2026 가을 | 제 26권 3호(통권103호)

ISSN 2566-2259

# 국가안보와 전략

# NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2026 가을 | 제26권 3호(통권103호)

# 국가안보와 전략

# NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

# 국가안보와 전략

2026년 가을 | 제26권 3호(통권103호)

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: 박현정(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 9월 30일
발행일: 2026년 9월 30일

---

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

# Contents 국가안보와 전략

2026 가을 제26권 3호(통권103호)

Ⅰ 러시아-우크라이나 전쟁의 전략적 소통 패턴과 한국군에 대한 함의 1

**이종화** (한국국방연구원 군사발전연구센터 연구위원)

1. 서론
2. 선행연구
3. 이론적 배경 및 분석의 틀
4. 연구방법 및 분석 결과
5. 한국군 전략적 소통을 위한 검토 쟁점
6. 결론

Ⅱ 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 관계 : 일본의 「사이버대처능력강화법」을 중심으로 35

**임지훈** (고려대학교 정보보호대학원 연구교수)

1. 서론
2. 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 개념
3. 일본 「사이버대처능력강화법」의 주요 내용
4. 능동적 사이버 방어 법제와 통신비밀 보호의 긴장 구조 분석
5. 한국의 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 조화 방안
6. 결론

Ⅲ “AI-핵 넥서스”와 한반도 위기 안정성 77

**손한별** (국방대학교)

1. 서론
2. 이론적 고찰: AI와 핵위기 안정성
3. 한반도의 구조적 환경
4. 한반도에서의 AI-핵 넥서스 작동
5. 한반도에서의 “절충적 거버넌스”
6. 결론

Ⅳ 북한의 관료 통제와 법제화의 역할 123
: 주인-대리인 문제를 중심으로

**이경수** (서울대학교 한국정치연구소)

1. 서론
2. 관료 통제와 법제화
3. 김정은 시기 관료 통제 기제
4. 결론

I

# 러시아-우크라이나 전쟁의 전략적 소통 패턴과 한국군에 대한 함의

**이종화*** (한국국방연구원 군사발전연구센터 연구위원)

1. 서론
2.선행연구
3. 이론적 배경 및 분석의 틀
4. 연구방법 및 분석 결과
5. 한국군 전략적 소통을 위한 검토 쟁점
6. 결론

Summary

본 연구는 러시아–우크라이나 전쟁(2022.2~2025.2)에서 공개 출처에 포착된 전략적 소통 이벤트의 분포 패턴을 탐색한다. ISW 일별 보고서를 공개 발신 패턴의 대리지표로 삼아 5,978건을 구축하고, 3개 차원과 11개 유형의 분석 틀을 적용해 양측 패턴을 카이제곱 검정으로 비교하였다. 분석은 군사적 효과나 지휘 의도의 입증이 아니라 공개 발신 이벤트의 분포 차이를 탐색하는 데 목적이 있다. 이러한 패턴 차이는 한국군 전략적 소통 발전과 관련해 유형 선택, 표적 청중 설계, 승인 구조와 기능 간 조율이라는 세 가지 검토 쟁점으로 이어진다.

| **주제어** | 전략적 소통, 러시아–우크라이나 전쟁, 공개 발신 패턴, 정보환경, ISW

# 1. 서론

전략적 소통은 국가와 군이 정책・행동・가치를 일관된 메시지와 행위로 연결해 표적 청중의 인식과 행동에 영향을 미치려는 활동이다. 단순한 공보와 구별되는 지점은 발화 내용보다 행동과 메시지를 결합해 어떤 효과를 만들어 내는지에 있다. 공보가 사실 전달과 설명을 중시한다면, 전략적 소통은 공보・심리전・정보작전・군사기만・외교적 메시지가 충돌하지 않도록 조정해 아군에 유리한 정보환경을 조성하는 데 초점을 둔다.[1] 본 연구는 그중에서도 공개 출처에서 관찰 가능한 발신 이벤트를 분석 단위로 삼는다.

러시아-우크라이나 전쟁은 물리적 전투력만으로 전쟁 양상을 설명하기 어렵다는 점을 분명히 보여주었다. 개전 초기 젤렌스키가 키이우에서 영상으로 직접 발신한 장면, 러시아의 핵 위협 발언, 우크라이나 드론 영상의 확산은 전략적 소통이 전쟁 수행 환경에서 독립적 변수로 논의될 수 있음을 시사하는 사례로 자주 인용된다. 전략적 소통을 군사적 기능으로 발전시키려는 흐름은 국제적으로도 뚜렷하다. NATO ACT는 이를 군사작전과 연계된 기능으로 제시하였고, 미 합동참모본부(Joint Staff)의 정보환경 합동작전개념(JCOIE)은 정보 관련 역량의 통합 운용을 작전 효과와 연결하였다.[2]

한국군에서는 전략적 소통이 주로 공보와 대언론 관계의 연장선에서 다뤄져 왔다. 북한이 회색지대 도발과 사이버・심리전을 통해 정보환경 차원의 대응을 요구하고 있는 상황에서도, 작전 기능으로서의 체계적 논의는 여전히 제한적이다. 이 간극이 본 연구가 출발하는 지점이다. 다만 본 연구의 분석 대상은 군 내부 지휘소통이나 비공개 심리작전이 아니다. 공개 출처에 포착된 국가・군사・준공식・미디어 발신 이벤트를 통해 전시 전략적 소통의 외현적 패턴을 비교한다.

---

* 한국국방연구원 군사발전연구센터 연구위원(jonghwa31@kida.re.kr)

1) Paul Cornish, Julian Lindley-French, and Claire Yorke, Strategic Communications and National Strategy (London: Chatham House, 2011), p. 1.

2) NATO ACT, Framework for Future Alliance Operations (Norfolk, VA: NATO ACT, 2015), pp. 41-42; Joint Staff, Joint Concept for Operating in the Information Environment (Washington, DC: The Joint Staff, 2018), pp. vii-ix, 1, 11-12.

러시아-우크라이나 전쟁은 고강도 재래전, 디지털 플랫폼 환경, 국제 여론전, 동맹 연계가 동시에 작동한 사례로, 한국군에 유의미한 비교 준거가 된다. 인과적 효과 입증이 아니라 공개 발신 패턴의 분포 차이를 탐색하고, 그 차이가 제기하는 한국군의 검토 쟁점을 논의하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위해 전략적 소통의 군사적 기능을 3개 차원 11개 목적 유형으로 분류하는 분석 틀을 먼저 제안한다.

## 2. 선행연구

### 가. 인지전 개념과 정보환경 변화에 관한 연구

기존 인지전 연구는 분쟁의 중심이 물리적 충돌을 넘어 인지와 사회적 인식 구조로 이동하고 있다는 점을 공통으로 강조한다. NATO STO(2023)는 인지전의 대상이 개별 전투원의 심리에 국한되지 않고 국가 전체의 인식 체계와 의사결정 구조로 확장된다는 점을 강조하였으며, 디지털 플랫폼의 초연결성을 통해 미시적, 사회적 네트워크, 거시적 국가 수준의 세 층위를 동시에 공략할 수 있다는 점이 핵심 위협요인이라고 주장하였다. 대페와 샬(Deppe and Schaal)은 인지전의 개념이 아직 완전히 정립되지 않았고, 기존 정보전・심리전과의 관계도 유동적이라는 점을 지적하면서 조작적 정의와 측정 가능한 분석 틀의 부족을 문제로 제기하였다.

국내에서도 인지전 개념 수용과 제도적 대응의 필요성을 다룬 연구들이 축적되고 있다. 그러나 이러한 논의는 전략적 소통의 군사적 기능을 세분화해 데이터로 검토하는 방향으로는 이어지지 않았다. 전략적 소통의 기능을 측정 가능한 범주로 재구성할 필요가 있으며, 이것이 본 연구의 분석 틀 설정 근거가 된다.[3)]

3) 강신욱, "인지전 개념과 한국 국방에 대한 함의: 러시아-우크라이나 전쟁을 중심으로,"『국방정책연구』 제39권 제1호 (2023), pp. 179-212; 이호일・심준학・이제영・최원준, "한국군의 인지전 대응 전략,"『문화기술의 융합』 제11권 제1호 (2025), pp. 55-63.

## 나. 전략적 소통과 군사적 커뮤니케이션 연구

코니시(Cornish) 등은 전략적 소통의 핵심이 발화 내용이 아니라 행동과 메시지를 결합해 어떤 효과를 창출하는가에 있다고 보았다. 전략적 소통은 공보・심리전・정보작전・군사기만・외교적 메시지가 충돌하지 않도록 조정하는 통합적 활동으로 정의된다.[4] 다만 이러한 통합 활동이 실제 전장에서 어느 수준의 군사적 효과를 창출하는지는 별도의 엄밀한 검토를 필요로 한다. 폴(Paul)은 전략적 소통을 국가목표를 지원하기 위해 특정 청중에게 영향을 미치려는 조정된 행동・메시지・이미지 및 기타 신호 활동으로 정의하였다.[5]

NATO ACT가 미래 작전 프레임워크에서 전략적 소통을 군사작전의 핵심요소로 설정한 것은, 그 기능이 공보를 넘어 작전 효과 창출 영역으로 확장될 수 있다는 교리적 인식을 반영한다.[6] 박휘락은 이러한 개념이 한국군 맥락에서 그대로 적용될 수 없다는 점을 지적하였다. 한국은 동맹 구조상 독자적 전략 내러티브 발신에 제약이 있고, 한미연합지휘구조 아래 공보・심리전 지휘 관계가 복잡하며, 미디어 환경과 시민 사회 특성도 미국과 상이하다.[7] 이 논점은 한국군 고유의 전략적 소통 모델이 필요하다는 본 연구의 문제의식과 직접 연결된다.

전략적 소통을 실증적으로 측정하려는 시도는 제한적이지만 존재한다. 폴과 매슈스(Paul and Matthews)는 러시아의 대규모 다채널 프로파간다를 '파이어호스 모델'로 개념화하면서, 공개 발신 채널의 양과 속도를 분석 단위로 삼았다.[8] 프라이어(Prier)는 소셜미디어 환경에서 전략적 소통이 어떻게 여론 형성에 개입하는지를 채널별 발신 패턴으로 추적하였다.[9] 이러한 연구들은 공개

---

4) Cornish, Lindley-French, and Yorke, Strategic Communications and National Strategy, p. 1.
5) Christopher Paul, Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates (Santa Barbara, CA: Praeger, 2011), p. 4.
6) NATO ACT, Framework for Future Alliance Operations, pp. 41-42.
7) 박휘락, "미국의 전략적 소통 개념과 한국의 수용 방향," 『국방정책연구』 제25권 제3호 (2009), pp. 149-176.
8) Christopher Paul and Miriam Matthews, The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model: Why It Might Work and Options to Counter It, PE-198-OSD (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016), pp. 1-4.

자료 기반의 전략적 소통 분석이 가능하다는 방법론적 선례를 제공한다.

## 다. 러시아-우크라이나 전쟁과 전략적 소통에 관한 연구

러시아-우크라이나 전쟁 관련 선행연구는 전략적 소통이 전쟁 과정에서 어떻게 작동했는지를 다양한 각도에서 분석하였다. 닐슨과 헬스트롬(Nilsson and Hellström)은 국내 결속과 국제 정당성 확보가 전쟁 수행능력과 결합하는 양상을 추적하였고,[10] 왕과 왕(Wang and Wang)은 젤렌스키의 소셜미디어 활동이 국제적 공감 형성과 정치적 동원에 영향을 미쳤음을 보였다.[11] 자카르첸코(Zakharchenko)는 플랫폼 이용자와 미디어 생태계 전체가 전략적 내러티브의 공동 생산자가 될 수 있다는 점을 강조하였다.[12] 러시아의 정보 조작에 대해서는 비겔(Wigell)이 하이브리드 간섭전략의 일부로 분석하였다.[13]

그러나 대규모 이벤트 데이터를 활용해 양측 패턴을 통계적으로 비교한 연구는 드물다. 이종화는 동일한 ISW 보고서를 기반으로 러시아-우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁의 인지전 수행 양상을 전달자・표적・유형・발신 채널 유형 변수로 단계별 분석하였다. ISW 데이터가 이 유형의 분석에 적합한 기초 자료임을 확인했다는 점에서 방법론적 선례가 된다.[14] 다만 분석 틀이 인지전 개념에 국한되어 전략적 소통의 군사적 목적 유형을 조작화하지 않았고, 표

9) Jarred Prier, "Commanding the Trend: Social Media as Information Warfare," Strategic Studies Quarterly, Vol. 11, No. 4 (2017), pp. 50-85.

10) Per-Erik Nilsson and Kristina Hellström, All Eyes on Ukraine: Strategic Communication in the Russo-Ukrainian War, 2023-2024, FOI-R--5758--SE (Stockholm: FOI, 2025), pp. 29-47, 60-64.

11) Liqiang Wang and Ruonan Wang, "Cyber Warfare: A Study of Zelenskyy's Social Media Political Performance Strategies and Effects," Frontiers in Psychology, Vol. 15 (2024), 1478639.

12) Artem Zakharchenko, "Advantages of the Connective Strategic Narrative During the Russian-Ukrainian War," Frontiers in Political Science, Vol. 7 (2025), 1434240.

13) Mikael Wigell, "Hybrid Interference as a Wedge Strategy: A Theory of External Interference in Liberal Democracy," International Affairs, Vol. 95, No. 2 (2019), pp. 255-275.

14) 이종화, "디지털 시대의 한국군 인지전 수행개념 연구," 『국방정책연구』 제42권 제1호 (2026a), pp. 65-101.

본도 러시아-우크라이나 전쟁 개전 초기 1년(2022.2～2023.2)에 한정된다. 통계적 분포 비교를 수행하지 않았다는 점에서도 본 연구와 구별된다.

## 라. 한국군의 공보작전 및 전략적 소통에 관한 연구

이성준・임채원은 합참・연합사・합동보도본부・연합보도본부로 이어지는 다층적 권한 구조가 위기 시 한국군 공보 승인 체계를 규정한다고 설명하였다. 이 구조는 평시 정확성과 일관성을 보장하는 데 기능적이지만, 위기 시 신속한 정보 유통과 국면별 소통 유형 전환에는 구조적 제약이 있다는 점도 함께 지적하였다.[15]

인소현・김은지는 텍스트 중심의 전통적 공보에서 영상・이미지 기반 플랫폼 친화적 공보로의 전환 필요성을 제기하였다.[16] 박주미는 전시 공보작전의 핵심이 '무엇을 숨기느냐'가 아니라 '어떤 해석 틀을 먼저 제시하느냐'에 있다고 보았다.[17] 두 연구는 모두 공보의 기능이 사실 전달을 넘어 정보환경 주도권 확보로 확장되어야 한다는 점을 시사한다.

## 마. 선행연구와의 차별점

선행연구와의 핵심 차별점은 세 가지다. 첫째, 분석 단위를 공개 출처에서 포착된 발신 이벤트로 한정한다. 둘째, 전략적 소통의 군사적 목적을 3차원 11유형으로 조작화하였다. 셋째, 5,978건의 데이터에 카이제곱 검정과 잔차 분석을 적용해 분포 차이를 통계적으로 확인하였다. 전략적 소통의 군사적 기능을 목적 유형으로 어떻게 분류할 수 있는지, 양측 발신 패턴이 유형・채널・청중 분포에서 어떻게 다른지, 그리고 그 차이가 한국군에 어떤 검토 쟁점을 제기하는지가

15) 이성준・임채원, "한미 연합방위체제 하에서의 위기 시 공보작전 발전방안 연구,"『정신전력연구』제80호 (2025), pp. 119-143.
16) 인소현・김은지, "인지전 수행을 위한 한국군 공보작전 발전방향 연구,"『정신전력연구』제82호 (2025), pp. 347-392.
17) 박주미, "한국군의 바람직한 전시 공보작전 수행방안," 정신전력연구』제65호 (2021), pp. 191-249.

세 가지 핵심 검토 방향이다. 기존 연구의 한계는 전략적 소통 기능의 조작적 분류 부족, 대규모 패턴 비교 분석의 희소성, 한국군 검토 쟁점으로의 구조화 부재로 요약된다.

이종화는 ISW 데이터를 활용해 인지전 수행 양상을 분석한 국내 선행연구로서, 분류 변수와 데이터 출처 면에서 본 연구와 접점이 있다.[18] 이종화는 동일한 ISW 데이터를 actor × audience3 단위로 재구성하고, 다항 로지스틱 회귀와 조건부 규칙모형을 적용해 청중 조건부 기능 구조를 분석하였다.[19] 두 연구 모두 인지전 또는 청중 중심 분석에 초점을 두어, 전략적 소통의 군사적 목적 유형을 11개로 조작화하고 공개 발신 이벤트의 분포 차이를 카이제곱 검정으로 비교하는 방향으로는 논의를 전개하지 않았다. 본 연구는 이러한 공백을 탐색적으로 보완하는 데 목적이 있다.

## 3. 이론적 배경 및 분석의 틀

### 가. 인지전 개념과 전략적 소통

인지전은 인간의 지각・감정・태도・판단에 영향을 미쳐 행동을 변화시키려는 경쟁 양식이다. 전통적 정보전이 정보의 획득・보호・교란에 집중했고 심리전이 특정 청중의 태도 변화를 목표로 했다면, 인지전은 사회 전체의 인식 구조와 의사결정 환경을 작동 대상으로 삼는다는 점에서 범위가 더 넓다. 이 세 개념은 중첩되지만 지향하는 효과의 층위가 다르며, 그 경계는 여전히 유동적이다.[20]

디지털 플랫폼의 발전은 인지전의 작동 구조를 바꾸었다. 전장 영상과 실시간

18) 이종화, “디지털 시대의 한국군 인지전 수행개념 연구,” pp. 65-101.
19) 이종화, “전략적 소통의 청중별 발신 메시지에 대한 분석적 연구: 러시아-우크라이나 전쟁과 북한 공식 발신 사례를 중심으로,”『국제군사안보연구』 제23권 제1호 (2026b), pp. 69-95.
20) Deppe and Schaal, “Cognitive Warfare: A Conceptual Analysis of the NATO ACT Cognitive Warfare Exploratory Concept,” 1452129.

브리핑이 SNS를 통해 동시에 확산되면서, 물리적 사건은 곧바로 정치・심리・외교 맥락과 연결된다. 초연결성과 알고리즘 증폭은 동일한 소통 목적을 더 빠르고 넓게 확산시키며, 전통적 게이트키퍼의 역할을 약화시켰다. 인지전을 완전히 새로운 전쟁 형태로 보기보다, 기존 목적이 실현되는 속도・범위・경로가 달라진 환경 전환으로 이해하는 편이 적절하다. 폴과 매슈스(Paul and Matthews)의 파이어호스 모델도 같은 논리 위에 있다. 러시아가 위협・기만・여론조성을 새로운 목적이 아니라 기존 목적을 초고속・다채널 방식으로 동시에 수행한다는 점이 이 모델의 핵심이다.[21]

본 연구에서 전략적 소통은 국가와 군이 정책・행동・가치를 일관된 메시지와 행위로 연결해 표적 청중의 인식과 행동에 영향을 미치려는 활동으로 정의한다. 발화 내용보다 행동과 메시지를 결합해 어떤 효과를 창출하는지가 핵심이다. 군사적 맥락에서 전략적 소통은 공보와 구별된다. 공보가 사실 전달과 설명을 중시한다면, 전략적 소통은 공보・심리전・정보작전・군사기만・외교 메시지가 충돌하지 않도록 조정해 아군에 유리한 정보환경을 조성하는 데 초점을 둔다.

미 합동참모본부(Joint Staff)의 정보환경 합동작전개념(JCOIE)은 정보와 군사활동의 정보적 측면을 작전술에 내재화하고, 물리적 힘과 정보적 힘의 통합을 통해 의도한 행동 효과를 달성해야 한다고 본다.[22] 작전 기능으로 작동하려면 소통 목적이 정보환경의 효과 지향으로 명확히 정의되어야 하고, 물리적 작전과의 시간적・공간적 연계가 전제되어야 한다. 폴(Paul)이 강조한 행동과 메시지의 일관성 요건도 이 맥락과 닿아 있다.[23] 소통 효과가 측정 가능하고 환류 가능한 구조를 갖출 때, 전략적 소통은 공보 활동과 구별되는 독립적 작전 기능이 된다.

---

21) Paul and Matthews, The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model, pp. 1-4.

22) Joint Staff, Joint Concept for Operating in the Information Environment, pp. vii-ix, 1, 11-12.

23) Paul, Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates, p. 4.

## 나. 전략적 소통의 군사적 목적

3개 차원과 11개 세부 목적은 미국 합동 교리와 NATO 문헌에서 정의된 정보 환경 관련 기능들을 검토한 뒤, 공개 발신 이벤트에서 외현적으로 관찰 가능한 범주로 재구성한 조작적 분류이다. 분류 도출 기준은 두 가지다. 하나는 해당 기능이 교리 문헌에서 독립적 개념으로 정의되어 있어야 한다는 점이고, 다른 하나는 지휘 의도나 내부 문서 없이도 외현적 효과 방향만으로 분류 가능해야 한다는 점이다. 이 두 기준을 충족하지 못하는 기능(예: 내부 지휘소통, 비공개 심리작전)은 분류에서 제외하였다. 이 분류체계에서 여론조성은 공개 발신 이벤트의 가장 넓은 범주에 해당한다. 폴과 매슈스(Paul and Matthews)와 프라이어(Prier)도 여론조성을 전시 전략적 소통의 지배적 기능으로 제시한 바 있어, 분석 결과에서 이 유형의 비중이 높게 나타날 가능성은 선행연구와 부합한다. 다만 범주 포화 가능성은 분석 결과를 해석할 때 별도로 검토한다.[24]

기존 교리에서 공보・심리전・군사기만・정보작전 등은 각각 별도 기능으로 다뤄진다. 본 연구는 그 기능들이 지향하는 인지적 효과의 방향을 기준으로 세 가지 차원을 구성하였다. 세 차원은 전쟁 수행 주체가 동시에 관리해야 하는 인지적 전선, 즉 적 압박・아군 결속・정보환경 주도권 확보에 각각 대응한다.

공세 및 대적 차원은 적의 인지와 의사결정에 직접 영향을 미쳐 아군에 유리한 군사적 조건을 만드는 데 초점을 둔다. 위협은 응징 능력과 비용 부과 가능성을 제시해 오판과 확전을 억제하는 기능이며, 과시는 전과와 전투력을 시각적으로 공개해 적의 전투 의지를 위축시킨다. 기만은 허위・편향 정보로 적의 상황인식을 왜곡하고, 이간은 적 내부 또는 동맹 간 신뢰를 약화시켜 분열을 유도한다.

방어 및 내부 결속 차원은 아군 사회와 군 조직의 회복 탄력성을 유지해 전쟁 수행능력의 지속성을 보장한다. 충격 완화는 위기 시 신속한 정보 제공으로 혼란과 공황을 억제하고, 국민연대는 일관된 지도부 메시지로 사회적 결속을 유지

24) Paul and Matthews, The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model, pp. 1-4; Prier, "Commanding the Trend," pp. 50-85.

한다. 사기 관리는 작전 성과에 의미를 부여해 군과 사회의 전투 지속 의지를 뒷받침한다.

환경 통제 및 정당성 차원은 정보환경의 해석 프레임을 선점하고 군사행동의 정당성을 확장한다. 여론조성은 우호적 프레임을 선점해 정보환경 주도권을 확보하고, 지지 획득은 국제사회의 군사적·경제적·외교적 지원을 이끌어 낸다. 회유는 중립적 행위자의 태도를 변화시켜 적대 세력을 완화하며, 자기합리화는 군사행동의 정당성을 구성하고 국내외 비판을 완화한다.

〈표 1〉 전략적 소통의 3차원–11개 군사적 목적 분석 틀

| 차원 | 세부 목적 | 개념 정의 | 대표 효과 | 교리적 근거 |
|---|---|---|---|---|
| 공세 및 대적 | 위협 | 응징 능력·비용 부각 → 적 오판 억제 | 억제, 압박 | 억제, 강압 |
| | 과시 | 전과·전투력 시각화 → 적 위축 | 위축, 신뢰 | MISO |
| | 기만 | 허위·편향 정보 → 적 상황인식 왜곡 | 오판 유도 | MILDEC |
| | 이간 | 적 내부/동맹 간 신뢰 약화 | 분열 | MISO |
| 방어 및 내부 결속 | 충격 완화 | 신속 정보 제공 → 혼란 완화 | 공황 억제 | 공보 시의성 |
| | 국민연대 | 일관된 지도부 메시지 → 사회적 결속 | 항전 의지 | 회복 탄력성 |
| | 사기 관리 | 작전 성과 의미 부여 → 의지 유지 | 전투지속 | 내부 소통 |
| 환경 통제 및 정당성 | 여론조성 | 우호적 프레임 선점 유도 | 프레임 선점 | STRATCOM |
| | 지지 획득 | 국제사회 구체적 지원 유도 | 외교 지원 | 공공외교 |
| | 회유 | 잠재적 적대 세력 태도 변화 | 중립화 | MISO |
| | 자기합리화 | 군사행동 정당성 구성, 비판 완화 | 정당화 | 전략 내러티브 |

*출처: 저자 작성.*[25]

25) MISO(Military Information Support Operations)는 Joint Staff(2014)의 JP 3-13.2에 근거한다. MILDEC(Military Deception)은 Joint Staff(2012)의 JP 3-13.4에 근거한다. STRATCOM은 NATO ACT(2015)의 미래작전 프레임워크에 제시된 전략적 소통 관련 논의

# 4. 연구 방법 및 분석 결과

## 가. 분석 자료 및 자료수집

분석은 미국 전쟁연구소(ISW)의 러시아-우크라이나 전쟁 일별 상황 보고서(Campaign Assessment)를 기반으로 구축한 이벤트 데이터셋을 활용하였다. ISW는 워싱턴 D.C. 소재의 비당파 싱크탱크로, 전쟁 개시 이후 매일 공개 출처 정보(OSINT)를 집적한 전황 보고서를 발간하고 있다. 보고서는 공식 발표・지도자 연설・소셜미디어 게시물・밀블로거 포스트 등 다양한 공개 출처를 종합해 날짜・행위자・내용을 체계적으로 정리한다.

이종화는 동일한 ISW 보고서를 기반으로 러시아-우크라이나 전쟁 및 이스라엘-하마스 전쟁의 인지전 이벤트 데이터를 구축한 바 있어, ISW 자료가 이 유형의 분석에 적합한 기초 자료임을 확인해 준다.[26] ISW 보고서를 데이터로 활용하는 데에는 구조적 한계가 있다. ISW는 공개 출처 정보에 의존하므로, 러시아는 텔레그램・관영매체・밀블로거처럼 아카이빙 접근성이 높은 채널이 상대적으로 많이 반영된 반면 우크라이나는 공식 채널 중심으로 기록되어 수집 이벤트 수가 제한된다. 하나의 이벤트가 복수 유형에 해당할 경우 주된 효과가 기대되는 유형으로 단일 코딩하였으며, 이 과정에는 연구자의 판단이 개입될 수밖에 없다. 따라서 본 연구의 결과는 탐색적 패턴 분석으로 이해해야 하며, 인과적 효과를 직접 검증한 것으로 해석해서는 안 된다.

자료수집 기간은 2022년 2월 24일 러시아의 군사작전 개시일부터 2025년 2

---

에 근거한다. 공보(Public Affairs)는 Joint Staff(2010)의 JP 3-61에 근거한다. 각 유형은 해당 교리 문헌의 기능 정의에서 지향하는 인지적 효과를 추출해 재범주화한 것이다. Joint Staff, Joint Publication 3-13.2, Military Information Support Operations (Washington, DC: The Joint Staff, 2014), pp. I-1-I-5; Joint Staff, Joint Publication 3-13.4, Military Deception (Washington, DC: The Joint Staff, 2012), pp. I-1-I-6; Joint Staff, Joint Publication 3-61, Public Affairs (Washington, DC: The Joint Staff, 2010), pp. I-1-I-5; NATO ACT, Framework for Future Alliance Operations, pp. 41-42.

26) 이종화, "디지털 시대의 한국군 인지전 수행개념 연구," pp. 65-101.

월 28일, 총 1,101일이다. 러시아 관련 공개 발신 4,377건과 우크라이나 관련 공개 발신 1,601건을 합산한 총 5,978건의 전략적 소통 이벤트가 코딩되었으며, 각 이벤트에는 날짜, 전달자, 표적 청중, 소통 차원, 소통 유형, 발신 채널 유형 등의 변수가 코딩되었다. 전달자는 총 54개 주체가 식별되었으며, 대통령, 크렘린, 국방부, 외무부, 밀블로거, 바그너, 국영 미디어 등의 러시아 전달 주체와 대통령, 국방부, 참모총장, 정보국 등의 우크라이나 측 전달 주체, 그리고 미국 등의 기타 등 세 범주로 재분류하였다.[27][28]

## 나. 변수 정의 및 데이터 분류

전달자는 러시아 측(4,377건, 73.2%), 우크라이나 측(1,601건, 26.8%), 기타(0건)로 재분류하였다. 전쟁 국면은 전선 주도권의 이동, 작전 양상의 변화, 주요 변곡점 사건을 기준으로 개전 반격기(2022.2~2023.5), 반격 교착기(2023.6~2024.2), 러시아 재공세기(2024.3~2025.2)의 3개 대국면으로 구분하였다. 이 구분은 단순한 시간적 균등 분할이 아니다. 전선의 군사적 주도권 변화와 작전 양상의 전환, 그리고 전략적 소통 목적이 달라질 가능성을 함께 고려해 설정하였다. 특히 본 연구는 전략적 소통을 분석 대상으로 삼기 때문에, 전황의 군사적 변곡점뿐 아니라 전쟁 수행 환경의 구조적 변화가 소통 목적을 바꿀 가능성을 함께 기준으로 삼았다.

개전 반격기(2022.2~2023.5)는 러시아의 전면 침공으로 전쟁이 시작된 시점부터 바흐무트 전투 종료까지를 포함한다. 초기 러시아의 키이우 기동전은 실

27) ISW 일별 보고서는 공식 웹사이트 (https://www.understandingwar.org)를 통해 공개 제공된다. 본 연구의 데이터셋은 2022년 2월 24일부터 2025년 2월 28일까지 총 1,101개 보고서를 수동 파싱하여 구축하였으며, 이종화(2026a, 2026b)에서 활용한 데이터셋과 수집 출처는 동일하나 분석 기간, 코딩 기준, 표본 구성에서 차이가 있다. 데이터셋 재현 목적의 공유 요청은 저자에게 직접 문의할 수 있다.

28) 본 연구에서 '이벤트'는 ISW 일별 보고서 내에서 단일 행위자가 특정 시점에 수행한 식별 가능한 전략적 소통 행위 단위로 정의한다. 보고서 내 복수의 행위자 발언이 병렬로 기술된 경우 각각의 행위자–발언 쌍을 독립이벤트로 처리하였으며, 하나의 문단에 복수의 소통 의도가 혼재하는 경우 주된 전략적 소통 의도를 담은 발화를 별도 이벤트로 분리하여 코딩하였다.

패로 끝났고, 전선은 동부와 남부로 재편되었다. 2022년 하반기 우크라이나의 히르키우・헤르손 반격 성공 이후, 전황은 기동전에서 화력・병력 소모 중심의 장기전으로 전환되기 시작하였다. 반격 교착기(2023.6～2024.2)는 우크라이나의 대규모 반격 작전 개시부터 아우디이우카 함락까지다. 자포리자・도네츠크 지역에서의 반격은 러시아의 종심방어 체계와 지뢰지대, 화력 우세에 막혀 작전적 돌파로 이어지지 못하였다. 전선은 소모전 양상으로 고착되었고, 아우디이우카 점령을 계기로 군사적 주도권은 다시 러시아 측으로 이동하였다. 러시아 재공세기(2024.3～2025.2)는 러시아가 전선 주도권을 점진적으로 확대한 시기다. 동부 전선 전반에서 병력・탄약 우위를 바탕으로 공세가 지속되었고, 2024년 8월 우크라이나의 쿠르스크 진입 작전으로 전선이 일시 다층화되었으나 전체 흐름은 러시아의 점진적 공세로 유지되었다. 이 국면은 장기 소모전의 고착화로 규정할 수 있다.

표적 청중은 초기 코딩 단계에서 세계, 상대국가, 국내 주민, 동맹국, 군사조직 등 13개 범주로 분류하였다. 그러나 카이제곱 독립성 검정에서는 기대빈도 5 미만 셀 비율이 전체의 20%를 초과해 검정의 가정을 충족하지 못하는 범주가 다수 발생하였다. 이에 동맹국・군사조직 등 10개 소빈도 범주를 내용적 유사성에 따라 세계・상대국가・국내 주민의 3개 범주로 재통합하였으며, 재통합 기준의 상세 내역은 데이터셋 코딩 지침서에 수록하였다. 따라서 자유도는 df=2이다. 〈표 4〉의 분포는 이 3개 분석 범주와 기타를 함께 기술한 것이다. 발신 채널 유형은 전달자의 공식성과 채널의 공개 형식에 따라 공보, 공개 전략 발신, 심리전계의 3개 범주로 구분하였다. 공보는 대통령・국방부・참모부 등 공식 전달자가 브리핑・연설・기자회견・공식 웹사이트・방송・TV 인터뷰 같은 공식 채널을 통해 발신한 경우로 정의하였다. 공개 전략 발신(본 연구의 조작적 범주로, 비공식 채널 또는 준공식 발신을 포괄한다)은 공식 전달자라 하더라도 SNS 같은 비공식 채널을 이용한 경우와, 밀블로거・민간인・언론 등이 발신한 경우를 포함하였다. 심리전계는 기만적・강압적・소외적 심리전을 통합한 범주이다. 소통 유형은 앞서 제시한 11개 범주의 조작적 정의에 따라 분류하였고,

하나의 이벤트가 복수 유형에 해당할 때는 주된 효과가 기대되는 유형으로 단일 코딩하였다. 코딩 기준의 재현 가능성을 높이기 위해 각 유형의 조작적 정의와 대표 사례를 코딩 지침서와 매뉴얼에 명시하였다. 코딩의 신뢰도를 확인하기 위해 전체 이벤트 중 약 200건을 무작위 층화추출하여 2차 독립 코딩을 실시하고 상호 코더 신뢰도를 산출하였다. 표본은 전쟁 국면 3개를 층화 변수로 삼아, 전체 데이터셋 내 국면별 비율에 비례하도록 추출하였다.

초기 코딩 결과 Cohen's κ = 0.41이 산출되었고, 주요 불일치 원인은 과시(02)와 여론조성(08)의 경계가 불명확하다는 점이었다. 이에 두 가지 조치를 순차적으로 취하였다. 먼저 개전 반격기 데이터에서 발신 채널이 밀블로거·언론 등 비공식 채널이거나, 표적 청중이 국내 주민임에도 사기관리(07)로 분류된 건들을 코딩 지침서에 따라 재분류하였다. 해당 이벤트의 대다수(러시아 79.6%, 우크라이나 99.5%)가 여론조성(08) 또는 과시(02)로 수정되었다. 이어서 과시와 여론조성의 경계 기준을 보완하였다. 표적 청중이 국내 주민이면 전투 성과 수치 포함 여부와 관계없이 여론조성으로 분류하고, 표적 청중이 세계 또는 상대국가일 때는 격파·점령·격퇴 등 전투 성과 키워드가 있을 때만 과시로 분류하는 것이 핵심 기준이다.

이 보완 지침을 적용해 불일치 25건을 2차 코더와 합의 재분류한 결과, 최종 Cohen's κ = 0.60(Po = 0.82, 일치 164건/200건)이 산출되었다. 국면별 추출 건수는 개전 반격기 116건, 반격 교착기 43건, 러시아 재공세기 41건이며, 국면별 신뢰도는 각각 κ = 0.69, κ = 0.36, κ = 0.03이었다. 이는 반격 교착기 이후 소규모 표본 조건에서 편향이 발생할 가능성을 보여준다. 종합하면 이 수준은 랜디스 와 코크(Landis and Koch)의 기준에서 경계 수준(moderate)에 해당하며, 주요 분석 유형인 여론조성과 과시에서는 수용 가능한 신뢰도가 확보되었다. 다만 소수 유형의 경계 사례에 대해서는 해석상 주의가 필요하다.[29)30)31)]

---

29) Landis & Koch(1977)의 κ 해석 기준: 〈0.00=Poor, 0.00–0.20=Slight, 0.21–0.40=Fair, 0.41–0.60=Moderate, 0.61–0.80=Substantial, 0.81–1.00=Almost Perfect. 최종 κ= 0.60은 Moderate의 상한에 해당한다. J. Richard Landis and Gary G. Koch, "The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data," Biometrics, Vol. 33, No.

## 다. 분석 방법

집단 간 분포 차이를 확인하기 위해 카이제곱 독립성 검정을 활용하였다. 효과 크기는 Cramér's V로 산출하였다. 해석 기준은 Cohen을 따르되, V = .07은 소, V = .21은 중, V = .35 이상은 대 효과에 해당한다.[32] 단, 본문에서는 편의상 자유도 비보정 기준(소: .10, 중: .30, 대: .50)을 병기하였으며, 해석의 방향성은 양 기준 모두에서 일관되게 유지된다. N = 5,978의 대규모 표본에서는 작은 차이도 통계적으로 유의하게 나타날 수 있으므로, p값보다 효과 크기를 주된 해석 기준으로 삼았다. 분석에서 확인된 효과 크기는 소통 유형(V = .511, 대), 표적 청중(V = .432, 중~대), 소통 차원(V = .481, 중~대), 발신 채널 유형(V = .175, 소) 순이다.

표준화 잔차 분석에서는 절대값 2.0 초과 시 해당 셀이 전체 카이제곱값에 유의하게 기여하는 것으로 판단하였다. 카이제곱 검정은 분포 차이의 존재를 확인하는 방법이며, 그 원인이나 군사적 결과를 규명하지는 못한다. 따라서 본 연구의 결과는 전략적 소통 패턴 차이를 탐색적으로 보여주는 수준에서 해석해야 하며, 인과적 주장으로 확장해서는 안 된다. 러시아 측(73.2%)과 우크라이나 측(26.8%)의 표본 비대칭은 우크라이나 측 분포 추정의 불확실성을 높이므로 해석에 주의가 필요하다. 또한, 동일 행위자와 동일 국면에서 반복적으로 발생한 이벤트가 포함되어 있어, 각 이벤트를 완전히 독립된 관측치로 보기는 어렵다. 따

---

1 (1977), pp. 159–174.

30) κ 통계량은 범주별 관찰 빈도가 극단적으로 불균등할 때 유병률 편향(prevalence bias)으로 인해 과소추정될 수 있다. 반격 교착기(n=43)와 러시아 재공세기(n=41)에서 여론조성(08) 비율이 각각 80.7%, 77.3%로 집중된 점이 이 편향을 심화시켰을 가능성이 있다. Julius Sim and Chris C. Wright, "The Kappa Statistic in Reliability Studies: Use, Interpretation, and Sample Size Requirements," Physical Therapy, Vol. 85, No. 3 (2005), pp. 257–268.

31) 코딩 예시: 젤렌스키 대통령이 국민에게 "우리는 포기하지 않는다"고 발신한 경우, 표적 청중이 국내 주민이므로 여론조성(08)으로 분류하였다. 러시아 국방부가 격파 전차 수를 공개 채널에 발표한 경우, 표적 청중이 세계이고 전투 성과 키워드가 포함되어 있으므로 과시(02)로 분류하였다. 러시아가 우크라이나 정부의 부패를 주장하며 내부 분열을 유도한 경우, 이간(04)으로 분류하였다.

32) Jacob Cohen, Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences, 2nd ed. (Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1988), pp. 211–230.

라서 카이제곱 검정 결과는 분포 차이를 확인하는 탐색적 지표로 해석해야 한다.

## 라. 분석 결과

분석 대상 5,978건 중 러시아 측은 4,377건(73.2%), 우크라이나 측은 1,601건(26.8%)이다. 러시아 측의 높은 비중은 실제 소통 활동 규모를 반영할 수 있다. 그러나 동시에 ISW 보고서의 정보 접근성, 즉 러시아 텔레그램·밀블로거 네트워크의 정보량과 우크라이나 공식 채널에 대한 상대적 접근성 차이에 따른 수집 편향을 반영한 결과일 수도 있다. 따라서 이 비대칭을 곧바로 러시아의 소통 활동량이 우크라이나보다 월등히 많았다는 뜻으로 해석하는 데에는 주의가 필요하다.

