



## 북한의 복합도발 특징과 함의

이호령(한국국방연구원)

### I. 문제 제기

북한은 2024년 새해 첫날부터 단거리 탄도미사일을 시작으로 최근 군사정찰위성 발사, 극초음속 미사일 발사 등에 이르기까지 전략도발을 이어 나가고 있다. 동시에, 민간단체의 대북전단 살포에 대응해 북한은 지난 한 달 사이 6차례에 걸쳐 약 2천여 개 이상의 오물풍선을 남한으로 내려보냈다. 이 기간에 5일 연속 서북도서 일대에 GPS 전파교란 공격, 초대형방사포(KN-25) 18발 동시 발사 및 극초음속 발사 실패를 첫 번째 다탄두 시험 성공이라는 거짓 주장까지 했다. 또한, 지난 4월부터 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)과 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 북방한계선 일대 여러 곳에서 불모지 조성, 지뢰매설, 전술도로 보강, 방벽 설치 등 다양한 형태의 군사작업도 계속되고 있다.

북한의 전략도발과 비군사적 도발이 동시에 진행됨에 따라 남한은 지난 6월 4일 대북확성기 방송 재개가 포함된 9.19 군사합의의 전부 효력 정지를 발표했고, 이후 북한의 추가적인 오물풍선 살포 재개에 약 6년 만에 약 2시간 동안 대북 확성기 방송을 재개했다. 북한은 김여정 담화를 통해서 대북전단 살포와 확성기 방송을 병행하면 ‘새로운 대응’을 보게 될 것이라고 했고(〈조선중앙통신〉 2024a), 6월 20일에는 전날 푸틴 방북으로 체결된 북러 포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 협정을 비준도 채 하기 전에 공개했다.

---

북한이 전략도발에서 복합도발로 도발의 빈도와 강도를 증대시켜 나가는 목적과 의도가 무엇인지를 평가해 봄으로써 북러 포괄적 전략적 동반자 협정 체결 이후 북한의 복합도발이 어떤 방향으로 나갈지 간략히 제시해보고자 한다.

## II. 북한의 '복합도발'의 3가지 특징과 목적

북한의 대남 오물 풍선 살포 및 접경지 GPS 교란은 전형적인 회색지대(gray zone) 도발로, 새롭지는 않다. 그러나, 이전과 다른 3가지 특징에 유의할 필요가 있다. 첫째, 오물풍선 살포의 반복성에서 보듯이 반복성의 구간이 매우 짧아졌다. 둘째, 다양한 유형의 도발을 동시에 진행하는 동시성이 커졌다. 마지막으로 도발의 유형이 어떠한 형태가 됐든 도발의 반복성과 지속성에 따른 불안감과 피로도가 커지고 있다. 북한이 이처럼 기존의 전략도발에서 회색지대 도발로 도발의 유형을 다중화시키며 반복성, 동시성, 불안감과 피로도 증대 등 도발의 성격 변화를 보이는 데는 적어도 다음과 같은 3가지 목적이 있다.

첫째, 핵강압의 실효성을 높이기 위한 보완책이다. 김정은 시기의 도발 유형은 선대와 달리 전략도발이 압도적으로 높다. 그러나, 대남 핵강압의 효과는 크지 않다. 8차 당대회 이후 2022년 핵무력정책법 채택과 2023년 전술핵탄두 '화산-31' 공개 및 핵무기종합관리체계 '핵 방아쇠'에도 불구하고, 북한은 핵강압 효과를 얻지 못하고 있다. 한미는 핵공유그룹(Nuclear Consultative Group: NCG)을 통해서 북핵위협에 한미 일체형 확장역지로 대응하고 있으며, 한미일 안보협력의 속도와 범위도 빨라지고 있다. 이에 북한은 자신의 전략적 안정성을 높이기 위해 전략도발에 회색지대 도발을 결합시키며 회색지대 도발에서의 핵공포를 증대시키는 방향으로 나가고 있다.

둘째, 북한은 남한사회의 불안심리 극대화를 통해 정부의 대북정책과 대응정책에 직간접적 영향력을 미치고자 한다. 로버트 퍼트넘의 투 레벨 게임(Two Level Game Theory)의 윈-셋(win-set)을 상대방 정부에게 활용한 셈이다(Putnam 1988). 북한군의 대대적인 오물풍선 살포와 서해 북방 도서 인근 지역에서의 GPS 교란, 군사분계선 일대의 다양한 북한군의 군사활동 등은 남한사회에 강경책에 대한 비판과 온건책이 부상하도록 하는 일종의 심리전, 여론전이기도 하다. 복합도발의 반복성, 동시성, 지속성은 언제든지 남한사회의 남남갈등을 극대화시킬 수 있다. 독재체제와 달리 자유민주주의체제의 국민들은 도발에 따른 피로도와 위기가 고조될수록 적의 도발과 위협 자체에 초점을 맞

---

추기보다는 우리의 대응방향과 대응수준에 초점을 맞추는 경향이 크기 때문이다. 따라서 북한은 남한사회의 여론을 겨냥한 복합도발을 이어 나갈 가능성이 높다.

