



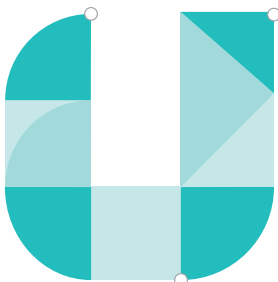
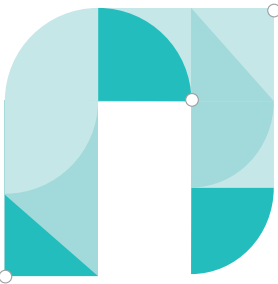
# 김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



오경섭 | 김진하 | 홍석훈 | 이지순  
한기범 | 이해정 | 이혜진





# 김정은 정권 통치담론과 부문별 정책변화:

## 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



### 연구책임자

오경섭 (통일연구원 연구위원)

### 공동연구자

김진하 (통일연구원 선임연구위원)

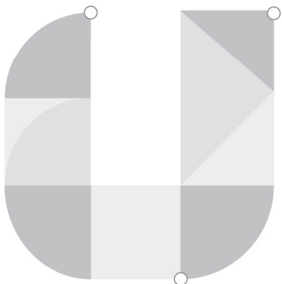
홍석훈 (통일연구원 연구위원)

이지순 (통일연구원 부연구위원)

한기범 (북한연구소 석좌연구위원)

이해정 (현대경제연구원 연구위원)

이혜진 (서울대학교 데이터마이닝연구실 연구원)



## 김정은 정권 통치담론과 부문별 정책변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설분석

KINU 연구총서 20-26

---

발행일	2020년 12월 30일
저자	오경섭, 김진하, 홍석훈, 이지순, 한기범, 이해정, 이혜진
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
I S B N	979-11-6589-030-8 93340
가격	14,500원

---

© 통일연구원, 2020

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 김정은 정권 통치담론과 부문별 정책변화:

## 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	13
<b>I. 서론 .....</b>	<b>17</b>
1. 연구목적과 내용   오경섭 .....	19
2. 텍스트마이닝 분석방법   이해진 .....	26
3. 텍스트마이닝 분석 수행을 위한 전처리   이해진 .....	45
<b>II. 대내정책 분야 .....</b>	<b>47</b>
1. 정치   오경섭 .....	49
2. 경제   이해정 .....	87
3. 사회문화   이지순 .....	141
<b>III. 안보·대외정책 분야 .....</b>	<b>191</b>
1. 군사   홍석훈 .....	193
2. 외교·핵   김진하 .....	241
3. 대남   한기범 .....	274
<b>IV. 결론 .....</b>	<b>329</b>

참고문헌 ..... 341

최근 발간자료 안내 ..... 353

# 표 차례

〈표 I -1〉 단순빈도(TF) 분석 결과 최상위 5개 등장 빈도 단어 리스트	27
〈표 I -2〉 TF-IDF 분석 결과 최상위 5개 등장 빈도 단어 리스트	29
〈표 I -3〉 Analogy Reasoning 결과	36
〈표 I -4〉 경제 카테고리 키워드	42
〈표 I -5〉 경제 관련 키워드	43
〈표 II -1〉 명사형 단어 수	50
〈표 II -2〉 단순빈도(2012~2019)	53
〈표 II -3〉 단순빈도 최상위 5개 단어 리스트	54
〈표 II -4〉 TF-IDF 키워드 리스트	57
〈표 II -5〉 동시 등장 단어 빈도수	59
〈표 II -6〉 당 핵심간부 인선 명단	79
〈표 II -7〉 제7차 당대회에서 선출된 당 핵심 엘리트	80
〈표 II -8〉 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 당 핵심간부 인사	81
〈표 II -9〉 명사형 단어 수	88
〈표 II -10〉 단순빈도(2012~2019)	91
〈표 II -11〉 단순빈도 최상위 5개 단어 리스트	93
〈표 II -12〉 TF-IDF 키워드 리스트	97
〈표 II -13〉 동시 등장 단어 빈도수	99
〈표 II -14〉 북한 산업별 성장률	110
〈표 II -15〉 제6기 23차 당중앙위 전원회의(2013.3.)의 주요 내용	115

〈표 II-16〉 제7기 3차 당중앙위 전원회의(2018.4.)의 주요 내용	116
〈표 II-17〉 북한의 역대 중장기 경제계획 실시 기간 및 목표	117
〈표 II-18〉 북한의 '5개년 전략'의 목표 및 과제	119
〈표 II-19〉 북한 주요 부문 생산실적 추이	121
〈표 II-20〉 북한의 과학기술발전 5개년 계획	124
〈표 II-21〉 북한의 경제개혁조치 변화 추이	128
〈표 II-22〉 김정은 시대 경제 정책 변화	137
〈표 II-23〉 명사형 단어 수	142
〈표 II-24〉 단순빈도 (2012~2020)	145
〈표 II-25〉 단순빈도 최상위 5개 단어 리스트	146
〈표 II-26〉 TF-IDF 키워드 리스트	148
〈표 II-27〉 동시 등장 단어 빈도수	150
〈표 II-28〉 도시미화 및 건설 관련법의 개편 현황	182
〈표 II-29〉 교육 관련법의 개편 현황	184
〈표 II-30〉 보건 관련법의 개편 현황	185
〈표 II-31〉 문화재 관련법의 개편 현황	186
〈표 II-32〉 개정 헌법(2019.4.)에 반영된 사회문화 정책 변화	187
〈표 III-1〉 명사형 단어 수	194
〈표 III-2〉 단순빈도 최상위 5개 단어 리스트	195
〈표 III-3〉 2012~2020 군사부문 주요 단어 빈도수 집계	196



〈표 Ⅲ-4〉 TF-IDF 키워드 리스트 .....	198
〈표 Ⅲ-5〉 동시 등장 빈도수 .....	200
〈표 Ⅲ-6〉 2012~2020년 군사부문 토픽 모델링 .....	201
〈표 Ⅲ-7〉 로지스틱 회귀모형 .....	207
〈표 Ⅲ-8〉 2012~2019년 북한군 총참모장 교체 .....	228
〈표 Ⅲ-9〉 2012년 김정은 집권 이후 인민무력부장의 교체 .....	228
〈표 Ⅲ-10〉 '총정치국'의 변화 .....	229
〈표 Ⅲ-11〉 북한핵실험 .....	242
〈표 Ⅲ-12〉 북핵외교 시기 구분 .....	244
〈표 Ⅲ-13〉 명사형 단어 수 .....	245
〈표 Ⅲ-14〉 단순빈도(2012~2020) .....	248
〈표 Ⅲ-15〉 주요 연도별 단순빈도 .....	249
〈표 Ⅲ-16〉 동시 등장 단어 빈도수(2012~2020) .....	251
〈표 Ⅲ-17〉 명사형 단어 수 .....	275
〈표 Ⅲ-18〉 2012~2019 대남문서 단순빈도와 TF-IDF점수 .....	277
〈표 Ⅲ-19〉 동시 등장 단어 빈도수 .....	280
〈표 Ⅲ-20〉 2012~2019년 대남문서 토픽 모델링 .....	288
〈표 Ⅲ-21〉 2012년 신년 공동사설 및 2013년 신년사의 대남요구사항 ..	291
〈표 Ⅲ-22〉 2014년, 2015년 김정은 신년사의 대남요구사항 .....	297
〈표 Ⅲ-23〉 2016~2017년 김정은 연설문의 대남요구사항 .....	303
〈표 Ⅲ-24〉 2018년 이후 김정은 연설문 등의 대남요구사항 .....	312

# 그림 차례

〈그림 I -1〉 TF-IDF 예시 .....	29
〈그림 I -2〉 범주형 변수의 One-hot encoding 예시 .....	32
〈그림 I -3〉 단어 One-hot encoding 예시 .....	33
〈그림 I -4〉 BoW 예시 .....	34
〈그림 I -5〉 Word2vec 모형 구조 .....	35
〈그림 I -6〉 Word2vec 학습 예시 .....	35
〈그림 I -7〉 0~9사이의 이미지들을 2차원으로 차원 축소한 t-SNE 예시 .....	38
〈그림 I -8〉 doc2vec 수행 시 단어들의 퍼짐을 2차원으로 차원 축소한 t-SNE 예시 .....	38
〈그림 I -9〉 로지스틱 회귀모형을 통한 키워드 추출 과정 .....	41
〈그림 I -10〉 '경제' 관련 문서의 동시 출현 네트워크 (2012.1.1.~2013.1.29.) .....	44
〈그림 II -1〉 워드 클라우드(2012~2020) .....	52
〈그림 II -2〉 단순빈도 .....	53
〈그림 II -3〉 네트워크 분석 .....	61
〈그림 II -4〉 키워드별 유사단어 t-SNE .....	64
〈그림 II -5〉 워드 클라우드(2012~2020) .....	90
〈그림 II -6〉 단순빈도 .....	91
〈그림 II -7〉 네트워크 분석 .....	102

〈그림 II-8〉 키워드별 유사단어 t-SNE .....	107
〈그림 II-9〉 북한의 경제성장률 .....	109
〈그림 II-10〉 북한 시장의 물가와 환율 추이 .....	112
〈그림 II-11〉 북한의 수출입 및 무역수지 추이 .....	113
〈그림 II-12〉 북한의 대외무역 및 대중 의존도 추이 .....	113
〈그림 II-13〉 워드 클라우드(2012~2020) .....	143
〈그림 II-14〉 단순빈도 .....	144
〈그림 II-15〉 네트워크 분석 .....	151
〈그림 II-16〉 키워드별 유사단어 t-SNE .....	153
〈그림 III-1〉 단순빈도 .....	196
〈그림 III-2〉 워드 클라우드(2012~2020) .....	197
〈그림 III-3〉 네트워크 분석 .....	203
〈그림 III-4〉 키워드별 유사단어 t-SNE .....	208
〈그림 III-5〉 북한군 지휘체계 .....	231
〈그림 III-6〉 워드 클라우드(2012~2020) .....	246
〈그림 III-7〉 단순빈도 .....	248
〈그림 III-8〉 네트워크 분석 .....	252
〈그림 III-9〉 키워드별 유사단어 t-SNE .....	254
〈그림 III-10〉 단순빈도 .....	278
〈그림 III-11〉 워드클라우드(2012~2019) .....	279

〈그림 Ⅲ-12〉 네트워크 분석 .....	282
〈그림 Ⅲ-13〉 키워드별 유사단어 t-SNE .....	286
〈그림 Ⅲ-14〉 김정은 정권의 대남태도 및 규정요인 변화 .....	325



본 연구의 목적은 2012~2020년 1월까지 김정은 담화·연설에 대한 텍스트마이닝 분석과 정성적 분석을 통해서 대내외 환경 변화에 따른 김정은 정권의 분야별 정책변화를 정치, 경제, 사회문화, 군사, 외교·핵, 대남 분야로 구분해서 분석하는 것이다. 각 분야별 정책 분석은 시기 구분, 텍스트마이닝 분석, 정성적 분석으로 진행한다.

첫 번째 단계는 분야별로 대내외 주요 사건이나 이벤트를 기준으로 시기를 구분한다. 두 번째 단계는 2012~2020년 1월에 발표한 김정은 담화·연설에 대한 텍스트마이닝 분석을 진행한다. 텍스트마이닝 분석은 각 분야에서 시기별로 사용된 단어들의 빈도와 중요도 변화를 통해서 정책 변화의 대략적 특징을 분석한다. 세 번째 정성적 분석단계에서는 대내외 환경변화에 따른 분야별 정책변화를 분석한다. 정성적 분석은 김정은 담화·연설에 대한 맥락적 분석을 통해서 대내외 환경 변화에 따라 분야별 전략패턴과 정책 행태의 변화를 파악한다. 특히 분야별 정책 분석은 주요 사건이나 이벤트를 기준으로 시기를 구분하고, 시기별로 전략패턴과 정책 행태가 어떻게 변화하는지를 분석한다.

김정은 담화·연설에 대한 텍스트마이닝과 정성적 분석을 수행한 결과, 김정은 정권은 국가 차원의 목표(사회주의 완전승리), 핵심 노선과 전략(사회주의강국 건설을 위한 핵무력건설과 경제건설 추진)을 실현하고자 대내외 환경의 변화에 따라 정치, 경제, 사회문화, 군사, 외교·핵, 대남 분야의 정책을 변화시킨다는 것을 알 수 있다.

**주제어:** 김정은 정권, 통치담론, 부문별 정책, 북핵, 북한 정치

# Governing Discourse and Policy Change for Each Sector in the Kim Jong Un Regime : Analysis of Discourses and Speeches with the Use of Text Mining

*Oh, Gyeong-seob, et al.*

This research examines how internal and external environmental changes have affected policy changes of the Kim Jong Un regime in the political, economic, social and cultural, military, diplomatic and nuclear, and South Korea-related sectors, categorized via a text mining analysis and qualitative analysis of Kim Jong Un's discourses and speeches made from 2012~January 2020. Policy analysis in each sector comprises of three phases: categorization of period, text mining analysis, and qualitative analysis.

The first phase divides the period on the basis of major internal and external events and incidents. The second phase conducts a text mining analysis of Kim Jong Un's discourses and speeches released from 2012 to January 2020. The overall characteristics of policy changes are analyzed by looking into the frequency of the words used in the texts of each period and changes of importance in those words. The third phase analyzes policy changes in each sector caused by internal and external

environment changes with the use of qualitative analysis. A qualitative, contextual analysis of Kim Jong Un's discourses and speeches allows for identifying changes in strategic patterns and policy trends for each sector in conjunction with internal and external environment changes. In particular, the policy analysis in each sector divides the period on the basis of major events and incidents. Based on that period, an analysis is made on how strategic patterns and policy trends have changed.

The results of the text mining and qualitative analysis of Kim Jong Un's discourses and speeches affirm that Kim Jong Un has changed policies to the political, economic, social and cultural, military, diplomatic and nuclear, and South Korea-related sectors in response to changes in both the internal and external environment to meet national goals (a complete victory of socialism) and implement a core policy line and strategy (building of a nuclear force and implementation of economic construction for the establishment of socialist power).

**Keywords:** Kim Jong Un Regime, Governing Discourse, Policy for Each Sector, North Korean Nuclear Issues, North Korean Politics





# I. 서론





## 1. 연구목적과 내용

본 연구의 목적은 2012~2020년 1월까지 김정은 담화·연설에 대한 텍스트마이닝 분석과 정성적 분석을 통해서 대내외 환경 변화에 따른 김정은 정권의 분야별 정책 변화를 정치, 경제, 사회문화, 군사, 외교·핵, 대남 분야로 구분하여 분석하는 것이다. 김정은은 신년사, 당중앙위원회 사업총화보고를 비롯한 각종 담화·연설을 통해서 국가 차원의 목표, 핵심 노선과 전략, 분야별 정책을 제시한다. 그러므로 김정은 정권의 국가 차원의 목표, 핵심 노선과 전략, 분야별 정책을 이해하기 위해서는 김정은 담화·연설을 분석해야 한다.

김정은 정권의 국가 차원의 목표, 노선과 전략, 분야별 정책을 파악하기 위해서 김정은의 담화·연설을 분석한 연구는 거의 없다. 김정은 정권의 핵심 노선과 분야별 정책 연구는 2017년 통일연구원에서 발행한 『김정은 정권 5년 통치전략과 정책 실태』 보고서가 거의 유일하다. 이 보고서는 김정은 집권 5년 동안 대내외 환경 변화에 대응한 정치, 경제, 사회, 대외·대남 분야의 통치전략을 분석했다. 보고서에 따르면 김정은 집권 5년 동안 북한은 시장화, 정보화, 도시모빌리티 증가, 유엔 대북제재 등 대내외 환경 변화를 경험했다. 김정은 정권은 대내외 환경변화에 대응해서 조선노동당에 대한 강력한 억압과 통제, 대북제재에 대응한 자강력제일주의, 문화정치, 핵무력을 이용한 강압전략을 통해 미국·한국 정부의 비핵화정책 포기 압박 등을 실행함으로써 권력안정화에 성공했다.<sup>1)</sup>

---

1) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017); 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017); 홍민, 『김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치: 김정은 정권 5년 통치 전략과 정책 실태』 (서울: 통일연구원, 2017); 정성운, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』 (서울: 통일연구원, 2017).

본 연구는 『김정은 정권 5년 통치전략과 정책 실태』 보고서의 내용을 기초로 연구를 진행한다. 그러나 본 연구는 기존 연구와 달리 새로운 접근과 분석을 시도한다. 첫째, 김정은의 담화·연설에 대한 정량적·정성적 분석을 통해서 김정은 정권의 분야별 정책을 분석한다. 정량적 분석은 김정은의 담화·연설에 대한 텍스트마이닝을 통해 진행한다. 김정은의 담화·연설에 사용된 단어들의 빈도와 중요도를 파악해서 주요 정책의 내용과 변화를 파악하는 것이다. 정성적 분석은 텍스트마이닝으로 포착할 수 없는 대내외 환경 변화에 따른 전략적 사고의 흐름과 주요 정책을 분석한다.

둘째, 분야별 정책은 김정은 정권이 제시한 국가 차원의 목표, 핵심 노선과 전략, 분야별 정책을 실현하기 위한 하위 정책으로 규정한다. 분야별 정책은 국가의 핵심 노선과 전략을 실현하기 위해서 각 분야별로 수립된 실행계획이다. 김정은 정권이 제시한 국가 차원의 궁극적 목표는 ‘사회주의 완전승리’였다.<sup>2)</sup> 사회주의 완전승리는 계속혁명을 통해 실현해야 하는 이상적 목표다. 사회주의 완전승리를 추구하는 과정에서 실현 가능한 전략적 목표가 사회주의강성국가(사회주의강국) 건설이다. 사회주의강성국가는 사상강국, 정치강국, 군사강국, 경제강국으로 구체화된다. 2대 핵심정책은 핵무력 건설과 경제건설이다.<sup>3)</sup>

김정은 정권에서 사회주의강성국가 건설을 위한 핵심정책은 북핵 협상 환경에 따라 변했다. 2013년 3월 제6기 23차 당 중앙위 전원회의에서는 경제건설과 핵무력건설 병진노선을 제시했다.<sup>4)</sup> 핵무력건설이 중심이었고, 경제건설이 병행 추진됐다. 핵무력건설은 2017년

2) “김정은 동지께서 사회주의위업의 완성을 위한 과업 제시,” 『조선중앙통신』, 2016.5.7.

3) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.; “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

4) “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2013.4.1.

까지 성과적으로 진행됐다. 김정은은 2018년 1월 1일 국가핵무력 완성을 선언<sup>5)</sup>했고, 핵무기 대량생산과 실전배치를 지시했다. 그러나 경제건설은 대북제재 상황에서 성과를 거두지 못했다. 대북제재는 경제건설의 중대한 걸림돌이었다. 북한은 북핵 협상을 통해서 대북제재를 해제하기 위해서 대남·대미접근을 시작했다.

북한은 판문점 남북정상회담을 앞둔 시점인 2018년 4월 21일 제7기 3차 전원회의에서 사회주의경제건설 총력집중노선을 제시하면서 국가경제발전 5개년 전략과 과학교육사업의 혁명적 전환을 추진했다.<sup>6)</sup> 북한은 경제건설에 총력을 기울인다는 의지를 피력했다. 그러나 북한은 두 차례의 북미정상회담에서 북핵문제에 대한 합의를 도출하지 못했고, 대북제재를 해제하는데 실패했다.

북한은 미국의 양보를 끌어내기 위해서 강경노선으로 선회했다. 2019년 1월 1일 신년사에서 미국이 제재와 압박을 지속할 경우 핵무력을 강화하는 ‘새로운 길’을 간다고 선언했다.<sup>7)</sup> 북미 하노이정상회담에서 북핵 타협에 실패한 후에 개최된 2020년 1월 1일 제7기 제5차 전원회의에서는 ‘정면돌파전’을 언급했다.<sup>8)</sup> 정면돌파전은 대북제재에 굴복하지 않고, 자력갱생을 통해 경제발전을 시도한다는 정책이다. 본문에서는 이상에서 살펴본 국가 차원의 목표, 핵심 노선과 전략에 대한 이해를 기초로 분야별 정책을 분석할 것이다.

셋째, 지난 20여 년 동안 북한 연구에서 제시된 핵심 쟁점들에 대한 대답을 제시할 것이다. 북한 연구의 핵심 쟁점은 대내외적 환경 변화에 따라 북한체제가 어떻게 적응하고 변화를 추구하는가에 관한 문제였

---

5) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

6) “김정은 동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

7) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

8) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

다. 북한은 1990년대 사회주의 붕괴 이후 시장화, 핵개발과 대북제재, 외교적 고립 등 대내외적 환경 변화를 경험했다. 북한전문가들은 북한 정권이 안정적으로 유지될 것인가,<sup>9)</sup> 경제개혁을 추진할 것인가,<sup>10)</sup> 핵을 포기할 것인가,<sup>11)</sup> 한반도 공산화를 포기하고 대남전략을 수정할 것인가<sup>12)</sup> 등에 대해서 연구를 진행했다. 본 연구는 김정은이 담화·연설을 통해서 제시한 분야별 정책에 대한 분석을 기초로 이상의 핵심 쟁점들에 대한 대답을 제시할 것이다. 이에 대해서는 본문의 분야별 정책 분석을 기초로 결론에서 다룬다.

본 연구에서 통치담론은 정치담론과 동일한 의미로 사용한다. 정치담론은 넓은 의미와 좁은 의미로 정의할 수 있다. 넓은 의미는 커뮤니케이션의 사회적·정치적 영역에서 사용하는 대중매체나 다른 기관들의 언어로 정의한다. 좁은 의미는 정치인의 담론이다.<sup>13)</sup> 정치인의 담론은 정부, 의회, 정당과 같은 제도 정치권에서 생산된다. 정치인이 행정부, 의회, 선거 캠페인에서 정치활동을 수행할 때 정치담론을 생산한다. 이

- 
- 9) 박형중, “북한 권력구조와 정책방향 전망,” 박형중·김연수·구재희, 『김정일 사후 북한정세 전망과 국제협력』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 10; 장용석, “김정은 체제의 항방과 주요과제,” 장용석·이우영, 『김정은 체제의 항방과 우리의 선택』 (서울: 평화재단, 2012), pp. 9~12.
- 10) 이석기 외, 『북한 경제 쟁점 분석』 (서울: 산업연구원, 2013), p. 135; 이무철, “북한 경제개혁 연구의 쟁점,” 현대북한연구회 엮음, 『현대 북한 연구의 쟁점2』 (서울: 한올아카데미, 2007), pp. 141~174.
- 11) 홍우택·박창권, 『북한의 핵전략 분석』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 113~115; 길정우, 『북한위협에 대한 한국 정부의 대응책: 중장기적 분단해소 전략 차원의 접근』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 210~213; 정성운 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 58~59.
- 12) 전미영, “북한 대남정책 연구의 쟁점,” 현대북한연구회 엮음, 『현대 북한 연구의 쟁점2』, pp. 107~116; 김연철, “최근 남북한 환경변화에 따른 북한의 대남정책 변화,” 『통일경제』, 40호 (1998), p. 35; 김효진, “김정일-김정은 체제 대남정책의 새로운 이해: 신제도주의적 관점에서,” 통일부 북한자료센터 발행, 『통일부 신진연구논문집』, (2014), pp. 315~320; 오경섭, “김정은 정권 대남전략과 한국 정부의 대응방안,” 『제29차 세종 국가전략 포럼 자료집』, (2014), p. 11; 김동식, 『북한 대남전략의 실제』 (서울: 기파랑, 2013), p. 23.
- 13) Nino Kirvalidze and Nino Samnidze, “Political Discourse as A Subject of Interdisciplinary Studies,” *Journal of Teaching and Education*, vol. 5, no. 1 (2016), p. 164.

경우 정치담론은 행위자이고 저자인 정치인의 글과 연설로 제한한다. 정치인들의 글과 연설은 정치적 기능과 함의를 가지고 있다.<sup>14)</sup>

북한의 통치담론도 넓은 의미와 좁은 의미로 정의할 수 있다. 넓은 의미의 통치담론은 김정은, 조선노동당, 정치인들, 국가기관들, 각종 언론매체 등이 발표하는 공식적인 글과 연설, 방송이다. 좁은 의미의 통치담론은 정치인의 글과 연설이다. 본 연구는 북한의 통치담론을 좁은 의미로 정의한다. 통치담론의 분석대상은 김정은의 글과 연설로 제한한다. 수령유일지배체제의 특성상 다른 정치인들의 글과 연설 또는 조선노동당에서 발행하는 신문, 잡지, 단행본에 실린 기사는 김정은의 통치담론을 부연설명하기 때문이다. 모든 국가기구들은 김정은이 제시한 통치담론에 준해서 담론을 발표한다.

본 연구는 김정은의 담화·연설을 정치, 경제, 사회문화, 군사, 외교·핵, 대남 분야로 분류해서 분야별 정책 변화를 분석한다. 구체적으로 2012년 이후 김정은 정권이 설정한 국가 차원의 목표, 핵심 노선 및 전략을 달성하기 위해서 수립한 분야별 정책, 대내외적 사건들과 그로 인한 북한의 변화를 파악하는 데 초점을 맞춘다. 연구대상 시기는 2012년 1월 1일부터 2020년 1월 1일까지이다. 외교·핵, 군사, 대남 등 일부 분야는 2020년 변화된 상황을 반영하기 위해서 10월까지 발표된 자료들을 분석에 활용한다. 연구 자료는 김정은이 발표한 연설·담화를 중심으로 분석했고, 필요할 경우 노동신문에 실린 사설을 보조적으로 활용한다.

연구방법은 텍스트마이닝과 정성적 연구방법을 활용한다.<sup>15)</sup> 먼저 각 분야별 정책 연구는 김정은의 담화·연설에 대한 텍스트마이닝 분석을 진행한다. 텍스트마이닝 분석은 김정은의 담화·연설에서 사용된

---

14) Teun A. van Dijk, "What is Political Discourse Analysis?," *Political Linguistics*, vol. 11 (1997), pp. 12~13.

15) 텍스트마이닝은 다음 절에서 자세하게 다룬다.



단어의 단순빈도, 중요도(TF-IDF), 동시 등장 단어, 네트워크, 핵심 단어들에 대한 키워드별 유사단어 분석(t-SNE 분석)을 통해서 김정은 담론체계의 두드러진 특징과 시기별 변화를 파악한다. 그러나 정량 분석의 한계는 뚜렷하다. 일부 분야(외교·핵, 사회문화, 군사)는 김정은이 발표한 담화·연설의 수가 적기 때문에 텍스트마이닝 분석에 의한 해석에 어려움이 있다. 이러한 분야들은 텍스트마이닝 분석이 절대적 객관성을 담보하기 어렵다. 또 단순한 정량적 수치화로는 각 분야별로 나타나는 전략적 사고의 패턴과 흐름을 해석하는데도 한계가 있다.

본 연구는 정량적 분석의 한계를 보완하기 위해서 정성적 분석을 진행한다. 정성적 분석은 김정은 담화·연설에 대한 맥락적 분석을 통해서 대내외 환경 변화에 따라 분야별 전략패턴과 정책 행태가 어떻게 변화하는지를 파악하는 데 유용하다. 특히 분야별 정책 분석은 주요 사건이나 이벤트를 기준으로 시기를 구분하고, 시기별로 전략패턴과 정책 행태가 어떻게 변화하는지를 파악할 수 있게 한다.

분야별 정책 분석은 시기 구분, 텍스트마이닝 분석, 정성적 분석의 3단계로 진행한다. 첫 단계는 분야별로 대내외 주요 사건이나 이벤트를 기준으로 시기를 구분한다. 분야별 시기 구분은 각 분야별로 설정한다. 두 번째 단계는 김정은 담화·연설에 대한 텍스트마이닝 분석을 진행한다. 텍스트마이닝 분석은 각 분야에서 시기별로 사용된 단어들의 빈도와 중요도의 변화를 통해서 정책 변화의 대략적 특징을 도출한다. 세 번째 단계는 정성적 분석을 통해서 대내외 환경변화에 따른 분야별 정책변화를 분석한다.

본 연구는 총 4장으로 구성한다. 1장은 연구목적과 내용, 연구방법을 기술한다. 특히 본 연구가 정량적 분석을 위해서 채택한 텍스트마이닝 분석기법에 대해서 자세히 설명한다. 2장은 김정은 정권의 대내 정책 분야를 검토한다. 대내정책 분야는 정치, 경제, 사회문화로 구

분한다. 1절은 정치 분야에서 김정은 정권이 일인지배와 정권 안정을 위해 제시한 주요 정책을, 2절은 경제 분야에서 김정은 정권 경제발전전략과 주요 정책을 분석하고자 한다. 3절은 사회문화 분야로 교육, 체육, 문학예술, 보건, 도덕 등에서 제시한 주요 정책을 살펴본다. 3장에서는 안보·대외정책 분야를 고찰한다. 1절은 군사 분야로 핵개발과 군사 분야의 주요 정책을 분석한다. 2절은 외교·핵 분야로 핵외교와 외교 분야에서 주요 정책을, 3절은 대남분야로 북한의 대남전략과 주요 정책을 알아본다. 4장은 본 연구의 주요 내용을 요약하고 결론을 제시한다.

김정은의 담화·연설 분석은 한국 정부의 대북정책 추진 과정에서 중요한 정책적 의미가 있다. 첫째, 김정은 정권의 국가운영 방향과 핵심 정책을 이해하도록 돕는다. 북한의 국가운영 방향과 내용은 논쟁적이다. 주요 쟁점은 김정은 정권이 안정적인지, 경제개혁을 추진할 것인지, 핵을 포기할 것인지, 한반도 공산화라는 대남전략 목표를 수정했는지 등이다. 본 연구는 김정은이 직접 발표한 담화·연설을 통해서 국가 차원의 목표, 핵심 노선과 전략, 분야별 정책들을 파악하고, 이를 기초로 북한체제에 대한 주요 쟁점에 대한 대답을 도출한다.

둘째, 김정은 정권의 분야별 정책은 한국 정부의 대북정책 추진과정에서 중요한 기초자료로 활용된다. 북한의 대남접근과 요구사항은 김정은 정권이 추진하는 주요 정책에 따라 달라진다. 예컨대 북한이 경제성장을 최우선으로 추진한다면, 경제성장에 유리한 대내외적 조건을 조성하는 방향에서 북핵 문제와 남북관계에 대응할 것이다. 그러나 핵무기 대량생산·실전배치에 역점을 둔다면, 핵보유국 지위를 획득하는 방향에서 북핵문제와 남북관계를 풀어갈 것이다. 한국 정부는 대북정책 추진과정에서 북한의 분야별 정책을 파악하고 이에 기초해서 대응방안을 마련해야 한다.

## 2. 텍스트마이닝 분석방법

텍스트마이닝이란 자연어 처리 기술(Natural Language Processing)을 기반으로 대규모 텍스트 데이터로부터 의미 있는 정보와 지식을 추출하는 기술을 의미한다. 이메일에서 제공되는 자동 스팸 메일 분류 기능이나 유사 문서 검색 등 텍스트마이닝은 다양한 분야에서 활용된다. 텍스트는 대규모인 말뭉치(corpus)에서부터 문서, 문단, 문장 및 단어로 구분될 수 있고 각각의 형태에 따라 분석 방법이 다르게 적용될 수 있다. 보통은 문서나 문장, 혹은 의미를 가지는 가장 작은 단위인 단어를 기준으로 분석한다. 방법론은 대표적으로 빈도를 기반한 분석 방법과 기계학습(machine learning)의 알고리즘을 적용한 방법으로 구성된다.

### 가. 빈도 기반 분석 방법

#### (1) 단순빈도 (Term Frequency, 이하 TF)

단순 빈도는 문서 내 등장한 단어들의 빈도를 계산해서 그 크기순으로 정렬하는 방식으로, 중요한 단어일수록 문서에 많이 등장하는 특성을 반영한 수치이다. 가장 기본적으로 측정되는 수치로 문서마다 많이 사용되는 단어를 탐색함으로써 전반적인 문맥을 파악하는데 사용한다.

하지만 주어진 문서의 특성이나 문서가 기술하는 분야에 따라 특별한 의미 없이 빈번히 등장하는 단어가 중요하게 잡히는 경우도 있다. 예를 들면, 2012년도부터 2020년도 통치담론 문서 분석 시 ‘당’, ‘혁명’ 등과 같은 단어가 가장 주요하게 반복된 것을 <표 I-1>을 통해 알 수 있다. 주어진 기간 가장 많이 언급된 단어 두 개를 연도별로 살펴보

있을 때, 이들 단어는 크게 변별력을 지니고 있지 않으며, 연도별로 크게 변동사항이 없다는 것을 관찰할 수 있다.

〈표 1-1〉 단순빈도(TF) 분석 결과 최상위 5개 등장 빈도 단어 리스트

2012~ 2020(전체)		2012		2013		2014		2015	
키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수
당	1739	조국	106	당	80	당	144	당	210
혁명	790	애국	98	핵	55	사상	113	혁명	97
조선 로동당	419	당	82	무력	30	혁명	73	유훈	64
통일	413	혁명	63	경제 건설	28	일군	54	일군	52
사상	386	김정일	54	민족	26	사회 주의	32	승리	45

2016		2017		2018		2019		2020	
키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수
당	901	당	72	당	86	당	117	조선 로동당	87
혁명	354	혁명	36	혁명	58	국가	83	위원장	87
통일	265	조선 로동당	26	조선 로동당	48	조선 로동당	63	당	47
김정일	210	국방	24	승리	32	발전	62	혁명	30
민족	201	승리	21	위원장	30	혁명	60	전원 회의	29

출처: 저자 작성

## (2) 단어 빈도-역문서 빈도 (Term Frequency-Inverse Document Frequency, 이하 TF-IDF)

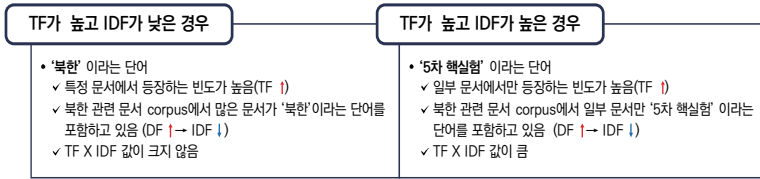
단순빈도를 통해 핵심단어를 파악하는 한계를 개선하기 위해 사용하는 방법이 문서빈도(document frequency)를 고려한 TF-IDF 방법론이다.<sup>16)</sup> 우선 문서빈도는 특정 단어가 얼마나 많은 문서에서 등장했는지를 빈도로 나타내는 수치이다. TF-IDF는 단순빈도에는 비례하고 문서빈도에는 반비례하는 특성을 활용하여 특정 문서에서 개별 단어에 대한 중요도를 표현하는 방법이다. 높은 TF-IDF를 갖는 단어는 포함된 문서에서의 단순빈도(TF)는 높고 다른 문서에서는 적게 등장하여 문서빈도(DF)가 낮다.

〈그림 1-1〉은 TF-IDF의 간단한 예시로서 북한 관련 뉴스기사에서 ‘북한’이라는 단어와 ‘5차 핵실험’이라는 단어에 대한 TF 및 TF-IDF를 나타낸다. 단어 ‘북한’의 경우 높은 단순빈도를 가지는 문서이지만 여러 문서에 등장하기 때문에 IDF 값이 낮고, ‘5차 핵실험’의 경우 일부 문서에서만 등장하기 때문에 TF는 낮지만 IDF 값이 높아 TF-IDF 기준으로 ‘5차 핵실험’이 ‘북한’보다 더 높은 중요도를 가질 수 있다. 쉽게 말해 TF-IDF는 일종의 TF 수치의 보정 값으로 빈번히 등장하는 단어의 중요도를 보정하는 방법이다.

---

16) Anand Rajaraman and Jeffrey D. Ullman, *Mining of Massive Datasets* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 1~17.

## 〈그림 1-1〉 TF-IDF 예시



	Term Frequency (TF)	Inverse Document Frequency (IDF)	TF X IDF
북한	30	0.176	5.282
5차 핵실험	12	1.770	21.25

- TF = Term frequency
- DF = Document frequency
- IDF = Inverse document frequency
- TF-IDF = Term frequency-inverse document frequency

출처: 저자 작성.

실제로 2012년도부터 2020년도까지의 통치담론 문서 분석 시, 단 순빈도 결과와 비교하여 해마다 비교적 변별력 높은 단어군이 도출된 것을 〈표 1-2〉를 확인할 수 있다.

〈표 1-2〉 TF-IDF 분석 결과 최상위 5개 등장 빈도 단어 리스트

2012~2020(전체)		2012		2013	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
김정일	0.3184	김정일	0.3577	통일	0.3689
어버이	0.2786	어버이	0.2412	조국	0.2987
인민	0.2242	통일	0.1941	민족	0.2560
함남	0.1791	생산	0.1895	장병	0.1933
통일	0.1652	김정은	0.1846	인민군	0.1933
강성부흥	0.1513	진군	0.1668	생산	0.1849

2014		2015		2016	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
생산	0.3162	통일	0.2752	민족	0.3004
체육	0.2846	민족	0.2587	통일	0.2448
평화	0.2846	생산	0.1755	청년	0.2164
개선	0.2214	과학기술	0.1560	과학기술	0.1581
교육	0.2214	백두	0.1498	조국	0.1539
인민생활 향상	0.1897	창조	0.1295	생산	0.1423

2017		2018		2019	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
생산	0.3099	생산	0.3574	인민	0.3609
통일	0.2877	인민	0.3231	평화	0.3464
개년전략	0.1438	핵	0.1814	발전	0.2306
전쟁	0.1438	미국	0.1535	조선반도	0.1872
경제	0.1276	공업부문	0.1532	민족	0.1521
기적	0.1276	승리	0.1515	북남관계	0.1386

출처: 저자 작성.

### (3) 빈도수 기반 분석의 활용

빈도수 기반 분석을 활용한 텍스트마이닝 기법 중 하나로 ‘키워드 트렌드 플로우 차트(Keyword trend flow chart)’를 들 수 있다. 해당 기법은 우선 연구자가 중요 키워드라고 판단되는 단어를 사전에 선정하고, 선정된 각각의 키워드 별로 고유의 색상을 부여한다. 해당 키워드가 빈도수 분석 차트에 등장하면, 차트 내 순위(상위, 중위, 하위)를 반영하여 고유 색상으로 표현한다. 키워드 트렌드 분석은 선정된 키워드로 대표되는 특정 트렌드를 탐지하고 그 특성을 분석하는데 있어 용이하다. 특히, 트렌드 생성, 지속성, 강도를 중점으로 분석

하는 것이 가능하다. 미리 선정한 키워드가 빈도수 차트에 등장한다면, 처음 등장한 지점을 플로우 생성의 기점으로 두고 새로운 트렌드의 감지 포인트로 해석할 수 있다. 플로우 지속성은 종단적 특성으로 선정 키워드로 대표되는 트렌드의 주요성이 얼마나 강건한지 판단할 때 쓰인다. 선정 키워드가 탐지된 이후, 주어진 분석 기간 내에 연속해서 발생한다면 해당 플로우가 지속된다고 보고, 키워드 재발생 지속 기간에 기반하여 강건성을 판단한다. 마지막으로, 플로우 강도가 있다. 플로우 강도는 빈도수 차트 내 발생한 키워드의 랭킹으로 표현되며, 한 시점에서 선정 키워드로 대표되는 특정 트렌드가 얼마나 중요한가를 판단하는 횡단적 특성으로 볼 수 있다.

## 나. 기계학습 기반 분석 방법

### (1) 텍스트 표현 방법

다양한 형태의 텍스트를 기계학습 방법론에 적용하기 위해서는 우선 텍스트를 수치 연산이 가능한 형태로 바꿔야 한다. 단어는 의미를 가진 가장 작은 단위로서 문장과 문단, 문서를 구성하기 때문에 먼저 단어를 수치형으로 표현하고 이를 사용하여 문서를 표현하거나 단어와 문서 각각 개별적인 표현법을 사용하기도 한다. 하나의 단어 또는 문서를 표현하기 위해 다양한 숫자들로 구성된 벡터(Vector)를 사용한다.<sup>17)</sup> 동일한 차원의 벡터들 사이에는 거리(distance)를 정의하고,<sup>18)</sup> 이를 기반으로 유사도를 계산할 수 있다.<sup>19)</sup> 단어를 표현하는 대표적인 방법은 표현

---

17) 일반적으로 벡터(Vector)는 크기와 방향을 포함한 물리량으로 정의되지만, 여기에서는 위치벡터(position vector)로서 좌표공간에서 원점이 기준인 좌표를 의미한다.

18) 대표적인 거리로는 유클리디안(Euclidean) 거리, 맨해튼(Manhattan) 거리가 있다. 유클리디안 거리는 두 지점 사이의 직선거리를 측정하는 반면, 맨해튼 거리는 직교 좌표계 위에 투영된 선분 길이의 합을 계산한다.

19) 대표적인 유사도로는 코사인(cosine) 유사도가 있다. 본 연구에서는 단어 간의 거리를 코



되는 숫자의 형태(이산 또는 연속)에 따라 아래와 같이 나뉜다.

- 이산적 표현 방법(단어, 문서) : 원-핫 인코딩(One-hot encoding), 단어가방(Bag-of-Words, 이하 BoW)
- 연속적 표현 방법(단어, 문서) : 워드투벡터(Word2Vec), 다큐먼트 투벡터(Doc2Vec)

### (가) 이산적 표현 (Discrete Representation): One-hot encoding, BoW

문서를 표현하기에 앞서 각각의 단어들을 One-hot encoding으로 표현하는데, One-hot encoding이란 기계학습에서 범주형 변수를 수치형 변수로 표현하는 방법이다. 범주들의 종류에 따라 다르게 표현하는 것으로 범주의 종류만큼 0으로 구성된 벡터를 기본으로 해당 범주 값에 해당하는 위치에 1로 표현하는 방식이다. <그림 1-2>는 범주형 변수의 One-hot encoding의 예시이다.<sup>20)</sup>

<그림 1-2> 범주형 변수의 One-hot encoding 예시

one-hot encoding	→	
color		
red		
green		
blue		
red		
color_red	color_green	color_blue
1	0	0
0	1	0
0	0	1
1	0	0

출처: EXCELSIOR, "TensorFlow Feature Column," September 22, 2018, <<https://excelsior-cjh.tistory.com/175>> (Accessed December 14, 2020).

사인 유사도로 정의하여 사용한다.

20) EXCELSIOR, "TensorFlow Feature Column," September 22, 2018, <<https://excelsior-cjh.tistory.com/175>> (Accessed December 14, 2020).

텍스트 분석에서는 각각의 단어들 이 범주 값으로 여겨지는데 분석하는 문서에 존재하는 단어들 이 총 V개 있다면 단어들은 V-1개의 0과 1개의 1로 구성된 벡터로 표현된다. <그림 1-3>은 단어들을 One-hot encoding으로 표현한 예시를 나타낸다.

<그림 1-3> 단어 One-hot encoding 예시

	Rome	↓	Paris	↓	word V	↓												
Rome	=	[	1	,	0	,	0	,	0	,	0	,	0	,	...	,	0	]
Paris	=	[	0	,	1	,	0	,	0	,	0	,	0	,	...	,	0	]
Italy	=	[	0	,	0	,	1	,	0	,	0	,	0	,	...	,	0	]
France	=	[	0	,	0	,	0	,	1	,	0	,	0	,	...	,	0	]

출처: Marco Bonzanini, "Word Embeddings for Natural Language Processing in Python @ London Python meetup," September 28, 2017, <<https://speakerdeck.com/marco-bonzanini/word-embeddings-for-natural-language-processing-in-python-at-london-python-meetup>> (Accessed December 14, 2020).

BoW는 문서를 수치형 변수로 표현하는 가장 단순하고 직관적인 방법으로 문법과 단어의 순서를 고려하지 않고 단어들의 빈도수로 나타내는 방법이다. 문서가 단어들로 구성되어 있듯이 BoW 표현법은 단어들의 One-hot encoding을 기반으로 구성되어 있다. 문법과 단어의 순서를 고려하지 않고 문서 내 포함되어 있는 단어의 빈도를 벡터로 표현한 것으로 <그림 1-4>는 간단한 문서(하나의 문장)를 BoW로 표현한 예시이다.

### <그림 1-4> BoW 예시

Bag-of-words model 예시		X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8
		"You"	"are"	"a"	"good"	"boy"	"girl"	"the"	"world"
· 문서1 : { "You are a very good boy." }	→	1	1	1	1	1	0	0	0
· 문서2 : { "You are also a good girl too." }	→	1	1	1	1	0	1	0	0
· 문서3 : { "We are the world." }	→	0	1	0	0	0	0	1	1

출처: 저자 작성

BoW는 단어들의 빈도로 표현하기 때문에 빈도가 높은 단어들을 볼 수 있어 직관적으로 이해가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 포함하는 단어의 종류가 많은 경우 표현하는 벡터의 사이즈<sup>21)</sup>가 증가한다거나 문맥을 고려할 수 없다는 단점이 있다.

#### (나) 연속적 표현 (Continuous Representation): Word2Vec, Doc2Vec

앞서 언급한 One-hot encoding으로 단어를 수치형 벡터로 표현하면 문맥을 고려하지 않아 모든 단어 간 거리가 동일해지는 단점이 있다. 이에 반해, Word2Vec<sup>22)</sup>은 비슷한 문맥에 등장하는 단어들은 유사한 의미를 갖는 경향이 있다는 분산 가설(Distributed hypothesis)에 따라 단어들의 문맥적 사용을 고려한 표현법이다. <그림 1-5>는 Word2vec의 모델 구조를 나타내는데, 기계학습의 인공신경망 모형을 기반으로 주변의 단어들을 통해 목적 단어를 예측하거나 (<그림 1-5> 좌측) 혹은 주어진 단어로부터 주변 단어를 예측하는 (<그림 1-5> 우측) 방식으로 학습이 이루어진다. 이 과정을 통해 문맥적으로 유사한 의미를 가졌다고 판단되는 단어쌍의 벡터들이 임베딩 공간상에

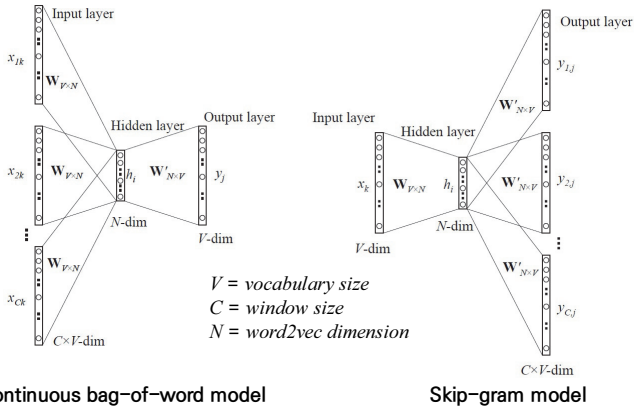
21) 사용하는 단어가 10개인 경우, BoW로 표현되는 문서는 10차원 벡터(10개의 수)가 된다. 단어를 10,000개 사용한 경우에는 10,000차원 벡터가 된다.

22) Tomas Mikolov *et al.*, "Distributed Representations of Words and Phrases and Their Compositionality," Cornell University arXiv, October 16, 2013, <<https://arxiv.org/pdf/1310.4546.pdf>> (Accessed December 14, 2020)

서 서로 가깝게 위치할 수 있게 된다. <그림 1-6>은 학습하는 과정에 대한 예시를 나타낸다.

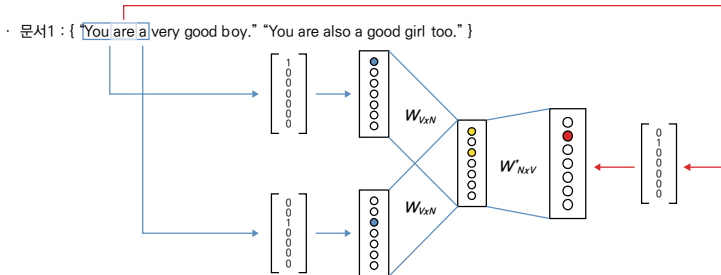
Word2Vec은 대규모의 텍스트 데이터를 통해 학습되며 학습된 결과는 각각의 단어마다 연속형 숫자로 구성된 벡터 값이다. 각각의 단어들 이 연속형 숫자로 구성된 벡터로 표현되기 때문에 단어쌍마다 거리가 계산이 되고 이를 기반으로 유사도를 정의할 수 있다. 이 유사도를 통해 특정 단어에 대해 문맥적으로 유사한 단어를 확인할 수 있다.

<그림 1-5> Word2vec 모형 구조



출처: Xin Rong, "word2vec parameter learning explained," Cornell University arXiv, November 11, 2014, <<https://arxiv.org/pdf/1411.2738.pdf>> (Accessed December 14, 2020).

<그림 1-6> Word2vec 학습 예시



출처: 저자 작성.

Word2Vec의 가장 큰 장점은 유추에 의한 추론(Analogy Reasoning)을 학습할 수 있다는 점인데 <표 1-3>은 Word2Vec을 제안한 논문에서 제시한 학습 결과이다. 아래 결과 중 첫 번째 행을 보면 그리스와 아테네, 노르웨이와 오슬로라는 단어쌍이 등장하는데, 이는 Word2Vec 학습을 통해 국가-수도 관계 학습이 성공적으로 이루어졌다는 것을 보여준다. 바꾸어 말하면, 국가를 의미하는 ‘Greece’ 벡터에서 수도 ‘Athens’ 벡터 값을 빼고 새로운 수도인 ‘Oslo’ 벡터를 더한 후, 그 결과값과 가장 가까운 단어를 검색하면 ‘Norway’가 탐지된다는 것을 의미한다. 이는 ‘Greece-Athens’라는 단어쌍이 주어졌을 때, ‘Oslo’라는 단어와 함께 ‘Greece-Athens’와 문맥적으로 비슷한 관계성을 지니는 단어쌍을 이루는 단어가 ‘Norway’라는 것을 성공적으로 학습한 것이다.

<표 1-3> Analogy Reasoning 결과

Type of relationship	Word Pair 1		Word Pair 2	
Common capital city	Athens	Greece	Oslo	Norway
All capital cities	Astana	Kazakhstan	Harare	Zimbabwe
Currency	Angola	Kwanza	Iran	rial
City-in-state	Chicago	Illinois	Stockton	California
Man-Woman	brother	sister	grandson	granddaughter
Adjective to adverb	apparent	apparently	rapid	rapidly
Opposite	possibly	impossibly	ethical	unethical
Comparative	great	greater	tough	tougher
Superlative	easy	easiest	lucky	luckiest
Present Participle	think	thinking	read	reading
Nationality Participle	Switzerland	Swiss	Cambodia	Cambodian
Past tense	walking	walked	swimming	swam
Plural nouns	mouse	mice	dollar	dollars
Plural verbs	work	works	speak	speaks

출처: Tomas Mikolov et al., "Efficient Estimation of Word Representations in Vector Space," Cornell University arXiv, January 16, 2013, <<https://arxiv.org/pdf/1301.3781.pdf>> (Accessed December 14, 2020).

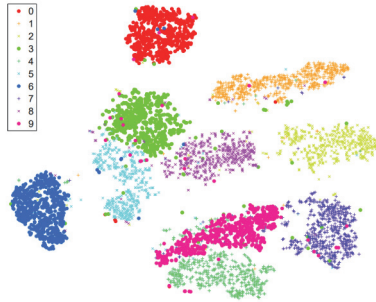
Doc2Vec은 기존의 Word2Vec 모형에 문서를 구분하는 구조를 추가한 모형으로 단어와 같은 차원의 벡터로 학습한 경우 문서와 문서, 문서와 단어 사이의 유사도를 계산할 수 있어 유사한 문서 그룹화 및 문서에 문맥적으로 가까운 대표 단어들을 계산할 수 있다.

(다) 시각화 기법(Visualization Tool): t분포 확률적 임베딩 (t-Distributed Stochastic Neighbor Embedding, 이하 t-SNE)

문맥적으로 단어들과 문서들의 유사도는 거리를 통해 정의되고 이들의 관계를 효과적으로 표현하기 위해서 시각화 기법을 사용한다. 보통 2차원 또는 3차원으로 표현된 차트를 통해 분포를 확인하지만 Word2Vec이나 Doc2Vec으로 표현된 단어와 문서들은 높은 차원을 가진 벡터로 표현되기 때문에 쉽게 시각화를 할 수 없다. 높은 차원의 벡터를 2차원 또는 3차원 벡터로 변환해주는 차원 축소 방법을 활용하여, 단어와 문서를 시각화 가능한 공간(2차원 또는 3차원) 상의 좌표로 변환할 수 있다. 본 연구에서는 t-SNE을 사용하여 단어와 문서 벡터를 변환하고 이때 단어와 문서 간의 거리 관계는 유지되도록 차원 축소한다.

〈그림 1-7〉은 실제 문서에서 학습한 단어들을 t-SNE로 차원 축소하여 산포도(scatter plot)로 나타낸 예시이다. 그림 상에서 가까운 거리에 위치한 단어들은 문맥적으로 유사하게 사용된다고 볼 수 있다.

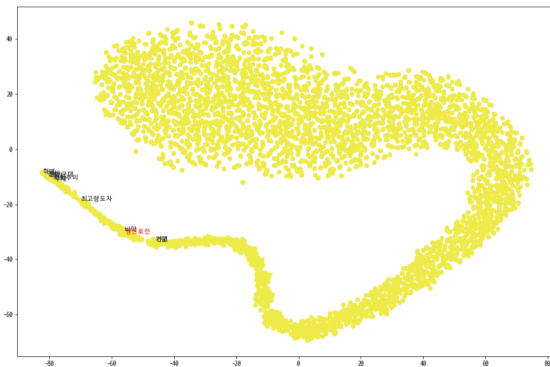
〈그림 1-7〉 0~9사이의 이미지들을 2차원으로 차원 축소한 t-SNE 예시



출처: Laurens van der Maaten and Geoffrey Hinton, "Visualizing data using t-SNE," *Journal of machine learning research* 9 (2008), pp. 2579~2605.

특히 통치담론의 경우, 2012년도부터 2020년도에 걸쳐 word2vec 분석 후 2차원 시각화를 실행하였을 시 매우 특이하게도 뒤집힌 C 형태를 보이는 것을 관찰할 수 있었다(〈그림 1-8〉). 이는 어떤 주어진 내용을 서술하면서 일정 단어들 사용되었을 때, 매우 좁은 구성의 특정 단어군이 선택되어 함께 등장했다는 것을 시사한다고 판단된다.

〈그림 1-8〉 doc2vec 수행 시 단어들의 퍼짐을 2차원으로 차원 축소한 t-SNE 예시



출처: 저자 작성.

## 다. 통계적 모델 기반 분석 방법

### (1) 잠재 디리클레 할당 (Latent Dirichlet Allocation, 이하 LDA)<sup>23)</sup>

어떤 문서의 집합이 주어졌을 때, 문서 전체를 아울러 관통하는 특정 토픽이 다수 존재할 것이며, 이 주제들은 주제를 대표하는 단어들의 조합으로 이뤄졌을 것이라는 가정을 할 수 있다. 특히, 각각의 문서가 이 주제의 조합으로 이루어져 있을 수 있다는 가정을 할 수 있다. 이때, 주어진 문서 문치에서 주요 토픽과 각 토픽을 이루는 단어들을 추출해낼 수 있다면 해당 문서가 어떤 토픽에 집중하여 기술되었으며 이를 위해 사용된 단어들은 어떤 것이 있는지 판단할 수 있다. 다음에서 소개하는 LDA 기법의 가정이 이를 따른다. 즉, LDA 기법의 기저 가정은 다음과 같다:

- ① 모든 문서는 토픽의 분포로 구성되어 있다.
- ② 모든 토픽은 해당 단어의 분포로 구성되어 있다.

이에 따라 LDA 기법이 제안하는 문서 생성 절차는 다음과 같다:

- ① 무작위로 토픽들의 분포를 선택한다.
- ② 각 문서의 단어에 대하여
  - a. 확률적으로 ①에서 구한 토픽들의 분포로 하나의 분포를 추출한다.
  - b. 확률적으로 a.에서 추출한 토픽을 구성하는 단어로부터 하나의 단어를 추출한다.

여기서 관찰되는 것은 문서 당 단어들의 분포이며, 이로부터 문서 간 토픽 분포와 토픽별 단어의 중요도를 예측한다. 이때 주어진 문서에서의 토픽 개수는 분석하는 주체가 정한다. 각 문서 별로 토픽

---

23) David M. Blei, Andrew Y. Ng and Michael I. Jordan, "Latent Dirichlet Allocation," *The Journal of Machine Learning Research*, vol. 3 (2003), pp. 993~1022.



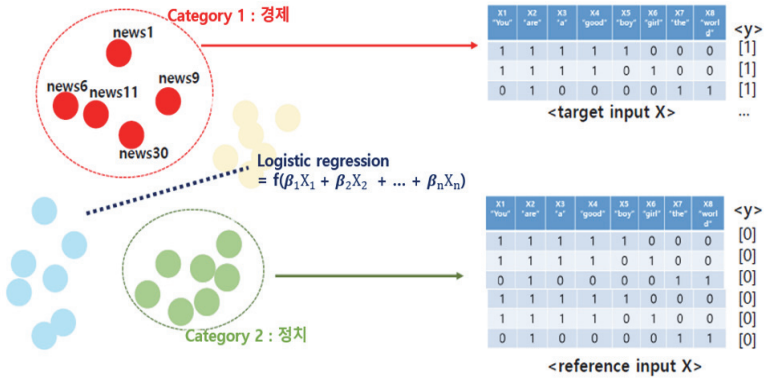
의 분포 정도는 퍼센티지로 계산하고, 각 토픽별로 주요 단어를 해당 계수에 따라 도출한다. 토픽 분포의 수치화로 인하여 주어진 문서 내에서 가장 주요한 토픽을 객관적으로 탐지하는 것이 가능해진다. 또한, 각 토픽 별 단어들의 중요도에 기반하여, 특정 토픽을 기술할 때 어떤 단어들이 주요하게 사용되었는지 파악할 수 있다.

## (2) 로지스틱 회귀모형을 통한 키워드 추출 (Keyword extraction with Logistic regression)

문서에서 단어의 중요도를 나타내는 TF와 TF-IDF는 빈도수에 기반한 수치이다. 이러한 수치들은 이해하기에 직관적이라는 장점이 있다. 그러나 문서가 다양한 카테고리(경제, 정치 등)로 존재할 경우 문서 종류에 따른 차이를 반영하기에는 단순하다는 한계가 있다. 텍스트는 문맥에 따라 단어의 중요도가 달라질 수 있기 때문에 문서의 카테고리에 따른 차이를 고려한 키워드 추출 방법이 필요하다.

기계학습 방법론에서 주어진 데이터를 특정 범주로 할당하는 분류(classification) 방식을 적용하여 문서 카테고리에 따른 키워드를 추출했다. 각각의 문서들은 단어들의 빈도수를 포함하고 있는 수치형 벡터(BoW 형태)로 표현되고 카테고리(경제 문서, 정치 문서 등)가 할당되어 있을 때, 주어진 문서의 BoW를 입력 변수로 사용하여 해당 문서의 카테고리를 분류하는 로지스틱 회귀모형(Logistic regression)을 학습한다. <그림 1-9>는 로지스틱 회귀모형을 통해 키워드를 추출하는 과정을 나타낸다.

〈그림 1-9〉 로지스틱 회귀모형을 통한 키워드 추출 과정



출처: 신훈식·김현중·조성준, “단일 토픽 문서에 대한 클러스터링 기반 토픽 모델링,” 『한국경영과학회 학술대회논문집』 (2018), pp. 1243~1254을 기반으로 저자 작성.

로지스틱 회귀모형은 대표적인 분류 모형으로 주어진 입력변수를 활용하여 범주형 출력변수를 분류하는 모형이다. 각각의 입력변수는 BoW를 통해 표현되었기 때문에 특정 단어의 빈도수를 의미하고 학습된 모형의 계수(coefficient) 중 양(positive)의 값을 갖는 단어들은 문서를 해당 카테고리 분류하려는 성향이 높다고 해석할 수 있다. 양의 계수를 갖는 변수들을 계수에 따라 정렬하여 높은 값을 갖는 순서대로 해당 카테고리 문서의 중요한 키워드로 선정했다. 보다 높은 해석력을 제공하고자 연속된 단어인 연어(collocation)를 추가하여 BoW를 구성했다. 〈표 1-4〉는 정치 문서와는 구분되는 경제 카테고리 키워드를 나타낸다.

〈표 1-4〉 경제 카테고리 키워드

\*Target category : 경제  
\*Reference category : 정치

단어	계수( $\beta$ )
공업 부문	2,871
화학 공업	1,512
경제 건설	1,384
전력 생산	1,204
모든 부문	1,201
나라 경제	1,194
경제 발전	1,170
여야 인민경제	1,099
인민생활 향상	1,054
국가 통일	1,043

출처: 저자 작성.

〈표 1-5〉는 로지스틱 회귀모형에 의해 추출된 경제 문서 키워드들을 나타낸다. 빈도 기반의 키워드 추출방법과 비교했을 때, 문서의 카테고리에 따라 구분되는 키워드들이 추출되어 있음을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 일반적으로 많이 쓰이는 단어들이 낮은 순위에 위치한 특징을 확인할 수 있다. 로지스틱 회귀모형을 기반으로 추출하는 키워드들은 문서의 카테고리를 구분 짓는 특징이 높은 단어들을 추출하는 것으로 선택된 키워드들은 다른 카테고리에 해당 문서를 설명하는 경향이 높은 단어들이라고 해석할 수 있다. 예를 들어 ‘인민’이라는 단어는 경제 관련 문서는 물론 모든 문서에서 자주 등장하기 때문에 경제 관련 문서를 다른 카테고리 문서와 구분해주는 단어가 아니다. 하지만 ‘공업’과 관련된 단어들은 경제 관련 문서에서만 주로 등장하기 때문에 다른 카테고리 문서와 차별화된 단어로 경제 관련 문서들의 키워드로 사용될 수 있다. 모형의 계수가 크다는 것은 문서에 등장했을 때 해당 카테고리로 분류하고자 하는 성질

이 크다는 것을 의미하기 때문에 카테고리를 대표하는 키워드로 생각할 수 있다.

<표 1-5> 경제 관련 키워드

\*군사, 대남 등 다른 카테고리와 다르게 분류되는 단어 중심으로

Target concept	경제																		
	군사		대남		북핵외교		사실문화		정치		통치일본								
Reference concept	words	coeff	words	coeff	words	coeff	words	coeff	words	coeff	words	coeff	words	coeff	words	coeff			
1	공급 부문	1.9329	위험성 동지	1.5124	공업 부문	2.1379	공업 부문	2.7961	공업 부문	2.8711	공업 부문	2.3461	공업 부문	2.3461	공업 부문	2.3461			
2	위험성 동지	1.4009	조선로동당 위원장 동지	1.3623	경제 발전	0.9705	전력 생산	1.2656	화학 공업	1.5125	화학 공업	1.4601	화학 공업	1.4601	화학 공업	1.4601			
3	화학 공업	1.3173	조선로동당 위원장	1.3479	나라 경제	0.8948	화학 공업	1.2343	경제 건설	1.3845	개년 전략	1.3828	개년 전략	1.3828	개년 전략	1.3828			
4	조선로동당 위원장 동지	1.3151	공업 부문	1.0529	모든 부문	0.8643	개년 전략	1.2213	전력 생산	1.2046	전력 생산	1.1976	전력 생산	1.1976	전력 생산	1.1976			
5	전력 생산	1.3035	화학 공업	0.8528	화학 공업	0.7738	화학 공업	1.1155	모든 부문	1.2018	나라 경제	1.1916	나라 경제	1.1916	나라 경제	1.1916			
6	모든 부문	1.2729	나라 경제	0.6438	경제 건설	0.7696	경제 건설	1.0402	나라 경제	1.1940	위험성 동지	0.8824	위험성 동지	0.8824	위험성 동지	0.8824			
7	조선로동당 위원장	1.2167	전력 생산	0.4651	개년 전략	0.6825	경제 건설	0.8807	경제 발전	1.1703	공업 공업	0.8202	공업 공업	0.8202	공업 공업	0.8202			
8	여야 인민경제	1.2067	개년 전략	0.4623	전력 생산	0.6792	나라 경제	0.8407	여야 인민경제	1.0990	전력 수형	0.7918	전력 수형	0.7918	전력 수형	0.7918			
9	공업 공업	1.1003	경제 건설	0.4618	경제 건설	0.6711	위험성 동지	0.7560	인민생활 향상	1.0441	조선로동당 위원장 동지	0.7850	조선로동당 위원장 동지	0.7850	조선로동당 위원장 동지	0.7850			
10	경제 건설	1.0028	지역 생산 높이	0.4618	여야 인민경제	0.6438	국가경제발전 개년	0.7113	국가 통일	1.0430	인상	0.7855	인상	0.7855	인상	0.7855			
11	나라 경제	0.9380	경제 높이 사회주의	0.4501	공속 공업	0.6207	국가경제발전 개년 전략	0.7113	공속 공업	1.0195	국가 통일	0.7472	국가 통일	0.7472	국가 통일	0.7472			
12	경제 건설	0.9151	경제 높이 사회주의 건설	0.4501	국가 통일	0.5065	국가 통일	0.7073	인민경제 모든	0.9563	대한 국가 통일	0.7468	대한 국가 통일	0.7468	대한 국가 통일	0.7468			
13	개년 전략	0.8837	농어 사회주의 건설	0.4501	인민생활 향상	0.4808	대한 국가 통일	0.6748	인민경제 모든 부문	0.9563	대한 국가 통일	0.7468	대한 국가 통일	0.7468	대한 국가 통일	0.7468			
14	경제 발전	0.8853	지역 생산 높이 사회주의	0.4501	인민생활 향상	0.4162	대한 국가 통일	0.6748	개년 전략	0.8270	경제 발전	0.7458	경제 발전	0.7458	경제 발전	0.7458			
15	도료 여야	0.8219	인민생활 향상	0.4384	경제 건설	0.4091	조선로동당 위원장 동지	0.6608	대한 국가 통일	0.9130	경제시 대한	0.7305	경제시 대한	0.7305	경제시 대한	0.7305			
16	인민경제 모든	0.7978	화학 수형	0.4372	대한 국가 통일	0.3591	사회주의 경제	0.6554	대한 국가 통일	0.9130	국가경제발전 개년	0.7170	국가경제발전 개년	0.7170	국가경제발전 개년	0.7170			
17	인민경제 모든 부문	0.7978	인상	0.3590	대한 국가 통일	0.3591	통일 지지	0.6550	국가 통일	0.8709	국가경제발전 개년 전략	0.7170	국가경제발전 개년 전략	0.7170	국가경제발전 개년 전략	0.7170			
18	국가 통일	0.7988	전략 수형	0.3411	통일 지지	0.3524	국가 통일	0.6558	경제 건설	0.8663	장년 청년 수형	0.7110	장년 청년 수형	0.7110	장년 청년 수형	0.7110			
19	대한 국가	0.7051	공업 공업	0.3354	인민경제 모든	0.3518	생산 향상화	0.6195	대한 국가	0.8850	도료 여야	0.7027	도료 여야	0.7027	도료 여야	0.7027			

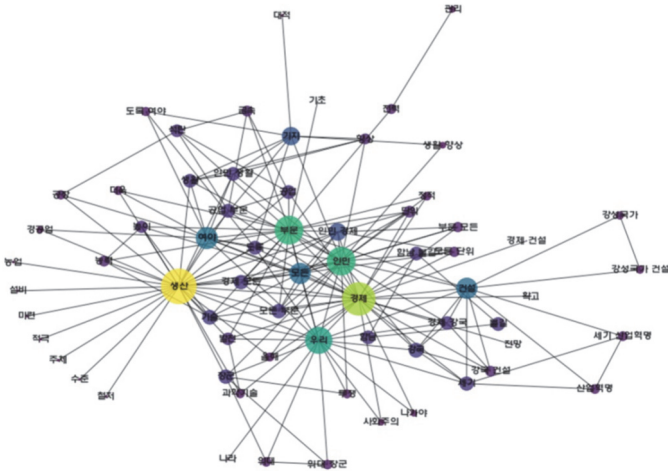
출처: 저자 작성.

### (3) 네트워크 분석 (Network analysis)

Word2Vec과 Doc2Vec을 통해 단어와 문서를 연속형 벡터로 표현할 수 있고 벡터 표현법을 통해 단어-단어, 단어-문서 및 문서-문서의 유사도를 계산할 수 있었다. 유사도 계산을 통해 주어진 개별 단어나 문서에 대해 문맥적으로 비슷한 단어들을 검색할 수 있지만 여러 단어 사이의 다중 관계를 파악하기에는 한계가 있다. 따라서 단어들의 상호 관계를 이해하기 위해 네트워크 분석을 수행했다.

네트워크란 노드(node)와 엣지(edge)로 구성된 구조로 텍스트 분석에서 노드는 대개 단어를 나타내며 엣지는 단어 간의 관계를 나타낸다. 단어들의 상호 관계를 분석하기 위해서 문장 내 동시 출현(co-occurrence)을 계산하고 이를 기반으로 그린 동시 출현 네트워크(co-occurrence network)를 통해 시기에 따른 단어들의 관계 변화를 살펴보았다. <그림 1-10>은 2012년~2013년 1월 기간의 ‘경제’ 관련 문서에 대한 동시 출현 네트워크를 보여준다.

〈그림 1-10〉 '경제' 관련 문서의 동시 출현 네트워크 (2012.1.1.~2013.1.29.)



출처: 저자 작성.

모든 단어를 포함한 네트워크는 노드의 수와 엣지의 수가 매우 많아 시각적으로 살펴보기 어려워 동시 출현 빈도(co-occurrence)와 문서 빈도(document frequency)에 대한 한계값(threshold)을 정하여 네트워크의 복잡도를 조절했다. 네트워크는 파이썬(python) 패키지의 네트워크엑스(networkx)를 사용하였으며 네트워크 구축 알고리즘은 페이지랭크(PageRank)<sup>24)</sup>이다.

네트워크의 중심에 위치하고 크기가 큰 노드는 해당 카테고리 문서에서 중심적으로 사용되는 단어를 의미한다. 이러한 노드들은 동시 출현 빈도가 높고 다양한 단어들과 함께 등장하기 때문에 키워드로 볼 수 있다. 또한 중심 노드와 연결된 잎노드(leaf node)의 경우 다양한 단어들과는 동시 출현하지 않았지만 중심 노드와 빈번하게 등장했기 때문에 키워드의 개념을 보충해주는 역할을 한다. 따라서 중심 노드를

24) Lawrence Page et al., "The PageRank Citation Ranking: Bringing Order to the Web," Stanford InfoLab Publication Server, January 29, 1998, <<http://ilpubs.stanford.edu:8090/422/1/1999-66.pdf>> (Accessed December 14, 2020).

기반으로 주변에 어떤 단어들과 연결되어 있는지를 보고 단어의 조합을 통해 문서들의 핵심 개념을 파악할 수 있다.

### 3. 텍스트마이닝 분석 수행을 위한 전처리

통치담론 문서에 텍스트마이닝 분석 기법을 적용하기 위하여 문서의 분석 단위를 명사형 단어로 정의하고 문서로부터 명사형 단어를 탐지, 추출하는 파싱(parsing) 작업을 수행했다. 이때 통계적 기법을 적용하여 단순명사뿐만 아니라 파생명사와 복합명사를 전부 추출했다.<sup>25)</sup> 추출된 명사형 단어들 중 단음절 단어, 전 문서에서 한 번만 등장한 단어 혹은 95 퍼센트 이상의 문서에서 반복해 등장하는 단어는 분석 시 유의미한 결과를 도출하기 어렵다고 판단하여 분석 대상에서 제거했다. 이때 살아남은 단어들로 1차 말뭉치가 생성되었다.

파싱 기법으로 완벽한 형태소 분석은 불가능하기 때문에 분야 전문가의 도움을 빌려 1차 말뭉치 내의 단어 중 명사형 단어가 아닌 것을 추가적으로 제거하는 과정을 거쳐 총 3,415개의 고유한 명사형 단어로 이루어진 말뭉치를 완성했다. 최종적으로 분석에 사용된 통치담론 문서는 134개이며, 총 58,126개의 명사형 단어를 대상으로 분석을 진행했다.

---

25) 통계적 파싱 기법은 파싱 작업 시 주어진 문서의 양과 문서 길이, 문서 내에서 발생하는 문장의 양과 길이, 사용된 단어의 복잡도에 따라 결과가 달라질 수 있다. 학습 시 사용되는 문서의 성질이 달라지면, 단어를 쪼개는 규칙(rule)을 학습하기 위해 기계가 접하게 되는 단순명사 등장 빈도수, 단순명사와 단순명사의 조합, 단순명사와 접두사 혹은 접미사의 조합의 경우의 수 역시 바뀌기 때문이다. 따라서 전체 문서를 사용하여 파싱한 말뭉치가 각 연도별 문서만을 대상으로 추출된 연도별 말뭉치와 상이할 수 있으며, 이로 인해 각 연도마다 발생한 특정 단어의 빈도수의 합이 전체문서 내 발생빈도수와 차이가 있을 수 있다. 본 연구에서는 전체문서 분석 결과와 연도별 문서 분석 결과 사이에 차이점 발생을 지양하기 위해 본문에 소개된 대로 전체문서 대상으로 파싱 작업 수행한 결과를 연도별 문서에 적용하는 방식을 취했다. 본 연구에 사용된 통계적 파싱 기법에 대한 세부적인 내용은 다음 웹페이지에 기술되어 있다. Hyunjoong Kim, <<https://github.com/lovit/soynlp>> (검색일: 2020.12.14.).

가장 짧은 문서는 17개의 명사형 단어를, 가장 긴 문서는 3,607개의 명사형 단어를 포함하고 있다. 한 문서에는 평균적으로 433.78개의 단어가 등장했다.

## II. 대내정책 분야







# 1. 정치

오경섭(통일연구원)

정치 분야는 2016년 5월 8일 제7차 당대회를 기준으로 두 시기로 구분한다. 김정은 권력세습 이후부터 제7차 당대회 이전까지는 권력 안정화기로, 제7차 당대회 이후는 권력공고화기로 규정한다. 제7차 당대회를 기준으로 시기를 구분하는 이유는 제7차 당대회를 기점으로 김정은 정권의 통치전략과 정책에 변화가 일어났기 때문이다.

권력안정화기는 김정은이 3대세습의 정통성·정당성을 확립하고, 국가권력을 장악하고, 지배연합을 재편해서 안정적 권력기반을 구축한 시기이다. 정치 분야 핵심정책은 김정은 권력세습 정당화와 지배연합 재구성이었다. 김정은은 후견체제의 핵심엘리트들은 물론이고 신뢰할 수 없는 당·정·군 엘리트들을 대대적으로 숙청했고, 자신에 대한 충성심을 검증한 새로운 인물들을 발탁해서 지배연합을 재구성했다.

권력공고화기는 제7차 당대회 이후부터 현재까지이다. 권력공고화기는 김정은의 유일적 권력을 기반으로 사회주의강국 건설을 위해서 핵무력 건설과 경제건설을 본격적으로 추진했다. 정치 분야 핵심정책은 김정은 유일지배체제 강화, 간부와 인민들의 지지 확보, 사상사업의 근본적 전환 등이었다.

정치 분야 정책은 대체적으로 김정은 집권 기간에 일관성을 보인다. 다만 제7차 당대회를 전후로 대내외적 환경 변화에 따라 일부 정책의 강조점이 달라진다. 이하에서는 김정은 담화·연설에 대한 텍스트마이닝 분석과 정성적 분석을 통해서 어떤 정책들에서 일관성을 보이고, 어떤 정책에서 부분적 변화를 보이는지를 분석한다.

## 가. 텍스트마이닝 분석

### (1) 단순빈도 분석

2012년부터 2019년까지 정치 분야 문서는 32건이다. 문서의 내용을 단어 단위로 표현하기 위하여 파싱(parsing) 작업을 수행하였고, 이때 통계적 기법을 적용하여 단순명사뿐만 아니라 파생명사와 복합명사를 전부 추출했다. 전체 문서에서 명사형 단어는 11,101개이다. 말뭉치 내 명사형 단어는 2,097개이고, 한 문서 내 평균 명사형 단어 수는 336.39개이다. 가장 많은 문서가 발표된 해는 2016년으로 11건이다. 2016년에 가장 많은 정치 분야 문서가 발표된 이유는 제7차 당대회를 개최했기 때문이다. 김정은 정권은 제7차 당대회 결정사항의 관철을 독려하기 위해서 김정은 명의로 많은 문서를 발표했다.

〈표 II-1〉 명사형 단어 수

구분	2012~ 2020	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
문서 수	33	2	4	2	3	11	5	2	3	1
전체문서 내 명사형 단어 수	11,101	184	617	206	532	3,447	907	69	401	1,409
말뭉치 내 명사형 단어 수	2,097	184	345	206	352	1,136	138	69	253	716
한 문서 내 평균 명사형 단어 수	336.39	92	153.75	103	177.33	313.36	181.40	34.50	133.67	1,409

출처: 저자 작성.

〈그림 II-1〉은 2012년부터 2020년까지 정치 분야에서 가장 많이 사용된 단어들을 워드 클라우드로 보여준다. 전체 기간에 가장 많이

사용된 단어는 ‘인민’, ‘조선로동당’, ‘조직’, ‘사상’, ‘위원장’, ‘일군’, ‘승리’, ‘사회주의’, ‘당원’, ‘강화’ 등이다. <그림 II-1> 워드 클라우드 는 매년 전체 사용 단어들과 함께 많이 사용한 단어들을 보여준다. 권 력안정화기에는 ‘김정일애국주의’, ‘유훈’, ‘사상사업’, ‘제국주의’, ‘공 세’ 등의 사용빈도가 높다. 2012년에는 ‘애국’, ‘김정일애국주의’가 눈 에 띈다. 2014년에는 ‘사상사업’, ‘사람’, ‘제국주의’, ‘공세’가 많이 사 용됐다. 2015년은 ‘유훈’, ‘령도’, ‘조선로동당’이 많이 사용됐다.

이러한 단어들은 김정은 정권이 권력세습 정당화, 숙청과 지배연합 재구성 과정에서 많이 사용됐다. ‘김정일애국주의’와 ‘유훈’은 김정일 을 이상화함과 동시에 김정일을 활용해서 김정은의 권력세습을 정당 화하려는 의도로 사용빈도가 높았다. ‘사상사업’은 장성택 숙청 이후 에 지배연합을 재편하는 과정에서 김정은에 대한 충성을 강조하기 위 해서 사용빈도가 높았다. ‘제국주의’와 ‘공세’는 장성택과 당행정부에 대한 대규모 숙청 과정에서 대외적 위협요인을 부각시켜서 내부적 결 속을 도모하기 위해 활용됐다.

권력공고화기에는 ‘인민’과 ‘조선로동당’의 사용빈도가 높았다. 2016 년은 ‘인민’, ‘조직’, ‘조선로동당’, ‘김일성’이 많이 사용됐다. 2018년은 ‘인민’, ‘위원회’, ‘정치국’, ‘승리’, ‘사회주의강국’이 두드러진다. 2019 년은 ‘인민’, ‘조선로동당’, ‘위원장’, ‘김정일주의’, ‘국가건설’ 등이 눈에 띈다. 2020년은 ‘조선로동당’, ‘위원장’이 눈에 띈다.

김정은 정권은 권력공고화기에 인민의 지지를 확보하는데 주력했 다. 2016년 이후에 ‘인민’이라는 단어의 사용빈도가 높게 나타났다. 김정은은 조선노동당이 인민을 위한 정당이고 인민을 위해 복무한다 는 것을 강조했다. 제7차 당대회 이후에는 조선노동당 중심의 통치를 강조하는 과정에서 ‘조선로동당’의 사용빈도가 높았다.

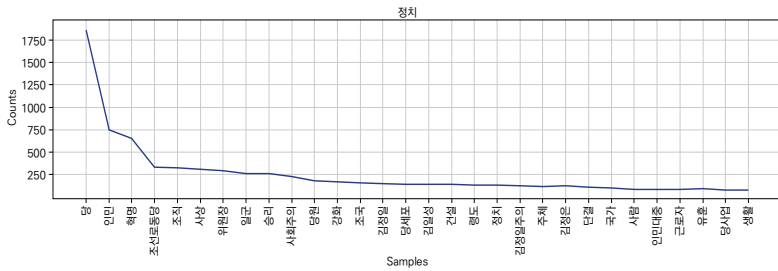
〈그림 II-1〉 워드 클라우드(2012~2020)



출처: 저자 작성.

정치 분야 단순빈도 분석은 전체 문서(2012~2020)와 연도별 문서에서 단어 사용빈도를 분석했다. 〈그림 II-2〉는 가장 많이 사용된 단어인 ‘당’, ‘인민’, ‘혁명’을 모두 포함해서 분석한 결과이다. 가장 많이 사용된 단어는 ‘당(조선로동당)’이다. 두 번째는 ‘인민’이고, 세 번째는 ‘혁명’이다. 조선로동당이 핵심 통치기구임을 확인할 수 있다. 조선로동당은 모든 국가기구를 지도할 뿐만 아니라 엘리트와 인민들의 충성을 이끌어낸다.

〈그림 II-2〉 단순빈도



출처: 저자 작성.

〈표 II-2〉는 전체 문서의 단순빈도 상위 10개 단어들 중에서 ‘당 (조선로동당)’, ‘혁명’을 제외한 단순빈도 분석 결과다. 단순빈도 상위 단어들은 정치 분야에서 정책의 초점을 보여준다. 가장 많이 사용한 단어는 ‘인민’이다. ‘인민’의 사용빈도가 가장 높은 것으로 볼 때, 김정은 정권이 인민들의 지지를 얻는데 정책의 초점을 맞추고 있다는 것을 알 수 있다. 그 다음으로 많이 사용한 단어는 ‘조직’, ‘사상’, ‘위원장’, ‘일군’, ‘승리’, ‘사회주의’, ‘당원’ 순이다. ‘일군’과 ‘당원’은 김정은 정권의 정책 실행 집단이고, 핵심 지지기반이다. 김정은 정권이 안정적인 집권을 위해서 일군들과 당원들의 역할을 중시하고 있음을 알 수 있다. ‘사상’과 ‘사회주의’는 김정은 정권이 엘리트들과 인민들을 결속하는 핵심기제가 사상과 사상교육임을 보여준다.

〈표 II-2〉 단순빈도(2012~2019)

키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수
인민	765	일군	273
조선로동당	350	승리	272
조직	338	사회주의	241
사상	323	당원	194
위원장	305	강화	182

출처: 저자 작성.

〈표 II-3〉은 2012년부터 2020년까지 각 연도별 최상위 5개 단어 리스트를 보여준다. 각 연도별 최상위 단어를 보면, 김정은 정권이 각 연도별로 정치 분야의 어느 부분에 정책의 초점을 맞췄는지 알 수 있다.

〈표 II-3〉 단순빈도 최상위 5개 단어 리스트

2012~2020(전체)		2012		2013		2014		2015	
키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수
인민	765	애국	57	당세포	47	사상사업	31	유훈	63
조선로동당	350	김정일 애국주의	33	세포 비서	43	사람	17	김정일	34
조직	338	사랑	22	사람	36	공세	16	조선로동당	20
사상	323	사람	13	일군	28	정신	15	령도	19
위원장	305	진군	10	조직	26	제국주의	14	청년	18

2016		2017		2018		2019		2020	
키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수
인민	270	당세포	101	인민	17	인민	78	조선로동당	48
조직	198	강화	48	승리	10	공화국	23	위원장	48
조선로동당	161	당원	42	정치국	9	조선로동당	20	당	39
승리	144	사회주의	24	사회주의 강국건설	7	위원장	20	전원회의	28
사상	135	근로자	23	위원회	7	공화국 정부	18	혁명	26

출처: 저자 작성.

2012년에 사용빈도가 높은 단어는 ‘애국’과 ‘김정일애국주의’이다. 이 두 단어는 김정일 사망 이후 김정은 권력세습과 관련이 있다. 김정은 정권은 김정은의 세습권력을 안정화하기 위하여 ‘애국’을 강조함으로써 북한주민들의 애국심을 고취했다. ‘김정일애국주의’는 김정일의 권위를 이용해서 김정일·김정은의 부자세습을 정당화하려는 의도에서 활용됐다.

2013년에는 ‘당세포’와 ‘세포비서’를 많이 사용했다. 김정은 정권이 권력 안정을 위해서 당세포비서 대회를 개최했기 때문이다. 당세포비서 대회는 당의 기본단위인 세포비서들의 김정은에 대한 충성을 강화하고, 당의 조직적 장악력을 높이기 위한 목적으로 개최되었다. 2017년에도 ‘당세포’가 가장 많이 등장한다. 이 시기에도 당조직 강화를 위해서 당세포비서 회의를 개최했기 때문이다.

2014년은 장성택이 숙청된 다음 해다. 사용빈도가 높은 단어는 ‘사상사업’, ‘사람’, ‘공세’, ‘정신’, ‘제국주의’ 등이다. ‘사상사업’의 사용빈도가 높은 이유는 2013년 12월 장성택 숙청 이후 엘리트들과 인민들을 대상으로 김정은에 대한 무조건적 충성을 요구하는 사상사업을 진행했기 때문이다. 내부적 결속을 강화하기 위해서 외부의 위협을 부각한 것으로 보인다. ‘공세’와 ‘제국주의’는 외부의 위협을 부각하는 단어들이고, ‘정신’은 외부의 위협을 극복해야 한다는 의미로 사용한 것으로 판단된다.

2015년에는 ‘유훈’과 ‘김정일’의 사용빈도가 높다. ‘유훈’과 ‘김정일’의 사용빈도가 높은 이유는 2015년 2월 당 중앙위원회 정치국 확대회의에서 첫째 의정의 결정서인 《위대한 김정일동지의 유훈을 우리 당과 혁명의 영원한 지도적지침으로 틀어쥐고 끝까지 관철할데 대하여》를 채택하면서 핵심 내용을 소개했기 때문이다. 이러한 결정서 채택은 북한정치가 김정일 유훈을 강조할 정도로 정책적 연속성을 가지



고 있고, 김정은의 권력 정당성을 김일성, 김정일에게서 찾고 있다는 것을 보여준다.

2016년은 ‘인민’, ‘조직’, ‘조선로동당’, ‘승리’, ‘사상’의 사용빈도가 높다. 이는 전체 문서(2012~2020)의 단어 사용빈도와 거의 유사하다. 북한 당국이 2016년 5월 제7차 당대회를 개최하면서 전체 문서의 1/3인 11개 문서를 발표했기 때문인 것으로 판단된다. 김정은 정권이 제7차 당대회에서 인민들의 지지를 얻고, 엘리트들의 충성과 결속을 강화하는데 주력했다는 것을 알 수 있다. 2018~2019년에도 ‘인민’이 가장 많이 사용됐다. 2018년에는 북한이 평창동계올림픽 참석을 계기로 대남·대미 관계에서 국면전환을 시도하면서 정책 전환의 목표를 의미하는 ‘승리’, ‘사회주의강국건설’의 사용빈도가 높고, 정책결정 단위인 ‘정치국’, ‘위원회’ 등의 사용빈도가 높았던 것으로 분석된다. 2019년은 남북정상회담과 북미협상을 진행했기 때문에 국가와 최고 지도자를 지칭하는 ‘공화국’, ‘조선로동당’, ‘위원장’, ‘공화국정부’ 등의 사용빈도가 높다.

## (2) TF-IDF 분석

〈표 II-4〉는 TF-IDF 분석 결과를 보여준다. 김정은 정권이 2012~2020년 사이에 사용한 단어들 중에서 ‘어버이’, ‘김정일’의 중요도가 높다는 것을 알 수 있다. 북한 문헌과 문서에서 어버이는 김일성·김정일을 지칭할 때 사용한다. ‘어버이’와 ‘김정일’의 중요도가 높게 나타난 이유는 김정은 정권이 김일성, 김정일의 권위를 활용해서 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김정은의 카리스마를 구축하려했기 때문이다.

〈표 II-4〉 TF-IDF 키워드 리스트

2012~2020(전체)		2012		2013	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
아버이	0.312	아버이	0.3471	장병	0.3750
김정일	0.2947	진군	0.3471	인민군	0.3750
인민	0.2605	김정일	0.2777	조국	0.2633
진군	0.1743	령도	0.2430	승리	0.2154
강성대국	0.1523	군대	0.2430	조직	0.11915

2014		2015		2016	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
장병	0.4619	어머니	0.3050	인민	0.3804
사회주의 강성국가건설	0.3464	인민생활향상	0.1525	정치	0.2759
영웅	0.3464	관료	0.1525	사상	0.2069
질서	0.3464	옹호	0.1525	백두	0.1975
혁신	0.2309	군인	0.1525	일군	0.1502

2017		2018		2019	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
승리	0.2340	인민	0.6183	인민	0.7313
시험	0.2308	승리	0.3637	자립경제	0.1748
일심	0.2234	사회주의 강국건설	0.2546	승리	0.1330
창조	0.1862	조직	0.1455	평화	0.1330
력사	0.1862	영웅	0.1455	장병	0.1311

출처: 저자 작성.

권력안정화기에는 ‘아버이’, ‘김정일’, ‘영웅’, ‘백두’ 등 김일성·김정일  
 이상화와 김정은 권력 승계 정당화와 관련된 단어들의 TF-IDF 분석 결  
 과 중요도가 높게 나타났다. ‘아버이’와 ‘김정일’은 김정은 권력 승계 직  
 후인 2012년에 중요도가 높았다. 2014, 2018년에 ‘영웅’, 2016년에 ‘백  
 두’의 중요도가 높은 것은 김정은 권력 승계 정당화와 관련이 있다.

권력공고화기에는 ‘인민’의 TF-IDF 분석 결과 중요도가 높았다. 이는 단순빈도와도 일치한다. ‘인민’은 전체 기간에서 세 번째로 중요도가 높게 나타났다. 특히 3년(2016, 2018, 2019)은 중요도가 가장 높았다. 2015년에는 인민생활향상의 중요도가 높았다. 김정은 정권이 권력공고화를 위해서 인민들의 지지를 매우 중요하게 생각한다는 것을 알 수 있다.

김정은 정권은 2016년까지 권력을 안정화한 후에 본격적으로 핵개발에 주력했다. 2017년은 ‘시험’이라는 단어의 중요도가 높다. 북한이 2017년 제6차 핵실험과 수차례의 미사일 시범을 진행했기 때문이다. 2017년 이후에는 ‘승리’라는 단어의 중요도가 높게 나타난다. 북한은 핵실험을 계기로 대내외에 승리를 강조하면서 남북·북미 대화 국면으로 전환했다. 2019년은 ‘자립경제’와 ‘평화’를 강조한다. 북미 정상회담이 결렬되면서 대북제재가 지속되고 있기 때문인 것으로 분석된다.

군 관련 단어도 단순빈도 분석에 비해서 TF-IDF 분석에서 권력안정화기와 공고화기에 걸쳐서 중요도가 높게 나타난다. 2012년 ‘진군’, ‘군대’, 2013년 ‘장병’, ‘인민군’, 2014년 ‘장병’, 2015년 ‘군인’, 2019년 ‘장병’ 등의 중요도가 높았다. 북한은 군이 권력 유지의 핵심 축이라는 것을 알 수 있다. ‘장병’, ‘인민군’ 등 군 관련 단어는 김정은 정권이 2013, 2014년 리영호 숙청, 장성택 처형 등을 단행하면서 권력기반을 구축하는 기간에 중요도가 더 높게 나타났다.

