Korea Institute for National Unification

Online Series

2015. 9. 21. | CO 15-25

김정은 정권 핵무기 고도화의 정치경제

홍민(북한연구실 부연구위원)

김정은 정권 등장 이후 북한이 대내외적으로 표출하는 호전성이 그 어느 때보다 강해졌다는 것이 일반적인 평가이다. 이러한 호전성은 내부적인 공포정치는 물론 외부를 향한 군사적 움직임이나 언술의 측면 모두에서 나타나고 있다. 그 원인과 배경으로 김정은 정권의 정치적 불안정성이나 김정은의 개인적 기질 문제, 대외적 고립 상황을 타개하기 위한 전략, 북한인권 등 국제적 비난 여론에 대한 반발, 한국의 대북정책 및 통일논의에 대한 적대감 표현 등이 주로 언급되어 왔다.

그러나 한편으로 핵무기를 기축으로 하는 무기체계의 고도화의 차원에서 북한의 행태를 재음미해 볼 필요가 있다. 핵무기 고도화 과정은 군사조직 및 군사전략, '핵보유' 프레임에 입각한 정세인식 및 통치전략, 권력정치 및 자원배분체계 등의 변화와 긴밀하게 연동돼 있다. 핵무기체계는 광범위한 정치적·경제적 과정을 수반하며 그 사회에 맞게 '스타일화' 된다. 핵무기체계를 수단적 대상에서 국가 행위성(agency)을 변화시키는 보다 능동적인 행위체(actor)로 인식할 필요가 있는 것이다.

이 글에서는 김정은 정권 들어 나타나고 있는 군사적, 정치적, 경제적 변화를 핵무기체계의 고도화의 관점에서 살펴보고자 한다. 시스템 진화의 차원에서

핵무기체계가 군사전략 및 내부 통치전략과 어떻게 연계되고 있는가를 분석하고자 한다. 궁극적으로 핵무기체계의 고도화 과정이 국가 행위성의 변화와 맞물리며 어떻게 다양한 행위양태로 표면화될 수 있는가를 전망하고 예측해 보고자 한다.

'다병종의 강군화': 군력강화의 4대 전략적 노선과 3대 과업

북한은 2015년 신년사를 통해 "군력강화를 위한 4대 전략적 노선과 3대 과업"의 철저한 관철을 과제로 제시한 바 있다. 2014년 말 처음 언급[1]하기 시작한 '4대 전략적 노선과 3대 과업'에서 4대 전략적 노선은 ① 정치사상의 강군화, ② 도덕의 강군화, ③ 전법의 강군화, ④ 다병종의 강군화이며, 3대 과업은 ① (인적 요소) 사상무장의 강조, ② (무기성능) 과학기술의 발전, ③ (운용능력) 실질적 훈련 등으로 알려졌다.[2]

'4대 전략적 노선과 3대 과업'은 '실전능력'과 군종 및 병종 간 유기성을 강조하는 전법이나 조직적 측면의 강조, 인적요소·무기성능·운용능력 등 실전적 측면의 강조, 그리고 군사력 전반의 강화를 목표로 하는 '전략적 노선'이란 측면에서 과거 김일성, 김정일이 내놓은 군사 관련 지침[3]과는 주목할 만한 차이가 있다.

특히 '다병종의 강군화' 부분에 주목할 필요가 있다.[4] '다병종'은 2014년부터 김정은의 군사부문 연설 및 현지지도 보도에서 강조되기 시작했다. "군종·병종·전문병들 사이의 협동동작 완성", '다병종화'되고 '다기능화'된 전투원 육성을 강조하고 있다. 현대전의 요구와 양상에 맞게 기동부대와 화력의 증강 등 각 병종의 능력 강화와 배합능력 향상, 병종 간 유기적 협동전술 체계를 갖추라는 것이다. 최근 김정은 참관 하에 이루어진 각 군종, 병종 간 연합훈련, 쌍방실동훈련,[5] 전투태세검열, 불시에 이루어지는 김정은의 부대 방문 및 훈련검열 등은 이런 차원에서 볼 수 있다.