소통 차원별로는 환경 통제 및 정당성이 3,061건(51.2%)으로 가장 많았고, 방어 및 내부 결속이 2,412건(40.3%), 공세 및 대적이 505건(8.4%)을 차지하였다. 유형별로는 여론조성이 4,100건(68.6%)으로 압도적이었고, 과시 885건(14.8%), 기만 309건(5.2%)이 뒤를 이었다. 여론조성의 집중도는 범주 포화 가능성을 제기하며, 이 범주가 다양한 메시지 형태를 포괄한다는 점에서 그 가능성을 완전히 배제하기 어렵다. 다만 폴과 매슈스(Paul and Matthews), 프라이어(Prier) 모두 여론조성을 전시 전략적 소통의 중심 기능으로 제시하고 있어, 이 결과가 선행연구의 방향과 부합한다는 점도 함께 고려해야 한다.[33)]

〈표 2〉 데이터 기술통계 요약

| 변수 | 범주 | 빈도(건) | 비율(%) | 비고 |
|---|---|---|---|---|
| 전달자 측면 | 러시아 | 4,377 | 73.2 | |
| | 우크라이나 | 1,601 | 26.8 | |
| 소통 차원 | 환경 통제 및 정당성 | 3,061 | 51.2 | 최다 |
| | 방어 및 내부 결속 | 2,412 | 40.3 | |
| | 공세 및 대적 | 505 | 8.4 | |

33) Paul and Matthews, The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model, pp. 1-4; Prier, "Commanding the Trend," pp. 50-85.

| 변수 | 범주 | 빈도(건) | 비율(%) | 비고 |
|---|---|---|---|---|
| 주요 유형 | 여론조성 | 4,100 | 68.6 | 최다 |
| | 과시 | 885 | 14.8 | |
| | 기만 | 309 | 5.2 | |
| | 위협 | 113 | 1.9 | |
| | 자기합리화 | 84 | 1.4 | |

*출처: 저자 작성.*[34]

소통 유형에 대한 카이제곱 검정 결과는 $\chi 2(10, N = 5,974) = 1,557.86$, $p < .001$, Cramér's V = .511이었다. 대규모 표본에서 $p < .001$은 쉽게 도출되므로 효과 크기를 주된 해석 기준으로 삼는다. 이는 코헨(Cohen) 기준에서 대(large) 효과에 해당하며, 양측 공개 발신 이벤트의 목적별 분포가 서로 다르게 구성되었음을 시사한다.[35]

러시아의 기만 비중은 6.7%로 우크라이나의 0.9%보다 높았고, 우크라이나의 과시 비중은 42.7%로 러시아의 4.6%를 크게 웃돌았다. 러시아 측은 여론조성(77.2%)이 압도적인 가운데 기만・과시・위협이 병행되었고, 우크라이나 측은 여론조성(45.1%)과 과시(42.7%)의 이중 집중 구조를 보였다. 표준화 잔차를 보면 러시아의 여론조성 잔차(+6.01)는 기대치보다 높고, 과시 잔차(−17.76)는 기대치보다 낮은데, 이는 우크라이나의 과시 비중이 기대 분포를 크게 웃돈다는 사실과 대응한다.

〈표 3〉 양측 카이제곱 검정 결과 종합

| 분석변수 | $x$ 2 값 | df | Cramér 's V | 효과 크기 판단 | 유의 확률 |
|---|---|---|---|---|---|
| 소통 차원 | 1,382.60 | 2 | .481 | 중~대 | p<.001 |
| 소통 유형 | 1,557.86 | 10 | .511 | 대(large) | p<.001 |
| 표적 청중 | 1,085.95 | 2 | .432 | 중~대 | p<.001 |
| 발신 채널 유형 | 182.20 | 2 | .175 | 소(small) | p<.001 |

*출처: 저자 작성.*[36]

---

34) *주요 유형은 전체 11개 유형 중 빈도 상위 5개 유형만 제시함.*

35) Cohen, Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences, p. 224.

36) 각 검정의 유효표본은 분석변수별 유효 사례 수를 기준으로 하였다. 소통 유형 검정에서는

〈표 4〉 양측 표적 청중 분포 비교

| 전달자 | 세계 | 상대국가 | 국내 주민 | 기타 |
|---|---|---|---|---|
| 러시아 측 | 44.4% | 22.0% | 30.0% | 3.6% |
| 우크라이나 측 | 11.8% | 9.2% | 79.0% | 0.0% |

*출처: 저자 작성.*[37]

표적 청중에 대한 카이제곱 독립성 검정 결과는 $\chi 2(2, N = 5,820) = 1,085.95$, $p < .001$, Cramér's V = .432였다. 효과 크기는 중~대 수준으로, 양측이 표적 청중을 설계하는 방식에 실질적 차이가 있음을 시사한다. 러시아 측은 세계(44.4%)를 주된 표적으로 삼으면서도 국내 주민(30.0%)과 상대국가(22.0%)에 고르게 비중을 두었다. 반면 우크라이나 측은 국내 주민(79.0%)이 압도적이었고, 세계(11.8%)와 상대국가(9.2%)가 그 뒤를 이었다.

발신 채널 유형에 대한 카이제곱 독립성 검정 결과는 $\chi 2(2, N = 5,978) = 182.20$, $p < .001$, Cramér's V = .175였다. 이는 소(small) 효과에 해당한다. 러시아 측과 우크라이나 측 모두 공개 전략 발신이 각각 83.7%, 91.5%로 압도적이었다. 양측 간 실질적 차이는 심리전계에서 가장 두드러졌으며, 러시아 측(12.6%)이 우크라이나 측(1.6%)보다 훨씬 높았다. 공보는 러시아 측 3.7%, 우크라이나 측 6.9%로 소폭 차이를 보였다. 발신 채널 유형의 차이는 소통 유형이나 차원에 비해 상대적으로 제한적이었다.

소통 차원에 대한 카이제곱 독립성 검정 결과는 $\chi 2(2, N = 5,978) = 1,382.60$, $p < .001$, Cramér's V = .481이었다. 이는 중~대 효과 수준이다. 러시아 측은 환경 통제 및 정당성(62.9%), 방어 및 내부 결속(26.1%), 공세 및

---

유형 미분류 4건을 제외한 5,974건을 유효표본으로 사용함. 효과 크기 기준은 Cohen에 따름. 대규모 표본에서는 $p < .001$이 실질 차이와 무관하게 도출될 수 있으므로 Cramér's V를 주된 해석 기준으로 삼는다. df 기준 소통 유형 11범주(df=10, N=5,974), 표적 청중은 세계・상대국가・국내 주민 3범주로 통합 후 검정(df=2, N=5,974), 발신 채널 유형은 공개 전략 발신・공보・심리전계 3범주로 통합 후 검정(df=2, N=5,974), 소통 차원 3범주(df=2, N=5,978). 러시아 측(4,377건)과 우크라이나 측(1,601건)의 표본 비대칭은 ISW 정보 접근성의 구조적 한계를 반영하며, 우크라이나 측 추정의 불확실성을 높인다.

37) 각 항목은 소수 첫째 자리에서 반올림하였으며, 반올림 오차로 인해 합계가 100.0%±0.1%p 차이가 날 수 있음.

대적(11.0%) 순으로 나타났다. 반면 우크라이나 측은 방어 및 내부 결속(79.3%)이 압도적으로 높았고, 환경 통제 및 정당성(19.3%), 공세 및 대적(1.4%) 순이었다.

〈표 5〉 양측 소통 유형 분포 비교(상위 6개 유형, %)

| 전달자 | 여론조성 | 과시 | 기만 | 위협 | 자기합리화 | 이간 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 러시아 측 | 77.2 | 4.6 | 6.7 | 2.4 | 1.9 | 1.4 |
| 우크라이나 측 | 45.1 | 42.7 | 0.9 | 0.4 | 0.0 | 0.1 |
| 표준화 잔차 | (+6.01) | (−17.76) | (+4.32) | (+2.41) | (+2.73) | (+2.10) |

*출처: 저자 작성.*[38]

러시아 관련 공개 발신의 소통 유형 분포를 전쟁 국면별로 보면, 개전 반격기에는 여론조성(67.2%)이 중심이었다. 동시에 과시(9.2%)와 충격 완화(3.4%)도 다른 국면보다 상대적으로 높게 나타났다. 반격 교착기에는 여론조성이 87.7%로 수렴했고, 기만은 4.2%로 낮아졌다. 러시아 재공세기에서도 기술 통계상 여론조성 비중은 84.8%로 나타났으나, 이 수치는 신뢰도 한계로 인해 분석적 근거가 아니라 참고 값으로만 다룬다. 러시아 재공세기($\kappa$ = 0.03)의 코딩 신뢰도는 우연 수준에 해당한다. 유병률 편향의 영향을 받았을 가능성이 있으나(관련 각주 참조), 표본 크기(n = 41)와 극단적 분포 집중을 고려할 때 편향 교정으로 신뢰도를 회복하기 어렵다. 따라서 러시아 재공세기 수치는 국면별 변화 해석에서는 참고 값으로만 활용하며, 주요 결론은 전체 분포와 개전 반격기·반격 교착기에서 확인된 차이를 중심으로 도출한다.

38) 표준화 잔차 절대값 2.0 초과 시 해당 셀이 카이제곱값에 유의한 기여를 함. 우크라이나 측(1,601건)은 러시아 측(4,377건) 대비 표본이 작아 표준화 잔차의 신뢰구간이 넓을 수 있음.

〈표 6〉 러시아 측 전쟁 국면별 주요 소통 유형 비율(%)

| 전쟁 국면 | 여론조성 | 과시 | 기만 | 충격 완화 | 자기합리화 | 이간 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 개전 반격기 (n=2,079) | 67.2 | 9.2 | 8.8 | 3.4 | 3.2 | 2.5 |
| 반격 교착기 (n=1,199) | 87.7 | 0.2 | 4.2 | 0.0 | 0.8 | 0.3 |
| 러시아 재공세기 (n=1,099) | 84.8 | 0.7 | 5.6 | 0.0 | 0.7 | 0.5 |

*출처: 저자 작성.*[39]

러시아 측 내부에서도 전달자에 따라 소통 유형의 분포에 대한 차이가 있었다. 러시아 대통령은 여론조성(75.2%) 외에 기만(8.3%)과 위협(4.8%)의 비중이 다른 전달자보다 높다. 이는 러시아 관련 공개 발신에서 최고 지도자 발신이 공세적 유형과 상대적으로 더 많이 결합되어 나타났음을 보여준다. 러시아 국방부는 과시(23.3%)가 두드러지게 나타남으로써 군사적 성과를 가시화하여 발표하는 기능을 수행하는 양상을 보였으며, 밀블로거와 바그너 그룹은 여론조성(90.1%, 88.6%)의 비중이 두드러진 것으로 나타났다. 이러한 전달자별 분포 차이는 전략적 소통이 단일 행위자가 아니라 다수 채널을 통해 이루어진다는 점을 시사한다. 다만 이 분포가 의도적인 역할 분담의 결과인지, 아니면 각 전달자의 기능적 특성에서 자연스럽게 형성된 것인지에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다. 비겔(Wigell)이 하이브리드 간섭의 핵심으로 국가와 비국가 행위자의 역할 융합을 지적한 것은 이러한 맥락과 연결된다.[40] 밀블로거와 바그너 그룹이 국가 공식 채널과 상이한 분포를 보이면서도 여론조성 기능을 집중적으로 수행하는 패턴은, 공식 채널과 비공식 행위자가 서로 다른 방식으로 메시지를 분담하는 공개 발신 생태계의 특성을 보여줄 가능성이 있다.

---

39) 각 국면에서 전체 11개 유형 중 빈도 상위 6개 유형만 제시함. 러시아 재공세기 수치는 상호코더 신뢰도 한계(κ = 0.03)로 인해 기술통계로만 제시하며, 분석적 해석에 활용하지 않는다.

40) Wigell, "Hybrid Interference as a Wedge Strategy," pp. 255–275.

〈표 7〉 러시아 측 주요 전달자별 소통 유형 분포(%)

| 전달자 | 여론조성 | 과시 | 기만 | 위협 | 국민연대 | 충격 완화 | 자기합리화 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 대통령 (n=480) | 75.2 | 0.8 | 8.3 | 4.8 | 2.7 | 0.4 | 1.7 |
| 크렘린 (n=400) | 74.8 | 1.2 | 9.0 | 3.8 | 2.5 | 0.2 | 2.8 |
| 국방부 (n=696) | 61.5 | 23.3 | 6.9 | 2.2 | 1.1 | 1.7 | 0.0 |
| 밀블로거 (n=995) | 90.1 | 0.1 | 2.3 | 1.2 | 0.9 | 3.4 | 0.0 |
| 바그너 (n=158) | 88.6 | 0.6 | 3.8 | 1.9 | 3.2 | 0.0 | 1.9 |

*출처: 저자 작성.*

## 마. 탐색적 분석의 함의

앞선 분석을 종합하면, 양측 공개 발신 이벤트의 분포는 유형·표적 청중·발신 채널 유형·차원 전반에서 뚜렷한 차이를 보였다. 러시아 관련 공개 발신 패턴의 특징은 분산적 다기능 운용과 일부 국면에서의 수렴 경향이다. 여론조성(77.2%)이 주축을 이루면서도 기만(6.7%), 과시(4.6%), 위협(2.4%), 자기합리화(1.9%)가 동시에 유지되는 다층적 구조가 나타났다. 표적 청중도 세계(44.4%), 국내 주민(30.0%), 상대국가(22.0%)로 분산되어, 대내 결속과 대외 정당성 확보를 병행하는 양상이 포착되었다.

국면별로는 개전 반격기에서 과시(9.2%)와 기만(8.8%)이 상대적으로 두드러졌고, 반격 교착기에는 여론조성(87.7%)으로 수렴하였다. 러시아 재공세기에서도 기술 통계상 여론조성 비중은 84.8%로 나타났으나, 이 국면의 신뢰도 한계를 고려하면 확정적 전환으로 해석하기보다 초기와 중기 사이에서 관찰된 제한적 경향으로 보는 편이 타당하다. 우크라이나 관련 공개 발신 패턴의 특징은 여론조성과 과시의 이중 집중 구조다. 유형 분포에서 여론조성(45.1%)과 과시(42.7%)가 대부분을 차지했고, 표적 청중의 79.0%가 국내 주민으로 나타나 내

부 결속 유지가 핵심과제였음을 시사한다. 소통 차원에서도 방어 및 내부 결속(79.3%)이 압도적이었다.

데이터 분석이 보여주는 것은 분포 패턴의 차이이며, 인과적 효과를 입증하지는 않는다. 러시아의 공개 발신에서는 다층 기능의 동시 운용이 관찰되었고, 우크라이나는 제한된 자원 조건에서도 특정 유형에 집중하는 패턴을 보였다. 두 국가 모두 전쟁 국면에 따라 유형 구성이 달라지는 경향이 있었으며, 이는 침략국과 피침략국의 구조적 조건 차이로 부분적으로 설명될 수 있다. 이상의 분포 패턴 차이가 한국군 전략적 소통 논의에 어떤 쟁점을 제기하는지는 5절에서 별도로 검토한다.

# 5. 한국군 전략적 소통을 위한 검토 쟁점

## 가. 한국군 전략적 소통 논의를 위한 분류체계의 가능성과 한계

본 연구의 분류체계는 한국군 전략적 소통의 제도적 유용성을 검증한 것이 아니다. 공개 발신 패턴 비교를 위한 탐색적 분석 도구로 활용된 것이며, 그 한계는 분명히 인식되어야 한다. 한국군의 전략적 소통을 논의할 때 이 분류체계가 제공할 수 있는 것은, 현재 공보・심리전・정보작전과 통합정보작전의 분산된 기능들이 무엇을 목표로 하는지를 통일된 언어로 정리하기 위한 검토 틀이다. 이 분석 틀이 각 기능의 관계와 역할 분담을 실제로 개선할 수 있는지는 별도의 검증이 필요하다.

이 분류체계가 향후 어떤 맥락에서 검토될 수 있는지를 세 방향에서 살펴볼 수 있다. 우선 한국군 내부의 기능 진단 도구로서의 가능성이다. 3차원 11개 유형을 적용하면 각 기능이 어떤 목적을 중심으로 수행되는지, 어떤 유형이 제도적으로 공백인지, 또 복수 기능이 동일 목적을 중복으로 수행하는지를 체계적으로 점검할 수 있다. 훈련과 워게임 시나리오 설계에서도 참조 틀로 기능할 여지

가 있다. 11개 유형과 3개 차원을 위기 단계별로 배치하면 어떤 국면에서 어떤 소통 자원을 어느 채널로 어떤 청중에게 투사할지를 사전에 연습하는 구조로 활용할 수 있다. 대북 전략적 소통 설계에서는 표적 세분화의 참조 기준이 될 수 있다. 북한을 단일 청중으로 보지 않고 지도부·핵심 엘리트·전방부대·중간 지휘층·주민으로 구분하면, 각 표적에 어떤 목적을 우선할지와 그 메시지가 한국 국민·동맹·국제사회에 미칠 파급 효과를 함께 검토할 수 있다.

이 분류체계의 타당성과 실용성은 본 연구에서 검증된 것이 아니다. 3차원 11개 유형은 기존 전략적 소통 관련 교리와 문헌의 개념을 목적 지향적으로 재배열한 탐색적 분류이며, 향후 연구에서 별도 검증이 요구된다. 상호코더 신뢰도 검증 결과(Cohen's κ = 0.60, Po = 0.82, 일치 164건/200건)는 주요 분석 유형인 여론조성과 과시에 대해서는 수용 가능한 재현 가능성을 보여주었다. 그러나 위협, 기만, 이간, 충격 완화, 국민연대 등 소수 빈도 유형은 표본 내 해당 사례가 충분하지 않아 안정적인 신뢰도를 확인하기 어려웠다. 국면별 κ값도 개전 반격기 0.69, 반격 교착기 0.36, 러시아 재공세기 0.03으로 차이가 컸다. 후기 국면에서는 편향이 κ를 과소 추정했을 가능성도 있어, 이들 유형과 국면에 대해서는 추가 검증이 필요하다.

## 나. 탐색적 분석이 제기하는 논의 쟁점

### (1) 유형 다양성과 자원 집중 사이의 선택 문제

분포 분석에서 러시아 측은 여론조성(77.2%)과 과시(4.6%) 사이의 격차가 핵심 변동원으로 작용했고, 우크라이나 측은 여론조성(45.1%)과 과시(42.7%)가 거의 대등한 이중 집중 구조를 보였다. 이 수치상의 차이가 제기하는 쟁점은 자원이 제한된 상황에서 다양한 유형을 동시에 운용할 것인지, 아니면 소수 유형에 집중할 것인지의 선택 문제다. 이러한 차이는 체제 특성·발신 구조·자원 조건·전황 인식이 복합적으로 작용한 결과일 가능성이 크며, 권위주의-민주주의 구분은 그중 하나의 해석 가설로 보는 편이 적절하다.

러시아의 경우 국영 미디어와 대통령실 중심의 발신 구조가 여론조성 중심의 수렴 패턴과 관련되었을 가능성이 있다. 반면 우크라이나는 민주적 언론 환경과 복수 정부 기관이 병존하는 구조 속에서도 대통령실의 강한 메시지를 구심점으로 이중 집중 패턴을 유지하였다. 두 사례의 차이는 발신 구조와 체제 특성이 소통 유형 선택에 미치는 영향을 보여주는 탐색적 근거가 된다.

이 패턴은 한반도 맥락에서도 검토할 가치가 있다. 북한은 권위주의적 단일 지휘체계 아래 대내 소통과 대외 선전을 통합적으로 운용하지만, 한국은 복수의 정부 기관・독립적 언론・정치적 반론이 공존하므로 단일 메시지로 수렴하기가 구조적으로 어렵다. 우크라이나 사례가 시사하듯, 민주적 소통 환경에서의 자원 집중은 정부 독점이 아니라 구심점 있는 조율을 통해서만 가능하며, 그 조율 비용은 권위주의 체제보다 훨씬 클 수 있다.

한국군의 입장에서 이 쟁점은 전략적 소통 자원을 어떻게 조율할 것인가라는 검토 과제로 이어진다. 전략적 소통에서의 선택과 집중은 단순한 예산 배분 문제가 아니라 정부 전체의 조율 역량 문제다. 특정 목적 유형에 자원을 집중하려면 합참・각 군・정부 부처・청와대 사이에서 역할 분담을 사전에 합의하는 제도적 장치를 마련하는 방향을 검토할 수 있다.

### (2) 표적 청중의 다층 설계와 대북 세부 표적화

러시아-우크라이나 전쟁 사례는 표적 청중 설정이 단순히 수신자를 고르는 문제가 아니라, 전략적 소통 전체의 우선순위를 정하는 설계 단계임을 보여준다. 전장 메시지는 국내・동맹・국제사회・북한에 동시에 노출되기 때문에, 어느 한 청중만을 상정해 작성한 문구도 다른 청중에게는 전혀 다른 의미로 해석될 수 있다. 따라서 한국군은 청중을 나열하는 방식에서 벗어나, 주 청중・동시 수신 청중・파급 청중을 구분하는 구조적 설계를 전제로 해야 한다.

한국군의 기본 청중 구조는 네 층위로 구성된다. 국내 국민은 공황 억제와 신뢰 유지의 대상이고, 한미동맹과 주한미군은 정보 공유와 메시지 정합성 확보의

대상이다. 국제사회는 방어의 정당성과 책임성을 설명해야 하는 대상이며, 북한 관련 집단은 억제와 위기관리의 대상이다. 이 네 번째 층위는 단순한 부가 청중이 아니라 앞선 세 층위와 목적·문법·위험 관리 기준이 다른 별도 설계 영역으로 다루어야 한다.

특히 북한 관련 집단은 하나의 단일 청중으로 다뤄서는 안 된다. 지도부와 핵심 엘리트에게는 추가 도발의 비용, 실패 가능성, 대응 의지를 분명히 인식시키는 억제 메시지가 적절한 것으로 판단된다. 전방부대와 중간지휘층에게는 오판 방지, 현장 행동 제약, 우발적 충돌 방지를 겨냥한 경고 메시지 방향을 검토할 수 있다. 일반 주민을 대상으로는 정권과 주민을 분리하는 서사, 인도주의 원칙, 체제 책임성을 결합한 메시지 방향을 검토할 수 있다.

결국, 이 쟁점의 핵심은 무엇을 말할 것인가 보다, 누구에게 언제 어떤 행동 변화를 겨냥해 어떤 채널로 전달할 것인가를 먼저 구분하는 데 있다. 같은 문구를 모든 청중에게 일괄 투사하는 방식은 대내 신뢰, 동맹 조율, 국제사회 정당성, 대북 억제라는 서로 다른 목적을 동시에 약화시킬 수 있다.

〈표 8〉 한국군 표적 청중의 4층위 구조와 대북 세부 표적화 검토 틀

| 표적 청중 | 평시 | 위기 시 | 전시 초기 | 전시 장기전 |
|---|---|---|---|---|
| 한국 국민 | 여론조성 | 충격 완화·국민연대 | 사기 관리·충격 완화 | 사기 관리·여론조성 |
| 동맹·주한미군 | 지지 획득 | 지지 획득·여론조성 | 지지 획득·과시 | 지지 획득·여론조성 |
| 국제사회 | 여론조성 | 여론조성 | 지지 획득·자기합리화 | 여론조성·지지 획득 |
| 북한 엘리트 | (제한적) 회유 | 위협·이간 | 기만·이간·위협 | 이간·회유 |

*출처: 저자 작성.*

### (3) 승인 구조와 기능 간 조율의 통합 문제

한국군 공보 체계의 다층 승인 구조는 정확성과 일관성을 높인다는 장점이 있

다. 그러나 전략적 소통이 전황 변화에 따라 목적 유형을 전환해야 하는 기능이라면, 승인 체계가 그 전환의 시의성을 보장할 수 있는지도 함께 검토해야 한다. 특히 한반도에서는 공개 정보가 곧바로 북한의 표적 정보나 역선전 재료로 활용될 수 있으므로, 정보 보안과 신속성의 균형이 핵심 쟁점이 된다.

위기 시에는 승인 구조와 기능 간 조율이 동시에 병목이 될 수 있다. 북한이 허위 정보를 먼저 유포하면 승인 절차 동안 정보 공백이 발생할 수 있고, 공보·심리전·정보작전·외교 기능이 분절되어 움직이면 같은 위기에 대해서도 서로 다른 메시지가 발신될 수 있다. 따라서 시의성 문제는 단순한 승인 단계의 길이뿐 아니라, 누가 어떤 목적의 메시지를 언제 발신할지에 대한 역할 조정 문제와 결합되어 있다.

러시아–우크라이나 전쟁 분석에서 확인된 패턴, 즉 전쟁 국면 전환에 따른 소통 유형 수렴과 발신 채널 다층화는 한국군이 국면별 소통 전환을 사전에 검토할 필요가 있음을 시사한다. 제도적 대응은 세 방향에서 검토할 수 있다. 위기 유형별 사전 승인 메시지와 기능별 역할 분담표를 마련하는 것은 기본 토대로 검토할 수 있다. 위기 등급에 따라 승인 단계를 줄이거나 발신 권한을 전방으로 일부 분산하는 연동형 구조도 함께 검토될 수 있다. 국가 지도부의 전략 내러티브·군 지휘부의 작전 설명·일선 지휘관의 사기 관리가 충돌하지 않도록 작전계획 단계에서 시간표와 전환 기준을 함께 정해 두는 것도 추가 검토 과제가 된다.

## 6. 결론

본 연구는 러시아–우크라이나 전쟁에서 공개 출처에 포착된 전략적 소통 이벤트의 분포 패턴을 탐색하였다. 전략적 소통의 군사적 기능을 3개 차원과 11개 세부 목적으로 분류하는 분석 틀을 제안하고, ISW 보고서 기반 5,978건의 데이

터를 활용해 양측의 소통 분포 패턴을 카이제곱 검정으로 비교하였다. 코딩 신뢰도는 200건 표본에 대한 2차 독립 코딩과 합의 절차를 통해 검증하였으며, 최종 Cohen's κ = 0.60이 산출되었다. 이 수치는 랜디스와 코크(Landis and Koch)의 기준에서 경계 수준(moderate)에 해당하며, 주요 유형인 여론조성과 과시에서는 수용 가능한 재현 가능성이 확인되었다.[41]

분석 결과, 양측의 공개 발신 이벤트는 유형·표적 청중·차원에서 뚜렷한 분포 차이를 보였다. 러시아 관련 공개 발신에서는 여론조성을 중심으로 기만·과시·위협이 병행되는 분산적 다층 구조가 나타났고, 개전 초기와 중기 사이에서 수렴 경향이 제한적으로 관찰되었다. 우크라이나 관련 공개 발신은 여론조성과 과시의 이중 집중 구조를 유지하였으며, 표적 청중은 국내 주민을 압도적으로 우선시하였다. 이는 전략적 소통이 전황·체제·자원 조건에 따라 서로 다르게 조직될 수 있음을 시사한다.

다만 결과 해석에는 몇 가지 한계를 고려해야 한다. 자료 접근성에 따른 표본 비대칭(러시아 측 73.2%, 우크라이나 측 26.8%)은 우크라이나 측 분포 추정의 불확실성을 높인다. 반격 교착기와 러시아 재공세기에서 상호코더 신뢰도가 낮았고, 소수 빈도 유형의 경계 판단도 불안정했다. 카이제곱 검정은 분포 차이의 존재를 확인할 뿐, 원인이나 전쟁 결과에 대한 영향을 검증하지 않는다. 또한, 동일 행위자와 동일 국면에서 반복적으로 발생한 이벤트가 포함되어 있어, 각 이벤트를 완전히 독립된 관측치로 보기 어렵다는 한계도 있다. 따라서 분석 결과를 인과 관계의 근거로 삼거나 정책 처방으로 직접 연결하는 것은 타당하지 않다.

그럼에도 본 연구는 공개 발신 이벤트를 대상으로 전략적 소통의 목적 유형을 분석 틀로 구조화하고, 한국군 전략적 소통의 검토 쟁점을 유형 선택, 표적 청중의 다층 설계와 대북 세부 표적화, 승인 구조·시의성·기능 간 조율의 통합적 설계로 제시했다는 점에서 탐색적 기여가 있다. 우크라이나 측 데이터는 표

41) Landis and Koch, "The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data," pp. 159–174.

본이 적고 수집 편향 가능성이 있어 도출한 함의는 정책 처방이 아닌 가설적 참조로 다루어야 하며, 대북 세부 표적화 역시 탐색적 검토 틀임을 밝혀둔다. 향후 연구는 소통 분포 패턴과 전쟁 결과 변수의 관계를 추적하는 인과 추론 연구, 그리고 한국군 내부 자료 기반의 현황 진단 연구로 이어질 필요가 있다.

# 참고 문헌

## 1. 단행본

Cohen, Jacob. Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences. 2nd ed. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1988.

Paul, Christopher. Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates. Santa Barbara, CA: Praeger, 2011.

## 2. 논문

강신욱. “인지전 개념과 한국 국방에 대한 함의: 러시아-우크라이나 전쟁을 중심으로.”『국방정책연구』제39권 제1호(2023), pp. 179-212.

박주미. “한국군의 바람직한 전시 공보작전 수행방안.”『정신전력연구』제65호 (2021), pp. 191-249.

박휘락. “미국의 전략적 소통 개념과 한국의 수용 방향.”『국방정책연구』제25권 제3호 (2009), pp. 149-176.

이성준・임채원. “한미 연합방위체제 하에서의 위기 시 공보작전 발전방안 연구.”『정신전력연구』제80호 (2025), pp. 119-143.

이종화. “디지털 시대의 한국군 인지전 수행개념 연구.”『국방정책연구』제42권 제1호 (2026a), pp. 65-101. https://doi.org/10.22883/jdps.2026.42.1.003.

이종화. “전략적 소통의 청중별 발신 메시지에 대한 분석적 연구: 러시아-우크라이나 전쟁과 북한 공식 발신 사례를 중심으로.”『국제군사안보연구』제23권 제1호 (2026b), pp. 69-95. https://doi.org/10.23334/insma.2026.23.1.003.

이호일・심준학・이제영・최원준. “한국군의 인지전 대응 전략.”『문화기술의 융합』 제11권 제1호 (2025), pp. 55-63.

인소현・김은지. “인지전 수행을 위한 한국군 공보작전 발전방향 연구.”『정신전력연구』 제82호 (2025), pp. 347-392.

Deppe, Christian and Gary S. Schaal. “Cognitive Warfare: A Conceptual Analysis of the NATO ACT Cognitive Warfare Exploratory Concept.” *Frontiers in Big Data*. Vol. 7 (2024), 1452129.

Landis, J. Richard and Gary G. Koch. “The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data.” *Biometrics*. Vol. 33, No. 1 (1977), pp. 159-174.

Prier, Jarred. “Commanding the Trend: Social Media as Information Warfare.” *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 11, No. 4 (2017), pp. 50-85.

Sim, J. and C. C. Wright. “The Kappa Statistic in Reliability Studies: Use, Interpretation, and Sample Size Requirements.” *Physical Therapy*. Vol. 85, No. 3 (2005), pp. 257-268.

Wang, L. and R. Wang. “Cyber Warfare: A Study of Zelenskyy's Social Media Political Performance Strategies and Effects.” *Frontiers in Psychology*. Vol. 15 (2024), 1478639.

Wigell, Mikael. “Hybrid Interference as a Wedge Strategy: A Theory of External Interference in Liberal Democracy.” *International Affairs*. Vol. 95, No. 2 (2019), pp. 255-275.

Zakharchenko, Alina. “Advantages of the Connective Strategic Narrative During the Russian-Ukrainian War.” *Frontiers in Political Science*. Vol. 7 (2025), 1434240.

## 3. 보고서


Cornish, Paul, Julian Lindley-French and Claire Yorke. *Strategic Communications and National Strategy*. London: Chatham House, 2011.

Joint Staff. *Joint Publication 3-13.2, Military Information Support Operations.* Washington, DC: The Joint Staff, 2014.

Joint Staff. *Joint Publication 3-13.4, Military Deception*. Washington, DC: The Joint Staff, 2012.

Joint Staff. *Joint Publication 3-61, Public Affairs*. Washington, DC: The Joint Staff, 2010.

Joint Staff. *Joint Concept for Operating in the Information Environment*. Washington, DC: The Joint Staff, 2018.

NATO ACT. *Framework for Future Alliance Operations*. Norfolk, VA: NATO ACT, 2015.

NATO STO. *Mitigating and Responding to Cognitive Warfare*. STO-TR-HFM-ET356. Brussels: NATO STO, 2023.

Nilsson, P.-E. and K. Hellström. *All Eyes on Ukraine: Strategic Communication in the Russo-Ukrainian War*, 2023-2024. FOI-R--5758--SE. Stockholm: FOI, 2025.

Paul, Christopher and Miriam Matthews. *The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model: Why It Might Work and Options to Counter It*. PE-198-OSD. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016.

## 4. 인터넷 자료

Institute for the Study of War. “Russia–Ukraine War Campaign Assessments.” 2022–2025. https://www.understandingwar.org/backgrounder/russiaukraine-war-updates (accessed: July 6, 2026).

Abstract

# Public Strategic Communication Patterns in the Russia-Ukraine War and Implications for the South Korean Military

Jonghwa Lee* (Korea institute for defense analyses)

This study examines public strategic communication patterns during the Russia-Ukraine War (2022-2025). It analyzes 5,978 events from ISW daily campaign assessments across three dimensions and eleven types. The analysis identifies observable distributions rather than effects or command intentions. Russian events centered on opinion shaping, whereas Ukrainian events combined opinion shaping and military showcasing. The findings raise three issues for South Korean military strategic communication: type selection, audience design, and approval-function coordination.

Keywords: Strategic Communication, Russia-Ukraine War, Public Communication Patterns, Information Environment, ISW

투고일: 2026.07.07. 심사일: 2026.08.18. 게재확정일: 2026.09.07.

* Korea Institute for Defense Analysis, Research fellow.

Ⅱ

# 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 관계

## : 일본의 「사이버대처능력강화법」을 중심으로

**임지훈** (고려대학교 정보보호대학원 연구교수)

1. 서론
2. 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 개념
3. 일본 「사이버대처능력강화법」의 주요 내용
4. 능동적 사이버 방어 법제와 통신비밀 보호의 긴장 구조 분석
5. 한국의 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 조화 방안
6. 결론

Summary

전 세계적으로 사이버 위협이 고도화되면서 공격 징후 단계에서 위협을 탐지・차단하는 능동적 사이버 방어의 법제화 필요성이 커지고 있다. 일본은 2025년 「사이버대처능력강화법」을 제정하여 평시 통신정보의 수집・분석과 공격 인프라에 대한 접근・무해화 권한을 제도화하였다. 본 연구는 헌법상 통신의 비밀을 명시적으로 보장하면서 ACD를 법률로 도입한 일본을 비교대상으로 삼아, 통신정보 이용과 감독구조를 법률유보・명확성, 필요성・비례성, 독립적 통제와 권리구제의 기준에서 분석하였다. 분석 결과 일본 법제는 국제통신과 특정 통신설비로 수집대상을 제한하고, 기계적 정보의 자동선별・삭제와 사이버통신정보감리위원회의 사전승인・감독을 통해 기본권 침해를 최소화하려 하나, 영장주의, 기계적 정보의 범위, 긴급조치의 사후통제와 권리구제에는 한계가 남아 있다. 이에 한국에서는 국가배후 위협과 정보기관 권한 확대에 대한 우려를 함께 고려하여, 위협정보 공유・비동의 통신정보 수집・트래픽 차단・접근・무해화를 단계화하고, 고위험 조치에는 법원의 사법적 심사와 독립 전문감독기구의 기술적・작전적 심사를 결합한 이중통제가 필요함을 제안한다.

| **주제어** | 능동적사이버방어, 공세적사이버방어, 통신비밀보호, 사이버대처능력강화법, 사이버안보전략

# 1. 서론

초연결 시대의 사이버 공격은 국가안보를 위협하는 핵심 요인으로 부상하고 있다. 특히 국가 기반시설이나 정부 기관을 겨냥한 APT 공격과 사이버 첩보 행위는 침해 발생 이후의 사후 대응만으로는 피해를 충분히 방지할 수 없다는 인식이 확산되고 있다.[1] 이에 주요국은 공격이 현실화되기 전에 위협을 탐지·차단하고 필요한 경우 공격 인프라에 직접 개입하는 능동적 사이버 방어(Active Cyber Defence)를 추진하고 있다.[2] 일본도 2022년 「국가안전보장전략」에서 능동적 사이버 방어의 도입을 명시하고,[3] 2025년 5월 「사이버대처능력강화법」과 관련 정비법을 제정하였으며,[4] 2026년 10월 시행을 앞두고 있다.[5]

능동적 사이버 방어는 공격의 징후와 경로를 식별하기 위해 평시 통신정보의 수집·분석을 수반할 수 있다는 점에서 헌법상 통신비밀과 긴장관계를 형성한다. 일본 헌법 제21조 제2항은 통신의 비밀을 명시적으로 보장하고 있으며 전기통신사업법 역시 이를 구체화하고 있다.[6] 따라서 2025년 일본의 법제화는 단순히 새로운 사이버안보 수단을 도입한 것이 아니라, 국가안보를 위해 국가가 통신정보에 어느 범위까지 접근하고 이를 어떠한 절차와 통제 아래 이용할 수 있는가라는 구체적인 기본권 제한의 문제를 수반한다.

능동적 사이버 방어에 관한 기존 연구는 기술·전략·국제법·국내법의 차원에서 축적되어 왔다. 기술적 연구는 기만기술이나 사이버 위협정보의 활용 등

---

1) ENISA, ENISA Threat Landscape 2023 (Athens: European Union Agency for Cybersecurity, 2023), pp. 6–12.
2) 内閣官房国家サイバー統括室,『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』(東京: 内閣官房国家サイバー統括室, 2025), p. 3.
3) 国家安全保障局,『国家安全保障戦略』(東京: 国家安全保障局, 2022), p. 21.
4) 한국인터넷진흥원,『일본 의회,「사이버 대응능력 강화법안」통과 (2025. 5. 16.)』,「인터넷·정보보호 법제동향」2025년 5월 (나주: 한국인터넷진흥원, 2025), p. 1.
5) 日本経済新聞,“サイバー対処能力強化法10月施行 社会インフラ関連企業に新たな義務,”2026年 5月 22日, https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC071KC0X00C26A5000000/ (accessed: June 29, 2026).
6) 齋藤 裕,“能動的サイバー防御法案における通信情報の利用と憲法21条2項、憲法35条との関係,”さいとうゆたか法律事務所, 2025年 5月 8日, https://www.saitoyutaka.com/2025/05/12290/ (accessed: June 29, 2026).

공격 이전 단계의 다양한 적극적 방어수단을 분석해 왔으며,[7] 전략적 차원에서의 연구는 미국의 선제적 대응(Defend Forward)을 비롯한 대응전략과 그에 따른 승인・위험관리 체계의 중요성을 검토하였다.[8]

법적 측면에서는 우선 능동적 사이버 방어가 자국의 네트워크 경계를 넘어 수행될 경우 발생하는 국제법적 쟁점이 중점적으로 연구되어 왔고, 주로 공격 인프라에 대한 국경 간 개입이 국가주권, 무력사용금지, 자위권 및 위법성 조각사유와 어떠한 관계를 갖는지를 분석하였다.[9] 국내법적 연구로는 능동적 사이버 방어의 법적 근거와 조직체계의 정비 필요성이 제기되었으며,[10] 현행 「통신비밀보호법」의 국가안보 목적 감청제도가 능동적 방어에 필요한 정보수집 구조를 충분히 포섭하기 어렵다는 지적도 제시되었다.[11]

일본의 능동적 사이버 방어에 관한 연구 역시 이루어져 왔다. 이정환은 법률 제정 이전의 ACD 도입을 일본 안보정책과 전수방위 원칙의 변화라는 관점에서 분석하였고,[12] 모치나가(Mochinaga)와 심혜인・김지영은 이를 사이버 위협의 안보화, 미일동맹 및 일본 안보전략의 전환이라는 맥락에서 검토하였다.[13]

---

7) Li Zhang and Vrizlynn L. L. Thing, "Three Decades of Deception Techniques in Active Cyber Defense—Retrospect and Outlook," *Computers & Security* Vol. 106 (2021), pp. 2-3; Nan Sun, Ming Ding, Jiaojiao Jiang, Weikang Xu, Xiaoxing Mo, Yonghang Tai, and Jun Zhang, "Cyber Threat Intelligence Mining for Proactive Cybersecurity Defense: A Survey and New Perspectives," *IEEE Communications Surveys & Tutorials* Vol. 25, No. 3 (2023), pp. 1748-1754.

