



북한의 6 월 공세 : 의도, 의문점, 전망과 대응

2020-21

박원곤 객원연구위원

아산정책연구원

2020.07.07

6 월 4 일 김여정 노동당 제 1 부부장의 거친 담화로 시작된 북한의 공세는 16 일 개성 남북공동연락사무소 파괴로 정점을 찍은 뒤 24 일 대남군사행동 보류 발표로 이어졌다. 전체주의 1 인 지배 체제인 북한 특성상 정책 결정 과정의 투명성이 전혀 담보되지 않지만, 특히 이번 사례는 여러 측면에서 의구심을 자아낸다. 현재까지 진행된 북한의 2020 년 6 월 공세를 복기하여 북한의 의도를 분석하고 의문점을 도출한 후 북한의 행보를 전망하면서 한국의 대응 방안을 제시하고자 한다.

북한의 의도

북한 공세의 의도와 배경 중 다음 사안은 확인된다. 첫째, 북한의 한국에 대한 대북 전단살포 시비는 한반도 긴장 조성을 위한 명분에 불과하다. 4 일 김여정의 담화 직후 통일부는 4 시간여 만에 사실상 화답하여 “전단 관련 제도 개선 검토 중”이라는 입장을 발표하였다.¹ 그런데도 북한이 9 일 남북 통신선을 단절하고 남북관계를 “대적관계”로 공포하자,² 한국은 급을 올려 국가안전보장회의(NSC)를 통해 “대북 전단 및 물품 등의 살포 행위를 철저히 단속하고, 위반 시 법에 따라 엄정히 대응할 것”임을 다시금 약속하였다.³ 15 일에는 문재인 대통령까지 나서서 두 차례나 북한을 이해한다는 메시지를 발신했으나 북한은 16 일

남북공동연락사무소 폭파를 감행하였다. 북한은 애초 한국의 반응과 상관없이 대북 전단을 빌미로 긴장 조성을 계획했던 것으로 볼 수 있다.

둘째, 이번 도발의 목적 중 하나는 북한 내부 결속이다. 김여정의 첫 담화를 노동신문에 실은 후 모든 담화를 북한 주민에게 공개하였다. 북한 내에서 잘 통용되지 않는 탈북자라는 단어를 사용하고 대규모 군중집회를 개최하여 대남 적개심을 고취하였다. “남조선당국자들이 저지른 죄값을 똑똑히 받아내”겠다는 북한의 담화가 연속되었다.⁴ 북한에 익숙한 내부 불만을 외부로 돌리는 방식이 연출된 것이다.

6 월이라는 시점을 특정한 것은 북한 내 코로나 상황과도 연계가 있어 보인다. 북한이 1 월 초부터 사실상 봉쇄에 준하는 방역 체계를 가동했음에도 김정은이 주재한 7 월 2 일 노동당 중앙위원회 정치국 확대회의는 “국가비상방역사업을 강화하여 지금의 방역형세를 더욱 공고화하기 위한 문제”가 핵심 의제로 다루어졌다고 발표했다.⁵ 북한이 여전히 부인하고 있으나, 코로나 19 가 북한에 전파되었을 가능성을 배제할 수 없고 6 개월간의 노력에도 불구하고 북한 내 어려움이 가중되고 있다는 의미로도 해석이 가능하다. 후술할 경제적 어려움과 더불어 전염병의 만연은 북한 민심의 이반 가능성을 높이므로 이 시점에서 대외 긴장 조성을 통한 체제 결속을 도모한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 북한의 공세는 심각한 경제 상황을 반영한다. 북한은 지난 1 월 ‘국가비상방역체계’를 선포한 후 지금까지도 생명선인 중국과의 국경을 닫고 있다. 지난 5 월 한국의 국가정보원은 평양 내 사재기가 있다고 밝혔고, 6 월 북한 정치국 회의에서 김정은은 ‘평양시민 생활보장’을 주요 의제로 제시하였다.⁶ 모든 물자가 우선 집결하는 평양조차도 경제난이 나타나고 있음을 북한 스스로 인정한 것이다. 북한의 경제난이 만성적이고 도농 격차가 큼을 감안할 때 평양에 문제가 발생함은 북한 경제 내구성의 한계를 반영한다. 코로나로 인해 모내기철에 군중이 제대로 동원되지 않고 비료도 공급되지 않아 식량난이 더욱 악화할 것도 자명하다. 김정은이 야심차게 보여준 순천 인비료 공장도 가동이 원활치 않은 것으로 알려지고 있다. 대남 공세의 이유가 북한 주민이 겪는 경제적 고통을 외부로 돌리기 위한 것임을 추론케 한다.