### (3) 동시 등장 단어 빈도수

〈표 II-5〉 동시 등장 단어 빈도수는 2012~2020년 사이에 ‘조선로동당-위원장’이 가장 높았다. 김정은이 권력을 장악하고 유일적 영도체계를 구축함에 따라서 조선로동당 위원장이라는 언급이 가장 많이 등장했기 때문이다. 특히, ‘조선로동당-위원장’은 전체기간 중 2017~

2020년에 가장 많이 사용된 동시 등장 단어다. 김정은이 2016년 제7차 당대회를 기점으로 유일적 영도체계를 확고하게 구축하면서 ‘조선로동당-위원장’이라는 단어를 많이 사용한 것으로 분석된다.

두 번째로 동시 등장한 ‘김일성-김정일주의’는 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김정은에 대한 충성과 결속을 높이기 위해 사용됐다. 비슷한 맥락에서 사용된 단어는 2015년에 가장 많이 사용된 ‘김정일-유훈’, 네 번째로 많이 사용된 ‘유훈-당’이다. 장성택을 숙청한 2013년에는 ‘세도-관료’라는 단어가 두 번째로 많이 사용됐다. 2016년에도 조선노동당 제7차 당대회에서 장성택 숙청 사건을 언급하면서 ‘세도-관료’라는 단어가 가장 많이 등장한다.

2014년에는 장성택 숙청이후 엘리트들과 인민들에게 김정은에 대한 충성을 강조하기 위해서 ‘사상-일군’, ‘사상-문화’, ‘당-유일적령도체계’, ‘사상-공세’ 등의 단어가 많이 사용됐다. 이 시기에는 사상 교육이 강조된 것으로 분석된다.

〈표 II-5〉 동시 등장 단어 빈도수

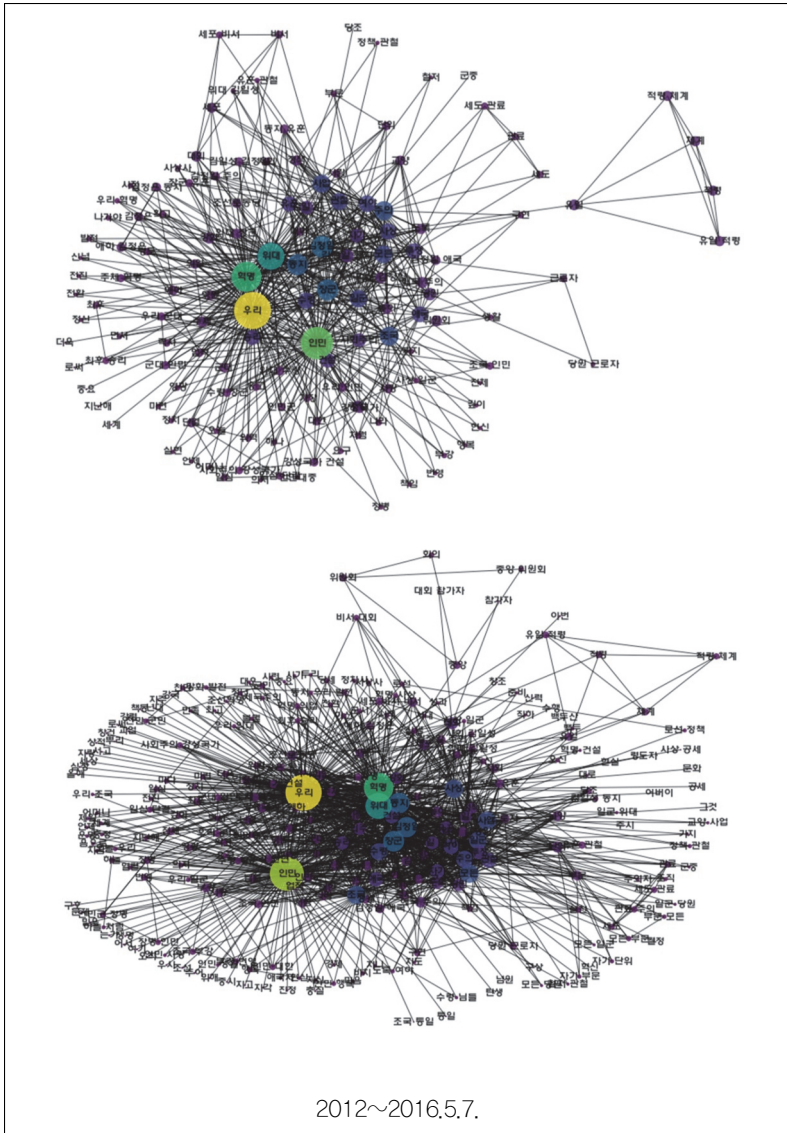
2012~2020 (전체)		2012		2013		2014		2015	
키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
조선 로동당 -위원장	155	조국 -인민	33	당-조직	15	사상 -일군	28	김정일 -유훈	22
김일성 -김정일 주의	140	당원 -근로자	8	세도 -관료	13	김일성 -김정일 주의	12	당 -조직	18
당원 -근로자	83	김정일 애국주의 -교양	8	인민군 -장병	10	사상 -문화	11	당 -인민	15
일심 -단결	69	당 -조직	7	당 -인민	10	당 -유일적 령도체계	11	유훈 -당	13

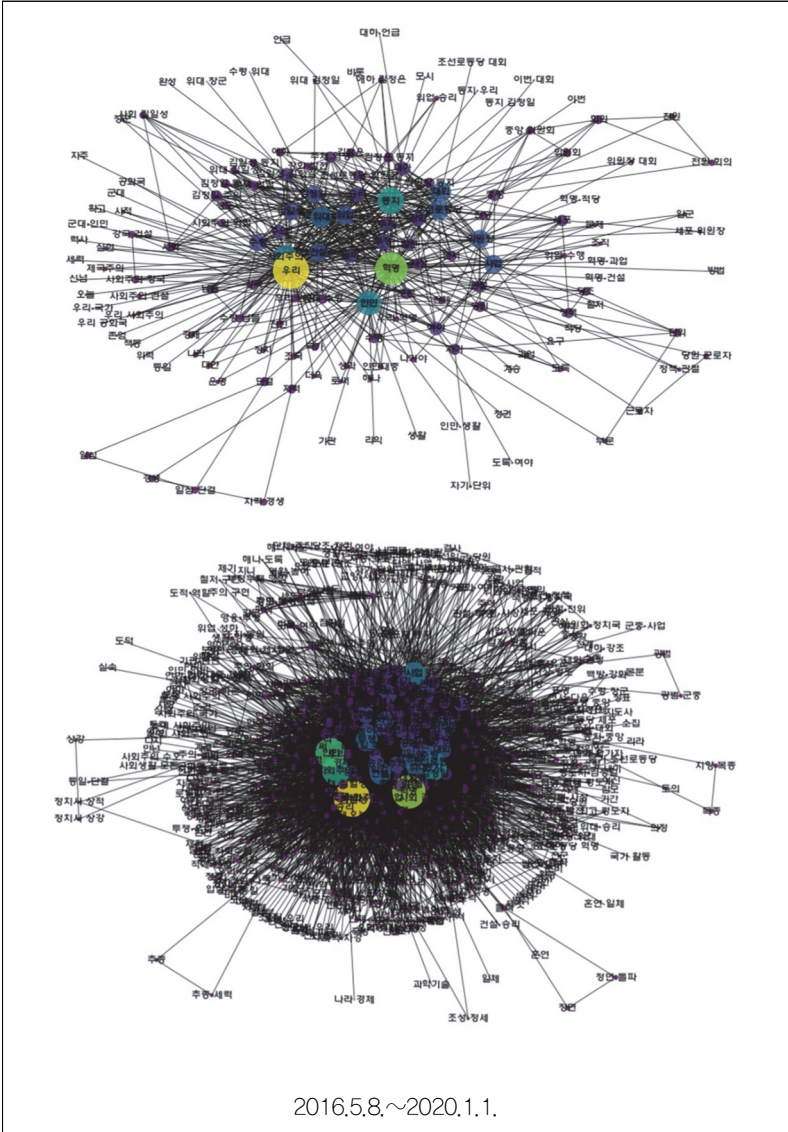
2012~2020 (전체)		2012		2013		2014		2015	
키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
최후 -승리	49	조국 -부강 번영	7	군중 -당	9	군대 -인민	10	령도 -업적	11
당 -두리	48	인민 -사랑	7	당 -세포 비서	9	사상 -공세	10	인민 -당	11
2016		2017		2018		2019		2020	
키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
세도 -관료	21	조선 로동당 -위원장	61	조선 로동당 -위원장	5	조선 로동당 -위원장	17	조선 로동당 -위원장	38
인민군 -장병	17	당세포 -위원장	30	위원회 -정치국	5	국가 -활동	10	조선 로동당 -위원회	7
자강 -제일	13	당 -조직	23	당중앙 위원회 -정치국	4	인민정권 -기관	9	당중앙 위원회 -전원 회의	7
근로 -단체	8	당원 -근로자	22	최고령 도자 -김정은	3	당중앙 위원회 -전원 회의	8	위원장 -당	6
견결 -옹호	8	위원장 -당	21	인민군 -장병	3	사회주의 -국가	8	자력 -부강	5
훈연 -일체	7	당세포 -강화	16	인민 -당	3	당 -국가	8	위원장 -김정은	5

출처: 저자 작성.

〈그림 II-3〉은 2012년부터 2016년 5월 제7차 당대회까지 발표한 문서들과 2016년 5월 제7차 당대회부터 2020년 1월 1일까지 발표한 문서들에 대한 네트워크 분석이다. 2012년부터 2016년 5월 제7차 당대회 사이에는 ‘우리’, ‘인민’, ‘혁명’이 중심 단어였고, 2016년 5월 제7차 당대회부터 2020년 1월 1일까지는 ‘우리’, ‘혁명’, ‘동지’, ‘인민’이 중심 단어였다. 두 시기에 중심단어는 유사하게 나타났다.

〈그림 II-3〉 네트워크 분석





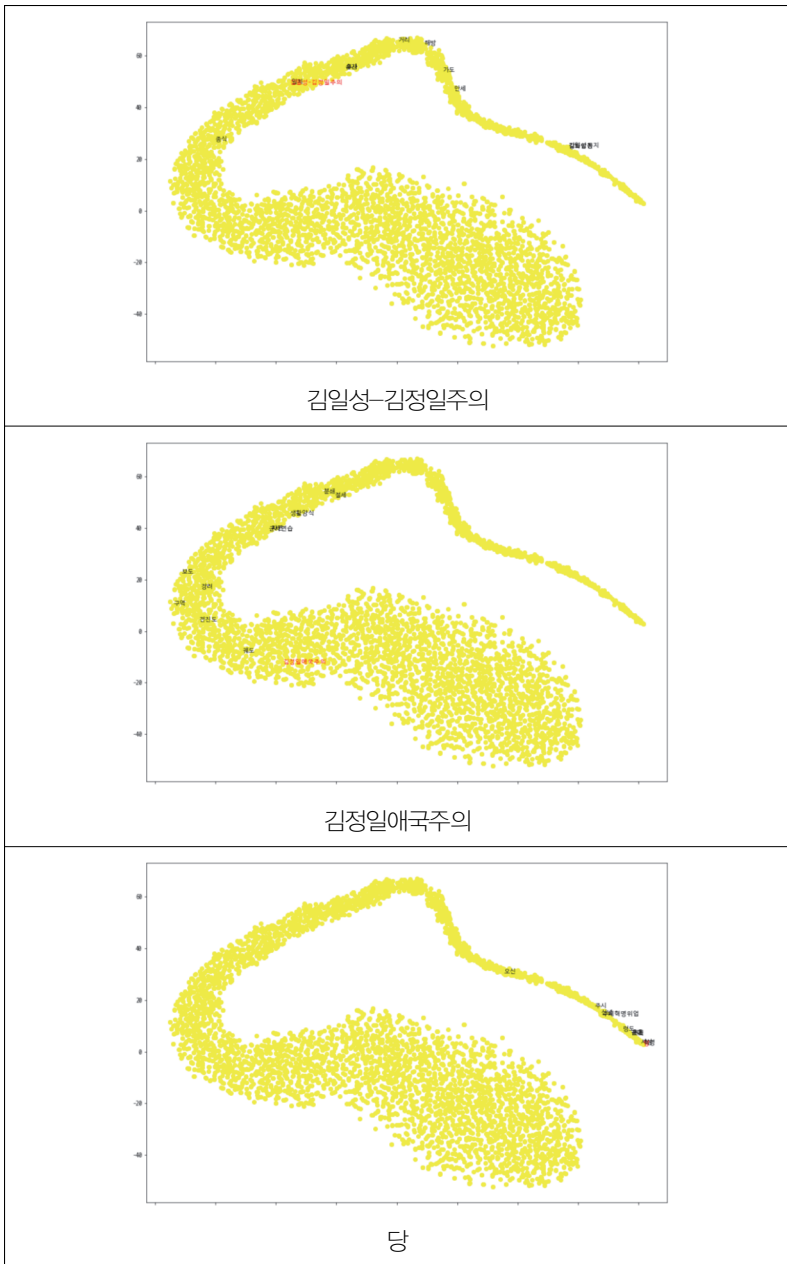
출처: 저자 작성.

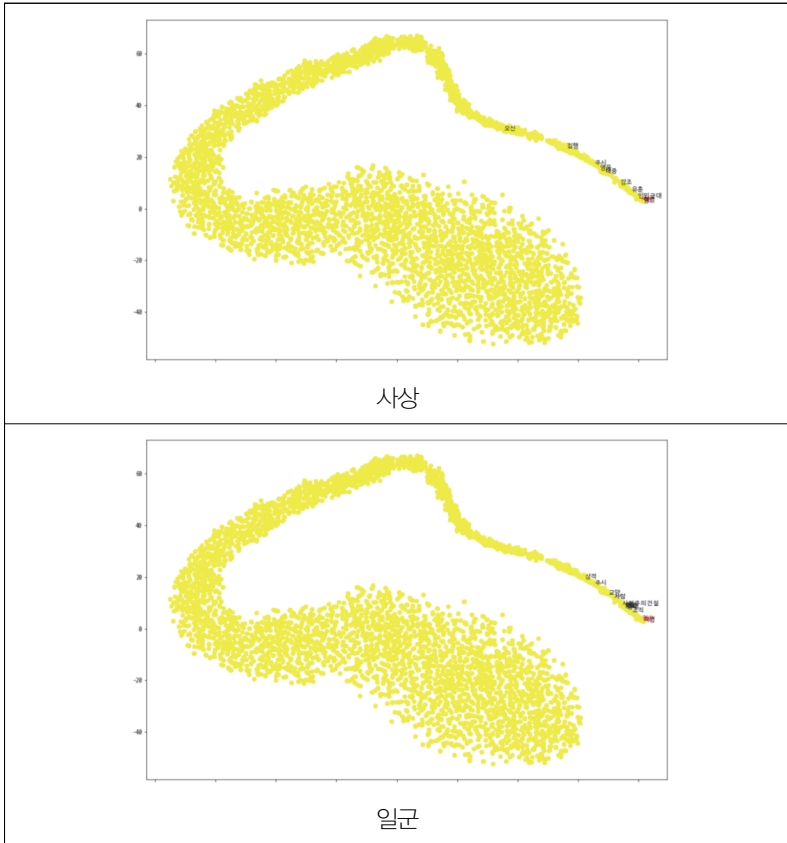
그러나 네트워크 바깥쪽의 단어들은 제7차 당대회를 전후로 차이를 보인다. 2012~2016년 제7차 당대회까지는 네트워크의 우측 상단부에 ‘유일적 령도체계’라는 단어가 눈에 띈다. 이 시기는 김정은 권력세습이후 김정은 일인독재를 강화하는 것이 가장 중요한 과제였기 때문이다. 그러나 2016년 제7차 당대회 이후 네트워크 좌측 하단부에는 ‘일심단결’, ‘자력갱생’이라는 단어가 나타난다. 이 시기는 김정은 정권이 핵·미사일 개발로 인한 국제사회의 대북제재가 강화되면서 ‘일심단결’, ‘자력갱생’을 강조했다는 것을 알 수 있다.

〈그림 II-4〉는 정치 분야 핵심 단어들에 대한 키워드별 유사단어 t-SNE 분석을 보여준다. 핵심 단어는 ‘김일성-김정일주의’, ‘김정일애국주의’, ‘당’, ‘사상’, ‘일군’이다. 이 단어들은 2012~2020년까지 word2vec 분석 후 2차원 시각화를 실행했을 때 모두 t-SNE 공간상에서 뭉친 부분 없이 굉장히 촘촘하게 뭉친 C 형태를 보였다. 비슷한 맥락에서 등장한 단어들은 유사한 의미를 지닐 것이라는 word2vec의 기저 가정 관점에서 보았을 때 몹시 흥미로운 형태이다. t-SNE 공간상에서 단어들이 촘촘하게 뭉쳐있다는 것은 같은 맥락에서 등장하는 단어들이 서로 굉장히 밀집하게 연관되어 있다는 것을 의미한다. 더불어, 말뭉치가 C 형태를 보였다는 것은 담화 연설문에서 단어들이 어떤 특수한 방향성을 가지고 연쇄적으로 발생한다는 것을 시사한다. 즉, 주어진 맥락에서 어떤 임의의 단어가 발생하면 매우 높은 확률로 말뭉치 중 일부 특정 단어들이 함께 등장하고, 이 특정 단어들은 또다시 연쇄적으로 몇 개의 다른 특정 단어들과 동시 등장하는 형태가 반복되었다는 것이다. 바꿔 말하면, 정치 분야의 핵심 키워드들은 매우 좁은 구성의 특정 단어군들과 함께 등장하는 경향을 보이고 있다.



〈그림 II-4〉 키워드별 유사단어 t-SNE





출처: 저자 작성

## 나. 대내외 환경과 주요 정책

### (1) 대내외 환경

김정은 정권은 권력세습 이후 대내외적 도전에 대응하면서 조선노동당을 중심으로 김정은 권력 안정화·공고화를 추진했다. 김정은 정권은 권력세습 이후 대내외적 도전에 직면했다. 2011년 12월 권력을 세습한 김정은에게 가장 큰 도전과제는 김정일 사망 이후 정치적 불안정으로 인한 불확실성이었다. 물론 북한의 정치적 환경은 김정은에게

유리했다. 2009년 후계자로 내정된 후 공식적인 권력 승계를 진행했기 때문이다. 김정은은 김정일의 모든 법적·제도적 지위와 권한을 넘겨받았다. 조선노동당을 중심으로 한 모든 권력기관과 국가기구도 김정은 권력 승계를 지원했다. 김정일이 구축한 후견체제 구성원들은 당·정·군의 요직에서 김정은의 권력 장악을 도왔다. 새로운 독재자의 등장으로 인한 불확실성보다 후계자인 김정은의 권력 승계가 후견체제 구성원들의 지위를 유지하는데 유리했기 때문이다. 이들은 김정은을 지지하는 대가로 정치적·경제적 이익을 보장받았다.

그러나 모든 엘리트들이 김정은을 지지한 것은 아니다. 김정은이 권력 장악에 실패할 경우 일부 엘리트들이 도전할 가능성이 있었다. 후견체제 엘리트들의 태도가 기회주의적이었기 때문이다. 김정은이 권력 장악에 실패하거나 최고지도자로서 빈틈을 보이면 엘리트들이 도전할 수도 있고, 핵심 권력기관별로 독립왕국을 구성할 수도 있었다. 김정은은 후견체제 엘리트들 중에서 신뢰할 수 없는 인물들을 제거하고 충성심이 검증된 인물들을 영입해서 지배연합을 재구성해야하는 상황이었다.<sup>26)</sup>

김정은은 핵심집단 재구성을 위해서 당·정·군의 핵심엘리트들을 숙청했다. 2012~2016년 사이에 장성택(당행정부장), 리영호(총참모장), 우동측(국가안전보위부제1부부장), 현영철(인민무력부장) 등 260여 명의 엘리트들이 제거됐다. 2016년 제7차 당대회 이후에는 김정은에 대한 충성심이 검증된 인물들을 중심으로 새로운 지배연합을 구성했다. 김정은이 유일지배체제를 구축하고 지배연합을 재구성한 후에는 핵심 엘리트들에 대한 숙청이 줄었다.

김정은에 대한 인민들의 지지를 확보하기 위하여 2012년 이후에도 조선노동당의 전통적 대중노선을 유지했다. 김정은의 권력을 안정

26) 오경섭 외, 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 19.

화·공고화하기 위해서는 인민들의 지지가 필수적이기 때문이다. 김정일이 사망한 후 북한 인민들은 김정은 권력세습을 수용했다. 북한 인민들은 최고지도자를 민주적 방식으로 선출한 경험이 없었기 때문에 김정은의 3대세습을 받아들였다. 부자세습만 경험한 북한인민들은 권력세습에 반대하지 않았다. 그럼에도 불구하고 김정은의 권력을 안정시키기 위해서는 인민들의 지지가 필수적이다. 인민들의 지지를 받지 못한 정권은 장기적으로 정당성이 흔들리고 취약해질 수밖에 없기 때문이다. 김정은 정권은 2012년 이후 인민들의 지지를 유지하기 위해서 다양한 정책을 실행했다. 조선노동당의 핵심적 과업은 김정은 정권에 대한 인민들의 지지를 유지하는 것이었다.

대외적 위협요인은 시장화, 유엔안보리 대북제재 등으로 인한 불안정이었다. 대외적 위협요인은 주로 김정은 권력공고화기에 영향을 미쳤다. 시장화는 엘리트와 인민들이 경제적으로 당에 의존하는 범위를 줄임으로써 당의 권력과 권위를 축소시켰다. 개인·엘리트들은 물론이고 기관·기업소·군대를 비롯한 국가 기구들까지도 당·국가에 대한 의존을 줄이고 시장에서 필요한 자원을 조달했기 때문이다.<sup>27)</sup> 당 관료들과 시장 상인들 사이에 정치적 커넥션이 구축되면서 부패가 확산됐다. 부패는 체제 위협을 증가시킨다. 뇌물을 수수한 관료들이 생산 활동을 왜곡함으로써 경제 붕괴에 영향을 미치기 때문이다. 기업들은 정부의 통제와 계획의 강도가 약해질 때, 자원을 생산적 목적이 아니라 소비적 목적으로 사용함으로써 경제 위기를 심화시킨다.<sup>28)</sup>

27) Victor Nee, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China," *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, no. 1 (1992), p. 1; Andrew G. Walder, "The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline," in *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, eds. Andrew G. Walder (Berkeley: University of California Press, 1995), p. 8.

28) Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, issue 3 (1993), pp. 599~617.

유엔안보리 대북제재는 북한체제에 중대한 위협요인이다. 북한은 2016년 이후부터 2017년 사이에 핵·미사일 개발에 속도를 높였다. 유엔안보리 대북제재도 대폭 강화됐다. 유엔안보리는 대북제재결의안 1718호(2006), 1874호(2009), 2087호(2013), 2094호(2013), 2270호(2016), 2321호(2016), 2371호(2017), 2375호(2017), 2397호(2017) 등을 결의했다. 유엔안보리는 2016년부터 2017년 사이에 대북제재 수위를 높였다. 유엔 안보리 대북제재는 대중 교역을 위축 시킴으로써 북한의 경제 위기를 가중시켰다. 2019년에 북한의 대중 무역 비중은 95.2%에 달할 정도로 매우 높았기 때문이다.<sup>29)</sup> 대북제재는 북한정권의 외화조달을 어렵게 함으로써 통치자금에 부정적 영향을 미친다. 김정은 정권이 권력을 공고화하기 위해서는 대외적 위협요인을 극복해야한다. 김정은은 핵·미사일 개발 완성을 선언하면서 대남·대미 대화국면으로 전환을 시도했다.

## (2) 주요 정책

김정은은 연설·담화를 통해서 권력안정화·공고화를 위한 정치 분야 과업을 제시했다. 김정은이 제시한 과업들은 김정은 유일지배체제 구축, 간부정책, 인민정책, 사상사업 등 4대 과업이다. 김정은 유일지배체제 구축은 김정은에게 제도적으로 보장된 권력을 강화하기 위해 추진한 제도적 기반 강화 사업이다. 사상 사업은 사상적 기반 강화사업이다. 제도적 기반은 하드웨어에 해당하고, 사상적 기반은 소프트웨어에 해당한다.

간부정책과 인민정책은 김정은 권력안정화·공고화의 핵심 사업이다. 독재자가 권력을 유지하기 위해서는 간부들이 독재자를 중심으로 강력하게 응집해야하고, 인민들이 지지해야하기 때문이다. 일반적으로

29) “지난해 북한 대외무역 11% 증가···對中 의존도 95% 달해,” 『뉴스1』, 2020.5.6., <<https://www.news1.kr/articles/?3925506>> (검색일: 2020.12.14.).

로 독재자는 두 가지 도전에 직면한다. 하나는 지배자와 피지배자의 갈등이고, 다른 하나는 독재자와 엘리트들의 갈등이다.<sup>30)</sup> 간부정책은 독재자와 엘리트들의 갈등 완화를 위한 정책이고, 인민정책은 지배자와 피지배자의 갈등을 완화하기 위한 정책이다.

정치 분야 4대 정책은 조선노동당을 중심으로 추진했다. 조선노동당의 핵심 임무는 김정은의 유일적 지배를 유지·강화하는 것이었다. 조선노동당은 김정은 유일지배체제를 강화하고, 김정은에 대한 간부들의 충성과 인민들의 지지를 유지하기 위한 사업을 실행했다. 조선노동당은 김일성·김정일의 당이고, 김정은의 당으로 규정됐다. 김정은 정권은 당을 조직사상적으로 강화하고, 세도와 관료주의, 부정부패를 뿌리 뽑아야 한다고 주장했다.<sup>31)</sup>

4대 정책은 서로 중첩되어 있다. 예컨대 사상사업의 핵심내용은 김정은 유일지배체제 구축, 간부들의 충성 유도, 인민들의 김정은 지지 유지 등을 골자로 한다. 간부정책은 김정은에 대한 충성 요구, 인민들의 지지 확보, 사상교양사업 등을 포함한다. 김정은 정권은 4대 정책을 일관하게 추진했다. 그러나 대내외 정세가 변화함에 따라서 4대 정책의 강조점과 내용도 변화했다.

### (가) 김정은 유일지배체제 확립

권력안정기에 김정은 정권의 가장 중요한 과제는 김정은 유일지배체제 구축을 통해서 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김정은의 정통성과 카리스마를 구축하는 것이었다. 김정은은 담화·연설을 통해서 ‘김일성 조선’, ‘김정일 유훈’, ‘김정일애국주의’를 제기했다. 이러한 단어들은 김정은이 김일성·김정일의 대를 잇는 백두혈통이라

30) Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 2.

31) “조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여,” 『로동신문』, 2016.5.9.

는 사실을 강조하려는 목적으로 사용됐다.

김정은의 권위와 카리스마 구축에는 김일성·김정일의 권위와 카리스마를 이용하는 정책을 실행했다. 김정은은 김일성·김정일에 대한 향수와 지지를 흡수하기 위해 노력했다. 김정은은 김일성·김정일을 계승한 백두혈통이라고 강조하면서 자신과 김정일을 동일시했다. 2012년 신년사에서 “경애하는 김정은은 곧 위대한 김정일동지이다”라고 규정했다. 김정은은 김정일과 자신을 동일시함으로써 김정일에 대한 간부들과 인민들의 지지와 충성을 흡수하려 했다. 김일성의 권위와 카리스마도 이용했다. 김정은은 김일성 조선을 강조하면서 김일성의 외모, 옷차림, 행동을 따라하면서 김일성에 대한 간부들과 인민들의 지지와 향수를 자극했다.

김정은 정권은 권력 승계 직후부터 김정일 유혼 관철을 지속적으로 강조했다. 김정일 유혼 관철은 김정은에 대한 당·정·군 간부들과 인민들의 충성을 요구함과 동시에 권력안정기에 정책의 연속성을 보장했다. 2015년 2월 19일에 열린 당중앙위원회 정치국 확대회의에서는 김정일 유혼 관철 사업을 제1차적인 사업으로 설정해서 무조건 관철해야한다고 강조했다.<sup>32)</sup> 김정일의 혁명업적과 유혼은 영원히 고수해야 할 생명선이고, 혁명의 만년재보로 규정됐다. 엘리트들과 인민들은 김정일 유혼과 정책을 관철하기 위해서 대를 이어 김정은을 중심으로 일심단결하고 김정은을 결사 옹위할 것을 요구받았다.<sup>33)</sup>

‘김정일애국주의’도 강조했다. ‘김정일애국주의’를 제기한 목적은 김정은의 권위 확립과 정통성 강화, 엘리트들과 인민들의 김정은 중

32) “조선로동당 제1비서이신 경애하는 김정은동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의가 진행되었다.” 『로동신문』, 2015.2.19.

33) “위대한 김정일동지의 유혼을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.; “김정일애국주의를 구현하여 부강조국을 다그치자—조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화.” 『로동신문』, 2012.8.3.

심 단결, 김정일 사후 정책의 연속성 유지 등이었다. 김정일애국주의의 핵심 내용은 사회주의 강성국가 건설을 목표로 조국과 인민을 위한 사랑과 헌신, 부강번영, 사회주의 수호 등이었다. 김정은 정권은 김정은에 대한 엘리트들과 인민들의 충성을 요구하기 위해서 김정일 애국주의 교양을 강화해야한다고 주장했다.<sup>34)</sup>

권력 공고화기에는 김정은 정권의 제도적 기반을 구축하기 위해서 김정은 유일지배체제 구축을 본격적으로 강조했다. 김정은은 수령으로 추앙됐다. 당의 유일적 영도체계 확립 사업을 강조하면서 모든 당원들에게 김정은을 중심으로 한 당의 정치사상적 통일과 단결을 요구했다. 조선노동당의 중심과업은 김정은의 영도적 권위를 절대화하고 단결의 중심, 영도의 중심인 김정은을 결사 옹위하는 것으로 규정됐다. 김정은의 영도적 권위를 절대화하는 것에 반하는 현상에는 비타협적 투쟁을 요구했다. 모든 간부들과 당원들은 김정은에게 절대적·무조건적으로 충성하고, 전당을 김정은의 뜻을 무조건 따르는 하나의 의지를 가진 조직·사상적 전일체로 강화·발전시켜야하는 임무를 부여받았다.<sup>35)</sup>

## (나) 간부정책

김정일이 권력을 유지하기 위해서는 간부들의 지지를 받아야 한다. 김정은 정권은 간부들의 정치적 도전을 막고, 강한 응집력을 유지하기 위한 정책을 추진했다. 간부정책의 목적은 김정은에 대한 간부들의 충성을 유지·강화하는 것이었다. 권력안정기에 추진한 핵심 사업은 지배연합 재구성이었다. 김정은 권력 승계과정에서 구성된 지배연합은 김정은이 충성심을 검증한 인물들이 아니었다. 김정은은 지배연합 구

34) “김정일애국주의를 구현하여 부강조국건설을 다그치자-조선로동당중앙위원회 책임일군들과 한 담화.” 『로동신문』, 2012.8.3.

35) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고.” 『로동신문』, 2016.5.8.



성원들 중에서 누가 자신을 배신할 것인지 알 수 없었다. 김정은 정권은 핵심집단을 재구성하기 위해서 대대적인 숙청을 진행했다. 2012년부터 2016년 사이에 260여 명의 핵심간부들이 제거됐다.<sup>36)</sup>

김정은은 지배연합 구성원들 중에서 우동측 국가안전보위부 제1부부장, 리영호 총참모장, 장성택 당행정부장, 현영철 인민무력부장 등 신뢰할 수 없는 인물들을 제거했다. 리영호 총참모장은 김정은이 추진하는 군 정책에 이견을 제시하거나 비협조적 태도를 취했고, 장성택은 당행정부를 중심으로 자신의 세력을 키우면서 김정은의 권위에도전했다. 김정은은 충성심을 검증한 인물들을 발탁해서 지배연합을 재구성했다.<sup>37)</sup>

김정은에게 신뢰를 잃은 인물들은 숙청됐다. 김정은에게 반대하는 정치세력이나 파벌은 현대관 종파로 간주해서 미연에 적발·분쇄됐다.<sup>38)</sup> 2015년 2월 19일에 열린 당 중앙위원회 정치국 확대회의에서는 당 내부의 세도와 관료주의, 부정부패 행위와의 투쟁을 요구했다.<sup>39)</sup> 당 내에서 세도와 관료주의가 허용되면 부정부패가 성행하고, 전횡과 독단이 생겨남으로써 반김정은·반당의 싹이 자라난다고 지적했다.<sup>40)</sup> 김정은 정권은 당 내에서 정치적 파벌이 형성되고, 반김정은·반당 세력이 커지는 것을 철저히 차단했다.

권력공고화기에는 김정은에 대한 간부들과 당원들의 충성을 유지하기 위한 정책을 실행했다. 간부정책의 목표는 간부·당원들이 김

---

36) 오경섭 외, 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』, p. 19.

37) 위의 책, p. 19.

38) “신년사,” 『로동신문』, 2014.1.1.; “혁명적인 사상공세로 최후승리를 앞당겨나가자. 경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제8차 사상일군대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2014.2.26.

39) “조선로동당 제1비서이신 경애하는 김정은동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의가 진행되었다,” 『로동신문』, 2015.2.19.

40) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

정은과 운명공동체 의식을 가지고 어떤 경우에도 김정은에게서 등을 돌리지 않고 충성하게 만드는 것이었다. 간부들과 당원들이 분열하거나 김정은에 대한 지지를 철회하는 사람들이 늘어날수록 김정은 정권의 붕괴 위험도 높아지기 때문이다.

간부들과 당원들의 가장 중요한 의무는 김정은에 대한 충성이었다. 김정은 정권은 간부들과 당원들에게 김정은을 중심으로 사상의지적 통일과 혁명적 단결, 김일성-김정일주의와 당의 노선과 정책의 신념화, 수령의 권위를 허무는 현상에 대한 비타협적 투쟁, 수령에 대한 충실성의 신념화·양심화·도덕화·생활화 등을 요구했다. 당 조직들에는 수령에 대한 충실성을 높이는데 기본을 두고 업무를 수행하고, 당 생활을 지도해야한다고 강조했다. 김정은 정권은 수령에 대한 충실성을 척도로 간부들을 평가하라고 지시했다. 간부사업에서는 공명출세주의자, 야심가, 음모가, 건달군이 끼어들지 못하게 할 것을 주문했다.<sup>41)</sup> 이들은 김정은을 배신할 위험이 높기 때문이다.

#### (다) 인민정책

김정은의 권력 유지를 위한 핵심과제 중 하나는 인민들의 지지를 받는 것이다. 어떤 정권이든 인민들의 지지를 받지 못하면, 장기적으로 생존할 수 없기 때문이다. 김정은 정권의 인민정책은 권력안정기와 공고화기에 조선노동당을 중심으로 일관되게 실행됐다. 권력안정기에는 김정은의 애민지도자 이미지를 구축하기 위한 사업을 추진했다. 2012년 신년사에서 “인민을 위한 좋은 일을 더 많이 하자”는 구호를 제시했다.<sup>42)</sup> 김정은은 2012~2015년에 인민들과 접촉면을 넓히면서 인민

---

41) 위의 기사.

42) “혁명적인 사상공세로 최후승리를 앞당겨나가자. 경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제8차 사상일군대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2014. 2. 26.; “조선로동당창건 70돐경축 열병식 및 평양시군중시위에서 하신 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지의

사랑을 부각시킬 수 있는 사업들을 추진했다. 김정은은 옥류 아동병원, 류경 구강병원, 교육자살림집과 은하과학자 살림집 건설, 미림 송마구락부, 농라유원지, 문수물놀이장, 마식령스키장 건설, 연풍과학자 휴양소 건설 등 인민생활과 관련한 각종 건설 사업들을 추진했다.

김정은은 2012년에 리설주와 함께 평양 만수대지구 창전거리에 입주한 평양기계대학 교원, 노동자, 신혼부부 가정 등을 방문했다. 가정집 방문에서는 아이들 방과 아이들이 그린 그림을 살펴봤고, 세계 명작 동화집을 선물로 전달했다. 김정은과 리설주는 LCD 텔레비전, 그릇세트, 성냥, 술 등 선물을 전달했고, 방문 가정 가족들과 방에서 대화하면서 직접 음료를 따라주는 모습을 보여주었다. 김정은은 이 자리에서 “인민의 이익을 최우선 절대시하고 당과 국가의 모든 시책이 인민을 위해 실시되는 것이 우리나라 사회주의제도”라고 말했다.<sup>43)</sup>

김정은 정권은 수령에 대한 인민들의 충성과 지지를 이끌어내기 위한 정책을 실행했다. 이러한 정책은 권력안정기와 공고화기에 걸쳐서 진행됐다. 간부들과 당원들에게는 인민사랑과 인민들에 대한 헌신을 통해 민심을 장악해야 한다고 요구했다. 조선노동당은 인민대중과 혼연일체를 이룬 당으로 규정됐다. 당의 제일중대사와 본분은 인민들의 정치적 생명과 물질문화생활을 전적으로 돌보아주는 것이었다. 조선노동당은 “모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에게 의거하여”라는 구호를 제시하면서 전당이 인민을 사랑하고, 전당이 인민을 위해 멸사 복무하라고 요구했다. 당원들과 간부들에게는 당에서 제시한 군중노선의 요구대로 민심을 틀어쥐고 군중과의 사업에서 전환을 일으켜야 한다고 강조했다.<sup>44)</sup>

---

연설, 『로동신문』, 2015.10.11.

43) “北 김정은 부부, 평양 가정집 방문,” 『연합뉴스』, 2012.9.5., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20120905197000014>> (검색일: 2020.8.14.).

44) “혁명적인 사상공세로 최후승리를 앞당겨나가자. 경애하는 김정은동지께서 조선로동당

김정은 정권은 전체 인민을 “당의 두리에 튼튼히 묶어세우고, 당을 진심으로 믿고 따르게 해야 한다”고 밝혔다. 간부들과 당원들에게는 인민에 대한 헌신성을 가지고 높은 실력으로 임무를 수행하고, 인민들에게 신망 받을 것을 요구했다.<sup>45)</sup> 당 조직들은 어머니다운 심정으로 모든 사람들을 품에 안아 따뜻하게 보살펴주고 이끌어야 하고, 당 간부들은 “모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에게 의거하여”라는 구호 아래 인민들을 위해서 헌신해야한다고 요구했다.<sup>46)</sup>

김정은 정권은 권력 공고화기에 인민대중제일주의를 제시했다. 인민대중제일주의는 간부들이 인민대중을 혁명과 건설의 주인으로 보고, 인민대중에 의거하고, 인민대중을 위해 멸사 복무하는 것을 말한다. 당과 국가는 국가사회생활에서 인민적·대중적인 것을 최우선시·절대시하고, 인민의 복리증진을 위해 모든 것을 아낌없이 투자해야한다고 밝혔다.<sup>47)</sup> 간부들과 당원들은 당의 인민중시·인민존중·인민사랑을 심장에 새기고 인민의 충족이 되어야한다고 주장했다. 당 간부들에게는 언제나 인민들 속에 들어가 고락을 같이 하면서 인민대중의 의사와 요구를 반영하라고 주문했다. 당이 유일적 영도체계를 세우는 목적은 인민들이 세상에 부림 없이 잘살게 하자는 것이라고 밝혔다.<sup>48)</sup>

김정은 정권은 인민들의 지지를 잃어버릴 수 있는 현상들과의 강력한 투쟁을 선언했다. 간부들과 당원들은 세도와 관료주의, 부정부패 행위를 뿌리 뽑을 때까지 투쟁함으로써 민심을 외면하거나 흐리게 하

---

제8차 사상일군대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2014.2.26.; “조선로동당창건 70돌경축 열병식 및 평양시군중시위에서 하신 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2015.10.11.

45) “신년사,” 『로동신문』, 2013.1.1.

46) 위의 기사.

47) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

48) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

는 현상들과 투쟁할 것을 요구받았다.<sup>49)</sup> 간부들과 당원들이 세도와 관료주의, 부정부패를 일삼아서 인민들로부터 신뢰를 잃게 되면, 김정은에 대한 인민들의 지지도 약화될 수밖에 없기 때문이다.

## (라) 사상사업

김정은 정권은 사상적 기반을 구축하기 위해서 권력 승계 이후 지속적으로 사상사업을 진행했다. 사상사업은 조선노동당의 기본임무였고, 혁명하는 당의 가장 위력한 무기이자 유일한 무기로 규정됐다. 김정은 정권은 김정은에 대한 무조건적 충성과 북한체제에 대한 지지를 유지하기 위해서 엘리트와 인민들을 대상으로 한 사상사업을 핵심 정책으로 추진한다. 사상사업의 목표는 정치사상진지 공고화를 통한 사회주의 정치사상강국 건설이었고, 핵심과제는 당의 유일적 영도체계 확립과 사회주의 수호전이었다.<sup>50)</sup>

당의 유일적 영도체계 확립은 김정은 유일지배체제를 구축함으로써 엘리트들과 인민들이 김정은에게 무조건적으로 충성하는 체제를 의미한다. 김정은 정권은 일군, 당원, 근로자들이 당의 노선과 정책을 신념화하고, 당의 사상과 의도대로만 사고·행동하고, 당의 통일단결과 일심단결을 해치는 사소한 현상과 요소를 극복할 것을 요구했다.<sup>51)</sup> 사상사업의 핵심목표는 김정은에 대한 엘리트와 인민들의 절대적 충성이었다.

사회주의 수호전은 제국주의의 고립 압살책동에 맞서 북한체제를 수호하기 위해서 진행되는 사상전을 가리킨다. 제국주의세력은 반공

---

49) 위의 기사.

50) “혁명적인 사상공세로 최후승리를 앞당겨나가자. 경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제8차 사상일군대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2014.2.26.

51) “신년사,” 『로동신문』, 2014.1.1.; “혁명적인 사상공세로 최후승리를 앞당겨나가자. 경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제8차 사상일군대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2014.2.26.

화국 제재 압살책동을 실행하는 외부의 적으로 규정됐다. 군대와 인민들에게는 당을 중심으로 일심 단결해서 투쟁할 것을 요구했다. 유엔안보리 대북제재에는 과학기술발전을 통해 자력갱생하여 극복하고, 제국주의의 반동사상문화는 혁명적 사상문화로 쓸어버릴 것을 선동했다.<sup>52)</sup>

김정은 정권은 끊임없이 사상사업을 통한 사상진지 강화를 요구했다. 사상사업 내용은 사회주의정치사상강국 건설을 위해서 김일성·김정일 혁명업적 옹호 고수, 당의 유일적 영도체계 확립, 인민대중제일주의, 공세적 사상사업 진행 등이었다. 공세적 사상사업은 김정은 위대성, 김정일애국주의, 신념교양, 반세계급교양, 도덕교양 등 5대 교양사업 강화였다.<sup>53)</sup>

권력공고화기에는 사상사업의 변화를 추구했다. 제7차 당대회에서는 조선노동당의 사상사업을 긍정적으로 평가했다. 조선노동당은 수령의 사상과 영도에 충실한 사상적순결체·조직적전일체로 강화·발전했고, 사상교양사업과 정치사업을 통해서 당원들과 인민들이 우리 당과 제도가 제일이고, 우리 사상과 위업이 제일이라는 신념을 가진 혁명투사로 양성됐다고 밝혔다.<sup>54)</sup>

제7차 당대회에서는 당 사상사업의 근본적 전환을 요구했다. 김정은은 사상사업에서 유일관리제의 원칙을 제시했다. 사상사업은 당과 인민을 김정은의 사상으로 무장시켜 한 몸과 같이 움직이게 하는 사업이었다. 사상사업에서는 김정은의 사상과 어긋나는 자그마한 요소나 특수도 허용되지 않았다. 간부들과 인민들을 김일성-김정일주의로 양성하기 위한 사상사업의 내용과 방법은 5대교양 사업과 침입식

---

52) “혁명적인 사상공세로 최후승리를 앞당겨나가자. 경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제8차 사상일군대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2014.2.26.

53) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

54) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

사업방법이었다. 5대교양 사업은 김일성·김정일·김정은 위대성교양을 중심으로 김정일애국주의교양, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양이 있고, 침입식 사업방법은 사상공세의 대상을 정하고 집중포화·련속포화·명중포화를 하는 것이었다.<sup>55)</sup>

## 다. 인사교체와 조직·법제 개편

### (1) 지배연합 재구성과 인사교체

김정은은 권력안정화기에 지배연합 재구성에 주력했다. 김정은은 <표 II-6>과 같이 2012년 4월 11일 제4차 당대표자대회에서 주요 당 간부 인사를 단행했다. 당 핵심기구들에서 18명의 간부들이 교체됐다. 그러나 교체된 인사들은 김정일이 발탁한 후견체제 구성원들이었다. 김정은은 후견체제에서 누가 충성할지, 누가 배신할지를 몰랐다. 김정은은 2016년 제7차 당대회 때까지 신뢰할 수 없는 인물들을 신속하게 제거하고, 충성심이 검증된 믿을 수 있는 인물들을 발탁해서 지배연합을 재구성했다. 이 과정에서 장성택, 리영호, 현영철 등 권력안정화기에 후견체제를 구성했던 핵심간부들이 숙청됐다.<sup>56)</sup>

---

55) 위의 기사; “조선로동당 위원장 김정은 동지께서 조선로동당 제5차 세포위원장대회에서 력사적인 연설을 하시었다.” 『조선중앙통신』, 2017.12.24.

56) 오경섭 외, 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』, p. 153.

〈표 II-6〉 당 핵심간부 인선 명단

\*신임 관료는 밑줄

당기구	인선 명단
정치국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치국 상무위원(5명): 김정은, 김영남, 최영림, <u>최룡해</u>, 리용호</li> <li>• 정치국 위원(19명): 상무위원(5명) + 김경희, 김영춘, 김기남, 양형섭, 강석주, 김정각, 장성택, 박도춘, <u>현철해</u>, 김원홍, 리명수, 김국태, 최태복, 리용무</li> <li>• 정치국 후보위원(13명): 김양건, 김영일, 김평해, 주규창, <u>곽범기</u>, <u>오극렬</u>, <u>로두철</u>, <u>리병삼</u>, <u>조연준</u>, 태종수, 문경덕, 김락희, 김창섭</li> </ul>
비서국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비서(10명): 김경희, 박도춘(군수), 김기남(선전선동), 최태복(과학, 교육), 김양건(대남), 김영일(외교), 태종수(총무), 김평해(간부), 문경덕(평양), <u>곽범기(재정)</u></li> </ul>
중앙군사위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당중앙군사위원회 위원장: 김정은</li> <li>• 당중앙군사위원회 부위원장(2명): <u>최룡해</u>, 리영호</li> <li>• 당중앙군사위원회 위원(16명): 김정각, 김영국, 김원홍, 리병철, 김영철, 주규창, 장성택, 김영춘, 김경옥, 정명도, 최부일, 윤정민, 최경성, <u>현철해</u>, <u>리명수</u>, <u>김락걸</u></li> </ul>

출처: “조선로동당 제4차 대표자회 진행,” 『로동신문』, 2016.4.12, 재인용: 이승열, “김정은 집권 시기 북한 통치관료의 변화와 정책적 함의,” 『NARS 현안분석』, no. 100 (2019), p. 2.

권력공고화기에는 김정은이 재구성한 지배연합의 윤곽이 드러났다. 2016년 5월 제7차 당대회에서는 〈표 II-7〉과 같이 새로운 핵심 엘리트들을 선출했다. 2012년 대비 2016년 지배연합은 64.4%가 새롭게 충원됐다.<sup>57)</sup> 당 중앙위원회에서 정치국 상무위원·위원·후보위원, 중앙위원회 위원·후보위원들이 교체됐다. 정치국 상무위원은 황병서, 박봉주가 새로 선출돼 3인에서 5인으로 늘었다. 정치국 위원은 19명 중 8명을, 후보위원은 9명 중 7명을 각각 교체했다. 당 중앙위원회(위원 129명, 후보위원 106명)는 약 54.9%를 신규 충원했다.<sup>58)</sup>

57) 오경섭 외, 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』, p. 167.

58) 이승열, “김정은 집권시기 북한 통치관료의 변화와 정책적 함의,” p. 6.



〈표 II-7〉 제7차 당대회에서 선출된 당 핵심 엘리트

\*새로 선출된 엘리트는 밑줄

부서	간부 명단
정무국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당위원장: 김정은</li> <li>• 당중앙위 부위원장(9명 총원): 최룡해(근로단체), 김기남(선전선동), 최태복(교육과학), 리수용(국제), 김평해(간부), 오수용(계획재정), 곽범기(경제), 김영철(대남), 리만건(군수)</li> </ul>
정치국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치국 상무위원(5명): 김정은, 김영남, 황병서, 박봉주, 최룡해</li> <li>• 정치국 위원(19명): 상무위원(5인) + 김기남, 최태복, 양형섭, 김원홍, 오수용, 곽범기, 리수용, 김평해, 김영철, 리만건, 로두철, 박영식, <u>최부일</u>, 리명수</li> <li>• 정치국 후보위원(9명): 조연준, 리영길, 김수길, 김능오, 박태성, 리용호, 임철웅, 리병철, 노광철</li> </ul>
중앙군사위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당중앙군사위원회 위원장: 김정은</li> <li>• 당중앙군사위원회 위원(11명): 황병서, 박봉주, 박영식, 리만건, 서흥찬, 리영길, 리명수, 김원홍, 김영철, 김경옥, 최부일</li> </ul>

출처: “조선로동당 중앙위원회 제7기 제1차전원회의에 관한 공보,” 『로동신문』, 2016.5.10., 재인용: 이승열, “김정은 집권시기 북한 통치관료의 변화와 정책적 함의,” p. 6.

제7차 당대회를 전후로 김정은 유일지배체제를 강화하면서 일부 핵심 엘리트들이 김정은에 대한 불경죄로 몰려 숙청됐다. 김용진 부총리는 2016년 6월 29일 최고인민회의에 참석했을 때 ‘앉은 자세가 불량하다’는 지적을 받고, ‘반당 반혁명분자·현대판 종파분자’로 낙인찍혀 총살됐다.<sup>59)</sup> 김원홍 국가안전보위상은 2017년 1월 김정은에게 각종 허위 보고를 했다는 이유로 조직지도부 검열을 통해 연금됐고, 국가안전보위부 간부 5명은 처형됐다.<sup>60)</sup>

59) “北 김용진 내각 부총리 ‘자세 불량’으로 처형,” 『MBC』, 2016.9.1., <[https://imnews.imbc.com/replay/2016/nwtoday/article/4105381\\_31362.html](https://imnews.imbc.com/replay/2016/nwtoday/article/4105381_31362.html)> (검색일: 2020.12.14.).

60) “국정원 “北, 김원홍 연금·보위부 차관급 5명이상 고사총 처형,” 『뉴스1』, 2017.2.27., <<https://www.news1.kr/articles/?2922967>> (검색일: 2020.12.14.).

최룡해는 2015년 11월 이후 지방으로 추방되어 혁명화 조치를 받고 2016년 초 복귀했다. 김영철 통일전선부장은 2016년 7월에 한 달 가량 혁명화 조치 후 복귀했다. 노동당 선전선동부 제1부부장 최희도 혁명화 조치를 받았다.<sup>61)</sup> 최룡해와 함께 빨치산 2, 3세대인 오진우의 아들 오일정(당 민방위 부장)과 오백룡의 아들 오금철(부총참모장), 오철산(해군 사령부 정치위원) 등은 2015~2016년 초 모두 혁명화 교육을 받았거나 계급 강등 및 당 서열 하락 등을 겪었다.<sup>62)</sup>

김정은은 2019년 12월 28일부터 31일까지 열린 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의에서 당 핵심간부들을 교체했다. 제5차 회의에서는 <표 II-8>과 같이 핵심보직 인사를 단행했다. 가장 특징적인 인사는 당 정치국 위원, 당 중앙위 부위원장, 당 전문부서 부장에 임명된 리일환, 리병철, 김덕훈, 김형준 등이다. 리일환은 당 근로단체 부장에서 선전선동 부장으로 자리를 옮겼고, 리병철이 군수공업부장에 임명됐다. 당 국제 부장에는 러시아 주재 대사인 김형준이 임명됐다. 김여정은 당 제1부 부장에 임명됐다.

<표 II-8> 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 당 핵심간부 인사

당 기구	인선내용
정치국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원: 리일환, 리병철, 김덕훈</li> <li>• 후보위원: 김정관, 박정천, 김형준, 허철만, 리호림, 김일철</li> </ul>
정무국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당 중앙위 부위원장: 리일환, 김형준, 리병철, 김덕훈</li> </ul>
중앙위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원 20명, 후보위원 24명 등 총 44명 보선</li> </ul>
중앙검열위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원장: 리상원</li> </ul>

61) “北 김용진 내각 부총리 ‘자세 불량’으로 처형,” 『MBC』, 2016.9.1., <[https://imnews.imbc.com/replay/2016/nwtoday/article/4105381\\_31362.html](https://imnews.imbc.com/replay/2016/nwtoday/article/4105381_31362.html)> (검색일: 2020.12.14.).

62) “北 ”빨치산 2세 오일정, 두 계급 강등 확인,” 『노컷뉴스』, 2016.8.8., <<https://www.nocutnews.co.kr/news/4635166>> (검색일: 2019.12.4.).

당 기구	인선내용
전문부서	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부장: 리일환, 김형준, 최휘, 리병철, 김덕훈, 최부일, 허철만, 림호림, 한광상, 오일정</li> <li>• 제1부부장: 김동일, 리영길, 김여정, 리영식</li> </ul>
도당 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원장: 김영환</li> </ul>
국가기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 김일철(내각 부총리 겸 국가계획위원장), 전학철(석탄공업상), 전명식(문화상), 김승진(국가과학원 원장)</li> </ul>

출처: “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의 공보” 『로동신문』, 2020.1.1., 재인용: 이승열·이승현 “북한 당중앙위 제7기 제5차 전원회의 주요내용과 2020년 남북관계 전망.” 『이슈와 논점』, 제1648호 (2020), p. 3.

## (2) 조직·법제 개편

권력안정화기에는 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김일성과 김정일의 권위를 이용해서 김정은의 권위를 강화하기 위한 목적으로 「조선로동당 규약」과 「사회주의헌법」을 개정했다. 2012년 4월 11일 제4차 당대표자대회에서 이루어진 당 규약 개정의 방향은 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김일성과 김정일의 권위를 이용해서 김정은의 권위를 강화하는 내용이었다. 서문에 조선노동당을 ‘김일성-김정일의 당’으로 규정했고, ‘김일성-김정일주의’를 유일 지도사상으로 명시했으며 ‘김일성-김정일주의화’를 최고강령으로 규정했다. 당규약에서는 ‘김정은 영도’를 명문화했고, 당 제1비서직을 신설해서 김정은을 추대했다.<sup>63)</sup>

2016년 이전 헌법 개정은 김일성·김정일 우상화를 통해서 김정은의 권력세습을 정당화하는 데 초점을 맞췄다. 2012년 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차회의에서는 김정일을 우상화했다. 김정일은 ‘영원한 국방위원장’으로, 김정은은 ‘국방위원회 제1위원장’ 직제를 신설해서 추대했다.<sup>64)</sup> 2013년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서는 김

63) 이승열·이승현, “북한 당중앙위 제7기 제5차 전원회의 주요내용과 2020년 남북관계 전망.” p. 3.

일성·김정일 우상화를 위해서 헌법에 ‘금수산태양궁전’을 ‘대기념비’, ‘민족 존엄의 상징’, ‘영원한 성지’ 등으로 표현했다.<sup>65)</sup>

권력공고화기에는 김정은 유일지배체제 구축을 통한 김정은 권력공고화를 목표로 당규약과 헌법을 개정했다. 2016년 5월 6~9일 열린 제7차 당대회에서 이루어진 당규약 개정의 방향은 김정은 유일지배체제를 구축하는 것이었다. 「조선로동당 규약」에서는 ‘김정은의 당’이라는 문구를 처음 사용했다. 조선노동당에서 김정은의 공식 직책은 당제1비서에서 당 위원장으로 변경됐고, 비서국은 정무국으로 개편됐다.<sup>66)</sup> 조선중앙TV는 조선노동당을 ‘김정은의 당’이라고 공표했다.

2016년 제7차 당대회 이후 헌법 개정은 김정은의 유일지배체제 구축에 초점을 맞췄다. 2016년 6월 29일 열린 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서는 국가주권의 최고정책적 지도기관을 개편했다. 국방위원회가 폐지되고, 국무위원회가 신설됐다. 국무위원장은 ‘유일한 최고 영도자’로 규정했고, 김정은을 국무위원장에 추대했다.<sup>67)</sup> 2019년 4월 11일 열린 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서는 국무위원장의 위상으로 ‘국가대표’를 추가했다. 주체사상·선군사상은 ‘김일성-김정일주의’로 수정됐다.<sup>68)</sup> 2019년 8월 29일 열린 최고인민회의 제14기 제2차 회의에서는 국무위원장에 법령 공포권, 대사 임명·소환권을 부여했고, ‘국무위원회 제1부위원장’을 신설했다.<sup>69)</sup>

---

64) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제12기 제5차회의 진행.” 『로동신문』, 2012.4.14.

65) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령-조선민주주의인민공화국 사회주의헌법의 일부 내용을 수정보충함에 대하여.” 『로동신문』, 2012.4.2.

66) “조선로동당 제7차대회에서 《조선로동당규약》개정에 대한 결정서 채택.” 『로동신문』, 2016.5.10.

67) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제13기 제4차회의 진행.” 『로동신문』, 2016.6.30.

68) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제1차회의 1일회의 진행.” 『로동신문』, 2019.4.12.

69) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제2차회의 진행.” 『로동신문』, 2016.8.30.

## 라. 소결

정치 분야 정책은 2016년 5월 8일 제7차 당대회를 기준으로 권력 안정화기와 권력공고화기로 구분해서 분석했다. 권력안정기는 2012년 김정은 권력 승계 이후부터 제7차 당대회 전까지이다. 이 시기에는 김정은 권력세습 정당화와 엘리트 숙청을 통한 지배연합 재구성이 이루어졌다. 권력공고화기는 제7차 당대회 이후부터 현재까지이다. 김정은은 권력을 안정화한 후에 적극적으로 현안 대응에 나섰다. 김정은 정권은 2016~2017년 사이에 핵·미사일 개발에 박차를 가했고, 2017년 말에 핵무력 완성을 선언했다. 2018년에는 남북관계·북미관계 개선에 나서면서 대화국면으로 전환했다.

정치 분야 정책은 김정은 집권 기간 내에서는 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 제7차 당대회를 전후로 대내외 정책 환경이 변화함에 따라 일부 정책의 강조점이 달라졌다. 김정은 정권이 제시한 과업들은 김정은 유일지배체제 구축, 간부정책, 인민정책, 사상사업 등 4대과업이다.

김정은 정권은 김정은 수령유일지배체제 확립을 통해서 권력안정화·공고화를 위한 제도적 기반을 구축하는 작업에 착수했다. 권력안정화기에는 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김정은의 정통성과 카리스마 구축에 초점을 맞췄다. 김정은은 김일성 조선, 김정일 유훈, 김정일애국주의를 강조했다. 김정은 정권은 백두혈통의 3대 세습을 정당화했고, 김정은의 권위와 카리스마 구축에 김일성·김정일의 권위와 카리스마를 이용했다. 권력공고화기에는 김정은의 유일지배체제 구축을 본격적으로 추진했다. 당의 유일적 영도체계가 강조됐고, 김정은을 수령이라고 불렀다. 김정은 정권은 모든 엘리트들과 당원들이 김정은에게 절대적, 무조건적으로 충성하도록 전당을 김정은의 뜻을 무조건 따르는 하나의 의지를 가진 조직적·사

상적 전일체로 강화·발전시켜야한다고 강조했다.

권력유지를 위한 2대 핵심정책은 간부정책과 인민정책이었다. 먼저 간부정책은 김정은에 대한 간부들의 충성을 이끌어내고 강력한 응집력을 유지하기 위한 정책이었다. 권력안정화기의 핵심 사업은 지배연합 재구성이었다. 김정은 정권은 장성택, 리영호 등 핵심 간부들에 대한 대대적인 숙청을 통해서 지배연합을 재구성했다. 권력 공고화기에는 김정은에 대한 간부들과 당원들의 충성을 유지하기 위한 정책을 실행했다. 김정은 정권은 간부들과 당원들에게 김정은을 중심으로 사상의지적 통일과 혁명적 단결, 김일성-김정일주의와 당의 노선·정책의 신념화, 수령의 권위 허무는 현상과 관련한 비타협적 투쟁, 수령에 대한 충실성을 신념화·양심화·도덕화·생활화하도록 요구했다.

인민정책은 김정은에 대한 인민들의 지지를 유지하기 위한 정책이었다. 권력안정화기에는 김정은의 애민지도자 이미지를 구축하기 위한 사업을 추진했다. 김정은은 2012~2015년에 인민들과 접촉면을 넓히면서 인민사랑을 부각시킬 수 있는 사업들을 추진했다. 권력 공고화기에는 인민대중제일주의를 제시했다. 간부들과 당원들은 당의 인민중시·인민존중·인민사랑을 심장에 새기고 인민의 총복이 되어야한다고 주장했다. 김정은 정권은 세도와 관료주의, 부정부패 행위 등 인민들의 지지를 잃어버릴 수 있는 현상들과의 강력한 투쟁을 선언했다. 간부들과 당원들은 민심을 이반시키는 현상들과 투쟁을 요구받았다. 간부들과 당원들이 인민들의 신뢰를 잃게 되면, 김정은에 대한 인민들의 지지도 약화되기 때문이다.

김정은 정권은 2012년 이후부터 현재까지 사상사업을 일관하게 진행했다. 사상사업은 혁명하는 당의 가장 위력한 무기이자 유일한 무기로 규정됐다. 김정은 정권은 간부들과 인민들을 대상으로 한 사상사업

을 핵심 정책으로 추진한다. 사상사업의 목표는 정치사상진지 공고화를 통한 사회주의 정치사상강국 건설이었고, 핵심과제는 당의 유일적 영도체계 확립과 사회주의 수호전이었다. 사상사업 내용은 사회주의 정치사상강국 건설을 위해서 김일성·김정일 혁명업적 옹호 고수, 당의 유일적 영도체계 확립, 인민대중제일주의, 공세적 사상사업 진행 등이었다. 공세적 사상사업은 김정은 위대성, 김정일애국주의, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양 등 5대 교양사업 강화였다.

권력공고화기에는 사상사업의 변화를 추구했다. 제7차 당대회에서는 당 사상사업의 근본적 전환을 요구했다. 김정은은 사상사업에서 유일관리제의 원칙을 제시했다. 사상사업은 당원과 인민을 김정은의 사상으로 무장시켜 한 몸과 같이 움직이게 하는 사업이므로 당의 사상과 어긋나는 자그마한 요소도 특수도 허용하지 말아야한다고 강조했다. 당원들과 근로자들은 김일성-김정일주의로 양성하기 위해서 김일성·김정일·김정은 위대성교양을 중심으로 김정일애국주의교양, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양 등 5대교양 사업 강화를 지시했다.

김정은 정권은 인사 및 제도 개편을 추진했다. 권력안정기에는 김정은이 믿을 수 없는 인물들을 숙청했다. 김정은은 신뢰할 수 있고 충성심이 검증된 인물들을 발탁해서 지배연합을 재구성했다. 또 당 규약과 헌법은 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김일성과 김정일의 권위를 이용해서 김정은의 권위를 강화하는 내용으로 개정했다. 권력강화기에는 김정은 유일지배체제 강화를 목표로 당규약과 헌법을 개정했다.

## 2. 경제70)

이해정(현대경제연구원)

경제 분야 정책은 네 시기로 구분한다. 시기 구분은 2013년 3월 경제·핵 병진노선 선언, 2016년 5월 국가경제발전 5개년 전략 추진, 2018년 4월 사회주의경제건설 총력집중노선 선언을 기준으로 한다. 첫 번째 시기는 권력기반 강화기(2012.1.1.~2013.3.30.)이다. 이 시기에는 권력 승계 이후 인민생활 향상과 경제강국 건설을 강조했다. 두 번째 시기는 경제·핵 병진노선 추진기(2013.3.31.~2016.5.6.)이다. 이 시기에는 경제 건설과 핵무력 건설 병진 노선을 추진했다. 세 번째 시기는 5개년 전략 집중기(2016.5.7.~2018.4.20.)이다. 이 시기에는 2018년 정권 수립 70주년에 맞춘 경제성과를 달성하기 위해 국가경제발전 5개년 전략 목표 달성에 집중했다. 네 번째 시기는 경제 건설 총력기(2018.4.21.~2020.1.1.)이다. 이 시기에는 경제·핵 병진노선 종료를 선언하고, 자력갱생을 중심으로 한 주민 동원을 통해서 국제사회의 제재국면에 대응했다. 이하에서는 김정은 담화·연설에 대한 텍스트마이닝 분석과 정성적 분석을 통해서 경제정책의 내용과 변화를 분석한다.

### 가. 텍스트마이닝 분석

#### (1) 단순빈도 분석

경제 분야 문서는 2012년부터 2020년까지 총 38건이다. 전체 문서에서 명사형 단어는 17,014개이다. 말뭉치 내 명사형 단어는 2,192개

---

70) 본질 '경제'의 내용은 이해정·신훈식·이혜진, "텍스트마이닝을 통한 김정은 시대 경제정책 분석," 『국가전략』 제27권 1호, 2021년 봄호 (2021)에 수정보완하여 게재할 예정이다.



이고, 한 문서 내 평균 명사형 단어 수는 447.74개이다. 가장 많은 문서가 발표된 해는 2016년으로 11건이 있다. 2016년에 가장 많은 문서가 발표된 이유는 조선노동당 제7차 당대회에서 핵무력건설의 병진 노선과 사회주의 경제강국 건설을 위한 당면 과업으로 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)을 채택했기 때문이다.<sup>71)</sup> 북한 당국은 제7차 당대회 이후 새로운 경제정책에 관한 문서들을 발표했다.

〈표 II-9〉 명사형 단어 수

구분	2012~2020	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
문서 수	38	2	4	1	4	11	2	4	8	2
전체문서 내 명사형 단어 수	17,014	621	1,779	309	2,534	5,957	709	993	2,559	1,553
말뭉치 내 명사형 단어 수	2,192	346	676	210	874	1,120	516	504	870	664
한 문서 내 평균 명사형 단어 수	447.74	310.50	444.75	309.00	633.50	541.55	354.50	248.25	319.88	776.50

출처: 저자 작성.

〈그림 II-5〉는 2012년부터 2020년까지 경제 분야에서 가장 많이 사용된 단어들을 워드 클라우드로 보여준다. 전체 기간에 가장 많이 사용된 단어는 ‘인민’, ‘조선로동당’, ‘승리’, ‘생산’, ‘건설’, ‘사회주의’, ‘경제’, ‘발전’, ‘주체’, ‘기술’ 등이다. 〈그림 II-5〉 워드 클라우드는 매년 전체 사용 단어들과 함께 많이 사용한 단어들을 보여준다. 2012년에는 ‘인민’, ‘생산’, ‘주체’, ‘기술’, ‘함남’, ‘세기’ 등이 눈에 띄고, 2013년에는 ‘인민’, ‘경제건설’, ‘경제강국건설’, ‘생산’, ‘승리’, ‘경제’, ‘전략’, ‘병진’ 등이 두드러진다. 이는 2013년 3월 31일 조선노동당 중앙

71) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

위원회 제6기 23차 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력건설을 병진시킬 데 대한 새로운 전략적 로선(이하 경제·핵 병진노선)’을 채택하고,<sup>72)</sup> 경제강국 건설과 인민생활 향상을 강조하였기 때문이다.

2014년에는 ‘건설’, ‘생산’, ‘과학기술’, ‘인민생활향상’, ‘발전’, ‘전력’, ‘혁신’ 등을 많이 사용했다. 2015년에는 ‘인민’, ‘유훈’, ‘승리’, ‘청년’, ‘건설’, ‘경제’, ‘생산’ 등을 강조했다. 2016년은 ‘인민’, ‘생산’, ‘승리’, ‘기술’, ‘주체’, ‘건설’, ‘경제’, ‘발전’, ‘인민경제’ 등을 많이 사용했다. 2017년은 ‘인민’, ‘생산’, ‘승리’, ‘건설’, ‘개년 전략’, ‘경제’, ‘기업’, ‘과학기술’, ‘공장’, ‘기술’ 등이 두드러진다. 이러한 단어를 많이 사용한 이유는 2016년 개성공단이 중단되고, 국제사회가 대북제재를 강화하면서 북한이 대응정책을 바꾸었기 때문이다. 김정은 정권은 ‘자강력 제일주의’를 강조하면서 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)의 성과 달성을 위해 주민 동원을 독려했다.

2018년은 ‘승리’, ‘혁명’, ‘생산’, ‘건설’, ‘주체’, ‘인민경제’, ‘전략’, ‘공업부문’, ‘목표’, ‘사회주의경제건설’, ‘총력’ 등을 많이 사용했다. 이는 북한이 2018년 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 2017년 선포한 국가핵무력 완성을 병진노선의 치적사업이라 평가하면서 사회주의경제건설에 총력 집중을 당의 새로운 전략노선으로 제시했기 때문이다.<sup>73)</sup>

2019년은 ‘인민’, ‘사회주의건설’, ‘자력갱생’, ‘강화’, ‘생산’, ‘경제’, ‘자립’, ‘주체’ 등이 눈에 띈다. 2020년은 ‘조선로동당’, ‘위원장’, ‘혁명’, ‘인민’, ‘경제’, ‘승리’, ‘정면돌파전’, ‘자력갱생’이 두드러진다. 2019년 2월 북미 하노이회담 결렬 이후 “자립적 민족경제에 토대하여 자력갱

72) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

73) “김정은 동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

생의 기치높이 사회주의건설을 더욱 줄기차게 전진시켜나감으로써 제  
 재로 우리를 굴복시킬 수 있다고 혈안이 되어 오판하는 적대세력들에  
 게 심각한 타격을 주어야 한다”<sup>74)</sup>며 내부 결속을 다지고 자력갱생 기  
 조를 더욱 강조했다.

〈그림 II-5〉 워드 클라우드(2012~2020)

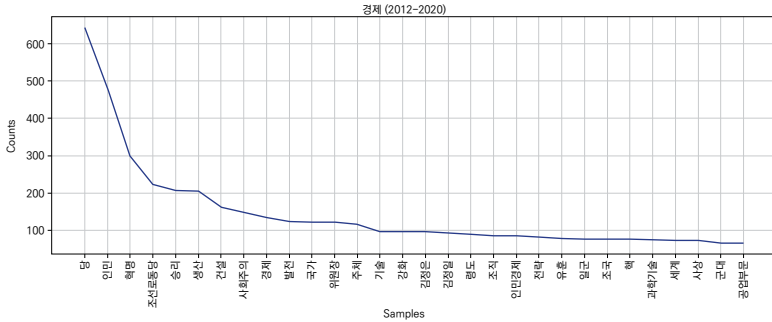


출처: 저자 작성.

경제 분야 단순빈도 분석은 전체 문서(2012~2020)와 연도별 문서  
 에서 단어 사용빈도를 분석했다. 〈그림 II-6〉은 가장 많이 사용된 단  
 어인 ‘당’, ‘인민’, ‘혁명’을 모두 포함하여 분석한 결과이다. 가장 많이  
 사용된 단어는 ‘당’이다. 두 번째는 ‘인민’이고, 세 번째는 ‘혁명’이다.

74) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제4차전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2019. 4. 11.

〈그림 II-6〉 단순빈도



출처: 저자 작성.

〈표 II-10〉은 전체 문서의 단순빈도 상위 10개 단어들 중에서 ‘당’, ‘국가’, ‘위원회’를 제외한 단순빈도 분석 결과다. 단순빈도 상위 단어들은 경제 분야에서 정책의 강조점을 보여준다. 가장 많이 사용한 단어는 ‘인민’이다. ‘인민’의 사용빈도가 가장 높은 것은 김정은 정권이 경제 부문에서 경제강국 건설과 인민생활 향상을 꾸준히 강조하였기 때문이다.

〈표 II-10〉 단순빈도(2012~2019)

키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수
인민	486	사회주의	149
혁명	303	경제	135
승리	209	발전	125
생산	206	주체	116
건설	163	기술	98

출처: 저자 작성.

다음으로 많이 사용한 단어는 ‘혁명’, ‘승리’, ‘생산’, ‘건설’, ‘사회주의’, ‘경제’, ‘발전’, ‘주체’, ‘기술’ 순이다. ‘혁명’, ‘승리’, ‘생산’이 자주 사용된 이유는 김정은 국무위원장이 “오늘 우리 당에 있어서

경제발전과 인민생활 향상보다 더 절박한 혁명임무는 없다”<sup>75)</sup>고 강조하거나, “자력갱생과 자립적민족경제는 우리식 사회주의의 존립의 기초, 전진과 발전의 동력이고 우리 혁명의 존망을 좌우하는 영원한 생명선”<sup>76)</sup>이라고 역설하는 등 경제 부문 역시 혁명적 구호를 통해 성과 달성을 독려하고 있기 때문이다. ‘생산’이 강조된 이유는 각 부문별 생산 정상화 및 생산성 제고를 권면하는 한편, 경제적 효율성을 높이고자 하였기 때문인 것으로 분석된다. ‘건설’, ‘사회주의’, ‘경제’가 자주 사용된 이유 역시 김정은이 2012년 집권 이후 인민들이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다는 집권 초기 약속을 실현하기 위해 꾸준히 “경제강국 건설과 인민생활 향상”을 강조하였기 때문이다. ‘발전’, ‘주체’, ‘기술’이 자주 사용된 이유는 이러한 사회주의경제강국을 건설하기 위해 자립경제강국, 지식경제강국 달성을 강조하였기 때문이다. 자력자강의 정신과 인민경제의 주체화를 강조하는 자립경제강국 및 과학기술을 토대로 인민경제의 현대화, 정보화, 과학화를 강조하는 지식경제강국 달성은 국가 경제발전 5개년 전략(2016~2020)의 전략적 노선으로 포함되었다. 자립경제강국, 지식경제강국 달성을 위한 수단으로 과학기술 발전을 독려했다.

〈표 II-11〉은 2012년부터 2020년까지 각 연도별 최상위 5개 단어 리스트를 보여준다. 각 연도별 최상위 단어를 보면, 김정은 정권이 각 연도별로 경제 분야에서 강조한 점이 무엇이었는지를 알 수 있다.

75) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 제2차 전국당초급선전일군대회 참가자들에게 서한을 보내시었다.” 『조선중앙통신』, 2019.3.9.

76) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제4차전원회의에 관한 보도.” 『조선중앙통신』, 2019.4.11.

〈표 II-11〉 단순빈도 최상위 5개 단어 리스트

2012~2020(전체)		2012		2013		2014		2015	
키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수
당	645	인민	17	인민	17	건설	12	당	167
인민	486	김정일	16	김정일	16	생산	9	인민	134
혁명	303	당	14	당	14	과학 기술	8	혁명	76
조선로동당	224	혁명	14	혁명	14	인민	6	유훈	63
승리	209	생산	11	생산	11	인민 생활 향상	4	일군	41

2016		2017		2018		2019		2020	
키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수
당	264	인민	19	당	27	인민	65	조선로동당	65
인민	146	생산	16	인민	23	당	62	위원장	65
혁명	101	당	15	승리	22	국가	56	당	39
생산	93	전투	12	혁명	18	조선로동당	47	전원회의	29
승리	89	승리	11	조선로동당	17	위원장	45	혁명	28

출처: 저자 작성.

2012년에 눈에 띄는 단어는 ‘인민’과 ‘김정일’이다. 이는 “함남의 불길을 따르자”로 대표되는 김정일의 유훈을 잘 받들 것을 강조하면서 경제강국 건설과 인민생활 향상이 김정일의 유훈이라는 사실을 지속적으로 상기시켰기 때문이다. 2013년에는 ‘핵’, ‘인민’, ‘경제건설’을 많이 사용했다. 2013년 3월 경제·핵 병진노선을 채택하고, 경제강국을 통한 사회주의강성국가건설과 인민생활 향상을 강조하였기 때문이다.

2014년에는 ‘건설’, ‘생산’을 자주 사용했다. 이는 2014년 5월 ‘현실 발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여’라는 제목의 이른바 5.30담화를 통해 사회주의 기업책임관리제를 공식화하여 생산성을 높이고자 하였기 때문에 생산이 강조된 것으로 판단된다. 2015년에는 ‘혁명’과 ‘유훈’의 사용빈도가 높다. 2015년은 공식적으로 유훈통치를 종결하고, 당창건 70주년의 성과를 강조한 해이다. 그러나 가뭄으로 인해 경제성장률이 -1.1%를 기록(<그림Ⅱ-9> 참조)하여 경제가 더욱 강조되었다. 2016년에는 ‘인민’, ‘생산’, ‘승리’의 사용빈도가 높게 나타났다. 이는 2016년 5월, 36년 만에 개최된 제7차 당대회에서 북한이 사회주의 경제강국 건설을 위한 당면 과업으로 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)을 제시하면서 성과 달성을 독려했기 때문이다. 특히, 2016년 ‘자강력제일주의’를 공식화하면서 70일 전투와 200일 전투 등 노력 동원 부분의 성과 달성과 관련하여 ‘승리’가 자주 사용되었다. 2017년은 역시 ‘인민’, ‘생산’, ‘전투’, ‘승리’의 사용빈도가 높게 나타났다. 이는 2016년 제시된 5개년 전략 수행을 독려하고, 강화된 국제사회의 제재에 대응하여 ‘악랄한 반공화국고립압살책동’ 돌파를 위해 ‘70일 전투’, ‘200일 전투’ 등 ‘전민총동격전’을 주문했기 때문이다.<sup>77)</sup>

2018년은 ‘인민’, ‘승리’, ‘혁명’을 강조했다. 북한은 2018년 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 2017년 선포한 국가핵무력완성을 병진노선의 치적사업이라 평가하면서 사회주의경제건설에 총력을 집중하는 것을 당의 새로운 전략노선으로 제시했다.<sup>78)</sup> 이는 북한이 스스로 핵무력을 완성했다고 선언하였기 때문에 이제는 김정은이 집권 이후 지속적으로 강조해온 경제강국 건설과 인민생활

77) “신년사,” 『로동신문』, 2017.1.1.

78) “김정은 동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

향상에 주력하겠다는 의미로 판단된다. 이에 따라 인민의 사용빈도가 높게 나타났다.

2019년에는 ‘조선로동당’, ‘위원장’의 사용빈도가 높다. 북한은 하노이 노딜 이후 “자립적민족경제에 토대하여 자력갱생의 기치높이 사회주의건설을 더욱 즐기차게 전진시켜나감으로써 제재로 우리를 굴복시킬 수 있다고 혈안이 되어 오판하는 적대세력들에게 심각한 타격을 주어야 한다”<sup>79)</sup>며 김정은 위원장을 중심으로 내부 결속을 다지고 자력갱생 기조를 더욱 강조했다. 2020년에는 ‘당’, ‘전원회의’, ‘혁명’이 자주 사용되었다. 2020년에는 신년사를 대신하여 전원회의의 결과가 발표되었으며, 8월 전원회의에서는 “혹독한 대내외정세가 지속되고 예상치 않았던 도전들이 겹쳐드는 데 맞게 경제사업을 개선하지 못해 계획됐던 국가경제의 성장 목표들이 심히 미진되고 인민생활이 뚜렷하게 향상되지 못하는 결과도 빚어졌다”<sup>80)</sup>며 경제 실패를 공식 인정했다. 2021년 1월 제8차 당대회에서 새로운 국가경제발전 5개년 계획을 제시하겠다고 밝히기도 했다.

## (2) TF-IDF 분석

〈표 II-12〉는 TF-IDF 분석 결과를 보여준다. 김정은 정권이 2012년부터 2020년 사이에 사용한 단어들 중에서 ‘합남’, ‘생산’, ‘기술’의 중요도가 높다는 것을 알 수 있다. ‘합남’이 강조되는 이유는 김정은이 ‘합남의 불길을 따르자’는 것을 가장 대표적인 김정일의 유훈으로 강조하였으며, 이를 자력갱생의 구호로 활용하였기 때문이다. ‘생산’과 ‘기술’의 중요도가 높게 나타난 이유는 2016년 4차 핵실

79) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제4차전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2019.4.11.

80) “북한, 경제실패 공식 인정…내년 1월 8차 당대회,” 『연합뉴스』, 2020.8.20., <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20200820015000038>> (검색일: 2020.8.24.).



협 이후 개성공단이 중단되고, 북한의 대중 무역의존도가 높아지면서 북한 자체의 기술력으로 생산성을 향상하고자 노력하였기 때문이다. 2018년 ‘생산’의 중요도가 가장 높게 나타나는데 이는 2017년 북한의 경제성장률이 마이너스를 기록하면서 생산성 향상이 더욱 강조되었기 때문이다.

‘과학기술’은 2015년과 2016년에 중요도가 높게 나타났다. 이는 2015년 신년사를 통해 “과학기술을 확고히 앞세우고 사회주의경제강국, 문명국 건설에서 전환을 이룩”<sup>81)</sup>할 것을 강조하고, 모든 부문, 모든 단위들에서 과학기술을 통해 우리식 현대화, 정보화를 추진할 것을 과제로 제시했기 때문이다. 2016년 역시 신년사에서 ‘자강력제일주의’를 강조하면서 본격적인 국제사회의 경제 제재 국면에 대응하기 위해 과학기술을 앞세운 국산화 전략을 추진하기 시작하였기 때문에 ‘과학기술’의 중요도가 가장 높게 나타났다.

2017년에는 ‘개년 전략’의 중요도가 높게 나타났다. 2017년 신년사에서는 제7차 당대회에서 채택한 국가경제발전 5개년 전략 수행에 총력을 집중할 것을 당부하면서 이를 위해 자력자강을 강조했다. “자력자강의 위력은 곧 과학기술의 위력이며 과학기술을 중시하고 앞세우는데 5개년 전략 수행의 지름길”<sup>82)</sup>이 있다며 과학기술을 재차 강조했다. 2019년에는 생산, 공장, 활성화의 중요도가 높게 나타났다. 이는 북한이 국제사회의 강력한 제재가 지속되는 가운데 자력갱생을 강조하면서도 경제 효율을 높이기 위해 2019년 4월 개정 헌법 제33조를 통해 내각의 역할을 강조하고, 사회주의기업책임관리제를 명문화<sup>83)</sup>

---

81) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

82) “신년사,” 『로동신문』, 2017.1.1.

83) 2019년 4월 개정 북한 사회주의 헌법 “제33조 국가는 생산자대중의 집체적지혜와 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하며 내각의 역할을 결정적으로 높인다. 국가는 경제관리에서 사회주의기업책임관리제를 실시하며 원가, 가격, 수익성같은 경제적공간을 옹계 리용하도록 한다.” 『사회주의 헌법』, 통일법제데이터베이스, <www.un

하는 등 생산 활성화를 위해 노력하였기 때문으로 판단된다. 2020년에는 ‘경제’, ‘위원장’, ‘조선로동당’, ‘국가’가 강조되었다. 이는 국제사회의 제재로 인한 경제난이 지속되는 가운데 코로나 19와 집중호우 등 경제 3중고를 겪으면서 당과 국가를 중심으로 한 결집과 정면돌파 전략을 강조하고 있기 때문이다.

〈표 II-12〉 TF-IDF 키워드 리스트

2012~2020 (전체)		2012		2013		2014		2015	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
함남	0.3206	생산	0.3348	생산	0.4012	* 문서 개수가 1이므로 IDF 계산 불가		경제	0.2711
생산	0.2826	기술	0.3293	경제 강국 건설	0.2453			과학 기술	0.2324
기술	0.2284	공업 부문	0.2352	인민 경제	0.2453			생산	0.2324
수준	0.1735	수준	0.2352	경제	0.2045			기지	0.1913
공업 부문	0.1682	당	0.2009	당	0.2006			인민	0.1900
2016		2017		2018		2019		2020	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
과학 기술	0.3189	생산	0.3493	생산	0.5496	생산	0.2353	경제	0.4177
생산	0.2733	경제	0.2455	공업 부문	0.2565	공장	0.1684	위원장	0.3945
당	0.1584	개년 전략	0.2455	전력	0.1733	활성화	0.1684	조선 로동당	0.3945
건설	0.1584	발전	0.2045	기지	0.1466	전력 생산	0.1562	국가	0.2552
철도	0.1529	기술	0.2045	공장	0.1444	공업	0.1562	농업	0.2283

출처: 저자 작성.

### (3) 동시 등장 단어 빈도수

〈표 II-13〉에서 알 수 있듯, 2012년부터 2020년 사이 동시 등장 단어 빈도수는 ‘조선로동당-위원장’이 가장 높게 나타났다. 김정은이 권력을 장악하고 유일적 영도체계를 확고히 함에 따라서 경제 부문에서도 조선로동당 위원장이라는 언급이 가장 많이 등장했기 때문이다. ‘조선로동당-위원장’은 2018, 2019, 2020년에 가장 많이 사용된 동시 등장 단어이다. 이는 북한 당국이 국제사회의 제재 심화로 가중된 경제난을 김정은과 당을 중심으로 내부 결집을 강화하여 극복하고자 하였기 때문이다. 2019년에는 ‘위원장-자력갱생’이 동시에 등장하는데 이 역시 김정은을 중심으로 “모든 일꾼들과 당원들과 근로자들을 자력갱생의 혁명정신이 뼈 속까지 배인 참된 투사들로 준비시키며 누구나 우리 식 사회주의의 발전방식에 대한 정확한 인식을 가지고 새로운 만리마속도창조를 위한 대진군에 한사람 같이 쫓기”할 것을 강조하였기 때문이다.<sup>84)</sup>

2012년에는 ‘세기-산업혁명’이 많이 사용되었는데 이는 신년사에서 “새 세기 산업혁명은 최첨단돌파전으로 우리식의 지식경제강국을 일떠세우기 위한 성스러운 투쟁이며 우리 당이 내세운 사회주의건설의 웅대한 전략적 로선”이라고 선언하면서 “인민경제 모든 부문, 모든 단위에서 자체의 새 기술, 새 제품개발능력을 결정적으로 높이며 우리 경제의 면모를 기술집약형으로 전면시키기 위한 사업을 전망성있게 밀고나가야 한다”고 지속적으로 강조했기 때문이다.<sup>85)</sup> 2013년에는 ‘핵-무력’, ‘경제건설-핵’, ‘건설-병진’ 등이 자주 사용되었다. 당시 북한이 경제·핵 병진노선을 공식화하면서 정권 수립 65주년을 맞아 “경제강

84) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제4차전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2019.4.11.

85) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스러운 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012.1.1.

국건설을 다그치고 인민생활을 획기적으로 높이는 것은 현 시기 우리 당 앞에 나서는 가장 중요하고 절박한 과업”<sup>86)</sup>이라 강조했다.

2016년에는 ‘공장-기업’이 가장 많이 등장한 이유는 조선노동당 제7차 당대회에서 공장 기업소의 정상화와 현대화를 강조하고, 사회주의 기업책임관리제를 강조하였기 때문이다. 2017년과 2018년에는 국가 경제발전 5개년 전략이 많이 등장했다. 이는 2016년 5개년 전략을 제시한 이후 성과 달성을 위한 주민 독려가 지속되었기 때문이다. 2016년에 실시한 속도전인 70일 전투와 200일 전투의 성과를 거듭 강조하기 위해 2017년에 전투-전투가 동시 등장한 것 역시 같은 이유이다.

〈표 II-13〉 동시 등장 단어 빈도수

2012~2020 (전체)		2012		2013		2014		2015	
키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
조선 로동당 -위원장	111	군대 -인민	4	핵 -무력	28	* 문서 개수가 1이므로 IDF 계산 불가		김정일 -유훈	22
당 -인민	59	세기 -산업 혁명	3	경제건설 -핵	17			당 -인민	19
군대 -인민	56	장엄 -진군	3	무력 -건설	17			당 -조직	17
인민군 -장병	49	-	-	건설 -병진	14			인민 -당	15
최후 -승리	42	-	-	인민군 -장병	11			유훈 -당	13

86) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

2016		2017		2018		2019		2020	
키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
인민군 -장병	18	군대 -인민	4	조선 로동당 -위원장	12	조선 로동당 -위원장	43	조선 로동당 -위원장	55
공장 -기업	14	국가 경제 발전 -개년 전략	3	당중앙 위원회 -전원 회의	6	당 -국가	10	강조 -조선 로동당	7
당원 -인민군	12	금속 -화학	3	병진로선 -승리	5	당중앙 위원회 -전원 회의	10	조선 로동당 -위원회	7
혁명 -령도	11	전투 -전투	3	국가 경제 발전 -5개년 전략	4	국가 -활동	9	전원회의 -의정	7
반제 -자주	11	일심 -단결	3	핵-무력	4	위원장 -자력 경쟁	8	당중앙 위원회 -전원 회의	7

출처: 저자 작성

#### (4) 네트워크 분석

〈그림 II-7〉은 경제 분야에서 구분한 네 시기에 발표된 문서들을 네트워크 분석한 것이다. 권력기반 강화기의 중심단어는 ‘우리’, ‘위대’, ‘인민’, ‘생산’, ‘건설’ 등이다. 경제·핵 병진노선 추진기의 중심단어는 ‘우리’, ‘인민’, ‘혁명’, ‘건설’, ‘경제’ 등이다. 5개년 전략 집중기의 중심단어는 ‘우리’, ‘혁명’, ‘사회주의’, ‘인민’, ‘경제’, ‘생산’ 등이다. 경제건설 총력기의 중심단어는 ‘우리’, ‘건설’, ‘사회주의’, ‘경제’, ‘인민’, ‘자력경쟁’ 등이다. ‘우리’, ‘인민’, ‘건설’ 등의 단어는 네 시기에 모두 중심단어로 사용됐다.

