

김정은 시대 북한의 입법 및 국가대표 기구 연구: 최고인민회의 상임위원회의 역할과 엘리트 중심으로

정성장 | 세종연구소 수석연구위원 | softpower@sejong.org

I. 머리말

북한 로동신문을 보면 한국의 의회와 외형상 유사한 기구인 ‘최고인민회의’보다 ‘최고인민회의 상임위원회’와 관련된 보도가 훨씬 더 많다. 그런데 한국사회에서는 북한 최고인민회의에 대해서는 관심을 가져도 최고인민회의 상임위원회에 대해서는 관심을 거의 보이지 않는다.

북한에서 최고인민회의의 대의원 선거가 있거나 최고인민회의의 회의가 개최되면 대부분의 한국 언론들은 북한 최고인민회의를 우리의 국회에 해당하는 조직으로 소개한다. 그리고 북한에서 최고인민회의보다 더 중요한 조직인 최고인민회의 상임위원회의 위상이나 역할에 대해서는 언급을 회피한다. 북한에서 1년에 최고인민회의가 개최되는 기간은 보통 1~2일이기 때문에 그 나머지 기간인 363일 또는 364일 동안 입법활동을 하는 기구가 최고인민회의 상임위원회임에도 말이다.

북한 최고인민회의의 상임위원회는 남한의 국회와는 다르게 입법활동만을 하는 것이 아니라 대외적으로 북한이라는 국가를 대표하는 역할도 맡고 있다. 그래서 북한의 김영남 최고인민회의 상임위원장은 조선로동당 중앙위원회(이하 ‘당중앙위원회’로 약칭) 정치국에서 김정은 제1비서와 같은 ‘상무위원’ 지위를 가지고 있고, 각종 공식행사에서도 김 제1비서 바로 다음에 호명되는 높은 지위를 차지하고 있다.

북한에서는 중요한 정책이나 결정을 노동당과 국가기구의 주요 권력기관들이 공동으로 발표한다. 2011년 12월 김정일 사망 부고는 당시 ‘당중앙위원회, 당중앙군사위원회, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각’의 5대 핵심 권력기관¹⁾ 공동 명의로 발표되었다. 김정일에

게 대원수 칭호를 수여하는 결정과 김일성과 김정일의 시신이 안치된 ‘금수산기념궁전’을 ‘금수산태양궁전’으로 개칭하는 결정도 이들 5대 핵심 권력기관의 공동 명의로 발표되었다. 그런데 이처럼 중요한 결정에 ‘최고인민회의 상임위원회’는 들어가지만 한국 언론들이 대한민국 국회에 해당하는 조직이라고 소개하는 ‘최고인민회의’는 들어가지 못한다.

북한에서 현재 최고인민회의 의장인 최태복은 당중앙위원회에서 정치국 위원인 데 비해, 최고인민회의 상임위원회 위원장인 김영남은 당중앙위원회 정치국에서 최태복보다 더 높은 상무위원이다. 각종 공식행사에서도 김영남 최고인민회의 상임위원장이 항상 최태복 최고인민회의 의장보다 먼저 호명된다. 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장도 당중앙위원회에서 최태복과 같은 정치국 위원인 데 비해, 최고인민회의 부의장 중에는 당중앙위원회 정치국 위원은 커녕 후보위원도 없다. 북한이 2013년 4월 최영림을 내각 총리직에서 해임하면서 그에게 최고인민회의가 아니라 최고인민회의 상임위원회의 명예부위원장이라는 직함을 준 것도 최고인민회의 상임위원회의 높은 위상을 보여주는 것이다.

북한의 5대 핵심 권력기관 중 앞의 두 개는 당의 최고지도기관들(당중앙위원회와 당중앙군사위원회)이고, 뒤의 세 개는 국가의 최고지도기관들(국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각)이다. 당이 국가를 지도하는 사회주의 당·국가체제에서 국가기구의 위상은 당에 훨씬 못 미치지만, 당이 주민을 직접 통제하는 것이 아니라 “당과 대중을 연결시키는 가장 포괄적인 인전대”이며 “당의 노선과 정책의 집행자”인 국가 정권(또는 국가기구)²⁾을 통해 행정적으로 통제하므로 결코 국가기구의 역할을 무시할 수는 없다.

최고인민회의 상임위원회는 5대 핵심 권력기관 중 내각보다 먼저 호명되고 있다. 그리고 현재 내각 총리인 박봉주는 당중앙위원회 정치국에서 ‘위원’인 데 비해 김영남은 그보다 더 높은 ‘상무위원’이다. 이는 최고인민회의 상임위원장이 대외적으로 국가를 대표하는 역할을 수행하고 있는 것과 밀접한 관련이 있다.

이처럼 북한에서 최고인민회의 상임위원회는 ‘최고인민회의’와 ‘내각’보다 더 높은 위상을 차지하고 있지만, 국내에서 북한 최고인민회의 상임위원회에 대한 연구는 드문 실정이다. 그런데 남북한 체제통합 과정은 의회와 국가기구의 통합을 수반할 수밖에 없으므로 북한의 의회 및 국가대표기구가 어떠한 구조를 가지고 있는지 우리가 정확하게 파악하고 있지 못하면 체제통합에 대한 논의도 그만큼 깊이 있게 진행되기 어려울 것이다. 따라서 북한 최고인민회의 상임위원회에 대한 연구는 통일 준비 차원에서 그리고 남북국회회담 추진을 위해서도 중요한 의의를 가진다.

1) 북한의 5대 핵심 권력기관에 대해서는 출처, 『현대 북한의 정치: 역사·이념·권력체계』, 서울: 한울아카데미, 2011, pp.60~62, pp.245~248 참조.
2) 김민·한봉서, 『령도체계』, 평양: 사회과학출판사, 1985, pp.161~162 참조.

본고는 필자가 올해 세종연구소에서 발간한 모노그래프 『김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할』³⁾의 일부분을 보완해 작성한 것이다. 지난 2월 이 모노그래프가 발간된 후 북한에서 3월에 최고인민회의의 대의원 선거가 있었다. 그리고 4월에는 최고인민회의 제13기 제1차 회의가 개최되어 최고인민회의의 상임위원회의 구성원에 일정한 변화가 발생했다. 그러므로 본고는 최근 북한의 정치 변동을 반영하여 김정은 시대 북한 최고인민회의의 상임위원회의 역할과 엘리트에 대한 분석을 제공하고자 한다.

3) 정성장, 『김정은 시대 북한 최고인민회의의 상임위원회의 위상과 역할』, 성남: 세종연구소, 2014.

II. 북한 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 역할 비교

현재 북한에는 입법과 관련하여 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회라는 두 형태의 조직이 있다. 북한이 이처럼 두 형태의 조직을 운영하는 것은 외관상 민주주의 체제의 의회와 비슷한 최고인민회의를 설치해 북한도 민주주의적으로 운영되고 있는 것처럼 선전하면서도, 최고인민회의 상임위원회라는 소수의 핵심 엘리트로 구성된 상설 기구를 설치해 조선로동당의 노선과 정책을 입법화하기 위한 것이라고 해석할 수 있다.

