

북한 선군정치의 정치적 함의

최진욱(통일연구원 선임연구위원, 정치학)

1. 머리말

오늘날 북한 정치의 가장 큰 특징은 선군정치로 대표된다. 김정일 시대에 와서 처음으로 출현한 정치방식이라는 선군정치 하에 군의 위상과 역할은 급속히 강화된 것으로 평가된다. 군은 강성대국 건설의 제일 기둥으로서 국방과 건설에서의 역할을 부여받고 있으며, 제도적으로 국방위원회가 정치, 군사, 경제적 역량을 총지휘할 수 있게 되었다고 주장하기도 한다. 또한 김정일의 잦은 군부대 방문과 군부인사들의 공식적인 서열상승 등은 분명 과거와는 구별되는 현상들이다. 이와 같은 군의 위상과 역할 강화가 전통적인 당의 영도원칙과 상충되지 않는지와 기존의 당·정·군 관계에 변화를 초래하는 것은 아닌지에 대한 의문이 제기되고 있다. 특히, 김정일의 총비서 승계 이후에도 정상화되지 않고 있는 당조직의 파행적 운영은 이러한 의문을 증폭시키고 있다.

사실 1998년 헌법 개정 이후 당·정·군 관계의 변화 여부에 대하여 북한 연구자들 사이에서 이미 많은 논의가 있었으나, 여전히 두 가지 상충되는 견해가 대립하고 있다. 하나는 선군정치 하에서 당·군 관계에 변화가 발생하여 군 우위 정치체제가 수립되었거나 적어도 당의 역할이 축소되었다는 주장이고,¹⁾ 이에 반대되는 견해는 선군정치에도 불구하고 군의 정치적 역할증대에는 한계가 있고 당의 영도원칙이 유지되고 있다는 것이다.²⁾ 후자의 견해가 다수의견임에도 불구하고 논란이 지속되는 것은 당·정·군 관계의 지속성과 변화요인에 대한 보다 세밀한 분석의 부족에 기인하는 것으로 보인다. 과연 당의 영도원칙이 실제로 얼마나 확고히 유지되고 있는 것이며, 군의 위상 강화와 정치적 역할증대는 과연 전혀 무관한 것인지에 대한 의문이 남아 있다. 특히 북한의 대내외 정책과 관련하여 군부의 위상 강화가 어떤 정책적 함의를 갖는지에 대한 논의는 미흡하였다.

이 글은 북한의 선군정치와 당의 영도원칙이 어떻게 공존하는지를 살펴보고, 당·정·군 관계를 지속성과 변화요인이라는 측면으로 구분하여 분석하고자 한다. 끝으로 선군정치 하에 당의 위상 강화가 북한의 정책에 어떤 영향을 미치는지를 대내정책, 대외정책, 대남정책 등 분야별로 나누어 분석하고자 한다.

-
- 1) 김성철, 『김정일의 퍼스널리티·카리스마·통치스타일』(서울: 통일연구원, 1999); 박현옥, “북한의 선군정치와 군사전략”, 『북한』, 4월호(2001); 이상민, “북한의 정치체제 변화와 조선노동당의 위상”, 이상민 외, 『21세기의 남북한 정치: 새로운 남북관계와 통일한국의 미래』(서울: 한울아카데미, 2000).
 - 2) 최진옥, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망”, 『통일연구논총』, 7권 2호(1998); 정성장, “김정일 시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군 관계”, 『국가전략』, 7권 3호(2001); 양현수, “북한군의 정치적 위상과 역할: 북한의 ‘군사국가화’ 논의 비평”, 김유남 외, 『21세기 남북한과 미국』(서울: 삼영사, 2001); 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계: 김정일 시대의 당·군 관계를 중심으로”(고려대학교 정치외교학과 박사학위논문 2000).

2. 선군정치와 당적 지도의 원칙

1) 선군정치의 등장배경과 내용

선군정치는 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의 위업 전반을 밀고나가는 정치방식”으로,³⁾ 북한은 선군정치를 김정일의 특유의 정치방식이라고 주장하고 있다. 김정일은 “선군정치는 나의 기본 정치방식이며 우리 혁명을 승리로 이끌어 나가기 위한 만능의 보검”이라고 말하고 있다. 즉, 선군정치는 북한이 체제 위기를 극복하기 위해 군대를 중시하고 군대를 강화하는 정책이라고 할 수 있다. 그러나 선군정치방식은 단순히 국방을 중시해야 한다는 대외적 기능을 강조하는 것을 넘어, 북한은 “군대가 곧 당이고 인민이며 국가라는 혁명철학에 기초”하고 있다고 주장한다.⁴⁾ 즉, 혁명군대와 민중의 근본이익과 이해관계가 완전히 일치하기 때문에, 혁명군대를 중시한다는 것은 곧 민중을 중시하는 것이라는 주장이다.

북한의 선군정치는 1994년 7월 김일성 사후 김정일이 군 최고 사령관으로서 북한을 통치하면서 시작되었다고 할 수 있으나,⁵⁾ 북한은 “1995년 1월 1일 경애하는 장군님께서 다박솔 초소를 찾으신 날은 이 땅우에 선군정치의 첫 포성이 울린 역사의 날”이라고 주장한다.⁶⁾ 이후 선군정

3) 김화·고봉, 『21세기 태양 김정일장군』(평양 : 평양출판사, 2000), 225 ~ 226쪽.

4) 위의 책, 226쪽.

5) 김일성 사후 북한은 국가의 수반과 당총비서가 공석이고, 모든 당과 국가의 조직이 기능을 중단한 기이한 상태가 지속되었으며, 김정일은 군 최고 사령관으로서 일종의 과도기적 군사비상체제를 가동시켰다.

6) 『로동신문』, 2000년 11월 18일.

치가 공식화된 것은 1997년 10월 7일 『중앙방송』 정론을 통해 김정일이 “경제사정이 아무리 부담이 크더라도 선군후로(先軍後勞)하라”고 한 발언에서 찾을 수 있으며, 이후 북한은 경제에 대한 총대의 우위를 반복해서 강조하고 있다. “사탕이 없이는 살 수 있어도 총알이 없이는 살 수 없다”는 것이 바로 선군혁명에 관한 김정일의 정치철학이고 의지라는 것이다.⁷⁾

북한의 선군정치는 1998년 헌법 개정을 통해 주석직을 폐지하고 김정일이 국방위원장에 재추대되면서 보다 구체화·체계화되었다고 할 수 있다. 개정헌법 제100조는 국방위원회를 “국가주권의 최고 군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”으로 규정하고 있으며, 제102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘 통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝힘으로써 국방위원회의 위상이 한층 강화되었음을 알 수 있다. 더욱이 국방위원장 추대사에서 김영남은 국방위원장을 “나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔 지휘하여 사회주의 조국의 국가 체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 조직 영도하는 국가의 최고 직책”이라고 밝힘으로써 국방위원장이 실질적 국가 최고 지도자임을 천명하였다. 북한은 나라의 모든 정치, 군사, 경제적 역량을 총지휘할 수 있게 국방위원회의 지위와 권능을 강화한 것은 군사중시의 국가기구 체제를 확립한 것이라고 평가하면서,⁸⁾ 이것이 바로 선군정치의 제도적 구현임을 강조하였다. 또한 조선인민군 창건기념일(4. 25)을 국가 명절로 제정하였다.

선군정치는 제도적인 측면뿐만 아니라 현실정치에서도 부각되고 있다. ‘인민군대 따라 배우기 운동’ 등 사회 전체에 군사적 기풍이 강조되고, 김정일 위원장이 군부대 혹은 군 관련 행사에 빈번히 참석하고 있

7) 『평양방송』 2001년 9월 21일.

