

김정일의 선군정치 : 당·군 관계의 변화와 지속

김갑식(서울대 한국정치연구소 연구원, 정치학)

1. 서론

김정일 시대의 가장 큰 특징은 군(軍)의 전면적 부상이다. 김일성 사망 이후 현재까지 북한은 모든 언론매체를 통해 군의 중요성을 강조하고 있다. ‘군중시사상’, ‘군사적 진지’, ‘군사강국’, ‘선군후로(先軍後勞)’, ‘선군혁명령도’, ‘총대중시사상’, ‘총폭탄정신’, ‘혁명적 군인정신’, ‘군민일치(軍民一致)’, ‘우리군대 제일주의’ 등 군 관련 담론들이 매일 같이 생산되어 확산되고 있다. 이러한 담론들을 종합하거나 대신할 수 있는 단어가 김정일의 정치방식인 선군정치(先軍政治)이다. 선군정치란 인민군대를 혁명의 강력한 기둥·주력군으로 하여 이를 바탕으로 사회주의의 전반적 위업을 달성하고자 하는 정치방식이다. 이는 노동자와 농민을 혁명의 주력군으로 바라보던 기존의 사회주의 혁명이론을 폐기하고 인민군대와 인민을 새로이 혁명의 2대 역량으로 제기한 것이다.

북한측 설명에 따르면, 김정일의 선군정치는 1995년 정초부터 시작되었다. 그러나 선군정치라는 용어는 “군민일치로 승리하자”라는 『로동신문』 1998년 5월 26일자 정론을 통해 공식매체에 처음 등장한 것으로 보인다.¹⁾ 이 때를 전후로, 즉 1998년 4월 8일 국방위원장 추대 5돌 경축 중앙보고회에서의 김영춘 연설과 1998년 4월 25일 군창건 66주년 『로동신문』 사설, 그리고 1999년 1월 1일 신년공동사설을 통해 ‘선군혁명령도’ 개념이 구체화되었고, 1999년 6월 16일 선군정치의 의의와 목표를 소개한 『로동신문』·『근로자』 공동논설 “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”가 발표되면서 선군정치는 김정일의 독특한 정치방식으로 정립되었다.

북한이 1990년을 전후로 한 동구 사회주의권의 멸망과 1994년 김일성의 사망 등을 경험하면서 북한 체제 및 김정일 정권 유지를 위해서 선군정치라는 정치담론을 제기했다는 주장에 대해서는 학자들 사이에 별 이론이 없는 듯하다. 그러나 김정일 시대의 군의 전면적 부상이 북한의 정치체제나 당·군 관계에 미친 영향에 대해서는 학자마다 견해가 다르다.

북한을 유격대 국가(Guerrilla Unit State)로 바라보던 와다 하루끼는 1990년대 군의 전면적 부상을 보면서 유격대 국가가 정규군 국가(Regular Army State)로 변화하였다고 주장한다. 그는 두 가지 담론에 주의를 기울이는데, ‘고난의 행군정신’과 ‘혁명적 군인정신’이다. 여기서 고난의 행군정신은 유격대 국가의 새로운 슬로건이지만, 혁명적 군인정신은 현 인민군대와 관련이 깊다는 것이다. 그의 주장에 따르면, 군대가 곧 인민이며 국가이며 당이 되기 때문에 최고 사령관인 김정일이 북한의 모든 것이 되는 정규군 국가가 되었다는 것이다.²⁾ 또한 서동만은 북한의 국

1) 이에 대한 자세한 설명은 정성장, “김정일 시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군 관계”, 『국가전략』, 7권 3호(2001)을 참조.

2) Haruki Wada, “The Structure and Political Culture of the Kim Jong Il Regime : Its Novelty

가 체제가 1961년 제4차 당대회 이후 김일성 사망시까지 ‘당·국가 체제’를 유지하고 있었으나, 그 이후 ‘당·군·국가 체제’로 전환했다고 주장한다. 이는 당이 전사회의 조직자, 동원자로서 국가의 우위에 서 있던 체제에서 군도 종래보다 질적으로 강화된 역할을 하게 된 체제라는 것이다.³⁾ 그리고 서대숙은 현역 군인들의 정치 개입이나 그들이 과도한 정치적 영향력을 행사하는 군국주의 국가의 일반적 형태는 아니지만, 군인들의 정치 개입을 제도화한 ‘군인지상주의 정치체제’로 규정하였다.⁴⁾

한편 이종석은 군대에서는 당정치사업을 활발히 벌이고 있지만 사회의 당정치사업은 엉망이라는 김정일의 말을 주요 근거로 김정일이 북한 군대를 높이 평가한 것은 다름 아닌 군대의 당사업을 높게 평가했기 때문이지 군이 당보다 우위에 있지는 않다고 주장한다.⁵⁾ 정영태와 정성장은 1990년대 위기 상황에서 군의 부상을 가지고 북한의 정치체제를 군 중심의 위기 관리 체제라고 하는 것에 반대한다. 즉, 북한이 군에 대한 당의 영도를 관용적으로 사용하고 있음을 높게 평가하면서 당 우위의 군중시 체제 또는 당중심의 군중시 체제라 규정하고 있다.⁶⁾ 당중심의 군중시 체제에는 최완규도 동의한다. 최근 북한 정치체제의 변화는 군·정 관계의 변화이지 당·군 관계의 변화가 아니라면서 북한에서 군사국가 체제로의 전환을 주장할 만큼 당의 위상이 약화된 것이 아니라

and Difficulties”(경남대학교와 아메리칸대학교 공동주최 발표논문, 1998. 5. 28~29).

- 3) 서도만, “북한 정치체제 변화에 관한 시론”, 한국정치연구회, 『정치비평』, 제4호(1998), 148~149쪽.
- 4) 서대숙, 『현대 북한의 지도자: 김일성과 김정일』(서울: 을유문화사, 2000), 223쪽.
- 5) 이종석, “김정일 시대의 조선노동당: 위상·조직·기능”, 이종석·백학순 편, 『김정일 시대의 당과 국가기구』(성남: 세종연구소, 2000), 18~19쪽.
- 6) 정영태, “북한 ‘강성대국론’의 군사적 의미: 김정일의 군사정책을 중심으로”, 『통일연구논총』, 제7권 2호(1998); 정성장, “김정일 체제의 지도이념과 성격 연구”, 『국제정치논총』, 제39집 3호(1999).

는 것이다.⁷⁾

이러한 연구들이 김정일 시대의 군 역할 강화로 인한 북한의 정치체제 및 당·군 관계의 변화 여부에 대해 나름대로 주장을 하고 있으나, 김정일의 선군정치 및 당·군 관계 변화에 대한 분석적이고 종합적인 검토라고 하기에는 한계를 가지고 있다. 따라서 본 논문에서는 선군정치에 대한 체계적인 분석을 통해 김정일 시대의 당·군 관계의 특징을 제시하고자 한다. 이를 위해 2장에서는 북한의 당·군 관계의 일반적 특징과 발전과정에 대해 살펴보고, 3장에서는 군 부상의 요인, 선군정치 체계화 과정, 선군정치의 특징, 군사 부문의 강화, 당의 상대적 약화 등 선군정치에 대한 종합적 분석과 더불어 이것이 당·군 관계를 어떻게 변화시켰는지에 대해 알아보겠다.

2. 북한의 당·군 관계

1) 군은 당의 혁명적 무장력

대다수 사회주의 국가는 당·군 관계⁸⁾에 있어 당 우위를 표방하였다.

7) 최완규, “북한 국가 성격의 이론과 쟁점 : 비교사회주의적 관점”, 『현대북한연구』, 4권 1호(2001), 36~37쪽.

8) 사회주의 당·군 관계에 대한 이론과 설명은 Armos Perlmutter and William M. LeoGrande, “The Party in Uniform : Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems”, *APSR*, Vol. 76, No. 4 (1982); David E. Albright, “A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations”, *World Politics*, Vol. 32, No. 4(1980); Dale R. Herspring, “Introduction : Developmental Model”, *Studies in Comparative Communism*, Vol. 7(1974); Timothy J. Colton, *Commissars, Commanders, and Civilian*

소련에서의 군은 활동적인 정치적 역할을 수행하지 못했다. 군대 내에는 정규적인 당조직이 있었고 정치장교(political commissar)를 당에서 파견하여 당이 군을 통제하였다. 더욱이 장교의 충원이 대부분 당원 중에서 이루어졌기 때문에 당의 지도나 복종에 익숙해져 있었다. 중국의 당·군 관계 역시 모택동의 군사사상에 영향을 받아 혁명 목적을 위한 당의 무장화 조직으로서 군이 존재한다.(以黨領軍) 문화혁명 기간까지는 “정권은 총구로부터 나오지만 군사(軍事)는 군인에게만 맡기기에 너무 중요한 일이므로 총구를 통제해야 한다”⁹⁾는 모택동의 군사노선에 의해 군에 대한 당의 통제가 제도화되어 있었다. 예를 들어 군조직 내에 상응하는 당조직을 병설시키고 군지휘관과 당책임자를 공동으로 정책 결정 과정에 참여시켰다.

북한도 조선인민군이 “항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통을 계승한 조선로동당의 혁명적 무장력”(제46조)이고 “당과 수령, 조국과 인민을 위해서 서슴없이 생명을 바칠 수 있는 진정한 혁명전사가 되어야 한다”(제48조)며 조선로동당 규약에 인민군대에 대한 당적 지도를 명문화하고 있다. 즉, 북한이 주장하는 당과 군의 관계에서는 당이 군의 존재 이유이며 당의 영도가 인민군대의 생명선이 된다.¹⁰⁾ 실제로 인민군대 내에

Authority(Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1979) ; William E. Odom, “The Soviet Military : The Party Connection”, *Problems of Communism*, Vol. 22, No. 5(1973) ; Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party*(Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1967) ; 티모시 콜튼, “소비에트 사회에 대한 군부의 영향력”, 도성달·이명남 공역, 『비교공산주의 정치론 : 그 변화와 전망』(부천 : 인간사랑, 1990) ; 하용출, “중국, 북한, 베트남의 당·군 관계”, 『아시아 공산주의의 지속과 변화—중국, 북한, 베트남』(서울 : 법문사, 1989) ; 신상진·전현준, 『중국과 북한의 정치체제 비교연구 : 당·군 관계를 중심으로』(서울 : 민족통일연구원, 1994) ; 최명, “중공에 있어서 당과 군의 관계 : 민·군 관계의 공산권 모델에 관한 일 고찰”, 『한국정치학회보』, 제17권(1983) ; 신명순, “소련의 개혁정치와 당·군 관계”, 김달중 외, 『소련의 개혁정치』(서울 : 법문사, 1991) 등을 참조.

