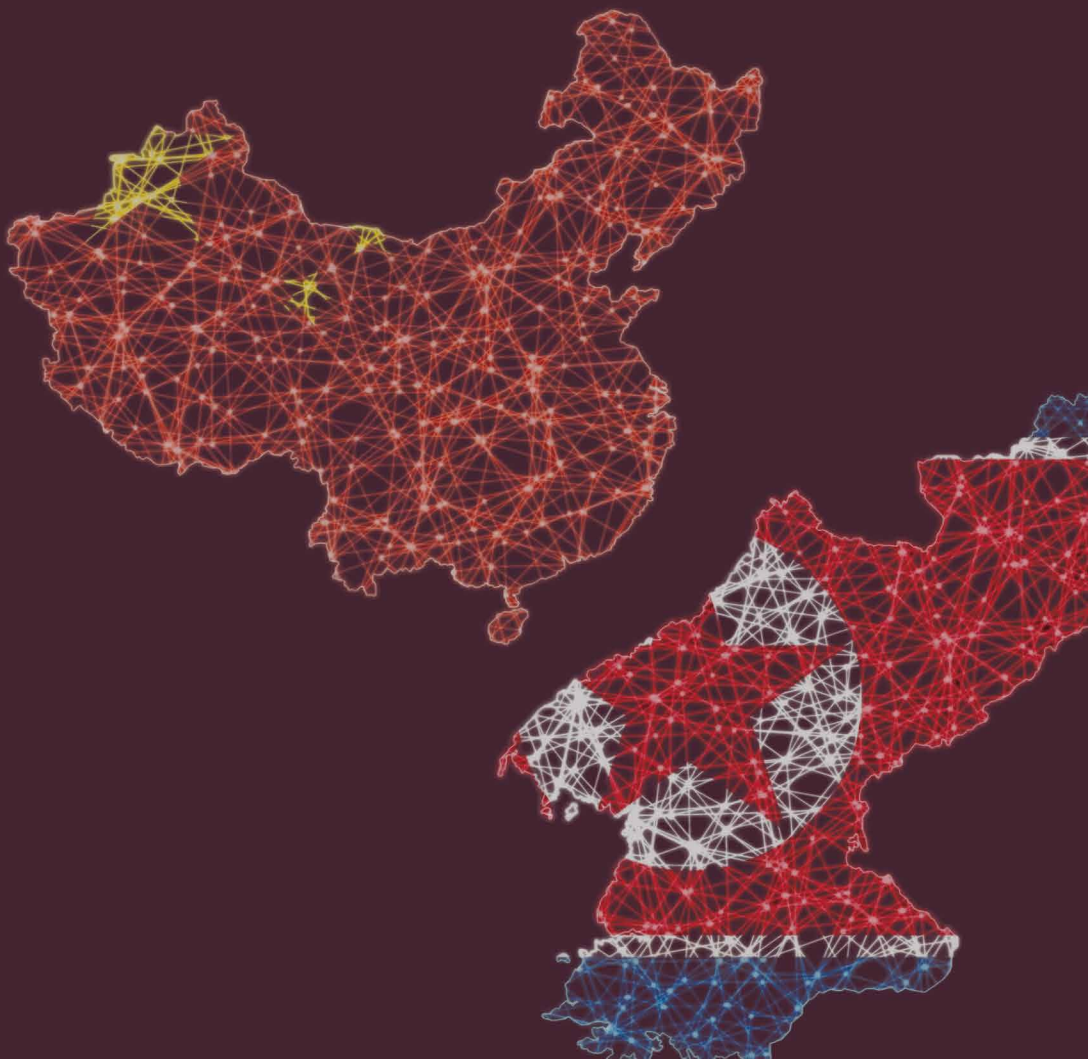


북한의 안보 위협 분석

2025 하반기



북한의 안보 위협 분석

2025 하반기

북한의 안보 위협 분석

목차

요약	06
제1장 북한의 안보 위협: 배경과 평가(총론)	09
• 서언	09
• 북한으로부터 제기되는 안보 위협의 배경과 내용	12
• 소결론	17
제2장 북한 정치사회와 안보 위협 요인	27
• 문제 인식	27
• 2025년 북한 정치사회 추세와 주요 동향	30
• 평가	40
제3장 북한 경제와 안보 위협 요인	43
• 문제 인식	43
• 2025년 북한 경제 추세와 주요 동향	46
• 평가	55
제4장 북한 대외 관계와 안보 위협 요인	59
• 문제 인식	59
• 2025년 북한 대외 관계 추세와 주요 동향	63
• 평가	74
제5장 북한의 군사 동향과 안보 위협	75
• 문제 인식	75
• 2025년 북한 군사 추세와 주요 동향	76
• 평가	90
저자 소개	92

요약

연구 배경 및 개요

- 북한은 우리에게 가장 많은 안보상의 위협(도전)을 제기하는 행위자임. 핵개발뿐만 아니라 최근 수년간 재래전력 현대화에도 박차를 가함으로써 위협의 강도를 높이고 있음. 최근에는 북-중-러 연대를 통해 자신들의 공격적 대외정책을 강화하고 있음.
- 직접적 위협의 측면 이외에도 북한은 우리에게 다양한 해결과제들을 제기하고 있음. 북한의 국내정치는 다양한 불안요인을 내재하고 있는데, 북한의 정치·경제적 모순들이 북한 ‘급변’과 같은 사태의 원인이 될 수 있고, 외교적인 면에서 통미봉남(通美封南) 정책이 한미동맹의 이견을 초래할 수도 있음.
- 따라서, 북한이 제기하는 정치, 경제, 외교, 군사적인 측면에서의 안보 도전과 과제들을 주기적으로 분석하여 우리 대응자료로 활용할 필요가 있다는 판단하에 본 연구가 시작되었음.
 - 첫 연구는 2025년 5월~10월까지를 분석 대상 시점으로 하였음. 후속 연구가 수행될 경우, 매년 반기 단위로 11월~차기 연도 4월과 차기 연도 5월~10월을 대상으로 하게 될 것임.
 - 연구진은 총론, 정치, 경제, 외교, 군사를 담당할 5명의 연구원 내부 및 외부 연구자들로 구성되어 있음.

요약

- 2025년 5월~10월 북한 안보 위협 특징: 북한 군사력 강화는 주목할 만하지만, 이것이 단기간 내에 실제적인 고강도 도발로 이어질 가능성은 크지 않음. 즉, 핵실험, 미사일 발사 등의 '전략적 도발'은 충분히 예상 가능하나, 기타 국지전이나 대규모 도발이 발생할 가능성은 낮은 것으로 판단됨.
 - 군사적 '능력'의 건설이라는 점에서는 주목할 만하지만, 이것이 5월~10월 사이에 갑작스럽게 이루어진 것은 아니고, 그 이전부터의 추세를 그대로 이어가는 수준이라고 평가됨. 최근의 중러 및 북러 관계 밀착 추세를 고려할 때 향후의 군사적 능력 증강은 더 강화될 수 있음.
 - 다만, 실제적 행동을 결정할 '의도'의 측면에서 '적대적 두 국가관계론'의 강조에도 불구하고, 실제 공격이나 도발로 이어질 가능성은 낮음. 이는 오히려 중러 및 북러 관계 강화가 북한의 극단적 행동을 통제하는 측면도 있기 때문임. 북한 내에 김정은에 도전할 만한 세력이 눈에 띄지 않는다는 점 역시 북한의 도발 의지를 통제하는 변수가 될 수 있음.
- 북한 내의 불안정 가능성 역시 그리 크지 않은 것으로 평가되지만, 불안요인이 해결되지 않은 것이 특징임. 즉, 단기간 내에 북한 내에 '급변'과 같은 불안정 상황이 생길 가능성은 낮지만, 김정은 정권 차원에서 불안정 요인에 대한 근본적 처방은 없는 상태에서 모순이 누적되는 상태인 것으로 판단됨.
 - 분석기간 중 김정은의 정권 기반에 이상이 있다는 징후는 나타나지

않았고, 경제 역시 완만하지만 그 이전에 비해 회복세에 있는 것으로 평가됨. 이는 김정은이 정권 유지에 대한 불안감 때문에 국면 전환용 대남 고강도 군사행동을 시도할 가능성을 낮춤.

- 그러나 북한은 개혁·개방을 계속 유보하고 있고, 오히려 북한 내 젊은 세대들의 의식변화와 한국 정보의 차단을 위해 사회적인 통제를 강화해왔는데, 이러한 추세는 분석기간에도 지속됨. 이에 더하여 중앙집중적 경제 관리의 경직성과 민생 개선 효과의 미흡으로 인해 주민 불만은 계속 증가할 것으로 추정됨. 이는 중기적인 차원에서의 불안요인이 될 것임.

- 외교적인 측면에서 북한은 2023년부터 부각되어 온 북러 밀착에 더하여 올해 9월 중국 전승절 열병식에의 김정은 참석을 계기로 북중 관계 역시 회복했음. 이는 북한이 이러한 외교적 자신감을 바탕으로 한미 관계를 이간하고, 적대적 대남정책을 강화할 가능성을 높여줌. 다만, 중국과 러시아와의 관계가 오히려 북한 도발을 통제하는 변수가 될 수도 있음.

- 단기적으로는 중국과 러시아 모두가 트럼프의 미국과 군사적으로 충돌하는 것을 원하지 않을 것이므로, 북한의 고강도 도발은 통제하려 할 것임.
- 다만, 핵과 미사일 발사 등에 대해서는 북한의 행동을 저지하려 하지 않을 가능성이 있음.

- 전반적으로 2025년 5월~10월간의 북한으로부터의 안보 위협은 단기적으로 군사적 위기가 가시화될 가능성은 여전히 낮으나, 외교적인 측면에서 북한과 중국 공조하에 공세적 대남정책이 전개될 가능성에 유의할 필요가 있음.

제1장

북한의 안보 위협: 배경과 평가(총론)

신범철 | 세종연구소

서언

금년 상반기 북한의 안보 위협은 급격한 환경 변화가 나타나지는 않고 있지만, 북한에 유리한 대외 정세가 조성되는 과정에서 특정 분야의 위협 증가가 목격되고 있다. 북러 관계 개선 및 북중 관계 복원과 같은 대외 환경의 개선은 김정은 위원장의 운신 폭을 확대시키고 있다. 그러나 북한 사회의 불안정성 증대, 경제체제의 구조적 모순 누적과 경제주체들 간의 갈등으로 인한 체제 불안요인은 여전한 상황이다. 특히, 핵무기 성능 검증을 위한 전략적 도발과 사이버 등을 통한 회색지대 도발 가능성이 높아지고 있다.

미중 전략경쟁이 더욱 치열해지면서 신냉전의 조짐이 보이는 가운데, 한미동맹 역시 트럼프 행정부 등장 이후 새로운 전기를 맞고 있다. 특히 북한의 우크라이나 전쟁 파병 이후, 개선되고 있는 북한의 대외 관계와 경제 상황, 그리고 군사 역량은 우리에게 커다란 도전 요인으로 작용할 전망이다. 급변하는 한반도 주변 정세를 고려한 새로운 국가 안보 정책이 필요한 시기다.

국가 안보 정책의 수립은 외부의 위협 평가와 그에 대한 대비책 마련으로 구성된다. 미국 행정부의 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’이나 우리 정부의 ‘국가안보지침’ 등 다수의 전략 문서가 이 같은 방식으로 구성되어 있다. 그만큼 위협을 어떻게 파악하고 있는가의 문제는 국가 안보 정책의 가장 기초적인 부분을 구성하고 있다. 하지만 위협 인식의

문제는 특정 정부의 인식에 따라 많은 영향을 받고 있다. 능력 구축을 통한 ‘위협 억제’에 중점을 두는 정부와 대화 여건 조성을 통한 ‘위협 완화’에 중점을 두는 정부 간의 인식 차이가 존재하기 때문이다. 따라서 올바른 국가 안보 정책을 구상하기 위해서는 보다 객관적인 위협 인식이 요구된다.

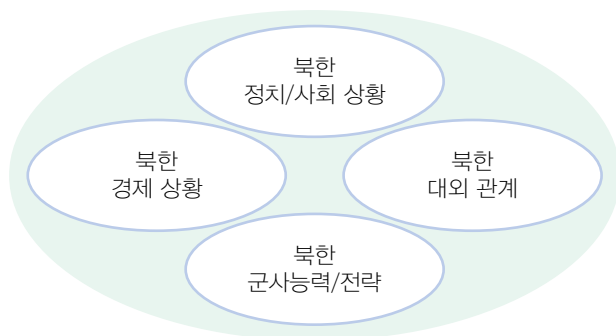
‘위협(threat)’의 사전적 의미는 상대방에게 해를 끼치거나 손실을 입히려는 의도를 전달하는 것이다. 그렇기에 이는 ‘해’를 가하고자 하는 주체의 ‘의도(intention)’와 ‘해’를 입힐 수 있는 ‘능력(capacity)’을 포함하는 개념이다. 따라서 위협 평가를 위해서는 상대방의 의도와 상대방의 능력에 대한 객관적인 평가가 필요하다. 동시에 과학기술의 발달이나 경제 구조의 변화를 고려해야 한다. 과거에는 위협의 영역으로 인식되지 않았던 사이버나 공급망도 이제는 핵심적인 평가 기준이 되고 있는 것과 같은 맥락이다.

북한의 안보 위협을 평가하기 위해서는 대한민국에 대한 북한의 의도와 대한민국에 해를 입힐 수 있는 북한의 다양한 능력을 동시에 고려해야 한다. 북한의 의도 부분은 파악하기 어렵다. 대부분 공세적이지만, 때로는 전술적 차원에서 유화적 태도를 보이기 때문이다. 그럼에도 북한 정권의 기본적인 대남 인식은 한반도에서 주도권을 확보하고 대남 우위를 통해 북한 체제로의 통일을 추구하고 있다고 볼 수 있다. 이 과정에서 자신들의 힘이 부족하면 ‘두 개 국가론’과 같이 남북을 분리하고, 자신들이 유리할 경우 대화 및 위장 평화 공세를 해 온 것으로 볼 수 있다. 따라서 이를 기반으로 논의를 진행하고자 한다.

북한의 안보 위협과 관련한 능력 차원의 문제는 객관적인 평가가 가능하다. 북한 체제의 각 분야별 능력을 평가해 볼 수 있기 때문이다. 가장 중요한 것은 군사적 능력이다. 우리가 직면한 가장 큰 위협이라고 할 수 있는 핵 위협과 재래식 군사 위협을 살펴볼 수 있다. 특히 과거에는 북한의 핵 능력에 집중해서 북한의 능력을 살펴보았지만, 북한의 우크라이나 파병 이후에는 북한의 현대전 수행 능력에 대해서도 깊이 있는 분석과 대응이 필요하다. 동시에 북한의 사이버전 수행 능력과 같이 회색지대 도발 능력도 살펴보아야 할 것이다.

군사적 위협 외에도 실질적 위협 행위의 동기가 될 수 있는 다양한 영역을 고찰할 수 있다. 북한 내부의 정치 및 사회 불안정에서 오는 도발 가능성이 실재하며, 만성적인 경제난 역시 감정은이 내부 문제를 외부 문제로 시선을 돌리기 위한 도발로 연계될 수 있다. 북한의 대외 관계 역시 외교적 고립을 탈피하기 위한 벼랑 끝 전술의 일환으로 전개되어 왔으며, 때로는 그들이 원하는 외교적 지형을 조성하기 위한 적극적 시도의 한 형태로 도발과 연계되어 왔다. 북한의 위협을 고려할 때 군사 분야가 가장 중요한 고찰 영역이지만, 북한 내부 정치·사회 분야, 경제 분야, 대외 관계 분야 등이 모두 북한의 위협을 구성하는 요인인 것이다.

그림 1 북한의 안보 위협 개념도



한편, 북한의 안보 위협을 평가함에 있어 취약성도 고려해야 한다. 북한은 중국이나 베트남과 같이 개혁·개방을 택하지 않아서 체제 내부에 수많은 문제들이 누적되고 있으며, 중국이나 러시아를 제외하고는 국제사회와의 상호 연계성이나 상호 의존성이 부족하다. 그 결과 공급망 역시 중국이나 러시아에 국한된 상태다. 이 점은 북한의 위협을 평가함에 있어 과도한 위협 인식에 매몰되어서는 안 된다는 점을 시사한다. 취약한 체제로부터 발생하는 위협 요인은 존재하겠지만, 그 위협의 정도는 냉정하게 평가해야 함을 의미한다.

북한으로부터 제기되는 안보 위협의 배경과 내용

1. 북한 내부 정치 및 사회 상황

2010년 발생한 천안함 폭침과 연평도 포격 도발은 북한 김정은 후계 구도의 연장선상에서 발생했다는 견해가 유력하다. 군 경력이 없는 김정은에게 군사적 업적을 물려주기 위한 성격의 도발이었다는 것이다. 실제로 2010년을 전후로 김정은은 ‘대장 동지’라는 칭호를 받게 되었고, 나아가 ‘발걸음’이라는 군가가 인민군에 퍼지며 후계 구도가 사실상 드러났다. 대남 도발을 정권 승계의 도구로 삼은 것이다.

북한 내부의 정치적 불안정으로 인한 급변사태 발생 가능성 역시 북한 정권의 의도와는 무관하게 대남 위협 요인으로 볼 수 있다. 북한 정권의 붕괴나 핵심 인사들 간의 갈등이 발생할 경우, 이를 봉합하기 위해 대남 도발을 선택할 수 있기 때문이다. 나아가 북한 내 내전 상황이 발생하게 된다면, 그것만으로도 한국에게 군사적 파급효과를 우려하게 만드는 일이기 때문에 북한 내부의 정치 불안정은 북한의 대남 위협을 증폭시키는 요인이라 볼 수 있다.

북한 사회 내에서 주민들의 불만이 확산되거나 정권에 대한 비판적 인식이 증대되는 일 역시 내부 정치적 요인으로 인한 위협 증가로 볼 수 있다. 주민들의 불만을 외부로 돌리기 위한 군사적 선택 가능성이 존재하기 때문이다. 실제로 북한 주민을 대상으로 한 대북 전단이나 대북 방송에 대해 김정은 정권은 민감한 태도로 대응해 왔는데, 대남 오물 풍선이나 드론(unmanned aerial vehicle, 무인항공기) 침투가 그 대표적 사례로 볼 수 있다. 따라서 북한의 사회적 불안정은 북한의 대남 도발에 간접적으로 영향을 미치는 변수로 보아야 한다.

특히 김정은 정권은 외부 사조 유입을 극도로 경계하고 있다. 북한 주민들에 대한 K-Pop이나 K-드라마의 확산은 자유로운 한국 사회에 대한 동경으로 이어질 수 있고, 궁극적으로는 김정은 체제에 대한 불만으로 연결될 수 있기 때문이다. 이에 북한은 법률 등으로 외부 사조의 유입을 규제하고

처벌의 강도를 높이고 있다. 그럼에도 이러한 외부 사조가 북한 내에 퍼져 나간다면, 군사적 도발 등을 통해 관심을 외부로 돌리고 북한 주민에 대한 통제를 강화할 수 있다. 따라서 외부 사조의 확산 또한 잠재적으로 북한 위협을 증대시키는 요인이 될 수 있다.

끝으로 북한의 MZ세대에 나타나고 있는 변화다. 한국의 MZ세대와 같이 북한의 청년 세대 역시 과거의 이념이나 관행으로부터 자유로운 특성을 보이고 있다. 이러한 청년층의 변화는 권위주의적 독재체제를 유지하고 있는 북한으로서는 매우 관리하기 어려운 문제가 되고 있다. 따라서 북한의 사회 변화나 정치권의 변화에 따라 불안정 요인으로 등장할 가능성도 존재한다. 특히 김정은 정권이 MZ세대에게 한국의 위협을 과장하며 충성을 유도할 필요가 있다고 판단한다면 대남 도발을 선택할 수 있기에, MZ세대의 변화 역시 북한의 잠재적 위협의 한 부분이 될 수 있다.

2. 북한 경제

북한 경제는 직접적인 대남 위협 요인은 아니다. 다만, 북한 김정은 정권이 경제난으로 인해 어려움을 겪게 될 때 불안정 요인이 발생할 수 있고, 대내적 불만을 대외로 돌리기 위해 군사적 도발을 선택할 수 있기에 북한 위협과 밀접한 관계를 지니고 있다. 실제로 북한은 1990년대 고난의 행군을 겪는 시기에 잠수정 침투 등 다양한 도발을 감행한 바 있다. 따라서 북한 경제를 면밀하게 살펴보는 일은 북한 위협 분석의 일부가 되어야 한다.

북한 위협과 직결된 경제 상황으로 대표적인 것은 농업 생산량이다. 식량난은 김정은 체제의 내구성과 직결된 문제이기 때문이다. 사회주의 경제의 비효율성으로 인해 만성적인 식량난을 겪고 있는 김정은 정권에게 농업 생산량은 매년 중요한 정치 과제가 아닐 수 없다. 1990년대 고난의 행군 역시 대규모 홍수에 따른 농업 생산량의 급격한 저하가 원인이 된 것으로 평가된다. 북한의 농업 생산량이 북한 주민의 수요에 비해 늘 부족한 상황이기에 김정은 역시 다양한 증산 노력을 기울이고 있는데, 실질적인

개선이 이루어지고 있는지는 여전히 불투명하다. 따라서 그 변화 추이를 지속적으로 관찰할 필요가 있다.

김정은의 치적 사업 역시 북한 체제에 영향을 미치는 문제다. 김정은은 경제 건설을 위해 북한 주민의 실생활에 영향을 미치는 경공업을 비롯해 석탄, 철강 등 주요 기간산업에 이르기까지 산업 생산을 독려하고 있다. 특히 핵심 계층을 위한 평양 건설 사업이나 외화벌이를 위한 원산 갈마지구 건설 등은 김정은의 치적 사업이라 할 수 있다. 그러나 이러한 건설 사업 등이 실제로 성과를 거둘 수 있을지는 미지수다. 예를 들어 원산 갈마지구는 관광객 2만 명을 수용할 수 있다고 하는데, 외국 관광객이 이를 채울 수 있을지, 아니면 전시용 과잉투자로 적자만을 양산하는 애물단지에 머물 것인지는 김정은의 정치적 위상에도 매우 중요한 문제가 될 것이다. 따라서 김정은 치적 산업의 향배를 살펴보는 일 또한 중요한 과제다.

한편, 북한 경제를 옥죄고 있는 가장 큰 요인은 미국과 UN의 대북 제재다. UN 안전보장이사회 결의 10개가 북한의 핵·미사일 개발을 비난하며 다양한 제재를 가하고 있다. 초기의 결의는 대량살상무기 획득과 관련한 경제 제재에 불과했으나, 2016년 이후의 결의는 북한의 수출 및 수입을 직접적으로 제한하고 있다. 그 결과 북한의 경제 성장은 큰 어려움을 겪게 되었다. 물론 2018년 이후, 특히 작년 여름 ‘북러 동맹 조약’이 체결된 이후 대북 제재는 점차 완화되는 모습이다. 이처럼 제재가 이행을 담보하지 못하게 된다면 북한 경제는 개선될 여지가 크며, 이는 김정은의 자신감 회복과 핵 및 재래식 전력에 대한 투자 증가로 이어질 것이다. 따라서 대북 제재에 대한 면밀한 관찰이 필요하다.

3. 북한 대외 관계

북한의 대외 정책은 북한 위협의 ‘의도’와 직결되며, 과거부터 북한 도발과 밀접한 연계성을 지녀왔다. 북한은 핵무기 개발 과정에서 장거리 미사일 발사나 핵실험을 미국의 국경일이나 선거일과 같이 정치적 의미를

지닌 날에 감행한 경우가 많았다. 이는 북한 위협이 현실화되는 군사적 도발을 선택함에 있어 대외 관계 요인이 많은 영향을 미치고 있음을 보여준다.

북한의 위협과 대외 관계가 상호 연계된 배경은 김정은 체제의 상황 인식에 있다. 북한의 김씨 일가 체제는 한국이나 미국이 자신들의 체제를 무너뜨리기 위한 적대시 정책을 전개하고 있다고 믿고 있다. 동시에 외교적 고립에서 오는 불안감을 극복하기 위해 군사적 행동으로 경고하고, 나아가 주민들을 통제하는 수단으로 삼고 있다.

