

북한군 상비병력 추정치에 관한 재평가 제안

장철운*

한국 국방부는 1988년부터 약 2년 주기로 『국방백서』를 통해 북한의 총 병력과 군종별 병력, 주요 장비 및 부대 현황 추정치를 제시하고 있다. IISS 역시 매년 *The Military Balance*를 통해 유사한 내용을 발표하고 있다. 그러나 『국방백서』와 *The Military Balance*에서는 불과 1~2년 사이에 북한의 총병력이 적게는 수만 명, 많게는 1십만 명 이상 증가했다고 주장하면서도 같은 기간 북한의 주요 부대 및 장비 현황은 거의 변화하지 않은 몇몇 구간을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 지난 50년 동안 『국방백서』와 *The Military Balance*에서 발견할 수 있는 7개 구간의 극심한 북한군 상비병력 추정치 변화는 북한이 공표한 군사비 변화 맥락과도 맞지 않는 경우가 많다. 이처럼 단기간 내에 북한군 상비병력 추정치가 급증하는 변화는 한미연합군사령부(CFC) 창설 이후 더욱 두드러지게 나타난다. 한·미 군 당국은 앞으로 보다 설득력과 신뢰성이 큰 북한군 상비병력 추정치를 제시해야 할 것이며, 여기에는 북한이 유엔연구기금의 지원을 받아 실시하는 인구조사 결과가 많은 도움이 될 것이다.

주제어: 북한, 상비병력, 국방백서, *The Military Balance*, 군사비, 전투서열, 인구조사

* 경남대학교 극동문제연구소 조교수.

1. 서론

문재인 대통령과 김정은 위원장은 2018년 4월 27일 남북정상회담을 갖고 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 「판문점 선언」)에 합의했다. 남북한의 양 정상은 「판문점 선언」에서 “남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다”는 등의 내용에 합의했다. 이는 지난 2000년 및 2007년 남북정상회담과 확연히 차별화 되는 내용으로, 남북한의 정상이 군축에 관해 명시적으로 합의한 첫 사례라는 점에서 그 의미가 대단히 크다고 할 수 있다.¹⁾

그러나 남북한이 군축을 실현하기까지는 아직 가야 할 길이 멀다. 고도화된 북한의 핵능력을 군축 대상에 포함시킬지에 대한 논의는 차치하더라도, 재래식 군사력 측면에서 북한의 양적 우세와 한국의 질적 우세가 비대칭적 균형을 이루는 작금의 상황은 남북한이 어떻게 군축을 실현할 것인지에 많은 문제를 제기하고 있다. 특히, 인구감소 등으로 상비군 병력을 감축할 수밖에 없는 상황에 직면한 한국 입장에서 비정상적인 것으로 평가되는 북한의 막대한 상비병력은 군축 논의의 진전을 어렵게 하는 핵심 요인이 될 수 있다. 2016년 현재 한국에 비해 총인구가 절반 수준인 북한이 128만여 명, 즉 한국 상비병력 62만여 명의 2배가 넘는 상비병력을 보유하고 있다는 ‘전통적’인 평가는 군축에 적용되는 일반적 기준인 동수 또는 동률 원칙을 남북한에 적용하기 어렵게 한다.²⁾

1) 장철운, “군사적 긴장 완화를 넘어 실질적 평화 정착으로 이어져야,” 『현안진단』, 77호(경남대 극동문제연구소, 2018).

2) 동수 원칙은 동일한 규모로 병력을 감축하거나 동일한 수준까지 병력을 감축하는

그동안 한국과 미국 등에서 추정하는 북한군 상비병력이 과대평가된 것 아니냐는 문제제기는 계속돼 왔다. 한국 국방부는 2016년 12월을 기준으로 북한이 지상군 110만여 명, 공군 11만여 명, 해군 6만여 명, 전략군 1만 명 등 총 128만여 명의 병력을 보유하고 있다고 평가하고 있다.³⁾ 이는 북한 인구의 5.3% 수준으로,⁴⁾ 상비군 체제가 본격 등장한 근대국가 수립 이후 세계에서 유례를 찾기 어려울 정도로 높은 비율이다. 동일한 시점을 기준으로 한국군 병력은 육군 49만여 명, 공군 6.5만여 명, 해군 7.0만여 명(해병대 2.9만여 명 포함) 등 총 62.5만여 명 규모로, 인구 대비 병력 비율은 1.25%이다.⁵⁾

이러한 한국 국방부의 추정에 관해 일본 등 다른 국가뿐 아니라 국제적으로 공신력을 인정받는 영국 국제전략문제연구소(IISS)도 대체로 비슷한 입장을 보이고 있다. 일본은 2016년 발행한 『日本の防衛(일본의 방위)』를 통해 북한의 지상군 병력이 102만여 명, 해·공군 병력이 10만 4천여 명 등 총 112만 4천여 명이라고 평가했고,⁶⁾ IISS도 *The Military Balance* 2018에서 북한이 지상군 110만 명, 해군 6만 명, 공군 11만 명, 전략군 1만 명 등 총 128만 명의 병력을 보유하고 있는 것으로 추정했다.⁷⁾

방안을 의미하는데, 이는 양적 우위를 점하고 있는 북한이 수용하기 어려운 방안일 수 있다. 동를 원칙은 동일한 비율로 병력을 감축하는 방안을 뜻하는데, 이는 군축 이후에도 북한의 양적 우위가 지속된다는 점에서 한국이 납득하기 어려울 것으로 예상된다. 군비통제 및 군축과 관련된 개념적 논의는 Steve Tulliu·Thomas Schmalberger, 『군비통제, 군축 및 신뢰구축 편람』, 신동익·이충면 옮김(Geneva: UNIDIR, 2003) 등 참조.

3) 국방부, 『2016 국방백서』(2016), 236쪽.

4) 계산의 편의를 위해 북한 인구를 2,400만 명으로 계산.

5) 계산의 편의를 위해 한국 인구를 5,000만 명으로 계산.

6) 防衛省・自衛隊 編, 『日本の防衛』(東京: 日経印刷, 2016), p.6.

그러나 정영철은 2015년에 발표한 ‘신화와 현실: 북한 정규군 ‘100만’ 신화 비판’ 연구에서 북한 정규군 병력으로 추론할 수 있는 범위는 적게는 약 50만 명, 많게는 약 75만 명이라고 주장했다. 그는 북한이 1993년과 2008년 유엔인구기금(UNFPA)의 지원을 받아 각각 실시한 인구조사 결과를 연령별 및 지역별 차이, 16세 이상 직업인구 비교, 1993년 및 2008년 연령구간 비교, 성비 비교 차이 등의 4가지 방법으로 분석하면 이러한 추정이 가능하다고 설명했다.⁸⁾ 미야모토 사토루(Satoru Miyamoto)도 2015년 10월 “Military Organization and Forces Strength of Korean People’s Army”라는 글에서 정영철과 같은 자료를 이용하며, 1993년 북한의 상비병력 중 남성은 65만 2,036명, 여성은 3만 8,991명으로 총 69만 1,027명이며, 인구 대비 3.26%라고 추정했다. 2008년의 경우에는 북한의 상비병력 중 남성이 66만 2,347명, 여성이 4만26명, 총 70만 2,373명이며, 인구 대비 2.92%라고 추정했다. 특히, 미야모토는 1999년 북한 인구연구소 연구원이 1993년 인구조사에서 지역별 및 연령별 인구 차이가 발생하는 것에 대해 “군인을 제외했”기 때문이라고 설명했다고 부연했다.⁹⁾

북한의 인구조사 결과라는 비교적 객관적·합리적 근거에 기반을 둔 북한군 상비병력 추정치가 나름의 설득력을 갖고 있음에도 불구하고

7) IISS, *The Military Balance 2018*(2018), p.275.

8) 정영철, “신화와 현실: 북한 정규군 ‘100만’ 신화 비판,” 『북한연구학회보』, 20권 1호(2015).

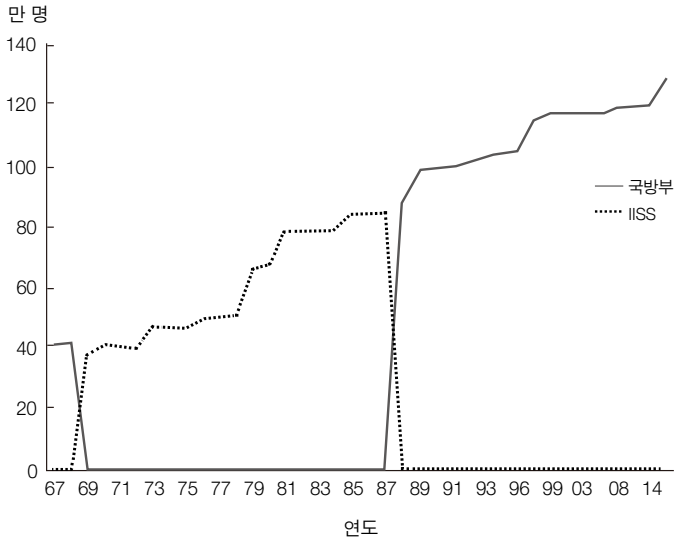
9) 文浩一, “朝鮮民主主義人民共和國の人口變動分析(Ⅰ)(조선민주주의인민공화국의 인구변동분석(Ⅰ)),” 『アジア經濟(아세아경제)』, 41권 12호(2000), p.9; Satoru Miyamoto, “Military Organization and Forces Strength of Korean People’s Army,” 『2015 세계북한학학술대회 자료집』(2015), 245~257쪽 재인용.

