

# 북한의 군사정책결정 및 지휘체계에 관한 연구

黃 聖 七\*

1. 서 론
2. 행정체제론과 북한 지도노선의 특징
3. 북한의 군사정책결정 체계 및 과정
4. 북한군의 역할 및 변화 전망
5. 결 론

## 1. 서 론

북한은 2009년 4월 9일, 개정된 사회주의 헌법<sup>1)</sup>에 따라 “국방위원회 위

\* 육군대학 전략학처 교수

- 1) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」(2009.4.9 최고인민회의 제12기 1차 회의 결정): 김정은은 64.6.19. 노동당 중앙위 조직지도부 지도원으로 당무를 시작, 73.9.4. 당비서국 조직비서(제5기 7차 전원회의), 74.2.13. 당정치국 위원(제5기 8차 전원회의), 80.10.10. 당정치국 위원, 정치국 상무위원, 조직비서, 당중앙군사위원회 위원이 되면서 후계자로서 공식화되었으며 1993년 4월에 국방위원장으로 추대되어 통치권을 획득하였다. 그 후

원장은 조선민주주의인민공화국의 최고 령도자이다”라고 규정함으로써 국방위원회는 명실상부한 국가 최고 권력기관이 되었다. 그리고 기존 헌법에서 국방위원회는 국방을 관리하는 기관으로만 규정돼 있었으나 개정된 헌법에서 국방위원회는 국가의 중요정책을 입안하도록 했다. 북한은 정치 및 경제적 위기가 계속 중첩되는 상황에서 선군정치의 기치 아래 외형적으로는 체제생존의 발판을 굳힌 모습을 보임에 따라 김정일이 어떠한 변화를 추진할 것인가? 여부에 관심이 집중되고 있다.

북한 행정집행체제는 노동당이 제시한 정치목표에 초점을 맞추게 되므로 경제적 합리주의에 입각한 투입(input)과 산출(output)의 비율을 의미하는 능률성보다는 오히려 행정집행의 결과인 목표달성도, 즉 효과성만을 중요시하는 경향이 두드러진다. 이는 특히 공산화된 국가의 초기단계에서 그 정도가 심했으며, 현재는 노동당이 설정한 목표를 달성하려는 집념에서 관료 기능을 착취 내지 소모체제로 전환시키고 있다. 특히 북한체제하에서의 행정이념은 합법성, 민주성, 능률성보다는 목표지향성, 효과성, 혁명성, 계급성, 당성 등 정치적 성향이 두드러지게 나타난다.<sup>2)</sup> 북한의 정치체제와 정책결정 과정은 사회주의 국가들에서 찾아 볼 수 없는 특징을 가지고 있다. 북한사회에서 김정일 시대를 대표하는 ‘선군정치’는 모든 문제를 풀어 나가는 정치방식으로 정의되며 군사정책결정 체계는 기존의 주요 정책결정 체계의 절차와 다르게 최종 결재를 한다.

본 연구의 목적은 북한의 군사정책결정 및 지휘체계를 분석한 후 그 특성을 규명함으로써 군사정책의 변화를 전망하고자 한다. 이를 통하여 한국의 대북군사정책에 대한 유연성을 확보할 수 있을 것이다.

북한의 정책결정 체계에 관한 연구는 1990년대 이후 활발히 진행되었는데 이 연구들은 북한의 정책결정 체계 및 구조와 과정을 포괄적으로 이해

1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 국가주석제를 폐지하고 김정일이 국방위원장에 재추대됨으로써 김정일 정권이 탄생되었다.

2) 박완신, 『신북한 행정론』(지구문화사, 2007), p. 100.

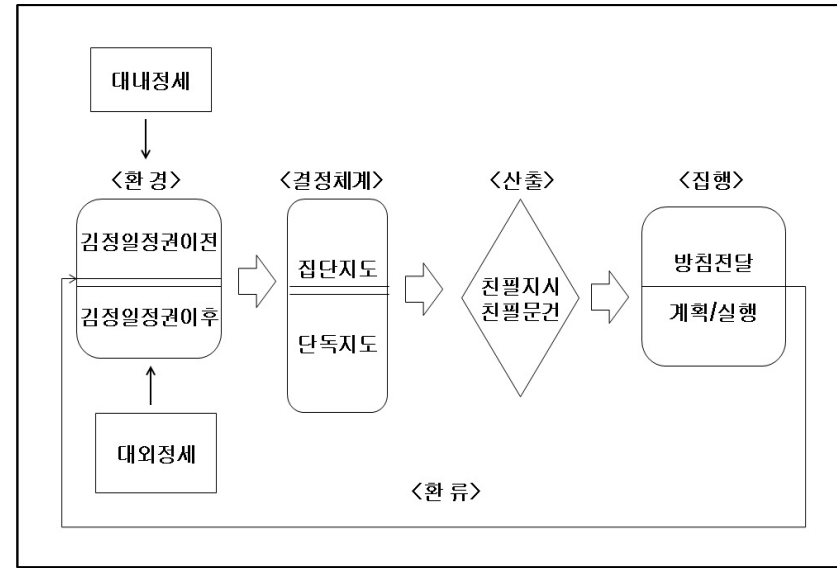
할 수 있는 안목을 제공해 준다. 그러나 북한의 정책결정 체계를 분석한 많은 논문들에서 사용된 '정책'은 북한의 정책개념을 반영하지 않는 가운데 서구의 정책개념을 그대로 대입하려는 경향을 보여 왔다. 여기서 발생하는 가장 큰 문제점은 북한이 수준 차원에서 분명히 구분하고 있는 '노선'과 '정책'개념이 동일시되거나 양자를 합쳐서 정책이라는 용어를 사용함으로써 북한의 정책개념이 가지는 계서적 측면이 무시되고 있다는 점이다. 또한 북한의 정책결정 과정과 당·정·군에 관한 연구는 주류를 이루고 있으나 북한의 군사 지휘체계에 관한 연구는 소홀히 하고 있는 현실이다. 이러한 선행연구의 한계점을 중심으로 북한의 군사정책결정 및 지휘체계를 분석하여 그 특성을 규명하고자 한다.

연구의 범위는 북한의 행정체제에서 군사정책결정 체계와 군사 지휘체계를 분석하기 위해 첫째, 행정체제론과 북한지도노선의 특징, 둘째, 북한의 군사정책결정 체계 및 과정, 셋째, 북한군의 역할 및 변화를 분석하고자 한다.

연구의 방법은 인식론적 측면에서 역사적 분석방법과 가급적 공식적인 자료의 전통적인 문헌분석을 통하여 연구를 진행하고자 한다. 즉 북한의 정책결정 체계를 규제하는 상부 체계로서의 지도사상과 노선 등이 정책결정 구조와 과정에 미친 영향을 북한의 논리와 관점에서 규명하며, 일반적인 현실 정치과정에서 나타난 정책결정 구조 및 과정과의 차이점을 비판적 관점에서 비교분석하여 그 특성을 규명해 보려고 한다. 정책결정 과정 분석을 위한 이론적 모델측면은 서구학자들의 기존 이론적 모델을 원용하여 활용한다.

[그림 1]에서 보는 바와 같이 본 연구의 분석틀은 체계적 접근방법을 활용하여 북한의 군사정책결정 체계 및 지휘체계를 분석한다. 북한체제에 있어 군부의 위상변화 및 정책결정에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 군사기구에 의한 사회통제체제 강화와 국내 질서 안정도의 변화에 따른 군의 정치참여에 대한 대내적 요구를 중점적으로 분석한다. 김정일 정권 이전

[그림 1] 북한의 주요 정책결정 체계(분석틀)



(김일성 체제)에는 대내·외 정세의 환경을 적절히 활용하여 당과 정부의 대표적인 각 집단지도체제의 의견을 수렴하여 결정체제(투입)를 결정한 후 비준(산출)을 통해 방침을 집행하는 환류 현상을 나타내었다. 그러나 김정일 정권 이후에는 대내·외 정세의 환경을 고려하여 당과 정부의 대표적인 각 집단지도체제의 의견을 수렴하는 것보다 측근의 의견을 수렴하여 단독지도 결정체제(투입)를 결정한 후 비준(산출)을 통해 일방적인 지시를 집행하는 환류 현상을 나타내고 있다.

본 논문은 행정체제 이론과 북한지도노선의 특징을 살펴보고 북한의 군사정책결정 체계 구조 및 과정을 분석한 후 군사 지휘체계의 특성을 규명하여 주요 정책결정시 군부의 역할과 변화를 전망하고자 한다.

## 2. 행정체제론과 북한 지도노선의 특징

### (1) 행정관료제와 체제이론

군사정책은 행정체제와 관료제의 개념과 본질에서 벗어나 생각할 수 없다. 관료제의 개념과 본질에 관해서 사회과학의 영역에 속하는 전문분야와 접근방법을 달리하는 이론들은 다양하다.<sup>3)</sup> 행정학에서는 주로 베버(M. Weber)의 이론모형에 따라서 합리성과 능률성이 조직의 모든 구성요소와 그들의 관계를 지배하는 근대적인 공·사(公·私)조직이라고 정의한다. 최근에 와서는 관료조직을 설명하는 패러다임으로서 베버의 이론에 대신하여 체제이론과 상황조건이론 등이 등장하여 관료제로서의 대규모 조직을 설명한 것이 지배적인 개념과 이론으로 인식되고 있다.<sup>4)</sup>

오늘날 체제이론을 체제접근방법론이라고 부르는데 이 이론은 체제의 개념을 기초로 하는 여러 가지 이른바, 철학, 관리방식의 분석방법을 총칭하는 것으로 해석되고 있다. 그리고 체제와 환경과의 관계여부에 따라 폐쇄체제와 개방체제이론으로 유형화되고 있다.<sup>5)</sup>

체제의 기본적인 구성변수를 환경, 투입, 전환, 산출 그리고 환류로 나누

3) 정책(政策)이 무엇인가에 대한 정의는 학자들 간에 그 의견의 일치를 보지 못하고 있는 실정이기지만 다음과 같이 정의를 내릴 수 있다. 즉 정책이란 권위 있는 행위자가 공공문제나 당위적인 문제해결 및 처방을 위하여 공익의 차원에서 공중(公衆)에 대하여 취하는 목표 지향적 행위를 의미한다고 할 수 있다. 윤정길, 『정책과정론』(법문사, 1987), p. 20; Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1970), pp. 37-38을 참조.

