국, 유럽, 걸프국, 유엔 등이 참여하는 긴급 비공식 협의 채널을 상설화하고, 사건 발생 직후 양측에 “추가 확전 의사가 없다”라는 제한적 메시지를 공개 또는 비공개로 발신하는 체계를 마련해야 한다.

둘째, 미국의 억제 역할을 ‘군사적 압박’에서 ‘조정자 역할’로 전환해야 한다. 이란의 대미 분쟁 행위가 미국과 이스라엘의 대응을 유발해 분쟁을 확산시키는 핵심 변수인 반면, 미국의 대이란 분쟁 행위는 일정 시차 후 이란과 이스라엘의 분쟁 수준을 낮추는 억제 효과가 있다. 즉 미국은 단순한 전쟁 당사자가 아니라 분쟁 조정자로 기능할 여지가 있다. 따라서 미국은 이스라엘에 대한 무조건적 군사 지원보다, 이스라엘의 추가 공습을 제한하고 이란에는 보복의 수위를 낮추도록 압박하는 쌍방 억제 외교를 추진해야 한다. 특히 이스라엘의 대이란 공격 수위가 전쟁 확대의 핵심 변수로 나타난 만큼, 미국은 이스라엘에 대한 군사·외교적 영향력을 활용해 선제공격과 참수작전식 고강도 행동을 억제할 필요가 있다.

셋째, 제3국 중재와 단계적 축소 패키지를 활용하여 협력 수준을 회복하는 출구전략의 가동이 필요하다. 분쟁 행위의 감소만으로는 충분하지 않고, 협력의 증가가 동반되어야 전쟁 관리가 가능하다. 정책을 구체화하면 파키스탄, 오만, 카타르, 튀르키예 등 상대적으로 중재 공간을 가진 국가를 활용해 단계적 축소

패키지를 마련해야 한다. 1단계는 추가 공습과 미사일 공격 중단, 2단계는 호르무즈 해협 및 에너지 시설 공격 금지, 3단계는 포로·시신 인도와 인도주의 통로 개설, 4단계는 핵·미사일 문제와 지역 안보 협의 재개가 기본 절차로 포함되어야 한다. 핵심은 즉각적 평화협정보다 확전 방지를 출발로 하고, 상징적 보복 제한을 넘어서 비공식 협상 통로를 유지하면서 공식 협상 전환의 순서로 갈등을 낮추는 단계적 접근이 필요하다.

참고문헌

- 김영수. “한일간 무역분쟁의 역사적 기원과 국제정치적 함의.” 『한국과 국제사회』 제4권 제1호 (2020), pp. 91-120.
- 안준현. “베네수 ‘美, 석유 노리고 공격’ 美 당국자 ‘트럼프가 공격 승인.’” 『조선일보』 2026년 1월 5일, https://www.chosun.com/international/international_general/2026/01/03/S7SR4X5VFNBDFOU2244IPICQA/ (검색일: 2026년 3월 11일).
- 정의길. “미·이란 전쟁 승자는 네타냐후?... ‘이스라엘이 미국 끌어들여.’” 『한겨레신문』 2026년 3월 5일, <https://www.hani.co.kr/arti/international/arabafrika/1247701.html> (검색일: 2026년 3월 12일).
- 최원우. “AI에게 가상전쟁 시켜봤더니... 주저없이 핵무기 버튼 눌렀다.” 『조선일보』 2026년 2월 27일, <https://www.chosun.com/economy/science/2026/02/27/IW6XRKMF6VGZDJNEUZBZVLBDJI/> (검색일: 2026년 3월 21일).
- Box, George E. P., Gwilym M. Jenkins, Gregory C. Reinsel, and Greta M. Ljung. *Time Series Analysis: Forecasting and Control*. 5th ed. Hoboken, NJ: Wiley, 2015.
- Brandt, Patrick, John R. Freeman, and Philip A. Schrodtt. “Real Time, Time Series Forecasting of Inter- and Intra-State Political Conflict.” *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 28, No. 1 (2011), pp. 41-64.
- Byman, Daniel. *Road Warriors: Foreign Fighters in the Armies of Jihad*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- Fearon, James D. “Rationalist Explanations for War.” *International*

- Organization*. Vol. 49, No. 3 (1995), pp. 379–414.
- Hegre, Håvard, et al. “ViEWS: A Political Violence Early–Warning System.” *Journal of Peace Research*. Vol. 56, No. 2 (2019), pp. 155–174.
- Hegre, Håvard, Håvard Mokleiv Nygård, and Peder Landsverk. “Can We Predict Armed Conflict? How the First 9 Years of Published Forecasts Stand Up to Reality.” *International Studies Quarterly*. Vol. 65, No. 4 (2021), pp. 1–9.
- Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.
- King, Gary, and Will Lowe. “An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design.” *International Organization*. Vol. 57, No. 3 (2003), pp. 617–642.
- Leetaru, Kalev, and Philip A. Schrodtt. “GDELT: Global Data on Events, Location, and Tone, 1979–2012.” *Paper presented at the International Studies Association Annual Convention*, 2013.
- Lütkepohl, Helmut. *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*. Berlin: Springer, 2005.
- Mukri, Uroosa and Dhananjay Dakhane. “Early Warning Prediction System for War and Crisis Response.” *International Journal of Scientific Research & Engineering Trends*. Vol. 10, No. 3 (2024), pp. 872–880. ISSN (Online): 2395–566X.
- Schrodtt, Philip A. *CAMEO: Conflict and Mediation Event Observations Event and Actor Codebook*. Pennsylvania State University, 2012.
- _____. and Deborah J. Gerner. “Validity Assessment of a Machine–Coded Event Data Set for the Middle East, 1982–1992.”

American Journal of Political Science, Vol. 38, No. 3 (1994), pp.
825–854.

Tabatabai, Ariane M. *No Conquest, No Defeat: Iran's National Security
Strategy*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Analyzing the Dynamics of the U.S.-Israel-Iran Conflict Using GDELT: An ARIMA and VAR Time-Series Approach

YI, Seong Woo (Gyeonggi Research Institute)

Kim, Jeeyong (ROK Naval Academy)

WOO, June-Mo (SunMoon University)

This study empirically analyzes the trajectory and conflict dynamics of the 2026 U.S.-Israel-Iran War using event data from the GDELT(Global Database of Events, Language, and Tone). Unlike existing discussions on the Middle East war, which have largely focused on qualitative interpretations of the causes of war, this study quantitatively measures changes in cooperation and conflict among the United States, Israel, and Iran based on daily event data. It further examines the possibility of conflict escalation and adjustment through time-series analysis. To this end, this study constructs dyadic variables for U.S.-Iran, Israel-Iran, Iran-U.S., and Iran-Israel relations using GDELT data from February 1 to March 18, 2026, and calculates the degree of conflict by applying the Goldstein Scale.

The analysis proceeds in two stages: a univariate ARIMA model and a multivariate VAR model. The results show that all dyadic relationships experienced a strong shock immediately after the outbreak of the war. However, rather than indicating a long-term pattern of continuous escalation, the results reveal a mean-reverting structure in which conflict levels adjust

after short-term shocks. Iran's conflict behavior toward the United States functioned as an escalation factor that induced responses from both the United States and Israel. In contrast, U.S. conflict behavior toward Iran showed a deterrent effect, reducing the level of conflict involving Iran and Israel after a certain time lag.

In terms of policy suggestion, Iran can be interpreted as an actor that triggers conflict, while the United States functions as an actor that moderates conflict. Israel, meanwhile, appears less as an independent escalatory actor than as one responding to external variables. Based on these findings, this study proposes policy alternatives for managing conflict escalation and facilitating crisis adjustment.

Keywords: GDELT, Middle East War, U.S.-Israel-Iran War, ARIMA, VAR, time-series analysis, conflict prediction, crisis management

투고일: 2026.04.27. 심사일: 2026.05.25. 게재확정일: 2026.06.10.

VI

경제제재 대상국의 제재 회복력 진화에 관한 연구

박지연* (전북대학교)

이해정** (현대경제연구원)

정은이*** (통일연구원)

1. 서론
2. 이론적 논의
3. 연구 설계
4. 분석 결과
5. 결론

본 연구는 경제제재가 반복적으로 부과됨에도 불구하고 왜 발의국이 기 대하는 대상국의 정책 변화는 찾아보기 어려운가에 관심을 가지며, 제재 대상국의 제재에 대한 회복력 진화 메커니즘을 살펴보았다. 1950년부터 2023년까지의 글로벌 제재 데이터(GSDB)를 바탕으로 생존분석을 실시한 결과, 첫째, 제재 차수가 증가할수록 대상국이 경제적 충격에서 회복하는 데 걸리는 시간이 유의미하게 감소하는 것을 확인하였다. 이는 반복된 제재 경험이 대상국에 대응 시나리오를 고도화하고 비공식 채널을 제도화하게 함으로써 제재에 대한 회복력을 진화시키는 것으로 해석할 수 있다. 둘째, 제재 유형에 따라 회복력의 작동 기제가 비대칭적으로 나타났다. 금융 제재는 생산과 소비의 회복을 모두 강력하게 지연시키는 반면, 무역 제재는 생산 회복은 지연시키나 소비 회복에는 유의미한 영향을 미치지 못했다. 이는 대상국 정부가 주민들이 즉각적으로 체감하는 민간 소비 분야에 핵심 자원을 전략적으로 배분하는 선택적 회복력 진화를 도모하고 있음을 시사한다. 본 논문은 경제제재에 대하여 대상국 측면에서 회복력 진화에 주목해야 함을 강조하며, 경제제재의 실효성 검토를 위한 이론적 그리고 실증적 근거를 제공한다는 점에서 연구의 의의를 가진다.

| 주제어 | 경제제재, 경제제재 대상국, 회복력, 회복력의 진화, 북한

1. 서론

경제제재는 발의국이 대상국에 경제 관계의 철회 혹은 철회에 대한 위협 등 경제적 압력을 부과함으로써 대상국의 정치적 혹은 외교적 의사결정의 변화를 유도하기 위한 목적을 가진다. 경제제재는 유용한 외교술 중 하나로 인지되어 오랜 기간 다양한 형태로 사용되어왔으나 경제제재가 효과적으로 그 목적을 달성하고 있는가에 대하여 대다수 연구는 회의적으로 답한다. 본 연구는 특히 경제제재가 유의미한 효과를 보이지 못한 사례의 공통점 중 하나가 비교적 오랜 기간 다양한 형태의 제재가 반복적으로 부과되었다는 점에 집중한다. 예를 들어, 이란은 2006년부터 현재까지 약 20년간 유엔의 제재 대상국이면서 9개의 에피소드로 구분되는 다양한 제재를 부과 받았으나, 이 중 2013년부터 2016년까지 일시적인 효과를 제외하고는 제재가 효과적이라고 보고된 바는 없다 (mixed or ineffective).¹⁾ 콩고민주공화국은 2003년부터 현재까지 약 20여 년 동안 유엔의 제재 대상국이면서 3개의 에피소드로 구분되는 제재를 반복적으로 부과 받았으나, 1개의 에피소드를 제외하고 대부분은 제재가 효과적이라고 평가받지 못했다(mixed or ineffective).²⁾ 오랫동안 다양한 형태로 제재가 반복되는데, 왜 기대하는 효과가 나타나지 않는 것일까?

본 논문은 경제제재가 반복적으로 발의됨에도 불구하고 기대한 효과를 적절히 발휘하지 못하는 이유에 관심을 가진다. 예컨대 경제제재 대상국이 부과된 제재에 대응하는 과정에서 점차 회복력을 구축하며, 이러한 과정이 반복될수록 제재로부터 독립적인 대응 체계를 형성할 수 있다는 점에 주목한다. 본 연구는 경제제재를 ‘발의국이 가한 압박’의 관점에서만 바라보지 않고, ‘대상국이 경험

* 주저자

** 교신저자

*** 공동저자

1) Sanction APP, Iran case, <https://unsanctionsapp.com/cases/iran> (accessed: April 6, 2026).

2) Sanction APP, DR Congo case, <https://unsanctionsapp.com/cases/democratic-republic-of-congo> (accessed: April 6, 2026).

하는 외부 충격'으로 접근한다. 이러한 관점의 전환은 자연재해와 경제위기 등의 연구에서 발전해온 회복력(resilience) 개념을 경제제재 연구와 연결할 수 있도록 한다. 여기서 회복력이란 단순히 피해가 없다는 의미가 아니라, 외부 충격을 흡수하고 조정하며 새로운 균형을 형성해 가는 능력을 뜻한다.

본 연구가 특히 주목하는 것은 '회복력의 진화'이다. 제재가 일회적으로 부과되는 경우와 여러 차례 반복되는 경우 대상국의 대응 환경이 다르다. 첫 번째 제재 국면에서는 정보와 준비가 부족해 회복력 구축 속도가 느릴 수 있다. 그러나 두 번째, 그리고 세 번째 제재 국면에서는 이미 형성된 우회 경로, 거래 대상 전환 경험, 국내 자원 동원 방식, 그리고 정책 레퍼토리가 활용될 수 있다. 따라서 반복되는 제재는 유사한 충격의 누적일 뿐 아니라 학습 기회의 누적이기도 하다. 이러한 회복력의 진화는 회복 속도를 통해 확인할 수 있을 것이다. 즉, 후속 제재일수록 경제지표가 제재 이전의 수준으로 복귀하는 데 걸리는 시간이 짧아질 수 있는 것이다.

서론에서는 연구 배경, 연구 질문을 서술하고, 연구 내용을 소개하였다. 다음 장에서는 다양한 종류의 위협에 대한 국가의 회복력 구축 과정을 다룬 기존 연구를 활용하여 연구 가설을 구체화한다. 3장과 4장에서는 가설을 검증하기 위한 연구 설계와 분석 결과를 담는다. 더불어, 북한 사례를 활용해 분석 결과를 구체적으로 설명한다. 마지막 5장에서는 논문의 의의와 한계를 서술한다.

2. 이론적 논의

전통적인 경제제재 연구는 주로 발의국(sender) 시각에서 제재 설계나 제재의 효과를 논의해왔다. 예컨대, Martin(1994)은 독자제재와 다자제재에 대한 논의를 진행한다. 발의국이 다자간 제재를 이끌어내기 위해 국제기구(UN 등)를 어떻게 활용하고, 다른 국가들의 협력을 얻기 위해 어떤 보상이나 설득의 기제

를 활용하여 경제제재를 설계하는지 제시한다.³⁾ Gary Clyde Hufbauer et al.(2007)은 수백 건의 제재 사례를 통계적으로 분석하여, 금융, 무역, 자산 동결 등을 활용한 제재 설계의 특징이 제재의 효과에 어떤 영향을 미치는가를 소개한다.⁴⁾ 이러한 발의국 중심적 접근은 경제제재 대상국의 의사결정이 제재의 최종 효과와 직결된 것임을 간과하고 있었다. 즉, 제재의 효과는 제재에 대한 대응을 결정하는 대상국에 대한 이해 없이는 불가능하다는 점을 고려할 필요가 있다.

이러한 비판에 따라 여러 논의가 경제제재의 효과를 살펴보기 위해 대상국의 대응 방식을 관찰하였다. 예컨대, Risa(2002)는 대상국 정권의 유형(Regime Type)에 따라 제재의 효과가 달라진다고 주장한다.⁵⁾ 권위주의 국가에서는 제재로 인한 고통이 일반 대중에게 전가될 뿐, 정책 결정권을 가진 엘리트 집단은 고립된 보호막 속에서 영향을 받지 않는 구조적 비대칭성을 강조한다. Peksen & Drury(2010)은 경제제재가 제재 대상 정권이 경제적 어려움을 권력 강화 및 반대 세력 약화의 전략적 도구로 활용할 수 있기 때문에 민주주의 수준을 약화시킨다고 주장한다. 나아가 정치 지도부가 제재를 외부 위협으로 인식하지 않고 정치적 자유를 제한하도록 새로운 유인을 제공한다고 설명한다.⁶⁾ 한편, Grauvogel & von Soest(2014)은 제재가 정권의 정당성 위기를 가져올 것이라는 기대와 달리, 정권이 외세를 ‘공공의 적’으로 규정하는 체제를 성공적으로 구축하여 오히려 독재 정권의 정당성을 강화하는 수단이 될 수 있음을 제시하기도 하였다.⁷⁾ 제재 대상국의 특징에 따라 제재의 효과가 달라질 수 있다는 이와 같

3) Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton University Press, 1994).

4) Gary Clyde Hufbauer, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. *Economic sanctions reconsidered (3rd ed.)* (Peterson Institute for International Economics, 2007).

5) Risa A. Brooks, "Sanctions and Regime Type: What Works, and When?" *Security Studies* Vol. 11, No. 4 (2002), pp. 1-50.

6) Dursun Peksen and A. Cooper Drury, "Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy," *International Interactions* Vol. 36, No. 3 (2010), pp. 240-264.

7) Julia Grauvogel & Christian von Soest, "Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes," *European Journal of*

은 접근은 전통적인 발의국 중심의 시각으로부터의 탈피에는 성공했다. 그러나 어떻게 제재가 장기간 반복됨에도 불구하고 많은 대상국은 여전히 강력하게 정책 변화를 거부하며 버티는지 설명하는 데 한계를 보인다. 본 연구는 경제제재를 대상국 시스템이 직면하는 일종의 외부 충격(external shock)으로 다루되 그 반복에 따른 대응 과정을 추적하고자 한다.

대상국이 경제제재라는 외생적 충격에 직면했을 때 가동하는 대응 기제는 단순히 일시적인 행위가 아니라, 시간의 흐름과 압박의 강도에 따라 정교하게 전개되는 다층적 관리 전략의 집합이다. 본 연구는 Hallegatte(2014)가 재난 경제학에서 제시한 회복력 프레임워크를 경제제재의 맥락으로 확장하여, 대상국의 대응을 비축(stockpiling), 긴축(curtailment), 대체(substitution)의 세 종류로 설명한다.⁸⁾ 이러한 구분은 대상국이 물리적 자산의 손실을 어떻게 관리하고, 사회적 비용을 어디로 전가하며, 최종적으로 시스템을 어떻게 재설계하는지를 분석하는 유용한 틀을 제공한다. 첫째, 비축은 제재의 위협이 공식화되는 시점부터 실제 이행(implementation) 사이의 유예기간, 혹은 제재가 단계적으로 강화되는 틈새를 활용한 선제적 자산 관리 전략이다. 대상국은 대외 결제망이나 주요 물류 경로가 차단되기 전, 가용한 외화보유고를 총동원하여 에너지, 식량, 핵심 중간재 및 기술 부품을 매집함으로써 충격의 가시화 시점을 의도적으로 지연시킨다.⁹⁾ 이는 가혹한 외부 환경에서도 시스템의 관성을 유지하게 하는 정적 회복력의 핵심 기제이다. 예컨대 2022년 러시아-우크라이나 전쟁 발발 전후, 러시아 정부는 ‘요새 러시아(fortress Russia)’로 명명된 고립 경제 준비 과정을 통해 외환보유고를 다변화하고, 서방의 정밀 부품 수출 통제에 대비하여 대규모 수입 비축분을 확보함으로써 초기 금융 및 산업 충격을 완화하는 데 성공하였다.¹⁰⁾

Political Research Vol. 53, No. 4 (November 2014), pp. 635-653.

8) Stephane Hallegatte, “Economic Resilience: Definition and Measurement,” *The World Bank Policy Research Working Paper* No. 6852 (2014).

9) Andrew K. Rose, “Do We Really Know That the WTO Increases Trade?” *The American Economic Review* Vol. 94, No. 1 (2004) pp. 98-114.

10) The ‘Fortress Russia’ economy has adapted well to pressure. But stagflation presents

둘째, 긴축은 제재로 인한 외부 자원의 유입 감소가 현실화되었을 때, 국가 기제가 개입하여 자원 배분의 우선순위를 근본적으로 재조정하는 소비 관리 전략이다. 예컨대 Escribà-Folch & Wright (2010)에 따르면, 개인 독재(personalist regimes)는 제재 시 자원 배분권을 장악하여 엘리트의 충성을 매수함으로써 정당 정치 체제보다 더 오래 생존할 수 있다.¹¹⁾ 이는 거시경제적 후생의 하락을 감수하더라도 정권의 핵심 시스템이 마비되는 것을 방지하는 과정이다. 이란의 저항 경제(resistance economy) 정책은 이러한 긴축의 전형을 보여주는데, 이란 정부는 외화 배정 권한을 혁명수비대와 연계된 기업들에 집중시킴으로써, 민간 경제의 위축 속에서도 체제 유지의 핵심 동력을 보존해 왔다.¹²⁾

셋째, 대체는 차단된 공급망과 시장을 국내 생산 체계나 신규 해외 무역 경로로 전환함으로써 제재라는 제약 조건 하에서 새로운 균형점에 도달하는 동적 회복력의 최종 단계이다. Early(2015)는 제재 대상국이 국제 사회의 감시를 우회하는 제재 조력국(sanctions busters)과 은밀한 거래망을 형성하거나, 기존 수입품을 자국산으로 대체하는 수입 대체 산업을 고도화함으로써 제재의 효용을 본질적으로 무력화한다고 주장한다.¹³⁾ 과거 아파르트헤이트 시기 남아프리카 공화국은 국제 사회의 석유 금수 조치에 맞서 석탄을 액체 연료로 변환하는 사솔(SASOL) 공법을 세계 최고 수준으로 발전시켰다.¹⁴⁾ 이러한 구조적 전환은 단순히 과거로의 회복이 아니라, 제재라는 압박이 오히려 특정 산업의 자립도와 기술적 진보를 강제적으로 촉발하는 적응의 결과를 가져올 수 있다.

an opportunity for the West, <https://www.chathamhouse.org/2025/09/fortress-russia-economy-has-adapted-well-pressure-stagflation-presents-opportunity-west> (accessed: April 6, 2026).

- 11) Abel Escribà-Folch and Joseph Wright, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Regimes," *International Studies Quarterly* Vol. 54, No. 2 (2010) pp. 335-359.
- 12) Suzanne Maloney, *Iran's Political Economy since the Revolution* (Cambridge University Press, 2015); Kevan Harris, *A Social Revolution: Politics and the Welfare State in Iran* (University of California Press, 2017).
- 13) Bryan Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail* (Stanford University Press, 2015).
- 14) Nancy Clark, *Manufacturing Apartheid: State Corporations in South Africa* (Yale University Press, 1994).

