INSS
전략보고
October 2021. No.138

www.inss.re.kr
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY

김정은 시대 10년: 「국가지도기구」의 구성과 변화

김인태 책임연구위원
tae@inss.re.kr

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 김정은 시대 수령-당-국가관계

Ⅲ. 국가지도기구의 시기별 변화와 특징

Ⅳ. 국가지도기구 변화의 의미와 방향성

국가안보전략연구원

국문 초록

이 연구는 필자가 작성했던 “김정은 시대 10년: 「노동당 중앙지도기관」의 구성과 변화”에 이은 후속 작업이다. 김정은 시대의 당-국가체제는 노동당 중심의 국가권력구조를 기반으로 정권 출범과 강화를 위한 단계적인 변화가 이루어졌는데, 집권 초기에는 국방위원회 중심의 국가기구체계, 이후에는 국무위원회 중심의 국가기구체계로 변화했다. ‘수령영도체계’의 제도적 완성을 목표로 한 국가기구체계의 변화는 크게 두 단계로 진행되었다. 국방위원회 제1위원장의 과도적인 ‘체제 기반 강화’ 단계와 국무위원장의 국가체제를 강화하는 시기로 구분되며, 이에 따라 국가지도기구의 구조적, 인적 구성은 큰 틀에서 변화되었다. 북한의 국가기구체계는 당 권력구조와 유사하게 국무위원회를 구성하는 소수의 핵심 구조와 최고인민회의를 구성하는 ‘피라미드형’ 구조로 구성된다. 북한 「사회주의헌법」상 최고인민회의와 국무위원장, 국무위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 사법·검찰기구를 순위로 하는 ‘국가기구’는 곧 김정은 정점의 국가기구체계이다. 이 중 최고인민회의와 국무위원회는 유일하게 “최고주권기관”과 “최고정책적지도기관”으로 명시된 입법 및 행정의 최고지도기구이자 양대 권력기구로 분류된다. 본 연구는 김정은 시대 10년을 계기로 국가지도기구 변화의 경로를 평가하는 데 초점을 두고 최고인민회의와 국무위원회의 구성과 변화 과정을 고찰한다. 지난 10년 기간 국가권력체계 변화를 체제기반 조성의 과도적 단계, 당-국가체제 공식화 단계, 헌법적·제도적 정비 단계 등 세 단계로 구분하여 분석한다. 그리고 입법과 행정 등 양대 국가지도기구의 구성과 변화를 통한 김정은 시대 수령영도체계 강화의 의미와 방향성을 살펴본다. 참고로, 국가지도기구에 포함되는 내각과 사법·검찰기구 등 ‘행정적집행기관’과, 이하 무력기관에 대한 연구는 추후 별도의 연구과제로 다룬다.

핵심어: 국가지도기구, 최고인민회의, 국무위원회, 국무위원장, 수령영도체계

목차

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 김정은 시대 수령-당-국가관계

1. 북한의 수령영도체계와 당-국가관계

2. 김정은 시대 당-국가관계와 국가지도기구

3. 「최고인민회의」와 「국무위원회」의 구성

Ⅲ. 국가지도기구의 시기별 변화와 특징

1. 체제기반 조성의 과도적 단계 (2012년 이후)

2. 당-국가체제 공식화 단계 (2016년 이후)

3. 헌법적·제도적 정비 단계 (2019년 이후)

Ⅳ. 국가지도기구 변화의 의미와 방향성

1. 수령 '교시' 중심의 통치방식 확대

2. 국가지도기구의 획일적 운영체계와 구조적 제한성

3. 당 중심의 국정운영 체계와 국가지도기구의 역할 축소

4. 수령제 제도화를 위한 국가지도기구의 개편 가능성

Ⅰ. 문제 제기

• 당-국가 체제인 북한의 국가 성격상 모든 국가기구체계는 당의 영도적 지위와 지도[1]하에 구성되고 운영
  - 「사회주의헌법」은 "조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다."(제11조)고 규정

• 북한의 국가기구는 크게 주권기관[2]과 행정기관[3]으로 구분되며, 이 중 최고인민회의와 국무위원회는 국가를 대표하는 '국가지도기구'로 구성
  - 헌법상 '국가기구' 체계는 ①최고인민회의 ②국무위원회 위원장 ③국무위원회 ④최고인민회의 상임위원회 ⑤내각 등의 순위로 구성
  - 최고인민회의는 "조선민주주의인민공화국의 최고주권기관", 국무위원회는 "국가주권의 최고정책적지도기관"의 성격과 지위를 부여[4]
  - '주권기관'의 하위 개념인 '행정적집행기관'[5]에는 내각과 사법·검찰 기구와, 기타 지방주권과 지방인민회의, 지방인민위원회가 속함

• 김정은 시대에 접어들어 단계적 개편 절차를 통한 김정은의 국가대표성 강화 및 국무위원회 중심의 국가기구체계로 정비
  - 김정은 집권 10년간 이전 국방위원회의 국무위원회로의 개편 및 최고인민회의 지위와 역할 변화 등 헌법 개정과 제도적 정비를 추진

1) "인민정권은 사회주의위업, 주체혁명위업수행의 강력한 정치적 무기이며 당과 인민대중을 련결시키는 가장 포괄적인 인전대이며 당의 로선과 정책의 집행자이다. 인민정권은 당의 령도밑에 활동한다." 『조선로동당 규약(2021)』, 제7장 53조.
2) 북한은 '주권기관'에 대해 "정권을 쥔 계급의 리익에 맞게 주권을 행사하는 국가기관"으로 정의한다. 『조선말대사전(3)』, 증보판(평양: 사회과학출판사, 2017), p. 459. 또한 "주권기관은 선거원칙에 의하여 선거된 대표들로 구성되는 대표제기관으로서 국가주권을 행사하는 기관이다."로 설명한다. 『광명백과사전』, 제3권(평양: 백과사전출판사, 2009), p. 147.
3) "행정적집행기관"의 명칭으로 "행정적집행기관은 주권기관으로부터 위임받은 권한을 가지고 국가적사업을 직접 조직집행하는 기관이다."로 설명한다. 위의 책. p. 147.
4) 『사회주의헌법』, 제87조, 제106조.
5) "내각은 국가주권의 행정적집행기관이며 전반적국가관리기관이다." 『사회주의헌법』, 제123조.

- 상기 과정을 통해 김정은 시대 국가기구체계를 완성하고 유일통치구조의 지향성과 방향성을 강화

• 이 보고서는 최고인민회의와 국무위원회를 중심으로 김정은 집권 10년간 북한 '국가기구' 체계[6] 내 국가지도기구의 구성과 변화를 분석하고 그 의미를 살펴보는 데 목적을 둠
- 국가지도기구의 구성과 변화가 가지는 의미와 향후 전망을 제시

Ⅱ. 김정은 시대 수령-당-국가관계

1. 북한의 수령영도체계와 당-국가관계

1) 수령영도체계의 개념과 정의

• 북한은 수령제 형성단계에서 '유일지도사상'과 '유일지도체계'를 하나의 구조로 연계시켜 점차 "수령의 유일적 영도체계"[7]로 이론화
- 주체사상은 수령의 혁명사상으로 발전되었고, "당의 유일사상체계 확립의 10대원칙"은 유일지도체계 형성·발전의 제도적 지침으로 대체
- 김일성을 의미하는 수령 중심의 주체사상은 1972년 「사회주의헌법」 개정 등의 제도적 절차를 거쳐 수령제의 이론적 지침으로 발전

6) 본 연구에서는 북한 『사회주의헌법』의 '제6장 국가기구' 체계에 준해 ①최고인민회의 ②국무위원회 위원장 ③국무위원회 ④최고인민회의 상임위원회 등의 순위로 분석체계를 설정.
7) 본 연구에서는 북한의 수령제 연구에서 핵심 용어인 "수령의 유일적 영도체계"와 "수령영도체계", "유일영도체계"를 서로 동일한 개념으로 사용하면서, 주로 2016년 이전 시기 내용을 '유일영도체계'로, 이후 과정을 '수령영도체계'로 표현했다.

