

북한 군사정책 결정구조 및 과정과 군비통제의 문제

이 동 훈*

〈목 차〉

- | | |
|----------------------|-------------------------------|
| I. 서론 | IV. 군사정책 결정과정: '군비통제' 사례 적용분석 |
| II. 군사정책 결정의 영향요소 | V. 결론 |
| III. 군사정책 결정의 구조와 기구 | |

I. 서론

1993년 김일성 신년사에서는 주체적 혁명의 가치를 더 높이 추켜들고 힘찬 투쟁을 벌여 사회주의 건설에서 빛나는 성과를 이루었다고 평가하면서 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위 원칙을 계속 견지하며 사회주의 건설 총노선을 튼튼히하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 더욱 힘있게 벌여나갈 것을 강조하였다. 아울러 적들의 침략 책동에 대처하여 나라의 방위력을 강화하는데 힘을 쏟고 전군 간부화, 전군 현대화, 전민 무장화, 전국 요새화 방침을 철저히 관철하여 무장력을 강화하고 전인민적 방위체계를 더욱 튼튼히 할 것을 강조하고 있다. 이러한 강조점은 바로 그들 정책과 전략의 골간을 보여주는 것으로서 과거의 주장과 전혀 달라진 바가 없음을 알 수 있다.

최근 북한은 국제환경의 변화에 적응하고자 몇가지 중요한 변화를 추구하였다. 국제적으로 화해와 협력의 평화분위기 고조와 군축의 단계적 실천 그리고 사회주의권의 교조적 이데올로기 수정과 개혁·개방정책 추진은 북한으로 하여금 유엔가입과 '한반도 비핵화안'의 수용 그리고 남북기본합의서 서명을 비롯한 남북한 관계의 획기적 진전 등 많은 변화를 가져왔다.⁽¹⁾

*육군사관학교, 정치학

이러한 변화 중에서 첫째로 중요한 것은 구 소련, 중국 등 사회주의 국가들의 이데올로기적 변질과 개혁·개방정책 추진이며, 이는 북한으로 하여금 정책의 변화를 추진하지 않을 수 없게 만들었다. 이것은 1992년 4월 9일 북한 최고인민회의 제9기 제3차회의에서 수정된 헌법에 뚜렷하게 나타났는데 한마디로 말하면 주체사상과 이에 기초한 '우리식 사회주의'를 국가의 최고 지도이념으로 헌법규범화함으로써 사회주의체제를 수호려는 의지를 강화한 것이다.

둘째는 군사분야와 관련하여 김정일의 권력을 제도적으로 강화한 것이다. 80년대 중반부터 사회주의 건설의 모든 부문 뿐만 아니라 남북문제, 대외관계, 군사부문에 이르기 까지 실질적인 지도자로서 수령인 김일성의 역할을 대신해 왔다고 봐도 과언이 아니다. 그러나 수령은 한사람이어야 한다는 전제와 당면한 과제들의 해결 그리고 남북관계가 일정한 단계에 도달할 때 까지는 김일성 정점의 권력구조가 지속될 것이지만 김정일에 대해서는 미래의 수령으로서 계속 지도자상 부각에 주력하면서 세습을 위한 단계적 권력승계의 과정을 거칠 것으로 보인다. 특히 그는 90년 5월 국방위원회 제1부위원장이 된 이후 91년 12월 북한군 최고사령관으로 추대되고 원수로 승진하는 이례적인 군권 확대를 추진하고 93년 4월 국방위원장에 추대되는 등 명실공히 당·군분야의 실권을 확보해 가고 있다.

앞으로 북한은 변모한 러시아, 동구권 국가들에 대해 그들 나름대로 새로운 관계를 모색해야 하며 미국, 일본과의 관계에 있어서도 근본적으로 수교 등 관계개선을 모색해야 하는 과제를 안고 있다. 또한 남북한 관계에 있어서도 총리회담에서 합의된 비핵화공동선언 그리고 남북합의서에 동의하고 나아가 정상회담도 논의되고 있지만, 한편으로는 이미 김일성이 언급한 바와같이 95년이 통일의 해가 되도록 군사력을 계속 증강하고 있다. 동시에 내적으로는 대담한 개혁을 추진하여 경제문제를 해결하고 인민생활 수준을 향상시키지 않으면 안되는 상황에 처해 있다.

이러한 상황하에서 북한은 권력세습이라는 어려운 과제를 추진하기 위하여 먼저 김정일에게 군사분야의 실권을 이양시키고 있다. 이러한 복합적인 과제들이 산적한 가운데 그들 군사정책결정의 구조와 그 과정을 고찰해 보는 것은

(1) 최근 남북한간에 이루어지고 있는 군비통제 협상들이 한반도는 물론 아시아, 중동 그리고 세계적인 평화와 군사적 긴장완화에 획기적인 기여를 할 것으로 평가하고 있다. 한 예를 들면, Ronald F. Lehman II, "Arms Control, Negotiations and the Korean Peninsula," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. IV No. 1 Summer, Soeul: Korea Institute for Defense Analyses, 1992, pp.18-22.

중요한 의미를 가지며 특히 정치적 성격이 비교적 강한 군비통제문제와 관련 시켜 그들의 군사정책결정과정의 특징을 고찰해 보는 것은 앞으로 남북한 관계의 진전을 가늠해 보는 하나의 자료가 될 것이다. 본 글에서는 군사정책결정에 영향을 미칠 수 있는 요소들을 고찰한 바탕위에서 그 정책결정 구조와 정책결정자들이 어떠한 관련속에서 정책을 산출하는지 군비통제의 문제를 적용하여 분석해 보고자 한다.

그런데 사회주의국가들에 있어서 군사정책문제는 '병영국가'적 특성 때문에 모든 정책에 우선하여 가장 큰 비중을 차지할 뿐만 아니라 당·정·군이 복합된 정치과정의 산물이라 할 수 있다. 특히 북한은 당의 군대라는 성격과 군사기구가 아닌 당 정치국원들에 의해서도 군사정책이 좌우되며, 합리적 의사결정과정을 거친다기보다는 최고 권력자에 의해 다분히 주관적으로 결정되고 있다. 그리고 정책결정과정이 폐쇄적이고 비밀이어서 간접 혹은 부분적 자료에 의존하여 유추하는 등 그 실상을 분석하기 어려운 설정이다. 또한 군사분야의 내용은 우리가 상대방의 군사정보를 이만큼 알고 있다는 것을 상대방이 아는 것 자체가 중요한 보안누설이 된다는 기본 논리에 따라 그들의 군사정책 결정 실상을 상세히 이러한 지면에 소개하는 데도 한계를 갖지 않을 수 없다.

Ⅱ. 군사정책 결정의 영향요소

국가방위에 있어서 군사정책은 국가이익과 가치를 보존하기 위하여 군사력의 사용이나 위협을 통하여 내외적 질서를 창조해 나가는 정부의 결정을 말한다. 따라서 군사정책은 국내외 정치적요소가 함께 고려되어 결정된다고 볼 수 있다. 국제적 요소는 위협을 받고 있는 국가와 위협을 가하는 국가들의 상호관계를 말하며, 국내적 요소는 이러한 위협에 대처하는 과정에 작용하는 정책 결정주체들의 제반 행위를 포괄한다. 그러므로 군사정책은 바람직한 국제환경을 조성하기 위한 국가의 행위와 결정이라고 말할 수 있는 반면, 국제환경의 영향에 의하여 취해진 결과라고도 말할 수 있다(백종천, 1985: 153-154).

모든 정책 특히 군사정책은 권력구조의 산물이며, 특히 사회주의국가에서 권력구조의 가장 기본적 명제는 공산당이 모든 권력의 궁극적 원천이라는 점이다. 여기서 정부나 군은 공산당의 정책결정을 공식화, 합법화시켜 주며 그 집행을 대행하는 기관에 불과하다는 것이다. 북한의 경우를 보면, 그들의 군사정책은 "모든 전쟁은 그 원인이 되는 정치제도와 불가분"하며, "평화 역시 다른 수단으로 전쟁의 계속"이라는 공산주의 군사사상에 기초하고 있고, 군대는 "당의 혁명적 무장력"으로써 "당의 정치적 목적을 달성하는 수단"이므로

군의 독자적인 군사정책은 존재하기 어렵다(북한연구소, 1983: 104). 더욱이 북한의 주체사상은 당의 기본이념으로 확립되어 정치, 경제, 사회 및 군사분야에 까지 종합적으로 체계화되어 있어, 군사정책에 있어서도 주체사상을 떠나서는 고려할 수 없다는 점을 간과해서는 안된다.

