

# 북한 당 대표자회의 분석과 북한 사회의 전망

북한 수령제 사회주의의 미래는?

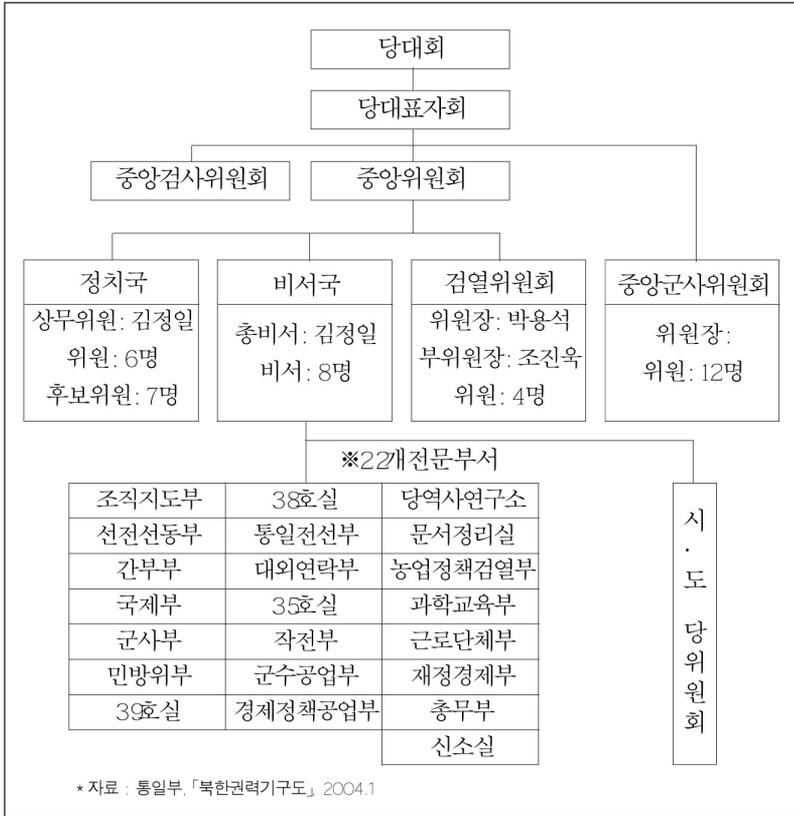
임필수 | 정책위원장

2010년 9월 북한이 조선노동당 대표자회의와 중앙위원회를 개최하면서 김정은의 권력승계가 현실이 되었다. 이에 따라 남한에서는 북한의 정치현실을 어떻게 볼 것이냐를 두고 논쟁이 벌어졌고 지금도 진행 중이다. 민주노동당의 논평은 논쟁의 출발점이 되었다. 민주노동당은 ‘북한 후계구도와 관련하여 우리 국민들의 눈높이에서 이해하기 어려운 지점이 있다 하더라도 북한의 문제는 북한이 결정할 문제라고 보는 것이 남북관계를 위해서도 바람직하다’고 밝혔다. 반면 참여연대는 10월 7일 개최된 토론회를 통해 ‘정당성 없는 권력의 대물림은 시민주권을 제약하는 민주주의의 장애물’이라고 규정하면서도 ‘대결적이고 우월적인 자세에서 상대방에 대한 비난과 적대를 위해 민주주의와 인권을 말하는 것은 설득력이 없기 때문에 남한 사회는 평화지향적 의지로 분쟁상대인 북한을 적극적으로 포용하는 자세가 필요하다’고 주장했다. 여러 주장을 종합해보면 현재의 논쟁을 대표하는 입장은 민주주의라는 보편적 관점에서 북한의 권력승계를 비판할 수 있어야 한다는 입장과 북한 역시 한반도 평화와 통일의 당사자라는 부정할 수 없는 현실을 고려할 때 북한의 권력승계를 비난하며 남북관계를 경색시키는 것은 현명하지 못한 선택이라는 입장인 듯하다.

한국의 민중운동이 북한사회를 비판적으로 분석하거나 표현하는 것은 매우 조심스러울 수밖에 없다. 맹목적인 반복주의를 강화하는 데 기여할 수 있고 또한 반복주의에 편승한다는 비난에 직면할 수도 있기 때문이다. 지금도 마찬가지다. 조선일보는 ‘북한 3대 세습은 진보좌파의 시험대’라면서 진보좌파는 북한의 권력승계 문제에 대한 명확한 입장을 밝히라고 압박지른다. 중앙일보는 중국공산당의 기관지 <인민일보>도 1980년에 사실을 통해 북한의 권력세습을 통렬히 비판했다면서 공당인 민주노동당이 ‘침묵의 논리를 설파하는 것은 스스로 북한 추종세력임을 인정하는 것’이라고 단정한다. 보수언론은 침묵에 대해서는 북한추종으로 규정하고 비판이 나오면 자신의 논거로 활용한다. 보수언론이 노리는 것이 무엇인가는 분명해 보인다. 그들이 북한의 권력승계를 빌미로 북한의 붕괴를 추진해야 한다고 진심으로 주장하는 것 같지는 않다. 미국도 자신의 동아시아 전략에 유리한가 불리한가를 냉정하게 따질 뿐이다. 그렇다면 보수언론의 의도는 그야말로 ‘내부용’으로 민중운동의 분열을 조장하거나 남한 사회체제의 정당성을 설파하는 것이다.

한국사회는 사회적 부와 정치권력이 계급집단 내에서 ‘세습’되는 사회다. 따라서 북한의 정치현실이 남한사회를 정당화하는 근거가 될 수 없다는 것은 너무나 명백하다. 현재 진행되는 논쟁을 볼 때 우리의 궁극적 과제는 ‘어떤 사회가 더 나쁜 사회냐’를 규정하는 것이라기보다는 어떤 사회를 새롭게 건설할 것이냐는 것을 밝히는 일이다. 북한 사회에 내재한 모순과 한계를 인식하는 것은 오직 이러한 과제에 기여할 때만 의미가 있다. 세계 자본주의가 극도의 위기에 빠진 현실은 우리가 새롭게 사회를 건설해야 할 과제에 긴급성을 더한다. 우리에게서 북한사회의 정치현실과 내적 모순을 마르크스주의 관점에서 분석함으로써 현실 사회주의의 오류를 반성하고 극복해야 하는 과제가 있다. 오류를 인식하는 것은 오류를 해결하는 과정에서 가장 어렵지만 가장 중요한 출발점이다.

## 북한 조선노동당 당 대표자회의는 왜 개최되었나?



[그림] 조선노동당 조직체계 (2004년 현재)

북한 조선노동당은 2010년 6월 26일 정치국 결정서를 통해 9월 상순에 조선노동당 최고지도기관 선거를 위해 당 대표자회의를 소집한다고 발표했고 계획보다 약간 늦은 9월 28일 당 대표자회의와 당 중앙위원회 전원회의를 개최했다. 조선노동당 규약에 따르면 당 중앙위원회는 당 대회와 당 대회 사이에 당 대표자회의를 소집할 수 있고 당 대회는 5년에 1회 소집해야 한다. 당 대표자회의는 당의 노선과 정책, 전략전술에 관한 긴급한 문제를 토의 결정하고 자기

의 임무를 수행하지 못한 당 중앙위원회 위원, 후보위원, 준후보위원을 제명하고 그 결원을 보선한다. 즉 당 대회가 당의 최고지도기관이지만 급박한 사안이나 당면 인사문제는 대표자회의를 통해서도 처리할 수 있다.

