

북한 국가의 역사적 변천 : 정치제도적 측면에서 본 시기 구분

이주철(KBS 연구원, 역사학)

1. 서론 : 시기 구분의 여러 논의를

시기 구분은 흔히 역사 연구의 시작이자 마지막이라는 의미 부여를 받는다. 시기 구분에는 대상 시기의 특성과 더불어 역사학자의 취향과 방법론, 계급 의식과 사상이 총괄적으로 반영되며, 근본적으로는 많은 구체적 사실의 확인을 바탕으로 시기 구분이 가능해진다. 따라서 시기 구분에 관한 논의는 크고 작은 연구에서 언제나 부딪치는 문제이며, 매번 이견이 빚어지는 부분이다.

북한에서도 여러 차례 시기 구분에 관한 논쟁을 벌여 왔는데, 논쟁의 중점은 시기 구분의 원칙이 되는 기준의 문제였다. 기준으로는 사회경제설과 계급투쟁설을 중심에 두고 논의되었는데, 오랜 역사를 시기 구분하는 과정에서 마르크스-레닌주의 편사학의 5시기 구분법(원시공동

체 사회, 고대노예제 사회, 중세봉건제 사회, 자본주의 사회, 사회주의 사회)은 유용한 논의의 바탕이 되었다. 그러나 이러한 구분법은 반세기의 현대 북한 역사를 시기 구분하기에는 적절하지 못하다. 그 외에도 왕조를 이용한 시기 구분법 등 여러 가지 시기 구분 방법이 존재하지만, 그 중에서 현대 북한 역사와 같은 단기간의 역사를 구분하는 데 직접 활용될 수 있는 기준은 없다고 할 수 있다.¹⁾

따라서 단기간의 시기 구분은 주로 각각의 연구 주제에 따라 나뉘어지고 있는데, 이러한 다양한 시기 구분의 기준 역할을 할 수 있는 시기 구분의 논의가 필요하다. 기존의 시기 구분들 중에서 대표적인 것은 북한 연구자들이 『조선전사』에서 시도한 시기 구분을 예로 들 수 있다.

『조선전사』의 시기 구분법에 따르면 1980년까지의 북한 역사는 다음의 세 시기로 나뉘어져 있다.²⁾

『조선전사』의 시기 구분

1시기 : 해방 5년(민주건설사)

2시기 : 전쟁 3년(조국해방전쟁사)

3시기 : 1953년 이후(사회주의건설사)

1953. 7~1956. 12(전후 복구건설 시기)

1957~1961(5개년 인민경제계획 시기)

1961~1966(4차당대회 - 당대표자대회)

1) 북한역사학의 시기 구분에 관한 논의는 다음 책들에 정리되어 있다. 하지만 해방 후 북한 역사에 대한 시기 구분 논의는 아직 본격적으로 이루어지지 못하고 있다. 정용욱 외 7인, 『남북한 역사인식 비교강의(근현대편)』(서울 : 일송정, 1989); 안병우·도진순 편, 『북한의 한국사인식(II)』(서울 : 한길사, 1990); 역사문제연구소 편, 『남·북 역사학의 17가지 쟁점』(서울 : 역사비평사, 1998).

2) 과학·백과사전출판사, 『조선역사』, 제23~33권(평양 : 과학·백과사전출판사, 1981~1982).

1966~1970(당대표자대회 - 5차당대회)

1970~1977(5차당대회, 6개년 계획 시행)

1978~1980(2차 7개년 계획 수행 - 6차당대회)

『조선전사』에서는 한국전쟁 이후의 북한사 시기 구분에서 경제계획과 당대회가 기준으로 이용되었다. 경제계획을 시기 구분의 기준으로 이용한 것은 북한의 역사 인식이 바탕에 깔린 것이다. 하지만 이 시기의 경제계획들이 수치상의 목표를 가지고 있을 뿐 뚜렷한 사회 변화의 구분이 되지 못한다는 점과 경제계획들이 목표대로 성취되지 못한 경우가 많았다는 점에서 시기 구분의 기준으로 활용하기는 부적당한 면이 있다. 따라서 『조선전사』에서는 5개년 계획(1957~1961), 1차 7개년 계획(1961~1967), 6개년 계획(1971~1976), 2차 7개년 계획(1978~1984), 3차 7개년 계획(1987~1993)을 당대회와 함께 시기 구분의 기준으로 이용하고 있다.

당규약과는 달리 대략 10년을 기준으로 끊어지는 당대회는 어느 정도 시기 구분으로서의 장점이 있기는 하다. 그러나 당대회만을 가지고 시기 구분의 기준으로 사용한다면 북한 사회의 변화를 충분히 반영하지 못했다는 지적이 가능하다.

남한에서의 북한 시기 구분에 대한 연구 역시 충분한 논의를 거치지 못했다. 한 편에서는³⁾ 해방 이후의 시기를 중요한 사건을 중심으로 수많은 항목으로 구분함으로써 실제 시기 구분의 기준을 거의 찾아보기 어렵고, 다른 한 편에서는⁴⁾ 혁명 단계별 기준을 바탕으로 1960년대 이후는 당대회별 기준을 사용하여 한국전쟁 종전과 김일성 사망을 시기 구분에 첨가하기도 하였다.

3) 김학준, 『북한 50년사』(서울 : 동아일보사, 1995).

4) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울 : 역사비평사, 2000), 61~67쪽.

북한 역사를 시기 구분하는 논의들은 혁명 단계별 구분, 지도 체계의 변화(정치적 변동)에 따른 구분, 경제 발전 단계별 구분, 조선로동당대회별 구분으로 크게 정리되는데, 남한의 한 연구자는 다음과 같은 시기 구분을 제시하고 있다.

남한측 연구의 시기 구분의 한 예⁵⁾

- ① ‘반제반봉건 혁명’의 전개(1945. 8~1947. 2)
- ② ‘프롤레타리아 독재 정권’의 성립과 한국전쟁(1947. 2~1953. 7)
- ③ 전후 복구 건설과 ‘반중파투쟁’(1953. 7~1961. 9)
- ④ 주체, 자립의 고창과 유일체제의 대두(1961. 9~1970. 11)
- ⑤ 김정일 후계체제의 등장(1970. 11~1980. 10)
- ⑥ 김정일 후계체제의 완성과 새로운 시련(1980. 10~1994. 7)
- ⑦ 위기의 심화와 김정일체제의 출범(1994. 7~현재)

이상에 제시된 시기 구분들은 각기 나름의 준거를 가지고 시기 구분을 하고자 하였으나, 이러한 시기 구분은 일관된 기준에 의한 시기 구분으로서는 결점을 가지고 있다. 이러한 시기 구분의 불일치가 나타나는 근본적인 원인은 짧은 시기에 전체적인 사회체제의 변동과 체제 변동에 못지않은 전쟁이라는 대사건이 중첩되는 등 하나의 기준에 의한 시기 구분이 용이하지 않기 때문이다. 따라서 북한 사회를 이해하는 데 일관된 기준에 의한 시기 구분보다는 오히려 각 시기의 특징을 큰 범위에서 보여주는 시기 구분의 기준을 찾을 필요가 있다. 그리고 그것은 북한 사회의 특징과 성격을 가장 잘 보여주는 것이 바람직하다. 따라서 논의의 중심을 북한의 사회주의 경제 구조와 ‘북한식 사회주의체제’라

5) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 67~68쪽.

는 특수한 구조에 맞출 필요가 있다.

공산주의 국가는 법보다 정치가 우위에 있고, 법에 의한 지배의 원칙은 적용되지 않고 있다. 또 공산주의 국가는 헌법에 대하여 공산당 강령이 우위성을 가지고 있으며, 헌법은 공산당 강령에 기초하여 작용하며, 공산당 강령에 포함된 이미 이루어진 분석들을 활용한다.⁶⁾ 이상의 두 가지는 모두 북한체제를 유지하는 골간으로서의 형식과 내용을 가지고 있는데, 북한 정권도 헌법과 조선로동당 규약을 통해 그들이 표방하는 사회와 당시에 구축된 체제를 합리화하는 작업을 수행하여 왔다. 따라서 규정의 준수 여부와 상관없이 각 시기의 헌법과 조선로동당 규약에는 각 시기마다의 특성이 담겨 있다. 특히 1958년 농업협동화가 완료된 이후 북한 경제는 현재까지 동일한 경제 구조하에 있으므로 정치 구조에 초점을 맞춰 시기 구분을 하는 것은 타당한 일이 될 수 있다.

따라서 최고 권력의 구조를 규정하고 있으며, 최고 권력이 근거하고 있는 조선로동당 규약과 북한 헌법의 변화를 분석하고, 제도의 지향점과 현실과의 일치성을 검토하는 것은 중요한 의미가 있다. 그리고 이러한 고찰을 바탕으로 시기 구분을 논의하는 것은 충분하지는 못하지만 유의미한 작업의 하나가 될 수 있다. 본고는 이러한 관점에서 북한체제의 역사적 변천과 특성을 제도적 측면에서 고찰해 보고자 한다.

6) Chris Osakwe, "The Common Law of Constitutions of the Communist Party-State", *Review of Socialist Law*, Vol. 3, No. 2(1977), p.161, 장명봉, "공산주의 헌법의 개관: 소비에트 헌법을 중심으로", 『중소연구』, 9권 3호(1985), 119쪽에서 재인용.

2. 당규약의 변화와 준수 문제

1) 당규약의 변화

(1) 지도사상과 당조직 원칙의 변화

조선로동당의 당규약은 해방 이후 계속적으로 수정되어왔다. 1946년 8월 조선공산당 북조선분국과 신민당이 결합하여 성립된 북조선로동당은 1980년 당대회까지 6차에 걸친 당대회를 통해 당규약을 개정하였다. 이 과정에서 당규약은 점차 변화해 갔는데, 당의 성격과 지도사상, 당의 목적, 그리고 당조직의 원칙 변화에서 중요한 의미를 찾을 수 있다.

현재 주체사상은 북한의 체제와 제도를 사상적으로 뒷받침하는 기능을 하면서 권력의 기반을 규정짓는 역할을 하고 있다. 원론적으로 사상은 제도의 변화에 선행하는 것으로 알려져 있지만, 주체사상은 권력의 변화를 바탕으로 이루어졌다고 볼 수 있으며 북한 사회의 변화를 보여주는 반증적인 자료로 활용될 수 있다. 따라서 주체사상의 변화 과정은 그 안에 지배 권력을 규정하는 또 하나의 법으로서의 의미를 가지고 있으며, 주체사상의 변화 과정에서 북한 사회의 법과 제도적 측면을 읽을 수 있다.

