

북한법제분석 97-1

北韓의 地方主權機關構成法

1997. 12

研究者 : 朴井源(招請研究員)
金明淵(先任研究員)

한국법제연구원

目 次

I. 머리말	5
II.北韓憲法上 國家統治機構體系의 概觀	7
III. 地方主權機關構成法の 沿革 및 地方國家機關體系의 變化	9
1. 地方主權機關構成法の 沿革	9
2. 北韓의 地方國家機關體系의 變化	10
IV. 地方主權機關構成法の 原理와 內容	15
1. 地方主權機關構成法の 目的 및 機能	15
2. 地方主權機關構成法の 主要內容	16
3. 地方主權機關의 構成原則	17
(1) 國家組織指導體系의 基本原則	17
1) ‘首領의 唯一的 領導制’	17
2) ‘黨의 領導’	20
(2) 國家機關의 組織과 活動의 基本原則: ‘民主主義中央集權制原則’	22
V. 北韓의 地方國家機關의 構成과 機能	27
1. 地方主權機關	27
(1) 地方人民會議	27
1) 構成 및 任期	27
2) 地方人民會議 및 그 代議員의 任務와 權限	28
3) 運 營	30
(2) 地方人民委員會	31
1) 性格 및 構成	31
2) 任務와 權限	32
3) 運 營	33
2. 地方行政執行機關: 地方行政經濟委員會	34
(1) 性格 및 構成	34

(2) 任務와 權限	36
(3) 運 營	36
3. 特別地方行政機關	37
(1) 道·農村經理委員會와 市·郡協同農場經營委員會	37
(2) 地區計劃委員會와 市·郡國家計劃部	38
(3) 道輕工業委員會	39
(4) 其他 機關	39
4. 指導機關(勞動黨의 地方組織)	40
(1) 性格 및 構成	40
(2) 機能 및 役割	41
1) 黨代表會	41
2) 黨委員會	42
(3) 運 營	43
VI. 맺음말 : 北韓地方政權體系의 評價	45
㉝1 : 北韓權力體系	49
㉝2 : 北韓地方政權機關 組織體系	50
㉝3 : 北韓 地方行政指導·監督體系	50
㉝4 : 北韓 市(區域)·郡 行政經濟委員會 機構	51
㉝5 : 北韓 道(直轄市)農村經理委員會 및 市(區域)·郡 協同農場經營委員會 組織	52
㉝6 : 北韓 地區計劃委員會 組織	53
㉝7 : 北韓 道輕工業委員會 組織	54
㉝8 : 歷代 地方人民會議 代議員 選舉狀況	55
〈附 錄〉	
· 北韓憲法上 地方國家機關 關聯條項(1948년·1972년·1992년 헌법)	57
· 1954년 地方主權機關構成法 全文	64
· 1993년 地方主權機關構成法 全文	70

I. 머리말

분단상황하에서 남북한은 서로 상이한 이념과 체제속에 각기의 통치체제를 형성해왔다. 이에 따라 남북한은, 중앙행정은 물론 지방행정 면에서 그 구조와 기능 면에서 다른 체제로 운영되어 왔다. 무릇 모든 국가에서는 국가의 통치조직과 행정작용에 관한 사항을 규정하는 행정법이 있다. 이런 면에서 북한에도 행정법¹⁾은 존재한다.

북한에서는 한국을 포함한 대부분의 국가에서와 같은 행정법이란 단행법을 찾을 수 없다. 그러나 행정법을 행정에 관한 제법률을 말하는 개념으로 본다면, 북한에도 행정법에 해당하는 법률을 찾을 수 있다.²⁾ 더욱이 사회주의 법사상에 의하면, “모든 법은 본질적으로 공법이다”라는 입장에서 북한에도 많은 행정법이 존재하는 것으로 볼 수 있다.³⁾ 일반적으로 사회주의국가에서 행정의 역할이 크게 작용하는 특성이 북한에도 그대로 나타나는 만큼 북한에서도 행정법의 법역은 크다 할 것이다. 예컨대 국가조직과 중앙행정 및 지방행정, 각종 훈장·포상, 호칭, 문서에 관한 법령, 인사와 치안에 관한 법령, 중앙인민위원회의 결정·결정, 정무원의 결정·지시, 지방인민위원회의 결정; 지방인민위원회의 지방행정경제위원회의 결정·지시 등은 바로 행정법체계에 포함되는 것들이다. 이 가운데 「지방주권기관구성법」은 북한 행정법의 주요한 예에 속하는 것이다.

이러한 북한의 행정법에 관하여 살펴보는 것은 북한법을 통하여 북한을 이해하는 데에 도움이 될 것이다. 북한법에 관한 연구에 있어서도 북한헌법을 중심으로 한 북한의 권력구조에 대한 논급은 있었지만 북한의 지방주권 및 행정제도에 관한 연구는 미진한 편이다. 이에 북한의 개정 「주권기관구성법」과 관련

1) 북한은 행정법에 관하여 “국가관리기관들의 조직 및 활동과 관련하여 발생하는 사회관계를 규제하는 사회주의법”이라고 하고, “행정법은 국가법에 의하여 설정된 국가기관의 조직과 활동의 일반적 규범에 기초한다. 그러나 국가법이 모든 국가기관의 조직과 활동의 기본원칙을 설정한다면, 행정법은 주로 국가관리기관의 조직과 활동만을 규제한다”고 한다. 조선민주주의인민공화국 사회과학원 법학연구소 편, 『법학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1971), 727~728면.

2) 김남진, “북한의 행정법”, 『북한법률행정논총』, 제8집(고려대 법학연구소, 1990), 35~55면.

3) 최종고, 『북한법』(박영사, 1996), 111면.

하여 북한의 지방국가기관에 관한 연구는 필요하다.

본고에서는 북한의 지방주권기관구성법을 중심으로 북한의 지방행정체계에 관하여 고찰한다. 이를 위해 먼저 북한헌법상 국가통치기구체계를 살핍으로써 중앙기관과 지방기관과의 관계를 일별하고, 지방주권기관구성법의 연혁과 북한 헌법과 연관하여 지방기관의 변화에 관하여 언급한다. 다음 지방주권기관구성법의 원리와 내용을 북한의 국가기관체계의 구성원리와 관련하여 논구하되, 수령의 유일적 영도제, 당적 영도, 민주주의중앙집권제원칙 등에 관하여 논급한다. 이어 북한의 지방주권기관 및 행정적 집행기관, 특별행정기관의 구성과 임무·권한, 운영 면을 살피고, 아울러 지방기관의 지도기관으로서 노동당의 지방조직의 구성과 운영에 관해서도 고찰한다. 끝으로 북한의 지방기관의 본질에 관하여 그 이론적인 면과 실제적인 면에서 평가한다.

이 논구를 통해 초보적 단계에 머물고 있는 북한법상 행정에 관한 연구에 일조하고, 이를 통해 북한에 대한 이해를 돕는 데에 일조하기를 기대한다.

II.北韓憲法上 國家統治機構體系的 概觀

북한에서는 헌법상 국가통치구조 내지 국가권력구조를 보통 '국가기관체계'라고 한다. 북한의 1972년 사회주의헌법은 이른바 '수령의 유일적 영도'를 확고히 보장할 수 있는 국가기관체계를 확립하는 것이었다. 북한은 사회주의헌법상의 국가기관체계를 독창적인 것이며 혁명발전의 현실과 사회주의·공산주의 건설의 합법칙적 요구에 완전히 부합되는 것이라고 주장한다.⁴⁾ 이에 따라 북한 헌법상 국가기관들은 그 기능과 역할에 따라 주권기관, 행정기관, 재판 및 검찰기관으로 나뉘어지며, 그 활동의 지역적 관할범위에 따라 중앙국가기관과 지방국가기관으로 구분된다.⁵⁾ <표1 참조>

북한의 현행헌법상⁶⁾ '주권기관체계'는 '중앙주권기관체계'와 '지방주권기관체계'로 이루어져 있다. 다음에 이를 구분하여 개관한다.⁷⁾

첫째, 중앙주권기관으로는 「최고인민회의」(제87조~제104조), 「조선민주주의인민공화국 주석」(제105조~제110조),⁸⁾ 「국방위원회」(제111조~제116조),⁹⁾

4) 『주체의 사회주의헌법 이론』(평양: 사회과학출판사, 1977), 127면.

5) 張明奉, “北韓憲法上の 國家統治機構體系에 관한 序說的 考察”, 『公法研究』, 제14집(韓國公法學會, 1986), 191~194면.

6) 북한의 현행헌법은 1992년 4월 9일 最高人民會議 제9기 3차회의에서 社會主義憲法을 개정한 것이다. 이는 1972년 社會主義憲法이 채택되어 시행된 지 20년만에 처음으로 이루어진 것이다. 이하에서는 '1992년 헌법'이라고 약칭함.

7) 1992년 헌법상 권력구조의 개편에 관해서는 張明奉, “北韓憲法改正의 內容과 特徵”, 『北韓研究』, 제4권 1호(대륙연구소, 1993 봄), 120~123면.

8) 1992년 헌법에서는 주석의 권한을 축소하였는데, 제105조에서 1972년 헌법상의 '주석은 국가의 수반이며 조선민주주의인민공화국 국가주권을 대표한다'는 부분(제89조)을 "주석은 국가의 수반이며 조선민주주의인민공화국을 대표한다"라고 수정하고, 일체무력의 지휘통솔권을 국방위원장에게 이관하였다(제113조). 또한 주석은 국가원수로서의 상징적 권한을 행사하도록 하고(조약 비준·폐기의 공포권, 외교대표의 임명·소환의 발표권: 제107조 5·6호), 최고인민회의가 주석에 대한 소환을 가능하도록 명시하였다(제91조 9호). 아울러 주석의 권한이 축소되고 국가기관의 권한이 조정됨에 따라 「최고인민회의 상설회의」의 실질적 입법기관으로서의 기능을 강화하고(제88조), 최고인민회의의 권한을 강화하였다(최고인민회의 휴회 중에 최고인민회의 상설회의에서 채택된 법의 승인, 주석의 소환, 국방위원장의 선거·소환: 제91조 3·5·7호).

9) 1992년 헌법은 제111조에서 1972년 헌법상 중앙인민위원회의 부문별위원회의 하나였던 「국방위원회」를 분리·독립시켜 '국가주권의 최고군사지도기관'으로 승격시키고, 국방위원장에게 일체무력을

「중앙인민위원회」(제117조~제123조) 등으로 형성되며, 이들로 '중앙주권기관 체계'를 이룬다. 다음 지방의 주권기관으로는 지방의 각급 「인민회의」(제133조~제140조), 인민회의의 휴회 중에 지방주권기관인 「인민위원회」(제141조~제146조)가 있으며, 이것으로 '지방주권기관체계'를 이룬다.

둘째, 북한의 행정기관으로는 중앙행정기관으로서 중앙에 최고주권기관의 행정적 집행기관인 「정무원」(제124조~제132조)이 있고, 지방주권기관으로서 지방에 각급 지방주권기관의 행정적 집행기관으로서 「지방행정경제위원회」(제147조~제151조)가 있다. 이들 기관으로 '행정기관체계'를 이룬다. <표2·표3 참조>

셋째, 북한헌법상 '재판 및 검찰기관체계'에 있어서는, '재판기관체계'로 「중앙재판소」와 「인민재판소」 및 「특별재판소」로 구성되어 있고(제152조~제161조), '검찰기관체계'로 「중앙검찰소」와 「지방<도(직할시)·시(구역)·군>검찰소」 및 「특별검찰소」(제162조~제167조)로 구성되어 있다.

여기서 북한헌법상 통치기구체계에서 지방주권기관 및 행정기관의 변화에 관하여 살펴본다. 먼저 1948년 「조선민주주의인민공화국 헌법」¹⁰⁾에서는 지방국가기관으로 지방주권기관인 「지방인민회의」(제68조)와 그의 집행기관이며 지방의 국가행정기관인 「지방인민위원회」(제72조)를 두고 있었다.

이후 1972년 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」¹¹⁾에서는 「지방행정위원회」(제128조~제132조)를 신설하였다. 그리고 사회주의헌법상 「지방인민회의」는 여전히 지방주권기관이었으며(제115조), 「지방인민위원회」는 지방인민회의의 휴회중의 지방주권기관(제123조)으로서 지방인민회의의 권한을 대표하며 동시에 지방지도기관으로서 기능하였다(제125조). 또한 1972년 헌법상 지방주권기관의 행정적 집행기관으로서 「지방행정위원회」(제128조~제132조)를 두고 있었는데, 이는 1948년 헌법상 지방인민위원회의 기능(즉, 지방주권기관의 집행기관이며 지방의 국가행정기관으로서의 기능)을 담당하고 있었다(제130조).¹²⁾

지휘 통솔하도록 하고(제113조), 국방위원회에 군사관련정책의 일원화를 기할 수 있도록 제반 군사 관련업무를 이관하였다(제114조).

10) 이하에서는 '1948년 헌법' 또는 '인민민주주의헌법'으로 약칭함.

11) 이하에서는 '1972년 헌법' 또는 '사회주의 헌법'으로 약칭함.

Ⅲ. 地方主權機關構成法の沿革 및 地方國家機關體系의 變化

1. 地方主權機關構成法の沿革

북한의 설명에 의하면, 지방주권기관구성법은 해당 지방인민회의와 지방인민위원회의 조직과 활동에 대하여 규정한 법이다.¹³⁾ 북한에서 최초의 지방주권기관구성법의 채택배경은 전후인민경제복구발전과 사회주의건설촉진, 인민생활의 향상 등을 위하여 지방정권기관들의 기능과 역할을 강화할 필요에 따른 것이라고 한다.¹⁴⁾ 이에 북한은 1954년 10월 30일 「지방주권기관구성법」을 채택하였으며,¹⁵⁾ 1967년 9월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 이 법의 일부를 개정하였다.

북한의 지방주권기관구성법은 지방정권기관체계에서 주권기관체계와 집행기관체계, 그 임무와 권한, 활동형식과 방법 등에 관한 규정을 기본내용으로 하고 있다. 이후 북한은 지방주권기관체계의 변화에 따라 1974년 12월 19일 「지방주권기관구성법을 채택함에 대하여」¹⁶⁾를 채택하여 지방주권기관의 변화내용을 반영한 것으로 알려져 있다. 그리고 그 동안의 지방정권기관의 변화와 1992년 헌법에 따라 1993년 12월 10일 최고인민회의 제9기 6차회의에서 새

12) 1972년 헌법에서 중앙정부를 「중앙인민위원회」와 「정무원」으로 구분하게 됨에 따라 지방의 행정 집행기관으로서 「지방행정위원회」를 둔 것으로 그 설치배경을 살펴볼 수 있다. 이에 관해서는 張明奉, 「北韓의 地方行政制度 -憲法上 地方國家機關體系를 中心으로-」, 『公法研究』, 제18집(韓國公法學會, 1990), 25면.

13) 『법학사전』, 전계사전, 539면.

14) 상계사전, 같은 면.

15) 최고인민회의 법령 제72호.

16) 최고인민회의 결정 제11호. 그러나 이 법의 全文은 북한이 이를 공표하지 않았으므로 알려져 있지 않다. 다만, 이와 관련하여 북한의 『민주조선』(북한 정권기관지)에 게재된 새로운 지방주권기관구성법에 관한 설명을 보면, “지방주권기관구성법은 지방 각급 주권기관들이 우리공화국의 창건자이며 령도자이신 위대한 수령 김일성동지의 유일적 령도밑에 사업한다고 규제함으로써 지방주권기관들의 모든 활동에서 수령님의 유일적 령도를 더욱 철저히 실현할 수 있게 하며 온 사회에 당의 유일사상체계를 튼튼히 세울 수 있게 확고한 담보를 마련해 주고 있다”고 한다. “조선민주주의인민공화국 지방주권기관구성법에 대하여(상)”, 『민주조선』, 1975년 2월 13일, 2면.

로운 「지방주권기관구성법」을 채택하였다.¹⁷⁾ 여기서는 1993년 지방주권기관 구성법을 중심으로 논급한다.

2. 北韓의 地方國家機關體系의 變化

북한은 정권수립이후 오늘까지 국가기관체계를 변화시켜왔다. 이를 북한헌법의 발전(1948년·1972년·1992년 헌법)과 관련하여 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

첫째, 1948년 헌법의 제정이전단계에서 북한은 국가기관체계를 정비하는 조치를 마련하였다. 북한에서는 1945년 해방후 먼저 각 지방에서 새 형태의 정권형태이며 지방행정기관으로 되는 이른바 「지방인민위원회」가 조직되었다고 한다.¹⁸⁾ 북한에서 1945년 10월 28일 이른바 「북조선5도행정국」이 조직된 이후¹⁹⁾ 1946년 2월 8일 북조선민주주의정당, 사회단체, 행정국, 그리고 인민위원회 대표협의회에서 중앙정권기관인 「북조선임시인민위원회」가 구성되면서 임시혁명기구로서의 성격을 지니는 국가기관체계가 등장하게 되었다.²⁰⁾ 이로써 「북조선임시인민위원회」는 북한에서 주권활동과 행정적 집행활동을 함께 수행하는 최고주권기관으로서의 기능을 하게 되었다. 이렇게 국가권력을 중앙에 집중하는 임시인민위원회 중심의 체계는 1947년 2월 「인민위원회」로 그 명칭이 바뀐 후에도 계속되었다.²¹⁾ 북한에서 이들 기관들이 먼저 조직된 것은 당시 사회적 혼란을 방지하고 주민생활을 안정시키며 산업, 운수, 시설 등을 보호하기 위하여 필요하였다고 설명한다.²²⁾ 그러나 이는 해방 이후 북한에서 시

17) 이 법의 全文은 『조선민주주의인민공화국 지방주권기관구성법(1993년 12월 10일 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제9기 제6차회의에서 법령 제21호로 승인)』(평양: 사회과학출판사, 1994), 1~10면.

18) 홍국표, 『조선민주주의인민공화국 법제정사』(평양: 과학, 백과사전출판사, 1986), 17면; 김봉철, 「우리나라에서의 인민민주주의독재정권 건설경험」, 『법학논문집 3』(평양: 과학, 백과사전출판사, 1982), 220면.

19) 申榮鎬, 「北韓 行政組織法의 體系와 特色」, 『北韓法 體系와 特色』(세종연구소, 1994), 160면.

20) 김봉철, 전제논문, 221~223면; 윤재국, 「조선민주주의인민공화국 국가기관체계의 발전」, 『8·15 해방 10주년 기념 법학논문집』, 제1집 (평양: 과학원 경제법학연구소, 1955), 60~61면.

21) 윤재국, 상계논문, 62~63면.

22) 한석봉, 『인민정권건설경험』(평양: 사회과학출판사, 1986), 28면.

급한 사회안정과 중요산업의 국유화 조치 등의 이른바 '민주개혁'을 추진하기 위한 기관으로 조직된 것이었다.²³⁾

이러한 북한의 초기 국가기관체계는 최고주권기관으로서의 '인민회의'와 최고의 행정적 집행기관으로서의 '인민위원회'로 분리되는 과정을 거치게 되었다. 이 과정에서 '인민회의'와 '인민위원회'는 입법권을 공유하였으며, '상임위원회'는 입법권을 가지지 못하고 법령의 집행정형에 대한 감독권만을 행사할 수 있었다.²⁴⁾

둘째, 1948년 헌법의 채택에 따라 북한의 국가기관체계는 새롭게 변모하였다. 1948년 헌법을 보면, 최고주권기관으로서 「최고인민회의」와 「최고인민회의 상임위원회」를 두었으며, 국가주권의 최고집행기관으로서 「내각」을 설치하였으며, 그 부문적 집행기관으로서 「성」을 설치하였다. 그리고 지방주권기관으로서 「지방각급인민위원회」를 두었으며 그 상무위원회를 집행기관으로 삼았다. 아울러 사법 및 검찰기관으로서 재판소와 검찰소를 설치하였다.

북한에서 새로운 헌법의 제정과 함께 중앙기관체계가 갖추어지고, 아울러 지방기관의 강화와 그 기능과 역할을 제고하기 위한 조치들이 이어지게 되었다. 그리고 6·25 전쟁을 발발시킨 북한정권은 국가기관체계를 전시체제로 전환하는 조치를 취하였다. 이를 보면, 1950년 6월 25일 이른바 「군사위원회」를 설치하여 여기에 일체 주권을 귀속시켰으며 전체 공민들과 일체의 주권기관, 정당·사회단체 및 군사기관들은 모두 이에 절대 복종해야 하는 중앙집권체제로 전환시킨 것이었다. 아울러 동년 6월 27일 "전시상태에 관하여"라는 정령으로 전시상태가 선포된 지역에서 국가보위, 사회질서, 국가안전을 위한 부문의 주권기관의 일체 기능을 도 또는 시, 군 지방군정부에 귀속시키는 조치를 단행하였다.²⁵⁾ 아울러 1952년 12월 22일 정권기관의 역할을 제고한다는 배경 하에 지방행정체계 중에서 「면」을 폐지하는 조치를 하였다.