당 대회는 1980년 10월 6차 대회 이후 30년 간 개최되지 않고 있다. 당 중앙위원회 전원회의도 반년에 1회 이상 개최하도록 규정되어 있으나 1993년 이후로 열리지 못했다. 그에 따라 당 중앙위원회 위원(후보위원)과 중앙위원회 산하의 상설기관인 정치국과 정치국 상무위원회, 비서국, 검열위원회의 개편과 보선이 이뤄지지 못했다. (이번 당 대표자회의가 개최되기 전에 당 중앙위원 145명 가운데 77명은 사망하거나 해임되었고 남은 68명의 대부분은 70-80대의 고령이었다.) 그리고 중앙위원회 산하의 군사위원회는 당 대회의 승인 없이 중앙군사위원회로 지위가 격상되었다. 정치국 상무위원회는 기존 구성원의 사망으로 김정일 위원장만 소속된 1인 위원회가 되었고 정치국 회의도 거의 개최되지 않았다. 따라서 김정일 위원장이 당 총비서, 정치국 상무위원장 겸 정치국원, 중앙군사위원장, 당 비서국 내 조직담당 비서 겸 조직지도부 부장을 동시에 겸직하면서 의사결정이 김정일 위원장에게 고도로 집중되었고, 당 규약을 따르지 않는 변칙적인 운영이 일상화되었다.

당 대표자회의가 개최된 것은 조선노동당 창건 이래 1958년 3월과 1966년 10월 단 두 차례뿐으로 매우 이례적인 것이다.<sup>1)</sup> 따라서 이번 당 대표자회의와 당 중앙위원회 전원회의는 매우 특별한 목적을 지녔다. 그것은 당 조직을 정비함으로써 후계자가 활동할 수 있는 당 내 공간을 창출하는 것이었다. 이번 대표자회의와 당 중앙위원회 전원회의는 당 대회를 개최하기 어려운 상황에서

---

1) 1958년 당대표자회의는 1956년의 숙청사건(이른바 '8월 종파사건'으로 이 사건을 계기로 연안파와 소련 파가 대거 숙청당한다)을 매듭짓고 1차 5개년 계획을 토의 결정하기 위해 개최되었다. 1966년의 대표자 회의는 중소분쟁의 외중에 '자주노선'을 표방하고, 1965년 한일수교를 계기로 한미일 삼각관계에 대응하기 위해 '경제국방병진 노선'의 강화를 천명했다. 또한 총비서 제도를 도입하여 총비서의 권한을 강화했다.

당 중앙위원(후보위원)을 선출하고 당 중앙군사위원회와 중앙위원회 산하 기관(정치국, 비서국, 검열위원회)의 인사문제를 처리함으로써 당 조직정비를 꾀했다. 과거 김일성-김정일의 권력승계도 김일성 수령의 영도체계 하에서 김정일 후계자가 당내 유일지도체제를 확립하는 과정을 거쳤다. 즉 김정은도 당내에서 확고한 지도력을 확립해나가는 것부터 권력승계를 시작해야 하기 때문에 김정은의 활동공간을 창출하기 위해서는 당 조직정비가 반드시 필요했다.

현재 북한 사회는 모든 권력의 원천이 당이라는 사실을 헌법으로 명시하고 있다. 1992년에 개정된 북한 헌법은 11조에 “조선민주주의인민공화국은 조선노동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”는 조항을 추가했다. 이는 당 중심으로 운영되는 북한사회 현실을 법적으로 제도화한 것으로 볼 수 있다. 북한에서는 통상 당 관료가 행정관료를 겸하거나 정부기관의 각 부서에 상응하는 당내 기구를 설치하여 정부기관을 견제하고 사찰하는 방식으로 당에 의한 정부 통제가 이뤄진다. 최근 북한의 당조직이 변칙적, 파행적으로 운영되었던 것이 사실이었다도 이번 당 대표자회의는 당이 모든 권력의 원천이라는 원칙에 따라 권력승계 절차가 이뤄질 것이라는 사실을 예고한다.

당 대표자회의 개최 전날인 9월 27일 김정은이 군으로부터 대장 칭호를 부여받고 28일 당 대표자회의에서 신설된 중앙군사위원회 부위원장과 당중앙위원 직위를 맡음으로써 단숨에 김정일-김정은 후계구도가 공식화되었다. (하지만 김정은이 당 정치국이나 비서국에 진입하지 못했기 때문에 실질적 역할을 맡지 못했고 이는 어떤 정치적 마찰을 함의할 수 있다는 분석도 있고, 반면 어떤 역할을 맡았지만 공개하지 않은 것일 수도 있다는 분석도 있다.) 이번 대표자회의를 앞두고 김정은이 최소한 비서국 산하 조직담당 비서직이나 조직지도부 내 직위를 맡을 것으로 예상하는 경우도 있었으나, 당 조직체계 내에서 그 위상이 격상된 중앙군사위원장을 맡음으로써 예상하기 힘든 파격적인

사배치가 이뤄졌다. (이에 비해 김정일은 1964년 4월 조선노동당 중앙위원회 산하의 조직지도부 지도원으로 당활동을 시작했다.)<sup>2)</sup> 따라서 북한이 이런 ‘속도전’을 감행할 만큼 급박한 사정이 있는 것이 아니냐는 의문이 제기되기도 한다. 북한의 후계자론에 따르면 후계자는 반드시 수령이 살아있을 때 정해져서 수령의 혁명위업을 보좌하며 유일지도체제를 구축하는 임무를 수행해야 하기 때문이다. (여기서 후계자의 유일지도체제는 곧 후계자가 당의 영도자가 된다는 것을 뜻한다. 왜냐하면 수령의 영도는 참모부로서 당을 통해 실현되기 때문이다.)