- 김일성 중심의 유일통치구조를 완성된 "수령의 유일적 영도체계"로 정의했고, 이는 수령제의 이론적, 제도적 기틀로 고착화
  - "수령의 유일적 영도체계는 혁명과 건설에 대한 노동계급의 수령의 유일적 영도를 철저히 보장하며 노동계급의 혁명위업, 사회주의, 공산주의 위업을 완성하기 위한 영도체계"[8)]
  - 수령의 유일적 영도를 실현하기 위한 기본 수단으로써 "노동계급의 당의 향도적 지위와 역할을 수행하는 정치적영도기관"으로 일체화

- 수령 정점의 당-국가체제를 완성하고 이를 '당 중심의 유일영도체계'를 거쳐 수령영도체계로 제도화
  - '혁명적 수령관'과 '사회정치적생명체론' 등의 혁명이론을 통해 △혁명과 건설의 최고 영도자인 수령 △혁명의 참모부로서의 노동당 △당과 대중을 연결시키는 인전대로서의 국가기관 △당의 혁명적 무장력으로서의 인민군대 등을 유기체적, 전일적인 체제로 정의[9)]

- 김일성 시대의 '당 중심의 유일영도체계'는 수령제의 성공적인 정착과 후계체제 기반까지 안정적으로 이어지는 정치적 환경을 제공

2) 김정일 시대 '당·정·군 직할영도체계'

- 1990년대 김일성의 사망과 '고난의 행군' 등 체제위기 하에서 정권유지에 지향된 선군정치와 유일통치방식의 구조적 변화가 가시화
  - 강화된 유일통치구조를 기반으로 변형된 수령영도체계로써 김정일이 당·정·군을 직할통치하는 '3대 영도체계'로 변화
  - 이는 수령으로 대표되는 △총비서 중심의 당적 영도체계 △국방위원장 중심의 국가영도체계 △최고사령관에 의한 군 영군체계로 운영

8) 김민·한봉서, 『위대한 주체사상 총서(9): 령도체계』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 79.
9) 김갑식, 『김정일 정권의 권력구조』 (파주: 한국학술정보, 2005), p. 65.

- 김정일의 당-국가 대표성과 유일영도체계를 강화하는 방향에서 당과 국가기구체계의 개편 절차를 추진
  - 권력승계 단계에서 당규약 개정 등의 공식절차를 생략하고 당의 최고수위를 '당중앙위원회 총비서'에서 '노동당 총비서'로 격상[10)]
  - 1998년 개정헌법을 통해 주석제를 폐지하고 국방위원회를 "국가주권의 최고군사지도기관"으로 격상시켜 국방위원장 중심의 국가기구체계를 구성했으며, 이후 국방위원장의 '국가대표성'을 법제화[11)]

2. 김정은 시대 당-국가관계와 국가지도기구

1) 당 중심의 '혼합형영도체계'[12)]와 권력 기반 강화

- 집권 초기 김정일 시기 국가기구체계를 유지하면서 권력 기반의 구축과 유일영도체계 조성 단계에 주력
  - 2012년 4월 집권 이후 국가기구 개편이 없이 국가 최고수위 직책(국방위원회 제1위원장) 위주의 헌법 개정 절차에 한정
  - 최고인민회의의 입법적 '최고주권기관'과 국방위원회의 국가주권의 '최고국방지도기관'의 상징적 지위를 유지하면서 유일영도체계를 강화하는 권력정비와 체제 통제방향에 집중
    ※ 집권 초기 △리영호 숙청 △장성택 숙청 △현영철 처형 등의 대표적인 권력숙청 사례가 2012년~2015년 사이에 집중

10) 1980년 당규약 절차에 따라 '당중앙위원회 전원회의에서 당중앙위원회 총비서를 선거'하게 규제된 절차를 무시하고 인민군 당위원회를 위시한 각급 당조직들이 '노동당 총비서를 추대'하는 편법적인 방식으로 김정일의 당 최고수위 권력승계를 공식화했다. 『로동신문』, 1997년 10월 9일.

11) 1998년 개정헌법에서는 '국방위원회 중심의 국가기구체계 정비' 절차를 우선했고, 2009년 개정헌법에서는 '국방위원장의 국가대표성'을 명문화, 법화하는 절차(제6장 국가기구에 국방위위원회 위원장 체계 신설)에 집중했다. 『사회주의헌법(1998년)』, 제100조, 102조, 『사회주의헌법(2009년)』, 제100조.

12) 김인태의 북한의 '수령영도체계'에 대한 연구에서는 김정은 시대 초기(2012-2016) 수령영도체계의 특징을 김일성의 "당중심의 유일영도체계"와 김정일의 "당·정·군 직할영도체계"가 결합된 "혼합형영도체계"로 규정하고 그 특징을 "노동당 지도체계의 강화"에서 찾았다. 김인태, "북한의 수령영도체계에 관한 연구: 김정은 시대를 중심으로," 경남대학교 대학원 박사학위논문(2020), pp. 32-42.

- 점차 당의 지도적 지위와 기능을 강화하면서 군에 대한 통제와 국가권력을 정비하는 '당 중심의 유일영도체계' 강화 방향에 집중
  - 김정일의 직할영도체계와 통치방식으로 '형해화' 되었던 당 전원회의 등 각급 당 지도체계와 기구를 복원하고 당적 권능과 역할을 강화
  - 2021년 당 제8차대회를 계기로 당과 김정은을 일체화시키고 당의 대표성을 더욱 강화하여 명실상부한 수령영도체계로 제도화

2) 수령영도체계의 구조적 완성과 국가기구체계 개편

- 7차당대회 당-국가체제 공식화와 김정은 중심의 국가권력체계 완성
  - 당대회 이후 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 국무위원회를 신설하고 국무위원회 위원장을 "공화국의 최고영도자"로 법제화[13)]
  - 단, 신설된 국무위원회는 전반적인 국가기구체계의 개편보다는 김정은의 최고수위에 지향된 '상부구조 중심'의 개편 절차에 한정
  - 한편 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회도 김일성, 김정일 시대와 다른 일부 구조적인 차이를 나타내면서 단계적으로 개편

- 병진노선 중심의 국가전략을 추진하면서 동시에 김정은의 국가대표성을 강화하기 위한 헌법 개정 등의 공식적인 절차들을 추진
  - 김정은 집권 이후 2012년부터 2019년 사이에 진행된 5차례의 헌법 개정은 주로 체제 정통성(김일성-김정일헌법 명시)과 김정은의 유일영도체계를 강화하고 국가대표성을 명문화하는 방향에 우선

13) 『사회주의헌법(2016년)』, 제100조.

