

# 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성

박영자 · 이교덕 · 한기범 · 윤철기



# 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성

연구책임자: 박영자 (통일연구원 연구위원)  
공동연구자: 이교덕 (통일연구원 석좌연구위원)  
한기범 (前 통일연구원 석좌연구위원)  
윤철기 (서울교육대학교 부교수)



## 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성

KINU 연구총서 18-22

---

발행일	2018년 12월 15일
저자	박영자, 이교덕, 한기범, 윤철기
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)세일포커스(02-2275-6894)
I S B N	978-89-8479-941-7 93340
가격	13,500원

---

© 통일연구원, 2018

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

# 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 차 례

요 약	11
I. 서론	17
1. 연구 필요성과 목적	19
2. 연구 방법과 범위	22
II. 김정은 시대 국가기구의 위상과 역할	29
1. 국가기구 성격과 운영원리: 당 지도 下 집행 및 집중제와 인민민주주의독재	32
2. 주권기관: 당을 대리하는 국무위원회 지도 下 국민동의 수렴	37
3. 국무위원회 및 행정기관: 국가주권 최고정책지도 및 경제행정 책임	47
4. 사법,公安, 군정 기관: 폭력독점으로 공권력 집행 기관	55
III. 내각의 체계와 특징	73
1. 국가 경제행정 관리체계와 흐름	75
2. 김정은 집권 후 경제행정 노선변화 흐름	88

3. 내각의 편제 및 경제부처별 분류와 기능 .....	96
4. 내각 지휘부의 역할과 조직문화 .....	107
<b>IV. 내각 경제기구의 기능과 구조 .....</b>	<b>123</b>
1. 기능단위 경제부처: 경제행정지도 6개 기관 .....	125
2. 광공업 부문 13개 경제부처 .....	142
3. 식의주 부문 7개 경제부처 .....	155
4. 유통운송 부문 4개 부처 .....	167
<b>V. 내각 비경제기구의 기능과 구조 .....</b>	<b>177</b>
1. 내각 비경제기구의 분류 및 기능 .....	179
2. 과학기술: 국가과학기술위원회와 국가과학원 .....	182
3. 교육: 국가교육위원회 및 보통·고등 교육성 .....	191
4. 인민·국토 관리: 노동, 보건, 체육, 체신, 국토환경보호 부처 .....	197
5. 문화예술: 문화성 .....	211
6. 대남·대외: 조평통과 외무성 .....	214
<b>VI. 김정은 시대 국가체계 및 국가성 평가 .....</b>	<b>227</b>
1. 김정은 시대 국가과제: 2020년 목표 6대 과제 진단 .....	229
2. 국가기구 체계: 국무위원회 지도 下 중앙집권과 상호견제 ..	239
3. 국가성 개념과 평가틀 .....	251
4. 국민동의 및 폭력독점 평가 .....	257

5. 행정효율성 평가 .....	264
6. 총평: 김정일 시대와의 비교 .....	275
<b>VII. 결론: 요약정리 및 향후과제 .....</b>	<b>281</b>
참고문헌 .....	297
최근 발간자료 안내 .....	305

## 표 차례

---

〈표 I-1〉 심층면접 사례의 인적 사항 .....	25
〈표 II-1〉 김정은 집권 후 최고인민회의의 주요 안건과 특징 .....	42
〈표 II-2〉 인민보안성의 부서별 주요 업무 .....	66
〈표 II-3〉 인민무력성의 부서와 주요 업무 .....	72
〈표 III-1〉 국가경제발전 5개년(2016~2020) 전략의 부문별 전략목표 ·	91
〈표 III-2〉 내각 경제부처의 주요 임무 및 기능 .....	102
〈표 III-3〉 김정은 집권 이후 내각 전원회의 개최 사례 .....	119
〈표 IV-1〉 국가계획위원회 내부 조직 .....	127
〈표 IV-2〉 재정성 내부 조직 .....	135
〈표 IV-3〉 전력공업성 내부 조직 .....	144
〈표 IV-4〉 농업성 내부 조직 .....	156
〈표 IV-5〉 북한의 연도별 곡물 생산량 .....	158
〈표 IV-6〉 상업성 내부 조직 .....	168
〈표 IV-7〉 철도성 내부 조직 .....	173
〈표 V-1〉 내각 비경제기구의 분류 및 기능 .....	180
〈표 VI-1〉 정치 분야 국가과제 및 방도 .....	230
〈표 VI-2〉 과학기술 분야 국가과제 및 방도 .....	231
〈표 VI-3〉 경제 분야 국가과제 및 방도 .....	232
〈표 VI-4〉 사회 분야 국가과제 및 방도 .....	233

〈표 VI-5〉 대남·통일 분야 국가과제 및 방도 .....	234
〈표 VI-6〉 대외·국제 분야 국가과제 및 방도 .....	237
〈표 VI-7〉 국제학계에서 다룬 국가성 개념의 속성 .....	252

## 그림 차례

〈그림 II-1〉 인민보안성의 지방조직 .....	69
〈그림 III-1〉 북한 내각의 부처 조직분류 .....	98
〈그림 V-1〉 국가과학원 체계 .....	187
〈그림 V-2〉 국가과학원 행정위원회 조직도 .....	189
〈그림 V-3〉 교육위원회 조직도 .....	195
〈그림 V-4〉 노동성 조직도 .....	198
〈그림 V-5〉 보건성 조직도 .....	201
〈그림 V-6〉 체신성 조직도 .....	206
〈그림 V-7〉 당 통일전선부의 체계와 기능 .....	219
〈그림 V-8〉 당 국제부의 체계와 기능 .....	223
〈그림 VI-1〉 김정은 시대 북한 국가기구의 관계와 체계 .....	249
〈그림 VI-2〉 김정은 시대 북한의 국가성 평가틀 .....	256



## 요 약

이 연구의 목적은 크게 두 가지이다. 하나는 김정은 시대 북한 국가기구 내 기관 및 부처별 기능과 구조 분석이다. 특히 기존에 다루어지지 않았던 내각 소속 모든 기관들을 다룬다. 또 다른 하나는, 기관별 기능과 구조 분석을 통한 김정은 시대 국가체제 모형화 및 국가성(stateness) 평가이다. 이 연구에서 국가성 진단의 3대 질적 분석요소는 국민동의(citizenship agreement)의 실현, 행정효율성(administrative effectiveness) 달성, 폭력에 대한 독점(monopoly on violence) 수준이다.

Ⅱ장은 김정은 시대 국가기구의 위상과 역할이다. 1. 국가기구 성격과 운영원리: 당 지도 下 집행 및 집중제와 인민민주주의독재, 2. 주권기관: 당을 대리하는 국무위원회 지도 下 국민동의 수렴, 3. 국무위원회 및 행정기관: 국가주권 최고정책지도 및 경제행정 책임, 4. 사법, 공안, 군정 기관: 폭력독점으로 공권력 집행 기관으로 구성된다.

Ⅲ장은 내각의 체계와 특징이다. 1. 국가 경제행정 관리 체계와 흐름, 2. 김정은 집권 후 경제행정 노선변화 흐름, 3. 내각의 편제 및 경제기구 부처별 기능, 4. 내각 지휘부의 역할과 조직문화로 구성된다.

Ⅳ장은 내각 경제기구의 기능과 구조이다. 1. 기능단위 경제부처: 경제행정지도 6개 기관, 2. 광공업 부문 13개 경제부처, 3. 식의주 부문 7개 경제부처, 4. 유통·운송 부문 4개 부처로 구성된다.

Ⅴ장은 내각 비경제기구의 기능과 구조이다. 1. 내각 비경제기구의 분류 및 기능, 2. 과학기술: 국가과학기술위원회와 국가과학원, 3. 교육: 국가교육위원회 및 보통고등 교육성, 4. 인민·국토 관리: 노동, 보

건, 체육, 체신, 국토환경보호 부처, 5. 문화예술: 문화성, 6. 대남·대외: 조평통과 외무성으로 구성된다.

Ⅶ장은 김정은 시대 국가체계 및 국가성 평가이다. 1. 김정은 시대 국가과제: 2020년 목표 6대 과제 진단, 2. 국가기구 체계: 국무위원회 지도 下 중앙집권과 상호견제, 3. 국가성 개념과 평가틀, 4. 국민동의 및 폭력독점 평가, 5. 행정효율성 평가, 6. 총평: 김정일 시대와의 비교로 구성된다. 결론에서는 본문의 요약정리와 함께 향후과제 등을 제시한다.

활용방안과 기여 측면에서, 이 연구는 김정은 시대 북한 국가기구의 체계 및 조직과 기능을 분석한 기초연구로 북한·통일 연구 및 정책 마련에 학술적·정책적으로 기여할 것이다. 또한 통일 전후 남북교류 및 체제통합 관련 각종 연구와 사업에 기초자료로 활용될 수 있다. 특히, 한국의 각 정부부처에서 남북교류협력 로드맵을 짜는 과정에서, 해당 부처들의 카운트파트너에 대한 가이드북 역할을 할 수 있다. 그러므로 이 연구는 향후 남북교류협력 사업의 활성화를 대비하는 기초연구로 기능할 것이다.

**주제어:** 김정은 시대 북한, 국가 기구와 체계, 국가과제, 국가성

# Abstract

## North Korea's State Apparatus and Stateness in the Kim Jong Un Era

Park, Young-Ja et al.

This research has largely two objectives. First is to analyze the functions and structure of state organizations and departments in the Kim Jong Un era. In particular, the research analyzes all the organizations operating under the cabinet, which has not been covered in any other research before. Second is to have a modeling of state system and evaluate the stateness through an analysis of functions and structure of each organization. There are three elements of qualitative analysis in this research: 1) fulfillment of citizenship agreement, 2) achievement of administrative effectiveness, and 3) the level of monopoly on violence.

Chapter II addresses the standing and role of state organizations under the Kim Jong Un era with the following four sub-chapters: 1) characteristics and operational principals of state organizations: execution under the party leadership, centralized party system, and people's democratic dictatorship; 2) sovereign authority: gathering the public

consent under the guidance of the State Affairs Commission of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), which represents the party; 3) the State Affairs Commission and administrative organizations: being in charge of economy and administration as the supreme policy–guidance organization of national sovereignty; and 4) judicial branch, public security organization, and military government–led organization: organizations being in charge of executing the state power through monopoly on violence.

Chapter III deals with the cabinet system and its characteristics with the following four sub–chapters: 1) system and patterns of the management of state economy and administration; 2) patterns of change of direction in the economy and administration after Kim Jong Un took power; 3) formation of the cabinet and functions of economy–related organizations in each department; and 4) roles of the cabinet leadership and the organizational culture.

Chapter IV is about functions and structure of economic organizations operating under the cabinet with the following four sub–chapters: 1) unit–based economic departments: six organizations in charge of providing economic and administrative guidance; 2) 13 economic departments in mining and manufacturing industries; 3) seven economic departments related to food, clothing, and shelter; 4) four departments in distribution and transportation sectors.

Chapter V covers the functions and structure of non-economic organizations operating under the cabinet with the following six sub-chapters: 1) classification and functions of non-economic organizations of the cabinet; 2) science technology: National Science and Technology Commission and National Academy of Sciences; 3) education: Education Commission and the Ministry of General Education and the Ministry of Higher Education; 4) management of people and land: departments in charge of labor, health, physical education, communications, and protection of land and environment; 5) culture and art: Ministry of Culture; and 6) regarding South Korea and external relations: Committee for the Peaceful Reunification of the Fatherland and Ministry of Foreign Affairs.

Chapter VI is about an evaluation of the state system and stateness in the Kim Jong Un era with six sub-chapters as follows: 1) national tasks in the Kim Jong Un era: assessment of six national tasks aimed for 2020; 2) state organization system: centralized authoritarian ruling and mutual check under the guidance of the State Affairs Commission; 3) concept of stateness and evaluation frame; 4) the citizenship agreement and evaluation of monopoly on violence; 5) evaluation of administrative effectiveness; and 6) overall assessment: comparison with the Kim Jong-il era. The conclusion lays out the summary of the whole text and the challenges ahead.

This research is expected to make academic and policy contributions to research on North Korea and unification and the establishment of policy as a basis research designed to analyze the system, organization, and functions of state organizations in the Kim Jong Un era. In addition, the research could be utilized as a basis material for various studies and projects regarding inter-Korean exchange and integration of political system before and after unification. In particular, it could serve as a guide book for counterparts in relevant departments of the two Koreas in the process of crafting a roadmap for inter-Korean exchange and cooperation. To that end, the research will function as a basis research material in preparation for active inter-Korean exchange and cooperation projects in the future.

**Keywords:** North Korea under the Kim Jong Un era, State organizations and systems, National tasks, Stateness



I

---

서론

**Korea Institute for National Unification**



## 1. 연구 필요성과 목적

2012년 집권한 김정은 정권은 지난 6년간 조선노동당을 강화시켰을 뿐 아니라 당의 지도를 받는 국가기구도<sup>1)</sup> 강화시키고 있다. 북한의 최고지도자 김정은은 2017년까지 노동당 중심의 국내 정치에 주력하며 속도 빠른 권력 장악 행보를 보였다. 동시에 이를 국가적으로 법제도화하는 단계에 이르렀다. 그리고 2018년 김정은은 북한 국가기구 내 최고지도자 직위인 ‘국무위원장’ 명의로 전면적인 대외·대남 행보에 나서고 있다.

그러나 지난 10여 년 이상 북한의 국가기구 변화에 대한 구체적인 연구가 부재하였다. 또한 기존 선행연구들에선 내각을 중심으로 한 북한의 방대한 국가기구 분석은 시도되지 못하였다. 더욱이 김정은 집권 5년 차를 넘어서며 2016년 북한 헌법 개정 이후 외현화된 북한의 국가기구 변화는 반영하지 못하고 있다.<sup>2)</sup> 그리고 이러한 변화를 어떠한 이론적 자원으로 평가해야 하는지에 대한 연구가 미진하다.

또한 지난 4월 남북한 정상회담의 판문점 선언 및 지난 9월 평양선언을 기점으로 남북한 간의 교류협력 방안이 다양한 부처에서 모색되고 있다. 그런데 북한과의 교류협력을 모색하는 각 정부부처들은 자신의 카운트파트너가 어디이고, 각 부처들은 어떠한 기능을 하며 조직이 어떻게 구성되어 있는지에 대해 제대로 알지 못하고 있다.

기본적으로 창구단일화에 기반한 그동안의 남북교류협력으로 볼 때, 일차적 협상 파트너십은 한국의 통일부와 북한의 조평통을 통해 형성될 것이다. 그러나 각 분야별로 남북교류협력의 구체적 사업영

1) 북한은 국가기구를 “인민정권기관”이라 칭한다.

2) 주요 선행연구는 2절 연구 방법과 범위에서 다룬다.

역으로 들어가면 협상 파트너의 식별이 중요하다. 이로 인해 남북교류협력을 모색하는 국내 각 부처들이 북한의 국가기구 중 자신의 파트너를 알고자 하는 요구가 증대하고 있다.

따라서 김정은 시대 북한의 국가기구에 대한 체계적 분석을 통해, 이전 시대에 비해 어떠한 지속성과 변화가 있는지, 이러한 양상을 어떤 이론적 자원으로 평가할 수 있는지에 대한 연구가 필요하다. 2016년 7차 당대회 이후 북한은 국가의 최고결정기구인 최고인민회의를 통해 기존 국방위원회를 폐지하고 ‘국무위원회’를 신설하였다. 또한 헌법을 개정하면서 내각 강화 방향에서 국가기구를 개편하였다.

그리고 2017년 4월 11일 ‘외교위원회’를 부활시키는 등 국가기구를 보강하는 양상이다. 이러한 북한 정치 양상에서 드러나는 김정은 시대 정치의 특징 및 변화를 규명하기 위해서도 김정은 시대 북한의 국가기구 분석 및 평가는 중요하다. 특히 국가기구의 전반적 체계 및 내각 각 부처들의 고유한 기능과 구조에 초점을 맞추어 분석할 필요가 있다.

국가기구(the state apparatus)란 고유한 위상과 권한에 따라 국가과제를 수행하는 데 기능하는 모든 국가기관들을 뜻한다. 국정을 수행하기 위해 조직한 국가기관의 체계이다. 따라서 국가기구란 단지 협의의 국가기구를 의미하는 행정기구만이 아니라 국가기관들의 체계를 의미한다.<sup>3)</sup> 이와 연동된 개념인 국가체계(the state system)는 한 주권국가가 국정을 수행하기 위하여 조직한 국가기구들의 구조와 기능, 그리고 운영 양상이다.<sup>4)</sup>

---

3) V. Chirkin, Y. Yudin, and O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law* (Moscow: Progress Publishers, 1987), p. 75.

4) 국가기구 또는 국가체계에는 정부의 기구뿐 아니라 정당조직도 포함한다. 북한의 정당과 관련하여서는 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전

따라서 국가기구 또는 국가체계 분석은 첫째, 한 국가의 다양한 국가기구들이 국정 수행을 위해 부여받은 고유한 위상과 역할은 무엇인지, 둘째, 각 국가기구들은 어떠한 원리 및 기능에 따라 운영되는지, 셋째, 각기 고유한 기능을 수행하기 위해 각 부처들은 어떠한 구조로 구성되어 있는지 등이다. 이러한 3대 문제의식이 본 연구가 규명하고자 하는 주요 연구문제이다.

이와 같은 연구 필요성과 문제의식에 따른 본 연구의 목적은 크게 두 가지이다. 하나는, 김정은 시대 북한 국가기구 내 기관 및 부처별 기능과 구조 분석이다. 특히 기존에 다루어지지 않았던 내각 소속 모든 기관들을 다룬다. 또 다른 하나는, 기관별 기능과 구조 분석을 통한 김정은 시대 국가체계 모형화 및 국가성(stateness) 평가이다.

마지막으로 이 연구의 활용방안과 기여이다. 이 연구는 김정은 시대 북한 국가기구의 체계 및 조직과 기능을 분석한 기초연구로 북한·통일 연구 및 정책 마련에 학술적·정책적으로 기여할 것이다. 또한 통일 전후 남북교류 및 체제통합 관련 각종 연구와 사업에 기초자료로 활용될 수 있다. 특히, 한국의 각 정부부처에서 남북교류협력 로드맵을 짜는 과정에서, 해당 부처들의 카운트파트너에 대한 가이드북 역할을 할 수 있다. 그러므로 이 연구는 향후 남북교류협력 사업의 활성화를 대비하는 기초연구로 기능할 것이다.

---

락을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2017)에서 자세히 다루었다. 그러나 북한의 당의 지도에 의한 ‘당-정 일체화’ 국가인 북한체제 특성이, 북한의 모든 국가기구에 관철됨으로 본문에서는 ‘당-정 관계’를 중심으로 이에 대해 살펴본다.

## 2. 연구 방법과 범위

북한 국가기구에 대한 대표적 선행연구는 김정일 시대 북한의 ‘당-정’ 관계를 중심으로 분석한 이종석·백학순(2000)의 연구,<sup>5)</sup> 북한 행정체계 역사를 중심으로 분석한 최진욱(2002)의 연구,<sup>6)</sup> 비교사회주의 시각에서 중앙·지방 국가기구의 역사와 특성을 분석한 박영자(2007)의 연구<sup>7)</sup> 등이 있다. 김정은 시대를 포괄한 선행연구는 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할을 분석한 정성장(2014)의 연구 및 중앙국가기관 변화에 주목한 박영자(2015)의 연구<sup>8)</sup>이다.

이들 주요 선행연구들은 거시적 시각에서 북한의 당-정 관계 및 역사적 시각이나 비교사회주의적 시각에서 북한의 국가시스템을 다루고 있다. 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회 등 국가 상층부 기관에 대한 특성 분석이나 주요 국가기구의 편제를 밝히는 수준이다. 내각을 중심으로 한 북한의 방대한 국가기구들에 대한 분석은 시도되지 못하였다. 더욱이 김정은 집권 5년 차를 넘어서며 외현화되고 있는 국가기구의 변화는 반영하지 못하고 있다. 또한 이러한 국가기구 운영 양상을 이론적 자원을 가지고 평가하지는 못하였다.

따라서 본 연구는 이러한 선행연구의 성과와 한계에 기반하여, 김정은 시대 북한의 방대한 국가기구 분석 및 이론적 자원에 기초한

---

5) 이종석·백학순, 『김정일시대의 당과 국가기구』 (성남: 세종연구소, 2000).

6) 최진욱, 『현대북한행정론』 (서울: 인간사랑, 2002).

7) 박영자, “북한의 중앙국가기관: 체계와 운영,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대』 (파주: 한울아카데미, 2007); 박영자, “북한의 지방정권기관: 지방주권과 행정의 특성 및 운영,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대』 (파주: 한울아카데미, 2007).

8) 정성장, 『김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할』 (성남: 세종연구소, 2014); 박영자, “북한의 중앙국가기관: 당·국가 체제 운영의 지속과 변화,” 『분단 70년, 북한체제의 변화 평가 및 전망』 (북한연구학회 2015년 하계학술발표논문집, 2015.6.26.).

국가성 평가를 시도한다. 이러한 문제의식과 목적에 따른 이 연구의 방법은 질적·맥락적 분석이다. 세부적으로 전문가 브레인스토밍, 문헌분석, 교차분석, 고위직 북한이탈주민 심층면접 방법 등을 활용한다. 자료 제약 상황에서 김정은 시대 북한 국가기구를 체계적으로 해석하기 위해, 평균 20년 이상 북한의 정치를 연구한 연구진들의 브레인스토밍을 통한 연구설계와 공동조사, 그리고 전체적 내용 조율을 도모한다.

먼저 김정은 시대 북한의 국가체계를 진단하기 위한 개념과 이론을 살펴본다. 이와 관련하여 최근 비교정치학계에서 주목받고 있는 ‘국가성(stateness)’ 개념을 주목한다. 국가성 관련 문헌분석 및 조사 방법 검토를 통해 국가성 개념 및 하부 구성요소(속성)를 추출한다.

세계적으로 체제전환국들을 비롯한 다양한 국가들의 국가성을 평가 및 진단한 최근 선행연구들은 GDP, 주권의 강도, 의회의 구성, 사유화 정도 등을 계량화하여 통계적으로 분석한 연구들이 다수이다. 그러나 자료 및 정보 제약이라는 북한연구 환경에서 계량화된 지표 추출 및 통계적 접근은 현재까지 쉽지 않다. 따라서 관련 문헌 조사와 함께 북한에도 적용 가능한 질적 분석 개념들을 살펴본다.

본 연구에서의 국가성(stateness)이란 “국가의 근본적 기능을 수행하기 위한 국가능력(The capacity of the state to exercise its fundamental functions)”이다.<sup>9)</sup> 이때 ‘근본적 기능’이란 국가의 3대 구성요소인 주권, 국민, 영토를 통치하는 국가기구들의 역할 및 구조와 연계되어 있다. 특히 한 국가가 국가과제(또는 국가목표)를 달성하기 위해, 지배권을 가진 각종 공공재를 효율적으로 생산·공급·운영하는 국가능력으로 기능적 측면이 강조된다.<sup>10)</sup>

9) Mikhail Ilyin *et al.*, “Factors of Post-Socialist Stateness,” *Basic Research Program Working Papers Series: Policial Science*, WP BRP 03/PS/2012, p. 3.

10) Volker Schneider, “Staatlichkeit und Organisations dilemma,” Vortrag auf

국제 비교정치학계에서 지난 50여 년간 연구된 국가성 진단의 3대 질적 분석요소는 국민동의(citizenship agreement)의 실현, 행정효율성(administrative effectiveness) 달성, 폭력에 대한 독점(monopoly on violence) 수준으로 수렴되고 있다.<sup>11)</sup> 따라서 본문에서는 김정은 시대 국가기구들을 체계적으로 분석한 후 이 3대 지표에 기초하여 김정은 시대 북한의 국가체제 및 국가성을 평가한다.<sup>12)</sup>

다음으로 북한의 공식 간행문헌 및 관련 정보에 기초하여 김정은 시대 국가기구 기능과 구조를 살펴보고, 변화 환경 및 다양한 정보를 교차분석하여 맥락적으로 해석한다. 구체적으로 북한의 노동신문과 조선중앙통신 외에 다양한 1차·2차 문헌을 활용한다. 개별 부처의 기능과 구조는 북한의 각종 법령 및 사전류, KDB산업은행 간행 ‘북한의 산업’(2015) 등을 참고로 하면서 최근 북한 관영매체가 보도한 각 부처별 활동 소식을 근거로 보완한다.

각 부처의 구조 즉, 내부 조직 구성은 통일부의 2018년 판 ‘북한 기관·단체 인명록’의 내부 조직 및 통일부가 운영하는 인터넷사이트 ‘북한정보포털’을 주로 참고하고, 그 외 관련 문헌자료 및 북한 보도 자료를 활용한다. 그러나 이들 정보로는 각 부처의 내부 조직과 기능을 파악하는 데 지극히 제한적이다.

그리하여 문헌을 통해 밝혀지지 않은 부분은 북한 중앙정치실태를 상대적으로 잘 알고 있는 고위직 북한이탈주민 대상 심층면접 및 자문을 통해 보완한다. 물론 심층면접 내용 역시 문헌분석 및 각

---

dem Symposium, “Der Arbeitende Staat in der Organisierten Gesellschaft,” (Universität Konstanz, April 18, 2008), p. 5.

11) David Delfs Erbo Andersen, “Stateness and Democratic Stability,” Ph.D. dissertation, Department of Political Science at Aarhus University (Denmark), 2017, p. 50.

12) 국가성 이론과 개념 등에 대해서는 6장 김정은 시대 국가체제 및 국가성 평가에서 자세히 다룬다.

중 관련 정보와의 교차분석을 통해 타당성과 신뢰성이 높은 부문을 활용한다.

본 연구에서 면접 또는 자문한 북한이탈주민들은 모두 당원으로 고위직 간부출신들이다. 따라서 이들의 신상보호를 위해 인적 사항을 세부적으로 밝히기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 본문에서 활용한 증언들의 이해도를 높이기 위해 주요 인적 사항을 표로 정리하면 다음 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 심층면접 사례의 인적 사항

사례 번호	성별	연령대	탈북연도	북한 거주지	북한에서의 소속 기구	심층면접 날짜
01	남	40대	2010	평양	중앙 국가기구	2017-05-10
02	남	50대	2009	평양	중앙 국가기구	2017-05-16
03	남	50대	2013	평양	중앙 국가기구	2017-05-17
04	남	50대	2013	평양	중앙 국가기구	2017-06-20
05	남	40대	2015	평양	중앙 국가기구	2017-06-22
06	남	50대	2014	평양	중앙 국가기구	2017-06-23
07	남	50대	2015	평양	중앙 국가기구	2017-07-04
08	남	50대	2013	평양	중앙 국가기구	2017-07-07
09	남	50대	2014	평양	중앙 국가기구	2017-12-18
10	남	50대	2013	평양	중앙 국가기구	2017-12-18
11	남	50대	2009	평양	중앙 국가기구	2017-12-18
12	남	50대	2015	평양	중앙 국가기구	2017-12-18
13	남	40대	2015	평양	중앙 국가기구	2017-12-18
14	남	50대	2009	평양	중앙 국가기구	2018-07-31
15	남	50대	2014	평양	중앙 국가기구	2018-07-31
16	남	40대	2015	평양	중앙 국가기구	2018-08-01
17	남	50대	2015	평양	중앙 국가기구	2018-08-01
18	남	50대	2009	해산	지역 국가기구	2018-08-02
19	남	50대	2011	평양	중앙 국가기구	2018-08-02
20	남	50대	2013	평양	중앙 국가기구	2018-08-02
21	남	40대	2010	평양	중앙 국가기구	2018-08-06
22	여	50대	2013	평양	중앙 국가기구	2018-08-07
23	남	50대	2013	해산	지역 국가기구	2018-09-14

2017~2018년간 이루어진 총 23사례의 고위직 북한이탈주민 심

층면접 및 자문은 공동연구진들이 직접 수행하고 그 내용을 공유한다. 면접/자문 시간은 한 사례에 평균 2시간~3시간 정도 소요된다. 그리고 연구문제 및 정보와 증언의 중요도에 따라 1인당 1차례~3차례까지도 진행한다. 또한 동일한 질문을 여러 사례에 질문하고 증언 간의 교차분석을 통해 신뢰도와 타당성이 높은 내용을 연구에 활용한다. 연구 범위는 크게 3가지이다.

첫째, 김정은 시대 국가기구들의 체계, 기능, 조직 구조이다. 기능에 초점을 맞추어 구조와 특성 등을 조사·분석한다. 세부적으로 북한의 2016년 개정 헌법 및 김일성 시대부터 2018년 현재까지의 국가기구와 조직 변화 분석, 그리고 김정은 시대 국가과제 및 조선노동당 또는 군사 변화 등과 연계된 체계 변화를 포함한 지속과 변화 등이다.

둘째, 국가기구 부처별 기능과 구조 연구로, 특히 김정은 시대 내각의 경제기구 및 비경제기구의 부처별 기능과 구조를 상세히 다룬다. 그 이유는 아직 내각 각 부처에 대한 세부 연구가 진행되지 못하였으며, 국가성 개념의 핵심 지표인 ‘행정적 효율성’을 진단할 수 있는 경제·행정기구들이 내각에 편제되어 있기 때문이다. 또한 남북 교류협력 활성화를 대비하는 한국의 정부부처 등이 북한 국가기구 중 자신의 카운트파트너를 알고자하는 요구가 높아지고 있기 때문이다.

셋째, 김정은 시대 북한의 변화 과정에서 제시된 국가과제를 밝히고, 이 국가과제를 수행하는 국가기구의 체계를 종합적으로 진단하며 모형을 시도한다. 그리고 국가성 개념 및 평가틀을 활용하여 김정은 시대 북한의 국가성을 평가한다. 또한 이러한 국가성 평가를 종합하여 김정일 시대와의 비교를 통해 김정은 시대 국가성을 총평한다.

이러한 연구범위에 따라 각 장은 다음과 같이 구성한다.

Ⅱ장은 김정은 시대 국가기구의 위상과 역할이다. 1. 국가기구 성격과 운영원리: 당 지도 下 집행 및 집중제와 인민민주주의독재, 2. 주권기관: 당을 대리하는 국무위원회 지도 下 국민동의 수렴, 3. 국무위원회 및 행정기관: 국가주권 최고정책지도 및 경제행정 책임, 4. 사법·공안·군정기관: 폭력독점으로 공권력 집행 기관으로 구성된다.

Ⅲ장은 내각의 체계와 특징이다. 1. 국가 경제행정 관리체계와 흐름, 2. 김정은 집권 후 경제행정 노선변화 흐름, 3. 내각의 편제 및 경제 부처별 분류와 기능, 4. 내각 지휘부의 역할과 조직문화로 구성된다.

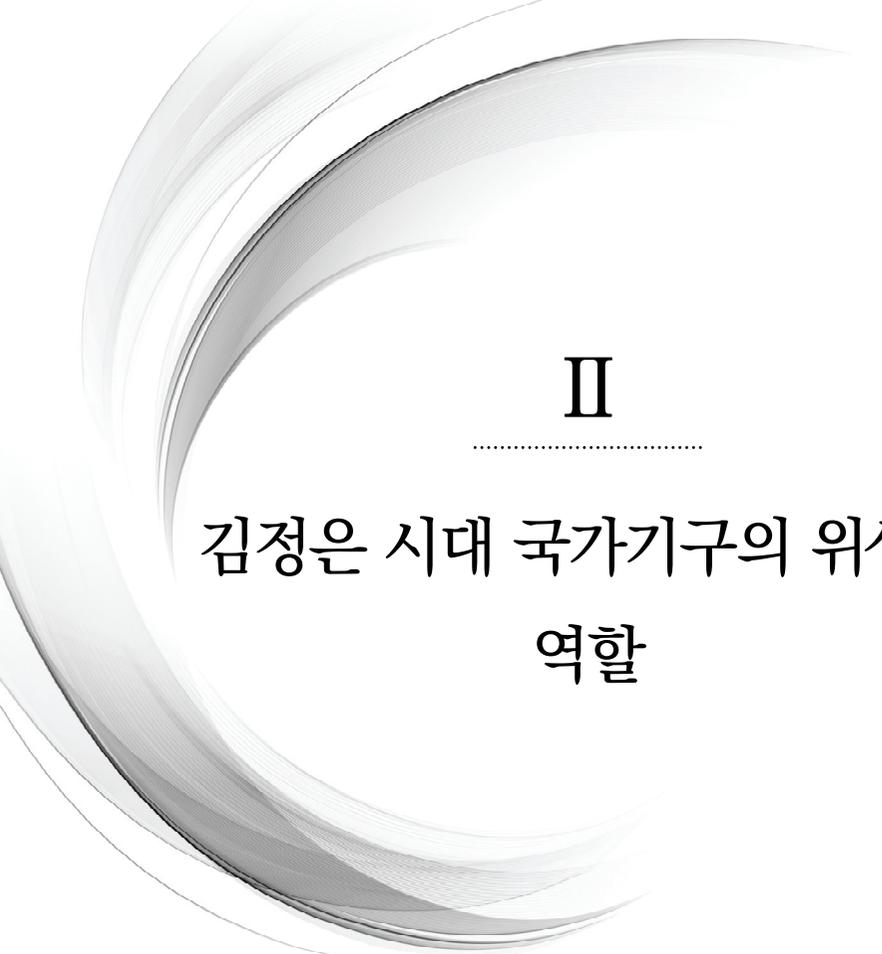
Ⅳ장은 내각 경제기구의 기능과 구조이다. 1. 기능단위 경제부처: 경제행정지도 6개 기관, 2. 광공업 부문 13개 경제부처, 3. 식의주 부문 7개 경제부처, 4. 유통·운송 부문 4개 부처로 구성된다.

Ⅴ장은 내각 비경제기구의 기능과 구조이다. 1. 내각 비경제기구의 분류 및 기능, 2. 과학기술: 국가과학기술위원회와 국가과학원, 3. 교육: 국가교육위원회 및 보통·고등 교육성, 4. 인민·국토 관리: 노동, 보건, 체육, 체신, 국토환경보호 부처, 5. 문화예술: 문화성, 6. 대남·대외: 조평통과 외무성으로 구성된다.

Ⅵ장은 김정은 시대 국가체계 및 국가성 평가이다. 1. 김정은 시대 국가과제: 2020년 목표 6대 과제 진단, 2. 국가기구 체계: 국무위원회 지도 下 중앙집권과 상호견제, 3. 국가성 개념과 평가를, 4. 국민동의 및 폭력독점 평가, 5. 행정효율성 평가, 6. 총평: 김정일 시대와의 비교로 구성된다. 결론에서는 본문의 요약정리와 함께 향후과제 등을 제시한다.

전체 연구는 연구책임자의 연구설계에 기초하여 연구진들의 공동

조사 및 수차례 브레인스토밍을 통해 내용을 수렴하는 방식으로 진행한다. 그리하여 I장 서론과 VI장, 그리고 VII장 결론은 연구책임자가 책임 집필한다. 그리고 II장은 이교덕, III장과 IV장은 한기범, V장은 윤철기가 책임 집필한다. 마지막으로 공동연구진 회의 및 전문가 자문과 평가에 기반하여, 연구책임자가 전체 원고 내용을 조율 및 재구성하면서 수정·보완한다.



## II

---

# 김정은 시대 국가기구의 위상과 역할



이 장은 김정은 시대 국가기구의 위상과 역할을 다룬다. 김정은 시대에 들어와 국가기구의 역할은 커졌고 향후 더 커질 전망이다. 사회주의국가와의 관계에서는 ‘당 대 당’의 관계가 중요하지만, 사회주의 연대체제가 붕괴한 2018년 현재 북한이 국제사회에서 생존해나가고 대외관계를 확대하고자 한다면, 당기구가 아니라 국가 대 국가와의 관계를 담당하는 국가기구의 역할이 정상화되거나 강화되어야 할 것이기 때문이다.

이러한 문제의식 하에 이 장은 두 가지 주요 문제를 중심으로 연구한다. 첫째, 김정은 시대 국가기구 중 현 단계 북한의 국가성을 평가하기 위한 주권기관, 행정기관, 사법·공안·군정 기관은 무엇이고, 어떠한 위상을 가지고 역할을 하는가이다. 이를 국가성 연구의 세 가지 평가 분석 지표인 국민동의, 행정효율성, 폭력독점 관련 기능을 하는 국가기구를 중심으로 살펴본다. 다만 이 장에서는 북한의 법제도에 기초한 실태에 중점을 두고, 실질적 운영체제는 6장 김정은 시대 국가체제와 국가성 평가에서 다룬다.

둘째, 그 이전 시대, 특히 김정일 시대에 비해 김정은 시대에 새로 만들어지거나 그 기능과 역할이 달라진 국가기구가 있는가? 있다면 그것은 무엇이고 또 어떻게 달라졌는가이다. 이 또한 6장에서 국가성 평가 지표에 기초하여 종합 평가한다. 이러한 두 가지 연구문제에 답하기 위해 우선 북한에서 국가기구가 가지는 성격과 그 운영원리를 살펴보자. 이는 북한의 국가기구를 본원적으로 규제하는 틀이기 때문이다.

# 1. 국가기구 성격과 운영원리: 당 지도 下 집행 및 집행과 인민민주주의독재

## 가. 당의 노선과 정책 집행자: ‘당·국가 일체화’

북한의 국가기구는 조선노동당의 당적 지도하에 있다. 북한 헌법(2016년 개정)에서도 ‘공화국(북한)의 모든 활동은 조선노동당의 영도 하에서 진행한다’고 규정되어 있다.(제11조) 2016년 5월 7차 당대회에서 발표한 개정 당규약에서도 국가기구를 의미하는 ‘인민정권은 당과 대중을 연결시키는 포괄적 인전대이며, 당의 노선과 정책의 집행자로, 당의 영도 하에 활동한다’고 적시되어 있다.<sup>13)</sup>

‘당·국가’ 체제인 북한의 국가 성격은 김정은 시대에도 지속된다.<sup>14)</sup> 이러한 ‘집행자’ 성격이 큰 북한의 국가기구는, 성격과 기능에 따라 주권기관과 행정기관, 사법기관으로 구분할 수 있고, 관할하는 지역을 기준으로 중앙국가기관과 지방국가기관으로 나눌 수 있다.

주권기관이란 북한식 용어인데 “사회에 대한 계급적 지배를 실현하기 위하여 주권활동을 실시하는 국가기관”으로서, 인민 가운데 선출된 대의원으로 구성되어 그들의 의사를 반영하는 기관을 말한다.<sup>15)</sup> 중앙주권기관은 최고주권기관인 <최고인민회의>와 최고인민회의 휴회 중의 <최고인민회의 상임위원회>이고, 지방주권기관

13) 2016년 5월 개정 당규약 ‘제7장 당과 인민정권’ 편.

14) 이와 관련한 조선노동당의 운영원리 및 각 부서의 기능 체계 등은 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』에 세부적으로 분석되어 있다.

15) 주권기관은 국제사회에서 보편적으로 사용되는 용어인 ‘대의기관’을 의미하는데, 여기서는 대의기관이라는 용어 대신 주권을 가진 인민의 의사를 대표한다는 의미를 강조한 북한식 용어인 ‘주권기관’이란 표현을 사용한다. 왜냐하면 이 표현이 국가성 평가 지표의 하나인 ‘국민동의의 실현’을 상대적으로 더 적절하게 표현해줄 수 있기 때문이다.

에는 각급 <지방인민회의>와 인민회의 휴회 중의 <지방인민위원회>가 있다.

북한이 분류하는 중앙행정기관으로는 최고지도자인 <국무위원회 위원장>과 국가주권의 최고 정책적 지도기관인 <국무위원회>, 국가주권의 행정적 집행기관으로 명문화한 <내각>이 있다. 그리고 지방행정기관으로서 <지방인민위원회>가 있다.<sup>16)</sup> 사법기관으로는 중앙에 <중앙검찰소>와 <중앙재판소>, 지방에 각급 검찰소와 재판소가 있다.

북한은 이러한 국가기구의 성격에 대해 김일성 시대부터 “당과 대중을 연결시키는 가장 포괄적인 인전대”로서 “당의 정책과 노선의 집행자”라고<sup>17)</sup> 정의하였다. 북한도 여타 사회주의국가처럼 이른바 ‘당-국가체제’인데 이는 당이 모든 것을 지도하는 체제로, 국가기구는 당에 대해 종속적 위치에 있음을 의미한다. 다시 말해, 앞서 다룬 북한 헌법 제11조에서 밝힌 것처럼, “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”는 규정에서 확인할 수 있듯이, 법제도적으로 당적 통제 하에 있다. 이러한 국가기구의 성격에 대한 북한의 공식 정의와 같이, 당의 지도를 받아 당의 정책을 입법화하고 집행하는 기능을 담당하는 것이 북한의 국가기구이다.

‘혁명의 참모부’라는 당의 목표는 “사회주의강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행”하여 “주체혁명위업을 끝까지 완성”하는 것이다.<sup>18)</sup> 북한의 입장에서 이러한 당의 목표를 현장에서 정책화하고 집행해야 하는 국가기구는, 통일체가 되어야 하고 그 기능과 역할이 제고되어야 한다. 이를 효율적으

16) 지방의 특별행정기관으로서 도 농촌경리위원회와 시·군 협동농장경영위원회가 있지만 여기서는 다루지 않는다.

17) 김민·한봉서, 『령도체계』(평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 161~162.

18) 「조선로동당 규약」 서문

로 보장하기 위해서 북한의 모든 국가기구 내에 해당 단위의 당기구가 설치되어 있을 뿐 아니라, 당관료가 보통 행정관료까지 겸하고 각 국가기관의 책임자들은 해당 당위원회의 위원으로 참여한다.

## 나. 민주주의가 퇴색된 중앙집권제

이처럼 당과 국가기구의 통일체화가 조직운영 원리의 하나라면 또 하나의 조직운영 원리는 ‘민주주의중앙집권제’ 원칙이다.<sup>19)</sup> 민주주의중앙집권제란 민주주의와 중앙집권이라는 두 가지 원칙이 결합된 제도로서, 북한은 이를 “광범한 대중의 의사와 중앙집권적인 통일적 지도를 결합시킨 로동계급의 혁명조직들의 조직과 활동의 기본원칙”이라고 강조한다. 이는 조직과 활동에서 “개인은 조직에, 소수는 다수에, 아래는 위에, 전체 성원과 조직은 중앙에 절대 복종하며 아래기관은 웃기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 하며 웃기관은 아래기관의 사업을 계통적으로 지도”하는 것을 뜻한다.<sup>20)</sup>

즉, 중앙에 권한을 집중시켜 중앙이 지방이나 하부 단위에 대하여 지휘명령권을 행사하는 제도이다. 북한은 이것이 조직의 통일을 보장하며 전체 조직의 활동을 유일적인 지도와 같은 목적에 복종시킬 수 있게 한다고 주장한다. 따라서 민주주의는 발전하지 못하고 중앙집권제 중심으로 조직이 운영된다.

법제도적 측면에서 볼 때, 상급기관에 대한 하급기관의 복종, 중앙에 대한 지방의 복종을 요구함으로써 하부조직과 지방의 자율성과 독립성을 침해하는 특성이 있다. 또한 하부조직과 지방 단위에 상부조직과 중앙의 결정을 집행하는 기능만을 부여한 것이기에 비

19) 북한 헌법 제5조는 “조선민주주의인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의중앙집권제원칙에 의하여 조직되고 운영된다”라고 명시하고 있다. 이 조문은 1972년 헌법 제9조에서 처음으로 명문화된 뒤 계속 유지되고 있다.

20) 사회과학출판사 엮음, 『정치사건』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 435.

민주적이다. 특히 북한 헌법이나 지방주권기관법은 상급기관의 위법한 통제에 대한 하급기관의 불복 및 구제절차를 규정하고 있지 않다.<sup>21)</sup>

## 다. 계급노선의 후퇴: 인민민주주의독재

국가기구의 성격과 운영원리에서 또 하나 주목해야 할 점은 인민민주주의독재이다. 북한 헌법 제12조는 “국가는 계급노선을 견지하며 인민민주주의독재를 강화하여 내외적대분자들의 파괴책동으로부터 인민주권과 사회주의제도를 굳건히 보위한다”고 규정하고 있다. 인민주권과 사회주의제도의 보위가 국가의 임무이며 이를 위한 수단이 인민민주주의독재라는 논리이다.

인민민주주의독재는 프롤레타리아 독재의 하위 단계로 볼 수 있다. 프롤레타리아 독재는 마르크스의 『공산당 선언』에서 이미 언급되었듯 프롤레타리아의 정치적 지배를 의미한다. 국가는 궁극적으로 공산주의의 높은 단계에 이르게 되면 ‘폐지’ 되는 것이 아니라 ‘소멸’ 되는데,<sup>22)</sup> 생산력 발전수준이 고도화되지 않으면 노동계급의 독재가 불가피하다는 논리이다.

마르크스주의(Marxism) 논리에 따르면, 계급이 존재하지 않는 사회에서 국가의 소멸은 당연한 귀결이다. 마르크스주의에서 국가

---

21) 송인호, “통일 시대를 대비한 우리 지방자치단체의 북한협력에 관한 공법적 연구,” 연세대학교 박사학위논문, 2012, pp. 35~36. 이러한 비판에 대해 북한 당국은 모든 기관들이 민주적 절차에 의해 선거되고 집체적 협의제로 운영되며 선출된 기관의 구성원들을 선거자들이 언제든지 소환할 수 있는 권리를 가지고 있기 때문에 민주주의에 기초한 것이라고 강변한다. 리명일, “사회주의기관들의 조직운영에서 확고히 견지하여야 할 기본원칙은 민주주의중앙집권제,” 『김일성종합대학학보(역사·법학 편)』, 제 55권 1호 (2009), pp. 93~97. 최고인민회의 상임위원회나 각급 인민위원회 등 주요 국가기관들이 위원회로 조직되어 있는 것도 집체적 협의제를 통해 민주주의를 구현하기 위한 것이라고 주장한다.

22) Friedrich Engels, *Marx Engels Werke 20* (Berlin: Dietz Verlag, 1986), p. 263.

는 지배계급의 도구이기 때문에, 지배계급이 사라진 사회에서 국가는 더 이상 필요하지 않다. 그런데 국가의 소멸은 높은 수준의 생산력 발전을 전제로 한다. 따라서 공산주의로 이행하기에는 충분한 생산력을 가지지 못한 사회주의 사회에서 국가의 소멸은 기대하기 어렵다. 이로 인해 사회주의 국가는 공산주의로의 이행을 실천할 프롤레타리아 독재 국가가 된다.

그런데 북한체제는 국가의 중앙집권적 역할을 강화하면서 프롤레타리아 독재 수준을 인민민주주의독재로 낮추었다. 애초 북한의 인민민주주의독재는 ‘반제·반봉건민주주의혁명단계’에서 노동계급이 농민을 비롯한 광범위한 세력과 동맹하여 기존 질서를 뒤엎고 실시하는 것을 의미했다. 인민민주주의혁명이 완수되어야만 프롤레타리아 독재로 넘어갈 수 있다는 논리에 따른 프롤레타리아 독재의 전단계 혁명과제로 이해할 수 있다. 북한도 프롤레타리아 독재에 대해서는 ‘노동계급이 배타적으로 권력을 장악하여 국가기구를 통해 자본주의의 잔재와 반혁명요소를 진압하고 사회주의를 실현해 나가는 과도적 시기에 행해지는 정치적 지배 양식’이라 정의한다.

시기적으로 보면, 북한은 1992년 헌법 개정을 통해 기존에 명시되어 있던 프롤레타리아 독재를 인민민주주의독재로 바꾸었다. 한편으로 이는 1989년을 기점으로 한 구사회주의권의 체제전환과 맞물려 소위 혁명단계를 후퇴한 것으로 볼 수 있다. 또 다른 한편으로, 인민민주주의독재가 노동당이 주도하는 광범위한 통일전선에 의해 반제·반봉건 민주주의 혁명을 수행하는 것을 의미하기 때문에 혁명의 주체 범위를 넓힌 것으로도 해석할 수 있다. 노동계급 주도성에서 통일전선으로 회귀한 것은, 국제사회주의가 급속히 쇠퇴하던 시대 상황을 반영하여, 노동계급을 포함한 모든 계층을 북한식 사회주의 건설의 주체로 내세우고 동원 및 조직화하기 위한 조치로 보인

다.

이러한 혁명의 주력군에 대해 김정일의 선군정치 시절에는 노동자, 농민 보다 군인이 부각되었다. 반면, 김정은 시대에는 노동자, 농민, 군인뿐 아니라 소위 ‘근로인테리’를 강조한다. 특히 군인에 비해 과학자·교육자 등 소위 지식인과 전문가들을 중요하게 부각하고 있다.

## 2. 주권기관: 당을 대리하는 국무위원회 지도 下 국민동의 수렴

북한 헌법 제4조는 “조선민주주의인민공화국의 주권은 노동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민에게 있다”고 밝히고 있다. 이처럼 주권을 가진 근로인민 가운데 “민주주의적 선거원칙에 따라 추천된 인민의 진정한 대표들로 구성”되어<sup>23)</sup> 그들의 의사를 대표하는 기관, 즉 대의기관이 북한이 말하는 주권기관이다.

민주주의 역사에서 대의기관이 탄생하게 된 동기가 입법권 행사 임에 비추어 볼 때 주권활동의 기본은 입법활동이라 할 수 있다. 북한의 법제도로 볼 때, 주권기관은 주로 입법활동을 통해 정치권력이나 정책, 법 등에 인민의 의사를 반영하고 동의해줌으로써, 국민의 동의 획득이라는 정당성 확보 기능을 한다. 북한의 경우 중앙기관으로서 한국의 국회에 해당하는 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회가, 지방기관으로서는 도(직할시), 시(구역), 군의 인민회의가 여기에 해당한다.

---

23) 리명일, “우리 나라 주권기관은 주권의 유일성과 완전성을 확고히 담보하는 기관,” 『김일성종합대학학보(역사·법률 편)』, 제57권 1호 (2011), p. 103.

그러나 앞서 살펴보았듯이 당-국가체제인 북한에서, 주권기관이 특정한 법이나 정책을 능동적이고 자율적으로 제정하거나 결정할 수는 없다. 당이 결정한 정책이나 법령, 결정 등을 추인하고 뒷받침하는 수동적 역할이 주요한 기능이다. 따라서 ‘국민동의 실현’을 국가성 평가의 한 지표로 삼을 때, 표피적으로 보이는 측면과 실제적으로 기능하는 측면을 구분할 필요가 있다.

## 가. 최고인민회의: 법제도상 최고주권기관

국가성을 가늠하는 척도의 하나가 국민동의의 실현, 즉 통치에 국민의 의사를 반영하고 대리하는 국가기관이 존재하고 그것이 정치적으로 기능하는 것이라면, 북한에서 이를 대표하는 기관은 최고인민회의이다. 최고인민회의는 최고주권기관으로서 입법권을 행사하고 일반, 평등, 직접, 비밀 선거원칙에 의해 선출된 임기 5년의 대의원으로 구성된다. 대의원은 최고인민회의 상임위원회가 행정구역과 인구수를 고려하여 설정한 선거구에, 선거자들이 직접 추천하거나 정당·사회단체가 공동으로 또는 단독으로 추천한다.<sup>24)</sup>

그러나 이는 법조문에 따른 것일 뿐 실제로는 당 조직지도부와 간부부가 대의원이 될 후보를 선정하고 이들에 대해 주민들이 찬반투표로 결정한다.<sup>25)</sup> 현재 대의원 수는 687명인데 대의원은 불가침권을 보장받는다. 현행범인 경우를 제외하고는 최고인민회의, 그 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회의 승인 없이 체포하거나 형사처벌을 할 수 없다. 회의는 대의원의 2/3 이상이 참석하여야 성립된다.

최고인민회의의 주역할은 국무위원회 위원장, 국무위원회, 최고

24) 「조선민주주의인민공화국 각급 인민회의 대의원선거법」, 제35조, 통일법제데이터베이스 <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2018.8.5.).

25) 박영자·박형중·임강택, “최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망,” 『통일정세분석』, 2014. 4. p. 1.

인민회의 상임위원회, 내각과 최고인민회의 부문위원회, 대의원이 제출한 의안을 토의하는 것이다. 헌법상의 구체적 임무와 권한은 △ 헌법의 수정·보충 △ 부문법 제정 또는 수정·보충 △ 최고인민회의 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회가 채택한 중요 부문법의 승인 △ 대내외정책의 기본원칙 수립 △ 국무위원회 위원장, 최고인민회의 상임위원회 위원장, 내각 총리 등 국가 주요 인사들의 선거 또는 소환 △ 중앙검찰소 소장 임명 또는 해임 △ 인민경제발전계획과 그 실행에 대한 심의·승인 △ 국가예산과 그 집행에 대한 심의·승인 △ 내각과 중앙기관들의 사업 대책 수립 △ 조약의 비준, 폐기 결정이다.

크게 보면 법률제정과 권력 핵심부 인사의 선출이나 해임, 두 가지로 집약된다. 그런데 국가기구에 대한 당의 지도 원칙에 따라, 중요한 법률과 인사는 당중앙위원회 관련 부서들에 의해 먼저 가이드라인이 정해진다. 이러한 당의 가이드라인에 기초한 법률제정 및 인사가 이루어지는 구조이다.

북한의 법제도 측면에서, 입법권과 중요 국가기관 간부의 임면권을 가지고 있는 기관은 최고인민회의와 그 휴회 중의 최고인민회의 상임위원회뿐이다. 이는 주권을 다른 기관과 공유할 수 없고 그 행사도 일정한 분야에 국한되는 것이 아니라 모든 분야에서 실현되어야 한다는 논리에 따른 것이다.<sup>26)</sup> 한편 최고인민회의에는 정기회의와 임시회의가 있는데 정기회의는 1년에 1~2차례 최고인민회의 상임위원회가 소집하고, 임시회의는 최고인민회의 상임위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 소집된다.

26) 리명일, “우리 나라 주권기관은 주권의 유일성과 완전성을 확고히 담보하는 기관,” pp. 104~105.

또한 최고인민회의는 산하에 법제위원회, 예산위원회, 외교위원회, 통일정책위원회 같은 부문위원회를 둘 수 있다. 부문위원회는 최고인민회의의 사업을 도와 국가의 정책과 법안을 작성하거나 심의하며 그 집행을 위한 대책을 수립하는 역할을 한다. 부문위원회 가운데 법제위원회, 예산위원회는 최고인민회의의 임무상 불가결한 것이기 때문에 줄곧 존립해 왔으나 외교위원회, 통일정책위원회는 그렇지 못했다.

부문위원회의 존폐는 북한헌법을 통해서 확인할 수 있는데, 예를 들면 1992년 헌법에서는 부문위원회로서 법제, 예산, 외교, 통일정책위원회가 있었다. 그러나 1998년에 개정된 헌법에서는 외교와 통일정책위원회는 없어지고 법제와 예산위원회만 명기되었다. 1992년 헌법에서 외교위원회와 통일정책위원회가 존재했던 것은 1990년대 전후 사회주의권이 붕괴되어 국제적 고립이 예견되는 상황에서, 의회외교의 강화가 절실했고 남북기본합의서의 채택 등으로 상징되는 남북관계에서의 획기적 변화 조짐에 대처할 필요가 있었기 때문으로 추정된다.

그러나 국제사회주의의 몰락이라는 전반적인 상황과 핵개발로 인한 국제적 고립의 심화로 의회외교가 성과를 낼 수 없는 처지에 이르고 한 때 획기적 변화 움직임을 보였던 남북관계도 침체되자 두 위원회는 폐지되었다.

그런데 폐지된 두 위원회 가운데 외교위원회가 2017년 4월에 개최된 최고인민회의 제13기 5차 회의에서 부활했다. 이는 핵개발로 인한 국제제재를 돌파하고 정상국가로서의 모습을 갖추는 데 다시금 의회외교가 필요하다는 판단에 기인한 것으로 보인다. 외교위원회 진용도 리수용 당중앙위원회 부위원장을 위원장으로 하고 리룡남 내각 부총리, 리선권 조국평화통일위원회 위원장, 김정숙 대외문

화연락위원회 위원장, 김계관 외무성 제1부상, 김동선 조선직업총동맹 중앙위원회 부위원장, 정영원 청년동맹 중앙위원회 비서 등을 위원으로 하여 다방면의 대외협상에 풍부한 경험을 가진 인물들로 갖췄다.

부문위원회는 헌법상 최고인민회의에 속해있지만 최고인민회의가 휴회 중일 때는 최고인민회의 상임위원회의 지도를 받도록 되어 있다. 1년 중 거의 대부분 최고인민회의가 열리지 않는다는 점에서 사실상 상임위원회의의 소관이라고 할 수 있다. 최고인민회의의 대의원은 우리의 국회의원과는 달리 직업화되어 있지 않아 평소에 입법 활동을 하기 불가능하다. 따라서 상임위원회와 그 산하의 법제위원회의 역할이 중요할 수밖에 없다.<sup>27)</sup>

김정은 정권의 기점을 그가 2012년 4월 13일 국방위원회 제1위원장에 정식 취임한 때로 본다면 김정은 정권에서 2018년까지 최고인민회의는 모두 9차례 열렸다. 김정일 정권에서는 가끔 회의가 개최되지 않는 때가 있었으나 김정은 정권에서는 아직까지 최고인민회의가 개최되지 않은 적이 없다. 국가기구의 운영 측면에서 볼 때, 이는 최소한 형식 제도적으로는 김정은 정권에서 국가운영이 정상화되고 제도화되는 양상을 보인다고 평가할 수 있다.

---

27) 최고인민회의는 1년에 1~2회 정도 개최하며, 대의원의 지위는 직업화되어 있지 않기 때문에 일상적인 입법권 실현이 어렵다. 그렇기 때문에 사회주의 국가에서는 상설기관을 두고 이 문제를 해결하고 있다. 리경철, “사회주의 국가에서 최고주권기관과 그 상설기관의 법제정권한에 대한 리해,” 『김일성종합대학학보(역사·법학 편)』, 제51권 4호 (2005), p. 55.

〈표 II-1〉 김정은 집권 후 최고인민회의의 주요 안건과 특징

회의	날짜	주요 안건	특징
최고인민회의 제13기 6차 회의	2018. 4.11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전년도 국가사업 평가와 올해 과업</li> <li>- 전년도 예산 결산과 올해 국가예산</li> <li>- 조직문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국무위원회에서 해임: 황병서, 김기남, 리만건, 김원홍</li> <li>- 신임 국무위원: 김정각, 박광호, 태종수, 정경택</li> <li>- 최고인민회의 상임위원회 인사개편: 신임 서기장 정영국</li> </ul>
최고인민회의 제13기 5차 회의	2017. 4.11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가경제발전 5개년 전략</li> <li>- 12년제 의무교육 실시</li> <li>- 전년도 예산 결산과 올해 국가예산</li> <li>- 최고인민회의 외교위원회 복원</li> <li>- 조직문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 리수용 외교위원회 위원장 임명</li> <li>- 국가교육예산 증가율 9.1%</li> </ul>
최고인민회의 제13기 4차 회의	2016. 6.29.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국방위원회 폐지</li> <li>- 국무위원회 신설 채택</li> <li>- 김정은 최고수위</li> <li>- 국무위원장 변경 채택</li> <li>- 조직문제</li> <li>- 국가경제발전 5개년 계획 법령 채택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제7차 당대회의 주요 결정 채택</li> <li>- 박봉주 중용과 내각부총리 3인 신규 임명</li> </ul>
최고인민회의 제13기 3차 회의	2015. 4.9.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전년도 국가사업 평가와 올해 과업</li> <li>- 전년도 예산 결산과 올해 국가예산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 김정은 불참</li> <li>- 먹는 문제 해결을 위한 농업관리방법 개혁</li> </ul>
최고인민회의 제13기 2차 회의	2014. 9.25.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전반적 12년제 의무교육을 전면적으로 실시하여</li> <li>- 조직문제</li> <li>- 전년도 국가사업 평가와 올해 과업</li> <li>- 전년도 예산 결산과 올해 국가예산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 김정은 불참</li> <li>- 황병서 국방위원회 부위원장 보선</li> <li>- 최룡해 소환</li> </ul>

회의	날짜	주요 안건	특징
최고인민회의 제13기 1차 회의	2014. 4.9.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 김정은 국방위원회 제1위원장 재추대</li> <li>- 조직문제</li> <li>- 전년도 국가사업 평가와 올해 과업</li> <li>- 전년도 예산 결산과 올해 국가예산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최고인민회의 상임위원장 김영남과 내각총리 박봉주 유임</li> <li>- 최룡해 부위원장 임명</li> </ul>
최고인민회의 제12기 7차 회의	2013. 4.1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 사회주의 헌법 개정</li> <li>- 금수산태양궁전법 채택</li> <li>- 우주개발법 채택</li> <li>- 전년도 국가사업 평가와 올해 과업</li> <li>- 전년도 예산 결산과 올해 국가예산</li> <li>- 조직문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3차 핵실험 이후 자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여</li> <li>- 박봉주 내각총리 선출</li> </ul>
최고인민회의 제12기 6차대회	2012. 9.25.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전반적 12년제 의무교육 채택</li> <li>- 조직문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최고인민회의 상임위원회 인사개편(곽범기, 흥인범, 전용남)</li> </ul>
최고인민회의 제12기 5차 회의	2012. 4.13.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 사회주의 헌법 수정: 핵보유국 명시</li> <li>- 김정은을 최고수위에 추대할 데 대하여</li> <li>- 전년도 국가사업 평가와 올해 과업</li> <li>- 전년도 예산 결산과 올해 국가예산</li> <li>- 조직문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 김정은을 국방위원회 제1위원장으로 추대</li> <li>- 국방위원 보선(최룡해, 김원홍, 리명수)</li> </ul>

자료: 이승열, “북한 최고인민회의의 제13기 6차 회의의 주요 안건과 시사점,” 국회입법조사처 『이슈와 논점』, 제1460호 (2018.5.3.), p. 3의 내용을 필자가 수정·보충.

## 나. 최고인민회의 상임위원회: 최고인민회의 대리하는 실질적 역할

최고인민회의 상임위원회(이하 상임위)는 최고인민회의 휴회 중의 최고 주권기관이며 최고인민회의가 휴회 중일 때 입법권을 행사하는 기관이다. 상임위의 임기는 최고인민회의 임기와 같은 5년이다. 그런데 최고인민회의가 1년에 1~2차례 개최되고 주로 안전에 대한 추진 등 절차적 정당화 기능을 함에 따라, 실질적인 기능은 상임위가 한다.

북한 헌법에서 규정하는 최고인민회의 상임위원회의 임무와 권한은 △최고인민회의 소집 △최고인민회의 휴회 중에 제기된 새로운 법안과 규정안, 현행 법과 규정의 수정·보충안 심의·채택 △최고인민회의 휴회기간에 제기되는 인민경제발전계획, 국가예산과 그 조 절안 심의·승인 △헌법과 현행 부문법, 규정 해석 △국가기구들의 법준수 집행 감독 △헌법, 최고인민회의 법령·결정, 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시에 어긋나는 국가기구의 결정·지시 폐지 △지방인민회의의 그릇된 결정 집행 정지 △내각 위원회, 성 설치·폐지이다.

또한 △최고인민회의 휴회 중에 내각총리의 제의에 의하여 부총리, 위원장, 상, 그 밖의 내각 성원 임명 또는 해임 △최고인민회의 상임위원회 부문위원회 성원 임명 또는 해임 △중앙재판소 판사, 인민참심원 선거 또는 소환 △외국과 맺은 조약 비준 또는 폐기 △외국에 주재하는 외교대표의 임명 또는 소환 △훈장, 메달, 명예칭호, 외교직급 제정과 수여 △대사권 행사 △행정단위와 행정구역 설치·개정 △외국의 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외사업이다.

상임위 회의에는 전원회의와 상무회의 두 가지가 있다. 전원회의

는 위원 전원으로, 상무회의는 위원장, 부위원장, 서기장으로 구성된다. 전원회의는 상임위원회의 임무와 권한을 실현하는 것과 관련된 중요한 문제들을 토의·결정하고, 상무회의는 전원회의에서 위임한 문제들을 토의·결정한다. 이러한 회의를 통해 상임위는 정령과 결정, 지시를 내릴 수 있다.

최고인민회의 상임위원회의 수장은 위원장이고 위원장은 상임위원회 사업을 총괄 감독할 뿐 아니라 국가를 대표한다. 따라서 외국 사신의 신임장, 소환장을 접수하는 것도 위원장이다. 헌법상 최고인민회의가 최고 주권기관이므로 상임위원회보다는 서열상 앞선 기관이지만 최고인민회의가 개최되는 것은 1년에 불과 며칠에 지나지 않으므로 대부분의 입법이 상임위원회를 거치게 된다. 이 점에서 실질적 권력으로는 최고인민회의 상임위원회가 앞서 있으며 최고인민회의는 입법사항의 통과와 추인을 위한 명목기관의 성격이 강하다.

입법권의 행사가 주 역할인 최고인민회의 상임위원회의 역할 가운데 한 가지 독특한 점은 “훈장과 메달, 명예칭호를 수여”하는 것이다. 이와 관련하여 김정은 정권에 들어와 주목되는 변화는 “매우 다양한 형태의 상과 훈장이 제정되고 매우 많은 기관과 사람들에게 수여”되고 있는 점이다. 이는 정권에 대한 주민들의 자발적인 충성을 유도하기 위한 것으로 분석되는데,<sup>28)</sup> 김정은 정권의 발족이 그리 오래되지 않은 점을 감안하면 충분히 있을 법한 현상이라고 할 것이다.

---

28) 정성장, 『김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할』, p. 45.

## 다. 지방인민회의: 지역단위 주권기관

북한의 지방인민회의는 도(직할시), 시(구역), 군의 주권기관으로서 임기는 4년이다. 일반, 평등, 직접, 비밀 투표로 선거된 대의원들로 구성되고 대의원 전원의 3분의 2 이상이 참석하여야 성립된다. 지방인민회의의 임무와 권한은 △지방의 인민경제발전계획과 그 실행에 대한 심의·승인 △지방예산과 그 집행에 대한 심의·승인 △해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책 수립 △해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원 선거 또는 소환 △해당 재판소의 판사, 인민참심원 선거 또는 소환 △해당 인민위원회와 하급 인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정·지시를 폐지하는 것이다.

지방인민회의도 정기회의와 임시회의를 개최한다. 정기회의는 1년에 1~2차례 해당 인민위원회가 소집하고 임시회의는 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 소집된다. 회의는 대의원 전원 3분의 2 이상이 참석하여야 성립하고 회의날짜는 해당 인민위원회가 회의를 소집하기 5일 전에 대의원들에게 알리며 인민위원회와 대의원은 토의할 의안을 제출할 수 있다.<sup>29)</sup>

그런데, 현실적으로 지방인민회의는 당의 영도 원칙에 따라 지방당의 강한 영향력 하에 있고 중앙의 최고인민회의처럼 연중 개최 일수가 2~4일에 지나지 않아 형식상으로만 주민의 대표성을 지닌 기관이다. 오히려 실질적인 권력은 후술하는 지방인민위원회가 행사한다고 할 수 있다.

---

29) 「조선민주주의인민공화국 지방주권기관구성법」, 제12조, 제13조, 제15조, 통일법제 데이터베이스 <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2018.8.10.).

### 3. 국무위원회 및 행정기관: 국가주권 최고정책지도 및 경제행정 책임

북한 사전에서 행정기관이란 “주권기관에 의하여 조직되며 내각과 위원회, 성 및 각급 인민위원회”를 뜻한다.<sup>30)</sup> 이러한 북한식 정의에서 알 수 있듯이, 국무위원회 위원장과 국무위원회는 행정기관에 속하지 않는다. 행정기관들은 국가 중앙 및 지역을 행정적으로 관리하면서, 당이 결정한 정책을 집행하는 기능에 초점을 둔 때문이다.

국무위원회 위원장이 실질적으로는 국가기구를 대표하는 주권기관이고, 국무위원회도 ‘국가주권의 최고정책적 지도기관’이라서 오히려 주권기관적 성격을 띠고 있다. 한편, 자유민주주의국가의 삼권분립체제로 보면 국무위원회 위원장과 국무위원회는 행정기관이다. 따라서 국제적 기준에서 볼 때, 북한의 국무위원회와 국무위원회는 국가정책을 결정하고 총괄 지도하는 행정기관으로 볼 수도 있다. 북한에서도 이 두 기관은 정책을 집행하는 것이 아니라 정책을 지도하고 결정하는 기관이다. 특히 당의 지도에 따라 국가기구를 지도하며, 인물 또한 당에서의 유사 업무자가 겸직하는, 북한체제 특성 상 행정경제를 지도·관리하는 성격이 강하다고 평가할 수 있다.

일반적으로 자유민주주의국가에서 행정은 주민에 대한 서비스 제공이 목적이거나 북한의 행정은 사회주의사회 건설을 위해 당에 주민을 귀속시키는 역할을 하고 이 점에서 가장 중요한 측면은 당의 정책 관철에 대중을 참여시키고 동원하는 데서의 행정적 효율성이다. 북한 내각의 가장 중요한 임무는 당의 정책지도에 따라 인민을 대상으

---

30) 과학백과사전출판사 엮음, 『조선말사전』 (평양: 과학백과사전출판사, 2010), p. 1391.

로 한 경제행정 사업을 효율적으로 집행하는 것이다. 따라서 국가기구 어느 부서보다 내각은 주체사상에 입각한 자립경제를 근간으로 경제행정적 효율성을 높여야하는 임무를 가진다.

## 가. 국무위원회 위원장: 국가주권의 최고정책결정권자

북한의 국무위원회 위원장은 2016년 6월 29일에 열린 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 헌법이 개정되면서, 김정일 정권 때의 국방위원회가 국무위원회로 대체되어 기존 국방위원회 제1위원장이 개칭된 것이다. 직위의 명칭만 바뀌었을 뿐 국무위원장은 과거의 국방위원장, 국방위원회 제1위원장처럼 북한의 최고지도자이자 군을 비롯한 무력 전반을 통수하는 최고사령관이다. 북한은 당-국가체제이므로 당 위원장이 국무위원장을 겸직하여 당의 유일지배 전통을 계승하고 있다.

국무위원장은 형식상 최고인민회의에서 선거하고 임기는 최고인민회의 임기와 같으며, 사업에 대하여 최고인민회의에 책임을 지도록 되어있다. 국무위원장은 △국가의 전반사업 지도 △국무위원회 사업 직접 지도 △국가의 중요 간부 임명 또는 해임 △외국과 맺은 중요 조약 비준 또는 폐기 △특사권 행사 △나라의 비상사태와 전시 상태, 동원령 선포 △전시에 국가방위위원회 조직하여 지도하는 것이 그 임무이자 권한이다.

이전의 국방위원회 제1위원장의 권한과 임무에서 달라진 것은 ‘국방부문의 중요 간부 임명 또는 해임’이 ‘국가의 중요 간부 임명 또는 해임’으로 바뀌고 전시에 국가방위위원회를 조직하여 지도하는 권한이 추가된 것이다. 간부 임면권의 범위가 국방부에서 국가 전체로 확대되었고, 전시에 국가방위위원회를 조직하여 대처할 수 있는 막강한 권한을 부여한 것이다.

## 나. 국무위원회: 당지도 구현할 국가주권의 최고정책지도 기관

2016년 헌법개정으로 기존의 국방위원회가 해체되고 대신 보다 더 국정 전반을 관할할 수 있는 국무위원회가 신설되었다. 국무위원회는 헌법에 명시되어 있듯이 국가주권의 최고정책적 지도기관이다. 국무위원회는 위원장, 부위원장, 위원들로 구성되고 이들은 모두 최고인민회의에서 선출되며 임기는 최고인민회의와 같다. 국무위원회 명의로 결정, 지시를 내릴 수 있으며 사업에 대하여 구성원을 선출한 최고인민회의에 책임진다.

헌법상 국무위원회는 △국방건설사업을 비롯한 국가 중요정책 토의·결정 △국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정·지시 집행의 감독과 대책 수립 △국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정·지시에 어긋나는 국가기관의 결정·지시를 폐지하는 권한을 행사한다.

헌법개정으로 달라진 것은 국방위원회가 ‘국가주권의 최고국방지도기관’으로 규정되었던 것에 비해, 국무위원회는 ‘국가주권의 최고정책적 지도기관’으로 명시되어, 국방 분야에 국한된 것이 아닌 국가정책 전체를 지도하는 기관으로 위상이 강화된 것이다. 제109조가 “국가의 전반적 무력과 국방건설사업을 지도한다”에서, “국방건설사업을 비롯한 국가의 중요정책을 토의·결정한다”로 바뀌고 “국방부문의 중앙기관 설립·폐지, 군사칭호 제정과 장령이상 군사칭호 수여”가 삭제된 것도 같은 맥락이다.

국무위원회를 국정 전반을 관할하고 책임지는 중추기관으로 강화하려는 의도는 국무위원으로 선임한 인물들의 면면을 보아도 알 수 있다. 2016년 헌법개정 당시, 국무위원회 부위원장에 당 정치국 상무위원이자 당·정·군을 대표하는 최룡해, 박봉주, 황병서를 선출하고, 위원으로 선전선동 담당 김기남, 인민무력부장 박영식, 국제부

장 리수용, 군수공업부장 리만건, 통일전선부장 김영철, 국가안전보위부장 김원홍, 인민보안부장 최부일, 외무상 리용호 등 국정 전 분야의 핵심 인물들을 망라한 것이다. 위원도 모두 당 정치국원이나 후보위원들인데 이는 당-국가 일체화를 강화하여 국제사회에서 국가부문의 역할을 여느 국가처럼 보편화하기 위한 행보라고도 평가할 수 있다.