그리고 북한은 전후 당면과제로 경제복구가 대두하게 됨에 따라 경제복구체

23) 김공열, "북한의 지방행정에 관한 연구", 『아주사회과학논총』, 제10호 (아주대 사회과학연구소, 1995), 273면.

24) 윤재국, 전제논문, 80면.

25) 한길언, "위대한 조국 해방전쟁과정에서의 조선민주주의인민공화국 인민정권의 가일층 강화발전에 대한 역사적 고찰", 『8·15 해방 10주년기념 법학논문집』, 제2집 (평양: 과학원 경제법학연구소, 1955), 135~136면; 홍극표, 전제서, 103~104면.

획을 실행함과 동시에 사회주의화로 나아가기 위한 조치를 마련하게 되었다. 전후 복구의 실현에 있어서 우선 전시체제를 평시체제로 복귀하는 작업이 실시되었다. 이를 위해 1954년 12월 11일 “군사위원회조직에 관하여”의 효력상실에 관한 정령을 공포하여 「군사위원회」, 「지방군정부」를 폐지하고 주권기관, 행정기관, 재판·검찰기관을 정상화하는 조치를 시행하였다. 특히 이 때 1954년 10월 30일 「지방주권기관구성법」과 동년 3월 11일 「내각구성법」을 제정하여 중앙행정기관기관체제와 함께 지방주권기관을 정비하였다. 이를 통해 지방주권기관으로서 「지방인민회의」를 설치함으로써 「지방인민위원회」는 지방인민회의의 집행기관인 동시에 지방행정기관으로 그 성격의 변화를 가져오게 되었다.

이후 북한에서는 사회주의체제의 건설 강화와 함께 사회주의경제관리문제가 강조되었다. 이에 따라 사회주의경제관리문제를 효율적으로 다루기 위한 국가기관체제의 개선 및 개편이 이루어지게 되었다. 이 과정에서 지방행정기관체제 가운데 경제관리를 중점적으로 다루게 되는 새로운 기관들이 설치되었다. 이에 따라 국가기관체제를 국가주권기관, 국가관리기관, 재판 및 검찰기관으로 구분하고, 지방인민위원회에서 각종 경제관리기구를 분리하여 설치하게 되었다.²⁶⁾

셋째, 북한은 1972년 헌법을 채택하면서 국가기관체제를 변화시켰다. 그 골자를 보면, ‘주석제’를 신설하고 과거 「최고인민회의 상임위원회」에 상응하는 「최고인민회의 상설회의」를 설치하였다. 그러나 최고인민회의 상설회의의 지위는 최고인민회의의 상무기관으로 규정하고 「중앙인민위원회」를 국가주권의 최고지도기관, 즉 상설적 최고주권기관으로 규정하였다. 이를 좀 더 보면, 「중앙인민위원회」의 수위는 주석이므로, 주석은 국가의 수반인 동시에 국가주권을 대표하고 지도하는 최고주권기관이 되는 것이다. 또한 최고주권기관의 행정적 집행기관은 「내각」에서 「정무원」으로 개편되었다.

아울러 1972년 헌법은 1948년 헌법상 지방주권기관의 집행기관이며 지방행정기관으로 기능했던 「지방인민위원회」를 상설적 지방주권기관으로 규정하고

26) 여기서 북한에서 경제관리가 강조됨에 따라 행정 내지 행정행위라는 용어의 사용을 기피함으로써 국가행정기관 대신 ‘국가관리기관’이란 명칭을 사용한 것으로 보인다. 그래서 ‘국가관리기관’은 ‘국가행정기관’으로 볼 수 있다. 申榮鎬, 전제논문, 162면.

북한에서는 ‘국가관리’에 관하여 집행적 측면과 처리적 측면이 통일되어 있는 것이라고 설명한다. 김종일, “지방정권기관의 사업체제 강화를 위한 몇가지 문제”, 『법학논문집』, 제9호 (평양: 과학원 경제법학연구소, 1961), 5~6면.

지방주권기관의 행정적 집행기관으로서 「지방행정위원회」를 신설하였다. 이는 국가주석을 수위로 하는 중앙의 상설적 주권기관인 「중앙인민위원회」와 지방의 상설적 주권기관인 「지방인민위원회」를 하나의 통일적 체계로 전환시킨 것이라 할 수 있다.

이러한 변화에 따라 북한에서 지방주권기관과 지방행정기관의 기초단위를 「군」으로 정하고, 「지방행정위원회」의 신설에 따라 종래의 리(동·로동자구) 인민회의와 인민위원회는 폐지되었다. 북한은 지방주권기관체계의 변화에 따라 1974년 12월 19일 “지방주권기관구성법을 채택함에 대하여”²⁷⁾를 제정하고, 1977년 4월 2일 “도인민위원회사업규정과 시, 군인민위원회사업규정을 승인함에 대하여”²⁸⁾를 채택하였다. 이 정령에 의하면, 인민위원회는 해당 인민회의의 휴회중의 지방주권기관으로 기능하였다. 그러나 북한은 지방정권기관체계에서 「지방행정위원회」를 없애고 그 기능을 「지방인민위원회」로 이관하는 조치를 취하였다. 이로써 북한의 지방정권기관체계는 1972년 헌법 이전의 상태로 돌아갔다. 이러한 조치에 대하여 북한은 그 근거를 밝히지 않았으며 그 개편시기에 대해서도 알려지지 않았다. 이와 함께 북한은 1981년 9월 공업관리에서 대안의 사업체계를 구현한다는 기치아래 「도경제지도위원회」를 비롯한 「지방경제위원회」를 설치하였다. 이에 지방인민위원회가 다시 해당 인민회의의 휴회 중에 지방주권기관인 동시에 행정적 집행기관으로 바뀌게 되었으며, 이는 “도인민위원회에 관한 규정”과 “군인민위원회사업규범”을 제정함으로써 뒷받침되었다.

넷째, 북한은 1992년 헌법을 개정하면서 지방주권기관에 관해서도 일부 변화를 보였다. 그것은 기존의 「지방인민위원회」가 주권적 기능과 행정적 기능을 함께 수행하고 있는 상황에서 「지방행정경제위원회」가 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 규정함으로써 다시 변화를 맞게 되었다. 1992년 헌법에서도 “도(직할시), 시(구역), 군 인민회의는 지방주권기관이다”(제113조)라고 명시하고 있고, “도(직할시), 시(구역), 군 인민위원회는 해당 인민회의의 휴회중의 지방주권기관이다”(제141조)라고 규정하여 1972년 헌법과 같이 지방인민회의와 지방인민위원회를 주권기관으로 선언하고 있다.

27) 최고인민회의의 결정 제11호.

28) 중앙인민위원회 정령.

IV. 地方主權機關構成法の 原理와 內容

북한에서 지방국가기관은 존재하지만, 이 기관에 의한 자율적인 지방자치행정이 이루어진다고 보기 어렵다. 북한의 지방행정기관은 사실 북한에서 권력의 원천인 '조선로동당'의 정책노선을 집행하는 기능을 하는 데에 불과하기 때문이다.²⁹⁾ 자율적인 지방자치가 이루어지지 않고 있는 북한의 지방행정은 진정한 의미의 지방자치라 할 수 없다. 이는 기본적으로 북한의 통치체제가 이른바 '수령의 유일지배체제' 하에서 김일성 내지 김정일의 일인지도하에서 운영되는 구조에 기인하는 것이라 할 수 있다. 다시 말해 북한의 지방행정은 노동당의 일당독재하의 조직으로 운영됨으로써 우리와 같은 지방자치제도의 역할과 기능이 원천적으로 수행되기 어려운 구조를 형성하고 있는 것이다.

이는 다음의 북한 지방주권기관의 구성원칙을 보면 알 수 있다. 북한의 지방주권기관의 구성원리 및 기능은 기실 북한의 국가기관체계의 원리의 틀 내에서 이루어져 있다.

1. 地方主權機關構成法の 目的 및 機能

지방주권기관법은 그 목적에 관하여, 북한의 지방주권기관구성법은 "지방주권기관을 강화하고 그 기능과 역할을 높여 인민들에게 참다운 민주주의적 권리와 자유, 행복한 물질문화생활을 보장하는데 이바지"(제1조)하는 것이라고 밝히고 있다. 또한 지방주권기관구성법은 "지방주권기관의 구성과 활동원칙, 임무, 권한을 규제한다"(제7조)고 규정하여 그 기능을 명시하고 있다.

이렇듯 1993년 지방주권기관구성법은 1954년 지방주권기관구성법과 달리 그 목적과 기능에 관하여 명시하고 있다. 여기서 지방주권기관의 임무로서 인민들의 권리와 자유, 물질문화생활을 보장하는 것이라고 강조한 것은 주목된다. 이에 따라 지방주권기관은 노동자·농민·근로인테리를 비롯한 인민들의 권익을 옹호·보호하는 원칙규정을 두었다(제4조). 여기서 북한이 1990년대

29) 김운태, "북한정권기관(행정기관)의 조직변전에 관한 연구", 『통일정책』, 제3권 1호(평화통일연구소, 1977), 201면; 박완신, 『新 북한행정론』(지구문화사, 1996), 195면.

들어 그 법제정비의 내용을 보면, 인민의 권리보장, 인민생활향상에 관한 조항을 새로 마련하거나 강조하고 있음을 엿볼 수 있다.³⁰⁾ 이는 형식상 북한의 변화를 보이는 것이지만, 그것이 진정한 이념상의 변화를 의미하는지는 분명하지 않다.

2. 地方主權機關構成法의 主要內容

다음에 1993년 법의 주요내용을 간략하게 언급한다.

첫째, 행정구역의 개편과 헌법상 주권의 소재규정의 개정에 따라 지방인민회의와 인민위원회는 도(직할시)·시(구역)·군을 단위로 조직되며(제2조), 노동자·농민·근로인테리를 비롯한 근로인민의 대표로 구성된다(제3조)³¹⁾고 하였다.

둘째, 지방주권기관은 모든 활동에서 '민주주의중앙집권제' 원칙을 구현한다고 규정하고(제5조), 중앙인민위원회의 지도 밑에 사업하도록 되어 있다(제6조). 민주주의중앙집권제 원칙(1992년 헌법 제5조)은 북한의 통치구조의 일반원칙으로서 지방주권기관에도 예외가 될 수 없다.

셋째, 지방주권기관의 임무와 권한에 관하여 헌법규정 보다 지방인민회의의 경우 헌법규정(제136조)에 해당 지역에서 경제와 문화를 발전시키며 인민들의 물질문화생활을 향상시키기 위한 대책수립(제11조 4호)을 추가하였다. 지방인민위원회의 경우 헌법규정(제143조)에 해당지역의 사법·검찰 사업지도, 사회주의법무생활의 장악지도, 모범군칭호쟁취운동의 지도, 국가표창·열사증·사회주의애국회생증 수여사업진행, 신소 및 청원의 처리, 해당 재판소의 판사·인민참심원의 보선, 인민회의 휴회중 지방의 인민경제발전계획의 승인(제26조 7·9·10·11·12·15·16호) 등을 추가하였다. 보다 구체적인 내용은 후술한다.

30) 북한의 최근의 입법동향에 관해서는 朴井源, "北韓의 1992年 憲法과 最近의 立法動向", 『北岳論叢』, 제14집(국민대 대학원, 1996), 187~211면.

31) 주권의 소재와 관련하여 북한의 1992년 헌법은 제4조에서 국가의 정치적 기반을 강화하고 국가를 지지하는 계급과 계층을 확대한다는 면에서 1972년 헌법상 북한의 "주권은 노동자, 농민, 병사, 근로인테리에 있다"는 규정(제7조)을 북한의 "주권은 노동자, 농민, 근로인테리와 모든 근로인민에게 있다"라고 개정하였다.

3. 地方主權機關의 構成原則

북한의 지방주권기관의 구성원리는 북한헌법상 권력구조의 특색과 같은 맥락에서 살펴볼 수 있다. 북한의 1992년 헌법은 제5조에서 “모든 국가기관들은 민주주의중앙집권제원칙에 의하여 조직되며 운영된다”고 규정하고 있다. 이에 따라 북한의 지방주권기관구성법은 제5조에서 “지방주권기관은 모든 활동에서 민주주의중앙집권제원칙을 구현한다”라고 규정하고 있다. 이 규정을 통해 민주주의중앙집권제원칙이 북한의 국가기관의 조직 및 활동에 있어 기본원칙임을 알 수 있다. 그러나 북한에서 국가정치지도체제에 있어서의 기본원칙인 이른바 ‘수령의 유일적 영도제’와 ‘당적 영도’를 먼저 살피는 것은 민주주의중앙집권제원칙을 이해하는 토대를 마련하는 것이다.

(1) 國家組織指導體系의 基本原則

1) ‘首領의 唯一的 領導制’

북한헌법은 ‘수령의 유일적 영도제’ 원칙에 입각하여 국가통치기구체계를 구축하고 있다. 북한에서 사회주의헌법상 국가기관체계는 국가기관들의 조직과 활동에서 ‘수령의 유일적 영도’를 확고히 보장할 수 있는 국가기관체계라고 한다.³²⁾ 북한에서 주장하는 바에 의하면, “사회주의 국가기관의 구성과 임무, 활동원칙을 정확히 설정하는데서 나서는 원칙적방향은 무엇보다 먼저 로동계급의 수령의 유일적영도밑에 모든 국가기관들이 조직되고 운영되며 그의 활동이 실현되도록 규정하는 것”이라면서 “국가기관에 대한 수령의 유일적영도는 국가기관의 기능과 역할을 높이기 위한 결정적담보”라고 한다.³³⁾

나아가 북한에서는, 사회주의국가기관들에 대한 ‘수령의 유일적 영도’는 국가사업전반과 국가활동 총체에 대한 ‘수령의 영도’를 포괄한다고 하고, ‘수령의 영도’를 떠나서는 국가기관들이 계급투쟁과 사회주의·공산주의 건설을 힘 있게 밀고 나가는 프롤레타리아독재의 강력한 무기로 될 수 없다고 한다.³⁴⁾

32) 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법해설』 (평양: 인민과학사, 1973), 85면.

33) 『주체의 사회주의 헌법리론』, 전계서, 123~124면.

또한 이것은 '수령의 유일적 영도' 밑에 모든 국가기관이 조직·운영되고 활동하는 것이 사회주의국가건설의 합법칙적 요구라는 것을 보여주는 것이라고 한다.³⁵⁾

북한에서 수령은 "당과 혁명, 노동계급과 인민의 리익을 대표하며 그 실현을 위한 투쟁을 승리로 이끄는 혁명의 최고령도자"로서 근로인민대중의 최고뇌수이며 통일단결의 중심으로서 절대적 지위를 차지하며, 혁명의 지도사상을 창시함으로써 노동계급의 혁명투쟁에서 결정적 역할을 한다고 강조된다.³⁶⁾ 그러면서 북한은 김일성을 "우리 당과 우리 인민의 위대한 수령"³⁷⁾이라고 하여 수령론을 전개해왔다. 이 수령론은 주체사상의 이데올로기적 특징의 핵심을 이루며 북한권력구조의 이념적 배경이 되고 있다. 북한에서 '수령론'은 주체사상을 당과 국가의 유일사상체제로 공식화하기 시작한 1967년부터 체계화되었으며,³⁸⁾ 1974년 4월 김정일이 제시한 이른바 '당의 유일사상체계확립 10대원칙'³⁹⁾을 계기로 정식화되었다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 이에 따라 이른바 '혁명적 수령

34) 상계서, 127면.

35) 상계서, 같은 면.

36) 『정치사전』 (평양: 과학·백과사전출판사, 1985), 259면.

37) 『조선문화어사전』 (평양: 사회과학사전출판사, 1973), 261면.

38) 북한에서 공식적인 수령의 유일적 영도체계를 확립한 것은, 1967년 5월 17일 로동신문 사설에서 "당의 유일 사상이란 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위의 원칙으로 일관된 혁명사상"이라 발표된 후, 당 제4기 6차 전원회의(1967. 6)에서 '당의 유일사상체계를 확립할데 대하여'라는 의제를 토의한 때부터라고 할 수 있다. 이상민, "북한의 정치구조와 권력세습", 『북한연구』, 제2권 3호 (대륙연구소, 1991 가을), 12~13면.

39) 여기서의 '당의 유일사상체계확립 10대원칙'의 내용을 보면, ① 김일성의 혁명사상으로 사회를 일색화하기 위해 몸바쳐 투쟁할 것, ② 김일성을 높이 받들 것, ③ 김일성의 권위를 절대화할 것, ④ 김일성의 교시를 신조화할 것, ⑤ 김일성의 교시 집행에서 무조건성의 원칙을 철저히 할 것, ⑥ 김일성을 중심으로 하는 전당의 사상의지적 통일과 혁명적 단결을 강화할 것, ⑦ 김일성을 따라 배워 공산주의 풍모와 혁명적 사업방법·인민적 사업작풍을 소유할 것, ⑧ 김일성이 안겨준 정치생명을 귀중히 간직하여 그에게 충성으로 보답할 것, ⑨ 김일성의 유일영도 밑에 한결같이 움직이는 조직규율을 세울 것, ⑩ 김일성이 개척한 혁명위업을 대를 이어 계승·완성해 나갈 것 등 이다. 이 원칙에 관해서는 김정일, "전당과 온사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자", 중앙당 및 국가, 경제기관, 근로단체, 인민무력, 사회안전, 과학, 교육, 문화예술, 출판보도부문 일군들 앞에서 한 연설 1974년 4월 14일, 『주체혁명위업의 완성을 위하여(3)(1974~1977)』 (평양: 조선로동당 출판사, 1987), 91~124면.

40) 이상민, 전계논문, 13면.

관⁴¹⁾이 법영역에서도 적용되어 1972년 헌법에 반영되었다고 할 수 있다.

이러한 논리에 입각하여 북한의 1972년 헌법에서는 ‘수령의 유일적 영도’ 하에 모든 국가기관들이 조직·운영되고 활동하도록 규정하였다. 그리하여 사회주의헌법상의 국가기관체계는 ‘수령의 유일적 영도’를 확고히 보장할 수 있게 마련되어 있다. 여기서 말하는 ‘수령의 유일적 영도’란 곧 ‘조선민주주의인민공화국 주석’의 ‘유일적 영도’를 의미하는 것으로, 북한의 사회주의헌법은 상술한 논거에 의하여 이른바 ‘국가주석제’를 신설했던 것이다(제89조~제99조). 그래서 사회주의헌법은 국가주석에게 국가원수 및 국가주권대표의 지위와 함께 국정의 제일인자이며 권력집중의 유일한 구심점으로서의 지위를 부여하였던 것이다(제89조).⁴²⁾ 이 점에 있어 북한은 모든 국가기관들에 대한 수령의 유일적 영도를 보장하기 위하여 “수령을 수위로 하는 국가주권의 최고지도기관을 조직하고 그의 구성과 임무, 활동절차를 명확히 규정하는 것이 중요하다”고 하고, “수령을 수위로 하는 국가주권의 최고지도기관이 중앙행정기관과 지방주권기관, 재판기관과 검찰기관에 대한 최고의 지도권을 집중장악하고 국가사업 전반을 통일적으로 지도할 수 있게 그의 구성과 임무, 활동절차를 규정할 때” 수령의 유일적 영도를 보장할 수 있다고 설명한다.⁴³⁾

이러한 논거에 의해 북한의 사회주의헌법은 권력구조에 있어 국가주석에 의한 유일적 영도제 내지는 일인지도제를 채택하고 있다. 이것은 권력구조면에서 북한의 사회주의헌법이 보여주는 두드러진 특징의 하나이다. 여기서 북한의 사

41) 北韓의 설명에 의하면, 노동계급의 혁명적 세계관의 필요적 구성부분으로서 이를 세우는 것은 공산주의혁명가로 키우는 필수적 요구이며 노동계급의 혁명위업완성을 위한 근본문제라고 한다. 또한 혁명적 수령관의 기본내용은 수령의 지위와 역할을 어떻게 보는가와 수령을 모시는 자세와 입장이라고 하고, 수령이 개인이 아니라 인민대중 전체의 이익의 대표자이기 때문에 수령에 대해 충성심과 충실성을 가져야 하며, 이는 수령의 계승론으로 이어진다. 이는 김정일의 주체사상의 이론적 체계화과정에서 이른바 ‘사회정치적 생명체론’으로 발전되었는데, 그 핵심내용은 수령-당-대중은 하나의 생명을 가진 유기체로서 운명을 같이하는 사회적 생명체라는 것이다. 이는 개인의 생물학적 생명보다 사회적 생명이 우선한다는 집단주의적 생명관에 입각한 것이다. 『정치사전』(1985), 전개사전, 807~808면; 高性俊 外, 『轉換期の 北韓社會主義』(大旺社, 1992), 46~48면; 이종석, 『조선로동당연구-지도사상과 구조변화를 중심으로-』(역사비평사, 1995), 101~106면.

