

Online Series

2016. 06.30. | CO 16-19

북한 최고인민회의 제13기 제4차 회의 분석

김갑식(북한연구실장)

북한은 제7차 당대회 이후 50여일 만인 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의를 개최했다. 당대회에서 제기된 권력구조, 정책방향 등에 대한 국가적 차원의 제도화·정당화가 필요했기 때문이다. 이번 최고인민회의에서는 헌법 개정, 김정은 공화국 최고수위 추대, 국무위원회 구성, 국가경제발전 5개년 전략 수행, 조국평화통일위원회 설치, 조직문제 등이 의제였다.

김정은의 제도적 리더십 완성

김정은은 지난 5월 제7차 당대회에서 신설된 당위원장에 오르면서 당 최고지도자로서 권위와 위상을 확고히 하였다. 당시 가지고 있던 당 제1비서는 당규약상 최고지도자이었던 기형적이고 외발이 직책명이었기 때문이다. 그런데 사회주의 국가의 최고지도자는 당·정·군 3대 기구를 통괄해야 하므로, 이번 최고인민회의에서 국방위원회 제1위원장이라는 직책이 변경될 것으로 전망되었다. 흔히 예상한대로 이번에 김정은은 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설해 국무위원장에 올라섰다.

국무위원장은 북한의 최고영도자이자 전반적 무력의 최고사령관으로서 국가의 일체 무력을 지휘통솔할 수 있는데, 이 규정은 국방위원회 제1위원장과 같다. 그러나 그 권한이 ‘국방 부문 중요 간부 임명 또는 해임’에서 ‘국가의 중요 간부

임명 또는 해임'으로 바뀌어 인사권이 확대되었고 '전시에 국가방위위원회를 조직한다'가 추가됐다. 후자는 당면 핵보유 고수로 국제제재가 가동되는 상황에서 힘겨루기 의지를 드러낸 것으로 판단된다. 이제 김정은 집권 5년차에 접어들면서 당위원장 중심의 당영도체계, 국무위원장 중심의 국가영도체계, 최고사령관 중심의 군영도체계가 구축된 것으로 보인다. '수령'으로서 김정은의 제도적 리더십은 사실상 완결된 것이다.

사회주의 당국가체제 정상화 도모

국방위원회가 폐지되고 국무위원회가 신설됨으로써 김정일 시대 '군 중심의 비상관리체제'는 공식적으로 종료되고 사회주의 당국가체제가 정상화 국면에 돌입했다. 1998년 김정일 정권이 출범하면서 국정의 핵심기구로 등장한 국방위원회는 몇 차례의 헌법개정을 통해 국가의 전반사업까지 지도할 수 있는 권한을 부여받았지만, 기본적으로 국방위원회 중심의 국가운영은 사회주의 정치체제의 예외적 현상이었다.

국가최고기구의 직책명이 '국방'에서 '국무'로 바뀔에 따라 국무위원회의 관할 범위가 확대된 것으로 추정된다. 국무의 사전적 정의를 '나라의 정부' 일반을 의미하고, 이는 발표된 국무위원 구성에서도 확인할 수 있다. 개정 이전 국방위원회는 '국가주권의 최고국방 지도기관'이었는데, 국무위원회는 '국가주권의 최고정책적 지도기관'으로 확대 규정되었다. 국무위원회의 권한과 임무에서는 국방관련 조항(선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책 수립, 국가의 전반적 무력과 국방건설사업 지도)이 '국방건설사업을 비롯한 국가의 중요정책을 토의 결정한다'로 간소화되었으며, 국방부문 중앙기관 설치 및 폐지 권한과 군사칭호 제정 및 군사칭호 수여 권한은 삭제되었다. 그리고 국무위원회 구성은 정치국 후보위원으로 이례적으로 국무위원에 발탁된 외무상 리용호를 제외하면 전원 당·정·군을 대표하는 정치국원이고 정무국과 중앙군사위원회의 핵심 인사들이다. 과거에 비해 군부인사는 축소되고 경제(박봉주)·대외(리수용, 리용호)·대남(김영철)인사들이 포함되었다. 김정은이 국무위원회를 통해 통일·외교·경제를 포함한 국정 전반을 통할하겠다는 의지로 이해된다. 그런데 여기서 놓쳐서는 안 되는 부분은 김정은이 국정 전반을 직접 챙기려고 함에 따라 그 성패에 따른 책임 문제와 정권의 안정성 문제가 부각될 수 있다는 점이다.

