

북한의 헌법 개정과 권력 구조 개편 분석

고유환 / 동국대학교 북한학과 교수

최고인민회의 제10기 1차회의 결산

포 북한은 최고인민회의 제10기 1차회의를 지난 9월 5일 평양 만수대의사당에서 개최하였다. 1994년 4월의 제9기 7차회의 이후 무려 4년 4개월만에 소집된 이번 회의는 헌법 개정 및 권력 구조 개편, 김정일의 주석 취임 여부, 국가 지도 기관의 선거, 대내외 정책의 기본 원칙 수립 등 김정일시대의 공식화와 관련한 주요 결정이 이루어진다는 점에서 많은 관심을 끈 중요한 회의였다. 이번 회의는 사회주의 헌법 수정 보충, 국방위원장 추대, 국가 지도 기간 선거 등 3개 안건을 처리하고 하루만에 폐막됐다. 그동안 관심을 끌었던 김정일의 국가 주석 취임 문제는 헌법을 개정하여 주석제를 폐지함으로써 일단락되었고, 김정일의 시정 연설도 없었다.

김정일시대의 개막을 알리는 이번 회의에

서 북한은 김일성을 '영원한 주석'으로 추대하고 김일성의 유훈을 법제화한 이른바 '김일성헌법'을 수정 헌법으로 채택 공포하였으며, 주석직과 중앙인민위원회를 폐지하고 정부원을 내각으로 바꾸는 등의 권력 구조의 전면적인 개편을 단행했다. 그리고 이번 회의를 통해서 북한은 김정일을 국방위원회 위원장으로 재추대하고 그를 실질적인 국가 수반이라고 칭함으로써 공식적인 권력 승계를 마무리하였다.¹⁾

국가 권력 기구 개편의 특징

이번 국가 권력 구조 개편의 가장 중요한 특징은 국가 통치 권력의 기능적 업무 분담이라고 할 수 있다. 사상·군대 사업은 국방위원회 위원장이, 대외·외교 사업은 최고인민회의 상임위원회 위원장이, 그리고 대내·행정 경제 사업은 내각 총리가 각각 책임을

1) 군사 부문의 최고위직만 차지하고 있으면서 실권을 행사한 경우는 중국의 鄧小平이 과거 한때 당 중앙군사위원회 주석직만 가지고 당·정·군 전반을 장악한 사례가 있다. 鄧小平의 집권 말기에는 중국의 제도적인 모든 직책을 갖지 않고도 죽을 때까지 실권을 행사한 바 있기 때문에, 사회주의 국가에서의 권력은 반드시 주요 직책으로부터 나온다고 볼 수는 없다.

지는 업무 분담 형태를 취한 것이다. 과거 국가 주석과 중앙인민위원회가 가지고 있던 권한과 임무는 국방위원회(위원장 김정일), 최고인민회의 상임위원회(위원장 김영남), 내각(총리 홍성남) 등으로 기능적으로 분산되었다. 국가 수반의 권한과 임무는 국방위원회 위원장에게로, 외교권은 최고인민회의 상임위원회로, 행정 경제 사업에 대한 집행 관리 및 책임은 내각으로 각각 이관되었다.

개정 헌법에서 국가 수반에 해당하는 직위인 국방위원회 위원장은 헌법 상으로는 일체의 무력을 지휘 통솔하며 국방 사업 전반을 지도하는 직책이지만(헌법 102조), 실질 상으로는 '나라의 정치·군사·경제 역량의 총체를 통솔 지휘하는 국가 최고 직책'²⁾으로 자리매김되었다. 최고인민회의 상임위원회 위원장은 의식상·외교상 국가를 대표하여 다른 나라 사신의 신임장·소환장을 접수하는 임무가 부여되었다(헌법 제111조).³⁾ 그리고 내각 총리는 조선민주주의인민공화국 정부를 대표한다(헌법 제120조)고 함으로써 북

한의 행정부를 이끌면서 행정 경제 사업 전반에 대한 책임을 지고 경제를 활성화하여야 하는 임무를 부여받았다.

이와 같이 이번 개정 헌법은 주석과 중앙인민위원회를 폐지하고 정무원 총리를 내각 총리로 개편함으로써, 1948년 정권 수립 당시의 헌법 상의 권력 구조로 회귀하였다고 할 수 있다.

