

‘민간인 중심 지역방위체계’ 형성을 위한 당(중앙) 군사위원회 활동*

김병욱(새조위 수석연구위원)

김영희(한국산업은행 수석연구위원)

1. 문제 제기

1996년 2월 27일, 북한의 원산방송은 ‘소왕청전위군 창조운동’이 진행되고 있는 소식을 전했다.¹⁾ 방송은 “장군님은 수령님이 조직 영도한 소왕청 유격근거지 방위전투에서 창조되고 발휘한 유격구정신과 전민무장화, 전국요새화 위력의 고귀한 전통을 빛나게 계승하여 온 나라를 소왕청 유격근거지처럼 난공불락의 요새로 만들 의도로부터 ‘소왕청전위군 창조운동’의 불길을 지펴주셨다”라고 보도했다. 계속하여 방송은 휴전선과 인접한 (북)강원도 고성군의 사례를 소개하며 ‘소왕청전위군’ 칭호 쟁취를 위해 군당위원회가 군내 기관, 공장·기업

* 이 논문에 대해 세심한 지적을 해주신 익명의 심사자 분들께 감사드립니다.

1) http://web.search.naver.com/search.naver?where=webkr&sm=tab_nmr&query=%B C%D2%BF%D5% (검색일: 2008년 4월 8일)

소, 협동농장, 학교들을 동원해 이 운동의 중요성과 의의를 알리는 한편 예술영화 <굴하지 않는 사람들> 해설모임, 항일활동 참가자들의 <회상기> 연구토론 등을 실시하고 있다고 전했다. 방송자료에서 드러나고 있는 것과 같이 ‘소왕청전위군 창조운동’은 김정일의 발기에 의해 북한의 최고 권력기관인 당중앙 군사위원회가 진두지휘하는 순수 전쟁준비를 제고할 목적의 북한 최초 대중운동이다. 이를 통해 1990년대 들어 당중앙 군사위원회가 주관하는 전시 민간인들을 대상으로 한 새로운 차원의 지역방위 활동이 시작되었음을 알 수 있다.²⁾ 북한은 2002년부터 건군절을 기념하는 군사퍼레이드를 정규무력을 대신한 비정규무력인 노농적위대 열병식으로 대체하고 있다. 이는 민간인들의 전시행정수행에 대한 당국의 기대, 지역방위 활동에 참여하는 민간인들에 대한 당국의 관심이 상당히 크다는 것을 보여준다.

지금까지의 내용을 종합해보면 북한에서 그간에 알려졌던 전 인민적, 전 국가적 방위체제와 병행하면서도 이를 심화한 또 다른 형태의 방위체제가 운영되고 있다고 결론지을 수 있다. 따라서 이 글은 이러한 방위체제를 ‘민간인 중심 지역방위체제’로 명하고 그 형성을 위한 당중앙 군사위원회의 활동을 살펴보고자 한다. 구체적으로 국가방위체제의 변화를 통한 간접적인 활동과 지역방위 지휘체계를 수립하기 위한 직접적인 활동이다.

북한에서 당중앙 군사위원회는 군사정책을 결정하고 감독통제하므로 군사위원회의 국가방위와 관련한 정책실행의 결과는 국가방위체

2) 북한에서 지역을 거점으로 한 전시 대비 방위 활동이 사회에 알려진 것은 1992년 경이다. 당시 김정일은 현대전은 전후방이 따로 없는 입체전이라고 하면서 전시에 공습으로 전시물자보급에 지장을 받지 않도록 도(지역) 자체로 싸움준비를 해야 한다고 했다. 김병욱·김영희, “90년대 북한의 ‘민간인 중심 지역방위체제’ 수립에 관한 연구,” 『국방정책연구』, 제80호(2008년 여름호), 90~98쪽.

계의 변화로도 나타난다. 따라서 역사적 행로에 따른 국가방위체계의 변화 과정을 통해 민간인 중심 지역방위체계를 수립하기 위한 당중앙 군사위원회의 활동을 간접적으로 살펴볼 수 있다.

지역방위는 군과 지역사회가 동시에 참가하는 군사 활동이다. 따라서 이해관계가 일치 혹은 상충할 수 있는 요소를 가지고 있다. 일치할 수 있는 요소로는 지역방위에 대한 공동의 이해관계이다. 지역의 안보 위협에 대한 해소를 통해 지역주민들의 생존권이 보장되며 군은 본연의 임무를 수행한다. 상충할 수 있는 요소로는 군의 주둔으로 인한 지역의 환경오염, 자원이용상의 경합, 권한의 불균형 등을 들 수 있다. 군사시설은 사격연습 및 비행훈련으로 인한 소음 등의 문제로 환경오염원이 되고 있다. 즉, 전자는 군과 지역사회의 친화력을 증대시키지만 후자는 군과 지역사회를 대립시킬 가능성이 크다. 따라서 군과 지역사회를 대상으로 일치할 수 있는 요소를 증대해 상충할 수 있는 요소를 해소하기 위한 활동이 제기된다. 이는 지역방위에서 군과 지역사회를 조정 및 통제하기 위한 활동(지휘)으로 귀착된다. 북한에서는 당중앙 군사위원회가 이러한 활동을 하므로 군사위원회의 지역방위와 관련한 활동을 지역방위 지휘체계 수립을 위한 직접적인 활동을 통해 살펴볼 수 있다.

북한의 지역방위체계를 민간인 중심 지역방위체계의 시각에서 접근한 연구는 찾아보기 힘들다. 연구대상이 국방 분야인 것으로 이와 관련한 자료를 접하기 어렵다. 이 글에서는 북한의 공식 문헌과 국내 연구 자료 그리고 북한이탈주민들의 증언을 통해 직간접적인 논증을 시도하려 한다. 당(중앙) 군사위원회의 지역방위 지휘체계 수립과 관련한 활동에는 지역방위에 필요한 정규군과 전문군수산업체 그리고 비정규군과 전시동원공장³⁾을 대상으로 한 활동이 있을 수 있다. 이

글은 민간인 중심 지역방위체계 수립과 관련한 문제이므로 후자를 살펴 보려 한다. 북한에서 민간인 중심 지역방위체계가 1990년 중엽에 이르러 자기 모습을 드러낸 것과 관련해 한국전쟁이 끝난 후부터 이 시기까지를 중심으로 고찰하려 한다.

이 글에서 민간인이라 하면 총력전 준비체계로 운영되는 국가의 국민을 말한다. 특정 국가가 실시하는 총력전⁴⁾ 수행 시 일반 민간인은 물론 노인이나 부녀자 등도 생산이나 수송·간호 등 전쟁행정 수행과 관련한 업무에 동원된다. 이로 인해 총력전을 추구하는 국가들에서는 정규군 중심 방위체계 운영의 보충수단으로 민간인 중심 지역방위체계의 운영이 가능하다. 북한의 비정규무력에는 노동적위대, 지방군, 붉은 청년근위대외에 인민보안성(남한의 경찰청에 해당) 산하의 군수공장을 비롯한 중요 산업시설에 대한 경비를 맡은 산업보위대 등의 군사조직이 속해 있다. 지역방위활동에는 이러한 군사조직이 모두 동원되므로 이를 민방위무력으로 통칭하려 한다. 연구에 필요한 자료상 한계로 당중앙 군사위원회의 활동과 지역 당군사위원회의 활동을 구분하기 어려우므로 당(중앙)군사위원회로 표현하려 한다.

-
- 3) 전시동원공장이라 하면 전시에 병기제품 생산과제를 맡은 민수공장을 뜻한다. 전시동원공장은 가동되는 시기에 따라 구분된다. 즉, 상설적 전시동원공장과 비상설적 전시동원공장이다. 전자는 민수생산단위의 일부 설비를 이용해 평시에도 병기제품을 생산하는 민수공장(병진공장)이며 후자는 전시에 군수생산에 진입할 수 있도록 준비하고 있는 민수공장이다.
 - 4) 총력전은 군사력만으로 전쟁 수행이 어려워 국가의 모든 역량을 동원하는 것을 말한다. 전투원이나 비전투원의 구별이 없이 공격대상으로 되는 것으로 일반시민의 사상자 수가 군인의 사상자 수를 훨씬 상회하는 등 전쟁에 의한 참화가 크다. 제1차 세계대전 당시 독일군의 동부전선 참모장이었던 E. 루덴도르프 장군이 1935년에 『총력전론(Der Totale Krieg)』이라는 저서를 낸 후부터 일반적으로 널리 쓰이게 된 용어이다. <http://100.naver.com/100.nhn?docked=147607> (검색일: 2008년 7월 23일)

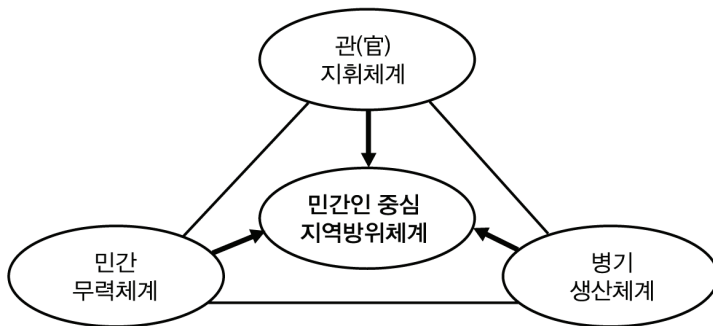
2. 민간인 중심 지역방위 체계와 당중앙 군사위원회 기능

1) 민간인 중심 지역방위체계에 대한 이해

민간인 중심 지역방위체계는 지역방위에 필요한 병력 수요를 지역 내 민방위무력에, 병기수요를 지역 내 전시동원공장에, 지휘수요를 관(官)에 의거해 운영하는 방위체계이다(<그림 1> 참조).

민간인 중심 지역방위체계는 지역방위에 소요되는 병력 및 병기제품 수요와 지휘 수요를 어떠한 형식으로 해결하는가에 따라 민간인 중심 완전방위체계와 불완전방위체계로 구분된다(<표 1> 참조). 완전방위체계에 비해 불완전방위체계는 병력을 제외한 나머지를 정부로부터 지원받는다. 완전 또는 불완전방위체계의 규정은 ① 방위분권화의 성격(권한 이전 혹은 권한 위임), ② 전쟁의 특성에 따라 지역방위에 소요되는 기간, ③ 자체로 보장하는 병력과 장비의 질, ④ 군사전략 등에 따라 차이가 날 수 있다. 대부분의 경우 정부의 지휘 아래 병기제품을 지원받는 민간인 중심 불완전방위체계로 운영되고 있다. 역사적

<그림 1> 민간인 중심 지역방위체계의 구성



<표 1> 민간인 중심 지역방위체계의 구분

구분	병력 수요	병기제품 수요	지휘수요	비고
완전 방위체계	○	○	○	권한위임 방위 분권화 실행 시
불완전 방위체계	○	×	×	

행로에 따르면, 북한은 초기 민간인 중심 불완전 방위체계의 수립에 관심을 가지고 있었다. 이후 변화 과정을 거쳐 지역 내 전시동원공장들에 의거해 병기제품을 생산할 수 있는 완전방위체계를 구축할 수 있었다.

민간인 중심 지역방위체계의 운영수준은 지역에 있는 인적·물적·조직적 자원의 가용 정도에 의해 결정된다. 인적·물적 자원은 지역방위체계 운영의 양적 측면을, 조직적 자원은 질적 측면을 나타낸다. 민간인 중심 지역방위체계 운영에서 인적·물적 자원의 효과는 지역에 조성된 경제토대에 의해 나타나며 조직적 자원의 효과는 지역 내 관(官)과 민의 상호관계의 결과로 나타난다. 이러한 경우 관의 조직능력, 민의 책임적 동원이 결합되어야만 효과를 볼 수 있다. 민간인 중심 완전방위체계는 지역방위 수요에 대한 자체 보장을 기본으로 내세우고 있으므로 이에 필요한 병력과 산업토대가 구축되어 있고 관의 조직능력이 준비되어 있어야만 운영이 가능하다.