본 연구가 제안하는 핵심 가설은 회복력을 고정된 상수가 아닌, 충격을 거듭 하며 대응을 고도화하는 시스템의 진화 과정으로 접근한 것이다. Simmie & Martin(2010)은 시스템이 외부의 파괴적 충격에 노출될 때, 단순히 이전 상태로의 복원(bouncing back)에 그치지 않고, 충격으로부터 얻은 정보를 바탕으로 체질을 개선하여 더 높은 차원의 회복력을 획득하는 적응적 도약(bouncing forward)의 과정을 거친다고 강조한다.¹⁵⁾ 이러한 진화는 경제제재가 반복될수록 대상국 내부에서 발생하는 비축, 긴축, 대체에 대한 학습 효과에 의해 추동된다. 첫 번째 제재 국면에서 대상국은 국제 감시망의 작동 원리나 새로운 거래선 확보 방안에 대한 정보 부족으로 인해 막대한 탐색 비용과 시행착오를 겪는다. 그러나 제재가 반복되고 일상화되면, 과거에 성공했던 우회 경로나 자산 은닉 기법은 국가 기제와 민간 경제 주체들의 제도적 기억(institutional memory) 속에 학습화 및 내재화된다.¹⁶⁾ 이는 후속 제재가 부과되는 즉시, 별도의 탐색 과정 없이 숙련된 대응 시나리오를 가동할 수 있는 행정적 혹은 경제적 능력을 의미한다. 또한, 제재의 반복은 시장 주체들의 심리적 내성과 구조적 적응력을 강화하여 제재의 충격 효과를 감소시킨다. 제재가 일회적 사건이 아닌 통제 가능한 상수로 인식되면 시장은 그 제약 조건 안에서 생존할 수 있는 비공식 경제 네트워크를 제도화한다. 북한의 사례는 이를 명확하게 보여준다. 2010년대 중반 이후 전례 없는 고강도 제재가 지속되었음에도, 북한 내부의 장마당은 단순한 암시장을 넘어 국가 보급망을 보완하는 핵심적 유통 체계로 진화하였다.¹⁷⁾ 반복된 제재 환경 속에서 시장 네트워크와 국가 기제가 결합하여 형성된 이러한 제재 내성형 경제 구조는 외부 압박이 가해질수록 시스템이 붕괴하기보다는 오히려 내부 결속과 자구적 생존 기제를 강화하는 역설적인 진화 과정을 보여준

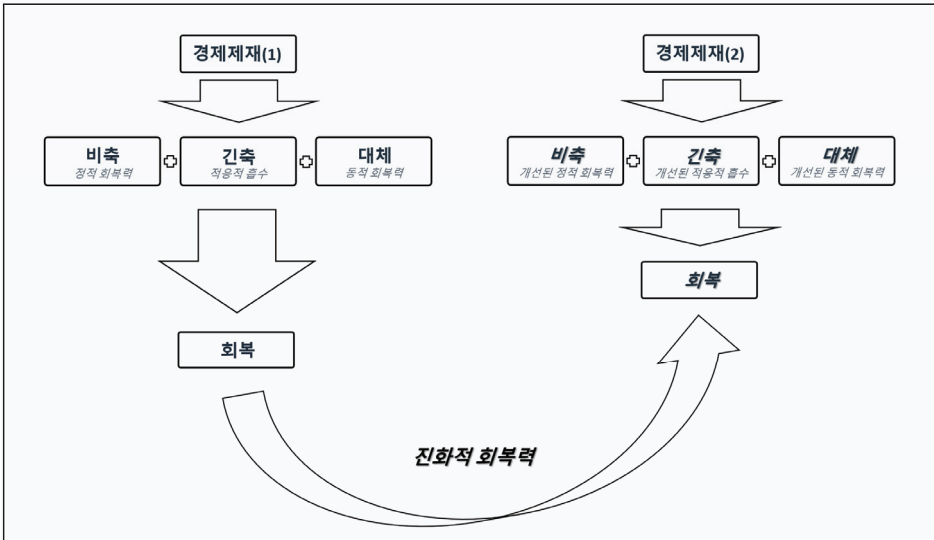
15) James Simmie and Ron Martin, "The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach," *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* Vol. 3, No. 1 (March 2010), pp. 27-43.

16) Richard R. Nelson, Sidney G. Winter, *An evolutionary theory of economic change* (Harvard University Press, 1982).

17) 김도영, "북한의 장마당 확산과 정부의 대응: 묵인과 단속의 동태적 게임이론 분석." 『동북아연구』 41권 1호, (2026 봄호), pp. 5-32.

다. 반복된 제재가 오히려 북한을 제재로부터 덜 취약하게 하는 원동력이 될 수 있는 것이다.

〈그림 1〉 반복된 제재와 회복력의 진화



주: 경제제재 사례별 회복까지 도달하는 화살표의 길이는 회복까지의 기간을 의미함.
자료: 저자 작성.

위의 이론적 논의를 종합하면, 대상국 내부의 비축, 긴축, 대체 메커니즘은 제재의 반복에 따라 학습되고 정교화되며, 이는 결과적으로 후속 제재 시 대상국이 보여주는 경제적 회복이 더 신속히 이루어질 수 있도록 작용할 수 있다. 본 연구는 이러한 대응 역량의 진화가 실제 거시경제 지표상에서 회복 속도로 나타날 것이라고 전제(assume)하며 다음과 같은 가설을 제시한다.

〈다음〉

가설: 경제제재의 반복 횟수가 증가할수록 비축, 긴축, 대체에 대한 학습 효과로 대상국의 제재 회복력은 진화될 것이다.

연구 가설: 후속 제재일수록 주요 경제지표가 충격 발생 지점으로부터 제재 직

전의 수준(기초값, base line)으로 복귀하는 데 걸리는 시간은 단축될 것이다.

3. 연구 설계

본 논문의 연구 질문은 “제재가 반복될수록, 대상국의 경제 회복 속도가 더 빨라지는가?”이다. 이를 통계적으로 검증하기 위하여 제재 대상국의 경제 회복의 속도가 제재 반복에 따라 유의미하게 변화되었는가를 살펴본다. 본 장의 연구 설계에서는 사례선정을 통한 연구 단위 설정과 독립변수, 종속변수, 그리고 통제변수 도입을 다음과 같이 진행하였다. 먼저, 본 연구는 Global Sanction Data Base(이하, GSDB)의 경제제재 사례를 대상으로 분석을 시행한다.¹⁸⁾ GSDB는 1950년부터 2023년까지의 전 세계 경제제재 사례를 체계적으로 정리한 공개 데이터베이스로, 양자 제재와 다자제재를 모두 포함한다. 이 데이터베이스는 제재의 유형, 정치적 목적, 그리고 성과 여부를 함께 분류해, 경제제재의 발생 패턴과 효과를 다양한 측면에서 분석할 수 있도록 설계되었다. 2026년 4월 현재 기준, 최신 데이터는 GSDB-R4로 총 1,547건의 제재 사례를 담고 있다.

본 연구는 원자료의 1,547개 제재 사례를 출발점으로 하되, 이를 그대로 분석 단위로 사용하지 않고 다음의 단계로 정리하여 연구에 도입하였다. 첫째, 개별 국가명이 병렬로 명시된 여러 대상국을 담고 있는 사례(multi-target case)의 경우, 대상국별로 분리하여 1,623개의 대상국 단위 사례(target-specific case)를 구축하였다. 둘째, EU, ECOWAS, League of Arab States, Western countries, Terrorist Organizations와 같이 집합체, 국제기구, 비국가 행위자 또는 기타 불명확한 대상국의 집합(collective target)으로 표기된 경우는 분석에서 제외하였다. 이는 연구의 목적이 국가 단위의 제재 회복력을 살펴보기 위한 즉, 국가 이외 단위를 제외하고 있기 때문이다. 셋째, 같은 대상국에 대해

18) GSDB, <https://www.globalsanctionsdatabase.com/> (accessed: April 6, 2026).

같은 연도에 시작된 제재 사례들은 하나의 case-start window로 묶어 953개의 windows를 생성했다. 더불어 대상국이 외부로부터 받는 충격과 이에 대한 회복력을 측정하기 위해서는 일정 기간의 간격이 존재해야 하므로, 같은 해에 발생한 충격은 하나의 충격으로 간주하였다. 즉, 같은 해에 중복되는 제재 (layered spell)는 반복되는 사례로 세지 않고 동일 사례 내부에 흡수시켰다. 마지막으로 이렇게 정리된 사례가 1회차이거나 다회차인 것으로 구분하여 대상국 별 사례(target-spell)로 구성하였고, 최종적으로 167개의 1차 spell과 213개의 2차 이상 spell, 총 380개의 spell을 도출하였다. 요컨대, 본 연구의 최종 분석 단위는 이 380개의 target-specific spell이다. 여기서 경제제재의 회차가 연구의 독립변수가 된다. 즉 해당 경제제재가 첫 번째 경제제재인지 두 번째 경제제재인지 등이 독립변수가 된다.

본 연구의 종속변수는 두 가지이다. 본 연구는 경제제재에 따른 대상국의 회복력을 분석하기 위해 1인당 GDP와 1인당 가계 및 가계 봉사 비영리단체 최종 소비지출을 종속변수로 설정하였다. 1인당 GDP는 제재라는 외생적 충격이 국가 전체의 생산 역량과 시스템 관성에 미치는 가시적 타격을 측정하기 위한 거시적 지표이다.¹⁹⁾ 반면, 1인당 가계 및 가계 봉사 비영리단체 최종소비지출은 제재의 고통이 민간 경제 주체에게 전이되는 양상과 이에 대응하는 정부의 자원 배분 전략을 포착하기 위한 미시적 후생 지표로서의 의미가 있다.²⁰⁾ 두 지표를 병행 활용함으로써 생산 부문과 소비 부문의 차이를 분석하고자 한다. 한편, 두 지표 모두 spell 시작 직전 3개년 평균을 기초값으로 사용하였다.²¹⁾ 예를 들어 t년이 spell의 시작 연도라면 기준선은 t-3년, t-2년, t-1년 등 3년간의 평균으

19) GDP per person, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (accessed: April 6, 2026).

20) Households and NPISHs Final consumption expenditure per capita (constant 2015 US\$), <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (accessed: April 6, 2026).

21) 연속적 혹은 수차례로 제재가 가해지는 장기 시계열 상황에서 최초 제재 이전(예: 수십 년 전)의 과거 값을 기준선으로 잡을 경우, 대상국 경제의 구조적 변화나 자연적인 시계열 추세(를 통제하지 못하는 방법론적 왜곡이 발생할 수 있는바, 각 spell 직전의 3개년 평균을 기초값으로 설정하는 것이 경제적 충격과 회복을 단기적으로 통제하는 상대적으로 적절한 접근으로 판단됨.

로 계산한다. 선행 제재가 이전 3년 기간 안에 포함되어 있더라도, 본 연구는 그 평균값을 해당 spell의 기준선으로 간주한다. 여기서 회복 기간은 spell 시작 이후 경제지표가 기준선 이상으로 처음 회복한 연도에서 spell 시작 연도를 뺀 값으로 측정하였다. 단, 다음 spell이 시작되기 전까지 회복이 관찰되지 않으면 right-censored 처리하였다.

본 연구는 제재의 반복에 따른 학습 효과를 추정하기 위해, 해당 제재 spell의 객관적 강도를 대변하는 두 가지 통제변수를 도입하였다. 우선 spell 내부 중첩 제재 수(layered spell)는 동일 기간 내 가동된 제재 수단의 다양성을 의미하며, 이는 제재의 물리적 압박 수위를 통제하기 위한 장치이다. Hufbauer et al.(2007)은 제재 수단이 복합적으로 투입될수록 대상국의 대응 비용이 상승함을 지적한 바 있다.²²⁾ 다음으로 spell 내 제재 사례 수(case spell)는 제재의 포괄성을 반영하는 지표로 활용되었다. Bapat & Morgan(2009) 등에 따르면, 다수의 제재 사례가 결합된 에피소드는 대상국에 보다 정교한 포위망을 형성하여 회복력을 제약하는 요인이 될 수 있기 때문이다.²³⁾ 이 변수들을 모델에 포함함으로써, 제재의 강도(Intensity)가 회복 속도에 미치는 영향을 통제한 상태에서, 제재의 반복 경험이 대상국의 회복 소요 시간 단축에 기여하는 진화적 회복력의 실체를 탐색하고자 하였다.

더불어 본 연구는 경제제재의 충격이 발생하는 경로와 이에 대응하는 대상국의 회복 기제를 분석하기 위해 제재의 유형을 무역제재, 금융제재, 다자제재로 구분하여 모델에 투입하였다.²⁴⁾ 이는 제재의 수단에 따라 대상국이 체감하는 경제적 손실과 적응 전략이 상이할 수 있다는 Hufbauer et al.(2007), Early (2015) 등의 논의에 기반한 것이다.²⁵⁾ 특히 무역제재와 금융제재를 구분함으로

22) Gray Clyde Hufbauer, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. *Economic sanctions reconsidered (3rd ed.)* (Peterson Institute for International Economics, 2007).

23) Navin A. Bapat and T. Clifton Morgan, "Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data," *International Studies Quarterly* Vol. 53, No. 4 (December 2009), pp. 1075-1094.

24) GSDB, <https://www.globalsanctionsdatabase.com/> (accessed: April 6, 2026)

25) Gray Clyde Hufbauer, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. *Economic sanctions reconsidered (3rd ed.)* (Peterson Institute for International Economics, 2007); Bryan

써 거시적 생산(GDP)과 소비(Consumption)에 미치는 각 제재의 차별적 영향을 살펴보고자 하였다. 또한 다자제재 변수를 포함함으로써 제재의 국제적 압박 강도를 통제된 상태에서 제재의 차수가 회복력의 진화에 미치는 독립적인 효과를 추정하고자 하였다.

본 연구에 사용된 주요 변수의 기술통계 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 제재의 차수는 최소 1차에서 최대 7차의 분포를 보인다. 이는 단발성 제재뿐만 아니라 7차에 걸쳐 반복적으로 발의된 장기 제재 에피소드들이 분석 대상에 포함되었음을 의미한다. 둘째, 하나의 분석단위인 spell 내에 포함된 개별 제재 사례(case)의 수는 평균 4.27개로 나타났다. 최소 1개에서 최대 50개에 이르는 광범위한 분포는 다수의 구체적인 제재들이 하나의 에피소드를 구성하며 대상국을 복합적으로 압박하고 있음을 시사한다. 셋째, 제재 수단의 다양성을 의미하는 중첩 제재 수는 평균 1.51개로 확인되었다. 중첩 수의 최댓값이 19에 달한다는 점은 특정 에피소드에서 무역, 금융 등 다양한 유형의 제재가 고도로 밀집되어 발의되었음을 보여준다.

종속변수와 관련하여, 1인당 국내총생산(GDP) 기준선의 평균값은 약 8,085.95달러(최소 136.45, 최대 87,967.75)이며, 이에 따른 회복 기간은 평균 1.42년(최대 27년)으로 분석되었다. 1인당 가계 및 가계봉사 비영리단체 최종소비지출 기준선의 평균값은 5,350.93달러(최소 6.76, 최대 43,772.95)였으며, 회복 기간은 평균 0.77년(최대 25년)으로 나타나 GDP 대비 소비 지표의 회복이 상대적으로 빠르게 진행됨을 알 수 있다. 마지막으로 제재 유형별 분포를 살펴보면, 금융제재를 포함한 에피소드가 63.95%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 무역제재(57.63%)가 그 뒤를 이었다. 이는 경제제재에서 금융제재가 핵심적인 수단으로 활용되고 있음을 보여준다.

Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail* (Stanford: Stanford University Press, 2015).

〈표 1〉 기술통계

변수	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
spell 차수	380	2.0000	1.1577	1.0000	7.0000
spell 내부 사례 수	380	4.2711	6.2892	1.0000	50.0000
spell 내부 중첩 제재 수	380	1.5079	2.7838	0.0000	19.0000
1인당 국내 총생산량(GDP) 기준선	310	8085.9516	13698.35	136.4460	87967.75
1인당 국내 총생산량(GDP) 회복 기간	272*	1.4154	3.4843	0.0000	27.0000
1인당 가계 및 가계 봉사 비영리단체(NPISH) 최종소비지출 기준선	224	5350.9258	7658.2784	6.7620	43772.95
1인당 가계 및 가계 봉사 비영리단체(NPISH) 최종소비지출 회복 기간	199**	0.7688	2.6623	0.0000	25.0000
무역제재 포함 여부	380	0.5763	0.4948	0.0000	1.0000
금융제재 포함 여부	380	0.6395	0.4808	0.0000	1.0000
다자제재 포함 여부	380	0.3895	0.4883	0.0000	1.0000

주 1: *은 380개 중 실제로 회복이 완료된 사례임.

주 2: **380개 중 실제로 소비 회복이 완료된 사례임.

자료: 저자 작성.

한편, 본 연구는 Weibull Accelerated Failure Time(이하, AFT) 기법을 활용한 분석을 제안한다. 분석 대상인 제재로부터의 회복 기간은 단순한 연속변수가 아니다. 더욱이 어떤 spell은 이미 회복했지만, 어떤 spell은 관찰이 끝날 때까지 아직 회복하지 못한 경우가 있다. 예를 들어, 어떤 대상국은 3년 만에 회복할 수 있지만, 어떤 나라는 10년이 지나서 회복하거나, 현재 기준으로 회복하지 못한 사례도 있다. 요컨대, 본 분석은 ‘시간이 얼마나 걸렸는가’와 ‘아직 안 일어났는가’를 함께 다루어야 하므로, 일반 회귀분석보다는 생존분석이 적합하다. 더불어 본 논문에서는 생존분석 기법 중 Weibull AFT를 도입하며 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 연구 목표가 제재 후 회복 기간을 분석하는 것이므로, 결과를 시간 척도로 직접 해석하는 AFT가 적절하다. 둘째, spell 데이터 특성상

right-censored 사례가 다수 존재하는데, Weibull AFT는 이러한 검열을 최종 추정치에 자연스럽게 반영할 수 있다. 셋째, 제재의 충격 효과가 시간이 지남에 따라 변화할 가능성이 있으므로, 비례위험 가정이 아니라 AFT 가정에서 더 안정적인 결과를 얻을 수 있다. Bueno de Mesquita et al.(2004)은 민주주의 제도와 군사적 분쟁 지속 관계,²⁶⁾ Yu & Jong-A-Pin(2016)는 지도자 경제·군사적 역량과 집권 지속 기간 관계²⁷⁾ 등을 Weibull AFT로 분석하였다. 이들을 포함한 다양한 연구들이 회복 혹은 종료 기간을 종속변수로 하여 시간비율로 결과를 해석하며, 본 논문의 연구 가설 검증과 유사한 분석을 시행하였다.

4. 분석 결과

가. 통계분석

본 연구는 경제제재라는 외생적 충격에 직면한 대상국이 시간의 흐름과 경험의 축적에 따라 어떻게 대응 기제를 고도화하는지 분석하였다. 이를 위해 Weibull AFT 모형을 활용하여 제재 에피소드의 반복이 1인당 GDP(생산 모델), 1인당 가계 및 가계 봉사 비영리단체 최종소비지출(소비 모델) 등 경제 지표의 회복 속도에 미치는 영향을 추정하였다. 분석 결과, 연구 가설에서 설정한 회복력의 진화가 통계적으로 지지되었다. 아래 <표 2>에서 나타나듯, 제재의 순서를 의미하는 spell 차수 변수는 생산 모델(-0.186)과 소비 모델(-0.159) 모두에서 99% 유의수준에서 유의미한 음(-)의 계수를 기록하였다. 본 모형에서 음의 계수는 해당 사건 즉, 경제 회복이 발생할 때까지 걸리는 시간이 단축되는 것을

26) Bueno de Mesquita, Bruce, Michael T. Koch, and Randolph M. Siverson, "Testing Competing Institutional Explanations of the Democratic Peace: The Case of Dispute Duration," *Conflict Management and Peace Science* Vol. 21, No. 4 (2004), pp. 255-67.

27) Pei-Hi Yu and Richard Jong-A-Pin, "Sanctions and Political Survival: An Analysis of the Effect of Economic Sanctions on Leader Turnover," *Applied Economics* Vol. 48, No. 55 (2016), pp. 5368-5382.

의미한다.²⁸⁾ 즉, 대상국은 첫 번째 제재보다 두 번째, 세 번째 제재를 경험할수록 이전 수준으로 경제를 복구시키는 데 적은 시간을 소요하고 있다는 것이다.

한편, 생산 모델과 소비 모델 모두에서 $1/\ln p$ 의 값이 각각 0.141과 0.207로 통계적으로 유의미한 양(+)의 값으로 나타났다. 이는 Weibull 분포의 형상 모수인 $\ln p$ 가 1보다 크다는 것을 의미하며, 시간이 지남에 따라 회복 위험률(recovery hazard)이 상승하는 정적 시간 의존성(Positive Time Dependence)을 보여준다. 따라서 본 연구의 이론적 틀인 회복력의 단계적 전개 과정과 일치한다. 제재 초기에는 상대적으로 회복 가능성이 작으나, 시간이 흐를수록 시스템이 균형점으로 복귀할 가능성이 가속화되는 것이다. 단, spell 내부 중첩 제재 수, spell 내부 사례 수 등은 제재에 대한 회복력과 유의미한 상관관계를 가지지 않는 것으로 판단된다.

〈표 2〉 Weibull AFT 분석 결과

	생산 모델	소비 모델
spell 차수	-0.186*** (0.065)	-0.159*** (0.057)
spell 내부 중첩 제재 수	0.051 (0.098)	-0.010 (0.074)
spell 내부 사례 수	0.015 (0.045)	-0.005 (0.024)

28) Weibull AFT 모형의 추정 계수를 시간비율로 환산하여 해석한 결과는 다음과 같음. 먼저 GDP 모델에서 제재 차수(spell 차수)의 계수는 -0.186이고, 이를 시간비율로 환산하면 $e^{-0.186} \approx 0.83$ 이며, 이는 다른 모든 조건이 동일할 때, 제재 부과 차수가 1단계 증가할 때마다 대상국의 GDP가 제재 직전 기준선 수준으로 회복하는 데 걸리는 시간이 약 17.0%(1 - 0.830)씩 단축됨을 의미함. 더불어 소비 모델에서 제재 차수의 계수는 -0.159이고, 이를 시간비율로 환산하면 $e^{-0.159} \approx 0.853$ 이며, 이는 제재 차수가 1단계 증가할 때마다 대상국의 민간 소비 지표가 기준선으로 회복되는 시간 이 약 14.7%(1 - 0.853)씩 단축되고 있음을 보여주는 것임.

