

## 한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계 연구

고재홍(국제문제조사연구소 연구위원)

### 1. 문제 제기

북한의 김일성 사망(1994. 7. 8) 이후 오늘에 이르기까지 북한의 모든 보도 매체에서는 김정일의 군 관련 활동시 ‘김정일 최고사령관’이라는 호칭을 사용하고 있다. 그리고 한동안은 ‘북한군 최고사령부 작전지휘 조’ 요원들이 김정일의 군부대 방문시 동행하곤 하였다. 그럼에도 불구하고 북한군 최고사령부 최고사령관에 대해 알려진 것은 거의 없는 실정이다.

북한군 최고사령부 최고사령관이 언제, 어떻게 등장했는지, 그 조직과 지휘체계는 어떻게 구성되었는지, 그리고 그들의 지위와 역할은 무엇인지, 본 고는 이와 같이 북한군 최고사령관에 대한 기초적 의문으로부터 시작되었다.

북한에서 최고사령부 최고사령관이 등장한 것은 한국전쟁이 본격화 되는 1950년 7월 4일이었다. 북한의 최고인민회의 상임위원회는 ‘정령’을 통해 북한군 최고사령부를 창설하고 당시 내각 수상이었던 김일성을 최고사령관으로 임명하였다. 그 이후 오늘에 이르기까지 최고사령부나 최고사령관과 관련해 공개화된 명문 규정은 거의 찾아볼 수가

없다.<sup>1)</sup>

다만 한국전쟁 시기 북한군 최고사령관인 김일성은 약 1,500여 회에 달하는 최고사령관 명령을 하달하였다. 그 중 공개된 최고사령관의 명령 사례들을 통해 볼 때 최고사령관은 대내·외적으로 북한을 대표하는 ‘전시 최고 직책’으로서 군사작전과 관련하여 일체 무력에 대해 ‘단일 지도’ 형식의 초법적·초당적인 지휘·통솔권을 행사하였다. 이러한 한국전쟁 시기 북한군 최고사령관의 명령권은 오늘날 북한군에 있어 당의 명령보다도 최고사령관의 명령을 우선시하여 거부할 수 없는 절대적인 것으로 만든 계기가 되었다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

특히 한국전쟁 시기 북한군 최고사령관 명령과 당 중앙위 정치위원회의 결정 그리고 군사위원회의 명령 등을 비교할 경우 전쟁 수행과 관련하여 이들 상호간에 책임 영역과 역할이 분리되어 있음을 확인할 수가 있다. 가령, 북한은 한국전쟁 시기 당 중앙위가 대외·대민 분야를, 최고사령부가 작전 및 지휘 분야를, 군사위원회가 군민관계 및 군수지원 분야를 담당하는 3자간 역할 분담의 전쟁지도체계를 형성했다고 할 수 있다. 다만 엄밀하게 말해서 북한의 전쟁지도체계는 당 중앙위와 군

- 
- 1) 북한군 최고사령부 최고사령관과 관련한 단편적 자료들은 대략 ① 북한의 『김일성 전집』, 『조선중앙년감』 등 공식 문헌 속에 등장하는 최고사령부 최고사령관의 군 관련 공식 발표 ② 한국전쟁시기 북한지역 노획문서와 최근 공개된 한국전쟁기 소련군사고문단의 북한군 관련 보고서 ③ 북한 보도 매체나 한국 언론을 통해 공개된 최고사령부 최고사령관 관련 보도 ④ 최근 선군정치와 관련한 북한 관변학자들의 책자, 탈북자의 증언, 당 중앙위원회가 비준한 ‘전시사업세칙’ 등에 분산되어 있다.
  - 2) 일례로 김정일이 1970년대 초 북한군 고위간부에게 김일성이 사용하던 승용차를 선물한 적이 있었는데 그 과정에서 김정일은 “그 차를 정 못 타겠다면 저도 할 수 없이 강권을 행사할 수밖에 없습니다. 그 차를 리용하라는 것은 당의 명령입니다. 그 명령을 받아들이지 못하겠다면 수령님께 보고드려 최고사령관 명령으로 내려먹이겠습니다”라고 강조했다. 계명성, 「제68화 노투사의 흐느낌」, 『위대한 혁명가 이야기 100편』(2004. 2. 13), 인터넷자료: [www.uriminzokgili.com](http://www.uriminzokgili.com) 검색일: 2004년 9월.

사위원회가 최고사령관을 지원하는 ‘최고사령관 중심의 지휘체계’라고 할 수 있다.

본 고는 한국전쟁 초기 북한군 최고사령관의 전쟁지도체계를 연구하기 위해서 우선 북한군 최고사령부 최고사령관이 어떻게 등장했으며 그 의미는 어떤 것이었는지를 살펴보고 전시 북한군 최고사령부 조직 및 최고사령관의 지휘체계를 정리해 보고자 한다. 그 다음 북한군 최고사령관이 차지하는 전시 지위를 당 중앙위를 비롯해 국가 및 군사 최고기관이었던 군사위원회와의 삼각관계 하에서 분석해 보고자 한다.

이러한 전시 북한군 전쟁지도체계 연구는 오늘 날 베일에 싸인 김정일 최고사령관의 지위와 역할 그리고 비상시·평시 북한군 최고사령관 지휘체계를 규명하는데 도움을 제공해 줄 것으로 생각한다.

## 2. 북한군 최고사령부 창설과 그 배경

1950년 6월 25일 새벽, 남침을 개시한 북한군이 거의 전 전선에 걸쳐 순조롭게 진격을 해나가는 가운데 다음 날 북한의 최고 주권기관인 최고인민회의 상임위원회는 헌법 49조 2항에 근거한 ‘政令<sup>3)</sup> 「군사위원회 조직에 관하여」를 통해 내각 수상 김일성을 위원장으로 하는 ‘(공화국) 군사위원회’를 신설하였다.<sup>4)</sup> 이 정령에서는 비상한 시기 군사위

3) ‘정령’은 1948년 북한 헌법상 최고인민회의 휴회 중 최고 주권기관인 최고인민회의 상임위원회가 발령하는 법문건의 한 형식으로 북한의 전 지역에서 의무적으로 시행된다. 특히 정령은 오직 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회에 의해서만 폐지 또는 변경할 수 있도록 되어 있다. 사회과학원 편, 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970), 455쪽.

4) 萩原遼 편, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령(이하 ‘정령’)—군사위원회 조직에 관하여,” 『북조선의 극비문서』, 하권(동경: 夏の書房, 1996), 11~12쪽. ‘군사위원회’의 구성 인원은 위원장 김일성 내각

원회에 국내의 일체 주권을 집중시키고 전체 공민과 일체 주권기관, 정당, 사회단체 및 군사기관들로 하여금 군사위원회의 명령·결정<sup>5)</sup>과 동시에 절대 복종토록 규정하였다. 군사위원회가 당시 국가기관 중 ‘결정과 명령’ 권한을 동시에 발할 수 있는 유일한 기관이었다는 점에서 군사위원회의 위상은 그만큼 특별한 것이었다.

6·25남침 이후 군사위원회는 최고인민회의의 국가 주권을 위임받아 북한의 무장력을 강화하기 위한 총체적 방향을 규정하고 병력 동원과 군부대의 편제 신설 등을 추진했으며 모든 산업을 전시 체제로 개편하여 군수 공장의 건설 및 군수품의 생산과 전선긴급 수송 보장 등 전쟁 수행에 필요한 모든 사업에 대해 지도 통제하는 임무를 수행하였다.<sup>6)</sup> 따라서 군사위원회는 최고인민회의에 소속되어 “전선과 후방의 모든 사업을 통일적으로 장악 지도하는 국가 및 군사의 최고기관”으로서 산하에 공화국 내각의 각 성, 국들을 비롯한 국가의 기타 중앙기관들과 각 도·시 지방군정부들이 소속된 통일적인 최고 전쟁수행기구라고 할 수 있다. 그러나 미국의 참전이 확실시되자 북한은 때늦게 1950년 7월 1일 ‘전시동원령’을 선포<sup>7)</sup>하는 등 전쟁이 본격화되기에 이른다. 이에

---

수상을 비롯하여 내각 부수상 김책과 홍명희, 외상 박현영, 민족보위상 최용건, 내무상 박일우, 그리고 국가계획위원회 위원장 정준택 등 모두 내각 인사 7인으로 구성되었다.

- 5) 북한에서 ‘결정’이란 함은 대내외적으로 제기되는 중요한 문제에 대해 회의 체를 통해 토의 결정되어 발표되는 법문건을 의미하며 ‘명령’이라 함은 매시기 개별적으로 제기되는 중요한 문제들을 긴급히 해결하기 위해 회의를 거치지 않고 명령권자가 명의로 결정 공포하는 법문건을 의미한다. 사회과학원 편, 『정치용어사전』, 137쪽.
- 6) 김일성, “군사위원회의 임무에 대하여”(1950. 6. 26), 『김일성전집』, 제12권 (평양: 조선로동당출판사, 1995), 24~29쪽.
- 7) 최고인민회의 상임위원회 정령, “조선민주주의인민공화국 전지역에 동원을 선포함에 관하여,” 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사』 25권(평양: 과학, 백과사전출판사, 1981), 102~103쪽; 주요 내용은 북한 전지역에 동원을 선포하고 여행, 이주 등 거주지 이탈을 제한했으며 동원대상은 1914년(18세)

소련군사고문단 및 북한지도부는 전쟁 승리에 대한 낙관적 인식을 접하고, 전쟁의 장기화에 대비해 그 동안 군사위원회가 중심이 되어 수행해온 북한군의 전쟁 지휘체계를 대폭 개편할 필요성을 느꼈던 것으로 보인다.