한국 국방부와 일본 방위성, IISS 등에서는 북한군 상비병력 추정치에 대한 기존의 입장을 변화시키지 않고 있다. 특히, 한국 국방부가 지금까지 『국방백서』를 발간해 왔던 주기가 약 2년임을 감안한다면, 오는 2018년 말 또는 2019년 초 한국 국방부는 『2018 국방백서』를 발간할 것으로 예상된다. 그리고 『2018 국방백서』에는 북한군 상비병력 추정치가 다시 포함될 것이다.

한편 북한은 유엔 등의 지원을 받아 2018년 10월 인구조사를 10년 만에 다시 실시하고 있는 것으로 알려졌다.¹⁰⁾ 북한이 인구조사 결과를 공개할지, 공개한다면 그 시기가 언제일지 예단하기 어렵지만 북한의 2018년 인구조사 결과는 북한군 상비병력을 추정할 수 있는 기본 자료들을 포함하고 있을 것이며, 『2018 국방백서』와 인구조사 결과가 보여주는 북한군 상비병력 추정치의 차이는 다시 논란이 될 가능성이 크다. 이러한 맥락을 감안해 이 글에서는 한국 국방부와 IISS가 지금까지 추정해 온 북한군 상비병력 추정치가 문제가 있지는 않은지를 중점적으로 살펴보고자 한다. 한국 국방부는 1967년과 1968년 『국방백서』를 발간한 뒤 20년이 지난 1988년에 가서야 『국방백서』를 다시 주기적으로 발간하고 있으며, 이를 통해 북한군 상비병력 추정치를 공개하고 있다. IISS는 매년 발간하는 *The Military Balance*에 북한군 상비병력 추정치를 포함시키고 있는데, 한국 국방부가 『국방백서』를 발간하지 않던 1979~1987년 기간 IISS가 추정한 북한군 상비병력을 대입해 종합하면 대체로 시간이 지남에 따라 증가하는 우상향 선형 경향을 확인할 수 있다(<그림 1> 참고). 이를 감안해 본 연구에서는 한국 국방부와 IISS가 추정한 북한군 상비병력 현황을 중점적으로 살펴보고자 하는

10) 『파이낸셜뉴스(인터넷)』, 2018년 6월 13일.

<그림 1> 북한군 상비병력 추정치 추이: 1967~2016



것이다. 이러한 본 연구는 보다 합리적인 북한군 상비병력 추정치가 무엇인지를 탐색하는 데 기여할 수 있을 것이다.

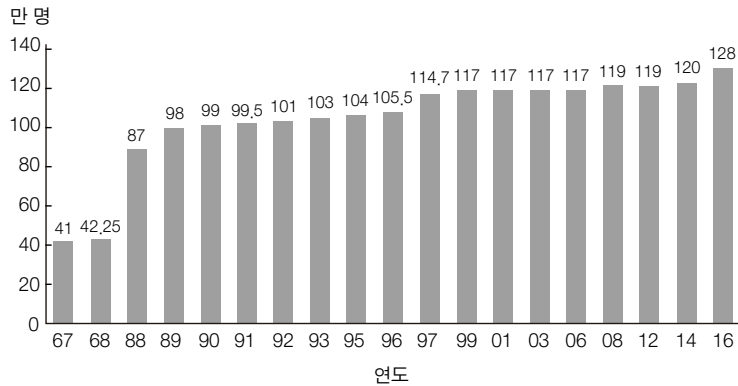
2. 한국 국방부의 1988년 이후 북한군 상비병력 추계와 문제

한국 국방부가 1967년 처음 발간한 『국방백서』에 북한군 상비병력은 41만 명 정도로 추정돼 있으며,¹¹⁾ 『1968 국방백서』에는 북한이 지상군 36만 7천 명, 해군 10만 500명, 공군 3만 5천 명 등 총병력이 41만 2,500명이라고 평가하고 있다.¹²⁾ 그러나 한국 국방부는 오랫동안

11) 국방부, 『1967 국방백서』(1967), 53쪽.

12) 현대북한연구 2018·21권 3호

<그림 2> 『국방백서』에 나타난 북한군 병력 추이: 1967~1968/ 1988~2016



자료: 국방부, 『국방백서』(각 연도).

『국방백서』를 발간하지 않았으며, 20년 만에 발행한 『1988 국방백서』에서 북한이 “정규군 87만여 명을 확보하고 있다”고 평가했다.¹³⁾ 즉, 한국 국방부는 북한군 총병력이 20년 만에 거의 배 이상 많아졌다고 추정한 것이다. 이후 한국 국방부는 매년 또는 격년제로 발간하는 『국방백서』를 통해 북한군 병력이 지속적으로 증가하는 것으로 평가해 왔다.

한국 국방부가 『국방백서』를 발간하지 않았던 1968년부터 1988년까지의 추계에 대한 평가는 차치하더라도, 한국 국방부가 『국방백서』를 주기적으로 발간했던 1988년부터 2016년까지의 추이에서 특징적인 지점들을 어렵지 않게 발견할 수 있다(<그림 2> 참조). 첫째, 한국 국방부가 20년 만에 『국방백서』를 다시 발간한 1988년과 1989년의 북한군 상비병력 추정치가 11만 명 정도의 차이가 발생했다는 것이다.

12) 국방부, 『1968 국방백서』(1968), 43~44쪽.

13) 국방부, 『1988 국방백서』(1988), 77쪽.

둘째, 1996년의 추정치와 1997년의 추정치 역시 9만 2천 명 정도의 차이가 있다. 셋째, 1997년과 1999년의 추정치 차이가 2만 3천 명 정도라는 것이다. 넷째, 2014년과 2016년의 추정치 차이가 8만 명에 달한다는 것이다.

첫째, 1988년과 1989년의 북한군 상비병력 추정치가 매우 큰 차이를 보이는 것과 관련해 해당 시기 『국방백서』의 내용을 구체적으로 살펴보도록 하자. 한국 국방부는 『1988 국방백서』에서 “육군 76만 명, 해군 4만 명, 공군 7만 명 등 총병력 87만 명”이라고 기술하고 있지만,¹⁴⁾ 『1989 국방백서』에서는 “육군 85만 명, 해군 5만 명, 공군 8만 명 등 총병력 98만 명”이라고 설명했다.¹⁵⁾ 즉, 한국 국방부는 1년 사이에 북한의 육군이 9만 명, 해군과 공군이 각각 1만 명씩 증가해 총병력이 11만 명 증가했다고 판단한 것이다. 그렇지만 한국 국방부는 1988년과 1989년 북한이 육군 부문에서 15개의 군단급 사령부를 동일하게 운용하고 있다고 설명하고 있으며, 심지어 1998년 146개였던 사/여단 규모가 1989년에는 144개로 2개 감소했다고 설명하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 설명은 북한의 육군 병력이 1년 사이에 9만 명이나 증가했다는 판단과는 배치되는 것이다. 군단급 부대가 새롭게 창설되지 않고, 심지어 사/여단급 부대가 감소한 상황에서 병력이 대폭 증가했다는 판단에 합리성을 부여하기 위해서는 북한 육군의 단위 부대 당 병력이 증가했다는 등의 부연이 필요하지만, 한국 국방부는 아무런 설명도 하지 않았다.

둘째, 1996년의 추정치와 1997년의 추정치가 큰 차이를 보이는 것과 관련해 살펴보자. 한국 국방부는 1996년 북한군 상비병력과 관련

14) 국방부, 위의 책, 147쪽.

15) 국방부, 위의 책, 176쪽.

16) 국방부, 『1988 국방백서』, 78쪽; 국방부, 『1989 국방백서』, 87쪽.

해 “지상군 92만 명, 해군 4.7만 명, 공군 8.8만 명 등 총 105.5만 명”이라고 설명했으며,¹⁷⁾ 1997년 상황과 관련해서는 “지상군 99.6만 명, 해군 4.8만 명, 공군 10.3만 명 등 총 114.7만 명”이라고 설명했다.¹⁸⁾ 여기에서 알 수 있는 것처럼, 1996년과 1997년 사이에 가장 크게 증가한 북한군 병력은 지상군 7.6만 명이며, 공군 병력도 1.5만 명 증가한 것으로 나타나고 있다. 이와 관련해 한국 국방부는 1996년과 1997년에 북한이 동일한 규모의 지상군 군단급 부대 및 사/여단을 유지하고 있다고 기술하고 있으며, 공군과 관련해서도 1996년과 1997년의 상황에 대해 대동소이한 내용을 기술하고 있다. 즉, 새롭게 부대가 창설되지도 않은 상황에서 지상군과 공군의 병력이 대폭 증가됐다고 추정하는 것이다.