	생산 모델	소비 모델
무역제재 포함 여부	0.387** (0.171)	-0.010 (0.220)
금융제재 포함 여부	0.545*** (0.181)	0.590*** (0.187)
다자제재 포함 여부	-0.144 (0.170)	-0.012 (0.233)
Constant	0.804*** (0.194)	0.764*** (0.229)
ln_p	-0.046 (0.048)	0.062 (0.064)
N	286***	205****
ll	-432.57	-282.69
chi2	32.87	23.10

Standard errors in parentheses *p< 0.10, **p< 0.05, ***p< 0.01.

주 1: ****은 회복 중인 중도 절단 spell 14개를 포함함.

주 2: *****은 회복 중인 중도 절단 spell 6개를 포함함.

자료: 저자 작성.

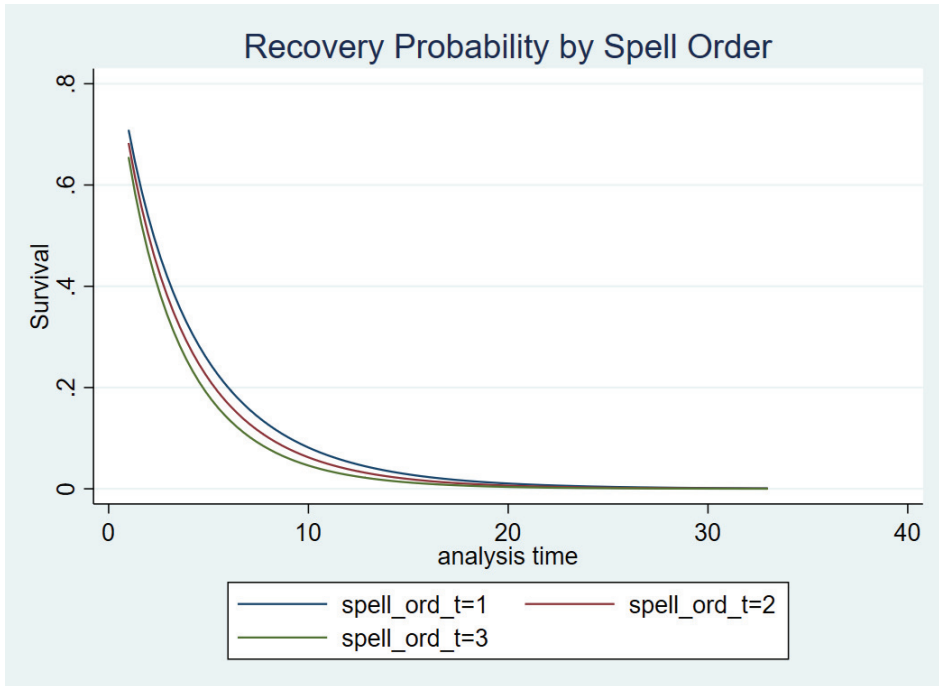
본 연구의 분석 결과 중 가장 주목할 점은 금융제재의 영향력이다. 금융제재는 생산(0.545)과 소비(0.590) 모델 모두에서 매우 강력한 양(+)의 계수를 보이며 회복 속도를 유의미하게 지연시키는 것으로 나타났다. 이는 금융망 차단이 대상국의 선제적 자산 매집과 외화 총동원을 통한 충격 지연 기제를 정면으로 타격하기 때문으로 해석할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 강력한 타격에도 불구하고 spell 차수의 계수가 음의 값을 유지한다는 점은, 금융제제조차 반복되면 대상국이 비공식 결제망 구축이나 가상자산 활용 등의 대응을 통해 그 충격 효과를 점진적으로 상쇄하고 있음을 시사한다.

한편, 무역 제재의 경우, 생산 회복은 유의미하게 지연(0.387)시키지만, 소비 지표의 회복에는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이

는 대상국의 선택적 회복력 기제 활용 때문으로 해석할 수 있다. 무역 제재는 중간재 및 기술 도입을 차단함으로써 산업 전반의 생산 역량 복구를 물리적으로 지연시킨다. 고도화된 기술 부품이나 중간재는 국내 생산으로 대체하는 데 시간이 오래 걸리며, 이는 생산 회복의 지연으로 나타날 수 있는 것이다. 반면, 의류, 식료품 등 경공업 위주의 소비재는 상대적으로 국내 대체 생산이 용이하거나, 제재 조력국을 통한 밀수입이 활발히 유지될 수 있다. 더욱이 제재 대상국 정부는 정치적 안정성 관리를 위해 민간 소비 충격을 먼저 관리하는 경향을 보일 수 있다. 이란의 ‘저항 경제’ 사례와 같이, 정부는 제한된 외화를 생필품 수입에 집중적으로 배치하고 비공식 유통망을 통한 자원 공급을 용인함으로써 민간 소비를 인위적으로 지지한다. 결과적으로 생산 부문의 구조적 타격은 생산 지표에 남아 회복을 늦추지만, 소비 지표는 정부의 개입과 시장의 적응적 흡수 기제를 통해 제재의 영향으로부터 상대적으로 빠르게 이탈하는 특징을 보이는 것이다.

〈그림 2〉는 제재 대상국 회복력의 진화 양상을 시각적으로 보여준다. 여기서 생존(survival)은 제재 충격으로부터 회복되지 못한 상태를 유지할 확률을 의미하는데, 제재 횟수가 거듭될수록 곡선은 하향 이동하며 가파른 기울기를 보인다. 구체적으로 $t=1$ (첫 번째 제재)일 때보다 $t=3$ (세 번째 제재)일 때 동일 시간 대비 생존 확률이 현저히 낮게 나타난다. 이는 제재가 반복될수록 대상국 시스템 내부에서 충격에 대한 정보 비대칭성이 해소되고, 과거의 성공적인 우회 경로와 자산 관리 기법이 제도적 기억으로 정착되어 즉각적인 대응 시나리오를 가동할 수 있게 된 것으로 해석할 수 있다.

〈그림 2〉 제재 반복과 시간 경과에 따른 제재 생존 가능성



자료: 저자 작성.

종합하면, 본 연구의 가설인 “후속 제재 에피소드일수록 주요 경제지표의 회복 시간은 단축될 것이다”는 통계적으로 유의미하게 지지가 되었다. 이는 대상국의 회복력이 고정된 상수가 아니라, 외부 압박이라는 환경적 제약 속에서 시스템이 스스로 재설계하며 획득하는 진화적 산물임을 제시한다. 학습 효과의 제도화 측면에서 반복된 제재는 대상국의 행정적·경제적 능력을 숙련시키며, 제재 발의국의 의도와는 반대로 대상국 내부의 결속과 자구적 생존 기제를 강화하는 결과를 초래한다고 설명할 수 있다. 구조적 전환의 발생 측면에서도 과거 남아프리카 공화국의 사례나 최근 북한의 장마당 진화처럼, 제재는 단순한 경제적 고통을 넘어 특정 산업의 자립도와 기술적 진보를 강제하는 동인으로 작용하고 있다. 요컨대, 본 논문의 분석 결과는 제재를 반복하는 방식으로 경제제재를 지속하는 것은 오히려 대상국의 제재 회복력을 고도화시킬 수 있다는 역설적 상황

을 보여준다.

나. 북한 제재 회복력의 진화

전술한 통계분석 결과가 제재 에피소드가 반복될수록 대상국의 경제지표 회복 속도가 빨라진다는 일반적 패턴을 식별한다면, 북한 사례 탐색은 그러한 패턴의 내부 메커니즘을 해석하는 것에 목적이 있다. 북한은 2006년 이후 약 20년간 총 10여 차례의 유엔안보리 결의안을 거치며, 경제제재라는 외부 충격을 내부 시스템으로 내재화해 왔다. 더불어 제재가 반복될수록 충격 인지에서 대응 실행까지의 ‘의사결정 속도’와 ‘산업 전환의 유연성’이 진화되는 양상을 보인다.

제재 초기 충격과 탐색적 다변화가 관찰되는 시기는 2006년부터 2015년까지 기간이었다. 유엔 결의안 1718호부터 2094호까지가 반영된 첫 번째 제재 구간에 대하여 북한은 제재라는 낯선 외부 압력에 직면하여 대응의 시행착오를 겪었으며, 회복의 속도는 상대적으로 완만했다. 그 경로를 구체적으로 살펴보자. 1990년대 9년 연속 마이너스 성장을 겪고 경제 체제가 제대로 작동하지 못하는 상태였다. 더욱이 유엔 결의안 발의 직전인 2005년 9월 미국의 방코텔타아시아(BDA)에 대한 대북 금융 제재로 약 2,400만 달러의 북한 자금이 동결되고 국제 금융망에서의 거래가 위축되는 등 상당한 초기 충격이 발생했다.²⁹⁾ 이는 2006년부터 지속된 유엔 대북제재와 결합하여, 중요한 초기 금융 압박의 환경으로 작동했다. 북한은 이후 결제 마비와 무역 위축 등의 시행착오를 겪은 뒤 제3국 명의 계좌 활용, 현금 밀반출, 위장 무역 회사 운영, 비공식 금융망 확대 등 우회 전략을 통해 점차 외화 흐름을 복구하며 제재 환경에 적응해 나가는 방법을 학습해갔다.³⁰⁾ 또한 당시 제재로 기존 무역 거래선이 사라지자, 수년에 걸쳐 새로운 파트너를 찾은 것으로 확인되는데 예컨대, 제재 대응의 과정에서 오라스

29) 김건우, “Rethinking Economic Sanctions on North Korea: Success Factors of the Sanction on BDA,” 『신아세아』 26권 2호, (2019), pp. 18-45.

30) Juan Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare* (Public Affairs, 2013).

콤, 아미넥스 등 유럽계 자본을 유치하고 대중 의존도를 약 80% 수준으로 끌어 올려 구조적 안정을 찾는데 약 5~7년이 걸렸다.³¹⁾ 비록 회복 속도는 빠르지 못했으나, 이 시기에 축적된 대체 시장 확보 경험과 경제개발구법(2013) 마련 등의 제도적 정비는 향후 부과될 강력한 제재에 대응하는 정책적 레퍼토리가 되었다.

두 번째 제재 구간은 포괄적 제재와 산업 구조의 능동적 재편 등 회복 속도의 가시화가 관찰되던 2016년부터 2017년까지 기간이다. 석탄, 광물, 수산물 등 주력 수출품이 전면 차단된 치명적 구간이었음에도, 북한은 이전보다 훨씬 빠른 적응 속도를 보여주었을 뿐 아니라, 반응 시간의 단축도 확인된다. 과거에는 제재 충격 이후 장기간 방황했던 것과 달리, 이 시기에는 1~2년 이내에 가시적인 업종 전환이 일어났다. 2017년 하반기 제재 강화 이후, 불과 1년 만인 2018~2019년에 석탄·수산물 인력이 가발 및 속눈썹 임가공 부문으로 대거 이동하며 새로운 외화벌이 구조를 형성시켰다.³²⁾ 특히 무역 외 외화 수입에서 해외 노동자 파견이 일정한 비중을 차지하는 만큼 북한은 이를 쉽게 포기하지 않았으며, 2017년 유엔 안전보장이사회 제재로 공식 수출이 금지된 이후에도 비자 유형 전환, 기존 체류 인력의 재분류·연장, 우호국 및 접경지역에서의 비공식 고용, 기업·합작 사업 형태의 위장 등을 통해 해외 노동자 파견을 부분적으로 지속하려는 신속한 대응 양상을 보였다.³³⁾

2017년 이후 초강력 제재 하의 체계적인 회복력이 구축된 시기로, 제재 대응의 상시화와 전략적 진화를 확인할 수 있다. 공식 무역이 거의 존재하지 않는 환경에서 북한의 회복력은 즉각적 대응 체계로 진화했다. 북한은 제재가 부과됨과 동시에 사이버 금융 범죄, 해상 환적 등 비공식 채널을 즉각 가동하는 체계를

31) KOTRA, 『2013년 북한의 대외무역동향』 KOTRA 자료 14-017 (서울: 대한무역투자진흥공사, 2014), p. 13. 남북교역을 제외할 경우 중국의 대외무역 의존도는 89.1%를 차지함.

32) 김규철, “2024년 북한의 대외경제 평가와 향후 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』 2025년 1월호, (2025), p. 38.

33) 정은이, “중국에서 러시아로 쏠리는 북한 해외 파견 노동자,” 『통일연구원 온라인 시리즈』 CO25-26, (2025.9.1.), p. 2. 코로나-19 기간까지 중국에서 북한의 노동력 규모는 최대 15만~20만까지 유지했다고 추정됨.

갖추었다. 2022년 기준 약 10억 달러로 추정되는 사이버 탈취 자산은 제재의 물리적 장벽을 무력화하며 회복의 시차를 줄이고 있었다.³⁴⁾ 한편, 2017년 이후 제재 강화로 공식 무역이 크게 위축된 가운데 북한은 외교 환경의 변화를 활용해 관광을 통한 현금 수입을 확대하는 방향으로 대응하였다. 특히 2018년 남북 관계 개선을 계기로 북미 및 북중관계가 개선되는 흐름 속에서 중국인을 중심으로 약 20만 명 내외로 추정되는 관광객이 유입되면서 제재 대상이 아닌 관광 부문이 외화 확보의 하나의 경로가 되었다.³⁵⁾ 더불어 북한은 제재로 인해 합영·합작사업이 금지된 후 양덕, 삼지연, 원사갈마 등 3대 관광지 개발 등으로 자원 투입을 집중하고, 지방발전 20×10 정책 등을 통해 내부 자원만으로 경제를 운영하려는 자립적 회복력 구축을 시도하고 있다.

북한 사례를 통해 확인된 회복 속도의 가속화는 외부 압박에 대해 경제 체제가 충격 인지, 자원 재배분, 새로운 우회로 개척에 이르는 전체 소요 시간을 단축하고 있음을 보여준다. 특히 금융 우회, 가발·속눈썹 등으로 무역 업종 전환 등의 구체적 사례는 이론적 논의에서 언급한 학습된 대체 및 비축 메커니즘의 실증적 증거로 이해할 수 있다. 특히 구조적 유연성 강화의 측면에서 특정 산업에 고착되지 않고 노동력과 자본을 제재 회피 가능 분야로 재배치하는 능력이 향상되었다. 더불어 정책적 학습 효과의 측면에서 20년간 반복된 제재는 북한에게 상시적 환경으로 인식되었으며, 이에 따라 충격 발생 시 겪는 혼란의 기간이 짧아지고 있다. 요컨대 반복된 대북제재는 북한에게 유사한 충격을 누적하여 부과하기보다 대응 매뉴얼이 고도화되는 기회로 작동하여 제재 이전의 기준선 혹은 새로운 균형점으로 복귀하는 회복력을 진화시키고 있는 것으로 해석된다.

34) United Nations Security Council, Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009), S/2023/171, 7 March 2023, p. 74.

35) 정은이, “북미정상회담의 컨벤션 효과와 무역외 수치,” 『통일연구원 온라인 시리즈』 CO19-04, (2019.2.11.), pp. 5-6.

5. 결론

본 연구는 경제제재라는 충격에 대해 대상국이 어떻게 적응하고, 그 회복력이 반복된 경험을 통해 어떻게 진화하는지를 분석하였다. 분석 결과 첫째, 제재의 반복은 대상국의 회복 속도를 유의미하게 가속한다. 생산 모델과 소비 모델 모두에서 제재 차수가 증가할수록 회복에 걸리는 시간이 단축됨이 확인되었다. 이는 대상국이 반복된 제재를 통해 대응 시나리오를 고도화하고, 충격에 대한 시스템적 내성을 확보하는 학습 효과가 실재함을 의미한다. 둘째, 제재의 종류에 따라 회복력의 작동 기제는 비대칭적으로 나타났다. 금융제재는 생산과 소비 모두에 강력한 지연 효과를 미치는 반면, 무역제재는 생산 회복은 지연시키나 소비 회복 지연에는 유의미한 영향을 주지 못했다. 이는 대상국 정부가 체제 안정을 위해 민간 소비 충격을 우선 흡수하고 관리하는 선택적 회복력을 발휘하고 있음을 시사한다.

실증 분석 결과와 북한 사례를 종합해 볼 때, 현행 제재에 대한 재검토가 필요하다. 첫째, 제재 회복력의 측면에서 북한이 사이버 금융 범죄나 해상 환적 등을 통해 제재의 물리적 장벽을 무력화하고 있는 것처럼, 반복된 제재는 대상국에 비공식 채널을 제도화하게 만든다. 제재 발의국은 단순히 압박의 강도를 높이는 것이 오히려 대상국의 우회로를 더 견고하게 만드는 역효과를 낼 수 있음을 인지해야 한다. 둘째, 무역 제재 하에서도 소비 지표가 안정적으로 나타나는 것은 대상국이 저항 경제 체제를 통해 사회적 비용을 특정 분야에 전가하며 버티고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 따라서 제재의 효용성을 평가할 때 단순히 거시 지표 외에 자원 배분의 왜곡과 비공식 시장의 활성화 정도를 정밀하게 측정해야 한다. 마지막으로 오랜 기간 진화된 회복력은 제재에 대한 충격 인지부터 제재 대응을 위한 자원 재배분까지의 시차를 낮출 수 있다. 따라서 경제제재의 효과를 높이기 위해서는 대상국이 학습할 시간을 최소화할 수 있는 비정형적이고 동시다발적인 충격 설계, 혹은 우회 경로를 선제적으로 차단하는 유연한

대응 체계로 전환되어야 한다.

본 연구는 제재 에피소드를 단위로 회복력의 진화를 분석함으로써 제재 효과성에 대한 새로운 시각을 제시하였다. 그러나 데이터 가용성의 한계로 인해 소비 지표 분석에서 일부 국가가 제외된 점, 그리고 제재의 목적별 특징을 충분히 반영하지 못한 한계를 부정하기 어렵다. 향후 연구에서는 위성 데이터나 야간 조도 데이터 등 비전형 데이터를 활용하여 통계가 미비한 폐쇄적 대상국들의 내부 회복력을 보다 면밀히 추적할 필요가 있을 것이며, 제재의 목적에 따른 차별적 작동 메커니즘을 추가로 살펴보아야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- Clark, Nancy. *Manufacturing Apartheid: State Corporations in South Africa*. New Haven, CT: Yale University Press, 1994.
- Early, Bryan. *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2015.
- Harris, Kevan. *A Social Revolution: Politics and the Welfare State in Iran*. Oakland, CA: University of California Press, 2017.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg. *Economic Sanctions Reconsidered, 3rd ed.* Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.
- Maloney, Suzanne. *Iran's Political Economy since the Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Martin, Lisa L. *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- Nelson, Richard R. and Sidney G. Winter. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.
- Zarate, Juan. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs, 2013.

2. 논문

- 김건우. "Rethinking Economic Sanctions on North Korea: Success

- Factors of the Sanction on BDA.” 『신아세아』 26권 2호 (2019), pp. 18-45.
- 김규철. “2024년 북한의 대외경제 평가와 향후 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』 2025년 1월호 (2025), pp. 32-55.
- 김도영. “북한의 장마당 확산과 정부의 대응: 목인과 단속의 동태적 게임이론 분석.” 『동북아연구』 제41권 제1호 (2026년 봄), pp. 5-32.
- Bapat, Navin A. and T. Clifton Morgan. “Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data.” *International Studies Quarterly*. Vol. 53, No. 4 (December 2009), pp. 1075-1094.
- Brooks, Risa A. “Sanctions and Regime Type: What Works, and When?” *Security Studies*. Vol. 11, No. 4 (2002), pp. 1-50.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Michael T. Koch, and Randolph M. Siverson. “Testing Competing Institutional Explanations of the Democratic Peace: The Case of Dispute Duration.” *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 21, No. 4 (2004), pp. 255-267.
- Escribà-Folch, Abel and Joseph Wright. “Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers.” *International Studies Quarterly*. Vol. 54, No. 2 (2010), pp. 335-359.
- Grauvogel, Julia and Christian von Soest. “Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratisation in Authoritarian Regimes.” *European Journal of Political Research*. Vol. 53, No. 4 (November 2014), pp. 635-653.
- Peksen, Dursun and A. Cooper Drury. “Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy.” *International Interactions*. Vol. 36, No. 3 (2010), pp. 240-264.

- Rose, Andrew K. “Do We Really Know That the WTO Increases Trade?”
The American Economic Review. Vol. 94, No. 1 (2004), pp.
98–114.
- Simmie, James and Ron Martin. “The Economic Resilience of Regions:
Towards an Evolutionary Approach.” *Cambridge Journal of Regions,
Economy and Society*. Vol. 3, No. 1 (March 2010), pp. 27–43.
- Yu, Pei-Hi and Richard Jong-A-Pin. “Sanctions and Political Survival:
An Analysis of the Effect of Economic Sanctions on Leader
Turnover.” *Applied Economics*. Vol. 48, No. 55 (2016), pp.
5368–5382.

3. 보고서

- 정은이. “북미정상회담의 컨벤션 효과와 무역외 수지.” 『통일연구원 온라인 시
리즈』 CO19-04, (2019.2.11.).
- _____. “중국에서 러시아로 쏘리는 북한 해외 파견 노동자.” 『통일연구원 온라
인 시리즈』 CO25-26, (2025.9.1.).
- KOTRA. 『2013년 북한의 대외무역동향』 KOTRA 자료 14-017. 서울: 대한무역
투자진흥공사, 2014.

- Hallegatte, Stephane. “Economic Resilience: Definition and Measurement.”
World Bank Policy Research Working Paper No. 6852 (2014).
- United Nations Security Council. Report of the Panel of Experts
Established Pursuant to Resolution 1874 (2009). S/2023/171, 7
March 2023.