42) 1992년 헌법에서 주석은 “국가의 수반이며, 조선민주주의인민공화국을 대표한다”고 개정되었다(제105조).

43) 『주체의 사회주의헌법리론』, 전개서, 125~126면.

회주의헌법은 그 권력구조에 있어서 결국 국가주석인 김일성의 일인지배체제의 제도적 확립을 위하여 구조적·내용적으로 개편되었음을 알 수 있다.⁴⁴⁾

나아가 북한은 수령의 유일적 영도원칙의 강조에 따른 수령론에 이어 이른바 '사회정치적 생명체론'⁴⁵⁾을 제기하고 있다. 이 이론은 전술한 바와 같이 김정일에 의해 제시되었는데, 이 이론의 핵심은 바로 혁명적 수령론에 있으며, 이것이 수령의 혈연론⁴⁶⁾으로까지 이어져 김일성 사후 김정일의 권력승계에 따른 이론적 배경을 이루고 있다.⁴⁷⁾

2) '黨的 領導'

북한에서 당의 영도는 혁명과 건설의 승리를 위한 기본요인으로 강조되어 왔다. 이는 북한헌법에도 반영되었는데, 북한의 1992년 헌법은 제11조에서 북한은 "조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다"는 국가에 대한 당의 영도조향을 신설하였다. 1980년대말 사회주의권의 변혁에 따라 북한도 이에 대한 대응책을 강구하지 않으면 안되었다. 이 때 북한의 자세는 사회주의권의 개

44) 이에 관해서는 張明奉, "北韓憲法上の 國家統治機構體系에 관한 序說的 考察", 전계논문, 196~197면.

45) 이른바 '사회정치적 생명체론'은 김정일이 주체사상을 이론적으로 체계화하는 과정에서 제기한 것으로, 그 핵심내용은 수령-당-대중을 하나의 생명을 가진 유기체적 통일체로서 운명을 같이하는 사회적 생명체라는 것이다. 이는 개인의 생물학적 생명보다 사회적 생명이 선행한다는 집단주의적 생명관에 바탕한 것이다. 김정일, "주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여", 『근로자』, 1987년 7호 (평양: 근로자사, 1987), 3~19면; 『주체사상연구』 (태백, 1989), 265면; 高性俊 外, 전거서, 46~48면.

46) 이는 인민대중이 혁명위업을 승리의 한 길로 이끌어주는 '아버이 수령'으로부터 영생하는 생명을 받았다는 데에 근거하고 있다. 『'95 북한개요』, (통일원, 1995), 50면.

47) 김정일은 1980년대 들어서서 공식적인 후계자로서 전체사회를 지도해야 하는 입장에 서게됨에 따라 1982년 제7기 최고인민회의 대의원선거에서부터 대의원에 선출되었으며, 1990년대에 들어와서는 권력승계가 현실적인 과제로 제기됨에 따라 국가기관의 직책을 맡기 시작하였다. 이를 보면, 김정일은 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차회의에서 국방위원회의 제1부위원장에 선출되었고, 1991년 12월에 조선인민군 최고사령관에 추대되었다. 또한 1993년 4월 9일 최고인민회의 제9기 5차회의에서 金正日은 국방위원장으로 추대되어 인민군 뿐만 아니라 국가안전보위부·사회안전부·노동적위대·교도대·청년근위대 등을 포함한 모든 무력에 대한 통수권을 행사하게 되어 北韓의 실질적인 權力承繼者임을 대내외에 과시하였다. 그리고 1994년 7월 김일성주석이 사망에 따라 그간 준비해온 바에 따라 북한의 최고지도자를 의미하는 '수령'의 지위에 오르게 되었다. 이종석, 『현대북한의 이해: 사상·체제·지도자』, (역사비평사, 1995), 297~304면.

혁에 대한 수용이 아니라 사회주의의 고수와 변화의 거부로 나타났다. 이와 관련하여 김정일은 '사회주의건설의 역사적 경험과 우리당의 총로선'이라는 담화(1992. 1. 3)⁴⁸⁾에서 일부 사회주의국가의 좌절원인이 당의 영도적 역할과 사회주의국가의 통일적 지도기능의 약화에 있음을 지적하고 이를 사회주의건설의 역사적 교훈으로 제시하였으며, 당의 영도는 추호도 양보할 수 없는 혁명적 원칙이라고 강조하였다.

북한에서 노동당은 권력의 원천인 동시에 중핵으로서 모든 국가적·사회적 조직의 지도적 핵심이 된다. 그래서 북한의 모든 국가기관과 사회단체는 노동당의 지도하에 당의 노선과 정책을 집행하는 도구에 불과하게 된다. 이에 관해 김일성은 "우리는 모든 분야에서 당적 지도와 통제를 강화하여 당의 유일한 영도밑에 모든 국가기관들과 근로단체들이 당정책을 관철하기 위한 투쟁에서 자기의 기능을 충분히 수행하도록 하여야"⁴⁹⁾ 한다고 강조하였다. 이런 점에서 북한의 국가기관은 노동당의 노선과 정책을 집행하는 도구, 다시 말해 노동당의 일당독재를 실현하기 위한 도구로서의 기능을 수행하고 있는 것이다. 이것은 결국 북한의 모든 국가기관이 수령의 유일적 영도아래 조직 운영되고 그 활동이 보장되도록 하는데 있다. 북한은 국가기관이 수령의 혁명사상과 그 구현인 당의 노선과 정책을 조직 집행하는 권력조직이라고 보고 모든 국가기관이 수령의 영도에 따르도록 하려면 그에 맞게 국가기관의 구성과 임무, 활동원칙을 헌법에 규정하여야 한다고 하였다. 이에 수령이 국가수반, 국가주권의 대표자로서 국가의 최고권력기구의 직제에 추대되어 이 기구조직을 중심으로 전체 국가기관들이 하나의 전일체를 이루는 것이 중요하다고 강조한다.⁵⁰⁾

국가에 대한 당의 영도체제의 강화는 사회주의체제하에서의 일반적인 특징이라 할 수 있다. 그러나 이와 달리 북한에서는 이것이 결국 '수령의 유일적 영도제'에 귀결된다는 점에서 차이가 있다. 북한에서 수령의 유일적 영도제는 이른바 '민주주의 중앙집권제'의 원칙과 연과되어 설명된다. 이 원칙은 수령의 유

48) 김정일, "사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선"(조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화, 1992년 1월 3일), 『조선중앙년감 1993』(평양: 조선중앙통신사, 1993), 33~48면.

49) 『김일성저작집』, 제15권, 281면; 심형일, 『주체의 사회주의헌법리론』(평양: 사회과학출판사, 1991), 123~124면.

50) 심형일, 상계서, 124~125면.

일적 영도를 확고히 보장하고, 수령의 교시와 그 구현인 당의 노선과 정책을 모든 분야에서 통일적으로 관철하는 것을 말한다. 이것은 다시 말하면, '중앙의 통일적 지도'를 관철하여 국가사업과 국가기관들에 대한 수령의 유일영도체제를 확립하는 것으로서 김일성수령의 일인지도제를 보장하는 것이며, 김정일의 수령승계체제를 공고화하는 것이라 할 수 있다.

한마디로 북한에서 당의 영도체제의 강화는 모든 국가기관에 대한 당의 우위체제를 계속 확고히 하려는 것이다. 이것은 당의 우위체제를 통해 북한의 사회주의체제를 고수하려는 데에 그 배경이 있다. 이러한 '당적 영도' 원칙은 김일성시대에 이어 김정일체제에서도 더욱 강하게 제기되고 있다. 김정일은 대내외적인 상황변화에 대응해 북한체제를 고수하기 위해 '우리식 사회주의'⁵¹⁾를 그 이념으로 내세우고 그 실천적 과제로서 '당적 영도'를 강화하고 있다. 이 과정에서 당의 영도적 역할과 지도적 기능의 약화를 사회주의체제의 몰락원인이라고 보는 북한에서 '당적 영도'는 체제수호차원에서 더 강화될 것임을 알 수 있다.

(2) 國家機關의 組織과 活動의 基本原則： '民主主義中央集權制原則'

'민주주의적 중앙집권제'(democratic centralism)는 일반적으로 사회주의국가에서 통치조직의 기본원리로 강조되었다. 따라서 사회주의국가에서 모든 국가기관은 이 민주주의적 중앙집권제의 원칙에 따라 조직되고 운영되었다. 국가조직에 있어서 민주주의적 중앙집권제의 원리에 의하면, 최고국가권력기관과 지방국가권력기관은 인민의 선거에 의해 구성되고, 여타 국가기관은 이러한 국가기관에 의해 구성되며 그에 대하여 책임을 지고 또한 그 사업을 보고하며,

51) 김정일은 '우리식 사회주의'에 대하여 "우리나라는 사회력사발전에서 차지하는 인민대중의 지위와 역할에 맞게 인민대중이 모든 것의 주인으로 되며, 모든 것이 인민대중을 위하여 복무하는 인민대중중심의 사회주의"이며, "인민대중중심의 우리식 사회주의는 노동계급의 지향과 요구를 가장 철저히 구현하고 있는 사회주의"라고 하고, "우리식 사회주의제도는 인민대중에게 자주적이며 창조적인 생활을 보장해주는 가장 우월한 사회제도"라고 하였다. 김정일, "인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다" (조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화, 1991년 5월 5일), 『근로자』, 1991년 6호 (평양: 근로자사, 1991), 3~25면.

이러한 '우리식 사회주의'는 김일성에 의해 주체사상이 북한의 지도이념으로 창출된 것과 같이 김정일에 의해 새로운 이념으로 강조되고 있다고 할 수 있다.

국가권력은 궁극적으로 최고국가권력기관에 집중되고 상급기관의 결정은 하급기관을 구속하며, 각기관 내부에서는 소수는 다수에 복종하고 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다.⁵²⁾ 이에 따라 사회주의국가에서 모든 국가기관은 이 원칙에 의해 조직되고 운영되는 만큼 입법·사법·행정기관으로 서로 조화와 균형을 이루는 것을 통치구조의 기본으로 하는 권력분립의 원칙은 확립될 수 없다. 이러한 원칙은 사회주의국가에서 공산당의 조직원칙으로 되어 있다.⁵³⁾ 그래서 이 원칙은 사회주의국가에서 당·국가·사회조직의 조직원리로서 정치체제의 제조적 뿐만 아니라 전사회생활에 적용되었다.

이러한 민주주의적 중앙집권제의 원칙에 관하여 공산주의자들은 민주주의를 주로 상부의 결정에 대한 '대중의 참여'로만 이해하였다. 따라서 그 개념 가운데에는 인민의 주체성이나 인민의 발안 등은 전혀 포함되지 않았으며, 자유민주국가의 민주주의의 개념과는 매우 다른 내용을 지니는 것이었다. 또한 중앙집권에 관해서도 상하의 명령·복종관계 내지 상부에 대한 추종으로만 이해되었다. 그래서 공산주의자들이 말하는 민주주의 중앙집권제는 자유민주국가의 권력구조에 있어 권력분립 또는 지방분권에 대한 대립개념으로는 해석될 수 없는 것이었다.⁵⁴⁾

북한도 사회주의국가의 조직원리로서 민주주의 중앙집권제를 채택하였다. 북한은 1961년 9월 제4차 당대회에서 수정·채택한 당규약에서 당의 민주주의 중앙집권제의 원칙에 의한 조직을 규정하였으며(제17조),⁵⁵⁾ 1972년 헌법(제9조)과 1992년 헌법(제5조)에서도 이 원칙을 명문화하였다(제9조). 북한은 민주주의 중앙집권제에 관해 당과 국가기관 및 사회단체의 조직과 활동의 기본원칙의 하나로서 민주주의와 중앙집권제의 통일체로 이루어졌다고 한다. 여

52) 浅井 敦, "社會主義的憲法原理としての民主集中制", 針生誠吉 編, 『各國憲法論』(文獻選集 日本國憲法 15)(東京: 三省堂, 1977), 223面; V. M. Chkhikvadze(ed), *The Soviet and Law* (Moscow: Progress Publisher, 1969), pp.160~163; 齊藤 壽, 『社會主義憲法構造の研究 -社會主義憲法の構造と特質を中心として-』(東京: 日本評論社, 1986), 50~52面.

53) 예컨대 구소련의 1961년 공산당 규약(제19조)은 민주주의적 중앙집권제를 규정하였으며, 중국의 1973년 공산당 규약(제5조)·1977년 규약(제8조) 등은 민주주의적 중앙집권제를 규정하고 있다.

54) 金雲龍, "北韓憲法秩序의 理論과 實際", 『北韓法律體系研究』(高麗大 亞細亞問題研究所, 1972), 62~63면.

55) 1980년 10월 13일 제6차 당대회에서 개정된 「조선로동당 규약」은 제11조에서 당조직의 기본원칙으로서 '민주주의중앙집권제 원칙'을 규정하고 있다.

기서 민주주의는 중앙집권적 지도하에서만 보장되는데, 중앙집권제하에서만 김일성의 교시와 당의 정책을 관철하는 사업에서 인민대중의 적극성과 창발성을 발휘할 수 있다고 한다. 이러한 민주주의는 바로 중앙집권제의 기초가 된다고 강조한다.⁵⁶⁾

북한이 내세우는 이른바 ‘민주주의 중앙집권제’ 원칙을 보면 ‘수령의 유일적 령도’를 철저히 관철하기 위한 것임을 알 수 있다. 북한의 공산주의자들은 “민주주의 중앙집권제원칙이 국가기관에 대한 수령의 유일적지도를 확고히 실현할 수 있게 하기 때문”⁵⁷⁾이라면서 다음과 같이 설명한다.

민주주의 중앙집권제는 노동계급의 당과 국가기관 및 사회단체의 조직과 활동의 기본원칙의 하나이다. ……국가기관의 조직과 활동에서 민주주의중앙집권제는 서로 뗄수 없는 두 측면인 민주주의와 중앙집권제의 통일체로서 이루어져 있다. 민주주의는 중앙집권적 지도하에서만 원만히 보장 될수 있다. 오직 중앙집권적 지도하에서만 경애하는 수령 김일성동지의 교시와 그 구현인 우리 당의 정책을 관철하기 위한 사업에서 인민대중의 적극성과 창발성을 남김없이 발양할수 있다.⁵⁸⁾

민주주의 중앙집권제는 본질에 있어서 위대한 수령님의 유일적령도를 확고히 보장하고 모든 국가기관들이 인민대중의 무궁무진한 힘을 적극 발양시켜 위대한 수령님의 교시와 그 구현인 당의 로선과 정책을 모든 분야에서 통일적으로 철저히 관철해 나간다는 것을 말한다.⁵⁹⁾

여기에서 보듯이 오늘날 북한에서 말하는 민주주의 중앙집권제란 본질상 ‘수령의 유일적 령도’를 확고히 보장하기 위한 원리라고 할 수 있다. 다시 말하

56) 『법학사전』, 전계사전, 259~260면.

57) 『주체의 사회주의 헌법리론』, 전계서, 135면.

58) 『법학사전』, 전계사전, 259~260면.

59) 리봉걸, “위대한 수령 김일성동지께서 사회주의 헌법에서 밝히신 국가기관들의 활동에서 혁명적 규률을 철저히 세우는 것은 사회주의 건설을 힘있게 다그치기 위한 중요요구”, 『조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법은 사회주의 건설을 힘있게 다그칠 수 있게 하는 위력한 무기』 (평양: 과학백과사전출판사, 1978), 42면.

면, 민주주의 중앙집권제는 '중앙의 통일적 지도'를 관철하여 국가사업과 국가기관들에 대한 '수령의 유일적 령도'를 철저히 보장하는 제도적 장치라고 할 수 있다.

요컨대 북한에서는 사회주의헌법상의 국가기관체계(권력구조)를 '가장 발전된 국가기관체계', '독창적인 국가기관체계', 또는 '주체적이고 혁명적이며 인민적인 국가기관체계'라고⁶⁰⁾ 강조하지만, 결국 그것은 국가기관의 조직과 활동에서 '수령의 유일적 령도'를 확고히 보장하는 국가기관체계라고 할 수 있다. 다시 말해 그것은 국가주석의 유일적 영도, 보다 구체적으로는 '위대한 수령'인 김일성 주석의 일인지도를 철저히 관철하기 위한 국가기관체계라 할 수 있다. 이는 김정일의 권력승계에 따라 김정일에 의한 일인지도체로 이어지고 있으며, 따라서 북한의 국가기관체계는 1992년 헌법개정으로 일부 권력구조의 개편을 보았지만 일인지도를 관철하기 위한 체계로서의 본질에는 큰 변화가 없다고 할 수 있다.

60) 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법해설』, 전개서, 85면.

V. 北韓의 地方國家機關의 構成과 機能

1. 地方主權機關

(1) 地方人民會議

1) 構成 및 任期

북한에서 최고주권기관은 최고인민회의이며, 지방인민회의는 중앙의 최고인민회의와 대비되는 지방주권기관이다. 북한의 1992년 헌법은, “지방인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원들로 구성된다”(제134조)고 규정하고 있다. 이는 지방주권기관구성법 제9조에서 동일하게 규정하고 있다. 또한 지방주권기관구성법은 대의원의 자격에 관하여 “해당지역에 거주하는 선거권을 가진 공화국공민으로서 인민을 위하여 헌신적으로 일하는 로동자, 농민, 근로인테리를 비롯한 근로인민이 될 수 있다”(제9조)고 규정하고 있다. 이 규정은 1992년 헌법상 “조선민주주의인민공화국의 주권은 로동자, 농민, 근로인테리와 모든 근로인민에게 있다”는 주권소재조항에서의 내용에 따라 일치시켰다.

지방인민회의의 대의원들은 주민의 선거에 의해 선출되며, 그 임기는 4년이다(제135조). 지방인민회의의 대의원의 임기에 관하여 1972년 헌법은 도(직할시) 대의원은 4년, 시(구역), 군 대의원은 2년으로 규정하고 있었다(제117조). 1992년 헌법개정에 의해 그 임기를 4년으로 통일하였다.⁶¹⁾

대의원의 정수는 여타 사회주의국가들에서처럼 대규모의 의회제를 채택함으로써 많은 것을 특징으로 한다.⁶²⁾ 이후 북한에서 9도체제가 정비되고 지방행정 계층구조의 조정과 함께 의회제형태로 주권기관이 바뀐에 따라 1956년에는 대의원의 수가 2배 정도 늘어났으며, 1963년 10월 16일 “도(직할시), 시

61) 북한의 지방국가기관의 조직은 행정구역에 따라 구성되는데, 1995년 10월 기준으로 북한의 행정구역은 1특별시, 2직할시, 9도, 25시(36구역), 148군 등으로 되어 있다. 『95 북한개요』, 전계서, 36~37면.

62) 이를 보면, 1949년 3월 최초의 대의원선거에서 6개도에 689명, 102개 시·군에 5,164명을 선출함으로써 도는 평균 115명, 시·군은 약 50명의 대의원으로 인민회의를 구성하였다.

(구역), 군, 리(읍·로동자구) 인민회의 대의원선거에 관한 규정”에 의해 인구수에 따른 대의원 선출비율을 확정하였다. 이 규정에 의하면, 인구수의 증가에 따라 대의원수는 증가하지만, 북한의 역대 대의원수를 보면 이 원칙이 반드시 적용된 것은 아님을 알 수 있다. 이는 1972년 헌법상 최고인민회의 상설회의의 권한에 지방인민회의 대의원 선거사업 조직권을 신설함으로써(제87조 8항) 상황에 따라 대의원수를 조정하였기 때문이다. 이 권한은 1992년 헌법에도 그대로 규정되어 있다(제101조 8항).⁶³⁾〈표8 참조〉

지방인민회의는 의결기관의 기능을 담당하기 때문에 산하 부서 조직은 구성되지 않고 있다. 그러나 분과위원회를 두고 있다. 그 분과위원회는 교육·문화·보건, 도시건설, 공업, 농업, 계획 및 재정, 교통운수, 상업유통 등 7개의 분과위원회가 상설되어 운영되고 있으며, 필요에 따라 행사경축, 영접대책분과위원회 등이 운영되고 있다.⁶⁴⁾

2) 地方人民會議 및 그 代議員의 任務와 權限

지방인민회의는 1972년 헌법 이전에는 명실상부한 주권기관으로서 그 권한이 강했지만, 1972년 헌법 하에서 그 기능을 인민위원회에 이관함으로써 의결권만을 가진 형식적인 기관으로 기능하게 되었다. 1992년 헌법상 지방인민회의의 권한은 다음과 같다(136조).