북한의 민간인 중심 방위체계는 지역 방위 수요를 지역의 방위원천에 의거해 충족하며 지역 군사위원회를 중심으로 운영되는 방위체계이다. 구체적으로 ① 당중앙 군사위원회를 중심으로 운영되며, ② 향토애와 함께 정권의 혁명전쟁론과 더불어 작동하고, ③ 완전방위체계로 운영된다는 점에서 자본주의권뿐 아니라 공산권 나라 지역방위체계와도 차별된다. 북한의 민간인 중심 지역방위체계 수립에 영향을

미치는 요인으로는 항일투쟁경험과 한국전쟁의 교훈⁵⁾ 그리고 유사시 지속적으로 제공권 및 제해권을 장악하기 어려운 문제와 북한군 수뇌부의 특수전 운용에 대한 이해⁶⁾ 등에 원인을 두고 있다.

김일성은 1970년에 있는 조선로동당 제5차대회에서 총결 기간에 거둔 성과의 하나는 전 인민적, 전 국가적 방위체계의 완성이라고 지적했다.⁷⁾ 전 인민적, 전 국가적 방위체계가 군을 핵심으로 하는 국가 차원의 방위체계라면, 민간인 중심 지역방위체계는 민방위부력의 주체적 역할에 의거한 지역 차원의 방위체계이다. 그것은 지역방위체계가 전민무장화에 의한 지역주민의 무장화, 전국요새화에 의한 지역요새화 과정을 통해 이루어진 것으로 전 인민적, 전 국가적 방위체계가 심화되어가는 과정에 등장했기 때문이다.

-
- 5) 한국전쟁은 전격전 위주의 군사전략에 매달렸던 북한 지도부로 하여금 전쟁행정 수행에서 후방의 중요성과 함께 지역방위체계를 수립해야 할 필요성을 피로써 느끼게 하는 계기였다. 이에 대해서는 김일성이 자인한 몇 가지 사실에서 찾아볼 수 있다. 1950년 10월 30일에 열린 최고사령부 군관, 장령회의에서 김일성은 “총을 들고 싸울 수 있는 사람은 많았으나 총이 없다”라고 지적했다. 1950년 12월 21~24일까지 자강도 만포시 별호리에서 열린 조선노동당 중앙위원회 제3차 전원회의에서 김일성은 ‘예비부대를 더 많이 준비하지 못해’ 후퇴할 수밖에 없었다고 하면서 “해방된 지역에 대한 방어조직이 불충분하였던 까닭에 적의 측면공격을 가능케 하였”고 이로 인해 낙동강계선까지 나갔던 주력부대들의 철수시간을 보장해주지 못해 많은 손실을 당했다고 했다.
 - 6) 북한군은 경보병지도국, 8·15훈련소 등 10만 명에 달하는 특수부대를 운영하고 있는 것으로 알려져 있다. 이들은 유사시 전·후방지역에 동시다발적으로 침투해 병참선을 차단하고 비행장이나 군 운용과 관련된 핵심적인 정보관제시설 등 주요 시설을 타격함으로써 남한의 전쟁지속능력을 파괴하는 것을 주된 임무로 하고 있다. 특수전 운용에 관심을 갖고 있는 북한으로써 유사시 남한의 특수전에 대처할 수 있는 수단으로 민간인 중심 지역방위체계의 운영에 대한 기대가 크다.
 - 7) 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 『김일성저작선집』, 5권(평양: 조선로동당 출판사, 1972), 438쪽.

2) 민간인 중심 지역방위 지휘체계

지역방위는 안보의 공급자인 군과 수요자인 지역사회와의 관계에서 이 둘 사이에는 상호이해관계가 일치 혹은 상충될 수 있는 구조적 여건을 가지고 있다. 지역방위체계 운영에는 지역 내 병력과 병기생산체들이 참가하므로 이들 사이의 관계를 조정 및 통제해야 한다. 이러한 기능을 수행하는 것이 지역방위 지휘체계이다.

일반적으로 지역방위 지휘체계는 ① 방위체계를 총괄하는 기관, ② 방위문제 해결의 내용, ③ 방위 수요를 해결하는 방식에 따라 구분할 수 있다. 지역방위 지휘체계는 방위체계를 총괄하는 기관에 따라 지자체 중심 지역방위 지휘체계와 당 군사위원회 중심 지역방위 지휘체제로 구분할 수 있다. 자유민주주의 체제에서는 지자체를 중심으로 운영된다. 예컨대 미국의 경우 지역방위의 1차적 책임이 주지사에게 부여되어 비상사태 시 주지사의 권한하에 주 방위군, 경찰, 민방위대가 통합되어 운용되고 있다. 북한이나 중국 등 사회주의 체제에서는 당 군사위원회를 중심으로 운영된다. 지역방위 지휘체계는 방위문제 해결의 내용에 따라서도 구분된다. 지자체 중심 지역방위 지휘체계는 군사적 및 비군사적 위협을, 당 군사위원회 중심 지역방위 지휘체계는 주로 군사적 위협을 해소하기 위한 수단으로 운영된다.

지역방위 지휘체계는 방위 수요, 즉 병력과 병기수요를 해결하는 방식에 따라 정규군 중심 지역방위 지휘체계와 민간인 중심 지역방위 지휘체제로 구분한다. 전자는 정규군 중심 방위체계, 후자는 민간인 중심 지역방위체계 운영에 필요한 지휘체계이다. 이상을 통해 북한의 민간인 중심 지역방위 지휘체계는 지역 당 군사위원회의 지휘 아래 지역 내 방위 수요에 의거해 군사적 문제를 해결하기 위한 지휘체계

라는 분석이 가능하다.

지역방위체계 운영에 필요한 지휘내용은 세 가지로 구분해볼 수 있다. 지역방위요소에 대한 장악과 지역방위요소 사이의 연계 및 조정, 지역방위 참여의식을 높이기 위한 활동이다.

첫째, 지역방위요소에 대한 장악이다. 지역방위요소에는 지역 내 병력 수요와 관련된 정규무력 및 비정규무력(민방위무력)과 지역 내 병기수요와 관련된 군수공장 및 전시동원공장이 있다. 정규무력 및 비정규무력에 대한 장악은 무력 지휘체계를 통해, 군수공장 및 전시동원공장에 대한 장악은 전시군수생산 지휘체계 수립을 통해 실현된다.

둘째, 지역방위 요소들 사이를 연계하고 조정하는 기능이다. 지역방위 활동은 지역방위라는 공동의 목적을 가진 정규무력과 민방위무력의 활동이 어울려 진행되고 있어 상호연계가 보장되는 가운데 진행된다. 또한 병기제품의 소비자인 정규무력 및 민방위무력과 병기제품의 생산자인 군수공장 및 전시동원공장 사이의 수요와 공급을 연계하는 속에 이루어진다. 이러한 활동은 지역방위 지휘체계의 운영을 통해 보장된다.

셋째, 지역방위 참여의식을 높이기 위한 활동이다. 지역방위 활동은 ‘내가 사는 집, 내가 일하는 일터’에 대한 방위라는 향토애가 발양되는 활동이다. 이러한 활동에 민간인들이 불참하는 경우 벌금을 물리거나 형벌을 가하는 등 강압적인 방법으로는 향토애를 발양하기 어렵다. 따라서 지역주민들이 자발적으로 동원되도록 하기 위한 의식화 활동이 필요하다. 또한 지역방위 활동의 특성에 맞게 지역방위요소에 대한 장악과 조정의 효과를 높이기 위해서도 필요하다. 이러한 활동은 지역방위 지휘체계 수립을 통해 가능하다.

지역방위 지휘체계의 운영효과는 ① 주민들의 안보의식, ② 총괄기관의 위상, ③ 지역관리 수준, ④ 지역방위 준비상태 등에 관계된다.

지역방위는 주민들의 향토애가 직접적으로 동반되는 군사 활동이므로 주민들의 안보의식과 함께 지역방위를 총괄하는 기관의 사회적 위상이 높은 경우 지휘운영의 효과가 높아질 수 있다. 지휘체계의 운영 효과는 또한 평시 지역관리 수준이 높으며 전시동원준비가 실속 있게 진행되어온 경우에 나타날 수 있다. 사회주의 체제에서는 당 군사위원회의 강력한 통제하에 동원훈련이 일상화되어 있어 단기적으로 신속한 동원효과를 얻는 데 유리하다. 그러나 자유민주주의체제에 비해 지휘기술 수준이 열악하고 수동적인 동원의식이 지배적인 것으로 하여 비효율적이며 장기적인 동원효과를 얻는 데 불리한 점이 많다.

지역방위 요소에 대한 지휘는 기구조직이나 권한위임, 입법제정, 기득권을 대표하는 특정 인물의 활동을 통해 이루어진다. 국가는 비상사태 시 혹은 필요에 따라 지역방위를 위한 기구를 조직하거나 지사체단체에 방위권한을 위임한다. 이는 최고통치자의 특령, 결정사항 등의 형태로 공포된다.

3) 지역방위와 관련한 당중앙 군사위원회의 기능

(1) 당 군사위원회의 활동에 대한 이해

사회주의 나라 집권자들은 국가통치의 주요 수단으로 당 군사위원회의 역할을 지목하고 있다. 이는 중국이나 북한의 실례에서 찾아볼 수 있다. 1959년 4월에 소집된 제2기 전국인민대표대회에서 마오쩌둥 대신 류사오치가 국가주석에 임명되었다. 국가주석에서 밀려난 마오쩌둥은 전국의 무장력을 통솔할 수 있는 중앙군사위원회 주석직의 직책만은 놓지 않았다.⁸⁾ 중국의 지도자 후진타오도 장쩌민에게서 당중앙 군사위원회 주석직을 넘겨받은 후에야 최고 지도자로 인정받을 수 있

었다. 북한의 김일성은 당 군사위원회 최고직을 장악한 이래 죽기 직 전까지 직책을 고수했다. 1991년 11월 25일 북한 군 창건 이래 최초로 개최된 ‘중대정치지도원’ 대회에서 김일성은 “내가 이제는 80 고령의 나이로 최고사령관으로서 밤을 지새우며 전군을 지휘하고 통솔하기 곤란”하므로 김정일을 최고사령관직으로 추대한다고 하면서 당 중앙 군사위원회 고문으로 남아 있겠다고 했다. 이를 통해 사회주의체제 운영에서 당중앙 군사위원회의 위상을 엿볼 수 있다.

사회주의 체제에서 당 군사위원회는 최고 군사기관으로 군사정책의 결정과 조정을 통해 군집단과 민간인 집단 사이의 관계를 조정한다. 이는 중국의 당중앙 군사위원회 직권을 통해 알 수 있다. ① 전국 무장력(군 및 예비군, 인민경찰부대, 민병대)의 통일적 지휘, ② 군사전략 및 무장역량의 작전방침 결정, ③ 인민해방군 건설의 지도관리, ④ 전국인민대표회의 및 동 상무위원회에 의안 제출, ⑤ 헌법과 법률에 따라 군사법규의 제정 및 결정과 명령 발표, ⑥ 인민해방군의 체제와 편제 결정 및 총부 및 군구, 군 병종 기타 군구급단위의 임무와 직책 규정, ⑦ 인민무장 역량의 무장장비 체제와 무장장비 발전계획 비준 및 생산지도, ⑧ 국무원과 공동으로 국방경비 및 국방자산 관리, ⑨ 무장역량 성원의 임면·훈련·심사·상벌 결정 등이다.⁸⁾ 이상의 내용을 보면 당중앙 군사위원회가 군사정책 결정과 전반적 무장력에 대한 장악에서 막강한 파워를 행사하고 있음을 알 수 있다. 이로부터 반정부적 무장운동가 당중앙 군사위원회 장악과 연계되어 발생하는 경우가 있다. 1960년대 중반부터 시작된 문화대혁명시기 중국에서는 린비아

8) 이견일, “중국공산당의 중앙군사위원회,” 『대륙전략』, 3호(2005), 103쪽.

9) 이계희, “중국 중앙군사위원회의 구조와 기능,” 『한국통일연구』, 제9권 1호(2004), 153쪽.

