

Online Series

2023. 04. 21. | CO 23-15

한미 연합훈련에 대한 북한의 인식과 행태

정성윤(통일정책연구실 연구위원)

북한의 핵·미사일 도발이 지속·강화되고 있다. 북한은 올해도 한미 연합훈련을 도발의 핑계로 강조하며 핵·미사일 고도화의 명분으로 활용하고 있다. 아울러 북한은 연합훈련을 전략적으로 활용해 대내 결속을 적극적으로 도모함과 동시에 다양한 대남·대외적 효과도 기대하고 있다. 연합훈련에 대한 북한의 전략적 인식과 행태는 김일성 집권 시기 이후의 지속적 측면과 현재 김정은 시기만의 차별적 측면을 동시에 고려할 필요가 있다. 전략 환경과 인식의 변화 및 연속성 차원에서 연합훈련에 대한 북한의 전략적 행태 이해에 도움이 되기 때문이다. 본 글은 연합훈련에 대한 북한의 정치적 인식, 안보적 두려움 등은 오랜 기간 큰 변화가 없지만, 김정은 정권이 2019년 이후 핵 능력 고도화를 위해 연합훈련을 전략적·다차원적으로 적극 활용 중이라 평가한다. 하지만 북한의 도발에 대해 지나친 공포를 가질 필요는 없으며, 연합훈련과 비핵화 노력은 지속 강화할 필요가 있음을 주장한다.

2023년에도 북한의 핵 위협에 대응하는 한미 연합훈련(이하 연합훈련)이 계속되고 있다. 1월 대대급 실기동훈련(Field Training Exercise: FTX)에 이어, 3월에는 대규모 야외기동훈련인 자유의 방패(Freedom Shield: FS), 한미 연합 상륙 훈련인 쌍룡훈련이 전개되었다. 연합훈련은 북한의 '불법적' 핵무장과 위협에 대한 자연스럽게 당연한 억제 훈련이다. 북한은 연합훈련 기간 전후 총 9차례의 도발을 강행했다(2023년 4월 15일 기준). 북한은 연합훈련을 핑계로 최근 화성-18형 ICBM(Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일) 시험 발사 등 핵·미사일 도발을 지속·강화함과 동시에 대규모 군중 동원을 통해 대남·대미 적개심을 분출하며 내부 결속도 다지고 있다. 본 글은 김정은 정권의 연합훈련에 대한 인식과 행태적 특징, 그리고 우리의 대응 방향을 제시한다.

한미 연합훈련에 대한 북한의 인식

연합훈련에 대한 북한의 오랜 반응을 통해 확인할 수 있는 특징은 크게 3가지이다. 첫째, 북한은 연합훈련을 정치적으로 접근한다. 북한은 김일성 집권기부터 일관되게 연합훈련을 자신들의 자주권과 최고이익을 침해하는 소위 ‘적대시 정책’의 상징으로 간주하고 있다. 북한은 연합훈련을 ‘정전협정 유린 및 파괴행위’, ‘노골적인 선전포고’ 등으로 비난해왔다. 즉 북한은 연합훈련을 통해 대미·대남 적대 의식을 재생산하고 강화한다.¹⁾ 둘째, 북한은 연합훈련을 두려워한다. 북한은 ‘북침전쟁연습’, ‘참수전략’, ‘핵공갈’, ‘핵전쟁 소동’ 등의 표현으로 안보 불안감을 애써 숨기려 하지 않았다. 북한은 실제 한미동맹과의 전쟁 가능성, 특히 미국의 핵 선제타격 사용 가능성에 대한 공포를 우려하고 두려워하고 있을 것이다. 셋째, 북한은 연합훈련을 미국의 반제국주의적 행태로 인식한다. ‘아시아 지배전략의 발판’, ‘아태중시전략에 따른 음흉한 술책’ 등의 언급에는 이러한 국제정지관이 내재되어 있다.