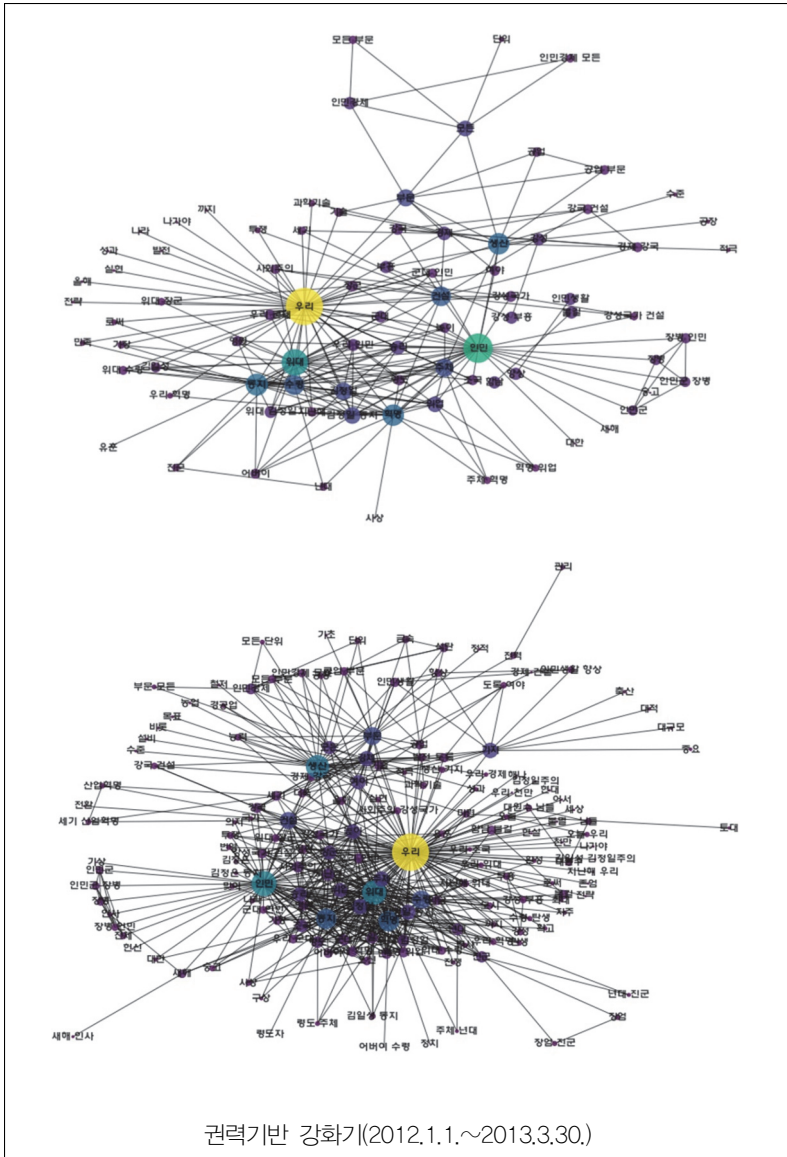
반면, 네트워크 바깥쪽의 단어들은 시기별로 차이가 나타난다. 권력기반 강화기에는 인민 경제 모든 부문의 생산을 독려하고, ‘인민생활 향상’ 및 ‘강성국가 건설’, ‘경제강국 건설’ 등을 강조했다. 경제·핵병진노선 추진기에는 ‘경제 건설’, ‘무력 건설’, ‘병진’ 등의 단어가 새롭게 나타났고, 생산, 공업과 함께 과학기술을 강조했다. 또한, 이전 시기와 동일하게 ‘인민생활 향상’과 ‘강성국가 건설’, ‘경제강국 건설’도 강조되고 있는 것을 찾아볼 수 있다.

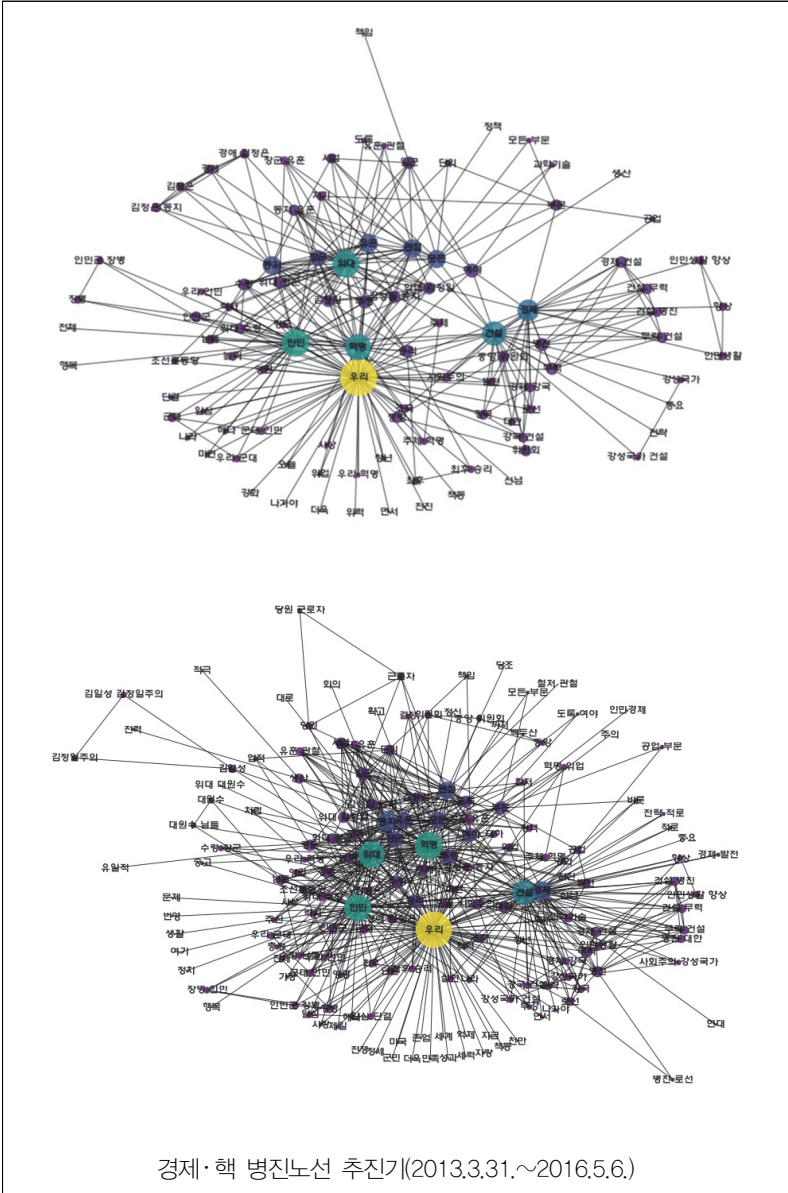
5개년 전략 집중기에는 ‘개년 전략’과 ‘공업 부문’, ‘과학기술’, ‘생산 공정’, ‘공장 기업’ 등이 눈에 띈다. 이는 2018년 정권수립 70주년에 맞춘 경제성과를 달성하기 위해 국가경제발전 5개년 전략 목표 달성을 독려했기 때문이다. 2016년 4차 핵실험 이후 채택된 유엔안보리 대북제재 결의안 2270호로 제재의 성격이 변화하면서 국제제재의 압박이 심화되자<sup>87)</sup> 북한은 사회주의경제강국을 건설하기 위한 자립경제강국, 지식경제강국 달성을 강조하게 된다. 자력자강의 정신과 인민경제의 주체화를 강조하는 자립경제강국, 과학기술을 토대로 인민경제의 현대화, 정보화, 과학화를 강조하는 지식경제강국 달성은 국가경제발전 5개년 전략의 전략적 노선으로 포함되게 된다. 또한, 이 시기 역시 ‘사회주의 강국’, ‘경제 강국’, ‘경제 건설’, ‘인민생활 향상’ 등을 강조했다.

---

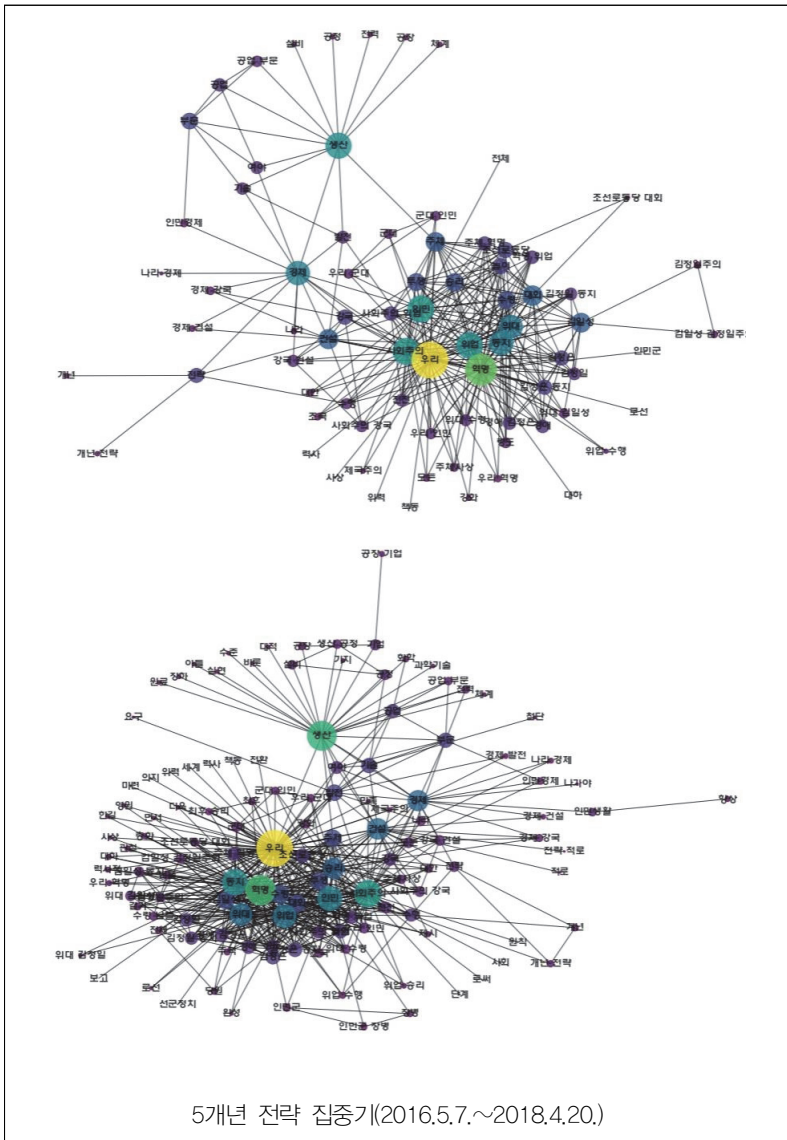
87) 국제사회의 대북제재는 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 전후로 성격이 변화했다. 2016년 이전 국제사회는 유엔 안보리 결의에 따라 북한의 핵·미사일 개발 및 확산 중단을 목적으로 비군사적 대북경제제재인 스마트제재 혹은 표적제재(smart sanction 혹은 targeted sanction) 방식을 따르고 있었다. 그러나 2016년 이후 국제사회의 대북제재는 표적제재를 넘어 포괄적인 경제제재(comprehensive sanctions) 방식으로 변화하게 되면서 북한경제에 직접적인 압박을 가하는 방식으로 변화하였다. 스마트제재의 대표적 기제는 무기금수(arm embargo), 표적 무역제재(targeted trade sanctions), 여행제한(travel sanctions), 금융제재(financial sanctions) 등이다. 박지연, “유엔의 스마트제재 연구,” 『수은 북한경제』, 제13권 1호 (2016), pp. 5~11.

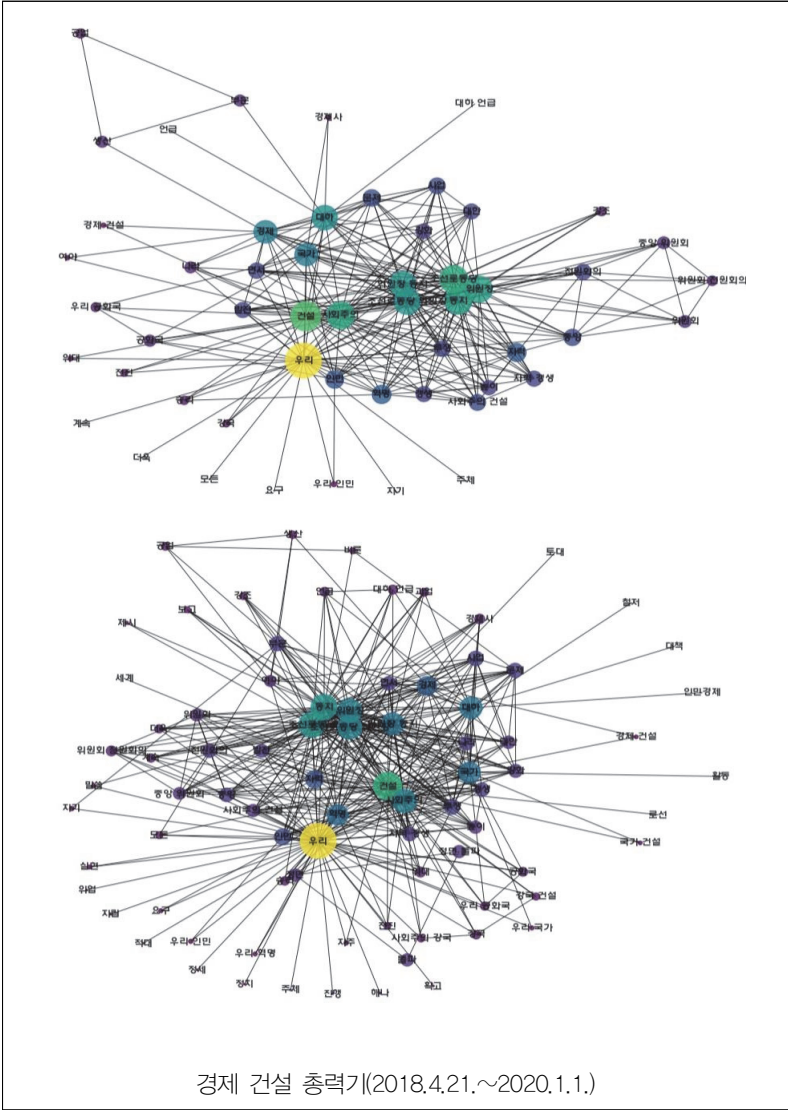
〈그림 11-7〉 네트워크 분석











출처: 저자 작성.

경제 건설 총력기에는 ‘투쟁’, ‘자력갱생’, ‘정면 돌파’가 강조되고 있다. 이는 국제사회의 대북제재가 확대·심화되면서 자력갱생을 중심으로 한 주민 동원을 독려하고 있기 때문이다. 이 시기에도 역시

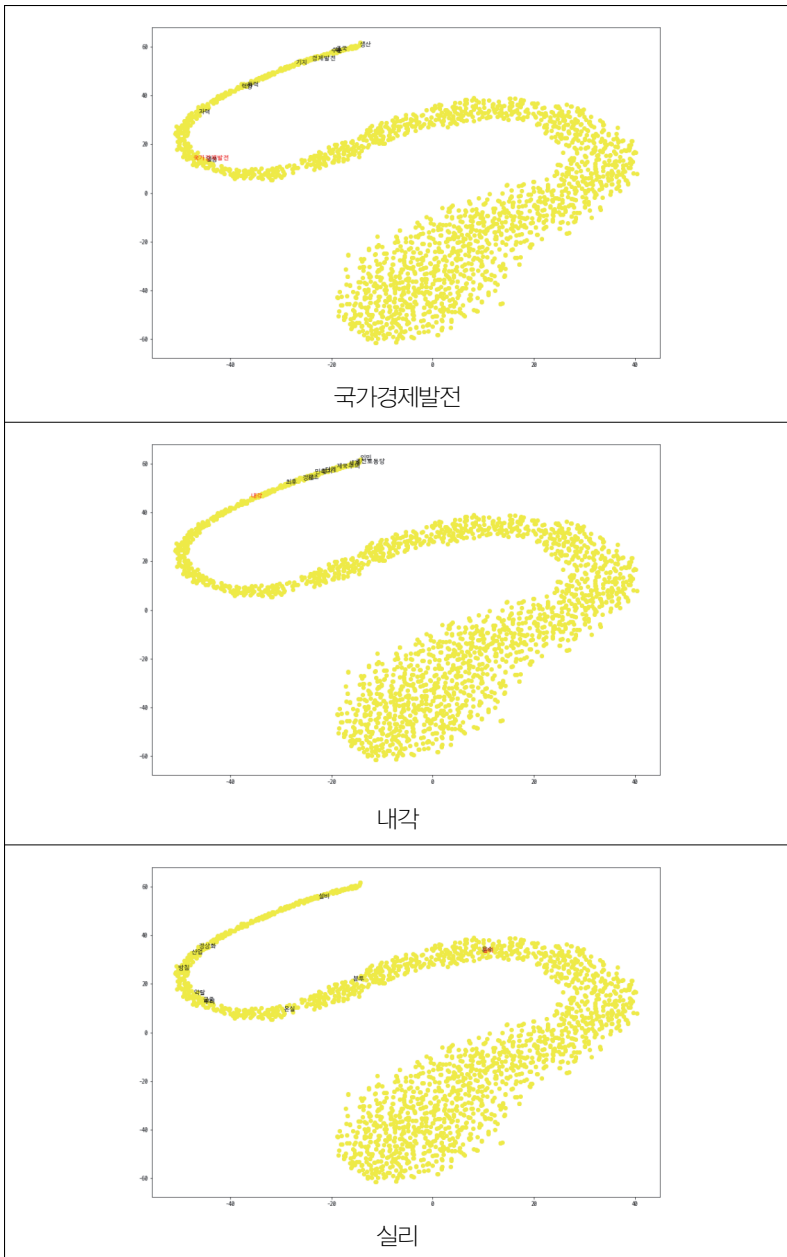
‘인민 경제’, ‘사회주의 강국’, ‘경제 건설’은 강조되고 있다. 결국, 모든 시기에 인민생활 향상과 경제강국은 공통적으로 강조하고 있는데 이는 북한이 김정일 시대에 이미 이룩했다고 주장하는 사상강국, 정치강국, 군사강국에 이어 김정은 시대에는 경제강국을 실현하여 사회주의 강성국가를 건설하는 것을 국가 목표로 삼고 있기 때문이다. 이에 따라 김정은은 꾸준히 “경제강국 건설과 인민생활 향상”을 강조하고 있는 것으로 나타났다.<sup>88)</sup>

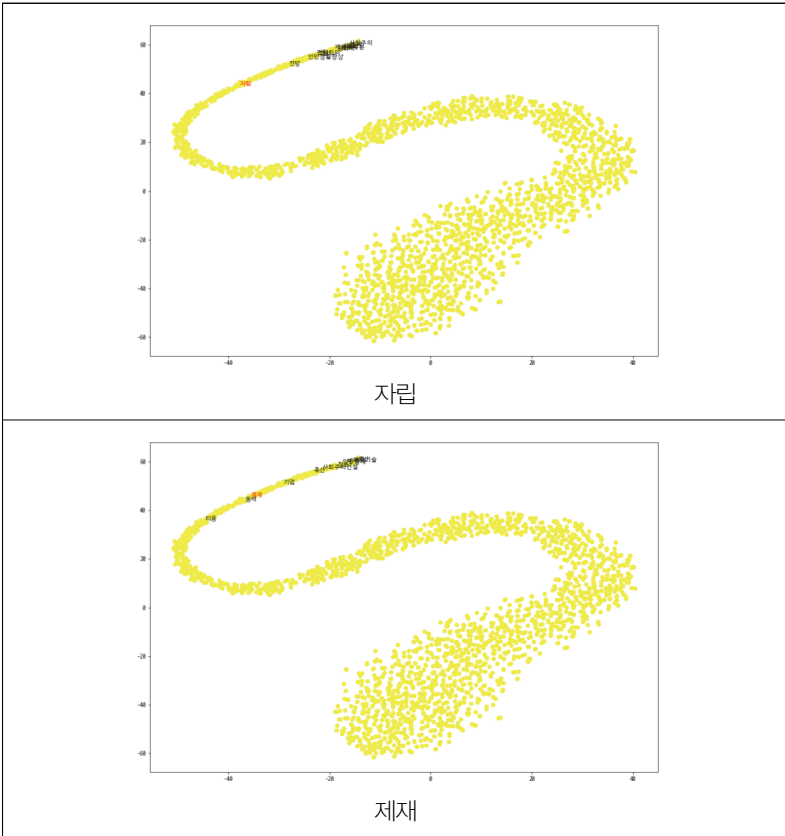
### (5) t-SNE 분석

〈그림 II-8〉은 경제 분야 핵심 단어들에 대한 키워드별 유사단어 t-SNE 분석을 보여준다. 핵심 단어는 ‘국가경제발전’, ‘내각’, ‘실리’, ‘자립’, ‘제재’이다. 이 단어들은 2012년부터 2020년까지 word2vec 분석 후 2차원 시각화를 실행했을 때 모두 t-SNE 공간 상에서 촘촘하게 뭉친 기울어진 S 형태를 보였다. 이는 비슷한 맥락에서 등장한 단어들이 유사한 의미를 지닐 것이라는 word2vec의 가정에 기반하여 살펴볼 때 매우 흥미로운 형태이다. t-SNE 공간 상에서 단어들이 촘촘히 뭉쳐있다는 것은 같은 맥락에서 등장하는 단어들이 서로 밀접하게 연관되어 있다는 것을 의미한다. 또한, 말뭉치가 S 형태를 보였다는 것은 담화연설문에서 단어들이 어떤 특수한 방향성을 가지고 활용된다는 것을 시사한다. 즉, 주어진 맥락에서 임의의 단어가 나타나면 매우 높은 확률로 말뭉치 중 일부 특정 단어들이 함께 등장하고, 이러한 특정 단어들은 또다시 연쇄적으로 다른 특정 단어들과 동시에 등장하는 형태가 반복되었다는 의미이다. 경제 분야의 핵심 키워드들은 매우 좁은 구성의 특정 단어군과 함께 등장하는 경향을 보이고 있다.

88) 이해정·강성현, “문헌으로 본 김정은 시대 북한의 관광산업 인식,” 『국가전략』, vol. 26, no. 3 (2020), p. 157.

〈그림 II-8〉 키워드별 유사단어 t-SNE





출처: 저자 작성.

## 나. 대내외 환경과 주요 정책

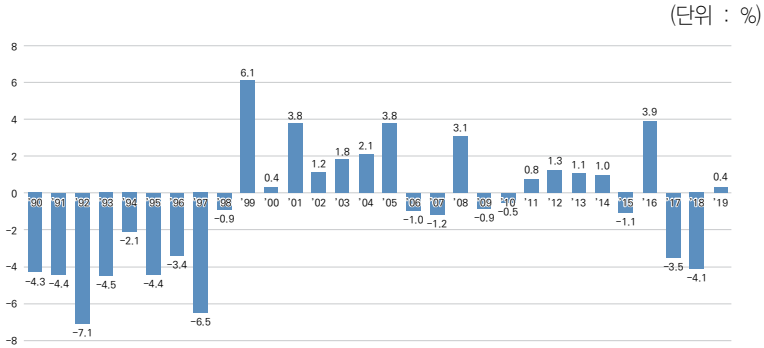
### (1) 김정은 시대 북한 경제 현황

#### (가) 2017년부터 경제성장률 하락

〈그림 II-9〉와 같이 김정은 집권 이후 2012년부터 2019년 8년간 북한의 연평균 경제성장률은 -0.1%로 추정된다. 다만 2016년 국제사회의 대북제재가 강화되어 이러한 충격이 경제에 반영된 2017년<sup>89)</sup> 이전을 살펴보면 2012년 이후 5년간 연평균 성장률은 1.2%로 김정일 체

제(1995~2011) 17년간 연평균 경제성장률 0.3%보다 0.9% 포인트 높다. 따라서 대북제재 강화 이전까지 김정은 체제의 경제 성적은 김정일 시기와 비교할 때 나쁘지 않았다. 그러나 2016년 경제제재의 효과가 반영된 2017년은 -3.5%, 2018년 -4.1%의 경제성장률을 기록하였으며, 2019년에는 다소 나아진 0.4%를 기록했다. 한편, 대북제재의 장기화로 인한 피로도 누적과 코로나 19로 인한 국경 봉쇄 및 경기 위축의 여파로 2020년에는 다시 마이너스 경제성장을 할 가능성이 크다.

〈그림 II-9〉 북한의 경제성장률



출처: 한국은행 경제통계시스템, <<http://ecos.bok.or.kr/>> (검색일: 2020.8.3).

〈표 II-14〉 산업별 성장률을 살펴보더라도 성장률 -1.1%를 기록한 2015년을 제외하면 2017년 이전까지는 전 산업 부문에서 대체로

89) UN 안보리 대북제재 결의안 2270호(2016.3.2.) 민생 목적 외 대북 무연탄 및 철광석 수입 금지 및 인도주의적 용도 및 북한 민항기 해외 급유를 제외한 항공유 수출 금지, 2321호(2016.11.30.) 무연탄 수입 쿼터제 도입 및 민생 목적 등 유보조항을 삭제, 2371호(2017.8.5.) 무연탄, 철·철광석, 납·납광석, 수산물 수입 전면 금지, 2375호(2017.9.11.) 섬유 수출 금지, 합작사업 금지, 2397호(2017.12.22.) 원유 수입 연간 400만 배럴 제한, 해외노동자 24개월 내 본국 송환 등이다. 2016년 이후 기존 표적제재에서 포괄제재로 제재의 성격이 변화하면서 제재가 누적·심화되었다. 특히, 민생 목적 등 유보조항이 삭제되고 북한의 주력 수출품인 무연탄 수출이 전면 금지되면서 북한 경제에 충격이 가해진 것으로 판단된다. 남북교류협력지원협회, 『2019 대북제재 참고 자료집』(서울: 남북교류협력지원협회, 2019), pp. 11~13.

성장세를 유지한 것으로 나타난다. 2015년 가뭄으로 인해 농림어업 부문에서 -0.8% 성장을 기록하였으며, 전기가스수도업 부문에서도 가뭄에 따른 수력발전량 감소로 -12.7%를 기록했다. 광업 부문은 직접적으로 대북 경제제재의 영향을 받아 2017년 이후 해당 부문의 생산 및 투자가 급격하게 줄어들었다. 제조업 성장률도 제재로 인해 하락했다. 그러나 2016년 이후 제재에 대응하여 ‘자강력제일주의’ 등 국산화 정책을 추진하여 경공업 부문의 성장률은 중화학공업 부문에 비해 상대적으로 하락 폭이 크지 않았다.

경제성장률이 하락한 2017년과 2018년에도 서비스업 부문은 성장세가 나타났는데 이는 유통업과 관광업과 같은 서비스업은 직접적인 제재 대상은 아니기 때문에 제재 효과가 상대적으로 적게 나타났기 때문으로 분석된다. 2019년 건설업 부문이 2.9% 증가한 것으로 나타났는데 이는 삼지연, 원산-갈마, 양덕 등 3대 관광지구를 중심으로 한 관광지구 개발이 주효했던 것으로 보인다. 서비스업의 0.9% 성장도 음식숙박을 중심으로 한 기타 서비스업의 1.8% 성장으로 인한 것이다.

〈표 II-14〉 북한 산업별 성장률

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
경제성장률	-0.5	0.8	1.3	1.1	1.0	-1.1	3.9	-3.5	-4.1	0.4
농림어업	-2.1	5.3	3.9	1.9	1.2	-0.8	2.5	-1.3	-1.8	1.4
광공업	-0.3	-1.4	1.3	1.5	1.1	-3.1	6.2	-8.5	-12.3	-0.9
광업	-0.2	0.9	0.8	2.1	1.6	-2.6	8.4	-11.0	-17.8	-0.7
제조업	-0.3	-3.0	1.6	1.1	0.8	-3.4	4.8	-6.9	-9.1	-1.1
(경공업)	-1.4	-0.1	4.7	1.4	1.5	-0.8	1.1	0.1	-2.6	1.0
(중화학공업)	0.1	-4.2	0.2	1.0	0.5	-4.6	6.7	-10.4	-12.4	-2.3
전기가스 수도업	-0.8	-4.7	1.6	2.3	-2.8	-12.7	22.3	-2.9	5.7	-4.2
건설업	0.3	3.9	-1.6	-1.0	1.4	4.8	1.2	-4.4	-4.4	2.9

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
서비스업	0.2	0.3	0.1	0.3	1.3	0.8	0.6	0.5	0.9	0.9
(정부)	0.2	0.1	-0.2	0.3	1.6	0.8	0.6	0.8	0.8	0.5
(기타)	0.3	0.6	0.8	0.4	0.5	0.6	0.5	-0.3	1.2	1.8

주: 기타 서비스업은 도소매 및 음식숙박, 운수 및 통신, 금융보험 및 부동산 등을 포함.  
출처: 한국은행 경제통계시스템, <<http://ecos.bok.or.kr/>> (검색일: 2020.8.3.).

## (나) 2013년 이후 안정적인 물가와 환율

2000년대 북한 시장은 지속적인 인플레이션을 경험했다. 특히 2009년 11월 30일 화폐개혁 실패 이후 높은 물가상승률이 지속되었다. 2000년대의 높은 물가상승률은 북한 당국의 통화 증발로 인한 유동성 증가와 식량공급 부족, 외화수급 악화로 인한 환율 상승 등에 기인한 것이었다.<sup>90)</sup> 김정은 집권 이후에도 급등세를 보이던 북한시장의 물가와 환율은 2013년 이후 비교적 안정세를 유지하고 있다. 이러한 물가와 환율의 안정세는 김정은 집권 이후 곡물 부족분의 규모가 감소하고, 비교적 일관된 정책을 유지한 것에 기인하였다고 평가된다.<sup>91)</sup>

2016년 국제사회의 대북 제재 강화 이후 북중무역액이 급감하는 등 물가 상승 및 환율 불안 요인이 지속되는 가운데에도 북한의 시장 물가와 시장 환율은 안정세를 유지하고 있다. 2020년 상반기 북한시장의 물가와 환율은 코로나 19로 인한 국경 봉쇄와 생산 활동 위축으로 인해 2~4월 중 변동성이 확대되었으나, 5~6월 안정화 추세를 보여, 2019년 대비 변동성은 확대되었으나, 그 정도는 제한적이다.<sup>92)</sup>

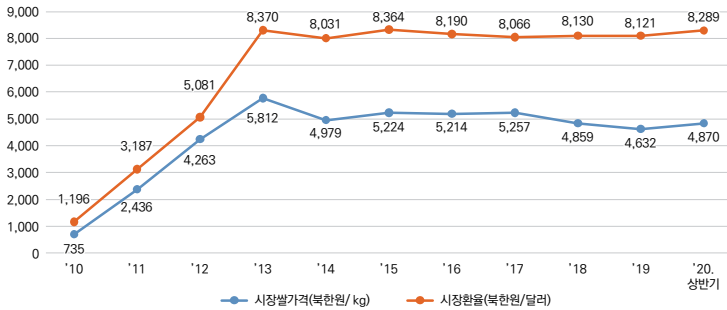
90) 최지영, “김정은 집권 이후 북한시장의 물가와 환율 동향,” 『한반도포커스』 제41호 (2017), p. 49.

91) 위의 글, p. 52.

92) 최지영, “최근 북한시장의 물가 및 환율 동향,” 통일연구원 온라인시리즈 CO 20-13, 2020.7.10., <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/f7b129e5-79c5-4049-9e92-f2472106c9d6>> (검색일: 2020.8.12.).



〈그림 II-10〉 북한 시장의 물가와 환율 추이



주: 평양, 신의주, 해산 지역의 시장 쌀 가격과 시장 환율을 각각 평균한 값임.  
출처: 북한시장동향 『데일리NK』, <[https://www.dailynk.com/北장마당\\_동향/](https://www.dailynk.com/北장마당_동향/)> (검색일: 2020.8.12).

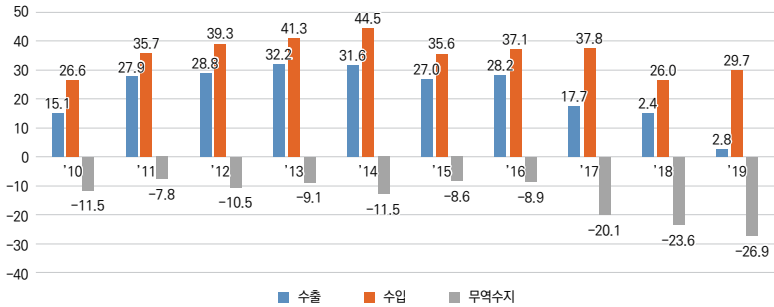
#### (다) 만성적 무역 적자 속 대중 의존도 심화

김정은 집권 이후 북한의 대외무역 규모가 확대되었다. 〈그림 II-11〉에서 나타나는 것과 같이 2010년 북한의 대외무역 규모는 41.7억 달러였으나, 2012년부터 2016년까지 5년간 평균 대외무역액은 69.1억 달러에 달했으며, 특히 2014년에는 76.1억 달러로 정점을 기록했다. 그러나 대북제재의 효과가 본격적으로 나타나기 시작한 2017년 대외무역액은 55.5억 달러로 전년 대비 15% 감소하였으며, 2018년에는 28.4억 달러로 전년 대비 49% 급감했다. 2019년에는 32.4억 달러로 전년 대비 14.1% 증가하였으나, 여전히 2016년 65.3억 달러의 절반 수준도 회복하지 못했다.

김정은 집권 이후에도 만성적인 무역수지 적자는 지속되고 있으며, 2012년부터 2019년까지 8년간 무역수지 적자는 평균 15.1억 달러를 기록하고 있다. 특히, 대북제재의 효과가 본격화된 2017년, 2018년, 2019년에는 각각 20.1억 달러, 23.6억 달러, 26.9억 달러의 무역수지 적자를 기록했다.

〈그림 II-11〉 북한의 수출입 및 무역수지 추이

(단위: 억 달러)

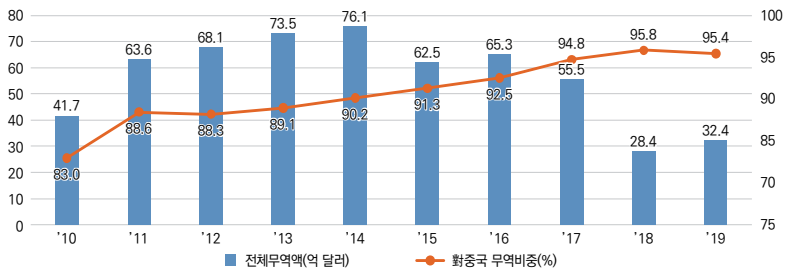


주: 남북교역 불포함.

출처: KOTRA, 『2019년 북한 대외무역 동향』 (서울: 대한무역투자진흥공사, 2019), p. 3.

김정은 정권에서 대외무역의 중요한 특징은 대중 무역의존도가 심화되었다는 것이다. 2016년 2월 개성공단 문이 닫히고, 남북교역이 중단되면서 중국은 북한의 대외무역에서 절대적인 비중을 차지하게 되었다. 북한은 대외무역에서 중국에 과도하게 의존하고 있는 상황에 대한 문제의식을 가지고 있으며, 이를 극복하기 위해 무역의 다각화·다양화를 강조하고 있다.<sup>93)</sup>

〈그림 II-12〉 북한의 대외무역 및 대중 의존도 추이



주: 남북교역 불포함.

출처: KOTRA, 『북한 대외무역 동향』, (서울: 대한무역투자진흥공사, 각년호) 참고.

93) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

## (2) 경제정책 변화

### (가) 경제·핵 병진노선에서 사회주의 경제건설 총력집중노선으로 변화

김정은은 2013년 신년사를 통해 “경제강국건설은 오늘 사회주의강성국가건설위업수행에서 전면에 나서는 가장 중요한 과업”이라고 말하며 “경제강국건설과 인민생활향상에서 결정적 전환”을 주문하여 경제발전과 민생안정을 강조했다.<sup>94)</sup> 나아가 2013년 3월, 10년 만에 경공업대회를 개최하고, 그 자리에 김정은이 직접 참석하여 경공업이 “농업 전선과 함께 현 시기 경제강국 건설과 인민생활 향상을 위한 투쟁에서 화력을 집중해야 할 주 타격 방향”<sup>95)</sup>이라고 밝히며 경공업 발전에 역량을 집중할 것을 약속했다. 2013년 4월 1일 경제개혁 추진 경험이 있는 박봉주를 총리에 임명했다.<sup>96)</sup>

〈표 II-15〉와 같이 김정은 시대 국가 건설 비전은 경제강국 건설을 통한 사회주의 강성국가 건설이며, 이를 달성하기 위해 2013년 3월 경제·핵 병진노선을 채택했다. 경제·핵 병진노선은 김일성 시대의 ‘경제·국방병진노선’, 김정일 시대의 선군경제건설노선을 계승하면서도 “새로운 병진로선은 국방비를 늘이지 않고도 적은 비용으로 나라의 방위력을 더욱 강화하면서 경제건설과 인민생활향상에 큰 힘을 돌릴 수 있게 합니다”<sup>97)</sup>라고 주장하는 등 실리적 측면을 강조하고 있는 김정은 시대의 차별적 노선이다. 북한은 스스로 “당당한 핵보유국이 된 오늘 우리에게 는 강위력한 전쟁억제력에 기초하여 경제건설과 인민생활향상을 위한 투쟁에 자금과 로력을 총집중할수 있는 유리한 조건이 마련”되었다고

94) “신년사,” 『로동신문』, 2013.1.1.

95) “경애하는 김정은 동지께서 전국경공업대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2013.3.19.

96) 조동호, “북한경제의 미래와 남북경제의 동반성장 전략,” 『제17회 동반성장포럼 자료집』 (2016), p. 16.

97) “경애하는 김정은 동지께서 전국경공업대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2013.3.19.

새로운 노선을 채택하게 된 배경을 설명하고 있다.<sup>98)</sup> 나아가 2016년 5월 제7차 당대회에서 경제·핵 병진노선은 ‘항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략 노선’임을 다시 한 번 강조했다.<sup>99)</sup>

〈표 II-15〉 제6기 23차 당중앙위 전원회의(2013.3.)의 주요 내용

구분	주요 내용
목표	• 경제강국을 통한 사회주의강성국가건설
전략적 노선	• 경제건설과 핵무력건설의 병진
대내경제 부문 과제	• 인민경제 선행부문(전력, 석탄, 금속공업과 철도운수 부문)과 기초 공업부문 생산력 증대, 농업과 경공업 부문 역량 강화 • 새 세기 산업혁명을 통한 인민경제 주체화, 현대화, 과학기술 발전, 국산화 강조 • 내각의 역할 강조 • 우리식 경제관리방법 연구 완성
대외경제 부문 과제	• 대외무역 다각화, 다양화 • 원산지구, 칠보산지구 등 관광지구 조성 및 관광 활성화 독려 • 경제개발구 개발

출처: “조선로동당 중앙위 3월전원회의 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.; “조선로동당 중앙위 3월 전원회의 결론,” 『로동신문』, 2013.4.2. 참고하여 저자 작성.

이후 북한은 2018년 4월 사회주의경제건설 총력 집중 노선을 제시했다. “세계적인 정치사상강국, 군사강국의 지위에 확고히 올라선 현 단계에서 전당, 전국이 사회주의경제건설에 총력을 집중하는 것, 이것이 우리 당의 전략적 노선”이라고 천명했다.<sup>100)</sup> 이러한 정책 전환의 주요 배경은 2017년 11월 29일 핵무력 완성 선언이다.<sup>101)</sup> 북한은 핵무

98) 북한은 2012년 4월 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의에서 헌법을 개정하면서 서문에 “김정일 동지께서는 … 정치사상 강국, 핵보유국, 무적의 군사 강국으로 전변시키시였으며 강성국가건설의 휘황한 대토로를 열어놓으시였다”라고 적어 핵보유국임을 명시하였다. “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 결론,” 『로동신문』, 2013.4.2.

99) “조선로동당 제7차대회 결정서,” 『로동신문』, 2013.5.9.

100) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행,” 『로동신문』, 2018.4.21.

력 완성으로 인한 자신감을 바탕으로 당과 국가의 전반 사업을 사회주의 경제건설에 집중하는 내용의 새로운 전략 노선을 채택했다. 북한은 “장기간의 핵 위협을 핵으로 종식시킨 것처럼 적대세력들의 제재돌풍은 자립, 자력의 열풍으로 쓸어버려야”<sup>102)</sup> 한다면서 새로운 전략노선 채택 이유를 밝혔고, 자립경제 강조를 통해 제재 국면 장기화에 대응할 것을 독려하고 있다. 북한은 2019년 2월 하노이 노딜 이후에도 “오늘 우리 당에 있어서 경제발전과 인민생활 향상보다 더 절박한 혁명임무는 없다”고 경제강국 건설과 인민생활 향상을 지속적으로 강조하고 있다.<sup>103)</sup> 한편, 2019년 12월 당중앙위원회 제5차 전원회의에서 정면 돌파전을 선언하면서 경제 부문을 기본 전선으로 제시했다.<sup>104)</sup>

〈표 II-16〉 제7기 3차 당중앙위 전원회의(2018.4.)의 주요 내용

구분	주요 내용
목표	• 경제강국을 통한 사회주의강성국가건설
전략적 노선	• 사회주의경제건설 총력 집중
대내경제 부문 과제	• 자력갱생, 자급자족이 근본 원칙 • 국가경제발전 5개년 전략 수행 • 인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화 • 자립적이고 현대적인 사회주의경제, 지식경제 건설 • 내각의 통일적 지휘에 무조건 복종

출처: “조선로동당 위원장 김정은동지께서 병진로선의 위대한 승리를 긍지높이 선언하시고 당의 새로운 전략적노선을 제시하시였다.” 『조선중앙통신』, 2018.4.21. 참고하여 저자 작성.

101) 북한은 2017년 9월 3일 6차 핵실험을 강행하였으며, 같은 해 11월 29일 대륙간탄도미사일(ICBM)급 미사일을 발사한 후 핵무력 완성을 선언했다.

102) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시였다.” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

103) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 제2차 전국당초급선전일군대회 참가자들에게 서한을 보내시였다.” 『조선중앙통신』, 2019.3.9.

104) “주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강우리의 진전을 저애하는 모든 난관을 정면 돌파전으로 뚫고나가자조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020.1.1.

## (나) 국가경제발전 5개년 전략 추진

### 1) 5개년 전략의 내용과 목표

북한은 김일성 시기 수립된 제3차 7개년 계획(1986~1993)을 마지막으로 중장기 경제발전계획을 마련하지 않은 채 경제를 운영했다. 김정일 시기 김정은이 후계자로 내정된 이후인 2011년 내각 결정으로 국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)을 채택한 바 있으나, 이는 제대로 실행되지 못했다.<sup>105)</sup>

〈표 II-17〉 북한의 역대 중장기 경제계획 실시 기간 및 목표

기간	계획명	목표					발표 행사
		국민 소득	공업 생산	전력 (억kWh)	석탄 (만 톤)	곡물 생산 (만 톤)	
1954 ~56	인민경제 복구발전 3개년 계획	1.75배	2.6배	38	400	1949년 대비 1.19배	당 중앙위원회 6차 전원회의 (1953.8.)
1957 ~61 (1960)	인민경제발전 제1차 5개년 계획	1.5배	2.6배	97	950	376	3차 당대회 (1956.4.)
1961 ~67 (1970)	인민경제발전 제1차 7개년 계획	2.7배	3.2배	170	2,500	600 ~700	4차 당대회 (1961.9.)
1971 ~76	인민경제발전 제2차 6개년 계획	1.8배	2.2배	280 ~300	5,000 ~5,300	700 ~750	5차 당대회 (1970.11.)
1978 ~84	인민경제발전 제2차 7개년 계획	1.9배	2.2배	560 ~600	7,000 ~8,000	1,000	최고인민회의 6기 1차 회의 (1977.12.)
1980 ~90	사회주의 경제건설 10대 전망 목표	전력, 석탄, 철강, 곡물 등 10대 생산목표 제시					6차 당대회 (1980.10.)

105) 이에 대한 자세한 내용은 후술하는 ‘다. 인사교체와 조직·법제 개편’의 ‘(나) 대외: 2014년 대외경제성 신실’ 참고.

기간	계획명	목표					발표 행사
		국민 소득	공업 생산	전력 (억kWh)	석탄 (만 톤)	곡물 생산 (만 톤)	
1987 ~93	제3차 7개년 인민경제발전 계획	1.7배	1.9배	1,000	12,000	1,500	최고인민회의 8기 2차 회의 (1987.4.)
2011 ~20	국가경제개발 10개년 전략 계획	철도·도로·항만 등 기반시설 건설과 농업 ·전력·석탄·석유·금속 등의 기초공업 발전, 지하자원·에너지·지역개발을 목표로 제시					내각결정 (2011.1.)
2016 ~20	국가경제발전 5개년 전략	구체적인 목표치 제시없이 부문별 추진 과제를 제시					7차 당대회 (2016)

주: 1) 제1차 5개년 계획은 당초에는 1961년까지 예정되어 있었으나 1960년으로 앞당겨 완료하고 1961년부터 새롭게 7개년 계획을 실시함.

2) 제1차 7개년 계획은 당초 1967년까지였으나 1970년까지 3년 연장 실시되었고, 제2차 7개년 계획은 조정기(1985~1986)를 거침.

출처: 통일연구원 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 41; 이종규, 『대내외 환경 변화에 따른 북한의 경제정책 대응 분석』 (세종: 한국개발연구원, 2018), p. 32을 참고하여 저자 재정리.

2016년 5월 발표한 국가경제발전 5개년 전략은 경제강국 건설을 위한 전략적 노선으로 자력자강을 통한 자립경제 강국 실현, 과학기술을 중심으로 인민경제의 주체화·현대화·정보화·과학화를 통한 지식경제 강국 건설을 주장한다. 5개년 전략의 목표는 “인민경제전반을 활성화하고 경제부문 사이 균형을 보장하여 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 것”이라고 밝혔다.

〈표 II-18〉 북한의 '5개년 전략'의 목표 및 과제

구분	주요 내용
목표	• 사회주의경제강국 건설
향구적 전략 노선	• 경제건설과 핵무력건설의 병진
전략적 노선	• (자립경제강국) 자력자강의 정신, 인민경제의 주체화 • (지식경제강국) 인민경제의 현대화, 정보화, 과학화
대내경제 부문 과제	• (우리식 경제관리방법) 우리식 경제관리방법 전면적 확립 • (사회주의기업책임관리제) 생산 정상화, 확대 발전 요구 • (내각책임제) 내각 중심의 모든 경제부문과 단위들에 대한 통일적 지도
대외경제 부문 과제	• (국가신인도) 대외무역에서 신용 준수 및 다변화 추진 • (경제개발구) 경제개발구 개발에 유리한 투자환경 구축 • (무역구조) 가공품 수출, 기술무역, 봉사무역 비중 확대 • (선진기술) 합영·합작사업 조직을 통한 첨단기술 습득 • (관광) 관광부문 활성화 주문

출처: "조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고," 『로동신문』, 2016.5.8.을 참고하여 저자 작성.

김정은 정권은 김정일 시대에는 추진되지 못했던 중장기 경제발전전략을 실시해 통치체제 전반을 '정상화' 하려 했던 것으로 보인다.<sup>106)</sup> 그러나 구체적인 목표치는 제시하지 않고 있어 과거의 계획들보다 부작용이 덜 할 것으로 기대할 수 있으며, 향후 대내외 상황 변화에 따라 조정이 가능함을 염두에 두고 있었을 것으로 추정할 수 있다.<sup>107)</sup> 한편, 일본 마이니치신문 보도에 따르면 북한은 국내총생산(GDP)을 연평균 8% 성장시켜 2020년에는 2014년보다 1.6배의 경제규모에 도달하는 것을 목표로 설정하고 있었다고 한다.<sup>108)</sup> 이러한 보도가 사실이라면 북한이

106) 통일연구원, 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망』, p. 39.

107) 이종규, 『대내외 환경 변화에 따른 북한의 경제정책 대응 분석』, p. 34.

108) 일본 『마이니치 신문』 (2019.4.21.)이 당대회 개최 한 달 전인 2016년 4월에 작성한 것으로 표기되어있는 '국가경제발전전략(2016~2020)'이라는 제목의 북한 내부 문건(총 157페이지)의 주요 내용을 보도하였다. 북한은 2014년 현재 북한의 국가별 무역액 비중이 중국 71.6%, 러시아 4.2%, 독일 0.8%라고 밝히며, 무역, 투자 등 대외경제관계에서 중국



2020년 도달하고자 했던 수치상 목표는 강성대국의 경제적 목표치<sup>109)</sup> 였던 1987년 수준을 회복하는 것이었다고 볼 수 있다. “주체비료와 비닐론, 기초화학제품 생산을 정상화”할 것을 요구하고, “공장, 기업소, 협동단체들은 사회주의기업책임관리제의 요구에 맞게 경영전략을 잘 세우고 기업활동을 주동적으로, 창발적으로 하여 생산을 정상화하고 확대발전”해야 함을 강조한 부분에서도 이러한 의지를 읽을 수 있다.<sup>110)</sup>

그러나 주요 부문별 생산실적을 살펴보면 여전히 1990년 수준에도 미치지 못하고 있어 이러한 목표치는 달성되지 못한 것으로 판단된다. 북중무역을 중심으로 한 대외무역의 확대와 시장화의 진전<sup>111)</sup>으로 집권 초기 5년 간 1%대의 성장률을 유지하는 정도의 경제 회복은 가능했으나, 지속적인 핵심협으로 인한 국제사회의 대북경제제재 강화로 외자유입을 통한 성장 기반 확보에는 실패했기 때문이다. 실제로 북한은 제7기 제6차 당 중앙위원회 전원회의에서 “계획되었던 국가경제의 양성목표들이 심히 미진되고 인민생활이 뚜렷하게 향상되지 못하는 결과”를 언급하면서 경제성과 미흡을 공식적으로 인정했다.<sup>112)</sup> 이에

---

에 대해 과도하게 의존하고 있는 상황을 문제시하면서 ‘중국 일변도로부터의 탈출’을 목표로 제시하고, 무역의 다각화, 다양화를 강조하였다. 그리고 이를 위해 러시아, 동남아시아, 중동 등의 무역, 경제협력 확대를 강조하였다. “북한 2016년 경제발전전략에서 중국 의존 탈피 명기.” 『한겨레신문』, 2019. 4. 21., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/890862.html>> (검색일: 2020. 6. 18.).

109) 2012년 강성대국의 목표치에 대한 자세한 내용은 권영경, “2012년 체제” 구축전략과 북한경제의 변화, 『KDI 북한경제리뷰』, 제12권 제3호 (2010), pp. 36~58 참고.

110) “조선로동당 제 7 차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016. 5. 8.

111) 북한의 시장화 진전에 관한 대표적인 연구인 김병연·양문수의 연구에 따르면 시장이 북한 가계소득에서 차지하는 비중이 60~80% 수준이라고 볼 수 있다. 이종규는 2011년 이후 비공식부업을 통한 소득이 가구 전체 소득의 63.5%를 차지한다고 분석하였으며, 천경효는 2012~2018년 의류구입 경로는 시장이 90.4%를 차지한다고 분석하였다. 김병연·양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2012); 이종규, 『최근 북한의 경제정책 평가와 향후 전망』 (세종: 한국개발연구원, 2016); 천경효 외, 『북한사회변동 2019: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019).

112) “북한, 경제실패 공식 인정…내년 1월 8차 당대회,” 『연립뉴스』, 2020. 8. 20., <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20200820015000038>> (검색일: 2020. 8. 24.).

2021년 1월 제8차 당대회를 소집하기로 결정하면서 새로운 국가경제 발전 5개년 계획을 제시할 것이라고 밝혔다.

〈표 II-19〉 북한 주요 부문 생산실적 추이

(단위 : %)

품목	단위	1987 전후*	1990	2000	2005	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
석탄	만톤	8500	3,315	2,250	2,406	2,580	2,660	2,709	2,749	3,106	2,166	1,808
전력	억kWh	555	277	194	215	215	221	216	190	239	235	249
식량	만톤	560	402	359	454	468	481	480	451	482	470	456
철광석	만톤	950	843	379	491	519	549	547	491	525	574	328
시멘트	만톤	1350	613	460	593	645	660	668	670	708	684	583
화학 비료	만톤	520	89	54	45	48	49	50	53	60	57	61
화학 섬유	만톤	12.6	5.0	2.9	2.8	2.5	2.5	2.5	2.3	2.3	2.3	2.3

주: 1987년 전후 기간에서 최고 생산실적을 달성한 연도의 실적치. 식량은 1987년(북한은 1987년 알곡생산량을 1,000만 톤으로 발표했는데 이는 도정 이전 조곡 기준이므로 정곡 기준으로 환산할 경우 560만 톤임), 철광석은 1985년, 석탄·전력·시멘트·화학비료·화학섬유는 1989년 실적임.

출처: 1987년 전후 자료는 통일원, 『북한경제통계집』 (서울: 통일원, 1996), pp. 57~65, 재인용: 임수호·최유정·홍석기, 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015), p. 49. 이후 자료는 국가통계포털 북한통계, <[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_02\\_02&vwcd=MT\\_BUKHAN&parmTabId=M\\_02\\_02](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_02&vwcd=MT_BUKHAN&parmTabId=M_02_02)> (검색일: 2020.6.3.)를 참조하여 저자 작성.

## 2) 자립경제강국과 지식경제강국 강조

### 가) 자립경제강국

자력갱생의 원칙에 입각한 자립적 민족경제 건설노선은 김일성 시대부터 이어진 북한의 주요 경제정책 기조이다. 김정은이 “우리식 사회주의의 전력사를 쥐어짜면 자력갱생이라고도 말할 수 있습니다”<sup>113)</sup>라고 언급할 정도이다. 그는 2013년 경공업대회에서 “경공업 부문에서

113) “정세론 해설, 자력갱생의 길에 존엄과 변명이 있다.” 『로동신문』, 2019.7.25.

심각한 문제의 하나가 원료, 자재의 수입의존도가 높은 것”이라고 지적했다. 또한 “수입병은 경공업발전의 걸림돌”로 규정하면서 “경공업 원료, 자재문제를 풀기 위한 근본방도는 원료, 자재의 국산화를 실현 하는 것”이라고 강조했다.<sup>114)</sup>

2016년 신년사에서 “사회주의강성국가건설에서 자강력제일주의를 높이 들고나가야” 한다며 ‘자강력제일주의’가 등장했다.<sup>115)</sup> 동년 5월 개최된 제7차 당대회에서 자강력제일주의는 “자재의 힘과 기술, 자원에 의거하여 주체적 역량을 강화하고 자기의 앞길을 개척해나가는 혁명정신”이라며 이를 “항구적인 전략적 로선”으로 삼을 것을 강조했다.<sup>116)</sup> “사회주의강국건설을 우리의 힘과 기술, 자원에 의거하여 자력갱생, 간고분투의 혁명정신”<sup>117)</sup>으로 밀고 나가자고 강조한 것은 2016년 4차 핵 실험 이후 심화된 국제 경제 제재의 압박 때문인 것으로 판단된다.

국제사회의 제재 국면에서도 사회주의 경제강국을 건설하기 위해서는 자립경제강국 건설이 필요하며, 이를 위해 “인민경제의 주체화로선, 자력갱생구호를 더욱 높이 추켜들고 나라의 경제를 우리의 힘, 우리의 기술, 우리의 자원에 의거하는 자립적인 경제로 발전시키기 위한 투쟁”을 지속하도록 독려하고 있다.<sup>118)</sup> 이에 따라 경공업 부문을 중심으로 원료와 자재 및 설비의 국산화가 강조되고 있으며, 금속 부문에서는 ‘주체철’ 생산과 함께 ‘주체적인’ 제철·제강기술의 발전, 화학공업 부문에서는 ‘탄소하나화학공업’, 기계공업 부문에서는 ‘우리식’ 기계제품의 개발과 생산을 강조하고 있다.<sup>119)</sup> 이러한 자력갱생, 자력자강, 자력부강

114) “경애하는 김정은 동지께서 전국경공업대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2013.3.19.

115) “신년사,” 『로동신문』, 2016.1.1.

116) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

117) 위의 기사.

118) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2017.10.8.

119) 이석기 외, 『2017년도 북한경제 종합평가 및 2018년 전망』 (세종: 산업연구원, 2018), p. 181.

강조 기조는 2019년 2월 하노이 노딜 이후 강력한 대북 제재 극복을 위한 내부 결집 차원에서 더욱 강화되고 있다.

#### 나) 지식경제강국

김정은 정권은 “자립경제강국, 지식경제강국이 바로 사회주의 경제강국”이라고 주장하며<sup>120)</sup> 과학기술이 경제성장에서 주도적 역할을 해야한다고 강조하고 있다. 북한은 강성대국 추진 원년인 1998년부터 과학기술발전 5개년 계획을 수립하고 실행했으며, 김정은 집권기에는 4차 과학기술발전 5개년 계획(2013~2017)을 실행했다. 김정은 정권은 과학기술을 지속적으로 강조하고 있다. 2012년 신년사를 통해 “새 세기 산업혁명은 최첨단돌파전으로 우리 식의 지식경제강국을 일떠세우기 위한 성스러운 투쟁이며 우리 당이 내세운 사회주의건설의 웅대한 전략적로선”이라고 밝혔다.<sup>121)</sup> 또한, “현시대는 과학기술의 시대, 지식경제시대이며 과학기술의 발전수준에 의하여 국력이 결정되고 나라와 민족의 지위와 전도가 좌우”<sup>122)</sup>된다고 하며 “현시기에 우리가 건설하는 경제강국은 과학기술을 원동력으로 하는 지식경제강국”<sup>123)</sup>임을 강조하고 있다.

특히, 2016년 7차 당대회에서 “인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화”를 언급하였는데 이는 북한이 1977년 제2차 7개년 계획을 확정하면서 주력해온 “인민경제의 주체화, 현대화, 과학화”에 정보화를 새롭게 추가한 것이다.<sup>124)</sup> 인민경제의 정보화란 “경제 모든 부문들을 정

120) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

121) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012.1.1.

122) “김정은원수님께서 연회에서 하신 연설,” 『조선중앙통신』, 2012.12.21.

123) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

124) 변학문, “김정은 정권 과학기술정책의 특징과 산업 발전 전략,” 『2016년 통일부 신진연

보설비들로 장비하고 그에 의하여 생산 활동과 경영활동을 진행하는 것”을 의미하며,<sup>125)</sup> 궁극적으로 생산의 자동화와 무인화, 컴퓨터를 이용한 통합관리체제 확립을 목표로 한다.<sup>126)</sup>

2014년 12월에는 발명법을 개정하여 발명에 대한 기술이 국가에 귀속되는 발명권보다 기관·기업소·단체에 귀속되는 특허권 등록이 많아지도록 했다.<sup>127)</sup> 이는 기업소·단체의 기술 확보가 용이하도록 하는 한편, 기업소 간 기술개발 경쟁을 촉진하여 과학기술 발전을 도모하고자 한 것으로 판단된다.

〈표 II-20〉 북한의 과학기술발전 5개년 계획

1차 과학기술발전 5개년 계획 (1998~2002)		2차 과학기술발전 5개년 계획 (2003~2007)	3차 과학기술발전 5개년 계획 (2008~2012)	4차 과학기술발전 5개년 계획 (2013~2017)
인민 경제 기술 개선	에너지 문제 해결 (6개 부문)	인민경제의 기술적 개선 (8개 중요부문 53개 대상)	인민경제 4대 선행부문 (전력, 석탄, 금속, 철도운수)	에너지문제 해결 (전력생산, 전기절약)
	기간산업 정상화 (5개 부문)		인민경제의 개선, 현대화 (자원, 채취, 기계, 화학, 건설건재, 국토환경)	공업 주체화, 현대화 (금속, 화학, 석탄, 기계, 전자, 건설건재, 경공업, 국토환경, 도시경영)
인민생활 개선 (6개 부문)		인민생활 향상 (7개 부문)	식량문제 해결 (농업, 수산, 경공업, 보건)	먹는 문제 해결 (농업, 축산, 과수, 수산)

구자 지원사업 연구과제』(2016), pp. 16~17.

125) 림영화, “인민경제 정보화는 현 시기 경제 발전의 중요 요구,” 『경제연구』, vol. 2002, issue 2 (2002), pp. 14~17, 재인용: 위의 책, p. 17.

126) 림영화, “생산 정보화와 그 실현에서 나서는 몇 가지 문제,” 『경제연구』, vol. 2003, issue 1 (2003), pp. 29~30, 재인용: 위의 책, p. 17.

127) 홍계환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』, p. 49.

1차 과학기술발전 5개년 계획 (1998~2002)	2차 과학기술발전 5개년 계획 (2003~2007)	3차 과학기술발전 5개년 계획 (2008~2012)	4차 과학기술발전 5개년 계획 (2013~2017)
기초, 첨단기술 (5개 부문)	첨단과학기술 (5개 부문 37개 대상)	첨단과학기술 (IT, NT, BT, 에너지, 우주, 해양, 레이저/플라즈마)	첨단기술 비중 제고 (IT, BT, NT, 신소재, 신에너지, 우주)
	기초과학 (4개 부문)	기초과학 (수학, 물리, 화학, 생물, 지리)	기초과학 (수학, 물리, 화학, 생물, 지리)

출처: 이춘근·김종선 “북한 김정은 시대의 과학기술정책 변화와 시사점” 『STEP Insight』, 제173호 (2015), p. 9.

#### (다) 대내경제정책: 우리식 경제관리방법

김정일 정권은 2002년 가격·임금·환율의 현실화를 주요 내용으로 하는 7·1경제관리개선조치(이하 7·1 조치)를 시행했다. 7·1조치는 본격적인 시장지향적 개혁에는 크게 미치지 못하는 정책으로 평가되고 있다.<sup>128)</sup> 북한은 이러한 7·1 조치를 채택한 이후에도 시장 친화적 조치와 시장 통제적 조치를 번갈아가면서 채택하여 지그재그식 개혁을 추진했다.

김정은 역시 권력 승계 직후인 2011년 12월 28일 경제관리 개선방안을 마련할 것을 지시했고, 이에 따라 2012년 초 ‘내각 상무조(T/F)’를 구성하여 개선안을 마련했다.<sup>129)</sup> 2014년 ‘현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할데 대하여’라는 제목의 ‘5.30 담화’를 통해 이를 공식화하여 기업을 포함한 각 경제주체들의 자율성을 제고하기 위한 조치를 추진했다. 우리식 경제관리방법은 김정은 경제정책의 핵심이다. 김정은은 이를 “생산수단에 대한 사회주의적 소유를 확

128) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 (2000~09),” 경남대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문, 2010, p. 160.

129) 홍민 외, 『북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 159.

고히 고수하면서 국가의 통일적 지도밑에 모든 기업체들이 경영활동을 독자적으로, 창발적으로 해나감으로써 생산자 대중이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하는 사회주의기업관리방법”이라고 설명한다.<sup>130)</sup> 이는 생산수단의 사적 소유는 인정하지 않는 사회주의적 계획경제체제를 유지하면서도 개별 경제주체들의 자율성을 인정하고, 인센티브를 확대해 시장의 효율성을 활용한 경제 개선을 추진하겠다는 의도로 해석된다. 특히, “경제에 대한 지도와 관리를 객관적 경제법칙과 과학적 리치에 맞게하여 최대한의 경제적 실리를 보장하여야 한다”며 실리를 강조하고 있다.<sup>131)</sup>

이에 따라 북한은 농업 및 기업 부문의 책임관리제를 실시했다. 농업 부문에서는 분조관리제 안에서의 포전담당책임제를 도입했다. 2014년 「농장법」 개정을 통해 제4조에서 ‘농장책임관리제’를 삽입하였으며, 제22조에 ‘분조관리제 안에서의 포전담당책임제’를 명문화했다. 농장지표 개념 도입을 통해 계획권을 확대하는 한편, 조직권과 판매권을 확대하고 재정운영권을 강화, 분배제도를 개편하는 등 농장의 자율성과 권한이 확대되었다.<sup>132)</sup> 공업 부문에서는 기업의 자율권을 부여하는 사회주의기업책임관리제를 도입했다. 특히 ‘5.30 담화’에서는 이 제도가 “공장, 기업소, 협동단체들이 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초해 실제적인 경영권을 갖고 기업활동을 창발적으로 해 당과 국가 앞에 지닌 임무를 수행하며, 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 기업관리방법”이라고 설명하고 있다.<sup>133)</sup>

130) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

131) “김정은 ‘5·30담화’와 내각 상무조,” 『통일뉴스』, 2015.1.6., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>> (검색일: 2020.6.9.).

132) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구 - ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로 -』 (세종: 산업연구원, 2018), p. 250.

133) “김정은 ‘5·30담화’와 내각 상무조,” 『통일뉴스』, 2015.1.6., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>> (검색일: 2020.6.9.).

북한은 사회주의기업책임관리제를 통해 공장·기업소에 계획수립권, 가격제정권, 판매권, 기업소득배분권, 고용 구조조정에 관한 ‘노력조절권’, 설비투자 및 설비 처분권 등을 부여하여 경영 측면에서 기업의 자율성을 강화했다.<sup>134)</sup> 기업의 생산, 이윤 사용 및 임금 결정, 무역 등에 대한 경영 자율권을 부여하여 “새기술, 새제품을 적극 개발하고 제품의 질을 개선하여 기업체의 경쟁력”<sup>135)</sup>을 높이하고자 한 것이다. 상업 및 서비스 부문에서는 지방의 소규모 상점, 식당 등에 대한 개인 투자 및 경영을 허용했다. 식당, 운송 등 소규모 상점에 대해 개인이투자를 통한 경영 참여가 허용되며, 해당 상점은 국가가 개인에 임대하는 형식으로 운영하도록 하고 이윤의 10~20%를 국가에 납부하도록 했다.<sup>136)</sup>

김정은 정권의 대표적인 경제개혁조치인 우리식 경제관리방법은 기업부문의 사회주의 기업책임관리제와 농업부문의 분조관리제 안에서의 포전담당책임제를 통해 기업과 농장의 자율성과 권한을 확대하고, 인센티브를 확대했다. 김정은 정권은 부분적 분권화, 제도화된 시장을 활용하는 방식으로 생산성 증대를 위한 노력을 지속하고 있다. 이러한 내용은 2016년 제7차 당대회를 통해 우리식 경제관리방법의 공식화와 2019년 4월 개정 헌법의 사회주의기업책임관리제(제33조) 명문화를 통해 법제화되었다.

---

com/news/articleView.html?idxno=110421) (검색일: 2020.6.9.).

134) 이석기, “최근 북한의 대내 경제정책과 회계,” 한국공인회계사회, 『남국경제협력 회계통일이 우선이다: 북한 회계를 알면 북한 경제가 보인다』 (서울: 중앙북스, 2019), pp. 161~163.

135) “김정은 ‘5·30담화와 내각 상무조,’” 『통일뉴스』, 2015.1.6., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=110421>> (검색일: 2020.6.9.).

136) 민준규·정승호, “최근 북한의 경제정책 추진현황 및 평가: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로,” 『BOK 이슈노트』 (2014), p. 4 참고.



〈표 II-21〉 북한의 경제개혁조치 변화 추이

부문	김정일 시대		김정은 시대
	7·1 조치(2001)	후속 조치	우리식경제관리방법
농업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 곡물수매가 인상 (50배)</li> <li>• 국가수매량 축소</li> <li>• 농장의 경영자율성 확대</li> <li>• 토지사용료 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포전담당제 시범 실시(2004)</li> <li>• 기업소 부업농제 (2004)</li> <li>• <b>국가양곡전매제 (2005)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분조관리제 안에서의 포전담당책임제</li> <li>• 농장지표 도입, 국가 수매량 납부 이후 나머지 물량처분권 부여</li> </ul>
공업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립채산제 본격 실시</li> <li>• 지배인 권한 강화</li> <li>• 경영 자율성 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공장·기업소 운영 개선안 시행 (2004)</li> <li>• <b>개선안 철회(2005)</b></li> <li>• 「기업소법」 제정 (2010)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회주의기업책임관리제 실시</li> <li>• 공장·기업소에 생산, 이윤 사용 및 임금 결정, 무역 등에 대한 경영 자율권 부여</li> </ul>
상업 및 서비스 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국영상점 임대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합시장 개설 (2003)</li> <li>• 소규모 자영업 허용 (2003)</li> <li>• <b>소규모 자영업 통제 (2006)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인이 상점, 식당, 운송 등의 분야에 투자하여 경영 참여 가능</li> <li>• 이윤의 10~20% 국가 납부</li> </ul>

주: 진한 글씨는 시장 통제 조치.

출처: 이해정, “최근 북한의 대내 경제 정책 변화,” 『통일한국의 현재와 미래』 (서울: 현대경제연구원 2016), p. 20 참고하여 재구성

### (라) 대외경제정책: 경제개발구<sup>137)</sup>

북한은 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 경제·핵 병진노선을 채택하면서 대외경제정책과 관련하여 “대외무역을 다각화, 다양화하여 적대세력들의 제재와 봉쇄책동을 짓부시고 경제강국건설에 유리한 국면을 열어놓아야”야 한다고 강조했다.<sup>138)</sup> 이와 함께, “각

137) 본 절은 이해정 외, “북한의 경제개발구와 ‘통일경제특구’ 구상의 연계가능성,” 『한국경제주평』, 18-34호 (2018)의 내용을 수정·보완하여 작성하였다.

138) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색있게 발전”시킬 것을 주문했다.<sup>139)</sup> 이에 따라 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 「경제개발구법」을 채택했다. 동법 제2조 제1항에서는 경제개발구에 대하여 “국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대”로 규정하고 있다.<sup>140)</sup>

2016년 5월 당사업총화 보고에서는 ‘국가경제발전 5개년 전략’을 제시하면서 “대외경제관계를 확대발전”시킬 것과 “대외무역에서 신용을 지키고 일변도를 없애며 가공품수출과 기술무역, 봉사무역의 비중을 높이는 방향에서 무역구조를 개선”할 것을 주문했고, “경제개발구들에 유리한 투자환경과 조건을 보장하여 그 운영을 활성화”해야 한다고 강조했다.<sup>141)</sup> 김정은 정권은 대외경제 확대·발전을 위하여 국가신인도를 높이는 데 주력하고 있다. 북한이 지향하는 경제강국 건설은 대외경제를 확대·발전시키지 않고는 달성하기 어렵기 때문이다. 이에 김정은은 대외무역에서 ‘신용 준수’와 ‘국가신인도’ 향상을 강조한다. 이러한 노력은 북한이 국제사회에서 인정받을 수 있는 정상국가 이미지를 구축하여, 경제강국 건설에 필수적인 외자유치를 촉진하기 위함이다.<sup>142)</sup>

북한은 대외경제의 확대·발전을 통하여 경제개발구 개발에 유리한 투자 환경을 조성하고, 이를 통한 경제개발구 운영의 활성화를 모색하고 있다.<sup>143)</sup> 김정은 정권은 경제개발구를 ‘대외경제발전을 위한 중심사업’으로 규정하고 있다.<sup>144)</sup> 김정일 정권의 대외개방전

---

139) 위의 기사.

140) 「경제개발구법」, 통일법제데이터베이스, <www.unilaw.go.kr> (검색일: 2020.12.14.).

141) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

142) 이해정 외, “북한의 경제개발구와 ‘통일경제특구’ 구상의 연계가능성,” p. 3.

143) 위의 글, p. 3.

144) “대외경제 다각화 추진,” 『조선신보』, 2015.2.23., 재인용: 위의 글, p. 4.

략이 접경지역을 중심으로 한 ‘경제특구’ 방식이었다면, 김정은 정권에서는 ‘경제개발구’가 거시적 차원의 북한 경제운용과 연계되었다. 기존 경제특구 정책이 큰 성과를 거두지 못하였으며, 지방경제 발전을 위한 정책전환이 필요했기 때문에 경제개발구 개발을 추진하게 되었다고 볼 수 있다.<sup>145)</sup> 김정은 정권은 북한 전역에 경제개발구를 지정하여 외자유치에 총력을 기울이며, 경제개발구를 경제특구와 연계하여 시너지 효과를 내고자 하였다.<sup>146)</sup> 북한은 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통하여 각 도에 경제개발구를 설치하겠다는 계획을 발표한 이후 2019년 말까지 23개의 경제개발구를 신설했다.<sup>147)</sup>

북한은 ‘전국토의 특구화’라고 표현할 정도로 전방위적인 경제개발구 정책을 추진하였으나, 국제사회의 대북제재가 지속되고 2016년 남북경협마저 중단되면서 경제개발구 정책 추진의 동력을 상실했다. 이에 북한은 관광 부문 활성화를 통해 제재를 우회하는 새로운 대외경제관계 확대·발전 방안을 모색하고자 했다. 관광은 김정은 집권 이후 지속적으로 강조된 산업이다. 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 “원산지구와 칠보산지구를 비롯한 나라의 여러 곳에 관광지구를 잘 꾸리고 관광을 활발히” 벌릴 것을 당부하였으며,<sup>148)</sup> 2015년 신년사를 통해 “대외경제관계를 다각적으로 발전시

145) 이해정 외, “북한의 경제개발구와 ‘통일경제특구’ 구상의 연계가능성.” p. 4.

146) 위의 글, p. 4.

147) 북한 당국은 「경제개발구법」 제정 초기에는 기존 김일성·김정일 시대의 경제특구와 경제개발구를 구분했으나 2018년 이후 경제특구·개발구를 경제개발구로 통칭하고 있다. 최근 북한 당국이 발간한 경제개발구 홍보물인 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』(2018)과 『조선민주주의인민공화국 특수경제지대』(2019)는 기존 5개 특구(나산·개성·금강산·신의주·황금평/위화도 특구) 가운데 개성공업지구를 포함시키지 않은 27개 경제개발구에 대해서만 소개한다. 이해정·김성환·강성현, 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2020), p. 30.

148) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013. 4. 2.

키며 원산-금강산국제관광지대를 비롯한 경제개발구개발사업을 적극 밀고나가야”한다며 경제개발구 사업 가운데에서도 원산-금강산 국제관광지대를 강조했다.<sup>149)</sup> 2016년 5월 ‘국가경제발전 5개년 전략’을 제시하면서도 “관광을 활발히 조직”해야 한다고 강조했다.<sup>150)</sup> 2016년 대북 경제제재가 확대·심화됨에 따라, 북한은 제재 우회와 국가 이미지 제고를 동시에 추구할 수 있는 관광 산업을 더욱 적극적으로 추진하기 시작하였다. 이를 반영하듯 김정은의 관광지구 시찰 및 현지지도는 2016년 2회, 2017년 1회에 불과하였으나, 2018년 10회, 2019년 11회로 급증했다. 주요 시찰 지역은 3대 관광개발지로 불리는 삼지연시, 양덕 온천문화휴양지, 원산갈마해안관광지구 등이다.<sup>151)</sup>

## 다. 인사교체와 조직·법제 개편

### (1) 내각책임제·내각중심제 강조

북한은 2012년 초 경제관리 개선방안을 마련하기 위해 내각 상무조를 구성하여 동년 9월 내각의 시안을 마련했다.<sup>152)</sup> 북한은 인민생활 향상과 경제강국 건설을 위한 내각의 역할을 강조하면서 “경제사업에서 제기되는 모든 문제들을 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어가는 규률과 질서를 철저히 세워야 한다”<sup>153)</sup>고 주장

149) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

150) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

151) 세종연구소, 『2019 북한 동향과 분석』 (성남: 세종연구소, 2020), p. 21.

152) 북한은 2002년 7·1조치 당시에도 내각책임제·중심제를 강조하여 내각이 당의 간섭을 받지 않고 경제개선조치를 추진할 수 있도록 한 바 있다. 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구 - ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로 -』 (세종: 산업연구원, 2018), p. 53.

153) “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자,” 『조선중앙통신』, 2012.4.19.

했다. 나아가 “각급 당위원회들은 내각책임제, 내각중심제를 강화하는데 지장을 주는 현상들과 투쟁”<sup>154)</sup>을 벌여야 한다며 내각책임제·내각중심제를 내세웠다. 2016년 5월 국가경제발전 5개년 전략을 발표하면서 “내각책임제, 내각중심제의 요구대로 나라의 전반적경제사업을 내각에 집중시키고 모든 경제부문과 단위들이 내각의 통일적인 작전과 지휘에 따라 움직이는 규율과 질서를 엄격히 세워야”<sup>155)</sup>한다고 주장했다. 2018년 4월 사회주의경제건설 총력 집중 노선을 제시하면서 “모든 부문, 모든 단위들에서 당의 경제정책을 관철하기 위한 내각의 통일적인 지휘에 무조건 복종하여야 한다”며 인민경제 활성화를 위한 내각의 역할을 지속적으로 강조했다.<sup>156)</sup>

#### (가) 대내: 2013년 박봉주 내각총리 재등용

김정은은 2013년 3월 31일 경공업부장 박봉주를 당 정치국 위원으로 선출하고, 4월 1일 최영림(내각총리, 2010.6.~2013.3.)을 잇는 내각총리로 재임명하여 내각의 권한을 강화했다. 2016년 7차 당 대회에서는 내각 총리 박봉주를 당 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원회 위원에 올려 내각이 대북제재 상황에서 자강력제일주의를 추진하는 주도적 역할을 담당하도록 했다. 또한, 오수용(당 계획재정부장), 곽범기(최고인민회의 예산위원회 위원장), 로두철(국가계획위원장)이 정치국 위원에 선출되고, 임철웅(내각부총리)은 정치국 후보위원에, 리철만(내각부총리 겸 농업상)은 당중앙위 부장에 선임되는 등 내각부총리 출신이 당 핵심간부로 선출되었다.<sup>157)</sup> 박

154) 위의 기사.

155) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

156) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행,” 『로동신문』, 2018.4.21.

157) 박영자, “조선로동당 제7차 대회 분석(2): 지도체계 및 엘리트,” 통일연구원 온라인시리즈 CO 16-13, 2016.5.13., <<https://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/8006/1/00>>

봉주는 2003년 9월부터 2007년 4월까지 내각 총리를 지낸 뒤 2013년 4월 내각총리에 재임용되어 김정은 시대 경제정책을 관장하다가 2019년 4월 노동당 부위원장으로 임명되었으며, 후임 내각총리로는 김재룡 자강도 당위원회 위원장이 임명되었다. 한편, 2020년 8월 노동당 중앙위원회 제7기 제16차 정치국 회의에서 김재룡을 당 부위원장과 당 부장에 임명하고, 김덕훈을 내각총리로 임명했다.<sup>158)</sup>

## (나) 대외: 2014년 대외경제성 신설

북한은 2011년 1월 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’에 대한 내각결정을 채택하고 계획을 총괄하는 ‘국가경제개발총국’을 설립하였으며, 계획의 실행은 ‘조선대풍국제투자그룹’에 위임했다. 북한은 동 계획에 따라 “농업, 전력, 석탄, 원유, 금속 등 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는 국가경제개발의 전략 목표가 확정되었다”고 강조하면서 “2012년에 강성국가의 대문으로 들어설 기틀이 마련되고, 2020년에는 앞선 나라들의 수준에 당당하게 올라설 수 있는 확고한 전망이 펼쳐지게 됐다”고 주장했다.<sup>159)</sup> 조선대풍국제투자그룹은 2010년 1월에 설립되었으며, ‘조선민주주의인민공화국 경제개발중점대상 개요’(2011.10.)를 통해, 산업개발은행(100억 달러), 산업은행(545억 달러), 에너지·전력 분야(335억 달러)에서 각각 자금을 유치할 계획이라고 밝혔다.<sup>160)</sup> 그러나 조선대풍국제투자그룹은 사업을 진척시키지 못한 채 해체된 것으로 알려졌으며, 국가경제개발총국은 국가경제개

01476766.pdf) (검색일: 2020.9.21.).

158) “북한, 새 총리에 김덕훈 임명…김재룡은 당 부위원장 이동.” 『연합뉴스』, 2020.8.14., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200814028800504>> (검색일: 2020.9.21.).

159) “조선에서 국가경제개발전략을 수립.” 『조선중앙통신』, 2011.1.15.

160) “북, 청진·라선·남포지구 개발에 중점 4개 분야 총 1천억 불, 철도·도로에 250억 불 투자.” 『통일뉴스』, 2011.10.6., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxn=96247>> (검색일: 2020.6.6.).

발위원회로 바뀌었다가 2014년에 대외경제성으로 흡수되었다.<sup>161)</sup>

2014년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정으로 기존의 대외협력 기구들을 통합한 대외경제성이 새롭게 출범했다. 북한은 대외 경제 부문의 위상을 강화하여 외자 유치를 촉진하기 위해 무역성<sup>162)</sup>에 합영 투자위원회<sup>163)</sup>와 국가경제개발위원회<sup>164)</sup>를 통합하고 무역성을 대외경제성으로 격상시켰다. 이는 그동안 외자 유치 및 대외 무역, 특구 운영 등 대외경제활동 관련 업무가 중복된 부서를 통합해 대외 경제 업무의 효율성을 높이기 위한 조치로 판단된다. 이와 함께 무역상 리용남을 대외경제상에 임명했다. 2016년 6월 리용남이 내각 부총리로 등용되면서 김영재 주 러시아 대사가 신규 대외경제상에 임명되었다. 이는 2016년 5월 7차 당대회에서 채택된 ‘국가경제발전 5개년 전략’의 “대외무역에서 신용을 지키고 일변도를 없애며 가공품수출과 기술무역, 봉사무역의 비중을 높이는 방향에서 무역구조를 개선”<sup>165)</sup>해야 한다는 주장과 관련이 깊다. 대외무역에서 지나친 대중의존도를 경계하며 대외무역의 다각화, 다양화를 꾀하는 차원에서 진행된 인사로 이해된다.

대외경제성은 대외경제상 김영재와 7명의 부상, 참사 1명 이하 가격국, 경제협조관리국, 광명성지도국, 국가개발총국, 국제기구협조총국, 국제전람지도국, 대외건설지도국, 대외경제협외국, 법규국, 수출기지 조성국, 아시아국, 러시아 및 유럽국, 무역지도국, 8·28무역관리국, 상업회의소, 조선국제무역촉진위원회, 조선대외경제투자협력위원회, 합

---

161) 통일연구원, 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망』, p. 39; 이해정 외, “북한의 경제개발구와 ‘통일경제특구’ 구상의 연계가능성,” p. 2.

162) 무역성은 1998년 최초 출범 이후 주로 대외 교역을 담당하였다.

163) 합영투자위원회(합투위)는 2010년 7월 출범 이후 외자유치와 관련된 모든 업무를 총괄하였다.

164) 국가경제개발위원회는 2013년 10월 국가경제개발총국을 승격한 단체로서 각 지방급 경제개발구를 담당하였다.

165) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

영투자위원회, 원산지구개발총회사, 종합설비수출회사 등으로 구성되어 있다.<sup>166)</sup> 또한, 주로 대남 민간경협 업무를 담당하는 민족경제협력위원회 역시 대외경제성 산하에 소속되어 있다.

## (2) 대내외 경제 관련 법제화 추진

김정은 시대 북한은 민생경제의 안정화를 통한 인민생활 향상과 경제강국 건설을 위한 자력갱생 독려 및 과학기술 발전을 통한 국산화를 지속적으로 강조하고 있다. 북한은 2019년 4월 11일 헌법 개정을 통해 제3조의 ‘선군사상’과 제59조의 ‘선군혁명노선’ 관철을 삭제하고, 실리 보장 원칙(제32조)을 강조하면서 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리 운영하며 내각의 역할을 결정적으로 높일 것을 규정(제33조)하여 경제·핵 병진노선에서 사회주의 경제건설 총력집중노선으로 변화를 꾀했다.<sup>167)</sup> 또한, 제27조에서 국가는 모든 경제활동에서 과학기술의 주도적 역할을 높일 것을 명시했다. 이는 국제사회의 제재국면이 심화되고, 장기화되면서 자력갱생을 통한 내부 결집을 위해 과학기술 발전을 통한 국산화를 모색하기 위함이다.

김정은 시대 경제개혁조치인 우리식 경제관리방법은 기업 부문의 사회주의기업책임관리제와 농업 부문의 포전담당책임제가 대표적이다. 북한의 「농장법」은 2009년 12월에 제정되었으며, 김정은 시기 2015년 6월 개정 등 총 4차례 개정되었다. 2014년 12월 개정 시 농장 책임관리제와 분조관리제 안에서의 포전담당책임제 실시에 대한 내용이 포함되었다.<sup>168)</sup> 또한, 북한은 2010년 11월 「기업소법」을 제정하고, 2014년 11월, 2015년 5월 두 차례 개정을 통해 제29조에 기업소

166) 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2020 북한 기관별 인명록』 (서울: 통일부, 2020), pp. 71~75.

167) 다만, 헌법 서문에 김정일의 ‘선군정치’ 관련 업적 기술은 유지.

168) 「농장법」, 통일법제데이터베이스, <[www.unilaw.go.kr](http://www.unilaw.go.kr)> (검색일: 2020.12.14.).



의 경영권을 바로 행사하는 것은 사회주의기업책임관리제를 정확히 실시하기 위한 중요 요구임을 밝혔다.<sup>169)</sup> 이 외에도 「인민경제계획법」(1999.4. 제정, 2015.6. 개정), 「무역법」(1997.12. 제정, 2015.12. 개정), 「편의봉사법」(2014.12. 제정), 「재정법」(1995.8. 제정, 2015.4. 개정), 「상업은행법」(2006.1. 제정, 2015.7. 개정) 등 경제관련 법률을 제·개정했다.<sup>170)</sup> 나아가 2019년 4월 개정 헌법을 통해서도 공업 부문에서의 사회주의기업책임관리제(제33조)를 삽입했다. 김정은 정권의 체제 내 경제 효율성 제고를 위한 조치를 헌법상에 명문화한 것이다. 북한의 이러한 움직임은 북한에서 가게 및 기업 등 경제주체들의 자율성과 권한이 확대되는 가운데 이들의 시장경제활동의 일부를 법령과 헌법을 통해 사후적으로 승인한 것으로 평가된다.<sup>171)</sup>

북한은 경제강국 건설에 필수적인 외자유치를 촉진하려는 노력도 지속하였다. 자력갱생을 통한 내부 자원 총동원을 강조하면서도 경제 성장을 위해서는 외부 자본 유입이 필수적임을 알고 있었기 때문이다. 북한은 2013년 5월 「경제개발구법」을 제정했다.<sup>172)</sup> 「경제개발구법」은 경제개발구 정책의 규범적 기준으로서, 모든 경제개발구에 기본법으로 적용된다는 점에서 중요한 위상을 차지한다. 특히, 동 법을 통하여 중앙정부가 아닌 지방 당국 차원에서도 도(직할시)인민위원회 권한으로 경제개발구 설치가 가능한 법적 토대가 마련되었다는 점을 주목해야 한다.<sup>173)</sup> 또한, 2016년 5월 ‘국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)’을 통해 대외무역에서 ‘신용 준수’를 강조하고, 2019년

169) 「기업소법」, 통일법제데이터베이스, <www.unilaw.go.kr> (검색일: 2020.12.14.).

170) 통일법제데이터베이스, <www.unilaw.go.kr> (검색일: 2020.12.14.).

171) 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법」, 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), p. 105.

172) 「경제개발구법」, 통일법제데이터베이스, <www.unilaw.go.kr> (검색일: 2020.12.14.).

173) 이해정 외, “북한의 경제개발구와 ‘통일경제특구’ 구상의 연계 가능성,” p. 5.

4월 개정 헌법 제36조에서 이를 명문화했다. 북한은 김정은 집권 이후, 2012년 「무역화물검수법」, 2015년 「외국투자기업 회계검증법」 등을 제정하며 외자유치 활성화를 위하여 관련 법제를 정비해 왔다. 특히, 2013년 5월 29일에 제정된 「경제개발구법」은 경제개발구 개발을 촉진하기 위한 기반을 조성한 것으로 평가된다. 북한은 「무역법」(1997.12. 제정, 2015.12. 개정), 「외국인투자기업 및 외국인세금법」, 「외국인투자기업 노동법」 등에 대한 수정, 보충을 통하여 향후 경제개발구 개발의 본격화에 대비한 것으로 보인다.<sup>174)</sup> 김정은 정권은 대외여건이 악화된 상황에서도 외자유치 관련 법·제도를 정비하며 경제개발구 개발을 추진하고 있는 것이다.

〈표 II-22〉 김정은 시대 경제 정책 변화

구분	초기 (권력기반 강화기~ 경제·핵 병진노선 추진기)	중기 (5개년 전략 집중기~ 경제 건설 총력기)	변화 요인	
경제 발 전 전 략	목표	사회주의 경제강국 건설		
	전략노선	경제·핵 병진노선 (2013.3.)	사회주의경제건설 총력 집중 (2018.4.) 정면돌파전 (2019.12.)	핵무력 완성 선언 (2017.11.)
	전략계획	국가경제개발 10개년 전략계획 (2010~2020)	국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)	2016.1. 4차 핵실험 이후 국제제재 강화 (남북경협 중단, 중국 의존도 심화)
	자립 경제 강국	국산화 강조 (2013)	자강력제일주의 (2016)	
지식 경제 강국	4차 과학기술발전 5개년계획 (2013~2017)	경제의 정보화 강조 (2016)		

174) 통일법제데이터베이스, 〈www.unilaw.go.kr〉 (검색일: 2020.12.14.).

구분	초기 (권력기반 강화기~ 경제·핵 병진노선 추진기)	중기 (5개년 전략 집중기~ 경제 건설 총력기)	변화 요인
대내경제정책	우리식 경제관리방법 (2012) 주요 법제 제·개정 (2014)	헌법 개정 (2019)	시장화 진전, 제도화 필요성
인사교체와 조직·개편	내각책임제, 내각중심제 (2012)		내각 주도의 민생안정, 경제개선조치
	내각총리 박봉주 (2013.4.~2019.4.)	내각총리 김재룡 (2019.4.~2020.8.)	
대외경제정책	경제개발구 (2013)	3대 관광지 개발 (2018)	외자 유치 필요성
인사교체와 조직·개편	대외경제성 (2014)		대외무역, 외자유치, 특구개발 통합 관리 필요
	리룡남 (2014.6.~2016.6.)	김영재 (2016.8.~현재)	무역 일변도 경계, 대외무역 다각화, 다양화

출처: 저자 작성.

## 라. 소결

김정은 정권은 인민들이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다는 집권 초기 약속을 실현하기 위해 꾸준히 “경제강국 건설”과 “인민생활 향상”을 강조했다. 김정은의 담화·연설을 네 시기로 구분해서 분석한 결과, 김정은 정권은 모든 시기에 인민생활 향상과 경제강국을 강조했다. 김정은 정권이 김정일 시대에 이미 이룩했다고 주장하는 사상강국, 정치강국, 군사강국을 기반으로 경제강국을 실현하여 사회주의 강성국가를 건설하는 것을 국가 목표로 삼았기 때문이다. 김정은은 경제강국을 실현하기 위해서 꾸준히 “경제강국 건설과 인민생활 향상”을 강조했다.

북한은 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 경제·핵 병진노선을 채택하면서 대내외 경제정책을 제시했다. 대내경제정책은 자원의 효율적 이용을 강조하는 실용주의 경제정책을 추진하면서 개별 경제주체들의 자율성 제고 및 인센티브 확대 조치 등을 핵심으로 하는 ‘우리식 경제관리방법’을 처음으로 공식 언급했다. 우리식 경제관리방법으로 대표되는 시장경제 영역의 확대는 법제화가 이루어졌다. 2014년부터 「농장법」, 「기업소법」, 「민경제계획법」 등에 대한 개정이 이루어졌고, 2016년 제7차 당대회를 통해 우리식 경제관리방법의 전면적 확립을 공식화했다. 나아가 2019년 4월 개정헌법에서 사회주의기업책임관리제를 삽입하면서 헌법에 명문화까지 이루어졌다. 또한 내각 중심제를 통해 내각 주도의 경제개선조치 추진과 경제계획 수행을 통한 민생 안정을 도모하고 있다.

