

3481

351.1

- I. 이 책자는 國土統一院의 政策調查研究計劃에 依據한 研究報告書임.
- II. 收錄된 內容은 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것이 아니며 統一問題에 關聯된 研究에 資料로 提供되는 것임.

# 北韓 行政體系에 관한 研究



研究執筆 및 刊行責任 金 容 在

(調査研究室 補佐官)

북한행정강

" 2/21

북한관료구조

북한행정구

## 國 土 統 一 院



# 目 次

要 約 文 .....	7
<b>第 1 章 序 論 .....</b>	<b>11</b>
第 1 節 問題의 提起 .....	11
第 2 節 研究의 目的 .....	12
第 3 節 研究의 範圍 .....	12
第 4 節 接近方法 .....	13
<b>第 2 章 北韓 行政體系의 變遷 .....</b>	<b>15</b>
第 1 節 概 觀 .....	15
第 2 節 蘇聯 軍政時代 .....	17
1. 「平南建國準備委員會」의 組織 .....	17
2. 「人民政治委員會」構成 .....	18
3. 「北韓鮮人民委員會」構成 .....	19
第 3 節 金日成 政權時代 .....	20
1. 第 1 次 內閣 .....	20
2. 第 2 次 內閣 .....	21
3. 第 3 次 內閣 .....	22
4. 第 4 次 內閣 .....	22
5. 第 5 次 內閣 .....	24
6. 第 6 次 內閣 .....	25
7. 第 7 次 內閣 .....	26
<b>第 3 章 北韓 行政體系의 構造 .....</b>	<b>38</b>

第 1 節 北韓의 統治構造	38
1. 國家機關의 組織原則	38
가. 「唯一性」의 原則	38
나. 絶對的 中央集權制 原則	39
2. 國家機關의 組織體系	42
3. 黨과 國家機關과의 關係	45
第 2 節 北韓 行政體系의 特徵	48
1. 主席을 頂點으로 하는 中央集權體制	48
2. 行政에 대한 黨의 統制	50
第 3 節 中央行政體系	53
1. 行政機關의 意味	53
2. 主席	56
가. 地位	56
나. 權 限	57
다. 責任의 限界	59
3. 中央人民委員會	60
가. 地位	60
나. 權 限	61
4. 政務院	63
가. 地位	63
나. 權 限	63
다. 組織과 運營	65
第 4 節 地方行政體系	71

1. 地方行政制度 .....	71
2. 地方人民會議 .....	74
가. 地 位 .....	74
나. 任務와 權限 .....	74
다. 組織과 運營 .....	75
3. 地方人民委員會 .....	76
가. 地 位 .....	76
나. 任務와 權限 .....	76
4. 地方經濟指導委員會 .....	78
가. 地方行政委員會의 改編 .....	78
나. 地 位 .....	78
다. 任務와 權限 .....	79
5. 特殊 地方行政機關 .....	81
가. 道農村經理委員會와 市·郡協同農場 經營委員會 .....	81
나. 地區計劃委員會 및 市·郡國家計劃部 .....	82
다. 道(直轄市) 統計局 .....	85
라. 道(直轄市) 建設委員會 .....	85
第4章 北韓 行政體系의 機能 .....	87
第1節 一般的인 機能 .....	87
第2節 北韓 行政體系의 特殊 機能 .....	88
1. 動員體制로서의 機能 .....	88
가. 動員의 概念 .....	89

나. 動員의 手段 .....	90
다. 動員의 類型 .....	90
라. 「群衆路線」 .....	92
마. 「靑山里方法」 .....	95
바. 「千里馬運動」 .....	96
2. 統制體制로서의 機能 .....	100
가. 組織生活 統制 .....	100
나. 個人生活 統制 .....	101
다. 反體制分子에 대한 特殊 統制 .....	101
<b>第5章 北韓 行政體系의 逆機能 分析 .....</b>	<b>104</b>
第1節 官僚主義 現象에 대한 一般的 考察 .....	104
第2節 北韓의 行政行態 .....	110
1. 構造的 行態 .....	110
2. 官僚 行態 .....	114
第3節 逆機能의 諸形態 .....	117
1. 形式主義의 病弊 .....	117
가. 非合理性 .....	117
나. 消極主義(無事安逸主義) .....	117
다. 意思傳達 沮害 .....	118
라. 創意力 不足 .....	118
마. 書面主義 病弊 .....	119
2. 組織의 構造的 機能 障礙 .....	119

3. 構成員의 資質 不足 .....	121
4. 權威主義的 病弊 .....	125
가. 組織員의 權威主義 態度 .....	125
나. 上級機關의 橫暴.....	126
다. 指導層의 特權意識 .....	126
5. 內部葛藤의 諸病弊 .....	128
가. 家族主義, 地方中心主義 .....	128
나. 宗派主義.....	129
다. 修正主義.....	129
라. 無關心主義.....	129
第4節 順機能化 裝置 .....	133
1. 葛藤解消 메카니즘 .....	133
2. 「3大革命小組運動」 .....	137
3. 「現地指導」.....	139
<b>第6章 結 論</b> .....	<b>141</b>

## 表 目 次

1. 歷代 內閣의 變遷過程의 主要 特徵 .....	15
2. 歷代 政務院(內閣)의 構成 .....	17
3. 歷代 內閣一覽 .....	28
4. 北韓의 國家機關 體系 .....	44
5. 「프로레탈리아」獨裁體系 .....	46
6. 北韓의 黨과 國家機關과의 關係 .....	48
7. 北韓의 行政體系 .....	55
8. 主席의 主要 權限體系 .....	59
9. 政務院의 機構表 .....	66
10. 北韓의 地方行政體系 .....	73
11. 郡(市·區域)經濟指導委員會 組織 .....	80
12. 道農村經理委員會 組織 .....	83
13. 道(直轄市)計劃委員會 組織 .....	84
14. 道統計局 組織 .....	85
15. 道(直轄市)建設委員會 組織 .....	86
16. 行政機關의 法的 形式 .....	88
17. 共產政權의 大衆動員 類型 .....	91
18. 「千里馬 作業班」統計 .....	99



## 要 約 文

北韓은 蘇聯占領軍에 依해 傀儡政權이 樹立된 以來 共產主義 政治理念을 實現하는 '소비에트'化 推進過程과 金日成 1人 獨裁體制를 구축하는 過程을 통하여 南韓社會와는 判이한 價値定向과 社會構造를 形成해 왔다.

北韓은 朝鮮勞動黨의 一黨獨裁와 中央集權的 共產全體主義 獨裁體制를 이루고 있다.

北韓의 統治構造를 크게 나누어 보면, 형식상 主權機關인 最高人民會議, 地方人民會議가 있고, 司法權의 管掌機關인 各級 裁判所, 檢察所가 있으며 실질적인 指導執行機關인 政務院 및 各級 人民委員會가 있다.

北韓地域에 共產政權이 樹立된 以後 지금까지 7次에 걸쳐 內閣이 變遷해 왔고, 1972年12月 社會主義 憲法을 採擇, 金日成은 主席, 中央人民委員會 首位로서 黨總秘書까지 兼職하여 黨, 政, 軍, 司法 등 모든 權力을 掌握하였다. 이 憲法에 依하면 政무원은 주석의 統制下에 있는 管理幕僚的 機構로서 단순한 行政的 執行權만을 보유하게 되었고, 黨·政合議體 機構인 中央人民委員會를 통하여 朝鮮勞動黨의 行政統制가 強化되었다.

이러한 北韓行政體系의 特徵은 主席을 頂點으로 하는 中央集權體制와 行政에 대한 黨의 統制로써 金日成 1人 絕對支配體制的 確立·強化라고 볼 수 있으며 「金日成-金正日 世襲體制」 構築을 위한 장기적 포석이라고 할 수 있다.

北韓의 行政體系는 中央行政體系인 主席, 中央人民委員會, 政務院과 地方 行政體系인 地方人民委員會, 地方經濟指導委員會 및 特殊地方行政機關으로

나눌 수 있다.

主席은 國家機關의 中樞的 存在이며 國家權力の 核心으로서, 國家主權을 代表하며 國家權力の 最高機關인 中央人民委員會를 直接 指導하고 必要에 따라 政務院회의를 召集하고 指導하는 등 모든 國家權力を 掌握하고 있다.

中央人民委員會는 國家主權의 最高指導機關이나 實際는 黨·政合議體制로서 主席을 補佐, 諮問하는 機關에 불과하다.

政務院은 最高人民會議의 行政的 執行機關으로서 主席과 中央人民委員會의 指導를 받아 行政執行과 行政指導를 擔當하는 단순한 下位 行政執行機關에 지나지 않는다.

地方行政機關은 行政區域에 따라 組織되어 各級 地方人民委員會와 地方經濟指導委員會 및 特殊地方行政機關이 있다.

北韓行政體系는 勞動黨의 指示 統制에 의하여 獨自的인 機能을 遂行할 수 없게끔 되어 있으나, 反革命的 要素들에 대한 鎮壓, 法治, 文化敎養, 經濟組織 및 對外的 機能 등을 遂行하고 있다.

이밖에 北韓行政體系는 動員機能과 統制機能을 갖고 있다. 朝鮮勞動黨이 모든 政治的 權力の 源泉으로서 行政體系를 掌握하고 있고, 行政機關의 構造的 分화, 制度的 統制로 말미암아 行政의 逆機能이 초래되고 있다.

이러한 逆機能의 形態를 살펴 보면 ① 형식주의 ② 無事安逸主義 ③ 創意力 不足 ④ 意思傳達 沮害 ⑤ 서면주의 ⑥ 組織의 구체적인 計劃性, 體系性의 缺如 ⑦ 享樂主義 ⑧ 上部에 無條件 盲從하는 補身主義 ⑨ 機會主義 ⑩ 權威主義와 분과주의 ⑪ 無關心主義 및 수정주의 등을 들 수 있다.

이러한 北韓行政體系의 機能障礙는 北韓行政組織이 現實과 유리된 지나친 目標를 追求하기 때문에 全般的인 側面에서 나타나고 있다.

이와같은 逆機能 減少를 위하여 北韓은 思想敎養과 批判, 속칭, 감금, 現地指導, 「3大革命 小組運動」등을 통하여 組織刷新을 追求하고 있으나 별 성과를 거두지 못하고 있는 實情이다.

北韓社會도 體制安定期에 들어가게 되고 近代化가 추진될 수록 政治性보다는 技術的 專門性이 우대될 것이며, 테크노크라트集團의 進出이 현저하게 늘어 날 것이다.



# 第 1 章 序 論

## 第 1 節 問題의 提起

해방후 강대국들에 의해 강요된 南北分斷의 상황이 40년 가까이 지속된 오늘날, 南北韓間의 상호 이질화는 심화되어 가고 있는데도 문제해결의 실마리는 보이지 않고 극단적인 긴장상태만 고조되어 가고 있다.

그간 北韓은 蘇聯 占領軍에 의해 피뢰정권이 수립된 이래, 공산주의 정치이념을 실현하는 「소비에트」화 추진과정과 김일성 1인 독재체제를 구축하는 과정을 통하여 남한 사회와는 판이한 가치정향과 사회구조를 형성해 왔다.

北韓은 全體主義 獨裁體制의 특징이라고 할 수 있는 관료제와 단일의 대중정당, 매스컴의 독점, 일체의 폭력수단 독점 및 경제의 중앙집권적 통제 등의 특징을 갖춘 共產全體主義 獨裁體制의 좋은 표본이라고 할 수 있다.

北韓은 그들 憲法에서 「조선민주주의인민공화국은 전체인민의 이익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가」이며<sup>1)</sup>, 「주권은 노동자, 농민, 병사, 근로인텔리에게 있다. 근로인민은 자기의 대표기관인 최고인민회의와 지방 각급인민회의를 통하여 주권을 행사한다」<sup>2)</sup>고 하여 민주주의를 표방하고 있으나, 통치구조상의 분화와 기능상 자율성을 전

註 1) 北韓憲法 第 1 條

2) 北韓憲法 第 7 條

면적으로 배제하고 소위 「프로레탈리아」 독재체제를 주장하고 있기 때문에 북한의 권력체계 내지 행정체제는 우리나라를 포함한 서구식 행정체계와는 본질적으로 다르다.

그것은 사실상 북한의 원천적인 권력이 노동당에 집중되어 있으므로 강력한 중앙집권적체제에 귀일되어 있다고 볼 수 있다.

이처럼 북한의 국가기관 내지 행정체제가 절대적 중앙집권체제로 이루어져 있으므로 관료주의적 병폐가 심하게 나타나지 않을 수 없다.

이러한 北韓 行政體系의 구조적 특성과 기능적 측면을 파악하는 한편, 북한 행정조직 운영에 있어서 표출되고 있는 역기능을 살펴보고자 한다.

## 第2節 研究의 目的

북한의 정치·행정현상 특성을 살펴봄으로써 이론적으로는 비교행정의 연구에 경험적 의의를 부여하고, 정책적으로는 북한 행정 및 사회체제의 변화를 분석함으로써 우리의 對北戰略 및 統一政策에 필요한 자료로써 활용될 수 있으리라 믿는다.

## 第3節 研究의 範圍

本 論文이 다루게 되는 연구의 대상은 북한이 중심이 되지만, 北韓과의 비교를 위해 蘇聯, 中共 등 공산국가가 때때로 이용될 것이다. 내용면에서는 북한의 행정체제를 주로 다루고 그 역기능 측면을 조명하기 위해서 사회적 통제등 관련 분야도 취급될 것이다.

북한의 통치구조를 크게 나누어 보면, 形式上 主權機關인 最高人民會議, 地方人民會議가 있고, 司法權의 관장기관인 裁判·檢察機關이 있으며, 실질적인 指導·執行機關인 行政機關이 있다.

물론 이 모든 權力機關의 원천을 장악하고 있는 것은 朝鮮勞動黨이며, 그밖에도 이름만 내걸고 있는 여러 정치단체 등이 있다.

여기에서는 연구의 편의를 위해 그 범위를 좁혀 「효율적 행정제도」인 主席, 中央人民委員會, 政務院, 地方人民委員會 및 地方經濟指導委員會를 중심으로 다루고자 한다.

또한 경우에 따라서는 행정체제와 직·간접으로 연관되어 있는 조직체제나 단체도 간단히 언급하도록 노력하고자 한다.

#### 第 4 節 接近方法

北韓의 統治構造 내지 行政體系는 여타 공산국가의 경우와 상당히 비슷하므로 이를 구조적 측면에서 당과 국가기관의 권력관계, 국가기관 상호간의 권력구조를 검토하고 국가행정체제를 蘇聯, 中共의 행정체제와 비교 분석함으로써 북한 행정체제의 구조적 모순 내지 취약점 도출을 시도하고자 한다.

그러기 위해서는 역사적인 측면에서 북한 행정체제의 변천을 검토하고, 기능적 측면에서 관리·집행기능 뿐만 아니라 동원, 통제, 복합기능을 갖는 북한 행정체제의 특성을 연구하는 한편, 그 역기능도 분석해 보고자 한다.

「파슨스」(T. Parsons)는 모든 조직체가 환경에 대한 적응, 목표달성, 제

요소의 통합, 잠재적 가치형의 유지와 내면화 등 4개의 기능적 조건을 충족해야 하며, 이러한 조건중 어느 것이라도 충족되지 못하면 각종 역기능 현상이 나타난다고 보았다.<sup>3)</sup>

연구의 방법으로는 주로 북한문제 문헌을 중심으로 하되 필요에 따라 事典(辭典포함), 카드, 도표, 연구논문 등을 체계적으로 활용하며 이와 관련된 관계전문가와의 면담도 시도하고자 한다.

그러나 북한자료는 산만하게 분산되어 단편적인 자료로 밖에 존재하지 않으며, 북한 사회가 폐쇄적이기 때문에 자세히 연구, 보고된 자료를 찾아 보기 어려웠다는 점을 밝혀 둔다.

---

註3) T. Parsons & N. T. Smelser, *Economy and Society*, 1956, p. 47

同旨, 金雲泰, *組織管理論*, 博英社, 서울, 1971, pp. 46~47



## 第 2 章 北韓 行政體系의 變遷

### 第 1 節 概 觀

北韓 地域에 共產政權이 樹立된 以後 지금까지 7 차에 걸쳐 內閣이 變遷해 왔는 바, 1948年 9月 9日의 第1次 內閣을 필두로 1972年 12月 28日의 第5次 內閣(새 社會主義憲法 採擇으로 內閣을 政務院으로 개칭), 1982年 4月에 있었던 第7次 內閣까지의 7段階로 區分된다.

한편 北韓 政權 創立以前에는 과도적 內閣으로서 「北朝鮮人民委員會」가 있었다.

이 「北朝鮮人民委員會」는 蘇聯軍이 民政을 내세워 괴뢰정권을 수립하는데 이용한 형식상의 기구였을 뿐이다.

北韓 政權 內閣의 變遷過程을 要約해 보면 다음과 같다<sup>4)</sup>.

