www.eai.or.kr

EAI 워킹페이퍼

북핵 위협과 확장억제의 실효성

설인효·김양규(국방대학교)

EAI
동아시아연구원

EAI 워킹페이퍼

북핵 위협과 확장억제의 실효성

설인효
국방대학교 전략학부

김양규
국방대학교 안보정책학부

1. 북핵 위협의 실체: 공세적 선언과 실질 역량의 비대칭

그동안 북한 핵무기 및 미사일 위협은 한미동맹의 작전계획과 위기관리, 미사일방어, 연합지휘체계, 미국 전략자산 운용, 그리고 확장억제의 제도와 절차를 변화시키는 실존하는 군사적 조건으로 작용해 왔다. 한반도 군사력 균형의 핵심 문제는 이제 북한이 핵무기를 가지고 있는가 여부가 아니라, 어떠한 핵전력을 얼마나 많이 보유하고 있으며, 어떤 상황에서 어떤 방식으로 그것을 사용할 것인가로 이동하였다. 한미 양국과 국제사회가 북한을 사실상의 핵보유국으로 승인할 것인가의 문제와 별도로 북핵 문제의 핵심이 비확산 문제를 너머 억제와 핵전쟁 관리의 문제로 바뀌고 있다는 것은 무시할 수 없는 현실이다. 북한 스스로도 이러한 전환을 공식화하고 있다. 비핵화라는 개념 자체가 의미를 잃었다고 규정하고, 북미대화의 조건으로 미국의 핵보유국 인정을 내세웠으며, 남북관계를 지구상에서 가장 적대적인 두 국가의 관계라고 규정하고 있다.[1]

북한은 2017년 11월 화성-15형 시험발사 이후 '국가 핵무력 완성'을 선언한 뒤 핵전력을 양적·질적으로 지속 확대해 왔다. 이후 단거리 전술핵 운반수단, 고체연료 ICBM, 잠수함발사 탄도미사일과 순항미사일, 극초음속을 표방한 기동형 무기체계 등 다양한 투발 수단을 개발·시험하면서 미국 본토에 대한 전략핵 억제와 한반도 전장에서의 전술핵 운용을 동시에 추구하는 방향으로 전력을 다변화하고 있다. FAS의 최신 Nuclear Notebook 역시 북한이 고체연료 장거리 전략미사일, 단거리

[1] 김정은, 「최고인민회의 제14기 제13차회의에서 연설」, 2025년 9월 21일.

전술체계, 해상기반 운반수단을 병행 발전시키고 있으며, 북한의 핵전력이 단순한 소수의 보복용 무기에서 보다 다양한 임무를 수행할 수 있는 체계로 이동하고 있다고 평가한다.[2]

스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)의 2026년 연감(Yearbook)은 2026년 1월 기준 북한이 최소 90기의 핵탄두를 만들 수 있는 핵분열물질을 보유했을 가능성이 있다고 보았다. 실제 조립된 탄두는 2025년 약 50기에서 2026년 약 60기로 추정치를 상향하였고, 그 대부분은 저위력의 단단(single-stage) 핵분열탄두(fission warheads)이며, 열핵탄두(thermonuclear warhead)는 소수에 불과할 것으로 추정한다.[3]

미국 정보공동체의 평가도 같은 방향이다. 2025년 연례위협평가(Annual Threat Assessment)는 김정은이 미국 본토와 역내 미군, 한국과 일본을 위협할 수 있도록 핵탄두 숫자를 늘리고 미사일 능력을 고도화하는 데 계속 전념하고 있다고 평가하였다. 또한 북한이 핵 억제력에 대한 자신감을 바탕으로 강압적 행동의 범위를 확대하고 있으며, 기존의 비치명적 강압만으로 목적을 달성하지 못한다고 판단할 경우 더 치명적인 비대칭 행동으로 화대할 가능성이 있다고 보았다.[4] 2026년 평가 역시 북한이 핵탄두와 미사일을 포함한 전략무기 프로그램을 계속 확대하여 억제력을 공고히 하고 있다고 재확인한다.[5]

따라서 북한의 핵 능력이 계속 증가하고 있다는 사실 자체에는 큰 논쟁의 여지가 없다. 다만 정확한 핵탄두 수량에는 상당한 불확실성이 존재한다. 크리스텐센 등(Kristensen et al. 2024)은 2024년 공개자료와 위성영상에 기초해 북한이 최대 약 90기의 핵탄두를 만들 수 있는 핵분열물질을 생산했을 가능성이 있지만 실제 조립된 핵탄두는 약 50기 수준일 것으로 추정하였다. FAS의 이후 세계 핵전력 현황 자료에서는 조립된 북한 핵탄두 추정치가 약 60기로 상향되었지만, 여전히 상당한 불확실성이 존재함을 강조하고 있다.

---

[2] Hans M. Kristensen, Matt Korda, Eliana Johns, and Mackenzie Knight, “North Korean Nuclear Weapons, 2024,” Bulletin of the Atomic Scientists 80-4 (2024), pp. 251-271.

[3] Hans M. Kristensen and Matt Korda, “World Nuclear Forces,” SIPRI Yearbook 2026 (Oxford: Oxford University Press, 2026), pp. 279, 290. 물론 여전히 상당한 불확실성이 존재함을 강조하고 있다.

[4] Office of the Director of National Intelligence, Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community (Washington, D.C.: ODNI, March 2025), pp. 26-27.

[5] Office of the Director of National Intelligence, Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community (Washington, D.C.: ODNI, 2026), pp. 16-18.

ⓒ EAI 2026

한국국방연구원의 추정은 이보다 높다. 박용한·이상규(2023, 5-7)는 당시 북한이 약 80~90기의 핵탄두를 제조할 수 있는 핵물질을 축적했으며 기존 생산추세가 유지될 경우 2030년 최대 166기까지 증가할 수 있다고 추산하였다. 그러나 이 수치는 고정된 것이 아니다. 이후 영변을 비롯한 농축시설 확대를 반영한 KIDA의 2025년 재평가는 2025년 핵물질 기반 제조 가능량을 127~150기, 2030년에는 201~243기로 더 높게 추정하였다.[6]

2026년 들어 이러한 추세는 더욱 분명해졌다. 김정은은 6월 새롭게 가동된 핵물질 생산시설을 현지 지도하면서 지난 5년간 북한의 무기급 핵물질 생산능력이 두 배 이상 증가했다고 주장하고, 핵무력을 다시 '기하급수적으로' 확대할 것을 지시하였다. 한국 국방부는 당시 공개된 시설을 우라늄농축시설로 평가하였다. 시설의 정확한 위치와 실제 생산능력은 독립적으로 완전히 검증되지 않았지만, 북한이 농축시설의 존재와 확대 자체를 과거보다 적극적으로 공개하기 시작했다는 사실은 중요하다.[7]

이러한 공세적 선언은 2026년에 들어 당과 헌법의 차원으로 한 단계 더 올라섰다. 2025년 9월 제9차 당대회 의제로 예고된 핵·상용무력(재래식 무기) 병진은 2026년 2월 당대회에서 국방건설의 공식 노선으로 채택되었다. 당대회 보고는 한국에 대한 군사적 대응기준이 본질적으로 달라졌다며 "선제공격사명을 포함하여 … 모든 물리력의 사용"을 언급하고 한국의 "완전붕괴 가능성"까지 거론하였다. 새 5개년 과업으로는 한국 지역을 겨냥한 600mm 방사포와 작전전술미사일의 연차별 증강배치, '핵방아쇠' 체계를 축으로 한 핵위기대응체계의 운용시험, 각종 연습을 통한 '핵전투무력의 실전화'가 제시되었다.[8] 이어 3월 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 개정된 헌법 제89조는 핵무력 지휘권이 국무위원장에게 있으며 국무위원장이 국가핵무력지휘기구에

---

[6] 이상규, "최근 북한의 핵무기 생산 능력 변화 분석과 비핵화 고려사항," 『KIDA 안보전략 FOCUS』 (2025). 동 연구는 확대된 우라늄 농축능력을 반영하여 핵물질 기반 핵무기 제조 가능량을 2025년 127~150기, 2030년 201~243기, 2040년 344~429기로 추정한다. 이는 실제 조립·배치된 핵탄두 수량이 아니라 생산 가능한 핵물질에 기초한 추정치라는 점에 유의할 필요가 있다.

[7] Kelsey Davenport, "North Korea Unveils New Enrichment Facility," Arms Control Today (July/August 2026); "N. Korea's Kim Inspects New Nuclear Facility, Vows to 'Exponentially' Bolster Nuclear Forces," Yonhap News Agency, June 4, 2026.

[8] 「조선로동당 제9차대회 보고」, 『로동신문』, 2026년 2월 26일; 홍민, "Ⅱ. 군사," 정은이 외, 『북한 조선노동당 제9차 대회 분석』, KINU Insight 26-02 (서울: 통일연구원, 2026), pp. 13-15.

ⓒ EAI 2026

사용권한을 위임할 수 있다고 규정하였고, 개정 당규약에는 전시 활동 원칙과 정치국의 전시 권한이 신설되었다.[9]

그러나 바로 이 지점에서 북핵 분석에는 보다 엄격한 구분이 필요하다. 핵탄두와 투발 수단의 증가가 곧 정교하고 안정적인 핵전쟁 수행능력의 완성을 의미하지는 않는다. 핵무기를 '보유하는 능력', 상대에게 핵공격을 '위협하는 능력', 제한적인 핵공격을 실제로 '수행하는 능력', 그리고 핵을 사용한 이후에도 '확전을 관리'하면서 자신이 원하는 정치적 종결 조건을 만들어내는 능력은 서로 다른 차원의 문제라는 점을 명확히 인식해야 한다. 이를 구분해 내지 못하면 북한의 선언을 북한의 능력으로, 북한의 능력을 다시 북한의 의지로 동일시하는 오류에 빠지게 된다. 바로 이러한 문제 때문에 나랑(Narang 2014)은 핵무기 능력과 운용에 관한 핵태세(nuclear posture) 개념을 정의하면서 "선언(declaratory)"이 아닌 "운용(operational)"의 관점에서 보아야 함을 강조한다. 반대로 북한의 기술적 제약을 이유로 핵사용 위협을 단순한 허세로 치부하는 것도 위험하다. 북한 핵위협의 실체는 선언된 교리와 실제 능력 사이의 간극을 정확히 측정하는 데 있다.

북한이 자신의 핵전략을 가장 공세적으로 제도화한 계기는 2022년 9월 제정된 「조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여」이다. 이 법령은 핵무력의 임무와 구성, 지휘통제, 사용원칙과 핵사용 조건을 이전보다 훨씬 구체적으로 명시하였다. 특히 제6조는 북한이나 북한에 대한 핵·대량살상무기 공격이 감행되었거나 임박했다고 판단되는 경우뿐 아니라, 국가 지도부와 핵지휘체계에 대한 핵·비핵 공격, 주요 전략 대상에 대한 치명적 공격, 전쟁의 확대를 막고 주도권을 장악할 작전적 필요, 그리고 국가 존립과 안전에 '파국적 위기'가 발생한 경우, 전쟁이 장기화될 때 주도권 확보가 불가피할 때까지로 핵 사용 가능성을 열어두었다. 또한 지도부와 핵지휘통제체계가 공격으로 위험에 처할 경우 사전에 결정된 계획에 따라 핵 타격이 '자동적이고 즉시' 이루어질 것이라는 조항까지 포함하였다.[10]

이는 분명 역사상 유례없이 공세적인 핵전략·핵태세 선언이다. 관련 국내 연구는 북한이 핵무기의 작전적 임무, 핵선제사용과 자동핵타격까지 법제화함으로써 사실상 핵무장국 가운데 가장

---

[9] 「조선로동당 제9차대회 보고」, 『로동신문』, 2026년 2월 26일; 홍민, "Ⅱ. 군사," 정은이 외, 『북한 조선노동당 제9차 대회 분석』, KINU Insight 26-02 (서울: 통일연구원, 2026), pp. 13-15. 2022년 하위 법령에 담겼던 지휘 원칙을 최상위 규범으로 끌어올리고, 이는 지도부 유고 시에도 작동하는 지휘구조를 제도화하려는 조치로 볼 수 있다.

[10] Korean Central News Agency, "Law on DPRK's Policy on Nuclear Forces Promulgated," September 9, 2022.

ⓒ EAI 2026

급진적인 선언적 핵교리 가운데 하나를 제시했다고 평가한다.[11] 서동구(2023)는 이를 한국에 대해서는 비대칭확전(asymmetric escalation), 미국에 대해서는 확증 보복(assured retaliation)의 성격이 결합된 핵태세로 설명한다. 이한준·신성호(2024) 역시 핵무력정책법에서는 한국에 대한 비대칭확전과 미국에 대한 확증보복이라는 이중적인 핵태세가 동시에 나타난다고 분석한다.

적지 않은 연구들이 산출되고 있지만 북한의 핵전략에 대한 다수설적 시각은 여전히 존재하지 않는 것으로 보인다. 그러나 북한 핵전략에 대한 평가가 한반도 군사력 균형과 억제체제 구성에서 갖는 중요성을 고려할 때 향후 폭넓은 논의를 통해 공감대를 형성해 나가는 것은 중요하다. 미국 본토에 대한 북한의 핵무기는 기본적으로 미국의 핵 공격과 정권교체를 억제하기 위한 보복 억제의 성격이 강하다. 반면 한반도의 단거리 전술핵 또는 비전략핵은 한국과 미국의 재래식 우위를 상쇄하고 전쟁 초기에 핵사용을 위협함으로써 한미의 작전 선택을 제약하는 '비대칭확전의 성격'을 가질 수 있다. 하나의 핵 무력이 서로 다른 상대와 전쟁단계에서 서로 다른 전략적 기능을 수행하려는 하는 것으로 해석될 수 있다.[12]

본 보고서는 핵무력정책법의 핵사용 조건을 크게 두 층위로 구분하여 볼 필요가 있다고 판단한다. 첫 번째는 체제 생존과 핵보복 능력의 보존에 직접 연결되는 조건이다. 북한에 대한 핵 또는 대량살상무기 공격이 현실화되거나 임박했다고 판단되는 경우, 또는 지도부와 핵지휘통제체계가 제거될 위험에 처하는 경우가 대표적이다. 이러한 상황에서 핵 사용 가능성을 경고하는 것은 핵 억제의 가장 근본적인 논리와 직접 연결된다. 특히 지도부 제거와 핵전력 무력화를 우려하는 북한에게 '사용하지 않으면 잃을 수 있다(use-it-or-lose-it)'는 압력이 발생할 경우 핵사용 위험은 오히려 평시보다 급격히 높아질 수 있다. 황일도(2021)는 북한이 핵전력의 증가와 전술핵 개발에 따라 기존의 강한 중앙집권적 통제와 위기 시 권한위임 사이에서 상당한 압력을 받을 가능성이 있다고 분석한다.