위와 같은 3가지 인식의 경향은 김일성·김정일 시기를 거쳐 현재까지도 일관되게 확인된다. 연합훈련에 대한 이러한 인식의 배경은 무엇일까? 가장 중요하고 명백한 이유는 바로 전쟁에 대한 경험과 한미동맹의 압도적 군사력에 대한 두려움 때문이다. 지난 수십 년 동안 북한의 일관된 비난과 요구를 고려하면 군사력 열세에 대한 실제적 공포감이 전혀 작동하지 않았다고 단정할 근거가 부재하다. 실제 김정일·김정은 시기에 북한 정권이 연합훈련에 대응해 발동한 작전태세 명령²⁾을 통해서도 안보 공포의 수준을 가늠할 수 있다. 북한은 연합훈련에 대응해 대규모 자원을 동원하며 전투동원태세(2009년, 2013년), 준전시상태(2015년)를 실제 발령한 바 있다. 일각에서는 연합훈련에 대해 북한이 실제 위협을 느끼지 않고 있으며, 심지어 훈련이 불필요하게 북한을 자극하는 부작용을 초래한다고 주장한다. 하지만 이는 경험적으로 타당한 평가가 아니다. 북한이 2018년 ‘연합훈련 중단과 핵실험 모라토리움의 교환’을 선뜻 제안하고 가까이 수용한 이유를 설명하기 힘들기 때문이다.

이처럼 역대 모든 북한 정권이 연합훈련을 실존적 안보 위협으로 인식했지만, 이중 김일성 정권의 안보 공포감이 상대적으로 가장 높았을 것으로 추정된다. 6·25 전쟁의 트라우마, 주한 미군의 전술핵무기, 그리고 남한의 군부 권위주의 정부의 존재가 이러한 인식에 강력히 작동했

1) 북한의 이러한 인식은 연합훈련에 대한 적개심의 이완과 해체를 의도적으로 경계하고자 하는 노력을 통해서도 확인할 수 있다. 실례로 2015년 3월 2일 외무성 대변인 담화에는 “《년례적》 《방어적》 훈련이라는 타령을 늘어놓아 우리를 저들의 전쟁연습에 습관시키고 만성화시켜 헤이되게 만든 다음 덮쳐들자는 속심”이라는 내용이 포함되어 있다.

2) 북한의 작전명령은 전시상태, 준전시상태, 전투동원상태, 전투동원준비태세, 전투경계태세, 경계태세와 같이 총 6단계로 편제되어 있다.

을 것이다. 전쟁을 직접 겪었던 김일성 정권은 실제 한미동맹이 전쟁을 개시하지 않을까 상당히 경계했을 것이다.³⁾ 하지만 김정일과 김정은은 오랜 기간 연합훈련이 실질적 공격으로 이어지지 않는 현실을 경험하며, 훈련 자체를 ‘즉각적인’ 위협으로 인지하는 수준은 김일성 시기에 비해 상대적으로 약화되었을 것이다. 다만 2017년 ‘화염과 분노’로 상징되는 트럼프 대통령의 고강도 대북 군사적 강압을 계기로 김정은 정권은 미국과의 핵전쟁 가능성을 우려했을 것이다. 그리고 이러한 염려로 인해 김정은 정권의 대미 정치적 흥정의 시급성과 필요성은 충분히 자극되었을 것이다.

북한의 대응 행태와 시사점

북한은 과거부터 연합훈련에 대해 군사적·정치적·전략적 차원 등 다양한 행태로 대응해 왔다. 북한은 우선 연합훈련에 대응한 군사훈련이나 무력 시위를 통해 한미동맹을 적극적으로 거부하고자 했고 그러한 능력의 실제 보유를 과시하려 했다. 북한은 정치적으로도 대응했다. 북한은 연합훈련을 전시국가 운영체제의 효과적 수단으로 활용해왔다. 독재자의 군부 통제력 유지와 주민들의 내부 결속력 강화가 핵심이다. 북한은 전통적으로 대남·대미 전략적 차원에서 도 연합훈련을 적극적으로 활용해 왔다. 흥정, 강압, 정치적 명분 확보, 협상력 강화 등 다양한 전략적 편익을 추구하고자 했다. 남북정상회담과의 연계(2007년), 개성공단 북한 노동자 철수 단행(2013년), 4차 핵실험(2016년), 모라토리엄과 훈련중단 교환(2018년)이 대표적이다.

