

북한의 당군관계, 그 결과

북핵개발의 국내정치적 요인과 핵전력 지휘통제체계*

김보미(통일연구원)

본 연구는 북한의 핵무력 고도화의 국내정치적 원인을 분석하고 핵전력 증강에 따라 불거질 수 있는 지휘통제체계의 문제를 논의한다. 일반적으로 북한의 핵무력 증강의 원인은 김정은 정권의 대외위협 인식에서 조망되고 있다. 그러나 핵무기를 보유하게 되면 오히려 핵보유국이 되기 전보다 더 극심한 대외위협에 시달릴 가능성이 높다. 북한이 합리적 행위자라면 김정은 정권은 미국과 중국 등 국제사회의 안전보장 조건을 수용하고 핵무기를 포기함이 마땅하지만 현실은 그러하지 않다.

이유는 북한의 국내정치적 배경에 있다. 현재 김정은 정권은 핵무기를 단순 외세의 개입을 저지할 수 있는 담보로써 활용하는 것뿐만이 아니라, 국내정치적 도전세력을 굴복시키는 정권안보의 수단으로도 활용하고 있다. 핵무기의 압도적인 위력은 재래식 군사력의 필요성을 희석시키고 재래식 무기를 핵무기의 불완전성을 보완하는 보조적인 역할수행에 그치게 함으로써 전문적인 군인집단의 성장을 저지한다. 김정은은 이와 같은 이유로 핵과 미사일을 중심으로 하는 군사력 강화에 집중하는 한편, 핵전력에 대한 최고사령관을 중심으로 하는 수직적이고 일원적인 지휘통제체계의 구축을 통해 국내정치적 기반을 확립해 나가고 있다.

그러나 북한의 긴장된 당군관계는 향후 핵전력이 증강됨에 따라 지휘통

* 이 글은 2017년 6월 20일에 개최된 ‘제3회 육군력 포럼’에서 발표한 “북한의 당군관계, 그 결과”를 바탕으로 수정·보완한 것입니다. 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사자들에게 감사드리며 논평을 충분히 반영하지 못한 책임은 전적으로 필자에게 있음을 밝힙니다.

제체계의 불안정성을 높일 것으로 예상된다. 재정과 자원배분을 둘러싼 조직 간의 이해관계 충돌, 경쟁적 당군관계에서 오는 지휘통제체계의 경직성, 핵무기 고도화의 명분 확립과정에서 오는 군부의 소외현상 등의 문제가 볼거릴 수 있다. 이뿐만 아니라 안전장치 등이 구비되지 않은 상태에서 부주의나 실수, 군사지휘관의 개인의 일탈 등에 의한 재앙적인 핵무기 사용이 일어날 가능성도 무시할 수 없다. 향후 핵무력 구조의 확장에 따라 전략군과 다른 군종들과의 합동훈련이 요구되고 지휘통제체계에 즉각적 대응과 운영적 유연성이 요구되면서 지휘체계는 복잡성을 띠게 될 것이다. 그러나 북한의 불안정한 당군관계는 안정적인 지휘통제체계의 확립에 갈등적 요소로 잠재할 가능성이 크다.

주제어: 북한, 지휘통제, 핵무기, 당군관계

1. 서론

핵확산 국가가 되는 길은 멀고도 험난하다. 핵무기는 개발 초기단계에서부터 많은 비용을 필요로 한다. 핵프로그램에 선차적인 자원배분과 막대한 투자로 인해 기타 산업이나 공공부문의 발전을 포기해야 하므로 상당히 높은 기회비용이 소요된다. 비확산체제에 의한 국제사회의 압력 또한 큰 고민거리이다. 핵확산 국가는 국제사회의 비난과 외교·경제적 압박을 피하기 위해 핵전력을 은밀하게 증강시켜야 하는 부담을 갖는다. 그리고 이는 다시 핵무기를 통한 이익보다 불이익이 더 크다고 믿는 내부의 반대세력과 싸워야 하는 국내정치적 문제로 이어진다.

북한은 위와 같은 대내외적 난관을 뚫고 핵무기 개발에 성공하였

다. 2006년 10월 9일, 북한은 함경북도 길주군 풍계리에서 플루토늄을 활용하여 첫 번째 핵실험을 실행하였다. 핵능력이 베일에 가려 있던 상황에서 기습적인 1차 핵실험은 충격적인 사건이었다. 그러나 규모 3.9의 인공지진 1kt 미만으로 추정되는 폭발위력에서 확인이 가능하듯, 예상보다는 위협적이지 않았던 탓에 핵을 이용한 북한의 협상력은 앞으로 더 약화될 것이라는 냉정한 평가도 있었다.¹⁾ 북한의 핵능력이 위협적인 수준에 도달하기 위해서는 여전히 갈 길이 멀다는 의미이기도 했다.

그로부터 10년의 세월이 흐른 지금, 북한의 핵무기가 예상보다 과대평가되었다는 주장은 사라진 듯하다. 북한은 지금까지 6차례의 핵실험을 강행하면서 점차 위협적인 핵능력을 과시해 왔다. 2009년 5월 2차 핵실험에서는 지진 규모 4.5에 폭발력 3~4kt이었으나 2017년 9월 6차 핵실험의 경우 지진규모 5.7에 폭발력이 최소 50kt에서 150kt 내외로 실험을 거듭할수록 점차 위력이 커졌다. 이뿐만 아니라 김정은 정권에 들어서 핵융합기술의 발전과 운반체계의 다양화는 물론 핵미사일을 담당하는 ‘전략군’으로 지칭되는 제4군종의 신설과 지휘체계를 비롯한 군사전략의 변화가 동시에 이루어지고 있다.

2017년 11월 29일의 정부성명에서 밝힌 그대로, 북한의 국가핵무력이 드디어 완성된 것인지는 분명치 않다. 그러나 북한의 핵·미사일 능력이 양적·질적 진화를 거듭하면서 미사일 발사가 더 이상 ‘시험적’이지 않을 수도 있다는 것만큼은 확실하다. 2017년 7월 28일에 발사한 ICBM급 화성-14형은 최초의 야간발사였으며 8월 29일에 발사된 IRBM 화성-12형은 최초로 동해를 지나 일본 영공을 통과하였

1) Jacques E. C. Hymans, “Assessing North Korea’s Nuclear Intentions and Capacities: A New Approach.” *Journal of East Asian Studies*, Vol.8, No.2(2008), pp.276~277.

다. 김정은은 화성-14형의 야간 발사 이후 성명 발표를 통해 “임의의 지역과 장소에서 임의의 시간에 대륙간탄도로켓을 기습발사할 수 있는 능력이 과시”되었다고 선전하였다.

북한의 핵·미사일이 점차 그들 스스로 주장하는 “전략무기의 실현화”를 위한 수단으로 변모하면서 이제는 북한의 핵무기의 발전 수준 뿐만 아니라 핵전력 지휘통제체계에 대한 진단이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 과거에는 무기의 능력과 의도가 포괄적인 위협평가에 있어서 가장 중요한 요소였다. 그러나 새로운 핵시대에는 지휘통제체계의 문제가 북한을 비롯한 신흥 핵보유국에 의한 총체적 위협을 평가하는 데 주요 지표가 될 수 있다. 지휘통제체계의 형태가 핵보유국들의 핵무기 사용의도와 특별한 연관성을 갖는 것은 아니다. 그러나 이에 대한 예측은 핵보유국들이 핵사용 의도가 없음에도 불구하고 어떠한 상황에서 이들이 핵무기를 사용하게 되는지, 이에 따른 위기 불안정(crisis instability)의 위협은 어느 정도 수준인지를 가늠케 한다.²⁾

이러한 배경에서, 본 연구는 김정은 정권의 핵무력 고도화의 국내 정치적 요인에 주목하여 북한의 핵전력 지휘통제체계의 형태를 분석하는 것을 목적으로 한다. 일반적으로 핵보유국은 자국의 핵전력의 규모와 외부위협의 정도, 그리고 민군관계(혹은 당군관계) 등의 요인을 고려하여 지휘통제체계의 형태를 결정하는데, 본 연구가 주목하고 있는 것은 북한의 당군관계이다. 그동안 북한의 핵전략의 형성과정에서 당군관계와 같은 국내정치적 요인에 대한 논의는 크게 주목을 받지 못했다. 대다수의 기존연구들은 대외 안보위협을 북한이 핵무기를 개발하게 된 동기이자 핵무력 고도화 전략의 원인으로 간주함으로써,

2) Peter D. Feaver, “Command and Control in Emerging Nuclear Nations,” *International Security*, Vol.17, No.3(1992/1993), pp.181~182.

북한의 핵보유와 핵전략의 동기를 동일시하는 단순화의 오류를 범하였다. 그러나 핵보유국이 될 것인가 하는 선택의 문제와 어떠한 핵태세를 취할 것인가에 대한 문제는 각기 다른 접근법을 통해 분석하는 것이 옳다. 대다수의 핵보유국들이 안보적 동기에 의해 핵개발에 착수했지만, 일단 핵실험에 성공한 이후에는 경제와 사회, 관료정치 등 다양한 국내적 조건을 함께 고려하여 최적화된 핵전략을 수립해 왔기 때문이다.³⁾

본 연구는 핵무력 고도화 전략의 국내정치적 배경에 대한 분석이 반드시 필요하다는 전제하에 북한의 핵전력 지휘통제체계의 문제를 논의한다. 연구는 김정은 정권의 핵무력 증강을 촉진시키는 국내정치적 요인으로 긴장된 당군관계를 지적하고, 이것이 평시와 위기 시 핵전력 지휘통제체계의 형태에 미치는 영향을 분석한다. 나아가 잠재된 당군갈등의 요인들이 핵전력의 발전에 따라 지휘체계의 안정성에 어떠한 영향을 미칠 것인지 전망해 볼 것이다. 이러한 과정을 통해 앞으로 우리가 북한의 핵무기로부터 초래되는 위협을 어떻게 해소할 수 있을 것인지 고민하고자 한다. 핵확산이 피할 수 없는 문제라고 한다면, 이제는 핵확산의 피해를 최소화하는 방향으로 노력을 기울여야 하기 때문이다.

3) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*(Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014), p.26. 국내정치적 관점을 배제하고 완전히 안보적 관점에서만 본다면 북한의 핵포기는 두 가지 방법으로 가능하다. 첫째, 핵확산 국가의 안보위협을 근본적으로 제거하여 주거나, 둘째, 새로운 안전보장을 제시함으로써 안보위협을 상쇄시키는 것이다. Scott D. Sagan, “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models Search of a Bomb,” *International Security*, Vol.21, No.3(1996/1997), pp.61~62. 국제사회는 후자의 방법을 선택하여 북한에 경제적 보상과 지원, 미국와의 평화협정 체결 등을 제시하였으나 이전 정권들과는 달리 김정은 정권은 대화의 문을 완전히 걸어 잠근 상태이다.

2. 핵확산의 국내정치적 원인과 핵전력 지휘통제체계

1) 핵무기 개발의 국내정치적 요인

국내정치와 핵확산의 관계를 조명한 최근의 연구들은 특정 유형의 정권이 핵확산에 유리한 국내외적 환경에 놓여 있다는 사실에 주목하고 있다. 그것은 바로 지도자 개인이 정권에 대한 무제한적인 자유재량권을 가지는 사인주의 독재정권(personalist dictatorship)이다.⁴⁾ 과거 이라크의 사담 후세인, 현재 북한의 김정은은 정권이 대표적인 사인주의 독재정권으로 분류되고 있다. 사인주의 독재정권은 다른 유형의 정권들에 비해 국내외적 반발을 경험하지 않고도 핵개발을 추진할 수 있다고 평가받는다. 국제사회의 위협은 핵무기 보유를 정당화하는 기제가 되며, 독재자는 핵프로그램에 반대하는 국내정치적 반대세력들(veto players)의 압력으로부터 자유롭기 때문이다. 일반적으로 핵확산 이론에서는 핵무기 개발결정에 국내적 지지를 얻기 위해서 어느 정도의 외부위협은 필수적이라고 하지만 청중비용(audience cost)이 발생하지 않는 사인주의 독재정권에 해당되는 사항은 아니다.⁵⁾ 사인주의 정권의 독재자들은 핵확산 결정에 있어서 국민적 지지의 문제를 고려하지 않아도 된다. 또한 이들은 감시와 처벌을 집행하는 보안기관에 대한 통제권한과 고위직 관료에 대한 절대적인 인사임명권을

4) Sonali Singh and Christopher Way, "The Correlates of Nuclear Proliferation: A Quantitative Test," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.48, No.6(2013), pp.859~885; Scott D. Sagan, "The Causes of Nuclear Weapons Proliferation," *Annual Review of Political Science*, Vol.14, No.1(2011), pp.225~244.

5) Michael C. Horowitz, *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*(Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010), p.115.

갖고 있으며, 정치엘리트들의 운명은 독재자의 정치적 생존과 긴밀히 연결되어 지도자를 처벌할 동기가 충분하지 않다.⁶⁾ 이 같은 취약한 제도적 환경은 다른 정치체제에서는 불가능에 가까운 권한을 독재자에게 부여한다.⁷⁾

그러나 핵무기 개발에 유리한 국내외적 환경에 놓여 있다는 사실만으로 사인주의 정권의 핵보유 원인이 설명되지는 않는다. 독재자는 왜 핵무기를 선호하는가? 재래식 무기는 핵무기를 대체할 수 없는 것인가?

우선 첫째, 핵무기는 대외 안보위협에 대응할 수 있는 가장 효과적인 무력수단이다. 핵무기는 재래식 무기와는 비교 불가능한 파괴력을 가진다. 탄두 하나가 수천, 수백 개의 재래식 무기의 폭발력을 합친 것과 유사한 효과를 발휘한다. 그러나 핵무기를 보유하게 되면 국제 사회의 외교적 고립과 경제적 압력에 의해 핵보유국이 되기 전보다 심각한 대외위협에 직면할 확률이 높다. 따라서 사인주의 정권의 독재자들은 대외위협과 특별한 국내정치적 목적이 결부되었을 때 핵무기를 선호하게 된다. 즉, 둘째, 독재자는 핵무기 보유를 통해 직면한 대외위협에 효과적으로 대응하는 한편, 이에 대한 강력한 통제권한을 행사함으로써 자신의 정치적 반대세력을 억제하고자 한다. 따라서 핵무기는 사인주의 독재정권에서 일반적인 국가안보를 수호하기 위한 차원이 아니라, 외부의 위협으로부터 “현 정권”을 지키기 위한 차원

6) Jessica L. P. Weeks, “Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve.” *International Organization*, Vol.62, No.1(2008), p.46; Mark Peceny, Caroline C. Beer and Shannon Sanchez-Terry, “Dictatorial Peace?,” *The American Political Science Review*, Vol.96, No.1(2002), p.18.

7) Christopher Way and Jessica L. P. Weeks, “Making It Personal: Regime Type and Nuclear Proliferation,” *American Journal of Political Science*, Vol.58, No.3(2013), p.708.

에서도 선호된다.

사인주의 독재정권의 지도자에게 가장 위협적인 정치적 도전세력은 단연 군부이다. 독재자는 이들의 정치적 성장을 촉발시킬 수 있는 재래식 전력의 증강에 거부감을 갖는 경향을 보인다. 통상 재래식 전력을 강화하게 되면 전문적인 군 간부의 양성을 필요로 하게 되고, 이 과정에서 독재자가 가진 권한과 권력이 군부에게 일정 부분 위임되기 때문이다. 만약 군부를 완전히 장악하지 못하는 독재자라면, 권력의 위임과정에서 쿠데타의 위협성에 직면하게 될 가능성이 크다.⁸⁾ 따라서 쿠데타의 두려움이 큰 지도자일수록 군부의 성장을 의도적으로 저지하는 경향을 보인다고 할 수 있다.

대외적 안보위협과 국내정치적 불안정성을 함께 지니는 사인주의 독재정권은 대외위협의 심각성과는 상관없이 쿠데타 세력의 위협에 대한 정권수호를 최우선으로 한다.⁹⁾ 이 때문에 재래식 전력은 외세 위협의 방어와 대내안보, 기타 사회적 이유 등 여러 국내외적 목적에 부합하고자 제법 큰 규모로 유지되고 있지만, 그에 비해 조직력이 약하고 전투효율성 또한 낮은 편이다.¹⁰⁾ 독재자는 군의 훈련, 무기, 그리고 조직적 자율성이 자신의 정권장악에 대항수단으로 사용될 가능성을 우려한다.¹¹⁾ 따라서 정례적인 군사훈련을 포함하여 군의 일상적

8) 이는 대다수의 독재자들이 민중봉기나 민주화운동이 아닌, 정권의 내부인 혹은 보안세력(security forces)에 의해 권력을 상실해 왔다는 점에서 확인이 가능하다. Milan W. Svolik, "Power Sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes," *American Journal of Political Science*, Vol.53, No.2(2009), pp.477~494.

9) Caitlin Talmadge, *The Dictator's Army: Battlefield Effectiveness in Authoritarian Regimes*(Ithaca, NY: Cornell University Press, 2015), p.21.

10) Caitlin Talmadge, "Different Threats, Different Militaries: Explaining Organizational Practices in Authoritarian Armies," *Security Studies*, Vol.25, No.1(2016), p.113; Peceny, Beer and Sanchez-Terry, "Dictatorial Peace?," p.19.

이고 사소한 문제에까지 깊숙이 관여하게 된다.¹²⁾ 독재자는 감시체계와 인사권한을 적극 활용하여 군부를 끊임없이 감시하는 한편, 직위 해제, 강등, 승진 등 다양한 방법을 통해 군의 응집력을 약화시킴으로써 쿠데타의 가능성을 차단한다.

이와 반면, 독재자는 핵무기를 개발하는 과정에서만큼은 군부의 성장을 두려워하거나 쿠데타의 위협을 느끼지 않아도 된다. 핵능력은 군부의 군대운용 능력이 아닌 과학자들의 기술적 능력(technical capability)에 기반을 두기 때문이다.¹³⁾ 독재자는 과학자들에게 물질적 지원과 연구 자율성을 보장함으로써 핵기술 발전에 전념할 수 있도록 지원하고, 스스로 핵전력에 대한 지배적 권한을 행사하여 국내정치적 권력기반을 강화한다.¹⁴⁾ 핵전력에 대한 독점적인 지휘통제체계를 구축은 핵무기 사용권한은 오직 지도자에게만 부여되며 지도자에 대한 참수공격(decapitation strike)이 일어나는 경우를 제외하고 다른 개인에게 위임되지 않는다는 것을 의미한다. 핵전력과 관련되어 있는 조직들은 독립적인 지휘체계와 별도의 명령계통을 가지고 지도자 1인에게만 충성하는 사병형태로 구성되어 있으며 추가적인 감시체계를 부과 받는다.¹⁵⁾

이처럼 핵무기는 사인주의 독재정권의 대외위협을 최소화하면서

11) Lewis A. Dunn, "Military Politics, Nuclear Proliferation, and the Nuclear Coup d'Etat," *Journal of Strategic Studies*, Vol.1, No.1(1978), pp.31~50.

12) Way and Weeks, "Making It Personal," pp.708~709.

13) Way and Weeks, "Making It Personal," p.710.

14) 이에 대한 자세한 설명은 김보미, "김정은 정권의 핵무력 고도화의 원인과 한계: 북한의 수직적 핵확산과 정권안보," 『국방정책연구』, 제33권 2호(2017), pp.42~45.

15) 이근욱, "국제체계의 안정성과 새로운 핵보유 국가의 등장: 21세기의 핵확산 논쟁," 『사회과학연구』, 제15권 2호(2007), p.293.

동시에 지도자의 국내정치적 이익을 극대화하는 역할을 수행한다. 정권안보(regime security)와 국가안보(state security) 차원 모두에서 사인주의 독재자들에게 가장 선호할 만한 대안인 것이다.