셋째, 1997년과 1999년의 추정치 차이와 관련해 살펴보자. 한국 국방부는 1999년 북한의 상비병력과 관련해 “지상군 100만 명, 해군 6만 명, 공군 11만 명 등 총 117만 명”이라고 설명하고 있다.¹⁹⁾ 이를 앞서 기술한 1997년 상황과 비교해 보면, 지상군 4천 명, 해군 1만 2천 명, 공군 7천 명이 증가한 것으로 나타나는데, 다른 군종에 비해 해군 병력 증강이 두드러진다. 한국 국방부는 1997년 북한의 지상군 병력과 관련해 “인민무력부 예하에 12개 정규군단과 4개의 기계화군단, 2개의 포병군단을 포함하여 20개 군단사령부와 전차교도지도국 및 포병사령부, 그리고 특수전부대를 관장하는 경보교도지도국으로 편성되어 있다”고 설명한 반면,²⁰⁾ 1999년 상황과 관련해서는 “북한 지상군은 4개

17) 국방부, 『1996~1997 국방백서』, 64쪽.

18) 국방부, 『1997~1998 국방백서』, 241쪽.

19) 국방부, 『1999 국방백서』, 196쪽.

20) 국방부, 『1997~1998 국방백서』, 49쪽.

의 전방군단과 4개의 기계화군단, 1개의 전차군단, 2개의 포병군단을 포함한 총 20개 군단과 특수전부대를 관장하는 경보교도 지도국으로 편성되어 있다”고 설명하고 있다.²¹⁾ 북한 지상군의 군단급 부대, 즉 전차교도지도국과 포병사령부가 사라졌지만, 1997년 153개였던 사/여단이 1999년에는 176개로 증가했다는 점으로 미뤄 1997~1999년간 북한에서 상당한 수준의 군부대 재편이 진행됐을 가능성이 있는 것으로 보이며, 이러한 맥락에서 지상군 병력의 4천 명 증가는 어느 정도 이해할 수 있는 부분이 있다. 해군 병력 증강과 관련해서는 1997년과 1999년의 전대 수 차이는 16개로 동일하지만, 북한이 보유한 함정이 1997년 810척에서 1999년 990척으로 증가했다는 점에서 해군 병력의 1만 2천 명 증가 역시 이해할 수 있는 부분이 있다. 공군과 관련해 한국 국방부가 1997년과 1999년 『국방백서』를 통해 대동소이한 내용을 기술하고 있다는 점에서 병력 7천 명 증가를 제대로 설명하고 있지 못하다.

넷째, 2014년과 2016년의 추정치 차이에 관해 논의해 보자. 한국 국방부는 2014년 10월 기준으로 북한군 상비병력이 지상군 102만여 명, 해군 6만여 명, 공군 12만여 명 등 총 120만여 명으로 추정된다고 밝히고 있다.²²⁾ 그러나 2016년에는 지상군 110만여 명, 해군 6만여 명, 공군 11만여 명, 전략군 1만여 명 등 총 128만여 명에 달하는 것으로 추정된다고 설명했다.²³⁾ 즉, 북한군 상비병력이 2년 사이에 8만여 명 증가하는 데 있어 지상군 병력의 증가가 결정적 요인이었던 것으로 보인다. 그러나 한국 국방부는 『2014 국방백서』와 『2016 국방백서』를

21) 국방부, 『1999 국방백서』, 39쪽.

22) 국방부, 『2014 국방백서』, 239쪽.

23) 국방부, 『2016 국방백서』, 236쪽.

통해 북한에서 총참모부의 지휘하에 있는 군단급 부대가 10개의 정규 군단, 2개의 기계화군단, 91수도방어군단(구 평양방어사령부), 11군단, 1개 기갑사단, 4개 기계화(보병)사단 등으로 편성돼 있다며 동일하게 설명하고 있다.²⁴⁾ 다만 한국 국방부는 『2014 국방백서』와 달리 『2016 국방백서』를 통해 “인민보안성 7·8총국이 공병군단과 도로건설군단으로 개편되면서 인민무력성으로 소속이 전환되었다”고 설명하고 있는데, 이로 인해 북한 지상군 병력이 상당한 수준으로 증가했을 가능성이 있지만 그렇다고 하더라도 8만 명 증가는 다소 과도한 것으로 보인다.²⁵⁾

3. IISS의 1969~1987년 북한군 상비병력 추계와 문제

한국 국방부가 1969년부터 1987년까지 북한군 병력 추정치를 대외적으로 발표하지 않았다는 점에서, 이 기간 북한군 병력을 추정하고 있는 다른 기관의 자료를 검토할 수밖에 없다. IISS는 매년 세계 각국의 군사력을 평가해 *The Military Balance*를 통해 발표하고 있는데, 여기에서 1969~1987년 북한의 총병력 추이를 확인할 수 있으며,²⁶⁾ 본 연구에

24) 국방부, 『2014 국방백서』, 25쪽; 『2016 국방백서』, 24쪽.

25) 국방부, 『2016 국방백서』, 24쪽.

26) 북한이 1989년 유엔인구활동기금(UNFPA)에 제출한 1947~1987년간 인구자료를 분석한 Nicholas Eberstadt와 Judith Banister의 *The Population on North Korea* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1992)도 좋은 자료가 될 수 있다. 그러나 이들은 1975년 북한군 총병력을 71만 4천 명, 1980년 90만 9천 명, 1982년 104만 명, 1985년 113만 명, 1987년 124만 9천 명 등으로 추정해 IISS의 추정치와 많은 괴리를 보인다. 특히, Eberstadt와 Banister의 연구는 북한이 1993년 말 기준으로 실시한 인구조사결과 분석을 통해 북한군 총병력

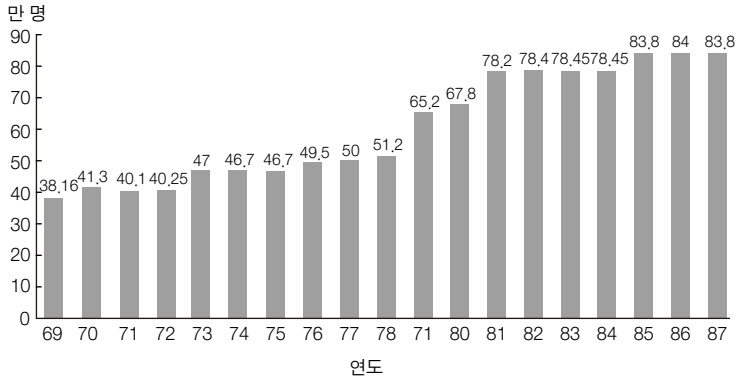
서는 이를 이용하고자 한다. 이러한 방법이 가능한 이유는 다음과 같다.

앞서 제시했던 <그림 1>에서 확인할 수 있는 것처럼, IISS가 평가한 1969년과 1970년의 북한군 병력 규모는 각각 38만 1,500명과 41만 3천 명으로 한국 국방부가 1968년 『1968 국방백서』를 통해 발표한 42만 2,500여 명과 큰 차이가 없다. 또한 IISS가 추정한 1987년 북한군 병력 규모는 83만 8천 명으로, 한국 국방부가 1988년 평가한 87만 명과 큰 차이가 없다. 북한군 병력에 관해 IISS가 한국 군 당국보다 더 적게 추정한 경우도 있다. 1970년대 말 IISS는 북한이 65만 2,000명 정도의 병력을 보유하고 있다고 추정했는데, 한국 국방부는 『1990 국방백서』를 통해 1970년대 말 북한군 상비병력이 72만 명에 달하는 것으로 추정하고 있다.²⁷⁾ 이러한 측면에서도 한국 군 당국이 공개하지 않은 1969~1987년 사이의 북한군 병력을 IISS가 발간한 *The Military Balance*로 대체해 추정하는 것에 무리가 따른다고 하기 어렵다. 즉, IISS가 발간한 *The Military Balance*의 1969~1987년간 북한군 병력 규모 추정치와 1967~1968년과 1988년 이후 『국방백서』에 나타난 추이가 대체로 우상향 선형을 나타내기 때문에 IISS의 *The Military Balance*에 나타

을 69만 1,027명으로 추정한 Arjun Adlakha and Loraine A. West, *Analysis of Democratic People's Republic of Korea 1993 Population Census Data and Population Projections*(Washington D.C.: U.S. Bureau of the Census, 1997)의 결과와 매우 큰 차이를 보인다. Eberstadt와 Banister는 북한이 제공한 인구자료에서 ‘은닉된 남성인구’를 북한군 총병력으로 추정하고 있는데, 여기에서 ‘은닉된 남성인구’에는 사회안전부 소속 인민경비대(10만 명 추정)와 벌목공 등 해외노동자, 죄수 및 기타 등을 포함한 모든 ‘유동인구’가 포함되기 때문에 ‘은닉된 남성인구’를 북한군 총병력에 포함시키는 것은 적절치 않다고 판단돼 본 연구에서는 배제하기로 한다. 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』(서울: 법문사, 1998), 184쪽.

27) 국방부, 『1990 국방백서』(1990), 105쪽.

<그림 3> The Military Balance에 나타난 북한군 병력 추이: 1969~1987



자료: IISS, The Military Balance(각 연도).