을 중심으로 하는 보수 강경파에 의해 중앙군사위원회가 장악되었다. 린비아오는 1967년 8월부터 당중앙 군사위원회 내에 ‘판사조(辦事組)’를 구성하고 당중앙 군사위원회 운영을 통해 국가 통치권을 장악했다. 1971년 린비아오의 쿠데타 실패 후 마오쩌둥은 판사조를 해산 시키고 ‘판공회의’를 통해 당중앙 군사위원회를 장악했다.¹⁰⁾

북한은 군사위원회에 대해 “전쟁과 관련된 준비나 진행 그리고 군사상 제 대책에 대한 중요 문제를 심의하는” 비상설적 협의기관이라고 정의하고 있다.¹¹⁾ 노동당 6차대회에서 개정된 당규약에 따르면, 당중앙 군사위원회의 직무는 ① 당군사정책 수행방법의 토의 결정, ② 인민군대를 포함한 전 무장력의 강화와 군수산업발전사업 조직지도, ③ 군사력의 지휘이다.

(2) 당중앙 군사위원회와 국방위원회의 지역방위기능

북한에서 당중앙 군사위원회와 국방위원회는 지역방위와 관련해 유사한 기능을 수행한다. 즉, ① 군과 민방위무력 사이의 지역방위 활동 연계 및 조정, ② 지역방위에 필요한 군수물자 생산에 대한 지도, ③ 지역방위와 관련한 물자비축과 방어시설물 공사 및 관리에 대한 지도 등이다. 북한의 국방위원회에 대해 전문가들 사이에는 명실 공히 ‘최고권력기관’¹²⁾ 혹은 ‘명예적인 기구’에 불과하다는 주장이 잇달리

10) 위의 책, 148쪽.

11) 사회과학원, 『조선말사전』, 상권(평양: 사회과학원 출판사, 1985), 420쪽.

12) 이기동은 국방위원회가 명실상부한 국가영도체계로 발전하고 있다며 “과거 주석과 중앙인민위원회가 갖고 있던 분산된 권능을 이관받아 국가주권의 최고 지도기관으로 자리매김할 가능성”이 있다고 했다. 이기동, “북한 후계구도 전망과 권력구조 변화,” 『최근 북한의 정치동향과 향후 권력체제 전망』, 통일전략 포럼 보고서(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2009), 21~25쪽.

고 있다.¹³⁾ 국방위원회의 실제적 위상은 지역방위 활동에 따른 당중앙 군사위원회와의 역할 및 기능 비교를 통해 분석할 수 있다.

첫째, 지역방위요소인 군에 대한 장악이다. 군과 민방위무력 사이의 관계를 조정하려면 민방위무력은 물론 군에 대한 지휘권이 보장되어야 한다. 당규약상 당중앙 군사위원회는 군을 지휘하게 되어 있는 반면 국방위원회의 군에 대한 지휘는 김정일 개인의 권한이다. 이는 국방위원회 대비 당중앙 군사위원회의 구성을 통해 설명할 수 있다. 당중앙 군사위원회는 당의 무력통제부서(당 조직지도부, 군사부), 정규 무력 및 비정규무력 관할자들이 다 포함되어 있지만 국방위원회는 당 군사위원회 일부 성원들과 당·정의 군수지원 책임자, 국가안보관계자들로 구성되어 있다. 두 기관에 공동으로 속해 있는 최고사령관(김정일), 군 총정치국장(조명록), 인민무력부장(김영춘), 무력부 제1부부장(김일철)을 제외하고도 당중앙 군사위원회에는 군 총참모부 작전국장(김명국)과 군에 대한 당생활 지도와 군부 인사를 담당한 조직지도부 제1부부장(리용철), 인민군의 전반 업무에 대한 정책적 지도를 맡은 당중앙 군사부장(리하일) 등 현직 당내 군조직책임자와 군 수뇌부가 망라되어 있다. 그 반면 국방위원회에는 군수공업을 정책적으로 지도하는 당 군수공업부장(전병호)과 군수공업부 제1부부장(주규창), 군수공장들의 생산을 실무적으로 총괄하는 2경제위원장(백세봉)이 망라되어 있다. 결론적으로 당중앙 군사위원회는 군을 지휘하는 데, 국방위원회는 군에 필요한 병기제품을 생산 및 보장하는 데 적합하게 구성되었다.

둘째, 지역방위에서 군수제품 수요자인 민방위무력과 생산자인 지

13) 고재홍, “북한 국방위원회의 위상과 향후 북한의 권력구도 전망,” 2008년 북한연구학회 통일연구원 고려대북한학연구소 공동학술회의 발표 논문(2008년 12월 4일), 241쪽.

역 내 전시동원공장 사이의 연계이다. 당중앙 군사위원회는 당규약상 군수산업에 관한 조직자의 역할과 지도¹⁴⁾자의 역할을 동시에 수행하고 있으나 국방위원회는 군수산업과의 관계에서 헌법상 지도자의 역할만을 수행하도록 되어 있다. 조직자의 역할이 정책결정을 의미한다는 점을 고려하면 국방위원회는 당 중앙군사위원회가 이미 결정한 문제에 대한 집행자의 역할이 강하다. 예컨대 군수공장의 군수생산계획과 공급계획, 전시동원공장의 전시생산준비계획과 공급계획은 당중앙 군사위원회의 명령 제○○호로 내려가며 이에 대한 총화도 기관 및 지역당 군사위원회에서 진행한다.

셋째, 당중앙 군사위원회는 지역 내 방위요소를 연계하고 조정하는데 용이한 기구체계를 가지고 있다. 당중앙 군사위원회는 비상설적이지만 중앙에서 지방에 이르기까지 일원적 기구체계를 갖추고 있다. 여기에는 도·시·군 당 군사위원회를 포함한 지역 단위별 그리고 성, 부에 이르는 기구별 당 군사위원회의 운영을 들 수 있다. 국방위원회는 중앙의 상설적 조직 형태로만 존재한다. 예컨대 최근 들어 언론에 드러나고 있는 국방위원회 상무국의 존재를 들 수 있다. 국방위원회는 상설적 혹은 비상설적인 하부기구를 가지고 있지 않다. 국방위원회는 국방정책집행을 집행하는 데에 당중앙 군사위원회의 하부조직에 의거해 추진할 수밖에 없다. 1998년 김정일의 국방위원장 취임이후 “국방위원

14) 북한에서는 조직을 “통일적인 체계에 따라 무어진 사회적 집단이나 기구 또는 그런 집단이나 기구를 못거나 짜는 것”이라고 정의하고 있다. 사회과학원 언어학 연구소, 『조선말 대사전 2』(평양: 사회과학출판사, 2007), 1,416쪽. 지도는 “잘 가르쳐주고 도와주어 일정한 방향으로 이끄는 것 또는 그렇게 하는 일”로 정의하고 있다. 위의 책, 1,568쪽. 조직자의 역할과 지도자의 역할의 차이를 보면 전자는 해당 활동에 대한 기획(정책수립) 및 감독의 의미를, 후자는 실행 및 통제 of 의미를 강조하고 있다.

회 일군들과 한 담화”는 찾아볼 수 없고 국방사업과 관련한 내용이 “당중앙 책임일군들과 한 담화”를 통해 발표되고 있다.¹⁵⁾ 이는 기밀상 측면보다 당중앙 군사위원회 하부기구를 통해 국방정책을 집행해갈 수밖에 없는 국방위원회 활동상 특성 때문이다. 상설적인 국방위원회의 활동이 비상설적인 당중앙 군사위원회의 활동에 의해 추진되는 것은 김정일이 당중앙 군사위원장과 국방위원장을 동시에 겸하기 때문이다.

북한이 당의 영도력을 높여갈수록 당중앙 군사위원회의 결정을 추인하는 구조를 가진 국방위원회의 기능은 현저히 낮아질 수밖에 없다. 최근 들어 북한은 김정일의 후계자 위상 구축을 위해 당의 영향력을 비상하게 강화하고 있다. 그것은 후계자의 지도체제가 수령의 영도 밑에 당을 공간으로 하여 세워지기 때문이다.¹⁶⁾ 이로 인해 국방위원회의 위상이 과거에 비해 낮아질 수 있는 환경이 조성되었다. 이는 지난 4월 최고인민회의의 제 12기 1차 전원회의를 계기로 국방위원회 구성의 폭을 넓히는 대신 기능을 낮추는 방식으로 국방위원회의 군수공업과 사회통제기능을 더욱 명백히 한 것에서 찾아볼 수 있다. 국방위원회 구성의 폭을 넓힌 것은 국방위원회 성원으로 사법 관련 당 및 행정기구 책임자들을 망라한 것에서 찾아볼 수 있다. 북한의 사법기관을 정책적으로 총괄하는 당행정부장(장성택), 반체제인사 및 사상이탈 색출 감시 기능을 맡은 국가안전보위부장(우동춘), 사회 치안질서 유지를 맡은 인민보안상(주상성)이 국방위원회 성원으로 임명되었다. 국방위원회의 기능을 낮춘 것은 개정된 헌법조항에서 찾아볼 수 있다. 국가

15) 1995년부터 1999년까지 김정일의 담화를 수록한 『김일성 선집』, 14권 그리고 2004년에 발간된 조선노동당 기관지 『근로자』에도 국방위원회 책임일군과 한 담화의 문구를 찾아볼 수 없다. 정성장, “김정일 시대 북한 국방위원회의 위상·역할·엘리트”(현대북한연구학회 월례 세미나 발표논문, 2009.11), 14쪽.

16) 김유민, 『후계자론』(동경: 신문회사, 1986), 87쪽.

방위 활동과 관련한 국방위원회의 활동을 ‘지시’¹⁷⁾ 기능으로, 명령¹⁸⁾과 관련한 기능은 국방위원장인 김정일만이 내리도록¹⁹⁾ 하향조정했으며 유사시 전시 상태와 동원령 선포권한을 삭제했다. 일부에서는 국방위원회에 국방위원장 명령과 국방위원회 결정, 지시집행정형에 대한 감독권한 그리고 위반사항에 대한 국가기관의 결정, 지시 폐지권한을 부여한 것을 근거로 최고권력기관임이 확인되었다고 주장하지만 이는 사회통제기능을 강화하려는 의도와 관련된 것으로 볼 수 있다. 결론적으로 당중앙 군사위원회는 전 인민적, 국가적 방위체계뿐 아니라 ‘민간인 중심 지역방위체계’의 운영에서도 결정적 역할을 수행한다.

3. 국가방위체계의 변화에 따른 (당중앙) 군사위원회 활동

1) 선 방위체계의 운영과 공화국 군사위원회

(1) 1950년대 안보위협요인과 방위전략

광복 후 북한은 정권 수립과 함께 체제 내외부로부터의 위협에 동

-
- 17) 지시에 대해 북한사전에서는 “(웃기관이나 조직 또는 웃사람이) 아래에 무엇을 하라고 가리켜 요구하는 것 또는 그러한 내용”이라고 정의하고 있다. 사회과학원 언어학 연구소, 『현대조선말사전』, 1,585쪽.
 - 18) 명령에 대해 북한사전에서는 “아래기관이나 아래일군 또는 해당한 대상에게 의무적으로 집행하도록 내리는 지시”라고 정의하고 있다. 사회과학원 언어학 연구소, 『조선말 대사전 2』, 1605쪽.
 - 19) 북한은 구헌법(1998년 헌법) 제104조에 “국방위원회는 결정과 명령을 낸다”로 규제되어 있던 조항을 신헌법(2009년 헌법) 제110조를 통해 “국방위원회는 결정, 지시를 낸다”로 수정했다. 북한사전에 의한 해석에 따르면 지시나 명령은 다 같이 해당 결정된 사항에 대한 수행과 관련한 의미를 담고 있지만 지시 경우 의무성이 결여되어 있어 명령보다는 강제력이 없다.