첫째, 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고의 심의와 승인(1호),

둘째, 지방예산과 그 집행정형에 대한 보고의 심의와 승인(2호),

셋째, 해당지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책 수립(3호),

넷째, 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들의 선거 또는 소환

63) 1985년을 기준으로 대의원선출기준을 추산해보면, 도는 평균인구 145만명에 300명, 시·군은 평균 9만명에 120명의 지방인민회의 대의원이 선출되었음을 알 수 있다. 아울러 1987년 11월 15일 선거에서 시(구역), 군 인민회의 대의원의 수는 26,539명이었으며, 1989년 11월 19일의 선거에서는 도(직할시), 시(구역), 군 인민회의 대의원의 수는 19,539명이었으며, 1991년 11월 24일의 선거에서는 시(구역), 군 인민회의 대의원 수는 26,074명이었다. 또한 1993년 11월 21일 선거에서는 도(직할시) 인민회의 대의원 수는 3,520명이었다. 역대 지방인민회의 대의원수에 관해서는 『95 북한개요』, 전계서, 107면.

64) 박완신, 전계서, 211면.

(4호),

다섯째, 해당 행정경제위원회 위원장의 선거 또는 소환(5호),

여섯째, 해당 행정경제위원회 부위원장, 서기장, 위원들의 선거 또는 소환(6호),

일곱째, 해당 재판소의 판사, 인민참심원의 선거 또는 소환(7호),

여덟째, 해당 인민위원회와 하급 인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시의 폐지(8호) 등이다.

여기서 1972년 헌법의 임무와 권한(제118조)과 비교해보면, 해당지역에서의 국가법집행 대책의 수립과 해당 행정경제위원회 부위원장, 서기장, 위원들의 선거 또는 소환 등의 2개 권한이 추가되었다. 이는 형식상 구헌법상의 규정보다 강화된 것으로 볼 수 있다. 그러나 1992년 헌법은 “도(직할시), 시(구역), 군 인민위원회는 해당 인민회의의 휴회중의 지방주권기관이다”(제141조)라고 규정함으로써 지방인민회의의 휴회중에 해당 지방인민위원회가 인사권을 갖게됨으로써 지방인민회의의 권한은 형식에 그치고 마는 결과를 가져온다.

한편 1993년 지방주권기관구성법에 의하면, 헌법상 임무와 권한에 더하여 “헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 최고인민회의 상설회의 결정, 지시, 조선민주주의인민공화국 주석명령, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 결정, 명령, 중앙인민위원회 정령, 결정, 지시와 해당 상급 인민회의, 인민위원회 결정, 지시를 집행하기 위한 대책을 세운다”(제11조 3호)는 규정과 “해당 지역 안에서 경제와 문화를 발전시키며 인민들의 물질문화생활을 높이기 위한 대책을 세운다”(제4호)는 규정을 두어 헌법상 규정을 구체화하고 있다.

아울러 지방주권기관구성법은 지방인민회의 대의원의 임무와 권한에 관하여 다음의 사항을 규정하고 있다(제21조)

첫째, 인민회의에 참가하여 인민대중의 의사와 요구가 반영된 결정이 채택되도록 창발적인 의견의 적극적인 제기(1호),

둘째, 해당 지역의 인민들에 대한 최고인민회의 법령 및 결정을 비롯한 국가의 법과 규정, 지방인민회의 결정의 해설선전 및 그 집행의 도움(2호),

셋째, 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체와 공민들에 대한 국가이 법과 규정, 인민회의 결정의 집행감독(3호),

넷째, 선거자들과 연대를 가지고 그들과의 사업을 하며, 대중을 위해 일하는

참다운 인민의 총복이 되어야 함(4호),

다섯째, 해당 인민위원회와 지역안의 기관, 기업소, 단체사업의 개선을 위한 의견제기(5호),

여섯째, 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체로부터 대의원의 임무수행에 필요한 자료의 요구(6호) 등이다. 그리고 대의원은 자기 사업에 대하여 선거자들과 해당 인민회의 앞에 책임을 지며, 선거자들의 신임을 잃거나 그 임무를 수행할 수 없을 경우에는 해당 인민회의의 결정에 의해 소환된다. 이 때 인민회의가 휴회중에는 해당 인민위원회에서 결정하고 다음 개회되는 인민회의의 승인을 받도록 하였다(동법 제22조~제23조). 이와 함께 대의원은 해당 인민회의 또는 인민위원회의 승인없이 체포 또는 처벌되지 않는 불체포특권과 면책특권을 가진다(동법 제24조).

3) 運 營

지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 개최한다. 정기회의는 1년에 1~2차 해당 인민회의가 소집하도록 하였으며, 임시회의는 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원의 3분의 1 이상의 찬성이 있을 때 소집한다고 규정하고 있다(1992년 헌법 제137조, 1993년 지방주권기관구성법 제12조). 아울러 지방인민회의 회의날짜는 해당 인민위원회가 회의를 소집하기 5일전에 대의원들에게 알리며 상급 인민위원회에 보고하도록 하였다(지방주권기관구성법 제13조). 또한 지방인민회의가 성립하려면 대의원 전원의 3분의 2 이상이 참석하여야 한다(동헌법 제138조, 동 지방주권기관구성법 14조).

한편 지방인민회의는 의장을 회의 때마다 선거하며, 의장은 회의를 집행한다(1992년 헌법 제139조, 지방주권기관구성법 제15조). 지방인민회의에서 토의할 의안은 해당 인민위원회 및 행정경제위원회가 제출하며, 대의원도 의안을 제출할 수 있도록 하였으며(지방주권기관구성법 제16조), 제출된 의안에 관한 보고는 해당 인민위원회 및 행정경제위원회의 성원과 지방인민회의 대의원이 할 수 있도록 하였다(동법 제17조). 그리고 지방인민회의는 결정을 내리며, 이 결정은 기수가결의 방법으로 참석 대의원 과반수의 찬성으로 채택되고, 이 결정은 해당 인민위원회에 의해 공포되어 해당 지역 안의 기관, 기업소, 단체와

공민에게 의무적으로 시행되도록 하였다(1992년 헌법 제140조, 지방주권기관 구성법 제18조~제19조). 이 때 해당 인민회의의 결정서 등본은 지방인민위원회에 의해 상급 인민위원회에 송부하도록 되어 있다(지방주권기관구성법 제20조).

(2) 地方人民委員會

1) 性格 및 構成

지방인민위원회는 주권 및 행정집행기관(1946. 2~1954. 10), 행정집행기관(1954. 10~1972. 12) 등으로 그 기능이 변화되어 오다가 1972년 헌법 채택 이후 지금까지 당해 인민회의 휴회중의 지방주권기관(1972년 헌법 제123조), 1992년 헌법은 “도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 해당 인민회의 휴회중의 지방주권기관”이라고 규정하고 있다(제141조). 1993년 지방주권기관구성법은 지방인민위원회의 성격에 관하여 “해당 지역 안에서 국가정책의 집행자이며 인민생활을 책임진 호주”라고 규정하고 있다(제24조).⁶⁵⁾ 이는 북한에서 지방인민위원회가 명실상부한 지방주권기관으로서 지방행정의 핵심을 이루고 있다는 점을 보여준다.

지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성된다고 규정하고 있다(제142조). 지방인민위원회의 성원수에 관하여 지방주권기관구성법은 보다 상세한 규정을 두고 있다. 이에 의하면, 도(직할시) 인민위원회 성원수는 11~15명, 시(구역)·군 인민위원회 성원수는 9~13명의 범위 안에서 해당인민회의가 결정한다고 하였다(제25조). 그러나 실제로 지방인민위원회는 지방 당 간부, 행정경제위원회 간부, 지방검찰소 및 재판소 소장, 지방사회안전국장 등으로 구성되어 해당 지방의 전반적인 사업을 담당하고 있기 때문에 상설 주권지도기관으로서의 역할을 담당하고 있다.⁶⁶⁾ 지방인민위원회의 임기는

65) 이는 김일성의 교시를 그대로 옮겨 놓은 것임을 알 수 있다. 김일성은 “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고”에서 “각급 인민위원회는 당과 인민대중을 련결시키는 가장 포괄적인 인전대이며 우리 당의 로선과 정책의 집행자이며 인민들의 생활을 책임진 호주”라고 하였다. 『법학사전』, 전계사전, 609면.

66) 지방인민위원회의 기능에 관하여 김일성은 “새로운 국가기관체계에서는 인민위원회와 행정기관을 분리시키고 로동자, 농민, 병사, 근로인테리의 대표들로 구성되는 인민위원회가 행정기관들의 사업을 늘 감독하고 통제하는 기능을 수행하도록 함으로써 행정적 집행기관들이 사업에서 관료주의를 없애고

지방인민회의와 마찬가지로 4년이다(1992년 헌법 제142조, 1993년 지방주권기관구성법 제25조).

2) 任務와 權限

1992년 헌법에 의하면, 지방인민위원회는 다음의 임무와 권한을 가진다(제143조).

- 첫째, 인민회의의 소집(1호),
- 둘째, 인민회의 대의원선거를 위한 사업(2호),
- 셋째, 인민회의 대의원들과의 사업(3호),
- 넷째, 해당 인민회의와 상급 인민회의, 인민위원회 결정집행을 위한 대책 수립(4호),
- 다섯째, 해당 경제위원회 사업지도(5호),
- 여섯째, 하급 인민위원회 사업지도(6호),
- 일곱째, 해당지역 안의 기관, 기업소, 단체들의 사업지도(7호),
- 여덟째, 해당 경제위원회와 하급 인민위원회, 행정경제위원회의 그릇된 결정·지시의 폐지, 하급 인민위원회의 그릇된 결정집행의 정지(8호),
- 아홉째, 인민회의 휴회중에 해당 행정경제위원회 부위원장, 사무장, 위원들을 임명 또는 해임(9호) 등이다.

이에 더하여 1993년 지방주권기관구성법은 다음의 임무와 권한에 관하여 헌법에 정한 바에 추가하거나 보다 구체적으로 규정하고 있는데(제16조), 다음에 헌법에 정한 임무와 권한과 중복되지 않는 사항을 살펴본다.

첫째, 헌법, 최고인민회의 법령·결정, 최고인민회의 상설회의 결정·지시, 조선민주주의인민공화국 주석명령, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 결정·명령, 중앙인민위원회 정령·결정·지시와 해당 인민회의, 상급 인민회의, 인민위원회 결정집행을 위한 대책을 세우고 그것이 정확히 집행되도록 지도, 감독·통제(4호),

둘째, 해당 지역 안의 사법·검찰기관사업 지도(7호),

인민의 심부름꾼으로서 인민을 위하여 더욱 복무할 수 있게 하였다"라고 하였다. 이러한 김일성의 교시는 지방인민위원회의 기능에 관한 실재를 잘 나타내주는 것이다. 박완신, 전계서, 212면.

셋째, 해당 지역 안의 사회주의법무생활을 장악·지도(9호),
넷째, 모범군칭호쟁취운동의 추진 지도(10호),
다섯째, 국가표창·열사증·사회주의애국희생증 수여와 관련한 사업진행(11호),
여섯째, 인민들로부터 제기되는 신소·청원 처리(12호),
일곱째, 인민회의 휴회중 해당 행정경제위원회 부위원장·사무장·위원의 임명 또는 해임(14호),
여덟째, 해당 재판소의 판사·인민참심원들을 보선하고 다음 번 인민회의의 승인취득(15호),
아홉째, 인민회의 휴회중에 지방의 인민경제발전계획의 승인(16호) 등이다.
또한 지방인민위원회는 자기 사업을 돕는 필요한 위원회를 둘 수 있도록 하였다(제27조).

3) 運 營

지방주권기관구성법에 의하면, 지방인민위원회는 한 달에 한번 이상 회의를 개최하며, 회의의 성원은 인민위원회 성원전원의 3분의 2 이상이 참석하여야 한다(제28조). 회의는 위원장이 집행하며, 위원장이 없을 경우에는 부위원장이 집행하도록 하였다(제29조).

회의에서 토의할 의안은 해당 인민위원회와 행정경제위원회가 제출하며, 그 밖의 기관, 기업소, 단체도 의안을 제출할 수 있도록 하였다(제30조). 아울러 제출된 의안에 대한 보고는 해당 인민위원회, 행정경제위원회 성원이 하며, 이 보고는 의안을 제출한 기관, 기업소, 단체도 할 수 있도록 하였다(제31조).

한편 지방인민위원회는 결정과 지시를 내며(1992년 헌법 제144조, 지방주권기관구성법 제32조), 결정을 가결하는 방법은 거수로 하며 그 회의에 참석한 인민위원회 성원의 과반수의 찬성으로 한다(지방주권기관구성법 제32조).⁶⁷⁾

67) 북한의 설명에 의하면, 해당 지방에서 국가정권을 행사하는 지방인민회의와 지방인민위원회는 지방적인 문제들을 창발적으로 해결하기 위하여 해당지방에서만 일반의무적 성격을 띠는 결정, 지시형식의 관리문건을 채택한다고 한다. 지방정권기관의 결정, 지시의 종류에는 지방인민회의 결정, 지방인민위원회의 결정·지시 및 그 부서의 지시가 있다. 특히 지방인민위원회의 결정은 당과 정부의 결정과 지방주권기관구성법에 규정된 지방인민회의나 인민위원회의 임무를 집행하기 위하여 채택되며,

인민위원회의 임무는 해당 인민회의 임기가 끝난 후에도 새 인민위원회의가 선거될 때까지 계속 수행하도록 하였다(1992년 헌법 제145조, 지방주권기관구성법 제34조). 그리고 지방인민위원회는 해당 인민회의와 상급 인민회의, 인민위원회의 지도를 받으며 자기 사업에 대하여 그 앞에 책임을 지도하도록 하였다(1992년 헌법 제146조, 지방주권기관구성법 제35조).

2. 地方行政執行機關：地方行政經濟委員會

(1) 性格 및 構成

북한의 1992년 헌법에 의하면, 도(직할시), 시(구역)·군 행정경제위원회는 지방주권기관의 행정적 집행기관이다(제147조). 지방행정경제위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되며(제148조), 그 임기는 해당 인민회의 임기와 같이 4년이다(제149조). 이 지방행정경제위원회는 1972년 헌법상 지방행정위원회와 그 후 새로 설치된 지방경제지도위원회의 두 기관을 하나로 통합한 것인지 또는 두 기관을 그대로 두고 이 위원회에 관한 헌법규정을 둔 것인지는 분명하지 않지만, 이 위원회가 북한의 경제관리부문에서의 행정조직 체계의 정비라는 점은 주목되는 부분이라고 할 수 있다.⁶⁸⁾

북한의 1948년 헌법에서는 각급 지방행정단위에 인민위원회를 설치하고 그 상무위원회를 통하여 행정집행기능을 수행하였다(제78조). 그리고 1954년부터 1972년까지 도, 시·군, 리의 인민위원회가 집행기관의 역할을 담당하였다(제2차 개정헌법 제72조). 1972년 헌법은 지방주권기관의 행정적 집행기관으로서 각급 지방행정위원회를 두도록 하였다(제128조~제132조).

그러나 이 행정위원회는 다음의 변화를 보였다. 1981년 9월 9일에는 행정위원회를 인민위원회에 통합하고 「경제지도위원회」를 신설함으로써 지방인민위원회가 다시 행정집행기능을 수행하게 되었다. 경제지도위원회의 설치 배경은 다음에서 찾을 수 있다. 이와 관련하여 김일성은 연설을 통해 “경제발전의 현실적 요구에 의해 지방경제지도위원회를 신설하고, 이를 통해 공장·기업소들

지시는 결정을 집행하는 데서 구체적인 문제를 처리하기 위하여 발표된다고 한다. 이에 따라 결정은 지시에 비하여 우월한 효력을 지닌다. 『법학사전』, 전개사전, 608면.

68) 申榮鎬, 전개논문, 169면, 171면.

에 대한 중앙집권적 지도를 강화하도록 하는 공업지도체계를 세우는 획기적인 조치를 취했다"고 하였다.⁶⁹⁾ 이는 중앙부서가 관장하던 중앙기업소와 시·군 행정위원회가 관장하던 지방공업을 효율적으로 결합시킬 목적으로 새로운 경제관리체계를 도입할 필요성에 따른 것이었다.⁷⁰⁾ 이러한 경제관리제도의 개편에 의해서 발족된 경제지도위원회는 기존의 도(직할시) 행정위원회의 기구에서 경제 부서를 분리하여 구성됨으로써 도(직할시) 행정위원회의 기능은 축소되었다. 이에 따라 도(직할시) 행정위원회는 축소된 기구로서 일정기간 운영되다가 본래의 기능을 수행할 수 없게 됨에 따라 상설적인 주권기관인 도(직할시) 인민위원회에서 그 기능을 대신한 것으로 알려졌다.⁷¹⁾ 이로 인해 도인민위원회, 도행정위원회, 도경제지도위원회의 3개 조직은 도인민위원회와 도경제지도위원회로 개편되었고, 도경제지도위원회의 신설로 인해 도행정위원회는 폐지되는 결과를 가져왔다.⁷²⁾

그 후 1985년 5월 북한은 지방정권기관을 재편하였는데, 여기서 도행정위원회가 다시 부활되고 도경제지도위원회를 이에 병합시키는 조치를 하였다. 이에 의해 북한의 도(직할시)에는 도(직할시) 인민위원회와 도(직할시) 「행정 및 경제지도위원회」가 설치되어 운영되었다. 이 행정 및 경제지도위원회는 종전의 지방경제지도위원회를 개칭한 것으로 1992년 헌법상 「지방행정경제위원회」로 그 명칭이 바뀔 때까지 지방행정의 집행기능을 담당하였다.⁷³⁾

그리고 북한의 1992년 헌법은 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 지방행정경제위원회에 관하여 규정하였다. 이는 형식상 1972년 헌법상 「지방행정위원회」의 명칭을 「지방행정경제위원회」라고 변경하여 별도의 절(제7절)로 규정한 것이지만, 실제로는 기존의 「행정 및 경제지도위원회」의 임무와 기능을 헌법에 반영한 것이라고 할 수 있다. <표4 참조>

69) 『로동신문』, 1981년 10월 14일.

70) 김일성의 연설에서 나타난 지방경제지도위원회의 임무를 보면, 해당구역 내에 ① 공장, 기업소 경제계획의 세부방침 수립, ② 공장, 기업소들에 대한 기업관리와 생산지도, ③ 공장, 기업소들에 대한 기업적 지도, ④ 공장, 기업소들에 대한 기술지도와 자료보장, ⑤ 공장, 기업소의 실태파악, ⑥ 기타 경제조직사업 등이었다. 박완신, 전계서, 215면.

71) 金南植, 『北韓의 地方行政實態와 強弱點 分析』 (國土統一院 研究報告書, 1986), 61면.

72) 張明奉, “北韓의 地方行政制度”, 전계논문, 39면.

73) 지방행정 및 경제지도위원회의 임무 및 기구에 관해서는 상계논문, 40~41면.

(2) 任務와 權限

북한의 1992년 헌법에 의하면, 「지방행정경제위원회」의 임무와 권한은 다음과 같다(제149조).

첫째, 해당지방의 모든 행정경제사업의 조직집행(1호),

둘째, 해당 인민민회의, 인민위원회와 상급 인민회의, 인민위원회, 행정경제위원회와 정무원의 결정, 지시의 집행(2호),

셋째, 지방의 인민경제발전계획의 작성 및 그 실행대책의 수립(3호),

넷째, 지방예산의 편성 및 집행대책의 수립(4호),

다섯째, 해당 지방의 사회질서유지, 국가 및 협동단체의 소유와 이익보호, 공민의 권리보장을 위한 대책수립(5호),

여섯째, 하급 행정경제위원회의 사업지도(6호),

일곱째, 하급 행정경제위원회의 그릇된 결정과 지시의 폐지(7호) 등이다.

