

- I. 이 책자는 国土統一院의 政策調査研究計劃에 依拠한 特殊課題 研究報告書임.
- II. 収録된 內容은 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아니며 統一問題에 關聯된 研究에 資料로 提供되는 것임.

南北韓比較

南北韓政治体制 比較

研究執筆責任 劉 鍾 海

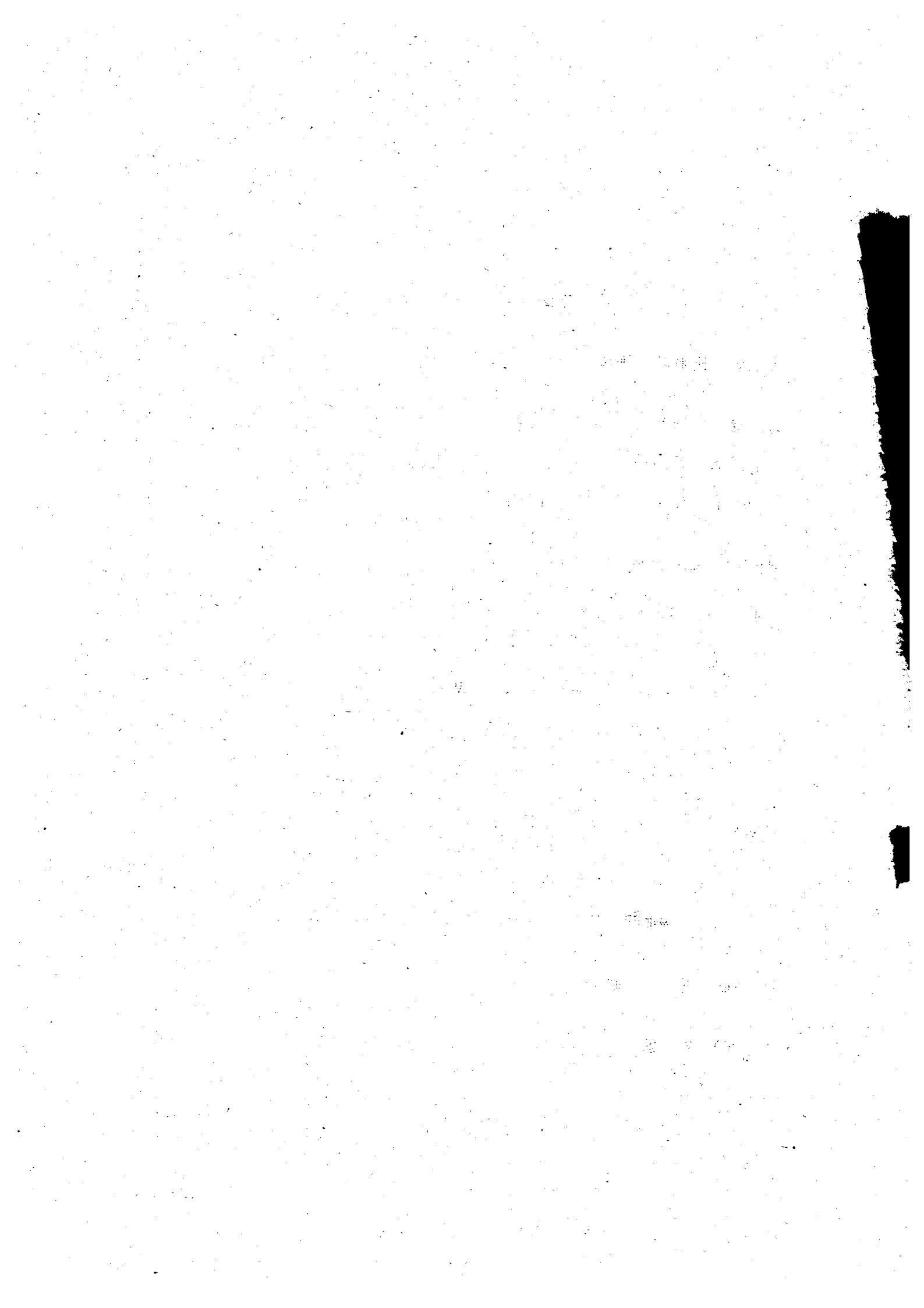
(略歷) 서울대학교 法科大学卒業
서울대학교 行政大学院卒業
미취간대학교 修了 (政治學博士)
東部 미취간州立大學 政治學 助教授
延世天學校 政法大學 教授

刊行責任 金 仁 坤 (調査研究室 補佐官)

国土統一院 調査研究院

目 次

第I章 序 論	3
1) 研究의 目的	3
2) 研究의 範圍와 方法	4
第II章 比較의 理論的 背景	7
第III章 政治的엘리트의 目標와 行為의 比較	13
第1節 政治体制의 基本構造와 政策決定過程	14
第2節 基本政策目標의 比較	19
第IV章 物的資源의 比較	22
第1節 韓國과 北韓의 人口分布 比較	23
第2節 南北韓의 經濟比較	23
第3節 韓國과 北韓의 GNP 및 1人當 GNP의 比較	29
第4節 韓國과 北韓의 總歲出入과 國防費의 比較	31
第5節 韓國과 北韓의 輸出入 比較	35
第V章 組織上的 裝置의 比較	38
第1節 構造的 側面에서의 南北韓 官僚制 比較	39
第2節 機能的 側面에서의 南北韓 官僚制 比較	46
第VI章 結 論	56
参 考 文 献	58



第 I 章 序 論

1) 研究의 目的

우리의 国土가 分断된지도 벌써 30年이 지났고 점차 이러한 分断된 狀態가 長期化될 可能性이 엿보이고 있다. 이러한 狀況下에서 國際政治的 与件은 우리 分断국에 유리하게만 展開되는 것은 아니며 特히 그동안 우리의 방패역활을 해 오던 美軍(地上軍)이 카터行政府의 登場과 더불어 段階的 撤収를 公표하게 되었다.

이러한 重要的 時期에 直面하여 우리는 보다 科学的이고 綜合的인 次元에서 南北韓의 政治体制를 比較·分析할 必要가 있으며 이를 토대로하여 앞으로의 南北韓 問題에 對한 合理的이고 能率的인 解決方案을 模索하여야 하며 그로 인하여 綜合的인 代案模索에 部分的이나마 도움이 될 수 있을 것이다.

따라서 本研究의 主目的은 南北韓 政治体制의 能力(Capabilities) 또는 力量을 中心으로 해서 体系的으로 分析하는데 있으며 이를 토대로 南北韓問題의 解決에 타당성 있는 理論的 基礎를 提供하는데 있다. 또한 韓國이 處해 있는 客觀的·主觀的 環境에 비추어 北韓과의 力量 比較를 通하여 우리 力量의 程度와 強点 및 弱点を 알고 그 補完의 方向을 模索하는데 도움을 주고자 하며 이런 點에서 本 研究가 갖는 政策的·意義는 大端히 크다고 생각되는 것이다.

물론 여기서 政治体制의 能力이나 力量에 초점을 맞추어 分析해 보고자 하는 理由는 그동안 南北韓이 長期間 相互對立하면서 그들 各自의 能力을 向上시키고자 努力해 왔으며 그 結果 分断初期와는 그 能力面에서 많은 變化가 있어왔다고 생각되기 때문이며, 이 政治体制의 能力의 差異는 南北問題의 解決에 重要한 要因이 되리라고 確信하기 때문이다. 물론 社会現象이 單一한 要因에 의해 說明될 수 없다는 것을 前提로 한다면, 이 政治体制의 能力比較도 限界를 넉포하기는 하지만 그러나 그 優先順位를 따진다면 이 能力比較는 매우 重要한 位置에 속하리라는 것은 明白한 事實이다.

2) 研究의 範圍와 方法

1. 研究方法

위에서 言及한 南北韓 政治体制의 能力 또는 力量을 比較하는 方法에는 그 보는 觀點에 따라서 여러가지 側面에서 分析해볼 수 있겠으나, 여기서는 Gabriel A. Almond의 構造機能說에 立脚하여 政治体制의 能力 (Capabilities)에 영향을 미치는 3가지 重要한 要因 즉 첫째 政治的 엘리트의 目標와 行爲, 둘째 政治体制의 運營에 必要한 物的資源, 셋째 政治体制의 組織上의 裝置를 中心으로 해서 相互比較하여 보고자 한다.¹⁾

1) G.A. Almond & G.B. Powell, Jr., Comparative Politics: A Developmental Approach (Boston and Toronto: Little, Brown and Company, Inc., 1966), p. 126 ~ 140 참조.

또한 內容의 正確性을 期하기 위하여 短期的인 眼目에서 보다는 長期的인 眼目에서 相互의 能力을 比較하게 될 것이다. 이렇게 함으로써 兩体制의 能力내지 力量의 變化過程을 客觀적으로 發見해 낼 수 있을 것이며 体制의 差異에서 오는 여러가지 制約들도 극복할 수 있을 것이다.

이것과 병행하여 体系的 接近方法을 또한 活用하고자 한다. 즉 앞에서 言及한 3가지 要因이 機能的인 側面에서 均衡을 維持할 때 体制는 維持되고 이런 均衡狀態는 다른 發展된 均衡狀態로 나아가기에 따라 動態的인 側面에서 能力을 考察할 수 있을 것이다.

이런 點에서 볼 때 体系理論이 갖고 있는 가장 큰 長點은 分析을 하려고 하는 모든 對象들 중에서 적어도 重要的 것을 빠뜨리지 않고 綜合的으로 모두 考慮할 수 있다는데에서 찾을 수 있을 것 같다.

이상의 方法을 通해 南北韓 政治体制의 能力을 分析하기 위해서는 주로 南北韓 政府가 公표한 政策決定 내지 產出을 나타내는 각종 보고서, 연감, 및 신문등을 참고로 하게 될 것이며, 特히 北韓側의 資料가 欠乏되어 있는 現與件下에서 가능한한 最大의 努力을 기울여 관련서적 및 報告書 등을 참고하려고 한다.

2. 研究의 範圍

南北韓 政治体制의 能力 내지 力量의 比較는 어떤 意味에서 보면 모든 体系를 전부 포함시켜야 하겠지만 여기서는 上述한 바와

같이 주로 政治的엘리트 또는 國家의 基本目標와 政策, 物的資源의 狀態 및 政府官僚制와 關聯된 諸問題들만을 취급하고자 한다.

이에 따라 本 研究가 내포하게 되는 限界點은 첫째 質的으로 相異한 體制를 比較해야 한다는 데서 오는 限界點과, 둘째 閉鎖的인 北韓體制에 대한 正確한 情報의 수집이 어려울 뿐만 아니라 그 資料의 信實성에도 限界가 있다는 것, 셋째 比較의 過程에 있어 價値判斷的인 要因이 많이 介入하게 된다는 限界性을 내포하게 된다.

그러나 되도록이면 이러한 限界性을 극복하려고 努力하였으며, 이 點은 長期的인 視角에서 分析함으로써 어느정도 극복되리라고 생각된다. 이와 더불어 本 研究의 構成은 第II章에서 比較의 理論的 背景을 說明하고, 第III章에서 政治的엘리트 또는 國家의 目標와 政策을 比較하였으며, 第IV章에서 物的資源의 比較로써 주로 經濟的 側面에서의 能力變化를 考察하고, 第V章에서는 組織上의 裝置를 比較하였고 끝으로 第VI章에서 結論을 맺도록 하였다.

第Ⅱ章 比較의 理論的 背景

政治體制가 社会的, 國際的 環境속에서 실제로 무엇을 하는가를 分析해 보려고 하는 經驗的인 研究는 政治學의 研究方法에 있어서 革新을 의미한다.¹⁾ 過去에 Platon과 Aristoteles가 政治體制的 成果를 研究한 것은 王, 貴族 혹은 大衆이 政治權力을 統治者의 善을 위하여 행사하느냐, 혹은 一般社會의 善을 위하여 행사하느냐 에 따라 政治的 統治가 「合法的」形態인가, 「非合法的」形態인가 하는 것을 구별하기 위한 것이었다.

그러나 18세기와 19세기 以後에 實際的인 側面에서 政治體制的 成果를 측정하려는 시도가 이루어져, 오늘날 現實的인 狀況下에서의 政治體制的 能力分析은 政治現象을 보다 正確히 파악하는데 크게 功績하고 있으며 또한 보다 포괄적으로 政治現象을 취급할 수 있게 하여주고 있다.

政治體制的 能力分析方法이 소개되기 이전까지 우리는 주로 政治體制的 內的作用에 영향을 미치는 法律과 慣例에 따라 政治體制를 比較 내지 分類하였다. 예컨대 政黨體系의 性格에 따라서 政府形態가 議院內閣制와 大統領責任制로 分類되는 것이다. 그러나 能力

1) Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," in Harry Eckstein and David E. Apter (eds.), Comparative Politics (N.Y.: The Free Press of Glencoe, 1963), p.538 및 David Easton, A systems Analysis of Political Life (N.Y.: John Wiley & Sons, Inc., 1965), p.119 및 pp.355ff.

分析方法이 소개된 후에는 社会的·國際的 環境과의 相互作用을 포함한 成果의 水準에 의해 政治体制를 比較 내지 分析하게 된 것이다.

그런데 能力을 中心으로한 政治体制의 比較研究는 經驗的으로 測定 가능한 모든 資料를 活用하여 体系的으로 研究되어야 한다. 成果에 대한 여러 局面이 正確하고도 体系的으로 比較되지 않는 한, 政治体制의 性向에 관하여 올바른 判斷을 내릴 수가 없는 것이다.