난 자료를 활용해도 큰 문제가 없다고 판단된다. 한국 국방부가 『국방 백서』를 발간하지 않은 1967~1987년 IISS가 발간한 *The Military Balance*에 나타난 북한군 상비병력 추정치는 <그림 3>과 같다.

<그림 3>에서 눈에 띄는 몇 구간을 확인할 수 있는데, 첫째, 1972년 추정치(40만 2,500명)에 비해 1973년 추정치(47만 명)가 6만 7,500명 많은 점, 둘째, 1978년 추정치(51만 2천 명)보다 1981년 추정치(78만 2,000명)가 27만 명 많은 점, 셋째, 1984년 추정치(78만 4,500명)보다 1985년 추정치(83만 8천 명)이 5만 3,500명이 많은 점 등이다. 1972~1973년간 증가분은 1972년의 16.8%, 1978~1981년간 증가분은 1978년의 52.7%, 1984~1985년간 증가분은 1984년의 6.8% 정도이다. 이와 같은 급격한 증가분에 관해 조금 더 자세히 살펴보면, <표 1>과 같다.

<표 1>에서 확인할 수 있는 것처럼, 각 구간에서 가장 많은 병력이 증가한 것으로 평가되는 병종은 지상군이며, 1978~1979년 사이에는 12만~16만 명이 증가하고, 1980~1981년에는 10만 명이 증가한 것으로 추정된다. 1978~1981년으로 구간을 확대하면, 3년 사이에 지상군

<표 1> 북한군 병력 추이 변화: 1972~1973 / 1978~1981 / 1984~1985

(단위: 만 명)

구분	1972	1973	1978	1979	1980	1981	1984	1985
총계	40.25	47 (+6.75)	51.2	63.2~67.2 (+12~16)	67.8 (+4.6~0.6)	78.2 (+10.4)	78.45	83.8 (+5.35)
지상군	36	40.8 (+4.8)	44	56~60 (+12~16)	60 (0~+4)	70 (+10)	70	75 (+5)
해군	1.25	1.7 (+0.45)	2.7	2.7	3.1 (+0.4)	3.1	3.35	3.5 (+0.15)
공군	3	4.5 (+1.5)	4.5	4.5	4.7 (+0.2)	5.1 (+0.4)	5.1	5.3 (+0.2)

자료: IISS, *The Military Balance* (각 연도).

이 26만 명, 해·공군이 총 1만 명 증가한 것으로 평가된다. 1972년을 기준으로 북한군 병력이 2배 이상이 되는 시점은 1985년으로, 14년 만에 43만 5,500명의 병력이 증가한 것으로 추정됐으며, 여기에서 지상군 증가분이 차지하는 비중은 89.6%에 달한다. 즉, 북한에서 해·공군 병력의 증가세보다는 지상군 병력 증가세가 뚜렷한 것으로 IISS는 평가하고 있다.

그렇다면 IISS가 설명하는 해당 시기 북한 지상군 병력 추이 및 주요 구성 변화를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 첫째, IISS가 추정하는 1972년과 1973년 북한의 지상군 병력 추이 및 주요 구성 변화를 살펴보면, 1972년 북한 지상군은 2개 포병사단, 20개 보병사단, 4개 보병여단 등으로 구성돼 있었으나, 1973년에는 3개 포병사단, 21개 보병사단, 4개 보병여단, 7개 포병연대 등으로 구성돼 있다. 즉, IISS는 1년 사이에 북한 지상군에 1개 포병사단, 1개 보병사단, 7개 포병연대가 증편된 것으로 판단하고 있다. 이러한 구성 변화를 토대로 한다면 1972년 36만여 명이었던 지상군 병력이 1973년 40만 8천여 명으로 4만 8천여 명 증가했다는 평가를 어느 정도 납득할 수 있다.

<표 2> 북한의 지상군 부대 편제 및 주요 장비 변화: 1978~1979년

구분		1978	1979	증감
지상군 병력		44만 명	56만~60만 명	+12만~16만 명
부대 편제	군단	n.a.	n.a.	-
	전차사단	2	2	-
	기계화사단	3	3	-
	보병사단	20	35	+15
	전차여단	n.a.	n.a.	-
	보병여단	4	4	-
	독립여단	5	5	-
	특수여단	21(대대)	21(대대)	-
주요 장비	전차	2,100대	2,300대	+200대
	장갑차	800대	800대	-
	포	13,300문	13,800문	+500문
	방공포	5,000문	5,000문	-

자료: IISS, *The Military Balance*(각 연도).

둘째, 1978~1981년간 북한 지상군 병력 추이 및 주요 구성 변화를 살펴보면 다음과 같다. 북한군의 총병력은 1978년 51만 2천 명에서 불과 3~4년 만에 27만 명이 증가해 1981년 78만 2천 명이 된 것으로 평가된다. 여기에서 주의 깊게 살펴봐야 하는 대목은 1년 만에 병력이 10만 명 이상 증가한 것으로 평가되는 1978~1979년, 1980~1981년 지상군의 장비 증가 및 부대 편제 변화 여부이다. <표 2>에서 보는 바와 같이, 1978년에 비해 1979년 북한의 지상군 보병사단은 15개 증가한 것으로 평가된다. 이는 이 시기 12만~16만 명 정도의 지상군 병력이 증강됐다는 판단과 대략 일치하는 것이다.²⁸⁾ 그러나 이러한

28) 북한의 지상군 부대별 규모는 사단 1만 명, 여단 9,000명, 대대 450명 수준으로 알려졌다. 극동문제연구소, 『북한전서: 1945→1980』(서울: 신성인쇄사, 1980), 430쪽.

<표 3> 북한의 지상군 부대 편제 및 주요 장비 변화: 1980~1981년

구분		1980	1981	증감
지상군 병력		60만 명	70만 명	+10만 명
부대 편제	군단	8	8	-
	전차사단	2	2	-
	기계화사단	3	3	-
	보병사단	35	35	-
	전차여단	4	5	+1
	보병여단	4	4	-
	독립여단	2(전차) 5(보병)	2(전차) 5(보병)	-
	특수여단	22(대대)	26(대대)	+4
주요 장비	전차	2,650대	2,650대	-
	장갑차	1,000대	1,000대	-

자료: IISS, *The Military Balance*(각 연도).

보병사단 개수의 증가는 상급부대인 군단의 증가로 이어지는 것이 보통이지만, 이에 관한 자료가 없어 판단하기 어렵다. 한편 1979년에 북한의 지상군이 보유한 주요 장비는 전년에 비해 전차 200대(전년 대비 9.52%), 포 500문(3.76%)이 증가한 것으로 평가된다. 북한 지상군의 주요 장비가 각급 부대의 특성에 맞춰 고르게 배속되어 있다고 가정한다면, 이러한 주요 장비 변화는 병력 증강에 비해 턱없이 부족한 것이라고 할 수 있다.

다음으로 1980~1981년 북한 지상군의 장비 증가 및 부대 편제 변화에 관해 살펴보도록 하자. <표 3>에서 알 수 있는 것처럼, 1980년에 비해 1981년 북한 지상군에서 증가된 것으로 평가되는 부대는 전차여단 1개, 특수여단 4개에 불과하다. 전차여단과 특수여단 1개의 병력이 각각 1만 명에 육박한다고 가정하더라도 총 5만 명 정도의 병력이

증강된 것이다. 이는 북한의 지상군 병력이 이 기간 10만 명 증가했다는 판단과 상당한 차이를 나타내는 것이다. 또한 1981년에 북한의 지상군이 보유한 것으로 평가되는 전차와 장갑차 등 주요 장비는 거의 변화가 없다. 즉, 지상군 병력이 10만 명이나 증가했다는 평가의 근거를 이와 연계된 세부 내용에서 찾기가 어려운 것이다.

셋째, 1984~1985년간 북한 지상군 병력 추이 및 주요 구성 변화를 살펴보면 다음과 같다. IISS는 1984년에 비해 1985년 북한군 총병력이 5만 3,500명 증가했으며, 특히 지상군 병력이 5만 명 증가한 것으로 평가하고 있다. 이를 감안한 상태에서 <표 4>를 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 1984년에 비해 1985년 군단이 2개 증가한 것은 북한의 지상군 병력이 5만 명 증가했다는 평가의 근거가 될 수 있다. 그러나 1985년 11개 군단에는 새로 창설된 3개의 기계화군단이 포함된 것이다. 병력 중심으로 이뤄진 보병군단은 9개에서 8개로 1개 감소한 것이라고 할 수 있으며, 이를 뒷받침하듯 1984년 34개였던 보병사단이 이듬해에는 24개로 10개 감소한 것으로 평가됐다. 다만 기계화사단과 전차여단이 각각 2개 증가한 것은 기계화군단 3개가 창설된 것의 근거가 될 수 있다.²⁹⁾ 이러한 맥락에서 전차가 525대, 포가 550문 증가한 것도 일견 이해할 수 있다. 그렇지만 <표 4>에서 중요한 사항은 보병사단 10개가 감소한 대신 기계화사단과 전차여단이 2개씩 증가하는데 그쳤다는 것이다. 기계화사단 및 전차여단의 병력 규모가 일반 보병사단과 비슷하다고 가정하더라도 보병사단이 6개나 감소했다는 결과가

29) 북한은 1983~1984년경 전차사단 및 기계화(차량화) 보병사단들을 2.5개 여단으로 분할하여 수 개 군단으로 재편하는 작업에 착수한 것으로 알려졌다. Joseph S. Bermudez Jr., *North Korean Special Forces*(Couldson, Surrey: Jane's, 1988), pp.39~40.