8) 위의 책, 228쪽.

으며, 국방위원회 제1부위원장인 차수 조명록(3위)을 비롯하여 국방위원회 위원 전원이 공식서열 20위 내에 포함되는 등 군부 엘리트들이 상위 권력서열을 독점하는 현상이 나타났다. 특히 1997년 10월 당중앙군사위원회가 당중앙위원회와 공동으로 김정일을 당총비서로 추대하는 형식을 취함으로써 당중앙군사위원회가 당중앙위원회의 하부기관이 아닌 동격으로 부각되기도 하였다.

선군정치의 등장 배경은 몇 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 선군정치는 체제 수호를 위해서 군이 전면에서 나서야 한다는 것을 의미한다. 선군정치는 북한이 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기⁹⁾에 증가된 군의 정치·경제·사회적 선도역할을 반영한 것으로, 군의 역할증대를 통해 위기를 극복해 보자는 것이라고 할 수 있다. 김정일은 “제국주의 포위 속에서 끊임없는 군사적 위협을 받으며 사회주의를 건설하고 있는 우리나라의 조건에서 강력한 군대가 없이는 인민도 없고 사회주의 국가도, 당도 있을 수 없다”고 말하였다.¹⁰⁾ 군대의 첫번째 사명은 체제 수호, 자주권 수호에 있으며, 군대가 약하면 국가가 약해지고 나중에는 국가 정권 자체가 위협에 빠지게 된다고 보고 있다.¹¹⁾ 북한은 동구 사회주의 국가들이 붕괴된 것은 노동계급의 중요성만을 강조했다 뿐 총대중시의 선군정치에 대해 언급하지 않았기 때문이라고 보고 있다. 이들 나라에 계급적 사명감에 충실한 군대가 있어 군력의 발동으로 막아 나섰다면 소련과 동구 사회주의의 붕괴는 얼마든지 막아낼 수 있었다는 것이다.¹²⁾ 즉, 체제 수호의 마지막 보루로서 군의 중요성을 인식한 김정일이 당총

9) 북한은 고난의 행군시기가 1994년부터 시작되어 1998년에 끝났다고 말한다.

10) 한호석, “‘선군혁명명령도’와 ‘제2의 천리마 대진군’ : 1990년대 말 북(조선)정세인식의 초점”, [http : //www. onekorea.org/research/t26.html](http://www.onekorea.org/research/t26.html).

11) 김철우, 『김정일장군의 선군정치 : 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치』(평양 : 평양출판사, 2000), 52 ~ 53쪽.

12) 위의 책, 53쪽.

비서 취임(1997. 10)을 계기로, 새로운 통치방식으로 내세운 것이다. 군은 대외적으로 북한 체제를 수호하는 조직이고 과도기에 그러한 역할은 더욱 강조될 수밖에 없다.

둘째, 북한군의 위상 강화를 강조하는 선군정치는 대외적 성격이 강한 것으로 보인다. 현재 북한이 보유하고 있는 가장 유용한 협상수단은 미사일 등 군사적 위협이다. 북한은 이미 미국과의 회담 등에서 군부의 불만과 군사적 시위가 효력을 발휘하고 있다는 것을 알고 있다. 즉, 군부는 대외적으로 자신들의 위세를 보여줌으로써 어느 누구도 북한을 알잡아 보지 못하게 한다고 믿고 있으며, 협상에서 더 많은 것을 양보받을 수 있다고 믿는다. 대외협상에서 강한 군사력의 효용성에 대한 김정일의 믿음은 남한 언론사 사장단과의 면담시 그의 발언에서도 확인된다. 그는 외국과의 관계에서 힘은 군력에서 나오고 다른 나라와 친해도 군력을 가져야 한다고 말하였다.¹³⁾ 따라서 강성대국과 같은 공격적이고 적극적인 구호를 통해 대외적으로 북한의 위세를 떨치는 데는 군부의 역할이 중요하게 활용될 것이다. 김정일의 국방위원장 추대를 앞두고 있었던 ‘위성 발사’가 이와 같은 북한의 정책을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 선군정치의 등장 배경은 경제 회생에 있어서 군의 역할에 대한 기대에 있는 것으로 보인다.¹⁴⁾ 1990년대 중반 고난의 행군 시기 국가의 명령체계가 이완되고 당·국가 체제가 정상적으로 작동되지 않는 상황에서 경제건설에 군의 참여는 불가피하였다. 선군정치는 “군대를 강화하고 그 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반 사업을 힘있게 밀고나가는” 것으로,¹⁵⁾ 국방에서 뿐만 아니라 경제건설에서도 군의 역할은 중요시된

13) 『중앙일보』 2000년 8월 14일.

14) 이기동, “북한의 ‘신사고’, ‘선군정치’ 그리고 정책변화”, 『통일정책연구』, 제10권 1호 (2001), 279쪽.

다.¹⁶⁾ 전당, 전사회적으로 혁명적 군인정신을 따라 배우기 위한 조직정치사업이 벌어져, 사회 전체에 군사적 기풍이 강조되었으며 건설도, 농사일도, 노래도 군대식으로 하자는 ‘인민군대 따라 배우기 운동’이 전사회에 전개되었다.¹⁷⁾ 즉, “최고 사령관의 명령이라면 물과 불 속이라도 뛰어 들어 무조건 해내는 결사관철의 정신, 언제나 높은 목표를 내세우고 일판을 크게 벌이는 대담성, 무슨 일이나 모가 나게 최상의 질적 수준에서 해나가는 간진 일본새, 이것이 우리가 인민군 군인들에게서 본받아야 할 투쟁기풍이다”고 말하고 있다.¹⁸⁾

2) 당의 영도원칙

북한의 정치체제에서 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 당의 위상에 대하여 『철학사전』은 노동계급의 당을 “정치조직 가운데서 최고 형태의 조직이며 프롤레타리아독재 체계에서 지도적 및 향도적 역량”으로 규정하고 있다.¹⁹⁾ 즉 북한에서 “로동계급의 당은 수령의 사상과 령도를 실현하기 위한 혁명의 참모부로서 수령의 사상으로 사람들을 무장시키고 수령의 의도대로 사회를 혁명적으로 개조해 나가는 사회의 심장, 공산주의 건설의 추진력으로서의 역할을 수행한다”고 보고 있다. 북한 헌법(제11조)도 “조선

15) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본 특징”, 『철학연구』, 1호(1999), 17쪽.

16) 정성장, “김정일 시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군 관계”, 62쪽.

17) 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략: 김정일 시대를 빛내일 리상국건설전략』(평양: 평양출판사, 2000), 87쪽.

18) 『로동신문』, 2001년 1월 9일.

19) 사회과학출판사 편, 『철학사전』(평양: 사회과학출판사, 1985), 146쪽.

민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 명시하고 있다. 프롤레타리아독재 이론에 근거하여 북한의 노동당은 국가권력의 원천이 되며 국가기관은 노동당의 노선과 정책을 집행하는 도구에 불과함을 의미한다고 볼 수 있다.

북한에서 행정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노 젓는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며,²⁰⁾ 김일성도 “당일꾼들은 경제일꾼들이 당의 노선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야 한다”고 말하였다.²¹⁾ 당적 지도는 국가기관에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 행정일꾼에 대한 당일꾼의 우위로 나타나고 있다. 김일성은 정치일꾼과 실무자인 행정일꾼이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결하여야 할 것을 강조하면서도, 정치일꾼의 의견이 더 존중되어야 한다는 것을 분명히 하였다. 그 이유로 김일성은 정치일꾼이 폭이 더 넓고 정치적 식견이 높기 때문이라고 말하였다.