또한 政治的 變動의 問題를 보다 직접적이고 効果적으로 취급할 수 있게하여 주는 것도 政治体制의 能力에 관한 研究를 통해 達成될 수 있다. 一般的으로 政治的 變動을 가져오는 源泉은 첫째 政治体制의 엘리트의 變化, 둘째 國內環境內的 社會集團의 變化, 셋째 國際環境속의 政治体制등의 變化에서 유래된다고 볼 수 있다.

그리고 이 세가지 源泉은 各各 相互作用을 하고 있다.

그런데 政治体制의 能力을 分析해 보기 위해서는 政治体制안으로 들어가는 要求를 관찰하여 이를 통해 그 体系가 감당하고 있는 積載量을 파악할 수 있고 또한 政治体制의 배출을 검토하여 봄으로써 이러한 變動이 政治体制안으로 들어가는 投入의 流通에 어떻게 영향을 미치는 가를 판단할 수 있게 되는 것이다.

이와같이 能力水準을 도입할 경우 科学的으로 豫測하고 說明할 수 있는 能力을 증대시킬뿐만 아니라 政治的 變動의 方向을 豫測할 수도 있기 때문에 諸般政策에 관해서도 科学的으로 言及할 수 있는 力量을 증대시켜 준다. 따라서 本 研究에서는 이와같은 政

政治体制의 能力에 초점을 맞추어 分析해 보고자 하는 것이다.

따라서 여기서는 주로 Gabriel A. Almond의 政治体制의 能力 문제를 構造機能的인 側面에서 說明하고 이를 기반으로 해서 能力에 영향을 미치는 主要한 3가지 基本要因을 變數로 하여 南北韓의 政治体制의 能力을 比較해 보고자 한다.

一般的으로 Gabriel A. Almond가 지적하고 있는 政治体制의 能力에는 다음과 같이 6가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째 抽出能力으로 이것은 政治体制가 國內外的 環境으로 부터 物的·人的資源을 끌어들이는 体系의 行爲를 말한다. 이러한 資源의 획득 能力은 餘他能力의 土臺를 마련하며 体系 및 社會를 위한 여러가지 目標을 達成하려는 가능성을 決定하는 重要한 要因이 된다. 이 抽出能力을 가장 잘 나타내 주는 것이 여러 水準(國家, 州, 地方)에서 政府안으로 流入되는 資源의 量이다.

둘째 規制能力으로서 이것은 個人과 集團의 行態에 대한 政治体制의 統制行使를 말한다. 一般的 定義에 의하면 이것은 行態를 統制하려는 合法的인 強制力의 適用이라는 政治体制의 特유의 能力이다. 抽出과 마찬가지로 規制도 대부분의 다른 能力의 基礎가 된다.

이 두 能力은 相互依存的이어서 한 体系를 規制하기 위해서는 資源을 必要로 하지만 資源의 획득은 바로 統制 및 強制를 通해 이루어 지게 된다.

셋째 配分能力으로서 이것은 政治体制로 부터 個人과 集團에 이르기 까지 여러가지 종류의 財貨, 用役, 名譽 및 機會등을 할당하

하는 能力을 말한다. 一般的으로 政治体制의 歲出이 증가하고 혜택을 받는 個人과 集團의 範圍가 넓어짐에 따라서 政治体制의 配分 能力도 증가한다고 생각할 수 있다. 그러나 이것도 政治体制의 配分 能力에 한 部分에 불과한 것이다.

넷째 象徴能力으로서 이것은 政治体制로 부터 社会와 國際的 環境으로 流入되는 效果的인 象徴流通의 比率을 말한다. 象徴能力으로 대표될 수 있는 것에는 엘리트에 의한 價値의 確認, 政治指導者들에 의한 政策 혹은 意思表明 등을 들 수 있겠다. 그런데 이 象徴能力을 經驗的 方法에 의해 측정하기란 매우 어렵다.

다섯째 反應能力으로서 이것은 投入과 産出의 상관관계에서 볼 수 있다. 어떤 의미에서 볼 때 政治体制는 필연적으로 內外的인 压力과 要求에 反應을 나타내게 된다. 그런데 이 反應能力의 程度에 는 차이가 있어 政治적으로 發達된 政治体制가 발달하지 못한 政治体制보다 反應能力이 민감하게 나타내게 된다. 이것은 보통 어떤 集團이 政策決定에 참여하며 政治的엘리트들이 社会의 諸要求에 대해 어떻게 反應하는가 하는 程度를 관찰함으로써 分析해 볼 수 있다. 이와함께 諸要求를 處理하는 制度的 裝置에 관하여도 살펴볼 必要가 있다고 생각된다.

여섯째 國際的 能力으로서 이것은 한 政治体制가 國際關係에서 갖는 能力을 의미한다. 이와같이 政治体制의 國際的 行態를 分析하기 위해서는 國際貿易을 통한 輸出入關係, 外國관광객으로 부터의 收入, 海外投資로 부터 오는 이윤등을 살펴 볼 必要가 있겠다. 그

러나 이 문제는 實際로 나타나는 흐름을 관찰하고, 一定한 環境에서 이루어지는 여러가지 關係를 파악해야 하는 어려움이 뒤따르게 된다.

이상에서 우리는 政治體制가 지니는 重要한 能力을 說明하여 보았다. 그런데 이러한 政治體制의 能力에 영향을 미치는 重要한 要因에는 다음과 같이 3가를 들수 있으며 이것이 本 研究에서 重點的으로 다루어질 部分이 된다.

첫째 政治的엘리트의 目標와 行爲로서 이것이 政治體制의 能力에 영향을 미치는 主要因이 된다. 一般的으로 엘리트 혹은 政治的으로 重要한 役割을 하는 사람들은 자기 나름대로의 目標와 信念을 가지고 있고 이를 基準으로해서 投入 혹은 要求에 反應을 하게된다. 이것과 같은 關係를 가지고 있는 分野로서 우리가 경험적으로 다룰 수 있는 영역은 주로 政策決定上에 있어서의 엘리트들의 役割을 살펴볼 수 있겠다.

둘째의 要因은 政治體制의 成果를 가져오는 物的 및 人的資源이다. 이것은 國民으로 부터의 用役抽出로서 國民의 數, 기술 및 動機 등에 좌우된다. 그리고 體制가 必要로 하는 必須不可缺한 物的資源을 획득하지 못하게 되면 能力에도 영향을 미치게 된다. 따라서 物的資源이 體制에 영향을 미치는 重要한 要因이라고 할 수 있겠다.

셋째로 중요한 要因은 政治體制의 組織上의 裝置이다. 효율적이고 發展된 官僚制를 지닌 體制는 훨씬 원시적인 官僚制에 의존하는

体制보다 더 광범위하고 높은水準의 行爲를 전개할 수 있다. 특히 近代的인 政治体制의 한가지 特徵은 分化되고 전문화된 政治構造와 世俗的인 文化形態가 存在함으로써 여러 分野에서 높은水準의 能力을 달성하고 견지하다는 것이다.

이상에서 우리는 Gabriel A. Almond가 말하는 政治体制의 能力分析에 관한 理論的 背景을 考察하여 보았다. 따라서 다음 章부터는 이것을 基礎로 해서 南北韓의 政治体制의 能力을 比較해 보려고 試圖하였다.

第三章 政治的엘리트의 目標와 行爲의 比較

一般的으로 어떤 政治体制은 그가 達成하고자 하는 目標을 갖고 있으며, 이러한 目標은 보통 政治的엘리트들의 目標과 一致한다고 볼 수 있다. 그리고 이 目標은 体制의 力量을 측정하는 가장 중요한 基準이 되기도 한다.

그런데 이 目標構造를 分析한다는 것은 매우 어려운 課題에 속한다. 왜냐하면 資料의 求得難 以外에 어떤 角度에 의하여 分析整理하는가에 따라서 目標을 記述하는 方法이 달라질 것이기 때문이다. 또한 目標構造는 最上位目標로 부터 始作하여 어느 程度까지 具體的이며 可視的인 目標까지 언급해야 할 것인가가 問題가 된다.

물론 政治는 外交·軍事·經濟等 諸下位体系의 綜合이며 따라서 目標의 抽象化程度가 下位体系보다 높고 外交·軍事·및 經濟等 下位体系의 경우 좀더 具體的인 目標을 내세울 수 있을 것이다. 그리고 上位目標가 될 수록 그 內容이 全的으로 價值判斷으로 構成되어 있고 따라서 計量化하기가 困難하다.

또한 目標把握方法에 있어서 公言된 目標과 真意의 目標을 區別하여서 생각하여야 한다. 많은 경우 真意는 숨겨져 있고 公言된 目標가 마치 真意인것 같이 천명된다. 이것은 특히 北韓의 경우 더욱 그렇다고 할 수 있다. 대부분의 경우 公言된 目標는 실직적으로 真意의 目標를 達成하기 위한 下位目標일 경우가 많다. 또 한편으로 目標라는 것은 狀況에 支配를 받으면서 決定된다고 할

수 있다. 즉南韓과北韓이 飢하고 있는 狀況이 다르다는 것 때문에 目標構造도 차이가 있으며 또 狀況이 항상 變化하기 때문에 目標構造도 이에 따라 變化한다고 할 수 있다. 따라서 一般的으로 目標가 「카바」하는 期間이 길수록 狀況變化의 影響을 덜 받는다 고 볼 수 있다. 그러므로 政治体制의 業績이나 目標에 관한 詳細한 統計를 求得하기 困難한 北韓의 体制를 說明하기 위해서는 短期目標를 除去하고 長期目標以上만 對象으로 하여야 力量 推定이 가능하리라 생각된다.

그러므로 여기서는 우선 南北韓의 政治体制의 基本構造와 政策決定過程을 살펴 본 다음 現實적으로 表明되고 있는 南北韓의 基本 定策目標를 分析해 봄으로써 政治的엘리트의 目標와 行爲를 說明하고자 한다.

第1節 政治体制의 基本構造와 政策決定過程

여기서는 우선 政治理念의 차이부터 언급되어야 하겠다. 1948년을 기해 南北韓으로 分断된 韓半島는 30年을 지나는 동안 相互 對立되는 政治体制로 確定되었으며, 이 兩 体制는 처음부터 다음과 같은 理念的 差異를 가지고 出發하였다.

첫째 韓國은 解放以後 自由民主主義의 政治理念을 國家的 理念目標로 삼아오며 따라 私有財產制度, 自由競爭, 個人生活의 尊重등을 추구하고 있는데 반하여, 北韓은 「스탈린主義」를 기반으로 하는

全体主義를 그 政治理念으로 함에 따라 集團主義原則에 따라 個人의 存在를 否定하고 劃一的인 支配體制아래 거대한 兵營社會를 만들어 놓고 있다.

둘째 韓國은 憲法前文에서도 언급하고 있듯이 祖國의 平和的 統一을 추구하고 또한 항구적인 世界平和에 기여한다는 國際平和主義를 理念으로 하는데 反하여 北韓은 소위 「南朝鮮革命」과 「解放」을 내세워 武力統一을 追求하고 있으며 이러한 好戰性은 繼統的인 武力挑發등에서도 실증되고 있다.

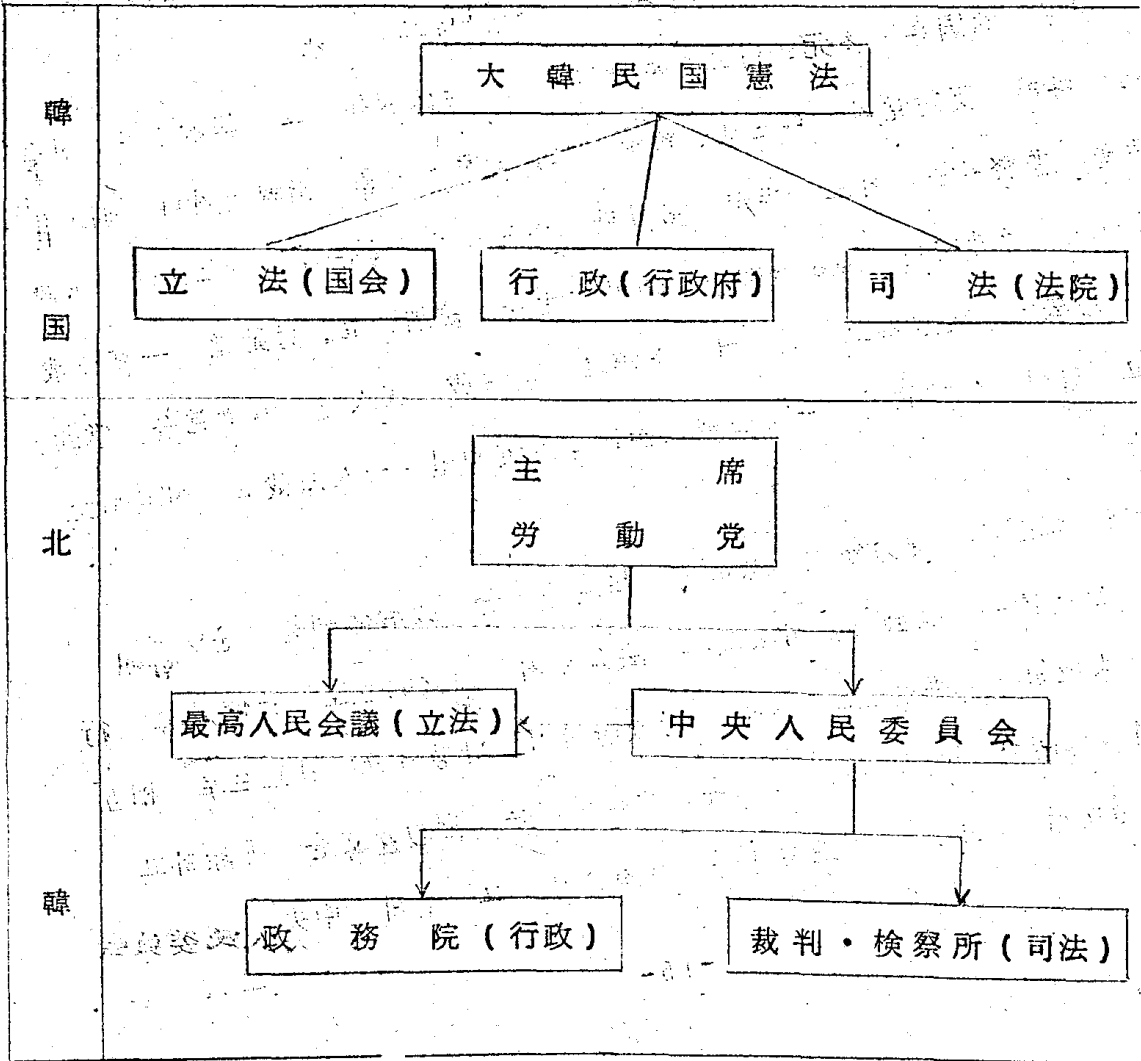
이와같은 基本的인 理念的 差異에 따라 南北韓의 政治體制도 다음과 같은 基本構造에서 差異點을 나타내고 있다.