[표 1] 북한의 시대별 최고인민회의 개회 현황

구분	회기 및 연도	회의 차수	비고
김일성 시대	제1기~제9기/ 1948년~1994년	46년간/66회	1950.6~1953.11 휴회기
김정일 시대	제10기~제12기/ 1998년~2011년	13년간/16회	1994.5~1998.8 휴회기
김정은 시대	제12기~제14기/ 2012년~2024년	10년간/14회	제14기 제4차 ('21.9 현재)

*자료출처: 김인태, "북한의 수령영도체계에 관한 연구: 김정은 시대를 중심으로," 경남대학교 대학원 박사학위논문(2020), p. 83.

3. 「최고인민회의」와 「국무위원회」 구성

1) 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회

- 최고인민회의는 입법권을 행사하는 "공화국의 최고주권기관"으로써, 김정은 시대는 제13기~제14기[14]에 해당
  - 최고인민회의는 687명(제9기 이후부터)의 대의원들로 구성되며, 체제 '인민회의' 성격에 맞게 북한의 각 계층별, 분야별, 지역별을 대표하는 핵심 계층과 당·정·군의 권력엘리트[15] 들이 망라
  - 김정은 시대 이후 시기별 권력 변동을 반영하여 제13기와 제14기의 대의원 구성은 대략 50% 이상의 높은 교체 비율을 보임
  - 10년간 두 차례의 최고인민회의 대의원 선거를 통해 노동당 권력과 유사한 방향에서 국가권력의 각 분야별 세대교체와 인적 정비 진행

14) 김정일 사망(2011.12) 이후 2012년 4월 제12기 제5차 회의에서는 김정일을 '영원한 국방위원장'으로 명시하고 김정은을 국방위원회 제1위원장으로 추대했으며, 해당 회기 임기를 거쳐 2014년 4월 제13기 최고인민회의를 새로 구성했다.

15) 북한이 공식적으로 발표한 최고인민회의 제13기~제14기 "대의원자격심사위원회 보고" 통계자료를 분석하면, 전체 687명 중 노동자, 농민, 지식인 등 핵심계층을 제외한 권력엘리트 비율은 대략 400여 명으로 전체 구성의 약 60% 수준이다.

[표 2] 시기별 「최고인민회의 대의원」 '당·정 외교부문' 구성 사례

구분	대의원	부문별 구성
제13기 (2014.3~ 2019.2)	당	비서(강석주), 부부장(박근광)
	정	외무상(박의춘), 제1부상(김계관), 부상(최귀헌), 해외동포사업국장(김진국), 주중대사(지재룡) 외
제14기 (2019.3~ 2024.2)	당	부위원장(리수용), 제1부부장(김성남), 부부장(리창근)
	정	외무상(리용호), 제1부상(김계관), 부상(최선희), 주중대사(지재룡), 주러대사(김형준), 주유엔대사(김성), 대외문화위원장(김정숙), 해외동포사업국장(김응섭), 외교단총국장(김익성) 외

*시기별 정치적, 외교적 환경에 따라 주요국 대사, 대외문화연락위원회 등 유관 부문 포함.

[표 3] 시기별 「최고인민회의 대의원」 '당·정 군수부문' 구성 사례

구분	대의원	부문별 구성
제13기 (2014.3~ 2019.2)	당	비서(박도춘), 부장(주규창), 제1부부장(홍승무)
	정	2경제위원장(조춘룡), 2자연과학원장(최춘식), 원자력공업상(리제선), 핵무기연구소장(리홍섭), 우주개발국장(유철우) 외
제14기 (2019.3~ 2024.2)	당	비서·부장(태종수), 제1부부장(홍승무), 제1부부장(리병철), 부부장(홍영칠)
	정	국방과학원장(장창하), 원자력공업상(왕창욱), 핵무기연구소장(리홍섭), 우주개발국장(유철우), 군수 단위 지배인(허철용) 외

*해당 시기별 최고인민회의 대의원 선거 당시 전담 직책을 기준.

- 제13기~14기 최고인민회의 대의원 부문별 구성은 해당 시기별 정치적, 정책적 환경을 반영하여 세대교체를 비롯한 인적 변동을 반영

• 최고인민회의 상임위원회는 “최고인민회의 휴회중의 최고주권기관”으로 기능하는 상설적인 입법기구 및 국가지도기구로 운영
  - 상임위원회는 상임위원장과 부위원장(14기부터 명예부위원장 제도 폐지), 서기장, 위원 등 15명 규모[16]로 구성
  - 제13기까지는 기본적으로 노세대를 위시한 ‘상징적’인 국가기구로 대체되었고, 제14기 이후 입법기구의 상설적인 기능을 보완
  - 헌법상 국가수반의 역할까지 맡아온 상임위원장[17]의 경우 당직(정치국 상무위원)을 비롯한 정치적 지위의 변화는 없지만, 김정은의 국가대표성에 지향된 헌법 개정에 따라 실질적인 위상과 역할은 축소

[표 4] 김정은 시대 최고인민회의 상임위원회 구성(제13기-제14기)

제13기 제1차 회의(2014.4.9)	제14기 제1차 회의(2019.4.11)	비 고
위원장: 김영남	위원장: 최룡해	
부위원장: 양형섭, 김영대	부위원장: 태형철 박용일	
명예부위원장: 김영주, 최영림	-	폐지
서기장: 홍선옥	서기장: 정영국	
위원: 김양건, 태종수, 전용남, 현상주 리명길, 김정순, 김완수, 류미영 김영철, 강수린, 전경남	위원: 김영철, 김능오, 강지영, 주영길 김창엽, 장춘실, 박명철, 리명철 강수린, 강영철, 리 철	당, 지역 사회단체

*자료출처 : 「노동신문」 등 북한 보도 자료 인용.

  - 최고인민회의 제14기 제5차 회의(‘21.9.28-29)에서는 8차당대회 권력 변동을 반영하여 상임위원회와 부문별 위원회 인사 개편 진행[18]

16) 최고인민회의 상임위원회 예하에 예산위원회, 법제위원회, 외교위원회 등 비상설 기구들을 배치.
17) 김영남은 70세가 되는 1998년 최대 최고인민회의 상임위원장으로 임명되어 약 21년간을 유지했고, 최룡해는 69세가 되는 2019년에 임명되어 현재 근무중이다.
18) 태형철 부위원장과 박명철 위원 등을 소환하고 중앙재판소 소장 강윤석을 부위원장으로 이동시켰다. 기타 2020년 이후 근로단체 위원장들로 임명된 문철(청년동맹), 박인철((직맹), 한종혁(농근맹), 김정순(여맹), 당중앙위원회 통전부 부부장 맹경일 등을 위원으로 보선했다.