당의 통제·지도 방법에는 당생활총화, 각종 지도·검열·회의, 정치학습, 평정서 등 여러 가지가 있으나,²²⁾ 특히 성분정책에 기초한 인사권의 독점은 당적 지배의 원천으로 활용되고 있다. 북한에서 당의 인사권 독점은 국가에 대한 당의 통제의 주요한 원천으로서, 1990년대 체제 위기 속에서 북한은 당의 역할 강화에 대한 필요성을 더욱 절실히 느끼고 있는 것으로 보인다. 김정일은 1992년 당중앙위원회 책임일꾼들과의 담화에서 행정부의 독선에 대하여 강력한 경고를 하면서 정부에 대한 당

20) “행정경제일꾼들이 배에서 노 젓는 사람이라면 당일꾼들은 배의 키를 잡는 사람과 같다.” 강정윤, “당일꾼들은 행정경제사업을 당적방법으로 밀어주어야 한다”, 『근로자』, 579호(1990).

21) 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선 강화할 데 대하여”(1962. 3. 8), 『김일성 저작집』, 제16권(평양: 조선로동당출판사, 1982), 157쪽.

22) 현성일, “북한 사회에 대한 노동당의 통제체계”, 『북한조사연구』, 제1권 1호(1997), 17~25쪽.

의 확고한 지도적 지위를 강조하였다.²³⁾ 당의 지도적 지위의 강화에 대한 김정일의 언급은 김일성 사후 더욱 강조되고 있다.

북한은 동구의 사회주의 체제가 붕괴한 것은 사회주의 위업의 생명선인 당이 영도적 역할을 제대로 하지 못하였기 때문이라고 보았으며, 사회주의 위업을 계속 추진하기 위해서는 당을 끊임없이 강화하고 영도적 역할을 높여야 한다고 주장하였다. 이를 위하여 김정일은 당의 조직사상적 기초를 튼튼히 하여야 하며, 구체적으로는 간부대열이 정비되어야 함과 당이 대중적 지지기반을 확보하여야 함을 역설하였다.²⁴⁾ 또한 김정일은 “사상사업에 대한 로동계급의 당의 령도를 확고히 보장하는 것은 사상사업의 가장 중요한 원칙”이라고 강조하면서, “로동계급의 당은 혁명과 건설을 령도하는 최고의 정치조직이며 당의 령도를 떠나서는 사상사업이 사회주의 위업 수행의 요구에 맞게 통일적으로 진행될 수 없다”고 말하였다.²⁵⁾ 요컨대, 김정일은 사회주의의 실패 원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들의 파산으로 파악하고 있으며, 체제 위기를 극복하기 위해서는 당의 영도 하에 사상사업이 이루어져야 함을 강조하고 있다.²⁶⁾

당과 군의 관계 역시 역사적으로 당의 영도원칙이 굳건히 유지되어

23) “국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실 밑에 정권에 대한 당의 령도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격해야 합니다... 당의 령도 밑에 사회에 대한 통일적 지도를 보장하는 것은 사회주의 국가의 기본 기능입니다.” 김정일, “사회주의 건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선”(1992. 1. 3), 『김정일 선집』 제12권, 306쪽.

24) 김정일, “혁명적 당건설의 근본적 문제에 대하여”(1992. 10. 10), 『로동신문』, 1992년 11월 2일.

25) “사상사업에 대한 당의 령도를 철저히 보장하여야 사상 분야에 그 어떤 잡사상도 침습하지 못하게 하고 사상사업의 혁명적 사회주의적 성격을 고수할 수 있으며 온 사회에 하나의 사상, 사회주의 사상이 유일적으로 지배하게 할 수 있다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다”(1995. 6. 19), 『로동신문』, 1995년 6월 21일.

26) 김정일, “사회주의는 과학이다”(1994. 11. 1), 『로동신문』, 1994년 11월 4일.

왔다. 북한은 6·25전쟁이 발발한 후 군대에 정치위원들을 파견하면서 군에 대한 당의 영도와 정치교양사업을 강화하기 시작하였고, 그 해 10월 군대 내에 당단체를 조직하였다.²⁷⁾ 즉, 민족보위성 문화훈련국을 총정치국으로 개편하고 각급 문화부를 정치부로 개편하였으며, 정치부 부대장, 구분대장 직제를 만들고 중대까지 당세포를 조직하였다.

군대 내 당조직은 1956년 소위 종파사건과 1969년 김창봉, 최광 등 군벌 숙청 등을 거치면서 더욱 강화되었다.²⁸⁾ 이 기간 동안 인민군대 내 당정치사업의 방향은 정치생활, 당조직생활을 더욱 강화하는 것과 사상교양사업을 한층 강화하는 것이었다.²⁹⁾ 또한 초기에는 인민군대 내에 초급 당조직만 두었으나, 종파사건 이후 인민군대 전체적으로 인민군 당위원회를 조직하고 그 지도 밑에 사업을 하도록 하였다. 즉, 집체적 지도원칙 하에 군대에서의 최고 조직은 당위원회가 되고, 군단에서는 군단당위원회, 사단에서는 사단 당위원회가 최고 조직이 되었다. 당위원회는 군사지휘관과 정치위원이 모두 포함되게 되며, 군사행동에 관한 명령은 연명에 의해서 효력이 발생하도록 하였다.³⁰⁾

김일성은 총정치국장이 군대 당조직을 획일적으로 통제하는 병폐에 대해서도 경계하였으며, 군을 당중앙위원회의 영도 하에 철저히 예속시키도록 하였다. 즉, 간부에 대해서는 당중앙위원회 군사위원회와 비서국의 비

27) 김일성, “인민군대 내에 조선로동당 단체를 조직할 데 대하여”(1950. 10. 21), 『김일성 저작집』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사, 1980).

28) 정영태, 『김정일 체제 하의 군부역할 : 지속과 변화』(서울 : 민족통일연구원, 1995), 28 ~ 38쪽.

29) 김일성, “인민군대 내 당정치사업을 개선강화하기 위한 과업”(1958. 3. 8), 『김일성 저작집』, 제12권(평양 : 조선로동당출판사, 1981) ; 김일성, “인민군대 내에서 정치사업을 강화할 데 대하여”(1960. 9. 8), 『김일성 저작집』, 제24권(평양 : 조선로동당출판사, 1983) ; 김일성, “현 정세와 인민군대 앞에 나서는 몇 가지 정치군사과업에 대하여”(1969. 10. 27), 『김일성 저작집』, 제24권(평양 : 조선로동당출판사, 1983).

30) 군사행동에 관한 최고 명령은 민족보위상, 총참모장, 총정치국장이 연명수표하여 하달되도록 하였다.

준을 받도록 하고, 아래 간부에 대해서는 해당 당위원회 비서처 회의에 보고하고 비준을 받도록 하였다. 군에 대한 당적 영도의 강화 과정에서 당과 군대를 분리하려는 음모로 총정치국장 최종학이 숙청되기도 하였다.