4) 여기에 관한 상세한 내용은 안해균, 『현대 행정학』(다산출판사, 1987), pp. 298-303을 참조.

5) 박완신, 『신북한 행정론』, p. 21.

어 볼 때 개방체제의 모형은 환경(Environment) → 투입(Input) → 전환체제(Conversion) → 산출(Output) → 환류(Feed-back) 등 5개 변수이며 이들은 끊임없이 상호 의존적인 관계하에서 작용을 하게 된다. 그러나 폐쇄체제의 이론모형의 경우는 환경 → 결정체제(Decision System) → 산출 → 집행(Execution) 등 4개 변수이며 환경은 결정체제에 영향을 주는 능동적인 1차 변수가 아니라 결정체제에 의해서 영향을 받기만 하는 피동적인 객체의 성격을 갖는다는 점이 개방체제이론 모형과 근본적으로 다른 점이라고 할 수 있다. 따라서 개방체제하에서의 전환과 환류변수는 폐쇄체제하에서는 결정과 집행변수로 대치된다. 관료제와 체제이론은 통치체제의 유형과 관련시켜 볼 때 자유민주주의 체제는 개방체제이고 공산주의체제는 폐쇄체제에 해당한다고 할 수 있다. 자유민주주의 체제는 권력의 다원화와 환경의 요구를 정책화시키고 환경에 의해 전환체제로서 정부가 통제와 지원을 받는 반면 공산주의체제하에서는 결정체제로서 당이 환경을 관리하고 통제한다는 점에서 그 체제의 특성을 발견할 수 있다.<sup>6)</sup>

개방체제의 환류는 폐쇄체제의 집행과 같은 사이클을 유지하지만 개방체제에서는 활발한 논의와 오류를 분석하여 가장 적절하고 합리적인 정책을 반영할 수 있지만 폐쇄체제는 이러한 환류의 성격에서 벗어나 오직 당의 지시(노선)에 의한 집행과 반복적인 지시 일변도의 정책을 수행한다. 이러한 북한의 폐쇄체제가 안고 있는 문제는 일원적이고 단선적 권위하에서의

6) 정치체제의 개념은 1950년대 이후 주로 David Easton과 Karl Deutsch에 의해 소개되었다. Easton은 정치체제는 사회를 권위적으로 가치를 배분하는 상호작용의 체제라고 하고 정치체제가 안정과 변화로 특징지어지는 세계속에서 어떻게 존속하는가, 그리고 체제가 존속하는데 필요한 기본적 기능과 전형적인 대응형태는 무엇인가에 대한 주된 관심을 전제로 하였다. 따라서 그는 정치체제의 생애과정과 반응의 성격 및 조건을 분석하는 것에 중점을 두었다. David Easton, *A System Analysis of political Life* (N. Y.: John Wiley & Sons, Inc., 1965), pp. 3-6을 참조; 행정체제에서의 정책결정의 진행과정을 투입, 전환, 산출, 환경과 환류로 구분하여 설명한다. 여기에 대한 정치체제의 모형은 David Easton, *A Framework for political Analysis* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1965), p. 112을 참조.

정치적 가치지향성이 획일화되어 있는데도 불구하고 행정의 능률성, 합리성 및 다원성 등을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 점이다. 또한 그 조정과정에서 발생하는 갈등과 대립현상을 어떻게 해소할 것인가의 문제점이 발생한다.

## (2) 사회주의 정치체제와 북한 지도노선의 특징

자유민주주의 체제에서 군부에 대한 통제는 '문민통제'와 '정치적 중립'이라는 원칙으로 통제되어 왔으나, 사회주의 체제에서는 군부의 정치적 영향력이라는 또 다른 특성이 존재한다. 공산권 국가들에 있어 군부는 고도로 정치화된 세력이며, 어떤 시기에는 중추적 정치세력으로서의 역할을 수행했다.<sup>7)</sup>

사회주의 발전전략은 산업화 초기에는 일정한 성과를 기대할 수 있지만, 지속적인 경제발전전략으로는 적합하지 않다는 것이 이미 입증되었다. 이러한 원인은 여러 가지가 있을 수 있지만 자본주의 체제의 봉쇄전략도 큰 몫을 차지한다. 즉 산업화 초기, 어느 정도 성과에도 불구하고 자본주의 국가들의 봉쇄전략이라는 외적요인 때문에 사회주의국가들은 외연적 경제에서 내포적 경제로 이행하는 데 어려움을 겪고 실패하였다. 더구나 경제침체와 사회발전의 지체는 궁극적으로 체제위협의 요인이 된다는 점에서 체제변화에 대한 요구는 필연적이었다고 할 수 있다. 그리고 경제적인 차원에서 변화는 자본주의의 수용이나 자본주의체제로의 전환은 아니라고 할지라도, 외부자본의 유치 혹은 외부자본과의 협력이었다고 할 수 있다. 이와 같은 상황변화는 불가피하게 자본주의체제에 대한 인식전환을 이끌었다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

7) Bree D Porter, *Red Armies in Crisis* (Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1991), p. 69.

8) 이우영, 『북한의 자본주의 인식 변화』(통일연구원, 2000), pp. 78-79.

북한은 사회주의를 체제이념으로 선택하고, 사회주의적 발전전략을 채택하였다. 북한체제가 근본적으로 사회주의 이념을 바탕으로 세워졌고, 사회주의 이념이 자본주의에 대한 대안으로 생겨난 점을 고려한다면, 반자본주의적 경향은 당연하다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 냉전체제는 자본주의와 사회주의 간의 갈등을 격화시켰기 때문에 사회주의 진영에서는 반자본주의의 경향이, 자본주의 진영에서는 반사회주의적 경향이 심화되었다고 볼 수 있다.

그러나 문제는 사회주의 진영이 몰락한 이후 북한이 체제유지를 위하여 자본주의가 지배하는 세계 시장구조에 편입될 수밖에 없는 현실에 직면했다는 점이다. 이에 따라 근본적으로 체제유지를 위하여 자본주의를 수용하면서도 같은 이유에서 자본주의를 반대해야 하는 자기모순에 빠지게 되었다. 따라서 북한의 자본주의 체제에 대한 인식이 변하게 된 가장 중요한 원인은 사회주의권의 붕괴라고 할 수 있다. 이와 같은 상황에서 북한은 북한체제의 고유성을 강조하면서, '우리식 사회주의'를 고수함으로써 차별성을 부각시키며 사상적 위기에서 벗어나려고 하고 있다.<sup>9)</sup>

이런 점에서 북한은 다음과 같은 정책 선택을 동시에 추구하고 있음을 알 수 있다. 첫째, 북한은 사회주의권 붕괴 이후 조성된 새로운 국제환경 속에서 생존하기 위해서는 미국·일본 등을 비롯한 자본주의 국가들과의 관계정상화 및 경제협력을 추진하지 않으면 안 된다는 인식을 하고 있다. 이것은 개방이라는 정책선택으로 구체화되었다. 둘째, 북한은 자립적 발전 전략이 한계에 봉착한 것으로 판단하고 대외개방을 매개로 자본주의적 시장경제 요소를 사회주의적 경제체제와 결합시켜 새로운 경제성장을 도모하고자 하였다.<sup>10)</sup>

사회주의 국가는 개별 국가들의 특수성과 다양성에도 불구하고 사회주의의 보편적 원칙으로서 정치에서의 일당지배 및 당-국가체제, 경제에서의 계

9) 강성중, 『북한의 강성대국 건설전략』(한울, 2004), p. 69.

10) 위의 책, p. 73.

획경제, 이데올로기에서의 마르크스-레닌주의의 공식이데올로기를 갖고 있다.<sup>11)</sup> 북한체제는 당-국가체제의 사회주의 일반원칙을 바탕으로 수령의 유일적 영도체제가 구현되는 '수령제' 사회주의이다. 북한의 수령제 사회주의는 사회주의 대가정론, 아버지 수령, 사회정치적 생명체론 등의 담론구조가 보여주듯이 사회주의 가부장적 지배구조의 특징을 지니고 있다. 북한체제의 경우에도 다른 사회주의체제와 마찬가지로 가부장적 지배 본질은 당연히 오랜 기간 동안 불가피하게 국가와 관료에 대한 일반주민의 강력한 의존을 형성시키면서 구조화되었다. 즉 경제전반의 통제관리를 관료조직이 관장함에 따라 철저히 가부장적 지배 특성이 강화되어 왔던 것이다.<sup>12)</sup>

2009년 개정된 북한 헌법 제100조는 국방위원회 위원장을 “조선민주주의인민공화국의 최고 령도자이다”로 규정하고 있으며, 제102조는 “국방위원회 위원장은 전반적 무력의 최고 사령관이 되며 국가의 일체 무력을 지휘통솔한다”고 수정하여 국방위원장의 권한을 강화하였다. 또한 제106조는 “국방위원회는 국가주권의 최고 국방지도기관이다”로 규정하여 국방위원회 위원장과 국방위원회의 개념도 새롭게 바꾸었다.

한편 최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수한다. 국방위원장의 권한 강화로 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 상대적으로 권한이 축소되거나 새로운 대외사업권을 신설하였다. 최고인민회의 상임위원회의 경우 특사권을 국방위원장에게 이양하였다. 내각은 최고주권의 행정집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기관이다. 또한 내각 대표인 총리는 조선민주주의인민공화국 정부를 대표한다.<sup>13)</sup>

김정일은 “선군정치는 나의 기본 정치방식이며 우리 혁명은 승리로 이끌

어 나가기 위한 만능의 보검”이라고 말하고 있다. 즉 선군정치는 북한이 체제위기를 극복하기 위해 군대를 중시하고 군대를 강화하는 정책이라고 할 수 있다. 선군정치 방식은 단순히 국방을 중시해야 한다는 대외적 기능을 강조하는 것을 넘어서, 북한은 ‘군대가 곧 당이고 인민이며 국가라는 혁명철학에 기초’하고 있다고 주장한다.<sup>14)</sup> 즉 혁명군대와 인민대중의 근본이익과 이해관계가 완전히 일치하기 때문에, 혁명군대를 중시한다는 것은 곧 인민대중을 중시하는 것이라는 주장이다.