이러한 권력 구조의 개편은 권력 분산을 위한 것이라기 보다는 김정일의 필요와 통치 스타일을 반영한 역할 분담의 성격이 강하다. 난관에 처한 행정 경제 사업은 내각으로 이관하고, 의식 상의 행사가 많은 대외 사업을 최고인민회의 상임위원회로 이관하고 후계 수령으로서 당 총비서와 국방위원장직에 전념함으로써, 대내적인 사상 결속과 군사 중시의 사회체제를 강화시켜나가겠다는 김정일의 의지가 반영되어 나타난 결과이다.

이번에 나타난 북한 권력 구조 및 인사 개편의 또 하나의 특징은 정무원제를 내각제로 개편하고 내각의 부서장들을 실무 중심의 전

2) 최고인민회의 제10기 1차회의에서 양형섭 대의원(전 최고인민회의 의장)이 개회사에서 밝힌 바에 의하면, 국방위원회 위원장은 '나라의 정치·군사·경제 역량의 총체를 통솔 지휘하여 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며, 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 소직 영도하는 국가의 최고 직책'이라는 것이다. 새헌법에서 밝힌 국방위원장의 임무와 권한은 구현법과 큰 차이가 없지만, 주석과 중앙인민위원회가 폐지됨으로써 국가기관체계의 최상위직으로 국정 전반을 이끌어간다는 것으로 볼 수 있다. 북한의 국가 수반이 국방위원회 위원장이라는 것은 군사 우위의 위기 관리체제의 지속(군사 국가화 또는 병영 국가화)을 의미한다.

3) 북한은 이번 헌법 개정에서 과거의 최고인민회의 상설회의를 최고인민회의 상임위원회로 개편하고, 최고인민회의 상임위원회 위원장이 국가를 대표케 하는 임무를 부여하였다. 이 안은 1948년 헌법의 최고인민회의 상임위원회(위원장)가 갖는 임무와 유사한 것이다. 그리고 구소련의 경우도 최고 소비에트간부회 의장이 구소련의 의식 상의 국가 원수로 활동한 바 있다는 점에서 비슷한 사례를 찾을 수 있다.

문 테크노크랫으로 대폭 교체하였다는 점이다. 이번 헌법 개정을 통해서 북한은 과거 40여 개 부처를 방만하게 운영했던 정부원을 31 개 기관으로 구성되는 내각으로 축소 개편하였다.⁴⁾ 그리고 주석제가 폐지됨으로써 부주석급 혁명1세대 원로들이 정치 일선에서 물러나고,⁵⁾ 내각 부서장의 70~80% 정도가 전문 기술 관료들로 구성됨으로써 실무 중심의 충원이 이루어졌다.

주석제 폐지 이유

김정일이 주석제를 폐지하고 국방위원회 위원장직을 통해서 북한의 실질적인 국가 수반의 역할을 수행하려고 하는 데는 다음과 같은 것을 고려했을 것이다.

첫째, 식량난·에너지난·외화난·생필품난 등 총체적이고 구조적인 경제 위기 속에서 경제 사업에 대한 전반적인 책임을 져야 하는 주석 취임은 부담이 될 수밖에 없다는 점을 고려했을 것이다.

김일성 사후 4 년여 동안 김정일은 죽은 아버지에 대한 아들의 효심을 강조하면서 전통과 관습에도 없는 만 3 년상을 치르면서 명분 상으로는 '유훈 통치'를 지속했지만, 실질

상으로는 김정일이 주석을 취임할 경우에 따를 정치적 부담을 의식하여 정상국가체제로의 환원을 미루면서 권력 구조 개편을 추진했던 것으로 보인다. 북한의 주체사상에 의하면 국가는 戶主로서 인민들의 의식주를 책임진다고 되어 있다. 따라서 김정일이 국가 주석에 취임할 경우 행정 경제 사업에 대한 전반적인 책임을 져야 하는데, 총체적이고 구조적인 체제 위기 상황 하에서의 주석 취임은 부담이 될 수밖에 없다는 판단에서 김일성을 '영원한 주석'으로 추대하고 주석제를 아예 폐지한 것으로 보인다.

1996년 12월 7일에 행한 「김일성종합대학 창립 50돐 기념 김정일의 연설문」에 의하면, 김정일은 경제 위기에 대한 책임 회피를 위해, 경제 사업에 관여하지 말라는 것이 김일성의 유훈이라고 하면서 경제 사업에 관여하지 않을 것임을 다음과 같이 분명히 밝힌 바 있다.