군에 대한 당의 영도원칙은 1980년 채택된 당규약에 잘 나타나 있다. 당규약 제46조는 “조선인민군은 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통을 계승한 조선로동당의 혁명적 무장력이다”고 규정하고 있다. 또한 제47조는 조선인민군대 내의 각급 단위에 당조직이 구성되며 조선인민군의 전체 당조직을 망라하는 조선인민군 당위원회가 조직된다는 것을 밝히고 있다. 또한 조선인민군 당위원회는 도당위원회와 같은 기능을 수행함을 밝히고 있는데, 이는 군당위원회가 중앙당의 직속 통제 하에 있음과 그 지도 밑에 사업하고 자기 사업에 대하여 당중앙위원회에 정기적으로 보고함을 의미한다.

3. 당·정·군 관계 평가

앞에서 살펴본 바와 같이 선군정치는 당의 영도원칙과 일견 상충되는 듯이 보인다. 즉, 김정일의 군부 우대와 군에 의존하는 정책이 전통적인 당의 영도원칙을 손상시켜 당·정·군 관계에 변화가 초래된 것이 아닌지 하는 의문이 제기된다. 예컨대, 김정일의 대외활동이 군부대 방문에 집중되고 있다는 점, 군부인사의 서열상승 등이 이러한 의문을 증폭시키고 있다. 특히 1997년 10월 김정일의 당총비서 추대에서 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 취하였

다. 당중앙군사위원회는 당중앙위원회에 의해서 선출되도록 되어 있는 당중앙위원회의 하부기관이나 김정일의 총비서 추대에서는 당중앙위원회와 군사위원회가 동격으로 취급되었다. 이는 당중앙군사위원회의 위상 강화를 넘어서 당과 군의 이원적 구조의 성격을 띤 것으로도 볼 수 있다. 또한 김정일은 1996년 12월 김일성종합대학에서 한 연설을 통해 북한의 식량위기에 대해 당일꾼들을 질책하는 한편, 인민군을 치하한 바 있다.³¹⁾ 이는 군의 위상 강화와 함께 당의 위상 약화에 대한 하나의 예로 거론되기도 하였다.

본 장에서는 선군정치를 통한 군의 위상 강화와 당의 영도원칙의 공존이라는 상충되는 듯이 보이는 상황 속에서 기존의 당·정·군 관계는 어떤 면에서 지속성을 띠고 있으며, 또 어떤 면에서 변화요인을 갖고 있는지를 살펴보도록 한다.

1) 지속성

정치적 역할이라는 측면에서 볼 때, 군부의 위상 강화에도 불구하고 군의 역할 증대에는 한계가 있는 것으로 보인다. 현재 북한의 군우대 정책은 군의 체제 수호적 역할 및 경제적 역할과 이를 위한 군의 환심 획득, 그리고 대외 선전용 등에 기인하는 것으로 보인다. 군부는 정권의 안정에 기여하는 바가 크기 때문에, 김정일이 군부를 우대하고 군에 의존하는 군부중시의 정책을 취하는 것이며, 이러한 정책은 당분간 지속될 것으로 보인다. 예컨대, 군부 고위엘리트들의 서열이 급상승하는 등 전보다 월등히 우월한 지위를 누리고 있으며, 특히 김정일의 현지도도

31) 『월간조선』, 4월호(1997).

를 수행하며 김정일의 개인적 신뢰를 받는 군부엘리트들의 수가 증가하는 경향이 있을 수 있다.

군의 위상 강화에 따라 군수산업, 군사·안보 등 군 관련 사항에 대해서 군의 정책적 영향력이 다소 증가할 수 있을 것이나, 군부의 전반적인 정치적 영향력이 증대될 것으로는 보이지 않는다. 예컨대, 군부가 대외무역과 미사일 수출과 같은 큰 규모의 사업에 더 많은 역할을 담당할 가능성은 있으나, 이는 어디까지나 김정일이 정책결정에서 최고의 권위자라는 전제 하에 가능한 것이다. 즉, 군부의 정책결정과정 참여는 군 관련 문제에 관해서 김정일의 질문에 대답하는 수준을 크게 넘어서지 못하리라는 것이다. 더욱이 경제정책 전반에 대한 책임은 점차 내각의 몫으로 넘어갈 가능성이 있다.

북한의 공식매체들은 선군정치에도 불구하고, 당과 군의 관계에 있어서 당이 앞자리에 있음을 강조하고 있다. “군대는 당의 령도를 생명선으로 하며 당의 령도를 받아야만 군력 강화도 력사적 사명 수행도 이루어낼 수 있으며, 당도 군대를 틀어 쥔 때만이 자기의 위력을 높이고 전사회에 대한 령도력을 확실하게 실현할 수 있다.”³²⁾ 즉, 당의 영도를 떠나서 군대만으로는 어떠한 일에서도 성공할 수 없고 강자도 승자도 될 수 없다고 말한다. 군대가 당의 영도를 거부하며 비정치화 비사상화되면 그 자리에 자본주의 사상 독소, 부르주아 생활양식이 자리잡고 종교의식이 뿌리내리는 등으로 비사회주의적, 비프롤레타리아적 병균에 오염되게 되어 군대는 오합지졸이 되고 만다는 것이다.³³⁾ 소련의 붕괴도 군 개혁정책에 따라 육·해·공군 총정치국을 폐지하고 당조직을 해산하는 것으로 당의 군대이기를 포기함에 따라 사회주의 성격을 상실한 것은 물론 체제 붕괴에 이른 것이라고 보고 있다. 즉, “군대를 비사상화, 비정

32) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, 50~51쪽.

33) 위의 책, 50쪽.

치화함으로써 총 권 군대가 당이 변질되고 국가가 와해되는 것을 보고도 속수무책으로 나왔어 혁명의 전취물을 지켜내지 못한 결과였다”는 것이다.³⁴⁾

북한의 설명대로 선군정치는 “군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적인 힘을 넣은 정치”로서,³⁵⁾ 군을 중심으로 하는 것이 아니라 군을 중시하는 정치이며 당·군 관계에서 당의 영도원칙에는 변함이 없는 것이다.³⁶⁾ 즉, 북한은 ‘당적 영도원칙’ 하의 ‘선군혁명노선’이라는 선후관계를 분명히 하고 있다. 요약컨대, 군은 대외적으로 북한을 수호하는 조직이고 과도기에 그러한 역할은 더욱 중요하지만 대내적 통제 메커니즘은 절대적으로 당조직에 의해서 유지되고 있으며, 이런 의미에서 군이 당을 대체하기는 불가능한 일이다. 즉, 제도로서의 군부가 당위에 선다는 것은 북한 체제의 특성상 아직 생각하기 어려운 일이다.

2) 변화요인

(1) 인적 통치

김일성 시대와 비교하여 김정일의 통치 스타일 중 가장 큰 특징은 제도적 통치가 아닌 인적 통치에 의존하는 것이다. 특히, 과거 주요 정책 결정의 토론장 역할을 했던 당내 주요 회의체가 개최되지 않는 등 당의 파행적 운영이 장기화되고 있다. 우선 5년 임기인 당대회가 1980년 제6

34) 한호석, “‘선군혁명령도’와 ‘제2의 천리마 대진군’”.

35) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본 특징”, 17쪽.

36) 정성장, “김정일체제의 지도이념과 성격 연구”, 『국제정치논총』, 제39집 3호(1999), 319쪽.

차 당대회 이후 개최되지 못하고 있으며, 당중앙위원회 전원회의도 1993년 12월 제6기 21차회의 이후 소집조차 되지 못하고 있다. 또한 정치국 회의나 비서국회의조차 열리지 않고 있는 것으로 보인다. 특히 1998년 10월 김정일의 당총비서 추대에서도 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 밟았다.