미국과의 관계는 북한에 있어 군사적 역량을 강화하는 배경이며 협상의 대상이기도 했다. 김정은 정권은 과거 북한과의 협상에 관심을 보이지 않았던 미국 행정부를 협상 테이블로 유인하기 위해, 때로는 북한에 대한 군사적 옵션은 불가능하다는 위협을 가하기 위해 핵실험이나 미사일 실험을 감행했다. 따라서 미북 관계는 북한의 군사 도발의 배경으로 자리 잡고 있고, 향후 면밀한 관찰을 필요로 한다.

중국이나 러시아와의 관계는 대미 관계와 성격이 다르다. 북한이 중국이나 러시아와의 관계 설정을 위해 전략 도발을 감행한 사례는 찾기 어렵다. 다만 중국이나 러시아와의 관계가 북한 김정은 체제의 안정에 영향을 미치기 때문에 간접적으로 영향을 미쳤다고는 볼 수 있다. 김정은 체제가 안정적일 경우 대남 도발의 필요성은 낮아지고, 불안정한 경우 주민 통제 등의 이유에서 도발을 선택할 수 있기 때문이다. 따라서 미북 관계와 달리 북중 관계나 북러 관계는 북한의 위협과 직결되지는 않지만, 면밀하게 살펴볼 필요성은 충분하다.

남북 관계의 경우 면밀한 고찰이 필요하다. 북한이 남북 관계에서의 불만을 군사적 도발로 표출한 경우가 종종 존재한다. 이명박 정부 당시 천안함 폭침과 연평도 포격 도발이 그렇고, 박근혜 정부 당시 군사분계선(Military Demarcation Line, MDL)에서의 묵합 지뢰 도발도 그렇다. 물론 진보 정부라 해서 도발을 하지 않았던 것은 아니다. 서해 북방한계선(Northern Limit Line, NLL)에서의 도발은 김대중 정부와 노무현 정부 당시에 종종 발생했다. 따라서 한국 정부의 대북 정책이나 남북 관계가

북한의 도발과 직결된 것은 아니지만, 종종 군사적 도발에 영향을 미친 사례가 있는 만큼 지속적인 관찰이 필요하다.

4. 북한 군사

북한 군사적 위협의 요체는 북한의 군사력과 직결된다. 따라서 그간 집중적 관찰의 대상이었으며, 북한이 보유한 군사력을 평가하고 이를 억제할 수 있는 군사력을 갖추는 일이 대한민국 국방의 핵심 과제였다.

북한 군사력의 핵심은 몇 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 가장 중요한 북한의 핵 능력이다. 북한은 국제사회의 제재에도 불구하고 꾸준히 핵 능력을 증강해 왔고, 이미 수십 기 이상의 핵무기를 보유한 것으로 평가된다. 물론 아직 장거리 미사일 능력은 입증하지 못하고 있지만, 적어도 핵탄두와 단거리 및 중거리 미사일 능력은 어느 정도 보유한 것으로 보아야 한다. 이러한 핵 능력은 향후 장거리 미사일 재진입·자세 제어·다탄두 기술, 핵잠수함 제조 능력, 극초음속 미사일 제조 능력 등의 추가 과제를 남겨두고 있다. 이러한 기술이 확보될 경우 북한의 핵 능력은 현재와는 차원이 다르게 된다. 따라서 그 추이를 살펴보고 이를 억제할 수 있는 역량을 구축하는 일은 북한 위협 평가의 핵심 과제가 아닐 수 없다.

둘째, 북한의 재래식 역량이다. 과거 북한은 경제난으로 인해 재래식 전력에는 많은 투자를 하지 못했다. 하지만 러시아·우크라이나 전쟁 발발 이후 북러 간 밀착으로 인해 첨단 군사 기술이 이전될 우려가 제기되고 있고, 북한의 경제적 상황이 개선됨에 따라 5,000톤 급 구축함 등을 구비하고 있다. 이는 북한 재래식 전력의 획기적 증강을 우려하게 한다. 따라서 과거에 비해 첨단화되고 있는 북한의 재래식 능력을 관찰하는 일은 북한 위협 평가를 위해 중요한 과제가 아닐 수 없다.

셋째, 북한의 군사 전략이다. 전통적으로 북한은 한국군의 유사시 역량을 제거하기 위한 전면적 기습전, 배합전 등을 대남 군사 전략으로 택해왔다. 하지만 핵 능력 보유에 따른 핵무기 사용 전략을 구비한 것으로

추정되며, 현대전 양상 습득과 드론 무기체계 구비에 따라 대남 군사 전략 역시 변화하고 있을 것으로 보인다. 현대전은 전쟁 수행 및 작전 속도가 빨라지고 동시다발적 병렬형 작전이 복잡하게 전개되는 특징을 보이는데, 러·우 전쟁을 경험한 북한군이 이러한 변화를 군사 전략에 적용할 가능성이 크기 때문이다. 동시에 북한이 발전시키고 있는 무인 무기체계의 구비 역시 군사 전략 변화에 실질적 영향을 미치고 있다고 보아야 하기에 북한의 군사 전략 변화를 관찰하며 위협 양상의 변화를 파악해야 한다.

넷째, 회색지대 역량이다. 북한은 전통적으로 발전시켜 온 사이버 역량 등을 통한 회색지대전 수행 역량이나 하이브리드전 수행 역량도 상당한 수준으로 평가된다. 이들 분야는 과거 우리의 주된 관심 사항이 아니었지만, 향후 더 많은 관심이 필요한 영역이다. 북한의 현대전 수행 역량이 우리의 대응 능력보다 더 빠르게 증가할 수 있기 때문이다.

소결론

북한의 정치사회, 경제, 대외 관계, 군사 분야에 대한 평가를 기반으로 북한으로부터 제기되는 안보 위협을 종합적으로 고찰하면 다음과 같다. 다만, 북한의 위협은 어느 특정 시점에만 존재하는 것이 아니라 각각의 분야가 상호 연계성을 지니며 지속되는 것으로서, 그 평가 시기를 특정할 필요성이 제기된다. 이에 본 연구의 고찰 대상 기간은 금년 초부터 9월까지로 하며, 특히 5월에서 9월까지의 상황을 집중적으로 고려한 것임을 밝힌다.

1. 총괄 평가

앞서 살펴본 분야들을 기반으로 금년 상반기 북한의 안보 위협을 평가해 보면 ‘급격한 변화는 없지만 북한에 유리한 정세가 전개되는 과정에서 점진적인 위협 증가를 보였다’고 평가할 수 있다.

첫째, 김정은은 북한의 내부 불안정 없이 체제를 통제하고 있다. 김주애로의 후계 구도가 이른 감은 있지만 공식적 후계자 지명 없이 활동하는 것이기에 김정은의 의도가 심분 반영된 것으로 평가할 수 있다. 사회적으로는 체제 이완 현상을 우려하여 사상 통제와 우크라이나 파병의 부작용을 줄이기 위해 노력하고 있지만, 주민 봉기와 같이 급격한 체제 이완은 목격되지 않고 있다. 체제의 안정이라고 하기에는 부족하지만 체제 불안요인은 목격되지 않는 상황이다.

둘째, 경제 상황은 여전히 어렵지만 점차 개선되는 모습을 보이고 있다. 내부 경제 상황은 비록 쌀값 상승과 생필품 부족 현상이 지속되고 있으나, 원산 갈마지구 등 김정은 성과 사업이 완성되고 있고, 러시아 및 중국과의 관계 개선에 따른 경제 개선 가능성에 대한 기대감도 존재한다. 그 결과 북한 내 경제 위기 가능성은 낮은 상황이다.

셋째, 대외 관계는 개선되고 있다. 우크라이나 파병 이후 러시아와의 관계 개선으로 말미암아 UN 등의 대북 제재가 제대로 작동하지 않고 있으며, 중국 전승절 참여에 따라 북중 관계도 복원되고 있다. 미국의 트럼프 대통령은 김정은과의 대화 가능성을 염두에 두고 있으며, 금년 상반기 미국의 대북 압박 정책은 특별히 강화된 것이 없다. 한국에 새롭게 출범한 이재명 정부 역시 북한에 대해 유화적인 입장을 취하고 있다.

넷째, 군사력 강화가 이루어지고 있다. 신형 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM)이 개발되고 있으며, 재래식 무기도 선보이고 있다. 과거 북한이 전력화하지 못했던 신형 구축함도 두 척이나 진수했다. 핵추진잠수함도 건조 중이며, 무엇보다 미국을 겨냥한 신형 ICBM도 진전을 보이고 있다. 그 외중에 드론을 비롯한 각종 재래식 무기체계도 선을 보이며 군사력 강화가 지속 추진되는 모습이다.

이상을 고려할 때 북한 위협의 총평은 ‘점진적 증가’로 평가할 수 있다. 비록 북한이 ‘의도’적 측면에서 공세적인 행보를 통해 대남 위협을 급격히 강화하고 있지는 않으나, ‘능력’의 측면에서 살펴볼 때 대외 관계와 군사 역량의 영역에서 진전을 보이고 있기 때문이다. 이러한 추세는 특히 금년 상반기에 눈에 띄게

나타났고, 당분간 북러 및 북중 협력이 지속될 전망이기에 ‘역량’ 측면에서의 위협 증가는 부인하기 어렵다.

2. 분야별 군사 도발 가능성 평가

총론적 차원에서 북한의 위협이 점증하고 있다고 평가했으나, 구체적인 북한의 군사 도발은 별개의 분석이 필요하다. 결국 북한의 안보 위협이 가시화되는 것은 도발이라는 형태로 나타나기 때문이다. 이러한 관점에서 이미 살펴본 각 분야별 상황이 북한의 군사 도발과 어떠한 연계성을 지니는지를 살펴보기로 한다.

북한의 군사 도발 가능성을 살펴보기 위해서는 그 양상을 세 가지로 나누어 볼 필요가 있다. 각각의 성격이 다르기 때문이다. 첫째, 전략 도발이다. 북한의 전략 도발은 핵이나 ICBM과 관련된 활동을 의미한다. 이는 엄격한 의미에서 대한민국을 침공하는 것은 아니며 위협을 가하는 것일 뿐이다. 그럼에도 전략 도발이 중요한 의미를 갖는 것은 한반도 전략 상황을 바꿀 수 있는 핵 능력 강화와 직접적으로 연계되기 때문이다. 그 중요성으로 인해 핵실험과 ICBM 실험은 UN 안전보장이사회에서 대북 제재 결의안을 도출하는 주요 계기가 되어왔다. 따라서 전략 도발을 별도의 도발 양상으로 살펴보기로 한다.

둘째, 재래식 도발이다. 이는 천안함 폭침이나 연평도 포격 도발, 그리고 군사분계선 인근의 총격이나 지뢰 도발과 같이 물리력을 사용하여 피해를 유발하는 도발 양상이다. 전통적인 군사 도발의 영역으로 볼 수 있으며, 행위의 유형에 따라 그 피해는 다르게 나타날 수 있는데, 이를 특별히 구분하지는 않기로 한다. 천안함 폭침이나 연평도 포격 도발의 피해 및 심각성과 군사분계선 월선이나 지뢰 도발의 피해 및 심각성은 다르지만, 이를 구분할 경우 분석이 지나치게 복잡해지므로 단순화한다는 의미다.

셋째, 회색지대 도발이다. 회색지대 도발은 사이버 공격이나 심리전과 같이 군사력을 사용하지 않으면서도 상대방에게 피해를 유발하는 도발이다.

이때 피해는 물리적 피해 및 심리적 동요를 포함하고, 나아가 해양법상 유리한 지위 확보와 같은 법적 지위 확보까지도 포함하는 개념이다. 군사적 도발인지 아닌지가 불분명한 특징이 있으나, 최근 들어 빈번히 활용되는 개념이기에 도발 양상에 포함시키기로 한다.

앞서 살펴본 정치사회, 경제, 대외 관계, 군사 분야는 모두 북한의 군사적 도발의 배경이 될 수 있다. 각종 도발을 추동하는 동력은 이들 영역에서의 성과나 실패에 기인하기 때문이다. 한편, 도발 가능성을 평가함에 있어 그 수준도 정해야 한다. 얼마나 밀접히 도발을 야기할 수 있는지를 살펴보아야 위협의 정도를 평가할 수 있기 때문이다. 편의상 다음과 같은 개념 정의를 하기로 한다.

임박	도발이 임박하다고 볼 수 있는 경우
상	도발을 야기할 가능성이 높을 경우
중	도발을 야기할 가능성이 없을 경우
하	도발을 야기하지 않고 오히려 억제하는 역할을 할 경우

2-1. 북한 정치사회 상황

금년 상반기 북한의 정치사회 상황은 상대적으로 안정적인 모습을 보였고, 사회 통제 부문을 제외하고는 특별한 변화를 보이지 않고 있다. 그 내용은 다음의 <표 1>과 같다.

표 1 북한의 정치사회 상황과 군사 도발 가능성

	체제 이념 이완	엘리트 균열	후계 구도	사회 통제
임박				
상				
중				
하				

첫째, 북한 체제 이념은 불안정 요인이 눈에 띄지 않고 있다. 체제 안정을 위해 김정은 주의를 강조하고 있는 상황인데, 별다른 저항은 발견되지 않고 있다. 체제 이념이 훼손되고 불안을 야기할 경우, 외부의 위협으로 눈을 돌리기 위해 도발을 선택하겠지만, 금년 상반기 그러한 불안정성은 목격되지 않고 있다.

둘째, 북한 권력 엘리트 간의 균열도 목격되지 않고 있다. 권력 엘리트 간의 균열이 존재할 경우 외부의 위협을 강조하며 숙청 또는 균열 해소를 도모하겠지만, 그러한 불안정성은 목격되지 않고 있다.

셋째, 후계 구도 역시 특별한 불안정성이 보이지 않고 있다. 권력 승계가 실패할 경우 내부 충돌이 발생하고, 그 결과로서 북한 불안정 상황이 발생할 수 있다. 이는 김정은 정권이 도발을 선택할 동력으로 작용하겠지만, 금년 상반기 그러한 상황은 목격되지 않았다. 김주애의 등장만으로 김정은 후계 구도가 급격히 이루어지고 있거나 불안정 하다고 평가할 수 없다.

넷째, 북한 사회 통제는 부분적으로 불안정성이 목격된다. 북한 사회도 점차 변화하며 과거와 같은 철저한 사회 통제는 어려워지고 체제 이완이 조금씩 진행되고 있다. 그 결과 이를 막기 위한 통제가 강화되는 모습이다. 다만 도발 가능성이 임박하다고 보기에는 이르다.

2-2. 북한 경제 상황

금년 상반기 북한 경제는 생산 능력 및 교역 면에서 회복 추세에 있어 체제 불안이나 도발 요인을 찾기 어렵다. 그러나 국가의 장악력 강화로 생산 단위나 시장 등 경제 주체들 간의 갈등이 증대되고, 특히 재집권화 및 계획화에 따른 경제 체제의 구조적 모순이 누적되어 잠재적 체제 불안요인은 증대되고 있는 것으로 평가된다. 그 내용은 다음의 <표 2>와 같다.

표 2 북한의 경제 상황과 안보 부담 요인

	생산 및 외부 조달 능력	경제 주체들 간의 갈등	경제 체제의 구조적 모순
임박			
상			
중			
하			

첫째, 북한 경제는 회복 추세에 있다. 체제 불안을 초래할 대기근이 발생할 가능성은 희박하다. 게다가 러시아로부터 밀·정제유 등의 물자가 공급되고 있고, 중국과의 경협도 점차 확대되어 식량 및 생필품 부족의 경제 문제는 해결될 가능성이 높다.

둘째, 부족의 경제가 해소되는 추세지만 경제 관리의 경직성과 국가 주도성 강화로 민생 개선 효과가 충분히 발휘되지 않고 있다. 시장 통제에 따른 주민 불만과 생산 활동의 자율성 축소로 생산 단위 간 갈등이 해소되지 않고 있다. 특히 군수 산업 활성화에 따른 특권 경제의 부활이 예상되는 등 경제 체제 전반에 갈등 요인이 증대되고 있다.

셋째, 당국의 통제 강화로 당장 문제가 드러나고 있지 않지만, 북한 경제의 심각성은 구조적 모순에 있다. 김정은 집권초기 시장화·분권화로 그 모순을 시정하려 했으나 2017년 이후 대북 제재로 인한 경제규모의 축소, 이에 따른 통제경제 강화로 생산활동의 무정부성 등 경제관리의 난맥상은 증대되고 있다.

넷째, 당국의 통제 강화로 당장 문제가 드러나고 있지는 않지만, 북한 경제의 심각성은 구조적 모순에 있다. 김정은 집권 초기 시장화·분권화로 그 모순을 시정하려 했으나, 2017년 이후 대북 제재로 인한 경제 규모의 축소, 이에 따른 통제 경제 강화로 생산 활동의 무정부성 등 경제 관리의 난맥상은 증대되고 있다.

2-3. 북한 대외 관계

금년 상반기 북한의 대외 관계는 개선되는 모습을 보이고 있다. 그 결과 미북 정상회담 추진과정에서 협상력을 높이고자 하는 북한의 전략 도발을 제외하고는 별다른 도발 요인은 찾기 어렵다. 그 내용은 다음의 <표 3>과 같다.

표 3 북한의 대외 관계와 군사 도발 가능성

	미북 관계	북중 관계	북러 관계	남북 관계
임박				
상				
중				
하				

첫째, 미북 관계는 미북 정상회담 추진 과정에서 또는 정상회담에서 북한이 원하는 바를 얻지 못할 경우, 이를 불만으로 표시하기 위한 도발 가능성이 존재한다. 김정은 정권이 더 유리한 협상 여건을 조성하기 위해 전략 도발 등을 감행해 트럼프 대통령을 압박하려 할 가능성이 있기 때문이다.

둘째, 북중 관계는 북한 김정은 위원장의 전승절 참석 이후 관계 개선 징후를 보이고 있다. 중국의 한반도 3원칙 중 하나가 한반도의 안정이기에, 경제 지원 확보를 위한 북중 관계 안정화 차원에서 도발 요인은 낮아졌다고 평가할 수 있다.

셋째, 북러 관계는 안정적인 상황이 유지되며 별다른 변화가 보이지 않는다. 러시아는 러·우 전쟁에 참전하는 북한에 대해 맹목적 지지를 보내야 하기에, 현 상황에서 북한이 군사 도발을 하더라도 지지를 보낼 것이다. 그 결과 한반도의 안정을 추구하는 중국과 미묘한 차이가 존재한다. 그럼에도 북한의 도발과 연계된 특별한 상황은 목격되지 않고 있다.

넷째, 남북 관계는 특별한 변화가 목격되지 않는다. 이재명 정부는 대북 전단 및 방송 금지를 통해 북한에 유화적인 메시지를 전했고, 재래식 충돌 가능성을 낮추기 위해 노력하고 있다. 북한이 이에 호응하지 않고 있으나, 불필요한 도발은 자제할 것으로 보인다. 다만, 이재명 정부를 압박하기 위한 도발 가능성은 배제할 수 없는 수준이다.

2-4. 북한 군사

북한 군사는 다른 분야와 성격이 다르다. 타 분야의 경우 도발의 동기를 제공할 뿐이지만, 군사 분야는 도발 동기를 제공하는 것은 물론이고 도발 행위를 직접 담당한다. 핵이나 재래식 전력 증강, 군사 전략의 변화 등이 도발의 동기를 제공하기도 하지만, 김정은의 결단에 따라 미사일 발사나 포격 도발과 같이 실제 도발을 이행하는 주체가 군사 분야이기 때문이다.

군사 분야를 고찰한 결과 전반적인 도발 가능성이 높아졌다고 보기는 어렵지만, 전략 도발 가능성이나 회색지대 도발 가능성은 임박했다고 평가할 수 있다. 그 내용은 다음의 <표 4>와 같다.

표 4 북한의 군사 동향과 군사 도발 가능성

	핵 능력 (전략 도발)	재래식 능력 (도발)	군사 전략 변화	회색지대 도발
임박				
상				
중				
하				

첫째, 북한 핵 능력 관련 전략 도발이 임박한 것으로 보인다. 지난 9월 1일 북한이 공개한 신형 ICBM인 ‘화성-20형’의 엔진 시험도 마친 상황이기엔 언제라도 발사 실험이 가능한 상황이다. 실제로 북한은 ICBM

기술의 진전 단계에서는 항상 실험을 해왔다. 따라서 전략 도발이 임박한 상황으로 평가한다.

둘째, 재래식 군사 도발은 특이 사항이 없다. 남북 간 군사적 긴장이 고조되지 않는 상황에서 김정은이 재래식 군사 도발을 감행할 필요성은 발견되지 않는다. 다만 하반기 남북 관계 진전 여부에 따라 한국 정부에 대한 압박용으로 저강도 도발을 감행할 수 있기에 유의할 필요가 있다.

셋째, 군사 전략 차원에서는 도발 가능성이 높아진 것으로 평가된다. 북한군은 우크라이나 참전을 통해 많은 발전을 이루고 있는 것으로 보인다. 북한군의 작전 수행 능력, 북한 무기 체계의 정확성 증가, 그리고 그 결과로서 북한군의 전반적인 군사 전략 및 전쟁 수행 능력이 강화되고 있다. 특히 드론 관련 군사 전술의 발달은 대한민국을 대상으로 한 침투 시도 가능성으로 연계될 수 있다. 김정은 위원장이 9월 18일 드론 성능 시험을 직접 참관한 바 있는데, 이러한 행보가 도발로 연계되는 것에 유의해야 한다. 따라서 도발 가능성이 높아진 것으로 평가한다.

넷째, 회색지대 도발의 경우 현재 진행형이다. 지금도 북한은 사이버 등을 통해 계속적으로 침투해 오고 있고, 다양한 방식으로 대남 심리전을 전개하고 있다. 그에 반해 한국의 대응 능력은 상대적으로 부족하여 북한의 회색지대 도발을 모두 식별하지도 못하고 있는 상황이다. 따라서 임박 단계로 평가한다.

제2장

북한 정치사회와 안보 위협 요인

이호령 | 한국국방연구원

문제 인식

독재체제 국가 중 급변, 체제 붕괴, 국가 붕괴로 이어졌던 사례들을 보면, 동일한 촉발 요소들이 반드시 동일한 결과를 가져오지는 않았다. 각 국가들이 처한 국내외 상황(context)이 다르고, 독재 당국은 체제 불안정 요소들을 꾸준히 관리하고 억제해 왔기 때문이다. 따라서 북한 체제의 내구력을 약화시켰던 ① 1990년대 동유럽 및 구소련 붕괴와 김일성의 갑작스러운 사망, ② 2000년 남북 정상회담 이후 북한의 개혁·개방 기대감 증대, ③ 2008년 김정일의 건강 이상에 따른 후계 구도 불안정 문제, ④ 2017년 대북 제재 피크(peak)에 따른 마이너스 경제 성장, ⑤ 2020년 COVID-19, 반복적인 홍수와 작년 7월 압록강 대홍수 등과 같은 ‘블랙스완’ 현상 발생에 북한은 체제 위협으로 발전되지 않도록 사회를 통제하며 극복해 왔다.