북한 정치체제는 당의 영도원칙이 모든 국가기관과 단체에 적용되는 당·국가체제에 바탕을 두고 있다. 행정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며, 김일성도 “당 일꾼들은 경제 일꾼들이 당의 로선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야 한다”고 말하였다.<sup>15)</sup> 당적 지도는 국가기관에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 정치 일꾼과 실무자인 행정 일꾼이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결해야 할 것을 강조하면서도, 정치 일꾼의 의견이 더 존중되어야 한다는 것을 분명히 하였다.

김정일이 당을 통하지 않고 군과 내각의 주요 부서를 직접 통치하려는 것은 당을 통한 통치가 당의 권력집중을 가져오며 이는 김정일을 대신하는 누군가에 의해서 군이나 내각이 통치될 수 있음을 의미하기 때문이다. 과거 당 조직지도부장으로서 당·정·군 등 모든 분야에서 인사권을 행사하며 권력을 장악하였던 김정일이 누구보다도 이를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 김정일은 중앙당 조직을 통해 군과 내각을 통제하는 방식에서 벗어나, 군과 내각의 주요 부서를 자신의 직할 통제하에 두려는 것이다. 특히 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일이 군을 직할 통치하려고 의도한 대로 김정일의 개인적 권력을 강화시키는 데 기여하고 김정일이 권력의 정점에 건

11) Janos Kornnai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 375-377.

12) 강성중, 『북한의 강성대국 건설전략』, pp. 93-94.

13) 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』(2009.4.9 최고인민회의 제12기 1차 회의 결정).

14) 김화·고봉, 『21세기태양 김정일장군』(평양: 평양출판사, 2000), p. 226.

15) 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여(1962.3.8)”, 『김일성저작집』 16권(평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 157.

재하는 한 군 통제에 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일 사후 군의 정치적 역할 증대로 인한 정치변화의 중요한 요인이 될 수 있다.<sup>16)</sup>

북한체제에서 당의 지시는 곧 일인지배체제인 김정일의 지시와 같은 맥락을 가지고 있다. 군의 지휘조직에서 보면 군단에서 말단 중대조직까지 당위원회가 정치위원을 통해 군 지휘조직을 통제 및 감시하고 있는 것이다. 즉 김정일 사후 후계체제를 사전 조직화하지 않는다면 군에 대한 당적 통제의 약화로 군의 정치적 역할 증대가 정치변화의 중요한 요인이 된다는 의견은 현실적인 측면에서는 부정적이다. 그 이유는 북한의 군 지휘조직은 이원화되어 자유민주국가들의 군 지휘조직과는 달리 고위 지휘조직 장의 임명에 당·정 최고책임자의 영향이 절대적이기 때문이다. 그리고 평소 부대지휘도 독단적으로 수행할 수 없는 사실을 고려한다면 군의 정치적 역할 변화에 중요한 요인은 제한될 것이다. 군 지휘조직은 김일성 지휘체제에서 오히려 현재보다 융통성이 많았지만 정치적 역할 증대 현상은 없었으며, 북한군의 성향을 고려한다면 인민군의 정치 쿠데타적 역할<sup>17)</sup>은 현실성이 없음을 알 수 있다.

### 3. 북한의 군사정책결정 체계 및 과정

#### (1) 북한의 정책결정 과정

일반적으로 정책결정은 다양한 요인들이 상호작용을 하는 복잡하고 동태

16) 통일연구원, 『북한의 분야별 실태평가와 변화전망: 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교 분석』(통일연구원), pp. 179-180.

17) 황성철, 『북한 인민군은 왜 쿠데타를 하지 않나?』, 『THEARMY』 2009년 4월호 참조.

적인 과정으로서 주로 정부기관에 의해서 장래의 목표와 방향이 정해지는 것으로 이해되고 있다. 이 과정에서 상반된 이익을 가진 여러 개인이나 집단들이 정책결정자에게 영향력을 행사해 그들의 이익을 관철시키려고 노력하게 된다.

북한에서의 정책이란 당이나 정부가 자기의 정치적 목표를 달성하기 위해 내세우는 과업, 방침, 수단들과 이를 실현하기 위한 일련의 조치들을 말하며 조선노동당과 공화국 정부의 모든 정책은 수령과 당의 의지표현에 불과하다.<sup>18)</sup> 정책과정은 정책형성과 정책집행으로 나눌 수 있으며 정책형성은 정책적 문제와 국민의 욕구 파악을 통한 정책목표의 설정과 정책대안 분석 및 최적인 선택(정책결정) 등의 단계를 거친다.<sup>19)</sup>

북한은 밑으로부터의 의제 설정 가능성은 원천적으로 봉쇄되어 있다. 당과 공안, 각종 정보수집 채널을 통한 체제보위 차원의 대내외 정세와 민심 및 동향파악 등 위로부터의 의제설정 노력은 고도로 발달되어 있다. 이 과정에 객관적인 환경에 따라 정책목표가 설정되는 것이 아니라 반대로 정책목표가 먼저 설정되고 그에 맞는 환경을 강제하려는 시도가 제도적으로 가능하게 되는 것이다. 따라서 북한의 의제설정 과정에서는 당연히 국민의 욕구와 같은 객관적 요소보다는 지도부의 의지와 같은 주관적 요소가 강하게 반영될 수밖에 없으며 이로부터 지도부의 의지가 정책수립과정의 출발점이 되는 것이다. 북한에서 정책형성은 지도부의 정책목표 제시 → 정책초안의 작성과 합의 → 결정과 채택 → 집행의 단계로 구분할 수 있다. 북한에서 모든 정책은 국가정책이나 정부정책이 아니라 당 정책으로 통칭된다.<sup>20)</sup>

당은 정책의 결정권과 집행에 대한 감독권을 행사한다. 정부 각 부처가 개발한 정책초안을 당이 심의 및 합의해 주고 최종적으로 결정해 주며 이

18) 권기홍, 『북한 체제의 이해』(백산서당, 1997), p. 91.

19) 정책과정에 대한 내용은 이종수·윤영진 외, 『새 행정학』(대영문화사, 1997), pp. 236-287을 참조.

20) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』(선인, 2007), pp. 400-401.

렇게 결정된 정책을 정부가 정확히 집행하도록 감독하고 지도하는 역할을 한다. 여기서 정책의 합의와 결정은 당정치국이, 그 집행에 대한 지도와 감독은 당비서국이 각각 분담한다. 이로부터 정책적 지도는 당 생활지도와 함께 당의 영도는 양대 기둥을 형성하는 것이다. 물론 입법화가 필요한 정책사안의 경우 의회(최고인민회의)의 형식적인 추인과정을 거치기도 한다. 헌법도 당에서 초안을 먼저 검토하고 김정일의 결재를 받은 다음 최고인민회의의 형식적인 채택절차를 거친다.<sup>21)</sup>

북한의 정책결정 구조는 공식적인 정책결정 기구와 비공식적 정책결정 방식으로 구분할 수 있다. 첫째, 공식적인 정책결정 기구에서는 최고인민회의, 당정치국, 국방위원회가 있다. 최고인민회의는 사실상 당의 노선과 정책을 추인하는 기능에 국한되어 있으며 당정치국은 당·정·군 등 각 분야의 수장들, 즉 당 총비서와 비서들, 정부의 총리와 부총리들, 그리고 각 분야의 장관급 이상 고위간부들 중에서 선출된 대표성을 지닌 인물들이 모인 비상설적 혹은 협의체 성격의 집단지도체제이다. 이들 각 분야의 책임간부들은 당정치국 위원 혹은 후보위원의 직함을 가지고 당정치국 회의에 참석하여 자신들이 마련한 자기 분야의 정책초안들을 제출하고 집체적으로 토의하여 수정·보완한 다음, 당 총비서가 최종결론을 내리는 방법으로 정책을 결정한다. 이렇게 결정된 정책은 필요하면 최고인민회의의 형식적 추인을 거쳐 당중앙위원회 비서국 산하 전문부서들의 지도·감독하에 정부의 각 부처가 집행한다. 그러나 당정치국의 이 같은 정책결정 기능은 1994년 김일성의 사망과 함께 끝나버렸다. 김정일 체제 출범과 함께 권력층 내에서의 정책협의 기능은 더욱 무력화되었고 정치국과 전원회의를 비롯한 정책결정 기구들은 수령절대주의 체제의 확립과 공고화 방향으로 더욱 강화되었다. 당정치국을 비롯한 정책협의체가 이처럼 형식화된 배경과 관련해서는 대체로 공식적 통치기구보다 밀실정치나 측근정치와 같은 비공식적인 방식을 선호하는 김정일의 통치스타일과 '상의하달식(上意下達式)' 정책협

21) 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(한울, 1999), p. 169.

의방식의 성향에서 원인을 찾을 수 있다.