(3) 運 營

북한의 지방행정경제위원회의 위원장은 해당 인민회의에서 선출되며 부위원장 및 기타 구성원은 해당 인민회의 또는 인민위원회에서 임명된다(1992년 헌법 제136조 6항, 제143조 9항). 위원회 내의 부서들은 지역의 특수성 및 급별로 차이가 있다. 평균적으로 보면, 도(직할시)에는 30여개의 부서가 있고 부서당 15명 정도로 구성되어 있으며, 시(구역)·군에는 12개 내지 15개의 부서로 구성되고 각부서별로 5명 정도로 구성되어 있다.⁷⁴⁾

이밖에 지방행정경제위원회는 결정과 지시를 내며(제150조), 자기사업에 대하여 해당 인민회의와 인민위원회 앞에 책임지도록 하였으며, 상급 행정경제위원회와 정무원에 복종하도록 하였다(제151조).

3. 特別地方行政機關

북한 행정체계의 특징은 그 사회주의경제구조의 특성에 따라 경제관리기관의

74) 박완신, 전계서, 216면.

비중이 크다는 것을 알 수 있다. 그 동안 북한은 경제구조의 변화에 대응하여 행정구역을 개편하였으며, 그에 따른 행정조직도 변경해왔다. 이러한 노력에도 불구하고 북한에서 경제부문활동이 부진하고 개개의 경제행위를 직접 조직·관리하는 지방행정단위에서 많은 문제점이 노출되자 이를 시정하기 위한 조치로서 경제관리부문을 고유한 지방행정기관에 맡기지 않고 중앙관계부서의 직접적인 관장 하에 이를 전담하는 지방행정기구를 조직 운영하고 있다.⁷⁵⁾

(1) 道·農村經理委員會와 市·郡協同農場經營委員會

「도·농촌경리위원회」와 「시·군협동농장경영위원회」는 북한의 특별지방행정기관의 하나이다. 도·농촌경리위원회와 이의 시·군단위의 조직인 시·군협동농장경영위원회는 1961년 12월 18일 김일성이 이른바 ‘평남 용천군 현지도」에서의 “새로운 농업지도체계를 확립하라”는 지시에서 비롯된 지방적 조직이다.⁷⁶⁾ 이들 기관이 구성되기 이전에는 농업분야의 경영관리에 대한 지도를 당시 행정집행기관인 지방인민위원회(1972년 헌법상 지방행정위원회에 해당)의 「농촌경리부」에서 담당하고 있었는데, 도농촌경리위원회가 신설됨에 따라 중앙의 「농업위원회」에서 관장하게 되었다. 이로부터 도농촌경리위원회와 시·군협동농장경영위원회는 해당 지방행정기관의 지도와 간섭을 받지 않는 독립적인 기관으로서 국가행정의 지방적 집행기관이 되었다. 해당 지방인민위원회의 지도는 받게 되어 있다. 북한의 1992년 헌법은 지방인민위원회의 임무와 권한의 하나로 “해당지역 안의 기관, 기업소, 단체들의 사업을 지도한다”고 규정하고 있기 때문이다(제143조 7호).

도농촌경리위원회는 도단위의 행정기관인 도행정경제위원회와 동급 기관으로서 관할구역 내의 농업부문에 대한 책임을 지고 일반행정체계와는 관계없이 독립적인 임무를 수행하도록 되어 있다. 다시 말해 도행정경제위원회가 공업·건설업 등의 관리 운영과 공장·기업소에 대한 지도를 주로 하는 반면 도농촌경리위원회는 농업부문의 관리 운영과 시·군협동농장경영위원회 등의 지도업

75) 金容在, “北韓 行政體系에 관한 研究”(國土統一院 研究報告書, 1983), 81면; 張明奉, “北韓의 地方行政制度”, 전계논문, 41~42면.

76) 이 조직은 1961년 12월 22일 내각결정 제157호로 구성되었다. 『北韓總攬』(북한연구소 1983), 250면; 金泰瑞, “北韓의 地方行政組織에 관한 研究”(國土統一院 研究報告書, 1977), 47면.

무를 수행한다고 할 수 있다.⁷⁷⁾

도농촌경리위원회의 기능과 임무를 보면, ① 농업위원회로부터 하달되는 영농계획을 각 시·군별로 시달하고 이의 집행을 지도·감독하는 행정적 역할을 담당하며, ② 관할 구역 내의 농기계작업소, 국영농목장을 직접 운영하며, ③ 당해 시·군협동농장경영위원회를 감독하는 것 등으로 되어 있다.⁷⁸⁾

한편 시·도협동농장경영위원회는 시·군행정경제위원회와 동급기관으로서 관할 구역 내의 농업부문에 관하여 일반행정체계와는 별도로 독립적인 임무를 수행한다. 그 임무수행에 있어서 시·군협동농장경영위원회는 중앙의 농업위원회의 지도를 받는 도농촌경리위원회의 지도·감독을 받는다. 시·군협동농장경영위원회의 기능과 임무를 보면, ① 도농촌경리위원회로부터 하달되는 영농계획을 각 협동농장별로 시달하고 이의 집행을 지도 감독하며, ② 관할 구역 내의 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소 등의 지도사업을 수행하며, ③ 농산물 생산판매를 위한 수매사업소와의 개별적인 계약을 체결하며, ④ 농민이 필요한 생필품을 상업기관과 계약하여 공급하는 것등으로 되어 있다.⁷⁹⁾ <표6 참조>

(2) 地區計劃委員會와 市·郡國家計劃部

「도·농촌경리위원회」와 「시·군협동농장경영위원회」 외에 특별행정기관으로 「지구계획위원회」와 「시·군국가계획부」를 들 수 있다.

먼저 지구계획위원회는 1964년 4월 24일 정무원 산하 국가계획위원회의 지방집행기관으로 조직되었으며,⁸⁰⁾ 시·군에 시·군국가계획부를 두고 있다. 지구계획위원회는 해당지역 내의 인민경제의 모든 부문에서 당정책에 입각한 계획을 작성하며, 이를 정확히 실행하도록 지도·통제하고, 관할지역내 지방공업·농촌경리·내무·상업·수매·양정·교육·문화·보건·지방건설·수송·수산 등 지방경제의 모든 부문에서 인민경제발전계획과 현행계획에 대한 숫자

77) 張明奉, “北韓의 地方行政制度”, 전계논문, 42면.

78) 박완신, 『북한행정론』 (희성출판, 1988), 205면.

79) 金泰瑞, 전계 보고서, 53면; 金容在, 전계 보고서, 81~82면; 張明奉, “北韓의 地方行政制度”, 전계논문, 43면.

80) 참고적으로 북한의 1996년판 「조선중앙년감」에 의하면, 정무원은 21부, 11위원회, 2국, 기타 2개부서로 축소 조정되어 기존의 41개부서에서 36개 부서로 개편된 것으로 알려졌다. 『세계일보』, 1997년 8월 6일, 17면.

를 파악하며, 도(직할시)내 절약제도를 확립하도록 지도통제하고, 매 시기의 인민경제계획의 실행을 총화하며, 지역내 일꾼들의 양성 및 재교육사업을 조직·집행하며, 시·군계획부를 지도·감독하는 임무를 수행한다.⁸¹⁾

다음 시·군국가계획부는 지역내의 기관·기업소 및 협동농장의 사업계획 작성과 그 실행을 지도·감독하며, 대안의 사업체계와 청산리방법의 구현을 통한 사업방법의 개선을 도모하며, 지방경제 전반에 대한 계획안의 검사와 이를 종합하는 임무를 수행한다.⁸²⁾ <표7 참조>

(3) 道輕工業委員會

북한은 1962년에 이른바 「지구·지방경영국」을 설치하여 지방공업에 대한 지도·통제임무를 수행하도록 하다가 1964년에 이르러 중앙에 「지방공업경영국」을 신설하였다. 그리고 그 산하에 도경공업위원회와 시·군의 공업경영위원회를 설치하였다. 이들 위원회는 해당 지역내의 공장·기업소에 대한 전반적인 지도사업을 수행하고 있으며, 행정경제위원회와는 별도의 독립적인 기구로 중앙의 공업담당 부서들에 의해 통제되는 특별행정기관이다.⁸³⁾

(4) 其他 機關

북한에는 전술한 위원회 외에도 몇 개의 특별지방행정기관이 설치되어 있는데, 다음에 주요한 기관들을 살펴본다.

첫째, 「도(직할시)건설위원회」는 중앙 국가건설위원회의 지도를 받아 관할구역 내에서 도로건설, 주택건설 등 건설부문 전반에 대한 사업을 집행하는 국가행정의 지방기구이다. 도(직할시) 단위에만 설치되어 있고, 시·군 단위에는 조직되어 있지 않다.

둘째, 「도(직할시)통계국」은 종합통계부와 공업통계부를 두어 농·공업 및 경제생산의 통계업무를 담당하며, 시(구역)에도 통계부를 두고 있다.

셋째, 「협동수산경리위원회」는 1978년 10월에 신설된 수산위원회의 도(직

81) 『北韓總攬』, 전게서, 250면.

82) 박완신, 『신북한행정론』, 전게서, 217면.

83) 상게서, 218면.

할시)지방조직으로 어업 및 수산협동조합 업무를 관장하며, 시·군에도 수산협동경리위원회를 설치하고 있다.

넷째, 「지방철도국」은 중앙철도부의 지방조직으로 1967년 9월 철도부가 교통체신위원회로부터 분리됨에 따라 평양·청진·함흥·개천 등 4곳에 설치된 지방기관이다.

4. 指導機關 (勞動黨의 地方組織)

(1) 性格 및 構成

‘조선로동당’의 도(직할시)당과 시(구역)·군당 등 각급 지방당조직체계는 당 중앙지도기관의 조직원칙에 준하여 구성된다. 주지하다시피 북한에서 노동당은 정치·행정조직에서의 권력의 원천이 되고 있다. 북한의 노동당 규약은 전문에서 “조선로동당은 우리나라에서 로동계급과 전체 근로대중의 선봉적 조직적 부대이며 전체 근로대중조직체 중에서 최고형태의 혁명조직이다”라고 규정하고 있다. 이에 의하면, 북한의 모든 국가기관은 노동당에서 결정된 정책을 집행하는 데 필요한 권력을 이임받은 데에 불과함을 알 수 있다. 지방조직의 지도기관으로서 지방당위원회가 구성되는데 이 기관의 조직원칙도 예외일 수 없다.

노동당 규약에 의하면, 노동당의 지방조직은 지방당 대표회, 지방당위원회, 지방당 전원회의 등의 조직체계로 구성된다(제31조~제40조). 이는 크게 도(직할시) 당조직과 시(구역) 당조직체계로 나뉘어진다. 지방당위원회의 기능과 관련하여 김일성은 “모든 국가기관들과 경제·문화기관들이 당위원회의 결정에 근거하여 각기사업을 책임적으로 수행하도록 그에 대한 지도와 통제를 더욱 강화할 것”을 지시한 바 있다. 이에 의하면, 지방당위원회가 바로 당해지역의 최고 지도기관임을 알 수 있다.

북한은 북한정권이 당의 정책을 집행하는 정치적 무기이며 당과 대중을 연결시키는 인전대로서 당의 영도를 받아야 참다운 정권으로 발전할 수 있다고 강조한다.⁸⁴⁾ 전술한 바와 같이 북한에서 노동당은 모든 권력의 원천이며 수령의 유일적 영도에 의하여 국가기관이나 각종 정치조직을 지도한다. 이에 따라 북한이 모든 기관들은 당의 정책노선을 집행하는 기관에 불과하게 된다. 북한은

84) 한석봉, 전게서, 133면.

국가보다 당이 우위에 있는 체제로서 당의 절대적 우위성이 강조된다. 이러한 당·관계는 「정무원」의 조직과 운영체계의 단면을 통해 알 수 있다.

즉, 정무원은 각위원회와 각부로 구성되는데(1992년 헌법 제126조, 제1312조), 각부에는 「당지도위원회」와 「당위원회」가 설치되어 있다. 여기서 「당지도위원회」는 당이 제시한 행정경제과제를 수행하기 위하여 행정경제부문의 지도적 단위에 조직된 당의 집체적 협의기관의 성격을 지닌다.⁸⁵⁾ 이에 따라 노동당 정치국에서 결정된 정책은 정무원의 해당 위원회의 당지도위원회에 의하여 구체화되며, 이의 집행을 위하여 당지도위원회는 정무원의 해당 위원회와 부, 그 하부기관 및 기업소를 통제하게 된다. 아울러 정무원의 위원회와 부의 중간에 위치하는 「당위원회」는 당지도위원회가 주로 생산활동을 지도하는데 비해 당원의 조직 및 사상생활을 지도하는 기능을 담당한다.⁸⁶⁾ 이러한 북한의 당·관계는 지방행정에도 영향을 미친다. 더욱이 지방행정은 상부의 지시에 따라 행해지며 이른바 「현지지도」에 의해 이루어진다. 이러한 체계하에서 지방행정기관에 대해서도 당의 주도하에 그 기능이 이루어지게 된다.

(2) 機能 및 役割

노동당 규약은 지방당조직의 기능에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 다음에 당대표회와 당위원회의 기능에 관하여 살펴본다.

1) 黨代表會

노동당 규약은 지방〈도(직할시), 시(구역)·군〉당대표회의 기능에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다(제32조, 제37조).

- 첫째, 해당 당위원회와 당검사위원회의 사업총화,
- 둘째, 해당 당위원회 및 당검사위원회 선출,
- 셋째, 당대회에 파견할 대표자 선출 및 선거 등이다.

85) 이 위원회의 기본임무는 “수령의 교시와 당정책을 정확히 집행하기 위하여 올바른 대책과 방도를 토의 결정하며 이를 철저히 관철하기 위하여 해당 위원회, 부와 하부기관, 기업소의 활동을 장악 통제”하는 데에 있다고 한다. 김공열, 진계논문, 280면.

86) 鐸本昌之, 『北朝鮮: 社會主義と傳統の共鳴』(東京: 東京大學出版會, 1994), 91~92面; 김공열, 상계논문, 280~281면.

2) 黨委員會

먼저 도(직할시) 당위원회의기능에 관하여 규정하고 있는데(제33조), 그 골자를 보면 다음과 같다.

첫째, 당원들과 근로 대중속에 당의 유일사상체계를 철저히 확립하는 사업의 조직·지도,

둘째, 당원과 근로대중에 대한 당의 유일사상 무장 및 당노선과 정책의 옹호 수행, 주체사상에 기초한 당의 통일과 단결 강화,

셋째, 당생활의 조직·지도, 하급당조직 강화 및 그 활동 감독,

넷째, 당원 및 근로대중에 대한 혁명화, 노동계급화를 통한 결속,

다섯째, 근로대중의 조직·지도, 행정 및 경제사업의 지도, 혁명과업수행 보장,

여섯째, 노농적위대 강화 및 전투력향상의 조직적 지도, 군사동원사업 보장,

일곱째, 도(직할시)당위원회의 재정관리 및 소관사업에 관한 당중앙위원회에 정기적인 보고 등이다.

다음 시(구역)·군 당위원회의 기능에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다(제38조). 여기서의 기능은 도(직할시) 당위원회의 기능을 구체화하는 것이라 할 수 있다. 다음에 도(직할시) 당위원회의 기능과 중복되지 않는 부분에 관하여 살펴본다.

첫째, 간부후비대의 육성 및 조직적 훈련,

둘째, 당원과 후보당원의 교육,

셋째, 당기층조직의 합리적 조직, 초급당조직의 집행기관 강화와 그들의 기능과 역할 제고를 위한 매일 지도·방조,

넷째, 근로대중에게 사업방향과 방법의 지시 및 그 이행 감독,

다섯째, 행정 및 경제사업의 지도를 통한 혁명과업의 성과적 수행보장,

여섯째, 시(구역)·당위원회의 재정관리, 자기사업에 관한 상급 당위원회에 정기적인 보고 등이다.

(3) 運 營

노동당 규약에 의하면, 지방당대표회는 해당 지방당 조직의 최고지도기관으로서 3년에 1회 소집하되, 필요에 따라 규정된 기간보다 빨리 또는 늦게 소집

할 수 있도록 하였다(제31조, 36조). 또한 지방당대표회에서는 해당 당위원회와 감사위원회 및 상급 당회의에 파견할 대표를 선거하고 해당 지방당위원회와 감사위원회의 사업을 '총화'하도록 하였다(제32조, 제37조).

그리고 각급 지방당위원회는 다음의 기구를 운영하도록 하였다.

첫째, 각급 지방당위원회 전원회의이다. 각급 지방당위원회 전원회의는 집행위원회 책임비서와 비서를 선거하며, 비서처를 조직하고 군사위원회를 조직하고 군사위원회 및 검열위원회를 선거하도록 하였다(제34조, 제39조). 여기서도(직할시) 당위원회 전원회의는 4개월에 1회 이상 소집하며(제34조), 시(구역)·군 당위원회 전원회의는 3개월에 1회 이상 소집하도록 하였다(제39조).

둘째, 각급 지방당위원회 집행위원회이다. 이 위원회는 1개월에 2회 이상 회의를 소집하며, 해당 당위원회의 전원회의와 전원회의 사이에 해당 당위원회 명의로 당내사업을 조직·집행하며 행정 및 경제사업을 지도하도록 하였다(제34조, 제39조).

셋째, 각급 지방당위원회 비서처이다. 각급 당위원회 비서처는 인사행정 등 당내문제에 대하여 필요시마다 토의결정하고 그 결정사항을 집행하도록 하였다(제34조, 제39조).

넷째, 각급 지방당위원회 군사위원회이다. 이 위원회는 당의 군사정책 수행 방법을 토의 결정하며 그 집행을 조직·지도한다고 하였다(제34조, 제39조).

다섯째, 각급 지방당위원회 검열위원회이다. 이 위원회는 이른바 당의 유일 사상체계에 위반하는 행위 또는 당규율을 위반하는 행위를 한 당원에게 책임을 추궁하며, 당규율문제와 관련한 당원의 신소를 심의 처리하도록 하였다(제35조, 제40조).

VI. 맺음말 : 北韓地方政權體系의 評價

북한의 지방행정조직체계를 볼 때, 형식상 지방분권적인 기능을 수행하는 것처럼 보이나 그 실체는 그렇지 않다. 북한의 지방행정은 제도적인 면에서 중앙집권적 체계하에 있다. 이는 북한의 하급지방행정기간이 자주적인 결정권이 없이 상급기관의 지휘·감독하에 활동하는 엄격한 계층제적 구조를 가진 중앙집권적 체제를 형성하고 있는 데에서 알 수 있다. 이를 보면, 북한의 1992년 헌법상 지방인민회의와 지방인민위원회는 중앙인민위원회의의 지도를 받게 되어 있으며(제120조 2호), 지방행정경제위원회는 정무원·해당 지방인민위원회·상급 행정경제위원회의의 지도를 받는 데에서(제126조 1호, 제143조 5호, 제149조 6호) 나아가 상급 행정경제위원회의와 정무원에 복종하도록 규정되어 있다(제151조). 이러한 구조 속에서 북한의 지방기관에 의한 자치행정을 기대하기는 어렵다. 그러한 점은 다음의 배경에서 언급할 수 있다.

첫째, 북한의 정치체제가 당우위의 국가체제를 형성하고 있는 특성에 비추어 보면, 북한의 지방기관이 노동당의 전도체의 역할을 수행하는 데 불과하다는 것을 알 수 있다.⁸⁷⁾ 북한의 통치체제에서 당은 국가기관 보다 상위에 있으며, 당의 지도하에 국가기관들이 활동하게 된다. 이는 북한헌법상 규정에도 명시되어 있다. 즉, 북한의 1992년 헌법은 제11조에서 북한은 “조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정하여 국가에 대한 ‘당적 령도’를 명시하고 있다. 이를 통해 북한의 통치체제는 노동당에 의해 모든 것이 장악되고 통제되고 지도되는 체제이며, 인민정권은 노동당의 노선과 정책의 집행자에 불과함을 알 수 있다.⁸⁸⁾

아울러 노동당의 조직을 보면, 중앙당과 지방당으로 구분되고, 지방당의 조직은 행정 및 생산단위에 따라 도(직할시)당위원회, 시(구역)·군당위원회, 초급당위원회 등으로 구성되어 있는데, 이들 당위원회들이 해당지역의 국가기관들을 지도하고 있다. 여기서 국가기관이 다의 지도하에 있다는 것은 당기관과 정권기관과의 상호관계 및 당직과 정권기관의 직책을 겸직하고 있다는 데에서

87) 박완신, “北韓의 地方行政體制에 관한 研究”, 『韓國行政學報』, 제25권 1호(韓國行政學會, 1991), 356면.