〈表 1〉 歷代 內閣의 變遷過程의 主要 特徵

期 別	主 要 特 徵
① 과도내각 (1947.2.21)	1) 북한의 최고 집행기관인 「북조선 인민위원회」를 재 조직-김일성, 위원장에 취임.
② 제 1 차 내각 (1948.9. 9)	1) 부수상이 3명에서 8명으로 증가 2) 국가건설위원회신설, 석탄공업성, 기계공업성 신설.

註 4) 北韓總覽, 北韓研究所, 1983, p.236

期 別	主 要 特 徵
③ 제 2 차 내각 (1957.9.20)	1) 문화성과 교육성이 통합 2) 석탄공업, 기계공업, 동력화학공업성이 통합되어 중공업위원회로 발족 3) 국가과학기술위원회 신설
④ 제 3 차 내각 (1962.10.23)	1) 경공업위원회를 국가경공업위원회로 확장 2) 기계공업성은 제 1, 제 2 기계공업성으로 분리 3) 운수위원회와 철도성을 신설 4) 내무성을 국토관리성으로 개칭
⑤ 제 4 차 내각 (1967.12.16)	1) 국토관리성이 국토건설성으로 개칭 2) 제 1 기계공업성이 제 3 기계공업성으로 분리
⑥ 제 5 차 내각 (1972.12.28)	1) 내각의 명칭을 정무원으로 개칭 2) 민족보위성을 인민무력부로 개칭 3) 제 1, 2, 3 기계공업성을 기계공업위원회로 통합 4) 경공업위원회 발족 5) 인민봉사위원회 신설
⑦ 제 6 차 내각 (1977.12.15)	1) 이종욱을 비롯한 경제전문가 대거 등용 2) 부총리 14 명으로 증가 3) 자원개발부 및 국가과학기술위원회 신설 4) 화학공업부, 건설부 폐지
⑧ 제 7 차 내각 (1982.4.5)	1) 인민무력부, 사회안전부, 국가검열 위원회가 정무원에서 제외, 당비서국에 직속 2) 건설부 및 과학원이 신설

〈表 2〉

歷代 政務院 (內閣)의 構成

( 1982.10 현재 )

기 별	총 리 (수 상)	부총리 (부수상)	부장(상)	위원장	원 장	사무장
1 기 (1948. 9)	1	3	17	1		
2 기 (1957. 9)	1	6	24	2		
3 기 (1962.10)	1	8	22	5		
4 기 (1967.12)	1	8	30	6		
5 기 (1972.12)	1	6	15	7		
6 기 (1977.12)	1	13	16	8		1
7 기 (1982. 4)	1	13	21	13	1	1

〈 出處 : 北韓總覽, p.239 〉

## 第 2 節 蘇聯 軍政時代

### 1. 「平南建國準備委員會」의 組織

1945年 8月 蘇聯軍이 北韓땅에 진주하게 되었으나 日帝 植民政策으로 인하여 國內에 組織된 政治團體가 거의 없었기 때문에 蘇聯은 比較的 용이하게 共產化政策을 펴나갈 수 있었다.

解放을 맞이한 平壤에서는 各界 人士들이 모여 서울 소식에 깊은 관심을 기울이면서 建國에 관한 論議를 한 끝에 1945年 8月 17日 古堂 曹晚植을 중심으로 「平南建國準備委員會」를 組織하고 그 構成과 組織을 發表하였다.

이 組織은 曹晚植을 中心으로 한 民族主義陣營人士가 절대 多數를

차지하였고 共產主義者들은 극소수에 不過하였다.

〈平南建準〉은 과도적인 純粹 民間 愛國團體로서 中央政府의 樹立을 기다리면서 國民들의 自發적인 協力を 얻어 10日間の 짧은 期間 이나마 自治적인 能力을 發揮하였다.

이와 때를 같이 하여 北韓 各地에서도 各種 政治적인 모임이 있었으나 記錄에 남아 있지를 않고 이내 「人民政治委員會」에 吸收되고 말았다.

## 2. 「人民政治委員會」構成

8月 25日 蘇聯軍이 정식으로 平壤에 北朝鮮駐屯蘇聯軍司令部를 設置하여 「치스차코프」 大將이 司令官이 되자 共產主義者들은 北韓 各地에서 準동하기 시작하였고, 蘇聯軍政은 〈平南建準〉의 해체와 「人民政治委員會」 構成을 서둘렀다.

8月 27日부터 道에서 地方에 이르기까지 行政機關 등 모든 機關을 接受하기 시작하였고 各 地方에 「人民政治委員會」가 組織되고 秩序가 回復되자, 蘇聯軍政은 10月 8日 「北朝鮮五道會議」를 召集하고 10月 28日 「北朝鮮五道行政局」을 정식으로 발족시켰다.

同 「五道行政局」은 産業, 教育, 保安, 司法, 交通, 農林, 財政, 遞信, 保健, 商業의 10個 局으로 構成되었는데 1945年 11月 중순까지 局長은 大部分 共產黨 幹部로, 副局長은 전부 蘇聯人 2世를 配置하여 實質적인 支配를 하였다.

이 以外에도 蘇聯民政管理局이 있어 모든 部門을 指導하였다.

### 3. 「北朝鮮人民委員會」構成 (1947.2.21 ~ 1948.9.9)

1947年 2月 21日에 召集된 「北朝鮮人民會議」 第1次 會議  
는 常任委員會를 構成한 데 이어 北朝鮮 最高行政機關인 「北朝鮮人  
民委員會」를 組織하였다. 이때의 機構를 보면, 委員長, 副委員長 밑  
에 事務長, 企劃, 産業, 內務, 外務, 財政, 交通, 農林, 遞信, 商業, 保健,  
教育, 勞動, 司法, 人民檢閱, 宣傳, 糧政 등 各 局이 있었다.

이 編制는 蘇聯軍政으로부터 政權을 승계받기 위한 과도적인 準備  
機關으로 事務長과 企劃局 같은 全般的인 管理機構를 우위에 두고,  
經濟發展을 擔當하는 産業局과 國內 치안을 管掌하는 內務局을 우선  
편제한 데서 그 特徵을 찾아 볼 수 있으며, 人民檢閱局 같은 革命  
期の 統制機構가 주목된다.<sup>5)</sup>

또한 蘇聯軍은 北韓 占領以後 「民政」이라는 이름 밑에 軍政을 實  
施하였고, 蘇聯軍이 撤收하고 民政管理局이 해체된 後에도 主要 幹部  
는 高문 등으로 남아 行政指導를 하였다.

民政事業에 있어서 地方人民委員會에 全面的인 協助를 한 것은 蘇  
聯軍司令部에서 道에 派遣되었던 高문들과 解放後 道와 郡에 設置  
되었던 衛戍司令部였다.<sup>6)</sup>

---

註 5) 金雲泰, 北韓 政權機關의 組織 變遷에 관한 研究, 国土統一院,  
1977, p. 56

6) 金炳隣, 蘇聯의 北韓 解放과 反金日成 偶像化의 論據, 統一政策, 平和  
統一研究所, 1979, 5卷4號 pp. 235 ~ 240

人民委員會는 이 나라의 일상생활과 全般的인 生活을 指導하는 데 필요한 行政的인 經驗이나 만족할만한 知識을 전혀 갖고 있지 못하였으므로 人民委員會의 代表들은 中央에서는 勿論 地方에서도 蘇聯軍 司令部의 助言과 援助를 받아야 했고 명목상의 民政이었을 따름이지 실제로는 嚴格한 軍政이었다.

### 第3節 金日成 政權時代

#### 1. 第1次 內閣 (1948.9.9 ~ 1957.9.20)

北韓에 「朝鮮民主主義人民共和國」 政權이 樹立된 初期의 第1次 內閣 組織은 首相 金日成과 副首相 3名 밑에 17個의 省級 機構가 있었다.

1954年부터 始作된 <戰後復舊 3個年 計劃>을 뒷받침하기 위해 副首相은 繼續 늘어나서 1956년에는 8名이나 되었다.

産業省이 重工業省으로 바뀌고 다시 金屬工業省으로 바뀐 데 이어 化學建材工業省이 分離되었으며, 53년에는 國家建設委員會가 新設되었고, 54년에는 電氣省, 57년에는 石炭工業省과 機械工業省이 新設되었다.

이처럼 副首相이 大幅 增加한 것은 部·省의 數가 增加함에 따라 統制의 適定範圍를 勘案했고 首相과 副首相으로 構成되는 閣內內閣 (Inner Cabinet)을 通하여 集權的인 行政을 遂行하려는 蘇聯式 政府 編制의 管理方式을 모방한 것이다. 하겠다.”

註7) 金雲泰, 北韓政權機關의 組織 變遷에 관한 研究, p. 57.

1次 內閣 期間中 總 22件에 達하는 省의 통폐합, 新設 내지 명칭변경이 있었는데, 이처럼 기구개편이 頻繁했던 理由는 産業의 急速한 發展에 따라 專門化가 增大되었고, 蘇聯과 같이 重要 産業部門의 企業管理 責任者들을 相(Minister) 級 部·省水準의 지위에 올리는 경향 때문이었던 것 같다. 8)

## 2. 第2次 內閣 (1957.9.20 ~ 1962.10.23)

第2次 內閣 組織 當時 副首相은 6名이었고 省級 機構는 20 個였다.

文化省과 教育省은 57年에 統合되어 教育文化省이 되었다가 60年에 다시 文化省, 普通教育省, 高等教育省의 3個 省으로 擴張되었다.

重工業分野와 建設分野에 있어서도 頻繁한 統폐합이 있었는데, 그 代表的인 것은 60年 石炭工業, 機械工業, 動力化學工業省 등이 통합되어 重工業委員會로 되었다가 62年에 다시 金屬化學電氣石炭, 機械工業省으로 分離되었다.

59年에 廢止되었던 都市經營建設省이 61年에는 建設省으로 되살아났으며, 62年에는 國家科學技術委員會가 新設되었다.

이와 같은 重工業分野의 分離, 獨立, 科學技術委員會의 新設 등은 7個年 經濟計劃(1961-1967)에서 내세운 重工業의 發展과 技術革新 등의 政策에 기인하였으나, 同 經濟計劃은 다음 4차 內閣에까지 연장될 정도로 失敗를 면치 못하였다.

또한 經濟計劃의 推進에 따라 産業部門에 對한 中央의 統制는 더욱 強化되었다.

---

註 8) 上揭書, p.57

### 3. 第3次 內閣 (1962.10.23 ~ 1967.12.16)

60年代 들어서면서 重工業優先政策으로 인하여 부진한 輕工業分野를 發展시키려고 各道에 輕工業委員會, 各市·郡에 地方産業經營委員會 등을 新設하여 輕工業管理體系를 一元化하였다.

62년에 輕工業委員會를 國家輕工業委員會로 擴張했다가 66년에 輕工業省으로 환원하였고, 67년에는 食料 및 日用品工業省과 紡織 및 製紙工業省으로 分離하였다.

이처럼 3次 內閣에서 輕工業分野의 機構가 여러 차례 變動된 것은 60年代 들어서면서 輕工業 不振으로 인한 北韓 住民의 不滿이 고조되었음을 입증해 주는 것이며, 勞動黨 第4期 7次 全員會議 (1963.9)에서 <輕工業 等の 重點發展에 관한 決定>이 採擇되었다는 것도 이런 點을 시사해 주고 있다.

64년에는 交通省을 分離하여 交通運輸委員會와 鐵道省을 新設하였는데, 이는 經濟計劃期間中の 重要幹線鐵道事業과 對外貿易에 따르는 海運事業을 強化하기 위한 措置였다.

또한 64年 都市經營省이 廢止되고 그 業務가 內務省에 移管됨에 따라 都市建設 等 國土計劃管理業務가 一元化되었고, 副首相級은 67년에는 10名으로 歷代 內閣中에서 比較的 많은 셈이었다.

### 4. 第4次 內閣 (1967.12.16 ~ 1972.12.28)

이 時期에는 주로 建設關係分野의 機構가 많이 생겨 났으니 3次 內閣에서 廢止되었던 都市經營省과 建設省이 부활되었고, 國土管理省은 國土建設省이 되었다.



70년에는 第1機械工業省에서 第3工業省이 分離되는 등 37個 部署(6個 委員會 包含)로 機構가 大幅 擴大되었다.

機構는 擴大되었지만 內閣 機構가 不安定하게 통합, 分離, 新設, 부활 등의 變遷을 거치게 된 것은 政府管理能力의 不足과 자의적이고 임시 방편적인 機構運營의 實態 때문으로 보인다.

實際 機構만 細分化되었지 經濟計劃이 失敗하게 되어 機構 運營의 不合理性을 보여주는 실례라고 할 수 있겠다.

대내 政權機關과 密接한 關係가 있는 政治, 社會 分野는 強權에 의해 比較的 쉽게 政策執行이 이루어졌으나 여타 分野 특히 經濟分野는 經驗不足, 業務의 複合性 그리고 北韓政權이 원하는 대로 應해주지 않는 中共·蘇聯의 態度 등과 같은 여러 가지 사정 때문에 항상 困難에 直面하게 되었고 이를 克服하기 위해 效率적인 經濟行政, 經濟方式을 摸索하지 않을 수 없었다.<sup>9)</sup>

특히 北韓이 戰後 復舊計劃을 일단 完遂하고 새로운 建設을 시작하던 7個年 經濟計劃期間中에는 「4大 軍事路線」을 推進하기 위해 重工業優先政策을 強行한 데 반해 同 計劃을 支援해 주어야 할 蘇聯과 中共은 中·蘇對立을 교묘히 利用하는 北韓의 不透明한 中間路線에 不滿을 품고 兩國 모두 經濟協力을 中斷시켰다.<sup>10)</sup>

이때문에 北韓政權은 「自力更生原則」에 依存할 수 밖에 없었으며 7個年 經濟計劃은 完全히 失敗하여 3年間 延長, 1970년까지 繼續되

---

註 9) 上掲書, pp.58 ~ 60

10) 北韓總覽, 前掲書, p.238.

었다.

이러한 對內외의 複雜한 事情과 經濟政策의 失敗로 인하여 1960年代 期間中 內閣 개편이 가장 頻繁하게 이루어 졌다.

#### 5. 第5次 內閣(政務院) (1972.12.28 ~ 1977.12.15)

1972年 12月 北韓은 新憲法을 採擇하면서 「1人 支配의 社會主義 政治體制」를 構築하였으며 中央集權 組織方式을 많이 導入하였다.

優先 內閣을 政務院으로 개칭하였고 首相制度를 廢止한 대신에 主席制와 總理制度를 新設하였다.

이와 같은 主席制와 總理制의 採擇은 北韓의 親中共政策에 따라 中共式 政府形態를 모방한 것이며, 아울러 1人獨裁者인 金日成의 지위와 권위를 制度上 격상시키고 主席으로 하여금 獨裁權力을 장악하게 함과 同時에 政治的 責任을 免除받게 하는데 政治的 의의가 있었다고 하겠다.

政務院은 主席의 統制下에 있는 管理幕僚的 性格의 會議體로서 過去 金日成이 內閣을 獨占的으로 直接 支配하던 때와는 달리 단순한 行政的 執行權만을 보유하게 되었고, 制度上 보다 高차원적 行政指導, 統制機關인 中央人民委員會의 監督을 받게 되었다.

第5次 內閣에서는 細分化된 工業·建設·運輸 等 經濟部署를 統合하여 종전의 37個 機構를 22個로 大幅 縮小하였다.

第5次 中央行政機關 構成의 特徵을 보면, ① 民族保衛省을 人民武力部로 개편하였고, ② 鐵道省과 海運 및 陸運省을 統合, 交通遞信委

員會로 단일화했으며, ③ 普通教育省과 高等教育省을 教育委員會로 統合, ④ 建設關係 部署를 建設部에 전부 吸收시켰으며, ⑤ 電氣, 石炭, 鑛山 등을 重工業委員會로 統合하였고, ⑥ 第1,2,3 機械工業委員會를 機械工業委員會로 합치고, 船舶 機械工業部를 新設하였다.

⑦ 紡織, 製紙, 食料, 日用品, 地方工業省 등을 廢合시켜 輕工業委員會로 일원화했고, ⑧ 서비스, 商業 등 人民生活 向上을 위한 人民奉仕委員會를 新設하였다.

이와 같이 第5次 內閣에서 第4次 內閣當時의 機構를  $\frac{1}{3}$  가량 줄인 것은 業務의 지나친 分散·細分化로 管理上 非效率性和 調整能力의 한계가 들어났고, 아울러 責任限界의 分散 등으로 인하여 오히려 部署間의 割據對立과 책임회피 現象이 露出되었기 때문으로 보인다.

行政執行力을 統合 集權化함으로써 逆技能을 제거하고 能率을 提高하려 했으며, 群小 關係機關을 統廢合하여 委員會制 方式을 採擇한 것은 專門化된 分野間的 調整과 協調體制를 圖謀하려는 궁여지책으로 풀이된다.

## 6. 第6次 內閣 (政務院) (1977.12.15 ~ 1982.4.5)

6次 內閣은 전례에 없이 內閣의 人物과 組織의 變化가 심하였다.