한편 북한은 2018년 4월 11일 개최된 최고인민회의 제13기 6차 회의시 국무위원회에서 황병서, 김기남, 리만건, 김원홍을 소환 또는 해임하고 김정각, 박광호, 태종수, 정경택을 신임 위원으로 임명했다. 새로 단행된 보직 인사에 따른 것인데 이후 군 총정치국장이 김정각에서 김수길 전 평양시 당 위원장으로,<sup>31)</sup> 인민무력성 상이 박영식에서 노광철로 교체되었기 때문에 국무위원회 구성에서도 변화가 있을 것으로 보인다. 절차상으로는 신임 위원들이 앞으로 있을 최고인민회의에서 선출될 것이다.

#### 다. 내각: 국가 경제행정 정책집행·관리 기관

내각은 제3장과 제4장에서 상세히 다룰 것이므로 여기서는 간략하게 기본적인 성격과 역할만 언급하기로 한다. 내각은 국가주권의 행정적 집행기관이자 전반적 국가관리기관이고 총리, 부총리, 위원장, 상과 그 밖에 필요한 성원들로 구성되며 내각의 임기는 최고인민회의 임기와 같다.

내각은 △국가 정책을 집행하기 위한 대책 수립 △헌법과 부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정의 제정 또는 수정·보충 △내

---

31) 『조선중앙통신』, 2018.5.26, 『조선중앙통신』은 5월 26일 김정은 위원장이 원산갈마 해안관광지구 건설 현장을 방문하였을 때 군 총정치국장 육군대장 김수길이 영접했다고 보도했다.

각의 위원회, 성, 내각 직속기관, 지방인민위원회 사업 지도 △내각 직속기관, 중요 행정경제기관, 기업소의 설립이나 폐지 등 국가관리 기구를 개선하기 위한 대책 수립 △인민경제발전계획 작성과 그 실행대책 수립 △국가예산 편성과 그 집행대책 수립 △공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 상업, 무역, 국토관리, 도시경영, 교육, 과학, 문화, 보건, 체육, 노동행정, 환경보호, 관광, 그 밖의 사업 조직 집행 △화폐와 은행제도를 공고히 하기 위한 대책 수립 △국가관리질서를 세우기 위한 검열, 통제사업 △사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책 수립 △외국과의 대외사업 △내각 결정·지시에 어긋나는 행정경제기관의 결정·지시 폐지가 헌법상의 권한이자 임무이다.

내각의 수장은 총리이며 내각 총리는 정부를 대표한다. 내각 총리는 최고인민회의에서 선거되고 내각 구성원들은 최고인민회의에서 임명된다. 새로 선출된 총리는 내각 성원들을 대표하여 최고인민회의에서 선서를 한다. 내각은 전원회의와 상무회의를 개최하는데 전원회의는 내각 성원 전원으로 구성되며, 상무회의는 총리, 부총리와 그밖에 총리가 임명하는 내각 성원들로 구성된다. 전원회의는 행정경제사업에서의 새롭고 중요한 문제들을 토의·결정하고 상무회의는 내각 전원회의에서 위임한 문제들을 토의·결정한다.

내각은 사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있고 사업에 대하여 최고인민회의와 그 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회에 책임진다. 내각 위원회, 성은 내각의 부문별 집행기관이며 중앙의 부문별 관리기관이다. 내각 위원회, 성은 내각의 지도 밑에 해당 부문의 사업을 통일적으로 장악하고 지도·관리하며 이를 위해 위원회의와 간부회의를 운영한다. 위원회의와 간부회의에서는 내각 결정, 지시 집행대책과 그 밖의 중요한 문제들을 토의·결정한다.

현재 경제강국 건설이 중요한 목표인 북한체제에서 김정은은 “내각은 나라의 경제를 책임진 경제사령부로서…경제사업전반을 통일적으로 장악하고 지도관리하기 위한 사업을 주동적으로 밀고나가야 하며…모든 부문, 모든 단위들에서는…당의 경제정책관철을 위한 내각의 결정, 지시를 어김없이 집행하여야 합니다.”라고 강조했다.<sup>32)</sup>

그러나 이러한 강조가 처음은 아니다. 이전 정권에서도 내각이 “나라의 경제를 책임진 경제사령부”로서 강화되어야 한다면서,<sup>33)</sup> 경제문제에 관한 한 당적 지도 하의 내각책임제, 내각중심제가 줄곧 시행되어 왔으나 지금까지 큰 성과를 거두지는 못했다.

국제사회의 제재로 여전히 경제난을 겪고 있는 김정은 정권이 이전 시대와 다르게 성과를 내기 위해서는, 이념 중시의 당적 통제에서 내각의 자율성이 확대되고 실질적인 경제개혁이 이루어지도록 변해야 한다. ‘국가경제발전 5개년전략’ 수행에서 경제의 정치화에 의한 비효율성과 경직성을 극복하면서, 내각의 경제적 기능과 역할이 얼마나 효율성을 보일 것인지가 북한경제 회생의 관건이라 할 것이다.<sup>34)</sup>

제7차 당대회에서 김정일 시대 경제개혁을 이끌었던 박봉주 내각총리가, 북한 역사상 한 번도 올라보지 못했던 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원이 된 것은, 내각총리의 경제적 역할에 대한 김정은

32) 김정은, “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 2012.4.6.),” 조선중앙통신사 엮음, 『조선중앙년감 2013』 (평양: 조선중앙통신사, 2013).

33) 김경현, “내각은 나라의 경제를 책임진 경제사령부,” 『정치법률연구』, 제4호 (2013), pp. 33~34.

34) 북한의 경제관리에서 이념과 실리가 충돌하는 관료정치적 성격에 관한 분석으로서는 한기범, “북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009 참조.

의 고민이 드러난 것으로 볼 수 있다.

## 라. 지방인민위원회: 지역의 주권과 행정 결합 기관

북한의 도(직할시), 시(구역), 군 인민위원회는, 해당 인민회의 휴회 중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적 집행기관이다. 즉, 지역의 주권 기능과 행정 기능이 결합된 조직이다. 따라서 북한의 법제도적으론 각 지역의 형식적 권력은 지방주권기관인 지방인민회의에 있으나, 중앙의 최고인민회의 상임위원회처럼 운영되는 실질적 권력은 지방의 인민위원회가 지니고 있다. 왜냐하면 법제도적으로도 지방인민위원회가 지역의 주권 기능과 행정집행 기능 모두를 다 지니고 있기 때문이다.

지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되고 임기는 해당 인민회의 임기와 같다. 도(직할시) 인민위원회 성원 수는 11~15명, 시(구역)·군 인민위원회 성원 수는 9~13명 범위 안에서 해당 인민회의가 결정한다.<sup>35)</sup> 산하에 재정과, 모집과, 양정과, 노동과, 보건과, 경리와 등 도(직할시) 위원회에는 30여 개, 시(구역)·군 위원회에는 12~15개의 전문부서가 있고 학교, 도로, 산림, 무역 등을 종합적으로 관리한다.<sup>36)</sup>

지방인민위원회의 북한 헌법상 권한과 임무는 △인민회의 소집 △인민회의의 대의원선거를 위한 사업 △인민회의의 대의원들과의 사업 △해당 지방인민회의, 상급 인민위원회 결정·지시와 최고인민회의 법령·결정, 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시, 내각과 내각 위원회, 성의

35) 「지방주권기관구성법」, 제23조.

36) 박성열, “남북한 지방행정체제 통합: 제도보완성 관점에서,” 숭실대학교 박사학위논문, 2016, p. 128.

결정·지시 집행 △해당 지방의 모든 행정사업 조직 집행 △지방의 인민경제발전계획 작성과 그 실행대책 수립 △지방예산 편성과 그 집행대책 수립 △해당 지방의 사회질서 유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책 수립 △해당 지방에서 국가관리질서를 세우기 위한 검열, 통제사업 △하급 인민위원회 사업 지도 △하급 인민위원회의 그릇된 결정·지시 폐지와 하급 인민회의의 그릇된 결정 집행 정지이다.

지방인민위원회가 개최하는 회의에는 전원회의와 상무회의가 있다. 전원회의는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원 전원으로 구성하며 분기에 1차례 이상 소집되고 위원 3분의 2 이상이 참석하여야 성립한다. 상무회의는 위원장, 부위원장, 사무장으로 구성된다. 전원회의는 자기의 임무와 권한을 실현하는 데서의 중요한 문제들을 토의·결정하고 상무회의는 전원회의가 위임한 문제들을 토의·결정한다. 토의할 의안은 해당 인민위원회와 기관, 기업소, 단체가 제출할 수 있다. 지방인민위원회 역시 사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있다. 지방인민위원회는 사업에 대하여 해당 인민회의에 책임지고 상급 인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종하여야 한다.

#### 4. 사법, 공안, 군정 기관: 폭력독점으로 공권력 집행 기관

국가기관의 ‘배타적 폭력독점’을 국가성 평가 지표의 하나로 보는 것은, 폭력독점과 공권력을 기반으로 국가안보를 확보하고 치안을 유지하는 것이 국가의 기본 기능이기 때문이다. 반대로 사회의 여러 세력이나 집단이 저마다의 무력을 갖추고 분쟁하는 내전상태에 있거나, 국가라는 틀은 있지만 합법적인 정부가 없어 사회질서를 유지하지 못하는 무정부적 상황에 있다면 사실상 국가가 존재하지 않는다고 할 수 있다. 국가의 폭력독점 체계와 수준으로 보면, 북한은 어느 국가 못지않은 국가성을 보이고 있다.

사법, 공안, 군정 기관을 모두 국가의 ‘폭력독점’ 또는 ‘공권력의 독점’이라는 평가 지표로 단일화하는 것은 문제가 있다. 각 국가기구들이 고유한 기능과 체계를 가지고 작동하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이들 3개 기관들은 모두 국가가 영토와 주권, 국민을 수호하거나 관리하기 위한 공권력을 직접적으로 집행하는 기관이다. 이러한 기능 측면에서 이 3대 기관을 향후 6장에서 진단할 국가성 평가의 주요 지표인, 북한의 ‘폭력독점’ 수준 및 특징을 평가 분석할 수 있는 주요 국가기구로 상정한다.

군은 폭력독점을 대표하고 국가안보를 최후적으로 책임지는 집단이므로 이 절(節)의 목적을 충족시키는 데 가장 적합한 연구대상의 하나이다. 하지만 북한에서 군이 당의 통제 하에 폭력수단을 독점하여, 국가의 존재이유를 얼마나 효율적으로 충족시키느냐는 또 다른 광범한 연구를 필요로 하는 주제이다. 또한 이 연구에서 다루는 국가기구는 당·정·군으로 나눌 때 정(政)에 해당하는 기관이다. 그러므로 여기서는 전체적인 군기관은 제외한다.

그러나 인민무력성은 군의 총정치국이나 총참모부와는 달리 군정

(軍政)권을 행사하는 기관이기 때문에 포함시킨다. 한편 국가보위성과 인민보안성은 북한의 대표적인 사회통제기구이다. 대내외적 환경이 체제유지에 불리함에도 불구하고 세습정권이 비교적 안정을 유지하고 있는 이유는 무엇보다도 공안기관의 사회통제가 제대로 작동하기 때문이다.

## 가. 사법기관: 재판소보다 위상과 역할 높은 검찰기관

북한 헌법 제18조는 법이 “근로인민의 의사와 리익의 반영이며 국가관리의 기본무기”라고 하면서 “법에 대한 존중과 엄격한 준수집행은 모든 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적”이고 “국가는 사회주의법률제도를 완비하고 사회주의법무생활을 강화”하여야 한다고 밝히고 있다. 곧 법은 국가관리의 기본수단으로서 프롤레타리아독재의 무기이자 사회주의의 완전한 승리를 쟁취하기 위한 유력한 도구인 것이다.<sup>37)</sup> 따라서 북한의 헌법이든 일반법이든 그 내용은 혁명의 최고영도자 김일성, 김정일, 김정은의 교시와 이에 기초한 당의 지시나 방침에 부합하는 것이어야 한다.

### (1) 검찰소

북한 헌법에서 검찰소에 관한 규정은 재판소에 관한 것보다 앞서 나온다. 그만큼 검찰의 위상이나 역할을 재판소보다 더 높고 중요하게 보고 있음을 암시한다. 이는 자유민주주의국가의 삼권분립체제에서 사법부를 의미하는 재판기관이 국가권력의 상호견제와 균형을 위해 행정부에 속하는 검찰보다 상대적으로 더 중요한 것과는 대비되는 점이다.

37) 손철남, “인민정권의 법적통제기능을 강화하는것은 사회주의국가관리의 필수적요구,” 『정치법률연구』, 제1호 (2011), pp. 31~33.

북한에서 검찰의 역할은 당의 정책을 비롯한 각종 국가시책이 재판을 포함한 모든 국가기관들에서 제대로 집행되고 있는지 감시하는 것인데 이는 사법도 주민통제의 한 수단이라는 것을 드러낸 것이다.<sup>38)</sup> 즉, 검찰소의 역할이 준법성 감시라는 것은, 그 임무를 적시한 북한 헌법에 잘 나타난다.

북한 헌법은 검찰소가 △기관, 기업소, 단체와 국민들이 국가의 법을 정확히 지키는가를 감시 △국가기관의 결정·지시가 헌법, 최고인민회의 법령·결정, 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시, 내각 결정·지시에 어긋나지 않는가를 감시 △범죄자를 비롯한 법 위반자를 적발하고 법적 책임을 추궁하는 것을 통하여 국가의 주권과 사회주의제도, 국가와 사회협동단체 재산, 인민의 헌법적 권리와 생명재산 보호를 임무로 한다고 적시하고 있다.

이 임무에 따라 검찰감시법도 검사는 △기관, 기업소, 단체에 대한 사회주의 경제관리질서 감시 △사회안전기관 사업에 대한 준법 감시 △수사, 예심기관에 대한 수사, 예심 활동 감시 △재판 중재 감시 △확정된 판결, 판정, 재결, 결정의 집행 감시 △재정, 설비, 물자, 품질 감독기관을 비롯한 행정경제부문의 감독통제기관이 검열, 통제, 단속과 처리사업을 법의 요구대로 하는가 감시 △국가기관의 결정·지시가 헌법, 최고인민회의 법령·결정, 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시, 내각 결정·지시에 어긋나지 않는가 감시 △공민이 헌법적 의무와 국가의 법을 정확히 지키는가 감시하고 법해설을 비롯한 준법교양사업을 적극적으로 벌려 범죄와 위법현상을 미리 막아야 한

---

38) 이백규, “북한의 사법제도와 형사법 개관,” 『통일과 법률』, 제23호 (2015), pp. 37~38.

다고 요구하고 있다.<sup>39)</sup>

검찰소에는 통상검찰소와 특별검찰소의 두 종류가 있다. 통상검찰소는 중앙검찰소, 도(직할시)검찰소, 시(구역)·군 검찰소의 3단계 조직이고 특별검찰소로는 군사검찰소, 군수검찰소, 철도검찰소가 있다. 검찰사업은 중앙검찰소가 통일적으로 지도하며 모든 검찰소는 상급 검찰소와 중앙검찰소에 복종하여야 한다. 중앙검찰소는 사업에 대하여 최고인민회의와 그 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회에 책임진다.

시(구역)·군 검찰소는 후술할 인민재판소와는 달리 시(구역)·군에 1개소씩 설치되어 재판소 수보다 많다. 따라서 검사의 수도 전체적으로 판사 수보다 더 많다. 검찰소가 전국에 소재하고 있지만 검찰소는 중앙검찰소를 정점으로 피라미드 구조를 가지고 있는 강력한 중앙집권적 조직이다.<sup>40)</sup> 중앙검찰소 소장의 임기는 최고인민회의의 임기와 같고 검사는 중앙검찰소가 임명 또는 해임한다.

## (2) 재판소

북한의 재판소는 “재판활동을 통하여 국가의 주권과 사회주의제도, 국가와 사회협동단체 재산, 인민의 헌법적 권리와 생명·재산을 보호하고 모든 기관, 기업소, 단체와 공민들이 국가의 법을 정확히 지키고 범법자들을 반대하여 적극 투쟁하도록 고무하며 재산에 대한 판결과 판정을 집행하고 공증하는 사업” 수행이 주요 임무와 역할이다.<sup>41)</sup>

재판소는 검찰소의 조직체계에 조응하여 통상재판소로서 중앙재

---

39) 「검찰감시법」 제8조, 제16조; 이백규, “북한의 사법제도와 형사법 개관,” pp. 43~44.

40) 위의 글, p. 42.

41) 헌법 제162조.

판소, 도(직할시)재판소, 시(구역)·군 인민재판소의 3단계 조직이고 특별재판소로서 군사재판소, 군수재판소, 철도재판소가 있다. 중앙재판소는 최고재판기관이고 모든 재판소의 재판사업을 감독한다. 중앙재판소는 제1심 판결·판정에 대한 상소·항의 사건의 심리,<sup>42)</sup> 확정된 판결·판정에 대한 비상상소, 재심사건의 심리 등을 담당하며 경우에 따라 1심을 담당할 수 있다. 중앙재판소가 1심을 담당하는 경우 1심만으로 재판이 종결된다.<sup>43)</sup> 중앙재판소는 사업에 대하여 최고인민회의와 그 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회에 책임진다.

도(직할시)재판소는 지방재판기관으로서 해당 인민회의에 의해 조직된다. 도(직할시)재판소는 인민재판소에서 수행한 제1심 판결·판정에 대한 상소·항의 사건의 심리, 중요한 민·형사 사건의 제1심 심리를 담당하고 중앙재판소의 지도 아래 소속 인민재판소의 재판사업을 지도·감독한다. 인민재판소는 기본단위 재판소로서 관할구역의 인구 및 사건 수에 따라 각 시 또는 1~4개 군·구역마다 설치되어 있다. 인민재판소에 근무하는 판사 수는 3~5명 정도이고 판사를 포함한 전체 직원 수는 9~15명 정도이다.<sup>44)</sup>

특별재판소 가운데 군사재판소는 군사상 범죄사건과 군사사업을 침해한 범죄, 군인·인민보안원·군사기관 종업원이 저지른 범죄를 재판한다. 군수재판소는 2012년에 새로 도입된 특별재판소로서 군사공업부문의 종업원이 저지른 범죄와 군수공업부문 사업을 침해한 범죄를, 철도재판소는 철도운수부문 종업원이 저지른 범죄와 철도

42) 1심에 대해 당사자가 불복하는 경우 상소라 하고 검사가 불복하는 것이 항의이다. 오용규, “북한과 중국의 법제 비교: 사법제도, 물권법, 가족법, 민사소송법, 형사법을 중심으로,” 대법원 사법정책연구원 엮음, 『통일사법정책연구(3)』(고양: 대법원 사법정책연구원, 2016), p. 270.

43) 「형사소송법」 제53조; 이백규, “북한의 사법제도와 형사법 개관,” p. 39.

44) 위의 글, p. 39.

운수부문 사업을 침해한 범죄사건을 재판한다.<sup>45)</sup>

통상재판은 3급 2심제인데 1심 재판은 판사 1명과 인민참심원 2명으로 구성되고 2심 재판은 판사 3명으로 구성된 재판부가 담당한다. 2심은 당사자 또는 검사의 한 차례 상소나 항의로 성립한다. 재판은 공개하며 피소자의 변호권을 보장한다. 법이 정한 데 따라 재판을 공개하지 않을 수 있다.

재판소의 주된 임무와 역할은 민·형사 소송사건을 처리하는 것이고 행정소송이나 헌법소송은 존재하지 않는다.<sup>46)</sup> 인민재판소의 재판 대부분은 이혼사건이고 민사재판은 거의 없다.<sup>47)</sup> 중앙재판소 소장의 임기는 최고인민회의 임기와 같다. 중앙재판소의 판사와 인민참심원은 최고인민회의 상임위원회에서 선거하고 도(직할시) 재판소와 시(구역)·군 인민재판소의 판사, 인민참심원은 해당 인민회의가 선거한다. 판사와 인민참심원의 임기는 선거하는 해당 기관의 임기와 같다. 특별재판소의 소장 and 판사는 중앙재판소가 임명 또는 해임한다. 특별재판소의 인민참심원은 해당 근무자회의 또는 종업원회의에서 선거한다.<sup>48)</sup>

## 나.公安기관: 정치적 통제와 사회적 통제

### (1) 국가보위성

재판소와 검찰소 등의 사법부가 사회주의 법질서를 위한 법적 통

---

45) 「형사소송법」 제52조.

46) 조의연, “남북한 사법제도의 통합,” 대법원 사법정책연구원 엮음, 『통일사법정책연구(3)』 (고양: 대법원 사법정책연구원, 2016), p. 320.

47) 이백규, “북한의 사법제도와 형사법 개관,” p. 41.

48) 김혁철, “인민참심원제도는 위대한 주체사상을 구현한 가장 이상적인 재판담당제도,” 『정치법률연구』, 제4호 (2011), p. 38; 김덕일, “인민참심원제도의 본질,” 『정치법률연구』, 제2호 (2012), pp. 33~34.

제를 담당하는 기구라면, 국가보위성은 정치적 통제를 수행하는 대표적 공안기구이다.<sup>49)</sup> 북한 정권수립 초기 내무성의 정치보위국을 모체로 하는 국가보위성은 현역 군인들로 구성되어 있으며, 반체제 세력을 색출하고 관리하는 정권안보의 핵심기관으로서 정치사찰이 주요 임무이다.<sup>50)</sup> 이를 위해 북한 고위층 및 주민들의 동향을 항상 감시·통제한다.

기관·기업소들에 근무하는 모든 주민들의 언행도 해당 기관에 파견되어 상주하고 있는 기관 담당 보위원과 보위원에 채용되어 암약하는 정보원들에 의하여 수집된다.<sup>51)</sup> 예를 들면 일상 근무생활에서 체제나 기관 간부들에 대해 불평하거나 자기 직무나 근무환경에 대해 불만을 표시하는 경우, 정보원에 의하여 불만을 표시한 시간, 장소, 당시 주변 인물 및 환경까지 첨부된 신상 자료가 담당 보위원에게 보고된다. 이런 자료들이 계속 쌓여 불만이 심각한 상황이라고 평가되면, 보위성 수사국에 등록되어 더 엄중한 감시를 받고, 더 나아가게 되면 보위성 예심국에 구속되어 결국 정치범수용소로 가는 과정을 밟는다.

근무지에서 뿐 아니라 주거지역에서도 감시된다. 모든 고위층 인사와 일반 주민들의 동향은 주거지역에서 주거지 담당 보위원과 보위원의 공식 정보원인 인민반장, 별도의 정보원들에 의하여 사찰된

49) 북한은 2017년 김정은 위원장에 대한 테러 시도가 적발되었다면서 테러를 기획하고 추진한 한미 정보당국을 극형에 처한다는 국가보위성·인민보안성·중앙검찰소 연합성명을 발표했다. 『조선중앙통신』, 2017.6.28.

50) 대주민 감시 외에 대간첩업무, 해외정보수집, 해외공작, 국경경비, 공항·항만 등의 출입통제와 관리, 수출입품 검사, 밀수단속, 정치범수용소 관리 등의 업무를 수행한다. 이영권, “김정은 정권의 안정성 연구,” 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2014, pp. 84~85.

51) 보위부원 1명당 15~30명의 정보원을 고용하여 운영한다고 한다. 정보원 고용과 교육은 각급 보위기관장의 허가를 받아 일정 기간 교육을 시켜 정보활동을 하도록 한다. 홍정기, “북한 사회통제기제 분석과 체제유지 및 변동요인 연구,” 경기대학교 박사학위논문, 2016, p. 106.

다. 특히 주거지역 담당 보위원들이 집중적으로 사찰하는 대상들은 성(省)이나 중앙기관에 근무하는 고위층 가족들이다. 그들의 경제행위와 발언 등이 수집되어 보고되는데 문제의 소지가 있는 경우 세대주가 속한 기관 담당 보위원의 의견도 받아 종합적인 판단을 하게 된다. 항시적으로 사찰하는 대상들에는 김일성 가계에서 선정된 인물과 그 가족, 그의 측근들도 포함된다. 휴대폰이든 유선전화든 항상 도청되고 미행이 자행된다.<sup>52)</sup>

또한 국가보위성은 반국가범죄자(정치범)로 판결 받은 대상들을 구속·처형하기도 한다.<sup>53)</sup> 보위성 10국(농장관리국)은 반국가범죄로 확정판결을 받고 공민권을 박탈당한 정치범들과 그 가족들을 특정지역에 수감하여 관리하고 처형하는 임무를 수행하고 있다.

김정은 정권에 들어와 보위성이 적발한 반국가사범의 경우, 형식으로나마 있던 형사소송 절차를 거치지 않고 즉결 처형하거나 관리소 처리로 결정하여 집행하는 사례가 빈번해지고 있는 상황이다. 특히 김원홍이 국가안전보위부장으로 있던 시기, 중앙당의 고위층 인사들에 대한 수사는 물론 판결·집행까지 할 수 있도록 국가안전보위부의 재량이 커지면서 그 사례가 크게 늘었다. 후계수업 과정 중에 아버지의 사망으로 갑자기 정권을 인수하게 된 김정은이 취약한 통치기반을 강화하는 도구로 국가보위성을 동원했기 때문이다.

---

52) 고위층이든 일반 주민이든 상관없이 북한 주민들이 사용하는 모든 휴대폰은 도청되어 보관되며 보위성이 특정 사건을 수사하는 경우 보관된 휴대폰 통화기록을 제한 없이 열람할 수 있다고 한다. (사례12)

53) 북한은 2013년 12월 12일 국가안전보위부 특별군사재판을 진행하여 장성택에게 북한 형법 제60조 국가전복음모죄를 적용하여 사형을 판결하고 즉시 집행하였다. 우리 학계에서는 국가안전보위부 특별군사재판이 법률상 보장된 특별형사재판의 하나인 군사재판이 아니라 국가안전보위부에 의한 정치범 재판이었던 것으로 보고 있다. 박학모·김대근·이규창, 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구: 북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구』(서울: 형사정책연구원, 2014), p. 115. 국가안전보위부에 의한 정치범 재판의 사례와 성격에 대해서는 이규창·정광진, 『북한형사재판제도: 특징과 실태』(서울: 통일연구원, 2011) 참조.

사회통제를 통해 독재정권 수호의 전면에 나서게 된 국가보위성이 국경경비총국을 예하 부대로 편입시킨 것도 김정은 집권 이후이다. 국경경비총국은 원래 인민무력부 소속이었으나 북한이탈주민이 다수 발생하자 이를 억제하기 위해 2012년 4월 보위성으로 이관되었다. 국경경비 임무뿐 아니라 ‘09 그루빠’를 조직하여 북한 전역에서 만연되고 있는 ‘비사회주의 행위’를 단속하고 해외파견자 감시 업무까지 넘겨받은 것도 보위성이다.<sup>54)</sup>

국가보위성은 본부와 지역 보위부로 구성되어 있다. 본부에는 상(相) 아래 6명의 부상(副相)이 있는데 기능별로 각각 조직, 선전, 인사, 감시, 후방지원, 보안 업무를 담당한다. 부상 아래 작전종합지도국, 반탐국, 수사국, 예심국, 검찰국, 재판국, 대열국, 중앙기관보위국, 보안기관보위국, 원자력총국보위국, 군수공업보위국, 북남대화보위국, 해외대열보위국, 철도보위국, 미행감시국, 화학국(도청국), 자료분석국, 정보기술연구국, 무선반탐정국, 후방국, 무역관리국, 통신국 등 35개의 국과 승용차관리소, 미술창작사, 문예창작사 등 10여 개의 직속 단위가 있다. 기관의 성격상 반탐,<sup>55)</sup> 수사, 통신국이 핵심부서이다.

지역보위부로는 행정체계에 따라 평양시 보위부, 라진선봉시 보위부, 함경북도 보위부, 함경남도 보위부 등 11개의 지역보위부와 그 아래 시·군 보위부가 있다. 최말단에는 농촌의 리 단위와 인민반에까지, 군대에는 중대급까지 보위부 요원이 파견되어 감시하는 형태이다. 국가보위성의 인원규모는 4~5만 명으로 추산되는데 보위성 본부(35개국)에 4,000~5,000명 정도가 근무하고 평양시와 지방

54) 사례12; 김태구, 『북한 김정은 정권의 군부 통제 연구』 (서울: 동국대학교 산학협력단, 2015), p. 60.

55) “간첩, 밀정, 탐정 등에 반대하고 투쟁하는 것”을 의미한다. 과학백과사전출판사 엮음, 『조선말사전』, p. 594.

의 도, 시, 군 보위부 각각에서 1,500~2,000명 정도가 활동하고 있다.<sup>56)</sup>

보위성 내에는 정치국(당위원회) 조직체계가 존재한다. 정치국은 당생활 통제, 인사 등의 역할을 수행하는 조직으로서 조직부, 선전부, 간부부, 총무부 등으로 구성되어 있다. 조직부는 보위성 내 모든 근무자의 당생활을 장악하고 통제하는 핵심 부서인데, 근무자에 대한 혁명화 처벌을 결정하거나 보위성 내 군인들의 입당 허가 등의 권한을 가지고 있다.

선전부는 보위성 근무자들의 사상교양사업과 학습총화 등의 권한을 가지고 있으며 본부와 지역 보위부들에 있는 김일성·김정일 연구실과 동상을 관리한다. 간부부는 보위원 신규 채용 및 승진, 보위원 후보생 선발 등과 관련한 인사 및 표창 상신 업무 등을 총괄하고 있으며 총무부는 보위성의 모든 보안서류들을 취급·관리하는 역할을 한다.

국가보위성이 주요 권력기관이기는 하지만 철저하게 당의 지도와 통제를 받는다. 당 조직지도부 8과는 국가보위성에 대한 당생활 장

---

56) 사례12. 국가보위성의 조직체계에 관한 정확하고 신뢰할 만한 자료는 없다. 기관의 성격상 거기에 근무했던 사람이라도 정확한 조직체계를 알 수 없을 정도로 비밀을 유지하기 때문이다. 보위성의 조직체계에 대한 우리 학계의 연구가 다수 있으나 대부분은 초기 연구에 속하는 조창현, 『북한의 권력구조의 특성에 관한 연구』(서울: 육군교육사령부, 2000)를 인용하고 있다. 거의 20년 전 연구라서 현재의 조직체계와 많은 차이가 있을 것으로 추정되지만 더 진전된 연구가 없는 실정이다. 이후에 진행된 연구로서 길화식, “북한 공안기관의 특성과 향후 전망,” 『통일과 법률』, 5월호(2010), pp. 1~26; 김선호, “국가안전보위부의 실체(상),” 『자유』, 통권 440호(2010년 4월호), pp. 42~51; 정영태, 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구: 당·정·군 및 경제·사회부문 기간조직 내의 당 기관 실태를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2011); 홍정기, “북한 사회통제기제 분석과 체제유지 및 변동요인 연구,” 2016 등이 있으나 이것 모두 조창현 연구를 그대로 따르고 있다. 이 연구들에서 국가(안전)보위부의 조직은 16개국 4개처이다. 2012년에 발표된 오항균의 연구가 조금 더 진전된 연구로 판단되는데 여기서 제시되는 조직체계는 30개국 11개처 및 21개 지원부서이다. 오항균, “김정일시대 북한 군사지휘체계 연구,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2012, pp. 121~122. 필자는 이 연구들을 참조하되 필자가 따로 진행한 북한이탈주민의 증언을 따랐다.

악·통제를, 검열2과는 국가보위성에 대한 검열을 직접 담당한다.

## (2) 인민보안성

한국의 경찰기구에 해당하는 기관으로서 “사회의 안전질서를 유지하고 국가와 인민의 재산과 생명을 보호”하는 것이 기본임무이다. 이른바 치안유지이다. 이러한 일반적 업무 외에 독재정권의 성격상 주민 감시 등 정권수호를 위한 제반 업무도 함께 수행한다. 정권수호를 위해 국가보위성이 비밀경찰로서 은밀히 활동한다면, 인민보안성은 주민들을 대상으로 한 감시 사업의 일선에 서있는 최첨병기관이다.

인민보안성의 전신 역시 발족 초기에는 내각 소속이었으나 지금은 인민무력성, 국가보위성과 마찬가지로 국무위원회 산하인 것으로 추정된다.<sup>57)</sup> 그만큼 기관의 위상이 높아진 것이다. 이는 시장의 확산과 외부정보의 유입 등으로 체제유지에 갈수록 부담이 늘어나는 상황에서, 세습권력의 안정화를 위해 관련 기관들을 국무위원회가 통일적으로 지휘하려는 데 기인한 것으로 보인다.

인민보안성의 중앙조직은 인민보안상, 10여 명의 부상, 독립적인 당조직인 정치국과 보위부 및 20개의 주요 부서로 편성되어 있다.<sup>58)</sup> 인민보안상은 인민보안성의 총수로 북한경찰의 업무 전반을

---

57) 김정일 정권에서 국방위원회의 권한이 강화되면서 당시의 인민보안부가 국방위원회 관할로 이관된 것으로 추정되고 그것이 현재까지 이어지고 있다고 보는 것이 우리 학계의 다수 견해이다. 당시 인민보안부가 국방위원회 소속으로 변경된 것으로 추측하는 근거에 대해서는 전현준, 『북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 29~30 참조.

58) 인민보안성의 조직편제에 대한 연구도 전현준, 『북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』 이후 진전되지 않고 있다. 가장 최근의 연구인 김용환, “북한 경찰(인민보안성)에 관한 연구,” 『경찰복지연구』, 제5권 2호 (2017 겨울), pp. 51~88도 전현준의 연구가 기초를 이루고 있다. 북한이탈주민들의 증언도 증언자마다 상이한 부분이 많아 신뢰성에 문제가 있는 등 연구에 필요한 자료를 얻기 힘들기 때문이다. 필자도 따로 취한 북한이탈주민의 증언을 소수의 기존 연구 결과로써 보완하는 정도에 그쳤다.

총괄하고 지휘한다. 현재 인민보안상은 최부일이다. 인민보안성 참모장제는 1994년 10월경 신설된 보직으로 당시 김정일 국방위원장이 사회안전부를 전시체제로 전환하라고 지시한 데 따른 것이다.

당시 사회주의권 붕괴, 김일성 사망 등으로 체제위기가 야기되자, 이를 극복하기 위해 정권보위기관인 사회안전부를 전시체제로 전환하면서 인민무력성과 함께 참모장제를 도입한 것이다. 참모장은 인민보안상을 보좌하여 인민보안성의 모든 업무를 실질적으로 주관하는 자리이다. 인민보안성 부상은 인민보안성 업무를 감찰, 후방 등 부문별로 조정·통합하여 인민보안상을 보좌하는 직책이다.

주요 부서로서는 종합지휘국, 감찰국, 수사국, 예심국, 호안국, 교통국, 반항공국, 경비훈련국, 기요변신국, 증명서발급국, 공민등록국, 신분등록국, 통신국, 재정정리후방국, 교화국, 철도보안국, 7총국, 8총국, 지하철도운영관리국 등이 있다.<sup>59)</sup>

주요 부서의 업무를 표로 작성하면 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 인민보안성의 부서별 주요 업무

부서	주요 업무
종합지휘국	부서 및 산하 기관의 상황 총괄, 지휘
감찰국	보안원 비리적발 및 조사 등의 감찰, 주민 정치사업
수사국	범죄 적발, 수사
예심국	넘겨받은 범죄 혐의에 대한 범죄확정
호안국	화재·폭발 등과 관련한 안전 업무, 소방업무
교통국	교통질서 유지, 교통사고 처리
반항공국	폭격·화학무기 공격에 대비한 주민 대피·소개훈련, 등화관제
경비훈련국	보안원의 군사훈련, 주요시설 및 주요 간부사택 경비

59) 공장기업소, 협동농장 등 경제 분야에서 발생하는 범죄들을 따로 조사 처리하던 경제감찰국은 감찰국으로 통합되었다. 특각 등 국가 주요시설 건설 임무의 7총국(공병총국)과 주요 고속도로 및 교량을 건설하는 8총국(도로총국)이 2014년 인민무력성으로 이관되었다는 증언도 있다. (사례16)

부 서	주요 업무
기요변신국	주요 문건 보관·관리, 암호 전보문 해석·전파
증명서발급국	여행·출장 증명서 발급
공민등록국	의뢰받은 신원확인, 신분 변동 등록, 주민대장 정리
신분등록국	주민의 출생·사망·결혼·이혼·거주이전 정리, 공민증 발급
통신국	유·무선 통신
재정경리후방국	보안성 예산 편성·집행, 생활비·의복·식량·자재 공급·관리
철도보안국	철도안전, 여행질서 단속
교화국	범죄자 수용관리, 교화소 운영
7총국(공병총국)	국가 주요 시설 건설
8총국(도로총국)	고속도로 및 교량 건설
지하철도운영관리국	평양시 지하철 관리 및 운영, 지하철 내 안전업무

자료: 저자 작성

인민보안성에도 당조직인 정치국(당위원회)이 있다. 정치국은 인민보안성 내 당사업을 주관하는 정치사업조직으로 독립부서이다. 이 조직은 인민보안상의 지휘를 받지 않고 당 중앙위원회의 지시를 받으며, 인민보안성의 업무감독권과 인사권을 장악하고 있는 최고의 핵심권력 부서이다. 정치국은 보안원에 대한 당생활 지도·감독, 인민보안성 내 직무수행 감시·감독, 인민보안성 구성원의 해임·승진·표창 등 인사업무, 산하 보안국·보안서 및 직속기관의 정치국(부) 사업 지도·감독 등의 업무를 수행한다.

정치국은 본부 청사에 있으며, 조직편제는 정치국장, 조직과 선전을 각각 담당하는 2명의 부국장, 조직부, 간부부, 근로단체사업부, 선전부, 당원등록과, 당생활지도과, 통보과 등으로 이루어져 있다. 본부에만 300여 명이 근무하고 있다.<sup>60)</sup>

인민보안성 내에는 보위부도 존재한다. 보위부는 국가보위성이 파견한 상주부서로 인민보안성과 산하기관 및 보안원에 대한 보위

60) 전현준, 『북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』, pp. 42~43.

사업을 수행한다. 보위사업이란 체제보위를 위한 반혁명분자, 간첩 적발, 반탐, 동향감시, 호위 등의 업무를 의미한다.

이와 같이 보안성 내 정치국을 통한 당 중앙위원회의 감독과 보위 부를 통한 국가보위성의 견제, 나아가 군 기관인 보위사령부의 감시 까지 있어, 이들 기관 간 상호 견제와 균형이 사회에 대한 국가통제의 효율성을 제고시키는 요인이 되고 있다.<sup>61)</sup>

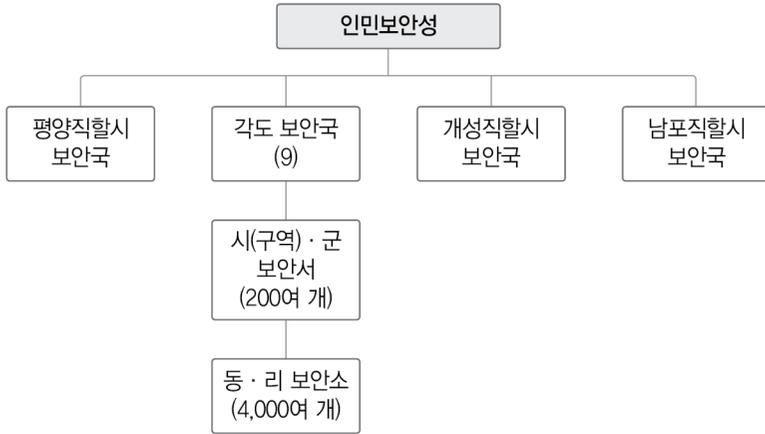
인민보안성의 지방조직은 도(특별시) 보안국, 시(구역)·군 보안서, 동·리 보안소 등이다. 각 도 보안국은 우리의 ‘지방경찰청’에 해당한다. 도 보안국의 조직편제는 국장, 참모장, 부국장 4명, 정치부장이 있고 참모조직으로 종합지휘처, 감찰처, 수사처, 예심처, 호안처, 교통처, 반항공처, 경비훈련처, 기요변신처, 증명서발급처, 공민등록처, 신분등록처, 통신처, 재정경리후방처 등이 있다. 산하조직으로 특별기동대, 화학대, 정치학교, 기요연락대, 비법월경집결소, 여행자단속집결소, 무선통신결속소 등을 가지고 있다.

보안서는 우리의 ‘경찰서’에 해당하는 것으로 시(구역)·군에 200여 개가 있고 상위 기관의 편제에 맞춰 종합지휘과 등 과(課) 단위의 조직으로 구성되어 있다. 보안소는 최일선 단위조직으로 우리 경찰의 ‘파출소’인 셈인데 전국 동·리 단위와 공장기업소에 4,000여 개가 설치되어 있다.<sup>62)</sup> 공장기업보안소는 공장 종업원의 출퇴근 사항 파악, 공장 내에서 발생한 절도 등의 갖가지 사건·사고를 법적으로 처리하는 일을 담당한다.

61) 최응렬·이규하, “북한 인민보안부의 사회통제에 대한 연구,” 『사회과학연구』, 제19권 1호 (2012), p. 214.

62) 이 숫자는 전현준의 연구와 박종문·유동열의 『북한학』(아산: 경찰대학, 2011)에서 동일하게 제시되는 것인데 최응렬·이규하가 면담한 북한이탈주민의 증언(2010.8.4.)에 따르면 행정구역 외 군사지역 등 비밀지역을 관할하는 보안서가 많아서 정확한 숫자를 알 수 없다고 한다. 최응렬·이규하, “북한 인민보안부의 사회통제에 대한 연구,” p. 198.

〈그림 II-1〉 인민보안성의 지방조직



자료: 전현준, 『북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 35.

김정은 정권에 들어와 사회통제를 강화하기 위해 인민보안성의 위상이 높아지고 역할이 늘어났지만,<sup>63)</sup> 현실에서는 경제난이 심화되면서 인민보안원과 주민의 관계가 철저한 단속에서 인민보안원의 부패에 따른 공생관계로 변화되고 있어 통제가 느슨해지고 있는 추세이다.<sup>64)</sup>

## 다. 군정기관 인민무력성: 군 행정지도와 후방사업

대외적으로 북한의 군을 대표하고 군 관련 사무를 관장하는 군 행정지도기관이다. 원래는 내각 소속으로 출범하여 군정과 군령을 통할하는 기관이었으나, 현재는 군령을 총참모부가 행사함으로써 군

63) 성준혁, “북한 인민보안부에 관한 연구: 북한경찰의 통제 유형을 중심으로,” 경남대학교 박사학위논문, 2015.

64) 광명일, “북한 인민보안원과 주민의 관계 변화 연구,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2016.

관련 외교와 군사행정, 군수, 재정 등 군정권만을 행사한다. 과거에는 총정치국, 총참모부가 산하에 있었으나, 군 수뇌부의 상호 견제와 권력 분산을 목적으로 총정치국과 총참모부가 독립하였다.<sup>65)</sup> 소속도 내각에서 국방위원회로 바뀌었고<sup>66)</sup> 국방위원회가 국무위원회로 개편됨으로써 그 산하로 이관된 것으로 추정된다.

인민무력성의 역할은 군사외교를 비롯한 행사 주관·참석과 ‘후방사업’으로 집약된다. 전자는 남북 군사회담이나 중국군 창군 기념행사, 러시아의 무력전시회 등에 북한군을 대표하여 참석하는 것들이다. 한편 북한에서는 군인들에게 식량, 의류, 생활필수품 등과 부대 운영에 필요한 군수물자를 공급하는 사업 전체를 ‘후방사업’이라고 부른다.<sup>67)</sup> 후방사업의 핵심은 군 운영비 마련과 군량미, 기초식품의 조달이다.<sup>68)</sup>

운영비는 무역 및 외화벌이를 통하여 마련하는데 인민무력성 재정국에서 군인원에 관한 통계를 취급하는 ‘대열보충국’ 통계부의 계급별 인원 분석 자료에 근거하여 월급(생활비)을 군단급 재정부 군수계좌로 송금하고 이는 다시 사단 재정으로, 사단에서 연대로, 연대에서 대대 재정으로 지급된다.

부대운영비는 각급 부대의 병력 보유 수와 연도별 무기 보유 대수에 따라 월급과 수리보수비용, 군의소에 지급되는 각종 의약품 비용

65) 이들 군 관련 3대 권력기관이 수평적 관계로 변화되었다는 주장과 그 근거에 대해서는 오창균, “김정일시대 북한 군사지휘체계 연구,” pp. 92~94.

66) 인민무력성은 출범 이후 몇 차례 소속이 바뀌었는데 그 변천에 대해서는 김동엽, “신군시대 북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2013, pp. 196~197.

67) 북한 사전에서 후방사업이란 “사회의 모든 성원들이 자기의 초소에서 맡은 일을 더 잘 할 수 있도록 그들의 먹고 입고 쓰고 사는 문제를 잘 보살펴주고 생활상 편의를 돌보아주는 일”이다. 과학백과사전출판사 엮음, 『조선말사전』, p. 1366.

68) 이하에서 기술하는 후방사업의 구체적인 절차와 관계하는 부서들에 관해서는 사례13을 기초로 하였다.

까지 계상된 액수가 책정된다. 부대운영비를 포함한 모든 군수물자 거래는 군수행표(수표형태)로 내각 재정성의 군수물자거래 규정에 따라 진행된다.

군량미와 기초식품은 인민무력성 후방총국에서 군종병종별 인원 통계를 대열보충국 통계부로부터 넘겨받아 그것과 그것에 대한 예비물자까지 포함된 공급계획을 작성한다. 이를 인민무력성 종합계획부에서 검토하고 인민무력상이 김정은 위원장의 비준을 받아 국가계획위원회 군수보장부와 각 부대에 통보한다. 특히 군량미는 내각의 농업성이 예상 수확고를 인민무력성에 매년 8월까지 제출하면 후방총국 양식국에서 이를 참고하여 국가계획위원회 군수보장부와 협의하여 공급량을 책정한다.

국가계획위원회 군수보장부는 김정은 위원장의 결제를 받은 군수물자 보장 계획을 도, 시(구역), 군 군수보장과에 하달한다. 중앙과 지방 당정권기관에서는 기초식품을 포함한 군량미 계획을 접수하여 토의하고 사법기관의 감시 하에 할당량을 무조건 수행하기 위한 임무를 분담한다. 후방총국은 중앙과 각 도, 시(구역), 군에 산하 514 부(과)를 지부 형식으로 두고 있으며 매년 9월에 군수물자 접수계획을 전파한다.

이 밖에도 인민무력성은 전반적 전투태세 점검 및 훈련요강 전파, 군사대학을 통한 군 간부 양성, 민방위무력과의 연합작전, 군사기지 및 갯도 건설 및 보강 등과 같은 역할을 하고 있다. 이를 위해 인민무력성에는 인민무력상과 수 명의 부상이 있고 그 산하에 다음과 같은 부서들이 존재한다.

〈표 II-3〉 인민무력성의 부서와 주요 업무

부서	주요 업무
군사동원국	예비전력 동원 지정·관리, 후방군단 지휘·감독
재정국	재정업무
25국(외화별이국)	군 외화별이 사업 주관, 관련부대 관리
군사건설국	비행장, 군항, 갯도, 방공호 등 군사시설 건설
교육국	각군 군사학교 지휘·감독
대외사업국	외국 군사사절단 영접, 무관 및 교관 파견
종합계획국	탄약, 병기 공급 및 상태 점검, 소요 관리
검수국	군수공장 생산 무기 검사 및 인수
15국(기술총국)	무기 및 장비 수입, 수출 업무
후방총국	후방물자 조달, 보급

자료: 전성병·김화용, “북한 군사지휘체계 연구,” 『군사평론』, 제408호 (2010), p. 329.

이 가운데 현재 국가기구인 인민무력성 내 다양한 기관 중 앞서 언급한대로 후방총국이 가장 핵심부서이다.<sup>69)</sup>

69) 인민무력성 후방총국의 구성은 김동엽, “선군시대 북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로,” p. 199 참조.



# Ⅲ

---

## 내각의 체계와 특징



이 장에서는 김정은 시대를 중심으로 북한 국가기구 중 내각의 체계와 특징을 분석한다. 앞서 다루었듯 북한의 내각은 한국의 행정부에 해당한다. 그러나 당적 지도 및 국무위원회의 지도를 받는 경제행정 분야의 직접적 집행자 역할을 한다. 특히 경제 분야에 대한 국가과제 달성이 핵심적 업무이다. 또한 노동당이 광범위한 정권 정당화 및 조직화 사업을 하는 북한의 경우, 인민경제기관은 곧 인민 행정관리기관으로 볼 수 있다.

따라서 이 장에서는 경제관리 관련 내각 기관들을 중심으로 북한의 경제행정 관리의 특징, 당 전문부서와의 관계 등 당·정 관계, 김정은 시대 강조되고 있는 소위 ‘내각책임제, 내각중심제’의 역사와 의미, 김정은 집권 후 국가 행정경제 목표의 변화 흐름, 내각의 편제, 경제기구 부처별 기능, 그리고 내각 지휘부의 역할과 조직문화를 연구한다.

## 1. 국가 경제행정 관리체계와 흐름

### 가. 분절경제와 경제관리체계

북한의 경제는 경제 활동 혹은 수혜의 주체가 누구냐에 따라 인민경제, 군(軍) 경제, 당 경제로 3원화 되어있다. 인민경제 혹은 국가 경제는 주민들의 수요에 부응하는 민수경제 혹은 민생경제를 의미하며, 당의 지도 아래 내각 총리를 중심으로 국가계획위원회·농업부 등 각 기능·부문별의 성·위원회가 관장하는 내각경제이다.

군 경제는 당 군수공업부의 감독을 받는 제2경제위원회의 군수물자 생산, 인민무력부의 무기 및 유관물자 수출입, 군부대의 생산 및 거래 활동 등 군수경제와 군의 경제활동을 의미한다. 당 경제에는

최고지도자의 통치자금 조성을 위해 별도로 관리되는 외화별이 사업, 당 부서들이 최고지도자의 지침에 따라 수행하는 정책사업, 당 조직 자체적으로 필요한 자금 마련을 위한 이권사업을 포괄하는데, 그 중 비자금 조성을 위한 39호실의 외화별이 사업과 같은 이른바 궁정경제가 큰 비중을 차지한다.<sup>70)</sup>

당 경제는 70년대 중반 김정일이 후계체제 구축에 필요한 자금 조달을 위해 별도의 이권사업을 조직한 데서 시작되었고,<sup>71)</sup> 군 경제는 70년대 후반 군수공업 활성화에 박차를 가하기 위해 제2경제위원회를 신설한 데서 비롯되었다.<sup>72)</sup> 국가(인민)경제와 여기서 분리된 군 경제와 당 경제는 각각 별개의 주체에 의해 관리된다는 점에서 북한 경제는 분절(分節) 경제의 특성을 띠는다고 한다.

이들의 관계를 보면, 김일성 시대에는 당·군 경제의 존재에도 불구하고 내각을 중심으로 경제가 관리되다가, 1990년대 경제난으로 각급 기관별로 자력갱생·자체해결을 요구 받음에 따라 당·군 경제의 비중이 급속히 늘어났다. 김정일 시대에는 인민경제에서 당·군 경제로의 자원·자본 이전은 일상화된 반면 당·군 경제에서 인민경제로의 재투자는 매우 제한적인 모습을 보였다.<sup>73)</sup>

70) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” pp. 69~71.

71) 당 경제는 1970년대 중반 김정일이 후계자로 내정된 이후 당 조직을 통하여 권력을 확충하는 과정에서 측근 선물·연회 비용 등에 소요되는 자금 조달을 위해 평양상사(후에 대성총국의 모체)를 조직, 송이버섯·전복 채취 및 금광채굴 등 이권사업에 개입한 데서 비롯되었다.

72) 군 경제는 1979년 2경제위원회가 내각 제2기계공업부의 군수공업 관리기능을 인수받아 설립되면서 형성되었고, 내각 산하 공장·기업소들에 있는 일용직장(군수품생산직장)도 군 경제에 포함된다.

73) 황장엽은 “김정일은 인민생활은 조금도 걱정하지 않았고, 총리를 비롯한 경제전문가들이 경제를 정상적으로 관리하는 것을 오히려 방해했다. 그는 당 경제와 군대 경제를 국가경제로부터 분리하여 개인 소유처럼 관리했으며, 국가경제도 권력기관들의 요구를 먼저 보장해주도록 간섭했다”고 한다. 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』(서울: 한울, 1999), pp. 287~288.

김정은 집권 이후에도 대북제재로 인한 경제난이 지속된 상황에서 권력 공고화를 위한 통치자금 소요와 핵·미사일 개발을 위한 국방예산 소요로 분절경제의 특성은 크게 변화하지 않았다. 한편 북한 전체 경제에서 당·군 경제가 차지하는 비중이 ‘30%~60% 수준’이라는 주장이 있으나 정확한 규모는 알 수 없다.<sup>74)</sup>

북한의 경제관리체계는 시장경제와는 다른 특징을 갖는데 그 주요 특징은 다음과 같다.<sup>75)</sup> 시장경제에는 수많은 기업들이 자율적·분산적으로 경제활동을 하는데 비해, 북한 경제는 중앙집권적 명령 경제체제로 중요한 결정권이 중앙계획기관에 집중되어 있으며, 공장·기업소는 대체로 중앙계획기관의 계획명령에 따라 운영된다. 중앙의 계획기관에 중요한 정보와 자원이 집중되는 가운데 중앙 계획기관이 경제 부문별로 생산 목표를 설정하고, 그 목표 실행에 필요한 자원을 배분한다. 생산된 성과물은 다시 중앙 계획기관 주관 하에 재분배된다.

또한 시장경제체제에서는 사기업 등 경제주체와 국가행정기구의 구분이 뚜렷하며, 정당이 경제운영에 참여하지 않는다. 그러나 북한 경제관리 체계에서는 경제 관리기관과 일반 행정기관의 구분이 모호하고, 경제 관리에 당기구가 깊숙이 관여하며 심지어는 모든 국가 경제관리 위계에서 해당 당 위원회가 최고 상부 기관으로 간주된다. 시장경제의 기업은 주로 생산에 특화되어 있지만, 북한 사회주의 기업소는 생산기관이자, 배급 및 후생복지의 주체, 즉 분배기관이다.

---

74) 주로 북한이탈주민들의 증언으로, 황장엽은 “군수공장 노동자는 50만 명이며, 기계 공장의 절반이 군수공장.” 경제학자 출신은 “1989년 무렵 군경제는 GDP 대비 25%~30%.” 제2자연과학원 출신 기자는 “민수와 군수의 비율은 4:6 정도이며, 노동자의 60%가 군수공장.” 또 다른 북한이탈주민은 “당경제는 10%~20%, 군경제는 30%~40% 정도”라고 주장하였다.

75) 이하 박형중, 『북한의 경제관리체계』 (서울: 도서출판 해남, 2002), p. 108을 참고로 하였다.

그리고 북한기업의 최고경영기구인 공장당위원회이며, 기업이 정  
치기구의 성격도 띠고 있다. 북한 경제 관리체계에서 주요한 전략적  
의사결정은 당중앙위원회와 내각에서 하며, 경제실무의 주역은 국  
가계획위원회와 연합기업소이다. 북한의 경제 관리기구가 수행하는  
가장 중요한 작업은 계획을 세우는 작업이 아니라, 실행 도중에 변  
화하는 상황에 맞게 끊임없이 최초 계획을 변경하고 그에 따른 엄청난  
조율작업을 하는 일이다. 이러한 작업은 중앙핵심기관의 명령권  
을 통한 행정적 조율작업을 통해 이루어진다. 이러한 임기응변과 조  
율작업이 국가관리 기구 각급 단위의 계획수행과 경제 관리의 핵심  
내용을 이룬다.

이 장에서는 내각 중심의 국가 경제관리체계 즉, 내각 경제부처들  
의 위상과 구조, 역할과 기능을 파악하는 데 목적을 둔다. 또한 국가  
경제의 목표, 내각 전원회의 의제, 내각 조직문화, 각 경제부처의  
특징적 활동 등 국가경제관리체계 내에서 이루어지는 내용도 일부  
다룬다.

## 나. 당 전문부서의 국가경제관리 흐름

북한은 당·정 관계를 ‘당은 키잡이, 정권기관은 노 젓는 이’로 설  
명한다. 이 관계는 북한의 경제정책 추진에도 적용되어, 당이 경제  
정책을 수립하면 내각이 구체적으로 경제 사업을 집행·관리하며,  
그 과정에서 당의 지도·감독이 이루어지는 것이 일반적인 원칙이  
다. 그러나 국공유제와 계획경제라는 사회주의 경제제도가 어느 정  
도 정착되고, 경제사업의 분화와 전문화에 대한 요구가 증대되면서,  
내각의 경제사업 집행·관리 과정에 대한 당적 지도는 ‘행정 대행의  
폐해’를 야기한다는 우려가 제기되었다.<sup>76)</sup>

76) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심

이 같은 우려에 따라 당내 경제 전문부서의 역할은 점차 전반적인 정책노선의 설정과 사후 정책집행 결과에 대한 검열에 주안을 두게 된다. 이러한 과정을 거치면서 북한의 당 경제부서는 경제 분야별로 세밀하게 편제된 형태에서, 경제계획 지도 또는 정책검열에 국한되는 단순 구조로 변모하게 된다.<sup>77)</sup> 다음은 북한이 당기구를 내오고 폐지하고는 시기에 따른 상황적 필요에 의해 좌우된다는 증언이다.

“김일성 시대에는 경제정책이 비교적 원만했다. 그 때는 당이 모든 걸 안지 않았다. 김일성의 교시에 ‘내각에다 일임하고 행정대응하지 마라’는 게 나갔다. 그러니까 내각을 밀어주라, 이런 구도였다. 그런데 1990년대 고난의 행군 시기를 거치고 당이 편법적으로 운영되면서 기틀(당기구의 설패 배경)이 바뀌었다. 예를 들어 당시 당 경제정책검열부, 농업부 등이 나왔다가 없어졌다. 왜 없었나, 잘 안돼서 없었다. “야, 왜 그걸 당에서 다 안고 있나, 넘기라.” 일종의 책임회피다. 사업은 안 되는데 다 안고 있으니 책임이 당 쪽으로 다 들어온다.” (사례1)

“지금(김정은 시대) 당 농업부를 다시 환원했다는 소리가 있는데, 그건 성격이 또 다르다. ‘일이 잘 안되니까 당이 안고하라’는 거다. 김정일 시대 말기에 말하자면, 농사가 잘 안되고 인민들의 영양부족 상태는 심각하고 하니까 김정일이 “군대에서 콩 농사를 많이 하라, 사회적으로도 콩 농사 많이 하라”고 지시했다. 그걸 하자고 보니까 내각이 못해요, 그래서 “야 너네 당 조직지도부가 책임지고 해라”고 했다. 그래서 콩 농사를 전임으로 보는 ‘24과’를 조직지도부에 신설했다. 그게 지금도 있는지는 모르겠다. 어떤 경우에는 돈이 모이는 사업에 당기구를 내기도 한다. 예를 들어 건설 사업은

---

으로(2000~2009),” p. 71.

77) 위의 논문, p. 71.

당 행정부의 기능이 될 수 없다. 그러나 돈이 집중되기 때문에 장성택 때의 당 행정부에 국토과와 건설과가 생겼었다.” (사례1)

큰 흐름으로 볼 때 북한 내에서 경제문제에 대한 당의 역할은 축소되는 반면 내각의 역할이 증대되나, 그 와중에도 당과 내각 간에는 지그재그식 주도권 다툼이 있게 된다. 1993년 12월까지는 당내 비교적 세분화된 경제 전문부서들을 두고 이들 조직으로 하여금 경제정책 수립과 내각의 경제운영에 대한 세밀한 사항까지도 감독하도록 하였다.

이때까지는 민간경제를 지도하는 당 비서국 내 전문부서들로 당 계획재정부, 경제계획부, 농업부, 경공업부, 건설운수부, 기계공업부, 중공업부 등 7개 전문부서가 있었다. 물론 군수공업을 관리하는 당 군수공업부는 별개이다. 1993년 12월 이후 민수경제 부문 당 전문부서의 편제는 경제난의 파장으로 변화된다. 농업·경공업 부서는 유지된 반면 경제전반과 광공업 부문을 지도·감독하는 부서들은 당 계획재정부로 단일화되어, 대체로 당 계획재정부·농업부·경공업부의 3개 당 전문부서만 존치되는 경향을 보였다.

그러나 당 부서의 소수 정예화에도 불구하고 당의 내각 장악력은 지도자의 경제관리 방침 변화에 따라 편차를 보인다. 대체로 ① 1993.12.~2005.7. 당의 경제부문 지도감독 권한 위축 → ② 2005.7.~2011.12. 당의 경제부문 지도감독 권한 강화 → ③ 2012.1.~2014.5. 당의 경제부문 관여다소 위축 → ④ 2014.5. 이후 당의 경제부문 관여 확대 과정을 거친 것으로 판단된다.

먼저 ① 1993.12.~2005.7. 기간을 보자. 1993년 12월 북한 당국은 여러 개의 당 경제부서들을 경제정책검열부와 농업정책검열부로 압축하면서 거시경제 관리와 식량정책 관리에 집중했다. 사회주의

시장 축소와 더불어 북한 경제규모가 위축된 현실을 반영하였다. 이후 ‘고난의 행군’ 기간 중에는 경제 관리의 대상 자체가 없어졌다고 할 정도로 상황은 더욱 악화되었으며, 당은 김정일로부터 “노쇠당, 송장당”이라는 질책(1996.12.)을 받을 정도로 무기력해졌다. 반면 2000년대 들어 7·1조치 등 김정일의 경제개혁에 대한 관심 증대로 내각의 경제관리 자율성은 점차 확대되었다. 2004년 말에 당 경제정책검열부와 농업정책검열부마저 폐지되어 당 경공업부를<sup>78)</sup> 제외하고 일시적으로 당 경제부서가 거의 폐지되는 상황이 발생했다.

다음은 ② 2005.7.~2011.12. 당 전문부서의 권한 강화과정이다. 2005년 들어 경제개혁 문제를 둘러싼 당과 내각 간의 관료정치가 노골화된다. 당의 사주를 받은 김정일은 개혁적 입장에서 후퇴하여 내각에 ‘당의 영도 보장’을 강조한다. 2005년 7월 당 계획재정부를 다시 복원했고, 그 부장 직책에 박남기를 임명했다. 계획재정부의 복원은 당시 박봉주 총리를 중심으로 한 내각이 ‘과도하게’ 경제 관리의 분권화 및 시장화 조치를 취한다는 당의 우려를 반영한 것이다. 당 계획재정부는 내각이 주도하는 경제 관리권을 다시 회수하고 시장에 대한 통제를 강화했다. 인플레이션 억제, 계획부문의 복원,

78) 당 경공업부는 1994년 12월 당 경제정책검열부(부장 김경희, 비서 한성룡)에 흡수되었다가 2004년 12월 당 경제정책검열부 폐지와 함께 없어졌는지, 아니면 당 경공업 부로 다시 분리되어 존치되었는지 논란이 있다. 증언에 의하면, 당 경공업부장 김경희는 당 경제정책검열부로 통합되었을 때도 ‘부장’으로 경공업 업무를 맡아보았고 김정일이 경제정책검열부를 폐지하면서도 당 경공업부는 민생문제와 김경희를 고려하여 다시 존치시켰다 한다. (사례14); 김경희는 동 부서가 폐지(1993.12.)된 이후 ‘당 경공업부’ 부장 직함으로 활동한 기간은 일시적이었다. 그녀가 2009년 6월 이후에 다시 ‘당 경공업부장’ 직책으로 김정일의 현지지도를 빈번히 수행한다는 점, 2009년 7월 내각에 ‘식료일용공업성’ 신설과 함께 경공업 활성화 노력이 강화되었다는 점에서 2009년에 다시 당 경공업부가 부활되었을 가능성도 있다. 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” pp. 71~72; 김경희는 김정일 사망과 더불어 사실상 경공업부장의 역할이 중단되고 2012년 4월 당 경공업부장 직책도 박봉주(제1부부장)에게 물려준다. 장성택 처형(2013.12.) 이후에는 침거에 들어갔다.

재정확충 등을 목적으로 한 잇단 시장통제 정책이 실효를 거두지 못하자 2009년 11월 말 화폐개혁 카드마저 꺼내 들었다.<sup>79)</sup>

그러나 화폐개혁은 실패로 끝났으며, 그 후유증에 대한 책임을 물어 박남기 당 계획재정부장을 처형(2010.3.)하고 김영일 총리를 경질(2010.6.)했다. 하지만 당의 경제 주도권은 유지되었으며 후임 총리(최영림)와 부총리들을 당료 출신 위주로 임명하였다.<sup>80)</sup> 이 기간 중에 당 농업부도 부활된 것으로 추정된다.

다음은 김정일 사망 이후 당의 경제정책 주도권 변화 문제이다. 좀 더 증거 조사가 필요하나 현재까지는 ③ 2012.1.~2014.5. 당의 권한 축소 → ④ 2014. 5. 이후 당의 권한 강화 과정을 거친 것으로 판단된다. 김정은 집권초기 국가경제 관리는 대체로 내각의 자율성에 맡겨지는데, 그 근거로 2012년 연초 내각 중심의 경제개혁 T/F구성, 김정은의 공식 권력승계 시점에 ‘민생경제 활성화 및 내각책임제·중심제’ 강조(2012.4.), 내각총리로 박봉주 재등용(2013.4.) 등을 들 수 있다.

그러나 김정은의 집권기간이 길어지고 관심사가 변화면서 내각의 경제관리보다는 당의 정치적 역할이 중요함을 깨달아간다. 병진노선 선포(2013.3.), 2015년 당 창건 70돌 및 2016년 당대회 등 당의 영도 강조, 박봉주·노두철 등 내각 경제 간부들의 당직 직위중복 임명 등으로 내각의 자율성은 약화되어 간다. 특히 2014년 5월 김정은은 이른바 ‘우리식 경제관리방법’을 강조한 ‘5·30 담화’로 경제개혁

79) 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 56.

80) 2010년 4월에 이어 2개월 만에 다시 긴급 최고인민회의가 6월에 소집되었다. 동 회의에서 김정은은 직접 장성택의 국방위원회 부위원장 승진을 제의했다. 김영일 총리와 부총리 3명(곽범기·오수용·박명선)을 해임하고 최영림 평양시당 책임비서를 총리로, 김락희 황남 도당 책임비서·리태남 평남 도당 책임비서와 전하철 당 중앙위원회·강릉수 문화상 4명을 신임 부총리에 임명했다. 이로써 최영림을 포함해 지방 당 책임자 3명이 총리·부총리에 진입했다.

방향 논의를 매듭짓는데, 기업책임관리제와 함께 ‘당의 영도’를 강조하면서 “경제사업에 제기되는 중요 문제들을 당에 보고하고 그 결론에 따를 것”을 주문한다.<sup>81)</sup>

따라서 2014년 5월을 기점으로 경제문제의 주도권은 다시 당으로 넘어간 것으로 보인다. 2018년 현재 민간경제 관리에 관여하는 당 경제부서들로는 경제부,<sup>82)</sup> 경공업부, 농업부가 있다. 여기에는 물론 당 재정경제부, 당 39호실, 당 군수공업부(대외적으로는 ‘당 기계공업부’로 호칭) 등 민생경제 관리와 무관한 당 전문 부서들은 제외된다.

북한은 2018년 4월 당 전원회의에서 ‘새로운 전략노선’을 선포하면서 ‘병진노선의 완결과 경제건설 총력’을 주장하였다. 이에 따라 경제 활성화와 내각 책임제는 다시 강조되고, 김정은도 경제현장 방문을 늘리면서 ‘내각의 역할 강화’를 주문하고 있다. 그러나 김정은이 2018년 7월 어랑촌 발전소 현장 방문에서 “내각을 비롯한 경제지도기관 책임일꾼들도 덜 돼 먹었지만 당 중앙위원회 경제부와 조직지도부의 해당과들도 문제가 있다”고<sup>83)</sup> 질책한 것에서 확인할 수 있듯이, ‘당의 키잡이 역할’은 유지될 것으로 전망된다.

---

81) “경애하는 김정은동지의 로작 《현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립 할데 대하여》(당, 국가, 군대기관 책임일꾼들과 한 담화),” ; “김정은 ‘5·30담화’와 내각 상무조,” 『통일뉴스』, 2015.1.6.에서 재인용.

82) 당 계획재정부가 당 경제부로 바뀌어 농업과 경공업부문을 제외한 내각의 국가 경제 관리 업무를 지도한다. 명칭 변경 시점은 ‘2016년’이라는 주장이 있다. 연합뉴스는 북한 고위소식통을 인용 “2016년 노동당 계획재정부가 경제부로 변경되었다. 수장은 오수용 당 부위원장”이라고 전했다. 『연합뉴스』, 2017.2.6; 그러나 2013년 8월의 북한 문건에서 “당 경제부”가 거론된다는 점에서 훨씬 이전(2012년 4월 경)일 수도 있다.

83) 『노동신문』, 2018.7.17.

#### 다. 경제관리의 내각책임제·중심제

국가 경제관리의 ‘내각 책임제·중심제’는 민생경제 관리에 내각이 책임을 지고 중심적 역할을 하라는 것이다. 명분은 당의 행정대행을 방지하고, 내각의 전문성을 중시하면서 계획경제의 일원적 관리를 통한 효율성을 도모하겠다는 것이다. 내각 책임제·중심제의 엄격한 의미는 당의 역할은 정책적 지도에만 국한되고, 내각이 국가경제의 각 부문을 통일적으로 장악하여 책임지고 관리하라는, 당의 정책지도 기능과 내각의 정책집행 책임을 구분한 개념이지만, 사실상 내각이 책임지고 경제를 활성화하라는 것이다.

북한의 수령들은 수시로 국가 경제관리의 ‘내각 책임제·중심제’를 강조하는데, 대체로 ‘주체의 강화’ 전략이 마무리되거나 경제난이 가중되면 내각에 경제 활성화 책임을 주문하곤 했다. 바꾸어 말하면 70년대 중국의 개혁·개방, 90년대 동구 사회주의 체제전환 등 외부의 변화 파고가 밀려오거나, 권력 승계 과도기에 내부 권력기반을 다질 필요가 있을 때에는, ‘우리 식’ 강조 및 체제 결속에 주력하는 ‘주체의 강화’ 전략에 집중하고, 어느 정도 내부 정치체제가 안정되면 경제논리를 동원하는 행태를 보였다.

북한은 1972년 헌법 개정을 통해 종래 내각의 경제정책 결정권을 중앙인민위원회에 넘기고 정무원(前 내각)은 정책 집행권만 넘겨받아 국가경제 사업을 전반적으로 책임지고 관리하는 기관으로 재량권이 축소되었다. 그러다가 북한 당국이 1980년대에 인민생활의 향상을 중시하면서 인민정권기관의 기능 강화를 다시 강조하는데, 이를 계기로 정무원의 경제정책 수립 권한은 보장되는 대신 당의 경제관여는 약화되는 모습을 보였다.<sup>84)</sup> 여기에는 북한의 경제규모가 커

84) 1970년대까지 북한의 정책결정은 ‘당·정 협의체적 정책결정구조’였으나, 자원의 갈등적 요구 내지 경제 관리의 혼선이 빈발하자 1980년대에는 ‘국가행정 주도적 정책결

지고 경제 관리에 전문화가 요구된 점도 작용하였다.

1990년대 들어 북한 내부적으로 ‘경제 사업에 대한 당적지도’라는 말 자체도 줄어들고 ‘경제는 경제일꾼들의 몫’이라는 관념이 확산된다. 이는 1991년 1월 김정일이 당 일꾼들의 경제사업 대행을 비판하면서 “경제 사업은 경제일꾼들에 전적으로 맡기라”는 취지의 발언을 한 데서 비롯되었고,<sup>85)</sup> 1992년 2월에 김정일이 ‘정무원 중심제’를 다시 강조한 데 따른 것이었다.<sup>86)</sup> 1994년 4월 제9기 7차 최고인민회의에서 정무원 총리 강성산은 ‘혁명적 경제전략 관철’과 함께 ‘경제사업에서 정무원 책임제·중심제를 강화할 것임’을 강조하였고, 1996년 4월 3일에는 김정일이 “정무원 중심제 역할을 높여 사회주의 경제전략을 관철할 데 대하여”를 발표하였다.

김정일은 1998년 권력승계 이후에도 국가경제 관리에서 내각책임제를 강조하여 중앙인민위원회를 폐지하는 대신 내각을 부활하였다. 김일성이 아랫단위에서 총리의 지시를 잘 듣지 않는 경우를 지적한 것처럼,<sup>87)</sup> 김정일도 이따금 당과 군의 자체 경제사업 운영에

---

정 구조’로 전환 조짐을 보였다는 분석이 있다. 그 정황으로 김정일이 1984년 2월 16일 ‘인민생활을 더욱 높일 데 대하여’라는 연설로 먹는 문제와 경공업 혁명을 강조한 이래, 1984년 8월 3일 ‘83 인민소비품 직매점’의 전국적 설치 지시, 1984년 행정경제문제를 토의하는 당 회의를 행정책임간부가 지도하도록 한 지시, 1985년 연합기업소 조직에서 당 비서의 등급을 지배인보다 반 등급 밑에 위치하도록 지시한 사례를 들고 있다. 장달중, “북한의 정책결정구조와 과정,” 『사회과학과 정책연구』, 제15권 2호 (1993), pp. 20~21.