88) 張明奉, “北韓의 地方行政制度”, 전계논문, 45면.

알 수 있다.⁸⁹⁾ 또한 전술하였듯이 노동당의 지방조직이 지방기관의 지도기관의 기능을 하고 있는 현실이다.

둘째, 북한의 수령의 유일적 영도제에 의한 일인지도체제에 있다. 북한에서 내세우는 수령론은 한마디로 수령의 올바른 지도없이 는 당을 비롯한 모든 국가활동이 제대로 이루어질 수 없다는 주장이다. 북한에서 유일지도체제는 노동당을 비롯한 전체 북한사회를 관통하는 지도체계로서 북한사회운동의 기본구조를 이루고 있다.⁹⁰⁾ 이에 따라 북한의 정치는 수령의 일인절대권력체제를 형성하고 있다. 수령은 김일성을 지칭하는 것으로 김일성 사후 이른바 수령의 후계자론에 의해 김정일이 이를 승계하였다. 김정일의 권력승계에 의해 결국 북한의 통치체제는 김일성에 이어 김정일의 유일적 지도체제를 계승한 셈이 된다. 북한의 설명에 의하면, “공화국의 모든 국가기관들에 대한 위대한 수령님의 유일적 령도가 확고히 보장되어야만 국가기관들이 우리 혁명의 목적을 실현하기 위한 수단으로서의 사명을 다할 수 있으며, 자주성을 지향하는 우리 혁명위업의 궁극적 승리도 확고히 보장될 수 있다”⁹¹⁾고 한다. 이를 수령의 유일적 영도제와 결부시켜 보면, 북한의 국가기관은 노동당의 영도하에 수령의 혁명사상을 실천하는 수단에 불과한 것임을 엿볼 수 있다. 북한의 국가기관체계는 수령의 유일적 영도를 실현할 수 있도록 이루어져 있으며, 이는 지방주권기관에도 예외없이 적용되는 것이다.

셋째, 북한에서 국가기관의 조직과 운영의 기본원칙인 ‘민주주의중앙집권제’의 원칙에 있다. 이 원칙은 본질적으로 ‘수령의 유일적 영도’를 관철하기 위한 원칙이라 할 수 있다. 북한에서는 “국가기관들의 조직과 활동에서 민주주의중앙집권제는 전국적범위에서 당의 로선과 정책을 통일적으로 집행할수 있게 하며 사회주의, 공산주의건설을 위한 투쟁에 전체인민을 힘있게 조직동원할수 있게”⁹²⁾한다고 강조한다. 이에 따라 민주주의중앙집권제원칙은 “국가사업과 국가

89) 노동당의 지도체계에 관해서는 이종석, 『조선로동당연구 -지도사상과 구조변화를 중심으로-』, 전게서, 124~133면.

90) 상계서, 100면.

91) 리영희, “위대한 수령 김일성동지께서 마련하신 우리나라 사회주의헌법은 주체의 혁명위업의 승리를 확고히 담보하는 위력한 법적 무기”, 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 사회주의건설을 힘있게 다그칠 수 있게 하는 위력한 무기』(평양: 과학·백과사전출판사, 1978), 28면.

92) 『김일성저작집』, 제27권, 610면; 『주체의 사회주의헌법리론』, 전게서, 132면.

기관에 대한 수령의 유일적령도를 확고히 실현할수 있게 함으로써 국가기관들의 기능과 역할을 백방으로 강화할 수 있게 한다”⁹³⁾고 한다. 이를 통해 민주주의중앙집권제원칙은 결국 국가사업과 국가기관들에 대한 수령의 유일적 영도를 보장하기 위한 제도적 장치를 마련한 것이라 할 수 있다.⁹⁴⁾ 이는 곧 민주주의중앙집권제의 중점이 중앙집권제에 있으며, 여기서 ‘중앙’이란 김일성에 이은 김정일 수령의 일인지도체제의 보장에 있음을 알 수 있다.

이러한 배경하에 북한의 통치구조상 각급 기관들의 자율성 내지 독자성이 보장되기란 어렵다. 북한헌법과 지방주권기관구성법에서 지방인민회의, 지방인민위원회, 지방행정경제위원회 등의 지방통치기관의 구성과 기능에 관하여 규정함으로써 형식상 지방자치제를 갖춘 것으로 볼 수 있다. 그러나 민주주의중앙집권제원칙, 유일적 영도체제, 당적 영도 등에 의해 중앙의 통일적 지도가 모든 국가기관에 적용되는 현실에서 북한이 자율적인 지방자치행정을 시행하고 있다고 말하기 어려운 실정이다. 북한은 그들의 지방주권기관들이 “부르쵸아국가에서 사실상 의회의 운영과 유사한 ‘지방자치’ 기관체계와는 근본적으로 대립되는 우월성을 보여주고 있다”⁹⁵⁾고 주장하지만, 위에서 살펴본 상황하에서는 북한에서 참다운 지방자치제가 실현되기란 어려운 현실임을 알 수 있다.

더욱이 북한에서 김정일은 1997년 10월 8일 당 중앙위원회와 중앙군사위원회 명의를 ‘중대발표’⁹⁶⁾를 통해 당 총비서에 추대됨으로써 가장 강력한 제도적 권력의 지위에 올랐다. 북한에서 총비서는 노동당을 실질적으로 총괄지휘하는 최고수위로서 모든 권력의 궁극적 원천이 되고, 당의 사상적 지도자, 정책의 수립 및 결정자, 정책집행의 감독자, 그리고 대중운동의 선동자 및 조직자로서 막강한 권한을 갖는 갖는 지위이다. 그래서 당총비서의 선출에 관하여 당규약

93) 『주체의 사회주의헌법리론』, 상계서, 같은 면.

94) 張明奉, “北韓憲法上の 國家統治機構體系에 관한 研究”, 전계논문, 196~201면.

95) 조선민주주의인민공화국 과학원 경제법학연구소 편, 『조선민주주의인민공화국 국가사회제도』(평양: 과학원출판사, 1963), 142면.

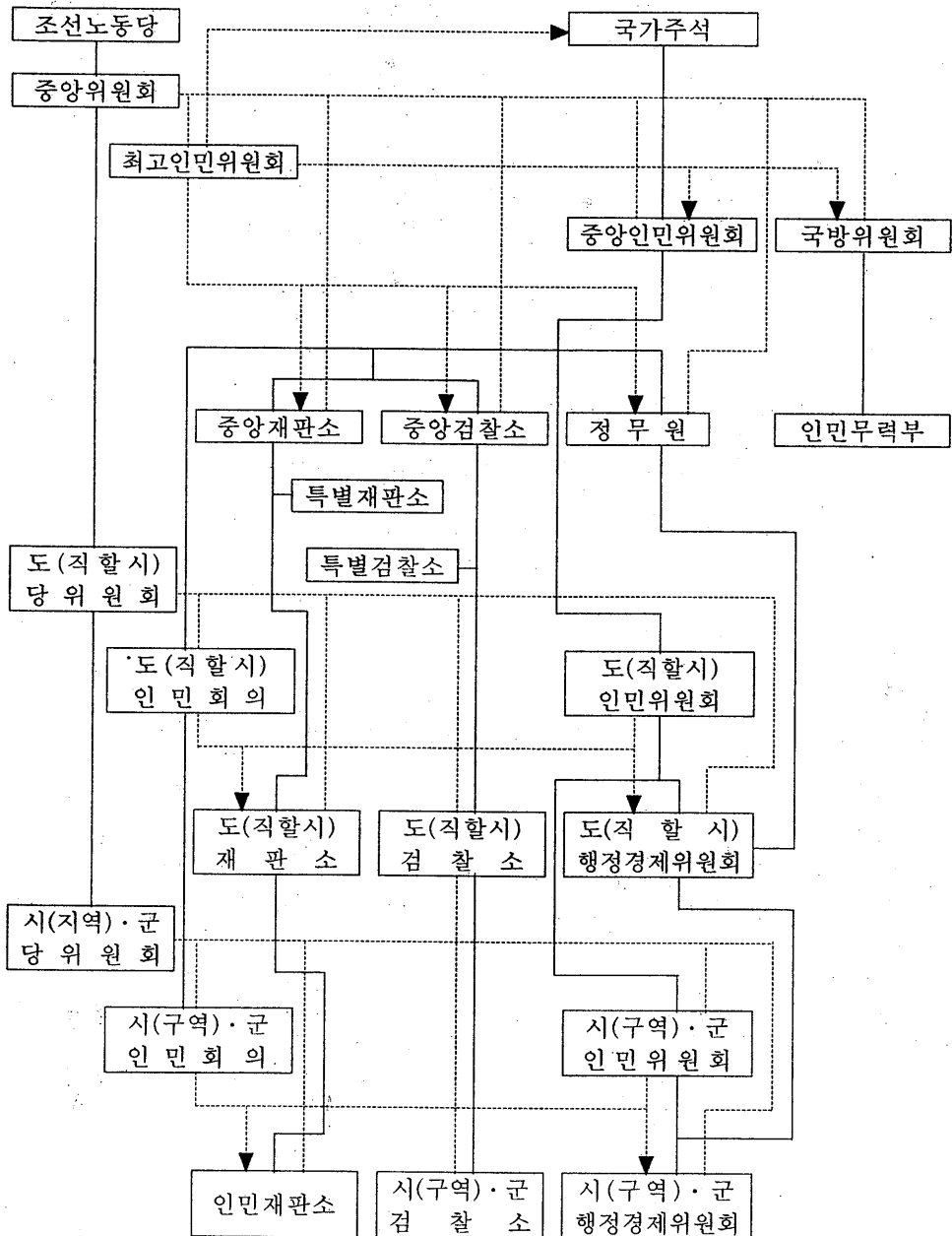
96) 북한은 1997년 10월 8일 「중앙방송」과 「평양방송」은 당 중앙위원회와 당 중앙군사위원회의 특별보도를 통해 “김정일비서가 총비서에 추대되었음을 선포한다”고 ‘중대발표’를 하였다. 이 특별보도에 따르면, 조선로동당 조서인민군대표회, 도(직할시)대표회, 성, 중앙 및 도당 기능을 수행하는 당조직들의 대표회들에서는 “우리 당과 인민의 위대한 령도자 김일성동지를 우리당의 총비서로 추대할데 대하여”를 토의하고 이에 대한 결정서들을 만장일치로 채택하였다고 한다. 『로동신문』, 1997년 10월 9일, 1~2면.

은 당중앙위원회 전원회의가 선출한다고 규정하고 있다(제24조). 그동안 6차례의 당대회를 거치는 동안 당대회 또는 당대표자회를 개최하고, 그 마지막날에 당중앙위원회 전원회의를 개최하여 총비서를 선출했었다.⁹⁷⁾ 이렇듯 당규약과 관례에 비춰볼 때, 김정일에 대한 당 총비서의 추대절차는 비정상적인 변칙적인 절차에 의한 것임을 알 수 있다.⁹⁸⁾ 김정일에 대한 '전당적인 추대'를 통한 당 총비서의 추대를 보면서, 북한의 권력체제 및 국가기관체계의 비민주성을 알 수 있다. 이를 통해 과연 북한이 '사회주의적 민주주의' 내지 '사회주의적 법치주의'를 말할 수 있는지에 대해 의구심을 가지게 되며, 마찬가지로 북한의 지방정권기관의 비합법적이고 비민주적인 운영실태를 엿볼 수 있다.

97) 북한은 1966년 당대표자대회를 통해 당총비서직을 만들고 당 전원회의에서 김일성을 당 총비서에 선출한 이래, 제5차 당대회(1970. 11. 2~13 및 제6차 당대회(1980. 10. 10~14)의 1차 당중앙위원회 전원회의에서 김일성을 당 총비서에 선출하였다.

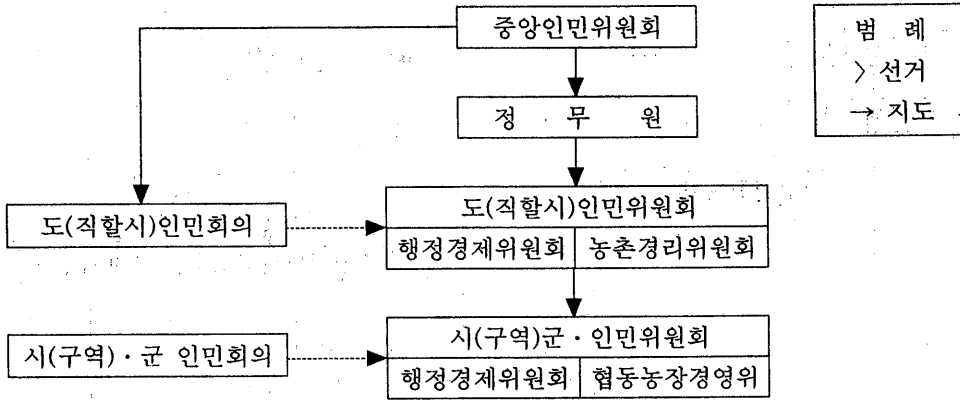
98) 김정일의 권력승계절차에 관한 쟁점에 관하여 『통일한국』, 1997년 12월호(평화문제연구소, 1997), 25~27면.

표 1 :北韓權力體系



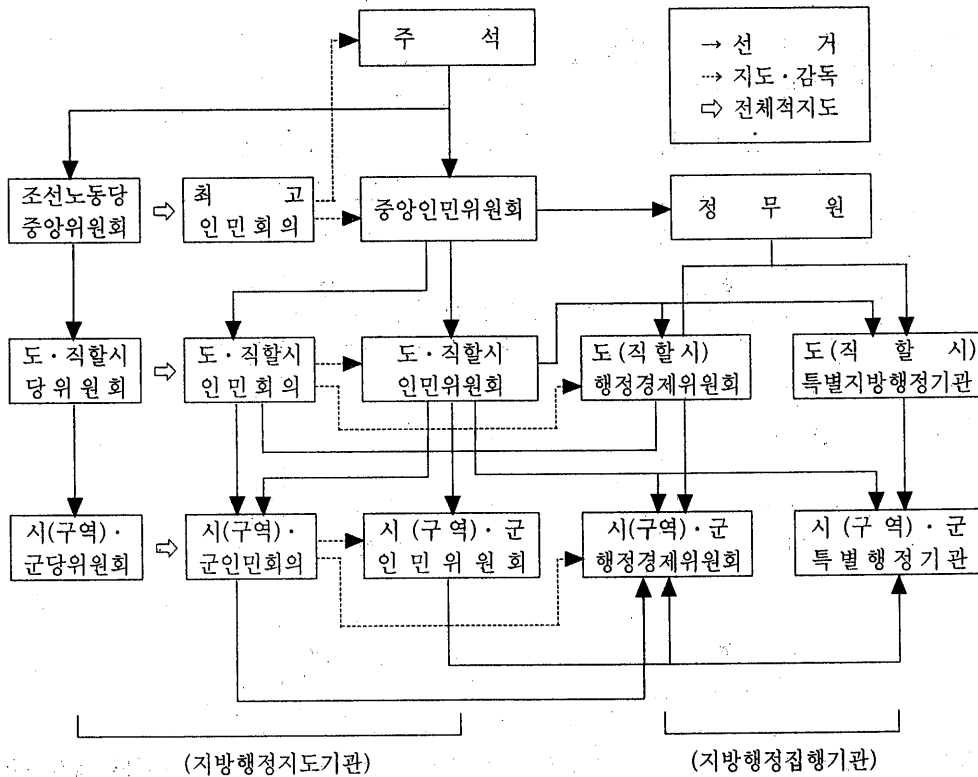
<자료 : 「北韓總覽(1083~1993)」, (北韓研究所, 1994), 209면; 「'95북한개요」(통일원, 1995), 94면>