2) 국무위원장과 국무위원회

- 헌법상 '국가기구' 체계에서 국무위원장을 서두에 배치(2009년 헌법 개정 당시 국방위원장)하고 국가대표성과 유일 영도권을 명문화
  - 집권초기 국방위원회 제1위원장 직책을 과도적 단계의 국가 최고수위로 활용하고 2016년 국무위원회 중심의 국가기구체계로 개편
  - 이후 수차의 헌법 개정으로 김정은 중심의 △국가대표성 조항 △全인민 총의에 따른 추대 절차 등 국가수반의 지위와 권능을 명문화[19]

- 국무위원회 구조는 이전 국방위원회와 차별적인 방식으로 당·정·군 등 체제 전반을 대표하는 '국가주권의 최고대표기구'의 성격으로 재구성
  - 국방위원회(2012.4~2016.5)는 '최고국방지도기관'의 성격에 맞게 당과 군사·군수를 중심으로 구성하면서 노세대 권력[20]을 상위에 배치

[표 5] 김정은 시대 국방위원회-국무위원회(2012-2016) 구성

구분	국방위원회 (제12기 제5차 회의/2012.4)			국무위원회 (제13기 제4차 회의/2016.6)		
	직책	이름	주요 겸직	직책	이름	주요 겸직
1	1위원장	김정은	당 제1비서	위원장	김정은	당 위원장
2	부위원장	김영춘	당 군사부장	부위원장	황병서	군 총정치국장
3	"	리용무	인민군 차수	"	박봉주	내각총리
4	"	장성택	당 행정부장	"	최룡해	당 부위원장(근로)
5	"	오극렬	인민군 대장	위원	김기남	당 부위원장(선전)
6	위원	최룡해	인민군 총정치국장	"	박영식	인민무력부장

19) 북한은 2016년 6월 국무위원회 신설(최고인민회의 제13기 제4차회의) 이후 김정은의 직책을 "조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장"으로 유지하다가, 공식적인 개편 절차가 없이 2020년 11월부터 "조선민주주의인민공화국 국무위원장"으로 변경했다. 이는 당의 최고수위 직책인 "조선로동당 총비서"와 동일한 맥락으로 풀이된다. 『로동신문』, 2020년 11월 16일.

20) 김정은 시대 이후 국방위원회와 국무위원회 성원들의 평균연령은 기본적인 하향세를 유지했는바, 2012년 제12기 국방위원회는 70대, 2019년 제14기 국무위원회는 60대 중반 수준으로 구성되었다.

7	"	김정각	인민무력부장	"	리수용	당 부위원장(국제)
8	"	박도춘	당 비서(군수)	"	리만건	당 부위원장(군수)
9	"	김원홍	국가안전보위부장	"	김영철	당 부위원장(통전)
10	"	리명수	인민보안부장	"	김원홍	국가안전보위부장
11	"	주규창	당 군수공업부장	"	최부일	인민보안부장
12	"	백세봉	제2경제위원장(상장)	"	리용호	외무상

*자료출처 : 『노동신문』등 북한 보도 자료에 근거하여 구성.

- 이에 비해 국무위원회는 당-국가 체제하 '최고정책적지도기관'에 맞게 당·정·군의 권력구조와 핵심 분야를 망라한 국가지도기구로 구성
- 그럼에도 초대 국무위원회는 당 중심의 국가기구체계에 우선하면서 무력기관 비중을 유지했고, 이에 비해 정부는 최소 규모(총리, 외무상)로서 최고인민회의 상임위원장까지 배제된 당·정·군 구조로 구성
- 한편, 국무위원회의 예하 기구체계로 △정책국 △설계국 △산림정책감독국(국토환경보호성) 등의 정책기구들을 배치하고 △외사국 △경위국 △국무위원회 연주단 등의 보장부서와 단위를 별도로 운영[21]

• 시기별 구성상 특징은 당-국가체제의 구조적 변화와 통치체계의 반영
- 당과 국가권력은 늘리면서 군부(무력기관)는 줄이는 구조적 변경으로 김일성 시대의 당-국가체제와 유사한 국가권력체계를 구성
- 당 정무국(2016년 당시)의 주요 정책담당 부위원장 5명을 선임하여 당 중심의 국가운영구조를 유지하면서 국가기구 장악력도 강화

21) 2016년 이후 국무위원회 예하 기구 및 단위 관계자로 식별(북한 관영매체 위주)된 인물은 △국토 및 산림정책국 국장 김경준 △설계국 국장(중장) 마원춘 △경위국 국장 김철규(상장) △외사국 부장 김창선 △외사국 참사 서대하(국가보위성 중장) 등이다.

[표 6] 시기별 국무위원회(국방위원회) 구성 비교[22)]

구 분	구 조	구 성			비 고
		당	정	군(무력)	
최고인민회의 제14기 제5차 (2021.9.29)	국무위원회 13명 (위원장, 제1부위원장, 부위원장 1명, 위원 10명)	7명 (54%)	3명 (23%)	3명 (23%)	당 △11.0% 정 ▽6.0% 군 ▽6.0%
최고인민회의 제14기 제1차 (2019.4.11)	국무위원회 14명 (위원장, 제1부위원장, 부위원장 1명, 위원 11명)	6명 (42.8%)	4명 (28.6%)	4명 (28.6%)	정 △11.9% 당 ▽7.2% 군 ▽4.7%
최고인민회의 제13기 제4차 (2016.6.29)	국무위원회 12명 (위원장, 부위원장 3명, 위원 8명)	6명 (50.0%)	2명 (16.7%)	4명 (33.3)	당 △8.3% 정 △16.7% 군 ▽25.0%
최고인민회의 제12기 제5차 (2012.4.13)	국방위원회 12명 (제1위원장, 부위원장 4명, 위원 7명)	5명 (41.7%)	-	7명 (58.3%)	당-군협의체

*최고인민회의 제14기 제5차 회의(2021.9.29) 조직문제(인사)까지 반영.

- 특히 제14기(2019.4)부터는 제1부위원장 직책을 신설하고 처음으로 최고인민회의 상임위원장까지 망라시켜 명실상부한 국가주권의 '최고대표기구'로 격상시키면서 국무위원장의 전반적 위상과 권한 강화
- 2018년 이후 대외·대남전략의 강화 환경에 맞게 당 내부역량을 강화하고 외무성 제1부상까지 포함하면서 국무위원회 구성을 확대
- 대표적으로 당 제8차대회 이후 권력변화를 반영하여 다시 정과 군(무력)은 줄이고 당의 비중을 증가시키는 인적 교체[23)]를 진행

22) 김인태, 위의 논문, p. 214.
23) 최고인민회의 제14기 5차 회의 국무위원회에 당 정치국 상무위원 5인 전원이 포함된 구성은 첫 사례이다.

• 시기별 당 권력의 변동성에 따라 국무위원회도 잦은 변화를 보이면서 당 권력 중심의 구조적 특성을 나타냄
  - 국무위원회의 구성상 당-국가기구체계에 의한 '당연 직책'은 거의 변동이 없으나 인적 구성은 잦은 교체와 변동을 지속
  - 2016년에 구성된 초대 국무위원회 12인 중 현재 재직자는 김정은과 최룡해(직책 변동), 김영철 등 3명으로 비교적 높은 변동성을 보임

[표7] 2021년 현재 국무위원회 현황

당 제8차대회 이후 ('21.1 ~)	최고인민회의 제14기 제5차 회의 ('21.9.29)
위원장: 김정은	위원장: 김정은
제1부위원장: 최룡해	제1부위원장: 최룡해
부위원장: 박봉주	부위원장: 김덕훈
위원: 김재룡, 리만건, 김형준, 리병철, 김영철, 리선권, 김수길, 김정관, 김정호, 정경택, 최선희	위원: 조용원, 박정천, 오수용, 김영철, 리선권, 리영길, 정경택, 장정남, 김성남, 김여정

*최고인민회의 제14기 제5차 회의(2021.9.29) 조직문제(인사) 반영

  - 2019년 4월 최고인민회의 제14기 제1차 국무위원회(14명)도 약 2년 5개월 만에 10명이 교체(김정은 외 최룡해, 김영철, 정경택 유임)
  - 한편, 김여정은 당 내 직책에 이어 국무위원회에까지 조기에 진출[24]하면서 당 총비서 및 국무위원장의 '국정보장' 일선에 전진 배치

24) 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 최선희 외무성 제1부상을 소환하고 새로 김여정 당 부부장을 국무위원으로 보선했다. 참고로, 김정은 시대 이후 국가지도기구(국방위원회, 국무위원회)에 직계나 가까운 인척이 배치된 사례는 집권 초기 장성택 국방위원회 부위원장 이후 처음이다.