85) 김정일은 당일꾼들이 경제사업을 대행하는 것은 당사업과 경제사업을 ‘다 맡아먹는 백해무익한 행동’이라고 비판하였다. 또한 도당위원회 안에 있는 경제비서직제와 경제부서들이 당을 ‘경제주의당’으로 몰아간다고 질책하면서, 경제사업의 주인은 경제일꾼이기 때문에 그들에게 전적으로 책임지도록 해야 한다고 주장하였다. 김정일, “당사업을 더욱 강화하며 사회주의건설을 힘있게 다그치자(당중앙위원회, 정무원책임일꾼들 앞에서 한 연설, 1991.1.5.),” 『김정일 선집 11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), pp. 3~4.

86) 김정일은 1992년 11월 “경제사업은 정무원을 강화하여 정무원에서 전적으로 책임지고 풀어나가게 하여야 한다”고 강조하였다. 김정일, “당, 국가, 경제사업에서 나서는 몇가지 문제에 대하여” (1992.11.12.), 『김정일 선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 209.

관해서도 “내각의 사전 검토를 받으라”<sup>88)</sup> 지시를 하달했다.<sup>89)</sup>

김정은도 “내각책임제·중심제”를 주기적으로 강조했다. 2012년 4월 김정은은 제4차 당대표자회 직전에 발표한 ‘4·6 담화’에서 “인민생활향상과 경제강국건설에서 결정적 전환을 일으켜야한다”면서 이를 위해서는 “내각책임제, 중심제”를 강화해야 한다고 했다.<sup>90)</sup> 다음은 김정은의 ‘4·6담화’(2012년)에서 ‘내각책임제·중심제’ 강조 부분을 중심으로 발췌한 것이다.

“인민생활향상과 경제강국건설에서 혁명적 전환을 가져오기 위하여서는 경제사업에서 제기되는 모든 문제들을 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어가는 규률과 질서를 철저히 세워야 합니다. 내각은 나라의 경제를 책임진 경제사령부로서 경제발전 목표와 전략을 과학적으로 현실성있게, 전망성있게 세우며 경제사업 전반을 통일적으로 장악하고 지도관리하기 위한 사업을 주동적으로 밀고 나가야 합니다. 모든 부문, 모든 단위들에서는 경제사업에 관련한 문제들을 철저히 내각과 합의하여 풀어나가며 당의 경제정책관철을 위한 내각의 결정, 지시를 어김없이 집행하여야 합니

---

87) 김일성은 경제사업의 문제점 중의 하나로, 정무원의 각 부처와 아래 단위들에서 총리의 지시를 듣지 않는 경우와 규율이 없는 현상을 지적하였다. 이는 과거부터 총리의 위상이 약했음을 보여준다. 김일성, “주체의 경제관리 체계와 방법을 철저히 관철하자”(1984.12.5.), 『김일성 저작집 38』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 363~388.

88) 이를테면, 김정일은 1990년 1월 “경제문제는 당 조직도 반드시 정무원의 검토를 받아 총리가 직접 보고할 것,” 2004년 11월 “경제 사업에 관련해서는 그 어떤 단위 그 누구를 막론하고 내각 총리의 지시를 무조건 받아 몰도록 해야 한다”라고 강조했다. 북한이탈주민의 증언에 의하면 김정일은 2007년 11월에 “군(軍)도 정경분리에 따라 경제 사업은 내각의 사전 심사를 받으라”고 지시하였고, 이는 김영일 총리가 ‘군이 선군을 이유로 지나치게 경제에 개입하는 현상’을 거론한 데 따른 것으로 알려졌다.

89) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” pp. 73~74.

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

다. 각급 당위원회들은 내각책임제, 내각중심제를 강화하는데 지장을 주는 현상들과 투쟁을 벌리며 내각과 각급 행정경제기관들이 경제사업의 담당자, 주인으로서 자기의 임무와 역할을 원만히 수행하도록 내세워주고 적극 떠밀어 주어야 합니다.”<sup>91)</sup>

그리고 2014년 5월에는 “현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할데 대하여”라는 제목의 ‘5·30 담화’를 통해 “내각에서 중앙집권제원칙에 따라 나라의 경제전반을 통일적으로 지휘하는 체계를 강하게 세우며 중요경제부문과 대상들을 직접 틀어쥐고 전략적으로 관리할 것”과 “내각책임제, 내각중심제를 강화하여 모든 경제부문과 전반적경제사업을 내각에 집중시키고 내각이 주관하여 풀어나가는 규률을 철저히 세울 것”을 강조하였다.<sup>92)</sup>

나아가 2016년 5월 7차 당대회 김정은의 ‘사업총화보고’에서도 같은 내용의 “내각책임제, 내각중심제”가 주장되었다.<sup>93)</sup> 또한 김정은은 2018년 4월 20일 당 전원회의 7기 3차 회의에서 ‘새로운 전략노선’을 발표하면서, “내각을 비롯한 경제지도기관들은 급속한 경제발전을 이루기 위한 작전과 지휘를 치밀하게 짜고, 모든 부문은 당의 경제정책을 관철하기 위한 내각의 통일적인 지휘에 무조건 복종해야한다”고 했다.<sup>94)</sup>

---

91) 위의 기사.

92) “경애하는 김정은동지의 로작 《현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여》(당, 국가, 군대기관 책임일군들과 한 담화),” 2014.5.30.

93) 김정은, “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『노동신문』, 2016.5.8.

94) 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

## 2. 김정은 집권 후 경제행정 노선변화 흐름

### 가. 민생향상 강조 시기

김정은은 집권 초기에 ‘경제강국 건설’과 ‘인민생활 향상’을 일관되게 강조한다. 2011년 12월 김정일 장례식을 치른 당일의 ‘12·28 담화’에서는 “시급하게 식량문제를 해결할 것”을 주문하며 다음과 같은 인식을 드러냈다.

“장군님께서 이미 우리 조국을 정치사상강국 군사강국의 지위에 올려 세워 주시었습니다. 그런 것만큼 이제는 우리 조국을 경제 강국의 지위에 올려 세우기 위한 투쟁에 모든 힘을 집중하여야 합니다. 우리가 경제문제 특히 먹는 문제만 풀면 세상에 부러울 것이 없습니다. 지금 우리나라에 남조선상표가 붙은 쌀 마대가 돌아가고 있는데 인민들은 그 쌀 마대의 쌀을 먹으면서도 로동당 만세를 부르고 있습니다. 우리는 인민들이 남조선상표가 붙은 쌀 마대의 쌀을 먹으면서 로동당 만세를 부르게 할 것이 아니라 농업생산을 늘이고 식량을 자급자족할 수 있게 하여 우리가 생산한 쌀을 먹으면서 로동당 만세를 부르게 하여야 합니다. 인민들의 식량문제만 풀면 장군님의 강성국가건설구상을 얼마든지 빨리 실현할 수 있습니다.”<sup>95)</sup>

또한 2012년 4월 15일 김정은은 권력승계 이후 최초의 공개 연설에서 “세상에서 제일 좋은 우리 인민, 만난 시련을 이겨내며 당을 충직하게 받아들여온 우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한

---

95) “경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀.”

결심입니다”라고 선언했다.<sup>96)</sup> 이어 김정은이 제4차 당대표자회를 앞둔 4월 6일 중앙당 책임일꾼들과 한 담화에서 “인민생활향상과 경제강국건설에서 결정적 전환을 일으켜야한다”면서 먹는 문제를 비롯해 인민소비품 문제, 살림집 문제, 먹는 물 문제, 빨감 문제 등 “인민생활에서 제기되는 절실한 문제들을 해결하는데 선차적인 관심을 돌려 인민들이 불편이 없도록 해야 한다”고 주장했다.<sup>97)</sup>

## 나. 병진노선 강조 시기: 핵·미사일 개발 뒷받침

이와 같은 김정은의 민생중심 국가과제 우선순위는 2013년 이후 ‘핵무력 완성’ 우선으로 일정한 변화를 보인다. 북한은 2013년 3월 31일 김정은이 처음 주최한 당 중앙위원회 전원회의에서 “경제건설과 핵무력 건설을 병진시킬 데 대한 새로운 전략적 노선”을 채택했다. 김정은은 의정보고를 통해 경제건설과 핵무력건설의 병진노선은 “자위적 핵무력을 강화발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 노선”이라고 주장했다.

또한 김정은은 “적들은 우리에게 핵무기를 포기하지 않으면 경제 발전을 이룩할 수 없다고 위협공갈하는 동시에 다른 길을 선택하면 잘살수 있게 도와주겠다고 회유도 하고 있다”며, “그러나 미국이 우리에게 항시적으로 핵위협을 가해오고 있는 조건에서 우리는 핵보검을 더욱 억세게 틀어쥐고 핵무력을 질량적으로 억척같이 다져나가지 않을 수 없다”고 하며 핵 무력 강화를 우선하는 ‘핵·경제 병진 노선’임을 분명히 했다.

96) “김일성대원수님 탄생 100돏경축 열병식에서 하신 김정은동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012.4.15.

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

북한은 3월 전원회의에서 병진노선을 관철하기 위한 12개의 과업과 방도를 제시했는데 핵·미사일 분야 과제로는 자립적 핵동력공업 발전, 통신위성 등 발전된 위성 발사, 핵보유 법제화 및 세계 비핵화 실현 시까지 핵무력 질량적 강화, 핵무력 전투준비태세 완비, 핵보유국으로서 핵확산 방지 및 세계 비핵화 위한 노력을 제시했다. 경제건설 과제로는 농업과 경공업에 역량 집중, 대외무역의 다각화·다양화를 통한 투자 활성화, 경제관리방법의 근본적 개선, 경제개발구 정책 등을 제시했다.<sup>98)</sup>

요컨대 병진노선은 경제발전을 위해서는 핵개발이 선행되어야 한다는 논리다. 김정은은 “경제를 발전시키고 인민생활을 높이기 위한 투쟁은 강력한 군사력, 핵무력에 의해 담보되어야 성과적으로 진행될 수” 있으며 “핵 억제력만 든든하면… 마음 놓고 경제건설과 인민생활에 집중할 수” 있음을 강조하였다.<sup>99)</sup>

## 다. 국가경제발전 5개년 전략 발표 후

2016년 5월 김정은은 7차 당대회 ‘사업총화보고’를 통해 2016~2020년의 ‘국가경제발전 5개년 전략’의 수행을 강조한다. 그는 5개년 전략의 목표는 “인민경제 전반을 활성화하고, 경제부문 사이 균형을 보장하여 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 것”이라면서, 5개년 전략 수행기간에 병진노선을 고수하면서도 △에너지문제 해결, △인민경제 선행부문과 기초공업부문 정상화, △농업·경공업 증산을 통한 인민생활의 향상을 촉구했다.<sup>100)</sup>

---

98) 『조선중앙통신』, 2013.3.31; 『조선일보』, 2013.4.10자에서 재인용.

99) “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2013.4.1.

100) 김정은, “제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『노동신문』, 2016.5.8.

김정은의 ‘사업총화보고’에서는 산업 각 부문별로 구체적인 개선 및 발전 방향을 제시하고, 5년 내 “당이 제시한 전략생산목표 혹은 알곡생산목표 등 점령”을 요구하며, 공개하지는 않았지만 과거와 같은 전망목표가 있음을 시사한다. 그러나 개선 방향 혹은 발전목표가 지나치게 망라적이고 일반론적이며, 소요 설비·자재 및 자원·자금 동원계획이 부재하였다. 산업 부문 내에서는 일부 사업의 우선순위를 매겨놓고 있으나, 전체 산업의 균형발전을 도모하기 위한 정책도 ‘전력·석탄·금속공업 및 철도운수 부문 우선, 그리고 농업·경공업 병행 발전’도 기존노선을 답습할 뿐 ‘전략’과는 거리가 있어 보인다.

그럼에도 불구하고 당시 북한 산업 각 부문별 취약점 및 개선 방향을 제시하였다. 따라서 북한 경제부처의 기능을 파악하는 데 큰 도움이 되기에 다소 장황하나 이를 정리해 본다. 다음 <표 Ⅲ-1>은 김정은이 7차 당대회 ‘사업총화보고’에서 각 부문별로 제시한 ‘발전 전략’을 요약한 것이다.

<표 Ⅲ-1> 국가경제발전 5개년(2016~2020) 전략의 부문별 전략목표

부문	전략목표
<b>1. 전력문제 해결에 국가적인 힘을 집중해야</b>	
- 전략문제 해결은 5개년전략수행의 선결조건, 당이 제시한 전략생산목표 관철해야	
전력공업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 발전설비 정비보강, 기술개선, 전략생산원가 절감</li> <li>○ 소요 설비, 자재, 자금 우선 보장 대책 수립</li> <li>○ 전기이용의 효율성 제고</li> <li>○ 통합전력관리체계 구성</li> <li>○ 송배전망 개건 보수 → 점차 유연교류송전계통으로 전환</li> <li>○ 전력생산기지 대대적 증설; 대규모 단천발전소를 최단기간에 건설, 원자력발전소 건설 추진, 중소형 발전소 증설, 자연에너지 이용 확대</li> </ul>
<b>2. 석탄공업과 금속공업, 철도운수부문을 획기적으로 발전시켜야</b>	
석탄공업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 매장량이 많고 채굴조건이 유리한 탄광에 투자 집중</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갱내 작업의 종합적 기계화, 운반의 다양화 실현</li> <li>○ 탐사와 굴진을 앞세워 확보탄량을 더 많이 조성</li> </ul>
금속공업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제철, 제강, 압연공정의 기술장비 수준 제고</li> <li>○ 원료, 연료, 동력 보장 대책 수립</li> <li>○ 철광산 생산능력 확충, 전극·합금철·내화물 생산기지를 튼튼히 꾸림</li> <li>○ 현대야금공업 추세에 맞는 기술 도입, 합금강과 규격강재의 품종 확대</li> </ul>
철도운수부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유일사령지휘체계 수립</li> <li>○ 수송조직의 과학화, 합리화, 규율화로 철도수송의 신속, 정확, 안정성 보장</li> <li>○ 김종태전기기관차연합기업소의 정보화·현대화</li> <li>○ 이를 본보기로 한 철도 공장·기업소의 기술개건 촉진</li> <li>○ 교류전기기관차 등 현대적 철도수송수단 개발 생산</li> <li>○ 철도망 완비, 철길의 중량화·고속도화, 철도시설 현대화, 관리운영 정보화</li> </ul>

### 3. 기계공업, 화학공업, 건설부문과 건재공업부문에서 전환을 일으켜야

기계공업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 첨단설비들 새로 장비, 기존 기계설비들 성능 개선</li> <li>○ 유연생산세포 구성 방법으로 생산공정 현대화</li> <li>○ 새형의 현대적 기계설비 설계 제작</li> </ul>
화학공업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산설비와 계통을 제때에 정비 보수</li> <li>○ 촉매의 국산화 실현으로 주체비료와 비닐론, 기초화학제품 생산 정상화</li> <li>○ 전력절감·무공해 화학공업 기술개건, 국내자원에 의거한 화학제품생산</li> <li>○ 전략수행기간 내 석탄가스화에 의한 탄소하나화학공업 창설, 갈탄 이용 석탄건류공정 꾸리며, 희망초를 출발원료로 하는 탄산소다공업 완비 등</li> </ul>
건설부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 만년대계의 기념비적 건축물들을 최상 수준에서 최대 속도로 일떠세워야</li> <li>○ 설계역량과 건설역량 강화, 설계수단·건설장비·기공구 현대화</li> <li>○ 건식공법 장려, 령에네르기 및 령탄소건축기술·지능건축기술 채택</li> </ul>
건재공업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건재공업 공장·기업소 현대화, 건재생산의 전문화·전통화</li> <li>○ 건재의 다양화, 다종화, 국산화 실현</li> </ul>

#### 4. 농업과 수산업, 경공업부문에서 생산돌격전으로 인민생활향상의 돌파구를 열어야

농업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과학농사열풍으로 계획안 알곡생산목표 점령</li> <li>○ 우량품종을 더 많이 육종, 지방별·품종별 수요에 맞게 종자생산</li> <li>○ 지대특성·기후조건에 맞게 작물과 품종배치, 과학적 농작물비배관리</li> <li>○ 유기농법 장려 및 고리형순환생산체계 확립할 데 대한 당의 방침 관철</li> <li>○ 축산부문에서 집집승종자와 먹이문제 해결, 사양관리·수의방역대책 수립</li> <li>○ 풀먹는 집집승기르기 운동 전개, 협동농장 공동축산과 농촌 개인축산 발전</li> <li>○ 과수업의 집약화, 과학화. 남새온실과 버섯공장들 생산 정상화</li> <li>○ 농촌경리의 종합적기계화를 빠른 시일 내 60%~70% 수준으로 제고</li> <li>○ 농기계공장의 설비와 생산공정 현대화</li> <li>○ 협동농장에서 농기계 가동률을 높이고 영농공정의 기계화 촉진</li> </ul>
수산업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수산전선 비약으로 황금해 력사 빛내야. 당 제시 수산물 생산목표 점령</li> <li>○ 과학수산, 물고기 잡이 실적 제고, 사철 바다 비우지 말고 물고기 대풍</li> <li>○ 고기배·어구 현대화, 기상예보·해상지휘·물고기가공체계·배수리 체계 구축</li> <li>○ 로력절약형·물절약형 양어, 바다양어·그물망양어 널리 전개</li> </ul>
경공업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지식경제시대 본보기 공장으로 꾸리기, 원료·자재 국산화 실현</li> <li>○ 생산활성화로 소비품에 대한 인민들의 수요 보장</li> <li>○ 새 제품개발 및 질 제고로 다양한 경공업 제품 생산</li> <li>○ 창성연석회의 정신을 구현한 지방경제 발전</li> <li>○ 인민경제 모든 부문에서 기술혁신운동과 사회주의경쟁운동 전개</li> </ul>

#### 5. 국토관리사업을 힘있게 벌려야

국토관리부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산림복구전투를 연차별 계획대로 추진, 산들을 황금산·보물산으로 전변</li> </ul>
--------	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양묘장을 실리있게 꾸려 나무모 생산, 나무심기와 비배관리 책임 수행</li> <li>○ 환경보호사업 개선으로 자원보호, 대기와 강하천, 바다오염 방지</li> </ul>
--	---

## 6. 대외경제관계를 확대 발전시켜야

대외경제부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외무역에서 신용을 지키고, 일변도를 없애며, 가공품수출과 기술무역, 봉사무역의 비중을 높이는 방향에서 무역구조 개선.</li> <li>○ 합영·합작을 주체적 입장에서 실리있게 조직하고 선진기술 수용</li> <li>○ 경제개발구들에 유리한 투자환경과 조건 보장, 관광을 활발히 조직</li> </ul>
--------	--

## 7. 국가의 경제조직자적 기능을 강화하고, 우리식 경제관리방법을 전면적으로 확립해야

경제관리방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제사업에 대한 국가의 통일적지도와 전략적 관리 책임 수행</li> <li>○ 내각은 요령주의, 형식주의, 패배주의와 결별하고 당의 로선·정책에 기초한 국가경제발전전략과 단계별계획을 현실성있게 수립 시행</li> <li>○ 내각책임제, 내각중심제 요구대로 나라의 전반적 경제 사업을 내각에 집중</li> <li>○ 사회주의기업책임관리제 올바르게 실시, 기업들에 경영권 행사 조건 보장</li> </ul>
--------	--

자료: 2016년 5월 7차 당대회 '사업총화보고' 중 '국가경제발전 5개년 전략' 내용을 필자가 요약.

### 라. “경제건설 총력” 선언: 2018년 4월 이후

북한은 2018년 4월 20일 노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의를 개최했다. 김정은은 첫째 의정으로 “혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의 건설을 더욱 힘있게 다그치기 위한 우리당의 과업에 대하여”를 보고했다. 김정은은 보고를 통해 “핵개발의 전 공정과 운반타격수단들의 개발이 진행되어 핵무기병기화 완결이 검증”됨으로써 “우리 국가와 인민의 안전을 믿음직하게 담보”하게 되었다면서 “경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 전략적 로

선이 내세운 역사적 과업들이 빛나게 수행된 현 단계에서 전당, 전국이 사회주의 경제건설에 총력을 집중하는 것이 당의 전략노선”이라고 천명하였다.<sup>101)</sup>

또한 김정은은 “새로운 전략노선”의 당면목표는 “국가경제발전 5개년 전략 수행기간에 모든 공장, 기업소들에서 생산정상화의 동음이 세차게 울리게 하고, 전야마다 풍요한 가을을 마련하여 온 나라에 인민들의 웃음소리가 높이 울려 퍼지게 하는 것”이라며 “당과 국가의 전반사업에서 경제사업을 우선시하고 경제발전에 나라의 인적, 물적, 기술적 잠재력을 총동원할 것”이라고 주장했다. 김정은은 “내각을 비롯한 경제지도기관들은 급속한 경제발전을 이루기 위한 작전과 지휘를 치밀하게 짜고, 모든 부문은 당의 경제정책을 관철하기 위한 내각의 통일적인 지휘에 무조건 복종해야 한다”고도 했다.<sup>102)</sup>

김정은의 ‘새로운 전략노선’이 5년 만에 공식적으로 “경제건설과 핵무력건설 병진”에서 “경제건설에 총력”으로 바뀌었다. 김정은이 집권초기 “인민생활향상이 가장 시급한 문제다”, “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게하겠다”며 ‘민생 최우선’을 선언한지 6년 만에 다시 “경제문제 최우선”으로 되돌아 왔다.

---

101) 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

102) 위의 기사.

### 3. 내각의 편제 및 경제부처별 분류와 기능

#### 가. 내각의 편제와 분류

북한 헌법은 내각의 위상을 “국가주권의 행정적집행기관이며 전 반적 국가관리기관”(헌법 123조)이라고 규정한다. 북한 헌법(제125조)이 규정한 내각의 기능은 ① 일반 행정관리, ② 경제관리, ③ 국토·도시 및 환경관리, ④ 사회·교육·문화·보건·체육 관리, ⑤ 공공질서관리, ⑥ 대외사업관리 기능으로 대별된다. 그 중 내각의 주 기능은 국가경제관리이며, 내각 총리도 ‘경제사령관’으로서의 역할을 요구 받는다.

북한 내각은 “총리, 부총리, 위원장, 상과 그밖에 필요한 성원들로 구성된다(헌법 124조).” 현재 내각 총리는 박봉주로, 2013년 4월부터 그 직을 유지하고 있다. 부총리는 현재 8~9명인 것으로 보이는데, 해당 시기에 북한 당국이 중시하는 국가 과제에 따라 인원수가 달라진다. 내각 지휘부에는 당원인 내각 구성원들의 당 생활을 지도하는 내각 당위원회가 있고 그 관리 조직으로 내각 정치국이 있다.

한편 북한은 내각의 “위원장, 상과 그 밖에 필요한 성원들” 즉, 내각의 부처조직과 장관 이름들을 일괄적으로 공개하지 않는다. 따라서 특정조직의 장이 내각의 구성원인지 여부는 여러 정황을 토대로 판단해야 한다. 우선 조직 명칭으로 볼 때 000위원장과 000상은 내각 부처의 장으로서 내각 구성원일 가능성이 높다. 다만, 북한 헌법은 “내각은 자기 사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있다”(제 130조)고 하여 ‘000위원회’<sup>103)</sup> 명칭의 조직이 내각 구성원이 아닌

103) 성은 상의 독임제(獨任制) 조직인 반면, 국가계획위원회·교육위원회 등 000위원회 형태의 조직은 정책방향의 신중한 설정이나, 다소 이질적인 협업체 성격의 조직으로 회의를 통한 정책조율이 필요한 경우 수명의 위원들과 함께 위원장이 관리하는 협의체 조직이다.

비상설위원회에 해당되는지 여부에 유의해야 한다. ‘000성(省)의 000상(相)’ 명칭은 북한이 정책적으로 내각에 위치시키지 않고 국무위원회에 편제시킨 인민무력성·국가보위성·인민보안성<sup>104)</sup> 제외하고는 전부 내각 부처 조직이라고 볼 수 있다.

여기에도 북한 내각에는 “그 밖에 필요한 성원”이 추가되는데, ‘000국’, ‘000원’, ‘000은행’ 명칭의 몇몇 중앙기관이 추가된다. 다음으로 ‘내각 전원회의’에 참가하는 조직인지 여부를 확인하면 내각 부처인지 여부가 보다 명확히 판명된다. 북한 헌법 제127조는 “내각 전원회의는 내각성원 전원으로 구성하며, 상무회의는 총리·부총리와 그 밖에 총리가 임명하는 내각성원으로 구성한다”고 규정하고 있다.<sup>105)</sup> 물론 내각 전원회의의 경우에도 참석자들을 구체적으로 밝히지 않고 있다.

통일부가 작성한 2018년 1월 기준 ‘북한 권력기구도’로 볼 때 현재 북한의 내각 조직의 면모는 다음과 같다. 내각 총리는 박봉주이며, 부총리는 9명이다. 내각 산하 부처 조직으로 위원회는 국가계획위원회, 국가가격위원회, 국가과학기술위원회, 국가품질감독위원회, 국가검열위원회, 교육위원회, 수도건설위원회, 조국평화통일위원회 등 8개이다. 성(省) 조직으로는 건설건설공업성, 경공업성, 국가건설감독성, 국가자원개발성, 국토환경보호성, 금속공업성, 기계공업성, 노동성, 농업성, 대외경제성, 도시경영성, 문화성, 보건성, 상업성, 석탄공업성, 수매양정성, 수산성, 식료일용공업성, 외무성, 원유공업성, 원자력공업성, 육해운성, 임업성, 재정성, 전력공업성,

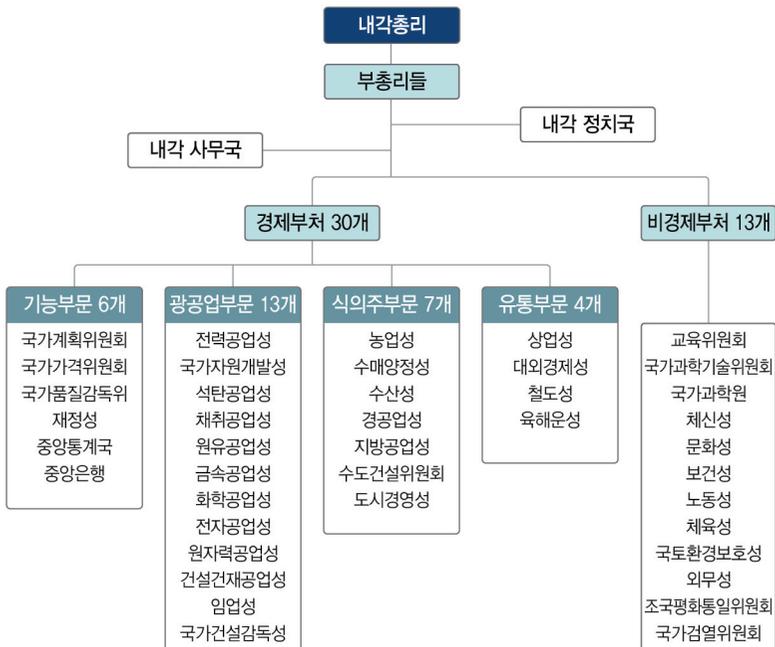
104) 우리의 경찰에 해당하는 ‘인민보안성’은 원래 내각 소속이었으나 ‘국무위원회’가 신설되고 나서 그 산하로 옮겨진 것으로 알려졌으나 북한 헌법은 여전히 내각의 임무로 “사회질서유지” 기능을 포함시키고 있다.

105) 북한 헌법 제128조는 “내각 전원회의는 행정경제 사업에서 나서는 새롭고 중요한 문제들을 토의 결정한다. 상무회의는 내각 전원회의에서 위임한 문제들을 토의 결정한다.”라고 규정하고 있다.

전자공업성, 채취공업성, 철도성, 체신성, 체육성, 화학공업성 등 31개다. 기타 내각 사무국, 중앙통계국, 국가과학원, 중앙은행 등 2국, 1원, 1은행 조직이 있어, 총 부처 수는 43개이다.

이들 43개 부처가 내각 총리 산하에 있다고 해서 총리가 이들을 전부 장악·통제하고 있다고 보기는 어렵다. 대체로 총리가 경제사령관으로서 경제부처들과 교육·보건·체육·사회·문화 등 사회 부처들을 대상으로는 지휘체계를 유지하고 있으나, 내각사무국·외무성·조국평화통일위원회 등은 최고지도자에게 개별적으로 ‘제의서’를 올릴 수 있어, 실질적인 통제가 어려운 것으로 보인다.

〈그림 Ⅲ-1〉 북한 내각의 부처 조직분류



자료: 저자 작성.

〈그림 Ⅲ-1〉 북한 내각의 부처 조직분류에 나온 43개 내각 부처들 중에서 경제부처들을 구분해 보자. 앞서 언급했듯이 북한에서는 행정·경제기구에 경제 관리기구와 일반 행정기구의 기능이 혼재되어 있어 명확히 구분되지 않는 부처들이 있다.

우선 북한 내각의 기능(참모) 단위 경제부처로는 국가계획위원회, 국가가격위원회, 국가품질감독위원회, 재정성, 중앙은행, 중앙통계국 등 6개 부처를 들 수 있다. 국가과학기술위원회, 노동성, 국가검열위원회도 기능단위 경제부처로 분류될 수 있는 요소가 있다. 생산활동의 과학기술적 측면 지원, 노동력 관리, 생산 활동 검열·평가라는 요소를 고려하면 경제부처로 볼 수도 있다.

그러나 여기에서는 과학기술, 노동 관리문제가 과학, 교육, 사회, 문화부문처럼 경제와 병렬적인 사회부문 행정영역을 관리하는 기구로 보고 제외한다. 그리고 이 부서들에 대해서는 이후 5장에서 자세히 다룬다. 또한 국가검열도 경제와 사회문화를 포괄하는 통제행정 영역이라는 측면을 감안하여 내각 내 경제부처에서는 제외한다.

다음은 생산부문 단위부처들로 이를 편의상 ① 광공업 부문 ② 식의주 부문 ③ 유통·운송 부문으로 대분류하고, 그 분류 내에서의 각 부처 배열순서는 북한이 중요시하는 선행부문, 기초공업 등의 순서로 한다. 광공업 부문 부처에는 전력공업성, 석탄공업성, 채취공업성, 원유공업성, 국가자원개발성, 금속공업성, 기계공업성, 화학공업성, 전자공업성, 원자력공업성, 국가건설감독성, 임업성, 건설건재공업성 등 13개 부처가 해당된다. 식의주 부문 부처로는 농업성, 수매양정성, 수산성, 경공업성, 지방공업성(식료일용공업성), 수도건설위원회, 도시경영성 등 7개 부처를 포함시킨다. 유통·운송 부문은 상업성, 대외경제성, 철도성, 육해운성 등 4개가 해당된다.

따라서 내각의 경제부처는 30개 부처로, 참모(기능) 단위 6개, 광

공업 부문 13개, 식의주 부문 7개, 유통 부문 4개 부처로 분류한다. 비경제부처는 내각 사무국, 교육위원회, 국가과학기술위원회, 국가과학원, 체신성, 문화성, 보건성, 노동성, 체육성, 국토환경보호성, 외무성, 조국평화통일위원회, 국가검열위원회 등 13개 부처가 된다.

## 나. 경제부처 분류 배경과 부처별 기능

북한 내각에서 경제부처들을 선별·분류하는 작업은 먼저 사회주의 체제에서 경제 관리기구 편제 방식, 산업분류 방식, 생산 및 봉사 부문 분류 방식에 기초한다. 첫째, 경제관리기구 편제 방식이다. 사회주의 체제에서 경제관리기구를 편제하는 방식에는 세 가지가 있다. ① 공업부문을 중심으로 인민경제관리기구를 조직하는 것이다. 계획과 통제과정은 해당 공업(화학공업, 석탄공업 등)에 기초하며, 공업부문 사이의 일반적 조정은 정부가 맡는다.

② 국가계획위원회 등 기능단위(혹은 참모단위)를 중심으로 경제관리기구를 조직하는 것이다. 권력은 기능단위에 주어진다. 각 기능단위는 전체 경제차원에서 자재공급, 노동, 투자, 도매 등 해당 기능적 책임 분야에 대한 명령을 하급단위에 내린다. ③ 영토원칙이다. 부문이나 기능 단위가 아니라 도 인민위원회 등 영토 단위가 경제를 조직하는 핵심단위가 된다. 이 경우 계획권과 집행권은 지역기관에 주어진다.

사회주의 경제관리체계 역사에서 지배적인 경제관리기구 형성 방식은 중공업·경공업 등 공업 부문을 중심으로 하면서 기능적 기구와 영토적 원칙을 보완하는 방식이었다.<sup>106)</sup> 북한의 경제관리기구도 부문 단위 중심의 관리체계에 따라 내각(그중에서도 국가계획위원회)-성·위원회-연합기업소-기업소의 4단계 위계 체계를 갖춘다.

106) 박형중, 『북한의 경제관리체계』, p. 114.

이러한 4단계 경제관리기구에서 각 단계는 다시 기능단위와 부문별 계선 단위 부서들로 구성된다.

예컨대, 내각에는 국가계획위원회 등 기능단위와 석탄공업성 등 부문단위가 있고, 석탄공업성은 다시 석탄기술국 등 기능단위와 석탄생산국 등 부문별 계선단위로 구성된다. 계선단위는 생산 활동 자체를 관리한다. 기능 단위는 생산 활동을 직접 관리하지 않으며, 생산 활동에 관련한 자문을 하고 규칙(예컨대 임금지불, 자본배분, 이윤율 목표 등)을 만든다. 내각 안에 개별 부처로서 성(省) 역시 참모단위와 계선단위로 이루어지는데, 성의 재정국·기술국 같은 기능단위는 성 산하 재정관리 혹은 자본투자계획을 총괄하고, 성의 총국 및 연합기업소 같은 계선단위는 산하 여러 기업소를 관리한다.<sup>107)</sup>

둘째, 북한의 산업분류 방식이다. 북한의 산업분류 개념은 남한과 상당한 차이가 있다. 북한이 그들의 산업을 총체적으로 어떻게 분류하고 있는가에 관하여 명시적으로 언급된 것은 없다. 다만 북한이 표방하고 있는 전통적인 산업발전 정책의 기초가 ‘중공업을 우선적으로 발전시키고 경공업과 농업을 발전시키는 것’임을 고려할 때 북한은 산업을 크게 중공업, 경공업, 농업으로 분류하고 있는 것으로 보인다.<sup>108)</sup>

중공업이란 생산수단을 주로 생산하는 공업부문의 총체로서 여기에는 전력공업, 석탄공업, 광업, 금속공업, 기계제작공업, 화학공업, 건재공업 등 기간공업부문과 임업이 포함된다. 북한은 이들 공업부문 중에 석탄공업, 광업, 원유공업, 어업, 임업을 채취공업으로 분류하고 있으며, 나머지 공업부문을 가공공업이라고 부른다. 한편 경공업은 소비재를 주로 생산하는 공업부문으로서 방직공업, 신발

---

107) 위의 책, p. 114~115.

108) 통일부, 『북한개요 2004』 (서울: 통일부, 2003), p. 262.

공업, 식료공업, 일용품공업, 제지공업 등이 포함되며 생산되는 재화가 주로 소비재라는 점에서 생산수단을 주로 생산하는 중공업과 구분된다. 농업은 토지를 기본 생산수단으로 하는 산업 분야로서 농산업, 축산업, 과수업, 잠업 등이 포함된다. 북한은 수산업을 ‘어업, 천해양식업, 물고기 기르기, 수산물가공업’으로 세분하고 어업은 채취공업 범주에, 수산물가공업은 경공업 범주에, 천해양식업과 물고기 기르기는 농업에 포함시킨다.<sup>109)</sup>

이러한 분류 배경에 따라, 앞서 다룬 북한의 43개 내각 부처들 중에서 경제부처들 주요 임무 및 기능을 정리하면 아래 <표 Ⅲ-2>와 같다.

<표 Ⅲ-2> 내각 경제부처의 주요 임무 및 기능

분류	부처명	주요 임무 및 기능
기능 단위  6개	국가계획위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>인민경제의 작성과 조정, 국가경제관리에 당의 정책 반영</li> <li>경제작전권(직접적인 계획실행 지시 및 시정 조치) 수행</li> </ul>
	국가가격위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>가격제정 원칙과 절차·범위 및 적용 방법 결정</li> <li>당의 가격방침 시달</li> <li>가격정보체계 관리</li> <li>가격통제 및 위반 경제기관 제재</li> </ul>
	국가품질감독위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>주로 경공업제품의 규격·생산허가 등 수속절차 관리</li> <li>규격위반 및 저 품질 상품생산 규제</li> <li>품질제고 및 품종확대 연구</li> </ul>
	재정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가재정 수입·지출의 균형 유지</li> <li>기본재정계획 및 예·결산안 작성</li> <li>각 부문 재정지도 및 감독·통제</li> <li>기업회계 검증</li> </ul>

109) 북한연구소, 『북한대사전』 (서울: 동명사, 1999), p. 555.

분류	부처명	주요 임무 및 기능	
	<b>중앙통계국</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가경제규모와 발전 통계의 일상적·통일적 장악(축적과 소비, 수요와 공급, 예산 수입과 지출, 국민소득, 무역수지 등)</li> <li>• 경제계산지표체계 개선·완성, 각 단위들의 각종 통계보고체계 수립</li> </ul>	
	<b>중앙은행</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 자금조달과 자금공급 업무 전담</li> <li>• 상업은행 기능도 수행</li> <li>• 국가기관·기업소들의 고정재산 등록·평가 기능도 담당</li> </ul>	
생산관리 부문 24개	광공업 부문 13개	<b>전력공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수력·화력 발전설비 및 송전·변전·배전설비 관리</li> <li>• 지방 중소형발전소 건설·관리 지도, 풍력·지열·태양열 등 이용방안 연구</li> </ul>
		<b>국가자원개발성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행탐사와 전망탐사로 매장량 확충 및 개발후보지 마련</li> <li>• 철금속·비철금 등 광종에 따른 탐사방법 개발</li> <li>• 전기탐사기·물리탐사기 등 탐사기 개발·생산</li> <li>• 탐사기술 연구 사업 등 수행</li> </ul>
		<b>석탄공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 지구 탄광연합기업소 감독</li> <li>• 채탄·굴진·운반 장비 개발</li> <li>• 석탄기술 연구·지방 중소탄광 지도 업무 담당</li> </ul>
		<b>채취공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 석탄·철광 이외의 금속과 비철금속</li> <li>• 비금속 광물 생산 관장</li> <li>• 단천지구광산 관리, 채취기계 생산</li> <li>• 개별 광산연합기업소 지도</li> </ul>
		<b>원유공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 석유탐사</li> <li>• 원유 수급관리</li> <li>• 대외 가스 협력 업무 담당</li> <li>• 남포만 및 동해 시추사업</li> <li>• 남북러 가스관 연결사업도 관장</li> </ul>
		<b>금속공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철광석·망간광석·중석을 이용한 선철·강철 및 압연강재 생산(흑색금속공업)</li> </ul>

분류	부처명	주요 임무 및 기능
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중금속광물, 경금속광물, 희유금속광물 등에서 조동, 조연, 전기동, 전기연, 전기아연 생산(유색금속공업)</li> </ul>
	<b>기계공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공작기계생산기지 관리</li> <li>• 전기기계·광산설비·농기계·건설기계·선박 및 경공업용 가공기계들과 그 부속품 생산</li> <li>• 대형굴착기·대형트랙도르·대형공작기계 등 대형설비생산기지 관장</li> </ul>
	<b>화학공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무기화학·전기화학·연료화학·섬유화학공업 관장</li> <li>• 화학비료·살충제, 옷감·신발의 화학섬유, 종이·소금 생산</li> <li>• 제약공업 관리</li> </ul>
	<b>전자공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전자제품 개발</li> <li>• 자동화 설계</li> <li>• 중국과 합작으로 펜티엄V(586)급 컴퓨터 조립 생산</li> <li>• 기계장비의 CNC화 추진</li> </ul>
	<b>원자력공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영변 핵시설 등 핵연구·개발 시설 관리</li> <li>• 재처리 및 핵물질 생산</li> <li>• 대변인 성명 등 핵 관련 대외대응 임무 수행</li> </ul>
	<b>건설건재공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시멘트, 철골, 유리 등 건자재와 가구 생산 관장</li> <li>• 대규모 중앙건재공장·기업소 관리</li> <li>• 지방의 중소규모 건재공업 지도</li> </ul>
	<b>임업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임산공업림 관리와 임산물 생산·임산공업에 대한 계획 수립</li> <li>• 생산·운반·판매 과정 관리</li> <li>• 사회전체의 목재 소비 감독</li> </ul>
	<b>국가건설감독성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수상화시설</li> <li>• SOC·산업시설 건설</li> </ul>

분류	부처명	주요 임무 및 기능
식의주 부문 7개		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택 및 공공시설 건설관장</li> <li>• 각종 설계심사·건축 지도감독과 대외 건설교류 업무도 수행</li> </ul>
	<b>농업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업생산계획 수립 및 협동농장 생산·관리 지도, 국영 농장·과수·목장 생산관리</li> <li>• 농지정리·관개수로 관리</li> <li>• 농기계·농자재 공급</li> <li>• 축산업·과수원 및 수의방역·공예작물 지도</li> </ul>
	<b>수매양정성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식량수급 계획 수립</li> <li>• 협동농장 대상 곡물 수매</li> <li>• 부족분에 대한 해외조달 추진</li> <li>• 확보된 식량을 계층별로 배급</li> </ul>
	<b>수산성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 먼바다어업</li> <li>• 바다기양식</li> <li>• 내수면 양어관리</li> <li>• 국제협력</li> <li>• 물고기공급</li> <li>• 수산무역</li> <li>• 가공수출국 등 국가수산업 관리</li> <li>• 협동수산지도</li> </ul>
	<b>경공업성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실·천·뜨개 등 의복용 섬유제품 및 공업용 섬유제품 생산(섬유공업)</li> <li>• 기성품 생산(피복공업) 및 수출(은하무역총회사)</li> <li>• 경공업제품 품질관리</li> <li>• 신발공업과 종이공업 관리</li> </ul>
	<b>지방공업성 (전 식료일용 공업성)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가공 식료품, 당과류, 장류·주류 및 청량음료 생산</li> <li>• 제빵·제면 및 냉장식품 생산</li> <li>• 철제·수지·목재·전기 등 각종 일용품 생산</li> </ul>
<b>수도건설위원회</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택건설</li> <li>• 도로·공원 등 도시기반 시설 건설</li> <li>• 교육시설 건설</li> <li>• 대동강 관리</li> </ul>	

분류	부처명	주요 임무 및 기능
유통 부 문 4 개		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시내 궤도열차 관리 등 평양 도시정비 총괄관리</li> </ul>
	도시경영성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주거환경 개선을 위한 냉난방</li> <li>• 상하수도관리</li> <li>• 방역위생사업</li> <li>• 도시녹화, 가로등 정비 등 관장</li> <li>• 농촌건물관리도 관장 추정</li> </ul>
	상업성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙도매소 등을 통한 국영상점의 도·소매 유통체계 관리(도매상업관리국)</li> <li>• 수산물·연료 등 전문 물자별 유통관리</li> <li>• 도 상업국·군 상업과 업무 감독 및 시장관리소를 통한 종합시장 통제</li> </ul>
	대외경제성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대외교역·외자유치</li> <li>• 특구개발 업무 관장(중전 무역성, 합영투자위원회, 국가경제개발위원회가 2014.6. 통합)</li> </ul>
	철도성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도운송 계획수립, 집행, 기술지도</li> <li>• 자재 및 설비보강</li> <li>• 연구기관 운영 등 철도 건설 및 운영 전반에 대한 업무 관장</li> </ul>
	육해운성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고속도로 관리</li> <li>• 도로운송 업무 지도</li> <li>• 내륙 수운관리</li> <li>• 항만건설 계획</li> <li>• 항만·갑문 및 해운 관리</li> <li>• 무역화물선 관리</li> <li>• 대외사업</li> </ul>

자료: 저자 작성.

〈표 Ⅲ-2〉에서 다른 내각 경제부처들에 대해서는 향후 4장에서 자세히 다룰 것이다.

## 4. 내각 지휘부의 역할과 조직문화

### 가. 내각 총리·부총리의 위상과 역할

북한 내각총리는 현재 박봉주가 5년 이상 총리직을 맡고 있다. 그는 김정일 시대에도 3년 7개월간(2003.9.3.~2007.4.11.) 총리를 역임했으며, 2013년 4월 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 최영림에 이어 총리로 다시 선출되었다. 박봉주는 7차 당 대회(2016.5.)에서 당 정치국 상무위원 및 당중앙군사위원으로도 등용되었다.<sup>110)</sup> 박봉주가 김정은 집권 시기에도 중용된 것은 오랜 경제기술 관료로서의 능력과 과거 김정일 시대 경제개혁 주도 경륜이 고려되었고, 특히 그의 비정치적 성향과 지도자에 대한 ‘우직한’ 충실성이 감안되었을 것이다.

박봉주 총리는 ‘현지료해’라는 형식으로 생산·건설 현장을 자주 찾는다.<sup>111)</sup> 한 달에 수차례 특정지역을 방문해서 2~3개의 생산현장을 동시에 시찰하고는 현지에서 협의회를 갖는 방식이다. 총리가 찾는 현장은 내각이 관리하는 민생시설보다는 김정은이 관심을 갖는 현장에 우선순위가 부여되었다. 예컨대, 북한매체는 2018년 4월 “박봉주 동지가 원산갈마해안관광지구<sup>112)</sup> 건설장과 세포지구축산

---

110) 박봉주의 경력은 다음과 같다. 1939년 4월 10일 함북 성진(현 김책시) 출생, 덕천공업대학 졸업. 1962년 평북 용천식료공장 공장장, 1980년 당중앙 후보위원, 1983년 남흥청년화학연합기업소 당 책임비서, 1993년 당 경공업부 부부장, 1998년 화학공업상, 2003년 4월 내각 총리, 2007년 4월 순천비날론연합기업소 지배인으로 좌천. 2010년 8월 당 경공업부 제1부부장으로 복권, 2012년 4월 당 경공업부장, 2013년 3월 당 정치국 위원, 2013년 4월 내각총리, 2016년 5월 당 정치국 상무위원 및 당 중앙군사위원회 위원.

111) 김정은 집권 이후 북한이 보도하는 ‘현지료해’ 간부는 주로 내각총리이며 간헐적으로 군 총정치국장의 현지료해도 보도했다. 그러다가 최룡해가 2017년 10월 당 7기 2차 전원회의에서 당 조직지도부장에 임명된 것으로 알려진 후 2018년 1월 송도원 종합식료공장과 갈마식료공장을 첫 단독 현지료해를 했다고 보도했다. 『조선중앙통신』, 2018.1.8.

기지 운영 정형을 현지에서 료해하였다”고 보도했다.<sup>113)</sup> 갈마지구 는 김정은이 2018년 신년사에서 “군·민이 힘을 합쳐 원산갈마해안 관광지구 건설을 최단기간 내에 완공하라”고 지시한 지역으로, 박봉주 총리의 경우 같은 해 2월에도 갈마지구 건설장을 방문하였다.<sup>114)</sup>

박봉주 총리는 과거 김정일 시대와 같은 경제간부 인사권, 경제정책 검열권을 부여받지는 못했다. 대신 공개적으로 ‘현지요해’를 하게 하였고 당 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원으로 겸직시켰다. 아래 인용문은 이와 관련한 북한이탈주민들의 증언이다. 이들은 북한 TV의 총리 ‘현지요해’ 보도는 상징적인 조치에 불과하고, 총리를 정치국 상무위원 등에 등용한 것은 당의 정책을 관철하라는 의미이며, 박봉주가 과거보다 지도자의 눈치 살피기가 크게 늘었다고 한다.

“김정일은 2002년 ‘이런 우리 경제식으로는 안되겠다. 뭔가 확 뜯어 고쳐야겠다’고 해가지고 7.1조치를 하고 경희 때문에 당경공업부 하나 남겨두고 중앙당 경제 부서들을 다 없애 버렸다. 박봉주 총리한테 행정권, 인사권, 검열권을 다 주었다. 박봉주는 지금까지 사회주의 경제 관리에서 볼 수 없었던 권한을 다 받게 되었다. 국가 검열위원회도 다 총리 손으로 만들어 놓았다. 그래서 박봉주가 확 뜨고, 결국은 오버하게 되었다. 그렇게 해 놓고 보니까 당 조직 선을 통해 김정일에게 보고가 올라오는데 ‘뭐 사람들이 자본주의화 된다. 돈 밖에 모른다. 그간의 사상사업체계가 하루아침에 무너지다’는 거다. 계속 이런 게 올라오니까 김정일도 불안해졌다. 이리다

112) 북한은 2016년 7월 매체를 통해 강원도 원산시에 있는 갈마지구를 세계적인 관광지로 조성한다며 호텔과 해양체육 및 문화오락시설 등을 건설할 계획이라고 밝혔다. 갈마반도는 원산과 금강산을 잇는 관광벨트로 조성 중인 원산-금강산 국제관광지대에 속해 있다.

113) 『조선중앙통신』, 2018.4.7.

114) 북한 보도 매체는 박봉주 주재로 “현지에서 진행된 협의회에서는 건설에 필요한 설비와 자재 등을 제때에 원만히 보장해주고, 공사를 최상의 질적 수준에서 다그치기 위한 대책들이 강구됐다”고 한다. 『조선중앙통신』, 2018.2.12.

간 잘못되겠다 싶어 박남기를 계획재정부장에 얹혀놓고 서리 ‘야, 네가 바로 잡아라’고 했다. 결국은 김정일이 해 놓고 총대는 박남기에게 메라고 한 셈이다. 박남기는 예전의 조치로 되돌려 놓고 화폐개혁을 하니까 사람들이 박남기를 욕하기 시작했다. 김정일이 박남기를 죽인 셈이다.” (사례1)

“박봉주가 다시 총리가 되었지만 인사권이나 검열권 등 실권은 주지 않았다. ‘현지요해’를 하게하고 당 정치국 상무위원으로 올려줬지만, 예전처럼 당 경제부서를 없애고 인사권·검열권을 쥐야하는데 그게 없으니 내각 총리가 아예 힘을 쓸 수가 없다. 먼저 번 여명거리 준공식 할 때 박봉주가 김정은한테 노는 거 보세요. 저 사람, 정말 대가 있고 괜찮았는데 그날 보니까 완전히 김정은한테 어쩔 줄 몰라서 막 달려가고, 야, 박봉주도 다 뺐구나하는 생각이 들더라고요. 물론 박봉주가 과거 지배인으로 떨어지면서 기가 죽었을 테지만, 박봉주에게 ‘현지요해’라는 걸 준 것은 총리가 뭘 알아서 사업 조직하려면 힘이 없는데, 그렇다고 예전처럼 인사권이나 검열권을 줄 수는 없고, TV에 나오는 걸로 그 사람의 위상을 높여줘서 말을 좀 듣게 해 준거다.” (사례1)

“김정은이 박봉주 내각 총리를 당 상무위원과 군사위원으로 왜 올려놓았나? 총리가 당의 정책을 모르고 어떻게 경제정책을 하겠는가. 그러니까 너는 당 정책을 무조건 알아야 돼, 당에서 ‘아’ 하면 너도 내각에 가서 ‘아’ 해야 된다는 거다. 당 군사위원으로 만들어 놓은 것은 군인들이 먹을 쌀이 없어, 기름이 없어 하게 되면 내각에서 나오는 거로 우선 책임지라는 거다. 북한에서는 정책은 당의 정책뿐이다. 당은 김정은을 의미한다. ‘당의 노선과 지도를 철저히 받아라. 경제 관리도 당의 지도를 받을 때에만 올바르게 집행될 수 있다’고 말한다. 이거는 당의 의도와 어긋나는 것은 용서하지 않겠다는 거다.” (사례6)

한편 2018년 1월 발행된 통일부의 ‘북한 권력기구도’를 보면 북한 내각 부총리는 로두철(겸 국가계획위원장), 리무영, 김덕훈, 임철웅, 리주오, 리용남, 고인호(겸 농업상), 전광호, 동정호 등 9명이다. 이들 부총리들은 2018년 4월 30일 ‘새로운 전략노선 관철을 위한 당·국가·경제·무력기관 일꾼 연석회의’에서 대거 토론에 나섰다. 토론자로서 리무영과 리용남을 제외한 김덕훈, 임철웅, 고인호, 리주오, 동정호, 로두철, 전광호 등 7명을 부총리로 거명하였다.

내각 부총리들은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 수시로 교체되는데, 북한 당국이 부총리들의 임면사실을 제때에 밝히지 않는다. 부총리는 위원장 혹은 상을 겸직하지 않더라도 특정 담당영역이 주어지는데, 실권은 없는 가운데 대외사업을 주로 맡는 것으로 알려졌다. 부총리 리무영은 화학공업 담당, 임철웅은 수송담당, 리주오는 경공업 담당, 리용남은 대외경제를 담당하고 있다. 최근 들어 2명의 부총리가 처형되었다. 2015년 5월 최영건 부총리가 김정은이 추진하는 산림녹화정책에 불만을 표출할 뿐 성과를 내지 못했다는 이유로 총살되었고,<sup>115)</sup> 김용진 부총리가 김정은이 참석한 최고인민회의(6.29)에서 ‘자세불량’으로 지적당해 2016년 7월 처형당했다.<sup>116)</sup>

한편, 김정은 집권 이후 내각의 전문 기술관료들이 당 간부로 등용되는 경우가 늘었다. 내각 부총리 출신들 중에서 당 간부로 등용된 인물들로 이전의 광범기 당 부위원장, 현재 당 부위원장 겸 경공업부장 안정수, 당 부위원장 겸 경제부장 오수용, 당 농업부장 리철만이 내각 부총리 출신이다. 내각 경제간부들이 당 정치국 구성원들

115) 『연합뉴스』, 2015.8.12.

116) 『연합뉴스』, 2016.8.31. 연합뉴스는 정부 관계자를 인용하여 “63세인 김용진이 6·29 최고인민회의 단상 밑에 앉아있었는데 자세 불량을 지적받았고, 보위부 조사를 받았는데 반당 반혁명분자 그리고 현대판 종파분자로 낙인찍혀서 7월 중에 총살 집행됐다”고 보도했다.

로 중용된 경우로는 2016년 5월 7차 당대회 직후 박봉주 총리가 당 정치국 상무위원, 오수용·곽범기·로두철이 당 정치국 위원으로 선출되었다.<sup>117)</sup>

이들은 원래 당료였는데 내각 간부로 활동하다가 다시 당 간부로 복귀한 경우가 아니라, 원래 내각 관료로서 전문성을 인정받아 내각 고위간부로 승진하여 활동하다가 당 간부로 등용 혹은 검직하게 된 경우이다. 내각 전문 관료들의 당직 진출 혹은 검직 효과로 권력층 내 내각의 입장에 대한 이해가 증대되는 측면도 있을 것이나, 북한의 현실로 볼 때 당의 입장에 더욱 충실해지는 결과를 초래할 것이다.

경제정책 지도와 경제관리 책임이라는 당·정 간의 엄격한 직능분리와 함께 고위 간부들의 인적분리가<sup>118)</sup> 제도적으로 보장될 때 내각의 전문성과 자율성이 확보된다. 그러나 당·정 사무 간에 직능분리와 인적분리가 정착되지 않으면 힘이 있는 당의 입장에 충실할 가능성이 커진다. 어쩌다 내각의 기능 확대로 당의 권한이 축소된다는 인식이 제기되면 다시 내각을 통제하는 구실을 찾게 마련이다.

과거 개혁·개방기 중국의 지도자들은 의도적으로 당 사무기구를 축소하여 정부의 전문성을 보장했다.<sup>119)</sup> 김정일 집권 시기 당내 경제 부서를 축소한 것은 급격히 축소된 경제규모의 현실을 반영한 측면도 있지만 경제관리에서 내각의 전문성을 존중해주고 내각 주도의 경제관리개선 조치를 가능케 한 측면도 있다. 그러나 김정은은 전반적으로 당기구와 당회의를 활성화시키는 가운데 ‘내각 책임제

117) “중앙위원회 제7기 제1차 전원회의에 관한 공보,” 『노동신문』, 2016.5.10.

118) 고위 경제간부는 당·정을 교차 근무하는 경우가 많은데 박남기가 대표적인 사례이다.

119) 중국의 경제개혁 초기 호요방과 조자양 등은 개혁에 소극적인 당 정치국의 정책결정권을 분산시키고 정부의 전문적인 경제관리를 보장해 주기 위해, 당이 정부에 대해 영향력을 확대하고 행정업무에 관여하는 통로로 작동한 당 사무기구를 축소하였다. 김재철, 『중국의 정치개혁: 지도부, 당의 지도력 그리고 정치체제』 (서울: 한울, 2002), pp. 204~205.

·중심제’ 강조와 내각 총리에게 ‘현지요해’ 권한 부여와는 별개로 경제정책은 물론 경제 관리도 당에 의존하는 경향을 보였다.

## 나. 내각 당위원회의 역할

내각 직속으로는 총리, 부총리들의 업무를 보좌하고 내각 행정사무를 총괄하는 내각 사무국이 있으며, 사무국에는 중공업부, 농업부, 경공업부, 총무부, 문서부, 재정경리부 등이 있다. 내각에는 총리, 부총리들, 사무국 성원들의 당 생활을 지도·통제하는 당 조직으로 내각 당위원회가 있으며 그 상설조직으로 당 정치국을 두었다. 외무성·무역성·철도성 등 개별 부처에 별도의 당위원회가 존재하기 때문에 내각 당위원회는<sup>120)</sup> 초급당 혹은 작은 군당 규모 수준이며, 정치국장도 전병호(2010.9. 내각 정치국장 취임, 2014.7. 사망) 등 중앙당 간부를 역임한 원로들이 ‘명예직’ 차원에서 맡아본다고 한다.<sup>121)</sup>

내각 당 정치국의 역할은 당생활지도, 내각 내 특이동향 통보, 내각 내 김정은의 ‘말씀’ 전파 기능을 수행한다. 내각 당위원회는 정책지도가 아닌 당 생활지도가 임무이므로 내각의 정책 추진에는 직접 개입하지는 않는다. 다만 내각이 김정은과 당의 의도에서 탈선하지 않도록 감시한다. 내각 당위원회의 핵심 임무중 하나는 내각에서 일어난 상황을 상시적으로 파악하는 일보(日報)기능이다. 내각 사무국 내 모든 단위의 당 세포위원장은 매일 퇴근 전에 자기 단위 내

---

120) 이와 관련 북한이탈주민의 증언은 다음과 같다. 내각 당위원회에는 당 비서, 조직비서, 선전비서, 적위대장 등이 있다. 내각 당 비서는 정치국장을 겸직(추정)하며 내각 당위원회의 당무를 총괄한다. 조직비서는 3~5명의 지도원과 함께 중앙당 조직지도부의 지도아래 내각 간부들과 당원들에 대한 당 생활지도 기능을 수행한다. 선전비서는 2~3명의 지도원과 함께 중앙당 선전선동부의 지시에 따라 내각 간부들과 당원들에 대한 사상교양 기능을 수행한다. 적위대장은 1~2명의 지도원과 함께 중앙당 민방위부의 지도 아래 내각의 적위대 훈련을 지도한다.(사례11)

121) 사례14.

당원들의 동향을 내각 당위원회 조직생활담당 지도원에게 통보한다. 내각 조직생활 담당 지도원은 그중 특이 동향이 있으면 중앙당 조직지도부 통보과에 보고한다.

내각 정치국의 또 다른 중요한 역할은 중앙당으로부터 접수한 ‘김정은 말씀’을 내각 사무국을 통해 각급기관과 내각 산하 성·위원회에 떨어뜨리는 기능이다. 북한이탈주민의 증언에 의하면 그 과정은 다음과 같다. 각급기관에 대한 ‘김정은 말씀 접수 및 포치사업’은 내각 정치국(사무국)이 중심이 되어 수행된다. 김정은의 ‘말씀’이나 ‘방침’ 있을 경우 내각청사에서 매주 월요일 군·보안성·보위성과 내각 성·위원회가 참석하는 일종의 ‘말씀 접수회의’가 있고, 여기에는 해당 기관 당위원회의 ‘말씀 접수과’에서 참석한다. 이어 각급 기관에서는 ‘말씀’을 집행하기 위한 대책 안을 마련해 매주 수요일 경에 집행단위에 ‘포치’하여 집행한다. 그리고 김정은이 현지지도 과정에서 내리는 지시를 정확히 파악하기 위해 다수의 수행간부들이 기록한 내용을 토대로 조용원 당 조직지도부 부부장이 최종 확인하는 절차를 거친다. 다음은 구체적인 증언내용이다.

“김정은 말씀이 나오면 중앙당 서기실을 통해서 내각 정치국에 줍니다. 그러면 (다시) 내각 사무국으로 떨어집니다. 떨어지면 내각 사무국을 보는(지도하는) 데가 내각 정치국이죠. 내각 사무국은 행정실무를 다 맡아서 하는 데죠. 북한에는 모든 기관에 당기관이 다 들어가 있습니다. 내각 정치국이라는 게 내각을 총괄해서 보는(지도 감독하는) 당위원회죠. (말씀이 내려오면) 내각 정치국은 다시 내각 사무국으로 통보하고, 내각 사무국에서 ‘요건 군(軍)에다 맡기고 요건 2경제에서 하라 그래라’(는 김정은의 언급내용을) 고합니다. 중앙당에서 포치하는 게 아니고 내각 정치국에 떨어뜨려서 내각 사무국에서 백 프로 부릅니다. 그러니까 매 기관마다, 군이나, 인민보안성이나, 국가보위성이나 아니면 2경제위원회나 모든

단위에 뭐가 있냐면 (해당 당위원회)조직부에 ‘말씀 접수과’가 있습니다. ‘교사·말씀 접수과’가. 이 사람들 부릅니다. 그러면 그거 받으러 누가 가냐면 해당 정치부 부부장급 아니면 선전부장, 조직부장 이런 사람들이 받으러 갑니다. 가면 내각 사무국에 다 모여서 이걸(말씀을) 포치 합니다. 며칠날 무슨 말씀에 의해서 인민군대에서 이걸 하기로 되어 있다는 식으로.”(사례16)

“이걸 내각 사무국과 정치국에서 하는 거죠. 방침 내려왔다면 월요일(‘수요일 마다’라고 했다가 ‘월요일 마다’로 증언을 번복<sup>122)</sup>)마다 이날은 방침 접수 날 입니다. 포치할 게 없으면 내각에서 통지해 줍니다. 내각에서 군(무력부, 총정치국)에다, 자기네 직통 라인이 있습니다. ‘오늘은 포치할 게 없다’ 이렇게 알려 줍니다. 어디서 모이냐면 인민문화궁전 아니면 내각 청사 이런 데 모여서, 각 단위에서 매주 방침 포치 받는 사람들끼리 모입니다. 인민군에 (말씀이) 내렸는데 보안성이 왜 모이나. 이렇게 될 수 있는데 그게 아닙니다. 북한은 유일지도체계이기 때문에 만약 2경제에만 해당되는 건데 왜 다른 사람들 모이나, 의아해할 수 있는데 그게 아닙니다. 2경제가 만약 한다고 하면 이걸 수송할 수 있는, 자기네 수송 수단으로 수송한다고 해도 북한에는 도로를 여기처럼 경부고속도로에 트럭들이 못 다닙니다. 왜냐하면 도로 깨진다고 해서 못 다니게 합니다. 그렇지만 이게 긴급물자라고 할 때는 이걸 포치해서 그때는 인민보안성이 참가해서 교통을 열어줘야 합니다. 군은 왜 참가하냐면 이게 특수 구역으로 통과할 수 있거든요. 이걸 말씀 관철이기 때문에 누구나 보장해야 할 임무를 갖기 때문에 내각에서는 여기에 맞는 사람들을 부릅니다.”(사례16)

“이렇게 월요일 방침 접수하고 (다시) 수요일에 방침을 (해당 책임

122) 또 다른 북한이탈주민의 증언(사례9)에 의하면 내각 당위원회는 중앙당에서 전달받은 김정은 말씀, 당의 방침을 매주 화요일 총리를 포함한 내각 간부들에 전달한다고 한다. 방침전파 요일에 대한 증언이 엇갈리기는 하나 정기적으로 전파되고 있음은 확인되었다.

단위에) 포치한다. 내가 월요일 받아오면 그걸 갖고 대책안을 세웁니다. 대책안을 세워서 수요일에 각 세포비서를 다 모아 놓고 이걸 또 합니다. 제가 지금 말하는 건 월요일 접수 해다가, 기관들에서 접수해 가지 않습니까. 접수만 해서 가만히 있으면 안 되죠. 이걸 실행방향을 세워서 수요일에 실제 집행할 단위에 수요일에 다 포치합니다. 수요일하고 토요일 할 때도 있습니다. 그건 뭐냐면 그게 총동원기간이라고 있습니다. 모내기철이나 이럴 때는 이걸 조금 바꿉니다. 제가 그거까지는 구체적으로 모르겠는데 월요일 수요일 방침 접수 포치 이렇게 되어 있다. 그건 받아다가, 수요일에는 내각에서 하는 게 아니고 월요일에 접수회의라고 하죠. 그다음 수요일에는 해당단위에 포치해서 모든 당 생활을 여기에 집중해서 집행합니다.”(사례16)

“예컨대, (김정은이) 현지시찰로 갈마 휴양지 건설장 나갔다고 하면 거기에 군이 안 참가할 때가 있습니다. 군이 수행을 안 하고 조용원이나 일반 당 행정 간부들만 데리고 갈 때가 있죠. 거기서 김정은이 말을 합니다. ‘이렇게 하라. 이군 군에다 맡겨 주라’는 등의 지시가 나옵니다. 조직부의 조용원이 따라 다니는데, 조용원이 혼자서 원수님께서 이렇게 말씀하셨다고 해서 서기실로 해서 명령으로 떨어뜨리게 되면 김정은의 친필 말씀과 어긋날 수가 있죠. 그러니까 여러 명을 동원하는 데, 왜 다 이걸 쓰냐면, ‘인민군대에게 하라. 뭘 하라. 건설을 맡기라’하면 조용원이만 쓰는 게 아니고 다른 사람도 다 씁니다. 그래서 이 사람들이 현지시찰에서 들었던 내용을 그대로 당 조직에 보고하죠. 그러면 그걸 조용원이가 종합해서 아까 그 말씀한 게 맞다 확인하고 그걸 지시로 떨어뜨립니다. 중앙당(서기실)에서 내각 정치국에다 포치합니다.”(사례16)

김정은이 회의나 현지지도 과정에서 두서없이 한 ‘말씀’과는 달리, 당 경제부서나 내각에서 올린 ‘제의서’를<sup>123)</sup> 김정은이 비준하면

123) 북한 간부들은 ‘제의서’ 제출에 극히 신중을 기한다고 한다. 제의서 내용이 김정은

그 문건은 김정은의 ‘방침’이 된다.

다음은 김정은의 ‘방침’ 전파과정에 대한 증언이다. 김정은의 비준을 받은 당 경제부서 혹은 내각의 ‘제의서’는 ‘방침’이 되어 중앙당 문서실에서 해당 경제부서 종합과 혹은 내각 사무국 문서실(문서부)에 하달된다. 내각 문서실에서는 총리에게 ‘방침’을 보고하고 이를 집행할 성(省)에도 전파한다. 성에서는 문헌국과 성의 ‘방침등록대장’에 등록한 다음, 상(相)이 관련자들을 모아놓고 방침 원문을 전달한다. 성의 담당부서에서는 ‘방침’ 접수 즉시 당 세포총회를 열고 언제까지 어떤 방법으로 집행할 것인지를 정한 ‘방침집행계획서’를 작성한다. 내각, 성 당위원회에서는 ‘방침’이 계획대로 집행되는지 지속적으로 장악, 독려한다.<sup>124)</sup>

이상의 ‘방침’ 전파과정은 내각 내부에서 전파과정을 사례로 들은 것으로, ‘제의서’에 군, 특수기관의 역할이 필요하다면 앞선 사례와 같은 월요 ‘방침 접수회의’ 소집이 필요할 것이다. 물론 내각으로서 권력기관에 부담을 주는 사안에는 극히 신중을 기할 것이며, 사전 협의 과정을 거칠 것이다. 거꾸로 다른 기관이 내각의 협조를 필요로 할 경우 김정은에게 제의서를 올려 비준을 받으면 당에서 내각에 협조하라고 통보하는 형식을 거친다.

예컨대 무기를 개발하는 제2경제위원회에서 외화벌이로 자금을 확보하기 위해 특정지역을 개발하려고 하는데 내각 자원개발성에서는 곧바로 협조를 해주지 않는다. 그러면 제2경제위원회는 당 군수공업부를 통해 김정은한테 ‘해결해 주면 좋겠습니다’는 취지로 제의서를 올린다. 김정은이 비준해주면 당 군수공업부에서 내각 자원개발성으로 직접 내려가는 게 아니고, 당 서기실 말씀편찬과가 내각

---

의도와 맞지 않으면 숙청이나 처형의 대상이 되기도 하며, 제의서가 비준되어 ‘방침’이 되면 무조건 집행해야 되기 때문이라고 한다.

124) 사례11.

정치국으로 ‘비준과업’을 내려 보내고, 다시 내각 정치국은 자원개발성으로 말씀 자료를 포치해준다.<sup>125)</sup>

내각이 군수물자나 특수기관 소요 물자를 생산보장해 주는 경우도, 이들 기관과 내각이 직접 협의하는 방식이 아니라, 다음 증언처럼 김정은의 비준을 매개로 협조를 요청하거나 지원하는 체계로 이루어진다.

“내각에서 군에다 보장해야 할 물자들, 기초적인 물자들, 된장, 간장, 소금 이런 거, 그리고 원유, 그걸 국가계획위원회에서 통째로 접수해서 군수에다 뽑아주는 게 있습니다. 군수(軍需)에서 (필요한 물자를) 올리면 김정은이 사인을 합니다. 그러면 이게 내각으로 내려갑니다. 내각에서는 그걸 집행(생산)을 해서 (군에) 보장해줍니다. 인민군대 조직이 이걸(생산)을 관할하는 게 아닙니다. 내각에서 보장해야 할 군이나 국가보위성도 같습니다. 2경제위원회도 특수 강제를 뽑아야 합니다. 내각경제에서 생산되는데 황해제철소나, 김책제철소, 성진제강소 이런 데서 나오는 걸 군수용으로 지정되어 있습니다. 그러면 이 사람들이 자기네가 요구하면 거기서 직접 뽑아가나. 아닙니다. 내각을 통해서 결재가 이뤄집니다. 김정은 지시에 의해서 내각에서 2경제에다 공급한다, 군에다 공급한다. 내각에다가는 우리가 다음해 쓸 거 뭐냐. 김정은한테 먼저 보고하면 김정은이 사인을 합니다. 김정은이 사인하면 그게 곧 비준 과업이 되니까. 그러니까 이게 어디로 내려가냐면 2경제로 내려가는 게 아니죠. 왜. 김정은이 해서 이거 내각 총리한테 내려보냅니다. 해당 특수단위에서 제기되는 모든 걸 내각에서 보장만 할 따름이지 내각에서 ‘국가보위부 너희 왜 이렇게 써’ 못 합니다. 내각은 뭐냐면 원수님께서 너희가 보고 올린 걸 비준했기 때문에 우리는 요것만 집행한다는 입장입니다. 이제 여기서 제기되었기 때문에 모자라니 200톤 더 달라. 안 돼. 2경제에서 내각에다 더 달라. 안 돼. 그러니

---

125) 사례5.

까 내각은 뭐냐면 특수기관에 보장하는 건 김정은 방침 받은 것만  
합니다.”(사례16)

## 다. 내각 전원회의

내각 전원회의는 매년 분기별(대체로 1월, 4월, 7월, 10월에 3개월 주기)로 행정·경제사업 집행 문제를 토의하기 위해 개최된다. 전원회의는 주로 ‘확대회의’ 형태로 개최되어 내각 구성원들 외에 내각 직속기관 책임자들·관리국장들, 도·시·군 인민위원장·농촌경리위원장·지구 계획위원장, 주요 공장·기업소 지배인들이 방청으로 참석한다. 구체적인 ‘방청’ 참석 범위는 회의 주제에 따라 다르다. 회의 의제는 주로 경제사업 문제가 논의되고, 이따금 교육·보건·문화 등 행정 사업 문제가 토의된다.