특히, 8차 당대회 조기 개최 발표 배경에서 알 수 있듯이,¹ 북한의

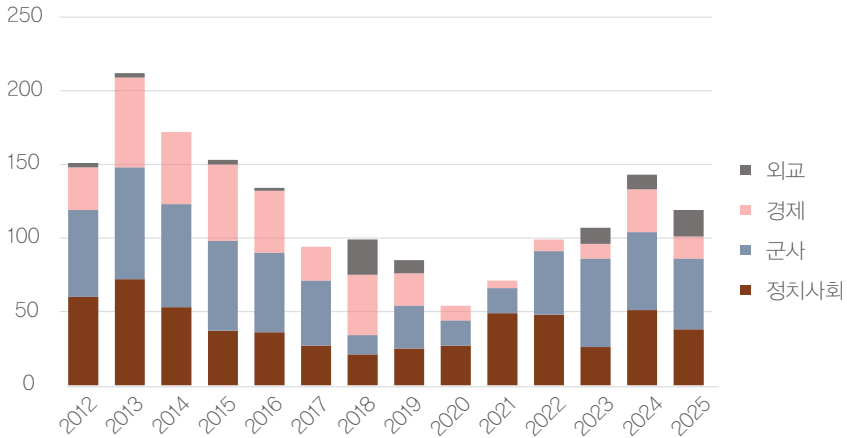
-
1. 김정은은 “우리 당의 75년 역사에서 2020년은 참으로 준엄한 해”이며 “장기간 가중되어온 제재봉쇄는 더 말할 것 없고 보이지 않는 병마와의 방역대전, 분계연선지구로부터 동해와 서해지구에 이르는 격렬한 피해 복구전은 몇 번의 전쟁을 동시에 치를 만큼 방대한 전대 미문의 도전이며 가장 혹심한 시련”이라며, 8차 당대회 조기 개최 배경으로 체제 내구력의 약화를 설명했다.

정치사회 추이 변동은 우리에게 영향을 미치는 안보 위협의 주요 간접 지표가 될 수 있다. 북한 당국 스스로 체제 불안정 요소들을 식별하고 이를 차단하고 억제하기 위한 정책, 조직, 제도, 법안 등을 발전시켜 왔기 때문이다. 결국, 정치사회 추이에서 나타나고 있는 주요 특징들과 변화는 북한 당국이 평가하는 불안정 요소이고 이에 대한 관리와 통제 실패는 결국 우리 안보에 직간접적 위협으로 발전될 수 있다.

김정은 집권 이후 공개활동 중 정치사회 분야가 차지하는 비율이 급격하게 증대된 시점은 <그림 1>에서 보듯이, 2021년 8차 당대회 개최 전후 시기인 2020년부터 2022년이다. 2020년은 ① 북미 관계 미진전에 따른 대북 제재 지속, ② COVID-19 장기화, ③ 대규모 수해라는 ‘삼중고’ 심화로 김정은 집권 이후 경제성장률은 최저였고 김정은은 당 창건 75주년 기념사에서 북한 주민들에게 직접 사과하기까지 했다. 2021년은 8차 당대회를 5개월이나 앞당겨 개최한 해로, 당대회의 기본 사상이자 기본 정신으로 ① 이민위천, ② 일심단결, ③ 자력갱생의 3대 요소를 강조했다. 우리 국가제일주의, 인민대중제일주의는 이민위천으로 발전했고, 자력갱생은 주체조선의 국풍이자 조선혁명의 유일무이한 투쟁정신으로서 대외 환경을 탓하지 말고 내부 문제 해결에 집중할 것을 요구했다. 즉, 내부 문제가 크다는 점을 부각시킴으로써 통제의 필요성을 정당화하는 논리를 발전시켰다.

한편, 2022년 우크라이나 전쟁 발발은 김정은의 체제 내구력 약화 요인들을 극복할 수 있는 호재로 작용됨에 따라 이 시기부터 북한의 대남·대미 정책은 ‘선대선’, ‘강대강’ 구도에서 ‘선대선’은 완전히 빠지고 ‘강대강’ 구도로 전환했다. <그림 1>에서 보듯이, 2022년부터 2025년 10월까지 김정은의 공개활동 중 군사 분야가 가장 높은 비중을 차지하고 있는 점과 그 맥을 같이하고 있다.

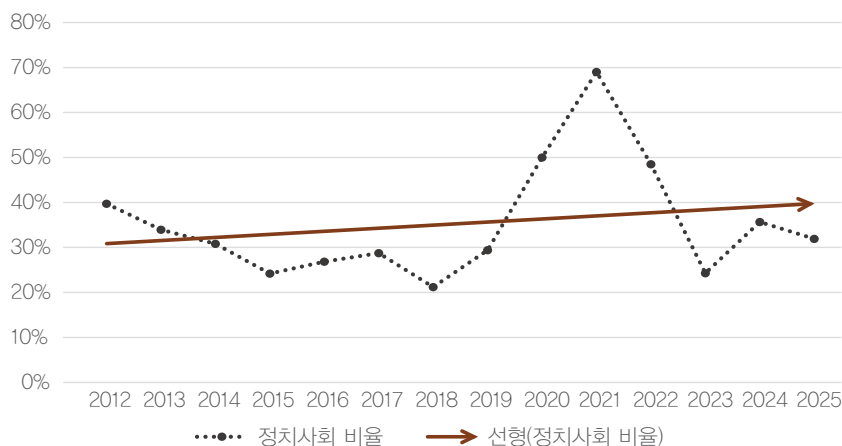
그러나 북한은 체제 내구력 약화를 극복하기 위한 방안으로 외부 위협을 극대화하며 국방 최우선 정책에 집중해 온 만큼 동시에 김정은은 국방 최우선 정책 추구에 따른 북한 사회 전반의 불균형 심화와 정책 왜곡 현상을 북한 주민들이 수용하도록 정치사회 분야의 활동 비중도 증대해 왔다는 점을 알 수 있다.

그림 1 김정은 분야별 공개활동 추이(2012. 1월~2025. 10월)

출처: 저자 작성.

북한 당국은 체제 내구력을 강화하기 위해 2016년 7차 당대회 이전까지만 해도 경제 분야에 대한 지도자의 관심이 있었다면, 2019년 하노이 회담 결렬 이후부터는 우리식 사회주의 강화와 군사력 증대에 집중하는 특징을 보이고 있다. 2022년 러·우 전쟁 발발을 계기로 2023년부터는 친러 정책에 따른 군사·외교 분야의 김정은 공개활동 비중이 증대했고 2024년은 북한군 파병에 따른 내부 사회의 충격을 최소화하기 위한 정치사회의 공개활동도 동시에 증대되고 있다는 점에서 집권 초기와 현재가 대비를 이룬다.

그럼에도 불구하고 김정은 집권 이후 현재까지 김정은의 공개활동 중 정치사회 분야가 차지하는 비율의 추세선은 <그림 2>에서 보듯이 증대하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 지난 6월 제8기 제12차 전원회의에서 당 조직 구조의 가장 말단의 기층 당 조직들의 전투력과 활동성을 제고하기 위한 당내기구사업을 ‘정간화’, ‘정예화’했다는 점도 이러한 추세선을 뒷받침해 준다.

그림 2 김정은 공개활동 중 정치사회 분야 비율 추이

출처: 저자 작성.

2025년 북한 정치사회 추세와 주요 동향

2025년은 9차 당대회 개최 직전의 해로 정치사회적으로는 8차 당대회 때 제시했던 목표들에 대한 초과 달성의 성과를 독려하고, 9차 당대회 개최의 목표와 비전을 준비하는 해라고 볼 수 있다. 특히, 2025년 북한을 둘러싼 대내외 전략환경이 8차 당대회 직전의 2020년 상황과 비교해 볼 때 안정적 국면을 이어가고 있다. 그럼에도 불구하고, 2025년의 정치사회 분야에서 추세 변화에 영향을 미치는 주요 동향들의 특징들은 다음과 같다.

1. 이민위천: 애민주의 성과 부각

북한 당국은 주요 계기마다 2025년을 ‘중대한 전환기’라며 ‘인민대중 제일주의’, ‘이민위천’, ‘일심단결’, ‘자력갱생’을 반복적으로 내세웠다. 특히, 민생과 인민생활 향상이 가시화되고 측정될 수 있는 분야인 도시·주택,

관광 인프라, 산업·농업 등에서 인민을 최우선시한 지도자의 애민주의 성과들을 부각시켰다.

1-1. 평양 5만 세대 살림집 공급 완공

2021년 1월 8차 노동당 대회에서 평양에 매년 1만 세대씩 5년 동안 총 5만 세대 살림집을 공급한다는 계획 발표 이후, 2022년 송신·송화지구(1만 세대), 경루동지구(800 세대), 2023년 대평지구(1,400 세대)와 화성지구 1단계(1만 세대), 2024년 화성지구 2단계(1만 세대)와 서포지구(4,100 세대)를 공급한 데 이어, 2025년 4월 15일 김일성 생일(태양절)에 맞춰 평양 화성지구 3단계 1만 세대를 공급했다.

북한은 평양 중심부에서 북쪽의 일종의 ‘뉴타운’인 화성지구 3단계 준공식 일자를 최대 명절인 김일성 생일로 택한 것은 체제 결속과 민심을 다독이는 효과를 극대화하기 위한 조치로 볼 수 있다. 김정은의 공개활동 중 화성지구 3단계 건설 현장 방문만 해도 지난해 착공식, 지난 3월과 4월 공사 현장 점검에 이어 이번이 네 번째로, 김정은은 김주애를 동행하며 준공식 테이프를 직접 끊은 뒤 새 살림집에서 살게 될 근로자와 노인, 평양시 살림집 건설에 참여하는 군대와 사회의 노력 혁신자를 만나 격려하며 준공식을 성대히 진행했다.²

더욱이 올 2월에 착공한 화성지구 4단계가 완성되면 2021년부터 평양에 매년 1만 세대씩 5만 세대의 살림집(주택) 공급이 완성된다. 김정은이 2022년 2월 화성지구 1단계 착공식에서 “평양시 5만 세대 살림집 건설 목표가 성과적으로 달성되면, 우리 당은 인민들과 한 제일 중요한 약속을 지키게 되며 우리 수도 시민들의 살림집 문제가 철저히 해결되게 될 것”이라고 말한 바 있고, 이에 기반한 성과를 연말에 과시하기 위해 화성지구 4단계 1만 세대 살림집 공사에 대한 속도전이 현재 강화되고 있다. 화성지구 4단계 1만 세대 살림집 골조 공사 기간 단축 및 골조 공사 성과

2. “화성지구 3단계 1만세대 살림집 준공식 성대히 진행,” 조선중앙통신, 2025년 4월 16일자.

확대에 대한 선전³⁾에 이어서, 지난 7월에는 화성지구 4단계 1만 세대 살림집 건설장의 100여 동의 살림집 골조 공사를 마치고 건물 내부와 공공·봉사망 건설 확대를 선전하며 8차 당대회가 결정한 수도(평양) 건설 5개년 계획을 완결할 군민 건설자들의 충성과 애국의 열정을 강조하고 있다.⁴⁾

그림 3 북한 평양 ‘뉴타운’ 화성지구 3단계 준공식



출처: 연합뉴스.

1-2. 원산 갈마해안관광지구 완공

갈마지구 건설 계획은 2019년 4월 15일 완공을 목표로 2016년 7월 발표됐지만, 대북 제재에 따른 자재 수급 문제와 COVID-19 등으로 완공이 지연되어 오다가 지난 6월 24일 김정은은 딸 김주애 동행과 더불어 1년

3. “지방공업혁명수행의 전구들에서 선전선동활동 활발,” 조선중앙통신, 2025년 5월 5일자.

4. “화성지구 4단계 1만세대 살림집건설장과 은파광산에서 새로운 혁신이 창조된 소식,” 노동신문, 2025년 7월 22일자.

6개월 만에 부인 리설주와 함께 준공식에 참석했다.⁵ 2만 명 숙박 능력의 호텔과 여관들이 자리 잡고 있는 관광지구에는 해수욕 시설과 다양한 체육·오락시설 및 편의시설들이 있다고 밝히며, 7월 1일부터 개장했다.

김정은은 준공식에서 “관광산업은 문화 분야의 개화 발전을 촉진하는 것과 함께 해당 지역의 진흥을 추동하고 국가의 전반적인 경제성장에 이바지하는 동력”이라며, 갈마지구 개발에서 얻은 경험을 토대로 “여러 지역에 각이한 유형의 유망한 대규모 관광문화지구들을 최단 기간 내에 건설하는 중대 계획을 당 제9차 대회에서 확정할 예정”이라고 말했다. 북한 관광 자체가 대북 제재 위반이 아니라는 점에서, 관광은 비교적 자유롭게 외화를 벌 수 있는 수단이 될 수 있다는 판단과 동시에 북한 주민들에게 문화 생활을 제공해준다는 지도자의 애민주의 선전 효과까지 있기에 대규모 관광산업은 9차 당대회에서도 계속 이어갈 것이라는 점이 강조되고 있다.

평양 5만 세대 살림집 성과와 원산 갈마해안관광지구 완공 선전은 전형적인 김씨 세습체제의 전형적인 리더십의 업적 및 정치적 상징성 부각이다. 특히 4월 15일 대규모 화성지구 3단계 1만 세대 살림집 준공식 행사에 관영 TV는 김주애의 클로즈업 장면을 여러 차례 방송하며 행사 주인공급으로 등장했음을 강조하는가 하면, 원산 갈마해안관광지구 준공식에서는 리설주의 존재감을 과도하게 낮추는 반면, 김정은과 김주애의 투샷을 집중 부각시킴으로써 김정은 체제의 안정적인 세습 구도를 자연스럽게 만들어가고 있다.

2. 김정은주의 강화

김정은주의는 김정은 정권의 통치 철학이자 혁명사상 체계로서, 인민을 최우선으로 하는 ‘인민대중제일주의’를 핵심 가치로 김일성-김정일

5. “원산갈마해안관광지구 준공식이 성대히 진행된 소식과 사진문헌들,” 노동신문, 2025년 6월 26일자.

주의를 계승·발전시킨 새로운 지도사상이라고 할 수 있다.⁶ 그러나 2024년 러·우 전쟁의 북한군 파병과 「지방발전 20X10정책」⁷의 발표와 추진은 인민대중제일주의와 반대 방향으로 진행됐다. 비공개로 진행된 북한군 파병은 사상자 증대와 추가 파병으로 이어짐에 따라 2025년 4월 28일 파병을 공개⁸할 수밖에 없었고, 러시아의 군수 물자 및 무기 지원은 민수공장보다는 군수공장 가동률을 증대시켰다. 결국, 이러한 ‘안정 속의 불안정’ 요소를 해소하기 위해서 북한 당국은 ‘애국’과 ‘보훈’을 강조하는 한편, 동시에 안전장치로 후계체제를 보다 선명화하며 9차 당대회 준비에 속도를 내고 있다.

2-1. 애국과 보훈

지난 4월 북한이 파병 사실을 처음 알리면서 러·우 전쟁의 파병을 ‘유사시 상호 자동 군사 개입’을 명문화한 ‘포괄적 전략적 동반자 관계 조약’ 제4조에 따라 김정은 위원장이 결정했고, 파병 군인들을 위해 평양에 전투

-
6. 김갑식·장철운, “김정은주의인가? ‘김정은사상’인가?”, Online Series, 통일연구원, 2021년 12월 16일자.
 7. 김정은은 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설에서 향후 10년 동안(2024~2033년) 매년 20개 군(郡)에 지방공업공장을 건설해 전국 모든 시·군의 ‘초보적인 물질·문화생활 수준’을 향상시키겠다는 대규모 지역균형발전 전략인 「지방발전 20×10 정책」을 처음 제시함. 2025년 6월 현재, 1차 사업지 공장의 구조물은 대부분 완성되었으나 전력·원료·설비 구성 미비로 가동률은 낮고 실질적 경제효과는 미비한 수준임. 이상근, “북한 <지방발전 20×10 정책> 추진의 특징 및 파급영향,” INSS 전략보고, 국가안보전략연구원(INSS), 2024년 4월 30일자; 이정균·김범환, “북한 <지방발전 20×10 정책> 추진 현황 및 시사점,” KIEP 보고서, 대외경제정책연구원(KIEP), 2025년 6월 24일자.
 8. 4월 26일, 러시아가 쿠르스크 수복선언과 함께 북한군 파병으로 우크라이나 격퇴에 도움이 됐다는 사실을 처음 보도하자, 이를 뒤 북한은 조선로동당 중앙군사위원회 명의의 입장문을 내고 러시아 파병 사실을 알렸다. “조선로동당 중앙군사위원회가 로씨야연방의 쿠르스크지역해방작전에 참전하여 영웅적위훈을 세운 조선민주주의인민공화국무력 전투구분대들을 높이 평가,” 노동신문, 2025년 4월 28일자.

위훈비를 건립하고 참전용사의 가족들을 특별히 우대할 것이라고 약속했다.

그림 4 당 중앙위 청사 內 전사자 초상을 어루만지는 김정은 위원장



출처: 연합뉴스.

이후 8월 20일 김정은은 러·우 전쟁에 파병된 부대의 지휘관들을 평양의 집무실로 불러 지휘관들과 ‘맞담배’를 피우는 파격적인 장면을 연출하며 러시아 쿠르스크주 ‘해방 작전’에 참전한 부대를 지휘한 노고를 높게 평가했다.⁹ 다음 날 김정은은 노동당 중앙위원회 본부 청사에서 인민군 해외 작전 부대 지휘관, 전투원들에게 ‘영웅’ 칭호와 훈장, 메달을 수여하는 국가표창 수여식에서 참전 군인들에게 직접 표창을 수여하며 얼굴을 어루만지고 포옹했다. 수여식 연설에서는 “인민군의 위대한 명예를 굳건히 수호하고 우리 국가 존립과 발전에 확고한 담보를 마련한 거대한 공적”

9. “김정은원수님께서 국가표창수여식에 참가하기 위하여 귀국한 조선인민군 해외작전부대 주요지휘관들을 만나시었다.” 조선중앙통신, 2025년 8월 21일자.

이라며 “세계전쟁사의 사변”이라고 했다.¹⁰

김정은은 수여식이 열린 뒤 당 중앙위 청사에 세워진 추모의 벽에 부착된 전사자 초상에 메달을 달면서 초상을 쓰다듬었다. 유족을 향해 허리를 깊이 숙여 감사를 표하고, 전사자의 자녀로 보이는 어린이들을 끌어안고 눈시울을 붉힌 채 다독이기도 했다. 일주일 뒤, 북한은 러·우 전쟁에 파병됐다가 숨진 장병들의 유가족을 위로하는 대규모 보훈 행사를 국민급 연회장인 목란관에서 개최했다. 김정은은 유족들에게 인공기(북한 국기)로 감싼 전사자들의 초상사진을 일일이 전달하며 기념 촬영 후, 귀중한 그들의 생을 지켜주지 못한 미안한 마음을 안고 유가족들 모두에게 다시 한번 속죄한다며 “영웅들이 남기고 간 자녀들을 혁명학원들에 보내어 내가, 국가가, 우리 군대가 전적으로 맡아 책임적으로 잘 키울 것”이라고 말했다. 이어 평양시 대성구역에 참전 군인 유족들을 위한 ‘새별거리’를 새롭게 조성하고, 새별거리 바로 앞 수목원에 전사자들의 유해를 안치하고 기념비를 세우겠다고 덧붙였다.¹¹

김정은의 전사자 예우 행사와 더불어, 북한은 파병된 북한군의 희생과 참상을 담은 동영상과 영상 기록물도 조선중앙TV를 통해 공개했다. 2025년 7월 초 러시아 파병 북한군과 러시아 병사들이 인공기 앞에서 총을 든 모습 등을 처음으로 공개한 이후, 8월 22일에는 북한군의 실제 전투 장면과 희생된 동료들 시신을 수습하는 장면, 수류탄 자폭 등 자살 특공대와 같은 희생 장면을 종일 방송했고, 8월 31일에는 러시아-우크라이나 전쟁 격전지 쿠르스크 전장에 배치된 북한군 전투 영상 기록물을 공개하여, 자폭 전술 등 극한 상황에서의 전사 사례를 자세히 보여줬다. 9월 초에는 김정은의 중국 방문 직전에 관련 영상을 공개하며, 북러 동맹 및 북한군 희생을 국제사회에

10. “해외작전부대 지휘관,전투원들의 국가표창수여식 참석,” 조선중앙통신, 2025년 8월 22일자.

11. “경애하는 김정은동지께서 해외군사작전 참전렬사들의 유가족들앞에서 하신 말씀,” 조선중앙통신, 2025년 8월 30일자.

적극 알리고자 했다.

김정은이 이처럼 대대적인 보훈 행사를 열고 영상을 공개한 것은 참전의 정당성을 강조하고 내부 결속을 도모하는 한편, 파병 장기화와 대규모 사상자 발생에 따른 군의 사기 저하와 민심 이반을 차단하려는 목적이 크며 동시에 북러 간 전략적 관계 공고화와 파병에 대한 청구서 발신이라는 대외 선전 측면도 크다고 볼 수 있다.

2-2. 김주애 후계 구도 가시화

중국 전승절 80주년 행사를 위한 해외 순방에 김정은이 김주애를 동행시켰다는 점은 북한의 후계 구도에서 매우 상징적인 사건이라 할 수 있다. 김일성, 김정일 시대 때에도 최고지도자의 해외 방문 당시 후계자로 유력한 자녀였던 김정일, 김정은이 비공식적으로 동행했기 때문이다. 김정일은 김일성 주석이 1959년 1월 소련 공산당 제21차 대회에 참석하기 위해서 모스크바를 방문했을 당시 17세 나이로 순방길에 동행하며 국제 감각을 키워 나가기 시작했고, 김정은은 2009년 후계자로 공식화되기전부터 김정일 국방위원장의 방중 때 동행했던 것으로 알려졌다.

더욱이 올해 김정은의 공개활동 중 외교 분야에서의 김주애의 동행이 처음으로 부각됐다는 점에서 그러하다. 2022년 11월 화성-17 시험 발사 때 김주애의 첫 등장 이후 2023년 2월 평양 북쪽 서포지구 새 거리 건설 착공식 행사에서 김정은은 김주애와 함께 첫 삽을 뜨며 경제·건설현장에서의 첫 공식 동행을 보였고, 금년 6월에는 김정은의 최대 치적으로 선전하는 원산 갈마해안지구 준공식 준비 및 당일 행사 동행 등 관광 분야에서도 첫 공식 동행을 보였다. 지난 5월에는 러시아 전승절 기념 행사를 위해 주북 러시아 대사관에 김정은이 김주애를 데리고 방문함으로써 외교 분야까지 김주애의 동행이 이뤄졌다. 더욱이 지난 9월 2~3일, 김주애는 김정은의 방중 일정에 동행하면서 국외 외교 무대에 공식적으로 등장했다. 비록 김정은의 방중 공식 일정에는 참여하지 않았지만 북한 매체는 베이징역 도착 후 김정은 바로 뒤에서 중국 고위 외교 관계자들의 영접을 받는 모습과, 9월 6일

방송한 방중 기록영상에서는 숙소인 북한대사관에서 김주애가 김 위원장과 함께 간부들의 인사를 받는 모습을 공개하는 등 후계자로서의 입지를 확고히 하는 한편, 북한 내외에 후계자 공식화를 상징하는 계기를 만들었다.

2-3. 9차 당대회 준비 및 당내기구사업의 ‘정간화·정예화’

지난 6월 제8기 제12차 전원회의는 9차 당대회를 앞둔 전반적인 성과 평가와 독려 보다는 9차 당대회 준비와 당내기구사업 정비에 중점을 뒀다.¹² 8차 당대회 때는 2020년 8월 19일 제7기 제6차 전원회의에서 소집이 결정되고, 10월 10일 당 창건 75주년 때 당대회까지 ‘80일 전투’ 수행, 11월 29일 제7기 제21차 정치국 회의 때 8차 당대회 준비가 본격화되는 수순으로 진행된 반면에, 이번에는 9차 당대회 소집이 6개월 이전부터 결정되고 동시에 실무적 조치들이 강구됐다는 점에서 차별성을 보인다.¹³ 더욱이 2025년 북한의 현 상황은 2020년 ‘삼중고의 정세’를 강조했던 것과 달리 9차 당대회 개최를 앞두고 삼중고의 압박이 가장 완화된 시기다. 그럼에도 불구하고 9차 당대회 소집 결정은 이전보다 빠르지만, 정작 9차 당대회 개최 목적에 대한 설명 없이 ‘중대한 분수령이 될 것’이라는 식상한 표현이 전부다.