<표 4> 북한의 지상군 부대 편제 및 주요 장비 변화: 1984~1985년

구분		1984	1985	증감
지상군 병력		70만 명	75만 명	+5만 명
부대 편제	군단	9	11 (기계화 3 포함)	+2
	전차사단	2	2	-
	기계화사단	3	5	+2
	보병사단	34	24	-10
	전차여단	5	7	+2
	보병여단	9	9	-
주요 장비	전차	2,675대	3,200대	+525대
	장갑차	1,290대	1,240대	-50대
	포	17,100문	17,650문	+550문

자료: IISS, *The Military Balance* (각 연도).

도출되는데, 이는 북한의 지상군 병력이 5만 명 증가했다는 평가와 배치되는 것이다.

4. 북한의 군사비와 상비병력 추정치 비교

한국 국방부와 IISS가 각각 추정하고 있는 북한군 상비병력 수치가 크게 변동하는 구간은 총 7개라고 할 수 있다. IISS의 북한군 상비병력 추정치는 1972~1973년 6.75만 명 증가, 1978~1979년 12만~16만 명 증가, 1980~1981년 10.4만 명 증가, 1984~1985년 5.35만 명 증가 등으로 큰 변화폭을 보이고 있으며, 한국 국방부의 추정치는 1988~1989년 11만 명 증가, 1996~1997년 9.2만 명 증가, 2014~2016년 8만여 명 증가의 변화폭을 보였다. 이 부분에서는 이러한 추정치 변화가 북한 군사비 변화와 어떻게 연계돼 있는지를 살펴봄으로써 한국 국방부 및

IISS가 추정하는 북한군 상비병력이 설득력을 갖는지를 논의하고자 한다.

본격적인 논의에 앞서, 북한군과 북한 군사비의 특성을 먼저 알아볼 필요가 있다. 이를 통해 북한의 군사비와 상비병력 추정치를 비교해야 하는 이유를 판단할 수 있기 때문이다. 북한은 대내적인 경제 상황 및 잉여 노동력 문제 등을 감안해 병력 확충 중심의 군사력 증강 정책을 추진해 왔으며, 이는 결국 북한군의 성격을 노동집약적으로 변화시켰다.³⁰⁾ 그리고 북한뿐 아니라 모든 국가가 상비병력이나 전투장비를 증강한다면 자연스럽게 부대 및 장비 운영유지비를 증가시킬 수밖에 없으며, 이는 결과적으로 군사비 증가를 야기한다.³¹⁾ 특히, 한국 국방부와 IISS가 추정하는 것과 같은 북한의 단기간 내 대규모 병력 증강은 필연적으로 군사비와 ‘정’의 방향으로 연계될 수밖에 없다.

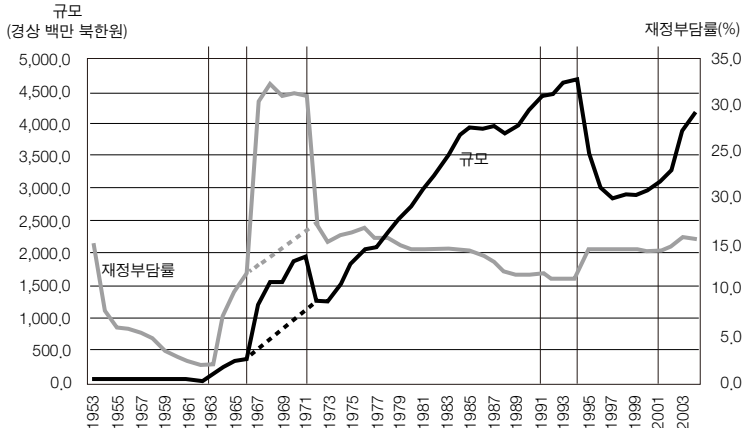
<그림 4>는 1963~2003년간 북한이 공표한 국방비를 도식화한 것인데, 여기에서 한국 국방부와 IISS가 단기간 내 북한군 상비병력의 대규모 증강이 이뤄졌다고 평가하는 시기의 북한 공표 국방비가 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 하자. 먼저, IISS가 북한에서 비교적 대규모 병력 증강이 이뤄진 것으로 평가하는 첫 번째 시기, 즉 1972~1973년 북한의 상황을 살펴보자. 만약 북한군 상비병력이 증가했다면 북한의 국방비 역시 일정하게 증가했을 것으로 가정할 수 있다. 북한이 공표한 국방비, 즉 전체 재정 지출에서 군사비가 차지하는 비중은 1972년(17.0%)에 비해 1973년(15.4%)로 감소했으나 절대 액수는 소폭 증가한 것으로 추정된다.³²⁾ 그러나 북한은 1972년 군수산업 전반을

30) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』(1998), 301~326쪽.

31) 민진, “국방예산에 관한 의사결정,” 『국방연구』, 32권 2호(1989), 31~49쪽.

32) 성채기, “북한 공표군사비 실체에 대한 정밀 재분석,” 『국방정책연구』, 70호 (2005), 107쪽.

<그림 4> 북한 공표군사비 추이



자료: 성채기, “북한 공표군사비 실체에 대한 정밀 재분석,” 한국국방연구원, 『국방정책연구』, 70호 (2005), 107쪽.

전담하는 제2경제위원회를 신설한 뒤 이와 관련된 예산을 공표 국방비에 포함하지 않는 것으로 관측돼 왔다. 만약 북한이 1973년부터 공표 국방비에 제2경제위원회 관련 예산을 포함시키지 않았다면, 1972년과 1973년 공표 국방비 및 절대 액수의 소폭 증가는 북한군 상비병력의 증가를 설명하는 근거가 될 수 있다. 1972년까지 국방비에 포함되던 제2경제위원회 관련 예산이 1973년 군사비에 포함되지 않았음에도 절대 액수가 소폭 증가한 것은 병력 증가 등 다른 요인에 따른 것일 수 있기 때문이다.

그러나 대부분의 전문가들이 추정하는 것처럼, 북한이 1972년부터 제2경제위원회 관련 예산을 공표 국방비에 포함시키지 않고 은폐했다면 이러한 설명은 가능하지 않다. 1972년에 비해 1973년 북한군 병력이 16.8%나 증가한 것으로 평가되지만, 절대 액수를 기준으로 한 군사비 규모 증가폭은 여기에 미치지 못하는 것으로 보이기 때문이다. 물

론, 북한이 병력을 16.8%나 증강하고도 군사비를 구성하는 경상운영비 이외의 부문, 예를 들어 각종 무기체계 연구·개발 관련 비용 등을 대폭 삭감해 전체 군사비가 소폭 증가하는 데 그쳤을 가능성을 배제할 수 없지만, 이는 합리적인 추론이라고 하기 어렵다.

특히, 김일성을 비롯해 북한의 다른 관리들은 1971~1976년의 6개년 계획을 추진하기 위해 1971~1972년 국방에 대한 지출을 감축시킬 필요성 및 계획을 대내외적으로 언명했다고 한다.³³⁾ 또한 북한의 산업생산 증가는 물론 주택 및 공공기념물 등 비생산적 건설계획이 1960년대에 비해 6개년 계획 기간 동안 상당한 호조를 보였는데, 이는 자본이 부족한 북한 입장에서 생산적 및 비생산적 경제투자에 부정적 영향을 미치던 국방비 부담이 상당한 수준으로 감소했음을 증명하는 것으로 해석할 수 있다.³⁴⁾ 즉, IISS가 추정하는 1972년 대비 1973년의 북한군 병력 증강 평가는 당시 북한의 상황과 부합한다고 판단하기 어렵다. 즉, 이러한 추정은 ‘사실’에 기반을 둔 것이라기보다는 ‘평가(assessment)’에 가까운 것이라고 할 수 있다.

다음으로 IISS가 추정하는 1978~1981년의 북한군 상비병력 증가와 북한의 공표 국방비를 비교·검토해 보자. 1981년 북한군 상비병력은 1978년에 비해 52.7% 증가한 것이다. 한편 북한의 공표 국방비는 1978년 20억 원(북한원) 규모에서 1981년 28억 원(북한원) 규모로 증가했으며, 1981년 군사비는 1978년을 기준으로 삼았을 경우 40%가 증가한 것으로 계산된다. 북한의 국방비에서 경상운영비가 차지하는 비중이 결코 작지 않다는 사실을 감안한다면, 1978~1981년간 북한 군사비의

33) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』(1998), 215쪽.

34) 함택영, 위의 책(1998), 215~216쪽.

절대 액수 증가는 같은 기간 병력 증가와 어느 정도 ‘정’의 관계를 보인다고 할 수 있다.