아래 <표 Ⅲ-3>은 북한이 보도한 ‘내각 전원회의 확대회의’ 개최 사례를 정리한 것이다. 매 분기별 회의 주제가 전부 확인되지는 않으나 내각 전원회의는 주기적으로 개최되었을 것으로 추정된다. 이따금 ‘긴급’ 회의도 소집된다. 2015년 3월 내각 전원회의 확대회의는 4월 정례회의에 앞선 긴급회의 성격의 소집이었다. 그 직전 2월 18일 당 정치국 회의에서 ‘내각의 민생향상 부진’에 대한 비판이 있음에 따라, 3월 13일 내각 전원회의가 소집된 것으로 추정된다. 김정은은 그해 당 창건 70돌 행사를 앞두고 소집된 2월 당 정치국 회의에서 “인민들에게 유족하고 행복한 생활을 마련해 주는 것은 장군님의 유훈중의 유훈”이라고 했고, 3월 내각 전원회의에서 박봉주 총리와 토론자들은 지난 3년 동안 주민생활향상에서 큰 진전도 있었지만 “끝장을 볼 때까지 일관성 있게 내밀지 못하고 중도 반단한(중간에 흐지부지된) 문제”도 있었다고 지적했다.<sup>126)</sup>

---

126) 『조선중앙통신』, 2015.3.14.

〈표 III-3〉 김정은 집권 이후 내각 전원회의 개최 사례

회의 명칭	회의 주제
2012.1.22. 보도, 내각 전원회의 확대회의 <sup>127)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2012년 내각의 중심과업을 경공업과 농업발전에 설정</li> <li>○ 김일성의 창성연석회의(1962.8.) 주재 50돌 즈음 평북 창성군 지방공업발전 활성화 문제</li> <li>○ 과학기술역량 강화, 기술집약형 경제 육성 문제</li> <li>○ 경제관리운영 개선 문제 등</li> </ul>
2013.10.21. 보도, 내각 전원회의 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 올해 3분기 인민경제계획 이행 평가 및 4분기 수행대책 토의</li> <li>○ 올해 농사결속 및 소비품 생산을 결정적으로 늘리는 문제</li> <li>○ 석탄·철강재 생산에 집중 및 사회주의 문명국 건설 문제</li> </ul>
2015.3.14. 보도, 내각 전원회의 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 당 정치국 확대회의(2.18) ‘결론’ 집행방안 토의</li> <li>○ 당 중앙위 및 중앙군사위 발표(2.12) 공동구호 관철 문제</li> </ul>
2015.4.25. 보도, 내각 전원회의 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 김정일 유훈 관철과 2015년 1/4분기 인민경제계획 수행과정에서 나타난 결함 분석 및 2/4분기 과업과 방도 토의</li> </ul>
2015.7.18. 보도, 내각 전원회의 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2015년 알곡 생산계획 수행을 위한 역량 집중 문제</li> <li>○ 당 창건 70돌 계기 완공해야할 건설 공사 문제</li> <li>○ 상반기 경제계획 수행성과 분석 및 3/4분기 과업 달성 방안</li> </ul>
2016.1.22. 보도, 내각 전원회의 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신년사에서 제시된 과업관철 문제</li> <li>○ “자기 부문, 자기 단위에서 성과를 이룩해 7차 당대회를 승리자의 대회, 영광의 대회로 빛내자고 결의”</li> </ul>
2017.11.7. 보도, 내각 전원회의 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 당 7기 2차 전원회의에서 제시된 “조성된 정세에 대처한 과업(대북제재 심화에 따른 대응방안)” 관철 문제</li> <li>○ 당의 병진노선을 튼튼히 틀어지고 나갈 데 대한 문제</li> <li>○ 자력자강의 동력과 과학기술의 위력으로 경제건설하는 문제</li> </ul>
2018.1.20. 보도, 내각 전원회의 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 김정은의 2018년 신년사 제시 과업 관철 문제</li> <li>○ 지난해 경제건설 성과와 결함 총화, 올해 인민생활의 자립성과 주체성을 강화하고 인민생활을 개선하는 문제 토의</li> </ul>

자료: 조선중앙통신 등 북한 보도 내용을 필자가 정리.

127) 내각 전원회의에서는 “모든 경제지도일꾼들이 경제관리에서 사회주의 원칙을 고수하고 실리를 보장하며 경제관리운영을 구체적인 계산에 기초하여 과학적으로 진행하고, 성·중앙기관들과 공장·기업소들에서 계획규률, 재정규률, 노동행정규률을 철저히 확립할데 대하여 지적하였다” 고 1월 22일자 『조선중앙통신』은 보도하였다. 이는 김정은의 2011년 12월 28일 담화와 관련된 것이다.

## 라. 내각 부처 일반사항과 조직문화<sup>128)</sup>

중앙당 청사와는 달리, 내각과 각 부처들의 청사는 김일성 광장 주변과 천리마 거리 체육관 앞에 흩어져 있는 것으로 알려졌다. 김일성 광장의 주석단을 중심으로 좌측에 내각과 무역성, 과학기술위원회 청사가 있고, 우측에 외무성과 농업성, 교육성 청사가 위치해 있다. 천리마거리 병상관 부근에는 경공업성, 수산성 등이 있다.

부처별 인원은 철도성, 문화성, 무역성, 외무성, 경공업성 등 큰 단위는 3,000~5,000명 규모이며, 그 성의 당 책임자는 책임비서급이다. 그러나 로동성 등 작은 부처들도 있다. 각 성에는 중앙당 비서국 비준 대상인 국장급 이상이 대략 20여 명 정도이다. 내각 부처는 행정인력이 방대하기 때문에 조직체계도 당 전문부서의 부-과 단순 편제와는 달리 성-관리국·국-처-과 조직으로 비대하다.<sup>129)</sup>

북한은 기본적으로 당-국가체제라서 내각 간부들에 비해 당 간부들을 우대해 주는 체제이다. 일반 국가 관료는 당료와 충원과정이 다르고, 생필품 보급 등 대우가 약하며, 지도자의 신임도가 낮다. 내각 구성원들은 대우는 물론 근무여건 면에서도 내각 자체가 당군 특수기관에 비해 권력과 돈도 없는 취약한 조직이라는 인식을 갖고 있어 당 간부들에 비해 충성심과 엘리트 의식이 약할 수밖에 없다. 다음은 내각의 조직문화에 대한 증언이다.

“아무래도 전문 당 일꾼들은 수령의 신임을 받고 행정 내각은 신임이 좀 낮으니깐 그러한 것들이 조직문화에서 많이 반영이 되죠. 충성심이라든가 조직 내 규율을 지키는 문제라든가 이런 데서 당 사

128) 이 단원은 소수 북한이탈주민의 증언에 의존해 기술되었다. 충분한 검증을 거치지 못했으나 내각의 근무여건, 분위기 등을 이해하는 데 도움을 준다는 차원에서 정리하였다.

129) 사례14.

람들이 강하고, 행정에 있는 사람들은 좀 약하죠. 행정 관료는 당 관료에 비해서 열등감을 느끼고 있죠. 당 관료들도 그렇게 신입도 받지만 국가로부터 생활에 도움을 많이 받잖아요. 권한도 있고, 어디 가서 얻어올 수 있는 권한도 있고 그러나 행정일꾼들은 그런 게 없잖아요. 공급받는 것도 없고. 물론 행정 간부들도 고위간부들은 공급을 받지만 부원급이나 국장 이하, 국장도 여러 국장으로 갈리는데 1급 국장, 특급 국장으로 갈리는데 대부분의 국장 이하 간부들은 공급받는 것도 없죠. 그러니깐 부정비리도 행정일꾼들이 많이 범하게 됩니다.”(사례14)

“그러나 당일꾼은 이제 그렇게 신입이 높고 잘 보장해주는 대신 처벌은 강하죠. 뭐가 잘못을 저질렀다. 행정일꾼하고 똑같은 잘못을 저질렀다고 할 때 이게 당일꾼에 대한 처벌이 행정일꾼에 비해서 강하죠. 7·1조치 당시 김정일이 내각에 파격적으로 인사권과 검열권을 주었으나 당의 위세에는 못 따라가요. 당시 당에 있던 경제부서들이 내각으로 넘어오면서 이 사람들이 거의 포기하다시피. 내각으로 인사과도, 당 경제정책검열부도, 검열위원회도 넘겼는데 당 사람들이 내각으로 넘어갈 때 뭐라고 그럴까, 낮아졌다. 거의 실망했던 그런 상황이거든요. 북한에서는 아무리 김정일이 선군정치를 해도 당 권력이 절대적입니다.”(사례14)

“당 관료를 선발하는 데는 기준이 있어요. 군대 갔다 왔느냐. 당원이나, 토대는 어떠냐. 당 간부 충원에는 오래 전에 사전준비가 되어 있죠. 대학을 다니게 되면 특히 중앙대학들, 김일성대나 김책공대나, 중앙대학은 벌써 1학년, 2학년쯤 되면 당 간부 후비를 물색해요. 당 조직지도부 간부과에서 나와서 체크해서 이 사람은 당 간부 할 수 있다. 다 찍어놔요. 북한말로 후비 간부라고 하는데 그걸 1, 2학년 때 벌써 찍어놔요. 그렇게 하고 그 사람에 대한 생활이라든가, 동향이라든가 다 별도로 장악해요. 그래갖고 충실성이나 생

활이나 보고 탈락을 시키죠. 그리고 마지막에 남은 사람을 체계적으로 키워요. 하급단위 당일꾼으로 보냈다가 그중에서 추려서 중앙에서 올려오는 사전준비가 잘 되어있어요. 그러나 내각 행정일꾼은 안 그래요. 이거는 그저 중앙당 간부부가 대학졸업생들 중에서 당원이고, 성분이 좋고 실무가 있고 하게 되면 선발하죠.”(사례14)

“당 간부라고 할 때 시당 간부는 공급이 없어요. 중앙당 간부들은 철저하게 이게 생활상보장이 됩니다. 쌀로부터, 식량으로부터 시작해서 부식물에 이르기까지 일체. 고난의 행군 때도 중앙당이 부정행위를 하고 식량이 없어서는 안 되잖아요. 중앙당이 무너지면 안 되니깐 그것만은 철저하게 했죠. 내각은 자체로 식량도 조달하고 다 자기가 부식물도 구입하고. 내각에 공급이 된다하게 되면 상, 부총리. 총리급만 되고, 부상도 안 돼요. 월급은 주죠. 월급은 없으면 찍어내면 되니깐. 부상까지는 고난의 행군 이전엔 해줬어요. 부상까지도 10호공급소라고 해서 공급소에서 줬는데 그 10호공급소라는게 고난의 행군 하면서 무용지물이 됐어요. 그래서 부상도 10호공급 대상이고, 상도 10호공급 대상이지만 부총리부터 총리까지 호위국에서 따로 해주고, 그다음에 10호공급소도 너무 힘들어지고 대상이 많아지고 하니깐 상들만 좀 해주고 중앙당공급에 비하면 상공급은 아무것도 아니예요.”(사례14)

“특수기관들은 외화벌이해서 돈을 꽤 번다. 어느 정도 벌다보니까 기관 내 예산을 맞추면서 돌아간다. 내각은 무역회사가 그렇게 많아도 무역성을 포함해 돈을 전혀 못 번다. 그러니까 내각 국가기관의 내부예산 어떻게 충당하는가. 국가에서 돈을 안주고, 외화벌이 기지도 없고, 그러니까 달랑 몸을 보내서 벌기 쉬운 게 노동자 송출이다. 우리도 예산 필요하니까 내보내자. 김정일 때 승인 받았어요. 내각의 모든 기관, 기업소들이 내보내고 있다. (대북제재 이전에) 아마 내각이 노동자 송출을 제일 많이 할 거다.”(사례6)



# IV

---

## 내각 경제기구의 기능과 구조



이 장에서는 내각 경제기구들을 ① 기능단위 경제부처 6개(국가계획위원회, 국가가격위원회, 국가품질감독위원회, 재정성, 중앙통계국, 중앙은행) ② 광공업 부문 부처 13개(전력공업성, 국가자원개발성, 석탄공업성, 채취공업성, 원유공업성, 금속공업성, 기계공업성, 화학공업성, 전자공업성, 원자력공업성, 건설건설공업성, 임업성, 국가건설감독성) ③ 식의주 부문 부처 7개(농업성, 수매양정성, 수산성, 경공업성, 지방공업성, 수도건설위원회, 도시경영성) ④ 유통·운송 부문 부처 4개(상업성, 대외경제성, 철도성, 육해운성)로 나누어, 각 경제 기구별로 그 기능과 구조 및 최근 특징 등을 살펴본다.

## 1. 기능단위 경제부처: 경제행정지도 6개 기관

### 가. 국가계획위원회

북한 내각의 가장 중요한 기능단위 경제부처는 국가계획위원회이다. 국가계획위원회의 임무는 첫째, 인민경제계획의 작성과 조정이다. 물자 균형계획<sup>130)</sup> 편성을 통해 인민경제 각 부문의 계획을 작성하며, 부문 간 관계와 이익을 조정하는 것이 중심적인 역할이다. 둘째, 국가경제관리에 당의 정책 반영이다. 국가계획위원회는 중앙당과 긴밀한 연계를 갖고 당의 견해를 대변하며, 내각 내의 각 산업부문을 담당하는 매개 성·위원회의 부문별 이익추구에 대하여 당과 국가 전체의 이익을 대표한다.

130) ‘물자 균형’이란 “생산, 건설, 상품유통 등에 요구되는 구체적인 물자에 대한 수요와 그 보장원천을 대비하여 그것들 사이에 일치를 보장하는 것”이다. 물자균형표에는 강재균형표, 석탄균형표, 직물균형표, 남새균형표 등이 있으며, 물자균형표 작성은 인민경제계획화를 위한 기초 작업이다. 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학원출판사, 1970), p. 701.

셋째, ‘경제작전’ 수행권이다. 계획실행을 직접 감독할 수 있는 권한도 있다. 계획이 제대로 시행되지 않을 경우 하부기관에 명령을 내려 시정하기도 한다. 북한은 이를 ‘경제작전’이라고 하면서 국가계획위원회를 ‘경제작전국’이라고도 한다. 국가계획위원회가 경제작전을 펼치는 기본단위는 국가적으로 중요한 대규모 연합기업소다. 경제작전 권한은 1985년 연합기업소체계의 출범과 함께 중요 권한이 되었다.

이 같은 기능을 수행하는 국가계획위원회 내부 기구로는 산업 부문별 국(局)과 기능별 국(局)이 있다. 아래 <표 IV-1>에서 보듯이, 산업 부문별 국에는 석탄공업계획국, 금속공업계획국, 전력공업계획국 등처럼 각 부분의 생산계획을 작성하는 부서들이 있다. 기능별 국은 인민경제의 통합과 조정 역할을 한다. 예컨대 기능 부서들로 인민경제종합계획국, 전망계획국, 재정원가계획국, 기준제정국 등이 있다. 현재 국가계획위원회 위원장은 부총리 로두철이며, 그 아래 2명의 제1부위원장과 수명의 부위원장들이 있다.

〈표 IV-1〉 국가계획위원회 내부 조직

국가계획위원장 : 부총리 로두철						
제1부위원장 2명: 강인삼, 박창련 부위원장 수명					초급당 위원장: 오지현	
〈산업 각 부문별 계획부서〉					〈지방계획 계획지원〉	
계획전반	농업·경공업	광공업	건설건설	무역, 운수 등	〈지방계획 부서〉	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인민경제 종합계획국</li> <li>• 전망계획국</li> <li>• 재정원가 계획국</li> <li>• 기준제정국</li> <li>• 자재종합 계획국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업계획국</li> <li>• 수산계획국</li> <li>• 경공업 계획국</li> <li>• 인민봉사 계획국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광업계획국</li> <li>• 석탄공업 계획국</li> <li>• 금속공업 계획국</li> <li>• 기계공업 계획국</li> <li>• 발전소 계획국</li> <li>• 전력공업 계획국</li> <li>• 화학공업 계획국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본건설 계획국</li> <li>• 도시경영 및 국토계획국</li> <li>• 건설시공 계획국</li> <li>• 건재임업 계획국</li> <li>• 125호자재 계획국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무역계획국</li> <li>• 대외경제 계획국</li> <li>• 운수계획국</li> <li>• 연유계획국</li> <li>• 과학교육 계획국</li> <li>• 노동계획국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방경제계획국</li> <li>• 지구계획지도국</li> </ul> <p>〈계획지원 부서〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제조사국</li> <li>• 계획화방법국</li> <li>• 기술과제심사국</li> <li>• 설비물자감독국</li> </ul> <p>〈행정지원 부서〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정조직국</li> <li>• 검열국</li> <li>• 연유관리국</li> <li>• 물자교류국</li> </ul>	

자료: 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 2017)을 참고로 저자가 표로 작성.

복잡한 경제현상 전체를 인위적으로 관리한다는 계획경제 발상 자체에 한계가 있음은 두말할 나위가 없다. 그나마도 북한경제에서 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기에는 총체적 경제난으로 중앙계획기제가 마비되었다. 북한 당국은 1993년 12월에 3차 7개년 계획의 실패를 인정하였고, 이후 4년(1994~1997)은 불확실한 경제여건에 적응하기 위한 ‘완충기’로 설정하였다. 1995~1998년 기간에는 국가예산마저 발표할 수 없었다. 2000년대 들어 김정일은 한 때 아래 인용문처럼 “빈 종이장이나 다름없는 계획”이라며 국가계획위원회의 무능을 지적했으며, 7·1조치 등으로 경제 관리의 분권화·시장화를 추진하면서 국가계획위원회의 계획권한도 ‘경제건설에서 전략적 의의를 가지는 지표’로 제한했다.

그러나 김정은 정권의 안정화에 주력하는 과정에서 북한은 2016년 9월 5일 ‘전국 계획일군 열성자회의’를 2006년 이후 10년 만에 개최하여 국가계획 기능의 복원을 도모했다. 북한이탈주민의 증언도 “국가경제가 다 시장경제로 넘어가지 않도록 감시·통제하는 것”이 국가계획위원회의 주요 기능이라고 한다.

“지금 나라의 경제가 좀처럼 추서지 못하고 경제 사업에서 얻는 것에 비하여 낭비가 많은 것은 내각과 국가계획위원회를 비롯한 경제 지도기관들이 계획사업을 바로 못하는 것과 관련되어 있습니다. 계획사업에서 가장 중요한 것은 계획을 현실성 있게 세워 어김없이 집행하도록 하는 것입니다. 국가에서 세운 계획에 의하여 경제부문과 단위들이 움직이고 계획대로 생산과 건설을 하여야 계획경제이지 집행하지 못하는 계획은 빈 종이장이나 다름없습니다. 그런데 해마다 한두 개 부문도 아니고 여러 부문과 단위들 특히 전략적 의의를 가지는 중요부문과 지표들에서 계획을 엄청나게 미달하고 있으니 이런 형편에서 계획경제의 우월성은 고사하고 도리어 경제건설에 혼란을 주고 막대한 손실을 가져오게 됩니다.”<sup>131)</sup>

“김일성이 살아 있을 때에는 사회주의경제가 제대로 작동하고 국가계획위원회의 위상도 높고 그랬지요. 그런데 이게 경제가 무너지면서 장마당이 출연하고 국가계획이 엉망이 되가지고 국가계획위원회가 제 구실을 못하는 거예요. 거기다가 지금은 시장경제가 계속 많아지고 그러니까 자기 역할을 못하고 있습니다. 원래 참모부서로서 경제를 계획하고 집행하고 이런 걸 해야 하는데 지금 상황에서 국가가 크게 주는 거 없고 계획을 세울 처지도 안 되고 거의 통제기구로 전략했어요. 북한경제가 기본 틀은 계획경제니, 국가의 전반적 경제가 다 시장경제로 넘어가지 않도록 감시 통제하는

131) 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할데 대하여,” (2001.10.3.), p. 3.

것이 결국은 국가계획위원회의 역할이 되겠지요.”(사례14)

한편 자재공급체계를 주목할 필요가 있다. 북한 계획경제론의 핵심은 ‘세부계획화론’이다. 이는 북한경제에 종사하는 모든 경제단위의 수십·수백만의 상호적·복합적 거래과정을 인민경제계획이라는 서류도면을 통해 최적상태로 서로 짜 맞추어 조율한다는 것이다. 최대 잠재생산 가능성을 실현하기 위해서는 경제계획은 최대로 ‘세부화’ 되어야 하고, 모든 경제주체는 그 계획에 의거 한 치의 어긋남이 없이 활동해야 한다. 이러한 ‘세부계획화’가 계획중앙이 하급단위에 내리는 서류상의 명령서라면 자재공급사업은 그 현실적 실무 작업이다. ‘세부계획’ 상에 표시되어 있는 자재공급이 정확히 수행되지 않으면 세부계획화론은 현실에서 허구가 된다. 따라서 계획 세부화 원칙의 구현여부는 자재공급체계에 달려있으며 북한의 지도자들은 끊임없이 ‘생산지도 사업에 자재를 원만히 대주는 것보다 중요한 조직사업은 없다’고 지적해 왔다.<sup>132)</sup>

자재공급체계는 “인민경제의 여러 부문들에서 생산되는 생산수단들을 통일적으로 틀어쥐고 매개 생산단위들에 그것을 계획적으로 분배하며 그 리용을 통제하기 위한 국가기구들의 사업체계”이다.<sup>133)</sup> 북한의 자재공급기구로는 인민경제 전반의 자재공급 업무를 담당하는 중앙의 자재공급위원회, 부문적으로 각 성 및 관리국들의 자재부서와 자재상사, 기업소 차원에서 자재공급부와 반제품 중앙창고들이 있었다.

그 중 자재공급위원회는 국가계획에 의거한 자재공급계약이 체결·집행되는 과정을 관리하는데 구체적 역할은 다음과 같았다. 자재

132) 박형중, 『북한의 경제관리체계』, pp. 75~77.

133) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』(평양: 사회과학원 출판사, 1970), p. 424.

공급위원회는 자재공급계획이 제때에 기업소와 건설현장에 하달되는가를 감독하고, 공급계획에 근거하여 계약을 주선하며 공급자와 수요자를 연결시켜 준다. 또한 자재공급전표를 발행하며 자재공급이 계획대로 이루어지는가를 감독한다. 자재배정은 국가계획에 따라 이루어지기 때문에 자재공급위원회가 자재배정을 결정할 권한은 없으며, 단지 자재상사들이 세부계획에 맞물린 대로 계약을 집행하는가를 감독한다. 자재공급위원회는 이 밖에도 산하 중앙상사를 통해 국가적 의의를 가지는 중요 자재·수입자재·예비자재를 맡아 공급한다. 중앙상사에는 중앙자재상사, 중앙수입상사, 중앙연유상사 등이 있다.<sup>134)</sup>

북한에서 공장, 기업소에 대한 자재공급은 두 가지 방법으로 이루어진다. 하나는 위에서와 같이 국가의 자재배정 및 공급계획에 기초하여 공급자와 수요자 간에 계약에 의해 진행되는 계획적인 자재공급이다. 다른 하나는 물자교류시장을 통해 기업소 간 자유롭게 진행되는 물자 거래이다. 북한은 국가공급의 부족을 보충하고 자재유통에서 불법행위를 차단하기 위해 7·1조치 이후 자재를 합법적으로 유통할 수 있는 물자교류시장을 신설하였다. 자재상사에 의한 계획적 유통은 군수, 건설, 전력, 철강 등 주요 부문에 국한하고 여타 분야는 대부분 물자교류시장이나 암시장에서 직접 유통으로 해결하고 있다.<sup>135)</sup> 과거 내각의 중요 부처였던 ‘국가자재공급위원회’가 현재는 내각 부처에서 제외되어 폐지되었다. 이는 2015년 9월 자재공급방식의 다양화에 따른 ‘자재관리법’ 개정과<sup>136)</sup> 연관된 것으로 보인다.

134) 위의 책, p. 82.

135) KDB산업은행, 『북한의 산업 2015』 (서울: KDB산업은행 통일사업부, 2016), p. 981.

136) 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), pp. 92~93.

## 나. 국가 가격 제정 및 재정 기능 부처

### (1) 국가가격위원회

북한에서 ‘가격’은 자본주의 사회에서처럼 시장에서 재화의 수급에 따라 결정되는 것이 아니라, 국가가격제정기관이 직접 가격의 표준과 기준 가격, 가격 제정 방법과 절차를 통일적으로 규정함으로써 결정된다. 이른바 ‘가격의 유일성 원칙’에 따라 가격제정기관이 생산기관에서 ‘가격제정신청서’를 제출받아 심의·비준함으로써 가격이 제정된다.

가격 자유화를 허용하면 국가경제의 계획적·균형적 발전을 도모할 수 없다는 것이나, 본질적으로 수요에 의해 형성되는 소비재 가격과 원가에 의해 결정되는 도매가격 간 신호의 불일치로 비효율이 일상화되고, 그 불일치에 지불되는 막대한 보조금으로 재정난의 원인이 되고 있다.

북한의 가격은 기관·기업소들이 마음대로 올리거나 내리지 못하도록 엄격히 통제된다. 가격통제는 국가계획위원회, 재정은행기관에 의해서도 이루어지지만 가장 중요한 기능을 수행하는 기관은 국가가격위원회이다. 국가가격위원회는 첫째, 가격제정의 원칙과 절차, 가격제정 범위와 가격 제정 및 적용 방법을 정한다. 둘째, 당의 가격정책 집행방침을 시달한다. 셋째, 가격에 대한 감독과 검열을 하며 이를 위반한 경제기관들에 제재조치를 취한다.<sup>137)</sup> 한편 국가가격위원회의 내부 부서는 알려지지 않았다.

북한 국가가격기관의 창설은 북한 사회주의 정권수립과 역사를 같이한다.<sup>138)</sup> 국가에 의한 가격의 통제, 계획경제 구현, 사회주의

137) 김상겸, “북한의 가격체계,” 북한경제포럼 엮음, 『현대 북한경제론』 (서울: 오름, 2007), pp. 412~413.

138) 2016년 11월 25일 『평양방송』은 국가가격기관 창립 70돌 기념보고회를 개최했다고

제도 정착 과정을 거쳤다. 북한의 중앙 가격통제 기구는 6차례나 명칭이 변경되었다. 원래는 국가계획위원회 내의 ‘가격제정국 혹은 가격제정총국’에서 출범했다가, 가격조정업무의 증가로 2001년 10월 ‘국가가가격제정국’이라는 중앙기관으로 독립했다. 2004년에는 ‘국가 가격제정위원회’로 격상되었으며, 2005년에는 다시 ‘국가가가격제정국’으로 축소·환원되었다. 2011년 1월 다시 ‘국가가가격제정위원회’로 확대되었고, 현재는 ‘국가가가격위원회’로 변경되었다. 가격기구의 명칭이 여러 차례 조정된 것은 북한 당국의 ‘가격’에 대한 고민을 말해 주고 있다.

북한이 가격기구를 국가계획위원회 내부 부서에서 독립기관화 한 것은 김정일의 2001년 ‘가격 현실화’ 방침과<sup>139)</sup> 이후 2002년 7·1조치 추진과 연관된다. 북한은 2002년 7·1조치로 가격과 임금을 현실화하였다.<sup>140)</sup> 7·1조치는 한마디로 가격개혁이었으며 이를 관리하기 위한 가격제정기구의 책임과 역할이 증대되었다. 가격제정방식을 종래 ‘소비자 위주’에서 ‘생산자 위주’로 전환했으며, 가격제정기준을 종래 석탄, 전력 등 ‘시초 원료가격’ 기준에서 쌀값을 기준으로 하는 방식으로 바꾸었다. 가격을 고정시키지 않고 상품의 수급 사정에 따라 수시로 조정하는 조치를 취하였다.

---

보도했다.

139) “앞으로 식량과 소비상품문제가 풀리면 근로자들이 자기 수입으로 식량도 제값으로 사먹고, 살림집도 사서 쓰거나 온전한 사용료를 물고 쓰도록 하여야 합니다. 그렇게 하자면 사람들의 물질생활의 기초인 상품가격을 바로 정하고 그것을 기준으로 다른 상품가격과 생활비를 전반적으로 고쳐야 합니다. 식량가격문제, 상품가격문제, 생활비문제 같은 것은 다 인민생활에 직접 영향을 주는 심각한 문제이므로 경제생활의 전반적인 연관속에서 면밀하게 분석하고 타산하여 옹계 풀어나가야 합니다.” 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할데 대하여,” (2001.10.3.).

140) 쌀 판매가는 550배(8전→44원), 공업제품 가격은 평균 25배 인상하였다. 그리고 구 매력 유지를 위해 노동자들의 평균 임금은 18배(110원→2,000원) 인상하였다.

북한 당국이 가격제정기구를 독립한 것은 자원의 최적 배분을 위해 국가가 계속 가격을 제정하며, 수요와 공급 여건이 변화하면 수시로 가격을 재조정하겠다는 의지의 표현이었다. 물론 이는 시장경제의 가격변동 과정과는 다른 국가가 주도하는 가격조정과정으로, 북한 당국은 가격의 유일성 원칙을 고수하고 있다고 볼 수 있다.<sup>141)</sup> 그러나 북한 당국의 의도와는 달리 화폐개혁 이후 하이퍼인플레이션과 시장 활성화로 가격통제는 점차 유명무실해졌다. 2011년 1월 북한 당국은 화폐개혁 이후 물가와 환율 급등이 지속되는 상황에서 ‘국가가가격제정국’을 ‘국가가가격제정위원회’로 격상해 강력한 가격통제로 물가잡기에 나서겠다는 의지를 보였다.<sup>142)</sup>

그러나 이후 ‘국가가가격제정위원회’는 ‘국가가가격위원회’로 다시 변경되었는데, ‘가격제정’이라는 주도적인 가격통제에서 ‘물가 관리’로 후퇴한 모습을 보여준다.

북한 내부 소식통에 의하면, 북한 주민들의 자발적인 상행위를 통해 결정된 시장가격으로 매매가 이뤄지는 사(私)경제 영역이 확대되면서 북한 당국이 공식 결정하는 시장 ‘국정가격’이 거의 유명무실화되었다고 한다. 그 대신 당국은 가격 상한선인 ‘한도가격’만 공시(公示)하고 있으나 이마저도 통제하지 않고 있다고 전했다. 함경북도 소식통은 “시장관리소에서도 이를 반영해 국정가격이 아닌 가격을 넘어서는 안 된다는 ‘한도가격’만 붙여 놓고 있는 실정”이라면서 “한도가격도 이제는 개인 장사꾼들이 파는 상품 가격에 맞춰 주고 있어 한도가격의 의미도 퇴색됐다”고 한다. 그는 “만약 쌀이 현재 5,000원에 거래가 이뤄지고 있다면, 당국은 4,500~5,000원

141) 김상겸, “북한의 가격체계,” pp. 426~439 참고.

142) 북한은 2011년 1월 13일 『조선중앙통신』을 통해 국가가가격제정국을 국가가가격제정위원회로 하고 내각과 해당기관에서 이를 위한 실무대책을 세울 것이라고 짧막하게 보도하였다.

이라는 한도가격을 붙여 놓는 형식이다”고 설명했다. 소식통은 북한 시장에서 국정가격이 제대로 작동하고 있지 않음에도 북한 당국은 시장가격 변동을 면밀히 관찰하고 있다고 한다. 소식통들은 “도인민위원회에서 매일 시장을 돌면서 쌀값 등 시장 물가를 파악해 내각에 보고하고 있는 것으로 안다”면서 “전자기계, 식품 등 각 분야에서 파악하는 인원이 따로 정해져 있을 정도로 시장 물가 파악에 주력하고 있다”고 한다.<sup>143)</sup>

## (2) 재정성

북한은 재정을 “국가 및 기관, 기업소들이 화폐자금을 형성, 분배, 이용하는데서 나타나는 경제관계의 총체”로<sup>144)</sup> 규정하여 국가기관이 아닌 공장·기업소 등을 포함하여 사회주의적 소유로 된 모든 경제조직의 자금조달, 분배, 이용 등의 경제관계를 재정의 영역에 포함시키는 넓은 의미의 재정 개념을 사용하고 있다.

이러한 북한 재정은 자원배분기능과 통제기능이라는 이중적 기능을 수행한다. 주된 기능은 자원배분으로 북한재정은 국민경제 내 자원을 계획 메커니즘을 통해 기업과 기업 간, 국민경제 각 부문 간, 생산부문과 비생산부문 간, 축적과 소비 간에 배분해 주는 기능을 수행한다. 통제기능은 물자 재산의 운용을 화폐자산의 운용과 맞물리게 한 세출입제도를 통해 이루어진다. 북한 재정체계는 임금을 제외한 모든 순소득을 집중적으로 재정기관에 유입시키는 세입제도와, 모든 지출은 재정부문을 통해 지출되는 세출제도를 통해 재정통제가 가능한데, 이를 통해 낭비와 절약제도의 강화, 체계적 국가축적과 사회주의적 소유의 발전을 도모한다.<sup>145)</sup>

143) 『데일리NK』, 2015.11.13.

144) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』, p. 465.

145) 조영기, “북한의 국민소득 및 재정,” 북한경제포럼 엮음, 『현대 북한경제론: 이론과

북한의 재정체계를 관리하는 재정성은 재정계획 및 예산안의 작성, 그 집행·결산과정에서 전반적인 재정적 지도와 함께 감독·통제 임무를 수행한다.<sup>146)</sup> 재정성의 기본적 임무는 ‘기본재정계획’ 작성에 있다. 기본재정계획은 재정부문별 각종 자급에 대한 수요와 재정 부문에 집중된 화폐자금의 규모를 나타내는데, 경제 각 부문 및 기관·기업소의 개별적 재정계획의 근거가 된다. 재정성의 재정상과 수명의 부상 아래 <표 IV-2>에서처럼 경공업재정국, 농업재정국, 중공업재정국 등 부문별 재정국이 있고 이를 종합하는 종합재정계획국, 재정사무를 지도하는 독립채산지도국, 부기지도국, 지방예산지도국 등이 있다.

<표 IV-2> 재정성 내부 조직

재정상 : 기광호		
부상 수명 : 강평일, 김영길, 리철용, 신봉렬, 오명일, 장성일, 장태순		
<각 부문별 재정국>		<재정지원 관련국>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합재정계획국</li> <li>• 경공업재정국</li> <li>• 농업재정국</li> <li>• 중공업재정국</li> <li>• 건설운수재정국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회문화재정국</li> <li>• 대외재정국</li> <li>• 외화재정국</li> <li>• 국제합영세무국</li> <li>• 수입국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립채산지도국</li> <li>• 부기지도국</li> <li>• 지방예산지도국</li> <li>• 행정조직국</li> <li>• 경리처</li> </ul>

자료: 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 2017)을 참고로 저자가 표로 작성.

예산안의 작성도 재정성의 기본 임무로, 기본재정계획안이 곧 국가예산 초안이 된다. 재정성은 국가계획위원회와 국가가격위원회의 협조 하에 예산안 작성을 위한 지침서를 작성하여 매년 3/4분기 초에 중앙 각급 성·위원회와 지방행정기관에 시달한다. 중앙 각급기관은

실제에 관한 연구』 (서울: 오름, 2005), pp. 340~343 참고.

146) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』, p. 471.

산하 기관·기업소의 예산을 포함하는 재정계획안을 작성하여 재정성에 제출한다. 재정성은 내부에 각 부문별 재정국을 설치하여 제출된 부문별 재정계획안을 검토한다. 재정성은 이들 재정계획안들을 종합하여 11월 경에 기본재정계획안 작성을 완료하고, 다음 연도 경제계획과의 검토·조정을 거쳐 12월 또는 이듬해 1월에 예산초안 작성이 완료된다. 재정성은 최고인민회의에서 예산이 승인되면 분기별 집행계획을 수립하고, 분기별 결산과 연간 결산 업무를 수행하며, 연간결산 내용은 매년 4월 경 개최되는 최고인민회의에 제출한다.<sup>147)</sup>

북한 재정체계의 문제점을 보면, 1990년대 경제난으로 한 때 재정수입체계의 와해를 초래했으며, 2000년대 들어 7·1조치 등으로 재정지출의 축소와 재정수입의 확대를 도모했다. 또한 연성예산제약으로 비효율성이 증대하자 이를 해결하기 위해 독립채산제를 확대했으나, 군사비 비중이 높아 자원배분의 왜곡을 초래하고 재정구조를 지속적으로 악화시켰다.

김정은 시대 북한은 2015년 12월 13일 ‘제3차 전국 재정은행 일꾼대회’를 개최하여 “지난 기간 재정은행사업에서 이룩된 성과와 경험들을 분석하고 강성국가 건설 위업을 재정적으로 믿음직하게 담보해 나가기 위한 과업과 방도를 토의”했다. 김정은은 대회 참가자들에게 ‘서한’을 보냈는데, 그 서한에서 김정은은 “재정은행사업을 개선 강화하는 것은 강성국가 건설을 다그치기 위한 필수적 요구”라며 “국력이 강하고 모든 것이 흥하는 인민의 낙원을 일떠세우자면 자체의 믿음직한 재정 원천이 마련돼야 한다”고 했다.<sup>148)</sup>

147) 조영기, “북한의 국민소득 및 재정,” pp. 353~354.

148) 『조선중앙통신』, 2015.12.14, 이날 대회에는 박봉주 총리, 박영식 인민무력부장, 오수용 노동당 비서, 로두철·리무영·리철만 내각 부총리, 기광호 재정상, 김천균 중앙은행 총재, 김성의 무역은행 총재, 전국의 모범적인 재정은행일꾼과 공로자들이 참석했으며, 로두철 내각 부총리 겸 국가계획위원회 위원장이 보고를 했다.

김정은은 이어 “재정관리에서 국가의 통일적이며 계획적인 지도와 개별적 단위의 창발성을 옹기 결합시켜야 한다”며 “국가예산을 정확히 세우고 어김없이 집행하며 기업체들의 재정관리와 화폐유통 사업을 개선하고 금융정보화 수준을 높여야 한다”고 강조했다. 김정은은 또한 “재정은행사업 일꾼들은 인민이 벌어들인 귀중한 자금을 아껴 쓰며 나라 살림살이를 깎지게(빈틈없고 야무지게) 꾸려가는 인민의 총복, 참된 애국자가 되어야 한다”라고 주문했다. 북한매체는 ‘재정은행사업은 화폐 자금을 수단으로 나라의 살림살이를 계획적으로 꾸려나가며 국가 경제기관과 기업소들의 관리운영을 규제하고 조절 통제하는 경제사업’이라고 설명했다.<sup>149)</sup>

## 다. 품질감독, 통계, 금융 기능

### (1) 국가품질감독위원회

품질감독위원회는 2011년 4월 15일 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 국가품질감독국(우리의 처·청급 기관)에서 승격된 부처로 주로 경공업 제품의 규격을 정하고 품질을 관리하는 조직이다. 광공업 제품은 국가가 생산·관리하여 규격과 품질관리가 가능하나, 경공업 제품은 지방공업이나 협동단체 혹은 개별 수공업자들에 의해 다종·다양한 형태의 제품들이 생산되어 그 규격·생산허가 등에 대한 수속절차와 품질관리를 강화하기 위해 품질감독위원회를 승격시킨 것으로 판단된다.

국가품질감독위원회 내부 부서는 잘 확인되지 않는데, 위원장 아래 산하 부서로 몇몇 국조직과 국가규격제정연구소, 중앙계량과학 연구소를 두고 있다.

---

149) 『조선중앙통신』, 2015.12.14.

## (2) 중앙통계국

중앙통계국은 각급 경제단위의 계획수행을 감시하며 각종 통계를 수집하는 조직이다. 국가경제의 분권화·시장화가 진전될수록 경제 전반의 실태파악을 위해 북한 당국이 중시하는 부처이다.

김정은 집권 후 2014년 7월 ‘내각결정’은 내각의 국가경제 통일적 장악을 위해 중앙통계국의 임무를 다음과 같이 강조한다.<sup>150)</sup> 첫째, 국가적인 축적과 소비, 수요와 공급 간의 균형, 사회총생산액과 국민소득, 무역수지 등 국가경제 규모와 발전과정을 일상적으로 장악할 것, 둘째, 관련 경제기관과 협동하여 물가변동, 국민소득수준과 같은 경제계산지표체계를 끊임없이 개선·완성할 것, 셋째, 모든 경제부문과 단위들에서 각종 계산과 통계를 정확히 보고하는 엄격한 체계를 세울 것 등이다.

중앙통계국장은 국장<sup>151)</sup> 및 부국장 아래에 종합통계처, 상업생계통계처, 농업국토통계처, 공업통계처, 건설운수통계처, 자재통계처, 특수통계처, 대외경제조사처, 중앙계산소 등을 두고 있다.

---

150) 내각 결정 제43호(2014.7.10.), “경애하는 김정은동지의 고전적로작 《현실발전의 요구에 맞게 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여》에서 제시된 강력적과업을 철저히 관철할데 대하여.”

151) 북한 보도매체는 2016년 5월 8일 7차 당대회 3일차에 노동당의 재정검사 기관인 중앙검사위원회 사업총화보고를 중앙검사위원장 최승호가 했다고 보도했다. 2014년 8월 전 중앙검사위원장 겸 중앙통계국장 리승호 사망 이후 북한 매체들이 최승호를 중앙통계국장으로 부른 점에서 그가 중앙검사위원장을 함께 이어 받은 것으로 추정된다. 『연합뉴스』, 2016.5.9.

### (3) 중앙은행

북한의 금융체제는 거대 국가은행이 국내의 자금조달과 자금공급을 독점적으로 수행하는 과거 소련식 단일은행제도를 채택하여, 조선중앙은행이 중앙은행 기능뿐 아니라 상업은행 업무도 함께 수행했다. 김정은 시대 들어 상업은행법을 신설하여 변화하는 흐름에 대응하려 하나, 상업은행의 구체적 활동과 조직체계는 공개되지 않고 있다.

조선중앙은행은 남한에서는 중앙은행, 특수은행, 예금은행 및 보험회사들이 나누어 담당하는 기능을 한꺼번에 독점적으로 수행하고 있다. 그 밖에 국가기관, 기업소들의 고정재산 등록·평가 기능도 담당하고 있다. 북한의 금융기관으로는 중앙은행 외에, 일반외환 전문은행인 조선무역은행과 대성은행·관광신용은행·고려은행 등 당과 인민무력부의 무역결제 및 외환관리 업무를 전담하는 특정기관 외환전문은행, 조선합영은행·고려상업은행 등 외국인과의 합작투자은행이 있다.

중앙은행 조직은 총재와 수명의 부총재들을 두고, 내부 부서로는 통화조절국, 저금보험관리국, 귀금속관리국, 외환관리국, 대외은행사업국, 금융감독국, 건설자금국, 발전국, 노동보수자금국, 고정재산감독국, 김일성화김정일화 온실기금, 58실, 부기결재지도국, 검열국, 행정지도국을 두고 있다. 본점 외에 도 단위에 총지점, 시·군 단위에 지점을 두고 있으며 책임자는 지배인이다.

#### 라. 내각 경제지도기관들의 임무와 역할

한편 북한 내각은 2014년 7월 10일 김정은의 2014년 ‘5·30담화’에 제시된 과업 관철을 위한 ‘내각 결정 제43호’를 채택하면서 “경제

에 대한 지도와 관리를 담당하고 있는 국가경제지도기관들의 임무와 권한”을 다음과 같이 규정하고 있다.<sup>152)</sup>

국가계획위원회는 국가의 경제발전전략과 단계별계획작성을 기본으로 하면서 전략적 의의를 가지는 지표, 국가적으로 반드시 틀어줘야 할 중요지표들을 위주로 연간계획을 과학성과 현실성, 동원성이 보장되게 세우며 기업체들에 기업소지표를 늘여주는 방향에서 계획화방법론을 완성하고 계획실행을 책임지는 립장에서 중앙지표의 설비, 자재, 제품을 책임적으로 맞물려주도록 할 것이다. 국가계획위원회와 해당 기관들은 나라의 자원과 모든 잠재력을 최대한 동원리용하면서 생산의 끊임없는 장성과 경제의 전반전균형보장, 경제구조의 개선 등 경제발전의 총적목표, 단계별 목표들을 반영하는 원칙에서 현재 진행 중에 있는 국가경제발전전략작성사업을 당창건 70돛이 되는 주체104(2015)년까지 끝내고 이와 병행하여 단계별 발전계획을 정확히 세울 것이다.

재정성은 나라의 모든 재정자원을 통일적으로 장악하고 국가수중에 집중시켜 국가예산수입을 최대로 늘이며 핵무력건설과 첨단산업창설, 기간공업부문과 인민적시책의 실시를 비롯한 중요부문에 대한 투자를 늘이면서 자금지출을 효과적으로 하여 수입과 지출의 균형, 축적과 소비의 균형을 철저히 보장하고 재정의 통제적 기능을 높이며 기업체들의 경영활동에 대한 회계검증제도를 더욱 강화할 것이다.

국가가격위원회는 모든 경제계산의 기초이며 수단인 가격을 과학적으로 제정하고 그에 따라 경제계산을 정확히 하도록 할 것이다.

---

152) 내각 결정 제43호(2014.7.10.), “경애하는 김정은동지의 고전적로작 <<현실발전의 요구에 맞게 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여>>에서 제시된 강령적과업을 철저히 관철할데 대하여.”

국가가격위원회는 모든 제품의 가격을 원가를 보상하고 확대재생산을 실현할 수 있게 정하게 위한 방법론을 옹계 세우고 국가적인 가격조정체계, 가격정보체계에 기초한 과학적인 가격전략을 세우며 현재의 국정가격과 합의가격을 점차 일치시켜 인민경제 부문별, 지역별 가격균형을 보장할 것이다.

중앙통계국은 국가적인 축적과 소비, 수요와 공급 간의 균형, 국가 예산수입과 지출, 사회총생산액과 국민소득, 무역수지 등 국가적인 경제의 총적규모와 발전과정을 일상적으로, 통일적으로 장악하고 분석하기 위한 경제계산체계와 방법을 끊임없이 개선할 것이다. 중앙통계국은 해당 성, 중앙기관들과 협동하여 국가적인 물가변동과 총생산액, 국민소득수준과 같은 경제규모 등 나라의 경제실태를 호상련관속에서 종합적으로 반영할 수 있는 경제계산지표체계를 완성하며 그에 따라 모든 경제부문과 단위들에서 계산을 정확히하여 보고하는 엄격한 제도와 질서를 세울 것이다.

대외경제성은 나라의 대외무역전략을 현실성있게 세우고 적극적으로 추진하며 각 도들에 경제개발구들과 관광지구들을 특색있게 꾸리고 활성화하기 위한 사업, 투자유치전략과 전술, 투자유치와 관련한 우대정책을 작성하고 외국투자기업창설과 변경등록, 대표단 수속절차를 최대한으로 간소화하기 위한 대책을 세울 것이다.

생산을 맡은 성, 중앙기관들은 당의 경제정책에 맞게 해당 부문 기업체들에 대한 경제기술지도를 기본으로 하면서 기업체들이 과학적인 경영전략, 기업전략을 가지고 기업활동을 창발적으로 벌려 나갈수 있게 법률적, 대외경제적 환경 등을 마련해 주는 사업을 진행할 것이다.

로동성과 해당 기관들은 성, 중앙기관들이 현재 맡아보고 있는 공

장, 기업소들에서 국가적으로 반드시 틀어쥐어야 할 중요지표, 전략적 의의를 가지는 지표를 생산하는 공장, 기업소들을 기본으로 맡아보며 그밖의 공장, 기업소들은 도, 시, 군에 넘겨주어 지방살림살이를 개선해나가도록 할 것이다.

내각사무국, 내각경제관리연구소와 해당 기관들은 내각에서 경제실태 장악 및 지휘정보망, 계획정보망, 가격정보망, 통계정보망, 무역정보망, 재정정보망, 화폐유통정보망, 로력자원정보망, 상업정보망과 지역정보망, 중요공장, 기업소 정보망을 구축하고 경제정보의 유통과 리용을 활성화하며 경제전반에 대한 실태를 장악, 분석할 수 있도록 한다.

도인민위원회들은 도, 시, 군들에서 자기 지방살림살이를 당과 국가앞에서 전적으로 책임진 호주라는 관점과 입장을 가지고 지방공업공장들을 만부하로 돌려 소비품 생산을 늘이는 것과 함께 농업생산에 선차적인 힘을 넣어 국가알곡생산목표를 무조건 수행하며 도들사이, 시, 군들사이에 유무상통의 원칙에서 거래를 심화시켜 지방살림살이를 자체로 일떠세워나가도록 할 것이다.

## 2. 광공업 부문 13개 경제부처

광공업 부문 내각 부처로는 전력공업성, 국가자원개발성, 석탄공업성, 채취공업성, 원유공업성, 금속공업성, 기계공업성, 화학공업성, 전자공업성, 원자력공업성, 국가건설감독성, 건설건설재공업성, 임업성 등 13개 있다. 이들 부처 나열 순서는 북한 당국이 중시하는 부문과 그 연관 부문의 순서로 정했다. 공업계열 부처가 전력공업성, 금속공업성, 기계공업성, 화학공업성, 전자공업성, 원자력공업

성, 국가건설감독성, 건설건설공업성 등 8개와 임업성이다. 광업계열 부처는 석탄공업성, 채취공업성, 원유공업성, 국가자원개발성 등 4개 부처이다.

갈수록 부처가 세분화되는 경향으로 전문적 관리의 필요도 있겠으나, 기관 본위주의를 극복하지 못하는 측면도 있다. 2004년 하반기에 당시 박봉주 총리는 ‘시장경제’에 준하는 급진적인 개선안을 김정일에 건의하였으나 받아들여지지 않는데, 당시 개선안에는 내각 부처 통합 주장도 있었다. 산업부문별로 편제된 화학공업성, 금속공업성 등을 공업성으로 통합하자는 것이다. 부문별 성 조직은 본위주의만 조장하고 연관 산업의 종합적 관리에 장애만 초래할 뿐이며, 실제로 금속공장에서조차 화학제품이나 건설물이 만들어진다는 것이다.<sup>153)</sup>

## 가. 전력, 자원개발, 석탄·채취·원유 공업 부처

### (1) 전력공업성

북한의 발전용량은 725만kw로 남한의 1/13 수준에 불과하다. 그중 수력발전과 화력발전의 비율은 6:4로 수력발전 위주의 에너지 공급구조이다. 실제 전력공급은 수요의 60%를 생산한다. 북한의 수력 위주 전력사정은 가뭄에 취약하다.

무모한 벌목과 다락밭 정책으로 댐의 저수기능이 현저히 저하되어 있고, 석탄생산 감소와 니탄 등 저질탄 사용으로 열효율이 떨어져 발전량이 크게 부족하다. 만성적인 전력부족 상황이다 가뭄이 장기화되면 전력공급량이 급감하여 산업 가동율이 더 떨어진다. 잦은

---

153) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” p. 180.

열차 운행중단과 각 가정에 제한송전으로 주민불편이 가중되며, 공공기관과 평양의 외국공관들 조차 컴퓨터 등 사무기기 가동이 곤란해진다.

전력공업성은 수력·화력 발전설비 관리, 송전·변전·배전설비 설치·관리, 지방의 중소형발전소 건설·관리 지도, 풍력·지열·태양열 등 자연 에너지 이용방안 연구 등으로 북한의 전력생산을 책임진 부처이다.

〈표 IV-3〉 전력공업성 내부 조직

전력공업성 : 김만수		
제1부상 : 김영철 부상 : 김용수, 김용철, 김정호, 리관수, 문창남, 박창수, 신영성, 한영걸, 허택		초급당위원장 : 김영일
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전력공업총국</li> <li>  - 급전지휘국</li> <li>• 수력발전관리국</li> <li>• 수력발전지도국</li> <li>• 중소형발전지도국</li> <li>• 화력발전관리국</li> <li>• 송변전관리국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산종합국</li> <li>• 전력감독국</li> <li>• 전기기술국</li> <li>• 통신국</li> <li>  - 전력계통지휘컴퓨터실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙전력설계연구소</li> <li>• 제2전력설계연구소</li> <li>• 전력공업연구소</li> <li>• 전력 및 원격조종연구소</li> <li>• 평양전기기구합영회사</li> </ul>

자료: 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 2017)을 참고로 저자가 표로 작성.

## (2) 국가자원개발성

북한은 채취공업을 연료나 원료를 얻어내는 공업으로서, 원료나 자재를 노동대상으로 하는 가공공업과는 다른 특성을 가지는 생산 부문으로 규정하고 있다. 채취공업의 특성은 시초원료를 생산하는 부문으로서 생산 활동이 자연을 직접 대상으로 하여 벌어지는 공업이라는 것이다. 김일성은 채취공업 발전원칙으로서 “지질탐사사업

을 앞세우고 기술혁명을 실현하며 과학연구사업을 적극 추진시키는 세 가지 원칙”을 제시했다.<sup>154)</sup> 북한은 김일성의 ‘지질탐사사업 강화’ 교시에 따라 전후 복구기간에 전국적인 규모의 탐사사업을 실시하였고, 내각에는 지질총국을, 각 도·시·군에는 지질탐사단을 조직하여 체계적인 탐사사업을 진행해왔다.

국가자원개발성은 2010년 12월 채취공업성 산하의 국가자원개발지도국을 성(省)으로 승격시킨 기구이다. 국가자원개발성은 지하자원 탐사가 주 임무이며 개발 및 생산단계에 이르면 채취공업성이나 석탄공업성으로 업무가 이관된다.<sup>155)</sup> 국가자원개발성의 지하자원 탐사는 현행탐사와 전망탐사로 나누어 확보 매장량을 늘리는 동시에 개발후보지를 미리 마련해 둔다. 이를 위해 철금속 광물·비철금속광물 등 광종에 따른 탐사방법 개발, 전기탐사기·전기 및 방사능 검출기·물리탐사기 등 탐사기 개발·생산, 탐사기술 연구 사업 등을 수행한다.

국가자원개발성의 구조는 상, 부상과 그 아래에 광물자원조사국, 지질총국, 탐사지도국, 중앙광물자원조사단 등의 부서가 있다. 지방기관으로는 평안북도 탐사관리국 등 각 도를 관장하는 탐사관리국과, 서부지구 철 탐사단 등 특정지역의 특정광물 탐사를 전담하는 탐사단이 있다.

### (3) 석탄공업성

석탄공업성은 정무원 채취공업위원회에서 석탄공업부와 광업부로 분리되어 신설(1990.1.)되었으며, 한 때 전기석탄공업성으로 통

154) 김일성, 『김일성 저작집 21』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 513; 황의각, “북한의 광공업,” 『현대 북한경제론』 (서울: 오름, 2007), p. 191에서 재인용.

155) KDB산업은행, 『북한의 산업 2015』, p. 778.

합되었다가 2006년 10월 다시 전력공업성과 석탄공업성으로 분리되었다. 석탄공업성은 탄광 개발·생산 업무를 관장하는 부처이다. 각 지구 탄광연합기업소를 감독하고, 채탄·굴진·운반 장비를 개발하며, 석탄기술 연구·지방 중소탄광 지도 업무를 담당한다.

석탄공업성 조직은 상, 부상과 그 아래에 석탄공업총국, 석탄기술국, 석탄생산국, 중소탄광지도국, 석탄연구원이 있다. 석탄공업성은 산하의 탄광조직을 전국에 걸친 주요 석탄 생산지구로 묶어 여러 개의 기업형태로 관리한다. 주요 탄광기업소로는 강동지구탄광연합기업소, 개천지구탄광연합기업소, 구장지구탄광연합기업소, 북창지구탄광연합기업소, 순천지구탄광연합기업소, 안주지구탄광연합기업소 등이 있다.<sup>156)</sup>

#### (4) 채취공업성

채취공업성은 과거 광업부로서, 석탄·철광(금속공업부 관장) 이외의 금속과 비철금속, 그리고 비금속 광물 생산을 관장한다. 채취공업성에는 비철금속을 관장하는 유색광업관리국, 단천지구 광산들을 관장하는 단천지구광업지도국 외에 인비료공업관리국, 채취기계공업관리국 등이 있다. 중앙조직 아래에는 석탄과 유사하게 개별 광산연합기업소가 조직되어 있으며, 중소광산들은 도 인민위원회 산하의 광업관리국에 소속된 것으로 추정된다.<sup>157)</sup>

#### (5) 원유공업성

원유공업성은 2004년 1월 원유공업총국에서 승격된 부처로, 석유 탐사 업무와 원유 수급관리, 대외 석유·가스 협력 업무를 담당한다.

---

156) 위의 책, p. 778.

157) 위의 책, pp. 778~779.

북한은 2000년대 초 일본 석유개발 회사와 남포만 앞바다에서, 영국 석유회사와는 동해유전 개발을 추진한 사례가 있으며, 남·북·러 가스관 연결사업도 원유공업성이 관장한다.

원유공업성 조직은 상, 부상, 고문 외에 내부 부서 명칭이 확인되지 않고 있다. 2018년 1월 24일 미국 재무부는 북한 무역해운회사들과 더불어 원유관리 부처인 원유공업성도 처음으로 제재 블랙리스트에 포함시켰다.<sup>158)</sup>

## 나. 금속, 기계, 화학, 전자, 원자력 공업 부처

### (1) 금속공업성

금속공업은 “금속광물을 기본 원료로 하여 기계제작공업, 건설공업, 국방공업 등의 원자재로 되는 여러 가지 금속제품을 생산하는 기간적인 중공업부문”이며, 원료 및 그 제품에 따라 크게 흑색금속공업과 유색금속공업으로 나뉜다.<sup>159)</sup>

금속공업성의 주요 기능은 첫째, 흑색금속공업을 관장한다. 철광석, 망간광석, 중석 등을 이용하여 선철, 립철, 강철 및 압연강재를 생산한다. 김일성은 금속공업 중에서 ‘강철공업의 발전은 나라의 공업화 수준과 경제적 위력을 평가하는 중요 징표’라며 강철공업을 중시했다. 둘째, 유색금속공업을 관장한다. 유색금속공업은 중금속광물, 경금속광물, 희유금속광물 등에서 조동, 조연, 전기동, 전기연, 전기아연을 생산한다. 이에 따라 철광석을 생산하는 무산광산연합기업소와 용양광산을 비롯한 마그네사이트 광산은 채취공업성이 아닌 금속공업성에서 관장한다.<sup>160)</sup>

158) 『연합뉴스』, 2018.1.25.

159) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 1』, p. 260.

160) KDB산업은행, 『북한의 산업 2015』, p. 778.

금속공업성의 구조는 상, 부상들 아래 금속공업관리국, 고금속관리국, 내화물공업관리국, 흑색공업관리국, 자동화공업관리국 등으로 구성되어 있다.

## (2) 기계공업성

기계공업성은 중공업·경공업·농촌경리·운수·기본건설 등 모든 부분에서 요구되는 기계설비와 부속품 생산을 관장하는 부처이다. 기계공업성의 주요 기능은 첫째, 공작기계생산기지를 관리한다. 둘째, 전기기계, 광산설비, 농기계, 건설기계, 선박 및 경공업용 가공기계들과 그 부속품을 생산하는 중소기계제작공업을 관장한다. 셋째, 대형설비생산기지도 관장하여 대형굴착기, 대형자동차, 대형트랙도르, 대형선박, 대형공작기계 등을 생산한다.<sup>161)</sup>

기계공업성의 내부조직은 상, 부상들 아래 공작기계공업관리국, 전기기계공업관리국, 중기계공업관리국, 운전기계공업관리국 등 각종 기계 생산을 관리하는 관리국들이 있고, 그 산하에 공작기계연합회사, 공구개발회사, 기계기술 상사, 공구시험연구소 등으로 구성된다.

북한은 1950년대 이후 기계제작, 금속가공공업 등 중공업 분야의 비중이 증가했다. 그 배경은 기계·금속공업이 중공업의 핵심이자 경제 모든 부분의 발전의 기초로 간주된 데다가 북한의 군수산업 육성정책과 밀접한 관계가 있기 때문이다.<sup>162)</sup>

---

161) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 1』, pp. 272~273.

162) 황의각, “북한의 광공업,” pp. 171~172.

### (3) 화학공업성

화학공업은 생산 공정이 화학적 방법으로 진행되고, 기본 원자재의 화학적 반응을 위한 용기 또는 관과 같은 장치들로 이루어져 장치공업이라고도 한다. 화학공업성은 산·알카리·질소의 3대 무기물을 생산하는 무기화학공업, 주로 무기물을 대상으로 전기에너지에 의한 전해와 전열로 물질을 생산하는 전기화학공업, 유기합성공업·석탄과 석유를 원료로 하는 연료화학공업, 섬유화학공업, 효소화학공업 등을 관장한다.<sup>163)</sup> 화학공업성은 화학비료·살초제·살충제 등 농산물 증산에 기여하는 제품, 옷감·신발에 사용되는 화학섬유, 종이·소금 등을 생산하고 제약공업을 관리한다.

화학공업성의 조직 구조는 화학공업상, 부상들 아래에 화학공업총국, 섬유공업연합총국, 섬유종이공업관리국, 소금공업관리국, 신발공업관리국, 제약공업연합총국 등을 두고 있으며, 나일론 등을 생산하여 대외무역을 하는 은하무역총국도 화학공업성 산하 무역회사인 것으로 알려졌다.

북한의 화학공업은 화학비료 및 화학섬유공업이 주축을 이루며, 자립적 민족경제건설 노선의 채택으로 석유보다는 석탄에 의존하는 화학공업 발전 전략을 추진한 특징을 보인다. 설비는 주로 전력 다소비 공정을 채택함으로써 전력부족에 취약하다. 화학공업 시설들이 계열화되어 있지 못하고 원료 산지를 중심으로 상호 독립적인 생산체제를 형성하고 있다. 경공업, 자동차 등 후방산업의 침체로 소재산업인 화학 산업의 발전 역시 답보상태이다.<sup>164)</sup>

김정은은 2018년 6월 말 신의주방직공장과 함께 섬유와 종이를 생산하는 신의주화학섬유공장을 현지 지도하면서, 화학공업부문 일

163) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』, pp. 760.

164) 황의각, “북한의 광공업,” p. 175.

꾼들의 무책임과 무능을 다음과 같이 공개적으로 비판했다.

“비단섬의 무진장한 갈을 기본원료로 하여 섬유와 종이 등을 생산하는 주체적인 화학공업기지로 일떠선 신의주화학섬유공장은 나라의 종이생산과 인민들의 물질문화생활향상에서 중요한 몫을 담당하고 있는 공장이다 … 최고령도자동지계서는 당에서 제일 관심하는 사업인 후대 교육사업에서 지금 걸리고 있는 문제의 하나가 종이를 수요대로 충족시키지 못하고 있는 것이라고, 우리는 어떻게 하나 우리나라의 자원과 원료원천에 의거하여 종이공업을 추켜세워 학생들의 교과서나 참고서, 학습장생산에 필요한 종이를 원만히 보장해주어야 한다고 말씀하시었다. 최고령도자동지계서는 나무로 종이를 생산하면 나라의 산림이 견디지 못한다고 하시면서 비단섬에서 갈 생산을 활성화하고 그 갈을 원료로 하는 현대적인 종이생산공정을 확립하여야 한다고 말씀하시었다 … 최고령도자동지계서는 공장의 개건현대화사업을 료해하시면서 제기되는 편향들을 지적하시었다 … 이 공장에서는 보수도 하지 않은 마구간 같은 낡은 건물에 귀중한 설비들을 들여놓고 시험생산을 하자(며) … 생산환경부터 일신할 생각을 하지 않고 (있다). … 건물보수를 땀때기 식으로 하고 있으며 똑똑한 개건현대화방안도 없이 마구잡이로 하고 있다.”<sup>165)</sup>

“ … 공장책임일군들이 주인구실을 똑똑히 하지 못하고 있다고 하시면서 지금 진행하고 있는 현대화사업의 규모와 전망계획, 로력과 자재보장정형을 료해하는데 대하여 지배인, 당위원장, 기사장이 서로 밀기내기를 하면서 누구 하나 정확히 답변하지 못하고 있다 (며), 이런 일군들은 처음 본다고 엄하게 지적하시었다 … 또한 내각과 화학공업성의 책임일군들과 도당위원회가 중요한 공장의 생

---

165) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 신의주화학섬유공장을 현지지도하시었다.” 『조선중앙통신』, 2018.7.2.

산정상화를 위한 현대화사업을 등록이나 해놓았을 뿐 공장에만 방  
임하면서 관심도 돌리지 않고 잘 나와 보지도 않으며 지도통제를  
바로하지 못하고 있는데 대하여 지적하시면서 화학공업부문이 몇  
년째 추서지 못하고 말만 앞세우고 있는 원인을 알 수 있다고, 내각  
의 경제사업지도 능력과 화학공업부문의 실태를 두고 우려하지 않  
을 수 없다고 대단히 심각하다고 말씀하시었다.”<sup>166)</sup>

#### (4) 전자공업성

전자공업에 대한 관리체계는 자주 변경되었다. 1988년 자동화,  
로봇화를 강조하면서 기계공업부의 자동화총국을 확대하여 전자자  
동화공업위원회를 신설하였다. 전자자동화위원회는 전자공업총국,  
자동화공업총국 등을 거느리고 전자, 자동화 공업을 관장하였다. 이  
후 동 위원회가 해체되어 다시 금속기계공업성에 자동화공업국으로  
편입되었으며, 2000년 11월 금속기계공업성에서 분리되어 전자공  
업성을 설립하였다. 이후 자동화관리국은 다시 기계공업성으로 관  
할이 바뀌었다. 전자공업성은 하드웨어 생산보다 전자제품 기술개  
발과 자동화 설계 등 소프트웨어 측면에 특화된 것으로 보인다.<sup>167)</sup>

북한은 컴퓨터와 자동화기기의 중요성에 대한 인식과 함께 자동  
화, 로봇화를 강조하면서, 1980년대 후반에 관련 부처를 신설하는  
등 전자공업의 발전을 도모하였다. 그러나 경제상황과 기술교류에  
민감한 전자공업의 특성상 후진성을 벗어나지 못했다. 2000년대 들  
어서는 전자공업 분야 발전, 반도체 개발, 전자부품 국산화를 도모  
하면서 외국 투자유치 노력도 보였다. 중국과 합작으로 펜티엄

166) 위의 기사.

167) 북한의 전기공업은 금속공업성에서 관리한다. 산하의 대안중기계연합기업소 등이  
중전기공장이다. 축전지, 저항기와 반도체 등 전자부품과 자동화 관련 부품 등은  
기계공업성 자동화공업관리국 등에서 관장하는 것으로 보인다. KDB산업은행, 『북  
한의 산업 2015』, p. 340.

V(586)급 컴퓨터를 조립 생산하고 평양에 국경기업 ‘전자상거래 센터’를 설립했으며, 기계장비의 CNC화를 추진했다.

전자공업성 내부 조직은 잘 알려지지 않았으나, 전자공업상·부상들 아래 과학기술국, 생산국, 자재판매국, 전자제품개발회사, 전자자동화설계사업소, 전자자동화설계연구소 등이 확인된다.

## (5) 원자력공업성

원자력공업성은 원자력공업총국이 성(省)조직으로 승격된 부처다. 영변 핵시설 등 핵연구·개발 시설 관리, 재처리 및 핵물질 생산, 핵 관련 대외사업 등의 임무를 수행한다. 원자력공업성의 구조는 원자력공업상, 부상들 아래 부서 조직으로 과학기술국, 과학지도국, 훈련국, 시설국, 대외사업국을 두었고 방사화학연구소, 원자력연구소가 산하 기구이다.

미국 의회조사국(CRS)은 2013년 2월 보고서를 통해 “한미는 북한에 존재하는 핵시설은 20여 곳, 종사 근로자는 3,000여 명으로 추산하고 있다”고 밝혔다. 북한은 원자력공업총국 산하에 여러 개의 핵 관련 조직과 연구소, 연구센터, 동위원소응용위원회, 핵에너지위원회 등을 두고 있으며, 영변지역에만 크고 작은 핵시설 10여 개를 집중시키고 있는 것으로 전해졌다.<sup>168)</sup>

## 다. 건설건재, 임업, 국가건설감독 부처

### (1) 건설건재공업성

건재공업은 “건설생산과정에서 노동대상으로 되는 세멘트, 벽돌, 기와, 석회, 유리, 목재, 보온재, 건설용도로, 각종 관, 철골, 골재

---

168) 『NK조선』, 2013.6.21.

등 여러 가지 건설자재, 조립부재 및 부분품을 전문적으로 생산하는 공업부문”이다.<sup>169)</sup> 건설건재공업성은 건물, 도로·발전소 등 SOC 건설에 소요되는 시멘트, 철골, 유리 등의 건자재와 가구 생산을 관장하는 부처로 중앙의 대규모 중앙건재공장·기업소를 관리하고, 지방의 중소규모 건재공업을 지도한다.

조직 구조는 건설건재공업상, 부상들 아래 시멘트공업관리국, 일반건자재공업관리국, 돌가공관리국, 시공국 등의 부서를 두고 시멘트공장, 유리공장, 가구공장 등을 지도·감독한다.

## (2) 임업성

북한은 임업과 산림업을 구분하고 있다. 임업은 임목의 벌채, 제재 등 시설재를 생산하는 건재공업에 포함시킨다. 반면 산림업은 산림의 보전, 조성 등에 관한 산업으로 국토환경보호성 산림총국이 주로 그 업무를 담당한다.

북한의 산림은 환경으로 가꾸어야 할 대상보다는 벌목하고 개발하여 이용하거나, 수출하여 외화를 획득하기 위한 대상으로 인식되어왔다. 그래서 무분별하게 벌목하여 수출하고 제지공업이나 목재 산업의 원료로 사용하였다. 70~80년대에는 자연개조운동을 벌여 경사가 완만한 산지는 농지로 개간하였다. 90년대는 에너지난으로 마구잡이로 나무를 베어 펄프용으로 사용하였다. 식량난이 진정되면서 북한 당국은 조림을 통해 훼손된 산지를 복구하려는 노력을 강화하였다.<sup>170)</sup> 김정은도 산림복구에 많은 관심을 보이고 있다.

임업성의 주요 기능은 임산공업림의 관리와 임산물 생산, 임산공업에 대한 전반적인 계획을 수립하고, 생산·운반·판매 등에 이르는

169) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 1』, p. 52.

170) KDB산업은행, 『북한의 산업 2015』, p. 894, 896.

과정을 전반적으로 관리하며, 사회 전체의 목재 소비에 대한 감독도 수행한다.

임업성 내부 조직으로는 계획국, 과학기술지도국, 대외경제협조국, 목재가공 및 8·3생산지도국, 산림관리국, 생산지도국, 원동임업관리국, 자재판매국, 종합생산국, 행정조직국 등을 두고 있다. 지방조직으로는 도 단위에 임업관리국, 군단위에 공업림사무소와 임산사업소가 있다.

광산에 필요한 갱목 생산은 임산사업소에 하달되나, 임산사업소가 노동자들에게 월급과 배급을 주지 못해 일할 사람도 없고 기계톱 가동에 필요한 휘발유, 원목 수송수단 등이 공급되지 않기 때문에 갱목을 생산하지 못하고 임지만 보장해 주고 있다. 그러면 광산에서는 자재과에 갱목반을 구성하여 임지에 가서 직접 나무를 베어 쓴다.<sup>171)</sup>

### (3) 국가건설감독성

국가건설감독성은 우상화시설, SOC와 산업 분야 건설, 주택 및 공공시설 건설을 관장하는 부처이다. 각종 설계심사·건축 지도감독과 대외 건설교류 업무도 수행하는 것으로 보인다. 1998년 5월 정무원을 내각으로 개편하면서 국가건설위원회를 국가건설감독성으로 개칭했다.

조직 구조는 국가건설감독상, 부상들 아래 건축심사감독국, 중앙건설감독국, 중앙설계사무소, 대외건설교류사 등으로 구성되어 있다.

---

171) 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 89.

### 3. 식의주 부문 7개 경제부처

이 절에서는 식의주 부문 경제 부처들로 농업성, 수매양정성, 수산성, 경공업성, 지방공업성, 수도건설위원회, 도시경영성 등 7개 부처의 기능과 구조를 살펴본다. 인민중시를 강조하는 북한체제에서 김일성은 ‘이밥에 고기국, 비단옷에 기와집을 북한 인민들의 세기적 숙망’이라고 했다. 김정일은 ‘의식주’를 ‘식의주’로 바꾸면서 식량문제 해결을 강조했다. 김정은은 ‘인민들의 허리띠를 다시는 조이지 않게 하겠다’고 했다.

북한 주민들의 식의주 문제를 관리하는 부처들로서 먹는 문제와 입는 문제는 농업성·수매양정성·수산성, 경공업성·지방공업성(전 식료일용공업성)이 관장한다. 주택 건설과 관련된 부처들로는 수도건설위원회·도시경영성 외에 건설건재공업성·임업성·국가건설감독성도 연관성이 있다고 볼 수 있다. 그러나 건설건재공업성·임업성과 국가건설감독성은 주택 건설 외에 SOC 건설 등과도 관련되어 공업 관련 부처들로 분류하여 앞에서 살펴보았다.

평양의 주거문제는 수도건설위원회가, 지방의 주거문제는 도시경영성이 관장하는 것으로 보인다. 수도건설위원회는 상징물 건설 등 여타 기능도 있으나 ‘평양 10만호 건설’ 등 수도의 주택건설을 책임진 핵심부처이다. 도시경영성은 상하수도, 냉난방 등 주민 생활편의와 관련된 임무를 맡고 있으며, 산하기구로 ‘농촌건물관리국’이 설치된 점에서 지방도시의 주택문제도 관장하는 것으로 보인다.

한편 상업성은 국영유통망뿐 아니라 시장 관리 주무 부처로서 주민생활과 밀접한 관련이 있으나, 대외경제성·체신성·철도성 및 육해운성 등과 함께 유통·수송 부문 부처에 포함시켜 살펴본다.