김일성 사후 군부인사는 수차례 단행된 바 있고, 1998년 최고인민회의의 10기 1차회의에서 대폭적인 내각인사가 있었지만, 당에 대한 인사는 거의 없었다. 7차 당대회를 개최하여 중앙위원회, 정치국, 비서국 등에 대한 대대적인 조직정비를 하는 것이 급선무이나, 경제난 등으로 새로운 전망 제시가 어려운 상황에서 당대회의 개최 가능성이 그리 높지도 않다. 설령 당조직이 재정비되더라도 중앙위원회 전원회의, 정치국회의, 비서국회의와 같은 회의체가 김일성 시대처럼 실질적인 토론의 장이 되지는 못할 것으로 보인다. 이는 무엇보다 김정일의 인적 통치가 제도적 통치를 초월하고 있는 데 기인한다. 김정일 자신도 “사업을 회의로 하는 방법으로 하지 않는다”고 말한 바와 같이,³⁷⁾ 정책 결정 과정에서 김정일은 당내 협의체에 의존하기보다는 직접 당비서들에게 개별적으로 명령을 하달하고 의견을 청취하는 방식을 취하는 것으로 보인다.

정책 결정 과정이 김정일 개인에게 독점되어 있는 상황에서 김정일의 서기실 역시 정책보좌보다는 행정적인 비서역할에 머물기 때문에 인적 통치의 위험성은 더욱 커질 수 있다. 이와 같이 인적 통치가 지배하는 상황에서는 김정일과의 개인적 관계가 더욱 중요하게 되며, 김정일의 현지지도나 사적인 술좌석 등에 빈번히 동행하는 측근들의 견해가 김정일의 정책결정에 영향을 줄 가능성이 증대될 수 있다. 즉, 과거에 비해

37) 『로동신문』, 2001년 2월 3일.

김정일의 개인적 신뢰를 받는 군간부들의 수가 증가하였고, 이런 의미에서 군부의 정책적 영향력이 비제도적 방법으로 증대된 것으로 보인다.

(2) 직할 통치

기존의 당·정·군 관계에 영향을 줄 수 있는 또 다른 요인으로는 김정일이 주요 부서에 대해서 당적 지도에 전적으로 의존하기보다는 직할 통치하고자 하는 것이다. 예컨대 내각의 경우 외무성에 대해서 직할 통치가 이루어짐에 따라 당 국제부의 위상 저하가 불가피한 것으로 보인다. 군부의 경우는 내각에 비해 훨씬 더 직할 통치의 의도가 강하게 나타남에 따라 군에 대한 당의 감독·통제가 전과 같지 않은 것으로 보인다. 과거 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 이제 김정일이 군을 직할 통치 하에 두려는 의도로 인해 이들 부서의 역할이 축소되고 있다. 물론 이들 당 부서들은 여전히 김정일의 군에 대한 명령이 잘 이행되고 있는지를 감시·감독하는 기능을 유지하고 있으나, 과거 중앙당을 통한 군의 통제 때와는 달리 중앙당을 거치지 않고 직접 군대 내 당조직인 총정치국을 통해 군을 통제하는 양상이 나타나고 있다. 즉, 북한군은 중앙당이 나 인민무력부장이 아닌 군내 당조직의 최고 책임자인 총정치국장이 김정일의 직접 명령을 받아 군을 통제하는 방식을 취하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 총정치국장인 조명록이 인민무력부장 김일철보다 상위서열을 차지한 것은 주목할 만한 일이다. 또한 김정일은 인민무력부 간부국을 1993년 10월 이후 총정치국에서 분리시켜 이론상 독립 부서로 만든 바 있는데, 이는 군인사를 중앙당 조직지도부의 영향 하에 있는 총정치국 소관업무에서 제외시킨 것으로 군인사에 대한 중앙당의 역할을 축소시키는 조치로 볼 수 있다.³⁸⁾

후계자가 부재한 상황에서 김정일이 당을 통하지 않고 군과 내각의 주요 부서를 직접 통치하려는 것은 당을 통한 통치가 당의 권력집중을 가져오며 이는 김정일을 대신하는 누군가에 의해서 군이나 내각이 통치될 수 있음을 의미하기 때문이다. 과거 당조직지도부장으로 당·정·군 등 모든 분야에서 인사권을 행사하며 권력을 장악하였던 김정일이 누구보다도 이를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 김정일은 중앙 당조직을 통해 군과 내각을 통제하는 방식에서 벗어나, 군과 내각의 주요 부서를 자신의 직할 통제 하에 두려는 것이다.

특히, 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일이 군을 직할 통치하려고 의도한 대로 김정일의 개인적 권력을 강화시키는 데 기여하고 김정일이 권력의 정점에 건재하는 한 군 통제에 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일 사후 군의 정치적 역할 증대로 인한 정치변화의 중요한 요인이 될 수 있다.

4. 정책적 합의와 향후 전망

1) 대내정책

선군정치 of 정책적 합의를 대내정책, 대외정책, 대남정책의 3분야로 나누어 볼 때, 가장 큰 영향을 미친 분야는 대내정책이다. 전통적으로 북한의 공식적인 권력서열은 당서열을 기준으로 당정치국원과 후보위원

38) 이러한 조치에도 불구하고 간부국은 여전히 총정치국에 보고하고 있으며, 직원들도 모두 정치군관 출신이다.

의 순으로 매겨졌으나, 군의 위상 강화에 따라 국방위원들이 전원 권력 서열 20위 안에 포함되는 등 국방위원회가 과거 당정치국의 위상을 확보한 것으로 보인다. ‘회의를 하지 않는 사업 방식’에 따라 과거 정치국, 비서국 같은 협의기구가 실질적인 토론의 장 역할을 하지 못하고 있으며, 7차 당대회의 개최마저 당분간 불투명한 상태이다. 공식기구를 통한 협의보다는 김정일과의 사적 신뢰를 바탕으로 한 개인적 견해가 정책 결정 과정에 투입될 가능성이 높아짐에 따라, 김정일의 측근 군간부들의 견해가 보다 중요시되어졌다.

북한의 대내정책 목표는 경제를 회생시키고 오랜 경제난으로 인한 내부 동요를 진정시킴으로써 체제 위기를 극복하자는 것이다. 이를 위해 사상사업을 강화하는 한편, ‘선군정치’를 통해 국방과 건설에서 군대의 역할을 강화함으로써 경제회복에 주력하고 있다. 1998년 김정일 정권의 공식출범과 함께 등장한 강성대국³⁹⁾ 구호도 사상·정치·군사의 강국을 이룩한 북한이 경제강국을 조만간 달성할 것이라는 것을 말하고 있다.⁴⁰⁾ 강성대국 건설을 위해서는 당의 영도적 역할을 강화하고, 인민정권의 기능과 역할을 높이며, 근로단체들이 자기의 책임과 역할을 다하는 것은 물론이며, 김정일의 선군혁명 영도방식을 따라야 한다고 강조한다. 즉, 군은 단순히 국방의 수단이 아니라 혁명의 주력군이며, 국부

39) 북한이 1998년 8월 22일 새로운 국가목표로서 내세운 ‘강성대국’은 적극적이고 공세적인 구호라고 할 수 있다. 즉, ‘강성대국’은 고난의 행군을 이겨낸 북한이 체제 안정을 대내외에 과시하고 새로운 희망과 비전을 제시하고자 하는 것이었다.