2) 김정은 시기 권력구조의 변화: 당군관계의 정상화

2017년, 김정은은 집권 5년차를 맞이하였다. 김정일 국방위원장이 오랜 기간 후계자 수업을 받으면서 단계적인 권력이양 과정을 거쳤던 것과는 대조적으로, 김정은으로의 정권승계는 비교적 짧은 시간 안에 완료되었다. 2009년 3월 국가안전보위부장으로 공식활동을 시작한 김정은은 2010년 9월 제3차 당대표자회에서 당중앙군사위원회 부위원장 직위에 올라섰고 10월 10일 조선인민군 열병식에서 후계자로 공식 확정되었다. 2011년 12월 김정일의 사망으로 최고사령관 지위를 이어받으면서 김정은으로의 정권이양은 더욱 급격하게 진행되었다. 2012년 4월, 김정은은 제4차 당대표자회와 최고인민회의 제12기 제5차 회의를 통해 당 제1비서, 당정치국 상무위원, 당중앙군사위원장, 국방위원회 제1위원장 등 당·정·군의 최고직위를 모두 독점하였으며, 같은 해 7월에는 당 정치국회의를 통해 공화국 원수칭호를 수여받음으로써 북한의 최고지도자로 군림하게 되었다. 2016년 5월 9일, 36년 만에 개최된 제7차 조선로동당 대회에서는 스스로를 조선로동당 위원장직에 추대하였다.

김정은은 이처럼 단기간에 선대로부터 수령제를 계승하였다. 동시에 권력기구의 재편 및 인사교체를 통해 당국가체제(party-state system)로의 복귀를 꾀하였다. 이로써 당이 권력의 핵심으로 재부상하고 군에 대한 당적지도와 당우위의 당군관계로의 전환이 일어났다. 2012년

당료출신인 최룡해가 조선인민군 총정치국장에 임명되어 군부장악에 나선 이후 군부 상층부의 빈번한 교체가 이루어졌고 군핵심인물들의 계급도 강등되었다. 인사결정과 같은 군부의 조직 문제는 당중앙 군사위원회에서 논의되었으며, 김정은은 각종 군사훈련을 참관하거나 직접 지도함으로써 수령의 영도하에 군에 대한 당적통제를 관철시키려 하는 모습이 눈에 띄었다.¹⁶⁾ 2016년 6월 29일에 열린 제13기 제4차 최고인민회의는 국가주권의 최고지도기관으로서 국무위원회를 신설하고 김정은을 위원장에 임명하였다. 동시에 김정일 시대의 핵심 통치기구였던 국방위원회가 해체되고 김정은의 국방위원회 직책이었던 제1위원장직 역시 폐지되었다. 신설된 국무위원회에는 군 대표뿐만 아니라 최룡해 당중앙위원회 부위원장, 박봉주 총리 등 당과 내각을 담당하는 인물들이 대거 포함되었다.

이러한 정치적 변화는 김정은을 중심으로 한 새로운 지배체계의 확립으로 평가할 수 있으나, 다른 한편으로 김정은의 군부장악력이 아직 공고하지 않다는 의미로도 해석될 수 있다. 일반적으로 지도자의 생존은 비군사적 요소에 의해 결정되지만 사민주의적 독재정권에서는 지도자의 생존이 군대의 조직력을 장악하는 능력에 달려 있다.¹⁷⁾ 아버지인 김정일 국방위원장의 경우, 군부장악에서 나오는 자

16) 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” 『한국과 국제정치』, 제30권 1호(2014), p.48.

17) 군부의 성장이 쿠데타의 가능성을 높일 경우, 지도자는 정권안보와 전투효율성 (battlefield effectiveness) 사이의 불균형 문제를 고민하게 된다. 정권안보를 강화하면 전투효율성이 떨어지고, 반대로 전투효율성에 무게를 두면 정권안보가 약화되기 때문이다. Way and Weeks, “Making It Personal,” p.79. 이러한 측면에서 볼 때, 군조직을 형성하는 과정에 있어 외부위협보다 국내적 위협이 더 중요한 영향을 끼친다고 할 수 있다. Talmadge, “Different Threats, Different Militaries,” p.119.

신감을 바탕으로 ‘선군정치’를 전개하여 직면한 리더십의 위기에 적극적으로 대응하였다. 반면 김정은은 선군시대에 비대해진 군부의 힘을 빼고 재래식 전력을 담당하는 군부의 성장을 의도적으로 억제하고 있다. 군 간부들에 대한 직위 강등, 은퇴, 재임용 등 다양한 감시와 통제 수단들을 동원하여 당우위의 당군관계를 유지하려 하는 한편, 갈등적 당군관계에서 파생될 쿠데타의 위험성을 ‘공포정치’를 통해 억누르고 있는 것이다.¹⁸⁾ 김정은의 집권 이후 리영호 인민군 총참모장을 비롯하여 황병서 총정치국장, 현영철 인민무력부장, 변인선 군 총참모부 작전부장, 마원춘 국방위원회 설계국장 등 군 간부에 대한 대대적인 숙청이 진행되었으며 군부 숙청은 지속적인 증가추세에 있다.¹⁹⁾

이 같은 핵심보직의 잦은 인사교체와 직위해제는 김정은을 중심으로 하는 유일지배체계에 군부가 여전히 위협적인 세력임을 방증한다. 비록 재래식 군대의 중요성이 감소하고 군부의 역할이 축소되고 있다라도, 북한에서 군은 사회질서 유지와 경제생산에서 노동력 제공 등 여전히 체제보위에 핵심적 역할을 수행하고 있다. 또한 단기간에 이루어진 정권승계는 김정은의 능력에 의해 쟁취된 것이 아니라 김일성과 김정일로부터 이양받은 것이다. 따라서 권력의 정당성을 주장하기 위해서도 김정은은 선대의 유산인 주체사상과 선군정치를 일정 정도

18) 2012년 10월 29일, 김정은은 김일성군사종합대학에서 한 연설에서 “당과 수령에게 충실하지 못한 사람은 아무리 군사가 다운 기질이 있고 작전 전술에 능하다고 해도 우리에게 필요 없다”며 군인으로서 갖추어야 할 가장 중요한 덕목은 바로 수령에 대한 절대복종임을 강조한 바 있다. 『연합뉴스』, 2012년 11월 2일.

19) 2016년 국가안보전략연구원의 발표에 따르면 김정은의 권력을 공고히 다지기 위해 집권 이후 숙청된 간부만 140명에 달하며, 처형된 간부의 수 역시 매년 급격한 증가 추세를 보이고 있다. 국가안보전략연구원, 『김정은 집권 5년 실정 백서』(서울: 국가안보전략연구원, 2016), p.23.

계승해야 하는 의무를 지닌다. 이 때문에 앞으로도 정권장악력이 견고하지 않은 가운데 당군관계의 긴장성이 높은 수준에서 지속된다면 김정은과 당 지도부의 군부에 대한 견제는 계속될 것이다. 군부 사이의 정보공유를 막기 위한 목적으로 군내 수평적 대화를 제한하고 수직적 대화가 왜곡되도록 유도하거나, 재래식 군사력의 성장을 억제하고 군인들의 직위를 빈번하게 교체하고 해제함으로써 군부 조직을 약화시키는 것이다.²⁰⁾

결국 김정은 시대의 당군관계는 군에 대한 당적통제가 유지되면서도 군부의 불만이 잠재되어 있는 불안정한 상태에 놓여 있는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 핵무기는 김정은의 유일지배체계의 확립을 위한 수단으로 기능할 가능성이 크다. 최고사령관을 중심으로 하는 단일지도 형식의 핵전력 지휘통제체계를 확립하여 김정은이 지도자로서 국내정치적 권위와 정당성을 구축하도록 하는 한편, 핵무기에 대한 통제권한을 당과 수령이 확고히 틀어쥐으로써 군부의 도전을 철저히 방지하는 것이다.

3. 북한의 핵전력 지휘통제체계에 대한 예측

1) 평시 북한의 핵전력 지휘통제체계: 독단적 지휘통제체계

성공적인 핵전력 지휘통제체계의 핵심은 지휘권자가 핵무기를 사용하고 싶을 때 언제나(always) 발사될 수 있어야 하고, 평시 핵무기를

20) Talmadge, *The Dictator's Army*, p.17.

사용하지 않을 때에 절대로(never) 작동되지 않아야 한다는 것이다. 전자를 긍정적 통제(positive control), 후자를 부정적 통제(negative control)라고 지칭한다.²¹⁾ 그리고 긍정적 통제와 부정적 통제 중 어느 쪽을 강화하느냐에 따라 지휘체계는 민간지도부가 군부에게 상당한 핵무기 접근권한을 부여하는 위임된 지휘통제체계(delegative command and control system)와 국가지도부에 핵통제 권한이 집중되고 군부의 자율성이 극도로 제약되는 독단적 지휘통제체계(assertive command and control system)로 나뉜다.

표면적으로 보았을 때, 평시 북한의 핵전력은 크게 두 가지 이유에서 지휘권한이 분권화된 위임된 지휘통제체계를 선택하고 있을 것으로 짐작된다. 첫째, 북한의 핵탄두와 운반체계의 성능과 규모까지 종합적으로 판단해 보았을 때 북한의 핵전력은 다른 신흥 핵보유국들에 비해 취약성이 높을 것으로 예상된다.²²⁾ 북한의 핵탄두는 약 20개가량의 소규모인 것으로 추정되며 보유한 운반체계 역시 다양화되거나 기술적으로 발달되어 있지 않다. 또한 지역 내에 한국, 일본 등 적성국들이 존재하기 때문에 짧은 경고 시간 내에 전투태세를 갖추어야 한다. 특히 적성국이 성공적인 지휘부 참수작전 능력을 갖추고 있을

21) John D. Steinbruner, "Choices and Tradeoffs," in Ashton B. Carter, John D. Steinbruner and Charles A. Zraket(eds.), *Managing Nuclear Operations*(Washington D.C.: The Brookings Institution, 1987), p.539. 긍정적 통제와 부정적 통제는 상충관계에 놓여 있으며 이들 사이에서 발생하는 긴장관계를 'always/never dilemma'라고 지칭한다.

22) 소규모 핵보유국들은 적에 의해 핵무기가 파괴되기 전에 핵무기를 사용해야 한다는 강한 동기를 부여받고 긍정적 통제를 강화해야 할 필요성을 느끼게 된다. 이와 같이 외부위협이 핵전력 지휘통제체계를 결정하는 데 중요한 요인이 되는 경우에는 군부에게 핵전력에 대한 자율성을 보다 더 많이 위임하는 형태의 지휘체계를 선호하게 된다. Peter D. Feaver, "Command and Control in Nuclear Emerging States," *International Security*, Vol.17. No.3(1992/1993), p.178.