또 다른 특징은 당의 조직구조와 조직체계에서 가장 말단인 기층당 조직들의 전투력과 활동성을 제고하기 위해 당내기구사업을 보다 ‘정간화·정예화’하는 결정서를 채택했다는 점이다. 9차 당대회를 앞두고 당내기구사업을 재정비하고자 한 것은 8차 당대회를 앞둔 제7기 마지막 전원회의에서 보였던 결정서와 유사하다. 그러나 당 전문부서 통폐합 및 신설 등에 대한 조직 재정비 및 기능 강화가 아니라 노동당의 가장 말단 단위 조직의 전투력과 활동성을 강조하고 있다는 점에서 차별성을 보인다.

12. “조선로동당 제8기 제12차전원회의 확대회의 참석,” 조선중앙통신, 2025년 6월 24일자.

13. 이호령, “북한 노동당 제8기 제12차 전원회의 평가와 러북관계”, 안보전략 FOCUS, KIDA, 2025년 7월 3일자.

즉, 당내기구사업을 정간화·정예화하겠다는 점은 당의 가장 말단 단위 조직까지 당의 지시와 결정된 정책을 더 빠르게 전달하고 실행시키며 충성심을 확보하기 위한 권력 집중형으로 전환하겠다는 것을 시사한다. 북한 주민과 군을 동원하는 데 효율성을 높이기 위해 조직을 슬림화하고, 중간 단계의 결정을 축소해 정책 집행력을 높이는 한편 통제력도 강화하려는 조치로 보인다.

북한은 2022년부터 ‘새 시대 5대 당건설 노선’을 선택하며, 위로는 당 간부들의 기강 확립과 당 규율 준수, 간부 사업 체계 개선, 간부들의 보신주의와 부정부패 단속 등을 통해 엘리트층을 길들이고,¹⁴ 아래로는 당내기구사업의 정간화·정예화를 통해 북한 주민들이 당의 지시와 결정을 신속하게 수행하는 체계로 만들고 있다.

3. 비사회주의·반사회주의 척결

북한은 비사회주의·반사회주의 척결을 청년 세대에 초점을 맞추고 있지만, 비사회주의·반사회주의 현상은 북한 사회 전반에 전 연령과 모든 계층에서 나타나고 있다. 사회주의 체제 위협형, 사회주의 미풍양속 및 사회안정 저해형, 생계형, 관료의 부정부패 등 유형도 다양하다. 따라서 북한당국은 비사회주의·반사회주의 현상이 북한 전체주의 특징인 ‘수령-당-인민대중이 일체화된 사회정치적 생명체’에 근본적 위협을 가할 수 있는 핵심 요인으로 인식하고, 헌법 수정, 당중앙검사위원회 강화, 법률 제정 및 처벌 강화로 당·정·군을 동원해 총력 대응을 하고 있다.

14. 2025년 1월 27일, 남포시 온천군과 자강도 우시군에서 음주 접대, 주민 재산 침해 등 부패사건을 ‘특대 범죄 사건’으로 규정하며 김정은은 당 비서국 확대회의를 개최해 “당 건설의 핵심과제, 중심과제는 역시 간부혁명화”라고 선언했다. 북한의 간부혁명 추진동향과 관련해서는 이상근, “북한의 ‘간부혁명’ 추진 동향 및 시사점”, INSS 전략보고, May 2025 참조.

그러나 통제와 감시를 통한 비사회주의·반사회주의의 근절에는 한계가 있다. 2025년은 전년 대비 비사회주의·반사회주의를 위한 정책 방향이 교육에 더 많은 비중을 두고 추진되고 있다는 점에서 전년 대비 정책적 차별성을 보이고 있다. 즉, 근본적 해결 방안으로 북한 당국은 김정은에게 충성하는 ‘우리식 사회주의 인간’ 제조를 위해 교육에 대한 투자와 정책 발전을 강화하고 있다.

2024년 12월 제8기 제11차 당 전원회의에서 제시된 [4번째 의정: 나라의 교육토대 강화를 위한 일련의 조치]와 관련된 교육사업 추진은 올해 초부터 강조되어 왔다. 교육사업은 어느 시기, 어떤 단계에서나 우선권을 부여하고 최대의 공력을 들여야 할 제1의 국사로 ① 전반적 12년제 의무교육 실시, ②10년 내 전국의 소학교·중학교·대학교 개건 및 현대화, ③ 학용품 생산 보장·교육 비품·교육 기자재 문제 해결, ④ 수재민 비상교육체계 (평양에 데려와 국가가 전적으로 부담해 보육과 교육 제공) 및 보훈 자녀 교육 책임, ⑤ 도시-농촌 간 교육 격차 해소를 강조해 오고 있다.

평가

체제 변화 요구가 내부적으로 급증했던 사례 중 어떤 경우는 혁명 수준으로 급격한 체제 변화로 이어진 반면, 어떤 사례는 철저히 당국에 의해 진압되며 통제가 한층 더 강화됐다. 체제 변화를 요구한 배경과 전개 과정은 유사했지만, 다른 결과에 이르게 된 가장 큰 요인들로는 ① 청년층의 인식과 시민들의 동조와 참여 여부, ② 엘리트 간의 균열 여부, ③ 군부의 균열 여부, ④ 군부와 치안·공안 기구간의 갈등 유무, ⑤ 경제 저성장과 높은 실업률 여부, ⑥ 에너지 부족 여부, ⑦ 외부 정보 유입과 인터넷·핸드폰·SNS 사용 유무, ⑧ 감시와 통제 강도, ⑨ 동맹 및 후견국의 지지 여부 등이다.

이러한 특징들을 고려해 볼 때, 2025년 북한 정치사회에서 나타난 추이들은 체제 변화 가능성을 철저히 차단하는 방향으로 정책들이 추진되어

왔다. 9차 당대회를 앞두고 북한 당국은 주민들이 지도자의 애민주의 정책 성과를 인식할 수 있는 대규모 건설과 관광 사업을 빠른 속도로 완공시키는가 하면, 당 간부들에 대한 주민들의 불만을 당 간부 교육 및 부정부패 척결 등을 통해 해소하고 있다. 동시에 김정은의 당 간부에 대한 철저한 통제로 위아래로부터의 충성심 독려를 강화시켜 나가고 있다. 더욱이 북한 당국은 사회 전반에 퍼져 있는 비사회주의·반사회주의를 척결하기 위해 빠른 해법으로는 법률 제정과 당중앙감시위원회의 기능 강화를 추진했으나, 이제는 근본적 해법으로 소학교부터 대학교에 이르기까지 교육체제 선진화를 통해 김정은 체제에 복종하고 충성하는 ‘우리식 사회주의’ 인간을 만들고자 한다.

한편, 러·우 전쟁에 파병된 북한군의 사상자 증대는 김정은 체제의 불안정 요인으로 발전할 가능성은 있지만, 지난 4월 파병 사실 공개 이후 7월부터 9월 현재까지 대대적인 보훈 행사 등 지도자의 감성적 접근으로 불안정 요소가 나타나고 있지는 않다.

그럼에도 불구하고, 9차 당대회를 앞두고 군을 동원한 대대적인 경제건설 완공의 속도전은 2014년 5월 발생한 북한 평양 평천구역 아파트 붕괴 사고처럼 ‘5만 세대 살림집 건설’도 안전상의 우려를 배제할 수 없으며, 군민 건설자들의 대규모 동원과 무리한 속도전은 민심 이반으로 이어질 수 있다. 더욱이 원산 갈마해안관광지구는 주민들에게 ‘문화휴양’과 ‘휴식공간’이라는 이미지를 통해 북한 당국이 주민 복지와 삶의 질 향상에 노력하는 것처럼 보이려고 하나 실제 주민들의 이용 가능성 문제와 원산갈마관광지구 주변 지역 주민들의 전력 문제 등 이상과 현실 간의 격차가 크다.

김주애를 해외 방문까지 동행시키며 후계 구도를 선명화하는 정책도 결국, 〈그림2〉의 정치사회 추이선에서 나타나듯 체제 내구력의 불안정 요인을 차단하기 위한 정치사회 과제들의 증대에 따른 정책의 일환이라고 볼 수 있다. 2025년 북한의 정치사회는 ‘안정 속의 불안정 요인 증대’라고 평가할 수 있으며, 2026년 개최될 9차 당대회에서는 체제 내구력 강화를 목표로 하는 정치사회 과제가 증대될 것으로 예상된다.

제3장

북한 경제와 안보 위협 요인

한기범 | 아산정책연구원

문제 인식

북한이 우리에게 주는 ‘안보 위협’은 대남 군사 도발이 직접적인 위협 요인일 것이나, 도발이 없더라도 체제 내부의 비정상성이 극심해지면 우리도 대비해야 하는 만큼 우리의 안보 부담도 증가한다. 따라서 여기서는 ‘안보 위협’ 개념을 직간접적 안보 부담 증가를 포괄하는 넓은 의미로 본다. 북한이 경제난이 극심해져 내부 불만이 비등해지면 그 불만을 외부로 돌리기 위해 군사적 도발을 감행하는 상황도 있지만, 도발이 없더라도 경제적 요인에 의해 유발된 내부 급변 사태 자체가 우리에게 위협 요인이자 기회 요인이 될 수 있기 때문이다.

북한 경제의 비정상적 상황이 우리 안보에 부담·위협을 주는 경우는 생산·활동의 이상, 자원 배분의 급격한 변동, 경제 관리의 경직성 심화 등 세 가지 상황으로 나누어 볼 수 있다. 만약 그 같은 상황이 극단적으로 발생한다면 대기근에 따른 주민 폭동, 자원 확보를 둘러싼 이권·권력 투쟁, 당국·생산 현장·일반 주민 등 경제 주체 간의 갈등 확산에 따른 체제 불만 증폭을 초래할 수 있다.

첫째, 심각한 식량 공급 부족 등 경제난으로 대량 탈북 등 급변 사태가 우려되는 경우이다. 북한은 1990년대에 중·소 형제 사회주의 국가의 원조 중단이 배급제도 붕괴로 이어지면서, 대규모 기아 사태를 초래한

‘고난의 행군’을 경험했다. 당시에는 주민들이 오랜 순치(順治)로 체제 저항으로까지는 발전하지 않았으나, 앞으로 대기근 상황이 재발하면 북한 체제가 통제 불능의 상황에 빠져들 수 있으며, 또 이를 빌미로 주민들의 불만을 돌리기 위해 군사 모험주의로 나설 수도 있다.

둘째, 자원 배분의 변화가 이권 갈등, 나아가 권력 투쟁으로 발전하는 경우다. 김정은 집권 이후 이 같은 흐름은 두 차례 발생했다. 한번은 김정은 집권 초기 선군정치에서 선당정치로 변화하면서 당·정 간 이권 갈등의 심화로 리영호 총참모장과 장성택 행정부장 숙청으로 이어진 경우이다. 또 다른 경우는 권력 투쟁으로 발전하지는 않았으나, 경제 제재로 북한 경제 규모가 크게 위축되자 권력 기관 간 암묵적인 자원 확보 경쟁이 극심해진 경우다. 이는 현재 진행형이다.

북한은 경제 제재로 경제 규모가 급격히 위축되자 2019년부터 각급 경제 주체의 할거주의·이기적 행태를 ‘본위주의’, ‘단위 특수화’ 현상 등으로 비판했다. 공장·기업 등 생산 단위가 자신의 이익을 우선하는 행위, 특권 기관이 자신의 이권 수호를 위해 내각의 통제를 거부하는 행위를 ‘국가 이익은 안중에도 없는 반당·반혁명에 준하는 행위’라고 비판했다. 이런 상황은 북한 경제 체제가 오랫동안 내각 경제(국가 경제), 군수 경제, 당(공정) 경제로 분리된 분절 경제적 특성에 기인한다. 경제 규모가 줄어들자 일원적 경제 관리를 도모하기 위해 특수 경제 단위의 특권이나, 생산 단위의 분배 몫을 축소하고 중앙 당국의 가져분 몫을 최대한 확보하는 과정에서 경제 주체 간의 잠재적 갈등이 누적되고 있다.

셋째, 경제 관리 방식의 경직성이나 경제 구조의 모순 심화로 인한 당국(노동당)과 장마당 간의 갈등 증폭 현상이다. 이런 현상은 자원 부족으로 통제 경제가 강화되자 경제 주체 간 갈등이 확산하는 경우와 같은 맥락이나, 둘째 상황과는 달리 주로 당국과 주민 간의 관계에서 나타나며, 직접적인 자원 통제보다는 경제 관리 방식의 변화에 기인한 갈등이라는 점에서 차이가 있다.

대표적인 사례로 2009년 장마당 통제 강화가 화폐 개혁으로 이어

지면서 산발적인 주민 저항 사태로 발전한 경우를 들 수 있다. 2019년 이후 북한 당국이 경제 관리의 재집권화·계획화를 추진함에 따라 심화된 생산 활동의 무정부성이나, 곡물·외화 등에 대한 국가 유통 독점으로 인한 극심한 시장 변동성도 경제 관리 방식의 경직성이 초래한 현상이다. 북한의 경제 관리 방식 변천사를 보면, 과도한 장마당 통제의 끝에서는 주기적으로 통제 경제의 완화로 이어졌다는 점에서 경제관리에서 ‘국가의 주도성 강화’가 어떻게 변모할지 주목되는 시점이다.

북한 경제의 문제 상황은 우리 안보 위협 혹은 부담에 간접적으로 작용한다. 북한 경제가 북한 체제의 행위 주체인 정치사회의 행태 변화를 초래해 우리 안보에 영향을 미치는 방식으로 작동한다. 즉, 북한 경제의 이상(異常)은 정치 변동의 기저 요인이다. 그렇다고 북한 경제의 부정적인 측면만이 안보 위협 요인인 것은 아니다. 정치 변동 이론에 따르면 혁명의 전야(前夜)에는 ‘대기근’이 있는 경우가 많으나, 경제가 개선되는 과정에서는 상대적 박탈감의 확산이 주민들의 기대 좌절을 유발해 정치 변동을 초래하기도 한다(J커브 이론).

또 북한 경제의 이상(異常)과 우리 안보 위협의 상관관계 관찰에서 유의할 점은 북한 경제의 비정상 수준과 안보 위협 정도가 비례 관계에 있지 않다는 점이다. 다시 말하면, 북한 경제의 불안정은 물론 안정 추세에서도 정치적 불안은 초래할 수 있다는 점과 함께 경제 불안정 또는 안정이라는 방향성이 아니라 변화의 크기, 즉 작은 경제 파동도 혁명의 전조(前兆)일 수도 있다. 대체로 생산능력의 약화, 인권 갈등 수준, 경제 관리의 모순 누적 정도에 따라 북한 내부 불안과 충격의 정도가 달라지면서 우리의 안보 부담 수준도 달라질 것이다. 그러나 외양상 일시적이거나 국지적인 이상 조짐이 급격한 체제 변동을 초래할 수도 있어, 작은 이상 조짐도 잘 관찰할 필요가 있다. 특히 북한 경제는 오래되고 낡은 계획경제 시스템을 ‘땀질’하여 사용하고 있어 구조적 모순이 누적되어 더욱 그렇다.

이 단원의 목표는 2025년 상반기 북한 경제 상황 분석을 통해 우리 안보에 주는 부담 요인을 식별하는 것이다. 이 작업은 북한 공간 자료에

나타난 올해 경제 정책 추진 상황 중에서 북한 경제의 생산 능력 한계, 경제 정책 갈등 상황, 경제 관리의 불협화음 양상 등 올해 북한 경제의 비정상성을 식별하는 방식으로 진행한다. 여기에는 『노동신문』에서 포착한 단서, 북한 관찰자들 및 언론 매체들이 제공한 정보, 과거 북한이 유사 상황에서 적용한 이면정책 사례 등을 참고한다. 그리고 북한 경제의 문제 상황을 평가하고 우리 안보에 대한 위협요인을 진단한다.

이 글의 북한 경제 평가와 안보 위협 진단은 ‘잠정적’이다. 특정 시기 북한 경제 상황에 대한 평가는 그 시기 경제활동이 종료되고 각종 생산 실적이 취합된 후이나 가능하다. 또 북한의 공간 자료는 선전적이고, 취약한 부문은 제대로 밝혀지지 않아 전모를 파악하기 어렵다. 이 글도 북한 정보의 제약성과 정보 분석의 시차 등으로 한계가 있음은 물론이나, 제약 요인에도 불구하고 윤곽이라도 파악해 문제 상황 가능성을 추적·분석하는 일은 여전히 중요하다.

2025년 북한 경제 추세와 주요 동향

1. 북한 경제 상황 및 문제점 평가

한국은행은 2023년 북한 경제성장률을 전년 GDP 대비 3.1% 성장해 4년 만에 성장세로 돌아선 것으로 추정했다. 올해 한국은행이 뒤늦게 발표한 2024년 북한 경제성장률 추정치는 전년 대비 3.7% 늘어 2년 연속 회복세를 이어갔다. 한국은행은 ‘대내적으로 국가정책 사업 추진이 강화되고 대외적으로는 북러 협력이 확대되면서 제조업, 건설업, 광업이 많이 증가’한 것으로 평가되었다.¹⁵ 북한도 1월 최고인민회의에서 2024년 실적으로 ‘전년에 비해 압연강재 143%, 석탄 115%, 유색금속 107%, 질소비료 104%,

15. 한국은행, “2024년 북한 경제성장률 추정 결과”, 연합뉴스, 2025년 8월 29일자.

세멘트 102%, 천 108% 생산을 달성'했다고 주장했다.

지난해의 성장 요인이 유지되어 올해 북한 경제도 성장세를 이어 갈 가능성이 크다. 정비 보강의 결과 생산 능력이 확충되었고, 살림집·지방 공업공장·온실 등으로 건설 사업이 확장되었다. 무기 공급의 대가로 러시아로부터 밀·정제유 도입이 지속되고, 대중 교역도 지난해보다 개선되었으며, 기후 조건도 악화되지 않았다. 환경, 구조, 정책적 요인 중에서 올해에는 북한 경제에는 정책적 요인이 크게 작용하고 있다.

북한이 수년 전부터 경제관리에 대한 당국의 장악력 강화를 도모했지만, 올해는 유달리 경제 정책 드라이브에서 국가 주도성이 강화된 것으로 평가된다. 우선 국가 주도성 강화에는 군수공업 활성화가 영향을 미치고 있다. 대러 경제 관계가 군수 부문 중심으로 구축되면서 민간 부문 소요 반영의 축소가 예상된다. 다음으로, 5개년 경제계획 마무리를 위한 자원 배분이 국가 주도성을 강화하고 있다. 정비 보강 사업, 평양 5만 세대 및 검덕지구 살림집 건설과 지방 발전 정책 등 분야별 정책 목표 완수 독려로 중앙 통제 경제가 강화되고 있다. 당 창건 80돌 계기 국가 유통 독점 체계 강화는 생산뿐만 아니라 분배 측면에서도 경제 관리의 경직성을 심화시키고 있다. ‘국가의 시혜’ 과시를 위해 곡물 유통, 상업·봉사망 운영에서 국가 유통 독점을 강화해 비공식 부문은 더욱 위축된다.

국가 주도의 경제체제 심화는 민생 개선에 역효과를 초래할 가능성이 크다. 총체적인 생산량이 늘어어도 국가가 자원을 군수나 생산 능력 확충에 돌리려 할 것이고,¹⁶ 동원 체제의 강화로 주민들의 노력과 사회적 과제 부담이 늘어난 반면, 장마당 등 비공식부문의 통제는 주민들의 생계 유지

16. 소식통은 7월 23일 “예전에는 탄약 상자나 군복 만드는 공장은 군수라고 해도 정기적인 배급을 기대할 수 없었으나 요즘은 러시아와의 협력 때문인지 탄피 하나라도 만드는 공장이라고 하면 모두 챙겨주는 분위기”이며, 지방공업공장들은 배급이나 물자 공급이 오래전에 끊긴 상태라고 전함. “군수품 생산 공장은 정기 배급, 일반공장은 제로 배급”, *데일리NK*, 2025년 7월 23일자.

공간의 위축을 의미하기 때문이다. 또 당국이 지방 공업공장 건설을 통해 노동 간격 격차 해소를 도모하고 있으나 연초에 준공된 일부 지방공장들이 옷감 등의 원자재 부족으로 가동 중단 상태라는 소식도 있다.¹⁷

북한이 국가 주도로 민생향상을 표방한 대표적인 정책이 지방 발전 정책이다. 김정은이 2024년 1월 당 정치국 회의에서 “민생은 정치적 문제” 라면서 지방 발전 정책을 추진한 이후 ‘전면적 부흥의 시대 도래’를 반복해서 주장했다. 북한이 농촌 살림집 건설과 함께 지방 공업공장의 연차적 증설과 안정적 가동에 성공한다면 열악한 지방 주민의 의식주 개선에 도움이 될 것이다. 그러나 지방 공장 가동 첫해부터 원자재의 안정적 공급에 한계가 있음이 드러났다는 점에서 지방 정책이 부실 정책으로 흐지부지될 수도 있음을 예고한다.¹⁸

2. 생산활동의 ‘무정부성’과 무리한 목표 조정

북한은 올해 1월 내각 연구·협의회에서 ‘계획화 사업 개선, 종합적 통계 보고 체계 확립, 품질 관리 정보 체계 구축’을 강조했다. 이는 자원 부족 및 자재 공급 체계 부실로 생산 계획에 차질을 초래하는 현상이 빈번하고, 조악한 품질을 생산하는 현상, 즉 생산활동의 무정부성이 여전함을 의미한다. 계획경제 혹은 생산활동의 ‘무정부성’이란 계획화 사업 강화가 오히려 생산활동의 난맥상을 초래한다는 것이다. 과도한 계획화가 역설적으로 자재 공급체계의 경직성으로 생산활동의 불균형과 혼란을 자초하는

17. 노동신문은 6월 27일 “4월 1일 새학기에 맞춰 학생들의 교복과 신발 등을 제때 공급하지 못했다”고 보도했고, 6월 21일 노동신문은 “경공업성과 해당 단위에서… 2단계 학생교복, 신발 생산을 5월중에 끝냈다”고 전했다. 소식통은 북한의 지방공장에서 섬유·의류 산업에 필요한 원단은 아직 지역 시장 수요를 충족할 수 있는 생산기지 역할을 못하고 있다고 말했다. SPNews, 2025년 8월 11일자.

18. 한기범, “북한의 ‘지방발전 20×10 정책’ 평가: 지난 1년의 성과와 한계, 그리고 그 시사점”, 아산정책연구원, 2025년 4월 10일자.

현상을 의미한다.

1월 최고인민회의에서 내각 총리는 경제 관리 방식과 관련해 “내각 책임제·중심제 원칙에 맞게 모든 단위가 내각 지시에 무조건 복종하는 질서 확립”을 주문해 자원 부족으로 내각의 장악력이 먹혀 들지 않음을 시사한다. 내각 총리는 또 각 부문·단위에 “무관심성과 본위주의를 없애고 문제를 국가적 입장에서 관리하며 상호 긴밀한 협동작전을 전개할 것”을 강조해 자원·자재난으로 각 단위가 자기 책임 모면에 급급할 뿐 생산활동의 연계가 잘 이루어지지 않음을 보여주었다. 최고인민회의에서 국가계획위원장은 “경제 지도기관들이 공통된 견해와 인식 밑에 서로 협조하면서 경제 관리 문제들을 합심해 풀지 못하면 나라 경제를 합리적으로 조정해 나갈 수 없다”며 “경제 지도기관들 사이의 연계와 협동 강화”를 공개적으로 당부할 정도였다. 이처럼 내각이 하부 단위에 ‘계획화 사업 개선’, ‘내각 지시에 복종’, ‘국가적 입장에서 협동작전’, ‘경제 지도기관 간의 연계와 협동 강화’를 요구하고 있음은 계획경제의 고질적 문제점인 경제관리의 ‘무정부성’이 광범위하게 나타나고 있음을 의미한다.

북한은 경제난이 극심해지자 당국이 생산력과 생산물을 일원적으로 관리하기 위해 2019년을 기점으로 경제관리의 시장화·분권화에서 중앙재(再)집권화로 회귀하기 시작했다. 이후 북한 당국이 경제 관리에서 ‘국가의 장악력 강화’를 가장 강조했으나, 그럴수록 생산활동의 ‘무정부성’은 극심해졌다. 북한 당국이 생산 정상화의 부진 사유로 동력·원료·자재 설비의 공급 부진과 병목 현상에 따른 생산활동 순환 과정의 불균형 현상을 반복해서 지적한 점이 그 근거다.