대외경제정책은 거점 중심의 경제개발전략인 경제개발구 발전과 대외무역의 다양화·다각화를 강조했다. 2013년 이후 신설된 23개 경제개발구는 북한의 대외경제정책의 방향성을 보여주었다. 김정은 정권은 김정일 정권에서 추진한 접경지역을 중심으로 한 ‘경제특구’와 달리 ‘경제개발구’를 중심으로 한 전방위적 외자 유치 정책을 추진했다. 과거 평양과 멀리 떨어진 접경지역 중심으로 ‘점’ 형식의 5개 특구를 운영한 것과는 대조적으로 김정은 시기에는 23개의 경제개발구를 새롭게 지정하면서 그 가운데 2개 경제개발구를 평양에 설치하는 등 경제개발구 육성에 적극적으로 나서고 있다.

최근 삼지연시, 양덕 온천문화휴양지, 원산갈마해안관광지구 등 3대 관광개발지 사례에서 볼 수 있듯이, 북한은 대북제재를 우회하면서도 경제발전을 추구할 수 있는 관광산업 육성에도 역량을 집중하고 있다. 이와 함께, 지식경제강국 건설을 강조하면서 과학기술 중시 정책과 국산화 정책을 통해 내부적 결집과 역량 강화를 독려하고 있다. 한편,

2018년 북한은 핵무력 완성을 선언하며 사회주의경제건설 총력 집중 노선을 채택했다. 이를 통해 국제사회의 제재 국면에서 자력갱생을 강조하면서 생산의 정상화를 도모하고, 인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화를 중장기 목표로 제시했다.

북한은 대북 제재 지속 및 집중 호우, 코로나 19 등 경제 삼중고를 겪고 있어 어려운 경제 상황을 극복하기 위해 내부 결집과 역량 강화를 요구할 것으로 보인다. 또한, 실용주의 경제정책에 기초한 생산 및 경제관리의 정상화를 위해 내각책임제, 내각중심제를 강조할 것으로 판단된다. 따라서 북한이 사실상 국가경제발전 5개년 전략의 실패를 자인하며 8차 당대회에서 발표할 것으로 예고한 새로운 국가경제발전 5개년 계획 역시 김정은 시대에 꾸준히 진행되어 온 시장경제 영역의 확대 및 법제화의 흐름에 역행하는 내용을 담게 될 가능성은 높지 않은 것으로 분석된다. 시장을 계획화 및 경제관리체계에 포함시키고 있는 사회주의기업책임관리제가 헌법상에 명시될 만큼 기업관리제도의 제1원칙으로 자리 잡고 있다고 평가되기 때문이다.<sup>175)</sup>

‘실용주의 추구’, ‘경제발전거점조성’, ‘관광산업 육성’ 등으로 대변되는 북한의 대내외 경제정책에 대한 이해를 바탕으로 문재인 정부의 남북경협 기조인 한반도 신경제구상을 실천하기 위한 전략 과제를 수립해야한다.

---

175) 이석기·주현·빙현지, 『한반도신경제구상 실현을 위한 남북한 산업협력 전략』 (세종: 산업연구원, 2019), p. 58.

### 3. 사회문화

이지순(통일연구원)

김정은은 권력을 승계한 후 세계적인 추세에 맞게 문명한 사회와 문화를 건설하겠다는 사회주의 문명국 건설을 내세웠다. 현시대를 지식경제시대로 정의하며 지식의 향상을 통해 경제발전을 도모하겠다는 목표도 세웠다. 사회주의 문명국 건설은 김정은 체제의 국가발전 목표이며, 새로운 시대 전환을 모색하는 중심 담론이다. 사회문화 정책은 2016년 제7차 당대회 전, 2017년 핵무력완성, 2018년 경제건설 총력전 선언을 중심으로 세 시기로 구분된다. 당대회 이전은 ‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’로 세계화와 문명화를 목표로 단기간에 성과를 낼 수 있는 분야에 정책을 집중하여 주민들이 시대변화를 긍정적으로 체감하던 시기였다. 핵무력완성 시기는 ‘현상유지기(2016~2017)’로 새로운 정책을 제시하기보다 기존의 정책을 지속하며 핵개발에 건설 동력이 집중되었다. 2018년 이후는 ‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’로서 핵개발에 집중되었던 과학기술이 경제발전 초석으로 전환되던 시기였다.

사회문화 정책은 김정은 집권 초기에 제시한 5대 중점과제인 ‘교육, 체육, 문학예술, 보건, 도덕’을 일관성있게 추진하였다. 시기와 대내외적 환경변화에 따라 사회문화 5대 과제 외에 중심 과제가 추가되기도 했다. 이하에서는 김정은 담화와 연설에 대한 텍스트마이닝 분석과 정성적 분석을 통해 어떤 부문에서 정책의 일관성을 보이고, 어떤 정책에서 부분적 변화를 보이는지 분석하고자 한다.

## 가. 텍스트마이닝 분석

### (1) 단순빈도 분석

2012년부터 2020년까지 사회문화 분야 문서는 15건이다. 문서 전체에서 명사형 단어는 4,033개이다. 말뭉치 내 명사형 단어는 806개이고, 한 문서 내 평균 명사형 단어 수는 268.87개이다. 가장 많은 문서가 발표된 해는 2016년으로 4건이다. 2016년에 제7차 당대회를 개최하면서 사회문화 분야 문서도 다른 해에 비해 많이 생성되었다. 2016년을 제외한다면 해마다 1건 정도 발생했고, 2018년과 2019년에는 2, 3개로 늘었지만 문서 길이는 짧아서 명사의 수도 적은 편이다.

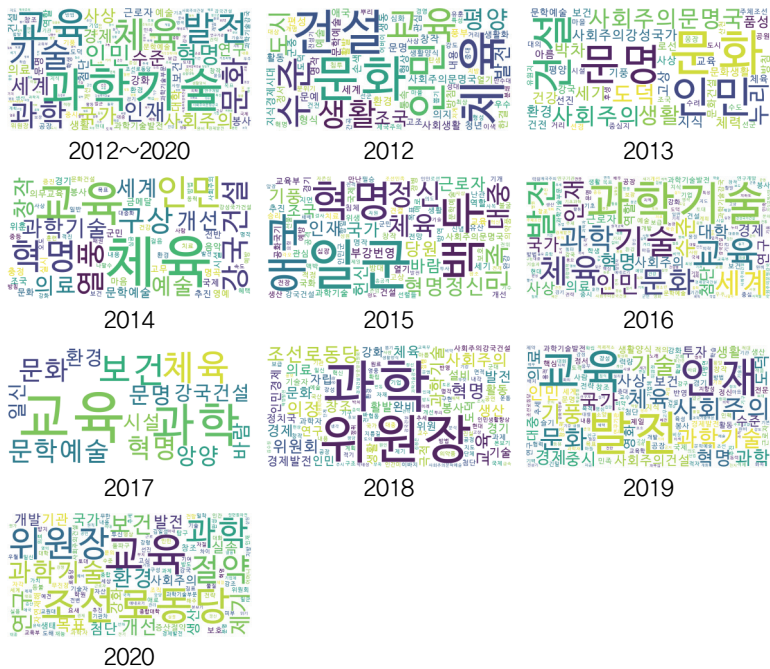
〈표 II-23〉 명사형 단어 수

연도	2012~2020	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
문서 수	15	1	1	1	1	4	1	2	3	1
전체문서 내 명사형 단어 수	4,033	90	64	93	140	2,887	17	208	327	207
말뭉치 내 명사형 단어 수	806	78	50	65	101	611	14	136	176	135
한 문서 내 평균 명사형 단어 수	268.87	90.00	64.00	93.00	140.00	721.75	17.00	104.00	109	207.00

출처: 저자 작성.

〈그림 II-13〉의 워드 클라우드의 빈도가 높은 단어를 부각하여 각 연도별 키워드를 직관적으로 보여준다. 2012년부터 2020년까지 사회문화 분야에서 가장 많이 사용된 단어는 ‘교육’, ‘기술’, ‘과학기술’, ‘체육’, ‘발전’, ‘문화’, ‘인민’, ‘수준’, ‘인재’, ‘세계’ 등이다. 워드 클라우드를 통해 연도별로 고빈도 단어가 어떻게 변하는지 살펴볼 수 있다.

〈그림 II-13〉 워드 클라우드(2012~2020)



출처: 저자 작성.

‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’의 중심 키워드는 ‘건설’, ‘문화’, ‘인민’, ‘체육’, ‘교육’이다. 수도 평양을 아름답게 꾸리는 사업과 함께 도시미화와 체육문화시설 건설에 집중했던 현상은 2012년의 ‘인민’, ‘문화’, ‘수준’, ‘건설’, ‘체육’, ‘생활’, ‘평양’으로 나타나고 있다. 2014년에 새로운 키워드로 부상한 ‘혁명’, ‘열풍’ 키워드는 2013년 12월 장성택을 숙청한 “반당반혁명적종파” 사건이 생긴 이후 내부결속을 다졌던 정황과 관련되어 있다. 2015년에는 건설을 담당하는 ‘일군’이 가장 두드러진 가운데 ‘애국’, ‘혁명’, ‘혁명정신’, ‘백두’, ‘정신’ 등 사상적 요소를 강화하는 단어가 많이 사용된 것이 특징이며, ‘민족’이 새로운 키워드로 등장했다. 문화유산을 민족유산으로 보호하는 법제

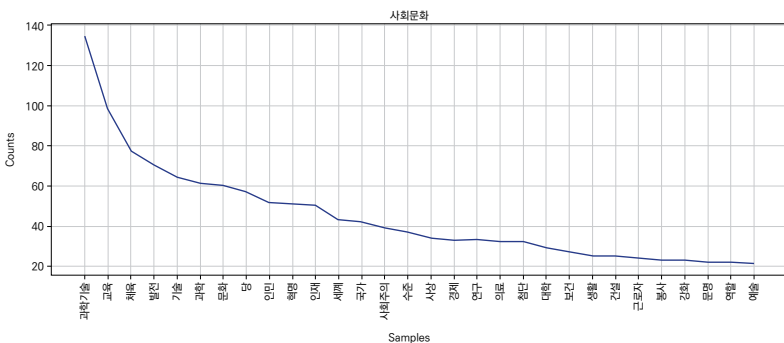


마련과 관련된 키워드로 파악된다.

‘현상유지기(2016~2017)’에는 제7차 당대회가 문명국 건설의 과제로 제시한 체육, 교육, 문학예술, 보건 등이 고르게 상위빈도에 분포되어 있다. 특히 과학기술 키워드의 약진이 눈에 띄며 ‘세계’, ‘발전’, ‘기술’, ‘첨단’ 등이 새롭게 편입했다. 핵개발과 군사적 긴장이 고조된 2017년에는 사회문화 분야의 어휘 종류와 빈도가 대폭 줄었다. 워드 클라우드의 여백이 이를 반영한다.

‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’는 ‘과학’, ‘교육’, ‘인재’, ‘발전’을 중심으로 ‘위원장’, ‘조선로동당’이 강조되어 있다. 과학기술과 인재양성은 자립경제를 이루기 위한 밑바탕으로 인식되었다. 특히 2018년 ‘위원장’과 ‘조선로동당’ 빈도 증가는 남북 및 북미 정상회담 개최가 김정은의 업적과 위상 강화로 과시되었음을 보여준다. 그러나 대북제재가 지속되자 제7차 당대회에서 제시한 “자강력만이 살길이고 승리의 길”<sup>176)</sup>이라는 관점이 과학기술을 통한 경제발전으로 옮겨가면서 과학기술중시를 ‘국풍’으로 확립하는 분위기가 되었다.

〈그림 II-14〉 단순빈도



출처: 저자 작성.

176) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

사회문화 분야의 단순빈도 분석은 전체문서(2012~2020)와 연도별 문서에서 단어사용 빈도를 분석한 것이다. <그림 II-14>는 전체 문건에서 많이 사용된 ‘당’, ‘인민’, ‘혁명’을 포함하여 사회문화 분야에서 많이 사용한 단어를 보여준다. ‘과학기술’, ‘교육’, ‘체육’이 가장 많이 언급되었다. <표 II-24>는 전체 문서의 ‘당’, ‘인민’, ‘혁명’을 제외한 단순빈도 분석 결과이다. 고빈도 단어는 사회문화 분야가 중시한 정책을 나타낸다. 가장 많이 사용된 단어는 ‘과학기술’이다. 정권 초기에 발전전략으로 제시한 지식경제시대는 과학과 교육 정책으로 나타났다. 또한 ‘과학기술’과 더불어 ‘과학’, ‘기술’이 별개의 단어로 언급된 것을 포함하면 과학기술이 정책의 중심에 있다는 것을 알 수 있다.

<표 II-24> 단순빈도 (2012~2020)

키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수
과학기술	135	과학	61
교육	98	문화	60
체육	77	인재	50
발전	70	세계	43
기술	64	국가	42

출처: 저자 작성

전체시기의 단순빈도를 보면 과학기술 다음으로 ‘교육’, ‘체육’, ‘발전’, ‘문화’, ‘인재’, ‘세계’, ‘국가’ 순으로 많이 언급되었다. 과학기술의 발전을 위해 교육을 중시하고, 인재를 육성하여 세계와 경쟁할 기술을 발전시키겠다는 기획이 선명하게 드러나 있다.

아래의 <표 II-25>는 연도별 최상위 5개 단어 리스트이다. 김정은 정권이 각 연도별로 어떤 정책에 초점을 맞추었는지 보여준다. 다만, 사회문화 분야 분석에 사용된 총 문서 개수가 소량이고, 2016년을 제외한다면 동위의 단순빈도가 많다는 특징이 있다. 빈도수가 동일한

경우 5번째에 함께 수록하여 변화의 추이를 살펴보도록 한다.

‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’에는 시기별 분절이 확인된다. 우선 2012~2014년은 ‘문화’, ‘체육’, ‘교육’, ‘건설’이 상위빈도에 고루 분포했다. 2014년까지 평양 중심으로 실시된 도시재건 사업, 의무교육 제도를 개편한 교육개혁과 체육중시 열풍 등이 반영되어 있다. 2014년에는 ‘창조’, ‘예술’, ‘문학예술’이 상위빈도에 올랐는데, 이는 김정온이 ‘모란봉악단의 일본새’와 ‘모란봉악단의 창조기풍’을 모범적인 사례로 제시하고 이를 따라 배울 것을 요구한 것과 관련되어 있다.

한편, 2015년에는 ‘백두’, ‘혁명’, ‘애국’, ‘정신’을 강조하여 이전과는 이질적인 분위기를 보여주는데, 이는 2015년 신년사에서 ‘정치사상강국’을 핵심 정책의 하나로 내세운 것과 관련되어 있다. 이 시기에 북한은 자본주의 문화 단속을 위해 형법을 개정하여 외래문화 ‘침투’에 대응했으며, 외부문화와 통신 접촉을 강하게 단속하며 내부를 통제했다.

〈표 II-25〉 단순빈도 최상위 5개 단어 리스트

2012		2013		2014	
키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수
문화	3	문화	4	체육	9
체육	3	건설	3	교육	6
건설	3	인민	3	인민	3
교육	2	문명	3	혁명	3
수준, 생활, 평양, 도시	2	사회주의 문명국, 도덕, 누리, 생활	2	열풍, 강국건설, 과학기술, 구상, 의료, 개선, 예술, 창작, 세계, 문학예술	2

2015		2016		2017	
키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수
일군	7	과학기술	116	교육	3
백두	5	교육	57	과학	2
혁명	4	기술	52	체육	1
애국	4	체육	50	문학예술	1
정신	4	발전	49	보건, 문화, 혁명, 양양, 문명, 강국건설, 시설, 환경, 일신, 바람	1

2018		2019		2020	
키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수
과학	8	발전	13	교육	11
위원장	7	교육	12	조선로동당	9
조선로동당	6	인재	10	위원장	9
교육	5	사회주의	9	과학	8
혁명	5	문화	9	절약	7

출처: 저자 작성.

‘현상유지기(2016~2017)’는 ‘과학’, ‘과학기술’이 최고빈도를 보여준 시기였다. 제7차 당대회에서 ‘전민과학기술인재화’가 제시된 이래 ‘과학기술’ 키워드가 상위빈도에 분포되었다. 빈도수는 적지만 당대회에서 문명강국 건설에 필요하다고 호명된 ‘교육’, ‘과학’, ‘체육’, ‘문학예술’ 등이 고루 언급된 것도 이 시기의 특징이다. 특히 ‘양양’, ‘일신’, ‘바람’과 같은 단어는 정책 시행과 유지에 주력한 것을 반영한다.

‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’는 경제 재건을 목표로 경제 건설 총력전을 제시한 때로서 경제적 자강을 위해 ‘과학’이 중시되고, 과학 인재를 양성하는 ‘교육’이 다시 강조되는 양상이 키워드에서 나타난다. 자력갱생을 전면으로 내세우고 경제발전과 성장을 강조하여, ‘우리

식 사회주의'가 높은 빈도로 언급되었다.

## (2) TF-IDF 분석

단순빈도는 간단하고 편리하게 키워드를 도출하는 장점이 있지만, 해당 키워드의 특이성을 드러내지 못하는 단점이 있다. 출현 빈도가 낮아도 특정 문서에서 중요한 의미를 가질 수 있는 키워드를 추출한 것이 TF-IDF이다. 사회문화 분야는 대상 문서의 수가 많지 않아 IDF 계산이 가능한 때는 2016, 2018, 2019년 정도에 불과하다. 그러나 키워드 출현 변화는 김정은 정권이 중점을 둔 사회문화 정책을 살펴보는 데 시사점을 준다.

〈표 II-26〉 TF-IDF 키워드 리스트

2012~2020(전체)		2016		2018		2019	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
건설	0.2203	강성국가 건설	0.2739	과학기술	0.2645	기술	0.2689
문화	0.1913	청년	0.2739	사회주의	0.2645	기풍	0.2016
도시	0.1877	체육	0.1748	의료	0.1984	의료	0.2016
평양	0.1718	조국	0.1369	문화	0.1984	사회주의	0.2016
체육	0.1676	자강, 믿음	0.1369	경제 창조, 체육, 생산	0.1984	문화	0.2016

주: 2012~2015, 2017, 2020년은 문서 개수가 1이므로 IDF 계산 불가.

출처: 저자 작성.

〈표 II-26〉은 김정은이 사용한 단어들 중에서 가중치를 받은 상위 5개 키워드를 모은 것이다. 전체 시기(2012~2020)에서 TF-IDF 점수가 높은 키워드는 '건설', '문화', '도시', '평양', '체육'이다. 김정

은 정권이 ‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’에 강조했던 분야가 전체시기의 TF-IDF 키워드로 반영되어 있다. 평양과 도소재지를 중심으로 낡은 것을 새롭게 바꾸는 환경개선과 아름답게 꾸미는 미화사업, 유희장과 롤러스케이트장 같은 체육문화시설은 사회주의 문명국을 목표로 한 사업이었다. 이 키워드 리스트는 북한 주민들이 새로운 시대의 어젠다를 실감할 수 있는 부분들이다.

2016년의 TF-IDF 리스트는 ‘현상유지기(2016~2017)’의 특징을 담고 있다. ‘현상유지기’는 ‘새 시대 문명국가 건설기’의 키워드를 유지하고 강화하는 시기이다. 이전 시기와 구별되는 특징은 ‘청년’, ‘조국’, ‘자강’, ‘믿음’이 부상한 점에 있다. 특히 ‘청년’은 김정은 체제에서 정치와 경제를 뒷받침하는 세대로서 경제강국, 문명강국 건설의 원동력으로 중시되었다. 국가의 자생적 힘을 강조하는 ‘자강’, 국가와 인민의 신뢰관계를 보여주는 ‘믿음’이 2016년에 상대적으로 중시되었다.

‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’에 새롭게 등장한 키워드는 ‘과학기술’, ‘의료’이다. 이전에 시행된 정책 가운데 상대적으로 미진했던 보건의료를 강화하고, 과학기술 분야의 인재양성에 주력하며 대학개혁을 실시하는 고도화 전력과 관련되어 있다. 한편, 2019년에 상대적으로 중시된 키워드는 ‘기풍’이다. 외래문화의 침투를 경계하고 자본주의 문화를 단속하여 사회주의 생활문화를 정신적, 사상적으로 강화하고 통제하는 언술이라 할 수 있다.

### (3) 동시 등장 단어 빈도수

단어들의 상호 관계를 분석하는 동시 등장은 문장, 문단 또는 텍스트 단위에서 함께 출현한 단어가 자주 발생할 확률을 나타낸다. 사회문화의 동시 등장은 전체 문서 수가 적기 때문에 유의미한 해석을 할 수 있는 경우는 2016년과 2019년 정도이다.

〈표 II-27〉 동시 등장 단어 빈도수

2012~2020 (전체)		2016		2018		2019		2020	
키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수	키워드	단순 빈도 수
의료 -봉사	19	의료 -봉사	14	조선 로동당 -위원장	4	기술 -발전	4	조선 로동당 -위원장	9
과학 -연구	16	과학 -연구	12	과학 -교육사	4	인재 -과학 기술	3	과학 -연구	3
과학 기술 -인재	15	사상 -문화	9			교육 -발전	3		
사상 -문화	11	첨단 -돌파	8			사회 주의 -보건	3		
국제 -경기	10	중등 -일반	7			사회 주의 -문화	3		
과학 기술 -세계	10	기술 -개발	6						
사회 주의 -보건	10	명작 -창작	5						

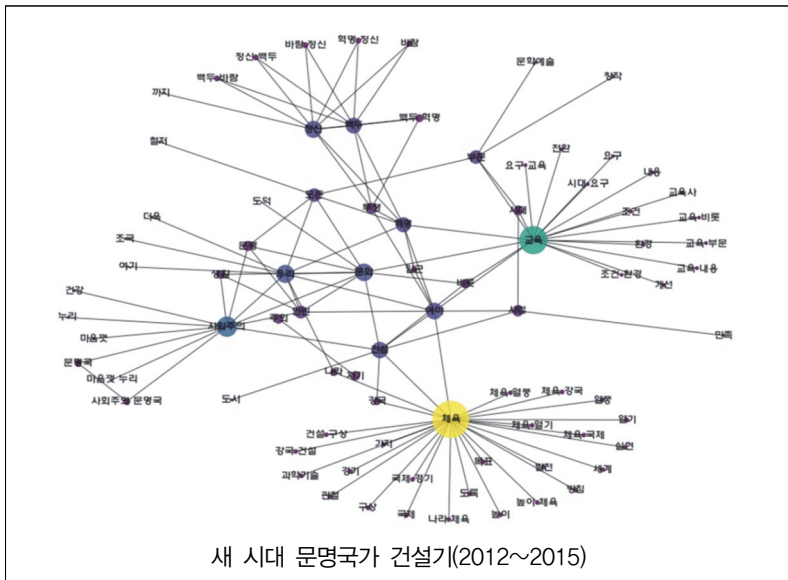
주: 2012~2015, 2017, 2020년은 최소 동시 등장 빈도수를 만족하는 단어쌍이 없음.  
출처: 저자 작성.

전체시기(2012~2020)에는 ‘의료-봉사’의 동시 등장 빈도수가 가장 높았다. 경제난으로 붕괴된 보건의료 시스템을 회복하여 “선진적인 의료봉사”를 인민들이 받을 수 있게 갖추는 것이 강조되었다. 다음으로 ‘과학-연구’, ‘과학기술-인재’, ‘사상-문화’, ‘국제-경기’, ‘과학기술-세계’ 등이 동시 등장 빈도수가 높았다. 이는 과학, 교육, 체육

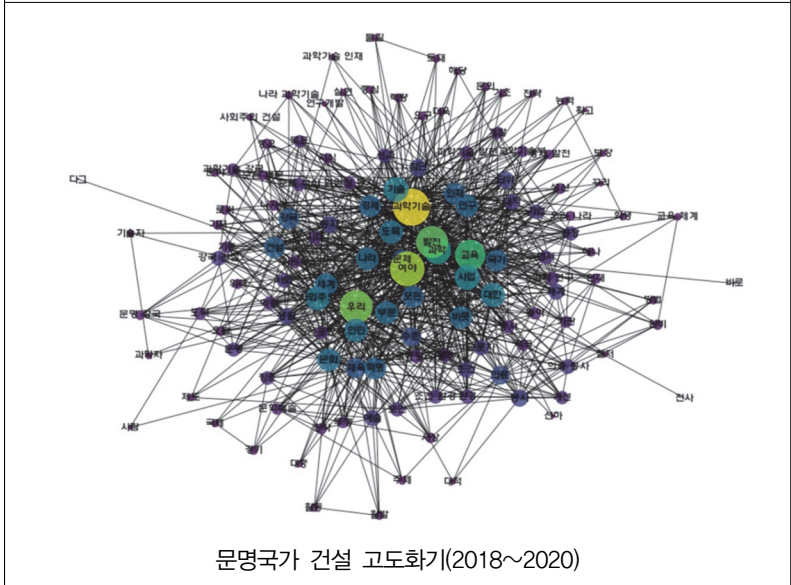
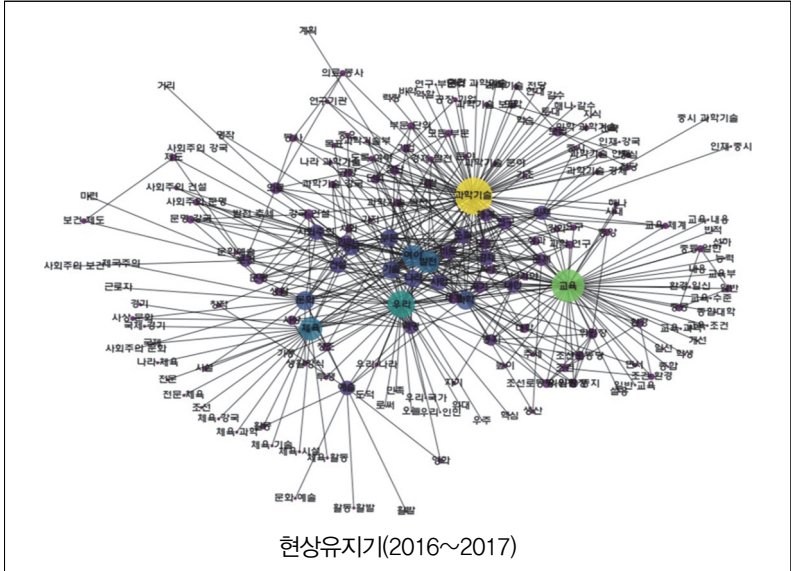
을 주요 정책 분야로 강조하는 정황과 관련되어 있다. 2016년의 ‘첨단-돌파’와 ‘기술-개발’, 2019년의 ‘기술-발전’, 2020년의 ‘과학-연구’는 과학중시 정책의 연속성을 반영한다. 2016년의 ‘사상-문화’와 2019년의 ‘사회주의-문화’는 외래 사조 유입으로 이완될 수 있는 사회 전체의 분위기를 통제하고 경계하는 상황이 지속되고 있음을 보여준다. 또한, 2016년 새로운 시대정신을 담은 문학예술 창작이 강조되던 흐름에 따라 ‘명작-창작’이 등장한 것에 주목해 볼 수 있다.

〈그림 II-15〉는 동시 등장 단어 쌍을 네트워크로 시각화한 것이다. ‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’, ‘현상유지기(2016~2017)’, ‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’로 나누어 살펴볼 수 있다. 네트워크는 빈도가 높은 단어는 큰 원으로 표현되고, 키워드에 따라 다른 색상으로 표시된다. 노드로 표현되는 키워드는 단어 쌍과 직선으로 연결되는데, 연결 빈도가 높을수록 선이 굵어진다.

〈그림 II-15〉 네트워크 분석







출처: 저자 작성.

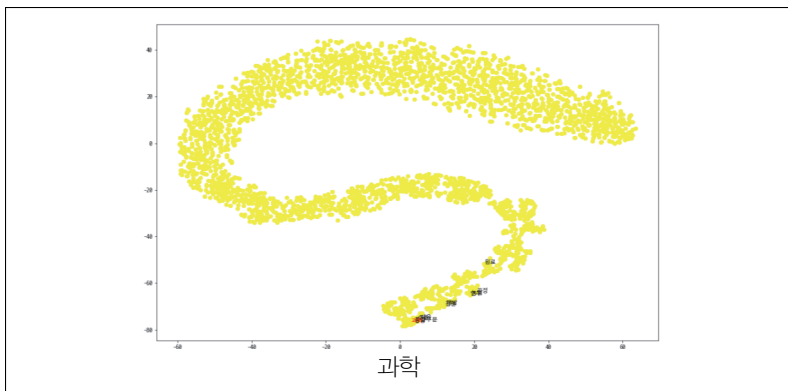
‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’ 네트워크의 중심은 ‘교육’과 ‘체육’이다. 이 두 분야는 인민들이 일상에서 새로운 시대를 체감할 수

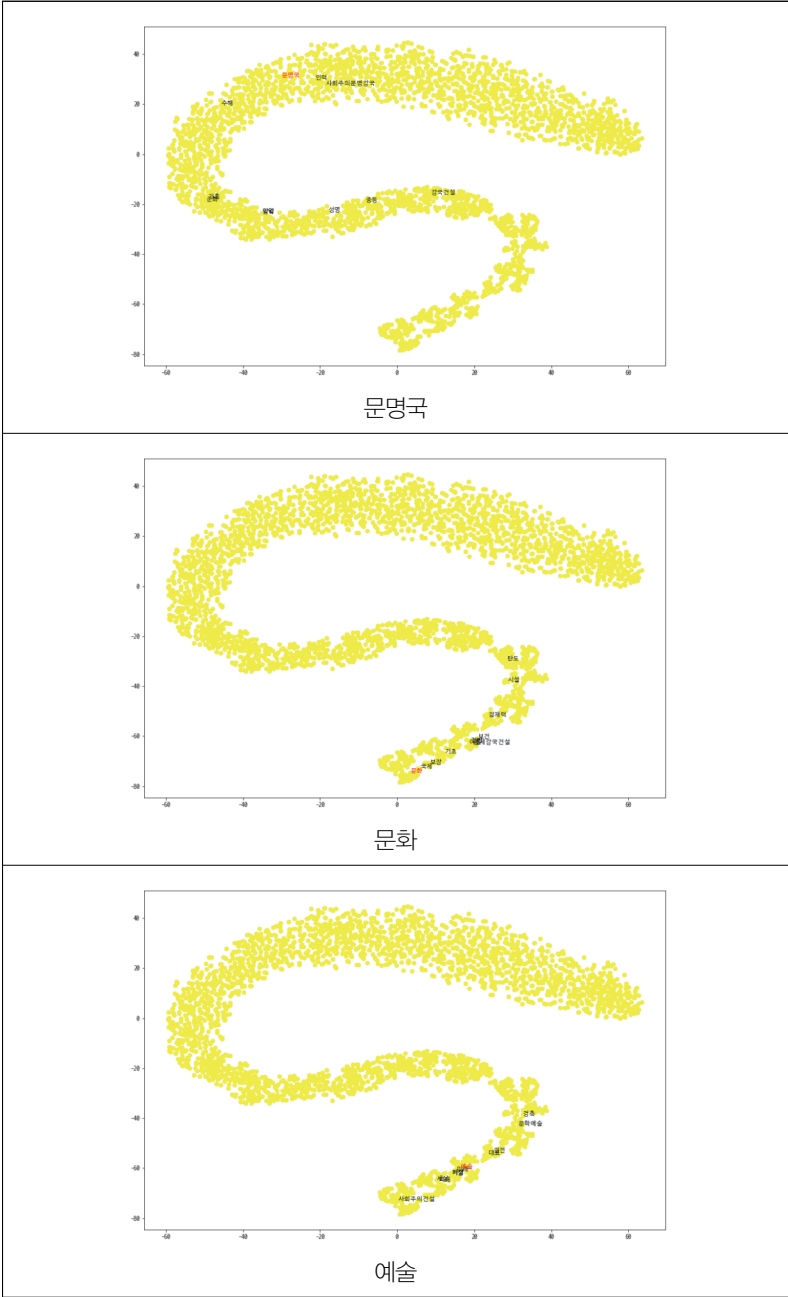
있는 영역이다. ‘교육’은 ‘조건’, ‘환경’, ‘시대’, ‘전환’과 연결되어 교육 제도 전반의 개편을 담았다. ‘체육’은 ‘세계’, ‘패권’, ‘열풍’, ‘국제’, ‘강국’을 연결하여 국가 위상을 제고하고 대외적 이미지를 쇄신하는 강조점을 보여준다. ‘사회주의’는 ‘건설’, ‘우리’, ‘문화’, ‘문명’과 연결되어 사회주의 문명국 목표를 구성하고 있다.

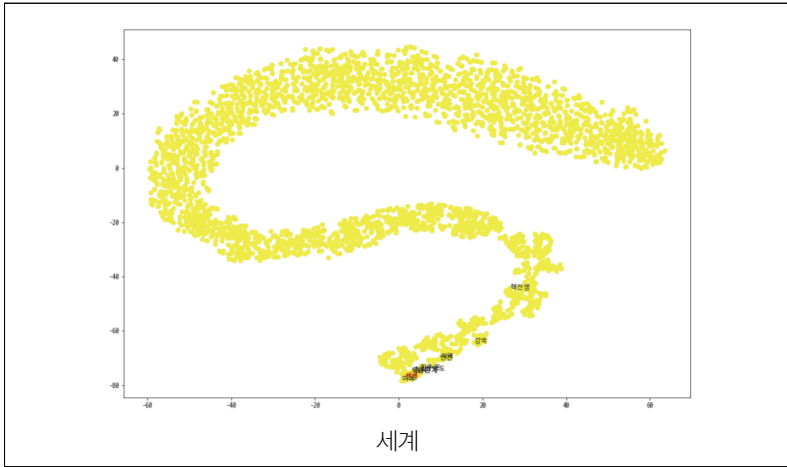
‘현상유지기(2016~2017)’에는 ‘과학기술’이 대형노드로 등장하고 있다. 이전 시기의 중요 정책 분야였던 ‘교육’, ‘체육’과 연계되어 있다. 이 시기의 네트워크는 ‘과학기술’이 대부분의 키워드와 복잡하게 연결되어 있는데, 모든 분야에서 과학화를 추구하던 정책 방향을 반영하고 있다.

‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’의 네트워크는 ‘과학기술’, ‘발전’, ‘과학’, ‘교육’, ‘세계’, ‘사업’, ‘국가’, ‘모든’, ‘문화’ 등이 복잡하게 얽혀있다. 군소 노드로 등장하는 ‘도덕’, ‘세계’, ‘강국’, ‘경제’, ‘대학’, ‘체육’, ‘환경’, ‘의료’ 등은 사회주의 문명국을 이루는 수단이자 사회주의 강성국가를 지향하는 과정에서 중요하게 부각된 요소들이다. 특히 대학개혁을 중심으로 지식체계를 재편하는 교육의 흐름이 반영된 것에 주목할 수 있다.

〈그림 II-16〉 키워드별 유사단어 t-SNE







출처: 저자 작성

사회문화 분야 핵심 단어들에 대한 키워드별 유사단어 t-SNE 분석은 얇은 S자 형태를 보여준다. 촘촘하게 뭉친 핵심 단어는 ‘과학’, ‘문화’, ‘예술’, ‘세계’로서 S자 아래 부분에 모여 있다. 한편, 전체적으로 키워드가 넓게 퍼진 ‘문명국’ t-SNE는 ‘문명국’이 사회문화 전 분야를 포괄하는 것을 반영한다.

## 나. 대내외 환경과 중요 정책

김정은은 김정일 시대의 사회주의강성대국을 사회주의 문명국 담론으로 구체화하여 정책을 추진했다. 교육, 체육, 문학예술, 보건, 도덕 등 사회문화 5대 과제는 김정은 집권 초기부터 일관되게 추진되었다. 모든 분야를 균질하게 추진하기보다 우선분야를 정하는 방식이 사용되었다. 주민들이 일상에서 시대변화를 체감하면서 단기간에 성과를 내는 부문 중심으로 정책이 시행되다가 부문별 고도화하는 방향으로 전개되었다. 집권 초기인 ‘새 시대 문명국가 건설기’에는 세계적 수준을 명분으로 교육을 개혁하고, 인민들의 문화생활을 증진하는 도시미

화사업과 체육 정책이 중심이었다. ‘현상유지기’에는 당대회가 제시한 전민과학기술인재화에 방점을 찍었으나 기존 정책을 유지하는 선에 그쳤다. 이전 시기에 비해 사회주의 도덕과 보건의 강조된 점이 특징적이다. ‘문명국가 건설 고도화기’에는 과학기술중시를 국풍으로 전환하면서 보건과 교육개혁의 고도화에 집중했다. 이 같은 정책의 흐름은 사회주의 문명국 담론을 중심으로 형성된 대내외 환경과 시기별 중요 정책으로 살펴볼 수 있다.

### (1) 대내외 환경

김정은 정권은 “새로운 주체100년대”, “새로운 높은 단계”, “새로운 전환”을 강조하며 출범했다.<sup>177)</sup> 김정은은 집권 초기에 경제발전과 인민생활 향상을 강조했는데, 집권 후 첫 공개연설에서 “사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심”<sup>178)</sup>이라고 선언했다. 김정은은 경제발전을 목표로 하되, 단기간에 성과를 낼 수 있고 인민생활과 직결되는 부문에서 변화를 추진했다.

사회주의 문명국은 김정은이 2012년 신년사에서 경제건설의 중요성을 역설하면서 인민생활 향상에 ‘결정적 전환’을 일으켜 건설해야 할 시대의 패러다임으로 제시되었다. 김정은은 사회생활의 모든 분야에서 “세계문명을 따라앞서자는것은 위대한 장군님의 애국의 의지였고 우리 인민의 한결같은 지향”<sup>179)</sup>이라고 강조하며 사회주의 문명국 건설이 김정일의 유훈이라고 강조했다. 세계문명에 맞추어 건설

177) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.

178) “위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지의 연설.” 『로동신문』, 2012.4.16.

179) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.

해야 할 부문은 교육, 보건, 문학예술, 체육 중심이었다. 특히 체육과 오락, 유희를 체험할 수 있는 문화적 환경을 조성해 북한 주민들이 ‘문명’을 직접 경험하고 체감토록 하는 것이 관건이었다.

김정은 담화에 나타난 사회주의 문명국은 높은 문화지식, 건강한 체력, 고상한 도덕품성을 지닌 사람들이 문화생활을 하는 나라이다. 문명한 조건과 환경은 풍요로운 물질 토대를 내포하는 ‘부강번영’과 ‘아름답고 건전한 생활기풍’의 형성에 있다.<sup>180)</sup> 북한의 건국 초기부터 호명되었던 ‘사회주의지상낙원’이 사회주의 문명국가가 된 것이다. ‘쌀밥에 고깃국, 기와집에 비단옷’이라는 식의주 충족이 김일성의 낙원이었다면, 김정은은 “복리증진을 위한 문화시설”<sup>181)</sup>을 누리고 즐기는 삶의 형태를 문명으로 제시했다. 일상과 여가의 충족은 ‘지상낙원’을 피안의 저 너머에 있는 것이 아니라 바로, 여기, 지금으로 끌어당기는 효과가 있다. 결핍된 삶의 요소를 충족하는 ‘복리’는 사회주의 문명강국의 통속적 모습이다. 또한 인민대중제일주의는 북한 주민들이 공원, 유희장, 체육시설 등에서 여가와 편의를 즐기는 문화사업으로 구체화되었다. 곧 사회주의 문명국은 “부강하고 문명한 사회주의조국”<sup>182)</sup>에서 인민들이 “최상의 문명을 최고의 수준에서 누리게”<sup>183)</sup> 되는 곳이다.

한편, 사회주의 문명은 ‘누구나’ ‘마음껏’ 누릴 수 있다고 선전되지만, 이를 누리기 위해서는 지식, 체력, 도덕을 함양해야 한다는 조건이 붙는다. 북한 교육의 기본 원리인 ‘지덕체’는 김정일 시대까지 국가와 사회를 위해 헌신하는 ‘주체형의 새 인간’을 구성하는 것이었다. 그러나 김정은 시대 들어와 교육 제도와 내용, 교육 환경과 조건이 바뀔에 따라 지덕체의 내용과 의미는 지식경제시대에 맞는 지식, 사회주의

---

180) “신년사,” 『로동신문』, 2013.1.1.

181) 위의 기사.

182) “신년사,” 『로동신문』, 2014.1.1.

183) “신년사,” 『로동신문』, 2016.1.1.

문명국을 건설할 수 있는 높은 문화수준을 담은 도덕과 체육을 즐기는 건강한 체력으로 바뀌게 되었다.<sup>184)</sup> 사회주의 문명국의 지덕체는 교육의 현대화를 통해 “세계적 수준의 재능 있는 과학기술인재”를 양성하고, “체육을 대중화”하여 “체육열풍”을 일으키고, 모두가 “고상하고 문명한 사회주의 문화의 창조자, 향유자”가 되어 “희열과 랑만이 차넘치”는 시대의 산물인 것이다.<sup>185)</sup>

사회주의 문명국 담론은 ‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’에 ‘인민생활향상’ 시책들을 우선적으로 추진함으로써 전환의 분위기를 형성했다. 특히 2012년에 등장한 모란봉악단의 퍼포먼스는 북한 주민들에게 시대 변화를 알리는 데 효과적이었다. 텔레비전 방송이 송출하는 화려한 볼거리, 고층 아파트 건설, 나날이 확충되는 유희장과 체육 시설 등은 북한 주민들이 일상에서 경험하는 시대변화였다. ‘세계적인 추세’에 따라 북한의 사회문화를 ‘세계문명’의 높이로 건설하겠다는 2012년 신년사의 기조는 2013년에 “경제건설과 핵무력 건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략적 노선”을 선택한 이후에도 유지되었고, 2016년 당대회에서 정점을 이루었다.

사회주의 문명국 담론은 2016년 제7차 당대회에서 정점에 올랐지만, 2017년에 오면 “교육과 보건, 체육, 문학예술을 비롯한 문화분야의 모든 전선에서 새로운 혁명적 양양을 일으켜 문명강국건설을 앞당겨야 하겠습니까”<sup>186)</sup> 정도로 원칙을 확인하는 정도에 그쳤다. 문명강국은 당대회에서 “사회주의문화가 전면적으로 개화발전하는 나라,

184) 주체형의 새 인간을 키운다는 지덕체의 목표는 2019년 개정 헌법에서 ‘사회주의건설의 역군’으로 수정되었다. 김정은 시대의 지덕체는 혁명가가 아니라 애국자가 목표이고, 주체형의 새 인간이 아니라 사회주의건설의 역군을 목표로 한다.

185) “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2012년 4월 6일).” 『로동신문』, 2012.4.19.

186) “신년사.” 『로동신문』, 2017.1.1.

인민들이 높은 창조력과 문화수준을 지니고 최상의 문명을 최고의 수준에서 창조하며 향유하는 나라”로 규정되었으며, “유족하고 문명한 생활을 마음껏 누릴수 있는 조건과 환경” 마련이 필요하다고 역설되었다.<sup>187)</sup> 그러나 당대회에서 교육, 보건, 체육, 문학예술, 도덕 등 5개 분야 중심으로 발표된 문명강국건설 시책들은 2017년까지 지체 현상을 보였다. ‘현상유지기(2016~2017)’에 핵실험과 미사일 발사가 지속되며 대북제재가 강화되었으며, 대내외적으로 군사적 긴장이 고조되었기 때문이다. 게다가 당대회가 제시한 과업들이 구체적인 문건과 정책으로 현장에서 실시되기까지 일정 시간이 필요하였다.

2018년에 들어오면 핵무력을 “자력자강의 동력”<sup>188)</sup>으로 과시하며 ‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’가 시작된다. 김정은은 2018년 4월 전원회의에서 ‘새로운 전략노선’으로 “경제건설 총력”<sup>189)</sup>을 발표하며 비핵화 의지를 보였다. 이때 현대화, 정보화, 과학화를 레토릭으로 추가하며 기존에 유지하던 세계화 지향에 내실을 기했다. 경제건설 총력전은 과학기술 발전을 위한 인재 양성을 고도화하는 대학 개혁으로 진행되었다. 또한 그동안 미진했던 보건 분야를 정상화하는 정책이 추진되었다. 2018년부터는 사회주의 문명국에 대한 언급이 대폭 감소했는데, 이는 남북 정상회담과 북미 정상회담을 개최하면서 비핵화와 대외적 관계 변수에 중점을 두었기 때문이다.

그러나 2019년에 오면 북미관계, 남북관계가 전환적 국면을 맞이하게 된다. 대미협상에서 대북제재 완화와 같은 성과를 얻지 못하자 김정은은 대내 정치에 노력을 투자해 통치정당성을 유지하고자 했다.<sup>190)</sup> 2019년 시정연설에서 인민대중제일주의를 강조한 김정은은

187) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

188) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

189) “김정은 동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018.4.21.



교육, 문학예술, 보건 등을 중심으로 정책을 강화한다고 밝히면서, 그동안 대대적으로 정비한 법적 체계에 의한 질서 유지를 재차 강조했다. 사회주의 생활양식과 도덕기풍을 확립하기 위해 사회문화적으로 법을 준수하는 분위기를 조성하고 있는데, 이는 문명의 담론과 세계화의 수준에서 북한이 법치국가로 전환되는 국면을 함의한다.

내치와 관련되는 사회주의 문명국 담론은 언급 자체는 줄었지만, 2018년에는 “사회주의문화”<sup>191)</sup>로, 2019년에는 “사회주의문명건설”<sup>192)</sup>로 담론의 양상은 지속되었다. 그리고 2019년 12월 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 국가목표로 다시 천명되었다. 사회주의 문명국 담론은 교육, 체육, 문학예술, 보건, 도덕기풍을 중심으로 김정은 정권이 추진하는 사회문화 정책의 핵심이라 할 수 있다.

## (2) 중요 정책

### (가) ‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’의 인민생활향상 정책

사회주의 문명국이 반영하는 새로운 시대, 새로운 전환은 김정일이 목표로 했던 사회주의강성대국을 계승하면서 김정은 식의 비전을 반영한 국가목표였다. 김정은은 “일심단결과 불패의 군력에 새세기 산업혁명을 더하면 그것은 곧 사회주의 강성국가”<sup>193)</sup>로 정의하면서 김정일의 강성대국을 강성국가로 조정했다. 김정은은 세계화 추세를 기준으로 교육개혁을 단행하고, 세계문명을 기준으로 민족유산을 재규정했다. 또한 일상생활에 가시적 변화를 가져오는 도

190) 손효중, “최근 북한의 대내외 전략 방향과 정세적 함의: 북한 제14기 제1차 최고인민회의 내용 분석을 중심으로,” 『국방논단』, 제1753호 (2019), p. 6.

191) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

192) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

193) “위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2012.4.16.

시미화와 건설을 추진하여 북한 주민들이 시대 변화를 긍정적으로 승인하도록 견인했다. 이 시기에는 김정은이 집권 초기부터 강행한 핵실험과 미사일발사, 경제·핵 병진노선의 공식화로 대북제재가 강화되던 때였다. 또한 김정은은 장성택을 숙청하는 정치적 강경 노선을 진행하면서 체육정치와 음악정치를 통해 체제안정과 주민결속을 다지는 정책을 펼쳤다.

### 1) 도시미화 및 건설

김정은 체제가 시작되면서 가장 먼저 변화를 불러온 것은 도시 경관이었다. 주체100년을 앞두고 건설된 대규모 살림집은 시각적으로 ‘새로운 세기’를 체감하도록 했다. 도시경관과 풍치를 ‘문명’의 상징으로 변화시키기 위해 우선적으로 제기된 것은 “평양시를 세계적인 도시로 웅장화려하게 꾸리기 위한 사업”<sup>194)</sup>이었다. 북한 주민들의 긍정적 반응을 이끌어내고, 단기간에 성과를 낼 수 있는 도시미화사업은 도시재건 및 미화, 거주환경 개선, 놀이와 여가를 위한 공간 개선 등 세 가지 정책으로 시행되었다.

첫째, 평양을 ‘사회주의선경’으로 꾸리고 이를 본보기 삼아 지방으로 확대하는 도시 재건과 미화 사업이 추진되었다. 김정은은 평양시를 새롭게 꾸리는 것을 김일성 탄생 100주년 맞이 중요 사업이자 김정일의 유훈으로 규정하고, 만수대지구건설을 비롯해 ‘도시경영사업’과 ‘윌림녹화사업’에서 평양의 전성기를 다시 가져올 것을 주장했다.<sup>195)</sup> 2013년에는 평양시를 “더욱 웅장하고 풍치수려한 도시”로 만들고 이를 기반으로 여타의 도시들도 “사회주의선경”으로 꾸려, “현대적인 문화후생시설과 공원, 유원지들을 더 많이 건설”하겠다고 밝혔다.<sup>196)</sup>

194) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스러운 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.

195) 위의 기사.

‘풍치수려한 도시’로 평양을 재건하는 것은 평양을 세계적인 도시로 만들어 수도의 품격을 높이는 기획이었다. 문화시설과 공원, 유원지는 여가를 즐길 수 있는 공간이다. 질적으로 향상된 삶을 체험할 수 있는 공간은 김정은 집권 초기부터 집중적으로 건설되었다. 게다가 도시의 공원화는 “나라의 경제적 위력과 문명수준을 높이기 위한 중요한 사업”<sup>197)</sup>으로 다른 도시의 본보기 역할을 했다. 한편, 지방의 도시미화는 주로 도로보수와 건물 외벽 보수 등으로 진행되었다.

둘째, 거주환경 개선은 대규모 살림집 공사로 추진되었다. 김정은은 김정일 시대에 미완이었던 창전거리 공사를 완공하고 이를 자신의 업적으로 선전했다. 2012년 6월 만수대지구에 완공된 45층 초고층 아파트 단지는 1992년 통일거리 조성 이후 중단되었던 대규모 건설 사업의 봄을 일으켰다. 이후 2013년에는 은하과학자거리와 김일성종합대학 교육자아파트, 2014년에는 위성과학자거리와 김책공업대학 교육자아파트 및 김정숙방직공장 합숙소, 2015년에는 미래과학자거리를 완공하며 대규모 현대식 살림집 건설에 박차를 가했다.

마지막으로 놀이와 여가를 위한 문화체육시설이 확충되었다. 김정은은 유희장, 유원지, 공원, 운동센터, 빙상장, 롤러스케이팅장, 물놀이장, 체육관, 스키장, 사격관, 야영소 등 각종 편의시설, 문화시설, 체육시설, 놀이시설 등의 개건과 준공에 집중했다. 유희오락과 대중체육을 위한 시설은 “인민들의 복리증진을 위한 문화시설들”<sup>198)</sup>로서, 국가의 면모를 쇄신하는 “기념비적창조물”<sup>199)</sup>로 선전되었다. 또한 “모든 도, 시, 군들에서 거리와 마을, 조국산천을 사회주의선경”<sup>200)</sup>으

---

196) “신년사,” 『로동신문』, 2013.1.1.

197) “당의 주체적건축사상을 철저히 구현하여 건설에서 대변영기를 일어나가자,” 『로동신문』, 2013.12.9.

198) “신년사,” 『로동신문』, 2013.1.1.

199) 위의 기사.

로 만들겠다는 계획에 따라 도시건설사업은 지방으로 확대되었다. 지방은 각 도 소재지처럼 어느 정도의 규모가 있는 도시를 중심으로 위락시설을 보수하고, 기존의 공원을 생활체육 시설로 바꾸거나 롤러스케이팅장, 배구장, 테니스장을 갖춘 대규모 공원으로 만들었다.<sup>201)</sup> 김정은의 도시 관련 사업은 삶의 환경을 세계화, 현대화하고 새 시대의 문명한 생활을 담보한다. 동시에 공공건물 중심으로 건축관광이나 체육관광으로 연계될 가능성을 열어두고 있다.<sup>202)</sup>

인민생활향상 시책으로 도시미화 및 건설을 우선시한 이유는 첫째, 김정은이 자신의 정치적 능력을 생활과 밀접히 연결시켜 부각하려는 정치담론이라는 점, 둘째, 건설 사업을 통해 수도와 지방경제를 활성화하고, 내수를 진작하는 효과가 있다는 점, 셋째, 무상으로 이용하던 공공시설을 유료화하며 북한 내부에 서비스산업을 육성하고자 한 점 등에서 찾을 수 있다. 결과적으로 집권 초기에 가시적 성과를 낸 도시미화 및 건설은 북한 주민들이 생활에서 시대 변화를 빠르게 체감할 수 있는 분야였다. 전체적으로 경제적인 활력을 도모하는 것에 목적을 둔 정책이라 할 수 있다.

## 2) 민족문화유산

김정은은 김일성과 김정일의 업적을 ‘혁명유산’으로 정의하며 김일성의 혁명역사를 민족문화정책의 핵심으로 명시했다. 또한 김일성의

200) 위의 기사.

201) 강원도 원산시의 해안유회장, 자강도 강계시의 역전공원과 강서아동공원 및 강계청년공원, 황해북도 개성시의 선죽공원 등이 ‘문화후생시설’로서 개건·보수되었다. 평안남도 남포시나 강원도 원산시 등지에서 근로자와 청소년을 위한 롤러스케이팅장이, 평안남도 평성시나 황해북도 사리원시에서 물놀이장이 새로 지어졌다. “많은 문화휴식터 건설, 개건보수-전국각지에서,” 『로동신문』, 2012.11.4.; “곳곳에 로라스케이트장 건설,” 『로동신문』, 2013.5.7.

202) 박희진, “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화,” 『평화학연구』, 제16권 1호 (2015), pp. 173~174.

혁명역사와 별개로 무형문화재까지 민족 전통과 문화로 확대하며 민족문화정책을 본격화했다. 김정은 시대에 도입된 ‘비물질문화유산’은 전통과 관습, 요리와 놀이까지 전통문화로 보존하는 정책이었다.

김정은 시대의 문화유산 정책은 김정은이 2014년에 조선노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화에 집중적으로 나타나있다. 이 담회에서 김정은은 “민족유산보호사업”을 “애국사업”으로 규정하며, 민족유산보호사업의 과학화·세계화를 강조했다. 김정일의 민족유산보호사업은 “우리 민족제일주의를 깊이 심어주는 교양사업”이었다면, 김정은의 민족유산보호사업은 “국가적인 재보”에 “국가적인 관심”을 기울여 “애국주의교양의 거점”이 되도록 “세계적수준”에 맞춰 “전국가적, 전인민적 사업으로 벌려나가야” 하는 “국가적 사업”으로 확장되었다. 김정은의 민족유산보호정책은 세계화와 과학화를 지향하는 사회주의 문명국의 어젠다가 적용되어 있다. 이는 “모든 부문을 과학화하는 것은 지식경제시대의 요구”에 따라 역사유적과 유물, 명승지와 천연기념물, 비물질문화유산들을 데이터베이스로 만들 것을 천명한 것에서 살펴볼 수 있다. 또한 “국제기구와 다른 나라들과의 교류사업”의 확대도 주장하며 민족유산을 통해 세계화와 국제교류의 매개로 삼고자 했다.<sup>203)</sup>

문화유산을 보호하면서 대외홍보를 위해 남북교류와 국제교류의 중요성을 강조한 김정은의 문화유산정책은 계승을 표방하면서 변화를 추구하며, 대외교류에 강조점을 둔 것으로 평가할 수 있다.<sup>204)</sup> 그리고 2015년에 오면 민족유산보호법을 제정하여 유네스코 유산 등재를 추진할 법적 근거를 마련했다.<sup>205)</sup> 김정은은 “온 사회에 민족적정서와

203) “민족유산보호사업은 우리 민족의 력사와 전통을 빛내이는 애국사업이다: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2014.10.24.),” 『로동신문』, 2014.10.30.

204) 정창현, “김정은시대 북한의 문화유산정책 변화와 남북교류,” 『통일인문학』, vol. 77 (2019), p. 379.

205) 위의 글, p. 384.

고상하고 아름다운 생활기풍이 차넘치게 하며 민족유산보호사업을 전국국가적, 전인민적애국사업으로 힘있게 벌려나가야”<sup>206)</sup> 한다고 강조하며, 애국주의와 연결하여 전 인민적, 전 국가적 사업으로 천명했다. 북한은 유네스코 인류무형문화유산 등재를 위해 상당한 노력을 기울였는데, 이는 관광산업 발전을 위한 포석으로 볼 수 있다.<sup>207)</sup>

김정은의 문화유산보호 정책은 유네스코 무형유산협약에 따라 개편하면서 세계화를 지향하고 있는데 이는 다음 세 가지 목적을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 대내외 관광산업을 촉진하여 국가경제에 기여하고, 둘째, 역사와 문화 중심으로 북한의 국제 이미지를 제고하고, 셋째, 민족 문화와 전통에 대한 자부심을 높여 애국주의를 함양하려는 것에 그 목적이 있다고 할 수 있다.

### 3) 사회문화 중점과제: 교육, 체육, 문학예술

김정은 집권 초기인 2012년에는 교육개혁으로 사회개혁이 진행되면서 체육정치와 문화정치가 동시에 진행되었다. 교육, 체육, 문학예술은 중·장기적 전략이 필요한 경제 분야에 비해 단기간에 성과를 내면서 시대 변화를 직접 체감할 수 있는 분야로서 사회개혁의 중심을 이루었다. 이들 분야는 세계적 추세에 맞게 개혁하는 것을 주요 골자로 했다.

교육개혁을 우선 보자면, 북한은 2012년에 “지식경제시대의 요구에 맞게 교육의 내용과 형식, 조건과 환경을 높은 수준에서 보장”하

206) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

207) 2013년에 개성역사유적지구가 유네스코 세계유산에 등재되었다. 묘향산과 주변 역사유적, 평양역사유적지구, 금강산과 주변 역사유적, 칠보산, 구장 지역 동굴 등 5곳이 세계유산 잠정목록으로 올라있다. 그리고 최근에는 백두산 지역을 유네스코 세계지질공원으로 등록하기 위한 사업을 적극 추진 중이다. “북 ‘백두산 유네스코 지질고원’ 추진, 관광산업 발전 포석?,” 『경향신문』, 2020.6.1., <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=202006011714001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202006011714001)> (검색일: 2020.10.4.).

기 위해 중등일반교육을 12년제 의무교육으로 개편했다.<sup>208)</sup> 기초교육 수준을 높이는 학제 개편은 교육 형식과 내용 전반에 전환을 가져왔다. 2013년에 개정된 교육 내용 가운데 괄목할 변화는 영어와 과학기술을 중시하는 교과 편성이었다. 2014년 9월에 개최된 제13차 전국교육일군대회에서 김정은은 ‘새 세기 교육혁명’이란 “세계적인 교육발전 추세와 좋은 경험들을 우리의 현실에 맞게 받아들여”<sup>209)</sup> 지식경제시대를 뒷받침하는 지식경제강국을 지향하는 것이라 하였다. 2019년 9월, 5년 만에 개최된 전국교원대회에서 김정은은 “전민과학기술인재화를 실현”하여 북한을 “21세기 사회주의교육강국,” “인재강국”으로 건설하겠다고 발표했다.<sup>210)</sup> 이어 개편된 고등교육제도는 단과대학을 통합하고, 지방대학을 통폐합하거나 부문별 종합대학을 신설하여 종합대학을 증설하는 방향으로 진행되었다.

체육 정책의 출발은 2012년 개최된 런던올림픽과 관련된다. 북한은 런던에 방송팀을 보내 올림픽에서 금메달 4개와 동메달 2개를 획득하는 과정을 중계했다. 이를 통해 북한은 체육이 단기간에 목표를 달성하고 주민을 통합하는 기제가 되는 동시에 국제사회와의 소통채널로도 기능할 수 있다는 가능성을 보았다. 김정은은 “우리나라를 체육강국에 올려세우는 것은 국력을 강화하고 선군조선의 기상과 존엄을 만방에 떨치는 중요한 사업”<sup>211)</sup>이라고 강조하며 체육강화 정책을 펼쳤다. 북한 전역에 체육환경 개선사업을 대대적으로 실시하며 대중체육

208) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.

209) “경애하는 김정은동지의 불후의 교전적로작 《새 세기 교육혁명을 일으켜 우리 나라를 교육의 나라, 인재강국으로 빛내이자》가 제13차 전국교육일군대회 참가자들에게 전달되었다.” 『로동신문』, 2014.9.6.

210) “교원들은 당의 교육혁명방침관철에서 직업적혁명가의 본분을 다해나가야 한다.” 『조선중앙통신』, 2019.9.4.

211) “김정은원수님께서서 4.25국방체육단 사격선수들의 사격경기와 번개팀과 평양팀간의 여자배구경기를 보시였다.” 『조선중앙통신』, 2012.11.7.

을 활성화했다. 스키장, 빙상장, 물놀이장, 승마장과 같은 문화체육시설을 대규모로 건립하고, 농구와 배구 등을 활성화하는 정책을 펼쳐 세계화 추세에 맞추었다. 김정은은 “온 나라가 체육열기로 끓게 하고 체육인들이 국제경기들에서 공화국기를 더 높이 휘날리며 체육강국건설의 전망을 열어나가야”<sup>212)</sup> 한다고 강조하며 이어 2015년에 개최된 제7차 전국체육인대회에 보낸 서한에서 엘리트 체육의 발전뿐만 아니라 대중체육 강조에 힘을 넣었다. 특히 현재의 수준이 “시대의 요구와 세계적추세에 비해 뒤떨어져있으며 체육의 과학화수준과 물질기술적 토대도 미약”<sup>213)</sup>하다고 비판했다. 세계 수준을 기준으로 체육의 대중화, 생활화, 과학화를 주장한 김정은은 체육열풍을 불러오기 위해 2015년에 체육텔레비전방송도 개국하고,<sup>214)</sup> 4.25배구단과 축구단 감독으로 외국인을 초빙하며 국내외 경기를 수시로 개최했다.<sup>215)</sup>

김정은은 집권 초기에 김정일의 통치 스타일인 음악정치를 전유하여 새로운 시대와 문명의 전환을 모란봉악단의 파격적인 공연으로 보여주었다. 새로운 시대, 현대화와 세계화를 담은 모란봉악단의 공연은 북한 문학예술계에 모란봉악단을 따라 배우자는 슬로건으로 대두되었으나 효과는 크지 않았다. 김정은은 문학예술 전반에 원론적인 차원에서 ‘명작창작’과 ‘혁명적 양양’을 요구하는 정도였지만, 2014년 제9차 전국예술인대회에 보내는 서한에서 문학예술이 침체에 빠져 시대의 부름을 외면한다고 비판했다. 이 서한에서 김정은은 모란봉악단이 창조했

212) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

213) “백두의 혁명정신으로 체육강국건설에서 새로운 전성기를 열어나가자: 제7차 전국체육인대회 참가자들에게 보낸 서한(2015.3.25.),” 『로동신문』, 2015.3.26.

214) “북한, 체육 전문TV 신설…‘체육강국’ 일환,” 『연합뉴스』, 2015.8.14., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150814080800014>> (검색일: 2020.10.1.).

215) “북으로 간 인테르센, ‘동화’나 ‘아오지’냐,” 『스포츠니어스』, 2016.10.13., <<https://www.sports-g.com/2016/10/13/김현희-북으로-간-안테르센-동화냐-아오지>> (검색일: 2020.10.1.).



다는 “혁명적이고 전투적인 창조기풍”을 따라 배울 것을 촉구했다.<sup>216)</sup> “침체를 불사르고 대중을 투쟁으로 불러일으키는 시대의 명작,” “부르조아반동문화를 짓눌러” 대항하는 명작 창작이 요구되었다.<sup>217)</sup> 모란봉악단으로 대표되는 문학예술의 세계화, 현대화 경향은 뚜렷한 창작방법론이 부재한 상태가 지속되면서 동력이 차츰 약해졌다.

사회문화 5대 중점과제 중에서 집권 초기에 정책의 중심을 이룬 것은 교육, 체육, 문학예술 분야였다. 이 분야에서 정책이 진행된 이유는 첫째, 주민들이 변화를 직접 체감할 수 있고, 단기간에 성과를 낼 수 있는 분야이기에 체제 안정과 결속을 도모할 수 있다는 점에 있다. 특히 체육은 국제경기에서 국위를 선양하며 주민들의 결속을 강화하고 애국심을 고취하는 동시에 사회 통합의 역할을 했다. 체육 시설 확충과 체육의 대중화는 주민들이 생활 환경의 향상을 체감하도록 해 체제 안정에 기여했다.

둘째, 세계적 추세에 초점을 맞춘 개혁이라는 점이다. 12년제 의무교육을 시행하며 단행한 학제개편은 초중등교육을 12년제로 시행하는 세계 표준에 근접하는 정책이다. 모란봉악단의 공연 스타일은 북한 주민들의 감성을 “동시대성 획득”<sup>218)</sup>으로 강조하는 세계화라 할 수 있다.

셋째, 지식경제 시대에 맞는 경제발전의 동력을 확보하고자 하는 점이다. 교육개혁이 보통교육 강화를 통해 지식경제시대의 인재를 양성하여 산업분야의 발전을 도모한다면, 체육과 문학예술은 체육관광이나 문학예술 관광 등을 염두에 둔 것이다. 즉 경제발전의 목표를 위한 정책이라 할 수 있다.

216) “경애하는 김정은동지께서 제9차 전국예술인대회 참가자들에게 격사적인 서한 《시대와 혁명발전의 요구에 맞게 주체적문학예술의 새로운 전성기를 열어나가자》를 보내시었다.” 『로동신문』, 2014.5.17.

217) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

218) 천현식, “모란봉악단의 음악정치,” 통일부 북한자료센터 편, 『신진연구 논문집: 2015 북한 및 통일관련』 (서울: 통일부 북한자료센터, 2015), p. 592.

‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’ 사회문화 정책의 특징은 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 인민생활향상을 체감할 수 있는 단기간 성과에 주력하여 주민 결속과 체제안정을 도모했다. 도시미화와 건설사업은 김정은의 업적으로 포장되어 통치의 리더십으로 작동했으며, 체육정치는 체제를 결속하는 동시에 애국심을 고양했다. 동시대적 감성을 획득한 모란봉악단은 주민통합에 기여했다. 둘째, 세계화를 기준으로 문명의 건설에 집중한 정책이었다. 국제표준에 근접한 교육개혁, 혁신을 내세운 모란봉악단의 팝음악의 동시대성, 유네스코 협약에 맞춘 문화재정책 등이 대표적인 사례이다. 셋째, 경제발전의 동력이 되는 개혁조치였다. 도시미화 및 건설사업은 내수를 진작하며 경제적 활력을 가져오는 정책이었고, 체육·문학예술·문화재 부문은 관광산업과 연계되어 외화획득을 염두에 둔 정책이었다.

#### (나) ‘현상유지기(2016~2017)’의 사회문화 정책

2016년 당대회에서 김정은은 사회문화 5대 정책의 과제를 세부적으로 발표하며 문명강국 건설의 목표를 제시했다. 당대회에서 ‘전민 과학기술인재화’를 전면에 내세워 과학기술중시를 분명히 하면서 핵개발과 미사일 발사 등 군사 노선에 주력했다. 당대회 사업총화보고에서 핵보유를 공식 선언한 이후 2017년 11월 핵무력 완성 선언이 있기까지 군사적 강경 노선이 지속되었다.

사회문화 5대 과제 중에서 교육, 체육은 기존 정책을 유지하는 차원에서 지속되었다면, 문학예술은 침체되었고, 보건과 도덕은 강화되기 시작했다. 특히 문학예술 분야는 2016년 제7차 당대회에서 제기된 “새 세기 영화혁명”이 2019년 시정연설에서 재차 언급될 정도로 침체를 벗어나지 못했다. 다양한 외래문화를 접촉한 북한 주민들의 기호를 충족하고, 모란봉악단처럼 인민성을 갖춘 작품을 제작하는

것이 관건이었다.<sup>219)</sup> 그러나 2017년 이후에도 예술영화는 거의 제작되지 못했다. 이는 김정은이 요구한 시대에 맞는 변화가 반영되지 않으면 새로운 영화 보급이 어렵다는 것을 보여주고 있다.<sup>220)</sup>

반면에 성과를 보여주거나 정책의 강화를 보여준 분야도 있다. 특히 이 시기에 도시미화 및 건설 사업이 정점을 이루었는데, 2016년에 시작해 2017년에 완공된 러명거리가 대표적이다. 고층 살림집은 과학자와 교육자에게 우선 배정되었다. 이는 지식경제를 강조하고 교육을 중시하던 정책이 반영된 결과이다.<sup>221)</sup> 핵실험과 미사일 발사로 대북제재가 더욱 강화된 상황에서 완공된 러명거리는 “자체의 힘과 기술, 자재로 건설”<sup>222)</sup>한 기념비적 의미로 평가되었다.

정책이 강조된 것은 보건 분야이다. 당대회에서 언급된 ‘먼거리의 료봉사체계’처럼 과학기술을 응용하는 정책으로 추진되었다. 2015년까지 김정은은 북한 주민들의 건강증진을 위해 “치료예방사업에 힘을 넣”<sup>223)</sup>고, 더 나아가 “위생방역사업과 치료예방사업을 개선하고 의약품생산을 늘”<sup>224)</sup>려서 “인민들의 생명과 건강을 적극 보호증진”<sup>225)</sup>할 것을 제시했다. 이에 따라 무상치료, 예방의학, 의사담당구역제 등 북한 보건의료의 기본 체계를 정상화하고, 부족한 의약품을 생산하는데 주력했다. 이러한 성과는 당대회에서 “평양산원 유선중앙연구소, 옥류아동병원, 류경치과병원을 비롯한 현대적인 의료기관들이 꾸러지고 전국적인 먼거리의료봉사체계가 세워져 인민들에 대한 의

219) 조현성, “제7차 노동당 대회로 본 북한 문화 정책,” 『문화·관광 인사이트』, 76호 (2016), p. 3.

220) 전영선, “사회주의 문명국으로의 길, 전망과 과제,” 『북한여성사회연구 온라인 국제학술회의』 (2020), p. 7.

221) 박희진, “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화,” p. 168.

222) “러명거리가 훌륭히 완공—불굴의 정신력, 자력자강의 창조물,” 『조선신보』, 2017.4.19.

223) “신년사,” 『로동신문』, 2014.1.1.

224) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

225) 위의 기사.

료봉사가 개선”<sup>226)</sup>되었다고 보고되었다. 당대회에서 김정은은 평균 수명과 전염병 예방률을 비롯한 보건지표들을 ‘세계 선진 수준’으로 제고하여 “위생문화적인 생활조건과 환경”<sup>227)</sup>을 만들라고 요구했다. 그러나 김정은의 정책 방향에도 불구하고 대북제재로 인해 인도적 지원이 급감된 상태에서 보건체계를 정상화하고 수준을 제고하는 것은 어려운 상황이었다.

도덕 분야는 이전 시기와 달리 2016년 당대회에서 “준법교양과 법적 통제”<sup>228)</sup>로 강조되었다. 사회주의미풍양속과 도덕은 2015년 형법 개정 전까지 당과 지도자의 영도를 기준으로 하던 사회질서였다. 2015년 형법 개정 이후 ‘비사회주의’는 법적 단속과 통제를 받게 되었고, 2016년부터 준법이 중요한 도덕의 기준으로 대두했다. 게다가 대북제재로 경제난 타개가 어려워지고, 핵개발 강경 노선이 지속되면서 체제 불안이 야기될 가능성이 있었다. 교육, 문학예술, 체육 등의 사회개혁은 세계 문명과 세계화를 지향했지만, 세계문명과 접촉하여 발생할 수 있는 사상침투는 경계 대상이었다. 김정은은 사회주의 문명국이 “문화와 도덕, 우리 식의 생활양식”<sup>229)</sup>이 만개하는 환경을 제공하지만, 이를 누리기 위해서는 “제국주의사상문화적침투를 분쇄하고 이색적인 생활풍조를 뿌리뽑기 위한 투쟁”<sup>230)</sup>을 해야한다고 역설했다. 특히 혁명과 건설의 전위로 호명되어온 청년들이 사회 전반에 확산된 비사회주의문화에 물들지 않도록 경계하는 것이 요구되었다. 일찍이 김정은은 2014년 청년 동맹 초급일군대회에 보낸 서한에서 남한 영상물과 같은 “불순 록화물

226) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

227) 위의 기사.

228) 위의 기사.

229) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012.1.1.

230) 위의 기사

과 출판물”을 새 세대 청년들을 사상적으로 병들게 하는 “사상문화적침투책동”으로 규정했다. 또한 “우리 제도를 좀먹는 불량행위를 비롯한 온갖 비사회주의적현상들을 견결히 반대하고 배격”해야 한다고 강조하면서 형법 개정을 통해 비사회주의 일탈행위의 처벌 수위를 높였다.<sup>231)</sup> 북한은 세계화, 현대화를 목표로 사회문화 정책을 추진하면서도 “이색적인 사상문화와 변태적인 생활양식이 절대로 침습하지 못하게”<sup>232)</sup> 강력하게 단속하고 통제했다.

‘현상유지기(2016~2017)’ 사회문화 정책의 특징은 다음 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 핵개발과 미사일 발사를 중심으로 정치적·군사적 노선이 진행되면서 사회문화 분야의 정책이 위축되었다. 교육과 체육은 새로운 정책이 시행되지 않았으며, 문학예술은 침체에서 벗어나지 못했다는 질책을 받았다. 둘째, 대북제재 속에서도 기념비적 성과를 낸 분야로 도시건설을 꼽았다. 려명거리는 자강력으로 세운 건설의 정점으로 선전되었다. 셋째, 과학기술을 전면에 내세우며 핵과 미사일 개발에 역점을 둔 측면이 강했다. 넷째, 이전 시기에 상대적으로 약했던 보건과 도덕 분야가 강조되었다. 이 시기의 특징은 체제 불안을 단속하기 위해 주민들의 사상단속을 강화하고, 준법으로 사회주의도덕을 강조했다라는 점에 주목할 수 있다. 보건의료 체계를 과학화하는 방안이 제시되었지만 보건의료의 정상화를 완비했다고 보기 어려운 상황이었다.

#### (다) ‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’의 사회문화 정책

2018년 신년사에서 김정은은 북한을 “평화를 사랑하는 책임있는 핵강국”<sup>233)</sup>으로 호명하며 핵무력완성을 선포했다. 김정은은 경제발전

231) “청년들은 당의 선군혁명위업에 끝없이 충실한 전위투사가 되자: 김일성사회주의청년동맹 제4차 초급일군대회 참가자들에게 보낸 서한(2014.9.18.),” 『로동신문』, 2014.9.20.

232) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

233) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

에 모든 힘을 쏟겠다고 선언한 이후 세계화·현대화·과학화를 바탕으로 보건 분야를 강화하고, 교육개혁을 고도화하는 방향으로 정책을 진행했다. 경제발전을 이루기 위해 과학기술 중심의 인재양성에 주력했다. 한편, 체제를 유지하고 사회주의 도덕을 강화하는 방편으로 대두된 준법은 이전 시기보다 한층 강조되는 양상으로 진행되었다.

우선 보건 분야를 보면, 2018년 이후에 국제적 수준에 맞는 의료기구와 설비 및 기관에 중점을 두는 정책이 나타났다. 2016년 당대회에서 김정은은 병원과 진료소의 물질적 보장에 대한 과업을 제시하여 주민들의 건강 증진을 지시한 바 있다. 보건성이 성과를 홍보했음에도 김정은은 2017년 조선노동당 전원회의에서 낙후된 보건과 의료 실태를 비판했다. 김정은은 2018년이 되자 국가과학원(2018.1.12.)을 시작으로 평양교원대학(2018.1.17.), 평양제약공장(2018.1.25.)을 시찰하며 보건 분야에 주력할 것임을 행보로 보여주었다. 그러나 2018년 신년사에서 ‘의료봉사 조건’이 개선되었다고 간략히 언급한 데 그치고, 2019년 신년사에서도 보건에 대한 전년도 평가를 전혀 하지 않고 있어 만족할 만한 성과를 달성하지 못했던 것으로 추정된다.<sup>234)</sup> 남북정상회담 이후 김정은은 “전염병 질병의 유입과 확산 방지를 위해 방역·보건 의료 분야 협력”<sup>235)</sup>(「9월 평양공동선언」 제2조 4항)에 대한 남북한 교류협력을 체결하며 보건의료 체계의 선진화를 꾀했다. “제약공장들과 의료기구공장들을 현대화하고 의료기관들의 면모를 일신하며 의료봉사수준을 높여야”<sup>236)</sup> 한다는 김정은의 주장은 의료체계의 현대화가 시급한 문제임을 보여준다. 대북제재와 인도적 지원이 교착된 상태에

234) 조성은, “북한 보건의료 분야의 전망,” 『보건복지 ISSUE&FOCUS』, 361호 (2019), p. 3.

235) 「9월 평양공동선언」 제2조 4항 “남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.” 「9월 평양공동선언」, 남북정상회담 홈페이지, <[https://koreasummit.kr/Summit2018/Performance\\_Pyongyang](https://koreasummit.kr/Summit2018/Performance_Pyongyang)> (검색일: 2020.12.14.).

236) “신년사,” 『조선중앙통신』, 2019.1.1.

서 “보건부문의 물질기술적토대”<sup>237)</sup>를 강화하는 사업은 자력갱생과 과학기술의 발전으로 돌파구를 열기위한 것이라 할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 교육개혁도 과학기술과 관련해 고도화되었다. “사회경제발전을 떠메고나갈 인재”<sup>238)</sup>는 대북제재가 여전한 상황에서 경제발전에 중요한 요소이다. 김정은은 2019년 시정연설에서 문화를 포함한 모든 분야를 ‘우리 식’으로 발전시켜야 한다고 천명하면서 자립경제발전의 동력으로 과학기술과 인재를 꼽았다. 특히 “인재 중시, 과학기술중시기풍이 확고한 국풍으로 되게 하며 …교육을 최우선시하는 기풍”<sup>239)</sup>을 세울 것을 명시했다. 이는 자력으로 경제발전을 이루기 위해서는 교육을 통해 첨단 지식기반을 형성하는 것이 관건이기 때문이다. 그리고 2019년 9월 3일에 개최된 제14차 전국교원대회에서 김정은은 “교육사업은 국사중의 제일국사이며 사회주의강국건설의 생명선”<sup>240)</sup>이라고 재차 강조하며, 교육은 ‘과학기술의 어머니’라 칭하면서 과학기술인재 양성의 중요성을 천명했다. 교육개혁이 천명된 이후 교육에 대한 정책적 관심은 현재까지 지속되고 있다. 2019년 12월 전원회의에서 결정된 8가지 사항 중 첫 번째는 경제에 대한 것이고, 두 번째는 과학기술을 중시하고 교육과 보건을 개선하겠다는 것이었다.<sup>241)</sup> 교육개혁은 세계수준의 과학기술을 습득하는 통로이며, 발

---

237) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다.” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.; “주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강 우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자: 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도.” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

238) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

239) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다.” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

240) “교원들은 당의 교육혁명방침관철에서 직업적혁명의 본분을 다해나가야 한다.” 『조선중앙통신』, 2019.9.4.

241) “주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강 우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면 돌파전으로 뚫고나가자: 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도.” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

전된 첨단과학기술은 자립형 경제발전 동력이라 할 수 있다.

세계화·현대화·과학화는 체육 분야에도 적용되었다. 2019년 시정연설에서 김정은은 “국가적으로 체육과학과 전문체육기술을 발전시키고 대중체육활동을 널리 조직진행”<sup>242)</sup>할 것을 요구하며, 국제 경기를 치를 수 있는 경기장을 늘리고 현대적으로 개선하는 사업을 진행하라고 지시했다. 이에 따라 산업부문에서 ISO와 HACCP 등 국제품질인증을 도입하며 북한의 국가 규격을 국제 규격에 맞추는 작업이 진행되고 있으며, 체육시설도 국제규격에 따라 개선되고 있다.<sup>243)</sup> 이는 글로벌 스탠다드를 수용하는 제도 변화가 체육 부문에 적용되는 것이라 볼 수 있다.

2016년에 제시되었던 준법 기풍은 2019년에 사회주의 법치국가를 선언하며 전환을 맞이했다. 특히 남한 영상물인 ‘불순녹화물’을 보거나 유포하는 행위는 ‘반국가적범죄’로 규정하여 2018년 남북정상회담 이후 이완될 사회를 경계하는 조치로 시행되었다.<sup>244)</sup> 김정은은 계속해서 “전사회적으로 도덕기강을 바로세우고 사회주의생활양식을 확립”<sup>245)</sup>하고 “고상한 도덕기풍을 확립하기 위한 된바람”<sup>246)</sup>을 일으켜야 한다고 강조했다. “반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 강화하고 도덕기강을 세우며”<sup>247)</sup> 내부질서를 통제하는 것은 도덕의 중요 정책으로 추진되었다. 사회주의 미풍양속을 지향하던

---

242) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하셨습니다.” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

243) 이윤걸, “베일 속의 북한 동계스포츠 인프라,” 북한전략정보서비스센터, 2018.2.21., <[http://www.nksis.com/bbs/board.php?bo\\_table=e02&wr\\_id=48&sf1=&stx=&st=wr\\_datetime&sod=desc&sop=and&page=16](http://www.nksis.com/bbs/board.php?bo_table=e02&wr_id=48&sf1=&stx=&st=wr_datetime&sod=desc&sop=and&page=16)> (검색일: 2020.9.26.).

244) 박영자 외, 『북한의 주민 이탈과 법적 대응』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 203~204.

245) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

246) 위의 기사.

247) “주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강 우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자: 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.



북한에서 김정은이 준법 체계화를 요구하자 도덕 확립의 방법론에서 변화가 일어났다. 2019년 시정연설에서 “사회주의준법기풍”을 철저히 확립하여 “사회주의법치국가”를 만들어야 하며, 사회를 타락시키는 불건전하고 이색적인 요소와 “법적 투쟁의 도수를 높여” 나갈 것을 천명하였다.<sup>248)</sup> 법을 통해 사회주의 생활양식과 도덕기강을 확립하고, 내부질서를 단속·통제하겠다는 것이다. 사회주의 문명국이 지향하는 도덕의 세계화와 현대화는 준법기풍이며, 이는 법치국가의 전환을 의미한다. 그러나 2019년 개정헌법에서 헌법이 규정해야 할 ‘인간존엄성’ 관련 조항이 삭제되었다.<sup>249)</sup> “정치와 도덕이 일치”하는 북한의 사회주의법치는 자유주의법치를 목표로 한 것이 아니었다.<sup>250)</sup>

‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’ 사회문화 정책의 특징은 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 경제건설 총력전을 제시한 이후 자력갱생과 과학기술이 중시되었다. 특히 과학기술과 인재양성이 국풍으로 강조되면서 고등교육 부문에서 교육개혁이 고도화되었다. 둘째, 세계화에 현대화, 과학화가 정책의 핵심을 차지했다. 국제규격에 맞춘 체육시설, 국제기준에 맞는 현대화된 보건의료체계에 집중했다. 셋째, 도덕기풍이 법치로 강조되었다. 사회주의 체제를 유지하고 체제 결속을 강화하기 위해 내부질서를 단속하고 통제하는 근거로 법치를 내세웠다.

## 다. 인사교체와 조직·법제 개편

김정은 시대에 들어와 사회문화 정책을 추진하기 위해 체육성, 교육

248) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다.” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

249) “북한, 개정 헌법서 ‘인간 존엄성’ 기본권 뺐다.” 『뉴데일리』, 2019.8.7., <<http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2019/08/07/2019080700213.html>> (검색일: 2020.10.3.).

250) 이승택, “북한 헌법상 기본권 규정의 특성과 변천.” 『동아법학』, 통권 86호 (2020), p. 12.

위원회, 보건성 등의 내각이 조직을 정비하고 인사를 이동했다. 세계화·현대화·과학화에 맞추어 부서가 신설되는 양상으로 전개되었다.

법제 개편에서는 부문법을 살펴본 후, 사회제도와 사회관계의 변화를 담고 최고법의 효력이 있는 헌법 개정안을 분석하고자 한다. 부문법은 정책을 추진하는 법적 토대로서 도시미화 및 건설사업과 관련된 법, 교육 관련 법, 보건 관련 법, 문화재 관련 법 등을 제·개정했다. 헌법은 김정은 시대 들어와 2012년부터 2019년까지 5차례 개정되었으나, 사회문화 정책 변화와 관련된 변화는 2019년 4월, 4번째 개정에 나타났다. 이는 김정은 시대 직전의 개정헌법인 2010년 헌법과 비교하여 정책과 부문법의 변화가 어떻게 헌법에 반영되었는지 고찰할 수 있다.

## (1) 인사교체와 조직 개편

### (가) 체육성과 국가체육지도위원회 조직 개편과 구성 변화

북한의 체육정책은 최고지도자의 교시나 지시, 지도가 선행된 다음 당적 지도에 의해 내각이 결정하고, 이후 체육지도위원회와 체육성을 거쳐 주민들에게 하달된다. 김정은 시대에는 다수의 권력 실세가 ‘국가체육지도위원회’에 배치되어 정책이 신속하게 작동되도록 체계가 변경되었다.<sup>251)</sup> 북한은 2011년에 내각체육지도위원회를 체육성으로 개칭하고, 2012년 11월 4일에 당 중앙위원회 정치국 확대회의에서 체육성과 별도로 국가체육지도위원회를 신설하면서 체육 발전에 국가적으로 투자했다. 국무위원회의 직속 기구인 국가체육지도위원회는 인민무력성, 인민보안성, 국가보위성과 거의 동등한 지위를 갖고 있는 협의체이다.<sup>252)</sup> 국가체육지도위원회가 체육의 대

251) 이우태·성문정·허정필, 『남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 54.

중화와 생활화, 선수양성, 국제경기를 위한 훈련강화, 국내 체육경기 활성화 등을 통합적으로 지도하는 체육사업 전반을 포괄한다면,<sup>253)</sup> 체육성은 실무 행정기구라 할 수 있다.

국가체육지도위원회 초대 위원장은 장성택(2012.11.~2013)이 맡았다. 장성택 숙청 이후에는 최룡해(2014~2017), 최휘(2017~)로 바뀌었다. 최휘는 2018년 평창올림픽 참여와 남북단일팀 성과를 이끌어냈다.<sup>254)</sup> 조선올림픽위원회 위원장을 겸직하는 체육상은 김정은 시대를 기준으로 보면 평양체육대학 출신이자 김정일장의위원회 위원이었던 박명철(2010.6.~2012.10.)이 맡았다. 2012년 11월 4일 정치국 확대회의에서 국가체육지도위원회가 신설되면서 인사가 교체되었다. 국방위원회 소속으로 오랫동안 4·25체육단을 이끌었고 2011년에 조선축구협회 위원장이자 장성택 라인이었던 리종무(2012.10.~2014.5., 2016.1.~2016.12.)가 맡았다가 2014년 아시안게임 성과를 위해 노동당 체육부문을 관장해온 김영훈(2014.5.~2016.1.)으로 교체되었다. 이후 국가체육지도위원회 서기장이었던 김일국(2016.12.~)이 역임하고 있다.<sup>255)</sup>

통일부 자료에 의하면, 체육성은 17개국과 3개의 체육 관련 단체, 체육연맹, 중앙체육의료소, 체육과학연구소로 구성되어 있다.<sup>256)</sup>

---

252) “北, 체육관련 기구·단체는…‘국가체육지도위’가 최상위,” 『연합신문』, 2018.1.26., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180125157900014>> (검색일: 2020.10.1.).

253) “北장성택, 국가기구 수장에 처음 올라,” 『동아일보』, 2012.11.5. <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20121105/50619528/1>> (검색일: 2020.9.28.).

254) 이우태·성문정·허정필, 『남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로』, p. 59.

255) 통일부 북한정보포털 인물검색, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/peopleRelation.do/>> (검색일: 2020.10.1.); “北체육상, 리종무에서 김영훈으로 교체 ‘문책성 경질?’,” 『투데이신문』, 2014.5.30., <<http://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=22062>> (검색일: 2020.10.2.).

256) 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2020 북한 기관별 인명록』, pp. 128~130.

그리고 평양국제마라톤대회나 등산, 골프, 볼링, 사격, 수영, 스키 등 체육관광 사업을 조직하면서 조선국제체육여행사<sup>257)</sup>가 체육성 조직으로 편입되었다.

#### (나) 교육위원회 조직 개편과 구성 변화

2010년에 교육성을 확대·개편하면서 교육위원회가 발족되었다. 교육위원회는 현재 국무위원회 내각 기관이며, 산하에 보통교육성과 고등교육성을 두었다. 통일부 자료에 의하면 초대 교육위원회 위원장은 김용진(2010.6.~2012.2.)이었고, 2012년부터 리과대학 교원 출신인 김승두가 계속 위임하고 있다.<sup>258)</sup> 교육위원회장은 보통교육상을 겸하고 있다. 김일성종합대학 총장을 겸직하는 고등교육상은 성자립(2010.8.~2013.4.), 태형철(2013.4.~2019.4.), 최상건(2019.4.~)이 맡았다.<sup>259)</sup>

통일부 자료에 의하면 교육위원회는 보통교육성과 고등교육성을 산하에 두고 있으며, 10개의 국으로 구성되어 있다. 2017년에 원격시험연구소,<sup>260)</sup> 2018년에 인버터기술교류소를 설치했다.<sup>261)</sup> 최근에 교육정보교류소를<sup>262)</sup> 추가 설치하여 원격교육체계를 구성한 것으로 보인다.

---

257) “북한 등산·골프·자전거…스포츠관광 오세요,” 『연합뉴스』, 2015.7.29., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150729153800014>> (검색일: 2020.10.2.).

258) 통일부 북한정보포털 인물검색, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/peopleRelation.do/>> (검색일: 2020.10.1.).

259) 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2020 북한 주요 인물정보』 (서울: 통일부, 2020), pp. 631~632, p. 868, pp. 938~939.

260) 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부, 2017), p. 53.

261) 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2019 북한 기관별 인명록』, (서울: 통일부, 2018), p. 55.

262) 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2020 북한 기관별 인명록』, p. 55.

## (다) 보건성 조직 개편과 구성 변화

조선노동당에서 결정된 보건의료 정책은 내각의 보건성과 교육위원회에 전달되어 집행된다. 교육위원회는 의학교육 및 보건일군 양성과 관련한 행정부문을 보건성과 함께 담당한다. 보건성 조직은 행정과 치료예방부문, 생산부문, 연구부문 등 다양한 부서로 구성되어 있다.<sup>263)</sup>

김정은 정권 초기 보건상은 최창식(2006.10.~2013.4.)이 연임했고, 이후 최태복 라인의 강하국(2013.4.~2017)이 맡았다. 이후 보건성 치료예방국 출신의 장준상(2017~2019.4.)에서 오춘복(2019.4.~)으로 이어졌다. 오춘복은 2020년 2월부터 중앙비상방역지휘부 종합분과장도 겸하고 있다.<sup>264)</sup>

김정은 시대 들어와 신설된 보건성 조직은 북한 보건의료체계를 정상화·현대화하는 작업과 관련되어 있다. 통일부자료에 의하면 2015년경에는 수액을 주로 생산하는 건강합작회사를 비롯해 보건정보사, 척추 및 신경외과연구학회가 보건성 산하에 편입되었다. 2016년에는 의료기구생산공장과 의료설비·의료기구·의료용 소모품 등을 담당하는 의료기구공업관리국이, 2017년에는 미생물연구소를 산하에 둔 의학연구원이 보건성 조직으로 구성되었다.<sup>265)</sup> 2018년에는 전민과학기술인재화를 실현하기 위해 「직업기술교육법」이 제정되면서 보건의료부문에 필요한 실천형 인재들을 양성하는 직업기술교육강습소가 신설되었고, 2018년 김정은의 평양제약공장 시찰 이후 만들어진 것

263) 신희영 외, “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로,” 『통일과 평화』, vol. 8, no. 2 (2016), p. 198, p. 201.