하지만 최근 김정은 정권의 대응 행태는 선대와는 차별화되는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 김정은 정권의 대응이 빈도와 내용 차원에서 과거 선대 정권과 대비해 훨씬 공세적이다. 김정일 정권은 2001년부터 10년간 외무성, 최고사령부, 총참모부, 조국평화통일위원회, 판문점 대표부 등을 통해 연합훈련에 대해 총 37차례 공식적 입장을 천명했다. 이 중 연합훈련을 핵전쟁 연습이라고 비난한 횟수는 11건이었고 실제 군사적 대응은 7회에 불과했다. 반면 김정은 정권은 집권 이후 연합훈련에 대해 총 48차례 공식 입장을 냈고, 이 중 연합훈련을 핵전쟁이라 비난 혹은 핵무기를 통한 대응을 강조한 횟수는 총 24차례에 달했다. 동기간 김정은 정권은 연합훈련을 핑계로 총 81차례의 대응 도발을 강행했고 특히 2022년 이후 도발이 전체의 약 절반에 달한다.⁴⁾ 특히, 분석을 연합훈련 전후 50일 기간을 대상으로 할 때, 김정일 정권은

3) 주한미군이 상당한 양의 전술핵무기를 남한에 배치한 상태에서 연합훈련이 매년 시행된다는 차원에서도, 김일성 정권은 상당히 높은 수준으로 안보 위협을 느꼈을 것으로 추정할 수 있다.

4) 이 수치는 동기간 북한의 실제 도발 횟수보다 적다. 북한이 연합훈련과 상관없는 시기에도 도발을 강행하기 때문이다. 실제 2022년부터 2023년 4월 15일까지 북한의 전체 도발 횟수는 53건이다. 하지만 본 연구에서는 2022년 1월 1일 이후 12차례의 도발과 2023년 1월의 도발 1회를 제외했다.

연합훈련 기간 2건의 도발을 강행했지만, 김정은 정권은 총 52차례나 도발했다.⁵⁾ 즉 김정은 정권은 선대 정권에 비해 훨씬 모험적이고 공세적으로 연합훈련에 대응했다. 김정은 정권의 이러한 행태는 한미 연합자산의 추가적 전개를 자연스럽게 그리고 빈번히 유도함으로써, 한반도 안보 위기 수준이 만성적으로 높게 지속되는 원인으로 작동하고 있다.

둘째, 김정은 정권은 핵 능력 강화의 명분으로 연합훈련을 적극 활용하고 있다. 김정은 정권은 연합훈련을 부당한 핵 위협이라 포장하며 자신들의 핵 능력 보유 노력을 대내외적으로 합리화하고 있다. 김정은 정권이 최근 연합훈련에 대한 대응의 모양새로 핵 고도화 도발을 강행하고 있지만, 정확히 표현하면 김정은의 핵 능력 증강의 주된 이유가 연합훈련 때문만은 아니다. 문재인 정부 중·후반기 북한의 거듭된 도발과 2022년 연합훈련 직전의 고강도 핵·미사일 도발은 연합훈련과 직접적 관련이 없었다. 문재인 정부가 연합훈련을 자제했던 2019년 5월부터 3년간 북한은 총 40회의 도발을 강행했다. 무려 34회의 도발이 핵탄두 탑재가 가능한 미사일 운반체 시험이었고, 전체 도발의 최소 절반 이상은 남한만을 겨냥할 수 있는 무기체계였다. 하지만 북한은 오히려 자신들의 핵 도발로 인한 정세 악화를 연합훈련 탓으로 돌리며 상황을 호도하고 있다. 북한의 이러한 행태는 중국과 러시아의 안보리 추가 제재 결의안 채택 거부권 행사의 정치적 명분을 제공해 북한 비핵화 추진을 위한 국제협력의 균열을 조장하고 있다. 실제 중국 외교부는 북한이 화성-18형 도발을 강행한 4월 13일, 북한의 불법적 행태를 규탄하기는커녕 “미국 측이 최근 한반도 주변에서 대규모 군사훈련을 동원한 … 원인이 있다”라고 공식 발표하며 북한을 두둔했다.

셋째, 김정은 정권은 대남 핵 강압(coercion)을 강화하고 있다. 시작은 2021년 1월 제8차 당대회의 전술핵 확보 계획의 발표였다. 북한은 연합훈련 기간인 2022년 9월 25일부터 보름간 7차례 발사한 탄도미사일에 ‘전술핵 탑재’가 가능하다는 것을 과시하면서 대남 핵 위협을 노골화했다. 최근 북한의 대남 핵 강압은 2가지 방향으로 전개되고 있다. 먼저 기존 대미 중심 핵전략에서 탈피해 남한을 직접 겨냥한 핵전략으로 전환하고 있다. 북한이 애초 달성하기 불가능한 ‘대미 2차 타격능력’ 확보는 장기과제로 추진하는 대신, 한미 연합의 우세한 재래식 전력에 대한 실효적 대응으로 정권의 생존 가능성을 높이고자 한다.⁶⁾ 즉 미국 본토가 아닌

5) 김정은 시기로 언급된 각종 수치는 2023년 4월 17일까지가 조사 대상이다.