북한 공세의 의문점

북한의 6월 공세는 위와 같이 일부 의도는 확인되나, 적지 않은 의문점을 자아낸다. 6월 17일 북한 총참모부가 발표한 4대 “대적군사행동” 중 최소 2개는 실행할 경우 북한에 매우 불리하게 작용한다. 금강산과 개성에 군사력을 전개하는 것은 김정은 시대 들어 강력히 추진해온 경제발전과 관광 사업에 정면으로 배치된다. 이미 공동연락사무소 파괴로 세계를 충격에 빠뜨린 상황에서 경제특구인 개성을 해체한다면 북한의 나머지 경제특구에 대한 해외투자를 기대할 수 없게 된다. 군부대가 주둔하면 원산 갈마와 연계한 금강산 관광은 어려워진다. 더불어 동 조치는 북한도 선대의 업적으로 나름대로 의미를 부여하는 2000년 6.15 남북공동성명을 사실상 무효화하는 것이다.

비무장 지대에 ‘민경초소’(GP) 재설치는 한국 내에서 북한에 유리하다는 비판이 끊이지 않는 2018년 9.19 군사합의를 완전히 파기하는 것이다. 이미 지난 11월 해안포 사격과 5월 GP 총격으로 합의의 유효성 문제가 심각하게 제기되지만, 민경초소가 재설치 되면 더는 논란의 여지없이 합의는 무효화된다. 한국 내에서 북한이 꺼리는 군사분계선 인근 감시정찰을 재개하려는 요구가 거세질 것이다.

북한의 갑작스러운 확성기 설치도 이해되지 않는 행동이다. 확성기는 한국의 대북 ‘비대칭 전력’으로 불릴 만큼 북한에 불리하다. 확성기 출력 자체가 비교되지 않고 전력 사정도 안 좋으며 무엇보다도 선전 효과 측면에서 한국이 월등하다. 구태여 북한을 적극적으로 자극하는 내용 없이 남한의 일상 삶을 들려주어도 북한에는 큰 타격이다. 이런 문제를 잘 아는 북한은 2015년 확성기 조준 사격 위협을 가한 바 있고, 확성기 사안만으로 남한과 대화를 먼저 요청한 사례도 있다.⁷ 2018년 4.27 판문점 선언 논의 시 북한이 확성기 제거를 우선 제기했다고 알려진 바 있다. 이만큼 공을 들여 중지시킨 확성기 방송을 북한이 먼저 틀겠다는 행동은 이해가 어렵다.

북한이 24일 아무런 설명 없이 대남 4대 군사행동 ‘보류’를 발표한 것도 의아하다. 어려운 경제 사정으로 교과서 만들 종이도 없는 것으로 알려진 북한이 주민을 격동하여 준비한 컬러로 인쇄된 1,200만 장이나 되는 빠라를 뿌리지 못하고 중지한 것을 북한 주민이 어떻게

받아들일지 의문시된다. 준비된 뼈대를 남측으로 상징적 수준이라도 뿌리고 난 후 '보류'한다는 발표를 했다면 북한 주민의 최소한도 감정 분출은 가능했다. 일회성 뼈대 살포이므로 한국 정부의 대북 전단살포 금지법 제정도 크게 영향받지 않고 추진될 수 있다. 그런데도 북한 당국의 아무런 설명 없는 태도 변화는 북한 주민의 의구심을 자아낼 것이다.