6次 內閣이 출범할 當時 比較的 政治性이 약하고, 經濟通인 李鍾玉을 總理로 등용시키고, 최재우, 노태석 등 經濟專門家를 副總理로 하여 그동안 軍備增強에만 主力해 온 結果로 인하여 침체된 經濟를 回復시키려 하였다.

또한 機械工業部가 第1,2,3 機械工業部로 分離되었다가 廢止되었고, 資源開發部 및 國家科學技術委員會가 新設되었고, 化學工業部, 建設部도 廢止되었다.

6次 內閣 출범 當時 6名이던 副總理가 13名으로 늘어났고 7 個委員會, 21個 部였던 機構가 12個 委員會, 16個 部로 調整되었다.

#### 7. 第7次 內閣(政務院) (1982.4.5 ~ 現在)

7次 內閣의 主要 變化는 종래의 12個 委員會, 16個部였던 行政機構가 13個 委員會, 21個 部, 1個院으로 개편되어 貿易委員會, 交通委員會, 建設部, 科學院이 新設된 대신에 人民武力部, 社會安全部, 國家檢閱委員會가 政務院 部署에서 除外되고 黨秘書局 直屬機關이 되었다.

第1次 內閣에서 第7次 內閣까지의 行政組織의 變動狀況을 살펴 보면 <表3>과 같다.

역 대 내 각 일 램

<表 3 >

역 대 내

구 분 부 서 별	제 1 차 내 각 1948.9-57.9	제 2 차 내 각 1957.9-62.10	제 3 차 내 각 1962.10-67.12
주 석			
부 주 석			
수 상 ( 총 리 )	김 일 성	김 일 성	김 일 성
부 수 상 ( 부 총 리 )	11명	9명	12명
국 가 계 획 위 원 회	0	0	0
민 족 보 위 성	0	0	0
인 민 무 력 부			
내 무 성	0	0	0
국 토 관 리 성			0
국 토 관 리 부			
국 토 및 관 리 위 원 회			
사 회 안 전 성	0		0
사 회 안 전 부			
외 무 성	0	0	0
외 교 부			
국 가 검 열 성	0	0	0
인 민 검 열 위 원 회	0		
국 가 검 열 위 원 회			

각 일 략

(범례 : 0는 기구존재)

제 4 차 내 각 1967.12-72.12	제 5 차 내 각 1972.12-77.12	제 6 차 내 각 1977.12-82.4	제 7 차 내 각 1982.4 -
	김 일 성	김 일 성	김 일 성
	4명	3명	3명
김 일 성	김일, 박성철	이 종 욱	이 종 욱
13명	14명	15명	13명
0	0	0	0
0			
0		0	정무원에서 제외 됨 ('82.4)
0		0 (국토 및 도시관 리위원회로 개정)	0
0	0	0	정무원에서 제외 됨 ('82.4)
0	0	0	0
0	0	0	정무원에서 제외 됨 ('82.4)

구 부 서 별	분	제 1 차 내 각 1948.9-57.9	제 2 차 내 각 1957.9-62.10	제 3 차 내 각 1962.10-67.12
교 통 성		0	0	0
교 통 운 수 위 원 회				0
교 통 위 원 회				
철 도 성		0		0
철 도 부				
육 운 및 해 운 성				
육 해 운 부				
체 신 성		0	0	0
교 통 체 신 위 원 회				
체 신 부				
재 정 성		0	0	0
재 정 부				
사 법 성		0	0	
노 동 성		0	0	0
노 동 행 정 부				
보 건 성		0	0	0
보 건 부				
교 육 성		0		
교 육 문 화 성		0	0	
보 통 교 육 성			0	0
고 등 교 육 성			0	0
교 육 위 원 회				



제 4 차 내 각 1967.12-72.12	제 5 차 내 각 1972.12-77.12	제 6 차 내 각 1977.12-82.4	제 7 차 내 각 1982.4 -
			0
0	0	0	0
0	0	0	0
0	0		
	0	0	0
0	0	0	0
0	0	0	0
0	0	0	0
0			
0	0	0	0

부서별 / 구분	제 1 차 내 각 1948.9-57.9	제 2 차 내 각 1957.9-62.10	제 3 차 내 각 1962.10-67.12
문화선전성	0		
문화성		0	0
문화예술부			
농림성	0	0	
농업성	0	0	
농업위원회			0
임업부		0	0
도시경영성	0		0
도시건설성	0		
국가건설위원회	0	0	0
도시건설경영성		0	
농촌건설성		0	0
도시산업건설성		0	
건설성	0	0	
건설부			
건설전재공업성	0	0	
전재공업성			0
전재공업부			
전재공업위원회			
제 1 기계공업성			0
제 2 기계공업성			0
제 3 기계공업성			
기계공업위원회			

제 4 차 내 각 1967.12-72.12	제 5 차 내 각 1972.12-77.12	제 6 차 내 각 1977.12-82.4	제 7 차 내 각 1982.4-
0	0	0	0
0 0	0	0	0 0
0 0		0	0
0	0	0	0
0	0	0 0	0
0 0 0			0

구 분 부 서 별	제 1 차 내 각 1948.9-57.9	제 2 차 내 각 1957.9-62.10	제 3 차 내 각 1962.10-67.12
산 업 성	0		
금 속 공 업 성	0	0	0
금 속 공 업 부 금 속 공 업 위 원 회 채 취 공 업 위 원 회			
기 계 공 업 성	0	0	0
중 공 업 성	0		
중 공 업 위 원 회		0	
금 속 화 학 공 업 성	0	0	
공 업 위 원 회		0	
화 학 건 재 공 업 성	0		
화 학 공 업 성	0	0	0
화 학 공 업 부			
동 력 화 학 공 업 성		0	
전 기 성	0	0	
석 탄 공 업 부	0	0	
전 력 공 업 부			
전 기 석 탄 공 업 성		0	0
경 공 업 성	0	0	0
경 공 업 위 원 회		0	0
방 직 제 지 공 업 성			0
식 료 일 용 품 공 업 성			0
지 방 공 업 성			
수 매 양 정 성	0	0	0
지 방 경 리 성	0	0	
광 업 부			

제 4 차 내 각 1967.12-72.12	제 5 차 내 각 1972.12-77.12	제 6 차 내 각 1977.12-82.4	제 7 차 내 각 1982.4-
0			
	0	0	0
	0	0	
		0	0
	0		
		0	
	0	0	0
	0	0	0
0			
0			
0			
			0

구 분 부 서 별	제 1 차 내 각 1948.9-57.9	제 2 차 내 각 1957.9-62.10	제 3 차 내 각 1962.10-67.12
수 산 성 수 산 부 수 산 위 원 회	0	0	0
상 업 성 인 민 봉 사 위 원 회	0	0	0
무 역 성 무 역 부 무 역 위 원 회	0	0	0
대 내 외 상 업 성 대 내 외 경 제 위 원 회 대 외 경 제 사 업 부	0	0	
지 방 행 정 성		0	
국 가 과 학 기 술 위 원 회 과 학 기 술 위 원 회 과 학 원		0	0
자 재 공 급 위 원 회 자 재 공 급 부 자 원 개 발 부 상 업 부			0

제 4 차 내 각 1967.12-72.12	제 5 차 내 각 1972.12-77.12	제 6 차 내 각 1977.12-82.4	제 7 차 내 각 1982.4-
0	0	0 0	0
0	0	0	0
0	0	0	0 0
0 0	0	0	0
0		0	0 0
0	0	0 0	0 0 0

### 第3章 北韓行政體系的 構造

#### 第1節 北韓의 統治構造

##### 1. 國家機關의 組織原則

###### 가. 「唯一性」의 原則

北韓에 있어서 國家機關은 「人民政權의 唯一性 原則」에 따라 最高人民會議를 頂點으로 하는 「피라미드」형의 강력한 중앙집권적 體系를 이루고 있다.

이에 대해 그들은 「共和國의 國家 諸機關은 唯一한 體系를 이루고 있다. 共和國에 있어서 人民政權의 唯一性은 國家機關體系的 唯一性의 前提이다」<sup>11)</sup> 고 말하며 唯一體系的 실현형태는 다양하며 그 조직과 活動형태도 상이하다고 하였다.

국가기관체계는 그 실현형태의 다양성에 의해 ①國家主權機關의 體系 ②國家管理機關의 체계 ③裁判 및 檢察機關의 體系로 나눌 수 있다.

국가주권기관의 체계는 노동계급의 의사의 유일성 내지 「朝鮮人民」의 意思의 共通性에 기초하고 있는 「唯一性의 原則」에 따라 조직되며 主權機關이 모든 기관의 유일한 기초가 된다는 것은 國

---

註 11) 北韓科学院 經濟·法學研究會編, 朝鮮民主主義人民共和國의 國家社會體制, 日本, 東京評論社, 1966. p.121



家主權機關의 人民代表的인 性格에 기인하고 있다고 하였다.<sup>12)</sup>

그리고 主權機關은 人民의 代表體로서 勞動黨의 정책과 人民의 意思를 직접 실현한다고 하였다.

최고주권기관에는 最高人民會議과 最高人民會議 常設會議가 있어 主權의 직접적인 실현자로서 최고의 권한을 행사하며, 地方人民會議는 지방 주민의 의사를 실현하는 지방자치기관으로서 지방주권기관이라 할 수 있다.

北韓의 憲法 教科書는 最高人民會議에 대하여 記述하기를, 「最高人民會議가 共和國의 國家主權機關 體系에서 최고의 위치를 차지하고 최고 권력을 완전히 장악하고 행사한다. 또한 최고 국가기관들을 직접 구성하며, 모든 국가기관들에 대해 무제한의 감독을 실현한다. 실로 최고인민회의는 공화국의 진정한 최고주권기관이다」<sup>13)</sup> 라고 하였다.

#### 나. 絶對的 中央集權制 原則

北韓 憲法 第9條에 「모든 國家機關들은 民主主義 中央集權制 原則에 의해 조직되며 운영된다」고 규정되어 있다.

---

註 12) 北韓憲法 第7條 参照

金萬福, 北韓의 行政法研究, 建国大學校 大學院 碩士學位論文,  
1979. pp. 111 ~ 112

北韓全書, 極東問題研究所, 1980, p.72

13) 朝鮮民主主義人民共和國의 國家社會體制. 前掲書, p.123

국가조직의 「民主主義 中央集權制」<sup>14)</sup>는 일찌기 「레닌」이 「統一을 파괴함이 없이 地方的 特殊性에서 統制를 실현하는 手段」<sup>15)</sup>이라고 강조한 이래 모든 공산주의국가에서 권력통합과 통치구조 조직의 기본 원리로 널리 이용되고 있다.

즉 蘇聯에서는 1963년 第23次 共産黨大會에서 이 원칙을 공식적으로 확인하였고, 東獨은 1974년의 憲法 第42條 2項에서, 中共은 1978년의 憲法 第2條 2項에서 자기 규정하고 있다.

이러한 「민주주의 중앙집권제」란, ①최고국가권력기관 및 지방권력기관은 인민의 선거에 의해 구성되고, ②諸 국가기관은 이러한 국가권력기관에 의해 구성되며 그에 대하여 책임을 지고, 또한 그 사업을 보고하며, ③국가권력은 궁극적으로 최고권력기관에 집중되고 상급기관의 결정은 하급기관을 구속하며, ④각 기관에서 소수는 다수에 복종하고 지방은 中央에 복종한다는 것을 의미한다.<sup>16)</sup>

蘇聯 憲法은 第3條에서 「소비에트 국가의 조직과 활동은 민주주의 중앙집권제, 즉 위에서 아래에 이르기까지의 모든 국가권력기관의 선거제, 이

---

註 14) 「民主主義 中央集權制」란 북한 「정치사전」 p.435에 「개인은 조직에, 소수는 다수에, 아래는 위에, 전체성원과 조직은 중앙에 절대 복종하며 아래 기관은 웃기관과의 결정을 의무적으로 집행하여야 하며 웃기관은 아래 기관의 사업을 계통적으로 지도하는 것」이라고 밝히고 있다. 이는 명목상으로는 민주주의 방식을 채택하고 있는 것처럼 가장하고 있으나, 실은 당을 영도하는 독재자에게 모든 권력을 집중케 하는 일당 독재체제의 구축에 불과하다. (国土統一院, 北韓用語解義, 1982, pp.116 ~ 117 참조)

15) 尹鎰均, 北韓行政體系에 관한 研究, 東國大學校 大學院 博士學位論文, 1977. p.9

16) 極東問題研究所編, 世界共産圈總覽, 1972. p.619

들의 인민에 대한 보고의무제 및 상급기관의 결정에 의한 하급기관의 구속 원칙에 따라 수립된다. 민주주의 중앙집권제는 통일적인 지도와 현지의 자발성 및 창조적 적극성, 위임된 업무에 대한 개개의 국가기관과 공무원의 책임에 의한다」고 규정하고 있다.<sup>17)</sup>

이러한 「민주주의 중앙집권제」는 그 이름이 나타내는 바와 같이 「민주주의」와 「中央集權主義」라는 두 概念의 결합이라고 볼 수 있는데, 민주주의란 국가기관들의 조직과 운영에 있어서 주권자인 인민대중의 의사에 따라 조직되고 운영한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

또한 중앙집권제란 상급기관이 하급기관들을 직접 통제하고 상급기관에 의해 결정된 정책이 하급기관에 대해 구속력을 갖는 것을 의미한다.<sup>18)</sup>

요컨대 공산국가에서 행정기관의 주요 조직원리이자 운영원리인 「民主主義 中央集權制」 原則은 民主主義와 中央集權主義를 대등하게 결합시킨 것처럼 보이나 그 核心은 中央의 統一的이며 計劃的인 指導라 하겠다.

그들이 「民主主義 中央集權制」를 「上部の 지도와 下부의 創發性을 結合시키는 것」<sup>19)</sup> 이라고 表現하는 데에서도 이런 점을 엿볼 수

---

註 17) 金炳國, 蘇聯의 全人民의 國家論에 관한 研究, 國土統一院, 1979.

( 國統정 79-12-1588 ) p.48

18) 「민주주의 중앙집권제」 원칙은 「조선노동당 규약」 제 2 장 「당의 조직원칙과 구조」에 상세히 설명되어 있음. 北韓總覽, 前揭書, p.1745

19) 朝鮮民主主義 人民共和國의 國家社會體制, 前揭書 p.8

있다.

이렇게 볼 때 「民主主義 中央集權制」 原則이란 指導機關의 선거절차에서 형식적으로 民主主義라는 수식어가 붙어 있을 뿐이지 모든 權力을 절대적으로 中央에 集中시키는 방식을 말하고 있다.

憲法上 國家主權의 최고지도기관인 中央人民委員會는 政務院과 地方人民委員會 事業을 비롯하여 司法·檢察機關의 事業, 國防 및 國家政治保衛事業 등을 지도하고, 最高人民會議가 제정하는 法令보다 실질적으로 더 큰 立法作用을 하는 政令을 제정한다는 측면에서 立法·司法·行政의 3 권을 통합, 장악하고 있는 강대한 권력기관인데, 그 中央人民委員會의 首位이며 그 기구를 직접 지도하는 것은 主席이므로 결국 주석의 권한은 실질적으로 立法·司法·行政權 전반에 걸쳐 미친다고 볼 수 있다.

또한 金日成과 같이 주석이 당총비서까지도 겸하고 있다는 점을 감안한다면, 「民主主義 中央集權制」란 1人 獨裁體制를 美化시키기 위한 수식어에 불과하다는 것을 간파할 수 있게 마련이다.

## 2. 國家機關의 組織體系

북한에 있어서 국가기관체계는 그 실현형태의 다양성에 의해 主權機關, 管理機關, 裁判·檢察機關으로 나눌 수 있으므로 형식적으로는 三權分立이 되어 있는 듯하지만 「民主主義 中央集權制」 原則에 따라 主席에 의한 독재체제라는 것을 이미 앞에서 설명한 바 있다.

國家管理機關의 體系는 獨自性을 가지고 人民政權을 실현하는 하나

의 형태로서 집행활동을 하고 「行政的인 權利能力」을 가지고 있다고 말할 수 있다.

관리기관은 중앙국가관리기관과 지방국가관리기관으로 나눌 수 있는데, 中央國家管理機關에는 中央의 전반적 관리기관인 政務院과 中央의 部門別 관리기관인 部·委員會 및 직속기관이 있으며, 地方國家管理機關에는 地方人民委員會, 地方工業管理機關 및 地方農業管理機關 등이 있다.

이중 政務院은 行政的 權利能力을 가지며, 法規範을 제정, 공포하며 行政法關係의 主體가 된다고 볼 수 있다.<sup>20)</sup>

여기서 행정적 권리능력이라 함은 ①일반적·의무적 행위준칙을 설정하는 행위(規範創造行爲) ②認定된 行爲準則을 실생활에 구현하는 행위(執行行爲), ③法規範 實施의 正確性을 감독하는 행위(監督行爲) 등 세가지 내용의 능력을 지니고 있다고 볼 수 있다.