표 2 : 北韓地方政權機關 組織體系



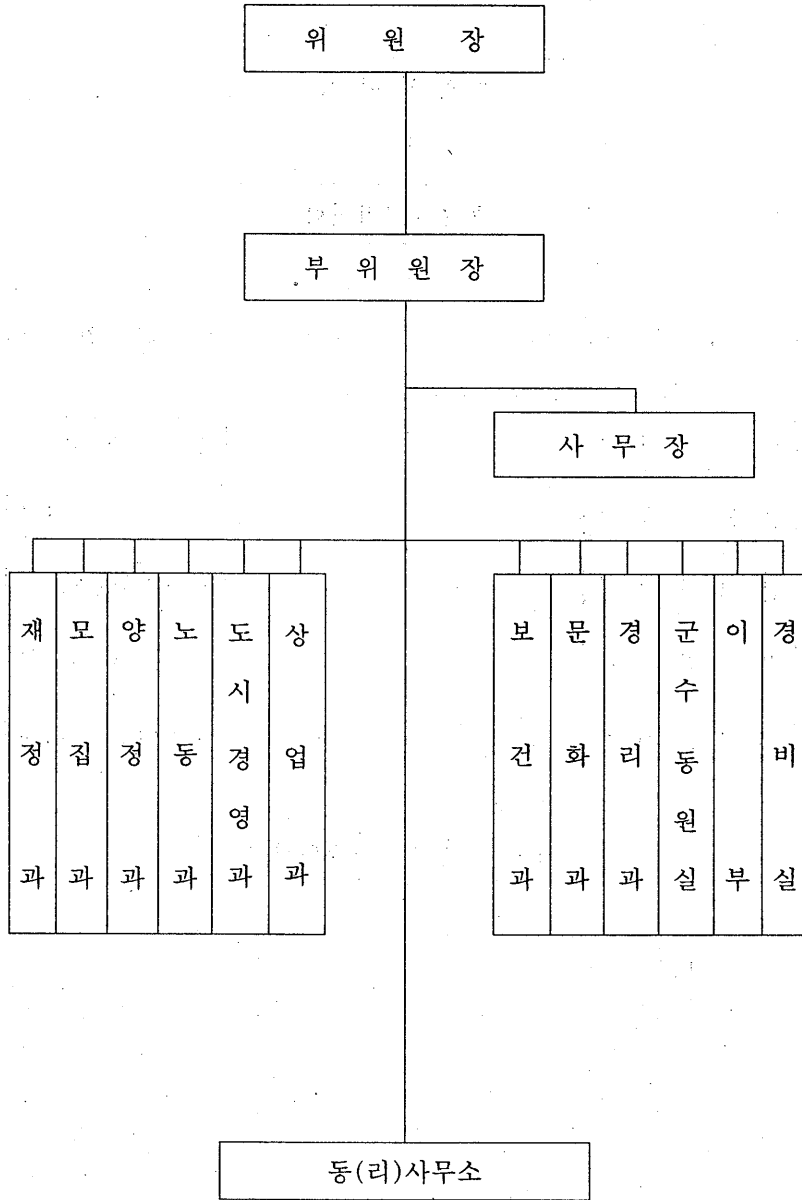
<자료 : 「'95북한개요」, 전계서, 106면>

표 3 : 北韓地方行政指導·監督體系



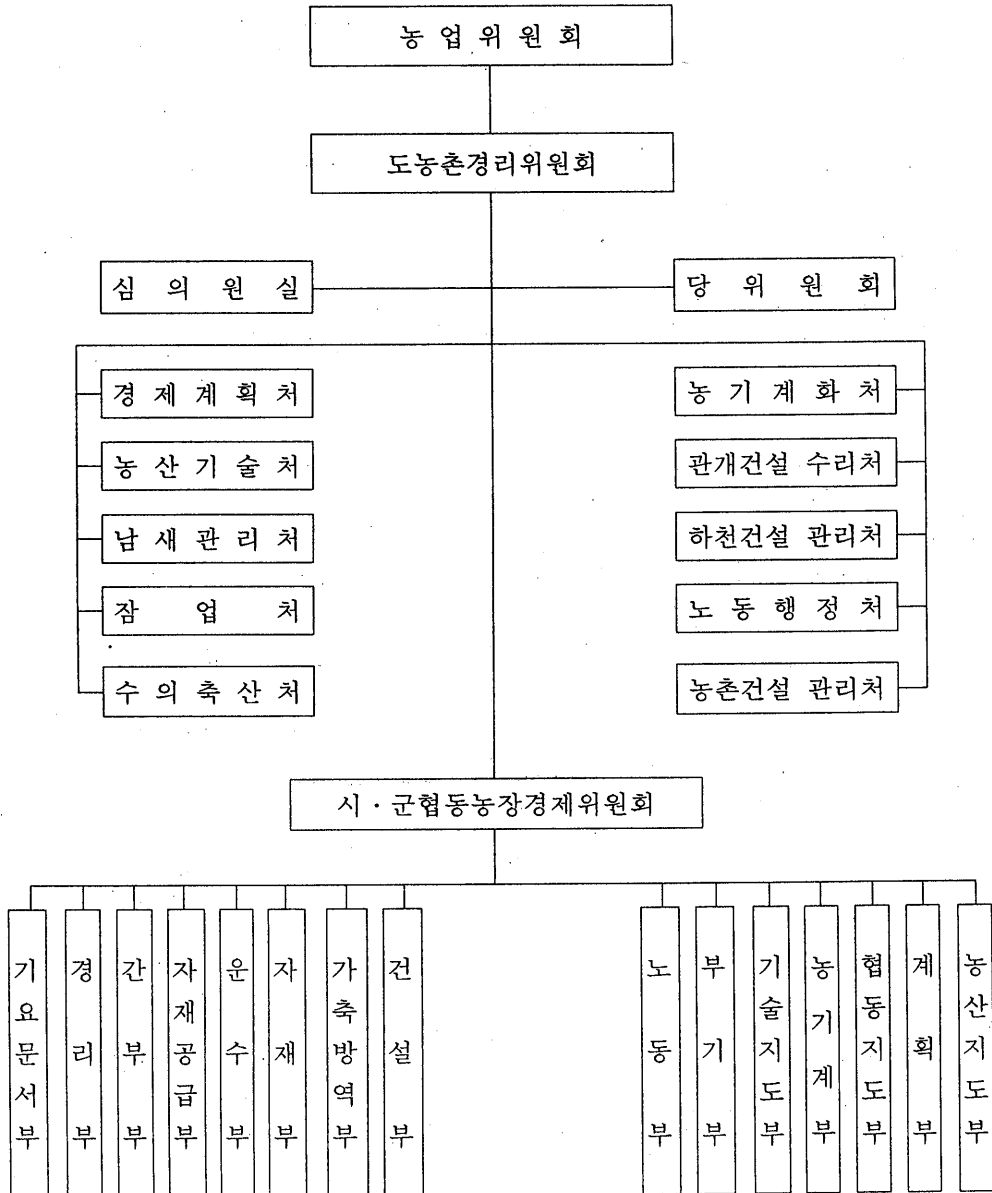
<자료 : 「北韓總覽(1083~1993)」, 전계서, 221면>

표 4 : 北韓 市(區域)·郡 行政經濟委員會 機構



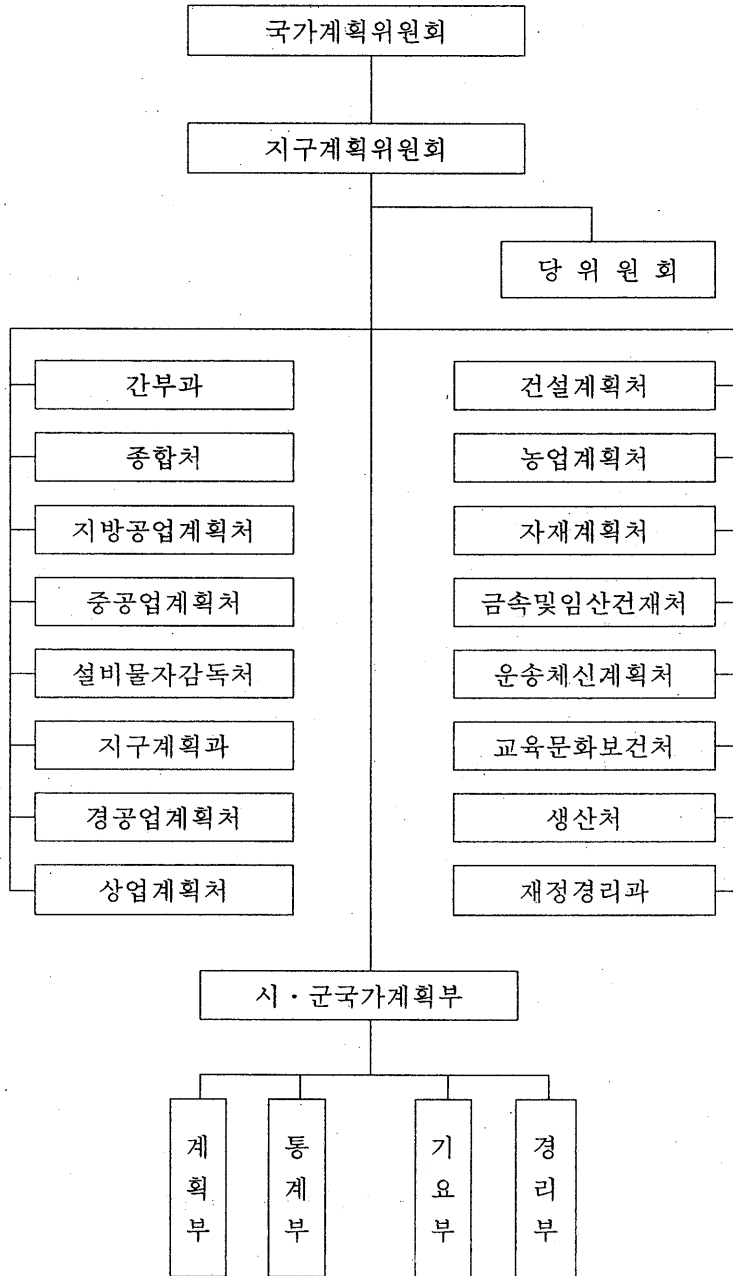
〈자료: 「北韓總覽(1983~1993)」, 전개서, 227면〉

표 5 : 北韓 道(直轄市)農村經理委員會 및 市(區域)·郡 協同農場經營委員會 組織



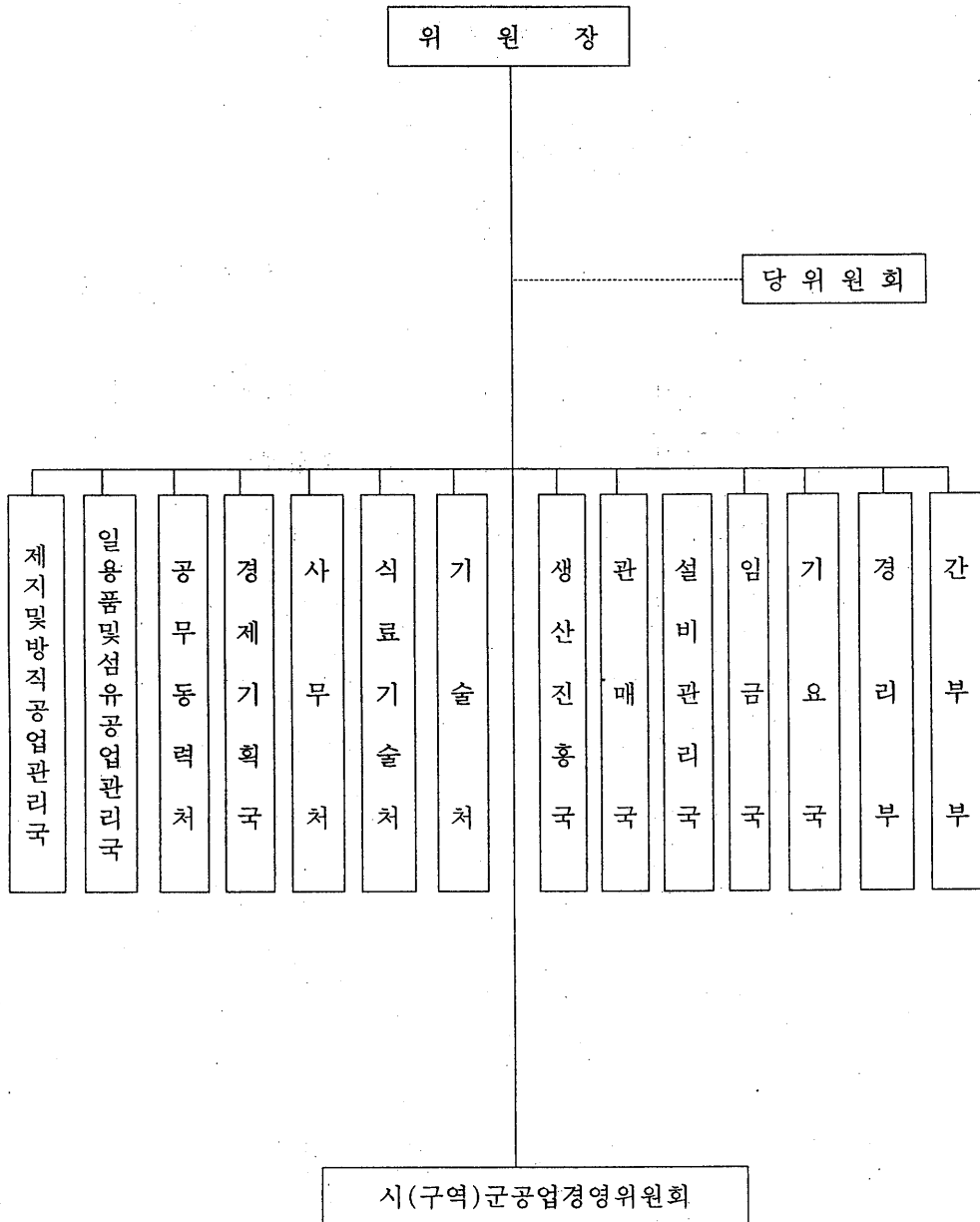
〈자료: 「北韓總覽(1983~1993)」, 전계서, 228면〉

표 6 : 北韓 地區計劃委員會 組織



<자료: 「北韓總覽(1983~1993)」, 전계서, 228면>

표 7 : 北韓 道輕工業委員會 組織



〈자료: 「北韓總覽(1983~1993)」, 전개서, 227면〉

표 8 : 歷代 地方人民會議 代議員 選舉狀況

선거일	대의원수			
	도·직할시	시·구역·군	리·읍·노동자구 ³⁾	면 ¹⁾
1949. 3.30	689	5,164		
1949.11.24~25				13,354
1949.12. 3			56,112	
1956.11.20 ²⁾			54,279	
1956.11.27	1,009	9,346		
1959. 2.28		9,759	53,882	
1963.12. 3	2,517	14,303	70,250	
1967.11.30	3,305	18,673	84,541	
1972.12.12	3,185	24,784		
1975. 2.27		23,833		
1977. 3. 4	3,244	24,268		
1979. 3.11		24,247		
1981. 3. 5	3,705	24,191		
1983. 3		24,562		
1985. 2.24 ⁴⁾	28,913			
1987.11.15		26,539		
1989.11.19 ⁵⁾	29,535			
1991.11.24		26,074		
1993.11.21	3,520			

1) 1952년 12월 22일 「최고인민회의 상임위원회」 정령으로 폐지

2) 1954년 10월 30일 「지방주권기관구성법」 채택이후 「인민위원회」를 「인민회의」로 개칭

3) 1972년 12월 27일 '사회주의 헌법' 채택으로 폐지

4) 5) 이 때의 대의원수에는 도(직할시) 인민회의 대의원과 시(구역)·군 인민회의 대의원을 포함

<자료: '95 북한개요, 전개서, 107면: 「北韓總覽(1983~1993)」, 상계서, 225면>

〈附 錄〉

北韓憲法上 地方國家機關 關聯條項

(1948년 · 1972년 · 1992년 헌법)

〈1948년 헌법상 지방국가기관 관련조항〉

제5장 지방주권기관

제68조 도 · 시 · 군 · 면 · 리에 있어서 국가주권의 지방기관은 각 인민위원회다.

제69조 각급 인민위원회는 일반적 · 평등적 · 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원으로 구성한다.

각급 인민위원회의 선거는 따로 법령으로 규정한다.

제70조 각급 인민위원회는 헌법, 법령, 정령 및 내각의 결정 · 지시에 의거하여 자기 사업을 집행한다.

제71조 도인민위원회는 내각에, 시 또는 군인민위원회는 도인민위원회에, 면인민위원회는 군인민위원회에, 리인민위원회는 면인민위원회에 복종한다.

제72조 각급 인민위원회는 헌법, 법령, 정령 및 내각의 결정 · 지시에 의거하여 소관구역에서 의무적으로 실행되어야 할 결정 · 지시를 공포할 수 있다.

각급 인민위원회가 자기 권한 안에서 공포한 결정 · 지시가 헌법, 법령, 정령 및 내각의 결정 · 지시에 저촉되는 경우에는 상급주권기관이 이를 폐지할 수 있다.

제73조 각급 인민위원회는 지방예산을 가진다.

제74조 각급 인민위원회는 다음의 임무를 가진다.

1. 국민의 권리 및 소유권의 보호
2. 자기 권한에 속하는 국가소유의 보호
3. 사회질서의 유지
4. 상급기관이 공포한 법령 · 정령 · 결정 및 지시 실행의 보장

5. 자기 권한에 속하는 지방산업의 부흥 및 발전
6. 지방교통기관의 부흥 및 발전
7. 도로의 수리 및 신설
8. 지방예산의 편성·실행 및 조세의 징수
9. 교육 및 문화사업의 지도
10. 국립병원 의료망의 조직, 인민에 대한 의료상 방조, 기타 보건사업의 지도
11. 도시·농촌발전계획의 작성·실행, 주택건축·수도시설 및 청소사업의 지도
12. 경지면적의 조사 및 그 합리적 리용의 지도
13. 농업현물세의 징수
14. 자연적 재해 및 전염병에 관한 대책의 수립

제75조 각급 인민위원회는 전조의 임무를 자기 권한에 의거하여 소관구역에서 실시한다.

제76조 각급 인민위원회는 휴회 중에 있어서 그 임무를 수행하기 위하여 상무위원회를 조직한다. 상무위원회는 위원장, 부위원장, 서기장 및 위원으로 구성한다.

리인민위원회는 상무위원회를 두지 아니하고 위원장, 부위원장 및 서기장을 둔다.

제77조 각급 인민위원회 상무위원회는 각각 그 인민위원회에서 선거한다.

상무위원회의 선거는 3분의 2 이상의 대의원이 참석한 회의에서 그 후보자에 대하여 과반수가 찬성함으로써 결정된다.

제78조 각급 인민위원회 상무위원회는 그 인민위원회의 집행기관이다.

상무위원회는 자기 사업활동에 있어서 그 인민위원회 앞에 책임을 진다.

각급 인민위원회는 상무위원회의 일부 또는 전부를 임기 전에 개선할 수 있다.

제79조 각급 인민위원회는 사업부문에 따라서 적당한 부서를 둔다.

이 부서는 따로 법령으로 규정한다.

제80조 도·시·군인민위원회 부서책임자는 그 인민위원회의 결정으로 임면한다.

부서책임자는 소속인민위원회에 복종하며 그 휴회 중에는 소속인민위원회 상무위원회 및 동종의 상급부장 및 상에게 복종한다.

제81조 각급 인민위원회는 자기 임무를 실행하는 과정에 있어서 항상 지방인민을 광범히 참가하게 하며 그들이 창발력에 치중하여야 한다.

〈1972년 헌법상 지방국가기관 관련조항〉

제9장 지방인민회의, 인민위원회 및 행정위원회

제115조 도(직할시)·시(구역)·군 인민회의는 지방주권기관이다.

제116조 지방인민회의는 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출 대의원들로 구성한다.

제117조 도(직할시)인민회의 임기는 4년, 시(구역)·군 인민회의 임기는 2년으로 한다.

제118조 지방인민회의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

1. 지방의 인민경제발전계획을 승인한다.
2. 지방예산을 승인한다.
3. 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들을 선거 및 소환한다.
4. 해당 행정위원회 위원장을 선거 및 소환한다.
5. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 및 소환한다.
6. 해당 인민위원회와 하급 인민회의 및 인민위원회의 그릇된 결정·지시를 폐지한다.

제119조 지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 가진다.

정기회의는 1년에 1~2 차 해당 인민위원회가 소집한다.

임시회의는 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 소집한다.

제120조 지방인민회의는 대의원 전원의 반수 이상이 참석하여야 성립한다.

제121조 지방인민회의는 의장을 선거한다.

의장은 회의를 집행한다.

제122조 지방인민회의는 결정을 채택한다.

지방인민회의 결정은 해당 인민위원회 위원장이 공포한다.

제123조 도(직할시)·시(구역)·군 인민위원회는 해당 인민회의 휴회 중의 지방주권기관이다.

제124조 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성한다.

지방인민위원회 임기는 해당 인민회의 임기와 같다.

제125조 지방인민위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

1. 인민회의를 소집한다.
2. 인민회의 대의원선거를 위한 사업을 한다.
3. 인민회의 대의원들과의 사업을 한다.
4. 해당 인민회의와 상급 인민위원회 결정집행을 위한 대책을 세운다.
5. 해당 행정위원회 사업을 지도한다.
6. 하급 인민위원회 사업을 지도한다.
7. 해당 지역간의 국가기관, 기업소 및 사회협동단체들의 사업을 지도한다.
8. 해당 행정위원회와 하급 인민위원회 및 행정위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다.
9. 해당 행정위원회 부위원장, 사무장, 위원들을 임명 및 해임한다.

제126조 지방인민위원회는 결정을 채택하며 지시를 낸다.

제127조 지방인민위원회는 자기사업에 대하여 해당 인민회의와 상급 인민위원회 앞에 책임진다.

제128조 도(직할시)·시(구역)·군 행정위원회는 지방주권기관의 행정적 집행기관이다.

제129조 지방행정위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성한다.

제130조 지방행정위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

1. 해당 지방의 모든 행정사업을 조직집행한다.
2. 해당 인민회의, 인민위원회 및 상급기관의 결정·지시를 집행한다.
3. 지방의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 세운다.
4. 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다.
5. 해당 지방의 사회질서의 유지, 국가의 리익보호 및 공민의 권리보장을 위한 대책을 세운다.
6. 하급 행정위원회 사업을 지도한다.
7. 하급행정위원회의 그릇된 결정·지시를 폐지한다.

제131조 지방행정위원회는 결정을 채택하며 지시를 낸다.

제132조 지방행정위원회는 자기사업에 대하여 해당 인민회의와 인민위원회 앞에 책임진다. 지방행정위원회는 상급 행정위원회와 정무원에 복종한다.

〈1992년 헌법상 지방국가기관 관련조항〉

제6절 지방인민회의와 인민위원회

제133조 도(직할시), 시(구역), 군인민회의는 지방주권기관이다.

제134조 지방인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원들로 구성한다.

제135조 도(직할시), 시(구역), 군인민회의 임기는 4년으로 한다.

제136조 지방인민회의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

1. 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
2. 지방예산과 그 집행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
3. 해당지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다.
4. 해당인민위원회 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
5. 해당 행정경제위원회 위원장을 선거 또는 소환한다.
6. 해당 행정경제위원회 부위원장, 사무장, 위원들을 임명 또는 해임한다.
7. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.

8. 해당 인민위원회와 하급인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다.

제137조 지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 가진다. 정기회의는 1년에 1-2차 해당 인민위원회가 소집한다.

임시회의는 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원 전원이 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 소집한다.

제138조 지방인민회의는 대의원 전원의 3분의 2 이상이 참석하여야 성립된다.

제139조 지방인민회의는 의장을 선거한다.

의장은 회의를 집행한다.

제140조 지방인민회의는 결정을 낸다.

지방인민회의의 결정은 인민위원회가 공포한다.

제141조 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 해당 인민회의 휴회중의 지방주권기관이다.

제142조 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성된다.

지방인민위원회 임기는 해당 인민회의 임기와 같다.

제143조 지방인민위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

1. 인민회의를 소집한다.
2. 인민회의 대의원선거를 위한 사업을 한다.
3. 인민회의 대의원들과의 사업을 한다.
4. 해당 인민회의와, 상급인민회의, 인민위원회 결정집행을 위한 대책을 세운다.
5. 해당 행정경제위원회 사업을 지도한다.
6. 하급인민위원회 사업을 지도한다.
7. 해당 지역 안의 기관, 기업소, 단체들의 사업을 지도한다.
8. 해당 행정경제위원회와 하급인민위원회, 행정경제위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다.
9. 인민회의 휴회중에 해당 행정경제위원회 부위원장, 사무장, 위원들을 임명 또는 해임한다.

제144조 지방인민위원회는 결정과 지시를 낸다.

제145조 지방인민위원회는 해당 인민회의 임기가 끝난 후에도 새 인민위원회가 선거될 때까지 자기임무를 계속 수행한다.

제146조 지방인민위원회는 해당 인민회의와 상급인민회의, 인민위원회의 지도를 받으며 자기사업에 대하여 그 앞에 책임진다.

제7절 지방행정경제위원회

제147조 도(직할시), 시(구역), 군행정경제위원회는 지방주권기관의 행정적 집행기관이다.

제148조 지방행정경제위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성한다.

