현대북한연구, 4권 2호(2001년), © 2001 경남대학교 북한대학원, pp. 81~114

김정일의 '선군정치' : 논리와 정책적 함의

정성장(세종연구소 연구위원, 정치학)

1. 서론

김일성 사후 북한의 정치를 설명하는 데 있어서 '선군정치'에 대해 짚고 넘어가지 않으면 곤란할 정도로 선군정치는 김정일의 가장 중요한 통치방식이 되었다. 그런데 김정일의 선군정치는 그 용어가 가지고 있는 생소함과 강한 이미지로 인해 국내에서 많은 오해를 불러일으켰다. 김일성 사후 북한의 '군사국가화'에 대한 논의[1]의 상당 부분과 김정일이 선군정치를 하면서 당보다 군을 우선시하고 있다는 주장[2]은 바로 이

1) 이 같은 논의에 대한 비판적 고찰로는 양현수, "북한군의 정치적 위상과 역할－북한의 '군사국가화' 논의 비평－", 한국정치학회 편, 김유남 외 공저, 『21세기 남북한과 미국』(서울 : 삼영사, 2001), 49~79쪽 ; Cheong Seong-Chang, "Kim Jong-il's Military-first Politics : The Existing Conditions and the Essence", *Vantage Point*, Vol. 24, No. 8(2001), pp. 43~52 참조.

2) 서재진 박사는 "당에 의한 군의 통제는 일상적인 상황에서는 가능한 것이지 당의 기능이 정상적이지 못한 상황에서는 효과적이지 못하다. 김정일 국방위원장이 승계한 이

같은 오해에 기초한 것이었다.

김정일의 선군정치에 대한 연구가 없었던 것은 아니지만, 깊이 있는 연구가 드물었던 점도 국내에서 선군정치에 대한 부정확한 인식이 오래 유지되는 한 원인이 되었다. 많은 연구자들이 선군정치에 대해 부정확한 인식을 가지게 되었던 배경으로는 다음의 몇 가지를 들 수 있다. 첫째, 선군정치 관련 문헌에 대한 충분한 검토의 부족을 들 수 있다. 북한의 『로동신문』을 보면 선군정치에 대해 언급하고 있는 글들이 적지 않게 발견되는 것이 사실이다. 그러나 국내 신문들이 일간지의 속성상 특정 주제에 대해 심층적으로 다루지 못하는 것처럼, 『로동신문』도 선군정치에 대해 깊이 있는 분석이나 해설을 내놓고 있지는 않다. 물론 『로동신문』 기사도 분석을 해야겠지만, 심층적 연구를 위해서는 『철학연구』와 같은 학술지나 『김정일장군의 선군정치』, 『세계를 매혹시키는 김정일정치』 등 북한에서 발간된 단행본까지 면밀히 검토하는 것이 중요하다. 둘째, 주체사상에 대한 이해의 부족을 들 수 있다. 북한은 "선군정치를 주체의 정치론으로, 정치방식으로 정립하게 되는 것은 그것이 자주적으로 살려는 민중의 요구와 지향을 반영한 인류의 향도리념인 주체사상에 기초하고 있으며 그것으로 일관되여 있기 때문이다"[3]라고 주장하고 있다. 선군정치가 주체사상에 기초하고 있기 때문에 선군정치의 본질을 정확하게 파악하려면 주체사상을 정확히 알고 있어야 하지만, 주체사상에 대한 기본적 이해 없이 선군정치를 분석하려 함으로써 잘못된 결론에 도달하는 연구들이 많이 나오게 되었다. 셋째, 조선로동당의 '영도적 역할'과 북한의 당·국가 체제에 대한 이해의 부족을 지적할

후 선군정치라는 것을 주장하고 당보다 군을 우선시하는 듯한 내용의 노선을 강조하고 있다. 선군정치란 군을 우선시하는 정치라는 뜻이다"라고 주장하고 있다. 서재진, 『식량난에서 IT 산업으로－변화하는 북한』(서울 : 미래인력연구원/지식마당, 2001), 61～62쪽.

3) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양 : 평양출판사, 2000), 2쪽.

수 있다. 국내에서의 비교사회주의 연구와 조선로동당의 조직 구조에 대한 연구의 빈곤은 군(軍)을 비롯한 국가기구와 사회단체들에 대한 '당적 영도'와 북한의 당·국가 체제적 특성에 대한 이해의 부족을 초래하였으며, 결국 선군정치의 본질에 대한 그릇한 평가를 가져왔다.[4]

따라서 본 논문은 김정일 시대 북한의 정치를 특징짓는 선군정치가 북한에서 어떻게 이해되고 있는가하는 것을 밝히고, 선군정치가 주체사상과 어떠한 상관관계를 가지고 있으며, 선군정치가 조선로동당의 '영도적 역할'에 변화를 가져오고 있는가를 고찰하고자 한다. 그리고 더 나아가 선군정치가 북한의 대내정치와 경제건설 및 대외정책에 어떠한 영향을 미치고 있는가 하는 것을 북한 문헌과 북한 지도부의 발언 그리고 실제 정책을 통해 밝히고자 한다. 당조직을 통한 군에 대한 통제 메커니즘에 대해서는 이미 필자가 다른 지면을 통해 다룬 바 있으므로 여기에서는 간략하게만 언급할 것이다.[5]

2. '선군정치'의 논리

1) '선군정치'의 등장 배경

북한에서 "군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적인 힘을 넣는 정

4) 조선로동당의 영도적 역할과 조직 구조에 대해서는 사회과학출판사 편, 『영도체계』(서울 : 지평, 1989) ; 현성일, "북한노동당의 조직 구조와 사회통제체계에 관한 연구－'당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙'을 중심으로－"(한국외대 정책과학대학원 석사학위논문, 1999) 참조.

5) 정성장, "김정일 시대 북한의 '선군정치'와 당·군 관계", 『국가전략』, 제7권 3호(2001), 66～77쪽 참조.

치"[6]로 정의되는 '선군정치'라는 용어는 1998년 5월 26일자 정론을 통해 처음 등장하였다.[7] 그러나 군대를 중시하는 선군정치가 김정일의 국가관리방식으로 자리 잡기 시작한 것은 1995년 1월 1일 김정일 총비서 겸 국방위원장이 제124군부대를 방문하면서부터였다.[8]

1994년만 해도 김정일의 군 관련 활동은 전체 공식 활동의 4.7%에 불과하였는데, 1995년에는 공식 활동의 절반 이상(57%)을 차지하는 주목할 만한 변화를 보였다. 1996년 들어 김정일의 군부대 시찰 및 군 관련 행사 참석은 더욱 크게 증가하여 총 50회의 대외적인 공식 활동 중 37회(74%)에 달하게 되었고, 1997년, 1998년과 1999년에도 전체 대외활동의 67%, 70%, 59%에 달하는 등 큰 비중을 차지하였다. 남북정상회담이 개최되어 남북한간에 긴장이 크게 완화되었고 북·미 관계가 급진전의 가능성까지 보였던 2000년에 군 관련 활동의 비중은 29%로 현저하게 줄어들었다가, 부시 행정부의 출범으로 북·미 관계가 급속도로 냉각된 2001년에는 47%로 다시 증가하였다.[9] 이 같은 사실은 김정일의 군 관련 활동이 대외환경의 악화 또는 개선에 큰 영향을 받고 있음을 보여 주는 것이다.

북한에서 '선군정치'라는 용어가 나온 것은 1998년부터이므로, 김정일의 군중시 정치가 먼저 시작되었고 후에 이를 이론적으로 정당화하려는 노력이 진행되었다고 볼 수 있다. 북한에서 선군정치가 나오게 된 데에는 1994년 7월 갑작스러운 김일성 사망의 충격과 이후의 위기의식이 중

6) 고상진, "위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본 특징", 『철학연구』, 1호(1999), 17쪽.

7) 동태관·전성호, "군민일치로 승리하자", 『로동신문』, 1998년 5월 26일 정론 참조.

8) 박헌옥, "북한의 선군정치와 군사전략", 『북한』, 4월호(2001), 175~176쪽 ; 『로동신문』, 2001년 11월 22일.

9) 이대근, "조선인민군의 정치적 역할과 한계－김정일 시대의 당·군 관계를 중심으로－"(고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2000), 75쪽 ; 『연합뉴스』, 2001년 12월 31일.

요한 요인으로 작용하였다. 『로동신문』은 "대국상을 당한 가장 어려운 때에 경애하는 장군님께서 슬픔에만 잠겨 군사적 대활약을 하시지 않았더라면 어떻게 악을 쓰며 달려드는 적들의 기를 꺾고 우리 인민의 영원한 수령이신 위대한 수령 김일성동지를 천세만세 높이 모시는 인류사적 위업을 성과적으로 수행할 수 있었겠는가"[10]라고 지적하고 있다. 그런데 북한은 김정일의 선군정치가 위기에 대한 대응 과정에서 출현하게 되었다는 것을 밝히는 데 그치지 않고, 김정일이 "전선에서 전선으로 끊임없는 현지지도의 길"을 이어가며 북한 "혁명무력의 전성기"를 펼쳤다고까지 주장한다.[11] 선군정치를 김정일의 '위대성'과 통치의 정당성 선전에 적극적으로 활용하고 있는 것이다.