1950년 7월 4일 북한 최고인민회의 상임위원회는 전시상태에 대처하기 위해 “전반적 무력을 통일적으로 장악 지휘하는 기구로서 조선인민군 최고사령부”를 조직할 데 대한 ‘정령’을 선포, ‘조선인민군 최고사령부’ 창설의 법적 조치를 취했다.<sup>8)</sup> 그리고 같은 날 북한군 ‘최고사령관’도 최고인민회의 상임위원회 ‘정령’을 통해 당시 김일성 내각 수상을 최고사령관에 임명<sup>9)</sup>함으로써 북한군 최고사령부 최고사령관이라는 조직과 직책이 처음으로 공식화되었다.

북한군 전쟁지도체계의 중요한 변화라 할 수 있는 최고사령부 창설이나 최고사령관의 임명과 관련해서 우선 소련의 영향력이 작용했던 것으로 보인다. 1950년 7월 3일 슈티코프 주북 소련대사와 바실리예프 소련군사고문단장은 김일성에게 북한군 최고사령관에 취임할 것, 전선사령부를 창설하고 2개 집단군(군단) 지휘부를 편성할 것, 최용건 민족보위상은 후방에 남아 후방 동원과 조직을 담당하는 등 북한군 전쟁지휘체계의 개편에 대해 조언하였고 이는 그대로 받아들여졌다는 것이다.<sup>10)</sup>

더욱이 북한군 최고사령부와 최고사령관이 최고인민회의 상임위의

---

부터 1932년(32세) 사이에 출생한 전체 공민(남녀)으로 하고 1950년 7월 1일을 동원의 첫날로 정했다.

8) “조선인민군 최고사령부 창설,” 『노동신문』, 2003년 7월 5일. [www.kcna.co.jp/index-x.html](http://www.kcna.co.jp/index-x.html).

9) 「정령」, 『북조선의 극비문서』 하권, 5쪽.

10) 에프게니 바자노프·나탈리아 바자노바 저, 김광린 역, 『소련의 자료로 본 한국전쟁의 전말』(서울: 열림, 1998), 79~81쪽; 북한군 전선사령관에 김책, 전선사령부 참모장 강건, 제1군단장에 김웅, 2군단장으로 무정을 추천하였다.

‘정령’을 통해 창설되고 임명된, 다시 말해 최고인민회의 산하의 국가 기구 중의 하나인 듯 보이나 이는 형식적인 것에 불과한 것이었다. 실제로는 당 중앙위 정치위원회에서 이미 내부적으로 결정된 사안이었다. 당시 당 중앙위 정치위원회는 북한 당·정·군에 대한 주요 정책 결정의 원천이었을 뿐 아니라 모든 주요 국가 기관의 최고위 간부들의 비준임면권을 가지고 있는 최고 권력이었다.<sup>11)</sup> 그래서 당 중앙위 정치위원회에서 북한군 최고사령관을 비롯, 최고사령부 부사령관이나 전선 사령관, 총정치국장, 총참모장 등 군 주요 간부들을 임명하였다고 할 수 있다. 실제로 1952년 7월 6일 ‘당 중앙위 정치위원회’는 북한군 전선사령관에 김광협을 임명하고 전선사령관이었던 김웅을 민족보위성 부상으로, 중조연합사령부 부사령관으로 최용건 북한군 부사령관 겸 민족보위상으로 임명하는 결정을 내렸다.<sup>12)</sup>

북한군 최고사령관으로 임명된 김일성은 1949년 6월 남북로동당 합당이래 당 중앙위 위원장이며 당 중앙위원회 정치위원회 위원, 내각 수상, 군사위원회 위원장을 겸직함으로써 “나라의 전반적 무장력과 군사 활동을 유일적으로 지휘·통솔하여 전쟁 전(全)행정에서 주도권”을 장악하게 되었다.<sup>13)</sup> 이렇듯 북한군 최고사령부의 창설과 최고사령관의 임명은 남침 이전에는 결코 존재하지 않았던 명백히 전시 산물 중의 하나였다.

전시에 북한군 최고사령부 최고사령관이 신설된 것은 북한군의 지휘·통솔권<sup>14)</sup> 행사와 밀접한 관련이 있는 것으로 파악된다. 군지휘·통솔권

11) “간부배치 및 이동에 대한 규정—로동당 중앙본부(1949),” 국사편찬위원회 편, 『북한관계사료집—조선로동당자료 1』, 제1권(서울: 국사편찬위원회, 1982), 555~560쪽.

12) 이종석, “한국전쟁 중 중·조연합사령부의 성립과 그 영향,” 국방부 군사편찬연구소 편, 『軍史』, 제44호(2001. 12), 61쪽에서 재인용.

13) 『노동신문』, 2003년 7월 5일. [www.kcna.co.jp/index-x.html](http://www.kcna.co.jp/index-x.html).

과 관련, 북한군 창설 시기부터 그 소재가 명확치 못했다. 북한군은 창설 시기부터 김일성이 위원장으로 있는 ‘북조선(임시)인민위원회’ 직속 기관이었으며 1948년에는 헌법(55조 11항)에 “조선인민군 편성에 관한 지도, 조선인민군 고급 장관(소장에서 대장까지)의 임면”권을 내각에 부여한 것이 명문화의 전부였다.

따라서 6·25 남침을 전후한 시기 전반적인 북한 군대에 대한 지휘·통솔권은 어느 특정 개인에게 귀속되어 있는 것이 아니라 ‘집단지도’ 형태로 당 중앙위 정치위원회라는 회의체가 장악하고 있었던 것으로 보인다.<sup>15)</sup> 다만 현실적으로는 군 지휘·통솔권자는 1949년 6월 이래 당 중앙 위 위원장인 김일성이 장악했다고 할 수 있으며 김일성이 수상으로 있는 ‘내각’에 평시 권한의 일부를 형식적으로 위임했다고 할 수 있다.

그렇다면 북한군 최고사령부와 최고사령관이 등장한 배경에는 첫째, 긴박하게 움직이는 전시상황에 맞게 당 중앙위의 ‘집체적 지도’로부터 일정 정도 벗어나 신속한 판단과 결정을 내릴 수 있는 ‘단일 지도’ 형식의 특수 기관으로서 최고사령관의 창설이 요구된 데 따른 것이라 할 수 있으며 둘째, 남침 이후 10여 일 동안 전·후방 구분 없이, 군사작전 및 군수지원 간 구분 없이 통일적으로 전쟁을 수행한 ‘군사위원회’의 부담을 완화시키기 위해 일체 무력에 대해 최고 지휘권을 부여하는 조직을 새로 만들어 역할 분담을 시킬 필요성이 있었다고 할 수 있다. 다시 말해 전쟁승리를 위해 “전반적 무력을 통일적으로 장악지휘”하는

14) 북한군은 군정이나 군령권의 구분 개념을 사용하고 있지 않다. 다만 현실적으로 우리 측이 과거에 사용했던 군령권과 유사한 개념이라고 할 수 있다. 군령권은 “군사목표를 달성하기 위해 군사전략기획, 군사력 건설에 대한 소요제기 및 작전계획의 수립과 전투부대에 대한 작전지휘 및 운용”의 권한을 의미한다. 합동참모본부 편, 『합동연합작전 군사용어사전』(서울: 합동참모본부, 2003), 68쪽.

15) 김일성, “당면한 군사정치적 과업에 대하여—당 중앙위원회 정치위원회에서 한 결론”(1950. 7. 23.), 『김일성전집』, 제12권, 156~160쪽.

전시 비상기구로서 최고사령관 개인에게 초법적인 지휘·통솔권을 부여하여 유일적으로 행사토록 했다는 데 북한군 최고사령관 창설의 이유가 있다고 하겠다.

### 3. 북한군 최고사령부 최고사령관의 정의

#### 1) 북한군 최고사령부

최고사령부 최고사령관은 일반적으로 공산권 국가에서 주로 전시에 설치하는 기구로서 평시에 존재하는 상설 기구는 아니다. 예나 지금이나 북한의 공개 법률에는 최고사령부 최고사령관에 대한 공개화된 명문 규정이 존재하지 않는다. 그래서 최고사령부나 최고사령관을 “법적 뒷받침 없이 공산권 국가의 일반적 관행에 따라 임의로 설치하는 기관”이라고 정의하기도 하지만<sup>16)</sup> 공개된 명문 규정이 없다는 이유로 이와 같이 단정지을 수는 없다고 본다.

북한군 최고사령부가 1950년 7월 4일 북한 최고인민회의 상임위원회의 ‘정령’을 통해 창설되었고 또한 지난 2004년 4월 7일 당 중앙군사위원회 김정일 위원장 명의의 ‘절대비밀’ 지시 문건인 「전시사업세칙」에서는 북한의 ‘전시상태 선포와 해제 명령권’이 명백히 최고사령관에 귀속되어 있음이 밝혀졌다.<sup>17)</sup> 이는 최고사령부나 최고사령관에 대한 명문 규정이 존재하지 않는 것이 아니라 단지 감추어져 있었다는 것을 의미한다고 하겠다.