국방위원회는 북한의 대내정책과 대남정책, 핵 정책과 군사·안보정책 등 전반적인 정책의 수립과 결정에 영향력을 행사하고 있다. 그리고 국방위원회 회의는 정책협의를 아니라 정책집행을 위한 실무회의의 성격을 띠고 있고 보통 월 1회 정기적으로 소집되며 참석기관과 참석자의 직위 등은 문제의 성격에 따라 달라지고 있다.<sup>22)</sup>

둘째, 비공식적인 정책결정 방식에서는 측근정치와 비준정치가 있다. 김일성 시대에는 국가의 정책이 당정치국과 같은 공식 정책결정 기구를 통해 이루어졌으며 이러한 협의체들을 통해 김일성은 특정문제를 놓고 여러 분야의 고위간부들로부터 의견을 취합할 수 있었다. 그러나 김정일 시대는 공식적 정책결정 과정이 유명무실화된 반면에 '제의정치'와 '측근정치'와 같은 비공식적 정책결정 방식이 북한의 모든 정책을 수립하고 결정하는 가장 기본적인 방식이 되었다. 김정일 정권에서 측근정치가 대표적인 상의하달식 정책결정 과정이라고 한다면 비준정치(혹은 제의서 정치)는 대표적인 '하의상달식(下意上達式)' 정책결정 방식이라고 볼 수 있다. 일반적으로 국가의 이익이나 회사의 사활이 걸린 중대한 문제의 경우에는 정책결정자가 최종 결심을 하기에 앞서 이사회를 비롯한 협의체의 합의를 통해 합리적 정책대안을 선택하는 것이 상식이다. 그러나 비준정치는 집체적 협의방식이 무력화된 반면에 보고서 결재방식은 더욱 정교하게 완성되어 오늘날에는 집체적인 협의방식을 완전히 대체하는 보편적인 정책결정 과정으로 정착되었다.<sup>23)</sup>

김정일 정권에서는 공식적인 정책결정 기구보다 비공식적인 정책결정 방식인 비준정치 위주로 정책을 결정하고 집행하고 있다. 따라서 김정일의 결재가 없는 모든 정책방향 결정과 집행은 불가능한 사안이므로 중앙집권적 통제의 용이성 측면에서는 장점이 있다. 그러나 두 가지 측면에서 문제가 발생할 소지가 있다.

22) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 402-408.

23) 여기에 대한 상세한 내용과 결재과정의 사례는 위의 책, pp. 409-420을 참조.

첫째, 김정일은 모든 정책초안을 사전 관련 기관과의 정책합의를 거치도록 강조하고 있으나 비준정치 위주로 정책을 결정하고 집행하기 때문에 사전에 정책합의를 거치지 않는 이중적인 결심이 발생하고 있다. 예컨대 당이나 군 등 특수기관들이 공장·기업소에서 같은 생산품을 놓고 김정일 비준문건을 제시하며 자기 것이라고 싸우는 일도 있다.

둘째, 당이나 군 등 특수기관의 실세책임자들이 비준문건을 빙자하여 부정부패를 자행할 수 있고 나아가서 김정일이 건강 이상으로 당무 집행이 어려워 질 때 정권에 대한 쿠데타적 정변이 감행될 경우 이를 제재할 수단이 없다는 것이다.

## (2) 군사정책결정 체계 및 구조

북한의 조선말 대사전에는 군사노선과 군사정책은 차원측면에서 차별화되고 있다. 군사노선이 “혁명발전의 단계에서 노동계급의 당이 군사적 과업을 수행하기 위하여 내놓은 기본방향이나 방침”을 의미<sup>24)</sup>하는 반면, 군사정책은 문헌상의 의미로 볼 때 당의 군사노선을 구현하기 위한 제반 정책으로서 군사력 건설과 운용에 관련된 시행계획이라 할 수 있다.

인민무력부는 조선인민군 총참모부, 조선인민군 총정치국, 조선인민군 간부국, 조선인민군 보위사령부, 후방총국으로 되어 있다. 총참모부는 인민군적인 군사전략 및 작전수립과 지휘, 일반 군사행정을 총괄하는 최고 군사행정기구이다. 인민군 총정치국, 인민군 보위사령부, 인민군 간부국 역시 군사적으로 총참모부의 명령과 지시를 따라야 한다. 그러나 이 부서들의 고유업무인 당정치사업, 보위사업, 간부사업에 대해서는 전혀 간섭을 할 수 없다.<sup>25)</sup>

24) 사회과학원 역사연구소 편, 『조선말대사전』(평양: 사회과학원출판사, 1992), p. 439.

25) 통일정책연구소, 『북한조사연구』 제6권 1호(통일정책연구소, 2002), p. 30.

총정치국은 인민군의 최고 정책결정 기구인 인민군 당인민위원회의 집행부<sup>26)</sup>이다. 총정치국은 인민군 내 당조직으로서 최고의 조직일 뿐 아니라, 인민군 전체로서도 최고 조직이라 할 수 있다. 중앙당 차원에서의 총정치국 위치는 중앙당의 한 조직으로 조직지도부의 일개 과에 해당한다.

총정치국의 인민군 통제 내용은 정치사상 통제, 군간부의 일상생활 감시, 인사권을 통한 통제, 군사행정에 대한 통제 등 매우 광범위하다. 정치사상 통제는 당의 군대라는 인민군의 성격 규정이 말해주듯 인민군 통제의 핵심이다. 군간부의 일상생활 감시, 인사권은 군관을 장악할 수 있는 주요 수단이라고 할 수 있다. 그러나 총정치국으로 대표되는 당정치조직이 사상, 인사문제에 한해서 인민군을 통제하지 않는다. 당정치조직은 당의 노선과 정책대로 집행되는지 지도하고 통제할 수 있는 권한이 있기 때문에 이를 근거로 군사행정도 광범위하게 영향력을 행사한다.<sup>27)</sup>

각급부대의 당위원회는 해당부대에서 최고기관이다. 인민군 전체에서는 도당위원회와 같은 기능을 하는 인민군 당위원회가 최고기관이다. 김일성은 “사단에는 사단 당위원회가 최고 조직이요, 군단에서는 군단 당위원회가 최고조직입니다. 사단장의 사단이나, 군단장의 군단이란 있을 수 없습니다. 군사문제나 정치문제를 불문하고 모든 문제는 당위원회를 통해서 결정해야 합니다”라고 밝혔다. 그러므로 “당위원회는 군사는 물론 정치, 간부, 후방, 문화, 안전 등 군내 모든 사업을 토의하여 일단 결정되면 군사문제는 군사지휘관의 명령으로 하달하고 정치문제는 정치지휘관의 명령으로 하달하며 후방사업은 후방일꾼의 명령으로 하달하는 체계”로 되어 있다.<sup>28)</sup> 지휘관은 당사업이라는 관점에서 보면 군대 내 여러 가지 사업 중의 전문화된 한 분야, 즉 군사행정을 담당하는 책임자일 뿐이다.<sup>29)</sup>

26) 당규약 제8장 51항: “조선인민군 총정치국과 그 소속 정치기관은 해당 당위원회의 집행기구로서 당정치사업을 조직하고 수행한다”라고 되어 있다.

27) 북한연구학회, 『북한의 군사』(경인문화사, 2006), p. 170.

28) 김일성, “인민군대내에서 정치사업을 강화할데 대하여(1960.9.8)”, 『김일성저작집』 14권(평양: 조선로동당 출판사, 1981), pp. 345-382.

군사정책의 결정구조와 체계를 감안해 보면 군사지휘관은 담당부대를 융통성 있게 함부로 통제하지 못하고 총정치국의 지시에 의해서 부대를 운용하는 행정책임자임을 알 수 있다. 따라서 한국군 부대의 지휘관들에 비해 융통성이 제한되므로 유사시 환경의 변화에 능동적으로 대처할 수 없는 단점을 내포하고 있다.

### (3) 군사정책결정 과정과 특징

북한의 정책결정 과정은 기본적으로 북한정권의 권력구조가 갖고 있는 특성을 그대로 반영하고 있다. 북한의 권력구조는 유일적 영도력을 가진 김정일 국방위원장을 정점으로 당과 정부기관들이 피라미트 형태와 같은 조직체계를 형성하고 있다.<sup>30)</sup> 일반적으로 북한의 모든 정책결정 과정은 정책 문제의 상정 → 정책작성 → 정책결정 → 평가 → 정책수정 및 변동 순으로 이어진다.<sup>31)</sup> 대남정책의 작성, 집행과정도 유사한 흐름으로 이어지며 북한의 대남정책 실현의 전 과정은 북한 노동당의 통일적인 지도와 통제 아래 진행된다.<sup>32)</sup> 김정일체제에서 정책결정 체계상의 특징은 '당국가적 특성'과 김정일 자신에 의한 '1인 당기구(정치국 상무위원회)와 노동당 총비서' 등 모든 주요 정책사안의 최종결정권은 모두 김정일 자신에게 집중시켜 놓고 있다는 것이다.<sup>33)</sup>

29) 북한연구학회, 『북한의 군사』, p. 172.

30) 김진무, 『북한의 정책결정 과정에서 군부의 영향』, 『주간국방논단』(한국국방연구원, 2001), p. 62.

31) 국가안보 통일정책연구소, 『북한조사연구』 제10권 2호(통일정책연구소, 2006), p. 44.

32) 북한 헌법 제1장 정치, 제11조: 조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다.

33) 김일성 주위에 입각한 유일영도(지도)체제의 특성과 더불어 당내적 사업을 실무적으로 조직·지도하는 조직 지도부장은 1975년 이후 공식으로 두고 김정일이 직접 관리한다: 통일정책연구소, 『북한조사연구』 제6권 1호(통일정책연구소, 2002), p. 148.