4. 인터넷 자료

- Chatham House, “The ‘Fortress Russia’ Economy Has Adapted Well to Pressure. But Stagflation Presents an Opportunity for the West.” September 2025. <https://www.chathamhouse.org/2025/09/fortress-russia-economy-has-adapted-well-pressure-stagflation-presents-opportunity-west> (accessed: April 6, 2026).
- Global Sanctions Data Base, GSDB. <https://www.globalsanctionsdatabase.com/> (accessed: April 6, 2026).
- Sanction APP, “DR Congo Case.” <https://unsanctionsapp.com/cases/democratic-republic-of-congo> (accessed: April 6, 2026).
- _____. “Iran Case.” <https://unsanctionsapp.com/cases/iran> (accessed: April 6, 2026).
- World Bank, “GDP per Person.” World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (accessed: April 6, 2026).
- _____. “Households and NPISHs Final Consumption Expenditure per Capita (Constant 2015 US\$).” World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (accessed: April 6, 2026).

The Evolution of Resilience in Sanctioned States

Jiyoun Park (Jeonbuk National University)

Haejung Lee (Hyundai Research Institute)

EunLee Joung (Korea Institute for National Unification)

This study investigates the mechanism behind the evolution of resilience in sanctioned states, addressing the long-standing puzzle of why economic sanctions often fail to induce policy changes despite repeated impositions. Using survival analysis on data from the Global Sanctions Data Base (GSDB) covering 1950-2023, this research yields two critical findings. First, a significant learning effect is evident: as the sequence of sanction spells increases, the time required for the target country to recover from economic shocks decreases markedly. This suggests that repeated exposure to sanctions allows target regimes to refine their response scenarios and institutionalize informal trade channels, thereby fostering systemic immunity. Second, the study reveals that resilience operates asymmetrically depending on the sanction type. While financial sanctions exert a significant delaying effect on the recovery of both production and consumption, trade sanctions—though slowing GDP recovery—fail to exert a significant impact on private consumption. This indicates that target governments exercise selective resilience by strategically reallocating resources to buffer the citizenry from consumption shocks in order to maintain political stability. By shifting the

focus from the physical intensity of sanctions to the evolutionary adaptability of target states, this study provides a new empirical foundation for reassessing the effectiveness of global sanction regimes.

Keywords: Economic Sanctions, Target country, Resilience, Evolution of Resilience, North Korea

투고일: 2026.04.28. 심사일: 2026.05.26. 게재확정일: 2026.06.10.

김정은 시기 북한의 재난정치와 기술-담론 결합

: 재해·기후 관련 학술행사 보도 분석

윤희수 (서울대학교 통일평화연구원)

김진원 (고려대학교)

1. 서론
2. 기존 연구 및 이론적 논의
3. 연구 설계 및 분석 방법
4. 분석 결과
5. 결론 및 함의

본 연구는 북한 정권이 심화되는 재해·기후위기 속에서 어떠한 기술 경로와 담론 전략을 결합하여 재난정치(Disaster Politics)의 부담을 관리하고 권위주의 레짐의 존속을 도모하는가를 분석한다. 이를 위해 2012-2023년 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 분석하였다. 북한 관영 매체에 등장하는 학술행사 보도는 정권이 대내외적으로 연출하고자 하는 과학기술 담론의 공식적 표출로 간주할 수 있으며, 이는 기술-담론 전략의 실증적 추적에 적합한 분석 자료가 된다. 방법론적으로는 사전 기반 코딩, 시계열 분석, 주제 영역 분석, 키워드 공출현 네트워크 분석을 결합하였다.

분석 결과, 북한 김정은 정권은 연구·제안 단계에서도 성과 주장이 가능하고 실패가 외부에 가시화되기 어려운 ICT 기반 기술을 재해 대응의 전면에 배치함으로써 통치 비용을 최소화한 채 과학적 역량을 연출하는 한편, ‘재해성이상기후’로 대표되는 외부 귀인 담론을 통해 재난의 원인과 책임을 통제 불가능한 외부 환경으로 전치시키는 전략적 담론 구성으로 해석 가능한 패턴이 관찰되었다. 두 전략은 개별적으로 작동하기보다 담론 구조 수준에서 결합되어 나타나며, 이는 자원 제약적 권위주의 체제가 재해·기후위기 대응의 물리적 한계를 기술적 전문성의 언어와 외부 귀인 프레임을 통해 보완하려는 담론적 패턴을 보여준다.

| 주제어 | 재난 정치, 국가위기관리, 권위주의 레짐, 북한 자연재해, 네트워크 분석

1. 서론

본 연구는 북한 김정은 정권이 심화되는 재해·기후위기라는 실존적 위협 속에서 어떠한 기술적 선택과 담론 전략을 결합하여 재난 정치의 부담을 관리하고 권위주의 레짐의 존속을 도모하는지 분석한다. 북한은 구조적으로 재해 취약성이 매우 높은 국가이며, 최근 기후변화로 인한 극단적 기상 현상은 단순한 자연 재해를 넘어 정권의 역량과 정당성을 위협하는 결정적인 정치적 도전으로 작용하고 있다.

그간의 선행연구는 북한의 재해 대응을 주로 인도주의적 구호나 행정적 제도 정비 차원에서 기술해 왔다. 그러나 이러한 접근은 자원 제약적 권위주의 레짐이 위기 국면에서 어떻게 생존을 모색하는지에 대한 정치학적 기제를 충분히 설명하지 못한다. 또한 기존의 재해 정치, 체제 적응, 기술관료주의 논의들 또한 담론 혹은 기술을 사용한 북한의 재난 대응을 설명해 왔지만 각 요소를 분절적으로 다룸으로써, 물리적 자원의 한계를 기술과 연계된 담론적 기제로 보완하며 통치 비용을 절감하는 권위주의 북한 정권의 통치전략을 충분히 설명하지 못한다. 이러한 공백에서 출발하여 본 연구에서는 ‘기술-담론의 전략적 결합’ 방식에 주목한다. 기술-담론의 전략적 결합이란 자원 제약적 권위주의 체제가 재난 대응 능력의 물리적 한계를 보완하기 위해, 성과 연출이 상대적으로 용이한 기술 언어와 재난 책임을 외부화하는 귀인 담론을 동시에 동원하는 통치 전략을 의미한다.

본 연구는 “김정은 정권이 재해·기후위기라는 장에서 어떠한 기술 경로와 담론 전략을 결합함으로써 위기를 관리하고 체제 안정을 꾀하는가”라는 질문을 핵심 문제의식으로 설정한다. 자원이 극도로 제한된 북한 정권에 있어 기술적 대응은 실질적 위협을 낮추는 수단인 동시에, 특정 담론과 결합하여 재해의 원인과 책임을 재구성하고 정권의 성과를 연출하는 고도의 통치 기제로 기능하기 때문이다. 구체적으로 디지털 기술 중심의 기술-담론 전략은 물리적 인프라 구축

에 비해 성과를 담론적으로 가시화하기 쉽고, 실제 집행 성과가 제한적인 단계에서도 과학적 대응 역량을 선제적으로 표상할 수 있다는 점에서 자원 제약적 권위주의 체제에 유용한 통치 자원으로 기능한다. 또한 기술 담론이 지닌 전문성과 보편성은 재해의 원인을 내부의 구조적 취약성이나 정책 실패가 아니라 기후변화와 이상기후 같은 외부적·초국가적 요인으로 재구성하는 데 활용될 수 있다. 따라서 기술 담론은 성과 정당성의 연출과 재난 책임의 회피를 동시에 가능하게 하는 담론적 매개로 작동한다.

이를 규명하기 위해 2012-2023년 사이 북한 대내외 매체에 보도된 자연재해 및 기후 관련 학술행사 데이터를 바탕으로 혼합 텍스트 분석(Mixed Text Analysis)을 실시한다. 구체적으로 이론적으로 도출한 키워드 사전에 기반한 내용분석, 시기별 출현 추이 분석, 주제 영역별 키워드 출현 분석, 그리고 키워드 공출현 네트워크 분석을 통해, 과학기술 엘리트층 매개로 가시화되는 북한 정권의 기술 선택 경로와 북한 매체에 나타난 재난·기후 귀인 담론이 어떠한 방식으로 상호 연계·구조화되는지를 추적한다.

이러한 시도는 북한의 재난 대응을 단순한 위험 관리의 문제가 아니라, 위기 상황을 정권 안보의 자원으로 전환하는 권위주의적 재난 정치가 어떻게 작동하는지를 밝히는 분석 작업으로 위치 지을 수 있다.

2. 기존 연구 및 이론적 논의

권위주의 레짐과 재해·기후 위기의 관계에 대한 선행연구는 크게 세 가지 경로를 통해 축적되어 왔다. 첫째, 재해를 권위주의 정당성을 시험하는 ‘정치적 사건(Political Event)’으로 보는 관점이다. 이들은 자연재해가 기존의 견고한 권력관계를 교란하고, 정권의 대응 성과에 따라 시민의 신뢰와 지지가 재구성되는 ‘임계점’으로 작용한다고 지적한다.¹⁾ 그러나 이러한 논의는 대개 정권의 ‘사후

적 대응'에 따른 정당성 변동에 집중할 뿐, 정권이 위기 발생 전후에 기술적 수단과 담론을 동원해 정치적 부담 자체를 사전에 차단하거나 재구성하는 능동적 기제에 대해서는 충분히 주목하지 못했다.

둘째, 권위주의 체제가 외부 충격에 직면했을 때 정책 실험과 제도 조정을 통해 적응한다는 '권위주의적 적응(Authoritarian Adaptation)' 논의이다. 중국 사례를 중심으로 발전된 이 논의는 체제가 중앙-지방 간의 학습 메커니즘이나 분배정치를 통해 유연하게 생존을 도모한다고 주장한다.²⁾ 하지만 이러한 적응 능력을 뒷받침할 경제적 자원이 극도로 제한된 레짐의 경우, 물리적인 제도 개선만으로는 위기관리에 한계가 있을 수밖에 없다. 북한의 경우 만성적인 재해 취약성과 제도적 대응 역량의 결핍이 지속적으로 보고되어 왔으며,³⁾ 국제 제재와 코로나19 봉쇄 이후 이러한 구조적 제약은 더욱 심화되었다.⁴⁾ 따라서 자원이 부족한 레짐일수록 적응의 양상은 실질적인 인프라 구축보다는, 가용한 기술적 경로를 선별하고 이를 담론적으로 정당화하는 '비용 효율적 전략'으로 나타날 가능성이 높다.

셋째, 기술관료(Technocrat) 엘리트와 과학·기술 담론을 정당성 자원으로 파악하는 연구이다. 이러한 연구들은 권위주의 체제가 제도 개혁, 정책 조정, 엘리트 동원, 경제·기술 발전 담론을 통해 성과 정당성(Performance Legitimacy)과 같은 통치 정당성을 관리할 수 있음을 보여준다.⁵⁾ 다만 이들 논의가 곧바로

1) Mark Pelling and Kathleen Dill, "Disaster Politics: Tipping Points for Change in the Adaptation of Socio-Political Regimes," *Progress in Human Geography* Vol. 34, No. 1(2010), pp. 21-37; E. L. Quarantelli, ed., *What Is a Disaster?: Perspectives on the Question*(London: Routledge, 1998).

2) Perry Link, "Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China," *Common Knowledge* Vol. 20, No. 1(2014), pp. 138-139; Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*(Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

3) 김중선·류민우, "북한의 자연재해 대응을 위한 기상예보 및 관련 기술에 대한 분석," 『북한 연구학회보』 제13권 제2호, (2009), pp. 97-122; 황수환, "자연재해 대응 관련 북한의 정책과 법·조직체계," 『입법과 정책』 제9권 제3호, (2017), pp. 241-268; 오삼언·박소영, "북한의 자연재해와 기후변화 대응전략," 『현대북한연구』 제25권 제3호, (2022), pp. 181-223.

4) 김호홍·김일기, "김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로," 국가안보전략연구원, 『연구보고서』 2020-7 (2020).

5) Joseph Fewsmith, *The Logic and Limits of Political Reform in China*(Cambridge:

북한의 재해 대응 기술 담론을 설명하는 것은 아니며, 본 연구는 이러한 인접 논의를 재난정치와 귀인 담론의 문제로 확장하여 검토한다. 특히 최근의 연구들은 재난 거버넌스를 정치적으로 도구화하여 정보 관리와 불확실성 조성을 통해 통제력을 강화하는 양상을 보여준다.⁶⁾ 하지만 이러한 연구들 역시 기술관료적 역량이 구체적으로 어떤 ‘귀인(Attribution) 담론’과 결합하여 재난의 책임을 분산시키는지, 즉 기술적 선택이 어떻게 정치적 면죄부로 변모하는지에 대한 통합적 분석은 미비하다.

종합하자면, 기존 논의들은 재난의 정치성, 레짐의 적응, 기술관료주의를 각각 분절된 차원에서 다룸으로써 자원 제약적 권위주의 레짐의 특수성을 간과하고 있다. 본 연구는 물리적 자원이 제한된 권위주의 레짐이 재해 대응 과정에서 실행 비용이 낮고 성과 연출이 용이한 기술 담론을 선택적으로 부각하고, 이를 재난의 원인과 책임을 외부화하는 귀인 담론과 결합할 가능성에 주목한다. 이는 기존 연구에서 충분히 규명되지 않은 경험적 문제이며, 본 논문은 북한의 재해·기후 관련 학술행사 보도를 통해 이 가능성을 검토한다.

이 점에서 본 연구의 분석틀은 기존 논의들과 구별된다. 재난 정치 연구가 주로 재난 발생 이후 정권의 대응 성과와 정당성 변동에 주목했다면, 본 연구는 재난의 원인과 책임이 공식 담론 속에서 어떻게 사전에 재구성되는지에 초점을 둔다. 또한 권위주의적 적응 논의가 제도 조정, 정책 실험, 자원 배분과 같은 물리적·제도적 적응을 중심으로 전개되어 왔다면, 본 연구는 자원 제약이 큰 체제에서 담론적 적응이 어떻게 통치전략의 일부로 작동하는지를 분석한다. 성과 정당성 논의와 비교할 때에도 본 연구는 실제 성과의 존재 여부보다, 성과가 불확실하거나 제한적인 조건에서 기술 언어가 어떻게 성과의 외양을 구성하는지에 주목한다. 마지막으로 기술관료주의 논의가 전문가와 과학기술 엘리트의

Cambridge University Press, 2013); David Szakonyi, *Politics for Profit: Business, Elections, and Policymaking in Russia*(Cambridge: Cambridge University Press, 2020).

6) Isabelle Desportes and Dorothea Hilhorst, “Disaster Governance in Conflict-Affected Authoritarian Contexts: The Cases of Ethiopia, Myanmar, and Zimbabwe,” *Politics and Governance* Vol. 8, No. 4(2020), pp. 343–354.

통치 기능을 강조해 왔다면, 본 연구는 기술 담론이 재난 책임을 외부화하는 귀인 담론과 결합할 때 정권의 책임 회피와 정당성 관리가 동시에 가능해진다는 점을 밝히고자 한다. 따라서 ‘기술-담론의 전략적 결합’은 기존 이론들을 병렬적으로 연결하는 개념이 아니라, 자원 제약적 권위주의 체제가 재난 위기 속에서 기술적 전문성의 언어와 책임 귀인 전략을 결합하여 정치적 부담을 관리하는 방식을 포착하기 위한 분석 개념이다.

따라서 본 연구는 권위주의 레짐이 자연재해와 기후위기의 장에서 정당성을 관리하고 책임 회피(Blame Avoidance)를 실현하기 위해 기술과 담론을 전략적으로 결합하는 과정에 주목한다. 구체적으로, 북한이 선택한 기술적 수단이 어떻게 과학적 전문성의 외양을 빌려 재해의 책임을 전치하고, 이를 통해 정권 안보를 공고히 하는지를 분석할 수 있는 개념적 프레임을 다음 절에서 제안하고자 한다.

3. 연구 설계 및 분석 방법

본 장에서는 앞서 논의한 이론적 검토를 바탕으로, 자원 제약적 권위주의 레짐인 북한이 재해 상황에서 취하는 ‘기술-담론 결합’ 전략을 실증적으로 검증하기 위한 연구 설계를 제시한다. 이를 위해 김정은 집권기 북한의 학술 매체 및 대외 보도 텍스트를 분석 대상으로 삼아, 정권이 선택한 기술적 경로와 재해 원인에 대한 귀인 방식을 다각도로 분석한다.

가. 연구가설

본 연구는 북한 정권이 재난의 정치적 부담을 최소화하고 정당성을 관리하기 위해 두 가지 차원의 담론적 경향을 보일 것으로 가정한다.

가설 1 (기술 경로 전략):

자원 제약이 심한 권위주의 레짐은, 재해 대응 담론에서 물리적 인프라보다 담론적으로 선제 동원이 가능한 디지털 기술을 더 강조할 것이다.

이 가설은 권위주의적 적응 논의와 성과 정당성 이론에 근거한다. 물리적 인프라 구축은 실질적인 착공과 완공을 전제해야 담론화가 가능한 반면, 정보통신 기술(ICT) 기반 기술은 연구·제안·시범 운영 단계에서도 학술 담론의 의제로 동원될 수 있다. 자원 제약과 국제 제재로 인해 대규모 인프라의 실제 집행이 구조적으로 제한된 레짐에서는, 물리적 실행 없이도 ‘과학적 대응 역량’을 연출할 수 있는 ICT 담론이 학술 공간을 더 많이 점유하게 된다. 요컨대 가설 1은 자원 제약이 실행 가능한 기술보다 담론화 가능한 기술의 선택을 규정한다는 명제이며, 이 제약이 심화될수록 담론상의 ICT 우선화 경향이 강화될 것임을 예측한다.

가설 2 (귀인 전략):

자원 제약적 권위주의 레짐은 재해 발생 시, 그 원인을 내부 구조적 요인보다 외부 환경적 요인으로 귀인하는 담론을 더 강하게 생산할 것이다.

이 가설은 재난의 정치학과 책임 회피 이론을 결합한다. 펠링과 딜(Pelling and Dill)이 지적하듯 자연재해는 정권의 통치 역량을 시험하는 정치적 사건으로서, 부실한 대응은 정당성 위기로 직결될 수 있다.⁷⁾ 자원이 충분한 레짐은 실질적인 구호와 복구를 통해 책임 비판을 방어할 수 있다. 그러나 물리적 대응 자원이 부족한 레짐은 재난의 원인 자체를 재구성하는 담론 전략인, 책임의 소재를 내부 실패가 아닌 전 지구적 기후변화나 이상기후라는 통제 불가능한 외부

7) Pelling and Dill, “Disaster Politics,” pp. 21–22.

요인으로 전치하는 방식에 의존할 유인이 크다. 이때 과학 담론은 이 전치를 정당화하는 언어적 자원으로 기능한다. 따라서 가설 2는 자원 제약이 단순히 대응 역량의 부재를 낳는 것이 아니라, 책임 회피를 위한 능동적인 담론 개입을 촉진한다는 명제를 담고 있다.

나. 자료 및 코퍼스 구축

가설 검증을 위해 본 연구는 김정은 집권기 중 2012년 1월부터 2023년 7월까지 북한에서 발행된 주요 대내외 매체 7종(로동신문, 민주조선, 조선중앙통신, 조선의 오늘, 메아리, 아리랑메아리, 내나라)의 보도 기사를 분석 대상으로 선정하였다. 특히 단순 동향 보도보다는 전문가 집단의 논의가 담긴 ‘재해 및 기후 변화 관련 학술행사’ 기사를 중심으로 삼았다.

자료 추출은 분석 코퍼스의 정밀도를 극대화하는 동시에 재난 거버넌스에 관한 국가 매개 전문가 담론의 전 범위를 포착하기 위해 2단계 교차 필터링 방식을 채택하였다. 1단계에서는 ‘토론회, 발표회, 전시회, 전람회, 경연, 경쟁총화, 경험교환회, 축전’ 등 8종의 학술행사 키워드를 적용하였다. 이는 단순한 검색 편의를 위한 분류가 아니라, 정권이 과학기술적 역량을 공식적으로 연출하고 제도적으로 가시화하는 핵심 장치로서 학술행사가 기능한다는 이론적 전제에 기반한 선택이다.

2단계에서는 ‘피해, 기후, 재해, 큰물, 가물, 지진, 태풍, 비루스’ 등 8종의 재해 관련 키워드를 교차 검색하여, 정권이 실존적 환경 위협에 대응하는 국면에서 전문가 담론이 어떻게 동원되는지를 집중적으로 포착하였다. 다만 본 연구는 자연재해, 기후위기, 감염병의 정책적 대응방식이 동일하다고 전제하지 않는다. 이들 위협은 발생원인, 피해 양상, 국가의 행정적 대응수단에서 차이를 갖는다. 자연재해는 인프라 복구와 동원, 기후위기는 장기적 국토관리와 농업·산림 정책, 감염병은 보건·방역 및 국경 통제와 보다 직접적으로 연결된다. 그럼에도 본 연구가 이들 키워드를 하나의 분석 코퍼스 안에서 다루는 이유는, 각

위협의 실제 행정 대응을 비교하려는 것이 아니라 북한의 공식 학술행사 보도에서 상이한 비전통 안보위협이 어떠한 과학기술 담론과 귀인 담론 속에서 조직되는지를 분석하기 위함이다. 따라서 본 연구의 초점은 위협 유형의 물리적 동질성이 아니라, 북한 공식 담론 공간에서 관찰되는 기술-담론 결합 구조에 있다.

최종적으로 67개 행사와 관련된 239건의 보도문으로 분석 코퍼스를 구축하였다. 본 연구의 기본 분석 단위는 보도문(기사) 단위이며, 코딩 과정에서는 각 보도문에 담긴 행사 의제·발표 주제·참여 기관 관련 서술을 중심으로 키워드 출현 여부를 판정하였다. 동일 행사에 대한 복수 매체의 보도는 북한 공식 담론의 반복·확산 양상을 반영하는 자료로 보아 각각 개별 보도문으로 처리하였다. 이러한 설계는 방법론적으로도 중요한 함의를 지닌다. 일반적인 정책 선언이나 관영 논평이 아닌, 국가가 공식적으로 조직하고 매체를 통해 공표한 전문가 집회의 기록을 분석 대상으로 삼음으로써, 정권이 재난 취약성을 과학적 정당성의 연출로 전환하는 구체적인 제도적 장소를 포착할 수 있기 때문이다.