북한의 향후 행보

북한의 급작스러운 태도 변화에 대해 중국의 대북 지원, 한국 정부(청와대) 개입, 북한 군부의 반발, 김정은의 건강 이상, 북한의 최초 목표 달성, 미국의 무력시위, 한국 정부의 강력 대응 등의 다양한 설이 제시되나 온전한 설명으로는 부족하다. 상당 기간 설왕설래가 지속될 가능성이 크나, 다음과 같은 북한의 행보는 예상할 수 있다.

북한은 한국 정부에 적극적인 조치 이행을 압박할 것이다. 24일 노동당 중앙위 부위원장인 김영철이 평소답지 않은 온화한 표현으로 점철된 담화를 발표하였으나, "남조선 당국의 차후 태도와 행동 여하에 따라 북남관계전망에 대하여 점쳐볼 수 있는 이 시점"이라는 경고도 잊지 않았다.⁸

'남조선 당국의 차후 태도'는 북한이 4대 군사행동은 일사천리로 감행하였다면 논란이 격화될 수 있는 쟁점들이었으나, 북한의 '보류'로 한국 정부가 시행할 시간을 '허용'하였다. 북한은 한국 정부가 대북전단 살포 금지법을 신속하게 제정하고, 김여정이 제기한 "한미실무그룹"(한미 워킹그룹) 해체를 기대할 것이다.⁹ 더불어 한국 정부가 적극적으로 나서서 미국을 설득하여 제재 면제와 예외를 도출하기 원한다.

북한은 담화 공세에 포함된 연합훈련과 전략자산 전개 영구 중단도 압박한다.¹⁰ 그러나 한국 정부는 하반기 연합훈련을 유예할 경우 전작권 전환을 위한 '완전운용능력'(FOC) 평가를 못하여 목표한 임기 내 전환이 어려워질 수 있으므로 딜레마에 빠지게 된다. 이에 대해 이미 한국 국방부는 연합훈련을 쪼개어 "방어와 공격, 공중전과 해상전, 군수와 공병 등 병과 별로

연합훈련을 따로 연 뒤 나중에 개별 훈련 결과를 종합"하는 안을 검토하고 있는 것으로 알려져 있다.¹¹ 그러나 이러한 접근은 버웰 벨 전 연합사 사령관이 이미 지적했듯이 오케스트라 공연에 앞서 개별 연습만 하고 합주 연습이 없는 것과 마찬가지로 전작권 전환을 위한 객관적 판단 기준을 충족하기 어렵다.¹²

당분간 남북간 냉각기류는 계속될 것이다. 군사행동은 보류했으나, 김여정이 9 일 밝힌 "대남사업을 철저히 대적사업으로 전환해야 한다"는 북한 입장을 근본적인 변화는 보이지 않는다.¹³ 북한이 도발은 자제하면서 한국 정부의 조치를 비롯한 대북정책 동향을 주시할 것으로 판단된다. 한국 정부가 북한이 원하는 조치인 전단 살포 금지법을 만들더라도 대북 제재전선에서 이탈하여 개성공단과 금강산 관광의 즉각적인 재개를 시행하지 못할 경우 남북관계 개선에 나설 가능성은 크지 않다. 더불어 북한은 미국 상황을 지켜보면서 북미 관계 하위에 남북 관계를 두고 정책을 추진할 가능성이 크다.

북한은 언제든지 군사행동을 포함한 공세 재개장치를 마련해 두었다. 6 월 24 일 공포된 '보류'는 당 중앙군사위원회 결정 사항이 아닌 예비회의 논의 사안으로 발표되었다.¹⁴ 예비회의 자체가 생소한 것이지만, 보통 본 회의에 상정할 안건을 다루는 것이 예비회의의 일반적 성격이다. 본 회의에 올려진 안건은 비준 여부를 확정해야 할 부담이 있으므로 가능성을 열어두는 차원에서 예비회의에서 보류를 선택한 것으로 볼 수 있다. 이 의미는 언제든지 군사행동을 안건으로 재상정하여 중앙군사위에서 비준할 수 있도록 한 것이다.