이어서 IISS가 추정하는 1984~1985년 북한군 상비병력 증가와 북한의 공표 국방비를 검토해 보자. 북한의 공표군사비는 1984년 약 47억 원(북한원)에서 1985년 약 35억 원(북한원)으로 12억 원가량 감소한 것으로 나타난다. 이는 1984년에 비해 1985년 북한군 상비병력이 6.8% 증가했다는 평가와 대치되는 것이다. 이상에서 살펴본 것처럼, IISS가 북한군 상비병력이 비교적 짧은 기간 내에 대폭 증가된 것으로 평가하는 1972~1985년 사이 북한군 상비병력은 북한이 공표한 국방비 추세와 다른 경향성을 보이고 있다.

한국 국방부가 추정하는 1988~1989년 북한군 상비병력 11만 명 증가와 같은 시기 북한의 공표 국방비 추이 변화를 검토해 보자. 한국 국방부의 추정에 따르면, 1989년 북한군 상비병력은 1988년에 비해 12.6% 폭증했다. 그러나 북한의 공표 국방비는 1988년 약 38억 원(북한원)에서 1989년 약 40억(북한원)으로 5.3% 증가하는 데 그쳤다. 게다가 한국 국방부는 1996~1997년 북한군 상비병력이 9.2만 명(8.7%) 증가했다고 추정하고 있지만, 같은 시기 북한의 공표 국방비 절대 액수 증가율은 ‘음’의 값을 나타낸다. 북한의 공표 국방비는 1996년 약 30억 원(북한원)에서 1997년 약 29억 원(북한원) 수준으로 오히려 감소한 것이다. 한국 국방부가 8만여 명 증가한 것으로 추정하는 2014~2016년 기간과 관련해서는 신뢰성 있는 북한의 공표 국방비를 확인하지 못해 연관성을 검토하기 어렵다.

5. 북한군 상비병력 추정 방법론 검토

이러한 상황에서 우리가 주목해야 할 보고서가 있다. 현재는 비밀에서 해제돼 인터넷 등을 통해 어렵지 않게 확보할 수 있는 ‘북한의 군사적 능력 및 의도(North Korean Military Capabilities and Intentions)’라는 제목의 ‘II급 비밀(secret)’ 보고서가 바로 그것이다. 이 보고서는 1979년 5월 23일 미국 정보기관인 중앙정보국(CIA) 국장 명의로 작성된 것이며, 2010년 2월 23일 일부 내용을 제외하고 대부분의 내용이 비밀에서 해제됐다. 보고서는 1979년 5월 15일까지 수집된 자료에 근거해 작성됐으며, 보고서 작성을 위해 CIA와 미국 국방부의 국방정보국(DIA), 국가안보국(National Security Agency), 미국 육·해·공군 정보기관 관계자들이 협력했다. 보고서가 ‘군사력 증강(military buildup)’ 부분에서 가장 먼저 언급한 내용은 다음과 같다. “북한은 지난 10년 이상 군사력, 특히 지상군을 드라마틱하게 증강시켜 왔다. 우리는 1970년 북한군의 총병력이 약 36만 명이며 이는 24개 보병 사·여단 및 1개의 기계화사단으로 구성된 것으로 추정했다. 오늘날 모든 미국 정보기관은 북한의 총병력이 약 60만 명이며, 2개의 기계화사단과 30개 보병사단 및 5개 보병여단 또는 이와 동일한 전력을 갖추고 있다고 확신한다.”³⁵⁾

35) 원문은 “The North Korean armed forces have grown dramatically over the past decade, particularly the ground forces. In 1970, we estimated that the North Korean Army numbered about 360,000 troops and was organized into 24 infantry divisions and brigades and one armor division. Today, all elements of the US Intelligence Community are reasonably confident that the North Korean Army numbers about 600,000 troops and has two armor divisions and no fewer than 30 infantry divisions and five infantry brigades, or their equivalents”이다.

즉, IISS는 이와 같은 미국 정보기관의 자료를 근거로 북한의 1979년 총병력을 전년대 12만~16만 명 정도 많게 추정한 것으로 보인다. 이에 대해 일부 연구자는 북한이 1976년 8월 이른바 ‘관문점 도끼만행 사건’ 이후에 전개된 미국의 대규모 무력시위에 대응해 급속한 군비증강 계획을 추진한 결과 북한군의 능력이 제고된 것으로 미국 정보당국이 1978~1979년 재평가했다고 주장한다.³⁶⁾ 그러나 이는 앞서 언급한 미국 정보당국의 보고서 내용과 다르다. 한 연구자가 지적한 것처럼, 당시 미국 정보당국은 “1970년대 북한의 군사력 증강을 1960년대 후반 또는 아마 그 이전에 짜여진 계획의 결과”인 것으로 평가했던 것이다.³⁷⁾

미국 정보당국은 자신들의 주장을 뒷받침하기 위해 “1970~1978년 사이 북한군 전투(전차·보병·특수작전) 대대가 약 430개에서 적어도 670개 정도로 약 55% 증가했으며, 이 부대들의 화력이 약 175에서 최소한 329로 90% 정도 증가”했고, “1970년대 2개의 군단이 추가돼 9개의 군단을 갖추고 있으며,” “북한군 특수부대가 10만명 정도”라는 등의 근거를 제시했다. 그러면서 1979년 현재 “북한군 총병력이 지상군 60만명, 공군 4만 7,000명, 해군 3만 1,000명 등 총 68만명에 육박한다”고 추정했다. 미국 정보당국은 “2년 전과 비교했을 때 더 높게 나타나는 이러한 추정은 최근의 급격한 성장으로 인한 것이 아니라 오히려 꾸준한 증강과 가용 데이터에 대한 보다 포괄적인 분석을 반영”한다고 주장했다.³⁸⁾ 그렇지만 당시에 이러한 보고를 받았던 지미 카터 미국 대

36) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』(1998), 183쪽.

37) 한승주, “안보정책과 군사전략,” 김준엽·스칼라피노 엮음, 『북한의 오늘과 내일』(서울: 법문사, 1982), 263쪽.

38) 원문은 “Our higher estimate of the size of North Korean forces - as compared

통령은 훗날 자신이 “한반도 군사력 균형 재평가의 기초에 대해 전혀 납득하지 못했다”고 회고했다.³⁹⁾

IISS는 *The Military Balance*를 거의 매년 발간하며 모든 국가의 군사력을 추정·평가하고 있지만, 여기에 어떠한 방법론을 사용하는지에 대해서는 전혀 밝히지 않고 있다. 다만, IISS가 이른바 ‘상그릴라 대화’, 즉 아시아안보회의(Asia Security Summit) 등을 주관하며 각국의 군 당국과 긴밀한 관계를 유지하고 있다는 점을 감안했을 때, 여러 국가의 군 당국과의 교류를 통해 각종 정보를 수집하며, 이를 *The Military Balance*에 반영하고 있을 것이라고 가정할 수 있다. 그리고 IISS가 *The Military Balance*를 통해 밝히는 내용에 대해 각국의 군 당국이 별다른 이의를 제기하지 않고 있으며, 각국의 군 당국이 각종 발표의 근거로 *The Military Balance*를 사용하는 경우도 심심치 않게 발생한다. 이러한 맥락을 감안했을 때, 한국 국방부가 『국방백서』를 내놓지 않았던 1969~1987년 기간의 북한군 상비병력 추정치 공백 역시 *The Military Balance*를 통해 채울 수 있는 것이다.

그렇다면 한국 국방부는 북한군 상비병력을 어떻게 추정하고 있을까?⁴⁰⁾ 이에 대해 알려진 사실은 많지 않지만, 합리적으로 추정할 수

with two years ago - does not result from a recent surge in growth, but rather reflects steady growth and more comprehensive analysis of available data”이다.

39) *International Herald Tribune*, April 4, 1985; 함택영, 『국가안보의 정치경제학』 (1998), 184쪽 재인용.

40) 상비병력 등 군사력을 측정하는 방법과 관련해서는 United States General Accounting Office, *Measuring Military Capability: Progress, Problems, and Future Direction*(1986); Ashley J. Tellis, Janice Bially, Christopher Layne, and Melissa McPherson, *Measuring National Power in the Postindustrial Age*(Santa Monica, C.A.: Rand, 2000) 등 참고. 군사력을 공개하지 않는 폐쇄적인 국가인 미얀마의 군사력 추정과 관련해서는 Andrew Selth, “Known Knowns and Known Unknowns:

있는 몇 가지 사실이 존재한다. 첫째, 한미연합군사령부(CFC: Combined Forces Command)가 창설된 1978년 11월 이전까지 한국은 북한의 군사적 상황에 대해 독자적으로 판단했을 개연성이 크지만, CFC 창설 이후에는 한국군과 미군이 공동으로 북한의 군사적 상황을 판단하고 있다는 점이다. 둘째, 당연한 얘기겠지만, 모든 정보자산을 활용해 북한의 군사적 상황을 판단하고 있다는 점이다. 셋째, 대외적으로 공개하지 않는 군 내부 비밀자료를 근거로 대외적으로 밝힐 수 있는 최소한의 내용만 『국방백서』 등을 통해 밝히고 있다는 점이다.