2) 김정일의 지도력 확립과정을 크게 세 단계로 나누어 보는 분석이 있다. (정영철, 『김정일 체제 형성의 사회정치적 기원: 1967-1982』, 서울대학교 박사학위 논문, 2001년 8월.) 1967-74년에 걸친 1단계는 김정일이 박금철·이효순 사건을 통해 당내에서 주목받기 시작하여 문화예술 분야를 중심으로 당 사상·조직분야를 장악하는 시기다. 1974-1978년의 2단계는 후계자로 내정되어 전국적인 지도자로서 이미지를 창출하고 당·정·군 개편을 추진하여 당중앙의 유일지도를 확립하고 <3대혁명붉은기 쟁취 운동>을 전개한 시기다. 1978-1982년의 3단계는 김일성의 영도권을 공식적으로 승계한 시기다. 1982년 공식매체가 김정일의 이름을 공개적으로 언급하고 ‘친애하는 지도자’로 호칭하기 시작했다. 특히 1단계 시기 동안 그는 당내 경쟁그룹의 숙청을 주도한 것으로 평가된다. 김정일은 우선 1967년 박금철·이효순 사건을 통해 당내 이른바 ‘갑산파’ 숙청을 주도했다. (이들의 죄목은 함경도 출신 자파 계열 출신 인사를 연구주의에 따라 대거 등용하고, 갑산파의 투쟁경력을 과장했으며, 각종 비리를 저질렀다는 것이었다. 또한 이들이 당의 경제이론을 거부하고 가치법칙의 이용과 균형발전을 주장하여 수정주의 경제이론을 유포했다는 것도 죄목에 포함되었다.) 1967년 사건은 당의 2인자를 둘러싼 투쟁이라는 성격을 지녔기 때문에 김정일의 지도력이 확립되어가는 첫 번째 단계의 시작으로 간주된다. 김정일은 그 후 유일사상체제의 확립을 강조하며 <조선노동당역사연구실>을 <김일성동지혁명사상연구실>로 개편하고 ‘반당반혁명 종파분자의 여독을 청산하는 데 주력했다. 또한 혁명전적지와 혁명사적지, 거대기념물과 같은 상징 건축물 건설을 발기, 지도했다. 또한 그는 1969년 김일성의 동생 김영주와 함께 김창봉·허봉학 사건을 통해 군부 숙청을 이끌었다. 당시 군부는 김일성 직계가 이끌고 있었다. 이들의 죄상은 당 정책을 이행하지 않았다는 것이었다. (군의 간부화나 현대화를 반대하고 훈련보다는 부업과 축산작업반을 강조하여 군대의 규정을 문란하게 했다는 것이다.) 또한 이들은 우리가 알고 있는 1968년 청와대 기습사건이나 울진삼척지구 침투사건을 주도하면서 군별관료주의와 좌경모험주의를 저지른 것으로 규정되었다. (당시 김일성은 직계 인사들과 그 심복들로 이루어진 군 지도부에 구체적인 군사업무를 일임한 상태였다고 한다.) 이처럼 남포당 세력, 소련파, 연안파 인사에 이어 갑산파, 김일성 직계인 동북항일연군 세력의 핵심인사까지 숙청당함으로써 김정일의 경쟁그룹은 거의 와해되었다.

## 김정은의 권력승계, 무엇을 의미하는가

1980년대에 출판된 북한의 후계자론은 ‘세습에 따른 승계는 곧 혈연에 따른 무조건적인 승계이며 낡은 유물로서 지배 약탈의 권리의 계승’이라고 분명히 비판했다.<sup>3)</sup> 곧 김정일이 후계자가 되는 것은 혈연에 따른 세습이 아니고 김정일이란 인물이 후계자로서 매우 뛰어난 징표를 가졌기 때문이라는 사실을 강조하고자 했던 것이다.<sup>4)</sup> 실제 1970년대 초반 북한에서 후계문제가 언급되기 시작할 때 당 원로들이 김정일에게 전권을 부여하자고 거듭 제안했으나 김일성은 김정일의 나이가 어리다며 더 넓은 범위에서 후계자를 찾아보자고 계속 유보하다가 1973년에야 후계자로 내정하는 결정을 내렸다고 한다. 그 후 김정일이 1980년 6차 당 대회에서 정치국 정위원, 정치국 상무위원, 군사위원회 위원, 비서국 비서로 선출됨으로써 후계 문제가 제도적으로 완결되었다.

이런 맥락에서 북한 연구자 가운데 김정은 후계구도가 본격화되기 전에는 다른 전망을 내놓았던 이들도 있었다. 즉 북한의 후계자론의 논리구조가 수령에 대한 충실성을 지니고 수령의 혁명위업을 계승할 수 있는 능력을 지니고 새 세대를 대표할 수 있는 인물이라면 혈통 문제는 중요한 것이 아니기 때문에 비

---

3) 후계자론은 북한에서 공식적으로 출판된 적이 없다. 『후계자론』(김유민, 1984년), 『후계자 문제의 이론과 실천』(김재천, 1989년)은 사실상 북한의 저작물로 간주되지만, 1980년대 서울에서 출판된 형식을 빌고 있다. 누가 어떻게 출판했는지 전혀 알려진 바가 없다. 외국 공산당들의 비판을 의식한 것이 아닌 가 추정될 뿐이다. (실제로 중국공산당 기관지 『인민일보』는 1980년 9월 18-19일 논설을 통해 수령론과 ‘당중앙’(김정일)을 공식 비판했다. 첫째, 수령론은 봉건사회에서나 있을 수 있는 논리다. 둘째, 인민과 수령의 관계는 평등관계이며 종속관계일 수 없다. 셋째, 인민이 수령을 선택하는 것이며 수령이 자신을 임의로 조직할 수 없다. 넷째, 개인숭배·신격화는 반(反)마르크스주의적 유물사관이다. 다섯째, 개인숭배는 일종의 미신이며 인민을 비천시키는 소행이다. 여섯째, 당중앙이란 당기관을 지칭하는 것으로서 이는 마땅히 하나의 집단을 뜻하는 것이지 결코 어느 개인일 수 없다.)

4) 북한의 후계자론은 후계자의 징표로서 ‘수령에 대한 충실성’, ‘예지력과 탁월한 영도력’, ‘인민적 품성과 고매한 덕성’을 들고 있고 여기에 ‘다음 세대의 대표인물’이라는 항목을 추가한다. 후계자론은 수령의 다음세대에서 후계자를 찾아야 하는 근거로 수령의 집권기간이 길고 세대교체가 필요하며 젊은 권력 교체가 불필요하다는 점을 제시했다.

혈통 승계의 가능성을 열어두어야 한다는 주장이었다. 또는 북한의 당과 국가가 김일성그룹의 항일빨치산 투쟁을 그 정통성의 원천이라고 강조하고 있기 때문에 항일빨치산 그룹의 가계 출신 중 경제분야나 군사분야에서 성과를 쌓은 인물에서 후계자를 찾을 가능성이 있다는 전망도 있었다.

하지만 경제분야든 군사분야든 아직 어떤 업적도 없는 김정일의 친아들이 후계자로 부상했다는 것은 어떤 의미일까. 이에 대해서는 아직까지도 몇 가지 가설이 존재할 수 있을 뿐이다. 주류 북한학자들은 최고위층의 안전을 가장 우선시한 결과로 해석하는 듯하다. 현재 북한의 최고 엘리트층은 김정일 일가, 군부, 당관료 층인데 혈통에 의한 권력승계야말로 현존 통치자에게 가장 안전한 선택이고 현존 엘리트가 누리는 권력과 기득권의 지속성을 보장하기에 가장 적당한 방법이라는 것이다.