이러한 배경하에 북한의 정책결정에 영향을 주는 요소들을 우선 크게 외부환경적 요소와 내부정치적 요인을 중심으로 살펴 보고자 한다.

1. 외부환경 요소

북한의 군사정책은 전략환경의 구조와 밀접한 관련을 가질 수 밖에 없다. 특히 동북아의 군사환경과 주변 국가들의 정책 그리고 그들간의 제휴 및 동맹관계 등 국제정치적 구조와 이에 따른 위협의 강도가 큰 영향을 미칠 것으로 분석된다.

한반도 주변 전략환경의 급격한 변화는 소련의 와해와 중국의 개혁정책에서 두드러졌고 이러한 것들이 북한에게는 심각한 외교적, 전략적 고립을 초래하였다. 동시에 미·일파의 관계개선을 위한 노력을 여러 방면에서 경주하는 것도 국제적 고립과 경제문제 해결 등 북한이 당면한 문제들을 해결하기 위한 필연적 조치라고 할 수 있다. 한편 한국과의 평화회담을 재개하면서 군사적 긴장완화의 여러 조치들이 추진되며 경제적 교류면에서 상당히 유연한 정책을 취하고 있는 것도 같은 맥락에서 분석될 수 있다.

그러나 북한이 개혁·개방정책을 취하면서 가장 심각한 문제로 대두되는 것이 외부 사조의 침투로 인해 생기는 사상적 동요와 반체제적 요소의 증대라고 할 수 있다. 이는 김일성의 '혁명적 전통'을 위임받은 정권의 계속성 유지를 위한 김정일로의 권력세습과 연계되어 발생하는 문제이므로 내부적으로 사회통제를 더욱 강화하고 군사적 긴장을 조성하는 정책을 지속할 것으로 예상된다. 최근 다시 냉각되는 남북대화 협상과정은 어느 면에서는 이를 대변하는 것이라 볼 수 있다.

다음은 북한이 상정하고 있는 외부로부터의 위협이 무엇인가가 중요한 고려요소가 된다. 남한의 국력신장과 외교적 우세 및 주한미군의 존재가 북한의 1차적 위협이 되고 있으며 주변 강대국들의 대북한 정책내용과 그 상호관계 등이 2차적 위협으로 상정되고 있음이 분명하다.⁽²⁾ 이처럼 북한이 남한을 위협

(2) 한 관점은 무력을 통한 남한 지역 해방, 한국으로부터의 위협, 대중소 인식, 동북아 국제환경에 대한 인식 등을 북한지도층의 전략환경에 대한 인식의 주요내용으로 보았다. 차영구, "북한과 중소간의 군사협력," 이홍구, 스칼라피노 공편, 『북한과 오늘의 세계』, 1986, pp. 310-315.

으로 여기고 해방과 투쟁의 대상으로 규정하고 있는 한 무력혁명 방법을 사용한 통일성취를 위해 군사정책에 주력하지 않을 수 없다. 북한은 한국과의 체제경쟁에서 유일하게 우월한 측면이 있다면 바로 군사력이라 할 수 있다. 사실상 그들은 군사력 이외에 어떤 다른 유효한 정책추진 수단도 보유하고 있지 못할 뿐만 아니라 실질적 전력 약화도 원치 않고 있다는 것은 북한의 군사정책을 이해하는 데 간과할 수 없는 중요한 요소이다.

요컨대, 이상의 전략환경으로 보아 그들은 앞으로 주한미군을 철수시키고 남한을 고립화시키기 위한 정책을 더욱 강조하면서 미·일 등 자유세계 국가들과의 관계를 개선하려 할 것이다. 이러한 정책방향은 곧 과거 군비강화 일변도의 정책에서 긴장완화를 위한 명분적인 군축협상에도 일면 적극성을 보일 것으로 전망할 수 있다.

2. 내부환경 요소

사회주의체제에서 국가목표는 정치목표인 동시에 혁명목표이며 또한 군사목표가 되고 있다. 일반적으로 국가목표와 이것을 달성하기 위한 수단은 국가이익에 의해 결정되나 북한의 국가이익은 김일성의 주체사상이라는 이데올로기로 의해 그 기본개념이 정의되고 있다. 이를 구체적으로 열거하면 북한 국익의 우선순위는 김일성 부자체제의 보존, 북한의 독립유지와 한반도 적화통일, 그리고 이를 위한 경제개발, 군사현대화라고 할 수 있다(이홍구, 스칼라피노, 1986: 285-286). 이들을 종합적으로 합축한 주체사상은 북한의 유일적 이데올로기로서 국가이익 뿐만 아니라 국가의 기본목표 및 전략적 세부지침까지 지배하고 있다. 본 글에서 고찰할 내용인 군사부문도 당연히 이러한 논리속에서 고찰되어야 할 것이다.

금번 수정헌법 중 군사정책변화의 특이한 점은 유난히 국방을 강화하면서 김정일의 군권을 확고하게 한 것이다. 수정헌법은 4대군사노선 강화를 위해 제4장에 ‘국방’을 신설하는 한편 주석이 최고사령관을 당연히 겸직하던 규정(구헌법 93조)을 삭제하였다. 또한 국방위원회를 주석 다음의 국가기관으로 격상, 신설(6장 3절)하고 주석의 당연 겸직인 국방위원장은 최고인민회의에서 선출토록 규정(91조 7항)하여, 김정일이 군과 정권을 세습할 수 있도록 제도 정비를 완결했다. 특히 1993년 4월 9일 최고인민회의 제9기 5차회의에서 김정일을 조선국방위원회 위원장으로 추대함으로써 앞으로 세습체제 구축에 결정적 역할을 할 군부의 지지 획득과 김정일의 명실상부한 군권확보 과정이 그들의 군사정책 방향과 밀접한 관련을 가질 것으로 예상된다.

또한 북한의 내부정책을 이해하기 위해서는 과거 그들의 군사정책이나 군사

사상에 미친 영향요인이 무엇이며 어떠한 특성을 갖고 있는지 고찰할 필요가 있다. 북한은 근본적으로 소련과 중국의 영향을 받아 군사전략 및 전술의 골간을 형성했으며 특히 레닌의 ‘전쟁불가피론’과 스탈린의 ‘정의의 전쟁’은 공격적 전쟁관을 형성했다. 그리고 당시 중공의 민족해방전쟁과 계급전쟁 나아가 인민전쟁론 및 유격전은 북한의 군사전략과 전술의 골간을 이루고 있다. 이에 덧붙여서 6.25전쟁의 패전 경험은 군사외교의 중요성을 절감케 했으며, 부대지휘 및 사상무장 그리고 전격전에서 발생하는 여러가지 취약점을 보강하는 교훈을 얻게 되었다. 나아가 국제분쟁에서 얻은 교훈 중 특히 큐바사태에서의 ‘단독전 능력확보 추진’, 월남전에서 ‘유격전 배합’, 중동전에서 ‘기습전격전’과 ‘선 군사점령 후 정치협상’ 등의 교훈들은 북한의 군사정책구상에 많은 영향을 미쳤으리라 생각된다.⁽³⁾

요컨대, 북한의 군사전략은 인민민주주의 혁명전술과 주체적 군사력 건설정책을 발전시켜 정규전과 유격전의 배합전술 개념을 결합한 것으로 결론지을 수 있으며, 민족해방과 인민민주주의 혁명을 완수하고 궁극적으로는 무력적화 통일의 효율적인 성취를 위한 철저한 전투준비 강행책을 채택하고 있다고 볼 수 있다. 앞에서 언급한 각종 경험을 통해 북한군의 질적 향상 및 정예화와 함께 개인한 혁명정신과 기묘하고 영활한 전술, 고도의 사격술 연마, 무쇠같은 체력단련, 강철같은 규율 확립 등이 군사정책의 밑바탕을 이루는 영향요소가 되고 있다. 이러한 배경은 그들이 한국과의 군비통제협상을 실현하는 과정에서 위장평화 혹은 강경정책을 쓰는 요인이 된다고 분석할 수 있다.

끝으로 북한 군사 정책결정자들의 특성을 들 수 있다. 특히 전체주의 1인독재체제에서 정책결정자의 과거 경험과 성격, 정치문화, 개인적 태도와 정향의 유형은 중요한 고려 요소로 지적되어 왔다. 이러한 의미에서 북한군에 절대적 영향을 미치는 김일성과 최근 군권을 확보한 김정일의 개인적 특성이 지대한 영향을 미치는 요소가 됨은 재언이 필요치 않다. 김일성은 자신의 과거 군사 경력이 종합되어 ‘전쟁불가피론’의 원칙아래 무장혁명관을 정립하고, ‘민족해방전쟁’과 ‘정의의 전쟁’을 한반도에서 수행해야 한다는 군사관념이 확고하다고 본다.