9) Mao Tse-tung, “Problems of War and Strategy”, *Selected Works*, Vol. II(Peking : Foreign Languages Press, 1967), p. 224.

는 각급 당조직이 구성되어 인민군에 대한 정치사업을 수행한다. 이는 실질적으로 당이 군에 대해 당의 통제 기능을 행사하는 것을 의미한다. 인민군대 내 중앙에는 조선인민군 당위원회가 있고 대대급 이상에 당위원회, 중·소대 단위에는 당세포 및 당분조가 각각 조직되어 있다. 또한 당위원회와 별도로 군내에 정치기관을 조직해 놓기도 하는데 인민무력부 산하에 인민군 총정치국, 대대급 이상 부대에는 정치부가 있다. 이와 같은 정치기관들은 각기 사단과 연대 단위에 정치위원, 대대와 중·소대 단위에는 정치지도원을 파견하여 작전·훈련 등 모든 군사업무와 군대내 정치사업을 조정·감독하고 있으며, 아울러 모든 명령서에 정치위원의 서명이 있어야 효력이 발생하도록 하는 부서제도를 실시하고 있다.¹¹⁾ 즉, 정치위원은 해당 부대에 파견된 당의 대표로서 부대를 정치적으로, 당적으로 책임진다.¹²⁾ 또한 군내에 당비서(공안·사법 담당)의 지도를 받는 정치보위국이 조직되어 있어 반탐(반간첩) 활동을 담당하고 있다.¹³⁾ 이처럼 당은 여러 통로를 통해 군에 대한 통제를 강화하고 있다.

북한은 인민군대가 당의 혁명적 무장력이 되는 근거로 북한 특유의 사회정치적 생명체론을 들고 있다. 즉, 인민대중의 한 부분으로서 무장한 사람들로 조직된 큰 집단인 인민군대가 수령, 당, 대중의 통일체인 혁명의 주체, 사회정치적 생명체를 보위하며 사회주의, 공산주의 위업을 위하여 투쟁하는 수령의 군대, 당의 군대, 인민의 군대로 되어야 하고, 수령, 당, 대중이 운명을 같이하는 하나의 통일체를 이루는 것만큼 수령

10) 김정일, “전군을 김일성주의화하자”(1975. 1. 1), 『김정일 선집』, 제5권(평양 : 조선로동당출판사, 1995), 6쪽.

11) 통일교육원, 『북한문제 이해 : 실태와 변화 가능성』(서울 : 통일교육원, 1999), 224~225쪽.

12) 김정일, “부대 정치위원의 임무”(1972. 10. 17), 『김정일 선집』, 제2권(평양 : 조선로동당출판사, 1993), 463쪽.

13) 유영구, “북한의 정치 - 군사 관계의 변천과 군내의 정치조직 운영에 관한 연구”, 『전략연구』, 제4권 제3호(1997), 106쪽.

의 군대, 당의 군대, 인민의 군대는 서로 별개의 것이 아니라 하나로 통일되어 있고, 인민군대는 당의 영도 밑에 수령과 혈연적으로 연결되어 있다는 것이다. 따라서 당의 영도를 떠나서 인민군대의 존재 자체를 생각할 수 없고, 인민군대에 대한 당의 영도는 인민군대의 모든 승리의 기본 담보가 되는 것으로 이해한다. 결국 북한은 인민군대의 혁명적 사명은 당의 영도에 의해서만 실현되고 당에 대한 충실성은 혁명군대 지휘성원의 제일생명으로 된다고 바라본다.¹⁴⁾

2. 당·군 관계 발전 과정

북한 정권은 단일한 정치세력에 의해서가 아니라 만주파, 국내파, 소련파, 연안파 등의 정치연합에 의해 수립되었기 때문에 어느 정파도 패권적이거나 지배적이지 못했고 사회주의 건설 노선에 대한 합의도 부재하였다. 1958년 3월 당대표자회를 계기로 당과 국가기관, 당과 근로단체, 당과 사법부의 관계가 권력투쟁에 의해 당의 우위 원칙으로 확립되자 권력투쟁은 당과 군대와의 관계로 옮겨갔다.

김일성의 반대편에 섰던 김을규 등은 인민군대가 당의 군대가 아니라 통일전선의 군대이며 조선인민군은 항일무장투쟁의 계승자가 아니라 길주·명천 농민운동의 계승자이기 때문에 인민군대에 대한 당적 지도를 거부하였다. 김일성은 1958년 2월 조선인민군 제324군부대 관하 장병들 앞에서 한 연설에서 김을규가 인민군대는 길주·명천 농민운동을 계승

14) 최현배, “주체의 군건설의 기초와 기본해”, 『철학연구』, 2호(1989), 31쪽.

해야 한다고 주장했으며,¹⁵⁾ 1958년 3월 당대표자회에서는 그가 인민군대는 당의 군대가 아니고 ‘통일전선의 군대’라고 하였으며,¹⁶⁾ 이것은 당의 영도를 거부한 수정주의적 견해라고 비판하였다. 한편 총정치국장 최종학이 당중앙의 결정과 당중앙이 인민군대에 주는 지시들을 잘 받아들이지 않으면서 총정치국이 당중앙에 사업을 잘하고 있다고 허위보고를 했으며 비판하였다.¹⁷⁾ 즉, 김일성은 반대파의 주장을 ‘반당반혁명분자’들의 수정주의적 견해로 몰아가면서 인민군대는 영광스러운 항일무장투쟁의 계승자이며 조선인민군은 당이 제기하는 혁명과업을 수행하기 위한 당의 무장력이라고 못박는다.¹⁸⁾ 이 과정에서 군대 내 소련파나 연안파는 거의 숙청당하고 군지휘부는 물론 각급 야전군의 지휘계통까지 김일성파가 완전 장악하였다.

이후 인민군대에 대한 당적 영도를 보장하기 위해 1958년 3월 전원회의 결정을 계기로 군대 안의 당조직 체계가 개편되고 전반적으로 당위원회제도가 만들어진다. 인민군 당위원회는 당중앙위원회 상무위원회의 지도 아래 사업하게 되었고 관하 부대들에는 각급 당위원회들이 조직되었다.¹⁹⁾ 또한 김일성은 1960년 9월 당인민군위원회 전원회의 확대회의에서 인민군대를 당의 혁명적 무장대오로 규정하고 총정치국을 군대 내 당조직을 지도하는 당중앙위원회의 조직부로 비유함으로써 인민군대에 대한 당의 통제를 체계화하였다.²⁰⁾ 이러한 내용은 1961년 제4차 당대회

15) 김일성, “조선인민군은 항일무장투쟁의 계승자이다”(1958. 2. 8), 『김일성 저작선집』, 제2권(평양: 조선로동당출판사, 1968), 72쪽.

16) 김일성, “제1차 5개년계획을 성과적으로 수행하기 위하여”(1958. 3. 6), 『김일성 저작선집』, 제2권(평양: 조선로동당출판사, 1968), 127쪽.

17) 김일성, “조선인민군은 항일무장투쟁의 계승자이다”, 95~96쪽.

18) 위의 글, 64쪽과 73쪽.

19) 김일성, “인민군대 내 당정치활동을 개선강화하기 위한 과제”(1958. 3), 『김일성 저작집』, 제12권(평양: 조선로동당출판사, 1980), 160~175쪽.

20) 김일성, “인민군대 내에서 정치사업을 강화할 데 대하여”(1960. 9), 『김일성 저작집』,

에서 당규약에 명문화된다.²¹⁾

당의 유일사상 체계가 확립되는 1967년 5월 당중앙위원회 제4기 제15차 전원회의를 전후해 북한의 당·군 관계 역시 당 우위를 확고히 하였다. 김일성은 1966년 10월 당대표자회에서 인민군대의 사명으로 인민군대는 항일무장투쟁의 직접적 계승자로서, 조선로동당이 영도하는 혁명무력으로서 당과 혁명을 위하여 복무하며 사회주의 조국과 인민을 보위하는 것을 들고, 군대 내 당조직들과 사로청 조직들은 군인들 속에서 정치사상사업을 일상적으로 강력히 전개하여 그들에게 인민군대의 숭고한 사명을 철저히 인식시키며 그들을 마르크스-레닌주의와 당의 정책으로, 사회주의적 애국주의와 불굴의 혁명정신으로 튼튼히 무장시켜야 한다며 군대 내의 정치사상사업의 중요성을 역설하였다.²²⁾ 이러한 군대에서의 당적 지도는 1968년 말 당시 민족보위상이었던 김창봉과 대남총책 허봉학 등의 숙청과정을 통해 더욱 강화된다. 김정일은 이들이 인민군대에 대한 당의 영도를 약화시키고 인민군대를 특수화하였으며 당의 군사노선과 전략전술적 방침들을 사상적으로 접수하고 관철하지 않았고 특히 인민군대 안에서 당조직과 정치기관들의 기능을 마비시키고 인민군대에 대한 당의 영도를 약화시킨 것이었다고 결론짓는다.²³⁾ 이 숙청

제14권(평양 : 조선로동당출판사, 1981), 345~383쪽.

- 21) 제4차 당대회에서 개정된 당규약의 ‘조선인민군 내 당조직’에 관한 조항을 보면 다음과 같다. 제66조 “조선인민군은 조선로동당의 무장력이다. 조선인민군 내에 산하의 각급 당조직들을 유일적으로 망라하는 조선인민군 당위원회를 조직한다. 조선인민군 당위원회는 조선로동당 중앙위원회에 직속하고 그 지도 밑에 사업한다.” 제67조 “조선인민군 내의 각급 당조직들은 당중앙위원회가 비준한 지도서에 근거하여 사업한다. 조선인민군 내의 당사업을 조직집행하기 위하여 조선인민군 총정치국을 설치한다.” 김봉현, 『조선로동당 연구자료집』(서울 : 국토통일원, 1978), 1213쪽.
- 22) 김일성, “현정세와 우리 당의 과업”(1966. 10. 5), 『김일성 저작선집』, 제4권(평양 : 조선로동당출판사, 1968), 361~362쪽.
- 23) 김정일, “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일 데 대하여”(1969. 1. 19), 『김정일 선집』, 제1권(평양 : 조선로동당출판사, 1992), 415~416쪽.

