

# 김정은 시기 경제-핵무력 병진노선의 변화 가능성\*

- 정치, 경제, 관념적 제약요인을 중심으로 -

신대진\*\*

- |               |                             |
|---------------|-----------------------------|
| I. 서론         | IV. 제도분석: 최고지도자 역할정체성과 병진노선 |
| II. 이론적 검토    | V. 지배담론과 노선 변경의 합리화         |
| III. 병진노선의 원형 | VI. 결론                      |

## 국문초록

본고는 김정은 시기 경제-핵무력 병진노선의 변화 가능성을 정치, 경제, 관념적 제약요인을 통해서 분석하였다. 병진노선의 원형은 김일성 시기 형성되었으며 이후 김정일, 김정은 시기에도 다음과 같은 특성이 반복된다. 첫째, 안보환경에서 국제정세의 필요-시대적 요구-에 의해서 병진노선을 선택 및 수정하였으며, 둘째, 어려운 현실에서도 경제성장을 이룩하였음을 지배담론에서 구성한다. 셋째, 노선변경은 지배엘리트와 대중의 저항을 사전에 차단하기 위하여 최고지도자의 역할정체성 및 자원배분 우선순위의 조정과 연결된다. 넷째, 사회적 제약요인으로서 경제적으로 자원제약성과 자본고정성으로, 관념적으로 지배담론에 의해서 구성된 대중의 집합적 관념-기대심리-으로 형성된다. 특히 기대심리는 상대적 박탈감을 구성한다는 점에서 중요하다. 이런 관점에서 2016년 이후 국제사회의 제재 강화, 2016년 헌법수정으로 국무위원장 체제로 전환, 2017년 핵무력 완성 선포 등은 적어도 핵·미사일 중심의 병진노선에서 인민경제부문이 강화된 전략적 수정을 유도하는 힘으로 작용하고 있다. 따라서 국제사회의 제재효과가 북한의 국내경제에 어느 정도 영향을 미치는지, 그리고 북한 주민들의 상대적 박탈감에 얼마나 영향을 미치는지 등이 북한의 국내적 관점에서 노선의 변화가능성의 주요 요인으로 볼 수 있다.

● **주제어:** 병진노선, 선군노선, 경제-핵무력 병진노선, 노선변경의 제약요인

\* 본고는 2015년 북한연구학회 춘계학술회의 발표원고를 수정·보충한 것입니다.

\*\* 성균관대학교 좋은민주주의연구센터 선임연구원  
논문 및 저서 2017. “북한 리더십 위기와 핵·미사일 개발.” 『국제관계연구』 제22권 제2호 (2017년 겨울호).

## I. 서론

김정은은 2018년 신년사설을 통해서 평창 동계올림픽 대표단 파견과 당국간 회담을 제안하면서 남북관계 및 북미관계는 급하게 변화하고 있다. 이런 변화의 상황에서 김정은이 2013년에 제시했던 노선, 즉 ‘경제-핵무력 병진노선’이 어떤 방향으로 수정될 것인가는 매우 중요한 학술적, 시사적 함의를 가진 주제로 볼 수 있다. 노선의 변화가능성을 살펴보기 위해서 본고는 김정은이 어떻게 선군노선에서 새로운 병진노선으로 수정하였는지에 대해서 살펴보고 이를 바탕으로 앞으로의 변화가능성을 살펴보고자 한다.

먼저 선군노선에서 병진노선으로의 변경과 관련하여 세 가지 구체적 문제들을 보면 다음과 같다. 첫째, 노선변경과 전임자와 후임자 간의 관계이다. 전임자에 의해서 내정된 후계자(후임자)는 상대적으로 노선을 변경하기 어렵다(Myron Rush, 1978). 더욱이 후계자가 전임자의 권위에 의존하는 방식으로 권력승계가 이루어진 경우 노선변경은 더욱 어렵다. 김정은으로의 공식적인 당과 국가권력의 권력승계는 2011년 12월 김정일의 사망으로 최고사령관직을 시작되었으며 2012년 4월 최고인민회의를 통하여 국방위원장직을 승계받음으로써 마무리 되었다. 그러나 김정은은 이런 공식적인 권력승계 이후 1년도 지나지 않아 2013년 3월에 선군노선에서 병진노선으로 노선을 수정하였다. 김정일 시기와 비교하면 권력승계 과정이 매우 짧았다는 점에서 더욱 이해하기 힘들다.

둘째, 노선변경과 관념적 제약요인-지배담론의 일관성-의 관계이다. 정권의 (선군, 병진)노선 변경은 사회적 행위자의 기대와 연관된다.<sup>1)</sup> 새로운 노선채택은 기존 노선에 의해서 구성된 기대심리를 가진 대중과 지배엘리트의 저항을 초래할 수 있다. 우선, 대중

의 관점이다. 최고지도자-대중 간의 사회적 관계에서 대중이 최고 지도자에 대한 역할정체성과 물질적, 상징적 보상체계에 대한 기대가 이미 구성되어 있다.<sup>2)</sup> 이러한 기대는 지배담론에서 구성한 정치경제적 환경에 의한 ‘시대적 요구’와 관련되어 있다. 노선변경은 대중의 관념구조인 최고지도자의 역할정체성과 보상구조의 수정과 연결되며 최고지도자의 정치경제적 환경과도 연결된다. 노선변경은 대중들의 기대심리의 변화를 의미하기 때문에 기대충족<sup>3)</sup>을 통한 정치적 정당성 재생산의 위기를 초래할 수 있다는 점에서 최고지도자에게 위기를 형성할 수 있다. 또한 지배엘리트의 기대이다. 노선변경은 자원배분의 우선순위 재조정을 의미한다. 이는 지배엘리트 간의 기득권 구조의 재구성을 의미하기 때문에 지배엘리트사회에서 기득권을 잃은 사람들로부터 위기를 형성할 수 있다.

셋째, 노선변경과 경제적 제약요인의 관계이다. 김정은 정권의 새로운 노선은 지배권력과 대중 모두에게 긍정적인 신호를 받을 때 안정적으로 재생산될 수 있다.<sup>4)</sup> 따라서 노선변경에 따라 자원

- 1) 사회적 과제의 재구성(노선변경)을 최고지도자(지배권력)과 대중 간의 대인관계 심리학의 관점에서 연구한 논문으로 신대진(2014a) “권력의 자기합리화 전략으로서 지배담론 분석: 김정일 시기를 중심으로” 통일문제연구(제26권1호)의 논문이 있다.
- 2) 대인관계심리학은 하이더(Heider, 1959), 역할정체성은 웬트(Wendt, 1992), 물질적 보상과 상징적 보상은 미렐맨(Merelman, 1966) 참조. 대인관계심리학의 관점에서 대중의 기대-역할정체성과 물질적, 상징적 보상-가 어떻게 구성되고 상대적 박탈감에 관점에서 어떻게 정치적 의미를 가지는가(신대진, 2014b: 32-43)가 중요한 문제인식이 된다.
- 3) 기대와 현실 간의 차이에서 상대적 박탈감이 형성된다. 그러나 최종적으로 집단인 저항은 상대적 박탈감을 느끼는 집단의 상대적 힘에 의해서 행위는 달라진다. 따라서 물리적 관성요인은 관념적 관성요인과의 관계에서 의미를 가진다(Wendt, 1999; Gurr, 1968).
- 4) 행위자 관점에서 선군노선을 행위자 관점에서 경로의존성으로 분석을 시도한 논문으로서 신대진(2014b) “김정일 시기 지배권력 재생산 전략으로서 선군정치: 제도, 담론, 정책의 상호연결성을 중심으로”가 있다. 이 논문에서 선군정치가 사회적으로 안정적으로 진화하는 이유는

배분이 조정된다면 최고지도자, 지배엘리트, 대중 모두에게서 만족할만한 경제적 성과를 내야만 한다. 이러한 경제적 성과는 김정일 시기 형성된 자본고정성과 북한의 대내외적 자원동원이 어려운 현실과 연결된다. 따라서 새로운 병진노선은 경제적 제약요인을 어떻게 극복할 것인가의 문제로 이해할 수도 있다.

이런 노선변경과 관련된 세 가지 문제들에 이해는 현재 진행되고 있는 듯한(?) 경제-핵무력 병진노선의 변화가능성을 이해하는 논리적 근거를 제공할 것이다.

이를 위해 본고는 2장에서 이론적 배경, 3장에서 김일성 시기 국제 및 국내 정치경제적 환경에서 병진노선이 출현한 과정과 지금까지 유지되고 있는 관성적 특성을 제시하고자 한다.

4장에서 헌법과 당규약을 분석함으로써 권력승계과정에서의 안전장치로서 권력구조와 이와 연결된 최고지도자의 역할정체성, 자원배분 우선순위의 수정이 어떻게 구성되었는지를 살펴보고자 한다.