첫째 韓國은 多元的이고 競爭的인 政治體制를 그 基本으로 삼음에 따라 反對黨의 存在가 認定되고, 國家機關을 指導하거나 國民生活를 監督하는 어느 特定 黨이란 存在하지 않는다. 그러나 北韓에서는 勞動黨이 國家機關과 國民生活를 統制하고, 勞動黨 一黨獨裁를 憲法에 規定하고 있으며 實際로 金日成 個人이 勞動黨을 掌握하고 있어 公式的인 一黨獨裁主義는 實質的인 一人獨裁로 연결되고 있다.

둘째 韓國은 權力分立 思想에 基礎를 둔 政治體制를 운영함에 따라 立法權은 國會가 司法權은 法院에서 獨立的으로 行使되고 行政은 大統領을 수반으로 하는 行政府에서 담당하고 있으므로 相互 견제와 均衡이 유지되고 있으나, 北韓에서는 權力分立을 排除하고 最高 絶대적 地位인 「主席」을 정점으로 그 밑에 中央人民委員會

가 이른바 「国家主權의 最高指導機關」(北韓憲法 第 100 條)으로서 勞動黨의 統制下에 行政과 司法은 물론 立法의 事項까지를 包含하는 全般的 指導權을 行事하게 되어있어 立法이나 司法, 行政등은 黨의 政策을 執行하는 시녀의 구실밖에 하고 있지 못하다. 이것을 圖表로 만들어 보면 다음의 <表 - 1>과 같다.

<表 - 1> 南北韓의 統治構造



以上에서 基本的인 南北韓의 政治理念과 政治体制를 살펴보았는데 결국 相異한 政治理念은 相異한 政治体制를 生成시키고 또 相異한 政治体制에 따라 政策決定過程도 달라지게 마련이다. 따라서 여기서 南北韓의 政策決定過程을 分析해 보면 다음과 같은 差異點을 찾아 낼 수 있겠다.

첫째 韓國의 政策決定過程은 多元的인 機關과 專門家에 의하여 政策이 立案되어 所定の 節次에 따라 最終的인 決定이 이루어지나 北韓은 <表-2>에서와 같이 勞動黨을 장악하고 있는 金日成 一人体制의 特性때문에 金日成과 勞動黨이 政策決定過程에서 決定的인 役割을 하게 된다.

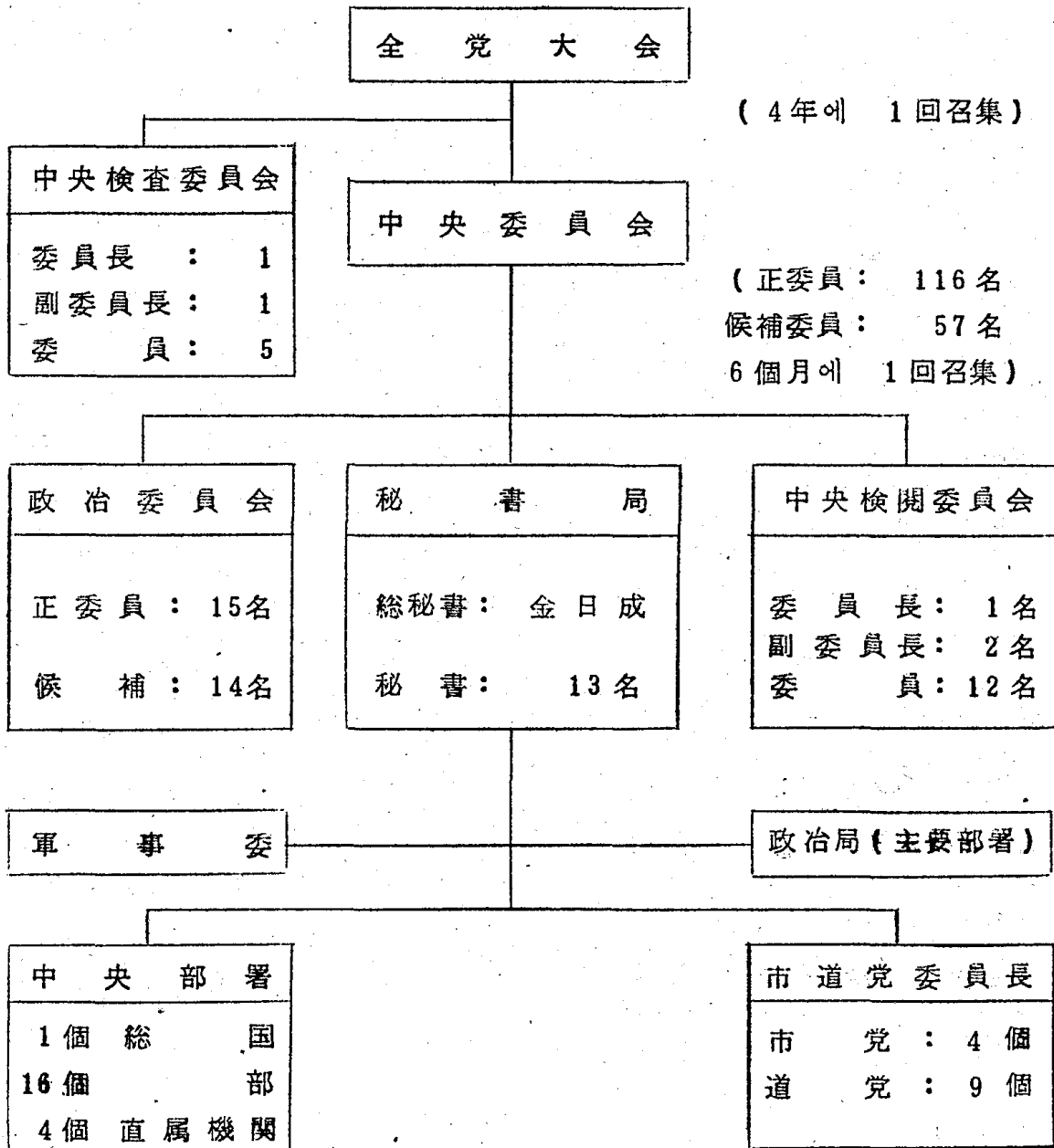
둘째 政策決定節次를 보면 韓國은 國會가 積極的인 代議機構로서 의 役割을 하고 있고 立法過程을 通하여 行政府나 議員들이 提案한 政策案에 대해 상당한 修正을 加하고 法律案을 審議·決定하므로서 政策決定에 적극 参与하고 있으나 北韓에서는 人民의 代議機關인 最高人民會議가 政策決定過程에서 勞動黨이 決定한 一方的 政策만을 支持하는 形式的인 参与에 그치고 만다.

또한 政策決定에 参与할 수 있는 民間團體에 대해서 韓國은 利益表出이나 利益集合機能이 자유롭고, 自發的이며, 政治的 反撥의 이 유 때문에 利益集團이 政策決定過程에 크게 고려되고 있으나, 北韓에서는 階級으로서 勞動者와 農民만 認定하고 있기 때문에 利益集團의 役割은 그렇게 重要하지 않으며 源泉的으로 参与가 排除되고 있기 때문에 各種의 職能團體들은 勞動黨政策의 施行 또는 執行을

위한 動員化 道具로 利用되고 있을 뿐이다.

<表 - 2 >

北韓勞動黨機構



資料 : 極東問題 研究所, 北韓全書, 1974.

人員部署數目 北韓發表綜合, 1976.

셋째 政策執行過程에 있어서도 韓國은 行政府가 中心이 되어 実行에 옮겨지는데 반해 北韓에 있어서 行政組織인 政務院은 勞動黨의 具體的 命令을 그대로 遂行하는 下部機關에 不過하다.

이상에서 政策決定 過程속의 各機關들의 役割을 살펴보았는데 결국 南北韓 政策決定 過程의 基本的 차이는 韓國이 民主的 合理性에 立脚하여 多元的인 各界各層의 意見이 多元的인 通路(複數政黨과 複數職能團體)를 통해서 여론으로 表明되고 集約되어 政策化되는데 반하여, 北韓은 勞動黨에 의한 一方的인 通行만이 強要되는 下向的인 決定과 執行만이 存在한다는 點에 있다.

第 2 節 基本政策 目標의 比較

앞에서 普及한 政治理念, 政治構造, 政策決定 過程의 差異에 따라 現實的으로 表明되고 있는 南北韓의 基本的인 政策目標를 比較하여 보면 다음과 같다.

첫째 統一에 관한 問題로서 韓國은 모든 政策에 優先하는 主要目標로서 民族的인 至上課題인 平和의 方法에 의한 統一이 最上位에 놓여 있으며, 이것과 關聯하여 平和統一의 推進主体인 國家의 安全을 侵略의 威脅으로 부터 지켜야 한다는 點에서 國家安保政策을 들수 있다. 반면에 北韓도 역시 統一을 主要目標로 하고 있기는 하지만 그 方法은 武力에 의한 赤化統一을 추진하려고 하며 앞에서 說明한 體制의 性格으로 말미암아 金日成 一人獨裁 體制의

確立이 主要目標가 되고 있다.

둘째 經濟政策에 관한 基本目標를 比較해 보면 韓國이 國民消費生活의 提高를 通해 國民福祉向上에 주력하고 있고 이 目標를 達成하기 위한 具體的인 實踐政策으로서 經濟의 近代化를 추진하여 國家의 富強을 꾀하고 있는 반면에, 北韓은 武力統一을 成就하기 위해, 軍需産業에 치중하는 經濟政策을 추진하기 때문에 國民의 耐乏生活을 강요하고 있으며 對南武力南侵을 위한 基地造成에 主力하고 있다.

셋째 國際外交政策에 관하여 살펴보면 韓國은 國際的인 共同繁榮政策 等を 추구하여 世界平和에 寄與한다는데 基本的인 目標를 두고 있는데 反하여, 北韓은 「國際共產主義運動의 團結·強化」 또는 「暴力革命의 國際的 拠点 確保」에 外交政策의 基本目標를 두고 韓國을 國際的으로 고립시키고자 하고 있다.

넷째 社會文化政策에 있어서의 南北韓의 差異는 韓國이 傳統的民族文化의 發展을 土臺로 한 個人의 自由로운 創作活動을 권장하고 있으며 人權尊重, 各人의 機會均等化와 社會正義의 實現을 目標로 하고 있는 반면, 北韓은 金日成 個人崇拜의 普遍化와 社會主義建設에 目標를 두고—集團主義·階級路線의 관철로 黨官僚에 의한 새로운 支配階級이 形成되고—個人의 創作活動은 엄격한 統制와 檢열을 받는다.

以上에서 우리는 南北韓의 基本的 目標의 差異를 살펴보고 이것을 다시 具體的으로 나누어 經濟·外交 및 社會文化的 側面에서

의 政策의 差異를 살펴보았다. 結局 体制과 理念이 다른 南北韓을 比較한다는 것 자체가 여러가지 制約點을 내포하게 되기는 하지만 이러한 주어진 상황속에서 兩政治体制속의 政治的엘리트들의 目標과 政策을 分析해 봄으로써 이것들이 能力에 어떻게 영향을 미치는가를 파악하는데 많은 도움이 되고 있음을 알수있다. 앞으로 이分野에 대한 보다 正確한 指標를 찾고 이 指標를 說明할 수 있는 重要한 變數를 찾는데에 많은 努力을 기울여야 할 것이다.

第IV章 物的資源의 比較

앞에서 說明한 政治的엘리트의 目標와 行爲가 政治体制의 能力을 決定하는 主要因임은 물론, 여기서 說明하고자 하는 政治体制의 運營에 必要한 物的資源도 能力에 影響을 미치는 重要한 要因이다. 現政治体制가 國民으로부터 抽出하게 되는 用役의 量은 대체로 國民의 數(人口), 技術 및 動機등에 좌우된다. 어떤 体制든지 必須 不可缺한 物的資源을 가지지 못하게 되면 能力도 結局 影響을 받게 될 것이다. 따라서 政治体制는 鐵, 油田 기타 基本的인 資源을 획득하기 위해 전쟁도 불사(不辭)하게 되는 것이다. 또한 物的資源의 構造가 均衡을 유지하고 있는 政治体制가 한쪽으로 치우쳐 있는 政治体制보다 安定된 抽出能力을 유지할 수가 있으며 따라서 이것이 能力에도 影響을 미치게 되는 것이다.