하지만 다른 각도에서 보면 군부나 당관료층이 자신의 이익을 극대화하기 위해 ‘약한 지도자’를 선택했다는 가설도 성립할 수 있다. 기존 사회주의 국가에서 기업의 관리자는 국가소유를 매개로 사회적 자본을 영유함으로써 사실상 자본가로 기능했다. 나아가 현재 북한에서는 더욱 직접적인 형태의 ‘사유화’가 진전되고 있는 것으로 추정된다. 기관, 기업소의 명의를 빌려서 개인이 운영하는 지방산업공장, 중앙공업공장, 국영상점, 식당, 서비스업체, 무역회사의 비중이 점점 더 증가하고 있다는 것이다. (2009년 화폐개혁은 북한에서 시도된 가장 강력한 ‘시장억제정책’이었으나 대체로 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다.) 따라서 사회 엘리트층이 특정 계급의 이익을 대변하지 않는 조정자를 자임하는 정권을 내세워 충성을 맹세하되 실제로는 사적 이익의 극대화를 추진하고 있다는 가설도 성립할 수 있다. (이러한 북한의 정치현실은 일종의 ‘보나파르트리즘’과 유비할 수도 있다.) 이러한 가설에 따르면이라도 북한의 ‘선군정치’가 이러한 현실을 교정하기 위한 것인지, 사실상 용인하는 것인지, 아니면 정책상 동요가 반복되는 것인지 아직까지는 불분명해 보인다.

또한 북한이 수령론과 후계자론을 완성하면서 내세운 논리와 이를 보완하기 위해 불가피하게 활용된 ‘김일성 민족주의’에 의해 북한의 후계자 구도가 역규정되었다는 가설도 존재할 수 있다. 예를 들어 북한의 공식매체는 ‘백두산을 맥으로 하는 민족사적 정통성은 민족의 아들이 되기 위한 본질적 징표’라며 김일성 가계에서 태어난 것이야말로 최고지도자가 되기 위한 가장 중요한 징표라는 식으로 거듭 주장했다. 나아가 1998년에 개정된 북한 헌법은 “위대한 수령 김일성동지는 조선민주주의인민공화국의 창건자이시며 사회주의 조선의 시조”라고 규정함으로써 ‘김일성민족’이라는 개념이 앞으로 본격적으로 등장할 가능성을 예고했다. 1970년대 이후 북한은 북한 체제와 지도자의 정당성을 확보하기 위해 ‘김일성민족주의’와 개인숭배에 점점 더 의존하기 시작했다. 이는 퇴행적인 이데올로기가 북한의 후계구도에도 강한 영향력을 행사하고 있다는 가설인 셈이다.<sup>5)</sup>

## 북한 수령제 사회주의의 미래는?

북한의 후계구도가 분명히 드러나기 전에 혈통승계가 아닌 다른 방식의 권력 승계를 전망했던 연구자들도 북한이 과거 다른 사회주의 국가가 채택했던 집단지도체제를 선택할 가능성은 매우 낮다고 보았다. 그것은 북한이 수령제를 확고한 원리로 채택했기 때문이다. 북한은 수령제의 정당성을 주장할 때 다른 사회주의 국가가 집단지도체제를 선택했기 때문에 붕괴의 길로 갔다고 거듭 강조했다. 이는 수령제야말로 북한 사회주의의 미래를 가장 안정적으로 보장하는 길이라는 주장이었다.

하지만 수령제는 과연 얼마나 안정적일 것인가. 북한의 수령론에 따르면

5) 북한의 민족주의에 대해서는 『사회운동』에 실린 「이 나라 한아버님은 단군이시디?: 남북한의 종족적 민족주의와 ‘단일민족’의 환상」(2007년 7-8월호)을 참고할 수 있다.

수령의 지위와 역할은 크게 세 가지다. 수령은 1) 혁명적 지도이념·사상을 창시하고, 2) 혁명과 건설에서 탁월한 영도력을 보여야 하며, 3) 인민의 아버이로서 고매한 덕성과 품모을 지녀야 한다. 그리고 후계자는 선대가 ‘개척한’ 혁명 위업을 ‘계승 발전’시키는 미래 수령이다.<sup>6)</sup> 나이가 1986년 김정일은 논문을 통해 사회정치적 생명체론을 제시함으로써 수령론을 ‘완성’시켰다. 그 논문에 따르면 인간은 육체적 생명과 사회정치적 생명을 지니는데 인민대중은 당조직을 통하여 수령의 영도를 받을 때 사회정치적 영생을 얻을 수 있다. (사회정치적 생명론은 수령을 사회정치적 생명체의 최고뇌수라고 규정하고 당을 그 중추라고 규정한다.) 결국 사회정치적 생명체론에서 수령은 인민대중에게 생명의 은인이자 ‘혁명의 대가정’에서 충성과 효성을 바쳐야 하는 아버지가 된다. 북한에서 수령에 부여하는 의미를 볼 때 북한의 수령제 사회주의의 미래에 대해 여러 의문이 생긴다. 우선 북한의 김일성민족주의나 선군사상이 체계화될 수 있을 것인가, 얼마나 보편적 정치이념·사상으로 발전할 가능성이 있을 것

6) 북한 문헌에서 수령이라는 표현이 처음 등장한 계기는 1946년 김일성이 스탈린을 ‘소련인민의 위대한 수령’이라고 부른 것이라 한다. 하지만 그 후로부터 북한에서 김일성을 북한의 다른 지도자와 구분하기 위해 위대한 영도자나 수령이라는 표현이 사용되기 시작했다. 김일성에 대한 개인숭배를 조장할 수록 점점 더 수령이라는 표현의 사용빈도가 높아졌다. 하지만 당시에도 김일성 자파인 만주파 계열과 군대는 수령이라는 표현을 적극 사용했으나 박헌영을 비롯해 다른 정치세력은 김일성에 대해 수령이라는 표현을 사용하지 않았다. 1964년부터 북한의 공식문헌에서도 경애하는 수령이라는 표현이 사용되기 시작했지만 이때에도 주민이 사용하는 일반적 호칭은 수상 동지였다. 그러나 1967년을 기점으로 이른바 혁명적 수령론이 이론화되면서 수령은 특별한 의미를 지니게 되었다. 수령론의 초기 형태는 수령을 ‘통일단결의 유일한 구심’이며 혁명과 건설에 대한 유일적 영도를 실현하는 혁명의 최고수뇌’라고 규정하며 수령에 대한 태도가 진정한 혁명과 기회주의를 갈라내는 가장 중요한 기준이라고 주장했다. 수령을 절대화하려는 시도는 1974년 김정일이 제시한 <유일사상체계 확립을 위한 10대 원칙>을 통해 정확히 드러난다. <10대 원칙>은 위대한 수령 김일성에 대한 신격화, 절대화, 신조화, 무조건화를 강조했다. ( ‘김일성동지를 충성으로 높이 우러러 모셔야 한다’, ‘김일성동지의 권위를 절대화해야 한다’, ‘수령님의 교시를 신조화해야 한다’, ‘교시 집행에서 무조건성의 원칙을 철저히 지켜야 한다.’) 김정일이 1982년에 발표한 논문 <주체사상에 대하여>도 ‘인민대중이 사회역사의 주체이자 사회발전의 동력이지만 인민대중은 당과 수령의 지도가 있어야만 주체로서 이러한 속성을 발휘할 수 있다’고 명시했다. 수령론에 따르면 역사의 주체, 사회발전의 동력은 결국 수령으로부터 나오는 것이다.