## 가. 농업, 수매양정, 수산 부처

### (1) 농업성

북한에서 농업생산을 책임지고, 농·축산업 생산기술을 지도하며, 농업생산구조를 개선하는 부처가 농업성이다. 농업성의 역할은 첫째, 당의 농업정책에 따라 농업생산계획을 수립하고 협동농장의 생산·관리 활동을 지도하며, 국영 농장·과수·목장에 대해서는 직접적인 생산관리 활동도 맡는다. 둘째, 농지정리·관개수로 건설 사업과 농기계·농자재 공급 업무 및 농촌건물 관리 활동을 수행한다. 셋째, 축산업·과수원 및 수의방역·공예작물 지도 활동도 수행한다.

농업관리 행정조직은 중앙기구로 농업성이 있으며, 농업성은 농업상, 여러 명의 부상들과 아래 <표 IV-4>에서 보듯이 종합계획국, 농산국, 농업경영국, 과학기술국, 농업건설국, 관개수리국, 농기계공업관리국, 종자관리국, 채종관리국, 과수관리국, 축산국, 수의방역국 등의 부서들을 두었다. 지방 농업관리 조직으로는 도 농촌경리위원회, 군 협동농장농업경영위원회가 있으며, 그 아래 생산단위인 협동농장·과수농장·가축농장·목장들이 있다.

<표 IV-4> 농업성 내부 조직

농업상 : 고인호			
수명~수십 명의 부상들			초급당위원장 : 진금철
• 종합계획국	• 토지감독국	• 감자생산국	• 행정조직국
• 농산국	• 농촌건물관리국	• 남새국	• 관리국
• 농업경영국	• 농촌건설설계사업소	• 잡업국	• 재정국
• 국영농장관리국	• 농기계운영국	• 인삼공예작물국	• 자재국, 자재상사
• 과학기술국	• 농기계공업관리국	• 과수관리국	• 문덕연유공급소
• (농업)건설국	• 농기계연구소	• 국영과수관리국	• 대외협조국
• 관개수리국	• 종자관리국	• 국영목장관리국	• 수출원천동원국
• 물길건설관리국	- 종자관리검사소	• 풀판조성및축산국	• 중앙간부학교
• 관계설계연구소	• 채종관리국	• 수의방역국	• 중앙버섯연구소

• 관계설계사업소		• 중앙수의방역소 • 중앙인공수정소	• 기금생물약품연구소
-----------	--	------------------------	-------------

자료: 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 2017)을 참고로 저자가 표로 작성.

정권수립 이후 북한에서 각종 정책의 최우선 순위는 식량문제 해결에 있었다. ‘쌀은 곧 사회주의’라는 구호가 말해주듯 농업생산력의 발전은 사회주의 건설의 성패를 좌우하는 문제였다. 김정일은 1990년대 후반 공식 권력승계를 앞두고 ‘식량난으로 인한 무정부상태’ 해소를 최우선 과제라고 주장했다. 김정은도 집권초기 ‘인민들의 식량문제를 풀어 노동당 만세를 부르게 하는 것’이 시급한 과제라면서 농산과 축산, 수산을 인민생활 향상의 3대 축이라고 했다.

그러나 북한의 농업은 1980년대 말부터 정체상태에 놓였으며 특히 1990년대 중반에는 기근과 아사자가 속출하였다. 북한의 농경지는 약 200만 정보로 이중 식량작물 재배면적이 약 140만 정보이고 30만ha는 채소작물, 16만ha는 과수, 나머지는 공예작물 재배지로 구성되어 있다. 북한은 농지확장을 위한 토지정리사업과 물 부족 타개를 위한 관개체계개선사업을 추진해 왔다. 식량안보능력 제고를 위해서는 이모작, 감자농사혁명, 종자혁명, 초식가축 사육, 콩 재배 등을 적극 추진했다. 농업제도와 농장관리방식도 개선하여 만성적인 식량수급 불균형에서 탈피하기 위해 식량배급제를 축소하고 시장의 기능을 확대했다.<sup>172)</sup>

김정은 시대 들어서 2012년 6월 포전담당제와 현물분배방식 도입을 핵심 내용으로 하는 농업개혁(6·13 방침)을 발표했다. 김정은은 축산업의 발전도 독려하여 강원도 세포군 일대에 대규모 축산단지인 ‘세포지구 축산기지’를 건설했다.<sup>173)</sup>

172) 김운근, “북한의 농업 및 수산업,” 『현대 북한경제론』 (서울: 오름, 2007), pp. 131~133.

김정은 시대 들어 북한의 식량사정은 다소 개선되었다. 아래 <표 IV-5>에서 보듯이 2015년을 제외하고는 곡물생산량이 매년 470만 톤 내외 수준을 유지하고 있다. 곡물증산의 견인은 잇단 가뭄을 극복하려는 대규모 인력투입, 비료 등 영농자재 투입 증가에 기인하며,<sup>174)</sup> 시행착오가 있으나 포전담당제로 인한 영농의욕 고취도 증산요인으로 작용하는 등 김정은의 민생향상 노력이 효과가 없지 않아 보인다.

식량수급 사정을 개략적으로 추산하면, 중국으로부터 매년 30만 톤 정도 도입한다고 보면 연간 500만 톤 가량의 식량 확보가 가능한데, 수요량을 540만 톤으로 추산할 경우 40만 톤 정도가 부족하다. 이는 김정일 시대 연간 식량부족량이 100만 톤에 이르렀던 것에 비해 개선된 것이다.

<표 IV-5> 북한의 연도별 곡물 생산량

(단위: 일만 톤)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
생산량	442	468	481	480	451	481	471

자료: 농촌진흥청 추정치

## (2) 수매양정성

농업성이 농업 생산을 책임지는 반면, 수매양정성은 농산물·축산물·농부산물 등 농업생산물들을 구매하는 부처이다. 북한은 수매를 “사회주의 국가가 협동경리와 주민들로부터 그들의 생산물 또는 유희물자를 사드리는 상업형태”라고 규정한다. 수매기관이 필요한 이

173) 『조선중앙통신』, 2015.1.30.

174) 권태진, “김정은 시대의 북한농업: 평가 및 전망,” 『한반도포커스』, 제40호 (2017), p. 9.

유를 김일성 교시를 빌어 “사회주의에로의 과도기에 있어서 농업생산물의 기본부분은 협동경리와 개인 부업경리에서 생산되어 협동적 소유 혹은 개인 소유에 속하고, 이러한 생산물들에 대한 전 국가적 수요를 충족시키기 위해 국가가 그것을 동원·장악하고 있어야 한다”고 설명한다.<sup>175)</sup>

수매양정성은 식량수급 계획을 수립하고, 협동농장으로부터 곡물을 수매하며, 부족분에 대한 해외조달을 추진하고, 확보된 식량을 배급해주는 임무를 수행한다. 수매양정성의 구조는 상과 부상들 밑에 계획국, 양곡수급관리국, 수매양정국, 양정지도국, 양곡수매보관국, 식량공급국(양곡공급사업소, 양표공급소), 무역국, 검열국, 행정조직국 등의 내부 부서들을 두었다.

수매양정성은 농민들의 양곡을 수탈해가는 원성이 잦은 조직으로 2004년 6월 당시 박봉주 총리 휘하의 농정개혁팀은 “(국가가) 씨 뿌릴 때는 어떻게 한다 해놓고 걷을 때는 나라 사정이 어찌니 하면서 다 거두어 가면 농민들이 마음을 바쳐 농사를 짓지 않는다”며 “농민들과의 약속을 지켜야 한다”고 했다. 그러면서 “수매양정성을 없애야 한다. 농업성은 생산만 책임지고 처분은 수매양정성에서 하니 책임도 불분명하고 허위보고가 생긴다”고도 했다.<sup>176)</sup> 그러나 수매양정성은 김일성 교시대로 식량의 ‘전 국가적 수요 충족’을 명분으로, 당·정·군 특권층에 우선 공급하는 데 여전히 기능하고 있다.

### (3) 수산성

북한은 수산업을 인민들의 식량을 보충하는 동물성 단백질의 주

175) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 2』, p. 228.

176) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” p. 188.

된 공급원으로서, 북한경제에 있어서 중요한 외화획득산업으로 인식하고 있다. 수산업체제는 국영 수산사업소와 수산협동조합 체계로 나뉘는데 그 비율이 7:3으로 국영 수산부문이 월등히 큰 비중을 차지한다.

수산행정의 중앙기구는 수산성으로 수산위원회에서 성급 기관으로 축소·통합되었다. 과거 정무원 수산위원회가 있고 그 밑에 독립 집행기관으로 수산부와 협동수산지도총국을 두어 각각 국영수산 관리와 수산협동조합 지도 업무를 담당하게 했다가 수산성으로 통합되었다.

수산성의 조직 구조는 수산상과 부상들 밑에 여러 부서를 두고 있다. 부서조직은 국가수산업을 관리하는 조직, 협동수산을 지도하는 협동수산지도총국, 수산과학연구조직으로 대별된다. 그중 국가수산관리 업무는 다시 먼바다 어업, 바닷가 양식, 내수면 양어관리, 국제협력, 물고기공급, 수산무역, 가공수출국 등을 두고 관리한다. 지방조직으로는 도 단위에 강원도수산연합기업소 등 연합기업소를 두고 그 산하에 각 지역별 수산사업소, 양어사업소, 바닷가양식사업소를 둔다.

김정은이 수산업에 많은 관심을 보임에 따라 군부대 소속 어선을 중심으로 한 어로가 활발해졌다. 북한에서는 2013년 12월 이후 매년 연말에 ‘인민군 수산부문 열성자회의’가 개최되었으며, 김정은은 참가자들을 중앙당 청사로 불러 기념사진을 찍었다.<sup>177)</sup> 김정은은 바다에서 잡은 물고기를 수출하지 말고 군부대에 공급하라고 지시하거나<sup>178)</sup> 평양시민들에게 보내라고 하는데, 2016년 연말 “김정은이

---

177) 『조선중앙통신』, 2017.1.1.

178) 2015년 10월 북한 소식통은 “고급 어족을 비롯한 수산자원 수출을 전면 중단할 데 대한 원수님(김정은)의 방침이 최근 하달됐다. 바다에서 잡은 물고기는 이제 국경세 관을 통과할 수 없다. 수산사업소마다 인민무력부에서 파견된 주재원들이 잡아오는 물고기들을 인근 부대에 배정하고 있다”고 전했다. 소식통은 또한 “그런데 군부대에 공급된 물고기가 다시 종합시장으로 풀리는 경우가 많다. 시장에서는 물고기 값이

인민군대 안의 수산부문 일꾼들과 어로전사들은 철야 전투를 벌여 제일 크고 물 좋은 수천 톤의 물고기를 골라 평양시의 인민들에게 내주었다”고 한다.<sup>179)</sup> 한편 김정은이 2015년 5월 대동강자라양식공장을 방문했다가 공장 지배인을 질책하는 장면이 보도되어 널리 알려지기도 했다.<sup>180)</sup>

## 나. 경공업 및 지방공업 부처

경공업은 소비재를 주로 생산하는 공업부문으로 생산수단을 생산하는 중공업과 대비되는 개념이다. 경공업에서는 인민생활에 필요한 천과 신발, 일용품과 식료품을 비롯한 소비재를 주로 생산하여 인민경제의 다른 부문들에 쓰이는 여러 가지 원료제품을 생산한다. 경공업 부문을 관장하는 내각 부처로는 경공업성과 식료일용공업성이 있었다.

그런데 이 중 식료일용공업성은 올해 중순 지방공업성으로 명칭

---

비싸니까 일부 군부대 간부들이 공급된 물고기를 종합시장에 내다 팔기 때문”이라고 했다. 『데일리NK』, 2015.10.27.

179) 『조선중앙방송』, 2016.12.21.

180) 『조선중앙통신』, 2015.5.19; 『조선중앙TV』, 2015.6.5. 5월 19일자 『조선중앙통신』은 “경애하는 김정은 동지께서 대동강 자라공장을 현지지도하시었다”며 “김정은 동지께서는 이 공장에서 생산을 정상화하지 못하고 있다는 보고를 받고 실태를 요해하기 위해 찾아왔다고 말씀하시었다”고 전했다. 통신은 김정은이 공장 여러 곳을 둘러보며 생산과 관리 실태를 살핀 뒤 ‘엄하게 지적’했는데 “우리 인민들에게 약재로만 쓰이던 자라를 먹일 수 있게 됐다고 기뻐하시던 장군님(김정일)의 눈물겨운 사연이 깃들어 있는 공장이 어떻게 이런 한심한 지경에 이르렀는지 역이 막혀(기가 막혀) 말이 나가지 않는다”라고 했다고 한다. 또 그는 당에서 민물왕새우를 기르라고 종자를 보냈으나 공장에서는 2년이 지나도록 양식장을 완공하지 못했다며 “공장 일꾼들의 무능과 굳어진 사고방식, 무책임한 일본새(일하는 태도)의 발로”라고 지적했다. 그는 ‘현대화’, ‘기술화’ 측면에서도 공장이 뒤쳐지고 있다며 “수질 측정 및 자동조종 체계를 구축하지 않고 이 공장에서처럼 양식장 내부를 감시나 하는 카메라를 설치해 놓은 것이 무슨 종합조종실이고 현대화인가”라고 질책했다고 보도했다; 태영호 전 주영북한대사관 공사는 2015년 5월 김정은이 자라양식공장을 현지지도 했을 때 새끼 자라가 죽어 있는 것을 보고 공장 지배인을 심하게 질책한 뒤에 처형을 지시해 즉시 총살이 이루어졌다고 한다. 『문화일보』, 2018.5.14.

이 변경된 것이 확인되었다. 2018년 1월 기준 통일부의 국가기구도에서 내각 내 식료일용공업성이 여전히 존재한다. 그러나 2018년 4월 조선중앙방송에서 ‘지방공업성’에 대한 기사가 나오면서, 기존의 식료일용공업성이 지방공업성으로 명칭 변경된 것이 확인되었다. 그 역할은 유사하여 지방단위에 있는 4급 이하 기업소인 지방산업을 대상으로 인민생활과 관련한 소비품 생산을 하는 중소규모 공장들을 지도 관리한다. 이에 대해서는 이후 자세히 살펴본다.

### (1) 경공업성

경공업성은 섬유공업, 신발공업, 종이공업 부문을 관장한다. 북한은 섬유공업을 화학섬유공업, 방직공업(제사 포함), 피복공업으로 구분한다. 화학섬유공업은 화학공업성에서 관장한다. 경공업성이 관장하는 핵심부문인 방직공업은 여러 가지 실, 천, 뜨개 등 섬유제품을 생산하여 주민들의 입는 문제를 해결하고 공업용 섬유제품을 공급한다. 방직공업은 원료에 따라 면방직공업, 모방직공업, 견방직공업, 마방직공업으로 나눈다. 피복공업은 방직공업에서 생산된 천으로 여러 가지 기성복 의류를 생산하는 경공업 부문이다.<sup>181)</sup>

경공업성의 조직은 경공업상, 부상들 아래 경공업계획국, 방직공업관리국, 편직공업관리국, 잠업비단공업국, 신발공업관리국, 지방공업관리국, 행정조직국, 과학기술국, 노동행정국, 자재국, 재정국, 대외경제협조국, 중앙품질검정소 등의 부서들을 두고 있다. 경공업 산하 섬유공업을 관리하는 중요 조직으로는 섬유공업관리국, 수출 피복 부문의 은하무역총회사, 견사 및 견직 부문의 조선비단연합총회사가 있다.

---

181) KDB산업은행, 『북한의 산업 2015』, pp. 614~615.

## (2) 지방공업성

식료일용공업성(→지방공업성)은 2009년 7월 최고인민회의 상임위원회 ‘정령’에 의해 경공업성에서 분리되어 신설된 부처로 주로 식료일용 부문의 중앙기업소와 지방공업을 관장하는 부처이다. 식료일용공업성은 명칭 그대로 식료공업과 일용공업 부문을 관장한다.

식료공업은 농산물, 축산물, 수산물 등을 가공하여 식료품을 만드는 경공업으로 곡물·수산물·남새·과일·고기 가공, 당류·당과류·기름·장·주류와 청량음료 생산, 제빵·제면·제당과 조미료 제조업, 냉동·냉장식품이 이에 해당된다. 주로 평양에 현대적 설비를 갖춘 대규모 곡산(옥수수 가공)공장, 밀가루 공장, 김치공장, 밥공장, 빵공장, 맥주가공공장이 집중되어 있다.<sup>182)</sup>

일용공업은 철제일용품, 수지일용품, 목재일용품, 전기일용품 등을 생산하는 부문이다. 식료일용공업상, 부상들 아래 내부 부서들은 잘 알려지지 않았다. 식료일용공업성의 지방조직은 도 인민위원회 지방공업관리국과 시·군 인민위원회 지방공업관리부이다.

북한은 2018년 봄 무렵에 식료일용공업성을 지방공업성으로 변경했다. 지방공업이 주로 식료품과 일용품 등 경공업 제품 생산에 국한된 상황에서 지역경제를 활성화하려는 차원에서 명칭을 바꾼 것으로 관측된다.<sup>183)</sup>

다음은 내각 경공업성과 당 경공업부와의 관계이다. 북한의 당 경공업부는 해당 부문에 대한 정책지도에 그치지 않고 내부 기구로 방직공업총국, 식료공업총국, 신발공업총국, 일용품생산총국 등을 두고 내각 경공업성과 식료일용공업성을 포괄하는 부문에 대한 직접

182) 위의 책, p. 691.

183) 2018년 4월 30일 조선중앙방송이 “제8차 도 종합식료공장 제품 전시회가 지방공업성 인민소비품 전시장에서 진행됐다”고 보도함으로써 확인됐다. 『연합뉴스』, 2018.4.30.

적인 생산지도 활동을 수행하고 있는 것으로 알려졌다.<sup>184)</sup> 일종의 ‘행정대행’이다.

경공업 부문은 민생편의와 직결된 분야라서 당·정이 중박 관리하는 것인지, 한때 김경희가 부장을 맡았기 때문에 당 경공업부가 비대해진 것인지, 추가 검토가 필요하다. 김정은이 수산업 진흥을 독려하니 군부대 어로활동이 발달하고, 경공업 활성화를 독려하니 당 경공업부가 직접 나서서 식의 ‘행정대행’이 만연되는 것으로 보인다. 김정은의 신의주화장품공장(2018.6.30. 보도) 및 신의주방직공장 방문(2018.7.2. 보도) 때도 안정수 당 경공업부장을 비롯해 황병서·한광상·조용원 등 당 간부들이 수행한 것으로 알려졌다.

## 다. 수도건설 및 도시경영 부처

### (1) 수도건설위원회<sup>185)</sup>

수도건설위원회 신설은 평양의 면모를 쇄신하려는 김정일의 의지와 연관되어 있다.<sup>186)</sup> 2002년 4월 29일 주택건설, 도로·공원 등 도시 기반 시설 건설, 학교·유치원 등 교육시설 건설, 대동강 관리, 시내 궤도열차 관리 등 평양시 도시정비 사업을 총괄적으로 관리하기 위해 평양시 수도건설연합총국을 모체로 신설되었다. 당시 신일남 부총리가 수도건설위원장을 겸직했으며, 수도건설위원회는 위원장, 부위원장 및 참모장 아래에 류경건설관리국, 류경중기계사업소 등의 기구를 두고 있다.

184) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능』, pp. 186~187.

185) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” pp. 292~293.

186) 2001년 1월 중국 상하이를 방문한 김정일은 도시건설계획전시관을 비롯해 푸둥 도시구조에 관심을 보였고, 그해 4월에는 향후 2년 내 평양시에 3만 가구 주택을 건설한다는 목표아래 착공식을 가졌다.

한편 2003년 말 장성택 측근인 수도건설위원장의 박봉주 총리에 대한 항명사건이 있었는데, 이는 당시 장성택 숙청의 빌미가 되었다. 2003년 12월 박봉주 총리는 내각회의를 주재하면서 신일남 수도건설위원장에게 ‘평양시 현대화 사업에 필요한 특정 자재를 우선 공급할 것’을 지시하였다. 신일남은 이를 ‘장성택 조직지도부 1부부장의 승인이 필요하다’며 거부하였다.<sup>187)</sup>

당시 총리는 수도건설위원회가 내각 산하임에도 장성택의 의견에만 추종하는 사례를 수차 목격하고, 이번에는 김정일에게 그 사정을 보고하였다. 김정일은, 장성택을 두둔하고 총리는 망신만 당할 것이라는 주변의 예상과는 달리, 수도건설위원회와 관련자들을 대상으로 강도 높은 검열을 지시하였다. 김정일은 “내가 군대사업에 주력하고 있는 동안, 장성택이 내 말(김정일은 박봉주에 권한을 위임)을 잘 듣지 않는 파당을 만들어 놓았다”는 취지의 발언을 한 것으로 알려졌다. 이로 인해 2004년 2월 신일남은 지방으로 좌천되고, 장성택은 ‘종파주의와 권력남용’ 혐의로 그의 측근 수십 명과 함께 실각하는 한 원인이 되었다.<sup>188)</sup>

장성택은 2년이 경과한 2006년 1월 ‘당 근로단체 및 수도건설부 제1부부장’으로 복권되는데, 그의 복권을 전후로 신일남이 인민보안성 부상으로 복귀(2005.6.)하는 등 측근들 상당수가 다시 보직을 받았다. 2004년 2월 신일남의 좌천 직전에 수도건설위원회는 다시 평양시 조직(평양시 수도건설위원회, 평양시 건설총국, 평양시 건설지

187) 당시 당 조직지도부에는 장성택(행정·공안담당), 이제강(중앙당 담당), 이용철(군사 담당) 등 3명의 1부부장이 있었다. 수도건설업무(행정)는 간접적으로 장성택의 감독 사항이기도 하지만, 장성택은 신일남(사회안전부 부상·도로총국장, 인민보안성 부상을 하다가 발탁)과는 오랜 공안 업무지도 감독관계로 연고가 있었다.

188) 장성택과 박명철 체육지도위원장, 이광근 무역상 등 그의 측근들이 2004년 2월 당 조직지도부 박정순 부부장 자녀의 호화 결혼식에 대거 참석한 것도 ‘종파’ 혐의로 추가되었다. 『조선일보』, 2004.6.16.

도국 등)으로 환원되었고, 2006년 1월 장성택의 복권과 더불어 ‘당 근로단체 및 수도건설부’ 혹은 ‘당 행정 및 수도 건설부’에 부속되었다. 2008년 11월 다시 내각 산하 수도건설부로 분리되었으며, 이후 수도건설총국(2010.11.)등으로 개칭되었다가 수도건설위원회로 다시 환원되었다.

## (2) 도시경영성

도시경영성의 연혁을 보면, 정무원 산하 도시경영부와 국토환경보호부가 통합(1998.9.)되어 내각 산하 ‘도시경영 및 국토환경보호부’라는 긴 명칭의 부처로 있다가 1999년 3월 다시 도시경영성과 국토환경보호성으로 분리되었다. 도시경영성은 도시와 주거환경 개선을 위해 냉난방, 상하수도관리, 방역위생사업, 도시녹화, 가로등 정비 등의 업무를 관장한다. 조직 구조로는 도시경영상, 부상들 아래 산하기구로 농촌건물관리국, 중앙난방연구소가 알려졌고 여타 부서들은 아직 확인이 안 된다.

평양을 제외한 지방의 상하수도, 방역위생 등 주거환경은 열악한 것으로 알려졌다. 예컨대 먹는 물 관리 문제와 관련, 북한은 상수관이 일부만 작동하기 때문에 많은 주민들이 식수 소비를 펌프 물이나 우물물로 보충하고 있다. 상수관을 통해 주민들에게 식수를 공급하는 것은 에너지난으로 인한 전력 부족 현상으로 하루 최대 6시간 이내로 일정하지 않으며, 전기가 자주 끊겨 식수용 정수장이 정상적으로 가동되지 않고, 정수를 하더라도 배수지 물을 끌어올리지 못해 수돗물이 제대로 공급되지 않는 현상이 발생한다.

## 4. 유통·운송 부문 4개 부처

다음은 북한의 유통·운수송 부문 부처들로 상업성, 대외경제성, 철도성, 육해운성의 기능과 구조에 대해 알아본다. 일반적으로 유통업은 재화가 생산에서 소비자 또는 수요자에게 도달하기까지 여러 단계에서 교환 및 분배되는 활동을 지칭한다.

유통업은 도매·소매의 ‘상적 유통’과 운송·보관 등 ‘물적 유통’으로 구분하는데, 일반적으로 협의의 유통은 ‘상적 유통’만을 의미하며 이는 상업과 같은 뜻으로 해석된다. 북한은 유통업을 국영기업·협동단체·개인(종합시장) 등 공급자에 따라 구분하고, 국영기업에서 생산된 제품이라 하더라도 생산재 유통은 ‘자재유통’(자재공급체계, 앞에서 기술), 소비재 유통은 ‘상품유통’으로 구분한다.<sup>189)</sup>

### 가. 상업과 대외경제 부처

#### (1) 상업성

상업성은 국가의 중앙집권적 공급계획에 의한 주민들의 물질 문화적 수요 충족을 위해 소비재 상품 공급 및 유통 업무를 관장하는 부처이다. 상업유통은 국영상업, 협동단체 상업, 종합시장 상업으로 나눌 수 있고, 국영상업은 다시 도매업과 소매업으로 구분할 수 있다. 상업성은 국영상업의 도·소매 유통체계를 관장하며, 시장관리소를 통해 종합시장을 관리한다. 과거에는 국영상업이 상업유통의 대부분을 차지했으나 1990년대 이후 국가계획에 의한 소비품 생산이 대폭 감소하면서, 현재는 종합시장이 더 큰 비중을 차지하고 있다.

---

189) KDB산업은행, 『북한의 산업 2015』, p. 978.

상업성의 조직은 상, 부상들 아래 <표 IV-6>에서 보듯이, 중앙의 상품 유통업무를 수행하는 도매상업관리국이 있고, 지방상업 업무를 지도하는 지방상업지도국이 있으며, 물자별로 전문화된 유통 업무를 관장하는 수산물상업국, 식료수매국, 연료공급국, 급양편의업 무관리국 등이 있다.

상업성 도매상업관리국은 그 하부조직으로 중앙도매소, 도 출하 도매소, 지구 도매소의 도매업 조직체계를 갖추었다. 지방 상업 조직으로는 도 인민위원회 상업국과 시군 인민위원회 상업과가 있다. 상업성은 지방상업지도국을 통해 상업국·상업과의 업무를 지도 감독하며, 시군 인민위원회 상업부서는 소매기관인 상업관리소, 백화점, 종합시장의 시장관리소를 운영한다.

<표 IV-6> 상업성 내부 조직

상업성 : 김경남		
부상 : 곽영식, 리기석, 리완수		초급당위원장 : 안재용
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도매상업관리국</li> <li>  - 중앙도매소</li> <li>• 지방상업지도국</li> <li>• 물자공급지도국</li> <li>• 노동보호물자공급지도국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수산물상업국</li> <li>• 식료수매국</li> <li>• 연료공급국</li> <li>• 급양편의관리국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획국</li> <li>• 교양검열국</li> <li>• 행정조직국</li> <li>• 상업과학연구소</li> </ul>

자료: 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 2017)을 참고로 저자가 표로 작성.

종합시장이 발달함에 따라 상업관리소의 국영소매업의 역할은 종합시장의 기능으로 대체되었다.<sup>190)</sup> 그리고 종합시장의 발달과 더불어 다양한 유통체계의 허용 및 대외무역과의 연계로 상업유통 업무가 내각 상업성보다 당 39호실·인민무력성·국가보위성 등 특권경제 내 ‘특수단위’들로 전방위적으로 전개되는 형태로 바뀌었다.

190) 위의 책, p. 983, 987.

유통업의 위계구조는 최상층에 당·정·군 소속 무역회사들이 있고, 그 아래 큰 돈주들(대규모 도매상인)이 있으며, 그 밑에는 도당, 시·군당, 보안서 등 지방 권력기관과 현장 일꾼, 중간상인들이 있으며, 최하층에 수출원천 채취·생산자와 장마당 매대 상인들을 비롯한 소매상인들이 있다.<sup>191)</sup>

기존 39호실 산하 대성경제연합체가 운영하는 낙월백화점 외에 2010년대 초반 들어 대형 쇼핑센터의 설립도 늘어났다. 합영·합작 소매 유통점으로 광복지구상업중심과 해당화관이 설립되고, 북한판 편의점인 황금별 상점도 개점되었다.

한편 북한은 2015년 5월 6일 평남 안주시에서 안정수 당 경공업부장, 김경남 상업상(보고)이 참석한 가운데, ‘전국상업부문일꾼회의’를 소집해 주민들에게 소비품과 생필품을 원활하게 공급할 것을 결의했다.<sup>192)</sup>

## (2) 대외경제성

북한은 2014년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정으로 대외 교역을 관할하는 무역성, 외국자본 유치를 전담하는 합영투자위원회, 경제특구 개발을 맡고 있는 국가경제개발위원회를 ‘대외경제성’으로 통합했다. 당시 통합 배경에 대해서 3개 기관의 역할이 중복되는 부분이 많고, 별다른 성과를 내지 못한데다가, 이 분야에 남아있던 장성택 라인을 정리하기 위해서라는 관측이 있었다.

통일부 자료에<sup>193)</sup> 의하면 대외경제성 조직은 상 김영재, 8명의 부장들, 참사 1명 아래에 부서들로 가격국, 경제협조관리국, 광명성지

191) 이석기 외, 『북한의 서비스산업』 (서울: 산업연구원, 2017), p. 99.

192) 『조선중앙통신』, 2015.5.7.

193) 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 2017), pp. 84~87.

도국, 국제기구협조총국, 국제전람지도국, 대외건설지도국, 대외경제협의회국, 법규국, 수출기지조성국, 아시아국, 러시아 및 유럽국, 무역지도국, 8·28무역관리국, 상업회의소, 조선국제무역촉진위원회, 종합설비수출입회사, (투자유치 및 대외경제협력 부서로) 조선 대외경제투자협력위원회, 합영투자위원회, (특구개발 업무 부서로) 국가개발총국, 원산지구개발총회사를 두었다.

증언(사례20)에 의하면 무역성 인원은 900~1,000명 가량 되는데 합영투자위원회 등이 통합되어 대외경제성 인원은 약 1,500명으로 추산되며, 통합직전 무역성 산하 부서로 문헌실(교시 정리), 1국(교시·말씀 집행), 행정조직국, 간부처, 계획국, 무역지도국, 가격국(수출입 가격 심의), 법규국, 상업회의소(해외 상공회의소와의 관계 사무, 공중사무), 무역정보조사국(무역추세 연구), 7국(혁명자금 수행정형 관리), 아시아국(2국)·러시아 및 유럽국(3국) 등 2개 지역국, 대외운수지도국(무역선박 관리), 지방무역지도국(대외명칭 광명무역총회사), 종합설비수출입지도국(대외명칭 종합설비수출입회사, 공장설비 수입업무), 남남협조지도국(남남협조총회사), 의뢰국, 7처(통신실), 후방정리처를 두었다.

김정은 시대 대외무역의 특징에 대한 분석을 보면 ① 무역규모의 팽창, ② 무역적자 구조의 지속, ③ 대중국 무역편중 현상의 심화, ④ 1차 상품 위주의 후진적 수출구조 지속, ⑤ 수입품목 구성의 고도화로 요약된다. 그 양상은 다음과 같다.<sup>194)</sup>

첫째, 대외무역 규모의 팽창이다. 2010년까지만 해도 북한의 대외무역 규모는 30~40억 달러 수준이었다. 그런데 2011년 석탄수출 호조 등으로 대외무역 규모는 63.6억 달러로 전년에 비해 52.3%나 증가했다. 김정은 정권 들어서도 수출입 증가세는 이어져 2014년에

194) 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』, p. 33, pp. 97~103.

76.1억 달러로 정점에 이르렀으며, 2015년에는 전년대비 18% 감소한 62.5억 달러에 그쳤으나, 2016년에는 대북제재 강화 움직임 속에서도 65.5억 달러를 기록했다. 2015년 이후 대외무역의 성장세는 주춤하고 있으나 전반적으로 보면 김정은 시대 들어 무역은 상당히 활성화된 상태를 유지하고 있다.

둘째, 무역적자의 지속이다. 북한은 2000년대 들어 매년 10억 달러 내외의 무역적자를 내고 있는데, 1990년대에는 이보다 적은 5억 달러 내외의 무역적자를 나타냈다. 이처럼 장기간에 걸친 무역적자에도 불구하고 북한이 외화부족에 시달리지 않는 것은 해외노동자 파견, 관광객 유치, 무기판매, 불법거래 등으로 무역적자를 메운 것으로 짐작된다.

셋째, 대중 편중무역이다. 남북교역을 제외한 북한의 대외무역에서 북중무역이 차지하는 비율은 2007년 67.0%에서 2011년 88.6%로 빠르게 증가했다. 김정은 정권이 들어선 이후에도 북중무역 점유율 상승세는 계속되어 2014년 이후에는 90%대를 유지하고 있다. 북한 무역의 대중 편중현상은 2006년 핵실험 등으로 일본의 대북무역 중단 등 북한이 중국과의 거래만 가능한 상황에 직면하게 되고, 중국의 광물자원 수요증가도 배경이 되었다.

넷째 특징은 북한의 수출규모가 큰 폭으로 증가했지만 1차 상품 위주의 후진적 수출구조에서 벗어나지 못한 점이다. 석탄, 철강 및 철광석, 수산물, 의류가 북한 수출품의 대부분을 차지하는데 이들 5가지 품목은 1차 상품 또는 노동집약적 단순 가공품에 불과하다.

다섯째, 수입품목의 고도화이다. 김정은 집권 이후 산업용 자재와 자본재 부품의 수입 비중이 늘어 50% 이상을 유지하는 반면, 식료품과 연료의 수입은 2000년대 초반 50%를 상회하기도 했으나 최근에는 20~30%대로 하락했다. 이처럼 2010년대 들어와 북한의 대중국

수입품목 구성이 산업용 자재와 자본재 위주로 고도화된 것은 북한 내 부경제가 다소 활성화되고 있음을 보여주는 증거라 할 수 있다.

## 나. 철도와 육해운 부처

북한의 공식 수송체계는 철도수송을 주축으로 하고, 도로수송과 해운수송은 철도수송과의 연계수송으로서 보조적인 역할을 하고 있음이 특징이다. 북한의 철도는 여객수송보다는 공업용원자재, 농수산물수송을 전담하는 산업철도의 역할에 치중하고 있는데, 철도 총연장의 2/3 이상의 구간이 전철화되어 있다.

북한이 철도 전기화 노력을 강화한 이유는 첫째, 전기기관차의 마력이 높아 경사가 심한 북한의 산악지대에 효율적이고, 둘째, 노후화되어가는 증기기관차의 대체가 불가피하며, 셋째, 수입유류에 의해 움직여야 하는 디젤기관차보다는 전기기관차 운행으로 동력의 자급화를 기하려는 데 있다. 그러나 높은 전철화율에도 불구하고 전체 노선의 90% 이상이 단선이기 때문에 열차운행 빈도가 높아질수록 정차장에서 대기하는 시간이 많아져 전체 열차운행의 효율성은 낮으며, 전력난으로 철도수송에 어려움을 겪고 있다. 또한 철도는 침묵·노반·기관차 등의 문제로 속도가 매우 느리다.<sup>195)</sup>

### (1) 철도성

철도성은 철도운송 분야에 대한 계획수립, 집행, 기술지도, 자재 및 설비 보강, 연구기관 운영 등 철도 건설 및 운영 전반에 대한 업무를 관장한다. 조직 구조는 내각 중에 규모가 큰 부처로 내부조직을 보면 철도상, 제1부상과 많은 수의 부상들이 있으며 참모장, 부참

---

195) 남궁영, “북한의 사회간접자본,” p. 257, pp. 262~263.

모장, 참사 등의 참모조직도 구비하고 있다.

내부 부서로는 아래 <표 IV-7>에서 보듯이 철도수송지휘국, 철길 건설관리국, 차량연합총국, 대외철도협력국 등 많은 부서들을 두고 있다. 지방조직으로는 평양, 청진, 함흥 개천 등에는 철도관리국을, 이들 관리국 밑에는 분국이 설치되어 있다.

철도성은 당 조직으로도 철도성 정치국과 철도성 당학교를 두고 있다. 철도성 산하의 평양철도대학은 북한의 유일한 철도전문대학이다. 북한은 철도성의 지휘체계를 단계급화하고 있어 철도상은 대장, 부상은 중장, 철도관리국장은 소장급의 지위이며, 국장은 상좌, 기술역장은 소좌, 소규모 역장은 대위급으로 되어있다.<sup>196)</sup>

<표 IV-7> 철도성 내부 조직

<b>철도성 : 장혁</b>		
제1부상 : 서남신 부상들, 참모장, 부참모장, 참사		당위원장 : 한창남 - 정치국, 철도성 당학교
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획국</li> <li>• 종합계획관리국</li> <li>• 과학기술국</li> <li>• 대열국</li> <li>• 자재국</li> <li>• 국제교통국</li> <li>• 대외철도협력국</li> <li>• 수출입지도국</li> <li>• 행정조직국</li> <li>• 후방국</li> <li>• 전기철도건설대</li> <li>• 청년돌격대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수송지휘국</li> <li>• 객화차국</li> <li>• 기관차국</li> <li>• 철길국</li> <li>• 철도건설관리국</li> <li>• 철도건설연합회사</li> <li>• 철도건설연합총국</li> <li>• 차량연합총국</li> <li>• 차량연합회사</li> <li>• 역사업국</li> <li>• 공장관리국</li> <li>• 전기통신국</li> <li>• 평양철도국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도연구원</li> <li>• 건설전망설계사업소</li> <li>• 운수설계사업소</li> <li>• 정보기술연구소</li> <li>• 차량설계사업소</li> <li>• 철도성전자계산소</li> <li>• 철도성컴퓨터센터</li> <li>• 철도성 11월19일연구소</li> <li>• 철도성예술선전대</li> <li>• 철도성 군중문화회관</li> <li>• 철도성여성취주악단</li> <li>• 철도성피복공장</li> <li>• 철도성 병원, 위생방역소</li> </ul>

자료: 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 2017)을 참고로 저자가 표로 작성.

196) KDB산업은행, 『북한의 산업 2015』, p. 97.

## (2) 육해운성

북한의 도로수송은 주요 철도역이나 항구 등과의 근거리를 잇는 연결수송으로서 보조적인 역할을 수행하거나, 철도나 수운이 없는 지역에서만 장거리수송을 담당하고 있다. 북한의 도로수송이 보조적인 역할에 머무는 이유는 험준한 지형적 여건과 중화학공업 위주에 따른 벌크화물의 도로수송 제약, 주민들의 자유이동이 전제가 되는 자동차 교통의 확대 기피, 자력갱생 원칙에 따른 석유사용 억제 등을 들 수 있다. 도로수송 분담률은 화물수송의 10% 이내, 여객수송의 40% 수준에 머물고 있다.<sup>197)</sup>

북한의 내륙수운은 대동강, 청천강, 예성강, 압록강, 두만강 등의 강을 이용하여 주로 광석, 건축재료, 양곡, 석탄, 소금 등을 수송한다. 북한은 도로를 고속도로와 1~6급 도로로 나누어 고속도로는 육해운성이 관리하며, 1~3급 도로는 육해운성과 도 인민위원회가, 4~6급 도로는 도 및 군 인민위원회가 관할한다. 고속도로로는 평양~개성 간, 평양~향산 간, 평양~남포 간 구도로 및 신도로로 평양~원산 간, 원산~금강산 간에 6개 노선이 있다.<sup>198)</sup>

북한의 항만은 하역능력이 연간 800만 톤 이상인 남포항과 청진항이 대표적인 무역항이며, 흥남, 나진, 원산, 해주, 송림, 선봉을 포함한 항만이 북한의 8대 무역항이다. 북한 항만의 하역시설 능력은 남한의 10% 수준에도 미치지 못하며, 수출입물동량이 많지 않고 연안수송도 발달되지 않은 실정이다.<sup>199)</sup>

한편 북한 유일의 민용 항공은 고려항공이며, 주요 공항은 평양 순안공항을 비롯해 청진, 삼지연, 신의주, 함흥, 원산, 혜산, 어랑,

---

197) 위의 책, pp. 263~264.

198) 위의 책, pp. 109~110.

199) 위의 책, p. 272.

개천, 희문 등이 있으나 순안, 청진, 삼지연을 제외하고는 간이 비행장에 불과하다. 고려항공은 민용항공총국이<sup>200)</sup> 관할하는데, 북한에서는 민간기구가 항공기를 관리할 능력이 없다는 점에서 민용항공총국은 육해운성과는 별개의 군(공군) 조직인 것으로 보인다.<sup>201)</sup>

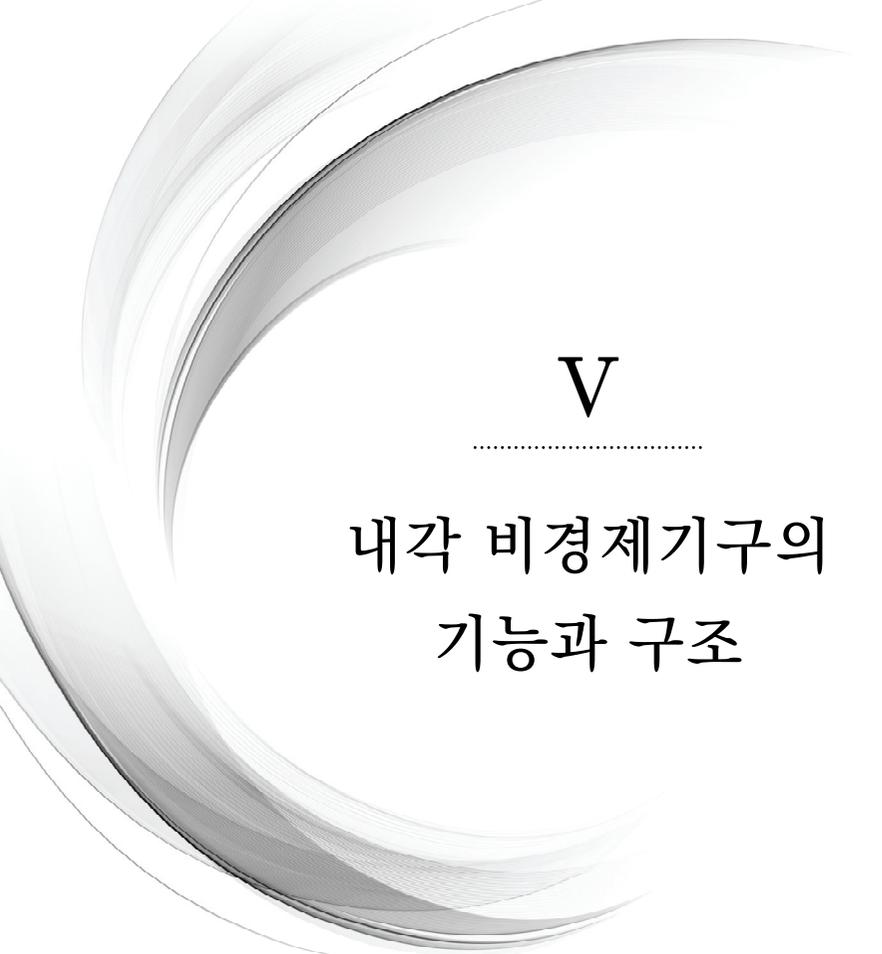
육해운성은 도로수송과 해운수송을 담당하는 부처로 조직 구조는 육해운상, 부상들, 참모장 아래에 수송생산종합국, 자동차관리국, 자동차운수관리국, 항만수상운수관리국, 해운관리국, 갑문관리국, 옥류선박운영국, 외국선박사업국, 해운설계사업소, 해운연합기업소, 신의주선박공장, 무역집배 000호 등이 있다. 지방 육상운송 관리조직은 중앙의 육해운성 자동차운수관리국 예하에 도 자동차운수국, 시군에 자동차운수부를 두었고, 지방 항만 조직은 중앙 육해운성의 항만수송관리국 예하에 각 항만별 항을 둔다.

---

200) 『조선중앙통신』은 2018년 1월 30일 “민용항공총국 총국장 림광웅을 단장으로 하는 대표단이 중국에서 열리는 민간항공 관련 국제회의 참석을 위해 평양을 출발했다”라고 보도했고, 림광웅은 2017년 10월 당중앙위 7기 2차 전원회의에서 당 중앙위 후보위원에 보선되었다.

201) 사례14.





V

---

내각 비경제기구의  
기능과 구조

**Korea Institute for National Unification**



앞서 자세히 다루었듯이 내각은 당이 제시한 과업을 정책적으로 구체화하여 행정적으로 집행하는 임무를 담당한다. 김정일 시대 선군정치 등으로 북한의 당뿐만 아니라 국가기구 역시 비정상적으로 작동했다. 이 같은 상황에서 집권한 김정은은 내각의 정상적 가동을 주문하며 ‘북한식 사회주의 국가성’을 복원하려 하고 있다.

이와 관련하여 경제 분야는 앞선 3~4장에서 자세히 다루었으므로, 이 장에서는 내각 중 비경제부문 국가기구들의 기능과 구조를 분석한다. 각 기구들에 대해서는 헌법이 제시한 해당 분야의 국가적 과제 혹은 목표, 조직과 기능체계, 당과의 관계 등을 중심으로 다룬다.

## 1. 내각 비경제기구의 분류 및 기능

최소한 2020년까지 북한의 국가과제를 제시한 7차 당대회에서, 비경제부문 국가과제는 ‘과학기술강국 건설’, ‘문명강국 건설’, ‘조국통일과업’, ‘세계의 자주화’를 실현하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 비경제분야 내각기구의 기본 임무 또한 기본적으로 각 분야별 행정효율성을 증가시키는 데 있다.

이는 크게 대내기구와 대외기구로 구분할 수 있다. 대내기구는 먼저 과학기술 부문 부처, 교육 부문 부처를 들 수 있다. 김정은 집권 이후 과학기술 발전과 인적자원 교육개발을 강조해왔다. 두 분야의 공통된 특성은 모두 내각에서 ‘위원회’라는 형식을 사용하고 있다는 점이다. 그 외 인민과 국토 관리 부처, 문화 부처로 범주화할 수 있다. 대외기구는 대남기구와 대외기구로 구분할 수 있다. 이러한 내각 비경제기구들의 유형에 따라 각 기구들의 주요 기능을 정리하면

아래 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 내각 비경제기구의 분류 및 기능

분류	부처 이름	주요 기능(역할 및 특징)
과학 기술	국가과학기술위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>과학기술 개발과 행정지원과 관련된 행정업무를 담당</li> <li>과학기술 발전을 대외적으로 선전</li> <li>과학과 관련된 거시적 행정 및 조정업무를 담당</li> <li>기계공업성, 화학공업성 등 타부처와의 협력하에서 산업 분야의 현대화 추진</li> </ul>
	국가과학원	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도와 지방에 있는 산하 과학연구기관들의 과학연구 사업 지도</li> <li>과학발전과 경제사업에서 생기는 문제들을 과학 기술적으로 담보하는 과학연구지도기관</li> <li>2·17 과학자·기술자 돌격대 활동으로 인민경제 지원</li> <li>산하 리과대학에서 과학인재 양성</li> <li>정기간행물 『조선인민민주주의공화국 과학원통보』 발행</li> </ul>
교육	국가교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육위원회는 내각의 지도 아래 교육사업을 통일적으로 장악하고 지도관리</li> <li>교육위원회는 교육위원회회의와 간부회의를 운영하며, 내각결과와 지시의 이행과 관련된 사항을 결정</li> <li>교육위원회는 산하 기관에게 지시</li> </ul>
	보통교육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>소학교, (초급·고급) 중학교, 교원대학 관리</li> </ul>
	고등교육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문학교, 대학, 김일성 종합대학, 유학생 관리</li> </ul>
인민 및 국토 관리	노동성	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동력의 파악, 보충, 배치와 임금, 노동조건, 노동시간 등 노동법령에 관계되는 업무를 관장</li> </ul>
	보건성	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙행정기구의 보건정책을 집행하고 관리</li> <li>지방 보건 행정조직에 대해서 지시</li> </ul>
	국가체육지도위원회 (내각부처 아닌 비상설 국가기구)	<ul style="list-style-type: none"> <li>체육에 대한 사회적 분위기 조성</li> <li>체육의 대중화와 생활화</li> <li>체육과학기술의 발전</li> <li>체육선수들의 훈련과 국제경쟁을 위한 국가종합 훈련 강화</li> <li>국내 체육경기 활성화</li> </ul>

분류	부처 이름	주요 기능(역할 및 특징)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체육사업에 대한 물질적 보장사업</li> <li>• 국가 체육사업에 대한 통일적 지도</li> </ul>
	<b>체육성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체육사업에 대한 실무적·행정적 지휘기구</li> </ul>
	<b>체신성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우편업무</li> <li>• 유무선 통신과 TV</li> <li>• IT 산업을 전담</li> <li>• 우편국, 체신관리국, 체신소 등의 전국적인 네트워크 형성 조직</li> </ul>
	<b>국토환경보호성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지정리, 도로·하천·산림 및 자연보호 등 국토의 개발과 보호관리사업 전체를 총괄하고 관리</li> </ul>
문화	<b>문화성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 사회주의 제도의 우월성 선전</li> <li>• 인민 정치·사상·교양 사업 활동 수행</li> <li>• 문화 예술 정책 집행과정을 지도 감독</li> </ul>
대남	<b>조국평화통일위원회</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당이 결정한 조국통일 노선과 방침을 철저히 관철</li> <li>• 남북한 관계 현안 관련 공식입장을 발표</li> <li>• 회담, 교류, 공동행사 등 대남 실무사업 총괄</li> </ul>
대외	<b>외무성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타국과 지역기구들과의 양자적 관계 발전</li> <li>• 국가 및 지역기구들과의 관계에서 제기되는 문제들을 종합처리</li> <li>• 해외주재 북한대표부들의 사업을 지도</li> <li>• 북한 내 해외대사관들이 제기하는 쌍무관계와 관련된 문제들을 의례국을 통해서 제기 받아 대책을 강구</li> </ul>

자료: 저자 작성

이 중 국가체육위원회는 내각 산하는 아니다. 그러나 역사적으로 북한의 체육성은 1948년 구성된 중앙체육지도위원회로부터 발전했으며, 이후 조선체육지도위원회 또는 국가체육위원회 등의 명칭과 기구 개편과정을 거치다, 2009년 체육지도위원회가 체육성 변화되었다. 그러다 2012년 김정은 집권 후 내각 체육성과 별도로 국가체육지도위원회가 신설되었다.

따라서 그 역사 및 기능 측면에서 체육성과 긴밀한 연계 하에 있는 조직이다. 또한 국가체육지도위원회는 상설조직이 아닌 비상설 기구로 당 근로단체부의 지도를 받으며, 대부분의 사업집행이 내각 체육성을 통해 이루어진다. 그러므로 그 기능을 중시하여 체육성과 함께 이 장에서 다룬다.

## 2. 과학기술: 국가과학기술위원회와 국가과학원

김정은 시대 과학기술 분야의 국가과제는 7차 당대회 시 과학기술 강국건설 천명으로 드러났다. 과학기술의 발전수준이 “나라의 종합적 국력과 지위를 규정하는 징표”가 된다고 규정한다. 과학기술 강국건설의 목표를 “가까운 앞날에 종합적 과학기술력에서 세계적으로 앞선 나라들의 대렬에 들어서는 것”으로 설정하고 있다. 이를 위해서 첨단기술 분야와 기초과학이 강조된다. 그런데 여기서 흥미로운 것은 당대회 사업총화보고에서 과학기술 분야에서 ‘세계패권’이라는 용어까지 등장할 정도로 세계적 수준의 과학기술 발전을 강조하고 있다는 점이다.

2016년 개정된 헌법(50조)에도 “국가는 과학연구사업에서 주체를 세우며 선진과학기술을 적극 받아들이고 새로운 과학기술 분야를 개척하여 나라의 과학기술을 세계적 수준에 올려세운다”는 조항을 두고 있다. 북한체제의 건재 혹은 우월성을 대내외적으로 증명하는 중요한 증거가 바로 과학기술 발전이다.

과학기술 발전이 강조되는 또 다른 이유는 경제발전에 기여해야 한다는 논리이다. 7차 당대회에서는 경제를 ‘현대화, 정보화’ 하는 데에 있어서 과학기술 발전이 주도해야 한다는 점이 강조되었다.

즉, 과학기술의 발전이 경제발전을 위해서 복무해야 한다는 점이 강조되고 있다. 이와 관련한 부서의 기능과 조직 구조 등을 살펴보자.

## 가. 국가과학기술위원회

북한에서 과학기술행정을 전담하는 국가과학기술위원회가 설립된 것은 과학원 설립 10년 후인 1962년이였다. 과학원은 국가과학기술위원회 산하기구로 개편된다. 신설된 국가과학기술위원회가 과학기술계획과 실제 연구사업에 대한 지도기능을 수행하게 된다. 국가과학기술위원회의 설립과 기능강화는 당시에 적극적으로 추진된 국방공업육성과도 관련이 있다. 일반공업과 군수공업 연구에 많은 중복이 발생하므로 이를 종합적으로 조정하고 자원을 효율적으로 사용하기 위해 위원회 성격의 행정기관이 필요해진 것이다.<sup>202)</sup>

그런데 국가과학기술위원회와 과학원 등의 과학기술 담당 부서들은 현장에 대한 체계적인 기술지원과 기술적인 병목해소 미흡, 합리적인 과학기술계획 수립과 관리능력 미비, 연구원 소질 부족, 연구기자재 부족, 대외교류 부족 등으로 인해 큰 난관에 처해 있었다. 이에 1982년을 기해 과학원을 국가과학기술위원회 산하에서 분리해 정무원 직속부서로 격상시키게 되었다. 과학원은 첨단기술과 현장지원연구에 대한 역할이 강화되고, 국가과학기술위원회는 과학기술행정과 연구계획 수립, 기술지도 등의 업무로 복귀했다. 80년대의 국가과학기술위원회는 20여 개의 직속기관과 6개의 산하기관을 가진 중앙행정기관으로 자리를 잡았다.<sup>203)</sup>

국가과학기술위원회의 주요업무는 (1) 국가과학기술발전계획의

---

202) 이춘근·배용호, 『북한의 경제·과학기술체제 개혁과 남북한 과학기술협력 촉진 방안』 (서울: 과학기술정책연구원, 2003), pp. 91~92.

203) 위의 책, p. 92.

제정과 각 행정부서에 대한 기술 관련 업무지원, (2) 과학연구기관과 기업의 경제 건설 중 커다란 효과가 있는 과학기술과제 도출과 연구위탁, (3) 과학기술성과의 심의와 장려, (4) 선진기술 도입과 국내외 과학기술교류, 과학기술정보 수집, (5) 과학기술인력의 학습과 능력제고, 직무와 직칭 평정, (6) 국가표준화, 계량관리, 품질감독, (7) 과학기술 보급과 각 산업 분야 기술지도 및 개발업무 관장 등이었다.<sup>204)</sup>

80년대의 조직과 비교해보면, 종합국과 과학발전계획국을 과학기술발전종합계획국으로 통합하고 일부 기구를 폐지하는 대신, 지방 과학기술지도국과 산업기술지도국, 계획재정국, 3대혁명전시관지도국 등을 신설한 것을 알 수 있다. 이것은 심각한 원료, 연료, 식량난으로 국가계획 수립이 어려워지고 각 지방의 자체수급을 가속화하면서 기술 확산 기능이 더욱 중요해졌기 때문으로 보인다.<sup>205)</sup>

북한의 국가과학기술위원회는 노동당 과학교육부의 지도를 받는 기관으로서 지역의 도, 시, 군 인민위원회와 과학기술위원회를 관리하게 된다. 지방의 위원회는 조선과학기술총연맹, 즉 기술혁신돌격대를 관리한다. 또한 산하에는 과학기술관리연구소, 에너지기술 보급소, 과학기술관리연구소, 과학기술전시관, 중앙과학기술통보사를 두고 있다.<sup>206)</sup>

국가과학기술위원회는 과학기술 개발 및 행정지원과 관련된 행정 업무를 담당하고 있을 뿐만 아니라 북한의 과학기술 발전을 대외적으로 선전하는 역할을 담당하고 있다. 과학기술위원회는 과학과 관련된 거시적 행정 및 조정업무를 담당한다. 과학기술위원회는 기계

---

204) 위의 책, p. 93.

205) 위의 책, p. 94.

206) 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 56~57.

공업성, 화학공업성 등 타 부처와의 협력 하에서 산업 분야의 현대화를 추진하는 역할도 담당하게 된다.<sup>207)</sup>

## 나. 국가과학원

1952년 12월 1일 창립된 국가과학원은 과학기술사업의 종합관리 기관의 설립 필요 및 전쟁으로 파괴된 산업의 재건과 복구건설 사업을 과학기술적으로 지원하기 위해서 전쟁 중에 설립되었다. 과학원은 처음에는 물리수학과, 화학, 공학, 농학, 의학, 경제법학, 역사, 물질문화, 조선어와 조선문학의 9개 연구소에 45개의 연구실을 만들고 이들 연구소를 관리할 120여 명의 연구 인력을 구성하였다. 전후 1956년 1월에는 식량난 해소와 농업생산증대를 위해 농학연구소가 농업성으로 소속되면서 과학원에서 분리되었다. 1958년 6월에는 의학과학연구원이 신설되면서 의학연구소는 보건성 산하 기관으로 편입되었다. 1964년 2월에는 북한사회에 김일성의 이념과 사상을 확산시키기 위해 사회과학원이 신설되면서 경제법학, 물질문화, 언어문학 등 3개 연구소가 과학원에서 분리되었다.<sup>208)</sup>

국가과학원 명칭은 조선과학원에서 1960년대 제1자연과학원, 1990년대 국가과학원으로 변경되었다. 이후 과학원은 1962년 만들어진 국가과학기술위원회의 행정지도를 받았다. 그러다가 과학원은 1982년 4월 정무원의 행정부서로 격상되었으며, 1984년 독립해서 독자적인 과학연구 활동을 수행하는 기관이 되었다. 이어 1998년 9월 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 명칭을 다시 과학원으로 환원

---

207) 북한과학기술네트워크, “북한, 국가과학기술위원회 부활,” 『뉴스레터』, 200호 (2009.10.4.), <[http://www.nktech.net/inform/nkt\\_briefing/nkt\\_briefing\\_v.jsp?s\\_code\\_cd=focus&record\\_no=277](http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v.jsp?s_code_cd=focus&record_no=277)> (검색일: 2018.10.1.).

208) 최현규·강영실, 『북한의 과학기술 연구기관 현황』 (대전: 한국과학기술정보연구원, 2017), pp. 6~7.

시켰다. 이후 2005년 11월 23일 최고인민회의 상임위는 과학원을 국가과학원으로 명칭을 변경했다.<sup>209)</sup>

현재 북한의 국가과학원은 11개의 전문 과학연구 분원과 직속 연구기관을 포함해 총 142개의 연구소를 갖추고 있다. 이외 기초과학과 석탄부문 2개의 전문대학과 중간시험공장 및 종합공장, 복지시설, 부속 서비스지원 기관을 두고 있으며, 기술개발회사와 무역조직도 갖추고 있다.<sup>210)</sup>

국가과학원은 북한과학의 최고전당으로서 수도와 지방에 있는 산하 과학연구기관들의 과학연구사업을 지도하며 과학발전과 경제사업에서 생기는 문제들을 과학기술적으로 담보하는 과학연구지도기관이다. ‘2월17일 과학자·기술자 돌격대’ 활동을 적극적으로 벌려 인민경제에 대한 지원을 하고 있다. 또한 해외와 과학기술 협력과 교류를 강화하기 위해 타국의 과학원, 과학기술성, 정부 및 비정부 기구, 국제기구와 협력관계를 맺고 있다. 그리고 국가과학원 산하 ‘리과대학’은 과학인재 양성 기능을 담당하고 있다. 뿐만 아니라 정기간행물인 ‘조선인민민주주의공화국 과학원통보’를 발행하고 있으며 과학연구와 교육사업에 성과를 이룩한 과학자, 기술자들에게 ‘인민과학자’, ‘공훈과학자’를 비롯한 명예칭호와 교수, 부교수의 학식, 박사학위를 부여한다.<sup>211)</sup>

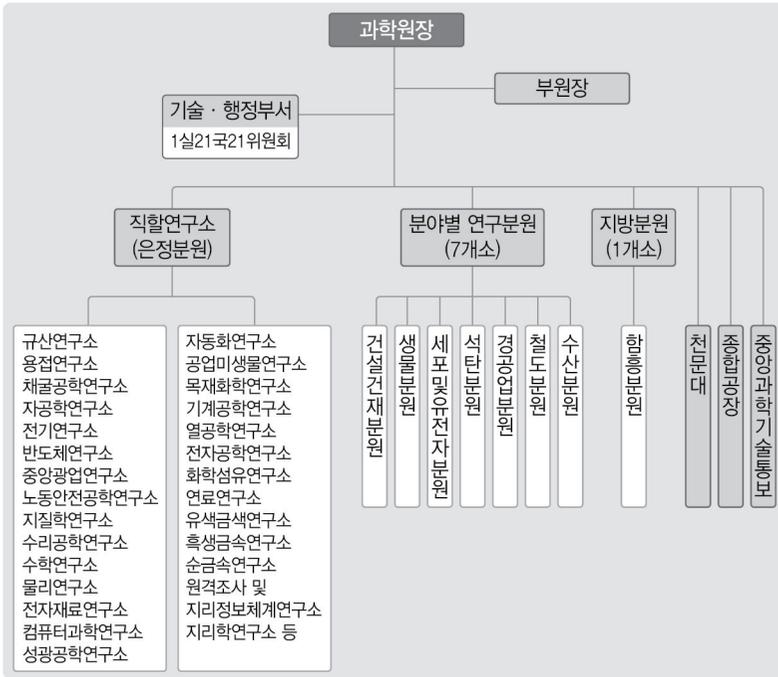
---

209) 통일부 북한정보포털, “과학기술 행정 및 연구체계,” <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC222>> (검색일: 2018.10.1.).

210) 최현규·강영실, 『북한의 과학기술 연구기관 현황』, p. 7.

211) 북한과학기술네트워크, “북한 R&D 산실, 국가과학원 소개 자료,” <[http://www.nktech.net/inform/nkt\\_briefing/nkt\\_briefing\\_v.jsp?s\\_code\\_cd=issue&record\\_no=316#nk](http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v.jsp?s_code_cd=issue&record_no=316#nk)> (검색일: 2018.10.1.).

〈그림 V-1〉 국가과학원 체계



자료: 통일부 북한정보포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?summaryMenuId=EC222>> (검색일: 2018.5.1.).

## 다. 당과의 관계 및 조직 체계

다음으로 당과의 관계를 살펴보자. 국가과학기술위원회는 내각기구이다. 북한 헌법에 따르면 내각의 위원회와 성은 최고인민회의 상임위원회의 고유권한이다. 국가과학위원회는 지난 시기 과학원과의 관계에서 독립기구로 존재하기도 했으며 통폐합되기도 했다. 이는 최고인민회의 상임위의 결정으로 이루어졌다. 그러다 2009년 국가과학기술위원회(이하 과기위)는 부활했다. 과기위는 내각의 지도 아래 과학기술 분야의 사업을 ‘통일적으로 지도하고 지도관리’하는 임무를 부여받게 된다. 또한 과기위는 지방 과학기술위원회를 관리하

는 기능을 한다.

뿐만 아니라 ‘인민경제의 과학화’를 위해서 ‘과학기술발전과 인민경제의 기술개조’를 위해서 대중적 기술혁신운동을 지도하는 기능을 하게 된다. 경제부문의 내각부처들과의 적극적인 협력이 강조되고 있는 것이다. 이와 같이 협력이 강조되는 이유는 경제발전을 위한 과학기술 분야 발전의 중요성 때문이다.

당 중앙위원회 정무국 산하에서는 과학교육부가 있다.<sup>212)</sup> 이는 과학기술과 교육부서를 지도한다. 정무국에서 과학기술 분야에 관한 정책을 결정하면, 과학교육부는 행정적인 정책은 국가과학위원회에 실질적인 과학정책은 과학원에 하달하게 된다. 과학원에는 당 위원회와 행정위원회가 있다. 당위원회는 과학행정 및 연구조직을 총괄하는 최고지도기관으로 선전선동과 인력관리가 핵심이다. 당위원회에는 책임비서 아래 조직부, 선전선동부, 근로단체부, 청년부, 간부부, 종합과, 과학지도과, 구역급지도과, 통보과 등 전문 지도부서와 후생지원 조직이 있다. 당위원회 종합과, 과학지도과, 구역급지도과, 통보과는 과학기술종합계획, 과학사업에 대한 지도와 관리, 관련 사업을 통보하는 역할을 수행한다.<sup>213)</sup>

행정위원회는 산하 연구기관들이 수행하는 과학기술연구사업을 행정적으로 지원 및 관리한다. 주요 지원부는 과학기술참사, 행정조직, 종합계획, 과학기술심의, 과학기술검열, 과학간부양성, 학위학직, 대외과학기술협조, 기술무역, 건설, 노동, 재정, 자재 등의 실, 국, 처 등으로 구성되어 있다. 그리고 각 부문의 과학기술과 지방 과학기술 사업을 지원하는 전문조직을 두고 있다.<sup>214)</sup>

---

212) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』, pp. 132~133.

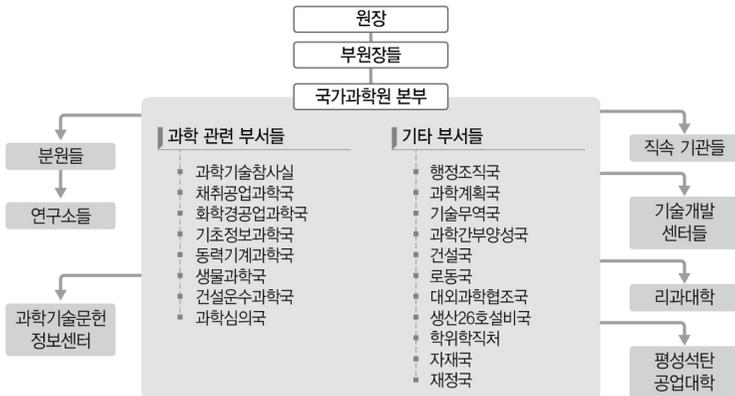
213) 최현규·강영실, 『북한의 과학기술 연구기관 현황』, p. 8.

214) 위의 책, p. 9.

행정위원회 과학기술참사실은 국내외 과학기술업무를 종합적으로 관장하며 종합계획국은 과학기술발전계획을 주도한다. 과학기술 심의국은 국가과학원 연구조직 및 산업체 등 과학기술 관련 연구논문과 학위논문을 심의하는 조직이며, 과학기술검열국은 과학사업이 계획대로 추진되는지를 체크한다. 과학간부양성국은 박사원생을 육성하는 부서이며, 학위학직처는 산하 과학자들의 학위 및 학직을 결정 및 수여한다. 수여 대상은 과학연구와 교육사업에 성과를 이룩한 과학자, 기술자들이며 이외 인민과학자, 공훈과학자의 명예칭호와 교수 및 부교수의 학자, 박사 및 석사학위를 수여한다.

과학기술 분야별 지원부서는 기초정보과학국, 동력기계과학국, 채취공업과학국, 생물과학국, 화학경공업과학국, 건설우수과학국 등으로 국가과학원 산하 직속 연구소와 연구분원, 그리고 중앙부처 및 산업체에 응용연구 및 기술을 지원한다.<sup>215)</sup>

〈그림 V-2〉 국가과학원 행정위원회 조직도



자료: 최현규·강영실, 『북한의 과학기술 연구기관 현황』 (대전: 한국과학기술정보연구원, 2017), p. 10.

215) 위의 책, p. 9.

## 라. 김정은 시대 과학기술 정책 변화

김정은 집권 직후인 2012년 국가과학원 개원 60주년을 맞이하여 조직을 개편했다. 주요 재편분야는 생명과학기술(BT) 분야와 에너지 분야, 첨단기술 분야(IT, NT, 자동화 등), 환경 분야, 고수의 분야 등이었다.<sup>216)</sup> 먼저 평양음악대학을 다른 곳으로 이전시키고 대신에 세포 및 유전자과학분원과 생물분원을 합병한 생명공학분원을 이전시켰다. 또 국가과학원 생물공학분원 잔디중심을 확대 개편해서 잔디분원을 신설했다. 중앙버섯연구소와 생물다양성 센터도 신설했다. 2014년 10월 13일에 과거의 자연에너지개발이용센터를 확장하여 자연에너지 연구소를 신설했다. 한편 국가과학기술위원회에도 직속으로 국가나노기술국을 신설했다.<sup>217)</sup>

김정은은 집권 이후 과학기술의 중요성을 강조하고 있다. 2013년 11월 13~14일에 전국과학기술자대회를 개최하여 ‘과학기술에 의한 지식경제 육성’을 강조했다.<sup>218)</sup> 김정은은 이 대회에서 “과학기술 발전에서 전환을 일으켜 강성국가 건설을 힘있게 다그치자”는 제목의 치사를 보내어 강성국가 건설에 앞장서야 한다는 점을 강조했다. 경제발전을 위해 과학기술 발전을 근간으로 한 지식경제로의 전환이 강조되고 있다. 뿐만 아니라 이 대회에서 과학기술 분야의 핵심과제가 제시된다. 최태복은 이 대회에서 “과학기술계의 핵심 과제는 먹는 문제와 에너지 문제해결이고, 첨단산업(CNC, 나노)과 국방과학도 적극 육성해야 한다”고 강조한다.<sup>219)</sup> 또한 김정은은 김정일 시대의 과학기술 5개년 계획을 이어서 네 번째 계획(2013~2017)을 발표

---

216) 이춘근·김종선, “북한 김정은 시대의 과학기술정책 변화와 시사점,” (STEPI INSIGHT 173호, 2015), p. 7.

217) 위의 글, p. 8.

218) 위의 글, p. 5.

219) 위의 글, p. 5.

했다.<sup>220)</sup> 이 4차 5개년 계획에서는 먹는 문제와 에너지 문제해결 그리고 지식경제육성을 강조했다.

### 3. 교육: 국가교육위원회 및 보통고등 교육성

7차 당대회에서 제기된 중요한 국가과제는 ‘사회주의문명강국’ 건설이다. 이를 위해서 과학과 함께 가장 강조된 분야가 교육이다. 국가의 문명은 교육수준에 의해서 결정된다는 김정은의 인식이 반영된 것이다. 당시 당대회에서는 이례적으로 현재의 교육수준에 대해서 당이 원하는 수준의 절반도 안 된다는 냉혹한 평가가 이루어졌다.

교육이 이처럼 강조된 이유는 이데올로기적인 필요와 인재개발의 필요 때문이다. 이데올로기적 측면에서 헌법 43조는 “국가는 사회주의교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 주체형의 새 인간으로 키운다(헌법 43조).”는 목적을 적시하고 있다. 북한 헌법은 교육의 역할을 소위 ‘주체형 새인간’의 재생산에 있다는 점을 명기하고 있다. 체제유지를 위해서 필요한 인간형을 재생산한다는 점은 정권과 체제에 대한 충성심을 가진 인간을 길러내는 것이 가장 기본적인 교육의 목적이라는 점을 말해준다.

또 7차 당대회에서는 인재개발을 위해서 사범대학과 교원대학을 지역별 종합대학에 소속시킬 것을 제기하고 있다. 대학교육 시스템을 재편하려는 것이다. 그리고 새롭게 등장한 과제로 원격교육 시스템을 강조함으로써 일종의 사회교육 시스템을 마련하려는 모습이

---

220) 위의 글, p. 9.

다. 북한 헌법 48조에도 “국가는 사회교육을 강화하며 모든 근로자들이 학습할 수 있는 온갖 조건을 보장한다.”라고 적고 있다. 또한 북한헌법은 교육을 국민의 권리이자 의무로 간주하고 있다. 유아교육부터 대학교육 이전까지 의무교육으로 하고 있으며 동시에 무료로 진행한다는 점을 강조하고 있다.

김정은 시대 교육에 대한 강조는 김일성이 1977년 발표한 「사회주의 교육에 관한 테제」와 일맥상통 한다. 북한 사회주의 교육은 “사람들을 자주성과 창조성을 가진 공산주의적 혁명인재로 키우는 것”을 목적으로 하고 있다. 또한 “사람들을 사회와 인민을 위하여, 사회주의, 공산주의를 위하여 몸바쳐 투쟁하는 공산주의적 혁명인재로 키움으로써 사회주의제도를 위하여 복무하며, 로동계급의 혁명위업에 이바지하여야 하는 것”을 사명으로 하고 있다. 사회주의교육이 “사람들을 혁명화, 로동계급화하는 것은 사회주의, 공산주의 건설의 합법칙적인 요구이며, 자본주의로부터 사회주의에로의 과도기에 로동계급의 당과 국가 앞에 나서는 기본혁명과업”이라고 주장한다.