1) 김정은이 2014년 12월 1일 인민군 제963부대 직속 포병중대를 시찰하면서 처음 언급하였다.
2) 김동엽, "경제·핵무력 병진노선과 북한의 군사분야 변화," 『현대북한연구』, 18권 2호(2015), p. 95.
3) 김일성 5대 훈련방침은 강인한 혁명정신, 기묘하고 영활한 전술, 무쇠 같은 체력, 백발백중의 사격술, 강철 같은 규율 등이며, 김정일 4대 훈련원칙은 주체성의 원칙, 정치사사성의 원칙, 전투성의 원칙, 과학성의 원칙 등이다.
4) 여기서 병종(兵種)은 보병, 포병, 공병 등의 병과의 종류를 뜻한다.
5) 2개 이상의 부대가 실전 상황을 가정해 공격과 방어 연습을 하는 훈련

정리하면, '다병종의 강군화'는 육군·해군·항공 및 반항공군 등과 최근 제4군종으로 추가된 전략군 등 군종 사이를 보다 유기적으로 연계하는 새로운 전략·전술(혼종적 작전술)의 필요성 등이 반영된 것으로 보인다. 또한 2006년 1차 핵실험 이후 군단 6개를 감축하고 전방 배치 전력을 3단계에서 2단계 타격체제로 통합하고 경보병부대를 증강하면서 공세적인 기동전력 위주로 재편하였던 변화의 연속선상에 있다. 북한은 핵무기의 고도화 단계에 따라 전통적인 군종, 병종 간 체계를 재편성해 왔고 김정은 정권 들어 '실전능력'을 기준으로 이것을 조율하고 있는 것으로 보인다.

'다군종'과 '다종화': '전략군' 신설과 다종화된 핵억지력

북한에서 전략군이 그 실체를 공식적으로 드러낸 것은 2012년 3월 김정은의 '조선인민군 전략로케트사령부' 시찰 소식부터이다. 전략로케트사령부는 기존의 미사일지도국을 확대·개편한 것으로 2012년 4월 15일 열병식에서 김정은이 '전략로켓군'으로 직접 호명하였다. 이어 2014년 5월 29일 북한매체는 김정은의 전술로케트 발사훈련 지도 소식을 전하면서 '전략군'이라는 새로운 명칭을 사용하여 새로운 군종의 탄생을 알린 바 있다. '전략로케트사령부' → '전략로켓군' → '전략군'의 명칭 변경을 통해 제4군종으로 자리 잡게 된 것이다. 사령관 계급도 소장(별 1개)에서 중장(별 3개)으로 격을 올렸다.[6]

'전략군'의 신설 및 체계화는 단거리, 중거리, 장거리 미사일부대를 통합하여 지휘체계를 일원화하고 핵탄두의 소형화·경량화를 통해 다종화된 타격력을 향상시키기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 북한이 주장하는 "위력한 지상·공중·수중의 전략적 타격수단을 기둥으로 자위적인 핵억제력을 비상히 빠른 속도로 더욱더 완벽하게 강화"[7]하겠다는 주장이 그것이다. 즉, 전략군은 핵전력 전반을 증강하기 위한 핵무기 고도화 단계에 따른 조치이며, 대외적으로 '전략군'이 정규군의 면모를 갖추게 되었음을 과시하는 효과를 갖는다.

북한은 전략군을 확대·개편한 이후 김정은의 지도 아래 2014년 6월 5년 만에 스커드미사일

6) 사령관을 맡고 있는 김락겸은 2014년 2월 15일 최고사령관 명령으로 상장의 군사칭호를 수여받았고 당중앙군사위원회 위원이 되었다.
7) 2015년 5월 20일 국방위 정책국 대변인 성명.

발사 재개 및 신형 전술유도무기 시험 발사를 진행한 바 있다. 2014~2015년 미사일 발사 횟수가 최근 6년간 유례를 찾아 볼 수 없을 정도로 증가한 부분은 전략군 확대·개편과 밀접한 연관을 갖는다. 횟수로 보면 2013년에 비해 3~4배 급증했다.