인가. 또한 그것은 북한 사회의 체제 결속을 위한 이데올로기로서 얼마나 유효할 것인가.

과거 ‘인민의 아버지’라는 수령의 이미지는 배급제나 무상교육·무상의료와 같이 ‘가부장적 국가온정주의’가 기능할 수 있었던 때에 어느 정도 성립 가능했다.<sup>7)</sup> 하지만 앞에서 언급한 것과 같이 북한에서 ‘사유화’와 ‘시장화’(생산재 시장, 소비재 시장, 금융시장, 노동시장의 등장)가 점점 더 확대되고 있다. 또한 현재 북한에서는 이른바 ‘8·3 노동자’라고 하여, 국영기업소에 소속되었으나 일정한 금액을 납부하는 조건으로 다른 곳에서 돈벌이를 하는 공장과 기업소 내 노동자의 비중이 약 40%에 이르는 것으로 추정된다.<sup>8)</sup> 모든 성인남녀 중 시장경제활동 종사자의 비중은 70% 전후로 추정된다. 하지만 북한에서 태동하는 시장경제가 북한경제의 미래를 담보하는 것도 아니다. 북한의 시장경제는 계획경제 내에 존재하는 각종 설비, 원자재, 부품, 전력을 유출, 절취하는 형태로 생산기반을 확보하고 있다. 따라서 생산력 발전을 동반하지 않으며, 해

---

7) 수령론의 등장을 북한경제의 ‘위기 돌파’ 전략과 연결시키는 분석이 있다. (김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사, 2001년.) 북한은 1956년 직후 소련 흐루시초프의 ‘탈스탈린화’에 직면하여 전략적 선택을 해야 했다. 스탈린 개인숭배 비판을 받아들이고 개혁을 시도할 것이냐, 아니면 흐루시초프의 소련에서 이탈하여 자력갱생의 길을 갈 것이냐. 북한은 ‘탈소련화’(흐루시초프 노선의 거부)를 선택하면서 ‘탈스탈린화’를 거부했다. 그에 따라 1950년대에 북한식 산업화가 추진되었다. 하지만 북한이 처한 조건, 즉 식민지배의 낡은 유산과 한국전쟁의 폐허라는 저발전 상황, 중간관료층의 공백, 과학적 관리를 불가능하게 하는 생산의 파동이 결국 정치우위형 생산관리체제와 수령제를 탄생시켰다. 북한의 대중동원에서 강조되었던 헌신과 자기희생은 개별행위자의 이익추구 현상과 공존했고, 지도부는 그 격차를 줄이기 위해 개인숭배, 유기체적 국가관, 민족주의와 같은 다양한 이데올로기를 생산했다. 또한 수령의 직할관리(수령의 현지지도와 중관관리자의 보수주의에 대한 공격)와 당우위 생산관리체제가 확립되었다. 그리고 수령의 직할관리에 적극적으로 호응한 ‘혁신노동자’에 대한 보상이 이뤄지고(당원 가입, 최고인민회의의 대의원 선출) 지도자와 인민 사이에 충성과 은혜의 교환 관계, 즉 인격적 의존관계가 형성되었다. 하지만 이는 북한 경제의 위기를 극복하는 데 실패했고, 오히려 위기 구조를 제도화하는 결과를 낳았다.

8) 양문수, 「북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가: 시장화 촉진기와 역제기의 비교분석 결과 및 시사점」, 『통일정책연구』 제9권 1호, 2010년. 8·3 노동자의 어원은 1984년 8·3 인민소비품 창조운동이다. 이 조치는 가내작업반에서 기업의 부산물, 폐기물, 자재를 활용해 소비품을 생산하는 것을 허용했다. 이후 8·3이라는 표현은 스스로 알아서 경제문제를 자체적으로 해결한다는 뜻을 지니게 되었다.

외수입을 계속 자극한다. 이처럼 계획경제의 물적·기능적 토대가 와해되고 동시에 국가가 시장경제에서 발생한 잉여를 수취하는 식으로 시장에 의존하는 형국이다. 즉 국가가 ‘시장화’를 관리할 능력이 제한적인 것이다. 따라서 계획경제 부문을 정상화하여 경제적 난국을 타개하려는 당과 국가의 공식적 노선이 제대로 작동될 수 있을지 불투명하다.

## 2009년 북한헌법은 왜 ‘공산주의’를 삭제했나

수령제 사회주의는 당-국가라는 스탈린적 프롤레타리아 독재 개념을 ‘당 위의 당’으로서 수령이라는 개념을 도입함으로써 극단화시킨 사례로 간주할 수 있다. 스탈린적 프롤레타리아 독재 개념에 따르면 당이 프롤레타리아 계급조직의 최고 형태로 간주되고 따라서 국가의 영구적 지도 세력이 된다. 하지만 사회주의 국가의 당은 가장 선진적인 인자들로 구성된 영구적 혁명세력이라는 부당한 전제에 따라 분파형성을 금지했다. 스탈린은 당내 분파가 혁명적 실천에서 등장하는 불가피한 모순에 따라 형성될 수 있다는 사실을 인정하지 않았고, 분파는 곧 기회주의의 발현이고 당에서 추방해야 할 대상으로 간주했다. (스탈린은 분파의 자유가 개량주의·기회주의 정당의 특징이라고 규정했다.) 당이 국가의 지도적 세력이라면 분파의 금지, 무오류성의 신화는 국가로 전이될 수밖에 없었다. 그러한 논리의 귀결에 따라 당-국가는 ‘지도’라는 명목으로 강제와 독재를 실행하게 되고 대중민주주의의 전망은 점점 더 소실되었다. 기업의 관리자와 당·국가와 같은 정치적 장치의 관리자는 지배계급으로 전환되었다. (이러한 계급질서는 가족제도와 교육제도를 매개로 재생산되었다.) 이는 착취계급의 소멸과 사회주의의 기본적 달성을 선언한 1936년의 소련 헌법 개정 이후 소련의 억압기구가 오히려 한층 더 강화된 사례를 통해서도 확인할 수 있다.