시에 부닥치게 되었다. 체제 외부로부터의 위협은 미소 냉전체제가 구조화되어가는 와중에 남한 정권의 수립이 현실화되기 시작한 것에서 발생했다. 이념의 대립 속에 북한은 한반도 전체의 공산화, 남한은 자유민주주의화를 내세우게 되었다. 북한의 이러한 구상은 북한전 지역을 민주기지로 꾸려 남한을 해방하려는 혁명적 민주기지노선으로 정당화되었다.²⁰⁾ 민주기지론에 따라 ‘선 무력통일 후 사회주의 건설’을 추구하려는 북한의 의도에 남한은 국토안정을 위한 북진통일론을 주장하면서 맞대응했다.

광복 후 북한 당국 앞에는 군 건설이 초미의 과제로 나섰다. 해방 후 1년도 못된 1946년 7월에 군의 초급장교 육성을 위한 ‘중앙보안간부학교’가, 같은 해 8월에 장교육성을 위한 ‘보안간부훈련대대부’가 설치되었다.²¹⁾ 김일성은 1947년 1월부터 1948년 초까지 강건(한국전쟁 초기 북한군 전선사령관이 지휘하는 나남 보안간부훈련소를 여섯 번이나 시찰할 정도로 강한 집착을 보였다.²²⁾ 이러한 준비 속에 정권 수립보다 7개월 앞서 북한군이 창설되었다. 남한도 군 창설에 관심을 가졌다. 1946년 1월 15일 미군정하에 1개 중대 병력의 국방경비대가 창설되었고 이어 6월에는 각 도청 소재지에 1개 중대 병력을 둔 조선 경비대로 확대되었다. 남북한 정권의 군 창설은 경쟁적으로 진행되었는데, 미군은 남한의 치안유지에 적합한 무력 건설에, 구소련군은 한

20) “혁명적 민주기지노선은 …… 미제의 남조선 강점 상황에서 조선혁명완성과 조국통일이라는 목적 달성을 위하여 유리한 조건이 조성된 지역에서 먼저 자체 역량 강화에 주력하는 동시에 무력통일기반을 조성하기 위한 노선.” 안명일·장철만, 『조국통일투쟁사』, 1권(평양: 사회과학출판사, 1992), 42쪽.

21) 김용현, “북한의 군사국가화에 관한 연구: 1950~60년대를 중심으로”(동국대학교 박사학위논문, 2001), 46쪽.

22) 안룡선, 『위대한 수령님과 전사 강건』(평양: 금성청년출판사, 1998), 99~111쪽.

반도 적화통일을 담당할 수 있는 무력 건설에 관심을 두었다.

체제 내부의 위협은 국정 운영과 관련한 파벌 간의 대립이었다. 해방 후 북한에는 크게 5개 파벌이 존재했다. 소련파와 연안파, 만주파와 국내파 그리고 남로당파였다. 해방 후 소련파가 당 조직 부문을, 연안파가 당 간부 부문 및 선전 부문을, 만주파가 군을, 남로당파가 통일전선운동 부문을 장악했다. 1955년 12월 조선공산주의운동의 영수이자 남로당 총책이었던 박헌영이 간첩 혐의로 처형되고 동시에 남로당이 숙청되었다.²³⁾ 1956년 8월 연안파와 일부 소련파가 연계한 반김일성 운동이 실패함과 동시에 연안파와 소련파에 대한 숙청이 벌어졌다.

이 시기 체제 외부에서의 위협은 또한 국제공산주의 운동의 변화와 관련해 발생했다. 1956년 소련공산당 20차 대회 결의에 따라 동구권사회주의 국가들은 국가 운영에서 탈이념적 경향을 보였는데 이는 북한에 적지 않은 영향을 주었다.

북한은 체제 내외부에서의 이러한 위협이 남한 정권의 존재에 있다는 인식하에 남한을 공산화함으로써 원천적으로 제거하려 했다.²⁴⁾ 이에 따라 남한에 대한 군사적 공격과 이를 보장하기 위한 국가방어체계를 강화하는 과제가 안보해결의 주된 수단으로 등장했다. 결국 38분계선을 기준으로 선 방위체계 - 전 국가적 방위체계 운영이 기본방위전략이 되었다.

북한이 선 방위체계를 구사하는 목적을 두 가지로 나누어볼 수 있다. 하나는 38선 인접지역에 정규군을 집결해 임의의 시각에 전격적

23) 남로당파의 숙청관련 내용은 김남식, 『남로당 연구』, 1권(서울: 돌베개, 1984).

24) 박승지, “안보전략,” 『북한의 국가전략』, 세종연구소 북한연구총서 1(2003), 97쪽.

인 공격을 진행함으로써 외부에서 발생하는 위협을 제거하려는 것이었고,²⁵⁾ 다른 하나는 휴전선 일대에서 긴장 상태를 고조해 내부에서 발생하는 위협을 억제하려는 것이었다. 이런 점에서 선 방위체계는 정규군 중심의 공격용 방위전략이라 할 수 있다.

(2) 한국전쟁 시기 ‘공화국 군사위원회’ 활동

선 방위체계 운용을 통해 안보위협을 제거하려는 북한의 의도는 한국전쟁의 발발로 이어졌고 이는 ‘공화국 군사위원회’²⁶⁾의 활동과 연계되었다. ‘공화국 군사위원회’는 한국전쟁이 일어난 다음날인 1950년 6월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 조직되었다. 당시 내각 수상이었던 김일성을 위원장으로 하는 7인으로 조직되었는데 내각 부수상 김책과 홍명희, 외상 박헌영, 민족보위상 최현, 내무상 박일우, 국가계획위원장 정준택이 그 성원이었다.

공화국 군사위원회의 임무는 다음과 같았다. ① 인민경제의 전시체제로의 개편, ② 전선과 후방을 통일적으로 장악, 특히 후방의 안전보장, ③ 전쟁 수행을 위한 인적·물적 자원의 조직동원, ④ 군사력 건설상 주요 문제 해결, ⑤ 대외선전 강화였다.²⁷⁾

25) 방어는 전술상 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 소극적 방어형태로 상대방의 공격에 따른 군사행동이며 다른 하나는 적극적 방어형태로 선제공격을 통해 상대방의 공격 기도를 좌절시키는 것이다. 북한의 선 방위체계는 선제공격의 성격을 가진 방어형태이다.

26) 한국전쟁 시기 조직된 군사위원회는 전시 행정수행을 위한 최고 군사주권이었다. 군사위원회 성원들에 대한 임명은 오늘의 국방위원회와 유사하게 최고인민회의(오늘의 국방위원회 성원들에 대한 임명은 김정일의 제의에 의해 최고인민회의가 선거 및 소환하도록 규제)의 권한이었다. 당중앙 군사위원회 성원들에 대한 임명은 당중앙위원회의 권한인 점을 고려해 필자가 ‘공화국 군사위원회’로 명했다.

27) 김일성, “군사위원회의 의무에 대하여,” 『김일성전집』, 12권, 24~29쪽.

공화국 군사위원회는 ‘결정과 명령’의 권한을 동시에 행사할 수 있는 유일한 기관으로²⁸⁾ 북한 정권의 전쟁행정수행에서 막강한 힘을 발휘했다. 1950년 7월 6일 군사위원회 결정 “전시노동에 관하여”를 통해 노동시간 외 연장과 정기휴가 보류 조치를, 7월 26일에는 군사위원회 결정 “전시의무 로력동원에 관하여”를 통해 동원의 법제화, 임금동결과 직장이탈 시 형사처분, 징병제 조치 등을 발표했다.²⁹⁾ 또한 공화국 군사위원회는 미군을 위시로 한 유엔군의 한국전쟁 참전과 관련해 이를 저지하기 위해 도를 지역적 거점으로 하는 도 방어지구 군사위원회를 조직했다.

…… 방어지구 군사위원회는 당면하여 자기 도의 구체적 실정에 맞게 방어계획을 작성하고 그에 따라 방어진을 철벽으로 구축하여야 하겠습니까. 방어지구 군사위원회에서는 도내의 인적·물적 자원을 동원하여 방어계선에 전초를 파고 중요한 지점들에는 연구화점과 토목화점도 구축하며 각종 차단물도 많이 설치하여야 합니다. 도내 당 정권기관, 사회단체들에서 방어지구 군사위원회사업을 적극적으로 도와주어야 하겠습니까.³⁰⁾

전선이 38선으로 고착되어감에 따라 1951년 1월 ‘공화국 군사위원회’ 결정을 통해 각 도 방어지구 군사위원회를 해산하고 그 대신 ‘도 지방자위위원회’를 조직했다.³¹⁾

28) 고재홍, “한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계 연구,” 『현대북한연구』, 8권 2호(2005), 10쪽.

29) 고재홍, 『북한군의 최고사령관 위상연구』(서울: 통일연구원, 2006), 67~71쪽.

30) 김일성, “지역방어를 조직할 데 대하여,” 『김일성전집』, 12권(평양: 조선로동당출판사, 1995), 179~180쪽.

한국전쟁 전 기간 공화국 군사위원회는 56차의 군사위원회를 소집했고 66건 이상의 군사위원회 결정을 발표했다.³²⁾ 정전과 함께 공화국 군사위원회는 1954년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 공식 해체되었다.³³⁾

2) 면 방위체계 운영과 노동당 군사위원회

(1) 1960년대 안보위협과 방위전략

1956년 8월 종파청산 이후 김일성의 유일지배체제가 구축되면서 북한에서는 체제 내부에서의 위협이 약화되었다. 1960년대 들어 안보 위협은 체제 외부에서 발생했다. 그것은 미국과 남한의 위협과 구소련과 중국의 압력이었다. 이 시기 미국의 케네디 행정부는 유연대응전략을 채택하고 구소련과의 전면전보다 국지전을 선호했다. 북한은 케네디 행정부의 이러한 전략을 “제한된 지역 또는 국가에 대하여 정규군을 동원하는 침략전쟁”³⁴⁾으로 해석했다. 북한의 이런 인식은 한국과

31) 김일성, “전시인민생활안정을 위한 몇 가지 과업,” 『김일성전집』, 13권(평양: 조선로동당 출판사, 1995), 72쪽. 이 시기에 조직된 도 지방자위위원회와 도 방어지구군사위원회의 활동을 비교해보면 다 같이 도를 거점으로 한 지역방위를 위해 조직되었고 ‘공화국 군사위원회’의 지역별 기구로 활동했다는 공통점을 가지고 있으나 조직목적과 운영에서 차이점을 보인다. 첫째, 도 방어지구군사위원회는 군의 방어 작전에 대한 직접적인 지원이 주된 과제인 반면 도 지방자위위원회는 후방의 치안유지가 기본이었다. 둘째, 도 방어지구군사위원회는 산하에 인민자위대를 가지고 이러한 활동을 전개했다. 그 반면 도 방어지구군사위원회는 정식적인 민간인 군사조직을 가지고 있지 않았다. 셋째, 도 방어지구군사위원회 운영은 공화국 군사위원회에서 파견된 전권대표가 주관했지만 도 지방자위위원회 운영은 도당위원장이 겸했다. 김병욱·김영희, “90년대 북한의 ‘민간인 중심 지역방위체계’ 수립에 관한 연구,” 101~103쪽.

32) 고재홍, 『북한군 최고사령관 위상연구』, 29쪽.

33) 고재홍, “한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계 연구,” 30쪽.

미국, 일본과의 남방 삼각군사관계가 긴밀해지자 더욱 고조되었다. 이는 1962년 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 한 김일성의 연설이 보여준다. 그는 “미제국주의자들은 남조선, 대만, 남베트남 등 곳곳에서 전쟁의 화약고를 조성하고 있고 …… 이 모든 침략책동은 그들이 아시아에서 새로운 긴장 상태를 만들어내려 하고 있음을 단적으로 보여주고 있다”³⁵⁾라고 했다. 당시 일본은 한국전 발생 시 일본군이 수행하게 될 작전으로 ‘세 개 화살(미쓰야) 작전’, ‘날아가는 용 작전’을 준비하고 있었다.³⁶⁾

미국은 1961년 말 한국에 F-86D 전폭기 19대를 비롯해 현대적 군사 장비를 추가로 지원했다. 북한은 남한에 비해 압도적 군사력을 유지하기 위해 소련에 MIG-21 전투기를 비롯해 해안방어를 위한 지대공미사일, 잠수함 등을 무상으로 제공받고자 했다.³⁷⁾ 그리하여 1962년 11월, 민족상 김광협을 단장으로 하는 군사사절단을 파견했는데 해결되지 않았다.