“지금처럼 정세가 복잡한 때에 내가 경제 실무 사업까지 맡아보면서 걸린 문제들을 다 풀어줄 수는 없습니다. 내가 혼자서 당과 군대를 비롯한 중요 부문을 틀어쥐어야지 경제 실무 사업까지 맡아보면 혁명과 건설에 돌이킬 수 없는 후과를 미칠 수 있습니다. 수령님께서서는 생전에 나에게 절대로 경제 사업에

4) 행정 구조 조정은 세계적인 추세인데, 중국의 경우도 지난 3월에 열린 제9기 전국인민대표대회(전인대)에서 국무원의 40 개 부처를 29 개 부처로 축소한 바 있다.

5) 국가주석제가 폐지되면서 부주석이었던 이종욱·박성철·김영주는 서열 4~6위에 올라 있지만, 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장으로 임명돼 정치 일선에서 물러난 것이나 다름없다.

말려 들어가서는 안된다고 하시면서, 경제 사업에 말려들면 당 사업도 못하고 군대 사업도 할 수 없다고 여러 번 당부하시었습니다. 오늘의 복잡한 정세 속에서는 군대를 강화하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에 나는 자주 인민군 군부대를 현지 지도하고 있습니다. 경제 사업은 다른 일꾼들과 행정 경제 일꾼들이 책임지고 하여야 합니다.”⁶⁾

둘째, 주식제가 경제 문제를 해결하는 데 효율적이지 못하다는 점에서 주식제를 폐지하고 내각제로 환원한 것으로 보인다. 북한 당국은 김일성 생전에도 주식제의 문제점을 언급한 바 있다. 김일성은 1990년 4월 4일 경제학자들과 가진 담화에서 “우리나라에서 경제 관리가 바로 되지 않기 시작한 것은 주식제를 내오고 정무원이 경제 사업을 맡아 지도하게 된 다음부터”라고 주장했다. 김일성의 주장에 의하면, 주식제를 내온 다음부터 그는 주로 국가 사업 전반을 보고 당 사업은 김정일이 맡아 하였으며 경제 사업은 정무원 총리가 맡아 하도록 했다는 것이다.⁷⁾ 김일성은 정무원이 경제 사업을 전적으로 책임 지도하도록 하였으나, 정무원이 제구실을 바로

하지 못하기 때문에 국가 주석으로서 정무원 총리의 대리 역할을 많이 했다고 불만을 토로하면서 주식제의 문제점을 지적했다. 이러한 김일성의 지적에 비추어보더라도, 혁명적 수령론의 법적 제도화 차원에서 만들어진 주식제 헌법의 권력 구조는 유일체제 구축에는 유리할지 몰라도 경제 문제 해결에는 효율적이지 못하다는 평가를 할 수 있다.

따라서 북한 당국은 1972년에 채택한 구헌법의 주식-중앙인민위원회-정무원의 3단계 중앙행정체계가 경제 문제 해결에 효율적이지 못하다는 판단 하에 권력 구조의 전반적 개편을 단행한 것으로 보인다.

특히, 1972년 사회주의 헌법 채택 당시에 많은 주목을 받았던 국가 주권의 최고 지도 기관인 중앙인민위원회가 당·정·군 복합체로서 집단적 지도체제를 구축하지 못하고 제 기능을 수행하지 못하는 유명무실한 기관으로 전락했다는 점에서 주식직과 함께 폐지된 것은 당연한 귀결인 것으로 보인다.

셋째, 김정일은 공식적 직함(관직)과 관계없이 북한의 후계 수령으로서 실권을 행사해왔기 때문에, 주식 취임을 ‘형식’의 문제로

6) 김정일(1997. 4), “우리는 지금 식량때문에 무정부 상태가 되고 있다”, 『월간 조선』, p. 309. 이 인용문은 이번 권력 개편의 서막을 알리는 전조였던 것으로 볼 수 있다.

7) 「김일성저작집」 제42권, pp. 277~278. 김일성은 1988년 1월 당 중앙위원회, 정무원 책임일꾼협의회에서 한 연설을 통해서도 “주식제가 나온 다음부터 나는 당 중앙위원회 총비서 겸 국가 주석으로 당 사업과 국가 사업을 주로 보면서 경제 정책을 제시하는 일과 그밖의 사업을 하게 되었으며, 경제 사업은 총리가 전적으로 맡아보게 되었습니다”라고 주장하여 경제 위기의 책임이 정무원에 있다고 변명한 바 있다. 「김일성저작집」 제41권, pp. 15~16; 서동만(1997. 9), “김정일의 ‘경제 지도’에 관한 연구”, 『통일경제』, pp. 38~43 참조 재인용.