〈표 1〉 헌법상의 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 권한

최고인민회의	최고인민회의 상임위원회
<ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법을 수정, 보충 2. 부문법을 제정 또는 수정, 보충 3. 최고인민회의 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회가 채택한 중요 부문법을 승인 4. 국가의 대내외 정책의 기본원칙 수립 5. 국방위원회 재위원장을 선거 또는 소환 6. 최고인민회의 상임위원회 위원장을 선거 또는 소환 7. 조선민주주의인민공화국 국방위원회 재위원장의 제의에 의하여 국방위원회 부위원장, 위원들을 선거 또는 소환 8. 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 명예부위원장, 서기장, 위원들을 선거 또는 소환 9. 내각 총리를 선거 또는 소환 10. 내각 총리의 제의에 의하여 내각 부총리, 위원장, 그 밖의 내각 성원들을 임명 11. 최고검찰소 소장을 임명 또는 해임 12. 최고재판소 소장을 선거 또는 소환 13. 최고인민회의 부문위원회 위원장, 부위원장, 위원들을 선거 또는 소환 14. 국가의 인민경제발전계획과 그 실행 정황에 관한 보고를 심의하고 승인 15. 국가예산과 그 집행 정황에 관한 보고를 심의하고 승인 16. 필요에 따라 내각과 중앙기관들의 사업정형을 보고받고 대책을 수립 17. 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준, 폐기를 결정 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 최고인민회의 소집 2. 최고인민회의 휴회 중에 제기된 새로운 부문법안과 규정안, 현행 부문법과 규정의 수정, 보충안을 심의채택하며 채택실시하는 중요 부문법을 다음번 최고인민회의의 승인을 받음 3. 불가피한 사정으로 최고인민회의 휴회기간에 제기되는 국가의 인민경제발전계획, 국가예산과 그 조달안을 심의하고 승인 4. 헌법과 현행 부문법, 규정을 해석 5. 국가기관들의 법 준수 집행을 감독하고 대책 수립 6. 헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 국방위원회 재위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지하며 지방인민회의의 그릇된 결정 집행을 정지시킴 7. 최고인민회의의 대의원 선거를 위한 사업을 하며 지방인민회의의 대의원 선거사업을 조직 8. 최고인민회의의 대의원들과의 사업 9. 최고인민회의의 부문위원회와의 사업 10. 내각 위원회, 성을 내오거나 폐지 11. 최고인민회의의 휴회 중에 내각 총리의 제의에 의하여 부총리, 위원장, 상, 그 밖의 내각 성원들을 임명 또는 해임 12. 최고인민회의 상임위원회 부문위원회 성원들을 임명 또는 해임 13. 최고재판소 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환 14. 다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기 15. 다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명 또는 소환을 결정하고 발표 16. 훈장과 메달, 명예칭호, 외교직급을 제정하며 훈장과 메달, 명예칭호를 수여 17. 대사권을 행사 18. 행정단위와 행정구역을 내오거나 개편 19. 다른 나라 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외사업

자료: 2012년 4월 13일 개정 북한 헌법.

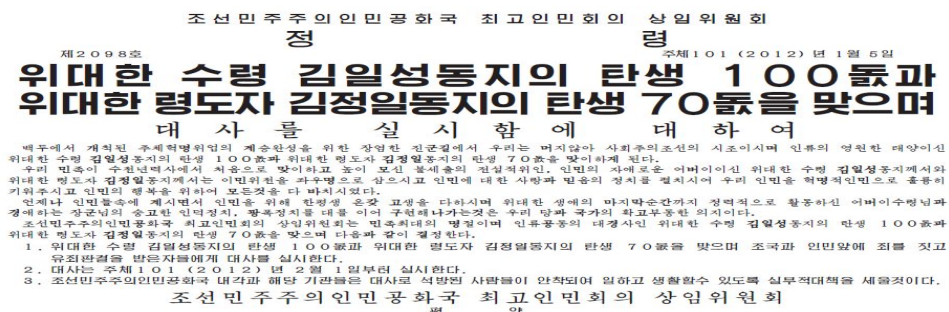
앞의 <표 1>에서 확인할 수 있는 것처럼 북한 최고인민회의는 헌법 개정, 법령의 채택 및 개정, 국가기구의 엘리트 선출 및 소환, 내각의 전년도 활동 및 당해 연도 사업방향 보고, 전년도 예산 집행 결산 및 당해 연도 예산 발표와 같은 중요한 권한을 가지고 있다. 그런데 북한에서 최고인민회의의 대의원직은 명예적인 성격이 강한 직책이고, 최고인민회의 상임위원회 구성원을 제외한 최고인민회의의 대의원의 대부분이 입법활동에서 배제되어 있다. 그러므로 헌법이 최고인민회의에 부여한 권한은 어디까지나 명목적인 것이고 최고인민회의는 조선로동당이 미리 결정한 것을 승인하는 ‘거수기’의 역할만을 수행할 뿐이다.

앞에서도 지적한 바와 같이 최고인민회의의 회의가 소집되는 기간은 1년에 1~2일 정도에 불과하다. 물론 최고인민회의 상임위원회도 노동당의 노선을 입법화하고 집행하는 역할을 맡고 있다. 하지만 1년 중 363일 또는 364일에 해당하는 최고인민회의의 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회 구성원들이 실질적으로 입법활동에 참여한다. 그러므로 최고인민회의 상임위원회가 최고인민회의의보다 실질적으로 더 중요한 입법기구라고 할 수 있다.

또한 최고인민회의 상임위원회는 북한을 대외적으로 대표하고, 의회외교 및 체제에 대한 주민들의 충성심을 유도하기 위한 각종 상, 훈장, 칭호의 제정 및 수여 등과 관련해 중요한 기능을 수행하고 있다. 그래서 최고인민회의 상임위원회는 5대 핵심 권력기관에 포함되어 있지만 최고인민회의는 5대 핵심 권력기관에 포함되지 못하고 있다.

2012년 개정 헌법의 제120조는 최고인민회의 상임위원회가 정령, 결정, 지시를 낸다고 규정하고 있는데, 특히 ‘정령’은 최고인민회의 상임위원회가 국가와 사회에 영향력을 행사하는 가장 중요한 수단이 되고 있다. 1948년 정권 수립 이후 북한에서는 ‘최고인민회의의 휴회 중의 최고주권기관’인 최고인민회의 상임위원회가 정령을 채택했다. 1972년 12월 사회주의헌법 채택 이후부터 1998년 9월 헌법 개정 이전까지는 중앙인민위원회가 정령을 채택했지만 이후 다시 최고인민회의 상임위원회가 정령을 채택하고 있다.

<사진 1> 최고인민회의 상임위원장 정령에 의한 대사면 실시 보도



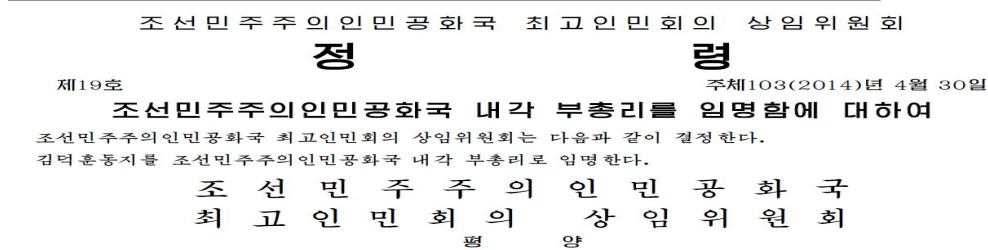
자료: 『로동신문』, 2012. 1. 10. 1면.

‘정령’이 자본주의 사회에서는 “헌법이나 법률상의 규정을 실행하기 위하여 정부가 제정하는 법령”⁴⁾이라면, 북한에서는 “최고주권기관의 상무기관이 자기의 임무를 수행하기 위하여 내는 법문건”⁵⁾으로 정의되고 있다. 또한 북한은 “정령은 당의 노선과 정책을 관철하며 대내외적으로 제기되는 국가사회생활의 중요한 문제들을 해결하기 위하여 채택된다”⁶⁾고 설명하고 있다. 이는 최고인민회의 상임위원회가 독자적인 판단에 의해서가 아니라 조선로동당의 노선과 정책의 관철을 위해 정령을 채택하고 있음을 보여주는 것이다. 정령의 내용에는 외교대표의 임명과 소환, 훈장과 메달, 명예칭호의 제정과 수여, 대사와 특사의 실시, 행정단위와 행정구역을 창설하거나 개편하는 것 등이 포함된다. 정령은 그 효력이 미치는 범위에 따라 전 국가적 성격을 띠는 것과 경제의 어느 한 분야 또는 개별적 국가기관, 기업소 및 사회협동단체, 공민이나 일정한 지역에 국한되는 것으로 구분된다. 정령의 집행은 모든 기관, 기업소, 단체 및 공민들에게 의무적이다.

북한은 2012년 2월 1일의 대사면,⁷⁾ 동년 2월 김정일 탄생 70주년 기념주화 발행,⁸⁾ 동년 8월 18일 전승훈 내각 부총리 임명,⁹⁾ 2014년 4월 30일 김덕훈 내각 부총리 임명¹⁰⁾ 등을 모두 최고인민회의 상임위원회 정령의 형태로 발표했다. 이처럼 최고인민회의 상임위원회 정령이 적용되는 분야는 매우 광범위하다.

김정은 시대에 들어와 북한은 과거 그 어느 때보다도 많은 정령을 발표해 각종 상과 명예칭호 등을 제정하고 수여했다. 이는 이를 통해 과거 김정일에게 충성심을 보였고 체제유지 및 국가발전에 기여했던 엘리트와 주민들의 공로를 높이 치하하고, 이들이 김정은과 현재의 체제에 대해서도 동일한 충성심을 보이도록 유도하기 위한 것으로 판단된다.

