현대북한연구, 27권 2호(2024), © 2024 북한대학원대학교 심연북한연구소, pp.128~171.
http://dx.doi.org/10.17321/rnks.2024.27.2.004

김정은 시대 내각총리의 위상과 역할 변화에 관한 연구

위기 대응을 중심으로*

이명훈**

본 연구는 김정은 집권 이후 북한이 구체적으로 내각의 역할을 어떻게 활용하여 위기에 대처했는지 살펴보고자 한다. 이와 관련하여 다음과 같이 제기되는 세 가지 질문에 대해 답해 보고자 한다. 첫째, 김정은 시대에 북한은 어떤 위기들에 직면해 왔는가? 본 연구에서는 위기를 잠재적으로 심각한 체제 불안을 야기할 수 있는 상황으로 정의하고, 위기를 야기한 주요 사건들을 검토한다. 둘째, 김정은은 내각을 어떻게 활용하여 이 위기들에 대응했는가? 이에 대해서는 내각총리의 위상과 역할 변화를 통해 답하고자 한다. 내각총리의 위상과 역할 변화에 대한 분석틀은 ① '정치적 입지의 변화', ② '거버넌스의 변화', ③ '제도적 변화'라는 세 가지이다. 셋째, 김정은 시대 북한이 내각을 활용해 위기에 대응하는 방식이 주는 시사점은 무엇인가? 이를 통해 변화된 북한의 위기 대응 시스템의 성격을 평가해 보고자 한다.

주제어: 내각총리, 내각, 내각책임제, 박봉주, 김재룡, 김덕훈, 김정은, 위기 대응

* 논문을 위해 소중한 조언을 해 주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.
** 동국대학교 북한학과 박사과정 수료.

1. 문제 제기

북한이 걸어온 길은 위기의 연속이었다. 북한은 위기에 직면할 때마다 각기 다른 대응 방식으로 대처해 왔다. 북한은 1990년대에 사회주의권 해체와 그로 인한 '고난의 행군'으로 대내적인 위기에 직면했다. 당시 김정일 정권은 군을 앞세운 선군정치로 대내외적인 위기에 대응했다. 이후 김정은은 짧은 권력 세습 기간에 따른 권력 기반 취약, 국제사회의 대북제재 강화 등에 따른 위기에 직면해 왔다. 이에 북한은 당 운영 시스템을 복원하고 당(黨)·정(政)·군(軍)의 역할 분담 강화로 대응해 오고 있다. 특히 내각책임제를 강조하고 위기 대응에 내각의 역할을 활용하면서, 정(政)에 해당하는 내각을 부각시키고 있다.

본 연구는 김정은 집권 이후 북한이 구체적으로 내각의 역할을 어떻게 활용하여 위기에 대처했는지 살펴보고자 한다. 이와 관련해 다음과 같이 제기되는 세 가지 질문에 답해 보고자 한다. 첫째, 김정은 시대에 북한은 어떤 위기들에 직면해 왔는가? 본 연구에서는 '위기'를 잠재적으로 심각한 체제 불안을 야기할 수 있는 상황으로 정의하고, 위기를 야기한 주요 사건들을 검토한다. 둘째, 김정은은 내각을 어떻게 활용하여 이 위기들에 대응했는가? 이에 대해서는 내각총리의 위상과 역할 변화를 통해 답하고자 한다. 실제로 내각의 위상과 역할이 강화되었는지는 형식적인 제도나 조직의 변화보다는 인물의 위상과 권한 및 실제 활동을 통해 확인할 수 있기 때문이다. 셋째, 김정은 시대 북한이 내각을 활용해 위기에 대응하는 방식이 주는 시사점은 무엇인가? 이를 통해 변화된 북한의 위기 대응 시스템의 성격을 평가해 보고자 한다.

내각 총리의 위상과 역할 변화에 대한 분석틀로 첫째, 내각 총리가 최고지도자인 김정은과 맺는 수직적 신뢰 관계, 둘째, 여타 기관과 맺는 수평적 협치 관계, 그리고 셋째, 이 두 관계를 뒷받침해 주는 제도적

측면 등 세 가지 측면을 검토하고자 한다. 인물의 위상은 그가 맺고 있는 수직적·수평적 관계로, 역할은 이 두 관계를 뒷받침해 주는 제도적인 측면을 통해서 볼 수 있기 때문이다. 이를 통해 내각의 실질적 위상과 권한 변화 여부를 종합적·체계적으로 분석해 볼 수 있을 것이다. 이에 따라 ① '정치적 입지의 변화'로 내각총리가 겸직하고 있는 직위 혹은 최고지도자와의 수직적 신뢰 관계 변화가 있었는지, ② '거버넌스[1]의 변화'로 내각의 역할을 뒷받침해 주는 타 권력기관 및 권력자들과의 협치 관계 변화가 있었는지, ③ '제도적 변화'로 내각총리의 권한 관련 관례와 법령의 변화가 있었는지를 분석할 것이다.

한편, 본 연구는 김정은 시대에 내각총리를 역임한 상징적인 인물인 박봉주, 김재룡, 김덕훈 등 세 총리를 대상으로 분석할 것이다. 연구 범위는 김정은 정권이 안정기로 접어들었던 2016년 제7차 당대회를 기점으로 하여 2023년까지로 설정한다. 그리고 삼중고(三重苦)가 본격화되었던 2020년을 기점으로 시기 구분한다. 이에 박봉주, 김재룡이 내각총리로 재임했던 2016~2020년 8월과 김덕훈이 내각총리로 재임한 2020년 8월~2023년까지 두 시기로 구분한다.

2. 박봉주·김재룡 내각총리 재임 기간(2016~2020년)

1) 박봉주·김재룡 등용 배경

(1) 경제개혁과 박봉주 등용

박봉주는 1939년생으로 특별한 가정 배경이나 김일성 가계와의 연

1) 거버넌스는 협치를 의미하며 수직적 지배 질서와는 다른 수평적 관계를 뜻하고, 사익보다는 공익, 공동선의 실현을 위한 제도적 장치에 대한 개념이다. 김종채, 『민주화에서 통일까지: 김종채의 학문적 구도와 실천적 삶』(서울: ㈜르몽드코리아, 2023), 53쪽.

고 없이 주요 고위직에 등용되어 온 경제관료이다. 박봉주는 남흥청년화학연합기업소 책임비서로 근무했으며, 이 시기 그를 모티브로 한 〈군당책임비서〉라는 선전영화가 제작되기도 했다. 그만큼 북한 내부에서 인정받은 경제관료이다. 박봉주는 1980년 제6차 당대회에서 당중앙위원회 후보위원으로 선출되었다. 그리고 1990년대에는 당 경공업부와 경제정책검열부 부부장을 역임하면서 본격적으로 중앙에 진출하였다. 이후 1998년 9월부터 내각 화학공업상 직책을 수행하다가 2003년 9월에 내각총리로 등용되었다.

김정일 시대에 '7·1경제관리개선조치'(이하 7·1조치)가 한창 시행되던 시기에, 박봉주는 전임 내각총리 홍성남의 바통을 이어받아 경제개혁을 주도했다. 2002년 7월부터 시행된 7·1조치는 북한의 생산력 제고 및 증산 중심의 노력과 국가 공급을 확대함으로써, 경제회복을 목표로 한 경제개혁 조치이다. 이에 개별 경제단위의 권한과 자율성이 확대되었고, 그동안 주민들 사이에 만연했던 아래로부터의 시장화와 불법 경제활동이 공식 제도 안에 부분적으로 수용되었다. 그러나 경제개혁 속도조절 문제가 발단이 되어 당과의 경제정책노선 갈등을 빚다가 2007년 4월 내각총리직에서 해임되었고, 이후 순천비날론연합기업소 지배인으로 좌천되었다.

박봉주 실각 이후, 북한은 2009년에 화폐개혁을 단행하였다. 그러나 화폐개혁은 초인플레이션을 야기하면서 북한경제에 큰 혼란을 주었다.[2] 김정일 사후 새로운 최고지도자 반열에 올라선 김정은은, 짧은 세습 기간으로 인한 권력 기반의 취약성과 화폐개혁 실패로 인한 경제 혼란으로 집권 초기가 불안정했다. 이러한 상황에서 김정은은 2011년 12월

2) 이영훈, "북한의 하이퍼인플레이션과 개혁개방 전망," 『북한연구학회보』, 제16권 2호 (2012), 60~64쪽.

28일 조선노동당 간부들을 소집하고 앞으로의 북한 체제관리 문제에 대한 본인의 생각을 밝혔다. 특히 경제관리방법에 대한 경제부문 일꾼들과 경제학자들의 의견에 대해 일부에서 색안경을 끼고 자본주의 방법을 끌어들인다고 하면서 훼방을 놓는 것을 비판하였으며, 경제 활성화를 위해 다양한 정책을 모색할 것을 지시했다.[3] 김정은은 2012년 1월 28일 이 지시를 재차 내렸다. 이에 내각의 간부들은 2003~2004년 당시 박봉주 내각총리가 중심이 되어 시행했던 경제정책안을 건의했다.[4] 이 정책건의안은 김정은의 2012년 4월 6일 담화 내용으로 보아 즉각 수용된 것으로 보인다.[5] 이 정책건의안을 기반으로 새로운 경제관리방법 연구가 추진되었으며, 2012년부터는 일부 공장, 기업소, 협동농장들이 내각의 지도 밑에 독자적·창발적으로 경영관리를 하는 새로운 조치들이 시범적으로 시행되었다. 내각의 관계자들은 과거 2002년 이후 사회주의 원칙을 지키며 최대의 실리를 실현하는 방향에서 경제관리를 개선하는 사업들이 추진된 시기가 있었다고 언급하면서, '우리식의 경제관리방법'을 연구·완성하는 사업이 김정일의 뜻을 구현하는 사업이라고 하였다.[6] 이는 새로운 경제관리방법이 7·1조치의 연장선상이라는 뜻을 의미한다. 북한 당국은 새로운 경제관리방법을 시범 실시한 결과, 이를 정착시켜도 괜찮다고 판단해 그 명칭을 '우리식경제관리

3) "경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀(12·28담화)," 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』(서울: 북한연구소, 2019), 226~229쪽 재인용.

4) 정창현 외, "대담-변화하는 북녘 경제를 진단한다," 『민족21』, 제145호(2013), 72쪽.

5) 김정은은 경제사업에서 사회주의원칙을 고수하면서도 근로자들의 책임성과 역할을 높여 생산을 최대한 늘려야 함을 언급했다. 김정은, "위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자(2012.4.6.)," 『민주조선』, 2012년 4월 20일.

6) "최고령도자의 관심속에 내각과 생산현장이 긴밀히 련계," 『조선신보』, 2013년 5월 10일.

방법'으로 지칭하였다. 김일성 탄생 100돌 경축 열병식에서 김정은은 첫 공개연설을 했는데, 그는 인민들에게 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다고 했다.[7] 불안정한 집권 초기를 경제난 극복으로 돌파하겠다는 것이다.

한편, 박봉주는 2010년 8월 당 경공업부 제1부부장으로 전격 복권되었고, 그 뒤 2012년 4월 당 경공업부 부장으로 승진하였다. 특히 내각 상무조의 구성원이 되어, 김정은이 지시한 새로운 경제관리방법을 연구·입안하는 데에 기여했다.[8] 그리고 2013년 4월 과거 본인이 주도했던 7·1조치의 연장선상인 우리식경제관리방법을 총괄하게 될 내각총리로 화려하게 복귀하였다.