이 조작적 정의는 단순한 범주 설정을 넘어 이론적으로 동기화된 선택이다. 북한 정권은 재해 대응 과정에서 토론회·발표회·경연 등 공식 학술행사를 통해 전문가적 권위를 의도적으로 동원하며, 바로 이 학술행사 보도가 기술-담론 전략이 가장 선명하게 가시화되는 지점이다. 따라서 일반 동향 보도가 아닌 학술행사 기사만을 분석 대상으로 한정하는 것은, 정권이 재해 대응 담론에 전문가적 신뢰성을 선택적으로 부여하는 기제를 분석적으로 포착하기 위한 방법론적 전제조건이다.

다. 지표 구성 및 분석 방법

북한의 재난 대응 전략을 실증적으로 측정하기 위해, 본 연구는 기사 텍스트에 대한 사전적(Dictionary-based) 코딩을 통해 다음과 같이 핵심 지표를 구성하였다.

〈표 1〉 북한 재난 대응 전략 측정을 위한 사전 기반 코딩 체계

분석 차원	분석 지표	핵심 키워드(Keywords)	조작적 정의 및 의미
기술적 경로	전략 I (디지털 기술)	정보화, 전산, 소프트웨어, 화상회의, 손전화, 프로그램, 위성, 원격	저비용 · 단기성과 중심의 고가시성 기술 수단
기술적 경로	비교군 (물리 인프라)	건설, 인프라, 댐, 제방, 저수지, 방조제, 수리, 배수	고비용 · 장기소요의 물리적 재난방지 시설
담론 전략	전략 II (외부 귀인)	재해성이상기후, 이상기후, 기후변화, 지구온난화, 이상기상	위기의 원인을 전 지구적 환경 탓으로 돌리는 책임 전치

출처: 저자 작성.

〈표 1〉의 세 분석 차원은 권위주의적 적응, 성과 정당성, 재난 정치 논의로부터 연역적으로 도출하였으며, 각 범주의 키워드는 해당 담론 유형을 대표하는 핵심 용어를 이론적 검토에 따라 선정하였다. 키워드는 북한 매체의 표기 관행(예: ‘손전화’, ‘프로그램’, ‘큰물’)을 반영하여 구성하였다. ‘건설’과 같이 다의적으로 사용될 수 있는 용어의 경우, 본 코퍼스에서는 제방 · 댐 · 저수지 등 방재 시설과 함께 재해 대응 맥락에서 주로 사용된다는 점을 확인하여 물리 인프라 범주에 포함하였다.

코딩은 각 보도문 본문에 범주별 키워드가 하나 이상 출현하는지를 기준으로 한 출현 여부 방식으로 이루어졌다. 세 범주는 상호 배타적이지 않으므로, 하나의 보도문에 둘 이상의 범주에 해당하는 키워드가 함께 나타나는 경우 각 범주에 대해 독립적으로 코딩하였다(다중 코딩). 코딩의 신뢰성을 점검하기 위해 전체 코퍼스에서 무작위로 추출한 50건의 보도문을 연구자가 본문을 직접 읽고 수작업으로 재코딩하여 자동 코딩 결과와 대조하였다. 그 결과 두 코딩 간 일치율은 90%를 상회하여, 사전 기반 자동 코딩이 본 코퍼스의 담론 유형을 충분히 신뢰할 만한 수준으로 포착하고 있음을 확인하였다.

구체적인 분석은 다음의 3단계 과정을 통해 수행된다. 첫째, 시계열 추이 분

석을 실시한다. 우선 집권 시기를 전기(2012-2016), 중기(2017-2020), 후기(2021-2023)로 구분한다. 전기는 권력승계 이후 체제 안정화 국면이며, 2016년 제7차 당대회에 북한이 처음으로 ‘과학기술강국’을 ‘사회주의 강국’에 앞선 선차적 목표로 규정한 시기이다.⁸⁾ 중기는 고강도 제재, 핵·미사일 긴장, 남북·북미 외교, 코로나19 초기의 시기로 대외환경이 급변하고 물리적 협력 가능성이 축소되는 전환기이다. 후기는 제8차 당대회 이후 새 경제 전략과 장기 봉쇄가 결합되면서 자력갱생, 과학기술, 비상방역, 재난관리 담론이 재구성되는 시기이다. 이 시기별로 디지털 기술 담론과 물리 인프라 담론 중 어느 쪽이 우세하게 나타나는지, 외부 귀인 담론의 비중은 어떻게 변화하는지 확인한다.

둘째, 주제 영역 분석을 수행한다. 코퍼스 내에서 ‘ICT 기반 재해 대응’, ‘외부 귀인 기후 담론’, ‘농업 회복력’, ‘기관 간 조율’, ‘국제 참여’ 등 주요 주제 영역별 키워드 출현 비율을 산출함으로써 담론 구조의 전환점을 포착한다. 셋째, 키워드 공출현 네트워크 분석(Keyword Co-occurrence Network Analysis)을 수행한다. 공출현은 동일 보도문 내에서 둘 이상의 키워드가 함께 출현하는 경우로 정의하였으며, 키워드 쌍의 공출현 빈도를 연결(엣지)의 가중치로 하는 네트워크를 시기별로 구성하였다. 시각화에서 노드의 크기는 연결 정도 중심성을, 엣지의 두께·투명도는 공출현 빈도를, 노드의 색상은 키워드가 속한 주제 범주(ICT·물리 인프라·외부 귀인·농업·조율·국제)를 나타낸다. 노드 배치에는 Kamada-Kawai 알고리즘에 기반한 force-directed 레이아웃을 사용하였다. 중심성 지표로는 연결 정도 중심성과 매개 중심성을 산출하되, 네트워크 규모의 차이를 통제하기 위해 두 지표 모두 정규화된 값을 사용하였다. 다만 전기와 후기의 기사 수 및 키워드 밀도 차이를 고려하여 시각화의 가독성을 확보하기 위해 엣지 생성의 최소 공출현 기준을 전기는 1회, 후기는 2회로 달리 적용하였다. 이에 따라 시기 간 절대적 연결 수의 직접 비교보다는, 동일한 키워드 사전을 기준으로 정규화된 중심성 값과 노드 간 상대적 위치 변화를 중심으로 해

8) 변상정, “김정은 시대 북한의 과학기술정책: ‘취향찬 설계’와 불균형적 발전,” 국가안보전략연구원, 「연구보고서」 2022-10 (2022).

석하였다. 이를 통해 ICT 기반 기술 담론과 외부 귀인 담론이 어떻게 결합하여 하나의 위기관리 담론 구조를 형성하는지를 분석한다.

이러한 분석 설계를 통해 재난이라는 위기 국면에서 북한 정권이 저비용·고가시성 기술과 외부 귀인 프레임링을 결합하여, 실질적인 위험 관리와 정권의 책임 회피라는 이중적 목표를 어떻게 달성하는지 실증적으로 보여주고자 한다.

4. 분석 결과

본 장에서는 앞서 제시한 연구 가설을 사전 기반(dictionary-based) 코딩, 시계열 추이 분석, 주제 영역 분석, 그리고 키워드 공출현 네트워크 분석을 통해 검증한 결과를 제시한다. 분석 대상은 2012년부터 2023년까지 북한의 주요 매체 7종에서 추출된 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건이다. 본 연구는 이 자료를 전기(2012-2016), 중기(2017-2020), 후기(2021-2023)의 세 시기로 구분하여 담론 구조의 전환 양상을 분석한다.

분석 결과는 두 가지 핵심 가설을 모두 경험적으로 지지한다. 특히 북한의 공식 매체와 학술행사 보도는 국가의 선전·정책 체계와 긴밀하게 연동되어 있다는 점에서, 해당 담론에는 정권이 대내외적으로 강조하고자 하는 정책적 우선순위나 전략적 메시지가 상당 부분 반영되어 있다고 볼 수 있다. 다만 본 연구는 공개 매체 텍스트를 분석 대상으로 삼기 때문에 북한 내부의 실제 정책 결정 과정 자체를 직접 관찰하는 데에는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 북한 공식 담론 공간에서 기술 강조와 외부 귀인 프레임이 특정 시기 이후 결합하여 강화되는 양상을 경험적으로 확인하고, 이를 정권의 공식 담론의 변화 방향과 연결하여 해석한다.

가설 1(기술적 적응 전략)과 관련하여, ICT 기반 기술 담론의 비중은 전기 22.0%에서 후기 65.3%로 43.3%p 급증한 반면, 물리 인프라 담론은 46.2%에서

35.7%로 오히려 감소하였다. 가설 2(담론적 귀인 전략)의 경우, 외부 귀인 담론은 전기 12.1%에서 후기 39.8%로 27.7%p 상승하였으며, 특히 ‘재해성이상기후’라는 외부 귀인 프레임이 2021년 이후 분석 기간 내 가장 큰 증가폭으로 확산된 것이 확인된다. 이러한 결과는 후기 김정은 시기 북한의 재해·기후 관련 공식 담론에서 ICT 기반 기술 언어와 외부 귀인 프레임이 동시에 강화되고 있음을 보여준다.

가. 분석 코퍼스의 분포와 시기 구분

본 연구의 분석 코퍼스는 2012년부터 2023년까지 북한 주요 매체 7종에 보도된 재해·기후 관련 학술행사 기사 239건으로 구성된다. 분석 시기는 전기, 중기, 후기로 구분하였다. 전기는 김정은 권력승계 이후 체제 안정화와 과학기술 담론의 제도적 부상이 함께 나타난 시기이다. 중기는 고강도 제재, 핵·미사일 긴장, 남북·북미 외교, 코로나19 초기 국면이 중첩되면서 대외환경이 급변하고 물리적 협력 가능성이 축소된 전환기이다. 후기는 제8차 당대회 이후 새 경제전략, 장기 봉쇄, 자력갱생, 과학기술, 비상방역, 재난관리 담론이 재구성되는 시기이다.

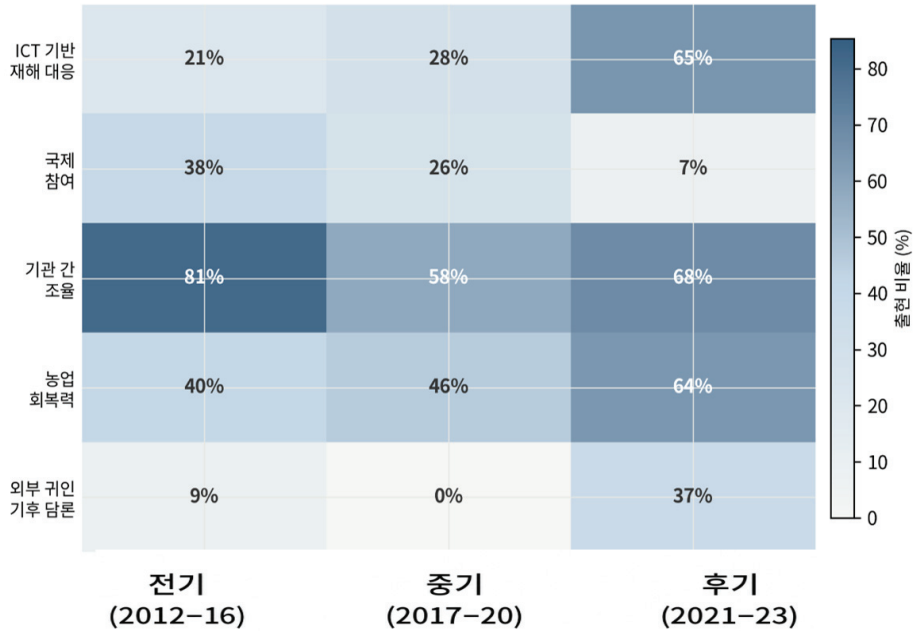
연도별 기사 수의 편차는 비율 수치 해석에 영향을 줄 수 있으므로, 본 연구는 각 연도의 전체 기사 수를 함께 검토하였다. 예컨대 연도별 기사 수는 2016년과 2021년이 각각 41건, 35건으로 많았으며, 2012년 6건으로 가장 적었다. 다만 전기 91건, 중기 50건, 후기 98건으로 시기별 집계에서는 후기와 전기의 관측치가 비교적 충분히 확보되어 있다.⁹⁾ 따라서 이하의 분석에서는 개별 연도의 비율 변화뿐 아니라 전기·중기·후기라는 시기별 집계와 공출현 구조를 함께 검토함으로써 단일 연도 수치에 대한 과도한 해석을 피하고자 한다.

시기별 주제 영역 분석은 이러한 담론 변화가 특정 키워드의 단순 증가에 국한되지 않고 전체 담론 생태계의 재편과 연결되어 있음을 보여준다. <그림 1>은

9) 자세한 연도별 분포는 <부록 1> 참조.

ICT 기반 재해 대응, 외부 귀인 기후 담론, 농업 회복력, 기관 간 조율, 국제 참여 등 주요 주제 영역별 출현 비율을 시기별로 비교한 것이다.

〈그림 1〉 시기별 주제 영역 출현 비율 Heatmap(%)



출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.

주: 셀 값은 해당 시기 전체 기사 중 주제 영역 관련 키워드가 출현한 기사의 비율이다.

색조는 연한 청색에서 짙은 청색으로 갈수록 출현 비율이 높음을 의미한다.

주제 영역별 분석에서 주목할 점은 두 가지이다. 첫째, 국제 참여 담론은 후기로 갈수록 약화되는 경향을 보인다. 구체적으로 해당 담론은 전기 38%에서 중기 26%, 후기 7%로 지속적으로 감소하였다. 이는 코로나19 봉쇄 이후 북한의 대외 접촉이 제한되고 국제기구 및 외부 지원과 연결된 담론이 상대적으로 위축된 상황과 관련된다. 둘째, 기관 간 조율 담론은 전기 81%, 중기 58%, 후기 68%로, 모든 시기에서 비교적 높은 수준을 유지하되 중기에 일시적으로 약화되는 양상을 보인다. 이와 같이 기관 간 조율 및 과학기술 관련 담론은 전 시기에 걸쳐 지속적으로 나타나며, 특히 후기에는 ICT 기반 대응과 외부 귀인 담론이

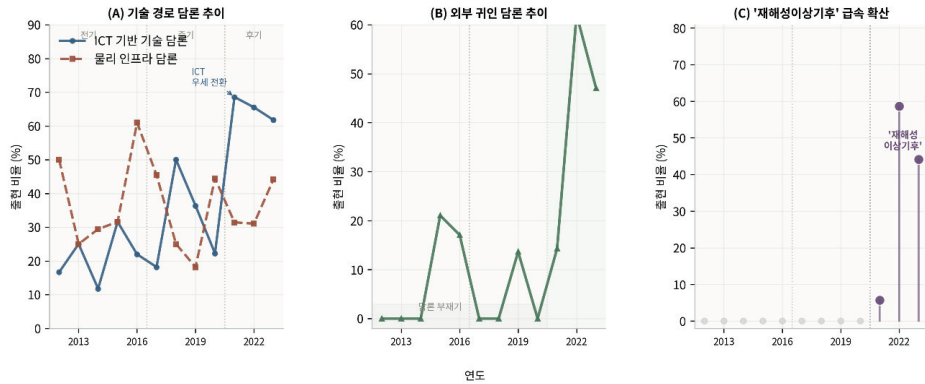
함께 부상하는 양상이 관찰된다. 이러한 변화는 이후 가설 1과 가설 2의 분석에서 보다 구체적으로 검토한다.

나. 가설 1: ICT 담론의 부상과 물리 인프라 담론의 상대적 약화

가설 1은 자원 제약적 권위주의 레짐이 재해 대응 담론에서 물리적 인프라보다 담론적으로 선제 동원이 가능한 디지털 기술을 더 강조할 것이라는 예측이다. 이를 검토하기 위해 본 연구는 ICT 기반 기술 담론과 물리 인프라 담론의 시기별·연도별 출현 비율을 비교하였다. 시계열 분석 결과는 〈그림 2〉에 제시되어 있다. 세 패널은 각각 (A) ICT 대비 물리 인프라 담론의 교차 추이, (B) 외부 귀인 담론의 확산 궤적, (C) ‘재해성이상기후’ 표현의 연도별 급등을 보여준다. 전기에는 물리 인프라 담론이 ICT 담론을 압도하여, 국가가 대규모 건설 사업을 통해 재난 대응 역량을 과시하려 했음을 시사한다. 그러나 중기를 거치면서 두 담론의 비율 차이가 좁혀지기 시작하고, 후기에 이르러서는 ICT 담론이 역전하여 우위를 점하는 구조적 전환이 관찰된다.

〈그림 2〉 (A)는 전기, 중기, 후기에 걸친 ICT 담론과 물리 인프라 담론의 교차 추이를 보여준다. 전기에는 물리 인프라 담론이 ICT 담론을 상회하였다. 이는 재해 대응 담론이 건설, 제방, 저수지, 배수 등 물리적 방재시설과 복구 역량을 중심으로 구성되었음을 시사한다. 그러나 중기를 거치며 두 담론의 비율 차이가 좁혀졌고, 후기에 이르러 ICT 담론이 물리 인프라 담론을 역전하는 양상이 나타났다. 이러한 변화는 재해 대응 담론의 중심이 대규모 물리 인프라 구축에서 정보화, 전산화, 화상회의, 통신망 등 디지털 기술 언어로 이동하고 있음을 보여준다.

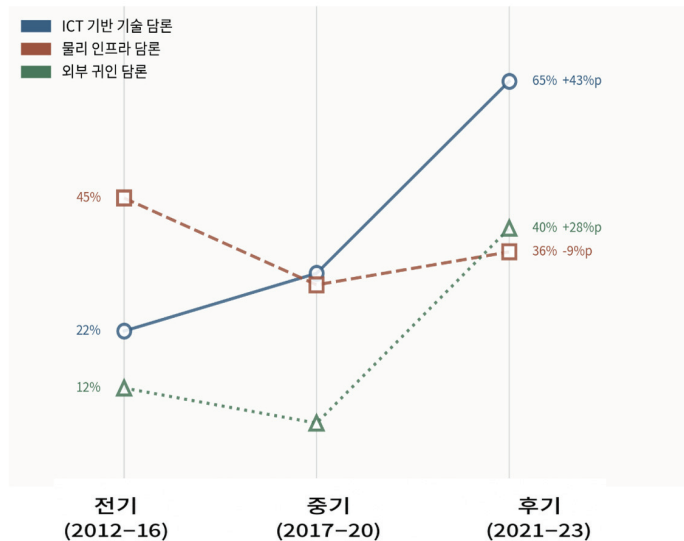
〈그림 2〉 시기별 담론 유형 출현 비율 추이(2012-2023)



출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.

보다 구체적으로 〈그림 3〉은 세 담론 유형의 시기 간 수준 변화와 기울기 차이를 보여주며, 〈그림 4〉는 ICT 담론과 물리 인프라 담론의 비율 차이를 연도 단위로 분해하여 제시한다.

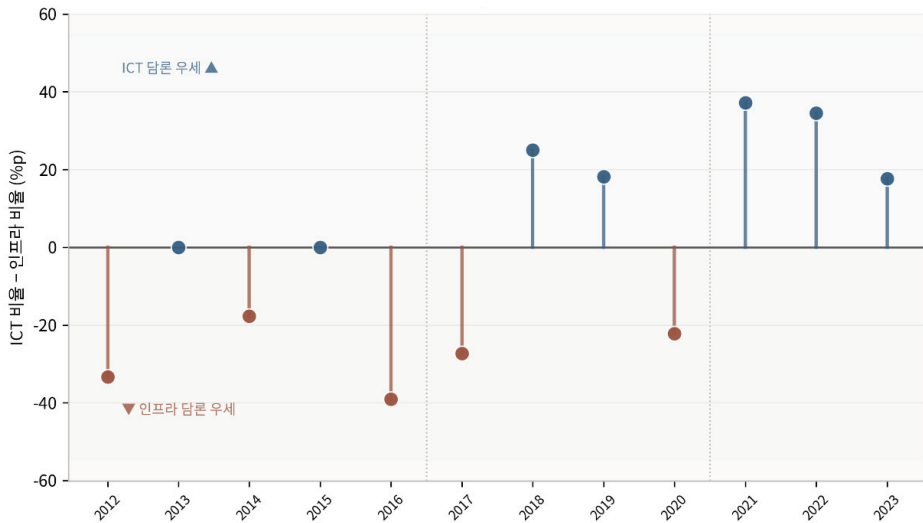
〈그림 3〉 시기별 담론 유형 변화 - Slope Graph



출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.
주: 우측 표기는 후기 비율과 전기 대비 변화량을 의미한다.

〈그림 3〉에서 확인되듯, ICT 기반 기술 담론은 전기 22%에서 후기 65%로 약 43%p 상승하였다. 반면 물리 인프라 담론은 전기 45%에서 후기 36%로 완만하게 하락하였다. 이 결과는 ICT 담론의 부상이 물리 인프라 담론의 완전한 대체라기보다, 기존 인프라 담론이 유지되는 가운데 디지털 기술 담론이 빠르게 확대되는 방식으로 나타났음을 보여준다.

〈그림 4〉 ICT 대비 물리 인프라 담론 비율 차이(가설 1 검증)



출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.
 주: 양의 값은 ICT 담론 우세, 음의 값은 인프라 담론 우세를 의미한다.

〈그림 4〉는 이러한 전환이 단선적으로 진행된 것이 아님을 보여준다. 2018-2019년 ICT가 인프라를 일시적으로 상회(2018년 +25.0%p, 2019년 +18.2%p)하였다가 2020년 인프라가 재역전(-22.2%p)하였고, 2021년을 기점으로 ICT가 +37.2%p의 격차로 인프라를 압도하며 2022년(+34.5%p), 2023년(+17.7%p)까지 일관된 우위를 유지한다. 이러한 2021년 이후의 구조적 고착은 코로나19 봉쇄로 대외 연계가 완전히 단절된 조건에서 외부 지원에 의존하는 인프라 구축 대신 내부적으로 담론화 가능한 디지털 기술이 학술 공간을 지배하게 된 결과로

해석될 수 있다. 이러한 단계적 역전은 북한 정권이 자원 제약이라는 구조적 한계 속에서 가시성 높고 비용이 낮은 디지털 기술을 점진적으로, 그러나 결정적으로 우선시하는 담론적 전환 과정으로 해석될 수 있다.