〈사진 2〉 최고인민회의 상임위원장 정령에 의한 내각 부총리 임명



자료: 『로동신문』, 2014. 5. 1, 1면.

4) 『조선말대사전 (2)』, 평양: 사회과학출판사, 1992, p.193.
5) 『조선대백과사전 17』, 평양: 백과사전출판사, 2000, p.330.
6) 『조선대백과사전 17』, p.330.
7) 『조선중앙통신』, 2012. 2. 10.
8) 『조선중앙통신』, 2012. 2. 14.
9) 『조선중앙통신』, 2012. 8. 18.
10) 『로동신문』, 2014. 05. 1, 1면.

Ⅲ. 김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 역할

1. 입법권 행사

북한 최고인민회의 상임위원회는 정령을 통해 새로운 법을 채택하거나 기존 법률을 개정하는 방식으로 입법권을 행사하고 있다. 예를 들어 1984년 이후 북한이 채택한 외국인 투자 관련 법령 전부가 2011년 11월과 12월에 최고인민회의 상임위원회 정령으로 최종 수정되었다. 그리고 2011년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 황금평·위화도경제지대법이 채택되었다. 다음에 <표 2>는 이를 정리한 것이다.

<표 2> 최고인민회의 상임위원회 정령에 의한 법령의 개정 또는 채택(2011~13)

개정일 또는 채택일	법령
2011. 11. 29 개정	합영법
2011. 11. 29 개정	외국인투자법
2011. 11. 29 개정	합작법
2011. 11. 29 개정	외국인기업법
2011. 11. 29 개정	토지임대법
2011. 12. 3 개정	라선경제무역지대법
2011. 12. 3 채택	황금평·위화도경제지대법
2011. 12. 14 채택	고등교육법
2011. 12. 21 개정	외국투자기업 및 외국인 세금법
2011. 12. 21 개정	외국투자은행법
2011. 12. 21 개정	외국인투자기업파산법
2011. 12. 21 개정	외국투자기업등록법
2011. 12. 21 개정	외국인투자기업재정관리법
2011. 12. 21 개정	외국인투자기업회계법
2011. 12. 21 개정	외국인투자기업노동법
2012. 08. 13 채택	대기오염방지법과 무역화물검수법
2013. 05. 29 채택	경제개발구법

자료: 박희진, "김정일 체제의 경제적 유산과 북한경제 전망: 거점개방과 빈개혁의 이중주," 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 5월호, pp.35~53; 유현정 박사 제공 북한 투자 법령 원문, 『조선중앙통신』 등.

북한의 외국인 투자 관련 법령 정비와 관련해 특히 관심을 끄는 부분은 2011년 12월 21일, 즉 김정일이 사망한 후 4일밖에 되지 않은 북한의 ‘국상(國喪)’ 기간에도 외국투자기업 및 외국인 세금법, 외국투자은행법, 외국인투자기업파산법, 외국투자기업등록법, 외국인투자기업재정관리법, 외국인투자기업회계법, 외국인투자기업노동법 등 무려 7개의 법령이 개정되었다는 사실이다. 이는 김정일의 사망에도 불구하고 김정은이 외국인 투자 유치정책을 변함없이 추진하겠다고 하는 의지를 보여준 것으로 해석된다.¹¹⁾

북한 최고인민회의 상임위원회는 이 외에도 정령으로 2011년 12월 14일 고등교육법을 채택했고,¹²⁾ 2012년 8월 13일 대기오염방지법과 무역화물검수법을 채택하였으며,¹³⁾ 2013년 5월 29일에는 경제개발정책을 뒷받침할 ‘경제개발구법’¹⁴⁾을 정령으로 채택하는 등 입법 권한을 적극적으로 행사하고 있다.

2. 국가대표 및 외교 활동

김영남은 최고인민회의 상임위원장으로 대외적으로 “국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수”하고 외국의 국가원수에게 수시로 축전과 조전을 보내는 등 친선외교와 공식적인 외교활동의 중요한 한 부분을 담당하고 있다. 김영남은 특히 현재 북한의 최고지도자인 김정은이 직접 나서기를 꺼려하는 제3세계 국가와의 정상외교도 수행하고 있다.

〈표 3〉 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장의 주요 해외 방문 외교(2012~14)

일 자	활동 내용
2012. 5. 11~12	싱가포르 방문. 싱가포르 국회의장과 담화. 싱가포르 대통령과 회담. 싱가포르 식료품생산기지 티 이자 식료공장 방문
2012. 5. 14~15	인도네시아 방문. 자카르타시 민족영웅묘에 화환 증정. 자카르타시 민족기념비 참관. 인도네시아 대통령과 회담. 인도네시아 부대통령, 인민협상회의 의장, 인민대표회의 의장과 만남. 인도네시아 대통령이 마련한 연회 참석
2012. 8. 5~7	베트남 방문. 하노이박물관 참관. 베트남의 김영남 환영의식 참석. 베트남공산당 중앙위원회 총비서 쉐 푸 쩡과 면담. 베트남 국가주석 쩡응 쩡 썩과 회담. 호치민의 묘에 화환 증정. 베트남 정부 수상 쉐 쩡 중과 담화. 베트남 주석 쩡응 쩡 썩이 마련한 연회 참석
2012. 8. 7~10	라오스 방문. 라오스 국가주석 쯔말리 싸이나썩과 회담. 라오스 정부 수상 통썩 탐마웁과 담화. 북한과 라오스 사이의 협정조인식 참석. 라오스의 김영남 환영의식 참석. 라오스민족회의 부의장 및 라오스조선친선협회 위원장과 담화. 라오스 주석 쯔말리 싸이나썩이 마련한 연회 참석. 비엔티엔시에 있는 탕루앙탑 참관. 무명전사기념비에 화환 증정. 썩싸왓 랭싸왓 라오스 정부 상임 부수상과 담화. 라오스 국가주석 쯔말리 싸이나썩과 담화

11) 정성장, “김정은 체제의 경제 개혁·개방 전망과 과제,” 『국가전략』, 제18권 4호, 2012, pp.76~77.

12) 『조선중앙통신』, 2012. 1. 18.

13) 『조선중앙통신』, 2012. 8. 13.

14) 『조선민주주의인민공화국 경제개발구법(2013)』, 북한법연구회 월례발표회 참고 자료, 2013. 10. 31.

2012. 8. 29~ 9. 1	제16차 비동맹운동정상회의 참석차 이란 방문. 비동맹운동정상회의에서 연설. 비동맹운동정상회의 참가 국가수반들과 담화. 이란 대통령이 마련한 연회 참석. 이란 방문한 김영남을 환영하는 의식에 참석. 이란 제1부통령, 국회의장과 담화. 이란 이슬람교 혁명지도자를 의례방문. 이란 대통령 의례방문
2013. 8. 3~4	테헤란 도착 후 이란 대통령 의례방문. 이란 대통령 취임식 참가. 시리아 내각 수상, 이란 국가 복리이사회 위원장, 쿠바 내각 부수상과 담화
2014. 2. 5~10	제22차 소치 동계올림픽경기대회 개막행사에 명예손님으로 참가하기 위해 러시아를 방문해 러시아연방 연해변각 행정장관, 러시아연방평의회 의장, 푸틴 러시아 대통령, 시진핑 중국 국가주석, 몽골 대통령, 카자흐스탄 대통령, 아르메니아 대통령, 반기문 유엔사무총장 등 만남

자료: 통일부, 『북한 주요인사 인물정보 2013』, 서울: 통일부, 2013, pp.103~105; 『조선중앙통신』; 『로동신문』.

김영남 최고인민회의 상임위원장의 국가대표활동 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 해외 국가원수들에게 축전과 위문 전문을 보내는 것이다. 축전은 주로 관련 국가의 독립기념일 등 국경절을 축하하기 위해 보내거나 특정 정치인의 대통령직이나 수상직 또는 아프리카동맹 의장직 선출 등을 축하하기 위해 보낸다. 위문전문은 관련 국가에 지진 등 자연재해나 화재사고 등으로 인해 대규모 인명 피해가 발생할 때 보낸다. 김영남의 이 같은 축전 또는 위문 전문 발송 및 외국 국가원수로부터의 답신 전문 기사는 주로 로동신문 2면에 자주 소개된다. 김정은의 공개 활동이 주로 로동신문의 1면에 소개되는 것과는 대조적으로 대외적으로 북한을 대표하는 김영남의 활동은 해외 방문 외교를 제외하고는 주로 로동신문 2면에 소개되는 것이다.