을 계기로 정치기관들의 권위를 높이고 당정치사업을 강화하여 당의 군사노선과 방침들을 정확히 관철하기 위하여 연대에게 정치위원제를 설치하였으며 군간부들을 당비서국이 관장하고 정치간부들은 당중앙위원회 조직지도부에서 관장하도록 함으로써,²⁴⁾ 당 우위의 당·군 관계는 확고히 정착되었다.²⁵⁾

3. 김정일의 선군정치 : 군사선행의 정치방식과 당 영도의 지속

1) 군 부상의 요인

북한의 기본적인 대외정세 인식은 제국주의 공세에 포위되어 있다는 피포위(被包圍) 의식에 근거하고 있다.²⁶⁾ 이러한 피포위 의식은 한국전쟁

24) “인민군당 제4기 제4차 전원회의시의 김일성 결론 연설”(1969. 1. 6~14), 『북괴군사 전략자료집』(서울 : 극동문제연구소, 1974), 334쪽.

25) 북한의 당·군 관계에 대한 자세한 설명은 유영구, “북한의 정치-군사 관계의 변천과 국내의 정치조직 운영에 관한 연구,” 61~125쪽; 徐東晚, “北朝鮮における社會主義體制の成立 1945~1961”(東京 : 東京大博士學位論文, 1995), 496~509쪽 등을 참조.

26) 북한의 피포위 의식에 대한 자세한 설명은 한호석, “최근 북(조선)의 정세관과 정세 대응에 관한 분석 : 1997년 상반기 『로동신문』 분석을 중심으로”, 『통일논의』, 제18집(1997)을 참조. 와다 하루끼도 같은 지적을 한 바 있다. “북조선은 처음에는 소련의 국가사회주의를 충실히 수용했다. 그러나 전후 50년대 후반에 김일성의 만주파가 국내파·연안파·소련파를 쓸어버리고 당과 정부를 완전히 장악한 후 민족주의가 강해져서 ‘주체’를 고창하기 시작한다. 일본을 용납하지 않고 한·미와 대결을 계속할 뿐만 아니라, 개인숭배를 비판하는 소련을 불신하기 시작했다. 중국과는 가까운 만큼 반발도 생겼다. 문혁시기에는 홍위병이 북조선에 대해 공격을 가한 적도 있었다. 이러한 완전한 포위상황에서 점차 유격대국가라 부를만한 국가 체제가 형성되어 갔다.” 와다 하루끼 저, 고세현 역, 『역사로서의 사회주의』(서울 : 창작과비평사, 1994), 139쪽.

이후 지금까지 바뀌지 않고 지속되고 있다. 오히려 1990년대 이후 피포위 의식은 더욱 심화되고 있다. 북한의 혈맹이었던 사회주의권의 붕괴, 동독의 서독으로의 흡수통합, 미국의 ‘제국주의적 진면목’을 보여준 걸프전이 미국의 일방적 승리로 끝난 것, 그리고 1992년부터 본격화된 북한의 핵 투명성과 관련한 IAEA 또는 유엔이라는 국제기구와 미국을 비롯한 일본 등 국제공조체제에 의한 대북 압력 등은 북한에게 심각한 체제 위기 의식을 심어주었다. 즉, 전세계적 차원에서의 냉전해체에도 불구하고 한반도에서의 냉전구조의 온전 내지 강화는 군이 부상할 수 있는 객관적 요인으로 작용하였다. 일반적으로 국제적 긴장이 고조될수록 군의 입지와 지위는 강화될 수밖에 없다. 따라서 피포위 의식에 감혀 있는 북한은 최소한의 체제 유지를 위해 군을 택할 수밖에 없었다. 실제로 북한은 1990년대의 걸프전, 1970년대에 실패한 ‘칠레혁명’, 소련과 동구 사회주의권의 멸망 등을 목도하면서 군(총대)을 포기하고서는 체제를 유지할 수 없다는 결론에 다다른다.²⁷⁾

다음으로 통치력의 공백지대에 의해 군이 부상했다는 점을 들 수 있다. 즉, 북한과 같이 사회통제가 잘된 나라에서도 위기 상황, 특히 경제 위기 때문에 라팔롬바라(Joseph LaPalombara)가 말하는 이른바 통치력의 공백지대(empty territories)가 발생하였다.²⁸⁾ 본래 로마제국에서부터 근세 식민지 통치시대에 이르기까지 영토적 위기 문제는 서유럽 제국의 정치 문화를 통제하는 중요한 요인으로 작용해 왔다. 그러나 오늘날 말하는 통치력의 공백지대는 영토적 확장에서 오는 통치영역의 공백보다는 기존 영토 내에서의 효율적인 통치력 발휘가 전영토적으로 이루어지지 않

27) 『로동신문』, 2001년 7월 15일.

28) Joseph LaPalombara, “Penetration : A Crisis of Government Capacity”, in Leonard Binder et al.(ed.), *Crisis and Sequences in Political Development*(Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1971); 라팔롬바라, “침투 : 정부능력의 위기”, 민준기·신정현 공역, 『근대화와 정치발전 : 정치위기의 극복』(서울 : 법문사, 1974), 253 ~ 261쪽.

는 데서 발생한다. 그런데 역사적으로 보아 통치력의 공백지대에 대한 중앙정부의 통치력 강화 방안으로는 군의 동원이라는 단순한 물리적·폭력적 수단과 이를 뒤따르는 행정력 동원 수단이 가장 보편적인 수단이었다.²⁹⁾ 이처럼 전반적인 체제 위기 상황에서 공권력이 하부 단위까지 미치지 못하였기 때문에 이를 보완할 수 있는 수단으로 북한은 군을 택하게 된 것이다.

셋째, 기존 정책에 대한 대안세력으로서 군이 부상할 수 있었다. 북한의 경우에 중요한 대외정치, 경제, 군사협력의 구조와 원리가 붕괴되었고 나아가 환경의 변화가 체제의 존재를 위협할 때 대내외 정책과 구조를 변화시켜 적응해야만 한다. 이 때 변화를 주도하는 지도자는 자신의 정통성을 뒷받침하는 지지세력이 있어야만 성공적으로 정책을 변화시킬 수 있다. 북한에서 인민군대는 이러한 역할을 수행할 수 있는 중요한 집단이다.³⁰⁾ 더욱이 폐쇄된 북한 체제에서 가장 현대적이며 근대적인 조직체라는 조직적인 현대성을 가지고 있는 북한군이 권력 대체집단으로서 가장 적절하다.³¹⁾

1990년대 군이 부상하게 된 원인은 위의 세 가지가 상호 결합되어 있다. 즉, 김정일 시대에 군의 부상은 북한이 군을 가지고 체제 위기를 관리하겠다는 의지로 받아들일 수 있다. 왜냐하면 김정일로서는 현재의 대내외적 위기 상황 속에서 혁명원로들이 포진한 당보다는, 이데올로기적 교화가 효율적이고 자신의 젊은 측근이 배치된 상명하달식 수직 조직인 군을 중심으로 위기 상황을 관리하고 리더십을 공고화하기 쉽기 때문이다. 그리고 수년간 계속된 경제적 침체상황에서 중앙당과 지방당

29) 정태동, “체제 내적 위기와 복합적 갈등관리”, 이용필 외, 『위기 관리론: 이론과 사례』(서울: 인간사랑, 1992), 373~375쪽.

30) 이석호, “북한 체제의 변화전망과 군의 역할”, 『북한 체제의 변화: 현황과 전망』(서울: 민족통일연구원, 1991), 427쪽.

31) 이기택, “북한 군부의 특징과 권력정치”, 『북한학보』, 제22집(1997), 11~12쪽.

이 물자의 부족으로 서로 반목하고 지방당의 일부가 이완됐음에도 불구하고, 군조직은 중앙에서 하부까지 전혀 흔들리지 않고 일사불란하게 김정일의 지시를 받들고 있는 것도 그 이유이다. 또한 북한이 지금은 제국주의자들과 치열한 정치, 군사외교전이 펼쳐지고 있다는 정세인식에서 나타나듯이, 현재의 대외적 위기 국면을 관리하고 이러한 위기가 국내 정치상황에 반영되지 않게 하기 위해서 군에 의지하고 있는 것이다.

1990년대 군의 부상은 이러한 객관적 요인 이외에 김정일이 군을 장악하는 과정과도 밀접하게 연관되어 있다. 김정일이 군사 관련 공식 직책을 갖게 된 때는 1980년 10월 제6차 당대회에서였다. 제6차 당대회에서 김정일은 당정치국 상무위원회 위원, 당비서, 당중앙군사위원회 위원으로 피선되었다. 당시 19명의 군사위원 중 군사위원장인 김일성을 제외하면 김정일만이 군인 출신이 아니었다. 그리고 김정일이 당 부문의 군사 관련 직책과 더불어 국가 부문의 군사 관련 직책을 획득한 것은 1990년 5월 최고인민회의 제9기 제1차 회의에서 국방위원회 제1부위원장에 취임하면서부터이다. 이후 1991년 12월 당중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에서 조선인민군 최고 사령관으로 추대되고³²⁾ 1992년 4월 군 원수 칭호를 부여받고 1993년 4월 최고인민회의 제9기 5차 회의에서 중앙인민위원회 산하에서 독립하여 국가주권의 최고 군사지도기관으로 강화된 국방위원회 위원장에 취임하면서 명실상부하게 군의 지도권을 김일성으로부터 이양받는다. 김정일이 1993년 3월 남한과 미국의 팀스피리트 훈련에 대항하는 조치로서 준전시상태를 조선인민군 최고 사령관 명의로 하달한 것이나, 동년 3월 12일 핵확산금지조약의 탈퇴를 지

32) 김정일의 최고 사령관 추대는 당시 헌법에서 국가주석이 최고 사령관을 맡도록 되어 있었기 때문에 초법적인 것이었고 당규약상으로도 당중앙위원회 전원회의가 최고 사령관을 추대하는 권한을 갖고 있지도 않았다. 1972년 사회주의 헌법의 제93조는 “조선민주주의인민공화국 주석은 조선민주주의인민공화국 전반적 무력의 최고 사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘 통솔한다”고 규정하고 있다.

시한 것은 국방위원장, 최고 사령관, 당중앙군사위원인 그의 군권 장악을 보여 주는 예들이다.

이렇듯 1990년대 북한에서의 군의 부상은 김정일이 당 분야와 행정 분야로부터 군사 분야로까지 자기의 영향력을 확대해 가는 후계체제의 공고화 과정과, 피포위 의식의 심화, 통치력의 공백지대, 권력대체 내지 체제 유지 집단의 필요성 등의 객관적 위기가 맞물리면서 진행되었다.

2) 선군정치 체계화 과정

1990년대 군의 부상은 단계적으로 진행된다. 북한은 기본적으로 군에 대한 당의 영도 관점을 일관되게 주장하나, 1995년 이전까지는 ‘당=군’이라는 당과 군의 일체화를 강조하다가 1995~1996년을 기점으로 혁명과 건설에 대한 군의 선도성을 부여하고 그 내용이 이후 김정일의 선군정치로 체계화된다.