헌법상 통치기관에 대한 북한의 설명에도 불구하고 실상 북한의 모든 통치기구인 이른바 「프로레타리아」 독재의 구실아래 노동당의 독재체제의 수단인 되어 왔음은 부인할 수 없다.

요컨대 북한은 그들의 통치기관이 사회주의건설과 조국통일의 「과제와 기능을 수행하는데 적합하게 창조적으로 조직, 강화되고 있다」고 하여 국가기관이 소위「창조적 적용」이란 원칙에 따라 구성되고 있음을 밝히면서, 국가기관은 「로동당의 노선과 정책을 집행하는 벨트」로서의 역할을 수행한다고 강조하였다.

---

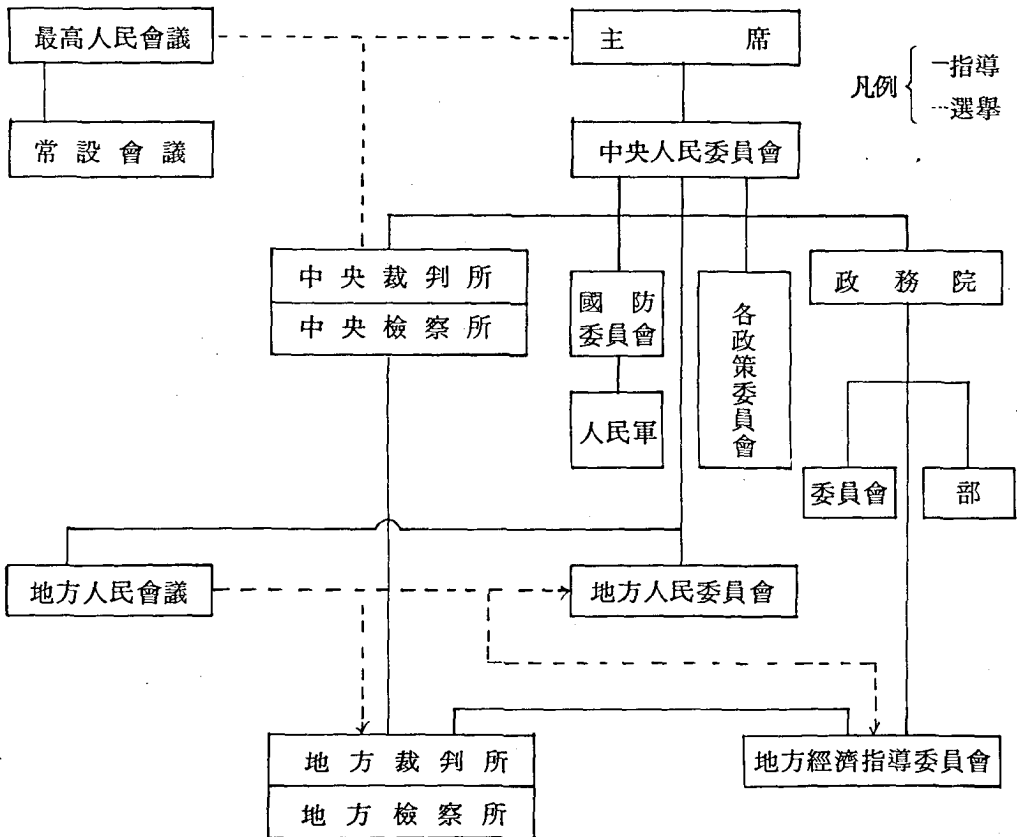
註 20) 金萬福, 前掲書, p.126

이처럼 북한의 국가기관은 노동당의 정책을 집행하는 즉 一黨獨裁를 실현하기 위한 도구로서의 역할을 수행해 왔다.

또한 黨·政協議會의 성격을 띤 기관으로서 中央人民委員會가 事實上 北韓의 最高權力機關으로 되어 있고, 노동당의 지도적 지위를 명문화 함으로써 노동당의 모든 국가기관에 대한 지도성 및 우위성을 헌법화하여 노동당 독재에 대한 헌법적 보장을 하고 있는 셈이다.

北韓의 國家機關 體系를 도식화하면 <表 4>와 같다.

<表 4> 北韓의 國家機關 體系



### 3. 黨과 國家機關과의 關係

공산주의 국가에서 권력구조의 가장 기본적인 명제는 공산당이 모든 국가기관 또는 공공단체에 대하여 지도적인 핵심체가 되어야 한다는 것이다.

북한의 권력구조도 조선노동당이 모든 권력의 원천이고 中核이며 노동당의 노선과 정책등을 집행하기 위해 그로부터 權力을 위임받은 기관이 國家機關(政府)이다.

그리고 국가기관과는 달리 外廓團體로서 소위 「社會主義勞動青年同盟」 「職業總同盟」 「女性同盟」 「農業勤勞者同盟」 「祖國統一民主主義戰線」 등 社會團體들이 있다.

이러한 社會團體들은 黨의 政策을 인민대중에게 直接 浸透시키는 傳導的 역할을 수행하고 있다.

이상의 權力構造 關係를 도식화해 보면 <表5>와 같다.

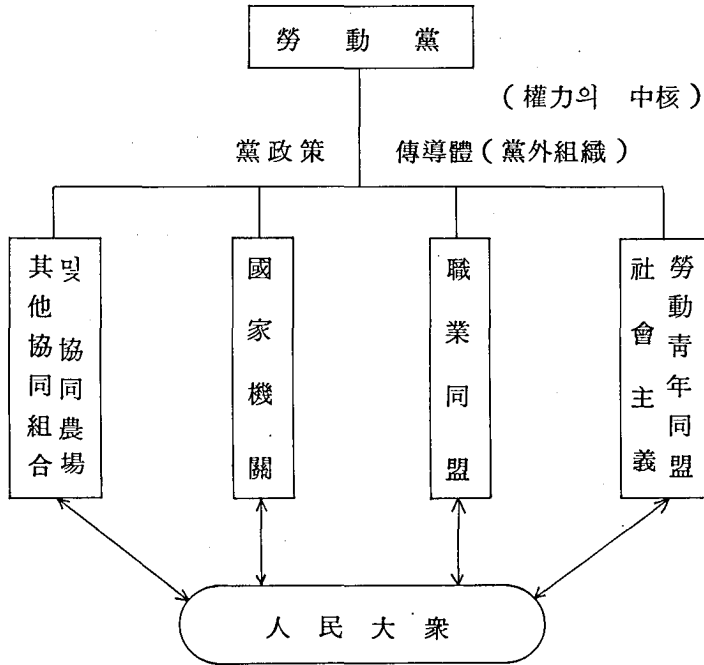
共產主義者들은 共產黨이 이미 政權을 掌握한 사회주의사회에서도 자본계급 및 反革命分子들에 대한 階級鬭爭이 계속되기 때문에 노동계급의 單一的이고도 無制限한 支配權力이 樹立되어야 하며, 무산계급은 무지몽매하고 무의식적이며 무계획적이고 기회주의적이기 때문에 극소수의 職業革命家들로 구성되는 共產黨의 獨裁가 필요하다고 주장하였다.<sup>21)</sup>

북한에서 黨을 정점으로 하여 국가기관 및 각 사회단체가 구성되어 있는 것은 바로 이러한 「黨優位原則」에 입각한 것이다.

註 21) 金炳河·金忠男, 現代共產主義의 分析, 法文社, 서울, 1975, p.144

<表 5>

「프로레탈리아」獨裁體系



다만, 北韓은 「스탈린」의 전횡적인 權力支配體制를 모방하여 金日成 個人的 獨裁가 강력하게 행사되고 있음을 발견할 수 있다.

「스탈린」은 「우리는 국가의 소멸을 긍정하며 프로레탈리아 獨裁를 믿고있다.

국가가 소멸할 수 있는 상태를 마련하기 위하여 國家權力을 계속 強化해야 한다」<sup>22)</sup>고 주장하면서 「위로부터의 革命」을 위해 黨權과

註 22) Stalins Report to the 16th Congress of the Communist Party of June, 1930.

同旨, 金雲龜, 北韓憲法秩序의 理論과 實際, 亜細亞問題研究所, 서울, 1972, p.19



行政權을 한 몸에 집중시켰던 것이다.

北韓은 이러한 스탈린의 官僚主義的 權力體系를 모방한 金日成 1人獨裁體制를 확립코자 黨과 國家機關을 密接하게 연관시킨 것이 특징이라 할 수 있다.

즉 「프로레타리아」 獨裁의 命題에 의하면 國家機關은 權力的 원천인 公산당의 정책노선을 집행하는 下位體系에 지나지 않으며, 실제로 北韓의 국가기관은 國家통치에 있어서 노동당의 緊密한 협조자임과 동시에 黨과 國家機關의 「피라민」構成이 최고의 정점에서 事實上 合致하는 결과를 나타내고 있다.

즉 主席과 黨總秘書가 金日成 1個人이다.

또한 北韓 국가기관의 體系面을 보면 노동당과 並列하게 階層的인 原理에 의해 「피라민」형의 強力한 中央集權的 獨裁體系를 이루고 있다.

여기에 대해 북한은 黨과 國家機關과의 유기적 關係를 強調하며 그 兩機關의 有機的 關聯性은 兩機關의 頂點을 占하는 者의 融合에 의해서만 成功的으로 達成된다고 생각하고 있다.<sup>23)</sup>

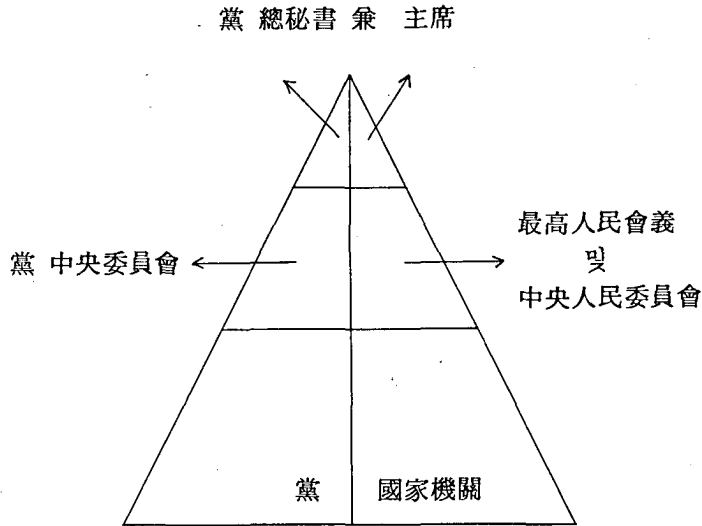
북한의 이러한 黨과 國家機關과의 關係를 도식화해 보면 <表 6>과 같다.

---

註 23) 北韓全書, 前揭書, p.72

〈表 6〉

北韓의 黨과 國家機關과의 關係



第 2 節 北韓 行政體系의 特徵

1. 主席을 頂點으로 하는 中央集權體制

北韓은 1972年 12月 이른바 社會主義憲法을 제정하면서 종전의 最高人民會議를 중심으로 한 合議制的 성격으로부터 主席을 頂點으로 하는 1人 絶對支配體制로 개편하였다.

主席은 國權을 대표하고 黨·政協議體라 할 수 있는 國權의 最高指導機關인 中央人民委員會를 직접 지도하며 행정집행기관인 政務院을 召集·指導할 뿐만 아니라 軍의 最高司令官, 國防委員會 委員長이 되어 國家의 一切 武力을 指揮 統率함으로써 黨·政·軍·司法 等 諸

分野에 있어서 絶對的인 지위를 갖게 되어 있다.<sup>24)</sup>

北韓의 主席制·採擇은 金日成의 1人絶對體制的 확립 강화를 위한 것이라고 볼 수 있으며 中共과 蘇聯을 비롯한 共產圈에서도 유례를 찾아 볼 수 없는 強力한 것이다.

蘇聯에서도 「스탈린」 「후르시초프」 「브레즈네프」 등과 같이 黨權과 國家代表權, 行政權을 獨占하는 자가 있었지만, 형식상으로는 「트로이카」 체제를 비롯한 과두지배체제를 중심으로 움직여 왔다.

이러한 絶대자적 지위를 갖는 主席制 採擇으로 인하여 北韓 行政體系는 三權分立의 原則을 무시한 權力統合의 特質을 가지고 있다.

主席을 首位로 하고 國家最高指導機關으로 설정되어 있는 中央人民委員會는 政策樹立權은 물론 司法機關 指導權을 가지며 立法機關 指導權을 가지므로 立法機關인 最高人民會議에 대해서도 事實上的 優位를 占하고 있어<sup>25)</sup> 權力分立의 原則을 完全히 도외시한 權力統合의 기초 위에 서 있다. 이러한 中央人民委員會가 가지는 特徵은, 主席이 中央人民委員會의 首位로서 事實상 中央人民委員會는 主席의 補佐 내지 자문기관이라는 점에서, 主席의 絶대권 確立이라는 側面에서 설명될 수 있겠다.

이와 같이 莫強한 權力을 한 사람이 獨占하면서도 憲法上 權限만 규정되어 있을 뿐 義務에 대해서는 「主席은 自己事業에 대하여 最高人民會議 앞에 책임진다」라고 규정되어 있고 具體的인 의무규정이 없다.<sup>26)</sup>

---

註 24) 北韓憲法, 第6章 第88條~第98條 參照.

25) Robert A. Scalapino and Chongsik Lee, Communism in Korea, Part II, University of California Press, L.A., 1972, p.807

26) 北韓政治論, 極東問題研究所, 서울, 1976, p.187

이러한 點들은 中共의 主席이 全國人民代表者大會에 의해서 과연될 수 있으며 國務院에 대한 감독권이 全國人民代表者大會 常任委員會에 있는 경우와 사뭇 다르다.

이처럼 主席을 頂點으로 하는 1人支配體制에 대해 北韓은 「民主主義 中央集權制」의 原則에서 그 合理性을 도출해 내고 있다는 사실은 再論할 必要가 없겠다.

北韓의 行政體系는 主席 金日成을 頂點으로하여 스탈린식의 官僚主義的 統治制度和 中共의 國家主席 制度를 혼합하여 公산국가에서도 그 尤례를 찾아 볼 수 없는 全權的 1人體制로 되어 있다.

## 2. 行政에 대한 黨의 統制

共產體制에서의 行政의 特수성은 한마디로 「黨의 指導 役割」이라는 말로 설명할 수 있다.

이론상으로는 政策決定機關으로서의 黨의 기능과 行政的 執行機關으로서의 政府 즉 行政體系와의 기능은 구별되어 있다.

그러나 黨은 정책이 제대로 수행되고 있는가를 확인하기 위하여 정부를 감독할 수 있다는 규정들을 두고 있다.

따라서 실질적으로 黨은 행정부를 감독한다기 보다 운영하는 결과를 초래하기도 한다.

蘇聯에서도 「스탈린」시대에는 黨이 行政機關의 기능까지 수행한 적이 있었다.<sup>27)</sup>

---

註 27) H.Gordon Skilling, The Governments of Communist in Eastern Europe, Thomas Y.Growell Co., New York, 1966. p.147

北韓 역시 統治權力이 원천적으로 黨에 집중토록 되어 있는게 특징이다. 行政에 있어서도 노동당의 계층제와 행정기구의 계층제가 縱的으로, 水平的으로 緊密히 상호 연결되어 있고 人的 構成面에서도 「二重的 兼職裝置」에 의해 당으로부터 정치적 통제를 받고 있다.

人的 構成面에서 黨中央委員會의 총비서인 金日成이 主席을 兼職하고 있는 것을 비롯하여 黨中央委員會 政治局 局員의 대부분이 中央人民委員會 委員으로 되어 있으며<sup>28)</sup> 모든 행정요인은 위로는 政務院 總理에서 말단에 이르기까지 거의 모두가 黨員으로 充員되어 있다.

構造面에서 당의 행정통제는 政務院의 中央行政部署 및 지방산하기관을 黨中央委員會 통제 하에 두고 각종 黨監督部署를 中央의 各 行政機關이나 團體, 下位 地方行政組職에 배치하여 모든 側面에서 깊이 관여할 수 있게 하고 있다.

즉 黨中央委員會 밑에 행정부서에 해당하는 分野別 中央黨部를 두고 이들로 하여금 자기 행정부서의 사업집행을 통제 감시토록 하고 있다.<sup>29)</sup>

예를 들면 黨의 重工業部는 政務院의 金屬工業部, 化學工業部, 機械工業部를 감독하며, 黨의 建設運輸部는 政務院의 建設部, 國土建設部, 都市經

註 28) 北韓總覽, 前掲書, pp.204 - 228.

(1983.12.1 党 6期 8次 全員會議에서 구성된 中央人民委員會의 委員 15名 중 10名이 党 中央委員會 政治局員임)

29) 朝鮮勞動黨規約 第8章 51条(前掲 北韓總覽, p.1750)에 「党中央委員會는 必要에 따라 政治, 經濟 및 軍事分野의 중요한 부문에 정치기관들을 조직한다」고 규정되어 있음.