두 번째는 전쟁 주도권 장악, 전략 대상에 대한 공격, '파국적 위기' 등 매우 포괄적이고 해석의 여지가 큰 조건이다. 이 부분은 실제 전쟁계획의 존재 가능성을 무시해서는 안 되지만, 동시에 전략적 모호성을 의도적으로 확대하여 상대의 행동반경을 좁히는 '강압적 기능'을 의도했을

---

[11] 임을출, "김정은 정권의 핵무력정책 법령화: 배경, 특징과 함의," 『통일과 법률』 제54호 (2023), pp. 74-103.

[12] 한편 한반도에서 북한의 핵 억제가 한국에 대해 미국이 제공하는 확장억제에 이루어진다는 점을 고려할 때 북한의 핵전략이 이러한 이중구조를 반영하는 것은 당연하다고도 할 수 있다. 한국에 대한 핵공격은 미국의 핵반격을 불러일으킬 것으로 상정해야 하기 때문이다.

ⓒ EAI 2026

가능성에도 주목해야 한다. 조현빈과 페트로빅스(Cho and Petrovics 2022)가 북한의 핵태세를 '전략적으로 모호한 핵태세(strategically ambiguous nuclear posture)'라고 규정하면서, 북한이 서로 다른 핵 태세의 요소를 결합하여 상대가 실제 핵 사용 문턱을 정확히 알지 못하도록 만드는 것 자체를 억제의 자산으로 활용한다고 분석한 것은 이러한 측면을 잘 보여준다.

이와 같은 관점에서 보면 핵무력정책법의 모든 조건을 북한이 실제 동일한 확률로 핵을 사용할 수 있는 '작전 체크리스트'로 받아들이는 것은 적절하지 않다. 일부 조건은 실제 '핵 사용의 레드라인'이고, 일부는 상대가 핵 사용 가능성을 쉽게 계산하지 못하게 만드는 '강압적 신호'이며, 또 다른 일부는 북한 주민과 엘리트에게 핵보유국의 지위를 과시하는 '대내정치적 선언'일 수 있다. 핵교리는 적에게 전달하는 군사 계획인 동시에 적이 무엇을 믿게 만들 것인가를 둘러싼 '정치적 메시지'이기 때문이다.

다만 이 해석이 북한의 전술핵 위협을 '심리전'으로 축소하는 방향으로 흘러서도 안 될 것이다. 북한이 실제 전술핵 운반수단을 확대하고 핵 부대 훈련과 미사일 일제 발사를 반복하고 있다는 점에서 제한 핵사용 가능성은 과거보다 분명히 커졌다. 함형필(2021)은 북한이 확증 보복과 비대칭확전을 결합한 혼합형 태세로 발전하고 있으며 전술핵 능력이 핵·재래식 통합과 보다 공세적인 전쟁수행전략으로의 전환을 촉진할 수 있다고 분석한다. 류인석(2024) 역시 북한이 전쟁의 각 단계에서 제한적으로 핵을 사용하여 정치적 목적을 달성한 뒤 미국의 대규모 핵 보복은 회피하려는 확전관리전략을 추구할 가능성을 경고한다.

그러나 핵전과 군사전략의 관점에서 더욱 중요한 것은 그러한 전략을 선언하는 것과 실제로 성공시키는 것 사이에는 매우 큰 간격이 존재한다는 사실이다. 핵전쟁 수행 전략은 단순히 핵탄두와 미사일을 많이 보유한다고 완성되지 않는다. 적의 선제타격을 견디고 살아남을 핵전력의 생존성, 공격을 정확하게 탐지하고 식별할 ISR, 핵 사용 결심을 전달할 신뢰성 있고 생존 가능한 핵지휘통제(NC2), 목표에 대한 정밀한 표적획득, 핵·재래식 전력의 시간적·공간적 조정, 그리고 무엇보다 제한 핵사용 이후 상대의 대응을 예측하고 확전을 자신이 원하는 수준에서 멈출 수 있는 능력과 이에 대한 확신이 요구된다.

제한 핵전쟁의 가장 어려운 문제는 첫 번째 핵무기를 사용하는 것이 아니라 두 번째 핵무기가 사용되지 않도록 전쟁을 통제하는 것이다. 북한이 전술핵 한두 발을 사용하여 한미동맹을 충격에 빠뜨리고 미국의 개입을 차단하려 한다고 하더라도, 미국과 한국이 그 사용을 '제한적인 신호'로 받아들일 것이라는 보장은 없다. 상대가 정권 제거를 목적으로 대규모 핵·재래식 보복에

ⓒ EAI 2026

나선다면 북한의 제한 핵사용은 확전을 통제하는 수단이 아니라 정권의 종말을 앞당기는 선택이 될 수 있다.

미국은 북핵 위협이 크게 고조되었던 2017년 이후 2018년 발간한 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review)에서 북한의 핵 사용에 대한 확장억제 공약으로 '북한 정권이 핵을 사용하고 생존할 수 있는 시나리오는 없다'고 기술하고 있다.[13] 이러한 문구는 바이든 행정부 하에서 발간된 2022년 핵태세검토보고서와 워싱턴 선언 등에서도 반복적으로 사용되고 있다. 그 의미는 명확하다. 북한 정권이 매우 제한적인 방식을 포함하여 어떠한 형태로든 핵을 사용하면 정권 붕괴에 해당하는 공격을 가할 것임을 선언하고 있는 것이다.

즉 북한이 자신들이 선언하고 있는 핵 교리에 따라 핵 사용을 결심하는 경우 미국이 선언하고 있는 이러한 경고를 감수할 각오를 해야 한다. 북한에 대한 핵 공격이나 지휘부에 대한 공격은 북한이 어떠한 위험도 감수할 수 있는 상황이라 상정할 수 있다. 그러나 소위 핵무력정책법 제6조의 다른 항목들, 예컨대 전쟁의 주도권을 장악하기 위해 핵을 사용할 것이라는 주장은 매우 비현실적으로 보인다. 물론 나랑의 핵태세론에 따르면, 후견국이 없고 재래식으로 우세한 인접 공격 위협에 직면한 국가는 비대칭확전 외에 다른 선택지가 없다. 따라서 북한은 실제로 그러한 핵태세를 고수해야만 안보를 지킬 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 실제로 보유한 능력의 명확한 한계는 여러 연구에서 반복적으로 지적된다. 예를 들어, SIPRI는 북한이 대륙간탄도미사일에 탑재할 작전용 핵탄두를 생산했다는 공개 증거가 없다고 평가한다. 북한이 미 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일을 다종, 다수 보유하고 있다는 점에서 미국의 핵 공격을 억제할 수 있기 때문에 북한이 핵을 사용할 수 있다고 주장할 수 있다.

그러나 이러한 주장은 북한이 고각이 아닌 정상각 발사를 통해 대미국 전략 억제 능력을 입증했는지, 북한과 같은 국가의 핵위협에 대응하기 위해 미국이 발전시켜 온 미 본 미사일 방어망을 뚫을 수 있는 역량을 보유하고 있는지, 무엇보다 북한 스스로 이러한 능력을 확신하고 있는지 물어야 한다. 2022년 2월 우크라이나전 발발 이후 러시아가 본토인 쿠르스쿠를 침공당하고 전략핵무기 투발 수단인 전략폭격기를 피격 당하면서도 실제로 핵을 사용하지 못하는 상황은 북한의 핵 전략이 가진 허와 실에 대해 시사하는 바가 크다.

---

[13] "There is no scenario in which the Kim regime could employ nuclear weapons and survive" U.S. Department of Defense, Nuclear Posture Review (Washington, D.C.: Department of Defense, October 2018).

ⓒ EAI 2026

요컨대 북한의 핵전략에서는 능력(capability), 교리(doctrine), 신뢰성(credibility)을 엄밀히 분리해서 평가할 필요가 있다. 북한은 핵전력을 상당한 속도로 확대하고 있고 핵 선제 사용 의지도 공개적으로 과시하고 있다. 그러나 공개자료만으로 북한이 고강도 핵전쟁에서 요구되는 생존 가능한 NC2, 실시간 표적획득, 전술핵의 분산·통제, 핵·재래식 통합작전, 그리고 제한핵사용 이후의 복잡한 확전관리를 충분히 숙련된 수준으로 수행할 수 있다고 단정할 근거는 여전히 매우 부족하다. 실제로 북한 핵지휘통제를 전문적으로 연구한 황일도(2021) 역시 북한이 위임형 통제체제로 이동해야 할 강한 작전적 압력을 받고 있다고 분석하면서도 구체적인 핵지휘통제 구조와 운용방식에는 여전히 상당한 불확실성이 존재함을 지적한다.

이러한 불확실성은 북한 핵전략에 대한 일정한 합의 형성을 어렵게 하는 요인이다. 미숙한 지휘통제와 불완전한 조기경보, 지도부의 생존 우려는 북한이 표명하고 있는 바와 같은 공세적 핵교리를 실행할 수 없는 근거이기도 하지만 한편으로는 위기 상황에서 오판과 '사용하지 않으면 잃는다'는 압력이 증가할 수 있다는 점에서 북핵의 위험성을 높이는 측면이기도 하기 때문이다. 나랑과 판다(Narang and Panda 2020)가 북한 핵지휘통제를 핵전략을 실제 행동으로 연결하는 '전달 벨트(transmission belt)'라고 표현하면서 지휘 권한의 집중과 사전위임 사이의 딜레마를 강조한 것도 이런 이유이다.

여기에 핵·재래식 전력의 얽힘(entanglement)이 구조적 위험을 더한다. 북한의 단거리 투발수단 상당수는 핵과 재래식 탄두를 모두 운용할 수 있는 이중용도 체계이며, 대구경 방사포 등 역내용 전술핵 체계는 재래식 포병 지휘체계에 사실상 통합되어 운용되는 것으로 추정된다.[14] 이 경우 상대방은 발사된 미사일의 탄두가 재래식인지 핵인지를 사전에 판별하기 어렵다. 또한 지휘통제·조기경보 체계가 핵과 재래식 자산을 상당 부분 공유하는 조건에서는 재래식 역량만을 겨냥한 공격이라해도 상대에게 핵전력에 대한 선제 무력화 시도로 인식될 수 있다.[15] 북한의 조기 핵사용 압박이 지도자의 계산에만 달린 것이 아니라 현재의 취약한 전력구조에 이미 내장되어 있을 수 있는 것이다. 이는 3절에서 다룰 이중 핵위기 상황에서 의도하지 않은 확전의 경로가 될 수 있다.

---

[14] 황일도, 『북한의 실제 핵사용 결정: 쟁점과 가설』, 정책연구시리즈 2023-12 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2023), pp. 10-14.

[15] James M. Acton, "Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War," International Security 43-1 (2018), pp. 56-99.

ⓒ EAI 2026

그럼에도 불구하고 핵전쟁의 최종 단계로 갈수록 북한에게 불리한 구조적 비대칭이 존재하는 것은 분명한 사실이다. 북한이 전술핵을 제한적으로 사용하여 전쟁의 주도권을 장악하겠다고 선언하는 것과, 미국의 압도적인 핵·재래식 보복능력을 실제로 억제하면서 그러한 전쟁을 성공적으로 종료시키는 것은 전혀 다른 문제이다. 상술한바 미국은 2018년 핵태세검토보고서(NPR) 이후 이를 의도적으로 극히 명료한 언어로 규정하였다. 미국이나 동맹·파트너에 대한 북한의 어떠한 핵 공격도 용납할 수 없으며 김정은 정권의 종말로 귀결될 것이고, 북한이 핵무기를 사용하고도 정권이 생존할 수 있는 시나리오는 존재하지 않는다고 선언하였다.[16]

이 문구는 단순한 정치적 수사가 아니다. 북한이 기대할 수 있는 제한 핵사용의 이익과 그 뒤에 따르는 정권 생존 위험 사이에 최대한 큰 비대칭을 만들어 내려는 '맞춤형 응징 억제(tailored deterrence by punishment)의 신호'이다. 북한이 "한 발 또는 소수의 전술핵을 사용하면 미국이 서울이나 미국 본토에 대한 추가 핵 공격을 두려워해 전쟁을 멈출 것"이라고 계산하는 바로 그 기대를 깨뜨리는 것이 목적이다. 나랑과 판다(Narang and Panda 2020)가 한반도에서 핵 수준에서는 강력한 응징 억제, 재래식 수준에서는 거부 억제를 결합해야 한다고 주장한 것도 이러한 논리와 연결된다.[17]

따라서 북한의 핵 위협을 설명할 때 기본적으로 두 가지 극단을 모두 경계할 필요가 있다. 먼저 북한의 실제 핵 사용 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다. 북한은 이미 미국 본토와 역내 미군기지, 한국과 일본을 서로 다른 사거리의 핵 운반수단으로 위협할 수 있으며, 전술핵을 한반도 전쟁 수행의 일부로 포함시키려는 의도를 반복적으로 현시하고 있다. 따라서 그 가능성을 완전히 무시하는 것은 건전한 국방기획의 근간이 되기 어렵다.