올해도 내각은 생산 단위에 ‘계획규율 확립’, ‘연계와 협동 강화’를 주문하여 연관 단위의 이기주의로 인한 물자 부족 현상의 만연과 자재 보장 사업의 난맥상이 여전함을 시사했다. 계획의 무정부성을 초래하는 원인은 상부 단위의 본위주의에 있는데 아래 기사처럼 당국은 하부 단위의 본위주의만을 탓하고 있다.

“치차(기어의 톱니, 필자)처럼 맞물려 있는 사회주의 경제 전반에서

어느 한 단위라도 생산 계획을 제기일에 수행하지 못한다면, 그 영향이 련관 부문과 단위, 나아가서 경제 전반에 미치게 되며 궁극에 가서는 당 제8차 대회가 결정한 5개년 계획의 성과적 완결에 엄중한 저해를 줄 수 있다.… 특히 계획 수행 정형을 놓고 미결된 것과 편향은 어떤 것이며 왜 그렇게 되었는가를 파고들면서…본위주의를 단호히 타파해야 한다.”¹⁹

북한 계획경제가 늘 자재·자원 공급 부족 상황에서 계획 규율을 강화해 생산활동의 ‘무정부성’을 초래하는 현상이 반복되자, 2014년에 박봉주 내각은 경제 관리의 분권화·시장화를 대폭 허용하는 ‘사회주의 기업 책임 관리제’를 도입하여 개별 기업에 증산 책임 부여와 함께 경영 권한을 대폭 이양했다. 그러나 그 직후 핵개발에 따른 경제 제재로 북한 경제 규모가 크게 위축되면서, 생산보다는 분배에 대한 통제가 중요해지자 재집권화·계획화로 회귀했다.

‘사회주의 기업 책임 관리제’에서는 생산활동의 혜택을 당국·생산 단위·시장이라는 경제 주체가 골고루 나누는 방식이었다면, 부족한 경제가 심화된 재집권화 상황에서는 경제 주체 간 갈등이 증폭되었고, 특히 당국이 여타 경제 주체의 ‘이기심’ 견제를 강화했다. 당국의 견제는 시장의 ‘비사회주의’(영리 추구 행위) 현상, 공장·기업소의 ‘본위주의’ 현상, 특권 경제의 ‘단위 특수화’ 현상 비판으로 나타났다.

그런데 올해 북한 경제관리 논조에서는 생산 단위의 ‘본위주의’ 행태를 빈번히 지적하고 있다. 앞에서 거론한 부문·단위 간 ‘연계와 협동 부족’에 따른 생산활동의 무정부성도 본위주의 현상의 일종이지만, 이밖에 ‘교대 본위주의’, ‘직장 본위주의’, ‘기술 본위주의’, ‘취미 본위주의’를 비판해 집단주의 정신에 따른 상부상조보다 산업 부문 혹은 연관 기업 간의 큰 차원의 갈등을 넘어 직장 내부에서도 작은 본위주의 현상이 팽배하고 있음을 보여주었다.

19. “우리 당정책은 곧 실천이다.” 노동신문, 2025년 7월 31일자.

『노동신문』의 ‘분위주의’ 지적 사례(보도 일자):

“교대 분위주의”(4.5), “증산은 설비들의 높은 가동률을 전제로 하며 이것은 일상적인 설비관리를 떠나 생각할 수 없다.…하지만 일부 단위에서는 내가 맡은 설비만 관리하면 된다는 분위주의를 부린다”(8.4) “교대 분위주의 일소”(7.17), “순천석회석광산의 광부들은 교대분위주의를 비롯한 낡은 사상관점을 일소”(4.13).

“직장 분위주의”(4.1), “우리의 증산이 다른 단위가 손해로 이어진다면…과도한 사회주의 경쟁으로 한쪽에서 공구를 다 가져간다면 다른 쪽 생산실적은 어떻게 되는가”(3.28), “(기술 분위주의)”, “일부 단위들에서는 능률적인 공법이나 가치 있는 기술이 나오면 분위주의 울타리를 치면서 그것을 공유하려고 하지 않는 편향들이 나타남”(3.1). “(취미 분위주의)”, “중앙당의 정책목표의 진수를 파악하려고 하지 않음”(5.27, 6.9).

그림 1 북한 노동당 중앙위원회 제8기 제12차 전원회의



출처: 연합뉴스.

한편, 북한은 올해 6월 당 전원회의(6.21~23)에서 “미증유의 투쟁이 전개되는 시대적 특징과 변화되는 객관적 형세에 부응한 정책 과제들의 전략적인 조정”이 있었다고 밝혔다. ‘정책 과제들의 전략적 조정’이 무엇인지 구체적으로 밝히지 않았으나, ‘미증유의 투쟁’은 건설사업의 대대적 확장을, ‘변화되는 객관적 형세’는 군수생산의 확대 또는 특정 자원의 조달 여건 변화를 의미한다는 점에서, 건설사업과 군수생산 수요의 무리한 확대로 특정 부문의 생산목표를 조정했음을 의미하는 것으로 추정된다. 북한은 또 6월 24일 『노동신문』을 통해 김정은이 “현존 시멘트 생산량으로는 2025년의 방대한 건설 대상들을 다 해낼 수 없으므로 일부 대상들을 다음 해로 이월시켰으면 하는 의견”을 보고받았다고 소개했다. 김정은이 “시멘트가 부족하면 사상을 발동하라”고 했으나, 특정 건설사업을 뒤로 연기했을 가능성이 있다.²⁰ 김정은이 시멘트가 부족하면 “사상을 발동하라”고 했으나 특정 건설사업을 뒤로 연기했을 가능성이 있다.

3. 달러 환율 및 곡물 가격 폭등

북한은 올해 들어 곡물, 외화에 대한 시장 거래 규제와 국가의 유통독점으로 시장 변동성이 극심함을 보여주었다. 2025년 8월 현재, 전년 11월 대비 달러 환율은 2배, 쌀값은 3배 폭등했다. 달러 환율과 곡물 가격의 급격한 변동성은 당국이 달러와 곡물의 장마당 거래를 본격적으로 규제하기

20. “총비서동지께서는 일부 일군들이 현존 세멘트 생산량을 가지고서는 예견한 2025년의 방대한 건설 대상들을 다 해낼 수 없으므로 일부 대상들을 다음 해로 조월(이월)시켰으면 하는 의견을 제기하였다는 보고를 받으시고 문제를 그렇게 풀려고 하는 것은 우리 식이 아니며 예비는 대중의 심장속에 있다는 참으로 깊은 뜻을 새겨 주시였다. 수판알만 튀겨서는 절대로 나올 수 없는 증산의 방도를 대중의 사상·정신적 양양에서 찾을 데 대한 경애하는 총비서동지의 가르치심에는 인민의 정신력이 이 세상 제일 강한 힘이고 그 힘을 발동할 때 못해낼 일이 없다는 숭고한 뜻이 있었다.” “조선로동당 중앙위원회 제8기 제12차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 노동신문, 2025년 6월 24일자.

시작한 2023년부터 나타났으나,²¹ 이후 당국이 문제점을 공개적으로 시인하면서도 통제 일변도로 나가면서 안정화에 실패했다. 올해 1월 내각 연구·협의회에서도 “경제생활 분야에 국부적으로 나타나고 있는 불일치와 불균형을 바로잡기 위한 실무적 문제들을 협의하였다”고 하여 달러 환율 및 물가 급등 등 시장 변동성을 바로잡지 못했음을 시인했다.

북한 원화 대비 1달러 환율은 김정은 집권 초반 8,000원대를 유지하다가 2023년부터 오르기 시작해 2024년 초 10,000원대, 2024년 11월 20,000원대, 2025년 7월 30,000원대를 통과하고, 8월 중순에는 43,000원대로 폭등했다. 물가 수준은 환율만큼은 폭등하지 않았으나, 곡물과 휘발유·식용유 등 수입에 의존하는 생필품 중심으로 지난해 연말 이후 큰 폭으로 상승했다. 쌀값(1kg 기준)은 다소 변동은 있으나 김정은 집권 이래 10여 년간 3,000~7,000원 수준을 유지하다가, 2024년 이래 7,000원 → 14,000원 → 24,000원으로 가파르게 폭등했다(〈표 1〉 참조)²².

표 1 2023년 이후 북한 달러 환율/쌀값 변동 추세

구분	김집권 초	2023년	2024년 초	2024.11	2025.7	2025.8.17
달러/원	8천원 대	상승 추세	10,000원	20,000원	30,000원	43,000원
쌀/1kg	3,000~ 6000원	5,000~ 7,000원	4,800~ 5,500원	7,500~ 8,200원	13,000~ 14,000원	23,000~ 24,000원

출처: 데일리 NK 등.

21. 북한은 2023년 6월 당 전원회의에서 “연초 여러 부문에서 불안정한 파동성이 나타났다”고 인정했다.

22. 밀가루도 러시아산 수입 불구 2025년 8월 1일 기준 16,000원(1kg)으로 보름 전보다 1,000원 상승했다.

북한 원화 대비 미 달러 환율이 2023년 이후 고공행진한 이유는, 수출 격감으로 인한 외화 부족 상황에서 점진적인 수입 확대에 따른 외화 수요 증가에 더해 외부의 공급 쇼크가 복합적으로 작용한 결과로 보인다. 북한 당국은 2023년 이후 장마당의 외화 거래를 통제하고 당국 중심의 유통을 강제하여 외화 공급을 위축시켰고,²³ 주기적인 외화 거래 강력 단속은 거래비용을 높였으며, ‘화폐개혁’ 가능성에 따른 심리적 불안은 외화 수요를 더욱 자극했다. 5개년 계획의 마무리를 위해 올해도 소비재와 중간재 수입 확대가 불가피하고, 특히 전자재는 수입 수요가 커 환율을 지속 상승하게 하는 요인으로 작용한 것으로 평가된다.

곡물 가격의 변동성이 큰 이유도 당국의 수급 조절 실패에 원인이 있는 것으로 판단된다. 북한은 2021년 3월 초부터 장마당의 불법 상행위를 단속하면서 장마당에서 곡물 거래를 금지하고 그 대신 ‘국가양곡판매소’를 통한 거래로 단일화를 명령했다.²⁴ 당국은 장마당 규제와 곡물 거래 단일화(국가 유통 독점) 조치를 주민 생활난을 참작하여 통제와 완화를 반복했다. 그러나 양곡판매소가 충분한 곡물을 확보하지 못해 수급 조절에 실패하면 다시 장마당의 곡물 가격이 급등하곤 했다. 특히 역대 북한 정권은 당 창건 5·10주기가 되면 식량 배급제 복원에 미련을 보여 왔다. 곡물 유통 독점으로 사회주의 정권의 최소한의 자존심이나마 회복해 보겠다는 시도였으나, 오히려 전반적인 물가 폭등으로 이어져 민심 관리에 부정적 영향을 미쳤다.

23. 북한은 2024년 9월, ‘협동화폐거래소를 통한 외환거래, 거래소 환율 달러당 8,900원 선 엄수’ 포고문을 발표했다.

24. 북한은 당국의 양곡관리를 전문화하기 위해 2024년 8월 김정은이 ‘지방발전 20×10 정책’의 하나로 각지에 양곡관리시설을 건설 중이다. 또 이를 전문적으로 관리하는 부처로 한때 농업위원회에 흡수되었던 ‘수매양정성’을 2023년쯤 부활시켰고 올해 초에 다시 ‘양곡관리성’으로 개편했다.

평가

올해 북한 경제정책 집행 과정의 특징은 세 가지로 요약된다. 첫째, 집행 부담의 과중이다. 생산활동 목표가 ‘5개년 계획 완결’, 당 창건 80돌 ‘경축’을 위한 친(親) 인민 시책 확대, 대러 수출을 위한 군수공업 가동 확대가 겹쳐 북한의 생산체제는 과부하가 걸리고 자원 분배의 갈등도 늘었을 것으로 짐작된다. 둘째, 경제 선동이 전방위적이다. 특정 부문에 대한 집중적인 독려 없이 전 분야에서 ‘증산·완결’을 독려했다. 과거에는 알곡 증산, 지방공업 공장 건설 등으로 특정 부문에 선동 포문을 집중하는 경향을 보였다. 성과를 과시할 수 있는 ‘건설 투쟁’을 확대했으나 김정은이 2024년 ‘지방발전 20×10 정책’ 독려만큼 집중하지 않았다. ‘70일 전투’ 등 집중적인 노력 경쟁 운동도 전개하지 않았으며, 생산물 증산도 생산능력 확장 독려와 균형을 맞추는 모습이다. 셋째, 서둘러 경제 실적을 ‘성과’로 포장한 점이다. 북한은 6월 당 전원회의 이후 상반기 또는 매월 인민경제계획 완수와 함께 5개년 경제계획의 성과를 빈번히 선전하고 있다.

이 같은 경제정책 집행 과정의 특징은 올해가 5개년 경제계획이 마무리되는 해라는 점과 연관이 있으며, 여기에 당 창건 80돌 행사를 앞두고 있고 러시아와의 협력관계가 강화된 시점이라는 점도 영향을 미쳤다. 그러나 무엇보다도 북한 지휘부가 곧 있을 9차 당대회에서 5년 당 사업 결과를 ‘성과’로 포장하려는 의도가 작용한 것으로 판단된다. 김정은은 과거 7차 당대회 종료를 앞둔 2020년 8월 당 전원회의를 소집해 ‘경제발전 5개년(2016~2020) 전략’ 집행 결과가 “심히 미달했다”라고 비판했다. 그때의 ‘실패’가 반복되면 현 북한 지도부는 ‘무능’을 자인하는 셈이 되므로, 8차 당대회 경제정책의 ‘성공’은 필연일 수밖에 없을 것이다.

12개 경제 중요 고지의 점령으로 대표되는 올해 인민 경제계획의 완수 혹은 정비·보강 전략을 핵심으로 하는 5개년 경제계획의 완결을 통해 북한은 곡물·석탄·전력 등의 생산력이 향상되고, 금속·화학·기계 공업 등의 생산력도 개선될 것이다. 그러나 앞에서 밝혔듯이 북한의 경제력

신장은 국가의 장악력 강화의 산물이다. 국가 주도의 경제체제는 민생 개선이나 경제체제의 효율화와는 거리가 있을 수 있다. 총체적인 경제력이 늘었어도 국가는 자원을 생산능력 확충과 군수에 돌리려 할 것이고, 동원 체제의 강화로 주민들의 노력과 사회적 과제 부담이 늘어난다. 장마당 등 비공식 부문의 통제는 주민들의 생계 유지 공간 위축을 의미하며, 국가의 경제잉여 독점은 경제주체 간의 갈등을 초래한다. 또 대대적인 ‘지방발전 정책’ 선전으로 ‘전면적 부흥의 시대’ 도래를 예고하나, 신설된 지방공업 공장이 안정적으로 가동될지도 미지수이다.

특히 이 글에서 북한 경제상황에 대한 평가 기준은 우리 안보에 위협 또는 부담을 주는 북한 경제의 이상 징후 여부이다. 올해 경제정책 추진 상황을 종합하면 북한의 농업·공업 생산 역량의 신장으로 경제 회복세는 지속될 것으로 예상된다. 도입 부문에서 거론한 대기근 발생 가능성은 희박하다. 게다가 러시아의 밀·정제유 공급에다가 장차 중국과의 경제협력이 확대되면 부족의 경제 문제는 한동안 해결될 가능성이 높다.

문제는 북한 경제체제의 비효율성과 경제주체 간의 갈등에 있다. 북한의 경제관리 정책은 김정은 집권 14년 기간 중 전반기 7년(박봉주 내각)은 분권화·시장화 기초를 적극 도입해 계획경제의 한계 극복을 모색해 왔다. 그러나 핵개발에 따른 경제제재에 이어 코로나 확산에 따른 국경 밀봉으로 경제 규모가 크게 줄어들면서 하반기 7년(당 조직비서 조용원 주도)은 재(再)집권화·계획화로 회귀해 생산보다 분배 관리에 초점을 맞춘 통제경제를 강화했다. 그 결과 중앙의 강력한 통제로 외관상 계획된 목표는 달성하는 형국이나, 드러나지 않은 경제체제의 모순점은 개혁하지 않으면 언젠가 체제 전반에 치명적인 약점으로 작용할 소지가 다분한 것으로 판단된다.

자재 공급의 난맥상에 따른 생산활동의 무정부성, 책임 모면에 급급한 각급 생산 단위의 본위주의 현상, 자원 분배권을 쥐고 있는 당의 ‘행정 대행(비전문적 경제관리)’ 현상 등 계획경제 체제 고수에 따른 구조적 모순에다가 핵개발에 따른 자원 분배의 왜곡은 당장은 물리력으로 그 부작용을 봉합하고 있지만 언제라도 무너져 내릴 수 있는 북한 체제의 ‘골다공증’ 증세이다.

북한은 9차 당대회에서 중앙집권적 경제관리를 완화하지 않으리라고 예상되며, 중·러의 경제 수혈이 지속되면 치명적인 상황은 모면할 수 있을 것이다. 향후 2~3년 계획경제의 경직성에 따른 문제점이 심각해지고 외부 경제 수혈도 중단되면 경제체제의 구조적 모순은 당장 치유해야 할 현실적 문제로 부상할 수 있다.

그러나 통제경제 강화는 당면해서도 경제주체 간의 조화로운 이익 추구에 실패해, 당국 대 시장의 대립 심화 및 체제 내부의 이권 갈등 등 체제 불안을 증대시키는 요인으로 나타나고 있다. 대표적인 현상이 달러 환율과 곡물 가격의 2~3배 폭등이다. 국가의 시장에 대한 공세가 장마당 통제에서 곡물·외화 통제까지 확대되어 2009년 말 화폐개혁 직전 상황과 유사한 추세를 보인다. 당 창건 80돌을 앞두고 국가의 ‘시혜’ 과시가 필요한 올해는 당국이 유통 독점체제를 견지할 것이지만, 내년 이후 시장과의 적절한 타협이 예상된다. 김정은도 후계 시절인 2010년 화폐개혁 직후 장마당의 분노 분출을 목격했기 때문이다.

끝으로 이권 갈등 문제이다. 경제주체 간의 이권 갈등은 당국의 철저한 단속으로 수그러졌으나, 각급 생산 단위가 자기 책임 모면을 우선하는 ‘본위주의’는 더욱 극심해졌다. 북한 당국은 2020년쯤 ‘국가 자력갱생론’을 주장하면서 ‘국가가 우선 살아남아야 다른 경제주체도 생존할 수 있다’는 논리로 공장·기업들이 자기의 이익을 우선하는 ‘본위주의’ 현상과 당·군 특수경제 단위가 특권을 내세우는 ‘단위 특수화’ 현상을 강력히 단속하여 자기 이익이나 특권을 노골적으로 우선하는 현상은 줄어들었으나, 최소한 책임 모면이나 조직 생존을 위한 자원 확보 경쟁은 더욱 치열해져 생산활동의 원활한 연계를 저해하고 있다. 또 최근 북한 경제가 대러 밀착 등으로 외연을 확대함에 따라 아직은 잘 드러나지 않으나 특권 경제단위의 부활 가능성도 주시할 필요가 있다.

요약하면, 당면한 북한 경제 상황은 회복 추세라서 식량 부족 등 급격한 경제난에 따라 내부 불만을 무마하기 위한 대남 도발 가능성은 희박하다. 그러나 부족의 경제가 해소되는 추세지만 경제관리의 경직성, 국가 주도성

강화로 민생 개선 효과가 충분히 나타나지 않으면서 시장 통제에 따른 주민 불만이 증대되고, 생산활동의 자율성 축소로 생산 단위 간 갈등이 해소되지 않고 있으며, 특히 군수산업 활성화에 따른 특권 경제의 부활이 예상되는 등 경제체제 전반에 갈등적 요소가 팽배해 있다.

특히 경제체제(하부구조)의 구조적 모순은 정치사회 등 상부구조의 원활한 작동을 방해하고 있으며, 필자는 북한이 과감한 경제개혁을 계속 미룰 경우 결국 정권의 수명을 단축시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다고 판단한다. 종합적으로 볼 때 북한 경제의 비정상성은 우리 안보에 직접적인 위협요인은 아니지만, 정치사회 등 다른 요소가 트리거로 작동하면 정치적 변동을 촉발하는 ‘쏘시개’가 될 수 있다. 여기에 권력층 내 암투 조짐, 사회적 불만의 확산 정도와 함께 경제체제의 비정상성을 잘 관찰해야 하는 이유가 있다.

제4장

북한 대외 관계와 안보 위협 요인

박원곤 | 이화여대

문제 인식

대외 관계와 북한의 안보 위협 간 상관관계는 일반화하기 어렵다. 북한이라는 국가, 특히 북한 체제를 여전히 받치고 있는 주체사상 자체가 중국과 소련 사이의 갈등 속에서 스스로의 활로를 개척하기 위해 ‘자주’라는 개념하에 발전되었음을 감안한다면, 대외 관계, 나아가 국제질서가 북한에 미치는 영향은 지대하다. 역으로 북한도 국제관계의 세력균형을 활용한 ‘시계추 외교’를 통해 자국의 영향력을 극대화하는 데 익숙하다. 냉전 시기 소련과 중국 간 관계의 역동을 활용하여 자국의 이해를 반영해 왔다. 대표적인 것이 1961년 7월 북한이 소련, 중국과 각각 체결한 동맹조약이다.²⁵ 불과 5일 간격으로 양국을 경쟁시켜 북한에 유리한 형태로 조약을 체결했다. 탈냉전 이후 북한은 미국과 중국의 전략적 경쟁을 활용한 시계추 외교를 감행했다. 김정은 출범 후 7년간 성사되지 못한 북중 정상회담이 트럼프

25. 소련과 체결한 조약의 정식 명칭은 “조선민주주의인민공화국과 소비에트사회주의공화국련맹 간의 우호, 협조 및 호상원조에 관한 조약”(Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Союзом Советских Социалистических Республик и Коре́йской Народно-Демократи́ческой Респу́бликой)이고 중국과 체결한 조약은 “조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국간의 우호, 협조 및 호상원조에 관한 조약”(中朝友好合作互助条约)이다.

대통령의 미북 정상회담 직후에 이루어진 것이 대표적 사례이다. 이러한 과정에서 북한이 가장 익숙하게 사용하는 방법은 벼랑끝 전술로 대변되는 강압외교이다. 양보와 타협보다는 도발을 통해 자국의 이해를 관철하는 행태가 북한에게 익숙하다.

위와 같은 북한 대외 관계의 역동을 감안하여 북한이 부과하는 안보 위협을 구체화하면 다음과 같다. 첫째, 북한은 한국전쟁 이후 미국을 상대로 ‘피포위 의식(siege mentality)’을 고취하기 위한 도발을 자행해 왔다. 북한은 미국의 대한민국 방어공약을 자신들을 포위하여 붕괴하기 위한 시도로 선전하고, 여기에 대항한다면서 위협을 고조시켜 왔다. 피포위 의식 고취는 대표적 주민 통제 수단 중 하나이다. 예를 들어 한미 연합훈련은 북한이 한국을 선제공격 할 경우에만 작동하는 작전계획에 기반한 방어훈련임에도, 북한은 이를 빌미로 도발을 감행해 왔다.