김영남의 국가대표활동 중 두 번째로 많은 비중을 차지하는 것은 북한 주재 외국 대사의 신임장, 소환장을 접수하고, 해외 파견 북한 대사를 임명하는 것이다. 북한 대사가 외국에 파견되어 관련국의 국가수반에게 신임장을 봉정할 때는 김정은 제1비서가 해당 국가수반에게 전달하는 인사를 먼저 전달하고, 그 다음에 김영남 최고인민회의 상임위원장의 인사를 전달한다.

〈사진 3〉 최고인민회의 상임위원장 명의의 축전과 위문 전문 보도

김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장

스위스련방 대통령에게 축전을 보내었다

배 르

스 위 스 련 방 대 통 령

디 디 어 부 르 크 할 레 르 각 하

나는 당신이 스위스련방 대통령으로 선거된 것과 관련하여 축하를 보내면서 나라의 번영을 위한 당신의 책임적인 사명에서 성과가 있기를 바랍니다.

조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국

최 고 인 민 회 의 상 임 위 원 회 위 원 장

김 영 남

주체102(2013)년 12월 6일

평 양

김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장

니까라과공화국 대통령에게

위 문 전 문 을 보 내 였 다

마 나 과

니 까 라 과 공 화 국 대 통 령

다 니 엘 오르 페 가 사 베 데 라 각 하

나는 최근 귀국에서 지진으로 인한 인명피해와 물질적 손실을 입었다는 불행한 소식에 접하여 당신과 그리고 당신을 통하여 귀국정부와 인민, 피해자 유가족들에게 깊은 동정과 위문을 표시합니다. 나는 당신의 령도밑에 귀국정부가 이런 자연재해의 후파를 가시고 하루빨리 피해지역 주민들의 생활을 안정시키게 되기를 바랍니다.

조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국 최 고 인 민 회 의 상 임 위 원 회 위 원 장

김 영 남

주체103(2014)년 4월 14일

평 양

자료: 『로동신문』, 2013. 12. 11, 3면; 2014. 4. 17, 2면.

〈사진 4〉 최고인민회의 상임위원회 정령에 의한 해외 주재 북한 대사 임명 보도

쿠바공화국주재 우리 나라 특명전권대사 임명

쿠바공화국주재 우리 나라 최고인민회의 상임위원회 우리 나라 특명전권대사로 박창
특명전권대사가 임명되었다. 정령에 의하면 쿠바공화국주재 울동지가 임명되었다.

자료: 『로동신문』, 2014. 05. 19, 2면.

김영남이 대외적으로 북한을 대표하는 역할을 맡고 있지만, 북한의 실질적인 최고지도자는 김정은임을 분명히 하고 있는 것이다.¹⁵⁾

김영남 최고인민회의 상임위원장의 해외 방문 외교는 북한의 대외관계에서 축전과 위문 전문 발송이나 외국 사신의 신임장 및 소환장 접수보다 더 중요한 의미를 갖는다. 앞의 〈표 3〉에서 확인할 수 있는 것처럼, 김영남 최고인민회의 상임위원장은 2012년에만 해도 싱가포르, 인도네시아, 베트남, 라오스, 이란을 방문하고 비동맹운동정상회의에도 참석했으며, 2013년에도 테헤란을 다시 방문해 이란 대통령 취임식에 참석했다. 당중앙위원회 국제비서나 외무상이 커버하지 못하는 제3세계 국가들과 비동맹운동에 대한 정상외교를 담당한 것이다.

그리고 2014년 2월 김영남은 러시아의 소치에서 개최된 동계올림픽경기대회 개막행사에 명예손님으로 참가해 푸틴 러시아 대통령을 만났다. 그리고 행사에 참가한 시진핑 중국 국가주석을 만나 김정은의 인사를 전달하고, 몽골 대통령 및 반기문 유엔사무총장을 만나는 등 친선외교 활동을 전개하기도 했다.¹⁶⁾

2013년 10월 28일부터 31일까지는 김영남 최고인민회의 상임위원장의 초청으로 몽골 대통령이 방북해 북한과 몽골 간의 “공업 및 농업분야에서의 협조에 관한 협정과 문화, 체육 및 관광분야에서의 협조에 관한 협정”에 조인했다.¹⁷⁾ 몽골 대통령은 방북 기간 동안 김정은 제1비서를 만나지 못했지만, 김영남 최고인민회의 상임위원장과 회담하고, 박봉주 내각 총리 및 최태복 최고인민회의 의장과는 회견했으므로¹⁸⁾ 김영남 최고인민회의 상임위원장이 김 제1비서를 대신해 몽골 대통령과 정상회담을 진행한 셈이다.

15) 『보르뚜갈대통령에게 우리 나라 특명전권대사 신임장 봉정』, 『로동신문』, 2013. 1. 20; 『쿠웨이트추장에게 우리 나라 특명전권대사 신임장 봉정』, 『로동신문』, 2013. 1. 21 참조.

16) 『로동신문』, 2014. 2. 9.

17) 『로동신문』, 2013. 10. 29.

18) 『로동신문』, 2013. 10. 29; 2013. 10. 31.

〈사진 5〉 김영남 최고인민회의 상임위원장의 푸틴 러시아 대통령과의 회견 보도

김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장 올라지미르 올라지미로비치 푸틴 로씨야련방 대통령을 만났다



【쏘치 2월 7일발 조선중앙통신】제22차 겨울철올림픽경기대회를 개막행사에 명예손님으로 참가하고있는 김영남 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 위원장은 7일 쏘치에서 올라지미르 올라지미로비치 푸틴 로씨야련방 대통령을 만났다. 김영남위원장은 푸틴대통령과 친선적인 분위기속에서 전통적인 우라지미르 올라지미로비치

푸틴대통령에게 보내시는 인사말을 김영남위원장이 정중히 전하였다. 대통령은 이에 깊은 사의를 표하고 경애하는 김정은동지께서 자신의 충심으로 되는 인사를 전하여드릴것을 부탁하였다. 김정은동지께서 조로협조관계를 발전시킬데 대한 담화를 하였다.

자료: 『로동신문』, 2014. 2. 9. 1면.

김영남 최고인민회의 상임위원장의 이 같은 외교활동은 북한 주민들에게 자국이 국제사회에서 고립되어 있지 않고, 미국과 일본을 제외한 대부분의 해외 국가수반들과 긴밀한 관계를 유지하고 있다는 인상을 주어 체제에 대한 주민들의 충성심을 유도하는 데 적극적으로 이용되고 있다.

양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장의 외교활동은 김영남만큼 활발하지는 않다. 그는 주로 북한 주재 외국 대사가 주최하는 각종 연회에 참석하거나 북한 주재 외국 대사나 북한 방문 외국 인사들에게 ‘공화국훈장’ 등을 수여하는 행사 등에 참석하고, 특히 외국 의회 대표단이 방북시 접견하는 등의 활동을 하고 있다. 이는 최고인민회의 상임위원회가 대외적으로 북한을 대표하고 외국의 국회, 국제의회기구를 대상으로 하는 외교활동을 담당하고 있는 것과 밀접한 관련이 있다.

양형섭은 2012년 1월 16일 AP통신과의 인터뷰를 통해 김정은이 지식기반경제를 만드는 데 집중하고 중국을 포함한 다른 국가의 경제개혁 사례를 연구하고 있다고 밝힌 바 있다.¹⁹⁾ 양형섭이 이 같이 파격적인 발언을 할 수 있는 것은 그가 김정은의 상당한 신임을 받고 있음을 시사하는 것이다.

김영대 조선사회민주당 중앙위원회 위원장이 최고인민회의 상임위원회 부위원장을, 류미영 조선천도교청우당 중앙위원회 위원장이 최고인민회의 상임위원회 위원을 맡고 있는 것도

19) 『연합뉴스』, 2012. 1. 17.

대외적으로 북한이 다른 민주주의국가들처럼 복수정당제와 종교의 자유를 채택하고 있는 것처럼 선전하고 해외 및 남한의 정당들 그리고 종교단체들과 실리 및 대남 통일전선 차원의 교류를 추진하기 위한 것이다.