다른 한편 북한이 선언한 모든 핵 사용 조건과 무기체계를 이미 완전히 운용 가능한 핵전쟁수행체제로 간주하는 것의 위험성을 명확히 인식해야 한다. 이는 북핵 억제 태세를 오판하게 하고 한미동맹의 근간 중 하나인 확장억제를 불신하도록 하기 때문이다. 북한 핵전력이 커지는 것과

---

[16] U.S. Department of Defense, 2022 Nuclear Posture Review (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, October 2022), p. 12.

[17] Narang and Panda(2020, 47-54). 저자들은 북한에 대한 동맹 억제의 효과적인 구조로 핵 수준에서는 응징에 의한 억제(deterrence by punishment)를 유지하면서 재래식 수준에서는 거부에 의한 억제(deterrence by denial)를 강화하는 결합을 제안한다.

ⓒ EAI 2026

‘북한이 제한적인 핵사용 → 미국 개입 억제 → 확전 우위 확보 → 유리한 전쟁 종결’이라는 일련의 복잡한 과정을 안정적으로 통제할 수 있다는 것은 상술한바 전혀 다른 명제이다. 핵전쟁은 미사일 숫자만으로 수행되는 것이 아니라 정보, 지휘통제, 통신, 표적화, 생존성, 조직적 숙련도와 상대의 반응에 대한 정확한 판단이 결합되어야 하기 때문이다.

따라서 북핵 위협의 실체는 ‘과소평가해서도 안 되지만 과대평가해서도 안 되는 위협’이라는 데 있다. 북한의 핵전력은 실제이며 계속 성장하고 있다. 제한 핵사용의 가능성 역시 한미동맹의 작전계획이 반드시 고려해야 할 현실적 위험이다. 그러나 북한이 전면적인 핵전쟁이나 제한 핵사용 이후의 확전 경쟁에서 한미동맹을 통제하고 자신의 정권 생존까지 보장할 수 있는 완성된 핵전쟁수행 능력을 확보했다고 단정할 근거는 여전히 매우 부족하다.

이 구분은 확장억제 전략에서 결정적으로 중요하다. 북한의 공세적 핵교리를 문자 그대로 받아들여 모든 상황에서 북한이 자유롭게 핵 사용 결정을 할 수 있을 것으로 판단하면 한국 사회에는 공포와 확장억제 불신이 확대된다. 이는 확장억제를 제공하는 미국에 대한 불신으로 이어져 한미동맹에 잠재적 갈등 요인으로 작용하게 된다.

이처럼 공세적 북한 핵전략에 대한 표면적 인식이 한국 사회의 확장억제 불신으로 이어진다는 점은 공세적 핵전략 선언 뒤에 존재하는 북한의 전략적 의도를 읽을 수 있도록 하는 점이기도 하다. 북한이 자신이 보유한 핵을 자유롭게 사용할 수 있다고 선언하는 것은 확장억제가 작동하지 않는다는 북한 스스로의 인식을 과시하는 것이며 이는 한국의 확장억제 불신으로 이어져 한미동맹 내의 갈등을 고조시키는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 미국의 확장억제 공약이 매우 확고한 방식으로 반복적으로 재확인되어 왔고 그 역량이 압도적이라는 것을 고려할 때 북한의 핵전략은 실제 핵 사용 전략이라기보다 이와 같은 전략적 기능을 수행하는 도구일 가능성이 높다는 점이다. 다만 미국 역량의 우위가 북한의 핵사용 직후 보복 정책의 정치적 실행 가능성까지 지동으로 보장하는 것은 아니라는 점은 다음 절에서 다시 다룬다.

2. 북한 핵전략의 본질: 전술핵 위협과 escalate to de-escalate

북한의 핵전략을 이해할 때 가장 먼저 분명히 해야 할 것은 북한이 미국과 대규모 전략핵 교환을 벌여 군사적으로 승리하는 것을 목표로 할 수는 없다는 사실이다. 미국과 북한 사이에는 핵탄두의 수량뿐 아니라 투발 수단, 조기경보, 핵지휘통제, ISR, 미사일방어, 재래식 정밀타격, 핵전쟁

ⓒ EAI 2026

수행경험과 조직적 숙련도에서 비교하기 어려운 격차가 존재한다. 따라서 북한 핵전략의 합리성을 찾으려면 "어떻게 미국과 핵전쟁에서 이길 것인가"가 아니라 "어떻게 핵전쟁의 위험을 이용하여 한미동맹이 가진 압도적인 재래식 우위를 실제 전장에서 제한할 수 있을까"를 물어야 한다.

바로 이 지점에서 전술핵의 전략적 의미가 나타난다. 북한에게 가장 위험한 상황은 전쟁이 장기화되면서 한미동맹의 해·공군력, 정밀타격, 정보우위와 미국 증원 전력이 충분히 전개되는 경우이다. 따라서 북한에게는 재래식 전쟁에서 불리한 상황이 굳어지기 전에 핵 사용 가능성을 제기하여 전쟁의 위험을 급격히 끌어올리고, 한국과 미국의 정치지도부로 하여금 "계속 싸울 것인가, 아니면 핵전쟁의 위험을 감수하지 않고 멈출 것인가"라는 새로운 선택을 하도록 만드는 강한 유인이 존재한다. 북한의 전술핵 개발과 핵무력정책법을 가장 공세적으로 해석하는 연구들이 북한의 핵태세를 '비대칭확전(asymmetric escalation)'이나 '제한핵 사용을 통한 확전 관리'의 방향으로 설명하는 이유도 여기에 있다.[18]

이는 흔히 '확전을 통한 긴장 완화(escalate to de-escalate)'라는 개념으로 설명된다. 재래식 전쟁에서 패배의 가능성이 커지는 순간 '신뢰성 있는 핵사용 위협'을 통해 의도적으로 확전의 수준을 높이고, 상대에게 더 큰 전쟁의 위험, 즉 핵전으로의 전환 가능성을 보여줌으로써 오히려 자신에게 유리한 조건에서 전쟁을 중단시키려 한다는 논리이다. 가장 역설적인 형태의 강압 전략이다. 확전의 목적이 전쟁을 확대하는 것이 아니라 상대가 더 이상 확전하지 못하도록 만드는 데 있다는 것이다. 이는 특히 자신이 불리한 순간에 더 이상의 상황 악화를 회피할 수 있다는 전략적 효과가 있다. 적어도 패전하지는 않는다는 것이다.

그러나 여기에서 본 보고서는 기존의 공세적 북한 핵전략 해석과 견해를 달리한다. 상술한바 북한이 그러한 전략을 추구하고 싶어 하는 것과 실제로 그러한 전략을 신뢰성 있게 실행할 수 있는 것은 전혀 다른 문제이기 때문이다. 북한의 핵 위협을 분석하는 많은 논의가 북한의 선언을 실제 핵전쟁 수행 능력으로 너무 빠르게, 충분한 검증 없이 평가해 왔다. 오히려 핵전략의 관점에서 더 엄격하게 보면 북한이 주장하는 공세적 핵전략의 가장 취약한 지점은 바로 제한적으로 핵을 사용한 뒤에도 확전을 통제하고 정권을 생존시키면서 정치적 승리까지 얻을 수 있다는 가정 자체에 있다.

---

[18] 함형필, "북한의 핵전략 변화 고찰: 전술핵 개발의 전략적 함의," 『국방정책연구』 제37권 3호 (2021), pp. 7-43; Inseok Yoo, "North Korea's Nuclear Strategy: Limited Nuclear Use and Escalation Management," Pacific Focus 39-3 (2024), pp. 615-645.

ⓒ EAI 2026

실제로 북한 핵전략을 비대칭확전으로 보는 데 대한 강한 학술적 반론들이 존재한다. 이동선과 알랙산드로바(Lee and Alexandrova 2021)는 북한에게 가장 실현 가능하고 바람직한 핵전략은 미국의 핵 공격과 정권교체를 억제하기 위한 확증보복(assured retaliation)이라고 분석하면서, 북한이 미국의 우월한 재래식 전력을 상쇄하기 위해 조기에 핵을 사용하는 비대칭확전전략을 채택했다는 일반적인 해석에 의문을 제기한다. '확증 보복'은 상대적으로 적은 핵전력과 중앙집권적 지휘통제로도 운용할 수 있지만, '비대칭확전'은 훨씬 복잡한 핵지휘통제와 준비태세, 작전능력을 필요로 하기 때문이다.

위에서 이미 언급한 바 있는 조현빈과 페트로빅스(Cho and Petrovics 2022)의 분석은 이 문제를 더욱 직접적으로 지적한다. 이들은 공개된 북한의 능력, 전력구조와 선언만으로는 북한이 기존 핵 태세 유형 가운데 어느 하나를 신뢰성 있게 수행할 충분한 능력과 일관된 교리를 갖추었다고 보기 어렵다고 평가하고, 북한의 실제 핵태세를 '전략적 모호성(strategic ambiguity)'으로 설명한다. 북한이 확증 보복과 비대칭확전의 요소를 의도적으로 뒤섞어 상대방으로 하여금 실제 핵사용 문턱을 알기 어렵게 만들고 있다는 것이다. 이 해석은 본 보고서의 문제의식과 상당 부분 일치한다. 북한 핵전략의 공세성 가운데 중요한 부분은 '완성된 핵전쟁 수행 능력의 표현'이라기보다 '그러한 능력이 있는 것처럼 상대가 믿게 만드는 데서 효용이 발생'한다고 보이기 때문이다.

따라서 본 보고서는 북한의 escalate to de-escalate를 완성된 전쟁 수행 교리라기보다 '강압의 전략적 가설'로 이해할 필요가 있다고 본다. 북한은 제한 핵사용을 통해 한미의 의사결정을 마비시키고 전쟁을 자신에게 유리하게 종료할 수 있다고 상대가 믿게 만들고자 한다. 그러나 그러한 기대를 실제 전쟁에서 구현하려면 북한이 추가로 입증해야 할 것이 너무 많다. 공세적 핵전략의 허구성은 핵무기 자체가 허구라는 데 있는 것이 아니라, 핵을 제한적으로 사용하고도 확전을 통제하면서 정치적 승리와 정권 생존을 동시에 얻을 수 있다는 전략적 약속의 신빙성이 매우 낮다는 데 있다.

이 문제는 흔히 비교되는 러시아의 핵전략을 살펴보면 더욱 선명해진다. 탈냉전기 러시아는 NATO와 미국의 재래식 우위에 대응하여 비전략 핵전력 즉 소위 전술핵의 중요성을 높였으며, 서방의 전략 담론에서는 러시아가 지역전쟁에서 제한적인 핵 사용으로 상대의 개입을 중단시키려 한다는 'escalate to de-escalate 해석'이 널리 확산되었다. 미국의 2018년 NPR 역시 이러한 문제를 주요 위협으로 받아들였고, 이후 미국의 저위력 핵 옵션 강화에 중요한 논리를 제공하였다.

그러나 최근까지의 핵전략 연구에서 중요한 사실은 러시아의 경우조차 'escalate to de-escalate'가 실제 러시아 핵 교리를 정확하게 설명하는지에 대해 상당한 논쟁이 존재한다는 점이다.

ⓒ EAI 2026

브루스가드(Ven Bruusgaard 2021)는 러시아의 핵전략이 미국과 NATO의 재래식 우위에 대한 우려에서 영향을 받아 온 것은 분명하지만, 러시아가 전쟁 초기에 소수의 핵무기를 사용하여 상대를 쉽게 굴복시킬 것이라는 서방의 전형적인 'escalate to de-escalate 해석'은 러시아의 실제 핵 사용 조건과 전략을 지나치게 단순화한다고 지적한다. 즉 이 표현은 러시아의 공식 교리명이라기보다 제한 핵사용에 대한 서방의 우려를 압축한 분석적 개념에 가깝다.

이 점은 북한에 대해 더욱 중요하다. 러시아는 세계 최대 규모의 핵전력, 전략·비전략 핵전력의 다양한 옵션, 조기경보체계와 핵지휘통제, 실전적 군사조직을 갖추고 있음에도 제한적인 핵사용 이후 확전을 원하는 수준에서 통제할 수 있는가에 대한 의문이 존재한다. 그렇다면 이보다 훨씬 제한된 핵전력과 ISR·NC2·전구작전능력을 가진 북한이 소수의 전술핵을 사용한 뒤 미국의 반응을 정확하게 예측하고 확전을 자신이 원하는 단계에서 멈출 수 있다고 가정하는 것은 더욱 강한 검증을 필요로 한다.

러시아의 우크라이나전쟁 경험은 '제한 핵 강압'의 효용 자체에도 중요한 질문을 던진다. 러시아는 전쟁 과정에서 반복적으로 핵 위협을 제기했지만 미국과 NATO는 우크라이나에 대한 군사적 지원을 중단하지 않았다. 더욱 주목할 만한 것은 행크 등(Henke et al. 2026)의 실험연구이다. 러시아가 제한적인 전술핵 공격을 감행한 가상상황에서 미국과 독일의 응답자들은 굴복보다 보복적 대응을 선호하는 경향을 보였고, 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 그러한 경향은 더욱 강해졌다. 연구진은 이러한 결과를 근거로 제한적인 핵 사용이 상대를 공포에 빠뜨려 양보하게 만든다는 핵 강압의 기본 가정 자체가 매우 불안정하다고 결론짓는다.

이 결과를 북한에 기계적으로 적용할 수는 없지만 함의는 분명하다. Escalate to de-escalate가 성공하려면 상대는 핵 사용을 당한 뒤 더 강하게 싸우는 것이 아니라 공포 때문에 물러서야 한다. 그러나 핵 사용은 반대로 전쟁의 정치적 성격을 완전히 바꾸고 상대에게 훨씬 강한 보복의 정당성을 제공할 수도 있다. 미국이 북한에 대해 선언하고 있는 확장억제 공약을 고려할 때 이점은 더욱 명확하다. 북한이 한미동맹의 의지를 약화시키기 위해 사용한 한 발의 전술핵이 오히려 미국과 한국의 전쟁 목표를 북한군 격퇴에서 정권 제거로 바꾸는 순간, 북한이 의도한 '확전을 통한 긴장 완화'는 정반대의 결과를 낳게 된다.