營部, 建材工業部, 遞信部, 鐵道部 등을 감독한다.<sup>30)</sup>

中央黨部 뿐만 아니라 地方의 各級 黨委員會도 必要한 기관을 설치할 수 있고 이들 黨機關은 모든 國家機關, 團體, 經濟·文化機關들이 黨委員會의 決定에 따라 各己 自己事業을 수행하도록 통제·감시하고 있다.

그리고 黨은 이른바 「政治局」이라고 불리우는 조직을 重要 行政機關에 常設하고 있다.<sup>31)</sup>

「朝鮮人民軍總政治局」이 그 典型的인 例이며 이외에도 社會安全部, 中央通信社, 交通部 등이 이러한 조직을 가지고 있다.

군대에 대한 黨의 감독은 철저하여 軍의 政治的 訓練에 치중하는 政治局外에도 人民軍黨委員會를 따로 두고 있다.<sup>32)</sup>

軍의 모든 人事問題를 다루는 것은 이러한 黨機關들이어서 兵士들이 指揮官보다는 黨系統의 政治將校를 더 무서워하고 있다고 한다.

또한 黨은 事業現場에 지도그룹을 파견하여 사업자체를 통제한다. 金日成이 행한 勞動黨 第4次大會에서의 報告에 의하면,<sup>33)</sup> 黨中央委員會의 직접적인 지도밑에서 수백명 내지 수천명의 유능한 黨간부들이 道·市·郡의 企業所, 工場 등에 파견되어 수개월씩 묵으면서 지도하였다는 사실이 있다.

---

註 30) 北韓總覽, 前掲書, pp. 207 ~ 209

31) 勞動黨規約 第8章 第51條

32) 勞動黨規約 第7章 第47條

33) 金日成著作選集, 第3卷, 朝鮮勞動黨출판사, 평양, 1974. p.160

다음과 같은 金日成의 발언은 北韓行政에 대한 黨의 여러 가지 제도적 통제를 잘 설명해 주고 있다.<sup>34)</sup>

「지금 일부 省과 人民委員會들에서는 행정사업에 대한 黨의 지도를 부분적으로 싫어하는 경향이 있는데, 이것은 다 黨의 영도를 거부하는 태도입니다.

물론 黨이 쓸데없이 행정을 가르치는 현상은 없어야 하겠지만 반드시 黨은 행정기관의 모든 사업을 지도해야 합니다」

이처럼 모든 분야에서 黨의 지나친 간섭과 통제로 인하여 행정기관은 단지 黨의 방침과 결정을 전달하는 통로로써 또는 행정적인 집행수단으로써만 존재하며 그 자율성과 전문성을發揮하기에 困難한 상황에 있다.

### 第 3 節 中央行政體系

#### 1. 行政機關의 意味

일반적으로 行政機關이란 行政組織法에 의하여 行政主體인 國家, 公共團體의 行政事務를 擔當하기 위하여 설치된 個個의 法的 單位 내지 地位를 말한다.<sup>35)</sup>

이러한 行政機關의 概念은 行政主體와 區別되고 立法機關, 司法機關에 對應하는 概念이다. 그러나 北韓의 경우 黨의 行政에의 參與가 뚜렷하고 權力分立이 이루어져 있지 않은 상태에서 그 構成分子の

註 34) 前掲, 金日成著作選集, 第 2 卷, p.127

(노동당 대표자회의에서의 김일성 연설)

35) 金道昶, 行政法論(上), 靑雲社, 서울, 1978. p.139.

大部分이 黨員인 最高人民會議나 裁判所 등도 行政機關의 性格을 강하게 띠고 있다고 하겠다.

이러한 점에서 最高人民會議나 裁判所, 檢察所 등도 행정기관으로서 고찰의 대상이 된다 하겠으나 이들은 본래 立法機關 或은 司法機關이므로 이들은 本 研究에서는 취급하지 않기로 하겠다.

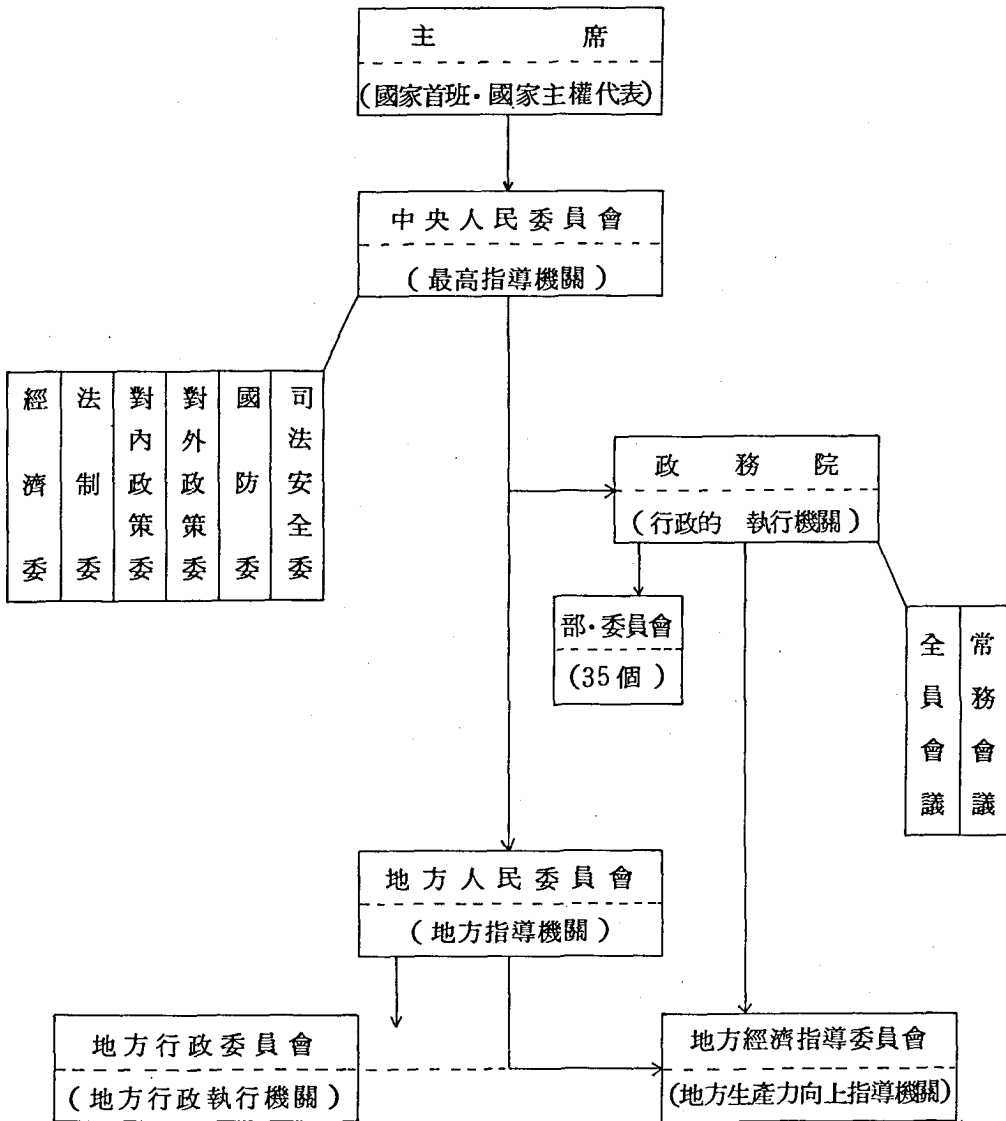
이렇게 行政機關의 範圍를 限定시킨다면 北韓의 行政體系는 〈表7〉에서 보는 바와 같이 主席, 中央人民委員會, 地方人民委員會, 地方經濟指導委員會 및 最狹意의 政府인 政務院을 들 수 있다.

그 중에서도 가장 중요한 中央行政體系인 主席, 中央人民委員會, 政務院을 먼저 살펴 보겠다.



〈表 7〉

北韓의 行政體系



※ 81.9.9 改編時 廢止된 것이 거의 確實함.

〈出處：北韓總覽, p.224〉

## 2. 主 席

### 가. 地 位

北韓의 主席은 國家機關의 中樞的 存在이며 國家權力の 核心이다.

이러한 國家主席制의 채택은 既述한 바와 같이 金日成 1人體制를 合理化하고 강화시키려는 목적에서 유래하고 있음은 두 말할 여지가 없다고 하겠다.

北韓 憲法 第89條는 「主席은 國家의 首班이며 國家主權을 代表한다」고 규정함으로써 主席은 명백히 國家의 제1인자적 지위를 차지하고 있다. 또한 북한 헌법은 주석에게 막대한 권한을 부여함으로써 주석은 명실상부한 國家의 제1인자이며 권력집중의 유일한 頂點으로서의 지위를 가진다.

이는 舊憲法下에서 規範上 國家代表權을 最高人民會議 常任委員會長이 행사토록 되어 있어<sup>36)</sup> 그 下位體系에 있는 內閣의 首相에 불과한 金日成이 黨總秘書로서 實제에 있어서 절대적 제1인자로 군림하던 현실과 상당한 乖離를 가져왔던 사실과 비교해 볼 때, 金日成 支配에 대한 憲法的 規範化라고 하겠다.

또한 주석은 最高人民會議에서 선거하게 되어 있는데<sup>37)</sup> 最高人民會議은 事實상 勞動黨의 어용기관에 불과하므로 黨中央委員會 總秘書인 金日成이 영구집권할 수 있게 되어 있다.

註36) 北韓舊憲法 第47條, 第49條

37) 北韓憲法 第90條

## 나. 권    限

主席의 主要權限은 다음과 같다.<sup>38)</sup>

① 主席은 국가주권의 최고지도기관인 中央人民委員會를 직접 지도하게 되어 있다. 中央人民委員會는 형식상 主席을 首位로 하는 合議制機關으로 되어 있으나 실제적으로는 주석의 자문·보좌기관에 지나지 않으므로 주석이 국가주권의 최고지도자가 되고 모든 국가권력에 걸쳐 절대적 제 1 인자로 군림하고 있다고 볼 수 있다.

② 主席은 필요에 따라 政務院會議를 召集하고 지도하게 되어 있다. 政務院은 最高主權機關인 最高人民會議의 행정적 집행기관으로서 合議制機關이 되어 있지만 이와 같이 주석의 지도를 받으므로 역시 主席의 補佐·諮問機關化되고 主席의 下位行政機關이 되어 있다.

따라서 主席은 행정에 있어서도 行政首班의 지위를 가지며, 絕對的 1人者의 權限을 누리게 된다.

③ 主席은 國家機關의 構成에 關여하게 된다. 즉 副主席, 中央人民委員會의 書記長 및 委員, 政務院 總理, 國防委員會 副委員長은 主席의 제의에 의하여 최고인민회의에서 선거되고 소환된다고 규정되어 있다.

이러한 권한도 主席의 獨走를 가능케 하는데 크게 기여하고 있다.

註 38) 北韓憲法 第6章第91條~第98條

④ 主席은 전반적 무력의 最高司令官, 國防委員會 委員長으로 되어 있어 一切의 武力을 지휘·통솔한다.

이는 主席에게 군사적인 면에서도 제 1인자의 지위를 부여하는 것이며, 黨中央委員會 總秘書인 金日成이 全權을 絕對的으로 장악하고 있는 현실과도 부합하는 것이다.

⑤ 主席은 最高人民會議法令, 中央人民委員會政令, 最高人民會議 常設會議의 決定을 公布하고 主席 自身の 命令을 낸다고 하고 있으며 그의 命令은 最高人民會議法令 다음 가는 효력을 가지고 있다.<sup>39)</sup>

그런데 형식상으로는 주석 命令이 最高人民會議法令에 비해 下位의 효력을 가지나, 最高人民會議가 거의 소집되지 않음으로 인하여 적절한 입법권 행사가 어려운 사정임을 감안해 본다면 주석의 命令發布權이 실질적인 立法權으로 작용할 가능성이 다분하다고 하겠다.<sup>40)</sup>

⑥ 主席은 特赦權을 행사한다.

⑦ 주석은 條約의 비준 및 폐기권을 가지며, 외국사절의 信任狀 및 召喚狀을 접수하는 권한을 가지고 있는 바 이는 명실공히 국가주권의 대표자로서의 역할이다.

⑧ 이상의 諸 權限과 달리 主席의 直接的 權限事項에 포함시키지는 않고 있지만 主席이 中央人民委員會의 首位로서 中央人

註 39) 北韓憲法 第 103 條 5 項

40) 張明奉, 北韓의 社會主義憲法上 統治構造에 관한 研究, 서울大學校 大學院 碩士學位論文, 1975. p.82.

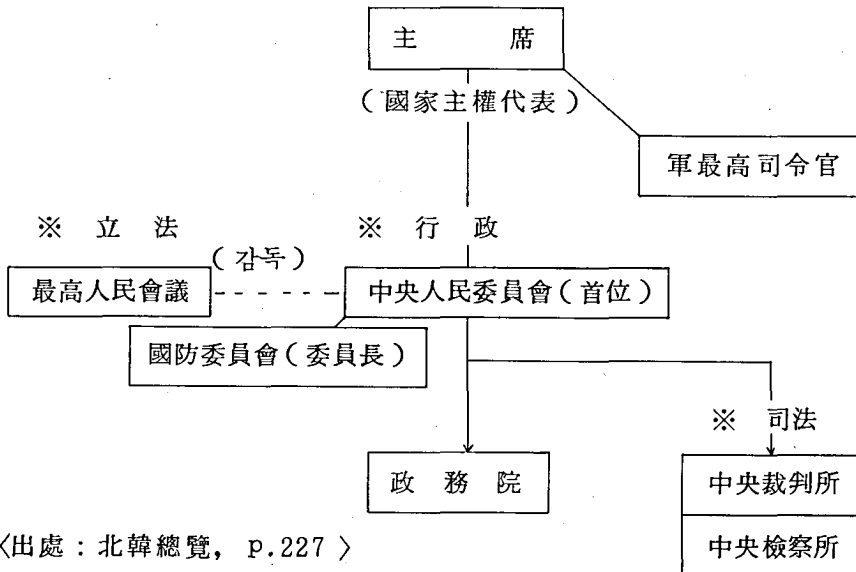
民委員會의 權限事項인 法令審査權과 司法機關 事業指導權을 갖게 되므로 결국 모든 국가기관을 장악하고 있다고 볼 수 있다. 責任의 限界

이와 같이 국가전반에 걸쳐 권한을 갖는 주석의 의무에 대해서는 「主席은 自己事業에 대하여 最高人民會議앞에 責任을 진다」<sup>41)</sup> 라고만 규정되어 있고 구체적인 조항이 없다.

그런데 최고인민회의는 黨의 충실한 御用機關에 불과한 까닭에 최고인민회의에서 黨總秘書인 主席에게 책임을 묻는다는 것은 사실상 불가능하다. 이렇게 본다면 주석의 책임한계는 그 自身이라고 밖에 달리 설명할 길이 없게 된다.

主席의 權限體系를 도식화하면 <表 8> 과 같다.

<表 8> 主席의 主要 權限體系



<出處：北韓總覽，p.227>

註 41) 北韓憲法 第 98 條

### 3. 中央人民委員會

#### 가. 地 位

「中央人民委員會는 國家主權의 最高 指導機關」으로서의 地位를 갖는다.<sup>42)</sup>

中央人民委員會는 主席, 副主席, 書記長, 委員으로 구성되어 있고 그 任期는 4年이며 同委員會 首位는 主席이다.<sup>43)</sup>

이 중앙인민위원회는 舊憲法下의 최고인민회의 및 그 常任委員會의 일부 기능과 內閣의 일부기능, 그리고 黨의 일부 기능까지를 한데 묶은 合議制機關으로서 北韓의 最高權力機關이며, 共產主義者들이 내세우는 集團指導制의 성격을 갖고 있다.

그러나 내용면에서 볼 때 중앙인민위원회는 주석의 직접적인 지도를 받고,<sup>44)</sup> 주석은 中央人民委員會 副主席, 書記長 및 委員들의 선거, 소환을 최고인민회의에 제의한다.<sup>45)</sup>

주석이 동 위원회의 首位이고 이른바 「民主主義 中央集權制」의 원칙에 따라 下位 階層은 上位 階層에 복종해야 하는 만큼 중앙인민위원회는 주석의 보좌·자문기관에 불과하며 국가주권의 最高 지도 기관은 주석 즉 金日成 1人이라 할 수 있다.

이러한 中央人民委員會는 그 構成과 權限으로 보아 黨·政協議會의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

註 42) 北韓憲法 第 100 條

43) " 第 101 條 ~ 102 條

44) " 第 91 條

45) " 第 76 條 4 項

## 나. 권 限

中央人民委員會의 권한으로는 <sup>46)</sup> 國家의 對內外政策 樹立, 政務院과 地方人民會議 및 人民委員會 事業의 指導, 司法 및 檢察機關 事業 指導, 憲法, 最高人民會議 法令·主席 命令·中央人民委員會 政令·決定·指示·執行 定形의 감독과 그에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시의 폐기, 政務院부의 設置와 廢止, 政務院總理의 제의에 의한 副總理, 各 部長, 其他의 政務院 構成員들의 任命 및 解任, 大使, 公使의 任命 및 召喚, 重要 軍事幹部의 任命, 解任과 將領, 군사칭호의 수여, 외교직급의 제정과 훈장·명예칭호의 수여, 大赦 實施, 行政區域의 설치와 변경, 戰時狀態와 動員令의 宣布등으로 中央人民委員會는 國政全般에 걸쳐 광범위하고 강력한 권한을 행사하고 있다.