지 모르기 때문에 이에 대한 대비가 신속해야 한다. 이 같은 사실을 바탕으로 북한의 지휘통제체계를 예상해 본다면 적의 기습공격(surprise attack)에 신속히 대응할 수 있고 비교적 짧은 시간 내에 보복 공격(retaliatory attack) 명령을 지시할 수 있는 군부에게 위임된 형태가 바람직하다.

둘째, 김정은 정권의 적대적인 대외인식과 호전성은 언제든지 핵선제공격을 불사할 수 있다는 주장으로 이어져 왔으며, 이는 북한이 위임된 지휘통제체계를 취하고 있을 것이라는 데에 힘을 실어준다. 북한 정권은 그간 높은 피포위 의식(siege mentality)을 드러내면서 “사소한 침략 징후라도 보이면 가차 없이 핵선제 타격을 가하겠다”든가 “핵탄두들을 임의의 순간에도 쏘버릴 수 있게 항시적으로 준비해야 한다”고 위협하는 등 미국에 선제타격의 가능성을 보여주는 발언들을 서슴지 않았다. 핵전력의 취약성과 북한체제의 호전적인 특성으로 미루어 보아 김정은 정권은 위임된 형태의 지휘통제체계를 선호할 가능성이 크다.

그러나 다음의 두 가지 국내정치적 변수는 북한에서 핵무기에 대한 접근 및 사용권한을 갖고 있는 사람은 소수에 불과하며, 평시 핵전력 또한 적극적인 형태로 운영되고 있을 것이라는 데에 무게를 실어준다. 첫 번째 변수는 바로 북한의 불안정한 당군관계이다. 통상 불안한 민군관계(혹은 당군관계)에서 오는 군사쿠데타의 위험성을 크게 느끼는 정부일수록, 핵무기에 대한 통제를 강화하며 독단적 지휘체계를 선호할 가능성이 높다.²³⁾ 대립적인 민군관계에서 파생하는 이러한 정치적 불안정성의 문제는 대다수의 신흥 핵보유국들에서 발견된다. 이

23) Feaver, “Command and Control in Nuclear Emerging States,” p.177.

들은 외부의 위협과 내부의 적에 대항해야 하는 이중적 고충을 겪고 있으며 국내정치적 반대세력에 의한 핵쿠데타의 발생가능성을 두려 위한다.²⁴⁾ 따라서 정권수호를 위해 핵무기에 대한 통제권한을 확립하는 일이 매우 중요하다. 또 다른 신흥 핵보유국인 인도는 핵전력에 대한 강력한 문민통제가 이루어지면서 독단적인 지휘통제체계를 채택하고 있다.²⁵⁾ 이처럼 국내정치적 불안정성을 갖고 있는 국가들은 정치지도자가 군대를 정치화하는 통제방법을 선택하고 지도자는 비밀군사 조직이나 개별적인 명령체계를 활용하여 군대를 통제한다.²⁶⁾ 대표적으로 소련이 KGB, 이라크가 비밀경찰 조직을 동원하여 군을 감시하였던 사례를 들 수 있다.²⁷⁾

북한과 같이 전체주의적 성격이 강한 국가에서 핵무기는 정치권력

24) Jordan Seng, "Less Is More: Command and Control Advantages of Minor Nuclear States," *Security Studies*, Vol.6, No.4(1997), p.61.

25) 반면 파키스탄에 대해서는 의견이 분분하다. 일반적으로 재래식 전력에서 인도에 열세인 파키스탄은 위기상황에서 신속한 핵무기 사용을 중시 여기므로 핵전력을 민간의 통제 하에 두는 것보다 군부에 위임하는 것이 더 효율적이라는 방향으로 의견이 모아진다. 대표적으로 Vipin Narang, "Posturing for Peace?: Pakistan's Nuclear Postures and South Asian Stability," *International Security*, Vol.34, No.3(2009/2010), pp.65~69. 그러나 카르길전쟁(the Kargil War)이나 파라크람 작전(Operation Parakram)의 사례에서도 확인이 가능하듯 인도와 파키스탄 모두 독단적 지휘통제체계를 통해 핵전력을 운영했기 때문에 확전으로의 도박보다는 손실을 최소화하는 결정을 내리게 된 것이라는 견해도 존재한다. Rajesh Rajagopalan, "India: The Logic of Assured Retaliation," in Muthiah Alagappa(ed.), *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia*(Stanford, CA: Stanford University Press, 2008), p.209.

26) 반대로 안정된 민군관계가 형성되어 있는 국가의 군대는 제도적으로 뒷받침되어 있으며 높은 수준의 자율성을 자랑하지만 정치적 임무에는 직접적인 개입을 하지 않는다. 따라서 이들 국가에서는 핵전력 운영체계가 군부에 위임된 형태를 취하더라도 심각한 민군 사이의 갈등은 발생하지 않는다. 대표적으로 미국, 영국, 이스라엘의 군대가 이러한 사례에 해당한다.

27) Feaver, "Command and Control in Nuclear Emerging States," p.176.

의 상징이자 권력투쟁에 결정적 요소이다. 따라서 당은 군부가 핵무기의 정치적 힘을 활용하지 못하도록 핵무기에 대한 당적통제를 강화하게 된다.²⁸⁾ 또한 핵전력에 대한 당적통제는 군부에 의한 핵 탈취나 오사용의 가능성을 막기 위해서라도 매우 중요하다. 현재 김정은 정권에서는 당과 수령을 중심으로 하는 핵전력의 기술·개발과 함께 지휘통제를 담당하는 핵심기관으로서 조선로동당의 역할이 한층 부각되고 있다. 당중앙군사위원회는 핵무기 생산 결정 및 북한의 군사부문에서 제기되는 모든 문제를 관할하며 당군수공업부는 핵무기 개발과 군수산업의 총괄을 책임지고 있다. 또한 탄도미사일 생산 감독과 KOMID 활동을 지시하는 제2경제위원회는 당 군수공업부의 직속기관이다.²⁹⁾

무엇보다 핵전력에 대한 당적통제의 강화는 핵·미사일 전력의 운용을 담당하는 전략군이 당과 수령의 지시를 직접적으로 이행하고 있다는 점에서 확인이 가능하다.³⁰⁾ 『국방백서』는 2014년 창설된 전략군을 육·해·공군 및 반항공사령부와 동격인 군중사령부로 총참모부의 지휘를 받는 것으로 명시하고 있다.³¹⁾ 그러나 전략군은 정규군과는 별도의 군중으로서 독립적인 지휘체계를 통해 당과 수령의 지시

28) 김보미, “북한의 핵전력 지휘통제체계와 핵안정성,” 『국가전략』, 제22권 3호 (2016), p.47.

29) 5차 핵실험 성명을 발표한 핵무기연구소 또한 군수공업부 산하 핵탄두개발기관인 것으로 밝혀졌다. 『연합뉴스』, 2016년 9월 14일.

30) 전략군의 창설은 과거 소련, 중국이 핵무기를 다중화·첨단화하면서 이를 더욱 효과적으로 운용하기 위한 군사전략 차원에서 전략로켓부대를 창설했던 사례와 비교할 수 있다. 중·소의 전략로켓부대 역시 육·해·공군이 아닌 별도의 군중으로 취급되었고 군이 아닌 당 국가지도부의 통제를 받았다는 점에서 북한의 전략군과 흡사하다.

31) 국방부, 『국방백서』(서울: 국방부, 2016), p.23.

를 이행하고 있는 것으로 보인다. 이는 핵전력과 관련한 김정은의 현 지지도와 시찰 내용에서 확인된다. 김정은은 2017년 8월 14일, 전략군 사령부를 시찰하면서 전략군을 “조선로동당의 친술군중”으로 지칭하고 “우리 당이 결심만 하면 언제든지 실전에 돌입할 수 있게 항상 발사태세를 갖추고 있어야 한다”며 전략군이 조선로동당의 직접적인 지휘를 받고 있는 군사조직임을 명시한 바 있다.³²⁾

북한 지휘체계를 결정짓는 두 번째 변수는 당위에 수령, 즉 최고사령관에게 모든 군사적 권한이 집중되어 있다는 것이다. 북한군 내에서 최고사령관의 명령은 당의 명령에 우선한다.³³⁾ 이는 곧 국가안보에 절대적으로 중요한 핵전력과 관련된 결정사항들은 최고사령관인 김정은에게 모두 일임하는 “극단적으로” 적극적인 지휘체계하에서 다루어진다는 의미이기도 하다.³⁴⁾ 최고사령관의 독점적 지시에 따른 핵전력의 운영은 2013년 4월 1일 최고인민회의 법령 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」에도 나타나 있다. 동 법령의 4조는 북한의 핵무기는 “조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의해서만 사용할 수 있다”고 명시함으로써 핵무기에 대한 김정은의 특권적 지위를 법률로써 보장하였다.³⁵⁾ 4차 핵실험과 6차 핵실험 직후, 공영매체인 조선중앙통신은 김정은 국무위원장이 군수공업부의 핵실험 승인 요청을 허가하는 친필 서명을 공개하였다. 김정은은 2017년 7월 4일에도 ICBM의 시험발사를 요청하는 국방과학원의 서류에

32) 『로동신문』, 2017년 8월 15일.

33) 고재홍, “북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계 연구,” 『통일정책연구』, 제14권 2호(2005), p.143.

34) 김보미, “북한의 핵전력 지휘통제체계와 핵안정성,” pp.37~58.

35) 『조선중앙통신』, 2013년 4월 2일.

서명하였으며 11월 29일에는 군수공업부에 화성-15형의 발사지시명령을 내렸다. 북한은 주요 핵실험과 미사일 발사시험 직후 김정은의 발사지시 서명이나 최종명령을 내리는 사진 등을 언론에 공개해 왔다. 이는 북한의 핵미사일 시험발사가 최고권력자 개인의 명령이라는 단일지도 형식에 의해 추진되고 있음을 확인시켜 주는 것이었다.