(2) 자력갱생노선과 김재룡 등용

김재룡은 북한 권력에서 알려지지 않았던 인물로, 사실상 중앙에서 일해 본 경험이 거의 없는 지방 당 관료 출신이다. 김재룡의 대표적인 경력은 자강도 당위원회 책임비서이다.[9] 2016년 5월 제7차 당대회에서 유임되었고,[10] 당중앙위원회 위원으로 선출되었다.[11] 아울러 당대회의 토론자로 나서면서 중앙에 본격적으로 들어서기 시작했다.[12] 김재룡은 2012년 4월 김일성 생일 100회를 맞아 '김일성훈장'을 수여받았다. 이때 김재룡과 함께 훈장을 수여받은 몇몇 인물들은 향후 김정은

---

7) 김정은, "위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지의 연설," 『로동신문』, 2012년 4월 16일.

8) 정창현 외, "대담-변화하는 북녘 경제를 진단한다," 73쪽.

9) "위대한 수령 김일성동지께서 자강도를 현지지도하신 60돐 기념보고회 진행," 『로동신문』, 2015년 7월 24일.

10) 제7차 당대회 이후 '당위원회 책임비서'는 '당위원회 위원장'으로 명칭이 변경된다.

11) "조선로동당 제7차대회 공보," 『로동신문』, 2016년 5월 10일.

12) 김재룡, "김재룡대표의 토론," 『로동신문』, 2016년 5월 8일.

정권에서 권력의 핵심 반열로 올라서게 되는데, 대표적인 인물이 조용원[13]이다. 당시 김재룡이 지방 당 관료에 불과했지만, 김정은 정권 초기부터 지도부의 주목을 받은 것으로 보인다.

지방 당 관료인 김재룡은 2019년 4월 11일 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 박봉주의 후임으로 일약 내각총리에 임명되었다. 이러한 뜻밖의 인사가 단행된 이유는 첫째, 북한 당국의 자력갱생 표명에 관련이 있다. 2018년 2월 남북이 함께 참가한 평창올림픽을 계기로 한반도의 긴장이 완화되는 분위기가 조성되었다. 북한은 이에 발맞춰 2018년 4월 27일 남북정상회담을 며칠 앞둔 4월 20일에 '경제건설 총력집중노선'을 천명했다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬과 남북관계 경색으로 인해 북한이 기대했던 제재 해제가 불투명해지면서 제재 국면이 장기화되었다. 내부 위기의식이 고조되는 상황에서 북한 당국은 2019년 4월 10일 당중앙위원회 제7기 제4차 전원회의를 소집하였다. 자력갱생 문제가 이 전원회의의 기본 의제였다. 김정은은 제재로 북한을 굴복시킬 수 있다고 오판하는 적대 세력들에게 자력갱생의 기치를 높여 심각한 타격을 주어야 한다고 강조했다.[14] 자강도는 1990년대 '고난의 행군' 시기에 자체적으로 경제난을 타개한 지역이다. 1998년 김정일이 무려 6일을 머물러 현지지도 한 지역이며,[15] 가장 모범적인 지역으로 자강도 강계를 꼽았다. 강계는 이후 북한 당국이 경제난 극복을 위해 내건 슬로건인 "강계정신"의 발원지로 불리는 곳이기도 하

13) 조용원은 김정은 시대에 당 정치국 상무위원, 당 비서, 당 조직지도부장 등 중요 직위에 오른 핵심 엘리트이다.

14) "조선로동당 중앙위원회 제7기 제4차전원회의에 관한 보도," 『로동신문』, 2019년 4월 11일.

15) "위대한 령도자 김정일동지께서 자강도내 인민경제 여러 부문 사업을 현지에서 지도하시였다," 『로동신문』, 1998년 1월 23일.

다.[16] 제재 국면이 장기화가 되는 위기 상황에서 '고난 극복'의 상징적 지역인 자강도의 책임자 김재룡을 등용한 것이다. 또한 2013년 6월 김정은은 자강도를 현지지도 하였는데, 성과를 내었던 강계트랙터종합공장, 강계정밀기계종합공장, 장자강공작기계공장의 노동계급들에게 당 중앙위원회의 이름으로 감사를 전달했다. 이어서 김정은은 강계트랙터종합공장의 체육관에서 모란봉악단을 불러 현지 노동자들과 함께 공연을 관람하고, 이례적으로 노동자들 앞에서 연설을 하였다. 아울러 내각총리 교체 직전인 2019년 4월 2일에 자강도 강계은하피복공장에 3중3대 혁명붉은기가 수여되었고, 이 자리에 김재룡이 참석하기도 하였다.[17] 김재룡의 내각총리 발탁은 최고지도자의 자강도에 대한 긍정적 평가도 한몫한 것으로 보인다.

둘째, 내각의 기강 세우기이다. 김정은은 4월 9일에 열린 당중앙위원회 정치국 확대회의에서 간부들 속에 있는 만성적인 형식주의, 요령주의, 보신주의, 패배주의 등 부정적인 현상들을 뿌리 뽑아야 한다고 강조하였다.[18] 4월 11일 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 내각총리로 임명된 김재룡은, 내각 성원들과 경제지도일꾼들이 주인답지 못한 사업태도, 형식주의, 보신주의 등과의 결별을 선언하였다.[19] 김재룡이 내각총리직 이후 당 조직지도부장, 당중앙검사위원장, 당 간부부장 등으로 임명된 것으로 보아, 조직·기강·검열 등에 능통한 관료임에 분명해 보인다. 즉, 제재 국면이 장기화가 되는 상황에서 경제를 책임지는 내각 일

16) "위대한 당의 령도따라 최후승리의 강행군을 다그치자," 『로동신문』, 1998년 2월 16일.
17) "강계은하피복공장에 3중3대혁명붉은기 수여," 『로동신문』, 2019년 4월 3일.
18) "조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의 진행," 『로동신문』, 2019년 4월 10일.
19) 김재룡, "최고인민회의 제14기 제1차회의에서 한 내각총리의 선서," 『로동신문』, 2019년 4월 12일.

꾼들 안에 있는 부정적인 요소들을 제거하고 조직을 재정비하기 위한 목적으로 당 관료 출신인 김재룡을 내각총리로 등용한 것으로 보인다.

2) 내각총리의 위상과 역할 강화

(1) 정치적 입지의 변화

① 중요 직위 겸직

김정은 정권에서 내각총리의 정치적 입지가 강화되었는데, 가장 눈에 띄는 변화는 중요 직위의 겸직 허용이다. 김정일 시대에 박봉주는 총리급임에도 불구하고 겸직 직위가 당중앙위원회 후보위원에 불과했다. 그러나 2016년 5월 제7차 당대회를 계기로 박봉주 내각총리는 여러 중요 직위를 겸직하게 되었다.[20] 먼저 당 권부의 핵심인 정치국 상무위원에 선출되었다. 상무위원회는 최고지도자를 포함하여 권력의 최상층부인 5명으로 이루어졌으며, 국가의 대소사를 결정하는 조직체이다.[21] 당중앙위원회 전원회의가 열리지 않는 기간에는 상무위원회가 당중앙위원회의 명의로 모든 사업을 조직·지도한다.[22] 박봉주가 정치국 상무위원으로 선출된 것은, 내각의 책임자인 내각총리가 실권을 가지고 내각책임제를 발휘할 수 있도록 힘을 실어 준 조치로 볼 수 있다. 둘째, 박봉주는 당중앙군사위원회 위원을 겸직하게 되었다. 내각총리가

---

20) 이명훈, "북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로"(동국대학교 석사학위논문, 2021), 96~98쪽.

21) 정치국 상무위원회는 정치, 경제, 군사적으로 시급히 제기되는 중대한 문제들을 토의·결정하며 국가의 중요 간부들을 임면할 데 대한 문제를 토의하는 역할을 한다. "2021년 조선로동당 규약," 제28조, 『2022 북한법령집 上』(서울: 국가정보원, 2022), 63쪽.

22) "2016년 조선로동당 규약," 제27조, 『2020 북한법령집 上』(서울: 국가정보원, 2020), 66쪽.

〈표 1〉 김정일·김정은 시대 박봉주 내각총리 겸직 직위 비교

김정일 시대	김정은 시대
- 내각총리(2003.9.) - 당중앙위원회 후보위원(1980.10.)	- 내각총리(2013.4.) - 정치국 위원(2013.3.) - 당중앙위원회 위원(2016.5.) - 정치국 상무위원(2016.5.) - 당중앙군사위원회 위원(2016.5.) - 당중앙위원회 정무국 부위원장(2016.5.) - 국무위원회 부위원장(2016.6.)

자료: 이명훈, "북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로"(동국대학교 석사학위논문, 2021), 98쪽.

당의 군사노선과 정책을 관철하는 당 군사기구 직위에 임명된 것은 매우 이례적인 일이다. 이는 내각총리가 제 역할을 수행함에 있어 군으로부터 간섭받지 않게끔 위상을 높여 준 것이다. 셋째, 박봉주는 당중앙위원회 부위원장[23]을 겸직하게 되었다. 이 역시 내각총리가 직무를 수행함에 있어 당으로부터 간섭을 받지 않도록 하기 위함으로 보인다.

아울러 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 국방위원회가 폐지되고, 국무위원회가 신설되었다. 국무위원회는 정책을 지도하고 결정하는 기관이며, 당 지도를 구현할 국가주권의 최고정책지도기관이다.[24] 이 회의를 통해 박봉주는 국무위원회 부위원장을 겸직하게 되었다. 이는 박봉주가 최고지도자로부터 확고한 신임을 받는 '실세 총리'로서 경제 전반에서 실질적인 사령탑 역할을 수행할 수 있게 된 것을 의미한다(〈표 1〉 참조).

---

23) 제7차 당대회에서는 김정은을 조선노동당 위원장으로 추대하고 기존의 당 비서국을 정무국으로 개편하였다. 또한 기존의 비서 제도를 폐지하고 당 중앙위원회 부위원장 제도를 신설하여 이를 대신했다.

24) "2016년 사회주의헌법," 제106조, 『2017 북한법령집 上』(서울: 국가정보원, 2017), 38쪽.

〈표 2〉 박봉주·김재룡 내각총리 겸직 직위 비교

박봉주(2016.5.~2019.4.)	김재룡(2019.4.~2020.8.)
– 내각총리(2013.4.) – 정치국 위원(2013.3.) – 당중앙위원회 위원(2016.5.) – 정치국 상무위원(2016.5.) – 당중앙군사위원회 위원(2016.5.) – 당중앙위원회 정무국 부위원장(2016.5.) – 국무위원회 부위원장(2016.6.)	– 내각총리(2019.4.) – 당중앙위원회 위원(2016.5.) – 정치국 위원(2019.4.) – 당중앙군사위원회 위원(2019.4.) – 국무위원회 위원(2019.4.)

자료: 필자 작성.

김재룡은 내각총리로 임명되기 하루 전날에 소집된 당중앙위원회 제7기 제4차 전원회의에서 당 정치국 위원과 당중앙군사위원회 위원으로 보선되었다. 다음 날 최고인민회의에서 김재룡은 박봉주의 후임으로 내각총리에 임명되는 동시에, 국무위원회 위원으로 선출되었다. 박봉주가 내각총리 재임 시기에 겸직한 직위에 비하면 상대적으로 낮다(〈표 2〉 참조).