여기에서 특히 주목되는 것은 중앙인민위원회가 司法權에 대한 指導權을 가지고 있다는 점이며, 중앙인민위원회의 권한이 立法, 司法, 行政의 三權을 망라한 것으로써 權力分立의 原則을 완전히 無視한 權力統合的 기초위에 서 있다는 것을 알 수 있다.

中央人民委員會가 이처럼 國家權力의 核心體로 作用하고 있는 것은 外形的이나마 合議制的 集團指導體制의 性格을 갖고 있는데 기인한다고 볼 수 있다.

그러나 中央人民委員會는 金日成 1人獨裁支配體制의 所產이라고 볼 수 있으며 특히 黨의 국가기관에 대한 지도를 합리화시켜 주고 있다. 憲法 規定上에는 북한의 모든 통치권력의 원천이 되며 核心體라고

---

註 46) 北韓憲法 第 103 條

할 수 있는 勞動黨의 지위에 대해 하등의 규정을 두고 있지 않은 가운데 黨은 그 核心體인 黨中央委員會 政治局 局員의 대부분을 中央人民委員會 委員에 겸직케 함으로써<sup>47)</sup> 국가기관에 대한 통제를 기술적으로 확보하고 있다.

즉 黨의 意思와 決定을 中央人民委員會의 政令·決定·指示 等の 형식을 빌어 발함으로써 黨은 國家機關을 有效하게 지휘할 수 있는 것이다.

中央人民委員會에는 對內政策委員會, 對外政策委員會, 國防委員會, 司法安全委員會 等 部門別 委員會를 두고 있는 바,<sup>48)</sup> 이들은 最高人民會議의 部門別 委員會보다 數도 많고 그 역할도 중요하여 中央人民委員會의 最高人民會議에 대한 事實上的 優位를 보여주고 있다.

그리고 中央人民委員會는 自己事業에 대하여 最高人民會議 앞에 책임을 지게 되어 있지만, 首位인 主席은 最高人民會議의 召喚 對象이 되지 않고 副主席 等 他 構成員의 소환도 主席의 제의에 의하는 만큼, 結果的으로 副主席이하의 委員會 構成員은 首位인 主席에게만 책임을 지게 되는 셈이다.

이 점 역시 中央人民委員會가 1人獨裁體制의 산물에 불과하다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

註 47) 中央人民委員會委員 15명중 10명이 黨政治局員임.

48) 北韓憲法 第 105 條



#### 4. 政務院

##### 가. 地 位

政務院은 憲法에서 規定하고 있듯이 最高人民會議의 行政的 執行機關으로서 主席과 中央人民委員會의 指導를 받아 行政執行과 行政指導를 擔當하는 合議制 機關이다. 49)

1972년 新憲法에 의하여 金日成이 主席이 되기 전에는 政務院이 內閣이라는 이름으로 그 首相職을 金日成이 擔當하고 있어 방대한 政策決定權과 政策執行權을 행사한 명실상부한 국가주권의 최고 집행기관이었다.

그러나 현재의 政務院은 과거 內閣이 갖던 政策決定權을 떼어서 中央人民委員會로 넘기고 主席과 中央人民委員會의 指導下에 行政的 執行權만 가지고 있는 下位の 行政機關이다.

蘇聯의 경우 聯邦閣僚會議가 北韓의 政務院에 해당되는데 그것은 국가의 最高執行機關이며 最高的 행정기관으로서 다른 어떤 국가행정기관보다도 많은 權限을 가지며 다만 最高 「소비에트」앞에 책임지도록 되어 있다.

그러나 北韓의 政務院은 主席과 中央人民委員會의 지도를 받기 때문에 결국 주석의 諮問·補助機關의 역할밖에 할 수 없으며, 행정에 있어서 主席의 下位機關이라고 볼 수 있다.

政務院의 部門別 執行機關은 部나 委員會로서 우리 行政機關의 各部處에 해당하는 것으로서 典型的인 行政執行機關이라 하겠다.

##### 나. 權 限

政務院의 任務와 權限은 憲法 第109條에 다음과 같이 규정되

註 49) 北韓憲法 第107條

어 있는 바, 대개가 행정적이고 정치적으로 중요성을 갖는 것은 거의 없다.

- ① 各 部, 政務院 直屬機關, 地方行政委員會事業 指導
- ② 政務院 直屬機關의 新設 및 廢止
- ③ 人民經濟 發展計劃 作成 및 그 實行對策 樹立
- ④ 國家豫算 編成 및 그 實行對策 樹立
- ⑤ 工業, 農業, 對內外 商業, 建設, 運輸, 遞信, 國土管理, 都市經營, 科學, 敎育, 文化, 保健等 事業組織執行
- ⑥ 貨幣 및 銀行制度를 공고히 하기 위한 대책의 수립
- ⑦ 條約 締結 및 對外 事業
- ⑧ 人民武力建設에 대한 事業 遂行
- ⑨ 社會秩序의 維持, 國家의 利益保護 및 公民의 權利保障을 위한 대책의 수립
- ⑩ 政務院의 決定, 指示에 어긋나는 國家管理機關의 決定·指示의 廢棄

以上과 같이 政務院의 任務와 權限은 行政執行機能과 必要한 實行對策을 수립하는데 한정되어 있다고 할 수 있다.

또한 政務院은 自己事業에 대하여 필요한 決定을 채택하고 指示를 發布할 수 있으며(北韓 憲法 第112條), 最高人民會議, 主席, 中央人民委員會 앞에 책임을 지게 되어있다. (北韓 憲法 第113條) 政務院 總理는 主席의 提議에 의하여 最高人民會議에서 選舉 및 召喚되고(北韓 憲法 第76條 6項), 其他 構成員은 總理의 提議에 의하여 主席이 직접 지도하는 中央人民委員會에서 任命 및 解任

되므로 (北韓 憲法 第103條 7項) 政務院 構成員의 책임은 결국  
主席에 대한 責任으로 歸一한다고 볼 수 있다.

그 위에 주석은 中央人民委員會를 통하여 直, 間接으로 지도함  
으로써 政務院은 그 成立, 存續과 運營이 사실상 주석의 의사에  
따르게 되어 있으므로, 主席의 下位 補助機關에 불과하다고 볼  
수 있으며 主席 1人의 絕對體制를 뒷받침하는 구실을 하게 되어  
있다.

#### 다. 組織과 運營

政務院은 主席의 提議에 따라 최고인민회의에서 선거된 總理와  
總理의 제의에 의하여 中央人民委員會가 任命한 副總理, 部長, 委員長  
및 그밖의 成員들로 구성된다.

現在 政務院의 기구는 <表 9>에서 보듯이 1人의 總理, 13人의  
副總理, 1人의 事務長, 21個의 部, 13個 委員會 및 1個院으로 구성  
되어 있으며<sup>50)</sup> 全員會議과 常務會議를 두고 있다.

(北韓 憲法 第110條)

政務院의 기구에서 특이한 점은 副總理가 13人이나 되는 것과  
부와 委員會가 많다는 것이다. 이러한 制度는 원래 蘇聯에서부터  
유래한 것이다. 蘇聯도 初期에는 각료의 수가 14~16人에 불과  
하였다.

그러나 國內의 社會主義建設과 그에 따른 政治·經濟上의 諸般 狀  
況이 변화하면서 특히 經濟關係 分野의 專門化 내지 細分化에 따라  
기구가 확장되어 갔다.

註 50) 北韓總覽, 前揭書, P.229

<表9>

政務院의 機構表



<1983年 10월말 현재>  
(出處: 北韓總覽 P. 229)

北韓 역시 蘇聯에 의해 共產化되었고 蘇聯을 模型으로 삼았으며 아직도 後進 共產國家로서 社會主義建設을 서두르고 있으므로 先進國家에서 쓰던 제도를 답습하고 있는 것이다.<sup>51)</sup>

이러한 內閣制度에서의 副總理는 1個 分野 以上の 業務를 管轄하며 때로는 數個의 部를 統括하고 조정하는 機能을 가지고 있다. 副總理는 이러한 조정작용을 통해서 總理를 補佐하는 것이며 동시에 黨과 緊密한 關係를 維持하고 黨의 政策을 行政에 反映시키는 중요한 通路로써 役割을 하는 것이다.<sup>52)</sup>

北韓에서 副總理의 重要性은 1983年 12月 現在 13人의 副總理中 8人이 黨政治局 委員 내지 候補委員이라는 사실로써 알 수 있으며, 政務院이 黨과 密接하게 연관되어 있음을 알 수 있게 해 준다.

政務院에 있어서 各 部는 自己 所管事業에 대해서 直接的인 行政作用을 하는 高度로 中央集權化된 기구이며, 委員會는 일반적인 조정과 政策의 方向을 제시하는 分權的인 行政機構이다.

따라서 委員會 傘下의 機構는 限定된 規制 範圍內에서 상당한 裁量權을 가지고 있으며, 이런 의미에서 委員會는 포괄적인 上位機關이라 할 수 있고 部는 限定的인 下位機關이라 볼 수 있다.

<表 9>에서 보듯이 政務院은 사업집행을 위하여 全員會議과 常務會議를 두고 있다.

註 51) H. Gordon Skilling, 前掲書, pp. 145 ~ 146.

52) Scalapino and Lee, 前掲書, p. 801.

政務院 全員會議는 政務院의 成員 全體 즉, 總理, 副總理, 各 部長 및 委員長으로 構成되며 國家管理事業의 主要 問題를 討議 決定한다.

政務院 常務會議는 總理, 副總理 및 總理가 任命하는 政務院 成員 들로 구성되며 政務院 全員會議에서 委任한 問題들을 討議· 決定하 도록 되어 있다. (北韓 憲法 第111條)

이로 미루어 볼 때 전원회의는 일종의 장관회의(우리의 國務會議 該當)이며, 行政的 性格을 띤 政務院의 最高 管理機關이다.

反面에 常務會議는 政務院의 高位 幹部로 構成된 常設政策機關으로 서 重要的 政策이나 國家 機密 事項을 審議 決定하는 閣內的 內閣(Inner Cabinet)이며 戰時나 非常事態에 대비한 最高位 政治機 關이라 하겠다.

政務院의 各 部 및 委員會의 機能을 보면 다음과 같다.<sup>53)</sup>

① 國家計劃委員會는 勞動黨·中央人民委員會에서 樹立한 經濟政策 에 立脚하여 北韓의 모든 經濟計劃을 綜合 作成하고 이를 政 務院 會議에서 승인받아 各 部署로 通報한다.

또한 同 委員會는 그 作成된 計劃案에 대하여 該當 各 部 의 具體的인 實行計劃을 指導 調整하여 人民經濟計劃 全般에 걸친 豫備的 決算까지 행하고 있다.

따라서 國家計劃委員會는 外交, 社會安全, 人民武力部가 관장하 고 있는 業務를 除外한 人民經濟 全般에 걸쳐 所管別 管轄 局을 傘下에 두고 있다.

註 53) 北韓總覽, 前掲書, pp. 229 ~ 235.

② 外交部는 外國과의 條約 및 協定締結, 修交擴大, 在外公館 運營等 모든 外交業務를 遂行한다.

또한 부차적으로 外國과의 通商, 貿易, 交流, 親善交流의 擴大 등의 業務도 遂行하고 있으며 이를 위해 貿易部, 對外經濟事業部와 密接한 協助를 維持한다.

③ 農業委員會는 農業經營을 指導하며 협동농장을 지도하고 임업·축산업·잠업을 관장한다.

④ 機械工業委員會는 일반기계, 精密機械, 電氣機械, 重機械 工業을 관장하며 機械設計와 設備部品에 대해서도 管理權을 가지고 있다.

⑤ 水産委員會는 어업, 어구, 수산협동조합 관계를 통괄한다.

⑥ 建材工業部는 建設分野에 所要되는 모든 資材의 生産 및 管理事業을 遂行하고 있다.

⑦ 輕工業委員會는 과거의 일용품공업, 식료공업, 방직 및 피복공업 등 주민생활과 직결되는 소비재공업을 일괄적으로 관리하고 있다.

⑧ 人民奉仕委員會는 糧穀收買, 都市經營, 商業, 社會問題, 農村建物管理 등 社會奉仕部門을 망라하고 있어 輕工業委員會와 함께 住民生活의 改善에 가장 密接한 關係를 가지고 있다.

⑨ 文化藝術部는 映畫, 音樂, 舞踊, 演劇, 美術 등을 管理하여 北韓 社會主義制度의 우월성과 金日成 偶像化政策을 위한 對住民 心理戰, 政治思想教養 事業活動을 수행하고 있다.

또한 文化藝術部는 中央黨의 선전선동부의 지도감독을 받고 있다.

- ⑩ 貿易部는 外國과의 貿易交流 및 擴大를 위해 外交部, 對外經濟事業部와 密接한 關係를 가지고 있으며 傘下에 國際貿易促進委員會를 두고 있다.
- ⑪ 電力工業部는 電氣石炭工業部로부터 개편된 기관이며 重工業計劃 遂行에 따른 各級 工場의 전력 공급을 원활케 하고, 發電施設 擴充과 發展量 提高를 위해 發電, 送配電 業務를 關장하고 있다.
- ⑫ 遞信部는 遞信分野에 대한 計劃 作成, 實行, 技術指導, 資材 및 設備의 補強, 對策樹立, 研究機關 運營 등을 責任지고 樹立된 計劃을 執行한다.
- ⑬ 對外經濟事業部는 外國과의 經濟交流以前의 貿易相談, 市場調査 및 開拓, 外國投資 誘導, 外國에 대한 經濟 支援, 技術導入 등의 業務를 專擔하고 있어 실제 通商이나 교역을 주된 機能으로 하고 있는 무역부와 구분, 獨立되어 있다.
- ⑭ 勞動行政部는 勞動力의 把握, 補充, 配置와 賃金, 勞動條件, 勞動時間 등 勞動法令에 關係되는 業務를 關장하고 있다.
- ⑮ 保健部는 醫療, 製藥, 衛生, 방역 등의 事業을 執行, 監督한다.
- ⑯ 財政部는 豫算編成, 예산하달, 예산집행을 담당하며 財政에 대한 監督機能도 동시에 수행하고 있다.
- ⑰ 陸海運部는 陸運 및 海運分野에 대한 計劃 作成, 實行, 技術指導, 資材 및 設備의 補強, 對策樹立, 研究機關 運營 등의 責



任을 지며 樹立된 計劃을 執行한다.

- ⑱ 國家建設委員會는 國土, 産業, 都市, 農村 등 建設關係分野를 一括的으로 統合 管轄하게 되어 있다.
- ⑲ 鐵道部는 鐵道分野에 관한 計劃 作成, 實行, 技術指導, 資材 및 設備의 補強, 對策樹立, 研究機關 運營 등의 責任을 지며, 樹立된 計劃을 執行한다.
- ⑳ 化學工業部는 化學管理, 化學纖維工業, 製鹽, 染料工業과 製紙工業을 管理한다.
- ㉑ 敎育委員會는 과거의 보통敎育성과 高等敎育성을 통합한 것으로서 출판, 도서, 과학敎育, 기술敎育 및 학교敎育 등을 관장한다.
- ㉒ 建設部는 産業分野 建設과 住宅 및 公共施設의 建設을 관장한다.  
  
즉 國土建設委員會가 통합 조정하는데 반해 建設部는 建設關係 業務만 관장하고 있다.
- ㉓ 資材供給部는 建設外 分野에 所要되는 資材의 生産 및 管理事業을 遂行한다.

## 第 4 節 地方行政體系

### 1. 地方行政制度

北韓의 行政區域은 그동안 數次에 걸쳐 改편되었다.

8.15 解放當時 6個 道, 9個 市, 89郡, 810 邑, 面과 數 千 個의 里·洞으로 되어 있던 것을 1952年 面單位를 廢止하고 道 (直轄市), 郡(市), 里(邑)의 3段階 行政區域 體制로 바꾸었다.

따라서 郡의 數가 增加된 反面 規模가 縮小되었고 대신 里의 規模가 擴大되었다.

郡에는 그 中心地가 되는 地域에 邑을 設置하고 있으며, 工場, 鑛山, 漁村의 里 가운데 400名 이상의 賃金勞働者가 거주하는 지역에는 새로운 사회주의적 행정단위로 지칭되는 勞働者區를 설치하고 있다.<sup>54)</sup>

현재 北韓은 9個 道, 1個 特別市, 2個 直轄市, 18個 市, 36個 區域, 152個 郡(邑), 4,151個 里·洞 및 228個 勞働者區로 되어 있다.