8) 김소정, "미국 사이버공간의 선제적 방어 전략과 한국에의 시사점," 『평화학연구』 제26권 제2호 (2025), pp. 9-14, 21-24; Juliet Skingsley, *Offensive Cyber Operations: States' Perceptions of Their Utility and Risks* (London: Royal Institute of International Affairs, 2023), pp. 2-4, 14-30.

9) 조정현・박영선, "적극적 사이버 방어에 대한 국제법적 검토," 『이화여자대학교 법학논집』 제29권 제1호 (2024), pp. 387-388, 397-405.

10) 양지수, 『적극적 사이버 방어의 국내법 도입을 위한 연구』 (선문대학교 일반대학원 법학박사학위논문, 2024), pp. 172-186.

11) 박재윤, "사이버안보법의 개념과 공법적 원리—능동적 사이버 방어를 중심으로—," 『행정법연구』 제78호 (2025), pp. 352-354.

12) 이정환, "일본의 '능동적 사이버 방어(ACD)' 수용과 전수방위 원칙," 『일본공간』 제35호 (2024), pp. 151-165, 176-177.

13) Dai Mochinaga, "Rising Sun in the Cyber Domain: Japan's Strategic Shift toward Active Cyber Defense." *The Pacific Review*, Vol. 38, No. 2 (2025), pp.370-395; 심혜인・김지영, "일본의 능동적 사이버 방어 전략의 형성과 전개: 러시아-우크라이나 전쟁 이후 ACD 도입과 미일 전략적 연계를 중심으로," 『국가전략』 제31권 제3호 (2025), pp.

2025년 법률 제정 이후에는 장교식이 통신정보 이용・감독기구・무해화 조치 등 일본 법제 전반을 분석하였고,[14] 장응혁・정진성은 개정 경찰관직무집행법상의 접근・무해화 권한을 중심으로 검토하였다.[15]

이처럼 기존 연구는 능동적 사이버 방어의 전략적 의미, 국제법상 적법성, 국내 도입방안 및 일본의 안보정책 변화를 폭넓게 다루어 왔다. 통신비밀 역시 일부 연구에서 중요한 쟁점으로 제기되었으나, 2025년 실제 법률로 제도화된 통신정보의 수집・선별・분석과 감독구조를 통신비밀이라는 독립된 기본권의 관점에서 평가하고 이를 한국의 기본권 통제체계와 연결한 연구는 상대적으로 부족하다. 특히 법제화 이전의 추상적 충돌 가능성이 구체적인 국가권한과 통제절차의 문제로 전환되었다는 점에서 현 시점의 재검토가 필요하다.

본 연구가 여러 국가 가운데 일본을 분석대상으로 삼은 이유도 여기에 있다. 미국은 능동적 사이버 방어를 가장 적극적으로 발전시킨 국가이지만 군・정보기관의 권한과 해외정보 수집법제가 한국과 상당한 차이가 있다. 반면 일본은 헌법상 통신비밀을 명시적으로 보장하면서 평시 통신정보의 이용과 공격 인프라에 대한 무해화 권한을 법률로 제도화하였다는 점에서, 헌법 제18조와 「통신비밀보호법」을 통해 통신비밀을 보호하는 한국에 보다 직접적인 비교법적 의미를 갖는다. 다만 일본의 능동적 사이버 방어 도입은 헌법 제9조와 전수방위 원칙 등 일본 특유의 안보정책적 쟁점을 수반하지만, 본 연구는 이 가운데 통신정보 이용과 헌법상 통신비밀의 조정 문제에 분석범위를 한정한다.

이에 본 연구는 첫째, 일본 「사이버대처능력강화법」이 어떠한 범위의 통신정보를 어떠한 방식으로 수집・이용하도록 하는지, 둘째, 이러한 권한과 통제장치가 법률유보・명확성, 필요성・비례성 및 독립적 통제・권리구제의 관점에서 적절한지, 셋째, 이를 토대로 한국에서 국가안보와 통신비밀을 조화시키기 위

---

97-101, 117-118.

14) 장교식, "일본의 사이버보안과 능동적 사이버방어 법제에 관한 검토," 『토지공법연구』 제113집 (2026), pp. 323-348.

15) 장응혁・정진성, "일본의 경찰관직무집행법 개정과 그 시사점—제6조의2(사이버위해 방지조치)의 도입과 관련 논의를 중심으로—," 『경찰학연구』 제25권 제3호 (2025), pp. 201-218.

해 어떠한 권한과 통제구조가 필요한지를 검토한다. 이를 위해 일본의 관련 법령, 국회 심의자료 및 정부 설명자료를 중심으로 통신정보 이용과 감독구조를 분석하고, 이를 한국 헌법과 「통신비밀보호법」의 구조와 비교한다. 특히 본 연구는 국가배후 사이버 위협에 대응하기 위한 능동적 국가 대응의 필요성을 인정하되, 그 정당성은 국가안보라는 목적 자체가 아니라 국가에 부여되는 권한의 범위와 이를 제한하는 통제장치가 얼마나 명확하고 엄격하게 설계되는지에 달려 있다는 관점에서 한국이 수용할 수 있는 법제의 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 개념

### 가. 능동적 사이버 방어의 개념

#### (1) 능동적 · 공세적 방어 개념의 이해

능동적 혹은 공세적 방어 개념은 본래 물리적 군사 영역에서 먼저 정립된 개념이다. 국방 분야에서 "능동적 방어(active defense, active protection)"는 적의 공격이 아군 영역에 도달하기 전에 위협의 근원지를 식별・제거함으로써 부대 전투력을 보존하는 전략으로 이해되어 왔다.[16] 이는 위협이 현실화된 이후 피해를 최소화하는 수동적 방어와 달리, 공격 징후의 조기 탐지와 예방적 대응, 경우에 따라 위협의 근원에 대한 제한적인 공세행위까지 포함한다.[17] 미국 국방부 역시 능동적 방어를 적의 공격기회를 제한하기 위한 제한된 공세활동 또

16) Anthony D. Glosson, "Active Defense: An Overview of the Debate and a Way Forward," *Mercatus Working Paper*, (Arlington, VA: Mercatus Center George Mason University, 2015), p. 4.

17) 한국민족문화대백과사전에 따르면, "한국형 미사일방어체계(韓國型 Missile防禦體系)"란 우리나라를 향해 발사된 다양한 미사일을 조기에 탐지 및 요격하고, 피해 최소화를 위해 경보를 전파하는 복합 다층 방어체계를 의미하며, 이 방어체계는 한국형 3축체계의 한 축이다. KAMD를 통해 킬 체인과 함께 거부적 억제 개념을 구현하며, 이를 위해 미사일 조기 탐지 능력 강화, 다양한 요격 능력 확보 및 기술 도약적 무기 체계의 개발 등을 추진하고 있다. 한국민족문화대백과사전, "한국형 미사일방어체계(韓國型 Missile防禦體系)", https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0080609(검색일: 2026년 06월 28일).

는 반격을 포함하는 개념으로 정의하고 있다.[18]

이처럼 '능동적' 또는 '공세적'이라는 표현과 '방어'는 일견 모순적으로 보일 수 있으나, 능동적・공세적 방어에서 '방어'는 조치의 목적을, '능동적・공세적'이라는 표현은 그 수단과 개입범위를 나타내는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 국가의 행위가 위협의 예방과 피해 방지를 목적으로 하더라도, 그 수단은 자국 네트워크 내부의 수동적 방어를 넘어 공격의 경로나 인프라에 적극적으로 개입하는 형태를 취할 수 있다.

### (2) 사이버 공간에서의 능동적 사이버 방어

사이버 영역에서 능동적 사이버 방어(Active Cyber Defence)는 "방어 대상 네트워크의 경계를 넘어, 적대적 사이버 활동을 탐지・식별・방해하기 위한 일련의 실시간 조치"로 설명된다.[19] 이러한 조치는 공격자의 활동을 추적하거나 공격에 이용되는 인프라를 제한・무력화하는 단계까지 포함할 수 있다.[20] 특히 타국에 위치한 공격 인프라에 직접 개입하는 경우에는 대상국의 주권 등 국제법적 문제가 발생하며, 일정한 경우 국가책임법상 긴급피난 등 위법성 조각사유의 적용 가능성도 논의된다.[21] 다만 본 연구의 주된 관심은 이러한 국제법적 적법성보다는 평시 통신정보의 수집・분석 과정에서 발생하는 국내 기본권 제한의 문제에 있다.

---

18) U.S. Joint Chiefs of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02, (Washington DC: U.S. Joint Chiefs of Staff, 8 November 2010, As Amended Through 15 February 2016), p. 1.

19) Robert S. Dewar, "The Triptych of Cyber Security: A Classification of Active Cyber Defence," *2014 6th International Conference on Cyber Conflict*, (2014), p. 9.

20) William Banks, "The Role of Counterterrorism Law in Shaping ad Bellum Norms for Cyber Warfare," *International Law Studies* Vol. 89, (2013), pp. 157-197.

21) Ministère des armées de France, *Droit international appliqué aux opérations dans le cyberspace,* (Paris: Ministère des armées de France, 2019), p. 8; 黒﨑 将広, "能動的サイバー防御の国際法枠組み――武力未満と違法性阻却による正当化の可能性", 『国際問題』716号, (2023年) pp. 33-34; Louise Arimatsu and Michael N. Schmitt, "The Plea of Necessity: An Oft Overlooked Response Option to Hostile Cyber Operations," *International Law Studies* Vol. 97 (2021), pp. 1171-1199; Michael N. Schmitt, "Autonomous Cyber Capabilities and the International Law of Sovereignty and Intervention," *International Law Studies* Vol. 96, (2020), p. 570.

주요국의 전략에서도 능동적 사이버 방어는 서로 다른 형태로 나타난다. 미국은 2011년 능동적 사이버 방어를 위협과 취약점을 실시간으로 탐지・분석・완화하는 활동으로 정의한 이후, 2018년 국방부 사이버 전략에서 선제적 대응(Defend Forward)을 제시하여 자국 네트워크 외부에서 적대 행위자를 교란할 수 있음을 명시하였다.[22] 2023년 국가 사이버안보 전략 역시 악의적 사이버 활동에 대한 적극적인 교란을 강조하고 있다.[23] 영국은 악성 도메인・피싱 사이트 차단 및 악성 트래픽 필터링 등 자동화된 기술조치를 중심으로 능동적 사이버 방어 프로그램을 운영하고 있으며,[24] 호주는 해외의 적대적 사이버 활동을 방해・약화・차단하기 위한 공세적 사이버 역량을 국가안보 수단으로 활용하고 있다.[25] 일본은 2022년 「국가안전보장전략」에서 능동적 사이버 방어를 국가전략으로 공식화하고, 중대한 사이버 공격이 무력공격 수준에 이르지 않더라도 사전에 피해를 배제・축소할 수 있는 대응체계를 구축하는 방향을 제시하였다.[26] 이러한 전략은 2025년 「사이버대처능력강화법」 제정으로 법제화되었다. 한국도 2019년 「국가 사이버안보 전략」에서 사이버 공격의 억지와 신속한 대응을 제시한 데 이어,[27] 2024년 개정 전략과 기본계획에서 '공세적 사이버 방어활동' 및 '선제적・능동적 방어활동'을 구체적인 정책과제로 제시하였다.[28]

---

22) U.S. Joint Chiefs of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, p. 7; U.S. Department of Defense, *Summary: Department of Defense Cyber Strategy 2018*, (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2018), p. 1.

23) The White House, *National Cybersecurity Strategy*, (Washington, DC: The White House, 2023), p. 14.

24) HM Government, *National Cyber Security Strategy 2016-2021*, (London: Cabinet Office, 2016), pp. 33-35; HM Government, *National Cyber Security Strategy 2022-2030*, (London: Cabinet Office, 2022), p. 45.

25) Malcolm Turnbull, "Offensive Cyber Capability To Fight Cyber Criminals," *Malcolm Turnbull* June 30, 2017, https://www.malcolmturnbull.com.au/media/offensive-cyber-capability-to-fight-cyber-criminals (accessed: June 28, 2026); Australian Government, *2023-2030 Australian Cyber Security Strategy* (Belconnen, ACT: Department of Home Affairs, 2023), p. 21.

26) Mochinaga, "Rising sun in the cyber domain: Japan's strategic shift toward active cyber defense," pp. 370-371; 国家安全保障局, 『国家安全保障戦略』, pp. 21-22.

27) 국가안보실, 『국가 사이버안보 전략』(서울: 국가안보실, 2019), p. 16.

28) 국가안보실, 『국가 사이버안보 전략』(서울: 국가안보실, 2024), p. 20; 관계부처 합동, 『국가 사이버안보 기본계획』 11-1030000-000020-01(서울: 국가안보실, 2024), pp. 16-17.

각국의 제도와 용어에는 차이가 있지만, 이를 종합하면 능동적 사이버 방어는 ① 공격 징후와 위협정보의 사전 탐지・분석, ② 악성 통신이나 공격경로의 차단・교란, ③ 필요한 경우 공격 인프라에 대한 접근・무해화를 포괄하는 개념으로 정리할 수 있다. 실제로 미국・영국 등은 봇넷이나 악성 인프라를 정부 또는 사법당국이 직접 무력화하는 방식의 대응도 활용되고 있다.[29] 이러한 조치는 기존의 사후대응보다 효과적인 위협 차단수단이 될 수 있는 반면, 국가가 공격 징후를 탐지하기 위해 민간 통신정보에 접근・분석하게 된다는 점에서 통신비밀과 사생활 보호의 문제를 수반한다.[30]

## 나. 통신비밀 보호의 개념

### (1) 통신비밀의 보호범위와 헌법적 의미

통신의 자유와 통신비밀의 보장은 현대 헌법국가에서 인격권・사생활권・표현의 자유가 교차하는 지점에 위치한 복합적 성격의 기본권이다. 전통적으로 "통신의 비밀"은 우편・전화・인터넷 등 통신수단을 통하여 전달되는 의사내용과, 그 상대방・시각・빈도 등의 관련 정보가 제3자에 의해 함부로 열람・수집・이용되지 않을 것을 요구하는 권리로 이해된다.[31]

일본 헌법 제21조 제2항은 "통신의 비밀은 이를 침해하여서는 아니 된다"고 규정하며, 전기통신사업법 제4조도 전기통신사업자가 취급하는 통신비밀의 보호를 명시하고 있다. 일본 학설 역시 통신비밀의 보호대상을 통신내용에 한정하지 않고 발신인・수신인・통신시간 등 통신에 수반되는 정보까지 포함하는

29) Richard J. Harknett, "America's allies are shifting: Cyberspace is about persistence, not deterrence," *CyberScoop*, October 2, 2024, https://cyberscoop.com/cybersecurity-deterrence-persistence-richard-harknett-dod-strategy/(accessed: June 28, 2026).

30) 김예진, "日, 능동적 사이버 방어 도입 결정…전문가 "정보 수집 남용" 우려도,"『뉴시스』 2025년 2월 7일. https://www.newsis.com/view/NISX20250207_0003057156(검색일: 2026년 6월 28일); 東京新聞, "能動的サイバー防御法案「国民のプライバシーを含む情報が政府に集められる」野党議員と市民が勉強会,"『東京新聞』2025年 2月 13日. https://www.tokyo-np.co.jp/article/385622(accessed: June 28, 2026).

31) Abdelhadi Derrar and Nassima Derrar, "The Right to the Secret of Correspondence and Its Legal Protection," *Law and World* Vol. 11, No. 34 (2025), pp. 52-59.

것으로 해석한다.[32] 한국 역시 헌법 제18조에서 통신의 비밀을 독립된 기본권으로 보장하고 있으며, 「통신비밀보호법」을 통해 우편검열・전기통신 감청과 통신사실확인자료의 취득 등을 법률상 통제하고 있다.

통신비밀은 개인의 사생활과 인격적 자율성을 보호할 뿐 아니라, 국가의 감시 가능성으로 인한 의사표현의 위축을 방지하고 자유로운 의사소통을 보장한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.[33] 유럽인권재판소(ECtHR) 역시 Klass v. Germany 사건에서 국가안보 등을 위한 비밀감시의 필요성을 인정하면서도, 그 권한이 민주사회에 위협이 되지 않도록 명확한 법률상 근거와 효과적인 통제장치가 마련되어야 함을 강조하였다.[34] 나아가 통신비밀의 보장은 이용자가 통신 인프라를 신뢰할 수 있는 환경을 유지한다는 제도적 의미도 가진다.[35]

특히 디지털 환경에서는 통신내용뿐 아니라 위치정보, 접속기록, 통신 상대방, 트래픽 패턴 등 메타데이터만으로도 개인의 활동과 사회적 관계가 상당한 정도로 추론될 수 있다. 유럽사법재판소(CJEU)는 Digital Rights Ireland 사건에서 일반적・포괄적인 통신메타데이터 보관이 사생활과 개인정보 보호에 중대한 제한을 초래한다고 판단하였다.[36] 따라서 능동적 사이버 방어에서 IP 주소나 접속기록 등 이른바 기술적・기계적 정보만을 취급한다고 하더라도 이를 통신비밀과 무관한 정보로 단정하기는 어렵다.

---

32) 渡辺康行ほか, 『憲法Ⅰ 基本権 [第2版]』(東京: 日本評論社, 2023), p. 271.

33) Wiebke Abel and Burkhard Schafer, "The German Constitutional Court on the Right in Confidentiality and Integrity of Information Technology Systems—A Case Report on BVerfG, NJW 2008, 822," *SCRIPTed* Vol. 6, No. 1 (2009), pp. 106-123; Neil M. Richards, "The Dangers of Surveillance", *Harvard Law Review* Vol. 126(2012) pp. 1934-1965.

34) ECtHR, "CASE OF KLASS AND OTHERS v. GERMANY", No. 5029/71, September 6, 1978. https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57510%22]}(accessed: June 28, 2026).

35) 吉川 沙織, "NTT関連法いまむかし②," 『参議院議員コラム』 2025年5月24日, https://yoshikawasaori.com/column/ict/ntt%E9%96%A2%E9%80%A3%E6%B3%95%E3%81%84%E3%81%BE%E3%82%80%E3%81%8B%E3%81%97%E2%91%A1.html(accessed: June 29, 2026).

36) Marie-Pierre Granger and Kristina Irion, "The Court of Justice and the Data Retention Directive in Digital Rights Ireland: Telling Off the EU Legislator and Teaching a Lesson in Privacy and Data Protection," *European Law Review* Vol. 39, No. 6 (2014), pp. 835-850.

### (2) 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 교차점

능동적 사이버 방어와 통신비밀의 관계는 결국 국가안보를 위해 국가가 평시 통신정보에 어느 범위까지 접근・분석할 수 있는가의 문제로 수렴된다. 전통적인 통신비밀 제한은 통상 특정 범죄나 국가안보 위협을 대상으로 법원의 영장 또는 허가 등 개별적 절차를 통해 이루어진다. 일본의 통신도청법과 한국의「통신비밀보호법」역시 수사・국가안보 목적의 통신제한을 예외적으로 허용하면서 법률상 요건과 절차를 통해 국가권한을 통제하는 구조를 취한다.

그러나 능동적 사이버 방어는 이미 발생한 범죄의 수사나 사후적 책임추궁보다는 공격이 현실화되기 전 단계에서 위협을 식별하고 차단하는 예방적 활동이라는 점에서 기존의 통신제한조치와 차이가 있다. 공격 징후를 식별하기 위해서는 다수의 정상통신이 혼재된 통신 흐름에서 이상 징후를 탐지해야 하며, 필요한 경우 의심 트래픽의 차단・우회 또는 공격 인프라에 대한 접근・무해화로 국가의 개입이 확대될 수 있다. 이러한 특성 때문에 개별 혐의가 구체적으로 특정되기 전의 통신정보 수집, 메타데이터 분석이나 DPI(Deep Packet Inspection)와 같은 기술의 활용 등이 통신비밀과 긴장관계를 형성할 수 있다.

국가의 통신감시가 기본권 제한으로서 정당화되기 위해서는 일반적으로 세 가지 기준이 요구된다. 첫째, 법률유보와 명확성이다. 통신정보를 수집할 수 있는 대상・목적・범위・기간 및 이용・보관 방식 등 기본적인 사항이 명확하고 예측가능하게 법률에 규정되어야 한다. 이와 관련해서 유럽인권재판소는 Klass 사건 및 후속 판례에서 통신감시 권한이 모호하거나 지나치게 광범위하게 규정되어서는 안 된다고 판시한 바 있다.[37]

둘째, 필요성・비례성이다. 국가안보 등 중대한 공익을 목적으로 하더라도 통신비밀의 제한은 그 목적을 달성하기 위해 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 하며, 기본권 침해가 적은 다른 수단이 존재한다면 이를 우선하여야 한다.[38] 특히

37) ECtHR, "CASE OF KLASS AND OTHERS v. GERMANY."
38) Katitza Rodríguez, Valentina Hernández, and J. Carlos Lara, "The Inter-American Legal Analysis: The 13 Principles and the Inter-American System for the Protection

예방적 감시는 위협이 현실화되기 전 단계에서 이루어진다는 점에서 대상과 범위가 과도하게 확대되지 않도록 보충성과 데이터 최소화가 중요하다.

셋째, 독립적 외부통제와 권리구제이다. 집행기관과 독립된 법원 또는 감독기구에 의한 사전승인과 사후감독, 의회에 대한 보고, 필요한 경우 정보주체에 대한 사후통지와 이의제기 절차 등이 확보되어야 한다.[39] 비밀리에 이루어지는 통신정보 수집은 당사자가 침해 사실 자체를 인지하기 어려운 만큼 이러한 통제장치의 실효성이 특히 중요하다.

능동적 사이버 방어는 이러한 요건을 충족하기 어렵게 만드는 특성을 동시에 가지고 있다. 위협을 신속히 식별하기 위해서는 일정 범위의 통신정보를 사전에 분석할 필요가 있는 반면, 그 범위가 확대되면 일반적·상시적 통신 감시로 전환될 위험이 있기 때문이다. 그렇다고 능동적 사이버 방어와 통신비밀의 보장이 본질적으로 양립할 수 없다고 볼 수는 없다.[40] 중요한 것은 국가안보라는 목적 자체가 아니라, 통신정보에 대한 국가의 개입을 명확한 법률에 근거하여 필요한 범위로 제한하고, 개입의 강도에 비례하는 독립적 통제와 권리구제를 결합하는 것이다. 이하에서는 이를 일본 「사이버대처능력강화법」을 평가하기 위한 규범적 기준으로 활용한다.

---

of Human Rights." Electronic Frontier Foundation, https://necessaryandproportionate.org/americas-legal-analysis/(accessed: June 28, 2026).

39) Franziska Boehm and Paul de Hert, "Notification, an important safeguard against the improper use of surveillance - finally recognized in case law and EU law", *European Journal of Law and Technology* Vol. 3, No. 3 (2012). https://ejlt.org/index.php/ejlt/article/view/155(accessed: June 28, 2026).

40) 立山 紘毅, "電話の傍受と通信の秘密—最三小決平成11・12・16," 長谷部 恭男・石川 健治・宍戸 常寿・小島 慎司 編, 『憲法判例百選(1)第8版』(東京: 有斐閣, 2025), pp. 124-125.

## 3. 일본「사이버대처능력강화법」의 주요 내용

### 가. 법률의 구조와 목적

2025년 제정된「사이버대처능력강화법」은 본칙 법률(정식 명칭:「중요 전자계산기에 대한 부정한 행위로 인한 피해의 방지에 관한 법률」[41])과 관련 법령 개정 사항을 담은 정비법[42]으로 구성되어 있다. 법률은 국민생활이나 국가안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정부기관 및 중요 인프라의 정보시스템을 보호하기 위한 국가 차원의 사이버 대응체계를 마련하는 것을 목적으로 한다.

법률의 주요 내용은 ① 민관협력, ② 통신정보의 취득・분석, ③ 접근・무해화 조치, ④ 조직・체계 정비로 구분할 수 있다.[43] 이하에서는 본 연구의 주제인 통신비밀과 직접적인 관련성이 높은 통신정보의 취득・분석과 접근・무해화 조치 및 이를 통제하는 감독체계를 중심으로 법률의 내용을 자세히 살펴보고자 한다.

### 나. 법률의 핵심 내용

#### (1) 통신정보의 취득・분석 체계

「사이버대처능력강화법」은 정부가 사이버 공격의 징후를 탐지・분석하기 위한 통신정보 취득방식을 당사자의 동의에 따른 취득과 비동의 취득으로 구분한다. 동의에 따른 취득은 중요 인프라 사업자 등이 자사의 통신로그 등 관련 정보를 정부에 제공하는 방식이다.

보다 중요한 것은 당사자의 동의 없이 정부가 통신정보를 취득할 수 있도록

41)『重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律』(令和７年法律第42号)
42)『重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律』(令和７年法律第43号)
43) 蔦　大輔・嶋村　直登・吉澤　法之,“能動的サイバー防御関連法の概要と民間企業への影響 一般企業、基幹インフラ事業者、電気通信事業者、ITベンダー”,『Business Lawyers』2025年5月27日. https://www.businesslawyers.jp/articles/1465(accessed: June 29, 2026).

한 제도이다. 법률에 따르면 '외국과의 통신' 가운데 사이버 공격에 이용되고 있다고 의심할 상당한 사정이 있고 다른 방법으로는 실태 파악이 현저히 곤란한 경우, 내각총리대신은 사이버통신정보감리위원회의 사전승인을 받아 해당 통신이 경유하는 국내 통신설비로부터 관련 정보를 취득할 수 있다. 여기서 외국과의 통신에는 외국 상호 간 통신과 외국과 일본 국내 간 통신이 포함되며, 순수한 국내 통신은 원칙적으로 비동의 취득의 대상에서 제외된다. 일본 정부는 이러한 대상 설정의 배경으로 2024년 경찰청이 관측한 사이버 공격 관련 통신의 99.4%가 해외 IP 주소를 발신원으로 하였다는 점 등을 제시하였다.[44]

취득된 통신정보의 분석대상은 원칙적으로 IP 주소, 통신 발신지, 악성코드 시그니처 등 이른바 '기계적 정보'로 제한된다. 이메일 본문이나 음성통화와 같은 의사소통 내용은 분석대상에서 제외하고, 수집된 정보 중 공격 관련성이 인정되는 정보를 컴퓨터에 의한 자동처리를 통해 선별하며, 불필요한 정보는 즉시 삭제하도록 하였다.[45]

비동의 취득에는 추가적인 제한도 적용된다. 다른 방법으로 대응하기 현저히 곤란할 것 등 일정한 요건이 요구되며,[46] 조치 대상 역시 특정 통신설비로 한정된다. 또한 수집정보는 사이버 공격 피해방지 목적 외에는 이용할 수 없고, 다른 기관에 제공하는 경우에도 그 목적이 제한된다.[47] 누설이나 목적 외 이용에 대해서는 형사처벌을 규정하고 있으며,[48] 일정 기간이 경과한 정보의 폐기 등 보유・관리상의 제한도 두고 있다.[49]

---

44) 榎本 尚行, "能動的サイバー防御２法案の国会論議(２) －通信情報の利用と通信の秘密," 『立法と調査』 477号, (2025年7月), p. 4.
45) 小西 葉子, "通信情報の利用とサイバー通信情報監理委員会," 『ジュリスト』 1613号, (2025年8月) pp. 68-74.
46) 内閣官房国家サイバー統括室, 『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 17.
47) 内閣官房国家サイバー統括室, 『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 19.
48) 内閣官房国家サイバー統括室, 『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 15.
49) 榎本 尚行, "能動的サイバー防御２法案の国会論議(２) －通信情報の利用と通信の秘密," p. 7.

### (2) 접근 및 무해화 조치

법률이 도입한 또 하나의 핵심 권한은 공격에 이용되는 정보시스템에 직접 접근하여 악성 프로그램을 삭제하거나 기능을 정지시키는 '접근・무해화' 조치이다. 관련 정비법은 이러한 조치의 주요 실행주체로 경찰과 자위대를 규정하고 있다.[50]

개정 경찰관직무집행법 제6조의2는 경찰이 일정한 사이버 위해를 방지하기 위하여 공격자의 컴퓨터 등에 접근해 악성 프로그램을 삭제하거나 기능을 제한할 수 있도록 하였다. 자위대 역시 자위대법 제81조의3 등에 따라 국가안보에 중대한 영향을 미치는 사이버 공격에 대응하여 필요한 조치를 수행할 수 있으며, 일정한 경우 해외에 위치한 공격 인프라에 대한 조치도 예정하고 있다.[51]

경찰과 자위대의 활동은 국가 사이버안보 조직 및 국가안전보장회의(NSC)와 연계되어 조정된다. 중대한 사이버 공격에 대한 기본적인 대응방침은 총리・외무대신・방위대신・국가공안위원장 등이 참여하는 NSC의 4대신 회합 등을 통해 결정하는 구조가 마련되어 있다.[52] 해외 인프라에 대한 조치의 경우 외무대신을 중심으로 국제법적 적법성에 대한 검토도 이루어진다.

접근・무해화 조치는 원칙적으로 사이버통신정보감리위원회의 사전승인을 받아야 하며, 조치의 실시현황과 결과는 위원회의 감독 및 국회 보고대상에 포함된다.[53]

### (3) 사이버통신정보감리위원회

앞서 살펴본 비동의 통신정보 취득이나 접근・무해화 작전에는 독립된 제3자

---

50) 内閣官房国家サイバー統括室,『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 18.
51) 榎本 尚行,“能動的サイバー防御２法案の国会論議(３) －アクセス・無害化措置の概要と論点－,”『立法と調査』477号, (2025年7月), p. 7.
52) 佐々木　勇人,“能動的サイバー防御の実装に向けた残された論点(前編)攻撃者のポートフォリオ分析の必要性”, 防衛研究所,「NIDSコメンタリー」 第398号 (2025), p. 2. https://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/commentary398.html(accessed: June 29, 2026).
53) 内閣官房国家サイバー統括室,『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 14.

기관의 사전 승인이 필수적이다. 이를 위해 신설된 기구가 '사이버통신정보감리위원회(サイバー通信情報監理委員会)'이다. 동 위원회는 「내각사무국 설립법」 제49조 제3항에 근거하여 내각부에 설치되는 독립위원회로, 위원장 1인과 위원 4인으로 구성되며, 고도의 전문성과 높은 윤리성을 갖춘 인사 중에서 국회 양원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명한다. 임명 단계부터 국회의 통제를 받도록 하여 정치적 중립성과 독립성을 확보하도록 설계되어 있다.[54]

위원회의 핵심 기능은 비동의 통신정보 취득과 접근・무해화 조치에 대한 사전승인이다. 또한 취득된 통신정보의 처리・이용이 법령에 따라 이루어지는지를 검사하고, 위법・부당한 사항이 발견되는 경우 관계기관에 시정을 권고할 수 있다.[55] 예를 들어 정부 기관이 통신정보를 오남용한 경우 개선을 권고하고, 중대한 사안에서는 국회에 보고하도록 의무화함으로써 사후적 견제 장치를 마련한 것이다.

또한, 위원회는 승인 요청과 승인・불승인 현황, 긴급취득 조치, 접근・무해화 조치 등 주요 활동현황을 정기적으로 국회에 보고하고 그 개요를 공표하여야 한다.[56] 다만 사이버 공격이 임박하여 사전승인을 받을 시간적 여유가 없는 경우에는 먼저 통신정보 취득 등의 조치를 실시한 후 위원회의 사후심사를 받는 긴급절차도 인정된다.

### (4) 기타 조직 및 대응체계의 정비

법률 시행에 맞추어 정부의 사이버안보 조직체계도 정비되었다. 기존 내각사

54) 小西 葉子, "通信情報の利用とサイバー通信情報監理委員会," pp. 68-74.
55) 内閣官房国家サイバー統括室, 『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 14.
56) 국회 보고와 관련하여, 2025년 3월 제217회 국회 중의원 내각위원회 회의에서 나온 질의에서 일부 위원들이 국회 보고에 대해 대략적인 개요에 대한 공표는 의무이지만, 구체적인 내용은 명확하지 않다는 점을 지적하고, 어떤 대상에 어떤 조치가 어느 정도로 이루어졌는지, 국회와 국민이 적절성을 판단하기 어렵게 될 우려가 있다는 취지의 지적을 한 바 있다. 동 법이 시행된 뒤에도 국회가 해당 건에 대해 계속해서 질의・검증을 통해 점검해 나가겠다는 태도를 취하고 있다. 衆議院, "第217回国会 内閣委員会 第7号(2025年3月21日) 会議録," 2025年3月21日, https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000221720250321007.htm(accessed: June 29, 2026).

이버보안센터(NISC)는 2025년 7월 국가사이버통괄실(National Cybersecurity Office, NCO)로 개편되었고, 내각사이버관을 중심으로 각 부처의 사이버안보 정책과 대응을 종합적으로 조정하도록 하였다.[57] 이와 함께 사이버안보 담당 국무대신을 두고 사이버보안전략본부의 기능을 강화하는 등 국가 차원의 정책 조정체계를 확대하였다.[58]

이러한 조직개편은 통신정보의 취득・분석과 접근・무해화 조치를 실제로 집행하기 위한 행정적 기반을 마련한 것으로 볼 수 있다. 다만 이러한 권한의 범위와 통제구조가 헌법상 통신비밀 보호와 어떠한 관계를 갖는지에 대해서는 다음 장에서 별도로 검토한다.

## 4. 능동적 사이버 방어 법제와 통신비밀 보호의 긴장 구조 분석

앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 국가의 통신정보 수집・분석이 정당화되기 위해서는 명확한 법률상 근거, 필요성・비례성, 독립적 통제와 권리구제가 확보되어야 한다. 일본 정부 역시 헌법 제21조 제2항의 통신비밀도 공공복리를 위해 필요한 범위에서 제한될 수 있다는 입장을 취하고 있다.[59] 그러나 그 정당성은 국가안보라는 목적 자체가 아니라 권한의 대상과 범위가 충분히 특정되어 있는지, 최소침해가 확보되는지, 독립적 통제가 실질적으로 작동하는지에 따라 판단되어야 한다. 이하에서는 이러한 기준에 따라 일본 법제를 검토한다.

---

57) 稲盛 久人, “サイバー対処能力強化法整備法による組織・体制の整備について,”『ジュリスト』1613号, (2025年8月), pp. 81-87.

58) 内閣官房国家サイバー統括室,『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 38.

59) 곤도 마사하루(近藤正春) 일본 내각법제국장은 2024년 2월 5일 제213회 국회 중의원 예산위원회에서 일본 헌법 제21조 제2항에서 규정하는 통신의 비밀에 대해 헌법 제12조, 제13조의 규정에 따라 공공의 복지의 관점에서 불가피한 경우 일정의 제약을 둘 필요가 있다고 언급한 바 있다. 読売新聞, “通信の秘密「一定の制約」能動的サイバー防御で…法制局長官、”『読売新聞』2024年2月6日, https://www.yomiuri.co.jp/politics/20240206-OYT1T50018/ (accessed: June 28, 2026).

## 가. 법률유보・명확성의 관점

### (1) 통신정보 수집 대상과 정보범위의 명확성

일본「사이버대처능력강화법」은 비동의 통신정보 취득을 모든 통신에 대한 일반적 수집이 아니라 외국과의 통신 및 특정 통신설비를 대상으로 하고, 사이버 공격과의 관련성과 다른 수단으로 대응하기 곤란하다는 요건을 요구한다. 이는 국가의 통신정보 수집권한을 일정한 범위로 한정하고 일반적・무차별적 감시로 확대되는 것을 방지하려는 장치로 평가할 수 있다.[60]

다만 '사이버 공격과 관련성이 있다고 인정될 상당한 사정'이나 '다른 방법으로 대응하기 현저히 곤란한 경우'와 같은 요건은 개별 상황에서 해석될 여지가 크다. 예방적 정보수집의 특성상 일정한 행정재량은 불가피하지만, 그 범위가 지나치게 확대될 경우 수집대상의 예측가능성이 약화될 수 있다. 따라서 실제 시행과정에서는 비동의 취득이 허용되는 위험수준과 대상 설비 등에 관한 구체적인 기준과 사례가 축적될 필요가 있다.

법률이 분석대상을 IP 주소, 통신 발신지, 악성코드 시그니처 등 '기계적 정보'로 한정하고 이메일 본문이나 음성통화와 같은 통신내용을 직접 분석하지 않도록 한 점도 기본권 침해를 줄이기 위한 장치이다.[61] 그러나 통신내용과 기계적 정보를 법적으로 구분하는 것만으로 통신비밀에 대한 제한이 경미하다고 단정하기는 어렵다. 현대의 통신환경에서는 IP 주소, 접속시간, 통신상대방, 트래픽 패턴 등만으로도 개인의 행동이나 관계가 추론될 수 있기 때문이다. 따라서 통신비밀 보호의 관점에서는 정보의 형식적 명칭보다 그 정보를 통해 개인의 통신관계를 어느 정도 파악할 수 있는지를 함께 고려하여야 하며, '기계적 정보'의 범위도 가능한 한 명확하게 특정될 필요가 있다.

---

60) 榎本 尚行, "能動的サイバー防御2法案の国会論議(3)―アクセス・無害化措置の概要と論点―," p. 9; 内閣官房国家サイバー統括室,『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 24.

61) 榎本 尚行, "能動的サイバー防御2法案の国会論議(2)―通信情報の利用と通信の秘密―," p. 4; 小西 葉子, "通信情報の利用とサイバー通信情報監理委員会," pp. 68-74.

### (2) 영장주의와 행정목적 통신정보 수집의 성격

비동의 통신정보 취득과 관련하여 또 하나의 쟁점은 일본 헌법 제35조의 영장주의 적용 여부이다. 일본 정부는 법안 심의 과정에서 해당 조치가 범죄자의 형사책임을 추궁하기 위한 수사가 아니라 사이버 공격을 예방하기 위한 행정목적의 정보수집이므로 영장주의가 직접 적용되지 않는다는 입장을 제시하였다.[62] 일본 최고재판소도 행정조사라 하더라도 형사책임 추궁과 실질적으로 밀접하게 연결되는 경우에는 영장주의가 문제될 수 있다고 보아 왔다.[63]

그러나 능동적 사이버 방어에서 수집된 정보는 공격자의 식별이나 접근・무해화 조치에 이용되고 향후 형사수사와 연결될 가능성도 있다.[64] 따라서 해당 조치가 '행정'인지 '수사'인지라는 형식적 분류만으로 통신비밀 제한의 정도를 판단하기보다는 실제 수집되는 정보의 범위와 강제성, 이용목적을 중심으로 평가할 필요가 있다.

결국 일본 법제가 법률상 근거를 마련했다는 점은 법률유보의 요청에 부합하지만, 영장주의가 직접 적용되지 않는다는 정부 해석 아래 독립위원회의 사전승인을 핵심 외부통제로 두는 구조가 충분한지에 대해서는 여전히 논의의 여지가 있다. 특히 정보수집의 범위가 확대되거나 특정 개인의 통신관계가 직접 분석되는 경우에는 보다 엄격한 통제가 요구될 수 있다.

## 나. 필요성・비례성의 관점

### (1) 보충성 요건과 최소침해 원칙

능동적 사이버 방어를 위한 통신정보 이용은 중대한 사이버 공격으로부터 국가의 중요 기반시설과 국민의 안전을 보호한다는 정당한 목적을 가진다. 그러나

62) 国立国会図書館, "第217回国会 参議院 内閣委員会 第10号 令和7年4月22日 会議録," https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=121714889X01020250422 (accessed: June 28, 2026).
63) 芦部信喜, 高橋和之 補訂, 『憲法 第8版』 (東京: 岩波書店, 2023), p. 268.
64) 榎本 尚行, "能動的サイバー防御2法案の国会論議(3)―アクセス・無害化措置の概要と論点―," p. 11.

그 목적만으로 통신정보 수집이 정당화되는 것은 아니며, 다른 수단으로 목적을 달성하기 어려운 경우에 한정하여 필요한 최소한의 범위에서 이루어져야 한다.

일본 법률이 비동의 취득에 사이버 공격과의 관련성 및 다른 수단으로 대응하기 현저히 곤란할 것이라는 요건을 부과하고, 대상도 특정 통신설비와 국제통신으로 제한한 것은 이러한 보충성 원칙을 반영한 것으로 평가할 수 있다. 다만 능동적 사이버 방어는 공격이 현실화되기 이전의 위험을 대상으로 하므로 어느 정도의 가능성을 중대한 위험으로 볼 것인지에 불확실성이 존재한다. 따라서 추상적인 사이버 위협만을 근거로 예방적 정보수집이 확대되지 않도록 엄격한 필요성 판단이 요구된다.