〈사진 6〉 스웨덴 연립집권정당 국회의원 대표단과 기념 촬영하는 양형섭



자료: 『조선중앙통신』, 2012. 7. 2.

3. 훈장, 메달, 명예칭호의 제정 및 수여를 통한 주민의 충성 유도

2009년과 2012년 개정 헌법의 제116조는 최고인민회의 상임위원회에 “훈장과 메달, 명예칭호, 외교직급을 제정하며 훈장과 메달, 명예칭호를 수여”하는 권한을 부여하고 있다. 훈장과 메달, 각종 명예칭호 수여는 어느 국가에나 존재하는 것이지만, 특히 경제적 보상을 제공할 예산이 부족한 사회주의 체제에서 많이 사용되어 온 방법이다.

2012년 2월에만 해도 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 ‘김정일훈장’을 제정하여 김영남 최고인민회의 상임위원장, 최영림 내각 총리, 리영호 총참모장, 김정일의 매제 장성택, 김정일의 마지막 부인 김옥 등 총 132명의 간부들, 항일혁명투사들, 군인들, 근로자들에게 수여했다. 2012년 10월에는 김일성군사종합대학에 김정일훈장을 수여했고, 2013년 2월에는 국방력 강화와 경제강국 건설에 크게 기여한 단체와 일군, 군인, 근로자들에게 김정일훈장을 수여했다. 북한은 이외에도 2012년 1월 “조선로동당의 주체적 문예사상과 이론을 철저히 구현하여 사상성, 정론성이 강하고 인식교양적 의의가 큰 작품들을 많이 창작한 시인” 차영도에

게 김일성훈장²⁰)을 수여했고, 동년 2월에는 사망한 김정일에게도 김일성훈장을 수여했다. 2013년 4월에는 ‘조국해방전쟁승리 60돐 기념훈장’을 제정하여 동년 7월 김일성, 김정일, ‘조국해방전쟁에서 위훈을 세운 항일의 노투사들과 전쟁노병들, 전상공로자들’과 ‘중국인민지원군 노병들과 러시아조선전쟁노병대표단 성원들’에게 수여했다.

또한 북한은 2012년 2월에 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 ‘김정일상’, ‘김정일청년영예상’, ‘김정일소년영예상’이라는 새로운 상을 제정했다. 그리고 동월 “주체적인 사회주의 문화건설 위업수행에 크게 공헌한” 24명에게 김정일상을, “청년동맹조직을 선군청년전위대로 강화발전시키고 조국보위와 사회주의강성국가건설에서 위훈을 세우고 학습과 동맹조직생활에서 모범을 보인 104명의 청년동맹일군들과 청년동맹원들”에게 김정일청년영예상을, “소년단조직생활, 사회정치활동과 좋은일하기운동에서 특출한 모범을 보인 101명의 소년단원들”에게 김정일소년영예상을 수여했다. 또한 동년 5월 만수대창작사의 창작가, 종업원, 일군들 4명에게 김정일상을, 6명에게 김정일청년영예상을 수여하고, 2013년 2월 ‘사회주의문명국건설에 크게 기여한 대상들’에 김정일상을 수여했다.

20) 북한은 1972년 3월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 ‘김일성훈장’을 제정·공포했다. 이 훈장은 김일성 회갑을 기념하기 위해 새로 제정한 것으로, 정령에서 “김일성훈장은 우리나라 최고 훈장이다”라고 규정하고 있다. 김일성훈장에 관한 규정에 의하면, ① 김일성의 혁명사상·주체사상으로 무장하고, ② 김일성의 사상과 의지대로 사고하고 행동하며, ③ 김일성을 목숨으로 옹호(擁護) 보위하며, ④ 당 정책을 관철하기 위한 투쟁에서 빛나는 위훈을 세운 일군들에게 수여한다고 되어 있다. 김일성훈장은 이상과 같은 이른바 탁월한 인물 또는 직장, 군부대에 주어지게 되는데, 매년 김일성의 생일인 4월 15일을 전후하여 수여하기로 규정하고 있다. 북한대사전편찬위원회 편, 『북한대사전(증보개정판)』, 서울: 공산권문제연구소, 1979, p.294.

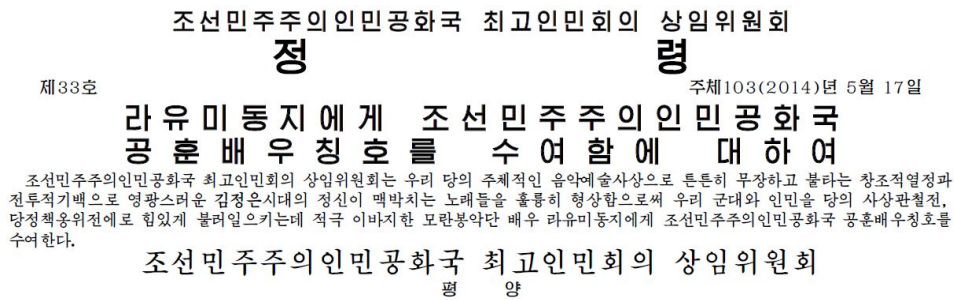
〈사진 7〉 김일성과 김정일 관련 훈장과 상 메달 및 휘장

김일성훈장	김정일훈장
<p>KCNA</p> 	<p>KCNA</p> 
김일성상 금메달	김정일상 금메달
<p>KCNA</p> 	<p>KCNA</p> 
김일성청년영예상 메달	김정일청년영예상 메달
<p>KCNA</p> 	<p>KCNA</p> 
김일성소년영예상 휘장(배지)	김정일소년영예상 휘장(배지)
<p>KCNA</p> 	<p>KCNA</p> 

자료: 『조선중앙통신』, 2012. 2. 4; 2012. 6. 21.

북한은 또한 2012년에 최고인민회의 상임위원회 정령에 의해 김원균명칭 평양음악대학 강좌장을 맡고 있는 성악가 리향숙에게 ‘인민배우 칭호’²¹⁾를, 만수대예술극장, 인민대학습당, 향산호텔, 평양교예극장, 빙상관 등을 설계한 평양도시설계연구소 기사장 고부웅에게 ‘노력영웅 칭호’²²⁾를, “당과 수령, 조국과 인민을 보위하는 데 특출한 공로를 세운” 남승제에게 ‘공화국영웅’ 칭호²³⁾를 수여했다.²⁴⁾ 그리고 2014년에는 최고인민회의 상임위원회 정령으로 “김정은 시대의 정신이 맥박 치는 노래들을 훌륭히 형상함으로써 우리(북한) 군대와 인민을 당의 사상관철전, 당정책옹위전으로 힘 있게 불러일으키는 데 적극 이바지한” 모란봉악단 배우 라유미에게 ‘공훈배우 칭호’²⁵⁾를 수여했다.

〈사진 8〉 최고인민회의 상임위원회 정령에 의한 공훈배우 칭호 수여 보도



자료: 『로동신문』, 2014. 5. 18, 1면.

북한은 이외에도 최고인민회의 상임위원회 정령으로 엘리트와 주민들에게 각종 메달과 표창을 수여함으로써 김정은 체제에 대한 주민들의 자발적인 충성을 유도하고 있다. 김일성, 김정일 시대에도 명예칭호와 표창 등이 체제에 대한 주민들의 충성을 유도하는 중요한 한 수단이었지만, 이 같은 수단이 김정은 시대에 들어와 더욱 적극적으로 활용되고 있는 것으로 판단된다.

21) 1952년 9월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 정해졌으며, 연극·영화·음악·무용 등 각 예술분야의 작품 창조가 및 무대 예술인들에게 주는 최고영예칭호이다. 북한대사전편찬위원회 편, 『북한대사전(증보개정판)』, p.879.
 22) 1961년 7월 17일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 정해졌으며, 경제건설·행정사업 각 분야에서 가장 특출한 공훈을 세운 자에게 수여하는데 군인에게는 수여하지 않는다. 금메달과 국기훈장 1급을 수여하며 공화국 영웅 칭호와 동급이다. 북한대사전편찬위원회 편, 『북한대사전(증보개정판)』, p.619.
 23) 6·25전쟁 발발 직후인 1950년 6월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 제정되었고 군사와 각 분야 건설에서 가장 특출한 공훈을 세운 자에게 수여한다. 김일성상과 김일성훈장 제정 이전에는 최고 칭호였으며, 금메달과 국기훈장 1급을 수여한다. 북한대사전편찬위원회 편, 『북한대사전(증보개정판)』, p.619.
 24) 『로동신문』, 2014. 1. 6, 2012. 1. 11, 2012. 7. 29; 『연합뉴스』, 2012. 1. 6.
 25) 북한에서 공훈배우는 “예술활동에서 특출한 공훈을 세운 배우”를 뜻하며 이 칭호를 받은 배우는 표창장과 국기훈장 1급 또는 노력훈장을 함께 수상한다. 『연합뉴스』, 2014. 5. 18.