Ⅲ. 국가지도기구의 시기별 변화와 특징

1. 체제기반 조성의 과도적 단계 (2012년 이후)

- 세습체제의 정통성 강조 및 선대시기 국방위원회 중심의 국가기구체계 승계[25]를 통한 과도적 성격으로 국가지도기구의 제한적 역할
  - 당 제4차 대표자회에 연이어 개최된 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 김정일을 '영원한 국방위원장'으로 추대하고, 김정은은 신규 직책인 국방위원회 제1위원장에 취임
  - 이전 국방위원회 구조대로 군부 중심의 '당-군 협의체'로 구성하고 권력 교체기 체제 안정화를 우선하는 방향에서 보위·보안(현 사회안전성) 등의 공안권력[26]을 전진 배치
  - 그러나 집권 초기 김정은 중심의 권력기반을 구축하는 단계에서 장성택 숙청 등의 권력투쟁이 전개되면서 국방위원회의 전반적 위상과 역할은 약화되는 결과로 연계
    ※ 국방위원회(2012.4~2016.5) 부위원장은 당연직인 군 총정치국장(최룡해, 황병서) 이외 장성택과 군부 원로인 리용무, 오극렬이 역임
  - 국방위원회의 역할은 정책적 운영보다 주로 통치기구의 명의로 △김정은 원수 칭호 수여 △군부 상위계급(원수, 차수) 결정 등에 한정

- 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 권력승계기 정치적 수요와 정기적인 입법 활동을 보장
  - 최고인민회의 제12기(2009.3~2014.2) 회기 내 집권 초기 체제기반 조성을 위한 헌법 개정과 법제도 정비 등의 입법 활동 강화

25) 양형섭, "…현재 수립된 국방위원회 제도는 위대한 김정일동지께서 선군시대의 요구에 맞게 국가방위기능을 최대한으로 높일수 있게 하면서도 국가사업전반에 대한 수령의 유일적 령도를 보장할수 있도록 세워주신 독창적이며 과학적인 제도입니다. 때문에 수정보충안에서는 위대한 김정일동지께서 세워주신 국방위원회 제도의 혁명적 진수를 100% 계승하는 원칙에서 국방위원회 제1위원장 직제를 새로 내오고 국방위원회 제1위원장이 국가의 최고령도자로서 대내외사업을 비롯한 국가의 전반 사업을 총지휘할수 있도록 규정하였습니다." "조선민주주의인민공화국 사회주의헌법을 수정보충함에 대한 보고," 『로동신문』, 2012년 4월 14일.

26) 김정일 시기 국방위원회에는 군부 이외 보안(현 사회안전성)만 참여시키다가 김정일의 와병과 후계구도가 가시화되는 2009년 4월(최고인민회의 제12기 제1차회의)부터 처음으로 국가안전보위부 제1부부장 우동측을 포함시켰다.

- 김정은 시대 제1호 법안인 '12년제 의무교육 법령'(2012.9)을 비롯하여 △금수산태양궁전법 △핵보유국 지위 법령 △우주개발법 등 채택
  ※ '병진노선'을 채택한 2013년 3월 전원회의 이후 최고인민회의 제12기 제7차회의('13.4.1)를 개회하고 핵무력 강화와 관련한 후속 절차 추인
- 최고인민회의 상임위원회의 기능과 역할도 권력승계기 정치적 환경에 맞게 강화되면서 정령 발표 등의 공식 활동과 업무영역이 확대
  ※ 2012년 정초 공식 업무[27]를 시작으로 ▲김정일 명의 훈장·상 제정 ▲기념일 포상 ▲인공위성 발사, 핵실험 공로자 포상 ▲대사령 실시 등 주요 현안에 대한 정령 발표가 2012년 약 40여 회, 2013년 약 60여 회로 증가

• 양대 국가지도기구는 집권 초기 체제 기반 조성과 강화 방향에 지향
  - 국방위원회는 '최고국방지도기관'의 명색 상 성격에 한정되는 대신, 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 권력승계기 환경에서 '최고주권기관'으로서 입법적 기능과 역할이 강화되는 특징을 보임

2. 당-국가체제 공식화 단계 (2016년 이후)

• 당 제7차대회의 당-국가체제 공식화와 국무위원회 중심의 국가지도기구는 김정은 시대의 본격화와 유일영도체계의 강화로 연계
  - 헌법 개정을 통해 국무위원장에게 "공화국 최고영도자"로서 국가수반의 위상과 지위, 법적 권능을 부여
  - 국무위원회를 당 중심의 국가지도기구로 구성하고 국무위원회의 기능과 역할 관련 국무위원장의 명령·지시 집행을 우선순위로 배치[28]
  - 그러나 국무위원회의 '최고정책적지도기관'의 성격에도 불구, 전반적인 위상과 권능은 제한적인 양상으로 김일성 시기 중앙인민위원회나 김정일 시기 국방위원회와도 차별적인 행태를 보임

27) 김정일 사망 이후 2012년 새해 정초 첫 최고인민회의 상임위원회 정령은 "김일성생일 100돌과 김정일 생일 70돌 즈음 대사령 실시"(2012.1.5)와 관련한 내용이다. 『로동신문』, 2012년 1월 10일.
28) 『사회주의헌법(2016년)』, 제109조.

- 국무위원회의 상설 기능은 주로 김정은의 국정운영을 보장하거나 보조하는 통치기구들에 한정되며, 정책결정과 지도 권능을 가진 국무위원회의 상설적인 운영은 2021년 현재까지 미정
  ※ 2016년 국무위원회 이후 2020년 8월 '내각총리 해임 및 임명'과 관련한 '국무위원회 정령 제01호'(당 제7기 제16차 정치국 회의)가 첫 공식 사례임
- 대신 2018년 이후 가시화된 김정은의 남북정상회담을 비롯한 대외활동 영역에서 국무위원장의 위상에 지향된 선전 방향은 강화
  ※ 정권수립 70주년(2018.9)을 계기로 '국가제일주의'를 내세우는 방향성도 국무위원장의 국가대표성과 위상을 강화하는 데 역점

• 최고인민회의와 상임위원회는 정기적인 입법 기능과 국정 업무를 진행하면서 점차 위상과 기능에서 새로운 변화 환경에 직면
  - 2017년 최고인민회의 제13기 제5차 회의 참석을 끝으로 사실상 김정은의 최고인민회의 대의원으로서의 공식 활동이 마감[29)]
    ※ 김정은의 첫 시정연설(제14기 1차/2019.4.12)은 국가수반 자격으로 진행

• 2016년~2018년 기간 국가지도기구는 김정은 시대 '국가제일주의'를 내세우면서 수령영도 체계의 제도적 기반을 강화하는 방향에 집중
  - 2017년 11월 '핵무력 성공' 공식화와 2018년 정권수립 70주년의 경축을 통해 체제선전을 강화하면서 새로운 전략적 전환기를 추진

3. 헌법적·제도적 정비 단계 (2019년 이후)

• 최고인민회의 제14기 출범(2019.4)을 계기로 헌법적 변화[30)]와 국가지도기구의 제도적 변화를 통해 김정은의 국가대표성 강화

29) 제14기 최고인민회의(2019년~2024년) 대의원 선거에 김정은은 불출마하면서 그 자체가 최고인민회의 위상이 저하되는 정치적 환경으로 연계되었다.
30) 김정은 시대 이후 헌법 개정은 2012년 △핵보유국 반영 △김일성-김정일헌법 명시, 2013년 △금수산태양궁전 성역화, 2016년 △국무위원회 신설 △국무위원장 추대, 2019년 △국가대표성 부여 △국무위원장 권능 강화를 중심으로 2021년 1월(제14기 제4차회의) 현재 총 5차례에 거쳐 진행되었다.