264) 통일부 북한정보포털 인물검색, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/peopleRelation.do>> (검색일: 2020.10.1.).

265) 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2015 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부, 2015), p. 87; 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2017 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부, 2016), p. 87; 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』, p. 93; 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 『2020 북한 기관별 인명록』, pp. 82~85.

으로 보이는 1월25일제작사<sup>266)</sup>도 각각 보건성 산하에 편입되었다.

## (2) 법제 개편

### (가) 부문 법제 개편

#### 1) 도시미화 및 건설 관련 법제 개편

북한은 사회주의문명국 건설의 기치 아래 도시를 현대적이고 아름답게 만드는 외형적 변화를 추구했다. 지식경제시대의 도시건설은 수도 평양의 현대화, 과학자·교육자 중심의 아파트 건설, 체육 문화시설 중심의 공공건물을 건설하며 도시미화사업으로 확대되었다.<sup>267)</sup> 이를 위해 국토개발, 도시건설, 도시경영 관련 법제를 정비했다. 「건설법」과 「도시경영법」이 개정되었고, 「도시미화법」과 「공원유원지관리법」이 새로 제정되었다(〈표 II-28〉 참조).

「도시경영법」은 공원·유원지 관리에 대한 조항이 신설되었고, 「건설법」은 ‘선편리성, 선미학성, 전문화, 과학화 원칙’과 ‘안정성 제고’ 등을 추가하며 수정·보충되었다.<sup>268)</sup> 2013년에 제정된 「도시미화법」과 「공원유원지법」은 휴양시설, 체육시설, 문화시설을 대대적으로 확충하며 정비한 법규이다. 「도시미화법」은 “도시의 구획정리, 건물

266) 2018년 1월 25일 김정은이 평양제약공장을 현지지도하면서 제약공장의 현대화 개건이 시작되었는데, 1월25일제작사는 이를 기념하여 신약개발을 중점으로 하는 사업체로 보인다. “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 평양제약공장을 현지지도하시였다.” 『로동신문』, 2018.1.25.; “의약품생산을 결정적으로 늘여 인민들의 건강증진에 적극 이바지하자: 제약공장발전의 길에 새겨진 불멸의 자욱,” 『로동신문』, 2019.1.25.; “北, ‘키토산올리고당주사약’ 개발...관절염 치료에 특효,” 『서울평양뉴스』, 2020.1.20., 〈<http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=25474>〉 (검색일: 2020.9.30.).

267) 박희진, “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화,” pp. 167~170.

268) 박원규·이춘삼·권오국, “2012년 이후 제·개정된 북한법령 연구,” 경찰대학 치안정책연구소, 2017.8., 〈[https://www.prism.go.kr/homepage/researchCommon/downloadResearchAttachFile.do?jsessionid=A269FA88C4529E91E947575F67BBE8F6.node02?work\\_key=001&file\\_type=CPR&seq\\_no=001&pdf\\_conv\\_yn=N&research\\_id=1250000-201800021](https://www.prism.go.kr/homepage/researchCommon/downloadResearchAttachFile.do?jsessionid=A269FA88C4529E91E947575F67BBE8F6.node02?work_key=001&file_type=CPR&seq_no=001&pdf_conv_yn=N&research_id=1250000-201800021)〉 (검색일: 2020.10.2.), pp. 51~52.

과 시설물의 미화, 도시청소사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 주민들에게 문화 위생적인 생활환경을 마련”(제1조)하고자 채택한 법안이다. 도시를 아름답고 현대적으로 가꾸고, 생활환경을 개선하는 것이 제정 취지였다.<sup>269)</sup> 「공원유원지관리법」은 “인민들의 문화정서생활조건을 원만히 보장”(제1조)하기 위해 공원과 유원지의 건설과 관리운영 등에 대해 규정한 법이다. 이들 법은 김정은이 강조하는 세계적 추세를 수용해 도시환경 개선과 공원건설을 하겠다는 제도적 기반을 마련하고 있다.<sup>270)</sup>

〈표 II-28〉 도시미화 및 건설 관련법의 개편 현황

법령	김정은 시대 이전 제·개정	김정은 시대 제·개정
도시미화법		2012.12.19. 제정 2015.1.7. 수정보충
공원, 유원지관리법		2013.5.29. 제정 2014.7.23. 수정보충
건설법	1993.12.10. 제정 1999.1.14. 수정보충 2001.9.27. 수정보충 2002.6.24. 수정보충 2006.9.19. 수정보충 2007.12.11. 수정보충 2009.8.4. 수정보충 2011.10.25. 수정보충	2014.7.23. 수정보충
도시경영법	1992.1.29. 제정 1999.3.11. 수정보충 2000.2.3. 수정보충 2004.4.22. 수정 2006.9.19. 수정보충	2013.7.24. 수정보충 2014.7.23. 수정보충 2015.1.7. 수정보충

출처: 통일법제데이터베이스, 〈www.unilaw.go.kr〉 (검색일: 2020.10.2.)를 참고하여 저자 정리.

269) 위의 글, p. 32.

270) 박희진, “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화,” p. 170.

## 2) 교육 관련 법제 개편

김정은은 교육체계, 교육과정, 교수방법, 교육환경과 조건, 교원역량의 강화 등 전 분야에 걸쳐 교육개혁을 실시했다. 교육개혁은 2012년에 12년제의무교육을 실시하는 법령을 제정하면서 시작되었다. 2013년에 「교육법」, 「보통교육법」, 「고등교육법」이 개정되었고, 2015년부터 2020년까지 「교원법」, 「교육강령집행법」, 「직업기술교육법」, 「원격교육법」이 각각 신설되었다.

「교육법」은 교육체계 전반을 정비하고, 교육환경과 조건을 개선하여 교육의 질을 높이기 위해 개정되었다. 교육제도의 변화로 교원이 부족해지자, 교원 양성과 교원의 자질향상 원칙하에, 교원을 우대하는 「교원법」을 제정했다. 「교원법」은 “(제1조) 나라의 교육발전과 전민과학기술인재화를 실현”하는 취지에 따라 교원이 교육활동을 전담할 수 있도록 법적으로 보장한다.<sup>271)</sup> 동시에 교원에게 행정적, 형사적 책임을 묻는 조항을 두고 있다. 이와 함께 교육과정안과 교수요강의 집행을 법으로 규제하는 「교육강령집행법」을 제정하여 교육사업을 규범화했다. 또한 ‘전민과학기술인재화’를 실현하고 경제강국을 건설하는 교육적 토대를 마련하기 위해 「직업기술교육법」을 제정하고, 원격교육을 체계화, 제도화하는 「원격교육법」을 제정했다.

---

271) 「교원법」, 통일법제데이터베이스, <[www.unilaw.go.kr](http://www.unilaw.go.kr)> (검색일: 2020.10.2.).



〈표 II-29〉 교육 관련법의 개편 현황

법령	김정은 시대 이전 제·개정	김정은 시대 제·개정
전반적12년제 의무교육을 실시함에 대하여		2012.9.25. 제정
교육법	1999.7.14. 제정 2005.12.13. 수정보충 2007.12.11. 수정보충	2013.9.12. 수정보충 2015.12.23. 수정보충
보통교육법	2011.1.19. 제정	2013.9.12. 수정보충 2015.12.23. 수정보충
고등교육법	2011.12.14. 제정	2015.12.23. 수정보충
교원법		2015.10.8. 제정
교육강령집행법		2016.6.24. 제정
직업기술교육법		2018.8.7. 제정
원격교육법		2020.4.12. 제정

출처: 통일법제데이터베이스, 〈www.unilaw.go.kr〉 (검색일: 2020.10.2.)를 참고하여 저자 정리.

### 3) 보건 관련 법제 개편

김정은은 보건의료를 정상화하기 위해 「인민보건법」, 「의료법」, 「공중위생법」, 「전염병예방법」을 개정했다. 「인민보건법」은 건강관리에 특별한 관심을 기울여야 하는 대상을 명시한 제12조를 중심으로 개정되었다. 기존의 “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 영예군인, 인민군후방가족”에 “사회주의 애국희생자가족, 영웅, 전쟁로병”을 추가했다.<sup>272)</sup> 이와 같은 수정은 2001년 2차 개정에서 완화되었던 정치성을 강화하는 방향이었다.<sup>273)</sup> 「의료법」은 환자의 치료와 관련된 의사의 설명 의무와 보호자의 동의 부분을 추가하여 윤리적 측면을 강조하며 수정·보충되었다.<sup>274)</sup>

272) 「인민보건법」, 통일법제데이터베이스, 〈https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR\_000000000021〉 (검색일: 2020.10.2.).

273) 김영규, “북한 보건의료법의 변천과 특징,” 『법학논총』, vol. 41, no. 3 (2017), p. 250.

274) 김지은, “김정은 정권의 의료법제와 실태 연구,” 국민대학교 통일융합법무전공 석사학위논문, 2019, p. 22.

〈표 II-30〉 보건 관련법의 개편 현황

법령	김정은 시대 이전 제·개정	김정은 시대 제·개정
인민보건법	1980.4.3. 제정 1999.3.4. 수정보충 2001.2.1. 수정보충 2008.8.19. 수정보충	2012.4.3. 수정보충
의료법	1997.12.3. 제정 1998.12.10. 수정 2000.8.10. 보충	2012.11.20. 수정보충
공중위생법	1998.7.15. 제정 1998.12.10. 수정보충	2014.5.22. 수정보충
전염병예방법	1997.11.5. 제정 1998.12.10. 수정보충 2005.12.13. 수정보충	2014.5.22. 수정보충 2015.1.7. 수정보충

출처: 통일법제데이터베이스, 〈www.unilaw.go.kr〉 (검색일: 2020.10.2.)를 참고하여 저자 정리.

「공중위생법」과 「전염병예방법」은 2014년에 서아프리카에 에볼라 사태가 발생했을 때 개정되었다. 이후 2015년에 중동과 아시아에 메르스 사태가 발생하자 「전염병예방법」을 다시 개정하여 전염병예방기관의 격리권한을 강화하고, 신속한 역학조사가 이루어지도록 했다.<sup>275)</sup>

#### 4) 문화재 관련 법제 개편

문화부문에서 주목할 법은 2012년에 제정된 「문화유산보호법」이다. 「문화유산보호법」은 1994년에 제정된 「문화유물보호법」을 폐지하고 제정된 법률로서 ‘비물질문화유산’인 무형문화재를 포괄하고 있다. 「문화유산보호법」을 확대하여 2015년에 「민족유산보호법」을 채택한 후, 매년 비물질문화유산을 새롭게 지정하고 있다. 유네스코 무형유산협약의 구분을 수용한 민족유산보호법은 세계적 기준과 경향에 맞추고, 민

275) 박원규·이훈삼·권오국, “2012년 이후 제·개정된 북한법령 연구,” pp. 99~101.

족유산 보호사업을 세계화·과학화 하는 법령이라 할 수 있다. 「명승지 천연기념물보호법」은 자연유산에 대한 것으로 비물질문화유산을 확대 하는 「민족유산보호법」의 개정에 맞추어 수정·보충되었다.

〈표 II-31〉 문화재 관련법의 개편 현황

법령	김정은 시대 이전 제·개정	김정은 시대 제·개정
문화유산보호법		2012.8.7. 제정
민족유산보호법		2015.6.10. 제정 2019.1.31. 수정보충
명승지, 천연기념물보호법	1995.12.13. 제정 1999.1.14. 수정 2008.10.28. 수정보충 2011.12.12. 수정	2019.2.26. 수정보충

출처: 통일법제데이터베이스, 〈www.unilaw.go.kr〉 (검색일: 2020.10.2.)를 참고하여 저자 정리.

#### (나) 헌법에 반영된 사회문화 정책의 방향성

김정은 정권은 대내외적인 환경변화에 대응한 정책을 추진하면서 관련 법령을 적극적으로 정비했다.<sup>276)</sup> 부문법이 제·개정되었고, 헌법도 여러 차례 개정되었다. 김정은이 처음 헌법을 개정한 것은 2012년 4월로, 서문에 김정일의 업적을 강조하는 문장을 추가하고, ‘김일성 헌법’에서 ‘김일성-김정일헌법’으로 바꾸었으며, 국방위원회 제1위원장을 명시하며 김정은 체제를 공식화 했다. 김정은 집권 이후 2019년 8월까지 사회주의헌법은 5번 개정되었다. 사회문화 부문의 법령이 정비된 이후, 2019년 4월 개정헌법에서 사회문화 부문의 제도와 목표 변화가 반영되었다. 국가 통치 체제와 법규의 총체인 헌법에서 사회문화 부문의 원리와 원칙이 어떻게 수정·보충되었는지 살펴보면 다음과 같다.

276) 박정원, “북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망,” 『법제연구』, 53호 (2017), p. 13.

〈표 II-32〉 개정 헌법(2019.4.)에 반영된 사회문화 정책 변화

2010년 4월 헌법	2019년 4월 개정헌법
<p>제40조 조선민주주의인민공화국은 문화혁명을 철저히 수행하여 모든 사람들을 자연과 사회에 대한 깊은 지식과 높은 문화기술수준을 가진 사회주의건설자로 만들며 온 사회를 인테리화한다.</p>	<p>제40조 조선민주주의인민공화국은 문화혁명을 철저히 수행하여 모든 사람들을 자연과 사회에 대한 깊은 지식과 높은 문화기술수준을 가진 사회주의건설자로 만들며 <u>전민과학기술인재화를 다그친다.</u></p>
<p>제41조 조선민주주의인민공화국은 사회주의근로자들을 위하여 복무하는 참다운 인민적이며 혁명적인 문화를 건설한다. 국가는 사회주의적민족문화건설에서 제국주의의 문화적침투와 복고주의적경향을 반대하며 민족문화유산을 보호하고 사회주의현실에 맞게 계승발전시킨다.</p>	<p>제41조 조선민주주의인민공화국은 사회주의근로자들을 위하여 복무하는 참다운 인민적이며 혁명적인 문화를 건설한다. 국가는 <u>사회주의적민족문화건설에서 제국주의의 문화적침투를 배격하며 주체성의 원칙과 력사주의원칙, 과학성의 원칙에서 민족문화유산을 보호하고 사회주의현실에 맞게 계승발전시킨다.</u></p>
<p>제43조 국가는 사회주의교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 주체형의 새 인간으로 키운다.</p>	<p>제43조 국가는 사회주의교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 <u>집단, 조국과 인민을 위하여 투쟁하는 참다운 애국자로, 지덕체를 갖춘 사회주의건설의 역군으로 키운다.</u></p>
<p>제46조 국가는 학업을 전문으로 하는 교육체계와 일하면서 공부하는 여러가지 형태의 교육체계를 발전시키며 기술교육과 사회과학, 기초과학교육의 과학리문수준을 높여 유능한 기술자, 전문가들을 키워낸다.</p>	<p>제46조 국가는 학업을 전문으로 하는 교육체계와 일하면서 배우는 여러가지 형태의 교육체계를 발전시키며 <u>교육내용과 방법, 교육조건과 환경을 부단히 개선하여 유능한 과학기술인재들을 키워낸다.</u></p>
<p>제47조 국가는 모든 학생들을 무료로 공부시키며 대학과 전문학교학생들에게는 장학금을 준다.</p>	<p>제47조 국가는 모든 학생들을 무료로 공부시키며 <u>대학생들에게는 장학금을 준다.</u></p>
<p>제56조 국가는 전반적무상치료제를 공고발전시키며 의사담당구역제와 예방의학체도를 강화하여 사람들의 생명을 보호하며 근로자들의 건강을 증진시킨다.</p>	<p>제56조 국가는 전반적무상치료제를 공고발전시키며 <u>의사담당구역제와 예방의학체도를 강화하고 보건부문에 대한 물질적보장사업을 개선하여 사람들의 생명을 보호하며 근로자들의 건강을 증진시킨다.</u></p>

출처: 국가정보원, 『북한법령집』 (서울: 국가정보원, 2010), pp. 3~30; 「사회주의 헌법」, 통일법제데이터베이스, 〈www.unilaw.go.kr〉 (검색일: 2020.10.2.)를 참조하여 저자 정리.

문화의 많은 부분이 교육과 관련되어 있는데, 특히 헌법 제41조와 제43조는 1972년 사회주의헌법 이래 유지되었던 문화혁명과 교육의 목적을 지식경제시대와 사회주의 문명국 건설에 맞게 수정한 것이다. ‘온 사회를 인테리화하는 것’은 2015년 개정 교육법이 명시한 대로 ‘전민과학기술인재화를 실현하는 것’으로 수정되었고, ‘혁명가’이자 ‘지덕체를 갖춘 주체형의 새 인간’을 키우는 인재양성의 원칙은 ‘애국가’이자 ‘지덕체를 갖춘 사회주의건설의 역군’으로 바뀌었다. 제46조는 세계적인 추세에 맞는 교육개혁을 통해 유능한 과학기술인재를 양성하는 원칙을 천명한 것이다. 제47조는 전문학교를 대학으로 개편한 상황을 반영해 ‘대학생’으로 통일했다.

제41조는 북한의 전반적인 문화건설에 대한 것으로, ‘사회주의적 민족문화건설’에서 제국주의 문화침투를 배격한다는 점에서 자본주의 문화 유입을 단속하는 원칙을 천명했다. ‘복고주의적 경향’을 삭제하고, ‘주체성의 원칙, 역사주의 원칙, 과학성의 원칙’을 추가했는데, 이는 민족문화유산법 제정과 유네스코 세계문화유산 등재 작업을 추진하는 기본 원리와 원칙에 대한 규정이다.

보건 분야에 해당하는 제56조는 북한의 세 가지 보건의료 제도인 전반적무상치료제, 의사담당구역제, 예방의학제도를 유지하면서 물질적 보장을 추가했다. 물질 토대를 통해 보건의료의 정상화를 지향하는 상황을 반영한 것이다.

## 라. 소결

김정은의 사회문화 정책은 인민생활 분야를 중심으로 편의시설을 확충하며 정권이 안착되도록 했다. 백두혈통과 만경대 가문이라는 혈통, 김정일 유훈을 승계하는 통치의 정당성, 그리고 김정은 정권이 제시하는 새로운 시대 비전은 사회문화 정책의 기본 틀로 작용했다.

김정은은 김정은식 국가발전 프로젝트로서 사회주의 문명국가를 사회발전과 미래 비전으로 내걸었다.

김정은 시대의 사회문화 정책은 사회주의 문명국을 건설한다는 패러다임에 따라 도시건설과 문화재 정책, 교육·체육·보건·문학예술·도덕이라는 5대 과업 중심으로 추진되었다. 세계화, 현대화, 과학화를 중심으로 추진된 사회문화 5대 중점 과제의 정책적 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 교육 정책은 경제발전 담론과 연결되어 있다. 지식경제시대의 인재를 양성하여 과학기술발전에 기초한 경제강국을 건설하려는 실용주의적 정책이다. 둘째, 체육정책은 주민통합과 체제안정을 도모하는 동시에 체육관광을 통해 외화를 획득하는 서비스 산업의 육성과 관련되어 있다. 셋째, 문학예술정책은 체제선전과 주민통합, 공연예술에 대한 관광 자원을 축적한다는 점에서 정치담론과 경제발전 담론과 연결되어 있다. 넷째, 보건정책은 공공의료를 정상화하고 회복하는 것을 목표로 하고 있다. 마지막으로 도덕은 북한 주민들의 비공식 채널을 통한 외래문화 접촉을 막고 체제를 유지하기 위한 기제로서 주민 단속과 통제를 강화했으나, 사회주의법치의 전환을 예고하는 정책으로 진행되었다.

이 같은 정책의 입안과 실행을 시기별로 정리하면 다음과 같다.

첫째, ‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’에는 세계화·문명화를 목표로 시대변화를 체감할 수 있고, 단기에 성과를 낼 수 있는 분야에 정책이 집중되었다. 도시미화사업과 모란봉악단의 파격은 ‘새 시대’와 ‘세계화’의 상징을 가시화하며 ‘문명화’와 시대 변화를 체감하도록 했다. 런던올림픽에서 메달을 획득한 이후에는 국가위상을 높이고 주민들의 체제결속을 강화하는 체육강국 정책이 시행되었다. 또한, 지식경제시대를 뒷받침하기 위한 교육개혁과 민족문화유산의 재정립도 추진되었다.

둘째, ‘현상유지기(2016~2017)’에는 제7차 당대회에서 ‘전민과학기술인재화’를 천명하며 과학기술이 강조되었다. 세부적으로는 사회문화 분야에서 문명강국이라는 국가비전과 발전전략이 발표되었다. 핵무력 완성에 집중하던 시기였기 때문에 사회문화 5대 중점과제 가운데 교육과 체육은 기존의 정책을 유지하는 정도에 그쳤으나 문학예술은 침체에 빠졌다. 반면, 보건 분야가 과학화와 현대화를 기조로 강조되기 시작했다. 이 시기에는 사회주의 도덕을 준법으로 강조하며 주민들의 사상과 기강 단속에 중점을 두었다.

셋째, ‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’에는 경제건설 총력전을 펼치던 시기로서 교육과 보건 중심으로 현대화·과학화가 고도화되었다. 국가주의 관점과 세계화 전략을 강조하며 평창올림픽에 참여하고, 남북정상회담과 북미정상회담을 개최했지만 기대에 미치지 못하게 되면서 과학기술중시기풍을 국풍으로 확립하는 움직임과 함께 자력갱생이 강조되었다. 이와 더불어 내부 기강을 법치로 강화했다.

김정은 시대 사회문화 정책은 실용주의적 국가발전 전략과 관련되어 김정은 통치의 정당성을 선전하고, 북한의 국제적 위상을 높이려는 기획이라고 할 수 있다. 사회문화 정책 가운데 도시건설과 문화재 정책은 김정은 집권 초기의 산물이라 할 수 있다. 결론적으로 사회문화 5대 중점과제 가운데 교육·체육·문학예술은 ‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’에 집중적으로 정책화 되었으며, 보건·도덕은 ‘현상유지기(2016~2017)’에 강조되기 시작하다가 ‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’에 전면적으로 부각되었다.

# III. 안보 · 대외정책 분야







# 1. 군사

홍석훈(통일연구원)

김정은 정권의 군사정책은 세 시기로 나누어 분석한다. 첫 번째 시기는 2012년부터 2016년 4월까지로 김정은 권력기반 확충과 병진노선 확립 시기이다. 이 시기에 김정은은 권력안정화를 꾀하면서 핵무력 건설과 경제발전에 매진했다. 두 번째 시기는 2016년 5월부터 2018년 3월까지로 당중심의 조직 재편과 핵무력 강화 시기이다. 이 시기에는 2016년 제7차 당대회를 통해 당중앙군사위원회를 재구성하고, 최고인민회의에서 국방위원회를 국무위원회로 변경했다. 세 번째 시기는 2018년 4월부터 2020년 현재까지 이어지는 병진노선 종료와 핵협상 추진 시기이다. 김정은은 2018년 4월 병진노선 종료를 선언한 이후 대미 핵협상을 추진했다. 이하에서는 김정은 담화·연설에 대한 텍스트마이닝 분석과 정성적 분석을 통해 김정은 정권의 핵·미사일 개발과 남북관계 및 대외관계 변화에 따른 북한 군사정책의 주요 특징과 변화를 분석하고, 군사정책의 현황과 향후 전망을 제시하고자 한다.

## 가. 텍스트마이닝 분석

### (1) 단순빈도 분석

2012년 신년사부터 2020년 1월 1일 조선노동당 중앙위원회 제7기 5차전원회의에 관한 보도문을 마지막으로 23건의 군사부문 연설, 담화문을 활용하여 텍스트마이닝 분석을 실시했다. 전체 문서에서 명사형 단어는 3,399개이다. 말뭉치 내 명사형 단어는 873개이고, 한 문서 내 평균 명사형 단어 수는 147.78개이다. 가장 많은 문서가 발표된 해는 2016년으로 5건이다(〈표 Ⅲ-1〉 참조).

〈표 Ⅲ-1〉 명사형 단어 수

구분	2012~ 2020	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
기간 내 발생한 문서 개수	23	3	2	1	3	5	2	3	3	1
전체문서 내 명사형 단어 수	3,399	323	34	220	208	739	80	225	126	185
말뭉치 내 명사형 단어 수	873	208	34	157	136	312	80	147	97	130
한 문서 내 평균 명사형 단어 수	147.78	107.67	17.00	220.00	69.33	147.80	40.00	75.00	42.00	185.00

출처: 저자 작성.

우선 단순빈도 분석의 조사결과이다. 〈표 Ⅲ-2〉, 〈그림 Ⅲ-1〉은 2012년부터 2020년까지의 군사 부문 전체 단어를 분석한 결과이다. 문서 전체에서 ‘당’과 ‘조선로동당’의 빈도수가 279회로 도출됐다. ‘당’이 최고 빈도수를 기록한 것은 북한군과 군사정책의 핵심이 ‘당’이라는 것을 말해 주는 것이다. 북한군이 당의 군대로서 대표성을 가진다는 점을 강조하고 있다.

다음으로 혁명 133회, 인민군대 114회, 김정은 73회 등으로 집계되었으며, 사회주의 혁명을 기반으로 한 북한군의 당과 인민군대의 성격, 그리고 김정은의 최고 존엄을 꾸준히 강조하고 있다. 〈표 Ⅲ-3〉에서 볼 수 있듯이 김정은 위원장의 군사 부문 연설과 담화에서 당과 김정은 자신의 중요성을 재차 강조한다.

〈표 Ⅲ-2〉 단순빈도 최상위 5개 단어 리스트

2012~ 2020(전체)		2012		2013		2014		2015	
키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수
당	223	김일성 동지	13	총대	23	인민	8	김정은	30
혁명	133	인민군	13	최고 사령관	14	강화	7	조선 로동당	14
인민군대	114	군대	12	총대장	11	조국	6	중앙군사 위원회	13
김정은	73	강군	12	정치 지도원	9	군인	6	회의	13
조국	70	력사	11	김정은	7	건설	6	혁명	13
국방	70	민족	11	조선 민주주의 인민 공화국	4	전투	6	조국	10
2016		2017		2018		2019		2020	
키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수
당	84	국방	23	조선 인민군	17	피해	29	조선 로동당	7
혁명	34	공업	18	조국	14	최고 령도자	23	위원장	7
국방	27	최고 령도자	17	조선 로동당	13	태풍	20	미국	7
사상	21	혁명	10	전투	10	당	19	당	6
강화	20	승리	7	정규	8	인민	11	국방	6

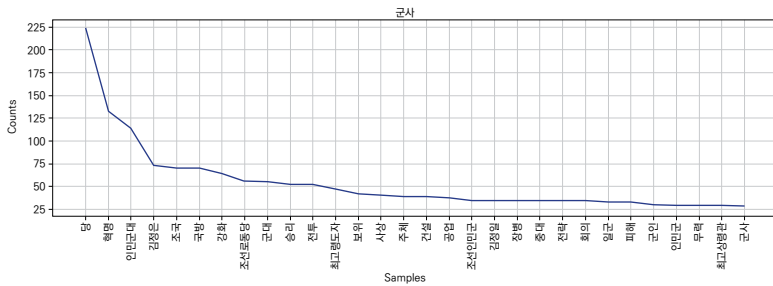
출처: 저자 작성.

〈표 III-3〉 2012~2020 군사부문 주요 단어 빈도수 집계

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
김정은, 령도자, 사령관	6	23		37	17	21	15	35	7	161
국방, 인민군, 군대, 군사	12	4	11	3	40	26	22		7	125
조선로동당, 당		2	5	14	94	4	13	24	13	169
혁명무력	7	2	2	13	34	14	8	13		93
핵						3			3	6
공업					15	16			2	33
주체	5			3	12					20
김일성	13	2			16					31
김정일주의		2			12					14
항전, 전쟁, 싸움, 전투, 침략				9	41	7	10			67
평화				5			4	4		13
병진노선						3				3

출처: 저자 작성.

〈그림 III-1〉 단순빈도

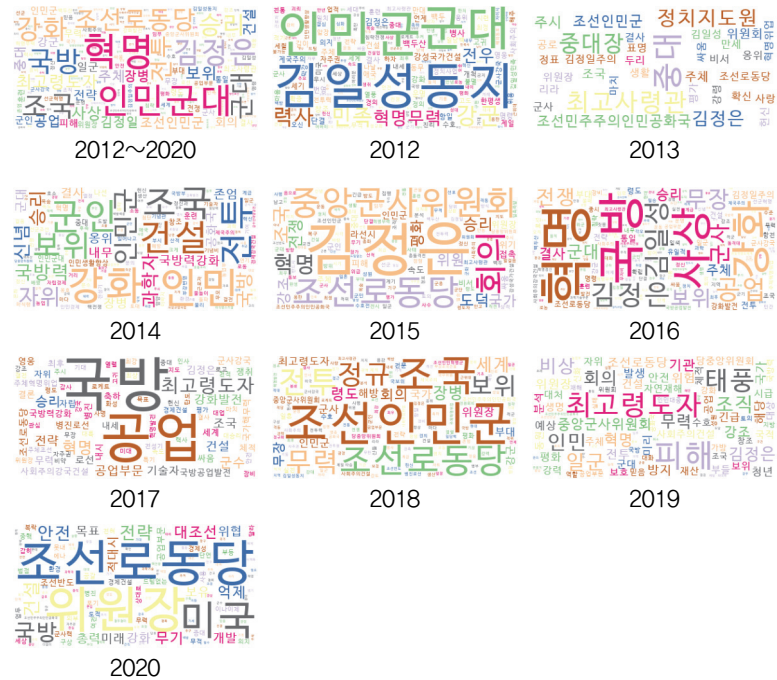


출처: 저자 작성.

군사 부문의 개별 연도 단순 단어 빈도수는 2020년 문서에서 ‘조선 노동당’, ‘위원장’, ‘미국’이 7회, ‘당’, ‘국방’ 6회, ‘핵’ 3회이다. 특히 ‘핵’은 2017년 이후에 사용되지 않다가 2020년에 다시 등장했다. 2018

년부터 북한이 미국과 핵협상을 진행하며 핵문제를 거론하지 않다가, 2020년 북미협상이 난항을 겪고 있는 상황에서 다시금 핵문제를 언급 하면서 미국의 적대시 정책을 비판하고 있는 흐름을 반영한다. 2019년 도에 ‘피해’ 29회, ‘최고령도자’ 23회 등으로 집계된 것은 당시 태풍 13 호에 대한 조선노동당 중앙군사위원회 비상확대회의 긴급소집의 회의 지도 보도문이 사용되었기 때문이다. 2017년 ‘국방’ 23회, ‘공업’ 18회 등으로 다른 해의 최다 빈도수인 ‘당’, ‘김정은’, ‘인민’ 등과 다른 성격 의 단어가 집계되었다. 이는 2017년 북한이 핵실험을 강행함에 있어, 국방력과 군수공업을 중점적으로 강조하고 육성할 의도를 보인 것이며 핵무력 완성 선언과도 관련 있다는 것을 보여준다.

〈그림 Ⅲ-2〉 워드 클라우드(2012~2020)



출처: 저자 작성.

## (2) TF-IDF 분석

〈표 Ⅲ-4〉는 TF-IDF 분석 결과를 보여준다. 2012~2020년 김정은 담화연설문에서 군사부문에 사용한 단어들 중 ‘김정일’, ‘김정은’, ‘아버이’의 중요도가 높다는 것을 알 수 있다. 북한 문헌에서 김정일, 김정일을 아버이로 지칭한다는 것을 감안할 때 군사 부문에서도 백두혈통 강조 및 김정은의 권력 승계 정당화를 꾀했다는 점을 파악할 수 있다. 2012~2013년 김정은 집권 초기에는 김정은 자신의 권력 구축과 카리스마 확보를 위해서 ‘김정은’과 ‘강성국가’, ‘민족주의’를 키워드로 내세웠다고 볼 수 있다. ‘병진노선’을 확립한 2013년 이후 군사 훈련의 중요성을 강조하고 있으며, 2016년 7차 당대회 이후 ‘당’을 군사 정책의 구심점으로 활용하려는 의도를 보인다. 이처럼 군사 정책에서 ‘당’의 강조는 2019년에서도 나타났다. 2018년 ‘생산’에 강점을 두는 이유는 북한이 군사 정책을 경제개발 우선 정책으로 전환하면서 군수공업의 생산성 향상을 강조한 것과 연관이 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 TF-IDF 키워드 리스트

2012~2020(전체)		2012		2013	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
김정일	0.2762	김정은	0.4169	조국	0.8321
김정은	0.2493	강성국가건설	0.2501	싸움	0.5547
아버이	0.2053	결사	0.2501		
강성국가건설	0.1972	속도	0.2193		
선군혁명	0.1854	아버이	0.2193		

2015		2016		2018	
키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수	키워드	TF-IDF 점수
훈련	0.4743	당	0.3436	생산	0.3589
정치훈	0.4743	전투	0.3063	전투	0.2730
운동	0.4743	혁명	0.2577	국방	0.2393
주체	0.1803	훈련	0.2042	로켓	0.2393
적위	0.1803	학대	0.2042	과학	0.2393

2019	
키워드	TF-IDF 점수
당	0.6472
청년	0.2837
혁명	0.2697
연민	0.2697
일군	0.2157

주: 2014, 2017, 2020년은 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않아 생략.  
출처: 저자 작성.

### (3) 동시 등장 단어 빈도수

〈표 Ⅲ-5〉 동시 등장 단어 빈도수는 2012~2020년 사이에 ‘국방-공업’이 가장 높았다. 김정은 시기의 군사정책은 핵·미사일 개발을 통한 전략무기 확보와 같은 비대칭 전력 운용과 관련되어 있다고 이해할 수 있다. 북한 군사정책을 뒷받침하기 위해서는 군수공업(제2경제) 육성과 국방과학기술의 현대화가 필요하다는 것이다. 즉, 김정은 시기 군사정책은 핵·미사일 고도화를 기반으로 하는 군사정책이라고 말할 수 있을 것이다. 북한은 병진노선 채택 이후 영변 핵시설 재가동을 선언하고 5MWe 흑연감속로(플루토늄 생산)와 우라늄 농축 시설(고농축 우라늄 생산) 확보를 위해 노력해 왔다.



〈표 Ⅲ-5〉 동시 등장 빈도수

\* 최소빈도수 10회 이상

2012~2020(전체)		2012		2013		2015		2016	
동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수
국방 -공업	33	인민군 -장병	11	중대 -정치 지도원	9	조선 로동당 -중앙 군사 위원회	11	국방 -공업	13
혁명 -강군	25	혁명 -강군	10	중대장 -중대	8	중앙군사 위원회 -회의	8	김일성 -김정일 주의	12
조국 -인민	22	김일성 동지 -김정일	8	중대 -강화	7	김정은 -인민 군대	5	무장 -장비	7
인민군 -장병	22	조국 -인민	7	혁명 -강군	6	김정은 -회의	4	전쟁 -침략	6
조선 로동당 -중앙군사 위원회	19	백두산 -혁명	5	최고 사령관 -김정은	5	김정은 -혁명	4	혁명 -강군	6
당 -군대	16	당 -군대	4	정치 지도원 -당	4	인민군대 -당	3	민간 -무력	6
김일성 -김정일 주의	16	선군혁명 -령도	4	최정 -혁명	3	조선 인민군 -최고 사령관	3	로동 -위군	5

2017		2018		2019		2020	
동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수
국방 -공업	17	조국 -인민	6	태풍 -피해	13	조선 로동당 -위원장	7
주체 -국방	6	혁명 -군대	5	최고 령도자 -김정은	7	국방 -건설	4
공업 -강화발전	6	평화 -수호	4	비상 -회의	6	전략 -무기	3

2017		2018		2019		2020	
동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수
과학자 -기술자	5	인민군 -장병	4	조선 로동당 -중앙 군사 위원회	4		
군수 -공업부문	4	인민 -보위	4	피해 -발생	4		
핵 -무력	4	당-신들	4	피해 -미리	4		
로동 -계급	3	조선 로동당 -중앙 군사 위원회	4	당 -조직	3		

출처: 저자 작성.

### 〈표 III-6〉 2012~2020년 군사부문 토픽 모델링

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
공업	항전	피해	최고 령도자	회의	김정은	중대장	강성국가	인민생활 항상	항상
항전	전쟁	태풍	미국	김정은	회의	정치 지도원	기여	건설	보검
부대	결판	정규	조선 로동당	전쟁	김일성 동지	중대	국력	국방력 강화	병진로선
운동	천지	신화	위원장	항전	김일성	동무	강토	나선	기방
결사	내야	인민 대중	중앙군사 위원회	최고 령도자	중앙군사 위원회	김정은	김일성 대	조국	공고
선군혁명	호전	청년	공업	조국	김정일 주의	괴뢰	갈수	창조	명심
민간	미제	최고 령도자	회의	공업	김정일	침략전쟁	적령	군인	사라
군사강국	국방공업 발전	사회주의 건설	핵	중대	일색	접촉	소탕	인민군	보장
근위	각오	리지	과학자	미국	도덕	라선시	원수	옹위	철리

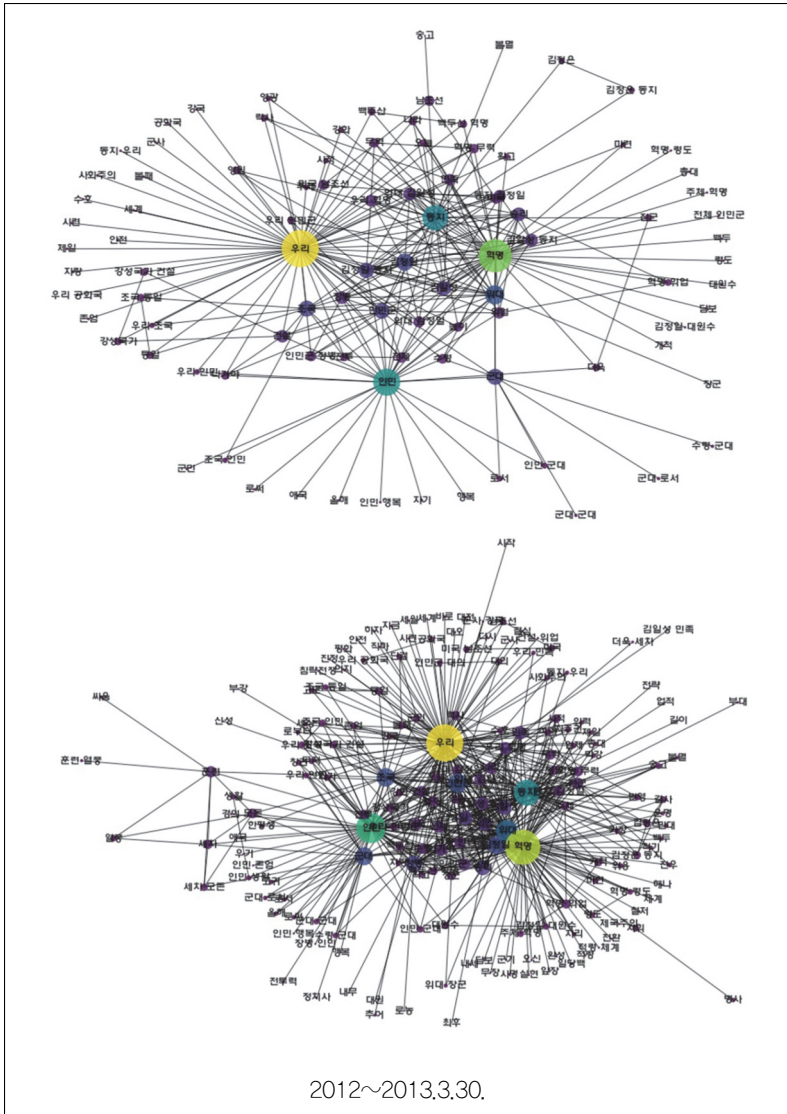
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
정치훈	징벌	신들	무기	싸움	강조	중앙군사 위원회	일대	자연	자위
군사	일단	군대	전원회의	보위	유일적 령도체계	선군	강군	로동당	강력
아버이	통일	공업	병기	피해	단결	한평생	백두산	대상	로케트
무장	무자비	창조	대조선	통일	조선 로동당	미국	이자	여주	생산
마을	중시	현대	국방부	생산	백두	조국	병기	옹호	필요
방어	격멸	조선 인민군	국방	내무	력사	최고 사령관	신성	농업부	요새화
사회주의 강국건설	사람	실전	보유	정치훈	방식	피해	안정	기념비	안벽
일격	무모	군화	목표	중대장	속도	위기	감히	불타	공화국
확립	보위	기수	일군	평화	의의	김정일	조국	국방부	선적
보위	침략	조국	병진	공화국	상적	사태	일당백	기여	공화국 정부
김정일	대처	타격	싸움	위원장	민족	남고	사수	농업	원칙

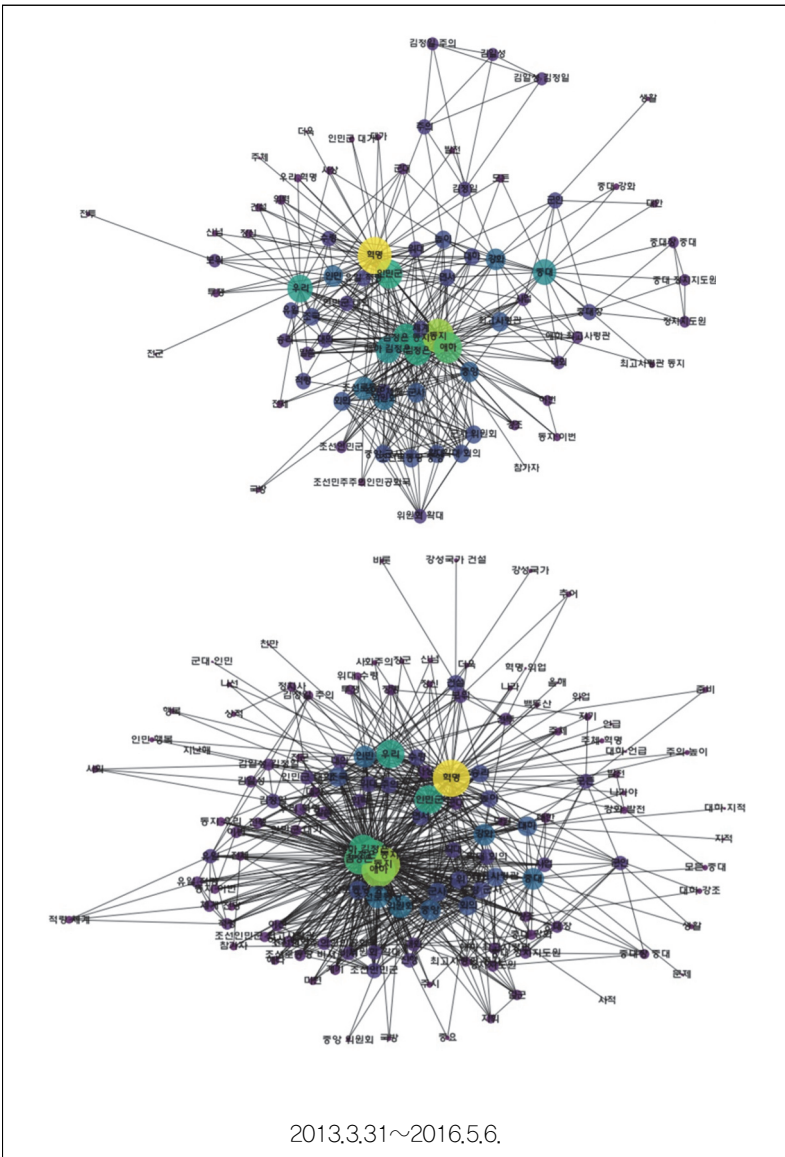
출처: 저자 작성

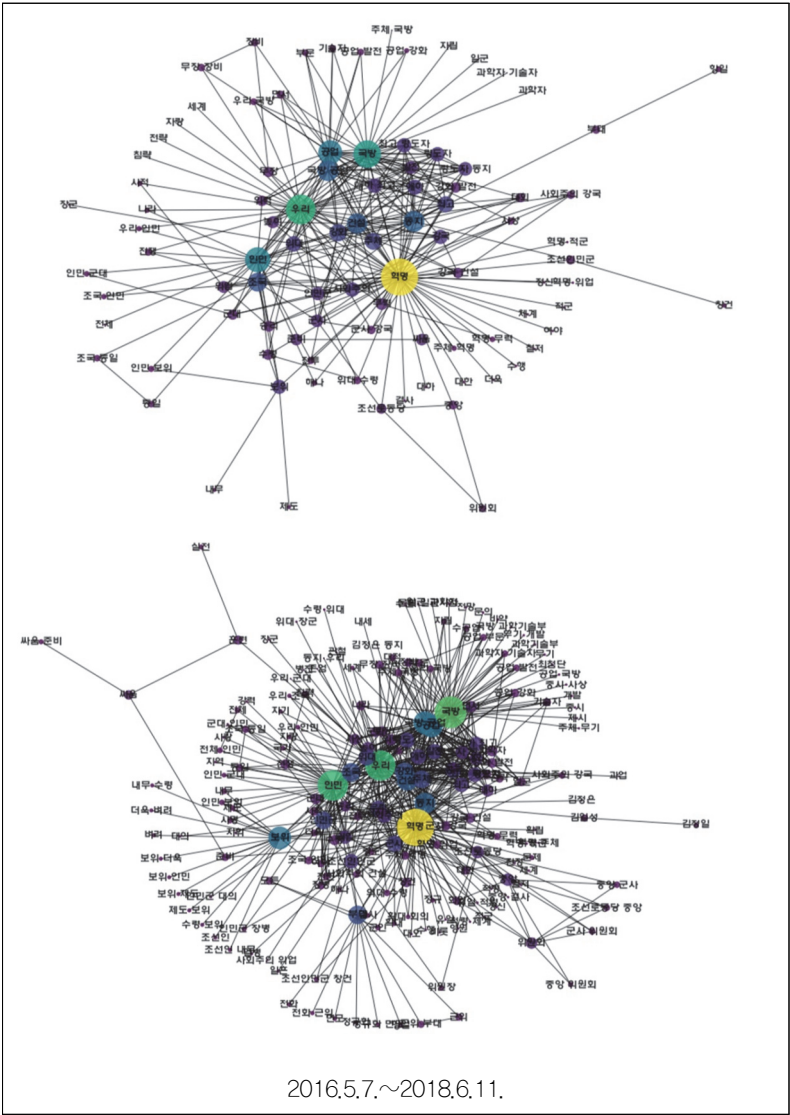
#### (4) 통계적 모델 기반 분석

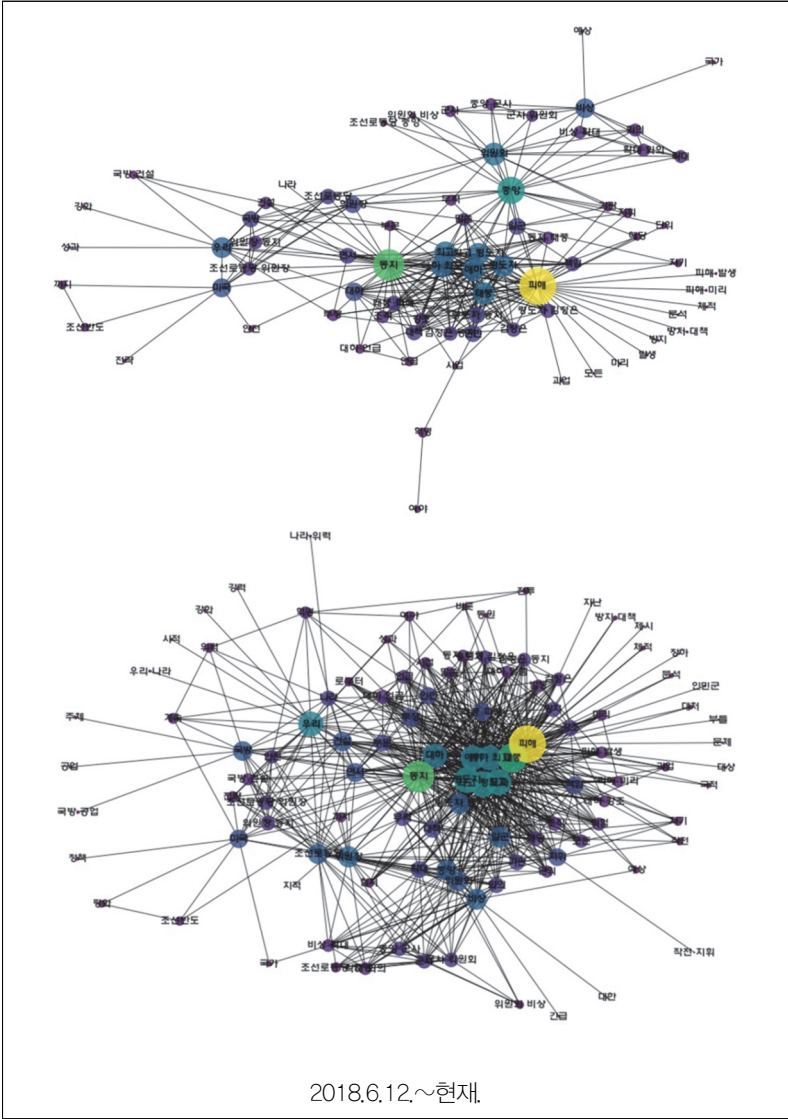
〈그림 Ⅲ-3〉의 네트워크 분석에 따르면 2012년부터 2013년 3월 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’을 채택하기까지 군사 부문의 중심 단어는 ‘우리’였다. 김정은 집권 초기 병진노선 추진을 위해서 ‘우리’라는 소속감을 강조하면서 군인들의 결집을 요구했던 것으로 보인다. 이후 2016년 5월 제7차 당대회 시기와 2018년 북미 간 핵 협상 시기가 지는 ‘혁명’이 중요한 단어로 활용되었다.

<그림 III-3> 네트워크 분석









출처: 저자 작성.

로지스틱 회귀모형은 대표적인 분류 모형으로서 주어진 입력변수를 활용하여 범주형 출력변수를 분류한다. 로지스틱 회귀모형을 기반으로 추출하는 키워드들은 문서의 카테고리를 구분 짓는 특징이 높은 단어들을 추출하는 것이다. 선택된 키워드들은 다른 카테고리에 해당 문서를 설명하는 경향이 높은 단어들이다. <표 Ⅲ-7> 로지스틱 회귀모형 중 군사분야는 경제, 대남, 북핵외교, 사회문화, 정치, 통치담론 등 다른 분야와의 상관관계에서 ‘국방공업’ 단어가 가장 많이 추출되었다. 이는 다른 부문에서 군사 정책을 강조하여 국방기술의 발전과 국방산업의 중요성이 부각된 것이라고 판단된다. 김정은 정권은 군사분야 정책 추진에 있어 타 분야에서 국방공업의 중요성을 강조하며 핵무력 완성과 전략무기 개발에 박차를 가하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-7> 로지스틱 회귀모형

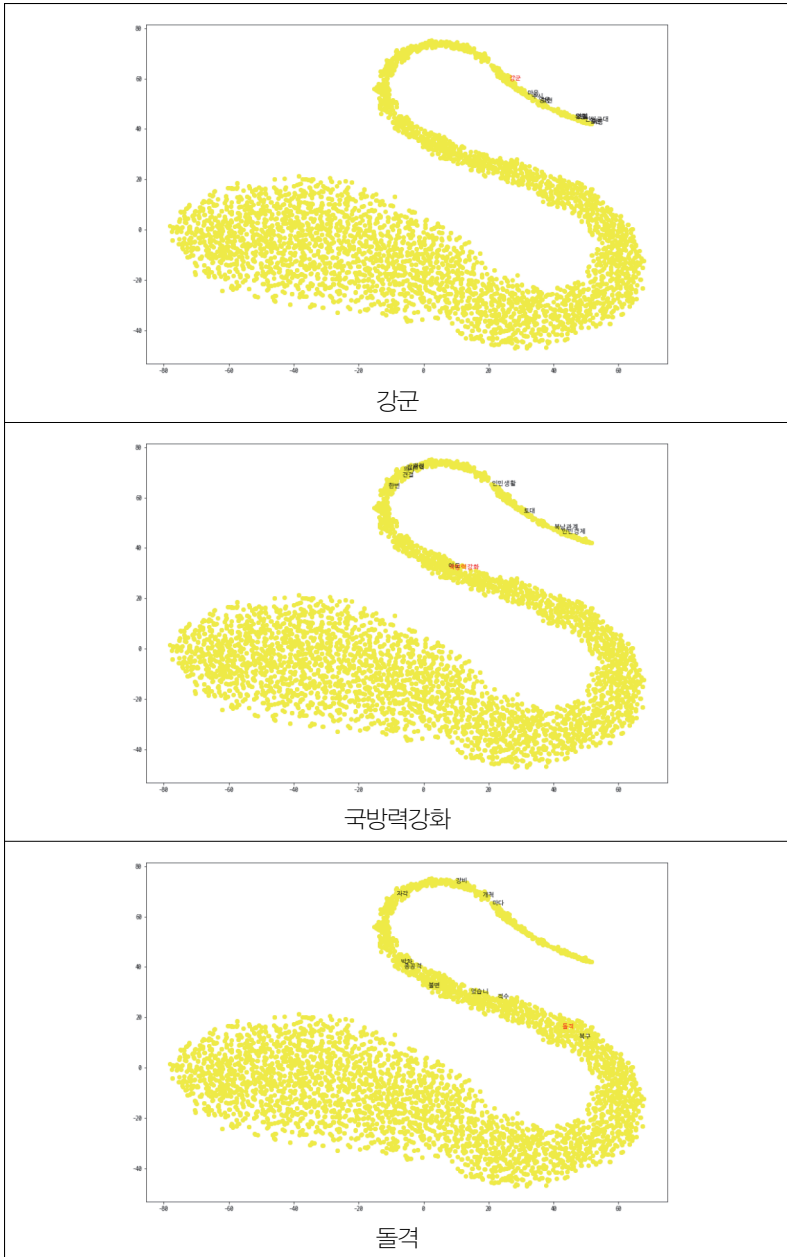
Target concept	군사											
	경제		대남		북핵외교		사회문화		정치		통치담론	
Reference concept	words	coeff	words	coeff	words	coeff	words	coeff	words	coeff	words	coeff
1	국방 공업	2.0067	국방 공업	1.3189	국방 공업	1.7641	국방 공업	2.235	국방 공업	2.8139	국방 공업	2.2609
2	김정은 통치	1.3949	싸움 준비	0.6697	인민 군대	1.3152	조국 인민	1.4426	인민 군대	1.5410	인민 군대	1.8099
3	경제 강성론	1.2499	조국 인민	0.6299	김정은 통치	1.1977	김정은 통치	3.3609	핵대 회의	1.5054	인민군 회의	1.3746
4	경제 강성론 통치	1.1802	경제 최고	0.6150	핵명 무력	1.0378	경제 강성론	1.2829	나라 위력	1.2579	핵대 회의	1.1697
5	인민 군대	1.1015	경제 최고 행동자	0.6150	조국 인민	1.0033	경제 강성론 통치	1.2738	인민군 대외	1.2394	조국 인민	1.0452
6	최고 행동자	0.9250	인민군 회의	0.5824	경제 강성론 통치	0.9446	조선인 내무	1.1615	조선인 내무	1.2075	핵명 무력	0.9284
7	조국 인민	0.8787	조선인 내무	0.5574	인민군 대외	0.8994	인민 군대	1.0923	핵명 무력	1.3073	조선인 내무	0.8446
8	조선인 내무	0.8475	핵대 회의	0.5112	경제 강성론	0.8556	최고 행동자	1.0587	조국 인민	1.0902	최고 행동자	0.7938
9	경제 최고	0.8088	핵명 무력	0.4923	조선인 내무	0.7111	경제 최고	1.0012	백두산 핵명	0.9709	우리 인민군	0.7164
10	경제 최고 행동자	0.8088	인민 군대	0.4183	최고 행동자	0.6345	경제 최고 행동자	1.0012	최고 행동자	0.9543	싸움 준비	0.6947

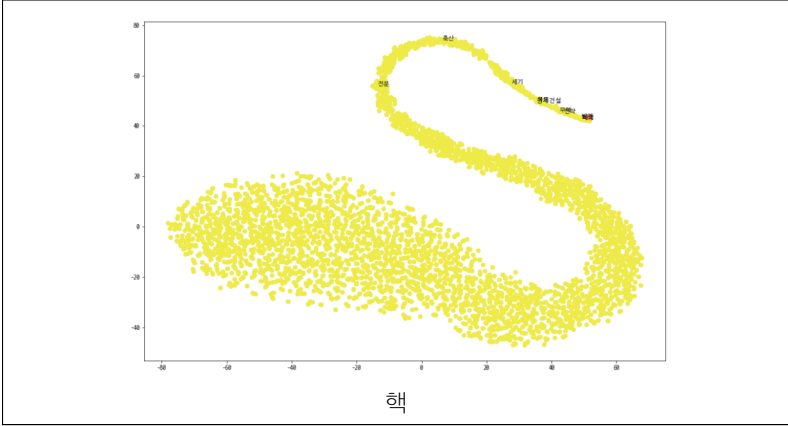
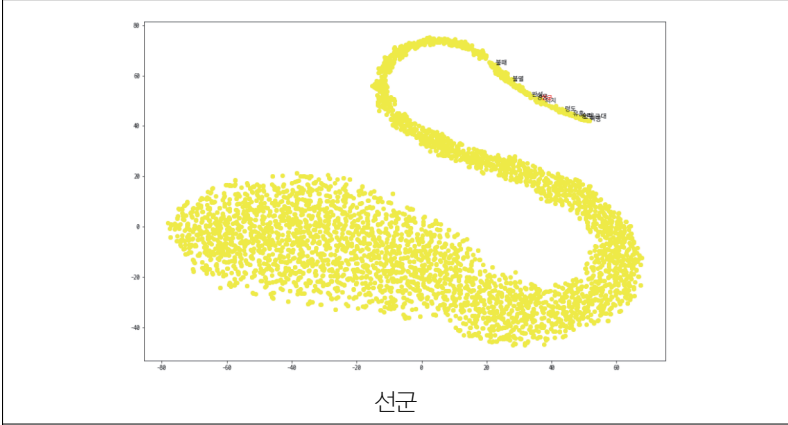
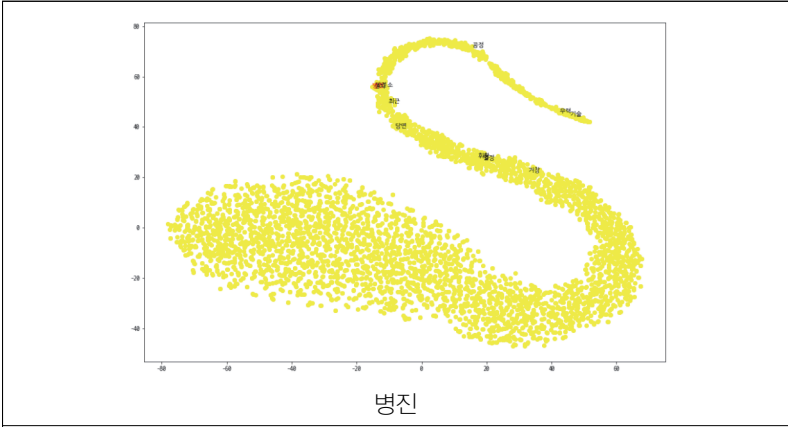
출처: 저자 작성.

<그림 Ⅲ-4>는 군사 분야 핵심 단어들에 대한 키워드별 유사단어 t-SNE 분석 결과다. 핵심 단어는 ‘군사-강군’, ‘군사-국방력강화’, ‘군사-돌격’, ‘군사-병진’, ‘군사-선군’, ‘군사-핵’ 등이다. 이 단어들은 2012~2020년까지 word2vec 분석 후 2차원 시각화를 실행했을 때 모두 S 형태를 보였다. 정치 분야의 핵심 키워드들은 매우 좁은 구성의 특정 단어군들과 함께 등장한다.



<그림 III-4> 키워드별 유사단어 t-SNE





출처: 저자 작성.

## 나. 대내외 환경과 주요 정책

### (1) 김정은 군권 장악과 군부 권력 축소

김정은은 후계자 시절부터 당을 기반으로 군권 장악에 주력했다. 2010년 9월 노동당 제3차 대표자회의에서는 당중앙군사위 부위원장에 선출됨으로써 군부 장악을 시작했다. 김정일 사망 이후 2011년 12월 30일, 김정은은 가장 먼저 최고사령관에 추대됐다. 김정은의 권력 승계 과정에서 북한이 군 장악을 중요시했다는 것을 알 수 있다.

김정은은 권력안정화를 위해서 당의 기능을 정상화하면서 당을 통한 군의 통제를 강화했다. 군부의 역할은 과거에 비해 약화됐고, 인민군은 변화를 요구받았다. 북한은 과거 군사중심주의를 기반으로 한 국방·경제 병진노선에서 ‘경제건설과 핵무력건설’ 노선으로 전환했다. 김정은은 2012년 4월 15일 평양 군열병식에서 대중연설을 통해 자신의 통치 구상을 발표했다. 김정은은 “다시는 우리 인민들이 허리띠를 조이지 않고 사회주의 부귀영화를 누리게 하겠다. … 최후의 승리 …”를 언급하며 20분간의 연설을 마쳤다.<sup>277)</sup> 김정은은 과거 군사중심주의를 탈피하고 경제발전을 주도한다는 의지를 밝혔다.

북한은 경제건설과 함께 핵무력 건설을 병행·추진했다. 2012년 4월 개정헌법에서는 ‘핵보유국’임을 명시하고 핵지휘통제체계를 만들었다. 김정은 정권은 핵개발을 통한 억지력을 기반으로 ‘강성국가’라는 체제 통치이념을 내세우면서 ‘핵개발’과 ‘경제건설’이라는 병진노선을 국가발전전략 기조로 제시했다. 이미 김정은은 2012년 신년 공동사설과 2013년 신년사에서 인민군대가 강성국가건설의 돌격대라고 정의한 바 있다. 이와 함께 ‘김일성’, ‘김정일’, ‘어버이’ 등의 단어를 사용하면서 군대의 결속 강화를 요구했고, 핵·미사일 개발에 중점을 둔다고 밝혔다.

277) “위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지의 연설.” 『로동신문』, 2012.4.16.

인민군대는 선군혁명의 기둥, 주력군이며 강성국가건설의 돌격대, 김정일동지의 생전의 뜻을 받들어 백두의 천출명장 김정은동지의 선군 혁명령도를 앞장에서 충직하게 받들어나가며 전군에 김정은동지의 명령지시를 한치의 드팀도 없이 무조건 결사관철하는 혁명적기풍을 확고히 세워야 한다. 278)

위대한 김일성-김정일주의기치를 높이 들고 백두에서 개척된 주체 혁명위업을 한치의 드팀도, 한결음의 양보도 없이 오직 수령님식, 장군님식으로 끝까지 계승완성해나가려는 우리 당과 군대와 인민의 확고부동한 의지의 표시 ... 279)

인민의 행복과 안녕, 백두산대국의 존엄을 지켜 혁명의 총대를 더욱 굳게 틀어잡으시다. 위대한 김일성대원수님과 김정일대원수님께서 개척하시고 승리로 이끌어오신주체혁명위업, 선군혁명위업의 최후승리 ... 280)

군력이자 국력이며 군력을 백방으로 강화하는 길에 강성국가도 있고 인민의 안녕과 행복도 있습니다. 우리는 위대한 선군의 기치를 높이 들고 군력강화에 계속 큰 힘을 넣어 조국의 안전과 나라의 자주권을 믿음직하게 지키며 지역의 안정과 세계의 평화를 수호하는데 기여 ... 281)

김정은은 2013년 3월 ‘핵무력건설과 국가경제발전’ 병행추진을 발표했다. 2014년 신년사에서 “평화는 더 없이 귀중하지만 그것은 바라거나 구걸한다고 하여 이루어지는 것이 아니라”며 강경한 입장을 표명했고 “조선반도에 우리를 겨냥한 핵전쟁의 검은 구름이 항시적으

278) “2012년 공동사설,” 『로동신문』, 2020.1.1.

279) “위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2012.4.16.

280) “8·25경축연회에서 하신 조선인민군 최고사령관 김정은원수님의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012.8.25.

281) “신년사,” 『로동신문』, 2013.1.1.

로 떠돌고 있는 조건에서 우리는 결코 수수방관할 수 없으며 강력한 자위적 힘”을 행사한다고 밝혔다.<sup>282)</sup>

김정은이 북한군을 개혁하고자 하는 의지는 당대회와 최고인민회의를 통해 명확해졌다. 2016년 제7차 당대회에서 당중앙군사위원회 위원을 구성했다. 최고인민회의에서는 국방위원회를 국무위원회로 변경하고 사회주의 정상국가를 표방했다. 군사 조직은 당을 중심으로 개편했고, 군사 정책은 핵무력 완성을 위한 총력전을 펼쳤다. 김정은은 당과 핵무력을 근간으로 북한의 사회주의 정상국가화를 공표하면서 경제발전을 통한 정권유지와 체제보장을 목표로 제시했다. 이는 김정은 위원장이 핵무력 및 경제발전 동시 추진을 통해 핵개발의 성과를 대내적으로 정통성 확보 기제로 활용하면서 사회주의 중심의 강성국가 진입을 선언하는 것으로 국가비전을 ‘사회주의 문명국가’로 제시하려는 의도였다.<sup>283)</sup>

이 시기에 군에 대한 당의 지배가 강화됐다. 김정은 정권은 노동당을 중심으로 제도화를 통한 정권 안정화에 집중했다. 국가기구와 외교활동도 점차 강화했다. 김정은이 대내적 최고지도자를 넘어서 국제 사회를 향한 대외적 최고지도자로서 위상과 역할을 강화한 것으로 파악된다.

또한 2019년 7월 11일 북한 당국은 최고인민회의의 14기 1차 회의에서 의결한 개정헌법을 대외선전 매체인 ‘내나라’에 게재했다. 개정헌법 서문에서는 ‘사회주의 조국’을 ‘사회주의 국가’로 변경하고 김정은 국무위원장을 ‘국가수반’으로 명문화했다.<sup>284)</sup> 이는 북한이 당-국가

282) 박형중 외, 『2014년 북한신년사 분석』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 11.

283) 김동엽, “김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망,” 『경제와 사회』, 제122호 (2019), p. 88.

284) “北, 개정헌법서 ‘국무위원장=국가수반’ 명시...우상화 표현 대거 삭제,” 『조선일보』, 2019. 11.17., <[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/07/11/2019071102199.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/11/2019071102199.html)> (검색일: 2020.8.10.).

체제로 전환하면서 사회주의 정상국가로 옮겨가고 있으며, 김정은 위원장이 ‘국가의 대표자’임을 명문화하면서 자신의 대표성을 확고히 하려는 의지를 표현한 것으로 볼 수 있다.

당중심 체제 변화는 당중앙위 제7기 4차 전원회의의 인적 개편 결과에서도 찾아 볼 수 있다. 정치국을 중심으로 한 당고위직과 국무위원회를 중심으로 한 국가고위직 간부들이 겸직하는 중첩성이 심화되었기 때문이다. 당과 국가의 주요 권력기구 운영 핵심엘리트를 증대시켜 정책 집행과 관리, 성과에 책임성을 강화한 것으로 추정된다. 김정은은 선대가 추진했던 군사 중심체제에서 당 중심체제로 전환하기 위해 제도적 장치를 마련했다.

## (2) 핵무력 및 전력자산 강화 전략

북한은 2016년, 2017년 시기 다양한 매체를 통해 핵·미사일 개발 발전 경과를 적극적으로 공개하면서 김정은 정권의 ‘위대한 업적’으로 선전하였고, 국내 경제상황과 제반문제 등의 책임을 외부의 적에게 돌리면서 내부 결속과 사상무장으로 혁명과업 수행을 독려했다.<sup>285)</sup> 이 시기 북한은 지대지 탄도미사일의 사거리를 연장하고 고체 연료미사일 개발에도 상당한 성과를 보였다. 김정은이 참관한 가운데 2016년 4월 2017년 3월 대형 엔진 시험을 진행했고, 2016~2017년 사이에 화성-10형, 12형, 14형, 15형 미사일을 시험 발사하여 미국 본토 타격 능력을 대내외에 과시했다.

이와 함께, 북한은 핵보유국 지위를 인정받기 위한 군사 대외정책에 집중했다. 북한 헌법에 ‘핵보유국’을 명시한 데 이어, 2013년 4월 1일 열린 최고인민회의 제12기 7차 회의에서는 법령 「자위적 핵보유국의

285) 김동엽, “김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망,” p. 88.

지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」를 채택했다.<sup>286)</sup> 또한 제7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고에서 북한은 ‘국방공업과 국방과학기술부문 발전’을 성공적으로 이루어 내었다고 과시하였는데, 그 내용은 “정밀화, 경량화, 무인화, 지능화된 우리 식의 첨단무장장비들을 마음먹은대로 만들어 내고 있으며, 세차례 지하핵시험과 수소탄시험을 성공적으로 진행”했다는 것이다.<sup>287)</sup> 이는 국방공업부문의 강화를 요구하는 것으로 핵무력의 경량화, 정밀화, 다종화 등 발전된 전략무기 개발을 독려하는 것이었다. 2016년 7월, 북한 당국은 대변인 성명을 발표하고 ‘조선반도 비핵화’를 위해 “주한미군 철수, 남한 내의 미 핵무기 공개, 남한내 핵무기·기지 철폐 및 검증, 미국의 핵타격 수단의 재진입 금지 담보, 핵무기를 수반하는 전쟁행위로 위협·공갈하거나 대북 핵사용 금지의 약속” 등 5대 요구조건을 제안했다.<sup>288)</sup>

이후 북미 간 상호신뢰 문제와 북한의 지속적 핵개발 추진으로 인해 북미관계는 악화되었고 한반도의 군사적 긴장 상황이 조성되었다. 미국의 ‘선 비핵화, 후 관계정상화’와 북한의 ‘선 체제보장, 후 비핵화’ 주장이 충돌하여 북미 간 협상이 담보 상태에 놓였다. 북한이 2017년 11월 ‘핵무력 완성’ 선언을 할 때까지 미국과 북한 두 정상은 말폭탄을 주고받으면서 군사적 긴장감을 극도로 끌어 올렸다.

북한은 2017년 12월 ‘핵무력 완성’을 선언했고, 2018년 1월 신년사에서 ‘경제집중 및 남북관계 전면개선’ 정책 방향을 제시했다. 북한 대내외 전략은 역동적으로 변화하기 시작했다. 2018년 4월 북한은 ‘핵병진’ 노선에서 ‘북한 경제건설’로의 전환을 공표하면서 남북관계 진전과 북미 간 비핵화 협상에 나섰다.

286) “지위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대한 법 채택.” 『조선중앙통신』, 2013.4.1.

287) “김정은 제1비서 7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고.” 『노동신문』, 2016.5.7.

288) “미국과 남조선당국의 《북비핵화》궤변은 조선반도 핵화의 전도를 더욱 험난하게 만들 뿐이다-조선민주주의인민공화국 정부 대변인성명.” 『조선중앙통신』, 2016.7.6.

군사 정책 변화는 사회주의 정상국가화를 위한 경제발전 전략과 무관하지 않다. 2018년 4월 북한은 핵병진 노선에서 ‘경제건설’로 전환을 공표했다. 노동신문은 “당의 병진노선 승리로 결속된 것처럼 경제건설에 총력을 집중하여 새로운 전략적 노선도 반드시 승리하리라는 것을 확신”한다고 발표했다.<sup>289)</sup> 이는 북한이 ‘경제·핵무력 건설 병진 노선의 승리’를 선포하고 ‘경제건설’에 집중할 것을 공표한 것이다. 북한이 ‘핵무력’ 완성과 실전 배치를 전면에 내세우지 않았던 것은 경제발전을 위해서 미국·남한을 비롯한 대외관계 개선이 시급하다는 인식이 작용한 것으로 볼 수 있다.

김정은은 2018년 신년사에서 핵무력 완성 선언을 통해 핵보유국 지위 획득과 미국에 대한 핵억제력 보유를 강조했다. 미국 본토에 대한 핵타격 가능성을 공표하면서도 미국과 서방세계에 대한 도발적 언급을 자제했다. 하지만 여전히 군사 분야에서 국방공업의 중요성과 전략 무기 실전 배치를 주장한 것을 볼 때, 군사정책에서 전략무기 개발의 중요성을 포기하지 않았다는 것을 알 수 있다.

우리는 평화를 사랑하는 책임있는 핵강국으로서 침략적인 적대세력이 우리 국가의 자주권과 리익을 침해하지 않는 한 핵무기를 사용하지 않을 것이며 그 어떤 나라나 지역도 핵으로 위협하지 않을 것입니다. ... 국방공업부문에서는 제8차 군수공업대회에서 당이 제시한 전략적방침대로 병진노선을 일관하게 틀어쥐고 우리 식의 위력한 전략무기들과 무장장비들을 개발생산하며 군수공업의 주체적인 생산구조를 완비하고 첨단과학기술에 기초하여 생산공정들을 현대화하여야 합니다. ... 핵무기연구부문과 로켓공업부문에서는 이미 그 위력과 신뢰성이 확고히 담보된 핵탄두들과 탄도로켓들을 대량생산하여 실전배치하는

289) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행 조선로동당 위원장 김정은동지께서 병진노선의 위대한 승리를 긍지높이 선언하시고 당의 새로운 전략적노선을 제시하시였다.” 『로동신문』, 2018.4.21.



사업에 박차를 가해나가야 합니다.<sup>290)</sup>

북한은 무기급 핵물질인 플루토늄과 고농축우라늄(HEU) 생산을 지속하고 있다. 2009년 6자회담을 중단한 이후에도 플루토늄을 생산하는 것으로 추정된다. 북한이 보유한 핵물질 생산량에 대한 정확한 자료는 없다. 그러나 국방백서에 따르면 북한은 수차례의 폐연료봉 재처리 과정을 통해 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄 50kg과 고농축우라늄도 ‘상당량’을 보유하고 있는 것으로 보인다.<sup>291)</sup> 2017년 8월 미국 국방정보국(DIA)은 북한이 60개의 핵무기를 만들 정도의 핵물질을 보유하고 있으며, 핵탄두 소형화 능력을 가진 것으로 평가했다.<sup>292)</sup> 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)는 북한의 핵탄두 보유량을 2018년에는 ‘10~20개’로 평가하였으나, 2019년에는 20~30개로 상향 조정했다.<sup>293)</sup>

김정은은 신형 전술무기 개발도 추진했다. 김정은은 2019년 4월 17일 국방과학원이 진행한 신형 전술 유도무기 사격시험 참관 이후 18일 만인 2019년 5월 4일에는 동부전선에서, 5월 9일에는 서부전선에서 포병훈련을 했다. 이날 훈련에서는 ‘KN-23’ 미사일(북한은 ‘신형 전술 유도무기’로 표현)을 시험 발사했다. 화력훈련에서 북한은 300mm 방사포, 240mm 방사포, 152mm 신형 자주포 등 장거리 타격수단들도 함께 발사했다. 개성 인근에 배치된 북한의 170mm 자주포와 240mm 방사포는 서울을 직접 타격할 수 있다. 최근 북한이 개발한 것으로 알려진 300mm 방사포는 사거리를 대폭 늘려 한국 중부권 지역까지도 위협할 수 있는 것으로 평가된다. 5월 두 차례의 화력훈련에는 전략군

---

290) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

291) 대한민국 국방부, 『2018 국방백서』 (서울: 펜립, 2019), p. 25.

292) “미 국방정보국 “북, 핵무기 60개 만들 고농축우라늄 보유,” 『중앙일보』, 2017.8.9., <<https://news.joins.com/article/21829659>> (검색일: 2020.8.10.).

293) “스웨덴 싱크탱크 “北 핵탄두 최대 30개 추정 … 지난해보다 늘어,” 『중앙일보』, 2019.6.17., <<https://news.joins.com/article/23499025>> (검색일: 2020.8.10.).

사령관이 아니라 박정천 인민군 포병국장이 참가했다.<sup>294)</sup>

나아가 2019년 7월 31일과 8월 2일에는 ‘신형 대구경 조종방사포’로 명명한 발사체를 발사하였고, 2019년 8월 10일에는 함흥 일대에서 동해상으로 ‘신형 전술지대지 미사일’로 규정하는 단거리 탄도미사일 2발을 발사했다. 단거리 미사일의 고도는 48km, 비행거리는 400km인 것으로 분석되었다.<sup>295)</sup> 8월 16일에는 강원도 통천 북방 일대에서 동해상으로 미상의 단거리 발사체 2발을 발사했다. 이 미사일은 고도 약 30km, 비행거리 약 230km, 최대속도 마하 6.1 이상인 것으로 평가되었다.<sup>296)</sup> 2019년 8월 24일과 9월 10일에는 ‘초대형 방사포’로 명명한 발사체를 동해상으로 발사하였고, 2019년 10월 31일에는 순천 일대에서 동해상으로 초대형 방사포 발사시험을 했다.<sup>297)</sup>

북한은 2019년 5월 KN-23(일명, 북한판 이스칸데르 미사일) 미사일을 시험 발사한 이후 KN-24(일명, 북한판 에이태킴스), 신형 대구경 조종 방사포, 초대형 방사포를 15회 이상 발사하는 등 다양한 단거리 타격수단을 개발하는데 노력을 기울여 왔다. 북한은 KN-23 미사일을 “방어하기 쉽지 않을 저고도 활공 도약형 비행궤도의 특성과 위력”을 갖춘 무기라고 강조했다.<sup>298)</sup>

2020년 들어서 북한은 3월 2일, 9일, 29일 등 세 차례에 걸쳐 초대

---

294) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 조선인민군 전연 및 서부전선방어부대들의 화력 타격훈련을 지도하시였다.” 『조선중앙통신』, 2019.5.10.

295) “北, 단거리 미사일 발사… 한미 훈련 겨냥한 듯.” 『YTN』, 2019.8.10., <[https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_201908101002567271](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201908101002567271)> (검색일: 2020.8.10.).

296) “北, 또 단거리 발사체 발사…올해만 8차례 무력도발.” 『동아일보』, 2019.8.16., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20190816/96989698/1>> (검색일: 2020.8.10.).

297) “북, 초대형방사포 연속사격…기술적 완성도 높이며 한미 압박.” 『연합뉴스』, 2019.11.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191101044100504>> (검색일: 2020.8.10.).

298) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 신형전술유도무기 위력시위사격을 조직지도하시였다.” 『조선중앙통신』, 2019.7.26.

형 방사포를 시험 발사했다. 북한은 이 때 발사한 단거리 탄도미사일 추정 발사체를 ‘초대형 방사포’ 시험 사격이었다고 밝히면서 “국방과학원에서는 조선인민군 부대들에 인도되는 초대형 방사포의 전술 기술적 특성을 다시 한 번 입증하는 데 목적을 두고 시험사격을 진행했다”고 했다.<sup>299)</sup> 한국 합동참모본부는 이 발사체의 비행거리는 약 230km, 고도는 약 30km로 탐지됐으며, 비행고도와 비행거리를 고려했을 때 ‘초대형 방사포’ 발사 가능성에 무게를 둔다고 말했다.<sup>300)</sup> 한편, 3월 21일에는 신형전술 지대지 미사일을 발사했는데, 북한은 이 발사체를 ‘전술유도무기’라고 밝혔다. 한국 합동참모본부는 이 미사일의 비행거리가 410km, 정점 고도는 50km로 탐지됐다고 밝혔다. 북한은 시범 사격이 “인민군 부대들에 인도되는 새 무기체계의 전술적 특성과 위력을 재확증”하는데 있다고 밝히고 있어 이 전술 유도무기의 실전 배치를 앞두고 ‘내륙 관통’ 사격을 한 것으로 평가된다.<sup>301)</sup>

북한은 북한 노동당 창건 75주년 열병식에서 다양한 전략무기를 선보였다. 기존 화성-15형보다 3m 가량 늘어나고 직경도 굵어진 새로운 대륙간탄도미사일(ICBM)로 이동식 발사차량도 11축 22륜으로 화성-15형 9축 18륜보다 커서 다탄두 탑재형일 가능성이 크다. ‘북극성-4A’로 표기된 잠수함탄도미사일(SLBM)도 선보였는데 기존 무기보다 직경이 커진 것으로 신형잠수함 탑재용으로 추정된다. 또한 초대형방사포(합참식별부호19-5)와 신형전술유도탄(북한판 이스칸데르), 단거리탄도미사일(19-4) 등의 단거리 타격 수단 강화의 군 전력 강화 모습을 찾아 볼 수 있었다.<sup>302)</sup>

299) “국방과학원 초대형방사포시험사격 진행.” 『로동신문』, 2020.3.30.

300) “북한, 어제 발사체 ‘초대형 방사포’…김정은 대신 리병철 참석.” 『조선비즈』, 2020.03.30., <[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/03/30/2020033000551.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/03/30/2020033000551.html)> (검색일: 2020.12.14.).

301) “북한, 전술유도무기 발사 확인.” 『한겨레신문』, 2020.3.22., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/933582.html>> (검색일: 2020.10.10.).

김정은은 북미 간 비핵화 협상 국면인 2019년 1월 1일 신년사에서 ‘새로운 길’을 모색한다고 경고했다. 하노이 정상회담이 ‘노딜’로 종결된 이후부터 김정은의 군사 지도 활동은 다시 증가했다. 2019년 4월 12일 최고인민회의 14기 1차 회의 시정연설에서 김정은은 “강력한 군력에 의해서만 평화가 보장된다는 철리를 항상 명심하고 자위의 원칙을 확고히 견지하며 나라의 방위력을 계속 튼튼히 다져야 한다”며 “국방공업의 주체화, 현대화를 완벽하게 실현하여 국가방위력을 끊임없이 향상시켜 나갈 것이다”라고 강조했다.<sup>303)</sup> 김정은은 4월 16일 항공 및 반항공군 제 1017군부대를 찾아 비행훈련을 지도한 데 이어, 다음날인 17일에는 신형 전술유도무기 사격시험을 지도했다. 조선중앙통신은 김정은이 “신형 전술 유도무기의 사격시험을 지도하고 국방과학기술의 최첨단화 등을 위한 목표를 제시했다”고 보도했다.<sup>304)</sup> 북한은 “특수한 비행유도 방식과 위력한 전투부 장착으로 하여 우월하게 평가되는 이 전술 유도무기의 설계상 지표들이 완벽하게 검증됐다”고 주장했다.<sup>305)</sup>

2019년 4월에는 김정은 정권 2기 구축이라는 측면에서 중요한 당 회의들과 최고인민회의가 개최되었다. 2019년 4월 9일에는 당중앙위원회 정치국 확대회의, 4월 10일 당중앙위 제7기 제4차 전원회의, 4월 11~12일에는 한국의 정치국회 격인 최고인민회의 제14기 제1차 회의가 개최되었다. 김정은 정권은 연이은 정치회의를 통해 지난 2019년 2월 북미 간 하노이 회담 노딜 이후 북한의 전략적 선택을 결정했을

302) 홍민, “북한 노동당 창건 75주년 열병식 분석,” 통일연구원 온라인시리즈 CO 20-26, 2020.10.12., <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/fbfbc895-3a50-4a28-ba7d-e45204540099>> (검색일: 2020.10.12.).

303) “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여,” 『로동신문』, 2019. 4.13.

304) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 신형전술유도무기사격시험을 지도하시였다,” 『조선중앙통신』, 2019.4.18.

305) 위의 기사.

것으로 판단된다. 제14기 1차 최고인민회의는 19년 만에 이들 간 2차 회의 이상 연속으로 개최되었고, 김일성 시대 이후 29년 만에 최고지도자의 시정연설이 이루어졌다. 당중앙위 정치국회의 및 전원회의를 거쳐 의제를 정당화하는 과정을 거치면서 중대한 국가전략 및 군사전략도 논의했을 가능성이 크다. 지난 2019년 4월 시정연설에서 김정은 위원장은 2019년 연말까지 시간을 두고 미국이 전향적 자세로 북미회담에 나올 것을 전제로 제3차 북미정상회담에 나설 용의가 있음을 밝혔고, 더 이상 제재 완화에 매달리지 않을 것임을 선언하면서 미국에게 엄포를 놓았다.<sup>306)</sup>

### (3) 비핵화 협상을 통한 사회주의 경제건설 집중

북한은 2018년 병진노선 승리를 선포하고 경제발전 전략으로 전환하면서 새로운 안보전략을 수립했다. 미국과의 핵협상을 진행하면서 비핵화를 경제적 보상과 체제보장의 기제로 활용하고 있다. 북한은 대북제재 하에서 대내적으로는 자력갱생을 강조하는 한편, 대외적으로는 핵개발을 통한 강한 군사강화전략을 회피하면서 연성 협상전략을 구사하고 있다. 남한 정부를 북미 비핵화 협상의 당사국으로 압박하면서 한반도 주변국을 활용한 다각적 협상전략을 추진하고 있는 것이다. 물론, 하노이 북미정상회담 결렬 이후 다시금 강압적 군사전략으로 회귀 가능성도 상존하고 있어 추후 관찰이 필요하다.

세부 일정을 중심으로 보면, 2018년 4월 당 전원회의와 최고인민회의 등 북한의 주요 고위급 회의가 연이어 개최되었다. 그리고 5월 당중앙군사위원회 확대회의 등이 진행되었다. 이 회의들을 통해 김정은 정권의 정책 변화가 드러났다. 경제발전을 위해 비핵화 협상에 나

---

306) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다.” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

서겠다는 의지의 표현으로 해석할 수 있다. 이에 기초해 북한은 남북 정상회담, 북중정상회담, 북미정상회담을 진행했다. 또한, 북러정상 회담 준비 및 북일정상회담도 모색되었다. 그리고 김정은 정권은 2018년 3차례의 남북정상회담 및 싱가포르에서의 제1차 북미정상회담을 통해 국제 무대에 화려하게 등장했다.

북한은 2018년 4월 병진노선 종료 선언 이후 미국과의 핵협상을 추진했다. 특히, 북한은 2018년 신년사에서 평창동계올림픽에 참가할 것을 공표하고 핵협상 추진에 박차를 가한다. 2018년 4월 20일 김정은이 참석한 가운데 당중앙위 제7기 제3차 전원회의에서 “경제건설과 핵무력 건설 병진로선의 위대한 승리를 선포함에 대하여”라는 결정서를 채택하여 ‘병진노선’의 승리와 ‘사회주의경제건설 총력집중’을 선포했다. 이는 북한이 ‘병진노선’에서 ‘경제건설 우선전략’으로 전환한 계기가 되었으며, 이후 핵무력 우선의 강압적 군사정책에서 미국과의 핵협상 추진 정책으로 변화하게 되었다.

조선로동당 위원장동지께서는 핵개발의 전 공정이 과학적으로, 순차적으로 다 진행되었고 운반타격수단들의 개발사업 역시 과학적으로 진행되어 핵무기병기화완결이 검증된 조건에서 이제는 우리에게 그 어떤 핵시험과 중장거리, 대륙간탄도로켓시험발사도 필요없게 되었으며 이에 따라 북부핵시험장도 자기의 사명을 끝마치었다고 말씀하시였다.

당과 국가의 전반사업에서 경제사업을 우선시하고 경제발전에 나라의 인적, 물질, 기술적잠재력을 총동원할데 대한 문제를 비롯하여 새로운 전략적로선을 철저히 관철하기 위한 과업과 방도를 밝혀주시였다.

《경제건설과 핵무력건설병진로선의 위대한 승리를 선포함에 대하여》에는 다음과 같은 결정들이 명시되어있다.

첫째, 당의 병진로선을 관철하기 위한 투쟁과정에 림계전핵시험과 지하핵시험, 핵무기의 소형화, 경량화, 초대형핵무기와 운반수단개발을 위한 사업을 순차적으로 진행하여 핵무기병기화를 믿음직하게 실현했다는것

을 엄숙히 천명한다.

둘째, 주체107(2018)년 4월 21일부터 핵시험과 대륙간탄도로켓시험발사를 중지할 것이다. 핵시험중지를 투명성있게 담보하기 위하여 공화국 북부핵시험장을 폐기할 것이다.

셋째, 핵시험중지는 세계적인 핵군축을 위한 중요한 과정이며 우리 공화국은 핵시험의 전면중지를 위한 국제적인 지향과 노력에 합세할 것이다.

넷째, 우리 국가에 대한 핵위협이나 핵도발이 없는 한 핵무기를 절대로 사용하지 않을 것이며 그 어떤 경우에도 핵무기와 핵기술을 이전하지 않을 것이다.

다섯째, 나라의 인적, 물적자원을 총동원하여 강력한 사회주의경제를 일떠세우고 인민생활을 획기적으로 높이기 위한 투쟁에 모든 힘을 집중할 것이다.

여섯째, 사회주의경제건설을 위한 유리한 국제적환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 주변국들과 국제사회와의 긴밀한 연계와 대화를 적극화해나갈 것이다.<sup>307)</sup>

이후 북한이 6·12싱가포르 북미정상회담을 실행한 것은 한국 정부의 ‘특사외교’와 ‘중재외교’도 큰 역할을 담당한 것으로 볼 수 있다. 지난 2018년 북미정상 간 조인한 싱가포르 북미공동성명은 북한 핵문제의 평화적 해결을 한 단계 높이는 계기가 되었다. 북한은 2018년 9월 평양에서 남북정상회담을 갖고, 「9월 평양공동선언」을 통해 ‘사실상의 불가침선언’을 재확인하는 동시에 정전협정에서 평화체제로의 전환을 주장하게 되었다. 2018년부터 북미 간 비핵화협상은 과거와 다른 식으로 진행됐다. 지난 6차 다자협상 구도에서의 중국과 달리, 한국 정부는 북미를 동시에 조정하고 중재할 수 있는 기능적 역할을 확대했다.

대남관계에서도 북한은 ‘핵무력완성’ 선언 이후 한반도 비핵화 의지

---

307) “김정은 동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

를 표명하고 있다. 김정은 위원장은 평양 남북정상회담에서 9·19평양 공동성명에서의 ‘완전한 비핵화’를 다시 한 번 육성으로 언급했다. 김정은 위원장은 3차 평양 남북정상회담에서 “조선반도를 핵무기도, 핵위협도 없는 평화의 땅으로 만들기 위해 적극 노력해 나아가기로 약속했다”고 천명하고 핵전략 추구 대신 경제발전 전략이 최우선 순위라는 것을 표명했다.<sup>308)</sup>

2019년 신년사에서는 6·12 북미합의 이행과 ‘완전한 비핵화’에 대한 의지를 표현했다. 김정은이 육성으로 비핵화를 구체화한 것은 처음이며 핵무기 4불(핵무기 생산, 핵실험, 사용, 확산)에 대한 입장을 밝힘으로써 과거 ‘핵병진’ 노선 추구하고 강경한 안보 전략 추진과는 사뭇 다른 전략적 접근을 시도한 것으로 보인다. 또한 남북 간 군사합의를 ‘사실상의 불가침선언’으로 규정하고, 초기 운용적 군비 통제를 넘어 한반도 전역을 대상으로 확대된 운용적 군비 통제, 구조적 군비 통제까지 논의할 가능성을 열어 놓았다. 이와 같은 연장선상에서 과거 군사부문에서의 투쟁성 강조는 약화되었다. 신년사 내용에서 과거 조선인민내무군, 노동적위군 등과 관련한 계급투쟁, 불순적대분자에 대한 자극적 용어 대신, 매우 협의적 의미의 군사적 태세 강조만을 언급함으로써 유연한 국가안보전략의 추진을 판단하게 한다.