6) 김정은은 이미 2022년 연말 개최된 전원회의에서 ‘전술핵무기 다량 생산’과 핵탄두 보유량을 기하급수적으로 늘리겠다는 방침을 밝혔다. 여기서 대량 생산하겠다는 핵탄두는 사실상 전술핵탄두를 의미한다. 핵탄두 생산에 필요한 핵물질의 비축량과 생산량이 제한적이기 때문에, 북한은 차선책으로 ICBM에 사용할 고위력 핵탄두 목표 수량을 조절하는 대신 다양한 종류와 파괴력을 갖춘 소형 전술핵탄두를 늘리는 것이다. 이는 결국 북한의 핵무기 사용 문턱을 낮추는 계기로 연계될 수 있다. 물론 그렇다고 북한의 전술핵 선제공격 가능성이 높아졌다고 단언할 수 없다. 미국의 핵 보복이나 대량 보복을 선제타격으로 무력화시키기 힘들기 때문이다.

한반도를 주요 핵 전장(戰場)으로 간주한다. 둘째, 핵 공포감의 극대화를 겨냥하고 있다. 북한의 전술핵은 대도시와 원전 시설, 공항 등 대가치(counter value) 표적에 대한 공격을 염두에 두고 있다. 북한이 최근 살상 효과 극대화를 노린 핵탄두의 공중 폭파나 핵 어뢰 개발과 그 성능을 과시하는 것이 이를 시사한다.⁷⁾ 비록 미국을 겨냥한 ICBM 도발이기는 했으나 4월 13일 화성-18형 시험 이후 김정은은 “... 적들에게 안보위기를 체감시키고 ... 극도의 불안과 공포에 시달리게 할 것”이라고 강조했다.

셋째, 김정은이 이 모든 행동의 전면에 나서고 있다. 김정은은 권력 기반이 취약했던 정권 초기에는 군부 통제력 강화를 위해 연합훈련 전후 현장 사령관의 역할을 자임하곤 했다. 이 기간 북한 관영매체 보도를 분석하면 연합훈련 기간 김정은의 군부대 현지 지도가 과거에 비해 급증했음을 확인할 수 있다.⁸⁾ 2018년 미북 정상회담 이후에는 대미 향전의 선봉으로서 미국과 한미동맹을 직접 겨냥한 군사훈련을 직접 지휘하는 모습을 빈번히 연출하고 있다. 실제 김정은은 북한 노동당 창건 77주년이었던 2022년 10월 ‘인민군 전술핵운용부대 군사훈련’을 직접 지도하며 강력한 지도자상을 과시하고자 했다. 아울러 2022년 2월 27일부터 2023년 4월 15일까지 미국을 직접 겨냥한 ICBM 도발을 총 10회나 강행했고 이 중 4회는 직접 참관했다. 2023년 1월부터 4월 16일까지 김정은의 공개 활동 24회 중 절반 이상인 14회가 군사 분야 현지 지도였으며, 연합훈련이 시작된 3월 이후 대부분의 공개 활동이 군사 분야였다.⁹⁾

우리의 대응 방향

김정은 정권의 연합훈련에 대한 공세성은 상당 기간 지속될 것이다. 대내·대남·대미 차원의 군사적·정치적 효용이 크다고 판단할 것이기 때문이다. 김정은 정권이 추구하는 이러한 이익들 모두 핵 능력 고도화와 이의 시현 및 강조의 과정을 통해 확보된다는 공통점이 있다. 명백한 범법적 도발, 실체와 허세를 통한 전략적 강압, 공포의 확산을 통한 위기 조성은 이 과정의 핵심 메커니즘이다. 따라서 도발을 불용하는 전략 환경의 구축, 과소·과잉 대응이 아닌 실효적

7) 이는 군사시설이나 적의 지휘부를 타격하는 통상의 전술핵무기의 용도와는 차별적이다. 즉 군사적 거부 효용에 초점을 맞추기보다 실제 전쟁에서의 활용 가능성(war fighting strategy)을 염두에 둔 전력 증강이라 평가할 수 있다.

8) 김정일 시기(1994-2010년) 연합훈련 기간 김정일의 군사 부문 현지 지도는 23회였던 반면, 김정은 집권 초중반 시기(2011-2017년)까지 김정은의 현지 지도는 총 56회가 실시되었다.