특히 김정은 이전 시기에는 훈련 기간 동안 도발을 하지 않았지만, 김정은 시기에는 최초로 훈련 기간에도 미사일을 발사하는 등 도발의 양태가 적극적으로 변화되었다. 일례로 김정일 시대인 2001~2010년 기간 동안 북한의 연합훈련 전후 도발은 단 2회에 그쳤으며, 훈련 기간 자체에는 직접적인 미사일 발사 등 군사적 도발이 없었다.²⁶ 반면 김정은 시기에는 2022년 9월 23일부터 10월 8일까지 개최된 한미 연합훈련과 11월 시행된 공군연합훈련 기간 동안 다수의 전술 및 중장거리 미사일, 초대형 방사포 발사훈련을 감행한 바 있다.²⁷ 2023년 8월 ‘을지자유의방패(Ulchi Freedom Shield, UFS)’ 기간 때에도 미사일 관련 ‘훈련’ 방식의 도발이 반복되었다.²⁸

26. 정성윤, “한미 연합훈련에 대한 북한의 인식과 행태,” Online Series, CO 23-15 (서울: 통일연구원, April 21, 2023)

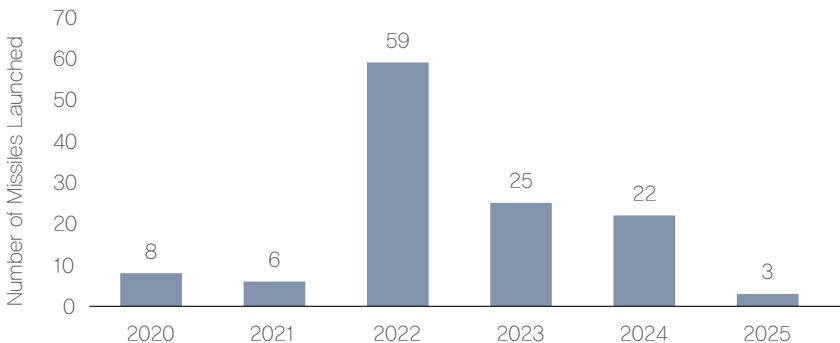
27. “미국남조선연합공중훈련 《비질런트 스톰》에 대응한 조선인민군의 군사작전진행에 대한 총참모부 보도,” 노동신문, 2022년 11월 6일자.

28. “경비함 전략순항미사일발사훈련 진행,” 조선중앙통신, 2023년 8월 21일자; “위험천만한 상황에 대응해 29일부터 전군 지휘 훈련을 조직,” 노동신문, 2023년 8월 30일자.

둘째, 북한은 핵보유의 정당성을 대미 자위권 차원으로 치환하여 안보 위협을 고취한다. 핵보유국 미국이 핵 강압과 실제 사용 가능성을 상정하여 북한을 압박하고, 생존을 위협한다면서 핵개발과 능력 현시를 위한 도발을 자행하는 형태이다. 『조선중앙통신』을 통해 밝힌 다음과 같은 입장이 이러한 북한 태도를 명확히 표방한다. “미국 등 적대 세력들의 끊임없는 반공화국 핵 위협이 조선민주주의인민공화국의 핵보유를 촉발하고, 핵무력 강화의 부단한 전진 과정을 추동한 결정적 요인, 전제부로 되어왔다는 것은 그 누구도 부정할 수 없는 엄연한 현실”이다.²⁹

위의 두 양태는 미국의 대북 정책과 비핵화 협상, 혹은 미 행정부의 성격 등에 따라 상이하게 표출된다. 후술하겠지만, 트럼프 행정부 2기가 출범한 이래 북한은 미국을 상대로 한 직접 도발, 예를 들어 ICBM 발사시험 등을 자제하고 있다. 반면, 조 바이든(Joe Biden) 행정부 때인 2022년 북한은 역대 최대치의 미사일을 발사한 바 있다.

그림 1 North Korea Ballistic Missile Launches(2020~2025)



출처: Japan Ministry of Defense, *Recent Missile and Nuclear Development of North Korea* (Tokyo: MOD, July 2025).

29. “최선희외무상 유엔안보리의 핵무력헌법화 부정은 엄중한 주권침해행위,” 조선중앙통신, 2023년 9월 30일자.

셋째, 미중 관계도 북한 안보 위협의 영향요인으로 기능한다. 미중 관계 측면에서 협력과 갈등의 양 국면에 따라 북한의 도발 양상이 일부 다르게 나타난다. 미중이 협력을 강화하면 북한의 도발이 상대적으로 제한되지만, 미중 갈등 시에는 도발 수위가 높아진다. 그러나 이러한 형태도 2018년 이후 미중이 전략 경쟁을 본격화하면서 일관된 형태로 표출되지 않고 있다. 미 행정부의 특성과 북한 내 상황 등이 보다 큰 영향 요인으로 기능하는 것으로 판단된다.

넷째, 중국의 대북 정책도 영향 요인일 수 있다. 김정은 체제가 등장한 이후 중국과 최초로 정상회담을 개최하기 전인 2017년 말까지 중국의 만류에도 불구하고 북한은 ‘핵질주’를 감행했다. 당시 중국은 대북 정책에서 한반도의 비핵화와 안정을 주요 원칙으로 삼고 이를 시행한 바 있다. 중국은 UN 안보리 결의안 통과에 동의하는 등 북한 비핵화를 위한 노력에 동참한 결과, 북중 관계는 악화되어 2017년 중국의 『인민일보』와 북한의 『노동신문』이 상호 공개적으로 비방한 사례도 있다.³⁰ 북중 관계 악화가 북한을 도발로 이끈 주된 영향 요인은 아니더라도, 적어도 핵실험과 같은 북한의 고강도 도발을 제어하지 못한 것은 확인된다.

마지막으로, 남북 관계도 북한 도발의 영향 요인으로 기능한다. 일면 고정 변수로서, 2018~19년과 같이 남북 관계가 개선되어 대화가 진행되면 북한의 고강도 도발은 제한된다. 그러나 북한이 남북 대화 국면에서도 도발을 한 사례도 확인된다. 미북 및 남북 회담이 진행 중이던 2019년 5월, 북한은 최초로 한국을 사거리로 한 저위력 핵미사일인 ‘북한 판 이스칸데르’ KN-23을 시험 발사한 이후 2025년 현재 실전 배치하였다. 또 다른 대표적 사례는, 분단 이후 최초로 2000년 남북 정상회담이 성사되어 한반도에 급격한 해빙 무드가 조성되었음에도, 2002년 6월 29일 북한군이 한국 초계함을 기습 공격하여 해군 참수리 357호정이 침몰하고 한국 해군 6명이 전사, 18명이 부상한 제2연평해전을 일으켰다. 북한군도 13명 사망, 25명

30. “朝鮮應正視國際社會反對發展核導的呼聲,” 人民日報, 2017년 5월 일자; “북중관계 기동을 치는 위험한 언동을 그만두어야 한다,” 노동신문, 2017년 5월 4일자.

부상한 것으로 알려졌다. 본고는 이와 같이 북한 안보 위협에 영향을 미치는 대외 관계 요인을 기반으로 2025년 상황을 분석하고자 한다.

2025년 북한 대외 관계 추세와 주요 동향

1. 트럼프의 등장과 북한 도발

2025년 대미 관계 측면에서 가장 특징적인 북한의 안보 위협은 트럼프가 당선된 이후 미국에 대한 고강도 도발이 중단된 점이다. 북한이 지속적으로 미 본토를 타격하기 위한 핵 능력을 고도화해 왔고, 이를 위해 ICBM 발사시험을 지속하면서 위협을 고취해 온 양태를 고려할 때 이는 이례적이다. 특히 북한이 여전히 미국에 대한 최소 수준의 확증보복 능력(2차 타격능력)을 실증하지 못한 상황에서, 개발에 필요한 시험발사를 중단한 것은 트럼프 행정부의 불예측성과 향후 미북 회담을 앞둔 포석으로 읽을 수 있다. ICBM 발사시험 등을 통해 트럼프를 자극할 경우 2017년과 같이 북한에 대한 적대적 위협으로 회귀할 가능성을 우려한 행보로도 해석된다. 또한 후술하겠지만, 미국과의 담판을 통해 핵군축을 원하는 북한이 미북 협상의 판을 깨지 않으려는 노력으로도 평가할 수 있다.

북한은 작년 10월 31일 화성 19형 대륙간탄도미사일(ICBM)을 발사한 후 이를 ‘화성포-18형과 함께 운용되는 최종 완결판 ICBM’으로 규정한 바 있다.金正은은 신형 ICBM은 적에 대한 대응 의지를 알리는 적절한 군사 활동이라며, “무력강화 노선을 절대 바꾸지 않을 것”이라고 천명했다. 또한 “새로운 전략 미사일 능력의 최신 기록을 경신하였으며, 우리의 핵운반 수단 완성은 불가역적임을 증명했다”고 주장한 바 있다.³¹ 그러나 이후 2025년

31. “경애하는金正은동지의 지도밑에…최신형대륙간탄도미사일 《화성포-19》형 시험발사 성공적으로 단행,” 노동신문, 2024년 11월 1일자.

9월 현재까지 북한은 추가 실험에 나서지 않고 있다. 화성-18형의 경우 2023년 4월 13일 첫 공개 시험발사를 한 후 같은 해 7월 12일 김정은의 참관하에 2차 발사가 있었고 12월 18일 고각 발사 이후 전략적 신형 핵무기 운용을 강조한 바 있다.³² 화성-18형은 한 해에만 총 세 번의 발사가 있었던 반면 화성-19형은 1년이 되어 가는 현 시점까지도 추가 발사가 없었다.

그림 2 미사일총국 산하 화학재료종합연구원 연구소를 시찰하는 김정은 위원장



출처: 연합뉴스.

그러나 북한은 미 본토를 공격할 수 있는 능력을 배양하고 있음은 꾸준히 알리고 있다. 예를 들어 2025년 9월 1일과 8일 김정은이 미사일 연구기관을 시찰했고, 새로운 소재를 활용한 ‘대출력 고체발동기’를 제작해 성공했다고

32. “신형 대륙간탄도미사일 화성포-18형의 첫 시험발사 단행,” 노동신문, 2023년 4월 14일자; “화성포-18형 제2차 시험발사 성공,” 조선중앙통신, 2023년 7월 13일자; “대륙간탄도미사일 화성포-18형 3차 발사 단행,” 노동신문, 2023년 12월 19일자.

밝혔다. 이 엔진은 화성-19형 계열과 “다음 세대 대륙간탄도미사일 화성포-20형”에도 이용될 것이라고 전했다. 특히 김정은은 “이는 우리 전략 미사일 무력의 강화와 능력 확대에서 커다란 변혁을 예고하는 의미 있는 성과”라고 강변했다.³³ 전술한 바와 같이 화성-19형을 ‘최종 완결판’이라고 규정했음에도 화성-20형 개발을 밝힌 것은 미 본토 타격을 위한 자신들의 핵 역량이 지속될 것임을 밝히는 행위이다. 북한은 화성-18형의 사거리가 1만5,000km 이상으로, 이론상 미 본토 전역을 타격할 수 있다고 주장하고 있다. 그럼에도 탄도 중량을 늘리고 사거리를 확장한 새로운 미사일의 개발을 밝힌 것은, 결국 미국과 협상을 위한 포석으로 판단된다. 자신들을 사실상(de facto) 핵보유국으로 인정하고 핵군축 협상을 하지 않을 경우 미 본토는 더욱 위협에 처할 것이라는 의미이다.

북한이 고농축 우라늄 시설을 김정은의 현지지도 형태로 공개한 것도 미국을 압박하기 위한 것이다. 특히 2019년 2월 하노이 정상회담에서 고농축 우라늄 시설 공개를 요구했던 트럼프에 대한 반응이기도 하다. 북한은 결코 동 시설을 포기하지 않을 것이며, 핵물질 생산 능력을 지속할 것이므로 자신들과의 협상에서 이 같은 사실을 인정하라는 강변으로 읽힌다. 2024년 9월 13일 북한이 처음으로 원심분리기 실내 전경(‘긴 열의 캐스케이드’) 사진을 대량 공개하면서 “무기급핵물질생산기지(우라늄 농축기지 포함)를 돌아보며 핵탄 생산 및 현행 핵물질 생산 실태를 료해”했다고 보도한 바 있다.³⁴ 2025년 1월 29일 김정은은 장소 미상인 고농축우라늄 생산기지를 재차 방문하여 “핵무력 관련 부분 과업을 독려”했다.³⁵

33. “경애하는 김정은동지께서 미사일연구기관을 현지지도하시였다,” 조선중앙통신, 2025년 9월 1일자; 조선민주주의인민공화국 미사일총국 탄소섬유고체발동기 지상분출시험 진행,” 조선중앙통신, 2025년 9월 9일자.

34. “경애하는 김정은 동지께서 핵무기연구소와 무기급핵물질생산기지를 현지지도하시였다” 조선중앙통신, 2024년 9월 13일자.

35. “경애하는 김정은동지께서 핵물질생산기지과 핵무기연구소를 현지지도하시였다” 조선중앙통신, 2025년 1월 29일자.

북한이 미 본토를 직접 겨냥한 행동, 예를 들어 ICBM 시험 발사 등을 삼가는 것은 트럼프에 대한 우려와 일정 수준의 두려움이 작동한 것으로 판단된다. 북한은 2017년 트럼프로부터 “화염과 분노”, “완전한 파괴”라는 최고 수준의 압박을 받은 바 있고, 실제로 미국은 한국과 함께 개전(開戰)을 위한 전력인 항공모함 3전단을 동해에 투사하여 최대치의 무력 시위를 감행한 바 있다. 2017년 당시 북한은 미국 기자를 초청하여 “지금 미국 정부를 이해하기 어렵다. 당신네 대통령이 내일 무슨 생각을 할지, 무엇을 할지 아무도 모르지 않는가?”면서 우려하는 속내를 비친 바 있다.³⁶ 따라서 북한은 트럼프 행정부를 직접 자극하는 것에 매우 신중한 모습을 연출하고 있다.

대미 위협을 조정하는 모습은 김여정 노동당 부부장의 2025년 7월 29일 담화를 통해 가장 명확히 확인된다.³⁷ 우선 김정은과 트럼프와의 관계가 “나쁘지 않다는 사실을 부정하고 싶지는 않다”라면서 트럼프가 강조하는 ‘좋은 관계’를 부인하지 않았다. 또한, 미국이 제시하는 “조선의 완전한 비핵화를 위한 대화”에 대해 “어떤 의미도 부여하고 싶지 않다”라며 매우 완곡한 중립적 표현을 사용했다. 바이든 행정부의 비핵화 요구에 대해서는 “불법 무도한 적대시 정책을 정당화”하고 있다면서, “미제와는 사상으로써, 무장으로써 끝까지 맞서야 한다”고 주장한 것과는 크게 대비된다.³⁸ 바이든을 “깡패 두목”, “노망난 늙은이”라며 원색적으로 비난했던 것과는 비견된다.³⁹ 트럼프의 불예측성과 개인적 성향 등을 감안하여 북한이 조심스럽게

36. David E. Sanger, William J. Broad, “North Korea Races to Build a Bomb That Can Hit the U.S.,” *The New York Times*, 2017년 8월 8일자.

37. “조미사이의 접촉은 미국의 《희망》일뿐이다/당중앙위원회 김여정부부장 담화,” *조선중앙통신*, 2025년 7월 29일자.

38. “경애하는 김정은동지께서 조선인민혁명군창건 90돌 경축 열병식에서 연설,” *조선중앙통신*, 2022년 4월 26일자.

39. 조선민주주의인민공화국 외무성, “깡패 두목의 전쟁 폭언,” *조선중앙통신*, 2022년 7월 27일자.

접근하고 있음을 보여준다. 더불어 북한은 미국이 “새로운 사고를 바탕으로 다른 접촉 출로를 모색해보는 것이 좋을 것이다”라면서 비핵화 협상이 아닌 군축 협상을 요구했다.

종합하면, 2025년 표출되는 대미 관계에서 북한이 부과하는 안보 위협은 이전과 같이 핵개발과 능력 현시를 통한 고강도 도발보다는 핵잠재력과 발전 과정을 보여주는 데 집중하고 있다. 이러한 북한의 태도는 2017년 북한이 경험한 무력도발도 불사하는 트럼프 행정부의 ‘힘을 통한 평화’ 기조, 트럼프가 상대 지도자와의 관계를 개인화하는 접근 방식, 언제든지 입장을 바꿀 수 있는 불예측성, 그리고 제도보다는 대통령의 결정이 중시하는 정책 환경 등이 함께 고려된 결과로 판단된다. 즉, 트럼프 행정부라는 특수한 변수가 작동하고 있는 것이다.

2. 한국 새정부 출범과 북한 도발

한국 이재명 정부 출범 전후 북한의 행동 양상은 2025년 9월 현재 고강도 수준은 아니다. 특히 주목할 만한 현상은 8월 한미 연합훈련 기간 중 북한의 도발이 제한된 것이다. 전술한 바와 같이 김정은 시기 들어 훈련 기간 중에도 선대와 달리 김정은은 도발을 감행한 바 있다.

2025년 8월 18일부터 28일까지 시행된 을지자유의방패(UFS) 훈련은 육·해·공·우주·사이버·정보 영역을 망라한 훈련으로, 해상 침투, 도하(강도강) 작전, 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction, WMD) 대응, 명령통제 연습 등을 포함하지만, 전체 계획된 야외기동훈련(FTX) 40여 건 중 절반 가까운 20여 건은 폭염 및 남북 관계 동향 등을 고려해 9월로 연기되었다. 북한은 8월 11일 UFS 훈련에 대해 “우리의 거둬진 경고에도 불구하고 미제와 남조선 괴뢰 군부 깡패들이 대규모 합동 군사 연습 ‘프리덤 실드 2025’를 끝끝내 벌여놓았다”라는 제목의 『노동신문』 보도를 시작으로 본격 비난전에 돌입했다.⁴⁰ 14일에는 김여정이 “평화를 말하면서…연합 훈련을 하는 이중인격”, “(한국은) 최종적으로 조·남 관계 실패에 대한 책임을

조선인민민주주의공화국에 전가하려는 속셈이 있다”고 한국을 직격했다.⁴¹ 19일에는 김정은이 직접 나서서 “오늘부터 재개되는 미국과 한국의 연합 군사 훈련은…조선민주주의인민공화국에 대한 가장 적대적이고 대결적인 입장을 명백히 보여주는 표현”이며 “…핵 요소를 통합하여 더욱 도발적으로 변모했다…선제적이고 압도적인 대응 조치”를 경고했다.⁴²

그림 3 2025년 한미 을지자유의방패(UFS) 훈련



출처: 연합뉴스.

그러나 북한의 군사 도발은 제한되었다. 연합훈련 시작 이전인 8월

-
40. “우리의 거듭된 경고에도 불구하고 미제와 남조선 괴뢰 군부 강패들이 대규모 합동 군사 연습 ‘프리덤 실드 2025’를 끝끝내 벌여놓았다.” 노동신문, 2025년 8월 11일자.
41. “김여정 부부장 담화, ‘평가받을 만한 일이 못 되며 헛수고로 될 뿐,’” 조선중앙통신, 2025년 8월14일자.
42. “김정은 위원장, ‘을지 자유의 방패 연습은 가장 적대적이고 대결적,’” 노동신문, 2025년 8월 19일자.

10일 황해도 내륙에서 미상의 탄도미사일 수 발을 발사한 바 있다. 한국 합동참모본부에서 식별하여 발표했지만, 정작 북한 관영매체는 미사일 발사와 한미 연합훈련 비난을 동시에 언급하지는 않았다. 23일에는 김정은의 참관하에 신형 지대공(방공) 미사일 2종의 전투력 검증을 위한 시험 사격을 실시했다면서 “사격을 통해 신형 미사일 무기체계가 무인 공격기와 순항 미사일 등 다양한 공중 목표에 대한 신속 대응 능력이 우월”하다고 주장한 바 있다.⁴³ 두 경우 모두 한미 연합훈련과 직접 연계성은 언급하지 않았고, 특히 김정은이 참관한 미사일 시험 발사는 지대공 방어용이므로 공세적이지 않다. 2022~23년 연합훈련 기간 동안 각종 도발을 한 이전 사례와는 차별화되는 제한적 대응으로 평가할 수 있다.

또 다른 특징은 북한이 UFS를 포함한 한미 연합훈련과 미국이 한반도 외에서 시행하는 연합훈련 등에 대해서도 다수의 비난 성명을 발표한 것이다.⁴⁴ 이에 대항하는 미사일 발사와 같은 도발은 병행되지 않았지만, 각종 훈련에 대해 문제를 제기했다.

북한이 이전과 달리 연합훈련에 제한적으로 대응한 것은 앞서 트럼프 행정부에 대한 반응의 연장선상으로 이해할 수 있다. 한미 연합훈련에 대해 고강도 도발로 대응할 경우 미국을 자극할 수 있다는 우려가 담길 수 있다. 더불어 러시아-우크라이나 전쟁에 파병한 상태에서 한반도 긴장을 고조시킬 여력이 부재할 수 있다. 이전과 같이 북한 내부에 동원령을 내리고 연합훈련에 대응할 경우 러·우 전쟁 파병으로 인한 사상자 문제와 맞물려 민심이 나빠질 수 있을 것이다. 또한, 김정은이 ‘핵무력’을 완성했음을

43. “김정은동지께서 신형 지대공미사일 무기체계의 전투적 성능검열을 참관하시였다.” 조선중앙통신, 2025년 8월 24일자.

44. “계획적이고 도발적인 핵전쟁연습, 누구도 멈춰세울 수 없는 가공할 공격력, 압도적 타격력 확보만이 우리의 선택,” 노동신문, 2025년 3월 23일자; 군축평화연구소(조선민주주의인민공화국 외무성), 「현정세는 자위적 국방력 강화의 불가피성을 명확히 보여 준다」, 조선중앙통신, 2025년 3월 24일자; “서태평양에서의 연일강행한 합동군사연습의 파국적 후과,” 조선중앙통신, 2025년 8월 15일자.

수차례 천명했으므로 한미가 연합훈련을 해도 북한의 안보는 훼손되지 않는다는 의미를 북한 주민에 전달하려 할 수 있다. 다만, 2022~23년은 적극적 도발로 대응했음을 감안할 때 트럼프 변수와 러·우 전쟁이 보다 큰 영향을 주었을 것으로 판단된다.

북한이 한미훈련에 대해 빠지지 않고 문제를 제기하는 것은 결국 연합훈련과 미국의 전략자산 전개 중단을 요구하는 것이다. 김여정이 7월 28일 대한국 담화를 통해 “남쪽국경너머에서는 침략적성격의 대규모 합동군사연습의 연속적인 강행”을 비난한 것은 이런 속내를 내비친 것으로 해석할 수 있다.⁴⁵ 북한은 적극적으로 관여하려는 한국정부와 비용문제로 연합훈련에 부정적인 트럼프를 겨냥하여 이번 기회에 훈련 중단을 노리고 있는 것으로 판단된다.

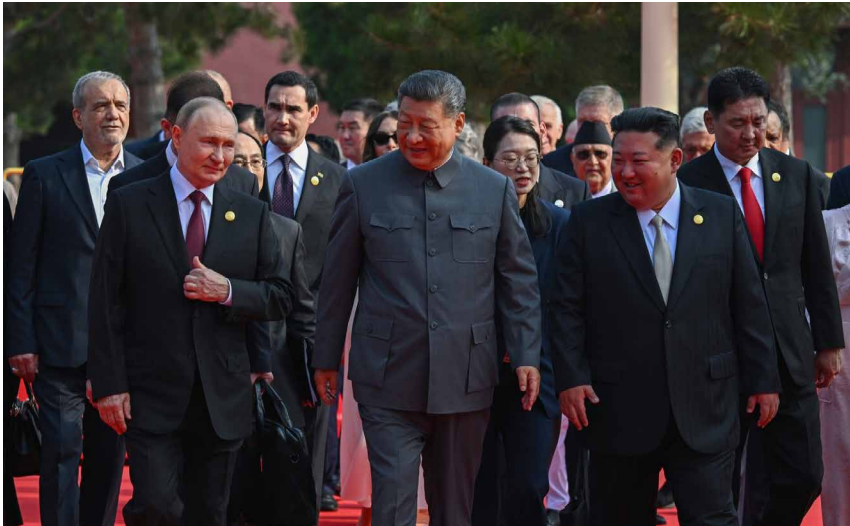
3. 북-중-러 삼각협력

2025년 가장 특징적으로 표출된 북한의 대외정책은 9월 3일 개최된 ‘중국 인민 항일전쟁 및 세계 반파시스트 전쟁 승리 기념일(中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利纪念日, 이하 전승절)’ 참여이다. 북한은 정치적 정당성과 합법성이 수령 개인에게서만 나온다는 구조여서 타국 정상과 대등한 협상자로 나서는 것 자체가 한계가 있다. 특히, 수령의 권위를 상대화 할 수 있는 집단적 합의체(다자 회의, 공개 토론 등)를 원천적으로 경계한다. 북한 내부에서 ‘수령은 세계의 중심, 유일한 결정자’라는 서사가 유지되도록 해야 한다. 그러나 김정은은 이러한 제한을 깨고 26개국과 함께 전승절에 참여했다.