1995년 이전까지 북한의 당·군 관계에 기본적인 관점은 ‘당이자 군대이고 군대이자 당’이라는 ‘당과 군의 일체화’로서 이에 대한 김정일의 대표적인 주장은 다음과 같다.

혁명투쟁에서 승리하자면 당과 군대가 혼연일체가 되어야 합니다. 당과 군대는 불가분리의 관계에 있습니다. 군대를 틀어쥐지 못한 당은 위력을 발휘할 수 없으며 당의 령도를 받지 못하는 군대는 힘있는 전투부대로 될 수 없습니다. 당이 없이 군대만으로는 혁명전쟁에서 승리할 수 없습니다. 군사명령지휘 체계로 군대는 움직일 수 있어도 수백만 대중은 움직일 수 없습니다. 광범한 군중을 조직동원하는 것은 당입니다. 오직 당과 군대가 혼연일체를 이룰 때에만 전당, 전민, 전군을 하나와 같이 움직일 수 있습니다. 혁명적 당은 군대가 총대로 보위해 주어야 그 불패성이 담보되며 혁명군대는 혁명적 당의 령도를

받고 당이 군중을 조직동원해 주어야 무적의 힘을 발휘할 수 있습니다. 당과 군대가 힘을 합치면 그 어떤 원수와도 싸워 이길 수 있으며 혁명투쟁에서 승리할 수 있습니다. 이런 의미에서 오늘 우리나라에서는 당이자 군대이고 군대이자 당이라고 말할 수 있습니다.³³⁾

그러나 이러한 당·군의 일체화 관점은 1996년을 전후로 변화되기 시작한다. 바로 이 시기는 김일성의 사망과 더불어 황장엽 등 ‘일부 사회과학자들’이 주체사상에 관한 문제뿐만 아니라 북한 사회주의 체제 전반에 대해서 반론을 제기하던 때이다. 물론 이들의 도전에 대해 북한 지도부는 1995년 8월 붉은기사상을 들고 나와 이들을 압박하고 숙청하였다.³⁴⁾ 북한은 “혁명의 총창 위에 붉은기가 힘있게 휘날린다. 총은 조선혁명의 영원한 길동무이며 언제 어디서나 변하지 않는 우리의 동지이다. 계급의 총창, 혁명의 총대를 더욱 튼튼히 틀어쥐자”³⁵⁾며 붉은기사상에서 군의 역할을 천명하였다. 또한 이 때는 김정일의 ‘선군혁명령도’가 시작되는 시점이기도 하다. 북한은 ‘선군혁명령도’의 기원을 1995년 1월 1일의 제214군부대에 대한 김정일의 시찰로 잡고 있다.³⁶⁾ 그리고 ‘선군혁명령도’의 중요한 담론인 ‘혁명적 군인정신’이 본격화된 때도 이 때였다. 북한은 혁명적 군인정신의 전사회적 동원운동의 담론으로 제기된 때를 1996년 6월쯤으로 상정하고 있다.³⁷⁾

33) 김정일, “위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자” (1994. 10. 16), 『김정일 선집』, 제13권(평양 : 조선로동당출판사, 1998), 437~438쪽.

34) 이에 대한 자세한 설명은 김근식, “북한의 권력승계과정과 당내 갈등”, 『통일문제연구』, 제11권 2호(1999), 64~82쪽을 참조.

35) 『로동신문』 정론 “붉은기를 높이 들자”, 『로동신문』, 1995년 8월 28일.

36) 북한의 『개성방송』은 1999년 5월 18일에 김정일의 “설날(1995년)의 군부대 현지지도는 정녕 온 세계가 경탄 속에 바라보게 된 선군혁명령도의 장엄한 선언이었다”고 전한다. 『연합뉴스』 1999년 5월 27일. 또한 1999년 6월 16일자 『로동신문』·『근로자』 공동논설에서도 “선군정치의 위력이 성스러운 혁명실록이 엮어진 지난 5년간에 최상의 경지에서 발휘되었다”는 표현이 나온다.

이 때부터 북한은 인민군대가 조선혁명의 고귀한 사상정신적 재보의 창조자, 선도자이고 사회주의 새 문화의 무진장한 보고이기 때문에 인민군대가 창조한 사상과 도덕, 문화가 온 사회에 퍼지도록 하는 것이 북한 사회주의 건설에 있어 가장 중요한 사업이 된다고 인민군대의 선도성을 부각하기 시작하였다. 즉, 북한식 사회주의란 인민군대의 품모를 담은 활력 있는 사회이며 혁명적인 사상과 도덕, 문화가 확고히 지배하는 선진적인 사회로서 당과 인민이 인민군대를 본보기로 하여 사회주의를 건설해 나가야 한다는 것이다.³⁸⁾

이러한 경향은 김정일의 군부대 현지도 추세에서도 잘 나타난다. 북한에서의 현지도는 수령이 생산현장에 내려가 인민들을 직접 독려하는 지도형태로서 수령의 활동반경과 사업의 중요성을 보여준다.³⁹⁾ 따라서 후계 수령인 김정일이 어떠한 지역이나 부문을 몇 번 현지도 했는가는 북한 정치에 있어서 중요하다. 김정일은 1994년에는 군부대를 1회 시찰하였는데 그 횟수가 1995년에는 20회로 증가하다가 1996년에는 35회로 대폭 증가하였다.⁴⁰⁾ 김정일의 군부대 현지도의 강화와 더불어 북한은 군 관련 기념일을 국가명절로 지정하였다. 1996년 중앙인민위원회는 조선인민군 창건일인 4월 25일을, 그리고 한국전쟁 휴전일인 7월 27일을 국가적 명절로 지정하고 국가적 휴일로 하였다.

37) 『로동신문』, 1997년 6월 10일자를 보면, “위대한 령도자 김정일동지께서 혁명적 군인 정신을 따라 배울 데 대한 강령적인 말씀을 주신 때로부터 한 돌이 된다”라는 표현이 나온다.

38) “혁명적 군인정신으로 우리식 사회주의 위업을 힘차게 전진시켜 나가자”, 『로동신문』, 1997년 5월 19일.

39) Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung : The North Korean Leader*(New York : Columbia University Press, 1988), p. 164.

40) 이 수치는 군 관련 행사 참여도 포함되어 있다. 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계 : 김정일 시대의 당·군 관계를 중심으로”(고려대 정치외교학과 박사학위논문, 2000), 75쪽.

이 시기 군의 부상을 극적으로 보여 주는 자료는 주석단 명단이다. 1994년 7월 장례위원회 명단의 서열은 ‘김정일 → 정치국 상무위원 → 총리 → 부주석 → 외교부장 → 총참모장 → 당비서 → 정치국 후보위원 → 기타 당비서 → 부총리(급) → 인민군 차수’ 순이었다. 총참모장을 제외한 군 관련 인사는 부총리(급) 뒤에 나열되어 있었다. 그런데 1995년 10월 당창건 50주년 주석단의 서열은 이전과 약간 달랐다. 오진우의 사망으로 공식이었던 인민무력부장에 최광이 취임하면서 인민무력부장이 외교부장 앞에 놓이게 되었고 군 관련 인사의 위치도 ‘기타 당비서’와 부총리(급) 앞에 놓였다. 그러나 이 때까지는 군 관련 인사의 순위가 정치국 후보위원 다음이었다. 1996년 7월 김일성 사망 2주기 주석단이 ‘김정일 → 부주석 → 총리 → 인민무력부장 → 외교부장 → 당비서 → 인민군 원수, 총정치국장, 총참모장 → 정치국 후보위원 → 기타 당비서 → 부총리(급) → 인민군 차수’ 순으로 발표되었다. 인민군 최고위 간부들이 정치국 후보위원 앞에 놓인 것이다. 이는 기존의 당·군 관계에 비추어 볼 때 파격적인 것이다. 군인사가 당정치국 후보위원보다 상위에 있는 것은 1996년을 기점으로 군이 급속도로 강화된 것을 반영했다 할 수 있다.⁴¹⁾

3) 군사선행의 정치방식

김정일의 선군정치란 군사선행의 원칙에서 국정을 운영해 나가며 인민군대를 혁명의 주력군으로, 기둥으로 하여 사회주의 위업 전반을 이끌어 나가는 정치를 말한다.⁴²⁾ 여기서 군사선행의 원칙은 군사를 국사

41) 이에 대한 자세한 설명은 이종석, “김정일 시대의 조선노동당 : 위상·조직·기능”; 유영구, “북한의 정치-군사 관계의 변천과 국내의 정치조직 운영에 관한 연구”등을 참조.

중의 제일국사로 내세우고 군력 강화에 선차적인 힘을 넣는 것을 의미한다. 즉, 군사를 첫 자리에 놓고 노선과 정책을 작성하고 인민군대를 사회의 그 어느 집단보다 먼저 최정예부대로 만들며 국방력 강화에 최우선적인 힘을 넣는 것이다. 따라서 군사선행의 선군정치에서는 인민군대를 혁명의 제1기둥, 주력군으로 바라본다. 기존의 사회주의 혁명론에서 노동자계급과 농민을 혁명의 주력군으로, 핵심역량의 지위에 놓고 이를 혁명의 2대 역량으로 바라보던 관점을 폐기하고, 대신 인민군대를 사회주의 위업수행의 주력군으로, 기둥으로, 핵심으로 내세우고 군대와 민중을 혁명의 2대 역량, 사회정치적 기반으로 보며 군대와 인민의 일치(일치)를 혁명의 근본으로 바라본다.⁴³⁾ 결국 선군정치에서는 총대(인민군대)가 망치(노동자계급)와 낫(농민)보다 상위에 있다고 주장한다.⁴⁴⁾

선행한 고전가들은 로농동맹을 사회의 기반으로, 혁명의 기본 추동력으로 보았다. 계급관계의 견지에 기초한 그 이론은 사회주의 혁명과 건설에서 큰 역할을 하였다. 그러나 그들은 망치와 낫 위에 총대가 있다는 것을 보지 못했으며 군민일치를 혁명의 운명문제로 제기하지 못하였다. …… 군민일치를 밑뿌리로 하여 강성하는 주체의 사회상, 이것은 사회성원들을 경제적, 계급적 관계에서 구분하던 종래의 이론을 초월하여 군대와 인민을 중심으로 사회주의 사회의 구성과 그 발전완성 방향, 위력의 근본원천을 명철하게 밝힌 것이다.⁴⁵⁾

북한은 이러한 선군정치의 결과, 북한이 소련과 동유럽 사회주의 나라들처럼 멸망하지 않고 북한식 사회주의를 계속해서 유지할 수 있었으며 제국주의 침탈에도 맞설 수 있었다고 강조한다.⁴⁶⁾ 그리고 선군정치

42) 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략』(평양 : 평양출판사, 2000), 26쪽.

43) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양 : 평양출판사, 2000), 26 ~ 30쪽.

44) 『로동신문』, 2000년 3월 17일.

45) 『로동신문』, 1998년 5월 26일.

를 펼치게 된 이유에 대해서는 “경제는 주저앉았다가도 다시 추설 수 있지만 군사가 주저앉으면 나라의 백년대계의 기틀이 허물어지게 된다. …… 군대가 강해야 경제건설의 평화적 조건이 보장되게 된다”고 하면서 정권이 정치를 실현하는 기본수단이라면 군대는 정권을 지키는 기본수단이라고 설명한다.⁴⁷⁾

선군정치에서는 군대를 단순히 국방의 수단으로만이 아니라 혁명의 주력군으로, 국부의 소비자로만이 아니라 국부의 창조자로 바라본다.⁴⁸⁾ 따라서 선군정치에서 인민군대는 조국보위는 물론 경제와 문화, 사회생활의 모든 분야에서 선도적 역할을 수행해야 한다. 이것은 “인민군대가 조국보위도 사회주의 건설도 다 맡아 나섰다”는 주장으로 이어진다. 군대의 생산현장 투입의 가장 큰 이유는 노동력의 문제이다. 경제건설에서 가장 큰 역할을 하여야 할 청년들이 군대에 많이 들어가 있기 때문에 방대한 건설을 하기 위해서는 노동력을 군대에서 충당해야 하기 때문이다.⁴⁹⁾ 실제로 인민군대는 사회주의 건설에서 특히 노동력이 절실한 농업 분야와 에너지 분야에서 왕성한 활동을 하였다. 1997년 농사의 대부분을 인민군대가 담당하였고 북창화력발전소 건설도 인민군대가 하였다. 이 이외에도 토지정리사업, 구월산유원지, 중소형발전소, 양어장, 기초식품공장 건설현장에 인민군대가 동원되었다.⁵⁰⁾

‘혁명적 군인정신’과 ‘군민일치’라는 두 개의 담론은 김정일의 선군정

46) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본 특징”, 『철학연구』, 1호(1999), 19~20쪽.

47) 『로동신문』·『근로자』 공동논설, “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”, 『로동신문』, 1999년 6월 16일.

48) 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략』, 81쪽.

49) 김덕현, “인민군대는 조국과 인민의 보위자이며 사회주의 건설의 적극적인 참가자이다”, 『근로자』, 1986년 11호, 23쪽.

50) 김철우, 『김정일 장군의 선군정치』, 211~244쪽.

치를 뒷받침하고 있다. 혁명적 군인정신에 대한 이야기가 본격화된 것은 1996년 6월쯤으로 추정된다. 북한은 혁명적 군인정신을 사회주의 건설에서 혁명적 전환을 일으키기 위한 중요한 정신적 원천으로, 당이 맡겨준 전투적 과업을 어김없이 수행하는 절대성, 무조건성의 정신, 아무리 어려운 과업도 자체의 힘으로 해내는 자력갱생, 간고분투의 정신, 당과 혁명, 조국과 인민을 위해서는 자기 한 몸을 어김없이 바쳐 싸우는 자기희생정신, 영웅적 투쟁정신으로 규정하고 있다.⁵¹⁾ 따라서 북한은 1930년대 항일무장대오가 ‘백두의 혁명정신’으로 조선혁명을 개척하는 데서 주도적 역할을 하였다면 현재는 인민군대가 혁명적 군인정신으로 북한식 사회주의의 결정적 승리를 위한 돌파구를 열어나가는 데서 핵심적 역할을 하고 있다고 하면서⁵²⁾ 1998년 12월경부터 인민군 군인들이 발휘하고 있는 혁명적 군인정신을 따라 배우기 위한 사업을 전사회적으로 벌이고 있다. 즉, 혁명적 군인정신은 ‘총폭탄정신’ 등으로 무장된 인민군대의 모범을 전사회적으로 확산시키고자 하는 담론이다.

선군정치에 또 하나의 지지대는 ‘군민일치’이다. 본래 군민일치는 관병(官兵)일치, 당원과 사로청원 일치 등 군대 안에서 군인들이 행해야 할 3대 원칙 중 하나였다.⁵³⁾ 그러던 것이 1992년 3월 중앙인민위원회 정령으로 ‘군민일치 모범군’ 칭호가 제정되고 전사회적으로 군사중시 사상과 혁명적 군인정신이 퍼지자 군민일치는 군 안에서 해방되어 전사회적으로 관철되는 선군정치에 주요한 도구로 격상되었다. 선군정치에서 군대와 인민이 혈연적 연계를 강화하여 하나가 되어야 할 이유는 인민군대가 군사적으로 사회주의 위업을 옹위하는 위력한 역량이고 인민이 사회

51) 『로동신문』, 1997년 3월 15일.

52) 『로동신문』, 1998년 2월 8일.

53) 김정일, “당사업을 강화하여 우리식 사회주의를 더욱 빛내이자”(1992. 1. 1), 『김정일 선집』, 제12권(평양 : 조선로동당출판사, 1997), 273~274쪽.

주의 건설의 직접적 담당자이기 때문이다. 즉, 선군정치에서 바라보는 혁명의 2대 역량이 하나가 되어야 북한식 사회주의를 지켜 나갈 수 있다는 것이다.⁵⁴⁾ 그런데 북한이 주장하는 군민일치는 단순히 군대가 민중을 도와주고 민중이 군대를 옹호하는 상호보완적인 단합을 의미하지 않는다. 선군정치가 이해하는 군민일치는 혁명적 군인정신에 기초한 군대와 인민의 사상과 투쟁기풍의 일치이다. 즉, 혁명의 기둥, 주력군으로서의 군대가 발휘하고 있는 높은 정신세계를 인민이 본받고 인민군대에서 창조된 투쟁기풍을 인민이 따라 배워 군대와 인민이 사상과 투쟁정신, 투쟁방법과 투쟁기풍에서 완벽한 일치를 이루는 것을 의미한다.⁵⁵⁾ 결국 군민일치의 본질은 인민군대를 핵심으로, 본보기로 하여 혁명의 주체를 비약적으로 강화해야 한다는 것이다.⁵⁶⁾

4) 군사 부문의 강화

선군정치에 의해 북한의 중앙군사기구인 당중앙군사위원회, 최고 사령부, 국방위원회 등은 전반적으로 강화되었다. 먼저 당중앙군사위원회⁵⁷⁾는 최고 군사기구이었다. 이 기구는 당규약상으로 당군사정책 대행

54) 『로동신문』 논설, “최고 사령관동지를 받드는 길에서 다져지는 군민의 혈연적 련계”, 『로동신문』, 1994년 12월 23일.

55) 김철우, 『김정일 장군의 선군정치』, 203~210쪽.

56) 『로동신문』, 2001년 11월 8일.

57) 1980년 6차 당대회에서 당중앙위원회 군사위원회로 출발한 당중앙군사위원회는 1980년대 초반 개정되었다. 개정된 시기에 대해서는 1982년 11월 이전이라는 주장과 1984년 2월부터라는 주장이 있다. 이에 대한 자세한 설명은 통일부, 『2000 북한개요』(서울: 통일부, 1999), 151쪽; 통일원, 『'95 북한개요』(서울: 통일원, 1994), 479쪽; 이동훈, “북한 군사정책 결정구조 및 과정과 군비통제의 문제”, 『사회과학과 정책연구』, 제 15권 제2호(1993), 136쪽 등을 참조.

방법을 토의 결정하며 인민군을 포함한 전무장력 강화와 군수산업 발전에 관한 사업을 조직, 지도하며 북한의 군대를 지휘하는 지위를 갖고 있다. 김정일 시대에 들어 당중앙군사위원회가 강화된 대표적인 사례로는 1997년 10월 당중앙위원회와 당중앙군사위원회가 공동명의로 김정일을 당총비서에 추대한 것과 1998년 9월 이 두 기구가 공동으로 김정일을 국방위원장으로 제의한 것을 들 수 있다. 이러한 근거를 들어 당중앙군사위원회가 당중앙위원회와 별도의 독립 조직이라는 주장까지 제기되고 있다. 즉, 과거 당중앙위원회에서 논의되던 국방·군수 분야를 분리해 당중앙군사위원회로 이전했을 가능성이 매우 높다는 것이다.⁵⁸⁾ 그런데 당중앙군사위원회는 일 년에 한두 번 소집되는 비상설기구로서 그 구성원 역시 다른 군사직책을 갖고 있는 인물들이라는 점에서 군사 관련 세부 정책이나 계획을 상시적으로 다루는 실무기구는 아닌 것으로 판단된다.⁵⁹⁾

이에 반해 최고 사령부는 인민군의 상설기구로 군정·군령을 총괄하는 최고 지휘부이다. 인민군의 모든 군사기관이 최고 사령부 밑에 놓여 있다. 즉, 인민무력부, 총참모부 등 모든 군사 부서들을 최고 사령부가 종합적으로 지휘한다. 최고 사령관은 전시동원태세 명령을 내리는 등 군통수권을 행사하며 그 과정에서 총참모부 산하의 ‘전군지휘관회의’(가칭)를 주재한다.⁶⁰⁾ 1991년 김정일이 최고 사령관에 취임하면서 1993년 3월 최고 사령관 명의로 팀스피리트 훈련에 대항하는 조치로써 준전시상태를 선포하는 등 그 역할이 돋보이게 되었다. 1996년부터 보도매체에 등장하기 시작한 최고 사령부 작전지휘성원에는 조명록, 김영춘, 김일철,

58) 정창현, “세대교체와 당·정·군의 관계변화”, 『통일경제』, 10월호(1998), 13쪽.

59) 이에 대한 자세한 설명은 정영태, 『북한의 국방계획 결정체제』(서울: 민족통일연구원, 1998)을 참조.

60) 유영구, “북한의 정치-군사 관계의 변천과 군내의 정치조직 운영에 관한 연구”, 100쪽.

현철해, 박재경 등 군 실세들이 포진해 있다.

김정일 시대 그 위상이 가장 격상된 군 관련 조직은 국방위원회이다. 국방위원회는 1972년 사회주의 헌법 하에서는 중앙인민위원회의 부문별 위원회에 있었고 위원장이 당연직으로 국가주석이 맡았다. 그러던 것이 1992년 헌법 개정으로 중앙인민위원회에서 분리하여 국가주권의 최고 군사지도기관으로 그 권한이 강화되었다. 국방위원장은 일체의 무력을 지휘 통솔하는데, 국가주석과 중앙인민위원회에서 담당하고 있던 군 관련 사업 대부분을 이관받았다. 더욱이 1998년 헌법 개정으로 국방위원회는 종래의 국가주권의 최고 군사지도기관에서 국가주권의 최고 군사지도기관이며 전반적 국방관리기관으로 권한이 보다 강화되었는데, 구체적인 임무와 권한은 종래의 것보다 “국방 부문의 중앙기관을 내오거나 없앤다”는 조항이 첨가되었다. 반면 최고인민회의가 가지고 있던 “전쟁과 평화에 관한 문제를 결정한다”는 조항은 국방위원회의 강화로 삭제되었다.