그러므로 本章에서는 전반적인 經濟力을 背景으로 하여 抽出能力과 關聯을 맺고 있는 대표적인 諸經濟指標를 比較하여 보도록 하겠다. 여기서 比較하려는 指標를 간단히 나열해 보면 첫째 人口分布의 比較, 둘째, 主要經濟指標의 比較, 셋째 1人當 GNP의 比較 및 工業化의 比較, 넷째 南北韓의 輸出入과 歲出의 比較, 다섯째 南北韓의 總歲入의 比較등을 들 수 있겠다. 이것을 차례로 說明하면 다음과 같다.

第1節 韓國과 北韓의 人口分布 比較

休戰이 되기 以前의 혼란기에 있어서 北韓의 人口分布는 명백히 把握할 수 없으나 대체로 北韓의 人口는 韓國人口의 44% 前後로 추산하고 있으며, 休戰以後인 1955~1965年과 1966~1975年의 北韓의 人口는 韓國人口의 42.8%와 44.9%로 나타나고 있다.

한편 1955~1965年과 1966~1975年의 두 期間에 南北韓人口分布의 特徵은 人口增加率에서 나타나고 있는데 韓國의 人口增加率이 각 期間에 2.4%에서 1.9%로 低下되었으나, 北韓은 2.4%에서 2.6%로 크게 增加하고 있다는 사실이다. 이것을 <表-3>에서 살펴보면 다음과 같다.

第2節 南北韓의 經濟比較

1940年代 南北韓의 工業部門을 比較하여 보면 北韓의 工業分布는 北韓의 工業分布는 주로 金屬과 化學工業을 중심으로 한 重工業部門에 置重되어 있으나 韓國은 輕工業위주의 産業構造를 갖고 있었다. 한편 당시의 南北韓의 主要農業生産은 63:37의 分布로서 韓國이 占有하는 比率이 높았으나 豆類나 雜穀은 北韓에서 주로 생산되고 있었다. 이것을 <表-4>에서 살펴보면 다음과 같다.

<表 - 3 >

韓國과 北韓의 人口分布

단위 : 1,000 명, %

년 도	한 국	증 가 율	북 한	증 가 율	북한 / 한국
1955	21,424	-0.6	9,300*	1.0	43.4
1956	22,042	2.9	9,359	0.6	42.5
1957	22,677	2.9	9,600*	2.6	42.3
1958	23,331	2.9	9,820*	2.3	42.1
1960	24,695	2.8	10,560	-	42.8
1961	25,402	2.9	10,940	3.6	43.1
1962	26,125	2.8	11,220	2.6	42.9
1963	26,987	3.3	11,500	2.5	42.6
1964	27,678	2.6	11,850	3.0	42.8
1965	28,327	2.3	12,250	3.4	43.2
1966	29,160	2.9	12,580	2.7	43.1
1967	29,541	1.3	12,920	2.7	43.7
1968	30,171	2.1	13,270	2.7	44.0
1969	30,738	1.9	13,630	2.7	44.3
1970	31,435	2.3	14,000	2.7	44.5
1971	31,828	1.3	14,340	2.4	45.1
1972	32,360	1.7	14,690	2.4	45.4
1973	32,905	1.7	15,050	2.5	45.7
1974	33,459	1.7	15,500	3.5	46.3
1975	34,028	1.7	15,796	1.9	46.4
1955 ~ 65년 평균		2.4		2.4	42.8
1966 ~ 75년 평균		1.9		2.6	44.9

資料 : 經濟企劃院, 「韓國統計年鑑」 共產黨研究室編 「北韓經濟構造」
p.169.

1960 ~ 73 年間の 北韓人口는 極東問題研究所 「北韓現況」
p.707 에 의거함.

(註) : * 표는 推算值임.

(1) 工業部門의 分布

部 門 別	韓 国	北 韓
化 学 工 業	18	82
金 属 工 業	10	90
機 械 工 業	72	28
가 스 . 電 氣	36	64
紡 織	85	15
窯 業	21	79
木 材 品	65	35
印 刷 製 本	89	11
食 料 品	65	35
其 他	78	22
平 均	46.1	53.9

(2) 南北韓 農業生産 比較 (1934 ~ 1944 平均)

	米 穀	麥 類	豆 類	雜 穀	平 均
韓 国	71	85	35	19	63
北 韓	29	15	65	81	37

資料：「朝鮮經濟年報」1948.

共產黨研究室編「北韓經濟構造」p.116 ~ 117 및 韓銀「Monthly Statistical Review」No.31 Feb.1950.

한편 1969年 南北韓의 經濟一般을 比較해 볼 때 北韓의 1人當 GNP와 国内貯蓄率은 매우 높게 나타나고 있는데 이것은 아마도 分断以前의 産業構造의 영향과 社会·經濟體係가 質的으로 다름에서 나타나는 현상으로 볼 수 있을 것 같다. 특히 産業構造面에서 當時 北韓의 2次産業은 高度化되어 있었고 工業總生産도 높았으며 政府豫算規模와 軍事費에서는 韓國의 1.8倍와 2.4倍에 달했다.

이러한 狀況이 1975年 現在의 資料에 의하면 많은 變化를 나타내고 있는데 韓國의 GNP는 北韓에 비해 약 3倍 ($\frac{\text{北韓}}{\text{韓國}} \times 100 = 34.8\%$)의 規模가 되었고 北韓의 1人當 GNP의 74.8% ($\frac{\text{北韓}}{\text{韓國}} \times 100 = 74.8\%$)로 나타나고 있다. 또한 최근의 北韓 人口增加率은 급격하게 上昇하는 傾向을 나타내고 있으나, 国内貯蓄率의 隔差는 1969年에 비해 매우 축소되었으며 적어도 1970年代末에는 北韓을 능가하리라고 展望된다. 그리고 南北韓의 輸出入分布는 金額上에 있어서는 상당한 差異가 나타나고 있지만, 共產圈 貿易이 주로 戰略的 貿易 즉 實物 및 物物交換의 貿易이라는 特性을 지니고 있으므로 去來額만을 比較해서는 안될 것이다. 그러나 北韓의 1人當 國防費支出과 國防費/GNP支出은 각각 韓國의 2倍 및 3.3倍와 같이 높은 比重을 점하고 있다. 이상의 것을 다음 <表 - 5>에서 比較해 보면 다음과 같다.

<表 - 5 > 1969年과 1975年の 남북한 경제비교

(1) 1969年の南北韓 經濟一般의 比較

項 目	單位	韓 國	北 韓	比韓/韓國(%)
① G N P	億 弗	64.0	29.5	46.1
② 人 口	萬 名	30,738.0	13,630.0	44.3
③ 1 人 當 G N P	弗	208.0	216.0	103.8
④ 經濟成長率(67~69年平均)	%	12.6	8.6	68.3
⑤ 國 內 貯 蓄 率	%	18.3	30.0	163.9
⑥ 產 業 構 造 (68年)				
1 차 산업	%	29.4	18.3	62.2
2 차 산업	%	24.8	64.2	258.9
3 차 산업	%	45.8	47.5	103.7
⑦ 工 業 總 生 產	億 弗	12.2	19.5	159.8
⑧ 工 業 成 長 率 (平均)	%	24.1	12.7	52.7
⑨ 食 糧 生 產	萬 噸	774.0	349.0	45.1
⑩ 政 府 豫 算	億 弗	13.1	23.3	177.9
⑪ 軍 事 費	億 弗	2.9	7.0	241.4
⑫ 貿 易				
輸 出	億 弗	7.0	2.8	40.0
輸 入	"	18.2	2.7	14.8

資料：共產圈研究室「北韓經濟構造」p.190에서 作成

(2) 1975年 南北韓 經濟一般의 比較

項 目	單 位	韓 國	北 韓	北韓/韓國(%)
① G N P	億 弗	181 ¹⁾	63	34.8
② 1人當 G N P	弗	532	398	74.8
③ 人 口	1,000人	34,028	15,796	46.4
人口增加率	%	1.7	2.4	141.2
人口密度	人	341	130	38.1
④ 面 積	Kh	98,477	122,370	124.3
⑤ 1人當消費額	弗	337.2	160.0	47.4
⑥ 國內貯蓄率	%	30	35	116.7
⑦ 1人當投資額	弗	154.1	109.5	71.1
⑧ 國防費/GNP	%	4.2	13.9	331.0
⑨ 1人當國防費	弗	21.7	43.5	200.5
⑩ 輸 出	百萬弗	4,460	529 ²⁾	11.9
⑪ 輸 入	"	6,844	602 ²⁾	8.8
⑫ 輸 出 構 造				
1次產品	%	10	65	650.0
工 產 品	%	90	35	38.9

資料：KDI「南北韓經濟比較」1975 및 經濟企劃院「主要業務指標」
1976.2.p.194-195에서 作成

(註) 1. 南北韓의 GNP, 1人當 GNP, 人口는 經濟企劃院「우리의
經濟: 開發成果와 未來」1976.11.p.68의 數值임.

(註) 2. 1973年의 數值임.

第 3 節 韓国과 北韓의 GNP 및
1 人当 GNP의 比較

다음 <表 - 6>에서 南北韓의 GNP와 1 人当 GNP를 살펴볼 수 있는데, 北韓의 1 人当 GNP와 韓國의 1 人当 GNP比率인 北韓/韓國 (%)를 計算한 結果를 본다면 1961 ~ 1969 年間に 北韓의 1 人当 GNP는 韓國을 능가했으나, 1970 年이후에서 1975 年에 이르는 동안에 韓國은 北韓의 2 倍로 擴大되었다.

<表 - 6> 韓國과 北韓의 GNP 및 1 人当 GNP 单位 : 달러

	韓 国			北 韓			1 人当 GNP 北韓/韓國 (%)
	GNP (百萬弗)	1 人当 GNP	1961=1 (倍)	GNP (千弗)	1 人当 GNP	1961=1 (倍)	
1961	2,124	83	1.0	1,704,300	145	1.0	175
1962	2,271	87	1.0	1,815,790	156	1.1	179
1963	2,641	98	1.2	1,949,400	170	1.2	173
1964	2,811	102	1.2	2,050,586	174	1.2	171
1965	3,005	106	1.3	2,245,100	186	1.3	175
1966	3,655	126	1.5	2,451,300	197	1.4	156
1967	4,236	143	1.7	2,564,000	201	1.4	141
1968	5,052	168	2.0	2,692,200	205	1.4	122
1969	6,399	208	2.5	2,952,000	216	1.5	104
1970	7,558	235	2.8	3,000,000	220*	1.5	94
1971	8,747	266	3.2		221*	1.5	83

	韓 国			北 韓			1人当 GNP 北韓/韓国 (%)
	GNP (百萬弗)	1人当 GNP	1961 = 1 (倍)	GNP (千弗)	1人当 GNP	1961 = 1	
1972	9.824	293	3.5	3,300,000	223	1.5	76
1973	12,374	363	4.4				
1974	16,759	483	5.8				
1975	18,100	532	6.4	6,300,000	398	2.7	75

資料 : 한국은 경제기획원 「韓國統計年鑑」 및 「主要業務指標」,
北韓은 共產黨研究室 「北韓經濟構造」, 「日朝貿易」(日本) 및
中央日報, 1976.7.26 日字에서 作成

(註) 1. *는 推算值

2. 1975年 數値는 경제기획원 「우리의 經濟: 開發成果와
未來」 1976.11.의 數値임.

이것과 더불어 韓國과 北韓의 工業化比率을 본다면 1967~1974
年の 韓國의 重工業은 37.7~45.8%, 北韓은 7個年計劃(1961~
1967)에서 6個年計劃期間(1971~1976年)까지 80.7~83.0%
의 実績과 目標을 세우고 있다. 이에 따라 南北韓의 工業化比較를
다음 <表-7>에서 본다면 北韓의 重工業化는 韓國의 거의 2倍
로 ($\frac{N_{61-71}}{K_{67}} = 216.4\%$, $\frac{N_{71-76}}{K_{74}} = 181.2\%$) 나타나고 있는데
이것은 매우 注目할만한 사실이다.

<表 - 7>

韓國과 北韓의 工業化比較

(單位：%)

部門別	韓 國 (K)		北 韓 (N)			
	1967年実績	1974年実績	1961~1967年 実績 (7個年計劃)	1971~1976年 実績 (6個年計劃)	$\frac{N_{61-71}}{K_{67}}$	$\frac{N_{71-76}}{K_{74}}$
重工業	37.3	45.8	80.7	83.0	216.4	181.2
輕工業	62.7	54.2	19.3	17.0	30.8	31.4

資料：「世界共產圈總覽」에서 作成

第4節 韓國과 北韓의 總歲出入과
國防費의 比較

우리나라 政府樹立 이후 1949~1975年の 總歲出을 分析해 보면, 1949年을 基準으로 해서 1975年 現在 약 9천倍가 증가한 것으로 나타나고 있다. 이에따라 國防費는 1949年보다 19,280倍가 증가하였고, 總歲出에 대한 國防費는 1975년 현재 29.2%를 차지하고 있으며, GNP에 대한 國防費는 5.1%로 擴大되었다. 이것을 圖表로 표시해 보면 <表 - 8>과 같다.