45. “조한관계는 동족이라는 개념의 시간대를 완전히 벗어났다.” 조선중앙통신, 2025년 7월 28일자.

그림 4 제80주년 중국 전승절 기념행사

(왼쪽부터 러시아 푸틴 대통령, 중국 시진핑 주석, 북한 김정은 위원장)



출처: Getty Images.

북한의 이러한 선택은 결국 북-중-러 삼각구도의 현시를 통해 자국의 이해를 최대한 반영하기 위한 것으로 판단된다. 한-미-일에 대항하는 북-중-러 구도는 ‘신냉전 진영주의’ 혹은 ‘패권세력 대 자주세력’으로 양분화된 세계이다. 만약 실현된다면 북한은 진영 내에서 사실상(de facto) 핵보유국으로 인정받고, 탈동조화된 경제권에서 제재를 무력화하여 경제발전을 도모할 수 있다. 북한이 ‘희망’하는 이러한 상황이 도래한다면 한국에 부과되는 안보 위협의 수준은 격상된다. 북핵 포기 가능성이 더욱 감소하고, 북한의 대한국 관계 개선 필요성도 낮아진다. 나아가 북한은 지원 세력을 믿고 한미동맹에 더욱 도전적인 행동도 가능하다. 김정은은 2024년 2월 8일 이른바 ‘건군절’에서 “한국괴뢰 족속들을 우리의 전정에 가장 위해로운 제1의 적대 국가, 불변의 주적으로 규정하고 유사시 그것들의 영토를 점령, 평정하는 것을 국시로 결정한 것은 우리 국가의 영원한 안전과 장래의

평화와 안정을 위한 천만 지당한 조치”라고 선언한 바 있다.⁴⁶

중국 전승절에서 김정은은 북한을 건국한 정통성의 기반이 된 김일성을 넘어섰다. 1959년 10월 1일, 중국 건국 10주년(국경절) 열병식 당시 마오쩌둥 주석이 망루 중앙에 서고 옆으로 소련의 흐루시초프, 베트남의 호찌민, 중국 국무원 총리 저우언라이, 김일성이 위치한 바 있다. 반면, 이번 전승절에서는 망루에 오르는 초입부터 시진핑을 중심으로 우편에 푸틴, 좌편에 김정은을 배치하여 초청된 26개국 중 북한이 최중심에 있음을 전 세계에 보여줬다. 이를 통해 북한은 외교 고립에서 탈피하는 모습을 연출하는 한편, 중심에 선 3개국이 핵을 보유하고 있으므로 북한 핵에 대한 암묵적 묵인 수준의 인정을 획득했다는 해석도 가능하다. 김정은의 귀국 하루만에 전례 없이 신속하게 공개한 북한의 50분짜리 기록영화도 8차 당대회 기간이 마무리되는 올해 최대치의 정치 업적으로 선전하려는 의도를 충분히 드러냈다.

그러나 북-중-러 협력의 상징성을 충분히 표출하였지만, 실제적 협력을 위한 협의는 결국 성사되지 못했다. 2023년 8월 한-미-일이 미국 캠프 데이비드에 모여 3국 협력을 제도화한 것과는 차별화된다. 이후 한-미-일은 안보 분야의 협력을 강화하여 북한을 상정한 합동훈련을 정기적으로 실시하고 있다.

북-중-러 회동이 성사되지 못한 것은 일견 예견된 것으로 북한이 원하는 진영 구축에 어려움을 방증한다. 중국은 수차례 ‘신냉전의 진영주의를 반대한다’는 입장을 표명한 바 있다. 특히, 2023년 한-미-일 캠프 데이비드 협력에 대해 당시 중국 외교부는 “배타적인 집단 형성이나 진영 대립을 아시아-태평양 지역에 들여오는 시도는 환영받지 못하며 반드시 경계와 저항을 불러일으킬 것”이고 경고한 바 있다.⁴⁷ 『신화통신』은 “한-미-일 캠프

46. “김정은 원수님께서 국방성을 축하방문하시어 하신 연설,” 노동신문, 2024년 2월 9일자.

47. 중국 외교부 대변인 정례브리핑, 2023년 8월 18일자.

데이비드 회담, 냉전의 한기(寒意)를 발산하다”라는 시평⁴⁸을, 『인민일보』는 한-미-일 정상회담을 “작은 북대서양조약기구(NATO) 스타일의 3자 동맹을 형성하려는 시도이며, 아시아·태평양 지역을 “신냉전으로 몰아가고 있다”라면서 비판하였다.⁴⁹

중국은 기존 국제질서하에서 최소 수준으로는 미국과 대등한 패권국가, 최대 수준으로 미국을 능가하는 세계 최강대국을 목표로 한다. 반면, 러시아와 북한은 기존 질서 자체를 우크라이나 침공과 핵보유를 통해 부인한다. 특히 북한과 러시아의 대우크라이나 전쟁 협력은 미국과의 전략 경쟁에서 유럽 국가를 포섭해야 하는 중국으로서 거리를 두게 하는 이유 중 하나이다.

또한, 한-미-일 대 북-중-러의 구도 자체가 유효하지 않은 개념이다. 북-중-러가 생각하는 반미의 수준도 다르고, 여기에 적극적으로 동참할 국가는 이란 정도이며, 전승절에 참여한 대부분의 국가는 진영이 명확히 구분될 경우 중국측에 설 가능성을 장담하지 못한다. 대부분 ‘담장위를 걷는’ 형태의 해징을 선호한다. 오히려 트럼프의 거친 일방주의에도 나토 동맹국은 물론 인도-태평양 지역의 한국, 일본, 호주 등도 여전히 미국과의 안보 및 경제협력을 위해 노력하고 있다.

더불어 북-중-러 3국의 협력이 더욱 밀접해지더라도 지속성에 의문이 제기된다. 이들 국가는 가치와 비전을 공유하기보다는 미국과 대결이라는 속성과 권위주의 정권이라는 정치체제만 동일하다. 동시에 이들 3국의 역사는 이미 1950년 한국전을 준비하는 과정부터 서로 간 불신이 팽배했던 ‘편의에 의한 결합’의 속성을 갖고 있다. 따라서, 북-중-러를 기반으로 김정은이 그리는 신냉전 다극체제의 세계는 한계가 있을 수밖에 없다. 북한이 이러한 상황을 정확히 인지하지 못하고 이들 국가를 믿고 안보

48. “신화시평: 한미일 캠프데이비드 회담 냉전 한기 발산(新华时评：美日韩戴维营会晤散发冷战寒意),” *신화통신*, 2023년 8월 20일자.

49. “캠프 데이비드 한-미-일 정상회의는 작은 나토… 韓, 진흙탕 들어가지 마,” *인민일보/글로벌타임스*, 2023년 8월 17일자.

위협의 수준을 높일 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만, 분명한 한계가 존재하는 것도 사실이다.

평가

북한의 안보 위협은 단일 요인에 의해 규정되지 않고, 국제질서와 대외 관계의 복합적 상호작용 속에서 다층적으로 형성된다. 북한은 주체사상에 기반한 자주 노선을 유지하면서도 미중 전략경쟁이나 한-미-일 협력, 북-중-러 구도의 변화와 같은 외부 환경을 능숙하게 활용해 왔다. 이러한 과정에서 도발과 협상, 고립과 연대라는 상반된 전략이 교차하며 북한 특유의 ‘벼랑끝 전술’이 반복적으로 나타나고 있다. 특히 트럼프 행정부 출범 이후 북한은 ICBM 시험 발사와 같은 고강도 도발을 자제하면서도, 핵 능력 강화를 위한 잠재적 능력 개발을 보여주고 있다. 이는 미국과의 직접 충돌을 회피하면서도 협상력을 높이려는 계산된 행보라 할 수 있다.

또한 2025년 한미 연합훈련에서 나타난 제한적 대응, 그리고 북-중-러 삼각협력에의 적극적 참여는 북한이 기존의 행태를 일부 수정하는 양상을 보여준다. 그러나 실제 협력의 제도화나 지속성에는 뚜렷한 한계가 존재한다. 중국의 ‘반(反)진영주의’ 입장, 러시아와 북한의 급진적 대외전략, 그리고 상호 불신의 역사적 경험은 북-중-러 구도를 구조적으로 제약한다. 그런데도 북한이 이러한 틀 속에서 외교적 고립 탈피와 사실상 핵보유국 지위를 모색한다는 점에서, 한국 안보 환경은 더욱 복잡하고 불안정해질 수밖에 없다.

종합하면, 북한의 안보 위협은 단순한 군사력 강화의 문제가 아니라, 국제체제의 구조적 변화와 권위주의 국가 간 편의적 협력, 그리고 지도자의 전략적 선택이 맞물려 발생하는 다차원적 현상이다. 따라서 한국은 한미동맹 강화와 함께 국제사회와의 다자적 공조를 통해 북한의 전략적 공간을 축소하고, 동시에 장기적 관점에서 북한의 오판 가능성을 최소화하는 전략을 마련해야 할 것이다.

제5장

북한의 군사 동향과 안보 위협

양욱 | 아산정책연구원

문제 인식

그림 1 북한 노동당 창건 80주년 열병식에 등장한 극초음속 미사일 ‘화성-11마’



출처: 연합뉴스.

북한은 2025년 러시아-우크라이나 전쟁에 파병과 무기수출을 지속하면서 군사활동을 해외에 집중했다. 국내에서는 핵과 전략무기의 꾸준한 개발을 지속하는 한편 해군 전력 강화와 재래무기 현대화까지 추구하면서, 북러 밀착으로 인한 성과를 군사 분야로 확대했다. 특히 북한은

10월 10일 조선노동당 창건 80주년 열병식에서 8차 당 대회 이후의 핵전력 강화를 과시했지만 실제 전술핵 능력의 실전 배치와 미국 본토 타격 능력은 아직 확보하지 못했다.

2025년 북한 군사 추세와 주요 동향

1. 추세와 동향

북한은 러·우 전쟁에 참전하여 쿠르스크 전선 승리에 기여하면서 군사 분야에서 북러 군사 밀착과 군사 현대화의 추진이라는 커다란 변화를 보였다. 기존에 진행해오던 핵과 전략무기의 고도화 또한 꾸준히 지속되었으며, 독특하게도 해군의 핵무장화와 군사 현대화라는 성과까지 추구하였다. 이에 더하여 ‘적대적 두 국가 관계론’에 따른 국경 요새화와 남북단절도 꾸준히 추진되고 있다.

1-1. 북러 군사 밀착과 군사 현대화 추진

북한과 러시아는 러·우 전쟁을 계기로 단기간에 급진전되었다. 2022년 2월 러·우 전쟁 발발 이후, 장기 소모전이 지속되고 탄약, 미사일 등 러시아의 전쟁물자 부족이 심화되자 북러 관계는 2023년 9월 북러 정상회담 이후 무기 거래 관계에서 출발하여 2024년 6월 북러 ‘포괄적 전략적 동반자 관계 조약’을 통한 동맹 체결, 2024년 10월 북한의 우크라이나 파병을 통한 혈맹의 단계로까지 진화했다.

2025년 8월까지 북한이 러시아에 수출한 탄약은 152mm포탄 1,200만 발, KN-23/24 탄도미사일 148발, 자주포 120문 등에 달하며, 이 밖에도 대전차 미사일, 방사포 등의 무기체계도 지원된 것으로 파악된다. 러시아군이 2024년 1일 평균 소모했던 탄약을 1만 발 이상 정도로 추산할 때, 북한의 탄약 지원은 러시아 전쟁지속에 적지 않은 도움을 주었을 것으로

평가할 수 있다.⁵⁰ 특히 2024년 6월 ‘포괄적 전략적 동반자 관계 조약’ 체결로 ‘군사 개입 조항(제4조)’을 신설한 이후, 그해 10월 이후 북한은 1만5,000여 명의 전투병력을 러시아 쿠르스크 지역으로 전격적으로 파병함으로써 혈맹의 수준으로 북러 관계가 심화되었다.

2025년 전반기 북한은 러시아에 대한 물질·인적 지원의 대가로 핵과 재래식 군사력 현대화에 필요한 군사기술 이전, 장비이전, 군수공업 생산설비 확충 등에 대한 군사지원을 확보한 것으로 평가된다. 2025년 6월 19일, 북러 신조약 체결 1주년을 맞아 북한은 ‘전투적 우위’를 바탕으로 북러 관계를 계속 발전시킬 것이라고 하면서, 군사안보 협력 제도화, 경제기술 교류 다변화, 국제무대에서의 전략적 공조를 통해 냉전 시대의 ‘조소 동맹’ 관계를 넘어서는 전략적 양자관계를 발전시키고 있다. 2025년 9월 3일, 북러 정상회담에서 김정은은 러·우 전쟁 종전협상이 가까워짐에 따라 쿠르스크 지역에 대한 북한군 파병과 희생에 대한 보상을 러시아에 강력하게 요구한 것으로 보이며, 여기에는 군사기술 획득과 군사 현대화에 대한 러시아의 지원이 포함되었을 것으로 예상된다.

특히 북한은 북러 밀착과 파병을 정권의 정당성을 높이기 위한 수단으로 적극 활용하고 있다. 북한은 파병 사실이 알려진 지 6개월 만인 2025년 4월 28일 처음으로 파병사실을 공식 인정했다. 그리고 8월 21일에는 김정은이 주관하는 ‘제1차 국가표창식’(101명 전사자와 추모의 벽 공개), 8월 29일 김정은의 ‘제2차 국가표창식 수여식’(242개 영정사진)’에 이어서 2025년 8월 31일 파병군의 자폭 전술 영상을 조선중앙TV에 방영하는 등 러시아 파병 성과에 대한 자신감을 강조하는 동시에 추모 분위기를 조성하여 민심을 수습하려는 태도를 보였다.

50. Giuliano Bifulchi, “North Korea’s Military Supplies to Russia Strengthen Its Economy and Geopolitical Standing,” 2025년 7월 14일자. <https://www.specialeurasia.com/2025/07/14/north-korea-russia-military/> (검색일: 2025. 9. 1.); 이종구, “북러 군사협력의 북한 군수산업에 대한 영향,” 『KDI북한경제리뷰』 (2024. 11.).

1-2. 핵과 전략무기의 고도화

북한은 2021년 1월 제8차 노동당 대회에서 국방력 강화노선을 천명한 이후 ‘국방발전 및 무기체계개발 5개년 계획’을 통해 공격적인 핵무기와 전략무기의 개발을 예고한 바 있다.⁵¹ 실제로 2024년까지 북한은 전술핵 투발수단의 다종화와 실전배치, 재래식 추진 탄도미사일 잠수함의 초도함 진수, 고체연료 ICBM 2종(화성-18과 19) 시험발사, 극초음속 미사일 4종 개발 등 다양한 성과를 보여왔다.

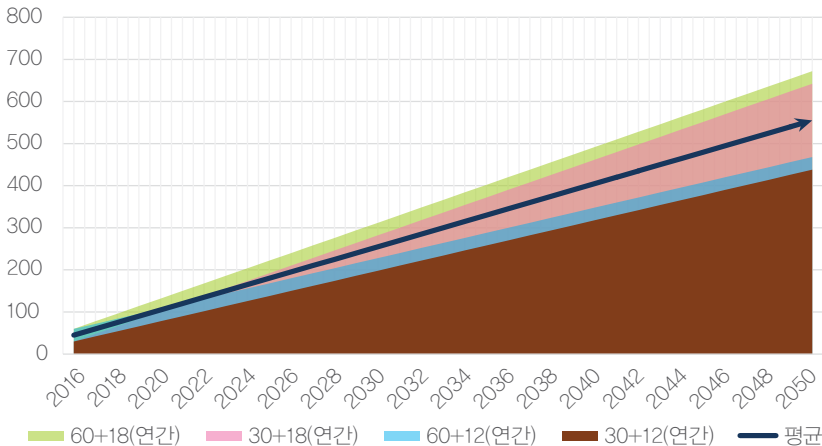
하지만, 북한의 핵개발 목표에 비해 현재 핵 능력은 훨씬 미치지 못한 것으로 평가된다. 우선, 북한이 꾸준히 핵물질을 생산하고 있음에도 이를 아직 탄두로 양산하는 것까지는 이르지 못하여⁵² 양적으로 충분하게 확보되지 못한 상황이며, 북한은 한반도 내에서 전술핵을 자유자재로 활용할 수 있는 실전적 핵타격 체계를 아직 갖추지 못했다. 또한 미국에 대한 타격능력도 아직 확보하지 못했는데, 대미 전략핵타격 역량 면에서 북한이 직면한 가장 큰 기술적 난제는 재진입체의 재진입 능력과 유도 능력을 검증하지 못하여 미 본토를 공격할 수 있는 ICBM의 실전능력을 완성하지 못했으며, 핵추진 잠수함 개발은 여전히 초기 단계로서 건조까지는 상당한 시간이 소요될

51. 그 내용으로 전술핵무기의 다종화 및 실전배치와 초대형 핵탄두 생산, 15,000km 사정권 명중률 제고 (다탄두 개별유도기술 연구사업 마감단계), 극초음속 활동비행 전투부 시험 제작, 수중 및 지상 고체발동기 ICBM 개발, 핵잠수함 및 수중발사 핵전략무기 보유 (중형잠수함 무장 현대화 목표의 기준 설정과 시범 개조, 핵잠수함 설계연구 종료 및 최종심사단계) 등 5개 핵심 목표를 제시했다. 이 밖에도 북한은 군사정찰 위성 설계를 완성했다고 주장하면서 500km 중심 정찰 무인기 개발완료도 주장했다.

52. 2021년도 아산정책연구소-랜드연구소(RAND Corporation) 공동 연구보고서 “북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가”에 따르면 2025년도 말까지 북한의 핵물질 보유량은 최소 138발에서 최대 222발로 평균으로 환산해도 180발에 이르러 상당한 수준이지만, 막상 북한이 차기 전술핵탄두로 표준화를 선언한 ‘화산-31’ 핵탄두는 아직 기폭시험을 통해 그 성능을 입증하지 못하여 양산에 이르지 못하고 있음. 따라서 북한은 현재 구형의 핵탄두 50~60발 수준을 보유한 것으로 평가되지만, 차세대 신형 핵미사일에 탑재될 탄두는 아직 실전배치에 이르지 못했다고 평가하는 것이 타당함.

것이 예상되어 미국에 대해 ‘신뢰할 만한 생존 가능한 2격 능력(credible and survivable 2nd strike)’을 충분하게 확보할 수 없는 상황이다.

그림 2 북한 핵물질 보유량 추정⁵³



출처: 브루스 W. 배넷 외, “북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가,” 아산-랜드 연구보고서, 2021년 4월. 참고하여 저자 작성.

이러한 한계는 북러 군사 밀착을 통해 해결될 가능성도 있어 지속적인 감시가 필요하다. 러시아 군사지원을 받는 북한은 핵개발에서 난제로 남아있던 ICBM 재진입 능력의 확보, 핵추진잠수함(SSBN) 개발을 통해 대미 핵전략 타격 역량을 확대할 것으로 보인다. 특히 북한은 대미 최소억제(또는 확증보복)의 ‘취약성의 계곡’을 지나는 동안 러시아 확장억제가 미국의 공세적 대북전략을 완화해줄 것으로 기대할 것으로 예상할 수 있다. 또한 북한이 7차 핵실험을 통해 ‘화산-31’ 전술핵탄두의 개발에 성공할 경우

53. 2016년 당시 북한이 누적했을 것으로 추정되는 핵물질 생산량은 핵탄두 환산시 최소 30발에서 최대 60발이며, 북한이 매년 생산할 수 있는 핵물질량을 매년 최소 12발에서 최대 18발로 추정됨. 위 도표는 그에 따른 최소치와 최대치, 그리고 평균값을 표현한 것임.

곧바로 양산과 함께 실전 배치가 이루어져 한반도 내의 전술핵 타격능력이 단기간 내에 강화될 수 있음에도 주의해야 한다.

더욱 큰 문제는 러시아가 북한의 전략적 역량과 다영역작전능력을 확장시켜줄 수 있다는 점이다. 북한은 우주발사체와 인공위성 개발, 핵지휘 통제체계, 군사 정찰위성 및 탐지자산의 개발에 있어서도 러시아로부터 기술 지원을 확보하고자 노력 중이다. 실제로 러시아는 정찰위성 발사대, 전자전 장비, 초음속 미사일, 우주발사체의 추진체계 등 첨단 기술을 제공하는 것으로 평가되고 있다.

또한 북한은 러시아의 미사일 수출에도 집중하는 것으로 보인다. 2023년 중반 이후 북한은 더 이상 KN-23(북한명 ‘화성-11가’) 단거리탄도미사일을 국내에서 시험발사하지 않고 있는데, 생산된 전량이 러시아로 수출되어 우크라이나 전쟁에서 활용되었기 때문인 것으로 보인다. 또한 김정은은 중국 전승절에 참여하기 전 ‘중요 군수기업소 미사일 종합생산 공정’을 시찰하면서 제8차 당대회에서 하달했던 ‘미사일 생산능력 확대 조성 계획’이 성과적으로 완비되었다고 평가했는데, 이 또한 대러 수출을 염두에 둔 행보로 보인다.

1-3. 해군의 핵무장화와 군사 현대화

2025년 들어 북한 군사 분야에서 가장 두드러진 특징은 해군의 군사 현대화에 있다. 북한은 전술핵무기와 ICBM 개발과 함께 핵잠수함과 수중발사 핵전략 무기를 핵심과업으로 제시했다. 특히 해군력 현대화 노선은 2023년 9월 북러 정상회담을 기점으로 본격적 궤도에 진입하였고, 해군의 핵무장화, 원양작전 함대 건설, 북러 군사협력 강화 등 크게 세 가지 축으로 가시화되고 있다.

해군 현대화의 가장 큰 특징은 해군 핵무장화 추진으로서 해상기반 핵공격 능력 확보하는 데 목적을 둔다는 점이다. 2023년 8월 27일 김정은은 집권 후 처음으로 해군사령부를 방문하여 ‘해군의 핵무장화’를 공식 노선으로 선포한 이후,⁵⁴ 2023년 9월 첫 전술 핵공격 잠수함으로 공개했던 ‘김군옥

영웅함’에 이어 2025년 3월 8일 핵무기 탑재와 핵추진잠수함(SSBN) 사업이 진행되고 있음을 공개했다.

그림 3 2025년 6월, ‘강건호(신형 5,000톤급 구축함) 진수식



출처: 연합뉴스.

북한은 한 발 더 나아가 해군 전력의 기동반경 확대와 함께 해외 해역까지 작전 가능성을 염두에 둔 ‘원양함대’ 구축 구상을 공식적으로 제기했다. 2025년 4월과 6월, 북한은 5,000톤급 구축함 2척을 진수하였는데, 이것은 이전의 북한 해군 전력에서 식별할 수 없는 초유의 전력증강 사업으로

-
54. 김정은은 핵무장화 노선을 주장하면서 저비용 첨단화전략, 핵잠수함, 핵추진잠수함 건조, 해상공격작전에 필요한 현대적 함정 건설 등의 구체적인 지침을 하달했다. 이미, 2024년 1월 19일 북한은 ‘해일-5-23’ 시험 발사를 통해 기존의 해일-1형(2023년 3월, 사거리 1,000km, 핵무인수중공격정)과 해일-2형(2023년 4월, 2,000km)보다 성능이 개량된 핵 투발 수단을 개발한 것으로 추정된다.