IV. 북한 최고인민회의 상임위원회 엘리트

2014년 3월 9일 최고인민회의의 대의원 선거 실시 후 동년 4월 9일 최고인민회의의 제13기 제1차 회의가 개최되어 최고인민회의의 상임위원회 구성원이 새롭게 선출되었다. 최고인민회의의 제13기 제1차 회의 개최 전 일부 전문가들은 김정은이 최고인민회의의 상임위원장직을 폐지하고 과거 김일성처럼 명실상부한 국가수반으로서 외교의 전면에 나서거나 최고인민회의의 상임위원장이 보다 젊은 인물로 교체될 것으로 예상했다. 그런데 김정은이 최고인민회의의 상임위원장직을 폐지하지 않고 86세의 김영남에게 다시 이 기구의 위원장직을 맡긴 것은 그가 아직 젊은 나이와 경험 부족으로 외교의 전면에 나설 준비가 되지 않았기 때문인 것으로 판단된다.

과거 김일성이 만 60세가 되었을 때 최고인민회의의 상임위원장직을 폐지하고 대외적으로 북한을 대표하는 국가주석직을 새로 만들어 외교의 전면에 나선 점을 고려하면 30대 초반의 김정은이 외교의 전면에 나서기에는 부담스러웠을 것이라는 추정도 가능하다. 그리고 북한 지도부가 김영남을 최고인민회의의 상임위원장직에 재선출한 것은 그가 오랫동안 외교 엘리트로 일하면서 특히 제3세계에서 구축한 폭넓은 외교 인맥을 활용하기 위한 것으로 판단된다.

〈사진 9〉 제13기 최고인민회의의 상임위원회 구성원 명단

최고인민회의 상임위원회 ③							
위원장	부위원장		명예부위원장		서기장		
 김영남	 양형섭	 김영대	 김영주	 최영림	 홍선옥		
위원							
 김양권	 태종수	 전용남	 현상주	 리명길	 김경순	 김완수	 류미영
 강명철	 강수린	 전경남					

자료: 통일부 운영 북한정보포털 사이트(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/main/portalMain.do>, 검색일: 2014. 5. 22).

최고인민회의 제13기 제1차 회의에서 최고인민회의 상임위원회 구성원들이 대폭 늘어난 것은 주목할 만한 점이다. 제12기 최고인민회의 상임위원회 위원 중 홍인범 평안남도당위원회 책임비서, 로성실 전 여맹 위원장, 심상진 전 조선불교도연맹 중앙위원회 위원장은 재선되지 못했다. 대신 제13기 최고인민회의 상임위원회 위원으로 태종수 함경남도당위원회 책임비서, 김정순 조선민주여성동맹 중앙위원회 위원장, 김완수 6·15 공동선언실천 북측 준비위원회 위원장, 강명철 조선그리스도연맹 중앙위원회 위원장, 강수린 조선불교도연맹 위원장 겸 조선적십자사 중앙위원회 위원장, 전경남 인민경제대학 총장이 선출되었다. 이처럼 6·15 공동선언실천 북측 준비위원회 위원장과 조선그리스도연맹 중앙위원회 위원장이 새로 최고인민회의 상임위원회에 선출된 것을 고려할 때 향후 북한이 남북 국회 및 종교단체와의 교류에 더욱 적극적으로 나올 가능성이 있다. 인민경제대학 총장이 새로 최고인민회의 상임위원회에 선출된 것은 경제 개혁과 개방 관련 입법을 뒷받침하기 위한 것으로 판단된다.

제13기 최고인민회의 상임위원회 구성원들의 면면을 보면 김영남이 위원장을, 양형섭과 김영대가 부위원장을, 홍선옥 전 최고인민회의 부의장이 서기장을 맡고 있다. 그리고 김일성의 동생인 김영주 전 조선로동당 중앙위원회 조직지도부장과 최영림 전 내각 총리가 명예부위원장을 맡고 있다. 최고인민회의 상임위원회 위원들로는 김양건 당중앙위원회 통일전선부장, 태종수 함경남도당위원회 책임비서, 전용남 김일성사회주의청년동맹 중앙위원장, 현상주 조선직업총동맹 중앙위원장, 리명길 조선농업근로자동맹 중앙위원장, 김정순 조선민주여성동맹 중앙위원회 위원장, 김완수 6.15공동선언실천 북측 준비위원회 위원장, 류미영 조선천도교 청우당 위원장, 강명철 조선그리스도연맹 중앙위원회 위원장, 강수린 조선불교도연맹 위원장 겸 조선적십자사 중앙위원회 위원장, 전경남 인민경제대학 총장이 있다.

〈표 4〉 최고인민회의 상임위원회 명단(2014년 4월 현재)

이름 (출생연도)	상임위 직책	경력(비고)
김영남 (1928)	위원장 (1998. 9~)	당중앙위 정치국 상무위원(2010. 9~), 전 당중앙위원회 국제부장, 전 정무원 부총리 겸 외교부 부장
양형섭 (1925)	부위원장 (1998. 9~)	당중앙위 정치국 위원(2010. 9~), 조국전선 중앙위 공동의장(1979. 11~), 조평통 부위원장(1984. 2~), 전 최고인민회의 상설회의 의장, 전 사회과학원 원장
김영대 (1937)	부위원장 (1998. 9~)	조선사회민주당 중앙위 위원장(1998. 8~), 민족화해협의회 회장(1998. 6~), 범민련 북측본부 부의장(1991. 1~)
김영주 (1920)	명예부위원장 (1998. 8~)	김일성의 동생, 전 조선로동당 중앙위원회 조직지도부장
최영림 (1930)	명예부위원장 (2013. 4~)	전 당중앙위 정치국 상무위원(2010. 9~2013. 3. 31), 전 내각 총리(2010. 6~2013. 4. 1), 전 최고인민회의 상임위원회 서기장
홍선옥 (1950)	서기장 (2013. 4~)	조선대외문화연락위 부위원장, 조선일본군위안부 및 강제연행피해자보상대책위원회 위원장, 일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회 조선위원회 위원장, 북-스위스 친선협회 위원장, 북-오스트리아 친선협회 위원장, 북-폴란드 친선협회 부위원장, 6·15공동선언실천 북측 위원
김양건 (1942)	위원	당중앙위 통일선선부장(2007.3~), 당중앙위 비서(2010.9~), 당중앙위 정치국 후보위원(2010.9~), 조선아시아태평양평화위원회 위원장(2009.8~)
태중수 (1936)	위원 (2014. 3~)	함경남도 당위원회 책임비서, 전 당중앙위원회 비서
전용남 (미상)	위원 (2012. 9~)	김일성사회주의청년동맹 중앙위 위원장, 국가체육지도위원회 위원
현상주 (1940)	위원	조선직업총동맹 중앙위 위원장, 당중앙위 후보위원, 북-인도 친선협회 위원장, 국가체육지도위원회 위원
리명길 (1963)	위원	조선농업근로자동맹 중앙위 위원장, 당중앙위 후보위원, 조선캄보디아친선협회 위원장, 국가체육지도위원회 위원
김정순 (?)	위원	조선민주여성동맹 중앙위 위원장
김원수 (1939)	위원	6·15공동선언실천 북측 준비위원회 위원장, 조국통일민주주의전선 서기국장, 민족화해협의회 부회장, 전 최고인민회의 부의장
류미영 (1921)	위원	조선천도교청우당 중앙위원장, 조선천도교회 중앙지도위원회 위원장, 단군민족통일협의회 회장, 조선종교인협회 부회장, 최덕신 전 한국 외무부장관의 부인
강명철 (?)	위원	조선그리스도연맹 중앙위원회 위원장, 전 강영섭 조선그리스도교연맹 중앙위원회 위원장의 아들
강수린 (1952)	위원	조선불교도연맹 위원장 겸 조선적십자사 중앙위원회 위원장
전경남 (1954)	위원	인민경제대학 총장, 전 최고인민회의 법제위원(보선), 전 북-스웨덴 친선협회 위원장

자료: 통일부 북한자료센터 홈페이지(http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=116), 검색일: 2014. 4. 22; 『북한 주요인사 인물정보 2013』 (통일부, 2013) 등을 참고하여 작성.