미국의 2022년 핵태세검토보고서는 제한 핵사용 문제를 중시하고 있다. NPR은 일부 경쟁국이 핵 확전의 위협을 이용하여 재래식 전쟁을 자신에게 유리한 조건으로 종결하려는 전략을 발전시킬 수 있다고 평가하면서, 제한적인 핵 공격을 억제할 능력이 비핵 공격 자체를 억제하는

ⓒ EAI 2026

데도 중요하다고 명시한다. 상대가 재래식 전쟁에서 불리해지면 핵 위협을 통해 미국의 개입을 차단할 수 있다고 믿는 순간, 미국의 재래식 억제력까지 약화되기 때문이다.[19]

러시아는 이러한 우려의 가장 직접적인 대상이었다. 2022년 NPR은 러시아가 New START의 제한을 받지 않는 최대 약 2,000기의 비전략핵탄두를 운용하는 것으로 평가하고, 전략핵에서부터 지역전쟁의 제한 핵사용에 이르는 다양한 핵옵션을 보유하고 있다고 분석되었다.[20] 또한 2014년 러시아의 크림 병합 이후 NATO가 유럽 배치 핵전력과 이중능력항공기(DCA), 연습과 준비태세를 현대화함으로써 '현대적이고 신뢰성 있는 핵억제'를 유지하기 위한 조치를 강화했다고 평가하였다.[21]

그러나 미국의 대응에서 더 중요한 것은 단순히 러시아보다 더 많은 핵탄두를 보유하려 하지 않았다는 점이다. 핵심은 상대가 제한 핵사용을 통해 전쟁의 이익을 얻을 수 없도록 핵·비핵 선택지를 다양화하는 것이었다. 2018년 NPR에서 도입된 W76-2 저위력 SLBM 탄두가 대표적이다. 2022년 NPR은 SLCM-N 사업을 취소하면서도 W76-2는 "제한 핵사용을 억제하는 중요한 수단"이라고 평가하여 유지하였다. 전략폭격기, F-35A 이중능력항공기, B61-12, LRSO와 함께 이러한 유연하고 조정 가능한 능력은 상대가 미국에게 적절한 대응옵션이 없기 때문에 제한 핵사용에서 우위를 얻을 수 있다고 오판하는 것을 막기 위한 것이다.[22]

여기서 핵심은 미국이 실제로 저위력 핵무기를 빨리 사용하겠다는 것이 아니다. 중요한 것은 상대에게 '한 발의 핵을 사용하면 미국이 선택지를 잃고 물러날 것'이라는 안전한 틈을 허용하지 않는 데 있다. 제한 핵사용에 대한 대응이 전면적인 전략핵 교환과 아무 대응도 하지 않는 두 선택 사이에 갇히면 상대는 그 간극을 이용할 가능성이 있다. 다양한 핵·재래식 대응수단을 확보하는 것은 바로 이 '선택지의 공백'을 없애기 위한 것이다.

선택지의 공백이 문제가 되는 더 근본적인 이유는 응징 위협의 "정치적 실행가능성(political feasibility)"에 있다. 억제가 실패하여 상대가 핵을 사용한 상황에서 대규모 핵

---

[19] U.S. Department of Defense(2022, 8). NPR은 일부 경쟁국이 핵확전 위협으로 전쟁을 자신에게 유리한 조건에서 종결하려는 전략을 발전시키고 있으며, 그러한 제한핵공격을 억제할 능력이 미국의 재래식 전력투사와 비핵공격 억제를 위해서도 필수적이라고 명시한다.

[20] U.S. Department of Defense(2022, 5).

[21] U.S. Department of Defense(2022, 15).

[22] U.S. Department of Defense(2022, 21).

ⓒ EAI 2026

보복응징은 보복하는 측 입장에서도 정치적으로 실행하기 어려운 선택지일 수 있다.[23] 반대로 지도자의 무력 사용을 제약할 내부 행위자가 거의 없는 개인 독재 체제는 위협을 실행할 정치적 실현가능성이 높고, 상대국도 이를 알기에 그러한 국가가 일으킨 위기에서는 확전보다 타협을 택하는 경향이 있다.[24]

북한 핵위협이 갖는 신뢰성은 상당 부분 북한이 보유한 능력보다 바로 이 위협 실현가능성의 비대칭에서 나온다.

북한은 소수의 전술핵으로 한미에게 전면 보복과 굴복 사이의 선택을 강요하면서, 한미의 보복 위협은 정치적으로 실행되기 어렵다는 데 기대를 걸 수 있다. 앞서 본 '정권 종말' 선언이 억제의 필요조건이지만 충분조건은 아닌 이유가 여기에 있다. 보복응징의 위협은 단순히 그렇게 선언하는 것만으로는 신뢰성을 얻지 못한다. 핵사용 이후에도 한미가 단계적이고 비례적인 대응 수단을 실제로 보유하고 군사작전을 지속할 수 있으며, 그 결과 북한이 핵사용의 이익을 얻지 못하리라는 확신이 결합될 때 비로소 북한이 믿을 만한 위협이 되는 것이다. 3절에서 살펴볼 Track 1.5 워게임의 '세 가지 모두 나쁜 선택' 딜레마는 이 문제가 실제 위기에서 어떤 모습으로 나타나는지를 보여준다.

이 논리가 오늘날 재래식-핵 통합(Conventional-Nuclear Integration: CNI)으로 발전하고 있다. CNI를 단순히 재래식 전쟁 중 핵무기를 신속하게 사용할 준비를 하는 개념으로 이해하는 것은 정확하지 않다. 그 본질은 재래식전과 핵전쟁을 서로 단절된 두 세계로 보지 않고, 핵·재래식 전력, 미사일방어, ISR, 우주·사이버, 지휘통제, 기지방호와 동맹의 작전계획을 하나의 억제체계 안에서 설계하는 데 있다.

2022년 NPR은 이 목적을 매우 명확하게 설명한다. 미국은 핵·비핵 계획과 연습, 작전을 더 잘 동기화함으로써 지역분쟁에서 상대의 핵사용 문턱을 높이고, 제한적인 핵공격을 감행하더라도 미군과 동맹군이 붕괴하지 않고 계속 전투목표를 달성할 수 있다는 사실을 상대에게 보여주어야

---

[23] Yang Gyu Kim, Tyler Bowen, and Lana Shehadeh, "Infeasible Punishment and Noneffective Threats: Political Feasibility of Nuclear Punishment and Policy Choices after Direct Nuclear Deterrence Failure," Pacific Focus 37-3 (2022), pp. 377-407; Yang Gyu Kim, "The First Thing They Would Do: Policy Choices of the USSR, Israel, and the UK after Direct Nuclear Deterrence Failure," The Korean Journal of Defense Analysis 35-4 (2023), pp. 561-594.

[24] Jessica L. Weeks, "Strongmen and Straw Men: Authoritarian Regimes and the Initiation of International Conflict," American Political Science Review 106-2 (2012), pp. 326-347; Kim et al.(2022, 377, 389).

ⓒ EAI 2026

한다고 명시한다.[25] 이것은 중요한 전략적 전환이다. 제한 핵사용에 대한 억제를 단순히 "우리도 핵으로 보복하겠다"는 위협에만 의존하지 않고, "핵을 써도 전쟁의 흐름을 바꿀 수 없다"는 거부억제의 논리까지 결합하는 것이다.

중국의 핵전력 변화도 미국이 이 문제를 더욱 중요하게 보는 배경이다. 파벨과 트로얀(Fravel and Trøan 2023)의 연구는 공개된 중국 자료에서 중국이 확증보복전략을 버리고 제한핵 선제사용전략으로 명확히 이동했다는 증거는 아직 부족하다고 지적한다. 따라서 러시아·중국·북한을 모두 같은 escalate to de-escalate 교리로 묶는 것에는 여전히 논란이 있다.

그럼에도 중국의 능력 차원 변화는 주목된다. 2024년 미 국방부 보고서는 중국이 적어도 300개의 신규 ICBM 사일로를 건설하고 일부에 미사일을 배치했으며, 2024년 중반 기준 600기 이상의 핵탄두를 보유한 것으로 평가하였다. 또한 저위력 정밀 핵타격에서 다탄두 ICBM에 이르는 보다 다양한 전력을 통해 '확전사다리의 각 단계에서 선택지'를 확대하려 한다고 분석한다. 더 나아가 대만에서의 심각한 재래식 패배가 공산당 정권의 생존을 위협한다고 판단하는 상황에서는 핵 선제사용을 고려할 가능성도 제기한다.[26]

여기에서 러시아·중국·북한의 공통점을 지나치게 확대해서는 안 된다. 세 나라의 핵전력 규모와 역사, 선언정책, 핵지휘통제와 실제 운용능력은 크게 다르다. 그러나 미국 군사전략의 관점에서는 하나의 공통된 작전 문제가 존재한다. 미국의 재래식 전력이 우세해지는 순간 상대가 핵 확전의 위험을 제기하여 미국의 개입을 억제하거나 전쟁을 조기에 종결하려 할 수 있다는 문제이다. 미국이 제한핵사용을 억제할 수 없다면 압도적인 재래식 전력을 가지고도 그것을 실제 전장에서 사용하는 것이 위험해진다. 이것이 미국이 제한 핵사용 억제를 전체 재래식 억제전략의 중요한 조건으로 보는 이유이다.

그리고 바로 이 논리가 한반도로 들어오고 있다. 2024년 한미가 완성한 「한반도 핵억제·핵작전 지침」과 NCG 체계는 한미 확장억제를 단순히 미국 핵우산의 정치적 선언에 머물게 하지 않고, 위기협의·핵전략기획·정보공유·연습·시뮬레이션과 한국 재래식 전력의 미국 핵작전 지원을

[25] U.S. Department of Defense(2022, 11).

[26] U.S. Department of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024 (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2024), pp. IX, 63, 101-104.

ⓒ EAI 2026

위한 CNI로 발전시키는 제도적 토대를 마련하였다. 제56차 SCM은 CNI를 NCG의 공식 작업 분야로 명시하고 한국 전략사령부의 창설 역시 이러한 연합억제체계 발전과 연결하였다.[27]

이것은 북한의 핵전략을 바라보는 한국의 질문도 바꾸어야 한다는 의미이다. 흔히 북핵 대응은 "핵은 결국 핵으로밖에 막을 수 없는가"라는 질문으로 압축된다. 그러나 제한 핵 사용을 통한 강압이라는 북한의 실제 전략적 목적을 고려하면 이것은 지나치게 좁은 질문이다. 북한에게 중요한 것은 핵탄두의 숫자 경쟁 자체가 아니라, 소수의 핵을 사용하거나 사용한다고 위협함으로써 한미동맹의 작전과 정치적 의사결정을 마비시키는 것이다.

따라서 한미동맹의 대응 역시 핵탄두 숫자의 대칭을 만드는 데 그쳐서는 안 된다. 미국의 확실한 핵보복 능력은 필요하지만 그외에도 많은 것들이 억제를 더욱 견고하게 할 수 있다. 한국군의 장거리 정밀타격과 지휘부·핵전력에 대한 응징능력, 다층 미사일방어, 생존 가능한 C2, 분산기지와 군수망, 사이버·우주 ISR, 핵환경에서도 작전을 지속할 수 있는 CBRN 방호와 국민·정부의 복원력 등이 모두 억제 강화에 기여할 수 있는 요소다. 특히 한국이 상당한 전력의 대규모 응징보복 전력을 잔존시키고 효과적인 대규모 정밀타격을 가할 수 있다면 그 역시 북한 정권의 판단에 영향을 미칠 수 있다.

다만 반드시 기억해야 할 점은, 이러한 능력이 어떤 목적으로 설계되고 어떤 언어로 설명되는가는 능력의 보유만큼 중요하다는 점이다. 한국의 정밀타격과 지휘부 타격 능력이 전쟁 초기에 북한 핵전력과 지휘부를 먼저 제거하는 능력으로 인식되면, 북한은 오히려 그 능력이 작동하기 전에 핵을 먼저 사용해야 한다는 압박(use-it-or-lose-it)을 받을 수 있기 때문이다. 이 문제는 4절에서 다시 다룬다.

핵 억제의 핵심 질문은 "누가 몇 발의 핵탄두를 가지고 있는가"보다 "누가 핵을 사용한 뒤에도 자신의 정치적 목적을 달성할 수 있는가"에 있다. 북한의 핵탄두 숫자가 증가하는 것은 심각한 문제이다. 그러나 북한이 그 핵을 사용하여 한미동맹을 굴복시키고 정권을 생존시키며 전쟁까지 자신에게 유리하게 끝낼 수 있다는 것은 전혀 별개의 주장이다.

바로 여기에서 북한이 선포하는 공세적 핵전략의 가장 중요한 허점이 드러난다. 북한은 상대적으로 취약한 재래식 전력과 체제의 생존성을 핵무기의 공포로 보완하려 한다. 그러나 핵무기를 실제로 사용하는 순간 미국의 압도적인 핵·재래식 대응능력을 작동시키고 자신의 정권

---

[27] U.S. Department of Defense and Republic of Korea Ministry of National Defense, "56th Security Consultative Meeting Joint Communique" (October 30, 2024), 제4-5항.

ⓒ EAI 2026

생존을 가장 심각하게 위협하게 된다. 핵은 북한에게 가장 강력한 억제수단이지만, 실제 사용하는 순간 가장 위험한 자산으로 변한다.

상술한바 2018, 2022년 NPR이 "북한이 핵무기를 사용하고 정권이 생존할 수 있는 시나리오는 없다"고 선언하고, 2024년 한미 SCM이 북한의 어떠한 핵 공격도 김정은 정권의 종말로 이어질 것이라는 원칙을 재확인한 것은 바로 이 전략적 계산을 겨냥한다.[28] 북한이 제한 핵을 사용하면 미국이 확전을 두려워해 물러설 것이라는 기대와, 핵을 사용하는 순간 정권의 생존 가능성이 급격히 낮아진다는 기대 가운데 후자가 압도적으로 강하도록 만드는 것이 억제의 핵심이다.