북한의 경우도 마찬가지다. 1972년 북한에서 국가주석제가 신설되면서 수령의 초월적 지위와 역할이 제도화되고 1973년 미래 수령으로 후계자 문제가 일단락되면서 국가의 억압적 기능은 한층 더 강화되었다. 예를 들어 1973년 사회안전부(일종의 '경찰')에서 국가정치보위부(일종의 '중앙정보부')가 분리 독립되어 주석 직속 기관으로 설치되었다. 국가정치보위부는 북한 내부의 간첩, 반당반혁명 분자를 적발, 색출, 제거하는 것을 기본 임무로 삼는 것으로 사실상 김정일이 직접 통제했다. 국가정치보위부는 당·정부·군대와 기업소까지 파견되었고 지방조직까지 설치하여 전국적인 규모를 갖추었다. 이에 따라 국가정치보위부는 김정일체제를 보위하고 모든 장애요소를 제거하는 역할을 맡게 되었다. (이와 마찬가지로 당에서도 철의 규율을 강조하며 대대적인 검열이 이뤄졌다.) 또 하나의 예를 들어 보면 2009년 최고인민회의는 국방위원회를 강화하기 위한 조치로 체제 유지에 필요한 모든 군사력, 강제력을 국방위에 집결시켰다. 국방위원회에는 민간치안(인민보안성), 체제보위(국가안전보위부), 실질 군사력(당 군수공업부), 대남분야(당작전국장) 핵심인사도 총 집결했고, 주요 산하기관 개편도 동시에 이뤄졌다.

사실 마르크스에게 공산주의란 위계적 관료제나 억압적 국가장치를 파괴하기 위한 의식적인 투쟁을 뜻하는 것이기도 하다. 하지만 프롤레타리아 독재를 당-국가의 강제, 독재로 이해한 스탈린주의나 나아가 '당 위의 당'으로서 수령제를 도입한 수령제 사회주의의 전망에서는 그러한 투쟁의 의미를 인식할 수 없거나 실현할 수 있는 경로를 발견할 수 없을 것이다. 따라서 공산주의 항목을 삭제한 북한의 2009년 헌법 개정은 북한 사회의 미래에서 의미심장한 조치다.

## 한국 민중운동의 과제

논쟁이 진행되는 와중에 어떤 논자는 북한의 권력승계를 비난하는 자들이 남한에서 재벌일가처럼 사회적 부가 독점되고 세습되는 현상은 어떻게 보느냐는 문제를 꺼냈다. 남한 사회의 폐부를 찌르는 질문이었다. (단지 사회적 부만 아니라 정치권력도 계급집단 내에서 '세습'된다. 물론 선거를 매개로 한다는 중대한 차이가 있으나 이는 노동자의 지난한 투쟁의 결과물이다.) 이러한 남한의 문제는 북한의 권력승계 방식이 남한 체제의 상대적 우월성을 증명하는 수단이 될 수 없다는 함의를 담고 있다.

한국의 민중운동은 자본주의 사회의 고유한 모순을 해결해야 하는 일차적 과제를 안고 있을 뿐만 아니라 현실 사회주의가 잉태했던 모순을 극복하기 위한 새로운 사회변화의 전망을 창출해야 한다. 나아가 신자유주의 세계화와 그 위기(2007-2009년 금융위기)라는 현실은 이러한 과제에 긴급성을 더하고 있다. 혹자는 적극적인 대북지원과 한반도 평화정착이 북한사회의 긍정적 변화를 이끌기 위한 가장 빠른 길이라고 주장한다. 이러한 주장을 펼치는 논자는 북한이 처한 대외 고립과 제재가 권력세습의 요인이라고도 말한다. (곧 '미국이 원인 제공자'라는 논리다). 북한의 사례뿐만 아니라 고도의 고립과 위협에 처해 있는 사회가 오히려 더 권위주의적이고 호전적인 사회로 변질된 사례가 무수히 많기 때문에 이러한 주장도 물론 타당성이 있다. 하지만 북한사회를 인식하기 위해서는 외적 요인뿐만 아니라 현실 사회주의의 내적 모순을 인식해야 한다. 이런 관점에 입각하여 한국 사회와 세계 자본주의의 변화를 위한 전망을 창출하는 것이야말로 한반도의 동시적 위기를 극복하기 위한 출발점이다.

## [보론] 북한의 헌법과 국가기관 체계의 변화

북한의 국가기관 체계를 검토하기에 앞서 조선노동당과 국가기관의 관계를 먼저 이해해야 한다.<sup>9)</sup> 1992년에 개정된 북한 헌법은 11조에 “조선민주주의인민공화국은 조선노동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”는 조항을 추가했다. 이는 당 중심으로 운영되는 북한사회 현실을 법적으로 제도화한 것으로 볼 수 있다. 북한에서는 통상 당 관료가 행정관료를 겸하거나 정부기관의 각 부서에 상응하는 당내 기구를 설치하여 정부기관을 견제하고 사찰하는 방식으로 당에 의한 정부 통제가 이뤄진다. 하지만 1998년 헌법은 당이 정부기관에 대한 간섭을 줄이고 전문성과 실무능력이 강한 행정·경제기관에 권한을 위임하는 경향을 보였다. 2009년 헌법 개정이 이뤄지고 2010년 당 대표자회의가 개최된 만큼 앞으로 북한의 당·정·군 현황과 상호관계에 대한 분석이 더 많이 나올 듯하다.

### 1. 1948년 조선민주주의인민공화국 헌법(인민민주주의헌법)

1948년 헌법에 따르면 북한 국가기관 체계는 최고주권기관으로서 입법권을 행사하는 최고인민회의, 국가주권의 최고집행기관인 내각, 사법기관인 재판소와 검찰소로 구성되었다. (입법, 행정, 사법의 삼권분리와 유비할 수 있다.) 최고인민회의는 내각을 구성하고 최고재판소장을 선거하고 검사총장을 임명하며, 내각은 자기 사업활동에서 최고인민회의에 복종하며 그 휴회 중에는 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임을 진다. 따라서 1948년 헌법은 최고인민회

9) 북한 헌법과 국가기관 체계에 대해서는 다음 자료를 참조했다. 김갑식, 「북한의 헌법상 국가기관체계 변화」, 『북한연구학회보』 제 6권 제2호, 2002. 함성득, 양다승, 「북한의 헌법개정과 권력구조 변화 연구: 2009년 개정헌법의 특징을 중심으로」, 『평화연구』 2010년 봄호.

의의 우위성을 보장했다. 하지만 실제 권력의 측면에서 보면 최고인민회의 상임위원장은 국가원수로서의 권한을 대부분 가지나, 내각 수상은 국가원수의 권한 중 실질적 권한과 집행부 수반으로서 권한을 지니고 있어서 내각 수상이 힘이 더 강했다. 특히 내각수상은 외국과의 조약체결권을 지니고 있었고(반면 상임위원장은 조약의 비준과 폐기에 관한 권한을 지녔다), 군통수권을 지니고 있었다. 따라서 1948년 헌법은 내각 수상과 최고인민회의 상임위원장간 권력 분점 체계로 평가된다. 1기 최고인민회의 위원장은 허헌, 상임위원장은 김두봉이 맡았으며 내각 수상은 김일성이 맡았다. (그 후 상임위원장은 김일성 직계파인 최용건이 맡아서 수상이 최고인민회의 상임위원장보다 우위에 있음을 잘 보여주었다.)