이처럼 북한은 평시 불안정한 당군관계가 초래할 수 있는 핵무기의 탈취가능성을 예방하고 최고사령관에 의한 핵무력의 일원적 지휘체계의 구축 등을 이유로 독단적 지휘통제체계를 유지하고 있는 것으로 보인다. 물론 북한의 핵전력 지휘통제체계의 형태를 결정함에 있어 대외위협 요인을 무시할 수는 없을 것이다. 그러나 평시에는 대외위협보다 국내정치적 요인이 지휘체계의 형태를 결정하는 데 있어 지배적인 변수로 작용하는 것으로 판단된다. 평시 핵전력에 대한 직접적이고 유일한 관리체계를 수립하는 것은 김정은의 국내정치적 권력기반의 확립과 정당성 확보에 매우 중요한 문제이기 때문에 긍정적 통제의 강화에 초점을 맞추는 것이다.³⁶⁾

2) 위기 시 북한의 핵전력 지휘통제체계: 위임된 지휘통제체계

이처럼 평시 북한의 핵전력은 극단적으로 독단적인 형태로 운영하고 있는 것으로 보인다. 대다수의 핵보유국들은 첫 핵실험에 성공하

36) 2016년 귀순한 태영호 전 주영 북한 공사는 김정은이 장기집권의 토대를 마련하기 위해서는 ‘업적’이 필요하고 핵과 미사일이 훌륭한 명분이 될 수 있다고 강조하였다. 2017년 3월 6일 동해상으로 미사일 4발을 발사한 사실에 대해서도 “전략로켓군에 대한 김정은의 유일적 영도체계를 수립하는 시험”이자 “전략로켓 관리도 군 총참모부가 아닌 김정은 자신에게 있다는 점을 과시한 것”이라고 주장하였다. 『국민일보』, 2017년 5월 29일.

고 난 직 후, 소위 ‘무기 쇼크(weapon shock)’에 사로잡혀 독단적인 핵 무기 통제형태를 취해야 할 강한 동기를 갖곤 하였다. 핵무기라는 가공할 만한 파괴력을 가진 무기를 갖게 된다는 것은 평시 우연이나 실수에 의한 핵무기 오사용의 두려움을 증폭시켰기 때문이다.³⁷⁾ 이 같은 독단적 지휘통제체계에서는 민간지도부에 핵통제권한이 집중되는 대신 군부의 자율적 운영능력이 제한되면서 핵전력이 안정적으로 운영될 수 있다는 장점이 있다.

그러나 독단적인 지휘체계하에서는 핵전력에 대한 운영상의 비효율성과 유연성 문제에 직면할 가능성이 높아지면서 핵무기의 억지력이 약화될 수 있다. 북한은 2016년 8월 이래 ‘우리식의 선제타격’을 주장하면서 미국의 선제공격 조짐이 드러나는 즉시, 먼저 핵공격을 개시하겠다는 입장을 밝혀오고 있다.³⁸⁾ 그러나 독단적 지휘체계하에서는 중앙의 명령을 주변에서 전달받기까지 상대적으로 긴 시간이 소요될 뿐만 아니라 무기사용 절차가 상대적으로 복잡하여 위기상황에서 즉각적인 적응태세를 갖추는 데 어려움을 겪을 가능성이 크다. 특히 지휘통제권한을 가진 국가지도부에 대한 참수공격(decapitation strike)이 성공으로 끝날 경우에는 지휘시스템이 완전히 붕괴됨으로써 국가안보 전체가 취약해지는 사태가 발생할 수 있다.

따라서 핵전력의 지휘통제체계의 형태를 결정할 때에는 민군관계(혹은 당군관계), 외부위협 요인과 핵전력의 크기 등을 총체적으로 고려하여 위임된 지휘통제체계와 독단적 지휘통제체계 사이의 균형을

37) Feaver, “Command and Control in Nuclear Emerging States,” pp.172~173.

38) 북한이 2017년 8월 총참모부 대변인 성명을 통해 정의한 ‘우리식의 선제타격’은 “미국의 선제타격기도가 드러나는 그 즉시 서울을 불바다로 만들고 남반구 전 중심에 대한 동시타격과 함께 태평양작전전구의 발진 기지들을 제압하는 전면적인 타격”이다.

찾는 것이 바람직하다. 북한 역시 평시에는 독단적 지휘체계를 운영할 지라도, 전시와 최고사령관의 유고·사망 등 위기 시에는 이에 상응하는 별도의 명령체계를 마련하여 긴박한 상황에 대비하고 있을 것으로 예상된다. 조선인민군은 부대지휘와 관련해서 최고사령관을 포함한 군사지휘관의 군사적 권한을 비상시와 평시로 나누어 구분하고 있으며, 북한의 지휘통제체계 역시 비상시와 평시에 따라 구분되어 진행되는 것으로 알려졌다. 북한에서 비상시라고 한다면 국가안보에 위협이 되는 사안의 정도에 따라 최고사령관이 선포하는 기간으로 주로 전쟁 또는 전쟁에 준하는 국가의 위기 시를 의미한다. 전쟁에 준하는 위기는 구체적으로 최고통수권자가 사망하였을 경우를 뜻한다.³⁹⁾

만약 최고사령관의 사망과 같은 위기상황이 발생한다면, 이때에는 당중앙군사위원회가 핵전력에 대한 집단지도를 행사할 가능성이 있다. 외부위협에 대한 인식의 수준이 매우 높은 북한 정권이 신속한 결정을 내려야 하는 위기상황에서 새로운 인물을 선출하여 김정은이 가진 모든 직책과 권한을 부여하기는 어려울 것이다. 따라서 최고사령관이 공석인 과도기간에는 대외적으로 국무위원장직의 대행이 두되, 당중앙군사위원회가 핵전력에 대한 집단지도를 행사할 가능성이 있다.⁴⁰⁾ 당중앙군사위는 북한 내 일체 무력을 지휘·통솔할 수 있으며(당규약 제27조), 전시사업세칙을 포함하여 수많은 군사 관련 명령을 지시하고 정기회의와 임시회의 등을 개최하여 주요 국방문제 관련 사항을 처리하는 중요한 기관이다.⁴¹⁾

39) 고재홍, “북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계 연구,” pp.136~147.

40) 김보미, “북한의 핵전력 지휘통제체계와 핵안정성,” p.50.

41) 고재홍, “북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계 연구,” pp.145~147.

2012년 개정된 전시사업세칙에서는 전시사업 총괄 지도기관 역시 종전 국방위원회에서 당중앙군사위로 변경되었음을 밝히고 있다.⁴²⁾ 이는 권력운영의 중심이 군에서 당으로 옮겨진 국내정치적 상황을 지휘체계에도 반영한 것으로 보인다. 2004년에 공개된 전시사업세칙에서는 전군과 인민은 비상시에 최고사령관의 지시에 따르도록 설계되어 있었으며, 과거 김일성·김정일 시기에는 군사작전과 관련하여 최고사령관이 일체 무력에 대해 단일지도 형식의 초법적인 지휘통솔권을 행사할 수 있도록 되어 있었다.⁴³⁾ 그러나 새로 개정된 전시사업세칙에는 조선로동당의 권한과 역할이 한층 강화되어 전시상태의 선포 역시 최고사령관 단독에서 당중앙위, 당중앙군사위, 국방위(현재 폐지), 최고사령부의 공동명령으로 수정되었다.⁴⁴⁾ 이처럼 전시사업세칙이 위기 시 여러 통치 및 군사기관의 공동결정과 당 중심의 지휘를 명시한 것은 북한이 지도부의 참수작전에도 유연하게 대처할 수 있는 최소한의 제도적 기반을 갖추고 있음을 보여준다.

이에 따라 최고사령관의 사망·유고라는 사태가 발생할 경우, 북한의 핵전력 지휘통제체계는 당을 중심으로 하여 일시적으로 위임된 지휘통제체계로 전환될 가능성이 높다. 물론 북한 권력의 2인자로 추정되는 최룡해 조선로동당 중앙위원회 부위원장이 국무위원회를 주도하면서 당중앙군사위의 집체적 지도를 통해 군을 통제할 수도 있

42) 『연합뉴스』, 2013년 8월 22일. 전쟁에 대비해 북한 당·군·민간의 행동지침을 적은 전시사업세칙에는 2004년 제정된 세칙에 없었던 ‘전시선포 시기’ 항목이 신설되어 포함되었으며 전쟁의 선포 주체 및 전시지도기관의 변경이 언급되었다.

43) 고재홍, “북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계 연구,” p.130.

44) 김정은은 최고사령관뿐만 아니라 당 위원장, 당 중앙군사위원장 등을 겸하고 있다. 따라서 모든 군사적 결정에서 그의 선택이 가장 큰 영향을 미칠 것이라는 사실은 변하지 않는다. 다만 그의 유고 시에는 군사문제에 있어서 당의 집체적 지도가 가능해진다.

다. 그러나 이 경우에는 최고지도자를 제외하고 누구에게도 절대적인 권력을 허락하지 않는 북한체제의 특성상, 김정은 개인이 핵에 대한 통제권한을 갖고 있을 때와는 달리 특정인에게 권한이 집중되지 않도록 많은 제약이 뒤따를 것이다. 중앙과 주변부를 연결하는 통신체계 역시 중첩적으로 존재하여 복수의 명령을 서로 검증하는 형태로 군부 대에 전달될 것으로 보인다.⁴⁵⁾

결과적으로 북한의 지휘통제체계는 평시에는 내부의 위협이 지배적인 요인이기 때문에 중앙의 강한 핵통제력을 선호하게 되면서 독단적인 형태를 취하다가, 최고사령관의 사망과 같은 비상시에는 외부 위협 요인이 지배적인 변수가 되면서 일시적으로 위임된 형태로 바뀔 가능성이 높다.