16) 신재호, “북괴군 집중분석 조선인민군”(2001), 인터넷자료: [www.war.defence.co.kr/nk00.htm](http://www.war.defence.co.kr/nk00.htm)(2003. 10).

17) “전시사업세칙을 내옴에 대하여,” 『경향신문』, 2005년 1월 5일.

북한군 최고사령부는 북한군 위계 조직상 각급 부대에 조직된 사령부 중 최정점에 위치한 사령부라고 할 수 있다. 가령 대대의 경우 대대 사령부는 대대 산하 일체 무력(인적·병력·물적·군사기재)과 기능 부서들의 최고사령부이며 사단의 경우, 사단 사령부가 사단 산하 연대, 대대, 중대, 소대에 이르는 일체 무력과 사단 본부를 비롯하여 연대, 대대, 중대본부 내 모든 기능 부서들의 최고사령부라고 할 수 있다.

그러나 북한군 최고사령부가 여타 북한군내 각급 사령부와 근본적으로 차이를 갖는 것은 6·25남침 이전에는 결코 존재하지 않았던 그래서 6·25남침 이후 전쟁 승리라는 목적을 위해 한시적으로 창설된 ‘전시 특수기관’이라는 점에 있다. 이를 증명이나 하듯이 전시엔 정규군인 ‘인민군’뿐만 아니라 내무성 소속 경비대와 내무서원 그리고 당원, 민 청원 등 일체 무력이 최고사령부 산하로 편제되고 각급 군사지휘관을 비롯하여 군사지휘관의 명령을 보좌·집행하는 군사적 기능 부서들도 최고사령부로 흡수된다.<sup>18)</sup> 다시 말해 전쟁 승리를 위해 북한의 모든 인적·물적 자원이 하나의 거대한 최고사령부를 중심으로 통합된다고 할 수 있다. 다만 현실적으로 거대한 최고사령부라는 조직체를 실제적으로 움직이는 것은 최고사령부 산하 일체 무력을 지휘·통솔하는 권한을 가진 최고사령관이라고 할 수 있다. 이런 의미에서 최고사령부의 사전적 의미는 단순히 북한군 “최고사령관이 직무를 보는 부서”로서 정의되고 있다.<sup>19)</sup>

북한군의 작동은 당처럼 ‘집단지도’ 형식이 아니라 군사지휘관의

18) 다음과 같은 참고 자료들을 종합한 것임: ① 국방부 군사편찬연구소 편역, 『소련군사고문단장 라주바예프의 6·25전쟁 보고서』, 제2권(서울: 군사편찬 연구소, 2001), 210~223쪽. ② 『김일성전집』, 제12~16권 참조. ③ 북한 년감간행위원회 편, 『북한총람』 45~68(서울: 공산권문제연구소, 1968), 525~528쪽과 544~545쪽.

19) 과학원 언어문화연구소 편, 『조선말사전』, 하권(평양: 과학원출판사, 1960), 3497쪽.

‘명령’이라는 ‘단일지도’ 형식에 의해 작동되기 때문에 최고사령부와 민족보위성 등은 당 조직과는 달리 자체의 결정 권한이나 명령 권한을 가지고 있지 않다. 단지 최고사령관 명령이나 전황 등에 대한 ‘보도’만을 발표할 뿐이었다. 엄밀한 의미에서 군대를 지휘·통솔하는 명령은 북한군 최고사령관과 각급 부대 군사지휘관이 가지고 있는 권한으로 최고사령부나 어떤 부서에 귀속된 권한이 아닌 것이다. 다만, 북한군의 각급 부대인 군단, 사단·여단, 연대, 대대, 중대의 사령부를 구성하는 부서들의 존재는 해당 부대 군사령관을 보조하고 군사령관의 명령을 집행하는 기구로 된다.<sup>20)</sup> 그래서 현실적으로는 사령관과 사령부는 동일한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이런 의미에서 북한군 최고사령부는 최고사령관이 직무를 보는 곳으로 최고사령부 산하 일체 무력과 조직에 대해 지휘·통솔권을 행사하는 최고사령관의 군사작전 및 지휘명령을 예하 부대에 집행하는 ‘최고사령관의 명령 집행기구’라고 정의할 수 있을 것이다.

## 2) 북한군 최고사령관

따라서 보다 중요한 것은 최고사령부를 실제 움직이는 최고사령관의 개념이라고 할 수 있다. 그러나 최고사령관의 지위 혹은 권한과 관련, 공개화된 명문 규정이 아직까지 밝혀지지 않고 있다.

우선 북한군 최고사령관은 예전대 북한군 사단의 경우 사단장이, 그리고 대대의 경우 대대장이 해당 부대의 최고 군사지휘관이자 최고사령관이라고 할 수 있듯이 북한 군 군사지휘관의 개념과 밀접히 관련되

20) 북한군 각급 부대 사령부를 구성하는 기능 부서들은 해당 부대 군사지휘관의 보좌기관으로 정의되었다. “교통신성 정치국사업규정”, “내무기관 내 당정 치사업지도에 대하여”(1951. 9.), 『북한관계사료집』, 제29권, 541~559쪽.

어 있다고 할 수 있다.

특히 한국전쟁 시기 최고사령관의 군사 명령체계는 최고사령관 → 최고사령부 부사령관 겸 민족보위상·전선사령관 → (총)참모장 → 군단장 → 사단/여단장 → 연대장 → 대대장 → 중대장 → 소대장으로 이어졌듯이 최고사령관은 ‘군을 지휘·통솔하는’ 군사지휘관<sup>21)</sup> 직책 중의 하나로서 북한군 군사 명령체계 상 최고 수위의 군사지휘관이라고 할 수 있다. 다만 최고사령관도 최고사령부와 마찬가지로 6·25남침 이전에는 존재하지 않았던 ‘전시의 특수 직책’이라는 점에서 기존 북한군 군사지휘관들과 차이를 갖는다.

그런 차이에서 한국전쟁 시기 북한군 최고사령관은 여타 북한군 군사지휘관과는 달리 대내외적으로 북한을 대표하였으며 북한의 정규군 뿐만 아니라 준군사 조직인 내무성 소속 ‘경비대’와 내무서원, 빨치산, 당원, 민청원 등 북한 내 일체 무력인 병력과 군사기재에 대해 지휘·통솔권을 행사하였다. 만약 평시라면 당 중앙위 정치위원회의 ‘집단지도’ 형식에 의해서 행사되었을 것으로 추정되는 일체 무력에 대한 지휘·통솔권이 전시 최고사령관 개인의 ‘단일지도’ 형식으로 행사될 수 있다는 것은 전시 상황에서 최고사령관에게 초법적·초당적인 지휘권을 부여한 것이라 할 수 있다.

이와 같은 의미에서 1950년 7월 4일 최고인민회의 상임위 정령과 1972년 헌법 93조에 최고사령관의 의미가 처음으로 “전반적 무력의 최고사령관”이라는 개념으로 공식화되었다. 북한에서 ‘전반적 무력’의 범위는 정규 무력과 민간 무력 전체를 포함하는 것이었다.<sup>22)</sup> 따라서

21) 군사지휘관의 용어적 의미는 “군을 통솔 지휘하는 직책이나 또는 그 직책을 가진 사람”이다. 과학원 언어문화연구소 편, 『조선말사전』, 상권, 42쪽.

22) 정보사령부 편, 『북한편람』, 600~619쪽. 오늘날 ‘전반적 무력’의 범위는 북한 ‘인민군’뿐 아니라 인민보안성 소속의 인민경비대, 국방위원회 직속의 국가보위부, 당 중앙위 소속의 호위사령부, 평양지구방어사령부, 당비서국

최고사령관은 단순히 북한군에 한정된 의미의 군사지휘관이 아니라 북한 내 전반적 무력에 대한 최고 군사지휘관이라는 것을 의미한다.

그러나 최고사령관의 의미와 관련해 보다 중요한 것은 “전반적 무력의 최고사령관”이라고 해서 전·평시 구분 없이 “전반적 무력에 대한 지휘·통솔”권을 행사할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 김일성은 이 점과 관련해 평시의 경우 북한 군대의 지휘는 해당 부대의 당위원회의 집체적 지도에 의해 통솔되나 전시의 경우에는 당위원회가 아닌 군사지휘관의 개인적 판단에 따른 단독 ‘명령’에 의해 군대가 통솔된다고 강조한 바 있었다.<sup>23)</sup> 이와 같이 북한군 부대 지휘와 관련한 군사지휘관의 권한이 전·평시에 따라 구분된다는 것은 군사지휘관으로서 최고사령관의 의미도 전·평시로 구분된다는 것을 시사한다.

단적인 예로 6·25전쟁 후 1960년에 출간된 『조선말사전』에 정의된 최고사령관은 “한나라의 전체 무력을 총지휘하고 통솔하는 직무 혹은 그 직위에 있는 자”였다.<sup>24)</sup> 그러나 1992년에 출간된 『조선말대사전』에서는 과거의 정의 이외에 새로운 정의가 추가되었다.<sup>25)</sup> 그것은 최고사령관은 “조선인민군을 총책임지고 령도하시는 분”이라는 것이다.

따라서 최고사령관에 대한 사전적 해설이 상기와 같이 2가지 의미를 갖는 것은 최고사령관이 1970년대 이래 상설기능화되면서 전·평시에 따라 2가지 의미로 구분된다고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 예컨대 북한군 최고사령

---

민방위부 소속의 로농격위대, 당비서국 군사부 소속의 붉은 청년근위대를 통틀어 일컫는다.

