One voice or Multiple Voices?
: 관료제적 시각에 기반한 북한 대남 메시지 분석

2023 통일부 신진연구자 정책연구용역
최종보고서

연구자: 권 주 현(연세대학교)

통일부장관 귀중

차 례

1. 문제 제기 ····· 1

2. 이론적 검토와 연구 방법 ····· 3
가. 이론적 검토 ····· 3
나. 연구 방법 ····· 7
1) 분석 대상 및 시기 ····· 7
2) 연구 방법 ····· 10

3. 북한 내각 기구의 메시지 분석 ····· 12
가. 내각 기구 간 비교 ····· 13
나. 최고지도자의 정책 방향성과 각 기구의 담화 성격 변화 비교 ·· 17

4. 북한 관료 조직의 정치적 책임과 대남 메시지 ····· 24
가. 대남 메시지에서 나타나는 조직적 특성 ····· 24
나. 북한 내각 기구의 책임성과 안정성 ····· 29
1) 조직의 정치적 책임성과 안정성 ····· 30
2) 조직의 생존 위협과 대남 정책 ····· 32

5. 결론 ····· 36
가. 북한 내각 기구의 관료제적 특성 ····· 37
나. 정책적 시사점 ····· 39

6. 참고문헌 ····· 42

표·그림 차례

<표1> 각 내각 기구 별 담화 수 ····· 12
<표2> 3개 부처 및 김여정 단수 언급 빈도수 ····· 14
<표3> 3개 부처 및 김여정 TF-IDF 높은 용어 ····· 14
<표4> 남조선과 높은 상관어 분석 ····· 16
<표5> 미국과 높은 상관어 분석 ····· 16
<표6> 조평통 시기별 상위 언급용어 ····· 19
<표7> 외무성 시기별 상위 언급용어 ····· 20
<표8> 외무성 담화 주요 주제 및 시기별 비중 ····· 22
<표9> 국방성 담화 주요 주제 및 시기별 비중 ····· 22
<표10> 조국평화통일위원회 담화 주요 주제 및 시기별 비중 ····· 23

<그림1> 대남 정책에 있어 북한 내각 기구의 생존 위협 수준 ····· 33

요 약

본 연구는 북한의 내각을 단일행위자가 아닌 내각을 구성한 개별 조직들이 각자의 이익과 정체성을 추구한다는 관료제적 시각에 기반하여 북한 내각 기구의 대남 메시지를 분석하였다. 1998~2002년과 2016~2021년에 외무성, 조국평화통일위원회, 국방성이 발표한 담화를 양적·질적으로 분석하여, 각 기구의 대남·대미 메시지의 특성과 메시지의 성격이 유화적인지, 공세적인지, 해당 성격이 같은 시기 최고지도자의 정책 방향과 일치하는지, 그리고 기관별로 2000년대와 2020년대의 담화 성격이 동일하게 나타나는지를 확인하였다.

이를 통해 북한 내각 기구 별로 발표하는 담화의 내용 및 대상에서 차이가 있으며, 내각 기구의 담화 성격이 최고지도자의 정책 방향과 일치하지 않는 경우가 있다는 것을 확인하였다. 특히, 조국평화통일위원회의 경우 2000년대에는 유화적인 대남 메시지를 적극적으로 발신하였으나, 내각 기구로 재편된 2016년 이후 최고지도자가 한국에 대해 유화적인 제스쳐를 취하는 시기에도 공세적인 대남 메시지를 발신하였다. 반면, 외무성은 미국에 대해 2000년대와 2020년대 모두 유화적·공세적 메시지를 모두 발신하면서 협상의 주도권을 확보하고자하는 모습이 나타났다.

본 연구는 시기별로 그리고 최고지도자의 정책 지향점과 상이한 조평통의 메시지 성격의 원인을 내각 조직의 정치적 책임성과 조직적 안정성에서 기인하는 생존 위협 수준에서 찾았다. 즉, 정책 실패 시 위험 부담이 매우 큰 유화 메시지를 발신하기 위해서는 그 비용을 감당할 수 있는 조직적 안정성이 확보되어야한다. 그러나 조평통은 당 외곽기구에서 내각 기구로 재편되면서 정치적 책임성이 증가하였으나, 이를 뒷받침할 수 있는 조직적 안정성은 확대되지 않았다. 따라서 조직으로서 느끼는 생존 위협의 수준이 높았으며, 이는 적극적인 대남 유화 메시지 발신의 걸림돌이 되었다.

One Voice or Multiple Voices?
: 관료제적 시각에 기반한 북한 대남 메시지 분석

1. 문제 제기

한국 정부의 대북 기조를 나누는 시각은 크게 두 가지이다. '대화를 통해 북한을 변화시켜 나가겠다'는 선대화 중심의 '유화적 태도'와 '대화보다 북한의 변화가 선행되어야 하며, 북한의 변화를 이끌어내기 위해서는 대화 외의 어떠한 조치라도 취할 수 있다'는 '공세적 태도'이다. 정부가 유화적 태도를 취하느냐 혹은 공세적 태도를 취하느냐를 결정하는 가장 큰 요인은 대통령의 대북 인식에서 비롯된 정책 기조이다. 한국의 경우 지금까지 진행된 다섯 차례의 남북정상회담이 모두 진보 정당 출신의 대통령 시기에 이루어진 것을 보았을 때, 보편적으로 진보 정부는 선대화를 추구하는 '유화적 태도', 그리고 보수 정부는 선비핵화의 '공세적 태도'를 취한다고 평가한다. 정부의 대북정책 성향을 단순히 유화적 혹은 공세적이라는 이분법적 시각으로 평가하는 것은 정부를 대통령의 정책적 의지에 의해 모든 것이 결정되는 '단일행위자'로 보는 시각에서 기인한다. 그러나 정부는 "단일적 결정주체라기보다 준독립적인 성격의 다수 기관들이 상호 느슨하게 연결된 일종의 집합체(박천오 2018, p. 215)"이다. 변화하는 '정권'과는 다르게 '정부'를 구성하는 각 행정조직들의 조직적 관성을 보유하기 때문에 정권의 정책 목표 실현과 함께 조직의 생존과 정체성 강화라는 목표를 추진한다.

2010년 천안함 피격사건 발생 이후 한국의 외교부, 국방부, 통일부는 각 장관 명의로 담화문을 발표했다. 북한의 무력공격에 대해 외교부는 국제사회와의 협력을 통해 국제무대에서 "북한의 도발을 규탄하고, 응징하는 조치"들을 취할 것이며, 유엔 안보리를 통해 북한을 더욱 적극 제재해 나갈 것이라 밝혔다. 국방부 역시 대북 심리전 재개, 북한 선박의 항해 불허, 북한이 가장 민감하게 반응하는 한·미 연합 대잠수함 훈련 실시 등 북한에 대한 강경한 대응책을 내놓았다. 통일부도 각종 대북지원사업 및 남북교역, 신규투자는 불허하였으나, 개성공단의 운영과 금강산지구의 방문, 그리고 "영·유아 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지"할 것이라고 발표하였다.[1] 통일부는 다른 두 부처와는 다르게 북한에 대한 지원과 기존 대북 정책 기조를 유지하고자 하는 의지를 내보였다. 이는 정권의 정책 방향성과는 별개로 통일부의 정체성과 이익을 지키고자 하는 조직적 특성이 나타난 것이다.

그렇다면 한국 정부의 카운터파트인 북한의 내각 기구들은 한국에 대해 어떠한

1) 대한민국 정책브리핑, "천안함 피격사건 백서" 2011.3.26., <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=28655> (검색일: 2022.11.19.).

태도를 보일까? 북한은 수령유일체제 국가로 최고지도자가 국가의 모든 정책을 결정한다. 최고지도자의 정책적 지향점을 수행하는 가장 상위기구는 조선노동당(국립통일교육원 2022, p. 49)이며, 내각은 “당의 노선과 정책의 집행자 역할”(이종석 2000, p 256)을 하는 존재이다. 김정은 집권 이후 경제 정책 수행에 있어 내각의 자율성과 책임성을 강조하고, 내각 총리의 위상이 높아졌다는 주장(박영자 외 2018)도 있으나, 내각은 일반적으로 최고지도자와 당의 의지를 실천하는 수동적 존재로 인식되었다. 그렇다면 ‘최고지도자의 의지’와 ‘당의 영도’의 실현이 정책 집행의 제1순위로 여겨지는 북한에서 내각기구들의 조직적 이익과 정체성은 부재하는 것일까? 본 연구보고서는 지금까지 북한의 정책결정과정에서 그 영향력이 미미한 것으로 인식되어온 북한의 내각 기구들에 주목한다. 남한의 주요 대북정책 수행 부처인 통일부, 외교부, 국방부의 카운터파트로 북한의 조국평화통일위원회, 외무성, 국방성을 설정하고, 이들 세 기구에서 발표한 성명을 분석하여 북한 내각 조직의 대남 정책의 방향성을 확인한다. 북한의 내각 기구들은 최고지도자인 김정은이 추구하는 정책적 지향점을 달성하기 위하여 하나의 일관된 목소리를 내는가? 아니면 남한과 마찬가지로 기관의 정체성과 이익에 따라 최고지도자의 지침은 추구하되, 일정 수준 서로 다른 목소리를 내고 있는가? 아니면 최고지도자의 정책적 방향성과 다른 성격을 띄기도 하는가? 또한, 조직들의 담화의 성격을 결정은 북한 내각 조직의 특성은 무엇인가?

본 연구에서는 관료제적 시각에 기반하여 북한 내각 기구들 간, 그리고 최고지도자와 내각 조직 간의 관계를 살펴보고, 북한의 내각 조직의 특성에 대해 규정한다. 이를 위해 먼저 2장에서는 기존 연구들에서 북한 내각 기구들에 대한 주목이 부족하였음을 지적하면서, 관료제적 시각에 근거하여 독립적, 개별적 행위자로서 내각 기구들의 이익과 정체성 추구 방식에 대해 설명한다. 그리고 3장에서는 2016년부터 2021년까지 북한 외무성, 조국평화통일위원회, 국방성의 대남·대미 성명을 비교하여 내각 기구들 간의 전문성과 분담이라는 특성이 나타나는가, 그리고 최고지도자의 대남정책의 방향성과의 일치여부를 통해 조직적 정체성 혹은 이익 추구하는 양상이 나타는지를 살펴본다. 마지막으로 4장에서는 3장의 분석 결과를여 1998년부터 2002년까지의 외무성, 조국평화통일위원회, 국방성 담화 양상과 비교하여 북한의 내각 조직의 정체성과 이익 추구 양상이 정치적 책임과 조직적 안정성에 기반한 조직의 생존 위협 정도에 의해 결정된다고 주장한다.

2. 이론적 검토와 연구 방법

가. 이론적 검토

막스 베버(Weber 1968)는 관료제(Bureaucracy)를 현대사회의 합리적 조직 형태로 보았다. 베버는 관료제를 조직의 형태와 이를 구성하는 조직원의 특성으로 설명한다. 먼저 조직은 종적으로는 계층구조로 되어있으며, 횡적으로는 각 조직의 역할이 세부적으로 나눠져 있는 구조이다. 그리고 조직 속의 개인은 자유의지를 가진 근대적 개념의 개인이다. 개인은 계약을 통해 자신의 지위에 대한 정당성을 확보하고, 이에 기반하여 사회적 권위를 갖고 자원을 동원하여 업무를 수행한다(Martin Albrow 1970, p. 43~45). 능력에 따라 선발된 개인은 분업화된 프로세스 속에서 특화된 업무를 지니고 있으며, 모든 업무는 지시와 복종, 보고와 결재라는 계층적 시스템 속에서 이루어진다. 또한, 엄격한 규율 속에 각 업무의 정확성과 객관성을 추구하는, 효율적인 수행 환경이 조성된다(박희봉 1998). 베버는 거대한 현대 사회에서 효율적인 행정 처리를 위한 이상적 형태로 관료제의 구조적 형태를 정의하였으나, 점차 관료제는 조직적 형태를 넘어서 조직의 작동 속에서 나타나는 장단점을 대표하는 용어로 자리잡게 되었다. 따라서 '관료제'라는 용어는 단순히 조직의 형태를 칭하는 것을 넘어서서 전문성, 효율성, 합리성을 대표하는 용어로 사용되기도 하며, 반대로 관료제의 폐혜로 지적되는 절차만을 강조하는 비효율성, 전문화가 아닌 단순화, 조직의 파편화 등을 대변하는 용어로 사용되기도 한다.

칼 맑스 역시 관료제의 조직적 형태보다는 작동 과정에 주목하였다. 맑스는 관료제를 부루주아지의 이익을 관리하고, 대변하는 제도로 보았다. 행정 권력은 모든 사람에게 귀속되어야하며, 이는 사회 내에서 특정 계급의 이익 추구 양상이 모두의 이익 추구 양상으로 귀결되는 사회가 실현될 때 가능한데, 현대 사회에서 관료제는 특정 계급의 이익을 유지하기 위한 장치라는 것이다. 즉, 관료제는 부르주아지의 사무를 관리하는 조직에 불과하며, 모두를 위한 행정조직은 아니라고 평가하였다(Marting Albrow 1970, pp. 68~71). 따라서 계급사회가 사라진다면, 부르주아지 계급의 노동착취가 사라지게 될 것이고, 그렇게 되면 관료제 역시도 사라질 것이라고 보았다. (김성철 1995; 재인용, 박상익 2007; 김공열 1993)

관료제에 대한 북한의 인식 역시 이러한 맑시즘 시각에 기반한다. 북한에서는 관료주의를 '착취 사회의 산물이며 적대적 계급사회에서 근로인민을 착취, 억압하기 위하여 착취계급이 쓰는 고유한 반인민적 통치방법'(사회과학출판사 1973; 재인용 박상익 2008, p. 60)으로 규정한다. 또한, '인민대중의 의견을 귀담아듣지 않고 아래실정을 알려고 하지 않으며 대중의 의사와 어긋나고 현실에 맞지 않는 것을 무턱대고 내려먹이면서 인민들의 이익에 대치되는 행동을 하며, 호령과 욕설로 사업을 배치함으로써 혁명에 손실을 주고 당과 대중을 이탈시키는 유해로운 낡은 사업 방

법이나 작풍'(사회과학출판사 1992; 재인용, 박상익 2008, p. 61)이라고도 칭한다. 즉, 관료제를 행정 제도와 조직으로 규정하는 것이 아닌, 작동 과정에서 나타나는 부정적 측면을 칭하는 의미로 사용한다. 여기에는 관료를 '상층부'에 존재하는 인사로 규정하는 북한 사회의 계급적 인식이 반영되어있다(박상익 2008, p. 61). 관료주의에 대한 부정적인 인식에도 불구하고 강력한 최고지도자의 통제력, 폐쇄적인 전체주의, 기업소 국유화로 인한 행정 조직의 비대화 등 북한내 정치적·경제적 환경은 북한 관료제의 강화를 가져왔다(박완신 2002, p. 120)

베버는 관료제가 자본주의와 민주주의를 추동하는 성장동력이 될 것으로 평가하였으며, 맑스는 관료제는 지양해야 하는 것이며, 사회주의가 실현되면 관료제가 사라질 것이라고 평가하였다. 그러나 북한의 사례에서 볼 수 있듯이 정치체제와 무관하게 현대 산업사회로 접어들면서 민주주의 국가와 사회주의 국가를 불문하고 행정 시스템에서 관료제적 양상이 나타났다. Merle Fainsod(1970)는 러시아가 근대 발전 과정에서 왕정, 일당지배, 강력한 독재자 등 다양한 형태의 정치체제를 거쳤으나, 그 주변에는 모두 관료들이 존재하였으며, 관료제가 이들을 지탱하였다고 주장한다. 그리고 정치체제를 불문하고 국가발전과정에서 나타나는 관료제 형태를 크게 다섯 가지로 구분하였다. 첫째, 대표 관료제(representative bureaucracy)는 민주주의 사회에서 나타나는 관료제 형태로 정당 간의 경쟁과 대중의 지지에 기반하여 권력이 발현되는 관료제이다. 둘째, 당-국가 관료제(party-state bureaucracy)는 전체주의 혹은 일당집권체제에서 나타나는 관료제로, 독점적 형태의 강한 리더십이 존재하고, 행정 관료가 당 관료에 의해 강한 통제를 받는 형태이다. 셋째, 군지배 관료제(military-dominated bureaucracy)는 군부 정권에서 나타나는 형태로 국가의 최우선 순위가 강한 군 건설에 있으며, 행정 조직은 이를 지원하는 역할에 불과하다. 넷째, 통치자 지배 관료제(ruler-dominated bureaucracy)는 절대 권력을 행사하는 독재자들에게서 나타나는 양상으로 독재자가 관료를 통제하고, 자신의 이상을 투입하는 형태이다. 마지막으로 지배 관료제(ruling bureaucracy)는 관료조직 그 자체가 정치구조 내에서 지배세력으로 작동하는 것을 의미한다.

기존의 북한 관료제에 대한 연구는 북한의 조선노동당 일당독재체제 특성에 기인한 '당-국가 관료제'를 중심으로 이루어졌다(이상민 1990). 북한은 역사적으로 소련에서 유래한 사회주의의 당·국가 관료제에 주체사상이라는 유일사상을 더하여 국가의 통치시스템을 구축하였다고 본다(강도원 2003). 수령유일체제로 최고지도자가 국가의 정책을 결정하면, 계층화되어있는 당 체계를 통하여 해당 정책이 전국적으로 확산되며, 중앙당의 지침을 받은 지역 당들은 각 지역에서 개인에게 정책적 과업을 부과하는 관료제적 구조이다. 국가 조직의 시각에서 본다면, 내각은 당의 지침을 현장에서 실제 수행하는 종속적인 존재이며, 행정 관료들이 모두 당원으로서 높은 지위를 갖고 있고, 당 내에서의 지위가 행정 조직에서의 지위보다 중요하게 여겨진다는 차원에서 당-국가 관료제라고 규정할 수 있다.