특히 국방위원장의 직책은 헌법에서 규정된 것 이상인 사실상의 국가수반이다. 최고인민회의 상임위원장이자 김영남은 국방위원장의 직책을 나라의 정치·군사·경제 역량의 총체를 통솔 지휘하여 사회주의 조국의 국가 체제와 인민의 운명을 수호하며, 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 조직 영도하는 국가의 최고 직책이며 북한의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 직책⁶¹⁾이라고 밝혀, 국방위원장이 기존의 군 통수권에다 정치·경제 분야 통솔권까지 행사한다는 점을 명확히 하였다. 이처럼 북한은 1998년 헌법 개정으로 김정일의 선군정치를 담보하는 ‘군중시의 국가정치체제’를 만들었다.⁶²⁾

선군정치에 의해 중앙군사기구가 전반적으로 강화되었지만 여기서 간

61) 『로동신문』, 1998년 9월 6일.

62) 김철우, 『김정일 장군의 선군정치』, 23쪽.

과해서는 안될 점은 군사기구간 상호관계가 변했다는 사실이다. 기존에는 당중앙군사위원회가 군사 관련 최고 기관의 역할을 수행했다면, 1990년대 김정일 시대에 들어서서는 국방위원회가 이 역할을 담당하고 있다고 해도 과언은 아니다. 전반적으로 당 관련 부서의 역할이 약화되는 추세 속에서 군 관련 부서에서도 당 부문보다는 국가기관 부문이라고 할 수 있는 국방위원회의 역할이 제고된 것이다.

북한은 중앙군사기구의 전반적 강화와 함께 군사칭호를 올려 주었다. 이 방법은 사회적으로 군사중시 기풍을 퍼뜨릴 수 있고 또한 그 혜택자들의 충성을 유도할 수 있으며 군사칭호의 상승으로 군 인사의 당내 서열을 향상시키는 부수 효과도 있다. 1991년 김정일의 최고 사령관 취임 이후 2000년 초까지 7차례에 걸쳐 900여 명의 군장성을 승진시켰다.⁶³⁾ 이러한 현역들에 대한 군사칭호의 향상과 더불어 예비역에 대한 군사칭호도 올려 주었다. 이는 군사중시 기풍을 전사회적으로 세우기 위한 북한의 의도이다. 또한 북한은 군의 영향력과 권력을 강화하기 위해 군조직을 일부 개편한다. 즉, 전사회 통제기관을 국방위원회의 지도를 받는 인민무력부 산하로 재편성하였다. 사회안전을 담당하는 인민보안성 소속 인민경비대와 국경경비와 반란군 진압을 하는 국가안전보위부 휘하의 국경경비대 총국, 호위총국 등을 인민무력부 산하로 편입하면서 군을 통한 사회통제를 강화하고 있다.⁶⁴⁾

김정일은 매일 아침 『로동신문』보다 군 기관지인 『조선인민군』을 먼저 보고 있다는 것을 공식적으로 밝힘으로써 군에 대한 높은 신뢰를 간접적으로 보냈고⁶⁵⁾ 이것은 또한 1995년부터 신년 공동사설의 공동명의

63) http://www.nis.go.kr/w0/libTemplate.sp_exeTemplate2?vc_menu_id=M03000000.

64) 한용섭, “북한 권력구조의 동요 : 군부와 노동당”, 『계간 사상』, 가을호(1997), 144~145쪽.

65) 김정일, “인민군대를 강화하며 군사를 중시하는 사회적 기풍을 세울 데 대하여”(1992. 2. 4), 『김정일 선집』, 제13권(평양 : 조선로동당출판사, 1998), 9쪽.

로 신문 『조선인민군』이 계속해서 등장하는 것을 통해서도 드러난다. 북한의 최고인민회의 선거구는 군사 부문에서도 조직되는데 김정일은 조선인민군 내의 선거구에서 출마하여 그의 선군정치에 대한 의지를 과시하였다. 1998년 최고인민회의 제10기 대의원 선거에서 김정일이 출마한 제666호 선거구도, 투표한 제662호 선거구도 인민군 내의 선거구로 알려지고 있다.⁶⁶⁾

5) '당-군' 관계의 지속

북한에서 당은 정치, 경제, 문화, 군사 등 전반 사업을 다 장악하고 그 집행을 조직하며 지도 통제하는 최고지도기관으로 행정경제부문, 군사 부문, 근로단체들의 사업을 통일적으로 지도와 통제를 하는 전사회적 영도의 기능을 수행한다.⁶⁷⁾ 그런데 김정일 시대에 들어와 군이 강화된 반면, 당은 상대적으로 그 정치적 기능이 약화되었다.

먼저 당의 공식기구가 비정상적으로 운영됨에 따라 당의 정치적 기능이 저하되었다. 이전까지는 국가기관이나 군대에서 토의될 안건들을 당 중앙위원회 전원회의에서 먼저 결정함으로써 이들 기관에 대한 당적 영도를 유지하였다. 그러나 1990년대 김정일 시대에 들어와서는 당기구들이 제대로 작동하지 않는 것 같다. 당중앙위원회 전원회의가 1993년 12월의 제6기 제21차 회의 이후에 개최되었다는 북한의 공식적 발표도, 결원된 중앙위원의 충원에 대한 발표도 아직까지 없다. 5년마다 열리도록 되어 있는 당대회도 1980년 이후 20여 년 동안 개최되지 않았고 정

66) 『조선신보』, 1998년 7월 1일 ; 『조선중앙통신』, 1998년 7월 26일 ; 『조선신보』, 1998년 7월 29일.

67) 박봉주, “당정책 관철과 초급 당조직의 역할”, 『근로자』, 3호(1980), 28쪽.

치국 상무위원회도 김정일만 상무위원으로 남아 있는 유명무실한 기구가 되었다. 즉 북한의 ‘당대회 → 당중앙위원회 전원회의 → 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회’라는 국가정책 결정 라인이 사실상 붕괴된 것이다. 이처럼 당의 최고 의사결정기구들이 제대로 작동하지 못하고 있는 반면, 당사업은 사실상 김정일의 측근들이 배치된 당비서국을 통하여 집행되고 있다. 이것은 황장엽의 증언에서도 확인된다.

당중앙위원회는 각계각층의 당조직들을 대표하는 사람들로 구성되어 있지만 그것은 지도기관이지 집행기관은 아니다. 당중앙위원회는 그 결정을 집행하기 위하여 필요한 집행부서들을 가지게 된다. 당중앙위원회는 정치국과 비서국을 두고 있는데 정치국은 중앙위원회를 축소한 것으로 역시 지도기관의 성격을 가지며 여기에는 각 분야를 대표하는 사람들이 망라되어 있다. 이와는 달리 비서국은 당중앙위원회의 최고 집행기관으로서 여기에는 전적으로 당사업을 전문적으로 담당하고 있는 비서들이 망라되어 있다. 당중앙위원회의 여러 개의 집행부서들은 비서국의 지도 밑에 당중앙위원회가 결정한 정책에 따라 전당을 움직이게 된다. 당중앙위원회는 형식상 당의 최고 기관으로 되어 있지만 심의에 제기된 정책안들은 다 중앙위원회 안에 있는 집행부서들이 작성한 것이며 당중앙위원회에서의 심의는 형식에 불과하다. 또 당정책안을 작성하여 최고 지도자에게 건의하는 것도 정치국이나 중앙위원회가 아니라 중앙위원회 각 부서들이 작성하여 담당비서들을 통하여 최고지도자에게 올려 비준 받게 된다. 따라서 실질적으로 당사업을 책임지고 지도해 나가는 것은 비서국 성원들이라고 말할 수 있다.⁶⁸⁾

당 공식기구의 비정상적 작동은 김정일의 당간부들에 대한 불신에 크게 기인한다. 김정일의 당간부들에 대한 가장 신랄한 비판은 1996년 12월 비밀연설에서 찾아볼 수 있다. 그는 이 연설에서 최근 당조직들이

68) 황장엽, 『북한의 진실과 허위』(서울: 통일정책연구소, 1998), 87~88쪽.

흔들리고 당사업이 제대로 되지 않는 것은 당중앙위원회 간부들을 비롯한 당간부들이 일을 제대로 하지 못한 것에 연유되며, 앞으로 당간부들은 모든 부문, 모든 단위에서 붉은 깃발을 높이 들고 술선수범을 하여야 한다고 질책하였다. 계속해서 그는 당간부들이 무사안일주의에서 벗어나지 못하면 사회주의 건설에서 적지 않은 혼란이 가중될 것이며 더 나아가 해방 직후의 신의주 학생사건과 같은 비상사태가 벌어질 수도 있다고 경고하면서 자신의 지시조차도 제대로 이행하지 않는다며 당간부들의 복지부동을 비판하였다. 그런데 이 날 연설에서는 비판의 초점이 당중앙위원회 간부들에게 집중되었다. 즉, 그는 중앙당이 당사업을 제대로 책임지지 못하면 ‘노인당’, ‘송장당’이 될 수 있다며 당중앙위원회를 직접적으로 겨냥하고 있다.⁶⁹⁾

이 비밀연설에서 김정일이 당중앙위원회 간부들을 비판한 것과는 대조적으로 인민군대에 대해서는 대단한 신뢰를 보였다. 그는 인민군 군인들이 정치사상적으로 건전하고 혁명적 군인정신이 매우 높다고 평가하면서 이들은 혁명의 수뇌부를 결사옹위하는 총폭탄이 될 사상적 각오를 가지고 있는데 자신은 이에 대하여 만족하고 있다고 이야기했다. 또한 인민군의 사상상태뿐만 아니라 이들이 사회주의 건설에서 다대한 역할을 하고 있음도 칭찬하였다.⁷⁰⁾

이처럼 김정일의 선군정치에 의해 북한 정치체제에서 군이 강화되었고 당이 상대적으로 약화되었다. 그러면 김정일 시대에 들어 당·군 관계는 기존과 비교하여 많이 변화하였는데 과연 당과 군의 위치까지 뒤바뀐 것인가? 즉, ‘군·당 관계’라 할 수 있는가? 그 답은 아니다.

선군정치에 의해 당의 정치적 기능이 상대적으로 약화되었지만 북한

69) 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다”(1996. 12. 7), 『월간조선』, 4월호(1997), 308~316쪽.