4. 당군관계의 불안정성이 가져오는 지휘통제체계의 문제

현재 김정은 정권은 유일지배체계의 확립을 위한 수단으로 핵무기를 선택하고 이에 대해 최고사령관을 중심으로 하는 단일지도 형식의 지휘체계를 확립함으로써 잠재적 위협세력인 군부의 성장을 의도적으로 억제하고 있는 것으로 보인다. 앞으로도 북한은 대외위협에 대처하고 국내정치적 기반확립을 위해 핵과 미사일을 내세운 군사력 강화, 즉 “핵무력 중추의 자위적 국방력 강화”에 집중할 것으로 예상된다. “핵무력 중추의 자위적 국방력 강화”는 경제핵무력병진노선을 제시한 2013년 3월 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 최초로 언

45) 이근욱, “북한의 핵전력 지휘-통제 체계에 대한 예측: 이론 검토와 이에 따른 시론적 분석,” 『국가전략』, 제11권 3호(2005), p.110.

급된 이후 북한 핵전략의 핵심으로 자리매김하여 왔다. 유일사상 10대원칙 개정 본문에도 실렸으며 2017년 신년사에서도 선제공격능력 강화와 함께 강조된 바 있다.⁴⁶⁾

그러나 향후 지속적인 비대칭 전력의 가치 상승이 일어나면서 재래식 전력과 핵·미사일 전력의 불균형, 재래식 전력을 담당하는 군부에 대한 차별과 소외, 이로 인한 군부의 불만 등 여러 가지 문제점들이 나타날 수 있다. 특히 아직 북한의 핵전력 지휘통제체계가 완벽히 정립되지 않았기 때문에 지휘통제와 관련하여 복잡한 사건들이 발생할 가능성이 높다. 김정은 정권도 이 같은 잠재적 문제점들을 충분히 인지하고 있는 것으로 판단된다. 최근 들어 북한은 핵전력의 발전뿐만 아니라 핵·미사일의 지휘·통제·관리 문제에 있어 최고사령관과 당적통제에도 각별한 신경을 쓰고 있다. 2015년까지는 전략군의 존재와 훈련 내용 등에 대한 강조가 높았으나, 2016년에 들어서는 전략군의 전략적 중요성과 핵무력 자체의 ‘유일적 영도체계’와 ‘유일적 관리체계’가 강조되기 시작한 것이다.⁴⁷⁾

2016년 3월 10일, 김정은이 단거리 탄도미사일 발사훈련을 참관하면서 핵무력에 대한 유일적 영군체계를 세울 것을 최초로 언급한 이후 최고사령관을 중심으로 한 지휘체계와 관련한 발언이 이어져 오고 있다. 김정은은 6월 22일 원산지역에서 무수단 중거리탄도미사일 2발을 동해로 발사한 후 “전략적 핵무력에 대한 유일적 영도와 유일적 관리체계”를 더욱 철저히 세울 것을 강조하였다. 2017년 3월

46) 김정은은 2017년 신년사에서 “핵무력을 중추로 하는 자위적 국방력과 선제공격 능력을 계속 강화해 나갈 것”이라고 선언하였다.

47) 정성운·이동선·김상기·고봉준·홍민, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응 방향』(서울: 통일연구원, 2016), p.234.

6일 주일미군기지를 타격하기 위한 탄도미사일 4발을 시험발사한 후에도 김정은은 “당 중앙(김정은)이 명령만 내리면 즉시 즉각에 화성포마다 멸적의 불줄기를 뿜을 수 있게” 기동준비, 진지준비, 기술준비, 타격준비를 빈틈없이 갖추라고 명령함과 동시에 “전략무력에 대한 최고사령관의 유일적 영도·지휘관리 체계를 확고히 세울 것”을 제시하였다.⁴⁸⁾ 2017년 8월 14일에도 김정은은 전략군 사령부를 시찰하고, 전략군은 핵무력에 대한 “최고사령관의 유일적 령도체계, 유일적 지휘관리체계를 확고히 세워야 한다”고 강조하였다.

이처럼 김정은은 그동안 수차례의 미사일 시험발사를 참관하면서 “조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 핵무기 연구부문의 과학자, 기술자들, 조선인민군 전략군 지휘성원들”에게 핵무력에 대한 유일적 관리체계를 철저히 세울 것을 지시해 왔다.⁴⁹⁾ 김정은의 훈련지도 및 참관 현장에는 리병철 당 제1부부장·김정식 당 부부장과 김락겸 전략군사령관, 박영래 전략군 중장, 다수의 핵무기 및 로켓 연구부문 과학자와 기술자들이 포함되어 있었고 이들이 핵전력 지휘체계의 확립에 관여되어 있는 인물로 추측된다. 그러나 아직까지 어떤 식으로든 지휘체계의 설립이 완료되었다는 내용은 확인되지 않았으며, 김정은은 전략적 가치가 높은 핵무기체계에 대한 수령 직할관리체계를 확고히 해야 하는 문제를 거듭 지시만 내리고 있는 상태이다.

핵전력 지휘통제체계가 확립되지 않았다는 사실은 당과 수령에 의한 군의 통제문제가 완벽히 해결되지 않았고 핵무력을 둘러싸고 당군 관계에 갈등요소가 잠재하고 있음을 의미한다. 구체적으로 첫째, 핵무기가 군의 조직문제와 관련하여 새로운 갈등요인들을 유발할 가능성

48) 『조선중앙통신』, 2017년 3월 7일.

49) 정성운 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』, p.234.

이 있다. 일반적으로 재래식 무기와는 달리 핵무기는 특정병종에 종속되지 않는다. 이 때문에 핵무기의 관할 조직은 일종의 특권을 누리게 되는데, 육·해·공군은 핵무기를 자신의 병종에 편입시키기 위해 각기 보유한 운반수단을 어필하는 방식으로 경쟁한다.⁵⁰⁾ 또한 핵무기와 같은 새로운 무기체계의 등장은 군사전략의 변화뿐만 아니라 군사제도의 변화까지 일으킨다. 기존의 조직이나 지휘체계에 새로운 무기체계를 포함시키는 과정에서 당군 사이에 갈등이 발생할 여지가 있다.

이 같은 문제를 해결하기 위해 김정은 정권은 핵무력만을 취급하는 별도의 군사조직, 즉 전략군을 신설하여 최고사령관과 당에 의한 일원적 지휘체계를 확립하려 하고 있다. 전략군의 창설은 복잡한 중간과정 없이 최소한의 조직적 요구사항만을 갖춘 단순한 구조의 핵전력 지휘통제체계를 구축을 가능케 한다. 또한 육·해·공군과 별도의 수령 직속의 군종으로서 위기상황에서 최고사령관의 발사명령을 신속하고 효율적으로 수행하는 역할을 담당할 것으로 예상된다.

그러나 향후 지속적인 핵전력의 증강에 비례하여 핵관련 조직과 부대 역시 커질 것으로 예상되는바, 기존의 전통적인 군종, 병종 간 체계를 재편성하는 과정에서 재래식 군사력과 핵전력의 균형 문제에 직면할 수 있다. 이뿐만 아니라 핵무력 구조가 확장될수록 전략군과 다른 정규군과의 합동군사훈련은 필수적으로 이에 대비하여 지휘구조를 재설정해야 할 것이다.⁵¹⁾ 실제로 북한은 핵무기의 도입과 핵무

50) Horowitz, *The Diffusion of Military Power*, pp.105~106.

51) 북한과 달리 파키스탄에서는 핵전력을 담당하는 별개의 군종을 창설하지 않고 핵전력이 나뉘어 육·해·공군 안에 포함되어 있다. 전략무력명령(Strategic Forces Commands, SFC)이라는 조직이 각 병종에 소속되어 운반수단을 운영한다. Sébastien Miraglia, “Deadly or Impotent?: Nuclear Command and Control in Pakistan,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.36, No.6(2013), pp.845~846.

력의 확장으로 발생할 수 있는 조직적 문제에 깊은 고민을 갖고 있는 것으로 보인다. 2015년 북한이 ‘4대 전략적 노선과 3대 과업’에서 제시한 ‘다병종의 강군화’는 육·해·공군 및 반항공군 등과 전략군 사이를 유기적으로 연계하는 새로운 전략과 전술의 필요성을 강조하고 있다.⁵²⁾

둘째, 상호신뢰가 부족한 경직된 당군관계로 인해 핵전력 지휘체계가 원활이 작동되지 않을 가능성이 있다. 북한 정권 특유의 폐쇄성, 지나친 감시와 통제 시스템은 핵을 관리하는 집단 내 소통의 부재와 경쟁 집단 사이에 갈등을 초래할 수 있다. 핵확산 낙관론자들(nuclear optimists)의 일관된 주장은 소규모의 핵무기는 통제와 감시에 유리하기 때문에 핵전력의 안정적인 운영에 도움이 되며, 엄격한 지휘체계에서 오는 경직성을 완화한다는 것이었다.⁵³⁾ 그러나 보유한 핵무기가 소규모이기 때문에 반드시 위기상황에서 항상 민첩하게 대처할 수 있는 것은 아니다. 김정은 정권의 폐쇄적인 성향과 당·군 간부들에 대한 공포정치는 핵전력의 운영에 경직성을 일으킬 가능성이 크다. 실제로 조선인민군 수뇌부, 전문성을 내세워 등장한 야전 전투 전문가와 핵·미사일 테크노크라트 등 핵전력과 연계된 모든 집단 사이에서 김정은에 대한 맹종만이 강요되고 수평적 대화가 제한되면서 신뢰와 의사소통의 부재가 지적된 바 있다.⁵⁴⁾

52) 특히 ‘다병종’은 2014년 김정은의 군사부문 연설 및 현지지도 보도에서 강조되기 시작했는데, 현대전의 요구와 양상에 맞게 병종 간 유기적 협동전술 체계를 갖출 것을 요구하고 있다. 정성운 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응 방향』, pp.222~223.

53) Peter D. Feaver, “Neoptimists and the Enduring Problem of Nuclear Proliferation.” *Security Studies*, Vol.6, No.4(1997), p.98.

54) 『연합뉴스』, 2016년 2월 21일.