김정일의 과거 성장 및 사회적 배경, 교육경력, 인간관계 등에서 형성된 개인적 특성이 최근 그의 권력확대와 함께 지대한 관심대상이 되고 있다. 그러

(3) 북한 군사정책결정에 영향을 준 내용에 대해서는 여러 주장이 있으나 주로 다음 논문을 참고하면서 필자의 의견을 보충한 것임. 이석호, “북한의 군비통제 정책,” 『국제정치논총』, 1989, p. 172; 백광일, “북한의 군사환경과 군사정책,” 김을권 편, 『한반도 주변의 군사환경』, 1988, pp. 494-498.

나 김정일은 김일성의 후원에 힘입어 정책결정 구조의 핵심에 진출되었기 때문에 아직까지는 단독 결정이라기 보다는 모든 중요한 정책의 최종 결정은 김일성의 의도를 받들어 이루어 진다고 보아야 한다. 특히 군사관련 분야 경력이 거의 없는⁽⁴⁾ 김정일이 군부의 최고 실권자로 급부상한 것은 그가 군사정책 결정과정에 미칠 특이한 사항으로 고려되어야 할 것이다.

정책결정과정에 영향을 미칠 수 있는 김정일 개인의 성격적 특성은 그가 어려서 부터 계모슬하의 불안정한 가정환경에서 성장함으로써 정서불안과 피해의식 및 과잉보호의식의 잠재성을 가지고 있다고 유추된다. 이러한 잠재성향은 신경질적, 의심적, 내향적이고 독단적인 업무처리 성향을 보일 가능성이 높다고 볼 수 있다. 그리고 그가 절대권력자의 황태자 역할을 해 오면서 김일성대학 정치경제학부를 졸업하는 등 정규 엘리뜨 교육과정을 이수한 점과 권력핵심의 직책을 체계적으로 수행해 온 실무경험은 유아독존식 대인관계, 모험주의적이고 소영웅주의적 대담성 등이 강하면서도 상당한 정도로 합리적인 의사결정 성향을 갖추는 양면성을 갖게 되었으리라 추정할 수 있다.⁽⁵⁾

김정일의 군사정책에 대한 관점에 대해서도 비록 군관계 경험은 적지만 그의 장기간 당 활동 경력과 북한의 당군적 성격상 그가 군사정책 결정과정에 미치는 군사적 성향은 다분히 정치적 색채가 강하리라 짐작할 수 있다. 그리고 무엇보다 간과할 수 없는 것은 김일성의 군사적 관점에 영향을 받았기 때문에 군사우선주의 관념과 한반도 적화통일을 위한 군사력 강화에 대한 굳은 신념이 바탕이 되어 그들이 추구하는 ‘국방자위정책’, ‘결정적 시기조성 정책’ 그리고 ‘군사외교 정책’을 성공시키기 위해 그의 관심과 노력을 경주할 것으로 보인다.⁽⁶⁾

III. 군사정책결정 구조와 기구

북한에 있어서 군사정책의 결정은 모든 권력의 정점인 김일성주석 개인에 의해 결정되고 있다. 그러나 그 정책결정의 구조는 당 관료조직적인 기구를 통하여 소수의 핵심 정책결정자들에 의해 수립·시행되고 있으므로 그 결정구

(4) 김정일의 군 관련 경력은 동독 항공군관학교 충퇴(동독 홈볼트대학이라는 설도 있음)와 잠간 이미지 때문에 부여했던 인민군 소좌(군인신분이 아니면서 호위총국에 근무했다는 설도 있음)라는 설 등이 전부라고 할 수 있다.

(5) 장명순, “군 최고사령관 김정일의 군사정책 성향,” 『북한군사관련 연구논집』, 1992, pp. 32-37 참조.

(6) 북한 군사정책의 3가지 내용은 다음 논문에 요약되어 있음. 장명순, “90년대 북한의 군사정책,” 한국국방연구원, 『국방논집』 제11호, 1990, pp. 97-99.

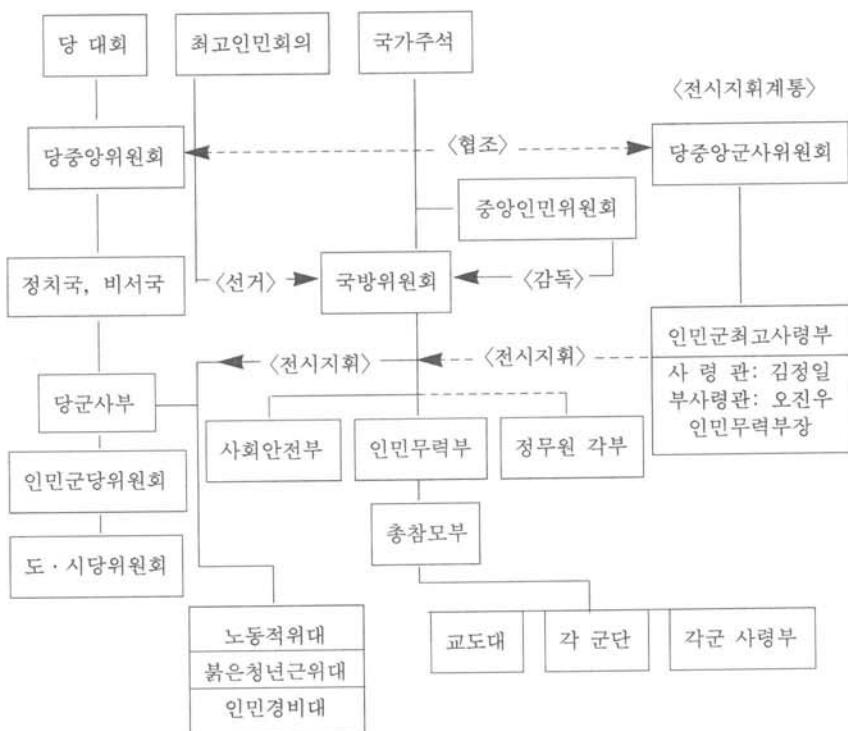
조과 그에 따른 각 기구의 성격을 고찰할 필요가 있다. 특히 정책결정 환경의 변화를 대변하고 있는 92년 4월 수정된 헌법의 내용에 근거한 주요 기구들의 설명은 <그림 1>과 같다.

군사정책 결정과정에 관련된 주요 기구와 직무는 주석, 당 총비서, 국방위원회, 당중앙군사위원회, 인민군 최고사령부, 인민무력부 등을 들 수 있다.

1. 북한의 수반·대표: 「주석」 및 「총비서」

북한 권력의 핵심은 김일성이 겸직하고 있는 조선민주주의 인민공화국 주석과 노동당 총비서이다. 주석은 '국가의 수반'이며 '국가 주권'의 대표로서 행

<그림 1> 북한의 군사정책 결정구조와 과정



자료: 아래 자료들을 근거로 필자가 구성함.

1992년 4월 9일 수정된 북한「사회주의헌법」.

북한연구소, 「북한총람 1945-1982」, 1983, p. 1474.

국방부, 「국방백서 1992-1993」, 1992, p. 44.

대륙연구소, 「북한법령집 제1권」, 1990.

정, 군사, 외교, 입법, 사법 등 국정전반을 관장하며, 노동당 총비서는 노동당 우위의 정치체제하(수정헌법 제11조: 당의 영도밑에 모든 활동을 진행한다)에서 당의 정책결정 및 집행 등 전반적인 사업을 조직·지도하는 당의 최고 실권이다.

그런데 92년 수정헌법에는 구 헌법 제93조에 명시한 “주석은 공화국 전반적 무력의 최고사령관과 국방위원회 위원장이 되며 일체의 무력을 지휘통솔한다”라는 조항을 삭제했는데 이는 김정일이 인민군 최고사령관으로 추대된 것과 관련 그를 법적으로 뒷받침한 것으로 볼 수 있다. 즉, 주석은 국가의 수반이며 국가를 대표한다(제105조)고 했으며 중앙인민위원회 사업을 지도한다(107조)는 임무만 두고 군사부문에 명시한 권한은 삭제한 것이다(『내외통신』, 779호).