박봉주가 내각총리직에서 내려왔음에도 정치국 상무위원과 정무국 부위원장, 국무위원회 부위원장에 유임된 것은, 그가 노련한 경제관료로서 김정은의 경제정책을 가장 잘 이해하는 인물이기 때문으로 보인다. 즉, 당 관료 출신인 김재룡 내각총리의 역할은 내각으로 하여금 경제에서 자력갱생 노선을 관철시키는 것과, 내각 일꾼들 사이에 만연한 요령주의, 패배주의 등 부정적인 요소를 제거하고 내각의 기강을 세우는 것이었다. 이 기간 동안 사실상 경제정책의 사령탑 역할은 박봉주가 담당했고, 내각의 책임자인 김재룡은 집행자 역할인 것으로 보인다. 그러나 과거와 견주어 볼 때 여전히 내각총리의 위상이 높아진 것은 분명한 사실이다.

② 최고지도자의 신임

김정은 정권에서 내각총리의 정치적 위상과 역할이 강화된 또 다른 요인은 최고지도자의 신임이다. 이 신임은 언급이나 지시 형태로 이루어졌다. 집권 초기 김정은은 2012년 4월 6일 담화를 통해 앞으로의 정책 방향성을 제시하였다. 이 담화에서 내각책임제·내각중심제를 강조하며, 경제사업과 관련한 문제들을 철저히 내각과 합의하며 풀어 나가야 한다고 언급했다.[25] 그 이후 박봉주, 김재룡 두 내각총리가 내각을 총괄하는 기간 내내 김정은은 공식적인 자리에서 꾸준히 내각책임제를 강조하는 발언을 했다. 2019년 4월 10일 당중앙위원회 제7기 제4차 전원회의에서는 당중앙위원회 해당 부서들이 내각의 사업을 적극적으로 밀어 주어야 한다는 구체적인 지시까지 내렸다. 또한 2019년 말에 열린 제7기 제5차 전원회의에서는 내각책임제가 이루어지지 못하고 있는 상황을 질책하고, 그것을 실현하기 위한 근본적인 방도들을 논하기도 하였다. 최고지도자의 내각책임제에 대한 꾸준한 의지는 내각총리와 내각에 대한 지속적인 신임으로부터 비롯된 것으로 보인다(〈표 3〉 참조).

최고지도자의 신임에 대해 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 박봉주는 경제사업을 내각에 집중시켜 강한 규율과 질서를 세우고, 우리식경제관리방법을 확립하여 공장, 기업소, 협동단체들이 사회주의기업책임관리제의 요구에 맞는 경영전략을 잘 세우도록 하겠다고 하였다.[26] 김재룡은 내각총리직에 임명된 같은 날에, 내각총리의 중임을 받은 것은 최고지도자의 높은 정치적 신임에 의한 것이며, 내각 사업에서 혁명적 전환을 일으키겠다고 하였다.[27]

---

25) 『민주조선』, 2012년 4월 20일.

26) 박봉주, "조선로동당이 제시한 국가경제발전 5개년전략을 철저히 수행할데 대하여," 『로동신문』, 2016년 6월 30일.

27) 김재룡, "최고인민회의 제14기 제1차회의에서 한 내각총리의 선서," 『로동신문』,

〈표 3〉 박봉주·김재룡 내각총리 시기 최고지도자의 내각에 관한 언급과 지시

구분	내용	보도 일시
신년사	내각과 국가경제기관들에서 경제작전과 지휘를 결정적으로 개선하여야 함.	『로동신문』, 2016년 1월 1일
신년사	내각과 경제지도기관들이 인민경제전반을 확고히 올려세워 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 책략을 세우고 완강하게 실천해나가야 함.	『로동신문』, 2017년 1월 1일
신년사	내각과 경제지도기관들이 인민경제전반을 확고히 올려세워 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 책략을 세우고 완강하게 실천해나가야 함.	『로동신문』, 2018년 1월 1일
조선로동당 중앙위원회 제7기 제4차전원회의	당중앙위원회 해당 부서들에서 내각의 사업을 적극 밀어주어 내각이 작전과 지휘를 잘하도록 해야 함.	『로동신문』, 2019년 4월 11일
조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의	경제사령부로서의 내각이 자기의 책임을 다하지 못하고 있는 현 실태를 질책하고, 국가경제사업체계의 중핵인 내각책임제·내각중심제를 강화하기 위한 근본적인 방도들에 대하여 언급함.	『로동신문』, 2020년 1월 1일

자료: 필자 작성.

(2) 거버넌스의 변화

김정은 시기 이전 북한은 국가 운영에서 당과 군의 역할을 강조해 왔으며, 국가의 주요 자원들을 당과 군에 우선 배분했다. 이러한 여건에서 내각은 경제를 통일적으로 지도·관리해야 하는 경제사령부임에도 불구하고, 당과 군에 소속된 기업들이 자신들의 특수성을 앞세워 내각에 협조하지 않는 행태들을 통제할 수 없었다. 그러다 보니 인민경제 부문에 필요한 자원이 늘 부족한 상황 속에서도 당과 군의 산하 기업들이 소유하고 있는 여유 자원들을 활용할 수 없었다. 이에 당·군과 관련한 경제에 비해 내각이 담당하는 인민경제 부문은 상대적으로 낙후될 수밖에 없었고, 그에 따라 불균형 상황은 심화되었다.[28]

2019년 4월 12일.

김정은은 집권 초기부터 경제사업과 관련한 문제들을 철저히 내각과 합의해 풀어 나가며, 내각책임제·내각중심제를 강화하는 데 지장을 주는 현상들과 투쟁을 벌여야 한다고 언급했다.[29] 이후에도 김정은은 공식 석상마다 내각책임제를 강조했으나 이를 이루기가 쉽지 않았던지, 당중앙위원회 해당 부서들에서 내각의 사업을 적극 밀어 주어야 한다는 지시까지 내리게 된다.[30] 김정은 시대에 북한은 내각총리가 경제사업을 총괄할 수 있도록 내각과 여타 권력기관·부서 및 권력자들과의 협치 관계를 꾸준히 형성하기 시작했다. 그것은 내각 고위직 인사의 중요 직위 겸직과 내각 출신 인사의 여타 권력기관·부서의 책임자 임명을 통해 이루어졌다. 내각과 여타 권력기관·부서 및 권력자들과의 협치 관계 형성은 박봉주, 김재룡 내각총리가 경제경책을 총괄할 수 있는 원활한 환경을 조성하였다.

첫째, 당 경제부와의 협치 관계이다. 김정일 시대에 내각 주도하에 시행된 7·1조치는 당중앙위원회 전문부서인 계획재정부의 지속적인 견제로 인해 중단되었고, 당시 책임자였던 박봉주 내각총리는 실각되었다. 김정은 시대에서 당 경제부[31]의 책임자는 내각 출신의 오수용으로 임명되었다. 오수용은 김정일 시대에 10여 년간 내각 전자공업상 직책을 수행했으며 그 이후 내각부총리까지 오른 경제전문가이다. 내각에서의 경험이 풍부한 인사가 당 경제부의 책임자로 임명된 것은, 내각과

---

28) 최은주, "최근 북한의 경제 정책과 경제법 정비 동향," 『한반도 포커스』, 제5호 (2023), 19쪽.

29) 『민주조선』, 2012년 4월 20일.

30) "조선로동당 중앙위원회 제7기 제4차전원회의에 관한 보도," 『로동신문』, 2019년 4월 11일.

31) 2016년 5월 제7차 당대회에서 '계획재정부'는 '경제부'로 명칭이 변경되었다. 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2017), 183~184쪽.

당 경제부의 협치를 의미한다.

둘째, 최고인민회의 예산위원회와의 협치 관계이다. 내각은 국가예산을 편성하고 그 집행대책을 세우는 역할을 한다.[32] 입법권을 행사하는 최고인민회의는 예산위원회를 두고, 국가예산과 그 집행정형에 관한 보고를 심의하고 승인하는 역할을 한다.[33] 이처럼 내각은 국가예산에 관한 사안을 반드시 예산위원회와 협의해야 한다. 국가예산을 승인하는 역할을 할 예산위원장에 내각 출신 오수용과 김덕훈이 차례대로 임명되면서 예산위원회와의 협치 관계가 형성되었다.

셋째는 당 정무국과의 협치 관계이다. 제7차 당대회에서는 기존의 '비서국'을 '정무국'으로 개편하고, '비서' 직위를 '부위원장'으로 변경하였다.[34] 정무국은 당내부사업에서 나서는 문제와 그 밖의 실무적 문제들을 수시로 토의·결정하고 그 집행을 조직·지도하는 역할을 한다.[35] 특히 정무국 부위원장들은 모두 정치국 위원, 후보위원이며, 조직지도부, 선전선동부, 경제부 등 당중앙위원회 전문부서들을 지도하는[36] 막강한 권력을 행사한다. 오수용과 김덕훈이 정무국 부위원장에 선출되면서, 내각과 정무국과의 협치 관계가 형성되었다.

넷째, 국무위원회와의 협치 관계이다. 국가주권의 최고정책지도기관인 국무위원회의 부위원장에 박봉주 내각총리가 임명되면서 내각과 국무위원회 간의 협치 관계가 형성되었다. 이후 박봉주에서 김재룡으로 내각총리 직위가 옮겨 가지만, 박봉주가 국무위원회 부위원장 직위를

32) "2016년 사회주의헌법," 제125조, 『2017 북한법령집 上』, 40쪽.
33) "2016년 사회주의헌법," 제91조, 『2017 북한법령집 上』, 36쪽.
34) 최고지도자가 정무국 위원장을 맡는다.
35) "2016년 조선로동당 규약," 제28조, 『2020 북한법령집 上』, 66쪽.
36) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』, 74쪽.

〈표 4〉 박봉주·김재룡 내각의 협치 관계(2016년 5월~2020년 8월)

	성명	기관·부서	직위	비고
1	오수용	당중앙위원회 경제부 [전(前) 당중앙위원회 계획재정부]	부장	내각부총리 역임 내각 전자공업상 역임
2	오수용	최고인민회의 예산위원회	위원장	
3	오수용	당중앙위원회 정무국	부위원장	
4	김덕훈	최고인민회의 예산위원회	위원장	내각부총리 겸직
5	김덕훈	당중앙위원회 정무국	부위원장	
6	박봉주	국무위원회	부위원장	김재룡 전임 내각총리
7	김재룡	국무위원회	위원	내각총리 겸직

자료: 필자 작성.

여전히 유지했고, 김재룡도 국무위원회 위원을 겸직하게 되었다. 이로써 국무위원회와 내각과의 협치 관계는 계속 유지되었다.

(3) 제도적 변화

① 내각총리의 현지요해

최초의 현지요해는 2011년 2월 23~24일간 최영림 내각총리의 희천발전소건설사업 현장 방문으로부터 시작되었다.[37] 과거 1967년 2월 9일 최용건, 김일, 박금철, 김광협 등 네 명의 정치국 상무위원이 같은 날 각기 다른 군부대를 방문한 기사가 『로동신문』에 보도되기도 했다.[38] 최영림 내각총리의 현지요해 보도는 1967년 이후 최고지도자를

37) "조선내각총리 희천발전소건설사업 료해," 조선중앙통신, 2011년 2월 27일.