국무위원회를 통해 당적 영도를 국가기관에서 집행

이번 최고인민회의를 통해 드러난 김정은 정권 국가통치모델은 ‘김일성 시대 국가주석-중앙인민위원회 체제’에 가깝다. 김일성 시대에는 국가주석이 특사권, 신임장 및 소환장 접수권, 조약 비준 및 폐기권, 군통수권, 정무원(내각) 지도권 등을 가지고 있었고, 국가주석을 수위로 둔 중앙인민위원회는 국방 및 국가정치보위사업 지도권, 대사와 공사 임명 및 소환, 군사간부 임명 및 해임, 대사권, 정무원 지도 등을 할 수 있었다. 특히 중앙인민위원회는 대부분 정치국원들로 구성되어 ‘당정협의체적 성격’을 가지고 있었고, 이에 중앙인민위원회는 당의 정책과 노선을 국가기관체계에서 수행할 수 있었다. 그런데 김정일 시대에는 국가주석과 중앙인민위원회가 폐지됨에 따라 최고인민회의 상임위원장이 국가를 대표하고 외교관련 권한을 이관 받았다.

이번 회의에서 최고인민회의 상임위원장인 김영남이 국무위원회에 배치되지 않은 것으로 보아, 당장 최고인민회의 상임위원회의 권한이 대폭 축소된 것은 아니지만 국무위원회 신설 기본방향은 김일성 시대의 국가권력 집중형일 것이다. 다만 경제·행정사업에서 내각책임제 강화 흐름에 따라, 김일성 시대에는 중앙인민위원회가 정무원을 지도했지만 김정은 시대에는 국무위원회가 내각을 ‘직접’ 지도하지 않을 것으로 보인다. 경제사업에서의 박봉주 내각 총리의 일정한 자율성이 보장될 것으로 전망된다.

한편, 국무위원회 구성을 보면, 김정은 시대 권력엘리트 진용의 안정화를 읽을 수 있다. 집권 5년 동안 숙청이 반복되면서 김정은 ‘자기 사람 심기’가 일단락된 것으로 보인다. 최고인민회의 상임위원장인 김영남을 제외하면 정치국 상무위원 3인이 국무위원회 부위원장에 배치되었고 정무국 부위원장(4인)과 당중앙군사위원(3인)이 균형적으로 국무위원에 안배되었다. 이처럼 김정은 정권에 들어 사회주의 인사시스템인 당·정·군 겹직(overlapping membership)현상이 명확해진 것이다.

대남·대외관계에 적극적 의지

지난 당대회에서 김정은이 한국정부 대북정책 전환과 남북관계 개선을 주장한 이후, 북한은 대남 대화공세를 강화하고 있다. 국방위원회, 인민무력부, 조평통, 사회단체 등은 남북관계

개선을 위해 남북군사회담을 진행하자고 요구했고, 전민족적인 통일대회합 개최를 위한 북측 준비위원회를 구성하여 한국과 해외에 공개편지를 보내는 등 선전공세를 지속하고 있다. 이러한 흐름은 이번 최고인민회의 조직개편에서도 반영되었다.

이미 지적했듯이 국무위원에 당 국제비서와 대남비서 그리고 외무상이 포함되었고 당 외곽 단체였던 조국평화통일위원회(조평통)가 국가기구로 승격되었다. 예전 남북협상에서 ‘격’이 대화의 장애물이었던 적도 있었는데, 이제 조평통은 선전선동공세와 더불어 통일부의 대화 파트너로 남북관계에 적극 나설 것으로 전망되며 당 통전부와의 연계 하에 체계적이고 조직적으로 대남정책을 집행할 것으로 보인다. 또한 최고인민회의 상임위원회 구성에서도 김정은의 대남정책에 대한 각별한 관심이 이어졌다. 본래 최고인민회의 상임위원회는 ‘통일전선적 조직’으로 그 기본구성이 각 정당(노동당, 사회민주당, 천도교청우당), 근로단체(직업동맹, 농근맹, 청년동맹, 여맹), 종교계(그리스도교, 불교) 대표들이다. 여기에 김정일 시대에는 과학·교육계 인사를 더했는데, 김정은 시대에는 김일성 시대처럼 대남·대외부문 인사를 다수 포함시켰다. 이번에도 사망한 김양건 대신 김영철이 발탁되었다.

김정은은 경제개혁으로 리더십 정당화 확보해야

이번 최고인민회의에서는 박봉주 중용과 내각부총리 3인 신규 임명, 내각책임제 강화, ‘국가 경제발전 5개년 전략을 철저히 수행할 데 대하여’ 법령 채택 등 국가경제발전 5개년 전략의 수행체계가 마련된 것으로 보이지만, 여전히 지난 6월 28일 노동신문 사설에 나와 있는 ‘인민경제 전반을 활성화하고 경제부문 사이 균형을 보장하여 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 것’이라는 목표와 다소 추상적 방도만이 제시되었다. 국제제재 하에서 고립적인 자강력 제일주의만을 가지고는 당면 경제상황을 극복하기 어렵기 때문이다. 김정은이 명실상부한 북한의 최고지도자로 등극하려면, 리더십 제도화뿐만 아니라 주민들에게 정책적 성취를 보여줌으로써 리더십 정당화까지 획득해야 할 것이다.©

KINU 2016

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.