23) 김일성, “사회주의 경제건설의 높은 단계의 요구에 맞게 수송사업을 빨리 발전시킬 데 대하여—당 중앙위 5기 18차 전원회의에서 한 결론”(1979. 6. 15), 『김일성저작집』, 제34권, 235쪽.

24) 과학원 언어문화연구소 편, 『조선말사전』, 하권, 3497쪽.

25) 사회과학원 언어연구소 편, 『조선말대사전』(평양: 사회과학원출판사, 1992), 648쪽.

26) 이런 의미에서 북한군의 범위도 평시의 경우, 북한 정규군으로 한정되지만 전시의 경우에는 정규 무력뿐만 아니라 모든 민간 무력을 포함한다고 할 수

관은 북한군 최고 수위의 군사지휘관으로서 전시의 경우 “한나라의 전체 무력을 총지휘하고 통솔하는 자”이며, 평시 “조선인민군을 총책임지고 명도하는 자”로 정의할 수 있다.

#### 4. 북한군 최고사령부 최고사령관 조직 및 지휘체계

한국전쟁 당시 북한은 전쟁 수행의 효율성을 위해서 당 중앙위 정치위원회(대외·대민 분야)·최고사령관(군사작전 및 군사행정 분야)·군사위원회(군민관계 및 군수지원 분야) 3자간에 각기 역할을 분담하는 전쟁지도 체계를 형성했다고 할 수 있다. 다만 엄밀하게 말한다면 당과 군사위원회가 “일체 무력의 지휘·통솔”을 책임지고 있는 최고사령관을 지원하는 즉 ‘최고사령관 중심의 지휘체계’라고 말할 수 있다.

따라서 전시의 경우, 남침 이전인 평시 민족보위성을 중심으로 한 북한군 조직 및 지휘체계는 근본적인 개편이 불가피했을 뿐만 아니라 모든 북한 내 무력은 전쟁 승리를 위해 최고사령부 체제로 흡수되어 최고사령관이 통일적으로 장악 지휘하게 되었다고 할 수 있다.

1950년 7월 4일 북한군 최고사령부가 창설된 이래 최고사령부 예하 조직이 새롭게 등장했다. 군사위원회는 같은 날 군사위원회 ‘결정’ 제7호를 통해 북한군 최고사령부 예하에 ‘전선사령부’와 ‘군집단 지휘부’ 조직을 결정하고<sup>27)</sup> 이어 김일성은 1950년 7월 5일자로 전선사령관으로 내각 부수상인 김책, 전선사령부 군사위원회 민족보위성 문화부상인 김일, 전선사령부 참모장에 강건 민족보위상 총참모장(겸직)을 각각

---

있다.

27) “조선인민군 최고사령부 창설,” 『노동신문』, 2003년 7월 5일. [www.kcna.co.jp/index-x.html](http://www.kcna.co.jp/index-x.html).

임명하였다.<sup>28)</sup>

북한군 최고사령부가 직접 전선을 장악하지 않고 최고사령부 예하에 ‘전선사령부’를 구성한 것은 평시의 민족보위성 지휘체계<sup>29)</sup>를 중심으로 시작한 남침이 미군의 개입 등으로 본격화·장기화될 가능성에 대한 대비에 따른 것이라 할 수 있다. 다시 말해 전쟁의 확대로 ‘전선과 후방’이 자연스럽게 분리 확대되어 각 전선(전선, 내선, 후방)의 군사 활동에 대한 최고사령부의 지휘·통제 부담을 완화시킬 필요성에 따른 조치라고 할 수 있다.

이 북한군 최고사령부 ‘전선사령부’와 ‘군단지휘부’의 조직 구성과 인사에 대해서는 역시 소련군사 고문단의 조언이 있었던 것으로 보인다.<sup>30)</sup> 동시에 내부적 절차는 전선사령관, 군사위원 등 북한군 최고위급 간부를 임면할 수 있는 ‘로동당 중앙위 정치위원회’에서 비준하여<sup>31)</sup> ‘군사위원회’의 결정을 통해서 이루어졌을 것으로 추정할 수 있다.

그러나 그 후 중요한 변화가 ‘군 인사권’에서 보였다. 원래 북한군의 간부는 장령급 및 하급 군관을 막론하고 당의 고유 권한이었으나 최고사령관은 전시 조건하에서 당의 위임에 의해 북한군 고급장령을 직접 임면할 수 있는 획기적인 권한 행사를 할 수 있게 되었다.<sup>32)</sup> 1950년 7

28) 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사』, 제25권, 162쪽.

29) 남침 이전부터 7월 초까지 북한군 전투명령과 정찰명령 1호 등은 인민군 총사령관 최용건의 명의였다.

30) 김광린 역, 『소련의 자료로 본 한국전쟁의 전말』, 79~81쪽과 러시아 국방부 편, 김종국 역, 『러시아가 본 한국전쟁』, 41쪽.

31) 1952년 7월 6일 ‘당 중앙위 정치위원회’의 결정으로 북한군 전선사령관에 김광협을 임명하고 전선사령관이었던 김웅을 민족보위성 부상으로 중·조연합사부사령관에 최용건을 임명하였다. 이로 미루어 볼 때 전선사령관과 총참모장등은 당 중앙위 정치위원회에서 임명되었다고 볼 수 있다. 이종석, “한국전쟁 중 중·조연합사령부의 성립과 그 영향,” 61쪽에서 재인용.

32) 단, 북한군 군사위원 등 정치간부 임면에 대해서는 여전히 당 중앙위 정치위원회의 권한이었다. 『김일성전집』, 제13권, 152~153쪽.

월 17일 개최된 ‘군사위원회’ 제10차 회의에서는 당의 높은 정치적 신임에 의해 “전시조건을 고려하여 앞으로 인민군대의 부사단장급(총좌급) 이상 간부들은 최고사령관이 직접 임면”토록 하였으며 기타 각급 부대 지휘관에게도 군관임면 권한을 부여하는 결정을 내렸다.<sup>33)</sup> ‘군 인사권’에 대한 결정이 군사위원회를 통해 이루어진 것으로 보아 원래는 당·군사위원회가 갖고 있었던 권한을 위임한 것으로 보인다.

북한군 최고사령부 산하에 전선사령부와 군단 지휘부가 조직 구성됨으로써 기존 민족보위성을 중심으로 한 평시 북한군의 조직 및 지휘체계<sup>34)</sup>는 변화가 불가피하게 되었다. 그 변화는 우선 6·25남침으로 ‘전선파 후방’, ‘전투와 지원’을 통일적으로 장악 지휘하는 ‘군사위원회’를 신설했지만 전쟁이 본격화·장기화될 가능성에 비추어 북한 내 일체 무력에 대해 지휘·통솔권을 갖는 최고사령관 체제로의 개편이 요구되었다고 할 수 있다.

우선 기존 민족보위성 총참모장 강건이 최고사령부 전선사령부 참모장으로 이동하면서 민족보위성 총참모부 소속의 주요 작전참모 기구와 총참모부 예하 전투부대들도 최고사령부 최고사령관 산하의 전선사령부 참모부로 흡수되었으며<sup>35)</sup> 그 외 민족보위성은 후방 총국을 비롯, 총참모부 군의국 등 군수지원 부서들과 소수의 예비 전투 부대들과 함께 그대로 후방에 남아 후방 동원과 지원 역할을 담당하였다. 1950년

33) 『김일성전집』, 제12권, 149쪽.

34) 남침 이전 즉 평시 북한군 민족보위성의 지휘체계는 당 중앙위 정치위원회 → 내각(위임) → 민족보위상 최용건 → 총참모장 강건 → 각 군종·병종 사령관 → 예하 연합부대(사단/여단)장 → 부대(연대)장 → 구분대(대대)장 → 중대장으로 이어지고, 기타 준군사조직인 내무성 예하의 3·8선경비대나 국경경비대, 철도경비대 등을 내각의 권한(헌법 55조 11항)에 의해 김일성이 지휘·통솔한 것으로 보인다. 주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』, 제1권(서울: 고려원, 1990), 129~229쪽.

35) 북한년감간행위원회 편, 『북한총람』 1945~1968, 524쪽.

9월 16일에는 서해안 방어사령부(겸) 역할도 함께 수행함으로써<sup>36)</sup> 최고사령부 서해안방어사령부 겸 민족보위성이 되었다. 따라서 평시 북한군 총사령관으로 북한군을 명목상 지휘했던 민족보위상은 전시 최고사령부 군사부사령관<sup>37)</sup> 겸 서해안방어사령부 사령관 역할을 담당하게 되었다고 할 수 있다.

따라서 북한군 전시 최고사령부 최고사령관체제는 전선을 담당하는 전선사령부나 후방의 동원과 지원을 담당하는 민족보위성 예하의 모든 군사관련 부서와 북한군 정규·비정규 전투부대, 준군사조직인 내무성 산하 경비대 및 내무서원과 당원, 민청 등 일체 무력이 최고사령부 체제로 편입되어 최고사령관의 지휘권으로 일원화되었다. 설사 북한군 전선사령부 참모부에서 소련 군사고문단과 함께 작성한 북한군 작전계획에 대해서도 최고사령관의 최종 재가를 얻어 시행해야만 했다.