5장에서 신년사설을 중심으로 지배담론 구조가 어떻게 조정되었는지를 분석하고자 한다. 여기서는 특히 2009년, 2012년, 2016년 헌법에서 나타난 최고지도자의 역할정체성, 자원배분 우선순위와 어떻게 상호연결성을 가지고 있는지를 바탕으로 이해하게 될 것이다. 이 과정에서 경제적 제약요인이 어떻게 연결되어 있는지를 보충적으로 고려하고자 한다.

6장 결론에서 노선변경과 관련된 세 가지 질문에 대한 답변과 함께 병진노선의 진화가능성에 대한 주요 변수를 도출하고자 한다.

---

최고지도자(지배권력)와 대중이 모두 만족할 만한 수준으로 긍정적 신호를 받기 때문으로 보았다.

## II. 이론적 검토

본고는 김정일의 선군정치 방식에서 형성된 사회적 관성요인들을 정치적 요인(국제, 국내 정치), 경제적 요인, 관념적 요인으로 분석하고자 한다. 정치적 요인에서 국제환경은 안보와 연결되며 국내 환경은 권력구조와 연결된다. 경제적 요인은 자원제약성과 자본고정성과 연결되며, 관념적 요인은 지배담론에 의해서 구성된 대중들의 관념구조-또는 기대심리-와 연결된다. 이런 사회적 관성요인의 환경 속에서 최고지도자는 노선변경을 선택하게 된다. 최고지도자의 개인적 속성을 제거한다면 이런 사회적 요인들을 중심으로 병진노선의 변화가능성을 파악할 수 있다.

이런 사회적 요인들을 행위자 관점에서 살펴보면 다음과 같다. 독재국가에서 최고지도자의 정치적 행위 동기는 권력구조의 안정적인 재생산으로 볼 수 있다. 북한의 경우 일인지배 권력구조가 안정적으로 재생산되는 조건은 지배엘리트와 대중의 저항을 사전에 차단하는 것이다. 지배엘리트로부터의 저항은 물리적, 경제적 인센티브를, 대중으로부터의 저항은 관념적, 경제적 인센티브를 이용하여 최고지도자는 관리할 수 있다.<sup>5)</sup> 지배엘리트의 저항을 차단하는 것은 지배엘리트 간의 힘의 균형과 일인지배 권력구조의 제도화, 그리고 기득권 구조의 인정으로 가능하다. 대중의 저항을

5) 여기에서 지배엘리트에서 관념적 요인을 제거한 이유는 물질적 보상이 상징적 보상 보다 우선하기 때문이며, 대중에서 물리적 요인을 제거한 이유는 상대적으로 대중은 물리적 구조에 취약하여 체제순응자로서의 특징이 나타나기 때문이다. 물론 이 두 행위자 모두 물리적, 관념적, 경제적 인센티브 모두 중요한 것은 두 말의 여지가 없다. 이에 대한 분석은 신대진 박사학위논문(신대진, 2014b: 2장) 참조. 이 논문에서 주요 사회심리학으로 위상심리학(Lewin, 1936), 대인관계심리학(Heider, 1959) 등을 참조하였다.

차단하는 것은 지배권력이 대중에게 물질적 보상-안보재화, 복지 재화-과 상징적 보상을 적절하게 공급함으로써 상대적 박탈감<sup>6)</sup>을 관리함으로써 가능하다. 이렇게 상대적 박탈감을 관리한다는 것은 지배권력이 충분한 보상을 바탕으로 대중들로부터의 정치적 정당성을 인정받는 것이 아니라 상대적 박탈감을 약화시킨다는 관점에서 대중들의 심리적 저항을 억제하는 것을 의미한다. 이는 상대적으로 적은 물질적 보상과 상징적 보상으로 지배권력이 대중들을 현실순응적 태도로 유도할 수 있음을 의미한다.

이렇게 지배권력이 지배엘리트와 대중의 저항을 사전에 차단하기 위한 전략적 목적을 성취하기 노선변경과 관련해서 다음과 같이 두 가지를 고려했다고 보고자 한다.

첫째, 지배권력이 국제·국내적 정치경제적 환경을 고려해서 <표 1>과 같이 노선변경을 전략적으로 선택했다고 보고자 한다. 전략적 수단으로 담론, 정책, 제도, 자원배분(노선) 등을 제시하며 이는 상호연결된 방식으로 구성되어 있음을 보고자 한다. 지배담론은 대중이 현실-전체그림-을 인식하고 시대적 요구에 의한 사회적 최우선 과제를 구성토록 유도하며, 이런 사회적 최우선 과제를 해결하기 위해 최고지도자의 역할은 헌법이라는 제도를 통해 부여된 최고지도자의 권한과 책임으로 제도화된다. 따라서 최고지도자는 정책과 담론을 통해 물질적, 상징적 보상 제공함으로써 상대적 박탈감을 해야만 한다. 또한 지배엘리트에 대해서는 일인지배권력구조가 안정적으로 형성되도록 유도하는 관점에서 최고지도

6) 상대적 박탈감에 연구로서 박동형(2009) “북한 급변사태 가능성 연구” 전략연구 통권 제47호, Ted Gurr(1968) “Psychological Factors in Civil Violence.” World Politics, Vol. 20, No. 2(January) 등이 있다. 본고에서는 상대적 박탈감을 북한의 지배담론이 대중들에게 약속했던 기대와 현실의 차이로 보고자 한다.

자 일인 중심의 권력을 제도화하고 지배엘리트 간 세력균형을 유도하는 방식으로 특정집단, 즉 김정은 정권은 군부세력을 상대적으로 약화하는 관점에서 권력구조를 재편성하고자 했으며 대신 지배엘리트의 기득권구조를 인정하는 방향에서 자원배분 조정을 최소화함으로써 새로운 기득권 구조에 만족하도록 유도하는 전략을 선택한 것으로 볼 수 있다.

<표1> 최고지도자의 전략적 수단 및 기대효과

수단	대중의 저항차단		지배엘리트 저항 차단	
	담론	정책	제도 (헌법, 당규약)	자원배분
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전체그립 (상황규정)</li> <li>· 사회적 최우선 과제</li> <li>· 자원배분 우선순위</li> <li>· 최고지도자 역할 정체성</li> </ul> <p>→ 집합적 관념 (기대심리) 재구성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물질적 보상 (안보,복지)</li> <li>· 상징적 보상(복지)</li> </ul> <p>→ 상대적 박탈감 완화</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최고지도자 위상 강화</li> <li>· 당군관계의 복원</li> </ul> <p>→ 일인중심 권력 구조</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지배엘리트 기득권 인정</li> <li>· 자원배분 변화 최소화</li> </ul> <p>→ 상대적 만족 유도</p>

둘째, 지배권력은 노선변경과 관련하여 관념적 요인과 연결된 경제적 제약요인을 고려했을 것으로 본다. 자원제약성과 자본고정성의 문제이다. 북한은 대·내외적 정치경제적 조건에서 자원제약성은 매우 크다. 자원제약성에 의해서 추가 투자할 자본이 제약되어 있다면 자본고정성<sup>7)</sup>의 문제는 더욱 중요하게 된다. 자본고정

7) 자본고정성(set-up or fixed cost)은 한마디로 말하면 경로의 전환비용으로 볼 수 있다. 따라서 자본고정성이 높으면 사회적으로 기존 경

성이란 이미 투자된 자본의 특성으로 이해될 수 있다. 김정일 시기 선군노선의 결과 김정은 정권은 군수공업의 시설은 유지되었지만 인민생활과 직접 연결된 인민경제 시설은 황폐화되었다. 따라서 김정은 정권은 2013년 새로운 병진노선의 채택에도 불구하고 경공업에 대한 기술과 자본의 한계, 즉 자본고정성의 한계에 직면한 것으로 볼 수 있다. 그러나 2013년 경제-핵무력 병진노선의 채택은 곧 대중들에게 복지부문의 재화가 더욱 많이 공급될 것으로 기대하도록 유도한다. 기대에 부응하지 못하는 현실에 직면할수록 대중의 상대적 박탈감은 커질 수밖에 없다. 따라서 2013년의 노선변경은 김정은 정권이 대중들에게 새로운 희망을 가지게 했다는 점에서 정권의 정당성을 가지도록 유도할 수 있지만 그에 걸맞는 물질적 보상을 하지 못한다면 상대적 박탈감의 관점에서 위기를 구성하는 가장 강력한 요인이 될 수 있다.

### Ⅲ. 병진노선의 원형

#### 1. 병진노선 형성과정

북한에서 병진노선은 1962년 제4기 5차 당중앙위원회 전원회의에서 제기되었고, 1966년 제2차 당대표자회의에서 강조되어 발표되었는데 이는 당시 국제정세와 상관이 있다(김연철, 2001:

---

로를 고수하려는 강한 인센티브가 생긴다(Pierson, 2000), 이러한 자본고정성에서는 기존 경로에 투하된 자본량의 결과-생산설비와 과학 기술-을 포함한다. 따라서 다른 경로로 전환하는 과정에서 자본고정성이 크다는 것은 전환비용이 큼을 의미한다.