그러나 본 연구는 Fainsod(1970)의 분류에 기반하여 북한을 당-국가 관료제가 아닌 통치자 지배 관료제의 시각에서 분석하고자 한다. 최평길(1977, 재인용: 김공열 1993, p. 53)은 북한의 국가시스템을 '1인 지배 당우위 국가관료제'라고 정의하였는데, 이는 당-국가 관료제로 정의하기에는 북한의 최고지도자의 역할이 매우 강하기 때문이다. 당-국가 관료제 체제의 또 다른 사례인 중국과 비교하더라도, 중국은 집단지도체제를 구축하고, 1인의 장기집권을 지양하는 것과는 달리 북한은 점차 1인 지배 체제를 강화하는 양상을 보인다. 위에서 언급한 바와 같이 당-국가 관료제는 국가 관료제(state bureaucracy)가 당 관료제(party bureaucracy)에 완전 종속된 체제이다. 그러나 통치자 지배 관료제의 경우 최고지도자가 절대 권력을 갖고 있는 것은 동일하나, 관료 개개인이 '충신(court favorite)'과 같은 존재이기 때문에, 최고지도자의 신뢰와 인정 하에서 관료들이 최고지도자의 의사 결정에 영향을 미칠 가능성이 충분히 존재한다고 본다. 또한, 국가발전과정에서 최고지도자가 자신의 의도에 맞게 관료조직을 활용하고자 하는 양상을 보이나, 관료조직의 의지가 없으면 변화를 추동하는 것이 어려운 것이다.(Fainsod 1970, p. 235~236)

Fainsod(1970)는 통치자 지배 관료제에서 최고지도자와 관료들 사이의 상호작용을 매우 중요시하는데, 이는 권위주의 독재체제에서도 정책 결정 및 집행 과정에 관료들의 영향력이 반영될 수 있는 가능성을 시사한다. 정책 결정 및 집행 과정에서 관료들이 자신의 영향력을 최고지도자에게 행사하려는 가장 큰 이유는 자신들의 이익을 극대화하기 위함이다. Michel Crozier(1964)는 관료 조직에서 구성원들이 자신이 속한 조직과 구성원들에 대한 상호 충성심이 강화되면, 최고지도자의 정책 추진이라는 단일 목표를 향해 합리적이고, 효율적으로 움직이는 것이 아니라, 조직의 이익을 추구하는 비효율적인 현상이 나타난다고 지적하였다. 이러한 비효율성은 부처간 경쟁이라는 양상으로 나타난다. 부처간 양상은 업무 영역을 둘러싼 제도적·심리적인 관할권 갈등, 이익 극대화 양상으로 나타난다(윤상오 2005). 관료 조직들은 개별적으로 독립된 정체성과 가치, 이익을 갖고 있다. 따라서 정치체제와 무관하게 최고지도자가 추진하는 정책이 자신들의 정체성을 흔들 수 있는 것이라면, 이를 가능한 집행하지 않으려 할 것이다. 또한, 한정된 국가 예산에서 좀 더 많은 금액을 배분받아, 자신의 정체성을 강화하는 정책을 추진하는 것이 곧 해당 부처의 존재의 이유가 되기 때문에 부처들은 이익 배분을 둘러싼 갈등을 겪기도 한다(Morrow 1980, 재인용: 박천오 2018, p. 217).

관료 조직의 개별 이익추구는 '조직이기주의'라는 부정적 용어로 인식되기도 한다. 북한에서는 이를 '기관본위주의'라고 칭하기도 한다. 기관본위주의는 "모든 사업을 처리함에 있어서 국가적, 사회적 이익보다도 협소한 자기 기관, 기업소의 이익을 앞세우는 사상관점과 태도"로, "당과 국가의 입장을 떠나서 자기 기관의 이익만을 생각하고 국가계획과 제 수행에서 기관호상 간의 연계와 협조를 거부하며 협동적 생산 활동에 응하지 않고 그 의무를 충실히 실행하려 하지 않으며 자재와

물자를 사장해 놓고도 그것을 필요한 기관에 돌리려고 하지 않으며 개인의 공명을 생각하고 자기 기관의 '위신'과 '명예'만을 내세우려는 현상"(박상익 2008, p. 237)이다. 주로 공장·기업소들이 최대한의 예산을 확보하면서, 최소한의 책임량을 부여받으려는 행태를 비판할 때 사용하는 용어이나, 북한이라는 사회가 하나의 거대한 관료사회라는 점을 고려한다면, 기관본위주의와 유사한 양상은 내각 기구들에서도 나타날 것이라고 볼 수 있다.

기관본위주의 혹은 조직이기주의는 국가의 관점에서 보았을 때는 부정적인 영향을 미치지만, 개별 기관을 기준으로 본다면 자신들의 정체성을 지속적으로 유지하고, 확대해 나가면서 조직의 독립성과 독자성을 확보할 수 있는 긍정적인 측면도 존재한다. Dasandi and Esteve(2017)는 정치인과 관료의 관계를 상호 분리정도와 관료의 자율성 정도에 따라 거버넌스의 체계를 네 가지로 분류하였다. 그리고 좋은 거버넌스와 경제발전의 원동력을 관료의 자율성에 있다고 보았다. 관료의 자율성이 높고 정치인과 높은 수준으로 분리되어있다면 통합적(integrated) 관계(미국, 영국 등), 관료의 자율성이 낮으나 정치인과의 분리 수준이 높으면 방해적(intrusive) 관계(인도, 가나 등), 관료의 자율성이 높으나 정치인과의 분리가 제대로 되지 않은 경우에는 협력적(collaborative) 관계(싱가포르, 중국 등), 그리고 마지막으로 관료의 자율성은 낮으나, 정치인과의 분리 정도도 낮은 경우에는 공모적(collusive) 관계(짐바브웨, 멕시코 등)로 보았다. 관료의 자율성이 낮은 경우 관료 조직은 단순히 조직의 이익만을 추구하는 집단이 되거나, 아니면 후견관계가 형성되어 특정 개인에게 정치적 충성을 바치는 양상이 나타난다. 따라서 중국, 싱가포르는 강력한 유일정당체계가 자리 잡고 있었으나, 관료의 독립성이 보장되어 빠른 경제성장을 이룰 수 있었다고 본다. 북한 역시 조선노동당이라는 유일정당이 존재하나, 관료들의 자율성이 보장된다면 사회경제 시스템이 변화할 수 있는 여지는 분명히 있다. 따라서 본 연구는 관료들의 자율성이 향후 북한 내부의 변화를 추동할 수 있는 요인이라고 상정하고, 관료들의 자율성 여부를 최고지도자의 정책지향성과의 일치성 여부를 통해 확인하고자 한다.

북한의 정책결정에 최고지도자의 영향력이 강하게 작용한다는 것, 그리고 북한의 행정 조직은 당을 중심으로 운영된다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 정책 수행에서 북한 내각기구들의 역할과 영향력이 전혀 없는 것은 아니다. 1990년대 이후 북한 내부에서는 '경제 분야는 내각, 사회통제는 당'이라는 역할 분담이 이루어졌다(김근세·정용덕 2002). 또한, 김정은 집권 이후 경제 분야에 대한 내각의 책임은 더욱 강화되고 있다(박영자 외 2018). Ahn(2010)은 최고지도자의 의사 결정에도 관료들의 이익 추구 양상이 반영된 사례가 있었다고 주장한다. 1990년대 초 북한이 IAEA의 사찰을 받고, 미국과 협상을 벌이는 과정에서 정책결정에 영향을 미치기 위해 군부와 외무성 사이의 갈등과 경쟁이 이루어졌으며, 최고지도자는 관료 간의 갈등을 용인하고, 결국 두 의견을 절충한 결정을 내렸다는 것이다. 당시 북한 사

회 내에서 강경파로 분류되는 군부가 최고지도자와 가장 가까이에 있음에도 불구하고, 최고지도자가 강경노선으로 기울어지지 않은 것은 외무성의 영향력이 일정 수준 작용하였다는 것을 보여준다.

Ahn(2010)의 주장은 외교정책결정 과정에서 관료정치적 접근방식에 기반을 두고 있다. 관료정치적 접근방식은 기존 외교정책 결정 모델이 국제사회의 구조, 혹은 대통령 등 최고 정책 결정자의 판단 등 거시적 변수에 의해 좌우된다는 주장과는 달리, 국내정치적 행위자들의 역할에 주목하는 방식이다(배종윤 2002). Graham Alison(1972)는 기존의 접근 방식이 정부의 조직적·정치적 복잡성을 단순화하며, 정책 입안에 관련된 관료의 존재를 간과한다고 지적하였다. 전문성과 결속력을 가진 관료 조직들이 경쟁과 협력을 통해 조직 간의 서로 다른 이익을 추구하는 과정 속에서 적용되는 힘의 논리가 정책 결정을 이끌어낸다고 본다(안문석 2015). 그러나 북한의 대외정책 결정에서 관료정치적 접근방식을 적용하기는 쉽지 않다. 북한의 사회주의헌법 제11조는 "조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행"한다고 명시한다.[2] 즉, 모든 정책 결정 및 수행에서 최고 결정권은 당에 있으며, 그 중에서도 당의 '총비서'인 김정은 총비서의 의지가 가장 크게 작용한다.

따라서 본 연구는 북한의 대남정책 결정과정에서 내각 기구들의 권력 균형이 핵심적 요소라고는 보지 않는다. 그러나 기존의 북한 내각 기구들을 관료제적 시각에서 분석한 연구들이 북한 내각을 일원적인 존재로 생각하였으며, 당에 종속적인 내각에서 나타나는 권위주의, 형식주의, 무사안일주의, 동조과잉주의 등 부정적인 결과에 주목(이상근 2010; 박상익 2008)하였음을 지적한다. 본 연구는 내각 기구들을 다원적 존재로 규정하고, 각 기구들의 조직적 정체성과 이익이 조직의 행동 양상에 나타난다고 본다. 그리고 북한 사회를 통치자 지배 관료제 하에서 각 관료 조직들이 한 명의 '충신'으로 정책 결정과 집행 과정에서 최고지도자와 상호작용하는 시스템이라고 본다. 그리고 이러한 상호작용 하에서 각 조직이 얼마만큼의 독자성을 갖고 있고, 그들의 정체성과 이익이 어떠한 양상으로 나타나는지를 살펴보고자 한다.

나. 연구 방법

1) 분석 대상 및 시기

본 연구의 분석대상은 북한의 외무성, 조국평화통일위원회, 국방성, 그리고 김여정 조선노동당 중앙위원회 부부장이 발표한 성명과 담화로 한다.[3] 외무성은 한국의 외교부와 같은 역할로 북한의 대외관계를 전담하고 있다. 따라서 외무성 명의의 담

2) 통일법제데이터베이스, "사회주의 헌법," <https://www.unilaw.go.kr/> (검색일: 2023.10.27.).
3) 담화 원문은 『조선중앙통신』 보도문을 참조하였다.

화는 폭 넓은 이슈와 국가를 포괄한다. 본 연구에서는 일본, 영국 등 특정 국가를 명확히 대상으로 한 담화는 제외하고, 핵·미사일, 인권 문제에서 국제사회, 주로 UN 및 미국, 한국에 대한 담화를 포함하였다. UN과 미국에 대한 성명은 대남 성명이라고 규정하기는 어려우나, UN의 결정에 한국 정부 역시 참여하고 있으며, 대미 성명은 대개 핵·미사일, 인권 문제 등 한국 정부의 대북 정책과 그 방향성을 같이 하는 문제들을 다루고 있기 때문에 북한 국가기구의 대외 정책 추구 방향성을 더욱 명확하게 파악하기 위하여 포함하였다.

조국평화통일위원회는 외무성과는 달리 한국에 특화된 대남 전문기구라고 할 수 있다. 조국평화통일위원회(이하, 조평통)은 1961년 당 외곽기구로 조직되었으나, 2016년 조직개편을 통해 당 산하에서 내각 산하로 재편(동아일보, 2019.4.12.)되면서 내각 기구로서 분석 대상에 포함시켰다. 그러나 조평통은 2019년 8월 16일 이후 공식 담화를 발표하지 않고 있으며, 김여정 부부장은 2021년 3월 16일 발표한 담화에서 '현정세에서 더이상 존재할 이유가 없어진 대남대화기구인 조국평화통일위원회를 정리하는 문제를 일정에 올려놓지 않을수 없게 되었다(조선중앙통신, 2021.3.16.)'라고 언급하여 2023년 현재 조평통의 존속 여부는 미지수이다.

국방성은 2020년 '인민무력성'에서 '국방성'으로 그 이름을 변경(동아일보, 2020.11.3.)한 것으로 알려져있다. 따라서 인민무력성과 국방성 명의의 담화를 분석 대상으로 삼았다. 또한, 인민무력성과 국방성 명의의 담화의 수가 외무성과 조평통에 비해 매우 적기 때문에 분석의 통계적 신뢰성을 높이기 위하여 총참모부 등 군부의 성명을 포함하였다. 또한, 2016년 국무위원회로 변경된 국방위원회의 담화도 포함시켰다. 2009년 개정된 북한 헌법은 국방위원회를 '국가주권의 최고국방지도기관'으로 규정한다. 이는 김일성, 김정일 시기의 선군정치 전통을 반영한 것으로 볼 수 있다. 그러나 김정은 시대로 들어서면서 국방위원회의 구성원이 군부 중심에서 사회통제 및 경제분야의 당 관련 인물들이 증가하였고, 경제분야나 사회통제, 대외선전으로 그 기능이 확대(이수원 2016)되었다. 2016년 국방위원회의 명칭이 국무위원회로 변경된 것은 이러한 변화를 반영한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 김정은 시기 국방위원회를 과거 국방관련 정부 최고 기구로 그 성격을 규정하고, 국방성 담화와 그 성격을 동일시하기는 어려우나, 국무위원회로 이름을 변경하기 전까지는 국방기구의 성격을 유지하고 있다는 점, 김정은 집권 이후 달라진 국방위원회의 역할 중 하나가 대외선전기능 이라는 점(이수원 2016, p. 166)에 착안하여 국방위원회의 명의까지 포함하였다.

마지막으로 최고지도자의 정책결정이 강하게 작용한다는 북한의 특징을 반영하여 북한 내각 기구들의 성명에 대조군으로 김여정 조선노동당 부부장의 담화도 함께 분석하였다. 김여정 부부장은 소속 부처가 명확하지 않으며, '부부장'이라는 직급에 불과하나, 북한 권력 정당성 확보의 가장 중요한 요소인 '백두혈통'이라는 특징이 있다. 이에 김여정은 김정은의 후계자로까지 거론(RFA 2021.9.22.)되는 등 개인

명의로 담화를 내는 다른 북한의 엘리트들과는 다른 지위를 갖고 있다. 또한, 2018년 평창올림픽에 김정은 위원장의 특사자격으로 참여하면서 2018년 김정은의 신년사로 시작된 대남 유화정책의 본격적인 길목을 여는 역할을 하였으며, 조평통의 역할이 감소하면서 주요 대남 성명 발신 역할을 한다는 점에서 북한 내각들의 대남 정책 성격을 분석하는데 좋은 비교군이 될 수 있다. 따라서 김여정 명의의 담화를 함께 분석하여 최고지도자의 의지가 정책 시행 주체자들 사이에서 어떤 차이를 보이는지를 더욱 구체적으로 살펴보고자 한다.

담화 분석 시기는 2016년부터 2021년까지로 설정하였으며, 이를 2016~2017, 2018~2019, 2020~2021의 세 시기로 나눠서 살펴본다. 이는 북한 최고지도자의 대남 정책의 성격에 따라 분류한 것이다. 2016~2017년은 북한의 핵개발이 최고조에 달한 시기로, 북한 최고지도자의 대남 정책 기조를 공세적으로 규정할 수 있다. 반면, 2018~2019년은 남북미 정상회담이 활발히 이루어진 시기로 김정은 위원장은 영변 핵실험장 폐기를 보여주는 등 대외적으로 핵 개발보다는 대화를 통한 개방에 집중한 유화적 시기였다. 그러나 2019년 2월 하노이에서 개최된 북미정상회담이 아무런 합의 없이 종료되자, 김정은 위원장이 같은 해 4월 개최된 최고인민회의에서 '올해(2019년)말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려볼 것(조선중앙통신, 2019.4.13.)'이라며 유화적 태도의 시한을 설정하였다. 이후 2019년 6월 판문점에서 남북미 정상회담이 개최되는 등 다시금 대화가 진전되는 듯 보였으나, 결국 북한이 제시한 2019년 연말까지 관계 개선에서 큰 진전을 거두지는 못했다. 이후 맞이한 2020~2021년은 이전 시기와 같이 적극적인 대화는 이루어지지 않았으나, 공세적 태도는 보이지 않은 미온적 시기라고 볼 수 있다. 왜냐하면 북한이 2018~2019년과 비교했을 때 대화에 소극적으로 임하였으나, 군사적 공세성 역시 2016~17년에 비해 약하게 나타났기 때문이다.[4] 즉, 최고지도자 혹은 정권의 대남 정책 기조가 2년마다 공세적 태도에서 유화적 태도 그리고 미온적 태도[5]로 변화하였다. 따라서 6년의 시간을 세 시기로 구분하여 최고지도자의 대남 정책 기조의 변화에 따라 내각 기구들의 대남 메시지 성격 역시 변화하였는지를 분석하고자 한다.

또한, 2016~2021년까지 발표된 담화의 특성을 구체적으로 파악하기 위하여 이에 대한 대조군으로 1998~2002년까지의 담화를 분석한다. 1998년에서 2002년까지를 분석 시기로 설정한 이유는 2016~21년과 비교했을 때 북한의 도발로 인한 긴장 고조, 극적인 남북정상회담의 개최, 대화의 위기라는 남북관계의 전개 양상이 유사하기 때문이다. 북한은 1998년 8월 31일 통칭 대포동 1호라고 불리는 '발사체' 실험에 성공하였다. 북한은 해당 발사체를 자체의 기술로 만들어낸 '첫 인공위성'이라고 주장하였으나, 미국과 한국 정부는 '미사일'이라고 칭하면서 북한의 장거리 미사

4) 본 보고서는 2022년 3월 북한의 ICBM 발사와 2022년 11월 9.19 군사합의에 규정된 완충구역으로의 미사일 발사를 북한이 본격적인 공세적 자세로 돌아선 것이라 상정한다.

5) 공세적 태도와 유화적 태도를 명확히 판단할 수 없는 '판단미상' 혹은 '판단유보'적 태도라고도 규정할 수 있다.

일 실험에 대한 갈등이 처음으로 촉발되었다. 이는 2016~17년 북한의 연이은 핵실험으로 한반도의 긴장이 고조되는 것과 유사한 양상이다. 그러나 북한의 6차 핵실험 이후 2018년 2월 평창올림픽을 계기로 급격한 '남북관계 해빙기'를 맞이했던 것처럼, 대포동 1호 발사 이후 2000년 6월 처음으로 남북정상회담이 개최된다. 또한, 2019년 하노이 북미정상회담이 결렬된 이후 남·북·미의 관계가 교착상태에 접어든 것과 같이, 2001년 취임한 부시 행정부의 북한 테러국 지정, 2002년 제2연평해전으로 남·북·미 관계는 교착상태에 접어들기도 하였다. 그러나 두 시기를 완전히 동일하게 볼 수는 없다. 두 시기의 차이점에 대해서는 4장에서 구체적으로 서술한다.