최고인민회의 상임위원회의 가장 핵심적인 간부들은 김영남 위원장, 양형섭 부위원장, 김영대 부위원장, 홍선옥 서기장이다. 이들은 ‘최고인민회의 상임위원회 상무회의’의 참석 대상이고, 나머지 다른 구성원들은 정당, 근로단체, 종교단체 등에서 활동하면서 ‘최고인민회의 상임위원회 전원회의’가 개최될 때에만 부분적으로 참여하고 있기 때문이다.

최고인민회의 상임위원회에서 위원장직을 15년 이상 맡고 있는 김영남은 과거에 당중앙위원회 국제부장과 정무원 외교부장 등을 역임한 전형적인 외교 엘리트이다.²⁶⁾ 그는 1998년 헌법 개정으로 이전에 주로 입법 기능만을 수행하던 최고인민회의 상설 회의가 폐지되고 ‘국가대표’ 기능까지 수행하는 최고인민회의 상임위원회가 부활하면서 현 직책에 임명되었다.

최고인민회의 상임위원회에서 현재 15년 넘게 장기간 부위원장직을 맡고 있는 양형섭은 1977년 중앙인민위원회 법제위원회 위원장을 맡았고 1983년부터 1998년 헌법 개정 이전까지 약 15년간 최고인민회의 의장과 최고인민회의 상설회의 의장직을 맡았던 입법분야의 전문 엘리트이다. 양형섭은 중국 칭다오중학교와 김일성종합대학을 졸업한 후 소련 모스크바대학 정치경제학부를 졸업한 유학파이다. 그는 1969년에 북한·탄자니아친선협회 위원장을, 1982년에 북한·영국친선협회 위원장을 맡는 등 북한의 친선외교에 부분적으로 참여한 바 있다. 그는 김정은 시대에도 최고인민회의 상임위원회 부위원장으로서 방북한 해외 인사들을 만나고 는 있지만 김영남에 비해 외교 관련 활동은 활발하지 않은 편이다.²⁷⁾ 양형섭은 현재 최고인민회의 상임위원회 명의의 정령 발표 등 입법에 주로 관여하고 있는 것으로 판단된다.

최고인민회의 상임위원회의 또 한 명의 부위원장인 김영대는 김영남, 양형섭, 홍선옥이 현재 최고인민회의 상임위원회 직책으로 활동하고 있는 데 비해 주로 조선사회민주당 중앙위원회 위원장이라는 상근 직책과 민족화해협의회 회장 및 범민련 북측 본부 부의장이라는 겸임 직책으로 활동하고 있다.²⁸⁾ 이 같은 사실에 비추어볼 때 김영대의 최고인민회의 상임위원회 부위원장 임명은 남한의 진보정당과의 교류 및 대외 접촉을 고려한 측면이 중요하게 작용한 것으로 보인다.

김정은 시대에 들어와 최고인민회의 상임위원회와 관련해 주목할 만한 인사는 여성인 홍선옥 조선대외문화연락위원회 부위원장이 2013년 4월 1일 개최된 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 이 권력기관의 ‘서기장’이라는 핵심 요직에 임명된 것이다.²⁹⁾ 최영림 현 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장이 과거에 ‘최고인민회의 상임위원회 서기장’을 맡고 있다가 평양시당위원회 책임비서직에 임명되었고, 다시 내각 총리에 발탁된 사례에 비추어볼

26) 『북한 주요인사 인물정보 2013』, 통일부, 2013, pp.102~103 참조.

27) 『북한 주요인사 인물정보 2013』, pp.357~360 참조.

28) 『북한 주요인사 인물정보 2013』, pp.106~107 참조.

29) 『로동신문』, 2013. 4. 2.

때 최고인민회의 상임위원회 서기장이 매우 중요한 직책을 짐작할 수 있다. 북한 헌법의 토대가 된 스탈린헌법에서도 “소련 최고소비에트에 의해 채택된 법령들은 최고소비에트 상임위원회 위원장과 서기의 서명이 있어야 연방구성공화국의 언어로 공포된다”(제40조)³⁰⁾고 규정할 정도로 최고소비에트 상임위원회 서기(북한의 경우 ‘최고인민회의 상임위원회 서기장’이 이에 해당)는 상당한 영향력을 가지고 있었다. 지금까지 김정일의 여동생인 김경희를 제외하고 북한 지도부에서 여성이 고위직을 차지한 적이 드물다는 점에서 홍선옥의 최고인민회의 상임위원회 서기장직 임명은 관심을 끌만하다.

김영남과 양형섭 모두 80대 중후반 그리고 김영대도 70대 중반의 나이인 점에 비추어 볼 때 홍선옥은 60대 초반의 나이로 상대적으로 젊은 편이다. 홍선옥의 과거 경력을 보면 조선민주여성동맹 부위원장을 지낸 여성 리더로서 북·스위스 친선협회 위원장, 북·오스트리아 친선협회 위원장, 북-폴란드 친선협회 부위원장을 맡는 등 주로 유럽 국가들과의 친선외교에 많이 관여해 왔다. 김정은이 1990년대 중후반에 스위스에서 4년 반 동안 유학한 경험이 있는 점에 비추어볼 때 홍선옥의 스위스를 비롯한 유럽 국가들과의 친선외교활동이 그의 발탁에 중요하게 작용했을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 홍선옥은 또한 조선일본군위안부 및 강제연행피해자보상대책위원회 위원장, 일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회 조선위원회 위원장과 6·15공동선언실천 북측 위원도 맡아 일본 및 한국과의 관계에서도 활발히 활동한 경력이 있다.³¹⁾

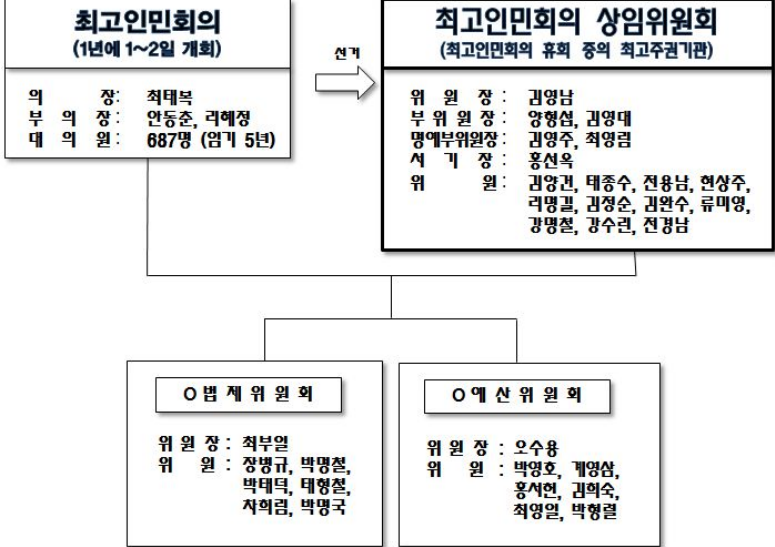
최고인민회의 상임위원회에는 청년동맹, 직업총동맹, 농근맹, 여맹의 4대 근로단체 책임자들도 포함되어 있다. 이는 이 기관이 훈장과 메달, 명예칭호를 제정하고 수여함으로써 정권에 대한 엘리트와 주민의 충성심을 유도하는 데 중요한 역할을 수행하고 있는 것과 밀접한 관련이 있다. 따라서 4대 근로단체의 책임자가 바뀌게 되면 그 다음에 소집되는 최고인민회의 회의에서 해임된 근로단체 책임자는 최고인민회의 상임위원직에서 소환되고 새로 임명된 책임자가 상임위원에 선출된다.

다음의 <그림 1>을 보면 알 수 있듯이 북한 최고인민회의는 법제위원회와 예산위원회라는 2개의 ‘부문위원회’를 가지고 있다. 북한 헌법은 이 법제위원회와 예산위원회가 최고인민회의 휴회 기간 중에는 최고인민회의 상임위원회의 지도하에 사업하도록 규정하고 있다. 따라서 이 두 ‘부문위원회’는 비록 형식상으로는 최고인민회의에 속해 있지만 실질적으로는 최고인민회의 상임위원회에 속해 있다고 볼 수 있다.