따라서 북한의 escalate to de-escalate 전략은 위험하지만 동시에 매우 취약한 전략이다. 위험한 이유는 북한이 실제로 그 논리를 믿고 핵 사용을 시도할 가능성을 완전히 배제할 수는 없기 때문이다. 그러나 취약한 이유는 그 성공을 위해서는 한미동맹이 핵 사용 이후 공포에 빠져 작전을 중단하고, 미국이 보복을 자제하며, 한국이 정치적으로 분열되고, 북한의 NC2와 핵전력이 살아남으며, 중국과 러시아가 북한의 생존을 지원하고, 이후의 확전까지 북한이 통제할 수 있어야 하기 때문이다. 이 모든 조건이 동시에 충족될 것이라고 믿는 것은 핵전략이라기보다 극도로 위험한 도박에 가깝다.

그렇기 때문에 더욱 이 연쇄적인 조건들의 고리가 북한을 억제하는 방향으로 계속 기능할 수 있도록 유지하는 것이 매우 중요하다. 예를 들어, 2024년 6월 체결된 북러 「포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약」은 일방이 무력침공을 받아 전쟁 상태에 처할 경우 지체 없이 군사적 원조를 제공한다고 규정하고 있다.[29] 만약 러시아가 거래적 지지(alignment)를 넘어 북한 정권의 생존을 실질적으로 보장하는 후원자로 기능하게 된다면, 핵을 사용하면 정권이 살아남을 수 없다는 한미의 경고에 대한 북한의 계산법이 달라질 수 있다. 이러한 외생적 충격이 북한의 핵사용 문턱에 미치는 영향을 지속적으로 점검하고, 핵사용과 정권 종말 사이의 연결고리를 흔들림 없이 명확하게 유지해야 하는 이유이다.

---

[28] U.S. Department of Defense(2022, 13); U.S. Department of Defense and Republic of Korea Ministry of National Defense(2024, 제4항).

[29] 「조선민주주의인민공화국과 로씨야련방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약」, 『로동신문』, 2024년 6월 20일, 제4조.

ⓒ EAI 2026

3. Double Nuclear Contingencies: 확장억제의 구조적 견고성

본장에서 제시하고자 하는 중요한 분석 개념 가운데 하나는 'Double Nuclear Contingencies', 즉 '이중 핵위기'이다. 일반적인 'Double Contingencies', 즉 '이중위기'가 대만해협과 한반도에서 두 개의 재래식 군사위기가 동시에 또는 연속적으로 발생하는 상황을 의미한다면, 'Double Nuclear Contingencies'는 대만사태에서 중국의 핵 강압 또는 제한 핵사용 가능성이 제기되는 가운데, 한반도에서도 북한의 전술핵 사용 위협이나 실제 제한 핵사용이 동시에 발생하는 상황이다. 이는 한반도 핵 억제의 실패가 대만을 둘러싼 미국의 전략적 선택 자체를 훨씬 더 어렵게 만들 수 있음을 보여준다.[30]

이 개념은 중국과 북한이 사전에 협의하여 동시에 핵전쟁을 시작한다는 의미가 아니다. 그러한 가정을 전제로 할 필요조차 없다. 전략적 동시성의 보다 현실적인 위험은 상호조정(coordination)이 아니라 기회주의적 동시성(opportunistic simultaneity)이기 때문이다. 미국이 한쪽 핵 위기에 대응하면서 군사력과 정치적 관심, 지휘통제와 위기관리 능력을 집중하는 순간 다른 국가가 그 제약을 이용하려는 것만으로도 두 위기는 서로 연결된다. '전략적 동시성'이 가정하는 복수 전쟁의 위험은 반드시 적대국들의 치밀한 공모가 아니라 미국의 제한된 개입 역량을 동시에 압박하는 구조적 현상으로 볼 수 있다.[31]

미국의 2022년 핵태세검토보고서(NPR)는 잠재적 경쟁국과의 전쟁 중 다른 경쟁국의 기회주의적 공격을 동시에 억제해야 할 가능성을 명시하면서, 두 핵보유국과의 '거의 동시적인 충돌(near-simultaneous conflict)'을 미국에게 '극단적인 상황(extreme circumstance)'이라고 규정하였다.[32] 이는 미국의 핵전략이 이미 복수 핵 보유 적대국을 동시에 억제해야 하는 문제를 공식적인 핵 기획의 대상으로 인식하고 있음을 의미한다.

대만사태의 핵 차원 역시 더 이상 무시할 수 없는 군사 기획의 문제이다. 중국이 현재 이미 소개한 바와 같이 확증 보복 전략을 버리고 제한핵 선제사용 교리로 전환했다고 단정할 근거는 충분하지 않다. 따라서 중국이 대만전쟁에서 반드시 전술핵을 사용한다고 가정할 필요는 없을

[30] 설인효(2026, 27-28).

[31] 설인효(2024, 43-72).

[32] U.S. Department of Defense(2022, 13).

ⓒ EAI 2026

것이다. 그러나 군사기획은 가장 가능성이 높은 시나리오만이 아니라 결과가 가장 치명적인 시나리오에도 대비해야 한다.

2022년 NPR은 중국의 핵 옵션이 확대될수록 중국 지도부가 향후 '핵 강압(nuclear coercion)'과 '제한적인 핵 선제사용(limited nuclear first use)'을 포함한 더 넓은 전략을 선택할 수 있다고 평가하였고, 미국은 중국이 어떠한 제한적 핵 사용으로도 이익을 얻을 수 있다고 오판하지 않도록 유연한 핵 태세를 유지해야 한다고 명시하였다.[33] 특히 NPR은 제한핵공격을 충분히 억제하지 못할 경우 미국 지도부가 재래식 군사력을 투사하기로 결심하는 것 자체가 더 어려워지고, 실제 투사할 경우에는 훨씬 위험해진다고 설명한다. 핵 억제가 재래식 개입의 전제조건이라는 의미이다.

CSIS와 MIT가 실시한 15회의 미중 대만 핵 워게임에서는 중국의 대만 침공이 실패하여 중국공산당 정권의 정치적 위기까지 초래할 수 있다고 판단되는 상황에서 핵 사용 압력이 가장 높게 나타났다. 모든 게임이 핵전쟁으로 확대된 것은 아니었지만 세 차례에서는 파국적인 핵전쟁으로까지 진행되었다.[34] 이 연구가 보여주는 것은 중국이 반드시 핵을 사용할 것이라는 예측이 아니라, 대만전쟁의 결과가 중국 지도부에게 정권과 국가의 중대한 이해가 걸린 패배로 인식될수록 핵 확전 관리가 미국의 핵심 작전 문제가 된다는 사실이다.

여기에 북한 핵위기가 동시에 겹쳐지는 순간 문제의 성격은 질적으로 달라진다. 북한은 중국보다 훨씬 작은 핵전력을 갖고 있지만, 앞 절에서 분석했듯이 핵 사용 문턱을 의도적으로 낮게 선언하고 전술핵의 강압적 효용을 적극적으로 과시하고 있다. 특히 북한이 전면적인 핵공격이 아니라 제한적인 사용으로 미국의 비례성·확전관리 딜레마를 자극하려 할 가능성은 오래전부터 한미 확장억제 연구에서 제기되어 왔다. 북한이 무인도 주변에서 전술핵을 사용하거나 고고도 EMP와 같은 극히 제한적인 형태의 핵 사용을 시도할 경우, 미국에게 즉각적인 대규모 전략핵 보복을 선택하기 어려운 비례성의 문제가 발생할 수 있다.[35] 이 사례들의 의미는 북한이 실제로 반드시 그러한 표적을 선택한다는 예측에 있지 않다. 핵심은 북한이 군사적 파괴 효과보다 정치·심리적

---

[33] U.S. Department of Defense(2022, 8, 12-13).

[34] Cancian, Cancian, and Heginbotham, Confronting Armageddon: Wargaming Nuclear Deterrence and Its Failures in a U.S.-China Conflict over Taiwan (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies and MIT Security Studies Program, December 2024).

[35] 설인효·손한별, "미국의 확장억제 강화방안: 북한 전술핵 위협과 한미 통합 핵억제를 중심으로," 『국가안보와 전략』 제23권 2호 (2023), pp. 24-26.

ⓒ EAI 2026

충격을 극대화하면서 미국의 대응 선택을 어렵게 만들 정도로 핵 사용의 규모와 형태를 조절하려 할 수 있다는 전략적 문제에 있다.

더욱 주목해야 할 것은 이후의 독립적인 워게임들이 실제로 매우 유사한 문제를 확인했다는 점이다. Atlantic Council의 2025년 Guardian Tiger I·II 연습은 각각 한반도에서 시작된 위기와 대만에서 시작된 전쟁이 중국과 북한을 동시에 포함하는 지역전쟁으로 확대되는 경로를 분석하였다. 두 연습 모두 북한의 저위력 제한핵 공격을 포함시켰고, 그 순간 미국의 전쟁 목표와 군사적 우선순위, 확장억제의 신뢰성, 중국에 대한 대응계산이 급격하게 바뀌었다.[36]

특히 Guardian Tiger II의 결과는 이 보고서의 Double Nuclear Contingencies 개념과 거의 정확하게 맞닿아 있다. 시나리오에서 미국과 중국은 이미 대만을 둘러싸고 전쟁 중이었고, 중국은 핵 사용을 위협하며 핵태세를 높였다. 그 와중에 북한이 한국의 공군기지에 저위력 핵 공격을 실시하였다. 이에 한미 양국은 기존의 선언 정책에 따라 북한 정권 제거를 목표로 하는 대규모 반격을 결정했지만, 대만전쟁 때문에 미군 전력과 탄약이 제한된 상황에서 그 작전의 성공 가능성은 불확실했다. 미국이 한반도에 추가적인 전력과 탄약을 투입하는 동안 중국은 대만에 대한 공격을 강화할 수 있었고, 연습에서는 대만 자체가 함락될 가능성까지 제기되었다.[37]

이것은 전략적으로 매우 중요한 결과이다. 한반도 핵 억제의 실패 및 북한의 실제 핵 사용은 한반도에만 비용을 발생시키지 않는다. 대만에서 중국을 억제하고 있던 미국의 전략적 선택 공간 자체를 극도로 축소시켰다. 미국은 북한의 핵 사용에 대응하지 않으면 확장억제와 핵 비사용 규범의 신뢰성을 훼손하고, 강하게 대응하면 대만전쟁에서 필요한 전력을 한반도로 이전하면서 중국과의 추가적인 핵 확전 위험을 감수해야 하는 딜레마에 빠졌다.

뿐만 아니라 매우 제한적 형태의 핵 사용 조차 '핵 사용 문턱'을 급격히 낮출 수 있다는 점에 주목해야 한다. 북한이 일단 제한적 형태로라도 핵을 사용하면 미국은 중국의 핵 사용 위협, 즉 핵 강압을 감수하면서 대만에서의 군사작전을 지속하기 어려울 것이다. 자칫 핵 전쟁으로 비화할 경우 전 세계적 재앙이 될 것이라는 공포가 실체화되면서 미국의 대만 작전은 진행 불능 상태가 될 가능성이 높다.

---

[36] Markus Garlauskas, Lauren D. Gilbert, and Kyoko Imai, A Rising Nuclear Double-Threat in East Asia: Insights from Our Guardian Tiger I and II Tabletop Exercises (Washington, D.C.: Atlantic Council, May 2025).

[37] Garlauskas et al.(2025).

ⓒ EAI 2026

Lawrence Livermore National Laboratory의 Center for Global Security Research가 한국·일본·호주의 주요 연구기관들과 실시한 2024년 Track 1.5 워게임 역시 매우 유사한 문제를 확인하였다. 이 연습은 북한의 대한국 공격과 중국의 대만 군사행동이 동시에 발생하는 복합위기를 상정하였으며, 북한이 실제 핵무기를 사용할 경우 미국이 핵으로 대응해도 북한의 추가 핵 보복을 감수해야 하고, 재래식으로 정권 제거를 시도해도 핵 보복 위험을 피하기 어렵고, 반대로 결정적으로 대응하지 않으면 핵 공격을 보상하는 선례를 남기는 '세 가지 모두 나쁜 선택'의 딜레마에 직면한다고 평가하였다.[38]

바로 여기에서 Double Nuclear Contingencies가 일반적인 Double Contingencies와 다른 이유가 나타난다. 두 개의 재래식 위기가 동시에 발생하면 미국의 자원은 분산된다. 그러나 두 개의 핵위기가 동시에 발생하면 자원의 분산에 더하여 확전 계산 그 자체가 서로 얽힌다. 한쪽에서의 행동은 다른 쪽에서 상대가 미국의 결의와 핵 사용 문턱을 평가하는 기준이 되고, 한 위기에서 만들어진 핵 사용의 선례가 다른 위기의 정치적·심리적 환경을 바꾼다. 위험은 단순히 더해지는 것이 아니라 서로를 증폭시킨다.

상술한바 북한이 아무리 제한적인 형태로라도 실제 핵폭발을 군사적 강압수단으로 사용한다면 그 의미는 물리적 피해량보다 훨씬 크다. 1945년 이후 전쟁에서 유지되어 온 핵무기 비사용의 역사적 선례가 깨지고, 미국은 이미 실제 핵 사용이 발생한 지역에서 또 다른 핵 보유 강대국인 중국과 전쟁을 수행해야 한다. 북한의 실제 핵 사용은 핵 사용이 더 이상 가상의 위험이 아닌 전쟁의 현실이 되었다는 사실을 미국·중국 양측의 계산에 삽입한다. 미국은 대만에서 추가적인 확전을 결정할 때 이전보다 훨씬 무거운 핵 위험을 고려해야 하고, 중국 역시 미국의 대응과 핵 태세 변화를 새로운 불확실성으로 받아들이게 된다. 한반도의 제한적인 핵 사용이 대만전쟁의 핵전략 환경 전체를 바꿀 수 있는 이유이다.