< 表 - 8 >

韓國의 總歲出과 國防費支出 推移

年 度	總 歲 出 (百 萬 圓)	1949 = 1 (倍)	國 防 費 (百 萬 圓)	1949 = 1 (倍)	國 防 費 總 歲 出 (%)	國 防 費 G N P (%)	備 考
1949	176	1.0	24	1.0	13.6	-	
1950	465	2.7	132	5.5	28.4	-	
1951	1,272	7.2	330	13.8	25.9	-	
1952	5,146	29.2	953	39.7	18.5	-	
1953	5,269	29.9	3,260	135.8	61.9	6.8	
1954	14,392	83.7	5,992	249.7	41.6	9.0	
1955	28,149	159.9	10,638	443.3	37.8	9.2	
1956	31,100*	176.7*	10,900*	454.2*	35.0*	6.0*	1956 年値는 推算値
1957	35,003	198.9	11,246	468.6	32.1	5.7	
1958	41,097	233.5	12,732	530.5	31.0	6.1	
1959	39,651	225.3	14,059	585.8	35.4	6.4	
1960	42,377	240.8	14,901	620.9	35.2	6.0	
1961	57,153	324.7	16,599	691.6	29.0	5.6	
1962	88,393	502.2	20,474	853.1	23.2	5.9	
1963	72,839	413.9	20,479	853.3	28.1	4.2	
1964	75,180	427.2	24,926	1,038.6	33.2	3.6	
1965	93,534	531.4	29,874	1,244.8	32.0	3.7	
1966	140,942	800.8	40,542	1,689.3	28.8	3.9	
1967	180,932	1,028.0	49,553	2,064.7	27.4*	3.9	1967~69의北 韓의 총새출 에 점한 국 방비지출은 31.3%
1968	262,064	1,488.8	64,708	2,696.2	24.7*	4.6	
1969	370,532	2,105.3	84,382	3,515.9	22.8*	4.1	
1970	441,329	2,507.6	102,335	4,264.0	23.2	4.0	
1971	546,278	3,103.9	134,738	5,614.1	24.7	4.3	
1972	701,143	3,983.8	173,909	7,246.2	24.8	4.5	
1973	651,586	3,702.2	183,469	7,644.5	28.2	3.7	
1974	1,018,872	5,789.1	296,846	12,368.6	29.1	4.4	
1975	1,586,931	9,016.7	462,794	19,283.1	29.2	5.1	

資料 : 經濟企劃院「韓國統計年鑑」 및 「主要業務指標」에서 作成

한편 現在 北韓의 豫算規模에 대한 統計資料는 入手不可能하나, 制限된 資料에 의하면 社会總生産額에 접하는 歲入豫算의 規模는 1964年 以後에 거의 34%의 水準을 유지하고 있는 것이 매우 特徵적이다.¹⁾ 그리고 國防費에 관한 資料는 明確하지는 않으나 1970年初에 전체豫算의 약 30% 이상으로 나타나고 있다.²⁾ 여기서 北韓의 豫算規模動向을 分析해 보면 다음 <表-9>와 같다.

<表-9>

北韓의 豫算規模動向

單位：北韓貨，百萬圓

年 度	豫		算		歲 入 增加率 (%)	歲 入 豫 算 (美貨, 百萬弗)
	歲 入	1954=1 (倍)	歲 出	1954=1 (倍)		
1954	911	1.0	809	1.0	-	
1955	1,074	1.2	988	1.2	17.8	
1956	986	1.1	860	1.1	(-) 8.2	
1957	1,253	1.4	1,024	1.3	27.2	
1958	1,222	1.3	1,183	1.5	(-) 2.5	
1959	1,875	2.1	2,046	2.5	53.4	
1960	2,018	2.2	1,975	2.4	7.6	
1961	2,400	2.6	2,338	2.9	18.8	

1) 朴英熙, 北韓財政研究, 1974.p.94 圖表에서 참조

2) 國際問題研究所, 北韓經濟統計集 및 北韓大事典, 1974.
p.636 참조

年 度	豫		算		歲 入 增 加 率 (%)	歲 入 豫 算 (美貨, 百萬弗)
	歲 入	1954=1 (倍)	歲 出	1954=1 (倍)		
1962	2,896	3.2	2,728	3.4	20.6	
1963	3,144	3.5	3,028	3.7	8.6	
1964	3,498	3.8	3,418	4.2	11.2	
1965	3,573	3.9	3,479	4.3	2.1	
1966	3,671	4.0	3,571	4.4	2.7	
1967	4,106	4.5	3,948	4.9	11.8	
1968	5,023	5.5	4,812	6.0	22.3	
1969	5,319	5.8	5,048	6.2	5.8	
1970	6,232	6.8	6,027	7.5	17.0	24억 1,500萬弗
1971	6,357	7.0	6,301	7.8	2.0	24억 6,400 "
1972	7,480	8.2	7,388	9.1	16.9	31억 3,500 "
1973	8,599	9.4	8,313	10.3	15.7	41억 9,400 "
1974	10,015	11.0	9,672	12.0	14.0	47억 8,100 "
1975	11,586	12.7	11,367	14.1	16.0	55억 4,600 "
1976	12,513	13.7	12,513	15.5	10.1	

資料：朴英熙, 「北韓財政研究」 1974. p.27 및 「北韓」 1976.

8月号. p.64에서 作成

第 5 節 韓國과 北韓의 輸出入比較

韓國과 北韓의 總輸出入動向을 分析해 볼 때 韓國은 1961 年을 기준으로 해서 1975 年의 總輸出入이 각각 127 倍와 23 倍로 擴大되었으며 同期間에 北韓의 總輸出入은 각각 3.4 倍와 6.9 倍로 擴大되었다. 그런데 南北韓의 輸出入에서 나타나고 있는 特徵은 韓國이 주로 對美·日에 의존하고 있는 반면 (1974 年에 韓國의 對美 輸出入 比重은 31.7%와 24.8%이고 對日 輸出入 比重은 31.7%와 38.2%로 나타나고 있다³⁾). 北韓은 주로 對소·日에 의존하고 있다 (1970 年 北韓의 對소 輸出入 比重은 43.4%와 60.5%로 나타났고 1974 年 對日 輸出入은 19.8%와 21.2%로 나타나고 있다⁴⁾).

한편 南北韓의 輸出入規模를 비교해 본다면 1961 年 北韓의 總輸出量은 韓國의 약 4 倍였으나, 韓國의 급속한 輸出伸張에 의해 1974 年 現在, 北韓의 總輸出은 韓國의 불과 11.7%라는 低水準에 놓여 있는 實情이다. 그리고 최근 北韓의 輸出入關係에서 나타나고 있는 하나의 特徵은 日本을 비롯한 自由陣營國間의 交易量이 현저하게 증가하고 있다는 사실이다.

앞에서 說明한 것 중에 南北韓 總輸出入額과 이것들의 比較表를 作成하면 다음 <表 - 10 >과 같다.

3) 韓國銀行「經濟統計年報」1960~1975 年 및 經濟企劃院「主要業務指標」, 1976.2.에서 참조

4) 共產黨研究室「北韓經濟構造」 및 1970~1974 年 中央日報 1976.7.27 日字에서 참조

<表 - 10 >

韓国と北韓の輸出入比較

(1) 南北韓の総輸出入額比較

年 度	韓 国				北 韓			
	総輸出 (百萬弗)	1961=1 (倍)	総輸入 (百萬弗)	1961=1 (倍)	総輸出 (百萬弗)	1961=1 (倍)	総輸入 (百萬弗)	1961=1 (倍)
1961	42.9	1.0	316.1	1.0	160.0	1.0	166.4	1.0
1962	56.7	1.3	421.8	1.3	224.0	1.4	128.5	0.7
1963	84.4	2.0	560.3	1.8	190.7	1.2	230.1	1.4
1964	120.9	2.8	404.4	1.3	193.4	1.2	222.2	1.3
1965	180.5	4.2	463.4	1.5	218.9	1.4	231.3	1.4
1966	225.7	5.3	716.4	2.3	245.7	1.5	241.9	1.5
1967	358.6	8.4	996.2	3.2	225.5	1.4	217.5	1.3
1968	500.4	11.7	1,462.9	4.6	276.7	1.7	306.1	1.8
1969	702.8	16.4	1,823.6	5.8	306.7	1.9	389.4	2.3
1970	1,003.8	23.4	1,984.0	6.3	330.0	2.1	380.0	2.3
1971	1,352.0	31.5	2,394.3	7.6	386.1	2.4	442.9	2.7
1972	1,807.0	42.1	2,522.0	8.0	451.7	2.8	516.2	3.1
1973	3,256.9	75.9	4,240.3	13.4	528.5	3.3	601.6	3.6
1974	4,713.0	109.9	6,851.8	21.7	550.0	3.4	1,150.0	6.9
1975	5,427.0	126.6	7,151.0	22.6	-	-	-	-

資料：韓国銀行「經濟統計年報」1960～1975年 및 經濟企劃院「主要業務指標」, 1976.2에서 韓国것 作成
 共産黨研究室「北韓經濟構造」 및 1970～1974는 中央日報 1976.9.27日字에서 北韓것 作成

(2) 韓国과 北韓의 輸出入 比較

單位：%

年 度	北韓總輸出	北韓總輸入	北韓의 对日本輸出	北韓의 对日本輸入
	韓國總輸出	韓國總輸入	韓國의 对日本輸出	韓國의 对日本輸入
1961	373.0	52.6	18.0	6.5
1962	395.1	30.5	19.6	4.4
1963	225.9	41.1	37.9	3.3
1964	160.0	59.9	52.9	10.3
1965	121.3	49.9	33.4	9.9
1966	108.9	33.8	34.2	1.7
1967	62.9	21.8	34.9	1.4
1968	55.3	20.9	34.1	3.3
1969	43.6	21.4	24.2	3.2
1970	32.9	19.2	14.7	2.9
1971	28.6	18.5	15.5	3.0
1972	25.0	20.5	9.4	9.1
1973	16.2	14.2	5.8	5.8
1974	11.7	16.8	7.3	9.6

資料：經濟企劃院「主要業務指標」1976.2.

韓國銀行「經濟統計年報」1960~1975

共產黨研究室「北韓經濟構造」 및 中央日報 1976.7.27 日字

에서 作成

第V章 組織上の 装置의 比較

앞에서 說明한 政治的 엘리트의 目標와 行爲 및 物的資源과 더불어 政治体制의 組織上の 装置가 能力에 重要한 影響을 미치고 있다. 예컨대 훌륭하고 發展된 官僚制를 지닌 体系는 發展되지 못한 官僚制를 지닌 体系보다 能力面에서 우수한 行爲를 전개할 수 있다. 그런데 官僚制의 發達과 未發達에 關係된 判斷基準은 여러가지 面에서 分析할 수 있겠으나 우선 크게 두 部分으로 考察方法이 있겠고 둘째 機能的인 側面에서의 官僚制 研究方法이 있을 수 있다.

그런데 지금까지 나타난 官僚制에 관한 研究는 대부분 機關 또는 組織의 類型이라는 構造的 側面에 關한 研究였으며 機能的 側面에서의 研究는 드물었다고 생각된다. 一般的으로 機能的 側面에서 官僚制를 研究하려고 하면 官僚의 行態나 特徵을 파악해야 할 뿐만 아니라 政策決定을 實踐해 나가는 執行過程으로 이해하여야 하는데, 이 경우 官僚制에 대한 研究는 行政執行의 범위를 벗어나 政治的인 問題와 같은 官僚外的인 諸制度와 機關의 行態를 分析하게 된다. 결국 構造的인 脈絡에서 官僚制를 이해한다면 官僚制는 큰 組織의 部分, 政府의 一部, 政治体制의 一部가 된다. 그러나 体系的 개념으로 파악하면 行政体系 (Administrative System)가 된다. 그렇다면 官僚制는 하나의 部分体系 (Partial System)가 된다. 그러나 官僚制는 때때로 全体体系 (Whole System)로 서도 파악될 수가 있는데, 즉 政體의 要素로서가 아니라 하나의 意思決定体系 (Decision Making System)가 될 때 全体体系가 되는 것이다. 그렇지만 政治的, 行政的 機能이 官體

制内に 있는 要素의 構成体에 의하여 部分体系의 各도에서 이해되는 것이 政治와 行政의 機能을 分析할 수 있는 바른 자세가 아닌가 한다.

따라서 本章에서는 우선 構造的 側面에서의 官僚制 즉 行政組織을 中心으로 한 南北韓의 組織上的 裝置를 比較하여 보고 그다음 機能的인 側面에서 南北韓의 官僚制를 分析하여 보기로 하겠다.