최근의 연구들에 따르면, 1960년대의 주체사상은 ‘마르크스-레닌주의를 조선혁명에 창조적으로 적용한 혁명사상’으로 마르크스-레닌주의의 하위 사상으로 위치되어 있었으며 사상적으로 합리성을 가지고 있었다. 그러나 주체사상은 1960년대 후반을 계기로 굴절되기 시작하여 이전의 것과는 판이하게 다른 모습을 띄게 되었다. 주체사상은 1970년대 초반까지 철학과 역사관의 문제로 영역을 넓히기 시작했고, 1970년

대 중반 이후에는 스스로 김일성주의를 천명하고, 자기완결성을 갖는 논리적 구조를 갖추었다.

그리고 철학적 원리, 사회역사 원리, 지도적 원칙으로 구성된 본래(좁은) 의미로서의 주체사상은 1982년에 김정일이 발표한 “주체사상에 대하여”로 체계화 형식을 밟았다. 이 논문에서 김정일은 “인민 대중은 역사의 창조자이지만 옳은 지도에 의하여서만 사회역사 발전에서 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다할 수 있다”⁷⁾고 주장했다. 이 주장에서 옳은 지도는 당연히 수령의 지도를 의미하며, 이 논리는 인민 대중에 대한 최고 권력의 불가침적 우위를 선포한 것이다. 이상과 같은 주체사상의 변화 과정은 당규약의 변화에서도 찾아볼 수 있다.

당규약에 나타난 지도사상의 변화 과정은 1956년 3차당대회를 계기로 뚜렷해졌다고 할 수 있다. 이때부터 마르크스-레닌주의를 지도사상으로 하던 조선로동당 규약은 조선 인민의 혁명 전통이 추가되어 강조되기 시작하였다.⁸⁾ 4차당대회 규약에서도 마르크스-레닌주의를 자기활동의 지도적 지침으로 삼는 원칙은 계속되었지만⁹⁾ 이후 1971년 5차당대회에서는 마르크스-레닌주의와 ‘마르크스-레닌주의를 북한의 현실에 창조적으로 적용한 김일성 동지의 위대한 주체사상’을 활동의 지도적 지침으로 삼았다.¹⁰⁾ 그러나 1980년 6차당대회부터는 오직 김일성의 주체사상·혁명사상에 의해 지도된다고¹¹⁾ 규정하여 당의 지도지침이 사회주의체제의 보편성으로부터 이탈하였다.

7) 김정일, 『주체사상에 대하여』(평양: 조선로동당출판사, 1991), 26쪽.

8) 국토통일원, 『조선로동당대회자료집』, 제1집(서울: 국토통일원, 1980), 525쪽.

9) 공산권문제연구소, “조선로동당 규약”(4차), 『북한총람(1945~1968)』(서울: 공산권문제연구소, 1968), 672쪽.

10) 『北朝鮮研究』, No. 63(1979), 48쪽.

11) 국토통일원, 『조선로동당대회자료집』, 제4집(서울: 국토통일원, 1988), 133쪽.

이 과정에서 주체사상은 마르크스-레닌주의의 하위 사상이 아니라 독창적 사상으로 주장되었는데, 이것은 북한체제가 사상과 정치체제 측면에서 사회주의체제로서의 보편성이 약화되고, 특수성이 강한 체제로 변화했다는 증거로 볼 수도 있다. 그리고 이러한 변화의 과정에서 나타

〈표 1〉 당조직 원칙에 관한 당 규약 변화

	1차	2차	3차	4차	5차	6차
소수의 다수에 대한 복종의 원칙	당단체에서 문제를 해결할 때는 소수가 다수에 복종함	당원은 당의 조직에 복종하며, 소수는 다수에 복종하며, 당 하급기관은 당 상급 기관에 복종하며, 전체 당단체는 당중앙 위원회에 절대 복종한다.(3차 당규약)	당 하급기관은 당 상급기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 한다.(3차 당규약)	당 하급기관은 당 상급기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 한다.(3차 당규약)	당의 전 조직은 당의 노선과 정책을 무조건 옹호관찰하고, 하급당조직은 상급당조직의 결정을 의무로서 집행하지 않으면 안 된다.(5차 당규약)	당 하급기관은 당 상급기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 한다.(3차 당규약)
하급당조직의 상급당조직 결정에 대한 집행 의무 원칙	각급 당단체와 매개 당원은 당중앙위원회의 결정을 의무적으로 준수하여야 하며(이상 은 2차 당규약에서 추가됨)	당 하급기관은 당 상급기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 한다.(3차 당규약)	당 하급기관은 당 상급기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 한다.(3차 당규약)	당의 전 조직은 당의 노선과 정책을 무조건 옹호관찰하고, 하급당조직은 상급당조직의 결정을 의무로서 집행하지 않으면 안 된다.(5차 당규약)	당 하급기관은 당 상급기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 한다.(3차 당규약)	당 하급기관은 당 상급기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 한다.(3차 당규약)
당중앙위원회의 당조직 해산권	어떠한 당단체를 물론하고 당의 강령과 규약을 위반하거나 당 상부기관의 결정과 지시를 위반하는 경우에는 중앙위원회가 그런 당단체를 해산시키고 그 당원들을 재등록할 수 있음.(1차 당규약)	어떠한 당단체를 물론하고 당의 강령과 규약을 위반하거나 당 상부기관의 결정과 지시를 위반하는 경우에는 중앙위원회가 그런 당단체를 해산시키고 그 당원들을 재등록할 수 있음.(1차 당규약)	당중앙위원회는 어떤 당단체를 물론하고 당의 강령, 규약과 당의 정책을 엄중하게 위반하거나 실천하지 않는 경우에는 그 당단체를 해산하고 그에 소속되었던 당원들을 개별적으로 재등록할 데 대한 결정을 채택할 수 있다.(3차 당규약)	어떠한 당단체를 물론하고 당의 강령, 규약과 당의 정책을 엄중하게 위반하거나 실천하지 않는 경우에는 그 당단체를 해산하고 그에 소속되었던 당원들을 개별적으로 재등록할 데 대한 결정을 채택할 수 있다.(3차 당규약)	어떠한 당단체를 물론하고 당의 강령, 규약과 당의 정책을 엄중하게 위반하거나 실천하지 않는 경우에는 그 당단체를 해산하고 그에 소속되었던 당원들을 개별적으로 재등록할 데 대한 결정을 채택할 수 있다.(3차 당규약)	어떠한 당단체를 물론하고 당의 강령, 규약과 당의 정책을 엄중하게 위반하거나 실천하지 않는 경우에는 그 당단체를 해산하고 그에 소속되었던 당원들을 개별적으로 재등록할 데 대한 결정을 채택할 수 있다.(3차 당규약)

출전: 1차당대회 당규약(1946): 박창욱, 『북조선로동당 규약 해석』, 『근로자』, 3월호(1947), 47~48쪽.
 2차당대회 당규약(1948): 국토통일원, 『조선로동당대회 자료집』, 제1집(서울: 국토통일원, 1980), 271쪽.
 3차당대회 당규약(1956): 국토통일원, 『조선로동당대회 자료집』, 제1집(서울: 국토통일원, 1980), 529~530쪽.
 4차당대회 당규약(1961): 공산권문제연구소, 『북한총람(1945~1968)』(서울: 공산권문제연구소, 1968), 674~675쪽.
 5차당대회 당규약(1970): 『北朝鮮研究』, No. 63(1979), 54~55쪽.
 6차당대회 당규약(1980): 국토통일원, 『조선로동당대회자료집』, 제4집(서울: 국토통일원, 1988), 140~142쪽.

나는 분명한 현상은 권력자의 자의적인 해석과 선택이 가능하게 되어 갔다는 것이다.

이상과 같은 조선로동당의 변화는 당조직 원칙의 변화를 통해서도 확인할 수 있다. <표 1>에서 보듯이 당원의 당조직에 대한 복종은 3차 당규약에서부터 더 강조되었으며, '당하급기관은 당상급기관에 복종하며, 전체 당단체는 당중앙위원회에 절대 복종한다'하여 상급기관에 대한 복종과 당중앙위원회에 대한 절대 복종을 강조하고 있다. 또 5차 당규약에서는 '당의 전 조직은 당의 노선과 정책을 무조건 옹호관철'해

<표 2> 당원의 권리

	1차	2차	3차	4차	5차	6차
신소 청원권	당원은 당중앙위원회에 이르기까지의 당위원회에 대한 어떤 신소나 청원을 제기할 수 있으며, 그에 대한 심의를 요구할 수 있다.(4차 당규약)(1·2·3·5·6차 당규약 조항도 비슷)					
관련된 당회의 참가권	당원은 자기의 행동과 사업에 대한 문제를 토의 결정하는 당회의에 참가할 것을 요구할 수 있다.(4차 당규약)(1·2·3·5·6차 당규약 조항도 비슷)					
유일사상 준수 의무	당회의에서 근거와 이유가 있는 한 어떠한 단일군을 물론하고 비판할 수 있음	당원은 당회의에서 정당한 이유와 근거가 있는 한 어떤 당원을 막론하고 비판할 수 있다.(4차 당규약)(2·3차 당규약 조항도 비슷)	당원은 당회의에서 정당한 이유와 근거가 있는 한 어떤 당원을 막론하고 비판할 수 있으며, 당의 유일사상에 어긋나는 한 어떠한 지시의 준수도 거절할 수 있다.(6차 당규약)(5차 당규약도 비슷)			

- 출전 : 1차당대회 당규약(1946) : 박창욱, 『북조선로동당 규약 해석』, 『근로자』, 3월호(1947), 53쪽.
 2차당대회 당규약(1948) : 국토통일원, 『조선로동당대회 자료집』, 제1집(서울 : 국토통일원, 1980), 272쪽.
 3차당대회 당규약(1956) : 국토통일원, 『조선로동당대회 자료집』, 제1집(서울 : 국토통일원, 1980), 527쪽.
 4차당대회 당규약(1961) : 공산권문제연구소, 『북한총람(1945~1968)』, (서울 : 공산권문제연구소, 1968), 673쪽.
 5차당대회 당규약(1970) : 『北朝鮮研究』, No. 63(1979), 52~53쪽.
 6차당대회 당규약(1980) : 국토통일원, 『조선로동당대회자료집』, 제4집(서울 : 국토통일원, 1988), 138쪽.

야 한다고 하여 하급 당조직의 중앙당에 대한 비판과 의견의 제기를 완전하게 봉쇄하고 있다.

또 하급당조직의 개편을 위해서 필요했던 당중앙위원회의 당조직에 대한 해산 권한이 이상과 같은 변화와 맞물려 결과적으로는 하급당조직의 자율성을 위축시키고, 하급당조직을 상급당의 일원적 통제에 더욱 강력하게 복종시키는 결과를 가져왔을 것으로 예상할 수 있다.