그러나 앞서 기술한 바와 같이 북한은 남북대화와 북미 간 비핵화 협상 과정에서도 군 현대화에 지속적인 관심을 가지고 있었으며, 재래식 무기 개발과 전략무기 개발 등을 시도하고 있다. 또한, 대규모 재래식 전력을 유지·증강하면서 군사력 대부분을 평양-원산선 이남에 배치하고 있어 유사시 군사력의 재배치나 조정이 없이 기습 공격과 속전속결이 가능한 태세를 유지하고 있다.

---

308) 「9월 평양공동선언」, 남북정상회담 홈페이지, <[https://koreasummit.kr/Summit2018/Performance\\_Pyongyang](https://koreasummit.kr/Summit2018/Performance_Pyongyang)> (검색일: 2020.12.14.).



북한은 2018년 이후 ‘비핵화 의지’를 표명하였지만, 2차 하노이 북미 정상회담 결렬 이후 재래식 무기 증강과 개발에 힘쓰는 한편, 재래식 무기 개량과 미사일, 장사정포, 잠수함, 특수전 부대, 사이버 부대 운용 등 비대칭 전력을 강화하고 있다. 따라서 북한은 북미 간 비핵화 협상이 진전되지 않는다면 강압적 군사정책을 유지할 것으로 보인다. 결국, 북한은 미국에게 일괄타결식의 ‘빅딜’ 논의를 완화한 단계별 비핵화·보상 방안으로 진행할 것을 주장하면서, 북한의 우호국인 중국, 러시아로부터 협조를 받아 내기 위한 외교적 노력을 진행했다.

#### (4) 군수산업 강화전략

북한은 거대한 군사 경제를 가진 군수산업 국가의 특징을 갖고 있다. 북한군은 1966년 전인민의 무장화, 전군 간부화, 전국도 요새화, 전군 현대화의 ‘4대 군사노선’을 천명한 뒤에 군수산업을 담당하는 ‘제2기계 공업성’을 내각에 신설하고, 1972년 제2기계공업성을 내각에서 분리했으며 군수산업 관련 조직을 ‘제2경제위원회’로 통합 신설했다. 현재 제2경제위원회는 국무위원회 산하 조직으로 내각과 분리되어 독자적으로 운영되는 것으로 알려져 있다. 북한은 군수산업에 필요한 자원과 물자를 우선적으로 배분하고 있으며, 자원 일부분은 제2경제위원회 산하 외화벌이 기관과 무역회사 등을 통해 자체 충당하는 것으로 보인다. 북한 전체 경제에서 군수산업이 차지하는 정확한 비중을 파악하기는 힘들지만, 그 비중이 매우 클 것으로 추정된다. 또한, 북한은 미국과의 비핵화 협상을 진행하면서도 군 현대화 추진에 관심을 보이고 있다. 새로운 재래식 무기 개발과 무기성능 개량과 미사일, 장사정포, 잠수함, 생화학 무기, 사이버 부대 등 비대칭 전력 강화에도 집중하고 있다.

북미 비핵화 협상이 진전을 보이지 않자, 북한은 ‘정면돌파전’을 선언하고 공격적 대미압박 정책을 표명하고 있다. 이에 따라 북한이 강경

적 대남정책을 채택할 여지가 커지게 되었다. 2020년 신년사는 “조선노동당 중앙위원회 제7기 5차전원회의에 관한 보도문”으로 대체했다. 보도문에서 북한은 당면한 주요 과제와 국가전략 변화(‘새로운 길’)에 대한 논의를 공표하였는데, 장기적 대북제재를 염두에 두고 ‘정면돌파전’을 주장했다.

2019년 12월 북한은 ‘정면돌파전’을 선언한 이후 군사분야에서 ‘새로운 방위전략’을 강조하면서 국방력을 강화하는 데 집중할 것이라고 밝혔다. 이에 북한은 2020년 1월 이후 코로나19가 확산되는 상황에서도 내부 결속 및 체제유지에 주력하면서 미사일 시험발사, 포병 경합식 훈련 등 군사 활동을 강행했다. 2020년 5월 이후 북한 당국은 남한군의 통상적인 훈련과 전력증강을 두고 비난 수위를 높였으며, 남북관계 경색의 책임 소지를 남한 측에 전가하였다. 북한은 당 중앙군사위원회 확대회의를 열고 핵전쟁 억제력, 포병화력 타격능력 등의 강화와 전략 무력의 고도의 격동상태 운영 등을 논의하면서 한반도 군사적 긴장감을 끌어 올리기도 했다.

북한은 북미 간 장기적 대결을 준비할 것이라고 주장했다. 2019년 12월 제7기 5차 전원회의에서 “미국과 장기적 대립을 예고하는 조성된 현 정세는 적대세력들의 제재 속에 살아가야 한다는 것을 기정사실화”<sup>309)</sup>한다고 밝히면서 미국과의 장기대결을 준비하기 위해 군사력을 강화할 것이라고 언급했다. 2020년 6월 리선권 외무상은 담화를 통해 북한의 전략적 목표는 “미국의 장기적인 군사적 위협을 관리하기 위해 보다 확실한 힘을 키우는 것”<sup>310)</sup>이라고 주장했다. 2020년 7월 최선희 외무성 부상도 “미국과의 장기적 위협을 관리하기 위한 보다 구체적인 전략적 계산표”를 수립하고 있다고 강조했다.<sup>311)</sup>

309) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020.1.1.

310) “우리가 미국에 보내는 대답은 명백하다,” 『조선중앙통신』, 2020.6.12.

북한의 전략적 의도는 전략무기 개발과 포병전력 강화에 집중되고 있다. 북한은 2019년 12월 22일 제7기 3차 중앙군사위원회를 개최하고 ‘나라의 방위력을 획기적으로 강화’하고 ‘전반적 무장력’을 강화하는데 집중할 것이라고 밝혔다. 2019년 12월 28일 북한은 당 전원회의를 개최하고 새로운 전략노선으로 ‘정면돌파전’을 제시하면서 군사분야에서 “우리 인민이 당한 고통과 억제된 발전의 대가를 깨끗이 다 받아내기 위한 충격적인 실제 행동으로 넘어갈 것”이라고 밝혔다. 그러면서 “무적의 군사력”을 강화하고, “전략무기 개발사업도 더 활기차게 전개할 것이며, “멀지 않아 새로운 전략무기를 목격하게 될 것”이라고 경고했다. 그리고 “미국의 대조선 적대시가 철회되고 조선반도에 항구적, 공고한 평화체제가 구축될 때까지 전략무기 개발을 중단없이 진행할 것”이라고 밝혔다.<sup>312)</sup>

북한은 2020년 3월 22일 전술 유도무기 시범사격에서 “최근에 개발한 신형무기체계들과 개발 중에 있는 전술 및 전략무기체계들은 나라의 방위전략을 획기적으로 바꾸려는 우리당의 전략적 기도실현에 결정적으로 이바지”한다고 주장했다. 북한은 ‘나라의 방위전략’이 무엇인지 명확히 밝히지는 않았지만 “우리 국가를 반대하는 군사적 행동을 감히 기도하려 든다면 령토 밖에서 소멸할 수 있는 타격력”이자 “바로 이것이 우리 당이 내세우는 국방건설 목표이고, 가장 완벽한 국가방위 전략이며, 진짜 믿을 수 있는 전쟁억제력”이라고 말했다.<sup>313)</sup>

2020년 5월 24일 당 중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의에서는 핵 억제력과 포병 화력을 강화하는 데 초점을 두었다. 북한은 ‘국가무력 건설과 발전의 총적 요구에 따라 나라의 핵전쟁 억제력을 더 한층 강화

311) “조선민주주의인민공화국 최선희 외무성 제1부상의 담화,” 『조선중앙통신』, 2020.7.4.

312) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020.1.1.

313) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 전술유도무기 시범사격을 보시였다,” 『조선중앙통신』, 2020.3.22.

하고 전략 무력을 고도의 격동사태에서 운영하기 위한 새로운 방침'을 토의했다고 하면서, 특히 “조선인민군 포병의 화력 타격능력을 결정적으로 높이는 중대한 조치”를 중점적으로 논의했다고 밝혔다.<sup>314)</sup> 7월 18일 북한은 제7기 5차 당 중앙군사위원회 확대회의에서 “중요 부대들의 전략적 임무와 작전 동원태세를 점검하고, 나라의 전쟁억제력을 더 한층 강화”하며, “핵심적인 중요 군사생산 계획 지표들을 심의하고 승인”했다고 강조했다.<sup>315)</sup> 7월 27일 김정은은 ‘자위적 핵억제력’으로 북한의 안전과 미래가 영원히 굳건하게 담보된다고 언급했다.<sup>316)</sup>

## 다. 북한군의 인사교체와 조직·법제 개편

### (1) 북한군의 인사교체와 조직 개편

김정은 집권 이후 북한군의 주요 군 인사는 직책과 계급 등에서 큰 변화가 나타났다. 군 엘리트들의 권력서열은 상대적으로 낮아지는 경향을 보였다. 김정은 위원장은 당 간부를 임명해 선군정치로 확대된 군부의 당적 통제를 강화했다. 즉, 김정은 위원장은 북한군에 대한 당적 지도를 강화하고 김정일 시대 커졌던 군부의 위상을 상대적으로 약화시키면서 사회주의 정상국가화를 추진했다.<sup>317)</sup>

김정은 위원장 집권 이후 북한은 총정치국장에 북한 노동당의 핵심 인물인 최룡해를 임명하는 등 군의 주요인사(총정치국장, 총참모장, 인민무력부장 등)를 모두 교체하였으며, 군단장급 이상 주요 지휘관들도 상대적으로 젊은 인사들로 교체했다. 평균연령이 61세에서 55세로

314) “조선로동당 중앙군사위원회 제7기 제4차확대회의의 진행 경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 당중앙군사위원회 확대회의의 지도,” 『로동신문』, 2020.5.24.

315) “조선로동당 중앙군사위원회 제7기 제5차확대회의의 진행,” 『로동신문』, 2020.7.19.

316) “조국해방전쟁승리 67주년 기념식에서 김정은의 발언,” 『조선중앙통신』, 2020.7.27.

317) 김동엽, “김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망,” p. 84.

낮아졌고 계급 역시 상장에서 중장급으로 낮아졌다.<sup>318)</sup> 김정은 집권 초기 ‘군 길들이기’ 방식으로 군 주요 직위자에 대한 잦은 교체와 계급 조정을 시도한 것이다.

〈표 III-8〉 2012~2019년 북한군 총참모장 교체

이름	임명	해임
리영호	2009년 2월, 제3차 당대표자회	김정은에 대한 도전
현영철	2012년 7월 16일	군내 불명예사건 책임
김격식	2013년 5월	2013년 8월 쿠바 방문 시 과음실언과 뇌물수수
리영길	2013년 8월	2015년 9월, 평양 아파트 단지 군비리
리명수	2016년 2월 21일(확인)	2018년 5월 17일, 세대교체(리명수 84세)
리영길	2018년 5월 17일(추정)	
박정천	2019년 9월 6일	

출처: 김태구, “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구,” 『통일과 평화』, 제11집 2호 (2019), p. 157.

〈표 III-9〉 2012년 김정은 집권 이후 인민무력부장의 교체

이름	임명	해임
김영춘	2009년 2월, 제3차 당대표자회	
김정각	제4차 당대표자 회의 직전	2012년 10월 해임(김일성 군사종합대학 총장 임명)
김격식	2012년 10월	2013년 5월 총참모장으로 임명되면서 해임
장정남	2013년 5월 13일	2014년 6월, 군단장으로 강등
현영철	2014년 6월	2015년 4월 처형
박영식	2015년 5월	2018년 5월 17일, 북미 정상회담 전
노광철	2018년 5월 17일	

출처: 김태구, “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구,” p. 160.

318) 위의 글, p. 83.

김정은 집권 초기에는 총정치국장이 군을 대표하여 당 최고기구의 핵심에 위치하여 막강한 영향력을 발휘했다. 그러나 김정각은 정치국 상무위원에 이름을 올리지 못하였으며 김수길도 정치국 위원에 머물렀다. 이러한 군 인사로 볼 때 총정치국장의 당내 영향력이 저하되고 있음을 알 수 있다. 총정치국장의 위상 약화는 정부 기구에서 유사하게 나타난다. 김정은 집권 이후 지속적으로 추진해온 선군시대의 군부 약화와 군에 대한 당적 통제의 강화가 지속되고 있다는 것을 의미한다. 김정은 집권 이후 총참모장 제거 → 인민무력성 약화 → 국가보안성과 총정치국의 영향력 약화를 통해 군부 통제가 강화되고 있는 모습을 보여 주고 있다.

〈표 III-10〉 ‘총정치국’의 변화<sup>319)</sup>

구분	2012~2014	2014~2018	2018.2.~2018.5.	2018.5.~
총정치국장	최룡해	황병서	김정각	김수길
임명 전 부서	당 청년동맹	당 조직지도부	김일성군사종합대학	평양시당위원회
계급	차수	차수	차수	대장
당 직책	정치국 상무위원 당중앙군사위원회 부위원장	정치국 상무위원 당중앙군사위원회 부위원장	정치국 위원 당중앙군사위원회 위원	정치국 후보위원 당중앙군사위원회 회 위원
정 직책	국방위원회 부위원장	국무위원회 부위원장, 최고인민회의 대의원	국무위원, 최고인민회의 대의원	국무위원(추정), 최고인민회의 대의원

출처: 김태구, “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구,” p. 167.

319) 2017년 10월, 총정치국에 대한 검열을 진행, 2017년 말 최전선부대의 사상적 해이 등을 구실로 황병서가 해임되었다. 김정은 집권 전-후기 총정치국장 계급은 차수였으나, 김수길 총정치국장은 대장에 머물렀다. 김태구, “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구,” pp. 165~167.

북한의 주요 군사기구는 당중앙군사위원회, 인민무력성, 군 총정치국, 군 총참모부, 국무위원회(전 국방위원회) 등이 있다. 국방위원회는 1972년 「사회주의헌법」 채택과 동시에 신설되었으며 2009년 헌법 개정을 통해 국방위원회를 국가주권의 최고 국방지도기관으로 규정했다. 2012년 개정헌법을 통해 국방위원회 제1위원장은 ‘국가의 최고영도자’(헌법 100조)로 삼고 있다. 김정은 정권은 2016년 6월 헌법 개정에서 국방위원회를 국무위원회로 개편했다. 또한, 2019년 개정헌법은 김정은 위원장(국무위원장)을 국가수반으로 헌법에 명시하고 있다. 즉, 국무위원회는 국방분야 뿐 아니라 국가의 중요 정책을 결정하는 최고 정책지도기관이며, 국무위원장은 군무력의 최고사령관을 겸임하여 모든 군사력을 지휘·통솔하도록 헌법에 명시되어 있다. 북한군은 김정은 위원장을 중심으로 지휘체계를 가지고 있다(〈그림 Ⅲ-5〉 참조). 김정은 국무위원장은 인민군 최고사령관, 당 중앙 군사위원회 위원장을 겸직하면서 북한군을 실질적으로 지휘하고 있다. 북한군은 국무위원회와 별도로 노동당의 직접적 통제를 받는다. 당규약 27조에 따르면 당중앙군사위원회는 ‘당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의·결정하며 혁명 무력을 강화하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업 전반을 당적으로 지도한다’<sup>320)</sup>고 명시되어 있어, 당의 군사노선과 정책을 당중앙군사위원회가 결정하는 것으로 파악할 수 있다.

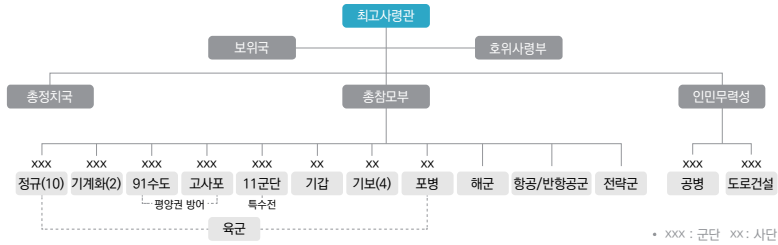
국방백서에 따르면 북한군은 총참모부 예하에 육군, 해군, 항공 및 반항공군, 전략군이 통합군 식으로 편성되어 있다. 총정치국은 군의 당 조직과 정치사상 사업을 관장하고, 총참모부는 군사작전을 지휘하는 군령권을 행사한다. 인민무력성은 1948년 북한 정권 수립 시 민족

320) “조선로동당규약,” North Korea Tech, 2011.1., <<https://www.northkoreatech.org/wp-content/uploads/2011/01/WPKCharter28SEP10.pdf>> (검색일: 2020.12.14.).

보위성으로 출범하여 대외적으로 인민군을 대표하면서 군수, 재정 등 군정권을 행사한다.<sup>321)</sup>

김정은 위원장은 2011년 12월 30일 노동당 중앙위원회 정치국 회의에서 김정일 유훈에 따라 인민군 최고사령관으로 추대되었으며, 현재 인민군 최고사령관, 당위원장, 당중앙군사위원회 위원장, 공화국 원수, 국수 수반, 국무위원장으로서 군무력 일체를 관장하고 군정권과 군령권을 행사하는 것으로 알려져 있다.

〈그림 III-5〉 북한군 지휘체계



출처: 대한민국 국방부, 『2018 국방백서』, p. 22.

2015년 2월 23일, 북한은 당중앙군사위원회 확대회의를 통해 인민군대의 기구체계를 정리하고 최고사령부의 전략적 행보를 구현할 수 있는 군 기구체계의 개편을 예고했다. 지난 2016년 제7차 당대회와 최고인민회의를 통해 노동당 제1비서는 당위원장, 국방위원회 제1위원장은 국무위원장으로 바뀌었을 뿐 큰 제도적 변화는 없었다.<sup>322)</sup> 하지만 국가주권의 최고국방지도기관이었던 국방위원회가 국가주권의 최고정책기관인 국무위원회로 확대 규정됨에 따라 ‘국가의 전반적 무력 건설 사업’과 지도 권한이 당중앙군사위원회로 이관된 것이라고 할 수 있다.<sup>323)</sup>

321) 대한민국 국방부, 『2018 국방백서』, p. 22.

322) 김동엽, “김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망,” p. 82.



주목할 부분은 북한 전략군사령부이다. 북한 전략군사령부는 2014년 언론에 노출되었으며 과거의 미사일 지도국-전략 로켓사령부를 모체로 창설되었다. 북한 전략사령부는 러시아의 전략사와 중국의 제2포병과 유사한 기능을 수행하는 것으로 알려져 있으나 세부적인 지휘통제체계와 조직에 대해서는 알려진 바가 없다. 북한의 전략군사령부는 2017년 북미 간 군사적 긴장 고조 시기에는 대변인 성명 발표와 전략군사령관의 경고 성명 등 긴장 국면에서 전면에 나서기도 했다. 그러나 2018년 북미 간 비핵화 협상이 시작된 이후부터 전략군사령부의 활동은 공개되지 않고 있다.

2019년 4월 북한은 헌법을 개정하면서 최고사령관의 직함을 ‘무력 총사령관’으로 바꾸었다. 북한 헌법은 국무위원장을 “조선민주주의인민공화국 전반적 무력의 최고사령관(102조)”으로 규정해오다 2019년 4월 북한 매체에서 ‘공화국 무력의 최고사령관’ 호칭이 사용되기 시작했다.<sup>324)</sup> 김정은 위원장의 위상 강화와 연계하여 국가 무력 일부의 대표인 ‘조선인민군 최고사령관’ 호칭 대신 국가 무력 전체의 대표인 ‘국가 무력의 최고사령관’을 사용한 것으로 보인다. 그러다가 2019년 7월 북한은 기존 ‘전반적 무력의 최고사령관’을 ‘무력 총사령관’으로 간소화하여 사용하고 있다.<sup>325)</sup>

323) 김갑식, “북한 최고인민회의의 제13기 제4차 회의 분석,” 『온라인 시리츠』, COI6-19 (2016), 재인용: 김동엽, “김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망,” p. 82.

324) “北, 4월 개정헌법에 ‘김정은 국가수반’ 명시,” 『동아일보』, 2019.7.12., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20190712/96438698/1>> (검색일: 2020.12.14.).

325) 국가안보전략연구원, “북한 개정헌법 특징분석,” (국가안보전략연구원 보도자료, 2019.7.12.), 『서울평양뉴스』, 2019.7.15., <[http://www.spnews.co.kr/news/download.php?subUploadDir=201907/&savefilename=20869\\_828.pdf&filename=1090712.pdf&dxno=807](http://www.spnews.co.kr/news/download.php?subUploadDir=201907/&savefilename=20869_828.pdf&filename=1090712.pdf&dxno=807)> (검색일: 2020.12.14.).

## (2) 북한군의 조직 변화

최근 북한의 전략무기 중심의 군 조직 변화가 나타나고 있다. 지난 5월 23일 김정은 위원장은 최고군사정책결정기구인 노동당 중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의를 개최하고, ‘핵전쟁 억제력’을 강화할 것을 강조하였다. 이 회의에서 “전략무력을 고도의 격동상태에서 운영하기 위한 새로운 방침들”과 북한군 포병의 화력타격능력을 높이기 위한 중대한 조치들을 만들었다.<sup>326)</sup> 김정은의 이러한 행보는 핵전력을 강화하고 군사조직과 지휘체계의 중대 개편을 추진한 것으로 판단된다. 2020년 5월 23일, 당 중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의에서 리병철 당중앙위원회 부위원장 겸 군수공업부장을 당중앙군사위원회의 2인자 직책인 부위원장직에 선출하였고, 박정천 인민군 총참모장을 차수 계급으로 진급시켰다.<sup>327)</sup>

리병철의 약진은 핵무력 건설에 대한 김정은의 의지를 암시하는 것으로 해석될 수 있다. 김정은 집권 전후 시기, 당중앙군사위원회 부위원장직에 총정치국장과 총참모장이 선출될 바 있지만, 리병철 당중앙위 군수공업부장이 북한 최고군사정책기구의 제2인자 자리에 선출된 것은 파격적이라 평가할 수 있다. 리병철 군수공업부장은 ‘상장’이기 때문에 ‘차수’인 박정천 총참모장, ‘대장’들이인 김수길 총정치국장과 김정관 인민무력상보다 계급이 낮다. 그런데도 당중앙군사위원회의 부위원장이라는 2인자 직책에 임명한 것은 단기간 내에 ‘핵 억제력’을 획기적으로 강화하고자 하는 의지를 암시한다. 박정천의 약진도 주목할 필요가 있다. 김정은 위원장은 이번에 박정천 북한군 총참모장을 김수길 총정치국장보다 더 높은 차수 계급으로 진급시켰다. 그동안

326) “조선로동당 중앙군사위원회 제7기 제4차확대회의진행-경애하는 최고령도자 김정은동지께서 당중앙군사위원회 확대회의 지도,” 『로동신문』, 2020.5.24.

327) 위의 기사.

총정치국장의 계급이 총참모장과 인민무력상 등 군부 내의 다른 간부들과 같거나 더 높은 것이 당연한 것으로 간주되어 왔다는 점에서 파악적 인사다.<sup>328)</sup>

북한은 지난 8월 13일 노동당 중앙위원회 제7기 제16차 정치국 회의에서 수해 복구, 방역사업, 개성시를 비롯한 전연지역 봉쇄 해제, 당중앙위원회 신설부서 설립 문제 등을 토의하고 당내 인사를 발표했다. 이 회의에서 당중앙위원회 군수공업부장인 리병철이 기존 군부 실세를 제치고 당중앙위원회 정치국 상무위원직에 선출되었다. 인민군 총정치국장을 제치고 핵무력 등의 전략무기 개발을 총괄하는 당중앙위 군수공업부장이 정치국 상무위원직에 임명된 것은 매우 이례적이다.<sup>329)</sup> 이는 국방 분야에서 핵과 미사일 등의 전략무기 개발 및 실전배치 추진을 위해 인민군 총정치국장 주도에서 리병철 군수공업부장 주도의 정책 결정구조로 전환하고 있음을 시사한다.

### (3) 북한군의 법제 개편

북한군의 법제 개편의 측면에서 김정은 시기를 분석하고자 한다. 2010년 개정 당규약에서 ‘당 중앙군사위원회는 당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의 결정하며, 혁명무력을 강화하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업 전반을 당적으로 지도한다’고 하면서 최고 군사기관으로 격상시켰다.<sup>330)</sup> 김정은이 당중앙군사위원회 부위원장으로 등장하여 군사부문의 결정을 국방위원회가 아닌 당중앙군사위원회 관할 체제로 전환시킨 것이다. 제3차 당대표자회 이후부터 당중앙군사위원회 부위원장이 국방위원회 부위원장보다 먼저

328) 정성장, “북한 당중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의의 평가: 핵 억지력 강화와 전략무기 운용을 위한 군사지도부 개편,” 『세종논평』, no. 2020-8 (2020), p. 1.

329) 위의 글, p. 1.

330) 통일부 통일교육원, 『북한지식사전』, (서울: 통일부 통일교육원, 2013), p. 178.

호명되고, 북중 고위 군사대표단 회담시 당중앙군사위원회 부위원장 직함으로 회의를 주재하게 되었다. 김정일 선군정치 시기에 확대되었던 국방위원회의 역할을 축소하고 군에 대한 당적 통제를 확대한 것이다.

2012년 7월 18일, 김정은의 ‘공화국 원수’ 등극 이후 군에 대한 당적 통제를 강화하면서 김정일 시대 군 실세들의 퇴진과 당중앙위원회 정치 국에 군부 등용을 제한하여 ‘군부 힘빼기’를 추진했다. 또한 당 기능 정상화에 따라 군에 대한 당적 통제를 강화하고, 경제 분야에 대한 군의 영향력을 약화시켰다. 육, 해, 항공·반항공 사령부를 제외한 각급 부대의 ‘사령부’ 명칭 사용 금지하고 호칭을 격하하는 조치도 시행했다.

2012년 9월, 「전시사업세칙」을 개정한다. 2004년 4월 제정한 「전시사업세칙」을 내움에 대하여」를 김정은 집권 이후 개정한 것이다. 개정된 「전시사업세칙」은 ‘전시선포 시기’와 관련하여 △미국과 한국이 대북 침략전쟁을 시도할 경우, △남조선 애국역량의 지원요구가 있거나 국내외적으로 통일에 유리한 국면이 조성될 경우, △미제와 남조선이 국부 지역에서 일으킨 군사적 도발 행위가 확대될 경우 등 세 가지를 명시하고 있다.<sup>331)</sup> 2013년 4월 1일, 법령 「자위적 핵보유국의 지위를 공고히 할 데 대하여」를 제정해 핵 능력의 질량적 강화, 비핵국가에 대한 소극적 안전보장, 핵확산 방지, 김정은의 독단적 핵지휘통제 권한 등을 명시했다.<sup>332)</sup>

북한의 우주개발에 대한 내용으로 2013년 4월 1일 「우주개발법」을 명시하고, 이 법에 의거하여 ‘국가우주개발국’을 신설했다. 「우주개발법」은 과학기술과 국가경제발전 기여를 위한 우주과학연구용 위성과 실용위성 개발, 우주발사체 활용 및 합법적·평화적 우주개발권리 행

331) “戰時총괄 기관, 軍에서 黨으로 권력이동,” 『동아일보』, 2013.8.22., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20130822/57156654/1>> (검색일: 2020.12.14.).

332) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여,” 『로동신문』, 2013.4.2.

사를 주장하고 있다. 하지만 이는 우주발사체로 위장한 장거리 탄도 미사일의 성능 개량과 사거리 증진을 위한 시험발사를 정당화하려는 시도로 평가받고 있다. 이와 관련하여 이미 2014년 3월 5일 북한은 핵과 미사일을 담당하는 ‘전략군’을 신설했다. 이는 육, 해, 항공·반항공군에 이어 제4군종으로서 핵과 미사일을 전담하는 전략군이었다. 전략군은 ‘미사일지도국 → 전략로켓군 → 전략군’의 순으로 명칭과 조직이 변화했으며, 전략군 예하에 9개 미사일여단(1만 명 병력 수준)을 보유하고 있는 것으로 판단된다.<sup>333)</sup>

북한은 병역제도를 개선해 2014년 징병 남성은 11년, 지원 여성은 7년으로 복무기간을 1년 확대했다. 이후 2016년 12월 24일 인민무력성의 ‘제대방침’을 발표하고, 복무기간을 10년 연한으로 종전과 같이 1년 단축(징병 남성의 군복무를 기존 11년에서 10년으로 줄이고, 지원 여성은 기존 7년에서 5년으로 축소하여 여군은 만 23세까지 복무)했다.<sup>334)</sup>

2016년 5월 6일 제7차 당대회를 거쳐 당중앙군사위원회 부위원장 직을 폐지했다. 2010년 9월 제3차 당대표자회에서 당중앙군사위원회는 국방위원회에 비해 당기구로서 최고군사기구의 영향력을 회복하였으나, 시간이 경과하면서 당중앙위원회와 국무위원회에 비해 위상이 약화되는 추세를 보였다. 부위원장 직위의 원로급 군인사 영향력을 최소화하고, 군부 발언권을 축소하고자 후임 임명을 하지 않은 것으로 판단된다.<sup>335)</sup>

2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설해 김정은이 국무위원장에 취임한다. 과도기 비상관리체제인 국방위원회 체제로부터 탈피하여 국무위

---

333) 대한민국 국방부, 『2018 국방백서』, p. 25.

334) 고재홍, “북한군 복무기간의 변화와 향후 전망,” INSS 전략보고서, 2018.12., <<http://www.inss.re.kr/common/viewer.do?atchFileId=F77523&fileSn=0>> (검색일: 2020.12.14.).

335) 3차 당대표자회 위원 수는 19명이었으나 7차 당대회 이후 12명으로 축소되었다.

원회 중심의 국가영도체계 확립을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 국무위원회에서 군부의 입지가 축소되었고 황병서 총정치국장은 부위원장으로 직함을 유지했다. 김수길 총정치국장은 위원에 머물렀다. 로광철 인민무력상, 정경택 국가보위상, 최부일 인민보안상은 위원회에 포함되었지만 입지가 약화되었다. 리영길 전 총참모장의 경우 국무위원회에서 제외되었다(공안·감시기능의 군부 중시, 정규 야전군은 핵심 권력기구에서 밀려난 현상으로 볼 수 있다).<sup>336)</sup>

2019년 4월 10일 제7기 4차 전원회의에서 리만건 조직지도부장, 김조국 조직지도부 제1부부장, 태중수 군수공업부장, 리병철 군수공업부 제1부부장이 포함되어 민간 인사가 5명 포진(군수분야 전문가가 가세하여 군사장비 및 첨단장비 개발에 대한 역할 확대)했다. 인민무력부는 인민무력성으로 전환했다.<sup>337)</sup>

2019년 4월 북한은 개정헌법 서문에서 ‘사회주의 조국’을 ‘사회주의 국가’로 변경하고 김정은 국무위원장을 ‘국가수반’으로 명문화했다.<sup>338)</sup> 김정은의 군관련 호칭은 ‘조선인민군 최고사령관’에서 ‘공화국 무력 최고사령관’으로 변화되었다. 또한 ‘선군사상(제3조 제1장: 정치)’과 ‘선군혁명노선(제59조 제4장: 국방)’을 삭제하고 북한 헌법상 처음으로 ‘김일성-김정일주의’를 명시하여 사회주의 정상국가임을 표방하고 있다.<sup>339)</sup>

336) 2016년 12월 18일 조선중앙TV에서 ‘국가안전보위부’를 ‘국가보위성’으로 호칭하는 것이 확인되었다. 2016년 6월 최고인민회의에서 국방위원회를 국무위원회로 개편할 당시, 인민무력부, 인민보안부, 국가안전보위부 명칭을 모두 ‘성’으로 교체한 것으로 추정된다. 이는 김정은이 비대해진 군부와 공안기구의 영향력을 축소하기 위한 의도로 해석된다. 김태구, “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구,” pp. 155~156.

337) ‘성’은 내각의 한 부서로 인식되지만, 인민무력성과 국가보위성은 총리가 지휘할 수 없기 때문에 내각 산하기구로는 편성이 제한된다.

338) 북한 조선중앙통신은 4월 11일부터 12일까지 열린 “최고인민회의의 14기 1차 회의에서 사회주의 헌법 수정·보충을 논의했으며, 이에 따른 최고인민회의 법령을 채택했다”고 밝혔다. “김정은 국가수반 등극… 자력갱생 경제노선 등 수정헌법에 담겼을 듯.” 『문화일보』, 2019.4.12., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019041210170230116001>> (검색일: 2020.12.1.).

339) 「사회주의 헌법」, 통일법제데이터베이스, <[www.unilaw.go.kr](http://www.unilaw.go.kr)> (검색일: 2020.12.1.)

2020년 4월 12일에 개최된 최고인민회의 제14기 제3차 회의에서는 군사중시기를 확고히 세우기 위해 법률적으로 「제대군관생활조건보장법」을 마련하였는데, 2019년 개정헌법에서 선군사상을 비롯한 군 우선시 조항을 삭제한 것과 대비된다. 북한군의 위상 저하에 따른 군의 불만해소와 제대이후 군관 모두에게 공평하게 생활조건을 개선하겠다는 ‘보편적 복지’차원에서 마련되었다고 볼 수 있을 것이다.<sup>340)</sup> 이후 2020년 5월 23일 당중앙군사위원회 제7기 4차 확대회의에서 ‘인민보안성’의 명칭을 ‘사회안전성’으로 변경하고 조직개편을 진행하는 중이다.<sup>341)</sup>

## 라. 소결

김정은은 2012년 집권 초기 북한군을 장악하고 개편함으로써 과거 군사중심주의를 탈피하여 사회주의 정상국가화와 경제발전을 추진하고자 했다. 군사정책의 근간으로 핵과 미사일 등의 핵무력 완성과 경제발전 전략의 병진 노선을 확립시키고자 노력했다. 또한 2016년 제7차 당대회를 통해 당중앙군사위원회 위원 구성 변화, 최고인민회의에서 국방위원회를 국무위원회로 변경하는 등 군사중심주의에서 벗어나 군 장악을 통한 체제안정을 추진했다.

2017년 11월 ‘핵무력 완성’을 선언한 이후, 2018년 4월 당중앙위 제7기 제3차 전원회의 결정서에서 병진노선 종료를 밝히고 사회주의 경제건설 총력집중 전략노선을 발표했다. 이후 남북대화 재개와 북미 비핵화 협상이 이어졌으나 2019년 2월 하노이 북미정상회의 결렬을 기점으로 북한은 남한과의 대화를 단절하고 공세적 대외전략으로 선회

---

340) 이호령, “최고인민회의 제14기 제3차 회의 평가와 향후 전망,” 『대외활동시리즈』, vol. 9, issue 5 (2020).

341) “북, 인민보안성을 사회안전성으로 명칭 변경,” 『RFA 자유아시아방송』, 2020.6.2., <[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/namechange-06022020092208.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/namechange-06022020092208.html)> (검색일: 2020.8.10.).

하는 양태를 보이고 있다. 특히 2019년 12월 노동당 제7기 제5차 전원회의에서 정면돌파전을 언급하며, 대북제재에 맞선 경제적 자력갱생과 정치, 군사적 돌파전을 주장했다.

물론 2018년 이후 김정은 위원장의 사회주의 경제발전을 위한 남북, 대외 정상회담을 거치면서 적지 않은 시행착오와 일부 성과를 경험했다. 처음으로 미국 트럼프 대통령과 정상회담을 가졌으며, 시진핑 중국 국가주석 등과의 정상외교를 통해 대내외적인 인지도와 리더십을 발휘한 것으로 평가받기도 했다. 정치·군사적 정면돌파전 추진은 단기적으로 미국의 태도변화와 대내 결속력 강화를 유도할 수 있다. 그러나 장기적으로 전략무기 개발을 통한 군사분야의 긴장 확대는 대북제재 강화 문제로 이어지고 남북, 북미, 대외관계에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다.

향후 북한 군사정책은 김정은 시기 국가기관의 정상적인 역할에 따라 변동될 가능성이 크다. 김정은 집권 시기 동안 당을 중심으로 국가정책과 체제유지에 집중하고 있는 것은 사실이다. 이러한 당중심의 사회주의 정상국가화와 함께 국무위원회와 내각을 중심으로 국가기관이 정책결정에 대한 역할을 확대해야만 합리적인 정책결정에 유리할 것으로 판단된다. 김정은 정권이 선대와 같이 과도한 군사주의화에 입각한 군사정책과 대외정책을 유지해 나간다면 보다 발전적 대외관계 개선이 힘들기 때문이다.

북한은 2020년 신년사 대신 “조선노동당 중앙위원회 제7기 5차 전원회의에 관한 보도문”을 발표하고 북한이 당면한 주요 과제와 ‘새로운 길’이라는 국가전략 변화에 대한 논의를 공표했다. 장기적 대북제재를 염두에 두고 ‘정면돌파전’을 주장하고 있어, 향후 공격적 군사정책이 반영될 가능성이 크다. 정면돌파전과 관련하여 북한은 전략무기 개발사업에 박차를 가해서 새로운 전략 무기를 선보일 것임을 천명하



고 있어 향후 공세적 대외정책과 군사전략을 유지할 가능성이 커지고 있다. 이미 “무적의 군사력”을 보유하고 강화해 나가는 것을 국방목표로 설정하고 있기 때문이다.

남북정상의 2018년 ‘9·19 군사합의’에도 불구하고 이에 대한 이행이 불투명한 상황에서, 북한은 대북 전단지 살포 문제, 한미군사연습과 첨단장비의 반입 등의 문제로 남한 정부와의 대화를 단절하고 있다. 결국 북한의 전원회의에서 제시한 ‘정면돌파전’은 대북제재 하에서 자력갱생을 통한 경제문제 해결과 북미 대결구도로 이어지고 있어, 남북관계는 북미 간 협상 결과에 따라 움직이는 종속변수로 치부할 가능성이 크다. 선미후남의 북한 대외정책으로 인해 그 미래가 불투명한 상황이다.

미국의 태도에 따라 전략무기 개발에 유보적 입장을 펼친 것으로 보아 아직 북미 간 비핵화협상의 여지는 남겨두고 있기는 하다. 하지만 코로나19 팬데믹 영향과 2020년도 미국 대선 등으로 인해 양국 간 획기적 관계 전환은 힘들 것으로 예상된다. 또한, 북한이 전략무기 개발을 추진하겠다는 ‘정면돌파전’의 군사정책에 근간한 사회주의 경제건설 총력전은 근본적 한계가 있다. 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북 경제제재가 견고하기 때문이다. 북한이 비핵화 의지를 가시화 하지 않을 경우 북미 간 비핵화 협상은 난관에 봉착할 것이다. 또한, 북한이 핵·미사일 개발을 지속할 경우 대북 경제제재 강화와 정치적 고립화 등 대북압박 정책이 강해질 가능성이 커지기 때문에 한반도 군사적 긴장감은 고조될 개연성이 크다.

올해 김정은 위원장은 군수공업 분야를 중심으로 전략무기 개발을 추진하면서 자위적 핵 역지력을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 결국, 북한의 경제개발과 남북관계 진전, 한반도 평화체제 구축은 북한의 비핵화 의지에 달려 있다고 말할 수 있을 것이다. 여기에 북미 간 비핵화 협상 과정에서 양국의 신뢰구축과 북한의 비핵화에 따른 미국의 보상이 필요하며, 한국 정부의 역할도 매우 중요하다.

## 2. 외교·핵

김진하(통일연구원)

외교·핵 분야는 북핵외교에 초점을 맞춰 김정은 정권 외교정책 목표와 패턴, 외교적 담론체계를 분석하고자 한다. 북한 유일지도 체제에서 최고지도자 김정은의 중요 정책사항에 대한 결정과 언명은 절대성을 지닌다. 중요도가 높은 사안일수록 최고지도자의 언명과 담론이 중대한 영향을 미친다는 점은 거의 자명하다.

절대적 권력을 지닌 최고지도자의 공식 언명과 담론은 국가정책의 진로를 좌우하는 결정적 지표로 볼 수 있다. 핵무장 추진과 북핵외교는 북한체제의 존립과 향후 국가진로를 좌우하는 결정적 요인이다. 이에 따라 김정은의 주요 공식 연설과 성명에 초점을 맞추어 이를 시기별로 대별 분석하여, 핵무장 강행과 대북제재로 야기된 외교적 고립상황 돌파를 위한 김정은 정권의 대외전략을 판독한다.

김정은은 2011년 12월 인민군 최고사령관, 2012년 4월 국방위원회 제1위원장 지위에 오르며 3대 세습을 완료하고 정권을 인수한다. 이에 따라 이 절은 2012~2019년 간 김정은 연설문을 토대로 북한의 북핵담론 및 대외정책 기조를 분석한다. 본 절에서 살펴볼 수 있다시피, 김정은 정권의 북핵외교 기조와 담론체계는 2018년 신년사설을 기점으로 대미·대남 대립국면 기간과 협상국면 기간으로 뚜렷이 대별된다. 본격적인 담론 분석에 앞서 시기별 특징을 간략히 살펴보고자 한다.

대립국면기는 김정은 세습 이후 2012년부터 2018년 신년사설로 대미대남 유화전술로의 국면전환을 시도하는 시점까지 지속되었다. 네 차례의 핵실험(〈표 Ⅲ-11〉 참조)과 2013년 3월 2일 노동당 제6기

23차 전원회의에서 채택된 ‘경제건설과 핵무력건설병진노선(이하 경제·핵 병진노선)’으로 대변될 수 있는 대립국면기는 ‘핵무장 강행기’와 ‘벼랑 끝 대결기’로 나누어 살펴 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 북한핵실험

1차(2006.10.9.)	2차(2009.5.25.)	3차(2013.2.12.)
4차(2016.1.6.)	5차(2016.9.9.)	6차(2017.9.3.)

출처: 저자 작성.

대립국면 1기로 볼 수 있는 2012년부터 2016년까지의 핵무장 강행기는 북한이 김정은 세습 후 핵무장프로그램의 종반기를 마무리 짓는 단계이다. 핵무력 증진 및 고도화, 다종화, 소형화에 집중하며 3~5차의 세 차례 핵실험을 강행하여 한반도 위기상황을 고조시키고 완성에 도달한 핵무력을 기반으로 대미대남 압박전술을 구사하던 시기이다.

대립국면 2기로 볼 수 있는 2017년은 극한의 벼랑 끝 대결기로 서, 한반도 위기가 최고조에 이른 시기이다. 취임 이후 ‘화염과 분노(fire and fury)’의 비확산 강압전술을 구사한 미국 트럼프 대통령의 대북압력에 맞서 북한이 7월 ICBM 발사실험과 9월 핵실험을 강행, ‘핵전쟁불사’의 벼랑 끝 전술로 대응하며 위기 고조 및 치킨게임 을 연출했다.

협상국면기는 ‘유화협상기’와 ‘협상정체기’로 구성된다. 유화협상기는 2018년 신년사설을 필두로 한 타협과 협상의 국면전환 유화전술이 2018년 6월 12일 싱가포르 및 2019년 2월 28일 하노이에서의 북미 정상 직접협상으로 귀결되며 평화분위기를 조성한 기간이다. 협상정체기는 하노이 회담 결렬의 충격 이후 2020년 현재까지 김정은 정권의 위기재고조 위협전술 구사로 이어지고 있는 기간이다.

북한은 2018년 평창동계올림픽 참가로 한반도 위기 및 국제사회 외교적 포위망 돌파를 시도한다. 북한의 유화협상전략으로의 전환은 김정은이 2018년 4월 20일 노동당 2018년 제7기 3차 전원회의 결정서에서 병진노선의 완수와 경제건설 총력집중 노선을 주창하며, 핵실험·ICBM 시험발사 중지, 핵실험중지 담보를 위한 북부 핵 실험장폐기 용의, 핵위협이나 핵도발이 없는 한 핵무기 불사용과 핵무기·핵기술 불이전 등을 표명하고 국제사회와 긴밀한 대화를 적극적으로 해나갈 것 등을<sup>342)</sup> 언명하면서 최고점에 이른다. 이는 6월 싱가포르 북미 정상회담이라는 북한 협상전략의 외교적 성과로 이어진다.

그러나 2019년 하노이 후속 회담에서 양국이 이견을 드러내며 실질적 합의 도출에 실패 하면서 협상국면의 정체기에 들어섰다. 이 기간 북한은 ‘크리스마스 선물’과 ‘새로운 길’을 언급하며 미국의 양보를 압박하는 전술을 선보였다. 2019년 4월 12일 개최된 최고인민회의 제14기 제1차회의 시정연설에서 김정은은 “대화와 협상을 통한 문제해결을 중시하지만 일방적으로 자기의 요구만을 들이먹이려고 하는 미국식대화법에는 체질적으로 맞지 않고 흥미”없으며, “명백한 것은 미국이 지금의 정치적계산법을 고집한다면 문제해결의 전망은 어두울 것이며 매우 위험할 것”이라 압박했다.<sup>343)</sup> 특히 2019년 12월 28일에는 “가혹한 시련과 난관을 박차며 혁명발전을 더욱 가속시키고 당 건설과 당 활동, 국가건설과 국방건설에 나서는 중대한 문제들을 토의하기 위한”<sup>344)</sup> 노동당 중앙위원회 제7기 5차 전원회의를 소집, 병진노선으로의 회귀를 시사하는 등 대미대남 압박 수위를 강화

342) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

343) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

344) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의가 소집됐다,” 『조선중앙통신』, 2019.12.29.

하기도 했다. 협상국면 제1기와 사뭇 다른 담론이 등장한 것이다.

본 연구는 이상의 시대 구분에 따라 북한 북핵외교노선과 행태, 그리고 담론 상의 변화 추이를 분석한다. <표 Ⅲ-12>는 이상의 시기 구분을 주요 사건과 더불어 도해한 것이다.

<표 Ⅲ-12> 북핵외교 시기 구분

2012.1.~2016.12.	2017.1~2017.12.	2018.1.~2019.2.	2019.2~2020.6.
핵무장 강행기	벼랑 끝 대결기	유화협상기	협상정체기
3. 4. 5차 핵실험 목함지뢰	6차핵실험 북미치킨게임	평창올림픽참가 남북정상회담 북미정상회담	하노이회 담결렬 이후
대립국면 기간		협상국면 기간	

출처: 저자 작성.

## 가. 텍스트마이닝분석

2012~2019년 김정은의 북핵 관련 선언과 담론을 텍스트마이닝 기법을 통해 체계적으로 분석한다.

### (1) 단순빈도분석

먼저 김정은 공식문건 자료에 대한 개요를 정리하고자 한다. 2012년부터 2019년까지<sup>345)</sup> 대외정책(북핵 및 외교) 분야 김정은 공식 문건은 총 13건이다. 전체 문서에서 명사형 단어는 1,389개이고, 한 문서 내 평균 명사형 단어 수는 106.85개이다. 통계적으로 유의미한 분석을 도출하기에는 매우 부족한 분량이나, 담론구조의

345) 2019년 12월 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 문건 내용은 주로 2020년 1월 초에 보도되었다. 따라서 보도시점 상으로는 2020년 문건이지만 실제로는 2019년에 이뤄진 김정은의 연명이다.

대략적 개관을 위해서 텍스트마이닝 분석을 시도했다.

가장 많은 문서가 발표된 해는 2016년으로 총 3건이 있다. 이 해에 가장 많은 외교 분야 문서가 발표된 이유는 김정은이 제7차 당대회에서 정권의 대외정책노선을 밝혔기 때문이다. <표 Ⅲ-13>에서 이를 정리했다.

<표 Ⅲ-13> 명사형 단어 수

연도 구분	2012 ~2020	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
기간 내 발생한 문서 개수	13	2	1	1	1	3	1	2	1	1
전체문서 내 명사형 단어 수	1,389	41	43	57	105	562	54	35	206	137
말뭉치 내 명사형 단어 수	495	41	40	44	85	291	51	35	149	108
한 문서 내 평균 명사형 단어 수	106.85	20.50	48.00	57.00	106.00	187.33	54.00	17.50	206.00	137.00

출처: 저자 작성.

〈그림 III-6〉 워드 클라우드(2012~2020)



출처: 저자 작성.

〈그림 III-6〉은 2012년부터 2019년(2020년 1월에 보도된 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 문건 포함)까지 북핵 외교 및 대외정책 분야에서 가장 많이 사용된 단어들을 워드 클라우드로 입체 조명한 것이다. 전체 기간에 가장 많이 사용된 단어는 ‘자주’, ‘제국주의’, ‘평화’, ‘미국’, ‘침략’, ‘발전’, ‘국제’, ‘사회주의’ 등이다. 자주 및 민족, 그리고 비동맹 블록불가담 노선을 지향해온 북한의 전통적인 외교수사가 김정은 정권에서도 그대로 애용되고 있음을 알 수 있다.

그러나 위에서 언급한 시기 구분을 통해 대비시켜 보면 차이점이 드러난다. 대립국면이 절정에 이른 2016년과 2017년에는 ‘제국주의’, ‘정의’, ‘제재’, ‘압력’, ‘반동세력’, ‘대외’, ‘평화’ 등의 용어 사용이 두드러진다. 이와 유사한 단어선택이 2012~2018년 대립국면기 전반에 걸쳐 이뤄지고 있다.

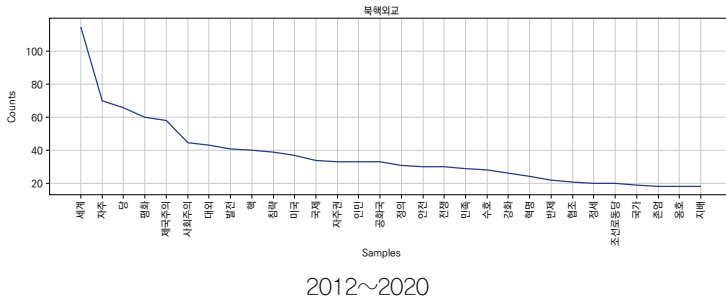
이와는 대조적으로 협상국면 기간인 2018~2019년에는 ‘평화’, ‘조선반도 핵시험’, ‘미국’, ‘승리’, ‘경제건설’, ‘조미관계’ 등의 단어가 자주 등장한다. 그 간의 핵무력 건설을 바탕으로 유화국면 전환을 기하는 북한의 의도가 보인다.

〈그림 Ⅲ-7〉은 단순빈도 그래프이다. 외교·북핵 분야 단순빈도 분석은 전체 문서(2012~2019)와 연도별(2017, 2019) 문서에서 단어 사용빈도를 추적했다. ‘세계’, ‘자주’, ‘당’, ‘평화’, ‘제국주의’ 순으로 빈번히 사용되었음을 알 수 있다.

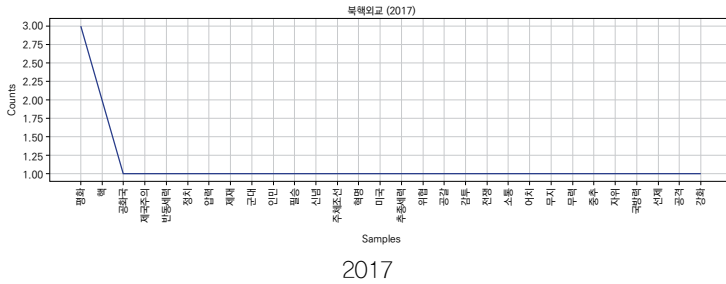
대립기가 절정에 이른 2017년에는 ‘평화’, ‘핵’, ‘공화국’, ‘제국주의’, ‘반동세력’ 등의 순으로 등장한 반면, 협상기인 2019년에는 ‘평화’, ‘조선반도’, ‘미국’, ‘당’, ‘발전’, ‘조미(관계)’ 등의 단어들 빈번히 등장한다. ‘자주’, ‘제국주의’ 등 대미 갈등적 수사 대신, ‘발전’, ‘조미관계’ 등의 전향적 단어가 높은 빈도를 이룬다.



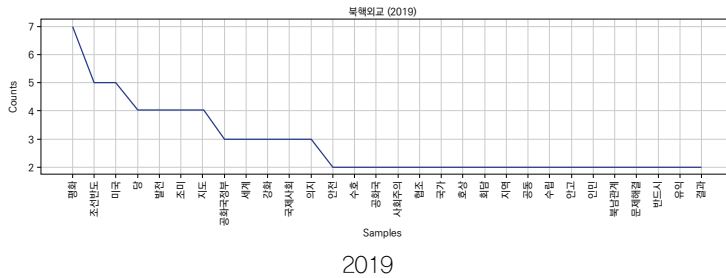
〈그림 III-7〉 단순빈도



2012~2020



2017



2019

출처: 저자 작성.

〈표 III-14〉 단순빈도(2012~2020)

키워드	단순빈도수	키워드	단순빈도수
자주	70	대외	43
당	66	발전	41
평화	60	핵	40
제국주의	58	침략	39
사회주의	45	미국	37

출처: 저자 작성.

〈표 Ⅲ-14〉는 2012~2020년 전체 기간 문건에서 사용된 단어 중 단순빈도가 높은 상위 10개를 정리한 표이다. 김정은 집권 후 공식문건에서 가장 많이 사용된 단어는 ‘자주’이며 뒤를 이어 ‘당’, ‘평화’, ‘제국주의’, ‘사회주의’ 등이 등장한다. 핵무장을 정당화하는 외교적 수사의 핵심이 ‘반제국주의 자주권 확립’임을 알 수 있다. 북한의 전통적 대외노선에 부합하는 방식으로 핵무장을 옹호하려 시도한 것이다.<sup>346)</sup>

〈표 Ⅲ-15〉 주요 연도별 단순빈도

2016		2017		2019		2020	
키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수	키워드	단순 빈도수
제국주의	52	평화	3	평화	7	조선 로동당	6
대외	39	핵	2	조선반도	5	위원장	6
민족	24	공화국	1	미국	5	외교	3
국제	23	제국주의	1	당	4	정세	3
정의	23	반동세력	1	발전	4	미국	3
반제	21	정치	1	조미	4	핵	3
핵	18	압력	1	지도	4	정면 돌파전	2
옹호	16	제재	1	공화국 정부	3	정치	2
진보	15	군대	1	세계	3	대미	2
자주성	14	인민	1	강화	3	조선반도	2

출처: 저자 작성.

346) 역으로 북한 대외정책상의 믿음 또는 정책 신화라 할 수 있는 폐쇄적 민족주의 자주노선이 북한의 핵무장 모험을 추동한 주요 요인으로 볼 수도 있을 것이다. Etel Solingen, “The Political Economy of Nuclear Restraint,” in *Going Nuclear: Nuclear Proliferation and International Security in the 21st Century*, eds. Michael E. Brown et al. (Cambridge: MIT Press, 2009), pp. 36~77 참고.

〈표 Ⅲ-15〉는 대립기인 2016~2017년, 협상기인 2019~2020년 (2019년 문건으로 2020년 보도) 중 사용 단순빈도가 높은 상위 10개 단어를 연도별로 정리한 표이다.

대립기에는 ‘제국주의’, ‘반제’, ‘평화’, ‘핵’, ‘반동’, ‘정의’ 등의 단어가 빈번히 등장한 반면, 협상기인 2019년 초반기에는 ‘평화’, ‘조선반도’, ‘미국’, ‘조미’, ‘발전’ 등의 단어가 빈번히 나타난다. 협상정체기인 2019년 후반 문건(2020년 보도)에서는 ‘당’, ‘외교’, ‘정세’ 등이 자주 사용되기 시작했다. ‘정면돌파전’이 등장한 점은 특기할 만한 사항이다. 단어 사용 TF-IDF 분석은 공식자료의 부족으로 유의미한 결과를 도출하기 어려워 제외했다.

## (2) 동시 등장 단어

〈표 Ⅲ-16〉은 2012~2020년 동시 등장 단어 빈도수를 정리한 도표이다. 의례적으로 동반 등장하는 단어 조합으로 볼 수 있는 ‘당-공화국’ 조합을 제외한다면, ‘세계-평화’, ‘평화-안전’, ‘반제-자주’, ‘자주-정의’가 가장 빈번히 등장했다. ‘안전보장’, ‘자주권 확보’, ‘부당한 외세 간섭’ 등의 단어가 조합을 이루어 북핵 정당화 수사로 외교전선에서 활용되어 왔음을 알 수 있다. 관련 문건의 부족으로 인해 연도별 분석은 유의미한 결과를 도출하기 어려우므로 제외했다.

〈표 Ⅲ-16〉 동시 등장 단어 빈도수(2012~2020)

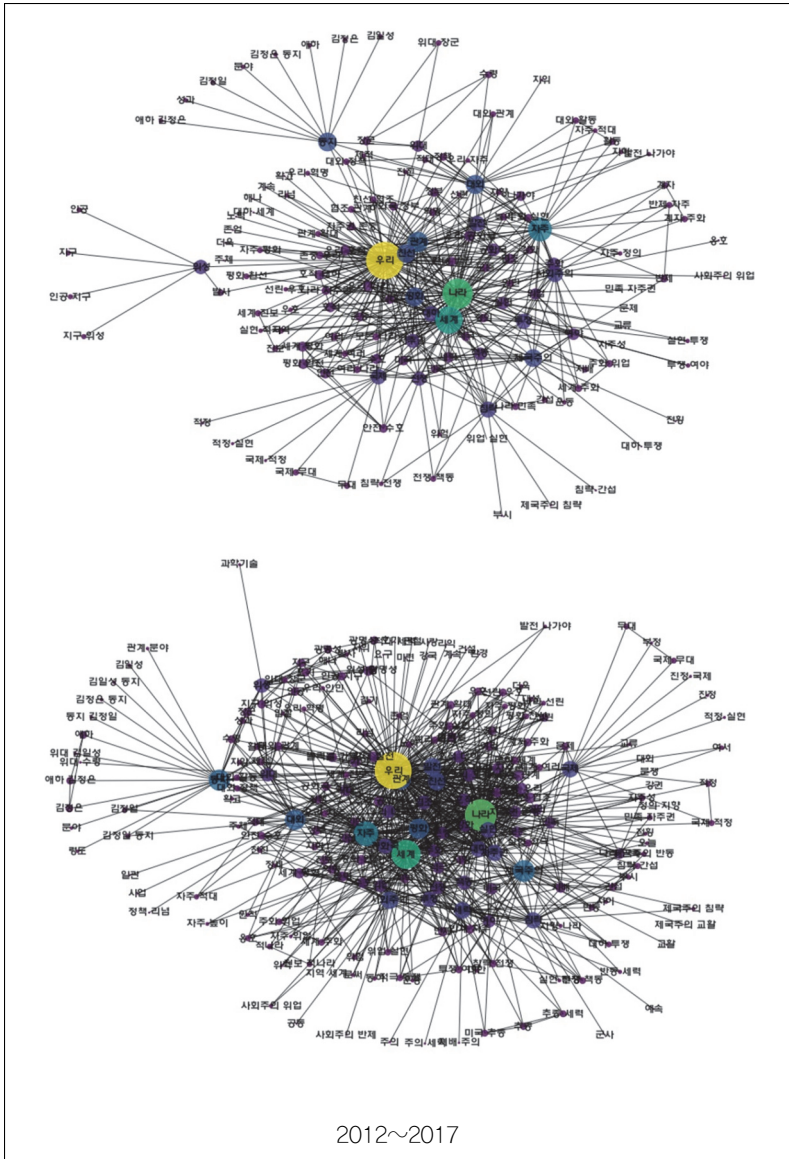
동시등장단어	빈도수	동시등장단어	빈도수
세계-평화	27	안전-수호	12
평화-안전	25	자주권-존중	11
반제-자주	18	존중-호적	11
당-공화국정부	15	침략-전쟁	11
자주-정의	13	조선로동당-위원장	11
협조-발전	13	제국주의-침략	10
대외-활동	12	진보-적나라	10
세계-진보	12		

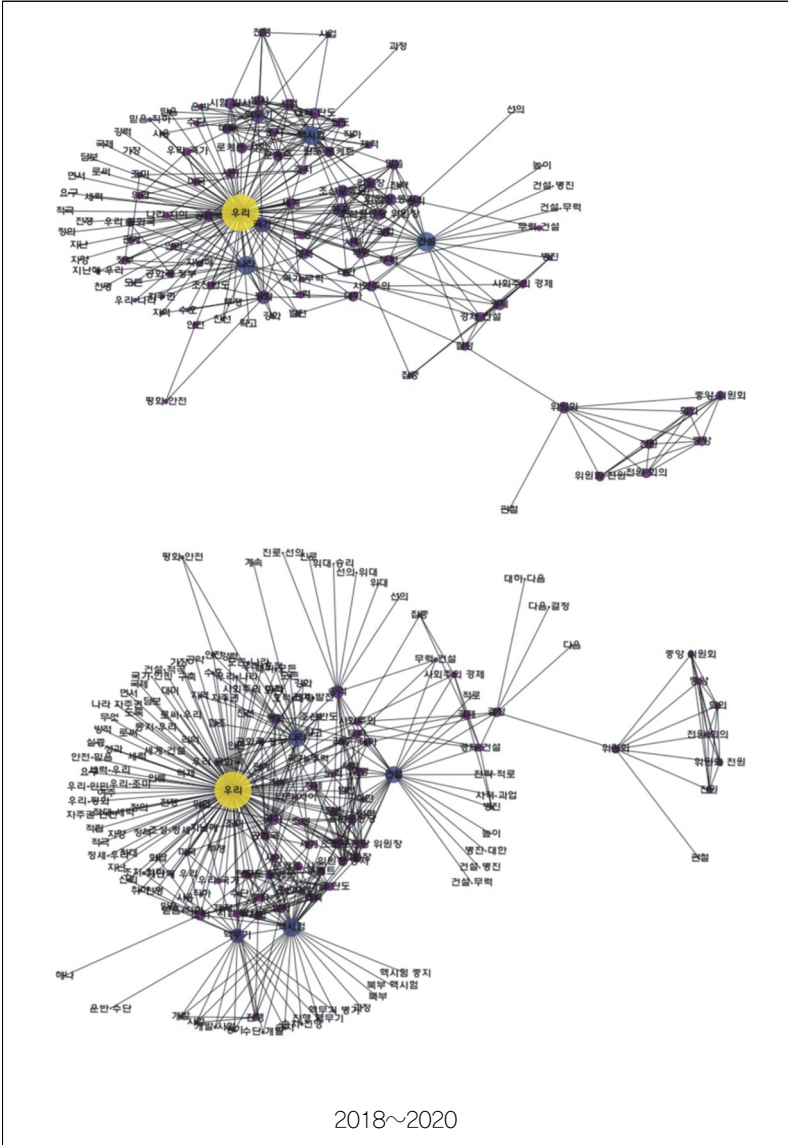
출처: 저자 작성.

〈그림 Ⅲ-8〉은 2012~2018년 신년사 이전(대립기) 발표한 문서들과 이후(협상기) 발표한 문서들에 대한 단어 간 연결 네트워크 상황을 분석 도해한 그림이다. 대립기에는 ‘우리’, ‘핵사업’, ‘건설’ 등의 단어를 센터로 ‘대륙간탄도탄’, ‘로켓’, ‘시험발사’, ‘무력건설’, ‘병진’, ‘당’, ‘위원장’ 등이 핵심노드로 네트워크를 형성하고 있다. 핵무력 건설을 핵심 축으로 ‘탄도미사일 실험’, ‘병진노선 추진’, ‘당사업’ 등이 상호 연결되면서 닫힌 네트워크를 구성하고 있다.

협상기에는 ‘우리’, ‘핵사업’, ‘건설 핵무기’ 등의 단어를 센터로 ‘경제’, ‘승리’, ‘미국’, ‘제재’, ‘위원장’, ‘대륙간 탄도탄’ 등이 핵심노드로 네트워크를 형성하고 있다. 양 기간 간 단어 선택에 있어서 큰 차이를 발견할 수는 없으나, 협상국면 기간에는 ‘미국’, ‘조미’, ‘정세’ 등 협상 관련 단어들이 세부 노드로 등장하고 있음을 알 수 있다.

<그림 III-8> 네트워크 분석



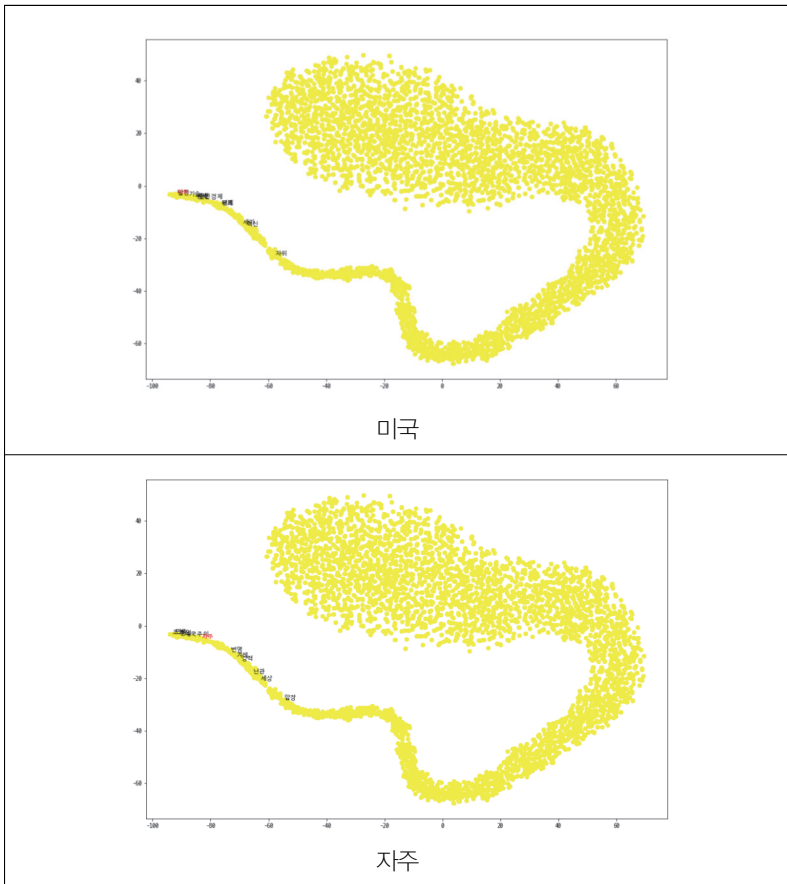


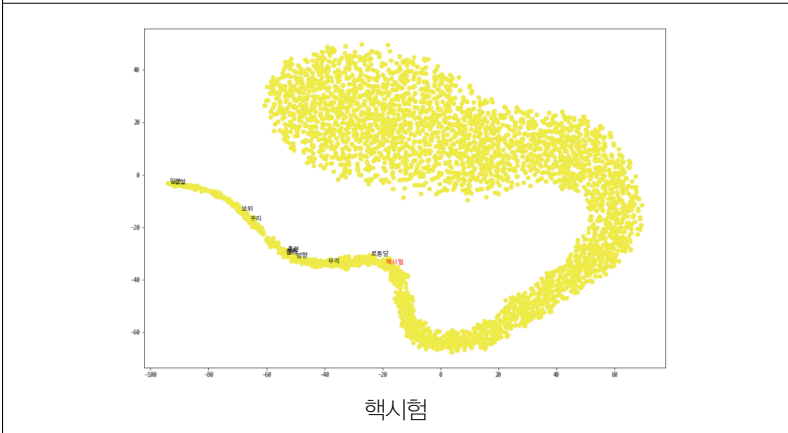
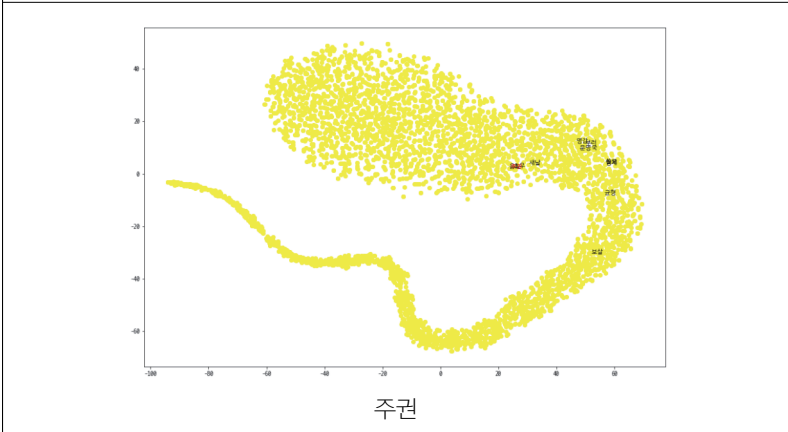
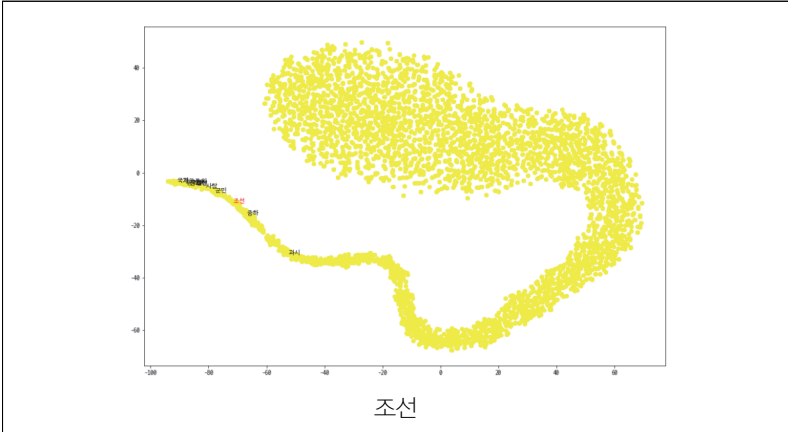
출처: 저자 작성.

〈그림 Ⅲ-9〉는 외교 및 북핵분야 핵심 단어들에 대한 키워드별 유사단어 t-SNE 분석을 시각화 한 것이다. 핵심 단어는 ‘미국’, ‘자

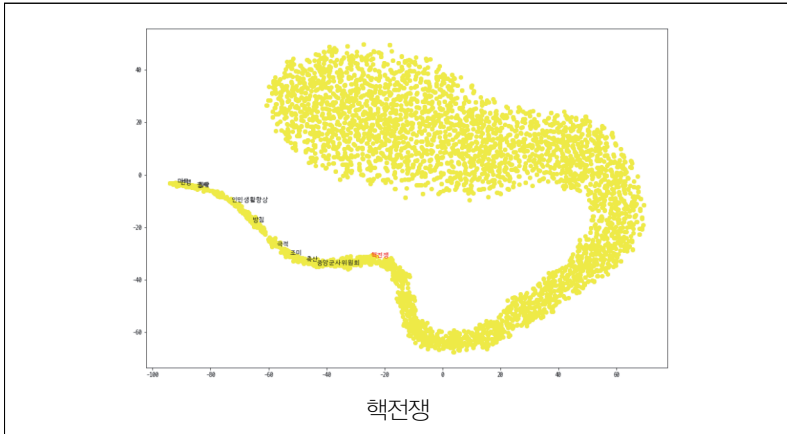
주’, ‘조선’, ‘주권’, ‘핵시험’, ‘핵전쟁’ 등이다. Word2vec 분석 후 2차원 시각화를 실행했을 때 모두 C 형태를 보이며, 핵심 키워드들은 매우 좁은 구성의 특정 단어군들과 함께 등장한다. 북핵 외교 관련 단어군이 여타 단어군과 분리되어 강한 독립성과 특정성을 지니고 나타나고 있다.

〈그림 III-9〉 키워드별 유사단어 t-SNE









출처: 저자 작성

## 나. 대내외 환경과 주요 정책

이상에서 조망한 주요 담론구성 단어들이 어떠한 맥락에서 사용되었는지 살펴보고, 북핵 관련 외교담론들이 담아내는 김정은 정권 북핵외교 관련 대외전략 선택패턴을 고찰해 보고자 한다. 먼저 김정은 북핵 전략 담론의 맥락적 이해와 해석을 위해, 대내외적으로 발생한 환경적 영향 요인들을 기간 별로 대별해 본 후, 김정은 전략 담론의 전략적 의미를 분석한다.

### (1) 대립국면기 전략담론

핵무장 강행기와 벼랑 끝 대결기로 나누어 살펴 볼 수 있는 대립국면기 기간 중 김정은 북핵전략 담론의 핵심은 핵무장능력 확보의 당위성 확립과 위기 고조를 통한 대미대남 압박이다. 이러한 북한의 강압외교 전략과 위기고조 행태에 지대한 영향을 미친 환경적·맥락적 요인은 완성 단계에 도달한 북핵 프로그램이다. 이에 따른 핵능력 증대는 북한의 강압외교 대치노선을 뒷받침하는 근본적, 구조적 요인으로 작용하게 된

다. 김정은의 주요 외교담론을 분석하기에 앞서, 맥락적 이해를 위해 환경적 요인의 영향과 이에 대한 김정은의 전략적 평가를 살펴보자.

### (가) 대내외 환경요인

‘완성을 앞둔 핵프로그램과 핵능력 증대’는 강압외교 전략과 담론 선택의 구조적 토대를 제공했다. 두 가지로 세분해 고찰하겠다.

첫째, 30년 간 체제의 명운을 걸고 강행해온 핵무장프로그램의 완료가 목전에 도달한 시점에 김정은 세습이 이뤄졌다는 점이다. 2009년 5월 25일에 있었던 2차 핵실험은 기술적으로는 이미 북한 핵무장을 예고하는 사태였다. 당시 김정은은 3대 세습의 정당성 확보와 유일권력 확립에 목마른 상황이었다. 그러므로 선대의 유업이었던 “나라의 자주권을 믿음직하게 지켜낼 수 있는 최강의 국가방위력을 마련하기 위하여 한평생을 다 바치신 위대한 수령님과 위대한 장군님의 념원”을 달성하고 “전체 인민이 장구한 세월 허리띠를 조이며 바라던 평화수호의 강력한 보검”인 핵무장을 완수하는 것이야말로 반드시 이루어야 할 필수과제로 여길 수밖에 없었을 것이다.<sup>347)</sup> 김정일 통치기에 이미 기술적으로 상당히 진척한 핵무장 프로그램을 시급히 완수할 필요성이 있었던 것이다.<sup>348)</sup> 대결국면을 무릅쓰고 핵무장 프로그램을 강행하여 “국가핵무력건설이라는 역사적대업을 5년도 안되는 짧은 기간에 완벽하게 달성한 기적적 승리”<sup>349)</sup>를 통해 김정은 정권의 정통성을 확보했다고 자평하게 된다.

뒤에서 살펴보겠지만, 김정은은 핵프로그램 완결 필요성에 발맞춰 국제사회의 반대와 제재의 부당함 및 자위적 핵무장의 정당성을 대외

---

347) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

348) 필요성과 기술적 성취가능성이 높았다.

349) “김정은 동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

적으로 천명하는 한편, 미국 등 비확산을 지지하는 국제사회의 압박에 전쟁불사 위기고조 전술로 정면대응하며 핵무장 강행·돌파 전략을 구사한다. 단기간 내에 핵무장 프로그램을 완료하고 핵능력을 확보할 수 있는 기술적 단계에 도달했기 때문에 구사 가능한 전략이다.

둘째, 북한의 핵능력은 양질 모든 면에서 비약적으로 증강되었다. 김정은 정권은 담론적 수준에서의 주장에 머무르지 않고 대립기간 중 네 차례의 연이은 핵실험과 잇단 중장거리 운반수단(ICBM 및 SLBM 등 포함) 실험으로 핵능력을 비약적으로 증대시킨다. 먼저 핵탄두의 다량 확보로 확증보복(Assured Retaliation) 능력을 보유하게 된다. 전문가들의 추정치에 따라 차이는 있지만 북한은 대립국면 막바지에 이른 2018년 최소 10개에서 최대 60개 가량의 핵탄두를 보유한 것으로 여겨진다.<sup>350)</sup> 다양한 사거리의 탄도미사일도 구비한 상태이다.<sup>351)</sup> 즉, 북한은 최소한의 핵억제력을 확보한 것이다. 이에 김정은은 미국과 벼랑 끝 대결을 벌이던 2017년을 평가하며 2018년<sup>352)</sup> 다음과 같이 공언한다.

우리는 각종 핵운반 수단과 함께 초강력 열핵무기시험도 단행함으로써 우리의 총적지향과 전략적 목표를 성과적으로, 성공적으로 달성하였으며 우리 공화국은 마침내 그 어떤 힘으로도, 그 무엇으로써도 되돌릴 수 없는 강력하고 믿음직한 전쟁억제력을 보유하게 되었습니다. 우리 국가의 핵무력은 미국의 그 어떤 핵위협도 분쇄하고 대응할 수 있으며 미국이 모험적인 불장난을 할 수 없게 제압하는 강력한 억제력으로 됩니다.<sup>353)</sup>

---

350) Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, "North Korean Nuclear Capabilities, 2018," *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, issue 1 (2018), pp. 41~51.

351) *Ibid.*, pp. 41~51.

352) 2018년부터 북한은 유화정책을 적극적으로 구사하며 국면전환을 기한다. 그러나 다수의 2018년 문건들은 2017년까지의 핵무력건설에 대한 자체 평가를 담고 있다. 이를 통해 2017년까지 대결국면에서의 북한의 전략적 판단의 근거를 파악할 수 있다.

353) "신년사," 『로동신문』, 2018.1.1.

북한은 핵탄두 다량생산 및 보유로 핵무력의 생존성(Survivability)을 증대시켜 한미 비핵화를 위한 반확산예방타격(Counterproliferation Preventive Strikes)을<sup>354)</sup> 통한 핵무기소멸 전략의 실효성과 실현가능성을 급격히 하락시켰다. 미국이 북한비핵화를 군사적으로 압박할 잠재적 수단의 신뢰도가 매우 낮아진 것이다. 실제적 대북압박수단이 경제제재로 국한될 수밖에 없는 상황이 도래했다. 이미 2016년 김정은은 “우리 공화국의 전략적 지위가 비상히 높아지는데 겁을 먹은 제국주의반동세력들이 유엔《제재결의》를 조작해내고 《단독제재》까지 떠벌이며 발악하고 있는 것은 우리의 승리에 대한 가장 명백한 증명”이라고 주장한다.<sup>355)</sup> 결국 이는 미국의 대북 압박능력의 약화와 북한의 핵보복(Nuclear Retaliation) 및 핵공갈(Blackmail)의 신뢰성 확대에 의한 대미대남 위협 능력의 비약적 증대를 의미한다.

김정은은 미국의 압박에 대해 비약적으로 확대된 핵능력을 기반으로 한 강압외교와 위기고조전략에 기초한 강력 담론으로 대응한다. 김정은은 북한이 이미 “미제와 남조선호전세력의 무모한 전쟁도발책동에 대처하여 고도의 격동태세를 견지하며 적들이 전쟁의 불을 지른다면 침략자들을 무자비하게 징벌하고 조국통일의 역사적위업”을 달성할 수 있는 능력을 갖추고 있으므로, “미국은 핵강국의 전령에 들어선 우리 공화국의 전략적지위와 대세의 흐름을 똑바로 보고 시대착오적인 대조선적대시정책을 철회”할 것을 요구한다.<sup>356)</sup>

이러한 김정은의 자체적 전략인식은 2017년 트럼프 대통령이 경고한 ‘화염과 분노’의 대북 비핵화 강압에 북한이 정면 대응하면서 벌어

354) Alexandre Debs and Nuno P. Monteiro, *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (New York: Cambridge University Press, 2017), p. 51.

355) “조선로동당 위원장 김정은동지께서 제 1 차 전당초급당위원장대회에서 개회사를 하시였다.” 『로동신문』, 2016.12.24.

356) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고.” 『로동신문』, 2016.5.8.

진 극단의 벼랑 끝 대결 국면을 초래한다. 북한은 이미 증강된 핵능력을 토대로 대립국면을 이끌어 나가며 핵무장의 당위성을 강변하고자 했으나, 이에 대한 미국의 화염과 분노의 강압은 김정은의 핵무장 정당화 및 대치전략을 극단으로 몰고 가는 역효과를 촉발한 측면도 있다.

#### (나) 김정은 담론으로 살펴본 북한의 전략적 대응

대결국면 기간 김정은의 북핵 및 대외관계 담론은 핵무장 강행의 정당성 강조, 대미대남 강압을 핵심 축으로 한다. 전자가 핵무장 프로그램 유지 및 가속을 목표로 한 방어적 논리라면, 후자는 확보된 핵억제력을 기반으로 미국의 압박에 대한 탈압박, 한미동맹 무력화, 미군철수 또는 평화체제 구축 등 북한의 전략적 목표 달성을 위해 선제적으로 강압외교를 적극적으로 전개하는 공세적 논조로 구성된다.

핵무장 정당화 담론의 중핵은 핵억제력 및 자주권 확보이다. 핵억제력 확보론은 미국의 대북 적대시 정책과 제국주의적 침탈, 그리고 군사적 침략에 대한 억제, 방어, 보복 능력 등 핵억제력 확보를 위해 핵무장을 강행할 수밖에 없다는 주장이다.

김정은의 주장에 따르면 북한의 핵무장은 한미동맹의 전쟁 위협과 대북적대시정책에서 비롯된 것이다. “핵무력강화에로 떠밀고있는 근원”은 “미국의 대조선적대시정책의 반동성과 부당성”에 있다는 인식이다.<sup>357)</sup> “코앞에서 화약내나는 침략전쟁연습에 광분”<sup>358)</sup>하고 있는 “미국과 남조선괴뢰들의무모한 전쟁도발책동에 대처”<sup>359)</sup>하고 “반공화국압살책동을 짓부시기 위한 반미전면대결전에서 결정적 승리를 이룩”<sup>360)</sup>하기 위해서는 핵무장이 필요하다는 것이다. 김정은의 육성

357) “8·25경축연회에서 하신 조선인민군 최고사령관 김정은원수님의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012.8.25.

358) 위의 기사.

359) 위의 기사.

을 직접 들어보자.

우리의 핵무력은 믿음직한 전쟁억제력으로, 민족의 자주권을 수호하기 위한 담보로 됩니다. 핵무기가 세상에 출현한 이후 근 70년간 세계적규모의 랭전이 오랜 기간 지속되고 여러 지역들에서 크고 작은 전쟁들도 많이 있었지만 핵무기보유국들만은 군사적 침략을 당하지 않았습니다. 침략자와 침략의 본거지들이 지구상 그 어디에 있던 핵무기로 정밀타격할수 있는 능력만 든든히 갖추면 그 어떤 침략자도 함부로 덤벼들지 못하며 핵타격능력이 크고 강할수록 침략을 억제하는 힘은 그만큼 더 큽니다. 특히 우리나라의 경우에는 상대가 세계최대의 핵보유국인 미국이고 미국이 우리에게 항시적으로 핵위협을 가해오고 있는 조건에서 핵무력을 질량적으로 억척같이 다져나가야 합니다. 강위력한 핵무력우에 평화도 있고 부강번영도 있으며 인민들의 행복한 삶도 있습니다.<sup>361)</sup>

핵무장국이 되는 길만이 군사력 침략, 특히 최대핵무장국 미국의 전쟁도발을 방지하는 확실한 방책이라고 주장했다. “미국에 의하여 강요되고있는 핵전쟁위험을 강위력한 핵억제력에 의거하여 근원적으로 종식”시킬 필요가 있다는 것이다.<sup>362)</sup>

북한의 핵무장 강행으로 유발된 국제사회의 제재 강화도 오히려 핵무장 강행의 정당화 구실로 활용한다. 제재 강화는 미국의 대북적대시 및 체제 압살 의지를 드러낸 것으로 자력갱생과 핵억제력 강화로 대처해야 한다는 뜻이다. “지금 미국은 소형화, 경량화, 다종화된 우리의 핵억제력을 제일 무서워하고있으며 핵무기를 틀어쥔 우리가 경제적부흥을 이룩하면 저들의 대조선적대시정책은 끝장이라고 보면서 … 제재

360) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

361) 위의 기사.

362) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

압박으로 목조르기하여 우리의 핵억제력을 허물고 사회주의제도를 무너뜨리려”한다는 것이다.<sup>363)</sup>

이러한 미국의 침략 의도는 항시적인 위해요소였다고 한다. 즉, “세계제패야망에 환장한 미제는 참혹한 전쟁을 강요하였고 빈터우에서 허리띠를 조이면서 힘들게 복구하면 또 새로운 침략의 위협을 몰아왔으며 인민경제를 발전시키자고 하면 전대미문의 제재와 봉쇄”로 앞길을 가로막아 왔으므로 “침략과 전쟁으로 제 몸집을 비육시켜 온 횡포한 미제와 직접 맞서 수치스러운 패배만을 안기고 제국주의의 강도적인 제재와 봉쇄도 강행돌파”해나가야 한다고 주장한다.<sup>364)</sup>

그러나 북한은 “강위력한 핵억제력이 있기 때문에 … 미국과 그 추종세력들의 악랄한 반공화국고립압살책동을 단호히 짓부시며 자기의 신념과 의지, 배짱에 따라 일단 마음먹은 것을 다할 수 있게 된 것”이라 강변한다.<sup>365)</sup> 핵무장 강화가 제재를 초래했다기보다는 오히려 핵억제력 강화를 통해 제재 강화 등 미국의 대북 체제압박정책에 대항할 수 있게 됐다는 것이다.

또한 김정은은 ‘자주권확보’를 위해 핵무장은 정당한 수단이라 주장한다. 북한의 “민족자주, 민족우선의 립장”에서<sup>366)</sup> 국가 자주권에 대한 가장 큰 적대요인은 “주권국가들에 대한 제국주의자들의 간섭과 군사적침략책동”이며,<sup>367)</sup> “주권국가들의 자주권과 인류의 생존권을 위협하는 제국주의자들의 간섭과 전쟁책동이 끊임없이 계속”되고<sup>368)</sup> 있

---

363) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

364) “조선로동당창건 70돐경축 열병식 및 평양시군중시위에서 하신 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2015.10.11.

365) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

366) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012.1.1.

367) “신년사,” 『로동신문』, 2013.1.1.

다고 한다. 특히, “랭전종식후 극도로 오만해진 미제는 세계제패야망을 더욱 로골적으로 드러내고 강권과 전횡을 부리면서 세계 이르는 곳마다에서 전쟁의 불집을 일으키고 주권국가들을 전복하기 위한 침략과 모략책동을 감행”하며 북한의 자주권을 위협하고 있다고 말한다.<sup>369)</sup>

김정은은 “우리 공화국의 자주권과 근본리익은 그 무엇과도 바꿀 수 없으며 그에 저촉되는 대화나 평화적 분위기는 무의미하다”며<sup>370)</sup> 자주권 확보의 초석은 자위적 국방력이고, 그 중핵은 확고한 핵억제력 확보라고 주장한다. 따라서 “국제무대에서 힘에 의한 강권이 판을 치고 정의와 진리가 무참히 짓밟히고있는 오늘의 현실은 우리가 선군의 기치를 높이 추켜들고 핵억제력을 중추로 하는 자위적국방력을 억척같이 다지고 나라의 생명인 국권을 튼튼히 지켜온것이 얼마나 정당하였는가 하는것을 뚜렷이 실증해주고있다”고 목소리를 높인다.<sup>371)</sup> 김정은의 진단과 해법을 들어보자.

최근 여러 나라들에서 벌어진 비극적사태는 자기 힘이 강하지 못하면 나라의 자주권과 민족의 존엄을 수호할수 없고 인민의 행복과 번영도 이룩할수 없다는것을 보여주고있습니다. ... 우리는 대국들을 쳐다보면서 강력한 자위적국방력을 갖추지 못하고 제국주의자들의 압력과 회유에 못이겨 이미 있던 전쟁억제력마저 포기하였다가 종당에는 침략의 희생물이 되고만 발칸반도와 중동지역 나라들의 교훈을 절대로 잊지 말아야 합니다. ... 경제건설과 핵무력건설을 병진시키는데는 외세의 지배와 간섭을 철저히 배격하고 우리 민족의 최대의 숙원인 조국통일의 역사적위업을 앞당기기 위한 절박한 요구로 나섭니다. 우리의 핵은 통일조국의 융성번영을 영원히 담보하는 민족공동의 귀중한 재부입니다.<sup>372)</sup>

368) 위의 기사.

369) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

370) “경애하는 김정은동지의 지도밑에 조선로동당 중앙군사위원회 확대회의가 진행되었다.” 『로동신문』, 2015.8.28.

371) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.



따라서 “핵무력을 중추로 하는 자위적국방력을 끊임없이 강화해 나가는것은 우리 민족의 자주권과 생존권을 지키며 나라의 강성번영을 위한 확고한 담보”<sup>373)</sup>라고 주장한다.

핵무기는 “장기간에 걸친 미제의 핵위협으로부터 조국의 운명과 자주권을 지키기 위한 우리 인민의 피어린 투쟁이 안아온 고귀한 결실이며 조선반도와 동북아시아지역의 평화와 안전을 굳건히 수호하고 조선민족의 자주권과 생존권, 발전권을 믿음직하게 담보하는 위력한 억제력”<sup>374)</sup>을 확보해 주는 보검이라는 것이다. 이상을 요약하자면, 미국의 침략에 대한 핵억제력 확보와 자주권 수호를 목표로 한 북한의 핵무장 강행은 정당하다는 답론이다.

증강된 핵무력을 토대로 한 ‘위기고조 강압외교 담론’의 핵심목표는 한미동맹, 특히 미국의 대북정책 변환이다. “장장 70년간 민족분렬의 고통을 들쭉쭀운 기본장본인인 미국은 시대착오적인 대조선적대시정책과 무분별한 침략책동에 매달리지 말고 대담하게 정책전환”<sup>375)</sup>하여 “조선반도문제에서 손을 떼야 한다”<sup>376)</sup>는 것이다.

특히 김정은은 7차 당대회에서 미국의 대북 적대시정책 철회, 정전체제의 평화체제로의 전환, 미군철수, 연방제통일로 이어지는 북한식 통일공식을 주창하며 비평화적인 방법도 있음을 협박하는 강력한 대미대남 압박전술을 구사한다. 그의 욕성을 직접 들어보자.

---

372) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

373) 위의 기사.

374) “조선로동당 중앙위원회 제 7기 제 2차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2017.10.8.

375) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

376) “로동당 제 7차대회 결정서: 조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여,” 『로동신문』, 2016.5.9.