259). 1965년 한일협정 채택, 한국군의 베트남전 파병 등 한미일 전략적 제휴관계가 강화되는 국제정세는 북한의 입장에서 안보상황이 악화될 것을 의미한다.

당시 악화된 국제정세 속에서 북한의 두 가지 행위 특징이 나타난다. 첫째, 국방비 부담증가를 당연시 했다. 둘째, 국방비 부담의 증가에 따라 인민경제가 상대적으로 더딘 발전을 하였다고 주장한다. 이러한 주장은 부분적으로만 객관적 사실에 부합한다. 당시 국제정세 악화에 따른 국방비 부담이 증가한 결과이기도 하지만 제1차 5개년 계획시기 구조적 불균형발전의 결과이며 외연적 성장의 한계를 나타난 결과이기도 하기 때문이다.

이러한 병진노선의 형성과정에서 지배권력은 악화된 국제정세를 이용하여 일인지배 권력구조를 제도화한다. 먼저 당규약 및 헌법에서 나타난 권력집중의 제도화 부분이다. 최고지도자 일인을 중심으로 권력이 집중되는 당규약에서 나타난 제도적 장치는 1966년 제2차 당대표자회에서 당총비서제, 비서국의 도입이다. 1970년 당대회에서는 비서국의 권한이 “간부문제, 당내문제”로 확대된다. 비서국의 기능확대는 최고지도자의 중심의 일인지배 권력구조 강화를 유도하는 제도적 장치가 된다.<sup>8)</sup> 헌법에서는 1972년 사회주의 헌법 채택과 함께 국가주석제로 전환되면서 일인중심 권력구조가 제도화된다. 군사부면에서 최고지도자의 권력집중은 1970년 당규약에서 당군사위원회가 신설되며 1972년 최고사령관이 헌법에 의해서 제도화되며 국가주석은 국방위원장이자 최고사령관이 당연

8) Rush, Myron. 1978, "The Problem of Succession in Communist Regimes" *Journal of International Affairs*, Fall/Winter78, Vol. 32 Issue 2, pp. 169-179. 참조. Rush는 최고지도자와 비서국은 운명공동체로서 비서국의 조직 및 역할 강화를 집단지도체제에서 일인지배체제로의 전환하는데 중요한 역할을 한다고 언급한다.

겸직이 됨으로써 국방부문에 대해서 최고지도자의 의사는 당과 국가의 의사결정으로 직결되는 구조가 제도화된다.

1972년에서 나타난 일인지배 권력구조의 제도화는 최고지도자의 권한과 책임구조를 정리하면 최고지도자 “경제-국방 직접책임제”이며 자원배분 우선순위로 보면 “경제-국방 병진노선”이 된다(신대진, 2014b: 99). 최고지도자는 경제와 국방을 모두 시대적 요구에 맞게 모두 책임을 지는 구조로 일인지배 권력구조를 강화하며 또한 어려운 경제환경에서도 자원배분을 경제부문과 국방부문을 모두 발전시키는 병진노선을 채택한다. 즉, 김일성 시기 병진노선의 채택은 국제 안보환경과 어려운 경제환경에서 병진노선이 시대적 요구를 동시에 해결하는 노선으로 채택되었으며 북한은 최고지도자 중심의 일인지배 권력구조를 제도화로 귀결되며, 최고지도자가 인민경제와 안보문제를 동시에 해결하는 역할수행자로서 정리된다.

## 2. 김일성 시기 병진노선과 지배담론

이런 병진노선의 채택 필요성과 최고지도자의 역할정체성의 제도화는 지배담론을 통해서 어떠한 논리적 구조로 대중들을 설득하였지를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해서 신년사설을 중심으로 지배담론을 살펴보고자 한다.

김일성 시기 노동신문 신년사설<sup>9)</sup>을 기준으로 병진노선 관련 지

9) 김일성은 1966년, 1968년, 1970년 세 차례 신년사설을 발표하지 않았으며 노동신문 신년사가 이를 대체하였다. 이와 관련하여 흥미로운 사실은 1967년 전후 김일성의 우상화가 고조되는 시기였다는 점(이종석, 1995: 301)과 노동신문 신년사설의 끝부분은 “김일성 ... 두리”로 마무리함으로써 사회적으로 개인숭배의 제도화와 노동신문 신년사설이 김일성 신년사설의 대체와 상관이 있는 것으로 보인다.

배담론은 김정일, 김정은 시기의 선군노선과 새로운 병진노선 채택과정에서도 반복되는 관념적 제도화<sup>10)</sup>로서 볼 수 있다. 지배권력이 담론으로 대중의 집합적 관념-관념구조, 기대심리-을 구성하였다고 전제를 하면 김일성 시기 형성된 병진노선과 관련된 지배담론은 이후 김정일, 김정은 시기에는 관념적 제약요인이 된다. 즉, 저비스의 관점에서 병진노선이 인지적 중심성으로 자리매김하였다면 이와 연결된 심리적 태도는 쉽게 변화하지 않을 것이기 때문이다.<sup>11)</sup> 따라서 이 시기 병진노선이 지배담론에서 어떠한 의미관계망을 가지고 있는가를 살펴보고 현재 병진노선의 어떤 원형적 특징을 가지고 있는지를 살펴보겠다.

병진노선은 1962년 당에서 제기된 것<sup>12)</sup>과는 달리 1966년 신년사설에서 처음으로 나온다<sup>13)</sup>. 이는 1965년 당시 국제정세-한일협정 채택과 한국군 베트남 파병 결정-와 상관이 있는 것으로 보인

10) 웬트(Wendt, 1992: 399)는 제도는 형식적인 법에 의한 제도가 아니라 정체성과 이익이 내면화된 결과이다. 즉, 이는 다른말로 하면 행위의 의미관계망들이 상호 어떠한 식으로 연결되어 있는가를 통해서 관념적 제도가 어떻게 구성되어 있는지를 분석할 수 있게 한다.

11) 이와 관련해서 이론적 논의는 selection effect, audience cost 개념을 이해될 수 있다. 신대진(2014a)의 지배담론의 제약요인에 대한 정리는 “권력의 자기합리화 전략으로서 지배담론 분석: 김정일 시기를 중심으로” 중 2장 2절 ‘대중의 심리적 경향과 담론전략의 제약요인’을 참조.

12) 1962년에 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 병진노선이 제기되었기 때문에 1963년 신년사설에 언급하는 것은 쉽게 기대될 수 있다. 이는 병진노선과 관련하여 사회적으로 합의된 것이 아니라는 점에서 귀결된 것으로 보인다. 이는 당시 1967년 갑산과 숙청과정과 노선투쟁과 관련이 있는 것으로 보인다. 이종석에 따르면 “김일성은 (1967년) 당시 북한학계의 통설이던 균형발전론에 대해서도 비판을 가하고 ‘속도’를 강조”하였으며 갑산과를 숙청하였다. 이와 관련된 북한 노선투쟁은 윤철기(2009) 박사학위논문 참조.

13) 이와 관련하여 김일성 시기 병진노선은 신년사설에 1966년에서 1970년 사이에만 언급된다. 특히 1969년과 1970년에 병진노선을 정당화하는 내용이 상당 부분을 차지한다. 이는 당시 1차 7개년 경제계획의 더딘 실현과 상관이 있는 것으로 보인다(노동신문 신년사설, 1966년, 1967년, 1968년, 1969년, 1970년).

다. 이러한 객관적 대외적 정세는 병진노선이 사회적 최우선과제가 될 수 있는 현실(상황규정)을 구성하는데 도움을 주기 때문으로 보인다. 국제정세의 어려움이라는 상황규정을 통해서 대중의 희생을 강요하는 병진노선 채택이 정당화될 수 있기 때문이다. 당시 지배담론은 신년사설에서 “국내외 조성된 정세 ... 경제건설과 국방건설 병진(방침에 따라) ... 방위력을 철벽같이 강화”하자고 병진노선을 사회적 당위로서 구성하고자 했다(노동신문 신년사설, 1966년).

당시 지배권력도 병진노선이 적당한 발전노선이 아님을 인정하고 있는 것으로 보인다. 이는 당시 ‘병진노선의 어려운 조건’이라는 문구가 빈번하게 사용되고 있다(노동신문 신년사설, 1967년, 1968년, 1970년)는 점에서 간접적으로 확인이 된다. 김연철(2001: 263)은 북한은 1966년, 1969년 두 차례 공업총생산 성장을 결과를 발표하지 않았는데 이는 사실상 마이너스 성장을 기록한 것으로 추정된다고 보았다. 이러한 어려운 환경 속에서 김일성의 병진노선의 채택은 두 가지를 강조한다. 첫째, 경제-국방 동시 건설이다. 이는 1969년 신년사설에서 잘 나타난다.