- 2019년 이후 두 차례의 헌법 개정을 통해 김정은의 국가대표성과 권능을 높이는 법적 절차로 국가수반[31]의 위상과 영도체계를 확립
- 동시에 김일성-김정일을 혁명역사화하고 김정은 중심의 수령영도체계를 공고히 하는 방향에서 법적, 제도적 절차를 추진

• 국무위원회의 국가 주권의 "최고정책적지도기구"의 지도적 기능보다는 국가수반의 대표성과 영도체계를 보장하는 상징적인 위상이 강화
- 대내 측면에서는 국무위원장 직함에 대해 △우상화 선전 △국무위원장 명의 결정(인사 중심) 등으로 강화하고, 대외적으로는 △정상회담 등 공식 활동 △축전 전달 등 외교활동 등의 공식 영역을 확대
- 제반 환경에서도 국무위원회의 집체적 성격과 상설적인 기능과 관련한 변화는 없었으며, 역으로 국무위원장 정점의 통치·보장구조가 더욱 보완되는 부차적인 조치(국무위원회 연주단 신설 등)들이 지속

• 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 2019년 이후 대내외 정세와 환경변화에 따라 정기적인 입법 활동과 국정보장 측면을 강화
- 최룡해 상임위원장(2019.4 임명)은 국무위원회 제1부위원장을 겸하는 국가적 위상을 가지고 최고인민회의 운영을 비롯한 국정에 집중
- 코로나19와 경제위기 등에 대응하여 △비상방역법(`20.10) △반동사상문화배격법(`20.12) △마약범죄방지법(`21.8) 제정 등 관련 조치
※ 최고인민회의 정기회의 보다는 상임위원회 '전원회의체'를 상시 활용
- 이전 국가지도기구의 위상보다는 입법기구로서 실무적 역할이 증대

31) 김정은 시대 이후 체제 '대표성'과 관련한 공식직함은 주로 당대회를 계기로 변화되었다. 당 제7차대회 이전과 이후까지는 "당과 국가, 군대의 최고령도자"로 정의했고, 당 제8차대회 이후부터는 "당과 국가, 무력의 위대한 수반"으로 변경했다. 사실상 당과 국가, 군대의 최고수위인 '최고령도자'에서 당-국가체제를 대표하는 '위대한 수반'으로 격상시킨 것이다. 해당 시기에 김정은의 국무위원장 직함의 영문 표기를 그간 '체어맨(chairman)'에서 '프레지던트(president)'로 바꾸었다. "위대한 수반"으로 변경한 구호는 노동신문을 통해 처음으로 공개되었다. 『로동신문』, 2021년 2월 25일.

- 당 제8차대회를 계기로 국가권력에 대한 당적 위상과 지도기능 강화
  - 당 내 지도기능(규율조사부, 법무부, 군정지도부, 경제정책실 등)을 정비하는 조치들로 국가지도기구 전반에 대한 장악력도 강화
  - 당 지도체계에 따른 권능과 기능의 강화는 역으로 국가지도기구의 위상과 권능이 제한되고 약화되는 결과로 연계

- 김정은 집권 10년대를 마감하면서 수령-당-국가관계를 재정립하고 당-국가체제의 대표성과 수령영도체계를 제도화
  - 당(총비서), 국가(국무위원장), 무력(최고사령관)의 대표성을 제도화하고 이하 각 권력기구에 차석직책을 배치하는 세부 절차까지 마감
    - 노동당: 총비서→당중앙위원회 제1비서
    - 국가: 국무위원장→국무위원회 제1부위원장
    - 무력: 당 중앙군사위원장·최고사령관→군사委 부위원장·인민군 원수
  - 국가기구체계에서는 국무위원장 정점의 수령-국가관계에 맞게 국가지도기관을 재구성하고 국가성을 내세우는 국정 방향을 병행

Ⅳ. 국가지도기구 변화의 의미와 방향성

1. 수령 '교시' 중심의 통치방식 확대

- 김정은의 당-국가 대표성에 맞게 수령영도체계가 한층 더 강화되는 통치방식과 교시(敎示) 중심의 체제 운영 과정이 표면화
  - 집권 초기 '현장지도' 방식에서 '정책지도' 방식으로 변화했고, 2020년 이후 삼중고 등 정세 변화에 상응하여 각급 통치기구를 활성화
  - 당-국가 통치시스템을 최대한 밀착시키는 방식으로 정기적인 국정운영과 위기관리를 비롯한 전반적 국가구조의 안정성을 추구

• 국가수반의 위상과 자격으로 최고인민회의와 국가지도기구들에 시기별 국정 방향을 제시하는 방식도 정례화 추이
  – 2019년 제14기 1차 시정연설은 회기내 중기 국정 방향, 2021년 제14기 5차 시정연설은 단기 국정 방향과 당면과업 제시 사례임

[표 8] 북한의 시대별 최고인민회의 시정연설 사례 (1948-2021)

회기별	제목	비고
제1기 제1차 (1948.9.10.)	조선민주주의인민공화국 정강 (8가지)	김일성
제2기 제1차 (1957.9.20)	연설 “사회주의건설에서 인민정권의 당면과업에 대하여”	김일성
제3기 제1차 (1962.10.23)	연설 “ 조선민주주의인민공화국 정부의 당면과업에 대하여”	김일성
제4기 제1차 (1967.12.16)	정부정강(10가지) “국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자”	김일성
제5기 제1차 (1972.12.25)	연설 “우리나라 사회주의 제도를 더욱 강화하자”	김일성
제6기 제1차 (1977.12.15)	연설 “인민정권을 더욱 강화하자”	김일성
제7기 제1차 (1982.4.14)	*당중앙위원회, 최고인민회의 합동회의 시정연설 “온 사회를 주체사상화하기 위한 인민정권의 과업”	김일성 (시정연설)
제8기 제1차 (1986.12.30)	시정연설 “사회주의의 완전한 승리를 위하여”	김일성
제9기 제1차 (1990.5.24)	시정연설 “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”	김일성
제10기 제1차 (1998.9.5)	시정연설 “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”	김일성 (재전달)
제11기 제1차 (2003.9.3)	*김정일 국방위원장 재추대	–
제12기 제1차 (2009.4.9)	*김정일 국방위원장 재추대	–
제13기 제1차 (2014.4.9)	*김정은 국방위원회 제1위원장 재추대	–
제14기 제1차 (2019.4.12)	시정연설 “현 단계에서 사회주의건설과 공화국 정부의 대내외 정세에 대하여”	김정은
제14기 제5차 (2021.9.29)	시정연설 “사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여”	김정은

*북한「노동신문」등 보도 자료(원문)에 근거하여 구성.