당원의 권리는 1차 당규약에 있는 당회의에서의 비판의 권리가 2차 당규약에서 '정당한' 이유와 근거라는 조건을 강조한 것 외에는 4차 당규약까지 의미 있는 변화가 없었다. 그러나 5차 당규약(<표 2>)에서는 당의 유일사상에 어긋나는 지시에 대한 거절이 포함되었는데 이것은 권리라기보다는 의무에 가깝다고 할 수 있다. 즉, 상급당조직의 지시에 대해 의무적으로 집행해야 하는 당원들에게 유일사상에 의거한 행동을 요구한 것이다. 이것은 당조직보다는 최고 권력자가 절대적 우위에 있음을 당규약에 확인시켜 놓았다는 의미를 가지고 있으며, 북한체제의 성격이 크게 변화하고 있음을 보여주는 것이다.

(2) 당대회 개회 규정

조선로동당의 최고 지도기관은 당대회이다. 당대회는 당중앙위원회 및 당중앙검사위원회의의 사업총화, 당강령과 규약의 채택 또는 수정 보충, 당노선과 정책 및 전략전술에 관한 기본 문제의 결정, 당중앙위원회 및 당중앙검사위원회의의 선거¹²⁾기능을 가지고 있다.

당대회의 기능은 몇 차례의 당규약 개정에도 불구하고 기본적인 내용은 차이가 없다. 그러나 4차당대회의 규약에서 당중앙위원회와 중앙

12) 국토통일원, “조선로동당규약”(6차당대회)『조선로동당대회자료집』, 제4집, 143쪽.

〈표 3〉 당대회, 당중앙위원회 관련 당규약의 변화

	1·2차	3차	4차	5차	6차
당대회	정기당회는 1년에 1회	4년에 1회	4년에 1회	4년에 1회, 당중앙위는 풀 오에 따라 빨리 또는 늦게 소집	5년에 1회, 당중앙위는 풀 오에 따라 빨리 또는 늦게 소집
비상당대회	당중앙위 결정 또는 전 당 원의 1/3이상의 요구	당중앙위 또는 지난번 당대 회에 대표를 파견한 당원 총수의 1/3이상의 요구	임시대회—소집 조건 규정 없이 3개월 전 소집 기일 규정만 있음	임시대회 규정 없음	임시대회 규정 없음
당대회 기능 /중앙위 구성	당중앙위 정원은 당대회의 결정에 의해 선거	당대회가 규정한 위원 수만 큰 중앙위 및 중앙검사위원 회 선거	당중앙위 및 당중앙검사위 원회를 선거(당 중앙위 위 원 및 후보 위원 수는 당대 회에서 결정)	당중앙위 및 당중앙검사위 원회를 선거(당중앙위 위원 및 후보 위원, 준후보위원 수는 당대회에서 결정)	당중앙위 및 중앙검사위원 회 선거(당중앙위 위원 및 후보 위원, 준후보위원 수 는 당대회에서 결정)
중앙위 결원	당대회에서 선거된 후보위 원 중에서 보충	당중앙위 후보위원 중에서 보선	당중앙위 후보위원 중에서 보선	후보위원 중에서 보선-후 보위원이 아닌 당원의 보선 은 당중앙위가 정한 규칙과 수속에 따름	후보위원 중에서 보선-풀 오시 후보위원이 아닌 다른 당원 보선 가능
당중앙위진원회의	중앙위원회 위원 중에서 정	진원회의 사이의 사업지도	당중앙위 정치위원회와 위	정치위원회(1개월에 1회	당중앙위 정치국과 정치국

차지도를 위한 정치위원회 선거	를 위해 상무위원회 조직	원장, 부위원장을 선거. 정	이상 소집)는 전원회의와	상무위 선거, 당중앙위원
-일반적 당사업 지도 진행 을 위해 중앙위원회의 위원 중에서 상무위원회(1차당 규약) 조직위원회(2차 당 규약) 선거	정은 당중앙위 전원회의에 서 선거	차위원회 위원과 후보위원 의 수는 전원회의에서 결정	전원회의 사이에 당중앙위 명의로 모든 사업 지도	사와 비서선거, 당중앙위원 사국과 군사위 조직, 당중 앙위 검열위 신설(당중앙위 정치국과 정치국 상무위는 전원회의 사이에 당중앙위 명의로 모든 사업 지도)

중앙위원회의 적어도 3개월에 1차 4개월에 1회 이상 소집 6개월에 1회 이상 6개월에 1회 이상 6개월에 1회 이상

당대표자회의 당대표자회의는 당 중앙위 당대표자회의는 당중앙위 당대표자회의는 당중앙위 당대표자회의는 당중앙위원
위원을 소환하고 보선 또는 위원을 소환하고 보선 또는 위원을 소환 또는 보선, 선 회 위원, 후보위원, 준후보
새로 선거할 권리 새로 선거할 권리 거할 권리 위원을 제명하고 결원을

- 당대회에서 선거된 당 중
앙위 위원 수의 5분의 1을
남지 못함

- 출전: 1차당대회 당규약(1946): 박창욱, 『북조선로동당 규약 해설』, 『근로자』, 3월호(1947), 59쪽.
- 2차당대회 당규약(1948): 『조선로동당대회 자료집』, 제1집(서울: 국토통일원, 1980), 270~275쪽.
- 3차당대회 당규약(1956): 『조선로동당대회 자료집』, 제1집(서울: 국토통일원, 1980), 525~536쪽.
- 4차당대회 당규약(1961): 공산전문재연구소, 『북한총력(1945~1968)』(서울: 국토통일원, 1980), 672~678쪽.
- 5차당대회 당규약(1970): 『北朝鮮研究』, No. 63(1979), 47~65쪽.
- 6차당대회 당규약(1980): 『조선로동당대회자료집』, 제4집(서울: 국토통일원, 1980), 133~152쪽.

검사위원회 결산보고의 ‘청취 및 승인’이 ‘청취 토의하고 승인’¹³⁾으로, 5차당대회 규약에서는 ‘총괄’로¹⁴⁾, 6차당대회 규약에서는 ‘총화’로 개정된 부분을 주목할 수 있다.¹⁵⁾ 비슷한 표현들의 계속으로 볼 수도 있지만, 5차당대회를 계기로 하여 당대회의 기본적 기능이 약화되었음을 반영한다고 할 수 있다.

당대회의 개최 시기는 계속적으로 연장되었는데, 1·2차 대회 후의 1년 1회에서, 3차당대회 후에는 4년 1회로, 6차당대회 이후는 5년 1회로 당원들의 당의 최고 기관에 대한 참여 기회가 적어져갔다. 그리고 5차당대회에서는 당중앙위의 필요에 따라 당대회를 빨리 또는 늦게 열을 수 있게 하여 최고 권력의 자의적인 선택이 당규약을 넘어설 수 있게끔 제도화하였다(<표 3>).

1976년 제4차 전당대회에서 채택된 베트남공산당 강령의 경우 전국대표대회와 각급대회는 예정대로 소집되지 않으면 안 된다¹⁶⁾고 규정하고 있고, 통상 5년마다 소집되는 전국대표대회가 특별한 사정이 발생했을 경우에, 당중앙위원회는 1년의 한계를 넘지 않는 범위 내에서 예정보다 빠르거나 늦게 대회를 소집할 수 있다고 규정하고 있다. 또 필요하거나 각급 직속당조직의 반수 이상으로부터의 요구가 있을 경우에, 중앙위원회는 특별전국대표대회를 소집한다고 규정하여 당의 최고 지도기관으로서의 권능을 보장하도록 장치하고 있다.¹⁷⁾

중국공산당¹⁸⁾의 경우도 전국대표대회는 5년마다 한번씩 소집하고, 비

13) “4차당대회 당규약(1961)”, 공산권문제연구소, 『북한총람(1945~1968)』, 675쪽.

14) “5차당대회 당규약(1970)”, 『北朝鮮研究』, No. 63(1979) 56쪽.

15) “6차당대회 당규약(1980)”, 『조선로동당대회자료집』, 제4집(국토통일원), 143쪽.

16) 이명식·신정현 공편, “베트남공산당 강령” 15조(4차 전당대회 채택, 1976. 12), 『현대공산체제의 비교분석』(서울: 일신사, 1990), 399쪽.

17) 이명식·신정현 공편, “베트남공산당 강령” 20조(4차 전당대회 채택, 1976. 12), 『현대공산체제의 비교분석』, 400~401쪽.

상상황이 아니면 개최를 연기하여서는 안 된다고 규정하고 있다.¹⁹⁾ 이상과 같이 중국이나 베트남과 비교 분석해도 조선로동당 규약의 당대회 규정이 사회주의 국가들의 보편성과는 차이가 있으며 제도적 규정이 취약한 것임을 확인할 수 있다.

특히 4년마다 개최 규정을 어기고 9년 만에 개최된 1970년 5차 조선로동당대회에서 당대회 개최 시기에 대하여 아무런 변화를 두지 않은 것은 제도가 가진 규정력을 전혀 의식하지 않는 단계에 들어갔음을 의미한다고 할 수 있다. 그리고 바로 5차당대회에서 필요에 따라 당대회 개최 시기를 결정할 수 있게 하였다는 점에서 1970년은 중요한 변화점이었음을 보여준다고 할 수 있다.

비상 당대회의 규정도 1·2차당대회에서는 당중앙위원회나 당원 총수의 3분의 1이 요구하면 열 수 있었던 것이, 4차당대회 이후는 소집조건에 대한 규정이 삭제되었으며, 5차당대회 이후는 임시대회 규정 자체가 없어져 버렸다(<표 3>).

베트남공산당의 경우 필요하거나 각급 직속당조직의 반수 이상으로부터 요구가 있을 경우에, 중앙위원회는 특별전국대표대회를 소집하도록 되어 있고,²⁰⁾ 중국공산당도 중앙위원회가 필요하다고 인정하거나 3분의 1 이상의 성 1급 조직의 요구가 있으면 전국대표대회는 조기 개최할 수²¹⁾ 있도록 하여 전국대표대회가 조기에 소집될 수 있도록 규정하고 있다.

이상의 중국이나 베트남과는 달리 <표 3>에서 보듯이 1961년 4차당

18) 중국공산당의 당장과 헌법의 중요 변화는 서진영 편, 『현대중국과 북한 40년』(서울 : 고려대 아세아문제연구소, 1989) 참조.

19) “중국공산당 장정(1982년 제12차 전국대표대회 개정)” 제18조, 『중소연구』, 6권 4호 (1982), 259쪽.

20) 이명식·신정현 공편, “베트남공산당 강령” 20조(4차 전당대회 채택(1976. 12), 401쪽.

21) “중국공산당 장정(1982년 제12차 전국대표대회 개정)” 제18조, 259쪽.

대회의 조선로동당 규약에서 임시대회에 대한 규정을 삭제한 것은 절대 권력으로 자리잡은 김일성 권력이 최고 권력기구인 당대회를 자의적으로 활용하기 위한 의도를 비추었다고 할 수 있다.