당시 북한 사회는 1950년대 말 천리마운동과 1961년 당 제4차대회를 통한 당·정 일체화³⁸⁾ 등으로 전 국민을 국가방위 활동에 강력하게

34) 강효진, “케네디의 신전략과 남조선,” 『근로자』(평양: 조선로동당 출판사, 1962), 39쪽.

35) 『노동신문』, 1962년 12월 17일.

36) 이 계획은 1965년 일본 사회당 의원이 처음으로 공개하면서 세상에 알려졌다. 미 국방성의 요청으로 일본 방위청이 수행한 ‘미쓰야연구’라는 암호명으로 추진된 이 연구는 한국전 발발 시 일본군이 유엔기를 들고 한국에 검토하는 것을 내용으로 1963년경부터 추진된 것으로 알려졌다. 광승지, “안보전략,” 103쪽.

37) 김광수, “조선인민군의 창설과 발전,” 『북한군사문제의 재조명』(파주: 도서출판 한울, 2006), 131쪽.

38) 1961년 진행된 당 제4차대회에서 만주빨치산파 출신의 군 관료 30명이 당 중앙위원회 위원으로 선출되었다. 이는 당시 당중앙위원회 총 위원 수의 40%에 해당하는 것으로 소련파, 연안파, 갑산파 등 여러 계파 중에서 만주파가

동원할 수 있는 환경이 조성되었다. 1958년 초 북한군에서부터 시작된 항일무장투쟁 전통의 순화 작업이 전 사회적으로 벌어졌다. 이는 북한 지도부가 항일투쟁 시기 민간인들의 빨치산 협조 경험을 국가방위 활동에 접목하는 데 유리한 환경이었다.

북한 지도부가 민간인들을 국가방위 활동에 적극 동원하려고 한 조건에서 선 방위체계는 변화되었다. 북한은 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의를 열고 전민무장화와 전국요새화의 슬로건 아래 국가방위체계를 강화해갈 수 있는 면 방위체계를 구사하게 되었다. 면 방위체계는 전국의 주요 요충지들에 의거한 방어를 통해 공격의 안정성을 보장하려는 공세적인 방위전략이었으며 정규군 중심의 지역방위 활동에서 민간인들이 정규군과 동등한 역할을 하도록 하기 위한 활동이다.³⁹⁾

(2) 면 방위체계 운영을 위한 노동당 군사위원회의 활동

지역사회를 대상으로 면 방위체계를 운영하기 위해서는 전 국민을 무장시켜야 했고 전국의 군사요충지에 대한 방어공사를 진행해야 했다. 이를 위해서는 군과 지역사회를 방위 활동에 총동원하고 일원적인 지휘를 보장하며 강력히 집행해갈 수 있는 기구를 창설해야 했다. 1960년 8월 인민군 당위원회의 성격 규정⁴⁰⁾을 통해 군에 대한 당의

당 중앙위원회를 독점했다는 것을 의미한다. 김용현, “북한의 군사국가화에 관한 연구: 1950~60년대를 중심으로,” 98쪽.

39) 북한은 1950년대 선 방위체계 운영에서 육군에 의한 지상방어에 의거했으나, 1960년대 면 방위체계 운영에서는 육해공군에 의한 다각적이고 입체적인 방어 전 구사와 함께 휴전선 일대의 1제대와 그 뒤를 이은 제2제대, 제3제대 후방군 단들을 동원한 중심방어에 의거했다.

40) 1960년 9월 8일 열린 노동당 인민군 전원회의 확대회의에서 김일성은 군대 내 당위원회가 군대 내 최고 조직이며 집체적인 군사 정치적 영도기관임을

통제가 지배적 위치를 차지하고 있었다. 1961년 12월 김일성의 대안 전기공장 지도를 계기로 당위원회의 집체적 지도라는 명목의 대안의 사업체계가 생겨났다. 사회 전반에 걸쳐 시, 구역(군) 및 공장 단위로 당 단체가 조직되었고 당이 모든 분야에 걸쳐 영향력을 행사하고 있었다. 특히 1961년 당 제4차대회에서 “당위원회가 해당 단위 최고 지도기관이며 참모부”라고 명시(당규약 제2장 18조)됨으로써 노동당의 북한 사회 전반에 대한 통제가 제도화되었다.⁴¹⁾ 북한 지도부는 노동당의 이러한 영향력을 토대로 평시환경에 맞는 형식의 군사위원회 조직을 통해 면 방위체계 구축을 밀고 나아가려 했다. 결국 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의 직후 한국전쟁 시기 조직되었던 공화국 군사위원회의 현대판인 노동당 군사위원회가 조직되었다.

1962년 12월 당중앙위원회 4기 5차 전원회의에서 제시한 전민무장화로 인해 노동적위대의 수요가 증가하게 되었다. 당시 노농적위대는 남한의 동원예비대 형식인 군 제대자들로 구성되어 있었다. 따라서 군 제대자만을 대상으로 전민무장화의 수요를 충족할 수 없었다. 노동당 군사위원회는 100만 명 노농적위대원 확대를 목표로 제기하고 성분조사를 통해 검증된 인원들로 노농적위대원 수를 늘였다. 북한은 1956년부터 민족보위성(현 무력부의 전신)의 명령인 ‘군복무조례’를 통해 의무병역제를 시행했지만, 성분이 좋지 않은 대상들(월남자, 북송교포 등)의 군 입대를 허용하지 않고 있었다. 이런 환경에서 제2의 정규군과 다름이 없는 노농적위대에 누구나 받아들일 수 없었다. 결국 동원예비군의 대열 구성보다 성분이나 전투력 수준에서 한 단계 낮은 향토

강조했다.

41) 이대근, “조선로동당의 조직체계,” 『북한의 당·국가기구·군대』(파주: 도서출판 한울, 2007), 178쪽.

예비군 형식의 노농적위대 운영에 관심을 두게 되었다. 1963년 기존의 동원예비대 성격의 노농적위대를 모체로 교도대가 창설되었고 노농적 위대는 남한의 향토예비군에 비교되는 군사조직으로 변화되었다. 1966년 5월부터 교도대원들에게 군복을 지급했으며 무력부 총참모부 전투훈련국의 예비역군관들이 직접 나와 훈련을 담당하게 했다.⁴²⁾

노동당 군사위원회는 전민무장화에 필요한 상용무기생산에 군수생산을 집중했다. 김일성은 1961년 병기공장일꾼회의를 소집하고 짧은 기간에 병기공장의 생산능력을 끌어올릴 것을 지시했다.⁴³⁾ 1960년대 중반에 이르러 북한은 소총, 중·경기관총, 비반총포, 로켓트포를 중심으로 한 소련제와 중국제 무기들에 대한 모방생산체계를 갖추게 되었다. 김일성은 1965년 1월 22일에 있는 은률광산 당위원회에서 한 연설 “쇠돌생산에서 혁신을 일으킬 데 대하여”에서 “그동안 우리가 온 나라를 요새화하고 전체 인민을 무장시킬 수 있는 무기를 마련하여 놓았기 때문에 이제부터는 생산과 건설에 많은 힘을 넣을 수 있게 되었습니다”라고 했다. 이러한 활동은 구소련의 군사원조·군사교류 중단에 의한 보안책이기도 했지만 전민무장화에 필요한 무기수요 보장이었다.

노동당 군사위원회는 전 주민을 동원해 전시생산용 갱도, 진지굴설 등을 진행했다. 일명 ‘후보지’라 불리는 공장·기업소가 전시에 사용할 갱도 건설은 이때부터 시작되었다. 노동당 군사위원회로부터 일용생산(병기생산)과제를 맡은 공장, 기업소들에 굴설되었는데 갱도설계는

42) 이항구, 『북한의 현실』(서울: 신태양사, 1988), 168~169쪽.

43) “모든 병기공장들을 짧은 기간에 생산을 2~3배 또는 그 이상으로 끌어올려야 하겠습니까. 그리하여 노농적위대원들에게도 다 현대적인 무기를 배우며 나아가서 모든 당원들과 근로자들에게 다 무리를 메울 수 있게 하여야 하겠습니까.” 김일성, “병기공업을 더욱 발전시키기 위하여,” 『김일성전집』, 27권, 136~137쪽.

2경제위원회 산하 기술연구소가 맡았고 굴설작업은 공장, 기업소 당 위원회의 주관하에 노동동원을 통해 진행했다. 굴설작업에 드는 비용은 지역 중앙은행의 특수자금처⁴⁴⁾를 통해 공급받았고 이에 필요한 설비와 발파용 화약은 당 군사위원회의 명령에 의해 공급받았다. 이 밖에도 노동당 군사위원회는 주요 요충지들에 진지를 굴설하게 했고 주요 도로연선에는 반탱크 차단물을 설치하게 했다.

3) 공간 방위체계 운영과 당(중앙) 군사위원회

(1) 1980년대 안보위협과 방위전략

이 시기는 1990년대의 체제 내외부에서 오는 위기를 배태하던 시기였고 또한 이러한 위기를 미리 막기 위한 노력이 내외적으로 드러난 시기였다. 1970년대 말부터 공장·기업소에 대한 자재 공급에서 김일성의 직접적인 사인에 의해 공급된다는 ‘주석폰드’라는 항목이 등장하기 시작했다. 또한 기업운영에서의 자재 부족을 해소하기 위해 자체 원천을 탐구동원하는 데 대한 생산정상화 구호도 등장했다. 김일성은 1979년 초 신년사에서 수출품을 우선적으로 생산보장할 것을 강조했는데 이는 당시 북한경제운영에서 원자재 부족으로 인한 사태의 심각성을 간접적으로 반영한 것이다. 1984년 6월부터 공장, 기업소가 독자적으로 경영할 수 있게 하는 ‘독립채산제’를 비생산 부문에까지 확대 실시했다. 1987년 8월에 이르러 북한은 140개 서방채권은행단에

44) 특수자금처는 1962년 12월에 제시된 경제국방병진노선의 추진에 필요한 자금을 공급하기 위해 설립된 중앙은행의 한 부서이다. 주 공급대상은 군부대 및 군수공장을 비롯한 특수 경제부문이지만 기관, 기업소들에서 국방과 관련한 과제를 집행하는 경우 자금공급 기능을 수행하고 있다. 김영희, “북한중앙은행의 기능변화와 전망,” 『산은조사월보』, 제638호(2009), 6쪽.

의해 채무불이행국으로 지정되었다.⁴⁵⁾

체제 외부에서의 안보위협은 사회주의권의 붕괴 조짐이었다. 1980년대 들어 중국과 구소련은 개혁·개방정책의 선상에서 사회주의 이념에 대한 해석을 공개적으로 표명했다. 중국은 1984년 10월 제12기 3중 전회에서 “경제개혁에 관한 결정”을 통해 “마르크스주의의 기본 원리와 중국의 실제현실을 결합해 중국적 특색을 지닌 사회주의를 건설한다”라는 입장을 피력한 데 이어 1987년 10월에 있는 제13차 전국 대표회의에서는 ‘사회주의 초급단계론’을 표방했다.⁴⁶⁾ 1986년 3월 소련공산당 27차대회에서 고르바초프는 ‘발전된 사회주의’라는 개념을 비판한 데 이어 1989년 『프라우다』에 기고한 글에서 현대자본주의에 대한 재평가를 통해 사회주의와 자본주의 사이의 이념적 대결을 종식할 것을 주장했다.⁴⁷⁾ 이 시기 중소분쟁은 무력충돌에까지 이르렀다. 1980년 4월 17일 덩샤오핑은 “100만의 소련군이 중소국경지대에 배치되어 있으며 인도차이나 반도에서의 혼란책동은 중국안보에 심각한 위협으로 된다”라고 공개적으로 언급했다.⁴⁸⁾ 체제 외부에서의 위협은 또한 남북경쟁의 격차로 인한 열등에서 오는 불안이었다. 남한의 경제력이 북한을 월등히 앞서고 국제사회의 위상이 급격히 커지는 데

45) 정규섭, “1980년대 북한의 외교와 대남정책,” 『현대북한연구』, 7권 1호(2004), 26쪽.