2) 연구 방법

담화 분석은 R을 활용한 텍스트 마이닝 기법과 질적 분석을 적용한다. 텍스트 마이닝 기법은 비정형 데이터인 텍스트를 분석하여 사용 빈도수, 활용 패턴, 단어 간 네트워크 등을 통해 텍스트에 담긴 의미를 파악하는 기법이다. 현지 연구가 불가능한 북한 연구의 특징 상, 북한 연구에도 텍스트마이닝 기법을 적용한 연구가 다수 진행되었다. 특히, 최고지도자의 발언을 분석하여 정책의 성격이나 최고지도자의 의도를 분석(오경섭 외 2020, 박철수 2019)하거나, 북한의 경제정책(이해정 외 2021, 손욱·김수현 2020, 최지영 외 2022), 교육정책(이건웅·차성현 2022) 등 특정 분야의 정책적 경향성을 살펴보는데 많이 활용되었다. 기존의 연구들이 북한의 정책 결정 및 실행을 단일행위자에 의한 단선적 방향으로 보았다면, 본 연구는 북한의 성명을 부처별로 나눠서 분석하여 북한 내부의 정책 실행의 복합적인 양상을 살펴본다는데 의의가 있다.

이현지·이화준(2021)은 UN의 대북제재에 대한 북한의 영문 성명을 분석하여 북한의 대응 패턴을 분석하면서, 영문 성명을 분석 대상으로 삼은 이유로 "기존에 통용되던 영어 텍스트마이닝 패키지를 사용할 수 있"다(이현지·이화준 2021, p. 38)는 점을 제기하였다. 텍스트 마이닝은 텍스트를 문장, 단어, 음절 등 분석에 필요한 단위로 쪼개는 '토큰화(Tokenizaation)' 작업과 단어의 활용을 없애고 원형으로 통일하는 '어간추출(스테밍, Stemming)' 작업 등을 수행하는데, 해당 작업은 기존에 만들어진 사전(dictionary)과 형태소 추출 패키지를 활용한다. 즉, 특정 언어에 대한 분석의 정교함을 높이기 위해서는, 해당 언어의 특징을 잘 반영한 패키지를 사용하는 것이 중요하다. 그러나 현재 북한에서 사용하는 언어인 '문화어'를 분석하는 패키지가 부재한 관계로 본 연구에서도 한국어 패키지인 KoNLP와 NIAdic 사전 패키지를 활용하였다. 따라서 북한에서 사용한 언어의 특징을 완벽히 반영한 분석은 아니라는 한계가 존재한다.[6] 본 연구에서는 띄어쓰기 통일 등 텍스트의 사전 정제

6) 그 외에도 감정어 분석 패키지가 부재하다는 점 등 북한의 문화어 텍스트 마이닝 분석은 아직 방법론적으로도 더 많은 연구가 필요하다. 이와 관련된 세부사항은 김용호·이화준·박성호(2022)에 자세히 서술되어있다.

작업을 연구자가 직접 수행하고, 여러 패키지들을 적용하여 두음법칙의 반영 여부 등을 테스트하여 이러한 한계를 극복하고자 하였다.

연구의 주요 대상인 2016~2021년까지는 『조선중앙통신』에서 원문을 추출하여 텍스트마이닝기법을 사용하여 분석하였다. 그러나 1998~2002년까지는 담화의 원문을 모두 구하지 못한 점, 그리고 2016~2021년까지의 분석 결과에 대한 대조군으로서 활용된다는 점에서 텍스트마이닝 분석 대신 『조선중앙통신』에서 원문과 통일부에서 발간한 "주간북한동향"의 요약문에 대한 질적 분석을 수행하였다.

3. 북한 내각 기구의 메시지 분석

본 연구에서 분석 대상이 된 담화는 조선중앙통신에서 보도한 2016년부터 2021년까지 북한의 각 내각 기구에서 발표한 총 240개의 담화이다(<표1> 참조). 기관별로 살펴보면 미국과 한국을 포함하여 대외 정책 전반을 수행하는 외무성이 발표한 담화가 가장 많았으며, 군의 담화를 포함하더라도 국방성에서 발표한 담화가 가장 적었다. 조국평화통일위원회의 경우 2021년 김여정 부부장이 '대남대화기구인 조평통을 정리하는 문제'에 대해 언급[7]한 이후 존속여부가 확인되고 있지 않은데, 실제 2020년부터는 담화도 발표하지 않아 조직의 역할 및 지위가 상당 수준 위축된 것을 알 수 있다. 반면 2020년부터 김여정 부부장 명의의 담화가 증가하는 양상을 보인다. 그러나 북한 사회 내에서 김여정의 지위는 조국평화통일위원회를 대체하는 존재라고 보기는 어렵다. 앞서 언급한 바와 같이 김여정은 김정은의 후계자로까지 언급되는 존재로, 내각 기구들보다 더 큰 자율성과 독립성을 갖고 있을 확률이 높다. 본 장에서는 담화의 패턴 분석을 통해 내각 기구와 김여정의 차이점 또한 함께 살펴본다.

<표1> 각 내각 기구 별 담화 수

		외무성	조평통	국방성(군)	김여정	연도별 소계
1기	2016	32	32	23	0	87
	2017	43	11	9	0	63
2기	2018	16	4	0	0	20
	2019	30	2	2	0	34
3기	2020	7	0	3	8	18
	2021	8	0	0	10	18
기관별 소계		136	49	37	18	240

*출처: 필자 작성.

시기별 담화의 양상을 살펴보면, 1기로 분류되는 2016~2017년에서 3기로 분류되는 2020~2021년으로 갈수록 담화의 횟수가 점차 감소한다는 특징이 있다(<표1> 참조). 즉, 최고지도자의 대남 정책이 공세적일 때 유화적일 때보다 내각 기구들이 가장 많은 담화를 발표하고, 최고지도자의 대남 정책의 방향성이 명확하지 않을 때에는 내각 기구들도 담화 발표에 소극적인 것이다. 이는 최고지도자의 정책적 지향점의 변화에 따라 내각 기구의 담화 발표 양상에 변화가 있다는 것을 보여준다. 최고지도자의 정책적 지향점과 자신들의 조직이 이익이 동일할 때는 많은 담화를 발표하고, 그렇지 않은 경우에는 담화를 적게 발표한다는 가정을 할 수 있다. 본 장에서

7) 통일부, "북한정보포털," <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=170>.

는 각 내각 기구에서 발표한 담화들의 세부 내용을 분석하여 내각 기구 간 역할 및 정체성에 차이가 있는가를 먼저 확인하고, 최고지도자와의 정책적 지향점이 동일한가에 따라 담화의 내용과 그 수가 달라지는가를 검증하고자 한다.

가. 내각 기구 간 비교

본 절에서는 담화 내용(용어) 분석을 통해 각 내각 기구별 담화의 특성을 파악하고, 서로 다른 이익과 정체성을 갖고 있는지를 확인한다. 먼저 외무성, 조국평화통일위원회, 국방성(군 포함)과 김여정의 담화에서 나타나는 단어들의 단순 언급 빈도수를 확인하여, 이를 <표2>와 같이 정리하였다. 단순 언급 빈도수 분석을 통해 나타난 특징은 다음과 같다. 첫째, 각 조직 별로 담화의 대상이 되는 주체(카운터파트)가 정확히 구분되어있다. 외무성의 '미국', '조미'가 '남조선'에 비해 높은 순위와 빈도수를 차지하고 있으며, '국제', '유엔'과 같이 다른 기구에서는 언급하지 않는 주체들 역시 언급하고 있다. 반면 조평통은 '미국' 보다는 '남조선'에 대한 언급이 많으며, '박근혜'라는 특정 인물을 겨냥한 담화도 많이 발표한 것을 알 수 있다. 마지막으로 국방성은 '미국', '남조선'이 비슷한 수준으로 언급되고 있으며, '미제'라는 용어를 통해 미국을 부정적으로 표현하는 경우가 많은 것을 알 수 있다. 이를 통해 외무성의 경우 한국 보다도 미국과 국제사회가 주요 상대국인 반면, 조국평화통일위원회는 한국과 한국의 정권, 그리고 국방성은 미국과 한국을 동등하게 언급하고 있다. 김여정의 경우 '남조선', '북남'이 '미국', '조미' 보다는 많은 비중을 차지하고 있어, 주로 한국을 상대하는 것을 알 수 있다.

둘째, 각 조직이 다루는 주요 이슈가 서로 다르다. 위에서 언급한 바와 같이 외무성은 주로 미국과 유엔을 상대로 하여 '제재', '평화', '안전(보장)'을 언급하고 있다면, 조평통은 한국 정부를 상대로 '민족', '동족' 관계를 강조하면서도, '괴뢰', '패당'과 같이 원색적으로 한국을 비판하는 담화를 많이 발표한다. 국방성의 경우에는 '군사적', '작전', '군대', 전쟁', '도발'이라는 용어를 통해 주로 군사적 이슈, 담화 대상 주체와 연계하여 보면 한미연합군사훈련를 언급하는 담화를 주로 발표한다. 마지막으로 김여정은 '생각', '말', '행동' 등의 용어가 많이 나타나는데, 김여정의 담화 성격이 특정 이슈에 대한 내용을 반복적으로 제기한다기 보다는, 다양한 이슈에 대한 상대의 행동과 반응을 유도하는 담화들이 많다는 것을 알 수 있다.

조직별 담화 대상과 주제의 차이를 좀 더 명확하게 살펴보기 위하여 TF-IDF 분석을 실시하였다. <표2>의 단순 언급 빈도수는 담화를 단어 단위로 나눠서 가장 많이 언급된 단어가 무엇인지를 단순 집계, 나열한 것이다. 반면, TF-IDF(Term Frequency-Inverse Document Frequency, 단어빈도-역문서빈도) 값은 특정 단어가 언급된 빈도를 그 단어가 언급된 문서 수로 나눠준 것으로, 특정 문서에서만 나타나는 용어에 일정 수준 가중치가 부여된다고 볼 수 있다. TF-IDF 값이 클 수록 해

당 문서에서만 특징적으로 나타나는 용어이다. 따라서 <표2>의 단순 언급 빈도수 결과와 비교한다면, 모든 조직에서 많이 언급했던 '미국', '남조선'이 <표3>의 TF-IDF 값 상위권 용어에서는 나타나지 않는다.

<표2> 3개 부처 및 김여정 단수 언급 빈도수

외무성		조평통		국방성(군)		김여정	
용어	언급횟수	용어	언급횟수	용어	언급횟수	용어	언급횟수
미국	1056	박근혜	404	미국	268	남조선	70
조미	215	남조선	321	남조선	194	북남	46
조선반도	210	패당	253	미제	175	관계	45
제재	204	북남	216	군사적	165	미국	45
나라	182	괴뢰	186	괴뢰	138	생각	27
안전	179	미국	180	대결	95	말	24
평화	160	민족	174	작전	94	행동	22
남조선	158	대결	167	군대	93	대통령	20
국제	137	관계	135	전쟁	85	선언	19
유엔	130	동족	117	도발	80	조미	19

*출처: 필자 작성.

<표3> 3개 부처 및 김여정 TF-IDF 높은 용어

외무성		조평통		국방성		김여정	
용어	TF-IDF	용어	TF-IDF	용어	TF-IDF	용어	TF-IDF
대륙간 탄도로케트	0.001671	박근혜	0.005818	미제	0.003545	남측	0.002586
유엔	0.001502	패당	0.003644	괴뢰	0.002796	똥개	0.001989
공화국	0.001456	역도	0.002811	아군	0.001562	쓰레기	0.001486
책동	0.00126	괴뢰	0.002679	침략군	0.001357	비론리	0.001392
리사회	0.001156	역적	0.001978	군사분계선	0.001155	삐라	0.001321
행정부	0.001086	통일	0.001685	평택	0.001074	당국자	0.001238
공동성명	0.001058	랍치	0.001562	공화국	0.001074	매사	0.001193
		공연	0.001527	전략	0.001033	심심	0.001193
		종북	0.001527	군부	0.001025	탈북자	0.001193
		새누리당	0.001388			해제	0.001193

*출처: 필자 작성.

단순 언급 빈도수와 TF-IDF 값이 높은 단어들을 함께 살펴보면 기관에서 발표한 담화에서 다루는 내용들의 차이를 다시 한 번 확인할 수 있다. 예를 들어, 외무성과 국방성은 동일한 군사적 활동에 대한 담화들을 발표하고 있으나, 외무성의 경우 '대륙간 탄도로케트', '유엔', '리사회' 등 북한의 미사일 개발과 이에 대한 미국 및 국제사회의 제재를 주로 다루고 있다면, 국방성은 '군사분계선', '평택' 등을 통해 주

한미군과 한미연합군사훈련을 겨냥한 담화를 많이 발표하고 있다. 또한, 조평통과 김여정도 주로 한국을 겨냥한 담화를 발표하고 있으나, 그 세부 내용이 다르다. 조평통은 '박근혜', '새누리당' 등 보수 정권에 대한 원색적 비난이 주를 이룬다면, 김여정은 '삐라', '탈북자'와 같이 남북 사이의 특정 이슈를 구체적으로 언급한다.

본 연구에서 분석하는 담화들의 대상국은 한국과 미국이다. 따라서 각 기관 별로 담화 대상에 따라 주제의 차이가 나는지를 살펴보기 위해 ‘남조선’, ‘미국’과 상관관계가 높은 단어들을 뽑아보았다(<표4>, <표5> 참조). 먼저 '남조선'과 상관관계가 높은 단어들을 통해 다음과 같은 각 기관별 담화의 특징을 도출 할 수 있다.

첫째, 외무성과 국방성은 한국에 대해 주로 군사적 분야에 대한 적대적인 담화 발신한다. 조평통과는 달리 외무성과 국방성에서는 한국을 '괴뢰'라고 칭하는 경우가 많으며, 남조선은 '합동군사연습', '일본', '미제침략군' 등 주변 세력을 '끌어들이고(끌다, 들이다)', 위험한 행동을 '벌리고(벌리다)', '동족대결'을 초래하는 '침략적'이고 '무모한' 존재라고 볼 수 있다. 반면, 조평통의 경우 '괴뢰'가 아닌 '당국'으로 칭하는 것을 볼 수 있다. <표2>와 <표3>에서는 '괴뢰'라는 용어가 나타나나, 해당 용어가 '남조선'과의 상관관계가 낮다는 것은 '괴뢰'는 주로 보수 정권에 대한 비난의 의미로 사용되며, 한국을 포괄적으로 칭할 때는 해당 용어를 사용하지 않는다는 것을 추론할 수 있다.

또한, 한국의 군사적 활동에 대해 언급이 많은 외무성과 국방성과는 다르게 조평통은 ‘인민들’, ‘각계층’, ‘민심’ 등의 용어를 통해 한국의 대내적 상황에 주목하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한, ‘개선’, ‘통일’ 등 일부 긍정적 의미의 용어들도 조평통의 발언에서 눈에 띄는 부분이다. 이러한 용어들은 다른 조직과는 차별화되는 조평통 고유의 정체성이 존재하고 있음을 보여준다. 물론, 조평통 담화에서 ‘개선’과 ‘통일’이 완전히 긍정적인 의미로 사용되었다고는 보기 어렵다. ‘우리는 앞으로도 민족문제, 통일문제를 북남사이의 대화와 협상으로 해결하기 위하여 적극 노력해나갈 것이다(조선중앙통신, 2016.5.22.),’ ‘세기를 이어 지속되고 있는 외세의 지배와 예속을 하루속히 끝장내고 조국통일과 민족번영의 새 시대를 열어나가는 것은 우리 겨레의 한결같은 염원이고 시대의 절박한 요청이다(조선중앙통신, 2016.7.14.)’와 같이 통일과 관계 개선에 대한 필요성을 강조하고, 이를 지향한다고 밝히는 긍정적 의미로 사용되는 경우도 있다. 하지만 ‘남조선 괴뢰들이 대세의 흐름을 똑바로 보지 못하고 무모한 《종북》 소동에 계속 매달린다면 북남관계는 절대로 개선될 수 없으며 통일의 길은 더더욱 멀어지게 될 것이다(조선중앙통신, 2017.4.14.),’ ‘우리 민족의 철천지원쑤 미제의 괴수인 트럼프와 같은 미치광이를 그대로 두면 온 겨레가 그토록 바라는 북남관계 개선도 조국통일도 이루어질 수 없다(조선중앙통신, 2017.9.23.)’와 같이 특정 정권을 비난하거나, 한국 정부의 정책적 변화를 압박하기 위하여 해당 용어를 사용하는 경우도 있었다. 그러나 ‘통일’과 ‘개선'이라는 용어를 담화에서 주로 활용하는 것은 조평통 만의 조직적 정체성이

드러나는 부분이다.

<표4> 남조선과 높은 상관어 분석

외무성		조평통		국방성		김여정	
용어	파이계수	용어	파이계수	용어	파이계수	용어	파이계수
당국	0.504529	당국	0.442418	괴뢰	0.438454	아니다	0.075142
괴뢰들	0.389021	인민들	0.275077	강점	0.315253	있다	0.054733
합동군사연습	0.292164	각계층	0.244237	미제침략군	0.276757	없다	0.031387
일본	0.214252	민심	0.128866	미제	0.230662	말	0.030429
끌다	0.178928	사실	0.058597	들이다	0.095766	대하다	0.02853
벌리다	0.162303	심판	0.057969	벌리다	0.095032	못하다	0.021167
들이다	0.148729	외세	0.057659	엄중한	0.071863		
겨냥한	0.128414	개선	0.054609	무모한	0.068563		
침략적	0.117683	립장	0.053248	날강도	0.04504		
몰다	0.117683	통일	0.049877	동족대결	0.044696		

*출처: 필자 작성.

<표5> 미국과 높은 상관어 분석

외무성		조평통		국방성		김여정	
용어	파이계수	용어	파이계수	용어	파이계수	용어	파이계수
합동군사연습	0.129447	군대(미제)	0.191624	본토(미국)	0.236082	가다	0.093313
대조선 적대시정책	0.11553	역적(미제)	0.158919	남조선(미제)	0.230662	위하다	0.070552
핵위협	0.101117	패당(미제)	0.149969	날강도(미제)	0.22411	되다	0.066759
추종세력들	0.091823	패당(미국)	0.12272	괴뢰(미제)	0.211321	보다	0.05885
벌리다	0.091289	압박(미국)	0.107459	공화국(미국)	0.117956	있다	0.046166
핵위협공갈	0.086445	괴뢰(미국)	0.092077	강점(미제)	0.102969	오다	0.033608
조선반도정세	0.078509	조선반도(미국)	0.08917	날강도(미국)	0.090705		
침략적	0.075708	공화국(미국)	0.084354	혁명무력(미제)	0.076429		
몰다	0.075708	괴뢰(미제)	0.077707	괴뢰(미국)	0.071855		
위협	0.07503	벌리다(미제)	0.075462	말다(미국)	0.071226		

*출처: 필자 작성.