9) 3월 1일부터 4월 18일까지의 공개 활동 중 단 한 건만 제외하고는 모두 군사 부문의 공개 활동이었다. (언론기관 최근 보도 내용을 활용해 사실관계를 보완한 수치임. “한-미 훈련에 짜증 났나? ‘훈련 막아서기’ 직접 뛰어든 김정은,” 『중앙일보』, 2023.4.7., <<https://www.joongang.co.kr/article/25152948#home>> (검색일: 2023.4.15.).)

억제력의 지속 강화, 정부 정책에 대한 범정파적·국민적 신뢰 확보 등을 통해 북한의 목적과 기대를 거부하고 좌절시키는 노력이 필요하다. 그리고 이러한 노력이 지향하는 중장기적 차원의 두 가지 전략적 고려사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 연합훈련에 대한 정치적 접근을 지양해야 한다. 연합훈련은 북핵 억제력 강화의 수단이자 핵심이다. 국내 일각에서는 연합훈련이 북한의 도발 명분을 제공한다는 이유로 훈련의 자체와 심지어 중단의 필요성을 제기한다. 전술했던 바처럼 북한은 연합훈련과 상관없는 시기에도 적극적으로 도발을 강행했다. 북한은 연합훈련이 아니라 핵 능력 강화의 필요 충족을 위해 도발을 지속하고 있다. 즉 한반도 위기 정세 조성의 근본 원인은 연합훈련 자체가 아니라 북한의 핵무장 야욕과 고도화 도발 때문임은 두말할 여지가 없다. 만약 우리가 양보적 태도를 견지한다고 하더라도 북한이 이를 선의로 해석할 것이라 장담할 수 없고, 아마도 북한은 다른 핑계로 핵 능력 강화를 계속할 가능성이 농후하다. 문재인 정부 중·후반기 북한의 태도가 이를 반증한다. 오히려 우리가 연합훈련을 정치·외교적 흥정(bargaining) 수단으로 자주 활용할수록, 북한은 이에 대한 헛된 기대를 품고 ‘군사적 강제’를 통한 연합훈련 중단에 더욱 매진할 것이다. 한미동맹이 지속되는 한 연합훈련은 자연스럽게 당연한 행위라고 북한이 자각할 때만이 연합훈련에 대한 북한의 도발은 점차 줄어들 수 있다.

둘째, 북한의 핵 강압에 과민할 필요가 없다. 북한의 핵 능력 수준과 공세적 태도가 우려스러운 것은 자연스럽게 당연하다. 하지만 지금 한반도는 당장 전쟁이 발발할 수 있는 전략 환경이 결코 아니다. 한미동맹의 확장 역제가 효과적으로 작동하고 있으며, 북한의 핵 능력이 북한 지도부가 오만할 정도로 충분하지 않기 때문이다. 설사 연합훈련 기간 위기가 고조되어도 ‘의도치 않은 확대(unintended escalation)’가 발생할 여지도 지극히 낮다. 북한이 현재 ‘확대 우세(escalation dominance)’에 필요한 전술핵 능력과 대량 보복능력을 확보하지 못했고, 당분간 그 가능성도 난망하기 때문이다. 아울러 당분간 안정적인 핵 능력 고도화 환경 확보가 절실한 북한이 미국과의 ‘지나친’ 위기 조성을 자제할 가능성이 높은 점도 부가적 이유이다. 따라서 설령 연합훈련을 핑계로 북한이 공포감을 조성하는 다양한 도발을 강행하더라도 이를 지나친 안보 불안으로 치환할 필요는 없다.

위 두 가지 제언은 아직 북한 비핵화 가능성을 의심하거나 비핵화 노력을 포기할 상황이 아니라는 점을 시사한다. 물론 단기간 내 북한 비핵화 가능성은 낮고, 시간이 지날수록 북한의 핵 능력은 더욱 강화될 것이다. 이로 인해 비핵화 가능성에 대한 비판론은 점차 확산될 것이며 북핵 문제 자체에 대한 피로감도 높아질 것이다. 하지만 국가정책은 추진 여건의 난이(難易)나 실현 가능성이 아니라 그 대상의 가치와 필요에 따라 추진되어야 한다. 북한의 비핵화와 한미 연합훈련이 바로 이에 해당한다. ©KINU 2023

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.