인식하고 주식제를 폐지한 것으로 보인다. 북한은 수령제 국가로서 법과 제도를 초월하는 수령이 북한의 실질적인 최고 지도자이다. 김정일은 '위대한 령도자(후계 수령)'로서 김일성의 사망과 동시에 수령의 지위를 승계하였다. 그리고 제도적으로 북한은 '당·국가체제'를 운영하고 있기 때문에 지난해 10월 8일 김정일이 당총비서에 추대된 것을 계기로 북한의 최고 권력에 대한 제도적인 권력 승계도 이루어진 것이다. 따라서 국가 주식직을 굳이 차지하지 않더라도 북한을 통치하는 데 아무런 문제가 없다는 판단 아래 주식직을 폐지한 것으로 보인다. 김정일은 유일체제 구축 과정에서 당과 정부의 공식 기구를 통한 정책 결정보다 측근 실세들을 중심으로 한 비공식적 채널을 통한 정책 결정을 한 데서도 알 수 있듯이, 앞으로도 김정일은 법과 제도에 의한 통치(법치)보다는 법과 제도를 초월한 자의적 지배(인치)를 하기 위해서는 주식제를 폐지하는 것이 유리할 것이란 판단을 했을지도 모른다.

넷째, 김정일의 '막후 통치' 또는 '은둔 통치' 스타일때문에 국가를 대표하는 공식 활동이 많은 주식 취임을 피했던 것으로 보인다. 그동안의 김정일의 통치 행태에 비추어볼 때, 김정일은 '음지'에서 활동하기를 좋아하며 대중 앞에 드러나기를 꺼리는 통치 스타일을 구사해 왔다. 또한 김정일은 변칙적인 통치 스타일을 보이는 '게릴라형' 지도

자로서 막후 통치를 통해서 신비감을 불러일으키는 통치 술수를 사용하기 때문에, 공식 활동이 많은 주식직을 폐지한 것으로 보인다.

김정일시대의 개막과 '강성대국' 론

김일성 사후 4 년여 동안 김정일 중심의 북한 지도부는 새로운 지도 이념이나 정책 프로그램을 제시하지 않은 가운데, 죽은 수령의 권위에 의존하여 '김정일은 곧 김일성'이라는 등식 하에 '김일성식대로' 사회주의 혁명과 건설을 추진한다는 입장을 견지해왔다. 제10기 제1차최고인민회의를 계기로 헌법을 개정하여 김일성의 유훈을 법제화하고, 김일성을 '영원한 주석'으로 추대한 북한 당국은 김정일시대의 국정 지표로 '강성대국건설' 론을 제시하였다.

북한 당국은 김정일의 국방위원장 추대를 앞둔 지난 8월 22일자 「로동신문」 '정론'을 통해서 김정일시대의 통치 구호로 '강성대국건설' 론을 제시하였다. 북한 당국이 밝힌 강성대국건설론의 주요 내용은 주체의 사회주의 나라 건설, 수령 중심의 강성 대국 건설, 사상 강국 건설, 先軍 정치, 일심 단결, 자력갱생 등 기존의 '주체노선'을 유지·고수하는 것이다. 김정일의 강성 대국 건설 방식은 '先 사상·군사, 後 경제 건설' 방식이다. 김정일의 '주체적인 강성 대국 건설 방식'은 사상(주체사상, 우리식사회주의, 붉은기정신)의 강국을

만드는 것부터 시작해서, 혁명의 기둥으로서의 군대를 튼튼히 세우고(선군 정치, 총대 철학, 혁명적 군인 정신, 군사 중시, 국방력 강화), 그 위력을 바탕으로 해서 경제 건설(자력갱생·자립적 민족 경제)을 추진하는 것이다.⁸⁾

북한 당국은 김정일이 세운 목표는 명백하며 갈 길은 불변이라고 하면서 김정일이 견지한 신조와 철칙은 “나에게서 그 어떤 변화를 바라지 말라! 모든 사업을 위대한 수령님식대로!”라는 것이다. 그리고 “사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성 대국 건설에서 근본을 틀어쥔 것으로 된다”라든가, “이제 우리 장군님께서 이 땅위에 어떤 경이적인 현실을 펼쳐놓으실 것인가는 누구도 예측할 수 없으며 적들은 상상도 못한다”라는 등의 주장에서, 최근 북한에서 일어난 일련의 사건들, 주식제 폐지, 인공위성 발사(또는 미사일 발사 실험) 등이 김정일의 통치 방식과 무관치 않음을 알 수 있다. 그리고 그동안 당과 국가 기관의 기능이 정상화되지 못한 이유도 김정일의 사상·군대 사업 우선에서 그 원인을 찾을 수 있다.