미국은 핵강국의 전렬에 들어선 우리 공화국의 전략적지위와 대세의 흐름을 똑바로 보고 시대착오적인 대조선적대시정책을 철회하여야 하며 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 남조선에서 침략군대와 전쟁장비들을 철수시켜야 합니다. 남조선당국은 미국에 추종하여 동쪽을 반대하고 조선반도의 평화와 안전을 위태롭게 하는 무분별한 정치군사적도발과 전쟁 연습을 전면중지하여야 합니다. 북과 남은 전민족적합의에 기초한 연방 제방식의 통일을 실현하기 위하여 공동으로 노력하여야 합니다. … 나라의 통일을 이룩하는데는 평화적방법과 비평화적방법이 있을수 있습니다. 우리는 어떤 경우에도 다 준비되어있지만 조국강토에서 전쟁이 일어나고 조선민족이 또다시 전쟁의 참화를 당하는것을 바라지 않기때문에 평화적 통일을 위하여 할 수 있는 모든 노력을 다하여왔습니다. 우리가 연방제통일을 주장하는 리유도 바로 여기에 있습니다.<sup>377)</sup>

북한의 주장에 응하지 않을 경우, 무력통일 방식도 동원할 수 있다는 것이다. 이러한 북한의 도전에 미국이 먼저 선제공격을 취할 수 없다고 자신한다. 대미 유화적 자세를 보인 협상기 초입에 발표한 신년사에서조차 증강된 핵무력을 기반으로 강압적 자세를 보인다. 김정은 “미국본토전역이 우리의 핵타격사정권안에 있으며 핵단추가 내 사무실책상우에 항상 놓여있다는것 이는 결코 위협이 아닌 현실임을 똑바로 알아야” 한다는 경고를 잊지 않았다.<sup>378)</sup>

## (2) 협상국면 전략 담론

협상국면은 유화적 제스처를 포함한 2018년 신년사를 기점으로 시작되었다. 이 기간은 2019년 하노이 정상회담을 분기점으로 ‘유화협상기’와 ‘협상정체기’로 나눌 수 있다. 2020년 현재까지 3년이 채

377) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

378) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

지나지 않은 기간 지속된 상태로 유의미한 분석이 가능한 양만큼 김정  
은의 공식문건이 축적되지는 않았다. 다만 공식 언급된 부분에 대한  
정리를 통해 이 기간 김정은 담론의 특징적 패턴을 살펴보는데 주안점  
을 두고자 한다.

### (가) 대내외 환경요인 변화

북한이 유화적 태도로 극적전환을 보인 배경에는 대결국면에서의 위  
기고조전술 구사가 초래한 포위압박 상태의 가중, 대결국면기 확보한  
핵억제력이 있다. ‘북한의 핵무력 확대 → 북한의 핵 강압 배가 → 북미  
대결구도 심화 → 대북제재강화 → 이에 대응한 북한의 핵무장 가속화  
의 위기심화’ 악순환의 고리가 2017년이 되면 극한에 다다른다. 최고  
조에 이른 군사적 대처 상황과 국제사회 및 미국의 제재강화는 북한으  
로서도 큰 부담으로 다가왔을 것이다.

그러나 북한이 태세를 전환한 저변에는 병진노선 기간 중 비약적으  
로 확대된 북한의 핵능력이 깔려 있다. 2017년 말 김정은은 핵무장  
완성을 선언한다.<sup>379)</sup> 그로 인해 대북 제재가 강화되었으나 전략 목표  
인 실질적인 핵무장 달성에 이르렀다. 이를 토대로 미국에 대한 방위  
공약 이행과 대북비핵화(군사적 방법에 의한 북한비핵화) 비용을 비약  
적으로 증대시켜 북한에 유리한 조건에서 미국을 협상장으로 불러낼  
수 있다는 자신감도 가지게 된다.

위기고조에 진력하던 북한의 유화전술로의 태세전환과 이를 활용하

---

379) 2017년 11월 29일 김정은은 대륙간탄도미사일 화성 15형을 발사 직후 “오늘 비로써 국가  
핵 무력 완성의 역사적 대업, 로켓 강국의 위업이 실현되었다”고 선언한다. “조선민주주  
의인민공화국 정부 성명, 새형의 대륙간탄도로켓시험발사 성공,” 『로동신문』, 2017.1  
1.29.; 12월 열린 군수공업대회에서도 “핵무력완성의 대업을 이룩한 것은 값비싼 대가를  
치르면서 사생결단의 투쟁으로 쟁취한 우리 당과 인민의 위대한 력사적승리”라고 재차  
선언한다. “제8차 군수공업대회 폐막, 경애하는 최고령도자 김정은동지께서 대회에서  
력사적인 결론을 하시였다.” 『로동신문』, 2017.12.13.

여 북한의 입장변화를 적극 대변한 한국 정부의 매개자 역할도 주효했으나, 보다 중요한 요인은 화염과 분노의 대북압박을 전개하던 미국이 협상전술로 극적 반전했다는 점이다. 북한의 핵능력 확장에 따른 대미 대남 위협능력확대와 계속되는 북한의 순환 도발로 한미동맹의 피로감이 가중되고 있었다. 이러한 배경 아래 2017년 트럼프의 무모한 역·강압정책과 전쟁위협이 초래한 국제적 위기상황을 일거에 돌파하는 적절한 시기에 북한이 평화유화공세를 구사해 역사상 최초의 북미 정상간 직접 대화와 2018년 싱가포르 회담을 하게 된다.<sup>380)</sup>

이러한 북한의 유화전술과 국면돌파 노력은 결국 평화와 번영의 새로운 북미 관계 수립 노력, 한반도평화체제 건설 공동협력, 4·27 남북 정상회담 판문점선언 재확인, 완전한 한반도 비핵화를 위한 북한의 노력, 미군 전쟁포로·실종자(POW·MIA) 유해송환 등 4개항을 합의한 싱가포르에서 정상회담으로 귀결되었다.<sup>381)</sup> 유화협상기가 절정에 이른 시점이었다.

그러나 이미 회담 전부터 난항이 예상되던 2019년 후속 하노이 정상회담이 결렬(No Deal)되면서 협상이 정체된다.<sup>382)</sup> 미국 조야, 특히 민주당 정치인들과 주류 언론은 북한의 완전한 비핵화 목표를 확고하게 주장하였으며, 이에 큰 부담을 느낀 트럼프 행정부는 북한

380) 2017년 트럼프 정부의 전투적 수사 구사와 무력시위 강압정책으로 실제 무력사용 없이 후퇴할 시 감수하게 될 국제적 체면손상과 국내적 청중 비용 지불을 앞두고 정치적으로 난처한 상황에 빠진 트럼프를 구제하는 효과를 거두면서 북한의 유화공세는 성공을 거둔다.

381) The White House, "Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit," Statements&Releases, June 12, 2018, <<https://www.whitehouse.gov/search/?s=joint+president+donald+j+trump+united+states+america+chairman+kim+jong+un+democratic+peoples+republic+korea+singapore+summit>> (Accessed August 26, 2020).

382) Ankit Panda, "The Trump-Kim Hanoi Summit: The Origins of a 'No Deal' Outcome," The Diplomat, March 6, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/03/the-trump-kim-hanoi-summit-the-origins-of-a-no-deal-outcome/>> (Accessed December 14, 2020).

의 부분적 양보를 통한 제재 돌파 및 핵무력 보유 요구를 거부한다. 북한은 소위 핵군축이라는 구도에 집중한 반면, 미국은 비핵화·비확산 패러다임을 유지해 접점을 찾기 어려웠던 것이다. 북한의 양보 없는 이기적 협상전술과 더불어 미중관계 악화로 한반도의 전략적 가치를 재인식한 미국 트럼프 행정부의 대북 태도 변화도 하노이 회담 결렬을 초래하는데 일조했다. 결국 소위 북한의 ‘새로운 길’ 수사로 표상되는 협상정체기가 도래한다.

#### (나) 김정은 담론으로 살펴본 북한의 정책대응

2018년 신년사를 통해 김정은은 2017년 “자위적핵억제력강화를 막아보려고 감행되는 미국과 그 추종세력들의 악랄한 제재압박소동과 광란적인 전쟁도발책동으로 하여 조선반도의 정세는 류례없이 악화”되었다고 상기시키며 “참여한 군사적긴장상태를 완화하고 조선반도의 평화적환경부터 마련하여야”한다고 평화공세를 시작한다.<sup>383)</sup> 벼랑 끝 대결기에 조성된 극력한 군사적 대결구도가 김정은에게도 엄중히 다가왔던 것이다. 후일 정체기 중 김정은이 “미국에 제재해제 따위에 목이 매여 그 어떤 기대같은것을 가지고 주저할 필요”가 없다고<sup>384)</sup> 술회한 점을 상기해 볼 때, 제재 강화로 가중된 경제난 역시 북한이 유화전술을 추동한 요인 중 하나였음을 짐작할 수 있다.

위기상황과 제재 압박보다 중요한 요인은 북한 핵무장 완성으로 전략목표를 이미 완수했다는 자신감이었던 것으로 보인다. “우리의 힘을 우리가 요구하는 수준에까지 도달시키고 우리 국가와 인민의 안전을 믿음직하게 담보하게 된 기초우에서 인류의 공통된 념원과

383) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

384) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

지향에 부합되게 핵무기없는 세계건설에 적극 이바지하려는 우리 당의 평화애호적립장”이라는 김정은의 주장이나 “국가핵무력완성을 선포한 후 우리의 주동적인 행동과 노력에 의하여 전반적정세가 우리 혁명에 유리하게 급변”하고 있다는 평가 모두 이를 간접적으로 뒷받침한다.<sup>385)</sup>

2018년 4월 미국 측의 화답으로 북미 정상회담의 성사가 가시화되자 김정은은 핵 및 ICBM 발사 실험 중지, 북부 핵시험장 폐기, 핵무기 및 핵기술 불이전, 경제총력집중노선, 국제적 협력과 대화를 공약하며 협상 분위기를 조성한다.<sup>386)</sup> 김정은이 “역사적인 첫 조미 수뇌상봉과 회담은 지구상에서 가장 적대적이던 조미관계를 극적으로 전환시키고 조선반도와 지역의 평화와 안전을 보장하는데 크게 기여”했다고 자평한 싱가포르 회담에서의 성과는 김정은을 고무시키기에 충분한 것이었다.<sup>387)</sup> “우리의 주동적이면서도 적극적인 노력에 의하여 조선반도에서 평화어로 향한 기류가 형성되고 공화국의 국제적권위가 계속 높아가는 속에 우리 인민은 커다란 긍지와 자부심”을 가지게 되었다고 자부한다.<sup>388)</sup>

그러나 2019년 하노이회담의 실패는 김정은이 “조선반도에 도래하기 시작한 평화의 기류는 공고한것이 아니며 우리 공화국에 대한 적대세력의 침략기도가 사라진것도”<sup>389)</sup> 아니므로 “강력한 군력에 의해서만 평화가 보장된다는 철리를 항상 명심하고 자위의 원칙을 확고히 견지하며 나라의 방위력을 계속 튼튼히 다져야”<sup>390)</sup> 한다고 주

---

385) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

386) 위의 기사.

387) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

388) 위의 기사.

389) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

390) 위의 기사.

장하게 만든다. 정चे기 김정은의 답론은 미국 측에 대한 하노이 협상 결렬 책임 전가와 대결국면으로의 회귀 등을 암시하며 미국의 양보를 압박하는 내용이 주종을 이룬다.

김정은은 “미국의 본심은 대화와 협상의 간판을 걸어놓고 흡진압 진하면서 저들의 정치외교적리속을 차리는 동시에 제재를 계속 유지하여 우리의 힘을 점차 소모약화시키자는 것”<sup>391)</sup>이라고 주장하면서, 협상 파탄이 “일방적인 강도적요구를 전면에 내들고 관계개선에 인위적인 장애를 조성하고 있는 미국의 시대착오적인 오만과 적대시정책”<sup>392)</sup>과 “최대로 압박하면 굴복시킬 수 있다고 오판”<sup>393)</sup> 한 데서 비롯된 것이라 책임을 전가한다. “이로 말미암아 우리앞에는 조선반도의 긴장을 완화하고 북남관계개선의 분위기를 계속 이어나가는가 아니면 전쟁의 위험이 짙어가는 속에 파국으로 치달던 과거에로 되돌아가는가 하는 엄중한 정세가 조성되고”<sup>394)</sup> 있다는 것이다. 김정은은 “미국의 대조선적대시정책이 로골화될수록 그에 화답하는 우리의 행동도 따라서게 되어”<sup>395)</sup> “미국의 대조선적대시가 철회되고 조선반도에 항구적이며 공고한 평화체제가 구축될 때까지 국가안전을 위한 필수적이고 선결적인 전략무기개발을 중단 없이 계속 줄기차게 진행해나갈”<sup>396)</sup> 것이라고 경고한다.

---

391) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

392) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시였다,” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

393) 위의 기사.

394) 위의 기사.

395) 위의 기사.

396) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

### (3) 기타 대외정책관련 담론

김정은 연설문 및 공식 문건은 북핵외교 관련 대미대남 정책노선에 관한 담론과 언명이 대중을 이룬다. 이외에 북한의 전통적 외교 노선과 차별성을 지닌 대외정책상의 특기할 만한 변화를 찾아보기 어렵다. 북핵 외교 노선을 지원하는 차원에서 북한의 전통적 외교정책노선을 재확인 강조하는 수준의 담론이 주를 이루었고, 그나마 분량도 적다. 간략히 살펴보자.

먼저 김정은은 “국제정세가 급변하고 제국주의자들이 아무리 발악하여도 사회주의한길로 나아가는 우리의 전진운동을 가로막을 수”<sup>397)</sup> 없으며, “우리나라의 자주권을 존중하고 우리를 우호적으로 대하는 세계 여러 나라들과의 선린우호, 친선협조관계를 확대발전시키며 지역의 평화와 안전을 수호하고 세계자주화를 실현하기 위하여 적극 노력할 것”<sup>398)</sup>이고 “앞으로도 우리 당의 자주, 친선, 평화의 리념을 변함없이 견지”<sup>399)</sup> 할 것을 재확인한다.

북한의 전통적 외교 노선인 반제국주의 민족자주원칙과 비동맹 사회주의 연대 정신도 북한의 핵무장을 정당화하는 담론으로 활용하는 모습을 보였다. “국제적 정의는 저절로 이루어지지 않으며 반제자주적 나라들이 힘이 강할 때에만 실현”될 수 있다며 “정의를 귀중히 여기는 세계 진보적나라들은 자력자강의 원칙에서 자기 힘을 키우기 위한 투쟁을 힘있게 벌려 자주의 새 세계를 앞당겨와야”한다고 주장한다.<sup>400)</sup>

북한의 핵무기는 “미국에 의하여 강요되고 있는 핵전쟁위험을 강위

---

397) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.

398) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

399) 위의 기사.

400) 위의 기사.



력한 핵억제력에 의거하여 근원적으로 종식시키고 지역과 세계의 평화를 수호하기 위한 투쟁”<sup>401)</sup>의 보검이라고 한다. 또한 “책임있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한 이미 천명한대로 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것이며 국제사회 앞에 지닌 핵전파방지 의무를 성실히 이행하고 세계의 비핵화를 실현하기 위하여 노력할 것”임을<sup>402)</sup> 주장하며 핵보유의 당위성과 정당성을 강조한다.

## 다. 소결

김정은의 관련 분야 공식담론을 담은 13건의 문건에 대한 텍스트마이닝과 맥락적 해석을 통해 김정은의 대외정책, 특히 북핵외교 전략을 분석해 보았다. 김정은의 외교정책 관련 발언 및 선언 중 절대 다수는 북핵 관련 주장이었다. 김정은 집권 후 북한 대외정책에서 북핵외교가 지니는 절대적 비중을 알 수 있었다.

김정은의 북핵외교 담론은 유화공세를 시작한 2018년 신년사를 기점으로 비교적 명확한 차별성을 보여 준다. 이에 따라 김정은 북핵외교 관련전략담론을 대립국면기 및 협상국면기로 대별해 살펴보았다.

대립국면기에는 ‘제국주의’, ‘정의’, ‘제재’, ‘압력’, ‘반동세력’, ‘대외’, ‘평화’ 등의 용어 사용이 두드러진다. 이 기간 김정은은 대미억제력 및 자주권 확보를 명목으로 핵무장의 정당성을 주장하는 한편, 증강된 핵능력을 기반으로 한미동맹의 대북정책 변화를 압박하는 강압외교 전략에 집중했다.

---

401) 위의 기사.

402) 위의 기사.

트럼프 미국 대통령의 2017년 화염과 분노 압박과 이에 대한 북한의 극단적 반발로 야기된 벼랑 끝 대결 시기에는 주로 핵무장의 가속화에 치중하던 2012~2016년의 핵무장 강행 시기에 비해 압박의 수위를 높여 위기고조전략에 치중하는 모습이었다. 그러나 2017년 극한으로 치달은 북미 대결 양상은 이어지는 유화국면의 효과를 고조시키는 부수효과를 거둔다.

2018~2019년 협상국면기에 김정은은 ‘평화’, ‘조선반도 핵시험’, ‘미국’, ‘승리’, ‘경제건설’, ‘조미관계’ 등의 낱말을 보다 빈번히 사용하는 유화전술로 한미동맹 특히 미국과의 협상유도에 진력했다. 하노이 회담 결렬 이전 유화협상기에는 평창 동계올림픽 참가, 경제집중노선으로의 전환, 핵 및 미사일 실험 유예 발표 등의 적극적 평화공세에 나서는 모양새였다. 이는 싱가포르 회담의 성공으로 이어진다. 그러나 이 시기에서조차도 비핵화나 핵무장 포기에 대한 전적인 동의나 적극적 의지를 확인할 수는 없었다.

이러한 북한의 비핵화에 대한 빈약한 의지는 결국 협상정체를 불러왔다. 특히, 2019년 하노이 회담 결렬로 협상정체기가 도래하게 된다. 미국의 지속적인 비핵화 의도와 북한의 핵무력보존 목표는 양립하기 어려운 일이었다. 이 시기 김정은 담론은 하노이 협상결렬 책임 전가와 미국의 양보를 다시 압박하는 내용이 주종을 이룬다. 그러나 대화와 협상을 위한 여지를 남겨두며 극단적 언명은 비교적 자제하는 모습을 보여준다. 여전히 트럼프 대통령 개인에 대한 인적 외교에 중점을 두며 외교적 성과를 거두고자하는 의도를 읽을 수 있다.

### 3. 대남

한기범(북한연구소)

대남 분야는 북한이 대내외 환경 변화에 따라 추진한 대남정책의 특징과 내용 및 정책 추진 배경이 무엇인지를 살펴보는 데 목표를 둔다. 1인 지배 강화, 핵능력 증강 등 북한 정권의 전략목표 달성을 위해 대남정책을 어떻게 운용했는지 알아보고, 대남정책의 지속성과 변화, 대남정책과 북한 내부정치 그리고 대미협상과의 상관성을 검토한다.

김정은이 대남문제와 관련하여 공개적으로 연설하거나 담화를 발표한 사례는 많지 않다. 2012~2019년 신년사 8건,<sup>403)</sup> 2016년 5월 7차 당대회 사업총화보고,<sup>404)</sup> 7차 당대회 결정서,<sup>405)</sup> 2018년 1월 김정은의 ‘위임’에 따른 조국평화통일위원장 입장문,<sup>406)</sup> 2019년 4월 김정은의 최고인민회의 시정연설 등 12건이 확인된다(이하 ‘대남 문서’라 칭한다). 본 연구는 두 단계로 진행된다. 1단계는 양적분석으로서 12개의 ‘대남 문서’에 대한 텍스트마이닝 분석이고, 2단계는 ‘대남 문서’의 내용 분석이다. 2단계 정성적 분석에서는 김정은의 주장이 담긴 대남문서의 제한성을 감안해 북한 대남기구들의 주장 혹은 주요 대남동향들을 분석대상에 함께 포함시킨다.

다음은 시기 구분의 문제인데, 텍스트마이닝 분석은 시기를 구분하지 않는다. 대남문서가 제한적이어서 특징이 명확하게 드러나지

403) 2012년 당보·군보·청년보 공동사설을 포함한다. 2020년 신년사는 김정은의 전년 12월 당전원회의 ‘보고문’으로 대체되었으나 해당 문서에 대남부문과 관련된 내용은 없다.

404) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

405) “조선로동당 제7차대회 결정서 주체105(2016)년 5월 8일 조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여,” 『로동신문』, 2016.5.9.

406) “김정은동지의 위임에 따라 조국평화통일위원회 위원장 공화국의 립장 발표,” 『조선중앙통신』, 2018.1.3.

않아 시기 구분의 실익이 없기 때문이다. 대신 각 분석 항목별로 시기에 따른 특징점의 미묘한 변화를 설명하는 방식을 택한다. 그러나 정성적 분석은 김정은 정권의 대남정책 변화를 세 시기로 구분해서 분석한다. 첫 번째 시기는 권력기반 강화기(2012~2015), 두 번째 시기는 핵 고도화기(2016~2017), 세 번째 시기는 핵협상 추구기(2018~2020)이다. 이 같은 시기 구분은 북한의 내부정치, 핵능력 증강 노력, 대미협상 문제가 각각 대남정책 방향에 영향을 미쳤을 것이라는 점을 감안한 것이다.

## 가. 텍스트마이닝 분석

### (1) 단순빈도 분석

2012년부터 2019년까지 공개된 ‘대남문서’는 12건이다. 전체 문서에서 명사형 단어는 4,039개이며, 말뭉치 내 명사형 단어는 892개이고, 한 문서 내 평균 명사형 단어 수는 336.58개이다. 많은 문서가 발표된 해는 2016년으로 신년사, 5월 7차 당대회에서의 ‘사업보고’, ‘결정서’ 등 3건이 있다.

〈표 Ⅲ-17〉 명사형 단어 수

구분	2012~2019	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
문서 수	12	1	1	1	1	3	1	2	2
전체문서 내 명사형 단어 수	4,039	198	111	112	209	2,041	200	361	797
말뭉치 내 명사형 단어 수	892	131	68	82	130	506	145	216	393

구분	2012~2019	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
문서 수	12	1	1	1	1	3	1	2	2
한 문서 내 평균 명사형 단어 수	336.58	198.0	111.0	112.0	209.0	680.3	200.0	180.5	398.5

출처: 저자 작성

먼저 단순빈도 조사결과이다. <표 Ⅲ-18>과 같이 2012~2019년 전체에서 최다 출현 단어는 300회 이상 등장한 ‘통일’이다. 그 다음은 ‘민족’으로 232회 출현했다. ‘통일’은 ‘수령의 염원인 조국통일,’ ‘통일강국’ 건설, 남한 ‘반통일 세력’ 등에서, ‘민족’은 ‘민족’자주, 우리 ‘민족’끼리 등에서 도출되었다. ‘통일’과 ‘민족’의 최다 출현은 북한의 체제 정통성 선전과 폐쇄적 민족주의 강조에서 비롯된다.

다음으로 ‘북남관계’ 77회, ‘평화’ 67회, ‘조선반도’, ‘겨레’, ‘미국’, ‘전쟁’, ‘자주’가 40~50회, ‘개선’, ‘외세’, ‘단합’, ‘공동’, ‘동족’이 30회 내외, ‘대화’, ‘화해’, ‘단결’, ‘정세’, ‘분렬’, ‘주적’, ‘사상’, ‘조미’가 20회 남짓 출현했다. 이 같은 경향은 북한이 남북대화, 화해, 단합보다 미국과의 ‘전쟁책동’ 중단이 평화보장에 더 중요하다는 인식을 드러낸 것으로 보인다. 개별년도의 단순빈도에서 특징적인 점은 자주 출현하는 단어들이 2018년 ‘민족’, ‘북남관계’, ‘통일’에서, 2019년 ‘평화’, ‘미국’, ‘민족’, ‘북남관계’로 확연히 바뀐다는 것이다. 2018년 북미 정상회담과 남북 정상회담에 따른 정세변화가 반영되었다.

한편 대남문서 전체(2012~2019)의 키워드 TF-IDF 분석은 <표 Ⅲ-18>의 우측과 같이 도출됐다. 단순빈도가 높은 ‘통일’, ‘민족’, ‘평화’중에서 ‘통일’, ‘민족’은 문서빈도에서도 여전히 높은 점수를

보인 반면 ‘평화’는 낮은 점수를, 그 대신 ‘남조선 역적패당’이라는 표현에 사용되는 ‘역적’이 상대적으로 높은 점수를 보였다. 북한이 한반도 평화보다는 김정일 조문을 불허한 ‘남조선 역적들의 반인륜적 행태’ 비방에 역점을 두었음을 의미한다. 개별연도 IDF점수는 2016년과 2018년을 제외하면 문서 개수가 한 건이어서 계산이 불가능했다.

〈표 III-18〉 2012~2019 대남문서 단순빈도와 TF-IDF점수

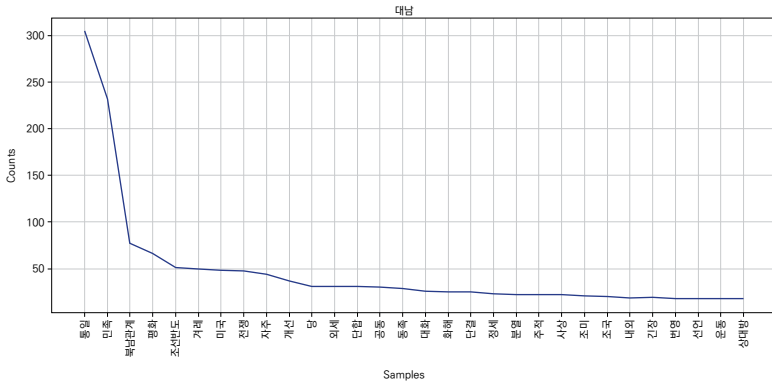
2012~2019년 대남문서		2018년 대남문서		2019년 대남문서		2012~2019 대남문서	
키워드	단순빈도	키워드	단순빈도	키워드	단순빈도	키워드	TF-IDF 점수
통일	304	민족	12	평화	25	통일	0.518826988
민족	232	북남관계	12	미국	23	민족	0.373626061
북남관계	77	통일	9	민족	22	역적	0.153282876
평화	67	정세	6	북남관계	21	겨레	0.144118608
조선반도	51	평화	5	조미	21	애국	0.141966418
겨레	50	미국	5	조선반도	14	자주	0.134757768
미국	48	전쟁	5	통일	13	집권	0.131641115
전쟁	47	평창 올림픽	5	개선	12	선언	0.101068326
자주	44	인민	4	회담	11	공동선언	0.101068326
개선	37	위원회	4	번영	9	유훈	0.094644279
당	31	핵	3	공동	9	호전	0.094644279
외세	31	조선반도	3	수뇌	9	사대	0.094644279
단합	31	동족	3	겨레	8	흐름	0.094644279
공동	30	겨레	3	선언	7	동족	0.093437533
동족	29	외세	3	화해	6	전쟁	0.086471165
대화	26	핵전쟁	3	위험	3	평화	0.086471165
화해	25	자주	3	자세	3	발표	0.086416463
단결	25	긴장	3	하자	3	당	0.079289205
정세	23	완화	3	정신	3	번영	0.079289205
분렬	22	화해	3	상봉	3	대상	0.076641438
주적	22	접촉	3	방적	3	반전	0.076641438

2012~2019년 대남문서		2018년 대남문서		2019년 대남문서		2012~2019 대남문서	
키워드	단순빈도	키워드	단순빈도	키워드	단순빈도	키워드	TF-IDF 점수
사상	22	단합	3	적대시	3	반민	0.076641438
조미	21	민족끼리	3	필요	3	열의	0.076641438
조국	20	파견	3	행동	3	결탁	0.076641438
내외	19	관련	3	용단	3	해주	0.076641438
긴장	19	지시	3	세계	3	진리	0.076641438
번영	18	억제	2	쌍방	3	해이	0.076641438
선언	18	도발	2	리해	3	완성	0.076641438
운동	18	각층	2	대화	3	위험성	0.076641438
상대방	18	보수	2	문제해결	3	규탄	0.076641438

출처: 저자 작성.

〈그림 Ⅲ-10〉은 2012~2019년 대남문서의 단순빈도 분석 결과를 그래프로 나타낸 것이다. 가장 많이 사용된 단어는 ‘통일’과 ‘민족’이며 그 다음이 ‘북남관계’와 ‘평화’ 순서이다.

〈그림 Ⅲ-10〉 단순빈도



출처: 저자 작성.

워드 클라우드 는 빈도에 비례하여 단어의 크기를 나타내어 말뭉치를 시각화하는 방법으로 문서의 특징을 보다 직관적으로 나타내

준다. <그림 Ⅲ-11>의 좌측 상단 그림은 대남문서 전체의 워드 클라우드이다. 그 오른쪽 그림부터는 개별 연도의 워드 클라우드이다. 전체적으로 ‘통일’과 ‘민족’이 두드러졌으나 2019년 대남문서는 판이하게 다른 모습을 보여 ‘평화’, ‘미국’, ‘북남관계’, ‘조미’가 부각되었다. 당시 북한이 추상적인 ‘민족통일’을 추구하기 보다는 ‘조미’와 ‘북남’ 관계개선을 통한 ‘평화’ 지향을 선전했음을 보여준다.

한편 ‘북남관계’ 글자는 2012년에는 작았으나 해가 갈수록 커져 김정은의 남북관계에 대한 관심도가 점진적으로 확장되었음을 알 수 있다. 다만 2016년에는 ‘민족’, ‘통일’과 함께 ‘조선반도’, ‘단결’, ‘련방제’가 부각되었는데, 이는 7차 당대회에서 한반도 연방제 통일 노선을 강조한 점이 반영되었기 때문이다. 대체로 정세가 나쁘면 일반론적인 ‘통일’이 강조되고, 정세가 개선되면 구체적인 정책을 제시하고 있음을 시사한다.

<그림 Ⅲ-11> 워드클라우드(2012~2019)



출처: 저자 작성.



## (2) 동시 등장 단어 빈도수

동시 등장 단어 빈도수 조사 결과를 보면 2012~2019년 사이에 ‘북남관계-개선’ 단어의 연결이 가장 빈번했다. 그 다음이 ‘민족-통일’, ‘민족-단결’, ‘자주-통일’ 순서이다. 북한이 매년 신년사에서 선전 차원이나 남북관계 개선을 주장하고 민족 통일을 지향하는 모양새를 취한 결과이다.

개별연도의 동시 등장 단어 빈도분석은 관련 대담문서수의 제한으로 2016년과 2019년 문서에 대해서만 조사가 가능했다. 2016년은 7차 당 대회가 있었던 때로 ‘통일’지향 정책노선이 강조된 결과 많은 단어들이 ‘통일’과 집중적으로 연결되었다. 2019년 대담문서는 신년사와 4월 최고인민회의 시정연설 대담부분 등 2건이 해당되며, 당해 동시 등장 단어로는 <표 Ⅲ-19>의 우측에서 보듯이 전년도의 남북 정상회담과 북미 정상회담 결과를 반영하여 ‘북남관계-개선’, ‘수뇌-회담’, ‘조미-수뇌’ 단어들이 연결된 형태로 나타났다.

<표 Ⅲ-19> 동시 등장 단어 빈도수

2012~2019년 전체		2016년		2019년	
동시 등장 단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수
북남관계-개선	30	민족-단결	24	북남관계-개선	9
민족-통일	26	민족-통일	20	수뇌-회담	8
통일-민족	25	통일-민족	18	조미-수뇌	7
민족-단결	24	민족-자주	15	조선반도-평화	6
자주-통일	22	자주-통일	14	평화-번영	5
민족-자주	21	통일-통일	12	조미-공동	5
화해-단합	19	통일-운동	12	공동-성명	5

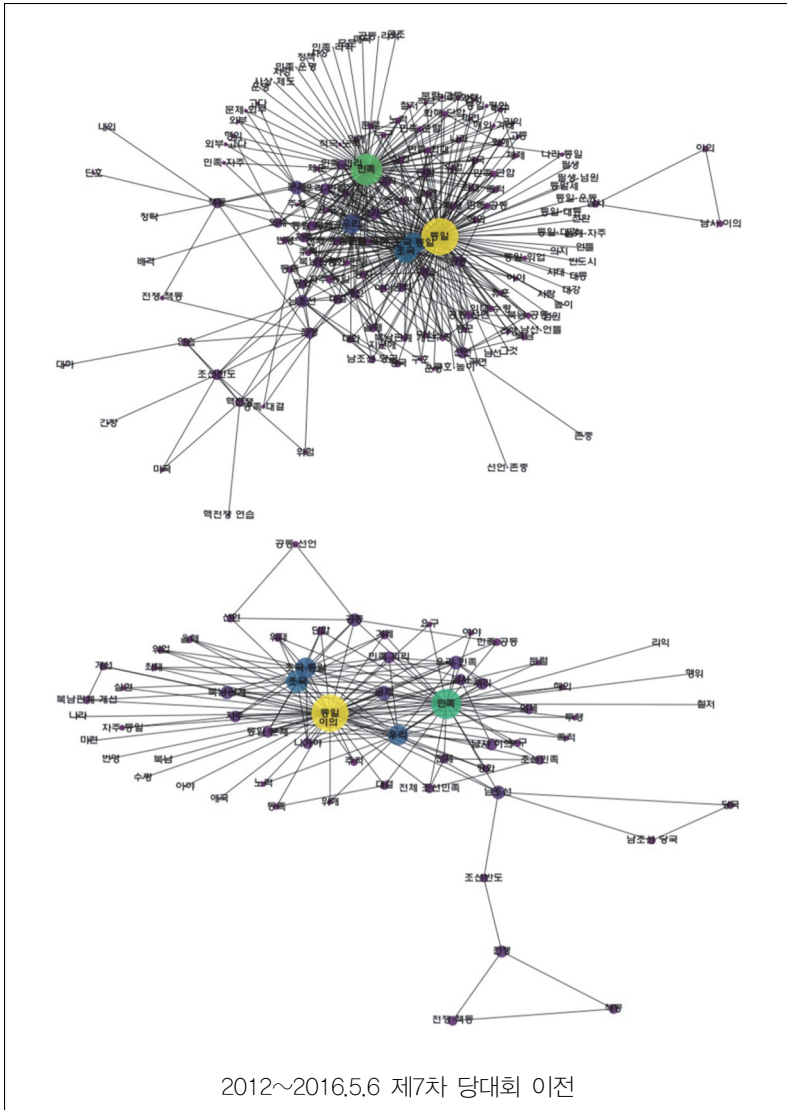
2012~2019년 전체		2016년		2019년	
동시 등장 단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수	동시 등장단어	빈도수
민족-공동	18	대화-협상	12		
조선반도-평화	18	북남관계-개선	11		
통일-운동	17	민족-공동	11		
대화-협상	16	화해-단합	11		
통일-통일	13	조선반도-평화	9		
민족-분렬	12	통일-대헌장	9		
긴장-완화	11	민족-분렬	8		
김일성동자-김정일	10	통일-당	8		
통일-대헌장	10	조선-통일	8		
평화-번영	10	주적-통일	8		
단합-통일	10	김일성동자-김정일	8		
주적-통일	10	련방제-방식	8		
통일-당	10	방식-통일	8		
평화-통일	10	평화-안전	7		

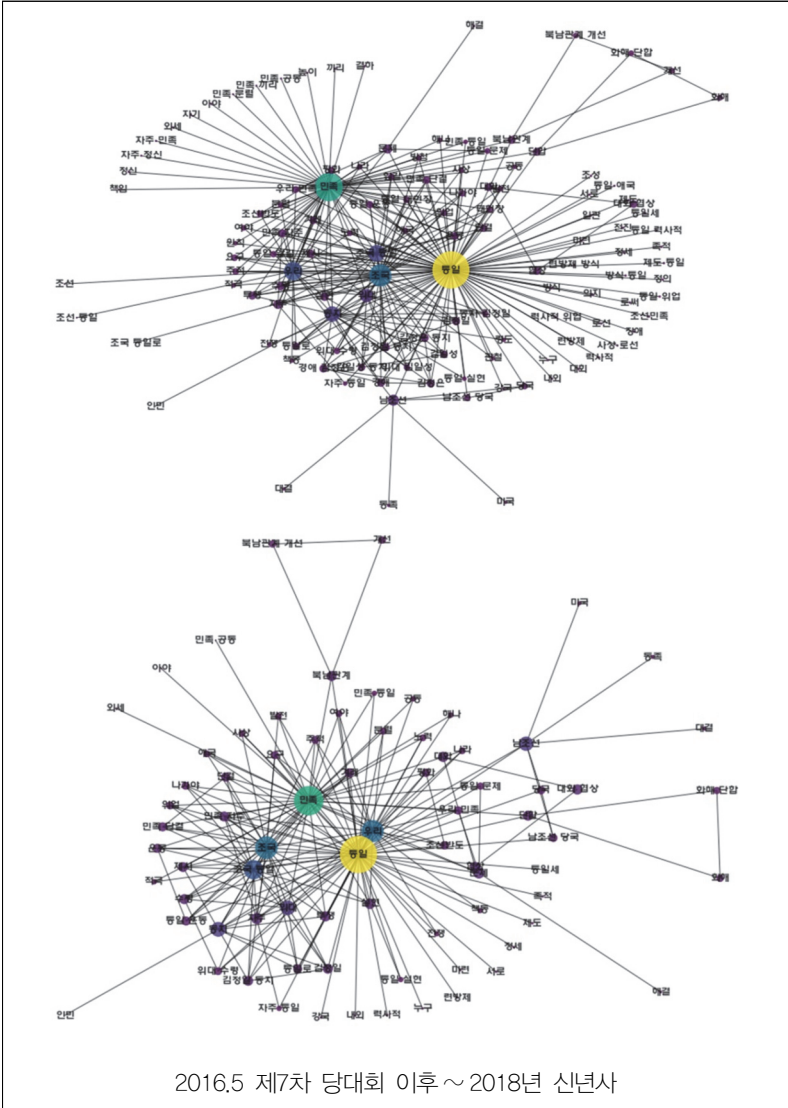
\*최소 빈도수 5회 이상

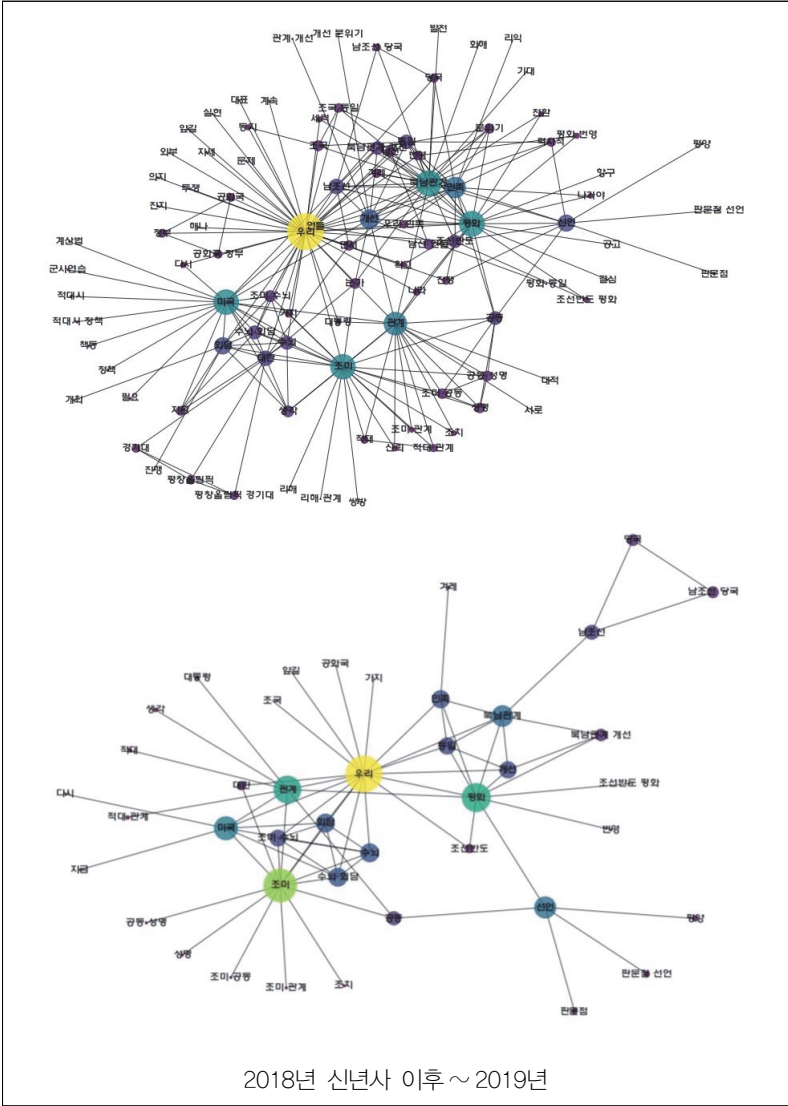
출처: 저자 작성.

다음은 네트워크 분석이다. 네트워크 분석은 문장 내 동시 출현하는 단어들의 상호관계를 이해하기 위한 분석 방법이다. 여기서는 대남문서들을 세 시기로 구분해 분석했다. 1구간은 2012년부터 2016년 5월 7차 당대회 이전 시기, 2구간은 2016년 5월 당대회 이후부터 2018년 신년사까지, 3구간은 2018년 신년사 직후부터 2019년 4월 시정연설 문서까지로 구분했다. 세 구간으로 구분한 이유는 김정은의 주요 관심사가 권력 장악(1구간), 핵능력 고도화(2구간), 대미협상(3구간)으로 변화한 시기별로 대남태도의 특징을 파악하기 위해서이다. 매 구간 첫 번째 네트워크는 모든 단어들을 포함한 것이고, 두 번째 그림은 한계 값을 정하여 복잡도를 완화한 네트워크이다.

<그림 III-12> 네트워크 분석







출처: 저자 작성.

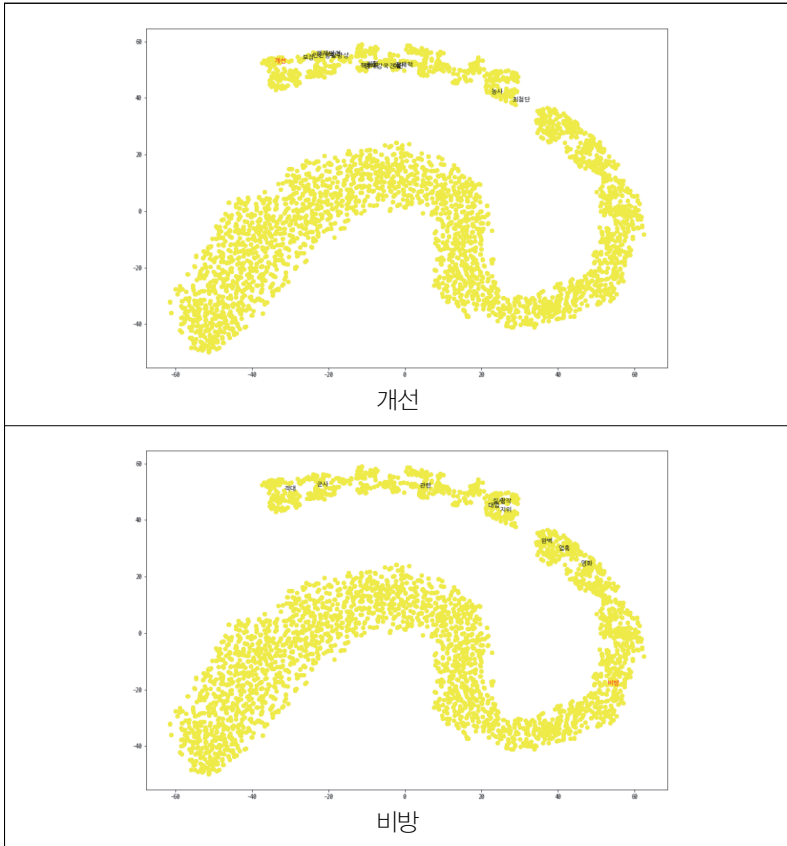
제1구간(2012~2016년 5월 문서)인 김정은 집권 초기 대남문서의 네트워크를 보면 ‘민족’, ‘통일’, ‘조국통일’, ‘우리’가 키워드로 등장한다. 이 시기 북한의 대남정책이 ‘우리민족끼리’, ‘조국통일’ 혹은 ‘민족통일’이라는 추상적인 담론으로 전개되었음을 보여준다. 주변(leaf) 노드의 경우 ‘전쟁’, ‘책동’, ‘핵전쟁 연습’, ‘미국’ 단어들로 연결된 점이 특징이다. 이 시기에 김정은 정권이 한미연합군사훈련을 빌미로 대남 대결적 자세를 취했음을 시사한다.

제2구간(7차 당대회~2018년 신년사)의 키워드는 ‘통일’, ‘민족’, ‘조국’, ‘우리’ 등으로 제1구간의 중심노드와 거의 같은 형태로 나타났다. 그러나 주변노드의 경우 ‘전쟁-책동’, ‘미국-남조선’과 함께 ‘민족-자주’, ‘북남관계-개선’, ‘연방제-제도통일’ 등 다양한 단어들의 연결 형태가 등장한다. 이는 7차 당대회를 통한 연방제 통일노선을 거론하고 핵개발에 주력하면서 평화공세를 취한 당시 대남행태와 일치한다.

제3구간은 2018년 이른바 ‘남북관계 대전환’ 무렵 대남문서들의 네트워크이다. 앞선 구간들의 네트워크에 비해 3구간은 다소 분산된 형태를 취하고 있다. 키워드도 ‘북남관계’, ‘평화’, ‘우리’, ‘미국’, ‘조미’, ‘관계’ 등으로 다양해졌다. 북한의 대남정책이 추상적 담론에서 현안 대응으로 구체화되었음을 보여준다.

〈그림 Ⅲ-13〉은 대남분야 단어들에 대한 키워드별 유사단어 t-SNE 분석을 보여준다. 핵심 단어는 ‘통일’, ‘분열’, ‘대화’, ‘개선’, ‘비방’이다. 이 단어들은 2012~2019년까지 word2vec 분석 후 2차원 시각화를 실행했을 때 t-SNE 공간상에서 끊긴 부분 없이 굉장히 촘촘하게 뭉친 올챙이 형태를 보였다. 말뭉치가 이와 같은 형태를 보인다는 것은 담화·연설문의 단어들이 어떤 특수한 방향성을 가지고 연쇄적으로 발생한다는 것을 시사한다.





출처: 저자 작성.

〈표 Ⅲ-20〉은 대남 문서들에 대해 토픽 모델링을 한 결과를 나타낸다. 총 9개의 토픽(주제)으로 산출했다. 각각의 토픽들은 서로 다른 단어들의 분포로 구성되어 있으며, 구성된 단어들을 통해 토픽의 의미를 해석할 수 있다.

토픽1은 ‘반공화국 모략소동’, ‘대결소동’ 등 남북 대결국면의 단어 군집이다. 토픽2, 토픽6, 토픽7, 토픽8이 많이 사용된 군집은 대결국면이고, 토픽3, 토픽4, 토픽5, 토픽9는 유화국면의 단어 군집이다. 토픽3은 평창 ‘겨울철’올림픽 참가 용의를 밝힌 2018년 신



년사의 말뭉치다. 토픽4는 2019년의 대남문서의 주제이고, 토픽5는 평창올림픽 참가 문제를 협의하겠다는 2018년 1월의 조평통위원장의 입장문이다.

〈표 III-20〉 2012~2019년 대남문서 토픽 모델링

토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5	토픽6	토픽7	토픽8	토픽9
소동	단결	겨울철	조미	평창 올림픽	비방	역적	통일	통일
일대	련방제	억제	수뇌	위원회	공조	집권	조선민족	조미
총돌	통일	올림픽 경기	생각	지시	우발	애국	분렬	애국
철회	사상	경사	개성	파견	사소	위인	단결	평창 올림픽
비방	김정은	환경	확약	대표	핵전쟁	전제	구성	자주
호소	상대방	수도	관심	공식	원칙	추호	초래	조선민족
계급	통일로	당국	공업	신년사	외부	불멸	지나	핵전쟁
간의	분렬	오히려	추진	위원장	배격	지해	주적	분렬
증강	대화	집권	평양	환영	호전	대답	가슴	대표
파쇼	환경	개선문	항구	문재인	수호	어버이	위인	호전
출발점	강국	정권	첫걸음	국무회의	통일	증강	옹호	저해
매우	강요	각층	번영	해당	미국	각방	어버이	유훈
반동	로선	구실	발전	청와대	국제	돌파구	불멸	외부
모락	주적	핵	외부	대통령	이로	제이다	는바	자세
민심	조국	핵전쟁	결심	국가	가슴	리기	기기	미국
항쟁	방식	안정	공고	자세	참다운	저해	시련	위원회
장내	정력	마주	부동	개선문	저해	장애물	제입	단결
보지	김정일	갈수	계산법	김정은	중상	표시	애국	수도
수수방관	추구	보수	회담	주시	어부자리	불타	한평생	주적
활성화	협상	인민	미국	개최	청탁	민심	절세	번영

출처: 저자 작성.

## 나. 대남정책과 대내외 환경

다음은 정성적 분석이다. 먼저, 김정은의 연설문(주로 신년사) 분석을 통해 대남요구사항들을 알아본다. 그 다음, 북한의 주요 대남 동향과 남북관계 변화를 점검하여 김정은 정권의 대남 강·온 접근 추세를 파악한 후, 김정은의 대남부분 통치담론과 실제 대남동향을 종합해 대남정책의 특징과 배경요인으로서 대내외 환경을 평가하고자 한다.

대남부문에서는 김정은 정권의 대남정책과 대내외 환경을 분리하여 일괄적으로 기술하기 보다는 2년 단위로 묶어 정책과 환경을 함께 기술한다. 앞에서 밝혔듯이 김정은 정권의 대남정책 변화를 세 시기로 나누어 권력기반 강화기(2012~2015), 핵 고도화기(2016~2017), 핵협상 추구기(2018~2020)로 구분해 분석한다.

구체적인 연구목표는 다음과 같다. 첫째, 김정은 등장 이후 대남요구사항의 변동 흐름 파악이다. 체제·지도자 비방 중단, 한국 정부의 대북정책 전환, 한미합동군사훈련 중단, 핵보유 정당화와 한국 정부 묵인, 한국 내 반미·반정부 투쟁 선동 등 대남요구사항이 시기별로 어떻게 변화했고, 이 흐름이 북한의 어떠한 대내외 환경 변화와 연관되었는지를 검토한다. 이 부문은 주로 신년사 등 김정은 연설문 분석을 통해 알아본다.

둘째, 시기별 대남정책 목표와 과제 분석이다. 김정은 권력 안정화 여건 조성, 핵 국가 인정, 대남 주도권 장악, 대북정책 전환 유도 등 대남정책의 핵심목표 변화를 분석한다. 특히 김정은이 대남정책을 자신의 권력 안정화와 핵개발 정당화의 수단으로 활용할 것이라는 가정을 검증하는 데 주력한다. 이 부문은 김정은의 대남 관련 통치담론(담화·연설)의 제한성으로 인해 각 시기별 대남동향 분석을 통해 확인한다.

셋째, 북한 대남정책결정체계의 구조적 특성 분석이다. 대남정책 주도기관의 변화, 대남정책 담당 인물들의 변화, 최고정책결정자와 대남정책 담당자와의 관계(대담기구의 자율성)를 살펴본다. 이와 같은 변화는 대체로 다음과 같은 사건들과 연관되었다. 이명박 정부 출범 직후 대남 인물들 숙청, 2009년 2월 정찰총국의 대남 업무 확장, 2016년 7차 당대회직후 김영철의 대남사업 주도, 2018년 통일전선부의 대미협상 관여, 2019년 하노이 회담 실패이후 통일전선부 인물들 문책, 2020년 6월 김여정의 대남사업 주도 등이다.

## (1) 권력기반 강화기(2012~2015)

### (가) 2012~2013년 대남정책

이 시기 김정은의 대남부문 통치담론은 신년사를 통해 확인된다. 2012년 신년 공동사설과 2013년 신년사의 대남 논조는 ‘대결정책 배격, 반통일 세력 배격, 외세공조 배격, 전쟁책동 배격’ 등 네 가지 배격을 요구했다(〈표 Ⅲ-21〉 참조). 과거 북한이 한국의 보수 정부에 대해 주로 ‘무엇을 하지 말라’는 논조를 보였듯이 이명박 정부가 출범하자 같은 맥락의 주장을 했다. 노무현 정부 끝 무렵인 2008년 신년 공동사설에서는 ‘10.4선언 철저 이행’, ‘북남관계에 불리한 법률·제도 정비’, ‘북남경제협력의 다방면 추진’ 등 구체적으로 ‘무엇을 해 달라’는 논조였다.<sup>407)</sup> 북한은 한국의 보수정부와 진보정부에 대해 화법을 구분해 사용하는 경향을 보였다.

북한은 한국 대선이 예정된 2012년 신년 공동사설에서 “우리의 존엄을 건드리고 북남사이 불신과 반목을 조장하는 ... 역적패당의 반통일적인 동족적대정책을 짓부셔 버리기 위한 거족적 투쟁을 벌려나가

407) “《로동신문》,《조선인민군》,《청년전위》 공동사설: 공화국창건 60돐을 맞는 올해를 조국청사에 이로써겨질 역사적전환의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2008.1.1.

야 한다”며 대남 반정부 투쟁을 선동했다.<sup>408)</sup> 2012년 대남부문 통치 담론은 ‘김정일 조문 불허’에 대한 반감을 드러내면서 반정부투쟁을 선동한 점이 특징이다. 2013년 신년사에서 “대결정책 배격” 주장은 마찬가지로였다. 다만 김정은 육성으로 발표되면서 “짓부셔 버리기” 등과 같은 거친 표현은 줄어들었다.<sup>409)</sup>

〈표 III-21〉 2012년 신년 공동사설 및 2013년 신년사의 대남요구사항

구분	대남요구사항
2012년 공동사설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민족우선, 외세공조 배격</li> <li>• 동족 적대정책 배격을 위한 거족적 투쟁 벌려나기야</li> <li>• 군사적 도발, 전쟁연습책동 저지, 미제침략군 철수</li> <li>• 6·15공동선언과 10·4선언 기치 하 단결, 자주통일 돌파구 열어야</li> </ul>
2013년 신년사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거족적인 통일애국투쟁으로 조국통일 새 국면 열자</li> <li>• 북남사이에 대결상태 해소, 동족 대결정책 버려야</li> <li>• 6.15공동선언과 10.4선언 이행 투쟁</li> <li>• 민족우선, 민족중시, 민족단합; 외세의 지배, 전쟁책동 배격</li> </ul>

출처: “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.; “신년사.” 『로동신문』, 2013.1.1. 참고하여 저자 작성.

이 시기에는 대남 강경자세로 일관했다. 김정일 사망 직후인 2012년 북한의 대남태도는 극렬한 비방·위협을 일삼으면서, 대남 선거개입 전술을 강화해 총선(4.11.)과 대선(12.19.)을 앞둔 한국 대북정책의 전환을 도모했다. 북한의 대결적 자세는 2013년 5월까지 이어졌다. 다음은 연도별 주요 대남동향이다.

북한은 2011년 말 김정일 장례 직후 한국 정부에 대해 ‘조문(弔問) 제한’ 문제로 시비를 걸면서 국방위원회 성명을 통해 ‘이명박 정부와 영원히 상종하지 않겠다’고 선언했다.<sup>410)</sup> 2012년 신년 공동사설에서

408) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.

409) “신년사.” 『로동신문』, 2013.1.1.

410) “북한 ‘이명박 정부와 상종 안해’ 강경 비난.” 『VOA』, 2011.12.30., <<https://www.voia>>

한국 정부의 ‘대북 적대정책’에 반대하는 ‘대중적 투쟁’을 선동했고,<sup>411)</sup> 2월에는 ‘조문불허 철회’를 촉구하는 대남 ‘공개 질문장’을 발표했다.<sup>412)</sup> 이명박 정부가 새로 출범한 김정은 정권에 제공한 ‘기회의 창’에 대해 북한은 호응하지 않았다.<sup>413)</sup>

3월에 북한은 ‘최고 존엄 모독’을 이유로 ‘성전(聖戰)’을 위협했고, 키리졸브 훈련을 비난하는 한편 한국 총선(4.11.)을 계기로 ‘반(反)보수 투쟁’을 선동했다. 4월 김정은의 공식 권력 승계를 계기로 헌법에 ‘핵보유’를 명시하고 ‘축포’ 명분으로 장거리 미사일을 발사했다. ‘체제 모독’에 대해 반발하는 대남 ‘특별행동’ 위협이 있었으며,<sup>414)</sup> GPS교란전파 발사(4.28.~5.14.), 남한 ‘보수언론 조준타격’ 위협(6.4.),<sup>415)</sup> 대선 개입 선전활동 등이 6월까지 이어졌다.<sup>416)</sup>

korea.com/archive/n-korea-136424323〉 (검색일: 2020.12.1.).

- 411) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2012.1.1.
- 412) “조선민주주의인민공화국 국방위원회 정책국 공개질문장 리명박역적패당은 우리의 대화 상대가 될수 있는가를 스스로 돌려켜보아야 한다.” 『조선중앙통신』, 2012.2.2.
- 413) 2012년 1월 2일 이명박 대통령은 신년 국정연설을 통해 “한반도 평화와 안정을 위해 북한에 기회의 창을 열어 놓고 있으며, 대화를 통해 상호 불신을 해소하고 상생·공영의 길로 나갈 것”을 촉구했다. 통일부, 『2013 통일백서』 (서울: 통일부, 2013), p. 19.
- 414) 4월 15일 김일성 생일을 계기로 한국 보수단체들은 광화문에서 김정은 모형을 만들어 반북 성토타회를 개최했다. 다음 날에는 이명박 대통령이 ‘북한의 로켓발사는 주민들 식량을 빼앗은 것과 같다’고 발언했다. 이에 대해 4월 18일 북한 최고사령부 대변인은 ‘서울을 날려 보내는 특별행동 조치를 할 수도 있다’고 위협했고, 4월 23일 최고사령부 특별작전행동소조는 ‘이명박 역적패당과 보수언론매체 등 쥐새끼 무리들을 초토화하겠다’고 위협했다. “제88차 라디오·인터넷 연설-북한이 살길은 스스로 핵무기를 포기하고 개혁·개방으로 국제사회와 협력하는 것입니다.” 행정안전부 국가기록원 대통령기록관, 2012.4.16., 〈<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/>〉 (검색일: 2020.12.1.); “北군부 “최고존엄 영상까지 날조 … 서울 한복판 날려버릴 것.” 『동아일보』, 2012.4.19.; “北 “지금껏 없던 작전 … 남한, 4분내 초토화.” 『동아일보』, 2012.4.23.
- 415) “총참모부 공개통첩장 역적패당은 스스로 최후의 선택 하여야 한다.” 『조선중앙통신』, 2012.6.4.
- 416) 4월 6일 북한 민족화해협력범국민협의회 “2002년 평양 방문해서 6.15지지 운운한 박근혜 패당 심판” 거론, 4월 7일 조국통일 백서 “남조선 민심백서” 발표, 북한 관영매체 6월 11일 “새누리 대권주자들의 친북·중북 언행을 공개할 수도,” 6월 15일 “중북 논하기 전에 북남관계 밝혀라” 주장 등의 대선개입 선전활동이 있었다. “민족화해협의회 박근혜의 동족대결모략소동 비

북한은 2012년 하반기에도 긴장을 이어갔다. 7월 29일 국방위원회 대변인 성명으로 ‘실제적인 초강경 대응’을 위협했고, 8월 2일에는 우리 기업에 부담을 늘리는 「개성공업지구 세금규정 시행세칙」 개정안<sup>417)</sup>을 제기했다. 특히 김정은은 8월 25일 ‘김정일 선군혁명 영도’ 기념 연설에서 “조국통일대업 성취를 위한 전면적 반공격전으로 이행 하라는 명령”을 전군에 하달했다.<sup>418)</sup> 9월에는 어선과 경비정을 북방한계선에 침범시키고 “북방한계선은 유령선·비법적인 선”이라고 주장했다(9.29.).<sup>419)</sup> 10월 19일 서부전선사령부는 민간단체의 대북전단 살포 계획과 관련해 “임진각과 그 주변을 조준격파”하겠다고 위협했다.<sup>420)</sup> 한편 9월 이후에는 한국 대선(12.19.) 정국을 겨냥해 보수진영 대통령 후보에 대한 비방·중상을 병행했다.

다음은 2013년 대남동향이다. 북한은 박근혜 정부 출범(2.25.)을 전후로 긴장을 고조시켰다. 장거리 미사일 발사(12.12.), 3차 핵실험(2.12.), 정전협정 백지화 선언(3.5.), 남북합의 전면 폐기 선언(3.8.), 남북관계 ‘전시상황 돌입’ 선언(3.30.)이 있었다. 4월 8일에는 개성공단 북한 근로자들을 일방적으로 철수시켜 10년 간 지속되었던 가동상태가 중단되었다. 이후 수개월 간 개성공단 문제는 남북 간 주요 현안

---

난.” 『조선중앙통신』, 2012.4.6.; “조국통일연구원 백서 리명박역적패당은 비참한 종말을 고하고야 말것이다.” 『조선중앙통신』, 2012.4.7.; “조평통 공개질문장 《중북세력적결》광란으로 차레질것은 조소와 수치밖에없다.” 『조선중앙통신』, 2012.6.11.; “조평통 보수패당의 《중북》론난《개입》중단요구비난.” 『조선중앙통신』, 2012.6.15.

417) 시행세칙 개정안은 소급과세 허용, 소멸시효 삭제, 자의적 추정과세 허용, 과세근거 설명 의무 삭제, 개성공단 입주기업 자료제출 의무 확대, 일부세율상승, 벌금범위 200배 확대 등 국제관례를 무시하는 조항이 포함됐다. 통일부, 『2013 통일백서』, pp. 21~22.

418) “8·25경축연회에서 하신 조선인민군 최고사령관 김정은원수님의 연설.” 『조선중앙통신』, 2012.8.25.

419) “조선 국방위원회 정책국 대변인 남조선괴뢰호전광들이 불법무법의 《북방한계선》고수에 매달릴수록 차레질것은 시체와 죽음뿐이라고 경고.” 『조선중앙통신』, 2012.9.29.

420) “조선인민군 서부전선사령부 공개통고장 반공화국빠라살포행위를 물리적으로 진압해버릴것이다.” 『조선중앙통신』, 2012.10.19.

이 되었고 9월 16일이나 재가동될 수 있었다.

김정은 정권의 잇단 도발·위협은 한국 정부의 단호한 대응은 물론 중국을 포함한 국제사회의 제재에 부딪혔다. 북한은 2013년 5월 최룡해 특사의 방중(5.22~24.)을 계기로 국면 전환을 모색했다. 한국 정부에 대해서도 개성공단 정상화를 위한 남북 당국 간 실무회담(7.6.), 남북적십자 실무접촉(8.23.)에 호응하면서 유화국면을 3개월 간 유지했다. 그러나 이산가족 상봉행사(9.25~30.)를 나흘 앞두고 일방적으로 무산시켰으며 이후 박근혜 대통령에 대한 실명 비난을 재개하고 반정부 선동을 이어가는 등 상황을 다시 악화시켰다.

다음은 2012~2013년 북한 대남정책의 특징이다. 김정은 집권초기의 대남태도는 대결적 자세가 장기화된 점, 대남 위협·도발의 강도가 김정일 시기보다 높아진 점, ‘최고 존엄 모독’과 ‘핵 폐기 요구’에 대한 반발이 극심한 점이 특징이다.

첫째, 대결적 태도의 장기화이다. 2012~2013년 북한은 여름(6~8월)을 제외하고 내내 도발적 자세를 견지했다. 2013년 5월 최룡해 총정치국장 방중 직후 일시적인 대남 유화태도는 핵실험에 따른 국제사회의 압박 완화 차원이었다. 2008~2011년 사이의 대남태도가 대화와 위협공세를 빈번히 반복하는 강·온 접근이 오락가락했던 것과 다른 양상이었다.<sup>421)</sup> 김정은이 권력을 세습하면서 과도기에 체제결속을 도모하기 위해 대외 위기조성이 필요했던 것으로 평가된다.

둘째, 위협·도발의 강도 제고이다. 북한은 ‘정전협정 백지화’와 ‘판문점 대표부 활동 중지’ 등 남북관계의 전면적 단절을 위협했다. ‘대남 특별행동’, ‘보수언론에 불마당질’, ‘조국통일대전’, ‘성전’, ‘서울 불바다’도 거론되었다. 김영철 정찰총국장이 총을 차고 개성공단에

---

421) Kibum Han, "North Korea's South Korea Policy: An Evaluation of Determining Variables and Prospects for 2012," *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 20, no. 2 (2011), pp. 27~68 참고.

나타나 “나가라”고 하는 등 당장이라도 도발할 것 같은 기세였다.<sup>422)</sup> 2차례의 장거리미사일 시험발사와 추가 핵실험도 있었다. 1994년 7월 김일성 사망 직후에도 북한은 한국 정부의 조문불허와 비상경계령 발동에 반발했으나 이 때의 도발은 수세적 성격이 강했다. 그러나 2011년 12월 김정일 사망 직후 북한의 도발은 매우 공세적이었다. 김정은의 호전적 리더십에다가 김영철 등 호전세력의 충성 경쟁을 위한 맞장구가 작용한 것으로 보인다.

셋째, ‘최고 존엄’ 절대화와 핵실험 정당화를 위한 반발이 극심해졌다. 이 시기 김정은 정권의 대결적 자세 유지 명분은 조문불허, ‘최고 존엄 모독’ 전단 살포, 미사일 발사와 핵실험 비난(핵 폐기 요구), 이명박·박근혜 정부의 대결 정책 유지, 한미연합훈련이 명분이었다. 특히 ‘최고 존엄 수호’는 김정은이 후계시기에 김정일에 대한 충성심 과시 차원에서 발굴한 아이템이었다. 한국 내 보수정부가 들어서면서 대북전단 살포가 빈번해진 측면이 있으나 전단 살포에 대한 북한 권력층의 민감성은 더욱 심해졌다. 충성경쟁 기제가 작동한 결과였다.

이 시기 김정은 정권의 대남정책은 내부정치가 거의 절대적으로 규정했다. 김정은의 지배를 정당화하기 위해 외부로부터의 위기조장이 필요했고, 이를 명분으로 2013년 3월 병진노선을 선언했다. 김정은이 핵·미사일 개발에 주력하면서 대남 대결태도는 더욱 노골화되었다. 당시 한국 정부의 ‘대결적 대북정책’은 김정은의 군사적 모험주의를 정당화하는데 활용되었다. 그 결과 박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스는 김정은 정권의 내부정치로 부진할 수밖에 없었다.

---

422) “北군부, 연초부터 개성공단 폐쇄로 작심하고 물고갔다.” 『조선일보』, 2013.6.1.



## (나) 2014~2015년 대남정책

2014년과 2015년 신년사를 통한 김정은의 대남요구사항은 ‘핵전쟁 장비 반입 저지 투쟁’, ‘종북 소동 중단’, ‘제도통일 불(不)추구’ 등으로 다소 구체화되었다. 과거 신년사의 추상적인 ‘배격론’에서 벗어난 것은 김정은의 통치영역이 국정 전반으로 확장되고, 대내외 현안에 대한 관리능력이 신장되고 있음을 시사한다.

또한 김정은은 대결적인 자세에서 탈피하는 주장을 함으로써 내부 정치에 대한 부담에서 다소 여유를 찾았음을 과시했다.<sup>423)</sup> 그는 2014년 신년사에서 “북남사이의 관계개선을 위한 분위기를 마련해야 한다”고 했고,<sup>424)</sup> 2015년 신년사에서는 조금 더 구체적으로 “대화와 협상”, “고위급 접촉 재개” 필요성을 거론했다.<sup>425)</sup> 실제로 2014년 2월에는 7년 만에 남북 고위급접촉(2.12., 2.14.)이 성사되었다.

2014년 신년사에서 김정은은 ‘핵전쟁 우려를 이유로 한미연합훈련 중단’ 논리를 개발했다. 이어 국방위원회도 1월 ‘중대제안’을 통해 ‘모든 군사적 적대행위 전면 중지, 상호 비방과 모든 형태의 심리전 중지’를 요구하면서 핵문제와 관련해 다음과 같은 논리를 전개했다.

우리 핵무력은 철두철미 미국의 핵위협을 억제하기 위한 수단이지 결코 동족을 공갈하고 해치기 위한 수단은 아니다. 우리는 이 기회에 남조선당국이 더이상 미국의 위협천만한 핵타격수단들을 남조선과 그 주변지역에 끌어들이는 무모한 행위에 매달리지 말데 대하여 정중히 제안한다. 동족을 해치는 외세의 핵은 용인하고 온 겨레를 지키는 동족의 핵은 부인하는 이중적행태와 단호히 결별하여야 한다는것이 우리의 주장이다.<sup>426)</sup>

423) 김정은은 2013년 12월 권력 장악에 ‘걸림돌’이었던 장성택을 전격적으로 숙청해 부담감을 덜었다. 그러나 2014년에 ‘장성택 여독(餘毒) 청산’을 명분으로 한 숙청은 지속되었다. 따라서 2014년에도 내부정치는 여전히 중요한 문제였다.

424) “신년사,” 『로동신문』, 2014.1.1.

425) “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

북한 국방위원회는 중대제안이 위장평화공세가 아님을 강조했다.<sup>427)</sup>

〈표 III-22〉 2014년, 2015년 김정은 신년사의 대남요구사항

구분	대남요구사항
2014년 신년사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외세(국제공조 청탁) 배격, 우리민족끼리 입장 견지</li> <li>• 공동선언 존중, 리행</li> <li>• 민족의 안전과 평화 수호 위해 투쟁(핵전쟁장비 반입 저지 투쟁)</li> <li>• 북남관계 개선 분위기 마련 → 비방·중상 중단, '종북'소동 중단</li> </ul>
2015년 신년사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자주통일의 대통령을 열어 나가자</li> <li>• 전쟁위험 제거, 긴장완화, 평화적 환경 마련(전쟁연습 중단)</li> <li>• 체제대결, 제도통일 추구 말고 민족대단합</li> <li>• 대화와 협상, 교류와 접촉 활성화</li> <li>• 고위급 접촉 재개, 최고위급회담도 가능</li> </ul>

출처: "신년사," 『로동신문』, 2014.1.1.; "신년사," 『로동신문』, 2015.1.1. 참고하여 저자 작성.

2014년 북한의 대남동향을 요약하면, 북한은 연초 대화공세를 벌이다가 3월 하순부터 대결국면으로 돌아서 미사일 발사와 서해 NLL침범으로 긴장을 조성했다. 한국 정부에 대해서는 대북전단 살포 중단, 한미합동군사훈련 중단, 5.24조치 해제를 요구했다. 10월 초 아시안게임 폐막식에 북한 고위급 대표단의 방한으로 대화 분위기가 일시 조성되었으나 NLL충돌과 전단 살포로 다시 냉각되었다.

2014년 초 김정은은 신년사에 이은 '중대제안'으로 '남북관계 분위기 개선'을 거론하여 한반도에 이른 2월의 해빙이 오는듯했다. 북한 당국이 먼저 이산가족상봉 행사 제의(1.24.)와 남북 고위급 접촉을 제의(2.8.)했다. 그 결과 이산가족 상봉행사 합의가 이루어지고, 7년 만에 '남북 고위급접촉'(2.12., 2.14.)을 갖고 상호 비방·중상 중단과

426) "우리 민족끼리의 단합된 힘으로 북남관계개선의 활로를 열어나가자," 『조선중앙통신』, 2014.1.16.

427) 2015년 신년사에서 김정은은 "지난해 우리는 북남관계 개선과 조국통일을 위한 중대제안을 내놓고 그 실현을 위해 성의를 다했다"고 주장해 '중대제안'이 상당히 의미 있는 제안인 양 선전했다. "신년사," 『로동신문』, 2015.1.1.

고위급 접촉의 안정적 추진을 약속했다. 그러나 한미연합훈련 중단 문제와 ‘최고 존엄에 대한 언론보도 통제’가 합의되지 않아 대화는 오래 지속되지 못했다.

2014년 3월 하순 북한은 ‘적대행위’ 지속을 이유로 대화를 중단하고 ‘빼라 살포’를 집중 비난하면서 ‘파국적 후과’를 위협했다.<sup>428)</sup> 이후 9월까지 6개월 여 기간에 북한은 각종 남북 현안에 대한 비난공세를 이어갔다.<sup>429)</sup> 다만 6월 30일 북한 국방위원회가 ‘민족대단결 원칙’에서 남북관계 개선을 ‘특별제안’해왔고, 7월 7일 ‘공화국 성명’으로 인천 아시안게임에 응원단 파견을 제의했으나 북한의 무리한 요구로 성사되지 않았다.

10월 들어 일시적인 대화 분위기가 조성되었으나 NLL충돌과 전단 살포 문제로 대화의 불씨를 살리지 못했다. 김정은은 아시안게임 폐막식(10.4.)에 북한 선수단 격려를 명분으로 고위 대표단(황병서 총정치국장, 최룡해 당비서, 김양건 당 비서 등)을 인천으로 보냈다. 한국 안보실장 등과 인천에서 남북 오찬 회담이 있었고, ‘10월 말~11월 초 사이 2차 남북고위급 접촉’에 합의했다.<sup>430)</sup> 그러나 10월 7일 NLL 상에서 남북 함정 간 교전이 발생했고, 10월 10일에는 북한이 전단 살포에 대해 충격을 가하여 남북 고위급접촉은 무산되었다.

2015년의 남북관계는 직전 년도 10월 이후의 대결 분위기가 지속되었으며, 8월 초에는 북한의 지뢰도발에 이은 ‘준전시 상태’ 선포로 긴장이 더욱 고조되었다. 그 긴장상황을 남북이 ‘8·25 합의’로 풀면

428) “남북고위급접촉 북측 대표단 대변인 답화,” 『조선중앙통신』, 2014.3.29.

429) 김정은 정권은 무인기 사건(4.11. 발표)을 야기했고, UN인권사무소 설치, 드레스덴 구상, 한미 정상회담(4.25.)을 비난하면서 박근혜 대통령을 ‘철부지 계집애’라고도 표현(4.27.)했다. 군사적 도발로는 서해 NLL부근 해상에서 사격훈련(4.29.) 같은 해상에서의 군사적 충돌(5.20., 5.22.), 단거리 탄도미사일 발사(6.26., 6.29., 7.2., 7.9., 7.13., 9.1., 9.6.)가 있었으며, UFG훈련(8월)을 집중적으로 비난했다. 오경섭·이경화, 『김정은 정권의 대담정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 78~79, p. 84.

430) 통일부, 『2015 통일백서』 (서울: 통일부, 2015), pp. 31~32.

서 연말까지는 대결상태가 완화되었다.

2015년 연초에 김정일이 “최고위급 회담도 못할 이유가 없다”며 파격적인 제안을 내놓은 듯 했다.<sup>431)</sup> 그러나 전단 살포 중단, 한미군 사훈련 중단, 북핵 간섭 중단, 대북제재 중단, 제도통일 및 체제대결 포기를 전제로 한 조건부 대화론이었다.<sup>432)</sup> 이후 북한은 ‘최고 존엄 모독’과 대북 전단 살포 문제를 구실로 도발을 지속했다. 8월 초까지 남측의 대화제외에 호응하지 않으면서 대결국면을 이어갔다.<sup>433)</sup> 이와중에도 북한은 2014년 11월 일방적으로 밝힌 개성공단 최저임금 인상안을 2015년부터 적용하겠다고 주장했으며, 남북 실무협의 결과 5% 인상에 합의(8.17.)했다.<sup>434)</sup>

2015년 8월 북한의 DMZ 지뢰도발(8.4.)로 남북관계는 최악의 대결국면으로 치달았다. 한국 정부가 북한의 지뢰도발에 11년 만에 대북 확성기방송을 재개하자, 북한은 확성기를 향해 포사격을 가하고 ‘준전시상태’를 선포(8.20.)하는 등 군사적 긴장을 고조시켰다. 일촉즉발의 상황에서 남북은 고위당국자 접촉(8.22~24.)을 통해 북한의 유감표명과 재발방지를 담은 ‘8·25 합의’를 이끌어 냈다.<sup>435)</sup>

이후 12월 중순까지는 남북 간에 대화·협력 분위기가 조성되었다.

431) “신년사,” 『조선중앙통신』, 2015.1.1.

432) “북 국방위 정책국 성명,” 『조선중앙통신』, 2015.1.25., 재인용: 오경섭·이경화, 『김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석』, p. 82.

433) 북한은 3월 22일 북한군 전선부대들의 공개통고를 통해 전단 살포에 대해 ‘무차별적 기구소멸작전 진입’을 위협했고, 3월 2일 총참모부 대변인 성명으로 한미연합훈련에 대해 ‘무차별한 불세례를 가하는 조국통일대전으로 대답할 것’이라 했으며, 6월 15일 ‘정부’ 성명으로 ‘체제통일 불(不) 추구’를 요구하면서 NLL해상에서의 사격훈련(5.13.~15.)과 단거리 탄도미사일 발사(4.2., 4.3., 6.14.)와 SLBM 수중발사(5.9.)를 이어갔다. 위의 책, pp. 80~83.

434) “남북, 개성공단 최저임금 5% 인상 전격 합의,” 『연합뉴스』, 2015.8.18., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150818039600043>> (검색일: 2020.12.14.).

435) 김관진 안보실장, 홍용표 장관과 황병서 총정치국장, 김양건 비서의 접촉 결과 남북 당국 간 회담 개최, 북한의 지뢰폭발 유감표명, 확성기 방송 중단, 북한 준전시상태 해제, 추석계기 이산가족 상봉행사, 민간교류 활성화 등에 합의했다. 통일부, “남북관계주요일지,” <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)> (검색일: 2020.12.14.).

남북 적십자 실무접촉(9.7~8.)을 거쳐 이산가족 상봉행사가 진행(10.20~26.)되었고, 민생·환경·문화 부문의 민간교류도 있었다.<sup>436)</sup> 그러나 ‘제1차 남북 당국회담’(12.11~12.)은 북한이 금강산관광 재개를 우선 합의할 것을 고집하여 합의 없이 종료되었다.<sup>437)</sup>

2014~2015년 북한의 대남태도는 접근과 대결의 전환주기가 짧고 도발 수위가 높은 강·온 양면전술이 두드러졌다. 대결시기에는 위협을 넘어 실제 도발을 감행하였고, 평화공세 와중에도 핵위협을 병행하는 대화와 위협의 동시성도 나타났다.<sup>438)</sup> 2014~2015년 대남정책의 특징은 다음과 같다.

첫째, 대남태도가 ‘긴 위협, 짧은 대화’ 양상이긴 하나, 강·온 양면전술이 반복되었다. 2014~2015년 중에 대남 유화태도를 보인 시기는 2014년 1~3월 중대제안 등으로 대화분위기 조성, 10월 초 인천아시아경기 대회에 3인방 방한 계기로 짧은 유화국면, 2015년 ‘8·25합의’ 이후 12월 중순까지 4개월 대화·교류 성사 등 7~8개월 정도였다. 2012~2013년 사이에 3개월 정도 유화국면이 있었던 것과 비교하면 유화 태도가 다소 늘어나기는 했으나 강·온이 반복되는 양상이었다.

둘째, 실제 도발을 감행했다는 점이다. 2014년 10월 7일 NLL상에서 남북 함정 간 교전, 10월 10일 전단 살포에 대해 총격도발, 2015년 8월 초 지뢰도발, 포격도발에 이은 ‘준전시 상태’ 선포 등 말로 하는 위협을 넘어서 실제 도발을 감행했다.

셋째, 평화공세와 핵위협의 동시성이다. 2014년 1월 ‘중대제안’을

436) 조계종 방북(10.2.), 금강산 산림 방제(10.5.), 겨례말근사전 사업(10.12~19.), 천주교 방북(10.23.), 농자재와 비료지원(10.27.), 남북노동자 축구대회(10.28~31.) 등이 있었다.

437) 통일부, 『2016 통일백서』(서울: 통일부, 2016), pp. 14~16.

438) 박영자는 2012~2014년 간 김정은 정권 대남정책의 주요 특징으로 북한의 내부정치 우선성, 미국의 경제적 지원을 유도하기 위해 남한을 이용하려는 태도, 전환주기가 짧고 수위가 높은 강온 양면술, 핵위협과 평화공세의 동시성, 선전선동의 심리전·남남갈등 촉진을 들고 있다. 박영자, “대남동향,” 통일연구원 편, 『통일환경과 남북관계 전망: 2014~2015』(서울: 통일연구원, 2014), p. 84.

통해 “우리의 핵 무력은 미국의 핵위협을 억제하기 위한 수단이고 동족을 공갈하고 해치기 위한 수단은 아니”라고 주장하면서 한국 정부가 선호하는 이산가족상봉과 남북 고위급접촉을 제안한 사례가 대표적이다.<sup>439)</sup> 남북관계와 핵개발은 별개라는 주장이며, 마치 미국이 아닌 북한이 ‘핵우산으로 한국을 보호해주겠다’는 논리를 전개했다.

김정은이 집권 3년 차에 들어가면서 대남대결 태도를 다소나마 완화하고 대남접근을 시도한 배경은 개성공단 가동과 금강산관광 재개를 통한 통치자금 조달이 시급했기 때문인 것으로 보인다. 북한은 도발·위협 와중에도 개성공단 근로자 임금인상을 요구했고, 금강산 관광 재개를 여러 차례 제안했다. 이 시기 북한의 대남접근에는 핵·미사일 고도화를 앞둔 위장평화 혹은 핵개발과 남북 관계를 분리하려는 의도도 있었다.

## (2) 핵·미사일 고도화 시기(2016~2017)

2016~2017년은 김정은이 연초부터 핵·미사일 고도화에 주력하여 남북관계가 부재한 시기였다. 김정은은 2016년 신년사에서 다시 대화·협력에 대한 기대보다 외세배격, 전쟁책동 중단 등 2013년도의 부정적 논조로 회귀했다. 남측이 지난해 “전쟁책동에 광분하면서 교전 직전의 위험천만한 사태까지 몰아갔다”면서 “북남고위급긴급접촉 합의(8.25) 정신에 역행 말 것”을 요구해 김정은도 당시 상황을 ‘우려했음’을 시사했다는 것 외에는 특이한 내용이 없었다.<sup>440)</sup>

김정은은 2016년 5월 제7차 당대회 ‘사업총화보고’에서 이른바 ‘조국통일노선과 방침’을 제시했다. 그러나 새로운 제안 없이 종래의 주장을 반복했다. 통일노선으로 “조국통일3대헌장(자주·평화·민족대단결의

439) “북 국방위, 우리 당국에 중대제안.” 『조선중앙통신』, 2014.1.16.

440) “신년사.” 『로동신문』, 2016.1.1.

조국통일 3대원칙, 고려민주연방공화국창립방안, 전민족대단결 10대강령) 관철”을 주장하면서, “통일구현을 위한 대남·대미 요구사항”과 “남북관계의 근본적 개선을 위한 대남요구사항”을 제시했다.<sup>441)</sup>

통일 구현을 위해서는 ‘친미사대 근성과 외세공조 높음 배격, 남북 정당·단체들의 접촉과 연대, 정전협정의 평화협정 전환과 주한미군 철수, 정치군사적 도발과 전쟁연습 전면 중지, 제도통일 추구 중단’을 주장했다. 남북관계 개선을 위해서는 ‘상대방 존중 및 변화나 붕괴 불(不) 추구, 대북방송·빠라·종북 물이 중지, 군사적 충돌 방지를 위한 군사당국자 회담 개최, 기존 합의 존중, 외세 간섭 배격’을 요구했다.

김정은의 당대회 ‘보고(대남부문)’는 북한 정권이 자주성에 기초하여 남북통일 과제를 주도한 양 선전했다. 3대 세습정권에 ‘정통성’이 있음을 부각했다. 통일의 필요성이나 방법론으로 ‘전쟁위험 제거, 평화보장’을 강조하여 북한주민 동원논리로 활용하면서 남한을 ‘반통일 세력’으로 규정했다. 김정은은 또한 주도적인 통일 혹은 남북관계 개선을 위한 방법론을 소개하기보다는 대남 및 대미 ‘통일 방해요인 제거’ 요구에 주안을 두었다.

한편 7차 당대회에서 당 규약을 개정(2016.5.9.)하면서 서문에 “조선로동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의강성국가를 건설하며 전국적범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다”고 하여,<sup>442)</sup> 2012년 4월 개정 당 규약을 그대로 존치했다. 따라서 김정은 정권도 ‘민족해방 민주주의 혁명’이라는 한반도 공산화를 위한 장기적인 대남전략 목표는 그대로 유지했다.

김정은은 직전년도의 잇단 핵·미사일 도발로 한반도 긴장이 고조

441) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

442) 「조선로동당 규약(2016.5.9.)」, 국가정보원, 『北韓法令集上』(서울: 국가정보원, 2019), p. 950.

되자 2017년 신년사에서 “침예한 군사적 충돌 방지”를 주장했다. 그리고 2016년 10월 최순실 사태로 한국 사회 내 갈등이 증폭되자 대남 “반정부, 반보수 투쟁”과 “반통일 세력 제거”를 위한 통일전선전술을 노골화하여, “전국적 범위에서 통일운동 활성화와 전민족적 통일 대회합 실현”, “박근혜 같은 반통일 사대매국세력의 준동을 분쇄하기 위한 전민족적 투쟁”을 선동했다.<sup>443)</sup>

〈표 III-23〉 2016~2017년 김정은 연설문의 대남요구사항

구분	대남요구사항
2016년 신년사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민족 내부문제를 들고 다니며 외세와의 공조를 구걸하는 책동 반대</li> <li>• 침략전쟁 연습, 군사적 도발 중지, 도발시 조국통일대전으로 대담.</li> <li>• 조국통일3대원칙과 북남선언들 존중</li> <li>• 지난해 북남고위급간접접촉 합의정신에 역행하지 말 것</li> </ul>
2016년 5월 7차 당대회 사업총화보고	<p>〈대남분야: “조국의 자주적 통일을 위하여”제하〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 김일성·김정일 대남업적               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 김일성: 자주통일사상, 고려 민주련방공화국 창립방안, 전민족 대단결 10대강령 발표, 북남최고위급회담 발기</li> <li>– 김정일: 조국통일 3대헌장 정립, 민족대단결 5대방침, 2차례 북남수뇌 상봉 실현, 6.15공동선언과 10.4선언 채택</li> </ul> </li> <li>• 조국통일의 대통로 열자고 주장: 통일은 전쟁위험과 외세의 어부지리 차단을 위해 필요, 통일 로선으로 조국통일 3대헌장 관철(자주, 대단결, 평화보장, 련방제 실현)을 주장.</li> <li>• 통일 구현을 위한 대남 및 대미 요구 사항: 외세(침미사대 근성, 외세공조 놀음) 배경, 남북 정당·단체들의 접촉과 연대, 정전협정의 평화협정 전환과 주한미군 철수, 정치군사적 도발과 전쟁연습 전면 중지, 제도통일 추구 중단</li> <li>• 남조선 당국에 ‘북남관계 파국’ 책임 전가: 현재 심각한 사태로 장차 전쟁 소용돌이로 진전</li> <li>• 북남관계의 근본적 개선을 위한 대남요구 사항: 상대 존중(변화~붕괴 추구 말라), 적대행위(대북방송, 빼라, 종북몰이) 중지, 군사적 충돌 방지를 위한 군사당국자 회담 개최, 기존 합의 존중, 외세 간섭 배경</li> </ul>

443) “신년사,” 『로동신문』, 2017.1.1.



구분	대남요구사항
2017년 신년사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여한 군사적 충돌과 전쟁위험 해소를 위한 대책 마련</li> <li>• 비방·중상, 제도전복과 '변화'에 기대를 거는 모략소동 중단</li> <li>• 북의 '자위적 행사'에 시비 걸지 말고, 무력증강과 전쟁연습 중단</li> <li>• 전국적 범위에서 통일운동 활성화, 전민족적 통일대회합 실현</li> <li>• 미국을 비롯한 외세의 간섭책동 끝장내야</li> <li>• 박근혜 같은 반통일사대매국세력의 준동 분쇄위한 전민족적 투쟁 전개</li> </ul>

출처: “신년사,” 『로동신문』, 2016.1.1.; “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.; “신년사,” 『로동신문』, 2017.1.1. 참고하여 저자 작성.

2016년의 주요 대남동향이다. 2016년 초부터 북한의 4차 핵실험(1.6.)과 장거리 미사일(광명성 4호) 발사(2.7.)로 남북관계는 파탄했다. 김정은이 신년사를 통해 “북남관계 개선을 위해 누구와도 허심탄회하게 논의하겠다”<sup>444)</sup>는 주장은 위장전술임이 드러났다. 박근혜 정부는 김정은 정권의 연이은 핵·미사일 도발에 강력한 제재를 예고하는 가운데 확성기 방송을 재개하고, 개성공단 전면중단을 선언했다.<sup>445)</sup> 한국 언론에서 ‘참수작전’도 거론되자 북한은 2월 23일 최고사령부 ‘중대 성명’으로 “선제 작전수행에 진입, 1차 타격대상은 청와대와 반동 통치기관들”이라고 위협했다.<sup>446)</sup>

3월에 북한은 단·중거리 미사일을 연이어 발사(3.3., 3.10., 3.18., 3.21.)하면서 UN제재 결정에 대해서는 “물리적 대응 총동원” 대응을 예고했다.<sup>447)</sup> 특히 키리졸브·독수리 훈련(3.7.~4.30.)에 대해서는 연이은

444) “신년사,” 『로동신문』, 2016.1.1.

445) 박근혜 정부는 2월 10일 통일부 장관이 발표한 ‘정부성명’을 통해 “기존 방식으로는 북한의 핵·미사일 개발계획을 꺾을 수 없다. 개성공단 유지 노력은 북한의 핵·미사일 고도화에 약용된다. 정부는 개성공단 자금이 핵 미사일 개발에 이용되는 것을 막고, 우리 기업들이 희생되지 않도록 하기 위해 개성공단 전면 중단을 결정한다”고 했다. 통일부, “2016-남북관계주요일지,” 2016.1.3., <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2020.4.28.).

446) “조선인민군 최고사령부 중대성명,” 『조선중앙통신』, 2016.2.23.

447) 북한은 3월 4일 정부 대변인 성명으로 “물리적 대응 총동원”을 위협한데 이어 3월 10일 조평통 담화로 “북남 경험과 교류사업 합의 무효” 및 “북측 지역에 있는 남측의 모든 자산

성명전<sup>448)</sup>으로 ‘선제타격’을 위협하면서 김정은이 “청와대 격멸을 위한 장거리포병대 화력타격 연습”을 지도(3.25.)했다고 공개했다.<sup>449)</sup> 4월에는 탈북 해외식당 종업원 13명의 국내입국(4.7.)을 집중 비난하고, 동해에서 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 시험발사(4.23.)했으며, 한미연합훈련 종료 시점에 “9·19 공동성명은 최종 사멸되었다”<sup>450)</sup>고 주장했다.

5월 초에는 7차 당대회(5.6~9.)가 있었다. 당대회에서는 ‘핵보유국’ 지위를 기정사실화 하면서 김정은은 “북남 군사당국 사이에 회담이 열리면 군사분계선 일대에서의 충돌 위협을 제거하고, 긴장 상태를 완화하는 것을 비롯해 서로 관심사로 되는 문제들을 포괄적으로 협의, 해결해 나갈 수 있다 … 군사분계선을 사이에 두고 벌어지는 심리전 방송들과 뼈라 살포를 비롯해 상대방을 자극하고 비방 중상하는 일체 적대행위들을 지체 없이 중지해야 한다”고 주장하며 군사회담을 제안했다.<sup>451)</sup> 이 같은 취지의 합의는 2018년 ‘9·19 남북 군사합의’로 현실화되었다.