당대회 권한의 약화는 당중앙위원회 위원에 대한 당대회의 구속력 약화에서도 찾아 볼 수 있다. 당대회의 중요한 기능 중의 하나인 당중앙위원회의 구성원에 대한 선거에서 당대회는 성원 수를 결정하였지만, 중앙위 위원이 결원되었을 때 후보위원 중에서 보충 또는 보선하는 과정을 6차당대회 규약에서는 삭제하여 최고 권력자의 자의적 결정이 보다 쉽도록 제도적으로 보장하였다(<표 3>).

당대회와 당대회 사이에 필요에 따라 소집될 수 있는 당대표자대회의 기능도 변화하였다. 3차당대회 규약에 따르면 당대표자회의는 당중앙위원을 보선 또는 새로 선거할 권리가 있었지만, 당대회에서 선거된 당중앙위 위원 수의 5분의 1 이상을 넘지 못한다하여 당대회의 권능을 인정한 반면 4차당대회에서는 5분의 1 제한 규정을 삭제하여 최고 기관으로서의 당대회의 위상을 격하하였다(<표 3>). 흔히 말하던 대로 1961년 4차당대회는 ‘승리자의 대회’라는 표현대로 북한 정치에서의 권력판도의 변화가 제도적으로 성립되었다고 할 수 있다.

이상의 당중앙위원회 위원에 대한 조선로동당 당규약 규정의 의미는 중국과 베트남과의 비교를 통해서도 확인할 수 있다. 베트남공산당의 경우 전국대표대회가 중앙위원회를 선임하고 중앙위원회의 정위원과 후보위원의 수를 결정하도록 되어 있다.²²⁾ 중국공산당의 경우 전국대표대회에서 중앙위원회를 선거하고 중앙위원회 위원과 후보위원의 정수를 결정하며 중앙위원회 위원의 결원시에는 후보위원이 득표의 다소에 따라 순서대로 보완되도록 규정하고 있다.²³⁾

22) 이명식·신정현 공편, “베트남공산당 강령” 21조, 22조(4차 전당대회 채택, 1976. 12), 『현대공산체제의 비교분석』, 401쪽.

2) 당규약의 준수 문제

(1) 당대회

조선로동당의 당규약에 따르면 1946년과 1948년 1·2차당대회 후는 1년마다 정기대회를 열도록 하였다. 그러나 한국전쟁이 1953년에 종식되고도 조선로동당 당대회는 계속 연기되었다.

전후 복구와 당내 정치 세력간의 관계 정비를 바탕으로 1956년에 마침내 제3차당대회가 열렸다. 3차당대회는 8년 만에 열린 것이지만, 전쟁이라는 대사건을 끼고 있었으므로 당규약 준수를 논하기는 곤란한 면이 있다. 3차당대회에서 당규약이 개정되고, 이 규약에 따르면 4년에 1회의 당대회가 예정되었다. 4차당대회는 4년 후인 1960년에 개최되지는 않았지만, 1961년에 개최되었다는 점에서 당규약에서 크게 어긋났다고 보기는 곤란하다.

그러나 5차당대회가 열린 시점이 1970년이었고, 6차당대회는 1980년에 열렸으며, 7차당대회는 20년이 지나도 열리지 않고 있다. 당규약과는 달리 10년에 한 번씩 열어 오던 관행을 이해한다 하여도 10년 이상 당대회를 개최하지 않고 있다는 점에서 김정일이 중심이 된 시기의 통치 방식과 제도에 대한 인식을 읽을 수 있다.

특히 1990년은 김정일이 후계자로 공식화된지 10년째 되는 해였고, 김정일의 지도를 김일성과 동격인 '현지지도'로 표현하였다. 이처럼 김정일의 권력이 공식적으로도 완전한 최고 권력이 되었다는 점에서 제도에 대한 권력의 초월적 위상 구축과 제도의 무력화는 김정일 통치의 뚜렷한 특징으로 주목할 수 있다.

23) “중국공산당 장정(1982년 제12차 전국대표대회 개정)” 19조, 20조, 『중소연구』, 6권 4호(1982), 259쪽.

(2) 당중앙위원회의 위상과 당중앙위원회 전원회의 개최 문제

조선로동당의 최고 지도기관은 당대회이지만, 당대회가 없을 때는 당중앙위원회가 최고 지도기관이다(6차당대회 규약 14조). 조선로동당 당규약에선 당대회가 4~5년마다 개최되도록 되어 있기 때문에 관행적인 면에서 당의 최고 지도기관은 당중앙위원회라고 할 수 있다. 당중앙위원회 전원회의는 당중앙위 정치국과 정치국 상무위원회 선거, 당중앙위원회 총비서와 비서 선거, 당중앙위원회 비서국과 군사위원회를 조직하는 권한을 가지고 있다(6차당대회 규약 24조). 그리고 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회는 당중앙위원회 전원회의 사이에 당중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직 지도하는 권한을 가지고 있다(6차당대회 규약 25조).

따라서 당중앙위원회는 당대회가 가진 모든 권한을 대행할 수 있으면서 동시에 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회에 모든 권한을 위임할 수밖에 없는 권한의 한계를 가지고 있다. 즉, 조선로동당은 김일성 정권의 권력이 공고화됨에 따라 당대회를 무력화시키고, 구성원의 확대를 통해 당중앙위원회를 무력화시키는 과정을 밟았다고 할 수 있다.

<표 4>를 보면 조선로동당 중앙위원회 중앙위원 수는 3차 대회와 4차 대회에서 평균 78명에 불과하였으나, 5·6차당대회에는 3·4차당대회 평균 대비 각각 150%, 185%로 증가하였다. 당중앙위원회 전원회의의 확대는 결과적으로 당중앙위원회 전원회의의 실질적인 역할을 감소시키는 결과를 가져왔을 것으로 정리할 수 있다.

당중앙위원회 중앙위원의 증가는 정치국으로의 힘을 이동시키는 기능을 했을 것으로 추정할 수 있다. 그러나 정치국 위원수도 1980년 10월에 정위원 19명, 후보위원 15명으로 출발했으나²⁴⁾ 1999년 말 현재 정

〈표 4〉 당중앙위원회 위원 수의 변화

	1기	2기	3기	4기	5기	6기
위원	42	67	71	85	117	145
후보위원		20	45	50	55	103

출전 : 『조선로동당대회자료집』, 제1~4집(서울 : 국토통일원, 1980~1988).

〈표 5〉 당 정치위원회 위원 수의 변화

	1기	2기	3기	4기	1966년 당대표자회의	5기	6기
위원	5	7	11	11	15	11	19(정치국)
후보위원			4	4	11	5	16(정치국)

출전 : 북한연구소, 『북한총람』(서울 : 북한연구소, 1983), 204쪽.

위원 7명, 후보위원 8명만 남았다.²⁴⁾ 이처럼 정치위원 수가 감소함에도 불구하고 충원을 하지 않은 것은 정치국이 갖는 당내 결정기구로서의 권한의 부재를 의미한다.

정치국 상무위원회도 김일성, 김일, 오진우, 김정일, 이종옥 5인의 상무위원 중에서 살아 있는 김정일 1인만이 남아 조직으로서의 의미가 상실되었음에도 불구하고 조직적인 정비가 이루어지지 않는 것은 기구로서의 역할이 존재하지 않음을 의미한다. 결국 조선로동당 핵심 당조직의 권한은 박탈되어 왔고 최고 권력자의 자의적 권력이 지배하는 체제로 끊임없이 이동하여 왔다고 정리할 수 있으며, 이 과정은 제도의

24) 국토통일원, 『조선로동당대회자료집』, 제4집, 98쪽.

25) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 262쪽.

무력화라고 개념지을 수 있다.

이러한 예는 당중앙군사위원회의 경우도 마찬가지이다. 당중앙군사위원회는 1980년에 19명으로 출발해서²⁶⁾ 1999년 말 현재 14명으로 감소하였으며²⁷⁾ 1998년 헌법개정으로 국방위원회가 격상된 후 기능자체가 약화된 것으로 보인다.

또 당중앙위원회 총비서도 1997년 10월에 당 규약상의 절차(당중앙위원회 전원회의 선거 사항)를 거치지 않고, 조선로동당 총비서로 김정일을 추대하였다. 이상과 같은 김정일의 당공식기구 무력화는 북한 정치의 중요한 특징으로 평가할 수 있다.

실질적인 권력 기구로서는 기능하지는 못하였지만 당중앙위원회는 당대회 대표자의 선출 비율을 결정하고, 하급당조직의 당대표회 대표자의 선출 비율과 각급 당조직의 지도기관 선거의 선거 세칙도 규정하고(6차 당규약 14~2조) 각급 당위원회 부서의 설치 및 폐지의 권한을 가진다(6차 당규약 17조). 뿐만 아니라 당중앙위원회는 당의 노선과 정책과 당규약을 엄중하게 위반하거나 실천을 태만이 한 어떠한 당조직도 해산할 수 있는 권한도 가지고 있다(6차 당규약 19조).

이러한 권한을 가진 당중앙위원회 전원회의의 회의 개최 간격은 당규약의 개정이 반복되면서 점차 길어졌다. 1, 2차당대회 후에는 3개월에 1번 이상이던 것이 3차당대회 후에는 4개월, 4차당대회 후는 6개월에 한 번 이상으로 결정되었다.

<표 6>에 따르면 조선로동당 당중앙위원회 전원회의는 1980년 6차당대회까지는 매우 규칙적으로 개최되었다고 할 수 있다. 그리고 이러한 추세는 1990년까지는 계속되었다. 그러나 1991년이 지나면서 중앙위

26) 국토통일원, 『조선로동당대회자료집』, 제4집, 98쪽.

27) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 262쪽.

〈표 6〉 당중앙위원회 전원회의

	1기	2기	3기	4기	5기	6기
1차	46.8	48.3	56.4	61.9	70.11	80.10
2차	46.9	48.7	56.8	61.11	71.4	80.12
3차		48.2	56.9	62.3	71.11	81.4
4차	46.11	48.12	56.12	62.8	72.7	81.10
5차		49.2	57.4	62.12	72.10	82.4
6차	47.6	49.6(남북합)	57.10	63.5	72.12	82.8
7차	47.7	49.7	57.12	63.9	73.9	83.6
8차		49.12	58.6	64.2	74.2	83.11
9차		50.12	58.9	64.6	74.(비밀)	84.7
10차		51.11	59.2	64.12	75.2	84.12
11차		52.12	59.12	65.665.11	75.11	86.2
12차	48.2	53.8	60.8	66.3	76.10	86.12
13차		53.12	60.12	66.10	77.4	88.3
14차		54.3	61.3	67.3	77.9	88.11
15차		54.11		67.6	77.12	88.12
16차		55.4		68.4	78.1	89.6
17차		55.12		68.11	78.11	90.1
18차		56.3		69.6	79.6	90.5
19차				69.12	79.12	91.12
20차						92.12
21차						93.12
평균 간격		5.3개월	4.2개월	5.5개월	6.3개월	7.5개월

출전 : 북한연구소, 『북한총람』(서울 : 북한연구소, 1983), 195~199쪽 ; 『북한총람(1983~1993)』(서울 : 북한연구소, 1994), 151쪽.