## 가. 조직체계와 기능

북한은 1948년 내각 수립과 함께 교육성을 출범시켰다. 하지만 1957년 교육성이 폐지되고 문화선전성과 함께 교육문화성으로 통합된다. 이어 1967년 보통교육성과 중등교육성을 통합하여 교육성으로 개편된다. 그리고 2010년 6월 교육성이 폐지되고 교육위원회를 발족했다.

북한의 교육위원회는 내각 산하에서 교육 부문과 관련하여 정책 집행과 교육행정을 총괄한다. 교육위원회 산하에는 고등교육성과 보통교육성을 두고 있으며, 각급 학교에 대한 총괄지도는 도(직할시), 시 인민위원회 교육처가 담당한다.

교육위원회의 기능과 운영은 관련 헌법 조항에<sup>221)</sup> 기초해 다음과 같은 기능을 한다. 첫째, 교육위원회는 내각의 지도 아래 교육사업을 통일적으로 장악하고 지도·관리한다. 둘째, 교육위원회는 교육위원회 회의와 간부회의를 운영하며, 내각결정과 지시의 이행과 관련된 사항을 결정한다. 셋째, 교육위원회는 산하 기관에 지시를 낸다.

교육위원회 조직 구조는 산하기관으로 2개의 성, 10개의 국, 1개 연구소로 구성되어 있다. 2개의 성은 고등교육성과 보통교육성이다. 보통교육성은 소학교와 중학교, 그리고 교원대학을 관장한다. 고등교육성은 일반대학과 사범대학을 관장한다. 국은 공장대학교육국, 대학지도국, 교육방법국, 교육자재공급관리국, 사범교육국, 전문학교교육국, 정치사상교육국, 체육교육국, 출판국, 프로그램 지도국으로 구성된다. 연구소에는 원격시험 연구소가 있다.<sup>222)</sup>

그런데 최근 북한이탈주민 증언(사례22)과 통일부가 제시하고 있는 조직도와는 일정한 차이가 있었다. 우선 보통교육성 산하에는 유치원 지도국이 있으며, 고등교육성 산하에는 유학생 지도국과 김일성종합대학 지도국이 별도로 있었다. 유학생들이 보통 5년 내외의 해외생활을 하게 되는데, 이를 관리하는 국이 별도로 있었다. 또한 북한의 교육시스템은 기본적으로 제한된 자원으로 최대 효과를 얻기 위한 엘리트교육의 특성을 가지고 있다. 그래서 김일성종합대학의 경우에는 별도로 관리하는 모습을 보이고 있다.

221) 북한 「사회주의헌법」 제133조: 내각 위원회, 성은 내각의 부문별집행기관이며 중앙의 부문별관리기관이다. 제134조: 내각 위원회, 성은 내각의 지도 밑에 해당 부문의 사업을 통일적으로 장악하고 지도·관리한다. 제135조: 내각 위원회, 성은 위원회 회의와 간부회의를 운영한다. 위원회, 성 위원회회의와 간부회의에서는 내각 결정, 지시집행대책과 그 밖의 중요한 문제들을 토의·결정한다. 제136조: 내각 위원회, 성은 지시를 낸다.

222) 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 51~53.

한편 본 연구과정에서 면접한 고위직 북한이탈주민(사례22)은 김정은 집권 이후 가장 큰 변화가 발생한 분야는 교육이라고 주장한다. 본래 북한은 교육을 강조해왔는데, 더욱 그렇게 변화되었다는 주장이다. 교육위원회는 이미 학교를 모두 졸업한 사회인들의 실력을 증가시키기 위해서 '3국'의 역할을 강조하고 있다. 이는 통신학교를 비롯한 전문학교 등의 역할이 강화되고 있다는 점을 말해준다. 각 대학들은 단과대학에 원격대학이라는 것을 만들어서 졸업한 사람들이 교육받을 수 있도록 하고 있다고 한다. 일종의 재교육이 강화되고 있다는 것이다. 그의 증언에 따르면 과학위원회에서 이 과제를 분담해서 진행하고 있다고 한다. 과학위원회는 주로 과학기술자들의 재교육을, 교육위원회는 일반 노동자들의 재교육을 실시하고 있다고 한다.

소학교는 북한 역시 세계적인 추세에 맞게 5년제로 편제했다. 소학교와 중학교 모두 의무교육이기는 하지만 사실 소학교가 누구나 배울 수 있는 교육에 해당하고 중학교부터는 선택적 교육이기 때문에 소학교 교육이 중요하게 여겨지고 있다고 한다. 중학교부터는 엘리트 교육이 시작된다고 한다. 1중학교와 1고급중학교는 수준이 높은 학생들을 별도로 가르치고, 이 학생들이 결국 대학에 가는 학생들이라고 한다. 주로 수학, 물리, 외국어 교육이 강화되고 있다고 한다. 1중학교와 1고급중학교가 아닌 다른 학생들은 대부분 일반 노동자가 되기 위한 교육이라고 한다.

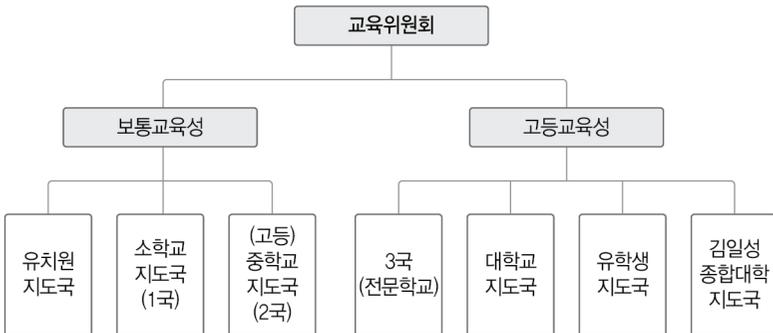
중등교육기관으로 외국어학원이 각 도별로 생겼다고 한다. 외국어학원의 졸업생은 외국어 대학에 진학하게 되는 경우가 많다고 한다. 현재 외국어 대학의 시험을 보면 외국어학원을 나오지 않으면 들어가기 어렵다. 그 중에서도 평양시 외국어학원은 평양외국어대학에 진학하는 경우가 많다고 한다. 외국어 영재교육 시스템이 형성

되고 있는 것이다. 현재 북한에서 외교관은 평양외국어대학과 김일성종합대학 외국어문학부 졸업생들이 대부분이라고 한다.

대학 역시 중심대학을 중심으로 운영된다고 한다. 주로 평양에 있는 대학들로 김책공업대학, 건축종합대학, 기계대학 등이 대표적이라고 한다. 소학교, 중학교는 주로 인민위원회가 관리하지만 대학만큼은 국가가 중앙관리한다고 한다. 그리고 대학의 졸업자들은 중앙의 간부부로 배치되는 경우가 많다고 한다.

교육위원회가 도, 시, 군 인민위원회를 관리하는 방식도 흥미롭다. 교육위원회는 학과별 경연대회 등을 실시한다. 인민위원회 산하 학교들은 이러한 경연대회에 참여하게 되는데, 그리고 나면 학교별 성과가 평가된다고 한다. 이는 교장에 대한 평가이면서 동시에 교원들에 대한 평가가 된다. 여기서 좋은 성적을 거두게 되면 개별 학교별 입당폰트(일종의 입당자격)이 주어지고, 그렇지 못하게 되면 교장과 교원들이 비판을 받게 된다고 한다.

〈그림 V-3〉 교육위원회 조직도



자료: 저자 작성.

## 나. 당과의 관계 및 체계

교육위원회는 해당 업무를 인민위원회 교육처에 하달한다. 인민위 교육처는 다시 해당 시, 군, 구역에 위치한 인민교육과로 송부한다. 이 교육 지침이 최종적으로 각급에 도달하게 되면 그 지침에 의거하여 교육을 실시한다.

당은 교육과 관련된 당중앙위원회의 결정을 정무국 산하 과학교육부를 통해서 하급당위원회와 내각에 지시·전달한다. 당은 내각이나 일선 학교에 대해 우선적인 권한을 가지고 인사나 교육문제를 취급한다. 모든 학교는 형식상 교장이 책임을 지고 있지만 학교에 파견된 당위원회 위원장이 실권을 장악한다.

## 다. 김정은 시대 교육정책의 변화

김정은 시대 교육정책은 기본적으로 김정일 집권 시기의 ‘교육에서 실리주의’ 원칙을 계승하고 있다. 실리주의 원칙의 핵심은 과학 기술 발전에 발맞추어 교육 분야 역시 변화함으로써 실력을 향상시키는 일이다. 2014년 9월 김정은은 전국교육일꾼대회에서 “새 세기 교육혁명을 일으켜 우리나라를 교육의 나라, 인재국으로 빛내이자”라는 제목의 담화를 통해 “전민과학기술인재를 실현해 21세기 사회주의 교육강국이 되는 것”을 목표로 제시했다.

이 담화에서 김정은은 교육제도를 개선해 ‘실천형 인재’를 육성하고 중등일반교육에 대한 투자와 고등교육제도의 개선을 제시했다. 그리고 북한의 교육이 세계적 수준으로 발돋움해야 한다는 점을, “세계적인 교육발전 추세와 좋은 경험들을 우리의 현실에 맞게 받아들여 교육에서도 당당히 세계를 앞서 가야 한다.”고 강조한다.<sup>223)</sup>

---

223) 김정은, “새 세기 교육혁명을 일으켜 우리 나라를 교육의 나라, 인재강국으로 빛내

김정은 집권 후 북한은 2012년 9월 25일 최고인민회의 제12기 제 6차 회의에서 “전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여”라는 법령을 제정한 바 있다. 학제 개편을 통해서 소학교 5년, 중학교 6년 (초급 3년, 고급 3년), 대학교 4년으로 개편했으며 초중교육의 유치원 고급반 1년을 포함하면 모두 12년간 의무교육제로 개편되었다. 소학교는 2014~2015년까지, 중학교는 2015년부터 시작되도록 했다.

2014년 1월 30일 교육신문에서는 12년제 의무교육 실현을 위한 교육내용 구성에서 통합교육을 적용해야 한다고 주장하면서 통합교육의 형태를 세 가지로 구분하고 있다.<sup>224)</sup> 첫째, 서로 다른 학과 과목들을 하나의 학과목으로 통합하는 학과목 통합형식이다. 둘째, 동일한 학과목 내에서 주제별로 교육내용을 통합하는 방식이다. 셋째, 서로 다른 학과목 간에도 상호 연관된 내용을 유기적 관련 속에서 가르치도록 한다는 것이다.

#### 4. 인민·국토 관리: 노동, 보건, 체육, 체신, 국토환경 보호 부처

내각의 주요 기능 중 하나는 인민과 국토를 지배하고 관리하는 일이다. 이는 인민들의 일상생활과 직접적으로 관련된 분야로서 노동, 보건, 체신, 체육, 국토환경보호 등이다. 이러한 부처는 형식적 법제도 측면에서는 노동자와 인민들에 대한 기본적 복지와 후생 등을 담

---

이자.” 『로동신문』, 2014.9.6.

224) 박광철·강성찬, “통합교육에 대한 일반적 이해,” 『교육신문』, 2014.1.30.; 조정아 외, 『김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 23~24에서 재인용.

당한다.

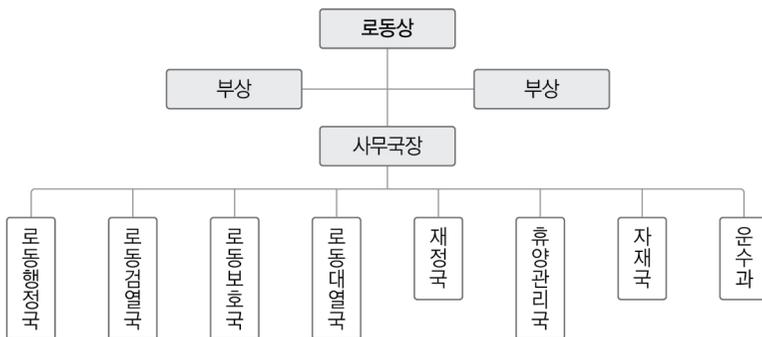
그러나 북한의 재정난과 내각 재정의 어려움으로 이러한 사업들은 인민과 국토에 대한 효율적인 동원이 더 중요한 역할이 된다. 인민을 동원하고 국토를 관리하는 과정에서도 최대한 정권과 체제의 정당성을 확보하는 것이 중요한 과제이다.

이러한 목표 하에 이 부처들은 인민과 국토를 당적 지도하에 국민적 동의를 확보해 가며 효율적으로 관리하는 임무를 부여받게 된다. 이러한 임무를 부여 받은 관련 부처별 조직체계 및 기능을 살펴보자.

## 가. 노동성

노동성은 (舊)정무원 산하의 노동행정부가 개칭된 것으로 노동력의 파악, 보충, 배치와 임금, 노동조건, 노동시간 등 노동법령에 관계되는 업무를 관장하고 있다.<sup>225)</sup> 조직체계는 아래 <그림 V-4>와 같다.

<그림 V-4> 노동성 조직도



자료: 저자 작성.

225) 한국민족문화대백과사전, <<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0066321>> (검색일: 2018.6.11.).

북한이탈주민 증언(사례19)에 따르면 노동성의 조직도는 위의 그림과 같다. 노동성을 대표하는 노동상 아래에는 두 명의 부상이 있고, 노동상 밑에는 사무국이 있다. 사무국은 노동과 관련된 종합 통계를 작성하고 보고한다. 사무국 밑에는 노동에 관련된 행정업무를 담당하는 노동행정국이 있다. 노동행정국은 노동시간을 준수하는지 감시하고 노동행정지도를 한다. 노동검열국은 도, 시, 군 인민위원회를 검열하고 인민경제 동원을 관리한다. 노동대열국은 도, 시, 군 인민위원회 노동대열부를 관리한다. 노동대열국은 주로 노동자들을 파견할 때 파견장 및 정량제정서 등을 작성한다. 휴양관리국은 노동자, 농민들이 휴양소를 사용하고자 할 때 이용하는 21개의 휴양관리소를 관리한다.

노동성의 기본적 기능은 간부를 제외한 전국의 노동자, 농민, 일반사무원들의 노동력을 배치하고 노동정량을 제정한다. 또한 노동법에 따른 노동시간을 준수하는지, 그리고 노동자들의 생산의 질과 양을 보장하는 역할을 한다. 국가계획위원회가 지표별 계획을 내놓게 되면 노동성은 노동력과 관련된 모든 계획을 작성하게 된다. 공장과 기업소의 노동력 배치는 물론이고 인민경제 동원을 위한 노동력 동원에 대한 계획까지 내놓게 된다.

노동력이 배치되는 순서를 보면, 국가계획위원회에서 각 부문별 계획을 수립한 후 노동성은 노동계획을 수립하게 된다. 그리고 계획에 따라 노동력을 배치하게 된다. 노동상은 직종별로 그리고 생산능력에 따라 별도의 노동정량 증명서를 작성하게 된다. 전체 노동생산력을 가늠하고 관리하는 부서라고 할 수 있다. 개별 노동자들은 자신의 생산능력을 검증받기 위한 시험을 치르게 되고, 그 결과 각 직종별로 1~8급으로 급수가 나누어진다고 한다. 급수를 올리기 위해서는 반드시 시험을 치러야 한다.

노동력을 배치할 때, 노동성은 ‘로력조절의뢰서’를 작성하게 된다. 이 의뢰서를 기관에 보내면, 개별 노동자는 ‘로력 파견장’을 기관으로부터 받아서 이동하게 되는 공장과 기업소에 파견장을 제출한다. 그래서 개별 노동자 배치가 될 때는 노력파견장, 식량정지증명서(배급을 위해서 필요), 군사이동증, 조직별 이동성, 노동수첩(휴가, 훈장의 경력이 적혀있음)을 개별 공장과 기업소 ‘노동과’에 제출한다.

노동성의 재정은 재정국이 담당하게 되는데 개별 성별로 대부분 재정국이 별도로 있다. 국가계획위원회가 예산을 작성해서 보고하라고 전달하면 노동성은 예산을 계획해서 재정성에 보고하고, 재정성은 다시 국가계획위원회에 전체 예산을 작성 후 노동성에 필요한 예산을 ‘무현금 행표’ 형태로 노동성 산하 재정국에 하달하게 된다. 무현금 행표라는 것은 말 그대로 현금이 아니라 일종의 수표처럼 예산의 액수가 적혀있는 것이다.

## 나. 보건성

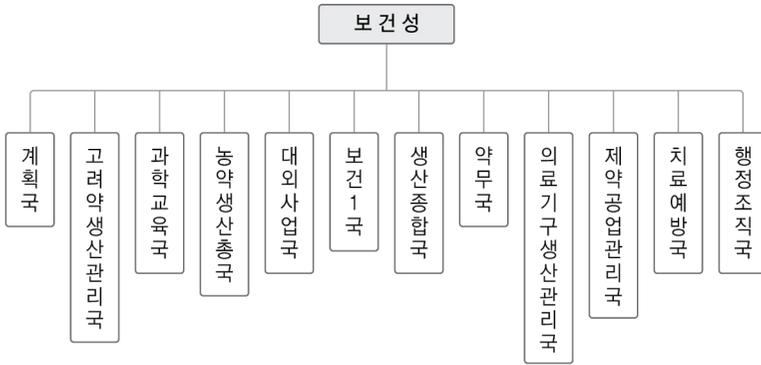
보건성은 중앙행정기구의 보건정책을 집행하고 관리한다. 또한 지방 보건 행정조직에 대해서 지시를 내오게 되며, 지방의 보건국은 보건성의 보건정책을 지방 실정에 적합하게 구체화하고, 하부 행정조직 내 보건과의 직속기관 활동을 지도·감독하며, 도(직할시) 위생방역소를 이용하여 위생 및 방역사업을 지도 실시한다. 또한 시·군 지역의 보건과는 산하 보건기관들의 사업계획 및 방법을 지도한다.<sup>226)</sup> 전염병 관리를 위해 중앙위생방역소, 직할시·도 위생방역소(12개소), 시·군·구 위생방역소(200여 개소)를 운영하고 있으며 국

226) 황나미 외, 『북한 보건의료 현황과 대북 보건의료사업 접근전략』 (서울: 한국보건사회연구원, 2007), pp. 17~18.

가위생검열원이 중앙 및 지방에 설치되어 있다.<sup>227)</sup>

보건성은 아래 <그림 V-5>와 같이 모두 12개의 국으로 그 명칭이 알려졌다지만, 그 밖의 국에 대해서는 정확히 알려져 있지 않다. 또한 보건성의 산하에는 인민보건사업부, 중앙위생지도위원회, 세계보건기구, 국가미생물검정소, 보건경영학연구소, 새기술심의회, 어린이영양관리연구소, 조선의학과학 연구소, 중앙위생검역소, 중앙위생방역소, 중앙의약품관리소, 국가법의감정원, 국가위생검열원, 국가의약품검정원, 의학연구원, 치과종합병원, 피부병예방원, 건강합작회사, 대외보건협조사, 만년보건총회사, 보건정보사, 인민보건사, 제약연합회사, 척추 및 신경외과 연구학회 등이 있다.<sup>228)</sup>

<그림 V-5> 보건성 조직도



자료: 황나미 외, 『북한 보건의료 현황과 대북 보건의료사업 접근전략』 (서울: 한국보건사회연구원, 2007), p. 18.

227) 위의 책, pp. 18~19.

228) 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 90~93.

## 다. 국가체육지도위원회와 체육성

앞서 다루었듯 국가체육지도위원회는 내각 기구는 아니나 그 역사 및 기능과 역할 측면에서 체육성과 긴밀히 관련되어 있기에 이 장에서 다룬다. 북한은 1948년 9월 9일 정권수립과 함께 내각 산하에 정권기관과 각 정당, 사회단체 대표로 구성된 중앙체육지도위원회를 설치하여 이를 중심으로 체육업무를 담당하였다.<sup>229)</sup> 이후 1954년 6월 24일 내각결정 제93호로 내각 직속 체육지도위원회를 조직하게 된다.<sup>230)</sup> 이 체육지도위원회는 부분별, 직종별로 조직된 체육조직을 경기별 협회와 자립적 체육단체 등으로 개편하였다. 1963년 6월 3일에는 내각 직속 체육지도위원회를 조선체육지도위원회로 개편하여 독립기구로 승격시켰다.<sup>231)</sup>

1979년 9월과 10월에는 조선체육지도위원회의 기능과 역할을 높여 정무원의 부와 같은 급으로 격상시키고, 같은 해 11월 5일 정무원 지시 제217호에 따라 조선체육지도위원회가 체육사업에서 최대의 권한을 갖고 사업할 수 있는 행정적 조치를 취했다.<sup>232)</sup> 그런데 조선체육지도위원회와는 별도로 비상설기구인 국가체육위원회가 주요 체육사업에 대한 권한을 갖고 있었다. 1986년 11월 제8기 내각 출범과 함께 체육지도위원회를 정식으로 내각 성원에 포함시켜 그 위상을 제고시켰다.<sup>233)</sup>

김정일은 1989년 6월 29일 조선체육지도위원회의 명칭을 국가체육위원회로 개칭한다고 결정하였다. 이후 국가체육위원회는 1998년

---

229) 김동선·김창호, “남북한 중앙체육행정조직의 비교연구,” 『한국체육과학지』, 제10권 2호 (2001), p. 295.

230) 성문정, 『북한의 체육실태』 (서울: 통일부 통일교육원, 2008), p. 62.

231) 위의 책, p. 62.

232) 위의 책, p. 62.

233) 김동선·김창호, “남북한 중앙체육행정조직의 비교연구,” p. 296.

9월 헌법 개정으로 그 명칭이 체육성으로 바뀌어 내각의 직속부처로 편입되었다가, 1999년 11월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령에 따라 다시 내각 체육지도위원회로 개칭되면서 모든 체육사업을 책임지고 지도, 집행할 수 있는 권한을 되찾아 그 위상이 강화되었다.<sup>234)</sup> 2009년 다시 내각 체육지도위원회는 체육성으로 명칭을 변경하게 된다.

김정은은 집권 이후 내각과는 독립적인 국가체육지도위원회를 2012년 신설했다. 초대 국가체육지도위원장에는 장성택이 오르게 된다. 장성택 숙청 이후에는 최룡해가 국가체육지도위원장 직을 겸직하다가 2017년 12월부터는 당 근로단체부를 책임지는 당중앙위 부위원장 서취가 이 직을 겸직하는 것으로 변화되었다. 체육지도위원장의 면면을 살펴볼 때 정권의 실세들이다. 이는 김정은 정권이 체육을 강조하고 있다는 점을 말해준다. 7차 당대회에서도 ‘체육강국’ 건설을 강조했다. 체육으로 “주체조선의 존엄과 영예를 세계에 빛내여야 한다.”고 밝히고 있다. 이를 위해서 ‘체육의 과학화’를 제기하고 있다.

2012년 신설된 국가체육지도위원회의 업무는 첫째, 체육에 대한 사회적 분위 조성, 둘째, 체육의 대중화와 생활화, 셋째, 세계적 수준의 체육선수 양성, 넷째, 체육선수들의 훈련과 국제경기를 위한 국가종합훈련 강화, 다섯째, 국내체육 경기를 활성화하기 위한 사업, 여섯째, 체육사업에 대한 물질적 보장사업, 일곱째, 국가의 체육사업 전반에 대한 통일적 지도 등이다.<sup>235)</sup>

그리고 체육성은 체육 분야에 대한 실무적 행정적 집행기구가

---

234) 성문정, 『북한의 체육실태』, p. 63.

235) “북 ‘국가체육지도위원회’ 신설, 위원장에 장성택,” 『통일뉴스』, 2012.11.5., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=100502>> (검색일: 2018.10.1.).

다.<sup>236)</sup> 체육성 산하에는 계획국, 기술지도국, 대외협력사업국, 대중체육국, 무역관리국, 선수후비교육지도국, 1국, 종합국, 체육과학 기술지도국, 체육기자재생산관리국, 체육단지지도국, 체육선전국, 체육시설관리국, 체육행정국, 축구국, 행정조직국, 체육연맹, 국가종합체육단, 국가종합축구단, 집단체조창작단, 중앙체육의료소, 체육과학연구소 등이 있다.<sup>237)</sup>

## 라. 체신성

북한의 체신성은 우편업무만이 아니라 TV와 이동통신 그리고 IT 산업을 전담하고 있을 뿐만 아니라, 우편국, 체신관리국, 체신소를 관장하며 전국적인 네트워크를 형성하고 있는 조직이기도 하다. 한국에서는 북한의 체신성이 감청을 할 뿐만 아니라 체신성이 해킹 과도 관련이 있는 것으로 보도되고 있기도 하다.<sup>238)</sup>

체신성 산하에는 건설지도국, 과학기술국, 국제관계국, 국제위성통신국, 기술설비국, 무선 및 티비 방송지도국, 4국, 생산국, 우편 및 출판물지도국, 이동통신운영국, 자재공급국, 전기통신지도국, 조선중앙전신전화국, 중앙우편출판물체송국, 중앙정보통신국, 통신지도국, 행정조직국, 협력국, 기술경제기준제정소, 약전공학연구소, 정보연구소, 정보통신연구소, 티비중계소, 체신연구소, 설계사업소, 조선체신회사, 자재상사 등과 지역별 특별시와 직할시의 우편

236) 지성림, “北 체육관련 기구·단체는…‘국가체육지도위’가 최상위,” 『연합뉴스』, 2018.1.26., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/25/0200000000AKR20180125157900014.HTML>> (검색일: 2018.10.1.).

237) 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 128~131.

238) “北 주민이 사용하는 휴대전화는 변혁의 수단이 될 것인가?,” 『월간조선』, 2014년 2월호, <<http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=h&nNewsNumb=201402100016&page=6>> (검색일: 2018.6.11.); “북한뺨 사이버테러 때마다 등장하는 체신성은,” 『연합뉴스』, 2013.1.16., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/01/16/0200000000AKR20130116097600014.HTML>> (검색일: 2018.6.11.).

국과 도의 체신관리국, 구, 시, 군, 구역 체신소 등이 있다.<sup>239)</sup>

북한이탈주민 증언(사례19)에 따르면, 체신성의 기본적인 기능은 우편과 유무선 통신 관리이다. 체신상 아래에는 세 명의 부상이 있다. 그리고 체신성 아래에는 체신관리국이 있으며, 관리국 산하에는 총무국, 검열국, 재정국, 우편국, 통신관리국, 유선전신 전화국, 국제통신국, 지방관리국, 자재국, 체신장비국 등이 있다고 한다.

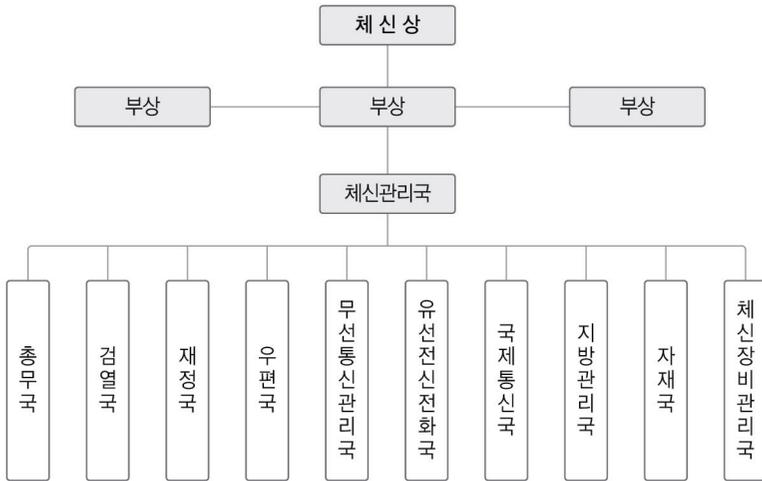
체신관리국은 체신성 내의 각국을 관리한다. 검열국은 체신과 관련된 분야를 관리한다. 각 분야별 국들은 우편, 무선통신, 유선전화, 그리고 국제통신을 관리하는 부서가 별도로 있다. 우편국은 운수기동대라는 조직을 활용하여 차, 기차, 자전거 등을 통해서 우편을 배달한다. 그리고 지방관리국은 도, 시, 군, 리 단위에 존재하는 체신소를 관리한다.

북한이탈주민(사례19)은 국내 일부 보도 등에 의해서 알려진 바와 같이 체신성이 도감청을 한다고 하는 부분은 잘못 알려진 것이라고 한다. 도감청은 체신국 스스로 결정할 수 없으며 단지 인민보안성의 요청이 있으면, 이에 대해서 체신성이 협조할 뿐이라고 주장했다. 최근 북한이탈주민 증언(사례19)에 따르면 체신성의 조직도는 다음 <그림 V-6>과 같다.

---

239) 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 123~128.

〈그림 V-6〉 체신성 조직도



자료: 저자 작성.

## 마. 국토환경보호성

북한이 환경과 관련된 기구를 최초로 설립한 것은 1946년 7월 10일에 설립된 정무원 농업위원회 산하의 ‘기상수문국’이다. 기상수문국은 남한의 ‘중앙관상대’와 같은 성격의 기구로서 기상, 수문, 해양, 예보, 그리고 오염관측 등의 업무를 관장하여 왔다.<sup>240)</sup>

북한이 1992년 6월 리우회의의 국가보고서와 같은 해 10월 NOWPAP 제2차 전문가회의 보고서에 북한의 ‘국가환경보호위원회’ 명의로 되어 있다. 이 보고서에서 환경정책의 실질적인 집행을 담당하는 기구로는 환경보호 및 토지행정총국이 있다고 밝히고 있다. 그러나 국가환경보호위원회가 공식적으로 설치된 것은 1993년 2월이다. 이 위원회는 1986년에 제정된 환경보호법상의 비상설기구이며, 1996년 10월 정무원 산하의 정식기구인 ‘국토환경보호부’로 개편되

240) 손기웅, 『북한환경 관련 기초연구』 통일부 용역보고서 (2003), p. 31.

었다. 1998년 9월 최고인민회의 10차 1기 회의에서는 사회주의헌법이 개정되고 국가권력구조가 개편되었는데, 이러한 과정에서 환경 관련 행정조직도 정무원 산하의 국토환경부가 도시경영부와 통합되어 내각의 도시경영 및 국토환경보호성으로 개편되었다. 1999년 3월에 이 기구는 도시경영성과 국토환경보호성으로 분리되었다.<sup>241)</sup>

국토환경보호성은 국토환경보호사업에 관한 업무를 관리하고 통일적으로 지도하는 기능을 담당하게 된다. 국토환경보호사업이란 토지정리를 비롯한 도로, 하천, 산림, 자연보호 등의 국토의 개발과 보호관리사업을 총체를 일컫는다.<sup>242)</sup> 국토환경보호성 산하에는 강 하천관리국, 과학기술국, 대외협력국, 도로관리국, 산림관리국, 산림총국, 자원보호감독국, 평안남도국토환경관리국, 해양국, 환경보호국 등이 있으며, 국토계획연구소, 도로설계사업소, 2월4일관리소, 중앙산림설계기술연구소, 함경북도국토계획설계사업소, 환경보호소, 산림연구원, 환경과학기술연구원, 중앙양묘장 등이 있다.<sup>243)</sup>

## 바. 당과의 관계 및 정책변화

이 분야의 부처는 당중앙위원회 정무국의 지도를 받게 된다. 정무국은 2016년 7차 당대회를 기점으로 비서국에서 이름이 변경되었으며 정책결정 기능을 담당한다.<sup>244)</sup> 당 정무국이 정책을 결정하면 내각의 관련 분야 각 성으로 하달되고, 개별 성은 당의 결정에 따라 분야별로 정책을 집행하는 기능을 담당하게 된다.<sup>245)</sup>

241) 위의 책, p. 31.

242) 통일부 북한정보포털, “국토환경보호사업,” <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/terms/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=21>> (검색일: 2018.10.1.).

243) 통일부, 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 75~76.

244) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』, p. 73.

노동, 보건, 체신, 환경 분야 등의 업무는 한편으로 사회를 지배관리하기 위한 주요한 수단이며, 다른 한편으로 노동자 국가 혹은 사회주의 국가로서의 정체성을 증명하는 데에 중요한 기관이다. 그러나 고난의 행군 이후 경제위기가 장기간 지속되면서 제대로 기능을 하지 못했던 분야 가운데 하나이기도 하다.

김정은은 7차 당대회를 기점으로 비서국을 정무국으로 개편하여 정책결정 과정에서, 당의 위상과 역할을 강화하면서 동시에 내각의 책무를 강조하는 경향을 보이고 있다. 7차 당대회에서 이것이 가장 명확하게 드러난 분야는 경제이다. 경제 분야의 정책집행에서 내각의 역할을 강조하는 것을 볼 때, 이는 다른 내각 부처에도 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

김정은은 복지후생과 환경 분야에 대한 정책적 변화를 통해서 경제위기 이후 정상적으로 작동하지 않던 사회부문에 대한 지배시스템을 복원하려는 움직임을 보이고 있다. 이 부분에서 가장 중요하면 서도 선차적으로 해결해야 할 문제가 노동자들에 대한 관리이다.

사실 북한은 경제위기가 지속되고 시장화가 확산되는 가운데에서 중앙집권적인 노동관리를 포기하지 않았다. 시장화 과정에서 이른바 ‘비출근집단’이 늘어났다고는 하지만 노동력을 배치하는 시스템은 여전히 중앙집권적으로 이루어지고 있다.

북한에서는 학교를 졸업하면 직장에 배치 받게 되는데, 돈주들이 워크를 구매해 설립한 회사에 고용된 사람들의 경우에도, 그 공장과 기업소가 속한 인민위원회 노동과에 신고를 해야만 한다. 돈주들이 세운 회사에서 고용되더라도 국가의 승인절차가 필요한 것이다.<sup>245)</sup>

---

245) 예컨대 보건성의 경우에는 당 정무국 산하 과학교육부의 지도를 받는 것으로 알려져 있다. 과학교육부에서 결정된 보건정책은 내각의 보건성으로 하달되며, 보건성은 다시 도·시 인민위원회를 통해서 보건정책을 하달한다. 신희영 외, “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향,” 『통일과 평화』, 제8집 2호 (2016), p. 195.

또한 김정은은 집권 이후 보건의료 분야에도 관심을 가지고 변화를 추진했다. 정책 방향은 다음과 같다. 첫째, ‘먼거리 수술지원체계’나 ‘먼거리 의료봉사체계’와 같은 의료서비스의 전산화 및 원격의료에 대한 관심이 눈에 띄게 증가했다. 둘째, 병원, 제약공장, 연구기관에 대한 현대화를 추진하고 있다. 셋째, 의약품 공급체계에서 정부의 역할을 복원하려하고 있다. 고난의 행군 시기 이후 북한의 보건의료 시스템은 매우 약화되었다. 주민들의 대부분은 질병이 있을 경우, 장마당을 통해서 개인적으로 약을 구매하는 일이 많았다. 김정은은 이러한 상황을 인지하며 다시 보건의료체계를 확립하려는 모습을 보이고 있다.

김정은 시대는 체육강국 건설 역시 강조하고 있다. 김정은 시기 체육정책의 특성은 엘리트 체육의 육성과 발전에 강조점을 두고 있다는 점이다. 국제대회에서 다른 국가들과 겨루어 승리함으로써, 주민들의 애국심을 자극하고 이를 통해서 결속시킬 수 있기 때문이다. 과거와 비교하면 김정은 집권 이후 북한의 국가대표단이 국제경기에 가능한 참여하는 모습을 볼 수 있다. 2012년 런던올림픽, 2013년 동아시아컵, 2014년 인천아시아게임과 브라질 축구 월드컵, 2016년 리우올림픽, 2018년 평창올림픽, 자카르타 아시안게임, 러시아월드컵 등에 모두 참여했다. 특히 평창올림픽은 남북한 관계 개선에 크게 기여했다.

또한 북한 내부적으로 김정은은 체육시설 확충에도 큰 관심을 보였다. 2012년에는 평양 청춘거리에 ‘태권도 성지’를 준공했으며, 류경원·인민야외빙상장·롤러스케이트장을 준공했다. 2013년에는 남포시와 원산시에 롤러스케이트장을 건설했다. 뿐만 아니라 조직적

---

246) 윤철기, “북한 시장화 이후 계급체계와 노동계급의 이데올로기적 정체성 변화,” 『현대북한연구』, 제19권 2호 (2016), pp. 175~176.

으로 고위급 당 위원들을 국가체육지도위원회에 배치했다.

한편 최근 북한 체신성의 가장 큰 변화는 이동통신사업에 본격적으로 진출했다는 점이다. 체신성은 본래 우편 업무를 담당하던 부서였으나 2000년대 들어서면서 휴대폰 분야로 확대하게 된다. 초기에는 이집트의 오라스콤이 체신성과 합작으로 세운 ‘고려링크’가 이동통신사업을 독점하고 있었는데, 최근에는 체신성이 진출하게 되면서 고려링크의 독점이 무너졌다.<sup>247)</sup> 체신성은 통신망 사업만이 아니라, 휴대폰 제작을 위해서 대만 기업과 합작을 해서 생산공장을 설립하기에 이르렀다. 정보통신기술의 발달과 함께 체신성은 우편 사업에서 이동통신사업, 나아가서 휴대폰의 생산에 이르기까지 사업을 확장하고 있는 추세이다.

집권 이후 김정은은 국토관리와 환경 문제에도 큰 관심을 표명하고 있다. 김정은은 2012년 4월 27일 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일꾼들과 한 담화에서 “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에 혁명적 전환을 가져올 데 대하여”를 발표했다. 이 담화에서 김정은은 “평양시를 혁명적 수령관이 선 성스러운 혁명의 수도로, 웅장하려하고 풍치수령한 세계적인 도시로 훌륭히 꾸려야 한다.”고 지시했다.<sup>248)</sup>

이밖에도 김정은은 이 담화에서 (1) 온 나라를 수림화, 원림화할 것, (2) 도로의 현대화, 중량화, 고속화를 실현할 것, (3) 평양시에서 윤환선 도로를 건설할 것, (4) 철길 강도를 높일 것, (5) 해안 꾸리기에 힘을 넣을 것, (6) 수산자원을 보호하기 위한 사업, 환경보호, 자연보호관리사업을 잘 할 것, (7) 지하자원을 망탕 개발하거나 지

247) 이춘근·김종선, “북한 김정은 시대의 과학기술정책 변화와 시사점,” pp. 12~13.

248) “北김정은, 국토관리사업과 관련한 ‘노작’ 발표(전문),” 『통일뉴스』, 2012.5.9., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=98404>> (검색일: 2018.10.1.).

하자원개발에 무질서를 조성하지 말 것을 지시하였다.<sup>249)</sup>

또한 김정은은 2013년 12월 8일 ‘건설부문일군대강습’ 참가자들에게 보낸 서한에서 사회주의 강성국가 건설에 건설부문의 역할을 강조했다. 실제로 북한은 2012년 창전거리, 2013년 은하과학자거리, 체육인살림집, 김일성대 교육자살림집, 2014년 김정숙평양방직공장 노동자합숙, 위성과학자주택지구, 김책공대 교육자살림집, 2015년 장천남새전문협동조합 살림집 건설, 미래과학자거리 완공 등등의 사업을 벌였다.<sup>250)</sup> 김정은은 국가의 수도인 평양의 도시건설을 통해서 국가의 위용을 대내외적으로 과시하면서 체제와 정권의 정당성을 입증하려 하고 있다.

## 5. 문화예술: 문화성

7차 당대회에서는 ‘사회주의문화예술의 전면적 개화기’가 시작되어야 한다는 과업이 제시되었다. 특히 사회주의 문화예술이 사회주의 문명을 선도하는 역할을 해야 한다는 점이 강조된다. 문화예술 부문의 사상적 전위로서의 역할이 강조되고 있는 것이다. 마찬가지로 영화예술, 무대예술과 미술 부문에서 사상의 전위로서 역할을 부여하면서, 동시에 그에 부합하는 작품들이 많이 나와야 한다는 점이 강조되고 있다. 사회주의적 정체성과 국가의 위용을 뽐낼 수 있는 문화예술 작품의 생산을 채근하고 있는 것이다. 마지막으로 군중문화예술활동을 통한 예술의 대중화를 강조하고 있다.

북한은 2016년 당대회를 기점으로 사회주의 문명강국을 강조하면

---

249) 위의 기사.

250) 정일영, “김정은 시대의 국토건설전략에 관한 연구,” 통일부 정세분석총괄과 엮음, 『통일부 신진연구논문집』 (서울: 통일부, 2015), pp. 473~474.

서 문화예술을 통해서 사회주의적 정체성을 명확히 하고 대중들에게 그 정체성을 재확인하는 모습을 보였다. 시장화와 외래문화의 유입이 지속되는 가운데 사회주의 문화의 정체성을 유지하는 것이 쉽지 않은 상황에서, ‘문명강국’이라는 국가과제를 제시하며 문화예술 활동을 통해 체제와 정권의 정당성을 선전하고, 대중의 복종과 동원을 합리화하기 위해 경주할 필요성을 제기한 것이다.

## 가. 문화성 조직과 기능체계

문화 분야 중앙행정 부서는 1948년 북한정부 수립과 함께 문화선전성으로 시작되었다.<sup>251)</sup> 1957년 8월에는 교육문화성으로 통합되었다가 1960년 12월에는 문화성으로 독립되었으나, 다시 정무원 산하 문화예술부로 개편되었다가, 1998년 헌법 개정과 함께 내각 산하 문화성으로 바뀌었다.<sup>252)</sup>

문화성은 북한 사회주의 제도의 우월성 선전과 인민의 정치·사상·교양 사업 활동을 수행한다. 또한 당에서 정한 문화예술 정책방향에 따라 집행과정을 지도·감독하며, 주요 사업은 예술인들의 관리, 통제와 창작 보급에 있다. 문화예술인들에 대한 통제는 산하 단체인 조선문학예술총동맹을 통해 창작활동에 대한 지휘와 통제를 한다.<sup>253)</sup>

문화성의 조직 구조는 교시편찬국, 교육국, 군중문화국, 극장 및 회관 관리지도국, 대외사업국, 무대예술지도국, 문화보존지도국, 문화유적유물보존관리국, 미술지도국, 생산 및 설비 지도국, 영화총

251) 문화체육부, 『북한의 문화예술 행정제도 연구』 (서울: 문화체육부, 1995), p. 28.

252) 박영정 외, 『북한 문화예술 현황분석 연구』 (서울: 한국문화관광연구원, 2011), p. 80; 문화체육부, 『북한의 문화예술 행정제도 연구』, pp. 28~29.

253) 박영정 외, 『북한 문화예술 현황분석 연구』, pp. 84~85.

국 등으로 이루어져있다. 그 외 피바다가극단, 국립민족예술단, 국립교향악단 등의 예술단체와 무대작품국가심의위원회 등이 직속기관으로 편제되어 있다.

## 나. 당과의 관계 및 김정은 시대 정책 변화

당중앙위원회 정무국 산하에는 선전선동부가 있다. 선전선동부는 문학예술 작품의 내용을 규정하는 핵심부터 모든 문화예술정책을 입안하고 행정 지시하는 기능을 담당한다. 선전선동부는 언론, 출판, 문화, 예술, 방송, 보도 부문 등의 모든 사업을 통제하고 지도한다. 문화성은 당 선전선동부의 직접적 지도·감독을 받고 문화예술정책을 수행한다.<sup>254)</sup>

다음으로 김정은 시대 문화정책의 변화를 살펴보자. 김정은 시대 문화예술정책의 특성은 북한의 문화예술 분야가 세계적 수준에 결코 뒤쳐지지 않는다는 점을 보여주려는 모습을 보이기 위해 ‘파격적 변화’를 보이고 있다.<sup>255)</sup> 은하수관현악단과 모란봉 악단은 파격의 상징으로 여겨지고 있다. 2012년 등장한 모란봉 악단에 대해서 국내 북한문화 연구자들은 여가수들의 옷차림부터 무대매너, 무대장치, 연주곡목 등에서 모두 파격적이라고 평가하고 있다. 이러한 변화는 북한문화가 사회주의적 정체성을 가지고 있으면서도, 세계적 수준의 공연문화에도 결코 뒤쳐지지 않는다는 점을 보여줌으로써, 사회주의 문명강국의 면모를 과시하기 위함으로 볼 수 있다.

---

254) 위의 책, pp. 83~84.

255) 전영선, “김정은 시대 북한 문화예술의 변화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 10월호 (2012), pp. 19~20.

## 6. 대남·대외: 조평통과 외무성

### 가. 북한의 국제환경 인식

북한은 7차 당대회에서 현 국제정세에서 고립된 이유를 사회주의 권의 붕괴와 여전히 사회주의를 표방하고 있는 북한에 대한 제국주의 국가들의 반사회주의 공세 때문이라고 주장했다. 북한은 국제환경의 변화에 대해서 ‘우리식 사회주의’와 주체사상의 정당성을 역설한다. ‘국제사회의 공세’라는 의미는 북한에 국제사회가 요구하는 노선변화와 북한의 붕괴가능성에 대한 것이다. 이처럼 북한은 피포위 의식에서 벗어나지 못하고 있다.

북한의 정치권력은 ‘위기’를 의도적으로 왜곡하여 과장하고 있다. 피포위 의식은 위기의 원인을 안에서가 아니라 ‘밖’에서 찾는 것이다. 북한의 정치권력이 외인(外因)론을 강조하는 이유는 체제와 정권의 정당성 위기를 우려하기 때문이다. 특히 권력세습 과정과 경제위기 등 내부의 위기에 직면한 상태에서 그 원인을 찾게 되면, 위기의 책임이 결국 정권과 체제에 있음을 시인하지 않을 수 없기 때문이다. 정당성의 위기는 곧 체제 혹은 정권의 위기로 확산될 가능성을 배제할 수 없다. 북한은 외부의 위협에 대한 명확한 근거도 제시하지 않은 채, 자의적인 해석을 기준으로 위기를 규정하고 있다.

북한의 최고지도자와 특권세력들이 위기를 조작하는 방식은 ‘냉전적 논리’이다. 냉전 논리의 핵심은 국제사회를 ‘적’과 ‘동지’로 구별하는 것이다. 그리고 적에 대한 적대성을 표출한다. 탈냉전이 시작되었음에도 여전히 북한은 냉전적 인식에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 인식을 근간으로 해서 북한은 끝임 없이 ‘적’을 만들어낸다. 적이란 누구인가. 일상적으로 북한은 미국을 비롯한 선진 자본

주의 국가들을 ‘제국주의’ 국가들로 규정한다. 제국주의 시대는 끝이 났지만, 북한만 유독 과거의 시간에 머물러 있다. 사실 북한에게 제국주의는 적을 만들기 위한 명분에 불과하다. 북한의 정치권력에게 미국을 비롯한 선진 자본주의 국가들이 여전히 제국주의 국가인지 여부는 중요하지 않다. 중요한 것은 ‘적’이 필요하다는 점이다. 언제나 ‘적’이 필요하고 그래서 ‘적을 만드는 정치’가 바로 북한정치의 주요한 특성 가운데 하나이다.

여기서 칼 슈미트(Carr Schmitt)의 『정치적인 것의 개념』을 살펴볼 필요가 있다. 그는 “정치적 행동이나 동기의 원인으로 여겨지는 특정한 정치적 구별이란 적과 동지의 구별이다.”라고 적고 있다.<sup>256)</sup> 정치상의 적은 도덕적으로 악하거나, 미학적으로 추하거나, 경제적으로 경쟁자일 필요가 없다. 적이란 바로 타인·이방인이며, 본질적으로 낯설고 이질적인 존재이면 충분하다. 여기서 적의 존재는 어떠한 가치판단의 기준점이 아니다. 단지 자신이 존재하기 위해서 필요한 존재일 뿐이다. 칼 슈미트의 정치적인 것의 개념은 전체주의적 사고에 맞닿아 있다. 특히 ‘적을 만드는 정치’는 정당성이 부재한 권력에게 정당성을 부여할 수 있는 거의 유일한 방식이다.

올해 김정은은 7차 당대회에서 체제와 정권의 정당성을 설파하기 위해서 국제환경을 ‘제국주의’ 국가들과의 대립국면으로 규정하고, 이러한 위기 국면을 결국 ‘승리’로 이끌어냈다는 점을 제일 먼저 강조했다. 이는 수령과 당의 업적이 된다. 물론 실제로 ‘승리’란 있을 수 없다. 사실 북한의 피포위의식과 대립국면은 많은 부분 스스로 자초한 것이다. 이는 북한 스스로의 관점에 불과하다. 엄밀히 이야기하면 ‘승리’가 아니라 ‘승리적 관점’이다. 7차 당대회에서는 “주체

---

256) 칼 슈미트 지음, 김효진·정태호 옮김, 『정치적인 것의 개념』(과주: 살림출판사, 2012), p. 39.

사상과 선군정치, 당에 끝없이 충실한 우리 군대와 인민의 헌신적 투쟁에 의하여 사회주의 건설에서 자랑찬 승리가 이룩”되었다고 하였으며, “조선로동당의 령도밑에 우리 군대와 인민이 미제를 우두머리로 하는 제국주의련합세력과 단독으로 맞서 사회주의를 수호하고 사회주의위업을 승리적으로 전진시켜온 것은 력사의 기적이며 이것은 주체사상과 선군정치의 위대한 승리입니다.”고 밝히고 있다. 북한의 정치권력이 이처럼 ‘승리적 관점’으로 스스로를 포장하는 이유는 이른바 ‘주체의 역량’을 과시하기 위한 것이다. 북한이란 체제와 김정은 정권이 위기를 극복할 수 있는 충분한 능력을 가지고 있다는 점을 강조하는 것이다.

피포위 의식과 승리적 관점은 국제사회의 제재가 지속되는 가운데 세 차례의 핵실험을 강행한 주요한 배경이다. 이데올로기적으로 사회주의 국가로서의 정체성을 강조하고, 이를 바탕으로 자본주의와의 대립적 국면을 강조한다. 그리고 북한체제의 개혁과 개방을 요구하는 국제사회의 압박을 거부하고 사회주의 건설을 위한 투쟁에서 승리해야 한다고 주장한다. 북한은 핵실험과 광명성 발사 등에서 스스로 만든 적과의 대립구도에서 승리했다고 자축하는 모습을 보였다. 사회주의라는 이데올로기는 북한이 국제사회를 인식하는 근간을 제공한다.

여기서 흥미로운 점은 북한의 대외관계에 대한 인식의 논리적 선후 관계가 뒤바뀌어 있다는 점이다. 국제사회에서 선진 자본주의 국가들이 제국주의 국가로 규정되고 북한은 이러한 국가들을 적으로 규정한다. 제국주의 개념은 이론적으로 엄밀하게 평가되어 적용되는 것이 아니라 이론은 실천적 필요에 의해서 도식적으로 적용된다. 다시 말해서 현상에 대한 분석을 토대로 제국주의 개념을 적용하는 것이 아니라 적대적 대립관계의 실천적 필요성에 의해서 적으로 규

정된다. 이론은 권력의 실천적 필요에 의해서 이용된다.<sup>257)</sup>

미국과 선진 자본주의 국가들이 제국주의 국가이기 때문에 적이 되는 것이 아니라, 북한의 지배권력이 적으로 규정하고 있기 때문에 제국주의가 되는 것이다. 이는 전형적인 스탈린주의적 사고에 해당한다. 스탈린주의적 사고의 주요한 특성 가운데 하나가 논리적 인과관계를 왜곡한다는 것이다. 정치권력이 스스로를 정당화하기 위해서 논리적 인과관계마저 뒤바뀌어 버리는 것이다. 1953년 스탈린이 사망하고 소련과 동유럽에서는 탈스탈린화가 60여 년 전에 진행되었는데, 북한의 대외인식은 여전히 스탈린주의적 사고체계를 벗어나지 못한 상태이다. 이는 3대 권력세습이 진행되면서 과거의 비논리적이고 비합리적인 담론체계마저 계승하지 않을 수 없었기 때문이다.

## 나. 조국평화통일위원회

북한의 헌법 전문에는 ‘조국통일’을 국가과제로 제시하고 있다. 즉, “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다(헌법 9조)”고 국가과제로서의 통일을 제시하고 있다. 그리고 통일 과업을 성취하기 위해서 사회주의의 완전한 승리와 자주, 평화, 민족대단결의 3대 원칙이 강조된다.

북한의 헌법에서 조국통일 과업을 제시한 것은 김일성과 김정일 시대로부터 지속되는 국가과제이기 때문이다. 김정은 시대인 현재

---

257) 스탈린주의적 사고에서 이론은 실천적 필요에 의해서 이용된다. 이에 대한 내용은 다음 책을 참조할 것. Werner Hofmann, *Stalinismus und Antikommunismus* (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1968), pp. 85~87.

북한의 헌법 전문에는 조국통일의 과업을 완수할 수 있도록 김일성과 김정일이 노력해왔음을 강조하고 있다. 이는 통일을 위한 노력이 최고지도자의 정통성과 정당성을 입증하는 데에 매우 중요한 과업이라는 점을 의미한다. 김정은 역시 2016년 7차 당대회에서 조국통일 과업을 제시했다. 이는 북한 헌법 역시 한반도가 분단국가로서 통일된 국가를 지향하고 있음을 명시하고 있음을 알게 한다.

다음으로 그 조직과 기능체계를 살펴보자. 조국평화통일위원회(이하 조평통)는 1961년 5월 9일 당시 내각 부수상이었던 홍명희를 위원장으로 한 33명(각 정당 및 단체의 대표 포함)의 준비위원회에 의해서 발기되었고 같은 달 13일 설립되었다. 조평통은 한국 내 주요 사건 또는 새로운 정책이 제시될 때마다 ‘조평통 서기국’ 보도를 통해서 입장을 밝히고 대변인 성명 또는 담화 등으로 남한 내 반정부 선전 및 여론을 조성했다. 당내 대남 기구인 통일전선부가 남북대화에 직접 참여하거나 국내 각계각층 인사 및 해외교포들에 대해서 통일투쟁 선동 업무 등을 공개적으로 수행하는 데에 한계가 있었기 때문이다.<sup>258)</sup>

그렇게 당 통일전선부의 외곽 단체로서 대남정책을 맡아오다가 2016년 6월 29일 열린 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 국가기구로 개편되었다. 북한은 조평통을 국가기구화 하게 된 이유로 “노동당 7차 대회에서 제시한 주체적인 조국통일 노선과 방침을 철저히 관철”하려는 목적을 달성하기 위해서라고 한다.<sup>259)</sup> 조평통은 남북한 관계 현안 관련 공식입장을 발표하고, 회담, 교류, 공동행사 등 대남 실무사업을 총괄한다.<sup>260)</sup> 한편, 조평통이 내각 기구로 재편되

---

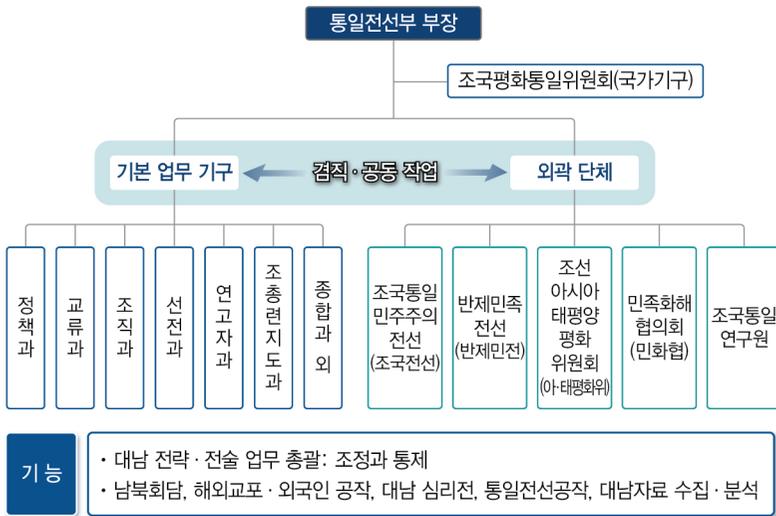
258) 최대석·정영철·장인숙, “북한의 대남 협상전술과 주요 협상가,” 『통일문제연구』, 통권 제48호 (2007), p. 143.

259) “북 ‘조평통’ 국가기구화…남 통일부와 ‘격’ 맞추기,” 『한겨레』, 2016.6.30., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/750462.html>> (검색일: 2018.10.1.).

면서 서기국이 사라지고 정책국만이 존재한다.

당과의 관계 측면에서, 조평통은 당의 통일전선부 지도하에 있다. 통일전선부는 대남 사업기구 중 가장 크고 중요한 기구이다. 통일전선부는 해외교포나 동포들 대상 포섭공작, 한국 내 민간단체들을 대상으로 한 통일전선 구축, 크고 작은 대남 제의, 남북 대화 업무를 맡아왔다. 이와 관련하여 노동당 통일전선부의 체계와 기능을 보면 아래 <그림 V-7>과 같다.

<그림 V-7> 당 통일전선부의 체계와 기능



자료: 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 191.

한편, 과거에는 통일전선부의 이러한 업무와 기능을 조평통 서기국이 담당했었다. 그리고 남한과의 협상에서 통일전선부의 담당자들은 조평통의 이름을 내세워 나왔었다.<sup>261)</sup>

260) 통일부 북한정보포털, “대남 기구,” <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?summaryMenuId=PO019>> (검색일: 2018.6.11.).

그런데 조평통이 국가기구화 하면서 통일전선부와 체계를 달리하고 있음을 드러내고, 한국 행정부 내 통일부 파트너로서 대남협상 업무를 담당하게 되었다. 2018년 들어서는 남북관계가 활성화되며, <민족경제협의회>(민경협)이 다시 재개하고 본격적 활동을 준비하고 있는 것으로 보인다.<sup>262)</sup>

## 다. 외무성

북한의 헌법 전문은 국가정통성을 항일투쟁과 반제국주의 투쟁에서 찾는다. 항일투쟁은 국가의 뿌리이며 반제국주의는 국가위기를 돌파하기 위한 전략이다. 북한은 위기에서 시작되었으며 위기를 돌파하면서 성장했음을 강조한다. 헌법 전문에서 다음과 같이 강조한다.

“김일성동지께서는 영생불멸의 주체사상을 창시하시고 그 기치밑에 항일혁명투쟁을 조직령도하시어 영광스러운 혁명전통을 마련하시고 조국광복의 역사적위업을 이룩하시였으며 정치, 경제, 문화, 군사 분야에서 자주독립국가건설의 튼튼한 토대를 닦은데 기초하여 조선민주주의인민공화국을 창건하시였다…김정일동지께서는 세계사회주의체계의 붕괴와 제국주의연합세력의 악랄한 반공화국 압살공세속에서 선군정치로 김일성동지의 고귀한 유산인 사회주의 전취물을 영예롭게 수호하시고 우리 조국을 불패의 정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변시키시였으며 강성국가건설의 휘황한 대통로를 열어놓으시였다.”

따라서 북한외교의 과제는 제국주의 세력으로부터의 위협을 돌파

261) 최대석·정영철·장인숙, “북한의 대남 협상전술과 주요 협상가,” p. 140.

262) 이에 대해서는 6장에서 좀 더 체계적으로 다룬다.

하고 정권과 체제의 안전을 도모하며 궁극적으로 강성국가를 건설하는 것이다. 기본적으로 외교전략은 피포위 의식으로부터 시작된다. 특히 소련과 중국의 체제전환 이후에 피포위 의식은 더욱 강화된다. 피포위 의식은 ‘군사강국’ 건설을 목표로 삼게 하였으며, 국제사회로부터 고립과 제재를 자초하면서 핵과 미사일을 개발한 배경이 되었다.

그런데 군사강국 건설 과제는 제재국면이 장기화되면서 경제강국 건설이라는 목표와 충돌하게 된다. 김정은은 경제·핵무력 건설 병진노선을 내세웠지만, 대북제재 국면이 장기간 지속되면서 두 가지 목표는 함께 성취하기 어렵게 되었다. 그리고 무엇보다 정권과 체제의 안전이 보장받지 못하게 되는 문제에 직면하게 된다. 이로 인해 김정은 시대 외교정책의 다양한 변화가 드러난다.

조직 구조를 중심으로 볼 때, 북한의 외무성은 타국과의 외교적 관계를 발전시키고 타국 및 지역기구들과의 관계에서 제기되는 문제들을 종합 처리하는 임무를 수행한다. 또한 타국에 상주하는 북한 대표부들의 사업을 지도하며, 북한 주재 대사관에서 제기되는 외교적 관계에 관련된 문제들을 의례국을 통하여 제기 받아서 대책을 강구하는 사업을 한다.

외무성은 11개 국으로 구성되어 있으며, 산하에는 3개의 연구소가 있는 것으로 드러났다. 아시아 1국은 중국, 몽골, 일본을 담당한다. 아시아 2국은 1국에서 담당하는 국가들을 제외한 아시아 국가들과 오세아니아 국가들 그리고 아세안(ASEAN)과 남아시아지역협조연합을 담당한다. 유럽 1국은 러시아와 구소련에 소속되어 있던 국가들을 담당한다. 유럽 2국은 1국이 담당하지 않는 다른 유럽 국가들과 유럽이사회, EU위원회, 유럽대외활동성 등 EU 본부와의 사업을 진행한다. 북아메리카국은 미국과 캐나다를, 아프리카·아랍·라틴

아메리카국은 아프리카, 아랍, 라틴아메리카 지역 국가들을 담당한다. 그 외 보도국은 보도관계 사업과 기자관계 사업을 담당하고, 영사국은 영사관계 사업을 담당한다.<sup>263)</sup> 산하연구소는 군축평화연구소, 미국연구소, 일본연구소가 있다.

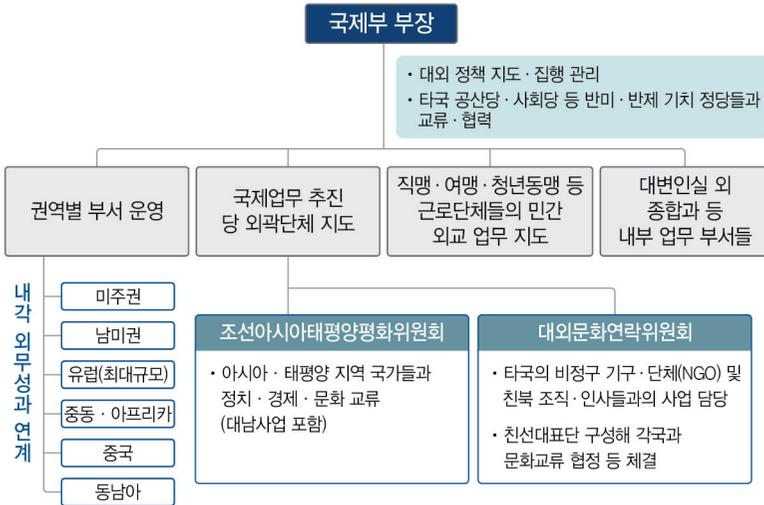
다음으로 최고지도자 및 당과의 관계를 살펴보자. 북한의 외교정책 결정 과정에서 최고지도자의 역할은 매우 중요하다. 특히 김정은은 집권 이후 2016년 국무위원장 직책을 신설하면서, 헌법 103조에서 국무위원장에게 “다른 나라와 맺은 중요조약을 비준 또는 폐기”하는 권한 및 “특사권을 행사”할 수 있는 권한을 부여했다.

그 외 외교업무와 관련된 권력기관들이 있다. 우선 당내에는 국제부가 있으며, 최고인민회의 내에는 외교위원회가 있다. 당의 국제부는 다른 국가 정당들과의 외교업무를, 외교위원회는 다른 국가 의회와의 외교를 주로 맡게 된다. 국가기구인 외무성은 기본적으로는 당 국제부의 당적·정책적 지도를 받는다. 관련하여 김정은 시대 노동당 국제부의 체계와 기능을 살펴보면 다음 <그림 V-8>과 같다.

---

263) 북한 외무성 홈페이지 참조 <<https://www.mfa.gov.kp>>.

〈그림 V-8〉 당 국제부의 체계와 기능



자료: 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 191.

위 〈그림 V-8〉처럼 내각 외교업무 또한 당적 지도 하에 있고, 외무성 이외의 기구들이 함께 함으로써, 외교정책 결정과정에서 북한 내 다양한 행위자가 실재함을 알 수 있다.

## 라. 김정은 시기 대남·대외 정책 변화흐름

김정은은 집권 이후 지속적으로 공세적 대남·대외정책을 추진해 왔다.<sup>264)</sup> 김정은 집권 이후 2013~2017년, 3~6차까지 네 차례의 핵 실험이 이루어졌다. 북한은 2012년 헌법 전문에 핵보유국 지위를 명기하였다. 그리고 이듬해 2월 3차 핵실험 이후 3월 31일 당중앙위원회 전원회의에서 경제·핵무력 병진노선을 발표했다. 병진노선은

264) 북한 대외정책 경과는 통일부 홈페이지의 남북관계 주요일지를 참고함. <<https://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3841>> (검색일: 2018.10.1.).

김일성과 김정일의 ‘경제와 국방 병진 노선’을 계승·심화·발전시킨 것으로서 전쟁 억제력과 경제건설을 동시에 추진하는 전략으로 소개되고 있다.<sup>265)</sup> 4월 최고인민회의에서는 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데”라는 법령을 채택했다. 이 법령에는 ‘세계의 비핵화가 실현될 때까지’라는 전제 하에 영구적 핵보유를 규정하고 있다.<sup>266)</sup> 뿐만 아니라金正은 85발의 미사일을 발사했으며, 그 가운데에는 IRBM(중거리탄도미사일)과 ICBM(대륙간탄도미사일) 실험도 있었다.

7차 당대회 이후 북한의 태도변화 조짐이 나타나기 시작한다. 북한은 5월 16일 정부 성명으로 이번 당대회에서 제시된 통일노선과 방침이 ‘민족통일대강’을 제시했다고 한다. 그러면서 “남한 당국이 민족대단결의 방도를 내놓는다면 함께 추진시켜 나갈 용의가 있다.”고 주장했다. 그리고 같은 달 20일 국방위원회는 공개서한에서 한반도 군사적 긴장과 충돌위험을 해소하기 위한 실천적 조치들에 대해서 조속히 응해 나올 것을 주장했다.

이어 21일 당시 김기남 당 부위원장은 남한 정부에 관계개선을 위한 대화와 협상에 응해야 한다고 담화를 발표했으며, 국방위 인민무력부는 21일과 24일 두 차례나 우리 국방부에 남북 군사당국 회담 개최를 위한 실무접촉을 제안했다. 그리고 27일 북한의 민족경제협력위원회 위원장이 남북 경제인들에게 “사상과 이념, 주의주장의 차이를 뛰어넘어 민족자주의 기치를 높이 들고 통일애국의 길에 적극 떨쳐나서야 한다.”는 담화를 발표한다.

북한이 이처럼 대화재개를 주장한 이유는 6월 30일 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해서 확인할 수 있다. 북한은 이 성명서에

265) 전성훈, “김정은 정권의 경제·핵무력 병진노선과 ‘4·1 핵보유 법령,’” (통일연구원 Online Series CO 2013-11, 2013.4.8.), pp. 1~2.

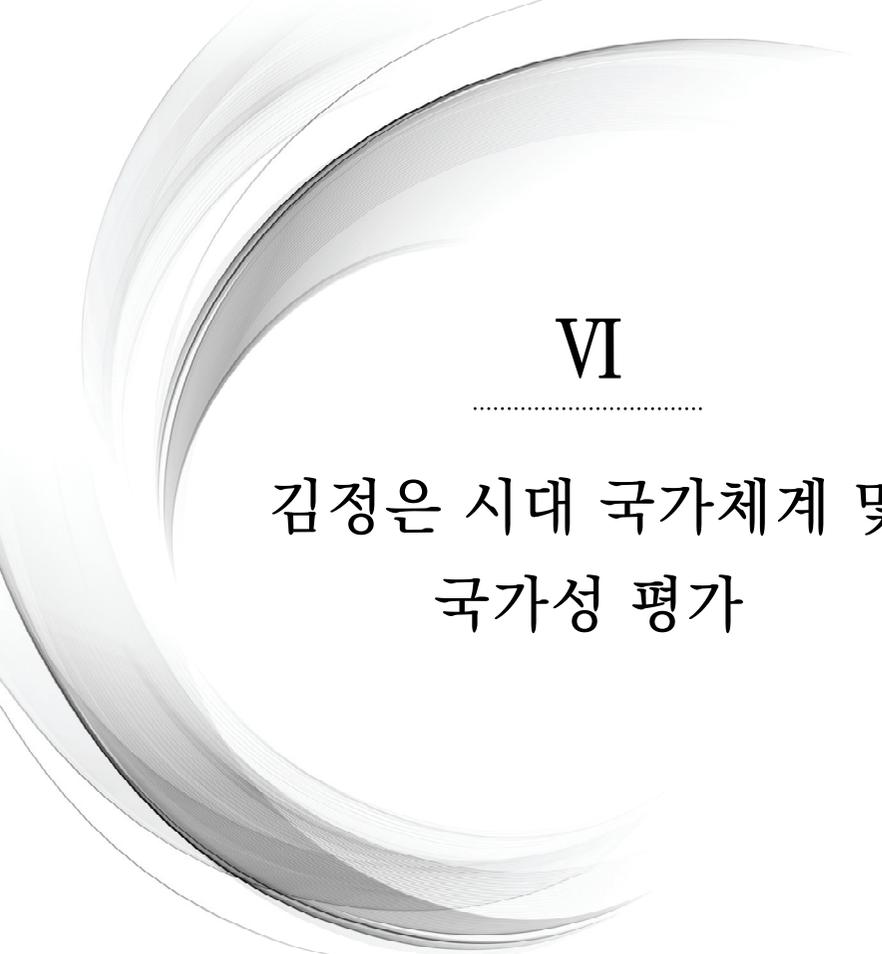
266) 위의 글, p. 4.

서 ‘핵선제공격태세’가 완성되었다고 주장하면서 이는 협상의 대상이 아니라며 한국과 미국의 ‘대북정책 방향전환’을 주장했다. 한국과 미국, 그리고 UN과 국제사회의 공조로 이루어지고 있는 제재 국면에 남북한 대화 재개를 압박하면서 한국을 비롯한 주변국의 대북정책 변화를 주장했다. 그리고 북한은 5차와 6차 핵실험을 단행했다. 당연히 대화국면은 재개되지 못했다. 오히려 북한에 대한 국제사회의 제재 강도가 더욱 높아졌다.

실질적인 변화는 2018년 시작되었다. 남과 북은 평창올림픽을 계기로 남북한 대화를 이어갔으며, 지난 4월 27일 문재인 정부의 세 번째 남북정상회담을 판문점에서 가졌다. 이 자리에서 판문점선언이 발표되었고 한반도의 완전한 비핵화, 종전선언, 평화협정 등에 합의했다. 그리고 북미정상회담이 6월 12일 싱가포르에서 개최되었다. 여기서 한반도 비핵화가 약속되었다. 이후 실무협상은 순조롭지 않았다. 북미 간 비핵화와 체제보장을 둘러싼 시간과 방식을 놓고 이견이 좁혀지지 못했다.

그러다가 지난 9월 19일 남북한 정상의 평양공동선언을 계기로 담보상태에 있던 북미간의 협상이 재개될 것으로 예상되고 있다. 이러한 일련의 변화는 핵과 미사일 개발을 통한 공세적 외교보다, 대화와 협상을 통해서 정권과 체제의 안전을 보장받는 것이 북한에 실익이 있다는 감정의 판단하에 진행되고 있는 것으로 보인다.





# VI

---

## 김정은 시대 국가체제 및 국가성 평가



이 장에서는 앞선 연구의 성과를 종합하여, 첫째, 김정은 시대 분야별 국가과제 및 국가기구의 체계를 밝힌다. 서론에서 밝혔듯 국가성 평가는 해당 국가의 국가과제가 무엇이고, 어떠한 국가체계에 있어서 과제 집행기능을 수행하며, 그 능력 수준이 어느 정도인가를 진단하는 것이기 때문이다.

다음으로 둘째, 국제사회에서 논의되고 있는 국가성 개념을 살펴보고, 본 연구주제에 맞추어 김정은 시대 국가성 평가틀을 마련한다. 셋째, 이러한 평가틀에 기반하여 김정은 시대 국가과제를 수행하는 국가기구들의 기능과 구조 분석을 통해 현 단계 북한의 국가성을 평가한다. 마지막으로 이를 기반으로 김정일 시대와의 지속성과 변화를 총평한다.

즉, 본문에서 다룬 국가기구 부처별 조직과 기능 및 실태와 특성을 종합적으로 분석하여 김정은 시대 국가체계를 모형화하고, 국가성 평가틀에 따라 김정은 시대 국가성에 대한 질적 분석을 시도한다.

## 1. 김정은 시대 국가과제: 2020년 목표 6대 과제 진단

2012년 집권한 김정은 정권은 2016년 초까지 약 5년간 정권을 안정화하기 위해 무엇보다 측근연합을 재구성하면서, 체제안정을 위해 핵과 미사일 고도화에 주력하였다. 그리고 2016년 1월 6일 4차 북핵실험 및 중장거리 미사일 능력을 향상시킨 후, 2020년까지를 목표로 한 새로운 국가비전과 발전전략을 제시하였다.

2016년 5월 36년 만에 개최한 7차 당대회를 통해 김정은 시대 북한의 국가비전과 발전전략을 공개하며, 향후 집권 30년 이상을 구상한 국가 미래 설계도를 제시한 것이다. 이어 7차 당대회 후 2018년 현재까지 변화된 국가비전과 발전전략에 기초한 당과 국가기구 운

영 및 세부 정책변화와 조직개편을 진행 중이다.