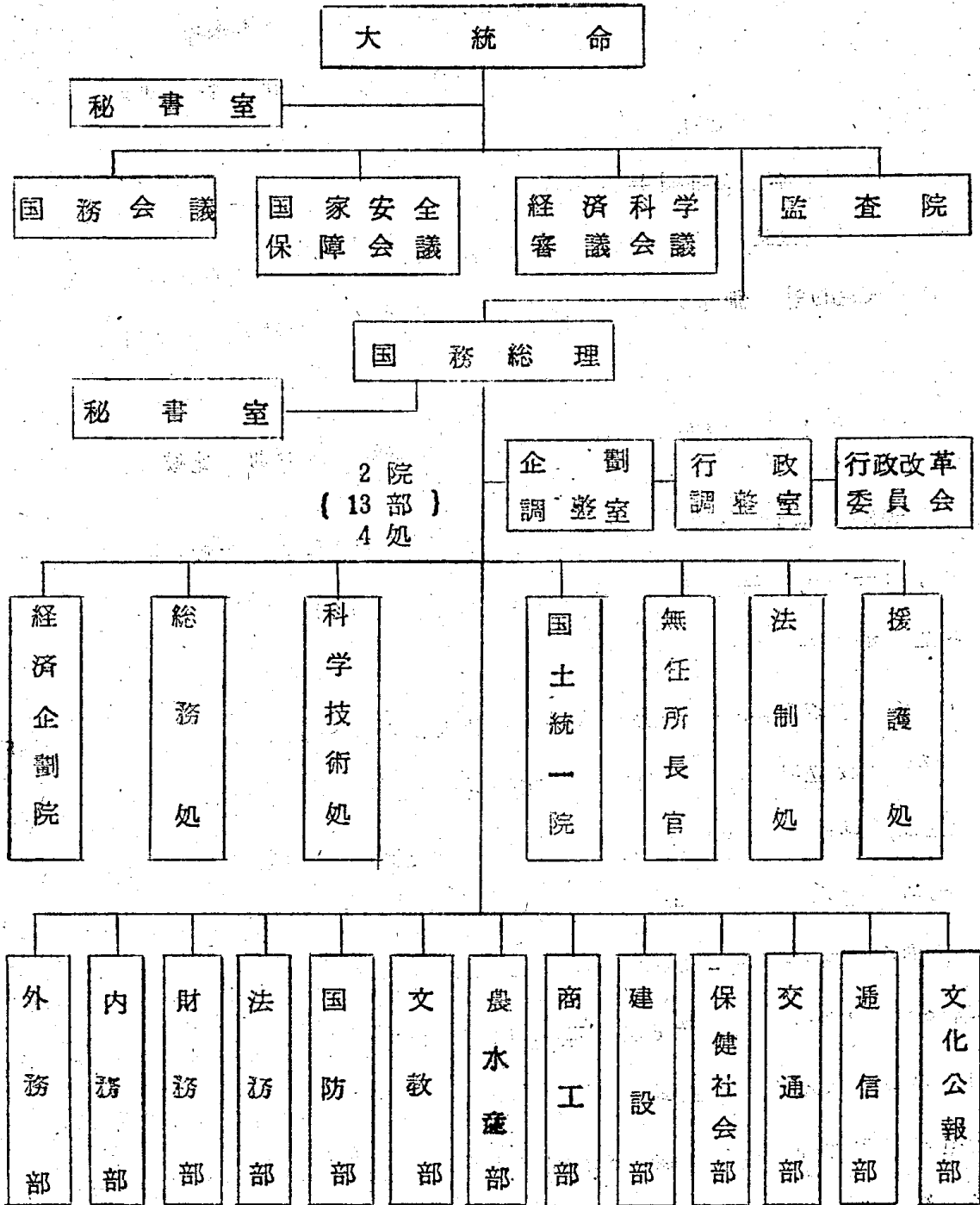
第1節 構造的 側面에서의 南北韓 官僚制 比較

構造的 側面에서의 官僚制라 함은 一般的으로 行政組織을 의미하며, 지금까지 우리가 官僚制를 이해하고 있는 側面은 여기에 속한다고 할 수 있다.

보통 行政機關은 中央機關과 地方機關이 있고 이들 間에는 上下關係가 成立되게 마련이다. 南北韓의 行政組織도 中央組織과 地方組織으로 나누어 생각할 수 있는데 中央組織中 特徵的인 것을 보면 다음과 같다.

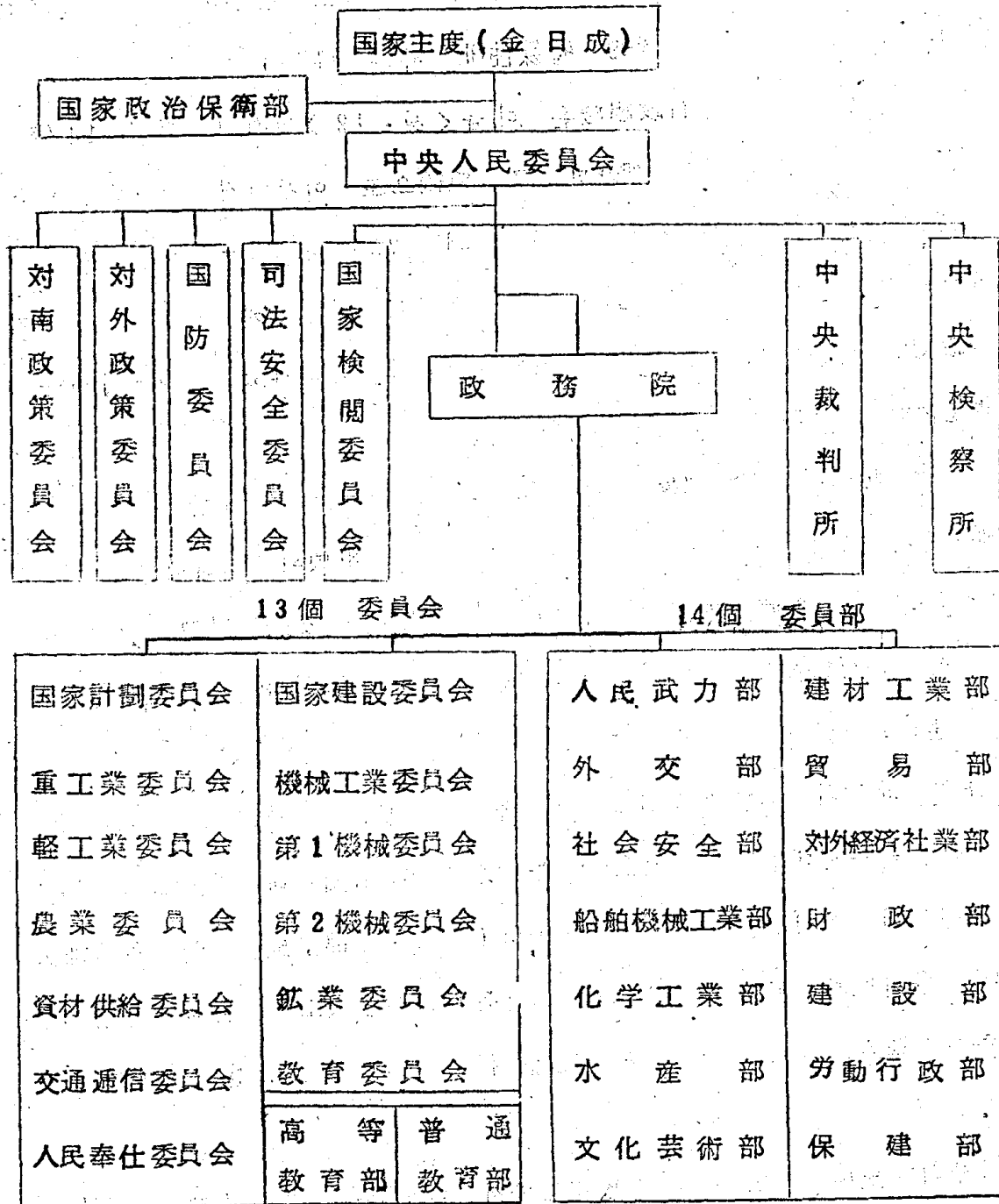
韓國은 다음<表-11>에서 볼 수 있는바와 같이 大統領 直屬機關이 相当히 큰 규모로 存在하여 이것은 國務總理의 統制를 받지 않고 大統領을 보좌하는 機關의 地位를 가지며 院, 部, 處는 순전히 執行을 위한 該當分野別 担当機關으로 되어 있다. 물론 各院, 部, 處의 執行은 政策決定機關인 國務會議(國務委員인 各部處의 長官으로 構成)의 決定 및 調整을 받아 이루어진다. 地方行政

〈表 - 11〉韓國の 中央行政組織



資料：大韓民國政府，行政機構便覽，1975。

〈表 - 12〉 北韓 中央行政組織



資料；極東問題研究所，北韓典書，1974。北韓發長 內容會 根拠，1976。

組織은 道, 市(郡) 邑(面)·里級單位로 이루어져 있어 系線組織 이면서 地域別 都市의 性格에 따라 機能別로 이루어져 있다.(各市道の 局 構成은 地域的 特殊性에 따라 다름)

한편 北韓의 中央行政組織은 다음〈表-12〉에서의 같이 14個 部와 13個 委員會로 細分된 큰 組織으로 이루어져 있으며 이중 「國家計劃委員會」와 같은 것은 무려 22個局을 가치고 있을만큼 거대하다. 이와 같이 北韓의 行政組織이 비대하게 된것은 國家가 行政機關을 通하여 모든 住民生活을 직접 감독하고 「統制」하는 共產體制의 本質的 屬性 때문이다.

또한 北韓의 執行部署에 各種委員會가 많은데 이러한 現象은 統制經濟體制下에서 나타나고 있는 特徵的인 現象의 하나이다. 政務院에 設置된 13個 委員會는 政策의 審의나 調整을 맡고 있을뿐만 아니라 執行機能도 맡고 있기 때문에 실제집행부서는 무려 27個에 達하고 있다.

또한 北韓의 地方行政組織에서 볼 수 있는 特徵도 中央組織의 경우와 비슷한데 「人民委員會」라는 地方指導機關아래 「行政委員會」가 있는데 이것들은 道(직할시), 市(구역), 郡, 里 라는 各級地方行政 單位별로 설치된다. 北韓에서는 地方組織도 中央과 같이 巨大하여 道人民委員會의 경우 16個의 局處와 委員會를 가지고 있다.

이상의 比較中 北韓의 行政組織에서 나타나는 두드러진 性格上的 特徵을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 ; 共產國家의 一般的인 慣例에 따라서 省의 數가 극히 많으며 內閣員인 相의 數도 많다 (現在 22 名). 行政府 内部에서의 最高政策決定은 相을 제외한 副首相 以上の 內閣常任委員會에서 이루어 질 수 밖에 없으며 따라서 相 以下는 그의 任命에 있어서 實務的인 기준이 큰 比重을 차지하게 된다.

이러한 많은 數의 省은 물론 黨이 統制하지만, 黨의 實務部署도 이와 類以한 分業方法을 取하고 있기 때문에 黨에 의한 行政의 統制보다도 때로는 黨과 行政府의 類以部署끼리 相互結托하여 他部署에 對항하는 現象도 생긴 수 있을 것으로 본다. 그래서 第 5 次 內閣에서는 4 次 內閣의 36 個 省級을 22 個로 大幅 축소 시켰다.

둘째 ; 北韓의 行政構造에서는 計劃機能을 強調하고 있다. 이것은 社會主義經濟體系에 있어 當然한 귀결이다. 中央行政組織의 國家計劃委員會는 1968 生 當時 22 個局과 2 個部, 1 個委員會, 1 個의 室, 1 個所를 가지고 있었다. 22 個局 중에서 16 個局은 直接的으로 他省과 委員會의 業務를 管掌하게 되어 있다.

그리고 計劃을 위한 將來豫測機能을 局級으로 昇格시켜 展望計劃局이라고 한것은 特色있는 일이다. 또한 各省과 委員會에는 一般的으로 上記한 國家計劃委員會의 Counter Part 局과 相互連結되는 計劃局들이 있다. 뿐만 아니라 國家計劃委員會는 그의 下位組織으로서 地方에 道直轄市, 郡計劃委員會를 두고 있다.

計劃機構가 이와같이 中央과 地方을 通하여 방대하게 組織되어

있는 反面에 財政收入機能과 豫算編成權은 아직도 財務部(1日 財務省) 内の 財政局, 豫算局 등에서 取扱하도록 되어 있다. 그래서 이 두 機構間에 步調不一致가 頻繁히 일어나고 있다.

셋째 ; 橫的組織을 위한 制度的 裝置로 關係部暑를 参与시키는 委員會制度가 發達하였다. 이들 委員會는 行政能力을 갖추고 있어 普通의 省과 같으며 橫的 調整의 目的을 達成하지 못하고 있는 것이다. 따라서 실제로 橫的 調整의 機能을 遂行하는 委員會로는 內閣의 諸會議外에 各省이나 道以下에 設置된 委員會들이 많을 것이나 資料가 없는 實情이다.

넷째 ; 省(部) 및 委員會別로 固有機能을 担当 遂行하는 部暑로서의 局 가운데서 管理局이라는 것이 두드러진 特徵중의 하나이다.

가령 農業委員會의 國營農業管理局, 資源管理局, 工場管理局, 獸醫蓄産管理局 등과 같은 것을 말한다. 北韓의 局配置中 가장 많은 數를 차지하는 管理局의 性格은 業務의 內容이 物質的인 것을 產出하거나 維持하고 運營하는 것이므로 北韓이 推進하는 經濟計劃을 實務的으로 取扱 執行해야 할 責任局長들은 바로 이 管理局長이며 이들이야말로 全業所長과 함께 北傀의 經濟發展計劃을 執行하는 中樞的인 存在들이라 할 수 있다.

다섯째 ; 中央과 地方政府間의 分業關係를 보면 모든 政策은 中央政府가 下達하나 이의 執行에 있어서는 中央과 地方이 聯関된 分野野를 分担하여 처리한다.