그렇다면 전시 최고사령관의 전쟁지도체계란 쉽게 말한다면 전쟁 승리를 위해 당과 기존 군사위원회가 최고사령관의 단일 지휘권을 보장·지원하는 체제로 변화되었다는 것을 의미한다. ‘당’은 전시하 최고사령관에게 직접 군사간부를 임명할 수 있는 권한과 일체 무력에 대한 최고 지휘권을 부여하였으며, ‘군사위원회’는 내각의 각 군수지원 관련 부서와 민족보위성의 군수지원 부서 등을 통솔하여 최고사령관의 단일 지휘권 행사에 대한 군수지원 보장을 담당하는 역할을 수행했다고 할

36) 서해안지구방어사령부는 미군의 인천상륙작전 전개 직후인 9월 16일 김일성은 후방에 남은 민족보위성 최용건 민족보위상을 서해안(지구)방어사령관으로 임명해 서울에 내려 보내고 급히 산하에 서울방어사령부(사령관 최광)를 조직했었다. 이는 북한군의 주력이 남하에 함에 따라 측후방의 해안선이 신장되자 이에 미군의 측후방에 대한 상륙작전 가능성에 대비하기 위해 창설된 것으로 보인다. 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사』 26권, 24~26쪽.

37) 오늘날의 인민무력부장도 평시에 최고사령부 부사령관 격인 ‘최고사령관 제1대리인’ 명칭이 사용되었다. “오진우 북한 인민무력부장 명의의 편지”(1986. 6. 9.), 통일원 편, 『한반도 평화체제문제 관련 주요 문건집』(서울: 통일원, 1996), 104쪽.

수 있다.<sup>38)</sup>

따라서 1950년 10월 말경 중공군의 개입부터 중·조연합사령부가 정식으로 구성(1950. 12. 3)되기 이전까지 북한군 최고사령부의 조직 및 지휘체계는 당 중앙위 정치위원회 → (군사위원회) ↔ 최고사령부 최고사령관 → 총정치국·전선사령부·민족보위성 겸 서해안방어사령부(후에 동해안방어사령부 추가 창설) → 전선사령부 참모부·서해안방어사령부 겸 민족보위성 참모부, 전선경비사령부<sup>39)</sup> → 최고사령부 전선사령부 참모부 예하 1·2군단(3개 38선경비여단포함)·서해안방어사령부 겸 민족보위성 총참모부 예하 수개 사단·전선경비사령부 참모부 예하 수개 (국경) 경비대·내무서원, 당원, 민청 병력으로 구성되었다<sup>40)</sup>(<그림. 북한군 최고사령부 조직 및 지휘체계> 참조).

이 북한군 최고사령부는 1950년 7월 4일 창설 초기부터 1950년 10월 10일까지 현재의 평양시 모란봉 구역 전승동에 자리 잡았던 것으로 보인다.<sup>41)</sup> 이후 전선의 변화에 따라 전선사령부가 이동한 것처럼 최고

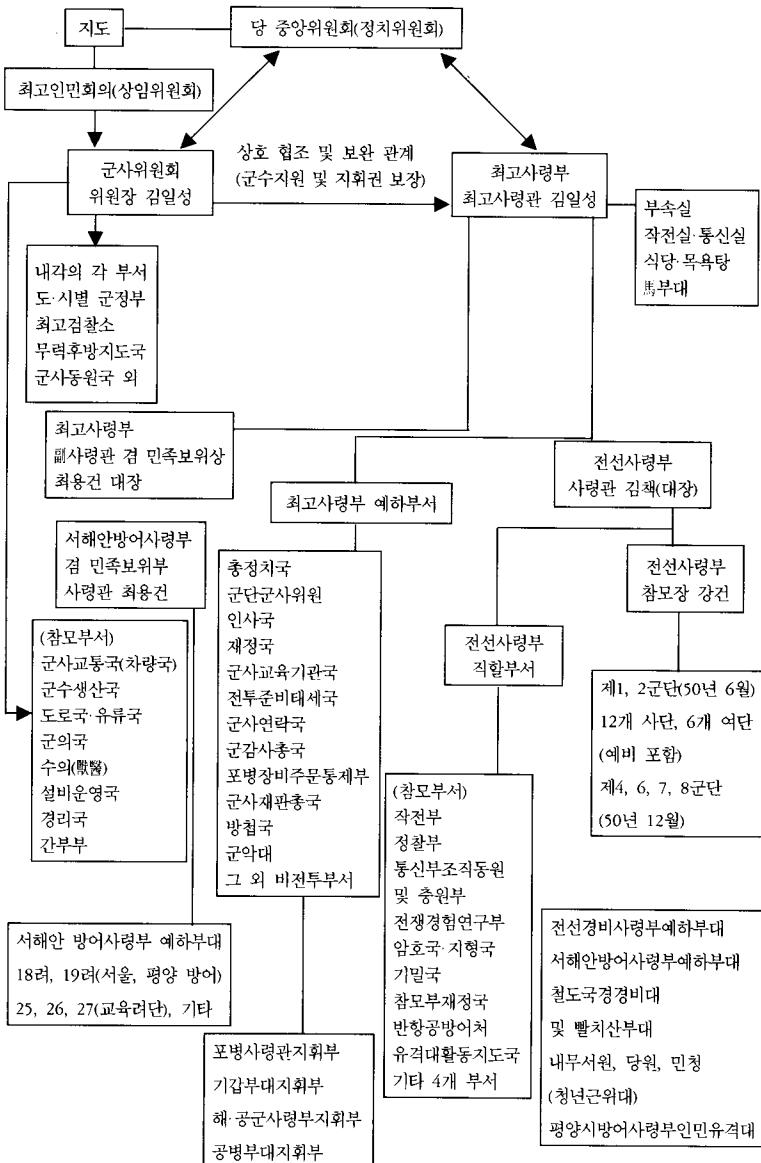
38) 가령, 북한군 따발총과 탄약을 생산하는 ‘평창리 기계공장’은 군사위원회가 관할하였다.

39) 내무성 경비국장 산하 전선지구경비사령부의 경비연대들에 대해서는 다음 도서를 참조: 박명립, 『한국 1950: 전쟁과 평화』(서울: 나남, 2002), 400~407쪽; 김일성, “전선경비사령부를 조직할 데 대하여,” 『김일성전집』, 제12권, 47~49쪽; 서용선 공저, 『첩령정책·노무운용·동원』(서울: 국방군사연구소, 1995), 46~47쪽.

40) 다음과 같은 참고자료들을 종합하여 작성: ① 국방부 군사편찬연구소 편역, 『소련군사고문단장 리주바예프의 6·25전쟁 보고서』 2권, 210~223쪽과 3권 참조 ② 『김일성전집』 12~16권 참조 ③ 북한년간행위원회 편, 『북한총람』 45~68, 525~528쪽과 544~545쪽 ④ 육본 정보참모부 편, 『북괴 6·25남침 분석』(서울: 육본정보참모부, 1970), 352~356쪽.

41) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전』, 제17권(평양: 백과사전출판사, 2001), 135~136쪽. 그 후 지상에 설치된 최고사령부가 자주 미 공군기지에 의해 폭격을 받자 1951년 1월 최고사령부가 다시 평양으로 옮기면서 간도에 설치되었다. 이것이 현재의 평양 모란봉구역 전승혁명사적지로 불리고 있다.

<그림 북한군 최고사령부 조직 및 지휘체계>



사령부도 위치를 이동했다. 예를 들어 1950년 11월~12월 19일까지 최고사령부 지휘소는 자강도 만포군 고산면에 자리 잡고 미 공군기의 폭격을 피하기 위해 인근 지역인 립성골, 구절골 등지에도 최고사령부 지휘소를 설치하고 전전하였다. 소위 최고사령부 지휘소에는 보통 최고사령관의 집무실과 회의실을 비롯하여 작전실, 통신실, 사격장, 식당, 목욕탕, 마(馬)부대 등을 구비하고 있었다.<sup>42)</sup> 당시 최고사령부 지휘소를 담당하는 부서 인원은 주로 최고사령관 김일성의 집무를 보좌하는 인원으로 군관 41명을 비롯하여, 하사관 9명 등 총 50여 명(편제상 84명)이 배속되어 있었으며 그 외 전시 최고사령부 예하 부서는 정원에 모자라는 군관 1,263명과 하사관 340명, 하전사 122명 등 총 1,725명 (1951년 10월 20일 현재)의 병력이 함께 최고사령부에 근무하였다.<sup>43)</sup>

## 5. 북한군 최고사령관의 지위

### 1) 당 중앙위원회의 관계

6·25남침을 전후한 시기를 통틀어 북한 정규군뿐만 아니라 북한내 전반적 무력에 대한 지휘·통솔권은 ‘집단지도’ 형식에 기반을 둔 당 중앙위원회에서 장악하고 있었던 것으로 보인다.<sup>44)</sup> 따라서 당 중앙위원회는 전·평시 구분 없이 북한의 최고지도기관이라고 할

42) 과학백과사전출판사 편, 『백과전서』, 제1권(평양: 과학백과사전출판사, 1982), 294~295쪽.

43) 국방부 군사편찬연구소 편역, 『소련군사고문단장 라주바예프의 6·25전쟁 보고서』 3권, 208~216쪽.

44) 김일성, “당면한 군사정치적 과업에 대하여—당 중앙위원회 정치위원회에서 한 결론”(1950. 7. 23), 『김일성전집』, 제12권, 156~160쪽.

수 있다.