40) 진정한 강성대국은 민중을 주인으로 내세우고 민중을 위한 것으로 사상, 정치, 군사, 경제, 문화 등 모든 분야에서의 강국이다. 북한은 강성대국 건설의 3대 기둥으로 사상중시, 총대중시, 과학기술중시를 내세우고 있다. 강성대국의 건설 방식은 “사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이다.” 북한은 사상의 제일강국, 정치대국, 군사강국을 이루었다고 자신했으며, 강성대국 건설의 가장 중요한 과업인 경제강국은 조만간 달성할 수 있는 목표라고 주장하고 있다.

의 소비자만이 아니라 국부의 창조자라는 것이다. 예컨대, 군은 “조국보위도 사회주의 건설도 우리가 다 맡자”는 구호 하에 농업 생산을 위해 농사에 동원되고, 전기 생산을 위해 발전소 건설에 투입되고, 석탄 생산을 위해 탄광에 파견되고, 대자연개조사업을 위해 토지정리사업과 물길 공사를 맡고, 정제소금공장, 양어장 건설, 가금목장 건설 등 다방면의 건설활동에 참여하였다.⁴¹⁾

요컨대, 선군정치의 구호 하에 심화되는 군의 위상 강화와 북한의 경제 희생 노력은 상호 배타적인 것이라기보다는 경제와 국방의 병행 발전을 의미하는 것으로 보인다. 예컨대, 북한의 군사중시란 곧 군사과학기술의 중시라고도 할 수 있으며, 그 요체는 자체의 힘으로 미사일을 개발한 것을 말한다고도 볼 수 있다.

경제건설에 대한 의지는 김정일의 공식승계가 마무리된 후 1999년 내세운 ‘제2의 천리마대진군’의 동원구호와 함께 사회주의 총진군을 강조하면서 잘 나타나고 있다. 북한은 2000년 신년 공동사설 “당창건 55돐을 맞는 올해를 천리마 대고조의 불길 속에 자랑스런 승리의 해로 빛내이자”에서 1990년대 후반기 시련의 언덕을 넘었다고 평가하고, 우리가 보다 큰 힘을 넣어야 할 전선은 사회주의 경제 건설이라고 주장하며 경제강국 건설에서 비약을 일으키기 위한 투쟁을 강조하였다. ‘제2의 천리마대진군’은 1950년대의 천리마운동이 근로자들의 혁명적 열의와 창조적 재능을 높이 발양시킴으로써 사회주의를 더 잘, 더 빨리 건설하자는 것처럼, 경제건설에 박차를 가하자는 것이다.

북한은 특히 2001년 들어 강력한 경제력의 중요성에 대해 강조하고 있다. 2001년 공동사설에서 북한은 국가경제력이 사회주의 강성부흥의 기초라고 강조하면서, “새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투

41) 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략』, 85~86쪽.

쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것은 우리 앞에 나선 선차적인 과업이다”고 강조하기도 하였다.

“모든 문제를 새로운 관점과 새로운 높이에서 보고 풀어나가자”⁴²⁾는 소위 ‘신사고’는 지난 10년간 지속되는 만성적인 경제난에 대한 반성에서부터 시작된 것으로 보인다. 북한의 경제난과 식량난은 북한 주민들로 하여금 ‘우리식 사회주의’에 대한 신뢰감을 상실하도록 만들었으며, 사상사업에 대한 필사적인 강화 노력에도 불구하고 정치사상적 요새에 균열을 초래하는 결과를 가져왔다. 즉, 북한은 사상만으로는 체제 유지가 보장되지 않으며 경제 회생 없이는 사상도 유지될 수 없다고 인식하게 되었다.⁴³⁾ 따라서 신사고는 지난 10년간 경제난에 대한 북한의 대책이 적절치 못하였음을 시인하며, 경제난 해결이 향후 북한의 핵심 정책과제임을 강조하고 있는 것이다. 특히, 북한은 과학기술에 의거한 정보통신산업에서 활로를 찾고 경제 회생을 이루겠다는 생각이며, ‘신사고’ 역시 이러한 맥락에서 나온 것으로 보인다.⁴⁴⁾ 이는 김정일의 현대·정보화 능력을 겸비한 ‘21세기형 지도자상’ 구축과 연관되기도 한다.

그러나 북한의 신사고를 소련이나 중국에서처럼 사회주의 체제에 대한 근본적인 개혁으로 해석하는 것은 성급한 것으로 보인다. 북한은 신사고를 언급하면서도 “우리의 리념, 우리식의 정치체제, 우리식의 혁명 방식은 견결히 옹호 고수하여야 한다”고 강조하고 있다. 즉, 신사고는 당정치사업 방식의 혁신을 통하여 지도일꾼들이 과학적인 실력을 배양

42) 『로동신문』, 2001년 1월 4일.

43) 서재진, “북한 ‘신사고론’의 의도 및 내용 분석”(통일연구원 통일정세분석 2001-01, 2001. 2), 8쪽.

44) “자원이나 팔아먹고 관광업이나 해서 살아가려는 것은 나라와 민족의 부강발전을 그르치는 임시변통에 지나지 않는다. 무슨 수를 써서라도 과학기술을 발전시켜 거기에서 먹는 문제도 풀고 경제강국도 건설해야 한다.” 『로동신문』·『근로자』 공동사설, “과학 중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자”(2000년 7월 4일).

하고 경제 전반에 걸친 비효율성을 제거함으로써 기존 체제를 정상화하고 더 효과적으로 운영하겠다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

북한이 대외적으로 관계 개선 노력을 기울일수록 대내적으로는 주민들의 동요를 예방하기 위한 사상사업이 강화될 수도 있으나, 대내 통제와 사상사업은 여전히 군보다 당의 임무라고 할 수 있다.

2) 대외정책

북한의 군부는 기본적으로 외교정책의 수립과 집행에 관여할 조직과 인력이 없기 때문에, 대외정책에 있어서 군부가 제도적으로 개입할 여지는 없다. 군부에서 대외관계를 다루는 부서는 대사처가 유일하나, 이 부서의 임무는 외국의 군부인사 방문시 영접 등 의전업무에 국한된다. 그럼에도 불구하고 북한이 미국과의 교섭에서 군부의 거부권 등을 언급하거나, 군복 입은 조명록을 백악관에 보낸 것 등은 선군정치의 위력이 제국주의의 침략을 막고 사회주의를 지키는 필승의 보검이라고 믿기 때문이다.⁴⁵⁾

미국은 자기들보다 약하다고 생각하거나 경각심을 늦추는 기미만 보이면 침략하는 것이 상투적 수법이지만 북한의 군대와 인민의 전투동원 태세에 추호도 빈틈이 없기 때문에 북한을 건드리지 못한다는 것이 북한의 생각이다.⁴⁶⁾ 특히 미국 본토를 공격할 수 있는 공격 수단으로 미사일 능력을 보유하고 있는 것이 미국의 침략을 억제하는 것이라고 믿는다.

실제로 북한은 자신들의 군사력이 강하기 때문에 외세가 침범하지 못

45) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, 106쪽.

46) 한호석, “‘선군혁명영도’와 ‘제2의 천리마대진군’”.

하고 있는 것이라고 선전하며, 1998년 ‘광명성 1호’의 발사 이후 자신감을 갖고 대외관계 개선에 적극적으로 나서기 시작하였다. 북한은 미국, 일본, EU를 비롯한 서방과의 관계 개선을 위해 노력하였고, 중국, 러시아 등 전통적인 우방과의 관계 복원에도 주력하였으며 남북관계에도 적극성을 보였다.