김정일은 각종 정책보고서를 대면보고보다는 서면보고를 통해 보고를 받고 정책을 결정한다. 이러한 정책보고서를 북한에서는 '제의서'라고 하는데 새로운 정책제안이나 원칙에 관한 문제는 제의서를 제출하여 결재(비준)를 받도록 제도화되어 있다.<sup>34)</sup>

김정일에게 보고하는 정책보고서의 보고체계를 보면 비서국을 통한 비서체계와 직접관계부처에서 보고하는 직보체계로 나누어져 있는데, 당중앙위원회의 각 전문부서들은 통상 과들이 중심이 되어 정책과 관련된 제의서 또는 정세자료를 작성하여 부부장 → 부장 → 비서국 담당비서를 거쳐 → 김정일에게 보고한다. 당중앙위원회 각 부서들은 비서국 담당비서들이 취합하여 보고하는 보고서가 보통 일주일에 수십 건이 된다고 하며, 긴급사항은 수시로 FAX를 통해 보고한다. 그리고 당중앙위원회 각부서(비서) 이외에도 내각 총리와 외무성, 무력부(총정치국, 총참모부, 보위사령부), 사회안전성, 국가안전보위부 등에서는 당비서국을 거치지 않고 김정일에게 직접 제의서를 올릴 수 있는 직보체계를 갖고 있다.<sup>35)</sup>

이렇게 올라온 보고서에 대해 ① 김정일이 자기 이름과 날짜를 직접 써서 내려 보내 주는 것은 무조건 집행해야 하는 법적 문건으로 되며, ② 날짜만 써준 것은 보고서를 올린 부서가 책임지고 집행하라는 것이고, ③ 줄만 두 줄 쳐 준 것은 부서의 결심에 따라 알아서 하라는 것을 의미한다고 한다.<sup>36)</sup>

이와 같이 당중앙위원회에서는 총비서와 비서국 비서들이 중앙당의 정책과 사업을 지도하며, 도당위원회에서는 도당책임비서와 비서들이 도당사업을 지도 집행하고, 군당위원회에서는 군당책임비서와 비서들이 군당사업을 지도 집행한다. 그리고 북한에는 "대안의 사업체계"에 따라 정부 각 부처를 비롯하여 모든 중앙기관이나 군부대 및 각급 공장·기업소·대학 등 모든

34) 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇별은 어둠을 밝힐 수 없다』(조선일보사, 2001), p. 95.

35) 통일정책연구소, 『북한조사연구』 제6권 1호, p. 148.

36) 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇별은 어둠을 밝힐 수 없다』, p. 96.

단위에 해당 당위원회가 최고 지도기관으로서의 역할을 수행하면서 지도자의 유일적 영도를 보장하고 있다. 당위원회는 이론상 집단지도 기구이기 때문에 어느 개인이 당위원회를 마음대로 하지 못하고 참여자들이 전체의 사로 토의·결정하여 사업토록 하는 형식을 취하고 있지만, 실제에 있어서는 당비서가 당위원회를 책임적으로 운영하고 있기 때문에 당비서가 의도하는 방향으로 의사가 결정된다.<sup>37)</sup>

김정일시대 북한의 군부는 대외정책분야에서 독자적인 목소리를 낼 수 있는 강경집단이 아니며 오로지 김정일의 대외노선과 정책을 수행하는 최후의 수단으로서만 기능하고 있다. 따라서 외부적으로 드러난 군부의 위무성 등 타부서와의 갈등설을 확대 해석하여 군부의 당 노선에 대한 반발 차원이라고 해석해서는 안 될 것이다. 또한 정책결정 구조측면에서 군부가 정치국과 상무위원 등 당 최고의사결정 기구에 다수 진출하고 권력서열 측면에서도 상층부를 점하고 있는 등 군부의 정책결정구조에의 참여가 곧 정책결정에 있어서의 영향력 행사를 의미하는 것이 아니다. 북한의 정책결정의 주요 변수는 정책결정 구조보다 현실 정치과정에서의 운용형태, 특히 수령의 역할이 핵심적이라고 할 수 있다.<sup>38)</sup>

유일 지배체제에서의 정책결정 특징은 첫째, 여러 가지 정책 사안에 대한 관계기관과의 수평적 토의없이 수직적 계통조직을 통한 보고에 의해 김정일 자신의 의사에 따라 일방적 독단적으로 정책이 결정되고 있다. 특히 정책을 결정하는 당중앙위 주요 부서들은 회의가 없기 때문에 사실상의 기능을 수행할 수 없는 유명무실한 기구가 되었으며 김정일의 일방적 의견을 청취하는 기구로 전락되었다.<sup>39)</sup>

37) 대안의 사업체계는 1961. 12. 김일성이 대안전기공장을 지도하면서 공장 당비서나 공장 지배인이 공장사업을 지도하는 것이 아니라 공장 당위원회가 집체적으로 지도하는 체계를 세워야 한다고 지시한 것으로부터 시작되어, 북한의 공장 관리체도로 정착되었다. 그 후 동 사업체계는 공장뿐 아니라 모든 분야 모든 단위에서 보편적으로 적용되는 당사업 체계로 발전되었다. 통일정책연구소, 『북한조사연구』 제6권 1호, pp. 149-150.

38) 북한연구학회, 『북한의 군사』, pp. 112-114.

둘째, 정책이 소수 측근인물들 중심으로 즉흥적으로 수립된다는 것은 정책결정의 신속성에는 유리하나 실무선의 현장상황이 무시되어 합리적이고 균형적인 정책형성이 곤란하다. 김정일 통치에서 충신을 만들어 내는 인력 관리사업에서 가장 중요한 것은 김정일이 주재하는 비공식적인 술파티 연회이다. 이러한 술파티 연회에는 측근인물들을 비롯하여 현지도에 빈번히 수행하는 인물 등 신임하는 일꾼들이 참가한다. 김정일은 술을 먹여놓고 그 사람의 속마음을 검열하기도 하고 측근자는 더욱 충성하도록 만든다.<sup>40)</sup>

군사정책을 결정하는 최고기구는 당중앙위원회 직속의 인민군 당위원회 전원회의이며, 여기서 전반적인 군사정책적 문제들을 토의 결정하여 김정일에게 직접 보고하며 비준이 되면 이것이 바로 각 군 부대에서 집행하게 된다. 당 중앙위원회에서는 인민 무력성에서 제공한 자료를 기초로 전반적인 무력 강화와 군사산업 발전에 관한 군사정책을 수립하고, 국방위원회는 당 중앙군사위원회에서 수립한 군사정책을 심의하고 수행방법을 토의하도록 되어 있으나 실제적으로 양 위원회의 핵심 구성요원이 동일인으로 편성되어 있다. 또한 당 중앙군사위원회와 국방위원회는 당 총비서이며 국방위원장인 김정일에게 모든 책임이 부여되어 있으므로 단지 당 중앙군사위원회는 당 정책결정 기구이고, 국방위원회는 국가기관이라는 차이가 있을 뿐 당과 군을 통해 김정일이 인민군을 확실히 장악할 수 있도록 한 체제이다.

특히 김정일 일방의 정책결정 구조의 특징을 가진 북한에서 김정일이 군 중심정책을 지향함과 동시에 그의 주변에 군부의 세력들이 포진한다면 정책의 방향은 군부 중심으로 진행될 가능성이 높다. 당의 기구 중 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있는 정치국에 군부 인물들의 포진이 높아지면서 이러한 현상은 신빙성을 높이고 있다. 북한의 경우 실제 당을 지도하고 있는 수령과 그의 개인적 지도체제에 의하여 운영되기 때문에 정책결정에

39) 통일정책연구소, 『북한조사연구』 제6권 1호, pp. 150-151.

40) 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』, p. 184.

있어 당의 의사보다 김정일의 개인적인 의사와 주변 인물들의 성격에 의해 결정된다고 할 수 있다.

## 4. 북한군의 역할 및 변화 전망

### (1) 군 역할과 위상 변화

선군정치는 “군사를 제일 국사로 내세우고 인민군대의 혁명적 기질과 전투력에 의거하여 조국과 혁명, 사회주의를 보위하고 전반적 사회주의 건설을 힘있게 다그쳐 나가는 혁명 령도방식이며 사회주의 정치방식”으로 규정된다.<sup>41)</sup> 선군정치의 개념에는 첫째, 인민군대를 위기극복에 적극 활용한다는 정책적 의지가 담겨 있다. 둘째, 군사우선 정책을 제시했다.<sup>42)</sup>

북한정권은 기근과 경제의 붕괴로 인해 혁명의 주력군으로 규정했던 노동자, 농민을 중심으로 위기를 돌파할 수 없었다. 김정일은 경제위기가 최악이었던 1996과 1997년 경제위기 극복을 위해 군대를 생산현장에 투입했다. 북한에서는 사회주의체제 붕괴, 제1차 북핵위기, 김일성 사망으로 인해 심화된 수령의 위기에 대응해야 했다. 또한 선군정치론의 군사선행 원칙에 따라 국가정책에서 군대 강화와 국방공업 발전 등 군사정책을 최우선 순위에 놓고 다른 부문과 분야의 정책을 실행했다.<sup>43)</sup> 김정일은 자신의 권력기반을 확고히 하기 위해 군대에 우선적으로 자원을 배분했고, ‘중공업 우선발전, 경공업과 농업 병행발전 전략’에서 ‘국방공업 우선발전, 경공업과 농업 병행발전 전략’으로 경제정책을 수정했다. 북한정권은 선군정치를 제도

화하여 군사·국방 우선정책을 공개적으로 밝힘으로써 군 우대정책과 군수충동원체제를 확립했다.

선군정치가 1995년 1월 1일 시작되었다는 주장은 이론화과정에서 등장했다. 북한에서 ‘선군정치’라는 용어가 처음으로 사용된 것은 1997년 이후였다. 1997년 10월 7일 「조선중앙방송」 정론에서 “경제에 아무리 부담이 크더라도 선군 후로 하라”는 김정일의 지시가 보도되면서 ‘선군’이라는 용어가 사용되었고, 1998년 4월 25일자 「로동신문」에서는 ‘선군혁명사상’, ‘선군혁명령도’라는 표현이 쓰였다. 선군정치라는 용어는 1998년 5월 26일자 「로동신문」 정론에서 처음으로 사용되었다.<sup>44)</sup>

선군정치는 김정일의 국가권력 승계 과정에서 헌법 개정을 통해서 제도화했다. 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 국방위원회 체제가 제도화되었다. 이 회의에서 국가기구 체계에서 국방위원회의 위상을 높이고, 국방위원장의 지위를 높이며 권한을 확대하는 내용으로 헌법을 개정함으로써 군사·국방 부문을 중시하는 국가정치체제를 수립했다.<sup>45)</sup> 또한 2009년 4월에 개정된 헌법 제3조에 의하면 “... 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상이 주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”는 주체사상과 함께 선군사상을 함께 병기함으로써 선군정치를 제도화하여 주체사상과 동일시하거나 동급으로 간주함을 볼 수 있다.