반면 ‘(공화국)’ 군사위원회는 공식적으로는 최고인민회의에 소속되어 “전쟁과 관련된 준비나 진행, 그리고 군사상 제 대책에 대한 중요 문제를 심의하는” 협의기관으로서<sup>45)</sup> 통일적으로 전쟁을 수행하는 “국가주권의 최고군사기관”이라고 할 수 있다. 이 군사위원회의 위상은 군사위원회에 부여된 임무<sup>46)</sup> 이외에 ‘결정’과 ‘명령’을 발동할 수 있는 권한에서도 알 수 있다. 북한 역사상 ‘결정’과 ‘명령’의 권한을 동시에 가진 기관은 군사위원회와 50~60년대의 내각,<sup>47)</sup> 그리고 오늘날의 ‘국방위원회’밖에 존재하지 않는다. 그만큼 군사위원회의 지위와 권한은 특별한 것이었다. 다만 군사위원회는 최고인민회의의 정령을 통해 신설된 만큼 최고인민회의의 산하 기구로서 성격상 국가기구 중의 하나라고 할 수 있다. 따라서 북한의 당·국가체제 성격으로 최고인민회의도 “조선로동당의 령도 밑에서 활동”해야 하듯이 군사위원회도 예외가 아니었다. 더구나 군사위원회의 조직 결정은 최고인민회의 상임위원회에 의한 것이 아니라 실질적으로 당 중앙위 정치위원회에서 결정되었다고 할 수 있으며 따라서 전쟁과 관련한 전략적 지침과 전쟁 지도를 담당 결정하는 당 중앙위 정치위원회의 집행기관이라고 할 수 있다.

실례로 당 중앙위 정치위원회는 전쟁수행 관련 회의에서 결정된 과업을 수행하기 위해 구체적인 조직사업을 실시할 것은 “군사위원회와 당 중앙위 각 부서들”에 지시하는가 하면<sup>48)</sup> “군사위원회에서는 오늘

45) 과학원 언어문화연구소 편 『조선말사전』, 상권, 420쪽.

46) 김일성, “군사위원회의 임무에 대하여—1950년 6월 26일,” 『김일성전집』, 제12권, 24~29쪽; 김일성이 밝힌 임무는 당의 전략적 방침에 입각해 ① 인민경제의 전시체제로의 개편 ② 전선과 후방을 통일적으로 장악, 특히 후방의 안전을 보장 ③ 전쟁수행을 위한 인적·물적 자원의 조직 동원 ④ 군사력 건설상 주요 문제 해결 ⑤ 대외선전 강화 등이라고 할 수 있다.

47) 사례로 1955년 4월 里 인민위원회의 사무적 부담을 덜어줄 테 대한 내각 명령(제20호)이 있다. 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사』, 제28권, 303쪽.

당 중앙위 정치위원회에서 토의된데 따라 방어지구사령부와 방어지구 군사위원회를 조직할 데 대한 결정서를 채택하여 내려 보내야 하겠습니다”라고 지시함으로써<sup>49)</sup> 군사위원회가 당 중앙위 정치위원회의 하부 기관임을 명확히 했다.

또한 군사위원회나 최고사령관은 당조직이나 당원에 대해서는 직접적인 명령 권한을 가지고 있지 못했다. 북한에서 당 관련된 사항뿐 아니라 기타 모든 사업은 전적으로 당 중앙위 소관이라고 할 수 있다. 다만, 전쟁 승리라는 특정한 목적을 위해서 당 중앙위는 군사와 관련된 사업이나 정책에 한해 군사위원회와 최고사령관에게 위임하여 역할을 분담시키는 전쟁지도체계를 형성했다고 할 수 있다. 김일성이 강조한 대로 “모든 힘을 전쟁 승리로”라는 목표에 집중시키는 것이었다. 그래서 당은 군사위원회와 최고사령관이 오직 전쟁 승리라는 목표달성을 위해 온 힘을 집중시킬 수 있도록 전쟁관련 이외의 전시 민간사업을 주로 담당하였다. 가령 『조선전사』 제27~28권을 보면 당 중앙위 정치위원회는 거의 일주일에 한번, 혹은 수시로 개최되어 전시 민간사업이라 할 수 있는 교육, 문화, 예술, 보건 등의 모든 사업의 정책 결정을 담당하였고 그 집행 감독은 내각이 전담하였다.

그런 이유로 군사위원회나 최고사령관은 그 임무나 역할 수행과 관련하여 당의 협조가 필요할 경우 이를 당 중앙위에 요청했던 것으로 보인다. 1950년 6월 26일 군사위원회는 북한을 전시 체제로 개편하기 위하여 당 중앙위원회로 하여금 전체 당 조직과 당원들에게 협조를 구하는 편지를 보내도록 요청하였고 이에 당 중앙위원회는 6월 27일 전

48) 김일성, “미제의 무력침공으로 조성된 군사정세와 당면과업—당 중앙위 정치위원회에서 한 연설”(1950. 7. 9.), 『김일성전집』, 제12권, 113쪽.

49) 김일성, “지방방어를 조직할 데 대하여—당 중앙위 정치위원회에서 한 결론”(1950. 7. 29.), 『김일성전집』, 제12권, 180쪽.

체 당 단체와 당원들에게 전시체제로 개편할 것으로 호소하는 편지를 보냈었다. 그 외 최고인민회의 상임위가 ‘전시동원령’을 선포(7. 1)하자 군사위원회는 세부적인 지침으로 “군사동원에 관한 규정”을 채택, 결정하는 식이었다. 또한 군사위원회는 형식적으로 최고인민회의에 소속된 기관이므로 입법이 필요한 조치에 대해서 당의 지시를 받는 최고인민회의 상임위원회의 ‘정령’ 사항을 집행하기도 하였다.<sup>50)</sup>

북한군 최고사령관도 비록 형식상 최고인민회의의 소속의 국가기관이지만 군사위원회와 마찬가지로 당 중앙위 정치위원회의 집행기관이라고 볼 수 있다. 최고사령관이 당 중앙위 정치위원회의 결정을 집행한 사실은 다음의 실례에서 확인할 수 있다. 1950년 9월 9일 당 중앙위 정치위원회가 북한군 총참모장 강건의 전사에 따라 그의 공적을 기리기 위하여 ‘제1중앙군관학교’를 ‘강건군관학교’로 개칭할 것을 결정하자 최고사령관이 다음 날 이를 집행하는 최고사령관 명령을 하달하였다.<sup>51)</sup> 그리고 1951년 9월 31일 당 중앙위 정치위원회는 북한군에 육류 공급 보장과 관련해 「전선부대 전투원들의 생활을 개선할 데 대하여」라는 결정을 통해 최고사령관으로 하여금 당 중앙위 정치위원회에서 채택되는 결정을 집행하기 위한 명령을 하달할 것을 지시하기도 하였다.<sup>52)</sup>

그러나 최고사령관의 지위와 관련하여 중요한 것은 단순히 군사위원회처럼 당 중앙위 정치위원회의 집행기관에 그치는 것이 아니라 그 이상의 독자적인 명령 권한을 행사할 수 있었다는 데 있다.

50) 실례로 1950년 7월 14일 당 중앙위 정치위원회에서 “해방된 남반부 지역에서 군면리 인민위원회 선거를 실시할 데 대하여”를 결정하면 같은 날 최고인민회의 상임위원회에서 동일 내용으로 ‘정령’을 공포한다.

51) 김일성, “강건 동지의 공적을 기념하기 위하여”와 김일성, “강건 동지의 공적을 길이 빛내일 데 대하여,” 『김일성전집』, 제12권, 294~298쪽.

52) 김일성, “전선부대 전투원들의 생활을 개선할 데 대하여”(1951. 9. 30.), 『김일성전집』, 제14권, 77쪽.

## 2) 군사위원회와의 관계

북한군 최고사령관과 군사위원회의 관계에 대해 살펴보도록 하자. 우선 최고사령관과 군사위원회의 관계를 단적으로 보여주는 예가 존재한다. 군사위원회는 1951년 11월 9일 「군대외 공민들에 대한 일반적 군사훈련을 실시할 데 관하여」라는 ‘명령 제194호’를 내린 바 있었다.<sup>53)</sup> 이후 최고사령관은 ‘명령’ 제606호를 발동한 바, 명령문에는 “군사위원회 명령 194호의 실천을 위하여 각 공장, 기업소, 제조소로 동자들에게 군사훈련을 다음과 같이 조직 실시할 것”을 명령하는 것이었다.<sup>54)</sup> 그 외 군사위원회 결정 44호의 경우는 그 사본 자체를 최고사령관의 명령 제003호로 대체하여 예하 부대에 명령하는 것이었다.<sup>55)</sup> 이런 점에서 최고사령관은 사안에 따라서 군사위원회의 결정 사항을 집행하는 기구라고 할 수 있을 것이다.

그러나 상기의 사례에서 보다 중요한 것은 군사위원회의 ‘일체 무력’과 관련한 중요 결정이나 명령에 대한 집행은 최고사령관의 명령을 통해 이루어지도록 일원화시켰다는 점일 것이다. 이 점에 있어서 당도 마찬가지라고 할 수 있다. 북한군의 정치교양사업의 기본 과업을 제시한 당 중앙위 6차 전원회의 결정 사항에 대해서 당시 아니라 최고사령관이 명령을 통해 북한 군대 내 총정치국과 정치기관들에게 철저히 해설 침투시킬 것으로 지시하였다.<sup>56)</sup> 이와 같이 최고사령관이 당과 군사위

53) “부록－북한법령연표,” 세종연구소 편, 『북한법체계와 특색』, 796쪽.