원회 전원회의는 형식적으로도 개최 시기를 지키지 않기 시작하였고, 1991년부터 1년에 한 번 열리던 회의를 1993년 12월 제21차 전원회의(6기)를 마지막으로 만 6년 동안 열리지 않고 있으며²⁸⁾ 당규약을 전혀 지

28) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 261쪽.

키지 않고 있다. 1994년은 김일성이 죽은 특별한 해라는 점에서 재론될 수도 있지만, 이후 중앙위 전원회의가 열리지 않았다는 점에서 전원회의가 무력화된다고 평가할 수 있다.

반면에 당중앙위원회 비서국의 위상은 강화되고 있다는 특징을 볼 수 있다. 비서국은 필요시 당 인사 및 당면 문제 등 당내 문제를 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직 지도하는 기구이므로(6차 당규약 26조) 비서국은 최고 집행기구로서의 성격을 가지고 있다.²⁹⁾

특히 6차당대회 이후에는 비서들이 전문 기술관료로 성격이 변화하였고, 비서직은 당중앙위원회 전원회의의 선거와 관계없이 정치적 필요에 따라 임명과 해임이 가능한³⁰⁾ 조직이 되었다. 현재 비서국은 당내에서 제대로 기능하는 최고 권력기구로 알려져 있는데, 이러한 조직이 당중앙위원회 전원회의의 통제로부터 완전히 벗어나 있다는 것은 북한 권력 구조의 특징을 뚜렷하게 보여주는 또 하나의 요소이다. 현재 김정일은 비서국을 통하여 업무를 장악하는 것으로 알려져 있고 결과적으로 당규약의 실질적 의미는 권력 부분에서 유명무실한 규정이 되어 있다고 할 수 있다.

29) 조선로동당은 1966년 당대표자대회에서 위원회에서 비서제로 개편되었고, 위원장은 총비서로 변경하고, 부위원장은 비서로 명칭을 변경하였다. 당대표자대회에서는 비서의 수가 증가하였지만, 4기의 위원장이던 김일성과 부위원장이던 최용건, 김일, 박금철, 김창만, 이효순이 각각 총비서와 비서가 되었고, 김광협, 석산, 허봉학, 김영주, 박영국, 김도만이 추가로 임명되었다. 이로써 총비서와 비서의 지위는 좀더 크게 구분이 되게 되었다.

30) 북한연구소, 『북한총람(1983~1993)』(서울 : 북한연구소, 1994), 160쪽.

3. 헌법의 변천

1) 헌법의 변화-최고 권력 구조를 중심으로

공산주의 국가에서나 비공산주의 국가에서 헌법이란 용어의 법적 정의는 “국가와 사회의 정치적 공동체의 근본을 형성하는 기본법”이라는 데 근본적으로는 동일하다. 그러나 공산주의 국가의 헌법은 서구에서와 같이 ‘사람의 지배가 아닌, 법의 지배’의 원칙을 마련하는 것은 아니며, 공산주의 국가에서의 헌법이 서방제국에서보다 반드시 덜 중요하다는 것은 아니다.³¹⁾

북한은 나름대로 여러 가지 성문 규범을 제정, 시행해 오고 있으나 아직까지 체계적으로 정비된 법령집이 구비되어 있지 않다. 따라서 실제에 있어 무엇이 법이냐, 법이 어디에 있느냐 하는 법원 문제가 매우 중요한데, 북한에는 헌법을 비롯하여 법령, 명령, 정령, 결정, 지시 등 여러 형식으로 법이 표현되고 있다. 그리고 형식적인 법원에 속한다고 볼 수는 없으나, 성문법에 우선하는 법적 효과를 가지는 당의 정책, 지침, 방침, 원칙 등이 있다.³²⁾

헌법을 비롯하여 북한의 어떠한 법령, 법규에도 당이 직접 법적 권한을 행사하고 권력적 강제력을 지닌 입법을 행할 수 있다고 규정하는 바는 없다. 때문에 사실상의 구속력은 별도로 하고, 법적인 구속력을 갖기 위해서는 법령, 정령 또는 국가기관의 결정 형식으로 변형되어야

31) William B. Simons(ed.), *The Constitutions of the Communist World*(Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Sijthoff & Noordhoff, 1980), p. xi, 장명봉, “공산주의 헌법의 개관 : 소비에트 헌법을 중심으로”, 96쪽에서 재인용.

32) 최달곤·신영호 공저, 『북한법입문』(세창출판사, 1998), 91쪽.

한다. 그러나 법이라는 것은 당의 정책을 실현하기 위한 도구이며 모든 당의 정책은 바로 법으로 연결될 수 있기 때문에 당의 강령, 지침, 방침과 원칙은 물론 권유 사항까지도 실질적으로 성문법에 해당하는 것으로 보아야 한다.³³⁾

법률의 공백이 많은 북한과 같은 사회에서는 법원으로서의 법의식이 차지하는 범위가 매우 넓다. 법의식이라는 것은 법적 제문제에 관계되는 일정한 사회주의적 이념, 원칙 또는 요구의 총체를 의미하게 되며 또 구체적인 문제에 당의 정책을 반영할 수 있게 하는 능소능대한 유동적인 존재로 되며, 이런 법의식을 가지고 법률 문제를 해결해 나가는 것이 편리한 데 존재의 이유가 있다.³⁴⁾

북한에서도 모든 법규범은 헌법에 저촉될 수 없다. 그런데 법령, 명령, 정령, 결정, 지시 등의 규범이 갖는 효력이 반드시 단계적인 것은 아니다. 따라서 국가 주석의 명령으로 효력을 정지시킬 수 있고, 중앙인민위원회의 결정이 법령을 개폐시킬 수도 있다.³⁵⁾ 이것은 중국공산당의 당규약에서 “당은 헌법과 법률의 범위 내에서 활동해야한다”, “당은 어떠한 형식의 개인 숭배도 금지한다”³⁶⁾고 규정한 바와 크게 다른 점이라고 할 수 있다.

또 중국 헌법 전문에서도 “헌법은 중국 인민의 투쟁의 성과를 기록

33) 북한의 법학자 정연수는 “우리의 법은 당 정책을 표현한 것이며 그를 실천하기 위한 위력한 무기이다”라고 설명한다. 정연수, “법질서를 확립하는 것은 국가사회재산 보호관리를 잘하기 위한 필수적 요구”, 『사회과학』, 제1호(1983), 60쪽.

34) 최달곤·신영호 공저, 『북한법입문』, 94쪽. 불문법으로서의 조리에 해당되는 것을 북한에서는 법의식, 민주적 의식 또는 민주적 법의식 등의 여러 가지로 표현하고 있으며 이 법의식을 법원으로 인정하고 있다. 법의식을 법원의 하나로 인정하는 것은 대부분 사회주의 국가들이 법의 유동성 원칙을 존중하는 데서 오는 당연한 논리의 귀결이다.

35) 위의 책, 95쪽.

36) “중국공산당 장정”(1982년 제12차 전국대표대회 개정) 총강, 10조, 『중소연구』, 6권 4호(1982), 254, 257쪽

하였고, 국가의 근본 제도 및 근본 임무를 규정하고 있다. 이것은 국가의 근본법이며 최고 법으로서의 효력을 지니고 있다. 전국의 각 민족·인민, 모든 국가기관, 인민 무장역량, 각 정당, 각 사회단체, 각 기업조직과 사업조직은 반드시 헌법을 기본적인 활동 준칙으로 하고 아울러 헌법의 존엄을 수호하여 헌법의 실행을 보장할 책임을 져야 한다”고 규정³⁷⁾하고 있는 것과 비교해 보아도 북한의 헌법은 그 제도적 규정이 취약함을 확인할 수 있다.

그럼에도 불구하고 공산주의 국가의 헌법개정을 통하여 나타난 헌법 조문, 헌법전의 구조 변화 등은 공산주의 국가에 있어서의 정치 현실의 변화를 암시하는 것으로 파악할 수 있다.³⁸⁾

북한이 1948년에 제정한 헌법은 ‘인민민주주의’의 내용을 담고 있다는 점에서 차이는 있지만, 1936년의 소련 헌법을 모방하였으며³⁹⁾ 그 안에 근대 국가로서의 가치를 담고 있다. 1948년 헌법에 의하면 최고 권력 구조는 내각과 최고인민회의 상임위원회가 형식상 권력을 분할하는 형태를 지니고 있었다. 그러나 이 헌법은 김일성파의 권력 독점이 이루어진 4차당대회 이후 변화된 권력 실상과 맞지 않았으며, 1960년대 후반의 김일성 절대 권력의 형성을 제도적으로 뒷받침할 필요성이 나타났다. 1966년 당대표자대회에서 조선로동당 내의 권력 구조 변화가 있었고, 이후 당내의 숙청을 통하여 이루어진 권력 기반을 국가 단위에서 제도화할 필요가 1972년 헌법개정으로 이어졌다.

37) “중화인민공화국 헌법”(1993년 제8기 전인대 1차 회의 통과), 『중소연구』, 17권 1호 (1993), 214쪽. 현재의 중국 헌법은 1982년 헌법을 기초로 새롭게 수정 보완된 것임.

38) 장명봉, “공산주의 헌법의 개헌 : 소비에트 헌법을 중심으로”, 115쪽.

39) 1936년의 스탈린 헌법은 제2차 세계대전 후 공산주의 국가 헌법의 모형이 되었는데, 1946년의 유고슬라비아 헌법과 알바니아 헌법, 1947년의 불가리아 헌법, 1948년의 루마니아 헌법과 체코슬로바키아 헌법, 1949년의 동독 헌법과 헝가리 헌법이 모두 스탈린 헌법을 모방하였다. 1946년의 월맹 헌법, 1948년의 북한 헌법, 1954년의 중국 헌법도 스탈린 헌법을 모방하였다. 위의 글, 104쪽.