地方行政機關은 行政區域에 따라 組織하게 되어 있다.

道 및 郡 單位에는 各級 地方行政機關들이 設置되어 있으며 里(洞, 邑, 勞働者區)에는 간단한 행정처리만을 위한 「事務所」制를 運營하고 있다. 그리고 地方行政機關으로서는 中央組織과 對比되는 地方人民委員會와 地方經濟指導委員會를 두고 있다.

여기에서 地方人民會議는 地方主權機關이지만 中央人民委員會의 指導를 받고 있어 中央行政機關의 代行機關 役割을 하기 때문에 설명을 하고자 한다.

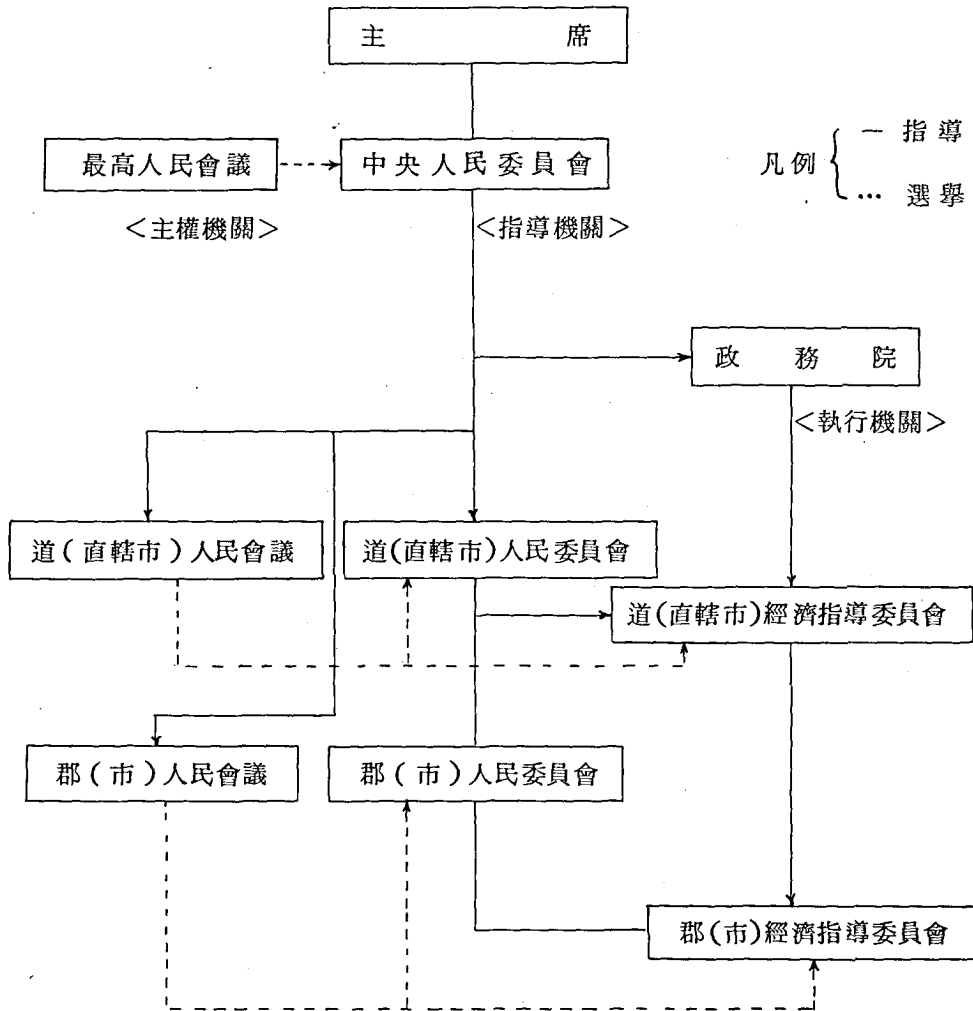
이런 地方行政體系를 圖表로 나타내면 <表 10>과 같다.<sup>55)</sup>

註 54) 北韓全書, 前掲書, p. 47.

55) 北韓憲法 第9章 參照

<表 10>

北韓의 地方行政體系



<出處：北韓總覽，p. 249>

## 2. 地方人民會議

### 가. 地 位

地方人民會議는 中央의 最高人民會議에 대비되는 地方主權機關으로서 道, 直轄市, 市, 區域, 郡 單位에 구성되며 里 單位에는 구성되지 않는다.<sup>56)</sup>

地方人民會議는 그 地方의 主權機關이며 동시에 地方事業에 관하여 상당히 중요한 權限을 가지지만 「民主主義 中央集權制」原則에 따라 中央人民委員會의 指導를 받게 되어 있어<sup>57)</sup> 실질적으로는 中央政府의 地方的 代行機關의 역할에 그치고 있다.

그리고 地方人民會議의 休會中에는 地方人民委員會가 地方主權機關이 되는데(北韓憲法 第123條), 이는 地方人民會議가 常設機關을 두고 있지 않다는 사실과도 관련이 있다고 보겠다.

### 나. 任務와 權限

現在の 地方人民會議는 과거 舊憲法上에 규정된 地方人民會議와는 비교가 되지 않을 정도로 형식적인 權限만을 가지고 있는데, 이는 地方人民會議 自體가 中央人民委員會 즉 行政機關의 지도·감독하에 있을 뿐만 아니라 과거의 地方人民會議 權限의 대부분이 地方人民委員會로 이관되었기 때문이다.

地方人民會議가 가지는 任務와 權限은 다음과 같다.<sup>58)</sup>

#### ① 地方의 人民經濟 發展計劃을 승인

---

註 56) 北韓憲法 第115條

57) " 第103條 第2項

58) " 第118條

② 地方豫算 承認

③ 該當 人民委員會 委員長, 副委員長, 書記長, 委員들의 選舉 및 소환

④ 該當 地方經濟指導委員會 委員長의 選舉 및 소환

⑤ 該當 裁判所의 判事, 人民參審員의 選舉 및 소환

⑤ 該當 人民委員會와 下級 人民會議 및 人民委員會의 그릇된 決定·指示를 廢止하는 權限을 가지고 있다.

#### 다. 組織과 運營

地方人民會議의 組織은 最高人民會議 常設會議의 權限에 속하며 最高人民會議 代議員 選舉와 같이 一定한 人口比例에 의해 代議員을 選出하는 것이 아니라 最高人民會議 常設會議가 決定하는 代議員選出 比率에 의거하여 選出되는 代議員들로 構成된다.<sup>59)</sup>

그리고 代議員의 任期도 道·直轄市의 경우는 4年이며, 市·區域·郡의 경우는 2年이다. (北韓憲法 第117條)

地方人民會議는 定期會議와 臨時會議를 가지며 定期會議는 1年에 1回 내지 2回 開催하며 臨時會議는 代議員 全員の 3분의 1 이상의 요청과 해당 人民委員會가 필요하다고 인정할 때 소집된다. 그러나 地方人民會議가 休會中인 때에는 地方人民委員會가 主權機關으로서 權限을 行使하므로 실제 地方人民會議는 유명무실할 따름이다.

---

註59) 北韓全書, 前掲書, p.112.

### 3. 地方人民委員會

#### 가. 地 位

地方人民委員會는 中央人民委員會에 대비되는 地方的 機關으로 該當 人民會議 休會中에는 地方主權機關이 됨과 동시에 中央人民委員會의 지도를 받아 해당 지역의 國家機關事業과 地方事業의 遂行을 指導하는 中央政府의 地方的 執行機關의 性格을 띠고 있다.<sup>60)</sup>

地方人民委員會는 그 委員長을 비롯하여 모든 構成員이 해당 人民會議에서 선출하게 되어 있으나(北韓 憲法 第118條3項), 실제로는 해당 地域의 黨 責任秘書가 단지 형식적 절차를 거쳐 委員長으로 선출되며 여기에 해당 地方의 黨 幹部, 人民會議 및 地方經濟指導委員會 幹部, 裁判所 및 檢察所 所長, 社會安全局 局長, 工場 및 企業所 責任者등 해당 地方의 核心人物들로 構成되어<sup>61)</sup> 그 地方의 全般的 事業을 지도하는 最高指導機關으로서의 역할과 機能을 擔當하고 있다.

특히 地方人民委員會 委員長은 해당 人民會議에서 採擇한 결정을 公布하게 되어 있으므로(北韓憲法 第122條) 主權機關인 地方人民會議을 代表하는 機能까지 가지고 있다고 볼 수 있다.

#### 나. 任務와 權限

地方人民委員會의 任務와 權限은 다음과 같다.<sup>62)</sup>

##### ① 地方人民會議 召集

---

註 60) 北韓憲法 第123條, 125條.

61) 金泰瑞, 北韓의 地方行政組織에 관한 研究, 統一政策 第3卷1號, 平和統一研究所, 서울, 1977, p.249.

62) 北韓憲法 第125條

- ② 地方人民會議 代議員 선거를 위한 事業 實施
- ③ 해당 人民會議 代議員들과의 사업 시행
- ④ 해당 人民會議와 上級 人民委員會의 決定 執行을 위한 對策樹  
立
- ⑤ 해당 地方經濟指導委員會의 事業 指導
- ⑥ 下級 人民委員會의 事業 指導
- ⑦ 해당 지역안의 국가기관, 기업소 및 사회협동단체들의 사업 지  
도
- ⑧ 해당 경제지도위원회와 하급 인민위원회, 경제지도위원회의 그릇  
된 결정의 집행을 정지
- ⑨ 해당 경제지도위원회 부위원장, 사무장, 위원들을 임명 및 해임  
하는 등의 權限을 가지고 있다.

그런데 地方人民委員會가 소관업무에 대하여 해당 人民會議와 上級 人民委員會 앞에 責任을 진다고 되어 있으나(北韓 憲法 第127條) 中央人民委員會가 地方人民會議를 지도·감독하고 地方人民會議가 下級 人民會議의 決定·指示를 廢棄하는 權限을 가지고 있으므로 실질적으로 地方人民委員會는 해당 人民會議 보다 上位의 權力을 행사하고 있다고 볼 수 있다.

그것은 地方人民委員會가 해당 人民會議의 召集權을 가지고 있다는 사실과 地方人民委員會 委員長이 해당 人民會議의 決定을 公布하게 되어 있다는 점에서도 이를 알 수 있다.

#### 4. 地方經濟指導委員會

##### 가. 地方行政委員會의 改編

北韓은 1981年 9.9節을 통해 地方行政委員會를 改編하여 地方經濟指導委員會로 바꾸었다.<sup>63)</sup>

과거 地方行政委員會는 순수한 行政執行機關으로서 소관업무에 대하여 해당人民會議, 人民委員會 앞에 責任을 지며 上級行政委員會와 政務院 그리고 해당 人民委員會의 지도를 받고 또 이에 服從토록 되어 있는 2重, 3重의 업무 감독과 통제를 받게 되어 있었다.

그러나 이러한 地方行政委員會의 감시와 통제가 共產國家의 전형적인 지방조직의 형태임에도 불구하고 北韓이 地方行政委員會를 地方經濟指導委員로 바꾸어 각료급 인물을 위원장으로 임명한 것은 그동안 戰爭準備에 血眼이 되어 沈滯된 經濟回復에 중점을 두고 모든 부문에 있어 生産力 向上과 落後된 地方産業을 育成하는데 그 目的이 있다.

##### 나. 地位

地方經濟指導委員會는 中央의 政務院에 대비되며 해당 人民委員會의 지도하에 실무적인 行政執行을 擔當하는 地方行政의 最下位 機關이라고 볼 수 있다.<sup>64)</sup>

원래 地方行政委員會는 地方人民委員會의 權限中 行政實務 權限을 이양받아 분리된 기관이며, 黨에 의한 無分別한 干涉과 통제를 배제하기 위하여

---

註 63) 北韓社會主義 憲法에는 地方行政委員會가 存續되어 있으나 실제로는 廢止된 것으로 보임. (北韓總覽, p. 249 參照)

64) 北韓憲法 第128條 參照



해당 지방의 黨 幹部를 中心으로 主要 人士들이 모여 合議制機關인 地方人民委員會를 構成하여 지도적·조정적 역할을 擔當케 하고, 行政委員會로 하여금 行政的 執行만을 전담케 하려고 했었다.

이러한 경향은 地方經濟指導委員會의 경우도 마찬가지이며, 오로지 地方行政業務만을 전담 處理시키기 위한 措置라고도 볼 수 있다.

#### 다. 任務와 權限

地方經濟指導委員會가 갖는 任務와 權限은 다음과 같다.<sup>65)</sup>

- ① 해당 지방의 모든 行政事業을 조직·집행한다.
- ② 해당 人民會議, 人民委員會 및 上級 經濟指導委員會의 決定·指示를 집행한다.
- ③ 해당 지방의 人民經濟發展計劃을 작성하고 그 實行對策을 세운다.
- ④ 해당 지방의 예산을 편성하며 그 실행대책을 세운다.
- ⑤ 해당 지방의 사회질서의 유지, 국가의 안전 보장 및 公民의 權利保障을 위한 對策을 세운다.
- ⑥ 下級 經濟指導委員會 事業을 指導한다.
- ⑦ 下級 經濟指導委員會의 그릇된 決定·指示를 廢棄한다.

地方經濟指導委員會는 해당 人民會議에서 선출되는 委員長과 해당 人民委員會에서 임명되는 副委員長, 事務長, 委員들로 구성되며 一般行政業務를 처리하기 위하여 <表 11>과 같이 필요한 部署를 두고 있다.<sup>66)</sup>

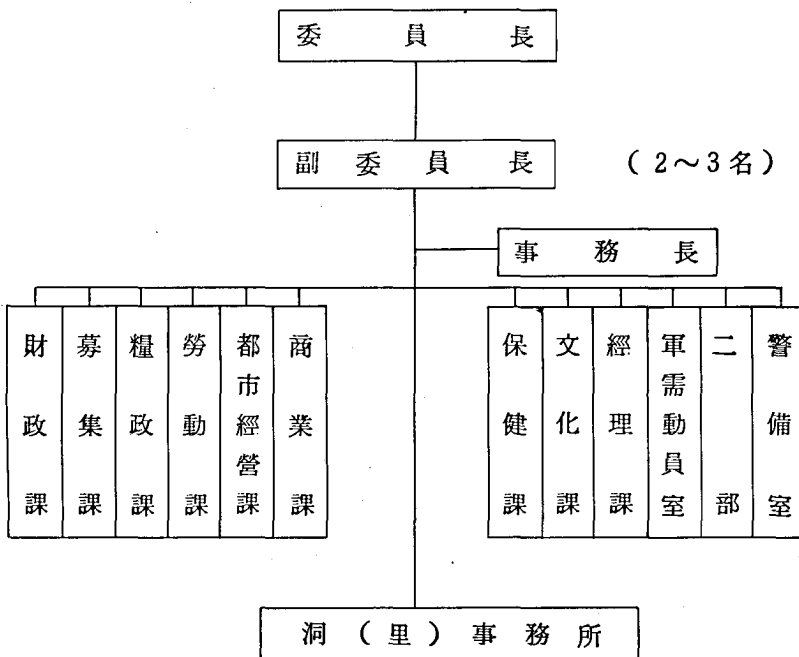
註 65) 北韓憲法 第 130 條 參照

66) 北韓總覽, 前揭書, P. 249.

그리고 地方經濟指導委員會의 末端 單位는 人民會議 및 人民委員會와 마찬가지로 市·區域, 郡 經濟指導委員會이며 종래 末端 組織이었던 里(邑, 勞動者區)에서는 廢止되었다.

里 單位에는 郡(市·區域) 經濟指導委員會 委員長의 指導밑에 간단한 行政處理만을 擔當하는 「事務所」가 설치되어 있을 뿐이다.

<表 11> 郡(市·區域)經濟指導委員會 組織



※ 上記 組織은 平壤市中區域 經濟指導委員會 組織이나 餘他 市郡·經濟指導委員會 組織도 이와 大同小異함. (出處: 北韓總覽 p.249.)

## 5. 特殊 地方行政機關

社會主義經濟 構造의 特性으로 인해 北韓 行政에서의 經濟管理機關이 차지하는 비중은 자못 크다 하겠다.

그리하여 北韓은 경제구조에 맞추어 여러 번 行政區域을 變更하였고 行政組織까지 變更하였다.

그럼에도 불구하고 경제부문 생활이 계속 부진하고 특히 개개의 경제행위를 직접 조직 관리하는 地方行政單位에서 經濟管理部門上 많은 문제점이 노출하게 되자 이를 시정하기 위한 조치로써 경제관리 부문을 고유한 地方行政機關에 맡기지 않고 中央 關係部署에서 直接 관장하는 특수 지방행정기구를 조직 운영하고 있다.

### 가. 道農村經理委員會와 市·郡協同農場經營委員會

道農村經理委員會와 이의 市·郡 組織인 市·郡協同農場經營委員會는 1961년 12월 18일 金日成이 소위 「평양 속천군 현지도」에서 「새로운 농업지도체계를 確立하라」는 지시에 따라<sup>67)</sup> 조직된 地方 農業機關으로서 中央의 農業委員會의 지도 감독을 받고 있다.