30) “1936 CONSTITUTION OF THE USSR,” <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1936toc.html>, 검색일: 2013. 6. 30 참조.

31) 『북한 주요인사 인물정보(2013)』, pp.534~536 참조.

<그림 1> 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 기구 및 인적 구성



자료: 북한 헌법과 『로동신문』, 2014. 4. 10 등을 토대로 작성.

V. 맺음말

앞에서 살펴본 바와 같이 북한 최고인민회의 상임위원회는 1년 중 363~364일에 해당하는 최고인민회의 휴회 기간 중 최고인민회의의 기능을 대행한다. 그러므로 헌법의 채택이나 수정을 제외한 거의 대부분의 입법이 최고인민회의 상임위원회에서 이루어진다고 해도 과언이 아니다.

북한이 687명의 대의원으로 구성된 최고인민회의를 통해서가 아니라 약 10여 명의 엘리트로 구성된 최고인민회의 상임위원회에서 법령을 채택하는 것은 입법기구에 대한 노동당의 통제를 효과적으로 보장하기 위해서이다. 최고인민회의 상임위원회의 구성을 보면 노동당의 정치국 상무위원인 김영남이 위원장을, 정치국 위원인 양형섭이 부위원장을 맡고 있고, 정치국 후보위원 겸 당중앙위원회 비서인 김양건 통일전선부장이 위원으로 참여하고 있다. 물론 최고인민회의 상임위원회에 조선사회민주당과 조선천도교청우당의 위원장이 각기 부위원장과 위원으로 참여하고 있기는 하지만 이들은 모두 조선로동당의 ‘우당(友黨)’들로서 노동당의 노선을 지지하는 명목상의 야당에 불과할 뿐이다. 그리고 조선로동당의 지도하에 일반 주민을 통제하는 4대 근로단체의 위원장들이 모두 위원으로 참여하고 있어 최고인민회의 상임위원회가 노동당의 통제를 벗어나 독자적으로 결정을 내릴 수 있는 가능성이 원천적으로 배제되어 있다.

이처럼 북한 최고인민회의 상임위원회는 김정은 제1비서와 노동당이 결정한 노선과 정책을 법적, 행정적으로 뒷받침하는 역할을 수행하고 있다. 흥미로운 것은 북한의 외국인 투자 유치 및 경제개방 관련 법령들의 대부분이 최고인민회의보다 이 기구에서 채택되고 있다는 점이다.

김영남은 최고인민회의 상임위원장으로 대외적으로 “국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수”하고 외국의 국가원수에게 수시로 축전과 조전을 보내는 등 친선외교와 공식적인 외교활동의 중요한 한 부분을 담당하고 있다. 김영남은 특히 현재 북한의 최고지도자인 김정은이 직접 나서기를 꺼려하는 제3세계 국가와의 정상외교도 수행하고 있다. 김영남 최고인민회의 상임위원장의 활발한 외교활동은 북한 주민들에게 자국이 국제사회에서 고립되어 있지 않고, 미국과 일본을 제외한 대부분의 해외 국가수반들과 긴밀한 관계를 유지하고 있다는 인상을 주어 체제에 대한 주민들의 충성심을 유도하는 데 적극적으로 이용되고 있다.

북한 최고인민회의 상임위원회는 훈장과 메달, 명예칭호의 제정 및 수여를 통해 엘리트와 주민들의 체제에 대한 충성심을 유도하고 있는데, 이 같은 사실은 그동안 북한 정치 연구에서 자주 간과되어 온 부분이다. 탈냉전 이후 북한이 현재까지 체제를 지탱하고 있는 데에는

엘리트와 주민에 대한 당과 군대, 공안기관의 통제력에 의존하는 바가 크지만, 감시와 통제 그리고 물리력만 가지고 설명하는 것은 한계가 있다. 북한 지도부가 엘리트와 주민 통제를 위해 ‘사탕’과 ‘채찍’을 활용하고 있다고 본다면, 북한 최고인민회의 상임위원회는 바로 ‘사탕’을 주면서 체제에 대한 충성심을 이끌어 내는 역할을 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

2014년 4월 9일 개최된 최고인민회의 제13기 제1차 회의에서 김정은이 최고인민회의 상임위원장을 폐지하지 않고 86세의 김영남에게 다시 이 기구의 위원장직을 맡긴 것은 그가 아직 젊은 나이와 경험 부족으로 외교의 전면에 나설 준비가 되지 않았기 때문일 것이다. 북한 지도부가 김영남을 최고인민회의 상임위원장에 재선출한 것은 그가 오랫동안 외교 엘리트로 일하면서 특히 제3세계에서 구축한 폭넓은 외교 인맥을 활용하기 위한 것으로 판단된다.

최고인민회의 제13기 제1차 회의에서 최고인민회의 상임위원회 구성원들이 대폭 늘어난 것은 주목할 만한 점이다. 제13기 최고인민회의 상임위원회 위원으로 태종수 함경남도당위원회 책임비서, 김정순 여맹 위원장, 김완수 6·15공동선언실천 북측 준비위원회 위원장, 강명철 조선그리스도연맹 중앙위원장, 강수린 조선불교도연맹 위원장 겸 조선적십자사 중앙위원장, 전경남 인민경제대학 총장이 새로 선출되었다. 이처럼 6·15공동선언실천 북측 준비위원회장과 조선그리스도연맹 위원장이 새로 최고인민회의 상임위원회 위원에 선출된 것을 고려할 때 향후 북한이 남북 국회 및 종교단체와의 교류에 더욱 적극적으로 나올 가능성이 있다. 그리고 인민경제대학 총장이 새로 최고인민회의 상임위원회 위원에 선출된 것은 경제 개혁과 개방 관련 입법을 뒷받침하기 위한 것으로 판단된다.

만약 한국 국회가 남북국회회담을 추진한다면 비상설 기구인 북한의 최고인민회의가 아니라 상설 기구인 최고인민회의 상임위원회를 상대해야 할 것이다. 그런데 북한 최고인민회의 상임위원회는 노동당의 철저한 통제하에 놓여 있고 한국 국회는 다양한 정치세력으로 구성되어 있다. 그러므로 한국 국회가 남북국회회담을 추진하려면 회담에 참여할 대표단을 먼저 구성하고 북한과 협상할 내용에 대해 대표단 내에서 입장 통일을 이루는 것이 중요하다. 북한은 남한의 민주주의 정치가 북한에 미칠 영향을 우려해 지금까지 남북국회회담에 대해 소극적인 입장을 취해왔고, 앞으로도 그 같은 입장에서 쉽게 벗어나기는 어려울 것으로 전망된다. 하지만 한국 국회가 적극적인 태도를 가지고 남북 당국 간 경색상태에 돌파구를 마련하며 남북 교류협력을 활성화하기 위해 남북 국회 차원의 교류 또는 회담을 추진할 필요가 있다.

참고문헌

- 김민·한봉서, 『령도체계』, 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 박희진, “김정일 체제의 경제적 유산과 북한경제 전망: 거점개방과 반개혁의 이중주,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 5월호.
- 백과사전출판사, 『조선대백과사전 17』, 평양: 백과사전출판사, 2000.
- 북한대사전편찬위원회 편, 『북한대사전(증보개정판)』, 서울: 공산권문제연구소, 1979.
- 사회과학출판사, 『조선말대사전 (2)』, 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 정성장, 『현대 북한의 정치: 역사·이념·권력체계』, 서울: 한울아카데미, 2011.
- 정성장, “김정은 체제의 경제 개혁·개방 전망과 과제,” 『국가전략』, 제18권 4호, 2012.
- 정성장, 『김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할』, 성남: 세종연구소, 2014.
- 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법(2013)」, 북한법연구회 월례발표회 참고 자료, 2013. 10. 31.
- 통일부, 『북한 주요인사 인물정보 2013』, 서울: 통일부, 2013.
- “1936 CONSTITUTION OF THE USSR,” <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1936toc.html>(검색일: 2013. 6. 30).
- 2012년 4월 13일 개정 북한 헌법.
- 유현정 박사 제공 북한 투자 법령 원문.
- 통일부 북한자료센터 홈페이지의 북한 권력기구도,
http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=116(검색일: 2013. 10. 11).
- 『로동신문』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선중앙통신』.