1948년 헌법에는 “입법권은 오직 최고인민회의만이 행사한다”(1948년 헌법 제33조), “최고인민회의는 국가 최고 권력을 행사한다”(1948년 헌법 제37조)고 규정되어 있던 것이 1972년 헌법에서는 최고인민회의와 최고인민회의 상설회의(상임위원회에서 상설회의로 변화)의 권한이 대폭 축소되었다. 그리고 국가 주권의 최고 지도기관으로 중앙인민위원회가 신설되고, 중앙인민위원회의 수위인 주석은 국가 수반이자 국가 주권을 대표하게 되었다(1972년 헌법 100조, 89조). 최고인민회의는 국가 부주석, 중앙인민위원회 서기장과 위원, 정무원 총리, 국방위원회 부위원장을 선거하거나 소환할 때, 주석의 제의가 반드시 있어야(1972년 헌법 76조) 가능한 것으로 되어 사실상 무소불위의 주석의 권한을 제도화하였다. 그리고 국가 주권의 최고 집행기관이었던 내각은 최고 주권기관의 행정적 집행기관인 정무원으로 변화하였다. 따라서 1972년 개정 헌법은 주석제 실시를 가장 중요한 내용으로 하고 있다.

결과적으로 1972년 헌법은 북한의 구헌법과 대부분 사회주의 헌법에서 인정하고 있는 국가 수반과 행정부 수반의 헌법적 분리를 제거하고, 국가 주석에게 강력한 권한을 부여하였다. 주석에게 막대한 권한을 부여하여 국가의 정책이 당의 정책이고 당의 정책이 수령의 정책인 결과를 가져왔다고 할 수 있으며, 대외 관계에서 완전하게 평등권과 자주권을 행사한다(1972년 헌법 제16조)라고 규정하여 외부 세계로부터의 체제에 대한 간섭과 관여를 선언적으로 배제하고 있다.

1992년 헌법개정은 김정일의 권력 승계를 준비하는 의미가 매우 컸다. 1992년 헌법은 1972년 헌법의 기저에 깔려 있던 마르크스-레닌주의를 삭제하고, 주체사상으로 대체하였다. 그리고 국가 주석이 가지고 있던 군 통수권을 국방위원장에게 이관시키고(1992년 헌법 113조) 김정일에게 국방위원장의 자리를 넘기어 권력승계를 제도적으로 대비하고자 하였다. 이를 위하여 주석의 권한을 줄여, 외국과의 조약 비준과 폐

기를 중앙인민위원회의 소관으로 넘기고, 중앙인민위원회 서기장과 위원의 선거와 소환에 대한 주석의 제의 권한을 삭제하였으며, 중앙인민위원회의 권한을 축소하여 국방위원회와 최고인민회의, 최고인민회의 상설회의로 권한을 분산하였다. 이로써 1990년대의 최고인민회의는 1972년 헌법개정으로 상실했던 권한을 형식적으로 회복하여, 제도상으로는 주석의 제의가 없이도 중앙인민위원회 서기장과 위원을 선거 또는 소환할 수 있게 되었고, 정무원 부총리도 임명할 수 있게 되었다.

1998년에 개정된 헌법은 김일성의 사망 후 김정일체제의 제도적 정비라는 의미를 가지고 있다. 권력 구조에서 주석제와 중앙인민위원회를 없애고, 그 권한을 최고인민회의 상임위원회와 내각에 배분시켰다. 이로써 권력 구조는 1948년 헌법에 가깝게 변화되었고, 헌법에 나타난 권력 구조는 최고인민회의 상임위원회와 내각이 국방위원장과 부분적인 책임과 권한을 분산하는 성격을 가지고 있다. 다시 1948년 건국헌법과 유사한 구조로 변한 1998년 헌법은 1972년 헌법이 가졌던 북한의 특수한 권력 구조로부터의 탈피를 보여준다. 그러나 실질적인 권력 구조와는 오히려 거리가 커졌다는 점에서 헌법개정의 의미는 아직 크지 않다.

2) 헌법의 준수 문제

(1) 최고 권력

자본주의체제이거나 사회주의체제이거나 저발전 단계의 사회는 비민주적 정치질서와 권력을 가지고 있다. 식민지에서 연합국의 힘으로 독립한 한반도의 남북한 모두에서 독재정권이 성립하였고, 독재권력이 법을 무시하거나 자의적으로 법을 해석한 것은 늘 있어왔던 일이다.

1948년에 수립된 북한정권도 스스로 제시한 헌법질서를 제대로 준수하지 않았다. 1948년 헌법은 내각 수상인 김일성과 최고인민회의 상임위원회가 권력을 분할하도록 되어 있었지만, 강력한 소련의 영향과 (북)조선로동당을 중심으로 짜여진 권력 구도는 실제로 법적 규정에 의하여 제한받지 않는 측면이 많이 있었다. 그리고 이것은 정치가 법보다 우위에 있는 공산주의 국가들의 일반적인 경향이었다.

그러나 그나마 정치 세력간의 균형도 1950년대 말을 거치면서 균형이 깨지고 김일성과 이외의 정치 세력이 소멸하면서 완전한 유일적 권력의 지배하에 들어가고 말았다. 그리고 오히려 완결적인 권력이 성립하면서 법적인 제한을 스스로 털어 내고, 강력해진 절대 권력의 제도화를 위하여 1972년에 헌법을 개정하였다.

1972년 헌법은 김일성이 주석 임기 4년의 규정을⁴⁰⁾ 엄격하게 지키지 않았다는 점을 제외하면, 주석에게 절대적인 권력을 부여하고 실제로 그대로 실행했다는 점에서 법의 준수라는 차원에서 보면 이 시기에는 헌법 준수에는 큰 문제가 없었다고 할 수 있다. 그러나 김정일 후계 구도가 부상하고 후계 구도를 구축하면서 북한의 헌법은 제도적 규정력을 상실해갔고, 김정일을 후계자로 공식화하면서부터는 1972년 헌법 규정조차도 또 다시 제대로 기능하지 못하게 되었다.

김정일은 1972년 10월 조선로동당 제5기 5차 전원회의에서 중앙위원으로 선임되었고⁴¹⁾ 1973년 9월 당중앙위원회 제5기 7차 전원회의에서 비서국 조직, 선전담당 비서로 선임되었다. 이어 당중앙위원회 정치위원회 위원이 되어 후계자로 공인된 1974년부터는 정무원까지도 지도하였으며, 법적 규정에 기반을 두지 않은 채 권력의 행사를 점차 확대해

40) 1972년 헌법 90조(주석, 부주석, 중앙인민위원회 서기장, 위원들로 구성된 중앙인민위원회의 임기도 4년임 : 헌법 102조)

41) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 500쪽.

갔다. 그리고 1980년대에 들어서서 최고인민회의의 대의원으로 선출된 것을 제외하고는 그 어떤 국가기관의 직책을 맡지 않았음에도 불구하고 국가기관의 모든 업무에 대한 지도를 확대하였다.

김일성이나 다른 주요 인물들과는 달리 국가기관의 직책을 맡지 않고 국가의 모든 일에 관여하는 김정일의 정치 행위는 공산주의 국가의 관행을 이해한다 하여도 헌법적으로는 규정되지 않은 비제도적 통치 행위였다. 이후 10년 간의 비제도적 통치 행위를 지나 김정일은 1990년에 국방위원회 제1부위원장으로 선출되었고, 1991년에는 조선로동당 중앙위원회에서 조선인민군 최고 사령관으로 추대되었다. 이어서 1992년 헌법개정으로 군사 주권의 최고 지도기관으로 격상된 국방위원회 위원장에 취임하였다.

김정일의 통치 행위가 제도 안으로 편입하기 시작한 것은 통치 행위의 제도 내 진입이라는 긍정적 의미가 있다. 반면에 실질적으로는 헌법적 근거 없이 권력을 행사함으로써 최고 권력을 가진 주석의 권한마저 법적으로는 침해하게 되고 이것은 북한 사회 내에서 헌법 기능의 부재, 권력의 초법화 현상을 강화했다. 이러한 체제의 행태는 김일성이 사망하여 제도권력에 공백이 나타났음에도 불구하고, 헌법의 개정이나 인적 충원이 없이 김정일이 국방위원회 위원장의 직위를 가지고 북한을 무소불위의 권력으로 북한을 통치할 수 있게 만든 것이다.

1998년 헌법개정을 통해 김정일은 제도적으로는 권력을 부분적으로 분산하고 있다. 하지만 김정일은 실질적으로는 헌법에 명시되지 않은 최고 권력자인 국방위원장 직위를 추대의 형태를 통해 인수하고 국가수반의 지위를 추대를 통하여 공식화하였다. 이 과정에서는 최고인민회의에서의 선거라는 법적 절차(1998년 헌법 제91조)가 무시되었다고 할 수 있다. 이런 관점에서 본다면 1997~1998년 간의 김정일의 통치 행위는 제도적으로 합법화되는 요소가 있는 반면에 직전에 개정된 헌법적

규정을 준수하지 않은 초법적 행위라는 특징을 가지고 있다.

1998년 헌법을 권력의 분산이라는 측면에서 보고자 한다면 실제적으로 최고 권력자의 권력 약화를 수반하여야 한다. 그러나 김정일의 권력은 1972년 김일성의 권력보다 오히려 더욱 강력하게 느껴질 만큼 비헌법적 요소에 의해서 뒷받침되고 있다. 1972년 헌법이 강화된 김일성의 권력을 제도화한 데 비하여 1998년의 헌법은 제도적으로는 권력을 분산하는 측면이 있지만, 오히려 헌법적 제도의 규정을 초월하는 정도는 1972년 헌법 시기보다 오히려 커졌다고 평가할 수 있다.

(2) 최고인민회의의 권한

1948년 헌법에 따르면 최고인민회의의 임기는 3년(1957년 2기부터 4년)이었고, 정기회의는 1년에 2차 소집하도록 되어 있었다(1948년 헌법 36조, 38조). 1972년 헌법 이후 최고인민회의 임기는 4년이고, 정기회의는 1년에 1~2차를 열도록 되어 있었다(1972년 헌법 75조, 77조). 아래 <표 7>을 보면 대체적으로 최고인민회의의 법적 임기는 지켜졌다고 볼 수 있는데, 1990년에 시작된 9기는 1994년 4월 7차 회의를 마지막으로 최고인민회의 회의 개최를 중지하였지만, 1998년 9월에 10기 최고인민회의가 출범할 때까지 임기는 계속되었다. 1994년에 김일성이 사망하고 북한체제가 심각한 어려움을 겪었기 때문이라고 할 수도 있으나, 만 4년이 넘도록 최고인민회의의 작동이 중지된 것은 근본적으로는 최고 주권기관인 최고인민회의의 법적 권위를 인정하지 않았던 점과 최고인민회의가 실질적으로는 존재하지 않아도 상관없는 체제라는 법적 현실이 주된 원인이다. 그리고 이러한 제도적 형식에 대한 무시는 김정일 통치기의 의미 있는 특징으로 파악할 수 있다.