상관어 분석에서 한국을 칭하는 용어로 ‘당국’과 ‘괴뢰’가 나뉘었다면, ‘미국’을 칭하는 용어는 '미국'과 '미제'로 나뉘었다. 그러나 조평통이 '남조선' 전체를 '괴뢰'라고 칭하지 않은 것과 마찬가지로, 외무성은 미국을 '미제'로 칭하지 않았다. 이를 통해 자신의 주요 카운터파트에 대해서는 비난의 어조를 상대적으로 약하게 조절한다는 것을 알 수 있다. 조평통과 국방성의 경우 '미국'과 '미제'를 상황에 따라 구분하는 것이 아닌 혼용하는 양상이 나타났으며, 두 용어 모두 비난적 어조와 상관관계가 높은 것이 나타났다.

마지막으로 김여정은 한국에 대해서도, 미국에 대해서도 일반동사만이 높은 상관어를 보였는데, 이는 김여정이 발표한 성명의 수가 적어 통계적으로 유의미한 숫자를 도출하기 어려운 것과 함께 김여정의 성명이 다른 기구에 비해 정형화되어있지 않다는 것을 의미한다. 즉, 내각 기구의 경우 한미연합훈련 등 특정 사건에 대해 유사한 맥락에서 반복적으로 성명을 발표하는 등 대남·대미 메시지의 성격 및 내용이 유사한 상황을 보였다면, 김여정은 하노이 북미정상회담 실패 후, 불안정한 국제정세 속에 다양한 사항에 대한 성명을 발표했으며, 정형화된 표현 없이 자유롭게 발언하였다. 내각 기구가 아닌 개인이라는 점과 함께 백두혈통이라는 신분적 특성이 반영되어있다고 볼 수 있다.

이상의 분석을 통해서 북한 내각 기구들이 각각의 특성과 역할이 있음을 확인할 수 있었다. 기본적으로 외무성, 조평통, 국방성 모두 한국과 미국에 대해서 공세적 성격, 비난 어조의 담화들을 발표한다. 그러나 구체적으로 살펴보면 각 기구 별로 담화의 특성이 존재한다. 첫째, 외무성은 주로 미국과 국제사회를 대상으로 하며, 군사활동에 대한 국제사회의 제재에 대한 비난이 담화의 주요 내용이다. 반면, 조평통은 한국을 주요 대상국으로 한 담화를 발표하며, 한국 정부, 특히 보수 정권에 대한 비난이 주를 이룬다. 국방성은 한반도 영토 내에서 진행되는 군사 훈련, 특히 한미연합훈련에 대한 언급이 주를 이루기 때문에, 한국과 미국을 동시에 언급하는 경향이 있다. 마지막으로 김여정의 담화는 주로 한국을 대상으로 하며, 현재 발생하는 이슈에 대한 북한 정부의 입장 표명 혹은 한국 정부의 변화 요청에 대한 내용이 많다. 또한, 김여정은 다른 내각 기구들과는 다르게 사용하는 용어의 정형성이 나타나지 않는 것이 주요 특징이라고 할 수 있다. 본 절에서는 내각 기구들 간에 차별화되는 정체성과 이익이 있다는 것을 확인하였다. 이를 기반으로 다음 절에서는 이러한 차별화 되는 정체성과 이익이 최고지도자의 정책 지향성에 따라 표출되는 양상이 달라지는지를 살펴본다.

나. 최고지도자의 정책 방향성과 각 기구의 담화 성격 변화 비교

2017년 김정은 위원장이 ‘핵무력 완성’을 선언하면서 군사적 긴장감이 최고조로 형성된 한반도 정세는 2018년 평창동계올림픽을 계기로 한순간에 변화하였다. 김정은 위원장은 2018년 4월 개최된 남북정상회담에서 ‘대결의 역사에 종지부를 찍자’, ‘좋은 앞날이 있을 것이라 확신한다’[8]며 한국에 대한 유화적인 메시지를 보냈다. 이러한 정책 기조의 변화는 최초의 북미정상회담 개최까지 이어졌으나, 한반도 정세의 궁극적 변화는 가져오지 못하였다. 결국 북한에서 정한 시한인 2019년 12월까지 미국으로부터 북한이 생각하는 ‘적절한 상응조치’가 없자, 김정은 위원

8) “김정은 "대결 역사의 종지부 찍기 위해 왔다",”『연합인포맥스』, 2018.4.17.

장은 2020년 1월 개최된 당 전원회의에서 ‘미국과의 장기적 대립’에 다시금 들어섰음을 발표하였다(조선중앙통신, 2020.1.1.). 그러나 2020~21년 2년 동안 북한은 지속적으로 미국과의 대화의 여지를 남겨두고 있음을 시사하였다. 트럼프 대통령과의 친서교환을 언급하며 친분관계를 강조하기도 하였으며(조선중앙통신, 2020.3.22.), ICBM 실험을 중단하였다. 따라서 본 절에서는 최고지도자의 정치적 지향점을 기준으로, 무력 강화에 집중한 2016~17년, 대화와 협상에 집중한 2018~19년, 그리고 최고지도자의 대외 정책 방향성이 모호한 2020~21년의 세 시기를 나누고, 각각이 내각 기구들의 담화 성격이 어떻게 변화하였는지를 살펴본다.

시기적 분류에 따른 내각 기구의 대남 메시지 성격에서 가장 먼저 주목해야 할 점은 앞선 <표1>에서 나타나는 바와 같이 담화 수가 급격히 감소한다는 점이다. 최고지도자의 대외 정책기조가 공세적 성격에서 유화적 성격으로 변화한 만큼, 만약 내각 기구가 최도지도자의 정책 지향점에 맞춰 자신들의 태도를 변화시켰다고 한다면, 국방성의 담화가 2016~17년 32건에서, 18~19년 2건으로, 그리고 20~21년 3건으로 급격히 감소한 것은 최고지도자의 정책적 지향점에 따라 변화가 발생한 것이라고 볼 수 있다.[9] 2기와 3기에 발표된 담화들은 주로 총참모장의 명의로 발표되었는데, 그 수는 적으나 미국과 한국에 대해 모두 공세적 태도를 담은 담화를 발표한 것은 최고지도자의 정책적 지향점을 일정 수준 반영하면서도, 국방성의 조직적 핵심 이익과 정체성을 유지한 반영한 결과이다.

그러나 조직의 정체성이 대외적으로 적대적 태도를 유지해야하는 국방성과는 달리 대남관련 업무를 담당하고 있는 조국평화통일위원회의 담화 수가 43건에서 6건으로 급격하게 감소한 것에는 의문점이 제기된다. 조국평화통일위원회는 “남조선에서 미제침략자들을 몰아내고 그 주구들을 타도하며 남조선사회의 민주주의적 발전을 보장하고 나라의 자주적 통일을 실현하기 위한 투쟁에 나서도록 정치선전사업을 조직 진행”[10]하기 위해 조직된 대남 선전선동을 위한 단체이나, 2016년 국가기구로 개편되면서 ‘남북 당국 간 공식 대화창구’가 되었다.[11] 따라서 남북대화가 활발해진 기간에 그 역할이 더욱 강화되어야 하나, 담화 수로만 보면 그 역할이 급격히 감소한 것으로 보인다.

또한, 메시지의 성격을 살펴보면 조국평화통일위원회의 메시지 6개 중 유화적 성격을 띤 메시지는 2개에 불과하다. 첫 번째는 1월 3일 발표한 ‘김정은 동지의 위임에 따라 조국평화통일위원회 위원장 공화국의 립장 발표’로 평창동계올림픽에 참여하기 위한 협의를 진행할 용의가 있음을 알리는 메시지였으며, 두 번째는 5월

9) 국방성의 경우 담화 건수가 2기에는 2건, 3기에는 3건으로 텍스트마이닝 분석의 유의미성을 찾기에는 전체 담화건수가 너무 적어서 시기별 분석은 생략하였다.

10) 역사사전II (평양: 사회과학출판사, 1971), 재인용: 국토통일원 조사연구실, “조국평화통일위원회의 성격과 임무,” 1989.1. <https://lib.uniedu.go.kr/libeka/elec/00028262.pdf>

11) 국립통일교육원 북한지식사전, “조국평화통일위원회,” <https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nknow/view.do?id=46300&mid=SM00000536&limit=10&eqViewYn=true&page=22&odr=news&eqDiv=>

12일 발표한 ‘조선민주주의인민공화국 조국평화통일위원회 통일선전국 상보’로 남북 관계가 개선된 것에 대한 긍정적 평가를 진행하고 있으나, 대부분의 내용은 관계 개선을 김정은의 치적으로 평가하는 내용이었다. <표6>의 단순 언급 횟수 분석에서도 나타나는 바와 같이 2018~2019년 조국평화통일위원회의 메시지는 ‘최고’, ‘동지’, ‘령도자’, ‘경애’ 등 김정은과 연관된 메시지들이 주를 이루었으며, 대남 메시지는 여전히 공세적인 태도를 유지하였다.

<표6> 조평통 시기별 상위 언급용어

2016-17(1기)		2018-19(2기)	
용어	언급횟수	용어	언급횟수
박근혜	403	북남	72
남조선	253	남조선	68
패당	246	최고	49
괴뢰	183	동지	45
미국	178	당국	44
대결	156	령도자	44
북남	144	경애	41
민족	136	관계	39
동족	109	민족	38
통일	90	경기대회	34

*출처: 필자 작성.

앞서 살펴본 바와 같이 조평통 담화에서 확인할 수 있는 조평통의 주요 역할은 남한 정부에 대한 비난이다. 이러한 비난은 북한에 대하여 공세적 정책을 수행하는 보수 정권 및 정당에 대해서 뿐만 아니라, 유화적 정책을 수행하고, 대화의 카운터파트가 되는 진보 정권 및 정당에도 동일하게 이루어졌다. 최고지도자가 대외적으로 유화적 태도를 취하는 동안에도 ‘동족에 대한 초보적인 례의와 도덕은 고사하고 인간의 체모를 완전히 상실한 인간폐물들, 살려두면 둘수록 민족앞에 해악만을 끼치는 력사의 오물이 바로 괴뢰보수패당이다.(조선중앙통신, 2018.1.23.)’라며 보수 정당에 대한 비난과 함께, ‘남조선당국자의 말대로라면 저들이 대화분위기를 유지하고 북남협력을 통한 평화경제를 건설하며 조선반도평화체제를 구축하기 위해 노력하고있다는 소리인데 삶은 소대가리도 앙천대소할노릇이다.(조선중앙통신, 2019.8.16.)’라며 진보 정권에 대한 비난도 서슴지 않았다. 이를 통해 조국평화통일위원회의 정체성과 이익은 남한에 대한 비난을 기반으로 형성되며, 이는 최고지도자의 정책 방향성이 변화하여도 바뀌지 않는다는 것을 확인할 수 있다.

외무성은 2016~17년 75건, 18~19년 46건, 20~21년 15건으로 시간이 지날수록 메시지 수가 절반 수준으로 감소하였으나, 그래도 다른 내각 기구들에 비해서는 상대적으로 대외 메시지를 활발히 발표하였다. 앞서 내각 기구 간의 담화 성격을 분석하

였을 때 외무성 담화는 미국과 국제사회를 대상으로, 북한에 대한 각종 제재를 비난하는 성격이 주를 이루었다. 그러나 시기별로 나눠서 분석한 <표7>을 보면, 1기에서 2기, 3기로 갈수록 상위 언급 용어에 '남조선'의 순위가 올라가고 있음 확인할 수 있다. 2016~17년 외무성이 발표한 대외 메시지는 대부분 미국를 향한 메시지였으며, 한국을 향한 메시지는 한미연합훈련에 대한 비판과 유엔 안전보장이사회 혹은 인권이사회 등 국제기구에서 한국정부가 북한에 대해 취한 입장에 대한 비판에 한정되었다. 또한, 한국에 대한 직접적인 코멘트는 외무성 산하 연구소 소속 연구사의 '논평' 수준에서 발표하는데에 그쳤다. 그러나 2019년 7월 11일 처음으로 외무성 미국연구소 정책연구실장 명의로 한국의 무력증강에 대한 비난 내용이 담긴 '담화'를 발표하였다. 조국평화통일위원회에서 마지막으로 발표한 담화가 2019년 8월 16일이었다는 점을 고려하면, 조국평화통일위원회의 대남 업무가 일정 수준 외무성으로 이전되었다고 볼 수 있다. 또한, 2018년 북한이 국제사회에 등장하면서 그동안 분리되어있던 대남 담당 기구와 그 외의 대외 담당기구의 역할이 외무성으로 통합되는 과정을 보여준다.

<표7> 외무성 시기별 상위 언급용어

2016-17(1기)		2018-19(2기)		2020-21(3기)	
용어	언급횟수	용어	언급횟수	용어	언급횟수
미국	671	미국	277	미국	108
제재	157	조미	181	조미	24
안전	142	대화	74	정책	20
조선반도	139	트럼프	65	대화	16
나라	137	관계	62	위협	16
평화	122	조선반도	57	남조선	15
공화국	110	문제	56	선언	15
유엔	104	남조선	51	종전	15

*출처: 필자 작성.

최고지도자가 대외적으로 유화적 태도를 취한 2018~19년에도 유화적 메시지를 전혀 발신하지 않은 국방성과 위에서 언급한 바와 같이 유화적 내용을 담고 있으나 그 내용이 한반도에 평화를 가져온 자신들의 지도자의 치적 평가에 그친 조국평화통일위원회와는 달리, 외무성의 경우 실제 대화를 희망한다는 직접적인 유화적 메시지를 발신하였다. 2018~19년 총 46건의 담화 중 11건이 대화를 희망하거나 대화의 가능성을 열어둔 뉘앙스를 띈 담화였다. 그러나 그 11개의 메시지는 모두 미국을 향한 것이었으며, 한국을 향한 메시지는 없었다. 심지어 2020년 1월 11일 김계관 외무성 고문이 발표한 담화에서는 "수뇌들사이에 친분관계를 맺는것은 국가들간의 외교에서 자연스러운 일이지만 남조선이 김정은 국무위원장과 트럼프 대통령 사이의 친분관계에 중뿔나게 끼여드는것은 좀 주제넘은 일이라고 해야겠다. 세상이 다

인정하는바와 같이 우리 국무위원장과 트럼프대통령사이의 친분관계가 나쁘지 않은 것은 사실이다.(조선중앙통신, 2020.1.11.)"라며 미국과의 우호적 관계는 유지하기 위하여 노력하면서, 한국에 대해서는 비난을 하는 메시지를 내기도 한다. 외무성은 최고지도자의 정책 지향점이 변화함에 따라 그 의도를 대외적으로 발신하는 기구로서 자신들의 지향점도 일정 수준 변경하였다. 그러나 최고지도자가 대남·대미 모두 유화적인 제스쳐를 취한 것과는 달리, 외무성은 미국에 대해서만 공세적 태도에서 유화적 태도로 변경하였을 뿐, 한국에 대해서는 조평통과 마찬가지로 여전히 공세적 태도를 유지하였다. 이는 북한 내각 기구들의 정체성과 이익을 유지하는 데 있어 한국에 대한 공세적 태도 유지가 매우 중요하게 작용하고 있음을 보여준다.

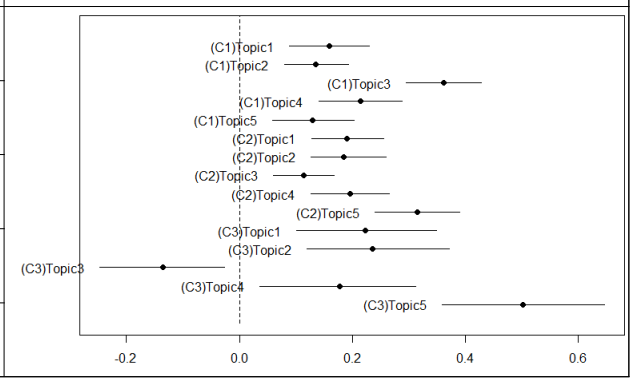
시기별 담화의 주요 내용을 구체적으로 확인해보기 위하여 LDA(Latent Dirichlet Allocation) 토픽모델링 기법을 적용한 분석을 시행하였다. 토픽모델링 기법은 문서 내의 단어의 결합과 분포를 통해 문서에 내재된 주제들을 도출해내는 방식이다. 본 연구에서는 시기를 공변인으로 설정하여, 각 시기별로 주요 주제가 언급되는 비중을 살펴보았다. 최고지도자의 정책지향점의 변화에 따라 담화의 성격도 변화된다면, 각각 공세적 성격과 유화적 성격의 주제어로 구성된 주요 주제 항목이 도출될 것이다. 그러나 본 보고서의 분석대상이 되는 담화들이 최고지도자의 대남 인식이 공세적인 시기에 많이 발표되어, 유화적 시기의 담화에 포함된 주제어들의 통계적 유의미성이 상대적으로 약하게 계산될 수 있다. 그러나 담화의 양 차이로 유화적 성격의 주제가 주제 항목에는 선정되지 못한다고 할지라도, 시기별 주제의 분포 비중에서 해당 시기와 주제 간의 음의 상관관계가 유의미하게 도출될 것이다.

실제 LDA 토픽모델링의 결과, 주로 공세적 성격을 띈 용어들로 구성된 주제 항목이 도출되었다(<표8>, <표9>, <표10> 참조). 다섯 개의 주제를 구성하는 용어들이 대부분 비슷한 양상을 보이며, 시기별 차이 역시 용어의 성격보다는 주어가 누구인가에 따라 구분되는 경향이 나타났다. 또한, 국방성의 3기(C3)와 조평통의 2기(C2)에서 일부 주제어의 경우 양과 음의 상관관계에 모두 걸쳐있는 것이 나타났다. 이는 샘플의 수가 적어 통계적 유의미성이 낮게 나타난 것으로 볼 수 있다.