1948년 헌법은 몇 차례 수정을 거쳤다. 1954년에는 면이 폐지되고 최고인민회의의 대의원 임기가 3년에서 4년으로 개정되고 기존의 지방주권기관인 인민위원회가 지방주권기관인 인민회의와 그 집행기관이자 지방행정기관인 인민위원회로 분리되었다. 1955년에는 '내각의 지시'가 '내각의 명령'으로 개정되고, 1956년에는 피선거권·선거권 연령이 20세에서 18세로 개정되었다. 1962년에는 최고인민회의의 대의원 선출을 인구비 5만에 1인에서 3만에 1인으로 개정하고, 수상·부수상 및 상급을 최고인민회의에서 선거한다는 조항을 삭제했다.

## 2. 1972년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(사회주의 헌법)

1972년 헌법은 국가주석직과 중앙인민위원회를 창설함으로써 권력집중형 국가기관 체계를 창출한 것으로 평가된다. 즉 최고인민회의와 내각의 권한이 신설된 국가주석과 국가주석의 지도를 받는 중앙인민위원회에 배분되고 내각은 행정적 집행기관인 정무원으로 축소되어 중앙인민위원회의 지도를 받게 되었

다. 국가주석은 최고인민회의 상임위원장으로부터 특사권, 외국사신 신임장과 해외주재 대사·공사의 소환권, 조약 비준권과 폐기권을 이관 받고, 내각 수장으로부터 군통수권과 행정집행기관(정무원)의 지도권을 이관 받으며, '국가주권의 최고지도기관'인 중앙인민위원회를 직접 지도하게 되었다. 중앙인민위원회는 '최고인민회의 휴회 중 국가주권의 상설적 최고지도기관'이라는 지위가 부여되고 최고인민회의 상임위원회의 권한을 많이 이관 받았다. 중앙인민위원회 구성원은 당 정치국원과 당 중앙위원으로 구성되어 일종의 '당정협의회' 성격을 지니며, 국가기관체계를 통해 당의 정책과 노선을 집행하는 역할을 맡게 되었다. 다른 사회주의 국가에도 유례가 없었던 중앙인민위원회의 성격에 대해 한편으로는 당간부와 국가관료의 마찰을 피하며 당 우위를 확보하기 위한 방안이었다는 해석도 있었고, 권력의 중심이 당에서 정부로 이전하고 당의 운영과 정부 기능이 분명하게 구분되어 당의 정책결정기능이 중앙인민위원회로 넘어갔다는 분석도 있었다.

사회주의 헌법에 따라 최고인민회의는 국가주석 선거권, 부주석·중앙인민위원회 서기장·위원 선거권과 소환권, 국방위원회 부위원장, 정무원 총리 선거권과 소환권, 전쟁과 평화 문제에 대한 결정을 새로이 부여받았다. (국가주석이 국방위원장을 겸직하게 되어 있으므로 국방위원장에 대한 선거권이 별도로 언급되지 않았다.) 반면 국가주석에 대한 소환권은 명시되지 않았다. 또한 부주석·중앙인민위원회 서기장·위원, 정무원 총리, 국방위원회 부위원장 선거권과 소환권도 주석의 제의가 있어야만 행사가 가능했다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 상설회의로 명칭이 변경되었을 뿐만 아니라 최고인민회의에 대해 행정·연락 사무를 담당하는 기관으로 그 지위가 격하되었다.

한편 1992년에 국가기관 체계를 소폭 변경하는 헌법 개정이 이뤄졌다. 중앙인민위원회 산하 부문별위원회이자 국가주석이 당연직으로 맡고 있던 국방

위원회가 중앙인민위원회에서 분리되어 ‘국가주권의 최고군사지도기관’이라는 지위를 부여받았다. 이는 김정일 권력승계의 일환으로, 1993년 최고인민회의에서 김정일이 국방위원장에 취임하였다.

### 3. 1998년 사회주의 헌법 개정(김일성 헌법)

1998년 개정 헌법은 전문에서 “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법이다”라고 명시함으로써 보통 ‘김일성 헌법’이라고 불린다. (또한 헌법 전문은 “위대한 수령 김일성동지는 조선민주주의인민공화국의 창건자이시며 사회주의 조선의 시조”라고 규정함으로써 ‘김일성민족’이라는 개념이 앞으로 본격 등장할 가능성을 예고했다.)

북한은 1994년 김일성 사망 후 국가주석직을 꺾적으로 유지하다가 1998년 9월 사회주의 헌법을 ‘김일성 헌법’으로 개정해 국가주석직을 폐지하고 중앙인민위원회도 폐지했으며 국가주석직에 집중된 권력을 국방위원회, 최고인민회의 상임위원장, 내각 총리에게 분산시켰다. (헌법 전문은 ‘위대한 수령 김일성동지를 공화국의 영원한 주석으로 높이 모신다’고 언급하여 국가주석직이 부활하여 누군가 다시 맡게 될 가능성을 배제했다. 물론 최고인민회의를 통해 언제라도 헌법의 수정 보충이 가능하기 때문에 다시 바뀔 가능성이 아예 없는 것은 아니다.) 국방위원회는 ‘국가주권의 최고군사지도기관’에서 ‘국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관’으로 권한과 위상이 강화되었다. 위원회 구성 면에서도 그 전에는 위원장 포함 5명이었으나 10명으로 확대되었다. 형식적인 측면에서 보면 국가를 대표하는 최고인민회의 상임위원장, 사실상의 권력중추인 국방위원장, 정부를 대표하는(집행부의 수반) 내각 총리로 권력을 다원화하여 1948년 헌법과 유사해 보인다. 그러나 1998년 9월 김영

남 최고인민회의 상임위원장은 국방위원장이 ‘국가의 최고직책’이라고 밝혀 국방위원장이 기존의 군통수권에다가 사실상 정치경제분야의 통솔권도 행사한다는 사실을 명확히 밝혔다. 헌법과 현실의 불일치가 발생한 것이다.

한편 김일성 헌법에서는 정무원이 ‘국가주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리 기관’인 내각으로 확대개편되었다. 내각은 ‘경제에 대한 중앙집중적 통일적 지도를 더욱 강화하며 경제사업에서 실리를 철저히 세워 독자적으로 경제사업을 책임지고 풀어나가는’ 임무를 수행하게 되었다. 실제로 내각을 구성하는 간부는 대부분 전문경제관료 출신이었다. 이에 따라 1998년 헌법은 국방위원회와 내각의 권한이 강화된 준권력집중형 국가기관체계를 창출했다고 평가된다.