〈표 7〉 최고인민회의의 실제 임기, 회의 차수와 회의 기간

기(선거연도)	임기/실제 임기 (연-월)	회의 차수	연 평균 회수	차별 평균 회의 기간(일)	비고
1(1948)	3/9	13	1.4	4.2	1차 9일 진행
2(1957)	4/5-2	11	2.1	3.1	8차 6일 진행
3(1962)	4/5-1	7	1.4	3.1	4차 5일 진행
4(1967)	4/5-1	6	1.2	3	4차 4일 진행
5(1972)	4/5	7	1.4	4.3	2·3차 6일 진행
6(1977)	4/4-3	5	1.2	3	전회 3일 진행
7(1982)	4/4-9	5	1.1	2.6	1차 1일 진행
8(1986)	4/3.5	5	1.5	2.2	4차 1일 진행
9(1990)	4/8	7	0.9		

출전 : 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제1집(서울 : 국토통일원, 1988), 11~22쪽에서 정리.

최고인민회의의 기능은 1972년 헌법개정으로 크게 변화하였다. 1972년 헌법에서는 국가 주석과 중앙인민위원회(국가 주권의 최고 지도기관)가 신설되었고, 최고인민회의의 상임위원회는 상설회의로 변화하여 권한이 크게 축소되었다. 상임위원회가 가지고 있던 권한들의 대부분은 주석과 중앙인민위원회로 넘어갔고, 상설회의의 의장단은 상임위원회 위원장단과 비교하여 위상도 크게 격하되었다.⁴²⁾

상설회의의 의장이었던 황장엽은 5차당대회 당시 당중앙위원회 서열 102위였으며, 양형섭도 6차당대회 중앙위원회 서열 50위에 있었다.⁴³⁾ 이것은 1948년 헌법에서 “국가 최고 권력을 행사한다”는 최고인민회의

42) 1~4기 상임위원장은 김두봉, 최용건(2·3·4기)이었던데 비하여, 5·6기는 황장엽, 7·8기는 양형섭이었다.

43) 국토통일원, 『조선로동당대회자료집』, 제3집, 161쪽; 『조선로동당대회자료집』, 제4집, 99쪽.

의 제도적 위상이 완전히 폐기되었음을 확연하게 보여주는 증거가 된다. 이러한 인적 구성의 변화는 상설회의의 구성원들이 사로청과 같은 대중단체의 책임자가 증가하고 당중앙조직에서 책임을 맡고 있는 사람이나 군관련 인사들이 감소한 사실에서도 확인할 수 있다.⁴⁴⁾

최고인민회의가 가진 가장 기본적인 중요한 권한은 입법권이다. 입법권은 1948년과 1972년 헌법에서는 오직 최고인민회의만이 행사한다(1948년 헌법 33조/1972년 헌법 73조)고 규정되어 있었고, 1992년 헌법에서는 최고인민회의 상설회의에서도 입법권을 행사한다(1992년 헌법 88조)고 하였으며, 1998년 헌법에서는 최고인민회의 휴회중에는 상임위원회도 입법권을 행사할 수 있도록 하였다(1998년 헌법 88조).

이 헌법 규정의 변화만을 가지고 보면, 1992년 헌법부터는 1년에 한 차례의 정기회의를 여는 데 그치는 최고인민회의의 형식적인 입법권마저 침해를 받은 것이라고 할 수 있다. 이것은 단순히 보면 특별한 현상이 아닐 수 있지만, 실질적으로는 최고인민회의의 무력화가 제도적으로 보장되는 법개정이라는 지적을 할 수 있다. 따라서 1992년 헌법을 개정하였던 것은 최고 권력이 최고인민회의의 형식적 권능마저 부정할 시기에 발생한 사건이라고 규정할 수 있다.

최고인민회의의 기본적 권한인 입법권 행사는 북한 정권 수립 초기에는 실제 운영에서 보장되는 측면이 있었으나, 1950년 제1기 5차 회의부터는 상당한 변화가 있었다. 최고인민회의 1기 1차 회의에서 4차 회의까지는 최고재판소 참심원 선거 과정에서 각 참심원에 대한 가부 선거가 있었고,⁴⁵⁾ 법령의 통과 과정에서는 항목별로 통과를 시키는 형식을 지키는 모습을 보였다.⁴⁶⁾ 이 외에도 1기 3차 회의는 ‘1949년 조선민

44) 이주철, “북한 최고인민회의의 연구”, 『국사관논총』, 96집(2001), 250쪽.

45) 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』 1집, 262~266쪽.

46) 위의 책, 286~307쪽(조선민주주의인민공화국 북반부 인민경제계획 부흥발전을 위한

주주의인민공화국 국가종합예산에 관한 법령' 7개조를 축조 낭독하여 가부를 결정받았고, 4차 회의에서는 '전반적 초등의무교육제 실시에 관한 법령' 5개조를 각 조항별로 거수를 통해 가결시켰다.⁴⁷⁾

이상과 같은 입법 과정의 형식은 한국전쟁 이후로 없어져 갔으며, 최고인민회의는 제안된 법안을 단지 보고받는 기관으로 변하여 입법권은 사실상 무력화되어 갔다고 할 수 있다. 실제로 최고인민회의를 통한 입법의 예는 많지 않다. <표 8>에서 보듯이 최고인민회의는 일년에 한 차례 정도의 회의를 개최하면서도 평균 입법 건수는 약 0.5건에 불과하였다. 이것은 북한의 법체제가 자본주의 사회와 다른 점에도 원인이 있지만, 여기에서 통과된 법령⁴⁸⁾들이 주로 체제 선전적인 성격을 가지고 있다는 점을 통해서도 최고인민회의의 기능을 이해할 수 있다.

<표 9>에서 보여주는 외에도 많은 권한을 최고인민회의는 가지고 있다. 크게 보아 입법 관련 권한과 선거 관련 권한을 최고인민회의가 가지고 있다고 나누어 볼 수 있다. 그 중에서 선거에 관한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

제1기 최고인민회의의 1차 회의는 최고인민회의 의장·부의장 선거, 상임위원회 선거, 정부 구성 결정, 최고재판소 선거, 검사총장 임명을 하였다.⁴⁹⁾ 그리고 1기 2차 회의에서는 최고재판소 재판원 1명의 결원을 보선하였고 최고재판소 참심원 20명도 1명씩 선거를 하였다.⁵⁰⁾ 또 1949

1948년 계획실행 총결과 1949년~1950년 2개년 계획에 관한 법령).

47) 위의 책, 490~495쪽, 597~601쪽.

48) 헌법, 경제계획법령, 전반적 초등의무교육제 실시 법령, 전반적 중등의무교육제를 실시하며 기술의무교육제 실시를 준비하는 데 관한 법령, 농업현물세에 관한 법령, 인민교육체제를 개편하는 데 관한 법령, 농업현물세제를 완전히 폐지하는 데 대한 법령, 세금제도를 완전히 없애는 데 대한 법령, 어린이 보육교양법, 토지법, 사회주의 노동법, 인민보건법, 환경보호법 등이 8기까지 채택된 법령들이다.

49) 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제1집(서울: 국토통일원, 1988), 115~119쪽.

50) 위의 책, 261~266쪽.

〈표 8〉 최고인민회의의 입법 사례와 예산 처리 사례

기수/선거연도(총 회의 차수)	입법 건 수	예산 보고-토론 횟수
1기/1948(13차)	7건	5회
2기/1957(11차)	5건	5회
3기/1962(7차)	3건	5회
4기/1967(6차)	0건	5회
5기/1972(7차)	5건	5회
6기/1977(5차)	3건	4회
7기/1982(5차)	1건	5회
8기/1986(5차)	1건	3회
9기/1990(7차)*	8건	3회
차수 별 평균	0.52건	0.63회

총 7차 회의 중에서 5차 회의까지만 정리.

출전 : 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제1~4집(서울 : 국토통일원, 1988)에서 정리. 8기 일부와 9기는 북한연구소, 『북한총람(1983~1993)』(서울 : 북한연구소, 1994), 182~184쪽 정리.

〈표 9〉 최고인민회의의 선거 권한 변화

	1948년 헌법	1972년 헌법	1992년 헌법	1998년 헌법
최고인민회의 상임위원회(상설회의)의 선거내각의 조직	○	○	○	○ (내각 총리를 선거, 소환)
최고재판소(중앙재판소 소장)의 선거(소환)	○	○	○	○
검사총장(중앙검찰소 소장)의 임명(해임)	○	○	○	○
공화국 주석선거(소환)	×	○	○(소환)	×
주석의 제의에 의해 부주석, 중앙인민 위원회 서기장, 위원을 선거, 소환	×	○	○(부주석만 주석 의 제의에 의함)	×
주석의 제의에 의해 정무원 총리를 선거, 소환	×	○	○	×
주석의 제의에 의해 국방위원회 부위원장을 선거, 소환	×	○	○(국방위원장의 제의에 의해)	○(국방위원장의 제의에 의해)
국방위원회 위원장을 선거, 소환	×	×	○	○
최고인민회의 부문별 위원장, 부위원장, 위원을 선거, 소환	×	×	○	○

출전 : 북한의 1948년·1972년·1992년·1998년 헌법을 정리.

년 1기 3차 회의에서는 형식적이지만 국가종합예산 심의위원회의 구성도 거수를 통하여 가결을 확인하는 절차를 진행하였다.⁵¹⁾

제2기·3기·4기 최고인민회의 1차 회의는 내각 구성을 결정하고, 상임위원회, 최고재판소장을 선거하였고, 검사총장을 임명하였다.⁵²⁾ 제5기·6기·7기·8기 최고인민회의 1차 회의는 주석을 추대하고, 부주석과 중앙인민위원회 서기장과 위원 선거, 정무원 총리 선거, 중앙재판소 소장 선거, 중앙인민위원회 국방위원회 부위원장 선거, 최고인민회의 상설회의 의장·부의장·의원 선거를 실시하였다.⁵³⁾ 그리고 1974년 5기 4차 회의와 1983년 제7기 2차·3차 회의에서는 부주석을 새로 선거하기도 하였고, 1988년 8기 4차 회의에서는 정무원 총리를 소환, 선거하였다.⁵⁴⁾

최고 권력자에 대한 선거는 매번 추대의 형식으로 대체되었지만, 그 외의 선거 대상자들은 형식적인 선거 절차를 거쳤다. 그리고 이 같은 기본적인 형식의 준수는 9기와 10기 최고인민회의에서도 이루어졌다. 하지만 가장 중요한 최고 권력자의 선거를 매번 추대의 형식으로 대체하였다는 점에서 최고인민회의의 선거 기능은 초법적 권력에 의해 무력화되었다고 할 수 있다.

51) 위의 책, 338쪽.

52) 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제2집, 64~66쪽, 1147~1148쪽; 『북한최고인민회의자료집』, 제3집, 74~75쪽.

53) 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제3집, 652~654쪽; 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제4집, 40~42쪽, 479~480쪽, 780~781쪽.

54) 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제3집, 973쪽; 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제4집, 572쪽(7기 2차 회의에서는 최고인민회의 의장과 부의장을 소환하고 새로 선거하였다), 641쪽(7기 3차 회의에서는 정무원 총리, 중앙인민위원회 서기장 등 여러 직위를 소환하고 선거하였다), 971쪽.