38) "최용건동지 조선인민군 최승관동지소속 구분대를 방문"; "김일동지 조선인민군 김석군동지소속 구분대를 방문,"; "박금철동지 조선인민군 김응화동지소속 구분

제외한 고위 간부가 현장 활동을 한 최초의 보도이다. 일반적으로 '현지요해'는 간부들이 공장·기업소, 농장, 지역 등 현지에 직접 내려가 현장을 둘러보며 해당 단위의 실태를 파악하고, 해당 단위 및 연관 단위 일꾼들과 협의회를 진행하여 문제 해결 방법을 토의하고 대책을 수립하는 것으로 정리할 수 있다.[39] 즉, 현지요해는 경제 현장에서 제기되는 문제들을 미리 예방하며, 필요한 대책을 세우는 역할을 한다. 또한 현지요해 보도는 이와 같은 내용들을 인민들이 잘 이해하는 데에 좋은 영향을 주기도 한다.[40]

내각총리의 현지요해는 경제 전반을 면밀하게 신경 쓰지 못하는 최고지도자의 국정운영의 한계를 보완하는 역할을 한다. 아울러 내각총리가 경제 현장을 직접 둘러보고 경제 전반의 실태를 파악함으로써 대책을 수립해 나가도록 권한을 위임한 것으로 볼 수 있다. 박봉주, 김재룡 내각총리 재임기에 현지요해는 꾸준히 이루어졌으며, 사실상 내각총리의 통상적인 임무로 자리 잡게 되었다. 무엇보다 내각총리의 현지요해가 경제와 민생 전반을 아우르고 있다는 점이 주목된다. 이는 내각총리가 경제, 민생 전반에서 주도적인 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다.[41]

대를 방문,"; "김광협동지 조선인민군 김태준동지소속 구분대를 방문," 『로동신문』, 1967년 2월 9일.

39) 진희권, "북한 총리와 총정치국장의 '현지료해'연구"(인제대학교 석사학위논문, 2015), 28~31쪽.

40) "≪우리 식의 경제관리방법≫의 완성을: 내각 관계자 인터뷰," 『조선신보』, 2013년 5월 10일.

41) 이명훈, "북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로," 99쪽.

② **법령 명시화**

2019년 4월에 개정된 사회주의헌법에서는 기존에 없었던 "내각의 역할을 결정적으로 높인다"라는 문구가 명시되었다. 아울러 기존의 '대안의 사업체계'가 삭제되고, '사회주의기업책임관리제'가 새롭게 명시되었다.[42] 내각이 주도하는 경제정책과 내각의 역할이 공식적으로 높아짐으로써, 이를 총괄하는 내각총리의 위상과 역할이 강화되었음을 볼 수 있다.

과거 김정일 시대에 내각이 주도하여 시행된 7·1조치에서는 그 내용을 지시나 규정으로 하달하였다. 즉, 그 내용을 공식적인 법으로 보장하지 않았기 때문에, 개별 경제주체에 일정 부분 자율성 및 권한을 부여했으나 그 범위와 대상이 명확히 규정되어 있지 않았다. 이후 김정은 집권 초기부터 내각 일꾼들과 경제학자들은 우리식경제관리방법의 완성을 위해서는 그에 맞는 법과 제도를 정비해 나가야 한다는 의견을 내비쳤다.[43] 또한 북한은 내각이 법규범, 규정, 세칙, 사업지도서를 제정·적용하는 사업체계를 세우며, 그에 따라 모든 부문, 단위들이 질서정연하게 사업하도록 통제하는 사업체계를 세워야 한다고 하였다.[44] 이에 김정은 시대에 북한은 경제 운영에서 발생한 각종 문제를 해결하기 위한 방안을 지속적으로 법령에 반영하였다. 무엇보다 내각 주도하에 추진해 온 우리식경제관리방법과 관련된 기업소법, 농장법, 무역법, 인민경제계획법, 자재관리법, 재정법 등 다수의 법령을 꾸준히 수정·보충을 통해 보완하였다(〈표 5〉 참조). 이는 경제와 관련된 법령, 특히 우리식경제관리방법에 관련된 법령의 제정 및 수정·보충 작업에 내각총리와 내

42) "2019년 사회주의헌법," 제33조, 『2020 북한법령집 上』, 35쪽.

43) 『조선신보』, 2013년 5월 10일.

44) 조웅주, "국가경제사업체계의 중핵인 내각책임제, 내각중심제를 강화하는데서 나서는 중요한 문제," 『경제연구』, 제4호(2020), 15쪽.

〈표 5〉 우리식경제관리방법 관련 주요 법령 제정 및 수정·보충

법령	제정일	수정·보충일
기업소법	2010.11.11. 채택	2014.11.5. 수정·보충 2015.5.21. 수정·보충 2020.11.4. 수정·보충
농장법	2009.12.10. 채택	2012.11.20. 수정·보충 2013.7.24. 수정·보충 2014.12.24. 수정·보충 2015.6.25. 수정·보충 2020.2.22. 수정·보충 2020.7.7. 수정 2021.3.11. 수정·보충 2021.11.15. 수정·보충
무역법	1997.12.10. 채택	2012.4.3. 수정·보충 2015.12.23. 수정·보충 2018.9.6. 수정·보충 2020.3.26. 수정·보충
인민경제계획법	1999.4.9. 채택	2015.6.25. 수정·보충 2021.9.29. 수정·보충
자재관리법	2010.11.25. 채택	2015.9.9. 수정·보충
재정법	1995.8.30. 채택	2015.4.8. 수정·보충 2021.8.17. 수정·보충
중앙은행법	2004.9.29. 채택	2015.7.22. 수정·보충
상업은행법	2006.1.25. 채택	2015.7.22. 수정·보충

자료: 『2022 북한법령집 上·下』(서울: 국가정보원, 2022) 참조.

각의 영향력이 미친 것으로 보인다.

그 결과 김정은 시대에는 법령 제정 및 수정·보충을 통해 개별 경제주체의 자율성 및 분권 부여 범위가 공식적이고 명확하게 규정되었다. 과거 7·1조치는 지시나 하달 형식으로 경제개혁 조치가 불안정했다면, 현재 우리식경제관리방법은 다수의 법령으로 인해 안정성이 높아졌다. 이러한 변화로 내각총리가 안정적으로 경제사업을 총괄할 수 있는 토대가 마련되었다.

3. 김덕훈 내각총리 재임 기간(2020~2023년)

1) 삼중고와 김덕훈 등용

김덕훈은 공장 지배인으로부터 시작하여 내각총리 반열까지 오른 정통 경제관료이다. 김덕훈은 대안전기공장 지배인을 역임하였다. 대안전기공장은 1961년 12월 김일성이 현지지도 하면서 '대안의 사업체계'[45]를 제시했던 공장이다. 이 상징적인 공장의 지배인이라는 중책을 맡은 것은 그가 상당한 실력을 겸비하고 있는 경제관료라는 것을 의미한다. 북한은 사상·기술·문화의 3대혁명의 기치를 높이 들고 당의 노선과 정책을 관철하기 위해 충실하고 모범적으로 수행한 단위들에게 3대혁명붉은기를 수여한다. 김덕훈이 지배인으로 있던 2001년 12월에 대안전기공장은 3대혁명붉은기를 수여받았다.[46] 2003년 김덕훈은 대안중기계연합기업소의 지배인으로 자리를 옮겼는데,[47] 2003년 10월 30일 중국의 정치국 상무위원이자, 전국인민대표대회 상임위원장인 우방궈를 단장으로 한 중국국가대표단이 방북했을 때 대안중기계연합기업소를 대표적으로 참관하였기도 하였다.[48]

이후 김덕훈은 자강도 인민위원장을 거쳐 2014년 4월 30일에 내각

---

45) 대안의 사업체계는 공장·기업소가 당위원회의 집체적 지도 밑에 모든 경영활동을 진행하는 사회주의경제관리체계이다. 박영근, 『주체의 경제관리리론』(평양: 사회과학출판사, 1992), 69쪽.

46) "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령: 모범적인 단위들에 3중 3대혁명붉은기와 2중3대 혁명붉은기, 3대혁명붉은기를 수여함에 대하여," 『로동신문』, 2001년 12월 2일.

47) "선군사상에 기초한 우리의 일심단결을 철통같이 다지자," 『로동신문』, 2003년 1월 13일.

48) "중국국가대표단 대안중기계련합기업소 참관," 『로동신문』, 2003년 10월 31일.

부총리에 임명되었다. 기존 내각 인사는 최고인민회의 회의 중에 임명되었으나, 김덕훈은 최고인민회의 상임위원회에서 정령의 형식으로 내각부총리에 임명되었다.[49] 북한에서 정령은 "최고주권기관의 상무기관이 자기의 임무를 수행하기 위하여 내는 법문건"으로 정의되고 있으며, "정령은 당의 노선과 정책을 관철하며 대내외적으로 제기되는 국가사회생활의 중요한 문제들을 해결하기 위하여 채택된다"고 설명하고 있다.[50] 이는 최고인민회의 상임위원회가 독자적인 판단에 의해서가 아니라, 조선노동당의 노선과 정책의 관철을 위해 정령을 채택하고 있음을 의미한 것이다.[51] 즉, 김덕훈의 내각부총리 임명의 의미는 당의 노선과 정책을 관철하기 위한 것으로 보인다. 공교롭게도 임명 시기가 동년 5월 30일 '우리식경제관리방법'의 단행 직전이었다. 이는 김덕훈이 김정은의 경제정책인 '우리식경제관리방법'을 수행할 실력을 갖춘 적임자라는 것이다. 대개 내각부총리는 내각 내 부처 중 하나를 담당하고 책임자 격인 위원장 혹은 상을 겸직한다. 그러나 김덕훈은 내각부총리 재임 기간에 위원장과 상을 겸직하지 않았다. 이를 미루어 보아 김덕훈이 내각총리를 직접 보좌하며 내각사업 전반에 관여한 것으로 추정된다. 이후 김덕훈은 당중앙위원회 위원, 당 정치국 위원, 당중앙위원회 정무국 부위원장, 당중앙위원회 부장[52], 최고인민회의 예산위원장 등을 겸직하면서 내각부총리로서는 이례적으로 막중한 직책을 부여받는다.

---

49) "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령: 조선민주주의인민공화국 내각 부총리를 임명함에 대하여," 『로동신문』, 2014년 5월 1일.

50) 『조선대백과사전 17』(평양: 백과사전출판사, 2000), 330쪽.

51) 정성장, "김정은 시대 북한의 입법 및 국가대표기구 연구: 최고인민회의 상임위원회의 역할과 엘리트를 중심으로," 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호(2014), 8쪽.

52) 담당 부서는 미상.