〈표 2〉 시기별 담론 유형 출현 빈도 및 비율 요약

시기	N	ICT 기사 수	ICT(%)	인프라 기사 수	ICT -인프라(%)	귀인 기사 수	귀인(%)
전기(2012-2016)	91	20	22.0	42	-24.2	11	12.1
중기(2017-2020)	50	16	32.0	17	-2.0	3	6.0
후기(2021-2023)	98	64	65.3	35	+29.6	39	39.8
전체(2012-2023)	239	100	41.8	94	—	53	22.2

출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.

〈표 2〉는 세 시기에 걸친 담론 구조의 전환을 압축적으로 보여준다. 전기에는 물리 인프라 담론이 ICT 담론을 앞섰고, 외부 귀인 담론은 상대적으로 제한적으로 나타났다. 중기에는 ICT 담론과 물리 인프라 담론의 격차가 축소되었으나, 외부 귀인 담론은 오히려 낮은 수준에 머물렀다. 후기에 들어 ICT 담론은 물리 인프라 담론을 역전하였고, 외부 귀인 담론도 동시에 증가하였다. 이는 후기 김정은 시기 재해·기후 관련 공식 담론에서 기술 경로의 중심이 ICT 기반 기술 언어로 이동하고 있음을 보여준다.

다. 가설 2: 외부 귀인 담론과 ‘재해성이상기후’ 프레임의 강화

가설 2는 자원 제약적 권위주의 레짐이 재해 발생의 원인을 내부 구조적 요인보다 외부 환경적 요인으로 귀인하는 담론을 더 강하게 생산할 것이라는 예측이다. 이를 검토하기 위해 본 연구는 외부 귀인 담론 전체의 출현 비율과 ‘재해성이상기후’ 표현의 시기별·연도별 확산 양상을 분석하였다.

상기한 〈그림 2〉(B)는 외부 귀인 담론의 연도별 출현 추이를 보여준다. 외부 귀인 담론은 전기 중 2015-2016년에 일부 나타났으나, 중기에는 낮은 수준에

머물렀다. 이후 후기에 접어들며 2021년 14.3%, 2022년 62.1%, 2023년 47.1%로 크게 증가하였다. 특히 2022년의 62.1%는 전체 분석 기간 중 가장 높은 수치이다. 이러한 변화는 대외 고립, 코로나19 이후 봉쇄, 재난·기후위기 담론의 강화가 맞물린 시기에 외부 환경 요인을 강조하는 담론이 부상했음을 보여준다.

〈그림 2〉(C)는 외부 귀인 담론 중에서도 ‘재해성이상기후’라는 특정 표현의 확산에 주목한다. 이 표현은 분석 코퍼스 내에서 2020년까지 사실상 확인되지 않다가 2021년부터 포착되며, 2022년과 2023년에 급격히 증가하였다. ‘이상기후’나 ‘기후변화’가 비교적 일반적 표현이라면, ‘재해성이상기후’는 이상기후의 파괴성과 예외성을 강조함으로써 재난을 인간과 국가의 통제 범위를 넘어서는 외생적 충격으로 위치시키는 효과를 갖는다.

이러한 결과는 자연적 용어 확산만으로 설명되기보다, 북한의 공식 담론 공간에서 특정 시기 이후 외부 환경 요인을 강조하는 언어가 제도적으로 부각되었을 가능성을 시사한다. 다만 이는 북한 내부의 정책 결정 의도를 직접 입증하는 증거라기보다, 공개 학술행사 보도에서 외부 귀인 프레임이 강화되는 담론적 패턴으로 이해되어야 한다. 이 점에서 ‘재해성이상기후’ 담론은 재난의 책임 소재를 내부의 구조적 취약성이나 정책 실패가 아니라 전 지구적 기후위기와 같은 외부 환경 요인으로 재구성하는 언어적 장치로 기능할 수 있다.

‘재해성이상기후’라는 표현이 갖는 정치적 함의는 두 층위에서 이해할 수 있다. 표면적으로는 인류 전체가 직면한 기후변화라는 글로벌 현상 안에 북한의 재해를 위치시킴으로써 재난의 원인을 외부화하는 효과를 갖는다. 보다 심층적으로는 ‘재해성’이라는 수식어를 통해 이상기후의 예외성과 심각성을 부각함으로써, 재난을 정권의 관리 실패가 아니라 통제하기 어려운 외생적 충격으로 재구성한다. 이는 Pelling and Dill이 제시한 재난의 탈정치화 논의가 북한 사례에서는 과학적·기후적 언어를 매개로 공식 담론 속에서 수행될 수 있음을 시사한다.

라. 공출현 네트워크 분석: 기술-담론 결합의 구조

앞의 분석은 ICT 기술 담론과 외부 귀인 담론이 후기에 각각 강화되는 양상을 보여준다. 그러나 본 연구의 핵심 주장은 두 담론이 개별적으로 증가했다는 데 그치지 않는다. 중요한 것은 이 두 담론이 북한의 공식 학술행사 보도 안에서 서로 결합된 구조를 형성하는가이다. 이를 검토하기 위해 본 연구는 키워드 공출현 네트워크 분석을 수행하였다.

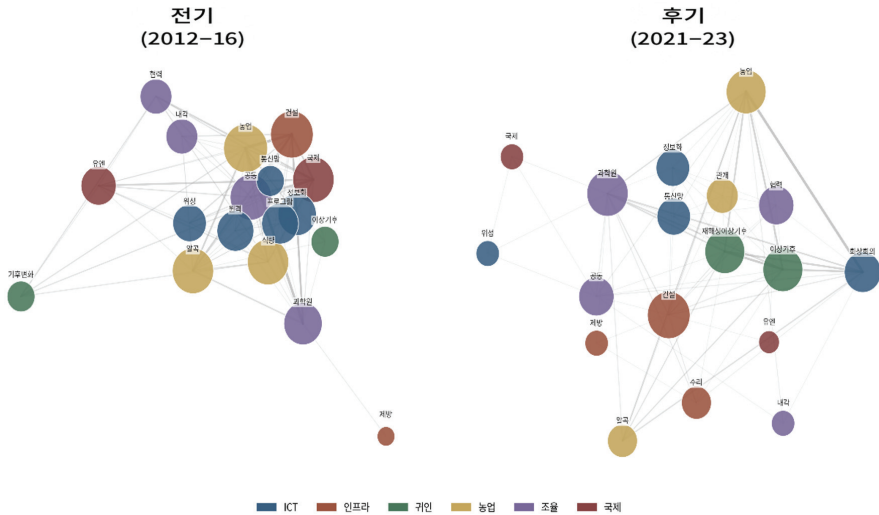
키워드 공출현 네트워크 분석은 전기와 후기 사이에 담론 구조가 질적으로 재편되었음을 보여준다(<그림 5> 참조). 전기 네트워크에서는 ‘농업’, ‘건설’, ‘국제’, ‘식량’ 노드가 중심을 이루며, 다수의 키워드가 이 노드들과 비교적 고르게 연결된 분산형 구조를 보인다. ‘기후변화’는 네트워크 외곽에 위치하고, ICT 계열 노드들도 중심부보다는 주변부에 놓여 있다. 이는 전기의 재해 대응 담론이 농업 생산력 회복, 물리적 인프라 복구, 국제 지원 확보라는 전통적 틀 안에서 조직되었음을 보여준다.

반면 후기 네트워크에서는 ‘재해성이상기후’와 ‘이상기후’가 핵심 노드로 부상하며, ‘과학원’, ‘화상회의’, ‘통신망’ 등 ICT 및 조율 관련 노드와 긴밀하게 연결된다. ‘국제’ 노드는 후기에 네트워크 외곽으로 이동하며 연결성이 약화된다. 이는 후기로 갈수록 국제협력이나 물리적 지원 담론보다 외부 귀인 담론과 ICT 기반 대응 담론이 중심적 위치를 차지하게 되었음을 보여준다. 전기에 분산되어 있던 담론 구조가 후기에는 귀인 담론과 기술 담론을 중심으로 압축·재편된 것이다.

이러한 결과는 본 연구가 이질적인 비전통 안보위협을 하나의 분석틀 안에서 다루는 이유를 보완적으로 보여준다. 공출현 네트워크에서 관찰되는 핵심 변화는 자연재해, 기후위기, 감염병 각각의 행정적 대응수단이 동일하다는 점이 아니다. 핵심은 북한의 공식 학술행사 보도에서 이들 위협이 과학기술적 대응 역량, 기관 간 조율, 외부 환경 귀인의 언어 속에서 함께 구조화된다는 점이다. 후기 담론 구조에서 ‘재해성이상기후’, ‘이상기후’, ‘화상회의’, ‘통신망’, ‘과학

원'과 같은 귀인·기술·조울 노드가 중심부에 위치한다는 사실은, 상이한 위협 유형들이 개별 정책영역으로만 분리되기보다 하나의 기술-담론적 위기관리 프레임 안에 포섭되고 있음을 시사한다.

〈그림 5〉 시기별 키워드 공출현 네트워크 비교



출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.

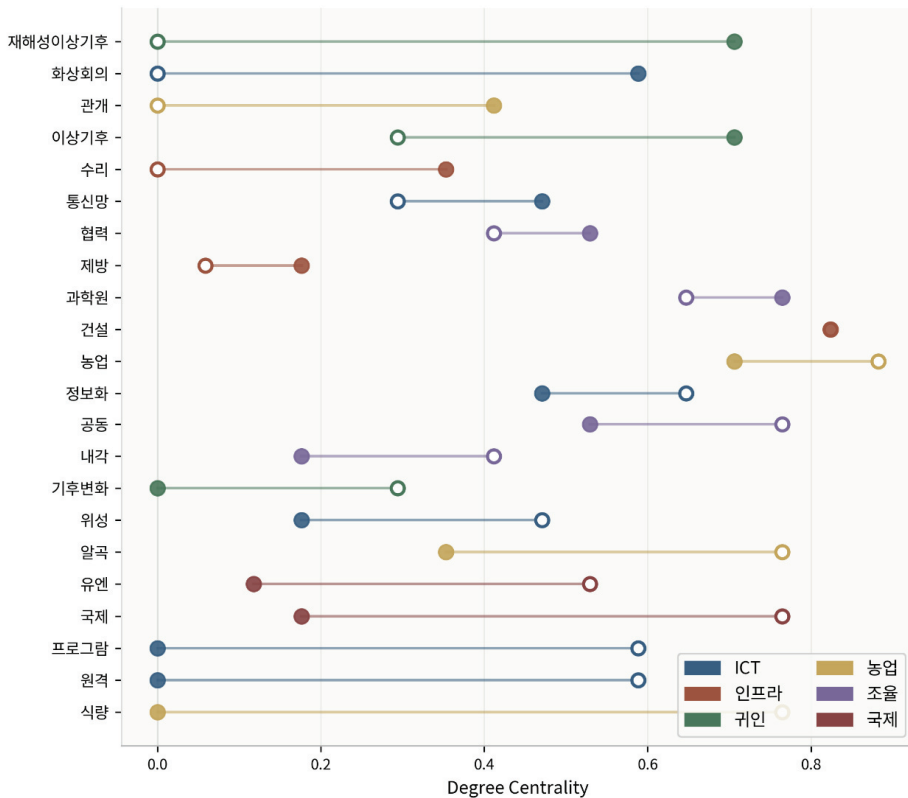
주: 노드 크기는 Degree Centrality, 엣지 두께와 투명도는 공출현 빈도를 의미한다.

(A)는 전기 네트워크, (B)는 후기 네트워크를 나타낸다.

〈그림 6〉은 개별 노드의 전기·후기 중심성 변화를 비교한 것이다. 가장 두드러진 변화는 귀인 담론 계열에서 나타난다. ‘재해성이상기후’는 전기 네트워크에서는 관찰되지 않았으나 후기에 핵심 노드로 부상하였다. ‘이상기후’도 후기 네트워크에서 높은 연결 중심성을 보인다. ICT 계열에서는 ‘화상회의’와 ‘통신망’이 후기에 부상한다. 반면 ‘국제’, ‘유엔’, ‘식량’ 등 전기 네트워크에서 상대적으로 중요한 위치를 차지했던 노드들은 후기에 연결성이 약화된다. 이는 후기 재해·기후 담론이 국제 지원 및 농업·식량 중심의 담론에서 귀인·기술·조울 중심의 담론 구조로 이동하고 있음을 보여준다.

또한 <표 3>은 가설 1과 가설 2를 노드 수준에서 보완적으로 확인해준다. 가설 1과 관련하여, ICT 계열에서 ‘화상회의’와 ‘통신망’이 후기 네트워크에서 상대적으로 중요한 위치를 차지한다. 반면 전기의 일반적 정보화 담론은 후기에 재해 대응에 보다 직접적으로 연결되는 구체적 기술 담론으로 분화되는 양상을 보인다. 가설 2와 관련하여, ‘재해성이상기후’와 ‘이상기후’는 후기에 핵심적 귀인 담론 노드로 부상한다. 이 두 귀인 담론 노드가 ICT 계열 노드들과 공출현한다는 사실은 기술 강조 전략과 외부 귀인 전략이 담론 수준에서 구조적으로 결합하고 있음을 보여준다.

<그림 6> 전기-후기 노드 Degree Centrality 비교



출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.

주: 빈 원은 전기, 채운 원은 후기를 의미한다.

〈표 3〉 전기-후기 키워드 노드 중심성 비교

키워드	카테고리	전기 Degree	전기 Betweenness	후기 Degree	후기 Betweenness
건설	인프라	0.833	0.012	0.833	0.250
농업	농업	0.889	0.037	0.722	0.000
과학원	조율	0.667	0.111	0.778	0.125
재해성이상 기후	귀인	—	—	0.722	0.034
이상기후	귀인	—	—	0.722	0.008
화상회의	ICT	0.500	0.031	0.611	0.035
정보화	ICT	0.667	0.121	0.444	0.023
알곡	농업	0.778	0.012	0.500	0.010
식량	농업	0.722	0.069	0.444	0.010
국제	국제	0.722	0.069	0.222	0.000

출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.

주: Degree Centrality = 노드의 연결 수 / (전체 노드 수 - 1).

Betweenness Centrality = 해당 노드를 경유하는 최단 경로의 비율(정규화).

‘—’: 해당 시기 네트워크에서 노드 미출현.

가설 2와 관련하여, ‘재해성이상기후’와 ‘이상기후’는 전기 네트워크에서는 나타나지 않았으나, 후기에 나란히 0.722의 연결 정도 중심성으로 급부상하며 네트워크의 핵심 위치를 점한다. 이 두 귀인 담론 노드가 후기 네트워크에서 ICT 계열 노드들과 높은 빈도로 공출현한다는 사실은, 기술 강조 전략과 외부 귀인 전략이 담론 수준에서 구조적으로 결합하고 있음을 보여준다.

마. 소결: 기술-담론 결합의 의미와 해석 범위

이상의 분석은 후기 김정은 시기 북한의 재해·기후 관련 학술행사 보도에서 ICT 기술 담론과 외부 귀인 담론이 동시에 강화되고, 공출현 네트워크 수준에서도 두 담론이 보다 긴밀하게 결합되고 있음을 보여준다. 가설 1과 관련하여, ICT 기반 기술 담론은 물리적 인프라 담론에 비해 후기로 갈수록 더 두드러지게 나타났다. 가설 2와 관련하여, ‘재해성이상기후’를 중심으로 한 외부 귀인 담론

도 후기에 강화되었다. 공출현 네트워크 분석은 이 두 흐름이 별개의 변화가 아니라, 공식 학술행사 보도 안에서 상호 연결된 담론 구조로 나타나고 있음을 보여준다.

이러한 결과는 기술 담론이 단순히 재난 대응 수단을 설명하는 언어에 머무르지 않고, 재난의 원인과 책임을 외부 환경으로 재구성하는 귀인 담론과 결합하여 정권의 정치적 부담을 관리하는 담론적 자원으로 기능할 수 있음을 시사한다. 다만 본 연구의 분석 결과는 북한 내부의 정책 결정 의도 자체를 직접 입증하는 것은 아니며, 공식 학술행사 보도라는 공개 담론 공간에서 관찰되는 구조적 패턴으로 이해되어야 한다. 따라서 본 연구의 핵심 발견은 북한이 실제 재난 대응을 수행하지 않았다는 것이 아니라, 재해·기후 관련 공식 담론에서 기술적 성과 연출과 외부 귀인 프레임이 결합되는 방식이 후기로 갈수록 더 뚜렷하게 나타난다는 점이다.

5. 결론 및 함의

이상의 분석을 종합하면, 김정은 시기 북한의 재해·기후 대응 담론은 물리적 대응 역량의 한계를 단순히 드러내는 데 그치지 않고, 과학기술 담론과 외부 귀인 담론을 결합하는 방식으로 재난의 정치적 부담을 관리하는 특징을 보인다. 본 연구는 2012년부터 2023년까지 북한 주요 매체에 나타난 재해·기후 관련 학술행사 보도를 분석하여, 후기 김정은 시기로 갈수록 물리적 인프라 담론에 비해 ICT 기반 기술 담론의 비중이 증가하고, 동시에 ‘재해성이상기후’로 대표되는 외부 귀인 담론이 강화되는 양상을 확인하였다. 공출현 네트워크 분석에서도 전기의 ‘농업-건설-국제’ 중심 구조가 후기에 ‘재해성이상기후-이상기후-화상회의-통신망’ 중심 구조로 재편되는 양상이 나타났다. 이는 북한의 재해·기후 담론에서 기술적 대응 역량의 연출과 재난 책임의 외부화가 분리된 담론

전략이 아니라, 공식 학술행사 보도라는 제도화된 담론 공간 안에서 상호 결합되어 나타나고 있음을 보여준다.

이론적 측면에서 본 연구는 세 가지 기여를 갖는다. 첫째, 재난의 정치학, 권위주의적 적응, 기술관료주의 논의를 ‘기술-담론의 전략적 결합’이라는 분석틀로 연결함으로써, 자원 제약적 권위주의 체제가 물리적 대응 역량의 한계를 담론적으로 보완하는 방식을 설명하였다. 기존 권위주의 적응 논의가 주로 제도 조정, 정책 실험, 분배정치에 주목했다면, 본 연구는 실질적 자원의 제약이 큰 조건에서 기술 담론과 귀인 담론이 정권의 성과 정당성 관리와 책임 회피에 어떻게 활용될 수 있는지를 보여준다. 둘째, 본 연구는 기술 담론이 단순한 현대화 수사가 아니라 재난 책임의 재구성과 결합될 수 있음을 제시하였다. 과학기술 언어는 물리적 인프라 구축보다 성과를 담론적으로 가시화하기 쉽고, 실제 집행 성과가 제한적인 단계에서도 대응 역량의 존재를 선제적으로 표상할 수 있다. 이 때문에 자원 제약적 권위주의 체제는 기술 담론을 통해 정책 역량을 연출할 유인을 갖는다. 이러한 양상은 자원의 제약 조건 자체가 특정 형태의 전략적 합리성을 구조화한다는 점을 보여준다. 셋째, 본 연구는 ‘재해성이상기후’와 같은 외부 귀인 담론이 재난의 원인을 내부의 구조적 취약성이나 정책 실패가 아니라 전 지구적 환경위기와 같은 외생적 요인으로 재구성하는 데 활용될 수 있음을 보였다. 이는 재난의 탈정치화가 권위주의 체제에서 오히려 과학적 언어를 매개로 고도로 정치화된 공식 언어를 통해 수행될 수 있음을 시사한다. 북한의 경우 재난의 책임을 비정치적·외생적 요인으로 돌리는 과정이 침묵이나 회피가 아니라, 과학적 언어와 공식 담론을 통해 수행되고 있다는 점에서 권위주의 재난 정치의 비교 연구에 새로운 사례 유형을 제공한다.

정책적 함의의 측면에서 본 연구의 결과는 대북 인도주의 지원 및 기후·재난 협력 전략을 보다 정교하게 설계할 필요성을 제기한다. 북한의 ICT 기반 재난관리 담론과 재해·기후 담론을 단순한 선전이나 정권 정당성 강화의 수단으로만 간주할 경우, 한국과 국제사회는 북한이 스스로 열어둔 협력의 언어를 활용할 수 있는 정책적 공간을 놓칠 수 있다. 반대로 이를 무비판적으로 수용할 경우,

기술 협력이나 인도적 지원이 실제 취약계층의 피해 완화보다 정권의 성과 연출에 전용될 위험이 있다. 따라서 필요한 것은 관여와 경계 중 어느 하나를 선택하는 방식이 아니라, 북한의 재해·기후 담론을 제한적 기능협력의 진입점으로 활용하되, 그 협력의 조건을 정보 공개, 데이터 접근성, 공동 평가, 국제규범 수용과 결부시키는 전략이다.

구체적으로 한국과 국제사회는 재해·기후 협력 과정에서 재난 데이터의 투명성과 정보 접근성을 협력 조건으로 제시할 필요가 있다. 북한이 ICT 기반 재난관리와 과학적 대응 역량을 강조하는 만큼, 국제사회는 이를 근거로 재난 정보 공개와 공동 평가 체계 수용을 요구할 수 있다. 이는 북한의 기술 담론을 그대로 수용하는 것이 아니라, 이를 제도적 투명성 요구와 연결하는 방식이다. 또한 기후·재난 분야는 남북 간 제한적 기능협력의 현실적 접점이 될 수 있다. 접경지역 홍수 예·경보, 산림복구, 농업기후 정보 교환 등은 군사·정치 문제보다 상대적으로 낮은 수준의 협력 채널을 제공한다. 이 경우 협력은 일회성 지원보다 공동 자료 생산, 위험평가, 국제기구와의 다자협력 방식으로 설계될 필요가 있다.

아울러 인도적 지원과 기술 협력은 모니터링과 독립적 평가 체계와 결합되어야 한다. 피해 자료 확인, 수혜 지역 공개, 국제기구와의 공동 모니터링 등이 결합되지 않을 경우 지원이 정권의 성과 연출에 활용될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 조건부 관여는 협력을 차단하기 위한 것이 아니라, 실제 재난 취약성 완화로 이어지도록 하기 위한 제도적 안전장치로 이해될 필요가 있다.