경제건설과 국방건설을 병진시킨다는 것은 경제건설과 국방건설의 어느 하나도 약화시키지 않고 다같이 튼튼히 틀어쥐고 나간다는 것을 의미합니다. 만일 경제건설을 잘하기 위하여 국방건설을 대수롭지 않게 여기거나 국방건설을 강화하기 위하여 경제건설을 약화시킨다면 이것은 결코 병진노선이 아니며 아무것도 새로운 것이 없습니다.(노동신문 신년사설, 1969)

둘째, 속도전을 강조한다. 속도전을 강조하는 이유로서 “미제와 직접 맞서(노동신문 신년사설, 1970년)<sup>14)</sup>”기 위함이다. 즉, 병진

노선과 속도전은 동일한 상황규정(전체그림)에서 상호연결된 의미 관계망으로 구성된다. 물론 신년사설에서 ‘속도’는 6.25전쟁 이후 1954년부터 꾸준히 강조되어온 것으로 새로운 것은 아니다. 중요한 것은 병진노선의 채택과 함께 병진노선과 속도전은 상호연결되었으며 이후 김정일, 김정은 시기에 도 동일한 관념구조-병진노선과 속도전의 연결-가 반복된다는 점이다.

또한 지배담론은 자기합리화를 위해서 객관적 사실관계와는 다르게 인민경제 부문에서 나아지고 있다고 주장한다(노동신문 신년사설, 1967년, 1968년, 1970년). 이는 지배권력의 선택이 잘못되었음을 지적하는 것은 정치적 정당성의 위기를 발생시킬 수 있기 때문에 자기합리화의 차원에서 사실관계를 왜곡하는 것으로 볼 수 있다. 이는 김정일 시기에 도 동일하게 반복된다(신대진, 2014a).

이 시기 병진노선은 지배권력이 대중의 니즈(needs)를 충족시켜주는 두 가지 의미로 구성된다. 첫째, 안보측면에서 물질적 보상-즉, 안보재화-으로서 “조국의 안전과 혁명의 전취물(을) ... 보위”하는 것이며, 둘째, 인민경제측면-즉, 복지재화-에서 상징적 보상으로서 “사회주의적의 물질기술적 토대(로서) ... 나라의 경제적 위력 일층 강화하고 인민생활을 더욱 향상시킬 수 있다”(노동신문 신년사설, 1970)고 제시한다. 즉, 과학기술의 발전이라는 상징이 앞으로 복지 부문에서 개선될 것이라는 미래에의 희망을 유도한다.

정리하면 병진노선 채택은 안보적으로 악화된 국제정세(전체그

14) 속도전을 하는 이유는 1970년 노동신문 신년사설에서 잘 나타나 있다. “우리는 낡은 사회로부터 뒤떨어진 경제를 물려받았고 나라가 갈라진 조건에서 미제와 직접 맞서서 사회주의 경제건설도 하고 남반부 인민들의 투쟁도 지원하여야 하기 때문에 절대로 느린 속도로 나갈 수 없으며 그런 주장을 따를 수 없습니다.”(노동신문 신년사설, 1970년) 즉, 북한은 미국과의 안보상 문제를 거론하면 빠른 속도전을 강조하고 있다.

림)에 따라 시대적 요구에 의한 것으로서 최우선 사회적 과제로서 당연한 것으로 규정한다. 이러한 병진노선의 어려움에도 불구하고 인민경제의 성과는 나오고 있으므로 앞으로 높은 속도를 내어 더욱 힘차게 병진노선을 밀고 나가자고 대중의 희생을 강요한다. 또한 병진노선은 단순히 안보적 차원의 의미뿐만 아니라 (과학)기술적 토대로서 인민경제를 향상시킬 수 있는 토대가 된다. 이러한 병진노선은 김정일 시기 선군노선의 구체적 의미관계망에서도 동일하게 나타나는 것으로서 김일성 시기 병진노선의 형성과정에서 나타난 의미관계망은 관념적으로 제도화된 것으로 볼 수 있다.

이러한 병진노선의 의미관계망은 앞에서 제시한 바대로 김일성의 일인지배 권력구조의 제도화에서 최고지도자 중심의 권력집중과 함께 인민경제-국방 부문 최고지도자의 직접책임제도 상호연결된 방식으로 진화되어왔음을 알 수 있다.

다음으로 김일성 시기 형성된 병진노선의 과정이 어떻게 이후 김정일, 김정은 시기에 동등한 패턴으로 진화하는지에 대하여 살펴보고자 한다.

#### IV. 제도분석: 최고지도자 역할정체성과 병진노선

김일성 시기는 수차례의 정치적 숙청을 거쳐서 반대세력을 제거해 나갔다. 이는 노선투쟁과 연결된 방식으로 진행되어 왔으나 앞에서 살펴본 바와 같이 국제적 정치환경과 경제적 제약요인을 모두 고려하여 병진노선 채택과 일인지배 권력구조의 제도화로 귀결되었다. 그러나 김정일, 김정은으로 이어지는 권력승계과정에서는 체제의 속성상 부자세습이 지배엘리트와 대중 모두로부터 저항을

받을 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 김정일 시기의 선군노선의 채택과 김정은 시기의 경제-핵무력 병진노선의 채택은 모두 최고 지도자의 일인지배 권력구조이라는 관점에서 이해될 필요가 있다.

## 1. 권력승계과정의 안전장치와 최고지도자 역할정체성

북한에서 권력승계과정과 연계된 방식으로 일인지배 권력구조의 제도적 안전장치를 위한 제도 수정은 두 차례 진행되었다. 1차 권력승계는 1992년 헌법 수정, 2차 권력승계는 2009년 헌법 및 2010년 당규약 수정을 통해서 진행되었다. 이는 단순히 권력승계 과정의 안전장치를 마련한 것뿐만 아니라 그 과정에서 최고지도자의 역할정체성을 재구성하는 의미도 있었다. 최고지도자의 영역별 권한과 책임은 곧 대중에게는 지배담론에서 구성하고자 하는 전체그림-상황인식-과 맞물려 최우선 시대적 과제와 연결되며 이는 자원제약성에 따른 자원배분의 우선순위를 조정과 연결된다. 즉, 시대적 과제로 구성되었다면 최고지도자는 이 과제를 해결해야 할 역할수행자로서 구성된다.

먼저 1992년 헌법에서 나타난 수정된 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1972년 헌법과 비교해서 1992년 헌법을 보면 최고지도자의 국방과 인민경제 부문의 두 역할 중에서 후계자 김정일이 국방부문의 역할을 승계한 것으로 볼 수 있으며 이는 곧 사실상의 권력승계를 의미한다. 사실상의 권력승계는 <표2>에서 알 수 있듯이 최고지도자 김일성 유고시 후계자 김정일이 국방부문의 권력승계를 바탕으로 국가권력을 장악하는 안전장치로서 1992년 헌법을 수정한 것으로 볼 수 있다.

&lt;표2&gt; 권력승계 안전장치로서의 1972년, 1992년 헌법 의미

	1972년 헌법과 헌법사실	1992년 헌법과 헌법사실
최고지도자 권한영역	국가주석(인민경제+ 국방)	국가주석(인민경제) 국방위원장(국방)
유고시 관련조항	1948년 헌법에서 내각수상 유고시 부수상 역할대행 부분 삭제됨. <sup>15)</sup>	(국가주석 유고시) 좌동
권력공백 여부	최고지도자(국가주석) 유고시 인민경제, 국방 부문 모두 권력공백 발생	최고지도자(국가주석) 유고시 인민경제부문만 권력공백 발생

김정일의 국방부분의 역할 승계는 1989년, 1991년 동유럽 및 구소련의 몰락과정에서 대외적으로 세력균형이 깨진 안보환경뿐만 아니라 사회주의권 무역구조가 깨진 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다. 후계자 김정일은 인민경제부문에서 승리의 역사를 구성하기 어려운 환경에 놓이게 됨에 따라 최고지도자가 직접 책임을 지는 역할부문을 국방으로 한정시킨 전략적 선택으로 볼 수 있다. 이는 1998년 헌법 수정에서 국방부문 최고지도자 책임제, 인민경제부문 내각책임제로 제도화 된다. 적어도 1992년 당시의 시대상황을 고려하면 최고지도자의 권한과 책임구조에서 역할정체성이 국방부문으로 무게중심이 이동할 것임을 염두해 두었다고 볼 수 있다.

김정은으로의 권력승계과정에서 나타나는 몇 가지는 안전장치

15) 1948년 북한 헌법 59조 “부수상은 수사의 지도 밑에 있으며 수상이 유고할 때에는 부수상이 그를 대리한다”고 수상의 유고시 부수상이 대리한다는 내용이 있었으나 1972년 헌법에서 삭제됨.