평가된다. 북한 해군은 현대 해상전에서 의미를 가지는 주전투함(구축함, 호위함, 초계함) 전력에 있어 한국에 비해 압도적 열세에 시달려 왔으며, 이로 인해 북한 해군의 해상전략은 특수부대 침투, 도서방위와 경계 등 연안 작전에서 크게 탈피하지 못하고 있는 상황에서, 대형 구축함 건조는 해상에서의 남북 간 군사력 균형의 열세를 ‘상쇄’하려는 의지로 해석된다.⁵⁵

북한은 북러 군사협력을 토대로 추구하는 해군 핵 무장화와 원양함대 구상을 관철하려는 것으로 보인다. 러시아는 북한의 핵잠수함과 신형 구축함 건조에 군사기술을 지원하는 것으로 추정되며, 북한의 수상함 배치와 신형 구축함 건조에도 기술지원을 할 가능성도 상존한다. 특히 신형함에서 러시아형 무기체계(센서, 미사일, 방공체계 등)와 구조적 유사성이 확인되어, 러시아의 대북 지원 이후 북한 해군의 대형함정 건조능력과 현대화 속도가 빨라질 것으로 보인다.

1-4. 대남 적대전략에 따른 국경 요새화

2023년 12월, 노동당 제8기 9차 전원회의에서 적대적 두 국가 및 영토평정 노선을 공식화한 이후, 북한은 대내적으로 통일 관련 조직과 제도를 폐기하는 한편, 대남 군사 전략에서도 한국을 ‘제1의 적’으로 규정하고 ‘핵무력을 포함한 모든 수단을 동원하여 남조선 전 영토를 평정’하겠다는 기조를 강조해오고 있다. 북한의 ‘적대적 두 국가 노선’은 한국을 사실상 ‘적’으로 규정함에 따라, 한국을 겨냥한 실질적 군사력 증강의 징후가 나타나고 있다.

북한은 ‘적대적 두 국가 관계론’에 따라 새로운 ‘해상국경선’을 확정하려는 의도를 피력하며 “해상주권을 보위하고 전쟁준비를 다그치는 데에서 해군 무력강화가 제일 중차대한 문제”라고 강조하기 시작했다. 특히 2025년

55. 김정은은 최현함 진수식(2025. 4. 25)에서 “원양작전함대를 건설하자... 세계 그 어느 수역에든 진출하여 적수국들의 침략을 주동적으로 견제하고 선제, 또는 최후의 보복공격을 가할 수 있는 능력을 건설”을 강조했다.

4월에는 ‘중간계선해역’이라는 새로운 개념을 제시하며 기존 북방한계선(NLL)을 부정하기 시작했다. 또한 2024년 4월부터 북한은 남북 간 군사 분계선(MDL)을 ‘해상국경선’, ‘국경선’, ‘중간계선해역’이라는 새로운 개념을 사용하면서, MDL 지역에서 콘크리트 장벽, 철조망 보강, 지뢰지대 설치 등을 통해 국경 요새화를 본격적으로 추진해왔다.

2025년 전반기에도 북한은 최전방 MDL 인근에서 일일 수천 명의 병력을 동원하여 도로와 교량 설치, 지뢰 매설, 불모지 작업, 콘크리트 방벽, 철조망 장벽 설치 등 국경선화 작업을 지속하고 있다. 지난 6월에는 북한이 일일 8,000~10,000여 명 이상을 동원하여 10개 지역에서 철책작업과 장벽 작업을 진행한 것으로 파악된다.⁵⁶ 한편 8월 19일 북한군 약 30여 명이 중부전선 MDL을 넘어 월경했다가 한국군의 확성기 경고와 경고사격 후에 복귀한 사건이 발생했는데, 한국의 대응을 탐색하기 위한 활동은 앞으로 증가할 것으로 전망된다.

1-5. 지속적인 사이버 공세와 회색지대 도발

북한이 가장 꾸준하고도 의미 있게 평상적인 대남 공세를 벌이는 영역이 바로 사이버 영역이다. 북한은 평시에도 지속적으로 사이버공격을 수행하고 있는데, 중국과 함께 AI까지 활용해가면서 사이버 공격의 새로운 장을 열었다. 그리고 대상은 과거처럼 군사 또는 공공정보에 한정되지 않고 바이오산업의 첨단정보 등으로 범위를 넓혀가고 있다. 국가정보원의 2023년 보고에 따르면 국내 공공분야 대상의 사이버 공격시도는 162만 건으로 북한이 80%, 중국이 5%에 해당한다고 한다. 한국인터넷진흥원에

56. “북 유엔사에 국경선화 작업 통보... 하루 1,000여명 투입,” 조선일보, 2025년 6월 30일자; 7월 9일 국회제출에 따르면, 북한군은 2024년 6월 이후 연천, 철원, 화천, 인제, 고성 등 MDL 인근에서 총 11차례(6월 4회, 8월 1회, 9월 2회, 10월 2회, 4월 2회)에 걸쳐 북방한계선이 아닌 MDL 3~4m를 침범하여 장벽을 설치한 것으로 드러났다, “서부전선 북한군 방벽, MDL침범 3-4m 남쪽에 설치 의혹... 정전협정 위반,” 문화일보, 2025년 7월 19일자.

따르면 침해사고는 2023년 1,277건, 2024년 1,887건으로, 2025년에는 상반기에만 1,034건으로 진행되어 공격이 급증하고 있음을 알 수 있다.⁵⁷

북한은 가상화폐탈취와 위장취업을 통하여 꾸준히 수익활동까지 지속하고 있다. 포괄적인 대북 제재로 외화통로가 막혔을 때 북한이 가장 확실히 외화를 벌어들일 수 있는 통로가 바로 해킹이었을 만큼 사이버 절취와 사기는 북한의 핵심 활동수단이다. 따라서 북한의 사이버 공격의 목적은 수익 추구 방향으로 전환되었으며, 꾸준한 성과를 올리고 있다. 특히 2025년 2월 21일 북한의 해킹그룹 라자루스는 유명 암호화폐 거래소인 바이비트(Bybit)를 해킹하여 무려 2조 원이 넘는 손실을 입혔으며, 이외에도 수많은 암호화폐 탈취가 국내외에서 발생하였다.⁵⁸

문제는 북한의 이러한 사이버 공격행위가 누적되면서 사회적 피해로 이어지고 있다는 점이다. 비록 전쟁 자체에 해당하기는 어렵지만 북한의 정보탈취와 자금조달 행위는 분명 회색지대 분쟁을 위한 도발로 정의할 수 있다. 회색지대 도발은 그 자체로 정부와 국민 간의 신뢰를 무너뜨림으로써 갈등과 대결에서 유리한 국면을 만드는 데 기여할 수 있다. 특히 이러한 공세로 인하여 탈취한 정보와 자산이 쌓일수록 후에 실제 전쟁을 위해 유용하게 활용될 가능성도 높아진다.

2. 평가와 전망

북한은 제8차 당대회에서 제시한 목표의 상당수를 달성했다고 자평하면서 핵 능력 고도화와 사실상의 핵보유국 지위를 기정사실화하고 있다. 특히 ‘적대적 두 국가 관계론’을 근거로 대남 핵공격의 정당성을 확보하고 핵그림자 위협을 상시화하는 한편, 북러 협력을 기반으로 재래식 군사 현대화를 통한 대남 상쇄전략을 추구하고 있다. 이를 통해 북한은 한반도의

57. 한국인터넷진흥원, 『2025 상반기 사이버 위협동향 보고서』 (2025), pp.4-5

58. *Ibid.*, p.9

군사주도권을 확보하는 것은 물론이고, 동북아와 인태 지역 내에서의 군사 역할 확대까지 추구하고 있다고 평가된다. 이러한 상황은 남북 간의 회색 지대 분쟁 가능성을 지극히 높이고 있다.

2-1. 핵 능력 고도화와 사실상 핵보유국 지위 확보

북한의 안보전략 목표는 핵확산방지조약(Non-Proliferation Treaty, NPT) 체제 외부에서 ‘사실상 핵보유국(de facto nuclear weapon state)’의 지위를 확보하는 데 있다. 이를 위해 북한은 미 본토 핵타격 역량과 대남 핵공격 역량을 고도화하여 공포심을 유발하고, 북러 밀착을 통해 대북 제재를 무력화하며, 궁극적으로는 핵군축 협상이라는 경로를 통해 국제사회의 최종적 외교적 인정을 획득하는 데 주안점을 두고 있다.

북한은 북러 군사 밀착을 통해 핵과 전략무기 기술 이전으로 핵 능력의 도약적 진화를 추구하고, 이를 토대로 궁극적으로는 미국과의 핵군축 협상을 추구할 것이다. 특히 이러한 과정에서 협상에 유리한 여건을 조성하기 위하여 한반도 핵확전 위협을 과시하며 협상 분위기를 조성하고 기회를 창출하기 위하여 공세적 대남 군사 전략을 적극적용할 가능성이 있다.

2019년 이후부터 북한 핵 능력이 획기적으로 고도화된 현 시점에 이르기까지 북한은 ‘비핵화 자체를 거부’하며, 핵무력 강화와 핵보유국 지위를 기정사실화하는 데 주안을 두어 왔다. 2025년 들어 북한은 “비핵화는 실패한 과거의 꿈”, “핵은 흥정물이 아니며, 협상 대상이 아니다”라고 하면서 ‘북한 비핵화’(CVID 등)에 강력히 반발하고 있다.⁵⁹ 더욱이 북한은 ‘핵보유국 지위’를 이미 확보했다고 주장하며 핵무력 강화 노선과 핵보유국 지위 확보를 공식화하고 있다. 특히 최근 중국의 전승절 90주년 기념열병식에서

59. 2025년 8월 27일, 북한은 한국 정부를 ‘비핵화 망상증’에 빠져 있다고 비난하면서, “국위이고 국체인 핵을 영원히 내려놓지 않으려는 입장은 절대 불변”이라고 재확인하면서, 비핵화 논의를 거부했다. “비핵화 망상증... 북한, ‘비핵화’ 발언에 원색 비난,” SBS News, 2025년 8월 27일자.

김정은은 시진핑과 푸틴 옆에 나란히 서면서, 핵보유국으로서 북-중-러 3국 연대를 형성하였다는 외관을 만들면서 핵보유국 지위를 공고히 했다.

2-2. 적대적 대남전략 채용과 핵그림자 위협 상시화

북한의 대남전략은 김정은 집권 후 가장 적대적인 방향으로 전환하고 있다. 김정은은 ‘적대적 두 국가 관계론’을 통해 한국을 ‘적’으로 규정하고 이와 함께 영토평정을 했다. 이로써 북한은 △남북 평화통일 논리의 해체, △한국의 대북 정책에 대한 경고, △핵무기 사용의 정당성을 확보하고 유사시 무력통일의 가능성을 열어놓았다.⁶⁰

북한은 ‘적대적 두 국가 관계론’을 선포한 이후 2024년부터 ‘해상 국경선’, ‘중간계선해역’ 등 기존의 NLL을 부정하는 듯한 개념을 들고 나왔다. 특히 북한은 남북 군사분계선을 ‘국경선’이라고 칭하면서 MDL 일대에 경의선, 동해선 지뢰매설, 가로등 철거, 철조망과 콘크리트 장벽, 이중 울타리 설치 등 국경 요새화를 추진하고 있다. 2025년 6월 한국 신정부 출범 이후에도 북한은 남북 관계를 ‘조한 관계’라 규정하며 민족적 특수관계가 아니라 ‘국가 대 국가’의 관계라 주장하면서, 기존의 적대적 대남 노선을 그대로 유지하겠다는 입장을 고수하고 있다.

북한은 적대적 대남 인식을 토대로 남북 간 신뢰 구축과 대화를 거부한다. 또한 북러 군사동맹을 기반으로 하여 핵무장과 재래식 군사력 증강을 병행적으로 강화하며 한반도 전쟁잠재력을 높이는 데 관심을 기울이는 행태를 보이고 있다. 이에 따라 북한은 상시적으로 핵공격을 위협하며 재래도발 시 한국의 대응을 억제하면서 정치적인 승리를 쟁취하는 핵그림자 전략을 일상화할 것으로 우려된다.

60. 김정은은 “유사시 핵무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원하여 남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변 준비”와 “조선반도에서 전쟁이 일어나는 경우 대한민국을 완전히 점령, 평정, 수복하고 공화국 영역에 편입”을 지시하였다.

2-3. 북러 협력 기반의 재래식 군사 현대화와 대남 상쇄전략

북한군은 재래식 전력에서 한국에 비해 양적 우위를 점하고 있으나, 질적으로는 열세하는 추세가 지속되는 상황을 타파하고자 해왔지만 막대한 예산과 기술적 열위를 극복하지 못해왔다. 그러나 우크라이나 전쟁 참전 이후 북러 밀착과 러시아의 대북 지원으로 인해 북한은 군사 현대화의 도약적 발전을 실현할 수 있는 기회를 포착했다.

북한은 대칭 군비경쟁의 열세를 상쇄하기 위해, △포병 및 미사일 등 화력타격 장비, △은밀한 기동이 가능한 잠수함 전력, △사이버전 전력, △특수전 전력 등 비대칭전력 위주로 군사력을 건설해 왔다. 그러나 한국군이 스텔스기, 현무-5 미사일, 정밀유도미사일 등 역비대칭 전력을 확보함에 따라 북한은 중심부의 취약성이 오히려 증가하는 상황을 맞이했다. 특히 북한으로서는 2025년 6월 21일 미국의 대이란 핵시설 공습(미드나잇 해머 작전)처럼 파괴적 성능을 가진 재래식 폭탄에 의한 정권 중심부에 대한 정밀타격 가능성을 가장 우려스러운 시나리오로 인식할 것으로 보인다.

이를 극복하기 위해 북한은 러시아를 적극 활용하는 재래전력 현대화를 추구해야만 할 것이다. 우크라이나 파병과 전투에 따른 희생에 힘입어 북러 관계가 ‘혈맹’의 단계로 진화하고 북러 간 군사협력이 밀착될수록 북한은 대남 군사력 균형에서의 상쇄를 위해 △반항공 전력, △해군력, △공군력 현대화에 노력을 집중할 것이다. 게다가 북한은 참전으로 현대전쟁의 개념을 몸소 체험하고 시가전과 드론전을 대비하는 등 한반도의 전쟁교리로 진화하는 계기로 삼고 있는 것으로 보인다.

전장에 투입된 북한산 탄약과 무기의 성능이 실전에 검증되고, 전장운용효과 평가에 따른 성능개량으로 북한 무기의 성능이 전반적으로 업그레이드될 가능성이 있다. 더욱이 북한은 러시아에 170mm 장사정포 등 노후화된 탄약과 장비까지 수출하면서 노후장비를 퇴역시키고 이를 대체할 신형장비를 보급하면서 전반적인 무기 장비 현대화를 추구할 수 있다. 특히 러시아에 대한 대규모 방산수출이 지속될 경우 ‘규모의 경제’를 갖추게 되면서 북한 군수공업과 방산시설이 현대적인 대량생산체제를 구축하고

방산역량이 비약적으로 증대될 것이 우려된다.

2-4. 한반도 군사주도권 확보와 역내 군사 역할 확대

북한군의 파병을 통한 실전경험 축적은 실질적 전쟁 능력뿐만 아니라, 자신감과 사기를 높이는 데 중요한 요소로 작용할 것으로 보인다. 북한군은 2024년 10월 이후 15,000여 명의 전투병력이 치열한 쿠르스크 전역에서 현대전을 경험하였고, 일정 부분 ‘성공적’이었다는 평가도 나오고 있다. 우크라이나 전쟁에서 드론 등 최근 과학기술을 접목한 무기 장비가 운용되는 현대전에서 실전경험을 쌓은 수만 명의 북한 파병군이 종전 이후 북한으로 복귀할 경우, 조선인민군의 현대전 수행 역량은 획기적으로 증가할 것으로 전망할 수 있다.

한편 파병 북한군의 무용담과 영웅화 작업은 사상무장과 정신적 우월성의 표상이 될 수 있다. 북한 당국은 군 파병경험을 소재로 군조직 내부의 사상적 분위기와 도덕적 규율을 높이고, 이를 사회적으로 확산하여 체제에 대한 충성과 단결을 함양하려 할 것으로 보인다. 파병의 서사와 함께 북러 혈맹의 등장은 북한 주민의 대외 위협에 대한 항전 의지와 지지력을 높임으로써 궁극적으로는 김정은 정권의 정당성을 공고히 하는 데 활용된다.

그러나 더욱 주목할 것은 북한이 한반도를 벗어나 역내에서 적극적인 역할을 찾기 시작했다는 점이다. 북한은 러·우 전쟁 참전으로 북러 ‘군사 동맹’의 군사협력을 가속시키면서 상징적 억제 기능을 발휘하고자 한다. 러시아는 신조약 제4조를 구실로 지전략적 필요, 혹은 북한 요청에 의거하여 한반도에 군사적 개입을 시도할 수 있는 명분을 충분히 확보했다. 이에 따라 러시아는 한반도 지정학적 경쟁에 뛰어든 가능성을 배제할 수 없게 되었으며, 북한은 이러한 요소를 최대한 활용하고자 할 것이다.

그림 4 북한 당 창건 80주년 기념식에서 김정은 위원장과 드미트리 메드베데프
(Dmitry Medvedev) 러시아 국가안보회의 부의장



출처: Getty Images.

2023년 7월 이후 러시아는 북한과 중국에 연합해상훈련을 제의했던 사례처럼, 북한은 장차 러시아의 군사지원을 기반으로 5,000톤급 이상의 구축함 건조(25년 4월, 최현급 구축함)를 비롯하여 전투함정을 제대로 구비한 해군으로 진화할 수 있다. 이러한 경우 북한 해군은 한반도 인근 해역에서 러시아나 중국과 함대 연합훈련을 수행할 수 있다.

북러 간 핵 동맹체제는 미국의 대북 전략 구상의 계산과 역내 미국의 동북아 전략을 복잡하게 만들 것이며, 북러 전략적 강압을 통해 한미 확장억제도 상당한 시련을 줄 것으로 보인다. 특히 러시아는 △ 역내 대만 사태와 한반도 사태의 동시 위기 조성, △ 북한과 중국의 대미 전략적 행동이 가동될 경우 보조 및 호응 투쟁 전개 등을 통해 한반도와 역내 안보문제에 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 특히, 2025년 9월 3일 북-중-러 정상회담의 전승절 참석은 향후 역내에서의 북-중-러 3국 간 긴밀한 군사협력 가능성을

시사한 것이어서, 역내 안보상황의 유동성이 커질 것으로 전망된다.

평가

북한은 앞으로 상당 기간 적대적인 대남 군사노선을 유지하고 강화하면서 적대적 두 국가 관계를 확립하고자 할 것이다. 물리적으로는 군사 분계선을 국경 요새화하고 해상경계선을 해군 핵무장화를 통해 철저하게 분리하려는 조치는 지속될 것이다. 이러한 적대적 대남 군사노선은 ‘영토 평정’과 밀접한 상관관계를 형성하면서 전술핵무기의 실전배치와 함께 대남 군사공격의 위협수위를 높이는 견인차 역할을 할 것이다. 또한 북한은 적대적 대남 군사노선으로 핵무장을 정당화하면서 북-중-러 대 한-미-일의 구도를 강화하고 러시아와 중국의 핵무장 파트너로서 자국을 확립시키고자 전략적 차원에서 구체적인 군사협력을 추진할 것이다.

북한은 북러 밀착을 통한 이익을 극대화하는 데 모든 역량을 쏟고 있으며, 이러한 흐름은 앞으로도 지속될 것이다. 러·우 전쟁이 지속되는 한, 그리고 종전이 되더라도 적어도 당분간은 북한이 러시아와의 군사협력을 지렛대로 핵과 전략무기 기술 이전, 재래식 군사 현대화, 군사공업의 확장, 전쟁지속 능력의 증강을 최대한 추구할 것으로 전망할 수 있다.

특히 북한은 러시아 군사협력에 의존하여 대대적인 재래식 군사 현대화를 지속적으로 추진할 것이다. 이러한 군사 현대화는 한국과의 군비 경쟁 열세를 상쇄하려는 소극적인 의도 이외에도, 한반도에서 군사주도권이 북한에 있다는 점을 과시하려는 적극적인 의도를 담고 있다. 특히 북한은 해군전력의 현대화를 지속하면서 단순히 한반도 군사주도권을 넘어 역내 군사력 투사가 가능한 북한군의 이미지를 만들면서 러시아와 중국의 군사파트너의 위상을 더욱 견고하게 하고자 할 것이다.

북한은 중국 전승절을 계기로 형성된 북-중-러 3각 연대를 공고화하기 위하여 향후에도 다각적인 시도를 지속할 것이다. 특히 군사 전략뿐만

아니라 경제·외교 등 안보 전략 차원에서 생존 여건을 보다 우호적으로 조성하기 위해서라도 중국과의 협력 수준을 더욱 높일 필요가 있다. 이를 위하여 북한이 미국의 인태 전략에 대항하는 하나의 축으로서 스스로를 자리매김하며 중국과의 전략적 교감을 높여갈 가능성도 배제할 수 없다.

저자 소개

차두현 박사는 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치·군사, 한미 동맹관계, 국가위기 관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득했으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류·협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원 연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동했다. 현재는 아산정책연구원 부원장이자 수석연구위원으로 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여 건이 있으며 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.

신범철 박사는 북한 문제, 한반도 안보, 한미동맹, 국제법 및 군사정책 분야의 연구자이자 정책 전문가이다. 미국 조지타운대학교에서 국제법 박사학위를 취득했으며, 한국국방연구원과 국방부, 외교부에서 주요 연구 및 정책 업무를 수행했다. 아산정책연구원 선임연구위원과 안보통일센터장, 제44대 국방부 차관을 역임했으며, 현재 세종연구소 한반도전략센터장으로 재직 중이다.

이호령 박사는 북한 핵문제, 남북관계, 북한 군사 위협, 한미동맹 등 외교안보 분야 전문가이다. 2001년 고려대학교에서 국제정치학 박사학위를 취득했으며, 2002년 NSC 사무처에서 근무한 뒤 2004년 한국국방연구원(KIDA) 안보전략연구센터에 입사한 이후 대외협력실장, 북한군사실장, 안보전략연구센터장 등의 보직과 연구를 수행해왔다. 현재 안보전략연구센터 책임연구위원으로 재직 중이다. 대북 억지력 강화, 북한 전략 변화, 비확산

정책 관련 연구와 언론 분석을 다수 발표했으며, 정부와 학계, 정책기관 및 언론에도 분석을 제공하고 있다.

한기범 박사는 한국 정부에서 20여 년 동안 북한 분석관, 남북장관급회담 대표 등 북한 전문가로 활동했다. 경남대에서 “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치”로 정치학 박사학위를 받았다. 국가정보원 제1차장(북한·해외 정보 총괄)을 끝으로 퇴임했고, 고려대 초빙교수, 통일연구원 석좌연구위원을 역임했으며, 현재 아산정책연구원 객원선임연구위원 및 북한연구소 석좌연구위원으로 활동하고 있다.

박원곤 박사는 한미동맹, 북한 정치·군사·외교, 동북아 국제관계 분야의 연구자이자 정책 전문가이다. 서울대학교 외교학과에서 국제정치 박사 학위를 취득했으며, 한국국방연구원 대외협력 실장을 역임했다. 2013년부터 한동글로벌대학 교수로 재임했으며, 현재 이화여대 북한학과 교수이자 통일학 연구원장으로 활동하고 있다. 대통령 국가안보실, 국방부, 통일부 정책자문위원회와 동아시아연구원 북한센터 소장, Journal of Peace and Unification 편집장으로도 활동 중이다.

양욱 박사는 아산정책연구원 외교안보센터 연구위원으로, 군사전략과 무기체계분야전문가이다. 국방대학교에서 군사전략박사학위를 취득했으며, 북한 군사전략과 WMD 무기체계를 분석해왔고, 국가안보실, 국방부, 합참 등에서 정책 자문을 수행했다. 현재는 한남대학교 국방전략대학원 등에서 군사혁신론과 현대전쟁 연구를 강의하며 관련 연구를 지속하고 있다.

북한의 안보 위협 분석

2025 하반기

발행일 2025년 12월

지은이 차두현, 신범철, 이호령, 한기범, 박원근, 양욱

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

Copyright © 2025 by The Asan Institute for Policy Studies

ISBN 979-11-5570-326-7 93340 비매품

A

북한의 안보 위협 분석

2025 하반기



9 791155 703267 비매출
ISBN 979-11-5570-326-7