「강성대국론」은 1998년 8월 22일 <로동신문>을 통하여 ‘강성대국’ 제하의 정론을 발표하여 강성대국 건설을 공식적으로 제기하였다. 특히 강성대국론은 김정일의 성공적인 지도력으로 지난 4년간의 체제위기를 극복하였음을 스스로 평가하고 새로운 국가좌표를 내외에 제시한 측면이 있다.<sup>46)</sup>

41) 김인옥, 『김정일장군 선군정치론』(평양: 평양출판사, 2003), p. 180.

42) 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『우리당의 선군정치』(평양: 조선로동당출판사, 2006), pp. 112-129.

43) 위의 책, pp. 96-112.

44) 오경섭, 「북한의 위기관리동학에 관한 연구」(고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2008), p. 137.

45) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000), p. 23.

46) 북한은 김정일 체제의 출범과 함께 21세기 새로운 국가설계도로 ‘강성대국’을 제시하였다. 1998년 이후 전 사회적으로 확산되고 있는 ‘강성대국’의 구조와 내용은 ‘사상강국, 정치강국, 군사강국, 경제강국’을 말한다. 그리고 ‘사상, 총대, 과학’을 강성대국 건설의

김정일의 집권 이데올로기인 선군사상에서 강성대국 건설을 위한 통치방식으로 제시한 것이 선군정치이다. 선군정치는 군대를 중시하고 군대를 강화하는 데 선차적 힘을 강조하는 정치이다. 선군정치론의 핵심내용은 “선군정치방식은 바로 군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의 위업 전반을 밀고 나가는 영도방식”<sup>47)</sup>이라는 표현에 함축되어 있다. 선군정치는 1990년 중반기에 형성된 과중한 군사적 긴장감 속에서 진행되고 있는 김정일의 통치스타일을 합리화하기 위한 정치슬로건으로 평가된다. 특히 연평해전에서 패전한 북한 군부의 동요되는 자존심을 부분적으로 회복시켜 주었을 것으로 평가된다. 아울러 김일성 사후 진행된 변화 속에서 체제를 유지하기 위해서 진행된 당·군·정의 상대적 위상 변화를 공식적으로 인정한 의미도 있다.<sup>48)</sup>

북한군의 위상이 상향되어 군의 정치적 성향이 증대되고 있는 현실을 감안하면 일인지배의 통치체제에서 김정일 유고시 군부의 지휘체제에 혼란이 야기될 수 있음을 상정할 수 있다. 만약 군 지휘체제에 혼란이 가중된다면 일관된 상부지시에 순응해 온 군의 최고지휘부를 통제할 수 있는 수단이 없다. 이러한 현상은 북한 당·정·군의 각각 독립적인 정치성향에서 군부의 쿠데타적 우려를 불식시킬 수 있는 제도적 장치가 없는 것이 현실이다.

## (2) 정책결정 과정에서 군부의 역할

북한의 정책결정 과정에 대해서는 북한 군부가 정책결정에 중요한 역할

을 담당했을 것이라는 주장과 유일지도체제로 규정되는 북한 정치구조에서 군부의 영향력은 제한적일 것이라는 주장 등 상반된 시각의 논쟁대상이 되어 왔다. 그러나 북한의 정책결정 과정에서 독자적인 발언권을 가지고 영향력을 행사하기보다는 당과 수령이 제시한 노선과 정책을 옹호 지지하고 이를 강력히 관철하는 단순한 의사결정과정의 지지세력에 불과하다는 분석이 일반적인 담론이다.

북한의 정책결정 과정에서의 군부의 영향력과 관련한 논쟁에서 다음의 두 가지 질문이 제기된다. 먼저 북한이 사회주의 국가이고 노동당에 의해 지배되는 사회이기 때문에 동구 사회주의 국가들이 그러했던 것처럼 집체적 협의에 의해 중요한 정책들이 결정되는가? 두 번째는 당·정·군 내부에 강경파와 온건파가 있어 정책결정 과정에서 대립하고 있는가? 첫째, 당과 국가의 정책결정에 있어 군부의 영향력은 군부지도자들이 정치국 및 정치국 상무위원회 등 당의 최고기구에 참여하여 당 지도자의 입장에서 노선과 정책결정에 영향력을 행사하는 경우를 상정할 수 있다. 그러나 이러한 군부의 정책결정 기구에서의 점유 비율과 정책결정시 군부의 영향력 강화를 연결하기 위해서는 북한이 주요 정책을 결정할 때 이들 정책결정 기구들이 효율적으로 운영될 때 가능한 것이다. 즉 입법기관이라든가 국가기관 또는 당 기관이 일정한 기간 동안 안정성을 확보하고 있을 때만이 이 지표는 의미를 갖기 때문이다. 예를 들어 노동당 정치국이나 중앙위원회가 일정기간 동안 규칙적으로 소집되고 유효한 활동을 벌일 때 제도의 안정성이 확보되며, 구성원들이 정책결정에 정기적으로 참여할 수 있을 것이다. 그러나 북한의 경우 김일성 사후 국가기관과 당 기관이 제대로 작동하지 않고 있다는 것이다.<sup>49)</sup> 이를 감안한다면 군부지도자들이 중요 정책결정 과정에서 영향력을 행사할 수 있는 것은 제한된다.

둘째, 북한은 당·정·군 내부에 강경파와 온건파가 있어 상반되는 정책으로 대립하고 있는가? 지금까지 많은 연구자들에 의해 북한의 정책결정

‘3대 기둥’이라고 밝히고 있다. 나아가 강성대국 건설은 ‘우리식, 자력경쟁, 실리주의’ 원칙을 구현하는 것이라고 명시하고 있다. 강성종, 『북한의 강성대국 건설전략』, pp. 100-101.

47) “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”, 노동신문·근로자 공동논설(조선중앙방송, 1999. 6. 16).

48) 통일연구원, 『2020 선진 한국의 국가전략(1)』(통일연구원, 2007), pp. 256-258.

49) 북한연구학회, 『북한의 군사』(경인문화사, 2006), pp. 105-106.

과정에서 보수적인 군과 테크노크라트를 중심으로 한 온건세력 사이에 강한 대립이 존재한다고 주장되어 왔다. 그리고 이러한 주장은 북한의 외교관이나 협상기술자들이 회담에 임할 때 '우리나라에 강경파와 온건파가 있는데 그것 때문에 곤혹스럽다. 나는 온건파이다. 우리 같은 온건파에게 힘을 실어주어야 우리가 힘을 얻고 앞으로 다른 문제도 해결할 수 있다'고 이야기한다는 것에서 뒷받침되고 있다. 이런 사례는 북·미협상의 과정에도 있었고 남북정상회담 이후 각종 남북 당국간 회담에서도 있어 왔다. 이것은 다분히 가능성이 있는 것처럼 보여 각종회담에서 북한은 소기의 성과를 거두기도 했다.

그러나 북한사회의 권력구조가 일반적으로 이런 군부의 집단적 의사수렴과 관철이 통상 가능한 사회라는 전제가 있어야 한다. 먼저 군부라는 집단의 존재에 대해서 살펴보면, 황장엽의 증언에 의하면 군부든 아니든 북한 권력 내의 간부급 인사들은 어떠한 횡적 연결도 철저히 금지되고 있다고 한다. 공식적인 자리를 제외하고는 서로 만나는 것은 물론 단순히 연락하는 것도 금지되고 감시된다는 것이다. 따라서 북한 군부는 독자적인 정치세력이나 파벌적 성향을 갖춘 집단적 세력을 형성하는 것이 원초적으로 봉쇄되어 있으며, 단지 개별적인 당 지도자로서 기능할 수 있을 뿐이다. 정책결정시 영향력 측면에서 북한 군부가 다른 개혁적 인사들과 노선 경쟁관계에 있다는 주장도 설득력이 적다고 보여진다. 군부는 인적구성이나 성향면에서 독자적인 노선과 정책을 제기하는 능동적 성향보다는 오로지 수령의 지시에 복종하고 수령의 노선과 정책을 관철하는 집행 집단의 성향을 보여 왔다. 따라서 군부는 김정일에 충성하는 개개인으로서 종적관계만을 가지고 있으며, 군을 대표하여 집단적 이익을 추구하는 정치적 힘을 갖추고 있지 못하다. 이들이 권력 서열이 높은 정치국원이라고 해서 자신의 영역을 넘어 당국의 제도나 의무성의 특정정책에 대해 이의를 제기하는 것은 상상하기 어렵다.<sup>50)</sup>

50) 위의 책, pp. 106-108.

북한의 정책결정 과정을 논의함에 있어 가장 중요하게 고려해야 할 요인은 김정일의 통치스타일이 북한의 정치체계에 미치는 영향이다. 즉 김정일의 통치스타일은 정권 유지를 위하여 그의 권위에 버금가는 제2인자의 존재를 철저히 부정하며, 권한의 위임이나 권력의 분할과 같은 것은 찾아보기 힘들다. 김정일 주변의 핵심 엘리트들은 의사결정에서 최소한의 권한도 가질 수 없기 때문에 자신들이 책임을 질만한 어떤 제안을 김정일에게 올리기 힘들게 되어 있다. 또한 이러한 김정일의 통치스타일은 수평적 의사소통을 불가능하게 했다. 최고지도자인 김정일에게 모든 보고가 집중되며, 참모와 관료들 사이의 의사소통이 거의 이루어지지 않는다. 따라서 군부의 주요 정책결정 과정에서 영향력의 행사는 제한되며 단순히 당과 상급지휘관의 지시에 따라 정책을 집행하는 기관에 준한 임무를 수행한다.

### (3) 북한군 군사지휘체계의 문제와 변화 전망

북한군 최고사령부는 전·평시에 존재하나 평시의 경우 독립된 부처로 존재하지 않고 총참모부 작전국 제2처가 최고사령관의 명령을 집행하는 실무를 담당함으로써 일명 '최고사령부처'로 불린다. 그러나 전시의 경우에는 최고사령관을 비롯하여 총정치국장, 총참모장, 인민무력부장, 해군사령관, 공군사령관, 작전국장, 통신국장(정찰국장) 등 11명으로 구성되어 최고사령관의 전쟁지휘권을 보좌한다.