최소침해 측면에서 중요한 장치는 기계적 정보의 자동선별과 불필요 정보의 즉시 삭제이다. 법률은 공격 관련성이 인정되는 정보만을 자동적으로 선별하여 기록하고 나머지는 삭제하도록 하며, 선별 전 정보의 이용・제공과 선별 이후의 목적 외 이용도 제한한다.[65] 이는 통신정보 이용을 필요한 범위로 축소하려는 데이터 최소화 장치라는 점에서 의미가 있다.

그러나 자동선별만으로 최소침해 원칙이 당연히 충족되는 것은 아니다. 자동선별을 위해서는 일정 범위의 통신정보가 우선 국가의 처리체계에 들어와야 하고, 선별의 정확성도 사전에 설정된 기준에 좌우된다. 따라서 비례성 판단에서는 자동화 여부 자체보다 선별기준이 적절한지, 오탐과 과잉수집을 어떻게 확인・시정하는지, 불필요한 정보의 삭제가 실제로 이루어지는지가 함께 검토되어야 한다.

### (2) 긴급조치와 단계적 개입의 비례성

사이버 공격은 단시간에 대규모 피해를 야기할 수 있다는 점에서 신속성이 중요하다. 일본 법제 역시 사전에 사이버통신정보감리위원회의 승인을 받는 것을 원칙으로 하면서도, 승인을 기다릴 시간적 여유가 없는 긴급한 경우에는 우선

65) 小西 葉子, “通信情報の利用とサイバー通信情報監理委員会,” pp. 68-74; 内閣官房国家サイバー統括室, 『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, pp. 17, 19.

조치를 실시한 후 위원회의 사후심사를 받도록 하고 있다.

이러한 예외는 사이버 공격의 현실적 특성을 반영한 것이지만, 사전통제를 사후통제로 전환한다는 점에서 엄격하게 제한될 필요가 있다. 긴급이라는 이유가 폭넓게 인정될 경우 예외적 절차가 사실상 일반적 절차로 변질될 수 있고, 이미 통신정보가 취득・분석된 이후의 심사는 침해를 되돌리기 어렵다는 한계가 있기 때문이다.

특히 능동적 사이버 방어는 통신정보의 수집・분석을 넘어 트래픽의 차단・우회나 공격 인프라에 대한 접근・무해화까지 단계적으로 확대될 수 있다. 이러한 조치는 단순한 정보수집보다 국민의 통신이나 제3자의 시스템에 더 중대한 영향을 미칠 수 있으므로, 개입의 강도가 높아질수록 보다 엄격한 필요성 및 비례성 심사가 요구된다. 따라서 모든 능동적 사이버 방어 활동을 하나의 동일한 요건으로 규율하기보다, 정보수집・분석, 통신차단, 접근・무해화 등 개입의 수준에 따라 요건과 통제수단을 차등화하는 것이 기본권 보호의 관점에서 중요할 것이다.

## 다. 독립적 외부통제와 권리구제의 관점

### (1) 사이버통신정보감리위원회의 독립성과 통제 실효성

일본 법제의 핵심적인 외부통제 장치는 사이버통신정보감리위원회이다. 위원회는 비동의 통신정보 취득과 접근・무해화 조치의 필요성과 상당성을 사전에 심사하고, 통신정보의 처리・이용을 검사하며 위법・부당한 사항에 대해 시정을 권고할 수 있다. 위원의 임명에 국회 양원의 동의를 요구하고 활동현황을 국회에 보고・공표하도록 한 것도 독립성을 확보하기 위한 장치이다.[66]

법률적 판단뿐 아니라 네트워크 기술과 사이버 위협의 특성에 대한 전문성이 요구되는 영역에서 독립 전문위원회가 사전심사에 참여하는 것은 합리적인 측

66) 小西 葉子, “通信情報の利用とサイバー通信情報監理委員会,” pp. 68-74; 内閣官房国家サイバー統括室, 『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』, p. 14.

면이 있다. 특히 법원이 단시간에 기술적 사실관계를 모두 판단하기 어려운 경우 전문위원회의 역할은 중요한 의미를 가질 수 있다.

그러나 제도상 독립성이 곧바로 실질적인 독립성을 보장하는 것은 아니다. 실제 운용에서는 위원회가 정부가 제공한 기밀정보에 어느 정도 의존하는지, 독자적인 정보접근과 전문인력을 확보할 수 있는지, 정부의 요청에 대해 실질적으로 불승인이나 시정을 요구할 수 있는지가 중요하다. 따라서 위원회의 독립성은 조직형식뿐 아니라 정보접근권, 전문성 및 실제 권한행사의 측면에서 평가되어야 한다.

긴급절차 역시 위원회의 통제 실효성과 관련된다. 사후심사가 단순한 추인으로 끝나지 않기 위해서는 긴급성의 존재, 수집정보의 범위, 조치의 기간과 결과 등을 별도로 심사하고, 부적절한 정보가 취득된 경우에는 삭제와 목적 외 이용 금지가 실질적으로 이루어져야 한다. 일본 국회에서도 이러한 긴급조치와 감독의 실효성・투명성을 검증할 필요성이 제기된 바 있다.[67]

### (2) 국회 통제와 사후 권리구제

법률은 사이버통신정보감리위원회가 승인・불승인 현황, 긴급조치 및 접근・무해화 조치 등의 운영상황을 국회에 보고하고 그 개요를 공표하도록 한다. 이는 비밀리에 이루어지는 통신정보 이용에 대해 민주적 통제를 확보하려는 장치이다.

다만 국회에 제공되는 내용이 단순한 통계나 추상적인 개요에 그친다면 실제 조치가 법률상 요건을 준수하였는지 확인하기 어렵다. 국회 심의과정에서도 구체적인 조치의 적정성을 판단하기 위한 정보가 충분히 제공되지 않을 수 있다는

67) 鬼木 誠, “【参院本会議】鬼木誠参院議員、能動的サイバー防御2法案に対する討論 「透明性を確保し、慎重でありながらも実効性の高い運用」を前提,”『立憲民主党ニュース』 2025年 5月16日, https://cdp-japan.jp/news/20250516_9239(accessed: June 29, 2026); 塩川鉄也, “国民監視・戦争呼び込む危険 能動的サイバー法案 衆院通過,”『しんぶん赤旗』 2025年 3月29日. https://www.jcp.or.jp/akahata/aik25/2025-04-09/2025040901_01_0.html (accessed: June 29, 2026).

우려가 제기되었다.[68] 따라서 국가안보상 비공개가 필요한 사항은 보호하더라도 조치의 유형・범위와 감독결과 등 제도의 적정성을 판단할 수 있는 수준의 정보는 제공될 필요가 있다.

개별 통신주체의 권리구제 역시 별도의 문제이다. 비밀리에 이루어지는 통신감시는 당사자가 자신의 정보가 수집되었다는 사실을 알기 어렵기 때문에 이의제기나 사법적 구제의 기회를 갖기 어렵다. 이러한 이유로 국제적인 통신감시 논의에서는 감시 필요성이 종료된 이후 일정한 사후통지를 중요한 보호수단으로 평가한다.[69]

일본 법제는 위원회의 사전・사후 감독과 국회 보고를 중심으로 제도적 통제를 강화하고 있으나, 개별 통신주체에게 사후적인 권리구제를 어떠한 방식으로 실질적으로 보장할 것인지는 상대적으로 명확하지 않다. 물론 국가안보상 필요가 지속되는 동안 즉시 통지하는 것은 현실적으로 곤란할 수 있다. 다만 그 필요성이 종료된 이후에도 통지나 이의제기의 가능성이 전혀 인정되지 않는다면 기본권 침해에 대한 개인적 구제가 사실상 어려워질 수 있다.

종합하면 일본의 「사이버대처능력강화법」은 통신정보 수집의 범위 제한, 데이터 최소화, 독립적 감독기구의 사전승인과 국회 통제 등을 통해 통신비밀과 국가안보 사이의 긴장을 제도적으로 관리하려는 구조를 마련하였다. 그러나 수집요건과 기계적 정보의 범위, 사법적 통제와 긴급절차, 개별적 권리구제에는 여전히 검토할 과제가 남아 있다. 결국 일본 법제는 양자의 긴장을 완전히 해소한 모델이라기보다, 국가권한을 법률로 한정하고 그 행사에 통제장치를 결합함으로써 긴장을 관리 가능한 범위로 제도화한 사례로 평가하는 것이 타당하다.

---

68) 衆議院, "第217回国会 内閣委員会 第7号(2025年3月21日) 会議録."

69) Boehm and de Hert, "Notification, an important safeguard against the improper use of surveillance – finally recognized in case law and EU law."

## 5. 한국의 능동적 사이버 방어와 통신비밀 보호의 조화 방안

일본의 사례는 능동적 사이버 방어를 법제화할 때 필요한 국가권한의 부여와 기본권 통제가 함께 설계되어야 함을 보여준다. 한국도 2024년 「국가 사이버안보 전략」에서 '공세적 사이버 방어활동 강화'를 주요 전략과제로 제시하였으나,[70] 이를 실행하기 위한 통신정보 수집・분석, 트래픽 차단・우회, 공격 인프라 접근・무해화의 구체적인 법적 근거와 통제절차는 충분히 마련되어 있지 않다. 따라서 한국의 과제는 능동적 사이버 방어의 도입 여부를 추상적으로 논의하는 데 그치지 않고, 어떠한 위험에 어떠한 권한을 허용하고 그 권한을 어떠한 통제 아래 행사하도록 할 것인지를 법률로 구체화하는 데 있다.

### 가. 한국의 능동적 사이버 방어 도입 필요성과 제도적 특수성

#### (1) 전략과 법제 사이의 공백과 법제화의 필요성

현재 한국의 사이버안보 관련 규범은 「국가정보원법」, 「정보통신기반보호법」, 정보통신망 관련 법령과 각종 행정규칙 등에 분산되어 있으며, 능동적 사이버 방어를 하나의 독립된 국가권한으로 규율하는 법률은 존재하지 않는다. 특히 국가기관이 민간 통신망의 트래픽을 비동의로 수집・분석하거나 통신을 차단・우회하고, 공격에 이용되는 외부 서버에 직접 접근하여 기능을 정지시키는 행위는 기존의 침해사고 대응이나 국가안보 목적의 통신제한조치와 성격이 다르기 때문에 현행 법령만으로 그 권한과 한계를 명확하게 도출하기 어렵다.

최근 국회에서도 이러한 문제를 인식하여 관련 법률의 제정을 추진하고 있다. 2025년 7월 발의된 「국가사이버안보법안」은 국제공조를 포함한 공세적 대응조치의 마련을 정부의 책무로 제시하고 있으며, 같은 해 10월 발의된 「사이버안보기본법안」 역시 사이버 공격의 사전 탐지와 조기 차단 등 능동적 대응체계의 구

70) 엄준현・이보람, 『주요국의 사이버안보 정책과 한국에 대한 시사점』 연구자료 24-02(세종: 대외경제정책연구원, 2024), p. 5.

축을 목적으로 하고 있다.[71] 그러나 이들 법안에서도 구체적으로 어떠한 통신정보를 어떠한 요건과 절차 아래 수집할 수 있는지, 트래픽 차단이나 공격원 무력화와 같은 적극적 조치를 어느 범위에서 허용할 것인지에 관한 세부적인 권한 규정과 통제절차는 충분히 구체화되어 있지 않다.

이러한 법적 공백을 방치할 경우 두 가지 상반된 위험이 발생할 수 있다. 한편으로는 중대한 사이버 공격의 징후를 인지하더라도 국가기관이 필요한 통신정보를 적시에 확보하거나 공격 인프라를 차단할 명확한 법적 권한이 없어 대응 시기를 놓치는 과소대응의 문제가 발생할 수 있다. 다른 한편으로는 명확한 법률상 근거 없이 행정규칙이나 기존의 포괄적인 국가안보 권한을 확대 해석하여 통신정보 수집이나 적극적 조치가 이루어질 경우 국가권한의 과잉행사와 통신비밀 침해 문제가 발생할 수 있다. 따라서 필요한 것은 국가권한을 인정할 것인지 여부의 이분법적 선택이 아니라, 실제로 필요한 권한을 법률로 명확하게 부여하면서 동시에 그 한계를 법률 자체에 설정하는 것이다.

### (2) 북한의 사이버 위협과 정보기관에 대한 사회적 신뢰의 문제

한국의 능동적 사이버 방어 법제는 일본의 제도를 단순히 수용하기보다 한국의 안보환경과 사회적 특성을 함께 고려하여 설계되어야 한다. 한국은 북한의 국가배후 사이버 활동에 지속적으로 노출되어 있으며, 공공기관・방위산업・금융・가상자산 등 다양한 영역을 대상으로 하는 공격이 국가안보의 현실적인 위험으로 존재한다. 이러한 안보환경을 고려할 때 공격이 발생한 이후에야 대응하는 수동적 방식만으로 국가의 핵심 기능을 충분히 보호하기 어렵고, 공격 징후의 사전 탐지와 공격 인프라의 신속한 차단을 위한 일정한 능동적 대응권한을

71) 의안정보시스템, “[2211450] 국가사이버안보법안(유용원의원 등 10인),” 2025년 7월 11일, https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_U2Q5P0P7N1O0N1N6V4V7U3S4T3R5S0(검색일: 2026년 6월 28일).; 의안정보시스템, “[2213722] 사이버안보 기본법안(김상훈의원 등 20인),” 2025년 10월 27일, https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_P2X5W0U9T2U2Q1O4N2L3M4U4T1S4Q4 (검색일: 2026년 7월 1일).

법제화할 필요성이 인정된다.

그러나 한국에서는 사이버안보를 이유로 국가정보기관의 권한이 확대되는 것에 대한 사회적 우려 역시 함께 존재한다. 과거 사이버안보 기본법 제정 논의 과정에서도 국가정보원 등 특정 기관에 사이버안보 관련 정보수집과 지휘권한이 집중될 경우 국민에 대한 감시나 권한남용으로 이어질 수 있다는 논란이 입법의 주요 장애요인으로 작용한 바 있다.[72] 능동적 사이버 방어는 기존의 사이버안보 업무보다 국가의 민간 통신망 개입 정도가 더욱 커질 수 있다는 점에서 이러한 우려가 더욱 직접적으로 제기될 수 있다.

따라서 한국의 특수성은 능동적 대응의 필요성이 다른 국가보다 작아서가 아니라, 오히려 현실적인 안보위협으로 인해 대응 필요성이 크면서도 그 권한에 대한 외부통제가 동시에 강하게 요구된다는 데 있다. 이러한 점에서 한국형 능동적 사이버 방어는 특정 정보기관에 포괄적인 권한을 부여하는 방식보다는 집행기관과 승인·감독기관을 명확히 분리하고, 기본권 제한에 대해서는 사법적 통제를 병행하는 구조로 설계할 필요가 있다.

## 나. 법률에 의한 단계적 권한 설계

능동적 사이버 방어는 하나의 단일한 국가행위가 아니라 정보공유, 통신정보 수집·분석, 트래픽 차단·우회, 공격 인프라 접근·무해화 등 침해 정도가 상이한 여러 단계의 행위로 구성된다. 따라서 모든 조치를 동일한 요건으로 규율하는 것보다는 기본권 개입 정도와 작전 위험에 따라 권한과 통제수준을 차등화하는 방식이 타당하다.

우선 제1단계는 정부와 주요 기반시설 사업자 등이 자발적으로 사이버 위협정보를 공유하는 단계이다. 사업자가 자신의 네트워크에서 확인한 악성 IP, 악성코드 정보, 침해지표 등 공격 관련 정보를 정부에 제공하고 정부가 이를 분석·

72) 김영명, "'사이버안보 기본법' 발의…광범위한 공격, 효율적 대응 나서," 『이코노미뉴스』 2025년 10월 28일, https://www.m-economynews.com/news/article.html?no=61130 (검색일: 2026년 6월 28일).

공유하는 행위는 통신비밀에 대한 국가의 강제적 개입 정도가 상대적으로 낮다. 이 단계에서는 법원의 사전허가까지 요구하기보다는 정보의 종류, 이용목적, 보존기간과 제3자 제공 범위를 법률에 명확히 정하고 독립 감독기구가 사후적으로 적정성을 점검하는 방식이 적절하다.

제2단계는 당사자의 동의 없이 민간 통신망에서 통신정보를 수집・분석하는 단계이다. 이는 통신비밀에 직접적인 제한을 가하는 행위이므로 가장 먼저 명확한 법률적 근거가 요구된다. 수집을 허용할 수 있는 위협은 국가핵심기반시설의 중대한 기능정지, 국가안보에 직접적인 영향을 미치는 국가배후 공격 등 일정 수준 이상의 위험으로 한정하고, 일반적인 사이버범죄나 추상적 위험을 이유로 포괄적인 통신정보 수집이 이루어지지 않도록 해야 한다. 수집 대상 역시 특정 공격과 관련된 통신설비・회선・기간으로 특정하고, 가능한 경우 통신내용보다 공격 탐지에 필요한 기술적 정보부터 우선적으로 처리하도록 하는 데이터 최소화 원칙을 법률에 명시하여야 한다.

제3단계는 악성 트래픽을 차단하거나 우회시키는 행위이다. 이 단계에서는 단순한 정보수집을 넘어 실제 통신의 전달과 이용 가능성에 국가가 개입하게 된다. 따라서 차단 대상이 악성코드의 명령・제어서버나 공격 트래픽과 기술적으로 명확하게 연결되어 있는지, 정상적인 통신까지 함께 차단할 가능성은 없는지, 다른 수단으로 동일한 목적을 달성할 수 없는지를 별도로 심사할 필요가 있다. 정상적인 이용자의 통신이나 민간 서비스에 실질적인 제한을 초래하는 경우에는 통신정보 수집 단계보다 강화된 통제가 요구된다.

마지막 제4단계는 공격자의 서버나 정보시스템에 직접 접근하여 악성코드를 삭제하거나 기능을 정지시키는 접근・무해화 조치이다. 이는 타인의 정보시스템에 대한 직접적인 기술적 개입이라는 점에서 가장 강한 수준의 국가권한에 해당한다. 특히 공격 인프라가 해외에 위치할 경우 대상국의 주권, 국제법상 대응조치 및 외교관계까지 함께 문제될 수 있으므로 국내 기본권 심사만으로 그 정당성을 판단할 수 없다. 따라서 대상 위협의 중대성, 공격 인프라와 위협 사이의 관련성, 조치의 효과와 부수적 피해, 국제법적 적법성 등을 종합적으로 검토

하는 별도의 승인절차가 필요하다.

이와 같이 능동적 사이버 방어를 개입의 강도에 따라 단계적으로 법제화한다면, 제4장에서 검토한 비례성 원칙을 제도적으로 구현할 수 있다. 즉 국가에 처음부터 포괄적인 '사이버 대응권'을 부여하는 것이 아니라, 위험의 수준과 필요한 조치의 강도에 비례하여 권한을 순차적으로 확대하는 구조가 필요하다.

## 다. 법원과 독립 전문감독기구를 결합한 단계별 이중통제

### (1) 사법적 통제와 전문적 통제의 역할 분담

능동적 사이버 방어의 통제에서 법원과 독립 전문감독기구는 서로 대체관계에 있는 것이 아니라 심사대상과 기능을 달리하는 상호보완적 관계로 설계하는 것이 바람직하다. 법원이 담당해야 할 핵심은 국가의 조치가 국민의 기본권을 제한할 수 있는 법적 요건을 충족하는지 여부이다. 구체적으로 법률상 요건이 충족되었는지, 조치의 대상과 기간이 충분히 특정되어 있는지, 통신비밀 제한이 목적 달성을 위해 필요하고 비례적인지 등을 심사하여야 한다. 이는 「통신비밀보호법」이 국가안보 목적의 통신제한조치에 대해서도 원칙적으로 법원의 허가를 요구하는 현행 헌법적 통제체계와 연결된다.[73]

반면 독립 전문감독기구는 사이버 위협의 기술적 실재성과 조치의 작전적 필요성을 심사하는 역할을 담당할 필요가 있다. 해당 트래픽이 실제 공격과 연결되어 있는지, 다른 기술적 대응수단은 존재하지 않는지, 자동선별・데이터 삭제 등 최소침해 조치가 적절하게 설계되어 있는지, 무해화 조치가 제3자의 시스템이나 정상 서비스에 어떠한 부수적 영향을 미칠 수 있는지 등을 전문적으로 판단하는 것이다. 해외 인프라에 대한 접근・무해화의 경우에는 국제법・외교・안보 전문가가 참여하여 대상국 주권과 국제분쟁 가능성까지 함께 검토할 필요가 있다.

---

73) 「통신비밀보호법」 제7조. 국가안전보장을 위한 통신제한조치의 경우에도 내국인이 통신 당사자인 때에는 법원의 허가를 요구하는 현행 구조는 국가안보 목적의 정보수집 역시 사법통제의 대상이 된다는 점에서 능동적 사이버 방어의 통제모델을 설계하는 중요한 기준이 된다.

따라서 법원이 기본권 제한의 법적 정당성을 심사하고, 독립 전문감독기구가 조치의 기술적・작전적 상당성을 심사하도록 역할을 분리하는 것이 한국형 이중통제의 기본구조가 될 수 있다.

### (2) 개입 단계별 승인체계

이러한 역할 분담을 실제 제도에 적용하면 다음과 같은 단계별 통제가 가능하다. 먼저 사업자 등의 동의에 기초한 위협정보 공유는 원칙적으로 법원의 사전허가 대상에서 제외하되, 독립 전문감독기구가 정보의 처리・보존・목적 외 이용 여부를 사후 감사하도록 한다. 다만 자발적 제공이라는 형식에도 불구하고 일반 이용자의 통신내용이나 광범위한 개인정보가 포함되는 경우에는 일반적인 위협정보 공유와 구별하여 별도의 엄격한 처리기준을 적용해야 한다.

비동의 통신정보의 수집・분석은 통신비밀에 직접 개입한다는 점에서 법원과 전문감독기구의 사전심사를 병행하는 것을 원칙으로 하는 것이 타당하다. 전문감독기구는 먼저 위협의 실재성, 정보수집의 기술적 필요성, 대상・범위 및 데이터 최소화 조치를 심사하고, 이러한 전문적 판단자료를 바탕으로 법원이 해당 통신정보 수집이 법률상 요건과 비례성 원칙을 충족하는지를 최종적으로 심사하는 구조를 고려할 수 있다. 이는 법관에게 고도의 기술적 판단까지 전적으로 맡기는 문제를 완화하면서도, 통신비밀 제한을 행정부 내부의 승인만으로 결정하는 것을 방지할 수 있다.

트래픽의 차단・우회 역시 정상적인 통신에 실질적인 제한을 초래할 가능성이 있는 경우에는 원칙적으로 양 기관의 사전통제를 거치도록 해야 한다. 전문감독기구가 악성 트래픽의 식별 정확도, 오탐에 따른 정상통신 차단 가능성 및 대체수단의 존재 여부를 판단하고, 법원은 통신 자유의 제한 정도와 조치의 필요성・비례성을 심사하는 방식이다. 다만 이미 기술적으로 악성 인프라임이 확인되어 정상적인 의사소통과의 관련성이 사실상 없는 경우 등 기본권 침해 가능성이 현저히 낮은 조치는 법률에서 별도로 유형화하여 전문감독기구의 승인만

으로 처리할 수 있도록 하는 방안도 검토할 수 있다.

접근·무해화 조치는 그 대상에 따라 통제방식을 달리할 필요가 있다. 국내에 위치한 정보시스템이나 국민의 통신·데이터에 직접적인 제한을 수반하는 경우에는 원칙적으로 전문감독기구와 법원의 사전심사를 모두 거치도록 하는 것이 타당하다. 반면 해외의 공격 인프라에 대한 무해화는 국내 통신비밀의 문제뿐 아니라 국가주권·국제법·외교안보 판단을 함께 수반하므로 전문감독기구의 사전심사와 함께 국가안보 의사결정체계 및 외교·국제법적 검토를 별도로 거치도록 해야 한다. 이 경우 법원은 해외 사이버작전 전체의 전략적 타당성을 심사하기보다, 해당 조치가 국내 국민의 기본권이나 국내 통신에 직접적인 제한을 가하는 범위에서 사법적 통제를 담당하는 것이 적절하다.

이러한 구조는 모든 능동적 사이버 방어 행위에 획일적으로 법원과 위원회의 이중승인을 요구하는 것이 아니라, 기본권 제한의 정도와 작전의 위험성이 커질수록 통제의 문턱을 높이는 방식이다. 특히 비동의 통신정보 수집과 정상적인 통신에 영향을 미치는 차단·우회 조치와 같이 통신비밀에 직접 영향을 주는 고위험 행위에는 사법적·전문적 통제를 병행하는 것을 원칙으로 삼을 필요가 있다.

### (3) 긴급조치와 사후통제

사이버 공격은 매우 짧은 시간 안에 국가기반시설 등에 중대한 피해를 발생시킬 수 있으므로 모든 경우에 사전승인을 기다리도록 하는 것은 능동적 방어의 실효성을 훼손할 수 있다. 따라서 사람의 생명·신체 또는 국가핵심기반시설에 중대한 피해가 임박하고 사전승인을 받을 시간적 여유가 없는 경우에 한하여 예외적인 긴급조치를 인정할 필요가 있다.

다만 긴급절차는 일반적 승인절차를 우회하는 수단으로 사용되어서는 안 된다. 긴급조치를 실시한 경우 집행기관은 지체 없이 전문감독기구와 법원에 그 사실과 근거를 제출하여 사후심사를 받아야 하며, 사후승인을 받지 못한 경우에는 해당 조치를 즉시 중단하고 수집한 정보를 폐기하도록 법률에 명시할 필요가

있다. 아울러 조치의 경위와 판단근거에 관한 로그와 기록은 별도로 보존하여 독립기관과 국회가 긴급권한의 남용 여부를 사후적으로 검증할 수 있도록 해야 한다.

### 라. 사후구제·투명성과 사회적 신뢰 확보

능동적 사이버 방어의 정당성은 사전승인 절차만으로 확보되는 것은 아니다. 비밀리에 이루어지는 통신정보 수집과 사이버작전의 특성상 사후적인 감사, 권리구제 및 민주적 통제가 함께 마련되어야 한다.

우선 독립 전문감독기구에는 개별 승인권뿐 아니라 집행기관의 정보처리와 작전 수행을 상시적으로 검사하고 위법·부당한 조치에 대해 시정명령이나 정보폐기를 요구할 수 있는 실질적 권한을 부여할 필요가 있다. 집행기관과 감독기관이 동일한 조직에 속하지 않도록 조직적 독립성을 확보하고, 위원 임명과정에 국회의 동의를 반영하며, 별도의 전문인력과 예산을 확보하는 방안도 검토할 필요가 있다.

국회에 대해서는 승인·불승인 건수, 긴급조치의 이용 현황, 수집정보의 폐기 및 위법·부당한 조치에 대한 시정 결과 등을 정기적으로 보고하도록 하여 민주적 통제를 확보해야 한다. 국가안보상 개별 작전의 구체적인 내용을 공개하기 어렵더라도, 국민이 국가의 능동적 사이버 방어 권한이 어느 정도로 사용되고 있는지 판단할 수 있는 최소한의 통계와 감독 결과는 공개될 필요가 있다.

또한 작전상 필요가 종료된 이후에도 통신정보 수집 사실을 전혀 알 수 없는 구조에서는 정보주체가 자신의 기본권 침해 여부를 확인하거나 구제를 청구하기 어렵다. 따라서 국가안보나 수사목적을 훼손하지 않는 범위에서 사후통지를 원칙으로 하되, 통지를 유예할 필요가 있는 경우에는 독립기관이 그 필요성을 정기적으로 재검토하도록 하는 방식도 고려할 수 있다. 위법한 정보수집이 확인된 경우에는 정보의 폐기뿐 아니라 이의제기와 사법적 구제의 가능성도 법률에 명확히 규정하는 것이 바람직하다.

무엇보다 이러한 외부통제는 한국에서 능동적 사이버 방어 제도가 사회적 신뢰를 확보하기 위한 핵심적인 조건이다. 한국의 경우 국가배후 사이버 공격이라는 현실적인 안보위협과 함께 정보기관의 권한 확대에 대한 사회적 우려가 공존하기 때문에, 일본보다 더욱 명확하게 권한의 행사기관과 승인·감독기관을 분리할 필요가 있다. 국가가 필요한 능동적 대응역량을 확보하는 것과 국민이 국가의 통신감시 가능성을 우려하지 않도록 하는 것은 서로 상충하는 목표라기보다 지속가능한 사이버안보 정책을 위해 동시에 충족되어야 하는 조건이다.

## 6. 결론

본 논문은 능동적 사이버 방어와 헌법상 통신비밀 보호의 긴장관계를 분석하고, 국가안보상의 필요성과 기본권 보호를 조화시키기 위한 법적 통제원리를 검토하였다. 이를 위해 통신정보에 대한 국가개입의 정당화 기준으로 법률유보·명확성, 필요성·비례성, 독립적 외부통제와 권리구제를 설정하고, 2025년 제정된 일본의 「사이버대처능력강화법」을 중심으로 그 제도적 구조와 한계를 분석하였다.

분석 결과 일본 법제는 비동의 통신정보 취득의 대상과 범위를 제한하고, 자동선별·삭제와 목적 외 이용금지 등 데이터 최소화 장치를 두는 한편, 사이버통신정보감리위원회의 사전승인과 감독, 국회 보고를 통해 국가권한을 통제하고 있다. 그러나 수집요건과 '기계적 정보'의 범위에는 해석의 여지가 남아 있으며, 사법적 통제의 부재, 긴급조치의 사후심사, 개별 통신주체의 권리구제 역시 향후 검토가 필요한 쟁점이다. 따라서 일본의 법제는 국가안보와 통신비밀의 긴장을 해소한 모델이라기보다, 법률에 의한 권한의 한정과 독립적 감독을 통해 그 긴장을 제도적으로 관리하려는 사례로 평가할 수 있다.

한국 역시 북한 등 국가배후 사이버 위협에 대응하기 위한 능동적 대응권한의

법제화 필요성이 인정되지만, 그 권한을 포괄적으로 부여하는 방식은 적절하지 않다. 본 연구는 정보공유, 비동의 통신정보 수집·분석, 트래픽 차단·우회, 접근·무해화로 개입의 수준을 구분하고, 기본권 제한의 정도가 커질수록 통제 수준을 강화하는 단계적 권한설계를 제안하였다. 특히 고위험 조치에는 법원이 기본권 제한의 법적 정당성을, 독립 전문감독기구가 기술적·작전적 상당성을 심사하는 이중통제 구조를 적용하고, 긴급조치에는 신속한 사후심사와 정보폐기·권리구제를 결합할 필요가 있다.

결국 능동적 사이버 방어의 정당성은 국가안보라는 목적 자체가 아니라, 어떠한 권한을 어떠한 요건과 통제 아래 행사하도록 설계하는지에 달려 있다. 한국은 일본 법제를 그대로 수용하기보다 현실적인 사이버 위협과 통신비밀의 헌법적 보호, 정보기관 권한에 대한 사회적 경험을 함께 고려하여 '통제된 권한 부여'의 구조를 마련할 필요가 있다. 다만 일본의 제도는 아직 본격적인 시행을 앞두고 있으므로, 향후 실제 통신정보 수집·감독 및 긴급조치 사례가 축적된 이후에는 제도의 실효성과 기본권 보호 효과를 경험적으로 검증할 필요가 있다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

渡辺康行ほか.『憲法Ⅰ 基本権 [第2版]』. 東京: 日本評論社, 2023.

立山 紘毅.“電話の傍受と通信の秘密―最三小決平成11・12・16.”長谷部恭男・石川健治・宍戸常寿・小島慎司 編.『憲法判例百選(1)第8版』. 東京: 有斐閣, 2025.

芦部信喜・高橋和之補訂.『憲法 第８版』. 東京: 岩波書店, 2023年.

## 2. 논문

김소정.“미국 사이버공간의 선제적 방어 전략과 한국에의 시사점.”『평화학연구』 제26권 제2호 (2025), pp. 7-30.

박재윤.“사이버안보법의 개념과 공법적 원리―능동적 사이버 방어를 중심으로―.”『행정법연구』 제78호 (2025), pp. 333-361.

심혜인・김지영.“일본의 능동적 사이버 방어 전략의 형성과 전개: 러시아-우크라이나 전쟁 이후 ACD 도입과 미일 전략적 연계를 중심으로.”『국가전략』 제31권 제3호 (2025), pp. 97-122.

양지수.“적극적 사이버 방어의 국내법 도입을 위한 연구.” 선문대학교 일반대학원 법학박사학위논문, 2024.

이정환.“일본의 ‘능동적 사이버 방어(ACD)’ 수용과 전수방위 원칙.”『일본공간』 제35호 (2024), pp. 147-183.

장교식.“일본의 사이버보안과 능동적 사이버방어 법제에 관한 검토.”『토지공법연구』 제113집 (2026), pp. 323-348.

장응혁・정진성.“일본의 경찰관직무집행법 개정과 그 시사점―제6조의2(사이

버위해 방지조치)의 도입과 관련 논의를 중심으로—.”『경찰학연구』 제25권 제3호 (2025), pp. 201-220.

조정현・박영선. “적극적 사이버 방어에 대한 국제법적 검토.”『이화여자대학교 법학논집』 제29권 제1호 (2024), pp. 385-414.

Abel, Wiebke and Burkhard Schafer. “The German Constitutional Court on the Right in Confidentiality and Integrity of Information Technology Systems-a case report on BVerfG, NJW 2008, 822.” *SCRIPTed.* vol. 6, no. 1 (2009), pp. 106-123.

Arimatsu, Louise and Michael N. Schmitt. “The Plea of Necessity: An Oft Overlooked Response Option to Hostile Cyber Operations.” *International Law Studies.* Vol. 97 (2021), pp. 1171-1199.

Banks, William. “The Role of Counterterrorism Law in Shaping ad Bellum Norms for Cyber Warfare.” *International Law Studies.* Vol. 89 (2013) pp. 157-197.

Boehm, Franziska and Paul de Hert. “Notification, an important safeguard against the improper use of surveillance - finally recognized in case law and EU law.” *European Journal of Law and Technology.* Vol. 3, No. 3 (2012).

Derrar, Abdelhadi and Nassima Derrar. “The Right to the Secret of Correspondence and Its Legal Protection.” *Law and World.* Vol. 11, No. 34 (2025), pp. 52-59.

Dewar, Robert S. “The Triptych of Cyber Security: A Classification of Active Cyber Defence.” *2014 6th International Conference on Cyber Conflict* (2014), pp. 7-21.

Granger, Marie-Pierre and Kristina Irion. “The Court of Justice and the Data Retention Directive in Digital Rights Ireland: Telling Off the EU Legislator and Teaching a Lesson in Privacy and Data

Protection.” *European Law Review.* Vol. 39, No. 6 (2014), pp. 835–850.

Mochinaga, Dai. “Rising sun in the cyber domain: Japan's strategic shift toward active cyber defense.” *The Pacific Review.* Vol. 38 No. 2 (2025), pp. 370–395.

Richards, Neil M. “The Dangers of Surveillance.” *Harvard Law Review.* Vol. 126 (2012), pp. 1934–1965.

Schmitt, Michael N. “Autonomous Cyber Capabilities and the International Law of Sovereignty and Intervention.” *International Law Studies* Vol. 96 (2020), pp. 549–576.

Sun, Nan, Ming Ding, Jiaojiao Jiang, Weikang Xu, Xiaoxing Mo, Yonghang Tai, and Jun Zhang. “Cyber Threat Intelligence Mining for Proactive Cybersecurity Defense: A Survey and New Perspectives.” *IEEE Communications Surveys & Tutorials*. Vol. 25, No. 3 (2023), pp. 1748–1774.

Zhang, Li and Vrizlynn L. L. Thing. “Three Decades of Deception Techniques in Active Cyber Defense—Retrospect and Outlook.” *Computers & Security*. Vol. 106 (2021), Article 102288.

榎本尚行. “能動的サイバー防御２法案の国会論議(２) －通信情報の利用と通信の秘密.” 参議院事務局企画調整室. 『立法と調査』 477号 (2025), pp. 3–22.

榎本尚行. “能動的サイバー防御２法案の国会論議(３) －アクセス・無害化措置の概要と論点－.” 参議院事務局企画調整室. 『立法と調査』477号 (2025), pp. 23–43.

稲盛久人. “サイバー対処能力強化法整備法による組織・体制の整備について.” 『ジュリスト』1613号 (2025年8月), pp. 81–87.

小西葉子. “通信情報の利用とサイバー通信情報監理委員会.” 『ジュリスト』1613

号 (2025年8月), pp. 68-74.
黒﨑将広. “能動的サイバー防御の国際法枠組み――武力未満と違法性阻却による正当化の可能性.”『国際問題』716号 (2023年), pp. 29-37.

### 3. 보고서

관계부처 합동.『국가 사이버안보 기본계획』(2024).
국가안보실.『국가 사이버안보 전략』(2019).
국가안보실.『국가 사이버안보 전략』(2024).
엄준현・이보람.『주요국의 사이버안보 정책과 한국에 대한 시사점』대외경제정책연구원. 연구자료 24-02 (2024).
한국인터넷진흥원. “일본 의회,「사이버 대응능력 강화법안」통과 (2025. 5. 16.).” 한국인터넷진흥원.「인터넷・정보보호 법제동향」2025년 5월호 (2025).
Australian Government. *2023-2030 Australian Cyber Security Strategy.* (2023).
ENISA. *ENISA THREAT LANDSCAPE 2023.* (2023).
Glosson, Anthony D. “Active Defense: An Overview of the Debate and a Way Forward.” Mercatus Center George Mason University. *Mercatus Working Paper.* (2015).
HM Government. *National Cyber Security Strategy 2016-2021.* (2016).
HM Government. *National Cyber Security Strategy 2022-2030.* (2022).
Ministère des armées de France. *Droit international appliqué aux opérations dans le cyberspace*. (2019).
Skingsley, Juliet. *Offensive Cyber Operations: States' Perceptions of Their Utility and Risks*. Royal Institute of International Affairs. (2023).

The White House. *National Cybersecurity Strategy.* (2023).

U.S. Department of Defense. *Summary: Department of Defense Cyber Strategy 2018.* (2018).

U.S. Joint Chiefs of Staff. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02 (2016).

国家安全保障局.『国家安全保障戦略』(2022).

内閣官房国家サイバー統括室.『サイバー対処能力強化法及び同整備法について』(2025).

## 4. 뉴스・기사 및 인터넷 자료

김영명. "'사이버안보 기본법' 발의...광범위한 공격, 효율적 대응 나서."『이코노미뉴스』2025년 10월 28일. https://www.m-economynews.com/news/article.html?no=61130(검색일: 2026년 6월 28일).

김예진. "日, 능동적 사이버 방어 도입 결정…전문가 "정보 수집 남용" 우려도."『뉴시스』2025년 2월 7일. https://www.newsis.com/view/NISX20250207_0003057156 (검색일: 2026년 6월 28일).

의안정보시스템. "[2211450] 국가사이버안보법안(유용원의원 등 10인)." 2025년 7월 11일. https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_U2Q5P0P7N1O0N1N6V4V7U3S4T3R5S0 (검색일: 2026년 6월 28일).

의안정보시스템. "[2213722] 사이버안보 기본법안(김상훈의원 등 20인)." 2025년 10월 27일. https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=PRC_P2X5W0U9T2U2Q1O4N2L3M4U4T1S4Q4 (검색일: 2026년 7월 1일).

한국민족문화대백과사전. "한국형 미사일방어체계(韓國型 Missile防禦體系)." https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0080609 (검색일: 2026년 06

월 28일).

ECtHR. “CASE OF KLASS AND OTHERS v. GERMANY.” No. 5029/71, September 6, 1978. https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57510%22]} (accessed: June 28, 2026).

Harknett, Richard J. “America’s allies are shifting: Cyberspace is about persistence, not deterrence.” *CyberScoop* October 2, 2024. https://cyberscoop.com/cybersecurity-deterrence-persistence-richard-harknett-dod-strategy/ (accessed: June 28, 2026).

Rodríguez, Katitza, Valentina Hernández, and J. Carlos Lara. “The Inter-American Legal Analysis: The 13 Principles and the Inter-American System for the Protection of Human Rights.” *Electronic Frontier Foundation*. https://necessaryandproportionate.org/americas-legal-analysis/ (accessed: June 28, 2026)

Turnbull, Malcolm. “Offensive Cyber Capability To Fight Cyber Criminals.” *Malcolm Turnbull Homepage* June 30, 2017. https://www.malcolmturnbull.com.au/media/offensive-cyber-capability-to-fight-cyber-criminals (accessed: June 28, 2026).

国立国会図書館. “第217回国会 参議院 内閣委員会 第10号 令和7年4月22日 会議録.” https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=121714889X01020250422 (accessed: June 28, 2026).