셋째, 도발을 통한 내부 단합과 통제력 강화의 목적이 크다. 북한의 '새로운 길' 중 하나가 핵미사일 능력 고도화의 가속화였다면, 다른 하나는 적대정책 강화였다. 2020년 신년사에서는 '선대선, 강대강' 기조를 천명했지만, 2021년 8차 당대회 이후부터는 '강대강' 기조로 일관하며 유화 국면 전환 가능성을 철저히 차단시켜왔다. 2022년에는 남한을 다시 '주적'으로 지칭했고, 2023년에는 북한 주민들의 기본권을 억압하는 3대 악법, 즉 반동사상문화배격법(2020), 청년교양보장법(2021), 평양문화어보호법(2023))을 완성시켰다. 이어서 지난 연말 전원회의에서는 남북을 더 이상 동족이 아닌 '적대적 두 국가 관계'로 규정함으로써 남북관계의 특수성을 거부했다. 복합도발에 북한주민을 동원하기 위한 대적관 강화의 목적이 크다. 따라서 북한의 복합도발 이면에는 김정은 체제의 불안정성과 내구력 약화에 따른 두려움과 불안감이 통제와 감시정책, 그리고 대남 적대정책 강화로 이어졌다고 볼 수 있다.

### III. 북러 포괄적 전략적 동반자 협정 이후 북한의 '복합도발' 방향

러시아-북한 간의 포괄적 전략 동반자 협정 중 제4조가 전시 자동개입 조항이라면, 제3조와 제8조는 평시 북한이 러시아로부터 군사지원과 협력을 요청할 수 있는 근거가 된다. 따라서 북한은 러북 군사협력과 지원을 최대한 얻기 위해서 제3조의 "...쌍방 중 어느 일방에 대한 무력침략행위가 감행될 수 있는 직접적인 위협이 조성되는 경우"와 제8조 "쌍방은 전쟁을 방지하고 지역적 및 국제적 평화와 안전을 보장하기 위한 방위능력을 강화할 목적 밑에 공동조치들을 취하기 위한 제도들을 마련한다(〈조선중앙통신〉 2024b)"를 적극 활용하고자 할 것이다.

북한이 지난 6월 23일 우크라이나의 크림반도 공격에 대해서 강순남 국방상 담화를 통해 "러시아 군대와 인민의 편에 언제나 함께 서 있을 것"이라는 주장이나(〈청년전위〉 2024), 6월 27~29일까지 한미일 첫 연합훈련인 '프리덤 에지(Freedom Edge)' 훈련을 '아시아판 나토'라고 비판한 것(외무성 대외정책실 2024) 모두 제3조와 8조에 기반한 북러 간의 군사협력 및 연대 강화 목적이 크다.

따라서 북한은 러시아로부터 군사협력 및 핵미사일 관련 핵심기술을 얻기 위해 한반도 및 주변 상황의 불안정성을 강조해 나가고자 할 것이다. 그러나, 아이러니하게도 러북 조약 제4조는 쌍

---

방 중 어느 일방이 전쟁상태에 처하게 될 경우, “지체없이 자기가 보유하고 있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공한다”이므로 한반도의 긴장을 급격히 올리기보다는 한국의 피로도를 높이는 방향으로 나갈 가능성이 크다.

특히, 8월 ‘울지자유방패연습’(Ulji Freedom Shield: UFS)에서는 북한의 핵무기 사용 시나리오에 기반한 한미 연합연습과 11월 미국 대선이 예정된 만큼, 북한은 하반기로 갈수록 전략도발과 회색지대 도발을 동시에 단행할 가능성이 크다. 회색지대 도발도 새로운 해상국경선 발표, 무인기 침투, GPS 교란, 어선 나포, 거짓 귀순, 암살 등 유형도 다양화 될 수 있다. 즉, 북한은 급격한 한반도 위기 고조보다는 복합도발의 3가지 특징인 반복성, 동시성, 지속성을 통해 장병들의 피로도와 국민들의 불안감을 지속시키는 데 중점을 둘 가능성이 높다. 따라서 정부는 북한 도발의 반복성과 지속성을 차단하고 그 효과가 유명무실해지도록 대응의 수위와 강도에 유연성과 융통성을 보이되, 각기 상이한 도발의 수준과 유형에 대해서 정부, 동맹, 국제사회와의 연대를 통해 정치, 외교, 군사, 경제, 정보 등 각각의 차원에서 맞춤형 대응으로 북한의 어떠한 복합도발에 대해서도 대응의 공백이 없도록 해야 한다.

---

## 참고문헌

- 북한 외무성 대외정책실. 2024. “우리는 조선반도지역과 세계의 평화와 안정을 파괴하는 행위를 억제하기 위한 중대노력을 계속 기울여나갈것이다 조선민주주의인민공화국 외무성 대외정책실 공보문.” <조선중앙통신>. 6월 30일.
- <조선중앙통신>. 2024a. “김여정부부장 한국의 삐라살포와 확성기방송 당장 중지 경고.” 6월 9일.
- . 2024b. “조선민주주의인민공화국과 로씨야련방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약.” 6월 20일.
- <청년전위>. 2024. “조선민주주의인민공화국 강순남 국방상 담화.” 6월 28일.
- Putnam, Robert D. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 42,3: 427-460.

---

■ **저자:** 이호령\_한국국방연구원 안보전략연구센터장.

■ **담당 및 편집:** 박지수\_EAI 연구원

**문의:** 02-2277-1683 (ext. 208) jspark@eai.or.kr

본 논평을 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 견해를 밝힙니다.

발행일 2024년 7월 15일  
“북한의 북핵도발 특징과 함의”  
979-11-6617-781-1-95340

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