2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북미관계, 남북관계의 냉각기가 시작되어 대북제재가 장기화되었다. 이어서 코로나 팬데믹과 자연재해가 발생하면서 북한은 삼중고에 직면한다. 김정은이 사회를 직접 주재한 2020년 8월 13일에 열린 당중앙위원회 제7기 제16차 정치국회의에서는, 국가비상방역체계와 큰물피해에 관한 대책이 논의되었다. 특히 북한은 당시 큰물피해로 인해 전국 3만 9,296정보와 살림집 1만 6,680여 세대, 공공건물 630여 동이 파괴·침수되는 등 인민경제 여러 부문에서 심각한 피해를 입었다.[53] 같은 날 국무위원회에서는 내각의 경제조직사업 능력을 분석·평가하고 김재룡을 내각총리직에서 해임하였다. 당 관료 출신인 김재룡 내각총리가 북한이 직면한 삼중고를 돌파하여 경제정책을 총괄하기에는 역부족으로 판단한 것이다. 후임 내각총리에는 김덕훈이 임명되었으며, 기존의 내각총리들이 최고인민회의에서 임명되던 모습과 달리 이례적으로 국무위원장의 성명이 기재된 국무위원회 정령 형식으로 임명되었다.[54] 이는 김덕훈이 상당한 실력을 갖춘 경제관료이며, 동시에 최고지도자의 큰 기대와 신임을 받고 있는 테크노크라트라는 것을 보여 준 대목이다. 김덕훈 내각총리는 최고지도자의 신임 속에서 큰물피해현장, 방역현장, 인민경제 부문 현장들을 현지요해 하면서 경제정책을 총괄하게 된다.

53) "조선로동당 중앙위원회 제7기 제16차 정치국회의 진행," 『로동신문』, 2020년 8월 14일.

54) "조선민주주의인민공화국 국무위원회 정령 조선민주주의인민공화국 내각 총리 해임 및 임명에 대하여," 『로동신문』, 2020년 8월 14일.

2) 내각총리의 위상과 역할 강화

(1) 정치적 입지의 변화

① 중요 직위 겸직

김정은 시대의 내각총리들은 중요 직위들을 겸직하면서 그 위상과 역할이 강화되었다. 김덕훈 내각총리도 역시 전임자인 박봉주, 김재룡처럼 중요 직위들을 겸직하게 되었다. 김덕훈이 겸직한 여러 직위 중에 상징적인 직위는 첫째, 당 정치국 상무위원이다. 김덕훈은 내각총리로 임명되던 같은 날에 진행된 당중앙위원회 제7기 제16차 정치국회의에서 정치국 상무위원으로 선출되었다. 이는 김덕훈이 북한 권력의 최상층부 5명 안에 입성함을 의미한다.

둘째는 중앙인민보건지도위원장, 중앙비상방역지휘부 책임자, 국가비상설재해방지대책위원장 겸직이다. 특히 김덕훈이 내각총리로 임명된 직후에 '전염병예방법'과 '재해방지 및 구조, 복구법'이 수정·보충되고, '비상방역법'이 제정되면서 세 직위를 겸직하게 되었다. 이는 김덕

〈표 6〉 김재룡·김덕훈 내각총리 겸직 직위 비교

김재룡(2019.4.~2020.8.)	김덕훈(2020.8.~)
내각총리(2019.4.) 당중앙위원회 위원(2016.5.) 정치국 위원(2019.4.) 당중앙군사위원회 위원(2019.4.) 국무위원회 위원(2019.4.)	내각총리(2020.8.) 당중앙위원회 위원(2016.5.) 정치국 위원(2019.12.) 정치국 상무위원(2020.8.) 중앙인민보건지도위원회 위원장(2020.8.) 중앙비상방역지휘부 책임자(2020.8.) 국가비상설재해방지대책위원회 위원장(2020.11.) 국무위원회 부위원장(2021.9.) 국가체육지도위원회 위원장(2022.2.)

자료: 필자 작성.

훈이 내각총리직에 임명된 계기가 삼중고 돌파라는 것을 확실하게 보여 준 대목이다. 삼중고 해결과 관련된 법령들을 통해 내각총리에게 공식적인 직위를 부여하고, 인민경제 이외에 전염병 방역, 재난재해 대응 등을 총괄하도록 힘을 실어 준 것이다.

셋째, 국가체육지도위원장 겸직이다. 2022년 2월 2일 청춘거리 역기 경기관에서 진행된 10대최우수선수, 감독발표모임에 김덕훈이 참가하면서 그의 국가체육지도위원장 겸직이 확인되었다. 북한은 2012년 11월 4일 당중앙위원회 정치국 확대회의를 소집하고 '국가체육지도위원회'를 신설하였다. 이는 체육강국을 건설하겠다는 김정일의 유훈을 받들기 위해서였다.[55] 이 기구의 역할은 나라의 전반적인 체육사업을 통일적으로 장악·지도하는 것이다.[56] 구성원은 당, 무력기관, 내각, 성, 중앙기관 내의 핵심 인물들로 꾸려졌다. 그만큼 역대 위원장은 장성택, 최룡해 등 북한의 권력 실세들이 역임했었다. 김덕훈의 국가체육지도위원장 임명은 내각총리로서는 처음이다. 이는 각 기관의 핵심 권력자들로 구성된 기구에 내각총리가 위원장으로 임명될 만큼 내각총리의 위상이 높아졌음을 보여 준 것이다.

② 최고지도자의 신임

2021년 제8차 당대회에서 경제부문의 주요 목표는 '단위특수화와 본위주의' 타파였다. 1990년대 '고난의 행군'은 북한의 기존 국가경제시스템에 구조적 변화를 불러일으켰다. 극심한 경제난으로 인해 공장·기업소 가동이 중단되자, 당과 군의 주요 기관이 이를 떠맡는 비정상적인 경제시스템이 형성되었다. 즉, 당과 군의 주요 권력기관이 기관, 기업

55) 허정필, "북한 '체육정치'의 전개 과정 연구"(동국대학교 박사학위논문, 2017), 152쪽.
56) "조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의에 관한 보도," 『로동신문』, 2012년 11월 5일.

〈표 7〉 김덕훈 내각총리 시기 최고지도자의 내각에 관한 언급과 지시

구분	내용	보도 일시
조선로동당 제8차 대회	특수성을 운운하며 국가의 통일적지도에 저해를 주는 현상에 대해서는 강한 제재조치를 취해야 함. 내각과 국가계획위원회에서는 인민경제의 자립성을 강화하고, 경제조직과 지휘를 강화해야 함.	『로동신문』, 2021년 1월 1일
조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의	내각과 국가경제지도기관들이 자기의 고유한 경제조직자적기능과 통제기능을 복원하여 경제전반에 대한 지도·관리를 개선해야 함.	『로동신문』, 2021년 2월 12일
최고인민회의 제14기 제7차 회의	내각이 경제사업전반을 철저히 장악하고, 경제건설과 경제발전을 옳게 조정해나가야 함. 내각이 나라의 경제사업을 총괄하는 것만큼 인민경제전반을 동시적·균형적으로 발전시키기 위한 작전과 지휘를 잘해나가야 함.	『로동신문』, 2022년 9월 8일
조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의 확대회의	모든 당조직들이 내각의 조직력과 집행력을 약화시키는 행위들과의 투쟁을 강도높이 벌려야 함.	『로동신문』, 2023년 3월 2일

자료: 필자 작성.

소 등 '특수단위'를 운영하면서 기존의 국가경제시스템을 형해화한 것이다.[57] 2020년에 발생한 코로나 팬데믹 당시 거의 대부분 국가에서 공통적으로 나타난 현상은 위기 대응을 위한 정부의 개입 강화였다. 당시 북한은 코로나 팬데믹뿐만 아니라, 대북제재의 장기화, 자연재해피해 등 삼중고에 처한 상황이었다. 북한도 위기 대응을 위해 정부의 개

57) 김일한, "선군에서 인민으로, 국가정상화 전략 평가와 전망," 『북한 김정은 정권 10년 평가와 전망』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2021), 44~45쪽.

입이 강화되는 모습을 보였다. 특히 경제부문에서는 '단위특수화와 본위주의' 타파를 선언하였다. 이에 김정은은 특수성을 운운하며 국가의 통일적 지도에 저해를 주는 단위는 강한 제재 조치를 취해야 한다고 강조하면서, 이 역할을 담당할 관리 주체인 내각에 신임을 보냈다.[58] 이와 같은 신임은 박봉주, 김재룡 내각총리 재임 시기와 마찬가지로 김덕훈 내각총리 시기에도 언급과 지시 형태로 이루어졌다(〈표 7〉 참조).

특히 김덕훈 내각총리에 대한 최고지도자의 신임은 '주석단 서열'을 통해서도 나타났다. 북한에서 주석단 서열은 핵심 인사들의 정치적 위상을 반영한다. 그동안 내각총리의 주석단 서열은 최고인민회의 상임위원장을 앞서지 못한 것이 관례였다. 또한 당과 군의 핵심 실세가 내각총리의 주석단 서열을 앞서는 경우도 존재했다. 박봉주, 김재룡 내각총리 재임 시기에는 내각총리의 주석단 서열이 김영남, 최룡해, 황병서 등에 미치지 못했었다. 반면 김덕훈 내각총리 재임 시기부터 변화가 시작되었다. 2022년 6월 당중앙위원회 제8기 제5차 전원회의부터 당 정치국 상무위원 중 가장 먼저 호명되기 시작한 것이다.[59] 이는 김정은 시대에 핵심 실세로 부상한 조용원보다 먼저 호명된 것이다. 공식 석상에서도 주석단 서열이 최고지도자 다음인 모습을 보였다(〈표 8 참조〉). 특히 2023년 2월 8일 조선인민군 창건 75돌 경축 열병식에서는 당중앙군사위원회 부위원장 리병철과 리영길, 국방상 강순남, 총참모장 박수일, 총정치국장 정경택 등 군부 실세들보다 가장 먼저 호명되었고 주석단 서열이 앞섰다.[60] 김덕훈 내각총리는 전임자였던 박봉주, 김재룡이 겸직했던 당중앙군사위원회 위원 직위를 겸직하지 않고 있지만, 그에

58) 김정은, "조선로동당 제8차대회에서 한 결론," 『로동신문』, 2021년 1월 13일.
59) "조선로동당 중앙위원회 제8기 제5차전원회의 확대회의 소집," 『로동신문』, 2022년 6월 9일.
60) "조선인민군창건 75돐경축 열병식 성대히 거행," 『로동신문』, 2023년 2월 9일.

〈표 8〉 김덕훈 내각총리의 주석단 서열 및 호명 1순위 주요 회의 및 행사

	회의 및 행사	보도 일시
1	당중앙위원회 제8기 제5차 전원회의	『로동신문』, 2022년 6월 9일
2	전국비상방역총화회의	『로동신문』, 2022년 8월 11일
3	국가재해방지사업총화회의	『로동신문』, 2022년 9월 6일
4	최고인민회의 제14기 제7차 회의	『로동신문』, 2022년 9월 8일
5	당중앙위원회 제8기 제6차 전원회의	『로동신문』, 2022년 12월 27일
6	최고인민회의 제14기 제8차 회의	『로동신문』, 2023년 1월 19일
7	조선인민군 창건 75돐경축 열병식	『로동신문』, 2023년 2월 9일
8	당중앙위원회 제8기 제7차 전원회의	『로동신문』, 2023년 2월 27일
9	당중앙위원회 제8기 제8차 전원회의	조선중앙텔레비죤, 2023년 6월 19일
10	조선민주주의인민공화국 창건 75돐 경축	『로동신문』, 2023년 9월 9일
11	최고인민회의 제14기 제9차 회의	『로동신문』, 2023년 9월 28일
12	당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의	조선중앙텔레비죤, 2023년 12월 27일

자료: 필자 작성.