특히, 북한의 생존권 보장을 위한 안보문제는 미국과 해결해야 할 문제라는 입장 하에 조명록을 통해 클린턴 미대통령에 전달된 메시지에서 김정일은 미·북 관계의 극적인 변화를 희망한다는 의사를 전달한 것으로 알려지고 있다. 즉, 김정일 위원장은 북한이 미국으로부터 북한의 주권과 영토의 존엄성에 대한 강력하고도 구체적인 보장을 받는다면, 북한은 현재의 대결과 적대적인 양자 관계를 선린우호관계로 전환시키기를 희망한다고 말하였다. 부시 행정부 출범 이후 북한은 미국을 맹비난하면서도 북·미간 대화의 필요성을 주장하고 있다.⁴⁷⁾

북한은 미국의 대북 강경 정책에 대응하여 중국, 러시아와의 관계를 강화하고, 대서방 외교관계도 지속적으로 확대해 나갈 것으로 보이나, 이들 국가에 대한 북한의 관심은 미국에 대한 관심에 비해 한계가 있는 것으로 보인다. 특히, 북한의 대중·러 외교가 대서방 관계 개선에 부정적 영향을 미칠 만큼 과거 냉전시대의 관계로 복원될 것으로 보이지는 않는다.

최근 6차 남북장관급회담의 결렬 이후 남북관계의 경색으로 북한은 오히려 대미관계 개선에 박차를 기울일 가능성이 있다. 9·11 미국 테러이후 테러반대 성명과, 유엔 반테러협약 가입⁴⁸⁾ 등은 미국과의 관계

47) 『로동신문』 논평 등을 통해 “우리가 바라는 것은 조·미 사이의 대결이 해소되고 관계 개선이 이루어 지는 것”이라며 “이로부터 우리는 클린턴 집권시기 미국과 여러 차례의 대화를 진행했으며 공동 코뮤니케도 발표했다”고 상기시켰다.

48) 북한이 11월 3일 가입을 선언한 협약은 ‘테러에 대한 재정지원 금지 국제협약’과 ‘인질반대 국제협약’ 두 가지이다.

개선 노력으로 평가된다. 켈리 미국무성 차관보는 6차 장관급회담의 결렬에 대한 유감을 표명하면서도, 그것이 북·미 대화의 가능성을 차단하는 것은 아니라고 말하였다. 최근 북한이 유엔대표부 대사로 이형철 후임에 박길연 부상을 임명한 것도 북한의 대미 접근 강화 노력의 일환으로 볼 수 있다.⁴⁹⁾

3) 대남정책

대외정책에서와 마찬가지로 대남정책에 있어서도 군부의 제도적 개입은 불가능하다. 다만 남북관계에 있어서는 대외관계보다 훨씬 더 많은 안보 현안이 제기되기 때문에, 군사안보 문제에 대한 군부의 입장표명 기회가 증대될 수 있다. 예컨대, 금강산 관광, 경의선 철도, 개성공단 등은 모두 민감한 군사안보적 문제로서, 이에 대한 중간부들의 의견표시 가능성은 분명히 증가한 것으로 보인다.

최근 남북관계의 경색에도 군부의 입장이 반영되었을 가능성이 있다. 2001년 3월 5차 장관급회담의 연기는 부시 행정부의 대북 강경 정책과 함께 금강산 관광대금 연체, 미흡한 식량·전력 지원 등 남한으로부터의 실리추구 부족을 이유로 북한 내 강경파의 반발에 기인한 것으로 보인다. 이후 북한은 북·미협상을 대비하여 북·중 관계, 북·러 관계의 개선을 통해 입장을 강화하고 남북관계를 동결시킴으로써, 미국에 대한 압박을 가하였으나, 9·11 테러사태로 북한의 의도가 수포로 돌아갔다. 테러 지원국, 미사일 개발 등에 대한 미국의 입장 강경화로 대북 입장

49) 박길연은 지난 1985년부터 1996년까지 무려 11년간이나 유엔대표부 대사를 지낸 미국통이라고 할 수 있으며, 이형철이 외무성 국장급이었다가 유엔대표부 대사로 임명된 데 반해서, 박길연은 부상으로 북한이 대미 접촉창구를 격상시킨 것으로 볼 수 있다.

도 강경화되고, 향후 대외관계에서 테러사태에 대한 각국의 입장이 중요한 기준이 되었다. 또한, 대테러 전쟁을 계기로 중국, 러시아의 대미 협력이 강화되었으며, 한국은 미국의 대테러 전쟁 수행을 적극 지지함으로써 한·미 공조체제를 강화하였다. 5차 장관급회담이 9월에 개최되었으나, 이산가족상봉 등 합의사항이 이행되지 못하고, 우여곡절 끝에 재개된 6차 장관급회담의 결렬 이후 남북관계는 깊은 냉각기에 접어든 것으로 보인다.

남북대화에 임하는 북한의 목적은 실리추구와 북·미 대화를 위한 사전포석에 있는 것으로 보이나, 최근 상황으로 남북대화에 대한 흥미가 감소된 것으로 보인다. 또한, 우리측의 최근 외교활동이 민족자주의 원칙에 반한다고 주장하는 등 남한의 대북인식에 대하여도 불만을 표출하며, 「6·15남북공동선언」의 이행을 강조하면서 자주적 입장을 지킬 것을 주장하였다.⁵⁰⁾ APEC정상회의(2001. 10, 상해)에서 김대중 대통령의 ‘북한의 개혁개방 유도’ 발언을 비난하는 등 개인적 신뢰 저하를 암시하기도 하였다.

이와 같은 일련의 진행상황 속에서 남북관계에 불만을 가졌던 그룹이 목소리를 높였을 가능성이 있다. 물론 북한의 정책결정은 최고 지도자인 김정일에 의해서 최종 결정되는 것이고, 그 결정에 대한 이견은 물론 상상할 수 없는 일이다. 그러나 제도적 차원에서 군부의 정책적 개입은 부재하더라도, 김정일과의 ‘사적’ 대화 과정에서의 의견표시는 얼마든지 가능하다. 이런 맥락에서 과거보다 김정일의 신뢰를 받는 군부 인사의 증가로 인해 군의 의견수렴 가능성은 증가한 것으로 보인다.

50) “어느 일방이 외세에 의존하고 외세의 간섭을 허용한다면 그것은 대결하는 자세이지 통일하려는 자세라고 볼 수 없다.” 『평양방송』 2001년 10월 28일.

5. 결론

북한의 선군정치는 체제 수호를 위해 국방과 건설에서 군의 위상과 역할을 높이는 것이나, 군이 국가를 지배하는 것은 결코 아니다. 즉, 선군정치는 ‘군중심’ 정치라기보다는 체제 위기를 극복하기 위해 군을 전면에 내세우는 ‘군중시’ 정치로서, 군의 위상 강화에도 불구하고 군에 대한 당의 영도원칙은 유지되고 있다고 할 수 있다. 특히, 북한의 공식 매체들은 선군정치를 내세우면서도 당의 영도원칙을 강조하는 데 힘을 쏟고 있다.

이와 같이 군의 정치적 역할 증대에는 한계가 있는 것으로 평가되는 반면, 정책 결정 과정에서 군의 역할은 과거와 차이가 있는 것으로 보인다. 정책 결정 과정에 군부의 참여가 제도적으로 확대된 것으로 보이지는 않으나, ‘회의를 하지 않는 사업 방식’에 따라 당내 공식적인 협의 기구가 작동되지 않는 상황에서 위상과 역할이 증대된 군부 측근인사들의 발언 기회가 증대된 측면이 있다. 특히 체제 위기 상황에서 대내외 문제와 관련하여 군사안보 문제가 많이 제기될 수밖에 없기 때문에, 군 간부의 의견개진 가능성이 증대된 것으로 보인다. 그러나 제도화되지 않은 인적 통치는 정책의 합리성, 예측성을 낮추고, 경우에 따라서는 위험성을 동반할 수도 있다.