는 당규약과 헌법을 수정한 사실을 동시에 고려해야만 한다. 먼저 2010년 당규약을 통해서 본 제도적 안전장치를 살펴보고자 한다.

2010년 당규약에서 두 가지 특징을 가진다. 첫째, 당총비서제의 제도화이다. 둘째, 당중앙군사위원회의 제도화이다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 1970년 당규약의 수정에서 나타난 특징과 유사하게 당권력구조에서 최고지도자 중심의 권력집중과 함께 군사부문에 대한 최고지도자 직접책임제의 성격이 강화된 것이다. 또한 2009년 헌법에서 국방위원장을 국방위원회로부터 독립된 장으로서 구성함으로써 국방위원장은 1972년 헌법에서 국가주석제와 유사한 최고권위체로 위상이 강화된다.

먼저 당총비서제는 1972년 국가주석제와 유사하게 당의 최고지도기관인 당중앙위원회를 당총비서가 책임지는 구조로 제도화하였다. 구체적으로 2010년 당규약에서 당총비서는 당중앙위원회에서 선출이 아닌 당대회에서 추대되며 당의 수반이며 당을 직접 대표하는 위상을 가진다. 이는 일반적으로 현존사회주의 국가들이 집단지도체제를 당중앙위원회(상무위원회)라는 단위에서 실현한다는 점을 고려하면 당총비서제는 당 권력구조를 일인중심 권력구조로 제도화한 것으로 볼 수 있다.

또한 2010년 당규약에서 당총비서는 당중앙군사위원장을 겸직한다. 이는 당총비서가 군사부문 당 최고지도기관을 직접 책임지는 구조로서 볼 수 있으며 이는 1972년 헌법에서 국가주석이 국방위원장을 겸직한 것과 유사하다. 이런 당총비서의 군사부문 최고지도자로서의 겸직은 2010년 당대회에서 김정은이 당중앙군사위원회 부위원장으로 선거됨으로써 사실상 김정일 유고시 당중앙군사위원회를 중심으로 군사부문의 권력을 바탕으로 권력승계를 안정적으로 유도한 안전장치로서 볼 수 있다. 또한 최고지도자의

역할정체성과 관련하여 군사부문에 대하여 직접 책임을 지는 구조를 제도화한 것이기도 하다.

## 2. 최고지도자의 역할정체성의 수정과 대중의 기대심리

2010년 당규약에서의 최고지도자의 위상강화와 2009년 헌법에서 나타난 위상강화는 최고지도자 중심의 권력집중이라는 점에서 연결되어 있다. 그러나 2009년 헌법과 2010년 당규약에서 더욱 중요한 것은 사실상의 최고지도자의 역할정체성과 자원배분 우선순위에 대한 조정이다. 2009년 헌법은 1998년 헌법에서 최고지도자인 국방위원장이 국방의 포괄적 의미로 해설할 때만 인민경제에 대하여 포괄적으로 책임을 지는 간접책임을 지는 구조와 다르다. 2009년 헌법에서는 국방위원회의 이런 책임을 더욱 제도화하기 위하여 국가의 중요정책을 지도하는 조항이 신설되었다.<sup>16)</sup> 이는 인민경제부문을 책임지는 내각에 대한 지도권한이 이전보다 강화된 것으로 볼 수 있다. 물론 이는 국방위원장이 국가사업전반 지도 권한이 신설된 것<sup>17)</sup>과 맥락을 같이 한다.

이러한 최고지도자로서 국방위원장의 위상과 인민경제부문에 대한 지도권한이 확대 및 강화된 것을 최고지도자 역할정체성과 자원배분 우선순위와 연결하여 보면 <표3>과 같다.

16) 북한의 2009년 헌법에서 국방위원회 임무와 권한(109조 1호)에서 “선군혁명로선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 세운다”로 수정되었다. 1998년 헌법 제 103조에서 “국가의 전반적 무력과 국방건설사업을 지도한다.”로 국방분야에 제한되었다. 즉, 2009년 헌법에서 국방위원회의 임무와 권한이 국가의 중요정책으로 보다 포괄적 성격이 강화되었다.

17) 2009년 헌법에서 국방위원장이 독립적인 헌법기관으로 나타나면서 국방위원장의 임무와 권한(103조 1호)에서 “국가의 전반사업을 지도한다.”로 권한을 명문화하였다.

<표3> 최고지도자 헌법상 권한과 책임 및 자원배분 우선순위 관계

	1972년 헌법	1998년 헌법	2009년 헌법	2012년/2016년 헌법
헌법기관 기능분화	국가주석(국가수반, 국가주권 대표) 중앙인민위원회(최고지도기관) 정무원(행정적 집행기관)	국방위원장(별도 포함 없음) 국방위원회(최고군사지도기관) 전반적 국방관리기관) 내각(행정적 집행기관, 전반적국 가관리기관)	국방위원장(최고영도자) 국방위원회(최고국방지도기관) 내각(행정적집행기관, 전반적국가 관리기관)	국방위원회 제1위원장/국무위원장 (최고영도자) 국무위원회(최고정책적지도기관) 내각(행정적집행기관, 전반적국가 관리기관)
최고지도자 국방부문 권한	국방위원장, 최고사령관 겸직 중앙인민위원회 직점지도	일체 무력은 지휘 통솔 국방사업 전반을 지도	최고사령관 겸직 국방위원회(국가 중요정책) 사업 직점지도	최고사령관 겸직 (전시 국가방위위원회 조직지도) 국무위원회(국가 중요정책) 사업 지도
최고지도자 내각(정무원) 권한	정무원 필요시 지도	내각책임제 채택	국가의 전반사업 지도 내각책임제 유지	국가의 전반사업 지도 내각책임제 유지
최고지도자 책임관계	국방부문 직접 책임제 인민경제부문 직접 책임제	국방부문 직접 책임제 인민경제부문 포괄적 간접 책임제	국방부문 직접 책임제 인민경제부문 포괄적 직접책임제	국방부문 직접책임제 약화 인민경제부문 직접책임제
상대적 자원배분 우선순위	인민경제 및 국방 균형(기준)	국방부문 우선 자원배분	인민경제 부문 우선 자원배분	인민경제 부문 우선 자원배분

\* 신대진. 2015 “김정은 정권의 경제-법 병진노선의 제약요인 분석” 북한연구학회 춘계학술회의 자료집 수정보충

1972년 헌법에서 최고지도자 국가주석은 인민경제와 국방부문 모두 직접 책임지는 구조를 가지고 있으며 이런 최고지도자의 역할정체성과 당시 국방부문과 인민경제부문 모두를 중요시 하는 병진노선과 일치한다. 자원배분 우선순위가 두 부문 간 균형적인 것으로 기대를 유도할 수 있다.

1998년 헌법에서는 선군시대라는 상황규정과 함께 최고지도자인 국방위원장은 국방부문 직접책임, 국방이라는 개념의 확대하였을 경우에만, 즉 포괄적 관점에서 최고지도자의 역할은 인민경제부문을 포함하는 포괄적 간접책임을 지는 구조이며 이는 최고지도자가 국방부문 역할을 우선시하는 것과 선군노선 채택과 일치한다.

2009년 헌법은 최고지도자의 역할정체성 수정과 연결된다. 강성대국 비전과 함께 사상강국, 군사강국을 실현하였지만 경제강국을 실현하지 못한 현실을 반영한 것으로 볼 수 있다. 당시 대중의 상대적 박탈감을 완화하기 위하여 2009년 이후에는 경제강국과 관련하여 보다 최고지도자가 직접적인 책임을 질 것임을 제도화한 것으로 볼 수 있다. 이는 앞으로 김정일을 포함하여 후계자 김정은 역시 인민경제부문을 사회적 최우선과제로서 자원배분에서 우선될 것임을 기대할 수 있게 한다.

대중은 김정일 집권 시기 내내 국가를 위한 희생을 강요받았다. 미래에 대한 희망은 상대적으로 현실을 소극적이거나 만족하도록 유도할 수 있다. 그러나 김정일 사후 2012년 후계자 김정은이 최고지도자로서 권력을 승계 받은 이후 경제에 대한 관심은 김정일 시기보다 커진 것으로 볼 수 있다. 2013년 경제-핵무력 병진노선 채택과 경제개발구 관련 정령 발표에도 불구하고 김정은 시기 정책은 평양중심, 계층적으로 지배엘리트와 상인계층에 편중되는 결

과를 가져왔다. 이는 곧 대다수 대중이 상대적 박탈감을 느낄 수 있는 위험상황은 잠재화되어 있는 것이다. 따라서 최고지도자는 잠재위험을 관리해야만 하는 상황에 놓여져 있는 것이다.