70) 위의 글, 307쪽.

은 당의 영도를 상징적으로나마 그리고 명목적으로나마 강조할 수밖에 없었다. 왜냐하면 당 영도의 포기는 곧 북한식 사회주의의 포기를 의미하기 때문이다. 즉, 북한식 사회주의를 계속 주장하는 북한의 정치체제에서 당은 내적 통합의 주요한 기제로 작용할 것이며, 또한 북한이 당에 의해서 건설된 사회주의 사상 진지를 사회주의 운명 및 전도와 관련된 사활적인 문제로 사고하기 때문이다.⁷¹⁾ 이러한 관점은 강성대국 건설의 방법에서도 그대로 나타난다. 북한은 사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국 건설에서 근본을 장악한 것이라며 사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제 건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이 주체적인 강성대국 건설 방식이라고 주장하였다.⁷²⁾

북한은 인민군대를 혁명의 주력군으로 내세운 선군정치에서도 인민군대가 혁명의 주력군으로서의 지위와 역할을 하기 위해서는 당의 영도를 받아야 한다는 사실을 빼놓지 않는다. 선군정치는 군대가 당의 위엄에 끝없이 충실해야 하는 것을 그 전제로 하고 있는 것이다.⁷³⁾ 즉, 김정일의 시대의 당·군 관계도 당은 혁명의 참모부이고 군대는 당의 전략적 목표, 과제 실현을 무장으로 만드는 기둥이라는 기존의 당·군 관계 기본 원칙이 지속되고 있는 것이다. 선군정치에서도 당의 영도는 ‘군대의 생명선’이 되며 군대의 강화 발전을 위한 원동력이다. 따라서 당과 군대가 서열상 누가 선차나 할 때 당이 앞자리에 놓이며 ‘군·당’이 아니라 여전히 ‘당·군’으로 당과 군의 관계가 정립된다.⁷⁴⁾ 결국 선군정치에서는 군대 안에서 당조직들의 권위를 더욱 높이고 그 역할을 강화하여 인

71) 『로동신문』, 2000년 11월 22일.

72) 『로동신문』 정론, “강성대국”, 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

73) 고상진, “위대한 령도자 김정일 동지의 선군정치의 근본 특징”, 18쪽.

74) 김철우, 『김정일 장군의 선군정치』, 49~50쪽.

민군대가 그 어느 때보다도 조선로동당기를 높이 들고 나가는 당의 군으로서의 진면모를 착실히 다져야 하며 구체적으로 당의 유일적 영도 아래 전군이 하나와 같이 움직이는 강철 같은 규율과 당풍에 기초한 군풍의 확립, 군정배합을 잘하는 문제 등 당의 영도체계 확립에서 나서는 문제들을 전면에서 내세우고 실천해 나가야 한다고 주장한다.⁷⁵⁾

현실에 있어서도 군이 당을 압도하지는 못한다. 인민군대 내에는 당 중앙위원회의 지시를 받는 각급 당조직과 군당위원회 그리고 당중앙군사위원회의 지도를 받는 조선인민군 총정치국 등 당조직들이 조직되어 있어 이들이 군을 통제하고 있다. 특히 총정치국은 인민군대의 하부말단 전투단위인 중대에 이르기까지 방대한 당지도기관과 정연한 당정치조직을 가지고 군인들을 조직 및 사상적으로 지도·통제하는 기능과 역할을 담당하고 있다. 그리고 인민군 총참모장 김영춘보다 군대 내 당적 지도와 정치사업을 담당하는 총정치국장 조명록이 서열상 상위에 놓여 있다. 북한은 1998년 9월 제10기 1차 최고인민회의의 주석단 서열을 국방위원회 제1부위원장인 조명록은 7위, 국방위원인 김영춘은 14위로 발표하였고 1999년 4월 7일 제10기 2차 최고인민회의의 주석단에서는 조명록의 서열이 김정일, 최고인민회의 상임위원장인 김영남 다음인 3위로 향상되었다. 또한 동 회의에서 김영남은 김정일을 국방위원장에 추대하자고 보고하였는데 보고문에 '조선로동당 중앙위원회 정치국의 위임'이라는 글귀가 있다. 실제로 당중앙위원회 정치국 회의가 개최되었는지는 확인할 수 없지만 하여튼 정책 결정 과정에서 당의 정치적 기능이 거론되고 있다는 점은 중요한 사실이다.

75) 위의 책, 150쪽.

4. 결론에 대신하여

선군정치의 핵심은 노동자와 농민 대신 인민군대가 혁명의 주력군이 며 인민군대가 국가보위와 국가발전을 다 책임진다는 데 있다. 즉, 북한 식 사회주의 건설에서 인민군대가 노동자와 농민보다 상위에 있다고 바라본다. 선군정치는 북한의 정치체제뿐만 아니라 당·군 관계에도 지대한 영향을 미쳤다. 북한의 정치체제에서 당·군 관계가 역전되었다는 분석이 나올 정도로 군은 전면적으로 부상하였고 당은 상대적으로 약화되었다. 이것은 김정일 시대의 당·군 관계가 과거의 그것과 비교하여 ‘변화’하였다는 증거이다. 그러나 북한은 군에 대한 당의 영도를 상징적으로나마 그리고 명목적으로나마 계속해서 강변하고 있다. 이것은 기존의 당·군 관계의 기본 관점이 ‘지속’되고 있다는 증거이다. 북한 정치체제의 선군정치화는 당·군 관계의 ‘변화’와 ‘지속’이라는 양 측면을 동시에 내포하고 있고, 따라서 선군정치를 근거로 북한 정치체제 및 당·군 관계가 근본적으로 바뀌었다고 강조하는 것은 너무 앞선 주장이라 할 수 있다. 물론 선군정치는 북한 정치체제 및 당·군 관계에서 무시할 수 없는 유의미한 변화임은 틀림없고 이러한 변화는 차후 ‘질적 변화’를 추동할 수 있는 강력한 원동력이 될 것이다.⁷⁶⁾

선군정치는 북한 당·군 관계에 대한 유형화에 일정한 영향을 미치고 있다. 펄머터(Armos Perlmutter)와 레오그란드(William M. LeoGrande)는 사회주의 국가에서 군의 상대적 자율성과 당과 군의 관계를 주목하고 이 데올로기, 엘리트의 구성 및 관료적 구조 사이의 기능적인 관계를 고려

76) 이에 대한 자세한 설명은 김근식, “북한 체제의 변화진단 및 변화전망: 정치 부문”, 『북한 체제의 변화 진단 및 전망』(통일정책연구소 제3차 남북한관계 학술회의 자료집, 2001. 10. 25)을 참조.

하면서, 사회주의 국가의 당·군 관계의 모델로 연립형, 공생형, 혼합형 등을 제시한다. 연립형(coalitional) 모델의 소련에서는 당과 군이 서로 동등하면서 독립적이지만 연립함으로써 상호 이익을 증대시킨다. 공생형(symbiotic) 모델의 중국에서는 당·군간의 상호 의존성이 연립형보다 더욱 강하다. 연립형 모델의 상호작용이 최고 엘리트 사이에서만 이루어진다면 공생형 모델의 상호작용은 모든 조직적 수준에서 이루어진다. 생존의 목적을 위해서는 각자의 행동이 수정될 수 있다. 혼합형(fused) 모델의 쿠바에서는 혁명 이후 상당 기간 당이 문서상으로만 존재하였기 때문에 군이 사실상 정치군사적 전위의 역할을 담당하였다.⁷⁷⁾ 펠머터의 유형화에 따르면, 기존 북한 당·군 관계는 중국의 공생형에 가깝다. 그러나 김정일의 선군정치는 이 유형화의 수정을 요구한다. 북한이 인민군대를 혁명의 주력군으로 내세우고 있기 때문에 김정일 시대의 당·군 관계는 ‘공생형’과 ‘변형된 혼합형’의 중간 정도로 이해하는 것이 타당하다.

또한 선군정치는 조선로동당 개념화에도 영향을 미칠 것이다. 북한은 일반적으로 조선로동당을 ‘노동계급의 당’ 또는 ‘주체형의 혁명적 당’으로 규정하고 있다. 이에 대해 북한은 노동계급의 당이 갖추어야 할 면모를 최상의 견지에서 뚜렷이 갖추고 있는 표본적이고 대표적인 정당이 주체형의 혁명적 당이라며 이 둘의 관계를 설명한다.⁷⁸⁾ 또한 6차 당대회 규약에서는 조선로동당의 혁명적 주체로 ‘노동자, 농민, 근로인텔리를 망라하는 근로인민들’을 들고 있다. 그러나 기존의 개념화는 인민군대가 혁명의 주력군이라는 선군정치와 충돌하고 있다. 혁명의 주력군인 인민군대가 당의 혁명적 주체에서 빠져 있는 것이다. 이러한 모순을 해

77) Armos Perlmutter and William M. LeoGrande, *op. cit.*

78) 조순철, “정당정치론의 주체적 전개”, 『주체정치학연구』(주체정치학연구학회, 1990), 316~320쪽.

결하기 위해서는 사회주의 국가인 북한의 조선로동당을 ‘인민군대의 당’이라고까지 하는 할 수 없겠지만 북한은 노동계급의 당이라는 개념보다 주체형의 혁명적 당이라는 개념을 유일적으로 사용할 것으로 전망되며 당 규약의 혁명적 주체에 인민군대의 삽입은 불가피할 듯하다.

북한은 1990년대부터 21세기에 들어선 현재까지 선군정치라는 새로운 정치방식으로 당면한 대내외적 위기에 대처하고 있다. 향후에도 김정일의 선군정치는 지속될 것인가? 이에 대해 북한은 선군정치가 사회주의의 백전백승의 보검이며 자주정치의 표본⁷⁹⁾이기 때문에 사회주의 건설의 전략적 노선인 선군정치를 정세가 어떻게 변하든 끝까지 고수하겠다고 대답한다.⁸⁰⁾ 그러나 북한은 “지구상에 제국주의가 남아 있는 한”이라는 단서를 달고 있다.⁸¹⁾ 필자의 생각에도 냉전의 해체로 인해 세계정치에서 고립되어 있는 북한은 미국과의 관계가 개선되지 않는 한, 즉 ‘지구상에 제국주의가 남아 있는 한’ 체제 유지를 위해 선군정치라는 ‘긴장체제’를 고수할 것이다. 하지만 긴장체제는 일정기간 동안에는 매우 효율적이거나 긴장이 일상화 국면에 들어서면 그 효용도는 급속도로 떨어진다. 여기에 북한의 딜레마가 있다. 따라서 북한은 상황을 지켜보겠지만 결국 미국과의 관계 개선에 나설 수밖에 없고 어떠한 계기를 통해 북한의 피포위 의식이 약화될지는 모르겠지만 그때가 되면 당이 다시 전면에서 나서든지 아니면 새로운 정치기구(가령 내각)가 새로 부상할 가능성도 배제할 수 없다.