따라서 북한의 제한 핵사용이 발생하면 미국이 감당해야 할 군사적·정치적 비용은 급격히 상승하고, 선택 가능한 작전의 범위는 크게 좁아질 가능성이 높다. 재래식 전력은 한반도로 분산되고, 동맹에 대한 확장억제 공약을 복구해야 하며, 북한의 추가 핵 사용과 중국의 핵 강압을 동시에 관리해야 하기 때문이다. Guardian Tiger의 결과는 이것이 단순한 논리적 추론이 아니라 실제 전문가

[38] Ross Buchanan, Lesley Kucharski, Anna Péczeli, and Kimberly Peh, Extended Deterrence in the Indo-Pacific: A Regional Track 1.5 Dialogue (Livermore, CA: Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, September 2024), pp. 2-3.

ⓒ EAI 2026

워게임에서도 확인되는 작전적 딜레마임을 보여준다. 이 지점에서 한반도 확장억제의 의미는 완전히 달라진다. 북한 핵사용을 억제하는 것은 한국을 보호하기 위한 미국의 비용만이 아니다. 미국이 대만에서 중국의 핵강압에 굴복하지 않고 군사적 선택의 자유를 유지하기 위한 조건이기도 하다.

따라서 대만의 전략적 중요성이 커질수록 한반도에 대한 미국의 확장억제 이해가 감소한다는 주장은 군사전략적 현실의 한 측면만을 읽는 것이다. 중국에 집중하기 위해 한국에 대한 안보 의무를 축소해야 한다는 정치적·재정적 압력은 실제로 존재할 수 있다. 재래식 병력의 역할과 주둔태세 역시 변화할 수 있다. 그러나 미국이 중국에 집중할수록 북한의 핵사용 때문에 대만전략이 교란되지 않도록 해야 할 필요 또한 커진다. 역할의 재조정과 핵억제의 이해관계는 서로 다른 방향으로 움직일 수 있는 것이다.

바로 이 점에서 트럼프 2기 행정부의 동맹 관련 수사를 미국의 구조적 군사 이익과 구분해서 읽을 필요가 있다. 방위비와 책임분담을 둘러싼 강압적 언어, 'primary responsibility'와 'critical but more limited support', 주한미군 태세조정 가능성은 실제 협상과 동맹재편의 중요한 변수이다.[39] 그러나 이러한 언어만을 근거로 중국에 집중하는 미국이 한반도의 핵 억제를 포기할 것이라고 곧바로 추론하는 것은 대만–한반도 이중 핵 위기의 작전적 연계를 충분히 반영하지 못한 단선적 해석이 될 수 있다. 오히려 미국이 한국에 재래식 방위의 일차적 책임을 요구하고 자신의 지원을 결정적이지만 제한된 것으로 규정할수록, 한국은 그 제한된 지원의 핵심인 핵·전략 차원의 공약이 언제, 어떤 절차로 작동하는지를 더 구체적으로 요구할 근거를 갖게 된다. 재래식 지원이 제한될수록 확장억제의 가시성과 신뢰성에 대한 요구는 오히려 커지는 것이다.[40] 따라서 중요한 것은 확장억제가 동맹 현대화 과정에서 약화되기보다 더욱 정교하게 제도화 되어야 하는 것이다.[41]

이 문제는 확장억제의 오래된 신뢰성 논쟁을 다시 생각하게 한다. 한국에서는 오랫동안 "미국이 서울을 지키기 위해 로스앤젤레스를 위험에 빠뜨릴 것인가"라는 질문이 반복되어 왔다. 이 질문은 확장억제가 본질적으로 안고 있는 '신뢰성의 결핍(credibility deficit)'을 정확하게 압축한다.

---

[39] U.S. Department of War, 2026 National Defense Strategy (January 23, 2026); Elbridge Colby, "Remarks by Under Secretary of War for Policy Elbridge Colby at the Sejong Institute," January 26, 2026.

[40] 김양규, 「'일차적 책임' 청구서와 '제한된 지원'의 역설: 2026 NDS와 한국의 선택」, 『RINSA 안보리뷰』 제236호 (국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2026.2.28).

[41] 설인효(2026, 27–28).

ⓒ EAI 2026

북한이 미국 본토를 핵으로 공격할 능력을 갖게 될수록 미국 대통령이 한국을 위해 상호 핵 파괴의 위험을 감수할 것인지에 대한 의문은 사라질 수 없다.

그러나 오늘날에는 이 질문만으로 확장억제의 신뢰성을 평가하기 어렵다. 최근 서경원(Suh 2026)의 실증연구가 보여주듯이 핵 보유 보호국의 핵전력 우세 그 자체가 확장억제의 신뢰성을 자동적으로 보장한다는 경험적 근거는 약하다. 핵 혁명론의 핵심 논리는 오히려 보호국이 분쟁에 걸고 있는 이해관계의 크기와 확전 위험을 감수할 의지가 중요하다는 데 있다.

이 이론적 관점에서 Double Nuclear Contingencies는 중요한 의미를 갖는다. 한반도 핵억제가 단순히 한국을 위한 약속이라면 미국과 한국의 이해에는 언제나 일정한 거리가 존재한다. 그러나 한반도의 핵억제 실패가 미국의 대만전략, 중국 핵 강압 억제, 역내 동맹 신뢰, 나아가 미국 자신의 전쟁수행 자유를 직접 훼손한다면 한반도 핵 억제에 걸린 미국 자신의 이해관계가 커진다. 확장억제의 신뢰성을 만들어내는 '이익의 균형(balance of interests)'이 한국에게 보다 유리한 방향으로 변화할 수 있는 것이다.

따라서 오늘의 질문은 "미국이 서울을 위해 로스앤젤레스를 희생할 것인가"에서 멈춰서는 안 된다. 더 정확한 질문은 다음과 같다. "미국은 대만에서 중국의 핵 강압을 억제하고 인도-태평양의 세력균형을 유지해야 하는 상황에서, 동시에 한반도에서 북한이 핵 사용의 선례를 만들도록 방치할 수 있는가." 이 질문으로 바꾸면 한반도 확장억제는 미국의 선의와 희생만으로 설명되는 공약에서 미국 자신의 전략적 이해가 걸린 공약으로 성격이 달라진다.

미국이 고려해야 할 것은 대만전략만도 아니다. 2022년 NPR은 미국의 글로벌 동맹·파트너 네트워크 자체를 '군사적 무게중심(military center of gravity)'으로 규정하고, 미국의 확장 핵억제가 이 네트워크의 기반이라고 명시하였다. 또한 동맹국들이 미국의 안보 보장을 신뢰함으로써 독자 핵무기를 획득할 필요를 느끼지 않도록 하는 것이 미국의 비확산 목표에도 기여한다고 설명한다.[42]

이 점에서 한국에서 확장억제가 심각하게 실패하는 상황은 한반도에만 정치적 효과를 남기지 않는다. 일본을 비롯하여 미국의 핵우산에 의존하는 다른 동맹국들이 미국 공약의 신뢰성을 재평가할 수 있고, 핵무장 대안을 둘러싼 논의가 강화될 수 있다. 블릭과 로보(Bleek and Lorber

[42] U.S. Department of Defense(2022, 8-9).

ⓒ EAI 2026

2014)가 대규모 자료 분석과 한국 사례연구를 통해 안보 보장이 동맹국의 핵확산 성향을 유의미하게 낮춘다고 분석한 것은 이러한 연결 관계를 뒷받침한다.[43]

이와 같은 구조를 고려하면 동맹 현대화, 전작권 전환, 주한미군의 일부 태세 조정과 확장억제의 실효성을 기계적으로 같은 방향으로 움직이는 변수로 보아서는 안 된다. 재래식 방위에서 한국의 역할이 확대되고 미군의 물리적 주둔 형태가 일부 변화할수록 오히려 미국의 결정적인 핵·전략 능력이 어떠한 절차를 통해 한국 방어와 결합되는지를 더욱 명확하게 만들 필요가 커진다. 외형적 주둔의 일부가 줄어들 수 있다면 핵 공약의 작동 방식은 오히려 더 구체적이어야 한다.

2022년 NPR은 이러한 방향을 이미 상당히 명확하게 제시하였다. 동맹국이 핵 위협에 직면하는 한 확장억제는 지역 안보 구조의 '기둥'으로 남으며, 효과적인 안심은 위협 환경에 대한 공동 인식, 위험과 부담의 공유, 현대적이고 효과적인 핵전력, 강력한 협의절차, 그리고 미국이 공약을 이행할 의지와 능력을 가지고 있다는 동맹의 신뢰를 필요로 한다고 규정한다. 인도-태평양에 대해서는 한국·일본·호주와의 협의를 강화하고, 전략폭격기와 이중능력항공기의 전개, 전략자산의 가시성, SSBN 기항, 핵·비핵 능력의 통합을 구체적으로 언급한다.[44]

최근 한미 간 확장억제 제도화는 정확히 이러한 방향으로 발전해 왔다. 2024년 「한미 한반도 핵억제·핵작전 지침」은 핵위기 시 협의, 핵·전략 기획, 정보공유, 한국 재래식 전력의 미국 핵작전 지원을 위한 CNI, 전략적 소통, 연습·시뮬레이션·훈련과 위험감소를 NCG의 지속적인 업무로 구체화하였다. 같은 해 SCM에서는 이러한 지침이 한미 정책·군사당국이 핵억제 정책과 태세를 실제로 운용하기 위한 원칙과 절차라고 평가하고, NCG TTX와 핵·재래식 통합을 지속적으로 발전시키기로 합의하였다.[45]

더 중요한 것은 이러한 제도화가 정권교체와 동맹 현대화 이후 자동적으로 중단되지 않았다는 사실이다. 2026년 6월 트럼프 2기 행정부 아래에서 개최된 제6차 NCG에서도 미국은 핵능력을 포함한 모든 범주의 능력을 활용한 대한국 확장억제 공약을 재확인하였으며, 양국은

---

[43] Philipp C. Bleek and Eric B. Lorber, "Security Guarantees and Allied Nuclear Proliferation," Journal of Conflict Resolution 58-3 (April 2014), pp. 429-454.

[44] U.S. Department of Defense(2022, 14-16).

[45] 대한민국 외교부, "Joint Statement by President Joseph R. Biden of the United States of America and President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea on U.S.-ROK Guidelines for Nuclear Deterrence and Nuclear Operations on the Korean Peninsula," 2024년 7월 11일

ⓒ EAI 2026

핵위기 협의, 정보공유, CNI, 연습·훈련, 전략적 메시지와 위험감소 분야의 활동을 계속 발전시키기로 합의하였다.[46] 이것이 장래의 모든 미국 선택을 보장하는 것은 아니지만, 적어도 동맹 현대화가 확장억제 제도의 즉각적인 약화와 동일하다는 단순한 가정과는 맞지 않는 중요한 경험적 사실이다.

따라서 한국이 앞으로 해야 할 일은 미국 대통령에게 더욱 강한 형용사로 '철통같은 공약'을 반복해 달라고 요구하는 데 머물러서는 안 된다. 수사적 안심은 필요하지만 그것만으로 핵 억제의 신뢰성을 만들어낼 수 없다. 확장억제를 약속의 문제에서 기획의 문제로, 선언의 문제에서 작동 절차의 문제로 이동시켜야 한다. 한국은 한반도 억제 실패가 미국에게 초래할 불이익을 효과적으로 제시하면서 한반도 억제의 강화 필요성을 강조하고 이를 구체적 수준에서 발전시켜 나가야 한다.

전략자산의 가시성과 SSBN 기항, 전략폭격기 및 핵·재래식 연습 역시 단순한 정치적 시위가 아니라 이러한 노력 속에서 체계적으로 활용되어야 한다. 중요한 것은 전략자산이 한반도에 몇 번 나타나는가가 아니라, 위기 시 어느 단계에서 어떤 능력이 어떠한 지휘·협의절차를 거쳐 한국군과 결합되는지에 대한 북한의 인식이다. 보이는 자산은 안심을 제공하지만, 작동하는 절차가 억제를 만든다.

전작권 전환 이후에는 이 문제가 더욱 중요해진다. 한국군이 한반도 전구 작전을 주도하게 되면, 미국 핵전력의 운용 결정은 여전히 미국 대통령의 권한 아래 있지만 한국의 재래식 작전과 미국의 핵억제·핵작전을 어떻게 시간적·공간적으로 조정할 것인지는 훨씬 정교하게 설계되어야 한다. 한국 전략사령부와 미 전략사령부를 포함한 관련 지휘부 사이의 정보공유·기획·연습을 발전시키는 것은 이러한 한국 주도 방위와 미국 핵억제의 결합을 작전적으로 뒷받침하는 중요한 수단이 될 수 있다.

결국 한국은 Double Nuclear Contingencies의 구조를 동맹 현대화에 대한 방어적 논리가 아니라 적극적인 협상 논리로 활용할 필요가 있다. 한국이 한반도 재래식 방위의 더 많은 책임을 담당하는 것은 미국이 원하는 방향이다. 그러나 한국이 한반도를 안정적으로 지켜 미국이 대만과 중국에 전략적 관심을 집중할 수 있게 하려면, 바로 그 한반도에서 북한의 핵 강압이 성공하지 못하도록 하는 확장억제체계가 더 강하게 유지되어야 한다.

이 논리가 확장억제에 대한 지나친 낙관을 정당화하지는 않는다. 미국의 국내 정치와 대통령의 위험선호, 중국과 북한의 핵전력 발전, 동맹 간 이해 차이와 실제 전쟁 상황은 언제나

---

[46] United States Forces Korea, "Joint Press Statement on the Sixth Nuclear Consultative Group Meeting," June 11, 2026.