1995년과 1996년의 대홍수 및 1997년의 가뭄이 초래한 극도의 식량난은 북한 사회에서 군대의 역할이 현저히 증대하게 되는 중요한 계기가 되었다. 3년간의 자연재해로 북한에서 적게는 수십만에서 수백만으로 추산되는 인구가 아사하였고,[12] 인민들의 상당수가 식량을 구하기 위해 전국을 돌아다니거나 국경을 넘어 중국으로 탈북하는 사태가 발생하였다.[13] 1990년대 중반의 위기 상황에 대해 북한은 "세계적 판도에서 사

10) 량순, "위대한 장군님은 천하제일령장", 『로동신문』, 1998년 4월 25일.

11) "우리 혁명무력은 총대로 주체위업을 끝까지 완성해 나갈 것이다", 『로동신문』, 1998년 4월 25일 사설.

12) 국가정보원은 1990년대 중·하반기에 북한에서 기근으로 약 34만 명이 아사한 것으로 추산하고 있다. 그러나 황장엽은 조선로동당 책임간부에게서 1995년부터 1996년 말까지 150만 명 이상이 굶어 죽었다는 말을 들었다고 증언하였다. 그리고 그는 1998년 초에 중국 신화사통신이 북한의 농업위원회 간부가 제공한 자료를 토대로 1997년 말까지 280만 명이 아사하였다고 보도한 것이 충분히 근거 있는 것이라고 주장하였다. 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』(서울 : 월간조선사, 2001), 106~107쪽 참조.

13) 이금순 박사는 재중 탈북자의 수가 최소 10만 명 선에 이를 것으로 평가하고 있고, 재중 탈북자 지원 활동을 적극적으로 전개해 온 '좋은벗들'도 비슷한 수치를 제시하고 있다. 이금순, 『탈북자 문제 해결방안』, 연구총서 99-02(서울 : 통일연구원, 1999), 2쪽 ; 좋은벗들 편, 『두만강을 건너온 사람들』(서울 : 정토출판, 1999). 28~29쪽.

회주의 국가들이 연이어 무너지고 제국주의자들이 저들의 승리를 요란스럽게 광고하며 기고만장하여 날뛰던 그 때, 사회주의 조선의 존재를 두고 커다란 우려와 사회주의 종말이라는 가시 돋친 낭설까지 떠돌던 시기, 그에 편승이나 하듯 수백 년 내에 처음 보는 무서운 자연재해가 연이어 들씌어졌다. …… 20세기 마지막 연대에 우리 인민이 단행한 고난의 행군은 한 나라 한 민족의 역사에서나 인류사에 있어서 그 유례를 찾아볼 수 없는 최악의 시련이었다"[14]고 설명하고 있다. 이 같은 극한적 상황에서 당을 통한 사회통제에는 한계가 발생하였고, 정치적·경제적·사회적 안정을 유지하기 위해 군대가 보다 중요한 역할을 떠맡는 것이 불가피하게 되었다.

군대를 강화하는 데 선차적인 힘을 기울이면서도 "군대가 당의 위업에 끝없이 충실"할 것을 요구하는 '선군정치'가 북한에 등장하는 데에는 소련 및 동구 사회주의 체제의 붕괴 원인에 대한 북한 나름대로의 인식이 또한 중요하게 작용하였다. 북한은 1989년 12월 루마니아에서 '개혁', '개편' 바람을 타고 반정부 소요가 발생하였을 때 차우세스쿠 대통령이 진압을 명령하였으나, 군부가 불복종함으로써 대통령이 처형당하고 당도 사회주의 정권도 다 무너지게 되었다고 파악하고 있다. 그리고 소련에서도 "군대가 1991년 8월 사변 당시 사회주의 배신자들에게 징벌을 가할 데 관한 쏘련방국가비상사태위원회의 명령을 거역하고 반대로 사회주의 배신자 옐찐의 반혁명의 도구로 전락되여 사회주의 붕괴를 촉진시켰다"고 이해하고 있다.[15] 북한은 이 나라들에서 만약 "군부가 흔들리

14) "절세의 위인, 위대한 노선", 『조선중앙방송』, 2001년 2월 18일 정론.

15) 서재진 박사는 "소련의 붕괴 과정에서 군부의 역할에 대해서도 북한 지도부는 충격적으로 인식하고 군부를 더욱 경계하게 되었다고 한다. 북한 지도부의 시각에서 볼 때 군에 대한 당의 통제가 굳건히 되어 있는 사회주의 소련에서 군부가 최고 지도자에 반대해서 쿠데타를 일으켰다는 사실이 매우 충격적이었다"고 주장하고 있다.(서재진, 『식량난에서 IT 산업으로-변화하는 북한』, 67쪽) 그러나 북한 지도부는 소련 군부가

지 않고 사회주의 배신자들에게 단호하고도 무자비한 총소리를 울리였다면 사태는 달리 되었을 것"이라고 주장하고 있다. 북한은 특히 "쏘련방이 세계적인 군사강국으로서의 군력을 갖고 있음에도 사회주의냐, 자본주의냐 하는 준엄한 시기에 총소리 한 방 울리지 못하고 사회주의를 지켜내지 못한 것은 군사를 정치와 완전히 분리시켜 군대를 비정치화한 집단으로 만든 현대 사회민주주의자들의 '개혁', '개편' 정책의 후과"라고 이해하고 있다.[16] 소련 군대는 "비정치화, 비사상화를 골자로 한 고르바쵸브팀의 군 '개혁', '개편' 정책에 따라 륙해공군 총정치국을 없애고 당조직을 해산하는 것으로 당의 군대이기를 그만두었으며, 그것이 화단이 되어 사회주의적 성격을 잃은 것은 물론 공산당 해체, 쏘베트 정권의 붕괴, 자본주의 복귀에 이르렀다"는 것이다. 소련과 동유럽의 사태로부터 북한 지도부는 "사회주의 사회에서 군대는 당의 영도를 떠나서는 자기의 계급적 성격을 견지할 수 없고" 강한 군사력을 가지고 있어도 당이 군대를 확고하게 장악하지 못하면 사회주의 체제가 붕괴될 수 있다는 것을 명확하게 인식하게 되었다.[17]

2) '선군정치'의 특징과 핵심적 내용

북한에서는 '선군정치'를 흔히 '군중시 정치'라고 표현한다. 군을 중시하는 것과 군을 정치의 중심에 둔다는 것 사이에는 현격한 차이가 존재함이 분명하다. 그러나 군중시 정치를 군을 중심으로 통치하겠다는 것

고르바초프에 반대해서 쿠데타를 일으킨 사실에 대해서가 아니라 오히려 사회주의 체제를 복구하려 하였던 군부 쿠데타가 단기간에 좌절된 사실에 충격을 받았다.

16) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, 2~3쪽.

17) 위의 책, 50쪽 참조.

으로 잘못 이해하여 김정일 체제에 대해 '군부중심의 위기 관리 체제' 또는 '군중심 비상관리 체제'라고 규정하는 글들이 그동안 많이 나왔다. 따라서 김정일 시대 북한군의 정치적 위상에 대한 정확한 이해를 위해서는 북한에서 '선군정치' 또는 '군중시 정치'를 어떻게 설명하고 있는가를 살펴보는 것이 필수적이다.

북한에서 발행되는 계간지 『철학연구』 1999년 1호에서 고상진은 '선군정치'를 "군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적인 힘을 넣는 정치"라고 정의하고, "인민군대를 강화하는 데 최대의 힘을 넣고 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반 사업을 힘있게 밀고나가는 것은 위대한 김정일동지의 특유의 정치방식"이라고 설명하고 있다. 이 같은 설명만을 보면 김정일 시대 인민군이 북한 정치의 중심에 선 듯한 인상을 받을 수 있을 것이다. 그러나 고상진은 이어서 선군정치의 첫번째 '근본 특징'은 그것이 "당과 군대, 인민을 옳게 결합시켜 나감으로써 혁명과 건설의 전반 사업을 힘있게 밀고나갈 수 있게 하는 불패의 위력한 정치방식"이라는 데 있다고 지적한다. 여기서 당과 군대, 인민을 어떻게 결합시킬 것인가 하는 것이 중요한 문제로 제기된다. 이 문제와 관련하여 고상진은 먼저 "군대를 틀어쥐지 못한 당은 건재할 수 없고 위력을 발휘할 수 없"으며, "당의 령도를 받지 못하는 군대는 힘있는 전투부대로 될 수 없다"고 지적한다. 그는 "당과 군대는 뗄래야 뗄 수 없는 불가분리의 관계"에 있다고 주장하면서도, 군에 대한 당적 영도를 강조하고 있다. 그 이유는 군사명령 지휘체계로 군대는 움직일 수 있어도 수백만 대중은 움직일 수 없고, 광범한 군중을 조직 동원하는 것은 당이기 때문이라는 것이다. 고상진은 당과 군대가 힘을 합치면 어떤 원수와도 싸워 이길 수 있으므로 "당이자 군대이고 군대이자 당"이라고 말한다고 설명한다. 그러나 당과 군대는 비록 혼연일체를 이룬다고 하더라도 결코 평등한 관계에 놓여 있지 않다. 북한의 이론가가 "선군정치는