79) 『로동신문』, 2000년 5월 18일.

80) 『로동신문』, 2001년 2월 1일.

81) 『로동신문』, 2001년 3월 17일.

참고문헌

<1차 자료>

- 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치 의 근본 특징”, 『철학연구』, 1호(1999).
- 김덕현, “인민군대는 조국과 인민의 보위자이며 사회주의 건설의 적극적인 참가자이다”, 『근로자』, 11호(1986).
- 김일성, “조선인민군은 항일무장투쟁의 계승자이다”(1958. 2. 8), 『김일성 저작선집』, 제2권(평양 : 조선로동당출판사, 1968).
- _____, “제1차 5개년계획을 성과적으로 수행하기 위하여”(1958. 3. 6), 『김일성 저작선집』, 제2권(평양 : 조선로동당출판사, 1968).
- _____, “현정세와 우리 당의 과업”(1966. 10. 5), 『김일성 저작선집』, 제4권(평양 : 조선로동당출판사, 1968).
- _____, “인민군대 내 당정치활동을 개선강화하기 위한 과제”(1958. 3), 『김일성 저작집』, 제12권(평양 : 조선로동당출판사, 1980).
- _____, “인민군대 내에서 정치사업을 강화할 데 대하여”(1960. 9), 『김일성 저작집』, 제14권(평양 : 조선로동당출판사, 1981).
- 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략』(평양 : 평양출판사, 2000).
- 김정일, “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일 데 대하여”(1969. 1. 19), 『김정일 선집』, 제1권(평양 : 조선로동당출판사, 1992).
- _____, “부대 정치위원의 임무”(1972. 10. 17), 『김정일 선집』, 제2권(평양 : 조선로동당출판사, 1993).
- _____, “전군을 김일성주의화하자”(1975. 1. 1), 『김정일 선집』, 제5권(평양 : 조선로동당출판사, 1995).
- _____, “당사업을 강화하여 우리식 사회주의를 더욱 빛내이자”(1992. 1.

- 1), 『김정일 선집』, 제12권(평양 : 조선로동당출판사, 1997).
- _____, “우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다”(1996. 12. 7), 『월간조선』, 4월호(1997).
- _____, “위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자”(1994. 10. 16), 『김정일 선집』, 제13권(평양 : 조선로동당출판사, 1998).
- _____, “인민군대를 강화하며 군사를 중시하는 사회적 기풍을 세울 데 대하여”(1992. 2. 4), 『김정일 선집』, 제13권(평양 : 조선로동당출판사, 1998).
- 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양 : 평양출판사, 2000).
- 박봉주, “당정책관철과 초급당조직의 역할”, 『근로자』, 3호(1980).
- “인민군당 제4기 제4차 전원회의시의 김일성 결론 연설”(1969. 1. 6~14), 『북괴군사전략자료집』(서울 : 극동문제연구소, 1974).
- 조순철, “정당정치론의 주체적 전개”, 『주체정치학연구』(주체정치학연구학회, 1990).
- 최현배, “주체의 군건설의 기초와 기본책”, 『철학연구』, 2호(1989).
- 『로동신문』, 『조선중앙통신』, 『조선신보』 등

<2차 자료>

- 김근식, “북한의 권력승계과정과 당내 갈등”, 『통일문제연구』, 제11권 2호(서울 : 평화문제연구소, 1999).
- _____, “북한 체제의 변화진단 및 변화전망 : 정치 부문”, 『북한 체제의 변화진단 및 전망』(통일정책연구소 제3차 남북한관계 학술회의 자료집, 2001. 10. 25).
- 김봉현, 『‘조선로동당’ 연구자료집』(서울 : 국토통일원, 1978).
- 서대숙, 『현대 북한의 지도자 : 김일성과 김정일』(서울 : 율유문화사, 2000).

- 서동만, “북한 정치체제 변화에 관한 시론”, 한국정치연구회, 『정치비평』, 제4호(1998).
- 신명순, “소련의 개혁정치와 당·군 관계”, 김달중 외, 『소련의 개혁정치』(서울: 법문사, 1991).
- 신상진·전현준, 『중국과 북한의 정치체제 비교연구: 당·군 관계를 중심으로』(서울: 민족통일연구원, 1994).
- 와다 하루끼 저, 고세현 역, 『역사로서의 사회주의』(서울: 창작과비평사, 1994).
- 유영구, “북한의 정치-군사 관계의 변천과 군내의 정치조직 운영에 관한 연구”, 『전략연구』, 제4권 제3호(1997).
- 이기택, “북한 군부의 특징과 권력정치”, 『북한학보』, 제22집(1997).
- 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계: 김정일 시대의 당·군 관계를 중심으로”(고려대 정치외교학과 박사학위논문, 2000).
- 이동훈, “북한 군사정책 결정구조 및 과정과 군비통제의 문제”, 『사회과학과 정책연구』, 제15권 제2호(1993).
- 이석호, “북한 체제의 변화전망과 군의 역할”, 『북한 체제의 변화: 현황과 전망』(서울: 민족통일연구원, 1991).
- 이종석, “김정일 시대의 조선노동당: 위상·조직·기능”, 이종석·백학순, 『김정일 시대의 당과 국가기구』(성남: 세종연구소, 2000).
- 정성장, “김정일 체제의 지도이념과 성격 연구”, 『국제정치논총』, 제39집 3호(1999).
- _____, “김정일 시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군 관계”, 『국가전략』, 제7권 3호(성남: 세종연구소, 2001).
- 정영태, “북한 「강성대국론」의 군사적 의미: 김정일의 군사정책을 중심으로”, 『통일연구논총』, 제7권 2호(1998).
- _____, 『북한의 국방계획 결정체계』(서울: 민족통일연구원, 1998).

- 정창현, “세대교체와 당·정·군의 관계변화”, 『통일경제』, 10월호(1998).
- 정태동, “체제 내적 위기와 복합적 갈등관리”, 이용필 외, 『위기 관리론 : 이론과 사례』(서울 : 인간사랑, 1992).
- 최 명, “중공에 있어서 당과 군의 관계 : 민군관계의 공산권 모델에 관한 일고찰”, 『한국정치학회보』, 제17권(1983).
- 최완규, “북한 국가 성격의 이론과 쟁점 : 비교사회주의적 관점”, 경남대학교 북한대학원 편, 『현대북한연구』, 4권 1호(2001).
- 통일교육원, 『북한문제 이해 : 실태와 변화 가능성』(서울 : 통일교육원, 1999).
- 통일부, 『2000 북한개요』(서울 : 통일부, 1999).
- 통일원, 『95 북한개요』(서울 : 통일원, 1994).
- 티모시 콜튼, “소비에트 사회에 대한 군부의 영향력”, 도성달·이명남 공역, 『비교공산주의 정치론 : 그 변화와 전망』(부천 : 인간사랑, 1990).
- 하용출, “중국, 북한, 베트남의 당·군 관계”, 『아시아 공산주의의 지속과 변화—중국, 북한, 베트남』(서울 : 법문사, 1989).
- 한용섭, “북한 권력구조의 동요 : 군부와 노동당”, 『계간 사상』, 가을호(1997).
- 한호석, “최근 북(조선)의 정세관과 정세 대응에 관한 분석 : 1997년 상반기 『로동신문』 분석을 중심으로”, 『통일논의』, 제18권(1997).
- 황장엽, 『북한의 진실과 허위』(서울 : 통일정책연구소, 1998).
- 徐東晚, “北朝鮮における社會主義體制の成立 1945～1961”(東京 : 東京大博士學位論文, 1995).
- Albright, David E., “A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations”, *World Politics*, Vol. 32, No. 4(1980).
- Colton, Timothy J., *Commissars, Commanders, and Civilian Authority*(Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1979).

- Herspring, Dale R, "Introduction : Developmental Model", *Studies in Comparative Communism*, Vol. 7(1974).
- Kolkowicz, Roman, *The Soviet Military and the Communist Party*(Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1967).
- LaPalombara, Joseph, "Penetration : A Crisis of Government Capacity", in Leonard Binder et al.(ed.), *Crisis and Sequences in Political Development* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1971) ; 라팔롬바라, "침투 : 정부능력의 위기", 민준기 · 신정현 공역, 『근대화와 정치발전 : 정치위기의 극복』(서울 : 법문사, 1974).
- Mao, Tse-tung, "Problems of War and Strategy", *Selected Works*, Vol. II(Peking : Foreign Languages Press, 1967).
- Odom, William E., "The Soviet Military : The Party Connection", *Problems of Communism*, Vol. 22, No. 5(1973).
- Perlmutter, Armos, and William M. LeoGrande, "The Party in Uniform : Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems", *APSR*, Vol. 76, No. 4(1982).
- Suh, Dae-Sook, *Kim Il Sung : The North Korean Leader*(New York : Columbia University Press, 1988).
- Wada, Haruki, "The Structure and Political Culture of the Kim Jong Il Regime : Its Novelty and Difficulties"(경남대학교와 아메리칸대학교 공동주최 발표논문, 1998. 5. 28~29).

(Abstract)

Military-First Politics in North Korea : Continuity and Change in Party-Military Relations

Kap Sik Kim (The Institute of Korean Political Studies, Seoul National University)

This article analyzes *Sonkun Jongchi*(military-first politics) in North Korea in order to find out the features of the party-military relations under the Kim Jong Il regime. Essentially, military-first politics, introduced during the crisis in the 1990s, means that the Korean People's Army (KPA) holds a higher position than workers and farmers in society and comes to be a main force of the revolution. Accordingly, the KPA becomes more responsible for national security and development of the country.

Military-first politics has an influence not only on the North Korean political system, but also on the party-military relations. As the KPA comes to fore, the influence of the Korean Workers Party (KWP) on North Korean politics, in relative terms, diminishes. In line with this, it is often reported that the traditional North Korean party-military relations are now being reversed. Nevertheless, North Korea continuously emphasizes the KWP's leadership over the People's Army, at least nominally and symbolically. This

could be regarded as evidence of the fact that the traditional party-military relations are still maintained in North Korea, regardless of the new politics.

It would be too much to conclude that the military-first politics has brought on a fundamental change in the North Korean political system and/or party-military relations because the new politics encompasses both 'change' and 'continuity'. However, military-first politics, indeed, is now spurring significant change in the North Korean political system and the party-military relations, and, moreover, may become a powerful driving force for substantial changes in the near or distant future.

Key Words : North Korea, military-first politics, party-military relations,
Korean People's Army