마지막으로 북한의 재해·기후 담론은 국제 규범 체계와의 제한적 접속 가능성을 보여준다. 북한이 기후변화와 재난관리라는 보편적 언어를 사용하는 만큼, 국제사회는 이를 근거로 정보 공개와 국제 기준에 따른 평가 절차 수용을 요구할 수 있다. 따라서 향후 대북 재난·기후 협력은 북한의 담론을 일방적으로 불신하거나 그대로 수용하기보다, 담론과 실제 집행 사이의 간극을 검증하고 줄이는 방향으로 설계될 필요가 있다.

특히 본 연구의 결과는 북한의 실질적 재난 대응 노력이 부재하다는 의미로

해석되어서는 안 된다. 산림복구, 국토관리, 농업 회복력 강화, 방재 제도 정비와 같은 실제 정책이 병행될 수 있으며,¹⁰⁾ 본 연구는 그러한 정책 집행의 실효성을 직접 평가하지 않는다. 본 연구가 보여주는 것은 실제 대응의 존재 여부가 아니라, 공식 담론 공간에서 기술적 성과 연출과 외부 귀인 프레임이 결합되는 방식이다.

연구의 한계와 관련하여, 본 연구는 공개 매체 텍스트에 한정된 코퍼스를 분석 대상으로 한다는 점에서 북한 내부의 실제 정책 결정 과정을 직접 포착하는데 구조적 한계가 있다. 따라서 본 연구의 분석 결과는 북한 정권의 의도를 직접 입증하는 증거라기보다, 공식 담론 공간에서 기술 담론과 외부 귀인 담론이 결합하여 나타나는 구조적 패턴에 대한 경험적 관찰로 이해되어야 한다. 담론과 실제 정책 집행 사이의 간극을 검증하기 위해서는 예산 배분, 실제 인프라 착공 현황 등 행정 데이터와의 교차 분석이 필요하며, 단일 사례 분석이 갖는 일반화의 한계를 극복하기 위해서는 유사한 자원 제약 조건을 공유하는 복수의 권위주의 레짐으로 분석 대상을 확장하는 비교 연구가 향후 과제로 남는다.

이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 접근이 제한된 북한의 재해·기후 대응을 공개 텍스트 자료를 통해 체계적으로 분석하고, 자원 제약적 권위주의 체제가 기술 담론과 외부 귀인 담론을 결합하여 재난의 정치적 부담을 관리하는 방식을 제시했다는 점에서 의의를 갖는다. 특히 본 연구는 북한의 재해·기후 담론을 단순한 선전이나 정책 수사의 차원에서만 이해하기보다, 정권안보, 성과정당성, 책임 회피, 국제협력 가능성이 교차하는 복합적 담론장으로 분석하였다. 이는 향후 북한 연구뿐 아니라, 자원 제약적 권위주의 체제의 재난정치와 비전통 안보위협 대응을 비교 연구하는 데에도 활용될 수 있는 분석적 기준을 제공한다.

10) 강민조, “북한 국토 관리 현안 및 2025년 전망: 재난재해 대응과 산림 복구를 중심으로,” 한국개발연구원, 「KDI 북한경제리뷰」 2025-4 (2025).

참고문헌

1. 단행본

Fewsmith, Joseph. *The Logic and Limits of Political Reform in China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Magaloni, Beatriz. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Quarantelli, E. L., ed. *What Is a Disaster?: Perspectives on the Question*. London: Routledge, 1998.

Szakonyi, David. *Politics for Profit: Business, Elections, and Policymaking in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

2. 논문

김종선 · 류민우. “북한의 자연재해 대응을 위한 기상예보 및 관련 기술에 대한 분석.” 『북한연구학회보』 제13권 제2호 (2009), pp. 97-122.

오삼언 · 박소영. “북한의 자연재해와 기후변화 대응전략.” 『현대북한연구』 제25권 제3호 (2022), pp. 181-223.

황수환. “자연재해 대응 관련 북한의 정책과 법 · 조직체계.” 『입법과 정책』 제9권 제3호 (2017), pp. 241-268.

Desportes, Isabelle and Dorothea Hilhorst. “Disaster Governance in Conflict-Affected Authoritarian Contexts: The Cases of Ethiopia, Myanmar, and Zimbabwe.” *Politics and Governance*.

Vol. 8, No. 4 (2020), pp. 343-354.

Link, Perry. "Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China." *Common Knowledge*. Vol. 20, No. 1 (2014), pp. 138-139.

Pelling, Mark and Kathleen Dill. "Disaster Politics: Tipping Points for Change in the Adaptation of Socio-Political Regimes." *Progress in Human Geography*. Vol. 34, No. 1 (2010), pp. 21-37.

3. 보고서

강민조. "북한 국토 관리 현안 및 2025년 전망: 재난재해 대응과 산림 복구를 중심으로." 한국개발연구원. 「KDI 북한경제리뷰」 2025-4 (2025).

김호홍·김일기. "김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로." 국가안보전략연구원. 「연구보고서」 2020-7 (2020).

변상정. "김정은 시대 북한의 과학기술정책: '취향찬 설계'와 불균형적 발전." 국가안보전략연구원. 「연구보고서」 2022-10 (2022).

〈부록 1〉 연도별·시기별 분석 코퍼스 기사 수(2012-2023)

시기	연도	기사 수
전기(2012-2016)	2012	6
	2013	8
	2014	17
	2015	19
	2016	41
	소계	91
중기(2017-2020)	2017	11
	2018	8
	2019	22
	2020	9
	소계	50
후기(2021-2023)	2021	35
	2022	29
	2023	34
	소계	98
합계		239

출처: 북한 주요 매체 7종의 재해·기후 관련 학술행사 보도 239건을 바탕으로 저자 작성.

Disaster Politics and Techno-Discursive Coupling in North Korea under Kim Jong Un: Evidence from Disaster- and Climate-Related Academic Event Reports

Yun Hee Soo (The Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University)

Jinwon Kim (Korea University)

This study examines how North Korea combines technology and disaster-climate discourse to manage disaster politics under Kim Jong Un. It analyzes 239 reports on disaster and climate academic events from seven North Korean outlets (2012–2023), using dictionary coding, time-series analysis, thematic analysis, and keyword co-occurrence networks. The findings suggest that ICT discourse and external attribution frames, especially “disaster-level abnormal climate,” increasingly co-occur. This pattern indicates a techno-discursive mode of governance compensating for material limits.

Keywords: disaster politics, state crisis management, authoritarian resilience,
North Korean natural disasters, network analysis

투고일: 2026.02.26. 심사일: 2026.05.25. 게재확정일: 2026.06.10.

고상두

연세대학교 지역학협동과정 명예교수, 베를린 자유대학교 정치학 박사. 연구 분야는 유럽-러시아 연구, 국제관계, 외교정책 등이며, 주요 연구실적으로는 “Destabilizing The Balance of Threat on the Korean Peninsula: The Russia-North Korea Military Alliance” *Journal of Peace and Unification* (2026), “우크라이나 전쟁에 대한 유럽연합의 신속한 대응: 신정부간주의적 분석” 『슬라브학보』 (2025), “유럽안보정세” 국방대 안보문제연구소(편) 『세계안보정세분석』 (2025) 등이 있음.

김지용

해군사관학교 국제관계학과 교수이며 연세대에서 경제학사, 국제관계학석사를 취득했고, 미시건대에서 ICPSR 과정을 이수한 후 뉴욕주립대에서 정치학박사를 취득했다. 최근에는 서울대에서 해양전략 MBA를 이수했다. 유엔 ICBL coordinator, 연세대 BK21 박사후연구원, 국립외교원 객원교수, 중앙대 강의전담교수, 국방부 현대군사명저 간행위원, 한국정치학회 국제정치연구분과 간사, 연구이사, 한국국제정치학회 국제정치이론분과 간사, 방위사업청 자문위원 등을 역임했다. 현재는 한국핵안보전략포럼 학술기획위원장, 플라자프로젝트 해양안보센터장, 통일부 통일교육위원, 이어도연구회 연구위원, 21세기 정치학회 부회장으로 활동하고 있다. 2014년부터 14년간 한국연구재단의 지원을 받아 청중비용 연구를 수행 중이며, 국제정치이론, 미중관계, 해양안보, 핵안보, AI 자율무기 등에 관한 논문 40여 편과 공저역서 9권을 출간하였다.

김진원

고려대학교 대학원 정치학 박사과정 수료. 국제정치학을 전공했으며, 주요 연구 분야는 국제안보, 안보정책, 남북관계 등임. 대북정책, 북핵문제, 위협인식과 안보정책 선호를 중심으로 연구를 수행하고 있음.

김태현

국방대학교 안보대학원 전략학부 교수. 독일 육사(OAL/OSH), 독일 HSU 정치학 석사, 국방대 군사학 박사. 합참 정책자문위원 및 국방부 군비검증단 정책자문위원. 연구 분야는 전쟁과 전략, 북한군사, 동맹정책, 냉전기 독일안보 등이며, 주요 연구실적으로는 『핵무기와 핵전략』(공저, 2025), 『2025 한반도 안보리포트』(공저, 2025), 『현대의 전쟁과 전략』(공저, 2020), “북한의 사실상 핵보유국 지위추구를 위한 경로 검토(2025)”, “전환기 동독 주민의 집단행동 분석과 함의(2025)”, “북한 김정은의 기회주의적 군사전략(2024)”, “북한의 공세적 핵전략과 일반 핵 강제(2024)” 등이 있음.

류예리

경상국립대학교 지식재산융합학과 전담교수. 중국 칭화대학교 법학 박사. 연구 분야는 경제안보, 중국법 등이며, 주요 연구실적으로는 『중국 수출통제제도의 이해』(2024), “외국인에 의한 기술유통 방지제도 연구-수출통제 및 비자제도를 중심으로” 『국제법무연구』(2025), “2026년 중국의 대일본 수출통제 조치의 함의와 시사점” 『국제법무연구』(2026) 등이 있음.

류인석

영남대학교 군사학과 부교수. 서울대학교 외교학 박사. 연구 분야는 국제안보, 한미동맹, 핵전략, 미래전(AI) 등이며, 최근 연구 실적으로는 “대한민국의 강대국 전략 모색: ‘신형 강대국’ 개념을 적용한 대전략” 『전략연구』(2026), “북한의 러시아-우크라이나 전쟁 군사개입: 거래를 넘어서 전략국가 구축” 『국가전략』(2026), “Stabilizer in International Relations: Concept and Practice” *The Korean Journal of Defense Analysis*(2025) 등이 있음.

박지연

전북대학교 국제학부 부교수. 이화여자대학교 북한학 박사(2013), University of York 석사(2006), 이화여자대학교 사회학과 학사(2004). 주요 논문으로는 “Conceptualizing digital sanctions as a new type of economic sanctions in the digital era”(Journal of Eurasian Studies 16(1), 2025), “Multilateral Cooperation in Northeast Asia”(Sage Open 14(1), 2024) 등이 있음.

우준모

선문대학교 국제관계학과 교수이며 한국외대 대학원 정외과에서 러시아 연방의 영토, 국경정책 연구로 박사학위를 취득하였다. 현재 한국슬라브유라시아학회 회장이며 한국정치학회 부회장(2022), 한국국제정치학회 부회장(2023)을 역임하였다. 전공분야는 국제관계이고 연구관심 분야는 러시아 및 중앙아시아 국제관계, 지정학 및 영토, 국경분쟁 등이다. 최근 연구로는 “러시아-우크라이나 전쟁에 따른 중앙아시아의 지정학적 변동”(동유럽발칸연구 2025), “국제질서 변환 시대에서 우크라이나의 서구화와 러시아 대응”(문화와세계 2024) 등이 있다.

윤희수

서울대학교 통일평화연구원 선임연구원. 성균관대학교 정치학 박사. 주요 연구 분야는 국제안보, 신안보, 인공지능(AI), 권위주의 레짐 등이며, 데이터사이언스 전공을 기반으로 정치학 연구에 정량적·계산사회과학적 방법을 접목한 다양한 연구를 수행.

이성우

이성우는 미국 노스텍사스 주립대학교(University of North Texas)에서 사건계수자료(Event Count Data)를 활용하여 국제관계에서 협력과 분쟁에 대한 시계열 분석으로 국제관계학 박사학위를 취득하였다. 한국국제정치학회 부회장, 『국제정치논총』 편집위원, 경기도 인권자문위원등을 역임하였으며, 단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수, 제주평화연구원 연구실장으로 재직한 바 있으며, 현재 경기연구원 연구위원이다. 전공 분야는 국제관계이고, 연구 관심 분야는 정치학 방법론을 적용한 국제협력과 통일/남북관계, 분쟁해결 등이다. 저서로는 『세계평화지수연구』, 『한국인의 평화관 2011: 통일정책과 여론』 등이 있다.

이해정

현대경제연구원 통일경제센터장(수석연구위원). 이화여자대학교 북한학 박사(2015), 이화여자대학교 북한학 석사(2010), 이화여자대학교 법학·북한학 학사(2005). 주요 논문으로는 “베트남의 디지털 경제 관련 법제 구축 현황과 남북관계에 주는 시사점”(통일과 법률 통권 58호, 2024), “주요 담화·연설을 통해 본 김정은 10년의 대외경제정책 분석과 전망”(신아세아 29권 3호, 2022) 등이 있음.

정은이

통일연구원 북한연구실 실장 일본 토호쿠대학 경제학 박사(2007). 주요 논문으로는 “북한해외 파견 노동시장의 재편: 북러동맹 이후 러시아로의 이동과 경쟁구조 형성, 그리고 노동자 행위성 확대”(통일문제연구 통권 85호, 2026) 등이 있음.

최근
발간자료
안내

2018 국가안보와 전략

| 봄호 |

- | | |
|---|-----------|
| 1. 중국 특색의 ‘사이버 안보’ 담론과 전략, 제도 분석 | 차정미 |
| 2. 미국의 안보정책과 한국군의 국방력 발전방향
: 군사적 역할을 중심으로 | 김순태 |
| 3. 김정은 정권의 핵개발 동기와 지속 요인
: Scott D. Sagan의 핵개발 동기 모델의 확장 | 부승찬 · 박경진 |
| 4. 트럼프 행정부 FTA 정책의 탈국제정치화와 국내정치화 | 박진수 |
| 5. 아베 정부의 글로벌 외교
: 국제공헌 확대 외교의 모순성 | 이기태 |

| 여름호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 해외 방첩법제 비교를 통한 정책적 시사점 연구 | 허태희 |
| 2. 북한의 대중 석탄수출에 대한 유엔 안보리 분야별 제재의 한계 | 김현경 · 김성진 |
| 3. 무력분쟁 재발 이론으로 보는 서해교전의 발발원인
: 북한의 도발방식 변화 | 송태은 |
| 4. 베트남에 대한 중국의 경제지원과 경제제재, 1960~1978 | 최규빈 |

| 가을호 |

1. 이스라엘의 핵전략과 군사력 건설이 북한에 주는 함의 김태현
2. 동북아플러스책임공동체
: 제도화된 협동을 위한 조건과 노력 박창건
3. 강성 권력과 연성 권력 측면에서 바라본
사우디아라비아와 이란의 주도권 경쟁 세이훈 마흐무들루 · 신상윤
4. 영미법계 국가의 대테러정책과 형사특례절차 연구 윤해성 · 임유석

| 겨울호 |

1. ‘인도-태평양’ 구상
: 배경과 현황, 그리고 함의 김재엽
2. 미국-적대국간 관계정상화를 통해 본 북·미 관계정상화 가능성에 관한 연구
: 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교 박경진 · 김용호
3. 한국 언론의 중국 뉴스 보도 경향에 관한 연구 양갑용 · 장영태
4. 미중 패권 경쟁과 북미 관계
: 부시 행정부에서 트럼프 행정부 시기를 중심으로 이원영
5. 북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 최선 · 김재우

2019 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성
: 이론과 정책 박인휘
2. 21세기 일본의 대중국 견제정책의 원인 김태중
3. 미국의 군사부문 혁신(1977-1991)에 대한 RMA적 사후해석의 극복
: 카터 행정부의 ‘상쇄전략’에 대한 기술 기회론적 분석을 중심으로 박상연
4. 일본의 사이버안보 수행체계와 전략 이상현

| 여름호 |

- | | |
|--|-----|
| 1. 사이버안보 위협, 대응 전략 그리고 한국적 함의 | 장노순 |
| 2. 국제정치학적 관점에서의 사이버안보 논의와 국가차원의 대응전략 | 홍석훈 |
| 3. '중국 특색 국제정치이론' 논의의 출현과 향후 전망 | 함명식 |
| 4. 트럼프 정부의 2017 대북 선제공격 위협의 실효성 평가
: 미국의 과거 선제공격 사례 시사점을 중심으로 | 박창권 |

| 가을호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 신흥안보 거버넌스
: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색 | 윤정현 |
| 2. 사이버 경제첩보에 대한 국제법적 대응의 한계와 미국의 대응의 시사점 | 박주희 |
| 3. EU의 대북정책 실행과 한계에 관한 연구 | 이종서 · 문인철 |
| 4. 북한 지도자의 호칭과 우상화에 관한 연구 | 이흥석 |

| 겨울호 |

- | | |
|--|-----|
| 1. 북미 핵 장기갈등
: 1993.3-2018.6 | 장경룡 |
| 2. 북·중 국경관리제도의 특징과 시사점 | 오수대 |
| 3. 김정은 시대 고등교육 정책 연구
: 박사학위 제도를 중심으로 | 엄현숙 |
| 4. 해외 정보분석기법의 활용 및 효용성에 관한 연구 | 허태희 |
| 5. 군사혁신의 성공요인에 대한 연구
: 미군의 공지전투와 다영역작전 사례를 중심으로 | 지효근 |

2020 국가안보와 전략

| 봄호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 인도·태평양 지역 ‘해양상황인지’ 현황과 ‘쿼드(Quad)’ 국가의 기여
: 쟁점 및 전망 | 이정훈 · 박재적 |
| 2. 4차 산업혁명시대 중국의 군사혁신
: 군사지능화와 군민융합(CMI) 강화를 중심으로 | 차정미 |
| 3. 사이버공간에 적용되는 주권의 규범적 성격과 사이버안보 | 박주희 |
| 4. 북한주민의 재난 및 재난관리 인식에 대한 연구 | 석재왕 · 홍윤근 |

| 여름호 |

- | | |
|---|-----------|
| 1. 미국의 대중국 균형전략 분석 | 양희용 |
| 2. 트럼프 시대 미군의 전력 운용개념 연구
: ‘전 지구적 운용모형(GOM)’과 ‘동적 전력운용(DFE)’을 중심으로 | 김태현 · 이성훈 |
| 3. 전환기의 글로벌 거버넌스와 국제기구들의 도전과 과제 | 조윤영 · 이상호 |
| 4. 한국군 기반통신망 분석 및 발전 방향
: 지상군 중심으로 | 박태웅 · 한현진 |

| 가을호 |

- | | |
|---|-----|
| 1. 디지털 전환기의 산업재편과 ICT 기반 남북협력 방안 | 윤정현 |
| 2. 북한 간부양성체계의 변천 및 특징 | 김수연 |
| 3. 정보화 시대 북한의 사이버 교육에 관한 연구
: 남북한 사이버 교류협력을 위한 시론 | 엄현숙 |
| 4. 타국 군용기의 KADIZ 무단 진입에 대한 대응방안
: 행위, 제도, 관념의 측면에서 | 이성훈 |

| 겨울호 |

- | | |
|---|-----|
| 1. 강대국정치(Power politics)와 미중갈등
: 한반도 문제의 연계성 | 박인휘 |
| 2. 트럼프 행정부 시기 미국의 통상정책 분석과 평가 | 김영준 |
| 3. 미국 트럼프 행정부의 「인도·태평양 전략」과 한국에 대한 시사점 | 이인호 |
| 4. 국내 정체성 정치(identity politics)와 외교전략 딜레마
: 인도 모디(Modi) 정부의 힌두 민족주의 국내정책과 중국의 공세적 외교정책의 충돌 | 김태형 |
| 5. 지방정부의 남북교류협력 2.0 구상
: 평가와 새로운 방향모색 | 조재욱 |

2021 국가안보와 전략

| 봄호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 냉전과 신냉전 역학비교
: 미·중 패권경쟁의 내재적 역학에 대한 고찰을 중심으로 | 반길주 |
| 2. 프랜차이즈 이론을 통해 본 알카에다와 ISIS의 확산전략 비교 연구 | 전창범 · 석재왕 |
| 3. 동남아시아의 분절적 다자주의
: 위기인가 기회인가? | 배기현 |
| 4. 해외 정보기관들의 정보체계 개선동향과 정책적 의미 | 허태희 |
| 5. DMZ 국제평화지대 추진방향 연구 | 정한범 |
| 6. 북한 김정은 시대 위기와 대응
: ‘인간의 얼굴을 한 수령’과 ‘인민대중제일주의’의 소환·발전 | 김종수 · 김상범 |

| 여름호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 1960년대 유럽 3국의 선택과 한국의 ‘맞춤형 억제전략’ | 황일도 |
| 2. 국제금융기구의 ‘이행조건’ 분석과 북한 개발협력 시사점 | 최창용 · 문경연 |
| 3. 일본과 유럽의 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 안보협력 | 이기태 |
| 4. EU의 사이버제한조치에 대한 국제법적 평가와 한국의 사이버위협 대응 | 박주희 |
| 5. 북한의 ‘우리 국가제일주의’와 국기(國旗) 콘텐츠를 활용한 문화예술 | 전영선 |

| 가을호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로 | 김유철 |
| 2. 안보위협 최신 암호통신에 관한 대응방안 연구 | 김창섭 · 이상진 |
| 3. 바이든 행정부 대외정책 특징과 과제 | 김영준 · 신영환 |
| 4. 중국의 해양경비력 강화에 대한 일본의 대응과 함의 | 이상현 |
| 5. 수원국의 체제전환은 공여국의 원조 규모를 증가시키는가?:
중앙아시아 5개국에 대한 미국의 원조 분석과 북한에의 함의 | 박지연 |
| 6. 북한 핵 개발의 환경, 논리, 경로: 중국 경험과의 비교 | 이희옥 · 신지선 |

| 겨울호 |

- | | |
|---|-----|
| 1. 미디어 전쟁과 청중비용 효과의 다귀결성:
헤즈볼라와 하마스의 미디어 전술을 중심으로 | 김지용 |
| 2. 정보기관과 비국가 행위자의 이중관계:
사이버 위협의 공개지목과 사이버 공작을 중심으로 | 장노순 |
| 3. 메타버스 시대, 도시의 디지털 공공외교 추진 방향 | 문인철 |
| 4. 북한의 '코로나(COVID)-19' 대응 실태 분석: 『로동신문』 보도를 중심으로 | 이승열 |
| 5. 김정일 시대 경제성장 전략의 평가와 함의 | 조동호 |