북한의 전략군 신설은 과거 소련, 중국이 핵무기를 다종화하면서 효과적 운용을 위해 군사전략 차원에서 전략로켓부대를 창설했던 사례와 유사하다. 소련의 경우, 핵미사일이 광범위하게 도입된 1950년대 중반부터 새로운 형태의 군종 및 병과를 신설하면서 1959년 전략로켓군을 창설한 바 있다. 중국의 경우, 1956년 전략미사일 개발, 1964년 핵실험 성공 이후 1966년 7월 '제2 포병부대'를 공식적으로 창설한 바 있다. 중국의 제2포병부대는 중앙군사위원회의 직속기관으로 자리매김했고 1980년대 중반 이후 핵 관련 기술의 비약적 도약이 이루어진 바 있다.

소련, 중국 모두 전략로켓부대 창설 이후 핵 억제력 및 반격능력을 향상시키는 데 주력해 왔다. 대륙간 탄도미사일(ICBM), 잠수함 발사미사일(SLBM), 다탄두 각개목표설정 재돌입 비행체(MIRV)를 차례로 구비하였다. 주목할 점은 소련과 중국 모두 전략로켓부대를 육·해·공군 외에 별도 군종으로 군이 아닌 국가지도부(당)가 직접 통제하고 관할했다는 점이다. 북한의 전략군이 당중앙군사위원회를 정점으로 한 당의 직접적 관리·통제를 받고 있는 점과 동일하다. 북한의 전략군은 핵실험 및 ICBM 능력 등 무기체계 진화에 따른 군사전략 변화를 반영한 것으로 평가할 수 있다.

핵무기 고도화와 당의 권력 강화

핵무기 고도화 과정은 선군정치의 질적 변화를 함축하는 부분이 있다. 핵무기 고도화단계에 따라 핵무기의 전략적 가치를 제고하고 핵전력 증강을 위한 관련 조직의 확장·개편이 따르기 마련이다. 이 과정에서 핵전력 전반을 관장하는 핵심기관으로 '당'의 위상이 보다 강화되고 군사 전반에 대한 통제력이 확대될 수밖에 없다. 핵무기를 개발·관리·고도화하는 주체로서 당의 위상이 증대되는 현상이 나타나고 있다.

현재 북한의 핵전력 증강은 당중앙군사위원회의 결정에 따라 당 군수담당비서(김춘섭)와 당 기계공업부(부부장 홍영칠)를 중심으로 핵개발 정책을 주도하고, 당 기계공업부 산하

'131지도국'이 핵무기 연구개발과 생산을 지원하고, 국방위원회 산하 제2경제위원회(위원장 조춘룡, 산하 8개 총국 및 제2자연과학원)가 핵무기 개발·생산 및 자금과 물자를 지원하고, 내각 원자력공업성(구 원자력총국, 2013년 4월 확대·개편, 리제선)이 핵 관련 연구소와 연구원을 지원하는 역할 분담 구조로 작동하고 있다. 여기에 '전략군'이 결합함으로써 군사·기술적 차원에서의 핵무력 증강 및 고도화의 축들이 갖춰졌다고 할 수 있다.

핵전력은 최고지도자를 정점으로 하는 수직적 위계구조를 강화한다. 전략적 가치에서 우위에 있는 핵전력을 정점으로 전통적인 군종, 병종이 재편되면서 군종 간, 병종 간, 부대 간 알력이나 이해관계가 새로운 구도로 바뀌게 되는 것이다. 이 과정은 핵전력의 증강을 주도하는 당으로의 권력집중, 군에 대한 당의 통제력 강화, 궁극적으로 최고지도자의 군에 대한 직할 관리체계 강화로 나타날 수 있다.

예를 들어 법령 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」에서 핵무기 최종 명령권자로 최고사령관을 명기한 부분, 김정은 정권 들어 총참모장, 인민무력부장 등 재래식 무기 지휘계통 전반의 잦은 교체, 최근 육군·해군·항공 및 반항공군 사령부를 제외한 각급 부대의 '사령부' 명칭 사용 금지 및 '국'으로 호칭 격하 조치, 군단장 직보체계를 강화하는 부분, 군 산하 무역회사의 당 이전 등은 이런 맥락에서 볼 수 있다. 김정은 정권 들어 나타난 당 중심의 권력운용은 단순히 김일성 시대로의 권력구조 복원이란 차원 이상으로 핵전력 운용과 밀접하게 관련돼 있을 수 있다. 김정은의 군 장악력을 높이고 당 중심 아래 군사전략과 국가관리체계를 결합하는 차원에서 볼 수 있다.