- 당 지도기구와 국가지도기구에 행하는 상시적인 교시를 국가전략과 정책방안 등 전반에 해당하는 '상의하달식' 방식으로 활용

• 총적으로, △당대회 총화보고 △최고인민회의 시정연설 △신년사 등 다양한 공식행위로 당과 국가, 사회 전반을 포괄하는 수령통치방식의 포괄적인 메커니즘(mechanism)을 정립
- 2021년 △제7차 전국노병대회 축하연설(7.27) △청년절 계기 당총비서 축하문(8.28)[32] △시정연설(9.29) △당창건 76돌 기념강연회(10.10) △국방발전전람회 기념연설(10.11) 등 교시 하달 방식과 횟수를 확대
※ 8차 당대회 이후 당-국가 대표자 지위에 지향된 각급 공식행사 증가 추이

2. 국가지도기구의 획일적 운영체계와 구조적 제한성

• 최고인민회의의 국가적 성격과 권능의 약화, 기능과 역할의 변화
- 헌법상 최고인민회의는 "공화국의 최고주권기관"으로써 기존의 지위를 유지하고 있으나, 국무위원장의 국가대표성 격상에 따른 구조적인 변화로 실제적인 위상과 권능 측면에서는 하향 조정
※ 제14기 이후 사실상 최고인민회의 상위에 국가수반을 배치하는 국가기구 구조[33]로 변화되었고, ▲국무위원장 명령→최고인민회의 정령·법령 상위 배치 ▲국무위원장→최고인민회의 법령 제정권 부여 등 관련 법규 개정

32) 각급 대회 등 주요 계기에 행하는 '축하문'의 주체는 주로 '당중앙위원회'이나 당 총비서 취임 이후 처음으로 청년절 30돌을 계기로 '노동당 총비서'의 명의로 축하문을 전달했다.
33) 2019년 8월 헌법 개정에서 "조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 전체 조선인민의 총의에 따라 최고인민회의에서 선거한다. 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 최고인민회의 대의원으로 선거하지 않는다."는 조항을 신설했다. 또한 국무위원회에 새로 제1부위원장 직책을 신설하고 최고인민회의 상임위원장을 겸직시킴으로써 헌법상에서 국무위원회와 국무위원장의 지위를 높이고 최고인민회의 상임위원회를 하위기구로 배치했다. 『사회주의헌법(2019년 8월)』, 제101조.

- ‘정상 국가화’ 차원에서 평가되는 김정은의 국정운영 방식인 ‘시정연설’ 사례도 과거 김일성 시대와 비교시 성격과 위상에서 차별적[34)]
- 헌법상 ‘국가기구’ 체계에서 국무위원장의 대표성이 법적으로 명문화되고 전반적 지위와 권능이 강화되면서 상대적으로 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 구조적인 변화와 약화로 연계
- 최고인민회의 상임위원회는 헌법 개정 등에 따라 상설적인 지위와 권능 등 중요한 기능이 이관되거나 폐지되는 등 변화를 보임[35)]

• 국방위원회와 국무위원회의 구조적 차별성과 차이점, 역할의 변화
  - 집권 초기 과도적 성격의 국방위원회 체계를 유지했으나, 선군시대의 국방위원회와 당 중심의 체제기반 강화 환경과는 분명하게 차별
  - 국방위원회의 ‘최고국방지도기관’의 성격과 당-군 권력구조에서 국무위원회의 ‘최고정책지도기관’과 당-국가 권력구조로 변화

• 2019년 이후 국가수반의 대표성에 비한 국가지도기구의 차별적 위상과 구조적 제한성은 더욱 표면화
  - 국가지도기구는 크게 국방위원회와 국무위원회로 나뉘어 진행되었지만, 실제적인 운용에서는 과도적 성격의 변동성을 유사하게 나타냄
  - 국방위원회는 폐지되었고, 국무위원회의 운영은 과거 김일성 시대 주석제와 중앙인민위원회 국가기구체계와도 분명한 차별성을 가짐

34) 북한의 최고인민회의에서 국가수반의 시정연설은 김일성 시대 초기부터 회기내 국정방향을 천명하는 형식으로 주로 진행되었다. 김정일 시대에는 한 차례도 진행되지 않았고, 김정은 이후 제14기 제1차 회의와 제5차 회의에 진행되었다. 유사한 형식의 시정연설이지만 김일성 시기와 달리 김정은의 시정연설은 최고인민회의 대의원 직책은 없이 국가수반의 자격으로 진행된 특징적인 사례이다.

35) 2019년 헌법 개정으로 △국무위원회 제1부위원장 직책 신설(상임위원장 겸직) △명예부위원장 제도 폐지 △내각 등 주요 간부 인사권(국무위원회 이관) △외교대표 임명·소환권(국무위원장 이관) 등 법적·제도적 변화를 맞음.

[표 9] 북한의 시대별 국가기구체계와 운영 구조

시대별	국가기구	기구체계	구조·기능
김일성 시대	중앙 인민위원회	주석 (1972~1994) 부주석, 위원/ 15~25명	• 상설기구체계 (중앙·하부) • 부문별위원회 (산하기구) • 위원회 운영 정례화
김정일 시대	국방위원회	국방위원장 (1998~2011) 부위원장, 위원/ 10~15명	• 비상설기구체계 (중앙) • 별도 정무기구 운영 (중앙) • 위원회 비정기 운영 (중앙)
김정은 시대	국무위원회	국무위원장 (2016~) 부위원장, 위원/ 12~14명	• 비상설기구체계 (중앙) • 별도 보장기구 배치 (중앙) • 위원회 운영 無 (중앙)

*김일성 시대 중앙인민위원회를 제외하면 국방위원회와 국무위원회 모두 '중앙구조 중심'으로 운영

- 국무위원장 정점의 수령제를 추구하고 있으나, 현 단계 국무위원회 국가기구체계는 사실상 상부(중앙)구조 중심의 유일통치기구로 대체되는 구조적 제한성을 가짐
- 국가기구체계의 핵심구조인 최고인민회의도 정권 사상 처음으로 국가수반이 최고인민회의 대의원에 불출마하는 구조적 변화를 보임

3. 당 중심의 국정운영 체계와 국가지도기구의 역할 축소

• 당 주도의 유일통치구조의 강화 방향은 당·정·군 관계의 변화로 연계
- 당 중심의 유일통치구조와 지도체계는 김일성 시대 이상 수준으로 복원되었고, 이는 10년 기간 당 지도체계의 전반적 강화로 나타남
- 강화된 당적 지도체계를 중심으로 △국가전략 수립 △정책 결정 △인사 결정 등의 중요 영역을 철저히 김정은의 유일통치구조에 지향

• 수령영도체계와 당 지도체계의 일체화, 국가권력의 당 지배구조 강화
- △김정은과 당중앙의 '수직적 관계' △당중앙과 당의 '전일적 구조' △수령영도체계와 당 지도체계의 '일체화'와 같은 체제구조를 정비

- 「당 중앙지도기관」을 위시한 정치 권력의 변화는 곧 국가권력의 변동으로 나타나며, 이 같은 권력체계의 종속성은 김정은 시대 이후 더욱 표면화되는 것으로 나타남
  ※ 당 권력을 중심으로 최고인민회의, 국무위원회의 등 국가기구 인사 결정