못지않는 위상을 보여 준 것이다. 이는 과거와 견주어 볼 때, 당·정·군을 포괄하여 내각총리의 정치적 위상이 얼마나 높아졌는지 보이는 대목이다.

2021년 1월 최고인민회의에서 김덕훈은 본인이 최고지도자의 높은 정치적 신임에 의해 내각총리의 중임을 받고 있음을 언급하면서, 내각책임제를 더욱 강화하고 경제사업에 대한 국가의 통일적지도와 전략적 관리를 확고히 실현하겠다고 선서하였다. 특히 김덕훈은 우리식경제관리방법을 전면적으로 확립하여 경제발전을 이룩해 나가겠다고도 하였는데,[61] 이는 김덕훈 재임 시기에도 내각이 주도하는 경제개혁 정책이 유지되고 있음을 보여 준 것이다.

61) 김덕훈, “최고인민회의 제14기 제4차회의에서 한 내각총리의 선서,” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.

(2) 거버넌스의 변화

제8차 당대회에서 경제부문의 '단위특수화와 본위주의' 타파가 천명되면서, 그 관리 주체인 내각의 권한을 강화하는 조치가 단행되었다. 이는 권력기관의 재정비를 통한 비사회주의·반사회주의 검열과 경제지도기관의 기능과 역할 강화로 이어졌고, 이 기관들과 내각과의 협치를 통해 이루어졌다.[62]

기존 당중앙검사위원회는 당의 재정관리사업을 검사하는 역할을 했고, 당검열위원회는 당의 조직규율을 담당했다. 그러나 이 두 기관이 제8차 당대회에서 당규약 개정을 통해 당중앙검사위원회로 통합되었다. 이에 따라 기존의 당중앙검사위원회와 당검열위원회로 분산되어 있던 당내 감독 기능도 통합되었다. 아울러 제8차 당대회에서는 제8기 당중앙검사위원회 위원장 및 위원 15명이 전원 교체되는 동시에, 15명 전원이 당중앙위원회 위원으로 선출되는 파격적인 인사 조치가 취해졌다. 아울러 당중앙검사위원장 정상학은 제8차 당대회에서 당 정치국 위원으로 선출되었다.[63] 제8차 당대회 기점으로 북한은 김정은의 통치사상인 '인민대중제일주의'에 기반하여 살림집 건설을 대대적으로 추진하였는데, 정상학은 당중앙검사위원장으로 임명된 이후 김정은의 살림집 건설현장 현지지도에 동행하였다.[64] 또한 내각부총리, 건설건재공업상과 건설분과협의회를 지도하는 등 살림집 정책에도 관여하는 모습을

62) 김정은은 내각, 국가계획위원회, 중앙당 경제부서들, 공장, 기업소를 비롯한 모든 부문이 합심하여 경제관리를 개선하기 위한 결정적인 대책을 마련해야 함을 강조했다. 김정은, "조선로동당 제8차대회에서 한 결론," 『로동신문』, 2021년 1월 13일.

63) "당중앙위원회 정치국 위원들," 『로동신문』, 2021년 1월 11일.

64) "경애하는 김정은동지께서 보통문주변 강안지구에 호안다락식주택구를 새로 일떠세울 구상을 밝히시였다," 『로동신문』, 2021년 3월 26일; "경애하는 김정은동지께서 보통강강안다락식주택구건설사업을 현지지도하시였다," 『로동신문』, 2021년 8월 21일.

보였다.[65] 그 외에 여객버스제품 현지지도 동행,[66] 농업부문열성자회의 지도[67] 등 경제사업에도 관여하였다. 이는 전임 당중앙검사위원장들과는 다른 이례적인 행보이다. 정상학의 뒤를 이어 내각총리 출신인 김재룡 당 조직지도부장이 당중앙검사위원장으로 임명되었고, 당 비서국 비서를 겸직하게 되었다.[68] 그리고 2022년 6월 12일 김정은이 참석한 당중앙위원회 비서국 회의에서는 당중앙검사위원회의 사업보좌기구인 규율조사부서들의 권능과 직능을 확대·강화하였다.[69] 김재룡 역시 당중앙검사위원장 직책으로서는 이례적으로 경제사업 단위에 대한 최고지도자의 현지지도에 동행하는 행보를 보였다. 당중앙검사위원회의 기능 강화와 그 책임자의 경제사업에 대한 관여 행보는, 내각과 협치 관계를 형성하여 단위특수화와 본위주의 해결에 뒷받침해 주는 역할로 보인다.

중앙검찰소의 권한 강화도 나타났는데, 제8차 당대회에서 당중앙검사위원회 위원 중 한 명으로 임명된 우상철이 중앙검찰소장을 겸직하게 되었다. 우상철은 제8기 제2차 전원회의 토론회에서 권력 감독기관의 책임자로서는 이례적으로 경제계획 수립과 집행 과정에서 법적 통제를 강화하고, 당내 권력기관들을 겨냥해 내각의 주도적 역할에 제동을 거는 일체 행위를 철저히 제어·제압하겠다고 선언했다.[70] 한편, 제7

65) “<조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에서> 건설분과협의회에서,” 『로동신문』, 2021년 2월 11일.

66) “경애하는 김정은동지께서 새로 생산한 려객뻐스시제품을 료해하시였다,” 『로동신문』, 2021년 3월 26일.

67) “우리 당의 사회주의농촌건설강령을 높이 받들고 뜻깊은 올해를 대농의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2022년 1월 29일.

68) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제5차전원회의 공보,” 『로동신문』, 2022년 6월 11일.

69) “조선로동당 중앙위원회 비서국회의 진행,” 『로동신문』, 2022년 6월 13일.

70) “<조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에서> 중앙검찰소장 우상철동지의 토론,” 『로동신문』, 2021년 2월 11일.

차 당대회 직전인 2016년 4월 내각의 발표에 따르면 국가자원개발성에서 장악하고 있는 전국적인 석탄생산단위는 3,500여 개, 금속, 비금속 광물의 개발 및 생산단위는 3,170여 개이지만, 내각 중앙통계국에서는 석탄생산단위 400여 개(11%), 금속, 비금속광물의 개발 및 생산단위 700여 개(22%) 정도밖에 장악하지 못했음을 밝혔다. 즉, 적지 않은 단위들이 국가통계기관 밖에서 광물생산을 진행하여 효과적으로 개발·이용하기 위한 사업에 지장을 주고 있다는 뜻이다.[71] 우상철은 금속, 화학, 전력, 석탄공업부문을 비롯한 중요 공업부문들을 정비·보강하는 데 걸림돌이 되는 모든 요소를 찾아 법적 통제를 강화하겠다고 엄포를 놓았다.[72] 이와 관련하여 2021년 7월 6일에 제정된 '단위특수화, 본위주의반대법'에서는 경제자료를 통계기관에 제때에 정확히 보내 주지 않아 통계작성에 지장을 주는 행위를 하지 말아야 한다고 명시했다.[73] 또한 리철산 내각 중앙통계국장은 전임자들과 달리 제8차 당대회에서 당 중앙위원회 후보위원으로 선출되었으며,[74] 동년 제8기 제4차 전원회의에서 당중앙위원회 위원으로 선출되었다.[75] 중앙통계국을 강화시켜 국가통제 밖에 존재하는 통계도 파악하겠다는 것으로 보인다.

오수용은 김정일 시대부터 김정은 시대에 이르기까지 등용된 핵심 경제관료이다. 임명된 시점은 불분명하나 제2경제[76]를 담당하는 제2경제위원장에 임명되었다. 오수용은 제8차 당대회에서 당 정치국 위원으로 선출되었는데,[77] 그가 경제관료로서 막강한 제2경제를 장악할 수

71) 조선민주주의인민공화국 내각, 『국가경제전략(2016~2020)』(2016), 18~19쪽.
72) 『로동신문』, 2021년 2월 11일.
73) "단위특수화, 본위주의반대법," 제10조, 『2022년 북한법령집 上』, 152쪽.
74) "조선로동당 제8차대회 공보," 『로동신문』, 2021년 1월 11일.
75) "조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회회 공보," 『로동신문』, 2022년 1월 1일.
76) 군경제.
77) "당중앙위원회 정치국 위원들," 『로동신문』, 2021년 1월 11일.

있도록 힘을 실어 준 것이다. 즉, 제2경제 내의 특수단위를 인민경제로 전환하는 사업에 있어서 그가 견인차 역할을 해 줄 것에 대한 최고지도자의 기대로 보인다.

2021년 2월 제8기 제2차 전원회의에서 '비상설경제발전위원회'가 처음 공개되었다. 사회주의헌법에 의하면 내각은 자기 사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있다.[78] 전원회의 내용을 보아 비상설경제발전위원회는 내각의 경제사업 지휘 기능과 역할을 복원하는 데 중점을 두고, 기존의 낡은 경제시스템 전반을 개선하기 위해 만든 TF로 추정된다. 최근까지도 비상설경제발전위원회는 정상적으로 운영되고 있으며, 국가경제 전반에 대한 내각의 통일적 관리를 실현하기 위한 사업체계를 세우는 역할을 하고 있다.[79]

2023년 12월 제8기 제9차 전원회의에서 내각총리 출신 김재룡이 당 간부부장으로 임명되었다. 당 간부부는 행정경제 분야 간부들의 인사를 담당하는데,[80] 조직·기강·검열에 능통한 그가 인사권을 가지고 경제일꾼들의 기강을 바로 세우며 내각의 경제사업을 뒷받침해 줄 것으로 보인다. 아울러 이 전원회의에서는 군경제를 담당하는 제2경제위원장에 고병현이, 모든 국가기관을 감시하는 중앙검찰소장에는 김철원이 임명되었다. 이 두 인물은 당중앙검사위원회 위원을 겸직하고 있는데, 위원장인 김재룡과 함께 내각과 협치 관계를 이루어 단위특수화와 본위주의 해결에 뒷받침해 줄 것으로 보인다.

그 밖에 당 경제부, 당 비서국[81], 국무위원회, 최고인민회의 예산위

78) "2019년 사회주의헌법," 제33조, 『2022년 북한법령집 上』, 47쪽.

79) "조선민주주의인민공화국 내각의 주체111(2022)년 사업정형과 주체112(2023)년 과업에 대하여," 『로동신문』, 2023년 1월 19일.

80) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』, 155~157쪽.

〈표 9〉 김덕훈 내각의 협치 관계(2020년 8월~2023년 12월)

	성명	기관·부서	직위	비고
1	김덕훈	국무위원회	부위원장	내각총리 겸직
2	오수용	국무위원회	위원	내각부총리 역임 내각 전자공업상 역임
3	오수용	당중앙위원회 경제부	부장	
4	오수용	당중앙위원회 비서국	비서	
5	오수용	최고인민회의 예산위원회	위원장	전임 김덕훈
6	오수용	제2경제위원회	위원장	제2경제(군경제) 담당
7	정상학	당중앙검사위원회	위원장	후임 김재룡
8	김재룡	당중앙검사위원회	위원장	김덕훈 전임 내각총리 당 비서국 비서 겸직
9	우상철	중앙검찰소	소장	내각의 주도적 역할에 제동을 거는 일체 행위를 철저히 제어·제압하겠다고 언급. 당중앙검사위원회 위원 겸직 후임 김철원
10	전현철	당중앙위원회 경제정책실	실장	내각부총리 겸직
11	전현철	당중앙위원회 경제부	부장	제8기 제5차 전원회의에서 임명 및 선출되었으나 제8기 제8차 전원회의에서 직무해제, 제8기 제9차 전원회의에서 재임명 및 재선출.
12	전현철	당중앙위원회 비서국	비서	
13	전현철	최고인민회의 예산위원회	위원장	전임 오수용
14	김재룡	당중앙위원회 간부부	부장	제8기 제9차 전원회의에서 임명
15	고병현	제2경제위원회	위원장	제8기 제9차 전원회의에서 임명, 당중앙검사위원회 위원 겸직.
16	김철원	중앙검찰소	소장	제8기 제9차 전원회의에서 임명, 당중앙검사위원회 위원 겸직.
17	미상	비상설경제발전위원회		제8기 제2차 전원회의에서 첫 공개

자료: 필자 작성.