핵전력은 과거의 군대와 미래의 군대를 구분하는 기준이 될 수 있으며, 기존의 전통적 군종 및 병종의 위상 변화로 나타날 수 있다. 특히 핵무기 고도화 단계에 따라 핵무기 관련 재정적 투자가 상승하는 반면, 재래식 무기 중심의 전통적 군종 및 병종은 상대적으로 열악한 재정환경 속에 지속적으로 놓일 가능성이 높다. 이 과정에서 재래식 전력에 기초한 기존 군 지휘체계 상의 인물들이 빈번하게 교체되는 현상이 나타날 가능성이 있으며 김정은 정권 들어 이런 현상이 광범위하게 나타나고 있다. 핵전력과 재래식 전력 사이의 위상 조정, 상호 전략적 연계구조를 재조정하는 과정에서 발생하는 인적 교체인 것이다.

핵무기체계의 통치전략화

북한은 2005년 핵보유국을 선언한 이래 세 차례의 핵실험과 함께 2012년 4월 13일 개정 헌법의 '핵보유국' 명시, 2013년 3월 31일 당 중앙위원회 전원회의에서의 '경제 건설과 핵무력 병진노선' 채택, 2013년 4월 1일 최고인민회의에서의 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」라는 법의 제정 등을 통해 핵보유를 기정사실화해 왔다.

특히 2013년 4월 1일 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」라는 법령을 제정하며 "핵억지력과 핵보복타격력을 질량적으로 강화"(제3항)할 것과 핵무기를 "세계의 비핵화가 실현될 때까지"(제2항) 보유할 것임을 명기함으로써 핵무기를 통한 억제력, 공격력, 보복력을 명시하는 한편 사실상의 영구 보유 의사를 선언한 바 있다. 또한 2013년 6월에는 39년 만에 수정된 북한 통치의 핵심 강령인 「당의 유일적 영도체계 확립의 10대원칙」 서문에 "핵 무력을 중추로 하는 군사력과 튼튼한 자립경제를 갖추게 됐다"고 명기하기도 했다.

김정은 정권 들어 당 노선, 헌법, 법률, 10대 원칙 등 거의 모든 통치의 근간이 되는 규범에 '핵보유' 및 '핵무력'을 공개적으로 명시하였다. 북한에서 핵무기 또는 핵무장화가 대외적인 군사·안보적 무기 이상 되는 체제 통치수단의 근간이 되었음을 시사한다. 사실상 김정은 체제의 존립기반은 수령체제와 핵·미사일을 앞세운 군사국가라고 할 수 있다.

핵무기 고도화와 시장에 대한 국가 의존 심화

핵무기는 재래식 무기를 유지하는 비용에 비해 중장기적 관점에서 보면 비교적 저렴한 비용으로 안보상의 전략적 우위를 확보할 수 있다는 점에서 높게 평가된다. 이 때문에 재래식 무기를 대체하는 효과가 있는 것으로 보기도 한다. 북한은 2013년 '핵·경제 병진노선'을 선언하며 "국방비를 추가적으로 늘이지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활향상에 힘을 집중"할 수 있게 되었다고 한 바 있다. 그러나 최고인민회의 예산안 내용을 보면 국방비에서 유의미한 변화가 나타나지 않고 있다.[8] 물론 북한의 국방비가 은폐된 부분이 많아 공개된 수치만으로는 정확한 규모를 파악하기 힘들다.