46) 임영태, 『북한 50년사 2』(서울: 들녘, 1999), 183~184쪽. 중국공산당 제13차 대회 보고에서 국무원 총리였던 자오쯔양은 생산력이 낙후하고 상품경제가 발전하지 않은 중국의 사회주의 건설환경에서 생산수단의 사회주의적 개조를 시작한 때로부터 사회주의를 기본적으로 실현할 때까지는 100년 이상의 시간이 필요하다면서 이러한 단계를 사회주의 초급단계라 했다.

47) 위의 책, 185~186쪽.

48) 정봉화, 『대결에서 공존으로: 북한대남정책의 지속성과 변화에 관한 연구』(파주: 도서출판 한울, 2000), 148쪽.

당황한 북한은 과시적 선전에 매달렸다. 105층 유경호텔공사를 벌였고 남한의 86아시아 게임과 88올림픽 게임에 대항해 13차 세계청년학생축전을 개최했다. 또한 남한의 체제경쟁력을 저하시키기 위해 랑군 폭파사건(1983년), KAL기 폭파사건(1987년) 등을 조직했으나 외교적 고립만을 초래했다.

1980년대 말 들어 북한은 일면적인 남조선혁명에 의한 흡수통일 기조를 접고 남북공존을 구사하는 대남정책을 추진하게 되었다. 김일성은 1988년 9월 8일 공화국 창건 40주년 기념경축보고대회에서 “누가 누구를 먹거나 먹히우지 않고 일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 연합하는 방법으로 하나의 통일국가를 형성하여야 합니다”라고 지적했다.⁴⁹⁾ 1980년대에 북한이 사회주의에서 받은 위협은 사회주의권의 변화를 수용하지 않는 데서 발생한 것이었다. 이러한 군사적·정치적 환경에서 북한 지도부는 기존의 면 방위체계를 조성된 정세의 요구에 맞게 심화할 수 있는 방도를 모색하게 되었다. 이는 전후방이 따로 없는 현대전의 특성에 적합한 공간 방위체계- 전 인민적, 전 국가적 방위체계와 지역방위체계를 결합한 형태였다. 공간 방위체계의 운영에서는 지역요새화, 지역주민의 무장화에 의한 지역 자체 방위가 새로운 대안이 되었다. 이는 기존의 정규군 중심 지역방위 활동이 민방위 무력 중심의 지역방위 활동으로 전환된다는 것을 의미했다.

(2) 공간방위체계 운영을 위한 당(중앙) 군사위원회의 활동

공간방위체계 운영을 위해 당중앙 군사위원회는 전시동원공장들의

49) 김일성, “주체의 혁명적 가치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자,” 『김일성저작선집』, 10권(평양, 조선로동당 출판사, 1994), 106쪽.

전시군수생산 자립화에 관심을 기울이게 되었다. 이에 영향을 준 요인으로는 1991년 1월 17일부터 시작된 걸프전에서 미군이 보여준 작전 수행방식이었다. 항공타격을 위주로 한 미군의 작전수행 방식은 북한군 수뇌부로 하여금 전시 지역방위에 필요한 병기제품을 군수공장에만 의거하는 것이 어렵다는 것을 느끼게 했다.⁵⁰⁾ 당중앙 군사위원회는 비상설적 전시동원공장들을 대대적으로 내오는⁵¹⁾ 한편, 이러한 공장들에 군수동원과를 내왔다. 군수동원과는 전시동원공장들에서 전시군수생산의 자립화를 목적으로 조직된 상설적 기구이다. ‘군수동원과’의 기본 과제는 전시동원준비 5대 과제라 부르는 ① 설비 준비, ② 갱도 준비, ③ 자재 준비, ④ 기술문건 준비, ⑤ 기능공 준비인데 이 같은 과제는 당중앙 군사위원회의 명의로 받는다. 북한의 전시동원 공장들은 이미 1960년대 초반부터 시작된 군수공장 간부화와 1960년대 중엽 일용공장의 운영경험을 통해 전시군수생산을 위한 반자립화 토대를 갖추고 있었다. 당중앙 군사위원회가 이 시기 전시공장들에 군수동원과를 내오으로써 전시군수생산 자립화가 실현될 수 있었고 지역방위에 필요한 병기수요를 지역 자체의 힘으로 해결할 수 있게 되었다.⁵²⁾

50) 미군을 위시로 한 다국적군은 전쟁 기간 43일 중 39일은 제공권을 장악하고 전쟁지속능력을 약화하는 데 목표를 두고 진행했는데 마지막 4일간만을 지상군의 공격으로 막을 내렸다. 당시 폭격기들이 1일 2,000~3,000회 출격해 무려 8만 8,000톤의 폭탄을 투하함으로써 공군작전의 중요성을 실감케 했다. 권양주, 『정치와 전쟁: 20세기의 주요 전쟁을 중심으로』(서울: 21세기군사연구소, 1995), 337쪽.

51) 국방부 북한정보본부는 민주평화통일 자문회의 지역협의회장, 상임위원장 합동회의에서 한 ‘최근 북한 군사동향’에서 “북한이 전시에 대비, 최근 주요 군수공장 180개소를 지하화하고 ‘전시군수품 동원대’를 조직해 주기적으로 전시동원훈련을 실시하는 중”이라고 설명했다. 『중앙일보』, 1998년 12월 8일.

52) 김병욱·김영희, “북한전시동원공장들의 ‘전시군수생산 자립화’과정,” 『정책연

전후방이 따로 없는 현대전의 특징을 반영한 공간방위체계 운영이 효과를 보기 위해서는 지역방위활동에 필요한 독자적인 권한을 주는 방위분권화를 실시해야 한다. 당국은 이를 위해 새로운 기구를 조직한 것이 아니라 이미 지역정부들에 조직되어 있는 비상설적 기구인 지역당 군사위원회에 지역방위권한을 주는 권한위임 분권화를 실시했다.⁵³⁾ 당중앙 군사위원회 산하인 도 행정단위 당 군사위원회가 책임지고 수행하되 도내 방위원천에 의거해 방위 수요를 충족하고자 했다. 이와 함께 지역당 군사위원회가 권한위임 방위분권화에 따른 역할을 수행할 수 있는 대책도 강구했다. 이러한 대책으로 1992년 ‘군민일치모범군 쟁취운동’과 1995년 ‘소왕청전위군 창조운동’을 들 수 있다. ‘군·민 일치모범군 쟁취운동’은 유사시 지역 내 군인들과 주민들 사이의 일체감을 고취해 방위분권화 수행에 필요한 사상의식을 갖게 하기 위한 활동이라면 ‘소왕청전위군 창조운동’은 방위분권화를 실현할 수 있는 사상적·물질적 토대를 마련하기 위한 활동이다. 북한은 정권 창립 이후 천리마운동,⁵⁴⁾ 3대혁명붉은기 쟁취운동⁵⁵⁾ 등 많은 대중운동을 진행해

구』, 158호(2008년 가을호), 137쪽.

- 53) 집권화의 반대개념인 분권화는 권한을 배분하는 정도에 따라 권한이전 분권화와 권한위임 분권화로 나눌 수 있다. 권한이전 분권화는 중앙정부가 특정 업무의 수행권한을 지방정부에 완전히 넘기는 것이며 권한위임 분권화는 지방정부가 특정 업무수행을 중앙정부 대리자격으로 수행하는 것을 말한다. 이 경우 지방정부는 맡은 업무수행에서 중앙정부의 권한을 행사하나 중앙정부의 직접적인 통제하에 실행한다. 이런 측면에서 1990년대 지역방위체계 운영과 관련해 나타난 북한의 국가방위분권화는 권한위임 분권화로 볼 수 있다. 김병욱·김영희, “90년대 북한의 ‘민간인 중심 지역방위체계’ 수립에 관한 연구,” 96쪽 재인용.
- 54) 천리마운동의 기원은 1956년 12월 당 중앙위원회 전원회의에서 행한 김일성의 연설 ‘사회주의 건설에서 혁명적 대고조를 일으키기 위하여’에서 비롯되었다. 당시 북한은 1957년부터 시작될 예정인 경제5개년계획을 앞두고 대내외적으로 심각한 난관에 봉착해 있었다. 경제건설노선을 둘러싸고 전개된 당내 사상

왔다. 그러나 북한의 당중앙 군사위원회의 진두지휘 아래 대중운동이 진행된 것은 처음이다. 당중앙위원회는 이 같은 운동으로 주민들 속에서 패배의식, 위기감이 조성되는 것을 우려했다. 따라서 지역방위체계 구축정형을 도 행정지역 민방위관계 기관을 대상으로 한 판정검열⁵⁶⁾로 대체했다.

4. 지역방위 지휘체계 수립을 위한 당(중앙) 군사위원회의 활동

1) 민방위무력 지휘체계 수립을 위한 활동

민방위무력은 지역방위에 필요한 병력 수요를 보장해주는 원천이다. 북한의 민방위무력은 구성에서 절대적으로 많은 비중을 차지하는 노동적위대를 위시로 한 지방군, 붉은 청년근위대를 뜻한다.

1962년 12월 노동당 군사위원회 조직 이후 당 군사위원회는 기구

투쟁은 1956년 ‘8월중과사건’이라는 극단적 형태로 표출되었고 소련의 원조 삭감은 경제계획 수행에 중대한 장애요인으로 작용했다. 자본·물자·기술 등의 부족에 직면한 북한은 결국 내부 원천과 대중동원에 의거해야 했는데 이를 위한 집단적 증산운동이 천리마운동이다.

- 55) 3대혁명붉은기 쟁취운동은 노동당의 총노선인 3대혁명(사상·기술·문화혁명)을 관철하기 위한 대중운동이다. 1975년 11월 노동당 중앙위 제5기 11차 전원회의에서 결정, 같은 해 12월 1일 함경남도 단천군 검덕광산 등의 궤기집회를 통해 전 지역으로 확산되었다.
- 56) 북한은 주기적으로 지역 혹은 대상별로 전자동원준비상태에 대한 판정검열을 진행한다. 판정검열 성원들로는 당중앙 군사위원회 성원과 당중앙 군수공업부 성원, 2경제위원회 실무성원 등이다. 검열형식에는 당중앙 군사위원회 판정검열, 2경제위원회 판정검정 등이 있다.

개편을 통해 민방위무력에 대한 지휘체계를 수립하는 데 관심을 기울였다. 노동당 군사위원회 직속으로 노농적위대 사령부가 창설되었다. 노농적위대 사령관으로는 김일성 빨치산 출신인 오백룡이 선출되었다. 또한 지역행정단위와 기관별로 당 군사위원회가 조직되었다. 지역별 당 군사위원회에서는 도, 시 군 당위원회 당위원장이 당 군사위원회 위원장직을 맡았고 주둔 지역부대의 장교가 부위원장직을 맡았다. 김일성은 이 시기 군대가 정치적으로 지방당(지역 당 군사위원회)을 돕고 지방당회의에 참여할 것에 대해 공개적으로 역설했다.⁵⁷⁾ 1961년 9월에 진행된 당 제4차 대회에서 규약 개정을 통해 해당 지역에 주둔한 군부대가 노농적위대 활동을 비롯한 지방당 사업에 관여할 수 있는 제도적 장치를 마련했다. 당 제4차 대회에서 채택된 노동당 규약 제8장 68조에는 “조선인민군 내의 각급 당조직은 지방당조직과 사업상 연계를 강화하지 않으면 안 된다. 조선인민군의 각급 당위원회는 필요한 경우에 해당 당위원회 위원 또는 간부를 주둔지역의 도(직할시), 시(구역), 군당위원회 위원 또는 후보위원으로 추천할 수 있다”라고 규정되어 있다. 이는 군인들의 공식적인 지방당사업에 대한 간섭을 통해 당시 유일한 민방위무력이었던 노농적위대를 돕기 위한 조치였다. 이런 점에서 지역당 군사위원회의 지역병력에 대한 지휘권을 수립하기 위한 활동은 초기 북한군의 지원 속에 진행되었다고 볼 수 있다.