첫째, CFC와 관련된 내용에 관해 살펴보도록 하자. CFC가 창설되기 이전인 1967년부터 1978년까지의 북한군 상비병력 추정치 가운데 1972~1973년 구간을 제외하고는 특별할 정도로 이상한 구간을 발견하기 어렵다. 그렇지만 CFC 창설을 전후한 1978~1979년 구간에서는 북한군 상비병력이 1년 사이에 14만 명이나 증가했다는 다소 비상식적인 평가가 나타난다. 이는 CFC 창설로 한국군과 미군 내 정보 조직이 통합되는 시기를 전후해 나타난 현상이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 또한, 앞서 살펴본 것처럼, 북한군 상비병력이 비상식적으로 증가한 것으로 평가되는 구간은 모두 CFC 체제가 유지되는 가운데 발생한 현상이다. 지금도 그렇지만, 한국의 정보 수집 능력에 비해 미국의 정보 수집 능력은 월등히 좋다. 이 때문에 미군이 보유한 더 풍부한 정보가 이러한 평가에 영향을 미쳤다고 주장할 수도 있지만, IISS는 한국뿐 아니라 미국과 더 많은 교류를 하고 있다는 점에서 이러한 주장은 설득력이 크지 않다고 할 수 있다.

이러한 맥락은 미국 내 상황 변화가 북한군 상비병력 추정에 영향을

Measuring Myanmar's Military Capabilities," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.31, No.2(2009) 참고.

미쳤을 가능성을 검토하게 한다. CFC 창설 이후 북한군 상비병력이 비정상적으로 증가한 것으로 평가되는 1978~1979년, 1980~1981년, 1984~1985년, 1988~1989년, 1996~1997년을 전후한 시기에 미국에서 한반도와 관련해 무슨 일이 있었는지를 살펴볼 필요가 있는 것이다. 백지화되기는 했지만 1976년 11월 카터 대통령의 3단계 주한미군 철수 방안 발표, 1979년 미국 중앙정보국의 North Korean Military Capabilities and Intentions 보고서 작성, 1992년 주한미군 제2사단 제3여단의 철수를 야기한 미국 의회의 1989년 주한미군 감축 요구 등이 CFC의 비상식적인 판단과 시기적으로 궤를 함께하는 상황들이라고 할 수 있다.⁴¹⁾ 그러나 이는 대체로 정황에 그치고 있는 것이 사실이다.

둘째, 정보자산 이용과 관련해 논의해 보도록 하자. 앞서 언급했던 것처럼, 세계의 최강대국인 미국과 한국 사이에는 정보 수집 능력에 있어 상당한 격차가 존재한다. 미국의 정보자산 능력은 다른 국가의 추종을 불허하는 정도로, 특히 인공위성 및 정찰기 등을 이용한 영상 정보와 도청 및 감청 장비 등을 이용한 통신정보 및 신호정보 수집 능력은 세계 최고 수준으로 알려져 있다.⁴²⁾ 미국의 이러한 정보 수집 능력은 북한에 대해서도 발휘되고 있지만, 직·간접적인 인간 자산을 이용한 대북 인적정보 수집 부문에서는 한국이 상당한 능력을 갖고 있는 것으로 알려져 있다.⁴³⁾

그렇지만 북한의 군사적 동향과 같은 민감한 사안에 대한 추론과

41) 주한미군 철수와 관련된 내용은 서울신문사, 『주한미군 30년: 1945~1978』(서울: 행림출판사, 1979); 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』(서울: 한울, 2003) 등 참고.

42) 정보 수집 수단 등과 관련된 내용은 문정인, 『국가정보론』(서울: 박영사, 2016) 등 참고.

43) 『동아일보』, 2018년 3월 2일.

확인에 있어서는 인적정보보다 영상정보와 통신·신호정보가 크게 영향을 미칠 수밖에 없다. 인적정보가 제공하는 정보는 대체로 ‘말’ 등과 같이 가시적으로 형상화하기 어려운 성질을 지니고 있지만, 영상정보 및 통신·신호정보는 그 자체가 보고 듣고 확인할 수 있는 물질적 증거이기 때문이다. 예를 들어, 특정 군부대에 대한 어느 탈북자의 증언보다 인공위성이나 정찰기 등에서 촬영한 영상과 북한 내에서 주고받은 신호가 더욱 직관적으로 인식되며 큰 설득력을 지니는 것이다. 따라서 한국이 수집한 정보와 미국이 수집한 정보를 종합해서 판단하는 과정에서 대체로 미국이 수집한 영상 및 통신·신호 정보들의 가치가 높게 평가받으며 북한의 군사적 동향을 판단하는 데 더욱 강력한 근거로 작용하는 것으로 알려졌다.

그러나 이러한 정보 분석은 일정하게 오류를 범할 가능성을 내포하고 있다. 한국군도 그러하지만, 북한군 역시 익히 알려진 것처럼, 구형 장비와 건물 등을 폐기하는 법이 거의 없다. 일정 지역에 주둔하던 군부대가 다른 지역으로 주둔지를 옮기더라도 과거 지역에서 사용하던 건물 등을 거의 그대로 남겨두는 경우가 많다. 또한 부대 재편 과정에서 일부 군부대가 독립해 별도로 새로운 주둔지를 형성하는 경우도 있을 것이다. 이러한 상황들을 영상 및 통신·신호정보만으로 판단할 경우, 사실과는 다르게 북한군을 상당히 과대평가할 가능성이 있다. 과거의 주둔지를 관리하기 위해 일정 병력이 상주하거나 방문하는 순간이 사진으로 찍혔다면 과거의 주둔지와 새로운 주둔지에 동일한 규모의 군부대가 주둔한다는 최대한 보수적인 판단을 내릴 수밖에 없기 때문이다.

특히, 이러한 문제는 기존에 정보 가치를 부여했던 사안들에 대해 가치를 박탈할 정도로 확실한 물증이 없는 이상 계속해서 동일한 가치

를 부여할 수밖에 없게 하는 경향을 내포하고 있다. 북한의 주장에 따르면, 미사일 전담 운용 부대인 ‘전략로켓군’은 1999년 7월 3일 독자적 군종으로 창설됐다.⁴⁴⁾ 그렇지만 한국 국방부는 『국방백서』를 통해 1990년부터 2000년대 초반까지 북한이 2개의 포병군단을 운용하는 것으로 판단했으며, 2004년에 가서야 포병군단을 1개로 줄이는 한편 ‘미사일지도국’이라는 명칭의 군단급 부대가 총참모부 산하에 신설된 것으로 판단했다.⁴⁵⁾ 물론, 1999년 전략로켓군을 창설했다는 북한의 2016년 주장을 있는 그대로 받아들이기는 어렵다. 그렇지만 제한된 정보에 의존할 수밖에 없는 북한군 동향 관련 한·미의 정보 판단은 특별한 사유가 발생하지 않는 이상 기존에 유지하던 판단에 지속적으로 생명력을 불어넣고 있다. 이러한 맥락에서 북한군 상비병력에 대한 CFC의 판단이 계속해서 우상향하는 경향을 보이는 것은 당연하다고 할 수 있다.

셋째, 최소한의 정보만 공개하는 문제에 관해 논의해 보자. 한국과 미국, 특히 한국에서 북한의 군사적 동향은 매우 민감한 사안으로 받아들여지고 있다. 한국 군 당국은 북한의 군사적 동향과 관련된 정보를 세부적으로 공개할 경우에는 이러한 정보를 어떻게 파악했는지가 드러날 수 있기 때문에 정보원 및 정보 수집 수단 보호 등을 위해 구체적인 내용을 공개하지 않아 왔다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼, 북한의 상비병력 규모가 크게 증가했다는 평가에 대해서는 상식적으로 납득할 수 있도록 최소한의 합리적 설명을 덧붙이는 노력이 필요하다. 그렇게 해야만 불필요한 오해와 문제제기를 줄여 한국 군 당국의 판단

44) 『조선중앙통신』, 2016년 6월 25일.

45) 장철운, “북한 전략군의 위상과 역할에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 33권 4호(2017), 6쪽.

에 대한 신뢰성을 높일 수 있기 때문이다. 지금까지 한국 군 당국은 이러한 노력을 외면해 온 것이 사실이다.

한국 국방부가 발간하는 『국방백서』에 포함된 북한의 군사력 관련 지표들은 한국과 미국이 획득한 정보들 가운데 공개 가능한 부분이다. CFC는 한국과 미국이 각종 정보자산을 이용해 수집한 정보들을 종합적으로 분석해 주기적으로 군사 2급비밀인 『북한지상군전투서열』, 『북한공군전투서열』, 『북한해군전투서열』 등을 책자 형태로 제작한다.⁴⁶⁾ 이 책자들에는 북한의 각 군별 단위 부대의 배치, 보유 인력 및 주요 장비 현황 등이 비교적 상세하게 망라된 것으로 알려졌다. 이러한 북한의 각 군별 전투서열(order of battle)을 토대로 『국방백서』에 포함돼 있는 북한의 군사력 관련 각종 지표들이 산출되는 것이다. 따라서 북한의 상비병력이 크게 증가한 것으로 평가되는 시기의 북한군 전투서열 내용을 구체적으로 살펴본다면 북한의 병력 증강 판단이 어떻게 가능한 것인지 자세하게 알 수 있을 것이다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 북한군 전투서열은 군사 2급비밀이기 때문에 외부에 절대로 공개되지 않는다. 따라서 한국 국방부가 평가의 배경과 근거 등을 상식적인 수준에서 불필요한 오해가 발생하지 않도록 최소한이라도 설명해 주지 않으면 계속해서 신뢰를 잃을 수밖에 없다.