핵무기체계의 고도화는 일정 수준까지는 지속적인 비용 상승을 수반한다.[9] 군사적 동맹관계 및 대외 경제관계에서 고립되어 있는 북한의 경우 핵개발 비용은 순전히 내부적인 총량적 자원능력 아래서 해결해야만 한다. 북한의 핵무기 고도화의 결정적 문제는 핵무기 개발·실험·보유·유지를 위한 자원 확보의 제약이다. 결국 핵무장 비용을 위해 사회의 광범위하고 장기적인 희생에 기반 한 자원추출 구조를 만들어내야 한다. 이를 위한 자원 배분체계의 재조정, 시장을 활용한 자원 제약의 돌파, 자원 추출과 동원을 위한 억압적 통치의 강화 등이 결정적 문제로 남게 된다.

핵무기는 힘과 파괴력에서 재래식 무기가 할 수 없는 것을 할 수 있지만, 유연하지는 않다. 일반적으로 알려진 핵전략 또는 핵교리는 핵무기의 억지력과 전략적 가치를 강조하지만, 북한의 경우 국경을 맞댄 장기간의 군사적 대치, 분단체제의 지정학적 특성상 온전히 핵무기가 재래식 무기를 대체하는 억지 효과를 갖는다고 보기 힘들다. 핵무기와 재래식 무기의 전략적 가치는 대체가 불가능한 지점이 존재한다. 또한 대체 효과는 주어진 대외적 환경과 조건, 내부적인 자원능력 및 분배체계, 경제운영 방식 등에 따라 확연하게 달라질 수 있다.

사실 북한의 경우 핵무기나 미사일과 같은 전략무기뿐만 아니라 재래식 무기 역시 대부분 외화에 의존해야만 하는 부분이 크다. 외화의 대부분은 핵무기 고도화에 필요한 장비와 부품을 수입하는데 투여되고 재래식 무기는 유지도 힘든 수준에서 보장되는 것으로 알려져 있다. 핵무기 고도화에 따른 비용 상승분 때문에 국방비의 실질적인 감소는 현실적으로 불가능하며 인민경제 투여 역시도 늘어날 수 없는 구조이다. 따라서 핵보유로 재래식 군사비 부담이 감소할 것이라는 것은 북한 현실에는 맞지 않다.

핵무기의 고도화 단계에 따라 여기에 들어가는 비용이 점증적으로 상승해 왔다는 점에서 핵무기는 경제에 지속적이고 구조적인 재정 압박을 가해왔다고 볼 수 있다. 주목할 부분은

8) 2010년 15.8%, 2011년 15.8%, 2012년 15.9%, 2013년 16%, 2014년 15.9% 등이며 북한 재정규모에서 약 11억 5,000만 달러 정도로 추정된다.
9) 북한의 핵무기 개발 비용(장거리 미사일 개발 포함, 2012년 기준)은 국방부와 전문가들 사이에서 작게는 28억 달러에서 많게는 85억 달러 소요된 것으로 추산하고 있다. 『한국경제』, 2012년 12월 12일; 『중앙일보』, 2012년 5월 3일.

국내 자원의 국가독점, 가용 인력의 무상 및 저임금 동원 등과 같은 비용화되지 않는 부분이 많다는 점이다. 또한 핵무기 고도화 명분 아래 이뤄지는 당 및 군부의 자원독점 과정에서 발생하는 착복과 누수를 고려하면 경제에 미치는 영향은 적지 않다. 핵무기 고도화 비용을 다른 곳으로 투여했을 때의 기회비용을 고려하면 핵무기 보유가 인민경제 개선 효과로 이어질 수 있다는 설명은 설득력이 낮다.

그렇다면 인민경제에 대한 투자의 제약을 어떻게 극복할 수 있을까? 김정은 정권 들어 시장에 대한 대폭적인 허용과 시장 의존적인 국가 경제운영에 주목할 필요가 있다. 김정은 정권 대부분의 국가기관 및 경제주체들이 대내외 시장에 의존하는 비중이 크게 증가하고 있는 현상은 자원배분의 측면에서 보면, 시장을 통해 국가재정을 만회하는 전략, 핵전략 증강을 위한 우선적 자원 배분 이후 취약한 인민경제를 시장을 통해 대체하는 전략 속에서 나타나고 있다고 볼 수 있다. '5·30 조치' 조치를 비롯하여, 지방 시·도급 기관은 물론 기관·기업소(종업원 1,000명 이상)에 대한 외화벌이회사 운영권을 부여하는 조치, 각 도에 1~3개의 개발구를 지정해 자본유치 계획을 수립하도록 한 조치 등은 시장을 적극적으로 경제운영에 활용하는 전략을 강화하고 있음을 보여준다.