2. 최고군사지도기관: 「국방위원회」

국방위원회는 72년 헌법에 의해서 조직된 국방기구로서 중앙인민위원회내에 설치되어 있었으나 금번 헌법수정에서는 그 위상과 임무 등에 큰 변화가 있었다. 가장 특이한 변화는 김정일이 제1부위원장으로 있는 중앙인민위원회 산하 부문위원회에 불과하던 국방위원회를 주석 다음의 기관으로 격상시켜 군부장악을 통한 세습체제를 확고히 해 놓은 점이다. 즉, 국방위원회는 국가주권의 최고 군사지도기관임(제111조)을 명시함으로써 북한 권력의 군사부문에 대한 핵심임을 명백히 했다. 따라서 국방위원회는 무력사용에 대한 전반적 권한을 행사할 수 있으며 군사고위 간부 임명과 군사칭호 제정 및 수여 등 종전의 중앙인민위원회의 군사부문에 관한 권한을 모두 이양받은 셈이다.

이처럼 국방위원회의 권력과 위상을 높인 것은 김정일이 국방위원회의 제1부위원장이라는 점을 감안, 김정일에 대한 위상제고와도 직결되는 문제로 보아야 하며 예견했던 바대로 1993년 4월 9일 국방위원회 위원장에 추대됨으로써 명실공히 군통수권을 갖게되었다. 국방위원회는 위원장, 제1부위원장, 부위원장, 위원들로 구성하며(제112조) 위원장은 일체 무력을 지휘통솔한다(제113조)고 명시하고 전반적 무력과 국방건설사업을 지도하며 유사시 전시상태와 동원을 선포함(제114조)을 규정하고 있다. 이에 따라 중앙인민위원회는 주권의 최고지도기관이지만 군사부문에 있어서는 국방위원회의 결정, 명령을 감독하는 기능을 부여하는 정도로 축소시켰다.

3. 당의 군사정책 수립·지도: 「당중앙군사위원회」

북한의 군사체계는 소련을 모방하여 당우위 개념에 의거 당에서 정권지도기

관과 무력집단을 통제하고 있다. 군사위원회는 1962년 12월 노동당 제4기 5차 전원회의에서 4대군사로선이 채택되어 국가의 정책이 군사우위정책으로 전환됨에 따라 이것을 수행하기 위해서 당내에 조직된 국방기구로서, 당의 군사정책 수행방법을 토의·결정하고, 군수산업을 조직·지도하며 군대를 지휘하는 전시체제에 대한 국방기구이다. 그러나 평시의 군사위원회는 기본적인 군사정책상의 업무만을 관장하며 당을 통한 군의 통제 임무를 수행한다. 그러므로 군사위원회는 전시 전환을 촉진하는 준전시기구의 성격을 가지고 있으며 여기에서의 위원장도 주석이 겸임하고 있다.

현재 당중앙군사위원회가 군사에 대한 영향력 확대와 그에 따른 정치성이 강화된 것은 1984년 2월 당중앙군사위원회로 개칭되고 당내에 상설조직화되면서 이루어 졌다고 본다. 즉, 군부가 과거와는 달리 당중앙위원회내에 독자적인 부서로 조직화되어 있다는 것은 그 만큼 당내에서 군부의 비중이 높아졌음을 의미하는 동시에 군에 대한 당의 통제기능이 확립되었음을 의미하는 것 이기도 하다(국방부, 1993: 87-88).

4. 전시지휘기구: 「인민군 최고사령부」

북한은 평시에는 당·군의 이원적 지휘체계를 유지하나 전시에는 인민군 최고사령부의 단일 지휘계통에 통합된다. 즉, 평시에는 군사 최고지도기관인 국방위원회를 두어 무력사용에 관한 전반적 권한을 행사하면서 인민무력부를 지도하지만 전시체제로 전환되면 (<그림 1>에서 점선으로 표시함) 군사부문의 업무는 당중앙군사위원회로 이관됨과 동시에 인민군 최고사령부가 전체 인민, 당조직, 행정기관, 정규군 부대와 교도대, 붉은청년근위대, 노농적위대 등 모든 군사력과 사회단체를 통제하면서 전쟁지도와 동원업무를 총괄한다. 아울러 각급제대별 당 군사위원회는 전담 제대의 전쟁지원 업무를 수행한다(이동훈, 1990: 82).

여기서 91년 12월 인민군 최고사령관에 김정일을 추대한 것의 법적 의미를 논할 필요가 있다. 이번 조치는 적어도 두가지 점에서 '변칙적'인 의미를 갖는데 첫째는, 주석의 고유권한인 군 최고사령관을 주석이 아닌 자에게 넘겨 줬다는 점과 당연히 겹직하던 주석과 최고사령관을 분리한 것은 헌법에 위배되는 것이라는 점이다. 즉, '추대'라는 형식을 사용함으로 '변칙'임을 스스로 인정한 것이다. 둘째는 최고인민회의에서 선출된 주석의 고유권한인 최고사령관의 지위를 당전원회의에서 결정했다는 점이다. 여하튼 이례적인 김정일

(7) 군부의 불만은 세대교체 부진으로 인한 소장 장교들의 불만과 물자부족에 따른 장교·사병들의 사기저하 및 군기해이 현상 등이다. 『내외통신』 776호, A2.

최고사령관 추대는 권력내부의 가장 큰 현안인 군부의 불만⁽⁷⁾을 무마하고 남북관계 및 국제적인 핵사찰 수용문제 등을 김정일을 내세워 해결토록 할 가능성이 크며 동시에 세습체제를 공고히 하려는데 목적이 있는 것으로 분석할 수 있다.

5. 무력행사기구: 「인민무력부」

인민무력부는 국방의 최고통수권자인 주석 밑에서 국방위원회의 지도를 받아 군사관계 업무를 집행하는 기구이다. 인민무력부는 1972년 헌법에 의해 민족보위성이 개편되어 발족된 것으로 근원은 인민군총사령부로 부터 시작된 것이다. 이것은 북한의 정규군을 지휘·통솔하는 무력행사의 핵심기구로서 주석과 국방위원회의 지시를 받고 있다. 인민무력부는 예하 총참모부와 지구사령부를 통하여 교도사단 및 교도여단을 지휘관리하고, 중앙당 군사부는 지역 당 군사부를 통하여 대학교도대와 노농적위대, 붉은청년근위대를 지휘관리하며, 전시에는 최고사령부의 단일 지휘계통에 통합된다(북한연구소, 1983: 1477).

이상의 기구에서 볼때, 북한의 모든 군사정책과 전략은 김일성부자에 의해 결정·행사되고 있으며 평시에는 당·군의 이원적인 지휘체제를 유지하나 전시에는 군 최고사령부의 단일 지휘계통에 통합되는 통합군체제를 이루고 있다.

IV. 군사정책 결정과정: 「군비통제」 사례 적용 분석

정책결정 과정은 시기상황, 정책결정자, 조직구조 그리고 이들의 상호작용 속에서 목표를 추구해 가는 사회역학적 구조라고 할 수 있다. 그 중에서도 소수 정책결정자의 상황인식이나 평가를 가장 중요하게 다루고 있다(Allison, 1971: 3; 정광하, 1989: 13). 그러나 군사정책은 한 국가의 정치, 경제, 행정 등 모든 분야와 깊은 관련이 있을 뿐만 아니라 그 결정과정에 영향을 주는 통치자 및 조직과 기구의 상호관련성 속에서 이루어 지고 있어 이를 파악하기란 쉽지 않다.

이처럼 군사정책 결정과정을 분석하기 위해서는 많은 요소들이 고려되어야 하고 의사결정 흐름에 따른 단계별 환경을 분석하지 않으면 안된다. 특히 남북한 간의 군비통제문제는 상호 전쟁경험과 대립적 이데올로기를 근본적으로 포함하면서 주변 4강대국들의 주시 속에 한반도에서 처음으로 적용되는 시험 대적 성격이 크기 때문에 분석의 어려움이 있다. 그러나 최근 남북한 유엔가입과 남북고위급회담의 진전으로 한반도에도 평화지향적 군비통제 정책 실현

의 가능성을 전제로 다를 필요가 높아졌다.

세계적인 군비통제 협상의 진전은 80년대 중반부터 미소간 중거리핵전력폐기조약(INF), 유럽재래식전력감축조약(CFE) 및 전략핵무기감축조약(START)으로 이어진 군축조치로 가시화되었고, 이러한 강대국들이 주도하는 세계 군사력 구도의 변화는 여타 국가의 군사환경 변화에 심대한 영향을 미치게 되었다.