이 경우 各組織體는 自己가 管轄하는 企業所에 관하여 獨立採算

제에 의한 独自の 運營을 통하여 責任의 限界를 明確히하고 責任意識을 提高하기 위한 裝置같이 보이나 實際에 있어서 中央機關은 地方機關의 事業에 대하여 監督하여야 할 責任이 있기 때문에 地方機關의 執行裁量權은 많은 制約을 받게된다. 그러나 特別히 重要な 事業에 관하여는 人民委員會體系外에 中央의 省이나 委員會가 직접 自己의 一線機關을 地方에 設置하여 自己事務를 執行하도록 하고 있다 (道計劃委員會, 道農村經理委員會, 道輕工業委員會, 道建設委員會 등)

여섯째 ; 省內的 參謀部暑로서 韓國의 秘書官에 해당하는 것을 事務長이라 부르고 人事, 機密文書, 經理, 行政管理 등의 部暑를 두고 있으나 그 名稱이 部處등으로 取扱되는 것으로 보아서 그 相對的 重要性이 높이 認定되고 있지는 못하나 組織機能만은 局으로 취급되고 있다 (貿易部の 組織計劃局, 勞動行政部の 勞動組織局, 人民武力部の 組織計劃局, 社會安全部の 組織局 등)

일곱째 ; 創意와 發明을 장려하기 위하여 이 分野를 취급하는 組織體를 局으로 設置하여 그 重要性을 強調하고 있다. (國家計劃委員會의 創意考案委員會 등). 그러나 그들이 強調하는 創意性이란 것도 科學分野나 生産分野의 創意性에 관한 것이지 결코 行政方法에 관한 것은 아니다. 또 그들이 創意性을 강조하지 않을 수 없는 것은 그만큼 創意的인 努力이 침체되어 있다는 것을 意味하며 어떤 點에서는 人間精神을 無視하는 共產主義社會의 당연한 귀결인지도 모른다

여 될 때 ;北韓에서는 司法業務中 檢察業務가 裁判所内の 一部로서 看做되고 있으며 刑의 執行만은 社会安全部の 業務로 되어 있다.

따라서 우리나라와 같이 行政機關으로서의 法務部는 存在하지 않는다.

以上에서 우리는 南北韓 官僚制의 構造的 側面에서 나타나는 諸 特徵을 살펴 보았다. 그런데 여기서 한가지 더 언급 할 것은 時代的으로 区分하여 볼 때 北韓은 1950年代에 行政府署를 組織 構成하는 時期로 볼 수 있고, 1960年代를 構成된 組織의 分權化 時期로, 그리고 1970年代를 組織의 集權化時期로 特徵지어진다고 볼 수 있겠다.

第2節 機能的 側面에서의 南北韓 官僚制 比較

앞에서 살펴본 構造的 側面에서의 官僚制의 比較를 基盤으로 해서 그것이 遂行하고 있는 機能的 側面을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 ;北韓의 경우 共產主義思想을 注入시키는 政治的 機能이 底 邊에 까지 浸蝕하고 있기 때문에 官僚는 당연히 政治的 機能을 遂行하고 있다고 보아야 하며 또 組織의 二元性으로 말미암아 黨의 指導員이 各層에 公式的으로 浸透하고 있어 生活은 곧 政治라는 인식의 뿌리박혀 있다. 反對로 韓國은 公務員의 政治的 中立性을 法的으로 보장 하고 있으며, 公務員의 政治的 活動을 금지하고 있다.

둘째 ; 北韓의 경우 政黨支配의 色彩가 강하여 官僚의 官僚主義的 性向이 낮고 따라서 官僚의 權力이 미약한 반면에 韓國은 官僚支配型 政體로서 官僚主義的 色彩가 짙어 政治的 權力을 장악하고 政治的 機能을 행하나 한편 官僚의 政治·政黨依存度가 높아 政黨性을 排除하지 못하고 있다.

셋째 ; 北韓의 경우 元首는 韓國과는 달리 非責任的 元首로서 君臨하고 있으며 軍事와 經濟的 近代化에 完全統制와 完全動員의 妙를 살리면서 매진하고 있어 일응 效果的인 것 같이 보이지만 그것은 民意에 기초하지 않고 大衆과는 유리된 非合法的인 權限과 指導力의 發揮이기 때문에 能率性이 점차 감소하리라 생각된다.

넷째 ; 北韓의 경우 韓國과는 달리 體制가 機能的으로 分化되어 있지 못하기 때문에 官僚組織을 通하여 모든 社會維持 機能이 遂行되어지며 이에 따라 完全統制와 完全動員을 通하여 能率性을 높이려고 한다.

以上에서 우리가 대충 살펴본 南北韓 官僚制의 機能的 側面의 差異는 政治體制의 組織上의 裝置로서 能力評價에 重要한 影響을 미치고 있는 것만은 사실이다. 다만 構造的인 側面만 보아서는 官僚組織의 能力을 完全하게 파악할 수 없기 때문에 實質的으로 官僚組織이 어떤 業務들을 遂行하는 가를 機能的인 側面에서 살펴본 것에 불과한 것이다. 앞으로 이 機能的인 側面에서 보다 자세한 研究가 있어야 하겠다고 생각된다.

따라서 여기서는 北韓의 官僚組織이 體制를 維持하기 위하여

다른 政治的 下位体系들과 어떻게 機能的으로 연결되고 있는가 하는 것을 좀더 자세히 파악하여 그 特徵만을 記述하여 보기로 하겠다.

1. 黨과 政府와의 關係

1), 黨과 最高人民會議 : 앞서도 언급했듯이 共產主義國家의 權力 構造에 있어 共產黨은 國家의 모든 權力의 源泉이 되어야 하며 國家機關은 共產黨에 의하여 決定된 諸政策을 執行하는데 불과하고 共產黨으로 부터 委任받은 權力을 行使하는데 不過하다는 것이다. 이와같이 共產黨을 頂点으로 하여 定立된 權力構造는 이른바 프로레타리아 獨裁論에 의하여 合理性을 導出하고 있다. 共產主義者들은 資本階級の 타도를 通해 勞動階級の 單一的이고도 無制限한 支配權力이 樹立되어야 하며 이를 위해서는 프로레타리아 獨裁가 불가피하다고 力說하고 있다. 이와같은 主張은 黨과 國家機關과의 關係를 主從의 關係로 認識하는 것인데, 特히 注目할 것은 黨과 國家機關의 有機的 聯關을 強調하며 이有機的 聯關性은 兩機關의 頂点을 點하는 者의 融合에 의해서만 成功的으로 達成된다고 보는 點이다

北韓은 外形上 3權分立體制인 最高人民會議, 中央人民委員會와 政務院 및 中央裁判所로 分權되어 있으나 實質적으로는 朝鮮勞動黨의 一黨獨裁體制에 지나지 않는다. 憲法上으로 最高人民會議는 最

高主權機關이며 唯一한 立法機關이라고 明示¹⁾되어 있으나 超憲法的 權力인 党的 領導가 모든 國家機關의 活動을 강철같은 規律로서 陰으로 陽으로 統制하고 있다.²⁾

따라서 國內外 政策의 基本原則과 人民經濟計劃의 決定 等 國家重大事는 最高人民會議의 審議에 先行하여 党中央委員會에서 採択되고 단지 最高人民會는 이를 滿場一致로 再確認하는 것을 實行으로 삼고 있다. 그러므로 最高人民會議는 形式的 審議 機能을 行하는데 不過하고 實質的 統制는 党 中央委員會가 수행하고 있다.

2). 党和 中央人民委員會 및 政務院 : 北韓은 1972年 12月 27日 소위 社會主義 憲法을 制定하고 政策의 効率的인 統制 및 執行을 指導할 目的으로 党和 政府를 聯合하는 合議體 形式의 中央人民委員會를 新設하였다. 또 新憲法下에서는 國家主席制가 新設되고 國家主席은 國家主權의 最高指導機關인 中央人民委員會를 實質적으로 指揮, 監督 및 統制하기로 되어 있다. 이와 더불어 主席은 執行機關인 政務院의 會議를 召集 指導하며 主席과 中央人民委員會의 指導下에 政務院이 業務를 遂行하도록 되어 있다. 따라서 主席은 行政執行에 있어서도 絶對的인 權限을 가지고 있다. 이와같이 絶對的인 權限을 享有하고 있는 主席은 그위에 党 中央委員會의 總秘書職을 겸임하고 있으며, 党的 權力核心體인 党 中央委員會 政治委員會 委員의 大部分을 中央人民會의 委員으로 만들어 党的 決定과 指示가

1) 北韓憲法, 第 73 條 참조.

2) 勞動黨 規約, 第 7 條 참조.

國家機關인 中央人民委員會의 決定과 指示라는 形式을 取하게 함으로써 黨의 國家機關에 대한 統制를 強化하고 있다. 卽 1972年 12月 28日에 組織된 中央人民委員會 會員 25名의 名單을 보면 中央人民委員會중 1~16位까지는 黨中央委員會 政治委員會 委員 및 候補委員이며 17~20位까지는 黨秘書 및 部長級이며 21~25位까지는 政務院의 副總理級으로 構成되어 黨이 곧 政府의 核心을 장악하고 있음이 뚜렷하다. 그뿐만 아니라 앞서 部分的으로 지적한 바와같이 黨의 支配는 궁극적으로 金日成 一人獨裁와 상통한다.

3) 努勤黨과 一人獨裁 : 北韓의 勞動黨 規約에 따르면 黨의 中央指導機關의 위계질서는 黨大會를 最上位로 하고 그 下位에 中央委員會, 또 그 下位에는 政治委員會가 자리잡고 있는 듯이 보인다.

그러나 實際에 있어서는 정반대의 위계질서가 형성되어 있다. 즉 努勤黨에 있어서 名目上 최고지도기관은 黨大會로 되어 있으나 실질적으로는 당 중앙위원회, 더 구체적으로는 政治委員會가 최고지도기관이 된다. 黨大會는 몇년만에 겨우 열리게 되고, 또 中央委員會 全員會議도 자주 개최되지 않으므로 日常的으로 政策을 수립하고 결정을 내려 하달하는 곳이 이 政治委員會라는 점을 감안하여 볼때 쉽게 이해가 되는 것이다. 따라서 黨의 실질적인 최고지도기관인 동시에 最高政策決定機關은 이 政治委員會이며, 이것이 곧 北韓에서 사실상 最高權力機關이 되는 것이다.

이 政治委員會와 함께 中央委員會 산하에 黨의 최고집행기관으

로서 秘書局이 있으며, 이 비서국은 대부분 政治委員會 위원들로 구성되고 있다. 그런데 勞動黨規約에는 공산주의 國家의 統治構造 上의 原理인 소위 「民主主義 中央集中制」(Democratic Centralism)의 原則이 規定되어 있는바(제17조), 이 民主的 中央集中制에 있어서는 사실 民主主義보다 中央集權에 力點을 둠으로써 中央의 統一的 指導와, 하급 黨組織의 상급 黨組織에 대한 絶對 服從, 그리고 하급자의 상급자에 대한 무조건적인 추종이 강조된다.

그러므로 政治委員會와 秘書局에서도 그 首位者에 대한 構成員의 絶對 服從이 強要되게 마련이고, 결국 그것은 首位者의 一人指導體制의 確立이라는 결과를 초래하게 된다. 北韓의 경우 金日成이 바로 政治委員會의 首位者인 동시에 秘書局의 總秘書인바, 여기서 勞動黨의 最高權力者로서의 金日成 一人獨裁體制가 形成되게 마련이다. 따라서 北韓에서 勞動者의 獨裁라는 것은 결국 金日成 一人獨裁를 뜻하는 것이다.

2. 國家管理 手段上의 特徵

前記한 바와 같이 北韓을 支配하는 힘은 그 원천이 共產黨 즉 朝鮮勞動黨이다. 그런데 이 黨은 政治教化(Political indoctrination)와 特異한 多組織 管理로서 強力한 統治裝置로 活用되는 것이다. 이를 나누어 說明하면 다음과 같다.

1) 政治教化(Political indoctrination) : 國民을 動員 및 結束시키는데 중요한 役割을 하는 北韓의 政治教化는 同一生

産圈内에서의 地位向上, 自由陣營에 대한 憎惡, 그리고 自己業績에 대한 찬양등을 그 基本内容으로 하고 있고 그 内容등을 強制라는 方法을 통해서 國民에게 注入시키고 있다.

그런데 黨은 Ideology와 組織을 가지고 있으므로 이를 통해 그 힘을 발휘할 수 있다. 黨이 옹호하는 一定한 見解, 哲學, 宗教 藝術등은 모두 ideology의 形態이며 基本的인 것은 Marx-Lenin主義이다. 특히 北韓에서의 教育은 政治教育 (Political Education) Marx-Lenin主義, 技術教育 등 3가지에 강조점을 두고 있는데 이 3가지는 政治教化 (Political indoctrination), 黨, 階層 (Hierarchy), 效果, 能率, 誘因 (Incentive) 등 黨이 大衆을 동원하는 기술을 손쉽게 적용하는데 도움이 되는 方法이기도 하다. 그리고 黨은 대체로 두가지 종류의 組織形成에 관심을 두고 있는데 하나는 中央委員會, 全員會議, 代表者會議 등과 같은 公式的 組織이며 다른 하나는 黨員, 共產主義鬪士, 革命鬪士 등을 中心으로 한 非公式的 組織이다. 이 중에서 非公式的 갖는 役割은 黨의 立場에서 볼 때 매우 중요한 것으로 취급되고 있다.

2) 階層制 (Hierarchy) : 階層制 (Hierarchy)는 黨의 權威 (Authority)에 대한 階層別 区分을 지워주는 것인데 社會主義 憲法上 위로는 主席으로 부터 밑으로는 人民이 있다. 各種 機關은 國家主權機關과 國家管理機關으로 나뉘는데 國家主權機關은 最高人民會議, 政治委員會, 地方人民會議등이며 國家管理機關은 省, 委員會, 地方人民委員會 등이다. 특히 國家管理機關은 機能的으로 行政, 經濟,

사회 등의 機能으로 分類할 수 있는데 이들 機關은 일의 進行을
최대로 뒷받침하는 方向으로 組織되고 管理된다.