향후 전망 및 시사점

우선 핵무기 고도화에 따른 기술적 발전 및 군사부문의 조직적, 전략적 재편성 과정이 군사적 행동으로 나타날 가능성이 높다. 특히 핵과 미사일 발사 실험, 사이버 공격은 물론 다양한 군종, 병종, 전술들을 교차시키는 하이브리드전(hybrid warfare) 차원의 도발들이 주기적으로 나타날 가능성이 높다. 기술적·정치적 필요성 차원에서 미사일 발사 및 핵실험이 이루어질 가능성이 높고, 핵 및 미사일 개발·관리 계통의 세대교체, 상대적으로 위상이 저하된 재래식 무기 지휘계통에서의 세대교체 이후 성과에 대한 경쟁이 도발로 나타날 수 있다.

둘째, 핵보유의 자부심과 핵개발 이후의 경제발전 기대감으로 지도부에 대한 우호적인 분위기가 조성되겠지만, 이것이 성과에 대한 정치적 압박으로도 작용할 가능성이 있다. 핵보유 및 핵무기 고도화를 강조할수록 구체적인 효과와 실익 – 주변국의 핵보유국 인정, 이에 걸 맞는 대외관계 재설정 및 관계 정상화, 대외 경제관계 개선, 경제발전 중장기 계획

수립 등 - 을 보여주어야 한다는 심리적 압박이다. 결국 핵무기의 소형화, 경량화, 다종화를 일정 수준 달성하면서 핵개발이 한계효용에 이른 후에 출구 전략이 무엇인가가 중요해진다. 경제발전과 외교관계 확장을 도모하는 유화전략을 취할 가능성이 있다. 그러나 유화전략이 구체적인 실익으로 나타나지 않으면, 군사적 긴장 조성을 통해 핵능력의 효용성을 내부적으로 증명하려는 욕구가 증가할 수 있다. 이것은 군사적 행동을 통해 한미동맹의 질적·물량적 강화를 유도하여 핵무기 보유의 정당성을 역으로 강화하는 방식이 될 수도 있다.

셋째, 권력정치 측면에서 핵능력의 고도화는 수령을 정점으로 하는 수직적 권력구조의 강화에 기여할 것이다. 군을 전면에 내세우는 선군정치와는 달리 핵무기를 관리·통제하는 당 중심의 군사전략, 수령의 통치전략으로서 핵무기체계 중심의 '국가관리체계'가 나타날 수 있다. 그러나 한편으로 국가권력의 시장 의존도가 심화되어 관료들의 시장 이해관계가 수평적으로 확산되며 나타날 이완현상 역시 고려해야 한다. 따라서 수직적 권력구조 유지와 시장 이해관계의 수평적 확대라는 두 방향의 운동을 어떻게 균형 있게 조화시킬 수 있는가가 중요한 문제로 남게 될 것이다.

넷째, 핵·경제 병진노선의 성공 여부이다. 북한은 지금까지 핵·경제 병진노선의 구체적인 내용을 제시하지 못하고 있다. 핵과 경제는 서로 상충하거나 대립하는 성격을 갖고 있지만, 이것을 순기능적으로 포장하는 것은 정치적인 언술을 통해서였다. 문제는 핵무기 포기 가능성을 점차 차단한 채 내부 통치전략 활용에 몰두할수록 핵무기를 기축으로 하는 군사전략에 권력정치, 국가전략, 경제 등이 종속될 가능성이 높다는 점이다. 확실한 것은 핵무기 고도화 달성을 위해서는 상당기간 시장화 자체를 체제 안정에 전략적으로 활용하는 정책기조를 유지할 것이란 점이다. 이 과정에서 시장으로부터 권력의 자원을 조달하는 방식을 강화할 것으로 보인다. ⓒKINU 2015

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.