당중앙 군사위원회의 민방위무력에 대한 지휘체계를 수립하기 위한 활동은 정규전 주장자들에 대한 숙청에 힘을 얻어 강화되었다. 1969년 1월 6일부터 14일까지 진행된 조선인민군 제4기 4차 당 전원

57) 김일성, “우리의 인민군대는 로동계급의 군대, 혁명의 군대이다. 계급적 정치교양사업을 계속 강화하여야 한다,” 『김일성저작집』, 17권(평양: 조선로동당 출판사, 1984), 121~122쪽.

회의에서는 민족보위상 김창봉, 해군사령관 이영호, 총참모장 최광 등 다수의 군 장성급이 숙청되었다. 이들은 당의 군사노선을 달가워하지 않는 군벌주의자로 규탄되었는데 이러한 내용 중에는 “노농적위대 창립을 좋아하지 않았고”, “전국요새화 노선을 반대”했다는 내용도 들어있다.⁵⁸⁾ 전원회의 이후 김일성에 의해 창안되었다는 항일빨치산의 비정규전(유격전) 주장자들인 최현이 민족보위상에, 오진우가 총참모장에 취임했다. 당시 평양에 주재하던 체코 무관(Goch)은 “북한이 최근에 현대무기와 군사연구에 등한시함으로써 조선인민군의 정규군 수준이 현재적 기준에 비해 10~12년 뒤쳐져 있다”라고 지적했다.⁵⁹⁾

당중앙 군사위원회의 민방위무력에 대한 지휘체계를 수립하기 위한 활동은 당 전문부서의 조직을 통해 진행되었다. 북한은 1988년 노동당 민방위부를 신설했다. 당 민방위부의 기본부서는 정책지도과와 훈련지도과, 생활지도과이다. 주된 업무가 노농적위대와 붉은 청년군위대 성원들에 대한 군사훈련지도이다. 당중앙 군사위원회는 노동당 민방위부로부터 지방당 민방부에 이르기까지 일원적으로 갖춰진 민방위기구 운영을 통해 민방위무력에 대한 지휘권을 수립할 수 있게 되었다. 2003년 들어 무력부에 민방위사령부를 설치함으로써 당 민방위부의 민방위무력에 대한 군사실무적 통제를 군에 직접적으로 의거해 진행해갈 수 있게 했다.

58) 중앙정보부, “인민군당 제4기 4차 전원회의 시의 김일성 결론 연설,” 『북괴군사 전략 자료집』, 327~331쪽.

59) 김광수, “조선인민군의 창설과 발전,” 140쪽.

2) 전시군수생산 지휘체계 수립을 위한 활동

지역 내 위치한 군수공장은 전 국가적 방위체계 운영에 필요한 병기수요를 보장하고 있어 지역방위 수요를 해결하기 위한 활동과는 거리가 멀다. 지역방위에 소요되는 병기제품은 지역에 위치한 전시동원공장을 통해 보장될 수 있다. 따라서 전시군수생산에 대한 지휘는 지역에 위치한 전시동원공장에 대한 지도와 직결된다. 민간인 중심 지역방위체계 운영에서 전시동원공장은 지역방위에 필요한 병기제품 수요를 지역 자체의 산업토대에 의거해 해결하게 하는 기능을 수행한다.

당중앙 군사위원회의 전시군수생산 지휘체계를 수립하기 위한 활동은 초기 상설적인 전시동원공장의 운영과 함께 시작되었다. 1962년 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 제시된 경제국방병진노선을 집행하기 위한 수단으로 상설적인 전시동원공장이 생겨났고 이를 지도하기 위해 노동당 기계사업부가 조직되었다. 당중앙 군사위원회는 전시에 공장 앞에 맡겨진 병기제품을 공장 자체의 실정에 의거해 생산할 수 있는 기술문건과 전시생산에 동원될 노력들을 준비하게 했다. 전시군수생산에 쓸 자재들을 마련하기 위해 전시동원공장들에서 ‘5호 물자’⁶⁰⁾라 불리는 전시군수생산용 물자를 축적하게 했다.

1980년대 말 들어 비상설적 전시동원공장들을 내왔고 이에 대한

60) 전시동원공장에서 비축하는 ‘5호 물자’는 최고사령관 예비물자라고도 하는데 1980년대 중반 김정일이 현대전은 “알 전쟁, 기름전쟁이다. 누가 탄약, 유류, 식량 등 전쟁예비물자를 충분히 가지고 있는가에 따라 승패가 결정된다”라고 하면서 전쟁은 6개월 이상 끌지 않으므로 6개월분의 전쟁 물자를 반드시 비축할 것에 대해 지시한 데서 유래되었다. ‘5호 물자’의 보관내용에 대해 공장의 당 및 행정책임자도 알지 못하게 되어 있으며 이러한 물자에 대한 해체나 이관은 당 중앙군사위원장인 김정일의 승인하에서만 이루어지게 되어 있다.

생산지휘체계를 수립하기 위한 기구개편을 진행했다. 1993년 1월 노동당 기계사업부가 당 군수공업부로 개편되었고 전시동원공장들의 전시군수생산 자립화를 지도하는 당중앙 군수공업부 6과 및 지역당 위원회 6과가 생겨났다. 당중앙 군사위원회는 2경제위원회 내에서 전시군수생산준비를 맡은 전시동원총국의 역할에 많은 관심을 두고 있다. 2000년 이후 전시동원총국 내에는 전시에 동원될 기능공 양성을 맡은 8국, 전시에비 물자 비축만을 담당한 9국 등 전문기구들이 생겨났다.

당중앙 군사위원회는 정례적으로 진행되는 명령수행정형에 대한 총화 및 판정검열을 통해 전시생산 지휘체계를 강화하고 있다. 전시동원 공장들에서는 공장 당비서의 주관하에 매달 한 차례씩 “당중앙 군사위원회 명령총화”를 진행한다. 전시동원공장들의 “당중앙 군사위원회 명령총화”는 당 군사위원장이인 도, 시 군당 책임비서의 주관하에 지역행정 단위로도 진행된다. 집행되지 않는 문제와 관련해, 과거에는 군사재판기관(특별재판소)에서 처리했다. 그러나 2004년 형법개정을 통해 사회 법기관에서 취급하고 있다.⁶¹⁾

3) 지방군 지휘체계 수립을 위한 활동

북한의 지방군은 남한의 동원예비대와 유사하게 군제대자들로 조직된 군사조직으로 원조는 교도대이다. 북한은 지역방위를 위한 민방

61) 「국방관리질서를 침해한 범죄」라는 16개 조항을 가진 장을 새로 내왔다. 국방위원회 명령, 지시, 결정을 정확히 집행하지 않은 죄, 전략예비물자조성, 전시군수생산준비를 하지 않은 죄 경우 최하 2년 이하의 노동단련형에 처하도록 규정했다.

<표 2> 군에 대한 당(중앙) 군사위원회의 통제권 변화

노동당 군사위원회	당(중앙) 군사위원회
<ul style="list-style-type: none"> · 당군사정책 집행방법을 토의 결정 · 군수산업과 인민군대와 모든 무력의 강화를 위한 사업 조직 · 우리나라의 군사력을 지도 	<ul style="list-style-type: none"> · 당군사정책 수행방법을 토의 결정 · 군수산업과 인민군대를 포함한 전무장력 · 강화, 군수산업발전 사업 조직지도 · 우리나라의 군대를 지휘
당 5차 대회 제정된 당규약 제3장 27절	당 6차 대회에서 제정된 당규약 제3장 24조

위무력의 활동이 중시되면서 1980년 초에 교도대를 ‘지방군’으로 개칭했다.⁶²⁾ ‘교도대’는 동원예비군의 임무를 수행했지만 ‘지방군’은 명칭 그대로 동원예비군과 함께 향토예비군의 임무를 동시에 수행하고 있다. 북한의 지방군은 군복무에서 다년간 단련된 제대군인들로 조직된 제2의 정규군으로 지역방위에서 핵심적 역할을 수행할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

역사적 행로에서 보면, 당중앙 군사위원회는 지방군에 대한 영향력을 높이기 위한 일련의 조치를 시행해왔다. 북한은 1960년대 초 노동당 군사위원회의 조직과 함께 군에 대한 지도적 역할을 명시했다. 이는 노동당 군사위원회의 군에 대한 정책적 지도권을 의미한 것이지, 군사행정적 지휘권을 밝힌 것은 아니다. 그러나 1980년 김정일의 노동당 군사위원회 군사위원으로 등장함과 함께 당규약 개정을 통해 당중앙 군사위원회의 군에 대한 군사행정적 지휘를 명문화했다(<표 2> 참조).⁶³⁾

62) 정유진, “북한의 전·평시연구,” 『북한조사연구』, 1권 2호(1998.9), 45쪽.

63) 김정일의 군에 대한 지휘권 장악은 크게 집체적 지도와 개별적 지도를 통한 장악의 두 단계에 걸쳐 진행되었다. 첫 단계는 1980년대 당 중앙군사위원회 위원의 자격으로 당 중앙군사위원회 집체지도를 통한 장악이며 두 번째 단계는 1990년대 최고사령관의 자격으로 개별적 지도를 통한 장악이다.

이 같은 규약 개정으로 당중앙 군사위원회는 “당·정·군 비상설 집체적 지도기구 가운데 군 지휘권을 갖는 유일한 기구”로 등장했다.⁶⁴⁾ 이에 따라 지역당 군사위원회도 지역방위체계의 운영과 관련해 지역 내 주둔한 지방군에 대한 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 북한은 당중앙 군사위원회의 위상을 강화하기 위한 일련의 조치를 지속적으로 강구했다. 1982년 노동당 중앙위원회 군사위원회를 당중앙 군사위원회로 승격시켰다.⁶⁵⁾ 이는 노동당 군사위원회가 당중앙위원회 산하 위원회급 수준에서 벗어나 당중앙위원회와 어깨를 겨룰 수 있게 지위가 상승했다는 것을 의미한다.

2003년 들어 북한 당국은 무력부에 민방위사령부를 조직하고 사령관으로 김정일의 매제인 장성택의 형인 장성우 차수를 임명했다.⁶⁶⁾ 민방위부 사령부 조직은 당중앙 군사위원회가 주도하는 민간인 중심 지역방위 체계 운영에서 제기되는 민방위무력 지휘체계를 강화하기 위한 활동의 일환이다. 현재 노농적위대와 붉은 청년근위대에 대한 당적 및 군사실무적 지도는 당 민방위부에 의해 일원화되어 있다. 이에 반해 지난 시기 지방군에 대한 당적 및 군사실무적 지도는 이원화되어 있었다. 당적 지도는 당 군사부에서 군사실무적 지도는 무력부에서 맡고 있었는데 무력부의 지도는 훈련관련 업무이지 다른 일체의 업무는 인민군 총참모부의 승인을 받아야 했다. 이로 인해 유사시 무력부의 후방보위를 위한, 민방위부의 지역방위를 위한 작전 실행 시

64) 이대근, 『북한군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할』(과주: 도서출판 한울, 2003), 187쪽.

65) 이는 1982년 11월에 평양에서 열린 “인민군 포병대회”와 관련한 『로동신문』의 글에서 당 중앙군사위원회라는 문구의 출현으로 확인되었다. 『로동신문』, 1982년 11월 14일.

66) 『연합뉴스』, 2006년 12월 8일.

지방군 지휘에서 중복 혹은 상충될 수 있는 문제점을 발생할 수 있다. 북한 당국은 과거 노동당 군사위원회 산하 노동적위대 사령부의 활동과 유사하게 무력부 내에 민방위사령부를 조직함으로써 유사시 지방군에 대한 일원적 지휘를 보장하려 한다. 이를 통해 유사시 무력부와 당 민방위부가 서로 협력해 후방의 안정을 보장함으로써 인민군 총참모부의 군사작전 실행이 원만히 이루어질 것을 꾀하고 있다.