鬼木誠. “【参院本会議】鬼木誠参院議員、能動的サイバー防御2法案に対する討論「透明性を確保し、慎重でありながらも実効性の高い運用」を前提.”『立憲民主党ニュース』2025年 5月 16日, https://cdp-japan.jp/news/20250516_9239 (accessed: June 29, 2026).

吉川沙織. “NTT関連法いまむかし②.”『参議院議員コラム』2025年 5月 24日, https://yoshikawasaori.com/column/ict/ntt%E9%96%A2%E9%80%A3%E6%B3%95%E3%81%84%E3%81%BE%E3%82%80%E3%81%8B%E

3%81%97%E2%91%A1.html (accessed: June 29, 2026).
読売新聞.“通信の秘密「一定の制約」能動的サイバー防御で…法制局長官,”『読売新聞』2024年 2月 6日. https://www.yomiuri.co.jp/politics/20240206-OYT1T50018/(accessed: June 28, 2026).
東京新聞.“能動的サイバー防御法案 「国民のプライバシーを含む情報が政府に集められる」野党議員と市民が勉強会.”『東京新聞』2025年 2月 13日. https://www.tokyo-np.co.jp/article/385622 (accessed: June 28, 2026).
塩川鉄也.“国民監視・戦争呼び込む危険 能動的サイバー法案 衆院通過.”『しんぶん赤旗』2025年 3月 29日. https://www.jcp.or.jp/akahata/aik25/2025-04-09/2025040901_01_0.html (accessed: June 29, 2026).
日本経済新聞.“サイバー対処能力強化法10月施行 社会インフラ関連企業に新たな義務”2026年 5月 22日. https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC071KC0X00C26A5000000/ (accessed: June 29, 2026).
齋藤裕.“能動的サイバー防御法案における通信情報の利用と憲法21条2項、憲法35条との関係.”『さいとうゆたか法律事務所』2025年 5月 8日. https://www.saitoyutaka.com/2025/05/12290/ (accessed: June 29, 2026).
蔦大輔, 嶋村直登, 吉澤法之.“能動的サイバー防御関連法の概要と民間企業への影響 一般企業、基幹インフラ事業者、電気通信事業者、ITベンダー.”『Business Lawyers』2025年5月27日. https://www.businesslawyers.jp/articles/1465 (accessed: June 29, 2026).
佐々木勇人.“能動的サイバー防御の実装に向けた残された論点(前編)攻撃者のポートフォリオ分析の必要性.”防衛研究所.「NIDSコメンタリー」第398号(2025). https://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/commentary398.html (accessed: June 29, 2026).
衆議院.“第217回国会 内閣委員会 第7号(2025年3月21日) 会議録.”2025年 3月21日. https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000221720250321007.htm(accessed: June 29, 2026).

Abstract

# The Relationship Between Active Cyber Defence and the Protection of the Secrecy of Communications: Focusing on Japan's Act on the Enhancement of Cyber Response Capabilities

**Ji Hun Lim** (Korea University)

As state-sponsored cyber threats intensify, active cyber defence increasingly requires a clear legal basis. Japan's 2025 cyber response legislation authorises communications-data analysis and neutralisation of malicious infrastructure. This article evaluates the framework through legality, proportionality, independent oversight and remedies. It finds safeguards in limited collection, automated filtering and prior review, but identifies concerns over warrants, emergency measures and remedies. For Korea, it proposes graduated powers and dual oversight by courts and an independent expert body.

Keywords: Active Cyber Defence, Offensive Cyber Defence, Secrecy of Communications, Act on the Enhancement of Cyber Response Capabilities, National Cybersecurity Strategy

투고일: 2026.07.07. 심사일: 2026.08.15. 게재확정일: 2026.09.07.

III

# “AI-핵 넥서스”와 한반도 위기 안정성

**손한별** (국방대학교)

1. 서론
2. 이론적 고찰: AI와 핵위기 안정성
3. 한반도의 구조적 환경
4. 한반도에서의 AI-핵 넥서스 작동
5. 한반도에서의 “절충적 거버넌스”
6. 결론

Summary

제3차 핵시대의 핵위험은 핵탄두의 수량이나 파괴력에 의해서 만들어지는 것이 아니다. 인공지능(AI)은 핵무기를 직접 발사하지 않더라도 조기경보, 표적식별, 결심지원에 개입함으로써, 고전적 억제 이론이 전제해 온 '결심에 소요되는 시간', '정치적 숙고를 위한 공간', '단계적 확전관리 능력'을 잠식할 수 있다. 본고는 단순히 'AI가 핵전쟁을 일으킬 것인가'라는 질문을 벗어나, 'AI로 인해 위기를 흡수·완충하기 위한 기제가 어떻게 약화되는가'를 묻는다. 이를 위해 AI가 "위기 안정성"에 작용하는 경로를 시간, 정보, 통제의 세 영역으로 구분하여 분석하고, 세 영역이 서로를 증폭시키는 구조를 규명한 뒤, 이 틀을 가지고 북한의 탐색적 AI-핵 결합과 한미동맹의 AI 기반 억제 구조를 재검토한다. 결국 위험의 본질은 '자율 발사'라는 시나리오보다 인간의 숙고와 오판 교정의 여지를 구조적으로 소멸시켜 완충능력을 잠식하는데서 비롯된다. 결론적으로 본고는 AI에 의한 안정성과 불안정 논쟁의 한 쪽을 택하기보다, AI를 NC3 기능별로 구분하여 적용하고 결심지원 영역에서 인간 통제를 의도적으로 유지하는 "절충적 관리"를 제안한다.

| **주제어** | AI-핵 넥서스, 위기 안정성, 핵지휘통제통신(NC3), 재래식-핵 얽힘, 비의도적 확전, 결심 압축, 자동화 편향

# 1. 서론

핵억제 이론의 고전적 전제는 어떠한 위기도 인간이 판단할 수 있는 시간 위에서 전개된다는 것이었다. 공격 경보가 울리면 지도자가 상대의 의도와 위험을 판단하고, 상호 간의 전략 메시지를 교환하며, 위기 상황을 재평가하고, 위기를 완화할 여지를 탐색하는 일련의 과정은, 모두 인간의 판단 시간을 전제로 설계된 것이었다. 그러나 인공지능(AI)의 군사적 활용은 이러한 전제 자체를 바꾸고 있다. 특히 성역에 있었던 핵지휘통제통신(NC3) 체계에 AI가 개입하게 되면, 결심을 위한 시간적 여유와, 오판을 교정할 정치적 공간, 그리고 확전 사다리의 단계적 관리능력이 동시에 압박받기 때문이다.[1)]

이러한 변화는 더 이상 상상이나 전망 속에 머물지 않는다. 2022년부터 시작된 러시아-우크라이나 전쟁에서 AI 기반 드론 표적화가 실전화되었으며, 2026년 2월 "Operation Epic Fury"에서 미국이 투입한 LUCAS 자율드론이나 이스라엘이 가자전쟁에서 운용한 Gospel, Lavender 표적화 체계는 AI가 결심주기를 수십 분에서 수 초로 압축하고 있음을 보여준다.[2)] AI는 범용 기반기술(general-purpose enabling technology)로서 이제는 핵·재래식 영역 전반에 걸쳐 활용되고 있으며,[3)] 그 효과는 무기 성능을 향상시킬 뿐만 아니라 인간이 결심하는 방식과 조건 자체를 변형시키고 있다.

---

1) 제3차 핵시대 개념과 신기술이 억제 전제조건에 미치는 영향에 관한 개관으로는 Vincent Boulanin, Lora Saalman, Petr Topychkanov, Fei Su, and Moa Peldán Carlsson, *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk* (Stockholm: SIPRI, 2020); 황태성·이만석, "인공지능의 군사적 활용 가능성과 과제,"『한국군사학논집』제76권 3호 (2020); 손한별, "제3차 핵시대의 핵전략: 한국의 국방 패러다임 전환을 위한 시론적 검토,"『국가전략』제31권 1호 (2025) 참조.

2) 러시아-우크라이나 전쟁의 AI 드론 표적화, Operation Epic Fury의 LUCAS 자율드론, 가자전쟁의 Gospel·Lavender 표적체계, 결심주기 압축의 경험적 함의에 관해서는 Raluca Csernatoni, "The Fog of AI War," Strategic Europe, Carnegie Endowment for International Peace, April 16, 2026, https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2026/04/the-fog-of-ai-war (accessed: June 10, 2026).

3) Michael C. Horowitz, "Artificial Intelligence, International Competition, and the Balance of Power," *Texas National Security Review,* Vol. 1, No. 3 (2018), pp. 39, 41.

본 연구는 AI가 핵무기와 결합될 때 어떤 변화를 가져올 것인가를 탐색하고자 한다. 통상의 논의는 영화가 즐겨 다루는 소재처럼 'AI가 핵전쟁을 일으킬 것인가'를 묻지만, 이 물음은 다른 층위의 미래를 겨냥하고 있다. AI가 아무리 발전하더라도 가까운 시일 내에 핵무기의 발사 권한을 위임할 가능성은 낮기 때문에, 핵위험의 본질은 다른 데 있다. 즉 핵억제가 잘 작동하고 있는 동안에도, 위기를 흡수하고 완충하는 인간과 제도의 능력이 어떻게 잠식될 수 있는가가 보다 시급한 문제이다. 그러니 AI는 억제 자체의 실패보다 위기관리의 완충공간을 잠식할 수 있기 때문에 더욱 위험하다.

한반도는 "위기 안정성"의 위험이 가장 첨예하게 나타나는 실험장이다. 북한의 단거리탄도미사일(SRBM)이 서울까지 도달하는 데는 10분이 채 걸리지 않으며, 이동식 발사대(TEL) 기반의 북한 핵전력과 한미동맹의 첨단 전력이 교차하는 공간에서 "AI-핵 넥서스"는 이론적 개념에 머무르지 않고 현실 속의 위험을 증폭시키는 결정 변수가 된다. 뿐만 아니라 압도적인 AI 역량이 반드시 전략적 안정으로 귀결되지 않으며, 오히려 약자의 선제공격 유인을 강화할 수 있다는 역설이 한반도에서 가장 선명하게 드러난다.

본 연구는 AI가 위기 안정성에 작용하는 경로를 시간(결심 압축), 정보(인식 오염), 통제(인간-기계 루프)의 세 영역으로 구분하여 분석하는 틀을 제시하고, 이를 한반도에 적용한다. 논의는 다음 순서로 전개된다. 2장은 위기 안정성의 이론과 개념, AI-핵 안정성 논쟁의 지형을 정리하고, 세 영역의 분석틀을 정립한다. 3장은 한반도의 억제 구조와 환경을 검토한다. 4장은 세 영역의 분석을 통해 한반도 AI-핵 넥서스의 작동 경로와 비대칭 경쟁의 역설을 분석한다. 5장은 글로벌 AI 규범과 한반도 적용의 함의를 검토하면서 절충적 관리론을 제안한다.

## 2. 이론적 고찰: AI와 핵위기 안정성

### 가. 위기 안정성이란?

"전략적 안정성"은 등장 초기부터 추구해야 할 목표로 인식되었지만 통일된 정의는 없었다. 액턴(James Acton)이 지적한 것처럼 "전략적 안정성이라는 용어가 핵 어휘에 편입된 그 순간부터 재정의를 요구하는 목소리가 있었다."[4] 하지만 개념의 불확실성에도 불구하고 실천적 차원의 의미는 비교적 분명했다. 안정성 개념은 종종 두 층위로 구분되어 논의된다. 억제 안정성(deterrence stability)은 평시에 어느 일방도 선제공격에서 결정적 이득을 기대하지 못하는 상태를, 위기 안정성(crisis stability)은 위기가 고조되는 순간에도 선제 핵사용의 유인이 작동하지 않는 상태를 가리킨다.[5]

스나이더(Glenn Snyder)의 "안정-불안정 역설(stability-instability paradox)"은 이 두 안정성 사이의 긴장을 잘 보여준다. 상호 취약성이 전략적 안정을 만들어 낼수록, 행위자들은 오히려 재래식 또는 하위 핵 차원에서 모험을 감행할 여지가 생긴다는 것이다.[6] 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction, MAD)는 양측의 취약성을 구조화함으로써 억제를 견고하게 만들 수 있지만, 개빈(Francis Gavin)의 최근 비판은 이 구도의 모순을 날카롭게 드러낸다. 셸링이 *Strategy and Arms Control*(1961)에서는 상호 취약성을 통한 안정을 추구하면서도, *Arms and Influence*(1966)에서는 공포의 조작과 의도된 위험을 통한 강압을 강조했다는 것이다.[7] 결국 억제와 강압은 동일한 이론가에게서 나온 모순

---

4) James M. Acton, "Reclaiming Strategic Stability," in Elbridge A. Colby and Michael S. Gerson, eds., *Strategic Stability: Contending Interpretations* (Carlisle: US Army War College Press, 2013), p. 117.

5) "안정성" 개념은 셸링(Thomas Schelling) 이후 뚜렷한 정의 없이 "전략적 안정성"으로, 이후 "위기 안정성"으로 확장되어 왔다. 셸링의 대표적 연구로는, Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: Twentieth Century Fund, 1961); Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960), pp. 207-229 참조.

6) Glenn H. Snyder, "The Balance of Power and the Balance of Terror," in Paul Seabury, ed., *The Balance of Power* (San Francisco: Chandler, 1965), p. 199.

된 처방이었고, 이 긴장은 AI 시대의 억제 전략에도 그대로 이어진다.

본 연구는 위기 안정성을 "확전의 통제 가능성"으로 정의한다. 즉 위기를 정치·군사적으로 관리할 수 있는 능력이 핵심 변수가 된다. 그렇다면 위기 시 AI의 핵심 효과는 전쟁을 직접 시작하는 것이 아니라, 위기를 통제 가능하도록 관리하는 인간의 역량에 영향을 주는 것으로 규정할 수 있다. 안정성을 정책 목표나 의도된 결과가 아니라 상태나 과정으로 보는 이 접근에 따르자면, AI의 위험을 평가하는 데 있어 낙관론과 비관론 모두가 놓치고 있는 지점이 있음을 확인할 수 있다.

## 나. AI-핵 안정성 논쟁

AI가 핵무기와 결합함으로써 안정성에 미치는 영향을 둘러싼 논쟁을 단순히 낙관과 비관의 이분법으로 정리하기는 어렵다. 개념적으로는 크게 세 개의 주장이 있는데, AI가 불안정을 강화한다거나, 반대로 안정화를 가져올 것이라거나, 이러한 이분법을 넘어 가변적이라는 주장 등으로 구분할 수 있다. 흥미롭게도 세 주장 모두가 AI가 핵무기를 직접 통제하지 않더라도 핵 안정성을 훼손할 수 있다는 공통된 전제를 갖고 있다. 다만 그 경로와 조건에 대한 진단에 따라 결과가 달라지는 것이다.

먼저, AI가 불안정을 가져올 것이라는 주장이 있다. 가이스트와 론(Edward Geist and Andrew Lohn)은 AI가 이동식 발사대와 전략잠수함(SSBN) 추적 능력을 비약적으로 향상시켜 2차 타격의 신뢰성을 기술적으로 무력화시킨다고 경고한다.[8] 존슨(James Johnson)은 AI의 초단위의 결심 속도가 유의미한 인간

7) 개빈은 셸링이 안정(*Strategy and Arms Control,* 1961)과 강압(*Arms and Influence,* 1966)이라는 상충하는 두 목표를 추구했음을 지적하며, 이 내적 모순이 미국 핵전략의 고질적 긴장으로 이어졌다고 평가하였다. Francis J. Gavin, "Strategic Stability and Its Limits: Reflections on Schelling," *Texas National Security Review,* Vol. 9, No. 2 (Spring 2026), pp. 20-23.

8) Edward Geist and Andrew Lohn, *How Might Artificial Intelligence Affect the Risk of Nuclear War?* PE-296-RC (Santa Monica: RAND Corporation, 2018); Edward Geist, *Deterrence Under Uncertainty: Artificial Intelligence and Nuclear Warfare* (Oxford: Oxford University Press, 2023).

감독을 형해화한다는 것을 인지심리학으로 논증한다.[9] 마지막으로 트린쿠나스와 린(Harold Trinkunas and Herbert Lin)은 더 근본적인 층위를 겨냥하는데, 신기술이 결심 시간을 압축하고 직관적 휴리스틱 사고를 강제함으로써 핵억제가 전제하는 합리적 행위자 가정 자체를 잠식한다는 것이다.[10] 이 세 연구는 위험의 진원지를 각각 기술, 속도, 합리성으로 다르게 지목하지만, AI가 억제의 구조적 기반을 훼손한다는 같은 결론에 이른다.

다음으로, AI가 안정성을 강화할 것이라는 주장은 비관적 평가를 정면으로 맞서기보다, 질문 자체를 바꿀 것을 요구한다. 롱(Austin Long)은 AI의 효과가 NC3 기능별로 크게 상이하다는 점을 강조한다. 유지보수, 데이터 처리, 조기경보 통합 같은 저위험 기능에서는 AI가 오경보를 줄이고 신뢰성을 높일 수 있으므로, 질문은 'AI를 사용할 것인가 말 것인가'가 아니라 '어떤 AI를 어느 NC3 기능에 적용하느냐'가 되어야 한다는 것이다.[11] 이 입장은 AI를 일괄 거부하거나 수용하는 대신, 기능별 적용을 통해 안정성을 강화할 수 있다고 본다는 점에서 후술하게 될 "절충적 관리론"과 맞닿아 있다.

마지막으로, 제3의 분석은 AI의 효과가 특정 조건과 변수에 따라 달라진다는 가변적 효과론이다.[12] 이미 많은 연구들이 진행되었는데, 첫 번째 주장은 AI와 전략적 안정성의 관계가 기술 채택의 주기에 따라 달라진다는 것이다.[13] 기술

---

9) James Johnson, *AI and the Bomb: Nuclear Strategy and Risk in the Digital Age* (Oxford: Oxford University Press, 2023), p. 73; Beyza Unal and James Johnson, "Artificial Intelligence and Nuclear Weapons: Challenges and Opportunities for Strategic Stability," *The RUSI Journal,* Vol. 167, No. 2 (2022), pp. 16-27.

10) Harold Trinkunas and Herbert S. Lin, "Introduction: Emerging Technologies and the Future of Strategic Stability," *Texas National Security Review,* Vol. 9, No. 2 (Spring 2026), p. 15.

11) Austin Long, "Artificial Intelligence and Nuclear Weapons," *Strategic Simplicity* (February 14, 2026), https://strategicsimplicity.substack.com/p/artificial-intelligence-and-nuclear (accessed: May 20, 2026).

12) Sameer Patil and Rahul Rawat, "Integration of Artificial Intelligence in Nuclear Systems and Escalation Risks," *APLN Policy Brief* (Seoul: Asia-Pacific Leadership Network, May 2025). AI의 안정·불안정 양면성에 대한 동아시아 맥락은 Lora Saalman, ed., *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk, vol. II: East Asian Perspectives* (Stockholm: SIPRI, 2019) 참조.

13) Michael C. Horowitz, "Artificial Intelligence and the Future of Strategic Stability," *Texas National Security Review,* Vol. 9, No. 2 (Spring 2026).

채택 초기의 과신하는 국면에서는 자동화 편향에 의한 위험이 증폭되지만, 이후 신뢰 격차 국면에서는 기술이 오히려 과소평가될 수 있다. 즉 어느 입장이 옳은가가 아니라 현재가 어느 국면에 있는가, 그리고 2차 타격 능력에 대한 신뢰 수준이 어느 정도인가에 따라 달라진다는 것이다. 물론 과신 국면에서는 실수의 비용이 치명적이라는 점에서, 국면에 따라 비관론만큼이나 엄중한 경고를 내포한다.

둘째, 맥더모트(Rose McDermott)는 기술 자체가 아니라 그것을 다루는 지도자의 인지 구조를 핵심 변수로 부각했다.[14] 권위주의적 지도자의 과신과 계획의 오류는 새로운 기술의 효과를 구조적으로 과대평가하는 방향으로 편향되어 있으며, AI 채택 결정에서 사전 검증과 제도적 점검을 우회하도록 만든다는 것이다. 결국 AI가 위험한가 아닌가는 누가 그것을 채택하고 운용하는가에 달려 있다는 것인데, 낙관론과 비관론 모두가 충분히 논의하지 않는 국내정치와 정책결정과정을 다룬다는 점에서 주목할 만하다.

셋째는 논쟁의 초점을 AI가 작동하는 네트워크 구조로 이동시키는데, 슈나이더(Jacquelyn Schneider)는 네트워크의 집중화 정도가 사이버-핵 불안정의 핵심적인 결정 변수임을 주장한다.[15] 집중형 노드를 가진 NC3가 사이버 공격으로 무력화될 경우 의도적 핵확전의 유인을 만들어 낼 수 있고, 반면 네트워크 복잡성은 비의도적 확전의 경로를 열어 놓는다. 즉 '어떤 AI인가'보다는 '어떤 네트워크 구조에 AI가 들어가는가'라는 질문이 선행되어야 한다는 것이다. 아울러 같은 관점에서, AI 모델의 비신뢰성, 불투명성, 사이버 취약성, 정렬 불일치라는 네 가지 기술적 취약점이 핵결심 환경에서 복합적으로 작용할 수 있다는 점도 지적된다.[16]

---

14) Rose McDermott, "The Influence of Psychological Factors in the Search for Strategic Stability," *Texas National Security Review,* Vol. 9, No. 2 (Spring 2026).

15) Jacquelyn Schneider, "Cyber Operations and Nuclear Stability: Networked Instability?" *Texas National Security Review,* Vol. 9, No. 2 (Spring 2026).

16) Manpreet Sethi, "How Artificial Intelligence Impacts Deterrence Stability: A Realistic Assessment," *APLN Policy Brief* (Seoul: Asia-Pacific Leadership Network, January 2026).

넷째, 김양규는 AI의 군사적 효과가 핵능력 자체보다는 재래식 전력의 효율화를 가져옴으로써 오히려 핵의 전략적 효용을 감소시키는 방향으로 작동할 가능성을 제기한다. 그는 ISR, 핵지휘통제(NC2), 재래식 대군사(counter-force) 타격이라는 세 가지 경로로 AI-핵 결합을 분석하고, AI가 핵능력의 "증강자(force multiplier)"가 아니라 재래식 전력 효율화를 통해 오히려 핵의 효용성을 떨어뜨리는 "대체재"로 작동한다고 주장했다.[17] 핵무기가 사용되는 특정 상황이 아니라 보다 포괄적인 관점의 전장 환경을 다루었다는 점에서 유의할만하다.

이 네 갈래의 가변적 효과론이 공통적으로 지적하는 것은, AI의 핵 안정성에 미치는 효과는 기술 자체가 아니라 AI 채택 국면, 지도자의 인지, 네트워크 설계라는 변수에 의해 조건 지어진다는 점이다. 그렇다면 안정성을 관리할 수 있는 여지도 바로 그 조건들 내에 존재한다. 그러나 조건을 제어하기 위해서는 먼저 위험이 작동하는 구체적 경로를 식별해야 한다. 이는 가변론이 열어 놓은 AI-핵 넥서스의 관리 가능성을 실천적으로 구체화하는 분석 도구가 될 수 있고, 이 틀 위에서 "어떤 조건을, 어떻게 제어할 것인가"라는 논의도 가능하다.

## 3. 한반도의 구조적 환경

한반도는 AI-핵 넥서스의 위험이 다른 어느 지역보다 첨예하게 작동하는 구조적 조건을 갖고 있다. 이러한 조건은 AI의 개입 이전부터도 이미 위기 안정성에 불리한 상황을 만들었던 것이지만, AI가 그 위에 얹히면서 각각의 조건을 증폭시킬 수 있다. 물리적 환경, 북한의 핵지휘통제(NC3), 한미동맹의 억제 딜레마가 서로 맞물려 특수한 구조적 조건을 만든다. AI가 조건들 각각에 개입하기

17) 김양규, "인공지능-핵무기 넥서스(AI-Nuclear Nexus)와 세계군사질서 전망," 「AI와 신문명표준 스페셜리포트」 군사도전① (서울: 동아시아연구원, 2024), https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22706&board=kor_special (검색일: 2026년 6월 9일).

도 하지만, 세 조건의 교차점에서 확전의 위험을 비선형적으로 증폭시킨다.

## 가. 물리적 환경

한반도 위기 안정성의 가장 근본적인 물리적 조건은 극단적으로 좁은 지리적 공간이다. 북한의 SRBM은 발사 후 5~10분 내에 한국의 핵심 표적을 타격할 수 있으며, 수도권이 휴전선에서 불과 40~60킬로미터 거리에 위치한다는 지리적 현실은 결심의 시간적 압박을 가중시킨다. 냉전기 미소 대결에서 ICBM의 비행시간이 30분 이상이었던 것과 비교하면, 한반도에서의 결심의 창은 질적으로 완전히 다른 압박 상황을 구성한다. 고전적 억제 이론이 전제하고 있는 숙고의 시간이나 메시지 교환, 재평가의 공간이 허용되지 않는다는 것이다.

먼저, 이러한 시간의 압박은 단순히 대응을 할 수 있는 여유가 있느냐가 문제가 아니라 결정권자의 인지 구조 자체를 바꾼다. 시간 제약이 증가하게 되면, '느리지만 분석적인 사고'로부터 '빠르고 직관적인 판단'으로의 전환이 일어나며, 핵위기 간에 발생하는 이러한 전환은 오판과 확전의 문턱을 급격하게 낮춘다.[18] 냉전기 미소 위기관리에서 작동했던 다변화된 외교 채널, 정상 및 군사당국 간 직통통신(hot line), 장기간의 협상 등의 기제들은 모두 시간을 필요로 한다. 결심시간이 5~10분 정도에 불과하다면 이 완충 기제의 전제는 금세 깨어지고 만다.

다음으로, 지리적 압박과 함께 한반도의 위기 상황을 복잡하게 만드는 것은 "재래식-핵 얽힘(entanglement)"이다.[19] 북한의 KN-23·24는 재래식과 핵탑재가 모두 가능한 이중용도 미사일로 알려져 있고, 한미의 킬체인은 재래식 무기에 의한 정밀타격을 중심에 두지만 그 표적은 북한의 NC3 자산이나 지도부를 지향할 수 있다. 재래식 차원에서 시작된 교전이 상대방의 핵능력을 위협하는

18) Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011)의 "이중처리 이론"을 군사적 맥락에 적용한 것이다.

19) James M. Acton, "Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War," *International Security,* Vol. 43, No. 1 (Summer 2018).

순간, 방어자는 의도하지 않았더라도 핵사용 압박을 받게 된다.[20] 이러한 얽힘은 어느 일방의 의도가 아니라 양측 능력의 구조적 배치 자체에서 비롯된다는 점에서 외교적 해소가 쉽지 않다.

결국 이렇게 핵과 재래식의 이중구조가 만들어내는 인식의 비대칭은 한반도에서의 얽힘을 증폭시킨다.[21] 한미가 재래식 표적을 타격하더라도 북한은 핵자산에 대한 공격으로 인식할 수 있으며, 반대로 북한의 미사일 발사가 재래식 도발인지 핵공격의 개시인지를 5~10분 내에 판별하는 것은 현재 한미의 정보력으로 보장할 수 없다. 결국 오판의 여지는 양방향으로 열려 있다. AI ISR이 추적, 표적화 능력을 강화할수록 이 얽힘의 밀도는 심화되며, 한쪽의 능력 향상이 상대방의 오인 가능성을 높이는 역설이 작동한다.[22]

이처럼 한반도의 물리적 조건은 특수한 구조적 압박을 만들어낸다. 결심의 시간이 없고, 재래식과 핵의 경계가 모호하여 얽히며, 따라서 양측의 오인 가능성이 상시적으로 존재한다는 것이다. 이와 같은 압박은 AI 도입 이전부터 한반도 위기 안정성의 구조적 취약성을 구성해 왔지만, AI는 이 취약성의 각 요소를 동시에 증폭시키는 기술적 촉매로 작동한다.

## 나. 북한의 핵지휘통제체계

한국의 입장에서는 북한의 핵무기 보유 자체가 이미 심각한 위협이지만, 북한 핵전력의 고도화는 지속되고 있다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)에 따르면 북한은 약 60기의 조립된 핵탄두와 추가 30기 분량의 핵분열물질을 보유한 것

---

20) 재래식 작전이 상대의 핵능력을 위협할 때 의도하지 않은 핵사용 압력이 발생한다고 주장한다. Barry R. Posen, *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risks* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), pp. 2, 12-16.

21) Schneider, "Cyber Operations and Nuclear Stability." 슈나이더는 집중형(centralized) 노드 구조가 사이버 공격에 취약하며, 이것이 의도적 핵확전을 유인할 수 있다고 주장한다. 반면 네트워크 복잡성(complexity)은 비의도적 확전의 위험을 높인다는 점에서 안정화와 불안정화의 두 경로가 공존한다.

22) Keir A. Lieber and Daryl G. Press, "The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence," *International Security,* Vol. 41, No. 4 (2017).

으로 추정되며,[23] 화성-18, 19형 고체연료 ICBM, 극초음속활공체(HGV), 다탄두(MIRV), 핵어뢰형 무인수중기 등 신형 체계를 동시에 전력화하고 있다. 또한 발사준비 시간을 단축하기 위한 고체연료화와 생존성을 높이는 이동식 발사대는 한미의 선제타격 옵션 선택을 어렵게 만든다.

그러나 AI에 의한 위기 안정성을 평가하기 위해서는 핵전력 고도화의 이면에 자리한 지휘구조의 특수성에 주목해야 한다. 북한의 핵지휘통제는 김정은 단일 지도자에게 고도로 집중되어 있다.[24] 이 구조는 지휘의 일원성과 신속한 결심이라는 이점과 함께, 지도부가 무력화되면 핵전력 전체가 마비되거나 통제 불능 상태에 빠질 수 있다는 치명적 실패지점을 동시에 만들어낸다. 김정은 개인에게 모든 것이 집중되는 구조는 참수작전(decapitation)에 대한 극도의 취약성을 내포하며, 이 취약성 때문에 구조적으로 북한 핵전략의 공격성이 만들어진다.

2022년 핵무력정책법은 억제력을 강화하기 위해 이 구조적 취약성을 더욱 극단화시킨 결과물이었다. 동법 제6조 2항은 '국가 지도부에 대한 공격이 임박했다고 판단되는 경우'를 선제적 핵사용의 조건 중 하나로 명시했다.[25] 참수작전에 대한 공포가 핵선제사용의 법적 근거로 제도화된 것이다. 이 조항은 한미의 재래식 정밀타격, 특히 지도부를 겨냥하는 킬체인을 북한 지도부가 어떻게 인식하고 있는지를 보여주는 동시에, 위기시 북한의 결심 문턱이 얼마나 낮게 설정

---

23) SIPRI, *SIPRI Yearbook 2026: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2026), ch. 6 참조.

24) 나랑과 판다는 북한의 핵지휘통제가 고도의 중앙집중형이지만, 동시에 위임의 가능성을 배제할 수 없다고 분석한다. Vipin Narang and Ankit Panda, "Command and Control in North Korea: What a Nuclear Launch Might Look Like," *War on the Rocks* (September 15, 2017), https://warontherocks.com/2017/09/command-and-control-in-north-korea-what-a-nuclear-launch-might-look-like/ (accessed: June 18, 2026). 국내에서는 김보미가 유사한 분석을 제기한 바 있다. 김보미, "북한의 핵전력 지휘통제체계와 핵안전성," 『국가전략』 제22권 3호 (2016).

25) "[전문] 조선민주주의인민공화국 핵무력 정책에 대하여" (2022년 9월 8일), https://www.minplusnews.com/news/articleView.html?idxno=13083 (검색일: 2026년 9월 9일). 2022년 핵무력정책법의 선제적 핵사용 조항에 관한 분석은 Paul I. Bernstein and Shane Smith, "Through a Glass, A Little Less Darkly: North Korean Nuclear Command and Control in Light of Recent Developments," *38 North* (November 14, 2022), https://www.38north.org/2022/11/through-a-glass-a-little-less-darkly-north-korean-nuclear-command-and-control-in-light-of-recent-developments/ (accessed: June 5, 2026).

될 수 있는지를 잘 보여준다. 북한의 지휘구조는 평시부터 "use-it-or-lose"의 압박에 직면해있다는 것이다.

북한의 AI-핵 결합은 아직 탐색 단계에 머물러 있는 것으로 평가되지만, 몇 가지 단편적 증거가 그 방향성을 보여준다. 김정은은 2024년 8월부터 2025년 3월까지 AI 탑재 자폭무인기 시험을 세 차례 참관하며 무인·AI 분야의 우선 발전을 지시했고,[26] 2024년 6월 체결된 북러 "포괄적 전략동반자 조약"은 핵잠수함·정찰위성 기술 지원을 통해 AI 기반 ISR·표적화 능력 향상으로 이어질 잠재력을 열어 놓았다.[27] 구글 위협인텔리전스그룹은 2026년 보고서에서 북한 연계 해킹조직의 AI 기반 취약점 발굴·공격 무기화 동향을 확인하기도 했다.[28] AI-핵 결합을 단정하기는 이르지만, 가설적 시나리오로 치부할 단계는 이미 지난 것이다.

북한 핵지휘통제의 자동화 가능성을 둘러싼 논쟁은 무엇보다 미래에 구조적 압박이 어떻게 작동할지에 대한 것이다. 위협론은 이 같은 "단일 실패점"의 구조가 fail-deadly 논리를 내재화하여 사전 위임이나 자동화의 동기를 증폭시킨다고 본다.[29] 반대로 신중론은 신뢰성 있는 자동화에는 막대한 기술과 예산이 요구되며, 무엇보다 김정은이 핵통제권을 체제 생존의 핵심으로 인식하는 한 독단적 통제를 유지할 것이라고 본다.[30] 따라서 두 입장의 대립은 정책 차원에서

---

26) "김정은, 정찰·AI자폭 무인기 참관…간부 필수자질 향상 당부," 『뉴스1』 2025년 3월 27일, https://www.news1.kr/nk/politics-diplomacy/5733602 (검색일: 2026년 6월 1일); "김정은, AI기술 도입된 자폭무인기 성능 시험 참관," 『한국NGO신문』 2025년 3월 26일, https://www.ngonews.kr/news/articleView.html?idxno=204428 (검색일: 2026년 6월 7일).

27) 국가안보전략연구원, 「2024년 정세 평가 및 2025년 전망」 (서울: 국가안보전략연구원, 2024), p. 36.

28) "구글 '中·北 해킹조직, AI로 사이버공격 자동화…산업화된 해킹'," 『한국일보』 2026년 5월 12일, https://www.hankookilbo.com/news/article/A2026051215080001001 (검색일: 2026년 6월 10일).

29) Narang and Panda, "Command and Control in North Korea"; Boulanin et al., *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk,* p. 22.

30) Jeffrey Lewis가 북핵사용 시나리오를 픽션으로 작성한 *The 2020 Commission Report on the North Korean Nuclear Attacks Against the United States: A Speculative Novel* (Boston: Mariner Books, 2018) 참조. 루이스는 북한 지도부가 핵통제권을 체제 생존의 절대적 조건으로 인식하는 한, 위임이나 자동화보다 독단적 통제를 선호할 것이라고 본다.

갈라진다. 위임이 진행된다면 미인가·우발적 사용의 방지가 관건이 되어 오인 방지 조치가 우선되지만, 독단적 통제가 유지된다면 단일 결심자에게 가해지는 시간 압박의 완화가 관건이 되어 참수작전 관련 신호의 절제가 우선된다. 어느 쪽이든 자동화의 진행 여부와 무관하게 상대가 그 가능성을 어떻게 인식하는가가 위기 시 선제 압박을 좌우하는데, 본 연구가 주목하는 것은 이 인식의 효과에 있다.

AI가 만들어내는 빠른 정보환경은 북한 지도부의 오판과 선제 압박을 증폭시킨다. 한미의 AI 기반 ISR이 이동식 발사대를 더 빠르고 정밀하게 추적할수록 북한 지도부가 느끼는 핵전력의 취약성은 더욱 커지고, 핵선제사용의 유혹은 강해진다. 맥더모트가 분석한 것처럼, 충성스런 군부에 둘러싸인 권위주의적 지도자는 불확실한 상황에서 상대의 의도를 더욱 적대적으로 해석하는 경향이 크고, AI 기반 결심지원체계가 단순화된 선택지를 제공하는 경우 이 편향은 더욱 강화된다.[31] 참수작전 위협에 민감하게 반응할 수밖에 없는 북한의 핵지휘통제체계는 AI 환경에서 민감성이 배가된다.

## 다. 한미동맹의 억제 딜레마

한국군은 3축체계를 중심으로 억제 구조를 빠르게 고도화하고 있다. "전략사령부" 창설(2024.10)을 통해 킬체인, KAMD, KMPR을 통합 운용하는 실질적 기반을 마련했으며, 한미 핵협의그룹(NCG)의 "한반도 핵억제·핵작전 지침"(2024)은 핵·전략기획과 재래식-핵 통합(CNI)을 포함한 연합 억제·대응의 제도적 기반을 마련하였다.[32] 뿐만 아니라 "425 사업"을 통해 정찰위성 5기

31) McDermott, "The Influence of Psychological Factors," pp. 41-42.

32) NCG "지침"의 전문과 후속 협의문서는 공개되지 않았으므로, 위의 서술은 공개된 정책 브리핑과 관련 분석에 의존하고 있다. 2024년 한미 핵협의그룹(NCG)이 채택한 「한반도 핵억제·핵작전 지침」(Guidelines for Nuclear Deterrence and Nuclear Operations on the Korean Peninsula)에 대한 분석으로는, 함형필, "한미 한반도 핵억제·핵작전 지침," 「안보현안분석」 제218호 (국가안전보장문제연구소, 2024); Bee Yun Jo, "Conventional-Nuclear Integration (CNI) as Alliance Practice for Extended Deterrence and Assurance," *Journal of Peace and Unification,* Vol. 14, No. 1 (2024) 참조.

를 확보하고, L-SAM 양산 확정 및 현무-5 실전배치 등은 이 청사진이 구체적 전력으로 구현되고 있음을 보여준다. 한국군의 첨단 재래식 전력을 통해 북핵 억제를 구조화하려는 시도이다.[33]

〈그림 1〉 AI 기반 한국형 3축체계 발전방향




출처: "한미의 AI-핵 넥서스, 북한 핵무기 도발도 막을 수 있다." 『한국일보』 2026년 1월 29일, https://www.hankookilbo.com/news/article/A2026012810160005795 (검색일: 2026년 3월 10일).

다만 이러한 제도화가 한국 내의 안보 불안을 해소했는지에 대해서는 평가가 엇갈린다.[34] 그리고 능력의 고도화는 억제 강화와 위기 불안정의 심화를 동시에 낳는다는 점에서 본질적으로 양면적이다. 먼저, 안정론의 시각에서 보면 정밀하고 신속한 타격 능력은 북한의 핵사용 비용을 현저히 높이고, 재래식 대응 능력의 강화는 핵사용 없이 충돌을 조기에 종결할 수 있다는 믿음을 준다. AI 기반 조기경보의 정밀도 향상은 오경보로 인한 불필요한 긴장 고조를 줄이는 데

33) 이형재는 AI 기술을 적용한 항공우주작전본부 구축이 의사결정의 질과 속도를 동시에 향상시켜 북한의 핵·재래식 위협에 대한 동시대응 능력을 높일 수 있다고 본다. 이형재, "북핵 위협대응을 위한 지휘통제체계 발전방안: 인공지능 기술을 적용한 지능화 항공우주작전본부 구축," 『한국군사학논집』 제77권 3호 (2021).

34) Do Young Lee, "Growing Divergence: North Korea's Evolving Nuclear Strategy and the US-South Korea Alliance," *Texas National Security Review* 8, No. 4 (Fall 2025); Kyung-joo Jeon, "Making a Case for Flexibility in the ROK-US Deterrence Posture," *Journal for Peace and Nuclear Disarmament,* Vol. 8, No. 1 (2025).

기여할 수 있다. 능력 강화가 북한이 핵을 사용하거나 도발을 감행할 유인을 낮추어 억제의 신뢰성을 높일 수 있다는 논리다.