선군정치를 통해서 북한은 의도한 대로 정치적 안정과 경제적 효과를 어느 정도 거둔 것으로 평가된다. 그러나 장기적 측면에서 선군정치는 북한 정치의 정치적 불안정을 잉태하고 있는 것으로 보인다. 북한은 당 조직의 정상화를 통한 제도적 통치를 복원하지 않고 김정일의 인적 통치에 의존하고 있으며 군에 대한 김정일의 직할 통치를 강화함에 따라, 김정일의 유고시 권력 공백 상태가 발생할 가능성을 갖고 있다. 즉, 김

정일이 견재하는 한 당의 영도원칙은 유지될 수 있으나, 군에 대한 김정일의 직할 통치로 인해 군에 대한 당적 통제가 약화된 상태에서 군의 절대적 통제자 김정일의 급작스러운 유고는 정치적 불안정을 초래할 가능성이 있다. 전통적으로 북한 체제를 통제·감독하며 이끌었던 당으로부터 자율성이 강화된 군이 당과 마찰을 빚을 가능성이 높아졌기 때문이다. 특히, 구소련과 같이 개혁의 움직임이 일어나 정치·사회적으로 불안정해지고 당의 지도력이 약화된다면, 북한 군부는 이 변화에서 좀 더 격리되어 체제의 수호자를 자임하며 군부중심의 정치체제를 모색하려 할 가능성도 배제할 수 없다.

이와 같은 북한 체제의 잠재적 불안정 요인을 고려할 때, 우리의 대북정책에 있어서 북한 체제의 중·단기적인 안정성과 함께 장기적인 불안정 가능성에 대한 대비가 있어야 할 것이다. 즉, 북한 체제의 폐쇄성을 예방하고 변화를 유도하기 위한 정책의 지속적 추진과 함께, 김정일 유고시 북한 체제의 불안정 가능성과 정치적 역할이 강화된 군부의 변화거부 가능성에 대한 대책 마련도 소홀히 해서는 안될 것이다.

참고 문헌

<1차 자료>

- 강정윤, “당일군들은 행정경제사업을 당적 방법으로 밀어주어야 한다”, 『근로자』 579호(1990).
- 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치에의 근본 특징”, 『철학연구』 1호(1999).
- 김일성, “인민군대 내에 조선로동당 단체를 조직할 데 대하여”(1950. 10. 21), 『김일성 저작집』, 제6권(평양 : 조선로동당출판사, 1980).
- _____, “인민군대 내 당정치사업을 개선강화하기 위한 과업”(1958. 3. 8), 『김일성 저작집』, 제12권(평양 : 조선로동당출판사, 1981).
- _____, “당 조직사업과 사상사업을 개선 강화할 데 대하여”(1962. 3. 8), 『김일성 저작집』, 제16권(평양 : 조선로동당출판사, 1982).
- _____, “인민군대 내에서 정치사업을 강화할 데 대하여”(1960. 9. 8), 『김일성 저작집』, 제24권(평양 : 조선로동당출판사, 1983).
- _____, “현 정세와 인민군대 앞에 나서는 몇 가지 정치군사과업에 대하여”(1969. 10. 27), 『김일성 저작집』, 제24권(평양 : 조선로동당출판사, 1983).
- 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략 : 김정일 시대를 빛내일 리상국건설 전략』(평양 : 평양출판사, 2000).
- 김정일, “혁명적 당건설의 근본적 문제에 대하여”(1992. 10. 10), 『로동신문』, 1992년 11월 2일.
- _____, “사회주의는 과학이다”(1994. 11. 1), 『로동신문』, 1994년 11월 4일.
- _____, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구

- 이다”(1995. 6. 19), 『로동신문』, 1995년 6월 21일.
- _____, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선”(1992. 1. 3),
『김정일 선집』, 제12권(평양 : 조선로동당출판사, 1997).
- 김철우, 『김정일장군의 선군정치 : 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치』(평양 : 평양출판사, 2000).
- 김화 · 고봉, 『21세기태양 김정일장군』(평양 : 평양출판사, 2000).
- 사회과학출판사 편, 『철학사전』(평양 : 사회과학출판사, 1985).
- 『로동신문』, 2001년 1월 4일, 2001년 1월 9일, 2001년 2월 3일.
- 『로동신문』 · 『근로자』 공동사설, “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자”(2000. 7. 4).
- 『중앙일보』 2000년 8월 14일.
- 『평양방송』 2001년 9월 21일, 2001년 10월 28일.

<2차 자료>

- 김성철, 『김정일의 퍼스널리티 · 카리스마 · 통치스타일』(서울 : 통일연구원, 1999).
- 박헌옥, “북한의 선군정치와 군사전략”, 『북한』, 4월호(2001).
- 서재진, “북한 ‘신사고론’의 의도 및 내용 분석”(통일연구원 통일정세분석 2001-01, 2001. 2).
- 이기동, “북한의 ‘신사고’, ‘선군정치’ 그리고 정책변화”, 『통일정책연구』, 10권 1호(2001).
- 이상민, “북한의 정치체제 변화와 조선노동당의 위상”, 이상민 외 편, 『21세기의 남북한 정치 : 새로운 남북관계와 통일한국의 미래』(서울 : 한울아카데미, 2000).
- 정성장, “김정일체제의 지도이념과 성격 연구”, 『국제정치논총』, 39집 3호(1999).

- _____, “김정일 시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군 관계”, 『국가전략』, 7권 3호(2001).
- 정영태, 『김정일 체제 하의 군부역할 : 지속과 변화』(서울 : 민족통일연구원, 1995).
- 한호석, “‘선군혁명령도’와 ‘제2의 천리마 대진군’ : 1990년대 말 북(조선) 정세인식의 초점”, [http : //www.onekorea.org/research/t26.html](http://www.onekorea.org/research/t26.html).
- 현성일, “북한 사회에 대한 노동당의 통제체계”, 『북한조사연구』, 1권 1호(1997).
- 『월간조선』, 4월호(1997).

〈Abstract〉

North Korea's Military-First Policy and Its Political Meaning

Jin Wook Choi(Korea Institute for National Unification)

Today's North Korean political system can be best characterized by its Military-First Policy under which the military plays a prominent role and the status of the military has been greatly enhanced. It is generally believed that the role of the party in guiding the military has been maintained in spite of the Military-First Policy, but questions still remain whether the Military-First Policy has had an impact on North Korea's policy directions. This paper tries to answer this question by analyzing continuities and changes in the traditional relations between party and military.

Changes in party-military relations can be attributed to two major factors : decision-making is highly centralized in the person of Kim Jong Il, and he tends to bypass the party to control the military directly. Consequently, the military elites seem to have more chance to talk with Kim Jong Il to influence his decision, although the military as an institution has a certain limitation in strengthening its role in the decision-making process.

When a single paramount leader dominates the decision-making process,

decision-making bodies do not operate properly. Since the input of formal and informal institutions in the decision-making process is extremely limited, the outcomes can be unpredictable, irrational, and sometimes even dangerous.

Military-First Policy seems to contribute to the stability of the North Korean system, but it may lead to instability within North Korea in the long-term. The party's control over the military can be maintained as long as Kim Jong Il is in power. Abrupt absence of Kim Jong Il may weaken the party's control and encourage the military to seize power.

Key Words : Military -First Policy, party -military relations, policy implications,
Kim Jong Il