군대를 강화하는 정치로서 군대가 당의 위업에 끝없이 충실하도록 하는 것을 중요한 과업으로 내세운다"고 지적하고 있는 데서 확인할 수 있는 것처럼, 군대는 '당의 군대'로서 당의 영도를 받는 대상인 것이다. 반면 군대와 인민은 '진정한 혁명동지'의 관계로서 대체로 평등한 위치에 놓여 있다고 할 수 있다. 이는 "선군정치는 군사를 중시하는 사회적 기풍을 철저히 세워 전체 인민이 군대를 사랑하고 성심성의로 원호하게 하며 군민일치의 혁명적 기풍을 끊임없이 높이 발양시켜 군대와 인민이 진정한 혁명동지로서 하나로 굳게 뭉쳐 일편단심 조국과 혁명의 전취물을 보호하고 혁명과 건설의 전반 사업을 힘있게 밀고나갈 수 있게 한다"는 지적에서 확인할 수 있다. 군대와 인민을 '혁명동지'로 간주하면서도, 군대에 대한 인민의 사랑과 원호를 강조하고 있는 데서 선군정치의 특징을 발견할 수 있다.[18]

고상진에 따르면, 선군정치의 두번째 '근본 특징'은 그것이 "세상 사람들이 한결같이 칭송하는 위대한 령도자 김정일동지에 의해 실시되는 것으로 하여 가장 위력하고 생활력 있는 정치방식으로 된다"는 데 있다고 한다. 이 이론가는 정치방식이 제아무리 옳은 것이라고 할지라도 그 위력과 생활력이 저절로 발양되는 것이 아니며, 위대한 정치가, 탁월한 혁명의 영도자에 의해서만 높이 발휘된다고 지적한다. 그리고 그는 김정일이 "인민의 운명을 전적으로 책임지고 이끌 수 있는 모든 자질과 풍모를 완전무결하게 지니신 인민의 위대한 정치가"이며, 그의 영도 아래 북한 군대는 "천하무적의 세계적인 혁명강군"으로 강화 발전되었고 "당과 수령을 결사옹위하는 총폭탄정신이 맥박치는 명실공히 수령의 군대, 당의 군대, 혁명의 군대"로 자라났다고 주장한다.[19] 수령과 당에 대한 군대의 무조건적인 충실성을 강조하는 것이 선군정치의 두번째 특징

18) 고상진, "위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본 특징", 17~18쪽.

19) 위의 글, 18~19쪽.

이라고 볼 수 있다.

『세계를 매혹시키는 김정일 정치』의 저자 조성박은 선군정치의 '핵심적 내용'이 "군대를 혁명의 주력군, 나라의 기둥으로 간주하는 정치"라고 주장한다. 지난날에는 군대가 다만 나라를 지키는 국방수단으로만 간주되었으나, 김정일이 군대를 혁명의 주력군이며 나라의 기둥으로 새롭게 규정하였다고 지적하고 있다. 군대를 '혁명의 주력군'이라고 표현하는 것이 언뜻 보기에는 군 우위의 정치체제를 정당화하는 논리처럼 이해될 수도 있을 것이다. 그러나 조성박은 군대가 '혁명의 주력군'이라는 것은 "군대가 자연을 개조하고 사회를 변혁시키며 국가를 보위하고 국력을 다져나가는 데서 기본역량, 핵심역량이라는 것을 말하며 군사가 건전하고 군대가 강해야 나라가 굳건히 지켜진다는 것"을 뜻한다고 설명하고 있다.[20] '혁명의 주력군'이라는 표현이 군대를 정치체제의 중심에 위치지운다는 의미는 아닌 것이다. 또한 북한에서는 당을 '혁명의 참모부'로 간주하는데, '혁명의 주력군'이 '혁명의 참모부'를 영도할 수는 없다.[21] 조성박은 정권이 총대에서 나오기 때문에 총대는 당이 장악해야 한다고 지적하고, "민중의 자주위업은 수령에 의해서 개척되고 수령의 령도 밑에 승리하기 때문에 군대가 수령과 당의 령도를 받으며 군대가 수령의 군대로 되는 것은 필연적"이라고 주장하고 있다.[22]

선군정치를 정당화하는 이 같은 논리전개 방식은 주체사상의 이론적 구조와 상당한 유사성을 갖고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 김정일은 1982년 3월에 발표한 논문에서 주체사상은 "사람을 위주로 하여 철

20) 조성박, 『세계를 매혹시키는 김정일 정치』(평양 : 평양출판사, 1999), 94~95쪽.

21) 북한은 "당이 혁명의 참모부이고 군대는 당의 전략적 목표, 과제실현을 무장으로 받드는 기둥이다. 당과 군대가 서열상 누가 선차냐 할 때 당이 앞자리에 놓이며 따라서 군대는 그 위상에서 명실공히 당·군으로 매김된다"고 주장하고 있다. 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, 50쪽.

22) 조성박, 『세계를 매혹시키는 김정일 정치』, 98~99쪽.

학의 근본문제를 제기하고 사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다는 철학적 원리"에 기초하고 있다고 주장하였다.[23] 그리고 근로인민대중은 역사의 주체이며, 사회발전의 동력이라고 지적함으로써 '사람'과 '근로인민대중'에 대한 예찬으로 주체사상에 대한 설명을 시작하였다. 그러나 이 같은 주장은 곧 인민대중이 역사의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하자면 반드시 '지도와 대중'이 결합되어야 한다는 논리에 의해 퇴색되고 만다. 인민대중이 사회역사발전에서 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하려면 노동계급의 영도를 받아야 하고, 노동계급은 다시 당과 수령의 영도를 받아야 한다는 것이다. 결국 주체사상의 철학적 원리와 사회역사원리가 마르크스의 프롤레타리아독재를 당의 독재로 환치시켜 버린 레닌주의와 당독재를 수령독재로 바꾸어 버린 스탈린주의의 논리에 종속되어 있는 것처럼, '선군정치'에 대한 설명에서 '군대'의 역할에 대한 예찬은 곧 당과 수령의 영도적 역할 강조에 의해 명확한 한계를 가지게 되는 것이다.[24] 선군정치를 합리화하는 논리가 기존 주체사상의 논리와 차이가 있다면, 주체사상에서 과거에 노동계급이 차지하였던 지위를 새로이 군대가 차지하게 되었다는 점이다.

3) '선군정치'와 '선행정치방식' 간의 관계

북한은 사회주의가 "제국주의, 자본주의와의 생사를 판가리하는 투쟁 속에서 태여나고 제국주의자들과 반동들의 반혁명적 공세가 끊임없이

23) 김정일, "주체사상에 대하여"(위대한 수령 김일성동지 탄생 70돐기념 전국주체사상토론회에 보낸 론문, 1982. 3. 31), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』, 제4권(평양 : 조선로동당출판사, 1987), 370쪽.

24) 정성장, "주체사상의 이론적 체계와 성격", 『북한연구학회보』, 제3권 제2호(1999), 251~273쪽 참조.

잇달으는 속에서 사회주의 건설을 진행"해야 하기 때문에 군력의 강화를 우선시하지 않으면 안된다고 주장한다. 그러나 소련과 동유럽 사회주의의 정치이념인 마르크스 - 레닌주의에서는 이 같은 군사중시의 정치방식이 이론적으로 거론되었거나 실천에서 응용되지 못하였다고 지적한다. 특히 마르크스와 엥겔스는 군대의 사명과 역할, 폭동에서 군대가 견지해야 할 전략전술적 문제에 대해서는 많이 논의하였으나 군사에 관한 문제를 정치방식의 차원에서 취급하지는 못했다고 평가한다. 레닌과 스탈린도 군사 문제에 관한 일련의 중요한 문제들을 제기하였으나 그것은 무장의 중요성과 그 역할을 높여야 한다는 이해에 머물러 있었다고 한다. 그런데 북한은 이처럼 '선대수령'들의 한계를 지적하면서도 스탈린의 업적에 대해서는 특별히 높이 평가하고 있다. 스탈린은 "붉은 군대의 강화와 그 상태의 개선이야말로 볼쉐비크당의 가장 중요한 과업이라고 한 레닌의 유훈"에 충실했으며, 강군으로서의 붉은 군대의 위상은 "세계 군사계에서 무시할 수 없는 명장인 쓰딸린의 군건설 업적에 의해 이루어진 것"이었다고 보고 있다. 그리고 스탈린 사후 수십 년간 소련의 정치지도자들이 그 정통성을 올바로 승계하지 못했으며 "마침내 미국의 요구대로 붉은 군대의 막강한 군력을 허무는 것으로부터 시작"하여 소련 사회주의를 붕괴시켰다는 것이다.[25]

이 같은 역사적 이해로부터 북한은 선행한 노동자계급의 군사정치사상과 사회주의 정치방식의 한계로 세 가지를 제시하고 있다. 그것은 첫째, 군사 문제에 관한 선행한 노동자계급의 정치론에서는 군대를 단지 혁명적 폭력의 최고 수단으로만 간주하였으며, 군대를 혁명의 주력군의 지위에 놓지 못했다는 것이다. 둘째, 선행한 정치이론은 군대를 프롤레타리아독재의 무기로만 인식하였고, 군사 문제, 군대의 강화와 그 역할

25) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, 4~10쪽.