[그림 2]에서 보는 바와 같이 북한의 "국방위원회는 국가주권의 최고 국방지도기관"(헌법 제106조)이다. 국방위원회 위원장은 "국가의 최고 령도자"(헌법 제100조)이며 "국가의 전반적 무력의 최고 사령관으로서 국가의 일체 무력을 지휘통솔"(헌법 제102조)한다. 또한 "국가의 전반적사업 지도, 국방위원회사업 지도, 국방부문의 중요간부 임명 또는 해임, 타국과 맺은 중요조약 비준 및 폐기, 특사권 행사, 국가의 비상사태와 전시상태, 동원령 선포" 등의 임무와 권한(헌법 제103조)을 가지고 있다.

국방위원회 위원장은 전·평시 최고사령관<sup>51)</sup>으로서 임무를 수행한다. 당 중앙군사위원회는 국방위원회에 정책지도를 하며 국방위원회 직속 산하기관으로 인민무력부가 존재하는데 최근에 총참모부와 동격의 수평적 위상에서 업무를 집행하며 인민무력부가 군정의 업무를 수행하고 총참모부는 군령의 임무를 수행한다.

국방위원회의 구성상 양대축을 이루고 있는 조직이 총정치국과 총참모부이다. 총정치국은 군의 당 정치사업을 하면서 군을 당적으로 통제해 나간다. 반면 총참모부는 당의 철저한 지도 아래 북한 무력의 전반을 총지휘하는 군최고집행기관으로서 육·해·공군의 종합적 군사작전을 지휘관리하고 통솔한다. 북한군의 지휘체계는 총참모부의 총참모장이 인민무력부장에게 보고하고 인민무력부장은 이를 다시 당군사위원회 위원장과 국방위원장에 게 건의하고 그들의 비준과 지시를 받아 총참모부에 하달하도록 되어 있다. 그런데 총참모부에 대한 지휘권은 원칙적으로 인민무력부장에게 있지 않고 총참모장에게 있다.<sup>52)</sup>

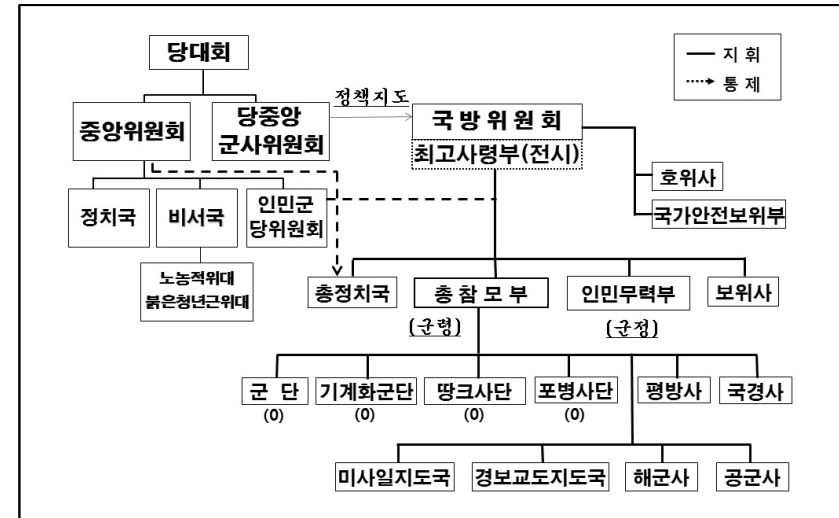
전시에 최고사령관 유고시 현재는 인민무력부장이 '최고사령관 제1대리인'의 명칭을 사용하는 것으로 보아 비상시의 경우에만 최고사령부 부사령관이 되는 것으로 추정된다.<sup>53)</sup>

51) 북한 헌법 제102조(2009. 4. 9. 최고인민회의 제12기 1차 회의 결정): 최고사령관은 1950년 7월 4일 최고인민회의 상임위 '정령'과 1972년 헌법 93조에서 공식화되었다. 북한의 전반적 무력의 범위는 '인민군' 뿐만 아니라 인민보안성 소속의 인민경비대, 국방위원회 직속의 국가보위부, 당중앙위 소속의 호위사령부, 평양지구방어사령부, 당비서국 민방위부 소속의 노동적위대, 당비서국 군사부 소속의 붉은 청년근위대를 통틀어 일컫는다. 정보사령부 편, 『북한편람 2』(정보사령부, 2000), pp. 600-619.

52) 주식회사 연합통신, 『북한 50년』(주식회사 연합통신, 1996), pp. 74-75.

53) 통일원 편, 『한반도 평화체제문제 관련 주요 문건집』(통일원, 1996), p. 104: 고재홍은 김정일이 유고시 당총비서, 최고사령관, 당중앙위 정치국 상무위원회 위원, 당 중앙군사위 위원장, 국방위원장의 권한은 인민무력부장이나 국방위원회 제1부위원장이 대행하기 보다는 당규약 제27조에 규정된 대로 당중앙군사위원회가 '집단지도' 형식으로 행사할 것이라고 예상하고 있다: 북한연구학회, 『북한의 군사』, p. 224.

[그림 2] 북한군의 군사 지휘체계



출처: 사회주의 헌법(2009.4.9 최고인민회의 제12기 1차 회의 결정): 제6장 제2절 제100~109조; 조선로동당규약(1980.10.13 제6차 당대회 개정): 제7장, 제8장을 재구성; 2008 국방백서(한국 국방부).

[그림 3]에서 보는 바와 같이 군지휘체계는 당·군 이원화 체계로서 북한은 조선인민군 당위원회와 조선인민군 총정치국을 정점으로 하는 당 중앙위 직속 당조직과 정치기관을 말단 분대에까지 배치해 군을 실질적으로 통제해 오고 있다. 즉 북한 인민군은 정치위원을 인민무력부로부터 연대급까지 배치하여 군사 및 정치 등 군내 제반업무를 조정 및 감독하는 이원화(二元化) 지휘체제를 유지하고 있다. 북한의 이원화 지휘체제는 철저하게 중앙집권적이고 예하부대 지휘관의 재량을 허용하지 않는 강력한 통제를 통하여 상부의 지휘 반응속도를 신속하게 하고 통합전력의 발휘를 용이하게 한다.

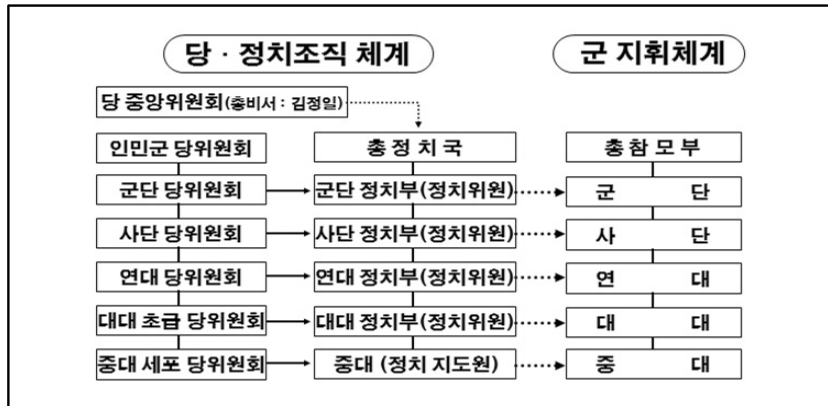
북한 군사부문에 있어서 인민무력부 외에도 김정일 정권보위 관련 3대 무력기관이 있는데, 국가 안전보위부, 사회안전부, 호위총국이다. 사회안전

부는 집단군의 병력을 자체보유하고 있다. 호위총국의 주임무는 김정일 안전을 위한 호위사업으로, 이를 독자적으로 운영할 정도로 방대한 것으로 유명하다. 북한의 국가기구 편제상 호위총국은 인민무력부 산하의 기관으로 되어 있지만 인민무력부, 국가안전 보위부, 사회안전부 등과 마찬가지로 독립기관이며 중앙당 직속기관으로서 동 기관의 직접적인 통제를 받는다.

북한의 지휘체제에서 가장 큰 문제점은 정치기관의 권한이 과도하게 행사되어 군사 전문분야의 발전이 지체될 수 있다는 점이다. 예하부대의 경우 군사지휘관은 총정치국 소속의 정치지도원과 보위사령부 소속의 보위지도원의 이중적 통제를 받으면서 지휘해야 한다.

또 하나의 문제로는 국방부에 해당하는 인민무력성이 단지 행정적인 업무를 관장하는 부서에 지나지 않는다는 사실이다. 이렇게 되면 국방위원회의 직접 지시를 받아 총참모부가 군사력을 사용할 수 있으므로 군사력의 신속한 통제가 지휘에는 장점이 있으나 반대로 과도하게 권한이 집중된 총참모장의 군사력 사용에 신중성이 결여될 수 있다는 문제점도 있다.<sup>54)</sup>

[그림 3] 당·군 이원화 체계



출처: 조선로동당규약(1980.10.13 제6차 당대회 개정): 제7장, 제8장을 재구성.

54) 이민룡, 『김정일체제의 북한군대 해부』(황금알, 2004), p. 190.

김정일의 선군정치는 북한군의 위상이 상향되어 군의 정치적 성향이 증대되고 있다. 특히 김정일 일방의 정책결정 구조의 특징을 가진 북한에서 김정일이 군 중심정책을 지향함과 동시에 그의 주변에 군부의 세력들이 포진한다면 정책의 방향은 군부 중심으로 진행될 가능성이 높다. 당의 기구 중 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있는 정치국에 군부 인물들의 포진이 높아지면서 이러한 현상은 신빙성을 높이고 있다. 북한의 경우 실제 당을 지도하고 있는 수령과 그의 개인적 지도체제에 의하여 운영되기 때문에 정책결정에 있어 당의 의사보다 김정일의 개인적인 의사와 주변 인물들의 성격에 의해 결정됨을 알 수 있다.