현재까지 김정은 시대 국가성 평가의 기준이 될 수 있는 북한의 국가과제는 7차 당대회를 통해 드러났다고 볼 수 있다. 따라서 김정은 시대 1단계 국가과제는 2020년까지의 6대 국가비전과 발전전략으로 이해할 수 있다. 6대 국가과제는 ‘온 사회의 김일성-김정일주의화’, ‘과학기술강국 건설’, ‘경제강국 건설’, ‘문명강국 건설’, ‘자주적 통일’, ‘세계의 자주화’이다.

이 국가과제는 유형별로 정치, 과학기술, 경제, 사회, 대남·통일, 대외·국제로 구분할 수 있다. 북한이 제시한 각 유형별 국가과제 및 방도(과업, 정책, 방법 등) 등을 살펴보고,<sup>267)</sup> 그 의도와 목적을 평가해보자.

## 가. 정치 분야: ‘온 사회의 김일성-김정일주의화’

‘온 사회의 김일성-김정일주의화’를 기치로 하는 정치 분야 국가과제 및 방도는 아래 <표 VI-1>로 정리할 수 있다.

<표 VI-1> 정치 분야 국가과제 및 방도

국가과제	방도
온 사회의 김일성-김정일주의화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인민정권(국가체제) 강화 및 그 기능과 역할을 높이는 것</li> <li>- 사상, 기술, 문화의 3대 혁명추진</li> <li>- 자강력제일주의: 혁명정신에 기반하여 ‘자체의 힘과 기술, 자원에 의거’ 및 ‘주체적 역량 강화’하여 자기의 앞길 개척</li> </ul>

자료: 저자 작성.

267) 북한 측과 해외 친선단체와의 교류과정에서 입수된 자료 내용에 따른다. “비공개 자료에 따른 출처 생략.” 이 자료의 내용은 기본적으로 7차 당대회에서 발표한 내용에 기초하나, 북한의 국가기구 간부들을 대상으로 정교화한 간부학습제강용으로 추정된다.

은 사회의 김일성-김정일주의화는 사상, 기술, 문화의 3대 혁명의 형태로 진행되는 ‘계속혁명’을 위한 이데올로기적 국가과제이다. 7차 당대회는 이러한 과제를 실현하기 위한 방법론으로 ‘자강력제일주의’를 제시했다. 이를 북한체제가 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있는 ‘주체적 역량 강화’로 설명하고 있다.

하지만 실제로 이는 국제사회로부터 고립된 상황에서 내부를 결속시키기 위한 이데올로기적 전략이다. 김일성-김정일주의는 외부의 위협으로부터 북한 사회를 하나로 결속시키는 ‘통합 이데올로기’로서의 기능을 부여받고 있다.

#### 나. 과학기술 분야: 과학기술강국 건설

‘과학기술강국 건설’을 기치로 하는 과학기술 분야 국가과제 및 방도는 아래 <표 VI-2>로 정리할 수 있다.

<표 VI-2> 과학기술 분야 국가과제 및 방도

국가과제	방도
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학기술강국 건설</li> <li>- 과학기술강국 2대 정의: 전반적인 과학기술이 첨단수준에 올라선 나라, 과학기술의 주도적 역할에 의해 모든 부문이 급속히 발전하는 나라</li> <li>- 목표: 가까운 앞날에 종합적 과학기술력에서 세계적으로 앞선 나라들의 대열에 당당히 들어서는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과업: 첨단돌파전, 경제강국건설의 기관차</li> <li>- 방도               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 인재중시, 전민과학기술인재화</li> <li>2) 작전과 지도관리개선, 과학연구 개발체계, 국가적 보장사업 개선</li> <li>3) 과학기술중시기풍</li> </ol> </li> </ul>

자료: 저자 작성.

과학기술강국이란 과제에서 특히 강조된 분야는 첨단과학기술 분야

이다. 정보기술, 나노기술, 생물공학을 비롯한 핵심기초기술과 새 재료기술, 새 에너지기술, 우주기술, 핵기술 등의 분야가 강조되었다. 이렇게 첨단과학 분야가 강조되는 것은 크게 세 가지 이유 때문이다.

먼저 경제와의 관련성 때문이다. 경제발전을 위해서 과학기술의 발전이 뒷받침 되어야 한다는 생각이다. 다음은 북한체제의 우월성을 과시하기 위함이다. 북한 사회가 국제사회와 경쟁에서 결코 뒤처지지 않는다는 점을 대내외적으로 과시하기 위함이다. 마지막으로 이를 통해서 체제의 정당성을 주민들에게 확인시켜주기 위함이다.

## 다. 경제 분야: 경제강국 건설, 인민경제 발전, 국가경제발전 5개년 전략

‘경제강국 건설, 인민경제 발전, 국가경제발전 5개년 전략’을 기치로 하는 경제 분야 국가과제 및 방도는 아래 <표 VI-3>으로 정리할 수 있다.

<표 VI-3> 경제 분야 국가과제 및 방도

국가과제	방도
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제강국 건설</li> <li>• 인민경제 발전전략</li> <li>• 국가경제발전 5개년 전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제강국 건설을 위한 방도: 경제사업에 대한 국가의 통일적 지도와 전략적 관리 책임성 강화, ‘사회주의기업책임관리제’ 바로 실시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제강국: 자립성과 주체성이 강하고 과학기술을 기본 생산력으로 하여 발전하는 나라</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가경제발전 5개년 전략 기간: 2016~2020년</li> <li>- 3대 목표: 인민경제 전반을 활성화, 경제부문사이 균형보장, 경제의 지속적 발전 위한 토대 마련</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제강국 징표: 자립경제강국 및 지식경제강국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵심 전략 산업: 전력문제해결, 석탄·금속공업·철도운수부문 발전, 기계·화학공업·건설·건재공업부문, 농업·수산업·경공업</li> <li>- 인프라 구축 과제: 국토관리사업, 대외경제관계 확대 발전</li> </ul>

자료: 저자 작성.

7차 당대회에서는 “국방건설과 경제건설, 인민생활에 필요한 물질적수단들을 자체로 생산보장하며 과학기술과 생산이 일체화되고 첨단기술산업이 경제장성에서 주도적 역할을 하는 자립경제강국, 지식경제강국이 바로 사회주의경제강국”이라 규정하였다. 또한 사회주의 경제강국이란 목표를 달성하기 위해서 ‘인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화’를 주요 과제로 제시하였다.

여기서 핵심은 북한 스스로의 힘으로 첨단기술 산업을 육성하고 발전시켜 경제를 비약적으로 발전시키겠다는 의지이다. 그리고 그 임무를 ‘내각’에 부여하고 있다. 내각에 ‘인민경제’ 전체를 총괄·관리 하는 임무를 부여하면서, 최종 생산단위인 공장, 기업소, 협동단체에 ‘사회주의기업책임관리제’ 실시를 지시하고 있다.

## 라. 사회 분야: 문명강국 건설

‘사회주의 문명강국 건설’을 기치로 하는 사회문화 분야 국가과제 및 방도는 아래 <표 VI-4>로 정리할 수 있다.

<표 VI-4> 사회 분야 국가과제 및 방도

국가과제	방도
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문명강국 건설</li> <li>- 문명강국 2대 정의: 사회주의문화가 전면적으로 발전하는 나라</li> <li>- 인민들이 높은 창조력과 문화수준을 지니고 최상의 문명을 최고의 수준에서 창조하며 향유하는 나라</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5대 과업: 교육사업발전, 보건사업발전, 체육강국건설, 문학예술의 전면적 개화기, 도덕기강</li> <li>- 문명강국 건설을 위한 교육사업 발전 과업: 교육체계 완비, 교육내용과 방법개선, 물질적 토대 강화</li> <li>- 문명강국 건설을 위한 보건사업 발전 과업: 예방의학방침 관철, 의료봉사의 질개선, 물질적 보장사업 개선</li> <li>- 문명강국 건설을 위한 체육강국 건설: 체육강국은 체육으로 명성을 떨치며 체육으로 흥하고 강대해지는 나라</li> <li>- 그 외 과업: 문학예술의 전면적 개화기, 도덕기강 확립</li> </ul>

자료: 저자 작성.

문명강국은 “사회주의문화가 전면적으로 개화발전하는 나라, 인민들이 높은 창조력과 문화수준을 지니고 최상의 문명을 최고의 수준에서 창조하며 향유하는 나라”를 의미한다. 문명강국 건설을 위해 교육, 보건, 의료, 체육, 문학예술, 영화예술, 도덕기강 등 다양한 분야의 과제를 제시하고 있다. 보건, 의료, 체육, 문화예술 분야는 사회주의 국가로서의 정체성과 우월성을 복한 주민들이 체감할 수 있게 하는 데 중요한 분야이다.

또한 교육에서는 인재양성과 교육격차 해소가 강조되고 있다. 특히 모든 학습자의 교육역량 강화가 강조된다. 물론 교육을 정치적 수단으로 이용하던 부분이 사라지지는 않았다. 북한사회에서 교육은 북한 주민들이 북한체제와 정권에 대해서 긍정적으로 이해하도록 만들면서 동시에 자발적으로 복종할 수 있게 하는 주요 수단으로 활용되고 있다.

### 마. 대남·통일 분야: 자주적 통일

‘자주적 통일’을 기치로 하는 대남·통일 분야 국가과제 및 방도는 아래 <표 VI-5>로 정리할 수 있다.

<표 VI-5> 대남·통일 분야 국가과제 및 방도

국가과제	방도
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자주적 통일</li> <li>- 통일 한반도 모습               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 8천만 인구와 막강한 국력을 가진 세계적 강대국</li> <li>2) 민족의 강毅한 정신과 뛰어난 슬기로 세계를 앞서 나가는 선진 문명국</li> <li>3) 동북아시아와 세계평화를 선도하는 정의의 강국</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방침: 민족자주의 기치, 민족대단결의 기치, 한반도의 평화와 안전보장, 연방제 방식 통일 실현 노력</li> <li>- 현 시기 절박한 과업: 남북관계 근본적 개선, 한반도 분열과 관련된 나라들과 주변국들이 통일에 도움이 되게 하는 것</li> </ul>

자료: 저자 작성

7차 당대회에서는 ‘조국통일위업실현’이 북한의 가장 핵심적인 과제 가운데 하나로 제시되고 있다. 통일 과제를 해결하기 위해서 김일성의 ‘주체적통일로선’을 강조하고 있다. 또한 ‘민족자주정신’이 강조되고 있다. 이는 표면적으로 한반도 문제에서 남북한 당사자의 원칙을 강조하는 것이다.

사실 북한은 필요에 따라 남북한 당사자의 원칙을 강조하기도 하고, 때로는 남한보다 미국과의 직접적 협상을 요구하는 전략을 취해왔다. 7차 당대회에서 제시된 민족자결의 원칙과 민주자주의 정신은 핵과 미사일 실험 등으로 인한 국제사회의 대북제재가 지속되는 가운데, 미국과의 직접적 협상이 어려운 상황을 남북한 관계 개선을 통해서 우회적으로 돌파하기 위한 것으로 보인다.

북한은 7차 당대회 이후 남한과 국제사회에 대화와 협상의 재개를 제안했다. 이러한 북한의 유화적 제스처는 크게 세 가지 목적을 가진다. 첫째, 가장 직접적 이유는 국제사회의 대북 제재국면과 북한의 핵개발·인권문제 등에 대한 국제사회의 비판에서 벗어나기 위한 ‘출구전략’이다. 4차 핵실험 이후 고강도 대북제재가 지속되는 상황이었다. 남한은 개성공단마저 폐쇄했다. 한국정부는 개성공단 입주 기업들의 손실이 적지 않음에도 개성공단 폐쇄를 강행했다. 그리고 심지어 중국마저 유엔안보리의 대북제재 결의에 찬성했다. 물론 북한의 대중국 석탄 수출 등은 2016년까지 실제로 큰 타격을 입지 않은 것으로 알려져 있다.<sup>268)</sup>

하지만 중국 역시 국제사회 일원으로서 북한의 핵개발에 대해 비판적인 국제여론에 신경을 쓰지 않을 수 없는 상황이었다. 게다가

---

268) 산업은행의 이유진 박사는 “대북제재 이후 6개월간 진행된 북중 무역을 살펴보면 점진적인 감소에서, 8월부터 증가세로 반전되었다.”라고 분석하고 있다. 이유진, “대북 경제제재 이후 북중무역 동향과 전망,” (Weekly KDB Report, 2016.11.7.), p. 3.

유엔에서 북한인권에 대한 문제제기까지 공식적으로 진행되고, 북한인권사무소가 서울에 설치되었다. 이러한 대북제재와 국제사회의 비판이 장기화되는 것 자체가 체제와 정권의 불안정성이 높아지게 된다는 점을 의미한다.

둘째, 체제와 정권의 안정을 보장받고자 하는 것이다. 북한은 한미 군사합동훈련이나 개혁과 개방에 대한 요구 등을 모두 외부로부터의 '위협'으로 인식한다. 북한은 2018년 남북관계 개선을 통해서 체제 안정을 보장받으려 하였다. 그리고 4월 20일 당중앙위 제7기 3차 전원회의에서 병진노선을 중지하고 경제건설에 총력을 집중한다는 '전략적 노선'이 만장일치로 채택되었다. 4월 27일 판문점 선언을 통해서 한반도의 완전한 비핵화를 약속했다. 6월 12일 북미 정상회담에서는 한반도의 비핵화와 미국의 체제보장이 약속되었다.

마지막으로 경제적 실익을 챙기겠다는 생각이다. 현재 북한의 경제상황은 전반적으로 심각한 문제를 가지고 있다. 오랫동안 북한은 국제사회와의 협력보다는 고립을 선택했고, 이를 '자주'와 '자립'이라는 말로 포장해왔다. 그러나 당과 국가는 경제적 문제를 사실 그대로 주민들에게 말할 수 없다. 이는 체제와 정권의 정당성을 스스로 부정하는 일이 될 수 있기 때문이다.

결국 북한 정권은 자신의 존립을 위해서라도 국제사회의 도움을 요청하지 않을 수 없는 상황이다. 그런데 북한은 그동안 국제 원조기구와 원조공여국들의 요구를 좀처럼 수용하지 않았다. 국제사회는 대북원조가 군사적 목적으로 전용되고 있다는 의혹을 제기해왔고, 모니터링 확대도 주장해왔다. 뿐만 아니라 한국과 미국 등 주요 원조공여국들이 북한의 핵폐기와 개혁·개방 필요성을 제기해왔지만 이를 수용하지 않았다.

그동안 북한의 정치권력은 국제관계에서 핵문제를 이용해서 '렌

트(rent)’를 수취하려 했다. 한국과 미국 등 국제사회는 인도적 차원의 식량원조만 아니라 핵폐기를 조건으로 경수로 건설 지원, 중유공급, 전력공급 등을 약속했다. 물론 북한이 약속을 이행하지 않게 되면서 전체 약속된 부분 가운데 일부만이 지원되었다. 북한은 핵개발을 지속하면서 국제사회의 도움이 필요 없는 것처럼 주장했지만 실제로는 전혀 그렇지 않은 상황이다. 2018년 북한이 핵실험을 중단하고 한국, 미국 등과의 대화 및 협상을 재개하게 된 중요한 이유 중 하나가 ‘물질적 상응’조치이다.

## 바. 대외·국제 분야: 세계의 자주화

‘세계의 자주화’를 기치로 하는 대외·국제 분야 국가과제 및 방도는 아래 <표 VI-6>으로 정리할 수 있다.

<표 VI-6> 대외·국제 분야 국가과제 및 방도

국가과제	방도
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계의 자주화</li> <li>- 김정은 집권 후 3대 성과 및 목표</li> <li>1) 북한(공화국)의 국제적 지위 향상</li> <li>2) 세계 사회주의 운동의 전진 추동</li> <li>3) 대외관계 확대 발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표 실현 위한 6대 과업</li> <li>1) 모든 나라와 민족들이 자주성 견지</li> <li>2) ‘민주주의’ 및 ‘반테러전’에 각성</li> <li>3) ‘인권옹호’ 및 ‘세계화’에 각성</li> <li>4) 진정한 국제적 정의 실현</li> <li>5) 사회주의 위업을 옹호고수하고 승리적으로 전진</li> <li>6) 제국주의에 대항하는 비동맹운동 (블럭불가담운동, 1975년 북한 가입) 강화 발전</li> </ul>

자료: 저자 작성

7차 당대회 시 제시한 위의 국가과제 수행과정에서, 북한의 대외 정책 변화 배경이 된 것은 2017년 10월 당중앙위 제7기 2차 전원회의이다. 당시 북한의 국제정세 인식은 첫째, 미국주도 유엔안보리가 대북제재 강화로 북한의 ‘자주권, 생존권, 발전권’을 완전 말살하려

한다는 인식, 둘째, 유엔안보리에서 미국에 대적하던 중국과 러시아 역시 ‘미국의 강권에 겁을 먹고 엎드리는 상황’이라는 위기감, 셋째, 중국의 대북 독자제재 발효뿐 아니라 북한과 우호적 관계였던 중동·남미·아프리카·유럽 지역국들도 대북제재에 동참함에 따른 국제적 고립감을 배경으로 한다.

이 상황에서 미국과 중국 합동의 대북제재에 대한 위기감 고조로 북한은 2017년 11~12월 대응책을 구체화한다. 첫째, 미국과 중국의 ‘대북제재 공조’에 균열을 내기 위한 적극적 외교정책 모색이다. 둘째, 외교적 주도권을 가지고 대외 행보의 전면화를 위해 시급히 ‘핵무력 완성’ 선언 후 남북관계 개선으로부터 북미협상 구상이다.

그리고 2018년 신년사를 통해 ‘평화 외교’ 전면화를 선언한다. 이는 국제사회에서 “평화를 사랑하는 책임있는 핵강국”이라는 국제적 국가 위상을 높이려는 의도를 보인다. 따라서 당시 ‘우리 국가(북한)의 자주권과 이익을 침해하지 않는 한 핵무기 불사용’ 및 ‘어떤 나라나 지역에 대한 핵위협 없을 것’이라고 선언한다. 이어 2018년 말 현재까지 북한정권은 국제사회의 주요 행위자로 활동하며, 소위 ‘전략국가’로서 국제적 위상을 높이고 있다. 현재까지의 주요한 외교 특징은 첫째, 남한정부를 중재자로 한 북미 협상 조율, 둘째, 중국 및 러시아와 우호적 협력 관계 과시, 셋째, 일본에 대해 거리두기, 즉, 한·미·일 삼각동맹 저지 등이다.

주목할 점으로 김정은 시대 대외적 국가과제 측면에서 김정일 시대와 다른 외교 전략이다. 즉, 앞선 <표 VI-6>에서 다룬 목표 중 북한(공화국)의 국제적 지위 향상과 대외관계 확대 발전은 김정은 시대 두드러진 외교특징이다. 둘째, 외교 과업 중 ‘민주주의 및 반테러전에 각성’, 그리고 ‘인권옹호 및 세계화에 각성’은, 그 의도가 소위 제국주의의 대북한 공격에 적극적 대응이라 할지라도, 북한의 대외

· 외교 전략 변화 측면에서는 의미가 있다.

## 2. 국가기구 체계: 국무위원회 지도 下 중앙집권과 상호견제

### 가. 국가과제 수행을 위한 체계 재구성: 2016년 헌법 분석

김정은 정권은 2016년 7차 당대회를 통해 앞서 살펴본 6대 국가과제를 제시한 후, 이 국가과제를 수행하기 위해 헌법 개정으로 국가기구의 체계를 재구성한다. 전체적으로 기존 헌법(2012년 헌법)의 구성 체계와 기본내용, 혁명적 원칙은 그대로 두고 김일성, 김정일에 대한 호칭 변경 및 김정은 지위·명칭 변화를 포함하는 서문과 국가기구 부분을 중심으로 수정 보충하였다. 2016년 헌법의 핵심 특징은 두 가지이다.

하나는 명실상부한 김정은 시대 국가체계를 법률로 명문화한 것이다. 한편으로, 김일성·김정일을 박물관에 보관하고 김정은의 유일적 영도에 대한 ‘정통성과 정당성’을 국가운영에 제도화하였다. 또 다른 한편, 국가조직을 위기관리시스템인 군사형 체계(선군정치에 따른)로부터 국제사회에 조응할 수 있는 정상적 국가체제로 개편하는 의도를 보였다.

또 다른 하나는 2016년 5월 7차 당대회 및 6월 13기 7차 최고인민회의 시 결정한 당과 국가기구 조직개편을 법제도화한 것이다. 7차 당대회시 김정은을 조선노동당 위원장으로 추대하고 기존 당 비서국을 정무국으로 확대개편하며, 당중앙위 부위원장 제도를 신설하고 이들을 정무국에 배치한 조치를 국가기구와 연동하여 법제화한

것이다. 세부적으로 13기 7차 최고인민회의 시 김정은을 국무위원회 위원장으로 추대하고 기존 국방위원회를 국무위원회로 확대개편하며, 당 핵심 간부들을 국무위원회 위원으로 배치한 의도를 법제화하였다.

당시 헌법 개정의 의도와 목적을 서문 변화를 통해 살펴보자. 기존 헌법(2012) 서문에서 김일성에 대한 ‘위대한 수령’ 및 김정일에 대한 ‘위대한 영도자’라는 모든 수식어를 삭제하고, 이 둘을 ‘영원한 수령’으로 통칭하였다. 서문 모든 문장에 김일성을 수령으로 칭하고 김정일을 영도자로 칭하던 기존 수식어를 다음과 같이 삭제하고 변화시켰다.

기존 서문의 “조선민주주의인민공화국과 조선인민은 조선로동당의 령도밑에 위대한 수령 김일성동지를 공화국의 영원한 주석으로, 위대한 령도자 김정일동지를 공화국의 영원한 국방위원회 위원장으로 높이 모시며 김일성동지와 김정일동지의 사상과 업적을 옹호고수하고 계승발전시켜 주체혁명위업을 끝까지 완성하여 나갈 것이다.”를, 2016년 헌법 서문에서 “조선민주주의인민공화국과 조선인민은 위대한 김일성동지와 김정일동지를 주체조선의 영원한 수령으로 높이 모시고 조선로동당의 령도밑에 김일성동지와 김정일동지의 사상과 업적을 옹호고수하고 계승발전시켜 주체혁명위업을 끝까지 완성하여 나갈 것이다.”로 수정하였다.

2016년 헌법 또한 ‘김일성-김정일헌법’으로 그 성격을 지속했으나, 김일성에 대한 ‘수령’ 호명(呼名) 및 김정일에 대한 ‘영도자’ 호명 삭제를 통해, 김정은의 국가 유일지도 위상을 법률화하였다. 즉, 기존 서문의 “사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성-김정일헌법”을, “사회주의헌법은 위대한 김일성동지와

김정일동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성-김정일헌법”로 수정하였다.

이는 김일성-김정일을 계승한다는 정당성은 지속하되 이 둘을 박물관에 두는 것으로 ‘살아있는 수령 김정은 유일지도성을 부각’한 것이다. 즉, 기존 서문의 “김일성동지와 김정일동지의 위대한 사상과 령도업적은 조선혁명의 만년재보이며 조선민주주의인민공화국의 룡성변영을 위한 기본담보이다.”를, 2016년 서문에서 “김일성동지와 김정일동지의 위대한 사상과 령도업적은 조선혁명의 만년재보이고 조선민주주의인민공화국의 룡성변영을 위한 기본담보이며 김일성동지와 김정일동지께서 생전의 모습으로 계시는 금수산태양궁전은 수령영생의 대기념비이며 전체 조선민족의 존엄의 상징이고 영원한 성지이다.”로 수정하였다.

다음으로 국가기구 변화(제6장)의 특징 및 의도와 목적을 살펴보자. 먼저 조직개편에 따른 명칭 변경이다. 기존 국방위원회를 ‘국무위원회’로, 국방위원회 제1위원장을 모두 ‘국무위원회 위원장’으로, 국방위원회 위원을 ‘국무위원회 위원’으로, 최고검찰소를 ‘중앙검찰소’로, 최고재판소를 ‘중앙검찰소’로 변경한다.

세부적으로 제6장 국가기구 제2절 ‘조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장’에서 ‘…국무위원회 위원장’으로 변경하며 임무와 권한을 강화한다. 제2절 제103조에 기존 국방위 제1위원장의 임무와 권한은 ‘국가의 전반사업 지도, 국방위원회 사업 직접 지도, 국방부문의 중요 간부를 임명 또는 해임, 다른 나라와 맺은 중요조약을 비준 또는 폐기, 특사권 행사, 나라의 비상사태와 전시상태, 동원령 선포’였다. 반면 현재 국무위원회 위원장의 임무와 권한은 ‘국가의 전반사업 지도, 국무위원회 사업 직접 지도, 국가의 중요 간부를 임명·해임, 다른 나라와 맺은 중요조약을 비준·폐기, 특사권 행사, 나

라의 비상사태와 전시상태, 동원령을 선포, 전시에 국가방위위원회를 조직지도'로 권한을 확대한 것이다. 무엇보다 간부 임명·해임권을 국방부에서 국가 전체로 확대하고, 전시에 국가방위위원회를 조직 및 지도할 수 있도록 권한과 임무를 강화한다.

그리고 제3절 국방위원회를 국무위원회로 변경하며 위상과 역할을 조정 및 확대한다. 제106조 “국방위원회는 국가주권의 최고국방지도기관이다.”를, “국무위원회는 국가주권의 최고정책적 지도기관이다.”로 국방을 넘어서 국가정책 전체를 지도하는 국무위원회 위상을 명시한다. 기존의 선군혁명노선 관련 중요정책 수립, 국방부문의 중앙기관 설립-폐지, 군사칭호 제정과 장령 이상 군사칭호 수여를 삭제하며, 국방 관련 업무에 치중했던 기존 역할을 ‘국가의 중요정책 토의결정’으로 개편·제도화한 것이다.<sup>269)</sup>

주목할 점으로, 국가체계 정상화 흐름 속에 내각 위상을 강화하려는 의도가 보이나 국방, 보위, 안전, 통일 업무는 여전히 내각 업무에서 배제되어 있다. 제5절 내각 중 기존 제123조에서 “내각은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관이다.”를 “내각은 국가주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관이다.”로 수정한 수준이다. 경제행정 중심 임무와 권한에 변화가 없는 것으로 보아, 논의가 분분했던 인민무력성, 국가보위성, 인민보안성은 여전

---

269) 2012년 헌법 제109조 기존 국방위원회 임무와 권한 “선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 세운다. 국가의 전반적무력과 국방건설사업을 지도한다. 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시집행령을 감독하고 대책을 세운다. 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지한다. 국방부문의 중앙기관을 내오거나 없앤다. 군사칭호를 제정하며 장령이상의 군사칭호를 수여한다.”를, 2016년 수정 헌법 제109조 국무위원회 임무와 권한, “국방건설사업을 비롯한 국가의 중요정책을 토의결정한다. 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시집행령을 감독하고 대책을 세운다. 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지한다.”로 수정한다.

히 내각과 독립적으로 활동하며 당을 대리하는 국무위원회의 지도를 받는다. 그리고 새롭게 국가기구가 된 조평통 또한 형식적으로 내각 소속이나 실질적으로 당 통일전선부와 국무위원회의 지도를 받으며 독립적으로 활동하는 것으로 추정된다.

그리고 검찰소와 재판소 명칭을 변경하며 국가법률 체계를 정비 및 강화하려는 의도가 드러났다. 최고검찰소와 최고재판소를 ‘중앙검찰소’ 및 ‘중앙재판소’로 변경하며, 중앙부터 지역까지 국가법률 체계를 정비 및 강화하려는 목적 하에 이루어진 것으로 보인다. 이 외 헌법 내용이 바뀐 부분은 제3장 문화 중 제45조 내 “전반적 11년제 의무교육”을 12년 의무교육 실시에 따른 “전반적 12년제 의무교육”으로의 변경이다. 이 외에는 모든 조항이 2012년 헌법 내용과 동일하다.

이러한 개정 헌법의 특성을 중국의 헌법 변화와 비교해 보자. 국무위원회로의 개편은 중국이 시장경제시스템을 인정하며 국가체계를 국제적 흐름에 맞추겠다는 의도를 드러낸, 1982년 헌법에 따른 중국의 중앙국가기관에서 그 비교정치적 의미를 찾을 수 있다. ‘중앙집중적 지도력 하에 국가의 군대를 구축’하려 한 중국의 1982년 등소평 헌법과 유사성이 보인다. 등소평 헌법이라 불리는 1982년 중국헌법에서는 국가주석제가 부활되고 국가중앙군사위원회가 창설되어, ‘중앙집중적 지도력 하에 국가의 군대 구축’ 목적이 드러났다. 또한 북한의 내각에 해당하는 국무원과 국가중앙군사위원회가 국가기구로서 국제흐름과 조응하는 위상을 갖도록 하는 의도가 보였다.<sup>270)</sup>

전체적으로 2016년 김정은 시대 헌법에서 드러난 국무위원회는 중국의 1982년 헌법에서 보여준 국가중앙군사위원회 및 국무원의 기능과 역할이 합쳐진 것과 유사하다. 즉, 중국 및 국제사회도 이해

---

270) 박영자, “북한의 중앙국가기관: 체계와 운영,” pp. 340~344.

할 수 있는 ‘국가주권’을 실현하는 중앙국가기구로의 재편을 모색하면서, 정상적 국가체계를 수립하려는 의도로 보인다.

그럼에도 불구하고 국무위원회를 당의 지도가 관철되는 국가주권의 최고정책적 지도기관으로 기능하게 하는 의도 및 인물배치가 드러났다. 국무위원회 위원장이 조선노동당 위원장이자 조선인민군 최고사령관 김정은인 것을 비롯하여, 국무위원회 부위원장은 북한 체제 운영의 당, 정, 군을 대표하는 당 고위직들이며, 위원으로는 7차 당대회에서 발표한 국가과제를 노동당에서 책임지는 핵심간부들로 배치하였다.

따라서 김정은 시대 최소한 2020년까지의 국가과제를 수행하기 위해 당·국가 일체화를 높이며, 동시에 국제수준에서 국가주권을 행사할 수 있는 정상국가 시스템을 갖추기 위한 국가체제 재구성이라 평가할 수 있다.

## 나. 국가기구 간 관계와 체계

북한 국가기구의 상호 간 위계와 관계는 종적 구조와 횡적 구조를 가지고 있다. 종적 구조는 동일하거나 유사한 업무영역 내의 상부기관과 하부기관 사이의 종속관계이고, 횡적 구조는 상이하고 독립된 업무영역의 기관 간에 성립하는 병렬적 관계를 말한다. 예를 들면 전자는 내각과 도 인민위원회 간의 관계, 후자는 인민보안성과 인민무력성 간의 관계이다. 국가기구 간 관계를 설명함에 있어 각 기구가 차지하는 지위는 중요한데, 그 위상과 지위에 따라 임무와 역할을 부여받고 그에 걸맞은 권한도 행사하기 때문이다.

국제적 보편 기준에 따르면 국가기구는 크게 입권(주권)기관, 행정기관, 사법기관 등으로 이루어진다. 북한에서도 법제도적으로는 소위 주권기관이 행정기관이나 사법기관에 비해 형식적 우위를 차

지한다. 주권기관은 ‘근로인민대중의 대표제기관’으로서 사회를 통일적으로 관리하는 권한을 부여받아, 국가의 법을 채택하고 그 집행을 위한 국가기관들을 조직하며 기관의 중요 간부에 대한 임면권을 가지고 있다. 최고주권기관인 최고인민회의는 국무위원회 위원장, 최고인민회의 상임위원회 위원장, 내각 총리, 최고인민회의 상임위원회 부위원장·명예부위원장·서기장·위원, 최고인민회의 부문위원회 위원장·부위원장·위원, 국무위원회 부위원장·위원, 중앙재판소 소장을 선거 또는 소환하며 내각 부총리·위원장·상·그 밖의 내각 성원을 임명하고 중앙검찰소 소장을 임명 또는 해임한다.

최고인민회의가 지니는 이러한 권한은 모든 국가기관 간 관계에서 형식제도상으론 최고의 위상임을 적시한 것이다. 국가 대내외 정책 기본원칙 수립권 및 인민경제계획과 국가예산 심의·승인권, 조약의 비준 및 폐기권, 전쟁과 평화에 관한 문제의 결정권을 행사하는 것도 같은 이유에서이다. 따라서 헌법상 모든 기관들은 주권기관 앞에 자기 사업에 대하여 책임을 지고 주권기관의 통제 하에 법령, 명령, 정령, 결정, 지시를 집행하기 위한 활동을 하며 그것을 위반하면 처벌을 받는다.

그러나 현실정치적 측면에서는 북한의 최고주권기관인 최고인민회의도 당적 지도 하에 있다. 국가기구 내부 구조로 보면, 조선노동당 위원장과 당 고위직으로 구성된 국무위원회의 정책적 지도를 받는다. 국무위원회 위원장을 비롯한 구성원들은 모두 노동당 위원장이나 당 핵심부서 대표자들로 겸직하고 있다. 북한의 ‘당-국가체제’ 특성에 따른 ‘당적 지도’에 의한 국가운영 원리가 관철되기 때문이다.

행정기관은 인민대중의 생활에 직접적 영향을 끼치는 기관이다. 법제도적으로 내각은 소위 주권기관의 지도 하에 있는 ‘전반적 국가

관리기관'으로서 국가관리 전반을 책임진다. 즉, 내각은 최고인민회의와 그 휴회 중 최고인민회의 상임위원회의 주권적 지도·통제 밑에 자기 사업을 진행하고, 모든 지방행정기관들도 해당 지역 내 인민회의의 지도·통제 밑에 자기 사업을 진행한다.<sup>271)</sup>

그러나 실질적 운영은 중앙의 경우 당을 대리하는 국무위원회의 지도를 받아 업무를 수행하며, 도(직할시) 인민위원회 사업을 지휘·감독한다. 하부단위로 갈수록 지방의 각급 인민위원회는 간접적으로는 내각, 직접적으로는 상급 인민위원회의 지도를 받아 모든 행정 사업을 집행한다. 그런데 중요한 지점으로 각 지역 내에서도 각급 당위원회가 실질적 지도 역할을 한다는 점이다.

한편 내각의 경우, 내각 소속 43개 부처가 내각 총리 산하에 있다고 하여, 총리가 이들을 전부 장악·통제하고 있다고 보기는 어렵다. 대체로 총리가 경제사령관으로서 경제부처들과 교육·보건·체육·사회·문화 등 사회부처들을 대상으로는 지휘체계를 유지하고 있다. 그러나 내각 사무국·외무성·조국평화통일위원회 등은 최고지도자에게 개별적으로 '제의서'를 올릴 수 있다. 따라서 내각 총리의 실질적 통제가 어려운 것으로 보인다.

검찰·재판기관은 국가의 법집행을 감독통제하며 범죄와 위법현상을 단속하는 권력기관이다. 사법기관이라고 해서 주권기관과 행정기관에서 분리되는 독립성을 가지는 것은 아니다. 당과 주권기관, 최고지도자의 교시에 따라 국가보위성, 인민보안성 등 다른 공안기관과 협력하여 사법활동을 수행하므로 비독립적인 성격을 가지고 있다. 따라서 북한의 사법기관은 자유민주주의국가의 그것과 같이 입법·행정기관과 독립되는 제3자적 지위에서 개인의 기본 인권과

---

271) 리영애, “우리 나라 국가관리기구의 본질,” 『정치법률연구』, 제4호 (2013), pp. 31~32.

정의를 실현하고자 노력하는 기관이 아니다. 당의 영도와 그 기초가 되는 최고지도자의 교시를 집행하는 하부 집행기관의 하나이다.

북한 헌법 제166조가 “재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 의거하여 수행한다.”라고 규정하고 있지만, 이것이 자유민주주의 국가에서와 같은 사법부 독립을 의미한다고는 할 수 없다. 이는 재판소 단위의 조직체계가 여타 기관과 구분된다는 것을 뜻하며, 판사가 재판소장 등 사법행정기관이나 당으로부터 일정한 지도와 통제를 받으므로 우리가 말하는 사법권의 독립과는 동떨어진 개념이다.<sup>272)</sup> 중앙재판소가 자기 사업에 대하여 최고인민회의에 책임진다고 헌법이 규정하고 있는 것도 동일한 특성을 보인다.

국가기구 내에서만 보아도 사법기관의 비독립성은, 법과 규정에 대한 해석권을 입법기관인 최고인민회의 상임위원회가 가지고 있고, 상임위의 해석은 해당 법 및 규정과 동일한 효력을 가지고 있다는 데서 두드러진다. 이 점에서 법의 해석·적용을 통해 법적 분쟁을 해결하는 임무를 띤 독립적 사법부는, 아직까지 북한에 존재하지 않는다고 할 수 있고 법관에 의한 ‘법창조 기능인 판례’가 생성될 여지가 약하다.<sup>273)</sup>

자유민주주의 국가가 입법·행정·사법기관 간 견제와 균형을 통해 개인의 인권보장과 사회정의를 실현하려고 한다면, 북한에서는 상호 견제와 균형 보다는 국가기구들이 혼연일체가 되어 당의 정책을 실현하고 북한식 체제를 유지하는 것이 목표이다. 이와 더불어 국가기구 간 상호견제를 통해 유일지배체제에 균열이 발생하는 것을 방지하려 한다. 이것이 북한의 국가기구 간 관계를 단적으로 설명할 수 있는 특징이다. 국가기구들의 기능과 상호관계는 민주국가

272) 이백규, “북한의 사법제도와 형사법 개관,” p. 36.

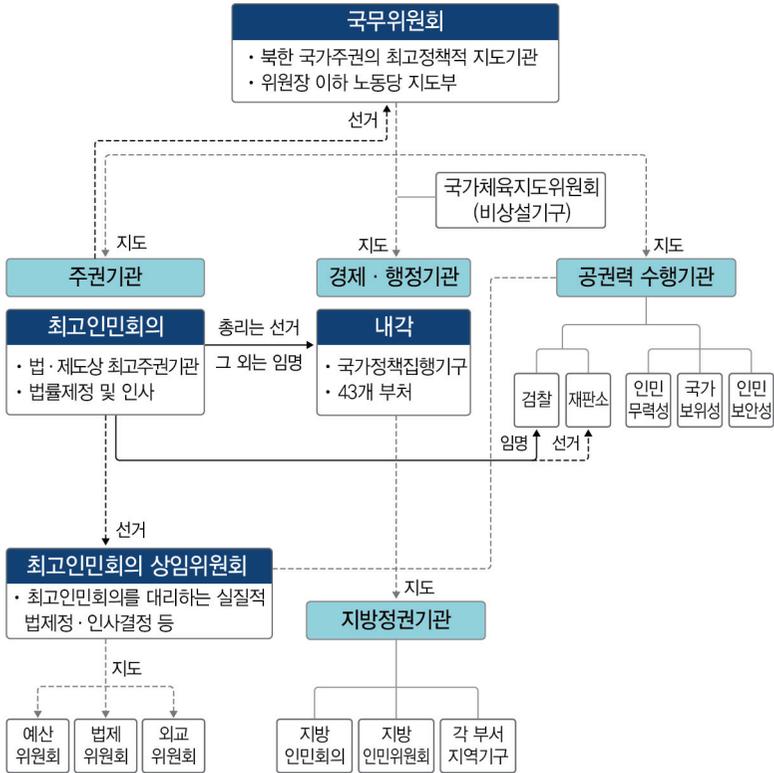
273) 조의연, “남북한 사법제도의 통합,” p. 319.

의 그것과는 본질적으로 다르기 때문이다.

형식적으로는 최고인민회의로 대표되는 입법, 국무위원회와 내각의 행정, 중앙검찰소와 중앙재판소의 사법으로 권력이 분립되어 있는 것 같이 보이고, 국가를 대표하는 국가원수 지위의 최고인민회의 상임위원장, 사실상의 최고권력자인 국무위원장, 집행부 수반으로서 정부를 대표하는 내각 총리 사이에 국가권력이 분산된 듯이 보인다.

그러나 이 모두는 당의 노선과 정책을 집행하는 정치적 무기이다. 외관상이 아니라 실제로 권력이 분산되어 있다면 당-국가체제를 부정하는 것이기 때문이다. 따라서 현재 북한의 국가기구 간 위계는 당을 대리하는 국무위원회 지도 아래 북한식 중앙집권 원리에 따른, 주요 기관 간 상호 견제의 특징을 보이고 있다. 이러한 총평에 기초하여 김정은 시대 국가기구 간 관계와 체계를 모형화하면 다음 <그림 VII-1>과 같다.

〈그림 VI-1〉 김정은 시대 북한 국가기구의 관계와 체계



자료: 저자 작성.

김정은 시대 국가기구의 성격과 운영원리는 ‘당 지도下 집행 및 집중제와 인민민주주의독재’로 요약된다. 전체적으로 당의 노선과 정책 집행자로서 ‘당·국가 일체화’를 수행한다. 운영원리 상으론 명시적으로 민주주의중앙집권제를 표방하나, 실질적으론 민주주의가 퇴색된 중앙집권제이다. 또한 김정은 시대부터 계급노선이 후퇴하여 프롤레타리아독재가 아닌 인민민주주의독재에 기반한다. 이러한 성격과 운영원리에 따른 김정은 시대 북한의 국가기구 간 관계와 체계는 위 〈그림 VI-1〉에서 확인할 수 있듯이 다음과 같이 구조화되어 있다.

첫째, 당 위원장을 겸직하는 김정은 국무위원회 위원장이 국가주권의 최고 정책결정권자이다. 이를 정점으로 하는 국무위원회는 노동당 핵심 지도부로 구성되어 당지도를 구현하는 국가주권의 최고 정책지도기관으로 기능한다.

둘째, 주권기관은 당을 대리하는 국무위원회 지도하에 국민의 동의를 절차상 수렴하는 기능을 한다. 최고인민회의는 법제도상 최고 주권기관이며, 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의를 대리하는 실질적 역할을 한다. 그리고 지방인민회의는 지역단위의 명목상 주권기관이다.

셋째, 경제·행정기관인 내각은 국가 경제행정 정책에 대한 집행 및 관리를 책임지는 역할을 한다. 총 43개 부처로 구성되어 있는 내각은 역할이 세분화되어 있다. 주로 내각의 지도를 받는 지방인민위원회는 각 지역의 주권과 행정이 결합된 기관으로, 형식적인 지방인민회의에 비해 실질적인 지방정권기관 기능을 한다. 또한 내각의 주요 부처별로 지역단위에 하부 지도계선을 가지고 작동한다.

넷째, 공권력 수행기관이다. 사법, 공안, 군정 기관을 포괄하는데, 국가의 폭력독점을 수호하며 공권력을 직접적으로 집행하는 기관이다. 주요 기능과 역할로 사법기관의 특징은 검찰기관이 재판기관보다 위상과 역할이 높다는 점이다. 국가보위성과 인민보안성으로 구성된 공안기관은 정치적 통제와 사회적 통제를 수행한다. 마지막으로 군정기관인 인민무력성은 군 행정지도와 후방사업 중심의 기능을 한다.

지금까지 살펴본 김정은 시대 국가과제 및 국가기구 체계를 기초로 이하에서는 김정은 시대 북한의 국가성을 평가한다. 이를 위해 먼저 3절에서는 국가성 개념을 살펴보고 평가틀을 제시한다.

### 3. 국가성 개념과 평가틀

‘nation’, ‘country’, ‘state’, ‘nation-state’, ‘state-nation’ 등으로 번역되는 국가 개념의 다양성과 복잡성 만큼이나 국가성 이론과 개념 역시 다양하다. 크게 비교정치학계에서 주목하는 국가성인 ‘stateness’와 법학계의 ‘statehood’로 나누어 볼 수 있다. 전자는 ‘국가의 통치능력’을 중시하며, 후자는 ‘법의 지배’를 중시한다. 이 연구는 북한의 정치 영역에서 펼쳐지는 김정은 시대 국가과제, 국가의 기능, 그리고 국가능력에 대한 탐구이다. 따라서 비교정치학계의 국가성 개념을 따른다.

서론에서 다루었듯 이 연구에서의 국가성(stateness)이란 국가의 3대 구성요소인 주권, 국민, 영토를 통치하기 위해, 국가과제에 기초하여 위임된 기능을 수행하는 국가능력이다. 따라서 국가성 평가란 한 주권국가가 국가과제를 수행하거나 국가목표를 달성하기 위해, 국가기구 등 각종 공공재를 효율적/비효율적으로 생산·공급·운영하는 국가능력의 수준을 평가하는 것이다.

국제 비교정치학계에서 지난 50여 년간 연구된 국가성 평가의 3대 질적 분석요소는 ‘국민동의(citizenship agreement)의 실현’, ‘행정효율성(administrative effectiveness) 달성’, ‘폭력에 대한 독점(monopoly on violence) 수준’으로 수렴되고 있다.<sup>274)</sup> 이와 관련하여 국제 비교정치학계에서 주요 저술을 통해 국가성 개념을 연구한, 주요 저자들의 핵심 논지에 기초하여 국가성의 속성을 정리하면 다음 <표 VI-7>과 같다.

---

274) David Delfs Erbo Andersen, “Stateness and Democratic Stability,” p. 50.

〈표 VI-7〉 국제학계에서 다룬 국가성 개념의 속성

저자(출판연도)	폭력 독점 (monopoly on violence)	행정적 효율성 (administrative effectiveness)	국민동의 (citizenship agreement)
Nettl (1968)	○	○	
Tilly (1975a)	○	○	
Bayley (1975)	○		
Linz and Stepan (1996)	○		○
Evans (1997)	○	○	
Fukuyama (2004)	○	○	
UNDP (2004)	○	○	○
Bratton and Chang (2006)	○	○	○
Lindberg (2006)			○
Kraxberger (2007)	○	○	○
Tansey (2008)			○
Elkins and Sides (2008)			○
Kostovicova and Bojicic-Dzellilovic (2009)	○	○	○
Lemay-Hebert (2009)	○	○	○
Migdal (2009)	○		○
Moller and Skaaning (2011)	○	(○)	○
Sojo (2011)	○	○	○
Ilyin et al. (2012)	○	○	
Kurtz and Schrank (2012)		○	
Carbone and Memoli (2015)	○	○	
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>13 (14)</b>	<b>12</b>

자료: David Delfs Erbo Andersen, "Stateness and Democratic Stability," p. 36, 〈Table 2.1: attributes of stateness included in extant definitions〉.

〈표 VI-7〉로 정리된 국가성 개념의 속성은 각 저자들이 사례분석에 활용한 국가성 분석과 평가의 요인들이다. 따라서 한 국가의 국가성 평가 기준으로 활용할 수 있다. 이러한 선행연구의 내용을 수렴할 때, 국가성 평가의 3대 지표는 폭력 독점(폭력에 대한 독점), 행정 효율성, 국민 동의이다. 또한 이 3대 지표는 2004년 유엔개발계획(UNDP)이 저발전국 맞춤형 지원을 위한 국가성 분석에 활용한 후 다수 저자들이 동의한 국가성 평가 지표이기도 하다.

그러나 국가라는 개념의 다차원성 및 광범위함과 유사하게 국가성 평가와 분석 또한 개별 학자들의 국가 개념 또는 국가관 차이, 국가의 기능에 대한 인식 차이, 그리고 연구 대상과 주제의 차이 등으로 주요 분석 지표에 차이가 나타난다. 그럼에도 불구하고 위의 표에서 확인할 수 있듯이 대부분의 학자들은 국가성을 평가하는 핵심 요인으로 ‘폭력에 대한 독점’에 동의한다. 국가의 가장 기본적인 속성이 공권력에 기반한 통치이기 때문이다.

이와 달리 국가성을 ‘행정 효율성’에 한정한 Kurtz and Schrank (2012)는 국가의 기능을 행정능력에 초점 맞추어 접근한다. 그리고 국가성을 ‘국민 동의’에 한정한 Tansey (2008) 및 Elkins and Sides (2008)는 국가의 기능과 능력으로 ‘국민주권 실현’ 정도에 초점을 맞춘다.

한편, ‘행정 효율성’ 및 ‘국민 동의’와 관련해서는 다소 차이가 드러난다. 예를 들어 20세기 대표 학자인 킬리(Tilly, 1975a)는 국가성 분석의 핵심 지표로 ‘폭력 독점’과 ‘행정 효율성’을 주장한다. 공적 국가기구의 운영 능력에 초점을 맞추었기 때문이다. 한편 린즈와 스테판(Linz and Stepan, 1996)은 ‘폭력 독점’과 ‘국민 동의’를 국가성 평가의 핵심 지표로 활용하였다. 이들의 연구주제가 민주화에 초점이 맞추어졌기 때문이다.

이와 같은 논의를 수렴하고 앞서 자세히 다룬 김정은 시대 국가기구의 체계·기능·구조 분석에 기초하여, 김정은 시대 국가체계의 국가성을 평가하기 위한 3대 지표 및 세부 분석 지표는 다음과 같다.<sup>275)</sup>

첫째, 국민 동의(citizenship agreement)이다. 세부 평가 지표는 “국가 정당성(state legitimacy)” 및 “다양한 그룹 수용(mutual group acceptance)” 정도이다. 국가 정당성은 한 국가의 영토 내에 있는 다양한 그룹들이 ‘같은 인종문화적 상징으로서의 국가’를 인식하는 정도이다. 다양한 그룹 수용은 그 ‘다양한 그룹들이 교감(communion)’하는 정도이다.

둘째, 행정적 효율성(administrative effectiveness)이다. 세부 평가 지표는 영토적 관철(territorial penetration), 실력주의(meritocracy), 대응성(responsiveness) 정도이다. 영토적 관철은 기본 행정적 인프라구조(infrastructure)가 국가 영역 전반에 관철되는 정도이다. 실력주의 또는 능력주의는 국가 공무원들을 체계적 공공 서비스 절차에 따라 장점과 능력에 맞추어 채용하는 정도이다. 대응성은 정부가 대내외 환경의 급격한 변화에 신속하고 정확하게 반응하는 민감성 정도를 의미한다.

셋째, 폭력 독점(monopoly on violence)이다. 세부 평가 지표는 자원 지배권(resource supremacy), 응집력(cohesion), 권위에 종속(subordination) 정도이다. 먼저 자원 지배권은 국가가 어떤 계층 그룹들보다 더 많은 “폭력 자원(resources for violence)”을 통제하는 정도이다. 공권력에 의한 국가 자원에 대한 독점적 패권 수준으로 이해할 수 있다. 응집력은 국가 안보 세력·조직들(the security forces) 내에 프로페셔널리즘과 기능적 조직화 정도이다. 권위에 종

---

275) *Ibid.*, pp. 39~50.

속은 안보 세력들의 “조직화된 권력(the organizational powers)”에 대한 정부와 안보 세력 간 실질적 갈등·분쟁 정도이다.

이 연구에서는 이러한 국가성 평가의 3대 지표 및 각 세부 지표에 기초하고, ‘당의 국가기구 지도’에 따른 ‘당·국가 일체화’란 북한체제 특수성을 고려하면서 주요 평가대상을 다음과 같이 설정한다. 물론 이 국가성 평가 지표들은 국가기구 내 개별 부처들만의 독특한 기능이 아니다. 모든 국가기구가 국가과제를 수행하고 평가하는 데 필요한 기본적 지표이다. 그럼에도 불구하고 각 국가기구의 체계 및 편제 상 각 지표들을 주된 기능으로 부여받은 부처들이 존재한다. 따라서 다소 인위적이나 평가들의 명료화를 위해 이를 다음과 같이 임의적으로 분류하여 평가한다.

첫째, ‘국민 동의’와 관련된 주요 평가대상은 먼저 북한의 주권기관으로 법제도적 입법기능 기구인 최고인민회의, 최고인민회의 상임위원회(이하 상임위), 상임위 지도를 받는 예산위·법제위·외교위이다. 다음으로 ‘당·국가 일체’란 북한 국가 정당성 구현 기구로서 일당·유일지도 및 주체·선군 사상의 전통을 계승한 기구인 국무위원회이다. 그리고 각 지방의 주권기관들이다.

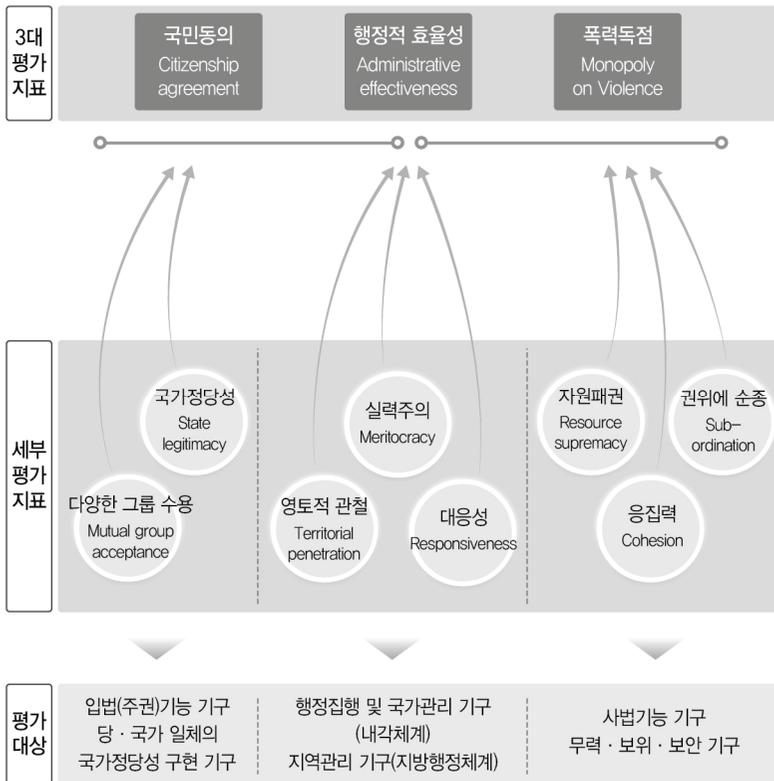
둘째, ‘행정적 효율성’과 관련된 주요 평가대상은 국가주권의 행정적 집행 기구이자 전반적 국가관리기관인 내각의 경제행정, 과학교육, 인민과 영토 관리, 문화, 대외대남 기구들이다. 그리고 지역관리기구인 지방행정기구들을 포괄한다.

셋째, ‘폭력 독점’과 관련된 주요 평가대상은 먼저 북한의 사법기능 기구인 검찰소와 재판소들이다. 또한 무력·보위·보안 기구인 인민무력성, 국가보위성, 인민보안성이다. 그리고 각 부처별로 지방의 관련 기구를 포괄한다.

정리하면, 국가성 평가는 국가과제를 수행하는 국가기구들의 기

능과 능력을 평가하는 것이다. 최소한 2020년까지 김정은 시대 북한의 6대 국가과제에 대해서는 앞선 1절에서 자세히 살펴보았다. 이하에서는 이 국가과제를 수행하는 북한 국가기구들의 기능과 구조, 체계에 초점을 맞추어 김정은 시대 북한의 국가성을 평가하려한다. 이를 위한 평가틀은 아래 <그림 VI-2>와 같다.

<그림 VI-2> 김정은 시대 북한의 국가성 평가틀



자료: David Delis Erbo Andersen, "Stateness and Democratic Stability," p. 50, <Figure 2.1: Measuring stateness attributes>를 본 연구주제에 맞추어 재구성.

〈그림 VI-2〉는 김정은 시대 북한의 국가성을 측정하기 위한 3대 지표와 세부 분석 지표, 그리고 평가대상을 모형화한 것이다. 이 평가틀에 기초하여 다음 4절에서는 국민동의 및 폭력독점 수준을 평가한다. 그리고 5절에서는 행정효율성을 평가한다. 특히 이 연구에서는 내각 부처를 중시하였다. 따라서 내각의 경제행정 국가기구들의 행정효율성 평가를 중시한다.

## 4. 국민동의 및 폭력독점 평가

### 가. 주권기관을 통해 본 국민동의 실현 정도

북한이 법제도적으로 밝히고 있는 주권기관은 주권을 가진 근로 인민의 대의기관이다. 형식적으로는 대의제 민주주의 제도를 헌법에 적시하고 있다. 주권기관은 주로 입법활동을 통해 정치권력이나 정책, 법제정 등에 인민의 의사를 반영하고 동의해줌으로써 체제에 정당성을 부여하는 기능을 한다. 북한의 경우, 중앙기관으로서는 우리의 국회에 해당하는 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회가, 지방기관으로서는 도(직할시), 시(구역), 군의 인민회의가 여기에 해당한다.

그러나 북한의 국가기구가 노동당의 당적 지도하에 사업하는 당-국가체제인 이상 주권기관이 능동적으로 특정한 법이나 정책을 자율적으로 제정하거나 결정하는 것은 아니다. 당이 결정한 정책이나 법령, 결정 등을 추인하고 뒷받침하는 수동적 역할을 한다. 따라서 ‘국민동의 실현’을 국가성 평가의 한 지표로 삼을 때 표피적으로 보이는 측면과 실제적으로 기능하는 측면을 구분할 필요가 있다.

국가성을 가늠하는 척도의 하나로서 국민동의의 실현, 즉 통치에

국민의 의사를 반영하고 국민의 대표로서 이를 대신하는 국가기관이 존재한다. 그것이 유효하게 기능하는 것이라면 북한에서 이를 대표하는 기관은 최고인민회의이다. 최고인민회의의 주 역할은 크게 보면 법률제정 및 권력 핵심부 인사의 선출이나 해임, 이 두 가지로 집약된다. 북한에서 입법권과 중요 국가기관 간부의 임면권을 가지고 있는 기관은 최고인민회의와 그 휴회 중의 최고인민회의 상임위원회뿐이다. 이는 주권을 다른 기관과 공유할 수 없고 그 행사도 일정한 분야에 국한되는 것이 아니라, 모든 분야에서 실현되어야 한다는 논리에 따른 것이다.

그러나 앞선 2절의 국가기구 체계에서 살펴보았듯이, 실질적 운영 측면에서는 조선노동당을 대리하는 국무위원회가 ‘국가주권의 최고정책적 지도기관’이라서, 최고인민회의 및 그 상임위보다 오히려 주권기관적 성격을 띠고 있다. 또한 국무위원회 위원장이 실질적으로는 북한의 국가를 대표하는 주권기관 기능을 한다.

형식적 측면에서 볼 때, 김정은 집권 후 2018년까지 최고인민회의는 모두 9차례가 열렸다. 김정은 정권에서는 가끔 회의가 개최되지 않는 때가 있었으나, 김정은 정권에서는 아직까지 최고인민회의가 개최되지 않은 적이 없다. 이러한 회의 개최 측면에서 보면, 김정은 정권에서 주권기관 운영이 정상화되고 제도화되는 양상을 보인다고 평가할 수 있다.

그러나 ‘당 지도’의 우선성이라는 북한체제 특성상 그 내용적 측면에서 보면, 노동당 정치국 회의 등을 통해 최고인민회의의 개최 이전에 주요 안건들이 모두 결정된다. 따라서 실질 기능적 측면에서 인민주권의 최고기관인 최고인민회의는 국민의 동의를 실현하는 기능보다는, 국가 정책의 정당성을 확보하는 기능을 한다.

또한, 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중의 최고

주권기관이며 최고인민회의가 휴회 중일 때 입법권을 행사하는 기관이다. 헌법상 최고인민회의가 최고 주권기관이므로 상임위원회보다 서열상 앞선 기관이다. 그러나 최고인민회의가 개최되는 것은 1년에 불과 몇일이므로 대부분의 입법이 상임위원회를 거치게 된다. 이 점에서 실질적 권력으로는 최고인민회의 상임위원회가 앞서 있으며, 최고인민회의는 입법사항의 통과와 추인을 위한 명목기관의 성격이 강하다.

한편, 지방인민회의는 도(직할시), 시(구역), 군의 주권기관이지만 당의 영도 원칙에 따라 지방당의 강한 영향력 하에 있다. 또한 중앙의 최고인민회의처럼 연중 개최 일수가 2~4일에 지나지 않아 형식상으로만 주민의 대표성을 지닌 기관이다. 오히려 실질적인 권력은 집행권한을 가진 지방인민위원회가 행사한다고 할 수 있다.

전체적으로 김정일 시대와 비교할 때, 김정은 시대 주권기관의 ‘국민 동의’ 수준은 형식적 측면에서는 안정성을 유지하며 기능하고 있다. 그러나 질적 측면에서 보면 김정일 시대와 큰 차이를 보이지 않고 있다.

세부 평가 지표인 ‘국가 정당성(state legitimacy)’ 측면에서 보면 국가과제 및 정책에 대한 정당성을 확보하는 기능은 높게 평가된다. 그러나 분파를 인정하지 않고 당과 최고지도자의 결정을 추인하는 형식으로 운영되는 북한의 주권기관에서 “다양한 그룹 수용(mutual group acceptance)” 정도는 매우 낮다.

앞서 다루었듯이 국가 정당성은 한 국가의 영토 내에 있는 다양한 그룹들이 ‘같은 인종문화적 상징으로서 국가’를 인식하는 정도이다. 이러한 측면에서 보면 북한의 주권기관은 일정한 기능을 한다고 평가할 수 있다. 그러나 다양한 그룹 수용 기능과 능력은 약하다. 특히 ‘다양한 그룹들이 교감(communion)’하는 정도를 기준으로 볼 때,

다양한 그룹을 인정하지 않는 북한 주권기관의 기능과 구조는 매우 낮게 평가될 수밖에 없다.

#### 나. 사법·공안·군정 기관을 통해 본 폭력독점 수준

많은 학자들이 동의하듯이, 근대 국가의 국가성 평가에 가장 중요한 지표는 국가과제를 원활히 수행할 수 있는 공권력의 작동이다. 국가기관의 배타적 폭력독점을 국가성 평가의 주요 지표로 보는 것은, 폭력독점과 공권력을 기반으로 국가의 안보를 확보하고 치안을 유지하는 것이 국가의 기본 기능이기 때문이다.

반대로 사회의 여러 세력이나 집단이 각자 독립적인 무력을 갖추고 분쟁하는 내전상태에 있거나, 국가라는 틀은 있지만 합법적인 정부가 없어 사회질서를 유지하지 못하는 무정부적 상황에 있다면, 사실상 국가가 기능하지 않는다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 보면 북한은 높은 국가성을 지니고 있다고 평가할 수 있다. 이를 가능하게 하는 것이 북한의 광범위하고 체계적인 사법·공안·군정기관들이다.

사법, 공안, 군정 기관을 모두 국가의 ‘폭력독점’ 수준이라는 평가 지표로 단일화하는 것은 문제가 있다. 각 국가기구들이 고유한 기능과 체계를 가지고 작동하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이들 3개 기관들은 모두 국가가 영토와 주권, 국민을 수호하거나 관리하기 위한 공권력을 직접적으로 집행하는 기관이다. 이러한 기능 측면에서 이 3대 기관을 김정은 시대 북한 국가성 평가의 주요 지표인, ‘폭력독점’ 수준을 평가할 수 있는 주요 국가기구로 상정한다.

먼저 사법기관으로서의 중앙에 중앙검찰소와 중앙재판소, 지방에 각급 검찰소와 재판소가 있다. 북한에서 검찰의 역할은 당의 정책을 비롯한 각종 국가시책이, 재판소를 포함한 모든 국가기관들에서 제

대로 집행되고 있는지 감시하는 것이다. 이는 사법기구도 주민통제의 한 수단이라는 것을 드러낸다.

검찰소에는 통상검찰소와 특별검찰소 두 종류가 있다. 통상검찰소는 중앙검찰소, 도(직할시)검찰소, 시(구역)·군 검찰소의 3단계 조직이고, 특별검찰소로는 군사검찰소, 군수검찰소, 철도검찰소가 있다. 검찰사업은 중앙검찰소가 통일적으로 지도하며 모든 검찰소는 상급 검찰소와 중앙검찰소에 복종하여야 한다.

재판소는 검찰소의 조직체계에 조응하여 통상재판소로서 중앙재판소, 도(직할시)재판소, 시(구역)·군 인민재판소의 3단계 조직으로 구성된다. 그리고 특별재판소로서는 군사재판소, 군수재판소, 철도재판소가 있다. 재판소의 주된 임무는 민·형사 소송사건을 처리하는 것이다. 행정소송이나 헌법소송은 존재하지 않는다. 주목할 점으로 북한은 인민재판소가 다루는 재판의 대부분은 이혼사건이고 민사재판은 거의 없다.

국가보위성과 인민보안성은 북한의 대표적 사회통제기구이다. 대내외적 환경이 권력장악 및 체제유지에 불리함에도 불구하고, 김정은이 3대 세습정권으로서 비교적 빠르게 권력 안정화를 이룰 수 있었던 요인은 무엇보다도公安기관의 사회통제가 체계적으로 작동하기 때문이다.

재판소와 검찰소 등 사법부가 사회주의 법질서를 위한 법적 통제를 담당하는 기구라면, 국가보위성은 정치적 통제를 수행하는 대표적인 公安기구이다. 국가보위성은 현역 군인들로 구성되어 있으며, 반체제세력을 색출하고 관리하는 정권안보의 핵심기관으로서 정치사찰이 주요 임무이다.

이를 위해 북한 고위층 및 주민들의 동향을 항상 감시·통제한다. 특히 김정은 집권 후 현재까지 보위성이 적발한 반국가사범의 경우,

형식으로나마 있던 형사소송절차를 거치지 않고, 즉결 처형하거나 관리소 처리로 결정하여 집행하는 사례가 빈번해지고 있는 상황이다.

인민보안성은 우리의 경찰기구에 해당하는 기관으로서 “사회의 안전질서를 유지하고 국가와 인민의 재산과 생명을 보호”하는 것이 기본임무이다. 이른바 치안유지이다. 그런데 이러한 일반적 업무 외에 독재정권의 성격상 주민 감시 등 정권수호를 위한 제반 업무도 함께 수행한다. 정권수호를 위해 국가보위성이 비밀경찰로 은밀히 활동한다면, 인민보안성은 사회와 인민을 통제하는 일선에 있는 최첨병기관이다.

한편, 김정은 정권 집권 후 사회통제를 강화하면서 인민보안성의 위상이 높아지고 역할도 늘어났다. 그러나 현실에서는 북한의 시장화 및 배급의 축소 또는 불안정으로, 인민보안원과 북한주민의 관계가 철저한 단속에서 인민보안원의 부패에 따른 공생관계로 변화되고 있다. 따라서 사회 통제가 느슨해지고 있는 추세이다.

인민무력성은 대외적으로 군을 대표하고 군 관련 사무를 관장하는 군 행정지도기관이다. 원래는 내각 소속으로 출범하여 군정과 군령을 통할하는 기관이었으나, 현재는 군령을 총참모부가 행사함으로써 군 관련 국가외교와 군사행정, 군수, 재정 등을 중심으로 한 군정권만을 행사한다. 특히 건설사업 및 후방공급 사업 수행에 중추적 기능을 한다.

전체적으로 김정은 시대 국가의 폭력에 대한 독점 수준은 매우 높다. 이는 김일성 시대부터 이어진 북한체제의 지속적 특성이라고 평가할 만하다. 세부 평가 지표를 중심으로 볼 때, 무엇보다 자원 지배권(resource supremacy)이 절대적이다. 자원 지배권은 국가가 어떤 계층그룹들보다 더 많은 “폭력 자원(resources for violence)”을

통제하는 정도이다. 막강하고 중첩적인 북한의 공권력 기구들은 국가 자원에 대한 높은 수준의 독점적 패권성을 보여주고 있다.

다음으로 응집력(cohesion)을 평가해 보자. 응집력은 국가 안보 세력·조직들(the security forces) 내에 프로페셔널리즘과 기능적 조직화 정도이다. 북한의 사법·공안·군정 기관은 북한체제 70년간 막강한 통제·감시 기능의 노하우를 축적하였다. 특히 이 분야는 비밀이 많고 보안이 중요하기에 여타 국가기구에 비해서, 대(代)를 이은 후비대 양성 및 직업배치 관례를 갖추고 있다. 아버지가 보위성에서 근무하고 행실에 큰 문제가 없을 경우, 일찍이 그 자식도 보위성 예비성원으로 양성 또는 직업배치되는 경우가 많다.

한편, 기능적 조직화 정도는 두 가지 측면을 모두 고려해야 한다. 하나는 각 기관별 내부적 응집력을 보면, 여타 기관들에 비해 이 분야 기관들의 역할과 임무가 분명하여, 기능적 조직화 정도를 높게 평가할 수 있다. 그러나 관련 기관 간의 갈등 관계 및 중첩적 업무 가능성을 고려한 외부적 응집력, 특히 총합적 공권력의 기능적 조직화 정도로 보면 김정일 시대에 비해서도 약해졌다고 평가할 수 있다.

그 배경으로 북한의 기관본위주의가 시장화 및 기관별 자립경제 방침으로 김정일 시대에 비해서도 김정은 시대 강화되었다. 각 기관이 담당하는 각종 인허가권 및 주민통제와 관련하여 뇌물이 많이 들어오는 사업, 이권이 있는 산하 공장과 기업소, 무역권 등을 두고 각 기관 간에 알력과 갈등 정도가 상당히 높아진 것이다.

즉, 각 기관별로 경제적 자력갱생을 해야 하는 상황에서 ‘먹을 알(이권)’이 많은 자원을 챙기기 위해, 기관들이 최고권력자의 지지를 확보하려 노력하면서 서로 간의 사업 영역을 넘나들게 되었다는 점이다. 이러한 측면에서 보면, 국가의 폭력제도를 운영하며 공권력을

수행하는 국가기구들 간의 기능적 조직화 정도가 김정일 시대보다 약해졌다고 평가할 수 있다.

마지막으로 권위에 종속(subordination) 정도이다. 권위에 종속은 국가안보를 책임지는 국가기구들 각 세력들의, “조직적 권력(the organizational powers)”에 대한 정부와 안보 세력 간 실질적 분쟁 정도이다. 분쟁이 잦고 그 정도가 높다면 폭력에 대한 독점 수준이 낮은 것이며, 분쟁이 별로 없고 그 수준도 낮다면 국가의 폭력독점 수준은 높은 것이다.

유일지배를 근간으로 한 북한체제에서, 특히 북한의 사법,公安, 치안, 무력 성원들은 당의 조직지도부로부터 또한 각 기구 내 당위원회로부터 감시와 통제를 받고 있다. 또한 이들 기관들은 상호 감시와 통제를 통해 권위에 대한 복종과 철저한 위계를 내면화하고 있다. 따라서 김정은 시대 북한의 폭력독점 수준은 매우 높다고 평가할 수 있다. 그러나 각 기관별로 자립경제 체계를 구축하고 운영해야 하는 상황에서 관련 기관 간의 자원을 둘러싼 갈등이 높아짐에 따라 사업 영역의 중첩성이 커지고 있다. 이로 인해 기능적 조직화 정도는 김정일 시대보다 오히려 낮아진 것으로 추정된다.

## 5. 행정효율성 평가

### 가. 행정체계 평가

앞서 살펴보았듯이 북한에서 사전적 행정기관의 의미는 ‘주권기관에 의하여 조직되는 내각과 위원회, 성 및 각급 인민위원회’이다. 북한의 논리에 따르면 국무위원회 위원장과 국무위원회는 행정기관에 속하지 않는다. 국가의 경제행정 기구들이 국가의 중앙 및 지역

을 경제행정적으로 관리하면서 당이 결정한 정책을 집행하는 기능에 초점을 둔 때문이다.

국무위원회 위원장이 실질적으로는 국가를 대표하는 주권기관이고 국무위원회도 ‘국가주권의 최고정책적 지도기관’이라서 오히려 주권기관적 성격을 지니고 있다. 자유민주주의 국가의 삼권분립 체제로 보면 국무위원회 위원장과 국무위원회는 행정기관이다. 그러나 현실적으로 북한의 국무위원회는 정책 집행을 총괄하는 것이 아니라, 노동당을 대리하여 정책을 지도하는 기능을 한다.

도(직할시), 시(구역), 군 인민위원회는 해당 인민회의의 휴회 중의 지방주권기관이며 동시에 해당 지방주권의 행정적 집행기관이다. 지방인민위원회는 사업에 대하여 해당 인민회의에 책임지고 상급 인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종하여야 한다. 즉, 지역 경제기관 역시 위로부터의 지시에 따라야 하는 의무를 지니고 있다. 나아가 지역 단위별로 경제행정사업 역시 각급 당위원회의 지도를 받는다. 따라서 아직까지 북한의 행정체제는 행정효율성을 높일 수 있는 구조를 갖추지 못하고 있다. 행정효율성을 높이려면 중앙뿐 아니라 지방 국가기구들의 자율성이 높아져야 하는데, 중앙과 당에 의한 지도라는 중앙집권적 시스템에 따라 ‘하향식 이중적 통제’ 하에 있기 때문이다.