그러나 외무성 담화의 토픽모델링 분석 결과인 <표8>에서는 시기에 따른 주제 분포의 차이가 명확하게 나타난다. '로케트', '핵위협', '핵전쟁' 등 핵과 관련된 주제어 구성된 Topic 3이 2016~17년 북한의 핵개발 시기에는 매우 활발하게 언급되었으나, 2018~19년, 2020~21년으로 갈수록 그 언급 비중이 눈에 띄게 감소한다. 특히 2020~21년에는 명확한 음의 상관관계를 나타낸다. 이는 최고지도자의 정책지향점이 명확하게 결정되지 않은 시기, 외무성이 미국과의 관계에서 가장 큰 변수로 작용하는 핵문제에 대한 언급을 지양했다는 것을 보여준다. 반면, 해당 시기 '트럼프', '수뇌회담', '미국측' 등 북미회담을 암시하는 주제어들로 구성된 Topic 5는 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 2020~21년 북한은 대화를 위한 '시한'이 종료되었다고 주장하였으나, 미국과의 대화의 끈을 여전히 유지하

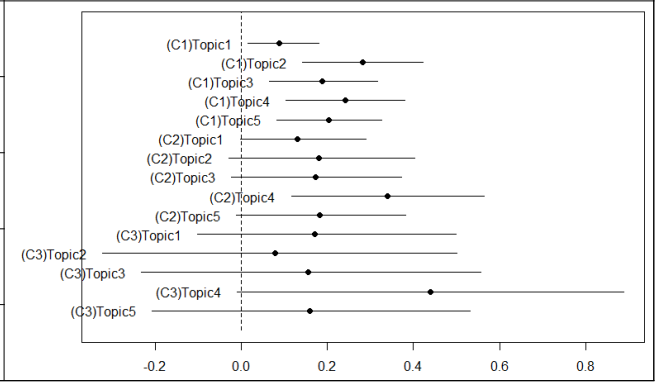
고자 하였다는 것을 추론할 수 있다. 그러나 주요 주제어들 가운에 남북대화를 상징하는 용어가 없는 것을 통하여 외무성을 비롯한 북한의 주요 내각 기구들은 미국과의 대화의 여지만을 시사하였을 뿐, 남한과의 대화의 의지는 주요 논의 대상이 아니었다는 것을 알 수 있다.

<표8> 외무성 담화 주요 주제 및 시기별 비중

주요 주제와 구성 용어		시기별 각 주제의 언급 비중
Topic 1	리사회, 핵시험, 적대세력, 주권국가, 공화국, 인민, 자주권	
Topic 2	조선반도, 트럼프, 비핵화, 군사적, 북조선, 력사적, 지난해	
Topic 3	공화국, 리사회, 로케트, 핵위협, 자주권, 조선반도, 핵전쟁	
Topic 4	남조선, 조선반도, 군사연습, 군사적, 핵전쟁, 공화국, 침략적	
Topic 5	트럼프, 대통령, 수뇌회담, 미국측, 행정부, 국무위원, 공화국	

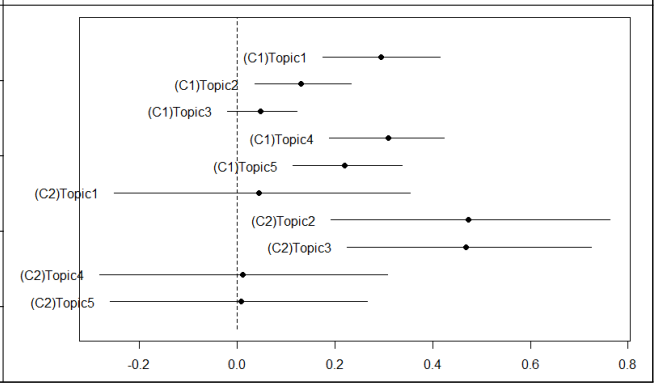
*출처: 필자 작성.

<표9> 국방성 담화 주요 주제 및 시기별 비중

주요 주제와 구성 용어		시기별 각 주제의 언급 비중
Topic 1	군사분계선, 군사적, 비무장지대, 남조선, 괴뢰군, 북방한계선, 우리측	
Topic 2	남조선, 군사적, 핵전쟁, 선제타격, 침략군, 공화국, 로케트	
Topic 3	남조선, 침략군, 핵전쟁, 조선반도, 군사연습, 괴뢰군, 공화국	
Topic 4	군사적, 남조선, 조선반도, 조선인민, 트럼프, 로케트, 공화국	
Topic 5	판문점, 군사적, 남조선, 도발자, 박근혜, 공화국, 침략군	

*출처: 필자 작성.

<표10> 조국평화통일위원회 담화 주요 주제 및 시기별 비중

주요 주제와 구성 용어		시기별 각 주제의 언급 비중
Topic 1	박근혜, 남조선, 새누리당, 특대형, 조선반도, 핵전쟁, 싸드배치	
Topic 2	남조선, 조선반도, 조국통일, 당국자, 군사적, 력사적, 분위기	
Topic 3	령도자, 경기대회, 올림픽, 대표단, 남조선, 김정은, 겨울철	
Topic 4	박근혜, 남조선, 공화국, 청와대, 조선반도, 대통령, 추종세력	
Topic 5	박근혜, 통일부, 남조선, 군사적, 홍용표, 조선반도, 군사연습	

*출처: 필자 작성.

3장에서 나타나는 북한 국가기구들의 대남메시지 특징은 크게 두 가지이다. 첫째, 북한의 내각 기구들 역시 조직의 역할과 정체성의 분화라는 관료제적 특성이 나타난다. 내각 기구들은 담화를 발표할 때 고정적인 상대국을 설정하고 있었으며, 분야도 특정되어있다. 북한 내각 기구들이 가장 민감하게 반응한 분야는 한미연합훈련이다. 국방성, 외무성, 조국평화통일위원회가 모두 한미연합훈련을 비난하는 성명을 내었으나, 외무성은 그 대상이 미국이었다면, 조평통은 한국, 그리고 국방성은 훈련 행위 자체를 비난하는 성명을 발표하였다. 또한, 외무성은 주로 미국의 북한에 대한 인권 비난, 경제 제재, 북한에 대한 미국의 '적대시정책'에 대한 내용을 비난하는 성명을 발표하였다면, 조평통은 한국 정권의 대북 정책을 비난하는 성명을 주로 발표하였다.

둘째, 북한의 내각 기구들은 최고지도자의 대외 정책 기조와는 다른 양상을 보이기도 한다. 김정은 위원장이 문재인 대통령, 트럼프 대통령과 정상회담을 진행하고 있는 기간 동안에도 조평통과 외무성, 국방성은 한국에 대해 공세적인 비난 성명을 발표하였다. 그러나 최고지도자의 정책 기조와 다른 양상을 보인 대남메시지와는 달리, 대미 메시지는 최고지도자의 정책 기조와 동일한 유화적인 성격을 가진 메시지를 발표하였다. 수령유일체제인 북한에서 내각 기구가 최고지도자의 정책적 의도에 반하는 행동을 하는 것은 불가능하다. 따라서 조평통은 노골적으로 대남 비난 담화를 발표하기보다는, 소극적인 자세로 유화적 메시지를 최소화하는 방식을 택했다. 최고지도자의 유화적 대남 정책을 적극적으로 추진하지 않았다는 것은 내각 기구로서 개별 정체성과 이익이 존재할 가능성을 상정할 수 있다. 그러나 여기서 발생하는 한 가지 모순점은 바로 조평통의 조직적 이익과 정체성은 유화적 대남정책을 통해 강화된다는 것이다. 그렇다면 조평통은 왜 최고지도자가 한국과의 관계 개선에 나섰음에도 불구하고, 대남 메시지를 적극적으로 발신하지 않은 것일까. 조평통의 조직적 이익은 무엇인가에 대해 다음 장에서 자세히 논한다.

4. 북한 관료 조직의 정치적 책임과 대남 메시지

3장에서 나타난 북한 내각 기구들의 대남 메시지 특성을 통해 도출될 수 있는 질문은 두 가지이다. 남북정상회담과 북미정상회담이 동시에 진행되고 있는 상황에서 왜 북한은 미국에 대해서만 유화적인 메시지를 발신하였는가? 또한 대남 메시지 발신의 주체인 조평통은 한국에 대한 유화적 메시지 발신에 대해 왜 소극적인 자세를 보였는가? 한국에 대한 북한의 정책을 고려할 때, 북한이 전통적으로 한국보다는 미국과의 관계를 우선시하는 '선미후남(先美後南)' 혹은 '통미봉남(通美封南)'의 전략을 취하는 경향(오일환 2003)이 있으며, 북미 정상회담의 결렬 원인을 '한국의 중재 실패'로 보고, 통미봉남을 넘어서 '통미절남(通美絶南)'의 전략까지 취하게 되었다(성기영 2019)는 주장도 있다. 그러나 본 연구에서는 북한의 대남 메시지 특성을 북한 대외정책의 방향성과 전략보다도 조직으로서의 각 내각 기구들의 정치적 책임과 이익, 생존 등의 문제와 연계하여 분석하고자한다.

가. 대남 메시지에서 나타나는 조직적 특성

2016년에서 2021년까지 나타난 북한 내각 기구들이 발신한 대남·대미 메시지의 특성은 북한의 핵 개발 성공, 대외 정책에 대한 김정은 위원장의 개인적 의지, 한국·미국과의 정상회담 실현이라는 당시의 특수한 상황에서 기인한 결과인가. 본 절에서는 북한의 대남·대미 메시지 특성을 조금 더 보편적 관점에서 접근하기 위하여 과거 사례와 비교하고, 두 시기에 나타나는 공통적 특성을 도출해보고자 한다. 비교 대상 시기는 1998년에서 2002년까지 5년으로 설정하였으며, 담화 내용은 통일부에서 발표하는 '주간북한동향'과 『조선중앙통신』의 보도 원문을 참고하여 질적 비교 분석을 수행하였다.

2장에서 언급한 바와 같이 1998년에서 2002년까지의 남북관계 변화양상이 2016년에서 2021년과 유사하기 때문이다. 2017년 핵실험으로 인한 위기에서 2018년 남북정상회담으로의 국면전환, 이후 2019년 하노이 북·미정상회담의 결렬로 인한 재악화 양상이, 1998년 북한 대포동 1호 발사로 인한 위기에서 2000년 남북정상회담으로의 국면전환, 이후 2002년 연평해전으로 인한 위기 도래 양상과 유사하다.

그러나 2000년대 전후와 2020년 전후를 동등한 수준으로 비교할 수 없는 이유는 두 가지가 있다. 첫째, 2010년 북한의 천안함 피격과 2016~2017년 북한의 연이은 핵실험으로 남·북·미의 정치·경제적 채널이 대부분 중단되어있었던 것과는 달리, 2000년대 전후 한국은 북한과의 교류가 꾸준히 이루어졌다. 문화·종교·시민단체들 간의 민간교류 행사가 정기적으로 개최되었고, 남·북 고위급회담, 북·미 고위급회담, 북·일 고위급회담 등 양자협의, 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)를 통한 다자 채널이 작동되던 시기였다. 따라서

유화적 메시지를 낼 수 있는 채널들이 다수 존재하였다.

둘째, 조국평화통일위원회의 위상이 다르다. 조국평화통일위원회는 조선노동당 통일전선부의 외곽기구였으나, 2016년 제13기 4차 최고인민회의에서 내각 기구로 재편되었다. 조평통의 승격에 대해 "조평통은 통일정책을 대외적으로 총괄하는 상징적 기구로 건물도 구성원도 없는 '대남 성명 기구' (중략) 조평통이 국가기구가 됐다고 하더라도 역할과 기능은 예전과 크게 다르지 않을 것"이라는 평가(세계일보, 2016.7.27.)도 있다. 그러나 조평통이 내각 기구로 재편되면서 조직으로서의 지위, 역할 등이 달라졌다. 대표적인 예는 남북고위급회담의 구성명단에서 나타난다. 2000년에 진행된 남북고위급회담의 남측 수석대표는 통일부 장관이었으며, 그 외 다른 부처 차관과 통일부 실·국장이 대표로 참여하였다. 반면, 북한에서는 구체적인 부처 명기는 없이 '내각 책임참사'가 단장(남측 수석대표급)으로 참여하였으며, 조평통에서는 서기국 부장이 대표 중 한 명으로 참여하였다. 그 외 경제, 전력, 수해방지 등 각종 실무협의회의 참석자들을 살펴보면 남측에서는 통일부 관계자가 대표에 반드시 포함되었으나, 북한에서는 조평통 관계자가 공식 대표자 명단에 포함되지 않았다.[12] 그러나 2018년에 개최된 남북고위급회담에서는 남측 수석대표를 통일부 장관, 북측 수석대표는 조평통 위원장이 맡았다. 또한, 과거 서기국 부장 대신 부위원장이 대표로 참여하면서 조직의 위상 및 체계가 강화되었다. 전문적 지식을 요하는 실무협의회에는 2018년에도 조평통 관계자가 참석하지 않았으나, 보건, 체육 등 민간교류와 인도적 지원 등의 분야에서는 조평통 관계자가 참석하는 것을 통해, 단순히 조직의 소속이 변경된 것이 아닌 내각 기구로서 한국의 통일부와 유사한 수준으로 조직의 역할과 지위가 승격되었음을 알 수 있다(통일부 2019).

따라서 본 절에서는 2020년 전후와 그 지위와 역할이 유사한 외무성과 국방성(당시, 인민무력성), 그리고 지위와 역할이 다른 조평통의 담화를 통해 북한의 내각 조직의 특성을 파악한다.

세 조직의 담화 주제 및 세부 내용의 전반적인 경향은 2016~2021년과 유사하다. 외무성은 주로 미국 등 한국을 제외한 국제사회를 대상으로 담화를 발표하였다. 또한, 대미 담화의 주요 내용은 미국의 대조선 적대시 정책의 철회, 한미연합훈련에 대한 비난, KEDO를 통한 미국의 경수로 및 중유 지원 사업에 대한 이행 촉구, 미국의 연례인권보고서에 대한 비난 등으로 유사하다. 미국이 KEDO를 통한 경제적 지원이 이루어지기 전에 지하 핵 시설로 의심되는 시설에 대한 사찰이 우선시 되어야 한다고 주장하면서 핵 개발에 관한 대미 비난 성명이 있으나, 본격적인 핵·미사일 개발 이전 시기이므로 무기 개발과 관련된 내용은 찾아보기 어렵다. 그러나 미국이 대조선 적대시 정책을 철회하고, 북한과의 협정을 이행해야 하며, 그렇지 않을 경우 양국 관계의 악화 책임은 미국에게 있다는 주장은 2020년 전후와 유사하다.

인민무력성과 총참모부의 담화는 2020년 전후와 동일하게 2000년 전후에도 그 수

12) 통일부에서 2000년에 발행한 '주간북한동향' 각 호 참조.

가 매우 적다. 또한, 주요 내용은 한미연합훈련에 대한 비난 성명이다. 1999년 6월 발생한 제1연평해전 이후 총참모부는 특별보도를 통해 한국의 북방한계선을 무효화하고, 자신들이 주장하던 경계선을 해상 경계로 지정하였다. 이후 이와 관련한 해군사령부 담화를 연이어 발표한 것이 눈에 띄는 사건이다. 마지막으로 조평통 역시 한미연합훈련, 진보 성향 단체에 대한 정책 등을 비난하며 외세에 의존하여 한반도의 통일을 멀어지게 하는 것은 한국 정부라고 비난하는 담화가 주를 이루었다.

2016~21년과 비교하였을 때, 1998~2002년에 발표된 북한의 내각 기구 담화에서 나타나는 특징은 다음과 같다.

첫째, 한국과의 교류를 추진하기를 희망하는 유화적 메시지는 민간단체의 명의로 발표되었다. 2018년을 제외하고는 민간교류·협력이 거의 중단되다시피 한 2020년 전후와는 달리, 2000년 전후는 민간교류가 활발히 이루어지던 시기였다. 북한에서 개최된 조국통일범민족연합 행사에 남측 참가자들이 참가하기도 하였으며, 남북 종교인이 참석한 행사, 국내 합창단의 방북 공연 등도 개최되었다. 따라서 남북한의 교류를 희망한다는 성명은 표면적으로 해당 행사를 주관하는 단체들에 의해 진행되었다. 1998년 6월 북한은 '정당·단체 대표자회의'를 개최하여 8월 15일을 전후하여 '민족의 화해와 단합, 통일을 위한 대축전'을 판문점에서 개최할 것을 제안하였다(조선중앙통신, 1998.6.11.). 정당·단체 대표자회의의 구성원은 조선노동당, 사회민주당, 천도교청우당, 조국전선, 조평통, 범민련 북측본부, 직맹, 청년동맹, 농근맹, 여맹, 문예총, 기자동맹, 종교인협의회 등으로 구성되어있었다. 그 외에도 사민당 위원장이 회장을 맡은 '민족화해협의회'가 2000년 4월 '김구선생 회고모임'에 남한 인사들을 초청한다고 언급하기도 하였다(조선중앙통신, 2000.4.20.). 다른 정당이나 종교의 이름을 빌리고 있으나, 해당 발언의 실질적 주체는 조선노동당과 북한 정부로 보아야할 것이다. 그러나 표면적으로는 남측에 공동 행사를 제안하는 우호적 메시지는 종교 단체 혹은 범민련, 직맹, 청년동맹 등의 민간 단체의 명의로 발표되었다는 것이 특징이다.

물론 내각 기구도 유화적 메시지를 발신하였다. 2020년 전후와 동일하게 외무성은 미국에 대해 공세적 메시지와 유화적 메시지를 동시에 발신하였다. 미국이 대조선적대정책을 철회하지 않는 것을 비난하면서도, "우리는 결실있는 회담을 위해 모든 노력을 다할 것이며 회담에 참가하는 측도 성의있게 응해 나오기를 기대"한다고 발표(조선중앙통신, 1998.10.12.)하거나, "우리는 미국을 백년숙적으로 보지 않으며 우리의 자주권과 선택의 자유를 인정하고 선의로 대한다면 평등과 호혜의 원칙에서 관계를 발전시켜나가자는 것(조선중앙통신, 1999.7.26.)"과 같이 대화에 적극적으로 나설 의지가 있음을 피력했다.

외무성의 대미 메시지에서 2020년 전후와 다른 특징 중 하나는 '통미봉남'이 '통남봉미'의 양상이 나타난다는 것이다. 2000년 남북정상회담 직후 외무성이 발표한 담화를 살펴보면, "미국이 화해와 협력으로 가는 현 정세에 배치되게 불신만

을 증폭시키는 행위를 계속한다면 세계평화와 안정에 교란자로서의 미국의 정체를 더욱 드러내놓을 뿐(조선중앙통신, 2000.6.27.)"[13] 혹은 "이번 사건은 남북 간의 문제가 아니라 조미 간의 문제(조선중앙통신, 2000.9.5.)"과 같이 미국이 남북관계를 저해하고 있음을 비난하고, 한국에게는 북미 간의 문제가 우호적인 남북관계에 악영향을 미치지 않을 것임을 어필한다. 그 외에도 조선노동당 산하 위원회인 아시아태평양평화위원회 명의로 금강산 사업에 대해 미국이 "남조선이 우리와 하는 협력사업에 차단봉을 내리우기 위해 각방으로 책동(평양방송, 2001.8.8. 재인용: 통일부 주간북한동향 제551호)"한다고 언급하는 등 미국을 남북관계를 방해하는 존재로 비난한다.