이런 상황에 적극적으로 대응하기 위하여 김정일이 1998년 강성대국론이라는 비전을 제시한 것과 유사하게 2016년 헌법에서 김정은 정권은 국방위원회(국방위원회 제1위원장) 명칭을 제거하고 국무위원회(국무위원장)으로 대체하게 된다. 이는 1972년 헌법에서 국가주석과 같이 최고지도자 국무위원장이 인민경제와 국방 부문 모두를 책임지겠다는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있으며 이에 따라 대중들에게 앞으로 나아질 것이라는 희망을 유도할 수 있다. 다만 아쉬운 것은 2016년 헌법에서 국방건설사업을 비롯한 국가의 중요정책을 토의결정한다(2016년 헌법 제109조 1호)는 국무위원회의 권한부문이다. 이는 이전 2013년 헌법에서 국방위원회의 역할 첫 번째가 선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 세운다(2013년 헌법 제109조 1호)는 조항 보다는 2013년 병진노선 채택과 걸맞는 역할조종이지만 여전히 국무위원회에서도 일차적 권한과 임무는 국방건설사업이라는 점에서 핵·미사일 중심의 선군노선의 지속성을 가진다고 볼 수 있다.

이러한 제도의 수정은 지배담론의 구체적인 담론구성과 상호연결성을 통해서 보다 정확하게 이해될 수 있다. 최고지도자의 역할 정체성과 대중의 기대는 연결된다는 점에서 지배담론을 통해서 구체적인 설득논리를 이해할 필요가 있다.

## V. 지배담론과 노선 변경의 합리화

### 1. 국제정세 및 경제적 환경요인

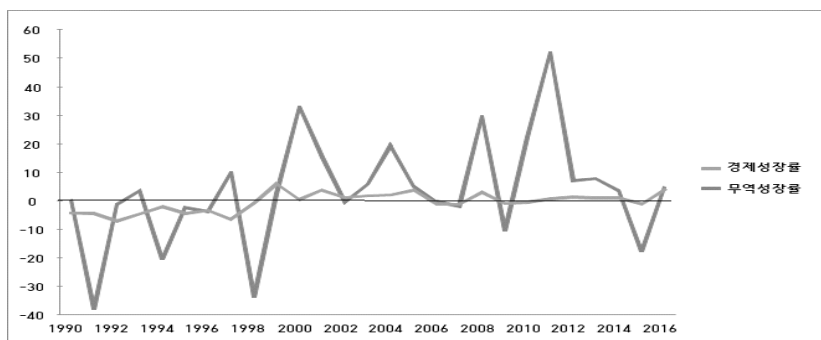
김일성 시기 1960년대 초·중반 어려운 국제정세와 맞물려 병진노선이 채택하였음을 앞에서 살펴보았다. 이런 병진노선은 1970년 당규약과 1972년 헌법을 통해서 일인지배 권력구조의 제도화와 당시 신년사설을 통해 지배담론과 연결되어 있음을 살펴보았다. 따라서 여기서는 김정일, 김정은 시기 선군-병진노선 채택과 관련해서 지배담론을 분석함으로써 김일성이 시기 만들어진 어려운 외부환경-국제정세와 경제적 제약요인-에 대응하기 위하여 선군노선 또는 새로운 병진노선을 채택하였다는 일관된 태도를 이해하고자 한다.

1990년대 대외적 안보환경이 악화된 상황과 맞물려 <그림1>에서 볼 수 있듯이 북한은 1990-1998년 내내 GDP추계상 마이너스 성장을 한다. 이는 대외무역관계에서 보면 알 수 있듯이 사회주의권 무역관계가 붕괴된 현실을 반영한 것으로 보인다. 1999년 이후 남한 및 일본, 중국 등과의 대외무역의 증가와 함께 북한 GDP도 증가한다. 그러나 2006년 1차, 2009년 2차 핵실험 시기에는 국제사회의 제재에 따라 대외 무역관계의 급격한 마이너스 성장하며 그와 연동된 GDP도 마이너스 성장으로 이어진다. 김정은 시기에는 2015년 일시적인 마이너스 성장을 제외하면 대외무역과 GDP가 성장한 것으로 나타난다. 대외 무역의 중국의존도가 높은 북한의 입장에서 국제사회의 제재에도 불구하고 중국과의 무역량이 증가<sup>18)</sup>하였음을 보면 이해할 만하다. 중요한 것은 2016년 4차, 5차 핵실험과 2017년 6차 핵

18) 국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))에 의하면 북한의 대중국 교역규모는 60여억 달러에 이르며 교역비중은 92.7%에 이른다(김색일: 2018년 4월 15일).

실험에 따른 중국을 포함한 국제사회의 강력한 제재가 진행되고 있다는 점이다. 아직 통계상 수치가 나오지 않았지만 북한의 2017년의 GDP 및 대외 무역규모는 감소했을 것으로 보인다. <그림1>에서 알 수 있듯이 북한의 GDP가 대외 무역과 깊은 연관이 있다는 점을 고려한다면 국제사회의 제재효과는 작지 않을 것으로 보인다.

<그림1> 북한의 연간 GDP 및 무역 추계



출처: 한국은행

## 2. 노선변경과 자기합리화 담론

북한의 지배담론은 역사적으로 상황규정을 반제국주의와의 전쟁이라는 바탕에서 전개한다. 선군방식은 세력균형이 깨진 상황, 제국주의와의 전쟁의 침예화 등으로 구성된 상황규정을 바탕으로 최우선 시대적 과제는 국방이 될 수밖에 없음을 강조함으로써 선군노선과 핵·미사일 개발을 정당한 것으로 구성한다. 그러나 일반적으로 지배권력이 대중에게 안보와 복지라는 물질적 보상에서 안보재화 공급만으로는 정치적 정당성을 재상산하는 데에는 한계가 있

다. 즉, 어려운 환경에서도 복지재화에 대한 공급을 소홀히 할 수는 없다. 현재가 어려운 조건이라면 언젠가는 개선될 것이라는 긍정적 미래를 제시하여 기대심리를 구성해야 하며 현실은 어려운 조건에서도 조금씩 나아지고 있다고 사실관계를 구성해야만 한다.

김정일 시기 선군노선과 관련하여 자기합리화 담론은 다음과 같다. 첫째, 1998년 내각책임제라는 제도개혁과 강성대국론이라는 비전제시를 통해서 지배권력의 의지를 보여주어 대중들에게 현재가 아니라 미래에 대한 기대심리를 형성하고자 했다. 이런 기대심리에 대하여 지배권력은 광명성이라는 상징을 통해서 자기합리화 논리를 구성한다. 광명성을 쌓아올리는 것은 미사일이자 첨단기술을 상징한다. 따라서 광명성으로 최고지도자는 시대적 과제인 안보문제뿐만 아니라 인민경제부문도 포괄적으로 정책 성공을 하였다는 것을 보여주고자 한 것이다.

이러한 관점에서 보면 주체사상과 선군사상으로 사상강국을 이룩하였고 핵·미사일로 군사강국이 실현되었다면 미완성의 경제강국으로 도달하기 위해서는 광명성이라는 상징적 효과는 반복될 필요가 있다. 이와 관련하여 첨단돌과의 쌍두마차라고 할 수 있는 것이 바로 광명성과 CNC이다. 지배담론은 경제강국의 변형으로 과학기술강국, 지식강국을 김정일 시기 강조한다. 여기서 중요한 객관적 사실관계는 핵·미사일 중심의 군수공업기술이 바로 인민경제부문의 경공업기술과 직접 연결되지 않는다는 점이다. 또한 군수공업에 투자된 자본이 바로 민수공업으로 전환될 수 없다는 점이다. 김정일 시기 현실적으로 어려웠던 대외적 정치경제적 현실을 극복하는 과정에서 북한은 핵·미사일 중심의 기술과 자본투자로 인해 선군노선에 적합한 자본고정성이 커진 상황이다.

김정은은 대내외적 자원제약성 이외에 김정일 시기 형성된 자



본고정성이라는 제약요인이 하나 더 첨가된 상황이다. 또한 김정은은 김정일이 20여년 동안 후계자로서 활동한 기간을 비교하면 단기간 내에 권력승계를 마쳐야 한다는 점에서 정치적 위험요인이 추가된다. 따라서 후임자 김정은은 경제적 제약요인과 함께 권력승계의 정당성을 인정받기 위하여 전임자의 국방부문을 중시하는 노선을 계승하는 것으로부터 시작하였다.

2012년 헌법 전문에 나타난 김정일의 강성국가건설 업적과 관련된 부분을 살펴보면 몇 가지 중요한 의미들을 도출할 수 있다(북한헌법, 2012년). 먼저 김정일 시기 시대를 “세계사회주의체계의 붕괴와 제국주의연합세력의 악랄한 반공화국압살공세속”으로 규정한다. 둘째, 따라서 김정일은 이러한 시대적 요구에 맞게 “선군정치로 김일성 동지의 고유한 유산인 사회주의전취물을 영예롭게 수호”하고 셋째, 그 결과 성취물으로써 “정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국 ... 강성국가건설의 휘황한 대통로를 열어놓으셨다”고 주장한다. 즉, 헌법에서 나타난 지배담론은 전체그림에서 안보위기를 구성하고 시대적 과제로서 국방부문을 최우선시함으로써 김정일 시기 선군노선을 정당한 것으로 구성한다.