북한은 이후 한 달간 남북관계의 근본적 개선을 주장하면서 대화공세를 펼쳤다. 국방위원회 공개서한(5.20.)과 인민무력부 명의 전화통지문(5.21., 5.24.)으로 군사회담 제의가 이어졌다. 박근혜 정부가 핵 보유를 전제로 한 평화공세를 수용하지 않자 ‘무자비한 물리적 대

---

청산”을 선언했다. “우리 공화국의 존엄과 자주권을 란폭하게 유린한 유엔안보리사회의 대조선<제재결의>에 단호한 대응조치로 맞서나갈 것이다 - 조선민주주의인민공화국 정부대변인 성명.” 『조선중앙통신』, 2016.3.4.; “조평통 박근혜패당 독자(제재)단죄-북남경제협력협약의들을 무효.” 『조선중앙통신』, 2016.3.10.

448) 북한은 3월 7일 국방위 성명으로 “선제공격”을 거론한 이래 3월 12일 총참모부 성명으로 “서울 해방작전으로 대응”을, 3월 16일 당정단체 특별성명으로는 “선제 타격전 돌입”을, 3월 23일 조평통 중대보도로 “청와대 불바다”를 위협했다. 통일부, “2016-남북관계주요일지,” 2016.1.3., <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2020.4.28).

449) “조선인민군 전선대연합부대 장거리포병 대집중화력 타격연습 지도,” 『로동신문』, 2016.3.26.

450) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화,” 『조선중앙통신』, 2016.4.30.

451) “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화 보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

응'을 위협했고,<sup>452)</sup> 6월 22일에는 무수단 미사일 시험발사 '성공'을 '핵탄두 운반수단 개발에 성공했다'고 주장했다.<sup>453)</sup>

북한은 2016년 하반기에도 남북관계 현안에 대한 비방·위협을 강화하면서 내부적으로는 핵·미사일 개발에 주력했다. 8월에는 한국 정부의 핵 포기 요구에 대해 “북핵은 흥정 불가”라면서, 한국 정부의 대북제재, 인권문제 제기, THAAD 배치 추진, ‘통일국가 비전’ 발표(8.15.), UFG 연합훈련 등을 비난했다.<sup>454)</sup> 북한은 9월 9일 5차 핵실험을 강행했고, 미 전략폭격기의 한반도 진입에 대해 “서울 잣더미”를 위협했다.<sup>455)</sup>

북한은 2016년 한 해에 2차례(1.6., 9.9.)의 핵실험과 24발의 탄도미사일을 발사했다. 북한의 연이은 핵실험으로 북핵문제는 과거 3~4년 주기로 핵실험했던 상황과는 질적으로 다른 국면에 접어들었다. 북한의 핵·미사일 도발에 대해 당시 박근혜 정부의 ‘단호한 대응 원칙’으로 남북관계는 급속히 냉각되었다.<sup>456)</sup>

한편 김정은이 2015년 말 사망한 김양건의 후임으로 김영철 정찰총국장을 대남비서로 임명함에 따라 북한의 대남공작은 더욱 강화되었다. 북한은 2000년 남북정상회담이후 중단되었던 남파간첩 지령 하달을 위한 난수방송을 2016년 7월 15일부터 재개했다. 통전공세

---

452) “조국평화통일위원회 성명 애국애족적호소에 역행하는 무모한 대결광기는 비싼 대가를 치르게 될것이다.” 『조선중앙통신』, 2016.6.2.

453) “〈北 무수단 발사〉 핵탄두 운반 능력 또 과시.” 『연합뉴스』, 2016.6.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160622129600014>> (검색일: 2020.4.28.).

454) “조국평화통일위원회 대변인대답 박근혜대당은 그 무엇으로써도 특등친미주구로서의 추악한 정체를 가리울수 없다.” 『조선중앙통신』, 2016.8.11.

455) “조선인민군 총참모부 대변인성명 미국과 남조선괴뢰들의 분별없는 도발망동을 정의의 군사적보복타격으로 가차없이 짓밟개버릴 것이다.” 『조선중앙통신』, 2016.9.22.

456) ‘한반도 신뢰프로세스’는 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 도발에는 단호하게 대응하고, 북한의 올바른 변화를 끌어내기 위해 필요할 때에는 대화와 협력을 추진함으로써 남북관계 발전, 한반도 평화 그리고 통일기반을 조성해나가려는 정책이다. 통일부, 『2017 통일백서』 (서울: 통일부, 2017), p. 12.

도 잇달아, 6월 광복절 즈음 ‘전민족적 통일대회합’ 제안(6.9.), 9월 “전체 조선민족에게 보내는 호소문”을 통한 주한미군철수 주장,<sup>457)</sup> “조선청년 통일 대회합” 제안을 했다.<sup>458)</sup>

북한은 2016년 들어 박근혜 대통령에 대한 실명 비난을 강화했다.<sup>459)</sup> 당해 10월 하순 ‘최순실 사태’가 터지자<sup>460)</sup> 이를 ‘특대형 정치추문 사건’으로 규정하면서 “박근혜 정권의 침몰”, “보수 세력의 총체적 붕괴”를 선동했다.<sup>461)</sup> 김정은은 ‘남조선 정세’를 보고받고 이를 ‘초급당 위원장 대회’(12.23~25.) 등 내부 강연과 신년사 소재로 활용했다.<sup>462)</sup>

457) “북 조국전선 ‘주둔 71년, 미군 철수는 초미의 정치적 과제’,” 『통일뉴스』, 2016.9.7., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=118050>> (검색일: 2020.4.28.).

458) “북 청년동맹, ‘조선청년 통일대회합’ 제안,” 『통일뉴스』, 2016.9.8., <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=118063>> (검색일: 2020.4.28.).

459) 통일부는 국회 외교통일위원회 현안보고를 통해 “박대통령에 대한 실명비난은 올해(2016) 5월 이후 일평균 1.1건→6월 2.4건→7월 7.6건→8월 8.8건으로 증가했다”고 했다. 북한은 2016년 7월 이후에 월 2,00회 이상 박 대통령에 대한 비난을 쏟아 붓고 있는 셈이다. “홍용표 “北, 핵실험 준비 감안시 올해 추가도발 가능성.” 『연합뉴스』, 2016.9.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160927044951014>> (검색일: 2020.4.28.).

460) “최순실 PC 파일 입수…대통령 연설 전 연설문 받았다.” 『JTBC』, 2016.10.24., <[https://mnews.jtbc.joins.com/News/Article.aspx?news\\_id=NB11340632](https://mnews.jtbc.joins.com/News/Article.aspx?news_id=NB11340632)> (검색일: 2020.4.28.).

461) 10월 31일자 노동신문 논평은 △박근혜의 혼신을 지배해온 무당 △‘수렴청정’으로 움직이는 허수아비 정권 △씩씩을 대로 썩은 오물정권 △침몰하는 ‘근혜순실’호 등 4개 부제를 달면서 박근혜 정부를 비난했다. 노동신문은 “북남군사당국자간 비밀접촉내용과 같은 최대극비자료들도 ‘논현동 비밀사무실’의 탁자에 올랐고 ‘대북심리전방송’ 재개와 개성공업지구 전면중단도 최순실의 ‘지령’에 따른 것이며 ‘통일대박’이니, ‘드레즈텐선언’ 등도 최순실의 작품이라고 하니 이처럼 황당한 일이 또 어디에 있겠는가”고 했다. “선무당년이 ‘2년내 북이 붕괴될 것’이라느니 열토당도 많은 주문을 외워대면 그를 ‘신령스러운 계시’로 받아들이고 ‘북급변사태’와 ‘북체제붕괴’를 염불처럼 쫓아대던 박근혜역에도 의해 조선반도정세가 최악의 국면에 빠져든 것이야말로 실로 참담하고 개탄스러운 현실”이라고 주장했다. “특대형 정치추문사건을 통해 드러난 박근혜 정권의 추악한 실상을 평한다.” 『로동신문』, 2016.10.31.

462) “조선로동당 위원장 김정은동지께서 제1차 전당초급당위원장대회에서 개회사를 하시었다.” 『로동신문』, 2016.12.24. 김정은은 2017년 신년사에서 “지난해에 남조선에서는 대중적인 반정부 투쟁으로 반동적통치기반을 밀뿌리채 뒤흔들어놓았다. 남조선인민투쟁사에 뚜렷한 자욱을 새긴 전민항쟁은 파쇼독재와 사대매국을 일삼아온 보수당국에 대한 쌓이고 쌓인 분노의 폭발”이라고 했다. “신년사.” 『로동신문』, 2017.1.1.

2017년 들어 북핵문제는 그 어느 때보다 엄중한 상황으로 진전됐다.金正은 2017년에도 핵·미사일 고도화에 주력했으며, 6차 핵실험(9.3.) 및 중·장거리 탄도미사일 발사를 통해 11월 29일에는 ‘국가 핵무력 완성’을 선언했다.<sup>463)</sup> 당해 5월 출범한 한국의 진보정부와의 관계에서도 개선 여지를 주지 않았다.

金正은 2017년 신년사를 통해 그해를 “싸움 준비 완성의 해”로 정하면서 “추가적인 핵개발과 투발수단 전략화”를 공언했다.<sup>464)</sup> 대남 면에서는 “침예한 군사적 충돌과 전쟁위험 해소”를 주장하는 한편 “전민족적 통일 대화합”과 “반통일 사대매국세력 분쇄”를 촉구했다. 특히 박근혜 집권 4년 ‘죄행’ 비난과 반정부 투쟁 선동에 주력했다.<sup>465)</sup> 북한은 2017년 상반기에 박근혜 대통령 탄핵과 대선국면을 앞두고 남북관계 개선을 서두를 필요가 없었다.

북한은 문재인 정부 출범 직후에도 탄도미사일을 발사해 정세를 긴장시켰으며 ‘베를린 구상’<sup>466)</sup> 발표(7.6.)에 대해서도 “제재와 대화는 병행될 수 없다”며 추가 핵실험 및 미사일 발사를 강행했다.<sup>467)</sup>

---

463) WP지는 2017년 7월 8일 ‘속옷조차 제대로 못 만드는 북한이 어떻게 ICBM을 개발했는지’ 분석하는 기사를 게재했다. 그 성공원인으로 ①수십 년간 관련 과학자들을 꾸준히 관리, ②스스로 확보한 비공식 글로벌 금융 네트워크를 통해 개발비용 마련(이란/파키스탄 협력 네트워크+무기밀매 및 부품 수입망), ③金正은이 ‘후계 정당성’ 확보를 위해 미사일 개발에 정권의 사활을 걸었기 때문이라고 분석했다. Amanda Erickson, “How ‘isolated’ North Korea managed to build an ICBM that could reach Alaska,” *The Washington Post*, July 8, 2017, <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/07/07/how-isolated-north-korea-managed-to-build-an-icbm-that-could-reach-alaska/>> (검색일: 2020.12.14.).

464) “신년사,” 『로동신문』, 2017.1.1.

465) “신년사,” 『로동신문』, 2017.1.1.

466) 문 대통령은 2017년 7월 6일 독일 피르버재단 초청 연설을 통해 정부의 북핵문제 해결 및 한반도 평화체제 구축을 위한 구체적인 정책방향을 제시했다. ‘베를린 구상’은 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화 추구, 북한 핵의 완전한 폐기와 함께 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등 한반도와 동북아 현안의 포괄적 해결 등을 내용으로 한다. 통일부, 『2018 통일백서』 (서울: 통일부, 2018), p. 15.

467) 대한민국 국방부, 『2018 국방백서』, p. 19.

한국 정부가 베를린 구상 후속조치로 남북 군사당국자 회담을 제의(7.17.)하고, 평창 올림픽 참가를 제안(10.31.)했으나 북한은 아무런 반응을 보이지 않았다.

8월 하순에는 북한의 도발이 이어졌다. 8월 25일 선군절에 고속단정과 AN-2를 탄 특수부대를 동원한 백령도·대연평도 점령훈련을 했다. 훈련을 참관한 김정은은 “적들을 무자비하게 쓸어버리고 서울을 단숨에 타고 있으며 남반부를 평정”할 것을 주문했다.<sup>468)</sup> 다음 날에는 강원도 깃대령에서 동해로 단거리 발사체 3발을 발사했다.<sup>469)</sup>

2016년과 2017년은 김정은 정권의 대남정책이 부재한 시기였다. 남북관계가 있었다면 핵 질주를 위해 대미압박 방어막으로 남북관계를 활용하거나, 한국정치의 혼란을 틈타 통일전선책동을 강화한 것이 전부였다. 김정은 정권은 2017년 5월 한국에 진보정부가 출범했음에도 관계개선 제의를 무시하고 핵개발에 전력투구했다. 이 시기 북한의 대남정책은 핵개발 정책에 완전히 종속되었다.

먼저, 남북관계는 파탄했다. 북한은 2016년 1월 6일 새해 벽두부터 “수소탄 시험”을 했고, 당해 9월 9일 “핵탄두 폭발 시험,” 2017년 9월 3일 “수소탄 시험” 등 2016~2017년 간 세 차례의 핵실험을 했다. 탄도미사일 시험발사는 2016년 23회, 2017년 20회 감행했다. 핵·미사일 도발을 일삼았다. 이 기간 중에 통전공세를 제외하고 당국 간 대화를 제외한 사례로는 2016년 5월 군사회담 제의가 있었으나 ‘핵보유국’ 인정을 전제로 한 대화 제의였으며, 위장 평화공세였다.

둘째, 대남 ‘핵 인질’을 협박했다. 한국 정부의 핵 포기 요구에 대해

468) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 섬점령을 위한 조선인민군 특수작전부대들의 대 상물타격경기를 지도하시였다.” 『로동신문』, 2017.8.26.

469) 8월 27일 노동신문 논평은 “제 폰수도 모르는 ‘대화의 조건’ 타령” 제하로 “운전석 운운하며 처지에 어울리지도 않는 헛소리를 하고, 남조선은 대화자격 없어 … 괴리들과 핵 문제 논하는 일은 추후도 없을 것 … 핵은 우리와 미국 사이의 문제”라며 남한을 상대하지 않겠다는 욕설을 퍼부었다. “제 폰수도 모르는 가소로운 《대화의 조건》타령.” 『로동신문』, 2017.8.27.

“북핵은 흥정 불가”라고 했다.<sup>470)</sup> 핵 고도화 초기 “우리의 핵 무력은 미국의 핵위협을 억제하기 위한 수단이고 동족을 공갈하고 해치기 위한 수단은 아니”<sup>471)</sup> 라는 주장과는 달리 2016년 들어서는 미국을 상대하기 전에 한국을 인질로 삼겠다는 협박도 잇달아 “우리식 핵 선제 타격능력은 남반부해방의 승전포성의 기회를 고대한다”고 했다.<sup>472)</sup>

셋째, 당국 간 대화는 단아놓으면서 통전공세는 강화했다. 2016년 6월 ‘전민족적 통일대회합’ 제안(6.9.)을 시작으로 9월까지 각계각층 ‘통일대회합’ 제안을 이어갔고, 10월 말 최순실 사태 이후에는 ‘보수 세력 붕괴’를 적극 선동했다.

### (3) 대미 핵협상 추구기(2018~2020.6.)<sup>473)</sup>

2018년 이후 북한의 대남정책은 2018년 대화와 협력으로의 대전환, 2019년 대남 무시전략, 2020년 대남 무시에 위협행동 추가로 우려곡절이 심했다. 이 시기金正은의 대남인식은 2018년과 2019년 신년사, 2019년 4월 최고인민회의 시정연설에서 확인되고, 2018년 1월

470) “北 “南, 사드로 핵 무력 흥정…정신 나간 닛두리” 비난.” 『연합뉴스』, 2016.8.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160811190300014>> (검색일: 2020.12.14.).

471) “남조선당국에 보내는 중대제안- 우리 민족끼리의 단합된 힘으로 북남관계개선의 활로를 열어나가자.” 『조선중앙통신』, 2014.1.16.

472) 북한은 2016년 7월 김정은의 화성포병 부대 탄도미사일 발사훈련 지도를 보도하면서 “미제의 핵전쟁장비들이 투입되는 남조선작전지대안의 항구, 비행장들을 선제타격하는 것으로 모의”했다고 보도했다. “경애하는 김정은동지께서 조선인민군 전략군 화성포병부대들의 탄도 로케트발사훈련을 지도하시였다.” 『조선중앙통신』, 2016.7.20. 그 해 8월 22일 북한 총참모부 대변인 성명은 “우리 식의 핵선제타격능력을 완벽하게 갖춘 우리 혁명무력은 침략과 전쟁의 아성들을 모조리 쓸어버리고 공화국남반부 해방의 승전포성을 울릴 역사적 기회만을 고대하고 있다”고 했다. “北, 한미훈련에 “침략 징후 보이면 핵선제 타격” 위협.” 『연합뉴스』, 2016.8.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR201608222013100014>> (검색일: 2020.12.14.).

473) 본 절은 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” 『북한학보』, vol. 45, no. 1 (2020)의 내용을 수정·보완하여 작성하였다.

김정은 ‘위임’에 따른 조국평화통일위원장 입장문, 2020년 3월과 6월 당 제1부부장 김여정의 담화를 통해서 확인된다.

위 문건들을 통해 확인되는 북한 대남태도의 특징은 ‘대결에서 협력으로, 다시 냉담과 도발·위협’으로 회귀한 점이다. 2017년도 극심한 한반도 긴장은 2018년도 3차례의 남북 정상회담 개최 등으로 평화 분위기로 반전되었다. 김정은은 2019년 신년사에서 2018년을 ‘70여 년 민족분열 역사상 있어본 적이 없는 극적인 변화가 일어난 격동적인 해’<sup>474)</sup>라고 평가했다. 그러나 2019년 2월 하노이 회담이후 북한의 대남태도는 다시 과거로 되돌아가 대화를 단절하고, 막말 비방과 도발을 재개했다.

이 시기 위 문건들에서 거론한 김정은의 대남요구사항들을 종합해 보면 핵심 주장은 ‘외세의존 정책 청산’이다. 한국이 북한과 친해지려면 군사적·외교적으로 미국과의 연계를 끊으라는 것이다. 김정은은 특히 ‘군사적 적대관계 청산’ 논리로 한미 간 군사협력 차단에 집중했다. 한미 합동훈련을 중단하고, 나아가 한미동맹을 청산하라는 것이다. 남북 대화국면 진입 이후 한국의 첨단장비 지속 반입에 대해 민감한 반응을 드러냈다.

김정은은 한미 간 대북제재 공조에 대해서도 불만을 제기했다. 2018년 신년사에서 “북남관계 문제를 외부에 청탁하지 말라”고 했고,<sup>475)</sup> 2019년 신년사에서는 “개성공단과 금강산관광의 무조건 재개 용의가 있음”을 밝히면서 “외세의 간섭과 개입을 불허하라”고 했다.<sup>476)</sup> 또한, “지난해 정초부터 북남관계 대전환을 위한 주동적이며 과감한 조치를 취했다”면서 “북남관계가 대전환을 맞은 것처럼 미국과의 관계에서도

---

474) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

475) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

476) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.



좋은 결과가 만들어질 것이라 기대한다”고도 했다.<sup>477)</sup> 2019년 4월 시정연설에서는 문 대통령에게 “(미국의 속도조절론에 동조하며) 오지랖 넓은 중재자·촉진자가 아니라, 민족일원으로 제정신을 가지고 제가 할 소리를 당당히 하는 당사자가 되라”고 불만을 드러냈다.<sup>478)</sup>

위 문건들에서 확인되는 두 번째 대남요구사항은 ‘반북세력 배격’이다. 북한은 ‘반통일·반평화 세력, 반민족적인 보수세력, 적대행위에 매달리는 군부호전세력의 책동을 짓부실 것’을 요구했다. 이상을 종합해 볼 때 김정은의 ‘2018년 남북관계 대전환’ 의도는 남한을 교두보로 한 대미접근, 한미동맹 약화, 한국 사회 내 친북분위기 확산이 목표였다.

〈표 Ⅲ-24〉 2018년 이후 김정은 연설문 등의 대남요구사항

구분	대남요구사항
2018년 신년사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 올해 정권창건 70돌, 동계올림픽이 열리는 의미 있는 해임. 대경사를 성대히 치르기 위해서라도 동결상태의 북남관계를 개선해야 함.</li> <li>• 첨예한 군사적 긴장상태를 완화해야. 남조선 당국은 외세와의 핵전쟁 연습을 그만두고, 핵장비들을 끌어들이는 행위를 견어치워야.</li> <li>• 북남 사이의 접촉과 래왕, 협력과 교류를 폭 넓게 실현해야. 우리는 아당 등 그 누구에게도 대화와 접촉, 래왕의 길을 열어 놓을 것임.</li> <li>• 상대방 자극, 동족 간 불화와 반목을 격화시키는 행위들 종식시켜야. 부당한 구실, 제도적 장치로 연북통일기운 억누르지 말아야.</li> <li>• 북남관계 문제를 외부에 청탁 말고 우리민족끼리 원칙에서 풀어야.</li> <li>• 동계올림픽이 성과적으로 개최되기를 바램. 우리는 대표단파견 등 필요한 조치를 취할 용의가 있으며, 북남당국이 시급히 만날 수도 있음.</li> </ul>

477) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

478) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

구분	대남요구사항
2018년 1월 3일 김정은 위임에 따른 조평통 위원장 입장문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 김정은은 신년사에서 제안한 평창올림픽에 북측 대표단 파견과 그를 위한 당국회담이 북남관계 개선에 첫 걸음이 된다며 통전부, 조평통 및 국가체육지도위원회 등에 실무 대책을 세울 것을 지시함</li> <li>• 이를 위해 남측과 제때에 연계하도록 3일 15시부터 판문점연락통로를 개통할 데 대한 지시도 줌</li> <li>• 우리는 최고지도부 뜻을 받들어 성실한 자세로 남조선과 긴밀한 연계를 취하고 실무적 문제들을 논의해 나갈 것임</li> </ul>
2019년 신년사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온 민족이 '역사적인 북남선언들을 철저히 리행하여 조선반도의 평화와 번영, 통일의 전성기를 열어나가자'는 구호를 들고 나가야 함</li> <li>• 군사적 적대관계를 근원적으로 청산해야: 외세와의 합동군사연습, 외부로부터의 전략자산을 비롯한 전쟁장비 반입도 완전히 중지되어야</li> <li>• 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상도 적극 추진해야</li> <li>• 북남 사이의 협력과 교류를 전면적으로 확대발전시켜야. 당면하게는 아무런 조건 없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의가 있음.</li> <li>• 외부세력의 간섭과 개입 불허, 전민족적 합의에 의한 통일방안 모색</li> </ul>
2019년 4월 최고인민회의 시정연설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조국통일을 위한 역사적 투쟁은 오늘 새로운 국면을 맞이함. 우리는 북남관계개선과 평화보장을 위한 획기적인 조치를 연속 취해나감.</li> <li>• 그러나 남한 보수 세력들이 민족지향에 부실한 언동을 하고, 미국은 남 당국에 속도조절을 강박해 과거로 되돌아가갈 수도 있는 정세가 조성</li> <li>• 이미 천명한대로 남조선 당국과 손잡고 화해협력 관계로 전환시키고 공동 번영하는 새 민족사를 써나가려는 것이 확고부동한 결심임</li> <li>• 그러자면 시대적 근성과 외세의존정책에 종지부 찍고, 남조선 당국은 판문점상봉과 평양상봉 때의 초심을 가져야 함. 추세를 보며 좌고우면 분주 다각한 행각, 오지랖 넓은 중재자·촉진자가 아니라, 민족일원으로 제정신을 가지고 제가 할 소리를 당당히 하는 당사자가 되어야 함.</li> <li>• 내외 반통일·반평화 세력들의 준동. 이미 중단하게 된 합동군사연습을 강행하면서 은폐된 적대행위에 매달리는 군부호전세력들의 책동을 짓 부시고, 미국의 적대정책을 근원적으로 청산해야 함. 남조선 당국은 말로써가 아니라 실천적 행동으로 그 진심을 보여주는 용단을 내려야.</li> </ul>

출처: "신년사," 『로동신문』, 2018.1.1.; "김정은 동지의 위임에 따라 조국평화통일위원회 위원장 공화국의 입장 발표," 『조선중앙통신』, 2018.1.3.; "신년사," 『로동신문』, 2019.1.1.; "경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다," 『조선중앙통신』, 2019.4.13. 참고하여 저자 작성

다음은 2018~2019년의 주요 대남동향이다. 이 시기 북한의 대남 태도는 북미 핵 협상과 맞물려 매우 우호적인 접근을 하다가 무시·위협으로 돌변했다.<sup>479)</sup>

먼저 2018년 북한의 대남태도를 보자. 2018년에는 남북 정상회담이 3차례<sup>480)</sup>나 개최된 남북관계사에서 이례적인 해였다. 1월 신년사를 통한 김정은의 남북관계 개선 및 평창 동계올림픽 참가 용의 표명, 2월 북측 대표단의 동계 올림픽 참가 성사, 3월 한국 정부의 대북특사단 방북(3.5~6.) 및 김정은의 ‘비핵화 용의’ 표명 과정을 거치면서 남북관계는 급진전되었다. 정상회담을 통해 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(4.27.)’, ‘9월 평양공동선언’, ‘판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’(9.19.)가 채택되었고, 그해 정상회담 준비 및 후속 이행조치를 위해 36차례의 당국 간 회담이 개최되었다.<sup>481)</sup> 북한이 핵·미사일 시험발사를 자제한 가운데 남북 간 교류협력도 활성화되었다.

그러나 2019년 북한의 대남태도는 다시 돌변하여 무시, 도발, 위협 행태를 보였다. 높아진 기대감에 불구하고 당국 간 대화도 꽉 막혀 한 차례의 회담도 성사되지 못했다.<sup>482)</sup> 신년사에서 김정은은 교류협력 확대 등 남북관계 개선 의지를 표명했으나 2월 하노이 정상회담이 결렬되고 난 후 남북관계를 다시 악화시켰다. 하노이 회담이 실패하자 김정은은 한국 정부의 미·북 간 ‘비핵화 중재’ 역할을 수용하지 않으면서 대화의 문을 걸어 잠갔다. 이어 단거리 미사일 발사, 한국 당국자 대상 막말 혐담, 금강산 남측시설 철거 지시 등 대남 압박과 무력 시위를 이어갔다.<sup>483)</sup>

---

479) 2018~2020년 시기 북한의 대남태도의 상세 내용은 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석을 중심으로,’” pp. 5~55 참고.

480) 4월 27일, 5월 26일, 9월 18~20일

481) 통일부, 『2019 통일백서』 (서울: 통일부, 2019), pp. 12~13.

482) 성기영, “남북관계: 높았던 기대감, 꽉 막힌 통로,” 국가안보전략연구원, 『2020 정세 전망 보고서』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), p. 81.

북한은 2019년에 남북관계 접촉면 단절과 한미연합훈련 무실화에 주력했다. 3월 22일 개성 남북공동연락사무소 정상 운영을 중단시키고, 4월 말 한미연합 공군훈련을 ‘군사합의 위반’이라고 주장하였다. 이후 2019년 내내 노동신문 등을 통해 한미 연합훈련 실시를 중점적으로 걸고 들었다. 북한은 한미 군사공조를 이유로 남북관계를 차단했다.

5월부터 북한은 초대형방사포, 북한판 에이태킴스(ATACMS), 신형 대구경조정방사포, 이스칸데르 등 단거리 발사체 4종을 잇달아 발사하는 대남 무력 시위를 이어갔다. 2019년 단거리 발사체 도발은 13차례 있었다. 북한이 8월 16일 발사한 에이태킴스는 한국을 겨냥한 것을 분명히하듯 9.19 군사합의에서 규정한 ‘적대행위 중단구역’ 바로 위쪽에서 발사하였다.<sup>484)</sup> 북한은 단거리 발사체 도발에 대한 한국 정부의 경고에 대해 외무성 대변인 담화(8.6.)로 “그렇게 안보위협에 시달리면 차라리 맞을 짓 하지 않는 것이 현명하다”는 등 거의 조롱에 가까운 담화도 불사했다.<sup>485)</sup>

한국 대통령에 대한 ‘막말’도 불사했다. 김정은이 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 문재인 대통령에 대해 “오지랖 넓은 (미·북 간) 중재자 행세를 그만하라”고 한 발언이 발단이 되었다.<sup>486)</sup> 북한의 단거리 발사체 도발과 관련한 한국군의 대응에 대해 북한 외무성이 “겁먹은 개가 더 요란스럽게 짚어대는 것 이상으로 보이지 않는다”거나 “새벽잠 까지 설치대며 허우적거리는 꼴이 참으로 가관”이라고 했다.<sup>487)</sup>

483) 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” pp. 17~18.

484) “北, 군사합의한 ‘적대행위 중단구역’ 바로 위에서 쏘다,” 『조선일보』, 2019.8.17.

485) “조선민주주의인민공화국 외무성 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.8.6.

486) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

487) “조선민주주의인민공화국 외무성 권정근 미국담당국장 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.8.11.

특히 문 대통령의 광복절 경축사에 대한 북한 조평통의 인신 모독성 담화는 그야말로 가관이었다. 문 대통령은 2019년 8·15 경축사에서 ‘북한의 미사일 도발과 막말 비난’ 사실을 직접 거론하지 않은 채 “북한의 몇 차례 우려스러운 행동에도 불구하고 대화 분위기는 흔들리지 않고 있다”고 했다.<sup>488)</sup> 이 발언에 대해 조평통은 “삶은 소 대가리도 양천대소할 일”이라고 했다. 문 대통령을 “보기 드물게 뻔뻔스러운 사람”이라면서 “북측 사냥 총소리만 나도 똥 즐기 같기는 주제”라고 인신 모독도 했다.<sup>489)</sup>

김정은은 2019년 10월 23일 금강산을 시찰하면서 험악한 대남관도 표출했다. 그는 현대아산이 건설한 시설들을 가르키며 “보기만 해도 기분이 나빠진다”면서 “짜 들어내라”고 부하들에게 철거를 지시했다.<sup>490)</sup> 김정은은 당시에 측근들에게 “남조선엔 어떤 기대도 할 게 없다” “굶어 죽더라도 남조선에 구걸하지 말라”고 하는 등 한국에 대한 불신과 적대감을 노골적으로 나타냈다고 한다.<sup>491)</sup>

2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 북한의 대남태도가 변화한 배경에는 한국이 대북 제재를 위한 ‘국제공조’는 유지하면서 미국의 대북 정책 변화를 위한 ‘남북공조’에는 성과를 내지 못한 점이 작용한 것으로 평가된다.

488) “제74주년 광복절 경축사,” 대한민국 청와대, 2019.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>> (검색일: 2020.12.14.).

489) “北, 南 향해 막말…전문가 “굉장히 무례·남북관계에도 상처,” 『연합뉴스』, 2019.8.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190816068400504>> (검색일: 2020.12.14.).

490) “정부 “北, ‘금강산시설 정비’ 제안에도 ‘다 철거’ 고수,” 『연합뉴스』, 2019.12.3.

491) 북한 내부 사정에 정통한 외교 소식통에 따르면, 김정은은 한국과 관련된 보고가 올라오면 짜증부터 내고, “문재인 대통령에게 속았다는 생각을 하는 것 같다”고 했으며, “하노이 노딜로 체면을 구긴 것도 문 대통령 탓을 하는 것으로 알려졌다. 김정은은 대남 사업 일꾼들에게 “남조선이 몇 폰 안 되는 돈으로 생색만 낸다”며 “남녘을 향해 방귀도 끼지 말라”, “남조선과 모든 관계를 끊으라”는 취지의 ‘대남 무시’ 발언들을 쏟아낸 것으로 전해졌다. “김정은 “굶어 죽어도 남조선에 구걸하지 말라” 노골적 적대감,” 『조선일보』, 2019.12.4., <[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/12/04/2019120400178.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/12/04/2019120400178.html)> (검색일: 2020.12.14.), 재인용: 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” p. 21.

우선 북한은 한국이 UN의 대북 제재 장벽을 넘지 못함을 확인했다.<sup>492)</sup> 2019년 신년사에서 김정은이 “조건 없는 개성공단 및 금강산 관광 재개” 의향을 밝혔지만<sup>493)</sup> 한국 정부는 북한의 비핵화에 진전이 없으면 국제 규범을 어길 수 없었다. 그 점을 확인한 북한은 개성 연락 사무소 근무인원을 철수시키고, 김정은이 금강산 남측 시설을 보면서 기분 나빠했다. 다음으로, 북한은 한국의 대미 중재 역할의 한계를 인식하고는 남한 배제 전략을 노골화했다. 김정은은 하노이 회담 실패 이후 한국이 미국을 움직이게 할 수 없음을 깨달았다. 북한이 나름대로 대미 소통 채널을 구축한 점도 한국의 역할을 평가절하한 계기가 되었을 것이다. 북한은 김정은과 트럼프의 친서 교환 등으로 소통하면서 한국의 중재 역할이 더는 필요 없음을 시사해 왔다.<sup>494)</sup>

2019년 대남태도 돌변은 김정은의 4월 시정연설 발언으로 시작됐다. 김정은으로서는 하노이 회담 실패의 책임 전가 대상이 필요했을 것이며, 그가 한국 정부에 대해 막말을 쏟아냈고 무시하는 태도를 보임에 따라 간부들도 부화뇌동해 대남 강경 기조에 동조할 수밖에 없었을 것이다. 그 결과 북한 당국은 문재인 정부의 우호적인 대북 접근을 충분히 활용하지 못하는 우를 범했다.<sup>495)</sup>

다음은 2020년의 대남동향이다. 개략적으로 종합하면, 1~5월까지의 전년도의 냉담 기조를 이어갔다. 남북관계를 담아놓은 채 단거리 발사체 도발과 조롱조의 대남 담화를 지속하면서 무시 전략으로 일관했다. 그리고 6월 4일 김여정 명의로 발표된 대북 전단살포 비난 담화를 시작으로 20일간의 대남위협 행동을 전개했다. 6월 23일 김정은의 ‘대

492) 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” p. 22.

493) “신년사,” 『조선중앙통신』, 2019.1.1.

494) 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” p. 22.

495) 위의 글, p. 22.

남군사 행동 계획 보류’ 결정으로 이후 대남위협 행동은 중단되었으나 무시 행태는 더욱 심화되었다.

2020년 1월 신년사는 12월말 당 전원회의 ‘보고’문으로 대체되었다. 그러나 대미 관계와는 달리 남북관계에 대한 김정은의 언급은 생략하는 방식으로 대남 무시 행태를 보였다. 1월 11일에는 외무성 고문인 김계관을 내세워 한국 정부가 미·북 관계에 “주제넘게 호들갑을 떠다”는 담화를 발표했다.<sup>496)</sup> 3월 초에는 초대형 방사포 발사(3.2.) → 김여정의 막말성 담화(3.3. 밤) → 김정은의 코로나19 관련 문 대통령에게 위로 친서<sup>497)</sup> → 초대형 방사포 발사 재개(3.9.) 등으로 북한의 대남행태는 ‘냉·온탕’을 왔다 갔다 했다.<sup>498)</sup> 3월에는 수차례 단거리 미사일을 발사하였는데, 이에 대해 트럼프 미 대통령이 ‘합의 위반이 아니다’<sup>499)</sup>라고 함에 따라 단거리 미사일 도발은 일상화되었다.

6월에는 북한이 ‘대북 전단 살포’ 문제를 집중적으로 쟁점화하여 20일간의 보복 위협 행동을 4단계로 전개했다.<sup>500)</sup> 첫 단계는 대남 ‘보복

---

496) 담화에서는 “남조선이 ‘대진급 통지문’으로 알려진 미 대통령의 생일축하 인사라는 것을 우리는 미 대통령의 친서로 직접 전달 받았다”면서 남측이 “주제넘게 호들갑을 떠다고 했다. “트럼프가 숲에 친서 보낸줄도 모른채… 중재자 자처한 靑.” 『조선일보』, 2020.1.13., <[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/01/13/202001130109.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/01/13/202001130109.html)> (검색일: 2020.12.14.).

497) 청와대는 “김위원장이 ‘문 대통령이 코로나 바이러스를 반드시 극복할 수 있도록 조용히 응원하겠다’면서 문 대통령에 대한 우의와 신뢰를 보였다”고도 했다. 또 “김위원장은 한반도 정세에 대해 진솔한 입장도 밝혔다”고 했다. “김여정은 때리고 김정은 손 내밀고… ‘한국이 만만하냐’ “대화 제외한 것.” 『조선일보』, 2020.3.6., <[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/03/05/2020030503083.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/03/05/2020030503083.html)> (검색일: 2020.12.14.).

498) 문 대통령이 3.1절 기념사에서 북한에 보진 분야 협력을 제한한 다음날인 3월 2일 북한은 초대형 방사포를 발사했다. 청와대가 ‘강한 유감’을 표명하자 3월 3일 늦은 밤에 김여정 당 제1부부장 명의로 ‘청와대의 지능한 사고방식에 경악을 표한다’는 막말성 담화를 발표했고, 다음날인 3월 4일에는 김정은이 코로나 사태 관련 ‘한국 국민과 문대통령을 위로하는 친서를 보냈다’가, 3월 9일에는 다시 초대형 방사포를 발사했다. 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가,” pp. 23~24.

499) “트럼프, ‘북한 미사일 달걀지 않지만 합의 위반 아냐 … 연합훈련은 돈 낭비.’ 『VOA』, 2019.8.26., <<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/5056748>> (검색일: 2020.12.14.).

행동'에 대한 위협이다. 6월 4일 김여정은 대북 전단을 살포한 탈북민들을 “인간쓰레기”, “똥개”라고 비난하면서 이를 방치한 남한당국에 “대가를 치를 것”이라고 위협했다.<sup>501)</sup> 탈북민의 대북 전단 살포는 어제오늘의 일이 아니었으나, 북한의 이러한 태도는 갑작스러운 반응이었다. 이어 개성 남북연락사무소 철폐를 예고하는 통일전선부 대변인 담화(6.5.)가 뒤따랐다.<sup>502)</sup>

다음으로 북한의 두 가지 대남 보복행동이 실행되었다. 하나는 남북 통신 연락선 차단(6.9.)이고, 다른 하나는 개성 남북공동연락사무소 폭파(6.16.)였다. 연락사무소 폭파는 6월 13일 김여정의 담화로 ‘예고’ 절차를 거쳐 위협효과 극대화를 노렸다. 통일전선부장 장금철(6.12.)과 옥류관 주방장까지 내세워 보복행동을 정당화했다.<sup>503)</sup>

다음은 단계는 북한군 총참모부 보도(6.16.) 및 총참모부 대변인 발표(6.17.) 형태로 “남북합의로 비무장지대가 되는데(개성공단, 금강산 지구)에 군대가 다시 진출해 요새화”할 수 있음과 “인민들의 대규모 적대적 뼈라살포 투쟁을 협조”할 수 있음을 위협했다.<sup>504)</sup> 한편 문 대통령은 6·15 20주년 기념 영상 메시지를 통해 북한의 강경태도에도 불구하고 기존의 유연한 대북정책을 이어갈 뜻을 밝혔다.<sup>505)</sup> 이에 대해 김

500) 북한의 2020년 6월 대남 위협행동 전개 과정, 특징 및 배경은 한기범, “김정은 정권의 대남 정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” pp. 25~39를 참고함.

501) “스스로 화를 청하지 말라,” 『로동신문』, 2020.6.4.

502) “적은 역시 적이라는 결론을 내리게 된다,” 『로동신문』, 2020.6.6.

503) “북남 사이 모든 통신 연락선들을 완전 차단하는 조치들을 취함에 대하여,” 『로동신문』, 2020.6.9.; “북남관계는 이미 수습할 수 없는 지경에 이르렀다,” 『로동신문』, 2020.6.12.; “우리는 곧 다음 단계의 행동을 취하게 될 것이다,” 『로동신문』, 2020.6.13.; “가장 몹서리 치는 징벌을 안겨야 한다,” 『조선의 오늘』, 2020.6.13., 재인용: 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” pp. 32.

504) “북한군 총참모부 공개보도,” 『로동신문』, 2020.6.16.; “우리 군대는 당과 정부가 취하는 모든 대내외적 조치들을 군사적으로 철저히 담보할 것이다,” 『로동신문』, 2020.6.17., 재인용: 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” p. 33.



여정은 6월 17일 장문의 대남 담화를 통해 “맹물 먹고 속히 었힌 소리 같은 철면피한 내용을 늘어놓았다”고 비난했다.<sup>506)</sup> 그러나 결국 대남 군사행동은 ‘보류’되어 김정은 남매의 연출임이 확인되었다. 김정은은 6월 23일 당 중앙군사위원회 예비회의를 통해 “대남군사 행동 계획 보류”를 발표했다.<sup>507)</sup> 결국은 북한의 협박극임이 드러난 ‘전방에 확성기 설치, 민경초소 재건, 뼈라살포 준비’는 실행되지 않았다.

2020년 6월 대북 전단 살포 문제를 빌미로 김여정의 대남 보복행동 ‘위협’ 담화로 시작해 김정은의 ‘보류’로 끝난 북한의 협박극은 다음과 같은 특징을 보였다.<sup>508)</sup> 첫째, 6월 대남 위협극은 김정은·여정 남매의 연출에 의해 상층부 주도로 추진되었다. 둘째, 이번 협박극은 전단 살포 중지를 넘어 한국 정부를 길들이고 내부 체제 결속을 도모하는데 목표를 두었다. 문재인 정부가 북한의 요구를 수용할 수 있음을 밝혔음에도 연락사무소 폭파가 강행되었고, 민감한 전단살포 문제로 북한 주민들을 대남비난 집회에 동원해 대남 적개심을 고취시켰다. 셋째, 가장 두드러진 특징은 협박극 시현 과정을 여러 단계로 나누어 위협효과 극대화를 노린 점이다. 총참모부 예비회의 등 의도적으로 여러 절차를 설정한 것은 실행보다 ‘위협’ 효과에 방점을 두었음을 의미한다.

결국 탈북민의 대북 전단 살포를 빌미로 김여정 주도로 시행된 대남 협박 공세는 전단 살포 중단을 넘어 여러 효과를 동시에 노린 연출임이 드러났다. 주된 목적은 충격 요법을 동원해 한국 정부를 길들여 보겠다는 것이다. 경제난으로 인한 북한 내부 불만을 대남 적개심으로

505) “[대통령의말] 6.15 남북공동선언 20주년 기념식 축사,” 대한민국청와대 Youtube, <<https://www.youtube.com/watch?v=q6QAZ65N-o&vl=ko>> (검색일: 2020.12.14.).

506) “철면피한 감언리설을 듣자니 역스럽다,” 『로동신문』, 2020.6.17.

507) “노동당 중앙군사위원회 예비회의 진행,” 『로동신문』, 2020.6.24.

508) 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” pp. 34~36.

전환시켜 보겠다는 의도도 엿보였으며, 대남 협박을 통해 간접적으로 대미 시위 효과도 겨냥했다.<sup>509)</sup>

## 다. 대남정책결정체계 변화

북한의 대남전략은 정권 초기에는 무력통일이 기본목표였으며 이에 따라 대남전략·전술은 인민무력부가 독점해왔다. 1970년대 김일성이 남북 간 체제경쟁에서 대남우위에 대한 자신감으로 ‘고려연방제’를 표방해 우회통일을 도모하는 방향으로 대남 전략이 변화하면서 노동당 대남부서들이 신설되고 당이 대남사업을 주도하기 시작했다. 여기에는 김정일이 당 조직 중심으로 사업을 시작함에 따라 군의 대남사업을 당에 귀속시키려는 의도도 작용했다.<sup>510)</sup> 당시 당 대남부서로는 노동당 대남사업 담당 비서(통상 통일전선부장 겸임)를 중심으로 통일전선부(그 산하에 조평통을 둠), 대외연락부, 작전부, 35호실(대외정보조사부 혹은 조사부)을 두었다.

당 주도의 대남사업은 김정일이 후계자로 등장한 무렵인 2009년 2월 군 정찰국을 ‘정찰총국’으로 확대개편하고, 김영철을 총국장으로 등용한 이후 주도권이 당 통일전선부에서 군 정찰총국으로 이전되는 경향을 보였다. 정찰총국은 종래 군 정찰국과 당 작전부와 35호실을 통합한 거대 대남공작 조직으로 개편되었고, 당 대남부서는 통일전선부와 대외연락부(후에 225국 → 문화교류국으로 개칭)로 위축되었다.

김영철 정찰총국장은 회담, 정보 분야 전문가로 남북 장성급회담에서 특유의 공격적인 언변을 구사한 강성인물이다.金正恩이 김일성군사종합대학 재학 때 군사 분야 개인교습을 담당하던 인연으로 급

509) 위의 글, pp. 36~39.

510) 한기범, “외교정책결정 구조 및 과정,” 김진하 외, 『북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 113.

부상한 것으로 알려졌다. 김영철은 2009년 이래 수시 사이버 공격, 천안함 폭침(2010.3.), DMZ 지뢰·포격 도발(2015.8.)을 주도했다. 김양건 당 대남비서(겸 통일전선부장)가 사망하자(2015.12.) 7차 당 대회 직후 당 대남담당 부위원장(겸 통일전선부장)으로 승진해 대남 사업을 총괄했다.<sup>511)</sup>

북한은 2016년 6월 29일 최고인민회의에서 통일전선부 외곽단체인 ‘조국평화통일위원회’를 국가기구로 전환하고 산하 ‘서기국’을 없앤다는 결정을 발표했다. 남북대화과정에서 조평통의 위상으로 둘러싼 논란을 불식시키기 위한 조치로 보였다.<sup>512)</sup> 북한은 조평통을 국가기구로 전환하면서 내각 산하 부처로 배치한 것으로 알려졌다.<sup>513)</sup> 그러나 2019년 4월 11일 최고인민회의 제14기 1차 회의를 기점으로 김정은 정권 2기가 출범하면서 국무위원회 산하로 조정되었을 가능성이 있다.<sup>514)</sup> 북한은 이 때 종전 내각의 기능 중 국가차원의 감독·관리 기능을 수행하는 기구들을 국무위원회로 이관했는데, 조평통도 국무위원회 산하로 이관한 것으로 추정된다.<sup>515)</sup>

한편 2010년대 중반 북한의 대남태도를 보면 강경·도발이 일반적이고 간혹 대화를 제의하면서도 도발이 중첩되는 특징을 보였다. 2014년 1월 ‘중대제안’의 핵위협을 동반한 평화공세, 2014년 10월초

511) 북한은 ‘김양건 당 대남비서가 2015년 12월 29일 아침에 ‘교통사고’로 사망했다고 발표했다. “김양건동지의 서거에 대한 부고,” 『조선중앙통신』, 2015.12.30. 후임으로 김영철 정찰총국장이 2016년 5월 7차 당대회에서 당 정무국(대남담당)부위원장겸 당 통일전선부장으로 등용된다.

512) 김진하 외, 『북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석』, p. 106.

513) 통일부, “북한 권력기구도,” 2020.2.17., <<https://www.unikorea.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=2020031315331962258.pdf&rs=/viewer/doc/202102/>> (검색일: 2020.12.14.).

514) 김진하 외, 『북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석』, p. 107.

515) “안보전략연구 ‘北국무위 권한 확대… 조평통도 산하로 이동 가능성,’” 『연합뉴스』, 2019.4.12., 재인용: 위의 책, p. 107.

김양건 대남비서의 방한을 통해 ‘남북고위급 접촉’을 합의한 와중에 전단 살포에 대한 충격도발, 2015년 8월 준전시 상태 선포 직후 고위급접촉 제의 등이 그 사례이다.

대화와 도발의 동시성은 김정은의 리더십이 군사적 호전성 위주이나, 대화와 협상에 다소 관심을 보이는 과정에서 대남기구들 간의 주도권 다툼이 작용했기 때문이었다. 남북대화와 협상을 책임진 김양건 당 대남비서 겸 통일전선부장과 대남 도발·공작을 총괄하는 김영철 정찰총국장(국방위원회 정책국장)의 역할 갈등이 불거졌다. 이를 조정·통제하는 장치가 구비되지 않아 대화와 도발의 중첩현상이 발생했다. 대화제기도 과거 김정일 시기처럼 ‘식량 확보와 단순 연계된 대화’ 제의가 아니라 다종의 요구사항들과 연계된 대화제의였다. 통일전선부의 주도권이 약화된 결과였다.

2018년 대미협상이 시작되면서 김영철은 대미 막후 협상도 주도했다. 대미 핵협상 실무 책임을 통일전선부가 맡게 된 원인은 통일전선부의 기본 임무가 남한 내 통일역량 확충을 위해 미국을 반대하고 주한미군을 몰아내는 것이라는 점도 작용했지만, 대미협상이 남·북·미 정보기관 간의 연락체계를 통해 시작된 점과 김영철에 대한 김정은의 신임이 크게 작용한 것으로 추정된다. 그러나 2019년 2월 하노이 회담 결렬 직후 김영철의 역할은 축소되었다. 김영철은 당 부위원장직을 유지하면서 통일전선부장직을 장금철에게 넘겼고, 대미협상 업무도 외무성(최섉희 1부상)으로 이관했다. 2020년 6월 이후 대남·대미 업무를 총괄을 김여정이 맡는 동향이 확인되었다.

## 라. 소결

김정은 정권 출범 이후 2012~2020년 8월까지 지난 8년 여 기간 중에 북한이 대화를 제의하는 등 비교적 온건한 태도를 보인 시기는

5차례 정도였다. ①최룡해 총정치국장 방중 직후인 2013년 6~8월 유화국면, ②김정은 신년사에서 군사회담 제의와 국방위원회 중대제안에 따른 2014년 1~2월 조건부 대화 제의, ③2014년 10월 초 황병서, 최룡해, 김양건 방한에 따른 일시적 유화국면, ④2015년 8월 지뢰도발 직후 준전시상태 선포에 따른 긴장국면 해소를 위한 남북 고위급접촉, ⑤2018년 내내 남북관계 대전환 국면이 유화태도를 보인 시기였다.<sup>516)</sup> 앞의 짧은 유화국면 4차례를 합치면 10개월 정도였고, 2018년에는 내내 유화태도를 보였다고 해도 8년 여 기간 중 2년도 채 안 되는 기간만 온전한 동향을 보였다. 따라서 김정은 정권의 대남동향은 ‘긴도발, 짧은 대화’가 특징이었다.<sup>517)</sup>

대남정책 결정요인의 변화를 보면, 김정은 집권 초기 한국 정부에 대해 대결국면을 유지한 것은 김정은이 ‘군사적 호전성’을 과시하고 자신의 리더십을 부각하려는 내부 정치적 계산이 작용했다. 2014~2015년 사이에는 김정은의 통치 학습 확장으로 짧은 남북 대화국면들도 있었으나, 장성택 숙청 이후 내부 권력층 관리와 병진노선 선택에 따른 핵·미사일 개발 문제에 김정은의 관심사가 집중되어 북한의 대남정책도 다시 협소해졌다. 2016~2017년에는 북한이 핵·미사일 고도화에 집중한 결과 남북관계는 부재했으며, 한국의 진보정부 출범에도 냉담했다. 김정은 정권의 대남정책은 독자적인 공간을 확보하지 못하고 내부정치 수단으로 기능했다. 아래 <그림 Ⅲ-14>는 김정은 집권시기별 대남태도와 그 배경요인의 변화를 정리한 것이다.

2018년 북한의 대남태도는 확연히 달라지는 듯 했다. 2018년 내내, 그리고 2019년 2월까지 장기간 유화태도를 유지하면서 3차례의 남북 정상회담에 호응했고 단 한 차례의 도발도 하지 않았다. 과거 대남태

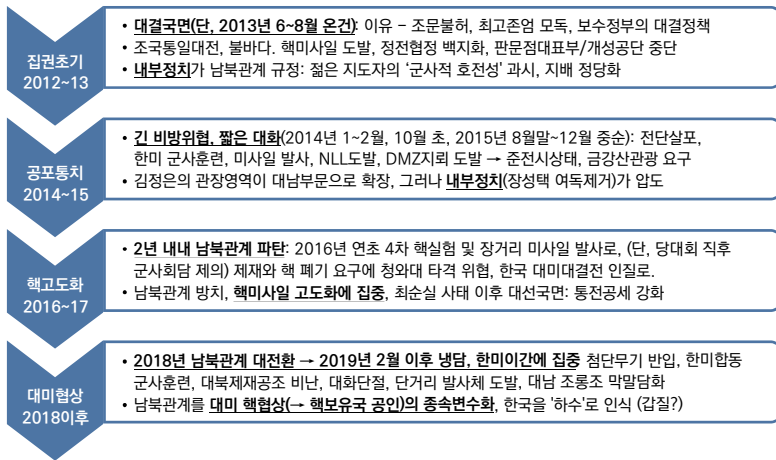
516) 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” p. 12.

517) 위의 글, p. 40.

도의 특성이 사라진 듯 했고, 김정은 표현대로 외관상 ‘남북관계의 대전환’이 있었다.

그러나 2019년 2월 하노이 협상이 결렬되자 북한은 과거의 냉담과 무시로 회귀했다. 한국 당국자들에 대한 막말을 일삼고, 단거리 발사체 도발을 재개했다. 2020년 6월에는 남북연락소 건물을 폭파해 증오심마저 드러냈다. 김정은의 2018년 대남태도 ‘대전환’은 한국을 대미접근에 활용하면서 한미동맹을 이간시키기 위한 전술적 조치임이 확인되었다. 이 시기 대남정책은 대미접근의 수단으로 기능했다.

### 〈그림 III-14〉 김정은 정권의 대남태도 및 규정요인 변화



출처: 한기범, “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로,” p. 13.

김정은의 통치담론에서 나타난 대남인식을 보면 한국 정부에 대한 인식이 ‘타도·배격 → 이용·편승 → 무시·냉담 → 위협·갑질’ 대상으로 바뀌었을 알 수 있다. 집권 초기에는 자신의 호전적 리더십 부각을 위해 한국을 ‘타도·배격’ 대상으로서 보는 ‘적대적 인식’에 머물렀다. 2014년 이후 핵개발에 따른 경제난과 국제적 고립이 심화되자 김정은

은 통치 외연을 남북관계로 확대하면서 한국을 ‘이용’하는 전술을 탐색적으로 시도했다. 2016~2017년은 핵·미사일 고도화에 집중해 남북관계가 사실상 부재한 시기였다.

국제사회의 제재가 가중되자 2018년 들어 한국의 중재로 제재·압박을 타개하는 ‘편승’ 전술을 도모했다. 한국의 중재로 시간을 벌면서 ‘핵보유국’ 혹은 ‘전략국가’ 지위에 근접하게 되자 김정은은 2019년 들어 ‘이용가치’가 떨어진 한국 정부를 ‘무시’하기 시작했다. 2020년 들어서 대미협상이 부진하면서 제재가 장기화되고 한국의 지원도 여의치 않자 대남 위협행동도 불사했다. 2020년 6월 개성 연락사무소 폭파 등의 대남위협행동은 ‘핵보유국’을 지향한 김정은 정권이 대남 ‘갑질’ 본격화의 신호탄일 수 있다.

김정은 정권의 대남정책은 한국 정부의 대북정책 혹은 남북관계 상황을 고려하기보다 김정은의 권력 공고화와 북한 내부사정 혹은 대미관계에 따라 조절하는 경향을 보였다. 김정일 시기에도 대남정책의 자율성은 미약했으나 김정은 집권 이후 더욱 약화되었다. 김정은은 자신의 호전적인 리더십을 과시하기 위해 대남 도발을 일삼았고, 대남 적개심 고취로 내부결속을 도모했으며, 대남 위협행동으로 대미 벼랑 끝 전술 구사를 대체했다. 김정은 정권의 대남정책은 김정일 시대 보다 자율성이 떨어졌으며, 여타 정책목표 달성을 위한 수단적 성격이 두드러졌다.

그 배경요인은 김정은의 편향적 리더십(all or nothing)에 기인했다. 김정은은 권력 장악이후 공포통치, 핵·미사일 고도화, 대미협상에 집중했으며, 민생경제, 남북관계는 부차적 문제로 간주했다. 김정은 정권은 남북관계 개선의 ‘가치’를 평가절하 했고 최근에는 ‘대적(對敵)관계’라고 결론지었다.

김정은 정권의 대남정책은 표류하고 있다. ‘최고 존엄’ 수호, 핵 능력 고도화, ‘전략국가’ 지위 확보를 위해 남북관계를 최대한 활용하고

있으며 대남정책의 자율성은 더욱 저하되었다. 더 큰 문제는 김정은 정권이 ‘핵 보유국’ 지위를 확보해 가면서 김정은이 ‘통일 지도자’임을 자임해 갈 가능성이 높아졌다는 점이다. 북한이 실제로 남북관계의 독자적인 가치를 인정하면서 공존·공영을 추구하는 대남정책 구사는 핵 포기과 개혁·개방 선택 이후에나 가능할 것이다. 따라서 우리의 대북정책도 북한의 본질적인 문제에 집중해서 장기적으로 일관되게 접근해야 할 것이다.





# IV. 결론





본 연구는 2012~2020년 1월까지 김정은 담화·연설에 대한 텍스트 마이닝 분석과 정성적 분석을 통해서 대내외 환경 변화에 따른 정치, 경제, 사회문화, 군사, 외교·핵, 대남 분야의 정책변화를 분석했다. 각 분야별 정책은 국가 차원의 목표, 핵심 노선과 전략의 하위 정책으로 제시됐다. 국가 차원의 목표는 사회주의 완전승리를 제시했고, 핵심 노선과 전략은 사회주의강성국가(사회주의강국) 건설을 위한 핵무력 건설과 경제건설 병행 추진이었다. 김정은 정권은 국가 차원의 목표, 핵심 노선과 전략을 달성하기 위해서 대내외 환경변화에 따라서 분야별 정책을 추진했다. 각 분야별 정책 분석 결과는 다음과 같다.

정치 분야 정책은 2016년 5월 8일 제7차 당대회를 기준으로 권력 안정화기와 권력공고화기로 구분했다. 주요 정책은 김정은 유일지배체제 강화, 간부정책, 인민정책, 사상사업이었다. 정치 분야 정책은 김정은 집권 기간에 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 제7차 당대회를 전후로 대내외 정책 환경이 변화함에 따라 일부 정책의 강조점이 달라졌다.

권력안정기의 핵심정책은 김정은 권력세습 정당화와 지배연합 재구성이었다. 이 시기 주요 정책은 첫째, 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김정은의 정통성과 카리스마를 구축했다. 둘째, 장성택, 리영호 등 핵심 간부들에 대한 대대적인 숙청을 통해서 김정은에 대한 충성심을 검증한 인물들로 지배연합을 재구성했다. 셋째, 김정은의 애민지도자 이미지를 구축하기 위한 사업을 추진했다. 넷째, 정치사상진지 공고화를 통한 사회주의 정치사상강국 건설을 목표로 당의 유일적 영도체계 확립과 사회주의 수호전을 제기했다.

권력공고화기에는 재구성한 지배연합을 기반으로 김정은 유일지배체제를 강화하면서 핵·미사일 개발과 북핵 대화국면 전환을 통해 적극적으로 현안대응에 나섰다. 첫째, 김정은 정권은 김정은을 수

령으로 내세우면서 김정은 유일지배체제 구축을 본격적으로 제기했다. 둘째, 김정은에 대한 재구성된 지배연합 구성원들의 충성을 요구하는 정책을 실행했다. 셋째, 김정은에 대한 인민들의 지지를 강화하기 위해서 인민대중제일주의를 제시했다. 넷째, 김정은 정권은 수령과 인민이 하나의 사상으로 움직일 수 있도록 사상사업에서 유일관리제를 제시하면서 사상사업의 근본적 전환을 요구했다.

김정은 정권은 인사 및 제도 개편을 추진했다. 김정은은 권력안정화기에 믿을 수 없는 인물들을 숙청했고, 신뢰할 수 있고 충성심이 검증된 인물들을 발탁해서 지배연합을 재구성했다. 또 당규약과 헌법은 김정은의 권력 승계를 정당화하고, 김일성과 김정일의 권위를 이용해서 김정은의 권위를 강화하는 내용으로 개정했다. 권력공고화기에는 김정은 유일지배체제 강화를 목표로 당규약과 헌법을 개정했다.

경제 분야 정책은 경제강국 건설과 인민생활 향상을 경제 분야 목표로 설정했다. 그러나 과감한 경제개혁은 추진되지 않았다. 북한은 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 경제·핵 병진노선을 채택하면서 대내외 경제정책을 제시했다. 대내 경제정책은 개별 경제주체들의 자율성 제고와 인센티브 확대를 핵심으로 하는 ‘우리식 경제관리방법’을 제시했다. 김정은 정권은 지식경제강국 건설을 강조하면서 과학기술 중시 정책과 국산화 정책을 통해 내부적 결집과 역량 강화를 독려했다. 북한은 우리식 경제관리방법으로 대표되는 시장경제 영역을 확대하기 위한 법제화를 추진했다. 2014년부터 「농장법」, 「기업소법」, 「인민경제계획법」, 「무역법」 등을 개정했고, 2016년 제7차 당대회를 통해 우리식 경제관리방법의 전면적 확립을 공식화했다. 2019년 4월 개정헌법에는 사회주의기업책임관리제를 삽입했다. 또한, 국가기구는 내각 중심제를 실시함으로써 내각 주도의 경제개선조치 추진과 경제계획 수행을 통한 민생 안정을 도모하고 있다.

대외 경제정책은 경제개발구 발전과 대외무역의 다양화·다각화를 제시했다. 경제개발구 사업은 ‘경제개발구’를 중심으로 한 전방위적 외자 유치 정책이었다. 김정은 정권은 자원의 효율적 이용을 강조하면서 2013년 이후 23개 경제개발구로 대표되는 거점 중심의 경제개발전략을 추진했다. 특히, 대북제재를 우회하면서도 경제발전을 추진할 수 있는 삼지연시, 양덕 온천문화휴양지, 원산갈마해안관광지구 등 관광산업 육성에 역량을 집중했다.

김정은 정권은 2018년 핵무력 완성을 선언하며 사회주의경제건설 총력집중노선을 채택했다. 사회주의경제건설 총력집중노선은 국제사회의 제재 국면에서 자력갱생을 강조하면서 생산의 정상화를 도모하고, 인민경제의 주체화·현대화·정보화·과학화를 중장기 목표로 제시했다. 그러나 북한경제 상황은 대북 제재, 코로나19, 수해·태풍 피해 등으로 인해서 악화되었다. 김정은 정권은 국가경제발전 5개년 전략의 실패를 자인하고, 새로운 국가경제발전 5개년 계획을 준비하고 있다.

사회문화 분야 정책은 인민생활을 중심으로 편의시설을 확충하며 정권 안착에 주력했다. 사회문화 정책의 기본 틀은 백두혈통과 만경대 가문이라는 혈통, 김정일 유훈을 승계하는 통치의 정당성, 그리고 김정은 정권이 제시하는 새로운 시대 비전이었다. 김정은 정권의 사회문화 정책은 사회주의문명국 패러다임에 따라 도시건설과 문화재 정책, 교육·체육·보건·문화예술·도덕이라는 5대 과업 중심으로 추진됐다. 세계화·현대화·과학화를 중심으로 추진된 사회문화 5대 중점 과제의 정책적 의의는 다음과 같다. 첫째, 교육정책은 지식경제시대의 인재를 양성하여 과학기술발전에 기초한 경제강국을 건설하려는 실용주의적 정책이다. 둘째, 체육정책은 체제안정과 주민통합을 위한 정치담론, 체육관광을 통해 외화를 획득하는 서비스 산업의 육

성과 관련되어 있다. 셋째, 문학예술정책은 동시대적 감성을 세계화하며 주민통합에 기여하고, 공연예술에 대한 관광자원 축적한다는 점에서 정치담론과 경제발전담론에 연결되어 있다. 넷째, 보건정책은 공공의료의 정상화를 회복하는 것을 목표로 하고 있다. 마지막으로 도덕은 북한 주민들의 비공식 채널을 통한 외래문화 접촉을 막고 체제를 유지하기 위해 주민 단속과 통제를 강화하고 있으나 사회주의법치의 전환을 예고하는 정책으로 진행되었다.

김정은 정권의 사회문화 정책은 김정은 통치의 정당성을 선전하고, 실용주의적 국가발전 전략과 관련되어 있으며, 북한의 국제적 위상을 높이려는 기획이라고 할 수 있다. 사회문화 정책 가운데 도시건설과 문화재정책은 김정은 집권 초기의 산물이다. 사회문화 5대 중점과제 가운데 교육·체육·문학예술은 ‘새 시대 문명국가 건설기(2012~2015)’에 집중적으로 정책화 되었으며, 보건·도덕은 ‘현상유지기(2016~2017)’에 강조되기 시작하다가 ‘문명국가 건설 고도화기(2018~2020)’에 전면적으로 부각되었다고 결론지을 수 있다.

군사 분야 정책은 김정은의 권력을 안정화하고, 군의 정치적 영향력을 축소하기 위해서 군사조직을 개편하고, 군에 대한 당의 지배를 강화하는 데 주력했다. 김정은 정권은 군사전략의 핵심으로 핵무력 완성과 국방건설을 병행 추진하면서도 사회주의 경제건설에 집중하는 행태를 보였다. 북한은 핵무력 완성을 목표로 설정하고 미국과의 긴장과 대결 속에서 군사적 긴장 수위를 조절하는 패턴을 반복했다. 그러나 지난 2017년 12월 ‘핵무력 완성’을 선언하고, 2018년 1월 김정은은 신년사를 통해 ‘경제집중 및 남북관계 전면개선’ 정책 방향을 제시했다. 북한의 대내외 전략은 역동적으로 움직이기 시작했다. 2018년 4월 핵병진 노선에서 경제건설로 전환을 공표하면서 남북관계 진전과 북미 간 비핵화 협상을 시작했다.

그러나 북한은 남북관계 개선과 북미 간 비핵화 협상과정에서도 군 현대화에 지속적인 관심을 가지고 있으며, 재래식 무기의 향상과 전략무기 개발을 시도하고 있다. 국방공업과 국방과학기술은 군사적 의미를 넘어 사회주의 경제강국 건설을 위한 근간으로 인식했다. 김정은 정권은 2018년 이후에 ‘비핵화 의지’를 표명했다. 그러나 2차 하노이 북미정상회담이 결렬된 후 핵·미사일 능력을 증강시키면서 재래식 무기 개발에도 박차를 가했다. 북한은 신형 ICBM, SLBM 등 전략무기를 개발하면서 미사일, 장사정포, 방사포 등 신형전술무기와 재래식 무기를 개량하고 있으며, 특수전 부대와 사이버 부대 운용 등 비대칭 전력을 강화하고 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 북미 간 비핵화 협상이 진전되지 않는다면, 북한은 공세적 군사전략을 유지할 것으로 예상된다.

외교·핵 분야 정책은 북핵 외교를 중심으로 실행했다. 북핵외교는 대외정책에서 절대적 비중을 차지한다. 김정은의 북핵외교 담론은 유화공세를 시작한 2018년 신년사를 기점으로 비교적 명확한 차별성을 보여 준다. 이에 따라 김정은 북핵외교 관련 전략담론을 ‘대립국면기’ 및 ‘협상국면기’로 대별할 수 있다.

대립국면기에는 제국주의, 정의, 제재, 압력, 반동세력, 대외, 평화 등의 용어 사용이 두드러진다. 이 기간 김정은은 대미 억제력 및 자주권 확보를 명목으로 핵무장의 정당성을 주장하는 한편, 증강된 핵능력을 기반으로 한미동맹의 대북정책 변화를 압박하는 강압외교 전략에 집중했다. 트럼프 대통령의 2017년 화염과 분노 압박과 이에 대한 북한의 극단적 반발로 야기된 ‘벼랑 끝 대결’ 시기에는 주로 핵무장의 가속화에 치중하던 2012~2016년 ‘핵무장 강행’ 시기에 비해 압박의 수위를 높여 위기고조 전략에 치중하는 모습이었다.

2018~2019년 협상국면기에 김정은은 평화, 조선반도 핵시험,



미국, 승리, 경제건설, 조미관계 등의 낱말을 보다 빈번히 사용하는 유화전술로 한미동맹 특히 미국과의 협상유도에 진력했다. 하노이 회담 결렬 이전 ‘유화협상기’에는 평창 동계올림픽 참가, 경제집중 노선으로의 전환, 핵 및 미사일 실험 유예 발표 등의 적극적 평화공세에 나서는 모양새였다. 이는 싱가포르 회담의 성공으로 이어진다. 그러나 2019년 하노이 회담 결렬로 ‘협상정체기’가 도래하게 된다. 이 시기 김정은 담론은 하노이 협상결렬 책임 전가와 미국의 양보를 압박하는 내용이 주종을 이룬다. 그러나 대화와 협상을 위한 여지를 남겨두며 극단적 언명은 비교적 자제하는 모습을 보여준다.

대남분야 정책은 ‘긴 도발, 짧은 대화’로 규정할 수 있다. 김정은 정권의 대남태도는 2012~2020년 8월까지 지난 8년 여 기간 중에 2년도 채 안 되는 기간에만 온건한 동향을 보였다. 김정은 정권은 북한 내부정치, 핵·미사일 증강, 대미협상의 수단으로 대남정책을 활용했다. 김정은은 집권 초기 대남 대결정책을 통해 ‘군사적 호전성’을 과시하면서 자신의 리더십을 구축했다. 2014~2015년 사이에는 김정은의 통치 학습 확장으로 짧은 남북 대화국면들도 있었다. 그러나 장성택 숙청 이후 내부 권력층 관리와 병진노선 선택에 따른 핵·미사일개발 문제에 김정은의 관심사가 집중되어 대남정책도 이 문제해결에 종속되었다. 2016~2017년에는 핵·미사일 고도화에 집중했다. 한국의 진보정부가 출범했음에도 불구하고, 남북관계는 부재했다.

2018년 이후 한동안은 대남태도의 ‘대전환’을 보여주었다. 3차례의 남북 정상회담에 호응했고 단 한 차례의 도발도 하지 않아 과거 대남태도의 특성이 사라진 듯 했다. 그러나 하노이 협상이 결렬되자 다시 과거의 냉담과 무시로 회귀했다. 한국 당국자들에 대한 막말을 일삼고, 단거리 발사체 도발을 재개했다. 최근에는 남북공동연락소

건물을 폭파해 ‘증오심’마저 드러냈다. 이 시기 대남정책은 대미접근을 위한 수단이었다. 김정은 정권은 대남전략의 근본적인 변화를 시도하지 않았다.

김정은의 통치담론에서 나타난 대남인식을 보면 한국 정부에 대한 인식이 ‘타도·배격 → 이용·편승 → 무시·냉담 → 위협·압질’ 대상으로 바뀌었다. 집권초기에는 자신의 호전적 리더십 부각을 위해 한국을 ‘타도·배격’ 대상으로서 보는 ‘적대적 인식’에 머물렀다. 2014년 이후에는 핵개발에 따른 경제난과 국제적 고립이 심화되자 김정은은 통치외연을 남북관계로 확대하면서 한국을 경제적으로 ‘이용’하는 전략을 탐색적으로 시도했다. 2016년 이후 핵 질주로 국제사회의 제재·압박이 가중되자 2018년 한국의 중재로 제재·압박을 타개하는 ‘편승’ 전략을 도모했다. 한국의 중재로 시간을 벌면서 ‘핵보유국’ 혹은 ‘전략국가’ 지위에 근접하게 되자 김정은은 2019년 들어 ‘이용 가치’가 떨어진 한국 정부를 ‘무시’하기 시작했다. 2020년 들어서는 대내외 정세관리가 여의치 않자 대남 위협행동도 불사했다. 2020년 6월의 대남위협행동은 ‘핵보유국’을 지향한 김정은 정권이 대남 ‘압질’ 본격화의 신호탄일 수 있다.

김정은 정권의 대남정책은 한국 정부의 대북정책 혹은 남북관계 상황을 우선 고려하기보다 김정은의 권력 공고화와 북한 내부사정 혹은 대미관계에 따라 조절하는 경향을 보였다. 김정은은 자신의 호전적인 리더십을 과시하기 위해 대남 도발을 일삼았고, 대남 적개심 고취로 내부결속을 도모했으며, 대남 위협행동으로 대미 벼랑 끝 전술 구사를 대체했다. 김정은 정권의 대남정책은 김정일 정권보다 자율성이 떨어졌고, 핵·외교 정책목표 달성을 위한 수단적 성격이 강했다. 그 배경은 김정은의 편향적 리더십(all or nothing)에 기인했다. 김정은은 권력 장악 이후 공포통치, 핵·미사일 고도화, 대미협상에 집중했

으며, 남북관계 개선은 부차적인 문제였다.

본 연구는 김정은의 담화·연설을 통해서 분야별 정책을 분석하고, 이를 기초로 북한 연구의 오랜 논쟁 주제들에 대한 결론을 도출했다. 첫째, 정치·경제 분야 정책을 분석한 결과, 김정은 정권은 과감한 정치·경제개혁을 추진하지 않았다. 우선 김정은 정권은 권력세습 정당화, 숙청을 통한 지배연합 재구성, 수령유일지배체제 강화를 통해서 권력안정화·공고화에 성공했다. 김정은 정권이 단기간에 불안정해질 가능성은 낮다. 김정은 정권은 권력안정화·공고화를 위해서 김일성·김정일의 정책을 충실히 계승했다. 인민들의 정치적·경제적 자유를 확대하고 정치적 참여를 확대하는 정치개혁 정책은 도입되지 않았다. 김정은 정권이 경제개혁을 추진할 가능성도 낮다. 김정은 정권은 경제강국 건설과 인민생활 향상을 목표로 우리식 경제관리방법을 제기하면서 23개 경제개발구를 핵심 정책으로 추진했다. 그러나 대북제재에서 벗어나서 외자를 유치하고, 선진 기술을 도입하고, 개인 소유권을 확대하는 대내외 경제개혁 조치는 추진하지 않았다.

둘째, 외교·핵과 군사 분야를 분석한 결과, 북한이 핵을 포기할 가능성도 낮다. 김정은 정권은 2012년 개정헌법에 핵보유국을 명시했다. 김정은은 수차례에 걸쳐 핵무장을 선언했고, 핵·미사일 성능 개선과 핵무기 대량생산 실전배치를 지시했다. 2020년 열병식에서는 다탄두 신형 ICBM과 SLBM을 공개했다. 또한 김정은은 대미 억제력 및 자주권 확보를 명목으로 핵무장의 정당성을 주장하는 한편, 증강된 핵능력을 기반으로 한미동맹의 대북정책 변화를 압박하는 강압외교 전략에 집중하고 있다. 김정은 정권은 2018~2019년 협상국면기에는 유화전술을 통해서 한미동맹 특히 미국과의 협상유도에 진력했다. 그러나 2019년 하노이 회담 결렬로 '협상정체기'가 도래하면서 하노이 협상결렬 책임 전가와 미국의 양보를 압박하고

있다. 김정은 정권은 핵개발을 지속하면서 실질적인 핵포기 의지를 보여주지 않았다.

셋째, 대남정책을 분석할 결과, 김정은 정권은 한반도 공산화를 목표로 한 대남전략을 포기하지 않았다. 북한이 남북관계에서 비교적 온건한 태도를 보인 시기는 5차례 정도로, 2년도 채 안 되는 기간이었다. 김정은 정권의 대남정책은 한국 정부의 대북정책 혹은 남북관계 상황을 우선 고려하기보다 김정은의 권력 공고화와 북한 내부 사정 혹은 대미관계에 따라 조절하는 경향을 보였다. 김정은은 자신의 호전적인 리더십을 과시하기 위해 대남 도발을 일삼았고, 대남 적개심 고취로 내부결속을 도모했으며, 대남 위협행동으로 대미 비랑 끝 전술 구사를 대체했다. 김정은 정권의 대남정책은 김정일 시대보다 자율성이 떨어졌으며, 여타 정책목표 달성을 위한 수단적 성격이 두드러졌다. 한반도 공산화라는 대남정책 목표를 수정했다는 징후는 보이지 않는다.



# 참고문헌

## 1. 단행본

- 국가정보원. 『북한법령집』. 서울: 국가정보원, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『北韓法令集.上』. 서울: 국가정보원, 2019.
- 길정우. 『북한위협에 대한 한국정부의 대응책: 중장기적 분단해소 전략 차원의 접근』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김동식. 『북한 대남전략의 실체』. 서울: 기파랑, 2013.
- 김병연·양문수. 『북한 경제에서의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2012.
- 김진하·박형중·오경섭·한기범. 『북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 남북교류협력지원협회. 『2019 대북제재 참고 자료집』. 서울: 남북교류협력지원협회, 2019.
- 대한민국 국방부. 『2018 국방백서』. 서울: 펜립, 2019.
- 박영자. “대남동향.” 통일연구원 편. 『통일환경과 남북관계 전망: 2014~2015』. 서울: 통일연구원, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『김정은 시대 조선로동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 박영자·김수경·현인에·황의정. 『북한의 주민 이탈과 법적 대응』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 박형중·정영태·최진욱·조정아·김석진·박영자. 『2014년 북한신년사 분석』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 세종연구소. 『2019 북한 동향과 분석』. 성남: 세종연구소, 2020.
- 오경섭·박형중·김진하·김에스라. 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』. 서울: 통일연구원, 2019.

- 오경섭·이경화. 『김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이석기. “최근 북한의 대내 경제정책과 회계.” 한국공인회계사회. 『남북경제 협력 회계통일이 우선이다: 북한 회계를 알면 북한 경제가 보인다』. 서울: 중앙북스, 2019.
- 이석기·양문수·김석진·이영훈·임강택·조봉현. 『북한 경제 쟁점 분석』. 서울: 산업연구원, 2013.
- 이석기 외. 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구 -‘우리식 경제관리방법’을 중심으로-』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 이석기·임강택·임수호·김미숙·권태진·최지영. 『2017년도 북한경제 종합 평가 및 2018년 전망』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 이석기·주현·빙현지. 『한반도신경제구상 실현을 위한 남북한 산업협력 전략』. 세종: 산업연구원, 2019.
- 이우태·성문정·허정필. 『남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이종규. 『대내외 환경 변화에 따른 북한의 경제정책 대응 분석』. 세종: 한국개발연구원, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망』. 세종: 한국개발연구원, 2016.
- 이해정. “최근 북한의 대내 경제 정책 변화.” 현대경제연구원 편. 『통일 한국의 현재와 미래』. 서울: 현대경제연구원, 2016.
- 이해정·김성환·강성현. 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2020.
- 임수호·최유정·홍석기. 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 장용석. “김정은 체제의 향방과 주요과제.” 장용석·이우영. 『김정은 체제의 향방과 우리의 선택』. 서울: 평화재단, 2012.
- 전미영. “북한 대남정책 연구의 쟁점.” 현대북한연구회 엮음. 『현대 북한

- 연구의 쟁점2』. 서울: 한울아카데미, 2007.
- 정성윤. 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 정성윤·이동선·김상기·고봉준·홍민. 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 천경호 외. 『북한사회변동 2019: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019.
- 천현식. “모란봉악단의 음악정치.” 통일부 북한자료센터 편. 『신진연구 논문집: 2015 북한 및 통일관련』. 서울: 통일부 북한자료센터, 2015.
- 통일부 정세분석국 정치군사분석과. 『2015 북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부, 2015.
- \_\_\_\_\_. 『2017 북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부, 2017.
- \_\_\_\_\_. 『2019 북한 기관별 인명록』. 서울: 통일부, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『2020 북한 기관별 인명록』. 서울: 통일부, 2020.
- \_\_\_\_\_. 『2020 북한 주요 인물정보』. 서울: 통일부, 2020.
- 통일부. 『2013 통일백서』. 서울: 통일교육원, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『2015 통일백서』. 서울: 통일부, 2015.
- \_\_\_\_\_. 『2016 통일백서』. 서울: 통일부, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『2017 통일백서』. 서울: 통일부, 2017.
- \_\_\_\_\_. 『2018 통일백서』. 서울: 통일부, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- 통일부 통일교육원. 『북한지식사전』. 서울: 통일부 통일교육원, 2013.



통일연구원. 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망』. 서울: 통일연구원, 2016.

통일원. 『북한경제통계집』. 서울: 통일원, 1996.

한기범. “외교정책결정 구조 및 과정.” 김진하·박형중·오경섭·한기범. 『북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석』. 서울: 통일연구원, 2019.

홍민. 『김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치: 김정은 정권 5년 통치 전략과 정책 실태』. 서울: 통일연구원, 2017.

홍민 외. 『북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석』. 서울: 통일연구원, 2018.

홍우택·박창권. 『북한의 핵전략 분석』. 서울: 통일연구원, 2018.

홍제환. 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.

KOTRA. 『북한 대외무역 동향』. 서울: 대한무역투자진흥공사, 각 년호.

Rajaraman, Anand and Jeffrey D. Ullman. *Mining of Massive Datasets*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Debs, Alexandre and Nuno P. Monteiro. *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation*. New York: Cambridge University Press, 2017.

Solingen, Etel. “The Political Economy of Nuclear Restraint,” in *Going Nuclear: Nuclear Proliferation and International Security in the 21st Century*, eds. Michael E. Brown, Owen R. Coté, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller. Cambridge: MIT Press, 2009.

Svolik, Milan W. *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Walder, Andrew G. “The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline.” in *The Waning of*

*the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary.* eds. Andrew G. Walder.  
Berkeley: University of California Press, 1995.

## 2. 논문

- 권영경. “2012년 체제’ 구축전략과 북한경제의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제12권 3호, 2010.
- 김갑식. “북한 최고인민회의 제13기 제4차 회의 분석.” 『온라인 시리즈』, CO16-19, 2016.
- 김동엽. “김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망.” 『경제와 사회』, 제122호, 2019.
- 김연철. “최근 남북한 환경변화에 따른 북한의 대남정책 변화.” 『통일경제』, 40호, 1998.
- 김영규. “북한 보건의료법의 변천과 특징.” 『법학논총』, vol. 41, no. 3, 2017.
- 김지은. “김정은 정권의 의료법제와 실태 연구.” 국민대학교 통일융합법무 전공 석사학위논문, 2019.
- 김태구. “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구.” 『통일과 평화』, 제11집 2호, 2019.
- 김효진. “김정일-김정은 체제 대남정책의 새로운 이해: 신제도주의적 관점에서.” 『2014 신진연구 논문집』, 2014.
- 림영화. “생산 정보화와 그 실현에서 나서는 몇 가지 문제.” 『경제연구』, vol. 2003, issue 1, 2003.
- \_\_\_\_\_. “인민경제 정보화는 현 시기 경제 발전의 중요 요구.” 『경제연구』, vol. 2002, issue 2, 2002.
- 민준규·정승호. “최근 북한의 경제정책 추진현황 및 평가: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로.” 『BOK 이슈노트』, 2014.

- 박정원. “북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망.” 『법제연구』, 53호, 2017.
- 박지연. “유엔의 스마트제재 연구.” 『수는 북한경제』, 제13권 1호, 2016.
- 박형중. “북한 권력구조와 정책방향 전망.” 박형중·김연수·구재희. 『김정일 사후 북한정세 전망과 국제협력』, 서울: 통일연구원, 2012.
- 박희진. “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화.” 『평화학연구』, 제16권 1호, 2015.
- 변학문. “김정은 정권 과학기술정책의 특징과 산업 발전 전략.” 『2016년 통일부 신진연구자 지원사업 연구과제』, 2016.
- 손효중. “최근 북한의 대내외 전략 방향과 정세적 함의: 북한 제14기 제1차 최고인민회의 내용 분석을 중심으로.” 『국방논단』, 제1753호, 2019.
- 신훈식·김현중·조성준. “단일 토픽 문서에 대한 클러스터링 기반 토픽 모델링.” 『한국경영과학회 학술대회논문집』, 2018.
- 신희영·이혜원·안경수·전지은. “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로.” 『통일과 평화』, vol. 8, no. 2, 2016.
- 양문수. “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법.’” 『통일정책연구』, 제26권 2호, 2017.
- 오경섭. “김정은 정권 대남전략과 한국 정부의 대응방안.” 『제29차 세종국가전략 포럼 자료집』, 2014.
- 이무철. “북한 경제개혁 연구의 쟁점.” 현대북한학회 엮음. 『현대 북한 연구의 쟁점 2』, 서울: 한올아카데미, 2007.
- 이승열. “김정은 집권시기 북한 통치관료의 변화와 정책적 함의.” 『NARS 현안분석』, no. 100, 2019.
- 이승열·이승현. “북한 당중앙위 제7기 제5차 전원회의 주요내용과 2020년 남북관계 전망.” 『이슈와 논점』, 제1648호, 2020.
- 이승택. “북한 헌법상 기본권 규정의 특성과 변천.” 『동아법학』, 통권 86호, 2020.
- 이춘근·김종선. “북한 김정은 시대의 과학기술정책 변화와 시사점.”

- 『STEPI Insight』. 제173호, 2015.
- 이해정·강성현. “문헌으로 본 김정은 시대 북한의 관광산업 인식.” 『국가 전략』. vol. 26, no. 3, 2020.
- 이해정·이용화·김성환·강성현. “북한의 경제개발구와 ‘통일경제특구’ 구상의 연계가능성.” 『한국경제주평』. 18-34호, 2018.
- 이호령. “최고인민회의 제14기 제3차 회의 평가와 향후 전망.” 『대외학술 활동시리즈』. vol. 9, issue 5, 2020.
- 전영선. “사회주의 문명국으로의 길, 전망과 과제.” 『북한여성사회연구 온라인 국제학술회의』. 2020.
- 정성장. “북한 당중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의 평가: 핵 억지력 강화와 전략무기 운용을 위한 군사지도부 개편.” 『세종논평』. no. 2020-8, 2020.
- 정창현. “김정은시대 북한의 문화유산정책 변화와 남북교류.” 『통일인문학』. vol. 77, 2019.
- 조동호. “북한경제의 미래와 남북경제의 동반성장 전략.” 『제17회 동반성장포럼 자료집』, 2016.
- 조성은. “북한 보건의료 분야의 전망.” 『보건·복지 ISSUE&FOCUS』. 361호, 2019.
- 조현성. “제7차 노동당 대회로 본 북한 문화 정책.” 『문화·관광 인사이트』. 76호, 2016.
- 최지영. “김정은 집권 이후 북한시장의 물가와 환율 동향.” 『한반도 포커스』. 제41호, 2017.
- 한기범. “김정은 정권의 대남정책 평가: ‘2020년 6월 대남 위협행동의 특징 및 배경 분석’을 중심으로.” 『북한학보』. vol. 45, no. 1, 2020.
- \_\_\_\_\_. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09).” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2010.

- Blei, David M., Andrew Y. Ng and Michael I. Jordan, “Latent Dirichlet Allocation.” *The Journal of Machine Learning Research*, vol. 3, 2003.
- Dijk, Teun A. van, “What is Political Discourse Analysis?.” *Political Linguistics*, vol. 11, 1997.
- Han, Kibum, “North Korea’s South Korea Policy: An Evaluation of Determining Variables and Prospects for 2012.” *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 20, no. 2, 2011.
- Kirvalidze, Nino and Nino Samnidze, “Political Discourse as A Subject of Interdisciplinary Studies.” *Journal of Teaching and Education*, vol. 5, no. 1, 2016.
- Kristensen, Hans M. and Robert S. Norris, “North Korean Nuclear Capabilities, 2018.” *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, issue 1, 2018.
- Nee, Victor, “Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China.” *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, no. 1, 1992.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny, “Corruption.” *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, issue. 3, 1993.
- Maaten, Laurens van der and Geoffrey Hinton, “Visualizing data using t-SNE.” *Journal of Machine Learning Research* 9, 2008.

### 3. 기타 자료

『경향신문』.

『노컷뉴스』.

『뉴데일리』.  
『뉴스1』.  
『동아일보』.  
『로동신문』.  
『문화일보』.  
『서울평양뉴스』.  
『스포츠니어스』.  
『연합뉴스』.  
『조선비즈』.  
『조선신보』.  
『조선일보』.  
『조선중앙통신』.  
『중앙일보』.  
『통일뉴스』.  
『투데이신문』.  
『한겨레신문』.  
『JTBC』.  
『MBC』.  
『RFA 자유아시아방송』.  
『The Diplomat』.  
『VOA』.  
『Washington Post』.  
『YTN』.

〈웹자료〉

국가안보전략연구원 〈<http://www.inss.re.kr>〉.

국가통계포털 북한통계 〈<http://kosis.kr>〉.

남북정상회담 홈페이지 〈<https://koreasummit.kr>〉.

대한민국 청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.  
 대한민국 청와대 Youtube <<https://www.youtube.com>>.  
 데일리NK 북한시장동향 <[www.dailynk.com/北장마당-동향](http://www.dailynk.com/北장마당-동향)>.  
 북한전략정보서비스센터 <<http://www.nksis.com>>.  
 온나라 정책연구 <<https://www.prism.go.kr>>.  
 통일법제데이터베이스 <<https://www.unilaw.go.kr>>.  
 통일부 <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.  
 통일부 북한정보포털 인물검색 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.  
 통일연구원 <<https://www.kinu.or.kr>>.  
 한국은행 경제통계시스템 <<http://ecos.bok.or.kr>>.  
 행정안전부 국가기록원 대통령기록관 <<https://www.pa.go.kr>>.  
 EXCELSIOR <<https://excelsior-cjh.tistory.com/175>>.  
 Hyunjoong Kim <<https://github.com/lovit/soynlp>>.  
 Marco Bonzanini <<https://speakerdeck.com/marcobonzanini>>.  
 North Korea Tech <<https://www.northkoreatech.org>>.  
 Stanford Infolab Publication Server <<http://ilpubs.stanford.edu:8090>>.  
 The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.

<보고서·보도자료>

국가안보전략연구원, 『북한 개정헌법 특징분석』, 국가안보전략연구원 보도자료, 2019.7.12.  
 성기영, “남북관계: 높았던 기대감, 짝 막힌 통로.” 국가안보전략연구원 2020 정세 전망 보고서, 2019.  
 박영자, “조선노동당 제7차 대회 분석(2): 지도체계 및 엘리트.” 통일연구원 온라인시리즈, CO 16-13.  
 박원규·이춘삼·권오국, “2012년 이후 제·개정된 북한법령 연구.” 경찰대학 치안정책연구소, 2017.

최지영. “최근 북한시장의 물가 및 환율 동향.” 통일연구원 온라인 시리즈. 00  
20-13.

홍민. “북한 노동당 창건 75주년 열병식 분석.” 통일연구원 온라인시리즈. 00  
20-26.





# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2018년도 연구보고서

#### <연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은외 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

#### <정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외 14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외 24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁 10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외 14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외 19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화 18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화 14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외 12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외 10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외 14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환 10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외 14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외 10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외 8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편 16,500원

#### <정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

#### <Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

## 2020년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트리아앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화 번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성운 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

### 〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

### 〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges  
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeon
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:  
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'  
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics  
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation  
Park, Juhwa et al.

### KINU Insight

---

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 환적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영

### 북한인권백서

---

북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외 21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외 27,000원

## 연례정세보고서

---

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

---

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

## 기타

---

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : )		※ 도로명 주소 기입必
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화:  
텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석