그러나 바워스와 힘(Ian Bowers and Henrik S. Hiim)이 분석하듯, 능력의 고도화는 북한의 선제 유인을 강화한다는 역설을 낳는다.[35] AI 기반 ISR이 이동식 발사대를 더 정밀하게 추적할수록 북한은 자신의 핵전력이 선제타격에 의해 무력화될 수 있다는 공포를 더 강하게 느끼고, 그 결과 먼저 사용하지 않으면 잃는다는 압박이 심화된다. 억제 신뢰성을 높이려는 노력이 역설적으로 북한의 선제사용 문턱을 낮춘다는 것이다.[36] 리버와 프레스(Keir Lieber and Daryl Press)가 논증한 "대군타격 혁명"의 논리가 한반도에도 그대로 적용된다.[37]

"얽힘론"은 이 딜레마의 또 다른 차원을 드러낸다. 킬체인은 재래식 정밀타격을 목적으로 하지만 그 표적 목록에는 북한의 재래식 전력과 NC3 자산이 동시에 포함될 수 있다. 한미가 재래식 교전을 수행하는 순간 북한은 이를 핵능력에 대한 공격, 나아가 참수작전의 개시로 오인할 수 있다. KMPR의 지도부 표적화 요소는 억제의 신뢰성을 높이는 동시에, 위기 시 북한 지도부가 참수가 임박했다고 오인할 수 있는 가능성을 구조적으로 높인다. 억제의 신뢰성을 강화하려는 시도가 위기 안정성의 약점으로 전환될 수 있는 딜레마 상황을 만들어낸다는 것이다.

## 4. 한반도에서의 AI-핵 넥서스 작동

"AI-핵 넥서스"가 한반도에서 어떻게 작동하는지를 분석하기에 앞서 넥서스의 범위를 정할 필요가 있다. 좁게는 AI가 핵무기 체계 자체에 통합되어 발사

35) Ian Bowers and Henrik Stålhane Hiim, "Conventional Counterforce Dilemmas: South Korea's Deterrence Strategy and Stability on the Korean Peninsula," *International Security,* Vol. 45, No. 3 (Winter 2020/2021).

36) 탈미지의 분석은 중국 사례에 초점을 맞추지만, 재래식 우세가 핵지휘통제를 위협하는 일반적 경로를 식별한다는 점에서 한반도에도 적용 가능하다. Caitlin Talmadge, "Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States," *International Security,* Vol. 41, No. 4 (2017), pp. 77-79.

37) Lieber and Press, "The New Era of Counterforce."

나 유도를 수행하는 상태를 가리키지만, 본 연구는 이보다 넓은 의미로 사용한다. 즉 AI가 NC3의 조기경보, 표적식별, 결심지원 기능에 개입하는 경우, 그리고 AI 기반 재래식 자산이 상대 핵전력의 생존성에 영향을 미침으로써 핵균형을 변동시키는 경우까지를 포괄한다. 이러한 이해 위에서 본 논문은 기존 연구들의 다양한 쟁점을 분리하여 평가하기 위해 시간, 정보, 통제라는 세 영역의 분석틀을 제시한다. 이 틀은 AI가 안전을 가져오는가, 불안정을 가져오는가 사이의 이분법을 넘어, 각각의 입장이 가리키고 있는 위험의 경로를 체계적으로 그려보는 데 목적이 있다.

## 가. 시간: 숙고의 소멸

AI가 핵 위기 안정성을 훼손하는 첫 번째 영역은 시간이다. AI 기반 조기경보, 표적 인식, 교전 통제는 종래 수십 분이 걸리던 결심 루프를 수 초로 단축한다. 이러한 단축이 위험한 이유는 결심의 속도가 아니라 '숙고할 수 있는 시간의 소멸'에 있다. 핵위기에서 가장 소중한 자원은 전략 메시지 교환과 오판을 교정할 수 있는 숙고의 시간이다. AI는 이를 구조적으로 잠식한다. 트린쿠나스와 린이 주장하듯, 시간 제약이 증가할수록 결심자는 느리고 분석적인 "System 2" 사고에서 빠르고 직관적인 "System 1" 사고로 강제 전환될 수밖에 없는데,[38] 핵위기에서 이러한 전환은 오판과 확전의 문턱을 구조적으로 낮추게 된다.

케르나토니(Raluca Csernatoni)는 이러한 핵심 역설을 잘 포착하였다. AI는 정보의 부재보다 더 위험한 '정보에 의해 생성되는 안개'를 만들어 낸다는 것이다.[39] 이스라엘 IDF의 "Gospel 체계"는 종전의 인간 분석가가 연간 50개를 처리하던 표적을 2주 만에 200개 처리했으며, "Lavender 체계"에서 인간 분석가의 검토시간은 20초에 불과했다. 인간의 감독이 형식에 그치고 알고리즘 결정에 대한 '법적 알리바이' 제공자로 전락하는 문제가 이미 나타나고 있는

38) Trinkunas and Lin, "Introduction," p. 15.
39) Csernatoni, "The Fog of AI War."

것이다.[40] AI에 의한 가속이 인간의 판단을 대체하는 것이 아니라, 판단할 시간 자체를 제거하는 방식으로 작동함을 보여준다.

한반도는 이 문제에서 구조적으로 더 극단적이다. 막대한 화력이 수 분 내에 도달할 수 있다는 사실은 결심 루프를 이미 초 단위로 압박하기 때문에, AI 결심지원체계는 인간의 판단 시간을 확보하고 지원하는 도구가 아니라 알고리즘에 결심을 종속시키는 메커니즘으로 작동하기 쉽다. 냉전기 미소 대결의 사례와 비교하면, 한반도의 결심 창은 양적 차이가 아니라 질적으로 다른 압박을 구성한다. 긴급 메시지 교환이나 장기 협상은 충분한 시간을 통해 위기관리 기제로서 작동한다. 한반도의 물리적 조건은 이 전제를 약화시킨다.

냉전기의 가장 유명한 위기관리 사례는 인간의 느린 속도에서 비롯되었다. 1983년 소련 조기경보 체계가 미국의 미사일 발사를 오탐지했을 때, 당직장교 페트로프(Stanislav Petrov)의 인간적 주저함이 자동화된 보복을 차단했다.[41] AI에 의한 가속이 위험한 것은 바로 주저할 시간을 제거하기 때문이다. AI가 NC3에 통합될수록 이러한 지연은 비효율로 규정되어 제거해야 할 대상이 되지만, "결심의 지연(decision latency)"은 비효율이 아니라 위기 시 작동하는 마지막 안전장치가 된다.[42]

시간 영역의 분석이 주는 함의는 역설적이다. AI를 더 빠르게 만드는 것이 아니라 결심의 특정 단계에서 강제로 느리게 만들기 위한 설계가 필요하다는 것이다. 한반도 맥락에서 이것은 추상적인 원칙이 될 수 없다. SRBM의 비행시간이라는 물리적 조건에 의해 AI 결심지원이 경보–평가–결심–명령의 루프를 더욱

---

40) Herbert Lin, "AI in the Information Ecosystem and Its Impact on Nuclear Escalation," *Bulletin of the Atomic Scientists,* Vol. 82, No. 2 (2026).

41) 1983년 소련 조기경보 체계 오경보 사건(페트로프 사건)과 인간 개입의 전략적 가치에 관해서는 Boulanin et al., *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk, pp.* 114–115.

42) "결심의 지연(decision latency)"의 전략적 가치에 관해서는 Paul Scharre, *Four Battlegrounds: Power in the Age of Artificial Intelligence* (New York: W. W. Norton, 2023); Zachary Davis and Michael Nacht, eds., *Strategic Latency: Red, White, and Blue — Managing the National and International Security Consequences of Disruptive Technologies* (Livermore, CA: Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, 2018) 참조.

단축한다면, 인간은 사후 확인하는 역할로 전락하고 핵확전의 방화벽은 순식간에 사라진다. 결국 결심 속도보다 질을 보장할 수 있어야 하고, 특정 단계에서 검토시간을 강제로 확보해야 할 것이다.

## 나. 정보: 정보로 인한 새로운 안개

AI가 위기 안정성을 훼손하는 두 번째 영역은 정보다. 그러나 AI 시대에는 정보 부족이 문제가 아니라, 정보가 넘쳐흐를수록 오히려 판단이 마비된다. 위기 시 AI가 생성한 딥페이크, 합성피드, 허위경보는 분석가를 "인지 포화(cognitive saturation)"의 상태로 몰아넣고, 의사결정자의 인지 편향과 결합하여 숙고의 기회를 제거하고 더욱 신속한 확전으로 이끈다. 정보에 의해 안개가 걷히기도 하지만, 오히려 "정보에 의해 생성되는 안개(fog generated by information)"가 새롭게 생성된다.

린(Herbert Lin)이 분석하듯, 위기 시 AI가 생성한 정보는 분석가의 처리 능력을 압도할 만큼 대량이면서, 이전에는 불가능했던 수준의 진실성을 생성할 수 있다.[43] 이전에는 노이즈 속에서 신호를 찾는 것이 문제였다면, 이제는 모든 것이 신호처럼 보이는 노이즈 속에서 판단해야 하는 것이 문제가 된다. 결국 분석가가 허위를 걸러내는 것이 불가능해지면, 인간 감독의 의미 자체가 사라진다. 정보 영역이 위험한 것은 AI가 거짓말을 하는 것을 넘어서서, 거짓과 진실의 구분을 불가능하게 만들기 때문이다.

이 위험은 한반도 맥락에서 두 가지 방식으로 증폭된다. 첫째, 양측이 상대의 의도를 만성적으로 불신하는 구조에서는 단 하나의 허위 신호가 결정적 오판의 방아쇠가 될 수 있다. 신뢰의 부재는 모호한 정보를 더욱 적대적으로 해석하도록 하고, AI에 의해 생성된 정보는 이 편향에 근거를 제공한다. 남북 간 수십 년에 걸쳐 적대적 상호 인식이 누적되면서, 허위 신호 하나가 기존의 적대적 해석 틀에 들어맞는다면 검증도 없이 수용될 가능성이 커진다.

---

43) Lin, "AI in the Information Ecosystem."

둘째, 정보 영역은 단독으로 작동하지 않고 시간 영역과 결합할 때 위험이 극대화된다. 10분 이내의 SRBM 비행시간이라는 조건에서 AI가 생성한 허위 신호에 대응해야 한다면, 분석가에게는 허위를 걸러낼 시간 자체가 주어지지 않는다. 정보의 범람과 시간의 압축이 동시에 작동하는 순간, 인간 판단자는 검증되지 않은 AI의 출력물에 의존할 수밖에 없는 조건에 놓인다. 인지 포화와 시간 압박의 결합이 오판의 확률을 비선형적으로 증폭시키는 것이다.

앞서 다룬 바와 같이, 맥더모트는 지도자의 인지 편향은 이 위험에 또 다른 층을 더한다고 주장한다.[44] 위기 상황에서 권위주의적 지도자는 자신의 기존 판단을 확증하는 정보를 선택적으로 수용하는 경향이 있다. AI가 생성한 정보의 홍수 속에서 지도자가 자신의 선입견에 부합하는 신호만을 골라내는 확증 편향이 강화된다면, AI는 오판을 막는 도구가 아니라 오판을 증폭시키는 도구가 된다. 정보 영역의 위험은 결국 기술의 문제가 아니라 기술과 인간의 인지가 결합하는 방식의 문제가 된다.

## 다. 통제: 사실상의 인간 배제

AI가 위기 안정성을 훼손하는 세 번째 영역은 통제이다. 이 영역의 핵심에는 "결심 지원 AI의 역설"이 있다. AI가 결심의 속도를 높이는 특성 때문에 유의미한 인간 감독이 사실상 불가능해진다는 것이다. 샤레(Paul Scharre)가 "in-the-loop(모든 결정 개입)", "on-the-loop(감독·거부권 보유)", "out-of-the-loop(사실상 배제)"으로 공식화했던 세 모델은 결심주기가 초 단위로 압축되는 곳에서는 경계가 무의미해진다.[45] 선언적으로야 최소한 on-the-loop의 원칙이 유지되겠지만, 실질적으로 out-of-the-loop으로 전락하게 된다. 인간 통제는 제도와 형식만

44) McDermott, "The Influence of Psychological Factors," pp. 44-45; Juan-Pablo Rivera, Gabriel Mukobi, Anka Reuel, Max Lamparth, Chandler Smith, and Jacquelyn Schneider, "Escalation Risks from Language Models in Military and Diplomatic Decision-Making," in Proceedings of the 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT '24) (Rio de Janeiro: ACM, 2024).

45) Paul Scharre, *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War* (New York: W. W. Norton, 2018), pp. 29-30.

남기고 실질적인 역할은 사라진다.

이러한 역설은 두 가지 인지적 위험에 의해 증폭된다. 첫째는 보드와 빌라(Ingvild Bode and Ishmael Bhila)가 제시한 "자동화 편향"이다.[46] 시간적 압박 속에서 인간은 자동화된 출력물을 무비판적으로 수용하는 경향이 있으며, 이는 무력 사용처럼 높은 압박 상황에서 오히려 극대화된다. 둘째는 퀵(Jonathan Kwik)이 주장하는 "아첨하는 AI"의 문제가 있다.[47] AI는 사용자의 기대에 영합하도록 설계되었기 때문에, 의사결정자의 선입견을 확증하는 분석을 제공하여 오판을 유발한다. 그리고 두 위험이 결합하면 인간 감독자는 AI가 제시한 분석의 전제와 가정을 검토할 시간도, 의지도 없이 AI의 판단에 따르는 역할로 전락한다.

에르스킨(Toni Erskine)은 이 문제에 한 층을 더한다. 결심지원 AI는 단순히 선택지를 제시하는 것이 아니라, '즉각적 위험'을 강조하는 방식으로 분석을 구성하여 자제(restraint)의 여지 자체를 미리 제거한다는 것이다.[48] AI가 "지금 행동하지 않으면 늦는다"는 방식으로 상황을 프레이밍하게 되면, 인간 감독자는 그 프레임을 검토하는 것이 아니라 그 프레임 안에서 선택하도록 강제된다. 결국 선택지 목록에서 자제는 사라지고, 속도의 논리만 남는 것이다.

호로위츠(Michael Horowitz)의 "하이프 사이클" 모델을 여기에 적용하면 통제 영역의 위험이 시간적으로 어떻게 전개되는지 드러난다.[49] 기술 채택 초기의 과신 국면에서 운용자들은 AI의 오류 가능성을 과소평가하며 감독의 강도

---

46) Ingvild Bode and Ishmael Bhila, "The Problem of Algorithmic Bias in AI-Based Military Decision Support Systems," *ICRC Humanitarian Law & Policy Blog* (September 3, 2024), https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2024/09/03/the-problem-of-algorithmic-bias-in-ai-based-military-decision-support-systems/ (accessed: June 11, 2026). ICRC and Geneva Academy, *Artificial Intelligence and Related Technologies in Military Decision-Making on the Use of Force in Armed Conflicts* (ICRC and Geneva Academy, 2024).

47) Jonathan Kwik, "Digital Yes-Men: How to Deal with Sycophantic Military AI?" *Global Policy*, Vol. 16 (2025), pp. 467-473.

48) Toni Erskine, "Before Algorithmic Armageddon: Anticipating Immediate Risks to Restraint When AI Infiltrates Decisions to Wage War," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 78, No. 2 (2024), pp. 175-190.

49) Horowitz, "Artificial Intelligence and the Future of Strategic Stability," pp. 75-78.

를 낮춘다. 이 국면이 NC3 영역에서 작동한다면, 페트로프 같은 인간 개입자가 존재하지 않거나 개입할 시간조차 없을 가능성이 높다. 아이러니하게도 기술에 대한 신뢰가 높아질수록 치명적인 오판의 조건이 갖춰지는데, 과신 국면은 자동화 편향과 결합하여 통제 영역의 위험을 증폭시킨다.

한반도 맥락에서 통제 영역은 남북한에 비대칭적으로 작용한다. 한미동맹 측에서는 AI 기반 결심지원의 정밀성과 속도가 높아질수록 인간 감독자가 알고리즘 출력물에 반대하기 어려운 구조적 압박이 증가한다. 북한 측에서는 단일 지도자 집중형 구조에서 AI 조기경보가 프레이밍하고 단순화한 선택지가 검증 없이 수용될 가능성이 있다. 양측 모두에서 on-the-loop이 out-of-the-loop으로 전환되는 위험 경로가 존재하지만, 그 메커니즘은 다르다. 한미동맹은 제도적 관성이, 북한은 지도자의 인지 편향과 공포에 의해 통제권이 인간에서 AI 알고리즘으로 이전된다는 것이다.

## 라. 네 가지 위험 경로

위에서 제시한 시간, 정보, 통제의 세 영역은 독립적으로 작동하지 않는다. 세 영역을 구분하는 것은 분석의 편의를 위한 것이며, 실제 위기에서 이들은 분리될 수 없다. 본 연구가 주목하는 것은 각 영역의 개별적 효과보다는 이 결합의 구조이다. 시간의 압축은 통제를 전환시키고, 오염된 정보는 알고리즘 출력물에 대한 의존을 심화하며, 통제가 전환되면 다시 정보 환경의 교란에 대한 취약성이 높아진다. 세 영역의 상호 증폭이 한반도라는 물리적 조건 위에서, 위기관리 능력은 극단적으로 잠식되어 간다. 세 영역이 상호작용하면 아래와 같은 네 가지 위험 경로가 만들어진다.

〈표 1〉 한반도에서의 AI-핵 넥서스 작동 메커니즘

| 영역 | 핵심 메커니즘 | 한반도적 함의 | 대응의 방향성 |
|---|---|---|---|
| **시간** | 결심 루프의 압축 | 물리적 조건과 결합하여 숙고의 시간 소멸 | 특정 결심단계에서 강제적 검토시간 제도화 |
| **정보** | 딥페이크·허위경보로 인한 인지 포화 | 남북 간 만성적 불신이 허위신호의 신빙성을 높임 | AI 출력 교차검증 의무화, 신뢰도 지표 병기 |
| **통제** | 자동화 편향, 아첨 AI로 사실상의 인간 배제 | 한미는 제도적 관성, 북한은 인지편향 | 인간의 최종 판단권을 명시적으로 제도화 |

출처: 저자 작성.

첫째는 결심 시간의 압축이다. SRBM 비행시간 5~10분과 AI 기반 NC3의 결합이 인간이 교정할 수 있는 여지를 소멸시킨다. 경보-평가-결심-명령의 루프가 AI의 처리 속도로 단축되면, 인간은 사후 확인하는 역할로 전락한다. 이 위험 경로의 핵심은 AI가 잘못된 결정을 내린다기 보다, 인간이 AI의 결정을 검토하고 수정할 시간 자체가 사라진다는 데 있다. 페트로프 사건이 보여준 것처럼, 위기관리에서 결정적인 것은 종종 "결정을 하지 않는 것"이다. AI에 의한 가속은 의도적으로 결정을 유보함으로써 위기를 관리할 가능성을 제거한다.

둘째는 'use-it-or-lose'를 알고리즘화하는 것이다. 한미 킬체인이 북한의 이동식 발사대를 정밀 추적할수록 핵선제사용 압박이 증대된다. 이 압박이 AI 기반 조기경보 체계와 결합하면, 이 딜레마는 더 이상 인간 지도자가 고뇌하는 것이 아니라 알고리즘이 생성하는 실시간 압박으로 작동한다. 북한의 단일 지도자 집중형 NC2 구조에서 AI 조기경보가 '공격 임박' 신호를 발신하는 순간, 2022년 핵무력정책법이 제도화한 선제사용 조항이 자동적으로 활성화될 수 있다. 인간의 숙고를 경유하지 않는 확전 경로가 법적·기술적으로 동시에 구조화되는 것이다.

셋째는 재래식-핵 비의도적 확전이다. 한미의 재래식 킬체인이 북한 NC3 자산을 타격하면 북한이 이를 참수작전의 개시로 오인하고, AI 경보 체계가 즉각 대응을 유도할 수 있다. 이 경로가 위험한 것은 양측 모두 스스로 '재래식 교

전'을 수행하고 있다고 믿는 순간에도 상대방은 '핵 자산에 대한 공격'으로 인식할 수 있기 때문이다.[50] KN-23, 24의 이중용도는 이 같은 인식의 비대칭을 구조화하며, AI ISR의 정밀도 향상은 인식의 비대칭이 오판으로 전환되는 속도를 높인다. AI가 시작 버튼을 누르지 않는다고 해도, 브레이크를 무력화할 수 있는 것이다.

넷째는 정보환경의 동시 오염이다. 위기 시 AI 생성 딥페이크, 허위 신호가 양측의 AI 분석 시스템을 동시에 교란할 수 있다. 양측이 모두 '상대가 공격을 개시했다'는 신호를 받는 상황에서 AI 결심지원 체계가 즉각 대응을 촉구한다면, 확전은 누구도 의도하지 않은 방식으로 전개된다. 이 경로가 앞의 세 경로와 다른 점은, 위기의 촉발 자체가 실제 군사 행동이 아니라 정보환경의 교란에서도 비롯될 수 있다는 것이다. 실재하지 않는 위협에 대한 실제 대응이 전쟁을 만들어낸다.

위의 네 경로는 완전히 독립적이지 않으며, 위기 국면에서 동시에 작동하며 상호 증폭될 가능성이 높다. 특히 결심이 압축되는 동시에 북한이 선제 압박을 받는 순간에 비의도적 확전과 정보환경의 오염이 함께 작동하면 위기의 폭발 속도는 어떠한 인간 관리자도 대응할 수 없는 수준에 이를 수 있다. 억제가 작동하는 동안에도 위기를 흡수하고 완충하는 것이 인간의 역할이지만, 위의 네 경로를 통해 인간의 역할이 동시에 잠식될 우려가 있다. 물론 이러한 위험 경로는 AI의 전면적 배제가 아니라 위험 경로별 관리가 필요함을 시사한다.

## 5. 한반도에서의 "절충적 거버넌스"

### 가. 비대칭 경쟁의 역설

4장에서 제시된 위험 경로는 불편할 수밖에 없다. 많은 연구자들이 공통적으

50) 재래식 킬체인의 북한 NC3 타격이 참수작전으로 오인될 위험에 관해서는 Posen, *Inadvertent Escalation*; Acton, "Escalation through Entanglement," pp. 56-99 참조.

로 지적하는 것처럼, 재래식 우세가 억제의 신뢰성으로 자동 귀결되지 않기 때문이다.[51] AI ISR이 북한의 이동식 발사대를 더 정밀하게 추적할수록, 북한은 자신의 핵전력이 선제타격에 의해 무력화될 수 있다는 취약성을 더 강하게 갖게 되고, 그 결과 먼저 사용하지 않으면 잃는다는 압박이 심화된다. 한미동맹이 AI ISR, 정밀타격 능력에서 압도적 우위를 확보할수록, 오히려 위기 안정성이 악화될 수 있다.

호로위츠의 조건부 명제는 이 역설의 구조를 더 명확하게 드러낸다. 2차 타격 능력에 대한 신뢰가 낮을수록 국가는 AI를 위험한 방식으로 통합할 유인이 높아진다.[52] 한미의 AI ISR 우위가 심화될수록 북한이 느끼는 2차 타격 능력의 취약성은 깊어지고, 이 취약성 인식은 북한으로 하여금 사전위임, 경고즉시발사(launch-on-warning) 태세, 자동화된 보복 시스템 개발의 동기를 제공한다. 한미동맹의 기술 우위가 역설적으로 북한의 위험한 AI 통합을 촉진하는 자기실현적 악순환을 만들어낸다.

이러한 비대칭은 군비경쟁 안정성(arms-race stability)과도 맞물려있다. 한미동맹이 AI ISR, 정밀타격을 고도화하면 북한은 발사대의 분산・기만・사전위임・자동화로 대응하고, 이는 다시 한미의 추적・타격 능력에 대한 투자를 자극하는 상호작용을 낳는다. 또한 어느 일방이 '기만 우위'를 확보했다고 믿는 순간 상대의 2차 타격 신뢰성에 대한 의심은 선제공격에 대한 유인을 강화한다. 군비경쟁의 심화가 안정이 아니라 불안정의 나선 구조를 촉발한다는 것이다. 기술적 해법만으로는 한반도 위기 안정성 문제를 해결할 수 없으며, 따라서 제도적 관리가 불가피한 것이다.

그렇다면 어디서 시작해야 할까? 두 가지 인식의 전환이 출발점이 된다. 첫째는 억제 신뢰성과 위기 안정성은 동일한 목표가 아니다. 억제를 강화하는 능력이 위기 안정성을 약화시킬 수 있다는 역설을 이해해야 한다. 둘째로 AI의 군사

51) Bowers and Hiim, "Conventional Counterforce Dilemmas"; Talmadge, "Would China Go Nuclear?"
52) Horowitz, "Artificial Intelligence and the Future of Strategic Stability," p. 79.

적 이용에 대한 찬반 논쟁은 이미 철지난 것이다. 관건은 어떤 AI를 어느 NC3 기능에, 어느 수준의 인간 통제와 함께 적용할 것인지 정밀하게 기획하는데 있다. 이 두 가지 인식의 전환 위에서 글로벌 규범과 한반도 특수성을 연결하는 관리론이 가능해진다.

## 나. 글로벌 규범과 한반도 적용의 간극

군사 AI를 규율하려는 글로벌 규범은 이미 빠르게 형성되고 있다. 2023년 미국이 주도한 「책임 있는 군사 AI・자율성에 관한 정치선언」은 기술적 안전, 책임성, 인간 통제를 핵심 원칙으로 제시했으며 60개국 이상이 지지를 표명했다.[53] 2024년 9월 서울에서 열린 제2차 REAIM 정상회의에서는 "행동을 위한 청사진"을 채택하면서, 핵무기 사용에 관한 결정에는 인간의 통제와 관여를 유지하는 것이 특히 중요하다고 명시했다.[54] 이어 2024년 12월 유엔총회 결의 79/239도 국제인도법이 군사 AI의 전 생애주기에 적용됨을 확인했다.[55] 그러나 2026년 2월 라코루냐에서 열린 제3차 REAIM 정상회의에서는 2024년에 비해 청사진에 지지한 국가가 크게 줄면서 규범 형성의 모멘텀이 오히려 약화되고 있음을 보여준다.[56]

물론 AI에 대한 규범 형성 노력이 축적되어 온 것은 분명한 진전이다. 그러나

---

53) U.S. Department of State, *Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy* (November 9, 2023), https://www.state.gov/bureau-of-arms-control-deterrence-and-stability/political-declaration-on-responsible-military-use-of-artificial-intelligence-and-autonomy (accessed: May 20, 2026).

54) REAIM 2024 (서울) Blueprint for Action (September 2024), https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5674/view.do?seq=321057 (accessed: May 21, 2026).

55) UN General Assembly, Resolution 79/239, "Artificial Intelligence in the Military Domain" (December 24, 2024), https://docs.un.org/en/A/RES/79/239 (accessed: June 9, 2026).

56) REAIM 2026, A Coruña Declaration: "REAIM 2026 Pathways to Action" (February 5, 2026), https://www.exteriores.gob.es/en/REAIM2026/Paginas/default.aspx (accessed: August 23, 2026). 종료 시점 서명국은 35개국에 그쳤고, 이후 45개국으로 증가했으며 선언은 추가 승인에 열려 있다. 그러나 정상회의 결과 문서를 함께 지지했던 미국・중국 외에 러시아와 이스라엘도 서명하지 않았다.

강대국의 이탈이라는 최근의 흐름을 감안하지 않더라도, 글로벌 차원의 합의와 한반도의 현실 사이에는 좁혀지기 어려운 간극이 존재한다. 첫 번째는 북한이 국제사회와 함께 하지 않는다는 것이다. 헤이그, 서울, 라코루냐에서의 세 차례 합의 어디에도 북한은 참여하지 않았다. 물론 북한은 핵 투명성, 군비통제, 다자 안보협력 등 어떠한 틀에도 참여하지 않고 있으며, 현재로서는 AI-핵 규범 논의에 편입될 가능성도 거의 없다. 규범을 적용해야 할 가장 긴박한 당사자가 배제되어 있다는 것이다.

두 번째 간극은 구조적 시간의 불일치다. 글로벌 규범이 상정하고 있는 '인간 통제' 역시 물리적으로 인간이 개입할 수 있는 시간이 존재함을 전제한다. 그러나 한반도의 지정학은 이러한 전제를 무력화한다. 서울 REAIM에서 제시된 '인간 통제 및 관여 유지'라는 원칙이 한반도에서 실질적 의미를 갖기 위해서는, 인간이 개입할 수 있는 시간을 의도적으로 만들어 낼 수 있는 제도가 선행되어야 한다. 북한의 위협에 직면한 한국에게는 원칙을 선언하는 것만으로는 충분하지 않다는 것이다.

세 번째 간극은 규범의 수준과 한반도 위험의 구조 사이의 불일치다. 현재 글로벌 규범은 대부분 '원칙의 선언' 수준에 머물러 있다. 검증할 수 있는 메커니즘, 위반에 대한 제재 수단, 각국이 선언한 원칙을 실제 NC3 설계에 어떻게 반영할 것인지도 불투명하다. 특히 위험한 한반도에서 필요한 것은 구체적 행동 규범인데, AI 결심지원의 데이터 검증, 적대적 조작가능성 테스트, 강제적 검토 시간 확보 등을 들 수 있다. 글로벌 규범은 방향을 제시하고 있지만, 아직은 한반도에서 요구하는 정밀도를 갖추지 못했다.

물론 이 같은 간극이 글로벌 규범의 무용함을 의미하지는 않는다. 서울 REAIM 정상회의 개최국이라는 사실은 한국이 피동적으로 수용하는데 그치지 않고 기획 역할을 통해 글로벌 규범에 기여할 위치에 있음을 보여준다. 2024년 11월 미・중 정상회담에서 공감한 "핵무기 사용 결정에 대한 인간 통제"라는 최소 합의는, 적대 관계에서도 AI-핵 규범의 가능성을 보여주는 선례이다.[57] 다만 이 합의는 구속력을 갖지 않으며, 미국이 라코루냐 선언에 서명하지 않는데

서 보듯 행정부 교체에 따라 그 지속성이 흔들릴 수 있다. 결국 글로벌 규범의 틀을 지속하기 위한 노력과 병행하여 한반도의 특수성을 반영하여 보다 정밀화된 적용이 필요한 것이다.

## 다. 절충적 관리

본 연구의 세 영역 분석이 요구하는 위기 안정성의 방향성은 분명한데, 'AI의 속도를 인간의 판단으로 조절해야 한다'는 것이다.[58] AI의 군사적 이용을 더 이상 거부할 수 없는 상황을 맞아, 어떤 AI를, 어느 NC3 기능에, 어떤 인간 통제 수준과 함께 적용하느냐에 대한 정밀한 제도화가 핵심이라는 것이다. 아래의 몇 가지 원칙에 의해서 "절충적 관리"가 가능할 수 있는데, 불안정화 논거가 지적하는 위험의 경로를 인정하면서 이를 관리해나간다는 것이다.

절충적 관리의 첫 번째 원칙은 NC3의 기능별 적용이다. 롱이 강조하듯 AI의 효과는 기능에 따라 크게 달라진다.[59] 유지보수, 데이터 처리, 조기경보 데이터 통합 같은 저위험 기능에서 AI는 오경보를 줄이고 신뢰성을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 반면 교전 여부, 표적 선택, 응징 규모 등의 결심지원의 영역에서는 인간 통제의 '시간'을 의도적으로 보존할 수 있는 설계가 필요하다.[60] 모든 NC3 기능을 동일하게 취급하는 것은 AI에 대한 낙관론과 비관론이 동시에 저지를 수 있는 오류이기도 하다. 기능별로 구별하여 안정성을 높일 수 있는 기능을

57) The White House, "Readout of President Biden's Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China" (November 16, 2024), https://china.usembassy-china.org.cn/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china-3/ (accessed: June 10, 2026).

58) Sethi, "How Artificial Intelligence Impacts Deterrence Stability: A Realistic Assessment."

59) Long, "Artificial Intelligence and Nuclear Weapons." NC3 기능별 위험도 구분에 대한 실증적 검토로는 Tim McDonnell, Mary Chesnut, Tim Ditter, Anya Fink, and Larry Lewis, "Artificial Intelligence in Nuclear Operations: Challenges, Opportunities, and Impact," *CNA Research Memorandum* (Alexandria, VA: Center for Naval Analyses, April 2023), https://www.cna.org/reports/2023/04/Artificial-Intelligence-in-Nuclear-Operations.pdf (accessed: June 9, 2026).

60) Boulanin et al., *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk,* p. 25.

적용하는 것이 관리론의 출발점이 된다.

두 번째 원칙은 많은 연구들이 공통적으로 주장하는 바와 같이, 의도적 '결심 지연'을 제도화하는 것이다. 세 영역의 분석이 공통적으로 요구하는 것은 AI를 더 빠르게 만드는 것이 아니라, 결심의 특정 단계에서 강제로 느리게 만들어야 한다는 것이다. 위기 시 특정 결심단계에서 "강제적 검토(mandatory review)"를 위한 최소한의 시간을 보장하는 절차의 의무화가 구체적 방법이다. 일견 효율의 희생으로 보이지만, 페트로프 사건이 보여주는 것은 위기관리에서는 종종 즉각 행동하지 않고 판단을 유보하는 것이 중요하며, 그것을 가능하게 하려면 인간이 주저할 시간을 부여해야 한다는 것이다.[61] 결심을 지연할 수 있는 설계가 필요하다.

세 번째 원칙은 자동화 편향과 "아첨하는 AI"에 대한 제도적 방어다.[62] AI 결심지원 체계는 신뢰도·불확실성 지표를 함께 제시하여 사용자가 출력을 비판적으로 검증하도록 설계되어야 한다.[63] 단일 AI 출력에 대한 교차검증을 의무화하고, 인간의 교전판단 권한을 명시적으로 제도화하는 것이 시작이다. 호로위츠가 경고하듯 과신 국면에서도 인간 감독의 강도가 약화되는 것을 막기 위해서는, 기술에 대한 신뢰가 높아지는 바로 그 시점에 제도적 점검을 더욱 강화해야 한다는 것이다.

이미 호로위츠는 이러한 관리론을 국제적으로 확장하는 "자율시스템 사고 협정(Autonomous Incidents Agreement)" 구상을 제안한 바 있다.[64] "냉전기 미소 해상사고방지협정(INCSEA)"을 모델로, AI 기반 군사 시스템 간의 우발적 충돌을 관리하는 양자 또는 다자 협정을 말한다. 미·중이 공유하는 우발적 전쟁 방지라는 이익이 이 협력의 기반이 될 수 있다는 것이다. 물론 이 구상은 "적대

---

61) Johnson, *AI and the Bomb*; Scharre, *Four Battlegrounds*.

62) Kwik, "Digital Yes-Men," pp. 467-473.

63) Alice Saltini, "Assessing the Implications of Integrating AI in Nuclear Decision-Making Systems," *European Leadership Network Policy Brief* (European Leadership Network, February 2025), https://europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2025/02/25_02_11_AINC3policybrief.pdf (accessed: June 9, 2026).

64) Horowitz, "Artificial Intelligence and the Future of Strategic Stability," pp. 69, 82.

적 두 국가"가 존재하는 한반도에 당장 적용하기 어렵다는 한계가 있지만, 적대관계에서도 우발적 핵전쟁을 방지해야 한다는 인식을 공유한다면 최소한의 행동 규범을 구축할 수 있을 것이다.

## 라. 한반도에의 적용

절충적 관리를 한반도에 적용하기 위해서는 세 개의 층위에서 동시에 추진되어야 한다. 우선 한국 독자적 제도화는 동맹 수준의 협력을 가능하게 하고, 동맹 수준의 규범은 한반도 신뢰구축의 출발점을 만들 것이다.

첫 번째 층위는 한국의 독자적 제도화이다. AI 결심지원체계는 속도가 아니라 질을 높이도록 설계되어야 한다. 구체적으로는 단일 AI 출력에 대한 교차검증 의무화, 인간의 교전판단 권한 명시적 제도화, 그리고 신뢰도와 불확실성 지표의 동반 제시가 출발점이다. 자동화 편향과 "아첨하는 AI"의 위험을 고려하면, 체계는 사용자가 출력을 비판적으로 검증하도록 설계되어야 하며 AI가 제시하는 선택지가 '자제' 옵션을 배제하지 않도록 구조화되어야 한다. 한국 전략사령부는 재래식 3축체계의 통합 운용을 넘어, 억제와 위기관리 차원에서 AI-핵 안전을 기획하고 실행하는 거버넌스를 발전시켜야 한다.[65] AI 기반 억제와 위기 안정성이 충돌할 때 어느 것을 우선하는가에 대한 명시적 교리도 필요하다.

두 번째 층위는 한미동맹 수준의 제도화이다. NCG 공동지침에 결심지원 AI의 데이터 출처 검증, 적대적 조작 테스트, 인간루프 의무화 기준을 연합교리 수준으로 발전시킬 필요가 있다. 무엇보다 위기 시 특정 결심단계에서 강제적 검토를 위한 최소한의 시간을 보장하는 결심 시스템의 제도화가 요구된다. 이것이 작전 효율성을 희생하지 않으면서 핵확전의 방화벽 역할을 해야 한다. 미래 "연합·합동전영역지휘통제(CJADC2)"와의 연동을 추진할 때에도 상호운용성

65) 김경민·김회동·박상준·김지원, "국방혁신 4.0을 고려한 한국군의 AI적용 및 거버넌스 연구," 『융합보안논문지』 제25권 3호 (2025).

이 한반도 위기 안정성에 미치는 영향을 사전에 평가하는 절차가 요구된다.[66] 억제의 통합성을 높이기 위한 연동이 오히려 얽힘을 심화시킬 수 있다는 역설을 설계 단계에서부터 인식해야 한다.

세 번째 층위는 한반도 신뢰구축이다. 북한이 단기간에 AI-핵 규범 대화에 응할 가능성은 낮다. 포괄적 군비통제를 곧바로 추구하기보다, 용어의 정의, 신뢰구축 조치, 자발적 레드라인의 확인 같은 낮은 단계의 합의부터 점진적으로 축적하는 접근이 현실적이다. 한미가 먼저 AI-NC3에 대한 규범을 투명하게 천명하는 것만으로도 위기 시 오인의 여지를 줄이는 일방적인 안정화 조치가 될 수 있다. 미·중의 '핵무기 사용 결정에 대한 인간 통제'라는 합의는 중요한 선례가 되며, 호로위츠의 "자율시스템 사고 협정" 구상은 남북 간 최소한의 행동 규범 기반으로 활용될 수 있다. 다만 이 층위는 남북관계 개선의 결과로 주어지는 것이지, 그 수단이 되기는 어렵다는 점에서 실현의 문턱이 가장 높다.[67]

절충적 관리를 한반도에 적용하기 위한 세 층위의 과제는 사실상 하나의 원칙에 기반하고 있다. AI-핵 넥서스의 위험은 기술이 작동하는 조건을 제어함으로써 관리할 수 있다는 것이다. 가변적 효과론이 말하듯 AI의 효과는 조건에 따라 달라지며, 그 조건을 제어하는 것이 관리론의 핵심이기 때문이다. 한반도에서 이 제어는 세 층위 모두에서 동시에 이루어져야 하며, 어느 한 층위만의 노력으로는 충분하지 않다. 억제의 강화와 위기 안정성의 균형이 어려운 것이 사실이나, 한반도 AI-핵 거버넌스가 달성해야 할 핵심 과제이다.

물론 이 처방들이 모든 위험을 제거하는 것은 아니다. 강제적 검토시간의 제도화는 억제의 신뢰성과 충돌하여, 지연을 공개하면 대응 의지의 약화로 읽히고 공개하지 않으면 오인 방지의 효과가 사라지는 딜레마를 남긴다. 교차검증과 인

66) 설인효, "미국의 연합·합동전영역지휘통제(CJADC2) 추진 동향과 한국의 대응방향,"『국제관계연구』 제31권 1호 (2026).

67) 남북간 군사합의가 사실상 무력화되고 핵-재래식 군비통제 협의가 중단된 상황에서, AI-핵 넥서스에 국한된 사고방지협정을 먼저 체결하는 것은 기대하기 어렵다. 이 층위의 조치는 최소한 정치적 접촉과 통신 채널의 복원을 전제하는데, 그 복원은 AI규범의 문제가 아니라 남북 관계 전반의 문제이기 때문이다. 다만 오인 방지를 위한 통보 절차 등은 다른 합의와 달리 검증의 부담이 작고 어느 일방의 전력 우위를 직접 제약하지 않는다는 점에서 남북관계 개선 국면에서 우선 시도할 수 있는 의제가 될 수는 있을 것이다.

간 판단의 제도화 역시 검증할 시간이 실재할 때에만 의미를 가지며, 그 판단이 형식적 승인에 그친다면 알고리즘 결정에 대한 정당성을 오히려 강화한다. 한미가 AI-NC3 운용원칙을 투명하게 천명하는 조치조차 북한의 인식에 따라서는 참수작전 준비의 신호로 읽힐 수 있다는 점에서, 억제 강화가 위기 안정성을 훼손하는 구조와 같은 역설을 안고 있다. 결국 절충적 관리가 다룰 수 있는 것은 위험의 총량이 아니라 위험이 실현되는 조건의 일부이며, 기술적 설계나 제도적 정교함보다는 남북한 정치적 관계에 의해 규정된다. 그럼에도 이것이 필요한 이유는 실패의 비용이 비가역적이기 때문이며, 위험이 발생하지 않도록 시간을 확보하는 시도이기 때문이다.