내각의 유화메시지에서 또 하나 눈에 띄는 것은 사회안전성의 담화이다. 1998년 10월 23일 사회안전성은 대변인 담화로 "조선민주주의인민공화국 사회안전성은 지난시기에도 그러하였던것처럼 민족의 화해와 단합, 참다운 조국애와 동포애의 정을 안고 금강산에 오는 모든 관광객들과 그 관계자들의 체류기간 신변안전과 무사귀환을 담보하며 사고 및 재난이 발생할 경우 필요한 대책을 취할 것(평양방송, 1998.10.23. 재인용: 통일부 주간북한동향 제405호)"이라며 금강산 관광이 통일의 시발점으로서 안전하게 이루어질 수 있도록 제 역할을 다할 것을 밝혔다. 이는 실제 금강산 사업을 담당했던 조선노동당 산하의 조선아시아태평양평화위원회(이하 아태위원회)의 담화(11월 14일)보다 한 달가량 빠른 것으로, 아태위원회보다 상위기관인 사회안전성에서 더욱 빠르게, 적극적 자세를 담은 담화를 발표하였다는 것은 금강산 관광에 대한 북한 정부의 우호적 의지를 보여준다.

반면, 같은 시기 조평통은 "남조선 당국자들은 온 민족의 관심과 기대속에 첫걸음을 내디디는 관광사업에 그늘을 던지거나 위태롭게 하는 도발적인 북침전쟁연습과 모든 형태의 반복대결 책동을 걷어치워야한다(조선중앙통신, 1998.11.16.)"며 두 조직과는 다르게 공세적 성향이 더 강한 성명을 발표하였다. 2018년 남북정상회담 전후에도 조평통의 대남 메시지가 대부분 북한 정권 예찬 혹은 대남 공세적 성격을 띄었던 것을 고려하면, 조평통은 전통적으로 공세적인 대남 메시지를 발신하는 조직으로 그 역할이 부여되었다고 가정할 수 있다.

그러나 2000년 남북정상회담 이후 조평통의 대남 메시지를 살펴보면 유화적인 내용의 메시지와 함께 2020년 전후와는 다른 성향의 메시지가 다수 눈에 띈다. 먼저 회담에 응하겠다거나, 회담결과를 준수하겠다는 우호적 담화들을 발표하였다. "력사적인 6.15북남공동선언을 리행하기 위하여 지금까지 그러하였던것처럼 앞으로도 모든 성의와 노력을 다해 나갈 것이다.(조선중앙통신, 2001.9.13.)", "6.15 공동선언을 존중하고 북남간에 합의된 모든 일정을 이행해 나가려는 우리의 의지와 입장에는 변함이 없다.(조선중앙통신, 2001.12.17.)", "조국평화통일위원회는 이번 8.15 민

13) 해당 발언을 언급한 담화는 6.25전쟁이 남침이라는 클린턴 미국 대통령의 발언을 반박하기 위해 발표된 것이므로, 남북 관계의 개선을 원하고는 있으나, 역사적 사실은 왜곡하는 북한의 모순적인 양태가 드러난다.

족통일대회가 겨레의 지향과 념원에 맞게 그리고 북남관계발전과 조국통일에 리롭게 진행되리라는 확신을 표명한다.(조선중앙통신, 2002.8.14.)” 등과 같이 남북정상회담의 합의 준수와 남북 관계 개선 의지를 보이는 담화들은 2018년 남북정상회담 이후에는 찾아볼 수 없는 내용의 담화들이다.

또한, 외무성과 동일하게 남북관계를 저해하는 미국을 비난하는 담화들을 발표하며, 남북 간의 협력을 강조하는 담화들을 발표한다. 대표적으로 2002년 12월 28일에는 “미국의 이와 같은 로골적인 간섭과 방해책동으로 년말년시를 앞두고 민족앞에 내놓으려고 하였던 도로를 통한 금강산시범륙로관광과 개성공업지구건설착공식이 예정대로 진행될수 없게 되었다. (중략) 미국이야말로 북남공동의 흉적이며 불구대천의 원쑤이라는 것을 똑똑히 보여 주고 있다(조선중앙통신, 2002.12.28.).”, 2003년 5월 28일에는 “민족의 운명을 구원하기 위한 반전반미운동에서는 북과 남이 따로 있을 수 없고 사상과 리념, 당국과 민간, 여와 야의 구별이 있을 수 없으며 계급과 계층, 남녀와 로소의 차이가 있을 수 없다(조선중앙통신, 2002.5.28.).”와 같은 성명을 발표하였다. 북한이 반제국주의 투쟁을 위하여 한국의 반미감정을 고조시키는 내용의 담화는 과거부터 여러차례 발표되었으나, 해당 담화들은 단순히 반미가 아닌 남북협력을 저해하는 요인을 제거해야한다는 맥락에서 발표하였다는 것이 특징이다.

더 나아가 남북회담을 먼저 제안하고, 다른 내각 기구들과는 달리 한국에 대한 비난을 자제하는 모습을 보이기도 한다. 2001년 3월 13일 북한은 당일 개최예정이었던 제5차 남북장관급회담에 “여러 가지를 고려하여 오늘 개최되는 회담에 참석할 수 없게되었다”는 갑작스러운 전화통지문을 보냈다(통일부 주간북한동향 제530호). 이후 약 반 년간 중단되어있던 남북장관급회담을 재개한 것은 조평통의 대남 전통문이었다. 조평통은 같은 해 9월 2일 부위원장 명의로 “우리측은 온 겨레의 의사를 반영하여 6.15북남공동선언의 정신에 부합되게 북남당국대화의 조속한 재개를 제의하는 바입니다. 우리의 이 건설적인 제의에 귀측의 긍정적인 호응이 있기를 기대합니다(조선중앙통신, 2001.9.2.).”라며 회담 재개를 희망하는 전통문을 보냈다. 이 제안에 한국 측이 호응하여 5차 장관급회담이 2001년 9월 15일 개최되었다.

2002년 6월 29일 제2연평해전이 발발하자, 북한은 각각 해군사령부 대변인 기자회견(조선중앙통신, 2002.6.30.)과 외무성 대변인 기자회견(조선중앙통신, 2002.7.2.)을 통해 한국 측이 북방한계선이라는 ‘비법적인’ 선을 설정하여 발생한 무장·군사적 도발 행위라고 비난한다. 특히 해군사령부는 그 이후에도 7월 7일, 10일 연달아 보도문을 발표하면서 한국 측이 자신들의 영해를 불법침임하여 발생한 결과라고 비난한다. 외무성과 해군사령부 뿐만 아니라 북한의 주요 보도 매체와 판문점 대변인 담화를 통해서도 북방한계선의 ‘비법성’을 주장하면서, 한국의 군사적 도발임을 강조한다. 그러나 해당 시기 조평통은 다른 내각 기구들과는 다르게 대남 비난 성명을 발표하지 않았으며, 연평해전에 대해 언급하는 담화도 발표하지 않았다. 오히

려 7월 3일 7.4공동성명 발표 30주년 맞이 성명을 발표[14]하며, “북과 남은 온 민족의 한결 같은 기대와 열망에 맞게 7.4공동성명발표 30돐을 계기로 북남관계를 대결과 전쟁이 아니라 대화와 협력의 관계로 발전시켜 나가야 하며 7.4공동성명에서 선포되고 6.15북남공동선언에서 재확인된 조국통일3대원칙을 계속 확고히 틀어 쥐고 우리 민족끼리 자주통일의 넓은 앞길을 열어 나가야 할 것이다.(조선중앙통신, 2002.7.3.)”라고 언급하였다.

이러한 조평통의 담화는 다른 내각 기구들과 그 성격이 다를 뿐만 아니라 2000년 남북정상회담 이전의 조평통의 대남 담화 발표 패턴과도 다른 점이다. 1999년 제1연평해전 당시 조평통은 인민군 판문점대표부 대변인, 해군사령부의 뒤를 이어 대남 비난 성명과 교류 단절 조치를 발표하였다(통일부 주간북한동향 제438호; 통일부 주간북한동향 제439호). 조평통은 “북남사이의 화해와 협력의 기운이 무르익어가고 당국사이의 대화가 박두하고 있는 때에 남조선 통치배들이 갑자기 서해상에서 전쟁의 불씨를 튕기고 있는데 대해 특별히 주목하지 않을 수 없다(조선중앙통신, 1999.6.16.)”며, 남한 인사들의 방문 및 대북 접촉을 제한한다고 발표하였다. 따라서 조평통의 대남 담화 패턴의 변화에는 2000년 남북정상회담 이후 남북 관계 변화의 영향을 받은 결과라고 볼 수 있다.

나. 북한 내각 기구의 책임성과 안정성

1998~2002년 북한 내각 기구(조평통 포함)의 대남 담화와 2017~2021년 북한 내각 기구의 대남 담화를 비교하였을 때 나타나는 특징은 다음과 같다. 먼저 외무성의 담화 발표 양상은 두 시기가 동일하다. 외무성은 미국과의 대화가 진행되고 있을 때, 즉 최고지도자가 미국에 우호적인 태도를 보인 시기에는 미국에 대해 유화적 메시지와 공세적 메시지를 동시에 발신하였다. 국방성 역시 무력 충돌 혹은 군사훈련과 관련된 것이 아니면 담화를 많이 발표하지 않은 점, 그리고 우호적인 담화는 없는 점이 동일하였다.

그러나 조국평화통일위원회의 담화는 두 시기에서 다른 양상을 보인다. 2017~2021년 조평통은 주로 공세적 성격의 담화를 발표하고, 유화적 메시지의 경우에도 김정은의 명의를 대신하여 발표한다고 전제조건을 붙이거나, 김정은의 치적을 평가하는 내용이 주를 이루었다. 그러나 1998~2002년에 발표한 담화들을 살펴보면 공세적 담화가 주를 이루는 것은 동일하나, 유화적 메시지들도 다수 발표하였다. 특히, 2000년 남북정상회담 이후 유화적 메시지가 증가하였으며, 해당 메시지들의 구체적인 내용 역시 대화와 교류사업의 직접 제안, 그리고 공동선언이 이행에 대한

14) 해당 성명의 제목은 ‘조국통일3대원칙을 틀어 쥐고 우리 민족끼리 자주통일의 앞길을 열어 나가자’로 단순히 7.4공동성명과 6.15남북공동성명을 강조하는 것이 아니라, 김정일이 발표한 ‘조국통일 3대원칙’을 남북이 함께 실현해나갈 것을 강조하고 있다. 그러나 ‘조국통일 3대원칙’에 대한 강조만 있을 뿐, 이를 발표한 김정일에 대한 예찬은 해당 성명에서는 찾아볼 수 없다.

내용이 주를 이루었다. 또한, 외무성 및 국방성(군부)에서 공세적 메시지를 발표한 시기에도 유화적 메시지를 발신하였다. 이는 '대남 대화 창구'라는 조평통의 정체성이 반영된 결과이다.

조평통은 2016년 내각 기구로 재편·승격되면서, 대남 정책 추진에 있어 그 권한과 지위가 상승하였다. 이 경우 조평통의 조직적 이익과 정체성 강화는 한국과의 교류가 지속적으로 추진되어, 정책추진 과정에서 조평통의 역할이 증대되고, 정책결정에서 조직의 영향력이 상승했을 때 가능하다. 이는 외무성이 미국에게 유화적 메시지와 공세적 메시지를 동시에 발신하면서 협상에서 일종의 '밀고 당기기' 전략을 수행하여 한국, 미국, 그리고 국제사회에서 자신들의 영향력을 확장시킨 것에서 추론 가능하다. 그러나 조평통은 역으로 남북관계에 적극적으로 메시지를 보내지 않았으며, 당 외곽 기구였던 시기(1998~2002)와 비교하면 더욱 소극적인 자세를 보였다. 먼저 대화를 제안하지도 않았으며, 남북정상회담의 결과를 준수하기 위하여 노력하겠다는 의지를 보이지도 않았다. 기관 명의의 담화 발표를 최소화하였다. 그렇다면 당 외곽기구에서 내각 기구로 재편되면서 대남 정책에 대한 조평통의 역할과 적극성이 오히려 감소한 것은 어떻게 해석할 수 있을까. 본 연구에서는 북한 내각 조직의 정치적 책임성과 조직적 안정성에 주목하여, 두 변수에 기반한 조직의 생존 위협의 측면에서 논의한다.

1) 조직의 정치적 책임성과 안정성

관료제 논의에서 '책임성'은 민주주의 사회에서 관료들은 누구에 대해 책임을 갖는가에 대한 논의가 주를 이룬다. 엄석진(2009, p. 21)은 책임성을 "어떤 행위자가 다른 중요한 대상에게 권한의 이양과 관련된 자신의 행위를 설명하고 정당화하는 의무를 지는 사회적 관계"로 규정한다. 영문으로는 'accountability'로 사용(이상협 2014)되는 경우가 많은데, 이는 또 다른 의미로 생각하면 특정 주체에 대한 '설명력'으로도 볼 수 있다. 이는 비제도적 차원에서의 도덕적 책임을 포괄하는 'responsibility'에 비해 구체적인 행동과 대상이 설정되어있는 개념(이선영 2014, pp. 105~106)으로, 관료가 정책 수행에 대해 누구에게 설명을 해야하며, 왜 해야하는가에 대한 논의이다. Romzek and Dubnick(1987)은 관료의 책임성을 관료조직에 대한 규정 및 통제 기제가 조직 내부에 있는지 아니면 외부에 있는지, 그리고 통제 기제가 강하게 작용하는지, 약하게 작용하는지에 따라 관료적 책임성(Bureautic Accountability), 법적 책임성(Legal Accountability), 전문적 책임성(Professional Accountability), 정치적 책임성(Political Accountability)의 네 가지로 구분하였다. 여기서 정치적 책임성은 통제기제가 조직 밖에서 약하게 작동하는 응답적 형태의 책임성으로, 유권자에 대한 설명책임을 의미한다. 즉, 관료는 특정 집단을 대표하는 존재이며, 그들의 잠재적인 유권자에게 정책에 대한 설명 책임이 있다는 것이다.

그러나 전통적인 관료의 정치적 책임성에 대한 논의의 기본 전제는 '유권자'의 존재로, 권위주의 독재정권인 북한에는 적용불가능하다. 따라서 본 연구에서 정치적 책임성은 '관료 조직이 추진하고 있던 정책이 실패하였을 때, 조직이 부담해야할 비용'으로 정의한다. 북한에서 정책의 실패는 곧 수령의 실패를 의미한다. 조선노동장은 맑스-레닌주의를 주창하며 결성되었지만, 1950년대 김일성은 중국과 소련의 영향력에서 벗어나기 위하여 '주체'와 '자주'에 기반한 주체사상을 주창하였다. 주체사상은 북한의 유일사상체계로 작동했을 뿐만 아니라, 수령-당-국가-인민을 하나의 유기체로 규정하며, 김일성의 유일지배체제를 강화시켰다. 유일사상체제, 유일지도체계는 수령의 무오류성의 강한 근거로 작동하여, 북한 체제의 수령제, 중앙집권 강화를 초래하였다(고유환 1996). 이러한 수령의 무오류성은 정권의 취약성을 강화시키는 요소로도 작용한다. 2019년 하노이 정상회담이 실패했을 당시, 많은 전문가들이 김정은의 '체면'을 지적하였다(홍민 2019, 김성한 2019). 최고지도자가 직접 참석한 회담이 성과없이 끝났다는 것은 최고지도자의 '무오류성'에 반하는 결과였고, 이는 김정은의 정치적 위기를 가져올 수 있다는 것이었다. 즉, 정책의 실패는 곧 최고지도자의 실패와 위기를 의미한다. 따라서 최고지도자는 정책의 목표과 수행방식을 자신이 설계했다하더라도, 실패의 책임을 정책의 수행기구인 내각에게 물어서 책임을 전가하고, 자신의 무오류성을 유지하고자 할 것이다. 최고지도자의 무오류성을 교정하는 과정에서 관련 국가 기구가 부담해야 할 비용을 정치적 책임으로 규정한다.

북한에서 책임은 최고지도자의 권위와 얼마나 가까운 위치에 있는가로 결정된다. 지방 정부의 농업 정책 실패는 개인의 부패, 태만으로 치부될 수 있으나, 외무성의 대미 정책의 실패는 한 개인의 오판으로 단순화될 수 없다. 따라서 조직의 권위가 높을수록 정치적 책임성이 높아지며, 일상적으로 수행되는 대내정책보다는 큰 변화를 가져올 수 있는 대외정책에서 정치적 책임성이 높아진다.

다음으로 조직의 안정성은 '관료 조직을 유지해나갈 수 있는 자원 동원 능력'으로 규정한다. 민주주의 사회에서 관료 조직의 안정성, 특히 내각의 안정성은 내각의 지속 기간을 의미한다. 의원내각제 국가에서는 내각의 존속기간 그리고 대통령제 국가에서는 대통령 임기 기간 동안 내각의 교체 수 혹은 평균 재임 기간 등으로 안정성을 평가한다(김지희 2000). 오경섭 외(2019)는 김정은 역시 권력의 안정을 위하여 정기적으로 핵심집단을 숙청하고, 재구성한다고 주장한다. 여기서 권력의 안정성은 최고지도자의 권력유지를 위한 라이벌 숙청 개념의 안정이므로, 집단으로서의 내각 안정성(Cabinet Stability) 보다는 개인 차원의 관료 안정성(Ministerial Stability)에 대한 평가에 가깝다(Fischer, Dowding and Dumont 2012). 약 40년 간의 김일성 체제, 17년 간의 김정일 체제, 2023년을 기준으로 12년째 이어져오고 있는 김정은 체제를 보았을 때, 최고지도자의 절대권력이 강력한 정치적 영향력을 미치는 북한에 선거에 기반한 민주주의의 내각 교체와 안정성 개념을 동일하게 적용하기는 어

렵다. 그러나 최고지도자의 권력에 위협이 되는 개인이 주기적으로 숙청된다는 사실은 북한의 국가 기구 내에서 살아남기 위해서는 김정은의 권력 강화에 도움이 되어야한다는 것을 반증한다. 즉, 권력 유지에 도움이 되는 집단일수록 조직적 안정성이 높다.