81) 2021년 1월 제8차 당대회에서는 '정무국'을 '비서국'으로 개편하고, '부위원장' 직위를 '비서'로 변경하였다.

원회와의 협치 관계는 박봉주, 김재룡 내각총리 재임 시기부터 변함없이 유지되어 오고 있다.

이처럼 북한이 권력기관의 재정비와 경제지도기관의 기능과 역할 강화에 나선 것은, 내각과 그 책임자인 내각총리가 권력기관에 밀려 경제 전반을 장악하지 못하고 있는 고질적인 문제를 해결하기 위함이다.

(3) 제도적 변화

① 내각총리의 현지료해

경제 전반을 면밀하게 신경 쓰지 못하는 최고지도자의 국정 운영을 보완해 주는 현지요해는 김덕훈 내각총리 시기에도 이어졌다. 김덕훈이 내각총리로 임명된 직후인 2020년 8월 30일, 『로동신문』이 매우 이례적으로 김덕훈 내각총리의 황해남도 태풍피해복구 현재요해를 1면에 소개했다.[82] 그동안 조선노동당 기관지 『로동신문』은 1면에 최고지도자의 공개 활동을 소개해 왔다. 간혹 최고인민회의 상임위원장이 북한을 대표해 외국 정상과의 회담과 관련해서 사진과 함께 소개된 적은 있었다. 그러나 『로동신문』이 내각총리의 공개 활동 기사를 사진과 함께 1면 소개한 것은 매우 이례적인 현상이다. 김덕훈 내각총리 이외에 최룡해 최고인민회의 상임위원장과 박봉주 국무위원회 부위원장의 현지요해도 『로동신문』 1면에 소개되었다. 이후에도 이들의 현지요해가 1면에 계속 보도되었다. 그러나 1면 보도 횟수를 보면 김덕훈 내각총리의 비중이 압도적으로 높은 것을 볼 수 있다(〈표 10〉 참조). 내각총리의 현지요해 1면 보도는 재난재해와 비상방역에 관한 내용뿐만 아니라 농업, 경공업, 중공업, 화학공업, 건설업 등 경제 전반에 관한 현지요해 내용

82) "김덕훈 내각총리 황해남도의 태풍피해복구정형을 현지에서 료해," 『로동신문』, 2020년 8월 30일.

〈표 10〉 최룡해·박봉주·김덕훈 현지요해『로동신문』1면 보도 횟수
(2020년 8월~2023년 12월)

연도	최룡해	박봉주	김덕훈
2020	2	7	11
2021	6	·	35
2022	5	·	31
2023	3	·	19
합계	16	7	96

자료: 필자 작성.

도 담고 있다. 아울러 이제는 경제사령부의 총괄자인 내각총리의 현지요해가『로동신문』1면에 실리는 것이 관례가 되었다.[83] 이는 최고지도자가 절대 권력과 핵심 사안에 대한 최종결정권을 보유하면서도, 내각총리에게 담당 분야에서의 정책 결정에 대해 상당한 자율성을 부여한 것으로 보인다. 즉, 김정은식 위임통치 내지 내각총리로의 분권화로 볼 수 있겠다.

② 법령 명시화

김덕훈 내각총리 시기에 제정 및 수정·보충된 법령에서 가장 눈에 띄는 부분은 내각총리의 직위와 직책 명시화이다. 코로나 팬데믹이 지속되면서 2020년 8월 22일 '전염병예방법'이 수정·보충되었다. 이에 따라 비상설 인민보건지도위원회가 조직되었으며, 이 인민보건지도위원회는 중앙, 도(직할시), 시(구역), 군 단위까지 조직된다. 이 모든 것을 총괄하는 '중앙인민보건지도위원회'의 위원장을 내각총리로 한다고 명시화되었다.[84] 같은 날 '비상방역법'이 제정되었는데, 중앙인민보건지도

83) "내각총리의 현지료해,"『조선신보』, 2021년 5월 26일.

위원회는 전염병의 유입과 전파를 막기 위해 '중앙비상방역지휘부'를 조직하고 그 책임자를 내각총리로 하는 것을 명시화하였다. 주목되는 부분은 중앙비상방역지휘부가 내각, 군, 보위, 검찰, 사회안전, 특수단위 등 권력기관으로 구성된다는 점이다.[85] 내각총리의 직위와 직책을 분명하게 법령으로 명시화하여, 국가적 위기 상황에서 내각총리가 권력기관들을 통제하여 총괄할 수 있도록 힘을 실어 준 것이다. 이후 김덕훈 내각총리는 의료기구공장들을 찾아 각급 보건기관들에 의료기구들을 원만히 보장해야 함을 강조하고, 보건기관들의 예방 치료 능력을 강화하는 문제를 토의하고 대책을 강구하는 모습을 보였다.[86]

북한에서 큰물피해, 태풍 등 자연재해피해가 극심해지면서, 2020년 11월 26일 '재해방지 및 구조, 복구법'이 수정·보충되었다. 법령에는 재해방지 및 구조, 복구사업을 통일적으로 장악·지도하기 위하여 '국가비상설재해방지대책위원회'를 조직하도록 했다. 마찬가지로 위원장을 내각총리로 하고, 내각, 군, 보위, 보안 등 기관 책임일꾼들로 구성하도록 했다. 그리고 도(직할시), 시(구역), 군 단위는 국가비상설재해방지대책위원회의 통일적인 지휘에 복종하도록 명시화했다.[87] 이후 김덕훈 내각총리는 국가비상재해위원회를 찾아 장마철 피해를 막기 위한 대책을 논의하고 지휘하며, 법령으로 명시된 직책을 수행하는 모습을 보였다.[88]

---

84) "전염병예방법," 제6조, 『2022년 북한법령집 下』(서울: 국가정보원, 2022), 861쪽.
85) "비상방역법," 제21조, 『2020년 북한법령집 下』(서울: 국가정보원, 2020), 677쪽.
86) "김덕훈 내각총리 여러 부문 사업을 현지료해," 『로동신문』, 2022년 8월 6일.
87) "재해방지 및 구조, 복구법," 제4조, 『2022년 북한법령집 下』, 300쪽.
88) "김덕훈 내각총리 기상수문국과 국가비상재해위원회를 현지료해," 조선중앙통신, 2022년 6월 29일.

4. 내각총리의 위상과 역할의 지속성과 변화

1) 박봉주·김재룡·김덕훈의 위상과 역할의 공통점

김정은 시대에 등용된 박봉주, 김재룡, 김덕훈 등 세 명의 내각총리의 위상과 역할을 살펴보면 공통적인 측면이 존재한다. 첫째, 정치적 입지의 변화로는 내각총리가 당과 국무위원회의 핵심 직위를 겸직하고, 아울러 최고지도자가 공식적인 자리에서 기회가 있을 때마다 내각책임제에 관한 언급 및 지시가 이루어지면서 내각총리의 위상과 역할도 강화되었다.

둘째, 거버넌스 변화로는 내각총리가 경제사업을 총괄할 수 있도록 내각과 여타 권력기관·부서 및 권력자들과의 협치 관계가 꾸준히 형성되기 시작했다. 이는 내각 고위직 인사의 중요 직위 겸직과 내각 출신 인사의 여타 권력기관·부서의 책임자 임명을 통해 이루어졌다. 협치 기관으로는 당 경제부와 정무국, 국무위원회, 최고인민회의 예산위원회가 있다.

셋째, 제도적 변화로는 국정 전반을 세밀하게 살펴보지 못하는 최고지도자의 국정운영을 보완하기 위해 경제부문에서 내각총리의 현지요해가 관례화되었다. 내각총리가 경제 현장을 직접 살펴보며 경제 전반을 총괄할 수 있는 제도가 마련된 것이다. 아울러 헌법 개정으로 내각의 역할이 강화되었다. 그리고 법령 제정과 수정·보충을 통해 내각이 주도한 우리식경제관리방법이라는 경제개혁 정책의 일관성을 유지할 수 있었다.

2) 전임자보다 한층 더 강화된 김덕훈의 위상과 역할

김덕훈 재임 시기에는 박봉주·김재룡 재임 시기와 비교할 때 내각총리 위상과 역할이 한층 강화되었다. 첫째, 정치적 입지의 변화를 보면

김덕훈 내각총리는 당, 국무위원회 직위 이외에 삼중고 대응에 관련된 직위를 겸직하였다. 이에 중앙인민보건지도위원장, 중앙비상방역지휘부 책임자, 국가비상설재해방지대책위원장을 겸직하며 전염병방역과 재난재해 정책을 총괄하게 되었다. 아울러 최고지도자를 제외하고 주석단 서열이 가장 앞선 모습도 보였다. 한편 제8기 제6차 전원회의 확대회의에서는 경제부문을 비롯하여 전반적국가사업에 대한 김덕훈 내각총리의 제의를 청취하는 모습이 공개되었다.[89] 이는 내각총리가 국가전반사업에 있어서 제의할 수 있을 만큼의 정치적 입지가 넓어졌다는 것을 의미한다.

둘째, 거버넌스의 변화로는 권력기관의 재정비와 경제지도기관의 기능·역할 강화를 통해 내각과의 협치 관계가 이루어졌다. 협치 기관도 당중앙검사위원회, 중앙검찰소, 제2경제위원회, 비상설경제발전위원회 등으로 이전보다 확대되었다. 이러한 협치 관계의 확대로 인해 군경제가 내각과 협치하는 일부 변화된 모습이 있었다. 기본적으로 군 수산사업소는 군인들의 부식인 수산물을 공급하는 것이 임무였다. 그러나 공급단위가 애육원, 육아원, 양로원 등 전체 인민으로 확대되는 변화가 일어났다.[90] 아울러 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 김정은은 경제사업을 내각에 집중시키는 체계와 질서가 점점 강하게 세워지고 있다고[91] 언급하기도 하였다.

셋째, 제도적 변화를 보면, 내각총리의 현지요해에 관한 『로동신문』

89) "조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차전원회의 확대회의에 관한 보도," 『로동신문』, 2023년 1월 1일.

90) 진희권, "북한 수산사업소 현황과 김정은 시대 변화 연구," 『북한연구학회보』, 제27권 1호(2023), 92쪽.

91) 김정은, "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설," 『로동신문』, 2022년 9월 8일.