54) 김일성, “공장, 기업소 제조소로 동자들에 대한 군사훈련을 실시할 데 대하여－최고사령관명령 제00606호,” 『김일성전집』, 제14권, 182~183쪽.

55) “최고사령관 명령(003호)－적에게 일시 점령당하였든 지역에서의 반동단체 가담하였든 자들을 처벌함에 대하여,” 萩原遼 편, 『북조선의 극비문서』, 하권, 70~71쪽.

56) “최고사령관 명령(00577호)”(1953. 8. 28.), 『김일성전집』, 제16권, 89쪽. 북한군대내 당정치사업은 당 중앙위의 직속되어 있는 총정치국의 고유 권한

원회의 결정 사항을 집행하는 기구이지만 당과 군사위원회의 북한군과 관련된 결정 사항은 최고사령관의 명령을 통해서만 집행될 수 있다는 사실이다.

더욱이 최고사령관이 단순히 군사위원회의 결정과 명령을 집행하는 기구라면 굳이 최고사령부 최고사령관을 설치한 이유가 무엇이었는지 의문이 들 수밖에 없다. 전시 최고사령관이 어떤 독자적인 권한과 지위를 가지고 있었는지 현재까지도 그 임무나 권한 그리고 그 지위 규정에 대해 알려진 바가 없지만 단편적인 정보를 종합해 볼 때, 북한군 최고사령관은 한국전쟁 시기 군사위원회의 무조건적인 집행기구가 아니라는 데 그 존재의 특징이 있다고 할 수 있다.

사실상 최고사령부가 군사위원회의 단순한 집행기관이나 산하 기관이 아니라는 사실은 여러 곳에서 감지되고 있다. 우선 최고사령부와 최고사령관의 창설 경위를 보면 ‘전선사령부’나 ‘군단지휘부’ 구성처럼 군사위원회의 결정에 의해 이루어진 것이 아니라 군사위원회 신설처럼 최고인민회의 상임위원회의 ‘정령’에 의해 설치된 것이었다. 따라서 최고사령부와 군사위원회는 상호 분리되어 있고 상호 독립적인 국가기관이라고 할 수 있다. 이는 군사위원회가 1954년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 공식 해체 되었지만 최고사령관은 그대로 존속해 1955년 5·1절 기념연설을 한 사실에서도 알 수 있다.

그리고 최고사령관은 한국전쟁 시기 당과 공화국 정부, 그리고 자신의 이름으로 매년 신년사와 모든 기념사 혹은 대외 축하문 등을 발표함으로써 대내외적으로 ‘공화국’을 대표하는 지위를 가졌으며 북한내 일체 무력에 대해 지휘·통솔권을 행사하였다. 특히 군사위원회 명령

---

이었다. 따라서 최고사령관은 총정치국의 당사업과 정치간부 인사에 대해서 관여할 수는 없었으나 총정치국이 최고사령부 예하부서에 소속되어 있기 때문에 주로 총정치국에 대해 지시, 훈시나 담화 수준을 행사하였다.

194호와 군사위원회 결정 44호의 집행 사례나 당 중앙위 정치위원회의 군사작전과 관련한 ‘결정’의 경우 엄밀하게 말해서 최고사령관에게 집행할 것을 지시하지 않았다는 사실이다. 다시 말해 북한군의 군사작전과 지휘는 최고사령관의 독자적 판단에 의거했다는 것이다. 이런 관점에서 최고사령관과 군사위원회의 관계, 나아가 당과의 관계는 전쟁 승리를 위해 서로 다른 역할과 권한을 수행하는 ‘수평적 상호 협조’관계라고 하는 것이 보다 정확할 것 같다. 즉 전쟁 승리를 위해 작전·지휘 등 군사작전 분야의 지휘·통솔권은 급박한 전투 상황에 맞게 ‘단일 지도’ 형식의 최고사령관이 유일적으로 행사하고 군사위원회의 역할은 최고사령관의 군사작전 분야의 지휘권을 보장하는 광범위한 군수지원 역할을 담당하는 것으로 분리되어 있다고 할 수 있다.<sup>57)</sup> 실제로 1952년 12월 30일 최고사령관이 적의 공세에 맞서 전선과 동서 해안부대들에 진지방어를 강화하기 위해 방어진지와 갱도진지 구축 공사에 대한 ‘명령’을 하달하자<sup>58)</sup> 군사위원회는 이를 지원하기 위해서 내각의 중공업성과 그 산하 공장, 기업소들에게 전선과 해안방어부대의 방어공사, 갱도공사 구축에 필요한 기능공, 설비와 자재들을 제때에 보장해 줄 것을 명령하였다.<sup>59)</sup>

57) 한국전쟁 시기 군사위원회가 발표한 각종 결정·명령·지시와 최고사령관 명령의 비교를 통해서 확인될 수 있다: “부록—북한 법령 연표,” 세종연구소 편, 『북한법 체계와 특색』, 749~869쪽; 김일성, “방공사업을 강화할 데 대하여—군사위원회 명령 제39호”(1950. 8. 1.), 『김일성전집』, 제12권, 194~195쪽; “군사동원에 관한 규정”(1950. 7. 14.)와 “전시로동에 관한 결정위반자에 대하여—군사위원회 결정 6호,” 국토통일원 편, 『북한자료 마이크로필름 목록』, 131쪽; 군사위원회 결정이나 명령으로 “전선사령부와 군단집단지휘부를 내울 데 대하여”(1950. 7. 6.), “전시하 국가 및 군사기밀을 철저히 보장할 데 대하여”(323호), “국가비상방역위원회 재조직에 대하여”(326호), “적들의 공화국 후방에 대한 경제교란음모 책동을 미연에 방지할 데 대하여”(329호) 등이 있다.

58) 김일성, “진지방어를 강화할 데 대하여”(1952. 12. 30.), 『김일성전집』, 제15권, 321~324쪽.

따라서 한국전쟁시 최고사령관과 군사위원회는 전쟁 수행을 위한 역할 분담과 이의 상호 협조를 통해 북한군의 ‘전투능력과 지원능력’을 현실적으로 조화시키고 특히 동일인 겸직을 통해 이를 극대화시켰다고 할 수 있다. 이렇게 전시 최고사령관과 군사위원회와의 관계는 오늘 날의 북한의 국방위원회와 최고사령부와의 관계와 관련해 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

## 6. 결론

북한군 최고사령부는 1950년 한국전쟁이 본격화되는 7월 4일 북한 최고인민회의 상임위원회의 ‘정령’을 통해 전시 상태에 대처하기 위해 공식 창설되었다. 북한군 최고사령관도 같은 날 최고인민회의 상임위원회 ‘정령’을 통해 내각 수상이었던 김일성이 최고사령관으로 임명되었다. 북한군 최고사령부 창설 경위와 최고사령관 임명과 관련하여 한 가지 명백한 사실은 북한군 최고사령관이 오늘 날처럼 당 중앙위에서 선거되는 것이 아니라 최고인민회의 상임위원회에서 임명됨으로써 공식적으로 최고인민회의 산하의 국가 기구이며 동시에 ‘전시 특수 기구’라고 할 수 있다.

북한이 한국전쟁 초기 최고사령부와 최고사령관을 신설한 이유는 전쟁의 확전에 대비하여 기존 북한군의 지휘체계를 대폭 개편할 필요성이 제기된 데 따른 조치라고 할 수 있다. 첫째, 남침 이후 10여 일 동안 전·후방 구분 없이, 군사 작전과 군수 지원 간 구분 없이 통일적으로 전쟁을 수행한 ‘군사위원회’의 부담을 완화시키기 위해 일체 무력에

---

59) 김일성, “미제의 ‘신풍세’를 분쇄하기 위한 대책을 세울 데 대하여—군사위원회 53차 결론”(1953. 1. 9.), 『김일성전집』, 제15권, 329쪽.

대해 최고 지휘권을 부여하는 조직을 새로 만들어 역할 분담을 시킬 필요성이 있었으며 둘째, 긴박하게 움직이는 전시 상황에 맞게 당 중앙 위의 집체적 지도로부터 일정정도 벗어나 신속한 판단과 결정을 내릴 수 있는 ‘단일지도’ 형식의 특수기관으로서 최고사령관의 창설이 요구 된데 따른 것이라 할 수 있다.

한국전쟁 초기 북한군 최고사령부는 6·25남침 이전 즉 평시에는 존재하지 않았던 전시에 창설된 특수 기관으로 북한내 모든 당·정권기관·무력기관·사회단체들은 최고사령부 산하로 흡수·통합되었다. 다만 최고사령부를 실제로 움직이는 것이 최고사령관이었기 때문에 엄밀히 말해서 최고사령부는 “최고사령관의 명령집행기구”로서 “최고사령관이 직무를 보는 곳”이라고 할 수 있다.

북한군 최고사령관은 최고사령관의 명령 사례를 통해 볼 때 전시 북한을 대내·외적으로 대표하는 최고 국가 직책으로서 군사작전과 관련하여 일체 무력에 대해서 ‘단일지도’ 형식의 초법적·초당적 지휘·통솔권을 행사하였다. 따라서 북한군 최고사령관은 전시 “한나라의 전체 무력을 총지휘하고 통솔하는 자”로 정의되었다.