5. 결론

이 글에서는 1990년대 등장한 북한의 ‘민간인 중심 지역방위체계’ 형성을 위한 당중앙 군사위원회의 활동을 살펴보았다.

북한의 국가방위체계는 해방 후 전 국가적 방위체계에서 이후 전 인민적, 전 국가적 방위체계, 오늘의 전 인민적, 전 국가적 방위체계와 지역방위체계를 결합한 형태로 변화되었다. 당중앙 군사위원회는 국가방위체계의 이러한 변화를 통해 민간인 중심 지역방위체계 형성에서 큰 역할을 수행했다. 한국전쟁 시기 조직된 공화국 군사위원회는 전 국가적 방위체계 운영을 통해 민간인 중심 지역방위체계 운영의 실전적 기초를 마련했다. 1950년대 공화국 군사위원회의 도 방어지구 군사위원회 운영경험은 1990년대 당중앙 군사위원회가 도를 거점으로 한 지역방위체계 형성을 자신감 있게 밀고 나갈 수 있게 한 원천이다. 1960년대 노동당 군사위원회 조직은 노동당에 의한 군사위원회 운영의 시초를 열어놓았다. 노동당 군사위원회는 전 인민적, 전 국가적 방위체계의 운영을 통해 민간인 중심 지역방위체계 운영의 토대를 마련했다. 노동당 군사위원회의 비상한 관심이 있어 전민무장화가 지역주

민의 무장화로 전국의 요새화가 지역의 요새화로 심화될 수 있었다.

한편 당중앙 군사위원회의 지역방위 지휘체계 형성을 위한 직접적인 활동은 민간인 중심 지역방위체계의 등장에 큰 영향을 주었다. 이러한 활동으로 1982년 초 3·18동원대 조직과 1990년 초 군수동원과 조직, 1988년 말 당 민방위부 조직과 1990년 초 당 군수공업부 조직을 들 수 있다. 또한 이상을 통해 북한의 민간인 중심 지역방위체계는 1990년대 생존적인 체제위기에 대처해 나온 것이 아니라 북한체제 운영의 전 역사를 통해 진행되었다고 분석할 수 있다.

당중앙 군사위원회의 지역방위에 필요한 민방위무력 지휘체계 수립은 국가기구 개편과 정규전 제창자들에 대한 숙청에 힘을 얻어 진행되었다. 당중앙 군사위원회 명령집행정형에 대한 총화 및 검열제도는 당중앙 군사위원회가 전시군수생산 지휘체계를 수립하는 데 기여했다. 2003년 민방위사령부 설치에 당중앙 군사위원회가 지방군에 대한 일원적 지휘를 군에 의거해 진행해가게 함으로써 민간인 중심 지역방위활동 수준을 한 단계 높여갈 수 있게 했다.

민간인 중심 지역방위체계는 국가방위분권화를 통해 지역 단위에 방위권한을 주는 것과 함께 이를 실행할 수 있는 조건이 지역 단위에 갖춰져야만 실현 가능하다. 당중앙 군사위원회는 1990년대 조성된 안보위기를 해소해보려고 권한위임적 성격의 국가방위분권화를 실행했으며 방위분권화 실행에서 민간인들의 주체적 역할을 높이기 위해 노동적위대를 남한의 향토예비군과 비등한 전투력을 가진 민방위무력으로 강화해왔다. 전시공장들의 전시군수생산자립화를 통해 지역방위에 소요되는 병기제품을 생산보장할 수 있는 경제적 토대를 구축했다. 1992년 ‘군민일치 모범군 쟁취운동’과 1995년 ‘소왕청전위군 창조운동’을 통해 국가방위분권화를 실현할 수 있는 지역의 사상적 및

물질적 토대를 갖추게 했다.

1990년대 북한의 방위분권화 실행과 관련해 짚고 넘어가야 할 문제는 권한위임적 성격의 방위분권화 실행이 당국의 의지인지, 안보환경의 위기에 따른 적응의 산물인지이다. 북한의 국가방위체계는 해방 후 정규군 중심의 공격용 방위전략이었다. 이후 면 방위체계 운영을 위한 정규군 중심 지역방위 활동에 민간인들이 가세해 나섬으로써 공세적인 방위전략으로 바뀌었다. 1990년대 초에 이르러 사회주의권 붕괴와 함께 지역방위 활동에서 민방위무력의 주체적 역할을 강화하는 속에 정규군이 협조하게 하는 생존적인 방위전략으로 변화되었다. 이를 종합해보면 북한 당국의 권한위임 성격의 국가방위분권화 실행은 안보위기 심화에 따른 방위 수요 증가와 관련한 군사정치 환경의 영향을 받았다고 분석할 수 있다.

선군시대에 새로운 양상으로 떠오르고 있는 ‘민간인 중심 지역방위 체계’, 그 형성을 위한 당중앙 군사위원회의 활동을 통해 북한 당국이 기대하는 전시 민간인들의 역할과 평시 국가방위정책이 추구하는 목표를 엿볼 수 있다.

■ 접수: 10월 29일 / ■ 채택: 11월 23일

참고문헌

1. 북한 자료

강효진, “케네디의 신전략과 남조선,” 『근로자』(평양: 조선로동당 출판사, 1962).

김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 『김일성저작선집』, 5권(평양, 조선로동당 출판사, 1972).

_____, “우리의 인민군대는 로동계급의 군대, 혁명의 군대이다. 계급적 정치 교양사업을 계속 강화하여야 한다,” 『김일성저작집』, 17권(평양: 조선로동당 출판사, 1982).

_____, “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자,” 『김일성저작선집』, 10권(평양, 조선로동당 출판사, 1994).

_____, “군사위원회의 의무에 대하여,” 『김일성전집』, 12권(평양: 조선로동당 출판사, 1995).

_____, “지역방어를 조직할 데 대하여,” 『김일성전집』, 12권(평양: 조선로동당 출판사, 1995).

_____, “전신인민생활안정을 위한 몇 가지 과업,” 『김일성전집』, 13권(평양: 조선로동당 출판사, 1995).

_____, “항공공업을 더욱 발전시키기 위하여,” 『김일성전집』, 27권(평양: 조선로동당 출판사, 2000).

안룡선, 『위대한 수령님과 전사 강진』(평양: 금성청년출판사, 1998).

안명일·장철만, 『조국통일투쟁사』, 1권(평양: 사회과학출판사, 1992).

사회과학원 언어학 연구소, 『현대조선말사전』(평양: 과학백과사전출판사, 1983).

_____, 『조선말 대사전 2』(평양: 사회과학출판사, 2007).

사회과학원, 『조선말사전』, 상권(평양: 사회과학원 출판사, 1985).

『로동신문』, 1962년 12월 17일.

『로동신문』, 1982년 11월 14일.

2. 국내 자료

고재홍, “한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계 연구,” 『현대북한연구』, 8권 2

- 호(2005).
- _____, 『북한군의 최고사령관 위상연구』(서울: 통일연구원, 2006).
- _____, “북한 국방위원회의 위상과 향후 북한의 권력구조 전망,” 2008년 북한 연구학회 통일연구원 고려대북한학연구소 공동학술회의 발표 논문 (2008년 12월 4일).
- 곽승지, “안보전략,” 『북한의 국가전략』, 세종연구소 북한연구총서 1(2003).
- 권양주, 『정치와 전쟁: 20세기의 주요 전쟁을 중심으로』(서울: 21세기군사연구소, 1995).
- 김광수, “조선인민군의 창설과 발전,” 『북한군사문제의 재조명』(과주: 도서출판 한울, 2006).
- 김남식, 『남로당 연구』, 1권(서울: 돌베개, 1984).
- 김병욱·김영희, “90년대 북한의 ‘민간인 중심 지역방위체계’ 수립에 관한 연구,” 『국방정책연구』, 24권 2호(2008년 여름).
- _____, “북한전시동원공장들의 ‘전시군수생산 자립화 과정,’” 『정책연구』, 158호(2008년 가을호).
- _____, “선군시대 북한주민들의 사회적 신분변화,” 『정책연구』, 제162호(2009년 가을호).
- 김영희, “북한중앙은행의 기능변화와 전망,” 『산은조사월보』, 제638호(2009).
- 김용현, “북한의 군사국가화에 대한 연구: 1950~60년대를 중심으로”(동국대학교 박사학위논문, 2001).
- 김유민, 『후계자론』(동경: 신문회사, 1986).
- 이건일, “중국공산당 중앙군사위원회,” 『대륙전략』, 3호(2005).
- 이계희, “중국공산당 중앙군사위원회 구조와 기능,” 『한국통일연구』, 제9권 1호(2004).
- 이기동, “북한 후계구도 전망과 권력구조 변화,” 『최근 북한의 정치동향과 향후 권력체제 전망』, 통일전략포럼 보고서(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2009).
- 이대근, 『북한군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할』(과주: 도서출판 한울, 2003).
- _____, “북한 국방위원회의 기능: 소련, 중국과의 비교를 통한 시사,” 『국방연구』, 47권 2호(2004).
- _____, “조선로동당의 조직체계,” 『북한의 당·국가기구·군대』(과주: 도서출판

한울, 2007).

이항구, 『북한의 현실』(서울: 신태양사, 1988).

임영태, 『북한 50년사 2』(서울: 들녘, 1999).

정규섭, “1980년대 북한의 외교와 대남정책,” 『현대북한연구』, 7권 1호(2004).

정봉화, 『대결에서 공존으로: 북한대남정책의 지속성과 변화에 관한 연구』(파주: 도서출판 한울, 2000).

정성장, “조선로동당의 위상과 역할,” 『북한의 당·국가기구·군대』(파주: 도서출판 한울, 2007).

_____, “김정일 시대 북한 국방위원회의 위상·역할·엘리트”(현대북한연구학회 월례 세미나 발표논문, 2009.11).

정유진, “북한의 전·평시연구,” 『북한조사연구』, 1권 2호(1998.9).

중앙정보부, “인민군당 제4기 4차 전원회의 시의 김일성의 결론 연설,” 『북괴 군사 전략 자료집』.

함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가경쟁력·군사력』(서울: 법문사, 1998).

http://web.search.naver.com/search.naver?where=webkr&sm=tab_nmr&query=%BC%D2%BF%D5% (검색일: 2008년 4월 8일)

<http://100.naver.com/100.nhn?docked=147607> (검색일: 2009년 5월 20일)

Party(Central) Military Commission Activities for Creation of ‘Civilian-centered Regional Defense System’

Kim, Byung Wook(Chief Researcher of The Organization for One Korea)

Kim, Young Hui(Chief Researcher of Korea Development Bank)

This study examined the activities of the Party-central Military Commission for creation of North Korean ‘Civilian-centered Regional Defense System’ which emerged in the 1990s. This study divided the party-central military commission’s activities into indirect activity through change in the national defense system and direct one for establishment of the regional defense command system.

North Korean defense system has been changed from the whole nation-wide defense system, since the 1945 Liberation, to the present whole civil and national defense system combined with the regional defense system. Such changes are resulted from the reinforced status of military commission covering the republic military commission as well as the party-central one, which led to creation of the civilian-centered

regional defense system. The civilian-centered regional defense system was also created by establishment of the party military commission's regional defense command system. The major momentum of the command system establishment was the revision of Labor Party's rules, which happened in the early 1980s when KIM Jung-il formed the Central Military Commission. Since then, the Central Military Commission reorganized the national organization required for the regional defense, created civilian soldiers and munitions organizations, and exercised the military command as well as the regional defense elements. In 2003, North Korea united the command systems of the regional army's activities for regional defense, through creation of the armed forces' civil defense headquarters.

This study is able to peep into the wartime civilians' roles and the objectives of national defense policy in peacetime, which is expected by North Korea, through the party-central military commission's activities for creation of the civilian-centered regional defense system that emerges as a new aspect in the Military-First age.

Keywords: Civilian-centered Regional Defense Command System, Republic Military Commission, Civil Defense HQ, Space defense system, Empowerment Defense Decentralization