군부는 당과 총정치국의 이원화 지휘체제를 받고 있지만 김정일 유고시 군부의 지휘체제에 혼란이 가중된다면 군부의 최고 지휘부를 통제할 수단이 없으므로 군부의 쿠데타적 우려를 불식시킬 수 있는 제도적 장치가 없는 것이 현실이다. 따라서 김정일 정권의 후계체제가 순조롭게 이루어지지 않고 북한 내부의 혼란이 가중된다면 무력을 통제하고 있는 군부가 정치전면에 등장할 수 있음을 배제할 수 없다.

## 5. 결 론

자유민주주의국가의 군대는 정치영역으로부터 엄격하게 분리되어 국방이라는 한정된 영역을 담당하지만 사회주의 국가의 군대는 그 정치적 역할이 강조됨으로써 정치적 역할에 따라 군의 역할과 기능이 변화되어 왔다. 북한의 조선인민군도 창군 당시 '인민의 군대'에서 점차로 '당의 군대' 그리고 '수령의 군대'로 다양한 변화를 가져왔음을 알 수 있다.

먼저 북한군의 군사지휘체제의 특성과 변화측면에서 보면 북한은 밑으로부터의 의제설정 가능성은 원천적으로 봉쇄되어 있다. 당과 공안, 각종 정

보수집 채널을 통한 체제보위 차원의 대내외 정세와 민심 및 동향과악 등 위로부터의 의제설정 노력은 고도로 발달되어 있다. 이 과정에서 객관적인 환경에 따라 정책목표가 설정되는 것이 아니라 반대로 정책목표가 먼저 설정되고 그에 맞는 환경을 강제하려는 시도가 제도적으로 가능하게 되는 것이다. 따라서 북한의 의제설정 과정에서는 당연히 국민의 욕구와 같은 객관적 요소보다는 지도부의 의지와 같은 주관적 요소가 강하게 반영될 수밖에 없으며 이로부터 지도부의 의지가 정책과정의 출발점이 되는 것이다. 따라서 북한에서의 정책형성은 지도부의 정책목표 제시 → 정책초안의 작성과 합의 → 결정과 채택 → 집행의 단계로 구분할 수 있다.

북한에서 모든 정책은 국가정책이나 정부정책이 아니라 당 정책으로 통칭된다. 또한 금번에 개정된 헌법에서 국방위원회 위원장은 명령을 내며, 최고인민회의에서 토의할 의안을 국방위원장도 직접 제출할 수 있도록 명문화하였다. 따라서 김정일의 '교시'가 '당정책화'하고 그것이 '법제화'하는 방식(교시 → 당정책화 → 법제화)으로도 정책이 결정될 것으로 전망된다. 북한의 정책결정 특징은 첫째, 여러 가지 정책 사안에 대한 관계기관과의 수평적 토의 없이 수직적 계통조직을 통한 보고에 의해 김정일 자신의 의사에 따라 독단적으로 정책이 결정되고 있다. 특히 정책을 결정하는 당중앙위 주요 부서들은 회의가 없기 때문에 사실상의 기능을 수행할 수 없는 유명무실한 기구가 되었으며 김정일의 일방적 의견을 청취하는 기구로 전락되었다.

둘째, 정책이 소수 측근인물들 중심으로 즉흥적으로 수립된다는 것은 정책결정의 신속성에는 유리하나 실무선의 현장실정이 무시되어 합리적이고 균형적인 정책형성이 곤란하다.

김정일 정권에서는 공식적인 정책결정 기구보다 비공식적인 정책결정 방식인 비준정치 위주로 정책을 결정하고 집행하고 있다. 따라서 김정일의 결재가 없는 모든 정책방향 결정과 집행은 불가능하므로 중앙집권적 통제의 용이성 측면에서는 장점이 있다. 그러나 두 가지 측면에서 문제가 발생

할 소지가 있다.

① 김정일은 모든 정책초안은 사전에 관련기관과의 정책합의를 거치도록 강조하고 있으나 비준 정치위주로 정책을 결정하고 집행하기 때문에 사전에 정책합의를 거치지 않은 이중적인 결심이 발생하고 있다. 예컨대 당이나 군 등 특수기관들이 공장·기업소에서 같은 생산품을 놓고 김정일 비준 문건을 제시하며 자기 것이라고 싸우는 일도 있다.

② 당이나 군 등 특수기관의 실세책임자들이 비준문건을 빙자하여 부정 부패를 자행할 수 있고 나아가서 김정일의 건강 이상으로 당무 집행이 어려워지거나 정권에 대한 쿠데타적 정변이 감행될 때 이를 제재할 수단이 없다는 것이다.

북한의 군사지휘체계는 당·군 이원화 체계로서 북한은 조선인민군 당위원회와 조선인민군 총정치국을 정점으로 하는 당중앙위 직속 당조직과 정치기관을 말단 분대에까지 배치해 군을 실질적으로 통제해 오고 있다. 북한의 이원화 지휘체계는 철저하게 중앙집권적이고 예하부대 지휘관의 재량을 허용하지 않는 강력한 통제를 통하여 상부의 지휘 반응속도를 신속하게 하고 통합전력의 발휘를 용이하게 한다.

그러나 가장 큰 문제점은 정치기관의 권한이 과도하게 행사되어 군사 전문분야의 발전이 지체될 수 있다는 점이다. 예하부대의 경우 군사지휘관은 총정치국 소속의 정치지도원과 보위사령부 소속의 보위지도원의 이중적 통제를 받으면서 지휘해야 한다. 이렇게 되면 국방위원회의 직접 지시를 받아 총참모부가 군사력을 사용할 수 있으므로 군사력의 신속한 통제나 지휘에는 장점이 있으나 반대로 과도하게 권한이 집중된 총참모장의 군사력 사용에 신중성이 결여될 수 있다는 문제점도 있다. 이러한 인민군의 3군 통합군 체계는 최고사령부(총사령관)의 지휘폭과 지원부담이 과중되며 노동당의 군통제 및 김정일 1인에 의한 독단 운영체제로 경직성을 내포하고 있다. 인민군의 상부계층이 하부조직에 대하여 세부적 지시와 엄격한 통제를 가하고 있으며 상부는 하부에 대하여 불신과 감시가 심하고 하부지휘관은

극히 제한된 정보만 접하게 되어 경직된 작전운용을 하게 되므로 상황의 급변이나 상하 간의 정보체계 마비시 대처능력이 취약하다.

끝으로 북한군의 위상변화와 전망측면에서 군사정책의 결정구조와 체계를 감안해 보면 군사지휘관은 담당부대를 융통성 있게 함부로 통제하지 못하고 총정치국의 지시에 의해서 부대를 운용하는 행정책임자임을 알 수 있다. 따라서 한국군 부대의 지휘관들에 비해 융통성이 제한되므로 유사시 환경의 변화에 능동적으로 대처할 수 없는 단점을 내포하고 있다.

북한군의 정치적 성향이 증대되고 있는 현실을 감안하면 일인지배의 통치체제에서 김정일 유고시 군부의 지휘체제에 혼란이 야기될 수 있음을 상정할 수 있다. 만약 군 지휘체제에 혼란이 가중된다면 일관된 상부지시에 순응해 온 군의 최고지휘부를 통제할 수 있는 수단이 없다. 이러한 현상은 북한 당·정·군의 각각 독립적인 정치성향에서 군부의 쿠데타적 우려를 불식시킬 수 있는 제도적 장치가 없기 때문이다.

앞으로 북한은 김정일 정권이양이 후계자에게 순조롭게 되는가 여부에 따라 정치 혼란을 가늠할 수 있을 것이다. 이에 따라 한국은 한반도 주변 국가들과 공조하여 북한 문제를 유연하게 대처할 수 있는 준비가 필요할 것이다.

(원고투고일 : 2009. 9. 2, 심사수정일 : 2009. 10. 8, 게재확정일 : 2009. 11. 17)

주제어 : 북한, 북한군, 군사정책, 지휘체계, 지휘관, 정책, 정책체계, 당위원회, 총정치국, 조선인민군

<ABSTRACT>

## A Study on the Decision of Military Policies and Command System in North Korea

Hwang, Sung-chil

The decision of military policies and command system in North Korea are different from ordinary nations in characteristics. Firstly, the decision of military policies is made on Kim Jeong-il's own judgment with the reports submitted through the vertical channel without horizontal discussion of various policy issues by related agencies. Secondly, the fact that the policies are set up extemporaneously by a few persons around is helpful to quick decision making but it restricts the formation of reasonable and balanced policies by ignoring the actual situation of the field. It is impossible to decide or execute any policy directions without the approval of Kim Jeong-il. The centralized authoritarian rule has an advantage of making it easy to control.

However, it can cause problems in two respects. Firstly, though Kim Jeong-il emphasizes that all the drafts of policies undergo policy agreement by related agencies in advance, the policies are usually decided and executed by the ratification of Kim Jeong-il and as a result decisions are made dually without the policy agreement in advance. Secondly, the influential group in special agencies such as the party or army may commit abuse of power and graft under the pretext of approved documents. Furthermore, there is no means of sanction if a coup breaks out against the regime when Kim Jeong-il cannot control the party due to health problem.

The military command system in North Korea has a dual system controlled by the party and the army. The highest in the hierarchy are the Party Committee in the North Korean People's Army(NKPA) and the General Politburo in the NKPA, and the party organization and political agencies directly belonging to them are dispatched even to the terminal squad to control the military in substance. Such a dual command system makes it easy for the superior authorities to command quickly and exert integrated military power through a thoroughly centralized powerful control which does not allow the leeway of the commanders of individual military units.

However, the superior authorities of the NKPA give detailed instructions and strictly control and watch the subordinate commanders with distrust while the subordinate commanders make operations inflexibly. As a result, their coping ability is weak when the situation suddenly changes or the information system between the top and bottom is disconnected.

The study on the decision of military policies and command system showision othe military commander cannot control his military unit flexibly n ohis own wi mibut is a person in charge of the administron in cperating the military unit by the instruction of the General Politburo. As a result, they have limited flexibility compared to the commanders of the Republic charorea Armed Forces, and thus cannot cope actively with environnviral changes in time of emergency.

Key Words : North Korea, North Korean Military, Military Policy, Command System, Commander, Policy, Policy System, The Party Committee, The General Politburo, the North Korean People's Army(NKPA)