큰 틀에서 북한의 공세는 작년 12 월 채택된 정면돌파 노선의 이행으로 볼 수 있다. 북한은 정면돌파노선을 "미국의 대북제재 책동 분쇄"로 정의하면서 강압적 수단을 쓰겠다고 공언한 바 있다.¹⁵ 계획대로라면 북한은 올 초부터 긴장을 고조하면서 요동치는 미국 대선 국면을 활용하여 트럼프 행정부를 압박하려 했을 것이다. 그러나 예기치 않은 코로나 19 와 여전히 불명확한 김정은의 연속된 잠행 등의 이유로 미루다가 약한 고리인 한국을 상대로 노선 시행을 본격화한 것으로 볼 수 있다. 특히 코로나 19 로 인한 경제적 어려움으로 시간표를 더욱 빨리 돌려야 필요성도 있을 것이다.

북한은 머지않아 미국을 본격적으로 압박할 수 있다. 북한은 코로나 19 에 대한 미숙한 대응, 인종 차별 문제, 존 볼턴 보좌관 회고록, 러시아의 탈레반 사주 스캔들 등의 악재로 지지도가 계속 하락하는 트럼프 대통령을 상대로 북한 문제가 대선 가도에 악재가 될 수 있음을 보여줌으로써 자신들의 협상력을 극대화하려 할 것이다. 그러나 북한의 입장에서는 실무회담을 통해 로드맵을 만들어 비핵화 조치를 정밀하게 따지려는 민주당 정부 보다는 자신의 협상력을 과신하는 트럼프와의 담판을 선호할 수 있다. 따라서 트럼프 재선을 결정적으로 방해하지 않는 수준에서 대미 압박을 가하려 할 것이다.

이를 위해 북한은 조만간 단거리 미사일 발사를 시작으로 준중거리 미사일 발사도 감행할 수 있다. 준비되었다면 11 월 대선 이전 적절한 시점을 택하여 잠수함발사탄도미사일(SLBM)과 평화적 목적이라고 주장하는 '위성' 발사도 시도할 가능성을 배제할 수 없다. 노동당 창건 75 주년이 되는 10 월 10 일을 주목할 필요가 있다. 트럼프 대통령은 미국 본토에 대한 직접 위협이 되는 대륙간탄도미사일(ICBM)과 핵실험을 레드라인으로 설정하고 다른 도발은 사실상 수용하는 태도를 보인다. SLBM 과 위성은 미 본토에 대한 위협으로써 사실상 레드라인을 밟는 것이나 작년 10 월 SLBM 인 북극성 3 형 발사시 트럼프의 무대응을 볼 때 문제 제기 가능성은 작다.¹⁶ 다만, 위성발사의 경우 사실상 ICBM 개발로 해석될 수 있다는 점에서 강경 대응을 선택할 수도 있으나, 대선을 앞둔 상황에서 카드가 마땅치 않다. 트럼프 대통령이 대선전에 선명성을 강조하기 위한 공세적 정책으로 선회할 수도 있지만 여전히 자신의 업적으로 생각하는 지난 2 년여 간의 대북정책을 완전히 부인하기는 쉽지 않다. 트럼프 대통령의 반응과 상관없이 미 언론과 민주당 등은 크게 반발할 수 있으므로 트럼프 행정부에 대한 효과적인 압박으로 기능할 것이다.

한국의 대응

2020 년 6 월 북한 도발의 의도, 의문점, 전망 등을 종합할 때 한국과 한미동맹은 다음과 같은 대응이 필요하다. 우선 북한의 군사적 도발에 대한 강력한 대응 의지를 천명해야 한다. 북한이 군사행동을 재개하고 특히 단순한 무력시위가 아닌 실질적 도발을 감행할 가능성도