#### 4. 2009년 사회주의 헌법 개정

2009년 개정 헌법은 국방위원장과 국방위원회의 지위, 임무, 권한을 조정하여 국방위원장의 현실적 권위와 헌법규정상 권한을 일치시켜서 과거 국가주석직에 버금가는 헌법상 제도화를 달성했다. 개정 헌법은 ‘국방위원회 위원장’에 대한 새로운 절을 추가하여 국방위원장을 ‘최고영도자’로 칭했다. 즉 국방위원장은 국가의 수반으로서 국가주권을 대표하는 최고영도자다. (이는 1972년 헌법의 국가주석과 유비할 수 있다.) 이에 상응하여 지방인민위원회의 임무와 권한에 ‘국방위원장 명령의 집행’이 추가되고 검찰소와 재판소의 임무에 ‘국방위원장 명령의 감시’가 추가되었다. 그리고 국방위원회는 국방위원장의 명령, 국방위원회 결정 지시집행정형을 감독하고 대책을 세우는 국방위원장의 보좌기관이 되었다. 개정 헌법은 국방위원회가 국가의 중요정책을 입안하도록 규정했기 때문에 구 헌법에서 ‘국방을 관리하는 기관’이라는 국방위원회 규정이 지닌 현실 상충 문제를 해결했다. 최근에 개정된 북한 헌법에 따라 현행 북한의

권력기관 체계를 좀 더 자세히 살펴보자.

[표] 북한의 국가기관체계

	주권기관체계	행정기관체계	재판기관 검찰기관 체계
중앙조직	최고인민회의 국방위원장 국방위원회 최고인민회의 상임위원회	내각	중앙재판소 중앙검찰소
지방조직	지방인민회의 지방인민위원회	지방인민위원회	지방재판소 지방검찰소

우선 최고인민회의는 공식적으로 북한의 최고주권기관이다.<sup>10)</sup> 최고인민회의는 국방위원회 위원장, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각과 최고인민회의 부문위원회, 대의원이 제출한 의안을 토의하여 거수가결의 방법으로 법령과 결정을 낸다. 최고인민회의는 하부기관으로 법제위원회, 예산위원회와 같은 부문위원회를 두고 있다. 최고인민회의는 국방위원회 위원장, 내각총리, 중앙재판소 소장을 선출하고 중앙검찰소 소장을 임명 또는 해임하는 권한을 지니고 있다. (최고인민회의는 한국의 국회와 같은 예산권, 법률 제정권을 지니고 있을 뿐만 아니라 다른 권력기관의 장을 선출, 임명하는 권한을 지닌 셈이다.) 대의원의 임기는 5년(1992년 4월까지의 4년)이고, 인구 3만 명당 1명이 선출된다. 2009년 3월에 치러진 최고인민회의 제12기 대의원 수는

10) 개정헌법은 최고인민회의의 권한을 아래와 같이 규정한다. 1) 헌법의 수정 보충. 2) 부문법의 제정 또는 수정 보충. 3) 휴회 중 최고인민회의 상임위원회가 채택한 법률 승인. 4) 국가의 대내외 정책의 기본원칙 수립. 5) 국방위원회 위원장의 선거 및 소환. 6) 최고인민회의 상임위원회 위원장의 선거 및 소환. 7) 국방위원장의 제의에 의하여 국방위원회 제1부위원장, 부위원장, 위원들의 선거 및 소환. 8) 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 명예부위원장, 서기장, 위원들의 선거 및 소환. 9) 내각 총리의 선거 및 소환. 10) 내각 총리의 제의에 의하여 내각 부총리, 위원장, 상 그밖의 내각 성원들의 임명. 11) 중앙검찰소 소장의 임명과 해임. 12) 중앙재판소 소장의 선거 및 소환. 13) 최고인민회의 부문위원회 위원장, 부위원장, 위원들의 선거 및 소환. 14) 인민경제발전계획과 그 실행정형에 관한 보고의 심의 및 승인. 15) 국가예산과 그 집행정형에 관한 보고의 심의 및 승인. 16) 필요에 따라 내각과 중앙기관들의 사업정형을 보고받고 대책수립. 17) 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준 및 폐기 결정.

687명이었다. 최고인민회의에서 일반 법령과 결정은 재석 과반수, 헌법 수정 보충은 재석 2/3의 찬성으로 의결된다.

최고인민회의의 대의원 선출은 조선노동당 중앙위원회 주도로 이뤄진다. 지방당은 중앙당이 정한 인원만큼 대의원 후보를 선발하여 중앙당에 보고하면 중앙당이 심사하여 비준한다. 따라서 대의원 선거는 단일후보가 출마하여 대체로 100% 투표율에 100% 찬성률로 당선되는 방식으로 치러진다. 대의원 후보는 압도적으로 조선노동당 당원으로 구성되지만 소수로 천도교청우당이나 조선사회민주당, 조총련과 같은 정당·사회단체에도 안배된다. 또한 대의원 후보는 고위 공직자와 중하층 공직자, 노동자, 농민, 병사에게 안배된다. 최고인민회의의 1차 회의에서는 당선된 대의원의 자격을 심사하는데 그 기준은 당에 대한 충성도다. 최고인민회의는 1년에 1-2회 개최되고 회기도 대개 2-4일에 불과하기 때문에 헌법상 최고인민회의에 부여된 기능을 제대로 수행하는 것이 실제로 불가능하고, 이미 준비된 안건이 일사천리로 통과되는 방식으로 진행된다. (지금까지 의안이 부결되거나 유보된 적은 한 번도 없는 것으로 알려졌다.) 또한 안건이 거수표결된다는 점에도 유의해야 한다.

최고인민회의는 1년에 1-2회 정기회의가 소집되기 때문에 최고인민회의의 휴회 중의 최고주권기관은 최고인민회의 상임위원회로 규정된다. 하지만 2009년 개정 헌법에서 국방위원회의 권한이 강화되면서 조약의 비준·폐기권과 특사권이 국방위원회 위원장으로 이관되었다. 따라서 최고인민회의 상임위원회는 국방위원회보다 상위기관으로 보기 어렵다. 이번 헌법 개정으로 국방위원장의 권한이 대폭 강화되고 대통령제와 유사하다는 분석도 있다. 하지만 국방위원장은 임기를 5년으로 한다는 규정은 있지만 연임에 대한 규정이 없다. 즉 특정인이 국방위원장을 언제까지라도 맡을 수 있다. 또한 대통령이 국회에 책임을 지지 않는 것과 달리 국방위원회 위원장은 자기 사업에 대해 최고인민회의 앞에 책임을 진다는 조항이 있다는 차이도 있다. 공식적으로는 최

고인민회의가 국방위원장을 비롯해 모든 국가기구의 장을 선출하고 소환할 수 있는 권한을 지니지만 북한의 최고권력기관은 국방위원장과 그를 보좌하는 국방위원회인 셈이다. 그래서 1972년 헌법의 국가주석과 중앙인민위원회가 국방위원장과 국방위원회로 대체되었다는 분석이 제시된다.

한편 2009년 헌법개정에서 공산주의라는 용어가 삭제되고, '주체사상, 선군사상을 지도적 지침으로 삼는다'며 구헌법에 없던 선군사상을 주체사상과 병기했다는 특징도 있다. 또한 '거주여행의 자유'를 신설하고 '조국과 인민의 배반자 처벌' 문구를 삭제하고 '근로인민의 인권을 존중하고 보호한다'라는 문구를 추가하여 대외 이미지 개선을 시도했다고 평가된다. 