〈표 11〉 김정은 시대 내각총리의 위상과 역할 변화

	박봉주(2016.5.~2019.4.)	김재룡(2019.4.~2020.8.)	김덕훈(2020.8.~)
겸직 직위	내각총리(2013.4.) 정치국 위원(2013.3.) 당중앙위원회 위원(2016.5.) 정치국 상무위원(2016.5.) 당중앙군사위원회 위원(2016.5.) 당중앙위원회 정무국 부위원장(2016.5.) 국무위원회 부위원장(2016.6.)	내각총리(2019.4.) 당중앙위원회 위원(2016.5.) 정치국 위원(2019.4.) 당중앙군사위원회 위원(2019.4.) 국무위원회 위원(2019.4.)	내각총리(2020.8.) 당중앙위원회 위원(2016.5.) 정치국 위원(2019.12.) 정치국 상무위원(2020.8.) 중앙인민보건지도위원회 위원장(2020.8.) 중앙비상방역지휘부 책임자(2020.8.) 국가비상설재해방지대책위원회 위원장(2020.11.) 국무위원회 부위원장(2021.9.) 국가체육지도위원회 위원장(2022.2.)
최고지도자의 신임	내각책임제에 관한 언급·지시.	내각책임제에 관한 언급·지시.	내각책임제에 관한 언급·지시. 최고지도자 다음 주석단 서열. 주요 회의 및 행사에서 호명 1순위.
협치 기관	당중앙위원회 경제부 당중앙위원회 정무국 국무위원회 최고인민회의 예산위원회	당중앙위원회 경제부 당중앙위원회 정무국 국무위원회 최고인민회의 예산위원회	당중앙위원회 경제부 당중앙위원회 비서국 당중앙위원회 경제정책실 당중앙위원회 간부부 국무위원회 최고인민회의 예산위원회 당중앙검사위원회 중앙검찰소 제2경제위원회 비상설경제발전위원회
제도적 변화	- 현지요해 법령 제정, 수정·보충을 통해 경제정책 주도.	- 현지요해 법령 제정, 수정·보충을 통해 경제정책 주도.	- 현지요해『로동신문』1면 보도. 법령 제정, 수정·보충을 통해 경제정책 주도. 법령에 내각총리의 겸직 직위 및 직책 명시.

자료: 필자 작성.

1면 보도가 관례화가 되었으며, 이를 통해 인민들이 내각총리의 활동을 지켜보게 되었다.[92] 이는 내각총리가 경제정책, 재난재해 등 국가 전반 사업을 총괄하는 모습을 전 인민이 볼 수 있게 되었다는 것을 의미한

다. 이는 경제부문에 대한 김정은식 위임통치 내지 내각총리로의 분권화로 볼 수 있겠다. 또한 법령에 내각총리의 겸직 직위를 명시하여 그 역할을 분명하게 하였다.

5. 요약 및 시사점

김정은 시대의 위기는 크게 세 차례가 있었으며, 위기 상황의 변화에 따라 세 명의 내각총리가 등용되었다. 김정은의 집권 초기는 권력 기반 취약성과 화폐개혁 실패 등에 따른 경제 혼란으로 불안정했다. 김정은은 선대에 경제개혁 총괄 경험이 있는 박봉주를 내각총리로 등용하여 경제개혁을 안정적으로 추진함으로써 이 위기를 돌파할 수 있었다. 이후 북한은 2018년 안정된 한반도 안보 상황에 따라 '경제건설 총력집중노선'을 천명하였다. 그러나 이듬해 하노이 북미정상회담 결렬로 북미관계, 남북관계가 경색되면서 그 영향으로 제재 국면이 장기화되어 내부 위기의식이 고조되었다. 이에 당 관료이자 자력갱생의 상징적 지역인 자강도의 책임자 김재룡을 내각총리로 등용하고, 자력갱생으로 정면 돌파를 시도하였다. 2020년 코로나 팬데믹, 잦은 재난재해 등으로 북한이 삼중고에 처하자, 김정은 정권에서 실력을 인정받은 정통 경제관료 출신인 김덕훈이 등용되었다. 북한은 내각총리의 삼중고 관련 직위 겸직, 다수의 법령 제정 및 수정·보충, 내각과의 협치 기관·부서의 증가 등 위기관리시스템을 내각으로 집중시켜 삼중고에 대응하였다.

이처럼 북한은 해당 위기마다 대응할 수 있는 적임자를 내각총리로 등용하고, 동시에 내각총리의 위상과 역할을 강화하였다. 북한이 이러

92) 『조선신보』, 2021년 5월 26일.

〈표 12〉 김정은 시대에 내각을 활용한 위기·대응

	박봉주 내각총리 시기	김재룡 내각총리 시기	김덕훈 내각총리 시기
위기	집권 초기 취약한 권력기반 화폐개혁 실패 등으로 인한 경제 혼란	하노이 북미정상회담 결렬로 인한 북미관계, 남북관계 악화 대북제재 장기화	대북제재 장기화, 코로나 팬데믹, 재난재해 등 삼중고
대응	경제개혁	자력갱생	내각 중심의 위기관리시스템으로 변화

자료: 필자 작성.

한 방식으로 위기 대응을 한 배경은, 연속된 위기 상황에서 비롯된 불확실성과 불안정성이 최고지도자로 하여금 이 모든 것을 혼자 감당하기 어렵게 만들었기 때문이다. 최고지도자가 연속된 위기 상황에서 국정전반을 면밀하게 신경 쓰는 것이 사실상 불가능하기 때문에, 내각총리에게 큰 권한을 부여하여 경제와 민생에 관련된 대내적 위기를 총괄하도록 한 것이다. 즉, 김정은식 위임통치 내지 내각총리로의 분권화이다. 이로 인해 최고지도자 본인은 외교, 안보, 핵무력 완성에 선택과 집중을 할 수 있었다.

한편 2020년 코로나 팬데믹으로 비롯된 위기 상황에서 거의 대부분 국가에서는 정부 개입이 강화되는 모습을 보였고, 북한도 예외는 아니었다. 북한에서 정부 개입이 강화되는 성격에 대해 일각에서는 과거로의 회기라는 평가가 있었다. 그러나 이상 본 연구 결과가 시사하듯이, 북한이 과거로 회귀하고 있는 것이 아니라 김정은 집권 초기부터 이루어진 당·정·군의 역할 분담이 강화되고 있는 것이다. 향후 대내외 상황의 불확실성과 불안정성이 지속되는 한, 이러한 북한의 분권화는 지속될 것으로 전망된다.

■ 투고: 2024.03.02. / 수정: 2024.07.11. / 채택: 2024.08.06.

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

박영근, 『주체의 경제관리리론』(평양: 사회과학출판사, 1992).

『조선대백과사전 17』(평양: 백과사전출판사, 2000).

조선민주주의인민공화국 내각, 『국가경제전략(2016~2020)』(2016).

2) 논문

조웅주, "국가경제사업체계의 중핵인 내각책임제, 내각중심제를 강화하는데서 나서는 중요한 문제," 『경제연구』, 제4호(2020).

3) 신문

『민주조선』, 2012년 4월 20일.

『로동신문』, 1967년 2월 9일; 1998년 1월 23일; 1998년 2월 16일; 2001년 12월 2일; 2003년 1월 13일; 2003년 10월 31일; 2012년 4월 16일; 2012년 11월 5일; 2014년 5월 1일; 2015년 7월 24일; 2016년 1월 1일; 2016년 5월 8일; 2016년 5월 10일; 2016년 6월 30일; 2017년 1월 1일; 2018년 1월 1일; 2019년 4월 3일; 2019년 4월 10일; 2019년 4월 11일; 2019년 4월 12일; 2020년 1월 1일; 2020년 8월 14일; 2020년 8월 30일; 2021년 1월 1일; 2021년 1월 11일; 2021년 1월 13일; 2021년 1월 18일; 2021년 2월 11일; 2021년 2월 12일; 2021년 3월 26일; 2021년 8월 21일; 2022년 1월 1일; 2022년 1월 29일; 2022년 6월 9일; 2022년 6월 11일; 2022년 6월 13일; 2022년 8월 6일; 2022년 9월 8일; 2023년 1월 1일; 2023년 1월 19일; 2023년 2월 9일; 2023년 3월 2일.

『조선신보』, 2013년 5월 10일; 2021년 5월 26일.

4) 기타 자료

조선중앙통신, 2011년 2월 27일; 2022년 6월 29일.

2. 국내 자료

1) 단행본

『2017년 북한법령집 上』(서울: 국가정보원, 2017).

『2020년 북한법령집 上』(서울: 국가정보원, 2020).

『2020년 북한법령집 下』(서울: 국가정보원, 2020).

『2022년 북한법령집 上』(서울: 국가정보원, 2022).

『2022년 북한법령집 下』(서울: 국가정보원, 2022).

김일한, "선군에서 인민으로, 국가정상화 전략 평가와 전망," 경남대학교 극동문제연구소 엮음, 『북한 김정은 정권 10년 평가와 전망』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2021).

김종채, 『민주화에서 통일까지: 김종채의 학문적 구도와 실천적 삶』(서울: ㈜르몽드코리아, 2023).

박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2017).

한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』(서울: 북한연구소, 2019).

2) 논문

이명훈, "북한의 박봉주 내각에 대한 연구: 1기(2003~2007년)와 2기(2013~2020년)의 경제정책을 중심으로"(동국대학교 석사학위논문, 2021).

이영훈, "북한의 하이퍼인플레이션과 개혁개방 전망," 『북한연구학회보』, 제16권 2호(2012), 51~73쪽.

정성장, "김정은 시대 북한의 입법 및 국가대표기구 연구: 최고인민회의 상임위원회의 역할과 엘리트를 중심으로," 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호(2014), 3~26쪽.

정창현·이찬우·전현준·정영철, "대담-변화하는 북녘 경제를 진단한다," 『민족21』, 제145호(2013), 70~87쪽.

진희권, "북한 총리와 총정치국장의 '현지료해'연구"(인제대학교 석사학위논문, 2015).

_____, "북한 수산사업소 현황과 김정은 시대 변화 연구," 『북한연구학회보』, 제27권 1호(2023), 65~96쪽.

최은주, "최근 북한의 경제 정책과 경제법 정비 동향," 『한반도 포커스』, 제5호(2023), 13~29쪽.

허정필, "북한 '체육정치'의 전개 과정 연구"(동국대학교 박사학위논문, 2017).

Abstract

A Study on the Changes in the Status and Role of the Premier of the Cabinet during the Kim Jong Un Era

Focusing on Crisis Response

Lee, Myeong Hun (Dongguk University)

This study investigates how North Korea has specifically utilized the role of the Cabinet to handle the crises since Kim Jong Un came to power. In this regard, the study asks the following three questions. First, what crises have North Korea encountered during the Kim Jong Un era? In this study, a crisis is defined as a situation that can potentially induce serious systemic instability, and then the major events that led to the crisis are examined. Second, how has Kim Jong Un used his Cabinet to handle these crises? The answer to this is provided by looking at the changes in the status and role of the Premier of the Cabinet in three aspects: ① 'changes in political position', ② 'changes in governance', and ③ 'institutional change'. Third, what are the implications of the way North Korea uses its Cabinet to handle crises during the Kim Jong Un era? This study evaluates the nature of North Korea's changed crisis-response system.

Keywords: Premier of the Cabinet, Cabinet, Cabinet-responsibility system, Park Pong Ju, Kim Jea Ryong, Kim Tok Hun, Kim Jong Un, crisis response