그렇다면 권력 유지에 도움이 되는 집단은 어떠한 집단일까. 자원 동원 능력이 뛰어난 집단이다. 김정은 정권 유지의 핵심은 정치 자금의 확보이다. 그리고 정치 자금의 핵심 재원은 북한의 외화벌이 사업소들이다. 1990년부터 북한의 주요 국가 기구들은 모두 '외화벌이' 사업에 뛰어들었다. 1991년 북한의 당과 내각의 조직, 지방자치 단체들이 자체적인 무역회사를 설립하는 것을 허가하는 조치가 내려졌다. 이후 정무원의 대외경제위원회부터 중앙당 39호실, 사회안전부, 인민무력부, 평양시당, 심지어 군부까지 등 북한 내의 대부분의 국가 기구들이 외화벌이 무역회사를 설립하여 운영하기 시작한다. 이들이 외화벌이 무역회사를 운영하는 목적은 자체적인 수입을 통해 중앙의 세수를 보전하고, 배급체제를 유지하고, 각 기관의 추가 수입을 얻기 위해서였다(박형중 2011). 그러나 당 중앙은 외화벌이 사업소를 기본 재정 확보 뿐만 아니라, 김정은의 추가 통지 자금을 조성하는데도 활용하였다. 2016년 북한의 모든 외화벌이 단체에 수입의 1%를 김정은의 통치 자금 중 하나인 '216호 자금'으로 지출하라는 문서가 하달되었다. 해당 자금은 김정은의 주요 정책 목표 중 하나인 삼지연시 정비에 투입되어, 김정은의 정치적 성과를 달성하고, 선전하는데 활용된 것으로 추정된다(중앙일보, 2019.12.30.). 이렇듯 자원 동원 능력이 높은 조직은 김정은의 권력 유지에 더 큰 기여를 할 수 있으므로, 조직의 지속력 즉, 안정성이 높아진다.

2) 조직의 생존 위협과 대남 정책

북한의 경우 최고지도자가 조직을 언제든지 개편, 해체할 수 있는 권력을 갖고 있다. 김정은 집권 초기의 2013년과 2022년을 비교했을 때, 6개의 내각 기구 이름을 변경하였으며, 5개의 내각 기구가 통폐합되어 사라졌고, 2개의 기구가 신설되었다(통일부 2013; 통일부 2022).[15] 최고지도자는 변하지 않은 것과 비교하면 내각 기구에서는 상대적으로 많은 변화가 있었다. 북한의 내각 기구와 조직을 이끄는 관료(한국의 장관, 북한의 상)는 항상 생존의 위협에 직면해 있다. 조직이 느끼는 생존 위협 수준은 <그림1>과 같이 정치적 책임성과 조직의 안정성의 상호작용을 통해 측정할 수 있다. 정치적 책임성이 큰 조직이 책임성이 낮은 조직보다 실패를 극복하는

15) 2022년 내각 기구 중 이름이 'ㅇㅇ성'인 조직을 기준으로 보았을 때, 변경 내역은 다음과 같다.
- 이름 변경 : 인민무력부→국방성, 국가안전보위부→국가보위성, 인민보안부→사회안전성, 무역성→ 대외경제성, 식료일용공업성→식료공업성, 원유공업성→원자력공업성,
- 통폐합 : 국가자원개발성, 농업성, 수매양정성, 전자공업성, 체신성
- 신규 : 자원개발성, 선박공업성

데 더 큰 비용을 부담해야 때문에 생존 위협을 더 크게 느낄 것이며, 조직의 안정성이 낮은 조직일수록 그 비용을 부담할 역량이 되지 않기 때문에 더 큰 생존의 위협을 느낄 것이다.

<그림1> 대남 정책에 있어 북한 내각 기구의 생존 위협 수준

		정치적 책임성	
		낮다	크다
조직의 안정성	높다	국방성	외무성
	낮다	(구) 조평통	(신) 조평통

생존위협

④	②
③	①

*출처: 필자 작성.

먼저, 대남 정책에 있어 북한의 각 기관들의 정치적 책임성을 살펴본다. 대남정책은 북한의 국가 기구 조직들에게 높은 책임성을 요하는, 즉 위험 부담이 높은 정책이다. 북한은 기본적으로 강한 대남적대의식을 갖고 있으며, 대남 정책에 있어서도 교류와 협력을 진행할 때에도 공세적인 대남사업을 우선시하는 경향을 보였다(이준희 2015). 또한, 대남정책은 필연적으로 북한의 대미정책, 대외정책의 방향성으로까지 연결될 수 밖에 없다. 따라서 정영철(2012)는 남북대화가 북한을 국제사회로 끌어내는 긍정적인 역할을 하였다고 평가하였으나, 외교 정책에서 변수가 많아지면 위험부담이 더 커질 수 밖에 없다. 따라서 한국에 대해 유화적 메시지를 발신한다는 것은 내각 기구에 있어서 정치적 책임이 크게 부과되는 행동이다. 이러한 부담은 당 외곽단체보다 당 중앙과 가깝고, 실제 정책을 수행하는 내각 기구들에게 더 높게 나타난다.

2016년 이전의 당 외곽단체로서의 조평통은 내각 기구인 국방성과 외무성 그리고 2016년 이후의 조평통보다 정치적 책임성이 상대적으로 낮다. 내각 기구들 간의 차이를 살펴보면, 남북교류의 추진 혹은 중단에 대한 직접적으로 메시지와 정책을 관리해야하는 조평통이나 외무성에 비해, 국방성은 조직의 정체성 자체가 대남 적대정책과 동일하므로 대남 정책에 있어서 책임성이 더 낮다고 볼 수 있다. 물론 선제공격에서 패배하였거나, 한국의 공격에 대해 방어에 실패했을 때는 책임성이 매우 높아질 수 있다. 그러나 본 연구에서는 대남 유화 메시지 발신에 따른 정치적 책임성에 한정하여 고려한다. 따라서 조직의 특성 상 유화적 메시지를 발신할 필요성이 낮은 국방성의 경우, 일상 정치에서 담화 발신으로 정치적 책임성이 발생할 가능성이 거의 없다. 따라서 대남 정책에 있어 북한 국가 기구들의 정치적 책임성은 [(신)조평통 > 외무성 > 국방성 > (구)조평통] 순이다.

조직의 안정성은 자원 동원 능력과 해당 조직의 지속 기간으로 결정된다. 자원 동원 능력과 영향력을 고려하였을 때 외무성과 국방성은 북한 내에서 안정성이 가장 높은 조직이라고 해도 과언이 아니다. 국방성은 김정은 집권 이후 많이 약화되기는 하였으나, 김정일 시기 선군정치의 추진으로 북한 내에서의 자원 집중도와 영향력이 매우 높았다(박형중 2011, pp. 224~229). 또한, 외무성은 최고지도자의 자금을 조달하는 외화벌이의 핵심기구 중 하나이다. 그리고 국방성은 이름이 여러차례 변경되기는 하였으나, 외무성은 이름도 거의 변화하지 않고 오랜기간 존속한 조직이다. 따라서 조평통보다 두 기구의 안정성이 더 높다. 조평통의 경우 2016년 내각 재편 전과 후로 나누어 생각해보아야 한다. 조평통이 내각 산하 기구로 재편되었으나, 해당 내용은 제13기 4차 최고인민회의의 결정문으로만 공개되었을 뿐, 내부의 조직 체계 및 자원 동원 능력에서 어떠한 변화가 있는지는 알려진 바가 없다. 만약 조평통이 다른 내각 기구로 재편되었음에도 불구하고, 당 외곽기구 수준의 조직력과 자원 동원 능력을 갖추고 있다면, 다른 내각 기구들과 비교하였을 때 그 안정성은 매우 낮다. 또한, 당 외곽기구에서 내각 기구로 재편된 것이기 때문에 성과에 따라서는 다시 당 외곽기구로 돌아갈 가능성도 있기 때문에 조직의 지속 기간의 측면에서도 안정성이 낮다. 따라서 국가 기구들의 조직의 안정성은 [외무성 > 국방성 > (구)조평통 > (신)조평통] 순이다.

정치적 책임성과 조직적 안정성을 종합적으로 판단하였을 때, 북한의 국가 기구가 대남정책에 있어 느끼는 생존 위협 수준은 [(신)조평통 > 외무성 > (구)조평통 > 국방성] 순이다. <그림1> 중앙의 숫자를 통해 본다면 생존위협이 ③에서 ①로 상승하였다. 내각으로 개편된 조평통의 정치적 책임성은 더욱 높아졌으나, 조직적 안정성은 낮아지면서 조직의 생존 위협을 더 크게 느끼게 된 것이다. 따라서 조직의 생존을 위해 위험 부담을 최소화하기 위하여, 비용이 많이 요구되는 유화적인 대남 메시지 발신을 자제하는 양상이 나타났다.

전통적으로 정책 실패 시 위험 부담이 크게 발생하는 대남 유화 메시지는 주로 당의 통제를 받으나 당 중앙과는 거리가 먼, '동맹', '위원회'라는 이름의 조직들이 발신하였다. 이들은 조직의 안정성이 낮으나 정치적 책임성도 낮기때문에 상대적으로 대남 유화 메시지를 자유롭게 발표할 수 있었다. 조국평화통일위원회 역시 이러한 조직 중 하나였다. 조평통은 조선노동당 통일전선부 산하 조직으로 4.19 혁명 이후 한국에서 통일 논의가 활발히 일어나자, 이에 대응하기 위하여 대남 선전 기구로 조직되었다.[16] 통일전선부는 북한에서 대남정책의 방향성을 결정하는 최상위 기구이다. 조평통은 대외 사업에 직접적으로 나서기 어려운 당 조직(통일전선부)의 대변인이자, 대외적 얼굴로 대남 성명을 발표하고, 남북 간의 주요 회담에 참석할 때의 이름으로 활용되었다(박영자 외 2018). 조평통이 정치적 역할을 담당하였

16) 통일부 북한정보포털, "조국평화통일위원회," <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=170> (검색일: 2023.11.12.).

다면, 통일전선부 내에서 남북 경협을 담당한 조직은 조선아시아태평양평화위원회(이아 아태위원회)이다. 1998년 아태위원회 위원장이었던 김용순이 조평통 위원장으로 임명된 것을 통해 통일전선부 내에서도 아태위원회보다 조평통의 지위가 더 높다는 것을 유추할 수 있다. 그러나 통일전선부의 주요 자원은 아태위원회가 관리하고 있었으며, 이를 재분배하여 조평통의 정치적 활동을 지원해주는 방식으로 운영되었을 것이다. 즉, 조평통은 당에 자원을 공급하는 조직이 아닌, 당의 자원을 지원받는 조직으로, 조직의 안정성은 높았지만, 자원 동원능력은 낮은 조직이었다.

안정적이었던 조직을 불안정하게 만드는 리스크를 부담하면서까지 조국평화통일위원회를 내각 산하로 재편한 것은 남북관계에 대한 북한의 의지표명이었다. 김창수(2020)는 최고지도자의 신임 수준, 당성의 정도, 개인의 능력 등에 따라서 북한의 '회담일꾼'이 결정되고, 북한 조직의 특성상 명확한 위계질서를 따지기 어려울 만큼, 남북 간의 대화에서 조직 혹은 직위의 '급'을 한국과 같이 명확하게 설정하기는 어렵다고 주장하였으나, 2016년 조평통이 당 외곽기구에서 내각기구로 지위가 변경된 것은 회담에서 '급'이 맞지 않다는 주장을 의식한 결과로 보인다.[17)]

또한, 2000년대에도 북한은 남북관계가 중요해지는 시기에 남북관계를 조정하는 기구를 내각 산하로 재편한 적이 있다. 바로 "민족경제협력위원회"이다. 2004년 남북 경제협력이 활발해지자 북한은 기존에 대외경제위원회 산하에 있던 민족경제협력연합회에 개성공단, 금강산관광특구 등을 담당하던 조직들을 통합하여 민족경제협력위원회를 내각 산하 기구로 조직하고, 남북 경협의 주요 창구로 활용하였다(정창현, 2005). 그러나 민족경제협력위원회 역시 2009년 남북관계가 경색되면서 폐지(서울경제, 2009.4.10.)되었으며, 현재는 민족경제협력위원회의 전신이라고 볼 수 있는 민족경제협력연합회만이 그 명맥을 이어나가고 있는 것으로 보인다.[18)]

조평통 역시 민족경제협력위원회와 동일한 수순을 밟고 있다. 2016년 조평통은 당 외곽기구에서 내각 기구로 지위가 변경되면서 정치적 책임성이 높아졌다. 그러나 높아진 정치적 책임을 질 수 있을 만큼 정치적·경제적 자원에 기반한 조직적 안정성을 갖추지 못하였다. 따라서 조직적 안정성이 높은 외무성과는 달리 대남 유화정책을 수행하는데 있어 정책 실패가 발생할 경우의 비용을 감당할 수 없기 때문에 유화적 메시지를 발신하는데 소극적인 자세를 보였다. 이후 남북관계가 경색되자 조평통의 역할은 감소하였으며, 북한의 공식 발표에서 그 이름이 나타나지 않게되었다. 그리고 지난 7월 김여정 부부장이 담화에서 '남조선' 대신 '대한민국'이라는 용어를 사용한 것에 대해 북한이 더 이상 남북관계를 특수관계로 보지 않겠다는 의지가 반영된 것이 아닌가라는 의견이 제기(중앙일보, 2023.7.12.)되면서, 조평통이 폐지되었을 가능성이 제기되었다. 민족경제협력위원회가 조직의 안정성이 높은

17) 김창수, "격이 맞지 않다? 사리가 맞지 않다,"『한겨레21』, 2020.5.2., <https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics/34721.html> (검색일: 2023.11.12.).

18) 민족경제협력연합회와 이에 소속되어있는 명지총회사, 남북경제협력연구소는 지난 2019년 한국 기업들을 대상으로 물품대금소송을 제기하였으나, 패소하였다.(법률신문, 2023.11.13.).

민족경제협력연합회로 회귀한 것을 보면, 조평통의 존속여부를 아직 단언하기는 이르다. 그러나 내각으로 재편된 조평통의 안정성이 매우 취약해졌음은 분명하며, 조평통이 다시금 복귀한다고 하더라도 조직의 안정성에 대한 보완이 이루어질 가능성이 높다.

결론적으로 조직으로서 조평통의 이익과 정체성은 남북관계 개선을 통해 강화되지만, 개선되지 않았을 경우 조직이 감당해야하는 비용이 더 크기 때문에 조평통은 오히려 내각기구로 재편된 이후 남북관계 개선에 적극적으로 나서지 못하였다. 반면, 전통적으로 조직적 안정성이 강한 외무성은 미국에 대해서도, 그리고 한국에 대해서도 유화적 메시지와 공세적 메시지를 상황에 따라 유동적으로 발신하며, 정책 추진의 주도권을 쥐고 자신의 이익과 정체성을 강화하려하는 양상을 보였다. 즉, 북한 내각 기구들 역시 생존이라는 관료 조직의 가장 핵심적인 이익에 따라 정책 추진 양상이 달라진다.

5. 결론

가. 북한 내각 기구의 관료제적 특성

현대 사회에서 거대 조직의 기반이 되는 시스템은 관료제이다. 관료제는 현대사회에서 효율적인 행정처리를 위한 합리적인 조직의 구성방식 혹은 업무 행태를 설명하는 용어로, 보편적으로는 정부 조직 구조를 설명하는 용어로 사용된다. 관료제적 정부 조직의 가장 큰 특성 중 하나는 횡적으로, 종적으로 분포되어있는 세부 조직들이다. 해당 조직들은 정부 조직이라는 큰 집단을 구성하고 있으나, 조직별로 각각의 역할, 정체성, 이익이 규정되어있는 개별적 존재이기도 하다. 따라서 정부의 정책 결정 과정을 관료정치적 시각에서 바라보는 관점에서는 조직들 간의 경쟁이 정책의 방향성을 결정하는데 결정적 요소로 작용한다고 설명한다. 또한, 이익을 둘러싸고 부처 간의 조직 이기주의 양상이 나타나기도 한다.

수령유일체제인 북한에서 내각 기구는 무사안일주의, 권위주의, 형식주의 등 여러 관료제의 폐해가 나타나고 있음에도 불구하고, 관료제의 조직구조적 특성을 적용하여 진행된 연구는 적었다. 그 배경에는 북한의 강한 수령제 정치가 있다. 3대 세습의 개인독재체제가 이어지는 북한에서 최고지도자는 절대적인 존재이다. 김일성 시기부터 주요 인사들에 대한 무자비한 숙청으로 권력을 유지·강화하였으며, 김정일 시기에는 군이라는 존재를 정치적으로 활용하여 자신의 권력 강화를 추구하였다. 김정은은 당의 역할과 존재를 재부각 시키면서 김정일 시기 성장한 군을 견제하고, 권력 안정화를 추구하였다(이상숙 2018; 박용한·곽은경 2022). 최고지도자의 판단으로 국가의 주요 정치 세력과 정책 방향이 결정되는 북한에서 관료는 당과 최고지도자가 정한 정책 방향을 단순히 실천에 옮기는 존재에 불과하였다. 특히, 내각은 당의 지침에 따라 하나의 목표를 향해 일사분란하게 움직이는 하나의 집단으로 인식되며 종속적인 존재로 인식되었다.

물론, 북한의 내각 기구가 최고지도자의 영향력에서 자유로울 수는 없다. 그러나 본 연구는 북한 내각 기구에서 나타나고 있는 다원성에 주목하였다. 내각에서 나타나는 다양성을 살펴보기 위하여, '조직 이기주의'라는 관료제적 특성에 착안하여 조직 간의 이익 추구 및 정체성 강화 양상이 어떻게 나타나는지, 그리고 최고지도자의 정책적 의지와 내각 기구들의 정책적 의지가 동일하게 나타나는지 혹은 다르게 나타나는지를 살펴보았다. 북한의 내각 기구들의 세부 정책 방향성을 공식 확인할 수 있는 문서가 부재하므로, 본 연구는 내각 기구들의 담화를 분석 대상으로 설정하였다. 1998~2002년과 2016~2021년에 외무성, 조국평화통일위원회, 국방성이 발표한 담화를 양적·질적으로 분석하여, 각 기구의 대남·대미 메시지의 특성과 메시지의 성격이 유화적인지, 공세적인지를 파악하였다. 그리고 해당 성격이 같은 시기 최고지도자의 정책 방향과 일치하는지, 그리고 기관별로 2000년대와 2020년대의 담화

성격이 동일하게 나타나는지를 확인하였다. 담화 분석을 통해 나타난 북한 내각 조직의 대남 메시지 특성은 다음과 같다.