문제를 노동자계급의 정치, 사회주의 정치의 기본을 이루는 근본문제로 된다는 중요한 사상을 제기할 수 없었다고 한다. 셋째, 선행한 정치이론은 군대에 대한 노동자계급의 수령과 당의 혁명적 영도에 관한 문제를 제기하지 못했으며 또한 실천적으로도 그것을 소홀히 하였다는 것이다.[26] 그런데 북한은 소비에트 시기 "쏘련의 무장력이 그처럼 막강하였던 것은 쓰딸린의 지휘를 받았기 때문"인데, 스탈린 사후 소련의 지도자들이 수정주의를 했기 때문에 군대의 비사상화, 비정치화가 초래되었고 군대에 대한 당의 영도가 '거세말살'되게 되었다고 주장하고 있다.[27] 이처럼 북한이 스탈린을 옹호하고 있는 것은 김정일의 선군정치가 기본적으로 스탈린의 군사정치사상과 정치방식의 연장선상에 있음을 보여 주는 것이다.

북한은 타 국가에서의 선행 사회주의 정치방식과 김정일의 선군정치 간에는 대체로 차별성을 강조하면서도 후자와 김일성의 '선군혁명영도' 간에는 계승성을 강조한다. 김정일의 선군정치는 김일성의 '선군혁명영도'를 계승 발전시켜 사회주의 정치사에서 처음으로 내놓은 사회주의 정치방식이라는 것이다. 이러한 논리를 정당화하기 위해 북한은 소비에트 정권에 의해 실시된 정치는 노동자계급의 이익 실현에 중점을 두고 노동자계급에 의거하여 사회주의의 실현을 목적으로 하는 정치방식이라는 의미에서 그것을 '선로정치방식(先勞政治方式)'이라 할 수 있다고 지적한다. 그리고 이 정치방식 하에서 노동자계급의 당이 먼저 건설되고 그에 기초하여 군건설이 이루어지는 '선당후군(先黨後軍)' 건설 방식을 보였다고 한다. 그러나 주체혁명에서는 선당후군이 아니라 '선군후당(先軍後黨)'의 길이 선택되었다고 한다. 김일성은 조선인민혁명군을 먼저 창건하고 강화 발전시켜 조국광복을 이루어 냈으며, 광복 후에 당을 창건

26) 위의 책, 11~12쪽.

27) 조성박, 『세계를 매혹시키는 김정일 정치』, 104쪽.

하고 그 다음 다시 군대를 정규무력으로 강화 발전시켰다는 것이다. 북한은 당이나 정권 건설에 앞서 군대를 먼저 창건하고 그에 기초하여 당, 정권 건설을 이루어 낸 것은 마르크스, 엥겔스, 레닌, 스탈린의 혁명투쟁사와 명백히 구별되는 김일성의 군중시의 혁명투쟁사라고 지적한다. 그리고 선군정치는 김일성 주석과 함께 1960년대부터 조선인민군의 강화 발전을 주도해 온 김정일이 1990년대의 복잡한 정세 하에서 선대수령이 창조한 군중시의 혁명영도사를 더욱 굳건히 이어 나가는 것이야말로 주체사회주의를 옹호 고수하고 발전 완성시켜 나가기 위한 유일한 진로로 된다는 판단에서 내린 선택이라고 북한은 주장하고 있다.[28]

그런데 북한의 이 같은 주장은 역사적 사실과 일치하지 않는 측면들을 가지고 있다는 데 유의할 필요가 있다. 북한은 김일성이 군대를 먼저 창건하고 나중에 당을 건설하였다고 주장하고 있지만, 1930년대에 김일성은 중국공산당에 가입한 후 중국공산당의 영도 하에 만주에서 항일무장투쟁을 전개하였기 때문이다.[29] 결국 김일성의 정치방식도 '선당후군'의 건설 방식과 근본적으로 다르다고 볼 수는 없다. 이처럼 북한이 과대선전하고 있는 부분들을 비판적으로 검토해 보면, 북한이 높이 평가하고 있는 스탈린과 김일성, 김정일의 군사정치사상간에는 차별성보다 연속성이 더 크다고 해석할 수 있다.

---

28) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, 20~22쪽 ; "우리 혁명무력은 총대로 주체위업을 끝까지 완성해 나갈 것이다", 『로동신문』, 1998년 4월 25일 사설.

29) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울 : 역사비평사, 2000), 398~403쪽 ; 와다 하루끼, 이종석 역, 『김일성과 만주항일전쟁』(서울 : 창작과비평사, 1992).

3. '선군정치'의 정책적 함의

1) 선군정치와 대내 정치

김정일의 '선군정치'는 그의 국가관리방식에 일정한 변화를 가져왔다. 김정일 특유의 국가관리방식은 그의 1996년 12월 연설에서 이미 그 골격이 제시되었다.

> 천리마제강연합기업소 쪽으로 가면서 보니 식량을 구하러 다니는 사람들이 길가에 쭉 늘어섰습니다. 다른 지방에 가 보아도 어디에나 식량을 구하려 다니는 사람들로 차 넘치고 있으며, 역전과 열차 칸에는 식량을 구하러 다니는 사람들로 혼잡을 이루고 있다고 합니다. …… 지금처럼 정세가 복잡한 때에 내가 경제실무까지 맡아보면서 걸린 문제들을 다 풀어줄 수는 없습니다. 내가 혼자서 당과 군대를 비롯한 중요 부문을 틀어쥐어야지 경제실무 사업까지 맡아 보면 혁명과 건설에 돌이킬 수 없는 후과를 미칠 수 있습니다. 오늘의 복잡한 정세 속에서는 군대를 강화하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에 나는 자주 인민군 군부대를 현지지도하고 있습니다. 경제사업은 다른 일군들과 행정경제일군들이 책임지고 하여야 합니다. …… 지금 인민군대에 식량을 제대로 공급하지 못하고 있습니다. …… 아마 우리에게 군량미가 없다는 것을 알면 미제국주의자들이 당장 쳐들어올 것입니다.[30]

체제 수호의 최후 보루인 군대에조차 식량을 제대로 공급하지 못하고 다수 인민들이 식량을 구하러 전국을 유랑하게 된 심각한 상황을 극복하기 위해 김정일은 당과 군을 중심으로 국가를 통치하고, 정부는 '행정경제일꾼들'이 책임지고 지도하게 한 것이다. 김정일은 김일성에 대한 3

30) 김정일, "우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다－1996년 12월 김일성 종합대학 창립 50돐 기념 김정일의 연설문－", 『월간조선』, 4월호(1997), 308～311쪽.

년상이 끝난 후인 1997년 10월 총비서직에 취임함으로써 실질적인 1인자로서의 그의 지위를 대외적으로 공식화하였다. 그리고 1998년 9월에는 주석직을 폐지하고 북한의 "정치, 군사, 경제 역량의 총체를 통솔·지휘하는 국가의 최고 직책"인 국방위원회 위원장직에 추대됨으로써 공식적인 권력승계 작업을 마무리하였다. '김일성 헌법'으로 불려지는 1998년 개정헌법에 의한 권력개편의 내용을 들여다보면, 국방위원회 위원장은 "일체의 무력을 지휘 통솔하며 국방사업 전반을 지도"(제102조)하고, 최고인민회의 상임위원장이 대외적으로 국가를 대표하며(제111조), 내각총리가 대외적으로 정부를 대표하도록 되어 있어(제120조) 외형상으로는 집단지도체제를 채택하고 있는 것처럼 보인다.[31] 그러나 북한의 국가기구(또는 국가정권)는 기본적으로 조선로동당의 통제 하에 놓여 있기 때문에 이러한 조치는 김정일의 권한 축소와는 무관한 것이며,[32] 김정일에게 과중한 업무가 지워지는 것을 피하고 경제사업에 대한 책임을 내각에 지움으로써 경제사업의 실패에 따르는 책임을 회피하려는 차원에서 취해진 것이 명백하다.[33]

개정헌법은 기존의 군·정 관계에 일정한 변화를 가져왔다고 평가할 수 있는데, 당의 영도 하에 놓여 있는 국가기구 내에서 정부(내각)에 대한 군의 상대적 우위가 확립된 것이다. 따라서 황장엽은 북한의 1998년 헌법 개정에 대해 "지금까지 당의 독재 때문에 내각(정무원)이 인민생활을 돌볼 수 있는 자주적인 기능이 매우 제한되어 있었지만 이제는 국방

31) 『로동신문』, 1998년 9월 6일.

32) 주체사상에 의하면, 국가정권의 기능은 "입법기관, 행정기관, 사회안전기관, 재판검찰기관 등 권력기관들을 가지고 그것을 통하여 당이 제시한 방향에 따라 프롤레타리아 독재의 기능을 수행하며 사법정책, 경제정책, 교육정책, 문예정책, 대외정책 등을 비롯한 당의 모든 정책집행을 조직하고 지도하며 감독 통제"하는 것이다. 사회과학출판사 편, 『영도체계』(서울 : 지평, 1989), 149쪽.

33) Cheong Seong-Chang, "North Korea's Power Structure under Kim Jong-il's Leadership", *Vantage Point*, Vol. 22, No. 11(November, 1999), pp. 36~45 참조.

위원회가 일상적으로 군대의 요구에 맞게 내각의 경제활동을 통제함으로써 북한 경제가 더욱 군대에 복무하게 되고 경제활동에서 내각의 독자성이 훨씬 더 약화되게 되었다. 이렇게 함으로써 김정일은 내각의 경제활동을 국방위원회를 통하여 군사독재에 유리하게 통제하면서 인민생활에 대해서는 책임지지 않고 내각이 책임지도록 하는 입장을 명백히 제도화하였다"[34]라고 평가하였다.