이런 노선의 계승은 김정은 시기 신년사설에서도 동일하게 나타난다. 지배담론은 2012년을 “김정일의 구상과 유훈을 실현”을 위한 역사적 승리를 이룩하였다고 주장한다. 그 사례로서 “인공위성 <<광명성-3>>호 2호기를 성과적으로 발사(하였으며)... 우주과학기술과 종합적 국력을 힘있게 과시하였(으며) 현대적 무장장비를 갖(추고)... 조국의 안전을 .. 수호”하였다(노동신문 신년사설, 2013년)고 강조한다.

그러나 2013년에 대해서 무게중심이 다소 이동한다. 2013년에 대해서는 “국방력을 강화하고 제국주의자들과의 첨예한 대결전에

서 커다란 승리”를 하였다고 말하지만 3차 핵실험에 대한 직접적인 표현은 없고 “국방과학의 첨단을 돌파”하였다(노동신문 신년사설, 2014년)는 표현으로 대체한다.<sup>19)</sup> 이것은 2013년 승리의 첫 번째 사례로서 “당이 제시한 새로운 병진노선을 받들고 ... 사회주의 강성국가 건설과 사회주의 수호전에서 빛나는 승리”로 제시함으로써 앞으로는 국방부문보다는 인민경제부문을 우선시할 것이라는 노선변경과 연결된다.

그러나 지배담론은 2014년을 국방공업부분에서 “다양한 군사적 타격수단들을 개발 완성하여 혁명무력의 질적 강화”를 시켰다고 평가하면서 국방부문의 승리의 역사에서 인민경제부문 보다 우선시하여 소개한다. 또한 2015년 시대적 과제를 정치사상강국, 혁명무력 건설과 국방력 강화, 과학기술의 힘으로 .... 인민생활 향상과 경제강국 건설 등의 순서로 나열한다. 병진노선에 대한 부분도 “국방공업 부분에서는 당의 병진노선을 관철하여 ... 최첨단 무장장비들을 적극 개발... 완성”해야 한다고 강조한다(노동신문 신년사설, 2015년).

김정은 시기 지배담론은 전임자의 선군경로는 정당한 것으로 규정하면서 부분적으로 인민경제부문을 강조하는 방식으로 수정되었을 뿐 내용상 핵·미사일 중심의 선군경로는 지속되고 있음을 보여준다. 이런 핵·미사일 중심의 병진노선은 2016년 당대회 사업총화에서 정당한 것으로 귀결된다.<sup>20)</sup>

그러나 지배담론에서 중요한 변곡점은 2017년 핵무력 완성 선

19) 2010년 노동신문 공동사설에서는 “인공지구위성<<광명성2호>>를 성과적으로 발사하고 제2차 지하핵시험을 성공적으로 진행한 것은 강성대국건설에서 장쾌한 승리의 첫 포성을 울린 역사적 사변이었다”고 2차 핵실험을 직접적 표현하였다(노동신문, 2010/1/1).

20) 7차당대회 사업총화에서 김정은은 “우리는 제국주의의 핵위협과 전황이 계속되는 한 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 전략적 로선을 항구적으로 틀어쥐고 자위적인 핵무력을 질량적으로 더욱 강화해 나갈 것입니다.”이라고 언급하였다(오마이뉴스, 2016/5/8).

언이다. 북한은 2017년 6차 핵실험과 동년 11월 28일 ICBM 실험발사를 통해 핵무기와 장거리발사체에 대한 능력을 대외적으로 과시한 이후 핵무력 완성을 선언하였다(노동신문, 2017/11/29). 중요한 것은 ICBM의 핵심기술인 재진입기술이 완전하게 확보한 것으로 보기 어려운 상황 속에서 핵무력 완성을 선포한 대목이다. 당시 남한에서 이에 대한 평가로 핵무력 완성을 북미협상을 위한 전략으로 해석하는 시각도 존재했다(경향신문, 2017/11/29).

2017년 핵무력 완성을 대중의 기대심리와 연결하면 적어도 경제-핵무력 병진노선이 최소한 핵·미사일 중심의 병진노선에서 인민경제 부문이 강화되는 병진노선으로 부분적인 변화가 있을 것으로 예측가능하다. 첫째, 지배담론에서 구성된 대중의 기대심리는 핵무력을 통해서 경제강국의 토대를 마련하였다는 점이다. 이는 대중들에게 핵무력 완성을 통해서 국제사회의 경제 봉쇄라는 어려운 현실을 타파할 것을 기대하도록 유도한다. 이런 현상타파는 현실적으로 북미협상을 통해서만 가능하다. 둘째, 핵무력 완성은 핵·미사일 실험으로 인하여 그동안 희생되어 왔던 인민경제부문의 희생을 지속하지 않을 것이라는 기대이다. 핵무력 완성은 자강에 의해 세력균형을 의미하기 때문에 더 이상의 인민경제를 희생하는 군비투자를 정당화하기 어려운 측면이 있다. 셋째, 북한의 딜레마 상황이다. 북한은 진정한 핵무기 보유국가가 된다고 해서 재래식 무기경쟁의 관점에서 보면 세력불균형 상황을 극복할 수 없으며 핵무기를 포기한다고 해서 세력불균형 상황을 일시에 타파할 수도 없다. 따라서 핵무력 완성 선포는 경제재건을 통한 재래식 전력에 의한 균형전략으로 전환한 것을 의미할 수도 있다.

2018년 5월 20일 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 결정도 2017년 핵무력 완성 선언에 대한 맥락을 같이한다. 이

결정서에서 국가핵무력 건설 달성을 병진노선의 승리로서 규정하며 추가 핵실험과 ICBM발사 실험을 하지 않을 것이며 앞으로 사회주의 경제건설에 총집중할 것을 채택하였다(조선중앙통신, 2018/5/20). 그렇다고 해서 경제-핵무력 병진노선의 완전한 수정으로 보기는 어렵다. 북한 노동당 중앙군사위원회 제7기 제1차확대회에서 “인민군대가 조국보위도 사회주의건설도 다” 책임을 지자는 구호를 제시할 뿐이었다.(조선중앙통신, 2018/5/18) 결국 인민경제부문을 강조하는 노선수정을 김정은 정권이 전략적으로 선택한 것으로 볼 수 있지만 적어도 당분간은 인민군대가 시대적 과제를 책임지는 국방우선의 병진노선은 지속될 것으로 보인다.

## VI. 결론

먼저 서론에서 세 가지 문제제기 대한 답으로서 글을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 선군노선에서 경제-핵무력 병진노선으로의 변경은 사실상 2009년 김정은 권력승계과정에서 시작되었으며 이는 2009년 헌법에서 최고지도자의 권한과 책임의 수정으로부터 해석될 수 있다. 후임자로서 김정은이 전임자의 김정일의 지도노선을 발전적으로 승계한 것이다. 2016년 헌법에서 국무위원회(국무위원장)의 명칭변경은 최고지도자의 역할이 이전 보다 인민경제중심으로 갈 것으로 대중들에게 기대하도록 유도할 것이다. 이는 김정일 시기 선군노선이 2017년 핵무력의 완성 선포로 군사적으로 완성되었음을 의미하기 때문에 더 이상 핵·미사일 중심의 국방우선 정책은 이전보다 완화된 방식으로 대중이 기대하도록 만든다. 따라서 최고지도자의 역할정체성을 헌법에서 나타난 부문별 권한 및

책임구조에 의해서 점진적으로 변화되고 있다는 점에서 지배엘리트나 대중들로부터 심리적 저항이 나타나지 않을 것이며 변화의 흐름에 대한 기대는 계속해서 강화되는 추세로 볼 수 있다.

둘째, 대중과 지배엘리트의 저항에 대한 문제제기이다. 김정은의 경제-핵무력 병진노선 채택은 미완결된 경제강성대국의 실현을 위한 방법론적 선택이며 이는 긍정적 비전을 제시한 효과가 있다. 새로운 병진노선은 대중의 상대적 박탈감을 완화하기 위한 전략이며 대중의 기대에 부응하는 전략이 된다. 또한 2009년 김정일의 권위 하에 지배엘리트의 기득권 구조가 자원배분 우선순위와 함께 조정되기 시작했다는 점에서 지배엘리트의 저항을 미연에 방지할 수 있었다. 더욱이 병진노선이 사실상 선군노선의 계승이라는 점에서 실질적인 자원배분 우선순위 변경으로 보기도 어렵다는 측면을 고려하면 병진노선은 사실상의 상징조작에 불과한 성격을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 대중으로부터는 기대를 유도할 수 있으며 지배엘리트로부터는 현실만족을 유도할 수 있다. 문제는 경제-핵무력 병진노선의 채택과 결부된 복지부문의 향상을 기대하는 심리가 커진 상황에서 최고지도자가 이를 만족시키지 못한다면 이전보다 큰 대중의 저항을 초래할 수 있다는 점이다. 인민경제부문도 개선될 것이라는 대중의 기대는 막연하게 미국으로의 봉쇄만을 문제시 할 수 없다. 즉 핵무력의 완성을 통해 ‘현실타파’를 기대했던 대중의 기대심리에서 현실이 그렇지 못할 경우 현실 불만족-상대적 박탈감-은 더욱 커질 수밖에 없는 상황이기 때문이다.