첫째, 메시지의 내용 및 대상에서 조직별로 차이가 나타난다. 외무성은 미국을 대상으로 담화를 발표하였으며, 담화의 내용은 한미연합훈련, 미국의 대조선적대시정책, 미국의 대북 경제제재 및 북한 인권문제 언급에 대한 비난이 주를 이루었다. 그러나 북·미정상회담과 고위급회담, 4자회담 등이 진행되는 시기에는 미국의 합의 이행을 촉구하면서도, 대화와 협상의 의지가 있음을 피력하는 유화적 메시지도 다수 발신하였다. 국방성은 한미연합훈련의 구체적인 훈련 방식과 장소, 무기 등을 언급하며 공세적 메시지를 발신하였으나, 그 수는 매우 적었다. 마지막으로 조평통은 한국 정부의 대북 정책에 대한 비난이 주를 이루었다. 한미연합훈련을 언급할 때에도 외무성은 주어가 미국인 반면, 조평통은 주어를 한국 정부로 언급하였다. 또한, 조평통은 보수 정당에 대한 비난, 한국의 국가보안법에 대한 비판 등 한국 국내 정치와 관련된 담화들도 발표하였다. 이를 통해 북한의 내각 기구별 정체성의 분화를 확인하였다.

둘째, 내각 기구의 담화 성격이 최고지도자의 정책 방향과 항상 일치하지는 않는다. 2018~2019년 김정은 위원장은 남북·북미대화에 적극적으로 나섰다. 따라서 해당 시기 대미 메시지 발신을 담당하고 있던 외무성은 대화의 의지를 보이는 유화적 메시지와 미국을 압박하기 위한 공세적 메시지를 동시에 발신하면서 최고지도자의 정책 방향과 일치하는 내용의 담화를 발표하였다. 그러나 조평통의 대남 메시지는 공세적 성격이 유지되었다. 남북관계의 개선에 대한 담화를 일부 발표하였으나, 그 목적은 김정은의 치적을 기리기 위함이었으며, 대화를 제안하는 담화 역시 '김정은에게 위임을 받아서 발표한다'라며 주도적으로 임하지 않았다. 오히려 남북관계가 개선되자 조평통의 담화 수는 감소하였다.

그렇다면 북한은 왜 미국에 대해서만 유화적 메시지를 발신하고, 한국에 대해서는 유화적 메시지를 발신하지 않았는가. 내각 기구로 변경된 조평통이 자신의 조직적 정체성과 이익을 강화를 위해서는 적극적으로 대남 유화 메시지를 발신하는 것이 합리적 행동인데, 왜 소극적이고, 공세적인 담화 양상을 보였는가. 본 연구는 그 원인을 내각 조직의 정치적 책임성과 조직적 안정성에서 기인하는 생존 위협 수준에서 찾았다.

북한의 대남 정책은 정책 실패 시 위험 부담이 매우 크다. 즉, 실패 시 이를 수습하기 위한 비용이 많이 들어가는 정치적 책임성이 큰 정책이다. 이러한 정치적 책임성은 내각 기구와 같은 핵심 국가기구일수록 높아진다. 따라서 내각 조직이 대남 혹은 대미 유화 정책을 수행하기 위해서는 정책이 실패하더라도 그 비용을 감당할 수 있는 자원 동원 능력과 장기간에 걸쳐 형성된 조직적 안정성이 필요하다. 외무성의 경우 전통적으로 조직의 안정성도 크기 때문에 정치적 책임성이 큰 대미 정책에서도 유화적 담화를 발신할 수 있었다.

반면, 조평통은 2016년 내각 기구로 승격하였으나, 이로 인하여 정치적 책임성은 증가하고, 조직적 안정성은 감소하였다. 1998~2002년 담화를 살펴보면 조평통은 대남 유화 메시지를 적극적으로 발신하는 기구 중 하나였다. 제2연평해전 이후 대부분의 내각 기구들이 공세적 성격의 대남 메시지를 발신하는 상황 속에서도 유화적 메시지를 발신하였으며, 중단되었던 남북고위급회담의 재개를 제안하기도 하였다. 당시 조평통은 당 외곽기구였기 때문에 정치적 책임성이 내각 기구에 비해 상대적으로 낮아 대남 유화 메시지 발신에 따른 위험 부담도 적었다. 2018년 조평통이 평창올림픽에 참가할 의사가 있음을 밝히는 성명에는 김정은 위원장으로부터의 위임임을 밝혔으나, 2000년 고위급회담의 재개를 밝히는 성명에서는 김정일 위원장을 언급하지 않았다. 이를 통해서도 조평통의 정치적 책임성이 커졌음을 알 수 있다. 그러나 정치적 책임성과 비례하여 이를 감당할 수 있는 조직적 안정성은 갖춰지지 않았다. 따라서 조직으로서 느끼는 생존 위협의 수준이 높아졌으며, 이것이 적극적인 대남 유화 메시지 발신의 걸림돌이 되었다.

나. 정책적 시사점

본 연구는 하나의 단일행위자로 인식되었던 북한 내각 기구를 다원적 행위자로 상정하고, 분석한 것에 그 의의가 있다. 이를 통해 북한의 대남·대외 정책에 있어 내각 기구 간의 역할 분담을 확인할 수 있었으며, 조직의 생존을 위하여 최고지도자의 정책 지향성과는 다른 성격의 담화를 발표한다는 것을 확인하였다. 또한, 이슈의 정치적 책임성과 조직의 안정성에 따라 정책 실패 비용과 이를 감당할 수 있는 능력이 다르며, 내각 기구들은 이 두 요소에 기반하여 조직의 이익 수준과 생존 위협 수준을 고려하여 정책 추진 방향을 설정한다는 것을 보았다. 조직의 안정성, 정치적 책임성, 조직의 정체성과 이익, 생존 위협 등의 변수가 향후 대북정책 추진에 있어서 시사하는 점은 다음과 같다.

첫째, 향후 북한은 대남 정책 추진에 있어 내각 기구에게 더 높은 책임성을 요구할 것이며, 이에 따라 내각 기구들은 유화적인 메시지 발신에 더욱 신중하게 임할 것이다. 지난 7월 현정은 현대그룹 회장의 방북에 대한 담화를 조평통이 아닌 외무성이 발표하자, 일각에서는 조평통이 사라진 것이 아닌가라는 추정도 나오고 있다(뉴시스, 2023.7.13.). 조평통이 사라지면 전통적 대남 창구가 사라짐으로써, 남북관계의 경색을 초래할 수 있다는 우려도 있으나, 이를 외무성이 대신한다는 것은 정치적 책임성과 안정성 차원에서 긍정적인 측면도 존재한다.

2016년 조평통이 당 외곽기구에서 내각 산하로 재편된 것은 기존의 대남 메시지 발신이 당 산하의 각종 위원회에 산발적으로 이루어졌던 것을 내각 기구로 일원화하여 더욱 정치적 책임성을 높여 진행하겠다는 의지를 보인 것으로 평가할 수 있다. 그러나 안정성에 문제가 있었던 조평통의 존재여부가 불투명해진 상황에서 대

남 메시지를 다시 당 산하 위원회에서 발표하는 것이 아닌, 외무성에서 발표하는 것은 대남 메시지에 대한 정치적 책임성은 유지하면서, 이를 더욱 안정성을 갖춘 조직에서 수행하겠다는 의미로 해석 가능하다. 만약, 외무성에서 대남 업무를 수행한다면, 조직적 유연성과 즉흥성이 떨어질 수는 있으나 오히려 협상에 대한 정치적 책임성이 높아지기 때문에 협상 이행에 대한 신뢰도가 높아질 수 있다.

그러나 외무성이 기존 대미 업무에 더하여 대남 업무를 맡게되는 경우, 조직의 우선순위에서 대남 업무가 후순위로 밀릴 수 있다. 조평통이 내각 기구 중 하나로 존재할 때에는 조평통의 조직적 이익, 정체성, 영향력 등을 대남 정책이 좌우하기 때문에 대남 정책이 매우 중요하게 다뤄질 것이다. 그러나 외무성으로 편성될 경우 대미, 대러, 대중 등 여러 대외 정책 중 하나가 되기 때문에, 외무성의 조직적 이익 강화에 대남 정책이 결정적 역할을 하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 남북관계에 대한 레버리지를 지속적으로 관리하기 위해서는 대남 정책이 북한 내각 조직의 이익의 결정적 요소로 작용할 수 있도록 대북 주요 정책 및 네트워크를 유지, 강화해야 한다.

둘째, 북한의 대남 유화 메시지 창구를 유지하기 위한 민간 네트워크를 강화해야 한다. 2000년 전후 시기와 2020년 전후 시기를 비교하였을 때 나타나는 가장 큰 차이점은 북한의 대남 메시지에서 각종 연맹 및 위원회에서 발신하는 유화메시지가 감소하였다는 것이다. 또한, 그 내용 역시 과거에는 합동행사개최, 초청과 같은 구체적인 내용을 담고 있었다면, 최근에는 한국 단체들의 '반정부·반미 행동'들에 동조하고, 이를 촉구하는 성격으로 변화하였다. 이러한 변화는 남북관계 개선에 전혀 도움이 되지 않는다. 조평통의 존재여부가 불확실해지고, 개성공단과 금강산 관광을 담당했던 아시아태평양평화위원회의 역할이 전무해진 가운데, 전통적으로 대남 유화 메시지를 발신하던 기관은 이제 각종 연맹과 종교집단들만이 남았다. 물론 과거 이러한 조직들을 통한 남북 민간 교류가 모두 법적 절차를 준수하여 이루어진 것은 아니기에 긍정적으로만 평가할 수는 없다. 그러나 향후 내각 조직의 대남 정책이 더욱 신중해질 가능성이 높다는 것을 고려하면, 남북 교류의 물꼬를 많이 확보하기 위해서는 민간 차원의 메시지 교환을 유지하기 위한 민간 네트워크의 강화가 필요하다.

김정은 위원장 집권 이후 북한의 국가 기구 및 법안의 재·개편 양상을 살펴보면, 북한은 '정상국가화'를 추구하고 있는 것으로 보인다. 대표적인 사례 중 하나는 총리 및 내각의 권한 강화이다. 김정은 위원장은 "내각 책임제, 내각 중심제의 요구대로 나라의 전반적 경제 사업을 내각에 집중(조선중앙통신, 2016.5.8.)"시켜야 한다고 언급하며 경제 분야에서 내각의 역할을 강조하고 있으며, 이에 상응하듯 주요 농업·산업 현장에 대한 총리의 '현지요해' 역시 증가하고 있다. 내각의 책임성 강화는 모든 것이 최고지도자에게 집중되어있던 북한의 정치 과정이 분화되고 있음을 보여준다. 현재는 경제 분야에서만 내각의 역할이 두드러지고 있으나, 향후 내각의

역할 분화는 더욱 심화될 가능성이 크다. 본 연구는 북한의 대외 정책 결정 과정에 있어서 개별 내각 기구의 결정적인 역할에 대해서는 확인하지 못하였다는 한계가 있으나, 이를 한 단계 낮춰서 대남 담화 수준에서 검토하여 내각 기구의 역할 분화를 확인하였다. 향후 한국의 대북 정책은 북한을 단일적 행위자에서 보는 것에서 벗어나, 내각 기구의 역할 분화와 강화에 주목하고, 다각적이고, 안정적인 네트워크 형성을 위해서 노력해야 할 것이다.

6. 참고문헌

강도원. “북한 관료제의 특성연구.” 『정책과학연구』. 제13권 1호, 2003.

고유환. "북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김정일정권의 진로.” 『한국정치학회보』. 제30권 2호, 1996.

국립통일교육원. 『북한 이해: 2022』. 서울: 국립통일교육원, 2022.

김공열. 『북한 관료제론』. 서울: 대영문화사, 1993.

김근세·정용덕. "북한 국가관료제의 특성: 북한 국가행정기구의 변화와 지속성.” 『한국정책학회보』. 제11권 2호, 2002.

김성한. "북한의 비핵화 여부와 동북아 국제관계 전망.” 『전략연구』. 제26권 2호, 2019.

김수현·손욱. “북한 경제연구로 분석한 경제정책 변화.” 『BOK 경제연구』. 2020-6호, 2020.

김용호·이화준·박성호. 『북핵, 리스크와 블랙스완』. 서울: 연세대학교 출판문화원, 2022.

김지희. "내각안정성의 정치·경제적 인자에 관한 경험적 탐색: 21 개 대통령제 국가를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제33권 4호, 2000.

박상익. "북한 관료문화의 형성과 그 특성." 『통일문제연구』. 제19권 1호, 2007.

_____. “북한 관료문화의 특성 “주체관료문화”.” 『북한학연구』. 제4권 1호, 2008.

_____. 『북한의 관료문화』. 파주: 한국학술정보, 2008.

박영자 외. 『김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성』. 서울: 통일연구원, 2018.

박완신. 『신 북한행정론』. 서울: 지구문화사, 2002.

박용한, 곽은경. "북한 제8차 당대회 규약 개정과 김정은 정권 안정성 평가.” 『전략연구』. 제29권 1호, 2022.

박천오. 『한국관료제』. 파주:법문사, 2018.

박철수. "텍스트마이닝을 활용한 북한 지도자의 신년사 및 연설문 트렌드 연구.” Journal of Information Technology Applications & Management. 제26권 3호, 2019.

박형중. "북한에서 1990 년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대.” 『통일정책연구』. 제20권 1호, 2011.

박희봉. “관료제의 도구적 합리성과 실제적 합리성.” 『한국정치학회보』. 제32권 2호, 1998.

배종윤. "한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해.” 『국제정치논총』. 제42권 4호, 2002.

성기영 "남북관계와 북미관계: 공존과 병진을 위한 모색.” 『INSS전략보고』. No.

51, 2019.
안문석. "관료정치와 관료세력의 권력자원 동원: 박근혜 정부 대북정책 결정 과정을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제55권 4호, 2015.
엄석진. "행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 『한국행정학보』. 제43권 4호, 2009.
오경섭 외. 『김정은 정권 통치담론과 부문별 정책변화』. 서울: 통일연구원 2020.
오경섭 외. 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』. 서울: 통일연구원, 2019.
오일환. "남북정상회담 이후 북한의 대남 전술의 특징과 대응책.” 『국제정치논총』. 제43권 3호, 2003.
윤상오. "정부부처간 정책경쟁에 관한 연구: 산업정보화정책 분야를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』. 제16권 2호, 2005.
이건웅·차성현. "텍스트마이닝을 활용한 김정은 시기 북한의 초· 중등 교육 특징 분석.” 『교육문화연구』. 제28권 1호, 2022.
이상근. “북한 관료제의 병리현상에 관한 소고.” 한국평화연구학회 2010 동계학술세미나 자료집. 2010.
이상민. “북한의 당, 국가관료제의 제특성과 변화.” 『통일문제연구』. 제2권 2호, 1990.
이상숙. "김정일 시대와 김정은 시대의 당·군 관계 특성 비교 : 국방위원회와 국무위원회를 중심으로.” 『북한학연구』. 제14권 2호, 2018.
이상협. "정치적 책임에 대한 시론적 고찰: 시민, 관료, 제도.” 『한국동양정치사상사연구』. 제13권 2호, 2014.
이선영. "행정 책임성에 관한 연구: 일본의 설명책임과 한국의 개인책임 비교분석을 통해 본 세월호 참사.” 『정부와 정책』. 제7권 1호, 2014.
이수원. "북한 국방위원회의 위상, 역할 변화 분석." 『통일과 평화』. 제8권 2호, 2016.
이종석. 『(새로 쓴) 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
이준희. "신년사로 본 김정일, 김정은의 대남인식과 대남정책 비교.” 『국방연구』. 제58권 2호, 2015.
이해정·신훈식·이혜진. "텍스트 마이닝을 통한 김정은 시대 경제정책 분석.” 『국가전략』. 제27권 1호, 2021.
정영철. "김정일 시대의 대남인식과 대남정책.” 『현대정치연구』. 제5권 2호, 2012.
정창현. “내각과 노동당 산하 대남기관 구조조경, 남북경협 확대 포석.” 『민족21』. 2005년 5월호, 2005.
통일부. 『2013년 북한 주요기관단체 인명록』. 서울: 통일부, 2013.
_____. 『2019년 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.

_____. 『북한 기관별 인명록 2022』. 서울: 통일부, 2022.
홍민. "북중정상회담과 북미 친서외교: 평가와 향후 전망." 『KINU Online Series』. CO 19-11. 2019.

Albrow, Martin. *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press, 1970.
Ahn, Mun Suk. "North Korea's Nuclear Policy towards the US: The Bureaucratic Politics Model." *North Korean Review.* 6.2, 2010.
Alison, Graham, and Morton Halperin. "Bureacratic Politics: A Paradigm and some Policy Implication." *World Politics.* 24, 1972.
Dasandi, Niheer, and Marc Esteve. "The politics-bureaucracy interface in developing countries." *Public Administration and Development.* 37.4, 2017.
Fainsod, Merle. "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case." in *Bureaucracy and Political Development.* ed. Joseph La Palombara. Princeton: Princeton University, 1970.
Fischer, Jörn, Keith Dowding, and Patrick Dumont. "The duration and durability of cabinet ministers." *International Political Science Review.* 33.5, 2012.
Glosserman, Brad, and Scott A. Snyder. *The Japan-South Korea Identity Clash: East Asian Security and the United States.* Columbia University Press, 2015.
Romzek, Barbara S., and Melvin J. Dubnick. "Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy." *Public Administration Review.* 47.3, 1987.
Van Ness, Peter. "China as a Third Word State: Foreign Policy and Official National Identity." in *China's quest for national identity.* eds. by Dittmer, Lowell, and Samuel S. Kim. Cornell University Press, 1993.
Weber, Max. *On charisma and institution building.* University of Chicago Press, 1968.
Wendt, Alexander. "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics." *International organization.* 46.2, 1992.

『RFA』.
『뉴시스』.
『동아일보』.
『법률신문』.
『서울경제』.
『세계일보』.
『연합뉴스』.

『연합인포맥스』.
『조선중앙통신』.
『중앙일보』.
『한겨레21』.

국립통일교육원 <https://www.uniedu.go.kr/>.
대한민국 정책브리핑 <https://www.korea.kr/>.
통일법제데이터베이스 <https://www.unilaw.go.kr/>.
통일부 북한정보포털 <https://nkinfo.unikorea.go.kr/>.

통일부. “주간북한동향.” 1998~2002년 각호.