대비해야 한다. 이 경우 한미는 적절한 시점에 북한에 사전 경고할 필요가 있다. 북한이 도발한다면 한미는 강력히 대응할 것임을 분명히 하고, 구체적인 상황을 설정하여 대규모 연합훈련과 전략자산 전개도 재개할 것을 밝힐 필요가 있다. 북한이 9.19 군사합의를 파기한다면 국방부와 합참은 그 즉시 이전 상황으로 복귀한다는 명확하고 일관된 메시지도 북측에 전달해야 한다. 더불어 2013년 한미가 합의한 '국지도발 대비계획'도 점검해야 한다. 한미가 역지력을 확고히 할수록 북한의 목표 달성이 어려우므로 도발 가능성은 작아진다. 북한의 군사적 도발은 한반도 평화프로세스의 종결을 의미한다. 미국도 더는 북한과 협상에 나설 명분을 찾을 수 없게 된다. 따라서 대화의 문을 완전히 닫지 않기 위해서라도 북한의 군사 도발은 막아야 한다.

한국의 대북정책에 대한 재검토가 필요하다. 작년 2월 하노이 회담 결렬 이후 북한은 4월 시정연설을 통해 한국을 "오지랖 넓은 중재자"로 규정하고, 8월 16일 문 대통령의 "평화경제" 구상을 "삶은 소대가리 양천대소"라는 인격 모욕적 표현을 사용하면서 거칠게 비난한 바 있다. 2020년 6월 공세 이후 한국 정부가 북미정상회담을 추진하겠다는 의지를 7월 1일 밝히자 북한은 사흘 후 최설희 외무성 제1부상의 담화를 통해 "당사자인 우리가 어떻게 생각하겠는가에 대해서는 전혀 의식하지 않고 선부르게 중재의사를 표명하는 사람이 있다"면서 한국의 중재자 역할을 다시금 거부했다.

전술한 바와 같이 북한은 남북관계를 북미관계 하위에 배치했다. 미국과의 관계가 진전되어야 남북관계를 재개할 수 있다는 것이다. 대신 한국을 압박하여 미국의 제재를 완화하도록 설득하거나, 한국이 제재에서 이탈하여 '민족 공조'에 나서기를 요구한다. 그런데도 한국 정부는 지속적으로 대북 5대 프로젝트를 비롯하여, 특사파견, 정상회담 등을 제안하고 있다. 북한의 입장에서 바라보는 내재적 접근 차원에서 볼 때 한국의 제안은 북한의 관심 사안이 아니다. 예를 들어 예비타당성도 면제된 2조 8천억 원의 소요되는 남북철도 연결사업의 동해 북부선 남측 구간 공사는 북한이 원하는 것이 아니다. 북한은 한국이 북한 내 고속철도를 건설해 주기를 원한다는 입장을 전달한 것으로 알려졌다. 작년 1월 신년사 이래 북한은 한국에 제재 대오에서 이탈하여 금강산과 개성공단을 즉각

재개하라고 수차례 요구하였다. 이를 배제한 한국의 대북 사업 제안은 북한의 입장에서 '놀림' 받는다고 느낄 수 있다.

종합할 때 한국 정부는 현 상황에서 새로운 제안을 하기보다는 상황의 복기가 우선되어야 한다. 북한의 6월 공세에 대한 의도를 파악하면서 정책 전반에 대한 재검토가 필요하다. 현시점에서 아무것도 하지 않는 것도 전략적 선택이 될 수 있다. 비핵화 대화가 다시금 재개되면 북한은 한국에 손을 벌릴 수밖에 없는 구조이다. 비용에 민감한 트럼프 행정부가 상응 조치 논의 과정에서 주된 역할을 한국에게 넘길 것이므로 남북관계는 재개될 것이다.

한미 공조를 약화하는 조치는 지양해야 한다. 대표적인 예로 한미 워킹그룹을 들 수 있다. 미국과의 협의를 위한 단일 창구인 한미 워킹그룹을 해체한다면 한국 정부는 미 재무부, 상무부, 법무부 심지어는 지방 검찰까지도 쫓아다니면서 제재 위반 여부를 확인해야 한다. 2018년 남북 교류가 활발할 때도 한국 농구 대표팀이 국적기를 수배하지 못해서 군수송기를 타고 간 것은 제재에 저촉될 경우 기업이 받는 불이익이 지대함을 보여준다. 제재 하에서 한국이 할 수 있는 것과 없는 것을 다시 한번 제대로 확인한 후 북한에 헛된 기대감을 주어서는 안 된다.