이러한 분위기 속에서 남북한 간에는 90년부터 2년간 남북고위급회담과 각분과위원회 실무협상을 거치면서 91년 12월 「한반도 비핵화 공동선언」 채택에 이어 92년 2월 드디어 「남북기본합의서」 발효와 9월 그 「부속합의서」까지 채택 발효시키는 성과를 이루었다. 이러한 합의에 따라 92년 11월부터 화해, 군사, 경제, 교류 협력의 4개 공동위원회를 차례로 가동시킬 예정이었으나 갑작스러운 남북관계의 냉각으로 실천이 어렵게 되었고, 92년 12월 제9차 남북고위급회담도 열리지 못하고 말았다. 그러나 남북한 군사관계의 핵심을 이루는 군비통제의 문제를 본격적으로 논의할 부문별 협의기구인 「남북군사분과위원회」, 「남북군사공동위원회」, 「남북핵통제공동위원회」 등 공식적인 대화통로를 마련함으로써 군사적 긴장완화의 토대를 마련할 수 있게 된 것은 큰 수확이라 하겠다.

세계적인 화해와 협력의 분위기가 고조되면서 한반도에도 전쟁의 위협이 사라지고 평화가 정착되길 염원하는 마음에서 남북한간의 군비통제문제는 통일문제와도 직결되는 지대한 관심거리가 되지 않을 수 없다. 그러나 최근 북한의 전략이 어떻게 변했는지 남북대화에 냉담한 반응을 보이면서 지금까지 공동여 마련한 각종 대화와 협상의 장치들을 헛되게 하려는 조짐이 보이고 있다. 이것은 그들의 정책이 어떻게 변하고 있는지를 포착함으로써 만이 해석 가능하므로 다음에서 그들의 정책결정과정상 특 히 군사분야에서의 특징을 알아보고자 한다.

한반도에서의 군비통제 문제는 특별한 의미를 갖는다. 그 특징을 살펴보면 첫째, 원래 군비통제는 정치, 군사현황을 복합적으로 포함하고 있지만 특히 한반도에서의 군비통제는 판이한 시각차이와 이데올로기적 대립성 때문에 정치적 성격이 더욱 짙게 나타나고 있다. 둘째, 한반도에서 처음으로 군비통제 문제가 적용되게 되므로 경험부족과 함께 군비통제를 실행하는데 실질적이라기 보다는 이론적·선언적 성격이 지배적이라 할 수 있다. 그러나 최근 기본합의서 및 부속합의서 채택과 실행을 위한 노력들이 이루어지고 있음은 이론에서 현실로의 이행이라 볼 수 있는 좋은 조짐이 되고 있다. 셋째, 군비통제를 실질적으로 논의하기 위해서는 정확한 군사자료와 진실된 정보의 상호 제

공이 필수적이다. 그런데 북한의 군사자료는 미공개되어 있고 권력핵심부의 정책결정과정도 베일에 쌓여 있을 뿐만 아니라 일부 제시한 정책내용은 위장 평화공세 전략에서 나온 것이어서 신뢰성이 적다.⁽⁸⁾ 마지막으로, 현실적인 한반도 군비통제의 이상형은 남북한 상호간에 무조건 군사력을 감축하는 군비축소라기 보다는 상호간 안정적 군사력을 유지하는 쪽에 중점을 두어야 하고 또 그렇게 하는 것이 상호신뢰를 구축하며 통일지향적 현실성을 반영하는 길이 될 것이다.

이상의 몇가지 특징을 볼때, 북한의 군비통제 전략은 정치적 성향이 높고, 위장평화공세 전략하에 남한의 군사력 약화를 유도하여 한반도 적화통일을 궁극적으로 달성하기 위한 성향을 갖는다고 할 수 있다. 북한의 군사정책 결정 과정상에서 군비통제문제는 이러한 특성을 고려하면서 고찰되어야 할 것이다.

북한의 권력핵심 기구는 정치국, 비서국을 포함하는 당중앙위원회로서 정권 전반에 영향력을 미치고 있다. 그러나 군사정책 결정과정을 분석하기 위해서는 우선 당을 중심으로 이루어 지고 있는 군사우위 정책결정체계와 김일성 주석 1인 및 아들 김정일에 집중되어 있는 세습권력의 실상을 이해해야 할 것이다.

현재 김일성은 북한 권력의 핵심인 주석, 당정치국 상무위원, 당 총비서, 당중앙군사위원회 위원장을 겸임하며 '대원수' 칭호를 갖고 있다. 그리고 아들 김정일은 당정치국 상무위원, 당 비서, 당중앙 군사위원, 국방위원회 위원장 그리고 전시 군권을 총괄하는 인민군 최고사령관을 겸하면서 '원수' 칭호를 부여받고 있다.

북한의 군사정책 결정과정은 기본적으로 김일성의 의도대로 이루어지고 있다고 봐야 한다. 그러나 시대변화에 따라 여러가지 변혁적인 정책을 취해야 할 때는 그 개혁의 공로를 김정일에게 돌림으로써 후일 세습체제 구축을 위한 기반을 마련하려는 전략이 최근 자주 들어나고 있음을 알 수 있다. 더욱이 세습과정에서 가장 핵심세력이 되는 군부에 대한 기반을 구축하기 위해서 김정일의 군권 확보와 군부의 지지를 유도하기 위한 각종 배려가 취해지고 있다. 예를들면, 92년 4월 1일 '전국주체사상토론회'에서 김정일을 "당, 국가, 군대의 수위"로 치칭한 것을 보면(『내외통신』, 779호) 이제 김정일은 당에서 정

(8) 이러한 위장적 양면전략의 증거는 1972년 「7.4 공동성명」 발표시 북한은 땅굴을 파기 시작했고, 80년대 병력 10만 감축 등 군축제안을 하면서 84년 김일성 그리고 85년에 강성산 총리가 소련을 방문하여 핵무기 개발의 시안인 대형원자로를 도입하는 등 대소 군사외교를 강화했으며, 90년 5월 긴장완화 군축 제안은 6월 예정된 한소 정상회담을 겨냥, 한·소접근방해의 정치적 효과를 노린 전략이다. 북한연구소, 『북한』 247호, 1992, pp. 39-41.

통성을 확보하고 군에서 물리적 강제력을 획득함으로써 김일성과 같은 권력장악의 전철을 밟고 있음이 분명하다. 이제 북한 권력의 위상변화는 표면화되고 있다. 대원수 직위에 오른 김일성은 군에 대한 실질적인 권한을 행사하기보다는 상징적인 존재로서 군림하게 될 것이며 김정일은 군에서의 기반을 바탕으로 당, 정, 군에서 보다 확고한 권한을 행사하게 될 것으로 보인다(『내외통신』, 791호).

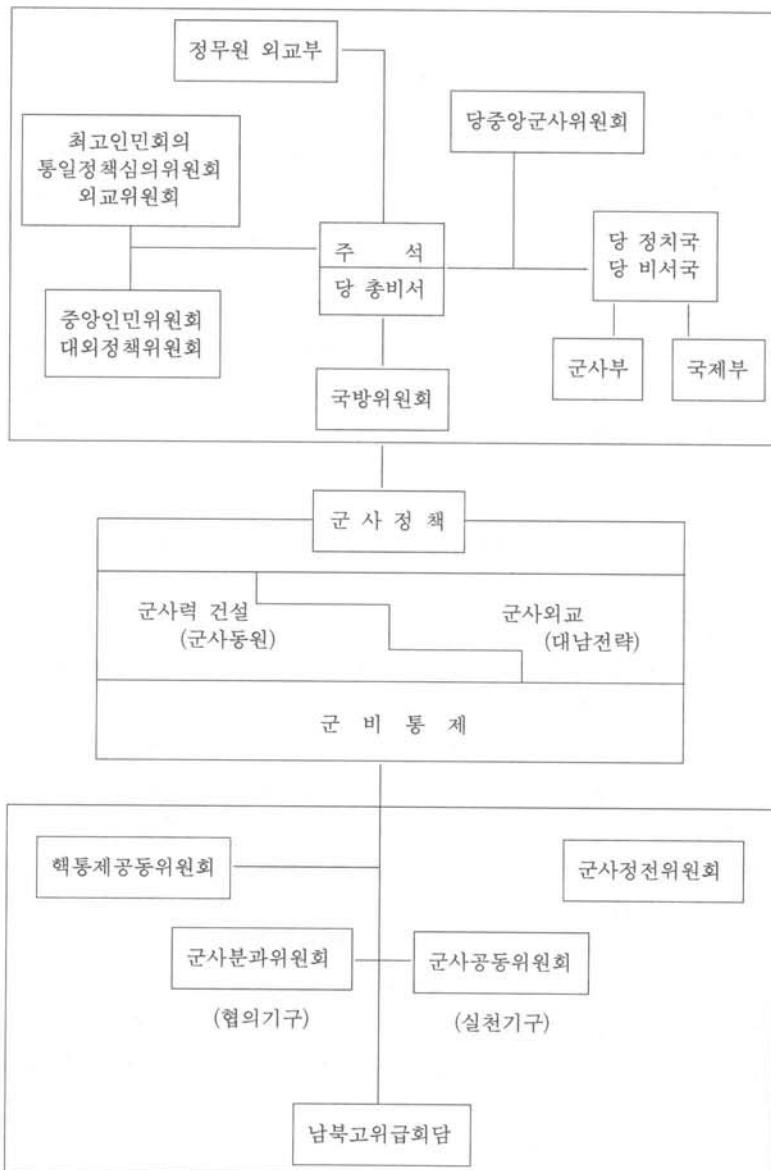
그런데 김정일의 군권 장악에는 난관이 많다고 보아지며 이는 군사정책결정에서 김일성 부자의 절대적 영향력을 행사하는 철칙에 어떠한 변화를 가져오는 조짐이 된다. 92년 헌법을 수정하면서 제1부위원장이자 인민군 최고사령관인 김정일이 국방위원회 위원장직을 '빠른 시일내'에 이어받을 것으로 관측돼 왔으나 1년이 지나도록 그 자리를 공석으로 남겨두었으며⁽⁹⁾ 김일성의 93년 신년사에서 전군의 일치단결을 강조한 점이라 듣가 김정일에 대한 군의 지지권 기대회를 자주 개최하는 것 등은 아직도 김정일이 군을 실질적으로 장악하는데 난관이 많은 증거라고 분석하고 있다(『조선일보』, 1993. 1. 28).