한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계는 당 중앙위 정치위원회가 대외·대민 분야를, 최고사령관이 군사작전 및 군사행정 분야를, 군사위원회가 군민관계 및 군수지원 분야를 담당하는 3자간 역할 분담 체계라고 할 수 있다. 다만 엄밀히 말한다면 당 중앙위와 군사위원회가 최고 사령관의 “일체 무력에 대한 지휘·통솔” 권한을 보장·지원하는 ‘최고 사령관 중심의 지휘체계’였다고 할 수 있다. 그래서 전시 북한의 모든 당, 정권기관과 무력기관, 사회단체는 북한군 최고사령부 산하로 흡수되고 북한의 일체 무력에 대한 지휘·통솔권은 최고사령관에 귀속되었다. 다만 기존 군사위원회로 통합·편제되었던 내각의 각 성과 지방군정부, 민족보위성 직할 군사지원 부서들과 총참모부를 구성하는 군사부

서들 중 군수 지원부서들은 여전히 군사위원회에 남아 군사위원회의 통제를 받았다. 그리고 최고사령관은 군사작전과 관련하여 군종·병종 지휘부와 총참모부의 작전국, 전투훈련국, 정찰국, 통신국 등 군사작전 부서들과 전선사령부 예하 부대, 서해안방어사령부 예하 부대, 전선경비사령부 예하부대, 기타 경비대, 빨치산부대, 청년근위대, 인민유격대 등 일체 무력을 관할하였다.

한편, 당 중앙위의 역할은 최고사령관과 군사위원회가 오직 전쟁 승리라는 목표 달성을 위해 ‘군사작전’과 ‘군수지원’ 능력을 극대화할 수 있도록 전시 대민 사업인 교육, 보건, 문화, 예술 등을 주로 담당하였다. 이런 관점에서 6·25전쟁시기 당 중앙위와 최고사령관·군사위원회의 관계는 전쟁 승리를 위해 상호 역할과 권한을 분담하는 ‘수평적 협조 관계’였던 것으로 보인다.

따라서 한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계란 전쟁승리를 위해 당과 군사위원회가 군수 지원 역할을 담당함으로써 최고사령관의 일체 무력에 대한 군사작전 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 보장하는 체계라고 평가할 수 있다. 이러한 연구는 오늘날 베일에 싸인 비상시 김정일 최고사령관의 통치와 평시 국방위원장 통치를 규명할 수 있는 훌륭한 자료를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

■ 접수: 7월 12일 / ■ 채택: 8월 9일

## 참고문헌

### 〈1차 자료〉

- 계명성, “제68화 노투사의 호느낌,” 『위대한 혁명가 이야기 100편』(2004. 2. 13.), 인터넷자료: [www.uriminzokgili.com](http://www.uriminzokgili.com), 검색일: 2004년 9월.
- 과학백과사전출판사 편, 『백과전서』, 제1~6권(평양: 과학백과사전출판사, 1982).
- 과학원 언어문화연구소 편, 『조선말사전』, 상·하권(평양: 과학원출판사, 1960).
- 김남진 외, 『향도의 태양 김정일 장군』(평양: 평양출판사, 1995).
- 김일성, 『김일성저작집』, 제6권(평양: 조선로동당출판사, 1980).
- \_\_\_\_\_, 『김일성전집』, 제12~16권(평양: 조선로동당출판사, 1995).
- 김철우, 『김정일장군의 선군정치: 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치』(평양: 평양출판사, 2000).
- 당 역사연구소 편, 『위대한 수령 김일성 동지 혁명 활동 약력』(평양: 조선로동당 출판사, 2000).
- 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전』, 제1~30권(평양: 백과사전출판사, 2001).
- 사회과학원 편, 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970).
- 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사』, 제25~28권(평양: 과학백과사전출판사, 1981).
- 사회과학원 언어연구소 편, 『조선말대사전』(평양: 사회과학원출판사, 1992).
- 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감1951~1952』(평양: 조선중앙통신사, 1952).
- 통일여명 편집국 편, 『선군혁명영도 관련 로동신문 사설모음집』(2001). 인터넷자료: [www.aindf.dyndns.org](http://www.aindf.dyndns.org).
- \_\_\_\_\_, 『조선인민군』, 제1~3권(1998~2003). 인터넷자료: [www.aindf.dyndns.org](http://www.aindf.dyndns.org).
- 『로동신문』, 2003년 7월 5일. 인터넷자료: [www.kcna.co.jp/index-x.html](http://www.kcna.co.jp/index-x.html).
- 萩原 遼 편, 『북조선의 국비문서』, 상·중·하권(동경: 夏の書房, 1996).

### 〈2차 자료〉

- 국방부 군사편찬연구소 편, 『6.25전쟁 북한군 병사수첩』(서울: 군사편찬연구소, 2001).
- \_\_\_\_\_, 편, 『6.25전쟁 북한군 전투명령』(서울: 군사편찬연구소, 2001).
- \_\_\_\_\_, 편역, 『소련군사고문단장 라주바예프의 6.25 전쟁 보고서』, 제2권(서울: 군사편찬연구소, 2001).
- 국사편찬위원회 편, 『북한관계사료집』, 제1~41권(서울: 국사편찬위원회, 1982~2003).

- 국토통일원 편, 『북한자료 마이크로필름 목록』(서울: 국토통일원, 1987).
- 김광수, “한국전쟁초기 북한군의 지휘구조와 후방부대 편성: 개전부터 UN군의 38선 돌파직전까지,” 『육사논문집』, 제59집 1권(2003. 2.).
- 박명림, 『한국 1950: 전쟁과 평화』(서울: 나남, 2002).
- “부록—북한법령 연표,” 세종연구소 편, 『북한법 체계와 특색』(서울: 세종연구소, 1994).
- 북한년감발행위원회 편, 『북한총람, 45-68』(서울: 공산권문제연구소, 1968).
- 서용선 외, 『점령정책·노무운용·동원』(서울: 국방군사연구소, 1995).
- 신재호, “북괴군 집중분석 조선인민군”(2001). 인터넷자료: [www.war.defence.co.kr/nk00.htm](http://www.war.defence.co.kr/nk00.htm)(2003. 10.).
- 에프케니 바자노프·나탈리아 바자노바 저, 김광린 역, 『소련의 자료로 본 한국전쟁의 전말』(열람, 1998).
- 유영구, “북한의 정치—군사관계의 변천과 군내의 정치조직 운영에 관한 연구,” 『전략문제연구소 편, 『전략연구』, 제11권(1997. 11.).
- 육본 정보참모부 편, 『북괴 6.25 남침 분석』(서울: 육본정보참모부, 1970).
- 이재훈, 『소련 군사정책, 1917-1991』(서울: 국방군사연구소, 1997).
- 이종석, “한국전쟁 중 중·조연합사령부의 성립과 그 영향,” 『군사』, 제44호(2001. 12.).
- 이중규, “북한통치체제의 본질적 특성: 김정일의 체제운영기법(statecraft)을 중심으로,” 『북한조사연구』, 제6권 1호(2002).
- 장준익, 『북한인민군대사』(서울: 한국발전연구원, 1991).
- 주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』, 제1권(서울: 고려원, 1990).
- 최광석 편, 『북한용어대백과』(서울: 국민방첩연구소편, 1975).
- 통일원 편, 『한반도 평화체제문제 관련 주요 문건집』(서울: 통일원, 1996).
- 합동참모본부 편, 『합동연합작전 군사용어사전』(서울: 합동참모본부, 2003).
- 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(서울: 한울, 1998).
- \_\_\_\_\_, 『어둠의 편이된 햇볕은 햇볕이 아니다』(서울: 월간조선사, 1997).
- 『경향신문』, 2005년 1월 5일.

## Abstract

# Study on War Command Structure of the North Korean Army During the Initial Period of the Korean War

Jae-Hong Ko(The Research Institute for International Affairs)

The purpose of this article is to reveal the one-man leadership system of supreme commander of the Korean People's Army during the initial period of Korean War. North Korea's Supreme People's Assembly formed the supreme headquarters and appointed Kim Il-Sung as the supreme commander of the Korean People's Army on July 4, 1950. The reason was firstly need to reorganize existing North Korean Army' command structure against long war. Secondly that need to cushion Committee on Military Affairs' burden which achieve the war as unific without front and rear segment.

There are little materials connected with Supreme Commander of the Korean People's Army. But, when see on his command examples in wartime, we can draw several characteristics as follows; (1) North Korea's conduct of war system could be characterized as the system of

the tripartite role division among the party, military committee, and supreme commander. (2) Speak more strictly, it can be Conduct of War system of the supreme commander center. For that reason, the North Korean Army was situated under one-man leadership system of the supreme commander and not collective leadership system. (3) Supreme Commander of the KPA in the initial period of the war took complete charge military operation and exercised prerogative of supreme command for all force of arms in North Korea.

Key Words: Korean War, Supreme Commander of the Korean People's Army, Command Structure, Supreme Headquarters, Worker's Party Central Committee, Committee on Military Affair

## 필자 약력(계재순)

### 고재홍

국제문제조사연구소 연구위원. 경희대에서 1996년 “한국 전쟁의 원인 연구 – 남북군사력 구조의 불균형을 중심으로”로 정치학 박사학위를 받았다. 주요 논문으로는 “북한군 창설기 문화군관의 지위와 역할연구,” “6·25전쟁기 북한군 총정치국의 위상과 역할”(2004) 등이 있다.