마지막으로 남북관계의 기본속성을 제대로 이해하고 '밀고 당기기'식의 관계 설정이 필요하다. 국제관계에서 '신뢰'는 제도를 통해 이루어진다. 예를 들어 9.19 남북군사합의를 수년 동안 남북 양측이 준수하면 신뢰가 쌓이게 된다. 단임제 대통령과 총선을 통해 국회의 여야가 종종 바뀌는 자유민주주의 국가인 한국이 일인체제인 북한과 신뢰를 쌓기 위해서는 개인적 관계가 아닌 제도에 의지해야 한다. 그러나 그 제도는 쌍방향이어야 한다. 지금 여권이 추진 중인 판문점 선언 비준은 북한이 상응한 제도적 장치를 마련하지 않는다면 의미가 없다.

무조건적인 대북 포용정책은 이번 사태에서 볼 수 있듯이 북한이 한국을 고정변수로 여기는 부작용을 낳는다. 북한이 무엇을 하더라도 한국이 수용한다는 것이다. 북한과의 대화 창은 열어도 북한이 선을 넘는 도발과 언사는 분명히 문제를 제기해야 건강한 남북관계를 위한 최소한의 기반을 마련할 수 있다.

- 1 "정부 "대북전단, 접경지역 국민생명 위협"...규제법안 검토," 『뉴스 1』, 2020.6.4.
- 2 "북남사이의 모든 통신연락선들을 완전차단해버리는 조치를 취함에 대하여," 『조선중앙통신』, 2020.6.9.
- 3 "청와대 "대북전단 살포 철저히 단속...위반시 엄정대응," 『연합뉴스』, 2020.6.11.
- 4 "정세론 해설, 요사스러운 말장난을 걷어치워야 한다" 『노동신문』, 2020.6.20.
- 5 "조선로동당 중앙위원회 제 7 기 제 14 차 정치국 확대회의의 진행," 『노동신문』, 2020.7.3.
- 6 "조선로동당 중앙위원회 제 7 기 제 13 차 정치국회의의 진행," 『노동신문』, 2020.6.8.
- 7 "대통령 인식 바뀌어야 우리가 북에 '갑' 된다," 『중앙일보』, 2020.6.18.
- 8 "남조선군부에 주의를 환기시킨다," 김영철 조선로동당 중앙위원회 부위원장 담화, 2020.6.24.
- 9 "철면피한 감언리설을 듣자니 역스럽다," 김여정 조선로동당 중앙위원회 제 1 부부장 담화, 2020.6.17.
- 10 "우리가 미국에 보내는 대답은 명백하다," 조선민주주의인민공화국 리선권 외무상 담화, 2020.6.12.
- 11 이철재·박용한, "분담금 더 내라는 美, 전작권 전환까지 걸고 넘어졌다," 『중앙일보』, 2020.5.27.
- 12 백성원, "[인터뷰: 벨 전 주한미군사령관] "연합훈련 전면 재개해야...훼손된 준비태세 복구 시급," VOA, 2020.1.20.
- 13 "북남사이의 모든 통신연락선들을 완전차단해버리는 조치를 취함에 대하여," 『조선중앙통신』, 2020.6.9.
- 14 "조선로동당 중앙군사위원회 제 7 기 제 5 차회의의 예비회의의 진행-조선로동당 중앙군사위원회 위원장 김정은 동지께서 회의를 지도하시였다," 『노동신문』, 2020.6.24.
- 15 "우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고 나가자-조선로동당 중앙위원회 제 7 기 제 5 차전원회의에 관한 보도," 『노동신문』, 2020.1.1.
- 16 "Trump Shows 'No Interest' in New North Korea Missile Threat, Prepares Diplomatic Offer," *The Time*, October 4, 2019.