북한의 군사정책결정과정에 가장 큰 영향력을 미치는 기구는 국방위원회와 당 중앙군사위원회이다. 이 두 기구는 별도로 독립된 기관이지만 군사에 관한 정책결정에 서로 절대적 영향력을 미치며 그 구성 인원도 상당수 중복이 되고 있다. 즉, 국방위원 11명 중 6명(김일성위원장, 김정일, 오진우, 최광, 이을설, 주도일)이 당중앙군사위원회이며 양개 위원회 상위서열 5위 까지가 동일인이다. 그러나 규정상 당우위라는 그들의 원칙에 의해 당중앙군사위원회의 영향력이 더 크겠지만 이 군사위원회(위원장: 김일성 대원수)는 전시체제로 전환될 때 인민군 최고사령부(사령관: 김정일 원수)를 지휘통제하는 위기 관리의 기능에 더 비중을 두고 있으며, 국방위원회는 최고군사지도기관으로서 평시의 전반적 무력과 국방건설사업을 지도하고 유사시 전시상태와 동원령을 선포한 후 모든 실권을 당중앙군사위원회 산하인 군최고사령부에 넘겨 일사불란한 지휘체계를 갖게 되어 있다. 이러한 임무수행의 이원화 체제운영은 상당한 정도의 합리적이고도 신중한 정책결정과정을 모색하기 위한 것으로 분석할 수 있다.

국방위원회와 당중앙군사위원회의 군사정책 분야에서 갖는 기능을 〈그림 2〉로 간략히 나타내면 군사력건설 부문과 군사외교 부문으로 대별할 수 있다.

(9) 국방위원회 위원장에 대해서는 92년 4월 수정헌법 제91조 7항에 의하면 최고인민회의에서 선출하게 되어 있어 김일성주석이 국방위원회장을 겸할 수 없는 것이 원칙이나, 이에 대해 구체적으로 언급된 바 없어 공석으로 두었다가 93년 4월 9일 최고인민회의 제9기 5차회의에서야 정식으로 국방위원장에 추대되었다.

〈그림 2〉 군비통제의 성격과 정책관련부서



여기서 군비통제문제는 이러한 두 군사부문 모두를 포함하는 분야라고 할 수 있고 두 위원회의 상호 협조속에서 국방위원회 위원장 주관하에 당, 정, 군의 핵심정책결정자들이 참여하여 결정하는 대상이라고 분석된다.

그런데 90년 5월 23일 당중앙위원회 제6기 제18차전원회의 결과에서 부터 특이하게 나타난 부분을 보면 국방위원회 제1부위원장 직위를 신설한 것과 대남사업의 강화를 위해 최고인민회의 산하에 ‘통일정책심의위원회’를 두어 한반도 통일관련 업무를 지원함과 아울러 외무위원회에 부위원장직을 신설하고 인원을 보강하는 등 남북한 관계진전에 따른 업무강화가 이루어 졌다.

군비통제문제에 중요한 역할을 하는 부서와 인원들을 보면 우선 당 쪽에서 는 전문으로 군사문제를 다루며 군사업무를 감독하는 당중앙군사위원회의 김 일성위원장과 포함한 16명의 군 고위급 관료가 있다. 다음은 당의 모든 사업을 조직·지도하는 정치국과 비서국이 있는데 이들 기구는 북한 정책결정과정에서 펼히 관여하는 핵심기구이다. 정치국원 중에서 당중앙군사위원회는 김 일성부자와 오진우, 최광, 전병호(당 경제담당비서) 및 후보위원인 김철만(대장) 등이 겸직하고 있음을 알 수 있다. 다음 비서국에는 사업진반을 관장하는 비서(김정일), 경제담당비서, 대남담당비서, 그리고 국제담당비서 등이 있으며, 이들 중 당의 군사 및 군비통제업무 관련 기구는 군사부, 국제부 등이 있다.⁽¹⁰⁾

다음으로 남북고위급회담 등 실질적인 대화와 협상의 창구는 행정 집행기관인 정무원 쪽의 총리, 부총리와 그 산하의 대외사업 전담부서인 외교부가 주임무를 담당하고 있으나 중요한 분야는 물론 당의 정책으로 결정되고 있다. 그리고 앞에서 언급한 실질적인 군사업무의 최고지도기관인 국방위원회를 들 수 있고 중앙인민위원회내의 대외정책위원회도 관여하는 부서이다.

남북고위급회담을 통하여 기본합의서가 채택·발효되고 이의 세부적 이행·실천을 위한 분야별 공동위원회 중 남북 군사분과위원회라는 협의기구와 남북 군사공동위원회라는 실천기구가 군비통제문제를 실질적으로 다루는 기구로 작용하게 되었다. 군사공동위원회의 주요기능은 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책을 협의하고 합의사항의 실천을 확인·감독하는 것이다. 특히 불가침 부속합의서는 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 충돌방지, 불가침 경계선 및 구역, 군사적통전화의 설치·운영을 세부적으로 다루면서 전반적인 군사협상의 임무를 다루게 되어 있다. 현재 이 위원회는 양측 대장급을 위원장으로 하고 부위원장 1명, 위원 5명의 총 7명으로 구성하여 남북군사문제의 협의, 실천, 감독임무를 수행하는 것으로 되어 있다. 그리고 이와 별도로 남북핵통제공동위원회를 두어 한반도 비핵화를 위한 정보교환 및 사찰규정과 절차를 협의하는 핵 군비통제 임무를 수행하도록 하였다. 여기서

(10) 북한의 대외정책 결정기구에 대한 설명을 참조함. 박재규, 『북한의 대외정책』, 1986, pp. 71-72.

군사공동위원회와 휴전협정에 위한 군사정전위원회와 기능상 구분이 모호한 문제가 미해결로 남아 있다. 북한은 정전위 기능을 군사공동위에 위임하자고 주장하고 있지만 91년 3월 한국군 장성의 정전위 수석대표 임명 후 정전위를 사실상 인정치 않고 있다. ⁽¹¹⁾

현재까지 북한은 '불가침선언'과 '10만 군축론'을 대남 군비통제협상의 한 축으로 유지하면서, 주한미군 철수와 대미평화협정 체결을 다른 축으로 하는 군사문제의 양면전략을 사용하는 것으로 분석된다. 그리고 부수적인 문제들로 팀스피리트훈련 문제, 정전협정 대체 문제, 핵사찰 등 감시·검증체계 문제 등이 협상의 제로 대두되고 있는데, 앞으로 이러한 문제들의 군사적 혹은 정치적 성격들과 결부시켜 그들의 정책결정과정에서 어떻게 다루어 질 것인가를 잘 분석해 볼 필요가 있다. ⁽¹²⁾

한편, 군사정책을 기획, 수립, 결정하는 당중앙군사위원회 및 국방위원회라는 정책부서와 실질적 군사력을 운영 집행하는 부서인 인민무력부체계의 구분과 그 관계를 들 수 있다. 물론 인민무력부 부장 오진우는 당중앙군사위원회이며 군 최고사령부의 부사령관이자 국방위원회 위원(93년 4월 9일 김정일 위원장 추대와 동시에 제1부위원장에 임명)이므로 업무는 명확히 구분될 수 없는 특성을 갖고 있지만 이 두 위원회에서 정책의 골간을 수립하고 종적으로 인민무력부를 통하여 정규군을 포함하는 실질적 무력행사 업무를 담당하고 있다. 동시에 당 군사체계를 통하여 획적인 감독과 지도를 겸하고 있어 정책결정체계의 중복된 과정과 통제형태를 보여주고 있다.