## 6. 결론

본 논문은 AI의 안정론과 불안정론 사이의 이분법을 넘어서는 절충적 관점을 제시하였다. AI가 불안정을 가져온다는 논거는 AI가 억제의 구조적 기반을 훼손하는 경로를 잘 보여주지만, 안정화론자들이 지적하는 AI의 효과는 NC3 기능에 따라 정반대의 결과를 예상한다. 가변적 효과론은 AI의 위험이 기술 자체보다는 채택 국면, 지도자 인지, 네트워크 구조 등의 조건에 의해 결정된다고 주장한다. AI가 스스로 핵전쟁을 시작하지 않도록 통제될 수 있지만, 위기를 흡수하고 완충하는 인간적 브레이크를 무력화시킬 수도 있다는 것이다. 결국 위험의 본질은 AI에 의한 자율 발사라는 시나리오보다는, 인간이 숙고할 수 있는 시간과 오판을 교정할 공간이 사라지는데 있다.

앞서 시간, 정보, 통제의 세 영역의 분석틀을 가지고 이들이 작동하는 구체적 경로를 제시했다. 시간 영역에서는 결심의 여유가 구조적으로 소멸됨을 보여주고, 정보 영역에서는 진위 구분이 불가능한 정보의 범람이 위기관리를 마비시킴을 보여주었으며, 통제 영역에서는 형식적인 인간 감독이 실질적 알고리즘 지배

로 전환되는 경로를 분석했다. 세 영역이 한반도의 극단적 물리 조건 위에서, 위기의 완충 능력이 잠식되는 현상은 비선형적으로 가속된다. 결심 압축의 극단화, 선제 또는 상실의 알고리즘화, 비의도적 확전, 정보환경의 동시 오염과 같은 네 가지 위험경로는 독립적이지 않으며 동시에 작동하며 상호 증폭될 수 있다.

특히 한반도 상황에서 한미의 AI 역량 우위가 역설적으로 불안정을 심화할 수 있다는 발견은 정책적으로 중요한 함의를 갖는다. 기술 우위의 추구와 위기 안정성의 보존은 자동적으로 동시 성립하지 않는다. 억제를 강화하는 능력이 위기 안정성을 약화시킬 수 있음을 인식하고 전략적 억제를 설계하는 단계에서부터 고민하지 않는다면, 군사력의 강화가 안정이 아니라 불안정의 나선을 촉발할 수밖에 없다. 기술적 해법만으로는 한반도 위기 안정성 문제를 해결할 수 없다는 것이고, 따라서 제도적 관리는 필수적이다.

이러한 진단 위에서 본 연구는 절충적 관리를 제안하였다. AI의 군사적 활용을 거부할 수 없는 현실 속에서 AI의 속도를 인간의 판단으로 통제해야 한다는 것이다. NC3를 기능별로 구분하여 적용하고, 결심 지연을 의도적으로 제도화하며, 자동화 편향과 '아첨하는 AI'를 방어한다는 세 원칙은 한국 독자, 한미동맹, 한반도 신뢰구축이라는 세 층위에서 동시에 구현되어야 한다. 일부의 노력만으로는 충분하지 않으며, 억제의 강화와 위기 안정성의 보존을 동시에 추구하는 어려운 균형이 한반도 AI-핵 거버넌스를 위한 핵심 과제이다.

절충적 관리론이 갖는 한계는 앞서 논한 바와 같다. 여기에 더해 연구 자체의 한계도 지적해둘 필요가 있다. 북한의 AI-핵 넥서스에 관해 공개정보에 제약된 평가는 잠정적일 수밖에 없고, 네 가지 위험 경로는 예측이 아니라 조건부 가능성만을 보여준다. 세 영역의 분석도 아직 개념적인 수준으로 경험적 사실에 의해 뒷받침되지 않았다. 따라서 추후 연구는 필수적이다. NC3 기능별 위험을 정량적으로 평가하고, AI 결심지원의 '질'을 측정하는 지표를 개발하며, 역내 AI-NC3 신뢰구축조치를 구체적으로 설계해야 한다. 어렵고 복잡한 한반도의 상황은 AI-핵 넥서스로 인한 위기를 증폭시킬 수 있지만, 그렇기 때문에 한국

이 규범 형성을 주도하고 기여할 기회가 함께 열려있다. 다만 그 기여가 실질적 의미를 갖기 위해서는 남북 간 최소한의 소통 조건을 회복하는 일이 선행되어야 한다.

# 참고문헌

1. 단행본


Colby, Elbridge A. and Michael S. Gerson, eds. *Strategic Stability: Contending Interpretations.* Carlisle: US Army War College Press, 2013.

Davis, Zachary, and Michael Nacht, eds. *Strategic Latency: Red, White, and Blue — Managing the National and International Security Consequences of Disruptive Technologies.* Livermore, CA: Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, 2018. https://cgsr.llnl.gov/sites/cgsr/files/2024-08/STATEGIC_LATENCY_Book-WEB.pdf.

Geist, Edward. *Deterrence Under Uncertainty: Artificial Intelligence and Nuclear Warfare.* Oxford: Oxford University Press, 2023.

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

Kahneman, Daniel. *Thinking, Fast and Slow.* New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Lewis, Jeffrey. *The 2020 Commission Report on the North Korean Nuclear Attacks Against the United States: A Speculative Novel.* Boston: Mariner Books, 2018.

Posen, Barry R. *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risks.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991.

Saalman, Lora, ed. *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk,* Vol. II: East Asian Perspectives.

Stockholm: SIPRI, 2019.

Scharre, Paul. *Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War.* New York: W. W. Norton, 2018.

Scharre, Paul. *Four Battlegrounds: Power in the Age of Artificial Intelligence.* New York: W. W. Norton, 2023.

Schelling, Thomas C. *Arms and Influence.* New Haven, CT: Yale University Press, 1966.

Schelling, Thomas C. *The Strategy of Conflict.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960.

Schelling, Thomas C., and Morton H. Halperin. *Strategy and Arms Control.* New York: Twentieth Century Fund, 1961.

Seabury, Paul, ed. *The Balance of Power.* San Francisco: Chandler, 1965.

SIPRI. *SIPRI Yearbook 2026: Armaments, Disarmament and International Security.* Oxford: Oxford University Press, 2026.

2. 논문

김경민・김회동・박상준・김지원. “국방혁신 4.0을 고려한 한국군의 AI적용 및 거버넌스 연구.”『융합보안논문지』 제25권 3호 (2025), pp. 179-186.

김보미. “북한의 핵전력 지휘통제체계와 핵안전성.”『국가전략』 제22권 3호 (2016), pp. 37-60. https://doi.org/10.35390/sejong.22.3.201609.002

설인효. “미국의 연합・합동전영역지휘통제(CJADC2) 추진 동향과 한국의 대응 방향.”『국제관계연구』 제31권 1호 (2026), pp. 39-75. https://doi.org/10.18031/jip.2026.06.31.1.39

손한별. “제3차 핵시대의 핵전략: 한국의 국방 패러다임 전환을 위한 시론적 검토.”『국가전략』 제31권 1호 (2025), pp. 5-36. https://doi.org/10.35390/sejong.31.1.202502.001

이형재. “북 핵 위협대응을 위한 지휘통제체계 발전방안: 인공지능 기술을 적용한 지능화 항공우주작전본부 구축.”『한국군사학논집』 제77권 3호 (2021), pp. 473-506. https://doi.org/10.31066/kjmas.2021.77.3.019

황태성・이만석. “인공지능의 군사적 활용 가능성과 과제.”『한국군사학논집』 제76권 3호 (2020), pp. 1-30. https://doi.org/10.31066/kjmas.2020.76.3.001

Acton, James M. “Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War.” *International Security.* Vol. 43, No. 1 (2018), pp. 56-99. https://doi.org/10.1162/isec_a_00320

Bowers, Ian, and Henrik Stålhane Hiim. “Conventional Counterforce Dilemmas: South Korea's Deterrence Strategy and Stability on the Korean Peninsula.” *International Security.* Vol. 45, No. 3 (2020/2021), pp. 7-39. https://doi.org/10.1162/isec_a_00399

Erskine, Toni. “Before Algorithmic Armageddon: Anticipating Immediate Risks to Restraint When AI Infiltrates Decisions to Wage War.” *Australian Journal of International Affairs.* Vol. 78, No. 2 (2024), pp. 175-190. https://doi.org/10.1080/10357718.2024.2345636

Gavin, Francis J. “Strategic Stability and Its Limits: Reflections on Schelling.” *Texas National Security Review.* Vol. 9, No. 2 (2026), pp. 20-35. https://doi.org/10.1353/tns.00031

Horowitz, Michael C. “Artificial Intelligence and the Future of Strategic Stability.” *Texas National Security Review.* Vol. 9, No. 2 (2026), pp. 66-83. https://doi.org/10.1353/tns.00034

Horowitz, Michael C. “Artificial Intelligence, International Competition, and the Balance of Power.” *Texas National Security Review.* Vol. 1, No. 3 (2018), pp. 36-57. https://doi.org/10.15781/T2639KP49

Jeon, Kyung-joo. "Making a Case for Flexibility in the ROK-US Deterrence Posture." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament.* Vol. 8, No. 1 (2025), pp. 57-75. https://doi.org/10.1080/25751654.2025.2522495

Jo, Bee Yun. "Conventional-Nuclear Integration (CNI) as Alliance Practice for Extended Deterrence and Assurance." *Journal of Peace and Unification.* Vol. 14, No. 1 (2024), pp. 113-130. https://doi.org/10.31780/jpu.2024.14.1.113

Kwik, Jonathan. "Digital Yes-Men: How to Deal with Sycophantic Military AI?" *Global Policy*, Vol. 16 (2025). pp. 467-473. https://doi.org/10.1111/1758-5899.70042

Lee, Do Young. "Growing Divergence: North Korea's Evolving Nuclear Strategy and the US-South Korea Alliance." *Texas National Security Review.* Vol. 8, No. 4 (2025), pp. 70-79. https://doi.org/10.1353/tns.00014

Lieber, Keir A., and Daryl G. Press. "The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence." *International Security.* Vol. 41, No. 4 (2017), pp. 9-49. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00273

Lin, Herbert. "AI in the Information Ecosystem and Its Impact on Nuclear Escalation." *Bulletin of the Atomic Scientists.* Vol. 82, No. 2. (2026), https://doi.org/10.1080/00963402.2026.2628486

McDermott, Rose. "The Influence of Psychological Factors in the Search for Strategic Stability." *Texas National Security Review.* Vol. 9, No. 2 (2026), pp. 36-49. https://doi.org/10.1353/tns.00032

Schneider, Jacquelyn. "Cyber Operations and Nuclear Stability: Networked Instability?" *Texas National Security Review.* Vol. 9, No. 2

(2026), pp. 50–65. https://doi.org/10.1353/tns.00033

Talmadge, Caitlin. “Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States.” *International Security.* Vol. 41, No. 4 (2017), pp. 50–92. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00274

Trinkunas, Harold, and Herbert S. Lin. “Introduction: Emerging Technologies and the Future of Strategic Stability.” *Texas National Security Review.* Vol. 9, No. 2 (2026), pp. 8–19. https://doi.org/10.1353/tns.00030

Unal, Beyza, and James Johnson. “Artificial Intelligence and Nuclear Weapons: Challenges and Opportunities for Strategic Stability.” *The RUSI Journal.* Vol. 167, No. 2 (2022), pp. 16–27. https://doi.org/10.1080/25751654.2022.2047360

3. 보고서

국가안보전략연구원.「2024년 정세 평가 및 2025년 전망」. 서울: 국가안보전략연구원, 2024.

김양규. “인공지능–핵무기 넥서스(AI–Nuclear Nexus)와 세계군사질서 전망.”「AI와 신문명표준 스페셜리포트」 군사도전①. 서울: 동아시아연구원, 2024. https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22706&board=kor_special (검색일: 2026년 6월 9일).

함형필. “한미 한반도 핵억제·핵작전 지침.”「안보현안분석」 제218호. 충남: 국가안전보장문제연구소, 2024.

Bernstein, Paul I. and Shane Smith, “Through a Glass, A Little Less Darkly: North Korean Nuclear Command and Control in Light of Recent Developments,” *38 North,* November 14, 2022. https://

www.38north.org/2022/11/through-a-glass-a-little-less-darkly-north-korean-nuclear-command-and-control-in-light-of-recent-developments/ (accessed: June 5, 2026).

Bode, Ingvild, and Ishmael Bhila. "The Problem of Algorithmic Bias in AI-Based Military Decision Support Systems." *ICRC Humanitarian Law & Policy Blog*, September 3, 2024. https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2024/09/03/the-problem-of-algorithmic-bias-in-ai-based-military-decision-support-systems/ (accessed: June 11, 2026).

Boulanin, Vincent, Lora Saalman, Petr Topychkanov, Fei Su, and Moa Peldán Carlsson. *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk*. Stockholm: SIPRI, 2020.

Csernatoni, Raluca. "The Fog of AI War." Strategic Europe, Carnegie Endowment for International Peace. April 16, 2026 https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2026/04/the-fog-of-ai-war (accessed: June 10, 2026).

Geist, Edward, and Andrew Lohn. *How Might Artificial Intelligence Affect the Risk of Nuclear War?* Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018.

ICRC and Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. *Artificial Intelligence and Related Technologies in Military Decision-Making on the Use of Force in Armed Conflicts: Current Developments and Potential Implications*. Expert Consultation Report. Geneva: ICRC and Geneva Academy, 2024.

Long, Austin. "Artificial Intelligence and Nuclear Weapons." *Strategic Simplicity* (Substack), February 14, 2026. https://strategicsimplicity.substack.com/p/artificial-intelligence-and-nuclear

(accessed: May 20, 2026).

McDonnell, Tim, Mary Chesnut, Tim Ditter, Anya Fink, and Larry Lewis. "Artificial Intelligence in Nuclear Operations: Challenges, Opportunities, and Impact." *CNA Research Memorandum.* Alexandria, VA: Center for Naval Analyses. April 2023. https://www.cna.org/reports/2023/04/Artificial-Intelligence-in-Nuclear-Operations.pdf (accessed: June 9, 2026).

Narang, Vipin, and Ankit Panda. "Command and Control in North Korea: What a Nuclear Launch Might Look Like." *War on the Rocks,* September 15. 2017. https://warontherocks.com/2017/09/command-and-control-in-north-korea-what-a-nuclear-launch-might-look-like/ (accessed: June 18, 2026).

Patil, Sameer, and Rahul Rawat. "Integration of Artificial Intelligence in Nuclear Systems and Escalation Risks." *APLN Policy Brief.* Seoul: Asia-Pacific Leadership Network, May 2025.

Rivera, Juan-Pablo, Gabriel Mukobi, Anka Reuel, Max Lamparth, Chandler Smith, and Jacquelyn Schneider. "Escalation Risks from Language Models in Military and Diplomatic Decision-Making." In Proceedings of the 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT '24). Rio de Janeiro: ACM. 2024. https://doi.org/10.1145/3630106.3658942

Saltini, Alice. "Assessing the Implications of Integrating AI in Nuclear Decision-Making Systems." *European Leadership Network Policy Brief.* February 2025. https://europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2025/02/25_02_11_AINC3policybrief.pdf (accessed: June 9, 2026).

Sethi, Manpreet. "How Artificial Intelligence Impacts Deterrence Stability:

A Realistic Assessment.” *APLN Policy Brief.* Seoul: Asia-Pacific Leadership Network, January 2026.

4. 뉴스・기사 및 인터넷 자료

뉴스1. “김정은, 정찰・AI자폭 무인기 참관…간부 필수자질 향상 당부.” 2025년 3월 27일. https://www.news1.kr/nk/politics-diplomacy/5733602 (검색일: 2026년 6월 1일).

한국NGO신문. “김정은, AI기술 도입된 자폭무인기 성능 시험 참관.” 2025년 3월 26일, https://www.ngonews.kr/news/articleView.html?idxno=204428 (검색일: 2026년 6월 7일).

한국일보. “구글 ‘中・北 해킹조직, AI로 사이버공격 자동화…산업화된 해킹’.” 2026년 5월 12일. https://www.hankookilbo.com/news/article/A2026051215080001001 (검색일: 2026년 6월 10일).

한국일보. “한미의 AI-핵 넥서스. 북한의 핵무기 도발도 막을 수 있다.” 2026년 1월 29일. https://www.hankookilbo.com/news/article/A2026012810160005795 (검색일: 2026년 3월 10일).

민플러스. “[전문] 조선민주주의인민공화국 핵무력 정책에 대하여.” 2022년 9월 8일, https://www.minplusnews.com/news/articleView.html?idxno=13083 (검색일: 2026년 9월 9일).

REAIM 2024. *Blueprint for Action. Second Summit on Responsible AI in the Military Domain,* Seoul, September. 2024. https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5674/view.do?seq=321057 (accessed: May 21, 2026).

REAIM. *A Coruña Declaration: REAIM 2026 Pathways to Action.* February 5, 2026. https://www.exteriores.gob.es/en/REAIM2026/Paginas/default.aspx (accessed: August 23, 2026).

The White House. “Readout of President Biden's Meeting with President

Xi Jinping of the People's Republic of China." November 2024. https://china.usembassy-china.org.cn/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china-3/ (accessed: June 10, 2026).

United Nations General Assembly. Resolution 79/239, "Artificial Intelligence in the Military Domain." December 24. 2024. https://docs.un.org/en/A/RES/79/239 (accessed: June 9, 2026).

U.S. Department of State. *Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy*, November 9. 2023. https://www.state.gov/bureau-of-arms-control-deterrence-and-stability/political-declaration-on-responsible-military-use-of-artificial-intelligence-and-autonomy (accessed: May 20, 2026).

Abstract

# The AI-Nuclear Nexus and Crisis Stability on the Korean Peninsula

**Hanbyeol Sohn** (Korea National Defense University)

In the Third Nuclear Age, nuclear risk can no longer be reduced to the number or yield of warheads. Even without delegating launch authority, artificial intelligence (AI) erodes the time for deliberation, the political space for correcting misperception, and the capacity to manage escalation incrementally—conditions on which classical deterrence theory rests. This article reframes the central question from whether AI will cause nuclear war to how the capacity to absorb and buffer crises is degraded while deterrence still holds. It proposes a three-domain framework—time (decision compression), information (perceptual contamination), and control (the human-machine loop)—and applies it to North Korea's exploratory AI-nuclear coupling and the ROK–U.S. alliance's AI-enabled deterrence architecture. The analytical contribution lies not in identifying new axes but in specifying how these three domains amplify one another under the peninsula's physical constraints. Rather than siding with either pole of the stability debate, it argues for a calibrated managerial approach that applies AI selectively across NC3 functions while deliberately preserving the time for human control in decision-support domains.

Keywords: AI-nuclear nexus, crisis stability, nuclear command-control-communications (NC3), conventional-nuclear entanglement, inadvertent escalation, decision compression, automation bias

투고일: 2026.07.11. 심사일: 2026.08.20. 게재확정일: 2026.09.07.

Ⅳ

# 북한의 관료 통제와 법제화의 역할

## : 주인-대리인 문제를 중심으로

**이경수** (서울대학교 한국정치연구소)

1. 서론
2. 관료 통제와 법제화
3. 김정은 시기 관료 통제 기제
4. 결론

Summary

본 연구는 북한에서 관료 통제의 기제로서 법제화가 수행하는 역할을 분석한다. 관료 통제를 체제의 이익과 개별 관료의 이익 간 불일치에서 발생하는 주인–대리인 문제로 개념화하고, 이러한 불일치가 정보 비대칭을 초래한다는 점에 주목하여 북한 체제가 이 문제에 대응해 온 방식을 검토한다. 구체적으로 본 연구는 관료 통제의 세 가지 기제, 즉 이념적 조정, 당적 통제와 법적 통제의 병행, 그리고 처벌과 제재의 강화 과정에서 법제화의 역할을 도출한다.

본 연구는 북한 체제가 개별 관료의 이익을 당–국가의 이익과 일치시키기 위한 전략을 점차 강화해 왔다고 주장한다. 특히 관료의 권한과 행정적 재량의 범위를 법적으로 명확히 규정하는 동시에 위반 행위에 대한 처벌을 강화해 개별 관료의 불응 비용을 높임으로써 법적 순응을 강화해 왔다. 본 연구는 관료 통제의 법제화가 단순한 행정 합리화를 넘어 체제 정당성을 제고하고 내구성을 확보하기 위한 통치전략으로 이해할 것을 주장한다.

| **주제어** | 법제화, 법에 의한 지배, 관료 통제, 이익 분화, 주인–대리인 문제, 체제 내구성

# 1. 서론

김정은 집권기 북한 정치의 고유한 특징으로 법제화의 진전이 자리하고 있음은 주지의 사실이다. 당 대회와 당중앙위원회 전원회의 결정은 즉각적으로 최고인민회의 상임위원회를 통해 법으로 제정되고 있다. 핵 폐기 가능성을 전면적으로 부정한 김정은 국무위원장의 언술을 「핵무력정책법」(2022)으로 만든 것은 물론 이를 헌법에 반영해 "법적으로 고착"시켰으며, 남북관계를 '적대적 두 국가 관계'로 규정한 언급 또한 헌법에 영토 조항을 삽입함으로써 법적으로 뒷받침했다. 코로나-19 상황에 대한 대처 과정에서 「비상방역법」(2020)을 제정했으며, 수해로 인한 피해를 복구하는 과정에서는 「재해방지 및 구조, 복구법」(2024)을 개정했다. 요컨대 국내외 정책 수행시 당의 결정에 이어 최고인민회의를 통한 입법적 기반을 마련하는 모습을 보이는 것이다.[1)]

당의 정책을 법으로 뒷받침하는 작업은 '통치권을 강화하는 수단으로서의 법' 개념을 채용한 데 따른 것으로 분석된다.[2)] 즉 통상적으로 이해하는 법의 지배, 즉 법치(rule of law)에는 이르지 못하나 법에 의한 통치(rule by law)를 실행함으로써 통치의 예측가능성을 증진하고, 안정성과 정당성을 확보하고자 하는 것이다. 또한 북한은 '사회주의 법무생활'이라는 슬로건 하에 주민들이 법을 지키며 생활할 것을 강조하고 있으며, 공장・기업소・기관・단체 등 각 단위에 '모범준법단위' 칭호를 수여하는 등으로 각계각층의 준법행위를 적극 독려하고 있다.

국가 정책에서부터 주민 생활에 이르기까지 법의 역할이 확대되는 가운데 북

* 이 논문은 2024년 대한민국 교육부와 한국연구재단 지원을 받아 수행되었음 (NRF-2024S1A5B5A16029424).

1) 박정원, "북한 김정은 정권의 법제 변화와 사법적 준비," 『북한법연구』 제31호 (2024), pp. 31-60; 류지성, "최근 북한입법의 변화분석," 『북한법연구』 제28호 (2022), pp. 235-271.

2) 강혜석, "'사회주의법치국가론'과 김정은 시기 통치전략: 북한식 법치의 내용과 특징," 『국제지역연구』 제26권 제1호 (2022), pp. 275-306; 황의정. "김정은 시대 북한식 사회주의법치의 의미와 한계 - 법의 지배(Rule of Law)의 일반론적 시각을 중심으로 -," 『동북아법연구』 제12권 제3호 (2019), pp. 109-139; 박정원. "북한의 '사회주의 법치국가 건설론'과 법제정비 동향," 『동북아법연구』 제5권 제1호 (2011), pp. 1-29; 류지성. "최근 북한입법의 변화분석," 『북한법연구』 제28호 (2022), pp. 235-271.

한의 법제 정비를 분석한 다양한 연구가 진행되었다. 특히 법의 제・개정 시 내용 변화를 추적해 북한 당국의 정책 변화와 의도, 함의를 분석하는 연구가 활발히 진행되었다. 법제화를 통한 사회 통제와 억압 기제의 강화,[3] 기업・노동・금융 등 분야별 법제에 드러나는 경제관리 방식의 변화[4] 등 정치, 경제, 사회 각 분야의 개별 법의 내용과 그 함의에 대해서 구체적인 분석이 실행되었다.

그러나 본 연구가 관심을 갖고 있는 관료 통제의 측면에 대해서는 관련 연구를 찾기 힘들다. 포괄적인 행정법에 대해서도 이미 연구의 부족이 지적된 바 있다.[5] 북한 행정법제에 대한 연구는 개별 항목의 내용을 소개, 검토하는 데 그치고 있는데, 최선웅[6]은 행정작용법과 행정처벌법, 행정구제법으로 구분해 재정, 건축, 환경, 경찰 등 관련 행정법제 내용을 소개했다. 송인호와 최귀일은 북한의 행정작용법 중 행정행위와 행정입법 내용을 처음으로 소개했으며, 김민배[7]는 행정위법행위와 행정처벌법을 검토해 북한 행정법의 특징을 질서 유지와 체제 보위를 목적으로 한다는 점으로 파악했다. 그러나 이들 연구는 행정과 관련한 법 조문과 제도의 내용 자체에 초점을 맞출 뿐, 행정을 실제로 집행하는 주체인 개별 관료의 행태에 대한 분석으로는 나아가지 못했다.

---

3) 이규창, "2020년 이후 북한 사회통제법규 분석과 평가: 사형 규정이 포함된 법규를 중심으로," 『북한법연구』 제32호 (2024), pp. 71-105; 이규창, "2020년 전후 북한의 인권정책 분석과 평가: 제・개정 사회통제법규 분석을 중심으로," 『북한법연구』 제29호 (2023), pp. 27-60; 임을출, "2020년 이후 김정은 정권의 반동사상문화 통제: 특징과 함의," 『북한학보』 제49권 제1호 (2024), pp. 80-116; 김준섭, "법제화를 통한 북한의 사회통제 국가시스템 특징 연구: 김정은 시대 제정된 「사회통제 6대 법규」 분석을 중심으로," 『한국보훈논총』 제25권 1호 (2026), pp. 55-86; 박정원, "북한 김정은 정권의 법제 변화와 사법적 준비"; 황현욱, "북한 헌법과 주민통제 법령의 정합성 문제에 대한 비판적 고찰 – '3대 악법'을 중심으로-," 『법제』 제708호 (2025), pp. 265-295.

4) 김미연, "2019년 사회주의 헌법 개정 이후 북한의 경제관리방식 변화: 경제 관련 개별법 개정 내용을 중심으로," 『동북아연구』 제39권 제1호 (2024), pp. 79-111; 최정욱, "북한의 사유화 현상과 법제 변화: 대부투자, 자산임대 및 무역거래를 중심으로," 『북한법연구』 제32호 (2024), pp. 161-203; 이은정, "2024년 북한 민법상 '계획에 기초하지 않는 계약(일반계약)'의 변화: 경제체제의 변화와 관련하여," 『북한법연구』 제34호 (2025), pp. 199-249; 양문수, "김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 '우리식 경제관리 방법'," 『통일정책연구』 제26권 2호 (2017), pp. 81-115; 최은주, 『김정은 집권 시기 경제법제의 변화와 전망』 (서울: 세종연구소, 2022).

5) 송인호・최귀일, "북한의 행정법에 관한 고찰 -북한의 행정행위 및 행정입법 개념을 중심으로-," 『법학연구』 제26권 제2호 (2018), p. 162.

6) 최선웅, "최근 북한 행정법제의 동향," 『연세법학』 제41호 (2023), pp. 501-537.

7) 김민배, "북한의 행정위법행위와 행정처벌법," 『통일과 법률』 제41호 (2020), pp. 107-139.

이와 관련하여 8차 당대회 이후 북한이 간부 사업의 중요성을 한층 강조한다는 점에 주목할 필요가 있다. 2024년 10월 북한은 처음으로 '제1차 전국간부사업부문일군회의'를 개최하면서 간부사업 전체에 대한 총화를 진행했으며, 새로운 간부심의체계 및 심사인준체계, 후비간부육성체계를 수립해 간부, 즉 관료 선발과 심사에 대한 대응을 체계화했다.[8] 한편 관료주의, 패배주의, 보신주의 등 관료에 대한 질타를 통해[9] 각급 관료의 세도와 전횡, 무책임성을 실질적으로 처벌하며, 이를 묵과하지 않겠다는 뜻을 명확히 했다. 김정은 국무위원장은 9차 당대회 직후 개최된 최고인민회의 제15기 제1차 시정연설에서 정권기관들의 사업 개선을 역설하며 각급 정권기관의 기능과 역할을 강화하기 위한 사업체계와 질서를 합리적으로 세우고 정무원들의 사업 방식을 개선해 나갈 것을 요구했다. "주민들의 고충을 풀어주지 않으면서 세외부담과 불만을 조장시키는 현상을 근절"할 것을 주문하며 기층 사업단위인 인민반을 정비할 것도 지시했다.[10] 당・정 국가기관부터 인민반에 이르기까지 개별 관료들의 행동을 규율하겠다는 의지를 내비친 것이다.

이 점에 주목해 본 연구는 김정은 시기 북한에서 관료의 순응을 이끌어내기 위한 법적, 제도적 장치를 검토한다. 특히 관료 통제의 문제를 주인-대리인 문제의 하나로 분석하고자 한다. 주인에 해당하는 체제 당국은 다양한 도구를 채용해 정당성 확보와 생존을 추구하지만, 대리인에 해당하는 개별 관료의 이해관계는 이와 상이할 수 있다. 김정은 집권 이후 북한은 중앙 당국과 개별 관료 간의 이익 불일치를 어떻게 해소하고자 하는가? 즉, 관료를 둘러싼 주인-대리인 문제에 어떻게 대응하고 있는가? 이것이 본 연구의 질문이다.

이에 답하기 위해 본 연구는 비교 권위주의 연구에서 축적된 주인-대리인 문

8) 박영자・황주희・강영은・김세라, 『북한의 권력엘리트 분석: 북한 변화에의 함의』(서울: 통일연구원, 2025).

9) 단, 관료 비판의 초점은 시기적으로 달라지는데, 7차 당대회 이전까지는 세도와 관료주의 비판이 두드러졌으며, 7차 당대회 이후 8차 당대회 이전까지는 패배주의, 8차 당대회 이후는 형식주의 비판이 주되게 이루어지고 있다. 박영자 외, 『북한의 권력엘리트 분석』, pp. 147-183.

10) 『조선중앙통신』, "경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 시정연설을 하시였다," 2026년 3월 24일자.

제 해결을 위해 도입한 여러 통제 기제를 바탕으로 북한의 관료 통제 기제를 살펴본다. 특히 제·개정된 행정 관련 법제와 관련 기구 정비에 주목하여 관료 통제 기제에 있어 법제화의 역할을 중점적으로 살펴본다. 먼저 비교 권위주의 연구에서 축적된 관료 통제 기제인 이념적 변용과 기구 정비, 법적 기제를 기준으로 북한이 현재 채용하고 있는 관료 통제 기제를 검토하고, 당의 위계적 통제와 병행하여 법적, 절차적 규제가 관료 통제의 새로운 축으로 제도화되고 있음을 보인다. 마지막으로 이러한 시도가 갖는 함의와 그 한계를 지적한다.

## 2. 관료 통제와 법제화

각급 관료는 사업을 실질적으로 조직·집행하며 당 및 정부 정책을 현장에서 관철시키는 행위자다. 권위주의 체제, 특히 선거라는 정당성 확보 기제가 부재한 '닫힌(closed)' 권위주의 체제 하에서 관료 통제의 문제는 상시적인 딜레마로 작동한다.[11] 각급 관료의 행태가 일반 주민이 체제의 정당성과 책무성을 판단하는 실질적 준거로 기능하기 때문이다. 체제가 표방하는 목표와 공식 담론은 주민이 일상적으로 체감하는 현실과는 상당한 괴리를 갖는다. 주민들은 현장 관료의 정책 집행 과정에서, 예컨대 체제가 제공하는 서비스를 받으며 책무성을 경험하고 체제를 지지하게 된다.[12] 다른 한편으로 주민들이 관료의 약탈적 행위를 경험하면 체제에 대한 불신과 불만이 커지게 된다. 요컨대 각급 관료는 주민의 체제 지지 여부에 직접적으로 영향을 미치는 행위자라 할 수 있다.

한편 개별 관료의 이해관계는 체제와 일치하지 않는다. 니스카넨(Niskanen)

11) Yongshun Cai, S*tate and Agents in China: Disciplining Government Officials* (Stanford: Stanford University Press, 2015).

12) Yuchao Zhu, "'Performance Legitimacy' and China's Political Adaptation Strategy," *Journal of Chinese Political Science,* Vol. 16, No. 2 (2011), pp. 123-140; Hongxing Yang and Dingxin Zhao, "Performance Legitimacy, State Autonomy and China's Economic Miracle," *Journal of Contemporary China,* Vol. 24, No. 91 (2015), pp. 64-82.

의 관찰처럼 합리적 행위자로서 관료는 정책 목표의 효과적 달성보다 예산 및 재량권의 극대화를 추구한다.[13] 승진과 지위 상승, 부서 및 예산 규모의 확대, 개인적 보상과 특혜 등이 관료 행위에 영향을 미치는 실질적 유인으로 작용한다. 그런데 권위주의 체제에서는 개별 관료의 예산 변경이나 재량권 확대에 분명한 한계가 존재한다. 합리적 행위자라는 동일한 가정 하에 카이(Cai)는 권위주의 하에서 관료의 기본 목적을 공적 이익 추구, 승진과 지위 상승, 사적 이익 추구로 구분해 검토한다.

첫째, 일부 관료는 인민의 복리 향상에 기여한다는 공적 이익을 추구할 수 있다. '인민을 위하여' 복무한다는 사명감과 공적 이익 추구를 체화한 사회주의의 이상주의적 관료 모습은 여기에 해당한다. 둘째, 관료는 개인적 승진을 목표로 할 수 있다. 특히 당-국가체제 하에서 승진과 지위 상승은 관료 행동을 추동하는 핵심 유인으로 작용한다. 이때 체제 이익과 관료 이익을 일치시키는 별도의 기제가 요구된다. 중국 개혁개방 초기 관료의 실적 평가를 지역 경제성장률과 연동해 관료들이 경제 성장에 적극 나서도록 한 사례가 대표적이다.[14] 셋째, 개별 관료는 비합법적 경제활동을 벌이거나 뇌물을 수수하는 등으로 사적인 부를 추구할 수 있다. 북한 내 만연한 부패 문제는 관료의 사적 이익 추구 양상을 대표적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.[15]

이러한 관료 통제의 문제는 주인-대리인 문제로 이해 가능하다. 문제의 핵심은 이익 불일치와 더불어 정보 비대칭이다. 대리인은 주인보다 더 많은 정보를 갖고 있으며, 주인에 해당하는 체제의 중앙 당국은 대리인인 각급 관료의 행동을 미시적으로 관찰하지 못한다. 관료는 자기 실적을 부풀리거나 결함을 은폐함으로써, 문책을 회피하고 사적인 이익을 추구할 유인을 갖는다. 특히 선거를 비

13) William A. Niskanen, *Bureaucracy & Representative Government* (London: Routledge, 1971).

14) Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy,* Vol. 14, No. 1 (2003), pp. 6-17.

15) 박영민, "북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향: 시장화-약탈성-부패의 메커니즘." 『세계지역연구논총』 제34권 제4호 (2016), pp. 277-307; 최선경, "포스트사회주의 이행 과정에서 '부패'의 경로: 중국과 북한을 중심으로," 『중국사회과학논총』 제4권 제2호 (2022), pp. 92-113.

롯한 공식적 견제 기제가 부재한 권위주의 체제에서는 이러한 정보 비대칭을 활용하여 개별 관료가 시장 행위자와 결탁하여 뇌물을 수수하거나 인허가권을 사적으로 전유하는 등 부패의 가능성이 크다. 즉, 관료의 도덕적 해이는 추상적 가능성에 그치지 않고, 앞서 살펴본 관료의 사익 추구라는 구체적 형태로 현실화된다. 정보 비대칭은 중앙이 관료의 실제 행동과 성과를 직접 검증할 수단을 갖지 못하는 한 지속되며, 바로 이 지점에서 관료 통제의 문제가 발생한다.

권위주의 체제는 이에 대응하기 위해 세 가지 전략을 구사해 왔다.[16] 첫째, 주인의 선호를 대리인에게 주입하는 것으로 이념 주입과 당교육 강화가 그것이다. 둘째, 특수기구의 위계적 통제와 감독·처벌을 강화해 관료의 일탈을 방지하는 것이다. 당과 억압기구를 동원한 감시와 감독의 강화가 그것이며, 사회주의 체제가 일반적으로 채택해 온 방식이기도 하다. 마지막으로 셋째, 대리인에 포획되지 않는 사법적 통제를 강화하여 대리인에 대한 규율을 확립하려는 것이다. 이러한 맥락에서 행정 관련 법과 규칙의 증가는 전통적인 위계적 통제를 넘어 법과 규칙을 통해 관료 행동을 규율하는 방식으로의 전환을 뜻한다.

이념 주입이 대리인의 선호 자체를 사전에 조정해 사적 이익 추구를 방지하는 전략인 반면 법제화는 대리인의 행동을 사후적으로 관찰 가능하게 만들고 외부화된 기준에 결박시켜 사적 이익 추구를 통제하는 전략이다. 본 연구가 주목하는 법제화는 이 세 번째 전략이 제도적으로 구체화된 형태에 해당한다. 즉 법제화는 단순히 법 조항의 양적 증가를 뜻하는 것이 아니라, 주인-대리인 문제의 핵심인 정보 비대칭을 완화하고 관료와 체제 이익을 일치시키기 위해 체제가 선택한 특정한 대응 방식으로 이해될 수 있다.

긴스버그(Ginsburg)는 권위주의 체제에서 법에 의한 지배가 수행하는 기능 중 하나로 정보 생성을 꼽는다.[17] 합법성 여부를 판별하기 위해 누가 법적 기준

16) Tom Ginsburg, "Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes," in *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, ed. Tamir Moustafa and Tom Ginsburg (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 58-71.

17) Ginsburg, "Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes," pp. 71-73.

을 왜, 어떤 방식으로 준수 또는 위반하고 있는지 검토함으로써 관료 행위에 대한 관찰이 추가적으로 이루어지기 때문이다. 피렌붐(Peerenboom) 또한 법이 사적 영역에 대한 통제를 넘어 절차적 입법과 투명한 법 공개, 정당한 절차에 따른 법 해석과 적용을 통해 당, 국가, 관료를 규율함으로써 이들에 대한 의미 있는 제약으로 작용한다고 본다.[18]

본 연구는 이러한 이론적 논의를 배경으로, 주인-대리인 문제 대응이라는 관점에서 북한의 관료 통제 기제를 분석한다. 구체적으로 본 연구는 정보 비대칭과 이익 불일치라는 주인-대리인 문제의 핵심 요소에 대응하기 위해 북한 체제가 어떠한 전략을 채택해 왔는지를 추적한다. 특히 본 연구는 기존의 위계적·이념적 통제 방식이 갖는 한계에 주목하여, 최근 북한의 행정 법제화 및 관료 규율, 법과 규칙 정비가 어떠한 정치적 함의를 갖는지를 검토한다.

## 3. 김정은 시기 관료 통제 기제

### 가. 이념적 조정

대리인 비용 감축의 첫 번째 전략인 이념 주입은 교육과 선전을 통해 대리인의 선호 자체를 주인의 선호와 일치시키려는 기제이다. 여기서 주인은 당-국가 체제이며, 대리인은 중앙에서 지방에 이르는 각급 당·정·군 관료로서 체제의 목표를 현실화하는 역할을 담당한다. 북한은 조직생활을 통해 일상적으로 주민 전체에게 이념을 주입해 왔다. 주민들은 소속 조직에서 정기적인 사상학습과 생활총화에 참여해 최고지도자의 교시와 당의 노선을 학습하고 자신의 사업 실적과 사상 상태를 비판적으로 점검받는다.[19] 이러한 조직생활은 단순한 교육 프

18) Randall Peerenboom, "Globalization, Path Dependency and the Limits of Law: Administrative Law Reform and Rule of Law in the People's Republic of China," *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 19, No. 2 (2001), pp. 161-264.

19) 정영철, "북한주민의 일생과 변화하는 일상," 장달중 편, 『현대 북한학 강의』 (서울: 사회평론, 2013), pp. 231-281.

로그램에 그치지 않고, 개인이 자신의 행동과 사고를 체제가 요구하는 규범에 지속적으로 맞추어 가도록 강제하는 반복적 규율 기제로 기능한다.