2022 국가안보와 전략

| 봄호 |

- | | |
|---|-----------------|
| 1. 트럼프의 이단성과 바이든의 정상성?
: 대중(對中) 전략의 연속성과 단절에 대한 평가 | 공민석 |
| 2. 중국의 군사혁신 전략 변화와 전망 | 김상규 |
| 3. 개성공단 재개의 효과 및 소요자금 추산에 관한 연구 | 조봉현 · 송재국 · 정일영 |
| 4. 김정은 시대 북한 수핵연구 동향 분석과 남북 수핵협력 방안 | 김수연 |
| 5. 포스트 코로나 시대 국경담론의 변화와 신안보 재조명 | 윤혜령 |

| 여름호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 미국의 파트너십 확대를 통한 대(對)중국 견제 전략과 함의 | 이홍정 · 임경한 |
| 2. 미·중 복합 지정학적 갈등과 러시아의 전략적 입장 및 대응 | 서동주 |
| 3. 시진핑 시대 중국의 대전략:
‘세기의 대변화론—중국몽—일대일로’ 연계분석을 중심으로 | 차정미 |
| 4. 일본형 외교안보 싱크탱크 모델:
외무성의 〈외교 싱크탱크와의 연계〉 프로그램을 중심으로 | 오승희 |
| 5. 한국의 재래식 전력의 한반도 억제태세 기여와 역할:
확장억제 신뢰성 제고를 중심으로 | 함형필 · 이만석 |

| 가을호 |

- | | |
|---|-----|
| 1. 북중관계 동학에 관한 연구:
‘구조’와 ‘행위’의 이중주인가 독주인가? | 주장환 |
| 2. 남북경협외 정부별 평가와 향후 추진방향 | 조동호 |
| 3. 김정은 정권의 ‘우리식 사회주의’ 의미 변화와 시사점 | 박소혜 |

| 겨울호 |

- | | |
|---|-----------------|
| 1. 시진핑 시기 중국 집단시위 대응 전략의 변화 | 김진용 |
| 2. 일본 외교안보정책의 특징과 동학:
요시다 시대와 아베 시대를 중심으로 | 신정화 |
| 3. 일본의 항공산업 발전 및 기술축적 전략:
냉전기 일본의 전투기 면허생산 및 독자개발 사례를 중심으로 | 고경운 |
| 4. 유럽 전략적 자율성 추구를 위한 EU의 전략 | 윤성욱 |
| 5. 공방균형이론을 통한 러시아—우크라이나 전쟁 분석 | 김성우 · 조상근 · 진중근 |

2023 국가안보와 전략

| 봄호 |

- | | |
|---|-----|
| 1. 김정은 체제의 반사회주의·비사회주의 대응전략 | 조운영 |
| 2. 김정은 정권의 대외무역 정책과 제도 변화에 관한 연구 | 이철 |
| 3. 중국공산당 제20차 당대회를 통해 본 시진핑 집권 3기 대내 정책 위험 요인 분석:
‘피크차이나(Peak China)’ 논쟁을 중심으로 | 이재영 |

| 여름호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 미국의 확장억제 강화방안:
북한 전술핵 위협과 한미 통합 핵억제를 중심으로 | 설인호 · 손한별 |
| 2. 식량안보 중심의 신흥안보와 지속가능발전목표(SDGs) 간 연계성 분석 | 이다선 · 지성태 |
| 3. 우크라이나 전쟁 이후 러시아와 중앙아시아의 관계 전망:
지정학 이론과 크림전쟁(1853-1856)의 교훈을 중심으로 | 강정일 |
| 4. 한국의 전략사 창설 정책 평가: 목적 정합성과 구조 효율성 중심으로 | 장재규 |

| 가을호 |

- | | |
|---|-----------|
| 1. 북한이탈주민의 사기범죄 피해 원인에 관한 연구:
생활양식-일상활동이론(L-RAT)을 중심으로 | 최영관 · 박성철 |
| 2. 미래전 전망과 공중-우주 교차영역에서 한국 공군의 대응 방안 | 엄정식 |
| 3. 한국의 원조 동기에 관한 ‘안보’적 관점 | 김지영 · 강성철 |
| 4. 제재·코로나 시기 제·개정 법령을 통해 본 북한의 경제정책 | 양문수 |
| 5. 미국의 공개 귀속 활용 전략 분석 및 시사점 | 박주희 |
| 6. EU의 경제 강압 규정에 대한 국제법적 고찰 | 박경진 |

| 겨울호 |

1. 팬데믹 이후 사회분열로 인한 테러위기와 수단에 관한 연구:
비핵 전자기펄스 (NNEMP) 공격의 위험성을 중심으로 신형석 · 김영훈 · 전제환 · 이현우
2. 미·중 전략경쟁, 전쟁으로 갈 것인가?:
세력우위론적 접근 남궁영 · 장시영
3. 전쟁 양상 변화에 따른 우리 군의 미래 ‘합동성’ 발전 방향 연구 한윤기 · 배진석
4. 주한미군에 대한 북한의 인식과 행태 분석:
정권안보와 위협균형의 관점에서 류인석
5. 일본 정치엘리트의 퍼포먼스:
세습의원의 정책형성에 미치는 영향을 중심으로 염동호

2024 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 안보진화론과 신냉전기 기능적 현실주의의 태동 반길주
2. 2024년 대만선거와 동아시아 정세에 대한 합의 표나리
3. 피후견국의 위기조작 성공 요인에 관한 연구:
중국·북한관계를 중심으로 이영수 · 박상남
4. 러시아의 경제안보 전략에 대한 소고:
글로벌가치사슬(GVC)의 관점에서 고주영 · 권원순
5. 이스라엘-하마스 전쟁의 군사적 특징과 한국군에 대한 함의:
하이브리드전쟁의 가능성과 한계 지효근

| 여름호 |

1. 우주 환경 안보의 국제정치:
우주잔해 국제협력에 대한 국제정치학적 접근 정현주
2. 나토 확장에 따른 러시아 엘리트 그룹의 행위전략과 정책산출 연담린
3. 2022-2023년 대만해협 위기 평가와 한국의 대비 방향 이택선 · 이홍정
4. 경제 정책 변화와 엘리트 변동:
중국 후진타오와 시진핑 집권기를 사례로 주장환
5. 테러와 테러 유사범죄 개념 비교 연구 전창범

| 가을호 |

1. 미·중 해양 패권경쟁:
서태평양 해역의 도련(島鏈) 개념을 중심으로 정호섭
2. Post-2028년을 대비한 일본의 대(對) 한국 협상 외교:
한일공동개발구역(JDZ)에서의 협상력 강화를 위한 지연전략 박창건 · 변우희
3. 한미 국가사이버안보전략 구조 분석:
구성 요소와 발전 방향 박한빈 · 이상진
4. 우주 공간에 대한 배타적 지정학(exclusionary geopolitics)과 우주 거버넌스 이가연
5. 러시아-우크라이나 전쟁 종결에 관한 연구:
게임이론을 통한 분석 김도영 · 강정일

| 겨울호 |

1. 2024년 북러조약 체결:
전략적 의미와 한국의 대응 전략 서동주 · 김정기 · 이상준
2. 병역자원 감소와 군사체계의 유연전략성:
국방인력체계의 개혁과제 윤대엽
3. 군사적 효과성에 영향을 미치는 요인 분석 김근희 · 조홍주
4. 미중갈등의 최전선은 왜 대만인가?:
사서(四書)로 살펴본 유교의 화이론(華夷論) 구진영

2025 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 대한민국 방위산업의 글로벌 공급망 확장 전략:
NATO와 협력을 중심으로 박재혁 · 손동성 · 강석중
2. 북·러 군사 밀착의 동북아 지정학과 평양의 전략적 선택 김진하
3. 북핵 대응체계의 재정립:
‘한국형 3축체계’의 한계와 대안 류인석
4. “핵-재래식 통합(CNI)”의 개념과 구조:
한미동맹의 CNI 구현을 위한 함의 손한별
5. 해저케이블 안보와 회색지대 공세 반길주

| 여름호 |

1. 대만의 주권국 여부와 미·중 패권경쟁 속 대만문제 전망 장시영 · 남궁영
2. 미·중 영향력 경쟁과 필리핀의 딜레마:
남중국해 분쟁에서 필리핀 사례 이한나
3. 일본 ‘통합작전사령부’ 창설과 동북아 안보 환경 변화 안영준
4. 러시아-우크라이나 전쟁의 전자전 양상과 교훈 배진석 · 한윤기
5. 최근 북한의 지식재산권 발전전략과 상징성 강채연

| 가을호 |

1. 북중러 삼각관계의 위계 재편과 구조 변화:
지역안보복합체(RSC) 이론을 중심으로 안재현 · 김광현 · 황현아
2. 트럼프 2.0 시대의 경제 안보와 한중일 경제협력 안정은
3. 한반도의 미래전에 관한 연구:
평시전 개념의 도입과 전시전 양상의 예측 지효근
4. 군사적 효과성의 다층적 분석틀을 활용한 이스라엘 가자지구 전쟁사례 분석 김근희 · 금현섭
5. 북한 전략무기 기술 수준과 군사전략 간 관계 분석:
상호 구성적 접근 장재규
6. 김정은 시대 심야 열병식에서 나타난 북한 권위주의
정권의 정당성 연출과 전략적 모호성 박정수 · 장석준

| 겨울호 |

1. 미중 전략경쟁시대 한국의 국가안보 방향:
한미동맹과 대중무역수지 관계를 중심으로 김광현
2. 일본의 '준동맹' 확대 전략 이기태
3. 나로호 기술 개발과 국내외 영향 요인:
신고전적 현실주의 시각을 중심으로 최보영 · 오영달
4. 미국과 중국의 인공지능(AI) 전력화 전략 비교:
조직 · 속도 · 운용 · 규범의 관점에서 강정일
5. 인지전 시대의 AI 정보전략:
팔란티어(Palantir)의 AI 인텔리전스 사례를 중심으로 오승연 · 이완희
6. 신기술의 군사적 활용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구:
미국의 수소폭탄 개발 결정에 대한 인과적 과정추적을 중심으로 백승진 · 배학영

2026 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 과도기 국제질서의 동맹 생존 기제 분석:
제도-자산 융합기제와 한미동맹 현대화 반길주
2. 조지아 분쟁에서의 러시아 하이브리드전 운용 메커니즘에 대한 전략적 분석 오진일 · 최병욱
3. '능동적 전략적 자율성':
미 · 중 경쟁 시대 한국의 생존 전략 박기태
4. 중국 대북정책의 담론적 재구조화:
시진핑 시기 분절화된 권위주의와 정층설계 하의
외교부와 중련부 간 담론 네트워크 비교 분석 서상민
5. 트럼프 2기 국가안보전략:
미국 세기의 종언 이혜정 · 강현
6. 미국의 사이버 통합억지전략과 국제협력:
동맹 및 국제 협의체를 중심으로 양정윤 · 이종진

『국가안보와 전략』 원고 작성 요령

1. 원고 형식 및 제출 요령

가. 원고는 한글 프로그램(hwp)으로 작성하고, 본문의 분량은 200자 원고지 150매 내외로 하며, 국문요약 및 영문 Abstract는 600자 이내로 작성되어야 한다.

- (1) 국문요약 및 영문 Abstract는 논문의 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용을 담아야 한다.
- (2) 국영문 요약에는 주제어(keywords)를 5개 이상 포함해야 한다.

나. 원고의 구성은 제목, 저자(소속기관), 목차, 국문요약(주제어 포함), 본문, 참고문헌, 영문 Abstract(keywords 포함), 저자소개 순으로 하되 장, 절의 하위제목 등은 1, 가, (1), (가), ①의 순으로 한다.

- (1) 목차는 장 단위까지만 표시한다.
- (2) 영문 Abstract에는 저자의 성명과 소속을 영문으로 표기한다.
- (3) 저자소개는 현 소속 및 직책과 약력, 연구 분야, 주요 연구실적을 포함하여 200자 이내의 서술식으로 작성한다.

다. 원고는 한글로 작성하는 것을 원칙으로 하며 필요할 경우 괄호 속에 한자 또는 영어를 병기한다. 외래어의 경우 국립국어원 어문 규범을 따르되, 중국식 한자 표기의 경우 번체자(繁体字)를 사용한다.

- (1) 외국 인명은 국립국어원 외래어표기법에 따라 현지 발음대로 표기하되 첫 번째에 한해 괄호 안에 원어 표기를 병기한다.

예. 시진핑(習近平), 안토니오 구테흐스(António Guterres),

- (2) 외국 기관, 단체 및 국제기구 등의 명칭은 통일된 한국어가 존재할 경우

이를 사용하되, 그렇지 않은 경우 첫 번째에 한해서만 한국어 다음 괄호 안에 원어 약칭을 병기하고 이후에는 원어 약칭을 사용한다.

예. 유엔, 나토, 유럽연합(EU), 오커스(AUKUS)

라. 원고는 저자의 성명과 소속기관이 드러나지 않도록 하여 ‘논문게재신청서’ 및 ‘저작권 양도동의서’와 함께 기한 내에 국가안전전략연구원 온라인 논문투고 시스템(<https://inss.jams.or.kr>)에 등록해야 한다.

2. 각주 작성 요령

가. 인용 출처는 각주에 저자명, 문헌 제목, 발행처, 발행연도, 페이지 등을 적어서 표시한다.

나. 동일한 문헌을 다시 언급하는 경우에는 저자명과 문헌 제목만을 표시한다. 영어 문헌의 저자명은 성만 표시한다. ‘앞의 글’, ‘위의 책’ 등은 사용하지 않는다.

다. 한글 논문, 기사 등의 제목은 따옴표(“)로, 단행본, 편저서, 학술지, 언론매체의 제목은 겹낫표(『』)로 표시하고, 보고서 시리즈 제목(전략보고, 이슈브리프 등)의 경우 홑낫표(「」)로 표시한다.

라. 영어 등 로마자로 표기되는 문헌의 경우 이탤릭체로 표시하되 전치사와 접속사를 제외하고 각 단어 첫 글자를 모두 대문자로 표기한다.

마. 한글 문헌의 저자가 여러 명일 경우 가운데뺄점으로 구분하되, 두 번째 표기부터는 4인 이상의 경우에 한해 ‘홍길동 외’의 방식으로 표시한다.

바. 영어 문헌의 저자가 복수일 경우 2인이면 and로, 3인 이상이면 쉼표(,)와

and로 구분한다. 두 번째 표기부터는 4인 이상의 경우에 한해 성(last name)을 사용하여 ‘Nye et al.’ 방식으로 표시한다.

사. 인용 페이지는 전체를 모두 표기하여야 한다.

예. pp.163-167 (○) / pp.163-7 (X)

아. 각주 작성 예시

(1) 단행본

- 양승태, 『대한민국이란 무엇인가』 (서울: 이화여자대학교출판부, 2010), pp.34-36.

(재언급시) 양승태, 『대한민국이란 무엇인가』, pp.38-39.

- 임수호, “탈냉전기 대외정책과 대외관계,” 장달중 편, 『현대 북한학 강의』 (서울: 사회평론, 2013), p.135.

- Michael C. Horowitz, *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016), pp.145-149.

(재언급시) Horowitz, *The Diffusion of Military Power*, p.57.

(2) 논문

- 이종은, “민주시민의 덕성,” 『한국정치학회보』 34집 1호, (2000 봄), pp.121-122.

- William T. Tow, “Reshaping Asian-Pacific Security,” *Journal of East Asian Affairs*, Vol. 8, No. 1(Winter/Spring 1994), pp.92-93.
- 오일석, “원유 · 가스 탐사개발 계약에서의 계약설계에 관한 연구,” (고려대학교 박사학위 논문, 2013), p.88.

(3) 보고서 및 발표문

- 건설교통부, 『도로용량 편람작성을 위한 기초연구』 KHS-20000-10 (서울: 건설교통부, 1981), p.53.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Pressure Ulcers in Adults: Prediction and Prevention*, AHCPR Publication No. 92-0047 (Rockville, MD: U.S. Department of Health and Human Services, 1992), pp.15-16.
- 박형중, “북한에서 국가-사회관계 모델 시론,” 북한연구학회 동계학술대회 발표문 (서울, 북한대학원대학교, 2018년 12월 14일), p.93.

(4) 뉴스 · 기사 및 인터넷 자료

- 정빛나, “북한, 코로나 속 평양종합병원 착공…김정은 직접 ‘발파단추,’” 『연합뉴스』 2020년 3월 18일, <https://yna.co.kr/view/AKR20200318015751504?input=1195m>(검색일: 2020년 3월 21일).
- Christina Lu, “The U.S.-China Fault Line Is Felt in the Academy,” *Foreign Policy* April 5, 2023, <https://www.foreignpolicy.com/2023/04/05/china-us-geopolitics-academia-university-partnership/> (accessed: April 6, 2023).

- 김보미 · 김일기, “김정은 시대 북한의 국가전략 변화와 군사분야 동향,” 국가안보전략연구원, 「전략보고」 통권 59호 (2020), p.5. https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttld=408707 (검색일: 2020년 3월 21일)
- U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 21, 2018, p.21. <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: March 18, 2020).

3. 참고문헌 작성 요령

- 가. 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌에 관한 정보를 <참고문헌>에서 반드시 밝혀야 한다.
- 나. 참고문헌은 1. 단행본, 2. 논문, 3. 보고서, 4. 뉴스·기사 및 인터넷 자료의 순으로 구분하여 작성하되, 여러 언어의 문헌을 참고했을 경우 각 항목 내에서 한국어 문헌은 가나다순으로 하고, 영어 문헌은 알파벳순으로 한다.
- 다. 단행본의 경우 저자명, 서명, 발행처, 출판사, 발행연도 순으로 표기하며 논문의 경우 저자명, 논문명, 학술지명, 권호수, 발행연도, 페이지 순으로 한다.
- 라. 한글 문헌의 경우 저자명 뒤에 마침표를 찍는다. 영어 문헌의 경우 저자의 성(last name)을 먼저 표기하고 성표를 찍은 뒤 이름(first name)을 표기하고 마침표를 찍는다.

마. 참고문헌 작성 예시

(1) 단행본

- 이대근. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』. 서울: 한울, 2003.
- 박건영 · 신윅희 편. 『국제정치이론』. 서울: 사회평론아카데미, 2021.
- 통계청. 『1994년 통계연감』. 서울: 통계청, 1995.
- Pynn, Ronald E., ed. *American Politics: Changing Expectations*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Brands, Hal and Michael Beckley. *Danger Zone: The Coming Conflict with China*. New York, NY: W.W.Norton & Company, 2022.

(2) 논문

- 황의정. “북한의 주민 일상에 대한 법적 통제; 비사회주의적 행위와 범죄 규정화를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제12권 제1호 (2017년 봄), pp.108-143.
- Tow, William T. “Reshaping Asia-Pacific Security.” *Journal of East Asian Affairs*. Vol. 8, No. 1 (Winter/Spring 1994), pp.85-100.

(3) 보고서

- 장세호. “우크라이나의 대반격 실패와 다시 부상하는 평화협상 재개론.” 국
가안보전략연구원. 「이슈브리프」 통권 492호 (2023).
- 민정훈. “2020 미국 대통령 선거 결과 분석 및 함의.” 국립외교원 외교안
보연구소. 「주요국제문제분석」 2020-36 (2020).

(4) 뉴스·기사 및 인터넷 자료

- 정빛나. “북한, 코로나 속 평양종합병원 착공…김정은 직접 ‘발파단추’.”
『연합뉴스』 2020년 3월 18일. <https://yna.co.kr/view/AKR20200318015751504?input=1195m>(검색일: 2020년 3월 21일).
- Christina Lu, “The U.S.-China Fault Line Is Felt in the Academy.”
Foreign Policy April 5, 2023. <https://www.foreignpolicy.com/2023/04/05/china-us-geopolitics-academia-university-partnership/>
(accessed: April 6, 2023).

4. 표 및 그림 표시 요령

가. 표 및 그림은 그 전체수가 각각 10개 미만일 경우에는 하나의 일련번호를 부여하며, 그 이상일 경우에는 <표 1-1>, <그림 2-3> 등으로 각 장마다 새로운 일련번호를 부여한다.

나. 표 및 그림의 경우, 바로 아래에 출처를 표시한다.

예. 출처: 통계청, 『1994년 통계연감』(서울: 통계청, 1995), p.56.

『국가안보와 전략』 원고모집

국가안보전략연구원에서는 한국연구재단 등재학술지 『국가안보와 전략』을 연 4회(3·6·9·12월) 발간하고 있습니다. 『국가안보와 전략』에는 국제정세, 안보, 북한·통일문제, 남북문제, 주요국가의 외교정책과 국가전략 등 외교·안보 전 부문에 관한 논문을 수록합니다.

저희 연구원에서는 해당 분야의 학술 및 연구활동에 종사하시는 분들의 논문 기고를 환영합니다. 보내주시는 기고문은 전문가의 심사를 거쳐 게재하고, 채택된 원고에 대하여는 소정의 원고료를 지급하며, 기고문은 반환하지 않습니다. 『국가안보와 전략』은 시사적이거나 학술적인 내용으로 독창적이고 정책 대안이 담긴 논문을 선호합니다.

투고논문은 200자 원고지 150매 내외의 한글(hwp)파일로 작성하되 저자의 성명과 소속기관이 드러나지 않도록 하여야 합니다. 완성원고는 「논문게재 신청서」, 「저작권 양도 동의서」와 함께 기한 내에 국가안보전략연구원 온라인 논문투고 시스템(<https://inss.jams.or.kr/>)에 회원 가입 후 등록해주시기 바랍니다.

『국가안보와 전략』 편집위원회