그러면 군사정책 결정과정에 영향을 미칠 수 있는 세력들을 고찰해보면서 그 결정과정을 분석해 보고자 한다. 우선 군권을 확보한 김정일의 기반구축세력이자 정책참모라고 할 수 있는 세력은 3부류로 나눌 수 있다. 첫째는 만경대학원 출신으로 체계적 교육을 받은 혁명 2세대, 그리고 김일성대학 출신 및 소련유학 경험이 있는 전문기술관료, 또한 당과 3대혁명소조출신들로서 당·정·군 산업기관 요직에 배치된 자들이다. 이들 중 군사정책 관련 요원들은

(11) 지금까지 남북한간의 군비통제 관련 제안 내용을 보면 상호 상반되거나 불일치되는 내용 중 거의가 군사관련 내용임을 알 수 있다. 이동훈, 『남북한 군비통제 제안 비교자료집』, 1992.

(12) 장차도 북한은 주한미군 철수, 팀스피리트훈련 중지, 보안법폐지 등을 전제조건으로 내세우면서 2-3년간 3단계로 10만까지의 병력감축 등 급격한 군축제안을 내세울 것으로 보인다. 그 전략의 골자는 북한의 전력감축 없이 남한을 약화시킨다는 틀 속에서 남북군사회담을 진행할 것으로 보고 있다. 윤진표, "남북한 군비통제 추진을 위한 남북공동위원회의 위상과 과제," 『통일문제연구』 제4권 4호, 1992, p. 89.

신진 군사관료로서 그 영향력이 점차 증대하리라 예상할 수 있다.⁽¹³⁾ 사실상 현재 북한 당중앙군사위원회는 김일성위원장과 함께 16명의 군 원로 핵심간부로 구성되어 있는데 최근의 인적구성 변화의 특징으로 김정일 부상과 함께 신진 군사관료인 혁명2세대로 오극렬(당 민방위부장), 김두남(전 당군사부장), 김강환(노동당 군사부장), 이봉원(총 정치국 부국장), 최상욱(포병사령관) 등이 급부상 하였다. 이들은 만경대학원의 정규과정과 소련 군사아카데미 등 해외 유학경력이 있는 자들로서 김정일의 신임을 받고있는 북한군의 실세들이라고 할 수 있다(『조선일보』, 1992. 7. 9.).

그러나 아직까지는 김일성의 지지세력인 항일빨치산 혁명1세대들이 군부의 대다수를 차지하고 있으며 그들의 영향력이 크다고 분석된다. 군사 원로들과 신진 군사관료들간의 갈등 및 정책이견은 당연히 존재하리라 보지만, 92년 4월 '차수'로 진급한 군사원로 8명은 모두 60-70대의 '혁명1세대'들로서 군상충부에 20-30년 정도 포진하고 있어 그들의 영향력은 무시할 수 없는 것으로 분석된다.

더욱이 북한은 체제유지를 위해 권력핵심의 성원들은 독재와 폐쇄체제 속에서 장기집권의 경향이 두드러져⁽¹⁴⁾ 주변 전략환경의 변화에 따른 정책 변동이 적고 구태의연한 전략이 자주 나타나는 특징을 보여주고 있다. 사실상 최근 남북대화나 군비통제 협상과정에 따른 북한의 각종 전략 중 '위장평화공세', '양면전략' 그리고 '선전전략' 등이 빈번히 등장하는 것은 바로 이 때문인지 모른다.

정치적 성격이 큰 군비통제 관련 정책도 당과 군의 핵심관료들에 의해서 좌우되지만 군사관료들의 영향력이 크다고 분석된다. 예를들면 당중앙군사위원 16명은 모두 '상장' 계급 이상의 군고위 관료이며 국방위원은 11명 중 군계급을 갖지 않은 위원은 전병호(3대혁명소조 관련 경제분야 당비서)와 이하일(노동당 중앙위원) 2명 뿐이다. 이러한 점에서 볼때, 한반도 군비통제 관련 정책 결정과정에서 빨치산 출신인 혁명1세대 군원로들의 입김이 강하게 작용하리라 분석된다. 최근 남북한간의 군비통제 관련 협상이 냉각기로 돌변한 이유도 이와 무관하지 않을 것으로 보인다.

요컨대, 북한의 군사정책 결정과정은 국방위원들이 중심이 되어 정책의 골

(13) 『노동신문』, 1991. 4. 20에서는 혁명전진과 함께 세대교체가 일어나 새로 자란 세대들이 인민군대의 기본역량을 이루고 있음을 강조하고 있다.

(14) 이들 뒷받침하는 자료를 예시하면, 북한은 정권수립 이후 92년 말까지 45년 정도를 최용건부터 현재 오진우까지 단지 5명이 군부의 중요 부서인 인민무력부장(72년 이전 명칭은 민족보위상)을 맡아오고 있다. 이에 비해 우리나라 국방장관은 26명이 보임되었다.

격을 마련하면서 당중앙군사위원회의 검토가 동시에 이루어 진 다음, 김정일 위원장 주도하에 구체적 전략이 짜지며, 그후 중요한 것은 당 총비서(주석)의 검토를 필한 후 정책이 산출되는 과정을 밟는다고 유추해 볼 수 있다. 물론 사안의 성격과 중요도에 따라 그 전담부서와 결정자가 다를 수 있는데, 군비통제관련 정책은 주로 군사외교 분야가 주류를 이루므로 당중앙군사위원회가 주로 관여하면서 군사력건설분야 관련내용은 국방위원회가 필수적으로 참여하는 복합적 과정을 거치는 사안이라 할 수 있다. 사안의 중요도에 따라 주석이 관여하는 것이 있겠지만 이제는 웬만한 것은 김정일 국방위원장 겸 군 최고사령관이 책임지고 군사정책과 남북관계의 모든 것을 결정한다고 보아야 한다.

이를 뒷바침할 수 내용으로 북한에서 92년 한해 동안 중앙규모의 군사집회를 10여 차례 개최하여 김정일을 “위대한 군사전략가이며 강철의 영장”이라고 미화 찬양하면서 충성을 다짐한 것이며, 더욱이 92년 1월 27일에는 북한군부의 대부인 인민무력부장 오진우가 당기관지 노동신문에 “위대한 영도자를 따르는—일편단심 혁명의 충신으로 싸워나갈 것”이라고 김정일에 대한 충성다짐의 글을 실은 것(『내외통신』, 792호)을 들 수 있다. 또한 각종 충성집회를 개최하여 ‘위대한 지도자’ 및 ‘인민의 어버이’ 등 과거에 없던 호칭을 붙여 김정일에 대한 군의 충성을 유도하고 사상무장을 독려하고 있음으로 보아 이미 군사분야에 대한 그의 전권행사는 의심할 여지가 없다(『내외통신』, 827호).

이와 함께 김정일은 91년말 최고사령관에 추대된지 4개월만에 원수로 승진한 오진우를 비롯해 군원로 8명의 ‘차수’ 진급자와 16명의 ‘대장’ 승진을 포함한 총 664명에게 직접 별을 달아주는 군인사 조치를 단행했다. 이같은 파격적인 군권 행사는 북한 언론들의 표현대로 “대담하고 통이 큰 지도자 동지의 통치스타일”을 일단 반영해 준 것이라는 점에서 관심을 끌었고 특히 북한 권부의 지휘봉이 김정일에게 넘어 갔음을 공식 확인시켜준 계기가 됨과 아울러 군부의 지지를 획득하려는 것으로 볼 수 있다. 결국 93년 4월 최고인민회의에서 그를 국방위원장에 추대함으로써 권력승계의 기반을 완성했다고 보아야 한다.