한편, 일반적으로 자유민주주의 국가에서 행정은 주민에 대한 서비스제공이 목적이거나, 북한의 행정은 사회주의사회 건설을 위해 당에 주민을 귀속시키는 역할을 한다. 이 점에서 가장 중요한 측면은, 북한에서 ‘행정효율성’이 당의 정책 관철에 대중을 참여시키고 동원하는 데서의 효율성이라는 특성이다. 북한 당국이 제시하는 북한 내각의 가장 중요한 임무는 인민생활 향상이다. 그러나 이 과제는 주체사상에 입각한 자립경제를 근간으로 한다. 따라서 현재까지 김정

은 시대 북한의 행정체계를 보면, 주민들의 자력갱생을 근간으로 ‘동원식 행정효율성’을 높이는 데 주력하고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 북한의 국가 행정기구들은 생산성을 높이기 위해 행정적 효율성을 높여야 하는 상황에 놓여 있다. 국제사회의 제재로 경제난을 겪고 있는 김정은 정권이 이전 시대와 다르게 성과를 내기 위해서는, 김정은과 당의 지침을 넘어서 효율적 행정이 가능한 제도를 구축해야 한다. 즉, 이념에 기초한 당적 통제를 약화시키고 내각의 자율성이 확대되어 실리적인 경제개혁이 이루어지도록 행정체계가 변해야 한다. ‘국가경제발전 5개년전략’ 수행 과정에서 경제행정의 정치화에 의한 비효율성과 경직성을 극복하면서, 내각의 경제행정적 기능과 역할이 얼마나 효율성을 보일 것인지가 북한 행정체계 효율성 증대 및 경제 희생의 관건이다.

## 나. 경제행정 기능의 효율성 평가

내각으로 대표되는 북한의 경제행정 기관들이 생산수준 및 주민 서비스 만족도를 높이지 못하는 요인 중 하나는, 경제행정 분야의 정책결정 기능과 집행책임 기능이 분리되어 있기 때문이다. 즉, 내각의 경제행정 집행과 관리의 주요 원칙 또는 원리가 일차적으로 내각 밖, 특히 당과 군에서 이루어지기 때문이다.

특히 내각 당 정치국의 역할은 과거처럼 내각 내 당원들의 당 생활지도 및 중앙당으로부터 접수한 ‘김정은 말씀’ 전파라는 두 가지 기능에 초점이 맞추어져 있다. 내각 정치국은 내각 간부들의 ‘패배주의’ 현상을 감시하여 중앙당 조직지도부 통보과에 일보(日報)한다. 그리고 김정은 지시를 내각이 분담하여 제대로 이행하는지 여부를 추적한다. 내각 전원회의도 관례대로 매년 분기별로 경제사업 집행 문제를 토의하기 위해 개최되었다. 그런데 간혹 당 정치국에서

‘내각의 민생향상 부진’ 지적에 따라, 혹은 김정은의 생산부진에 따른 질책이나 숙청으로, ‘긴급’ 내각 전원회의가 소집되는 등 대체로 내각의 긴장과 동원이 지속되는 상황이다.

그 주요 요인은 북한의 당, 군, 정 등으로 구획된 분절경제 구조, 당 우위 지도원칙, 지도자의 내각책임제 거론 등이다. 내각 외에서 이루어지는 이러한 요인들이 경제행정을 책임지는 ‘내각의 자율성’ 및 ‘행정효율성’에 미치는 영향을 평가해보면, 일정한 변화 지점도 보이거나 아직 전반적으로 효율성 증진에 부정적 영향을 미친다. 이와 관련하여 김정은 시대 북한의 실태는 김정일 시대와 비교하여 어떠한지에 대해 주요 요인 및 시기별 흐름을 짚어보며 평가해 보자.

첫째, 분절경제의 특성은 김정일 시대와 비교할 때 크게 변화하지 않았다. 김정은 집권 이후 대북제재로 재정여건은 악화된 반면, 빈번한 정치행사와 집중적인 핵·미사일 개발로 당·군 경제의 자금소요는 큰 폭으로 증대되었다. 내각이 관장하는 인민경제에서 당군 경제로의 재원 이전(移轉)이 오히려 증대하였다.

둘째, 내각의 경제운영에 대한 당의 간섭은 김정은 집권 초기 대폭 축소되었다가, 점차 당의 정치논리 강조로 간섭이 늘었다. 집권 초기에 김정은은 내각 자율성을 중시했다. 이는 민생향상 및 이를 위한 경제개혁 필요성 인식에서 비롯된 것으로 보인다. 그러나 김정은이 점차 북한식 정치를 학습해 가면서 강조점이 당의 영도로 대체되었다.

셋째, 내각책임제·중심제와 관련해서 김정은은 내각의 책임만 강조할 뿐 상응한 권한을 부여하지 않았다. 김정은은 적어도 2년에 한번 이상은 공식적으로 ‘내각책임제’를 거론하면서, ‘전반적 경제 사업을 내각에 집중하고 모든 경제단위는 내각의 통일적 지휘에 무조건 복종할 것’을 강조했다. 그러나 김정일이 2002년 7·1 조치 이후

일시적이거나 내각총리에 부여했던 것과 같은, 당·군 산하 경제단위의 ‘불복중’을 제압할 수 있는 권한을 내각에 부여하지는 않았다.

따라서 경제행정의 기능 강화 측면에서 볼 때 김정은 시대들어 2018년 현재까지 내각의 위상이 제고되었다거나, 민생경제 관리 환경이 개선되었다고 보기는 어렵다. 당·군 경제의 독자성이 유지되었을 뿐 아니라, 우월적 지위를 활용한 민생경제 영역에 대한 침범이 계속되었다. 특히 지도자의 당면한 관심사도 점점 민생향상에서 멀어져 갔다. 최소한 2017년까지 김정은의 주된 관심사가 민생향상 → 권력기반 공고화 → 핵·미사일 개발로 전환되어 감에 따라 내각의 경제행정 기능도 지도자의 관심사 충족에 초점이 맞추어졌다.

그러나 이러한 제약에도 불구하고 북한의 인민 경제행정을 책임지는 내각의 기능이 중시되고 행정효율성을 강화할 수밖에 없는 몇 가지 요인들도 나타났다. 주요 배경 요인은 시장화, 김정은의 민생향상 강조, 그리고 2018년 본격 선언된 경제중심의 ‘새로운 전략노선’이다. 이에 대해 주요 요인별로 시기적 흐름을 짚어보며 평가해보자.

첫째, 시장화 진전에 따라 내각의 전반적인 경제관리 역할이 중시되었다. 이 점은 김정은의 경제개혁 추진과 연관된다. 김정은은 시장 영역 확장이라는 변화된 현실에 부응해서 개별 생산단위에 경영권을 부여하는 이른바 사회주의기업책임관리제, 포전담당제를 실시하였다. 기업·농업 개혁으로 개별 생산단위에 실질적인 경영권을 부여한 조치는, 당·군 산하 생산단위에도 영향을 미쳐 내각의 총체적인 경제관리의 필요성이 증대되는 요인으로 작용하였다.

둘째, 정치행사를 계기로 한 김정은의 주기적인 ‘민생향상’ 강조 효과이다. 이로 인해 내각의 역할에 힘을 실어줄 수밖에 없는 상황이 간헐적으로 발생했다. 김정은 집권 이후 대형 정치행사가 주기적

으로 반복되었는데, 2012년 4월 김일성 생일 100돌 겸 김정은 공식 권력승계 행사, 2015년 10월 당 창건 70돌 행사와 2016년 5월 7차 당 대회, 2018년 9월 정권 창건 70돌 행사가 그것이다. 적어도 이들 정치행사를 앞두고는 김정은의 행보가 생산현장에 집중되었고, 이로 인한 증산효과도 나타났다. 제한적이기는 하지만 특정 계기 때마다 민생경제로의 재원 및 인력 투입은, 김정일 시대보다 증대된 경향을 보였다.

셋째, 2018년 4월 ‘새로운 전략노선’ 선언으로 김정은의 관심사가 다시 경제문제로 돌아왔다는 점이다. 김정은 시대의 경제정책 목표로 집권 초기에는 민생향상을 주장했으나 2013년 3월 ‘병진노선’을 선포함에 따라 경제목표는 핵·미사일 뒷받침으로 바뀌었다. 2016년 5월 7차 당대회를 통하여 ‘국가경제발전 5개년 전략’이 발표되었다. 그러나 여전히 군수공업을 중시하며 발전목표가 나열식으로 모든 분야가 다 망라되어 있다. 또한 소요재원 동원 계획도 부재하여 현실적으로 국가과제 수행에 한계 지점들이 드러났다.

이러한 한계 상황에서 대북제재가 더욱 강화됨에 따라 김정은의 인식이 바뀐다. 김정은이 2012년 공개적으로 “인민들의 허리띠를 조이지 않겠다”고 선언한지 6년 만인, 2018년 4월 다시 ‘경제문제 최우선’으로 돌아온 것이다. 김정은은 남북관계와 북미관계의 진전을 앞두고 병진노선의 완결을 주장하면서 “경제건설에 총력”을 천명했다. 또한 공장·기업소의 생산정상화에 집중하겠다고 했다.

국가 경제행정을 책임진 내각의 행정효율성은 당, 군, 정으로 구획된 분절경제의 특성이 완화되고, 당의 정치논리가 줄어들며, 지도자가 ‘내각책임제·중심제’를 강조할수록 증대되는 경향을 보인다. 최근 김정은의 ‘경제집중’ 주장이 내각기구들의 자율성과 행정효율성을 향상시킬 수 있는, 실질적인 조치로 이어진다면 내각의 역할과

기능은 증대될 가능성이 있다.

또한 향후 한반도 비핵화, 대북제재 해제, 종전선언, 평화협정, 남북한 교류협력 등의 협상 과정과 결과에 따라 일정한 변화가 있을 것이다. 2018년 현재 김정은의 관심사가 경제문제에 집중되는 가운데, 당·군 경제로의 내각의 재원이전이 줄어들고, 실질적인 내각책임제 보장으로 이어질 가능성도 있다. 이 경우 기능적 측면에서, 내각의 자율성은 증대하고 경제행정 분야 국가과제 수행의 행정적 효율성 역시 개선될 수 있다.

#### 다. 경제행정 구조의 효율성 평가

내각 경제행정 분야 부처별 구조가 행정적 효율성을 담보하고 있는지를 평가해 보자. 이를 평가하기 위한 3대 요인은 내각 부처들 편제 특징, 내각의 관료문화와 당정관계, 경제행정 전문관료 등용 양상이다.

첫째, 내각 경제행정 부처들의 매우 세분화된 편제 구조이다. 앞서 자세히 살펴보았듯이 북한의 국가경제행정을 책임지는 내각의 구조는 매우 세분화되어 있다. 특히 경제부처들의 편제 방식에서 그 구조적 특징은 더욱 도드라진다. 전체적으로 공업계열 부처를 중심으로 세분화하여 조직을 편제함으로써, 관장영역이 좁은 ‘소(小)부처주의 경향’이 대표적 특징이다.

이 점은 부처 운영 면에서 전문성을 유지하면서, 해당 표준운영절차(Standard Operating Procedure: SOP)의<sup>276)</sup> 충실한 수행에는

---

276) “조직 내의 복잡하고 일상적인 업무를 신뢰성 있고 일관성 있게 수행하자면 관련 활동들을 조정·통제하는 수단이 필요하다. 표준운영절차(Standard Operating Procedure: SOP)란 ‘조직이 과거 적응과정에서의 경험에 기초하여 유형화한 업무추진 절차’ 또는 ‘업무수행의 기준이 되는 표준적인 규칙 또는 절차’를 의미한다. 표준운영절차는 조직이 장기적인 적응과정에서 학습한 결과이므로 조직구성원을 통제하고, 단기적 의사결정을 좌우하는 수단이 된다. 표준운영절차는 동질성 있는 업무

유리하다. 그러나 부처들 간 업무가 중복되고 조정이 어려운 ‘기관 본위주의’ 현상을 노정할 수 있는 문제가 있다. 또한 SOP는 정책 보수화로 조직이 침체될 수 있고, 정책의 집행에서 전국적으로 동일한 기준이 적용된다면, 집행 현장의 특수성 등이 무시될 수 있다. 특히 정책담당자가 환경의 변화에 대한 검토 없이 적용하는 경우에는 실패할 가능성이 있다.<sup>277)</sup>

북한 내각의 부처 수는 43개로 비경제부처가 13개, 경제부처가 30개이다. 북한의 경제부처 편제방식은 중공업·경공업 등 공업부문을 중심으로 하면서 계획·재정 등 기능적 기구를 보완하는 방식인데, 현재 ‘공업’ 명칭의 부처가 12개로 경제부처가 세분화되는 경향을 극복하지 못하고 있다.

부총리 수도 9명으로 늘었다. 2004년 하반기에 당시 박봉주 총리는 내각 부처를 통합하자는 개선안을 제시했다. 산업 부문별로 편제된 화학공업성, 금속공업성 등을 공업성으로 통합하자고 제안했으나 실현되지 못했다. 부분별로 세분화된 성(省) 조직은 본위주의만 조장하고 연관 산업의 종합적 관리에 장애를 초래할 뿐이며, 실제로 금속공장에서 화학제품을 만들고 있다는 것이다. 부처 내부의 국·처·과 조직도 대국대과로 통합되기보다는 업무가 확장됨에 따라 내부 부서를 증설하는 경향을 보였다.<sup>278)</sup>

다만 주목할 점으로, 기능(참모) 단위 부처와 대외경제 부문 부처에서는 변화하는 현실을 수용한 개편도 있었다. 자재공급위원회를

---

를 체계적으로 처리할 수 있도록 해주어 시간과 노력을 절약하고, 조직의 효율성을 도모한다. 또한 불확실성이 극복되어 조직의 안정감이 제고되며, 정책결정자의 재량의 축소로 공정성이 확보될 수 있다.” Daum 백과 <<http://100.daum.net/encyclopedia/view/188XX75602628#none>> (검색일: 2018.10.5.).

277) Daum 백과 <<http://100.daum.net/encyclopedia/view/188XX75602628#none>> (검색일: 2018.10.5.).

278) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009),” p. 180.

폐지하는 대신 품질감독위원회를 부처로 승격시켰고, 가격제정위원회를 국가가격위원회로 변경하여 업무 중점을 가격제정에서 물가관리로 조정했으며, 대외여건의 악화를 고려하여 무역성·합영투자위원회·국가경제개발위원회를 대외경제성으로 통합했다.

둘째, 내각의 관료문화와 당정관계이다. 김정은 집권 7년 차에 다다랐으나 아직 내각 관료들의 패배주의·열등의식 등의 조직문화, 내각 당 정치국의 내각사무 관여, 내각 전원회의의 활동 면에서도, 김정일 시대에 비하여 특별히 쇄신된 면모가 아직 확인되지 않고 있다.

고위직 북한이탈주민 증언에 의하면, 북한 행정 간부들에 대한 당국의 물자공급은 갈수록 줄어드는 반면 중앙당 간부들의 생활은 보장된다고 한다. 당(黨)마저 무너지면 체제가 무너지니까 당 간부들에 대한 배려는 철저하다는 것이다. 내각은 구성원들의 식량과 생필품을 자체로 조달해야 할 뿐 아니라, 국가 경제를 관리하는 데서도 예산 부족과 외화벌이 기지의 부족 상황에서 생존을 위해 끊임없이 자력갱생의 활로를 찾아내야 하는 상황이다.

셋째, 경제행정 전문관료 등용 양상이다. 김정은은 총리와 부총리 등 내각 지휘부를 전문 경제 관료들 중에서 임명하여, 장기간 복무시키면서 당 정치국 위원에 등용하는 등 비교적 신임하는 특징을 보인다. 박봉주 총리는 2013년 4월 이래 총리직을 유지하고 있으며, 2016년 당 대회에서는 당 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원으로도 중용되었다. 노두철은 2009년 4월에 부총리 겸 국가계획위원장에 임명되어 현재까지 그 직을 유지하고 있으며, 2016년 5월 당대회 때 오수용·곽범기와 함께 당 정치국 위원으로 등용되었다. 곽범기·오수용은 전문 관료 출신으로 부총리를 역임한 이후 당 부위원장(비서)까지 출세한 인물들이다.

김정은이 당과 내각의 핵심 경제 간부들을 당료보다 테크노크랫

출신 위주로 등용하는 주요 배경은 두 가지로 평가할 수 있다. 하나는 자신의 경제문제에 대한 식견 부족이 한 이유일 것이다. 또 다른 하나는 집권 초기 보여준 경제개혁에 대한 의지와 경제논리에 충실한 경제관리의 필요성 인식에서 비롯된 것으로 추정된다.

그러나 김정은은 내각 지휘부에 대한 신임과는 달리, 현실 정책 측면에서는 특권경제를 존치시키면서 내각에 ‘경제장악, 생산 정상화, 군수부문 재원 확충’을 독려 했을 뿐, 충분한 개혁여건을 뒷받침해 주지는 않았다. 박봉주 등 경제간부들도 과거 ‘순진한’ 시장경제 추진 과정에서 숙청을 경험한 만큼 이제는 적당히 정치논리와 타협하는 지혜를 배운 상태이다. 내각 경제 간부들을 당 정치국 상무위원 혹은 위원으로 등용한 효과도 양면성이 있다. 당 정치국 회의를 통하여 내각의 어려운 점을 설득할 수도 있고, 반대로 당 정책을 무조건 잘 따르라는 메시지일 수도 있다. 결국 내각의 경제행정 집행관리의 자율성, 민생경제에 대한 충실성, 행정적 효율성은 아직 제한적이라고 평가할 수 있다.

마지막으로 김정은 시대 국가기구의 행정적 효율성을 전체적으로 평가해보자. 먼저 행정체계 측면에서는 당의 지도에 따른 국가기구들의 집행 체계로 행정효율성을 높이는 데 한계가 있다. 다만, 북한 체제 특성을 고려할 때 2018년 현재까지 김정은 시대 북한의 행정체계는 주민들의 자력갱생을 근간으로, ‘동원식 행정효율성’을 높이는 방향으로 구성되어 있다.

둘째, 경제행정 기능의 효율성 측면에서 보면, 경제행정 분야 국가과제의 정책결정 기능과 집행책임 기능이 분리되어 있다. 북한의 당, 군, 정 등으로 구획된 분절경제 구조, 당 우위 지도원칙, 지도자의 내각책임제 거론 등이 주요 영향을 미친다. 내각 외에서 이루어지는 이러한 요인들이 경제행정을 책임지는 ‘내각의 자율성’ 및 ‘행

정효율성'에 미치는 영향을 평가해보면, 일정한 변화 지점도 보이나 아직 전반적으로 효율성 증진에 부정적 영향을 미친다.

그러나 이러한 제약에도 불구하고 북한체제 전반에 확장된 시장화, 김정은의 민생향상 강조, 그리고 2018년 본격 선언된 경제중심의 '새로운 전략노선' 등이 북한의 인민 경제행정을 책임지는 내각의 기능적 효율성을 강화할 수밖에 없는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 경제행정 구조의 효율성은 내각 부처들의 편제 특징, 내각의 관료문화와 당정관계, 경제행정 전문 관료 등용 양상 등을 통해 평가할 수 있다. 북한의 국가경제행정을 책임지는 내각의 구조는 매우 세분화되어 있다. 특히 경제부처들의 세분화가 특징적으로, 공업계열 부처를 중심으로 세분화하여 조직을 편제함으로써, 관장영역이 좁은 '소부처주의 경향'이 대표적 특징이다.

그러나 효율성 향상 측면에서 주목할 점으로, 기능(참모) 단위 부처와 대외경제 부문 부처에서는 변화한 현실을 수용한 구조 개편도 진행되었다. 김정은 시대 새롭게 개편된 품질감독위원회 승격, 국가가격위원회, 무역성·합영투자위원회·국가경제개발위원회의 대외경제성으로의 통합 등이다. 또한 김정일 시대에 비해 김정은은 총리와 부총리 등 내각 지휘부를 전문 경제 관료들 중에서 임명하여, 장기간 복무시키면서 당 정치국 위원에 등용하는 등 비교적 신임하는 모습을 보였다.

이를 행정적 효율성의 세부 평가 지표로 해석해 보면, 영토적 관철(territorial penetration) 측면에서는 효율성이 약한 편이다. 영토적 관철은 기본 행정적 인프라구조(infrastructure)가 국가 영역 전반에 관철되는 정도이다. 그런데 북한은 당적 지도에 기반하기에 내각 경제행정 부처들이 국토 전반을 관리하는 능력이 낮은 편이다. 경제행정기구의 경우도 각 지역에서는 지역 당위원회의 지도 장악

력이 높게 나타난다.

다음으로 실력주의(meritocracy)이다. 실력주의 또는 능력주의는 국가 공무원들을 체계적 공공 서비스 절차에 따라 장점과 능력에 맞추어 채용하는 정도이다. 김정은이 내각 경제행정 간부들을 중용하며 북한의 시장경제 질서가 국가체계에도 확장됨에 따라, 실력과 능력에 따른 간부 배치 등이 김정일 시대에 비해 확산되는 양상을 보이고 있다. 그러나 일차적으로 우수한 인력을 당과 군이 우선 선발함에 따라 경제행정의 효율성을 극대화할 수 있는 인력양성 구조를 갖추었다고 평가하긴 어렵다. 다만, 내각 내에서 각 부처별로 인사과 등이 있어 최대한 부처의 기능을 잘 수행할 수 있는 인력충원 구조는 갖추고 있다. 더욱이 성과주의가 중시됨에 따라 간부 임면에 실력과 능력이 중시되는 문화가 확장되는 양상이다.

마지막으로 대응성(responsiveness) 정도이다. 대응성은 정부가 대내외 환경의 급격한 변화에 신속하고 정확하게 반응하는 민감성 정도를 의미한다. 최고지도자를 중심으로 한 노동당의 대내외 환경 변화에 대한 대응성은 매우 기민하다. 특히 강대국 관계 및 남북 관계의 복잡한 상황 전개 속에서, 70년 이상을 통치한 북한 정권의 대외환경 변화에 대한 민감성 정도는 매우 높다. 이에 비해 경제행정과 관련된 환경 변화에 반응하는 민감성은 낮은 편이다. 기본적으로 주체사상에 기반한 ‘우리식 사회주의 국가성’을 고수하기 때문이다.

## 6. 총평: 김정일 시대와의 비교

지금까지 김정은 시대 국가과제를 수행하는 국가체제, 국가기구들의 기능과 능력을 평가하였다. 이를 김정일 시대와 비교해 보면

다음과 같은 특징이 드러난다. ‘국민 동의’ 수준에서 보면 형식적 측면에서는 김정일 시대에 비해 안정성을 보이며 기능하고 있다. 당의 지도를 통한 전통적 정당성 확보 기능도 강화되었다. 그러나 질적 측면에서 보면 김정일 시대와 큰 차이를 보이지 않고 있다.

세부적으로 ‘국가 정당성’ 지표를 통해 보면, 최고인민회의 등의 안정적 개최 등 제도를 준수하려는 측면에서는 국가과제 및 정책에 대한 정당성을 확보하는 기능이 김정일 시대에 비해 높게 평가된다. 그러나 ‘다양한 그룹 수용’ 정도는 매우 낮다. 여전히 이견과 분파를 인정하지 않고 당과 최고지도자의 결정과 지침을 추인하는 형식으로 북한의 주권기관 등이 기능하기 때문이다. 이 상황에서 ‘다양한 그룹들이 교감’하는 수준 역시 매우 낮다.

행정적 효율성을 경제행정의 실력주의/능력주의를 구현하려는 측면에서 보면, 김정일 시대에 비해 김정은 시대 다소 그 능력이 향상되었다고 볼 수 있다. 김정은이 내각 경제행정 간부들을 고위직 당 간부로 증용하는 등 김정일 시대에 비해 실력과 능력에 따른 간부배치가 이루어지고 있다. 소수측근의 신뢰와 신임을 중시하던 김정일 시대에 비해, 김정은이 ‘성과’와 ‘능력’을 중시하는 실용주의적 간부 정책을 펼침에 따라, 전반적으로 경제행정 기관에도 간부 임면에 실력이 중시되는 문화가 형성되고 있다.

또한 행정적 효율성의 한 축인 ‘대응성’ 역시 김정일 시대에 비해 확장되었다. 이전 시대에 비해 젊고 패기에 찬 젊은 지도자 김정은 집권 이후, 북한 당국이 대내외 환경 변화에 신속하게 반응하고 있다. 예를 들어 대내적으로 보면, 평양아파트 붕괴 사고 당시 고위직 간부가 직접 인민들 앞에서 고개 숙여 사과하고, 수해와 태풍 시에 최고지도자 김정은이 직접 나서서 수습하는 모습 등이 자주 드러났다. 대외적으로는 잦은 핵·미사일 고도화 과정뿐 아니라 2018년 전

면화되고 있는 대남·대외 협상 극면에서도 국제적 환경 변화에 민감하게 대응하고 있다.

그러나 경제행정을 책임지는 내각에 결정권보다는 책임성만을 강조하는 등 행정효율성을 이룰 수 있는 실질적 권한 부여 측면에서는 여전히 미흡하다. 특히, 행정적 인프라구조가 국가 영역 전반에 관철되는 정도는 최소한 현재까지의 양상으로 볼 때, 김정일 시대에 비해서도 ‘영토적 관철’ 측면에서 효율성이 더 약해진 것으로 보인다. 김정은이 집권 이후 정권 안정화를 위해 평양과 원산 등 주요 전략도시 중심의 발전 정책을 실시하고, 여타 지역의 경우 지역 당 위원회의 자립이라는 미명 하에 실질적으로 방치했기 때문이다. 이로 인해 현재 평양과 그 외 도시, 그리고 도시와 농촌 간 국가인프라 수준 차이가 김정일 시대에 비해 더욱 커졌다.

한편, 김정일 시대에 비해 김정은 시대 들어서 소위 ‘인민중시’ 국가과제가 부각됨에 따라 관련 경제행정 부처의 기능이 강화되었다. 김정은 시대 역할이 강조되고 있는 산업부문 부처들로는 농업성, 수산성, 경공업성, 전력공업성, 국토환경보호성 산림총국을 들 수 있다. 농업성·수산성·경공업성은 민생향상을 책임진 부처들로, 김정은은 집권 초기 “식량 자급자족으로 인민들이 노동당 만세를 부르게 해야 한다”라고 했고, 인민들의 식량을 보충하는 동물성 단백질의 주된 공급원으로 수산업을 장려했으며, 정치행사를 앞두고는 피복·신발·화장품 공장 등을 빈번히 방문했다.

전력공업성은 김정은이 ‘국가경제발전 5개년 전략’의 첫 번째 전략목표로 제시한 ‘전력문제 해결은 5개년 전략수행의 선결조건’이기에, “전력문제 해결에 국가적인 힘을 집중해야 한다.”는 지침을 실행해야 하는 전력증산의 주무부처이다. 산림총국은 김정은의 산림 복구에 대한 큰 관심으로 주목받고 있는 기관이다.

또한 기능(참모) 단위 경제부처들도 김정은이 수시로 ‘국가경제의 통일적 장악’(내각 책임제·중심제)을 강조함에 따라 그 역할이 독려되고 있다. 내각은 국가계획위원회에 “국가적으로 반드시 틀어쥐어야 할 중요지표들을 위주로 연간 계획을 현실성 있게 세울 것”을, 재정성에는 “나라의 모든 재정자원을 통일적으로 장악할 것”을, 국가가격위원회에는 “국정가격과 합의가격을 점차 일치시켜 부문별·지역별 가격균형을 보장할 것”을, 중앙통계국에는 “국가경제의 총적규모와 발전과정을 장악·분석할 수 있도록 경제계산체계를 개선할 것”을 주문했다.

유통부문에서는 상업성을 중심으로 종합시장의 확산에 대응하기 위해 국영 유통망 확충을 도모했다.<sup>279)</sup> 특히 북한에서는 2015~2016년 사이에 계획복원을 위한 ‘전국 계획일꾼열성자회의’(2016.9.), 재정확충을 위한 ‘제3차 전국 재정은행 일꾼 대회’(2015.12.), 국영유통망 활성화를 위한 ‘전국 상업부문일꾼회의’(2015.5.) 등 내각 경제일꾼들의 국가 경제 장악력 제고를 위한 결의대회가 잇달아 개최되었다. 김정일 시대에는 개최되지 않았던 경제행정 기관과 간부 대회를 잇달아 치른 것이다. 이는 ‘북한식 사회주의 국가성’을 강화하는 방향에서 내각의 행정효율성을 높이기 위한 조치들로 평가할 수 있다.

다음으로 김정은 시대 사법·공안·군정기관을 통해 본 폭력독점(monopoly on violence)의 높은 수준은 김정일 시대와의 지속성을 보여준다. 이는 김일성 시대부터 이어진 북한체제의 특성이다. 당과 최고지도자의 지도를 중심으로 한 ‘당-군-정 일체화’ 및 ‘유일지배 체제’로 파벌을 인정하지 않기에 폭력자원에 대한 국가 지배권이 절

---

279) 그러나 점차 돈주들과 연계된 당·군 산하기관들이 전방위적으로 진출하여 특수단 위들이 중심적 역할을 하게 되었다.

대적이다. 막강한 권한을 행사하는 북한의 공권력 기구들은 높은 수준의 ‘국가자원에 대한 독점적 패권성’을 보여 준다.

‘권위에 종속’ 정도를 보면, 북한의 사법, 공안, 치안, 무력 성원들은 당의 조직지도부로부터, 또한 각 기구 내 당위원회로부터 감시와 통제를 받고 있다. 또한 이들 기관들은 상호 감시와 통제를 통해 권위에 대한 복종과 철저한 위계를 내면화하고 있다. 따라서 권위에 대한 종속 수준에는 주목할 만한 변화가 없는 것으로 보인다.

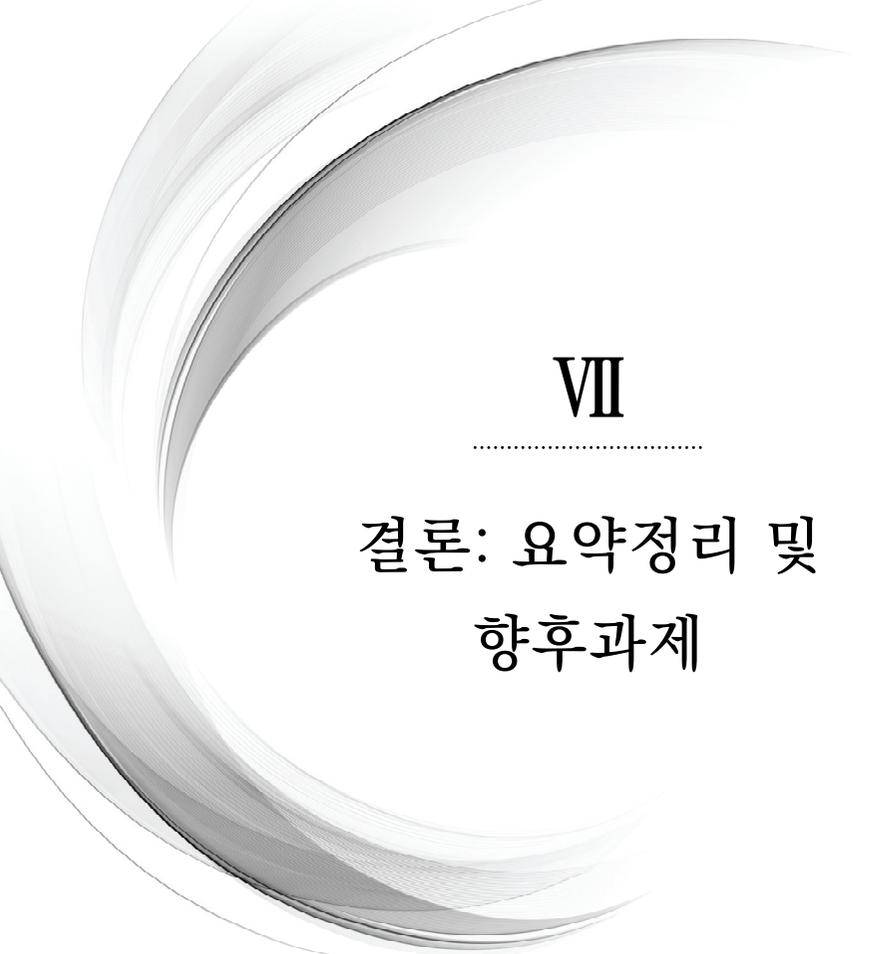
그러나 ‘기능적 조직화’ 정도 측면에서 평가해 보면 일정한 변화가 드러난다. 각 기관 내적으로 볼 때, 북한의 사법·공안·군정 기관은 북한체제 70년간 통제감시 기능의 노하우를 축적하였다. 특히 이 분야는 여타 기관에 비해 대(代)를 이어 후비대를 양성하는 제도를 갖추고, 상대적으로 역할이 분명하여 전문성은 높은 편이다. 따라서 각 기관별로 내부적 응집력은 높다.

그러나 관련 기관 간의 갈등 관계 및 중첩적 업무 가능성을 고려한 외부적 응집력, 특히 총합적 공권력의 기능적 조직화 정도로 보면 김정일 시대에 비해 약해진 것으로 보인다. 김정은 시대 북한의 기관본위주의가 시장화 및 기관별 자립경제 방침으로 김정일 시대에 비해서 높아졌다. 각 기관별로 경제적 자력갱생을 해야 하는 상황에서 기관의 이권을 챙기기 위해 서로 간의 사업 영역을 넘나드는 수준이 높아진 것이다. 이로 인한 갈등과 분쟁이 북한 정치 변화에 중요한 요인으로 작용한다.

김정은이 7차 당대회 시 발표한 6대 국가과제의 ‘취향찬 설계도’를 북한의 국가기구들이 수행할 수 있는 능력이 충분한지 여부는 아직 재단하기 어렵다. 김정은과 조선노동당으로 대표되는 최고지도자와 최고권력기관의 의도가, 의도한 바대로의 타임스케줄에 따라 현실화되는 것은 아니기 때문이다. 현 시기 북한 국가기구들의 능력

이 ‘유일지배가 작동하는 과학기술강국, 경제강국, 문명강국, 자주적 통일, 세계의 자주화’라는 국가과제를 수행하면서 ‘북한식 사회주의 국가성’을 완성할 수 있을지 여부 또한 아직 재단하기 어렵다.

그러나 김정일 시대에 비해 보다 더 기민하고 공격적으로 국가체제와 국가성을 강화하려는 김정은 시대 북한 국가기구의 체제, 기능, 구조 변화 등을 보면, 향후 새로운 국면이 전개될 수 있는 다양한 가능성과 경로를 추정할 수 있다. 이때 비교정치 분야에서 주목하는 국가성 이론은, 국가 사례별 비교를 통해 북한의 다양한 변화 경로를 추론하고 과정을 평가하는 데 중요한 함의를 제공할 수 있다.



# VII

---

## 결론: 요약정리 및 향후과제



이 연구의 목적은 크게 두 가지였다. 첫째, 김정은 시대 북한 국가기구 내 기관 및 부처별 기능과 구조 분석이다. 특히 기존에 다루어지지 않았던 내각 소속 모든 기관들을 다루었다. 또 다른 하나는, 기관별 기능과 구조 분석을 통한 김정은 시대 국가체계 모형화 및 국가성(stateness) 평가이다. 이러한 목적에 따라 연구된 각 장, 절별 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

2장은 김정은 시대 국가기구의 위상과 역할을 다루었다. 김정은 시대에 들어와 국가기구의 역할은 커졌고 향후 더 커질 전망이다. 사회주의 국가와의 관계에서는 ‘당 대 당’의 관계가 중요하지만, 사회주의 연대체제가 붕괴한 2018년 현재 북한이 국제사회에서 생존해나가고 대외관계를 확대하고자 한다면, 당기구가 아니라 국가 대 국가와의 관계를 담당하는 국가기구의 역할이 정상화되거나 강화되어야 할 것이기 때문이다. 이러한 문제의식 하에 2장은 두 가지 주요 문제를 살펴보았다.

첫째, 김정은 시대 국가기구 중 현 단계 북한의 국가성을 평가하기 위한 주권기관, 행정기관, 사법·공안·군정 기관은 무엇이고, 어떠한 위상을 가지고 역할을 하는지다. 둘째, 김정일 시대에 비해 김정은 시대에 새로 만들어지거나 그 기능과 역할이 달라진 국가기구에 대한 연구이다. 특히 이 장에서는 북한의 법제도에 기초한 실태에 중점을 두고, 6장 김정은 시대 국가체계와 국가성 평가 분석에 기초가 될 수 있도록 하였다.

3장은 김정은 시대를 중심으로 북한 국가기구 중 내각의 체계와 특징을 분석하였다. 북한의 내각은 한국의 행정부에 해당한다. 그러나 당적 지도 및 국무위원회의 지도를 받는 경제행정 분야의 직접적

집행자 역할을 한다. 특히 경제 분야에 대한 국가과제 달성이 핵심적 업무이다. 또한 노동당이 광범위한 정권 정당화 및 조직화 사업을 하는 북한의 경우, 인민경제기관은 곧 인민 행정관리기관이다.

따라서 이 장에서는 경제관리 관련 내각 기관들을 중심으로 북한의 경제행정 관리의 특징, 당 전문부서와의 관계 등 당·정 관계, 김정은 시대 강조되고 있는 소위 ‘내각책임제, 내각중심제’의 역사와 의미, 김정은 집권 후 국가 행정경제 목표의 변화 흐름, 내각의 편제, 경제기구 부처별 기능, 그리고 내각 지휘부의 역할과 조직문화를 연구하였다.

4장은 내각 경제기구의 기능과 구조 분석이다. 이 장에서는 내각 경제기구들을 ① 기능단위 경제부처 6개(국가계획위원회, 국가가격위원회, 국가품질감독위원회, 재정성, 중앙통계국, 중앙은행) ② 광공업 부문 부처 13개(전력공업성, 국가자원개발성, 석탄공업성, 채취공업성, 원유공업성, 금속공업성, 기계공업성, 화학공업성, 전자공업성, 원자력공업성, 건설건재공업성, 임업성, 국가건설감독성) ③ 식의주 부문 부처 7개(농업성, 수매양정성, 수산성, 경공업성, 지방공업성, 수도건설위원회, 도시경영성) ④ 유통·운송 부문 부처 4개(상업성, 대외경제성, 철도성, 육해운성)로 나누어, 각 경제기구별로 그 기능과 구조, 최근 특징 등을 살펴보았다.

5장은 내각 비경제기구의 기능과 구조를 분석하였다. 최소한 2020년까지 북한의 국가과제를 제시한 7차 당대회에서, 비경제부문의 국가과제는 ‘과학기술강국 건설’, ‘문명강국 건설’, ‘조국통일과업’, ‘세계의 자주화’를 실현하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 비경제분야 내각기구의 기본 임무 또한 기본적으로 각 분야별 행정효율

성을 증가시키는 데 있다.

이 장에서는 비경제분야를 크게 대내기구와 대외기구로 구분하였다. 대내기구는 먼저 과학기술 및 교육 부문 부처인 국가과학기술위원회와 국가과학원, 국가교육위원회 및 보통·고등 교육성을 살펴보았다. 김정은 집권 이후 과학기술 발전과 인적자원 교육개발을 강조해왔기 때문이다. 두 분야의 공통된 특성은 모두 내각에서 ‘위원회’라는 형식을 사용하고 있다는 점이다.

그 외 인민과 국토 관리 부처, 문화 부처로 범주화하여 노동, 보건, 체육, 체신, 국토환경보호 부처, 그리고 문화예술을 관장하는 문화성의 기능과 구조를 살펴보았다. 대외기구는 대남기구와 대외기구로 구분하여, 조평통과 외무성을 중심으로 다루었다. 각 국가기구들에 대해서는 북한 헌법이 제시한 해당 분야의 국가적 과제·목표, 조직과 기능체계, 당과의 관계 등을 중심으로 다루었다.

6장은 김정은 시대 국가체계 및 국가성 평가이다. 이 장에서는 앞선 연구의 성과를 종합하여, 첫째, 김정은 시대 분야별 국가과제 및 국가기구의 체계를 밝혔다. 국가성 평가는 해당 국가의 국가과제가 무엇이고, 어떠한 국가체계 하에 과제 집행 기능을 수행하며, 그 능력 수준이 어느 정도인지를 진단하는 것이기 때문이다. 따라서 둘째, 국제사회에서 논의되고 있는 국가성 개념을 살펴보고, 본 연구 주제에 맞추어 김정은 시대 국가성 평가틀을 구성했다.

셋째, 이러한 평가틀에 기반하여 김정은 시대 국가과제를 수행하는 국가기구들의 기능과 구조 분석을 토대로 현 단계 북한의 국가성을 평가했다. 그리고 이에 기반하여 김정일 시대와의 지속성과 변화를 총평하였다.

다시 말해, 김정은 시대 국가과제를 진단하고, 국가기구 부처별 조직과 기능 및 실태와 특성을 종합적으로 분석하여, 김정은 시대 국가체계를 모형화하였다. 이와 함께 국가성 평가틀에 맞추어 김정은 시대 국가성에 대한 질적 분석을 시도하였다. 이에 대한 주요 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 김정은 시대 국가과제로 2020년을 목표로 한 북한의 6대 국가과제 진단이다. 현재까지 김정은 시대 국가성 평가의 기준이 될 수 있는 북한의 국가과제는 7차 당대회를 통해 드러났다. 김정은 시대 1단계 국가과제는 2020년까지의 6대 국가비전과 발전전략이다. 6대 국가과제는 온 사회의 김일성-김정일주의화, 과학기술강국 건설, 경제강국 건설, 문명강국 건설, 자주적 통일, 세계의 자주화이다. 본문에서는 이 국가과제를 유형별로 정치, 과학기술, 경제, 사회, 대남·통일, 대외·국제로 구분하였다. 그리고 북한이 제시한 각 유형별 국가과제 및 방도(과업, 정책, 방법 등) 등을 살펴보고, 그 의도와 목적을 평가하였다.

둘째, 국가기구의 체계를 분석한 결과, ‘국무위원회 지도下 중앙 집권과 상호견제’로 정리된다. 북한이 김정은 시대 국가과제 수행을 위한 체계를 재구성하였는데 이것이 2016년 헌법으로 드러났다. 김정은 정권은 2016년 7차 당대회를 통해 6대 국가과제를 제시한 후, 이 국가과제를 수행하기 위해 헌법 개정으로 국가기구의 체계를 재구성한다. 전체적으로 기존 헌법(2012년 헌법)의 구성 체계와 기본 내용, 혁명적 원칙은 그대로 두고 김일성, 김정일에 대한 호칭 변경 및 김정은 지위명칭 변화를 포함하는 서문과 국가기구 부분을 중심으로 수정·보충하였다. 2016년 헌법의 핵심 특징은 두 가지이다.

하나는 명실상부한 김정은 시대 국가체계를 법률로 명문화한 것이다. 한편으로, 김일성·김정일을 박물관에 보관하고 김정은의 유일적 영도에 대한 ‘정통성과 정당성’을 국가운영에 제도화하였다. 또 다른 한편, 국가조직을 위기관리시스템인 군사형 체제(선군정치에 따른)로부터 국제사회에 조응할 수 있는 정상적 국가체계로 개편하는 의도를 보였다.

또 다른 하나는 2016년 5월 7차 당대회 및 6월 13기 7차 최고인민회의 시 결정한 당과 국가기구 조직개편을 법제도화한 것이다. 7차 당대회 시 김정은을 조선노동당 위원장으로 추대하고 기존 당 비서국을 정무국으로 확대개편하며, 당 중앙위 부위원장 제도를 신설하고 이들을 정무국에 배치한 조치를 국가기구와 연동하여 법제화한 것이다. 세부적으로 13기 7차 최고인민회의 시 김정은을 국무위원회 위원장으로 추대하고 기존 국방위원회를 국무위원회로 확대개편하며 당 핵심 간부들을 국무위원회 위원으로 배치한 의도를 법제화하였다.

전체적으로 2016년 김정은 시대 헌법에서 드러난 국무위원회는 중국의 1982년 헌법에서 보여준 국가중앙군사위원회 및 국무원의 기능과 역할이 합쳐진 것과 유사하다. 즉, 중국 및 국제사회도 이해할 수 있는 ‘국가주권’을 실현하는 중앙국가기구로의 재편을 모색하면서, 정상적 국가체계를 수립하려는 의도로 보인다.

그럼에도 국무위원회를 당의 지도가 관철되는 국가주권의 최고정책적 지도기관으로 기능하게 하는 의도 및 인물배치가 드러났다. 국무위원회 위원장이 조선노동당 위원장이자 조선인민군 최고사령관 김정은인 것을 비롯하여, 국무위원회 부위원장은 북한체제 운영의 당, 정, 군을 대표하는 당 고위직들이며, 위원으로는 7차 당대회에서 발표한 국가과제를 노동당에서 책임지는 핵심간부들로 배치하였다.

따라서 김정은 시대 최소한 2020년까지의 국가과제를 수행하기 위해 당·국가 일체화를 높이며, 동시에 국제수준에서 국가주권을 행사할 수 있는 국가체제 재구성이라 평가할 수 있다.

셋째, 국가기구 간 관계와 체계이다. 국제적 보편 기준에 따르면 국가기구는 크게 입권(주권)기관, 행정기관, 사법기관 등으로 이루어진다. 북한에서도 법제도적으로는 소위 주권기관이 행정기관이나 사법기관에 비해 형식적 우위를 차지한다. 그러나 현실정치적 측면에서는 북한의 최고주권기관인 최고인민회의도 당적 지도하에 있다. 국가기구 내부 구조로 보면, 조선노동당 위원장과 당 고위직으로 구성된 국무위원회의 정책적 지도를 받는다. 국무위원회 위원장을 비롯한 구성원들은 모두 노동당 위원장이나 당 핵심부서 대표자들로 겸직하고 있다. 북한의 ‘당-국가체제’ 특성에 따른 ‘당적 지도’에 의한 국가운영 원리가 관철되기 때문이다.

행정기관은 인민대중의 생활에 직접적인 영향을 끼치는 기관이다. 법제도적으로 내각은 소위 주권기관의 지도하에 있는 ‘전반적 국가관리기관’으로서 국가관리 전반을 책임진다. 그러나 실질적 운영은 중앙의 경우 당을 대리하는 국무위원회의 지도를 받아 업무를 수행하며, 도(직할시) 인민위원회의 사업을 지휘·감독한다. 하부단위로 갈수록 지방의 각급 인민위원회는 간접적으로는 내각, 직접적으로는 상급 인민위원회의 지도를 받아 모든 행정사업을 집행한다. 그런데 중요한 지점으로 각 지역 내에서도 각급 당위원회가 실질적인 지도 역할을 한다는 점이다.

한편 내각의 경우, 내각 소속 43개 부처가 내각 총리 산하에 있다고 하여, 총리가 이들을 전부 장악·통제하고 있다고 보기는 어렵다. 대체로 총리가 경제사령관으로서 경제부처들과 교육·보건·체육·

사회·문화 등 사회부처들을 대상으로 지휘체계를 유지하고 있다. 그러나 내각 사무국·외무성·조국평화통일위원회 등은 최고지도자에게 개별적으로 ‘제의서’를 올릴 수 있다. 따라서 내각 총리의 실질적인 통제가 어려운 것으로 보인다.

검찰·재판기관은 국가의 법집행을 감독통제하며 범죄와 위법현상을 단속하는 권력기관이다. 사법기관이라고 해서 주권기관과 행정기관에서 분리되는 독립성을 가지는 것은 아니다. 당과 주권기관, 최고지도자의 교시에 따라 국가보위성, 인민보안성 등 다른 공안기관과 협력하여 사법활동을 수행하므로 비독립적인 성격을 가지고 있다. 따라서 북한의 사법기관은 자유민주주의 국가의 그것과 같이 입법·행정기관과 독립되는 제3자적 지위에서 개인의 기본인권과 정의를 실현하고자 노력하는 기관이 아니다. 당의 영도와 그 기초가 되는 최고지도자의 교시를 집행하는 하부 집행기관의 하나이다.

자유민주주의 국가가 입법·행정·사법기관 간 견제와 균형을 통해 개인의 인권보장과 사회정의를 실현하려고 한다면, 북한에서는 상호 견제와 균형 보다는 국가기구들이 혼연일체가 되어 당의 정책을 실현하고 북한식의 체제를 유지하는 것이 목표이다. 이와 더불어 국가기구 간 상호견제를 통해 유일지배체제에 균열이 발생하는 것을 방지하려 한다.

넷째, 김정은 시대 북한의 국가기구 간 관계와 체계의 특징이다. 이를 6장의 <그림 VII-1> 김정은 시대 북한 국가기구의 관계와 체계로 모형화하였다. 모형의 구조를 살펴보면, ① 당 위원장을 겸직하는 김정은 국무위원회 위원장이 국가주권의 최고정책결정권자이다. 이를 정점으로 하는 국무위원회는 노동당 핵심 지도부로 구성되어 당 지도를 구현하는 국가주권의 최고정책지도기관으로 기능한다.

② 주권기관은 당을 대리하는 국무위원회 지도하에 국민의 동의를 절차상 수렴하는 기능을 한다. 최고인민회의는 법제도상 최고주권기관이며, 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의를 대리하는 실질적 역할을 한다. 그리고 지방인민회의는 지역단위의 명목상 주권기관이다.

③ 경제·행정기관인 내각은 국가 경제행정 정책에 대한 집행 및 관리를 책임지는 역할을 한다. 총 43개 부처로 구성되어 있는 내각은 역할이 세분화되어 있다. 주로 내각의 지도를 받는 지방인민위원회는 각 지역의 주권과 행정이 결합된 기관으로, 형식적인 지방인민회의에 비해 실질적인 지방정권기관 기능을 한다. 또한 내각의 주요 부처별로 지역단위에 하부 지도계선을 가지고 작동한다.

④ 공권력 수행기관이다. 사법, 공안, 군정 기관을 포괄하는데, 국가의 폭력독점을 수호하며 공권력을 직접적으로 집행하는 기관이다. 주요 기능과 역할로 사법기관의 특징은 검찰기관이 재판기관보다 위상과 역할이 높다는 점이다. 국가보위성과 인민보안성으로 구성된 공안기관은 정치적 통제와 사회적 통제를 수행한다. 마지막으로 군정기관인 인민무력성은 군 행정지도와 후방사업 중심의 기능을 한다.

다섯째, 지금까지 살펴본 김정은 시대 국가과제 및 국가기구 체계를 기초로 김정은 시대 북한의 국가성을 평가하기 위해, 국가성 개념을 살펴보고 평가틀을 제시하였다. 평가틀은 3대 지표 및 세부 평가 지표로 구성했다.

① 국민 동의이다. 세부 평가 지표는 “국가 정당성(state legitimacy)” 및 “다양한 그룹 수용(mutual group acceptance)” 정도이다. 국가 정당성은 한 국가의 영토 내에 있는 다양한 그룹들

이 ‘같은 인종문화적 상징으로서의 국가’를 인식하는 정도이다. 다양한 그룹 수용은 그 ‘다양한 그룹들이 교감(communion)’하는 정도이다.

② 행정적 효율성이다. 세부 평가 지표는 영토적 관철(territorial penetration), 실력주의(meritocracy), 대응성(responsiveness) 정도이다. 영토적 관철은 기본 행정적 인프라구조(infrastructure)가 국가 영역 전반에 관철되는 정도이다. 실력주의 또는 능력주의는 국가 공무원들을 체계적 공공 서비스 절차에 따라 장점과 능력에 맞추어 채용하는 정도이다. 대응성은 정부가 대내외 환경의 급격한 변화에 신속하고 정확하게 반응하는 민감성 정도를 의미한다.

③ 폭력 독점이다. 세부 평가 지표는 자원 지배권(resource supremacy), 응집력(cohesion), 권위에 종속(subordination) 정도이다. 먼저 자원 지배권은 국가가 어떤 계층 그룹들보다 더 많은 “폭력 자원(resources for violence)”을 통제하는 정도이다. 공권력에 의한 국가 자원에 대한 독점적 패권 수준으로 이해할 수 있다. 응집력은 국가 안보 세력·조직들(the security forces) 내에 프로페셔널리즘과 기능적 조직화 정도이다. 권위에 종속은 안보 세력들의 “조직화된 권력(the organizational powers)”에 대한 정부와 안보 세력 간 실질적 갈등·분쟁 정도이다.

이 연구에서는 이러한 국가성 평가의 3대 지표 및 각 세부 지표에 기초하고, ‘당의 국가기구 지도’에 따른 ‘당·국가 일체화’란 북한체제 특수성을 고려하면서 주요 평가대상을 분류하여 평가하였다. 물론 이 국가성 평가 지표들은 국가기구 내 개별 부처들만의 독특한 기능이 아니다. 모든 국가기구가 국가과제를 수행하고 평가하는 데 필요한 기본적 지표이다. 그럼에도 각 국가기구의 편제상 각 지표들

을 주된 기능으로 부여받은 부처들이 존재한다. 따라서 다소 인위적이나 평가들의 명료화를 위해 이를 다음과 같이 임의적으로 분류하여 평가하였다.

① ‘국민 동의’와 관련된 주요 평가대상은 먼저 북한의 주권기관으로 법제도적 입법기능 기구인 최고인민회의, 최고인민회의 상임위원회(이하 상임위), 상임위 지도를 받는 예산위·법제위·외교위이다. 다음으로 ‘당·국가 일체’란 북한 국가 정당성 구현 기구로서 일당·유일지도 및 주체·선군 사상의 전통을 계승한 기구인 국무위원회이다. 그리고 각 지방의 주권기관들이다. ② ‘행정적 효율성’과 관련된 주요 평가대상은 국가주권의 행정적 집행 기구이자 전반적 국가관리기관인 내각의 경제행정, 과학교육, 인민과 영토 관리, 문화, 대외대남 기구들이다. 그리고 지역관리기구인 지방행정기구들을 포괄한다. ③ ‘폭력 독점’과 관련된 주요 평가대상은 먼저 북한의 사법기능 기구인 검찰소와 재판소들이다. 또한 무력·보위·보안 기구인 인민무력성, 국가보위성, 인민보안성이다. 그리고 각 부처별로 지방의 관련 기구를 포괄한다. (평가틀 모형화는 <그림 VII-2> 참조)

여섯째, 김정은 시대 국가성 평가틀에 기초하여 국민동의, 폭력독점, 그리고 행정효율성 수준 평가 결과를 김정일 시대와 비교해 본 결과 주요 양상은 다음과 같다.

① ‘국민 동의’ 수준에서 보면 형식적 측면에서는 김정일 시대에 비해 안정성을 보이며 기능하고 있다. 당의 지도를 통한 정당성 확보 기능도 강화되었다. 그러나 질적 측면에서 보면 김정일 시대와 큰 차이를 보이지 않고 있다. 세부적으로 ‘국가 정당성’ 지표를 통해 보면, 최고인민회의 등의 안정적 개최 등 제도를 준수하려는 측면에서는 국가과제 및 정책에 대한 정당성을 확보하는 기능이 김정일 시

대에 비해 높게 평가된다. 그러나 ‘다양한 그룹 수용’ 정도는 매우 낮다. 여전히 이견과 분파를 인정하지 않고 당과 최고지도자의 결정과 지침을 추인하는 형식으로 북한의 주권기관 등이 기능하기 때문이다. 이 상황에서 ‘다양한 그룹들이 교감’하는 수준 역시 매우 낮다.

② 행정적 효율성을 경제행정의 실력주의·능력주의를 구현하려는 측면에서 보면, 김정일 시대에 비해 김정은 시대에 다소 그 능력이 향상되었다고 볼 수 있다. 김정은이 내각 경제행정 간부들을 고위직 당 간부로 중용하는 등 김정일 시대에 비해 실력과 능력에 따른 간부배치가 이루어지고 있다. 소수측근의 신뢰와 신임을 중시하던 김정일 시대에 비해, 김정은이 ‘성과’와 ‘능력’을 중시하는 실용주의적 간부정책을 펼침에 따라, 전반적으로 경제행정 기관에도 간부 임면에 실력이 중시되는 문화가 형성되고 있다. 또한 행정적 효율성의 한 축인 ‘대응성’ 역시 김정일 시대에 비해 확장되었다. 이전 시대에 비해 젊고 패기에 찬 젊은 지도자 김정은 집권 이후, 북한 당국이 대내외 환경 변화에 신속하게 반응하고 있다.

그러나 경제행정을 책임지는 내각에 결정권보다는 책임성만을 강조하는 등 행정 효율성을 이룰 수 있는 실질적 권한 부여 측면에서는 여전히 미흡하다. 특히, 행정적 인프라 구조가 국가 영역 전반에 관철되는 정도는 최소한 현재까지의 양상으로 볼 때, 김정일 시대에 비해서도 ‘영토적 관철’ 측면에서 효율성이 더 약해진 것으로 보인다. 김정은이 집권 이후 정권 안정화를 위해 평양과 원산 등 주요 전략도시 중심의 발전 정책을 실시하고, 여타 지역의 경우 지역 당 위원회의 자립이라는 미명 하에 실질적으로 방치했기 때문이다. 이로 인해 현재 평양과 그 외 도시, 그리고 도시와 농촌 간 국가인프라 수준 차이가 김정일 시대에 비해 더욱 커졌다.

한편, 김정일 시대에 비해 김정은 시대 들어서 소위 ‘인민중시’ 국가과제가 부각됨에 따라 관련 경제행정 부처의 기능이 강화되었다. 또한 기능(참모) 단위 경제부처들도 김정은이 수시로 ‘국가경제의 통일적 장악’(내각 책임제·중심제)을 강조함에 따라 그 역할이 독려되고 있다. 유통부문에서는 상업성을 중심으로 종합시장의 확산에 대응하기 위해 국영 유통망 확충을 도모했다. 그리고 김정일 시대에는 개최되지 않았던 경제행정 기관과 간부 대회를 잇달아 치렀다. 이는 ‘북한식 사회주의 국가성’을 강화하는 방향에서 내각의 행정효율성을 높이기 위한 조치들로 평가할 수 있다.

③ 김정은 시대 사법·공안·군정기관을 통해 본 폭력독점(monopoly on violence)의 높은 수준은 김정일 시대와의 지속성을 보여준다. 이는 김일성 시대부터 이어진 북한체제의 특성이다. ‘유일지배체제’로 파벌을 인정하지 않기에 폭력자원에 대한 국가 지배권이 절대적이다. 막강한 권한을 행사하는 북한의 공권력 기구들은 높은 수준의 ‘국가자원에 대한 독점적 패권성’을 보여 준다.

‘권위에 종속’ 정도를 보면, 북한의 사법, 공안, 치안, 무력 성원들은 당의 조직지도부로부터, 또한 각 기구 내 당위원회로부터 감시와 통제를 받고 있다. 그리고 이들 기관들은 상호 감시와 통제를 통해 권위에 대한 복종과 철저한 위계를 내면화하고 있다. 따라서 권위에 대한 종속 수준에는 주목할 만한 변화가 없는 것으로 보인다.

한편, ‘기능적 조직화’ 정도 측면에서 평가해 보면 일정한 변화가 드러난다. 각 기관 내적으로 볼 때, 북한의 사법·공안·군정 기관은 북한체제 70년간 통제감시 기능의 노하우를 축적하였다. 특히 이 분야는 여타 기관에 비해 대(代)를 이어 후비대를 양성하는 제도를 갖추고, 상대적으로 역할이 분명하여 전문성은 높은 편이다. 따라서 각 기관별로 내부적 응집력은 높다.

그러나 관련 기관 간의 갈등 관계 및 중첩적 업무 가능성을 고려한 외부적 응집력, 특히 총합적 공권력의 기능적 조직화 정도로 보면 김정일 시대에 비해 약해진 것으로 보인다. 김정은 시대 북한의 기관본위주의가 시장화 및 기관별 자립경제 방침으로 김정일 시대에 비해서 높아졌다. 각 기관별로 경제적 자력갱생을 해야 하는 상황에서 기관의 이권을 챙기기 위해 서로 간의 사업 영역을 넘나드는 수준이 높아진 것이다. 이로 인한 갈등과 분쟁이 북한 정치 변화에 중요한 요인으로 작용한다.

마지막으로, 김정은이 7차 당대회 시 발표한 6대 국가과제의 ‘취향찬 설계도’를 북한의 국가기구들이 수행할 수 있는 능력이 충분한지 여부는 아직 재단하기 어렵다. 김정은과 조선노동당으로 대표되는 최고지도자와 최고권력기관의 의도가, 의도한 바대로의 타임스케줄에 따라 현실화되는 것은 아니기 때문이다. 현 시기 북한 국가기구들의 능력이, ‘유일지배가 작동하는 과학기술강국, 경제강국, 문명강국, 자주적 통일, 세계의 자주화’라는 국가과제를 수행하면서, ‘북한식 사회주의 국가성’을 완성할 수 있을지 여부 또한 아직 재단하기 어렵다.

그러나 김정일 시대에 비해 보다 더 기민하고 공격적으로 국가체제와 국가성을 강화하려는, 김정은 시대 북한 국가기구의 체제, 기능, 구조 변화 등이 존재한다. 이러한 양상으로 볼 때 향후 북한에 새로운 국면이 전개될 수 있는 다양한 가능성과 경로를 주목해야 한다. 이때 비교정치 분야에서 주목하는 국가성 연구는 그 경로를 추론하고 과정을 평가하는 데 중요한 함의를 제공할 수 있다.

국가성 연구는 단일 국가 사례 분석보다는 다양한 유형별 국가 분석에 유용하다. 국가의 기능을 중심으로 다양한 국가들의 능력과 변

화를 비교하여, 그 수준을 진단할 수 있게 하는 이론적 자원을 제공하기 때문이다. 국가성 지표에 따른 국가비교를 통해 한 국가의 민주화 또는 독재의 수준을 평가할 뿐 아니라, 새로운 국가형성 경로까지를 추론하는 데 기여한 이론이기 때문이다.

또한 탈사회주의 체제전환국의 새로운 국가형성 과정에서 평가 분석의 기초가 된 이론이기도 하다. 따라서 김정은 시대 북한의 변화 경로를 예측하여 이에 대응할 수 있는 정책을 개발하기 위해서는, 동일한 분석 지표를 활용한 다양한 국가 비교 연구가 이루어져야 한다. 이와 관련한 연구는 향후 과제로 남겨 둔다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 과학백과사전출판사 엮음. 『조선말사전』. 평양: 과학백과사전출판사, 2010.
- 김민·한봉서. 『령도체계』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 김일성. 『김일성 저작집 21』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. 『김일성 저작집 38』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김정일. 『김정일 선집 11』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『김정일 선집 13』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 김재철. 『중국의 정치개혁: 지도부, 당의 지도력 그리고 정치체제』. 서울: 한울, 2002.
- 김태구. 『북한 김정은 정권의 군부 통제 연구』. 서울: 동국대학교 산학협력단, 2015.
- 문화체육부. 『북한의 문화예술 행정제도 연구』. 서울: 문화체육부, 1995.
- 박영자. 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 박영자 외. 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 박영정 외. 『북한 문화예술 현황분석 연구』. 서울: 한국문화관광연구원, 2011.
- 박종문·유동열. 『북한학』. 아산: 경찰대학, 2011.
- 박학모·김대근·이규창. 『통일시대를 위한 형사사법통합방안 예비연구: 북한 형사사법체계의 운용 현황에 대한 연구』. 서울: 형사

- 정책연구원, 2014.
- 박형중. 『북한의 경제관리체계』. 서울: 도서출판 해남, 2002.
- 북한연구소. 『북한대사전』. 서울: 동명사, 1999.
- 사회과학출판사 엮음. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 성문정. 『북한의 체육실태』. 서울: 통일부 통일교육원, 2008.
- 손기웅. 『북한환경 관련 기초연구』. 통일부 용역보고서, 2003.
- 이규창·정광진. 『북한형사재판제도: 특징과 실태』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 이석기 외. 『북한의 서비스산업』. 서울: 산업연구원, 2017.
- 이종석·백학순. 『김정일시대의 당과 국가기구』. 성남: 세종연구소, 2000.
- 이춘근·배용호. 『북한의 경제·과학기술체제 개혁과 남북한 과학기술 협력 촉진 방안』. 서울: 과학기술정책연구원, 2003.
- 전현준. 『북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 정성장. 『김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할』. 성남: 세종연구소, 2014.
- 정영태. 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구: 당·정·군 및 경제·사회부문 기간조직 내의 당 기관 실태를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소. 『경제사전 1』. 평양: 사회과학원출판사, 1970.
- \_\_\_\_\_ . 『경제사전 2』. 평양: 사회과학원출판사, 1970.
- 조선중앙통신사 엮음. 『조선중앙년감 2013』. 평양: 조선중앙통신사, 2013.
- 조정아 외. 『김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서』. 서울: 통일연구원, 2015.

- 조창현. 『북한의 권력구조의 특징에 관한 연구』. 서울: 육군교육사령부, 2000.
- 최진욱. 『현대북한행정론』. 서울: 인간사랑, 2002.
- 최현규·강영실. 『북한의 과학기술 연구기관 현황』. 대전: 한국과학기술정보연구원, 2017.
- 칼 슈미트 지음. 김효진·정태호 옮김. 『정치적인 것의 개념』. 파주: 살림출판사, 2012.
- 통일부. 『북한개요 2004』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『2018 북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부 정세분석국 정치군사분석과, 2017.
- 홍제환. 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 황나미 외. 『북한 보건의료 현황과 대북 보건의료사업 접근전략』. 서울: 한국보건사회연구원, 2007.
- 황장엽. 『나는 역사의 진리를 보았다』. 서울: 한울, 1999.
- KDB산업은행. 『북한의 산업 2015』. 서울: KDB산업은행 통일사업부, 2016.
- Chirkin, V., Y. Yudin, and O. Zhidkov. *Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law*. Moscow: Progress Publishers, 1987.
- Engels, Friedrich. *Marx Engels Werke 20*. Berlin: Dietz Verlag, 1986.
- Hofmann, Werner. *Stalinismus und Antikommunismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1968.

## 2. 논문

- 곽명일. “북한 인민보안원과 주민의 관계 변화 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2016.
- 권태진. “김정은 시대의 북한농업: 평가 및 전망.” 『한반도포커스』. 제40호, 2017.
- 길화식. “북한 공안기관의 특성과 향후 전망.” 『통일과 법률』. 5월호, 2010.
- 김경현. “내각은 나라의 경제를 책임진 경제사령부.” 『정치법률연구』. 제4호, 2013.
- 김덕일. “인민참심원제도의 본질.” 『정치법률연구』. 제2호, 2012.
- 김동선·김창호. “남북한 중앙체육행정조직의 비교연구.” 『한국체육과 학지』. 제10권 2호, 2001.
- 김동엽. “선군시대 북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2013.
- 김상겸. “북한의 가격체계.” 북한경제포럼 엮음. 『현대 북한경제론』. 서울: 오름, 2007.
- 김선호. “국가안전보위부의 실체 (상).” 『자유』. 통권 440호, 4월호, 2010.
- 김운근. “북한의 농업 및 수산업.” 『현대 북한경제론』. 서울: 오름, 2007.
- 김응환. “북한 경찰(인민보안성)에 관한 연구.” 『경찰복지연구』. 제5권 2호, 2017.
- 김혁철. “인민참심원제도는 위대한 주체사상을 구현한 가장 이상적인 재판담당제도.” 『정치법률연구』. 제4호, 2011.
- 남궁영. “북한의 사회간접자본.” 북한경제포럼 엮음. 『현대 북한경제론: 이론과 실제에 관한 연구』. 서울: 오름, 2005.
- 리경철. “사회주의 국가에서 최고주권기관과 그 상설기관의 법제정권

- 한에 대한 리해.” 『김일성종합대학학보(역사·법학 편)』. 제51권 4호, 2005.
- 리명일. “사회주의기관들의 조직운영에서 확고히 견지하여야 할 기본 원칙은 민주주의중앙집권제.” 『김일성종합대학학보(역사·법학 편)』. 제55권 1호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “우리 나라 주권기관은 주권의 유일성과 완전성을 확고히 담보하는 기관.” 『김일성종합대학학보(역사·법률 편)』. 제57권 1호, 2011.
- 리영애. “우리 나라 국가관리기구의 본질.” 『정치법률연구』. 제4호, 2013.
- 박성열. “남북한 지방행정체제 통합: 제도보완성 관점에서.” 숭실대학교 박사학위논문, 2016.
- 박영자. “북한의 중앙국가기관: 당·국가 체제 운영의 지속과 변화.” 『분단 70년, 북한체제의 변화 평가 및 전망』. 북한연구학회 2015년 하계학술발표논문집, 2015.6.26.
- \_\_\_\_\_. “북한의 중앙국가기관: 체계와 운영.” 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 당·국가기구·군대』. 파주: 한올아카데미, 2007.
- \_\_\_\_\_. “북한의 지방정권기관: 지방주권과 행정의 특성 및 운영.” 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 당·국가기구·군대』. 파주: 한올아카데미, 2007.
- 박영자·박형중·임강택. “최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망.” 『통일정세분석』. 2014.4.
- 성준혁. “북한 인민보안부에 관한 연구: 북한경찰의 통제 유형을 중심으로.” 경남대학교 박사학위논문, 2015.
- 손철남. “인민정권의 법적통제기능을 강화하는것은 사회주의국가관리의 필수적요구.” 『정치법률연구』. 제1호, 2011.
- 송인호. “통일 시대를 대비한 우리 지방자치단체의 북한협력에 관한 공

- 법적 연구.” 연세대학교 박사학위논문, 2012.
- 신희영 외. “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향.” 『통일과 평화』. 제8집 2호, 2016.
- 심익섭. “북한의 국가기관체제와 지방행정.” 『행정논집』. 제21집, 1993.
- 양문수. “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법’.” 『통일정책연구』. 제26권 2호, 2017.
- 오용규. “북한과 중국의 법제 비교: 사법제도, 물권법, 가족법, 민사소송법, 형사법을 중심으로.” 대법원 사법정책연구원 엮음. 『통일사법정책연구(3)』. 고양: 대법원 사법정책연구원, 2016.
- 오항균. “김정일시대 북한 군사지휘체계 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2012.
- 윤철기. “북한 시장화 이후 계급체계와 노동계급의 이데올로기적 정체성 변화.” 『현대북한연구』. 제19권 2호, 2016.
- 이백규. “북한의 사법제도와 형사법 개관.” 『통일과 법률』. 제23호, 2015.
- 이영권. “김정은 정권의 안정성 연구.” 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2014.
- 장달중. “북한의 정책결정구조와 과정.” 『사회과학과 정책연구』. 제15권 2호, 1993.
- 전성병·김화용. “북한 군사지휘체계 연구.” 『군사평론』. 제408호, 2010.
- 전영선. “김정은 시대 북한 문화예술의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』. 10월호, 2012.
- 정일영. “김정은 시대의 국토건설전략에 관한 연구.” 통일부 정세분석총괄과 엮음. 『통일부 신진연구논문집』. 서울: 통일부, 2015.
- 조영기. “북한의 국민소득 및 재정.” 북한경제포럼 엮음. 『현대 북한경제론: 이론과 실제에 관한 연구』. 서울: 오름, 2005.

- 조의연. “남북한 사법제도의 통합.” 대법원 사법정책연구원 엮음. 『통일사법정책연구(3)』. 고양: 대법원 사법정책연구원, 2016.
- 최대석·정영철·장인숙. “북한의 대남 협상전술과 주요 협상가.” 『통일문제연구』. 통권 제48호, 2007.
- 최응렬·이규하. “북한 인민보안부의 사회통제에 대한 연구.” 『사회과학연구』. 제19권 1호, 2012.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009).” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.
- 홍정기. “북한 사회통제기제 분석과 체제유지 및 변동요인 연구.” 경기대학교 박사학위논문, 2016.
- 황의각. “북한의 광공업.” 『현대 북한경제론』. 서울: 오름, 2007.
- Ilyin, Mikhail. et al. “Factors of Post-Socialist Stateness.” *Basic Research Program Working Papers Series: Political Science*. WP BRP 03/PS/2012.
- Schneider, Volker. “Staatlichkeit und Organisations dilemma.” Vortrag auf dem Symposium. “Der Arbeitende Staat in der Organisierten Gesellschaft.” Universität Konstanz, April 18, 2008.
- Andersen, David Delfs Erbo. “Stateness and Democratic Stability.” Ph.D. dissertation, Department of Political Science at Aarhus University (Denmark), 2017.

### 3. 기타자료

- 『NK조선』.
- 『교육신문』.

『노동신문』.

『데일리NK』.

『문화일보』.

『연합뉴스』.

『월간조선』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『통일뉴스』.

『평양방송』.

『한겨레』.

Daum 백과 <<http://100.daum.net/encyclopedia>>.

북한과학기술네트워크 <[www.nktech.net](http://www.nktech.net)>.

조선민주주의인민공화국 외무성 <<https://www.mfa.gov.kp>>.

통일부 <<http://www.unikorea.go.kr>>.

통일부 북한정보포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

통일부 통일법제데이터베이스 <<http://www.unilaw.go.kr>>.

한국민족문화대백과사전 <<http://encykorea.aks.ac.kr>>.

이승열. “북한 최고인민회의 제13기 6차 회의의 주요 안건과 시사점.”

국회입법조사처 『이슈와 논점』. 제1460호, 2018.5.3.

이유진. “대북 경제재제 이후 북중무역 동향과 전망.” Weekly KDB

Report, 2016.11.7.

이춘근·김중선. “북한 김정은 시대의 과학기술정책 변화와 시사점.”

STEPI INSIGHT. 173호, 2015.

전성훈. “김정은 정권의 경제·핵무력 병진노선과 ‘4·1 핵보유 법령’.”

통일연구원 Online Series CO 2013-11, 2013.4.8.

북한이탈주민 인터뷰.

「조선로동당 규약」.

# 최근 발간자료 안내

## KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

## KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

## 연구보고서

### 2016년도 연구보고서

#### <연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 북한이탈주민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

### 2018년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외	12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

#### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

#### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

#### 연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

## 논총

---

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

## 기타

---

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리	김진하 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



# 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성