4. 시기 구분

본고는 북한체제를 운영하는 가장 기본적 규정인 조선로동당 규약과 북한 헌법을 통해 북한 사회의 변천과 특성을 살펴보았다. 조선로동당 규약과 헌법은 각 시기마다의 국제 정세, 국내 정치 구조를 반영한 것이라는 점에서 단순히 제도로서의 의미만을 가지고 있는 것이 아니다. 특히 조선로동당규약과 헌법은 북한의 모든 제도나 법 위에 존재하는 최고 권력자의 권력과 의지가 반영된 산물이라는 점에서 북한 사회의 변화를 설명하는 매우 중요한 근거가 될 수 있다.

이상의 논의를 통해 북한의 역사를 시기 구분하면 가장 특징적인 시기는 단연 1970년 5차당대회라고 할 수 있다. 5차당대회는 곧 이은 1972년의 헌법개정까지 포함하는 것으로 볼 수 있는데, 이 시점에서 북한은 기존의 보편적인 사회주의 국가들의 제도 자체로부터 이탈하는 모습을 보였다고 할 수 있다. 즉, 1970~1972년 간을 거쳐 ‘북한식 사회주의’의 제도화라고 할 수 있는 특수한 사회주의 국가로 변모했다고 할 수 있다.

이렇게 본다면 북한의 역사는 다음의 3시기로 구분하여 특징지을 수 있다.

- 1시기 : 1945~1960년 : 사회주의의 제도화 단계
- 2시기 : 1961~1979년 : ‘북한식 사회주의제도’의 성립 단계
- 3시기 : 1980~현재 : ‘북한식 사회주의제도’ 규정의 무력화 단계

1시기는 해방 후 북한에서 사회주의 제도가 건설되는 시기였다. 이 시기에 북한 정권은 경제 구조를 사회주의적으로 개조하였으며, 사회

주의 국가 일반에서 나타나는 보편적인 제도를 성립시키고, 관행을 유지하였다. 또 사회주의 국가들로부터 영향을 주고받는 단계에 있었다. 이 시기에는 1950년 한국전쟁이 포함되지만, 사회주의 건설이란 관점에서 볼 때 이 시기를 따로 구분하는 것은 커다란 의미가 없다고 할 수 있다.

2시기는 김일성파가 다른 정치 세력들을 권력 주변에서 탈락시키고, 김일성파를 중심으로 권력을 장악하면서 시작되었다. 4차당대회를 기점으로 하여 김일성파는 북한 내 권력을 완전히 장악하였고, 이후 김일성이 중심이 되어 파벌 내에 있는 상대적으로 이질성이 강한 요소들을 제거하는 과정을 밟았다. 이 과정은 모든 권력이 철저히 김일성을 중심으로 강화되는 단계라고 할 수 있으며, ‘북한식 사회주의 제도’의 성립 단계로 규정할 수 있다.

일반적인 사회주의 국가들과는 다른 특수한 북한식 사회주의의 제도화는 1970년 5차당대회와 1972년 헌법개정으로 완료되고, 체제 전반에 정치문화와 관행으로 착근하는 시기를 거쳤다고 할 수 있다. 이 시기에는 모든 당조직은 당의 노선과 정책을 무조건 옹호관철해야 한다고 규정되어 일체의 중앙당에 대한 비판과 문제의 제기를 금지당하였으며, 당의 유일사상에 어긋나는 지시에 대한 거절을 당원의 권리로 규정하여 당조직보다 최고 권력자에 대한 충성을 우선적으로 요구하였다. 또 조선로동당의 최고 지도기관인 당대회의 기본적 권한을 약화시키고, 당대회 개최 시기도 최고 권력자가 자의적으로 선택할 수 있게끔 만들었으며, 당중앙위원회의 실질적인 역할을 무력화시켰다. 더불어 헌법에서도 국가 최고 권력을 행사하는 기관인 최고인민회의의 기능과 위상을 완전히 약화시키고, 주석에게 무소불위의 권한을 부여한 것도 이 시기이다.

이로써 최고 권력자가 모든 제도와 법 위에 존재하고, 이러한 권력

집행을 관행화해 넘으로써 이후 시기에는 제도를 전혀 의식하지 않는 권력의 탄생이 준비되었다고 할 수 있다.

3시기는 2시기에 성립된 유일적 권력이 스스로 만들어낸 제도에 대해서조차 초월적인 권력을 행사하는 단계라고 정리할 수 있다. 3시기를 주도하고 있는 김정일 권력은 5년마다 열도록 되어 있고 관행적으로는 10년에 한 번씩 열던 당대회를 20년이 지나도록 열지 않고 있다. 6개월에 1회씩 열도록 규정되어 있는 당중앙위원회 전원회의도 1991년부터는 연 1회를 연 반면, 1994년부터는 전혀 개최하지 않고 있다. 따라서 당중앙위원회 위원도 보충되지 않고 있으며, 정치국, 정치국 상무위원회, 당중앙군사위원회의 결원도 보충하지 않고 있다. 특히 최고 권력조직인 정치국 상무위원회는 5명의 위원 중에서 김정일 혼자만이 생존하는 조건에서도 조직의 정비가 이루어지지 않았다. 이런 점에서 조선로동당의 당규약에 규정되어 있는 공조직이 대부분 무력화되었거나 제도로서의 기능을 상실하였으며 오직 김정일 1인의 사적 조직이 되었다고 설명할 수 있다.

이러한 정치조직의 제도적 기능 상실은 헌법기관에서도 마찬가지이다. 최고인민회의는 1994년 4월 회의를 마지막으로 1998년 9월 10기 최고인민회의가 개최될 때까지 전혀 활동을 하지 못했다. 또 1992년 헌법에서는 주석의 권한을 줄이고 중앙인민위원회의 권한을 축소하여 국방위원회와 최고인민회의, 최고인민회의 상설기구로 권한을 분산하였지만, 실질적인 의미는 없었다. 그리고 1998년 헌법에서 최고인민회의 상임위원회와 내각이 국방위원장과 부분적으로 책임과 권한을 분산하도록 규정되었지만, 실질적인 권력 구조와 헌법 규정의 괴리만을 더욱 크게 만들었을 뿐이다.

따라서 현재를 포함하는 시기인 3기는 북한 사회에서의 헌법기관 기능의 부재와 권력의 초법화 현상이 강화됐으며, 최고 권력자가 헌법과

당규약, 헌법기관에 대해 전혀 법적 존증을 하지 않는 특징을 가지고 있다.

참고 문헌

<1차 자료>

과학·백과사전출판사, 『조선역사』, 제23~33권(평양 : 과학·백과사전출판사, 1981~82).

김정일, 『주체사상에 대하여』(평양 : 조선로동당출판사, 1991).

박창옥, “북조선로동당 규약 해석”, 『근로자』, 3월호(1947).

<2차 자료>

공산권문제연구소, 『북한총람(1945~1968)』(서울 : 공산권문제연구소, 1968).

국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제1~4집(서울 : 국토통일원, 1998).

_____, 『조선로동당대회자료집』, 제1~4집(서울 : 국토통일원, 1980~88).

권오영·도면희, “시대구분론”, 『북한 역사학의 어제와 오늘』(한국역사연구회 심포지엄 발표문, 2001).

김광운, “북한역사학계의 구성과 활동”, 『북한 역사학의 어제와 오늘』(한국역사연구회 심포지엄 발표문, 2001).

김학준, 『북한 50년사』(서울 : 동아일보사, 1995).

김학준·전인영 공저, 『소련 및 동구공산주의』(서울 : 서울대학교 출판

- 부, 1984).
- 김한길, 『현대조선역사』, 1983년판(서울 : 일송정, 1988).
- 법제처, 『북한법 제개요』(서울 : 법제처, 1991).
- 북한연구소, 『북한총람(1983~1993)』(서울 : 북한연구소, 1994).
- _____, 『북한총람』(서울 : 북한연구소, 1983).
- 서진영 편, 『현대중국과 북한 40년』(서울 : 고려대 아세아문제연구소, 1989).
- 스테판 화이트·존 가드너·조오지 웨플린, 서규선·박재주 옮김, 『공산주의 정치체제』(서울 : 인간사랑, 1989).
- 안드레이 란코프, 김광린 옮김, 『북한현대정치사』(서울 : 오름, 1995).
- 안병우·도진순 편, 『북한의 한국사인식(II)』(서울 : 한길사, 1990).
- 역사문제연구소 편, 『남·북 역사학의 17가지 쟁점』(서울 : 역사비평사, 1998).
- 이명식·신정현 공편, 『현대공산체제의 비교분석』(서울 : 일신사, 1990).
- 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울 : 역사비평사, 2000).
- 이주철, “북한 최고인민회의의 연구”, 『국사관논총』, 96집(2001).
- 장명봉, “공산주의 헌법의 개관 : 소비에트 헌법을 중심으로”, 『중소연구』, 9권 3호(1985).
- 정용욱 외 7인, 『남북한 역사인식 비교강의(근현대편)』(서울 : 일송정, 1989).
- 최달곤·신영호 공저, 『북한법입문』(서울 : 세창출판사, 1998).
- 『중소연구』, 17권 1호(1993).
- 『중소연구』, 6권 4호(1982).
- 『北朝鮮研究』, No. 63(1979).

(Abstract)

The Historical Transition of North Korea: A Systemic Division of Historical Periods

Ju cheol Lee (KBS, History)

This study examines the historical transition of North Korea (DPRK) through the Korean Workers' Party (KWP) rules and DPRK constitutions. The KWP rules and DPRK constitutions reflect the political structure of every stage and intention of the supreme power. Thus KWP rules and DPRK constitutions will be an extremely important basis to explain the changes of DPRK society.

Through the above argument, we can divide North Korean history into three time periods, the most remarkable of which is the fifth party congress of 1970. After the fifth party congress, the KWP amended the DPRK constitutions. From this point onward, North Korea began to break away from the universal system of communist states. That is to say, the DPRK was transformed into a unique communist state.

We can divide DPRK history into the following three periods:

The first period (1945~1960): Institutionalization of socialism - KWP built the economic and political structure of socialism during this period.

The second period (1961~1979): Institutionalization of 'the unique DPRK socialism' - This time began with the Kim Il-sung faction's power monopoly. And Kim Il-sung had institutionalized his absolute authority through amending KWP rules(1970) and DPRK constitutions(1972).

The third period (1980~present): arbitrary application of 'the unique KWP rules and DPRK constitution' - It was at this time that Kim Jong-il publically made his appearance as successor to Kim Il-sung. Since Kim Jong-il's appearance, he has used his political power arbitrarily.

Key Words: Historical Transition, Korean Workers' Party Rules, DPRK constitutions, the Unique Socialism, Kim Jong-il.