이로 인해 평시 독단적인 지휘체계에서 위기 시 위임된 지휘통제 체계로의 전환이 늦어지면서 신속한 대응에 차질을 빚거나, 핵무기의 무허가 혹은 부주의한 발사가 우려된다. 특히 SLBM은 불안정한 지휘체계에서 오는 위험성이 더 크다. 대체로 지상에서 핵미사일은 탄두와 본체를 분리·보관함으로써 우발적 사고의 가능성을 차단하지만, 잠수함 안에서는 승조원의 오인이나 실수, 독단적 판단에 의한 미사일 발사 시도를 막을 수 있는 물리적 방법이 사실상 존재하지 않기 때문이다. 이 같은 상황에서 잠수작전이 성공하거나 상부의 지휘체계가 붕괴되었을 때, 해군과 전략군 간의 의사소통의 부재 혹은 통신수단의 기술적 오류가 잘못된 신호인지를 일으켜 재앙적 핵사고를 초래할 가능성이 있다.⁵⁵⁾ 또한 북한은 갈등의 어떤 국면에서 핵무기를 사용해야 할 것인가, 2인감시태세(two-man rule) 등 군사지휘관 개인의 판단에 따른 충동적인 핵사용 결정을 막을 안전조치들은 마련되어 있는가가 또 다른 문제가 될 것이다.

셋째, 핵무력 구조를 확장하는 과정에서 핵전력을 담당하는 당과 재래식 군사력을 담당하는 군부 사이에 갈등이 발생할 수 있다. 일반적으로 대규모의 핵전력을 구축하는 국가들은 적대국으로부터 심대한 안보위협에 처해있기보다 자원이 풍부하고 보호해야 할 동맹국들이 많은 강대국들이었다. 높은 수준의 위협에 노출된 국가라고 할지라도 경제적 한계에 직면해 있는 경우 특정 종류의 핵무기만을 보유하는 경향이 있으며 핵전력의 다종화(diversification)와는 특별한 상관관

55) Vipin Narang and Ankit Panda, “Command and Control in North Korea: What a Nuclear Launch Might Look Like,” *War on the Rocks*, September 15, 2017, p.4, <https://warontherocks.com/2017/09/command-and-control-in-north-korea-what-a-nuclear-launch-might-look-like/>; Feaver, “Neooptimists and the Enduring Problem of Nuclear Proliferation,” p.111.

계를 보이지 않는다.⁵⁶⁾ 실제로 북한의 최종목표가 “미국과 힘의 균형을 이룩하는 것”이라고는 하나 북미 간에 핵전력의 차이는 매우 크기 때문에 대등한 핵역지 관계의 형성이 사실상 불가능하다.⁵⁷⁾ 그렇다면 북한의 경제력과 군사 기술력에 비추어 보았을 때 효율적 방어를 위해서는 몇 종류의 무기에 대한 집중적인 투자가 바람직할 것이다.

향후 북한은 운반체계의 다종화에 따른 자원조달과 비용확보의 문제에 직면하게 될 가능성이 크며 예산문제를 둘러싸고 당군 간에 갈등이 벌어질 수 있다. 추가적인 무기개발 비용뿐만 아니라 무기를 신속히 다루는 데 걸리는 시간 등을 총체적으로 고려한다면 성공적인 방어를 위해 반드시 다종화가 필요한 것인지 정권 내부에서 의문이 제기될 수 있다. 현재 김정은 정권은 SLBM의 플랫폼으로 발사관이 1개인 직경 약 7m가량의 신포급(고래급) 잠수함을 사용하고 있으나, 미사일의 수적 증강에 맞추어 신포조선소에서 SLBM 발사관 2~3기(직경 10m 이상)를 갖춘 신형 잠수함을 건조 중인 것으로 알려졌다.⁵⁸⁾ 이와 반면에 북한의 재래식 전력은 대내안보와 대외적 위협 방어, 기타 사회적 목적 등을 위해 거대한 규모를 유지하겠지만 핵프로그램에

56) Erik Gartzke, Jeffrey M. Kaplow and Rupal N. Mehta, “The Determinants of Nuclear Force Structure,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.58, No.3(2013), p.501.

57) 2017년 9월 25일, 북한이 공개한 『세계 여러 나라 정당들에 보내는 공개편지』에서는 “조선로동당의 전략적핵무력건설구상은 철두철미 세기를 이어 계속되어오는 미국의 핵위협을 근원적으로 끝장내고 미국의 군사적침략을 막기 위한 전쟁역지력을 마련하는것이며 우리의 최종목표는 미국과 힘의 균형을 이룩하는 것입니다”라며 북한의 핵전략이 미국으로부터의 핵위협을 억지하는 데 초점을 맞추고 있음을 명시하고 있다. 나아가 질량적으로 미국과 견줄 수 있을 정도의 핵능력을 갖추는 것이 북한의 핵전력 증강의 최종적 목표임을 주장하고 있다. 『로동신문』, 2017년 9월 25일.

58) Joseph S. Bermudez Jr., “Is North Korea Building a New Submarine?,” 38 North, September 30(2016), <https://38north.org/2016/09/sinpo093016/>.

대한 우선적 투자와 군부의 권한 약화로 효율성이 낮은 상태일 것으로 예상된다. 재래식 무기에 대한 투자 역시 핵무기의 불완전성을 보완하는 종류에 한정하여 우선적으로 개발될 가능성이 크다. 따라서 김정은 지도부는 극심한 경제적 압박 속에서 새로운 플랫폼 건조를 위한 자원조달과 비용확보의 문제를 해결해야 하는 동시에 예상되는 군부의 반발에 효과적인 대응방안까지 모색해야 할 것으로 보인다. 다만 정치적 명분을 매우 중시하는 북한 정권의 특성상, 언제까지 미국에 의한 생존위협을 강조함으로써 핵개발에 따른 경제적 부담과 내핍을 정당화할 수 있을 것인지 예상하기 매우 어렵다.⁵⁹⁾

이처럼 북한의 지휘통제체계는 핵전력이 질량적으로 강화됨에 따라 당과 재래식 전력을 담당하는 군부 간에 갈등을 노정할 가능성이 크다. 재정과 자원배분을 둘러싼 조직 간의 이해관계 충돌, 경쟁적 당군관계에서 오는 지휘통제체계의 경직성, 핵무기 고도화의 명분 확립과정에서 오는 군부의 소외현상 등의 문제가 불거질 수 있다.

5. 결론

본 연구는 북한의 핵무력 고도화의 국내정치적 원인을 조명하고 향후 핵능력 증강에 따라 불거질 수 있는 지휘통제체계의 문제를 논의하였다. 일반적으로 북한의 핵무력 고도화의 원인은 김정은 정권의 체제위협인식에서 조명되고 있다. 그러나 핵무기를 보유하게 되면 오

59) 김보미, “김정은 정권의 핵무력 고도화의 원인과 한계,” p.58. 이미 북한의 국방비 지출은 총액 10억 달러 정도로 GDP 대비 전 세계 1위인 것으로 알려져 있다. 『VOA』, 2017년 7월 21일.

히려 핵보유국이 되기 전보다 더 심각한 대외위협에 시달릴 확률이 높다. 합리적 판단에 기초한다면 북한은 미국과 중국 등 국제사회의 안전보장 조건을 수용하고 핵무기를 포기함이 현명하지만 현실은 그러하지 않다.

이유는 국내정치적 배경에 있다. 김정은은 핵무기를 단순 외세의 개입을 저지할 수 있는 담보로써 활용하는 것이 아니라, 국내정치적 도전세력을 굴복시키는 정권안보의 수단으로도 활용하고 있다. 재래식 군사력의 강화는 군의 전문화와 세력화를 촉진시켜 독재자는 군부라는 잠재적 도전세력의 성장을 억제해야 하는 과제를 안게 된다. 그러나 핵무기의 압도적인 위력은 재래식 군사력의 필요성을 희석시키고 재래식 무기의 역할을 핵무기의 불완전성을 보완하는 보조적인 역할수행에 그치게 만듦으로써 전문적인 군인집단의 성장을 저지한다. 김정은은 이와 같은 이유로 핵과 미사일을 핵심으로 하는 군사력 강화에 집중하는 한편, 핵전력에 대한 최고사령관을 중심으로 하는 수직적이고 일원적인 지휘통제체계의 구축을 통해 국내정치적 기반을 확립해 나가고 있다.

그러나 핵전력이 질량적으로 강화되면서 당과 재래식 전력을 담당하는 군부 간에 갈등이 발생할 가능성이 있다. 재정과 자원배분을 둘러싼 조직 간의 이해관계 충돌, 경쟁적 당군관계에서 오는 지휘통제체계의 경직성, 핵무기 고도화의 명분 확립과정에서 오는 군부의 소외현상 등의 문제가 불거질 수 있는 것이다. 북한의 재래식 군사력은 외세위협 방어와 대내안보, 그리고 기타 여러 사회적 목적을 위해 거대한 규모로 유지될 것이나, 핵전력에 대한 선차적 투자와 군부 숙청을 통한 권한 약화로 인해 규모에 비해 비효율적인 상태에 머물러 있을 가능성이 크다. 이로 인해 잠재되어 있던 군부의 불만이 폭발할

경우에는 핵쿠데타가 발생하는 상황도 배제할 수 없다. 이뿐만 아니라 핵전력이 발달할수록 다른 군종들과의 합동훈련이 필수적이 될 것이며 즉각적 대응과 운영적 유연성이 요구되면서 지휘통제체계 역시 복잡성을 띠게 될 것으로 보이는데, 불안정한 당군관계는 지휘통제체계의 구축에 갈등적 요소로 잠재할 가능성이 크다.

이 같은 상황에서도 북한은 미사일 시험발사를 통한 핵무력 과시를 지속하고 있다. 지난 5월 14일, 북한은 대형 핵탄두 장착이 가능한 신형 중장거리 탄도미사일(IRBM) ‘화성-12형’을 시험 발사해 성공하였다. 아직 북한이 본격적인 ICBM 개발에 성공하였다고 판단하기는 이르지만, 이후 북한은 북극성-2형(5월 21일), 지대공 유도미사일 KN-06(5월 27일), 스커드 개량형 ASBM(5월 29일) 등을 잇달아 발사했으며, 6월 8일에는 지대함 순항미사일 수발을 동해로 발사하면서 한층 다양화된 미사일 능력을 과시하였다. 결국 북한의 지속적인 미사일 발사시험은 국제사회의 강력한 대북제재 속에서도 수직적 핵확산을 포기할 의지가 없음을 표명하는 것이다. 김정은 정권 역시 지금까지의 국제사회의 대응방식으로는 북한의 태도 변화를 이끌어내는 것이 쉽지 않다는 점을 강조한다.