• 변화된 대내외 정세와 국가지도기구의 획일적 기능과 역할의 제한
  - 대내 대표적인 정세변화는 코로나19를 위시한 삼중고를 들 수 있으며, 2020년 위기대응 과정에서 당 중심의 통치구조가 더욱 강화[36]
  - 대외정세(대남, 대미 등) 변화에 대응하는 정책구조는 최고인민회의나 국무위원회 명의보다는 유일구조 중심의 '당적 집행구조'로 확대
    ※ 예하 정책부문의 운용은 대남(당 통전부·조평통)과 대외(당 국제부·외무성) 등의 전담기구보다 김여정의 역할을 위시한 '비정상적' 구조로 변화

4. 수령제 제도화를 위한 국가지도기구의 개편 가능성

• 수령영도체계의 구조적 완성과 국무위원회 중심 국가체계의 구조적 제한성
  - 2021년 현재 당을 중심으로 보다 강화된 수준의 수령영도체계를 완성했지만 국가기구체계와 운영구조상에서 다양한 문제점도 수반
  - 수령 정점의 지배체제와 당적 지도체계는 강화되는 양상이지만 이에 비한 국가지도기구는 상대적으로 약화하는 구조적 제한성을 시현
  - 김정은 시대 이후 경제정책을 총괄하는 내각의 지위와 역할을 강화하는 '내각책임제', '내각중심제' 등 정책적 구조를 강화하는 조치는 국무위원회 중심의 국가권력기구의 방향성과는 별개의 문제

36) 2020년, 당 지도기구(전원회의, 정치국, 군사위원회) 약 20여 회로 최고 수준.

- 수령제의 제도적 완결 이후 차기 국가발전단계에서 보다 합리적, 혁신적인 국가관리체계를 모색하는 경우
  - 국무위원장과 국무위원회 체계를 유지하더라도 유일통치구조의 제도적 '결점을 보완'하면서 안정적인 국가체계로 중장기 국가발전전략을 추진하는 차기 단계의 국가기구체계를 모색할 가능성
  - 김일성 시대의 주석제와 국가기구체계(중앙인민위원회 중심) 등을 차용하여 시대적 환경에 맞는 보다 효율적인 국가기구체계를 검토

- 체제구조 전반보다는 '통치구조' 중심의 국가기구체계를 모색할 가능성도 상존
  - 지난 10년간 김정은 체제의 정치적 경로와 방향성은 대체로 보편적인 사회주의 당-국가체제보다는 김정은식의 유일지배적인 당-국가체제를 지향하고 있음
  - 즉 국가기구체계 전반에 해당하는 제도적 개편보다는 단계적인 차원에서 중앙 및 상부구조 중심의 통치체계를 선호할 가능성
  - 당면하여 2022년 4월 집권 10돌을 계기로 김정은 시대 10년대를 경축하고 차기 국정 방향 등의 청사진을 강조하는 정치적 분위기를 활용하여 국가기구 개편 등의 제도적 절차를 모색할 것으로 예상.

참고문헌

김민·한봉서, 『위대한 주체사상 총서(9): 령도체계』 (평양: 사회과학출판사, 1985).
김갑식, 『김정일 정권의 권력구조』. 파주: 한국학술정보, 2005.
김광운, 『북한 정치사 연구1: 건당·건국·건군』 (서울: 선인, 2003).
김구섭·차두현, 『북한의 권력구조와 권력엘리트』. 서울: 한국국방연구원, 2004.
김동엽, "당·정·군 관계의 지속성과 변화." 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트 지속성과 변화』, 서울: 통일연구원, 2015
김인태, "북한의 수령영도체계에 관한 연구: 김정은 시대를 중심으로," 경남대학교 대학원 박사학위논문(2020).
김일기, "북한 헌법 개정의 특징과 의미," 『평화학연구』 제10권 제4호 (2009).
김일한 외, 『김정은시대 조선로동당: 제7차 당 대회와 북한 정치·경제』, 서울: 선인, 2018.
박영자 외, "북한의 국가기구와 국가성." 『KINU 통일연구원 연구총서』, 18-22, 2018.
이기동, "북한의 8차 당대회 당규약 분석," 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 267호 (2021).
오경섭. 『정치엘리트 응집력과 김정은 정권의 안정성』, 성남: 세종연구소, 2013.
_____. 『김정일과 김정은의 권력승계 비교: 제도와 리더십의 동학을 중심으로』. 성남: 세종연구소, 2012.
이수석. "김정은 정권의 권력구조와 북한체제 전망." 『평화학연구』, 제13권.
이종석·백학순, 『김정일 시대의 당과 국가기구』. 성남: 세종연구소, 2000.
백학순, "당·정·군 관계." 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대』. 서울: 한울아카데미, 2007.
현성일. "북한의 국가전략과 간부정책의 변화에 관한 연구." 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2006.

『조선로동당 규약』, (2016, 2021).
『사회주의헌법』, (2009, 2016, 2019).
『로동신문』, 1970.1~2021.9.
『조선중앙통신』, 1970.1~2021.9.
『조선말대사전(1)』, 평양: 사회과학출판사, 2017.
『조선말대사전(3)』, 평양: 사회과학출판사, 2017.

Abstract

The Decades of Kim Jong-un's Era: Composition and Changes in the National Guidance Organization

Kim, In-Tae
(Institute for National Security Strategy)

This paper is a follow-up to the "The Decade of Kim Jong-un's Era: Composition and Changes of the 'Party Central Guidance Agency'" by the author. The party-state system of the Kim Jong-un's era has undergone gradual changes for the inauguration and strengthening of the regime based on the state power centered on the Workers' Party. The national organization system centered on the National Defense Commission in the early days of his administration changed to a state organization system centered on the State Affairs Commission later. The change of the national organization system aimed at the institutional completion of the 'Monocratic Political system, Suryeong system' was carried out in two major stages. The first stage is "strengthening the power base" of the first chairman of the National Defense Commission, and the second stage is strengthening the power of the chairman of the State Affairs Commission. The structure of the national leadership organization also experienced a huge change. Similar to the party power structure, the state organization system of North Korea consists of a small core group of the State Affairs

Abstract

Commission and a pyramid-shaped structure of the Supreme People's Assembly (SPA). The "State Organization," which ranks the Supreme People's Assembly, the chairman of the State Affairs Commission, and the State Affairs Commission according to the "Socialist Constitution," is a state organization system centered on Kim Jong-un. The Supreme People's Assembly and the State Affairs Commission are the only supreme governing bodies in charge of legislative and administrative functions and are the two major power institutions that are designated as the only "supreme sovereign authority" and "supreme policy guidance organ." This study focuses on the evaluation of the state leadership organization and policy-making system in the decade of Kim Jong-un's era. It analyzes the process of formation and change of the State Council, which covers the SPA and the SPA delegates, and the key positions of the party and the state, in the transitional stage of establishing the system base, the formalization of the party-state system, and the stage of constitutional and institutional reform. It also examines the meaning and prospect of strengthening the leadership system in the Kim Jong-un's era through the composition and change of the two major national leadership organizations, such as legislation and administration.

Keywords: State leadership organization, Supreme People's Assembly, State Council, Chairman of the State Affairs Commission, Monocratic Political system, Suryeong system

INSS 전략보고

October 2021. No.138

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원
06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
02-6191-1000 02-6191-1111 www.inss.re.kr