그런데 정부에 대한 군의 상대적 우위는 기본적으로 김정일 당총비서 겸 조선인민군 최고 사령관이 국방위원장직을 겸직함으로써 생긴 현상이며, 국방위원회가 정부 사업을 지도하는 기능을 갖고 있는 것이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 1998년 헌법에는 국방위원회가 1972년 헌법에서의 중앙인민위원회처럼 정부 사업을 지도한다는 구절이 들어있지 않고, 국방위원회의 구성원들 대부분이 군과 관련된 인사들로서 이들이 내각을 비롯한 다른 국가기구들을 지도하기에 적합한 인물들은 아니다. 특히 국방위원회가 비상설기구라는 점[35]은 이 기구가 필요시에는 국가의 중요 문제에 대해 결정을 내릴 수 있지만, 일상적으로 정부와 군을 통제하기에는 부적합하다는 것을 말해 준다. 많은 연구자들과 국가정보원의 관계자들은 1998년의 헌법 개정으로 국방위원회의 위상이 높아지면서 국방위원회가 상설기구화된 것으로 추측하였다. 그러나 국방위원회의 모든 위원들이 국방위원회 이외의 다른 기구에서 핵심적 직책을 맡고 있는 상황에는 전혀 변화가 발생하지 않았다는 점에서 국방위원회는 여전히 우리나라의 '국가안전보장회의'와 비슷한 비상설기구로 남아 있다고 볼 수 있다. 국방위원회 업무를 실무적으로 지원하는 인력이 있기는 하지만, 이는 어떠한 비상설기구의 경우에도 마찬가지이다. 상설기구와 비상설기구를 가르는 기준은 기구의 핵심구성원이 전임자로

34) 황장엽, "평화통일전략", 『월간중앙 WIN』, 2월호(1999), 336쪽.

35) 정영태, 『김정일의 군사권력기반』(서울 : 민족통일연구원, 1994), 45쪽.

서 상시적으로 근무하는가 여부이지, 실무인력의 유무 여부가 아니다. 결국 김정일은 군에 대한 통제와 지도를 위해서 상설기구인 중앙당 조직지도부와 군내 당조직인 인민무력부 총정치국 그리고 군내 정보보위 조직인 인민무력부 보위사령부[36] 등에 계속적으로 의존할 수밖에 없다.

북한은 1998년의 헌법 개정을 통해 북한이 군사국가화하는 경향을 보였다는 외부의 평가를 의식하여 북한의 새로운 국가기구 체제는 이집트 대통령이 내왔던 군사총통제나 1970년대까지 세계의 많은 나라들에 존재했던 군정과는 구별되는 '군중시의 국가정치체제'라고 주장하였다. "국가기구 자체를 군사 체제화한 것이 아니라 국가기구체제에서 군사를 우선시하고 군사 분야의 지위와 역할을 최대한 높이도록 권능을 규제한 정치체제"라는 것이다.[37] 김정일 시대 북한의 국가기구가 군사 분야의 지위와 역할을 높이기는 하였으나 군인들에 의한 통치를 보장한 것이 아니므로 이 같은 설명은 나름대로 충분한 설득력을 가지고 있다고 하겠다.

김일성 사후 북한에서 당의 권위가 실추되었다고 주장하는 사람들은 대체로 당대회가 현재까지 소집되지 않고 있는 것과 당중앙위원회 전원회의와 정치국 회의가 열리지 않고 있는 것을 주요한 근거로 제시한다. 그런데 당대회와 당중앙위원회 전원회의 및 정치국은 모두 '비상설 집단지도 및 협의체계'에 해당하는 것으로 김정일이 북한의 실질적 권력자의 지위를 차지한 1980년대에 들어서면서 이미 본래의 기능과 역할이 현저하게 약화되었다. 특히 김정일은 권력상층부에서의 이러한 집단적 협의와 정책결정 체계보다는 당내의 전문부서들과 국가와 정부 및 사회

36) 1990년대 중반 식량난으로 당과 행정기관에 의한 사회통제가 이완되면서 인민무력부 보위사령부는 군대 내의 정치감찰과 경제감찰을 민간인에게까지 확대하였으며 수사대상의 직위와 직급에 관계없이 독자적으로 수사하고 처리할 수 있는 권한도 행사하고 있는 것으로 알려지고 있다. 정영태, 『북한의 국방위원장 통치체제의 특성과 정책전망』(서울 : 통일연구원, 2000), 60쪽 참조.

37) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』, 24쪽.

의 여러 부문들이 정책 작성 단계에서 충분히 협의 및 합의하여 작성한 다음 김정일에게 개별적으로 문서로 올려 보내는 정책초안('제의서'나 '보고서')에 비준(서명)하는 방식의 정책 결정 과정을 선호하였다. 따라서 김일성 사후 북한에서 당 전원회의나 정치국 회의 같은 것이 한 번도 소집되지 않은 것은 이 같은 김정일의 성향과 통치방식에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 김정일 시대 당의 비상설 지도체계의 약화는 당의 상설조직체계의 대폭적인 강화로 대체되었다. 당의 '상설조직체계'란 중앙의 경우 당중앙위원회의 비서국과 그 산하의 각 전문 부서들(조직지도부, 선전선동부, 국제부 등), 지방 및 하급 당조직들의 경우 해당 당위원회(도 및 시 당위원회 혹은 정무원 당위원회 등)의 비서처와 그 산하의 전문 부서들을 의미한다. 북한 외부에서 조선로동당의 위상과 관련하여 왜곡된 인식이 확산되었던 것은 당규약에 명백하게 드러나 있는 당의 비상설 지도체계에 보다 큰 의미를 부여하고 이를 통해 당의 조직구성과 사회통제기능을 설명하려 했기 때문이었다. 그런데 당규약에 구체적으로 언급되어 있지 않은 당의 상설조직체계가 실질적 권한을 가지고 있으며, 비상설 집단지도 및 협의체계는 특별한 권한을 가지고 있지 않은 것이다.[38]

1998년 헌법 개정에 의해 국방위원회의 위상이 과거보다 높아졌지만, 국방위원회가 기본적으로 당의 영도 하에 있는 기관이라는 것은 헌법 11조의 "조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다"라는 구절을 통해 확인할 수 있다. 그런데 김정일의 선군정치를 잘못 이해한 일부 연구자들은 김정일이 "당 우위의 체제에서 당과 군부 병렬체제로 권력구조를 변화시켰다"라고 주장하였다. "과거에는 당이 군을 통제했으나 이제는 그 양상이 다르다"는 것이다. 특히 서재진

38) 현성일, "북한 노동당의 조직 구조와 사회통제체계에 관한 연구", 30~33쪽 ; 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』, 95~97쪽 참조.

박사는 조명록 조선인민군 총정치국장이 당을 거쳐 김정일에게 보고하는 것이 아니라 김정일에게 직접 보고하는 '권력구조'를 가지고 있으며, "이것이 군이 당으로부터 독립되어 있으며 김정일이 직접 관리하는 것으로 보는 증거가 된다"고 주장하고 있다.[39] 그러나 이 같은 주장은 설득력이 매우 약하다. 김정일은 특히 군대에 대한 통제의 필요성을 중시하여 이미 1980년부터 군 내부의 중요 보고를 반드시 자신을 통해서 김일성에게 보고하도록 지시했다. 그리고 당·정 업무의 보고는 서기실(비서실)에 설치된 팩스를 통해 받아 직원이 정리해서 보고하도록 하였지만, 군과 관련된 업무는 서기실을 거치지 않고 집무실에 설치된 팩스를 통해 직접 보고하도록 하였다. 그 결과 군 내부의 주요 사항들이 오전에 일어나는 일은 오후까지, 오후에 일어난 일은 밤 12시까지 이 팩스를 통해 김정일 집무실에 보고되었다. 군 내의 움직임이나 사건이 자신에게 신속하게 전달되도록 보고체계를 수립한 것이다.[40] 따라서 보고체계만 가지고 말한다면 김정일이 1995년부터가 아니라 이미 1980년대 초부터 당과 군을 분리 통치하기 시작했다고 주장해야 할 것이다. 그러나 이는 지나친 확대 해석임이 분명하다.

서재진 박사는 또한 조명록 인민무력부 총정치국장이 "당이라기보다는 군부"이며, "군부가 당의 옷을 입고 통치하는 것이다"라고 주장하고 있는데,[41] 이는 총정치국장이 군에 대해 당의 지시와 방침을 전달하고 군이 당의 뜻대로 움직이고 있는가를 감시하는 것을 주요 임무로 하고 있다는 사실을 전적으로 무시하는 것이다. 총정치국장은 또한 군인들에게 김일성과 김정일의 유일사상체계를 학습시키고 당생활을 지도한다.[42]

---

39) 서재진, 『식량난에서 IT 산업으로 – 변화하는 북한』, 85~88쪽.

40) 김현식·손광주, 『다큐멘터리 김정일』(서울 : 천지미디어, 1997), 195~196쪽.

41) 서재진, 『식량난에서 IT 산업으로 – 변화하는 북한』, 85쪽.

42) 김현식·손광주, 『다큐멘터리 김정일』, 187쪽.