지방행정경제위원회 임기는 해당 인민회의 임기와 같다.

제149조 지방행정경제위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다.

1. 해당 지방의 모든 행정경제사업을 조직집행한다.
2. 해당 인민회의, 인민위원회와 상급인민회의, 인민위원회, 행정경제위원회와 정무원의 결정, 지시를 집행한다.
3. 지방의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 세운다.
4. 지방예산을 편성하며 집행대책을 세운다.
5. 해당지방의 사회질서와 유지, 국가 및 협동단체의 소유와 이익의 보호, 국민의 권리보장을 위한 대책을 세운다.
6. 하급행정경제위원회 사업을 지도한다.
7. 하급행정경제위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다.

제150조 지방행정경제위원회는 결정과 지시를 낸다.

제151조 지방행정경제위원회는 자기사업에 대하여 해당 인민회의와 인민위원회 앞에 책임진다.

지방행정경제위원회는 상급행정경제위원회와 정무원에 복종한다.

지방주권기관구성법

(1954년)

(1954. 10. 30 최고인민회의 법령 제72호)

제1장 일반규정

제1조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)에 있어서의 지방주권기관은 해당 인민회의다.

제2조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 그 관할구역내 공민들의 일반적 평등적 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출된 대의원들로서 구성한다.

제3조 도인민회의는 4년, 시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 2년의 임기로 선출한다.

제4조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 자기활동에 있어서 법령, 정령, 내각 및 상급기관의 결정지시에 의거하여 그 집행을 보장한다.

제2장 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의

제5조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 다음의 임무를 수행한다.

1. 공화국의 인민민주주의제도를 공고히 하며 문화생활수준을 부단히 향상시키기 위하여 자기관할지역내에서 경제, 사회 및 문화적 부문의 모든 활동을 지도한다.
2. 전국적 인민경제계획 및 국가종합예산의 범위내에서 지방인민경제계획 및 지방예산을 채택한다.
3. 법령, 정령, 내각 및 상급기관의 결정지시에 의거하여 자기관할지역내에서 의무적으로 실행되어야 할 결정을 채택한다.
4. 자기의 인민위원회를 선거 및 소환한다.
5. 자기에게 소속된 기관들의 사업활동에 대한 보고를 받는다.

6. 지방협동단체들의 사업을 백방으로 방조하여 이들의 발전대책을 강구한다.
7. 자기의 관할지역내에 있는 모든 국가기관, 국영기업소 및 협동단체들의 사업의 올바른 진행을 감시한다.
8. 국가 및 사회재산을 보호하며 사회질서를 유지하며 국민의 권리를 보장한다.
9. 자기의 인민위원회의 부당한 결정지시를 폐지 또는 변경한다.

제6조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 해당 인민위원회가 소집하며 정기회의 또는 임시회의를 가진다.

도·시·군(구역)인민회의 정기회의는 6개월에 1차씩, 리(읍·로동자구)인민회의 정기회의는 3개월에 1차씩 소집한다.

임시회의는 해당 인민위원회가 필요하다고 인정하거나 그 인민회의 대의원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때에 이를 소집한다.

제7조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의 소집에 관하여서는 해당 인민위원회가 매개 대의원 및 상급 인민위원회에 서면으로 통지함과 동시에 출판물 기타 방법으로써 이를 공고하여야 한다.

회의의 의사일정은 해당 인민위원회가 정한다. 그러나 인민회의에서 이를 변경할 수 있다.

제8조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 공개한다.

특별한 경우에는 해당 인민회의의 결정에 의하여 비공개로 할 수 있다.

회의는 해당 인민위원회 위원장이 개최하고 매 회의를 지도하기 위하여 의장을 선거한다. 다만, 리(읍·로동자구)인민회의는 의장을 선거하지 않고 리(읍·로동자구)인민위원회 위원장이 회의를 지도한다.

의장은 회의록을 작성하기 위하여 서기를 선정한다.

제9조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 전체 대의원의 반수 이상이 참가하여야 성립된다.

모든 결정은 회의에 참가한 대의원들의 다수결로 채택한다. 인민회의에서 채택된 결정은 해당 인민위원회 위원장 및 서기장이 서명하여 공포한다.

제10조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의 및 인민위원회의 결정지

시가 부당한 경우에는 상급인민회의는 이를 폐지 또는 변경할 수 있다.

제11조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의는 자기사업을 협조하는 위원회들을 조직할 수 있다.

제12조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의 대의원은 선거자들과 일상적으로 접촉하며 그들의 요구와 의견에 대하여 특별한 배려를 돌리며 해당 인민회의 및 인민위원회 사업에 적극 참가하여야 한다.

대의원은 법령 및 국가시책과 해당 인민회의 결정을 해석 침투함으로써 매개 공민들로 하여금 자각적인 공화국의 성원이 되도록 교양하며 자기사업과 온갖 사회생활에서 그들에게 모범을 보여야 한다.

제13조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의 대의원은 선거자들의 감독을 받으며 자기사업에 대하여 그들 앞에 정기적으로 보고하여야 한다.

제14조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의 대의원은 인민위원회와 그 부서책임자에게 그들의 사업활동과 관련된 문제에 대하여 질문할 권리를 가진다.

인민위원회와 그 부서책임자는 전항의 질문에 대하여 14일 이내에 서면 또는 구두로 대답하여야 한다.

제15조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의 대의원은 보수를 받지 않는다.

그러나 대의원이 자기임무를 집행함에 있어서 그의 로동수입에 손해가 없도록 하여야 하며 대의원의 업무집행과 관련하여 소요된 비용은 따로 정한 바에 의하여 보상을 받는다.

제16조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민회의 대의원이 선거자들의 신임을 잃었거나 또는 대의원으로서의 임무를 수행할 수 없는 경우에는 선거자들에 의하여 소환된다.

규정된 절차에 의하여 해당 선거구에서 보선한다.

제3장 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회

제17조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회는 해당 인민위원회의

집행기관이며 지방의 국가행정기관이다.

모든 인민위원회는 내각의 통일적 지도를 받으며 그에 복종한다.

제18조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회는 해당 인민위원회에서 다음과 같이 선거한다.

1. 도인민위원회는 위원장, 부위원장들, 서기장 및 7명 내지 9명의 위원
2. 시·군(구역)인민위원회는 위원장, 부위원장들, 서기장 및 5명 내지 7명의 위원
3. 리(읍·로동자구)인민위원회는 위원장, 부위원장, 서기장 및 2명 내지 4명의 위원

제19조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회 일부 위원이 결원된 경우에는 다음번 해당 인민회의에서 이를 보선한다.

인민위원회 위원은 그 임무 수행에 대하여 보수를 받지 않는다.

제20조 도인민위원회 위원장의 선거 및 소환은 내각의 비준을 받아야 하며 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회 위원장의 선거 및 소환은 해당 상급 인민위원회의 비준을 받아야 한다.

제21조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회는 자기 관할지역내에서 다음의 임무를 수행한다.

1. 해당 인민회의 결정과 상급기관의 결정 지시를 집행하여 자기에게 소속된 부서들과 하급 인민위원회 사업을 지도 감독한다.
2. 지방인민경제계획과 지방예산안을 작성하여 상급기관의 승인을 받아 이를 집행한다.
3. 농촌경리의 향상 발전을 위하여 선진 영농방법을 도입하며 농업협동단체의 광범한 조직을 장려하며 그 운영을 지도 방조한다.
4. 지방산업을 발전시키기 위하여 지방 부원 및 내부원천을 탐구 동원하며 국영 및 협동단체의 산업기업소들을 확정 발전시킬 데 대한 대책을 조직 실시한다.
5. 국가 및 협동단체의 상업망을 확정 발전시키며 인민들에 대한 생활필수품의 공급사업을 개선 강화한다.
6. 인민교육기관들을 관리하며 인민들의 문화수준을 제고하기 위한 사업을 조직 지도한다.

7. 인민보건사업을 조직하며 근로자들에 대한 휴식 및 물질적 방조사업과 노동능력 상실자에 대한 국가 사회보장사업을 조직 집행한다.
8. 각종 세금의 정확한 부과 징수 사업을 조직 집행하며 재정규률을 강화하며 엄격한 절약제도의 실시를 보장한다.
9. 도시경영 국유건물의 관리와 지방의 도로, 교량, 교통 및 공리시설을 관리 운영한다.
10. 국가 및 사회재산을 보호하며 사회질서를 유지하며 공민의 권리를 보장한다.
11. 자기 관할지역내에 있는 국가기관, 국영기업소 및 협동단체의 사업을 협조하며 그들이 상급기관의 결정 지시를 정확히 집행하는가를 감시한다.
12. 법령, 정령, 상급기관의 결정·지시 및 해당 인민회의의 결정에 의거하여 결정 지시를 채택한다.
13. 해당 인민회의의 소집을 준비한다.
14. 해당 인민회의 대의원선거사업을 조직 지도한다.
15. 해당 인민위원회 부서 책임자를 임명한다.

제22조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회는 자기사업활동에 있어서 해당 인민회의 및 상급 인민위원회와 내각 앞에 책임을 진다.

제23조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회는 1개월에 1회 이상 그 인민위원회 위원장이 소집한다.

도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회 부서 책임자는 해당 인민위원회에서 자기의 의견을 제의하며 문제토의에 참가할 수 있다.

제24조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회의 결정은 다수결로 채택한다.

도인민위원회에서 채택한 결정 지시의 등본은 내각에, 시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회가 채택한 결정 지시의 등본은 해당 상급 인민위원회에 보내야 한다.

제25조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회의 결정 지시가 부당한 경우에는 상급 인민위원회 및 내각이 이를 폐지 또는 변경할 수 있다.

내각 및 상급 인민위원회는 하급 인민위원회의 결정을 정지할 수 있다.

제26조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회 위원장은 다음의 임무를 수행한다.

1. 자기 관할지역내에 있어서 내각 및 상급기관의 결정 지시의 집행을 조직 지도한다.
2. 해당 인민회의 및 인민위원회의 결정 집행을 보장하며 해당 인민위원회 및 그 부서들의 사업을 통솔한다.
3. 해당 인민위원회 회의를 준비 및 소집하며 그의 진행을 지도한다.

제27조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회 위원장은 일상적 사업을 처리하기 위하여 해당 인민위원회 부서책임자들의 회의를 소집한다.

제28조 도·시·군(구역)·리(읍·로동자구)인민위원회는 해당 인민회의의 임기가 경과한 후에도 새 인민위원회가 선거될 때까지 자기의 임무를 계속 수행한다.

제29조 도·시·군(구역) 인민위원회는 내각이 정한 바에 의하여 필요한 부서를 둔다.

제30조 도인민위원회의 부서 책임자의 임면은 해당 상의 동의를 얻어야 하며 시·군(구역)인민위원회 부서 책임자의 임면은 상급 인민위원회 동종 부서 책임자의 동의를 얻어야 한다.

성이 자기의 직속으로 도·시·군(구역)에 설치한 지방기관(부서) 책임자의 임면은 해당 인민위원회의 동의를 얻어야 한다.

제31조 도·시·군(구역)인민위원회 부서 책임자는 자기사업활동에 있어서 그가 속하는 인민회의 및 인민위원회와 상급 인민위원회의 동종 부서 및 해당 성에 복종한다.

지방주권기관구성법

(1993년)

(1993년 12월 10일 조선민주주의인민공화국
최고인민회의 제9기 제6차회의에서 법령 제21호로 승인)

제1장 지방주권기관구성법의 기본

제1조 조선민주주의인민공화국 지방주권기관구성법은 지방주권기관을 강화하고 그 기능과 역할을 높여 인민들에게 참다운 민주주의적 권리와 자유, 행복한 물질 문화생활을 보장하는데 이바지한다.

제2조 지방주권기관은 지방 인민회의와 인민위원회이다.

지방 인민회의와 인민위원회는 도(직할시), 시(구역), 군을 단위로 조직한다.

제3조 지방주권기관은 노동자, 농민, 근로인테리를 비롯한 근로인민의 대표들로 구성한다.

지방주권기관은 노동자, 농민, 근로인테리를 비롯한 인민들의 권리와 이익을 옹호하며 보호한다.

제5조 지방주권기관은 모든 활동에서 민주주의중앙집권제원칙을 구현한다.

제6조 지방주권기관은 중앙인민위원회의 지도밑에 사업한다.

제7조 조선민주주의인민공화국 지방주권기관구성법은 지방주권기관의 구성과 활동원칙, 임무, 권한을 규제한다.

제2장 지방인민회의

제8조 지방인민회의는 해당 지역안의 인민대표기관이며 주권기관이다.

제9조 지방인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원들로 구성한다.

지방인민회의 대의원은 해당 지역에 거주하는 선거권을 가진 공화국공민으로

서 인민을 위하여 헌신적으로 일하는 로동자, 농민, 근로인테리를 비롯한 근로인민이 될 수 있다.

제10조 지방인민회의임기는 4년이다.

지방인민회의 선거는 해당 지방인민회의 임기가 끝나기전에 최고인민회의 상설회의 결정에 따라 진행한다. 불가피한 사정으로 선거를 하지 못할 경우에는 선거를 할 때까지 그 임기를 연장한다.

제11조 지방인민회의의 임무와 권한은 다음과 같다.

1. 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
2. 지방예산과 그 집행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다.
3. 헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 최고인민회의 상설회의 결정, 지시, 조선민주주의인민공화국주석명령, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 결정, 명령, 중앙인민위원회 정령, 결정, 지시와 해당 상급 인민회의, 인민위원회 결정, 지시를 집행하기 위한 대책을 세운다.
4. 해당 지역안에서 경제와 문화를 발전시키며 인민들의 물질문화생활을 높이기 위한 대책을 세운다.
5. 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
6. 해당 행정경제위원회 위원장을 선거 또는 소환한다.
7. 해당 행정경제위원회 부위원장, 사무장, 위원들을 임명 또는 해임한다.
8. 해당 재판소의 판사, 인민참심원들을 선거 또는 소환한다.
9. 해당 인민위원회와 하급 인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다.

제12조 지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 가진다.

정기회의는 1년에 1~2차 해당 인민위원회가 소집한다.

임시회의는 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원전원의 3분의 1이상의 요청이 있을 때 소집한다.

제13조 지방인민회의 회의날자는 해당 인민위원회가 회의를 소집하기 5일전에 대의원들에게 알리며 상급인민위원회에 보고한다.

제14조 지방인민회의는 대의원전원의 3분의 2이상이 참석하여야 성립된다.

제15조 지방인민회의는 회의때마다 의장을 선거한다.

의장은 회의를 집행한다.

제16조 지방인민회의에서 토의할 의안은 해당 인민위원회와 행정경제위원회가 제출한다.

대의원도 의안을 제출할수 있다.

제17조 지방인민회의에 제출된 의안에 대한 보고는 해당 인민위원회, 행정경제위원회 성원이 한다.

대의원도 보고를 할수 있다.

제18조 지방인민회의는 결정을 낸다.

지방인민회의가 내는 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수이상인 찬성하여야 채택된다.

제19조 지방인민회의 결정은 해당 인민위원회가 공포한다.

지방인민회의 결정은 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적이다.

제20조 지방인민위원회는 해당 인민회의 결정서를 등본하여 상급인민위원회에 보내야 한다.

제21조 지방인민회의의 대의원의 임무와 권한은 다음과 같다.

1. 인민회의에 참가하여 인민대중의 의사와 요구가 반영된 결정이 채택되도록 창발적인 의견을 적극제기하여야 한다.
2. 해당 지역안의 인민들에게 최고인민회의 법령, 결정을 비롯한 국가의 법과 규정, 지방인민회의 결정을 해설선전하며 그 집행을 도와주어야 한다.
3. 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체와 공민들이 국가의 법과 규정, 인민회의 결정을 정확히 집행하는가를 감독하여야 한다.
4. 선거자들과 밀접한 관계를 가지고 그들과의 사업을 하며 대중을 위하여 충실히 일하는 참다운 인민의 충복이 되어야 한다.
5. 해당 인민위원회와 지역안의 기관, 기업소, 단체 사업을 개선하기 위한 의견을 제기할수 있다.

6. 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체로부터 대의원의 임무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다.

제22조 지방인민회의의 대의원은 자기 사업에 대하여 선거자들과 해당 인민회의 앞에 책임진다.

대의원이 선거자들의 신임을 잃었거나 대의원의 임무를 수행할수 없는 경우에는 소환된다.

대의원의 소환은 해당 인민회의에서 결정한다.

인민회의 휴회중에는 해당 인민위원회에서 결정하고 다음번 인민회의의 승인을 받는다.

제23조 지방인민회의의 대의원은 해당 인민회의 또는 인민위원회의 승인없이 체포하거나 처벌할수 없다.

제3장 지방인민위원회

제24조 지방인민위원회는 해당 인민회의 휴회중의 지방주권기관이다.

지방인민위원회는 해당 지역안에서 국가정책의 집행자이며 인민생활을 책임진 호주이다.

제25조 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성한다.

도(직할시)인민위원회 정원수는 11~15명, 시(구역), 군 인민위원회 정원수는 9~13명 범위안에서 해당 인민회의가 결정한다.

지방인민위원회 임기는 해당 인민회의 임기와 같다.

제26조 지방인민위원회의 임무와 권한은 다음과 같다.

1. 인민회의를 소집한다.
2. 인민회의의 대의원선거를 위한 사업을 한다.
3. 인민회의의 대의원들과의 사업을 한다.
4. 헌법, 최고인민회의의 법령, 결정, 최고인민회의 상설회의의 결정, 지시, 조선민주주의인민공화국 주석명령, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 결정, 명령, 중앙인민위원회 정령, 결정, 지시와 해당 인민회의, 상급 인민회의, 인민위원회 결정 집행을 위한 대책을 세우고 그것이 정확히 집행되도록 지도하며 감독통제한다.

5. 해당 행정경제위원회 사업을 지도한다.
6. 하급인민위원회 사업을 지도한다.
7. 해당 지역안의 사법, 검찰 기관사업을 지도한다.
8. 해당 지역안에 있는 기관, 기업소, 단체들의 사업을 지도한다.
9. 해당 지역안의 사회주의범무생활을 장악지도한다.
10. 모범군칭호쟁취운동을 힘있게 벌리도록 지도한다.
11. 국가표창, 렬사증, 사회주의애국희생증 수여와 관련한 사업을 진행한다.
12. 인민들로부터 제기되는 신소와 청원을 처리한다.
13. 해당 행정경제위원회와 하급 인민위원회, 행정경제위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급 인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다.
14. 인민회의 휴회중에 해당 행정경제위원회 부위원장, 사무장, 위원들을 임명 또는 해임한다.
15. 해당 재판소의 판사, 인민참심원들을 보선하고 다음번 인민회의의 승인을 받는다.
16. 인민회의 휴회중에 지방의 인민경제발전계획을 승인할수 있다.

제27조 지방인민위원회는 자기 사업을 돕는 필요한 위원회를 둘수 있다.

제28조 지방인민위원회 회의는 한달에 한번이상 한다.

지방인민위원회 회의는 인민위원회 성원전원의 3분의 2이상이 참석하여야 성립된다.

제29조 지방인민위원회 회의는 위원장이 집행한다.

위원장이 없을 경우에는 부위원장이 집행한다.

제30조 지방인민위원회 회의에서 토의할 의안은 해당 인민위원회와 행정경제위원회가 제출한다. 그밖의 기관, 기업소, 단체도 의안을 제출할수 있다.

제31조 지방인민위원회 회의에 제출된 의안에 대한 보고는 해당 인민위원회, 행정경제위원회 성원이 한다.

의안을 제출한 기관, 기업소, 단체의 책임자도 보고를 할수 있다.

제32조 지방인민위원회는 결정과 지시를 낸다.

지방인민위원회가 내는 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 인민위원회 성원의 반수이상이 찬성하여야 채택된다.

제33조 지방인민위원회는 결정서, 지시문 등본을 해당 상급인민위원회에 보내야 한다.

기관, 기업소, 단체와 공민은 해당 지방인민위원회의 결정과 지시를 의무적으로 집행하여야 한다.

제34조 지방인민위원회는 해당 인민회의 임기가 끝난후에도 새 인민위원회가 선거될 때까지 자기 임무를 계속 수행한다.

제35조 지방인민위원회는 해당 인민회의와 상급 인민회의, 인민위원회의 지도를 받으며 자기 사업에 대하여 그앞에 책임진다.

북한법제분석 97-1
北韓의 地方主權機關構成法

1997년 12월 25일 印刷

1997년 12월 30일 發行

發行人 朴 松 圭

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 (주) 東 洋 商 社

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전 화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

값 5,000 원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-036-3 93360