黨, 政治教化 (Political indoctrination), 階層制 (Hierarchy)
등 이상의 3가지 힘을 바탕으로 相互關係를 살펴보면 北韓이 指
向하는 体制은 黨을 頂上으로 하여 그 아래 政治教化 (Political
Indoctrination)와 階層制 (Hierarchy)를 둔 하나의 体制인
것이다. 이 하나의 힘을 만드는 基本戰略은 (1) 黨의 힘으로 세워진
나라를 사랑하게 하며 (2) 政敵을 가혹하게 없애며, (3) 行政이 黨을
누르는 일이 없도록 경계하고, (4) 國民의 모든 生活關係는 社會主義的
關係에 立脚하게 하며, (5) 國民은 부수일이 있더라도 黨이 要求하는
것 以外の 다른 생각을 못하게 하는 것이다.

3. 集權化와 分權化

黨을 장악한 金日成은 해방이후 오늘에 이르기까지 首位의 자리
를 한번도 내놓아 본적이 없으며, 많은 數의 副首相과 相들은 으
레 黨員에서 任命되어 왔다. 또한 獨自의인 地位를 확보하기 마
련인 裁判所 마저도 北韓에서는 1958年 以後 完全히 黨政策의
추종자로서 전략되고 있다. 이러한 集權化의 過程에서 나타난 것이
1956~1958年까지의 軍部大肅清이며 行政機構의 改編도 이 集權
化의 영향이라 생각된다.

그러나 黨의 統制下에서도 두가지의 分權化 경향을 엿볼 수 있
는데 그 하나는 北韓의 經濟建設과 關係되는 各種 國家管理機關의
數를 現實的 要求에 따라서 늘리고 있다. 비록 黨의 統制를 받기

는 하나 党自体的 기구인 中央党的 部, 局이 아닌 内閣에 소속한 경제기구들이 늘어 간다는 것은 그 機構들이 전문지식을 要求하는 經濟機構들인 점에서 불가피한 現象인 것 같다.

또 다른 하나는 工場에서의 管理体系郡協同農場, 經營委員會, 地方工業管理機關등이 能率化를 도모하기 위하여 分權化의 경향을 나타내고 있다.

결국 党이 行政府를 統制하는 程度의 差異는 党的 指導가 集權的이나, 分權的이나의 두 方向을 決定지어 주며 官僚制度의 성숙도와 調和되지 않는 分權化 措置는 오히려 非能率的 일 뿐만 아니라 심한 경우에는 政權自体가 위험하게 된다. 그러므로 党은 統制를 적절히 하여 官僚制의 效率化를 기하고 集權化의 利點과 分權化의 利點을 調和하려고 많은 努力을 하고 있으나 政權維持를 위해 一定한 限界를 넘지 못하고 있다.

4. 北韓의 統制技術

北韓의 政治体制은 個人에서 부터 集團에 이르기까지 党的 統制를 받게 됨에 따라 이 統制機能을 遂行하기 위해서 적절한 統制技術이나 方法이 多樣하게 使用되고 있다. 이것을 나누어 記述하면 다음과 같다.

첫째 ; 党 中央委員會 밑에 部長會議을 두고 그 밑에 中央党部를 만들되 그 中央党部안에 行政各省에 대응하는 감독 부서를 만드는 方法이다.

둘째 ; 党은 이른바 政治局을 최고 政策樹立 및 執行, 監督 機關으로 活用함에 따라 重要行政機關에 침투시켜 業務를 調整, 監督하고 있다.

셋째 ; 党의 各部에서 現場에 지도구름을 파견하고 있다.

넷째 ; 어느 職場에서나 幹部들은 黨員이기 마련인데 어느 黨員이나 그 職位功勞에 관계없이 多黨細胞를 通하여 黨維持作業, 思想改造作業, 作業單位의 形式, 勸勞大衆의 動員, 割當된 作業遂行의 確認 등을 하고 있으며 이중에서 가장 중요한 것은 思想改造作業이다. 여기서 보통 使用되는 統制의 方法은 上部의 命令을 下部에 전달하는 方法과 下部의 偏差行爲를 가혹하게 보고하게 하는 方法 등이다.

다섯째 ; 檢察機關과 內務省(社會安全部)은 감사역할을 한다.

여섯째 ; Membership의 重復을 通하여 統制하는 方法이 있다.

以上에서 우리는 南北韓의 組織上의 裝置를 構造的 側面과 機能的인 側面에서 살펴보았는데 北韓의 경우 韓國과는 달리 完全統制와 完全動員이라는 社會構造上의 特性때문에 여러가지 點에서 많은 差異를 나타내고 있다. 그런데 이러한 組織上의 裝置가 다름에 따라 나타나는 能力에의 영향은 具體的인 變數를 抽出하여 相互比較해 보아야 하는데 이것에 대한 研究는 資料上의 어려움으로 인하여 다음 기회의 課題로 남겨놓기로 한다.

第VI章 結 論

以上에서 우리는 南北韓의 政治体制의 能力에 영향을 미치는 3가지 重要な 要因 즉 政治的엘리트 또는 國家의 目標과 政策, 物的資源 및 組織上의 裝置로서 官僚制를 살펴보았다.

이중에서 明確한 數値를 通하여 南北韓을 比較할 수 있었던 部分은 物的資源에 關한 比較였으며 나머지 두 要因의 比較는 이 物的資源의 結果들을 產出해 내는데 關係를 갖고 있는 投入의 役割이나 轉換의 役割을 하였다고 생각된다. 따라서 이 結論部分에서 物的資源의 比較를 通해 나타나고 있는 諸事實들을 綜合적으로 整理하여 봄으로써 南北韓 政治体制의 力量 내지 能力의 變遷程度를 파악할 수 있다고 생각된다. 이러한 理由에 근거하여 現實적으로 나타나고 있는 諸事實들을 綜合하여 記述하여 보면 다음과 같다.

첫째 南北韓은 우선 基本的인 國家目標에서 부터 差異를 나타내고 있는데 즉 韓國이 平和的 方法에 의한 南北統一을 基本目標로 하고 있는데 반하여 北韓은 武力에 의한 南韓의 共產化에 基本目標을 두고 있다. 따라서 이를 實踐하기 위한 下位政策들도 커다란 差異를 나타내고 있는 것이다.

둘째 南北韓 政治体制의 能力 向上을 위한 長期的 努力의 結果 現實적으로 나타나고 있는 諸事實은 1966年以前까지 南北韓의 主要經濟指標를 比較해 보면 北韓의 1人當 GNP와 國內貯蓄率, 産業

構造面에서 본 重工業化, 政府豫算規模와 軍事費支出에 있어 韓國을 크게 증가하고 있었는데, 1966年 이후 이 構造가 점차 바뀌어 1975年 이후 韓國의 1人當 GNP는 北韓의 거의 2倍의 水準으로 擴大되었고 1974年의 總輸出의 경우 北韓은 韓國의 12%라는 낮은 水準에 머무르고 있다. 그러나 北韓의 1人當 國防費支出과 國防費/GNP는 아직 韓國의 2倍와 3.3倍의 높은 水準을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

세계 組織的 裝置에서 나타나고 있는 事實은 北韓이 完全統制와 完全動員이라는 特性을 지닌 政黨支配形態임에도 불구하고 韓國과 같이 官僚支配形態의 경우만큼 能率을 높일 수 있는 것으로 나타나고 있는 것 같다. 그런데 韓國의 경우는 政策上 또는 構造的인 面에서 伸縮性을 보이고 있어 結果적으로 韓國의 政治力量이 北韓의 것보다도 훨씬 바람직할 뿐만 아니라, 無限한 잠재력도 가지고 있다고 말할 수 있다.

< 参 考 文 献 >

I. 国内書籍

1. 姜永真, 北韓社会主義 憲法研究, 서울, 国土統一院, 1977.
2. 康仁德, 北韓全書 (上, 中, 下卷), 서울, 極東問題研究所, 1974.
3. " , 北韓政治論, 서울, 極東問題研究所, 1972.
4. 共產圈問題研究所, 北韓總鑑 (1945-1968), 서울, 1968.
5. 金甲喆, 北韓政治 Elite 의 構造分析, 서울, 国土統一院, 1974.
6. 金南植, 北韓体制內的 勞動党的 存在, 서울, 国土統一院, 1977.
7. 金東萬, 北韓統治構造의 變化過程, 서울, 国土統一院, 1975.
8. 金泰瑞, 北韓의 地方行政組織에 관한 研究, 서울, 国土統一院, 1977.
9. 金雲泰, 朴東緒·趙錫俊, 南北權力構造 및 行政機構 比較研究, 서울, 国土統一院, 1972.
10. 金雲泰, 南北韓 官僚制度 比較研究, 서울, 国土統一院, 1976.
11. 朴在圭, 北韓社会의 構造的 分析, 서울, 미네루바社, 1972.
12. 安秉永, "体制収 論과 官僚制", 現代政治와 官僚制 (共著), 大旺社, 1976.

〈 参 考 文 献 〉

I . 国内書籍

- 1 . 姜 永 真, 北韓社会主义 憲法研構, 서울, 国土統一院, 1977.
- 2 . 康 仁 德, 北韓全書 (上, 中, 下卷), 서울, 極東問題研究所, 1974.
- 3 . 康 仁 德, 北韓政治論, 서울, 極東問題研究所, 1972.
- 4 . 共產圈問題研究所, 北韓總鑑 (1945 - 1968), 서울, 1968.
- 5 . 金 甲 喆, 北韓政治 Elite 의 構造分析, 서울, 国土統一院, 1974.
- 6 . 金 南 植, 北韓体制内的 勞動党的 存在, 서울, 国土統一院, 1977.
- 7 . 金 東 萬, 北韓統治構造의 變化過程, 서울, 国土統一院, 1975.
- 8 . 金 泰 瑞, 北韓의 地方行政組織에 관한 研究, 서울, 国土統一院, 1977.
- 9 . 金 雲 泰, 朴東緒·趙錫俊, 南北權力構造 및 行政機構 比較研究, 서울, 国土統一院, 1972.
- 10 . 金 雲 泰, 南北韓 官僚制度 比較研究, 서울, 国土統一院, 1976.
- 11 . 朴 在 圭, 北韓社会的 構造的 分析, 서울, 미네루바社, 1972.
- 12 . 安 秉 永, “体制收斂論과 官僚制”, 現代政治와 官僚制 (共著), 大旺社, 1976.
- 13 . 安 秉 永, 北韓政治엘리트의 構造分析, 서울, 高大亜細亜問題研究

所, 1973.

14. 安秉永, 構造機能面에서 본 南北韓 社会力量 比較, 서울, 国土統一院, 1976.
15. 李文永, "北韓 行政權力的 變遷要因에 관한 研究", 未刊行, 博士学位論文, 고려대학교, 1969.
16. 李滿基, "南北韓의 經濟体制 比較研究", 南北韓 比較研究 論叢, 서울, 国土統一院, 1976.
17. 張明奉, "北韓統治機構의 特徵과 主席의 地位, 北韓 (1975.3.)
18. 趙錫俊, "南北韓의 体制力量比較「들」作成試論", 南北韓比較研究 論叢, 서울, 国土統一院, 1976.
19. 崔平吉, "The nation building Process and Administrative Development in North-Korea." 未發刊 博士学位論文, Syracuse 大学, 1975.
20. 平和統一研究所, 北韓의 政治, 서울, 大韓公論社, 1976.

II. 国外書籍

1. Almond, Gabriel and Powell, Brigham, Jr., Comparative Politics, Boston: Little Brown and Co., 1966.
2. Brezezinski, Zbigniew K., Ideology and Power in Soviet Politics, London: Thames and Hudson, 1963.

- 3 . Deutsch, Karl W., "Social Mobilization and Political Development," in Harry Eckstein and David E. Apter (ds.), Comparative Politics, New York: The Free Press of Glencoe, 1963.
- 4 . Easton, David, A Systems Analysis of Political Life, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1965.
- 5 . Friedrich, Carl J. and Brezezinski, Zbigniew K., Totalitarian Dictatorship and Autocracy, 2nd. ed., (revised by C.J. Friedrich), Cambridge: Harvard Univ. Press, 1965.
- 6 . Inkeles, Alex, Social change in Soviet Russia, Chambridge, Mass., 1968.
- 7 . Johnson, Charlmers, ed., Change in Communist System, Stanford Univ. Press, 1970.
- 8 . Lyden, Fremond J., Shipmann George A. Kroll Morton, Policies, Decisions and Organizations (ed.), New York: Meredith Co., 1969.
- 9 . Meyer, Alfred G., The Soviet Political System, New York: Random House, 1965.
- 10 . Pfiffner, John M. and Presthus Robert, Public Administration, New York: The Ronald Press Co., 1967.
- 11 . Schein, Edgar H., Organizational Psychology, New Gersey Englewood: Prentice - Hall, Inc., 1965.

- 12 . Towster, Julian, Political Power in the U.S.S.R., New York: Oxford Univ. Press, 1948 .
- 13 . Vorgel, Ezra F., Political Bureaucracy; Communist in China, Durhaw, North Carolina: Duké Univ. Press, 1970 .
- 14 . Vreeland, Nena, Shinu, Rinn - Sup, Just, Peter and Moeller, Philip, Area Handbook for North Korea, Washington, D.C: Foreign Area Studies of American University, Seconded., 1976 .

Ⅲ . 北韓発行書籍

- 1 . 金日成 新年辞多数
- 2 . 로동신문 多数
- 3 . 金日成選集, 6, 평양, 조선노동당, 1960 .
- 4 . " , 1, " , " , 1963 .
- 5 . " , 4, " , " , 1964 .
- 6 . " , 3, " , " , 1968 .
- 7 . 北韓憲法
- 8 . 労働党 規約