조명록 인민무력부 총정치국장은 조선인민군 당위원회의 책임비서이며 국방위원회 제1부위원장(위원장은 김정일)으로서 총참모장이나 인민무력부장보다 서열이 앞선다. 그러나 총정치국장에 대한 당생활지도는 여전히 당중앙위원회 조직지도부가 주관하며 총정치국 자체도 조직지도부의 지도 밑에 군에 대한 당의 영도를 보장하도록 되어 있다. 당조직지도부는 군에 대한 당생활지도뿐만 아니라 군 고위층에 대한 인사권과 군내의 반당적 행위나 비리에 대한 검열 및 처벌 권한까지 가지고 있다. 또한 군에 대한 정책적 지도는 당 중앙위원회 군사부가 하도록 되어 있다. 결국 군에 대한 당의 영도적 지위는 이러한 체계가 존재하는 한 조금도 달라질 수 없게 되어 있다.[43] 군의 당으로부터의 '독립'은 인민무력부 총정치국을 해체시키고 정치적 다원주의를 수용할 때 비로소 가능한 것이라고 하겠다.

2) 선군정치와 군의 경제적 역할

북한은 2001년 2월 18일 『중앙방송』을 통해 김정일이 "건국과 망국의 악순환으로 엮어진 수천 년 인류 국가 흥망사를 꿰뚫어보시고 건국정치의 법칙처럼 되어오던 선경후군(先經後軍) 정치의 역사적 교훈과 군력의 의의를 부차시하여 사회주의를 잃은 지난 세기 90년대 국제공산주의 운동의 피의 교훈을 총결산하신 데 기초하시어 인류사상 처음으로" 선군혁명노선을 내놓았다고 주장하였다. 이는 곧 선군정치가 군사를 경제보다 더 중요시하는 정치, 즉 선군후경(先軍後經) 정치를 의미한다는 것을 보여 주는 것이다. 동 방송에 의하면, 어느 해인가 김정일이 국방력 강

43) 현성일, "북한노동당의 조직 구조와 사회통제체계에 관한 연구", 63쪽.

화를 위한 문건에 수표(서명)를 하다가 "인민들이 매우 어려운 형편에 있는 때에 이런 결심을 내리자니 정말 가슴이 아파 견딜 수 없다고, 난 이런 때가 제일 괴롭다고, 우리가 이제 승리의 통장훈[44]을 부르게 될 때 인민들에게 다 이야기해 주자고, 인민들은 왜 허리띠를 조이지 않으면 안되었는가에 대하여 다 이해하게 될 것"이라고 말했다고 한다. 또한 경제우선시로 나간다면 공장이 숨쉬고 인민생활이 한결 필 수 있었으나, 목전의 호구지책을 위해 "피바다 불바다를 헤치며 전취하고 지켜온 사회주의"를 위험에 처하게 할 수는 없었다고 한다. 북한은 김정일의 선군혁명영도의 결과 '세계 굴지'의 안변청년발전소, 청년영웅도로, 광명성제염소가 건설되고, 토지정리의 '천지개벽'이 일어났으며, 첫 '인공지구위성'이 발사되는 것과 같은 '기적'이 창조되었다고 주장한다. 그리고 선군영도로 인하여 "50여 년 민족분열의 장벽에 통일뇌성이 열리고, 대국의 국가지도자가 평양을 찾아오고 있으며, 냉담하고 도고[45]하던 서방나라들이 친선관계 개선의 흐름에 합류하고 있는 정세"가 조성되었다고 한다.[46] 북한이 선군혁명노선의 성과로 제시하고 있는 것들 중 일부는 분명 반박의 여지가 있지만, 어쨌든 이상의 성과들을 근거로 선군영도로 인한 경제의 희생을 불가피한 것으로 받아들여야 한다고 인민들에게 설득하고 있는 것이다.

그런데 선군정치가 북한 경제에 부정적인 영향만을 끼치는 것은 아니다. 그것은 조선로동당이 경제회복을 위해 거의 유일하게 동원가능한 자원인 군을 적극적으로 활용하고 있으며, '선군정치'를 통해 이를 정당화하고 있기 때문이다. 북한은 선군정치가 단순히 군력강화 그 자체에

44) "장기에서 궁이 아무데로도 빠질 수 없게 만드는 장훈"을 의미한다. 『조선말대사전』, 제2권(평양 : 사회과학출판사, 1992), 734쪽.

45) "제 딴으로 잘난 체하면서 거만하고 교만스러운 것"을 의미한다. 『조선말대사전』, 제1권(평양 : 사회과학출판사, 1992), 749쪽.

46) "절세의 위인, 위대한 노선", 『조선중앙방송』, 2001년 2월 18일 정론.

만 목적을 둔 정치가 아니라고 주장한다. 고상진은 김정일의 선군정치가 "군대를 강화하고 그 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반 사업을 힘있게 밀고나가는 데 목적이 있다"[47]라고 해설함으로써, 군대가 국방에서 뿐만 아니라 경제건설에서도 중요한 역할을 하고 있음을 시사하고 있다. 공식적으로 실업자가 존재하지 않는 북한 사회주의 경제체제에서 군대는 대규모 도로와 건물 및 대형 댐 건설 등 경제 분야에서 중요한 역할을 수행해 온 것이 사실이다. 그런데 심각한 식량난으로 일반 인민들이 생산 현장을 떠나 전국을 유랑하게 되고 공장의 가동이 거의 중단된 상황에서 북한의 군은 최소한의 경제활동 보장을 위해 이전보다 훨씬 더 큰 역할을 떠맡게 되었다. 예를 들어 북한군은 1990년대 중반 이후 경우에 따라 협동농장 관리와 논과 밭의 농작물 감시까지도 떠맡게 된 것이다.[48] 물론 군대가 국내적 위기시에 최소한의 경제활동 보장을 위해 개입하는 것은 한국이나 선진 자본주의 국가에서 철도 등의 대규모 파업이 있을 때도 볼 수 있는 현상으로 북한군의 경제활동에 대한 적극적 관여는 북한 경제의 심각성을 그만큼 반영하는 것이다.

심각한 경제난으로 인해 사회에서의 생산활동이 극도로 위축된 가운데 국가가 동원 가능한 자원과 식량 배분에 있어서 우선적인 배려를 받는 "인민군대에서 창조된 정신과 기풍, 일본새가 전국의 모범으로 되어 국가건설과 경제발전을 추동하는 모델적 역할"[49]을 하는 것은 어쩌면

47) 고상진, "위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본 특징", 17쪽.

48) 1999년 초에 "북한의 식량문제에 관한 보고서"를 발표한 미국 정부 산하 평화연구소 앤드루 나시어스 연구원은 '자유아시아방송'(REA)과의 회견에서 북한은 김정일 당총비서의 지시로 논과 밭에 무장군인들을 배치, 농작물 도둑을 감시하게 하였고, "감시 군인들에게 3발의 총알을 지급했으며 첫번째 총알은 경고사격을 위한 것이고 만약 농작물 도둑이 이에 응하지 않을 경우 나머지 총알로 사살하라는 것"이었다고 말했다. 그는 이어 "그렇지만 실제로 농작물을 훔치다 사살당한 경우는 거의 없다"면서 "그 이유는 자신들도 제대로 먹지 못해 농작물 감시를 제대로 하지 못하고 있기 때문"이라고 밝혔다. 『오도신문』, 1999년 3월 8일, 2쪽.

지극히 당연한 일일 수 있을 것이다. 김일성 사후 북한에서 등장한 '혁명적 군인정신'이라는 구호는 이처럼 국가건설과 경제발전에서 군대의 '모델적 역할'을 강조하고 있는 것이지, 냉전시대의 계급투쟁 논리를 강조하고 있는 것은 아니다. 1996년 10월 18일자 『로동신문』 사설은 인민군장병들이 금강산발전소 건설에서 "조국청사에 빛날 놀라운 기적"을 창조하였다고 주장하면서, "혁명적 군인정신의 빛나는 귀감을 창조한 군인건설자들은 우리 시대의 참된 영웅들이며 충신들"이라고 군인건설자들을 추켜세우고 있다. 동 사설에 의하면 금강산발전소 건설은 "그 간고성에 있어서 전대미문의 어려운 공사"였으며, 군인건설자들은 "명령을 관철하기 전에는 조국의 푸른 하늘을 보지 말자"는 억센 신념으로 "억수로 쏟아지는 석수와 봉락도 육탄이 되어 밀어제끼면서 100리 물길굴 공사를 다그치고 발전소건설을 완공"하였다고 한다. 북한은 이 같은 경험을 근거로 해서 '혁명적 군인정신'을 "령도자와 군인들 사이의 불패의 혼연일체 속에서 생겨난 가장 투철한 혁명정신"으로 정의하고, "최고 사령관 명령을 한 몸이 그대로 육탄이 되어 기어이 관철해내고야마는 무조건 집행, 결사관철의 정신", "자력갱생, 간고분투의 혁명정신" 그리고 "지휘관들이 대오의 앞장에서 진격의 돌파구를 과감히 열어나가는 헌신적인 이신작칙, 동지를 위해서라면 제 한 몸도 서슴없이 내대는 희생적인 동지애의 정신"이 북한 인민이 따라 배워야 할 혁명적 군인정신의 중요한 내용을 이룬다고 설명하고 있다.[50] 북한이 '혁명적 군인정신'의 귀감을 창조하였다고 지적하고 있는 '군인건설자'들은 우리가 생각하는 정규군인과는 다르며, 군복을 입었을 뿐 실제로는 군복무기간의 대부분을 대규모 건설공사 현장에서 보내는 노동자라고 할 수 있다. 따라서 '혁명적 군인정신'의 강조가 북한의 군사국가화에 직결되는 것이라고 보

49) 조성박, 『세계를 매혹시키는 김정일 정치』, 95쪽.