그러나 북한 주민들은 김정일에 대해서는 일부 측근들을 제외하고는 정책노선과 지도자 자질, 세력다툼 등으로 인해 불만과 내부 알력이 상당히 심각하며 군부, 학생 등 잇단 지하조직이 항거한 바 있음은 주목할 만 하다.⁽¹⁵⁾ 이

(15) 주요 반체제 증언사례들을 보면 84년 국가보위부장을 중심으로 한 반정부 쿠데타 계획이 발각 숙청된 것, 87년 당간부와 학생이 연계된 반정부조직이 탄로나 처형된 것, 그리고 88년 6월 군부, 당간부, 유학생이 연계된 반체제조직이 적발·처형된 것 등을 들 수 있다. 『조선일보』, 1991. 8. 1.

러한 반체제세력 중에서도 특히 외국근무나 여행의 경험이 있는 외교관과 장교 그리고 유학생 집단이 가장 체제불만이 많다고 보는데, 특히 많은 해외 군사고문단을 파견했던 북한 군부로서는 이들 젊은 엘리트 장교집단이 북한내에서 가장 우려하는 불만세력의 하나가 될 수 있음을 주의하고 있다는 귀순자의 증언을 참고할 필요가 있다.⁽¹⁶⁾ 이들 중 많은 장교들이 불만을 감추고 신진 군사관료로서 군사정책결정에 참여하고 있음을 생각하면 앞으로 군부의 세대 교체 또는 권력변동의 계기가 마련될 때마다 이들의 정책참여 성향을 예의 주시할 필요가 있다고 본다.

V. 결 론

오늘날 한반도 주변 전략환경의 변화는 북한으로 하여금 커다란 정책 수정을 가하도록 만들었다. 그 중에서도 가장 특이한 것은 남북한간의 군사적 긴장완화를 위한 대화와 협상의 획기적인 진전이라고 할 수 있다. 물론 국제적인 화해분위기 고조와 사회주의권 변화의 영향도 있지만 북한 내부적으로도 경제침체를 극복하고 외교적 고립을 탈피하며 세습체제의 기반을 구축해야 되는 당면과제들을 해결하기 위한 필요에 의해 정책적 변화가 있었다고 분석된다.

그런데 최근 북한은 핵사찰 거부와 남한의 팀스피리트 훈련 강행을 트집삼아 남북기본합의서에 따른 협의·이행을 약속과 달리 돌연 무산시키려 하고 있으며 최근 핵화산금지조약(NPT) 탈퇴 선언까지 하였다. 이와같은 각종 정책의 수립, 시행, 돌변 등 북한이 지금까지 보여준 정책결정의 양태를 보면 어떤 원칙이나 상식적이고 합리적인 기준이 없기 때문에 그들의 정책결정과정을 분석하기란 매우 어렵다. 더욱이 군사정책은 베일에 가려있는 부분이며 전략적으로 위장적인 성향이 강하여 그 진면목을 파악하기란 거의 불가능하다. 그러나 최근 한반도 군비통제 문제에 대한 협의·이행기구 설치와 협상의 진전이 있어 그에 대한 자료를 근거로 그들의 군사정책 결정과정의 대강을 파악 할 수 있게 된 것은 그나마 다행이다.

현법수정까지 하면서 김정일 후계체제를 강화시키는 과정은 곧 군사부문의 권력이동과 일치되고 있어 군사정책결정의 핵심인물들과 그 권력구조를 분석

(16) 김정일 친위세력들이 비교적 합리적인 성향이 강하여 빨치산세력 보다 결집력이 약하고 김정일로부터 이반할 가능성이 큰 점을 지적하기도 함. 유영옥, “북한 정치체제와 권력구조의 변화전망,” 『통일문제연구』 제4권 3호, 통일원, 1992. p. 34.

하는 것이 무엇보다 중요해졌다. 일체의 무력을 지휘통솔하는 최고군사지도기관인 국방위원회에 정식 추대되었고 인민군 최고사령관을 겸하고 있는 김정일 개인과 그의 핵심 군사관료들을 심층 분석함이 필요해졌다. 권력의 핵심에 포함되는 인원 중에서 혁명1세대 군 원로들과 혁명2세대인 신진 군사관료들의 군사정책에 대한 관념의 차이와 아울러 그 영향력의 향배를 분석해야 할 것이다. 김정일의 군권확보와 함께 급부상 중에 있는 신진 군사관료들의 영향력은 점차 증가일로에 있지만 아직까지는 군 원로들의 숫자 우세와 김일성의 응호 영향으로 강경 성향의 군사정책이 채택되는 경향이 높다고 분석된다.

군비통제정책에 관해 그 결정과정을 분석해 보면 그들은 당면한 전략환경 분석에 따라 당중앙군사위원회와 국방위원회에서 정책의 대강이 세워진다. 그러나 당 쪽에서는 군사위원회의 주관으로 당 정치국과 비서국에서 커다란 원칙을 세우고 당 군사부 및 국제부에서 전문가들의 분석을 바탕으로 당 정치국 상무위원(김일성, 김정일, 오진우)의 최종 방침이 정해진다. 동시에 군비통제 문제가 무력전반 또는 군사력 건설사업과 어떠한 관련이 있는지를 고려하여 국방위원회에서 군사정책의 골간을 세운 내용은 당 정치국 상무위원들의 정책 결정 자료가 될 것이다.

정책결정의 내용은 남북고위급회담 대표에게 주어져 군사공동위원회 및 핵통제공동위원회 등의 협상자료가 된다. 물론 협의·실천기구에서 논의된 내용은 다시 정책결정의 핵심기구에 반영되어 새로운 대응책이 산출되는 과정을 거친다고 볼 수 있다.

이상의 군사정책 결정구조 및 과정의 골격을 보면 다른 사회주의 국가 정치체계에서 이루어지는 과정과 크게 다를 바 없으나, 북한의 경우는 약 45년간 우상적 권력을 누려온 김일성·김정일 부자에 의한 절대적인 결정권이 그 무엇보다 우선한다는 점이다. 여기서 특별히 강조할 것은 군사경험이 거의 없는 김정일이 군사정책부문에 절대적인 결정권을 가지며 남북관계의 군비통제문제도 주도해 나갈 것으로 보여짐으로써 합리적이라기 보다는 상식이하의 독단적이고 군사모험적 정책이 산출될 가능성이 많다는 점을 고려해야 할 것이다. 다음은 소수의 권력핵심 인물들이 장기간(20-30년) 동일 직위에서 군사정책을 다루고 있어 그들(혁명1세대 군 원로)의 정책성향은 과거와 크게 달라지기 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 그 밖에 그들의 군사정책은 항상 정치선전성과 위장평화공세적 성향을 내포하고 있음을 간파해서는 안된다. 아마도 이러한 위장성이 또 다른 그들의 새 정책일 수도 있기에 특히 정치성이 짙은 군비통제분야에서는 그러한 경향을 반드시 염두에 두어야 할 것이다.

참고문헌

국방부

- 1993 『국방』, 제20호, 서울: 국방부.
 1992 『국방백서 1992-1993』, 서울: 국방부.

김을권 편

- 1988 『한반도 주변의 군사환경』, 서울: 세종연구소.

내외통신사

- 1992-1993 『내외통신』, 보도판 제776호, 777호, 779호, 791호, 792호,
 827호, 서울: 내외통신사.

대륙연구소

- 1990 『북한법령집 제1집』, 서울: 대륙연구소.

박재규 편

- 1986 『북한의 대외정책』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소.

백종천

- 1985 『국가방위론』, 서울: 박영사.

북한연구소

- 1983 『북한총람』, 서울: 북한연구소.

- 1992 『북한』, 247호, 서울: 북한연구소.

이동훈

- 1990 『90년대 북한의 대남전략 전망과 동원체제를 중심으로 한 대응방안』,
 서울: 국가안전보장회의.

- 1992 『남북한 군비통제 제안 비교자료집』, 서울: 육군사관학교 화랑대연
 구소.

이홍구·스칼라피노

- 1986 『북한과 오늘의 세계』, 서울: 법문사.

장명순

- 1992 『북한군사관련 연구논집』(별쇄본), 서울: 한국국방연구원.

정광하

- 1989 『일본방위정책의 이상과 현실』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소.

통일원

- 1992 『통일문제연구』, 제4권 3호, 제4권 4호, 서울: 통일원.

한국국방연구원

- 1990 『국방논집』, 제11호, 서울: 한국국방연구원.

한국국제정치학회

- 1989 『국제정치논총』, 제29집 1호, 서울: 한국국제정치학회.

Allison, Graham T.

- 1971 *Essence of Decision-Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little
 Brown and Company.

Korea Institute for Defense Analyses

- 1992 *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. IV No. 1 Summer, Soeul:

