

## 북한의 군(軍) 통제 연구 : 견제와 균형의 지속

고재홍



INSS 연구보고서 18-01

북한의 군(軍) 통제 연구 : 견제와 균형의 지속

고재홍

## 북한의 군(軍) 통제 연구 : 견제와 균형의 지속

고재홍

# 북한의 군(軍) 통제 연구: 견제와 균형의 지속

고재홍



연구보고서 18-01

## 북한의 군(軍) 통제 연구:

견제와 균형의 지속

발행처 사단법인 국가안보전략연구원

발행인 조동호

주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아B/D 13-18층

전화 Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111

홈페이지 <http://www.inss.re.kr>

인쇄일 2018년 12월

발행일 2018년 12월

편집 유월애(02-859-2278)

I S B N 978-89-965394-7-6 93390

군사 전략[軍事戰略], 북한(국명)[北韓]

390.911-KDC6 / 355.0335519-DDC23 CIP2018038658

가격 비매품

## 북한의 군(軍) 통제 연구: 견제와 균형의 지속

고재홍

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

# 목차

국문초록	6	IV. 김정일 시기 군 통제	
I. 서론		1. 후계 시기 정치위원의 통제	93
1. 연구목적	9	가. 당위원회에서 정치위원 통제로	
2. 연구방법	13	나. 정치위원제의 실시배경	
II. 북한군의 개념과 정치·군사기구		다. 정치위원의 지위와 역할	
1. 북한군의 개념	19	2. 비상시기 선군 통제	111
2. 북한군의 정치·군사기구와 특징	21	가. 정치위원에서 선군 통제로	
가. 정치기구와 정치간부		나. 선군 통제의 배경	
나. 군사지휘기구와 군사간부		다. 선군 통제의 지위와 역할	
다. 군사행정기구와 행정간부		V. 김정은 시기 군 통제	
III. 김일성 시기 군 통제		1. 선군 통제에서 당 지도기구 통제로	139
1. 북한군 창설 시기 문화훈련국의 통제	33	가. 변화의 시작	
가. 부대유일관리제		나. 당 지도기구 통제의 의미	
나. 문화훈련국 문화군관의 통제		2. 당 지도기구 통제의 배경	144
2. 한국전쟁 시기 총정치국의 통제	51	가. 선군 통제에 대한 반작용	
가. 문화훈련국에서 총정치국 통제로		나. 당 지도기구의 정상화	
나. 총정치국의 설치배경		3. 당 지도기구 통제의 지위와 역할	151
다. 총정치국 정치부(副)지휘관의 지위와 역할		가. 당 지도기구의 지위와 역할	
3. 전후 시기 당위원회의 통제	69	나. 총정치국의 지위와 역할	
가. 총정치국에서 당위원회 통제로		다. 군사지휘관에 대한 통제강화	
나. 당위원회의 설치배경		VI. 결론 : 견제와 균형의 군 통제	169
다. 당위원회의 지위와 역할		Abstract	174
		참고문헌	176

국문초록

이 글의 목적은 북한의 변화하는 군 통제 속에서 북한군의 통합성과 안정성을 유지하는 주요 원리가 무엇인지를 밝히는 것이다. 그와 같은 원리는 향후 김정은 정권이 비핵화 국면에서 어떻게 북한군을 통제할 것인지를 가늠해 줄 수 있을 것이다.

북한은 북한군 창설 시기부터 북한군 내 군사지휘기구 뿐 아니라 정치지휘기구를 가지고 있었다. 그것들은 조직적으로 상호 분리되어 있고, 인적으로 다르며, 기능적으로 구별되는 특징을 가지고 있었다. 그래서 상호 갈등하기 쉽다.

북한군을 통제하는 주체는 정치간부이며 통제받는 대상은 군사지휘관이다. 북한군에 대한 통제는 그들의 지위와 역할의 변화로 설명될 수 있으며 그 변화의 동인은 그들 간의 갈등이라고 할 수 있다.

북한군에 대한 통제의 변화는 시기적으로 김일성 시기, 김정일 시기, 김정은 시기로 구분되며 역사적 맥락에서 통제 주체는 문화훈련국, 총정치국, 당위원회, 정치위원, 선군, 당 지도기구로 변화해 왔다.

통제 주체인 정치간부의 지위와 역할은 군사지휘관과의 관계에 따라 변했으며 그들 간의 상호 견제와 균형의 원리에 의해 변화되었다. 상호 견제와 균형의 원리는 북한군 내부에서 어느 일방도 독점적 권한을 보유하지 못하도록 하는 데 있다. 그리고 그것이 북한군의 통합성과 안정을 유지해 온 원리라고 할 수 있다.

김정은정권의 당 지도기구에 의한 북한군에 대한 통제는 지속할 것으로 전망되지만 비핵화 국면에서 또다시 변화의 갈림길에 서 있다고 할 수 있다.

.....  
핵심어: 북한군, 정치간부, 군사지휘관, 지위, 역할, 견제와 균형



# I

## 서론

1. 연구목적
2. 연구방법

### 1. 연구목적

북한의 군 통제 연구의 목적은 북한의 변화하는 군 통제 속에서 북한군의 통합과 안정을 가져오는 일정한 원리나 원칙이 무엇인지를 밝혀보고자 하는 데 있다. 역사적 맥락에서 북한이 보여준 군 통제의 모습들은 향후 비핵화에 직면하고 있는 북한군의 미래에 대한 조망을 가능케 할 것이다.

일반적으로 군(軍)은 정치권력과 관련하여 이중적 역할을 지니고 있다. 하나는 정치권력의 ‘의지를 실현하는 물리력’인 동시에 정치권력의 ‘의지에 도전할 수 있는 물리력’이 그것이다. 어느 사회에서나 군이 갖는 이러한 이중적 역할은 모든 정치권력이 군의 통제에 관심을 집중시키는 배경이 되어왔다.

구소련을 위시한 전통적인 사회주의 국가에서는 ‘당(黨)’이 국가의 모든 부문을 영도하고 지도하는 우월적 위치에 서 있다. 북한 역시 사회주의 당-국가체제로서 북한군 창설 시기부터 군의 정치적 도전을 방지하고 군의 통합과 안정을 위해 ‘당’에 의한 북한군 통제 문제를 중요하게 인식해 왔다.<sup>1)</sup> 구체적인 군 통제는 당이 군에 설치한 당·정치기구와 당에서 파견한 정치간부들에 의해 이루어진다. 그래서 북한의 군은 서방국가의 군에서는 볼 수 없는 군내 당·정치기구와 정치간부의 존재를 특징으로 하고 있다. 북한의 김일성도 북한군 창설 시기 군 조직과 관련하여 “딴 나라의 본을 따서 군사사업은 군사지휘계통이, 정치사업은 정치지휘

1) 북한의 김정일은 “당이 군대를 장악하지 못하면 정권을 유지할 수 없으며 혁명을 령도해 나갈 수 없습니다.(중략)...혁명을 령도하는 당은 군대와 절대로 분리될 수 없으며 하나의 통일체를 이루어야 합니다.”라고 강조한 바 있었다. 김정일, “당사업을 더욱 강화하며 사회주의 건설을 힘있게 다그치자 (조선로동당중앙위원회, 정무원 책임일군들 앞에서 한 연설, 1991년 1월 5일),” 『김정일선집 11』 (평양: 조선로동당출판사, 2002), p.24.

계통이 하도록 하였습니다.”라고 언급했다. 이처럼 북한군의 조직체계는 서방국가의 군대와 달리 군사와 정치기구가 분리된 ‘이원조직’과 군사 및 정치지휘관에 의한 ‘이중지휘’ 체계를 가지고 출발하게 되었던 것이다. 북한군 내 군사지휘기구 이외에 정치지휘기구를 둔 이유는 북한군의 조직이 소련군의 형태를 이식했기 때문뿐 아니라 이것이 군사지휘관 및 부대를 장악·통제함으로써 군의 정치적 도전을 방지하는 군 통제의 핵심 기제이기 때문이었다.

그러나 북한군의 ‘이원조직 및 이중지휘체계’는 현실에서 다음과 같은 문제점을 가져왔다.

군사일꾼이 군권을 남용하여 정치조직, 정치기관을 무시하며 판을 치면 중당에는 「군사에 대한 정치의 불개입」주장으로 잇닿아져 군대가 자기의 혁명적 성격을 잃는 결과를 가져올 수 있다. 반대로 정치일꾼이 당권을 휘두르며 사람들의 정치적 생명을 망탕 처리한다든지 군사행정사업까지 가로타고 앉아 좌우지하면 군대의 생명인 명령지휘체계를 마비시키고 군대의 전투력을 약화시키며 중당에는 군대가 오합지졸이 되고 만다.<sup>2)</sup>

다시 말해 북한군 조직의 기본 형태인 ‘이원조직 및 이중지휘체계’는 북한군 창설 시기 부터 오늘날에 이르기까지 군내 갈등을 일으키는 근본적인 문제로 작용해 왔다고 할 수 있으며 동시에 북한의 ‘군 통제’의 변화를 가져오는 계기였다고 할 수 있다. 따라서 일반적으로 인식되고 있는 ‘당의 무장력’이라는 북한군의 도구적 지위와 역할은 고정불변의 것이기보다는 가변성을 가진 상대적인 것이라 할 수 있다. 역사적 맥락에서 북한의 군 통제를 구현하는 정치기구와 정치간부의 지위와 역할이 변

화되어 왔기 때문이다.

북한군 창설 시기부터 오늘에 이르기까지 ‘군 통제’는 ‘문화훈련국’ 중심통제 → ‘총정치국’ 중심통제 → ‘당위원회’ 중심통제 → ‘정치위원’ 중심통제 → ‘선군’ 중심통제 → ‘당 지도기구’ 중심통제로 변화의 모습을 보여 왔다. 이러한 군 통제의 변화들은 통제 주체인 정치지휘관과 통제 대상인 군사지휘관 사이의 상호작용을 반영한 것이라고 할 수 있다.

그래서 이 글의 내용은 북한군의 통제 주체와 통제대상 간의 변화하는 지위와 역할이 무엇인지를 기술하고자 한다. 변화하는 지위와 역할은 역사적 맥락에서 일정한 순환을 형성할 것이며 그 순환의 원리는 ‘견제와 균형’이라는 것이 연구의 가설이다. 그리고 ‘견제와 균형’의 원리는 군 내 어느 일방도 독점적 권한을 보유행사하지 못하도록 함으로써 군내 통합과 안정을 유지하는 군 통제를 의미한다. 실제로 북한군의 조직의 특징은 최상층부의 무력부장, 총정치국장, 총참모장을 비롯하여 각급 부대의 군사지휘관, 정치지휘관, 보위지휘관 등 누구도 독점적 권한을 보유 행사하지 못하는 데 있다. 다만, 시기에 따라 주도적 지위와 역할의 차이가 있었다고 할 수 있다. 따라서 북한의 ‘군 통제’ 변화는 군내 어느 일방이 독점적 권한을 보유 행사하지 못하도록 하는 ‘견제와 균형’의 군 통제이며 그것이 지금까지 북한군의 통합과 안정을 유지해 온 중요한 기제였다고 할 수 있다. 그리고 이러한 견제와 균형의 군 통제는 김정은 시기의 북한군 통제에도 적용될 수 있다고 보는 것이다.

그동안 북한의 군 통제 문제와 관련하여 많은 연구 성과가 축적되어왔다.<sup>3)</sup> 비록 북한군에 대한 자료 부족과 실증적 연구의 한계에도 불구하고

3) 최완규, “조선인민군의 형성과 발전,” 『북한체제의 수립과정, 1945~1948』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1991); 서동만, 『북조선 사회주의체제 성립사 1945~1961』 (서울: 선인, 2005); 안찬일, “북한군 정치기구에 관한 체계론적 연구,” 『안보학술논집』 제6집 2호, (1995); 이대근, 「조선인민군의 정치적 역할과 한계」 (고려대 박사학위논문, 2000); 유영규, “북한의 정치군사관계의 변천과 군내의 정치조직 운영에 관한 연구,” 한국전략문제연구

2) 김인옥, 『김정일장군 선군정치리론』 (평양: 평양출판사, 2003), pp.113~114.

기존의 연구들은 대부분 사회주의 당군 관계라는 큰 틀 속에서 당내 파벌 간 투쟁의 결과 혹은 당군관계의 변화문제, 당과 군 상층부의 권력적 우열관계에 집중해 왔다. 부분적으로는 당이 군에 설치한 ‘제도’로서의 군 통제 연구에 접근하였고 당과 군 사이 네트워크 측면에서 특징과 성격을 규명해왔다. 그래서 제도적으로 당의 군 통제 역사는 ‘당의 무장력’이라는 군의 도구적 지위와 역할이 지속적으로 확대·강화·발전되어 온 과정으로 파악하고 있다. 또한 최근 북한의 당군 관계 연구에 있어 당보다는 군부의 반응이나 군사영역에 집중한 연구가 있었지만 북한군 내 정치군관과 군사군관을 구별하지 않은 접근연구라고 할 수 있다. 다만, 이러한 연구 성과에 대한 평가는 지나치게 단순화시켜 이해한 필자의 오류일 수 있다.

이처럼 기존의 군 통제 연구들이 갖는 특징은 어디까지나 ‘군’을 중심에 두기보다는 ‘당’의 변화에 중점을 두어왔으며 북한 최고지도자와 당의 이해를 동일시하고 북한군 내 정치간부와 군사간부의 차이를 인정하

면서도 별개의 실체로서 명확히 구별하지 않았다. 당과 군이라는 거시적 접근에 기초하여 통제 주체인 당이 통제대상인 군에 대해 행하는 일방적 통제에 관심을 집중했기 때문에 북한군 내에서 당과 군을 대표하는 개별적 요소들의 상호작용에 관해서는 관심을 덜 기울여 왔다. 그런 이유로 ‘당의 무장력’이라는 북한군의 도구적 지위와 역할 이면에서 볼 수 있는 북한군 내 동태적인 당군 간 경쟁과 충성의 상호작용을 기술하는데 미흡했다고 할 수 있다. 따라서 이번 북한의 군 통제 변화연구는 기존의 연구 성과들을 바탕으로 첫째, 북한군 외부에 있는 당과의 제도적 관계에 집중하기보다는 군내 당과 군을 대표하는 개별 요소들의 미시적·동태적인 상호작용에 집중하려 하며 둘째, 북한 군 통제의 변화가 제도적 차원에서 지속적으로 강화해 왔다고보다는 역사적 맥락에서 순환되어 온 것이라는 관점을 유지하고 셋째, 시기별 통제 주체와 통제대상 간의 변화하는 지위와 역할 속에서 북한군 통제의 일반적인 견제와 균형의 원리를 이해하는 데 중점을 두고자 한다.

## 2. 연구방법

북한의 군 통제 변화 연구의 목적을 달성하기 위한 접근방법으로서 소련 공산당과 소련군의 관계를 연구한 콜코비츠(Roman Kolkowicz)의 구조적 갈등 이론과 집단갈등 접근법의 일반적인 가정들을 바탕으로 접근하고자 한다.

콜코비츠의 연구에서 제시한 기본적인 가정과 주장들은 북한군 창설 시기는 물론 그 이후 북한의 군 통제의 전개 과정에 그대로 투영되어 있다고 할 수 있다.

콜코비츠는 연구에서 구소련 공산당은 당과 분리된 실체로서 군을 부

소 편, 『전략연구』 4권 3호, (1997); 정성임, “북한의 선군정치와 군의 역할,” 『국방연구』 제 47-1호, 2004.; 김용현, “북한의 군사국가화에 관한연구: 1950~1980년대를 중심으로,” (동국대 박사학위논문, 2001); 정영태, 『김정일 체제하 군부의 역할: 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1995); 양현수, “북한군의 정치적 위상과 역할,” (한국정치학회 1999년 추계학술세미나발표논문, 1999); 백학순, 『북한정치에서의 군대』 (서울: 세종연구소, 2002); 세종연구소북한연구센터, 『북한의 당·국가기구·군대』 (파주: 한울, 2007); 차두현, 『북한 당군관계의 변화과정-변화의 동인과 그 의미』 (연세대 박사학위논문, 2006); 정성임, “조선인민군: 위상·편제·역할,” 『북한의 당, 국가기구, 군대』 (서울: 한울아카데미, 2007); 김태구, “북한 김정은 정권의 군부통제연구,” 통일부 편, 『2015 신진연구논문집-2015북한 및 통일관련』 (서울: 통일부, 2015); 김동엽, “북한의 군사지도지휘체계: 당·국가·군관계를 중심으로,” 북한연구학회 편, 『북한연구학회보』 17권 제2호, (서울: 북한연구학회, 2014); 윤진형, “김정은시대 당중앙군사위원회와 국방위원회의 비교연구: 위상, 권한, 엘리트변화를 중심으로,” 국제정치학회 편, 『국제정치논총』 53권, (2013년 6월); 고명균, “1960년대 후반 북한의 군사모험주의와 당군관계 변화,” 『현대북한연구』 18권 3호, (서울: 북한대학원대학교, 2015); 정성장, 『북한군 총정치국의 위상 및 역할과 권력승계문제』 (서울: 세종연구소, 2015); 장성진, “북한군 창설 시기 당-군관계의 형성과 의미,” 『현대북한연구』 15권 3호, (서울: 북한대학원대학교, 2012); 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2015) 외 다수 논문 등이 있다.



정하면서 당의 독점적 지배권을 위협하는 잠재적 도전자로서 군을 인식하고 있다. 따라서 군대는 당에 의해 항상 장악·통제되어야 한다는 것이다. 이를 위해 군대 내 정치적 통제기구를 두었지만 지난 45년간의 당군 관계 역사는 긴장과 갈등, 다툼으로 점철되어 왔다는 것이다. 그래서 구소련 공산당과 소련 군대와의 관계는 본질적으로 갈등적(conflict-prone)이며 그것이 소련의 정치적 안정을 항상 위협하고 있다는 것이 그의 주장이다.<sup>4)</sup> 소련 공산당과 소련군 간의 갈등은 당과 군의 목적과 이해의 차이에서 비롯된다고 볼 수 있다. 소련군대가 추구하는 엘리트 의식과 직업적 자율성의 추구, 고유한 예법과 규율, 사회와 분리, 명확한 권위적 위계구조의 특징들은 별개의 실체로서 군대가 존재하는 것을 인정하지 않는 공산당의 의지와 충돌한다는 것이다. 언젠가는 군이 당의 통제를 거부하고 정치적 도전을 할 수 있다는 우려를 내포하고 있다는 것이다. 따라서 소련공산당은 소련군대를 감시·통제하기 위해 당정치기구를 설치한 것이며 결국 소련 공산당과 소련군대의 관계는 제도적 갈등을 내포한다는 것이다.<sup>5)</sup>

이러한 콜코비츠의 연구 이후 콜튼(Timothy Colton)은 소련의 당군 관계가 비록 초기에는 갈등관계였지만 시간이 지남에 따라 소련군대 내 당의 대표로서 정치지휘관의 정체성이 약화되었고 오히려 군의 정규 간부로 동화됨에 따라 당군 관계는 갈등 관계라기보다는 기능적 협조 관계를 형성하게 되었다는 주장이다.<sup>6)</sup> 오늘날 구소련의 당군 관계는 이러한 연구 결과가 보다 일반적으로 수용되고 있다. 이에 따라 북한의 당군 관계 연구 역시 당과 군을 별개의 실체로써 구별하기보다 오히려 융합되고

일체화되었다는 ‘당군 일체화’론으로 표현되었고 이것이 북한체제의 안정화 요인으로 작용해 왔다는 것이다.<sup>7)</sup>

그러나 북한의 경우, 북한군은 소련군의 형태가 이식되었다는 점에서 소련군이 가진 당과의 제도적 갈등을 본질적으로 내포하고 있었다.

북한군 창설 시기 군의 조직편성권은 북조선(임시)인민위원장과 내각 수상이었던 김일성이 행사하였으며<sup>8)</sup> 북한군 내 정치기구로서 문화훈련국과 문화부(副)지휘관제를 설치하였다. 이들 문화훈련국과 문화부지휘관들의 가장 중요한 비공식적 임무는 군사지휘관 및 부대내 ‘반당·반혁명행위’를 차단하는 것이었다.<sup>9)</sup>

그리고 이와 같은 북한군 내 정치기구와 정치간부의 통제 임무는 북한군 군사지휘관의 지휘체계와 충돌을 일으켜 물과 불의 관계처럼 군사지휘관과 정치지휘관간의 고질적인 갈등으로 자리 잡고 있다.<sup>10)</sup> 북한의 대중계몽영화 속에서도 북한군 중대에서 중대장과 중대정치지도원 간에 ‘잠복근무’ 실행 여부를 가지고 협조하지 못하는 현실을 보여줄 정도이다. 따라서 북한의 군 통제 변화 연구는 북한군 내 당과 군을 대표하는 개별적 요소들 간의 갈등의 결과로 접근할 수 있을 것이다.

또한 북한의 군 통제 연구는 “인민군대에 대한 당의 영도는 군대 안의 당조직과 정치기관들을 통해 실현됩니다.”라고 했듯이<sup>11)</sup> 기본적으로 북

7) 정영태, 『김정일 체제하의 군부역할 : 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp.5~6. ; 안인해, “김일성 헌법과 김정일 체제,” 『한국정치학회보』, 32집 4호(1998), p.218.

8) 고재홍, 『한국전쟁의 원인-남북 군사력불균형을 중심으로』 (서울: 한국학술정보, 2007).

9) 북한군 창설 시기 제105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원)이었던 오기완 상위는 문화군관으로서 가장 중요한 임무는 해당 부대 군사지휘관을 비롯해 부대내 반당·반혁명행위에 대해서 군사지휘관에 보고하지 않고 노동당 중앙본부에 직보할 수 있는 특권을 가지고 있다고 증언하고 있다. 전 북한군 제105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원)오기완 상위와의 면담, (2001년 4월 27일).

10) 김진무 외, 『북한군 현실태(II)』 (서울: 한국국방연구원, 2014), pp.9~20.

11) 김정일, “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여(조선로동당중앙위원회 조직지도부 및 조선인민군 총정치국 일군들과 한 담화, 1969년 1월 19일),” 『김정일선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1992.), p.416.

4) Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party* (Princeton New Jersey : Princeton University Press, 1967), pp.11!12.

5) *Ibid.*, p.20~21.

6) Timothy Colton, *Commissars, Commanders and Civil Authority* (Cambridge: Harvard University Press, 1979).

한군 정치간부와 군사간부간의 구별에서 출발한다. 북한군 내 별개의 실체로서 구분될 수 있는 정치간부와 군사간부의 상호작용은 집단갈등접근의 기본적인 가정에 부합한다. 집단갈등접근은 사회주의체제의 집단, 조직, 엘리트들을 일정한 이익과 의견을 지닌 개체로 파악하고 그 갈등현상의 분석에 기초하고 있다. 비록 사회주의 체제 내 개체 간의 경계가 명확히 구별되기 어려운 측면이 존재하지만 북한군 내 정치간부와 군사간부는 조직적·인적·기능적 측면에서 명확히 구별되고 있으며 양자 간의 지휘권행사에 있어서 갈등은 집단갈등접근이 군 통제 변화연구에 있어 적절한 접근법이라고 할 수 있을 것이다.

다음으로 북한의 군 통제 변화 연구의 대상과 범위는 북한군 창군 시기부터 오늘에 이르기까지 변화하는 군 통제를 개념적으로 문화훈련국 통제, 총정치국 통제, 당위원회 통제, 정치위원 통제, 선군 통제, 당 지도기구 통제로 구분하고 역사적 맥락 속에서 각각 군 통제 개념들이 어떻게 연결되어 있으며 그 통제 주체의 지위와 역할은 어떻게 변화해 왔는지를 살펴보는 데 연구의 중점을 두고자 한다. 그래서 북한군의 군사력 문제나 준 군사부대들의 내용은 논외로 했다. 특히 정치적 영향력을 가진 군 고위층 인사들의 집단을 의미하는 ‘군부’를 다루기보다는 북한군 각급 부대 내 군사지휘관들에 대한 통제에 중점을 두었다.

본 연구내용의 기술방법으로는 북한군 내부에 대한 경험적 접근의 어려움, 대부분 비밀에 속하는 군관련 자료의 부족이라는 한계성이 있지만 북한 공간물에 대한 시계열적 역사기술방법을 기본으로 활용하면서 다양한 비공개 문건과 탈북인사의 체계적 증언을 활용해 내용분석과 해독의 방법을 혼합하고자 한다.

주요 연구 활용자료로서는<sup>12)</sup> 한국전쟁 시기의 북한 관련 노획문서와

북한의 공간물인 『김일성저작집』, 『김정일선집』, 『로동신문』을 비롯하여 북한군 관련 영화, 영상, 다양한 사실적 자료들을 담고 있는 『불멸의 총서』시리즈 등 각종 기록 문헌들과 북한군 관련 비공개 문건들, 시기별로 꾸준히 늘어난 탈북군인들의 체계적 증언, 북한군 관련 국내 축적된 연구 성과들을 활용하고자 한다.

12) 서재진, 『또 하나의 사회』(서울: 나남출판, 1995), pp.33~37 참고.



## II

# 북한군의 개념과 정치·군사기구의 특성

1. 북한군의 개념
2. 북한군의 정치·군사기구와 특징

## 1. 북한군의 개념

북한의 군 통제 변화연구를 위해 우선 북한군<sup>13)</sup>의 개념과 범위를 설정할 필요가 있다. 북한군을 어떻게 정의하고 누구를, 어떤 대상을, 어느 범위까지 개념에 포함시키는지에 따라 군 통제 연구에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 예를 들면, 북한군을 동질적인 하나의 ‘실체’로 볼 것인지 아니면 다양한 성격의 집단들이 모여 있는 ‘상태’로 볼 것인지 혹은 정치적 영향력을 가진 북한군 상층부 인사들인 ‘군부’를 중심으로 볼 것인지, 일선 부대의 지휘관들에게 초점을 맞출 것인지 그리고 군복과 견장을 제외하고 전혀 다른 성격의 정치간부와 군사간부를 동일한 군인으로 볼 것인지 아니면 구별해 볼 것인지와 같은 문제들이다.<sup>14)</sup>

만일 북한군 내 정치간부와 군사간부를 구별해 보지 않는다면 북한군은 “동질적으로 통합된 하나의 실체”로서 수령에 충성스러운 ‘수령의 군대’로 인식될 수 있다.<sup>15)</sup> 그러나 다른 방식으로 북한군의 개념을 이해한다면 북한군에 대한 새로운 이해와 접근이 가능할 수 있을 것이다.

일반적으로 ‘군(軍)’의 사전적 의미는 “일정한 지휘체계 아래서 군사력을 행사하는 국가의 한 기관”을 의미한다. 그러나 사회주의국가의 ‘군’은 서방국가의 ‘군’과 달리 조직지휘면에서 군사지휘기구 이외에 당·정치기구를 가지고 있으며 그에 따른 지휘계통과 무력이 따로 구성되어 있다는 특징을 가지고 있다. 사회주의국가의 군대로서 북한군도 예외가 아니다.

13) 북한군의 공식명칭은 ‘조선인민군’이지만 북한의 원전의 인용이나 특별히 고유명사로 사용하는 것을 제외하고는 편의상 북한군으로 사용하고자 한다.

14) 양현수, “북한군의 정치적 위상과 역할,” 김유남 외, 『21세기 남북한과 미국』 (서울: 삼영사, 2000), pp.49~79.

15) 정영태, 앞의 책, pp.5~6. ; 안인해, 앞의 글, p.218.

북한군은 조직 및 지휘체계 면에서 군사지휘기구로서 총참모부와 당 정치기구인 총정치국이 별개의 조직과 지휘체계로 분리되어 있으며 인적 측면에서도 출신학교 및 경력이 다른 군사간부들과 정치간부들로 구성되어 있고 기능적 측면에서 고도로 전문화되어 있어 상호 이직과 교류가 거의 없는 군사업무와 정치업무로 구별되어 있다. 그 외 무력부 후방총국이나 보위사령부도 일정 정도 조직적, 인적, 기능적 측면에서 개별적 특성이 있다. 북한군 무력도 그 귀속에 따라 당민간무력, 정권무력, 정규무력 등으로 구분될 수 있으며 전시, 비상시의 경우에는 최고사령관의 단일 지휘무력으로 일원화된다.<sup>16)</sup> 그렇다면 북한의 군 통제 연구에 있어 북한군의 개념은 “조직적·인적·기능적으로 구별되는 다양한 집단과 무력들이 모여 있는 사회주의국가의 한 기관”으로서 정의하는 것이 가능할 수 있다.

이러한 정의와 맥을 같이하는 것으로 최고사령관 김정은은 “인민군대를 수령의 군대, 당의 군대, 최고사령관의 군대로 만들어야 합니다”<sup>17)</sup>라고 강조한 바 있었다. ‘최고사령관의 군대’ 이외에 북한군의 지위가 다양한 이유는 북한군의 다양한 구성을 반영하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말해 당이 파견한 정치간부에게 북한군은 당의 군대이며, 최고사령관의 군사지휘체계 아래에 있는 군사간부에게는 최고사령관의 군대라고 할 수 있을 것이다. 일반 병사들에게는 부대장의 군대, 인민의 군대일 수도 있다. 그리고 정치간부와 군사간부 모두에게는 수령의 군대가 될 것이다. 또한 북한군은 당적으로는 당의 군대라고 할 수 있으며 군사적으로 최고사령관의 군대이고 정치적으로는 수령의 군대라고도 할 수

있을 것이다. 이는 북한군이 조직적으로 분리되어 있고 인적으로 다르며 기능적으로 구별되는 군사간부와 정치간부 등 다양한 집단으로 구성되어 있음을 반영한 결과라고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

이와 같은 북한군의 개념 정의는 기존의 거시적 차원에서 당과 군의 분리 혹은 북한군 내 제도기구적 접근을 넘어 군사간부와 정치간부의 변화하는 지위와 역할을 통해 북한의 군 통제 문제에 대한 미래 조망을 가능케 할 것이다.

## 2. 북한군의 군사·정치기구와 특징

### 가. 정치기구와 정치간부

북한군에 대한 조작적 정의에 따르면 북한군은 조직적으로 지휘체통이 명확히 분리된 정치·군사기구들이, 인적으로 경력과 교육이 다른 정치·군사간부들이, 기능적으로는 고도로 전문화되어 개별적으로 기능하는 정치·군사간부들이 모여있는 상태라 할 수 있다. 그것은 북한군의 부대조직과 운영의 기본원리로서 정치와 군사가 분리된 이원조직과 이중지휘를 바탕으로 구성되어 있다는 것을 의미한다. 물론 북한군의 부대유지와 별 상관이 없는 이원조직과 이중지휘체계를 두는 이유는 군사지휘관과 부대를 장악·통제함으로써 군의 정치적 도전을 방지하는 핵심기제가기 때문이다.

북한군에 대한 당의 영도는 구체적으로 군대 안의 당조직과 정치기관

16) 고재홍, 『북한군최고사령관 위상연구』 (서울: 통일연구원, 2006), 참조.

17) “허영춘 대표의 토론,” 『로동신문』, 2016년 5월 8일; 김정은, “위대한 김정일 동지를 우리 당의 영월한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자(당중앙위원회 책임일꾼들과의 한 담화, 2012년 4월 6일),” 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

18) 북한군의 개념 및 구성과 관련하여 보다 자세한 설명은 고재홍, 『김정일 체제의 북한군 연구』 (서울: 인간사랑, 2011), pp.69~78.

들을 통해 실현된다.<sup>19)</sup> 북한군 정치기구란 북한군 내에서 당·정치업무를 전담하고 있는 기구들로서 대표적으로 총정치국을 비롯하여 각급 부대에서 당·정치업무를 담당하는 ‘정치부’ 그리고 비당원인 일반 사병들을 대상으로 조직된 ‘청년동맹’을 말한다. 이들 기구에 소속된 간부를 정치군관,<sup>20)</sup> 정치일꾼으로 호칭하고 있다.

북한군 총정치국은 총참모부, 무력부 등과 함께 북한군을 구성하고 있는 하나의 부서로서 공식명칭은 ‘조선인민군 총정치국’이며 부대 대호는 ‘조선인민군 제528군부대’이다.

총정치국의 지위는 시기에 따라서 그 지위와 역할이 변화했으며 현재 북한군 내에서 당중앙위원회의 일개 부서와 같은 역할을 하면서 당조직지도부 당생활지도 13과(총정치국지도과) 및 간부 4과(군간부담당)와의 긴밀한 협조하에 북한군 내 당정치업무를 수행하고 있다.<sup>21)</sup>

총정치국의 조직구성은 총정치국장과 조직 및 선전 부국장 4명을 비롯하여 조직국, 선전국, 간부국, 사로청지도국, 검열부, 판문점대표부, 자료부, 적공국 등 여러 개의 전문부서들을 가지고 있으며 직속기관으로 군협주단, 군신문사, 군출판사, 사적관, 전쟁승리기념관, 4.25문화회관관리부 등을 두고 있다.<sup>22)</sup> 그리고 위계조직으로 총참모부와 병렬적으로 각 군종·병종사령부와 군단-사단(여단)-연대-대대-중대에 이르기까지 정치기구와 정치군관들이 배치되어 있다. 총정치국 예하 각 군종·병종사령부와 군단-사단(여단)-연대까지는 소위 ‘정치위원’과 이들을 보좌하는 부서로서 정치부와 소속 정치군관들이 있으며 대대-

중대-일부 특수부대 소대에는 부서로서 정치부는 없고 대대에는 대대정치지도원과 선전원, 청년동맹위원장 등 3명이, 중대에는 중대정치지도원 1명과 선전원 등이, 일부 특수부대 소대에는 정치지도원 1명을 가지고 있다.

총정치국의 전체 성원은 약 500여 명이며 그 중 240여 명이 조직부에 배속되어 있을 정도로 조직부는 가장 중요한 부서이다. 선전부에도 약 120여 명, 간부부에는 140여 명이 일하고 있다.<sup>23)</sup> 이들 총정치국의 전문부서들이 기본적으로 군종 및 병종사령부 이하 부대 내 정치사업에 대한 지도와 정기·비정기 검열을 행하고 있다. 이들 총정치국 내 모든 부서의 과장급까지는<sup>24)</sup> 총정치국에서 간부추천서를 올리면 당중앙위원회 조직지도부 간부3과에서 최고지도자의 승인으로 진행된다. 다만 1990년대 중반 이후 이러한 규정 자체가 진행되지 않고 직접 당중앙군사위원회의 비준으로 진행되었다는 설도 있다.

총정치국 간부부의 경우 각 군종 사령부(군단)급의 정치부의 과장급까지 총정치국 간부부에서 직접 선발하며 사령부급 부과장과 사단/여단급 과장급은 사령부급 간부부에서 선발하며, 사단 정치부 간부부에서 사단 예하 모든 정치군관들의 승진, 해임, 이동과 관련한 인사사업을 담당한다고 할 수 있다. 또 사단정치위원은 당비서국 간부국에서 임명하지만 연대정치위원과 대대정치지도원은 군종사령부(군단)급 정치부 간부부에서 임명하고 있다.<sup>25)</sup> 이들 정치군관들은 노동당이 북한군을 통제 장악하기 위해 본래 군에 파견한 노동당원들로서 각급 부대의 정치부에 소속

19) 김정일, “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여(조선로동당중앙위원회 조직지도부 및 조선인민군 총정치국 일군들과 한 담화, 1969년 1월 19일),” 앞의 책, p.416.

20) ‘군관’이란 북한군 ‘소위’ 이상의 계급을 가진 장교를 의미한다.

21) 최주환 “북한군 간부사업 조직체계와 활동,” 『북한조사연구』 제4권 1·2호합본, (서울: 통일정책연구소, 2000), pp.3~18.

22) 『내외통신 1092호』, 1998년 1월 15일.

23) 정영태 외, 『북한의 부문별 조직실태 및 조직분화 변화종합연구』 (서울: 통일연구원, 2011) pp.195~283. 총정치국 조직부는 간부1과, 간부2과, 당생활지도과, 당원등록과, 신소처리과, 기요과, 총무과, 통보과, 종합과 등 10개 과이며 선전부는 기관지도과, 선동과, 출판과, 강연과, 군중문화과, 행사과, 사적과 등으로 구성되어 있다.

24) 일개 부서의 위계직책은 부장-부부장-과장-부과장-책임지도원-지도원-부원으로 이루어진다.

25) 정영태외, 앞의 책, p.281.

되어 해당 부대의 군사지휘관을 통제하고 군사지휘관의 군사명령이 반당·반혁명적 요소가 있는지를 검사하며 최고사령관의 명령이 아래단위 부대에 제대로 이행되는지를 감시하는 등 광범위한 역할을 수행함으로써 부대를 장악 통제해 왔다.<sup>26)</sup>

조직 및 지휘 측면에서 총정치국과 정치군관들은 최고사령관의 군사지휘계통과는 별도로 당적으로 당위원장(당총비서)의 개별적 지휘계통과 당중앙위원회 정치국의 집체적 지휘계통을 받는다. 실무적으로는 당중앙위원회 조직지도부 내 관련 부서와 선전선동부 등의 지도를 받고 있다. 특히 북한군 내에서 정치부와 정치군관은 해당 부대장에 복종하는 것이 아니라 상급부대 정치부와 정치위원의 지시를 받아 사업하게 되어 있다. 특히 정치위원들은 해당 부대의 정치사업 뿐 아니라 군사행정간부사업, 보위사업 등 전반 사업에 대해 책임지며 공식적으로는 ‘부대장의 제1대리인’이지만 실질적으로는 부대장을 통제하는 위치에 있다. 반면 군단·사단(여단)의 정치부를 책임지는 ‘정치부장’은 정치부사업에 대해서만 책임지지 기타 사업에 대해서는 직접 간섭하지 못하게 되어 있다.

인적 측면에서 정치군관들은 북한군 창설 시기부터 전원 열성노동당원 출신들이었으며 반드시 군관학교를 졸업하여야만 군관이 될 수 있는 군사군관과 달리 군관학교를 졸업하지 않아도 북한군 군관이 될 수 있었다. 비록 김정일이 정치군관들도 군사를 잘 알아야한다고 지시한 이후<sup>27)</sup> 기초적인 군사교육을 받지만 어디까지나 초보적인 수준에 불과한 것이다. 군사지휘관을 통제하기 위해서는 군사지휘관을 이해할 수 있는 군

사지식을 모르는 것이 더 유리할 수 있을 것이다. 이들 각급 부대 정치지휘관이라고 할 수 있는 ‘정치위원’들은 군사지휘관의 명령서에 연서권을 가지고 있으며 부대 내 반당·반혁명행위를 방지하기 위한 부대 장악 및 사상통제 임무를 수행하고 있다.<sup>28)</sup>

기능적으로 정치군관들은 해당 부대별 정치지휘관의 부대내 당사업인 당의 노선과 정책을 해설 침투시키고 당원과의 사업을 전담한다. 당사업의 전문가들로서 군사지휘에는 문외한인 정치군관은 총참모부 직속국이나 전투부대 군사간부로 이직하는 경우가 거의 없다. 그리고 북한군의 군사훈련 시 부대별 정치부의 정치훈련 계획과 참모부의 작전 및 지휘 훈련계획은 고도의 전문성을 바탕으로 상호 개별적이며 독자적인 계획에 따라 진행되고 있다.<sup>29)</sup>

이처럼 조직적·인적·기능적으로 뚜렷한 구별을 갖는 것처럼 보이는 당정치기구로서 총정치국 정치군관들은 북한군의 조직 원리로서 이원조직과 이중지휘의 한 부분을 구성하고 있다. 표면적으로 군사지휘관의 부대관리에 대한 부담을 덜어주기 위해 비군사적 업무를 담당한다는 명분으로 설치되었으나 북한군의 이원조직과 이중지휘는 현실에서 군사지휘관과의 권한과 충돌을 일으키고 갈등을 가져오는 원인으로 작용하였다.

북한의 계몽적 군사영화 <중대정치지도원>에서 표현되고 있듯이 영화속 ‘군정배합’<sup>30)</sup>의 강조장면으로서 ‘잠복근무’ 여부에 대한 중대장과 중

26) 고재홍, “6·25 전쟁기 북한군 총정치국의 위상과 역할,” 국방부 군사편찬연구소 편, 『군사』 제53호, (서울: 군사편찬연구소, 2004), pp.143~180.

27) 김정일은 “정치일군들은 군사도 잘알아야 합니다. 군사를 모르고서는 정치사업을 잘 할 수 없습니다.”고 강조했다. 김정일, “정치부중대장의 임무 (조선인민군 제109군부대 정치부중대장과 한 담화, 1968년3월13일)” 『김정일선집 2(개정증보판)』 (평양: 조선로동당출판사, 2009), p.433.

28) 1941년 7월 16일 소련최고회의에 의해 선포된 『적군 정치위원에 대한 포고령』에서 규정된 공개적인 정치위원의 임무와 역할은 다음과 같다. 1. 정치위원은 군내 당 및 정부의 대표자로서 해당부대의 전투임무, 전투준비태세 등에 대하여 지휘관과 공동으로 모든 책임을 진다. 2. 정치위원은 해당부대의 정신적 지도자이다. 3. 정치위원은 군사지휘관을 완벽하게 지원할 책무를 지닌다. 4. 정치위원은 해당부대 정치기관, 당조직 및 콤포스물 조직을 지휘한다. 5. 부대의 모든 명령은 군사지휘관과 군사위원이 함께 서명한다. 이재훈, 『소련군사정책, 1917~1991』 (서울: 국방군사연구소, 1997), p.300.

29) 전 북한군 105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원) 오기완 상위의 면담, (2001년 4월 27일); 371군부대(제3사단), “1950년도 하기전투정치훈련 제1단계훈련계획표,” 萩原 遼 편, 『북조선의 극비문서』 중권, (동경: 夏の書房, 1996), pp.330~363.

30) “군정배합이란 군사사업과 정치사업을 밀접히 결합한다는것입니다. 인민군대에서 군정배합을 한다는것은 군사지휘관들과 정치일군들이 사상의지적으로 단합하며 전횡과 독단을

대정치지도원의 대립은 이 문제를 잘 표현해 주고 있다.<sup>31)</sup>

정치전투훈련 시 중대장은 잠복근무가 필요하다고 주장하는 반면 중대정치지도원은 잠복근무가 필요치 않고 정치교육이 필요하다고 주장하여 충돌하는 경우이다. 북한군의 기층조직인 중대의 경우이지만 중대 이상의 북한군 부대의 경우에는 더 큰 유사 문제의 충돌과 갈등이 야기될 수 있다. 예를 들면 역사적으로 1960년대 말 군사예산 배정 문제, 특수부대 확대 등 군사력건설 방향문제, 당위원회 설치와 관련한 부대 내 주도권 문제 등으로 인한 갈등이다.

## 나. 군사지휘기구와 군사간부

북한군 군사지휘기구란 북한군 내에서 군사지휘업무를 전담하고 있는 기구들로서 대표적으로 총참모부를 위시하여 위계적으로 각급 사령부 및 군단에서부터 사단(여단)-연대-대대-중대-소대에 이르기까지 군사지휘업무를 담당하는 부대장과 참모 부서를 의미한다. 이들 기구에 소속된 간부를 군사군관, 참모군관으로 일컫는다.

북한군 총참모부는 북한군의 군령기관으로서 공식명칭은 ‘조선인민군 총참모부’이다. 북한군의 무력은 각 군종사령부는 물론 10여 개의 군단과 8개 훈련소 등 모든 무력이 인민무력부가 아닌 총참모부에 편제되어 단일통합군체제로 운영되어왔다.<sup>32)</sup> 그러나 김정은 집권 이후 전략군과 특수작전군이 신

설됨으로써 5군 체제 중심으로 움직이는 양상을 보이고 있다.

전시의 경우 북한군은 호위사 무력을 비롯하여 당 민간무력과 정권기관 무력인 내무군과 국가안전보위부 무력 등 모든 가용인원과 자재가 총참모부로 통합되어 최고사령관의 단일 명령지휘체계 하에 놓이게 된다. 총참모부의 부서조직은 총참모장을 비롯하여 8~10여 명이 부문별 부총참모장을 갖고 있으며 제1부총참모장이 작전국장을 겸임하고 있다. 총참모부를 구성하는 부서는 작전국을 비롯하여 전투훈련국, 탱크국, 해·공군사령부, 포병사령부 등 국, 처, 부, 총국, 지도국 등 65개에 달하는 전문부서를 가지고 있다.<sup>33)</sup>

총참모부의 위계조직은 예하 각 군종·병종별 사령부의 사령관들과 참모부 소속의 군사군관들을 비롯하여 전·후방 군단 예하 사단/여단, 연대, 대대, 중대, 소대 등 각급 부대 참모부 군관들과 군사지휘관으로 구성된다. 즉 군사간부는 북한군 총참모부 참모부서 소속 군사군관들과 각급 부대별 군사작전 및 부대 지휘를 담당하는 군사지휘관 그리고 총참모부 예하 참모부서 소속의 군사군관들을 가르킨다. 총참모부의 군사간부 중 평양의 무력부 청사에 근무하는 기본 참모부서 인원만 5,000여 명에 달하고 있다. 그 중 총참모부내 각 국장, 부국장, 처장들을 포함하여 장성급만 100여 명이 넘는다. 각 군종사령부와 군단에서 소대에 이르기까지 군사군관들은 약 30여만 명 이상으로 추정되고 있다. 이들 군사군관들의 선발, 승진, 배치 등 간부 사업체계는 북한군의 역사에서 적지 않은 변화를 했지만 북한군 내 당의 세도가 너무 강하다는 군사지휘관들의 의견이 제시되자 김정일은 1993년 10월 총정치국 간부국을 독립시켜 무

없애고 부대앞에 나서는 군사과업을 협의하여 수행해나간다는 것을 말합니다. 군정배합을 잘하여야 인민군대에 대한 당의 유일적령도를 확고히 보장하고 전군을 당의 두리에 튼튼히 묶어세울수 있으며 당의 군사로선과 방침을 철저히 관철할 수 있습니다.” 편집부 편, 『선군태양 김정일 장군 2』 (평양: 평양출판사, 2005), p.157. (페이지임의설정)

31) 북한영화, <중대정치지도원>, 1996년작.

32) 인민무력부와외의 관계에서 총참모부는 지휘체계상 상하관계가 아니며 업무도 명목이 구별되어 있는 것은 아니다. 최주환, “조선인민군총참모부 조직체계와 작전국의 임무와 역할,”

『북한조사연구』 6권 1호, (서울: 통일정책연구소, 2002), pp.30~68.

33) 이영훈, 『북한을 움직이는 힘, 군부의 패권경쟁』 (파주: 살림, 2012) pp.36~57. 이들 부서 중 주로 전투참모부서를 제외한 후방부서와 보조 부서들은 총참모부가 아닌 무력부가 주로 담당하고 있다.

력부 간부국으로 만들었다. 간부국의 독립으로 총정치국의 간부인사에 대한 전횡은 약화하였지만 간부사업은 기본적으로 총정치국 정치군관들의 기본사업이라고 할 수 있다.<sup>34)</sup> 그 이유는 간부국의 성원들은 모두 정치일군을 양성하는 김일성정치대학 출신들로 구성되어 있기 때문이다.

북한군 군사간부의 인사와 관련, 특히 장령급 이상의 간부들은 기본적으로는 당중앙위원회 조직지도부 간부4과의 지도와 통제를 받아왔다. 예를 들어 사단장을 새로 임명할 경우, 북한군 간부국에서 대상자를 선발하여 ‘인민군당위원회 비서처<sup>35)</sup>’ 회의에서 심의 통과한 다음 당조직지도부 간부4과에 올려보낸다. 간부4과에서는 해당자에 대한 6개월간의 신원조화와 ‘생활요해’의 결과를 종합하여 당조직지도부 1부부장의 결재를 통해 당중앙위원회 비서처의 비준을 받고 김정일에게 보고하면 최고사령관의 명령으로 임명을 하는 체계이다. 요약하자면 북한군 연대장급 이상까지는 당중앙위원회 비서처에서 결정하고, 연대장급 아래인 군단 참모, 연대 참모장은 인민군당위원회 비서처에서, 군단과장급 참모, 연대 참모는 군단당위원회 비서처에서 결정한다.<sup>36)</sup> 이들 군사간부사업은 총정치국 조직부 당생활지도과의 평가와 밀접한 관련을 갖는다. 연대장 이상의 고위 군사간부에 대한 당생활평정 자료는 소대장 시절부터의 행적이 총정치국에서 관리되고 1년에 2번씩 해당부대의 당위원회 책임비서가 당생활평정 자료를 작성하여 총정치국에 보고한다. 따라서 총정치국 조직부 당생활지도과의 결론이 간부임명이나 승진에 있어 결정적인 영향을 미친다. 군단, 사단의 경우도 해당 정치부 조직부의 영향이 결정적이다. 이들 총참모부 조직과 군사지휘관들

은 집체적 지휘기구인 당중앙군사위원회와 단일지휘기구인 최고사령관의 집행기구로서 군사적으로 최고사령관의 유일군사명령체계에 종속되어 있다. 총참모장일지라도 최고사령관의 승인 없이 작전국장이나 기타 국장에게 명령이나 지시를 할 수 없게 되어 있다.<sup>37)</sup> 그러나 당적으로는 당중앙위원회 군사부를 비롯, 조직지도부내 군관련 부서 등 당중앙 부서의 정책적 지도를 받고 있다.

총참모부를 위시한 북한군 내 군사지휘체계를 보면 최고사령관→총참모장→ 각 군종·병종사령관 및 군단장→사단장/여단장→연대장→대대장→중대장→소대장으로 이어진다. 북한군 내 정치지휘체계인 당위원장(당총비서) 및 당중앙위원회 조직지도부의 지도→총정치국장→각 군종·병종사령부 및 군단 정치위원→사단/여단정치위원→연대정치위원→대대정치지도원→중대정치지도원·일부부대 소대정치지도원과 비교해 본다면 이중지휘체통을 가진 것이라고 볼 수 있다

조직 및 지휘측면에서 총참모부와 군사군관들은 군사적으로 최고사령관의 군사지휘계통 속에 놓여 있다. 그래서 군사명령인 경우 총정치국을 비롯한 모든 부서가 총참모부의 지시를 따르게 되어 있다. 반면 정치사업에 대해서는 총정치국의 정치지휘계통지시를 받는다. 각급 부대 군사지휘관들은 명목적으로 해당 부대의 최고 책임자이고 총지휘자이지만 실제적으로는 작전과 부대 지휘 등 고유한 군사업무에 한해 배타적 권한만을 가지고 있다. 따라서 당정치업무나 간부사업, 보위업무 등에는 관여할 수 없게 되어 있다. 그 역도 마찬가지이다.

인적 측면에서 군사지휘관들은 반드시 북한의 군사학교의 전투병과를 졸업하여야 하며 군사작전 및 부대 지휘의 전문가로서 해당 부대의 부대장을 비롯하여 지휘, 작전, 훈련 등 군사업무를 담당하는 군사간부들이

34) 최주환, “북한군 간부사업 조직체계와 활동,” 앞의 책, pp.3~18.

35) 2016년 5월 북한의 노동당 제7차 대회를 통해 당 비서제를 없애고 당위원회제로 바뀜으로써 명칭의 변경이 있었으나 기본적인 담당 업무는 지속됨으로서 큰 절차상 변화는 없는 것으로 평가된다.

36) 이대근, 『북한군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』 (서울: 한울아카데미, 2003), p.177.

37) 이영훈, 앞의 책, pp.36~37.



다. 군사학교를 나오지 않아도 심지어 사격훈련 경험도 없다고 할지라도 계급장을 달 수 있는 정치군관과 뚜렷이 대비되고 있다.

## 다. 군사행정기구와 행정간부

총정치국 정치군관들과 총참모부 군사군관들 이외 조직적, 인적, 기능적 구별이 명확하지 않으나 인민무력부 직속 사업국으로 행정, 후방, 건설군관<sup>38)</sup> 등이 통상 군사지휘체계 속에 있다. 인민무력부는 대외적으로 군을 대표하는 기구로서 외면적으로 북한군의 정치·군사조직과 간부들은 인민무력부 산하에 통합 편제된 것으로 보이지만 실제 전투참모부서가 아닌 일반참모부서들이 무력부 담당하에 놓여있다. 무력부장을 비롯하여 10여 명의 무력부부부장, 무력부 직속 종합계획국, 군수계획국, 군사동원국, 대외사업국, 대외기술총국, 군사건설국, 후방총국 소속 무력부(행정)군관들이 속한다.<sup>39)</sup>

인민무력부는 과거 ‘민족보위성’의 후신으로 전쟁 시기와 이후의 역할 등을 볼 때 북한군 무력을 지휘하는 권한을 가지고 있지 못했다. 북한군의 군수보장이나 후방지원, 대외군사사업 등의 역할을 담당해왔다. 특히 대외적으로 북한군을 대표하는 기관으로 군사적으로 무력부장의 명령이나 지시사항은 군내에서는 총참모장 명의의 명령으로 대체된다. 즉, 북한군 내부가 아닌 국가기관, 내각, 지역인민위원회 등과 연계된 군 외부

의 기관, 단체와의 군사사업을 담당하고 있다. 예컨대 병사를 모집하는 참모부서는 대렬보충국인데 이를 담당하는 각 도·시·군의 행정기관 내 군사동원부는 인민무력부 군사동원국에서 담당하고 있다. 이와 같이 군 외부에서 무력부 군사동원국이 총참모부 대렬보충국의 기능을 대행한다.<sup>40)</sup> 따라서 군내에서는 총참모부 대렬보충국이라고 명명한다. 이들 무력부 및 직속부서와 소속 행정군관들은 조직적으로 과거 김정일 국방위원장의 직접 지휘체계 하에 있었고<sup>41)</sup> 현재의 경우 인민무력부는 국무위원장이 아니라 당중앙군사위원회의 위원장의 통제하에 있는 것으로 추정되고 있다.

인적 측면에서 행정간부들은 군관학교에서 대부분 비전투병과 출신들이며 기능적으로 북한군의 전투보장사업과 부대의 운영유지를 주로 담당하고 있다.

38) 박태수, 『서해전역』 (평양 : 문화예술종합출판사, 2000), p.176 (페이지임의설정). 어느 북한군 중장이 한평생 군복을 입고 있어도 전문분야가 건설이고 보니 “군사지휘관들이 쓰는 경구나 결말을 일러 리해 못할 때가” 있다는 표현을 사용할 정도로 구분되어 있다.

39) 이외 북한군 보위사령부 보위군관들이 있다. 북한군 보위사령부 및 보위군관들의 임무와 역할에 대한 자세한 설명은 최주환, “북한인민군 보위사령부의 체계와 활동,” 『북한조사연구』 1권1호, (서울: 통일정책연구소, 1997), pp.45~62.

40) 최광석 편, 『북한용어대백과』 (서울: 국민방첩연구소, 1975), p.616.

41) 2012년 이전 북한의 ‘전시사업세칙’ 문건이나 남북합의문 등에서는 ‘국방위원회 인민무력부’로 명기되어 있었다. 국가정보원 편, 『남북한합의문건 총람』 (2005), p.46.



# III

## 김일성 시기 군 통제

- 1. 북한군 창설 시기 문화훈련국의 통제
- 2. 한국전쟁 시기 총정치국의 통제
- 3. 전후 시기 당위원회 통제

## 1. 북한군 창설 시기 문화훈련국의 통제

### 가. 부대유일관리제

#### (1) 부대유일관리제의 의미

북한군 창설 시기<sup>42)</sup> 북한의 김일성은 “판나라의 본을 따서 군사사업은 군사지휘계통이, 정치사업은 정치지휘계통이 하도록” 하였다고 언급하였다.<sup>43)</sup> 북한군의 조직형태가 소련군과 마찬가지로 군사업무와 정치업무가 분리되고 지휘계통도 구별되어 조직되었다는 것을 의미한다. 그리고 북한군의 각 부대 지휘와 운영의 기본원리로 ‘부대유일관리제’를 채택하였다.<sup>44)</sup> 사전적 의미에서 이는 해당 부대 내 모든 사업이 군사지휘관의 의사와 명령에 의하여 집행·처리된다는 것을 의미한다.<sup>45)</sup> 즉 정치와 군사의 이원 조직체제로 구성된 북한군대에서 군사지휘관이 부대를 유일 관리한다는 의미였다. 그래서 북한군의 부대유일관리제의 실시는 북한군 조직의 기본인 이원조직 및 이중지휘의 문제점의 해소와 밀접히

42) 북한군 창설과정과 관련하여서는 고재홍, 『한국전쟁의 원인-남북 군사력 불균형을 중심으로』 (서울: 인간사랑, 2007) pp.111~128. 참고 ; 이휘성, “조선인민군의 조직적 특성과 상징체계에 대한 연구,” (서울대 박사학위논문, 2017년 8월) 참조.

43) 김일성, “인민군대내 정치사업에서 교조주의를 반대하고 주체를 세우데 대하여(조선인민군 군단이상 군사, 정치일군들과 한 담화, 1959년 5월 16일),” 『김일성저작집 13』 (평양:조선로동당출판, 1981), p.298.

44) ‘군사단일제’와 ‘부대유일관리제’는 동일한 의미를 갖고 있으나 1951년 당시 북한군 내에서는 ‘군사단일제’를 사용하였고 김일성은 연설에서 주체가 애매한 ‘부대유일관리제’를 사용하였다. 여기서는 공식적으로 사용했던 부대유일관리제로 통일해서 사용하고자 한다.

45) 과학원출판사 편, 『조선말사전』상권, (평양: 과학원출판사, 1955), p.41 ; ‘유일관리제’는 “국가의 위임을 받은 한사람에게 모든 관리사업과 관리계통을 집중하고 그의 유일체계에 의한 지도에 의하여 모든 사업이 진행되고 진행된 사업에 대하여 그가 개인적 책임을 지는 관리제도”를 말한다. 과학원출판사 편, 위의 책, 하권, p.4785.

관련되어 있다.

북한군에서 '유일관리제'가 언제, 어떻게 결정되어 실시되었는지는 문헌상 확실하게 나타나 있지 않다. 다만, 김일성은 1962년경 어느 담화에서 “해방된 다음 인민군대를 갖 조직하였을 때 우리는 다른 나라에서 하는 식으로 지휘관의 유일관리제를 실시해보았다”고 언급하였으며<sup>46)</sup> 1946년 8월 북한군의 전신이라고 할 수 있는 보안간부훈련대대부 시기부터 해 온 것으로 전해진다.

그러나 '부대유일관리제'란 용어가 공식 문서상에 확인된 것은 1951년 8월 15일 광복 6돐에 즈음한 김일성 최고사령관 명령에서였다.<sup>47)</sup> 그와 관련, 1951년 7월 27일 당중앙위원회 정치위원회 결정이 있고 난 후 북한군 총정치국의 '보고' 문건이나 내무성과 교통성의 '정치국사업규정' 등에서도 '부대유일관리제' 용어가 일반적으로 사용되기 시작했다.

북한군대에서 부대유일관리제가 조기에 공식화되지 못한 데는 북한 사회에서 공장·기업소관리체계로서 유일관리제의 확립과 당의 행정지도의 관여범위와의 논란 때문으로 보인다. 해방되고 4년이 지난 1949년 11월 19일 김일성은 산업부문, 경제 및 직맹 열성자대회의 연설에서 공장기업소 관리체계의 기본으로서 '유일관리제'를 공식화하였다.<sup>48)</sup> 그러나 북한군에서 부대유일관리제는 소련과 달리 문서적으로 공식발표 없이 사용되었다. 그만큼 북한군 내 군사지휘관에 의한 유일관리제는 공식화되기 어려운 한계를 안고 있었다고 할 수 있다.

1949년 11월 김일성의 '유일관리제' 공식화 연설 이후에도 유일관리제와 당의 역할과의 관계는 여전히 명확하지 않았다. 것처럼 북한군의

부대유일관리제는 서방국가 군대의 군사지휘관에 의한 일원적 지휘체계와는 사뭇 다른 것이다. 군사와 정치가 분리된 이원조직을 전제로 조직된 북한군의 현실 속에서 부대의 모든 사업이 군사지휘관의 의사와 명령에 따라 움직이는 부대유일관리제는 분명히 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 북한군 창설 시기로부터 1950년 10월 총정치국과 당조직이 군대 내 설치되기까지 부대유일관리제의 특징은 해당 부대의 군사지휘관보다 계급상으로 우월한 혹은 동등한 책임 권한을 가진 당간부나 정치간부가 공식적으로 존재할 수 없는 '군사지휘관 우선'이었다. 그런 이유로 각급 부대에서 군사지휘관의 군사명령에 불복종하거나 군사지휘관을 뛰어넘어 상급 부대에 보고할 수 있는 군관은 없었다. 단, 문화부지휘관은 군사지휘관과 공식적으로 항상 함께하면서 군사지휘관의 명령이행에 대해 아래단위 부대의 군사지휘관을 감시하였으며 부대의 반당·반혁명 행위에 대해서 노동당에 자기의 이름으로 직접 보고할 수 있는 특권을 가지고 있었다.<sup>49)</sup> 그런 의미에서 부대유일관리제는 군사지휘관에 의한 완전한 의미의 유일관리가 아닌 제한적인 것을 의미한다.

## (2) 부대유일관리제의 실시배경

북한군 창설 시기에 부대유일관리제를 채택하게 된 배경에는 다음 2가지가 주요하게 작용했다고 할 수 있다. 첫째, 군사지휘관으로서 김일성의 경험이다. 북한군 창군기 조직편성권과 간부임명권은 내각 수상이자 북조선노동당위원장인 김일성에게 귀속되어 있었다. 따라서 김일성이 부대유일관리제를 채택하였다고 할 수 있다. 과거 소련군에서 대대장으로 근무한 경험이 있는 김일성이 누구보다도 정치지휘관의 군사개입

46) 김일성, “성, 관리국의 지도를 개선하며 공장당위원회의 사업을 강화할데 대하여(1962년 8월 30일),” 『김일성저작집 16』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p.307.

47) 김일성, “8.15해방 6돐에 즈음하여-명령(1951년 8월 15일),” 『김일성저작집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p.443.

48) 서동만, 『북조선사회주의체제성립사』 (서울: 선인, 2005), pp.302~320.

49) 전 북한군 105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원) 오기완 상위의와의 면담, (2001년 4월 27일).

에 대한 부당성을 잘 인식하고 있었고 간간히 김일성은 북한군의 ‘부대 유일관리제’를 다음과 같이 옹호하였다.

훈춘지방에서 갓 조직된 한 유격부대에서는 《민주주의》를 발양한다고 하면서 적이 당장 쳐들어오는데도 적을 칠것인가, 퇴각할것인가 하는것을 가지고 토론만 하고 있다가 적들에게 녹아난 적이 있습니다. (중략) 경험은 인민군 대내에서 유일관리제를 백방으로 강화하며 규률과 질서를 더욱 강화하여야 한다는 것을 가르쳐주고 있습니다. (중략) 그러므로 《민주주의》의 간판 밑에 군대의 규률과 유일관리제를 약화시키려는 경향과 강한투쟁을 벌려야 합니다.<sup>50)</sup>

이외에도 김일성은 “항일무장투쟁 시기부터 부대 안에 군사지휘관의 명령에 따라 움직이는 유일적인 지휘체계를 철저히 세웠습니다.”<sup>51)</sup> 라고 강조한 바 있었으며 1933~35년경 반민생단 투쟁의 경험 역시 북한군 내 당조직에 대해서 강한 거부감을 느끼는 이유였다고 한다.<sup>52)</sup> 따라서 북한군 부대 조직의 기본원리인 이원조직과 이중지휘의 문제를 잘 알고 있는 김일성이 현실적으로 이를 해소하는 방편으로 ‘군사 우선’ 입장이라고 할 수 있는 ‘부대유일관리제’를 선택했다고 할 수 있다.

둘째, 소련군 조직형태의 영향을 받았다고 할 수 있다.

북한지역을 점령한 소련군은 1942년 10월 9일 “붉은 군대에 완전한 유일(일원적) 지휘체계 설립과 정치위원회 폐지에 대하여”라는 최고소비에트상임위원회의 정령에 의해 소련군에 ‘군사단일제’를 실시하고 있

었다.<sup>53)</sup> 이 소련군의 일원적 지휘체계는 해당 부대의 군사지휘관이 부대의 당·정치업무를 제외한 작전과 전투, 행정 및 경제기능을 수행하는 것이었고 더 나아가 군사지휘관이 공산당원일 경우에는 부대내 당정치 기능까지도 담당케 하는 것이었다.<sup>54)</sup> 1917년 10월 이래 소련군 ‘정치위원(Commissar)’의 막강했던 지위는<sup>55)</sup> 일정한 변화 속에서 1940년대 초 해당 부대 군사지휘관의 명령에 복종해야 하는 ‘정치부(副)대장’의 지위로 약화되었다. 그렇지만 여전히 소련군에서는 정치와 군사가 분리된 이원조직체계와 이중지휘가 유지되고 있었다. 실제로 북한지역을 점령한 소련 제25군은 정치국(Politadyel) 조직과 정치부(副)대장(Plitical Zampolit)제를 가지고 있었다. 소련 제25군 산하 민정관리국장 로마넨코(Romanenko) 소장은 제25군의 정치 부사령관임에도 불구하고 제25군 사령관 치스차코프의 지휘를 받지 않았으며 기타 정치장교들 역시 제25군의 군사지휘체통의 통제를 받지 않았다. 오히려 제25군의 상급부대인 연해주 군관구 정치위원인 스티코프(Shtykov)의 지휘를 받았다.<sup>56)</sup> 이처럼 소련군의 ‘군사단일제(부대유일관리제)’ 형태가 북한의 군조직 건설에 있어 비록 내용적 차이를 갖고 있었지만, 형태는 그대로 이식되었다고 할 수 있다.<sup>57)</sup>

53) 켈리치츠키 표도르(이휘성), 앞의 논문, p.40.

54) 이재훈, 『소련군 창설기 군사관련 문서선집』 (서울: 국방군사연구소, 1997), pp.271~274.

55) 정치위원(The Commissar)은 군사지휘관의 일거수 일투족을 감시통제하면서 군사지휘관이 혁명에 반하는 위협적인 행동을 할 경우 군사지휘관의 사살을 포함하여 무자비하게 반혁명을 차단시킬 권한을 가지고 있다고 정의되었다. Timothy Colton, *op.cit.*, p.38. 재인용.

56) 로마넨코는 정치장교로서 만주 길림지역의 제35군 군사회의 제2군사위원이였으며 1945년 10월 제25군 정치담당부사령관 겸 민정관리국장이 되었다. 고재홍, “북한 인민군정치기관 특성연구, 1945~1950,” 통일부 편, 『북한신진연구자논문집 I』 (서울: 통일부, 2002), pp.71~108.

57) 북한군 창군기 소련군과 북한군의 정치기구와 정치장교제의 가장 큰 차이는 당과의 연계성이다. 소련의 총정치국(MPA)에 해당하는 북한군 내 문화훈련국은 공식적으로 당중앙위원회에 직속되어 사업하지 않았으며 군내 당조직을 건설하지 않아 입당문제를 다룰 수 없었

50) 김일성, “현 정세의 요구에 맞게 인민군대를 더욱 강화할 데 대하여(1956년 12월 20일),” 『김일성저작집 10』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p.451.

51) 김일성, “사회주의경제건설의 높은 단계의 요구에 맞게 수송사업을 빨리 발전시킬 데 대하여(1979년 6월 15일),” 『김일성저작집 34』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p.235.

52) 안찬일, “북한군의 정치기구에 대한 체계론적 연구,” 『안보학술논집』 제6집 2호, (국방대학원안보문제연구소, 1995), pp.25~26.

### (3) 군사지휘관의 지위와 역할

북한군 창설 시기 부대유일관리제하에서 군사지휘관의 지위와 역할은 문화부지휘관에 비해 우월한 것이었다.

당시 각급 부대 군사지휘관의 지위와 역할은 첫째, 1949년 5월 문화부중대장제 설치와 관련한 내각결정 60호에 명시된 중대장의 지위와 임무 둘째는 1949년 북한군 기율규정에서 명시된 지위와 권한 셋째, 상대적으로 문화부지휘관의 지위와 역할과의 비교에 의해서 찾아질 수 있다.

북한군 창설 시기 부대사업은 군사사업, 당정치사업, 간부사업, 후방사업, 문화사업, 안전사업으로 나누어질 수 있다. 그중 군사사업은 군사지휘관의 군사지휘체계 하에 있는 것으로 군사작전 및 전투명령, 부대 이동 등 지휘, 훈련, 부대 기율유지에 관한 사항이라고 할 수 있다. 그리고 군사지휘관은 당정치사업에 직접 관여할 수 없었지만 부대 내 모든 사업의 최종책임자로 규정되었다. 예를 들어 중대장은 “전투 및 정치훈련에 있어서나 기율 및 정치사상 상태에 있어서 부대 전체에 대하여 완전히 책임을 지는 ...총지휘자”로 규정되었다.<sup>58)</sup> 그러나 현실에서 군사지휘관은 군사적으로만 문화부(副)지휘관을 종속시킬 수 있었다. 당정치사업을 전담하는 문화부지휘관도 역시 극단적인 경우를 제외하고 군사지휘관의 군사사업에 관여할 수 없으며 기타 후방사업과 정치안전사업에 있어서도 개입할 수 없었다.<sup>59)</sup>

그래서 부대유일관리제의 공식화는 군사지휘관과 문화부지휘관이 충돌할 경우 ‘군사 우선’을 의미하는 것이었다. 해당 부대의 군사지휘관보

다 계급상으로 높거나 혹은 동등한 권한을 가진 지휘관은 존재할 수 없기 때문이다. 문화부지휘관은 누구나 해당 부대 군사지휘관보다 한 계급 아래에 있으면서 해당 군사지휘관의 방조자로서 부지휘관의 지위를 갖는다. 이는 북한군 기율규정에 의해서 뒷받침되었는데<sup>60)</sup> 해당 부대의 누구를 막론하고 군사지휘관에게 군사적으로 복종하게 되어 있었다.

부대유일관리제하에서 군사지휘관은 부대의 전투명령, 정찰명령, 전투정치훈련명령 등 순수 군사작전 및 부대 지휘와 관련한 명령서에 대해서 문화부지휘관의 동의와 연서를 통해 명령할 수 있었으며 그 경우 누구도 군사지휘관의 군사명령을 거부하지 못하였다. 다만 문화부지휘관의 동의와 연서는 매우 형식적으로 이루어졌다고 전해진다.<sup>61)</sup> 또한 군사지휘관은 상급 부대의 문화부를 제외하고 해당 부대에서 당적·정치적으로 비판받지 않은 지위에 있었다. 실제로 북한군 문화부에서 주관하고 연대급까지 실시한 ‘군관명예심판회의’에서는 해당 부대의 군사지휘관은 내세우지 못했다.

부대 내 보고체계에서도 상급부대로 올라가는 해당 부대 대 모든 ‘보고’는 군사지휘관의 승인 혹은 동의를 거쳐야 했다. 문화부의 정기적 ‘주간보고’<sup>62)</sup>나 ‘특별(비밀)보고’라 할지라도 군사지휘관의 이름이나 부대의 불합리한 관리문제를 삭제시키거나 거론하지 못하도록 했으며 군사지휘관의 동의를 받아야만 했던 것으로 전해진다. 보고하지 않을 경우 해당 부대 군사지휘관으로부터 혼쫓이 났었다. 반대로 상급 부대 문화부

60) 민족보위성 총참모부, “기율규정(1949년),” 북한연구소 편, 『북한군사론』 (서울: 북한연구소, 1976), p.538.

61) 전 북한군 105탱크여단 문화부 문화군관(선전원) 오기완 상위의와의 면담, (2001년 4월 27일).

62) 주간보고와 관련 문화군관은 한국전쟁전 군대 내 사상동태와 특별사고에 대한 ‘주간보고’를 작성 보고하였다. 당시 ‘주간보고’는 전시의 ‘매일보고’ ‘주간보고’와 달리 부대의 전반적인 사상동태와 흐름에 대한 개략적인 보고서로서 군사군관이나 당원의 비행을 조사보고하기 위한 것이 아니었다. 오기완, “소련유학생으로 밝히기까지,” 동아일보사면, 『신동아』 1966년 5월호, pp.337~339.

던 것이 군사단일제의 차이에 영향을 미쳤다.

58) “조선인민군대내에 중대문화부중대장제 실시에 관한 결정서-내각결정60호(1949년 5월 27일),” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, pp.21~23.

59) 여정 저, 『붉게 물든 대동강』 (서울: 동아일보사, 1991), p.49.

가 하급부대 문화부에 명령을 내리려 할 경우 곧바로 상급부대 문화부가 하급부대 문화부에 명령을 내리는 것이 아니라 하급부대 부대장이 명령을 내리게 하고 하급 부대 문화부가 이를 집행하는 형식이었다.<sup>63)</sup> 해당 부대장은 문화부 사업에는 개입하지 못했다. 따라서 부대유일관리제에도 불구하고 문화훈련국과 문화부지휘관의 정치지휘계통은 군사지휘관의 군사지휘계통과 따로 존재하고 있었으며 군사지휘관의 모든 언행은 문화부지휘관을 비롯한 문화군관의 감시하에 있었다.

## 나. 문화훈련국 문화군관의 통제

### (1) 문화훈련국 문화군관제의 설치

북한군 창설 시기 문화훈련국과 문화군관은 노동당이 군에 설치한 당정치기구로서 부대유일관리제하에서 부대의 반당·반혁명 행위를 차단하고 군사지휘관들이 독점적 권한을 보유·행사하지 못하도록 부대 내 사상통제와 선전교육을 담당하는 당의 제도적인 군 통제 장치라고 할 수 있다.<sup>64)</sup>

북한군 문화훈련국은 1946년 8월경 북한군의 전신이라고 할 수 있는 ‘보안간부훈련대대부’의 포병부, 후방부 등과 병렬적으로 설치된 ‘정치문화부’의 발전적 형태라고 할 수 있다.<sup>65)</sup> 1947년 5월 17일 북한군에 정

식으로 군계급을 수여함으로써 ‘북조선인민집단군사령부 문화훈련국’으로 발전하고 북한군 창설과 1948년 9월 9일 정부수립을 계기로 내각 산하 ‘민족보위성 문화훈련국’이 되었다.<sup>66)</sup> 이 ‘문화훈련국’에 소속된 장교들을 ‘문화간부’ 혹은 ‘문화군관’으로 총칭했다.<sup>67)</sup>

북한지도부가 북한군 내 ‘정치문화부’를 설치한 공식적인 이유는 “전체 군무자들의 군사규율과 정치사상 상태를 강화할 목적”으로 설치한 것이었다.<sup>68)</sup> 그리고 이는 군사지휘관의 방대한 업무의 부담을 덜어 주려는 조치라는 것이었다.<sup>69)</sup> 그러나 공식적인 이유와 함께 그 이면에는 군대 내 반당·반혁명 행위를 방지하기 위해서 군사지휘관과 부대를 장악·통제하고 북한군을 노동당의 군대로 준비시키는 것이었다. 후에 살펴보겠지만 문화훈련국과 문화군관의 지위와 역할은 이를 잘 보여주고 있다.

초기 ‘정치문화부’는 북한군에서 일반적으로 ‘문화부’로 불렸으며 군대 내 ‘입·출당’ 등 당적 기능을 수행할 수 있는 당조직이 없었기 때문에 문화부는 당원과의 사업을 유지하면서 군내 문맹 퇴치나 공산주의 이론 및 선전사업, 체육 등 교양문화사업의 기능을 주로 담당하였다. 그리고 문화훈련국의 예하 조직인 각 부대 정치문화부는 사단(여단)-연대-대대에 이르기까지 총참모부 위계조직에 대응해 조직되었다. 사단, 여단(독립혼성여단) 연대·독립대대의 경우 일개 부서로서 ‘정치문화부’가 설치되었고 대대(독립중대) 이하의 경우에는<sup>70)</sup> 문화부(副)대대장이 선전원과

66) 국방부 전사편찬위원회 편, 『한국전쟁사』 1권(개정판), (서울: 국방부, 1977), p.91.

67) 북한군 창설 시기 문화군관이란 호칭이 보편적으로 사용되지는 않았다. 당시 북한 군대에서는 ‘소속’ 중심이 아니라 ‘직책’ 중심의 호칭이 주류를 이루었는데 예를 들어 문화부여단장 동지, 참모장 동지, 민청지도원 동지 등이었다. 본 고에서는 편의상 한국전쟁이후 보편화된 ‘문화군관’이라고 칭한다.

68) “북조선 보안사업 총결보고(1946년 11월 예상) 萩原 遼 편, 앞의 책, 상권, p.404.

69) “조선인민군대내에 중대문화부중대장제 실시에 관한 결정서-내각결정60호(1949.5.27.),” 위의 책, 중권, pp.21~23.

70) 1949년 5월 당시 북한군 제105탱크여단 기계화보병연대 45mm 포대대와 제1보병대대 문화부조직 도표, HQ, HUSAFIK, “KLO# 513-A,” 한림대아시아문화연구소 편, 『G-2

63) 萩原 遼 편, 앞의 책, 상권, pp.454~460.

64) 고재홍, “북한인민군 정치기관의 특성연구,” 앞의 책, pp.71~108.

65) 보안간부훈련대대부 예하부대에 대한 자세한 설명은 장준익, 『북한인민군대사』 (한국발전연구원, 1991), pp.53~59. 보안간부훈련대대부 예하 나남보안간부훈련소 문화부소장으로 주춘길(일명:임해)과 보안간부훈련소 제1소 문화부소장에는 서철 등이 담당, 초대 정치문화부장은 김일이었으며 정치문화부의 상급기관으로 보안간부훈련대대부 정치담당부지휘관(Zampolit)적인 문화부(副)사령(관)은 김책이 담당하였다. 1947년 5월경 김일이 문화부사령직을 이어받아 겸직하였다.

2~3명의 민청지도원과 함께 중대와 소대의 문화교양사업을 관장하였다. 그리고 1949년 5월 27일 문화훈련국의 전체 조직이 완성되었는데 중대 급에도 문화부(副)중대장제를 신설하는 내각 결정 제60호를 통해 문화부 중대장 1명을 배치, 문화훈련국의 전체 조직이 완성되었다.<sup>71)</sup>

이처럼 북한군 내 당정치기구로서 문화훈련국과 문화군관을 설치하게 된 배경은 첫째, 무엇보다도 소련군의 정치국 형태가 이식된 것이었으며<sup>72)</sup> 둘째는 '부대통제'의 필요성 때문이라고 할 수 있다.

다만, 문화훈련국과 문화군관의 지위와 역할을 높여 줄 수 있는 당조직이 없었기 때문에 군대 내에서는 입당을 할 수 없었고 따라서 당조직에 의한 집체적 감시와 당선전 활동이 부족했기 때문에 부대 전체에 대한 통제까지는 이르지 못했다. 따라서 북한군 내 당조직이 설치되고 총정치국이 당조직을 관리하는 1950년 10월 이후 총정치국과 정치군관들의 군내 위상은 군사지휘관을 위협할 정도로 높아지게 된다.

## (2) 문화군관의 이중 지위

북한군 문화부지휘관과 문화군관들은 공식적으로 군사지휘관의 군사

명령체계에 속해 있으며 군사지휘관의 비군사적 업무를 보좌하는 '정치적 방조자'로서의 지위를 갖고 비공식적으로는 당이 파견한 열성 당원으로서 군사지휘관과 부대를 장악·통제함으로써 당군화를 준비하는 '당의 대리자'라는 지위를 가졌다.

### (가) 문화군관의 당적 지위

북한군 창설 시기 문화군관들은 모두 '북조선노동당원' 들이었으며 군관학교를 졸업하지 않아도, 기초 군사훈련을 받지 않았어도, 당 연한에 의해 각 군종·병종별 부대의 '군관'으로 배치될 수 있었다. 북한군은 문화군관들에게는 이미 '노동당의 군대'였던 것이다. 김일성은 문화군관들이 개별적으로 "군인들에 대한 문화교양사업과 당원들과의 사업"을 담당해 왔다고 강조했다.<sup>73)</sup>

그러나 1946년 10월 북조선노동당 중앙상무위원회에서는 "보안훈련소, 철도경비대는 전 인민의 군대인 바, 군대 내 당군화를 방지하고 군대의 통일적 통솔권을 보장하기 위하여 대오 내에 당조직을 두지 않기로" 결정하였다.<sup>74)</sup> 그래서 북한군 창설 시기에는 공식적으로 북한군 내 당조직이 없어 노동당 입당이 불가능하였다. 이의 배경과 관련하여 다양한 논의가 있음에도 불구하고 당시 노동당이 담당하는 평양학원을 비롯, 당 위원회가 조직된 부대는 군관학교, 내무국의 경비여단들, 조선의용군이 주축이 된 북한군의 5사단, 6사단, 12사단 등에는 조직되어 있었다.<sup>75)</sup> 해당 부대 문화부지휘관의 지도 아래에서 이들 부대의 당조직들이 당사

Periodic Report-주한미군정보일지 부록』(춘천: 한림대아시아문화연구소, 1990), pp.457~460.

71) 고재홍, "북한군 창설기 문화군관의 지위와 역할 연구" 북한연구학회 편, 『북한연구학회보』 8권 1호, (2004), p.26. 특히 북한군 문화부중대장제 신설은 1949년 '징집제' 전환과 3개 민청훈련소 신설 등 북한 군대의 급속한 확장으로 중대 구성원들이 민청원이나 비당원들로 채워지자 이들에 대한 당적 지배와 공산주의 정치교육의 강화필요성 때문인 것으로 보인다.

72) 1917년 10월 소련 적군에 편입된 짜르시대 황군출신 군지휘관들을 감시하기 위해 소련공산당이 해당부대 군사지휘관과 동등한 혹은 우월한 지위를 가진 공산당의 대표로서 정치위원(Commissar)이 아니라 군사단일제하에서 군사지휘관의 명령에 복종해야 하는 정치부대장으로 약화된 형태의 정치기구를 가진 소련군의 영향을 받았은 것이었다. 소련군 형태의 북한군 이식과정과정에 관한 자세한 설명은 고재홍, "북한인민군의 정치기관 특성연구," 앞의 책, pp.71~108.

73) 김일성, "인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할 데 대하여(1950년 10월 21일)," 『김일성 저작집 6』(평양: 조선로동당출판사, 1980), p.145.

74) "군대내 당조직에 관하여-북조선로동당 중앙상무위원회 제9차 회의 결정서(1946년 10월 21일)," 국사편찬위원회 편, 『북한관계사료집 30』(서울: 국사편찬위원회, 1998), p.39.

75) 민족보위성 총참모부 "명령"과 "지령-련대 및 독립대대 당서기 선정에 대하여," 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, p.131, p.133. 이들 사단에 당위원회를 존속시킨 이유는 중국공산당원을 노동당원으로 전당시키는 사업을 위한 것으로 추정된다.

업을 담당했으며 개별적으로 북조선노동당 중앙위원 겸 민족보위성 문화부상인 김일이 담당하도록 위임되었다.<sup>76)</sup> 이처럼 북한군 문화훈련국이 당중앙위원회에 직접 소속되어 있지는 않았으나 북한군에서 노동당의 결정사항이나 사상교육, 북조선인민위원회 선전사업 등은 노동당중앙위원회 상무위원이자 문화훈련국장인 김일에게 일임되었다. 이의 연장선상에서 당중앙위원회 조직위원회와 노동당 간부부에서 임명한 문화군관들은 전원 100% 노동당원들이었다.<sup>77)</sup> 비록 당시 최용건 민족보위상의 명령에 의해 임명된 것으로 문서상에 나타나고 있으나 모든 문화군관은 실제에 있어 노동당에 의해 소집·임명된 것이었다.<sup>78)</sup>

북조선노동당이 문화군관을 임명하는 주요 기준 역시 당연함과 관련되어 있었다.<sup>79)</sup> 1950년을 기준으로 문화군관들은 거의 1946년 8월 ‘북

조선노동당’ 합당 시 노동당원들이었다. 해방된 후 불과 1년이 지난시기 노동당원이 되었다는 것은 북조선노동당의 입장에서 신뢰할 수 있는 ‘열성노동당원’이었다는 것을 의미한다. 따라서 북한군 문화훈련국과 문화군관의 지위는 여타 부서들처럼 통합성을 유지하는 하나의 기능부서라는 지위를 넘어 북조선노동당의 정책을 실현하는 당 집행부서로서 북한군대를 ‘당군화’하는 군내 노동당원의 대표들이라고 할 수 있다.

#### (나) 문화군관의 군내 지위

북한군 창설 시기 부대유일관리제 아래서 ‘정치문화부’의 지위는 군사지휘관의 방대한 업무에 도움을 주는 정치적 ‘보좌기관’이었으며<sup>80)</sup> 각급 부대 문화부지휘관은 해당 부대 군사지휘관 보다 계급상 한 계급 아래에 위치함으로써 군사지휘관의 명령체계에 속해있었으며 군사지휘관의 비군사적 업무와 군사지휘관의 명령이행을 보장할 의무를 지고 있었다. 그러므로 문화부지휘관의 지위는 군사지휘관을 정치적으로 방조하는 ‘정치적 방조자’로 규정되었다.<sup>81)</sup>

북한군 문화훈련국과 각급부대 정치문화부 문화군관은 공식적으로는 북한군을 구성하는 일개 기능 부서 중 하나였으나 문화부지휘관은 해당 부대의 ‘사상적 지도자’ 및 ‘정치적 지도자’로서 부대장을 제외하고 해당 부대 내 모든 군관들의 직속 상관의 지위를 가졌다. 이들 문화부지휘관들은 공식적으로는 해당 부대의 군사지휘관을 제외하고 아랫단위의 모든 군사지휘관의 군사규율 상태를 감시하였으며 북한군 연대급까지 설치된 ‘군관명예심판위원회’를 주관함으로써 군사지휘관 이외에 타부서

76) “내무성당단체들의 당정치교양사업강화를 위하여 조선로동당 중앙조직위원회 제12차회의 결정서(1949년 12월9일),” 국사편찬위원회 편, 『북한관계사료집 29』 (서울: 국사편찬위원회, 1998), p.399. “금후 당조직이 있는 인민군 부대들에 대해서도 당교양을 실시할 데 대한 대책을 취할 것을 김일 동무에게 책임지운다.”고 결정하였다.

77) “간부배치 및 이동에 관하여-북조선로동당 중앙상무위원회 제9차회의 결정서(1946년 10월 21일),” 국사편찬위원회 편, 『북한관계사료집 30』 (서울: 국사편찬위원회, 1998), p.36. 과 “간부배치 및 이동에 대한 규정-노동당 중앙본부(1949년)” 『북한관계사료집-조선노동당자료 1』 1권, (서울: 국토통일원, 1982), pp.555~560. 1949년 노동당 중앙본부의 “간부배치 및 이동에 대한 규정”에서는 민족보위성의 국장, 부국장, 군관학교 교장 뿐만 아니라 인민군대내 부사단장, 부연단장, 연대부연대장, 해군사령부 부사령관 등은 당 중앙 간부부에서 취급하고 당중앙 조직위원회의 토의를 거쳐 비준을 받아야 했으며 이하 민족보위성의 부처장, 직속부부국장, 처의 부장, 문화참모장, 문화부부장, 상급지도원, 군관학교 부교장, 교무부장 및 당부위원장과 인민군대내 인민군대중앙병원의 원장, 문화부원장, 인민군신문사의 주필, 부주필, 사단(여단)의 문화부장, 민족보위국 문화훈련국 상급지도원과 동등한 지위에 있는 문화간부 전원은 당중앙 조직위원회 위원들이 문건을 회람하여 비준하였다. 그리고 북한군 대대장과 문화부대대장은 당 중앙본부 당 간부부의 동의를 받아야만 했다.

78) 오기완, 앞의 글, 앞의 책, pp.337~339.

79) 국사편찬위원회 소장 미간행 북한노획문서, “문화간부 성원 통계표(1949),” 이주철, “북조선노동당의 당원과 그 하부조직에 관한 연구” (고려대 박사학위논문, 1999년), 재인용. 1949년 초 북한군에서 복무기간이 1년 이하인 문화군관은 문화군관 총원 1892명 중 1392명(73.6%)에 달하지만 당년한의 경우, 4~5년은 4% (76명), 3~4년은 70.5% (1334명), 2~3년이 15.4% (291명), 1년 이하는 2.8% (53명)이었다. 이것은 1948년 초에 임명된 1년차 문화군관들의 당 연한이 주로 3~4년이 된다는 것을 의미한다.

80) “교통성 정치국사업규정(1951),” 『북한관계사료집 29』 pp.541~544 ; “내무기관내 당정치사업지도에 대하여,” 위의 책, pp. 545~559.

81) “조선인민군대내에 중대문화부중대장제 실시에 관한 결정서-내각결정 60호(1949년 5월 27일),” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, p.21.



군사군관들에게 영향력을 미칠 수 있었다.<sup>82)</sup> 문화부의 선전교육에 참여하지 않는 군관에 대해서도 ‘처벌’을 요구할 수 있었으며 부대내 반당·반혁명 행위에 대해서는 ‘중앙당에 직접보고’할 수 있는 권한이 있었다.<sup>83)</sup>

북한군 창설 시기 북한군 내 군사지휘관과 문화부지휘관간 지위의 불명확성은 북한군 문화사업의 전반적 결함으로 군사군관과 문화군관 사이에 긴밀한 연계가 부족하여 지장이 많다는 지적으로 표현되었다.<sup>84)</sup> 부대 유일관리제하에서 이와 같은 지적은 북한군 문화부지휘관의 공식적 지위와 비공식적 지위 간의 상이성을 반영하고 있었다.

### (3) 문화군관의 통제역할

#### (가) 문화군관의 당적 역할

북한군 창설 시기 일부 부대의 당조직을 제외하면 북한군 105탱크여단을 비롯하여 1사단, 2사단, 3사단 등의 경우 당조직 및 당세포도 없었을 뿐 아니라 오히려 위화감 차단을 위해 부대 내 당원과 비당원의 차별이 엄격히 금지되었다. 그러나 문화군관들은 군대 내 노동당원에게 우호적이었으며 비당원인 군관을 ‘조동’시키는 방법으로 한직에 배치하거나 승진에서 배제함으로써 간부사업에 영향력을 행사하였다. 당시 북한군에서 노동당원이 아닌 군관은 북조선노동당중앙위원회에서 대위계급 이상으로 진급을 승진하지 않았으며, 전투공로자에 대한 표창자 선정에서도 불이익을 당했다.<sup>85)</sup> 이는 북한군 내에서 노동당원의 대표인 문화군관들이 당원의 책별과 당원 통계사업을 전담했기 때문에 가능한 일이었

다. 김일성이 언급한 것처럼 문화군관들은 개별적으로 “군인들에 대한 문화교양사업과 당원들과의 사업”을 담당해 왔다.<sup>86)</sup> 문화부가 이렇듯 부대 내 노동당원을 파악하고 당원통계를 해왔기 때문에 문화부연대장의 경우 부대 내 노동당원의 책별 제기권을 행사할 수 있었다. 예컨대, 연대 이하 노동당원인 병사가 당규율을 위반했을 경우 부대 주둔 지역 도당위원회에 이를 제기하였으며 노동당원인 군관의 경우에는 당책별은 문화훈련국장이 담당하고 중앙당에서 책별을 비준하였다.<sup>87)</sup> 이러한 당원사업이나 당의 결정을 당원들에게 해석하는 임무 역시 문화부지휘관이 담당하였다. 이는 군내 당원인 군사군관들이 군사지휘관보다 문화부지휘관을 더 중요시하는 근거가 되었다.

군내 당원 통계사업과 관련해서도 노동당원이 군대에 입대했을 경우 그 당원자료는 노동당 조직지도부로 보냈으므로 노동당 조직부가 군내 당원의 규모와 통계를 전담하고 있었다.<sup>88)</sup> 그리고 노동당원 뿐 아니라 민주당원도 입대와 동시에 당원증을 해당 부대 문화부에 제출함으로써 문화부 조직과가 해당 부대 각 당원들의 통계를 파악하고 있었다. 다시 말해 문화부는 노동당 조직부를 대신하여 군내 당원 통계와 책별 제기의 역할을 담당했다. 이런 이유로 문화훈련국(Political bureau)은 민족보위성에서 최고 영향력 있는 부서로 일컬어졌다.<sup>89)</sup>

#### (나) 군사지휘관에 대한 통제 역할

86) 김일성, “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할데 대하여(조선로동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론, 1950년 10월 21일),” 앞의 책, p.145.

87) “군대내 당조직에 관하여-북조선로동당 중앙상무위원회 제9차회 결정서(1946년 10월 21일),” 앞의 책, p.37.

88) “북조선로동당 당원등록과 통계에 관한 총측 (1946년 8월),” 『북한관계사료집 20』 (서울: 국사편찬위원회, 1995) pp.7~10.

89) HQ USAFIK, 1945~1948. *Intelligence Summary Northern Korea* (이하 ISNK) No. 151., 『주한미군북한정보요약』 제4권, (춘천: 한림대아시아문화연구소, 1989), p.74.

82) 극동문제연구소 편, 『북한전서』 중권, (서울:극동문제연구소, 1972), pp.64~66.

83) 전 북한군 105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원) 오기완 상위의와의 면담, (2001년 4월 27일).

84) “대열검열결과보고서,” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, p.268.

85) 주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』 1권, (서울: 고려원, 1990) p.121~122., p.166., p.379.

북한군 창설 시기 문화군관은 군의 정치적 도전을 방지하기 위해 군사지휘관에 대한 다양한 통제 권한과 역할을 가지고 있었다. 이러한 문화군관의 역할은 본질적으로 부대유일관리제하에서 군사지휘관과 갈등 지향성을 내포한 것이었다.

첫째, 문화부지휘관과 문화군관들은 ‘중앙당 직보’ 권한을 가지고 있었다. 문화군관들은 사상적으로 문제가 있는 군사군관이나 상급의 명령을 이행하지 않는 군사지휘관을 적발한 경우, 해당 부대 문화부지휘관과 상의한 후 사안에 따라 문화부지휘관이나 자신의 이름으로 중앙당에 해당 군사군관이나 군사지휘관에 대해서 ‘군사처벌’을 해 달라고 요구할 수 있었다. 이 경우, 거의 해당 군사지휘관이나 군사군관은 불명예 제대하게 되었다.<sup>90)</sup>

군이 반당·반혁명행위와 관련되지 않더라도 군사지휘관에 대한 일상적 통제도 행해지고 있었다. 1950년 3월 내무국의 산하 부대에 대한 ‘문화통제총괄보고’에서는 부대장의 ‘무단외출’이 너무 빈번하다고 비판하였으며 대대에서 병사들이 월남하는 것은 대대장들이 문화훈련에 관심이 부족하기 때문이라고 지적하였다. 특히 문화훈련에 대한 관심과 주의 부족에 대해 대대장이 책임을 져야 한다고 결론짓고 있다.<sup>91)</sup> 북한군 창설 시기 부대유일관리제를 무색하게 하는 문화부의 역할을 잘 표현하고 있다고 할 수 있다. 그러나 부대유일관리제에서 문화부지휘관들은 군사지휘관의 고유 업무인 전투명령서나 정찰명령서 등에 영향을 미치지 못했다. 동의와 연서권은 있었지만 매우 형식적으로 이루어졌다고 한다. 그것은 제2사단 문화부지휘관인 임해의 경우만 보더라도 그는 군사에 문외한이었으며 군사지휘관의 명령이 ‘반당·반혁명’에 해당하지 않을 경우 문화부지휘관은 무조건 복종해야 했다.

둘째, 문화부지휘관은 해당 부대 군사지휘관의 명령에 종속하도록 규정되었지만 동시에 상급부대의 문화부지휘관에게도 종속되어야 한다고 규정되었다. 그리고 이것이 군사지휘관의 명령체계와 다른 정치지휘계통으로 기능하였다. 예컨대, 문화부지휘관의 고유한 업무인 부대 정치교육과 정치사상상태에 대해 군사지휘관에게 보고하는 동시에 상급 부대 문화부지휘관에게도 보고해야 한다.<sup>92)</sup> 문화부지휘관의 ‘이중적 종속체계’는 기율규정의 징벌에도 그대로 적용된다. 문화부대대장은 해당 부대의 직속 상관인 대대장에 의해서가 아니라 일 계급 높은 상급 부대의 상관에 의해서만 영창구류 처분이나 실내근신 등을 받을 수 있다.<sup>93)</sup> 실제로 한국전쟁 시 105탱크사단장인 유경수는 1950년 9월 계급장을 떼버리고 민간인 복장으로 후퇴하였으며 이와 같은 중대한 군사규율 위반에 대해 해당 부대 문화부지휘관만이 부대장의 잘못을 비판하고 바로잡을 것을 요구할 수 있었다.<sup>94)</sup> 이것은 문화부지휘관이 해당 부대 군사지휘관 이외에 상급부대 문화부지휘관에게 종속되어있고 보고의 의무를 진 유일한 군관이었기 때문에 가능한 일이다.

#### (다) 부대통제 역할

북한군 문화훈련국 문화군관들은 부대통제와 관련해 광범위한 임무를 수행했다.

첫째, 부대 군사규율의 통제권을 행사할 수 있었다. 각급 부대 문화부지휘관들은 군사지휘관의 명령이행 실태를 감시하는 군사규율의 책임자들이다. 예컨대, 중대장이 명령을 하달할 경우 문화부중대장은 중대장의 명

92) 제262군부대 (2사단 자주포대대) 문화부, “정치전투보고서(1950년 8월),” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, pp.184~234 ; “미상 사단산하 문화부연대장의 보고,” 위의 책, pp.331~332.

93) 민족보위성 총참모부, “기율규정(1949년),” 앞의 책, p.538.

94) 전 북한군 105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원) 오기완 상위의와의 면담, (2001년 4월 27일). 그러나 문화부여단장 안동수는 전쟁 초기 사망하였다고 한다.

90) 전 북한군 105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원) 오기완 상위의와의 면담, (2001년 4월 27일).

91) HQ, USAFIK, “KLO# 498-c,” 『G-2 Periodic Report-주한미군정보일지 부록』, pp.452~453.

령이행을 보장하기 위해서 중대 이하의 소대장들의 명령이행을 검열하는 것이다.<sup>95)</sup> 대대, 연대, 사단의 경우도 마찬가지이다. 이것은 최고사령관의 명령이행을 보장하기 위해서 각급 부대 군사지휘관들의 이행실태를 감시함으로써 최고사령관의 명령체계를 확립하는 임무를 수행한다.

둘째, 연대급 이상의 문화부지휘관은 부대별 ‘방역위원회’<sup>96)</sup>와 ‘군관명예심판위원회’를 주도함으로써<sup>97)</sup> 아랫단위의 군사지휘관을 비롯해 일반 군사군관을 통제할 수 있었다. 문화부지휘관은 어떤 사건을 명예심판에 부칠 것인지, 하지 않을 것인지를 결정할 수 있었다. 따라서 ‘군관명예심판’ 등은 문화군관들이 군사군관을 통제하는 수단으로 이용되기에 충분했다.<sup>98)</sup>

셋째, 각급 부대 문화부지휘관은 해당 부대 내 사상통제를 담당하고 있었다. 문화부에서는 부대의 사상동태와 특별사고에 대해 정기적으로 보고해 왔는데 부대유일관리제하에서 해당 부대 군사지휘관은 불리한 내용의 보고를 삭제시킬 수 있었다고 한다. 반면 1948년 4월경 최태환 민족보위성 역사기록 참모군관의 경우 자신의 자작시를 민족보위성 현관 벽보판에 게재했었는데 반혁명적 시를 게재했다는 이유로 벽보 등 출판물을 담당하는 문화훈련국에 불려가 곤욕을 했다고 한다.<sup>99)</sup> 이처럼 문화부는 일반 군관들의 기고, 발언 등에 반당, 반혁명적 문제가 있다고 판단하는 권한을 가지고 있었다.

넷째, 각급 부대 문화부는 간부사업에 개입할 수 있는 권한을 가지고

있었다.<sup>100)</sup> 간부사업과 관련, 각급 부대 당원과 비당원에 대한 인사자료를 보유하고 문화부는 군관들의 승진과 이동에 간접적인 영향을 미칠 수 있었다. 예컨대, 총참모부 간부국에서 당원출신 군관의 승진이나 이동시 문화훈련국 조직부에 이를 알리고 추인받는 절차를 거쳤다고 한다.<sup>101)</sup> 부대 내 표창과 훈장 수여 등에 있어서도 마찬가지로 문화부 조직부는 동일한 영향력을 가졌다.

## 2. 한국전쟁 시기 총정치국 통제

### 가. 문화훈련국에서 총정치국 통제로

한국전쟁 기간 중 북한군 총정치국의 설치하는 기존 ‘군사 우선’의 부대 유일관리에서 ‘정치 우선’의 총정치국 담당으로 전환되었다는 것을 의미하는 것이었다.

1950년 10월 21일 북한의 조선노동당중앙위원회 정치위원회는 “당의 영도와 전투력을 강화하기 위해”<sup>102)</sup> 군창설 시기 북한군 내 조직하지 못했던 당단체를 건설하고 기존 문화훈련국을 당정치기관인 총정치국으로 개편하는 조치를 내렸다. 북한군 군단에서 구분대(대대)에 이르기까지 각급 부대 ‘정치문화부’의 명칭을 ‘정치부’로 바꾸고, 군단에서부터 구분대, 중대에 이르기까지 정치부부(副)대장 직제를 내오도록 지시했

95) “조선인민군대내에 중대문화부중대장제 실시에 관한 결정서-내각결정 60호(1949년 5월 27일),” 앞의 책, pp.21~23.

96) “명령-1950년 5월 12일 민족보위성 참모부명령제 0353호에 의한 방역위원회조직에 대하여,” 위의 책, pp.430~433, p.440.

97) “명령-군관명예심판위원회조직에 대하여(1950년 6월 3일),” 위의 책, p.449.

98) 극동문제연구소 편, 앞의 책, pp.64~66. 판결은 명예위원 5명의 공개투표에 의해서 다수가 결정되며 ① 무죄선고 ② 견책 ③ 경고 ④ 엄중경고 ⑤ 진급연기에 대한 제의 ⑥ 강등, 강직에 대한 제의 ⑦ 타부대로 전출제의 ⑧ 강제 제대에 대한 제의 등 엄한 책벌을 결정하였다.

99) 최태환, 『젊은 혁명가의 초상』 (서울: 공동체, 1989), pp.72~75.

100) 전 북한군 105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원) 오기완 상위와의 면담, (2001년 4월 27일).

101) “최태환(북한군창설 시기 총참모부 역사기록참모) 증언,” 이대근, 「조선인민군의 정치적 역할과 한계」(고려대 박사학위논문, 2000년 12월), p.49. 재인용.

102) 김일성, “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할데 대하여(조선로동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론, (1950년 10월 21일),” 앞의 책, pp.147~152.

다. 이후 ‘조선노동당중앙위원회’는 “조선인민군내 당단체사업 규정”을 통해 북한군 내 당조직들의 지위 및 사업을 규정함으로써 총정치국의 설치근거를 마련하였다.<sup>103)</sup>

북한군 군단이하 각급 부대 문화부와 문화부지휘관들은 정치부와 정치부장<sup>104)</sup>으로 개칭되고 이들 정치부장의 지도하에 당상설기관인 중대당세포회의, 대대초급당위원회, 연대당위원회<sup>105)</sup>를 설치함으로써 해당 정치부가 당단체에 대한 지도를 담당하게 되었다. 상설당위원회가 없는 총정치국과 군단 그리고 사단과 여단에 당조직 문제 논의를 위해 ‘비상설당위원회’(당코미씨야)를 신설하였다. 따라서 북한군 창설 시기 문화부가 할 수 없었던 당조직 사업 및 군내 입당, 당위원회 개최 등 북한군의 당장성 사업을 위한 제도적 장치가 마련된 것이었다.

북한지도부가 남침실패에 따른 북한군 후퇴의 와중에 북한군 내 당조직을 건설하고 총정치국을 설치하기로 한 공식적 이유는 당의 영도와 전투력을 강화하기 위해서 뿐 아니라 노동당이 요구하는 대로 행동하며 당정책 관철을 위해 목숨을 바쳐 투쟁 할 것과<sup>106)</sup> “군대내 강철같은 군사규율과 전투능력을 제고시키며 당의 역할과 당원들의 선봉적 역할을 보장”하기<sup>107)</sup>위한 것이었다. 1950년 10월 김일성과 박헌영이 주도한 남침이

실패로 돌아간 민감한 시점에서 더욱 강한 ‘군 통제’가 필요했던 이유는 오히려 군의 정치적 도전에 대한 두려움과도 불가분의 관계가 있다고 해석될 수 있다. 북한군 내 총정치국의 설치와 당조직 건설은 어떤 이유에서든지 북한군에 대한 당의 영도를 강화하기 위한 군 통제의 강화조치라고 할 수 있기 때문이다.

북한군 총정치국은 공식적으로 조선노동당중앙위원회의 직접 지도하에 당의 노선과 정책을 집행하는 군내 정치기관으로 위치지어 졌으며, 총정치국 소속 정치군관들은 노동당이 파견하는 군내 당대표자들로서 전투력 강화와 당의 영도를 위해 더욱 강력한 ‘군 통제’가 가능하게 되었다.

결과적으로 총정치국의 설치의 기존 문화훈련국 문화군관들의 비공식적이고 간접적인 방식의 당군화와 통제방식이 공식적이고 직접적인 방식으로 전환되었음을 의미하는 것이다. 그런 이유로 기존 북한군 군사지휘관에 의한 유일관리제는 당의 영도강화의 상징인 당조직과 총정치국에 의해 약화가 불가피해졌으며 부대의 전반적 통제는 총정치국과 정치군관에 의해 주도되는 ‘정치 우선’의 출발을 의미했다.

## 나. 총정치국의 설치배경

### (1) 군 기강확립의 필요

1950년 9월 북한군의 후퇴과정에서 많은 무규율적 현상과 군기강 해이 현상들이 나타났다. 이에 대해 북한지도부는 사상통제 및 군사규율 강화의 필요성을 뼈저리게 느끼게 되었다. 특히, 전쟁으로 인해 북한군이 증편되어 군사지식이 부족한 지방당원, 정권기관 요원, 사회단체원들이 군관과 병사로 차출되었기 때문에 이들에 대한 군대 내 정치사상교육이 절박하게

103) “조선인민군내 당단체사업 규정(1950년 11월 29일),” 『북한군사론』 (서울: 북한연구소, 1978) pp.527~531.

104) 정치부장은 각급 부대별 정치부책임자이며, 총정치국 소속 군관들과 함께 ‘정치군관’으로 총칭되었다.

105) 연대 당위원회 집행위원회의 경우, 참모장, 작전부장, 부연대장, 정치부장, 조직부장, (조직지도원, 선전원), 민청동맹위원장, 보위부장으로 대대 초급당위원회 집행위원회는 대대장, 정치지도원, 선전원, 청년동맹위원장, 중대정치지도원, 중대장, 보위지도원 등 7~9명 정도로 구성된다.

106) 김일성, “인민군대내 조선로동당 단체를 조직할데 대하여(조선로동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론( 1950년 10월 21일),” 앞의 책, p.149.

107) 김일성, “현정세와 당면과업-조선로동당중앙위원회 제3차 정기회의에서 진술한 김일성(동지의) 보고, 1950년 12월 23일 (일명 별오리회의),” 중앙정보부 편, 『북괴군사작전자료집』 (서울: 중앙정보부, 1974.) p.167.

요구되었다.<sup>108)</sup> 따라서 기존 문화부의 부대 내 군사규율 확립과 사상통제에 대한 책임을 한층 강화하는 차원에서 총정치국 설치의 배경이 되었다.

김일성은 1950년 10월 21일 당중앙위원회 정치위원회에서 북한군의 후퇴과정에서 보여진 무규률적이며 무질서한 현상에 대해 일부 군사지휘관들과 군관들이 상급의 명령과 지시를 철저히 이행하지 않았다고 비판하였다. 그 결과로 북한군 내 정치사업을 책임지는 김일을 문화부상직에서 해임했으며 그 외 서울방어사령관이었던 무정을 비롯하여 후방사령부 군사위원 김열 그리고 사단장이었던 김한중, 최광 등을 명령 불이행을 이유로 해임했다.<sup>109)</sup> 실제로 상당수 부대가 진지를 버리고 후퇴하였으며 군관들은 계급장과 군복, 무기를 버리고 민간인 복장으로 후퇴하였으며 최고사령부의 명령을 제때 이행하지 않는 기강해이 현상들이 만연했다. 특히 근위칭호를 받은 제105탱크사단 사단장 류경수만 보더라도 계급장을 띄고 사복으로 갈아입고 후퇴하였는가 하면 북한군 일선 부대의 경우에서도 약 900여 건의 탈영보고가 1950년 11월 초부터 한 달 남짓 기간에 발생하였다.<sup>110)</sup>

북한지도부는 이와 같은 무규율적 현상이 발생한 이유에 대해 기존 문화군관에 의한 부대 ‘감시의 눈’이 약했기 때문으로 인식하고 그래서 북한군 내 당단체와 정치일군들은 군인들 속에서 나타나는 사소한 무규율적 현상과도 무자비한 사상투쟁을 전개해야 한다고 강조하게 되었다.<sup>111)</sup>

## (2) 전쟁실패의 책임

북한군 창설 시기 군내 정치문화부 설치가 소련의 영향이었듯이<sup>112)</sup> 1950년 10월 전시 총정치국 설치 역시 일정 정도 소련의 영향을 받았다고 할 수 있다. 소련공산당은 1950년 7월 소련군대에서 당의 지도력을 강화하기 위해 중요한 새 조치들을 결정하였다. 그 주요 내용은 정치군관들의 군사지휘관에 대한 통제를 강화하는 것이었다.<sup>113)</sup> 이러한 소련공산당의 결정이 1950년 10월 북한군 내 총정치국을 설치한 것과 어느 정도 관계가 있다고 해석된다.

소련의 스탈린은 유엔군의 인천상륙작전으로 급속히 무너지는 북한지도부 및 북한군에 대해 1950년 10월 1일 북한대사 스티코프에게 김일성과 박헌영을 만나 북한지도부와 북한군 재건을 위해 다음 4가지 권고를 전하라고 지시하였다. 그중 세 번째 권고와 관련 “일어난 정황은 강고한 지도부를 필요로 하고 있으며 완강한 방위를 조직하는 새로운 임무에 맞게 지도부를 재건할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존 지도부의 자신감을 회복하고 북한지도부의 임무를 정확하고 엄격하게 규정함으로써 각자 국가방위의 개별적 문제들에 대해서 명확한 책임을 부과하는 것이 무엇보다도 중요하다”고 조언하였다.<sup>114)</sup> 이와 같은 스탈린의 조언 직후 북한군 정치사업을 책임진 문화부상 김일이 직위 해제당하고 북한군 내 당조직 건설이 결정되었으며 기존 문화훈련국의 지위와 역할을 높인 총정치국이 설치되었다. 이후 김일성과 함께 전쟁을 처음부터 계획하고 주도했던 박헌영 당부

108) 김일성, “인민군대내 당정치사업을 강화하기 위한 몇가지 과업에 대하여 (조선로동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론, 1952년 7월 7일),” 『김일성저작집 7』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p.305.

109) 김일성, “현정세와 당면과업,” 『김일성전집 12』, pp.444~474 ; 김일성, “새로운 반공적 준비를 철저히 갖추자(조선인민군최고사령부 군관, 장령회의에서 한 연설, 1950년 10월 30일),” 『김일성저작집 6』, pp.364~366.

110) 국방부 군사편찬연구소 편역, 『소련군사고문단장 라주바예프의 6·25전쟁 보고서』 2권, (서울: 군사편찬연구소, 2001), pp.78~79.

111) 김일성, “인민군대내 조선로동당 단체를 조직할데 대하여,” 앞의 책, p.149.

112) 고재홍, “북한군 정치기관의 특성연구 1945~1950,” 통일원 편, 『북한 및 통일관련논문집』 1권, (서울: 통일원, 2002), pp.71~108.

113) Roman Kolkowicz, *op.cit.*, p.77.

114) Rodina, No.4. 1993 pp.80~81. 와다 하루끼 저, 서동만 역, 『한국전쟁』 (서울: 창작과비평사, 1999), pp.192~193. 재인용.

위원장이<sup>115)</sup> ‘군 통제’를 담당하는 총정치국장으로 취임하였다.<sup>116)</sup>

북한군 내 총정치국의 설치와 박헌영의 총정치국장 임명은 결국 북한의 남침 실패에 따른 군의 정치적 도전가능성에 대한 두려움을 극복하기 위한 것으로 풀이된다. 북한의 지도부를 재편하고 국가방위의 명확한 책임부과가 필요하다는 스탈린의 조언 역시 주요했던 것으로 파악된다. 이를 입증하듯, 총정치국의 전반적인 사업 강화와 정치사업의 기본 문제에 대한 강의과정이 1951년 5월 소련고문단에 의해 준비되었고 군사지휘관에 대한 총정치국의 지도교재가 특별선집 형태로 발간되었다.<sup>117)</sup>

따라서 김일성과 박헌영은 새로운 지도부의 면모를 유지하기 위해 군 내 당조직과 총정치국 설치를 결정한 것으로 보인다.

### (3) 화선입당

김일성은 전쟁 직후 북한군대의 ‘사기진작’ 및 ‘전투력 강화’의 일환으로 북한군에서 대대적인 ‘화선입당’을 추진하였다.<sup>118)</sup> 그러나 북한군 창설 시기 군내 당조직을 건설하지 않았기 때문에 군내 입당을 위한 제도적 장치가 존재하지 않았다. 그래서 김일성은 최고전쟁지도기구인 ‘군사위원회’<sup>119)</sup>에서 전선 및 후방 사령부, 각 군단사령부에 ‘군사위원’<sup>120)</sup> 들

을 파견하고 그들에게 ‘화선입당’의 책임을 부여하였다. 이들 군사위원은 김일성이 1970년대 ‘정치위원’과 동일시했던 것처럼 부대내 당정치사업 뿐 아니라 군사사업에서도 당과 정부의 전권대표들로서 이를 지도 통제하는 막강한 권한을 지니고 있었다.<sup>121)</sup>

실제 화선입당과 관련, ‘대동산허천강’ 암호의 문화부 지령에서는 우수한 전투원의 입당사업을 적극적으로 전개하라는 것으로 문화부가 입당문서를 비준 즉시 제출받도록 지시하는 것이었다.<sup>122)</sup> 단, 군관이나 사병이나 화선입당을 위해서는 군사지휘관뿐 아니라 문화군관이나 정치군관의 추천을 받아야만 했다. 즉, 정치부대장이 영웅적 전투행위를 했다고 인정한다면 군관과 병사에게 화선입당의 영예가 주어지게 되는 것이었다. 이렇게 선발된 화선입당 추천자는 중대의 당세포회의를 통해 입당이 결정되고 최종 입당비준은 사단의 비상설당위원회(당코미씨야)에서 이루어지는 절차가 마련되었다.<sup>123)</sup> 전시 중 노동당 입당이라는 특혜 기회를 모든 군관과 병사들에게 제공함으로써 전투력을 강화하고 전투사기를 고양하기 위한 조치였다.

이런 이유로 화선입당 이후 군대 내 노동당원이 획기적으로 증가하게 되었다. 1950년 6월 이전 중국 공산당원이 많았던 조선의용군 계열의 부대<sup>124)</sup>와 내무성 경비여단 등과 비교해 당조직이 없었던 북한군 105탱

115) 대한민국 외무부 역, “한국전 문서요약(1949.1~1953.8),” (서울: 외무부, 1996).

116) 박헌영의 총정치국장 임명과 관련한 자세한 논의는 고명균, “1960년대 후반 북한의 군사 모험주의와 당군관계 변화,” 앞의 책, 참고.

117) 국방부 군사편찬연구소 편역, 앞의 책, 제2권, p.84.

118) ‘화선입당’은 전선에서의 입당을 의미하는 것으로 그 특징은 1년간의 후보당원을 거치지 않고 직접 당원이 될 수 있으며 입당에 대한 보증인과 피보증인과의 교제 연한을 제한 받지 않았다.

119) 공식 문서로서는 최고인민위원회 상임위원회 정령으로 발표(1950년 6월 26일)된 것이었으나 김일성 조차도 1950년 12월 21일 조선노동당 제3차 전원회의에서 당정치위원회가 군사위원회를 구성했다고 언급하였다.

120) 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사 25』 (평양: 사회과학원출판사, 1981), p.162~163.

전선사령부나 군단의 경우 군사위원이란 명칭이 붙여지고, 사단이하는 기존 문화부사단장, 문화부연대장의 직위 명칭이 불려졌다.

121) 김일성, “인민군대내 당정치사업을 강화하기 위한 몇가지 과업에 대하여 (조선로동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론, 1952년 7월 7일),” 앞의 책, p.315.

122) “1950년 7월 24일 부: 대동산허천강,” SA 2012, BOX 5. 서동만, “북한당군관계의 역사적 형성-한국전쟁시기를 중심으로,” 외교안보연구원 편, 『외교안보연구』 제3호 (1998년 12월), p.67 재인용. 문화부 지령에서는 “전투에서 우수한 전투원을 당에 입당시키는 사업을 활발히 추진하여, 전체 전투원을 당의 영향아래 끌어넣어 사기를 고양” 시킬 것을 주문하고 있었다.

123) “전시환경에서 당조직사업에 대하여-조선로동당조직위원회 제48차 회의결정서(1950년 12월 31일),” 군사편찬위원회 편, 『북한관계사료집 29』 (서울: 군사편찬위원회, 1997), p.525.

124) 이흥영 저, 강경성 역, 『중국의 정치엘리트』 (서울: 나남, 1997), p.42. 대대장급 이상은

크여단과 1·2·3사단의 경우 당원비율은 약 10% 내외에 불과했다.<sup>125)</sup>

그러나 이후 약 14만 명의 화선입당이 전쟁 기간 이루어졌고<sup>126)</sup> 총 입당자 45여만 명을 고려하면 거의 1/3의 규모에 해당한다. 1953년 7월 기준 북한군의 총병력 28만4천 명을 기준으로 보면 절반에 이르는 숫자이다.

이처럼 군내 노동당원의 증가를 획기적으로 가져온 당원추천과 당조직의 지도책임은 총정치국 예하 각급 정치부장 및 정치군관들이 담당하였다. 비당원 출신의 각급 군사지휘관이나 군관, 병사가 당원이 되기 위해서는 총정치국 정치군관들의 추천이 있어야만 했으며 이는 북한군에서 정치지휘관과 군사지휘관의 위상을 역전시키는 수단으로 작용하였다.

## 다. 총정치국 정치부(副)지휘관의 지위와 역할

### (1) 정치부지휘관의 당적 지위와 역할

#### (가) 정치부지휘관의 당적 지위

총정치국의 당적 지위는 공식적으로 당중앙위원회의 한 개 부서로서 북한군내 내 당정치기구가 되었다.<sup>127)</sup>

과거 문화부는 당중앙위원회에 관계가 공식화되지 않았으며 일부 북한군 내 조직되었던 당조직에 대한 지도와 통제도 사안별로 당중앙위원회 상무위원이자 문화훈련국장인 김일에게 위임하는 형식으로 이루어졌

다.<sup>128)</sup> 그러던 것이 1950년 10월 21일 조선노동당중앙위원회 정치위원회에서 각급 당단체들에 대한 조직 지도와 통제를 총정치국 및 각급 부대 정치부에서 하도록 명문화하고<sup>129)</sup> 북한군의 “당단체 사업규정”에서도 당조직, 당회의, 입당, 출당, 당원통제, 책별 등 모든 당단체 사업은 총정치국 정치부와 정치부장의 직접 지도하에 행해지며 노동당중앙위원회 앞에서 당사업에 대해 일체의 책임을 지도록 규정되었다. 또한 대대당위원회가 시·군 당위원회와 동등한 자격을 가짐으로써 군내 당원 입당의 절차와 심의를 결정할 수 있게 되었다. 군내 입당 절차와 관련, 심의는 중대세포회의와 당회의에서 하고, 결정은 대대당위원회와 대대당회의에서 하며 총정치국장이 지명하는 당코미씨야에서 최종 비준토록 하였다. 입당원에 대한 당증 수표 및 수여 권한은 각급 부대 정치부장이나 그 대리인 그리고 총정치국장이 행사하게 되었다.<sup>130)</sup>

다만, 각급 부대 정치부장이 각급 부대 당위원장을 맡는 것이 아니라 각급 부대 정치부 조직과 내 ‘조직지도원’이라는 낮은 직급이 담당함으로써 당위원회가 부대 ‘유일관리제’를 훼손하지 않는 것처럼 보이게 하였으며 동시에 공정성을 기하고자 (초급)당위원회 이상에서는 군사지휘관과 정치부장이 참여할 수 없도록 하였다. 당정치사업 문제의 최종 책임과 결정은 집체적 지도기관이라고 할 수 있는 각급 당위원회가 아니라 각급 정치부장의 개별적 권한이었다.

100%, 소대장이나 중대장급은 90% 일반 병사들도 20% 정도가 공산당원이었다.

125) 전 북한군 105탱크여단 정치문화부 문화군관(선전원) 오기완 상위와의 면담, (2001년 4월 27일). 실제로 ‘조선인민군 제249부대(제2사단) 5대대’의 북로당 당원비율은 총원 902명 중 132명(14.6%) 정도로 적지 않은 편이었다. 국사편찬위 소장 미간행 북한노획 문서, 이주철, 앞의 논문, p.203. 재인용.

126) 리권무, 『영광스러운 조선인민군』 (평양: 조선로동당출판사, 1958), p.52.

127) “조선인민군내 당단체사업 규정,” 앞의 책, pp.527~531.

128) “내무성 당단체들의 당정치교양사업 강화를 위하여 조선로동당 중앙조직위원회 제12차 회의결정서(1949년 12월 9일),” 앞의 책, p.399. “금후 당조직이 있는 인민군 부대들에 대해서도 당교양을 실시할 데 대한 대책을 취할 것을 김일 동무에게 책임지운다.”고 결정하였다.

129) 김일성, “인민군내에 조선로동당 단체를 조직할데 대하여,” 앞의 책, pp.147~152. 당시 당코미씨야는 현실적으로 매우 형식적이고 절차적인 것에 불과한 것이었다. 심의에 제기된 정책안은 사실상 이미 정치부에서 작성한 것이었고 말 그대로 결정기구가 아닌 협의기구였다.

130) 위의 문서, 위의 책, pp.527~531.

이렇듯 북한군 내 당단체 사업의 지도기관은 명목상 노동당중앙위원회였지만 구체적인 지도에 대해서는 북한군 총정치국에 위임했다. 김일성도 “전후에 당중앙위원회에서는 총정치국을 믿고 인민군대내 당정치사업을 전적으로 총정치국에 맡겼습니다”라고 언급한 바 있다.<sup>131)</sup> 즉, 군내 당정치사업은 총정치국장이 자율적으로 수행하는 것이었다.

총정치국장의 임명과 관련해서도 최종 임명은 당중앙위원회 정치위원회에서 임명토록 공식화되었다.<sup>132)</sup> 이것은 북한군 총정치국이 ‘당의 군내 부서’이며 총정치국장은 ‘당책임비서’임을 의미한다. 총정치국 예하 각급 부대의 정치부장은 군내 당비서라고 할 수 있으며 정치군관은 군내 당지도원이라고 할 수 있을 것이다. 이로써 북한군 내에서 공식적으로 할 수 없었던 당조직 사업인 당원회의, 당위원회 선거와 당장성사업인 군내 입당 등 제도적 장치가 공식화되었다.

#### (나) 정치부지휘관의 당적 역할

총정치국이 당적 지위를 부여받음에 따라 북한군 내 군사지휘체통과는 분리된 군내 당사업을 위한 총정치국의 당지휘체통이 만들어졌다. 이것이 의미하는 것은 과거 문화훈련국의 시기보다 제도적으로 총정치국은 군사지휘관의 군사지휘체계에서 벗어나게 되었다는 점이다. 다시 말해 북한군의 군사지휘체계는 최고사령관 겸 군사위원회 위원장 김일성 → 전선사령관 김책(후방사령관 최용건) → 전선사령부 참모장 강건 → 전선사령부 군단장 → 사단/여단장 → 연대장 → 대대장 → 중대장 → 소대장으로 이어지는 것과 별도로 조선노동당 위원장 김일성 → 부위원장 겸 총

정치국장 박헌영 → 각 군단파견 군사위원 → 사단/여단 정치부장 · 당코미씨야 → 연대 정치부장 (당위원회) → 대대 정치부장(초급당위원회) → 정치부중대장(세포회의)의 당·정치지휘체통이 새롭게 만들어지게 된 것이었다. 이처럼 군사와 정치가 분리된 이중지휘체통은 공식적으로는 유일관리제를 기본으로 하는 북한군 내에서 현실적으로 이중지휘관제를 인정하는 것이 되고 말았다.

군내 당사업과 관련하여 각급 부대 정치부장은 당중앙위원회의 결정이나 총정치국장의 지시를 당정치지휘체통으로 직접 받을 수 있으며 역으로 ‘결과 보고’ 도 해당 부대 군사지휘관을 뛰어넘어 상급 부대 정치부장에게 보고할 수 있었다. 실제로 교통성과 내무성의 ‘정치국 사업규정’ 등에 따르면 정치부장들은 “상급 정치기관 책임자 앞에 자기 사업에 대하여 다음의 절차로서 사업보고를 제출”토록 되어 있었다. 이를 북한군에 적용해 보면 첫째, 총정치국장에게 사단정치부장은 전체 부대 성원의 정치도덕상태에 대하여 그리고 사단 정치부의 사업정형에 대해 정기적으로 보고를 제출하며 둘째, 비상사건이 관내에서 발생했을 경우 (탈영, 비전투손실, 월남자) 바로 보고하며 셋째, 여러 정치경제적 캠페니아(캠페인) 사업 정형을 수시로 보고해야 하며 이하 정치부연대장도 상급 정치부장에게 수시 보고를 제출토록 규정하였다. 그리고 총정치국장은 조선노동당중앙위원회 앞에 정기적으로 자기 사업에 대해 보고를 제출하며 ‘조선민주청년동맹 중앙위원회’에 정기적으로 민청사업에 대해 보고를 제출토록 하였다.<sup>133)</sup>

이로써 북한군은 1945년 8월 북한을 점령했던 소련군처럼 1950년 10월 이후 정치와 군사가 분리된 ‘이원조직 및 이중지휘’를 분명히 가지게 되었다. 더욱 분명해진 것은 ‘군사 우선’의 이원조직이 아니라 ‘정치

131) 김일성, “인민군대내 정치사업에서 교조주의를 반대하고 주체를 세울데 대하여(1959년 5월 16일), 앞의 책, p.295.

132) 전시 북한군의 총정치국, 총참모장, 전선사령관 등 주요 정치·군사간부들은 당중앙위원회 정치위원회에서 결정하였다.

133) “교통성 정치국사업규정(1951년),” 앞의 책, pp.541~559.



우선'의 이원조직이라는 점이다.

총정치국의 각급 부대 정치부를 담당하고 있는 정치부장을 비롯해 정치군관들의 당적 권한도 강화되었다. 정치부장의 경우, 전투상황에서의 입당의 권한이 부여되었다. 사단의 경우, 연대 정치부장에게, 여단의 경우 대대 정치부장에게 입당의 결정권이 부여되었다. '당원책별'과 관련해서도 기존 문화부연대장 이상이 주둔지역의 시·도당부에 제기하였다면<sup>134)</sup> 1950년 10월 이후 지방 당부와 군내 당조직은 상호 분리되어 군내 당조직과 정치부장에게 '당원 책별권'을 부여하였다. 따라서 군내 당조직은 군내 당원에 대한 입당 및 책별, 출당 문제에 대하여 지방의 시·군당위원회와 동등한 자격을 가지고 다룰 수 있게 되었다. 실로 당중앙위원회가 위임한 당적권한을 통해 총정치국과 각급 부대 정치부는 명실상부하게 당의 군 통제 장치로서 자리매김 한 것이었다. 비노동 당원인 군관이 대위 이상으로 승진하기 위해서는 입당이 필요하게 되었고 이를 위해서 정치군관과의 관계가 매우 중요해졌다.<sup>135)</sup>

## (2) 정치부지휘관의 군내 지위와 역할

### (가) 정치부지휘관의 군내 지위

총정치국의 군내 지위는 이중적이라고 할 수 있다. 하나는 문서상에 규정된 것처럼 군사지휘관의 '정치적 보조기관'이라는 형식적 지위이며 또 다른 하나는 군사지휘관을 감시·통제할 수 있는 실제적 지위라고 할 수 있다. 이처럼 총정치국이 이중적 지위를 갖는 이유는 총정치국의 역할이 부대유일관리제하에서 군사지휘관이 부대를 독점적으로 장악하지

못하도록 하는 데 중점을 두었기 때문이다.

노동당이 비준한 1951년 9월경 "교통성 정치국 사업규정" 혹은 "내무성 정치국 사업규정"의 정치국 지위규정을 보면 북한군 총정치국과 정치군관의 지위규정을 간접적으로 확인할 수 있다. 그에 따르면 총정치국은 "민족보위성의 한 성원으로서 민족보위상의 정치적 보조기관"이라는 것이다. 1951년 8·15해방 6돌 기념 김일성의 '명령' 발표에서 "정치일군들은 지휘관의 방조자"임을 분명히 하였다.<sup>136)</sup> 따라서 북한군 군사지휘관의 '유일관리제'는 그대로 유지되었다. 이는 공식적으로 북한군 내에서 어떤 당대표자도 군사지휘관 보다 우월하거나 동등한 권한을 가질 수 없다는 것을 의미한다. 북한군 부대의 '유일관리제'는 김일성에 의해서 뿐 아니라 총정치국 스스로도 강조되었다.

부대유일관리제하에서 각급 부대 정치부장은 해당 부대 군사지휘관 보다 한 계급 아래에 있으면서 군사지휘관의 명령을 이행할 의무를 지고 있었다. 동시에 각급 부대의 당단체의 지위 역시 군사지휘관들의 전투적 방조자로서 당과 정부가 군대에 제기한 과업을 실행하는 것이었다.<sup>137)</sup> 더구나 각급 부대의 당위원회의 위원장을 정치부장이 아닌 하급인 정치부 조직지도원이 담당케 함으로써 '유일단일제'를 훼손하지 않으려는 인상을 보였다.

그러나 정치군관들의 형식적 지위 이면에는 군사지휘관과 부대를 감시·통제하는 총정치국의 실제적 지위가 놓여있었다. 총정치국에 대해서 김일성은 "군내에서 당과 정부의 전권자이며 당단체의 지도자"<sup>138)</sup>임을 명확히 했다. 북한에서 지위를 결정하는 것은 당적 지위에 놓여 있다. 총

136) 김일성, "8.15해방 6돌에 즈음하여-명령," 앞의 책, pp.442~443.

137) 고재홍, "6·25전쟁기 북한군 총정치국의 위상과 역할", 앞의 책, p.169.

138) "인민군내 당정치사업 진행정형과 그 강화를 위한 급후 제 대책에 대하여-당중앙정치위원회 제125차 회의 결정서(1952년 7월 7일)," 『북한관계사료집 29』, p.187.

134) "군내 당조직에 관하여-북조선로동당 중앙상무위원회 제9차회의결정서(1946년 10월 21일)," 앞의 책, p.37.

135) 주영복, 앞의 책, 1권, pp.121~122., p.379., p.166.

정치국장은 당중앙위원회에 위임에 따라 당중앙위원회가 비준한 사안에 대해 독자적인 판단으로 수행할 권한을 가지고 있으며 최고사령관인 김일성의 명령이행 실태를 감시하는 위치에 있었다.<sup>139)</sup> 이는 총정치국장이 단순히 내각 산하의 민족보위성내 부지휘관이라는 형식적 지위가 아니라 ‘당중앙위원회 군(軍) 책임비서’ 격으로 결코 민주당원인 민족보위상 최용건의 지시를 받는 위치에 있지 않다고 볼 수 있다.

사실상 총정치국장의 존재는 북한군 내 정치와 군사가 명확히 분리된 ‘이중지휘제’의 확립을 의미하며 ‘정치 우선’의 이원조직을 의미하는 것이었다. 군사지휘관이 부대의 최종책임자라는 부대유일관리제는 단지 최고사령관 김일성의 권위를 유지하기 위한 것에 불과한 것이었다.

#### (나) 정치부지휘관의 군내 역할

첫째, 총정치국 정치군관들의 군내 역할은 군사지휘관의 명령 이행 실태를 공개적으로 감시하는 것이다.

총정치국의 각급 부대 정치부장의 임무 중에 중요한 것은 최고사령관을 비롯해 각급 군사지휘관의 명령과 지시사항의 이행 여부를 엄격히 감시하는 것이었다. 예컨대 김일성 최고사령관이 명령할 경우, 총정치국장은 즉각적으로 ‘지령’을 통해 예하 사령관 및 군단장들이 최고사령관의 명령을 즉각 이행토록 지시하고 이의 실행여부를 감시한다.<sup>140)</sup> 그다음 사령부와 군단 정치부장들은 사령관과 군단장의 명령이 예하부대인 사단과 여단에서 제대로 실행되고 있는지를 감시한다. 그다음 각급 사단 정치부장은 사단장의 명령이 예하 연대에서 제대로 집행되는지 감시한다. 그 이하의 경우도 마찬가지이다. 반대로 각급 군사지휘관의 명령 이행 실태에 대한 보고도 중대정치지도원의 경우 중대장의 명령에 대한 예

하 소대장의 명령 이행 실태를 대대정치부에 정기적으로 보고한다. 그 이상도 마찬가지이며 최종적으로 총정치국장은 최고사령관 예하 모든 지휘관의 명령 집행정형에 대해 최고사령관 김일성에게 보고하게 된다. 결국 최고사령관만이 북한군대 내에서 총정치국의 감시와 군사규율 통제에서 벗어나 있다.

둘째, 총정치국 정치군관들은 부대운영에 있어 실질적 통제자라고 할 수 있다.

총정치국의 정치부장이 지도·감독하는 당위원회가 운영된 후 탈영자는 급감하였다. 1950년 11월 초부터 12월까지 한달 남짓 약 900여 건의 탈영사건이 발생하였는데 군내 당위원회가 설치된 후 북한군의 탈영사고 및 노동당원들의 기율위반은 약 1/3수준으로 감소하였다.<sup>141)</sup> 당위원회의 통제가 기능했다는 것을 의미한다. 이외 정치군관의 위상을 보여주는 것이 다름 아닌 ‘정치부(部)장’이라는 호칭이었다. 과거 ‘유일관리제’ 아래서 군사지휘관의 예하 지휘관이라는 의미에서 붙여진 문화부(副)군단장, 문화부사단장, 문화부연대장은 연대 정치부장, 사단 정치부장, 군단 정치부장 등으로 바뀌었다. 이 호칭의 변화는 정치부장이 더 이상 부대의 ‘부지휘관’이 아니며 그런 의미에서 해당 부대 군사지휘관의 예하에 정치부장이 속해 있는지는 더욱 모호하게 되었다. ‘사안에 따라서는’ 부지휘관이 아니라 당의 대표자로서, 역할자로서 행위를 할 수도 있었을 것이다.

#### (3) 정치부지휘관과 군사지휘관의 갈등

『조선인민군내 당단체 사업규정』제10조에서는 “당단체와 당위원회

139) “조선인민군 최고사령관 명령(1950년 10월 14일),” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, pp.6~62.

140) “총정치국장 지령-1950년 10월 15일,” 위의 책, pp.63~67.

141) 국방부 군사편찬연구소 편역, 앞의 책, pp.78~79.

는 자기 지휘관이나 상급지휘관의 사업보고 등의 명령을 토의할 수 없고 지휘관이 부대에 제기한 과업을 어떻게 잘 실행할 것인가라는 문제를 토의, 결정한다.”<sup>142)</sup>고 규정되었다. 따라서 당단체는 정치부장의 지도하에 있었지만 군사지휘관의 아래에 있었다.

문제는 위의 규정들이 형식적인 것에 불과하다는 것이다. 이미 북한군의 현실에서는 적용되지 않는 것이었다. 1950년 10월 이후 전시상황에서 정치군관의 ‘매일보고’에는 군관이나 사병의 이름은 물론 그들의 공과가 직접 기술되어 상급 정치부로 보고되었다. 더구나 각급 정치부장이 담당하는 당위원회의 임무는 ‘군사지휘관의 전투적 방조자’라는 미명하에 군사지휘관이 부대에 제기한 과업들을 어떻게 하면 잘 실행할 것인가와 같은 문제를 결정하는 것이었으며 김일성도 각급 당위원회는 해당 부대의 군사지휘관이 어느 고지를 공격할 계획이 있는지 항상 확인해야 한다고 지시한데서도 알 수 있다. 그 외 개별당원의 심사에 필요한 문건인 ‘전투평정서’에 대한 작성권한이 정치군관들에게 주어졌다.<sup>143)</sup>

북한군 정치군관들은 어느새 1917년 소련의 붉은군대 내 존재했던 ‘정치위원’으로 변모되었던 것이었다.<sup>144)</sup> 이것은 전시 상황에서 정치부장과 각급 당위원회의 지위와 역할이 군사지휘관과의 관계에서 무엇이었는지를 바로 보여주는 것이라 하겠다.<sup>145)</sup> 그런 이유로 북한군 내 총정

치국 위상 강화는 곧 정치군관의 위상 강화를 의미하고 이는 북한군 창설 이래 군사지휘관과 정치군관의 권한 관계에서 과거 문화군관의 그것보다 큰 갈등을 가져오는 계기가 되었다. 대표적으로 총정치국에 의한 군내 당조직 사업이 순조롭게만 이루어진 것은 아니었다. 실례로 1951년 4월경 공군사령부내 당위원회 선거시 공군사령부의 정찰부장과 건설부장들은 노동당원을 규합, 선거된 당위원회를 비난하고 인정하지 않으면서 당조직의 지도권을 자신들이 장악하려 하였다. 이와 더불어 ‘조중연합사령부’ 소속의 북한군 제1, 2, 3, 5군단 부대들에서는 총정치국의 사업방식을 무시하는 요소들도 나타났다.<sup>146)</sup> 당위원회에 구성에 따른 군사지휘관들의 유일관리제 약화우려 혹은 군사군관들의 불만을 해소하려는 듯 1951년 8월 15일 김일성 최고사령관은 명령을 통해 “정치일군들은 지휘관의 방조자로서의 자기역할을 더욱 높이며 부대의 유일관리제를 강화”할 것을 강조하였다.<sup>147)</sup>

비슷한 시기인 1951년 9월 김재욱 총정치국장 대리 명의로 총정치국에서 간행한 『군사단일제를 강화함에 있어 군내 노동당 단체의 제과업: 지휘관 및 정치간부에게 부여하는 참고자료』의 소책자는 그 당시 이들의 갈등 관계가 적나라하게 드러나 있다. 첫째, “일부 당단체는 전투에 있어서 지휘 상태와 전투 임무에 대한 부대의 집행상황에 관해 지휘관으로부터 보고를 받고 있다”고 지적되었으며 둘째, “당단체가 부대의 지휘관과 상의 없이 사업을 수행하는 경향을 시정해야” 하며 셋째, “어떤 조직체든지 지휘관이 그 사업계획을 비준하지 않으면 안되고 당단체의 사업계획은 정치부 책임자가 비준하여 반드시 지휘관의 동의를 받아야 한다”고 강조했으며 넷째, “단일책임자인 군사지휘관이 그가 지휘하는 부대에서 전권을 가지지 않으면 안된다고 하는 것은 당연한 일이다” 등등 정치

146) 국방부 군사편찬연구소 편역, 앞의 책, 2권, pp.81~82.

147) 김일성, “8.15해방 6돐에 즈음하여-명령(1951년 8월 15일),” 앞의 책, p.443.

142) “조선인민군내 당단체사업 규정,” 앞의 책, pp.527~531.

143) “전선에서 당문건을 유실한 당원들에 대한 당적문제 취급에 대하여-조선로동당 중앙조직위원회 제 48차회의결정서(1951년 1월 23일),” 군사편찬위원회 편, 『북한관계사료집 29』, p.530.

144) 소련 적군의 정치위원의 지위는 당이 파견한 ‘당대표’로서 계급에 관계없이 제한받지 않으며, 정치위원에 대한 도전은 중대범죄로 간주되었고, 그의 가장 중대한 책임은 반혁명을 방지하는 것이었다. Albert Seaton, Joan Seaton, *The Soviet Army, 1918 to the Present* (London : the Bodley Head, 1986), pp.62~63.

145) 안찬일 박사는 전쟁 중 문화부의 총정치국 개편은 당위원회의 밀받침을 받지 못했으며 군단, 사단 등의 문화부도 정치부로 바뀌었지만 단지 그 역량만을 조금 보강했던 것으로 평가하고 있다. 그것은 문화부 자체가 오락이나 정치사상교양문제를 담당하는 기능에 한정되었으며 총정치국의 기능도 전쟁초기의 패배원인에 따라 군내 정치사상교양을 한 단계 높은 이름 바꾸기에 불과하다는 것이다.

부장 및 당단체의 권한 남용을 비난하였다.<sup>148)</sup> 심지어 김일성은 내무기관 정치일군들이 행정일군들에게 당성이 강하지 못하다는 이유로 욕설을 하는 폐단까지 있다고 비난했듯이<sup>149)</sup> 정치부장과 군사지휘관의 충돌과 갈등은 당시 심각한 수준이었던 것으로 보인다.

이런 이유로 정치부장의 호칭은 곧 정치부(副)지휘관으로 개정되었다. 북한군 내에서 이 호칭 변화는 북한군 부대 내 군사지휘관과 정치군관간의 우열과 주도권의 변화를 상징적으로 보여주는 중요한 기준이 되었다는 것이다. 1952년 7월경 전선이 교착되어 진지전으로 들어가자 당중앙위원회는 그동안 군사지휘관들의 불만을 무마하기 위해 총정치국과 정치부장에 대해 “지휘관의 명령지령 및 군사적, 행정적 지시는 어떠한 형식으로든 비판함을 엄격히 금지한다.”<sup>150)</sup>고 못 박았다. 그리고 1950년 10월 총정치국 설치이래 사용한 ‘정치부장’의 호칭을 군사지휘관의 예하에 속한다는 의미의 정치부(副)사단장, 정치부(副)연대장으로 개정하였다. 다만, ‘군사단일제’를 강화하는 그 이상의 어떠한 조치도 없었다. 오히려 김일성은 정치일군들은 군사지휘관의 군사사업이 당의 정책에 어긋날 경우 언제든지 이를 바로잡을 것을 요구함으로써<sup>151)</sup> 군사지휘관의 군사사업에 개입을 허용하였다. 이처럼 김일성이 정치기관과 정치군관의 월권에 대해 비난하면서도 ‘유일관리제’를 강화하는 구체적 조치도 취하지 않았다.

현실에서 군사유일관리제는 명맥만을 유지하게 되었으며 총정치국은 군사지휘관에 대한 감시를 통해 군의 정치적 도전행위를 차단하고 김일성 최고사령관의 명령이행을 관철함으로써 북한군을 ‘김일성의 군대’로 만드는 중요한 수단이 되었다. 그러나 총정치국과 정치군관의 지속적인 위상 강화는 어느 일방이 군내 독점적 권한을 보유하지 못하도록 하기 위해 전쟁 이후 총정치국과 정치군관의 위상을 하락시키는 군내 ‘당위원회제’를 가져온 배경이 되었다.

### 3. 전후 시기 당위원회의 통제

#### 가. 총정치국에서 당위원회 통제로

##### (1) 당위원회의 의미

1958년 북한군 ‘당위원회제’ 실시는 한국전쟁 초기 북한군의 중대급에서 연대급까지 설치된 당조직을 1958년 초 전군으로 확대하여 여단/사단 당위원회에서 인민군당위원회에 이르기까지 당위원회를 설치한 것을 말한다.

김일성은 각급 부대 “당위원회는 단순한 협의기관이 아니라 집체적인 군사정치적 령도기관입니다.”라고 말함으로써 기존 군사지휘관의 부대 유일관리와 총정치국의 당정치사업 주도를 뛰어넘어 당위원회가 최고결정기관임을 분명히 하였다.<sup>152)</sup> 다시 말해 1958년 군내 당위원회제는 그

152) 김일성, “인민군대내에서 정치사업을 강화할 데 대하여(조선로동당 인민군위원회 전원회의 확대회의에서 한 연설, 1960년 9월 8일), 『김일성저작집 14』(평양: 조선로동당출판사, 1981), p.351.

148) 서동만, “북한 당군관계의 역사적 형성-한국전쟁시기를 중심으로,” p.73. 재인용.

149) 김일성, “내무일군들 속에 인민적 사업작풍을 확립할 데 대하여(내무기관 간부들과 정치일군들 앞에서 한 연설 (1952년 4월 4일), 『김일성저작집 7』(평양: 조선로동당출판사, 1980), p.135.

150) “인민군대내 당정치사업 진행정형과 그 강화를 위한 금후 제대책에 대하여-당중앙정치위원회 제125차 회의 결정서(1952년 7월 7일),” 앞의 책, pp.187~188.

151) 김일성, “인민군대내 당정치사업의 중심과업(1951년 3월 6일), 『김일성저작집 6』, pp.325~326.

동안 군내 군사지휘관 혹은 정치부지휘관의 개별적 결정에 의해 집행된 군사사업, 당·정치사업, 간부사업, 후방사업, 문화사업, 안전사업 등 모든 사업을 당위원회에서 집체적으로 결정하여 해당 부문 지휘관이 집행하도록 한 것이다.

이것은 당중앙위원회로부터 당정치사업을 위임받아 사업해 온 총정치국의 위상을 당위원회의 집행기관으로 전락시킨 것이며 그나마 명맥을 유지해온 부대유일관리제를 공식적으로는 폐기한 것이라고 할 수 있다. 이후 부대유일관리제 용어는 지속적으로 사용되었지만, 과거의 군사지휘관에 의한 부대유일관리제는 더 이상 아니었다. 당위원회제의 실시로 북한군의 각급 부대는 '당위원회에 의한 일원적 통제'를 받게 된 것이다. 이것은 당위원회가 북한군 창설 시기 부대유일관리제에 의한 군사지휘관의 통제와 한국전쟁기 총정치국의 주도를 대체하는 새로운 군 통제의 중심 기제가 되었다는 것을 의미한다.

## (2) 과거 당위원회와의 차이

1958년 당위원회제는 그 구체적 내용에 있어서 한국전쟁기간 중에 설치한 당위원회와 비교해 성격과 지위, 역할에 있어서 과거와는 다른 근본적인 차이를 갖는 것이었다.

첫째, 당위원회 성격 및 지위와 관련, 1958년 당위원회는 군내 최고정책결정기관으로서 당중앙위원회 상무위원회에 직속되었던 반면에 과거 당위원회는 총정치국 및 각급 정치부의 집행기관으로서 총정치국에 직속되어 있었다.

둘째, 당위원회의 권한범위와 관련, 1958년 당위원회는 군내 군사 및 당정치사업을 비롯한 모든 사업은 집체적인 당위원회에서의 결정에 따라 집행하도록 한 반면에 과거의 당위원회는 군내 군사사업은 군사지휘관이, 정치사업은 정치부지휘관이 개별적으로 결정하여 당위원회가 집

행토록 한 것이었다.

셋째, 당위원회의 책임자와 관련, 과거 각급 당위원회가 총정치국 이하 각급 정치부장의 지도와 감독 하에 정치부소속 조직지도원이 당위원장을 맡게 되어 있었다면 1958년 당위원장은 정치부지휘관 뿐 아니라 군사지휘관도 가능토록 했다. 군대 당위원회를 누가 장악하느냐에 따라 군내 주도권이 바뀌게 됨을 의미한다.

넷째, 당위원회 구성과 관련, 과거에는 해당 부대 군사지휘관과 정치부지휘관이 참여하지 않았지만 1958년 당위원회에서 군사지휘관과 정치부지휘관이 반드시 참여토록 했다.

다섯째, 당위원회 범위와 관련, 과거 여단급 이상 부대에는 비상설 기관인 '당코미시아'가 있었던 반면 1958년 당위원회는 상설기관으로서 여단/사단당위원회, 군단당위원회, 인민군당위원회가 조직되었고, 연대, 대대와 중대급에서는 기존의 연대당위원회, 대대초급당위원회 중대세포위원회를 조직했다.

여섯째, 지방당조직과 관련, 과거에는 시·군의 지방당과 동격의 군내 당조직인 연대당위원회가 별도로 조직되어 구별되어 있었다면 1958년에는 지방당위원회가 지역주둔 부대당위원회의 담당아래 들어가 지방당조직의 인사에도 관여할 정도로 위상이 높아졌다.

## (3) 당위원회의 설치과정

이처럼 과거의 당위원회와 비교해 큰 차이를 갖는 당위원회제의 전면적 실시는 1958년 3월 8일 당중앙위원회 전원회의에서 김일성의 직접적 발기에 의해 시작되었다. 순수 군내문제인 북한군 내 당·정치사업을 토의하기 위해 당중앙위원회 전원회의가 소집된 것은 창당 및 창군 이래

최초였을 정도로 중요한 회의였다.<sup>153)</sup> 김일성은 이 회의의 결론을 통해서 당중앙위원회 상무위원회가 총정치국의 정치사업에 대해 검열한 결과, 북한군 내 반당분자들의 사상적 독소인 수정주의가 퍼졌다고 평가하였다. 그리고 이는 당시 최종학 총정치국장을 비롯하여 총정치국의 일부 고위간부들의 사상적 동요에 기인했다고 비난하면서 총정치국의 개편 가능성을 비쳤다. 인민군내 당사업이 ‘수정주의자’ ‘반당분자’와의 사상 투쟁을 전개하는데 전당과 보조를 맞추지 않았다고 비판하고 당정치사업을 개선하기 위해 군내 당조직체계를 개편하고 전반적으로 당위원회 제도를 마련할 것을 강조하였다.<sup>154)</sup>

그리고 3여 년이 지난 1961년 9월 노동당 제4차 대회에서 민족보위상 김광협은 군대 내 당위원회제 도입과 관련해 다음과 같이 말했다.

총결기간 인민군대에 대한 당적령도를 강화하기 위하여 군대내 당 정치사업을 더욱 개선 강화하며 군대내 당조직체계를 개편하고 당위원회제도를 내오는 주요한 조치를 취하였습니다. 김일성동지의 직접적 발기에 의하여 조직된 군대내 당위원회 제도는 (중략) ...당위원회가 군사정치적 지도의 최고지도기관으로서 활동하게 됨으로써 군대내 모든 사업에서의 획기적인 전환이 일어났습니다.<sup>155)</sup>

동시에 4차 당대회에서 수정 채택된 당규약 8장 66조에는 “조선인민군은 조선노동당의 무장력이다. 조선인민군 산하의 각급 당조직들을 유

일적으로 망라하는 조선인민군당위원회를 조직한다. 조선인민군 당위원회는 조선노동당중앙위원회에 직속하며 그 지도밑에 사업한다”<sup>156)</sup> 고 법적 근거를 부여하였다.

기존 총정치국이 위임받아 독자적으로 결정하여 시행한 군대 내 당사업과 정치사업은 물론 간부사업, 후방사업, 보위사업 등 총정치국이 영향력을 행사해온 부대내 사업은 노동당원인 군사군관들이 참여하는 당위원회의 집체적 지도로 바뀌었다는 것을 의미하는 것이다.<sup>157)</sup>

## 나. 당위원회의 설치배경

### (1) 총정치국 통제의 문제

김일성은 1958년 당위원회제 실시를 결정하면서 지난 시기 총정치국의 활동을 다음과 같이 비난했다.

지난시기에는 당위원회제도가 없었으니 군사일군들이 당정치사업에 참가할 수 없었으며 총정치국과 인민군대내 정치기관들은 제멋대로 일하였습니다.<sup>158)</sup>

당위원회제가 전면적으로 실시되기까지 북한군의 당정치사업은 당중앙위원회의 위임을 받은 총정치국장의 개별적 결정에 따라 행해졌다. 1950년 11월 북한군 ‘당단체 사업규정’에서는 “당중앙위원회는 인민군

153) 여정, 앞의 책, pp.9~96. 이 회의에서는 1958년 8월 종파투쟁의 마무리와 중국인민지원군의 철수문제 등을 다루었다.

154) 김일성, “인민군대내 당정치사업을 개선강화하기 위한 과업(조선로동당중앙위원회 전원회의에서 한 결론, 1958년 3월 8일),” 『김일성저작집 12』, p.160., pp.174~175. 당시 북한군 정치위원으로 근무하던 여정(강수봉)은 1957년 말 전군에 당위원회를 건설한다는 것이 결정되었다고 한다.

155) 국토통일원 편, 『조선노동당대회자료집 II』 (서울: 국토통일원, 1980), p.230.

156) “조선로동당 규약(1961년),” 공산권문제연구소 편, 『북한총람 45~68』, pp.672~678.

157) 각급 당위원회의 구성이나 인원에 대해서는 정영태 외, 『북한의 부문별 조직실태 및 조직분화 변화종합연구』 (서울: 통일연구원, 2011).

158) 김일성, “인민군대내 정치사업에서 교조주의를 반대하고 주체를 세울데 대하여(조선인민군 군단이상 군사, 정치일군들과 한 담화, 1959년 5월 16일), 앞의 책, p.298.

대내 당단체들에 대한 자기지도를 인민군 총정치국을 통하여 실시한다.”라고 규정하였다.<sup>159)</sup> 김일성도 총정치국에 당정치사업을 일임했다고 언급한 바 있었다. 이후 총정치국은 당정치사업에 있어 독자성을 가진 정치기관으로서 위상을 증대시켜왔다. 총정치국은 부대유일관리제하에서 군사지휘관의 군사지휘계통과는 별개로 당정치지휘계통을 구축하고 북한군 연대급까지 당조직을 관리함으로써 군내 이중지휘체계를 현실화한 것이었다. 북한군 부대들은 어느새 총정치국의 통제하에 있게 된 것이다.

총정치국이 ‘제멋대로’ 일한 데 대한 김일성의 비난은 전방위적이었다. 1958년 2월 8일 북한군 제324군 부대 방문연설에서 김일성은 “1953년 3월 전원회의 이전에 최종학은 총정치국에 있으면서 다른 나라 출판물을 그대로 베껴서 아래에 내려먹었다.”<sup>160)</sup>고 비판하면서 총정치국장 최종학을 비롯한 총정치국 내 일부 간부의 사상적 동요를 지적하였다. 1955년 당시 노동당에서 관료주의와 교조주의를 반대하는 투쟁을 강하게 벌릴 때<sup>161)</sup> 총정치국은 당의 계급교양과 공산주의교양을 강화할 데 대한 당의 방침을 집행하는데서 매우 소극적이었으며 심지어 당의 혁명전통을 무시하고 거부하였고 소극적 태도로 반당종파주의가 군내 침투하는 것을 막지 않았다고 비난했다. 또한 김일성은 “한 가지 엄중한 것은 당중앙의 결정과 당중앙이 인민군대에 주는 지지들을 군대내에 잘 침투” 시키지 않았으며 당중앙에 정치사업이 잘되고 있다고 ‘허위보고’를 했다고 하였다.<sup>162)</sup> “특히 당조직 체계도 잘 관리하지 못해 군사지휘관을

당통제 밖에 있게 하여 일부 군사군관들이 교만해졌으며 그들 속에서 군벌사상이 자라나게” 하는 등<sup>163)</sup> 총정치국의 기본적 임무를 저버린 행위를 비난하였다. 1958년 초 김일성은 북한군은 당의 군대가 아니고 ‘통일전선의 군대’라면서 당의 영도를 거부한 총정치국 부국장 김을규와 당의 노선과 정책을 해설·침투하는 총정치국 선전부장 최왈중, 그리고 총정치국장 최종학을 반당종파분자로 숙청하였다.<sup>164)</sup>

총정치국에 대한 비난은 여기에 그치지 않고 군내 간부사업 문제와 관련하여 다음과 같이 말했다

특히 간부문제에 당위원회의 기본사업으로 되어야 합니다. 간부를 교양하는 문제, 간부를 선발배치하는 문제, 어떤 간부가 과오를 범하였을 때 그에 대하여 조직적 대책을 취하는 문제 등은 다 당위원회에서 토론한 다음에 실행하여야 합니다. 개인의 독단으로 간부문제를 처리하는것은 절대로 용허될 수 없습니다.<sup>165)</sup>

북한군 내 간부사업은 사실상 당원을 관리하고 ‘당생활평정서’와 추천권을 가지고 있는 총정치국에서 담당한다고 해도 과언이 아니었다. 그런 의미에서 간부사업 주도권의 당위원회 귀속은 군내 총정치국과 각급 정치부 정치군관들의 가장 큰 군내 영향력을 약화시키는 것이었다. 그래서 군사군관들이 대거 참여하게 된 당위원회에서<sup>166)</sup> 간부사업을 결정하게

159) “조선인민군내 당단체사업 규정(1950년 11월 29일),” 앞의 책, p.527.

160) 김일성, “인민군대는 공산주의의 학교이다 (조선인민군 제109군부대 군인들과 한 담화, 1960년 8월 25일),” 『김일성저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p.293.

161) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여 (당선전동일군들 앞에서 한 연설, 1955년 12월 28일),” 『김일성저작집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp.467~495.

162) 김일성, “조선인민군은 항일무장투쟁의 계승자이다 (조선인민군 제324군부대관하 장병들

앞에서 한 연설, 1958년 2월 8일),” 『김일성저작집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p.98.

163) 위의 글, 위의 책, pp.98~99.

164) 김일성, “1차 5개년계획을 성과적으로 수행하기 위하여(조선로동당대표자회의에서 한 결론(1958년 3월 6일),” 위의 책, p.132.

165) 김일성, “인민군대내 정치사업을 강화할 데 대하여(조선로동당인민군위원회 전원회의 확대회의에서 한 연설, 1960년 9월 8일),” 『김일성저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p.352.

166) 예를 들어 북한군의 군단당위원회 구성인원을 보면 당위원장 군단장, 당부위원장 군단정

함으로써 총정치국의 독단이나 전횡을 방지코자 한 것이었다.

더욱이 당위원장과 관련해서도 김일성은 “반드시 정치부장이 해야 한다는 원칙은 있을 수 없습니다. 군사간부가 해도 좋고, 정치간부가 해도 좋습니다. 당앞에 충실하고 능력이 있는 당원이라면 그 누가해도 상관없습니다.”<sup>167)</sup> 라고 함으로써 당위원장에 정치일꾼이 아닌 군사군관도 가능하게 한 것이다.<sup>168)</sup> 총정치국의 위상에 치명적인 것이 아닐 수 없다. 그래서 1950년 10월 이후 이원조직 하에서 강화해 온 총정치국과 정치군관들의 위상은 당위원회의 집체적 일원제로 바뀌면서 당규약에 의해 총정치국은 당위원회의 집행기관으로 전락하였으며 군사지휘관과 군사군관들은 과거보다 총정치국의 영향력에서 벗어나게 되었다고 할 수 있다. 결국 북한군 당위원회제는 1950년 10월 증대되어 온 총정치국의 영향력을 약화시키는 제도적 장치로 작용한 것이었다.

## (2) 집체적 통제의 확대

김일성은 당위원회제 실시를 알리면서 총정치국만 비판한 것이 아니라 군사지휘관 및 부대유일관리제 역시 비판하였다. 더욱 정확히는 총정치국과 마찬가지로 부대유일관리제의 ‘개별적 독단’을 비판한 것이었다. 다만 총정치국보다 그 비난 강도는 크지 않았다.

김일성은 1958년 3월 당중앙위원회 전원회의 결론에서 군사지휘관의 횡포를 다음과 같이 비난했다.

치위원, 정치부 조직부장 및 선전부장, 적공부장 그리고 군단참모장, 부군단장, 후방부장, 정찰부장, 통신부장 등으로 구성된다.

167) 김일성, 위의 글, 위의 책, p.352.

168) 인민군당위원회 위원장은 총정치국장이, 사단 및 군단급이상의 군당위원장은 군사령관이, 부위원장은 총정치국 예하 각급 부대 정치부를 지휘하는 정치부(副)지휘관이 담당한다. 연대당위원회 이하는 정치부지휘관이 당위원장이 된다.

군대에서는 유일관리제가 실시되지만 당적통제를 벗어난 지휘관은 있을 수 없는 것입니다. 당적 통제밖에 있었기 때문에...(중략)규률을 위반하고 여러가지 사고를 저지르고 있으며 조금만 비판을 받으면 감정을 가지고 불평하는 현상이 나타나고 있습니다.<sup>169)</sup>

그리고 1956년 3차 당대회에서도 강조한 사항이지만 1년에 당회의에 단 한번 밖에 참가하지 않는 당원들이 있다고 하면서 군단장이나 군단정치부장이나 참모장은 보위성 조상학<sup>170)</sup>에 가서야 비로소 비판을 받을 정도이며 어디에도 그들을 교양·지도·통제하지 못했다고 하였다. 그런 경우 군사지휘관의 유일관리제는 “결국에는 부대내에서 《천상천하유아독존》격으로 되어 그 누구도 그에 대하여 비판할 수 없는 《신성불가침》의 존재로 되고 말 것입니다.”라고 우려하였다.

이것은 북한군의 조직의 기본원리인 정치와 군사를 분리한 이원조직 체계에서 비롯된 문제라고 할 수 있다. 군내 정치업무를 담당한 총정치국은 총정치국대로 군사지휘관을 통제하려 하고 군사업무를 담당한 군사지휘관은 군사지휘관대로 총정치국과 상관없이 지휘하려고 하는 데서 발생하는 문제라고 볼 수 있다.<sup>171)</sup> 유사하게 1954년경 김일성은 유일관리제와 집체적 지도와의 충돌문제와 관련하여 유일관리제만을 강화하거나 집체적 지도만을 강화하려는 경향은 옳지 않다고 강조하였다.<sup>172)</sup>

169) 김일성, “조선인민군은 항일무장투쟁의 계승자이다(조선인민군 제324군부대관하 장병들 앞에서 한 연설, 1958년 2월 8일),” 앞의 책, p.98.

170) 조상학이란 윗기관에서 현직에 있는 아래기관 간부들을 직급이나 전문분야를 고려하여 조를 묶고 정치실무자질을 높여주기 위하여 정기적으로 조직운영하는 상학(학습)을 의미한다. 『조선말대사전(2)』(평양: 평양사회과학출판사, 1992), p.236.

171) 김인옥, 앞의 책, pp.113~114.

172) “지금 유일관리제를 강화하는 사업에서 두가지 경향이 있는데 그 하나는 유일관리제를 강화한다고 하면서 집체적 협의를 무시하는 경향이며 다른 하나는 집체적 지도를 강화한다고 하면서 유일관리제를 무시하고 약화시키는 경향입니다. 이 두가지 경향은 다 옳지 않은 것입니다.” 김일성, “전후 인민경제복구발전 3개년계획 실행을 위한 투쟁에서 함경북도당



이후 1958년 위의 두 가지 경향은 부대유일관리제의 ‘군사 우선’도 아니고 총정치국의 ‘정치 우선’도 아닌 당위원회의 ‘집체적 지도우선’으로 결정된 것이다. 김일성은 당위원회의 우월성을 다음과 같이 표현했다.

당위원회가 지휘관을 타고 앉으려 한다느니 하면서 말이 많았습니다. 타고 앉아도 일없습니다. 어느 개인이 조직을 타고 앉는것이 나쁘지 조직이 개인을 타고 앉는거야 무엇이 나쁘겠습니까? 매개인이 당조직의 지도, 다시 말하면 여러 사람들의 집체적 지도를 받도록 하자는 것입니다. 군사, 정치, 간부, 문화, 후방, 안전 등 모든 사업이 다 당위원회의 지도밑에서 진행되어야 합니다.<sup>173)</sup>

결국 당위원회제는 북한군대 내 부대유일관리제의 무력화를 의미했다. 당위원회가 “집체적 군사정치적 령도기관”으로 규정되었기 때문에 군 창설 시기 군사지휘관의 명령과 의지로 부대가 지휘되는 유일관리제는 1950년 10월 총정치국과 당조직의 ‘정치지휘’에 의해 약화되었다가 1958년 당위원회제의 ‘군사·정치지휘’ 실시로 유명무실화되게 된 것이다. 김일성은 이와 관련해 “지금 인민군대에서도 집체적지도제가 실시되고 있습니다. 해방된 다음 인민군대를 갖 조직하였을 때 우리는 다른 나라에서 하는 식으로 지휘관의 유일관리제를 실시해보았는데 그것은 좋은 방법이 아니었습니다.” 라고 하면서 북한군에 집체적지도제를 실시하게 된 것이었다고 강조하였다.<sup>174)</sup> 그러면서도 김일성은 부대유일관리제의 명맥을 유지하려 한 것처럼 보였다. 그것이 북한군 조

직의 기본원리인 이원조직 및 이중지휘체계를 바꿀 수 없기 때문인지 아니면 여전히 부대유일관리제를 선호하기 때문인지, 유일관리제를 폐기하는데 따른 군사지휘관의 불만에 대한 우려 때문이었는지 확실하지 않다.

김일성은 유일관리제와 관련하여 당위원회제의 실시로 유일관리제가 취소되었다는 것을 의미하는 것이 아니라 당위원회 밑에서 사업을 하면 된다고 하면서 유일관리제를 부정하지 않고 오히려 강화되었다고 강조하였다는 점이다.<sup>175)</sup> 따라서 당위원회제 실시와 관련된 총정치국과 유일관리제에 대한 비판은 그동안의 개별적 결정이나 제의에 의해 군대 내 사업이 진행된 데 따른 문제의 대안이라고 할 수 있다.

북한군 창설 시기 부대유일관리제는 군사업무와 정치업무의 분리, 군사지휘계통과 정치지휘계통의 구별을 바탕으로 한 북한군의 이원조직체계가 갖는 문제의 대안이었으나 군사지휘관의 위상을 높이는 결과를 가져와 한국전쟁 후퇴 시 스스로 군사규율을 부정하는 결과를 가져오게 했다. 이의 대안으로 설치한 총정치국의 통제역할은 총정치국의 위상을 높여 1955년 ‘주체’를 내세울 데 대한 당의 지시를 거부하기에 이른 것으로 평가할 수 있다. 따라서 1958년 당위원회제는 총정치국과 군사지휘관의 개별적 결정에 의한 행해진 군대 내 이중지휘제를 집체적 결정의 일원지휘제로 전환하기 위한 시도였다고 평가할 수 있다.

그러나 당위원회제에 의한 집체적 일원지휘제는 당위원회를 정치군관

단체들의 과업(함경북도 당열성자회의에서 한 연설, 1954년 7월 12일). 『김일성저작집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p.58.

173) 김일성, “인민군대내에서 정치사업을 강화할 데 대하여(조선로동당 인민군위원회 전원회의 확대회의에서 한 연설, 1960년 9월 8일),” 앞의 책, pp.351~352.

174) 김일성, “성,관리국의 지도를 개선하며 공장당위원회의 사업을 강화할 데 대하여(황해제철소당위원회에서 한 연설(1962년 8월 30일),” 『김일성 저작집 16』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p.307.

175) 김일성, “인민군대내에서 정치사업을 강화할 데 대하여(조선로동당 인민군위원회 전원회의 확대회의에서 한 연설, 1960년 9월 8일),” 앞의 책, p.353. 김일성은 “얼마 전에 내가 어느 사단에 나갔을 때 그 사단장동무가 하는 말이 당위원회가 나온 후부터 일하기 아주 좋다고 합니다. 군사명령을 내릴 때 먼저 당위원회에서 협의하게 되니 그전에 한사람의 머리에서 짜낼 때보다 더 구체적이고 완전한 방침을 세울수 있고 따라서 그 명령은 아주 위신이 있고 훌륭하게 집행된다는 것입니다. 그래도 이것이 유일관리제가 약화되었다고 말할수 있겠습니까? 유일관리제가 약화된 것이 아니라 더 강화되었다고 보아야 할 것입니다.”라고 강조하였다.

과 군사군관 중 누가 지배하느냐에 따라 주도권의 향배가 달라지는 것이며 추락한 총정치국의 위상을 고려한다면 군사지휘관의 위상회복도 가능한 것이었다. 결국 1958년 당위원회제는 북한군대 내 군사지휘관과 총정치국간의 또 다른 경쟁과 혼란을 만드는 시작이 되었다.

## 다. 당위원회의 지위와 역할

### (1) 당위원회의 지위

1960년 9월 8일 군내 정치사업에 대해 토의하기 위해 소집된 '조선노동당 인민군당위원회'의 전원회의 확대회의에서 김일성은 군내 당위원회의 지위를 "집단적인 군사정치적 령도기관"으로 규정하였다.<sup>176)</sup>

1961년 9월 4차 당대회에서 인민군대표인 민보상 김광협은 토론발표에서 당위원회가 군내 '정치군사지도의 최고지도기관'으로 되었다고 밝혔다. 동시에 4차 당대회에서 개정·채택된 당규약 8장 66조에서 "조선인민군은 조선로동당의 무장력이다. 조선인민군 당위원회는 조선로동당 중앙위원회에 직속하여 그 지도밑에 사업한다." 그리고 67조에서는 "조선인민군내의 각급 당조직들은 당중앙위원회가 비준한 지도서에 근거하여 사업한다."고 규정함으로써 당대회를 제외하고 당 최고지도기관인 당중앙위원회의 위상을 고려한다면<sup>177)</sup> 당중앙위원회에 직속되어 사업하는

'인민군당위원회'가 군의 최고지도기관이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 당위원회의 지위는 그때까지 북한군 내 군사지휘관의 부대유일관리와 총정치국의 당적 지도라는 '이원적 통제'가 당위원회의 '집체적 일원적 통제'로 변화되었다는 것을 의미한다.

변화된 당위원회의 지위는 총정치국과의 관계에서 명확히 보여 졌다. 1961년 제4차 당대회의 당규약 8장 67조에서는 "조선인민군내의 당사업을 조직집행하기위해 조선인민군 총정치국을 설치한다."고 규정함으로써 기존에 군내 당위원회를 감독하고 당사업의 주관자였던 총정치국을 '인민군당위원회'의 집행기관으로 전락시켰다. 따라서 각급 부대 정치부도 각급부대 당위원회의 집행기관으로 전락하였으며 각급 부대 정치부장이 감독했던 각급 당위원회 위원장에는 군사지휘관 출신인 사단장과 군단장이 임명될 수 있었다. 이것은 그동안 총정치국과 각급 부대 정치부가 개별적으로 행사해온 입당과 출당, 당원책별, 간부임명과 승진, 조동 등에 이르는 당적 권한이 군사군관이 참여하는 당위원회의 집체적 결정에 의해 행사된다는 것을 의미한다.

총정치국의 지위 변화에 따라 당위원회와 군사지휘관의 관계도 변했다.

군사지휘관의 부대유일관리제는 당위원회제 실시에 따라 실질적으로 폐기되었다고 볼 수 있다. 김일성은 1960년 초 당위원회와 군사지휘관 관계를 기업소의 지배인과 당위원장과의 관계로 설명한 적이 있다. 북한에서 기업소지배인은 군대의 지휘관과 같다고 하면서<sup>178)</sup> 다음과 같이 설명했다.

176) 김일성, 위의 글, 위의 책, pp.345~355. 김일성은 "군대에서 최고조직은 당위원회입니다. 사단에서는 사단당위원회가 군단에서는 군단당위원회가 최고조직이고 사단장의 사단이나 군단장의 군단이라고 하는 것은 있을 수 없습니다.....군대내 당위원회는 집단적인 군사정치적 영도기관입니다."라고 강조하였다.

177) "조선로동당 규약(1961년)" 2장 제33조에서는 "당중앙위원회는 어떤 당조직을 막론하고 당의 강령 규약과 당의 정책을 엄중하게 위반하거나 실천하지 않는 경우에 그 당조직을 해산하고 그에 소속되었던 당원들을 개별적으로 재등록하는 데 대한 결정을 채택할 수

있다."고 규정하고 있다.

178) 김일성, "산업운수부문에서 나타난 결함들과 그것을 고칠 대책에 대하여(조선로동당중앙위원회 전원회의에서 한 보고, 1954년 3월 21일)," 『김일성저작집 8』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p.302.

당위원장과 지배인(군사지휘관)과의 관계는 어떻게 되어야 하겠습니까? 당위원장과 지배인 가운데서 누가 더 높지도 않으며 낮지도 않습니다. 다 같이 당위원회의 집체적지도밑에서 당위원장은 당사업을 하고 지배인은 행정 경제사업을 하여야 합니다. 그러나 지배인은 모든 문제를 반드시 당위원장과 협의하여야 합니다. 당위원장과 협의하지 않고 지배인 혼자서 문제를 처리하여서는 안 됩니다. 모든 문제를 당위원회의 집체적 령도밑에서 당위원장과 지배인이 다 같이 책임을 져야 합니다.<sup>179)</sup>

군사지휘관이나 총정치국의 지위는 모두 당위원회제 실시로 하락하였지만 ‘당위원회’ 운영의 주도권이 변수가 되었다. 북한군 여단/사단 및 군단 당위원장에는 군사지휘관인 사단장과 군단장이 되었다. 군내 최고 영도기관인 ‘당위원회’에 과거에는 참여하지 못했던 군사지휘관을 비롯한 군사군관들이 주도적으로 참여하게 되었다. 예컨대 북한군 군단당위원회라고 할 때 군단정치위원을 비롯하여 정치부 조직부장 및 선전부장, 적공부장 등 정치군관들 이외에 군단장, 군단 참모장, 부군단장, 후방부장, 정찰부장, 통신부장, 관하 사단의 정치군사책임자 등 군사군관들을 포함하여 구성되었다.

그래서 군내 당위원회는 과거와 달리 누가 당위원회를 장악하느냐에 따라 상대적으로 군사군관과 정치군관의 지위가 달라질 수 있게 된 것이다. 그런 이유로 군내 당위원회의 주도권 쟁탈전은 이미 1950년 10월부터 발생했으며<sup>180)</sup> 또 1958년 당시 정치군관이었던 여정은 여단 당대표

회에서 여단당위원회를 선거하는데 정치군관들은 여단장을 당위원회에서 제외하려고 하지만 군사군관들은 여단장을 당위원회에 입후보자로 추천하려는 쟁탈전에 대해 언급하였다.<sup>181)</sup> 1950년 당위원회 선거에서 부대유일관리제하의 군사군관출신들이 주도적으로 당위원회를 장악하려 했다면 1958년에는 기존 총정치국 정치군관들이 당위원회 선거를 주도하려고 했다. 결국 당위원회는 정치군관과 군사군관들의 새로운 투쟁의 무대가 된 것이었다. 그러나 1960년대 당위원회 쟁탈전은 새로운 상황과 조건으로 군사군관들에게 유리하게 전개되는 것처럼 보였다. 김일성은 이를 암시하는 듯한 발언을 수차례 행했다.

우리는 인민군대에서 집체적 지도제를 실시하도록 하였습니다. 지금 사단장이나 군단장들은 모두 당위원회의 집체적 지도제가 좋다고 합니다. 그들은 모든 문제를 당위원회에서 토의 결정하고 그에 따라 명령을 내리니 일에서 실수가 없고 또 정치일군들이 지휘관의 명령이 집행되도록 잘 보장해주기때문에 그 전보다 일하기가 더 편하다고 합니다.

또한 당위원회제 실시로 부대유일관리제가 유명무실해질 것을 우려하였으나 어느 사단장의 경우를 예를 들면서 막상 당위원회 실시로 오히려 “유일관리제가 약화한 것이 아니라 더 강화되었다.” 고 강조하기까지 했다.

최소한 군사지휘관의 입장에서는 과거 정치군관들의 위상이 하락한 당위원회제에 만족하게 되었다고 해석할 수 있다. 심지어 당위원회에서 결론을 군사지휘관이 해야 하는지 정치부장이 해야 하는지 등과 관련한 문제가 각급 당위원회에서 논란이 될 정도였다. 김일성은 이 경우 누가 해도 무관함을 강조함으로써 군사지휘관들에게 힘을 실어주었다. 당위

179) 김일성, “채취공업을 더욱 발전시키는데 대하여(평산, 탄광 당위원장들과 지배인들앞에서 한 연설, 1962년 9월 24일),” 『김일성저작집 16』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p.407.

180) 국방부 군사편찬연구소 편역, 앞의 책, pp.81~82. 총정치국에 의한 군내 당조직 사업이 순조롭게만 이루어지지 않았는데 1951년 4월 공군지휘부의 당위원회 조직시 공군지휘부의 정찰부장 및 건설부장들이 노동당원을 규합하여 선출된 당위원회를 비난·무시하고 자신들이 당조직의 지도권을 장악하려 하였으며 총정치국의 사업방식을 부정하는 요소도 조중연합사령부 소속의 북한군 제1, 2, 3, 5군단 부대들에서 나타났다고 보

고되기도 하였다.

181) 여정, 앞의 책, pp.22~23.

원회에서 결론을 누가 내리냐는 문제는 정치군관에게 매우 중요한 문제였다. 당의 유일사상체계확립 10대원칙의 9조 2항에 “수령님의 교시와 당중앙의 결론에 의해서만” 처리토록 한 것처럼<sup>182)</sup> 북한군대에서의 ‘결론’은 군의 대표자가 아닌 당의 대표자가 해야 하는 것이기 때문이다.

이렇듯 과거 한국전쟁 시기 총정치국의 당적 통제하에서 군사지휘관의 위치를 고려한다면 당위원회 하에서 군사지휘관의 지위는 상대적으로 오히려 나아지는 계기가 되었다고 할 수 있었다.

이에 더해 1960년을 전후해 발생한 새로운 상황과 조건은 군사지휘관들의 당위원회 장악에 유리하게 전개되었다. 1958년 말까지 예정된 중국인민지원군의 철수에 따른 군사력의 공백 문제와 그에 따른 초모사업의 확대, 당군사위원회 설치와 4대군사노선 추진상황은 군사지휘관의 전문성이 요구됨에 따라 군내 당위원회 사업에 있어서 군사업무가 중심을 차지하게 되었다.

1958년 말 약 8만 명에 해당하는 중국인민지원군의 철수에 따라 군사공백을 메꾸기 위해 1960년 초 자체 무력강화의 필요성 강조되어 군수생산이 본격화하였다.<sup>183)</sup> 그리고 1960년 군사지휘관 출신의 허봉학 민족보위상 부상이 처음으로 총정치국장에 임명되었다. 그때까지 총정치국장은 북한군 이원조직과 이중지휘체계 하에서 비군사지휘관 출신이 임명되어왔다. 예를 들면 전 총정치국장 출신들은 문화훈련국장 김일로부터 박현영, 김재욱, 최종학, 김태근, 서철 등이었다. 모두 비군사지휘관 출신이라는 것을 알 수 있다. 따라서 군사지휘관을 통제하는 총정치국장에 군사지휘관의 애로를 이해하는 군사지휘관 출신의 허봉학을 총

정치국장에 임명하였다는 것은 총정치국의 위상을 약화하려는 다분히 의도된 인사라고 해야 할 것이다.<sup>184)</sup> 북한군 내에서 군사지휘관의 위상 강화가 예상되는 대목이다. 후에 살펴보겠지만 1995년 공군사령관 조명록의 총정치국장 임명 역시 이런 맥락에서 군사지휘관의 군내 위상이 높아지는 계기가 되었다.

허봉학의 총정치국장 임명과 함께 1962년 10월 군에서 군사지휘관의 역할을 보다 강조하는 소련 프룬제군사대학 출신의 김창봉이 민족보위상에 임명되었다. 이후 북한군 내 ‘전투력 강화’가 최우선 과제로 등장하였고 북한의 4대 군사노선을 비롯한 국방·경제 병진노선 등 ‘군사 우선주의’에 힘입어 군대 내 군사지휘관의 부대유일관리가 재강화되는 계기가 되었다.<sup>185)</sup>

특히, 당내 군사부문의 최고의사결정기구로서 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 ‘당군사위원회’가 설치되었다. 이 회의에서는 북한의 전 주민을 무장시킴으로써 방위력을 강화하고 북한을 난공불락의 요새로 만들며 북한군을 간부군대로 만드는 당의 방침을 강조하였다. 이에 따라 경제발전에 있어서 일부 제약을 받더라도 우선 국방력을 강화하지 않으면 안 된다는 방침을 결정한 것이었다.<sup>186)</sup> 결국 당군사위원회를 설치한 이유는 4대군사노선 등 국방력 강화를 추진하기 위해 당 차원에서 군사 기술적으로 전문적인 위원회의 필요성이 제기된 데 따른 것으로 보인다.

따라서 군사기술의 전문가들이라고 할 수 있는 군사지휘관의 역할이 강조되었다. 당군사위원회의 초대 구성 인원을 보면 석산(서철) 전 총정치국장 등을 제외하고는 군사전문가들인 군사지휘관 출신들로 구성되었

182) 조선로동당중앙위원회 편, 『당의 유일사상체계확립의 10대원칙』(1974), p.56.

183) 김일성, “병기공업을 더욱 발전시키기 위하여(전국병기공업부문 당열성자회의에서 한 연설, 1961년 5월 28일),” 『김일성저작집 15』(평양: 조선로동당출판사, 1981), pp.125~147.

184) 고재홍, 『김정일체제의 북한군연구』, pp.103~106.

185) 안찬일, 앞의 글, 앞의 책, p.37.

186) “당중앙위원회 제4기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 1962년 12월 16일.

다. 위원장 김일성, 위원 최현, 이영호, 김창봉, 최용진, 석산, 김광협 등이다.

이 당군사위원회의 조직은 지방의 시·도·군 당위원회에 군사위원회를 상설화하고 군사위원회의 부위원장은 현역 대좌급이 담당토록 하였다. 1961년 당규약 8장 68조는 지방당과의 관계에서 “조선인민군내 각급 당조직들은 지방당 조직들과 사업상 연계를 강화”하여야 하며 “필요한 경우에 해당 당위원회의 위원 또는 간부를 주둔지역의 도(직할시) 시(구역) 군당위원회의 위원 또는 후보위원으로 추천할 수 있다”<sup>187)</sup> 고 규정하고 있다. 군사사업에 있어 지역당위원회도 군내 당위원회에 지배하에 있게 되었다. 현실에서 북한군 내 당위원회에서 국방력 강화에 필요한 물품이나 자재가 요구될 경우 지역당위원회에서 이를 제공하는 통로가 되었다.

이렇듯 군내 당위원회제 도입은 군사지휘관의 위상이 높아지는 계기가 되었고 상대적으로 총정치국과 정치군관의 위상은 낮아지는 결과를 가져와 1960년대 후반 군사지휘관이 주도하는 대남 군사적 모험주의의 원인으로 작용했으며 총정치국과 정치군관의 지위와 역할을 강화하는 군내 ‘정치위원회’ 도입의 근원이 되었다고 평가할 수 있다.

## (2) 당위원회의 역할

당위원회제의 실시로 북한군 내에서 군사지휘관과 총정치국 정치부의 개별 통제가 현저하게 약화하였고 당조직에 의한 집체적 통제 역할이 강화되었다고 할 수 있다. 하지만 새로운 당위원회에서 과거와 달리 군사지휘관이 주도권을 장악해 감에 따라 북한군 내 고질적인 군사군관과 정

치군관들의 새로운 경쟁과 갈등을 일으키는 결과를 가져왔고 이것은 후에 군내 ‘정치위원회’를 도입하는 배경으로 작용하였다.

첫째, 당위원회제하에서 당위원회의 집체적 통제역할이 강화되었다.

김일성이 언급했던 대로 지난 기간 당의 통제에서 벗어나 있는 연대장급 이상의 간부들에 대해 비판하고 통제하지 못했지만<sup>188)</sup> 당위원회제의 도입으로 북한군 내 모든 정치·군사군관들에 대한 당위원회의 집체적 통제가 가능하게 되었다.

당은 문자 그대로 당원들이 뭉친 정치조직입니다. 그러므로 당적지도는 마땅히 집체적 지도로 되어야 하며, 집체적 지도라는 것은 도당위원장이나 군당위원장의 독단에 의해서가 아니라 당위원회 위원들의 집체적 협의에 의거하여 모든 사업을 지도하는 것을 말합니다.<sup>189)</sup>

그렇다고 당위원회 역할을 높이는 것이 결코 당위원장이나 위원들에게 세도를 쓰라는 것이 아니라고 강조하고 모든 사업을 집체적으로 토의하고 당위원장은 무엇을 하고 행정일군들은 무엇을 하며 위원들은 무엇을 한다는 것을 분공해 가지고 사업할 것을 강조하였다.<sup>190)</sup>

김일성은 1958년 3월 당중앙위원회 전원회의 이후 군내에서 군사지휘관의 유일관리제의 횡포가 거의 없어졌다고 하면서 사단장이나 군단장의 군대가 아니라 당위원회가 최고 조직이라고 강조했다.<sup>191)</sup> 군내 집

188) 김일성, “인민군내 당정치사업을 개선강화하기 위한 과업(조선로동당중앙위원회 전원회의에서 한 결론, 1958년 3월 8일),” 앞의 책, p.166.

189) 김일성, “조선로동당중앙위원회 3월 전원회의에서 한 결론(1954년 3월 21일),” 『김일성 저작집 8』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p.348.

190) 김일성, “평안남도 당단체들의 과업에 대하여(평안남도당위원회 전원회의에서 한 결론, 1960년 1월 7일),” 『김일성 저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p.17.

191) 김일성, “인민군내에서 정치사업을 강화할데 대하여(조선로동당인민군위원회 전원회의 확대회의에서 한 연설, 1960년 9월 8일),” 앞의 책, p.351. 김일성은 “군내에서 최고조직

187) “조선로동당 규약(1961년),” 앞의 책, 참고.

체적 통제의 필요성을 강조하였던 것이다. 이 언급은 군사지휘관에 의한 부대유일관리제를 겨냥한 것으로 보이지만 총정치국 정치부의 경우도 마찬가지로 정치부장의 사단, 정치부장의 군단이라는 것도 있을 수 없는 것을 의미했다. 과거 당위원회에서 세도를 부린 것은 당위원회를 장악한 정치부장과 정치부 조직지도원이었으며, 사단과 군단에서 군관들의 입당문제는 정치군관들의 추천이 있어야만 했으며 군사군관들이 승진을 하기 위해서는 정치군관들이 작성하는 '당생활평정서'가 결정적인 영향을 미칠 수밖에 없었다.<sup>192)</sup>

이렇게 총정치국에서 좌지우지 할 수 있는 군내 모든 사업의 결정권이 당위원회의 집체적 일원통제로 이루어지게 되었다. 그래서 북한군의 연합부대, 부대, 구분대를 막론하고 군사, 정치, 간부, 후방, 안전사업 등 모든 사업은 당위원회의 지도아래 다 당조직에서 토론하고 당조직에서 결정한 뒤 군사문제는 군사지휘관의 명령에 의해 정치문제는 정치지휘관의 명령에 의해 하달하고 다른 사업도 전부 같은 절차에 의해 처리하도록 했다. 따라서 북한군 내 이원조직체계하에서 상호 개별적으로 처리되어 왔던 군사와 정치업무는 물론 상호 중첩된 권한이나 업무, 갈등적인 문제들이 당위원회에서 처리되었으며 군사지휘관과 정치군관들 모두 당위원회에서 통제가 가능하게 되었다. 예를 들어 북한군 영화에서 군정 배합의 필요성의 사례로 정치전투훈련시 비상계획인 '잠복근무' 실행 여부에 대한 군사지휘관과 정치지도원이 협조하지 못하는 현실이 종종 거론된다.<sup>193)</sup> 중대장은 군사적 견지에서 '잠복근무'가 필요하다고 하는 반면 중대정치지도원은 '잠복근무'는 필요치 않고 대신 정치교육을 강조

함으로써 충돌이 발생하곤 한다. 당위원회제는 이 문제를 해결하는 하나의 수단으로 작용해 왔다.

군사지휘관과 정치지도원의 의견충돌이나 중첩된 권한에 대한 갈등이 심해질 경우 상급부대 당위원회제가 개최되어 시시비비를 가려서 해결하는 통로가 되었다. 당위원회 이전 북한군 내 군사지휘관과 정치지도원 간의 갈등은 둘다 피해를 보는 신소나 청원을 올려서 해결하거나 현실적으로 힘과 능력에 있는 쪽으로 결정이 나게 되어 부대마다 다를 수 있으며 어떤 결론이든 감정의 골이 깊어지는 결과를 가져왔던 문제이다. 당위원회제는 북한군 내 고질적인 갈등문제의 해결수단의 하나로서 제기되었지만 시간이 지남에 따라 갈등이 강도가 더 심해지는 부정적 결과를 가져오게 되었다.<sup>194)</sup>

둘째, 간부사업에 있어서 총정치국의 독단과 전횡을 차단하였다.

총정치국이 영향력을 행사한 군내 간부사업은 당위원회의 기본사업으로 되었으며 간부교양, 간부선발 배치, 간부처벌 등의 문제에 대하여 조직적 대책을 취하는 문제 등은 다 당위원회에서 토론한 다음에 실행토록 하였다. 개인의 독단으로 간부문제를 처리하는 것은 절대로 용허될수 없다고 강조하였다. 따라서 1958년경 개인의 독단에 대한 비난은 다분히 총정치국 정치군관들을 겨냥한 것이었다. 그동안 총정치국의 독단과 자의로 군사군관들에게 영향력을 미쳤던 간부사업은 당위원회에서 규정대로 다루어지게 됨으로서 총정치국의 간부사업에서의 영향력이 떨어지고 대신 당위원회를 장악한 군사지휘관과 군사군관들에 의해 간부사업이 주도되게 되는 결과를 가져왔기 때문이다. 그리고 이것은 또다시 군사지휘관들의 전횡으로 되었다.

은 당위원회입니다. 사단에서는 사단당위원회가 군단에서는 군단당위원회가 최고조직입니다. 사단장의 사단이나 군단장의 군단이라고 하는 것은 있을 수 없습니다."라고 강조했다.

192) 안찬일, 앞의 글, 앞의 책, pp.20~39.

193) 북한영화, <중대정치지도원>, 1996년작.

194) 김진무위, 앞의 책, pp.9~23.

세제, 군사지휘관을 통제하는 사회주의 군대의 특징인 연서권과 관련해서도 변화가 불가피하였다.

당위원회제의 실시이전 부대유일관리제와 총정치국의 마찰을 없애기 위해서 양자간의 권한을 구분지어 이중지휘제를 실시하였다 즉 군사작전에 관한 사항은 군지휘관 단독으로 결정케 하였고 당정치사업은 정치부지휘관의 개별적 결정에 의해 담당토록 하였다. 그러나 군내 군사사업과 당정치사업의 경계를 확실히 구분지을 수 없는 경우가 많았으며 군내 입당과 출당, 책벌, 군사지휘관의 감시기능을 수행하는 총정치국의 정치군관들은 군사지휘관의 유일관리제를 침해하였고 이들 간의 대립과 충돌이 북한군 내 지속되었다. 당위원회제는 이를 해소하기 위한 방편으로서 역할을 담당하였다. 당위원회제 실시 이후에 군내 모든 문제는 당위원회에서 토론하고 결정해서 군사사업은 사단장이나 군단장이 명령하고 당정치사업은 정치부지휘관이, 후방사업은 후방지휘관이 집행하도록 하였다. 따라서 김일성은 이전보다도 일이 더 잘되고 있다고 평가하였다. 이렇듯 당위원회의 집체적 통제의 실시는 총정치국과 군사지휘관의 부대유일관리의 독단과 독주를 방지하고 군내 집체적 통제의 확립을 가져왔다.

그러나 1960년대 말 소위 김창봉, 허봉학 등 군사지휘관 중심의 군사파들이 제거되고 당위원회를 총정치국 정치위원들이 장악하자 당위원회의 집체적 통제가 극단적인 정당성을 가지게 되었다. 부대장이 예하 부대에 가서 총이나 자동차를 옮겨놓으라고 해도 개인의 명령이라고 하면서 잘 집행하지 않는 현상까지 발생하는가 하면<sup>195)</sup> 심지어 민족보위상의 명령도 개인의 명령으로 집행 여부 문제가 제기될 정도로 당

위원회는 또다시 견제와 균형을 상실해 갔다.<sup>196)</sup>

195) 김일성, “인민군대의 당조직사업을 개선할데 대하여(조선인민군집단군, 군단정치부장들을 파견하면서 한 연설, 1969년 11월 7일),” 『김일성저작집 24』 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p.313.

196) 김일성, “현정세와 인민군대앞에 나서는 몇 가지 정치군사과업에 대하여(조선인민군대대장, 정치부대대장, 대대 사로청위원장대회에서한 결론, 1969년 10월 27일),” 『김일성저작집 24』 (평양: 조선로동당출판사, 1983), pp.284~285.



## IV

### 김정일 시기 군 통제

1. 후계 시기 정치위원의 통제
2. 비상시기 선군 통제

## 1. 후계 시기 정치위원의 통제

### 가. 당위원회에서 정치위원 통제로

#### (1) 정치위원 통제의 의미

북한군 내 ‘정치위원제’ 도입은 1969년 1월 북한군당 제4기 4차 전원회의 시 김일성의 결론 보고에서 북한군 사단과 연대에 당을 대표하는 ‘정치위원’을 파견한다고 결정함으로써 시작되었다. 북한군 전투수행의 핵심단위인 사단/여단과 연대에 ‘정치위원’을 배치하는 이유로서 모든 군사지휘관의 명령서는 군사간부 혼자서 싸인해서는 안되며 정치위원도 함께 연서해야 효력이 발생한다고 강조하였다.<sup>197)</sup>

북한군 창설 시기의 군사지휘관에 의한 ‘부대유일관리제’와 전쟁 중 총정치국과 당조직 건설에 의한 ‘이중지휘체계’, 그리고 군내 정치군사적 영도기관인 ‘당위원회제’ 하에서도 남아있던 군사지휘관의 고유한 군사명령에 대한 권한이 당에서 파견한 정치위원에 의해 효력이 결정되게 된 것이다. 더구나 북한군 내 총정치국 정치부 정치부장들이 있었으며 집체적 영도기관인 당위원회가 있었음에도 불구하고 새로이 정치위원제를 도입했다는 점이다. 이것이 1970년대 김일성유일사상체계를 구축하기 위한 것인지, 김정일 후계체제의 지지기반을 만들기 위한 것인지는 확실하지 않다.<sup>198)</sup> 오히려 정치위원제 도입은 지난 1960년대 이래 위상

197) “조선인민군당 제4기 4차 전원회의시 김일성 결론연설(1969. 1.6~1.14),” 중앙정보부 편, 앞의 책, p.334.

198) 현성일 박사는 1974년 4월 4일 당중앙위원회 정치국회의에서 발표한 “김일성 유일사상 체계확립의 10대원칙”은 이후 김정일 후계체제 구축을 위한 당권장악 수단으로 변질되었다고 본다. 현성일, 「북한 노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구」 한국외대 석



이 높아진 ‘군사지휘관에 대한 통제’를 강화하기 조치의 일환으로 볼 수 있다.

1950년대 중후반 북한주둔 중공군의 철수에 따른 군사공백을 상쇄시키기 위한 북한 징병제의 시행, 이후 당군사위원회의 신설과 4대군사노선 추진 등 경제성장을 희생하면서 국방력을 강화한 결과는 군사지휘관의 위상이 높아져 부대 당위원회를 장악하고 총정치국 정치일꾼들을 무시하였으며 급기야 극단적인 대남무력도발을 주도하는 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

1969년 1월 ‘인민군당’ 4기 4차 전원회의의 김일성 연설은 10여 년 전 군사지휘관과 부대 통제를 위해 도입한 집체적인 당위원회제가 군사지휘관을 통제하지 못했음을 보여주고 있다. 따라서 1969년 정치위원회제 도입은 군사지휘관과 부대 통제를 위해 ‘일원적인 통제기구’를 다시 내온 것이라고 할 수 있으며 군사지휘관이 아닌 ‘정치위원에 의한 부대유일관리’가 시작되었다는 신호탄이라는 의미를 가진다. 그런 의미에서 1969년의 정치위원회제는 기존 당위원회의 집체적 통제의 문제점을 해소하기 위해 다시 정치위원 중심의 개별적 통제로 전환한 것이며 기존 당위원회를 보장한다는 의미가 있는 것이라 할 수 있다.

## (2) 정치위원회제의 설치 과정

1969년 1월 ‘인민군당’ 4기 4차 전원회의 이후 당 비서국에서는 인선한 정치위원들을 집단군(군단), 사단과 여단, 연대의 정치부 조직부장으로 파견하였고<sup>199)</sup> 연대 정치부에 새로 ‘조직상급책임지도원’과 ‘선전상

급책임지도원’을 두고 그 밑에 기존의 지도원을 두도록 하였다. 정치위원이 없는 대대와 중대에는 기존과 마찬가지로 각각 ‘정치지도원’을 두었다. 이 시기에 정치위원을 일명 ‘정치비서’라고도 호칭했는데 당시 당 중앙위원회 비서국에 의해 북한군 내 각급 부대별로 ‘비서기관’이 구성되었고 ‘정치위원’을 비서국에서 파견했기 때문으로 보인다.

1970년대 구축된 북한군 내 ‘정치위원회’의 전체 설치 모습은 다음과 같다.

당중앙위원회 비서국을 최상위 기관으로 인민무력부<sup>200)</sup> (민족보위성 후신)에 비서국이 설치되었고, 집단군<sup>201)</sup>에는 비서처를, 1975년경 군단, 사단과 여단, 연대에는 당비서국에서 파견하는 정치위원을, 대대(구 분대), 중대급에는 정치지도원이 배치되었다.<sup>202)</sup> 특히 연대의 경우 기존 연대정치부 책임자인 정치부장이 ‘정치위원’을 겸직했으므로 기존의 연대 정치부는 정치위원 겸 정치부장, 조직상급책임지도원, 선전상급책임지도원, 조직지도원, 선전지도원, 지도원 등으로 구성되었다. 대대에는 기존과 마찬가지로 정치부조직은 없고 대대정치지도원 아래에 선전지도원, 청년동맹지도원을, 중대에는 중대정치지도원, 선전원 등으로 구성하였다. 일부 부대의 소대에 ‘정치지도원’을 두었다. 동시에 당비서국으로부터 군단과 사단/여단, 연대의 정치위원(정치비서)들에 의한 ‘비서지

사학위논문, 1999년, p.21.

199) 김일성, “인민군대의 당조직사업을 개선할데 대하여(조선인민군집단군, 군단정치부장들을 파견하면서 한 연설, 1969년 11월 7일)” 앞의 책, pp. 307~319.

200) 1972년 12월 제5기 내각구성시 민족보위성에서 인민무력부로 개칭하고 원래 정무원 산하에 있었으나 제7차 내각(1982년 4월~1986년 12월) 구성시 사회안전부, 국가보위부와 함께 당비서국 산하에 소속되었다가 1986년 12월 8차 내각시 중앙인민위원회 직속기관으로 이관되었다. 제9차 내각 구성시 1990년 5월 국방위원회 산하로 이전되었다. 이전된 이유는 1972년 헌법 103조 9항에서 중앙인민위원회는 “중요 군사간부를 임명 및 해임하며 장령군사칭호를 수여한다.”고 되어 있다. 즉 군사간부임명과 관련, 초창기에는 내각수상 김일성이, 1969년 이후 당비서국이, 1972년 중앙인민위원회가, 1992년 헌법 개정으로 주석에서 김정일 국방위원장으로 이동한 것이다.

201) 최광석 편, 앞의 책, p.684. 집단군은 군단 격으로 작전을 지휘통솔하기 위해 여러 개의 연합부대로 구성된 무력집단으로 1975년경 5개 집단군 중 전방에 3개 집단군, 후방의 2개 집단군을 4개 군단으로 개편하였다.

202) 극동문제연구소 편, 『북한전서』 중권, p.49.

휘계통'의 직보 체계도 마련되었고, 무력부 간부국을 총정치국 간부부로 이전시키는 등 각급 부대 정치부의 편제도 확대했다.<sup>203)</sup>

북한군 정치위원회 도입으로 북한군은 또다시 군사지휘관의 위상이 하락하고 총정치국과 당위원회의 역할이 강화되는 변화를 가져오게 되었다.

## 나. 정치위원회제의 실시배경

### (1) 기존 당위원회 통제의 문제

1958년 북한군 내 이중지휘제가 갖는 병폐를 해소하는 방편으로 제시된 집체적 일원통제기구인 당위원회는 1960년대 말에 제 기능을 상실한 것으로 보인다.

김일성은 군사지휘관 출신의 김창봉 민족보위상이 정치일꾼들을 무시하고 군내 정치사업을 못하게 하였으며 정치부가 자기 정치지휘 계통으로 보고도 못하게 하고 심지어 참모부의 군사지휘계통을 통해 보고하게 하는 등 범죄적 행동을 감행했다고 비판하였다.<sup>204)</sup> 이런 결과를 가져온 이유는 1958년 당위원회제 실시 초기에 당위원회 위원장은 정치군관 뿐 아니라 군사지휘관도 할 수 있다고 허용했던 김일성의 결정에 따른 영향이라고 할 수 있을 것이다. 당시 당위원회 장악에 유리한 당위원장을 과거 1950년대 당위원회처럼 총정치국 정치군관에게만 맡기지 않은 것은 총정치국 정치군관들이 부대를 장악하여 최종학, 김을규처럼 또다시 당의 지시를 거부하는 결과를 가져올 수도 있음을 고려했기 때문일 수 있다.

203) 최주환, “북한군부의 개혁개방에의 참여유도방안,” 통일정책연구소 편, 『북한조사연구』 제2권 1호, (서울: 통일정책연구소, 1998), p.78.

204) 중앙정보부 편, 앞의 글, 앞의 책, p.334.

따라서 군내 최고 영도기관으로서 당위원회의 실시는 군사지휘관과 정치부장간의 새로운 쟁탈전의 무대가 되었다. 군내 정치·군사 등 모든 사업을 결정하는 당위원회를 누가 장악하느냐에 따라 군내 정치군사사업의 주도권을 장악할 수 있기 때문이다.

1960년대를 거쳐 북한군 당위원회는 군사지휘관들에 의해 장악 주도되었다고 할 수 있다. 이를 입증한 것이 1969년 1월 ‘인민군당’ 4기4차 전원회의에서 김일성은 “인민군당 집행위원회는 송장과 같다”고 평가하고 김창봉 민보상을 비롯한 군사지휘관들의 군벌주의와 관료주의, 군민관계악화, 국가 예산의 탕진, 독판 등에 대하여 당조직이 아무런 대응을 하지 못했다고 비난한 것이다.<sup>205)</sup> 특히 김일성은 국가 예산의 30%에 육박하는 과도한 군사비 예산 때문에<sup>206)</sup> 경제개발 7개년계획(1961~67년)이 제때에 마무리되지 못했다고 회상하고<sup>207)</sup> 1970년 군사지휘관들이 국가예산을 흥청망청 탕진했기 때문에 정치위원회제를 내오게 되었다고 회상한 바 있었다. 따라서 1960년대 군내 당위원회의 중심업무는 군사지휘관의 필요에 따른 군사업무가 중심을 차지하게 된 것으로 보인다.

여기에 더해 1960년대 북한군 내 당위원회와 지방당과의 협력 확대는 군사지휘관들의 위상을 높이는 결과를 가져왔다. 1961년 제4차 당대회에서 채택된 당규약 8장 68조에서는 “조선인민군내 각급 당조직들은 지방당 조직들과 사업상 연계를 강화하여야 한다. 조선인민군내 각급 당

205) 위의 글, 위의 책, pp.329~330.

206) 국방력강화를 위한 4대 군사노선을 추진하기 위한 북한의 군사비는 1968년부터 1971년까지 30%를 웃돌았다. 이후 1972년부터 15%대로 급격히 하락하였다. 차두현, 『북한 당군관계의 변화과정-변화의 동인과 그 의미』, 연세대 박사학위논문, 2006, p.84.

207) 김일성, “모잠비끄해방전선위원장과 한 담화, (1975년3월5일),” 『김일성저작집 30』 (평양: 조선로동당출판사, 1985), pp.159~160. 김일성은 “우리는 인민생활을 높이는데 지장을 받으면서도 경공업부문에 투자하려던 자금을 무기를 생산하는데 돌렸습니다....(중략) 7개년계획기간에 국방건설에 추가적으로 큰 힘을 넣다보니 1961년에 시작하여 1967년에 끝내기로 되었던 7개년계획을 1970년에야 끝냈습니다.” 라고 강조했다.

위원회는 필요한 경우에 해당 당위원회 위원 또는 간부를 주둔지역의 도(직할시), 시(구역), 군 당위원회의 위원 또는 후보위원으로 추천할 수 있다”<sup>208)</sup>고 규정했다.

과거 군내 당조직과 지방당을 엄격하게 분리한 것과 대조적으로 북한 군내 당조직과 지방당과의 관계강화는 결국 군내 당조직이 요구하는 자재나 물품을 지방당에서 보장하는 결과를 가져오는 것이었다. 따라서 1958년 총정치국과 군사지휘관의 개별적 이중지휘의 문제점에 대한 대체 성격의 당위원회제는 오히려 군사지휘관의 부대유일관리제의 부활을 가져오게 만드는 원인이 되었고 이것은 또다시 개별적 통제기구인 ‘정치위원’와 당위원회 및 총정치국의 역할 강화라는 변화를 가져온 배경이었다고 평가할 수 있다.

## (2) 군사지휘관에 대한 통제 필요

1960년을 전후해 발생한 북한주둔 중공군의 철수와 미·소간의 쿠바 사건 등 새로운 대내외 정세변화는 군사지휘관의 부대 당위원회 장악을 유리하게 만들었고 군사지휘관의 위상을 강화하는 계기가 되었다.

1958년 말까지 예정된 중국인민지원군의 철수에 따른 군사력의 공백 문제와 그에 따른 대내 초모(징집)사업의 확대, 당군사위원회 설치와 4대 군사노선 추진 상황은 국방력 강화에 막대한 자금과 기술, 인력을 투입하게 되었다. 우선 1958년 말로 예정된 중국인민지원군의 철수에 따른 군사 공백을 메우기 위해서 1960년 초부터 “전국병기공업부문 당열성 자회의”에서 연설을 통해 자체무력 강화의 필요성이 강조되어 군수생산을 본격화하였다. 특히, 당내 군사 부문의 최고의사결정기구로서 1962

년 12월 당4기 5차 전원회의에서는 국방에서의 자위 필요성을 강조하고 ‘당군사위원회’를 신설하였다.<sup>209)</sup> 당군사위원회에 의해 경제발전이 있어 일부 제약을 받더라도 우선 국방력을 강화하지 않으면 안 된다는 방침이 결정되었다. 이는 군사기술 부문의 전문가인 군사지휘관들의 위상을 높이는 신호가 되었다.<sup>210)</sup> 그 조짐은 이미 1960년 허봉학 민보성 부상이 군사지휘관 출신으로는 처음으로 총정치국장에 임명되면서 나타났다. 1962년 10월에는 전투력 강화를 우선시하는 소련 프룬제군사학교 출신의 김창봉이 민보상에 임명되었고 1962년 당중앙위원회 군사위원회의 초대 구성 역시 석산 등을 제외하고는 군사전문가들인 군사지휘관 출신들로 구성되었다.

북한의 1차 경제개발 7개년계획(1961~1967년)을 3년간 연장하지 않을 수 없다고 실패를 자인한 1966년 10월 5일 제2차 당대표자 회의에서는 “당면한 정세를 감안하여 일부 경제계획을 수정해서라도 군사력을 강화”해야 한다고 강조하고 군사지휘관들의 당중앙위원회 정치위원회 진출이 두드러졌다. 선출된 당중앙위원회 정치위원 15명 중 군 간부로서 김광협, 김창봉, 최현, 리영호 등 4명과 후보위원으로 허봉학, 최광, 오진우가 선출됨으로써 군사지휘관 출신들이 대거 진입하게 되었다.<sup>211)</sup> 과거 1961년 4차 당대회시 당중앙위원회 정치위원 11명 중 군사지휘관출신은 민족보위상인 김광협 1명에 지나지 않았다.

209) “당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에 관한 보도.” 앞의 신문, 1962년 12월 16일. 이 회의에서는 “전체인민이 무장하여 우리 방위력을 철벽같이 강화하고 우리의 전 강토를 난공불락의 요새로 진지로 전변시킬 것”, “인민군대를 간부군대로 육성할 때 대한 당의 방침을 관철함으로써 인민군대열을 정치사상적으로 군사기술적으로 더욱 강화할 것”이 강조되었다.

210) 정치군관 출신들은 군사학교는 물론 사격훈련을 받지 않아도 정치군관으로 임명될 수 있었으며 설사 군사교육을 받는다 할지라도 기초적인 군사훈련에 불과한 소화기훈련 정도 이지 전문성을 요하는 군사작전이나 기술적인 수준이 아니었다. 엄밀히 말해 군사지휘관을 이해할 수 있는 군사지식을 모른 것이 정치군관의 소양에 더 부합한 것일 수 있다.

211) 안찬일, “북한군 정치기구에 대한 체계적 연구,” 앞의 책, p.37.

208) “조선로동당 규약” 앞의 책, pp.672~678. 1961년 9월 16일 북한의 제4차 당대회에서 채택된 개정규약 참고.

당 중앙권력을 장악한 군사지휘관들은 베트남전쟁과 국방력 강화의 필요성이라는 대내외 정세를 이용하여 공세적인 대남 무력도발을 통해 군사적 긴장을 극대화했다.<sup>212)</sup> 이러한 군사 정책을 둘러싸고 박금철과 이효순 등은 국민 생활이나 경제 건설을 희생하면서 군비 강화를 강행하는 것은 잘못되었다고 비판하는 등 북한군 지휘부인 김창봉, 허봉학, 최현, 최광 등과의 정치적 알력이 존재해왔다.<sup>213)</sup> 이 시기에 군사지휘관인 민보상 김창봉과 대남연락부장 허봉학 등은 1967년 달성하기로 한 경제개발계획 실패에도 불구하고 EC-130기 격추와 푸에블로호, 1.21청와대 습격 등으로 ‘영웅 칭호’를 받기까지 했다.<sup>214)</sup>

이러한 일련의 사건이 보여주는 것은 확실히 군사지휘관들이 북한군을 주도하고 있다는 것을 보여 준 것이었다. 1969년 김일성도 군사지휘관들이 “교만해질대도 교만해져서 창봉이를 비롯한 이 사람들은 당정책을 반대하고 시비해 나왔다.....(중략) 당을 무기력하게 만들었고 수정주의를 끌어들이고, 군벌주의를 시도했고, 가족주의를, 나중에는 당을 반대하여 결국은 반혁명준비를 했다고 결론지을 수 밖에 없다.”<sup>215)</sup>고 까지 비난하기에 이르렀다. 군사지휘관에 의해 당의 결정과 정치군관들은 무시당했으며 영창제도를 도입하고 병사들의 휴가를 정지시켰으며 정치지휘계통을 무력화시킬 정도로 군사지휘관의 위상이 증대되었다.

1958년 당위원제를 도입할 때 김일성이 총정치국이 ‘제멋대로’ 일했다고 비판했던 것처럼 1969년 정치위원제를 도입할 때 군사지휘관들이 제멋대로 했다고 비판한 것이다. 김정일도 이들 군벌관료주의자들의 죄

행으로서 당정치기구의 기능을 마비시키고 당의 영도를 약화시켰다고 비난하였다.<sup>216)</sup>

따라서 북한군 정치위원제 도입의 또 하나의 배경은 군사지휘관을 통제하기 위한 것으로 상대적으로 총정치국 정치군관들의 지위와 역할은 재상승하는 계기를 맞이하였다.

### (3) 과거의 군사위원 파견 경험

1969년 정치위원제 도입의 목적이 군사지휘관의 당적 통제를 강화하기 위한 일환이었기 때문에 과거 한국전쟁 시기의 ‘군사위원제’의 실시 경험이 주요하게 작용한 것으로 볼 수 있다.

김일성은 1960년대 후반 군내 정치위원제 도입에 대해 언급하면서 전시에 정치위원과 유사한 군사위원을 파견하였다고 말했다. “지난 조국해방전쟁 때에도 군대에는 정치위원제가 있어서 당대표인 정치위원이 수표하여야 사단장이나 군단장의 명령이 효과를 내군 하였습시다. 이렇게 하여 잘못된 것이란 하나도 없었을 뿐 아니라 오히려 일이 더 잘 되었습니다.”<sup>217)</sup>고 회상했다.

한국전쟁시기인 1950년 7월 김일성은 최고군사지도기구로서 ‘(공화국)군사위원회’<sup>218)</sup>을 신설하고 전선사령부와 각 군단 및 후방사령부에

216) 김정일, “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여(조선로동당중앙위원회 조직지도부 및 조선인민군 총정치국 일군들과 한 담화, 1969년 1월 19일), 앞의 책, p.416. 김정일은 “지난 기간 군벌관료주의자들이 저지른 죄행가운데서 가장 엄중한 것은 인민군대 안에서 당조직과 정치기관들의 기능을 마비시키고 인민군대에 대한 당의 영도를 약화시킨 것입니다.”라고 강조했다.

217) 김일성, “채취공업을 더욱 발전시킬 데 대하여(광산, 탄광 당위원장들과 지배인들앞에서 한 연설, 1962년 9월24일),” 앞의 책, p.407.

218) 공식 문서로서는 최고인민위원회 상임위원회 정령으로 발표(1950년 6월 26일)된 것이었으나 김일성 조차도 1950년 12월 21일 조선로동당 제3차 전원회의에서 당정치위원회가 군사위원회를 구성했다고 언급하였다.

212) 이민룡, 『국제위기와 한반도 위기관리』 (서울: 숙명안보학연구소, 2013), pp.75~89.

213) 최성, 『북한정치사: 김정일과 북한권력엘리트』 (서울: 풀빛, 1997), p.167.

214) 1960년대 말 북한 군부의 대남 군사적 모험주의가 경제실패 비난에 따른 군부의 성과를 보여주기 위한 것이었는지, 군사적 긴장을 통해 국방-경제 병진노선하 군사력 강화정책을 견지하려 한 것인지, 군부가 김정일 후계자의 지지를 받은 것인지 현재 확실치 않다.

215) “조선인민군 당 제4기 4차 전원회의 시 김일성 결론 연설(1969.1.6.~1.14),” 앞의 책, 참고

‘군사위원’<sup>219)</sup>을 파견하는 조치를 했다. 당과 정부의 전권대표들인 이들 ‘군사위원’들은 해당 부대의 당정치사업뿐 만 아니라 군사사업도 지도 통제하는 막강한 권한과 책임을 부여받았다.<sup>220)</sup> 군사위원의 지위나 임무에 대하여 1951년 2월 20일 당중앙위원회 정치위에서는 “군단 군사위원은 군단에 파견된 우리당과 공화국 정부의 대표자”이며 “조선인민군 최고사령관에 직속”되어 있고 “군단장의 제1보조자”로서, “군단 전체성원들의 직계상관”으로<sup>221)</sup> 정의하였다. 그리고 군단 관하 부대들에 하달되는 정치군사업무를 포함한 모든 명령서에 군단장과 군사위원이 공동으로 서명할 것을 지시하였다. 이들 군단에 파견된 군사위원의 권한은 군단장의 전투명령뿐 아니라 정치부군단장의 당정치사업에 대한 지휘권 이외에도 군 간부와 병사들의 화선입당 결정의 특권을 가지고 있었으며<sup>222)</sup> 더욱 중요한 것은 사단장이하 군사지휘관의 ‘해임 교체권’을 가지고 있었다는 점이다. 군사위원은 군내 정치군사업무를 포함한 모든 사업을 지도할 수 있는 권능을 가졌다. 그런 점에 군사위원은 1942년 이전 소련군에 존재했던 막강한 권한을 가진 ‘정치위원’과 동등한 것이었다.

다만, 정치위원이라고 부르지 않은 것은 형식적으로 소련군처럼 당중앙위원회 정치위원회에서 파견된 것이 아니라 ‘(공화국) 군사위원회’에서 파견되었으며 군사적 역할에 더 방점을 두었기 때문으로 볼 수 있다. 군사위원에게 군단장의 모든 명령서에 대한 연서권과 사단장 이하 간부

의 해임교체 권한의 부여는 김일성 최고사령관 자신의 군사적 명령이행 실태를 감시시키기 위한 것이었다. 후에 김한중과 최광 사단장 등이 군대 내 명령을 집행하지 않았다는 이유로 사단장직에서 직위해제 당했는데 이것은 전형적인 군사위원의 권한 행사였다고 할 수 있다. 즉, “군단장의 제1보조자”라는 군사위원의 지위는 명목적인 지위에 불과한 것이었고, 전시 군사지휘관의 감시 통제가 중요한 임무 중의 하나였다. 실제로 전쟁 시기 김일성 최고사령관의 명령 불이행이나 무시 사례는 빈번하게 발생하였고 당시 김일성이 파견된 군사위원들의 면면을 보면<sup>223)</sup> 그들의 임무가 군사작전을 위한 것이 아니라 김일성의 명령과 지시를 제대로 이행하는지 감시하는 것이었다는 것을 확인시켜준다.<sup>224)</sup>

## 다. 정치위원의 지위와 역할

### (1) 정치위원의 당적 지위

북한군 정치위원의 당적 지위와 관련, 김정일의 “부대 정치위원의 임무”와 김일성의 정치위원 관련 연설문에 따르면 정치위원은 당과 정부의 전권대표로서 당중앙위원회 비서국의 군내 파견 비서로서의 지위를 갖는다. 이들은 1966년에 신설한 당중앙위원회 비서국에 직속되어 있다고

219) 사회과학원역사연구소 편, 『조선전사 25』(평양: 사회과학원역사연구소, 1981), p.162~163. 전선사령부나 군단의 경우 군사위원 명칭이 붙여지고, 사단이하는 기존 문화부사단장, 문화부연대장의 명칭이었다.

220) 김일성, “인민군대내 당정치사업을 강화하기 위한 몇가지 과업에 대하여 (조선로동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론, 1952년 7월 7일),” 앞의 책, p.315.

221) 김일성은 “조선인민군 군단군사위원제를 내오며 인민군대내 당단체들과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여 (조선로동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론, 1951년 2월 20일),” 『김일성전집 13』(평양: 조선로동당출판사, 1995), pp.152~153.

222) 김일성, “인민군 군인들을 화선입당 시킬 데 대하여(조선인민군 전선사령부 군사위원에게 준 지시, 1950년 7월 13일),” 『김일성전집 12』(평양: 조선로동당출판사, 1995), pp.129~130.

223) 북한군 전선사령부 군사위원에 문화부상 김일, 제1군단 군사위원에 김재욱(농림성 부상 출신), 제2군단 군사위원 김찬(재정성 부상), 후방사령부 군사위원인 남일(교육성 부상)과 김열(당 조직국장), 공군 군사위원인 윤공홍(해방전 비행학교 수학) 등등이다.

224) 1951년 2월 군단군사위원의 재파견은 잔존하는 조선의용군 출신 부대의 재편과 만주지역에서 새로 편성된 김일성 최고사령관 직속 부대를 겨냥한 것으로 파악된다. 이들 군사위원은 1955년 군사위원회의 폐지와 함께 사실상 폐지된 것으로 보이며 군사위원이 지녔던 당정치사업과 군사지휘관의 감시역할은 총정치국 예하 정치부장들이 담당하게 되었던 것으로 평가된다.

할 수 있기 때문에 당중앙위원회 비서국의 지위에 따라 정치위원의 당적 지위가 보장되는 것이다.

당중앙위원회 비서국과 관련하여 1966년 10월 당중앙위원회 제4기 14차 전원회의 시 집체적 토의를 강조하는 기존 ‘위원회제’와 달리 개별 책임성을 강조하는 ‘비서제’를 신설했다. 기존과 비교해 당중앙위원회 비서국의 총비서는 기존의 당중앙위원회 위원장이고 각기 특정 부문을 담당하는 비서들은 당중앙위원회 정치위원을 겸하고 있다. 비서들의 책임영역별로 정치사상담당비서, 선전선동담당비서, 대남사업담당비서 등 10여 개 부문으로 나뉘어 각각 구체적인 계획 수립과 집행을 지도한다. 지방의 당위원회에서는 책임비서 및 비서라고 한다. 따라서 비서국은 명확한 책임 영역을 가진 개별 비서들이 총비서인 김일성을 보좌하는 기구이며<sup>225)</sup> 당규약 3장 26조에 규정된 바와 같이<sup>226)</sup> 당중앙위원회의 실무집행기관이자 최고정책입법기관이나 다름없는 것이었다. 비서국의 중요한 기능은 당중앙위원회 정치위의 정책결정을 집행 감독하는 것이고 모든 당원의 신상과 경력 등 인적 관리를 담당하는 것이다.

그래서 모든 당원의 신상과 경력을 파악하고 있는 당비서국이 북한군의 정치·군사군관들을 관리토록 하였다. 1969년 1월 당 제4기 4차회의에서 김일성은 군사간부는 당비서국에서 장악하고 군 정치간부는 당조직지도부에서 장악토록 지시하였으며 북한군은 당비서국의 여러 개의 직속기관 중 하나로 귀속되었다.<sup>227)</sup> 그래서 북한군은 당비서국의 군사작전 및 교육선전담당비서의 지도하에 있는데 1977년 비서국 내 군사작전 담당비서는 오진우 무력부장 겸 총정치국장이고, 교육선전담당비서는

한익수 전 총정치국장이었다. 따라서 당중앙위원회 비서국에서 인선하여 군단(1975년 집단군의 개칭) 사단, 여단, 연대에 파견되는 정치위원들의 당적 권한은 해당 부대의 당위원장이나 총정치국 정치부장과 비교할 수 없이 큰 것이었다. 정치위원들은 부대의 모든 사업을 조정 감독하고 책임을 지지만 정치부장은 정치부사업에만 책임을 갖고 당위원회위원장 역시 당위원회 사업에만 책임을 갖는다.

해당 부대 정치부장이나 당위원장이 당중앙위원회 비서국 조직지도부의 지도하에 있는<sup>228)</sup> 군내 당의 대표 혹은 대리인이라면 정치위원은 당중앙위원회 비서국에 의해 “당이 군대를 영도하는” 원칙을 보장하는 ‘당의 전권대표’들이라고 할 수 있다. 실제로 김정일의 후계자지명 후인 1976년 군대 정치사업을 강화하기 위해 정치위원으로 파견된 당간부들의 면면은 당비서국의 부부장급 혹은 시도 당책임비서급들이었다. 대표적으로 김국태, 김기남, 계응태가 3개월 정도 군단정치위원으로 파견되었으며<sup>229)</sup> 1972년 함북도당 책임비서 리동춘이 2군단 정치위원으로, 1975년 당 군사부의 책임지도원이 총정치국 부국장으로 임명되었으며 1974년 황남 도당책임비서였던 이봉원은 1976년 제2집단군 군사위원으로 파견되었다가 1980년 10월 당조직지도부 군사담당 부부장을 맡았으며 1986년에는 총정치국 조직부총국장에 임명되었다.<sup>230)</sup> 또 지역 군당책임비서가 해당 지역의 여단 혹은 연대의 정치위원으로 임명되는 경우도 흔했다고 한다.

그래서 북한군 군단, 사단, 연대에 파견된 정치위원들의 지위는 기존의 집체적 정치군사영도기구인 각급 부대 당위원회를 대체하는 개별적인 정치군사 영도기구로서 지위를 갖는다고 할 수 있다.

225) 극동문제연구소 편, 『북한전서 상권』, pp.122~123.

226) “조선로동당 규약(1980년),” 제3장 26조에서는 실질적인 정책수립과 행정을 수행하는 곳으로 비서국은 “필요시 당 인사 및 당면문제 등 당내 문제를 토의, 결정하며 그 결정의 집행을 조직지도”하는 기구로서 정의되었다.

227) 극동문제연구소 편, 『북한전서 중권』, p.48.

228) 중앙정보부 편, 앞의 글, 앞의 책, p.241.

229) 정창현, 『결에서 본 김정일』 (서울: 토지, 1999), p.231.

230) 이항구, 『김정일과 그의 참모들』 (서울: 신태양사, 1995), p.211.

## (2) 정치위원의 군내 지위

‘정치위원’이라는 호칭은 과거 군사지휘관보다 한 계급 아래에 위치하면서 군사지휘관의 업무를 보좌하는 지위의 정치부지휘관이 아니며 해당 부대의 당위원회 집행기관인 정치부와 정치부장의 지위 이상인 것이다. 더욱이 정치위원들은 공식적으로 해당 부대의 군사지휘관과 같은 계급의, 동급의 지위를 갖지만 현실적으로 그 권능은 군사지휘관 이상이다. 1972년경 김정일은 부대정치위원의 지위와 임무에 대해서 “부대장의 제1대리인”으로서 “당위원회의 책임비서로서”, “당적, 정치적 책임자로서”로서 규정하고 부대의 모든 문제를 부대장과 함께 책임지는 포괄적 권한과 임무를 수행한다고 표현했다.<sup>231)</sup>

과거 한국전쟁 시기 김일성이 군단에 정치위원으로 파견하였다는 ‘군사위원’의 지위 역시 군단장의 제1보조자이었다. 그러나 이러한 정치위원의 공식적 지위는 현실적으로 의미가 없는 것이었다. 해당 부대 군사지휘관의 모든 명령서 즉 고유한 군사업무의 작전 및 지휘에 관한 명령이 효력을 발휘하기 위해서는 정치위원의 연서가 필요하다는 것은 결국 정치위원이 군사지휘관보다 상위에 위치해 있다는 것을 의미하기 때문이다. 더욱이 1969년 1월 ‘인민군당’ 4기 4차전원회의시 규정한 정치위원의 임무는 더욱 광범위한 권능을 가진 것이었다. ▲ 당 정책 실현, ▲ 군벌주의 조성 방지 ▲ 제반 군내사업 감시·감독, ▲ 군사지휘관의 명령 및 계획 비준 서명 등이다.<sup>232)</sup> 그 외에도 정치위원들은 군사간부들의 보직, 조동, 승진, 제대, 휴가 등의 처리와 부대 내 병사와 군관들의 입당보증인이며 당정치사상교

육의 대책수립 및 집행을 담당하고 있다. 이것은 정치위원이 기존의 집체적 정치군사영도기관이었던 당위원회의 권한을 대체하는 것이며 군사지휘관의 고유 영역인 군사명령 뿐 아니라 군내 당정치사업의 집행자였던 정치부 등 모든 사업을 동시에 감독 지휘하는 권한인 것이다. 이는 정치위원에 의한 부대유일관리제와 다를 바 없다. 따라서 정치위원은 군내 정치부장이나 당위원장뿐 아니라 해당 부대의 군사지휘관보다 상위의 지위에 있는 ‘총지휘자’ 혹은 ‘총감독자’라고 할 수 있을 것이다.

이어 정치위원제하에서 기존의 대대, 중대의 정치위원들이라고 할 수 있는 ‘정치지도원’들의 지위와 권능도 상승했다. 대대, 중대 정치지도원들의 계급도 군사지휘관과 동일계급으로 변하고 정치위원처럼 대대장, 중대장의 군사업무를 조정통제하는 한편 중대원들의 정치사상교육을 담당하는 지위를 갖게 되었다.<sup>233)</sup>

정치위원과 함께 총정치국 정치부도 여전히 당위원회의 집행기관으로서 지위는 변화가 없지만, 총정치국이 당중앙위원회 직속 기관으로 되었으며 총정치국 정치부의 편제가 확대되었으며, 당위원회의 승인이 아니라 당중앙위원회 비서국에 당정치사업 지도서를 제출하여 승인을 거쳐 당정치사업을 집행하게 됨으로써 군내 당정치사업에서 총정치국의 주도권을 되찾게 되었다.<sup>234)</sup>

## (3) 군사지휘관에 대한 통제역할

정치위원은 부대의 군사사업뿐 아니라 당정치사업, 후방사업, 보위사업 등 모든 사업에 대해 조정감독권을 가지고 있었다. 이는 정치위원에 의한 부대유일관리를 의미한다고 할 수 있다. 특히, 군사지휘관의 통제

231) 김정일, “부대정치위원의 임무(1972년 10월 17일),” 『김정일선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp.461~466.

232) 김정일이 1972년에 규정한 부대정치위원의 임무는 1. 당의 정책실현을 위한 정치사업 2. 김일성 유일사상체계확립 3. 제반 군사업무의 감시 4. 정치 및 당사업의 조정, 감독 5. 명령, 계획에 대한 비준, 6. 군부내 파벌형성방지 등으로 유일사상체계 확립이 강조되어 있다.

233) 최주환, “북한군부의 개혁개방에의 참여유도방안,” 앞의 책, p.78.

234) “조선인민군당 제4기 4차 전원회의시 김일성 결론연설(1969.1.6.~1.14),” 앞의 책, p.335.

와 관련하여 군사지휘관의 고유 업무라고 할 수 있는 군사작전 및 부대 지휘와 관련한 모든 명령서는 정치위원의 연서가 있어야만 효력을 발생토록 하였다.

김일성은 “군사행동에 관한 명령은 민족보위상, 총참모장, 총정치국장이 련명수표하여 내려보낼 수 있습니다. 사단에서도 (사단장, 정치위원, 사단참모장) 역시 중요한 명령은 이렇게 하여야 합니다.”<sup>235)</sup>라고 언급했듯이 부대에서 제기되는 크고 중요한 문제들은 반드시 당위원회에서 토의한 다음 부대장, 정치위원, 참모장 3인이 서명하여 집행토록 하였다. 그리고 당위원회가 개최되기 어려운 군사훈련 시, 비상시의 경우, 군사지휘관과 정치위원은 반드시 함께 생활하면서 부대의 모든 군사명령에 대해서 군사지휘관과 정치위원이 함께 서명해야 효력이 발생토록 하여 군사지휘관을 통제하였다.

또한 간부사업과 관련해서도 1969년 1월 이후 민족보위성의 행정국(간부국)을 총정치국의 간부부로 이전시켜 그동안 군사 및 행정군관들에 대한 군사지휘관의 추천권을 무력화시키고 “군사간부는 당비서국에서 장악하고 군정치간부는 당조직지도부에서 장악”토록 지시함으로써 북한군의 정치군사군관들을 모두 노동당에 종속시켰다.<sup>236)</sup> 더구나 정치위원 통제에 더해 당위원회제의 집체적 통제가 강화되자 군사지휘관들의 독자적 명령 권한이 무시되어 군사지휘관의 불만이 커졌다.

상급 부대장이 아래 단위 부대에 내려가 총이나 자동차를 옮겨 놓으라고 해도 개인의 명령이라고 하면서 잘 집행하지 않는 현상까지 있었으며 심지어 일부는 “민족보위상이 무기를 깨끗이 거둘 데 대하여 명령하는

것을 개인의 명령”이 아닌가 하여 집행에 의문을 달기도 하였다.<sup>237)</sup> 이와 같이 북한군대 내 정치위원제 도입으로 지휘체계의 혼란과 집체적 결정의 우선주의가 팽배하게 되었다.

그래서 김일성은 “부대장이 제멋대로 부대를 이동시키거나 사람을 망탕 떼려고 할 때에는 그렇게 하지 못하게 막아야 하겠지만 행정사업이나 일상적인 사업에 대하여서는 직접 명령할 수 있도록 당일군들이 보장해주고 도와주어야” 한다고 지시할 정도로 정치위원제하에서 군사지휘관은 종속적이었다.

#### (4) 부대 통제 역할

첫째, 당위원회 및 정치부의 통제역할이 강화되었다.

1969년 11월 집단군(전방)과 군단(후방) 정치부의 조직부장을 당비서국에서 파견하여 당위원회의 위상을 강화하고 당원군관들의 당조직생활지도를 통제하였으며 정치위원의 관리감독에 의해 당위원회제가 보다 강화되었다. 과거 군단장, 사단장이 위원장으로 있어서 만족했었던 당위원회는 정치위원이 책임비서가 되어 당위원회의 소집권, 결정권 그리고 집행권을 행사했다. 김일성은 “당위원회는 과거에는 다룰 수 없었던 전투정치훈련문제, 전투임무수행문제, 구률문제, 사상교양사업과 같은 당면한 문제를 바로 설정하고 토의할 것을 주문” 하는 등 부대내 당위원회의 역할을 강화시켰다. 회의 개최도 정기적으로 하도록 하였다. 총정치국 정치부의 역할도 강화되었다. 총정치국 정치부는 해당 부대 당위원회의 집행기관이지만 당비서국의 직속기관이 됨으로서 정치위원의 관리감독하에 정치부의 당정치사업을 주도하게 되었다. 당사업과 관련한 주요

235) 김일성, “현정세와 인민군대앞에 나서는 몇가지 정치군사과업에 대하여(조선인민군대 대장, 정치부대대장, 대대사로청위원장대회에서 한 결론, 1969년 10월 27일),” 앞의 책, pp. 259~285.

236) 중앙정보부 편, 앞의 책, p.241.

237) 김일성, 위의 글, 앞의 책, p.285.



문제는 여전히 당위원회에서 다루지만 주로 훈련계획, 전투준비, 후방사업, 기타 부대 긴급과제 등 실무적인 군사행정문제는 해당 부대 정치부에서 다루도록 하였다.

둘째, 정치군관에 의한 상벌 및 인사 통제가 주도되었다.

그동안 부대 내 개별적으로 이루어진 각종 인사, 표창, 칭호 수여 등 인사 관련 사안은 1970년 무력부에 당비서국을, 군단, 사단에 당비서처를 설치하여 집체적 논의를 통해 처리토록 했다. 1969년 민족보위성의 간부국이 총정치국으로 이전됨으로써 각급 부대 정치군관들이 추천권을 행사하였고 군사군관들의 동향에 대한 '당생활평정서'를 작성하는 권한을 가진 총정치국 정치부가 부대장과 군사행정군관들에 대한 인사권에 영향력을 가지게 되었다. 하전사의 경우에도 입당 추천뿐 아니라 군관학교, 하사관학교를 가기 위해서는 정치군관의 입학추천서가 필요했다. 또한 하급군관의 기율규정 위반시 군사지휘관이 처벌을 내릴 경우 지휘관 처벌인 주의, 경고, 노동 및 순번외 근무, 엄중경고, 외출금지 이상의 징계에 대해서는 정치부와 보위부의 동의를 얻어야 했다. 따라서 군사지휘관의 징계는 사실상 정치부가 결정권을 가지고 있다고 해도 과언이 아니다.<sup>238)</sup> 또한 일선부대 정치부 선전지도원들이 주관하는 정치교육에 참여하지 않을 경우 지위 고하를 막론하고 처벌을 상신할 수 있는 권한이 유일사상체계 10대 원칙에 의해 주어졌다.<sup>239)</sup> 이렇듯 부대내 정치군관들의 권한이 증대하자 군관과 병사들은 군사지휘관보다 정치군관의 지휘를 더 따르게 되었다.

정치위원제의 실시와 함께 1974년 9월 김정일 후계체제 구축이 본격

화되자 군사지휘관의 지위와 역할은 더욱 약화되고 군사에 문외한인 정치위원과 정치군관의 위상이 높아져 북한군은 총정치국의 군대로 변모해 가게 되었다. 그 결과 군사지휘관의 불만이 높아지고 북한군의 '전투력 강화'를 강조하는 '군사 우선' 주장이 오극렬 총참모장을 중심으로 제기되는 결과를 가져왔다. 그리고 1990년 중반 고난의 행군기 이후 군사지휘관의 위상이 높아지는 선군정치가 나타나는 배경으로 작용했다고 할 수 있다.

## 2. 비상시기 선군 통제

### 가. 정치위원에서 선군 통제로

#### (1) 정치위원제의 변화

1969년 북한군 내 군벌 조성을 방지하고 군사지휘관에 대한 통제를 위해 설치된 정치위원제하에서 군사지휘관들의 위상은 급격히 하락하였다.

당비서국에서 북한군에 파견한 정치위원들인 김기남, 김국태 등 부부장들과 도·시·군당위원장들의 면면은 군사작전이나 부대 지휘의 경험과 동떨어진 문외한들이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 군사지휘관들은 고유한 군사업무인 전투명령서 조차도 효력이 발생하기 위해서는 정치위원의 승인과 서명을 받아야 했다. 더구나 부대 내 정치군관들이 군내 입당 추천은 물론 군사군관들의 승진, 승급, 처벌, 군사학교 입학, 휴가 등에 영향력을 행사하고 군사지휘관들의 명령이 구두·개인 명령이라는 이유로 무시되는 경향이 증대하자 군사지휘관들이 독자적으로 할 수 있는 것은 아무것도 없다고 불만을 토로하기도 하였다. 이와 같은 북한

238) 북한군 '군사처벌'에는 지휘관 처벌이외에 동지심판회(하전사대상 공개처벌), 명예심판(군관처벌, 비공개) 군사재판(군단이상에 설치된 검찰소에서 진행) 등이 있다. 정치처벌에는 경고, 엄중경고, 권한정치 및 감하, 출당 및 출맹 등이 있다. 안찬일, "북한인민군의 조직관리방식과 군부엘리트," 『북한연구』 3권 2호, (통권 8호), 1992 여름호, pp.184~185.

239) 『당의 유일사상체계확립의 10대원칙』(평양: 조선로동당중앙위원회, 1974년 4월 14일), p36.

군 군사지휘관의 위상하락은 곧 군사예산의 삭감으로 나타났다. 김일성은 1960년대 중후반 국가예산의 30%에 달하는 군사비 때문에 경제개발 7개년계획이 실패하고 북한군 내에는 군벌이 조성되는 계기가 되었다고 평가하였다. 정치위원제가 실시되고 1970년대 중반까지 군사예산은 16%대로 감소했다.<sup>240)</sup>

1970년대 정치위원에 의한 부대유일관리가 확고해지자 김일성은 군 정배합 즉 군사지휘관과 정치위원의 상호협력의 중요성을 자주 지적하였다. 김일성은 군사지휘관은 아버지, 정치위원은 어머니 혹은 지휘관은 형님, 정치위원은 만누이로 비유하며<sup>241)</sup> 상호보완적 역할을 강조했다. 그러나 그 이상의 문제해결을 위한 조치는 없었으며 북한군 내 ‘정치 우선’에 의한 통제에는 변함이 없었다.

변화의 조짐은 1974년경 ‘유일사상체계확립’ 시도에서 비롯된 것으로 보인다. 당과 행정업무, 당과 군사업무가 분리되는 현상이 나타나기 시작한 것이었다. 이미 1972년 북한 헌법에서 기존 당중앙위원회 정치국의 정치행정지도 권한이 국가주석에게 귀속되게 되었고<sup>242)</sup> 1974년 유일사상체계확립 10대원칙은 노동당에 대한 수령의 1인 지배를 정당화한 것이었다. 행정기관들은 당으로부터 일정 정도 자율성을 갖도록 제도화되었다.<sup>243)</sup> 특히 지방당위원회 책임비서가 겸임했던 지방인민위원장을

당에서 분리시켰다.<sup>244)</sup>

북한군과 관련해서는 1975년 말 김일성의 전시 단일 지휘기구였던 최고사령관이 상설화되면서 시작되었다.<sup>245)</sup> 이것이 김일성 유일지도체계를 확립하기 위한 것인지 김정일 후계체제를 확립하기 위한 것인지는 확실치 않다. 다만, 그동안 최고사령관이 행했던 명령을 보면 전시·비상시기에 있어 예외적으로 당으로부터 자율성을 갖고 있는 것으로 이해되고 있다. 공교롭게도 1976년 판문점에서 시작된 한반도의 군사적 위기 시 최고사령관의 정전협정유지 관리업무를 당으로부터 독립시킨 것으로 보였으며 당으로부터 일정 정도 자율성을 갖는 최고사령관에 의한 비상사태작전명령체계가 북한군 내에 구축되었다.<sup>246)</sup> 동시에 김정일 후계체제가 공식화되고 안정기에 접어들면서 김정일에 의한 당과 군의 분리 현상이 두드러지기 시작했다.

후계자 김정일은 당비서국의 정치위원 혹은 당위원회를 통한 당적 통제 이외에 북한군의 집체적 최고 지휘기구인 당중앙군사위를 중심으로 최고사령관의 명령체계 이외에 자신의 직접적인 단일 군사지휘체통을 구축하고자 한 것이다.<sup>247)</sup> 김정일이 1991년 12월 24일 당중앙위원회 6기 19차 전원회의에서 최고사령관으로 추대되었지만 최고사령관이 당중앙군사위원회에서 미리 내정되는 것을 고려하면 김정일의 당중앙군사위원으로서 후계출발은 자신의 단일 지휘체계를 수립하고 김일성의 최고사령관을 물려받기 위한 포석이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 기존 북한군 내 정치와 군사의 영도기관으로서 정치위원제의 약화는 불가피하게 되었다.

240) 이달희, “북한 공식발표 국방비의 진실계입,” 국방연구원 편, 『국방정책연구』 2005년 겨울호, p.145.

241) 김일성, “인민군대를 강화하자(1973년 10월 11일),” 『김일성저작집 28』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p.522. ; 김일성, “인민군대 중대정치지도원들의 임무에 대하여,” 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.263.

242) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법-1972년 12월 27일, 최고인민회의 제5기 1차회의서 개정」(<<http://nk.chosun.com/law/print.html?law-id=53>>) 북한 헌법 제91조에서는 “조선민주주의인민공화국 주석은 중앙인민위원회를 직접지도한다.”

243) 고재홍, 『김정일체제의 북한군연구』, p.220. 1980년대 당중앙위원회 정치국과 중앙인민회의의 행정분리가 제도화시켰다.

244) 이종석, “북한체제의 변화전망과 그에 따른 국가위기관리 대책,” 『한국안전보장논총』 제24집, (서울: 국가안전보장회의, 1997), p.223.

245) 정성장, 『북한군 최고사령관의 위상과 역할 연구』 (서울: 세종연구소, 2015) 참조. 최고사령관의 상설화와 김정일의 후계체제 구축과 어떤 상관성이 있는지는 현재로서 확실치 않다.

246) 고재홍, 『북한군 최고사령관의 위상연구』, pp.57~82.

247) 『위대한수령 김정일동지의 불멸의 혁명업적 9 : 주체형의 혁명무력건설』 (평양: 조선로동당출판사, 1998) p.431.

## (2) 선군 통제의 의미 : 친 군사지휘관 통제

‘선군 통제’는 시기적으로 김일성이 사망한 1994년 7월 이후 김정일 최고사령관의 비상 통치 시기 와 1998년 9월부터 2010년 9월 당 제3차 대표자회 개최 시기까지 국방위원장 통치 시기를 의미한다. 그 시기 ‘선군 통제’의 내용은 매우 다양한 해석에도 불구하고<sup>248)</sup> 과거 ‘정치 우선’의 정치위원제와 상반된 ‘친 군사지휘관’ 경향을 중심으로 한 전통적인 이중지휘제로의 변화를 의미한다.

1994년 7월 김일성 사망이후 일정기간은 제도적 차원에서 전시 특수 기구인 최고사령관의 단일지휘만이 정상적으로 작동하는 비상통치 시기였다. 국가주석과 총비서가 공식적으로 존재하지 않는 가운데 “전당, 전민, 전군이 무조건 복종해야 하는 최고사령관의 명령”만이 북한을 통치했던 것이다.<sup>249)</sup> 이후 1997년 10월 김정일이 당총비서로 추대되었지만 김정일은 당총비서라기보다는 1998년 9월 헌법을 개정하여 국방위원회의 권능을 높인 국방위원장의 이름으로 북한을 통치했다. 국가 최고군사 행정기구로서 국방위원장 역시 김정일이 1996년 12월 김일성대학창립 50주년 비밀연설에서 언급했던 것처럼 “행정기관이 당으로부터 일정 정도 자율성을 갖도록 제도화” 되었기 때문에<sup>250)</sup> 당의 지도기능이 정상적으로 기능하지 않은 상태에서는 당의 위임 혹은 당으로부터의 일정 정도 자율성을 갖는 통치기구라고 할 수 있다.

따라서 군사적으로 최고지휘기구인 최고사령관과 국가적으로 최고지도기구인 국방위원장의 통치 시기 둘 다 당이 정상적으로 기능하지 않

는 상태에서 당으로부터 일정 정도 자율성을 갖는 것을 특징으로 하고 있으며 북한군에 대해서는 ‘친 군사지휘관’ 경향을 통한 ‘군사 우선’의 통제를 특징으로 하고 있다.

과거 정치위원제 아래에서는 생각할 수 없었던 군사지휘관의 사기와 위상을 높이는 ‘친 군사지휘관’ 조치들이 취해졌다. 대표적으로 군사지휘관의 ‘전투명령서’에 정치위원이 관여할 수 없는 고유권한을 회복시켰으며, 대규모 승진승급을 빈번하게 단행함으로써 수적으로 많은 군사군관들에게 승진혜택을 부여했으며, 최고사령관의 군부대 현지도 시 당의 의미를 약화시켰고, 군사지휘관과 정치위원의 계급에 다시 차이를 두었으며, 총정치국장에는 군사지휘관을 이해할 수 있는 군사지휘관출신을 임명하였고, 당관료 출신의 정치위원 임명이 없었으며, 오히려 군간부들을 당부부장 임명했으며, 북한군 정치군관의 세도를 고려해서 군정간부회의를 따로 열었으며, 북한군 군사지휘체계에 당의 관여를 최소화하였으며, 군사 주요기념일을 명절로 지정했고, 군대가 원하는 자재와 물품에 대해 무조건 민간에서 지원하도록 하였으며, 여단급 군사지휘관의 인사사업을 군단에서 자체로 할 수 있게 하였다. 당간부사업에서 군미필자는 제외시켰다. 이것은 과거 정치위원제 아래와는 상반된 것들이었다.

그런 의미에서 북한군에 대한 ‘선군 통제’라는 것은 과거 ‘정치 우선’의 정치위원 통제와는 상반된 친 군사지휘관 통제라는 특징을 갖는다.

## (3) 선군 통제의 의미 : 전통적 이중지휘제

1975년 말 상설화된 최고사령관의 유일적 명령체계는 기존의 정치위원이 영향력을 행사할 수 없는 새로운 군사지휘관의 지휘체통이 생긴 것을 의미한다.

한국전쟁 시기 신설된 북한군 최고사령관은 평시 당의 집체적 지도와

248) 선군정치의 등장배경과 다양한 의미에 대해서는 김용현, “북한의 선군정치와 체제군사화에 관한연구,” 통일부 편, 『북한 및 통일관련 논문집』(서울: 통일부, 2001), pp.63~98.

249) 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』(서울: 월간조선사, 2001), pp.88~91.

250) “김정일 1996년 12월 김일성 창립 50돌기념 비밀연설,” 조선일보사 편, 『월간조선』 1997년 4월호, pp.306~317.

는 별도로 신속한 결정이 요구되는 전시상황에서의 단일적 지도기구의 특수지휘기구라고 할 수 있다. 단지 정규무력최고군사지휘관의 의미를 넘어 북한의 일체 무력에 대한 지휘통솔권자라고 할 수 있다. “전당, 전군, 전민이 복종해야 하는” 최고사령관의 비상사태작전명령 등 유일적 명령체계는 군내 정치위원이 개입할 여지가 없으며 집행할 의무밖에 없다고 할 수 있다.<sup>251)</sup>

따라서 북한군의 정치·군사에 대한 일원적 통제라 할 수 있는 정치위원제하에서 그리고 당위원회의 집체적 지도에 따라 북한군 내 군사, 당 정치, 후방, 보위 등 모든 사업이 진행되고 있음에도 불구하고 군사지휘관의 고유한 군사업무인 작전명령과 지휘계통에서 제한된 자율성을 갖는 이중지휘제로 변모되었다는 것을 의미한다.

1979년 김일성은 정치위원제 및 당위원회의 통제 아래일지라도 전시나 비상시의 경우 부대 지휘는 군사지휘관의 단독 명령에 의해 통솔될 수 있음을 강조하였다.<sup>252)</sup> 물론 전시뿐 아니라 당위원회를 개최하기 어렵거나, 군사훈련 기간에도 군사지휘관과 정치위원은 항상 함께 행동하며 군사지휘관의 전투명령 발동 시 정치위원이 연서함으로써 군사지휘관의 명령이 효력을 갖는다. 문제는 선군 통제 시기 이런 경우 정치위원의 연서는 형식적인 것에 불과하게 되었다는 것을 의미한다. 더욱이 최고사령관의 명령이 갖는 절대성으로 인해 과거 군사지휘관이 정치위원제 아래에서는 생각할 수 없었던 군사지휘관의 ‘전투명령서’와 관련하여 정치위원으로부터 자율성을 가지게 되었다는 것이다. 군사지휘관의 독

자적 판단에 따른 ‘전투명령서’ 발동 시 반당 반혁명적 요소가 없다면 정치위원일지라도 거부할 수 없는 절대성을 갖게 되었다는 의미이다.<sup>253)</sup>

따라서 그동안 정치위원에 의한 ‘부대유일관리’는 특정 군사부문에서 군사지휘관의 자율성을 인정하는 전통적인 이중지휘제로 변모되었다. 이렇게 정치위원 및 당위원회에 의한 개별적·집체적 일원통제에서 친군사지휘관 경향과 전통적인 이중지휘제를 특징으로 하는 선군 통제로의 변화에는 1975년 이래 최고사령관의 유일적 명령지휘체계의 일반화와 김정일 후계자의 북한군 군사지휘관에 대한 단독지휘체계의 구축이 배경이 되었다고 볼 수 있다.

## 나. 선군 통제의 배경

### (1) 최고사령관의 상설화

한국전쟁 직후 설치된 전시 단일 지휘기구인 최고사령관은 국가와 북한군을 대표하며 북한 내 모든 군사기재와 가용 병력을 단일 지휘할 수 있는 초법적 지위를 가진 전시 특별기구라고 할 수 있다.<sup>254)</sup>

북한은 한국전쟁이 끝난 후 정전협정의 유지 임무를 가진 일방 당사자로서 최고사령관과 최고사령부를 존속시켜왔으나 그 활동은 매우 제한적이었다. 최고사령부의 경우 1956년 2월 25일 자 『로동신문』에서 소련군의 38주년 창군기념식을 맞이해 기념보고회가 ‘조선인민군 최고사령부’에서 개최되었다는 기사를 끝으로 공개언급이 없었다. 2년 남짓 지난

251) 김인옥, 앞의 책, pp.140~144.

252) 김일성, “사회주의 경제건설의 높은 단계의 요구에 맞게 수송사업을 빨리 발전시킬 데 대하여 (조선로동당중앙위원회 제5기 18차 전원회의에서 한 결론, 1979년 6월 15일.” 『김일성 저작집 34』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p.235. 김일성은 “평시의 경우 해당부대 당위원회의 집체적 지도에 의해 통솔되나 전시의 경우에는 불가피하게 당위원회가 아닌 군사지휘관의 개인적 판단에 따른 단독 명령에 의해 군대가 통솔됩니다.”라고 언급하였다.

253) 북한영화, <그는 대좌였다.>, 2000년작.

254) 고재홍, “한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계연구,” 경남대학교북한대학원 편, 『현대북한연구』 (서울: 한울, 2005), pp.7~38.

1958년 8월 9일 북한은 전시체제로부터 평시체제로 전환함으로써 ‘최고사령부’를 해체하고 민족보위성이 정상기능을 발휘하게 되어 민족보위상 명령 제1호가 1959년 2월 8일 발표되기도 하였다.<sup>255)</sup> 이후 1976년 8월 20일 자 『로동신문』에서 ‘조선인민군 최고사령부 보도’가 실리기까지 약 20여 년간 『로동신문』에서 최고사령부에 대한 보도가 사라졌다. 최고사령관 역시 1955년 5월 1일 자 최고사령관 명령을 끝으로 1968년 2월 8일과 9월 9일에는 단지 최고사령관 ‘호칭’이 김일성에게 사용되었을 뿐이었다.<sup>256)</sup>

그러나 1975년 11월 19일 김일성정치대학과 강건종합군관학교 창립 30돌에 즈음하여 최고사령관의 정치와 군사를 포함하는 유일적 명령 지휘체계인 “최고사령관의 명령”이 30여 년 만에 등장한 것이었다. 이후 1976년 8월 20일 판문점 미루나무사건을 계기로 “인민군 전체부대들과 로농적위대, 붉은 청년근위대 전체대원들에게 전투태세에 들어갈 데” 대한 최고사령관 비상사태 관련 작전명령을 발동하였다.<sup>257)</sup> 따라서 1975년 말 최고사령관과 최고사령부가 상설화된 것으로 보인다. 상설이유는 확실하지 않지만<sup>258)</sup> 1976년 판문점 미루나무사건을 계기로 최고사령관의 비상사태 작전명령이 처음으로 현실화함으로써 북한군 내 비상사태 관련 작전명령지휘체계가 형성되는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 김일성은 비상시의 경우 군사지휘관의 단독명령에 의해 부대가 통솔된다고 강조하게 되었다.

더욱이 비상시 최고사령관의 북한군에 대한 군사명령체계는 유일적이

다. 북한군의 정치위원과 당위원회의 강력한 통제하에 있던 북한군 군사지휘관의 작전 및 지휘명령이 비상시의 경우에 자율성을 가질 수 있다는 점을 분명히 한 것이었다. 다시 말해 1970년 이래 모든 군사지휘관의 작전명령은 정치위원의 승인과 연서가 있어야 효력을 발생했지만, 전시 혹은 비상시의 경우 예외를 인정한 것이었다. 이것은 정치위원 중심의 통제 속에서 비록 제한된 것이지만 군사지휘관만의 고유한 작전명령체계가 재형성되었음을 의미하는 것이다.

또한 최고사령관이 가진 군사적 권능 역시 활성화되었다. 비상시기 최고사령관은 인민무력성을 인민무력부로 개칭하는 등 중요 군사기구 신설 및 폐지 권한을 행사하며<sup>259)</sup> 중요 군사간부의 임면과 군사칭호 수여에 대해서도 비상시 최고사령관은 부사단장급 이상의 군사간부 보직을 직접 할 수 있으며<sup>260)</sup> 군사칭호도 차수급까지 단독명령으로 임명할 수 있다.<sup>261)</sup> 또한 나라의 전시상태를 선포·해제<sup>262)</sup>하고 최고사령관은 대외적으로 국가를 대표하며<sup>263)</sup> 북한 내 일체의 무력을 지휘 통솔한다.

최고사령관이 상설화된 이후 북한군은 당 조직비서의 지시를 수용하지 않을 수 있지만, 최고사령관의 명령은 거부할 수 없었다. 실례로 당 조직비서 당시 김정일이 군 고위간부인 오진우에게 자동차를 선물하려

259) 6.25전쟁 시기 북한 군사부서의 신설과 폐지가 최고사령관의 권한이었으며 1995년 5월 24일 판문점대표부 조직을 신설할 것을 명령하였다.

260) 6·25 전쟁 시기, 당의 위임에 의해 최고사령관은 북한군 부사단장급 이상 군사간부들을 당의 비준없이 직접 임명할 수 있는 획기적인 권한을 부여받았다. 김일성, “조선민주주의인민공화국 군사위원회 10차 회의에서 한 결론(1950년 7월 17일)”, 『김일성전집 12』, p.149.

261) 1997년 4월 13일 김일철, 전재선 등 4명의 대장을 최고사령관의 단독으로 차수로 승진시키는 명령을 하달하였다.

262) “전시사업세칙”, 『경향신문』 2005년 1월 5일; 『전시사업세칙을 내용에 대하여』(2004년 4월 7일).

263) 6·25전쟁기 최고사령관은 전시 당과 공화국 정부, 그리고 자신의 이름으로 전시 신년사를 비롯, 5.1절, 2.8창군절, 8.15해방절 기념사 혹은 외국축하문을 최고사령관 명의로 발송함으로써 대내외적으로 ‘공화국’을 대표하였다. 『김일성전집』 12권~15권의 ‘제목’ 참조.

255) “부록”, 북한연구소 편, 『북한군사론』(서울: 북한연구소, 1975), p.552.

256) 정성장, 『북한군 최고사령관의 위상과 역할연구』, pp.23~26.

257) 비상사태 작전명령과 관련해서는 고재홍, “북한군의 평시비상시 지휘체계연구”, 통일정책연구 편, 『통일정책연구』 14권 2호, (서울: 통일연구원, 2005), pp.129~152.

258) 대외적 이유로 미국과 베트남간의 평화협정에 영향을 받은 것으로 보인다. 정전협정의 평화협정으로 전환하기 위해 정전협정의 당사자인 최고사령관의 상설화가 요구된 것으로 보인다.

고 하자 극구 사양했는데 김정일은 정 싫다고 하면 “최고사령관의 명령으로 내려 먹이겠다”고 한 것으로 보아<sup>264)</sup> 최고사령관의 명령은 북한군에 대해 절대적이었다. 이처럼 최고사령관의 명령은 당으로부터 일정 정도 자율성을 가진 지휘체계를 구축하고 있다.

따라서 정치위원 통제하에서 군사지휘관의 고유한 군사명령에서 제한된 자율성을 갖는 군사지휘계통과 정치지휘관의 당정치지휘계통이 또 다시 별개로 분리되는 이중지휘제가 시작된 계기가 된 것이며 이는 평시 군사지휘관의 ‘전투명령’ 발동 시 정치위원도 거부할 수 없도록 한 ‘선군 통제’의 배경이 되었다고 할 수 있다.

## (2) 김정일 후계자의 단일 군사지휘체계 구축

김정일은 1980년 제6차 당대회를 통해 공식 후계자로 등장한 이후 당 비서국의 정치위원 혹은 당위원회를 통한 군사지휘관의 통제 이외에 후계자로서 당중앙군사위원회를 중심으로 군사지휘관에 대한 직접적인 군사지휘계통을 구축하려 하였다.

1982년 6월 개최된 당중앙군사위원회는 김정일이 기존의 당적 지도에 더해 군사행정적으로 북한군을 지도·지휘하게 되는 중요한 회의였다. 이 회의에서는 “인민군대의 모든 군사사업에 대한 경애하는 김정일동지의 유일적 령군체계를 확립”할 필요성을 강조하였으며 김일성 역시 김정일이 당적뿐 아니라 군사적으로도 북한군을 지도해야 한다고 강조하였다.<sup>265)</sup> 또한 북한군의 모든 군사사업을 김정일에게 집중시켜 김정일의

결론에 의해 처리해 나가는 사업체계를 수립하는데 필요한 조치를 취했다. 당중앙위원회에 김정일이 모든 군사사업을 장악지도할 수 있도록 해당 부서로서 당조직생활지도부를 새로 설치하고 군대의 사업체계뿐 아니라 보고체계도 새롭게 규정함으로써 북한군 전체에 김정일의 명령지휘체계를 수립하였다.<sup>266)</sup>

당중앙군사위원회는 1980년 제6차 당대회에서 채택한 당규약 27조에 “우리나라의 군대를 지휘한다.”고 정규무력에 대한 무력통솔권을 부여하였다. 김정일은 김일성 최고사령관에 의한 유일적 명령체계가 존재하고 있었기 때문에 당중앙군사위원회를 통해 자신의 개별적인 단일 지휘체계를 만들었다고 할 수 있을 것이다. 기존의 정치위원제도나 당위원회제도를 통해서 당적으로 군대를 통제할 수 있었음에도 불구하고 군사지휘관에 대한 자신의 군사명령체계를 만든 것은 김정일이 당을 통한 군사지휘체계보다는 직접적인 자신의 군사지휘체계를 더 신뢰했다는 것을 의미한다.

김정일의 북한군에 대한 단일 지휘체계가 1991년 김정일이 최고사령관으로 추대되기 전 비공식적으로 확립된 이후 특징적인 측면은 당중앙위원회와 북한군의 분리가 가속화되었다는 점이다. 집체적 최고군사정책결정기구인 ‘당중앙위원회 군사위원회’가 ‘당중앙군사위원회’로 명칭이 바뀌게 되었다.<sup>267)</sup> 정성장은 “당중앙군사위는 이제 당중앙위원회에 소속된 하나의 위원회가 아니라 군사 분야에서 당중앙위원회와 동등한 위상을 갖는 상대적으로 독립적인 권력기관으로 간주되기 시작”<sup>268)</sup>한 것

264) 『위대한수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 9 : 주체형의 혁명무력건설』 (평양 : 조선로동당출판사, 1998), p.431 김정일이 “인민군대를 비롯한 전반적 혁명무력에 대한 군사행정적 령도를 실현하는 정연한 체계가 서게” 되었다고 강조했다.

267) 『로동신문』, 1982년 11월 24일, 동년 1982년 11월 14일자 『로동신문』에서는 전날 개최된 조선인민군 포병대회를 보도하면서 김정일의 직책은 “조선로동당 정치국상무위원이며, 당중앙군사위원회 위원이며, 당중앙위원회 비서”로 소개했다.

268) 정성장, 『중국과 북한의 당중앙군사위원회 비교연구』 (서울: 세종연구소, 2011), p.31.

264) “제 68화 노투사의 흐느낌,” 계명성 저, 『위대한 혁명이 이야기 100편』 (2004).

265) 『위대한수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 20 : 혁명위업계승문제의 빛나는 해결』 (평양 : 조선로동당출판사, 2000), pp.263~264. 김일성은 “지금 당중앙위원회 김정일 동지가 군대를 당적으로 지도하고 있는데 군사적으로도 직접 지도하여야 한다고 하시면서 한나라의 지도자가 군대를 직접 지도하는 것은 당연한 일”이라고 언급하였다.

으로 평가하였다. 특히 당중앙군사위원회에서 군대예산을 추가 결정할 경우 다른 기관들은 당중앙군사위원회가 요구하는대로 자금과 자재를 대주어야만 할 정도로 영향력 있는 기구로 변신하였다.<sup>269)</sup> 결국 김정일은 1991년 공식적으로 최고사령관에 임명되기 훨씬 이전부터 당중앙군사위원회를 중심으로 북한군을 실질적으로 지도·지휘하는 체계를 마련한 것이었다.

이 시기에 보인 북한군 내의 변화시도는 김일성 사망 후 친 군사지휘관 경향을 띤 ‘선군 통제’의 모습 일부분이 되었다.

1985년 이래 북한 소련 공군대학 출신으로 총참모장에 오른 오극렬은 2년 동안 약 700여 명에 달하는 군 지휘관을 선진적인 소련군사학교에 유학시켰으며<sup>270)</sup> 그의 논문 「인민군대내 전투준비완성에서 정치부장의 역할(1987년)」에서는 군사지휘관을 통제하는 정치부 정치군관들의 폐해를 지적하고 ‘부대 전투력 강화’를 최우선시한 것으로 알려졌다.<sup>271)</sup> 1987년 오극렬 무력부장이 교통사고 치료차 동유럽으로 간 사이 무력부장 겸 총정치국장까지 대리하던 오극렬 총참모장은 총참모부 정치부를 총참모부 직속부대의 하급 간부만을 담당하는 부서로 격하시켰으며, 정치부 사무실도 무력부 청사 구역에서 평양시 외곽으로 이전시키고 군단, 사단, 연대의 정치부서도 축소했으며, 당 마크가 새겨진 정치군관의 신분증을 폐기하고 무력부 마크가 새겨진 군사군관의 신분증과 같이 했다.<sup>272)</sup> 또한 모든 군인들의 정치상학 노트는 물론 필기도구까지 없

애도록 명령했다.<sup>273)</sup>

김정일의 암묵적 목인 하에 이루어진 것으로 보이는 북한군 정치군관의 지위와 역할을 약화시키는 시도는 1988년 오진우 무력부장과 이봉원 총정치국 부국장 등과 갈등을 일으키고 결국 김일성 수령의 조정으로 오극렬 등이 밀려나 혁명화교육을 받는 수모를 당했다.<sup>274)</sup> 그 후 북한군은 이봉원 총정치국 부국장을 중심으로 한 정치군관출신들에 의해 좌지우지 되었다.<sup>275)</sup>

김정일의 단일 군사지휘체계의 구축이후 나타난 김정일의 친 군사지휘관 경향은 기존의 정치위원 통제와 차별화된 변화를 상징적으로 보여주는 것이었고 따라서 김일성 사망 후 ‘선군 통제’의 배경이 되었다고 할 수 있다.

## 다. 선군 통제의 지위와 역할

선군 통제는 ‘친 군사지휘관’ 경향을 띠고 군사지휘관의 군사지휘계통에 제한된 자율성을 부여해 줌으로써 군사지휘관의 위상을 높여 주었다. 군사지휘관의 제한된 자율성이 존재하는 전통적인 이원조직 및 이중지휘제로 다시 변모한 것이다.

273) 안찬일, “북한군의 정치기구에 관한 체계론적 연구,” 위의 책, p.53.

274) 1988년 3월 오극렬 총참모장은 민방위부장 겸 작전부장으로, 장성우 경찰국장은 사회안전부 정치국장으로 좌천했고, 김영춘 작전국장은 강등당해 하급부대로 조동됐으며 전연수 참모정치부장과 리동춘 부총참모장은 제대시켜으며 리남선 보위국장은 직위해제 당하는 등 40여 명의 군관들이 철직 및 제대되었다. 최주환, “실록 조선인민군2-인민군의 끝없는 파벌싸움”, 『월간 WIN』 1996년 7월호, p.177 ; 김현식, 『다큐멘터리 김정일』 (서울: 천지미디어, 1997), pp.200~208.

275) 당시 당 군사부장 김두남이 밀려나고 정치군관 출신의 이하일이 임명되었다.

269) 전 노동당비서 황장엽은 “일반적으로 국가예산에서 군사예산이 50:50정도 차지한다고 하지만 군대에서 필요할 때에는 당중앙군사위원회에서 결정하면 다른 예산집행을 다 중단하고, 군대가 요구하는 대로 자금과 자재를 대주기로 되어 있기 때문에 군사예산에는 특별한 제한이 없다.” 고 언급한 바 있다. (www.nkd.or.kr)

270) 동아일보사 편, 『신동아』, 2006년 3월, pp.120~137.

271) 북한문제조사연구소 편, 『북한 주요인물록』(1997.6), p.113.

272) 이항구, 앞의 책, pp.198~219.

### (1) 당의 지위와 역할

1994년 김일성의 사망이후 선군통치의 시기에 당의 역할과 기능이 제도적 차원에서 전반적으로 약화되었다. 대표적으로 ‘당규약’이 기능을 상실했다.

원래 북한은 노동당이 우월적 지위를 갖는 당-국가체제라고 할 수 있다. 따라서 당조직의 운영과 당원의 의무와 권리를 규정하고 있는 ‘당규약’은 헌법보다 상위에 있다. 그런데도 선군 통치 시기에 5년마다 열리는 당대회도 1993년 12월 당 제6기 21차 회의 이후 공개적으로 소집된 바 없었다. 1994년 7월 김일성 사망 직후 당중앙위원회 비상정치국 회의가 열린 것으로 알려졌지만 정책 결정의 의미보다는 김일성 사망 관련 회의에 불과하였다.<sup>276)</sup> 그 이후 당정치국 회의가 공식적으로 개최된 사실이 알려진바 없으며 당비서국 회의도 열리지 않은 것으로 보인다. 또한 1997년 10월 당 총비서 선출권을 가진 당중앙위원회 전원회의가 열려 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회가 공동추대 형식을 통해 총비서를 선출한 비정상적인 절차라고 할 수 있다.<sup>277)</sup>

비록 비상시기에 비상적인 절차에 따른 당의 내부규정이 있을 수 있지만 1994년 김일성 사망이후 당규약은 무력화되었다고 할 수 있다. 그 이유는 당시 전반적으로 당의 정상적 통치기능이 마비되었던 것으로 보인다. 1996년 12월 김일성대학 창립 50돌 기념연설에서 김정일은 당간부보다 군대 내 정치일군의 우월함을 강조하고 당의 기능이 정상적으로 작

동하지 못하고 있다고 비난하였다.<sup>278)</sup> 그래서 김정일은 당 총비서에 추대된 이후에도 당을 기반으로 한 통치기구를 복원 정비하려 하기보다는 최고사령관에 의한 통치를 지속했으며 1998년 9월 이후에는 헌법 개정을 통해 국가의 최고군사지도기구로서 국방위원장 통치체제를 구축하였다. 비록 개정헌법 11조에서는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다.”고<sup>279)</sup> 규정하고 있지만, 당의 영도는 과거 집체적 형태의 당회의를 통한 결정이 아니라 총비서 김정일의 결정에 대한 당 실무부서의 집행을 의미한다.

북한을 군사적으로 지휘하는 최고사령관 통치와 북한을 국가적으로 책임지고 있는 국방위원장 통치의 공통적 특징은 집체적 의미의 당의 관여로부터 일정 정도 자율성을 갖는 통치라는데 있다.<sup>280)</sup>

국방위원장 중심의 통치체제가 구축되면서 당의 위상 저하는 대표적으로 당중앙군사위원회의 역할 축소에서 나타난다.<sup>281)</sup> 김정일은 1998년 국방위원장체제로 전환한 이후 당중앙군사위원회의 무력통솔권과 북한군의 검열권 등을 국방위원장과 국방위원회에 이전하고 전시대비 전략업무와 기본적인 검열만을 담당하는 것으로 그 기능과 역할을 축소시킨 것으로 보인다.<sup>282)</sup> 당중앙군사위원회의 지시문건인 전시사업세칙(2004) 내용에서도 국방위원회의 역할에 비교한다면 당중앙군사위원회의 역할은 미미한 것이었다.<sup>283)</sup> 당중앙위원회 조직지도부의 군에 대한 검열권도 국방위원회 검열단에서 하도록 하였다. 이렇듯 북한에서 정치·군사기구

278) “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문,” 앞의 책, pp.306~317.

279) “북한헌법(1998년 9월)” 참고.

280) 1997년 4월 13일 최고사령관의 전재선 등 북한군 차수 승진 명령 이후 차수급 이상 승진은 국방위원회와 당중앙군사위의 공동결정으로 이루어졌다.

281) 정영태, 「북한의 국방위원장 통치체제의 특성과 정책전망」 (서울: 통일연구원, 2000) 참고.

282) “조선로동당 규약(1980년),” 제3장 27조.

283) 『전시사업세칙을 내용에 대하여』, 2004년 4월 7일.

276) “평양방송(2000년 2월 25일),” 『연합뉴스』, 2000년 2월 25일.

277) “조선로동당 규약(1980년),” 제3장 24조 참고.



의 위상은 최고지도자의 선호에 따라 가변적이다.<sup>284)</sup>

이렇게 선군통치 시작과 관련해 당의 지위와 역할이 약화된 이유로 1990년대의 북한의 대외적 위협에 대처하기 위한 비상 통치의 일환으로 파악하고 있는데<sup>285)</sup> 그보다는 김정일 스스로 당의 기능이나 역할을 중시하지 않는 개인적 선호가 자리 잡고 있었던 것으로 볼 수 있다. 김정일은 후계자 시절부터 ‘집단’ 가치보다는 ‘개별’ 가치를 선호하고 ‘친 군사지휘관’ 경향을 띠어왔다. 이는 역으로 ‘집단적 가치’를 추구하는 당의 지위와 역할의 하락을 가져왔다고 볼 수 있다. 예를 들어 1979년 10월 28일 김일성의 북한군 사로청일꾼대회 연설과 김정일의 1979년 9월 10일 당중앙위원회 조직지도부 책임일군회의 연설에서 특이한 점은 김일성이 당중앙군사위원회 명령 다음에 최고사령관 명령을 언급했지만 김정일은 반대로 최고사령관 명령을 먼저 언급하고 그다음에 당중앙군사위원회 명령을 언급하였다는 점이다. 이는 김정일이 집체적 당 지휘기구보다 개별적 지휘기구를 더 중시하고 있다는 심리적 표현이라고 할 수 있다.<sup>286)</sup> 또한 김정일이 1980년대 발기한 ‘숨은 영웅찾기’나 1982년 ‘김혁·오중흡동지파라배우기운동’ 등은 개별 인물의 자질에 초점을 맞춘 것이다.<sup>287)</sup>

선군 통제의 시기에 있어서 당의 지위와 역할의 하락은 상대적으로 북

한군 군사지휘관 및 정치위원의 지위와 역할의 변화를 수반했다.

## (2) 군사지휘관의 지위와 역할

1970년대 초 정치위원제시기의 정치위원은 공식적으로는 군사지휘관의 제1보조자라고 규정했지만 실제적으로는 정치위원에 의한 부대유일 관리가 이루어졌다고 해도 과언이 아니었다.

군사지휘관은 정치위원의 지휘를 받는 정치부장처럼 정치위원의 지휘를 받는 일개 부서의 책임자에 지나지 않는 지위로 하락하였다. 부대의 모든 사업은 정치위원과 상의해야 했으며 정치위원의 승인을 얻어야만 했다. 반면 선군 통제 시기에는 정치위원의 힘의 원천인 당비서국 회의나 ‘인민군당위원회’가 공식적으로 개최된 바 없으며 군대사업은 ‘당위원회 집행위원회’에 의해 실무적으로 다루어져 온 것으로 보인다. 1980년대의 당규약은 제한적이었고 최고사령관의 유일명령체계가 북한군의 정치군사관계에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다

최고사령관은 전시 특수지위로서 당으로부터 일정 정도 자율성을 갖는 것이었다. 실제로 최고사령관의 1984년 2월 1일 한미연합군의 틴스 피릿훈련에 대응한 ‘전투동원태세명령’과 1993년 3월 8일의 ‘준전시상태선포 명령’은 당정치국의 결정이전에 신속한 조치가 필요하다고 판단할 경우 최고사령관은 독자적인 결정으로 비상사태 작전명령을 발동하였으며 사후승인을 받은 사례가 있었다.<sup>288)</sup> 따라서 최고사령관은 일정 정도 당의 집체적 지도에서 벗어나 있는 단일 지휘기구로서 제도화된 것이라고 볼 수 있다.

288) 고재홍, 『최고사령관의 위상연구』, pp.76~77.

284) 총비서의 거수기 역할로 전락한 당중앙위원회의 위상이나 1998년 이래 당중앙군사위의 권한과 기능의 상당부분이 국방위원장과 국방위원회에 귀속되어 당중앙군사위의 위상이 약화된 것이 좋은 사례이다.

285) 한호석은 선군정치의 배경으로 1990년대 북한이 제국주의의 공세에 포위되어 있는 피포위 위식에 근거한 것으로 파악하고 있다. 한호석, “최근 북조선의 정세관과 정세대응에 관한 담론분석-1997년 상반기 『로동신문』 분석을 중심으로,” <<http://www.onekorea.org/research/t18.html>>, pp.2~4

286) 정성장, 『북한군 최고사령관 위상과 역할연구』 (2015), p.29.

287) 개별 영웅과 관련, 한국전쟁 시기 개별 훈장이 남발하자 집단주의를 훼손한다하여 집단적인 ‘모범중대운동’으로 전환하였으며 ‘오중흡7연대칭호쟁취운동’과 같이 집단운동 등으로 대체되었다. 집단주의 운동은 북한군 총정치국이 판정을 주도함으로써 부대 통제를 위한 수단인 된 것이다.

군에 대한 최고사령관의 유일적 명령 역시 절대성을 갖는 것이었다.<sup>289)</sup> 그래서 최고사령관의 명령은 북한군의 누구를 막론하고 이행해야 하는 ‘군법’과 같은 것으로 정치위원과 당위원회는 더 이상 정치군사의 영도기관이 아니라 최고사령관의 집행기관으로 전락하게 되었다.

선군 통제 시기 군사지휘관과 정치위원은 과거 군내 정치·군사의 영도 기관이었던 당위원회처럼 정치와 군사업무를 담당하는 이중지휘체로 변모된 것이었다. 즉 집체적 정치군사영도기관인 당위원회를 대체한 정치위원제의 변화가 불가피했다.

1994년부터 2010년 제3차 당대표자회가 개최되기까지 최고사령관과 국방위원장에 의해 행해진 북한군에 대한 ‘선군 통제’는 북한군 군사지휘관에 대한 당의 관여를 최소화하고 군사지휘관의 사기와 위상을 높여 주는 ‘친 군사지휘관’ 경향을 특징으로 한다.

① 1990년대 초까지 북한군 사단장의 과반수는 대좌급이었는데 1992년 4월 23일 524명의 대규모 승진을 통해 모두 소장급으로 올려주었으며, 매년 2~3회 승진 인사의 횟수를 늘림으로써 숫자상 많은 군사지휘관에게 유리하게 했으며, 같았던 군사지휘관과 정치지휘관의 계급은 다시 차별화되어 작전국장장과 전방군단장들을 대장으로 승진시킴으로써 군단 정치위원과 2계급의 차이를 보여왔다.<sup>290)</sup>

② 북한군의 군사지휘체계는 당의 관여를 최대한 줄이는 방향에서 단순화되었다. 알려진 바에 의하면 선군 통제 시기 김정일과 당조직지도부 군사담당 제1부부장 이외 당의 어떤 조직도 북한군에 간섭할 수 없도록 체계를 단순화하여 기존 군사작전 및 지휘분야에서 당의 입김을 제거했다. 과거 총참모부 작전국 2처(최고사령부처)에서 작성된 군사계획이나

전투정치훈련이 총정치국→ 무력부→ 최고사령관 겸 국방위원장 순으로 보고되었던 것과 달리 총참모부 작전국과 총정치국, 무력부간 합의를 거쳐 김정일 국방위원장에게 보고되도록 했다.<sup>291)</sup>

③ 군사지휘관의 ‘전투명령서’에 정치위원이 관여할 수 없는 고유권한을 회복시켰다. 북한군 군사지휘관의 모든 군사명령은 정치위원의 승인과 연서를 통해 효력을 발생토록 한 것이 지난 ‘정치위원 통제의 핵심’이었다. 선군 통제 시기에서도 군사지휘관은 모든 문제를 정치위원과 상의하게 되어 있다. 그러나 군사지휘관이 최종적으로 결심하여 ‘전투명령’을 발동할 경우 정치위원은 이에 따라야만 했던 것으로 보인다.<sup>292)</sup> 즉 군사지휘관은 예전처럼 반당·반혁명의 경우가 아니라면 군사업무에서 일정 정도 자율성을 되찾은 것이었다.

④ 북한군 중대장대회의 경우 김일성 시기에는 “당중앙위원회를 목숨으로 사수하자”는 당중앙위원회의 존엄성을 강조하였는데 선군 통제 시기에는 “최고사령관과 혁명의 수뇌부”로 바뀌었다.<sup>293)</sup>

⑤ 김정일의 군부대 현지지도 시 군부대의 사명으로 내걸린 구호는 “혁명의 수뇌부를 목숨으로 사수하자” 혹은 “인민을 위해 복무함”이었다. 당은 혁명의 참모부에 불과하기 때문에<sup>294)</sup> 혁명의 수뇌부에 ‘당’은 빠졌고 북한군의 사명과 분리되었다. 더구나 총비서 추대 이전 군부대 방문의 경우 최고사령관의 깃발과 공화국기만 나부꼈다고 전해진다.<sup>295)</sup>

291) 최주환, “조선인민군 총참모부 조직체계와 작전국의 임무와 역할,” 앞의 책, pp.30~68.

292) 북한영화, <그는 대좌였다>, 2000년작, 영화에서는 북한군 사단의 포병부사단장이 제대를 하고 평양으로 귀환하지 않고 최고사령관이 명령한 임진강댐건설을 위한 돌격대에 편입하게 해달라고 하자, 정치위원은 이에 긍정적으로 그의 돌격대 편입을 사단장에게 상신하였고, 될 듯한 분위기였으나 사단장은 정치위원의 건의에도 불구하고 사단장은 ‘전투명령서’를 발동하여 제대부사단장의 돌격대편입을 불허하였고 정치위원은 이에 따르는 내용이다.

293) 『로동신문』, 1999년 3월 1일.

294) 김인욱, 앞의 책, p.30.

295) 최주환은 1993년부터 북한군대에 공화국기의 국기계양식 제도가 생겼으며 1995년 이후에는 최고사령관기도 함께 계양하였다고 한다. 최주환, 앞의 글, 앞의 책, p.45.

289) 김인욱, 앞의 책, p.142.

290) 고재홍, “김정일의 북한군 승진인사특징분석,” 『정책연구』 (서울: 국제문제조사연구소, 2007), pp.145~188.

⑥ 1995년경 김정일 최고사령관은 총정치국장에 군사지휘관들을 이해할 수 있는 공군사령관 출신의 조명록을 임명했으며 심지어 정치위원의 세도를 막기 위해 군사지휘관만의 회의를 따로 소집되기도 하였다. 1988년 3월 총정치국의 영향력을 약화시키려 했다가 오극렬 총참모장과 함께 경질되었던 김영춘 작전국장과 장성우 경찰국장 등을 총참모장과 3군단장으로 화려하게 복귀시켰다. 반면 오극렬 총참모장과 대립각을 세웠던 이봉원 총정치국 부국장을 비롯한 정치군관들은 1995년 10월 이후 공식 석상에서 사라졌다.

⑦ 간부사업에서 총정치국의 관여를 약화시켰다. 1969년 민족보위성 간부국에서 총정치국 간부부로 이전했던 것이 1993년 10월 김정일의 지시로 다시 총정치국 간부부를 무력부 간부국으로 이동시켜 총정치국으로부터 독립시켰다. 총정치국의 군사군관 인사에 대한 전횡 가능성을 약화함으로써 군사군관에 독단을 방지하고 공정한 인사를 담보하기 위한 목적으로 평가되었다. 기존에 북한군 여단장급 군사지휘관은 총정치국에서 담당하였는데 북한군 군단에서 자체로 담당할 수 있는 체계가 갖춰진 것이다. 이것은 군사지휘관에 대한 총정치국의 관여를 약화시켜 군사지휘관의 사기를 높이는 조치로 평가되었다. 군 장성과 연대장 및 연대정치위원 급 이상의 고급군관 인사는 무력부장과 총정치국장의 공동 결제를 받아야하고 당조직지도부 간부4과의 심사를 거쳐 당조직지도부 군사담당 제1부부장의 최종결재를 득한 후 김정일 총비서 겸 국방위원장에게 보고된 후 최고사령관명령으로 하달된다. 해외무관의 경우도 유사하다. 다만, 무력부 간부국은 주로 군사행정간부를 담당하고 연대장급 이상의 고급군관 장령 등 군사지휘관의 최종인사는 당조직지도부가 관장하고 있다.<sup>296)</sup>

⑧ 당 관료가 되기 위해서는 군사지휘관과 군사복무 경력을 우대하는 것으로 알려져 있으며 2000년대 강동운 425기계화훈련소장, 김승연 1군단 정치위원 등이 당중앙위원회 부부장으로 승진 이동한 사례도 있었다. 이전 당비서국이나 도·시별 당위원장이 북한군의 정치위원으로 파견되었던 것과는 반대로 군간부 출신이 당부부장으로 승진한 것이었다. 김정일은 1996년 12월 김일성대학 창립 50주년 비밀연설에서 북한군의 정치일꾼들이 당간부보다 더 일을 잘하고 있다는 인식을 표현함으로써 이후 당간부가 군의 정치위원으로 임명되는 사례는 없을 것임을 암시했다. 이미 북한군은 '당의 무장력'이라는 도구적 지위가 아니라 '군대이자 곧 당이고 국가이자 인민'이라는 주장같이 군대와 당을 동등한 반열에 놓은 것이었다.<sup>297)</sup> 이를 확인시키듯 당간부사업에서 군 미필자를 제외시킴으로써 그동안 군복무를 면제받았던 당간부들이 승진하기 위해 3년간의 군사복무를 해야만 했다.

⑨ 1995년 10월 10일 당 창건 50주년 기념식에서 당시 무력부장 최광이 연설했으며<sup>298)</sup> 1996년 이후 북한군 창군일과 휴전협정체결일 2개의 군 관련 기념일이 모두 국가명절로 지정되었다.<sup>299)</sup> 김정일은 군사지휘관회의를 따로 소집하기도 하였다. 1997년 이전에는 동일 개최되던 무력부 쾨기대회가 1월 3일 먼저 개최되고 평양시 군중대회가 그보다 늦은 1월 5일 개최되기도 하였다. 선군시대 1호 '영웅'은 군사지휘관인 김광철 소대장이었으며 '오중흡7연대칭호쟁취운동'<sup>300)</sup>은 1979년 12월 17

297) 『로동신문』 1997년 4월 10일 ; 김인옥, 앞의 책.

298) 『로동신문』, 1995년 10월 11일.

299) 『로동신문』, 1996년 4월 24일 ; 『로동신문』, 7월 26일.

300) 오중흡 7연대칭호쟁취운동은 군인들의 정치사상강화를 위해 시작된 대중운동으로 김정일에 의해 1996년 1월 1일에 발기되었다. 이 칭호는 군대에 파견된 당조직의 판정검열에 합격된 군부대에 수여되며 판정결과가 우수하면 입당, 견학, 포상, 자재공급이 우선적으로 이뤄지는 것으로 알려졌다. 통일부 통일교육원, 『북한지식사전』 (서울: 통일부통일교육원, 2013), p.444.

296) 최주환, 위의 글, 위의 책, p.66. ; 정영태 외, 『북한의 부문별 조직실태 및 조기 문화변화』, p.258.

일 김정일이 발기하여 시작할 당시 개별 인물인 “오중흡따라배우기”였고 1982년경 김혁이 추가되어 “김혁·오중흡따라 배우기운동”이었다. 한국 전쟁 시기 개별훈장과 영웅이 남발하자 집단주의를 훼손한다 하여 총정치국이 ‘모범중대운동’ 등 집단주의 운동을 주도하였다. 같은 이유에서 김혁, 오중흡같은 개별 군사지휘관을 내세우기보다는 총정치국이 판정을 주도하는 ‘오중흡7연대칭호쟁취운동’과 같이 집단주의운동으로 변형되었다고 볼 수 있다.

따라서 선군 통제의 시기에 군사지휘관과 정치위원의 관계는 지난 1958년도 당위원회제에서 군사지휘관은 군사업무, 정치부장은 당정치업무를 담당했던 이중지휘제 형태로 회귀했다고 할 수 있다. 더구나 군사지휘관의 고유한 전투명령이 정치위원으로부터 자율성을 갖는 것을 고려하면 이중지휘제하에서 ‘군사 우선’의 지위를 갖는 것으로 변화되었다고 할 수 있다.

### (3) 정치위원의 지위와 역할

북한군 정치군관들의 활동상을 사실적으로 보여주는 문헌자료는 거의 없다. 그러나 영화나 기록물 등에서 단편적으로 정치위원의 지위와 역할 및 군사지휘관과의 관계를 유추해 볼 수 있다.<sup>301)</sup>

북한군 정치위원의 지위와 역할은 비록 선군 시기에 당중앙위원회가 개최되지 않았지만 1970년대의 임무와 별반 차이가 없다고 전해진다.<sup>302)</sup> 정치위원은 누구를 막론하고 해당 부대에서 당의 지시와 방침을 지키지 않

는다고 판단할 경우 언제나 이를 중지시키고 바로잡을 수 있었다. 정치위원은 이런 권한을 가지고 군사업무 전반을 통제할 수 있었다. 따라서 선군 시기의 군사지휘관의 군사명령에 대한 제한된 자율성을 제외하고는 일상적인 군사지휘관과 군사군관에 대한 장악·통제와 군관들의 ‘당생활평정서’ 작성, 그리고 당위원회의 집체적 통제도 변함없이 이루어지고 있는 것으로 전해졌다.

첫째, 군사지휘관에 대한 장악·통제 역할이다. 정치위원의 군사지휘관에 대한 통제역할은 북한군 창설 시기부터 이어져 온 본래적인 것이다. 예를 들어 군단장의 일과와 발언 내용 등 동향 일체는 해당 부대 정치부에 조직부(당조직생활지도부)를 통해<sup>303)</sup> 매일 총정치국으로 보고된다. 총정치국은 이 동향의 경중을 가려 필요한 경우 김정일에게 보고한다. 사단장, 여단장의 동향은 특별한 때에만 총정치국에 보고되며 보통 군단 정치부가 일일 동향을 점검한다. 사단장이나 무력부 국장이상 모든 장령들은 그날의 행동이력과 다음날 행동계획을 매일 오전 11시까지 총참모부 작전국 보고계통을 통해서 보고하게 되어있다. 연대장의 동향은 사단 정치부가 관리한다. 그러나 정치적으로 민감한 문제일 경우 연대장 이하의 군사지휘관이라도 총정치국까지 보고된다. 또한 어떤 경우라도 지휘관이 해당 부대를 벗어날 경우 반드시 사전에 총정치국 정치부 조직부장에게 통보하게 되어있다.<sup>304)</sup>

둘째, 부대 통제를 위한 ‘직보체계’를 가지고 있다.

북한군의 정치군관은 창설 시기부터 군내 반당·반혁명행위라고 판단될 경우, 중앙당에 직보하여 군사처벌을 요구하는 중앙당 직보체계를 갖

301) 대표적으로 정치위원의 활동상을 다룬 영화는 <여단정치위원(1995년)><우리정치위원(1992년)><8연대정치위원(1998년)> <중대정치지도원(1996년)> 등이 있다.

302) 김정일은 “부대 정치위원은 부대장의 제1대리인이자 당위원회 책임비서로서 정치사업은 물론 군사, 정치, 후방사업 등 부대 전반의 문제를 부대장과 함께 책임진다. 부대장은 해당 부대의 군사부문 책임자라는 제한된 권한을 갖고 있는 반면에 정치위원은 부대의 당적, 정치적 책임자로서 포괄적인 권한과 임무를 수행한다.”고 강조했다. 김정일, “부대정치위원의 임무(1972년 10월 17일),” 앞의 책, pp.461~466.

303) 김일성은 사단, 여단, 연대에 조직부를 만들어 조직부장을 파견하면서 조직부는 당생활조직지도부의 약칭이라고 설명하였다. 김일성, “인민군대의 당조직사업을 개선할 데 대하여(1969년 11월 7일),” 앞의 책, p.306.

304) 이대근, 앞의 논문, p.236.

고 있었다. 1972년경에도 통보체계가 마련되었는데 일선 부대의 간부들에 생활 자료를 수집하여 총정치국 정치부의 통보과를 거쳐 당조직지도부 통보과와 김정일에게 보고되는 ‘비상통보망’이 만들어졌다. 군단과 사단에 통보과가 있고 연대에는 통보지도원 있는데 각급 부대 통보지도원은 해당 부대의 부대장이나 정치지도원에게 조차도 활동사항을 보고할 의무가 없으며 총정치국 통보과도 무력부장이나 총참모장에게 보고하지 않고 당중앙조직지도부 통보과에 직접 보고하는 선을 통해 김정일에게 통보되도록 하고 있다.<sup>305)</sup> 또한 당비서국에서 군단에서 연대까지 파견하는 정치위원(비서)들이 김정일에게 직보하는 ‘비서 직보체계’도 있었다고 한다.

셋째, 군사간부 인사를 통제한다.

1970년대부터 군간부에 대한 승급, 승진, 보직변경, 제대 등을 결정하는 기관은 당비서처이다. 연대정치위원급 이상에서 군단장까지 주요 군사·정치간부들은 당중앙위원회 비서처가 결정하며 대대정치지도원부터 군단참모까지는 인민군당위원회 비서처에서, 중대정치지도원부터 군단참모과장급까지는 군단당비서처에서 결정한다. 실무적으로는 해당 부대 조직부가 인사내용을 확정하고 비서처 회의를 통해 추인하는 형식적 절차를 밟고 있다. 해당 부대 정치부는 간부부로부터 인사자료를 받으면 당생활평가 및 신원상의 문제점을 점검한 뒤 승인여부를 결정하고 비서처 회의에 제출한다. 다만 1993년경 총정치국 조직1과 및 2과, 간부부를 분리해 무력부 간부국으로 독립시켰는데 주로 하급군사간부들을 취급하는 것이었다.<sup>306)</sup> 무력부의 간부국은 비록 인사평가의 중요한 자료인 당원 개개인에 대한 ‘당생활평정서’ 및 신상자료를 확보하지 못하고 있지만 과거 해당 부대 정치부가 독단으로 처리하는 인사 폐해는 방지할

수 있는 것이다.<sup>307)</sup>

선군 시기에 북한군 장령급 및 차수급 인사 통제는 당중앙위원회 비서처와 총정치국이 영향력이 미치지 못하고 당군사부 등이 영향력을 미쳐 김정일 최고사령관의 개별적 제의에 의해 행해져 왔다. 인민무력부장 임명 역시 김정일 국방위원장의 결정에 의해 이루어졌다.

그러나 앞서 살펴본 대로 근 30여 년의 세월 속에서 북한군 정치위원의 부대유일관리를 흔드는 변화가 불가피하였고 선군 시기에는 사실상 정치와 군사가 분리된 이중지휘제가 형성되었다고 할 수 있다. 군사지휘관이 당생활조직에 문제가 없거나 그의 명령에 반당·반혁명적 요소가 없다면 총정치국이 전횡을 부릴 수는 없게 된 것이다. 다시 말해 북한군 정치위원은 1970년대의 정치위원에 의한 부대유일관리의 지위와 역할에서 내려와 내용적으로 과거 정치부장의 당정치업무 수행에 한정된 것이었다고 할 수 있다.

#### (4) 군사지휘관과 정치위원의 갈등

북한군 내 군사지휘관과 정치위원간의 갈등은 어제오늘의 일이 아니었다. 북한군 창설 시기 다른 나라의 본을 딴 정치와 군사의 이원 및 이중지휘제는 군 조직의 속성인 일원적 지휘체계와 상충하는 것이었다. 정치와 군사지휘관의 애매한 권한의 중첩은 북한군의 고질적인 문젯거리였다. 소위 북한군 내 군사지휘관과 정치위원 간의 관계는 ‘물과 불의 관계’로 일컬어질 만큼 갈등적이다.

305) 이대근, 앞의 논문, p.240. 당생활평정서는 중대의 경우 세포비서인 중대정치지도원이, 대대는 대대정치지도원이, 연대는 연대 정치위원이 작성한다. 북한군 장령의 경우 6개월에 1번, 장령이상은 1년 1번 당생활평정서를 제출한다. 하급간부는 인사가 있을 때 평정서를 제출하도록 되어 있다. 당생활평정서에서는 이름, 생년월일, 소속, 직무, 군사칭호, 입당년월일 양식이며 평가 부분은 작성자가 일정한 방식으로 서술하여 작성한다.

305) 최주환, 『월간WIN』 1996년 11월호, p.188.

306) 현성일, “북한의 인사제도,” 『북한조사연구』 제2권1호, (서울: 통일정책연구소, 1998), p.30.

북한의 지도부는 스스로 이에 대해 다음과 같이 표현하였다.

군사일꾼이 군권을 남용하여 정치조직, 정치기관을 무시하며 판을 치면 중당에는 「군사에 대한 정치의 불개입」 주장으로 잇닿아져 군대가 자기의 혁명적 성격을 잃는 결과를 가져올 수 있다. 반대로 정치일꾼이 당권을 휘두르며 사람들의 정치적 생명을 망탕 처리한다든지 군사행정사업까지 가로타고 앉아 좌우지하면 군대의 생명인 명령지휘체계를 마비시키고 군대의 전투력을 약화시키며 중당에는 군대가 오합지졸이 되고 만다.<sup>308)</sup>

북한의 군 통제 역사는 북한군 내 군사지휘관과 정치위원의 갈등을 해소하는 노력의 역사였다고 할 수 있다.

북한군 내 갈등의 사례로 정치위원의 활동상을 다룬 영화인 <여단정치위원(1995)> <우리정치위원(2002)> <8련대정치위원(1998)> <중대정치지도원(1996)> 등에서는 각 정치위원의 임무와 역할 이외에 부대내 군사지휘관과의 상호협력을 강조하는 내용으로 채워져 있다. 특히, 실제 널리 알려져 있는 북한영화 <중대정치지도원>은 중대장과 중대정치위원 간의 상호협력을 강조하는 내용으로 가득 차 있는 계몽영화이다. 여기서 흔한 사례로 정치전투훈련 시 비상계획으로 중대장은 잠복근무가 필요하다고 주장하는 반면 중대 정치지도원은 잠복근무가 필요치 않다고 주장하며 충돌하는 장면이 소개되고 있다. 북한군의 기층조직인 중대의 사례지만 중대 이상의 부대에서도 유사 문제로 더욱 큰 충돌이 발생할 가능성을 고려한다면 매우 심각한 문제가 될 수 있다. 작게는 탈영의 이유가 되기도 하고 대대, 연대, 사단의 운영에 있어 주도권 문제나 간부인사 문제에서도 마찬가지로 의견충돌과 갈등이 야기될 수 있다. 더 크게는

1969년 김창봉·허봉학의 군사파들과 정치군관들의 갈등, 1988년 오극렬 총참모장과 오진우, 이봉원과의 갈등도 이에 속한다. 북한군에서 이와 같은 의견차나 갈등이 발생한 데는 근본적으로 이중지휘제에 기반했기 때문에 발생하는 구조적 문제이다.

이 북한군의 문제에 대해 역사적으로 보면 북한의 지도부는 다음과 같은 군 통제 원리로 해소해 나간 것으로 보인다.

북한군 창설 시기 부대유일관리제를 실시했기 때문에 중대장의 의견대로 잠복근무함으로써 해소될 수 있을 것이다. 1970년 정치위원제 하에서는 정치위원의 의견대로 잠복근무를 하지 않음으로써 해결될 수 있다. 그리고 1950년 총정치국 중심의 이원 및 이중지휘제하에서는 최종적인 해결자가 부재하지만, 능력자에 따라서 다르게 나타날 수 있으며 정치지도원의 결심으로 결정될 가능성이 높다고 할 것이다. 1958년 당 위원회제의 경우 상급의 대대당위원회 개최를 통해 누가 옳은지 여러 군관이 모여 시시비비를 가려 해결했으나 당위원회를 누가 장악하고 있는가에 따라 가변적일 수 있다. 선군 시기 역시 ‘군사 우선’의 이중지휘제에서는 최종적인 해결자가 부재하기 때문에 능력 있는 자에 따라 결정되거나 군사지휘관의 결심에 의해 해결될 수 있을 것이다. 이외에도 모두 당원들이기 때문에 어느 일방이 강제적으로 월권을 행사했다고 판단할 경우 신소나 청원을 할 수 있다. 그러나 그 경우 청원자도 함께 피해를 볼 가능성이 높다.

이 문제는 김정은 집권 시기의 당 지도기구 중심의 군 통제에 있어 핵심적인 문제였다.<sup>309)</sup>

308) 김인옥, 앞의 책, pp.113~114.

309) 김진무 외, 앞의 책, pp.9~20.



# V

## 김정은 시기 군 통제

1. 선군 통제에서 당 지도기구 통제로
2. 당 지도기구 통제의 배경
3. 당 지도기구 통제의 지위와 역할

## 1. 선군 통제에서 당 지도기구 통제로

### 가. 변화의 시작

2009년 1월 8일 북한의 김정일 총비서가 김정은을 후계자로 결정한 것은 지난 1974년 이후 35년 만의 권력 교체의 시작을 의미하는 것이었다. 이것은 선군 시기 무력했던 당에 새로운 기회를 제공했다.

2010년 6월 23일 당중앙위원회 정치국 결정서는 2010년 9월 상순에 제3차 당대표자회의 개최 소식을 알렸다. 제3차 당대표자회는 2차 당대표자회 이후 근 44여 년 만이었고, 지난 1993년 12월 당중앙위원회 전원회의를 끝으로 거의 17여 년 만에 공개적으로 당회의가 개최된 것이었다. 그리고 제3차 당대표자회를 통해 공식적으로 등장한 후계자 김정은의 제도적 직위는 당중앙위원과 당중앙군사위원회 부위원장이었다. ‘선군정치’의 상징이라고 할 수 있는 ‘국방위원회’가 아니라 ‘당중앙군사위원회’를 통해 공개 등장했다는 점에서도 후계체제 구축에 있어 북한군이 아니라 당이 주도할 것임을 암시했다.

제3차 당대표자회에서는 당규약을 30여 년 만에 개정하고 당최고지도기관 선거를 치렀다. 그동안 선군 시기에 의미를 상실한 당규약을 개정함으로써 당규약의 실행 의지를 보여주는 것이었으며 유명무실했던 당중앙지도기관 선거를 통해 당의 지도기능과 역할을 정상화할 의지로 평가되었다.

특히, 당중앙위원회와 구별되어 군사 분야를 전담해 온 당중앙군사위원회의 지위와 역할이 새롭게 규정되었다. 제3차 당대표자회에서 개정·채택된 당규약 27조에서는 당중앙군사위원회를 “군사 분야의 모든 사업을 당적으로 조직지도하는 상설최고지도기관”으로 그 지위를 격상시켰다. 당규약을 통해 당중앙군사위원회는 기존 선군 시기 핵심 기체인 국

방위위원회를 대체하는 법적 근거를 마련하였으며 북한군 군사사업을 군사지휘관 주도가 아닌 총정치국과 각급 당위원회가 주도케 함으로써 당이 군을 통제하는 제도적 장치를 마련했다고 할 수 있다.

특히, 김정일의 유고 시 당중앙군사위원회가 북한군을 당적으로 통제하는 집체적인 최고군사지도기구가 되는 것이며 소위 김정일의 유서(2011.10.8.)에 의하면<sup>310)</sup> 김정은이 최고사령관이 되는 것이다. 과거 김정일이 1991년 당중앙군사위원회에서 사전에 최고사령관으로 내정되었던 것처럼<sup>311)</sup> 김정은은 당중앙군사위원회에서 단일의 최고군사지휘기구인 최고사령관으로 내정되어 있었다고 할 수 있다. 따라서 당으로부터 일정 정도 벗어나 있으면서, 친 군사지휘 경향을 기반으로 하는 선군 시기의 군 통제는 김정은 후계자의 등장과 함께 당기구 중심의 군 통제라는 새로운 변화가 불가피하게 되었다.

## 나. 당 지도기구 통제의 의미

북한 김정은의 당기구 중심의 통제는 시기적으로 김정일이 사망한 2011년 12월 17일 이후 김정은이 후계자로서 북한을 단독으로 통치한 시기부터 2016년 5월 제7차 당대회까지 당기구 중심의 군 통제를 확립하는 기간을 의미한다. 이 시기 김정은은 과거 김정일의 제도적 권력 장악 절차와 같이 최고사령관으로 추대되고 제4차 당대표자회(2012년 4월 11일)에서 당제1비서에 추대, 이후 2013년 4월 13일 최고인민회의에서

국방위원회 제1위원장에 임명되는 등 차례로 제도적 권력을 장악하였으며 과거 김정일시기 선군 통제의 기본적 특징과는 상반된 당기구 중심의 군 통제를 추진해 나갔다.<sup>312)</sup>

김정은 집권 이후 선군 시기에 보였던 다양한 ‘친 군사지휘관’ 경향들과 전통적인 이중지휘제는 약화되는 현상을 보였다.

① 김정은은 선군 시기 당중앙군사위원회에서 군대가 추가로 필요한 자재와 물품에 대해서 무조건 민간에서 지원하도록 한 조치를 더 이상 허락하지 않은 것으로 보인다. 김정은은 집권 이후 총정치국을 통해 군 간부들에게 “민간인을 약탈하거나 괴롭히지 않겠다.”는 내용의 ‘충성서약서’를 받고 있다고 전해졌다.<sup>313)</sup>

② 김정은은 2012년 4월 당에서 직접 정치위원을 파견했던 1969년처럼 군사지휘관을 통제하는 총정치국장에 내부승진을 배제하고 순수 당 관료인 최룡해를 임명하였다. 계급도 무력부장 및 총참모장과 같은 차수 계급을 단번에 부여함으로써 선군 시기의 핵심인 ‘친 군사지휘관’ 경향을 탈피할 것임을 암시했다. 최룡해의 차수칭호 수여가 당중앙위원회 정치국 결정으로 이루어진 것과 2010년 9월 리영호 총참모장의 차수칭호 수여가 국방위원회 결정을 통해 이루어진 것과는 좋은 대비를 이룬다.

③ 김정은은 2012년 10월 30일 김일성군사종합대학에서 행한 창립 60주년 연설에서 숙청당한 리영호 총참모장을 겨냥하듯이 군사가다운 기질이나 작전전술에 뛰어나다 할지라도 ‘당과 수령’에 충실하지 않으면

312) 이후 2013년 6월 19일 김정은은 당유일영도체계확립 10대원칙을 발표하였다. 당유일영도체계확립 10대원칙에 의하여 2013년 11월 장성택 당행정부장을 처형하고 2015년 4월에는 북한군 내 김정은의 최측근인 현영철 무력부장을 숙청하기도 하였다. 2016년 5월 제7차당대회에서 그동안 총비서제를 폐지하고 당위원장을 신설했으며 2016년 6월 최고인민회의를 통해 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설하여 국무위원장이라는 국가수반에 올랐다. “당의 유일영도체계확립 10대원칙,” (2013년 6월 19일).

313) 『연합뉴스』, 2012년 11월 21일; 이민룡, 『김정은통치의 북한과 한반도』 (서울: 숙대안보문제연구소, 2014), p.23.

310) 『로동신문』, 2012년 1월 18일: “유서내용을 읽는 순간부터 1년내에 김정은을 최고직책에 올려세운다” 김정일의 유서의 자세한 내용은 “김정일유서 전문” 『유코리아뉴스』, 2012년 11월 23일, <<http://www.ukoreanews.com/news/articlePrint.html?idxno=657>>

311) 이증규, “북한통치체제의 본질적 특성,” 『북한조사연구』, 6권 1호, (서울: 통일정책연구소, 2002), p.123



필요치 않다고 비난하였는데 그 대상은 정치군관들이 아닌 군사지휘관이였다.<sup>314)</sup>

④ 2012년 4월 11일 4차 당대표자회 개최까지 당중앙위원회 정치국 위원으로 있던 총참모장과 무력부장은 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의 이후 당정치국 후보위원에 머무르고 있다. 반면 최룡해 총정치국장이 2012년 4월부터 당중앙위원회 정치국 상무위원이 되었다. 총정치국장과 총참모장, 무력부장의 당적 지위에 차별을 둔 것이다. 이후 과거와는 비교할 수 없을 정도의 군사지휘관에 집중된 숙청과 총정치국 주도의 군사지휘관에 대한 계급강등과 강직이 빈번하게 이루어졌다.<sup>315)</sup>

⑤ 과거 군사지휘관의 대규모 승진이 빈번하게 이루어졌지만,<sup>316)</sup> 김정은이 2011년 12월 30일 최고사령관으로 임명된 후 처음 실행한 2012년 2월 15일 장령급 승진 인사는 단지 23명에 불과한 것이었다.<sup>317)</sup> 군사지휘관의 입장에서 상대적 박탈감을 가질 수 있는 부분이다.

⑥ 광범위한 군사지휘관들의 세대교체 추진이다. 북한은 북한군 장성들에 대해 사망할 때까지 종신 보직제 등 계급과 보직을 유지해 주고 연로한 경우라도 해당 분야의 고문으로 활동하게 하는 원로우대원칙을 시행해 왔다. 그러나 김정은은 더 이상 장성급의 종신 보직제를 유지하지 않았으며 원로우급은 물론 일선 사단장들도 집단으로 제대시켰다.

⑦ 김정은은 군사지휘관과 정치위원의 당적 지위에 차별을 두었을 뿐 아니라 계급에서도 정치위원이 우월하도록 차별을 두었다. 2014년 3월 경 장정남 무력부장과 리영길 총참모장은 대장계급이지만 최룡해 총정치국장은 차수였다. 2012년 4월 당시 동급수준에서 총정치국장의 위상이 더 높아진 것이라고 할 수 있다.

⑧ 해당 부대 장성급 군사지휘관들에게 각종 군사훈련 참여 및 사격 훈련 등을 실시하게 하고 이를 공개함으로써 김정은의 권위까지 이외에 군사지휘관의 위상을 떨어지게 하였다.

그런데도 2012년 4월 15일 김정은은 김일성의 생일 100회 기념 첫 공개연설에서 명확히 ‘선군정치를 계승하겠다’는 견해를 밝혔었다.<sup>318)</sup> 김정은은 동 연설에서 선군정치가 정확히 무엇을 의미하는지 밝히지 않았지만 이후 그의 행적으로 보면 김정은의 선군정치는 ‘핵·미사일개발’과 군사훈련, 무기개발 등 ‘군사력 강화’를 의미하는 것으로 보인다.<sup>319)</sup> 북한의 신년사와 보도 매체에서는 핵·미사일시험, 무기시험, 군사훈련과 관련해 ‘선군정치’를 강조해 왔다. 이와 같은 김정은의 선군정치는 앞서 살펴본 대로 기존의 김정일의 선군정치 기반이었던 ‘친 군사지휘관’ 경향을 제외한 것이라 할 수 있다.

김정은 집권 이후 과거 친 군사지휘관 경향들은 약화되었고, 기능 정지되었던 당 지도기구의 권능을 복원시켰다. 북한군대에서 “당의 영도는 구체적으로 당조직과 총정치국에 의해 이루어진다”고 한 것처럼<sup>320)</sup> 당규

314) 『조선중앙통신』, 2012년 10월 30일.

315) 1988년 김영춘 북한군 작전국장이 중장에서 대좌로 강등되었다가 1989년 중장으로 복권되었으며 1995년 포병사령관 김하규가 대장에서 소장으로 강등되었다가 2000년에 대장으로 복권, 1995년 5군단장 리용환이 상장에서 중장으로 강등되었다가 2003년에 복권된 적이 있었다. 김태구, “김정은체제의 당군관계변화: 군부변화를 중심으로,” 『북한학보』 38집1호, (서울: 북한연구소, 2013), p.31.

316) 김정일은 1991년 최고사령관 취임 다음 해인 1992년 4월 662명의 대규모 장령급 승진 인사를 단행하였다.

317) 『로동신문』, 2012년 2월 16일 ; 2012년 2월 15일 김정은이 최고사령관이 된 후 처음으로 한 장령급 승진 명령에서는 대장 2명, 상장 3명, 소장 18명 등 23명에 불과하였다. 이후 2012년 4월 16일 최고사령관명령에서도 중장 1명, 소장 70명 등 71명에 불과하였다.

318) 『로동신문』, 2012년 4월 16일.

319) 김정은은 2014년 5월 14일 공군 447군부대 방문시 ‘백두산훈련열풍’이란 용어로 군사훈련을 강조했다. 1995년부터 2008년까지 13년 간 김정일이 군사훈련을 참관한 횟수는 5회에 불과하였다. 그러나 김정은 집권기인 2012년부터 2015년까지 군사훈련 지도회수가 42회로 대폭 증가하였다. 이진욱, “김정은의 미시관리형 군 통제방식에 관한 연구,” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2016년, pp.45~46.

320) 김일성, “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여(조선로동당중앙위원회 조직지도부 및 조선인민군 총정치국 일군들과 한 담화, 1969년 1월 19일), 앞의 책, p.416.

약을 통해 총정치국 정치위원과 당위원회의 위상을 높임으로써 북한군에서 당우위의 정치군사관계를 확립해 나갔다.

따라서 김정은의 당기구 중심의 군 통제는 당과 유리된, 친 군사지휘관 경향과 전통적 이중지휘체로 특징화되었던 선군 시기 통제가 아니라 북한군에 대한 당의 집체적 지도에 의한, 총정치국 주도의, 정치위원 우선의, 당 지도기구 중심의 일원적 통제를 의미한다고 할 수 있다.

## 2. 당기구 중심 통제의 배경

### 가. 선군 통제에 대한 반작용

선군 시기 군사지휘관의 지위와 역할은 높아지고 상대적으로 총정치국 정치위원의 지위와 역할은 약화하였다. 김정은 후계자의 등장은 전통적으로 군사지휘관들을 통제하는 임무를 가진 총정치국의 위상을 높이는 계기가 되었다.

2009년 1월 8일 북한의 김정일 총비서는 김정은을 후계자로 결정했다고 리제강 당조직지도부 제1부부장에게 지시·하달한 것으로 전해졌다.<sup>321)</sup> 이 결정은 북한군에게도 알려졌다. 군내 전달과정에 있어 김정은의 후계 결정이 기존의 국방위원회나 최고사령관의 명령에 의해서가 아니라 총정치국을 통해 북한군의 연대장급까지 전달되었다는 사실은 김정은 후계체제 구축이 군사지휘관들이 아니라 총정치국이 주도적 역할

을 맡을 것임을 시사한 것이었다.<sup>322)</sup>

김정은이 후계자로서 본격적으로 활동을 시작한 2009년 중순부터 김정은의 위대성 선전이 시작되고 이 선전작업은 총정치국에 의해 주도되었다.<sup>323)</sup> 2010년 김정은의 1월 8일 생일날 총정치국 산하의 북한군신문 『조선인민군』에서는 북한군이 “대를 이어온 충실성”을 이어갈 것이라고 맹세하는 3대 세습에 대한 군의 충성을 확인하는 사설을 게재하기도 하였다.<sup>324)</sup>

총정치국이 김정은 후계체제 구축의 주된 기반이었다는 사실이 2012년 1월 8일 기록영화 〈백두의 선군혁명 위업을 계승하시어〉에서 확인된다. 이 기록영화에서는 2010년 초부터 10여 건의 김정은의 친필서명이 들어간 공식문건을 볼 수 있는데 이들 대부분이 인민군총정치국 문건들이다.<sup>325)</sup> 또한 2010년 9월 28일 김정은이 공식등장한 제3차 당대표자회에서 김정은의 양옆에 앉은 인물은 지난 15년 동안 김정일을 보좌해 왔던 김영춘 무력부장이나 리영호 총참모장 등이 아니라 총정치국 조직부국장인 김원홍과 국방위원회 총무국장인 현철해였다. 김원홍은 총정치국 간부부국장 출신이며 현철해는 총정치국 조직부국장 출신으로 모두 간부사업에 정통한 정치군관 출신들이다.

김정은이 선군 시기의 상징이었던 국방위원회가 아니라 당중앙군사위원회 부위원장으로서 등장했다는 점에서 그리고 당중앙군사위원회의 기능이 당적으로 확대되어 총참모부의 군사사업뿐 아니라 총정치국의 업무도 김정은이 담당했다는 것은 최고사령관과 국방위원장에 의한 선군 통

322) 정성장, 『북한군 총정치국의 위상 및 역할과 권력승계문제』, p.37.

323) 이준운, “김정은 총정치국에 근무하면서 북한군고위간부장악,” 『열린북한통신』, 2009년 6월 8일.

324) 동 신문에서는 “인민군대는 위대한 수령, 위대한 최고사령관으로 대를 이어온 충실성을 계속해서 이어갈 것이다.” 라고 표현하였다. 허라이 허사시 저, 백계문·이용빈 옮김, 『김정은체제』 (서울: 한울아카데미, 2010), p.32 재인용.

325) 『연합뉴스』, 2012년 1월 9일; 정성장, 위의 책, p.38.

321) 『연합뉴스』, 2009년 1월 15일; 이기동, “김정은의 권력승계 과정과 권력구조,” 『북한연구학회보』 제16권 2호, (2012년), p.3.

제의 변화를 알리는 상징적인 신호라고 할 수 있다. 2010년 9월 28일 3차 당대표자회의에서 개정·채택된 당규약 제49조에서는 총정치국의 권능을 당중앙위원회 부서와 같은 권능으로 규정함으로써 총정치국의 위상을 극적으로 강화하였다.

과거 총정치국 예하 각급부대 정치부들은 당중앙위원회 책임부서들인 당조직지도부와 당선전선동부, 당간부부 등의 지도를 받았는데 이제는 총정치국이 당중앙위원회 부서처럼 각급 정치부의 지도를 담당하게 되었다는 것을 의미한다. 또한 총정치국을 당중앙위원회의 일부서로 설정함으로써 총비서의 지도하에 움직이는 당중앙위원회 부서들처럼 총정치국이 김정은 후계자의 지도만 받도록 총정치국에 대한 지휘지도체계를 바꾸었다는 것을 의미한다.<sup>326)</sup> 김정은이 당중앙위원회 조직지도부나 선전선동부가 아닌 당중앙군사위원회 부위원장으로 있으면서 총정치국 사업을 관장해 온 것이 그것이다. 그동안 총정치국이 북한군대 내 ‘당정치사업계획서’를 작성하여 당비서국에 제출하고 비준받아 사업했던 과거에 비한다면 커다란 지위 상승이라고 할 수 있다.

총정치국의 지위 규정과 함께 제7차당대회에서 채택한 당규약 제51조에서는 각 부대에 파견된 정치위원의 지위를 격상시켰다. 정치위원을 명확히 ‘당대표’로서 규정하고 당정치사업과 군사사업을 비롯한 부대의 전반사업을 정치적으로 책임지며 당의 노선과 정책에 부합하게 부대의 모든 사업을 장악지도하도록 하였다.<sup>327)</sup> 이제 정치위원은 선군 시기처럼 더 이상 군사지휘관의 ‘제1보조자’가 아니며 군사지휘관의 ‘전투명령서’에 복종하지 않을 수 있으며 오히려 부대의 전반 사업을 장악지도하게 되었다. 이것은 모든 명령서에는 군사간부 혼자서 싸인하지 못하고 정치

위원이 함께 싸인을 해야 효력이 발생했던 1969년 정치위원의 지위를 의미했다.

## 나. 당 지도기구의 정상화

후계자 김정은은 당 지도기능과 역할을 정상화하는 차원에서 당중앙군사위원회의 성격변화를 시도한 것으로 보이며 그것은 당기구 중심 통제의 배경이 되었다.

2010년 9월 28일 제3차 당대표자회 개최는 1966년 제2차 당대표자회 이래 44년 만의 일이며 1994년 7월 비상정치국회의가 열린<sup>328)</sup> 이후 16년 만의 일이다. 그런 의미에서 제3차 당대표자회의 개최와 관련해 중요한 것은 당대표자회의 개최가 “당중앙위원회 정치국 결정서(2010.6.23)”로 발표되었다는 점에 있다.

선군 시기 국방위원장이 중심역할을 해왔고 당정치국은 그 정식회의 개최 보도도 알려진 바 없었기 때문에 당정치국 명의의 당대표자회 개최 결정은 ‘당의 복권’을 예고하는 것으로 비쳤다. 개최 목적도 ‘최고지도기관’ 선거로 되어 있어 노동당의 재편이 목적이라는 것은 명백했다.<sup>329)</sup>

노동당의 재편 및 기능 복원과 함께 특이한 점은 당중앙군사위원회의 성격을 변화시키려 시도했다는 점일 것이다. 제3차 당대표자회 개최 전날 김정일 국방위원장은 김정은 이외에 김경희, 최룡해 등 순수 민간 핵심 당 관료들에게 최고사령관 명령을 통해 ‘대장’ 계급을 수여하고 이들

326) 정영태 외, 앞의 책 p.277.

327) “조선로동당 규약(2016년)” 통일부 정세분석실 편, 『북한 제7차당대회 자료집』(2016), pp. 502~523.

328) 송상원, 『총서 불멸의 향도-총검을 들고』(평양: 문학예술출판사, 2002), p.19 (페이지임의 설정).

329) 히라이 히사시, 앞의 책, p.26.

중 최룡해와 장성택을<sup>330)</sup> 제3차 당대표자회에서 김정은이 부위원장으로 있는 당중앙군사위원회의 위원으로 선거하였다. 순수 민간 당 관료들에게 계급을 부여하고 군복을 입히는 것은 당이 군에 파견하는 ‘정치위원’이라는 의미를 가지며 ‘정치위원’의 중요한 임무 중의 하나는 군사지휘관을 통제하는 데 있다.<sup>331)</sup>

더욱이 선군 시기 군 통제의 특징적 현상 중 하나는 당 관료가 계급을 부여받고 북한군 간부로 파견되는 것이 아니라 군의 간부가 오히려 계급을 넘어 당 관료로 임명되는 것이었다. 그렇다면 김경희와 최룡해에게 계급을 부여하고<sup>332)</sup> 장성택과 최룡해 등을 당중앙군사위원회 위원으로 선거한 것은 김정일이 아닌 김정은의 의지 결과이며 과거와 달리 당중앙군사위원회를 군사지휘관 중심이 아닌 자신을 비롯한 당 관료들이 주도하기 위한 의도였다고 평가될 수 있다.<sup>333)</sup> 이러한 구상은 2016년 5월 제7차 당대회시 전략군사령관 및 해·공군사령관, 특수작전군사령관 등 주요 군사령관급이 제외된 당중앙군사위원회 구성에서 완성되었다고 할 수 있을 것이다.

이에 반해 3차 당대표자회에서 김정은과 함께 당중앙군사위원회 부위원장으로 선거된 리영호 당정치국 상무위원 겸 총참모장은 김정은의 선택이 아니라 김정일이 ‘선군정치’의 지속의 일환으로 만들어놓은 안배로 해석된다. 다시 말해 당중앙군사위원회를 통해 김정은과 당 관료들이 군대를 선군 시기 이전처럼 당적으로 통제하려는데 대응해 군사지휘관 출

신인 리영호 총참모장에게 이를 견제하는 역할을 부여한 것으로 볼 수 있다.<sup>334)</sup> 김정일 사망 후 당정치국 회의를 통해 ‘신병관계’를 이유로 리영호를 모든 직위에서 해임한 것이 이를 반증하고 있다.<sup>335)</sup> 따라서 후계자 김정은은 당중앙군사위원회 위원구성을 ‘당군 융합’ 차원에서 했다고 보다는<sup>336)</sup> 오히려 당 관료들을 통해 군사지휘관들을 통제하려는 당 우위의 군 통제를 추구했다고 할 수 있다.

이처럼 군사지휘관을 통제하려는 당기구 중심의 군 통제는 2010년 3차 당대표자회에서 채택된 당규약에서 구현되어 있다. 당규약 제27조에서 당중앙군사위원회는 당대회와 당대회 사이의 모든 군사사업과 전반적인 국방사업을 담당할 수 있도록 당적 조직권과 지도권을 강화했다. 즉 지금까지 국방위원회가 주도해왔던 국방사업 전반이 김정은이 부위원장으로 있는 당중앙군사위원회로 이전한다는 것을 의미한다. 그리고 이에 걸맞게 당중앙군사위원회는 “군사 분야의 모든 사업을 당적으로 조직 지도하는 상설 최고지도기관”으로 그 지위가 격상되었다. 다만, 북한에서 특정기구의 권능의 변화는 최고지도자의 선호나 위치에 의해 결정되는 경향을 보여왔다.<sup>337)</sup> 김정은 후계자 역시 김정일이 국방위원장을 선택했듯이, 당중앙군

334) 북한군 리영호 총참모장의 해임과 관련, 군부이권 축소 등 선군정치 역행에 대한 불만 등이 제기되고 있다. 오경섭, 『정치엘리트 응집력과 김정은 정권 안정성』 (성남: 세종연구소, 2013), pp.30~34.

335) 이기동은 이를 견제와 균형의 권력구조로 설명하고 있는데 김정일이 김정은외 2인자의 출현을 방지하고 권력엘리트 간 상호침해를 방지하며 충성경쟁을 유도하기 위한 목적에서 견제와 균형의 권력구조를 구상한 것으로 판단된다. 이러한 김정일의 구상은 당을 중심으로 한 당적 기층과 군을 중심으로 한 군사적 기층이 양대 축을 형성하고 이들을 대표하는 핵심권력엘리트들의 상호 견제하고 균형을 이루는 권력구조로 발현된다. 이기동, “김정은 권력승계과정과 과도기 권력구조: 장성택 숙청 이전을 중심으로,” 『김정은시대의 정치와 외교』 (서울:한울아카데미, 2014), p.135.

336) 박정진, “북한의 인사이동과 조직행동의 변화분석,” 『현대북한연구』 제14권 3호, (서울: 북한대학원대학교, 2011), p.117.

337) 북한의 특정기구의 권위는 최고지도자의 선호에 따라 변화되는 경향을 보여 왔다. 김일성 시기 당중앙위원회 산하의 군사위원회로 군에 대한 지휘권을 갖지 못했으나 김정일 후계자가 위원으로 있던 1982년에는 ‘당중앙군사위원회’로 승격되었다. 1998년에 김정일이

330) 장성택은 2011년 12월 24일 김정일 장례기간 중 대장계급을 단 군복을 입고 출현했는데 대장계급 수여가 김정일 생존 시에 수여된 것인지 김정은의 당중앙군사위에서 수여한 것인지 확실치 않지만 장성택이 군복을 입은 의도는 김정은 부위원장에 충성을 맹세하다는 의미로 파악될 수 있다.

331) 김일성, “인민군대내 당정치사업의 중심과업(1951년 3월 6일),” 앞의 책, pp.325~326.

332) 김정은은 2012년 2월 15일 최고사령관 추대이후 처음으로 행한 군승진 명령에서 당군수 공업부장인 박도춘에게 대장계급을 수여하였다. 『로동신문』, 2012년 2월 16일.

333) 2012년 당중앙군사위원회 구성과 비교해 2016년 5월 제7차 당대회에서 선거된 당중앙군사위원회 구성의 특징은 주요 사령부급 군사지휘관들이 제외되었다는 점이다.

사위원회를 선택해 후계체제 구축을 시작한 것이라 할 수 있다.

제3차 당대표자회 이후 2011년 4월 25일 북한군 창건일 김영춘 무력 부장은 기념보고에서 “모든 군사활동을 철저히 당의 령도 밑에 조직 진행해 나가는 혁명적 규율을 확립” 해나갈 것을 천명함으로써 김정은에 대한 충성을 다짐했다.<sup>338)</sup> 또한 3차 당대표자회에서 개정된 당규약 46조에서는 새롭게 “조선인민군은 모든 정치활동을 당의 령도밑에 진행한다.”<sup>339)</sup>고 특별하게 규정하고 있다. 모든 군사활동과 정치활동 역시 당의 령도 밑에 진행한다는 것은 당이 북한군의 유일사상체제와 유일영군체제를 장악한다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

다만, 북한군에 대한 당의 영도는 구체적으로 총정치국과 당위원회에 의해 구현된다. 당위원회와 총정치국은 당중앙위원회의 지도와 당중앙위원회의 일부서의 권능으로 사업하도록 그 지위와 역할을 규정하였다.

그러나 북한군 현실에서는 김일성이 언급했듯이 군사지휘관도 당원이며 당위원회 구성원이기 때문에 당원인 군사군관들은 군대 내에서 정치활동을 할 수 있다고 강조해왔다. 따라서 당규약 46조 “모든 정치활동을 당의 령도밑에 진행한다”는 규정은 군사지휘관을 정치활동에서 배제하는 것에 초점을 맞춘 것으로 정치활동은 본래대로 총정치국과 당위원회의 고유한 업무로 복원시킨 것이라고 할 수 있다. 마찬가지로 모든 정치·군사 활동이 아닌 정치활동에 명확히 한정함으로써 군사활동은 여전히 최고사령관의 유일적 명령체제에 의해 움직일 수 있는 특별한 영역을 남

겨둔 것이라고 할 수 있다.

김정은 최고사령관 추대 이후 북한군의 군사작전이나 군사기술 부문에서 지휘는 최고사령관의 명령 위주로 하달하였고 보다 큰 사안에 대해서는 당중앙군사위원회 확대회의를 통하여 집체적으로 결정하는 모습으로 변모되었다.

2010년 9월 제3차 당대표자회를 시작으로 김정은의 의지와 당의 물리적 복원이 갖추어지고 2011년 12월 29일 소집된 당중앙위원회 정치국회의에서는 김정일의 유훈(10월 8일)에 따라서 김정은이 최고사령관으로 추대된 이후 당기구 중심의 군사지휘관 통제가 본격화되었다. 대표적으로 2012년 7월 15일 당중앙위원회는 정치국회의를 통해 당중앙위원회 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 부위원장인 리영호 총참모장의 해임을 결정하였다. 과거 존재했지만 기능하지 못했던 당중앙위원회 정치국의 집체적 결정으로 행해졌다는 점에서 김정은 시기 당중앙위원회 정치국의 위상을 상징적으로 보여준 사례라고 할 수 있다.

### 3. 당 지도기구 통제의 지위와 역할

#### 가. 당 지도기구의 지위와 역할

2009년 김정은 후계자의 등장 이후 당규약상 명문규정에 걸맞게 당 지도기능과 역할을 정상화하려는 노력이 지속되었다. 모든 주요 결정은 집체적인 당의 결정 형식을 통해 내려졌다. 그러나 김정은의 결정이 당의 모자를 쓴 것인지 아니면 김정은이 당과의 타협으로 결정한 것인지 확실하지 않다.

2010년 9월 3차 당대표자회 개최결정, 2011년 12월 김정은 최고사

국방위원장으로 통치하자 국방위원회가 최고권력기구가 되었던 것처럼 김정은 후계자의 당중앙군사위원회가 최고군사기구되었다. 그리고 당규약이나 헌법은 이를 뒷받침해주는 법적근거에 불과하였다. 2012년 4월 13일 김정은이 최고인민회의 제12기 5차회의에서 국방위원회 제1위원장으로 추대되자 개정헌법은 국방위원회 제1위원장에게 “전반적 무력의 최고사령관이 되며 국가의 일체무력을 지휘통솔한다.”고 규정함으로써 김정은이 국가의 최고지도자임을 밝히는 법적 근거로 가능한 것이다.

338) 『로동신문』, 2011년 4월 26일.

339) “조선로동당 규약(2010년).”

령관의 임명, 2012년 4월 제4차 당대표자회 개최결정, 2012년 7월 리영호 당정치국 상무위원 및 총참모장의 해임결정, 2013년 3월 경제·핵무력건설병진노선, 2013년 12월 8일 장성택 해임결정, 2016년 5월 제7차 당대회 개최결정 등 당과 국가의 중요 결정은 당중앙위원회 전원회의와 당중앙위원회 정치국 및 정치국 확대회의를 통해 결정하고 당조직과 국가기구가 이를 집행하는 전형적인 당-국가체제로의 복귀를 확인시켜 주고 있다.

첫째, 당은 김정은 후계정권 확립과정에서 ‘혁명의 수뇌부’ 반열에 올랐다. 지난 선군 시기 김정일의 현지도 시 군부대 사명으로 내걸린 구호인 “혁명의 수뇌부를 목숨으로 사수하자”에서 당은 혁명의 참모부에 불과하기 때문에 언급되지 않았다. 그러나 2013년 6월 19일 김정은이 발표한 “당의 유일적령도체계 확립을 위한 10대원칙”은 당을 수령의 반열에 오르게 한 것이다.<sup>340)</sup> 지난 1974년 김정일이 발표했던 ‘당의 유일 사상체계확립의 10대원칙’은 당보다 수령의 권위를 강화하기 위한 것이 특징이다.

반면 2013년 수정된 ‘10대원칙’은 수령과 같은 반열로 노동당의 권위가 삽입되어 있다. 대표적으로 ‘당의 유일영도체계확립 10대원칙’이라는 이름으로 바뀌면서 당의 영도를 강조했으며 김정은의 세습을 정당화하는 가운데 이에 위협이 되는 요인에 대처하는 노동당의 권능을 강조하는데 초점이 맞추어져 있다. ‘10대 원칙’의 제9조에서는 1974년도 “수령의 유일적 령도밑에 전당, 전국, 전군이 한결같이 움직이는 강한 조직규율을 세워야 한다”는 수령의 영도 및 수령에 대한 충실성이 “당의 유일적 령도밑에 전당, 전국, 전군이 하나와 같이 움직이는 강한 조직규율을 세워야 한다”라는 당의 영도와 당에 대한 충실성으로 바뀌었다.<sup>341)</sup> 2013

년 말 장성택과 그의 측근들의 처형에는<sup>342)</sup> ‘반당·반혁명 종파행위’라는 ‘10대원칙’의 6조 5항의 위배가 죄명으로 적용되었다.<sup>343)</sup>

둘째, 2012년 9월 5일 개정된 ‘전시사업세칙’에서 당은 혁명의 수뇌부에 포함되었다. 2004년 4월 7일 당시 ‘전시사업세칙’의 총칙에서는 ‘당(黨)’이라는 글자가 없다. 전시상태 선포와 해제도 최고사령관 명령으로 하달하는 것이었으며 제4조에서도 전시의 경우 북한의 정치, 군사 등 모든 사업은 국방위원회에 집중시켜 최고사령관 김정일의 결론에 따라 집행하도록 하였다.<sup>344)</sup> 반면 2012년의 개정된 ‘전시사업세칙’, 제5조에서는 “김정은 동지를 수반으로 하는 당중앙위원회를 목숨으로 사수하며”가 포함되었으며,<sup>345)</sup> 전시 상태선포도 김정은의 지시 하에 당중앙위원회를 비롯한 당중앙군사위원회, 국방위원회, 최고사령부 공동으로 하는 것으로 수정되었다. 그리고 10조에서는 전시의 경우 나라의 정치, 경제, 외교, 군사 등 모든 사업을 조선로동당중앙군사위원회에 집중시키고 당중앙군사위원회 위원장이자 최고사령관인 김정은의 결론에 따라 집행한다는 것으로 바뀌었다.<sup>346)</sup>

또한 김정은의 직접지시로 만들어져 북한의 중요한 행사와 현지도 시 공연하고 있는 모란봉악단의 경우도 대부분 당중앙의 역할을 강조하는 노래들로 구성되었다. 지난 2012년 7월 시범공연 이후 2013년 10월

342) 장성택 처형과 관련, 라종일, 『장성택의 길』 (서울: 알마, 2016) : 2013년 12월 8일 김정은 주재로 열린 당정치국 확대회의에서 장성택을 모든 직무에서 해임시키고 출당 제명시키는 결정서를 채택하였고 4일후 12월 12일 장성택은 국가안전보위부 특별군사재판에서 국가전복음모행위로 사형선고를 받고 즉시 처형되었다. 『로동신문』, 2013년 12월 13일 논설에서는 그의 죄목을 “반당·반혁명종파행위와 ‘국가전복음모행위’였다.

343) ‘10대원칙’ 제6조 5항은 “당의 통일단결을 파괴하고 쪼먹는 종파주의, 지방주의 가족주의를 비롯한 온갖 반당적 요소와 동상이몽, 양봉음위하는 현상을 반대하며 간결히 투쟁해야 한다.” 장성택이 측근세력을 가지고 있었다는 것은 여러 소식통에 의해 확인된 바 있다고 한다. 정창현, 『장성택사건의 숨겨진 이야기』 (서울: 선인, 2014), p.48.

344) 조선로동당중앙군사위원회 편, 『전시사업세칙을 내용에 대하여』 (2004년 4월 7일).

345) 조선로동당중앙군사위원회 편, 『전시사업세칙을 실시함에 대하여』 (2012년 9월 5일).

346) 조선로동당중앙군사위원회 편, 위의 문서.

340) “당의 유일영도체계확립 10대원칙(2013년 6월 19일),” 참고.

341) 위의 글.

당 창건 68돌 기념공연까지 총 14회 공연을 했고 이중 경음악을 제외하고 모두 135곡을 불렀는데 이중 당을 찬양한 노래가 절반을 차지할 정도였다.<sup>347)</sup> 그리고 지속되는 당중앙위원회 전원회의에서의 ‘경제-핵무력건설 병진노선’ 채택이나 당중앙군사위원회 확대회의의 지속적 개최 등 당 기구 중심의 운영체제로 전환하기 위한 정책적 조치가 뒤따랐다.

셋째, 무엇보다도 노동당의 지위와 역할의 정점은 30여 년 만의 당 통치체제 복원의 상징인 제7차 당대회 개최로 나타났다.

1994년 9월 금릉동굴 및 청류다리 건설관련 최고사령관 명령이 ‘선군정치’ 시작의 상징이었다면 2016년 제7차 당대회는 ‘선당정치’의 완성이라 하기에 충분할 것이다. 제7차 당대회에서 선거된 당중앙군사위원회 구성은 전통적으로 군사령관 중심으로 구성되었던 과거와 비교해 괄목할 만한 변화를 보여주고 있다. 총 17명에 달한 당중앙군사위원회 위원 중 8명이 소환당하고 3명이 새로 선거되어 총 12명으로 구성되었다.<sup>348)</sup> 북한군 총정치국, 총참모장, 무력부장을 제외하고 병종 사령관이 없는 당중앙군사위원회의 구성은 2010년 9월 제3차 당대회에서 개정된 당규약 27조 “군사 분야에 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도한다.”<sup>349)</sup>는 것을 명실상부하게 실현한 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 당의 주요 군사정책 결정과정에서 군사령관들의 정치적 참여를 최소화함으로써 당 기구 중심의 군 통제를 확고히 하려는 의도로 분석될 수 있다.

그래서 2012년 4월 김정은이 북한군에 ‘당의 령도체계’와 ‘최고사령관의 령군체계’ 그리고 “인민군대를 수령의 군대, 당의 군대, 최고사령관

의 군대로 만들어야 합니다.”<sup>350)</sup>라고 강조했던 것은 2016년 5월 제7차 당대회 개최에 이르러 북한군은 “최고사령관의 유일적 령군체계”가 아닌 “당의 유일적 령군체계”하에 놓이게 된 것처럼 보였다.<sup>351)</sup>

## 다. 총정치국의 지위와 역할

### (1) 당정치기구의 역할 증시

총정치국은 2010년 제3차 당대표자회에서 개정·채택된 당규약에 의해 그 지위와 역할이 높아졌다. 후계자 시절부터 김정은의 총정치국에 대한 역할 제고가 영향을 미친 것으로 보인다.

첫째, 총정치국의 부대주도권 역할을 강화하였다.

집권 초기 김정은은 선군 시기의 친 군사지휘관 경향을 약화시키고 정치군관의 위상을 높이는데 매우 신중했던 것으로 보인다. 김정은은 군부대 현지지도시 선군 시기에 군부대에 보급된 노래방 기기로 군사지휘관과 정치지도원의 2중창을 듣고 그들을 격려하곤 하였다. 그러나 2012년 4월 6일 이후의 군부대 방문에서는 더 이상 군사지휘관과 정치지도원의 2중창은 등장하지 않았다. 북한군 일선 부대의 2중창은 북한군 부대의 고질적인 군사지휘관과 정치위원 간 갈등을 해소하고 협력하라는 의미에서 ‘군정배합’의 한 형태로 표현된 것이었다고 볼 수 있다. 그러나 ‘2중창’은 2012년 4월 이후부터 사라지고 김정은은 총정치국 선전부가 주

347) 강동안, “당중심체제 굳혀가는 김정은,” 『월간 북한』, 2014년 1월, pp.49~54.

348) 특징적인 것은 소환당한 8명이 거의 전 현직 군사령관 출신들로 김춘섭(군수공업비서)을 제외하면 윤정린(호위사령관), 김영복(특수군사령관) 리병철(전 공군사령관), 김락겸(전략군사령관), 김춘삼(전평방사령관), 리용주(해군사령관), 최영호(공군사령관) 등이다. 대신 리만건(군수공업비서), 리명수(총참모장), 박봉주(내각총리)가 새로 선거되었다. 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감(2017)』(평양: 조선중앙통신사, 2017)

349) “조선로동당 규약(2010년)” 참고.

350) 김정은 “위대한김정일 동지를 우리당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자,” 당중앙위원회 책임일꾼들과의 한 담화(2012년 4월 6일), 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

351) “허영춘(해군사 정치위원) 대표의 토론,” 『로동신문』, 2016년 5월 8일.

도하는 부대의 ‘예술소조공연’을 관람하는 것으로 대체되었다. 예술소조 공연은 군사지휘관이 아니라 부대 당위원회와 정치부 선전지도원들이 주도하는 ‘집단공연’의 형태이다. 부대 활동의 주도권이 군사지휘관에서 당위원회와 총정치국 정치군관들로 넘어가고 있음을 의미하는 것이라고 해석할 수 있다.<sup>352)</sup>

둘째, 군사지휘관에 대한 통제를 강화했다.

선군 시기부터 있는 ‘오중흡7연대칭호쟁취운동’은 대표적인 집단적 모범운동의 일환으로 총정치국이 판정을 주도하는 것이다. ‘오중흡 7연대칭호쟁취운동’은 김정일에 의해 1996년 1월 1일 군인들의 정치사상 강화를 위한 집단운동으로 발기된 것으로 당조직의 판정검열에 의해 합격한 우수부대는 입당이나 포상휴가, 진학, 군수자재 공급을 우선적으로 받는 것으로 알려졌다.<sup>353)</sup> 2016년 5월 제7차 당대회에서 채택된 당규약 제49조에서는 ‘오중흡7연대칭호 쟁취운동’을 지속할 것을 강조하기도 하였다. 총정치국이 군사지휘관을 통제하는 효과적인 수단으로 이용될 수 있기 때문이다.

셋째, 총정치국의 적극적 부대 통제 역할을 주문했다.

김정은은 부대당위원회와 총정치국이 더 강하게 부대 통제 업무를 담당할 것을 주문하는 지적을 하곤 하였다. 대표적으로 2014년 4월 북한군 681군부대 관하 포병 구분대 포사격 훈련참관 시 부대의 싸움준비가 제대로 되지 않았다고 지적하면서 이는 당위원회의 역할이 부족했기 때문이라고 강조하였다.<sup>354)</sup> 김정은이 훈련성과가 없음을 지적한 후 681군부대는 해산되었다. 이후 총정치국장 최룡해가 경질되고 황병서가 총정

치국장으로 임명된 것은 총정치국이 더 강하게 부대 통제를 하도록 힘을 실어주려는 조치로 풀이된다.

## (2) 당 관료의 총정치국장 및 인민무력부장 임명

2012년 4월 11일 제4차 당대표자회 개최 직전 『로동신문』에서는 김정일 국방위원장 추대 19주년 중앙보고대회를 전하면서 군사지식이 없는 당 관료 인사로 총정치국장에 임명된 최룡해를 당시 당중앙위원회 상무위원이자 당중앙군사위원회 부위원장인 리영호 총참모장보다 먼저 호명했다.

선군 시기 군사지휘관 출신들이 당부부장 등 당 관료로 임명되었던 것과 달리 군사지식이 없는 최룡해가 총정치국장으로 임명되었다는 것은 현실이 완전히 달라졌다는 것을 의미한다. 일반적이라면 2007년경부터 김정은의 위대성 선전을 담당해 왔고 김정은이 신임한 김정각 총정치국 제1부국장을<sup>355)</sup> 총정치국장으로 임명하는 것이 상식적인 인사라고 할 수 있을 것이다. 그러나 군사지휘관 출신인 김정각은 차수 승진과 함께 무력부장으로 이동하고 최룡해가 임명된 것이다. 당 관료 출신인 최룡해의 총정치국장 임명은 다분히 정치적 결정이며 과거 내부승진이라 할 수 있는 공군사령관 출신의 조명록 총정치국장의 임명과 비교해도 극히 이례적인 임명이라고 할 수 있다. 공군 정치위원으로부터 항상 통제를 받아야 하는 공군사령관 출신의 총정치국장 임명은 그만큼 군사지휘관의 고충을 이해하는 총정치국장을 의미한다.

북한군 역사에서 총정치국장에 군사지휘관 출신을 임명한 사례를 보

352) 이진욱, 앞의 논문, pp.28~29.

353) 통일부 통일교육원, 앞의 책, p.444.

354) 김정은은 “부대당위원회가 지휘관들과 군인들이 자기들 앞에 맡겨진 혁명임무를 훌륭히 수행하도록 당정치사업, 군인들과의 사업을 잘하지 못한데 있다고 지적”하였다. 『로동신문』, 2014년 4월 26일.

355) 김정은의 김정각 신임은 2012년 2월 15일 당중앙위원회와 국방위원회 공동결정으로 김정각에게 ‘차수’ 칭호를 수여하였고 2018년 2월 김정각을 총정치국장에 임명함으로써 신임을 증명했다.



면 1960년대의 허봉학과 1990년대의 조명록뿐이다.<sup>356)</sup> 통상 군사지휘관이 총정치국장에 임명되는 경우는 군사지휘관의 위상이 매우 높았던 시기에 해당한다. 그런 경우가 아니라면 군 통제를 강화하기 위해서 군과 전혀 관계없는 인사를 총정치국에 파견하기도 했다. 한국전쟁 시기 최고사령관의 명령 이행 실태를 감시하기 위해 당 관료 출신들을 군사위원으로 파견하였으며 김정일 후계체제 시기인 1970년대 초 당비서국에서 파견한 정치위원들이 있었다. 모두 군사와는 문외한들로 최고지도자의 명령과 지시이행을 무조건 관철시키는 역할을 담당했다. 반대로 전혀 군사지식과 경험이 없는 인물이 총참모장이 된 경우도 있다. 대표적인 경우가 휴전협상 시기 러시아어에 능통한 교육상 출신의 남일 총참모장이다. 다분히 휴전협상의 체결을 위한 정치적 임명이었다고 할 수 있을 것이다.

따라서 당조직지도부 출신으로 총정치국 조직부국장을 역임한 박영식이 2015년 4월 30일 현영철 무력부장 숙청이후 무력부장에 임명된 것도 군내 당정치기구의 위상 강화를 바로 보여주는 사례라고 할 수 있다.<sup>357)</sup>

따라서 전혀 군 보직경험이 없는 순수 당 관료인 최룡해의 총정치국장 임명은 과거의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 무조건 군사지휘관을 통제하기 위한 최고지도자의 의지를 반영하는 임명사례라고 할 수 있다. 총정치국장의 권위를 뒷받침 하기위해 이미 총정치국을 ‘당중앙위원회의 일 부서’와 같은 지위를 부여함으로써 당 제1비서인 김정은에게 직속시켰으며, 더욱 파격적인 것은 최고지도자의 현지도도를 대신하여 군부대가 참여하고 있는 건설장에 대한 ‘현지료해’의 권능을 부여하여 그 지위를 높였다. 군 계급도 2012년 4월 7일 차수로 상향 조정하여 무력부장, 총참

모장을 동일 계급으로 유지했다.

최룡해의 총정치국장 임명 이후 김정은은 최고사령관의 군부 길들이기 차원에서 북한군 내 강등, 강직 현상이 광범위하게 이루어졌고 특히, 4개월 뒤인 2012년 7월 21일 당정치국 회의에서 리영호 총참모장을 모든 직위에서 해임하는 결정이 내려졌다.

## 나. 군사지휘관에 대한 통제강화

김정은 집권 이후 당조직지도부를 중심으로 ‘반군사지휘관’ 경향이라고 할 수 있을 정도로 군사지휘관의 지위와 역할을 지속해서 약화시키는데 노력을 기울였고 총정치국이 이를 뒷받침했다고 할 수 있다. 2012년 4월 최룡해 총정치국장 임명 이후 군사지휘관의 지위와 역할은 첫째, 군사지휘관들에 집중된 숙청 둘째, 북한군 수뇌부의 빈번한 교체 셋째, 일선 군단급 지휘관들의 세대교체 넷째, 광범위한 강등·강직현상에 의하여 약화되었다.

### (1) 군사지휘관의 지위 약화

김정은 집권 이후 군사지휘관들의 지위는 김정일 시기의 지휘관보다 당적, 계급상으로 하향되었다.

선군 시기 북한군 총참모장은 당정치국 상무위원의 지위를 받았고, 무력부장과 인민보안부장은 당정치국 위원 of 지위를 부여받기까지 하였으나 2013년 3월 31일 개최된 당중앙위원회 전원회에서 당시 현영철 총참모장과 김격식 무력부장 그리고 최부일 인민보안부장은 단지 정치국 후보위원밖에 받지 못했다. 계급적으로도 총정치국장은 차수인 데 반해 총참모장과 무력부장은 대장계급을 부여함으로써 전통적인 군사지휘관의

356) 고재홍, 『김정일체제의 북한군 연구』, pp.89~105.

357) 2018년 2월 군사지휘관 출신인 김정각이 총정치국장에 임명되었지만 4달 뒤 정통 정치군관이라고 할 수 있는 폭풍군단 정치위원 출신의 김수길로 교체되었다.

위상은 상대적으로 낮아졌다.<sup>358)</sup>

북한군 군단장과 군단정치위원의 경우 2012년경 여전히 일 계급 차이를 가지고 있었다. 예를 들면 4군단장 변인선 상장과 4군단 정치위원 안민홍 중장, 10군단장 김금철 중장과 정치위원 이남영 소장 등이 일반적 인 경우라고 할 수 있다. 그러나 2016년 5월 제7차 당대회 이후 후방 군단장과 군단정치위원의 계급은 거의 동급이 되었다. 10군단장 김금철 중장과 이남영 중장, 7군단장 리태섭 중장과 정치위원 우철 중장 등이다.

김정은의 이와 같은 조치는 군사지휘관의 당적 지위의 약화와 선군 시기의 군사지휘관의 위상을 약화시키기 위한 ‘김정은식 선군정치’가 반영된 것이었다고 평가할 수 있다. 대표적으로 2015년 6월 전통적으로 군사지휘관출신이 임명되었던 인민무력부장에 현영철을 대신하여 당조직 지도부 과장 출신으로 총정치국 조직부국장이었던 박영식 상장이 임명되었다. 이것은 총정치국장에 군사지휘관을 이해하는 군사지휘관 출신이 임명되는 것만큼이나 군사지휘관의 상징적 직위인 무력부장에 당 관료 출신이자 총정치국 간부가 되었다는 점에서 군사지휘관에 대한 통제의 강화를 의미하는 것이었다. 박영식의 무력부장 임명 이후 군부에 대한 통제가 강화되었다고 볼 수 있는데 2016년 2월 초 총참모장 리영길 이 강등되어 좌천되었다. 당시 리영길의 죄목은 종파행위와 세도, 비리 등이었다. 총참모장을 통제하는 역할은 총정치국장이 담당한다. 무력부장이 정통적인 군사지휘관 출신이 아닌 경우 중립을 취할 가능성이 크다. 리영길 총참모장에 대한 지속적인 관찰과 조사를 통해 총정치국이 제의를 올린 것이라면 김정은이 비록 신임하고 있는 인물이라도 강직시키지 않을 수 없었을 것이다. 이를 입증하듯 2016년 10월경 김정은은 5군단 예하 사단장으로 강직되었던 리영길을 다시 작전(총)국장으로 복귀

시켰다. 그리고 2018년 7월 리명수를 대신해 총참모장에 임명하였다.

## (2)군 최고위층의 빈번한 교체

2012년 김정은 집권 이후 5년 동안 북한군의 최고위층 중에 유독 군사지휘관들이 수시로 교체되었다. 그들의 교체에 따른 재임기간은 정상적인 업무수행이 어려울 정도의 매우 짧은 기간이었다. 이러한 현상은 선군 시기의 장성급의 종신제 등 친 군사지휘관 경향과 대비되는 반(反) 군사지휘관 경향으로 평가해 볼 수 있다.

2012년 이후 5년 동안 북한군 군총참모장은 5명이<sup>359)</sup>, 무력부장은 6명이 교체되었고<sup>360)</sup> 작전국장의 경우도 6명이 교체됨으로써<sup>361)</sup> 이들 재임기간은 평균 8개월 정도이며 교체에는 리영호 총참모장과 현영철 무력부장, 명령불복을 이유로 변인선 작전국장의 숙청<sup>362)</sup> 등을 포함하고 있다. 숙청에 의한 불가피한 교체가 아니라 할지라도 평균 재임기간은 1년 정도에 불과하다.<sup>363)</sup> 그 기간 총정치국장은 최룡해에서 황병서로 교체되었을 뿐이고<sup>364)</sup> 총정치국 부국장 역시 2명 정도가 교체된 수준이었다. 더구나 군사지휘관의 숙청에 비해 정치지휘관들의 숙청이 없었다는 점에

359) 김정은 등장 이후 총참모장 교체와 관련, 김영춘(1996) - 리영호(2009.2)-현영철(2012.7)-김격식(2013.5)-리영길(2013.8)-리명수(2015.2)-리영길(2018.5)이다.

360) 무력부장 교체와 관련, 김영춘(2009)-김정각(2012.4.)-김격식(2012.12)-장정남(2013.5)-현영철(2014.5)-박영식(2015.9.)-노광철(2018.5)이다.

361) 작전국장 교체와 관련, 김명국(2007.4)-최부일(2012.4)-리영길(2013.3)-변인선(2013.8)-김춘삼(2014.11)-노광철(2015.7)-리영길(2016.10)-박수일(2018.6?) 등이다.

362) 조선일보사 편, 『월간조선』, 2015년 7월호. 변인선은 명령불복으로 2015년 초 숙청당한 것으로 알렸으며 후임에 김춘삼 평방사령관이 작전국장이 되었다.

363) 고재홍, “비정규군간부 득세하는 김정은정권,” 북한연구소 편, 『월간북한』 (2016년 4월호), pp.64~69.

364) 김정은 등장 이후 총정치국장 교체와 관련, 조명록(1995~2010)-최룡해(2012.4)-황병서(2014.4)-김정각(2018.2)-김수길(2018.6) 등이다.

358) 정성장, “김정은정권의 당과 군부파워엘리트 변동,” 『국방연구』 제27권 1호, (2014년 3월), p.38.

서 최고위층 군사지휘관의 교체에 집중되었던 것으로 보인다. 총정치국장이나 부국장 등은 해임이나 숙청당하지 않았다는 점에서, 인사문제가 총정치국의 고유 업무라는 점에서 총정치국이 군사지휘관들의 숙청과 해임, 빈번한 교체에 관여했을 가능성이 크다고 할 수 있다.<sup>365)</sup>

이처럼 최고위층 군사지휘관들의 빈번한 교체가 일어난 이유와 관련, 어린 지도자의 군부장악을 위한 길들이기 차원으로 해석하는 경향이 있지만 김정은 자신의 군 장악과, 새로운 군내 주도세력이 되기 위한 정치군관들의 욕망, 그리고 군에 대한 당적 통제를 복원하고자 하는 당 간부들의 이해가 맞물린 결과로 해석할 수 있다.<sup>366)</sup>

또한 선군 시기의 군사지휘관들의 긴 재임기간을 고려한다면 오히려 과거의 친 군사지휘관 경향에 대한 반군사지휘관 경향의 색채가 강하다고 볼 수 있다. 1995년 총정치국장에 임명된 조명록의 경우 2010년 사망 시까지 재임기간 15년, 1996년 총참모장에 임명된 김영춘의 경우 2007년까지 재임기간이 13년, 1998년 인민무력부장에 임명된 김일철의 경우 2008년까지 재임기간은 10년, 1996년 전후 임명된 리명수 작전국장의 경우도 2007년까지 재임기간은 10년에 달한다. 즉 과거 김일성·김정일 시기 북한군 최고위층의 나이를 고려하면 10년의 재임기간은 거의 종신제에 해당한다고 할 수 있었다. 따라서 김정은 시기 북한군 최고위층의 빈번한 인사교체는 일종의 반지휘관 경향과 맥을 같이한다고

볼 수 있다.<sup>367)</sup>

### (3) 주요 군단장의 세대교체

김정은의 당 지도기구 통제의 특징적 측면 중 하나는 일선 군단장급의 교체가 빈번하다는 점이다. 이러한 교체가 김정은의 주도인지 아니면 총정치국인지는 불확실하지만 김정은과 일선 군단장과의 인적 네트워크가 보이지 않는다는 점에서 총정치국이 세대교체를 주도한 것으로 보인다.

① 김정은 집권 시기 북한군의 주요 군단장급의 첫 번째 교체는 2012년 7월 리영호 해임 이후 시작되었다. 2012년 하반기부터 2013년 중순까지 북한군 군사지휘관의 세대교체 및 전방부대 군단장들이 전원 교체되고 후방군단장들도 상당수 교체되었다. 2013년 5월경 무력부장 장정남을 비롯하여 전후방 군단장 전원에는 대한 세대교체가 단행되었다. 예를 들면 2012년 중반 북한군 주요 지휘관 현황은 김격식 무력부장을 비롯하여 최룡해 총정치국장, 현영철 총참모장, 최부일 작전국장, 김명식 해군사령관, 리병철 공군사령관, 1군단장 장정남, 2군단장 김형룡, 4군단장 변인선, 5군단장 리영길이었다. 그러나 1년 남짓 지난 2013년 6월 전후 북한군 주요 지휘관 현황은 장정남 무력부장을 비롯하여 리영길 총참모장(6월), 리영길 작전국장(2월), 변인선 작전국장(8월) 김명식 해군사령관, 최영호 항공방항공사령관(9월), 평방사령관 김춘삼, 1군단장 리춘일, 2군단장 양동훈, 4군단장 리성국, 5군단장 현영철이었다.

365) 장성택의 판결문 중 장성택이 건성건성 박수를 쳤다는 표현이 나오고 현영철 숙청이유로 김정은의 연설중 좋았다는 표현이 나온다. 이런 표현과 관련된 과거 유사한 사례가 있는데 1993년 6월 이란회교혁명군위대절에 즈음하여 평양주재 이란대사관 무관이 차린 연회에 참석한 무력부 부부장 김광진, 공군사령관 조명록, 운수관리국장 등 6명이 김일성과 김정일의 만수무강을 축원한다는 연설대목에서 박수를 치지 않고 마지막에만 쳤다고 해서 총정치국 조직부국장 이봉원 대장이 총참모장 최광 참가하에 사상투쟁회의를 소집해서 자아비판을 하도록 하였던 적이 있다. 그만큼 총정치국이 김일성김정일 우상화를 빌미로 막강한 권력을 행사하였다는 것이다. 내외통신 편, 『내외통신 종합판』 1998년판.

366) 고재홍, “북한군 통제 방식변화,” 『월간 북한』, 2013년 10월호, pp.35~41.

367) 북한군 병력은 120만명에 달하고 군관은 30~40만명에 달하며 장령급만 1700여 명, 상장급 이상은 100여 명, 대장급과 차수급 30여 명인 북한군의 계급상태를 고려할 때 북한군 최고위층 군사지휘관들의 재임기간은 보직정체의 문제를 근본적으로 가지고 있다. 김정은의 빈번한 수뇌부 교체는 100여 명에 달하는 상장급 군단장급들과 1700여 명에 달하는 소장급 지휘관들에게는 오히려 오랜 직위정체의 불만의 해소와도 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다.

② 김정은 시기 북한군 주요 군단장급의 두 번째 교체는 2013년 11월 장성택 처형 이후인 2014년 초순경에 이루어졌다. 최룡해 총정치국장의 경질(2014년 4월)은 북한군 최고위층을 비롯한 주요 군단급 지휘관들이 교체된 후 이루어졌다는 점에서 장성택의 북한군 내 종파행위를 파악하지 못한 책임과도 일정한 관련이 있었던 것이 아닌가 추정된다. 2013년 말 ‘반당·반혁명 종파행위’로 장성택을 숙청한 이후 지난 2013년 초에 교체한 북한군 주요 군단급 지휘관 배치를 1여 년 만에 또다시 교체하였다. 물론 군사지휘관뿐 아니라 총정치국장 최룡해를 비롯한 총정치국 부국장들도 교체되었다. 2014년 4월 총정치국 최룡해가 당근로단체부로 좌천되고 황병서가 총정치국에 임명되었고 당조직지도부 과장 및 966군 부대 정치위원 출신의 박영식 등이 새로 조직부국장으로 임명되었다. 북한군의 주요 군사지휘관이 1년 만에 상당수 교체되었다는 점에서 장성택이 실제로 북한군에서 종파행위를 한 것이 아니었는지 의심스러울 정도이다. 특히 김정은과 수차례 교체된 북한군 군단급 지휘관들과의 인적 네트워크가 전혀 보이지 않는다는 점에서 김정은이 북한군 군단급 지휘관들의 교체를 주도한 것이 아니라 총정치국이 주도했을 가능성도 있다.

2015년 초·중반 북한군 주요 지휘관 현황은 현영철 무력부장을 비롯하여 황병서 총정치국장, 박영식 조직부국장, 염철성 선전부국장, 리영길 총참모장, 김춘삼 작전국장, 리용주 해군사령관, 1군단장 위성일, 2군단장 김상룡, 4군단장 리성국, 5군단장 장정남, 11군단장 김영복, 9군단장 김성일, 10군단장 김금철, 7군단장 한창순 등이었다.

③ 김정은 시기 북한군 주요 군단장급의 세 번째 교체는 2015년 4월 현영철 처형과 2015년 8월 북한의 목함지뢰 도발에 따른 남북협상 이후 이루어졌다. 현영철의 경우 종파문제가 아닌 불경죄 등이었기 때문에 2015년 9월의 북한군 군단장급 교체는 현영철 숙청에 따른 결과라기보다는 다분히 남북협상의 후속조치로 파악된다. 대표적으로 목함지뢰 도발이 발생한 지역의 담당 군단장인 김상룡 2군단장이 함경도지역의 9군

단장으로 이동한 것이 대표적이라 할 수 있다.

2016년 초 북한군 주요 지휘관 현황은 박영식 무력부장을 비롯하여, 리명수 총참모장, 황병서 총정치국장, 조남진 조직부국장, 림광일 작전국장(1월) 리영길 작전국장(5월), 김명남 평방사령관, 김명식 해군사령관, 김광혁 항공반항공사령관(11월), 1군단장 위성일, 2군단장 방두섭, 3군단장 최두용, 4군단장 리성국, 5군단장 양동훈, 7군단장 리태섭, 8군단장 박수일, 9군단장 김상룡, 10군단장 김금철, 11군단장 김영복, 12군단장 리봉춘 등이다.

#### (4) 군사지휘관의 강등·강직 현상

과거 김일성과 김정일 시기 군부인사는 승진과 숙청으로 단순화되었는데 김정은 시기에 들어와서는 군사지휘관들의 강등, 강직, 복권 현상이 빈번히 발생하고 있다.

북한군의 강등, 강직은 북한군 기율규정상 상급지휘관의 징벌 권한의 일종이다. 징벌은 강등과 강직 이외에 주의, 엄중경고, 순번외 근무, 외출금지, 타부대 전출, 생활제대 등이 있다. 강직이란 직무대행상 큰 과오를 범하였거나 과오를 거듭한 상황에 해당하며 기록에 남기는 것을 원칙으로 한다. 강직이 되면 자동으로 계급이 강등된다. 반면 강등은 무기 및 군대재산에 대해 본의 아닌 것도 포함해서 훼손하는 경우 그리고 전우에게 가해를 입히는 경우이다.<sup>368)</sup>

따라서 김정은 시기 북한군 최고위층 특히, 고위 군사지휘관의 강등, 강직, 복권에 대한 김정은의 결정은 직무수행상 큰 잘못을 범하였거나 잘못을 거듭한 경우, 그리고 무기손실, 군대재산, 전우가해 등등에 대해

368) 정보사령부 편, 『북한편람』(서울: 정보사령부, 2000), p.648 ; 북한연구소 편, 『북한총람』(서울: 북한연구소, 1983), p.1517.

총정치국이 제의하고 그에 근거해 결정하는 것으로 추정된다. 인사문제는 총정치국의 업무영역이며, 강등의 규모가 적다고 할 수 없기 때문에 김정은의 개인적 평가에서 비롯되기보다는 총정치국의 집단적, 정기적 조사에 따른 결정의 결과로 볼 수 있다.

주요 강등 사례로서 2012년 이후 현영철, 최부일, 박정천, 김영철, 장정남, 김명식, 최룡해, 리영길, 윤정린 등 대부분 최고위급으로부터 일선 대대에 이르기까지 광범위하게 이루어졌다.<sup>369)</sup> 주요 강직 사례는 2013년 6월 총참모장 현영철이 5군단장으로 좌천되어가고 2016년 초 총참모장 리영길이 5군단 예하 사단장으로 가는 경우이다.

이처럼 군사지휘관에 대한 빈번한 강등과 강직은 최고사령관의 직접적인 명령이나 지시의 위반이라기보다는 기율규정의 위반에 대한 징벌 권한에 행한 결과라고 할 수 있다. 분기 혹은 2달에 한 번씩 보이는 1~2명에 대한 강등, 강직, 복권 등이 집단적, 정기적으로 이루어졌기 때문에 부대 내 기율을 담당하는 총정치국의 위상이 높아지는 결과를 가져왔다. 강등과 강직의 대상이 군사지휘관들이 우선되었다는 것이 이를 반증하고 있다. 후에는 최룡해 총정치국장의 강등도 있었는데 2012년 12월 16일 차수에서 대장으로 강등되었고, 2013년 2월 6일 차수로 다시 복권되었을 뿐이다. 김수길 총정치국 조직부국장이나 염철성 선전부국장의 경우 강등사례가 알려지지 않았다. 더구나 강등, 강직이 북한군의 최고위층에만 집중된 것은 아니었다.<sup>370)</sup>

따라서 상기와 같이 근 5년 동안 주요 군사지휘관의 강등과 강직, 복권이 광범위하게 지속적으로 이루어졌다는 점에서 김정은의 군부장악과정의 일환이거나, 김정은 최고사령관의 명령 불이행이거나 어린 김정은의 군부 길들이기 차원이외에 김정은의 반군사지휘관 경향과 군사지휘관을 통제하려는 총정치국의 위상증대 시도가 맞물린 것으로 평가할 수 있을 것이다.

369) 김태구, “북한김정은 정권의 군부통제연구,” 『2015 신진연구논문집』 (서울: 통일부, 2015), p.84.

370) 김태구, 위의 글, 위의 책, p.86. 재인용. “2014년 4월 25일 김정은은 최고사령관 명령 제 0057호를 통해 포사격훈련 지도후 정상적 전투동원준비를 철저히 갖추지 않은 681군부대 1대대를 해산하고 대대군관 전체를 철직제대시켰으며 313군부대 예하 일부부대, 구분대 일부 지휘성원들의 군사칭호를 감하시키기도 하였다.”

연구보고서 18-01



## VI

### 결론 : 견제와 균형의 군 통제

북한군 창설 이래 오늘에 이르기까지 북한의 군 통제 변화는 북한군 내 군사기구와 정치기구의 분리를 특징으로 하는 ‘이원조직 및 이중지휘’ 체계에 의한 본질적인 갈등에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

이 갈등의 해소과정이 역사적 맥락에서 문화훈련국 통제→총정치국 통제→당위원회 통제→정치위원 통제→선군 통제→당 지도기구 통제와 같이 북한의 군 통제 변화를 가져왔다고 할 수 있다. 그리고 이러한 북한의 군 통제의 변화는 통제 주체인 정치지휘관과 통제대상인 군사지휘관 간의 변화하는 지위와 역할을 반영한 것이었다. 그들의 지위와 역할의 변화는 단순히 일방적 변화라기보다는 순환적 변화의 모습을 보여주었으며 북한군 내 어느 일방도 독점적 권한을 보유·행사하지 못하도록 함으로써 군내 통합과 안정을 유지해 온 견제와 균형의 원리가 적용된 것으로 평가할 수 있다. 그래서 북한군의 조직 및 지휘체계는 최상층부의 무력부장, 총정치국장, 총참모장을 비롯하여 각급 부대의 군사지휘관, 정치지휘관, 보위지휘관 등 누구도 부대 지휘에 있어 독점적 권한을 보유·행사하지 못하는데 그 특징이 있다. 단지 시기에 따라 각각의 지위와 역할에 있어서 비중의 차이가 있었던 것으로 보인다.

문화훈련국 문화군관의 통제는 북한군 창설 시기 군내 당조직의 부재로 군사지휘관과 부대의 장악·통제에 제한적이었으며 북한군의 ‘이원조직 및 이중지휘’ 체계에 따르는 충돌문제를 ‘군사 우선’의 부대유일관리제로 봉합한 것이라고 할 수 있다. 총정치국 정치군관의 통제는 한국전쟁의 초기 실패로 군사지휘관 및 부대통제를 위해 총정치국의 지위와 역할을 높이는 ‘정치 우선’의 군 통제를 취한 것이라고 할 수 있다. 당위원회 통제는 ‘군사 우선’의 부대유일관리제와 ‘정치 우선’의 총정치국 통제를 뛰어넘어 집체적인 영도기관인 당위원회 중심의 ‘일원적 통제’를 추구한 것이었다.

정치위원 통제는 북한군 내 당위원회의 무력화에 대응해 당비서국에서 파견하는 정치위원 중심의 ‘일원적 통제’를 통해 군사지휘관과 부대

를 장악·통제한 것이었다. 선군 시기 통제는 최고사령관과 국방위원장체제 아래에서 ‘친 군사지휘관’ 경향과 전통적인 이중지휘체계를 통해 부대의 통제와 안정을 유지하려 한 것이었다.

김정은 집권 이후 당 지도기구 통제는 선군 시기의 반작용으로서 당 지도기구를 중심으로 한 ‘친총정치국’ 경향과 ‘정치 우선’의 이중지휘체계를 특징으로 군사지휘관과 부대를 장악·통제한 것이었다.

2018년 현재 비핵화 국면에서 김정은의 당 지도기구 중심의 군 통제는 북한군의 통합과 안정을 유지하는 핵심기제로서 한동안 지속할 것으로 전망된다. 그러나 그동안 김정은의 군부 장악을 뒷받침해 온 총정치국의 지위와 역할에 부분적인 변화의 조짐을 보이고 있다.

지난 2014년 5월 총정치국장에 오른 황병서는 2018년 초 총정치국장에서 해임되면서 2018년 4월 최고인민회의 제13기 6차 회의에서 국무위원회 부위원장직에서도 해임되었다. 총정치국 제1부국장인 김원홍도 제1부국장과 국무위원에서 동반 해임되었다. 그 외 총정치국 조직부국장 조남진과 선전부국장 염철성도 교체되었으며 황병서의 또 다른 측근이라고 할 수 있는 총정치국 조직부국장 출신의 박영식 무력부장도 2018년 6월경 노광철로 교체되었다.

황병서와 총정치국의 몰락은 당 조직지도부장으로 승진한 최룡해와 황병서와의 개인적 감정이나 권력투쟁의 문제라기보다는 총정치국 황병서와 김원홍 제1부국장의 권능이 높아진 것에 대한 당 조직지도부의 견제로 나타난 것이라고 볼 수 있다.<sup>371)</sup> 지난 1990년대 중반 위세를 떨치던 총정치국 부국장 이봉원과 정치위원들이 김정일에 의해 몰락된 사례와 유사하다 할 것이다.

이의 연장선장에서 김정은은 군사지휘관 출신으로 최연소 대장이었으며 총정치국 제1부국장과 무력부장을 역임한 김정각<sup>372)</sup>을 2018년 초 황병서를 대신하여 총정치국장에 임명하였다. 군사지휘관 출신의 김정각 총정치국장 임명은 김정은 집권 7년 동안 총정치국 주도의 군사지휘관 통제에 대해서 북한군 내 어느 일방이 독점적 권한을 보유·행사하지 못하도록 함으로써 군내 통합과 안정을 유지하려는 견제와 균형의 군 통제와 관련되었다고 할 수 있다.

그러나 2018년 5월 26일경 총정치국장은 김정각 임명 4개월여 만에 북미정상회담을 앞두고 무력부장, 총참모장 교체와 함께 군단 정치위원 출신인 김수길 평양시당위원장으로 교체되었다. 북미회담을 앞두고 북한군 최고수뇌부의 동시 교체는 김정은 자신이 군을 확고히 장악하고 있음을 보여주는 동시에 내부적으로는 군사지휘관 출신의 총정치국장을 배제하려는 총정치국의 부처이기주의가 작용한 결과로 평가할 수 있을 것이다. 또한 2018년 5월 18일 당중앙군사위원회 제7기 1차 확대회의 개최이후 호위사 정치위원 출신의 무력부장 박영식이 노광철로 교체되었다는 점에서 경제건설 집중노선에 부합하기 위한 결정으로 평가할 수 있다.

2018년 9월 현재 비핵화 및 남북관계 개선국면에서 향후 북한군의 통합과 안정을 위해 과거에 보인 견제와 균형의 군 통제가 어떤 모습으로 전개될 것인지는 김정은의 선택에 달려있을 것이다. 그럼에도 김정은의 군통제의 핵심은 여전히 군사지휘관의 통제에 집중되어 있는 것으로 관측된다. 김정은은 2018년 북한군부의 위상을 극적으로 높여 줄 수 있는 핵무기의 실천배치를 앞둔 상태에서 비핵화 전략으로 전환하였고 동년 5월 당중앙군사위원회 제7기 1차 확대 회의에서는 재래식 전력증강 노선

371) 북한군 총정치국의 수뇌부가 몰락한 시기는 총정치국의 위상이 높아져 당의 정책과 노선을 거부했던 1956년의 총정치국과 선군정치가 지배한 1997년 10월 이봉원 총정치국 조직부국장과 정치군관들이 몰락한 때였다.

372) 북한문제조사연구소 편, 앞의 책, p.240.

이 아니라 오히려 보병무력의 축소와 건설전문 부대의 확대를 통해 경제 건설 집중노선을 뒷받침할 것을 주문 하기도 하였다. 그리고 지난 9.9절 열병식에서는 북한 군부에게 자긍심을 줄 수 있는 ICBM을 비롯한 중단 거리 미사일이 제외되었으며 금수산궁전 기념방문과 현지도 등 대내외 활동에서 북한군부 인사들의 참가가 축소되는 경향이 두드러지고 있다. 이러한 경향은 김정은 집권이후 지속적으로 위상이 하락해 온 군사 지휘관들이 북한군을 자극할 수 있는 적대행위를 그들의 위상을 회복하는 기회로 이용할 수 있다는 점에서 비핵화의 걸림돌로 작용할 가능성이 있다. 이를 어떻게 방지하는냐의 문제는 김정은의 몫이 될 것이다.



## Abstract

## A Study of the Supreme Leader's Control over the Military in North Korea : The Continuation of Checks and Balances

Jae Hong Ko

(Institute for National Security Strategy)

The purpose of this paper is to explain what is a key principle of maintaining the unity and stability of the North Korean military under the changing military control of the North. Such principles will show how the Kim Jong Un regime in denuclearization will control the North Korean military in the future.

Since the founding of the North Korean military, its organization has not only been characterized by the military but also political organizations. They are systematically separated, different in character and functionally distinct. So they are conflict-prone.

Political officers are the main agents in charge of controlling the North Korean military, and military commanders are the subjects under control. Control over the North Korean military can be explained as a change in its status and role. The driver of the change is the conflict between them. Changes in control of the North Korean military can be divided into Kim Il Sung era, Kim Jung Il era and Kim Jung Un era.

In historical context, the controlling body has been transformed into

the cultural and political bureau, the general political bureau, the party committee, the political officer, the military first and the party leadership.

The status and role of the controlling body has changed depending on its relationship with military commanders and has changed with the principle of mutual checks and balances between them. The principle of mutual checks and balance is to prevent either side of the North Korean military from having exclusive rights within the North Korean military and that is how the North Korean military maintains its unity and stability.

The Kim Jong Un regime's control over the North Korean military by the party leadership is expected to continue but it is at the point of change again in the denuclearization phase.

.....  
Keyword: North Korean military, political officer, military commander, Status, role, checks and balances

## 참고문헌

## 1. 단행본

- 국토통일원 편. 『조선노동당대회자료집 II』. 서울: 국토통일원, 1980.
- 고재홍. 『북한군 최고사령관 위상연구』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 공산권문제연구소 편. 『북한총람 48~68』. 서울: 공산권문제연구소, 1968.
- 과학원출판사 편. 『조선말사전 상하권』. 평양: 과학원출판사, 1955.
- 국방부군사편찬연구소 편역. 『소련군사고문단장 라주바예프의 6·25전쟁 보고서』. 제2권. 서울: 군사편찬연구소, 2001.
- 국방부 전사편찬위원회 편. 『한국전쟁사』. 1권(개정판). 서울: 국방부, 1977.
- 국사편찬위원회 편. 『북한관계사료집 29』. 서울: 국사편찬위원회, 2002.
- 국토통일원 편. 『조선노동당대회자료집 II』. 서울: 국토통일원, 1980.
- 극동문제연구소 편. 『북한전서』. 증권. 서울: 극동문제연구소, 1972.
- 김인옥. 『김정일장군 선군정치이론』. 평양: 평양출판사, 2003.
- 김진무 외. 『북한군 현실태 (II)』. 서울: 한국국방연구원, 2014.
- 김현식. 『다큐멘터리 김정일』. 서울: 천지미디어, 1997.
- 대한민국 외무부 역. 『한국전 문서요약 1949.1~1953.8.』. 서울: 외무부, 1996.
- 라종일. 『장성택의 길』. 서울: 알마, 2016.
- 리권무. 『영광스러운 조선인민군』. 평양: 조선로동당출판사, 1958.
- 박태수. 『서해전역』. 평양: 문화예술종합출판사, 2000.
- 북한문제조사연구소 편. 『북한 주요인물록』. 1997.
- 백학순. 『북한정치에서의 군대』. 서울: 세종연구소, 2002.
- 사회과학원력사연구소 편. 『조선전사 25』. 평양: 과학백과사전출판사, 1981.
- 서동만. 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』. 서울: 선인, 2005.
- 서재진. 『또 하나의 사회』. 서울: 나남출판, 1995.
- 세종연구소 북한연구센터. 『북한의 당·국가기구·군대』. 파주: 한울, 2007.
- 손광주. 『김정일리포트』. 서울: 바다출판사, 2003.
- 송상원. 『총서 불멸의 향도-총검을 들고』. 평양: 문학예술출판사, 2002.
- 여정(강수봉) 저. 『불게 물든 대동강』. 서울: 동아일보사, 1991.
- 오경섭. 『정치엘리트 응집력과 김정은 정권 안정성』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 조선로동당출판사 편. 『위대한수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 20 : 혁명위업계승문제의 빛나는 해결』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 조선로동당출판사 편. 『위대한수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 9 : 주체형의 혁명무력건설』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 이대근. 『북한군부는 왜 쿠데타를 하지않나?』. 서울: 인간사랑, 2003.
- 이민룡. 『국제위기와 한반도 위기관리』. 서울: 숙명안보학연구소, 2013.
- 이민룡. 『김정은통치의 북한과 한반도』. 서울: 숙대안보문제연구소, 2014.
- 이영훈. 『북한을 움직이는 힘, 군부의 패권경쟁』. 파주: 살림, 2012.
- 이재훈. 『소련군사정책, 1917~1991』. 서울: 국방군사연구소, 1997.
- 이재훈. 『소련군창설기 군사관련문서선집』. 서울: 국방군사연구소, 1997.
- 이항구. 『김정일과 그의 참모들』. 서울: 신태양사, 1995.
- 장준익. 『북한인민군대사』. 서울: 한국발전연구원, 1991.
- 정성장. 『북한군 총정치국의 위상 및 역할과 권력승계문제』. 서울: 세종연구소, 2015.
- 정성장. 『북한군 최고사령관의 위상과 역할 연구』. 서울: 세종연구소, 2015.
- 정성장. 『중국과 북한의 당중앙군사위원회 비교연구』. 서울: 세종연구소, 2011.

- 정영태. 『김정일 체제하 군부의 역할 :지속과 변화』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 정영태외. 『북한의 부문별 조직실태 및 조직분화 변화종합연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 정창현. 『겉에서 본 김정일』. 서울: 토지, 1999.
- 정창현. 『장성택사건의 숨겨진 이야기』. 서울: 선인, 2014.
- 조선로동당중앙위원회 편. 『당의 유일사상체계확립의 10대원칙』. 1974년 4월 14일.
- 조선중앙통신사편. 『조선중앙년감 2017』. 평양: 조선중앙통신사, 2017.
- 주영복. 『내가 겪은 조선전쟁』. 1권. 서울: 고려원, 1990.
- 중앙정보부편. 『북괴군사작전자료집』. 서울: 중앙정보부, 1974.
- 최광석편. 『북한용어대백과』. 서울: 국민방첩연구소, 1975.
- 최성. 『북한정치사: 김정일과 북한권력엘리트』. 서울: 풀빛, 1997.
- 최태환. 『젊은 혁명가의 초상』. 서울: 공동체, 1989.
- 萩原 遼 편. 『(미국·국립공문서관소장) 북조선의 극비문서 중권』. 동경: 夏の書房, 1996.
- 통일부 북한정세분석실 편. 『북한 제7차당대회자료집』. 2016.
- 통일부 통일교육원. 『북한지식사전』. 서울: 통일교육원, 2013.
- 편집부 편. 『선군태양 김정일장군 2』. 평양: 평양출판사, 2005.
- 황장엽. 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.
- 히라이 히사시 저. 『김정은체제』. 백계문·이용빈 옮김. 서울: 한울아카데미, 2010.

- HQ USAFIK. 『Intelligence Summary Northern Korea-주한미군북한정보요약 4』. 국내영인본. 춘천: 한림대아시아문화연구소, 1989.
- \_\_\_\_\_. 『G-2 Periodic Report-주한미군정보일지 부록』. 국내영인본. 춘천: 한림대아시아문화연구소, 1989.
- Albert Seaton, Joan Seaton. *The Soviet Army 1918 to the Present*. London : the Bodley Head, 1986.
- Roman, Kolkowicz. *The Soviet Military and the Communist Party*. Princeton New Jersey : Princeton University Press, 1967.
- Timothy, Colton. *Commissars, Commanders and Civil Authority*. Cambridge: Harvard University Press, 1979.

## 2. 논문

- 김정일 “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌기념 김정일의 연설문.” 『월간조선』. 1997년 4월호.
- 강동안. “당중심체제 굳혀가는 김정은.” 『월간 북한』. 2014년 1월호.
- 계명성. “제68화 노투사의 흐느낌.” 『위대한 혁명가 이야기 100편』. 평양: 평양출판사, 2004.
- 고명균. “1960년대 후반 북한의 군사모험주의와 당군관계변화.” 『현대북한연구』. 제18권. 3호. 서울: 북한대학원대학교, 2015.
- 고재홍. “6·25전쟁기 북한군 총정치국의 위상과 역할연구.” 국방부 군사편

- 찬연구소 편. 『군사』. 제53호. 2004.
- \_\_\_\_\_. “북한 인민군정치기관 특성연구, 1945~1950.” 통일부 편. 『북한신진연구자논문집 I』. 서울: 통일부, 2002.
- \_\_\_\_\_. “북한군 비상시·평시 군사지휘체계연구.” 『통일정책연구』. 제14권. 2호. 서울: 통일연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_. “한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계연구.” 경남대북한대학원 편. 『현대북한연구』. 제8권. 2호. 2005.
- “군대내 당조직에 관하여 - 북조선노동당 중앙상무위원회 제9차회의결정서 (1946.10.21.).” 국사편찬위원회 편. 『북한관계사료집 30』. 서울: 국사편찬위원회, 1998.
- 김동엽. “북한의 군사지도지휘체계: 당국가군관계를 중심으로.” 북한연구학회 편, 『북한연구학회보』. 제17권. 제2호. 서울: 북한연구학회, 2014.
- 김용현. “북한의 선군정치와 체제군사화에 관한연구.” 통일부 편, 『북한 및 통일관련논문집』. 서울: 통일부, 2001.
- 김일성. “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여(당선전선동일군들 앞에서 한 연설, 1955년 12월 28일).” 『김일성저작집 9』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “사회주의 경제건설의 높은 단계의 요구에 맞게 수송사업을 빨리 발전시킬데 대하여 (조선로동당중앙위원회 제5기 18차 전원회의에서 한 결론, 1979년 6월 15일).” 『김일성저작집 34』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “산업운수부문에서 나타난 결함들과 그것을 고칠 대책에 대하여(조선로동당중앙위원회 전원회의에서 한 보고, 1954년 3월 21일).” 『김일성저작집 8』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “인민군 군인들을 화선입당시킬데 대하여(조선인민군 전선사령부 군사위원회에 준 지시, 1950년 7월 13일).” 『김일성전집 12』. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- \_\_\_\_\_. “인민군대는 공산주의의 학교이다 (조선인민군 제109군부대 군인들과 한 담화, 1960년 8월 25일).” 『김일성저작집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “인민군대를 강화하자(1973년 10월 11일).” 『김일성저작집 28』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. “인민군대의 당조직사업을 개선할데 대하여(조선인민군집단군, 군단정치부장들을 파견하면서 한 연설, 1969년 11월 7일).” 『김일성저작집 24』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- \_\_\_\_\_. “인민군대 중대정치지도원들의 임무에 대하여.” 『김일성저작집 43』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- \_\_\_\_\_. “전시환경에서 당조직사업에 대하여(1950년 12월 31일).” 국사편찬위원회편. 『북한관계사료집 29』. 서울: 국사편찬위원회, 1997.
- \_\_\_\_\_. “전후 인민경제복구발전 3개년계획 실행을 위한 투쟁에서 함경북도 당단체들의 과업(함경북도 당열성자회의에서 한 연설, 1954년 7월 12일).” 『김일성저작집 9』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “조선로동당중앙위원회 3월 전원회의에서 한 결론(1954년 3월 21일).” 『김일성저작집 8』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “채취공업을 더욱 발전시킬데 대하여(광산, 탄광 당위원장들과 지배인들앞에서 한 연설, 1962년 9월 24일).” 『김일성저작집 16』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

- \_\_\_\_\_. “평안남도 당단체들의 과업에 대하여(평안남조당위원회 전원회의에서 한 결론, 1960년 1월 7일).” 『김일성저작집 14』. 평양:조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “현정세와 인민군대앞에 나서는 몇 가지 정치군사과업에 대하여(조선인민군대대장, 정치부대대장, 대대사로청위원장대회에서 한 결론, 1969년 10월 27일).” 『김일성저작집 24』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- \_\_\_\_\_. “사회주의경제건설의 높은 단계의 요구에 맞게 수송사업을 빨리 발전시킬데 대하여(1979년 6월 15일).” 『김일성저작집 34』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “내무일군들 속에 인민적 사업작품을 확립할데 대하여.” 『김일성전집 14』. 평양: 조선노동당출판사, 1996.
- \_\_\_\_\_. “8.15해방 6돐에 즈음하여(명령, 1951년 8월 15일).” 『김일성저작집 6』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “내무일군들 속에 인민적 사업작품을 확립할데 대하여(내무기관 간부들과 정치일군들앞에서 한 연설, 1952년 4월 4일).” 『김일성저작집 7』. 평양: 조선노동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “병기공업을 더욱 발전시키기 위하여(전국병기공업부문 당열성자회의에서 한 연설, 1961년 5월 28일).” 『김일성저작집 15』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “사회주의 경제건설의 높은 단계의 요구에 맞게 수송사업을 빨리 발전시킬 데 대하여(조선로동당중앙위원회 제5기18차 전원회의에서 한 결론, 1979년 6월 15일).” 『김일성저작집 34』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “성, 관리국의 지도를 개선하며 공장당위원회의 사업을 강화할데 대하여(1962년 8월 30일).” 『김일성저작집 16』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “인민군대내 당정치사업을 강화하기 위한 몇가지 과업에 대하여 (조선노동당중앙위원회정치위원회에서 한 결론, 1952년 7월 7일).” 『김일성저작집 7』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “인민군대내 정치사업에서 교조주의를 반대하고 주체를 세울데 대하여(1959년 5월 16일).” 『김일성저작집 13권』. 평양:조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “인민군대내 조선노동당 단체를 조직할데 대하여(조선노동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론, 1950년 10월 21일).” 『김일성저작집 6』. 평양: 조선노동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “인민군대를 강화하자(1973년 10월 11일).” 『김일성저작집 28』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. “조선인민군 군단군사위원제를 내오며 인민군대내 당단체들과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여 (조선로동당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론, 1951년 2월 20일).” 『김일성전집 13』. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- \_\_\_\_\_. “현 정세의 요구에 맞게 인민군대를 더욱 강화할 데 대하여(1956년 12월 20일).” 『김일성저작집 10』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- 김정일. “당사업을 더욱 강화하며 사회주의 건설을 힘있게 다그치자 (조선로동당중앙위원회, 정무원 책임일군들 앞에서 한 연설, 1991년 1월 5일).” 『김정일선집 11』. 평양: 조선로동당출판사, 2002.
- \_\_\_\_\_. “부대정치위원의 임무(1972년 10월 17일).” 『김정일선집 1』. 평양:

- 조선로동당출판사, 1992.
- \_\_\_\_\_. “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여(1969년 1월 19일).” 『김정일선집 1』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김태구. “김정은체제의 당군관계변화 : 군부변화를 중심으로.” 『북한학보』. 제38집. 1호. 서울: 북한연구소, 2013.
- \_\_\_\_\_. “북한 김정은 정권의 군부통제연구.” 『2015 신진연구논문집』. 서울: 통일부, 2015.
- “내무성당단체들의 당정치교양사업강화를 위하여 조선노동당 중앙조직위원회 제12차회의결정서(1949년 12월 9일).” 국사편찬위원회 편, 『북한관계사료집 29』. 서울: 국사편찬위원회, 1997.
- 대한민국 외무부 역, “한국전 문서요약(1949.1~1953.8).” 서울: 외무부, 1996.
- 박정진. “북한의 인사이동과 조직행동의 변화분석.” 『현대북한연구』. 제14권. 3호. 2011.
- “부록.” 북한연구소편, 『북한군사론』. 서울: 북한연구소, 1978.
- 서동만. “북한 당군관계의 역사적 형성-창군기에서 한국전쟁직전까지를 중심으로.” 『외교안보연구』. 제2호. 서울: 외교안보연구원, 1997.
- 안찬일. “북한군 정치기구에 관한 체계론적 연구.” 『안보학술논집』. 제6집. 2호, 1995.
- \_\_\_\_\_. “북한인민군의 조직관리방식과 군부엘리트.” 『북한연구』. 제3권. 2호. 1992 여름호.
- 양현수. “북한군의 정치적 위상과 역할.” 김유남 외. 『21세기 남북한과 미국』. 서울: 삼영사, 2000.
- 오기완. “소련유학생으로 뽑히기까지.” 동아일보사편. 『신동아』. 1966년 5월호.
- 유영구. “북한의 정치군사관계의 변천과 군내의 정치조직 운영에 관한 연구.” 한국전략문제연구소 편. 『전략연구』. 제4권. 3호 1997.
- 윤진형. “김정은시대 당중앙군사위원회와 국방위원회의 비교연구: 위상, 권한, 엘리트변화를 중심으로.” 국제정치학회 편. 『국제정치논총』. 제53권. 2013년 6월.
- 이건욱. “김정은의 미시관리형 군 통제방식에 관한 연구.” 북한대학원대학교 석사학위논문. 2016.
- 이기동. “김정은 권력승계과정과 과도기 권력구조: 장성택 숙청 이전을 중심으로.” 『김정은시대의 정치와 외교』. 서울: 한올아카데미, 2014.
- \_\_\_\_\_. “김정은의 권력승계 과정과 권력구조.” 『북한연구학회보』. 제16권. 2호. 2012.
- 이달희. “북한 공식발표 국방비의 진실게임.” 국방연구원 편. 『국방정책연구』. 2005. 겨울호.
- 이대근. “조선인민군의 정치적 역할과 한계: 김정일시대 당-군관계를 중심으로.” 고려대학교박사학위논문. 2000.
- 이영종, “(남북정상회담특집)화해모드 김정은, 강경파 군부갈등없나.” 중앙일보사 편. 『월간중앙』. 2018년 4월호.
- 이주철. “북조선노동당의 당원과 그 하부조직에 관한 연구.” 고려대 박사학위논문, 1999.
- 이증규. “북한통치체제의 본질적 특성.” 『북한조사연구』. 제6권. 1호. 서울: 통일정책연구소, 2002.
- 이휘성. “조선인민군의 조직적 특성과 상징체계에 대한 연구.” 서울대 박사학위논문, 2017.
- 장성진. “북한군 창설기 당-군관계의 형성과 의미.” 『현대북한연구』. 제15

- 권. 3호. 서울: 북한대학원대학교, 2012.
- 정성장. “김정은정권의 당과 군부파워엘리트 변동.” 『국방연구』. 제27권. 1호. 2014년 3월.
- 조선로동당중앙군사위원회. 「전시사업세칙을 내용에 대하여」. 2004년 4월 7일.
- 조선로동당중앙군사위원회. 「전시사업세칙을 실시함에 대하여」. 2012년 9월 5일.
- “조선인민군내 당단체사업 규정(1950년 11월 29일 노동당중앙위원회 비준)”, 『북한군사론』. 서울: 북한연구소, 1978.
- 차두현. “북한 당군관계의 변화과정-변화의 동인과 그 의미.” 연세대 박사학위논문, 2006.
- 최완규. “조선인민군의 형성과 발전.” 『북한체제의 수립과정, 1945~1948』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1991.
- 최주활. “북한군부의 개혁개방에의 참여유도방안.” 통일정책연구소편. 『북한조사연구』. 제2권1호. 서울: 통일정책연구소, 1998.
- \_\_\_\_\_. “조선인민군 총참모부 조직체계 및 작전국의 임무와 역할.” 『북한조사연구』. 6권1호. 통일정책연구소. 2002.
- 한호석, “최근 북조선의 정세관과 정세대응에 관한 담론분석-1997년 상반기 『로동신문』 분석을 중심으로.” < <http://www.onekorea.org/research/t18.html> >
- 현성일. “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구.” 한국외대 석사학위논문, 1999.

### 3. 기타

- 『노동신문』. 1962년12월6일, 1982년11월24일, 1982년11월14일, 1995년10월11일, 1996년4월24일, 1997년4월10일, 2011년4월26일, 2012년1월18일, 2012년2월16일, 2012년4월16일, 2012년4월19일, 2012년1월9일, 2013년1월25일, 2013년3월29일, 2013년4월1일, 2013년12월13일, 2014년4월26일, 2016년5월8일.
- 『조선중앙통신』. 2012년 10월 30일.
- 『연합뉴스』. 2000년2월25일, 2009년1월 15일, 2012년1월 9일, 2012년 11월21일
- 『경향신문』. 2005년 1월 5일.
- 『내외통신 1092호』. 1998년 1월 15일.
- 북한영화. <중대정치지도원>. 평양. 1996년작.
- 북한영화. <그는 대좌였다>. 평양. 2000년작.
- 북한기록영화. <백두의 혁명위업을 계승하시어>. 평양. 2012년 1월 8일.
- “조선민주주의인민공화국사회주의헌법-1972년 12월 27일”
- “조선로동당 규약(1948년10월)”
- “조선로동당 규약(1961년9월18일)”
- “조선로동당 규약(1980년10월10일)”
- “조선로동당 규약(2010년9월28일)”
- “조선로동당 규약(2016년5월16일)”
- 『당의 유일사상체계확립의 10대원칙』. 평양: 조선로동당중앙위원회, 1974년 4월 14일.
- “당의 유일영도체계확립 10대원칙(2013년6월19일)”

---

“간부배치 및 이동에 관하여-북조선로동당중앙상무위원회 제9차회의결정서, 1946월 10월 21일.” 국사편찬위원회 편. 『북한관계사료집 30』. 서울: 국사편찬연구회, 1998.

“간부배치 및 이동에 대한 규정-노동당 중앙본부. 1949.” 『북한관계사료집-조선노동당자료 1』. 서울: 국토통일원, 1982.

전 북한군 105탱크여단 정치문화부 문화군관 오기완 상위와의 면담. 2001년 4월 27일.



---

## 고재홍(高在弘)

국가안보전략연구원 책임연구위원, 경희대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며, 관심 연구영역은 북한의 군부동향 및 군사력, 군사전략 문제이며 주요 저서 및 논문으로 『한국 전쟁의 원인연구』, 『김정일체제의 북한군 연구』, “북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계 연구” 등이 있다.

---