6. 결론: 북한군 상비병력 재평가의 필요성

이례적으로 6개월여 동안 3차례나 개최된 남북정상회담과 역사적

46) 『뉴시스』, 2010년 2월 1일.

인 첫 북미정상회담에서 북한은 ‘완전한 비핵화’를 약속했다. 이에 앞서 북한은 2018년 4월 20일 개최한 당 중앙위 제7기 3차 전원회의에서 김정은 정권의 항구적인 국가전략으로 여겨졌던 ‘경제건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 제시한 지 5년여 만에 사실상 종료를 선언하며, 핵·미사일 능력 고도화 중단 의사를 밝혔다. 아직까지 국제사회의 대북제재가 해제되지 않은 상황임을 감안해 남북한은 여기에 저촉되지 않는 범위 내에서 남북관계 복원·발전을 위한 조치들을 취하고 있다. 특히, 남북한은 「판문점 선언」, 「9월 평양 공동선언」과 그 부속합의서인 「판문점 선언 군사분야 이행합의서」를 통해 합의한 것처럼, 군사적 긴장 완화 및 신뢰 구축 조치를 단계적으로 추진하고 있다.

이처럼 긍정적인 상황 전개가 아무런 어려움 없이 지속될 것이라고 속단하기는 어렵지만, 대체로 남북한 및 북미 정상 간의 합의가 제대로 이행돼야 한다는 데는 모두 동의하고 있다. 북한 비핵화에 대한 상응조치로 한반도 평화체제 수립이 논의되고 있으며, 이를 위해서는 한반도에 주둔하고 있는 군사력의 감축이 필연적으로 이뤄져야 할 것이다. 남북한 정상이 「판문점 선언」을 통해 군축 실현에 합의한 것은 양측이 이러한 인식을 공통적으로 갖고 있다는 의미로 해석된다. 특히, 북한과 한미연합군이 서로를 적으로 간주하며 막대한 재래식 군사력을 이용해 대치하고 있는 상황은 한반도 평화체제 수립 과정에서 반드시 해결해야 할 문제가 될 것이다.

이 과정에서 남북한 각각이 과도하게 보유·운용하고 있는 상비병력 감축 문제는 가장 큰 난제가 될 것으로 보인다. 한국 국방부는 2018년 7월 27일 이른바 ‘국방개혁 2.0’의 주요 내용을 소개하며 인구감소 등의 상황을 감안해 현재 61.8만 명인 상비병력을 육군에서 11.8만 명을 감축해 2022년까지 50만 명으로 조정할 것이라고 밝혔다. 그러나 이를

북한군의 상비병력 감축과 어떻게 연계시킬 것인지 등에 대해서는 설명하지 않았다. 북한군 상비병력이 한국군의 2배 이상으로 평가되는 작금의 상황은 군축의 일반적 기준인 동수 또는 동률 적용을 어렵게 한다. 일정하게 상한선을 정해 놓고 감축하는 방법에는 질적으로 열세인 북한이 반발할 가능성이 크며, 동일한 규모 또는 동일한 비율로 감축하는 방법은 감축 후에도 북한의 양적 우세가 지속된다는 점에서 남한이 받아들이기 어려운 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 제대로 된 사실 확인이 선행돼야 한다. 북한이 신뢰할 만한 자료를 근거로 제시하며 자신들의 상비병력이 어느 정도 규모인지를 먼저 밝히고 이것을 검증하는 것이 가장 좋은 방법이지만, 현실화되기는 불가능해 보인다. 2018년 들어 한반도 정세가 급변하는 가운데 남북한 간 군사적 긴장 완화 조치가 추진되고 있지만, 한반도에서의 군사적 대치는 아직까지 지속되고 있다. 즉, 북한의 군사적 능력에 대한 추정과 평가가 계속 이뤄져야 하는 것이다. 그러나 한·미 군 당국이 지금까지 해 온 북한군 상비병력 추정은 재검토돼야 할 것이다. 2016년을 기준으로 북한군 상비병력이 128만여 명에 달한다는 한·미 군 당국의 추정은 설득력과 신뢰성을 상실했기 때문이다. 특히, 보다 객관적이고 과학적인 것으로 인식되는 북한의 인구조사 결과는 한·미 군 당국의 북한군 상비병력 추정치와 너무 큰 차이를 보이고 있다. 한·미 군 당국은 앞으로 보다 설득력과 신뢰성이 큰 북한군 상비병력 추정치를 제시해야 할 것이다. 이를 통해서만 보다 합리적이며 객관적인 군축 기준을 마련해 한반도의 군사적 긴장 완화와 평화 정착을 앞당길 수 있을 것이다.

■ 접수: 7월 16일 / 수정: 11월 20일 / 채택: 11월 30일

참고문헌

1. 국내 자료

1) 단행본

국방부, 『국방백서』(각 연도).

극동문제연구소, 『북한전서: 1945→1980』(서울: 신성인쇄사, 1980).

김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』(서울: 한울, 2003).

문정인, 『국가정보론』(서울: 박영사, 2016).

서울신문사, 『주한미군 30년: 1945~1978』(서울: 행림출판사, 1979).

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

Tulliu, Steve and Thomas Schmalberger, 『군비통제, 군축 및 신뢰구축 편람』, 신동익·이충면 옮김(Geneva: UNIDIR, 2003).

2) 논문

성채기, “북한 공표군사비 실체에 대한 정밀 재분석,” 『국방정책연구』, 70권 (2005), 105~136쪽.

장철운, “군사적 긴장 완화를 넘어 실질적 평화 정착으로 이어져야,” 『현안진단』, 77호(경남대 극동문제연구소, 2018).

_____, “북한 전략군의 위상과 역할에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 33권 4호 (2017), 129~158쪽.

정영철, “신화와 현실: 북한 정규군 ‘100만’ 신화 비판,” 『북한연구학회보』, 20권 1호(2015), 117~151쪽.

한승주, “안보정책과 군사전략,” 김준엽·스칼라피노 엮음, 『북한의 오늘과 내일』(서울: 법문사, 1982).

Miyamoto, Satoru, “Military Organization and Forces Strength of Korean People’s Army,” 『2015 세계북한학술대회 자료집』(2015), 245~247쪽.

3) 신문

『뉴시스』, 2010년 2월 1일.

『동아일보』, 2018년 3월 2일.

『파이낸셜뉴스(인터넷)』, 2018년 6월 13일.

『조선중앙통신』, 2016년 6월 25일.

2. 국외 자료

1) 단행본

Adlakha, Arjun and Loraine A. West, *Analysis of Democratic People's Republic of Korea 1993 Population Census Data and Population Projections*(Washington D.C.: U.S. Bureau of the Census, 1997).

Bermudez, Jr. Joseph S. *North Korean Special Forces*(Couldson, Surrey: Jane's, 1988).

Eberstadt, Nicholas and Judith Banister, *The Population on North Korea*(Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1992).

CIA, *North Korean Military Capabilities and Intentions*(1979).

IISS, *The Military Balance*(각 연도).

Tellis, Ashley J. Janice Bially, Christopher Layne, and Melissa McPherson, *Measuring National Power in the Postindustrial Age*(Santa Monica, C.A.: Rand, 2000).

United States General Accounting Office, *Measuring Military Capability: Progress, Problems, and Future Direction*(1986).

防衛省・自衛隊 編, 『日本の防衛』(東京: 日経印刷, 2016).

2) 논문

Selth, Andrew, "Known Knowns and Known Unknowns: Measuring Myanmar's Military Capabilities," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.31, No.2(2009), pp. 272~295.

文浩一, "朝鮮民主主義人民共和國の人口変動分析(I)," 『アジア経済』, 41卷 12號 (2000).

A Proposal for Revaluation of North Korean Total Troops' Estimates

Jang, Cheol-wun(Kyungnam University)

Since 1988, the Ministry of National Defense of R.O.K has been providing the estimates of the total military force, major equipment and subsidiary status of North Korea through the National Defense White Paper about every two years. IISS also announces similar contents through *The Military Balance* every year. However, the Defense White Paper and *The Military Balance* have argued that within a year or two, the total number of troops in North Korea has increased by at least tens of thousands and more than 100,000. Over the past 50 years, the extreme changes in the estimates of the North Korean armistice forces in the seven sectors that can be found in the Defense White Paper and *The Military Balance* are often unfavorable to the context of the military expenditure changes announced by North Korea. Such rapid changes in the estimates of the North Korean total troops in the short term are more prominent after the establishment of the ROK-US CFC. The

ROK and US military authorities will need to present a more persuasive and reliable North Korean military force forecast, which will help the North Koreans with the support of the UNFPA.

Keywords: North Korea, total troops, Defense White Paper, *The Military Balance*, military expenditure, order of battle, census