셋째, 노선변경과 경제적 제약요인 간의 문제이다. 북한의 경제적 제약성은 사회적으로 동원가능한 자원의 크기(자원제약성)과 자본고정성이다. 북한의 핵실험이후 국제사회와 제재와 북중무역의 증가로 인하여 GDP추계 상으로는 자원제약성이 동일하다고 볼 수

있다. 또한 김정일 시기 국방중심의 과학기술투자, 생산설비 복구 및 김정은 시기 국방공업의 강조 등으로 인한 자본고정성은 여전히 크며 따라서 실질적인 병진노선으로의 새로운 진화는 대외적 환경의 개선 없이는 어렵다고 보인다. 2016년까지 북한 경제는 상대적으로 개선된 것으로 보이나 이는 2016년 두 차례, 2017년 한 차례의 핵실험을 통해서 국제사회의 제재가 더욱 가속화되고 있다는 점에서 현실적으로는 더 큰 어려움에 빠져 있다. 자본고정성의 관점에서 김정은 시기에다 사실상 선군노선을 계승한 것으로 본다면 국제적 제재 강화는 사실상 선군노선의 지속을 어렵게 하는 대외적 경제환경요인이다. 따라서 북한이 중국과의 무역관계가 악화되지 않는 방향으로 정책을 수정할 수밖에 없으며 이는 적어도 핵무력 중심의 노선을 지속할 수 없도록 유도할 것으로 보인다.

북한에서 병진노선의 채택과 수정은 일관된 흐름을 가지고 있다. 김일성 시기 병진노선의 원형이 형성되었으며 이후 김정일, 김정은 시기에다 반복되는 특성은 다음과 같다. 첫째, 안보환경에서 국제정세의 필요-시대적 요구-에 의해서 병진노선을 선택 및 수정하였으며, 둘째, 어려운 현실에서도 경제성장을 이룩하였음을 지배담론에서 구성한다. 셋째, 이런 지배담론 구성은 지배엘리트와 대중의 저항을 사전에 차단하기 위하여 최고지도자의 역할정체성 및 자원배분 우선순위 조정과 연결된다. 넷째, 사회적 제약요인으로서 자원제약성과 자본고정성 등 경제적 요인과 지배담론에 의해서 구성되어진 대중의 집합적 관념-기대심리-는 상대적 박탈감을 구성하기 때문에 강한 관성적 속성을 가진다.

이런 관점에서 2016년 이후 국제사회의 제재 강화, 2016년 헌법수정으로 국무위원장 체제로 전환, 2017년 핵무력 완성 선포 등은 적어도 핵·미사일 중심의 병진노선에서 인민경제부문이 강화

된 전략적 수정을 유도하는 힘으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 국제사회의 제재효과와 그로부터 북한주민의 상대적 박탈감과 관련된 지배권력의 현실인식이 병진노선의 실질적인 변화를 초래하는 변수로서 작동할 것으로 보인다.

■ 접수: 4월 17일 ■ 심사: 4월 25일 ■ 채택: 5월 16일

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 고유환. 2011. “김정은 후계구축과 북한 리더십 변화.” 『한국정치학회보』 제45집 제5호, pp.175-192.
- 김성배. 2014. “김정은 시대 북한의 국제정치 의 읽기와 대응: 선군, 병진과 그 이후.” 『국제지역연구』 제23권 1호, pp.53-78.
- 김연철. 2001. 『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사.
- 박동형. 2009. “북한 급변사태 가능성 연구.” 『전략연구』 통권 제47호, pp.37-62.
- 박형중. 2014a. “김정은 권력승계와 대내외 정책의 추이(2009-14).” KDI 『북한경제리뷰』 봄호, pp. 10-23.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “김정은 정권의 핵 및 대남 정책 방향 진단.” 『전략연구』 통권63호, pp.141-170.
- 신대진. 2014a. “권력의 자기합리화 전략으로서 지배담론 분석: 김정일 시기를 중심으로.” 『통일문제연구』 2014 상반기 제26권 1호(통권 제61호). pp.133-159.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “김정일 시기 지배권력의 재생산 전략으로서 선군정치: 제도, 담론, 정책의 상호연결성을 중심으로.” 성균관대학교 박사학위논문.
- 윤진형. 2013. “김정은 시대 당중앙군사위원회와 국방위원회의 비교연구: 위상·권한·변화를 중심으로.” 『국제정치논총』제53집 제2호, pp.69-97.
- 윤철기. 2009. “북한지배체제의 성격과 해석: 계획과 ‘사회적 종합’을 중심으로(1953-69년).” 성균관대학교 박사학위논문.
- 이중석. 1995. 『조선노동당 연구: 지도사상과 구조 변화를 중심으로』. 서울: 역사비평사.
- 정성임. 2012. “김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로.” 『통일정책연구』 제21권 2호, pp.31-55.
- 황지환. 2014. “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선’.” 『한국과 국제정치』제30권 제1호, pp.187-221.



## 2. 해외문헌

- Festinger, Leon. 1957/1985. *A Theory of Cognitive Dissonance*, California: Stanford University Press.
- Gurr, Ted. 1968. "Psychological Factors in Civil Violence." *World Politics*, Vol. 20, No. 2(January), pp. 245-278.
- Heider, Fritz. 1959. *The Psychology of Interpersonal Relations*. Lawrence, Kansas: University of Kansas.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Lewin, Kurt. 1936. *Principles of Topological Psychology*, New York and London: McGRAW-HILL BOOK COMPANY, Inc.
- Merelman, Richard M.. 1966. "Learning and Legitimacy." *The American Political Science Review*, Vol.60, No., 3(September), pp.548-561.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2. (June, 2000), pp. 251-267.
- Read, Stephen J., Eric J. Vanman, and Lynn C. Miller. 1997. "Connectionism, Parallel Constraint Satisfaction Process, and Gestalt Psychology: (Re)Introduction Cognitive Dynamics of Social Psychology." *Personality and Social Psychology Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 26-53.
- Rush, Myron. 1978, "The Problem of Succession in Communist Regimes." *Journal of International Affairs*, Fall/Winter78, Vol. 32 Issue 2, pp. 169-179.
- Simon, Dan and Keith J. Holyoak. 2002. "Structural Dynamics of Cognition: From Consistency Theory to Constraint Satisfaction." *Personality and Social Psychology Review*, Vol. 6, No. 6, pp. 283-294.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is What states make of it: the social construction of power politics." *International Organization*, Vol. 46, No. 2, pp. 391-425.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

### 3. 기타 자료

북한 당규약: 1966년, 1970년, 1980년, 2010년

북한 헌법: 1948년, 1972년, 1992년, 1998년, 2009년, 2012년, 2013년, 2016년

노동신문

한국은행([www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr))

국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))

오마이뉴스(<http://www.ohmynews.com>)

경향신문(<http://news.khan.co.kr>)

한경비즈니스(<http://news.naver.com>)

**ABSTRACT**

**Will the Economy-Nuclear Parallel Policy  
Change in the era of Kim Jong Un?  
- Focusing on political, economic, and  
ideational constraints -**

Shin, Dae-Jin

(SKKU. Center for Good Democracy)

This paper analyzed the possibility of the change of economic-nuclear parallel policy through political, economic, and ideational constraint factors during the Kim Jong-un regime.

The prototype of the Economy - Military Parallel Policy made by the Kim Il Sung is as follows. First, this policy was selected and modified in the environment of international security. Second, the ruling discourse constitutes success of economic policy even in difficult situation. Third, this discourse is connected with the adjustment of the role identity of the supreme leader and the prioritization of the resource allocation in order to prevent the resistance of the elite and the public in advance. Fourth, the economic factors such as resource constraint and capital fixed-cost as a social constraint factor and the collective idea - expectation psychology - constituted by the ruling discourse have strong inertial attributes because they constitute relative deprivation. Therefore, how the effects of sanctions of the international society affects North Korea's domestic economy and how it affects the relative deprivation of North Koreans is a key factor driving changes in the Economy - Military Parallel Policy.

**Key words:** the Economy-Military Parallel Policy, the Military-First Policy, the Economy-Nuclear Parallel Policy, Constraints on policy changes