ⓒ EAI 2026

불확실성을 남긴다. 핵보유국을 상대로 한 확장억제에서 완전한 확실성은 존재하지 않는다. 그러나 불확실성이 존재한다는 것과 공약이 구조적으로 허약하다는 것은 같은 명제가 아니다.

오히려 Double Nuclear Contingencies가 보여주는 것은 오늘날 한반도 핵억제에 미국 자신의 이익이 과거보다 더 복합적으로 연결되고 있다는 사실이다. 한반도 핵억제는 대만전략과 연결되고, 대만전략은 중국에 대한 군사력 균형과 연결되며, 한국에 대한 확장억제는 일본을 포함한 동맹 안심과 비확산질서에 연결된다. 확장억제의 신뢰성을 하나의 양자동맹 약속으로만 평가할수록 이러한 구조적 이해관계의 연결망을 보지 못하게 된다.

따라서 본장의 핵심적 결론 가운데 하나는 명확하다. 동맹 현대화로 재래식 책임의 배분은 변화할 수 있고 주한미군의 형태도 조정될 수 있다. 그러나 바로 그러한 변화가 진행될수록 한반도 핵 억제는 더 많은 제도화를 필요로 한다. NCG, CNI, 핵위기 협의, 전략·작전기획, TTX, 전략자산의 가시성, 미사일방어와 핵환경하 전쟁지속능력을 통해 미국의 핵공약을 한국의 전구방위체계 속에 더욱 깊이 결합해야 한다.

확장억제의 가장 강한 보증은 미국 대통령이 어떠한 수식어를 사용하여 한국 방위를 약속하는가에 있지 않다. 미국 자신의 대중국 억제와 대만전략, 동맹체제와 비확산질서를 유지하기 위해 한반도의 핵억제 실패를 감당할 수 없도록 만드는 것이 더 강한 보증이다. 공약을 선의에 맡기지 않고 미국의 이익에 묶여 있음을 지속적이고 효과적으로 상기시키는 것, 확장억제의 궁극적인 제도화란 바로 미국의 전략기획에서 한반도 핵 억제가 빠질 수 없는 기능이 되게 만드는 것이다.

4. 한국에 대한 함의

본장의 결론은 북한 핵 위협을 과소평가하거나 미국의 확장억제를 무조건 낙관하자는 것이 아니다. 북한의 핵전력은 계속 증가하고 있으며, 북한은 이를 체제 생존뿐 아니라 대미 협상, 대남 강압, 한미동맹 이완과 전쟁 주도권 확보를 위한 핵심 수단으로 활용하려 할 것이다. 특히 전술핵 사용 가능성을 반복적으로 과시하는 것은 실제 군사적 효과와 함께 한국 국민과 정책결정자에게 “미국의 확장억제는 결국 작동하지 않을 것”이라는 불안을 심어주는 강압적·인지전적 효과를 노린 것으로 볼 필요가 있다.

그러나 북한 핵위협의 증대가 곧 미국 확장억제의 붕괴를 의미하는 것은 아니다. 오히려 앞서 분석했듯이 북한의 핵 위협이 중국의 핵 강압과 대만사태, 인도-태평양의 전략적 동시성

ⓒ EAI 2026

문제와 연결될수록 미국은 한반도에서 핵 사용의 문턱이 무너지는 것을 방치하기 어려운 구조적 이유를 갖게 된다. 북한의 핵사용은 한반도만의 위기를 넘어 미국의 대만 억제, 중국과의 핵확전 관리, 일본을 포함한 동맹국에 대한 안심, 그리고 세계 비확산질서까지 흔들 수 있기 때문이다.

따라서 미국의 확장억제는 여전히 상당한 신뢰성을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 그 신뢰성은 미국이 한국을 위해 무조건 희생할 것이라는 낙관적 믿음에서 나오는 것이 아니다. 한반도 핵 억제의 실패가 미국 자신의 전략적 이익에도 중대한 손실을 초래한다는 구조적 이해관계에서 나온다. 한국이 주목해야 할 것은 바로 이 지점이다. 확장억제를 미국의 선의에 맡길 것이 아니라 미국의 전략적 이해와 더욱 깊이 결합시키고, 그 이해가 동맹의 제도와 협의절차 속에서 지속되도록 만드는 것이다.

이러한 관점에서 첫 번째 과제는 확장억제의 제도화를 지속적으로 심화하는 것이다. NCG를 비롯한 핵협의체계가 정권이나 일시적 정치상황의 변화에 흔들리지 않도록 안정적으로 운영되어야 하며, 핵위기 협의, 정보공유, 전략적 소통, 전략자산 운용과 연습이 정례화되어야 한다. 중요한 것은 모든 핵작전의 세부계획을 한국이 공유하거나 한국군의 재래식 전력을 미국의 핵전략에 직접 편입하는 것이 아니다. 핵심은 위기 시 양국이 서로의 전략적 의도와 대응방향을 이해하고, 북한이 한미 간의 인식차이나 협의공백을 이용할 수 없도록 만드는 것이다.

둘째, 북한의 제한 핵사용 위협이 실제 정치적·군사적 이익으로 전환되지 못하도록 한국의 독자적 억제 능력을 강화해야 한다. 확장억제의 신뢰성은 미국 핵우산의 존재만으로 완성되지 않는다. 북한이 전술핵을 사용하더라도 한국의 지휘체계와 군사력이 붕괴하지 않고, 미사일방어와 정밀타격, 사이버·전자전, 군수와 국가 복원력이 유지되며, 결국 북한이 기대한 전쟁의 주도권을 확보하지 못한다는 확신을 심어주어야 한다. 북한 핵전략의 가장 취약한 부분은 핵무기의 존재가 아니라 핵사용을 통해 한미동맹을 굴복시킬 수 있다는 기대이다. 바로 그 기대를 무너뜨리는 것이 억제의 핵심이다.

그런데 한국의 독자적 억제 능력을 강화하는 방향에는 일정한 경계가 필요하다. 북한은 재래식과 핵 모두에서 한미연합 전력에 비해 열세에 있는 '이중 열세'의 국가이다. 재래식 전쟁의 추세가 급속한 패배를 가리키고 핵 격차까지 벌어지는 상황에서는 제한적 핵 선제사용이 지도자에게 유일하게 남은 강압 수단으로 보일 수 있다.[47] 이런 조건에서 한국이 재래식 대군사 능력으로 북한의

[47] Even Hellan Larsen, "Deliberate Nuclear First Use in an Era of Asymmetry: A Game Theoretical Approach," Journal of Conflict Resolution 68-5 (2024).

ⓒ EAI 2026

이동식 발사대와 지휘노드를 신속히 격냥하려 할수록 북한 지도부의 결심시간은 압축되고, '사용하지 않으면 잃는다'는 압력과 참수에 대한 공포는 커진다.[48] 한국은 비핵국으로서 자신의 대군사 능력이 핵 문턱 아래에 있다고 보지만, 북한은 이를 핵 대군사 공격과 기능적으로 같은 것으로 읽고 그 이전에 핵을 사용하려 할 수 있다. 감시·정밀타격 기술과 인공지능이 은닉과 경화에 기초한 생존성을 잠식할수록 이 압력은 더 커진다.[49]

더욱이 2026년 헌법과 당규약의 개정으로 지도부 유고 시에도 작동하는 지휘구조가 제도화되고 있다면, 지휘부를 먼저 제거해 핵사용 결심 자체를 차단한다는 구상의 기대효과는 구조적으로 낮아진다. 경화된 지하시설에 은신한 지도부를 재래식 수단만으로 확실히 제거할 수 있는지는 미국의 전력을 기준으로 하더라도 불확실하다는 점이 최근 이란 전쟁에서도 확인되었다.[50] 선제적 지휘부 제거의 효과는 낮아지는 반면, 그 위협이 북한의 조기 핵사용을 자극할 위험은 그대로 남는 것이다.

따라서 한국 독자 억제의 우선순위는 피격 이후에도 살아남아 확실하게 응징할 수 있는 능력과, 공격을 받는 상황에서도 작동하는 지휘통제에 두어야 한다. 분산·기동 발사 플랫폼, 재장전 가능한 고위력 재래식 타격체계, 해상 기반 및 저피탐 공중 타격수단, 경화·다중화된 통신망과 명확한 조건부 권한이 여기에 해당하며, 그 평가 기준은 평시 성능이 아니라 피격 이후의 실행 가능성이다. 반면 킬체인과 미사일방어 같은 거부 능력은 응징을 대체하지 않고 보완하는 범위로 경계를 짓는 것이 필요하다. 엄격한 승인 문턱, 인간 판단 요건, 다출처 확인 기준, 시간·거리상의 완충과 같은 명시적 방화벽을 두고, 북한 핵전력 전체의 선제 제거가 아니라 임박한 핵사용을 지연·교란하는 좁은 임무로 한정하는 것이다.

---

[48] Ian Bowers and Henrik Ståhane Hiim, "Conventional Counterforce Dilemmas: South Korea's Deterrence Strategy and Stability on the Korean Peninsula," International Security 45-3 (2021), pp. 7-39.

[49] Keir A. Lieber and Daryl G. Press, "The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence," International Security 41-4 (2017), pp. 9-49; James Johnson, AI and the Bomb: Nuclear Strategy and Risk in the Digital Age (Oxford: Oxford University Press, 2023).

[50] 김양규, 「이란 전쟁과 AI 전장 혁명: '속도의 역설'과 한국의 과제」, 『EAI 특별논평』 (서울: 동아시아연구원, 2026).

ⓒ EAI 2026

이런 관점에서 3축체계의 우선순위를 킬체인-KAMD-KMPR에서 KMPR-KAMD-킬체인으로 재배열하는 방안도 검토할 필요가 있다.[51] 지도부를 핵사용 이후 응징의 표적으로 분명히 하는 것과, 지도부를 먼저 제거해 핵사용을 막겠다고 공언하는 것은 다르다. 전자는 북한이 핵사용에서 기대하는 효과를 낮추지만, 후자는 북한의 핵사용 시점을 앞당길 수 있다. 선제와 참수를 앞세운 수사의 절제는 정치적 미덕이 아니라 억제 신뢰성의 일부이며, 한미가 일관되게 발신해야 할 메시지는 핵사용에 대한 응징의 확실성과 선제에 대한 절제 두 가지이다.

셋째, 확장억제가 직접 닿지 않는 대역에서 한국이 주도적인 억제 체계를 갖추어야 한다. 북한이 핵무기로부터 얻으려는 이익은 실제 핵사용에서만 나오지 않는다. 핵 확전의 위험이 커질수록 한국은 그보다 훨씬 낮은 수준의 도발에도 단호하게 대응하기를 주저하게 되고, 북한은 바로 그 지점에서 더 큰 행동의 자유를 얻는다. 오물풍선과 무인기 침투, 위성항법 교란, 해상경계 부근의 행동, 사이버 공격을 통한 기술·자금 탈취, 허위정보와 인지전, 그리고 이를 뒷받침하는 핵 담화와 무력시위가 이런 영역의 문제에 속한다. 9차 당대회가 핵심 과업으로 제시한 인공지능 무인공격종합체, 2026년 4월 북한이 시험했다고 발표한 정전탄과 전자기 무기, 접경지 화력의 증강배치는 이 영역에서 북한이 사용할 수 있는 정책 수단들을 더욱 촘촘하게 채우는 방향으로 작용할 것이다.[52]

문제는 이런 수준의 위협에 대한 한국의 대응체계가 가장 비어 있다는 데 있다. 확장억제와 3축체계, NCG를 통한 협의 절차는 북한의 핵사용과 그에 준하는 물리적 공격을 겨냥해 설계되었다. 반면 핵사용 이전의 강압과 제한적 도발, 특히 사이버·인지·물리적 수단이 시차를 두고 결합되는 복합 도발에 대해서는 이를 하나의 공세로 판정하고 대응 수준을 결정할 주체도, 무엇에 당하면 무엇으로 대응한다는 문턱도 충분히 마련되어 있지 않다. 각각의 행위가 개별적으로는 대응 문턱에 미달하는 사건으로 처리되면 북한이 시도하는 강압은 아무런 비용 없이 성공한다. 결과적으로 대응체계의 밀도는 위협의 발생 가능성과 반비례한다. 가장 가능성이 낮은 전면적 핵사용에 가장 많은 자원과 제도가 집중되어 있고, 가장 가능성이 높은 하위 수준의 도발에는 가장 적은 것이

---

[51] Yang Gyu Kim, “Building Conditions for Peace on the Korean Peninsula: Prioritizing Countervalue over Counterforce,” International Journal of Korean Unification Studies 34-2 (2025), pp. 22-24.

[52] 홍민(2026, 13); Colin Zwirko, “North Korea Says It Tested Missiles with Cluster Munitions, Blackout Bombs,” NK News, April 9, 2026.

ⓒ EAI 2026

투입되어 있다. 이는 냉전기 대량보복 전략이 직면했던 문제와 구조적으로 같다. 최상단의 위협에만 대응체계가 집중되면 그 아래 수준의 도발은 사실상 자유로워진다.

이런 수준의 위협에 대한 억제는 미국에 위임할 수 없는 한국의 과업이며, 그 핵심 논리는 응징보다 복원력이다. 북한의 전쟁 구상은 초기 주도권 장악과 상대의 전쟁의지 소각을 통한 조기 종전에 기대고 있으며,[53] 그 전제는 한국의 지휘체계와 사회가 초기 선제 전술핵공격 충격에 무너진다는 가정이다. 반면 에너지 부족과 노후화된 산업기반, 제한된 전쟁물자 비축으로 인해 장기전 수행 능력은 북한의 구조적 약점이다.[54] 북한은 짧게 끝내야 이기고, 한국은 버티면 이기는 구조이다. 통신두절과 전자전·사이버 공격 속에서도 작동하는 지휘통제, 전력망·통신망·금융·항만의 신속한 복구 능력, 그리고 허위정보 공세 속에서도 유지되는 사회적 신뢰는 단순한 방어 조치가 아니라 북한 승리 공식의 전제를 무너뜨리는 억제 수단이다. 미국의 2022년 NDS가 거부·비용부과와 함께 복원력에 의한 억제를 별도의 범주로 제시한 것도 같은 논리이다.[55]

이 점에서 동맹 현대화 과정의 역할 재조정은 확장억제의 약화가 아니라 억제 기능의 분업으로 이해될 수 있다. 미국은 핵사용과 그 이후의 확전을 억제하는 최상단을 맡고, 한국은 그 아래 대역에서 물리적·비물리적 수단을 결합한 대응과 복원력을 맡는 것이다. 한국이 이 대역을 효과적으로 관리할수록 북한이 핵의 그림자를 이용해 얻을 수 있는 강압의 이익은 줄어들고, 미국의 확장억제는 본래의 임무인 핵사용 억제에 집중할 수 있다.