일부에서는 전쟁수행 능력에 주안점을 두어 대북 억지력 강화를 목표로 능동적인 핵전략을 세워야 한다고 주장하고 있다. 그러나 현실점에서 가장 우려스러운 것은 북한이 핵무력의 고도화에만 심혈을 기울인 나머지 오인이나 사고, 쿠데타에 의한 핵무기 탈취에 의해 핵무기 사용이 일어날 가능성이다. 아직까지 북한이 우발적 사고나 무허가 사용의 가능성에 대비하여 PAL(Permissive Action Links)와 같은 안전장치를 구비하였다는 증거는 발견되지 않는다. 미국의 사례에서도 알 수 있듯이 안전장치는 이미 수천 기의 핵무기를 전 세계에 배치한

후에 발명하였을 정도로 핵전력 구축의 최종단계에서 완성되었으며 오랜 기간과 노력이 소요되었다. 안전장치는 외부의 지원 없이 단기간 내에 완성하기가 어렵기 때문에, 북한과 같이 자원이 부족하고 핵 관련 정보와 기술에 접근권이 제한된 국가들은 결국 불완전한 핵무기를 갖추게 된다.⁶⁰⁾ 북한의 핵무력 고도화 역시 우려할 만한 일이지만, 핵무력의 양적 증강과 기술발전 속도와 반비례하는 미흡한 안전장치에 대한 대책 역시 시급하다.

지난 5월 21일 북극성 2형의 시험발사 후 김정은은 대량생산을 거쳐 실전배치할 것을 지시하였다. 북한은 이 같은 무기에 대해 정확성을 과시함으로써 위협수준을 높이는 중요 기술력의 확보를 자랑하였으나, 핵무력의 무분별한 사용 가능성을 제한하는 방어막에 대해서는 일절 언급하지 않았다. 이는 앞으로 한반도가 직면하게 될 위협이 무엇인지를 암시하고 있다. 만약 북미 양측의 상호 신뢰가 극도로 낮은 상태에서, 북한의 행동에 대한 미국의 오인과 북한의 불안정한 지휘 통제 시스템이 결합된다면 핵무기의 우발적 사용이 발생할 수 있다. 또한 무엇보다 한국에 실질적인 피해를 주고 있는 북한의 도발은 재래식 군사도발이다. 확전의 가능성을 경계하고 방비를 소홀히 하지 말아야 할 것이다. 이제는 북한의 핵무력 발전과 공격 가능성에 대한 대응태세를 마련하는 것에 만족해서는 안 된다. 이를 뛰어넘는 인식의 전환이 필요한 시점이다.

■ 접수: 11월 9일 / 수정: 12월 6일 / 채택: 12월 12일

60) Peter D. Feaver and Emerson M. S. Niou, "Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike or Assist?," *International Security*, Vol.40, No.2(1996), pp.212~213.

참고문헌

1. 북한 자료

『로동신문』, 2017년 8월 15일, 2017년 9월 25일.

『조선중앙통신』, 2013년 4월 2일, 2017년 3월 7일.

2. 국내 자료

1) 단행본

국가안보전략연구원, 『김정은 집권 5년 실정 백서』(서울: 국가안보전략연구원, 2016).

국방부, 『국방백서 2016』(서울: 국방부, 2016).

정성윤·이동선·김상기·고봉준·홍민, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응 방향』(서울: 통일연구원, 2016).

2) 논문

고재홍, “북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계 연구,” 『통일정책연구』, 제14권 2호(2005), 129~152쪽.

김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” 『한국과 국제정치』, 제30권 1호(2014), 29~64쪽.

김보미, “김정은 정권의 핵무력 고도화의 원인과 한계: 북한의 수직적 핵확산과 정권안보,” 『국방정책연구』, 제33권 2호(2017), 35~64쪽.

_____, “북한의 핵전력 지휘통제체계와 핵안정성,” 『국가전략』, 제22권 3호(2016), 37~58쪽.

이근욱, “국제체제의 안정성과 새로운 핵보유 국가의 등장: 21세기의 핵확산 논쟁,” 『사회과학연구』, 제15권 2호(2007), 280~310쪽.

_____, “북한의 핵전력 지휘·통제 체계에 대한 예측: 이론 검토와 이에 따른 시론적 분석,” 『국가전략』, 제11권 3호(2005), 97~111쪽.

3) 신문

『국민일보』, 2017년 5월 29일.

『연합뉴스』, 2012년 11월 2일, 2013년 8월 22일, 2016년 9월 14일, 2016년 2월 21일.

3. 국외 자료

1) 단행본

Horowitz, Michael C., *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*(Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010).

Narang, Vipin, *Nuclear Strategy in the Modern Era*(Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014).

Talmadge, Caitlin. *The Dictator's Army: Battlefield Effectiveness in Authoritarian Regimes*(Ithaca, NY: Cornell University Press, 2015).

2) 논문

Dunn, Lewis A, "Military Politics, Nuclear Proliferation, and the Nuclear Coup d'Etat," *Journal of Strategic Studies*, Vol.1, No.1(1978), pp.31~50.

Feaver, Peter D, "Command and Control in Nuclear Emerging States," *International Security*, Vol.17. No.3(1992/1993), pp.160~187.

_____, "Neooptimists and the Enduring Problem of Nuclear Proliferation," *Security Studies*, Vol.6, No.4(1997), pp.93~125.

Feaver, Peter D and Emerson M. S. Niou, "Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike or Assist?," *International Security*, Vol.40, No.2(1996), pp.209~233.

Gartzke, Erik, Jeffrey M. Kaplow and Rupal N. Mehta, "The Determinants of Nuclear Force Structure," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.58, No.3(2013), pp.481~508.

Hymans, Jacques E. C, "Assessing North Korea's Nuclear Intentions and Capacities: A New Approach," *Journal of East Asian Studies*, Vol.8, No.2(2008), pp.259~292.

- Miraglia, Sébastien, “Deadly or Impotent?: Nuclear Command and Control in Pakistan,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.36, No.6(2013), pp.841~866.
- Monteiro, Nuno P. and Alexandre Debs, “Strategic Logic of Nuclear Proliferation,” *International Security*, Vol.39, No.2(2014), pp.7~51.
- Narang, Vipin, “Posturing for Peace?: Pakistan’s Nuclear Postures and South Asian Stability,” *International Security*, Vol.34, No.3(2009/2010), pp.38~78.
- Peceny, Mark, Caroline C. Beer and Shannon Sanchez-Terry, “Dictatorial Peace?,” *The American Political Science Review*, Vol.96, No.1(2002), pp.15~26.
- Rajagopalan, Rajesh, “India: The Logic of Assured Retaliation,” in Muthiah Alagappa (ed.), *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia*(Stanford, CA: Stanford University Press, 2008), pp.188~214.
- Sagan, Scott D, “The Causes of Nuclear Weapons Proliferation,” *Annual Review of Political Science*, Vol.14, No.1(2011), pp.225~244.
- _____, “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models Search of a Bomb,” *International Security*. Vol.3, No.3(1996/1997), pp.54~86.
- Seng, Jordan, “Less Is More: Command and Control Advantages of Minor Nuclear States,” *Security Studies*, Vol.6, No.4(1997), pp.50~92.
- Slovik, Milan W, “Power Sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes,” *American Journal of Political Science*. Vol.53, No.2(2009), pp.477~494.
- Singh, Sonali and Christopher Way, “The Correlates of Nuclear Proliferation.” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.48, No.6(2013), pp.859~885.
- Steinbruner, John D., “Choices and Tradeoffs,” in Ashton B. Carter, John D. Steinbruner and Charles A. Zraket(eds.), *Managing Nuclear Operations* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1987), pp.535~554.
- Talmadge, Caitlin, “Different Threats, Different Militaries: Explaining Organizational Practices in Authoritarian Armies,” *Security Studies*, Vol.25, No.1(2016), pp.111~141.
- Way, Christopher and Jessica Weeks, “Making It Personal: Regime Type and Nuclear Proliferation,” *American Journal of Political Science*, Vol.58, No.3(2013), pp.705~719.

Weeks, Jessica L, “Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve,”
International Organization, Vol.62, No.1(2008), pp.35~64.

3) 기타 자료

Bermudez Jr. and Joseph S. Bermudez Jr., “Is North Korea Building a New Submarine?,” *38 North*, 30 September, 2016, <https://38north.org/2016/09/sinpo093016/>.

Narang, Vipin. and Ankit Panda, “Command and Control in North Korea: What a Nuclear Launch Might Look Like,” *War on the Rocks*. September 15, 2017, p.4, <https://warontherocks.com/2017/09/command-and-control-in-north-korea-what-a-nuclear-launch-might-look-like/>.

A Link between Vertical Proliferation and Nuclear Command and Control System: Domestic Political Effects on Nuclear Proliferation of Kim Jong Un Regime

Kim, Bomi(Korea Institute for National Unification)

Why does a nuclear command and control system matter in proliferation? What type of command and control system is North Korea pursuing now? Can we trust North Korea handling nuclear weapons on a day-to-day basis? The shortage of critical resources, capabilities, and experiences faced by emerging nuclear states like North Korea is raising tremendous concerns in safe proliferation. In particular, North Korea, a *de facto* nuclear state with political instability is highly questionable to establish a stable nuclear command and control system. It is widely believed that Kim Jong Un regime's nuclear arsenal is utterly designed to deter the United States from intervening in their internal affairs. However, North Korea, one of the most well-known personalist

dictatorships, also prefers nuclear weapons as an attractive solution to their regime security, as distinct from national security. Personalist leaders have exerted every effort to maximize personal autonomy and enrichment while minimizing external threats. Kim Jong Un is also utilizing nuclear weapons in order to inhibit expanding conventional military power which is the most potential to challenge his complete authority and overthrow the incumbent. As such, considering a given set of internal and external threats, effective nuclear command and control system should be established to maintain Kim Jong Un's monopolistic control over nuclear arsenal. However, acceleration in building nuclear arsenal is likely to deepen conflicts between party officers and military corps and might increase severe coup risks.

Keywords: North Korea, command and control, vertical proliferation,
nuclear weapons