김정일 정권의 태생적 한계

이번 최고인민회의에서는 기대했던 김정

일의 시정 연설은 없었고, 대신 1990년 5월에 행한 김일성의 제9기 1차 시정 연설인 “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”라는 녹음 테이프를 듣는 것으로 대체됐다. 이는 김정일이 그의 시대가 개막 되었음에도 불구하고 과감한 개혁·개방을 추진하지 않고 내각 개편과 국가 기관의 기능 강화, 그리고 경제 관리 방식의 부분적인 개선 등을 통해서 경제난을 해결하겠다는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

김정일은 사회주의 국가들에서 사상 유례 없는 부자 승계를 성공적으로 마무리하긴 했지만, 김일성의 유훈과 카리스마 등에 의존하지 않으면 안될 정도로 태생적 한계를 가지고 공식 출범하였다.


사회주의 국가들의 역사적 경험에 의하면, 새로운 지도자는 전임 지도자와 지도 이념에 대한 재평가와 함께 새로운 정책을 추진하는 것이 상례였다. 그러나 김일성 정권의 산물인 김정일 정권은 부자 승계의 태생적 한계때문에 기존 노선을 획기적으로 바꿀 수 없는 한계를 가진다. 김정일 정권은 자기 비판에 기초한 교정 메커니즘을 발휘하기 어려운 정권으로, 사회주의 이념과 당의 역사 그리고 전임 지도자의 과오에 대한 비판적 재평가를 기초로 한 새로운 발전 노선을 모

8) “사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고, 그 위력으로 경제 건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이 우리 장군님의 주체적인 강성 대국 건설 방식이다.” 「로동신문」(1998. 8.22) ‘정론’ ‘강성대국’.

색하기 어렵다는 것이다.

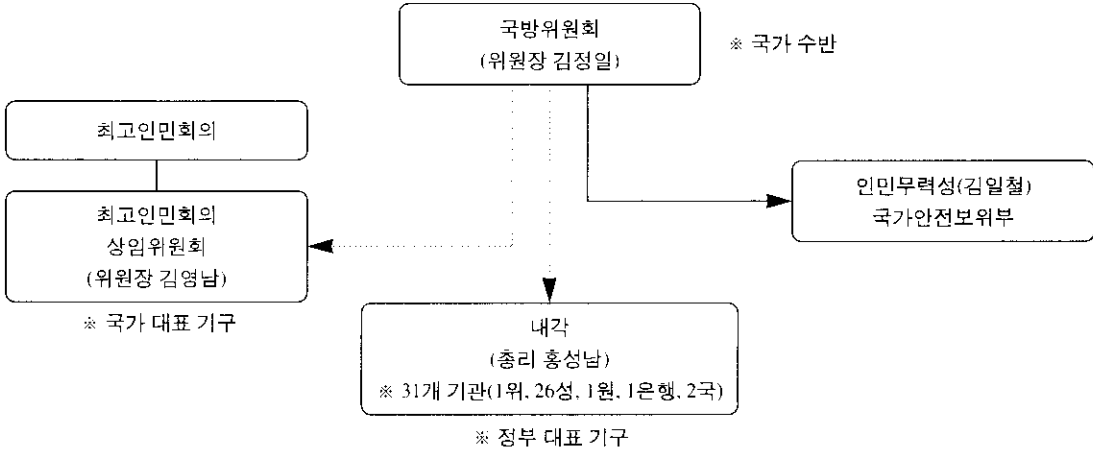
따라서 김정일 정권은 북한 내부의 밑으로부터 올라오는 주민들의 변화 욕구를 사상 교육을 통해서 억제하고, 외부로부터 오는 위협과 변화의 압력은 군사 중시의 강성 대국 건설로 막아보겠다는 의도 하에 사상·군사우선주의를 표방하고 있다. 그러나 이미

알려진 바와 같이 김정일 정권이 처한 국내 외적 여건은 매우 좋지 않다.