이념 주입(indoctrination)과 선전·선동은 북한 전체 주민을 대상으로 하지만 이를 관료 통제의 측면에서 파악하면, 개별 관료가 공적 이익 추구를 자신의 목표로 내면화하도록 함으로써 애초에 사적 이익을 추구할 유인 자체를 억제하려는 전략으로 이해할 수 있다. 사회주의 체제는 일반적으로 모두 이념을 강조하나, 북한의 경우 최고지도자를 정점으로 한 유일사상체계와 결합되면서 독자적인 형태로 전개되었다. 북한은 주체사상과 김일성-김정일주의를 필두로 한 이념 교육을 통해 체제에 대한 지지를 확보하는 동시에 우리민족제일주의, 우리 국가제일주의 등 시기별로 대표 이념을 변주하며 이념적 정당화(legitimation)를 추진함으로써 체제 생존을 도모해 왔다.[20]

김정은 시기의 대표적 국가 이념으로 부상한 인민대중제일주의는 관료 통제의 측면에서 변화된 지점을 내포하고 있다. 2026년 3월 북한은 헌법을 개정하면서 인민대중제일주의를 국가 건설과 활동의 원칙으로 내세우고 인민대중의 복리 증진을 자기 활동의 최고원칙으로 정립했다. 이에 앞서 2021년 8차 당대회에서 당 규약을 개정하며 인민대중제일주의 정치를 '사회주의 기본 정치방식'으로 규정하여 기존의 선군정치를 대체하는 김정은 시기의 주요 이념으로 공식화했다.[21]

인민대중제일주의는 김정일 시기 군(軍) 중심의 선군정치에서 벗어나 인민으로 초점을 이동하면서 당과 인민 관계에 대한 조정을 내포한다.[22] 과거 북한은 인민대중의 이익을 사회주의 실현으로 선험적으로 규정하고, 사회주의 실현을 위한 복무를 당과 인민의 핵심 과제로 설정했다.[23] 인민대중제일주의 논의는

---

20) Charles K. Armstrong, "Ideological Introversion and Regime Survival: North Korea's 'Our-Style Socialism,'" in *Why Communism Did Not Collapse,* ed. Martin K. Dimitrov (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 99-119.

21) 『조선중앙통신』, "조선로동당 총비서 김정은동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제8기 제1차 전원회의 진행," 2021년 1월 11일자.

22) 이경수, "김정은 시기 인민대중제일주의 담론과 정당성 구축," 『한국과 국제정치』 제41권 제2호 (2025), pp. 87-116.

23) 김정일, "인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다," 『로동신문』 1991년 5월 5일자.

당과 국가가 인민대중제일주의 정치를 시행해 인민의 신뢰와 지지를 획득할 것을 주문한다. 당과 국가기관을 담론 수행의 주체로 호명하면서 관료가 정책을 올바르게 집행해 인민의 지지를 얻어야 한다고 강조하는 것이다. 북한은 "당과 국가는 인민을 위하여 멸사복무하고, 인민들은 당과 국가에 자기의 운명과 미래를 전적으로 의탁하며 진정을 다해 받드는"[24] 모습을 인민대중제일주의가 구현된 국가의 모습으로 표현한다. 당과 인민, 국가와 인민은 상호 지지와 연대를 주고받는 관계지만 당과 인민의 일심단결은 당이 '인민의 요구와 이익'을 실현할 때 공고화될 수 있다. 이로써 인민대중제일주의 정치는 거래(transaction)와 유사한 방식으로 당-인민을 결합시키며 당과 국가가 인민들에게 실질적인 혜택을 제공할 것을 요구한다.[25] 개별 관료들이 '인민에 대한 실질적 복무'를 내면화할 것을 규범화하면서 관료의 공적 이익 추구를 이념 차원에서 독려하는 것이다.

이러한 조정은 앞서 살펴본 개별 관료의 세 가지 기본 목적 중 '공적 이익 추구' 유형과 직접 맞닿아 있다. 인민대중제일주의는 관료가 인민의 복리 향상이라는 공적 목표를 자신의 행동 기준으로 내면화하도록 요구함으로써, 관료의 이익을 체제의 이익과 동일시하는 제도적 장치의 이념적 판본을 구축한 것이다.

그러나 이념적 장치만으로는 관료 이익을 체제 이익과 동일시하기에는 한계가 존재한다. 북한은 당과 국가기관 관료의 일탈적 행위를 인민대중제일주의 정치 구현의 핵심적 장애물로 꼽으며 관련 비판을 이어가고 있다. 김정은 국무위원장은 당대회 및 당중앙위원회 전원회의, 최고인민회의 시정연설 등 주요 계기마다 세도와 관료주의, 부정부패 등 관료의 특권 행위를 반대하는 투쟁을 벌일 것을 주문했다. 이러한 비판이 반복적으로 나타나고 있는 점은 이념적 조정 전략의 한계를 보여주는 지점이기도 하다. 담론 차원의 촉구만으로는 개별 관료의 실질적 행동 변화를 이끌어내는 데 충분하지 않다는 점을 체제 스스로 인식하고

24) 편집부, "론설 인민대중제일주의가 구현된 우리 국가의 참모습," 『로동신문』 2020년 6월 23일자.
25) 이경수, "김정은 시기 인민대중제일주의 담론과 정당성 구축," p. 106.

있는 것이다.

당과 국가가 인민에 복무해야 한다는 규범적 요구는 체제와 개별 관료의 목표 사이에 존재하는 간극을 메우기 위한 담론적 시도이나, 관료의 개인적 이익이 체제와 동일하지 않다는 현실적 제약 속에서 그 실효성은 제한적이다. 이는 북한이 반복적으로 세도와 관료주의를 비판하는 배경이기도 하며, 관료 유인구조 자체에 대한 실질적 개편이 수반되어야 함을 보여준다.

## 나. 당적 통제와 법적 통제의 병행

전통적으로 북한은 조선노동당 간부정책을 통해 개별 관료의 승진과 강등 등 인사 전반을 통제해 왔다. 특히 당 조직지도부가 국가・군・경제기관의 주요 직위 임명권을 독점함으로써, 법적 지위보다 당적 위계를 통해 각급 관료를 규율해 왔다.[26] 이러한 구조에서 관료의 일탈은 법령 위반이기 이전에 당 지침으로부터의 이탈로 여겨지며, 제재 역시 사법적 절차가 아닌 당적 비판을 통해 먼저 집행된다.

김정은 집권 이후에도 이러한 당적 위계 구조는 유지되고 있다. 동시에 관료 통제의 실효성을 높이기 위해 통제기구 자체를 정비하는 한편 법적・행정적 통제를 보완적으로 강화하는 두 갈래의 조치가 병행되었다.

일차적으로 당적 통제기구를 정비했다. 북한은 2021년 8차 당대회 이후 검열기구를 정비하면서 통합적 당적검열체계를 갖추었다. 당규약을 개정하면서 당중앙위 검열위원회를 없애고 당 기능을 당중앙검사위원회에 넘기도록 명기했다.[27] 기존 당의 재정관리를 맡던 검사위원회의 권한을 확대해 당의 규율 위반 행위를 감독・조사・심의와 신소청원을 전담하는 한편 국가 규율과 법 집행 개선을 위한 지도를 강화하도록 했다. 산하 도・시・군 각급 단위에도 당중앙검사

26) 현성일, “북한의 국가전략과 간부정책의 변화에 관한 연구,” (경남대학교 박사학위논문, 2006); 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017).

27) 『조선중앙통신』, “조선로동당 총비서 김정은동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제8기 제1차 전원회의 진행,” 2021년 1월 11일자.

위 체계를 수립해 중앙에서 지방으로 이어지는 통일적, 수직적 통제 체계를 구축했으며, 주요 당중앙위 회의 시 당중앙검사위 사업 정형을 심의하도록 해 전당적인 감찰과 검열 기능을 강화했다.

당-국가체제에서 각급 관료의 지위와 역할이 당적 지위와 역할에 따라 규정되는 것은 현실이다. 각 중앙급 성・위원회, 지방급 인민위원회 등 행정기구 내에 당위원회가 작동하며, 각급 관료에게 있어 당의 정치적 결정을 따르는 것이 일차적인 과제로 제시된다. 이는 행정기구가 독자적 정책 결정 권한을 갖기보다 당의 노선과 방침을 집행하는 하위 기구로 기능하고 있음을 뜻한다.[28] 행정과 사법기구는 당과 위계적 관계를 맺고, 당의 정치적 판단을 구체적인 정책과 사업으로 번역해 집행하는데 그친다. 그러나 당적 통제기구 정비와는 별도로 관료 행동을 규율하는 법적・행정적 제도 역시 새롭게 정비되었는데, 당적 결정 집행을 넘어 정책 집행 과정의 절차적 규율을 확립하는 데서 법의 역할이 강조되고 있는 것이다.

먼저 신규 제정된 법령을 통해 관료의 행동 범위를 명시적으로 제한해 당의 하향식 통제를 법적 형식으로 뒷받침했다. 2023년 「공무원법」을 제정해 각급 관료의 업무와 역할을 상세히 밝힌 것이 대표적인 사례다. 북한은 이미 2005년 「공무원자격판정법」을 제정하면서 공무원 선발과 승진 과정에 있어 절차적 합법성 준수가 필요하다는 인식을 보여준 바 있다. 「공무원법」을 제정하면서는 이러한 인식을 발전시켜 공무원의 권한과 임무를 법적으로 규정했다. 「공무원법」은 사업 실행에 있어 정해진 사업규범과 질서를 지키며, 직무상 권한의 범위 내에서 행정규율(제20조, 밑줄은 필자)을 엄격히 지킬 것을 요구하고 있으며, 제정된 제도와 질서 위반시 해당 기관의 내부사업규범에 준해 △주의 △권리정지 △사업정지 등 행정처분을 적용하도록 했다(제31조). 각 기관별 행정규범과 규칙 등 표준업무지침(SOP)를 언급하는 한편, SOP 준수를 강제해 절차적 합법성을 법제화했다. 절차적 합법성 준수 여부를 판별함으로써 관료 일탈 시 보다 명확한

28) 박영자・이교덕・한기범・윤철기, 『김정은시대 북한의 국가기구와 국가성』 (서울: 통일연구원, 2018).

기준으로 제재가 가능하도록 한 것이다.

이와 관련하여 김정은 국무위원장은 당창건사적관 참관 행사에서 일군들의 무지무능과 무책임, 보신주의, 형식주의, 요령주의, 전횡과 특권, 직권남용을 비판한 바 있다(밑줄은 필자).[29] 이러한 비판은 법제화를 통해 개별 관료의 임무와 권한을 명확히 밝히고, 이를 넘어선 행위가 발견될 경우 문제시하겠다는 의지를 보여준다. 이러한 측면에서 법제화는 관료의 권한을 해당 관료가 맡은 사업 내로 한정함으로써 자의적, 임의적 개입을 억제하는 효과를 갖는다.[30] 앞서 살펴본 이념적 조정이 관료의 내적 선호에 호소하는 방식이었다면, 「공무원법」과 같은 절차적 입법은 관료의 행동을 외부에서 관찰 가능한 기준에 결박한다는 점에서 이전과 다른 통제의 성격을 드러낸다고 할 수 있다.

북한식 행정에 해당하는 '국가관리' 논의에 있어서도 법의 역할을 중요하게 언급하고 있다. 두 가지 지점에서 법의 역할이 강조되고 있다. 먼저 국가관리의 기본수단은 국가기구와 법이라는 점이 제시되며, 국가관리에 있어 법질서와 규율을 준수하는 일의 중요성이 강조된다.[31] 또한 법적 규정에 따라 직능을 정비할 것과, 모든 국가기관이 직능대로 일하는 체계와 질서를 세울 것을 요구한다.[32] 나아가 사업의 통일적 진행과 국가관리의 정규화를 위해서 직능의 정비와 개선이 필수적이라고 지적한다.[33] 북한의 정의에 따르면 직능은 "법령과 결정, 지시를 집행하기 위한 해당 국가기관과 부서, 일군의 연간 활동원칙과 임무, 권한과 구체적 행동질서를 규제한 활동준칙"을 뜻하며, 행정규율에 해당한다 할 수 있다. 이처럼 구체화된 직능 정비의 시행은, 관료 개개인의 재량 범

29) 편집부, "사설 인민대중제일주의를 당과 국가사업전반에 더욱 철저히 구현해나가자," 『로동신문』 2022년 10월 5일자.
30) Taisu Zhang, "Legality and Legitimacy in Authoritarian Regimes," Yale Law School, Public Law Research Paper (2024). https://ssrn.com/abstract=5067475 (검색일: 2026년 9월 3일).
31) 진유현, "사회주의법건설은 사회주의국가관리와 건설의 합법칙적 요구," 『정치법률연구』 2010년 제3호 (2010), pp. 37-39; 손철남, "인민정권의 법적통제기능을 강화하는 것은 사회주의 국가관리의 필수적 요구," 『정치법률연구』 2011년 제1호 (2011), pp. 31-33.
32) 리명일, "기구체계의 부단한 정비와 국가관리," 『김일성종합대학학보 법률학』 제69권 제1호 (2023), pp. 42-54.
33) 리명일, "기구체계의 부단한 정비와 국가관리," p. 52.

위를 문서화된 지침과 규정으로 사전에 확정함으로써 사후적 감시와 처벌에 앞서 애초에 재량권 남용의 여지 자체를 축소하려는 시도로 읽을 수 있다.

이 과정에서 법은 관료 개인의 자의적 권한 행사를 제약하고 책임과 권한의 기준을 명확히 하는 절차적 장치로 작동한다. 관료 통제의 법제화는 당적 위계를 대체하지 않는다. 대신 관료가 권한을 행사하는 근거와 절차를 성문화·규범화하여 당의 통제를 보완하는 방식으로 전개 되고 있다. 법적·절차적 규율을 강조함으로써 관료 통제의 제도적 기반을 다층화하고 있는 것이다.

## 다. 법적 처벌 강화

김정은 시기 법제화가 본격적으로 진전된 계기는 집권 직후인 2012년「법제정법」의 제정으로 여겨진다.[34]「법제정법」이 마련한 입법의 절차적 기반 위에서, 이후 제·개정된 법령들은 처벌 규정을 대폭 강화했다는 특징을 보인다. 2012-2025년 기간 동안 제정된 법률은 전체 111개이며 수정보충된 법령은 전체 138개이다.[35] 2024년 2월까지 신규 제정된 법 93개 중 84.9%에 해당하는 79개 법령은 처벌 조항을 구체적으로 명기하고 있다.[36]

특히「법제정법」(2012),「교원법」(2015),「세외부담방지법」·「반동사상문화배격법」·「비상방역법」(2020),「단위특수화, 본위주의반대법」·「마약범죄방지법」(2021),「적지물처리법」·「평양문화어법」·「변호사법」·「중앙은행법」(2023) 등 11개 법에서는 법적 책임을 묻는 별도의 장을 신설하기도 했다.[37] 법적 책임

34) 김병기, "북한 법제정법을 중심으로 살펴 본 북한의 입법체계,"『행정법연구』, 제60호 (2020), pp. 79-113.

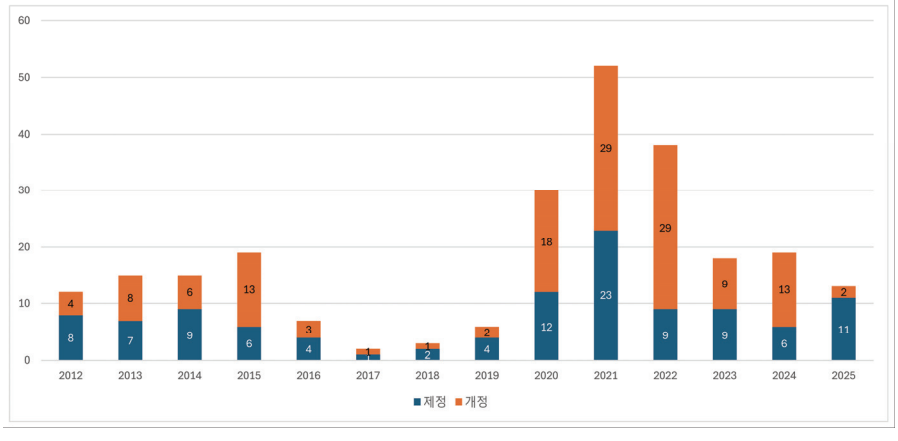
35) 국가정보원,『북한법령집 上·下』(서울: 국가정보원, 2024). 단 2024, 2025년은『조선중앙통신』, 최고인민회의 상임위원회 제14기 제31~37차 전원회의 보도 참조.

36) 2024년 6월 최고인민회의 제14기 제31차 전원회의 이후 제·개정된 법령의 세부내용은 공개되지 않음.

37) 한편 외교 및 대외경제 분야 법률은 벌금 부과와 권한 회수 등을 '제재' 항목으로 별도 명시하고 있어 특징적이다. 해당 법률로는「국제철도화물수송법」·「외국인투자기업파산법」·「외국인투자기업등록법」·「토지임대법」(2011),「출입국법」(2013),「외국인투자기업로동법」(2015),「외국투자은행법」·「조약법」(2020),「무역법」(2022)가 있다(괄호 안은 가장 최근 개정연도).

을 묻는 규정에서는 행위의 유형과 정도에 따라 상이한 처벌이 적용된다. △경고 또는 엄중경고 △무보수노동 또는 강직, 해임, 철직 등 인사 조치 △벌금형, 로동교양형, 몰수형 등이 법적 책임에 해당하며, 해당 행위가 범죄에 이른다고 판단되면 형사적 책임을 지운다.

〈그림 1〉 김정은 집권 이후 법령 제·개정 현황 (2012–2025)




출처: 국가정보원, 『북한법령집 上·下』 (서울: 국가정보원, 2024) 참조해 저자 정리. 단, 2024, 2025년은 『조선중앙통신』, 최고인민회의 상임위원회 제14기 제31~37차 전원회의 보도 참조.

제재와 처벌을 명시한 부분에 있어서는 개별 관료들에게 있어 금지되는 행위를 구체적으로 나열함으로써 자의적, 정치적 법 적용의 가능성을 줄이는 효과를 노린다. 예를 들어 「세외부담방지법」의 경우 △장악 통제를 미비하게 한 책임자와 △세외부담 행위를 조직, 비호, 묵인, 조장하거나 각종 명목으로 돈과 물자를 걷은 자에 대해 각각 행위에 상응하는 처벌 수준을 별도로 규정했다. 문서화, 규범화된 법령에 기반하여 행위와 처벌의 범위를 정함으로써 각급 관료의 법적 순응(compliance) 근거를 수립했다.

개별 관료의 '직무상 위반' 범죄에 대한 처벌도 강화했다. 2023년 「형법」 개정시 △직권남용죄 △직무태만죄 △세외부담을 시킨 죄 △신소, 청원묵살 및 부당처리죄 △강제수단비법적용죄 △비법심문 및 사건과정, 날조죄 △부당한

판결, 판정죄 등(제273-283조) 행위에 대한 처벌을 1년 이하에서 5년 이하로 강도를 높였다. 일탈 시 비용을 증가시킴으로써 관료의 순응을 보장하려는 조치이다.

동시에 각급 관료 평가에 있어서도 당적 조치와 더불어 법적, 행정적 조치가 함께 취해지고 있다. 특히 강등과 처벌의 경우 법적 조치를 별도로 시행하고 있다. 이러한 조치는 당・정・군 전반에서 나타나고 있는데 2024년 김정은 국무위원장은 삼지연시 현지지도시 리순철 국가건설감독상을 "국가공무원으로서의 초보적인 자격도 없는 덜 돼먹은 자"라고 실명을 들어 질책하며 법 기관에 넘길 것을 지시했다.[38] 이후 국가건설감독상은 지위에서 해임되었다. 2025년 조선인민군 최현급 구축함 '강건호' 진수 실패 이후에는 당군수공업부 부부장을 체포했고, 총정치국장을 강등했다.[39] 당적 인사 조치와 더불어 법적 처벌이 동시에 작용한 사례다. 2025년 1월 당중앙위 제8기 제30차 비서국 확대회의에서는 법적 권리를 악용하여 주민 재산을 침해한 자강도 우시군농업감찰기관을 해산했으며, 이를 묵인한 우시군당 책임비서는 당적 조치를 넘어 법적 처벌을 받았다.[40]

이러한 법적 처벌 사례는 두 가지 성격으로 구분된다. 전자는 사업성과 미달에 대한 문책으로서 법적 처벌이 이루어진 사례이며, 후자는 기강 해이와 권한 남용에 대한 처벌로서, 당정 제재와 별개로 법적 처벌이 이루어지고 있음을 보여준다.[41]

---

38) 이가영, "'덜 돼먹고 자격 없어' 北김정은, 간부 대놓고 질책…왜?"『조선일보』2024년 7월 14일. https://www.chosun.com/politics/north_korea/2024/07/14/6NP6JT4WMJBLTJEWT556BECT2I/ (검색일: 2026년 7월 31일).

39) 피터 워드, "2026년 북한 국내 정세 전망," 세종연구소,「세종포커스」정세전망 2026-특집호-제4호 (2025), https://www.sejong.org/web/boad/1/egoread.php?bd=1&seq=12564 (검색일: 2026년 7월 31일).

40)『조선중앙통신』, "조선로동당 중앙위원회 제8기 제30차 비서국 확대회의에 관한 보도," 2025년 1월 29일자.

41) 사업성과를 내지 못한 관료는 법적으로 처벌하는 한편 성과를 낸 관료를 발탁하는 사례도 발견된다. 이러한 인사 조치는 관료의 정책 수행 실적을 평가의 근거로 삼아 관료의 책무성을 증진하려는 실적 정당화(performance legitimation) 시도로 볼 수 있다. 처벌 강화가 일탈시 관료가 치러야 할 잠재적 비용을 높이는 방향으로 작용한다면, 승진성 인사 조치는 그와 반대 방향으로 작용해 실적을 낸 관료에게 보상을 제공함으로써 개별 관료의 이익과

이상에서 살펴본 이념적 조정, 위계적 통제와 법적 통제의 병행, 법적 처벌 강화라는 세 기제는 각각 주인-대리인 문제의 서로 다른 측면에 대응한다. 이념적 조정은 대리인의 선호 자체를 주인의 선호에 근접시키려는 시도로, 긴스버그가 제시한 첫 번째 전략에 해당한다. 당적 통제와 법적 통제의 병행은 감시와 감독의 강화를 통해 관료 일탈을 방지하는 두 번째 전략과 맞닿아 있다. 법적 처벌의 강화 및 처벌 유형의 다변화는 세 번째 전략, 즉 사법적 통제의 제도화를 통해 대리인인 개별 관료의 규율을 강화하는 전략에 해당한다.

특히 주목할 점은 이 세 기제가 상호 배타적으로 작동하기보다 중첩적으로 결합되어 있다는 사실이다. 인민대중제일주의라는 이념적 담론은 관료의 공적 이익 추구를 규범적으로 요구하는 한편, 「공무원법」과 형법 개정을 통한 절차적 규율의 강화는 이러한 규범적 요구를 성문화된 기준과 처벌 조항으로 뒷받침한다. 또한 법적 처벌 강화는 일탈시 비용을 증가시켜 관료 이익을 체제 이익에 근접시키려는 전략과 결합되어 있다. 요컨대 김정은 시기 북한의 관료 통제는 이념, 위계, 법이라는 세 층위의 기제 중 하나가 다른 하나를 단선적으로 대체하는 방식이 아니라, 서로를 보완하며 다층적으로 결합시키는 방식으로 전개되고 있다고 할 수 있다.

## 4. 결론

본 연구는 김정은 집권 이후 북한의 법제화가 관료 통제 전략이라는 성격을 띠고 있음을 보였다. 첫째, 북한은 관료의 행동 기준을 성문화된 법령과 절차로 설정하면서 관료의 법적 순응을 요구하는 방식을 통제 수단에 추가했다. 관료의 권한과 의무를 법적으로 명확히 함으로써 법적으로 규정된 절차적 합법성의 중요성을 강조하는 동시에, 위반 시 행정적, 법적 처벌을 부과하면서 관료의 자의

---

정권의 이익 간 불일치를 해소하는 데 기여한다.

적 권한 행사를 절차적으로 제약하고자 했다. 둘째, 감독과 처벌을 강화하면서 위계적 당적 통제를 보완하는 법적 통제를 제도화했으며, 셋째, 일탈적 행위에 대해 관료가 감당해야 할 잠재적 비용을 높임으로써 관료의 순응을 유도하고자 했다. 이는 권위주의 체제 하 법의 기능 중 '하급 단위 통제'에 해당하며,[42] 이념적 규율과 병행해 관료 행태를 규율하는 기제로 법과 규칙을 도입하고 있음을 보여준다. 법과 제도의 기능을 매개로 효과적인 관료 통제를 도모하는 것은 체제 정당성과 책무성 증진을 위한 통치전략 변동과 맞닿아 있다. 이념적 조정과 처벌의 결합을 통해 체제 이익과 상이한 관료의 사적 이익을 관리하려는 것이다.

물론 기존 연구에서 지적한 것처럼 이러한 법제화의 역할은 법의 도구적 채용에 그친다. 당과 국가 권력은 강고하고 법은 권력의 존립 기반을 강화하기 위해 동원된다. 앞서 살펴본 법적 처벌 강화 사례들 역시 당의 통제력을 보완하는 기능을 한다. 또한 법제화에 기초한 관료 통제의 제도화에도 불구하고 당의 영역이 예외공간(zone of exception)으로 남아 있다는 지점도 무시할 수 없는 요소다.[43] 즉, '보통국가'와 '당국가'가 병존하는 이중국가(dual state) 하에서 법에 의한 지배는 '보통국가'에만 적용될 수 있는 것이다. 당·정·군 고위 관료에 대한 처벌 사례가 발견되고 있지만, 이러한 처벌이 법적 기준에 따라 일관되게 집행되고 있는지, 아니면 여전히 정치적 판단과 당적 필요에 따라 선별적으로 적용되고 있는지는 구분하기 어렵다. 법과 규정의 준수 원칙이 현실에서 얼마나 잘 적용되고 있는지는 향후 관찰해야 할 숙제로 남는다.

그럼에도 이러한 분석은 중요한 함의를 갖는다. 북한은 관료의 실패와 부패에 대한 처벌을 강화하는 동시에 이를 법제화함으로써 체제 안정을 위한 전략을 다중적으로 구사하고 있다. 첫째, 개별 관료의 이익을 체제의 이익과 일치시키기

---

42) Peerenboom, "Globalization, Path Dependency and the Limits of Law," pp. 194–195.

43) Hualing Fu and Michael Dowdle, "The Concept of Authoritarian Legality: The Chinese Case," in *Authoritarian Legality in Asia: Formation, Development and Transition,* ed. Hualing Fu and Weitseng Chen (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), pp. 63–88; Eva Pils, "Rule-of-Law Reform and the Rise of Rule by Fear in China," in *Authoritarian Legality in Asia,* pp. 90–112.

위한 법적, 제도적 유인을 도입함으로써 체제의 목표와 상이한 관료 행위를 효율적으로 규제하고자 한다. 이는 이념적 설득만으로는 해소되지 않는 문제에 대해 성문화된 규범과 절차라는 보다 구체적인 대응 수단을 추가한 것으로 이해할 수 있다. 둘째, 관료 행동에 대한 법적 감독과 처벌을 공개적으로 전시함으로써 관료에 대한 주민의 불만을 체제 자체에 대한 불만으로부터 분리하고자 한다. 이는 문제의 책임을 개별 관료에 귀속시킴으로써 체제 일반에 대한 불만을 억제하고 체제 안정성을 확보하려는 의도를 내포한다. 이러한 점에서 북한의 관료 통제 법제화는 단순히 행정 합리화를 위한 기술적 조치가 아니라, 체제의 내구성을 증진하기 위한 통치전략의 일환으로 이해될 필요가 있다.

# 참고문헌

1. 단행본


국가정보원. 『북한법령집 上・下』. 서울: 국가정보원, 2024.

박영자. 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. KINU 연구총서 17-17. 서울: 통일연구원, 2017.

박영자・이교덕・한기범・윤철기. 『김정은시대 북한의 국가기구와 국가성』. KINU 연구총서 18-22. 서울: 통일연구원, 2018.

박영자・황주희・강영은・김세라. 『북한의 권력엘리트 분석: 북한 변화에의 함의』. KINU 연구총서 25-22. 서울: 통일연구원, 2025.

장달중 편. 『현대 북한학 강의』. 서울: 사회평론, 2013.

최은주. 『김정은 집권 시기 경제법제의 변화와 전망』. 세종정책연구 2022-01. 서울: 세종연구소, 2022.

Cai, Yongshun. *State and Agents in China: Disciplining Government Officials*. Stanford: Stanford University Press, 2015.

Dimitrov, Martin K, ed. *Why Communism Did Not Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Fu, Hualing and Weitseng Chen, ed. *Authoritarian Legality in Asia: Formation, Development and Transition.* Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

Moustafa, Tamir and Tom Ginsburg, ed. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Niskanen, William A. *Bureaucracy & Representative Government*. London: Routledge, 1971.

2. 논문

강혜석. "'사회주의법치국가론'과 김정은 시기 통치전략: 북한식 법치의 내용과 특징."『국제지역연구』제26권 제1호 (2022), pp. 275-306.

김미연. "2019년 사회주의 헌법 개정 이후 북한의 경제관리방식 변화: 경제 관련 개별법 개정 내용을 중심으로."『동북아연구』제39권 제1호 (2024), pp. 79-111.

김민배. "북한의 행정위법행위와 행정처벌법."『통일과 법률』제41호 (2020), pp. 107-139.

김병기. "북한 법제정법을 중심으로 살펴 본 북한의 입법체계."『행정법연구』, 제60호. (2020), pp. 79-113.

김준섭. "법제화를 통한 북한의 사회통제 국가시스템 특징 연구: 김정은 시대 제정된「사회통제 6대 법규」분석을 중심으로."『한국보훈논총』제25권 1호 (2026), pp. 55-86.

류지성. "최근 북한입법의 변화 분석."『북한법연구』제28호 (2022), pp. 235-271.

리명일. "기구체계의 부단한 정비와 국가관리."『김일성종합대학학보 법률학』제69권 제1호 (2023), pp. 42-54.

리명일. "위대한 수령 김일성동지께서 밝혀주신 사회주의 국가관리에 관한 주체적 리론."『김일성종합대학학보 력사, 법률』제64권 제3호 (2018), pp. 87-91.

박영민. "북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향: 시장화-약탈성-부패의 메커니즘."『세계지역연구논총』제34권 제4호 (2016), pp. 277-307.

박정원. "북한 김정은 정권의 법제 변화와 사법적 준비."『북한법연구』제31호 (2024), pp. 31-60.

박정원. "북한의 '사회주의 법치국가 건설론'과 법제 정비 동향."『동북아법연구』제5권 제1호 (2011), pp. 1-29.

손철남. "인민정권의 법적통제기능을 강화하는 것은 사회주의 국가관리의 필

수적 요구.”『정치법률연구』 2011년 제1호 (2011), pp. 31-33.
송인호, 최귀일. “북한의 행정법에 관한 고찰 - 북한의 행정행위 및 행정입법 개념을 중심으로 -.”『법학연구』 제26권 제2호 (2018), pp. 161-181.
양문수. “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식 경제관리 방법’.”『통일정책연구』 제26권 2호 (2017), pp. 81-115.
이경수. “김정은 시기 인민대중제일주의 담론과 정당성 구축.”『한국과 국제정치』 제41권 제2호 (2025), pp. 87-116.
이규창. “2020년 이후 북한 사회통제법규 분석과 평가: 사형 규정이 포함된 법규를 중심으로.”『북한법연구』 제32호 (2024), pp. 71-105.
이규창. “2020년 전후 북한의 인권정책 분석과 평가:제・개정 사회통제법규 분석을 중심으로.”『북한법연구』 제29호 (2023), pp. 27-60.
이은정. “2024년 북한 민법상 ‘계획에 기초하지 않는 계약(일반계약)’의 변화: 경제체제의 변화와 관련하여.”『북한법연구』 제34호 (2025), pp. 199-249.
임을출. “2020년 이후 김정은 정권의 반동사상문화 통제 : 특징과 함의.”『북한학보』 제49권 제1호 (2024), pp. 80-116.
진유현. “사회주의법건설은 사회주의국가관리와 건설의 합법칙적 요구.”『정치법률연구』 제3호 (2010), pp. 37-39.
최선경. “포스트사회주의 이행 과정에서 ‘부패’의 경로: 중국과 북한을 중심으로.”『중국사회과학논총』 제4권 제2호 (2022), pp. 92-113.
최선웅. “최근 북한 행정법제의 동향.”『연세법학』 제41호 (2023), pp. 501-537.
최정욱. “북한의 사유화 현상과 법제 변화: 대부투자, 자산임대 및 무역거래를 중심으로.”『북한법연구』 제32호 (2024), pp. 161-203.
현성일. “북한의 국가전략과 간부정책의 변화에 관한 연구.” 경남대학교 박사학위논문, 2006.
황의정. “김정은 시대 북한식 사회주의법치의 의미와 한계 - 법의 지배(Rule of Law)의 일반론적 시각을 중심으로 -.”『동북아법연구』 제12권 제3호 (2019), pp. 109-139.

황현욱. “북한 헌법과 주민통제 법령의 정합성 문제에 대한 비판적 고찰 – ‘3대 악법’을 중심으로–.”『법제』 제708호 (2025), pp. 265–295.

Nathan, Andrew J. “Authoritarian Resilience.” *Journal of Democracy.* Vol. 14, No. 1 (2003), pp. 6–17.

Peerenboom, Randall. “Globalization, Path Dependency and the Limits of Law: Administrative Law Reform and Rule of Law in the People’s Republic of China.” *Berkeley Journal of International Law.* Vol. 19, No. 2 (2001), pp. 161–264.

Yang, Hongxing and Dingxin Zhao. “Performance Legitimacy, State Autonomy and China’s Economic Miracle.” *Journal of Contemporary China.* Vol. 24, No. 91 (2015), pp. 64–82.

Zhu, Yuchao. “‘Performance Legitimacy’ and China’s Political Adaptation Strategy.” *Journal of Chinese Political Science.* Vol. 16, No. 2 (2011), pp. 123–140.

3. 보고서

피터 워드. “2026년 북한 국내 정세 전망.” 세종연구소.「세종포커스」 정세전망 2026–특집호–제4호 (2025).

Zhang, Taisu. “Legality and Legitimacy in Authoritarian Regimes.” Yale Law School, Public Law Research Paper (2024).

4. 뉴스・기사 및 인터넷 자료

김정일. “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다.”『로동신문』 1991년 5월 5일자.

편집부. “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제15

기 제1차 회의에서 시정연설을 하시였다.”『로동신문』2026년 3월 24일자.
편집부. “사설 인민대중제일주의를 당과 국가사업전반에 더욱 철저히 구현해나가자”『로동신문』2022년 10월 5일자.
편집부. “론설 인민대중제일주의가 구현된 우리 국가의 참모습.”『로동신문』2020년 6월 23일자.
『조선중앙통신』. “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 시정연설을 하시였다.” 2026년 3월 24일자.
『조선중앙통신』. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제30차 비서국 확대회의에 관한 보도.” 2025년 1월 29일자.
『조선중앙통신』. “조선로동당 총비서 김정은동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제8기 제1차 전원회의 진행.” 2021년 1월 11일자.

Abstract

# The Role of Legalization in Bureaucratic Control in North Korea: A Principal-Agent Perspective

**Kyungsoo Lee** (Institute for Korean Political Studies, Seoul National University)

This study examines legalization as a mechanism of bureaucratic control in North Korea. It conceptualizes bureaucratic control as a principal-agent problem arising from the divergence between the interests of the regime and those of individual bureaucrats, which generates information asymmetry, and investigates how the North Korean regime has sought to address this problem. Specifically, the study identifies three mechanisms of bureaucratic control: ideological coordination, the parallel operation of the party's hierarchical control and legal regulation, and the strengthening of legal sanctions.

It argues that the regime has increasingly adopted strategies designed to align the interests of individual bureaucrats with those of the regime itself. In particular, by legally specifying the scope and discretion of bureaucrats while simultaneously imposing harsher penalties for violations, the regime has raised the costs of noncompliance and thereby strengthened bureaucratic compliance. The study concludes that the legalization of bureaucratic control should be understood not merely as an administrative rationalization but as a broader governance strategy aimed at enhancing regime legitimacy and

reinforcing regime durability.

Keywords: legalization, rule by law, bureaucratic control, information asymmetry, principal-agent problem, regime durability

투고일: 2026.07.28. 심사일: 2026.08.20. 게재확정일: 2026.09.07.

# 필진 소개

(가나다순)

**손한별**

국방대학교 전략학부 교수 및 국가안보문제연구소 연구기획실장 및 핵/WMD대응연구센터장. 국방대학교 군사학(안보정책) 박사. 전쟁론, 핵전략, 전략기획론 강의를 맡고 있으며, 한미동맹, 확장억제, 전략기획 등에 대한 연구를 진행 중임. 주요 연구실적으로는 "제3차 핵시대의 핵전략"『국가전략』(2025), "제3차 핵시대와 핵-사이버 넥서스"『한국국가전략』(2026), "Interpretive Asymmetry in Alliance Politics" Journal of Peace and Unification (2026) 등이 있음.

**이경수**

서울대학교 한국정치연구소 선임연구원. 서울대학교 정치학 박사. 연구 분야는 북한 정치경제, 북한 정치, 북중관계, 남북관계 등이며, 주요 연구실적으로는 "Unravelling Local Dynamics in the Sino-North Korean Border Region" Geopolitics (2024), "김정은 시기 인민대중제일주의 담론과 정당성 구축"『한국과 국제정치』(2025) 등이 있음.

**이종화**

한국국방연구원 군사발전연구센터 연구위원으로 성균관대학교에서 경제학 박사 학위를 취득하였다. 게임이론과 경쟁이론 등 미시경제학을 전공하였으며, 한국국방연구원에서는 군사전략, 정보(information), 부대구조 등을 연구하였다. 현재 전략적 소통과 인지전에 대한 다수의 논문을 보유하고 있다.

**임지훈**

고려대학교 정보보호대학원 연구교수. 일본 와세다대학 법학사, 고려대학교 정보보호대학원 정보보호학 석사 및 박사. 주요 연구 분야는 사이버안보 법 · 정책, 인공지능 규범 및 정보보호 정책 등이며, 연구 실적으로는 "Evolution of Norms for a Trustworthy AI Society and Our Responsibilities and Roles", FLAIRS Vol. 37. (2024). "사이버 보안 진단 전문인력 자격제도 도입에 관한 연구"『사이버안보연구』(2025) 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 — 허태회
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 — 허태회
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 — 허태회
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 수학연구 동향 분석과 남북 수학협력 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. 남북경협의 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 — 고경윤
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 조윤영
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 설인효·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 함의 — 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 — 정헌주
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

## | 여름호 |

1. 한미 원자력협정의 정치적 의미 변동:
   신뢰-제약 구조와 이중억제의 동학 — 류인석
2. 경제안보 시대 수출통제 상황허가제도의 헌법적 검토:
   2025년 헌법재판소의 위헌법률심판 결정의 분석과 평가 — 류예리
3. 적대적 국가 관계에서 '힘의 균형-체제 안정'가설의 논리적 공백과 보강:
   클라우제비츠의 방어우위론을 중심으로 — 김태현
4. 우크라이나 전쟁의 장기화와 독일의 대러 관계 복원 노력 — 고상두
5. GDELT를 활용한 미국·이스라엘-이란 전쟁의 동학 분석 — 이성우 · 김지용 · 우준모
6. 경제제재 대상국의 제재 회복력 진화에 관한 연구 — 박지연 · 이해정 · 정은이
7. 김정은 시기 북한의 재난정치와 기술-담론 결합:
   재해·기후 관련 학술행사 보도 분석 — 윤희수 · 김진원

# 『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 국가안보전략연구원 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 가운뎃점으로 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://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 쉼표를 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・신욱희 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.” 국가안보전략연구원. 「이슈브리프」 통권 492호 (2023).

- 민정훈. “2020 미국 대통령 선거 결과 분석 및 함의.” 국립외교원 외교안보연구소. 「주요국제문제분석」 2020-36 (2020).

(4) 뉴스・기사 및 인터넷 자료

- 정빛나. “북한, 코로나 속 평양종합병원 착공…김정은 직접 ‘발파단추’.” 『연합뉴스』 2020년 3월 18일. https://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 논문 투고 시스템(https://inss.jams.or.kr/)에 회원 가입 후 등록해주시기 바랍니다.

**『국가안보와 전략』 편집위원회**



INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

63
9 772466 225006
ISSN 2466-2259