넷째, 미국의 전략적 필요를 한국의 확장억제 강화에 적극 활용해야 한다. 한국은 미국에게 단순히 “우리를 지켜달라”고 요구하는 데 머물러서는 안 된다. 한반도에서 북한의 핵사용을 확실하게 억제하는 것이 미국의 대만 억제와 중국의 핵강압 대응, 인도-태평양의 군사력 균형 유지에도 필요하다는 점을 지속적으로 강조해야 한다. 한반도 확장억제를 한국에 제공하는 안보서비스가 아니라 미국 자신의 인도-태평양 전략을 가능하게 하는 하나의 조건으로 만들어야 한다.

---

[53] 『로동신문』, 2022년 4월 5일(4월 4일 김여정 담화); 하영선·김양규, 「북한의 대남노선 전환 바로 읽기」, 『EAI 이슈브리핑』 (서울: 동아시아연구원, 2024).

[54] 김태현·강동수·고동환·안경모, 『북한 군사리포트: 북한의 전쟁 지속능력 평가』 (논산: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2025), 요약 pp. 3-6.

[55] U.S. Department of Defense, 2022 National Defense Strategy of the United States of America (Washington, D.C.: DoD, 2022), p. 8.

ⓒ EAI 2026

이러한 논리는 전작권 전환이나 주한미군 태세 조정과도 연결된다. 한국이 한반도 재래식 방어에서 보다 큰 책임을 담당하고 주한미군의 일부 역할과 형태가 변화한다고 해서 미국의 핵 공약까지 같은 방향으로 축소되어야 할 이유는 없다. 오히려 재래식 차원의 책임분담이 커질수록 확장억제에서는 한미 간 협의와 전략적 연결을 더욱 명확히 함으로써 국민과 북한 모두에게 "동맹의 형태는 변화하지만 핵억제의 실질은 약화되지 않는다"는 메시지를 보여줄 필요가 있다.

다섯째, 전술핵 재배치와 독자 핵무장을 둘러싼 국내 논쟁에 대해서도 보다 냉정한 전략적 판단이 필요하다. 북한의 핵 능력이 빠르게 증가하고 미국 본토에 대한 핵 위협까지 현실화 된 상황에서 이러한 주장이 등장하는 배경은 충분히 이해할 수 있다. 확장억제에 대한 국민적 불안 역시 단순히 비합리적인 감정으로 치부해서도 안 될 것이다.

그러나 확장억제에 불확실성이 존재한다는 것과 확장억제가 붕괴했다는 것은 전혀 다른 명제이다. 현재 미국은 한반도 확장억제를 유지해야 할 강한 군사적·동맹적·비확산적 이해를 가지고 있으며, NCG를 비롯한 제도적 장치 또한 이전보다 발전해 있다. 따라서 기존 체제의 신뢰성이 아직 충분히 활용되지 않은 상황에서 곧바로 전술핵 재배치나 독자 핵무장을 최적의 대안으로 전제하는 것은 신중하지 못하다.

전술핵 재배치는 단기적으로 강한 가시성과 심리적 안심을 제공할 수 있지만, 군사적으로는 한국을 중국, 러시아와 북한의 핵·재래식 선제타격에서 더욱 중요한 표적으로 만들고 핵 위기 시 확전 관리의 부담을 증가시킬 수 있다. 특히 대만과 한반도의 핵 위기가 동시에 발생하는 상황에서는 한국이 미중 핵 경쟁에 보다 직접적으로 연루될 위험도 반드시 고려해야 한다.

독자 핵무장 역시 단순히 북한과 핵탄두 숫자를 맞추는 문제가 아니다. 한미동맹의 구조, 미국의 안보 공약, 일본과 중국의 대응, NPT 체제, 한국의 국제적 위상과 경제·기술 관계까지 연쇄적으로 변화시킬 수 있는 선택이다. 따라서 핵무장이 제공할 수 있는 억제 효과만이 아니라 그 과정에서 상실할 수 있는 동맹·경제·외교·전략적 자산까지 함께 계산해야 한다. 핵무장은 불안을 제거하는 단순한 보험이 아니라 한국의 국가전략 전체를 다시 선택하는 문제이다.

여섯째, 이러한 판단을 가능하게 하려면 확장억제에 대한 국내 담론 자체를 변화시켜 나갈 필요가 있다. 국민에게 필요한 것은 "미국이 반드시 우리를 지켜줄 것"이라는 추상적인 확언을 반복하는 것이 아니다. 오히려 왜 미국이 자신의 국가이익을 위해서라도 한반도에서 핵 억제가 붕괴하는 상황을 원하지 않는지를 설명해야 한다. 대만사태에서 중국의 핵강압을 억제해야 하는 미국에게 북한의 핵사용은 또 하나의 핵전구를 만들어낸다. 한국에서 확장억제가 무너지면 일본과

ⓒ EAI 2026

다른 동맹국의 미국 핵우산에 대한 신뢰에도 영향을 미칠 수 있다. 한국의 독자 핵무장으로 이어질 경우 미국이 오랫동안 유지해 온 비확산질서에도 부담이 발생한다. 결국 한반도 핵억제는 한국만의 문제가 아니라 미국의 인도-태평양 전략과 동맹체제 전체에 연결되어 있다.

바로 이 구조를 국민에게 설명할 때 확장억제는 심리적 의존이 아니라 전략적 이해관계의 제도로 이해될 수 있다. 그리고 이러한 인식이 확립되어야 북한이 핵위협을 통해 한국 사회의 불안을 확대하고 한미동맹의 신뢰를 흔드는 전략의 효과도 줄어들 수 있다. 북한이 선포한 공세적 핵전략 역시 이러한 관점에서 볼 필요가 있다. 북한이 실제 핵무기를 보유하고 있고 제한핵사용 가능성이 존재한다는 사실은 엄중하게 받아들여야 한다. 그러나 북한이 주장하듯 핵을 제한적으로 사용한 뒤 미국의 보복을 억제하고, 한미의 전쟁의지를 무너뜨리며, 확전을 자신에게 유리하게 관리할 수 있다는 전략적 전제까지 그대로 받아들일 필요는 없다. 북한의 핵 위협은 현실이지만, 북한이 선전하는 핵전략의 모든 내용이 현실인 것은 아니다.

따라서 한국의 대응은 북한의 핵 위협에 압도되어 스스로 동맹의 신뢰성을 먼저 의심하는 것이어서는 안 된다. 반대로 북한의 핵 위협이 미국의 대중국 억제와 인도-태평양 전략에 미치는 영향을 정확히 분석하고, 바로 그 미국의 이해관계를 활용하여 한반도 확장억제를 더욱 견고하게 제도화해야 한다.

결국 동맹 현대화 시대의 핵전략은 확장억제를 막연하게 믿는 전략도, 불신하여 성급하게 포기하는 전략도 아니다. 믿을 수 있도록 만드는 전략이어야 한다. 한국의 방위 능력을 강화하고, 한미 핵 협의를 제도화하며, 미국 자신의 전략적 이해를 한반도 억제의 성공과 결합시켜야 한다. 확장억제의 가장 강한 보증은 미국의 선의가 아니다. 한반도의 핵 억제 실패를 미국 자신의 전략적 실패로 만드는 구조이다. 한국은 확장억제를 믿으라고 요구할 것이 아니라, 믿을 수밖에 없는 구조로 설계해야 한다.■

ⓒ EAI 2026

VII. 참고문헌

대한민국 외교부. 2024. “Joint Statement by President Joseph R. Biden of the United States of America and President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea on U.S.-ROK Guidelines for Nuclear Deterrence and Nuclear Operations on the Korean Peninsula.” 7월 11일.

박용한·이상규. 2023. “북한의 핵탄두 수량 추계와 전망.” 『동북아안보정세분석』. 한국국방연구원.

서동구. 2023. “북한의 새로운 핵태세 전환과 한국의 대응 전략.” 『통일정책연구』 32, 1: 291-321.

설인효. 2024. [서지정보 확인 필요]

설인효. 2026. [서지정보 확인 필요]

설인효·손한별. 2023. “미국의 확장억제 강화방안: 북한 전술핵 위협과 한미 통합 핵억제를 중심으로.” 『국가안보와 전략』 23, 2: 1-36.

이상규. 2025. “최근 북한의 핵무기 생산 능력 변화 분석과 비핵화 고려사항.” 『KIDA 안보전략 FOCUS』.

이한준·신성호. 2024. “핵무력정책법에 드러난 북한의 핵전략: 핵태세 최적화 이론을 중심으로.” 『국제·지역연구』 33, 4: 57-84.

임을출. 2023. “김정은 정권의 핵무력정책 법령화: 배경, 특징과 함의.” 『통일과 법률』 54: 74-103.

함형필. 2021. “북한의 핵전략 변화 고찰: 전술핵 개발의 전략적 함의.” 『국방정책연구』 37, 3: 7-43.

Bleek, Philipp C. and Eric B. Lorber. 2014. “Security Guarantees and Allied Nuclear Proliferation.” *Journal of Conflict Resolution*, 58(3): 429-454.

ⓒ EAI 2026

Buchanan, Ross, Lesley Kucharski, Anna Péczeli, and Kimberly Peh. 2024. *Extended Deterrence in the Indo-Pacific: A Regional Track 1.5 Dialogue*. Livermore, CA: Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory. September.

Cancian, Mark F., Matthew Cancian, and Eric Heginbotham. 2024. *Confronting Armageddon: Wargaming Nuclear Deterrence and Its Failures in a U.S.-China Conflict over Taiwan*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies and MIT Security Studies Program. December.

Cho, Hyun-Binn and Ariel Petrovics. 2022. "North Korea's Strategically Ambiguous Nuclear Posture." *The Washington Quarterly*, 45(2): 39-58.

Davenport, Kelsey. 2026. "North Korea Unveils New Enrichment Facility." *Arms Control Today*. July/August.

Fravel, M. Taylor and Magnus Langset Trøan. 2023. "The Dynamics of an Entangled Security Dilemma: China's Changing Nuclear Posture." *International Security*, 47(4): 147-187.

Garlauskas, Markus, Lauren D. Gilbert, and Kyoko Imai. 2025. *A Rising Nuclear Double-Threat in East Asia: Insights from Our Guardian Tiger I and II Tabletop Exercises*. Washington, D.C.: Atlantic Council. May.

Henke, Marina E., Dino Kolonic, and Felix Lemmer. 2026. "Russian Roulette Revisited: Does a Limited Nuclear Strike Constitute a Winning Strategy?" *Contemporary Security Policy*, 47(2): 655-679.

Hwang, Ildo. 2021. "North Korea's Nuclear Command and Control Estimate: Variables and Trends." *The Korean Journal of Defense Analysis*, 33(4): 617-638.

Korean Central News Agency. 2022. "Law on DPRK's Policy on Nuclear Forces Promulgated." September 9.

ⓒ EAI 2026

Kristensen, Hans M., Matt Korda, Eliana Johns, and Mackenzie Knight. 2024. "North Korean Nuclear Weapons, 2024." *Bulletin of the Atomic Scientists*, 80(4): 251-271.

Lee, Dong Sun and Iordanka Alexandrova. 2021. "North Korean Nuclear Strategy: Envisioning Assured Retaliation." *International Relations of the Asia-Pacific*, 21(3): 371-400.

Narang, Vipin and Ankit Panda. 2020. "North Korea: Risks of Escalation." *Survival*, 62(1): 47-54.

Office of the Director of National Intelligence. 2025. *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*. Washington, D.C.: ODNI. March.

Office of the Director of National Intelligence. 2026. *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*. Washington, D.C.: ODNI.

Suh, Kyungwon. 2026. "Nuclear Balance and Extended Deterrence: Evidence from Cold War Superpower Alliances." *Journal of Peace Research*, 63(2): 232-245.

United States Forces Korea. 2026. "Joint Press Statement on the Sixth Nuclear Consultative Group Meeting." June 11.

U.S. Department of Defense. 2018. *Nuclear Posture Review*. Washington, D.C.: Department of Defense. October.

U.S. Department of Defense. 2022. *2022 Nuclear Posture Review*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense. October.

U.S. Department of Defense. 2024. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.

U.S. Department of Defense and Republic of Korea Ministry of National Defense. 2024. "56th Security Consultative Meeting Joint Communique." October 30.

Ven Bruusgaard, Kristin. 2021. "Russian Nuclear Strategy and Conventional Inferiority." *Journal of Strategic Studies*, 44(1): 3-35.

ⓒ EAI 2026

Yonhap News Agency. 2026. "N. Korea's Kim Inspects New Nuclear Facility, Vows to 'Exponentially' Bolster Nuclear Forces." June 4.

Yoo, Inseok. 2024. "North Korea's Nuclear Strategy: Limited Nuclear Use and Escalation Management." *Pacific Focus*, 39(3): 615-645.

ⓒ EAI 2026

■ **설인효**_국방대학교 전략학부 교수.

■ **김양규**_국방대학교 안보정책학부 교수.

■ 담당 및 편집: **임재현**_EAI 연구원

문의: 02-2277-0746 (ext. 209) jhim@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해임을 밝힙니다.

발행일 2026년 11월 9일
“북핵 위협과 확장억제의 실효성” 979-11-7584-172-7 95340

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr

ⓒ EAI 2026