50) "모두 다 혁명적 군인정신으로 살며 투쟁하자", 『로동신문』, 1996년 10월 18일 사설.

기는 어렵다.

3) 선군정치와 대외정책

김정일은 1997년 3월 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화에서 "우리가 지금 적들과 당당하게 맞서서 배심있게 대화도 하고 회담도 하고 있는 것은 군대가 강하기 때문입니다. 군대가 강하기 때문에 우리가 적들과의 대결에서 주도권을 틀어쥐고 나라의 자주권과 인민의 리익을 철저히 고수하고 있는 것입니다"라고 주장한 바 있다.[51] 그는 또한 2000년 8월 방북한 남한 언론사 사장단과의 면담시 "내 힘은 군력에서 나옵니다. 내 힘의 원천으로는 두 가지가 있습니다. 첫째가 모두가 일심단결하는 일이고 두번째가 군력입니다. 외국과 잘 되도 군력이 있어야 하고 외국과의 관계에서 힘도 군력에서 나오고 내 힘도 군력에서 나오고 있습니다. 다른 나라와 친해도 군력을 가져가야 합니다"[52]라고 말했다. 김정일의 이 같은 발언은 군사력의 강화가 대외협상의 중요한 수단이 된다는 사실을 그가 명확히 인식하고 있음을 보여준다.

북한 지도부는 체제 생존을 위해 불가피한 선택이었던 선군정치를 대내적으로는 김정일의 영도력을 선전하는 데 적극적으로 활용하였고, 대외적으로는 협상력 강화에 이용하였다. 미국이 핵 의혹 시설로 간주했던 금창리의 지하시설에 대해 미국 관리의 방문을 허용하면서 북한이 고액의 '참관료'를 받을 수 있었던 것은 자신의 강력한 군사력 덕분이었

51) 김정일, "혁명적 군인정신을 따라 배울 데 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1997. 3. 17)", 『김정일 선집』, 제14권(평양 : 조선로동당출판사, 2000), 292~293쪽.

52) "방북 언론사장단 - 김 위원장 대화록(2)", 『중앙일보』, 2000년 8월 14일.

다. 북한은 『로동신문』 등을 통해 자신이 개발한 미사일로 미 본토를 공격할 수 있는 것처럼 선전하고 있는데,[53] 이는 대미 협상력을 증대시키고 김정일의 지도력을 선전하기 위해 북한의 실제 능력을 과장하는 것으로 보인다. 북한의 이러한 행위는 미국의 대북 여론을 악화시켜 북·미 관계의 진전을 가로막는 요인으로 작용하는 측면이 있기 때문에 북한에게 이익만을 가져다주는 것은 아닐 것이다.

북한은 대내적으로 김정일이 최고 사령관으로 있는 북한군의 위력은 세계의 그 어떤 침략군대도 일격에 초토화시킬 수 있는 무적의 군대라고 선전하면서, 북한의 국방력을 세계에서 가장 강한 것으로 되게 하는 요인은 바로 "김정일 장군의 군사정치"라고 설명하여 왔다.[54] 그러나 1999년 6월 서해교전에서 북한군이 참패한 사실은 북측의 이러한 주장이 실제 현실과는 많은 괴리가 있다는 것을 보여준다.[55] 서해교전에서의 패배는 북한이 핵과 미사일 등 전략무기 분야에서는 앞선 기술력을 가지고 있지만, 재래식 무기 분야에서는 남한에 대해 기술적으로 뒤쳐져 있음을 보여 주는 것이다. 결국 북한은 재래식 무기의 현대화를 위

53) 친북성향의 재미 통일학연구소 한호석 소장은 "북(조선)은 군사중시란 곧 군사과학기술의 중시라고 보고 있다. 여기서 북(조선)이 말하는 군사과학기술이 가장 집중적으로 표현된 부분은 엄청난 국력을 쏟아부어 자체의 힘으로 미사일을 개발한 것을 말한다. 북(조선)은 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)을 개발하기 위하여 오래 전부터 힘을 기울여 왔는데, 저들은 이것이 김정일 총비서의 군사 부문 '령도업적'들 가운데서 가장 중요한 부분이라고 보고 있다. 북(조선)이 '공화국 창건 50돐'에 앞서 '광명성 1호'를 발사한 것은 자체의 힘으로 개발한 대륙간 탄도미사일 능력을 과시하고 핵무기 보유를 '암시'하기 위함이었다"고 주장하고 있다. 한호석, "'선군혁명령도'와 '제2의 천리마 대진군' : 1990년대 말 북(조선) 정세인식의 초점", http : //www.onekorea.org/research/t26.html 참조.

54) 조성박, 『세계를 매혹시키는 김정일 정치』, 93쪽.

55) 1996년 귀순한 전 북한군 상좌 최주활(崔主活) 씨는 북한의 "해군과 공군력은 취약하다. 군함 숫자는 많지만 함선의 강판재질도 현격히 떨어진다. 첨단기술이 필요한데 그렇지 못하다. 컴퓨터도 1993년 육군 군단급에 겨우 보급된 상태다. 러시아로부터 전함을 받을 때도 첨단장비는 모두 제거된 채 받았다"라고 증언하고 있다. "귀순장교 최주활 씨 서해교전 분석", 『중앙일보』, 1999년 6월 18일.

해 러시아와의 관계 개선을 모색할 수밖에 없고, 이는 2000년 7월 푸틴의 평양 방문과 2001년 7~8월 김정일의 러시아 방문으로 구체화되어 나타났다. 실무적인 차원에서는 2001년 4월 하순 김일철 인민무력부장이 러시아를 방문하여 세르게이 이바노프 국방장관과 '2001년 군사협력 협정'을 체결하여 북한 군부 인사에 대한 교육 등을 포함한 양국간 군사인력 교류 활성화를 모색하고, 클레바노프 방위산업담당 부총리와 '방위산업 및 군사장비 분야 협력 협정'에 조인하여 과거 북한측에 제공됐던 무기부품 공급을 약속했다. 이때 러시아가 7,000억 원에 상당하는 무기 판매에 합의했다는 보도가 나왔는데, 거론된 무기의 대부분은 방어용이었다. 러시아는 북한의 군사력이 한국과 주한미군의 군사력에 비하여 현격히 낙후되고 열악하다는 점을 북한 지도부도 잘 인지하고 있고 이에 따라 안보 불안감을 느끼고 있다고 주장하고 있다. 그리고 러시아는 일정 정도의 방어무기 보강과 현대화를 지원하여 북한의 불안감을 덜어줌으로써 결과적으로 한반도의 안보정세를 안정시키는 데 일조하겠다는 것을 북한과의 군사협력 재개의 명분으로 내세우고 있다.[56] 따라서 북한은 재래식 무기 분야에서의 남북한간 기술적 격차를 줄이기 위해 러시아와의 군사협력을 지속적으로 발전시켜 나갈 것으로 예상된다.

4. 결론

김일성 사후 북한은 3년 연속의 자연재해로 적게는 수십만에서 많게는 수백만에 달하는 아사자의 발생에 직면하였다. 식량을 구하기 위해

56) 이종석 · 백학순 · 진창수 · 홍현익, 『남북정상회담 이후 주변 4강의 대북정책 변화와 우리의 대응방향』(성남 : 세종연구소, 2001), 89~93쪽.

전국을 유랑하는 인구의 급격한 증가로 당을 통한 사회통제에 일정한 한계가 발생하였고, 생산활동도 정상적으로 이루어지지 않는 상황에서 북한 지도부가 군에 더욱 의존하게 되는 것은 불가피한 것이었다. 그 결과 군대에 대한 당적 영도에서 변화가 발생한 것은 아니었지만, "당과 군대의 일심동체, 혼연일체"가 전례 없이 강조되면서 외부 세계에서 북한의 당·군 관계에 대한 부정확한 인식들이 나오게 되었다. 1996년 12월에 한 연설에서 김정일이 강조한 것처럼 당은 동원 가능한 자원, 특히 식량을 군대에 우선 공급함으로써 군대는 심각한 경제위기에도 불구하고 동요 없이 국방과 사회통제 기능을 수행할 수 있었다. 아사자와 유랑민의 대량 발생에도 불구하고 북한이 정치적 안정을 유지할 수 있었던 것은 바로 군에 대한 특별한 배려가 있었기 때문이었다. "군대와 인민의 일심동체, 혼연일체"도 전례 없이 강조되면서 "전체 인민이 군대를 사랑하고 성심성의로 원호"하는 방향에서 "군사를 중시하는 사회적 기풍"이 수립되었다.[57]

선군정치는 또한 국가권력체계에서 군·정 관계의 변화를 초래하였고, 선군후경(先軍後經) 정책으로 구체화되어 나타났다. 이 같은 변화는 북한 지도부가 전례 없는 위기를 극복하는 과정에서 정치적·사회적 안정과 경제복구를 위해 군에 적극적으로 의지하면서 생긴 결과이다. 북한이 현재 당면하고 있는 위기가 단기간 내에 해결될 성격의 것이 아니기 때문에, 김정일 정권은 앞으로도 오랫동안 군을 중시하는 정치를 할 것으로 전망할 수 있다. 물론 김정일은 "정권이 총대에서 나오기 때문에 총대는 당이 장악해야 한다"는 견해를 확고하게 가지고 있다.[58] 따라서 그는 군을 중시하면서도 군에 대한 당의 통제를 결코 느슨하게 하지 않을 것이다. 위기가 심화되면 될수록 군에 대한 당적 영도는 오히려 더

57) 고상진, "위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본 특징", 18쪽 참조.