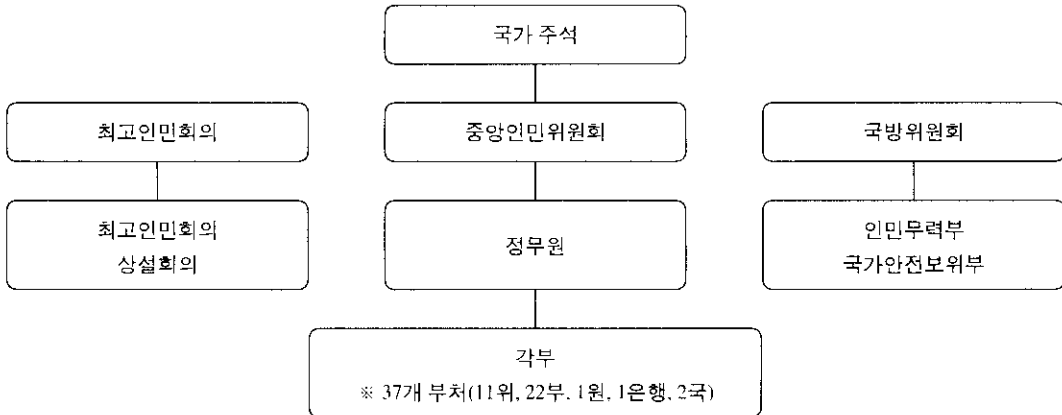
따라서 김정일 정권은 사회주의체제 수호와 정권 유지에 정책의 최우선 순위를 두고 내부 통제를 강화하고, 대외적으로 '벼랑끝 전술' 또는 '위기 조성 전술' 등을 통한 경제 지원 확보에 주력하고 있는 것이다. 

<그림> 북한 국가 기구의 권력 구조

<1998년 개정 헌법>



<1992년 헌법>



〈표〉 제10기 1차최고인민회의의 내각 및 권력 서열

〈북한 내각〉

직위	이름	전직
총리	홍성남	정무원 부총리
부총리	조창덕	채취공업위원장
부총리	곽범기	기계공업부장
외무상	백남순	전 폴란 드대사
사회안정상	백학림	사회안전부장
국가계획위원장	박남기	평양시행정경제위원회
전기석탄공업상	신태록	안주탄광기업소 지배인
채취공업상	길송남	광업부 부부장
금속기계공업상	전승훈	금속공업부 부부장
건설건재공업상	조윤희	건설부장
철도상	김용삼	철도부참모장
육해운상	김영일	해운부장
농업상	이하섭	농업위 부위원장
화학공업상	박봉주	남흥화학기업소 책임비서
경공업상	이연수	경공업위방직공업 총국장
무역상	강정모	대외경제위 부위원장
임업상	이상무	정무원 임업부 부부장
수산상	이성웅	대외경제협력위원회 국장
도시경영 및 국토환경보호상	최종건	도시경영부 부부장
국가건설감독상	배달준	국가건설위 1부위원장
산업상	이용선	산업부장
수매안전상	백창룡	양정부 부부장
교육상	최기룡	교육위원장
체신상	이금범	정무원체신부 부부장
문화상	최재현	문화예술부 부부장
재정상	임경숙	중앙은행부총재
노동상	이원일	노동행정부 부부장
보건상	김수학	보건부장
체육상	박명철	국가체육위원장
국가경열상	김의순	?
과학원장	이광호	국가과학원장
중앙은행총재	정성택	중앙은행총재
중앙통계국장	김창수	중앙통계국장
사무국장	정문산	사무장

〈북한 권력 서열〉

서열	이름	직책
1	김정일	국방위원장·당 총비서
2	김영남	최고인민회의 상임위원장
3	홍성남	내각 총리
4	이종옥	최고인민회의 상임위 명예부위원장
5	박성철	최고인민회의 상임위 명예부위원장
6	김영주	최고인민회의 상임위 명예부위원장
7	조명록	국방위 제1부위원장
8	이울설	국방위원(원수)
9	김일철	국방위원(차수) 인민무력상
10	이용무	국방위원
11	계응태	당 비서(공안)
12	전병호	당 비서(군수)
13	한성룡	당 비서(경제)
14	김영춘	국방위원(총참모장)
15	양형섭	최고인민회의 상임위 부위원장
16	최태복	최고인민회의 의장
17	김철만	국방위원
18	연형묵	국방위원
19	백학림	국방위원
20	전문섭	최고인민회의 상임위
21	최영림	중앙검찰소장
22	홍석형	전 국가계획위원장