58) 조성박, 『세계를 매혹시키는 김정일 정치』, 98쪽.

욱 강화될 가능성이 크다. 한편으로는 군대에 대해 특별한 배려를 하면서도 다른 한편으로는 "군대가 당의 위업에 끝없이 충실"할 것을 요구하는 선군정치는 김정일이 체제 유지를 위해 군대에 '사탕과 채찍'의 원리를 적용하고 있는 것이라고 해석할 수 있다.

북한에서 군의 역할이 전례 없이 강조되고 있음에도 불구하고 군에 대한 당적 영도가 유지되는 한 군이 독자적으로 남한에 대해 '모험주의적 행동'을 한다는 것은 상상하기 어렵다. 김정일이 체제안정에 상대적으로 자신감을 회복하면서부터, 특히 1999년부터는 군 현지지도를 상대적으로 줄이고 경제 분야에 대한 지도를 증대시켜 온 점을 보면, 북한이 당면한 대내외적 위기가 해소될 때 북한에서 군의 역할에 대한 강조도 줄어들 것이라고 예측할 수 있다. 이 점과 관련하여 북한 언론이 2000년 6월의 남북정상회담 이후 경제에 대한 관심을 현저하게 증대시켜온 사실에 주목할 필요가 있다. 그런데 북한은 남한보다 미국에게서 더 큰 군사적 위협의식을 느끼고 있기 때문에, 미국과의 관계가 개선되지 않고 적대관계가 지속된다면 선군정치를 중단할 수 없을 것이다. 이는 2001년 3월 한미정상회담을 계기로 미 행정부 지도자들의 대북 강경발언이 쏟아져 나오면서 2000년에는 29%로 크게 감소하였던 김정일의 전체 공식 활동 중 군 관련 지도의 비중이 2001년에는 47%로 갑자기 증가한 데서 확인할 수 있다. 9·11 미국 테러 사건 발생 이후 미국이 반테러의 칼날을 북한으로 들이댈지 모른다는 북한의 의구심은 현재 북한이 선군정치에 더욱 집착하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 대외안보환경의 악화가 김정일의 선군정치에 대한 의존도를 높이는 결과를 가져온 것이다. 따라서 북한이 장기적으로 선군정치로부터 탈피하여 실용주의적인 방향으로 정책 전환을 하도록 유도하기 위해서는 북·미 관계의 개선을 통해 북한의 안보 불안감을 해소시키는 것이 필수적이다.

참고문헌

<1차 자료>

고상진, "위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본 특징", 『철학연구』, 1호(1999).

김정일, "주체사상에 대하여(위대한 수령 김일성동지 탄생 70돐 기념 전국주체사상토론회에 보낸 론문, 1982. 3. 31)", 『주체혁명위업의 완성을 위하여』, 제4권(평양 : 조선로동당출판사, 1987).

_____, "우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다－1996년 12월 김일성 종합대학 창립 50돐 기념 김정일의 연설문－", 『월간 조선』, 4월호(1997).

_____, "혁명적 군인정신을 따라 배울 데 대하여", 『김정일 선집』, 제14권(평양 : 조선로동당출판사, 2000).

김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양 : 평양출판사, 2000).

동태관 · 전성호, "군민일치로 승리하자", 『로동신문』, 1998년 5월 26일 정론.

량순, "위대한 장군님은 천하제일령장", 『로동신문』, 1998년 4월 25일.

"모두 다 혁명적 군인정신으로 살며 투쟁하자", 『로동신문』, 1996년 10월 18일 사설.

사회과학출판사 편, 『영도체계』(서울 : 지평, 1989).

"우리 혁명무력은 총대로 주체위업을 끝까지 완성해 나갈 것이다", 『로동신문』, 1998년 4월 25일 사설.

"절세의 위인 위대한 노선", 『조선중앙방송』, 2001년 2월 18일 정론.

조성박, 『세계를 매혹시키는 김정일 정치』(평양 : 평양출판사, 1999).

『조선말대사전』 제1권(평양 : 사회과학출판사, 1992)

『조선말대사전』 제2권(평양 : 사회과학출판사, 1992)
『로동신문』, 1998년 9월 6일 ; 2001년 11월 22일.

<2차 자료>
김현식 · 손광주, 『다큐맨터리 김정일』(서울 : 천지미디어, 1997).
박헌옥, "북한의 선군정치와 군사전략", 『북한』, 4월호(2001).
"방북 언론사장단 - 김 위원장 대화록(2)", 『중앙일보』, 2000년 8월 14일.
서재진, 『식량난에서 IT 산업으로－변화하는 북한』(서울 : 미래인력연구원/지식마당, 2001).
양현수, "북한군의 정치적 위상과 역할－북한의 '군사국가화' 논의 비평－", 한국정치학회 편, 김유남 외 공저, 『21세기 남북한과 미국』(서울 : 삼영사, 2001).
와다 하루끼, 이종석 역, 『김일성과 만주항일전쟁』(서울 : 창작과비평사, 1992).
이금순, 『탈북자문제 해결방안』, 연구총서 99-02(서울 : 통일연구원, 1999).
이대근, "조선인민군의 정치적 역할과 한계－김정일 시대의 당 · 군 관계를 중심으로－"(고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2000).
이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울 : 역사비평사, 2000).
이종석 · 백학순 · 진창수 · 홍현익, 『남북정상회담 이후 주변 4강의 대북정책 변화와 우리의 대응방향』(성남 : 세종연구소, 2001).
정성장, "주체사상의 이론적 체계와 성격", 『북한연구학회보』, 제3권 제2호(1999).
_____, "김정일 시대 북한의 '선군정치'와 당 · 군 관계", 『국가전략』, 제7권 3호(2001).
정영태, 『김정일의 군사권력기반』(서울 : 민족통일연구원, 1994).
_____, 『북한의 국방위원장 통치체제의 특성과 정책전망』(서울 : 통일

연구원, 2000).

좋은벗들 편, 『두만강을 건너온 사람들』(서울 : 정토출판, 1999).

한호석, "'선군혁명령도'와 '제2의 천리마 대진군' : 1990년대 말 북(조선) 정세인식의 초점", http : //www.onekorea.org/research/t26.html

현성일, "북한노동당의 조직 구조와 사회통제체계에 관한 연구－'당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙'을 중심으로－"(한국외대 정책과학대학원 석사학위논문, 1999).

황장엽, "평화통일전략", 『월간중앙 WIN』, 2월호(1999).

_____, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』(서울 : 월간조선사, 2001).

『연합뉴스』, 2001년 12월 31일.

『오도신문』, 1999년 3월 8일.

『중앙일보』, 1999년 6월 18일.

Cheong Seong-Chang, "North Korea's Power Structure under Kim Jong-il's Leadership", *Vantage Point*, Vol. 22, No. 11(1999).

_____, "Kim Jong-il's Military-first Politics : The Existing Conditions and the Essence", *Vantage Point*, Vol. 24, No. 8(2001).

〈Abstract〉

Kim Jong Il's Military-First Politics: Logic and Implications of the Policies

Seong Chang Cheong(Sejong Institute)

Kim Jong Il's military-first politics is defined as "a politics designed to place importance on the army and to strengthen the military" in North Korea. Two primary factors of its emergence are the shock of Kim Il Sung's sudden death in July 1994 and North Korea's consciousness of their crisis situation ever since. The military-first politics has become the main style of Kim Jong Il's rule since January 1995, and the intensity of his military-related activities has been dependent on the aggravation or amelioration of the international environment.

The military-first politics stresses the unity of the Party, the military, the people ; it also especially makes the military's absolute faithfulness to the Party's great achievement as its main task. Also, it regards the military and the people as 'revolutionary comrades', while it emphasizes the people's love and support for the military. Furthermore, it contributes to the maintenance of Kim Jong Il's regime and the socialist system by stressing the military's

unconditional loyalty to the 'Suryong'(supreme leader) and the Party.

Kim Jong Il's military-first politics has changed his ruling style, which has led to a formation of a political structure based centrally on the Party and the military. The constitutional revision in 1998 assures the relative superiority of the military over the government, whereas there have been no changes on the principle of the Party's direction. Because the military-first politics tends to attach more importance on military affairs than on economic ones, it inevitably sacrifices the people's standard of living in order to increase national defense power. However, it has had positive effects on the economy as well as negative ones since it can justify mobilization of the military units for large-scale construction projects.

While Kim Jong Il has utilized the military-first politics—an unavoidable choice for the survival of the system—as an important means of negotiation with other countries, he sometimes exaggerated his military ability in order to strengthen his negotiation power. In several cases, this kind of behavior has worked as against the DPRK-U.S. relationship.

Since 1999, Kim Jong Il has decreased his visits to the military sector, while increasing visits to the economic sector. However, due to the hard-line policy toward North Korea, taken by the Bush administration in early 2001, Kim Jong Il is now pursuing his military-first politics again. Therefore, in the long run, it is necessary to dissolve North Korea's feeling of insecurity by ameliorating the DPRK-U.S. relationship in order to induce North Korea to abandon the military-first politics and frame a new policy in a practical direction.

Key Words : Kim Jong Il, military-first politics, party-military relations, North Korea