또한 道農村經理委員會는 道經濟指導委員會와 同級 機關이며 農業委員會에서 하달되는 영농계획을 각 市·郡別로 하달하고, 그 집행을 지도 감독하며 해당 지방의 農機械作業所, 國營農牧場을 직접 운영, 지도하고 당해 市·郡協同農場經營委員會를 지도 감독한다.

市·郡協同農場經營委員會는 市(區域)·郡 經濟指導委員會와 同級

註67) (1961.12.22 內閣決定 第157号) 上掲書 p.250

機關으로서 道農村經理委員會에서 하달되는 영농계획을 각 協同農場別로 시달하고 이의 집행을 지도 감독하며 관할구역내에 있는 農機械作業所, 農機械工場, 관개관리소 등에 대한 지도사업을 하고 농산물 생산 판매를 위한 市(區域)·郡수매사업소와의 개별 계약 체결과 농민이 必要로 하는 생활필수품을 계약 공급한다.

이전에는 농업분야의 경영관리에 대한 지도를 당시 행정집행기관인 地方行政委員會(현재의 地方經濟指導委員會에 해당)의 「農村經理部」에서 담당하고 있었던 것인데 이 기구의 신설과 함께 中央의 農業委員會에서 직접 담당하게 되었다.

이 때문에 道農村經理委員會와 市·郡協同農場經營委員會는 해당 地方經濟指導委員會의 지도와 간섭을 받지 않는 獨立的인 기관, 즉 國家行政의 地方的 執行機關이다.

그러나 해당 地方人民委員會의 지도는 받게 되어 있다.

이 점에 있어서는 여타의 특수 지방행정기관들인 計劃委員會나 建設委員會의 경우도 마찬가지이다. <sup>68)</sup>

道農村經理委員會의 조직을 도식화하면 <表 12>와 같다.

나. 地區計劃委員會 및 市·郡國家計劃部

地區計劃委員會는 1964년 4월 國家計劃委員會의 地方중속기구로서 조직되었다.

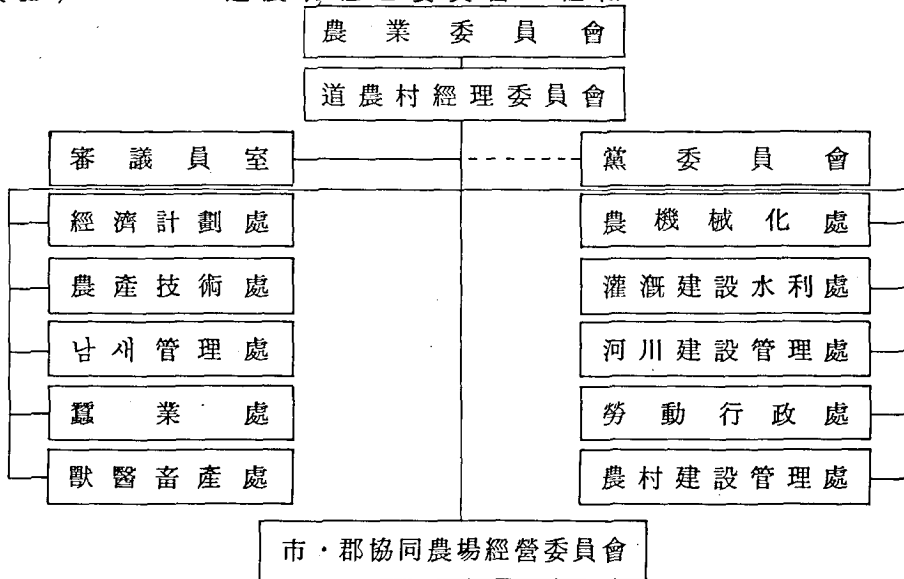
註68) 北韓憲法 第 125 條 7 項 地方人民委員會의 權限·任務에 「해당지역내 국가기관 사업지도」條項이 있음

地區計劃委員會의 임무를 살펴 보면<sup>69)</sup> 해당 지역내 인민경제의 모든 부문에서 黨 政策에 입각한 계획을 작성하며 이를 正確히 실행하도록 지도 통제하고, 관할지역내 지방공업, 農村經理, 內務, 商業, 收買, 糧政, 教育, 文化, 保健, 地方建設, 輸送, 水產 등 地方 經濟의 모든 부문들에서 人民經濟發展 展望計劃과 現行 計劃에 대한 숫자를 正確히 分析 把握하며, 道(直轄市)內 節約制度를 確立하도록 지도 통제하며, 매 시기의 人民經濟計劃 實行을 總和하며, 지역내의 計劃일꾼들의 양성 및 재교육사업을 조직 집행하고 市(區域)·郡國家計劃部를 지도·감독한다.

市·郡國家計劃部는 해당 지역내의 경제기관, 기업소 및 협동농장들에 대한 사업계획을 작성하며 이의 실행에 대한 지도 감독을 하고

<表 12 >

道 農 村 經 理 委 員 會 組 織



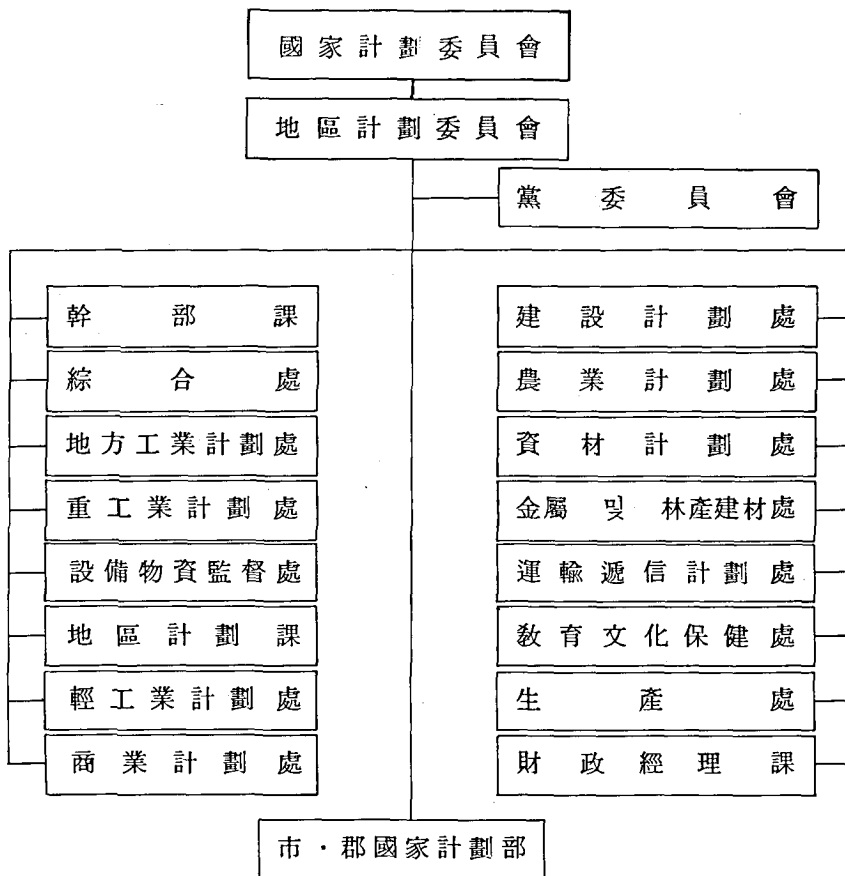
(出處：北韓全書, p.134)

註69) 北韓總覽, 前揭書 p.250

지역내 경제기관, 기업소들의 계획화사업에서 「大安의 事業體系」와 「靑山里方法」을 철저히 구현함으로써 계획일꾼들의 사업방법을 개선한다. 또한 지방경제 모든 부문의 계획안을 검토 종합하며 관할구역내의 기관, 기업소들의 계획을 매 분기, 매월 목표별로 실행하도록 지도 통제하는 등의 機能을 수행하고 있다.

지구계획위원회의 조직을 보면 <表 13>과 같다.

<表 13> 地區計劃委員會 組織



(出處：北韓總覽, p.250)

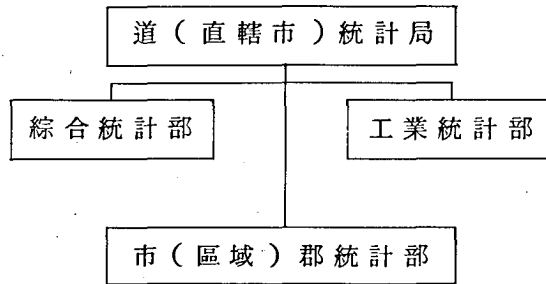
※상기 조직은 平壤市地區計劃委員會組織이나 餘他 道計劃委員會組織도 이와 대동소이함.

다. 道 (直轄市) 統計局

道 (直轄市) 統計局은 농업, 공업 등 경제생산에 관한 통계업무를 수행하며, 조직은 <表 14>와 같다. <sup>70)</sup>

<表 14>

道 統計局 組織



(出處: 北韓總覽, p.251)

※ 上記組織은 平壤市 統計局 組織이나 餘他 道統計局組織도 이와 大同小異함.

라. 道 (直轄市) 建設委員會

道 (直轄市) 建設委員會는 中央의 國家建設委員會의 지도를 받아 管轄구역내에서의 도로건설, 주택건설 등 건설부문 전반에 대한 사업을 집행하는 국가행정의 지방적 기구이다. <sup>71)</sup>

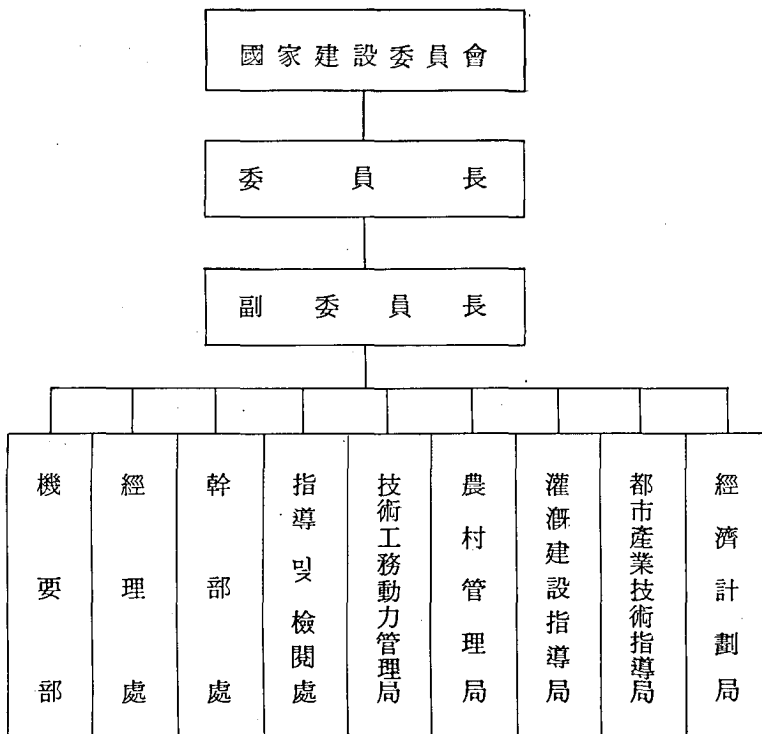
이 建設委員會는 郡單位에는 조직을 두고 있지 않으며 조직은 <表 15>와 같다.

註70) 上掲書, p.251

71) 上掲書, p.252

〈表 15〉

道(直轄市)建設委員會 組織



(出處：北韓全書(上), p.181)



## 第 4 章 北韓 行政體系의 機能

### 第 1 節 一般的인 機能

일반적으로 모든 공산국가의 행정기관은 黨에서 결정한 政策을 집행하는 기관으로서 항상 黨에 의한 지도와 감독하에 놓여 있다.

북한의 모든 행정기관 역시 中央이든 地方이든 勞動黨의 指示 統制에 의하여 業務를 계통적으로 집행할 뿐 獨自의인 機能을 수행할 수 없게끔 되어 있다.<sup>72)</sup>

이처럼 北韓 行政機關의 機能이 限定되어 있기는 하지만, 反革命的 要素 等に 대한 獨裁를 수행하는 진압기능, 사회에 대해 法的 제재를 수행하는 法治機能, 思想·文化革命을 추진하는 文化敎養機能, 經濟建設을 추진하는 경제조직적 기능, 革命的 國際的 任務를 수행하는 對外的 機能 等を 수행하고 있다.

이러한 行政機關의 機能은 주로 <表 16>에서 보는 바와 같이 各級 機關의 法的 權利 行使의 形式으로 되고 있다.

또한 法的 機能外에도 行政機關이 보편적으로 가지고 있는 行政執行機能, 감독기능을 가지고 있다.

북한의 행정기관은 中央集權的 命令體系로 일관되어 있으므로 관료주의적 병폐가 심하며 행정기관의 임무는 黨의 명령에 대한 실천이라는 측면에 한정되기 때문에 行政 그 자체가 경직되어 있다고 볼 수 있다.

註 72) 上揭書, p. 225.

〈表 16〉

行政機關의 法的形式

기 관	형 식
주 석	명 령
최고인민회의	헌법, 법령
최고인민회의 상설회의	결 정
중앙인민위원회	정령, 결정, 지시
정 무 원	결정, 지시
부·위원회	지 시
지방인민회의	결 정
지방인민위원회	결정, 지시
지방경제지도위원회	지 시

〈出處：北韓總覽, p.225〉

또한 정책수립과 집행과정에서 보다 강력한 黨的 統制를 받고 있다.

## 第 2 節 北韓 行政體系의 特殊 機能

### 1. 動員體制로서의 機能

모든 공산정권은 정치적 지배권을 확립하고 경제, 사회적인 발전을 도모하기 위하여 動員體制를 갖추고 있다.

더우기 북한과 같이 金日成 1人獨裁體制를 구축하고 있는 國家에서는 動員과 統制가 體制維持의 필수불가결한 要件이라 할 수 있다.

「千里馬運動」, 「群衆路線」, 「새벽별보기운동」 등은 住民의 노동

력을 끊임없이 착취하고 있는 北韓 動員體制의 좋은 실례라 할 수 있다.

북한에서의 動員實態를 정리해 보고자 한다.

#### 가. 動員의 概念

動員이란 국가권력에 의한 끊임없는 國民統合의 過程으로서 統制的 立場에 있는 엘리트가 機構外存在인 國民을 機構 內部로 編入하려고 할 때 일어나며, 自發的인 意志나 決定에 의한 體制에의 參加와 대립된다.<sup>73)</sup>

다시 말해 동원이라 함은 국가가 사회내에 存在하고 있는 主客觀的인 資源을 一定 目標를 위해 개발, 관리 및 이용함을 뜻하며, 動員段階라 할 때는 우선 기타의 것을 희생하면서도 계획한 목표를 달성하기 위해 필요한 資源을 모두 투입함으로써 특정단계에 도달할 수 있는 결정적인 「돌파작업」<sup>74)</sup>을 뜻한다.

그러나 공산집권자들에게 있어서 動員이란 政治理念의 순수성을 유지하기 위해 社會主義經濟 建設을 촉진시킨다는 구실에서, 또 이러한 理念과 政策을 통치자의 목적에 따라 정치교화 및 사회화운동을 능률적으로 실시하기 위해 행사되는 「조직적인 강제행위」이다.

動員體制와 動員段階의 概念上 차이점은 前者가 理想型의 모델인데 반해 後者는 공산국가가 지향하는 歷史發展의 一定段階라고 표현할 수 있다.

註 73) 政治學 大辭典, 서울, 博英社, 1975, p. 469.

74) 돌파작업이라 함은 혁명적 엘리트가 既存의 가치와 구조 그리고 社會形態를 變化 또는 破壞코자 計劃한 特定段階를 가리킨다.

黃顯鳳, 共產圈의 政治테러와 動員體制, (比較共產主義) 自由아카데미, 1978, p. 93.

#### 나. 動員의 手段

動員은 反體制的인 요소를 배제하면서 국민을 강제적으로 동원·화시켜 自己體制的 틀속에 용해되도록 하는 데 목적을 두고 있으므로 관료기구나 산업조직에 의한 管理的 手段과 매스컴에 의한 상징 조작의 수단이 있다.

그러나 공산국가가 흔히 동원단계에 적용하고 있는 것은 強壓, 暴力, 肅清, 強制連行과 拘禁, 追放, 強制勞動 등 「위로부터의 政治的 教化」와 洗腦, 폭력이 主要 手段으로 利用되고 있다.

先進 共產國家에서도 象徵操作보다는 強制的인 手段이 주로 이용되고 있음에 비추어 볼 때 北韓社會와 같은 후진공산국가에서의 동원 수단이 어떠리라는 것은 明若觀火한 사실이다.

#### 다. 動員의 類型

共產政權의 大衆動員手法을 類型化하려면, 첫째 어떠한 권위스타일로 大衆動員에 임하느냐 하는 것과, 둘째 共產體制가 大衆動員에서 찾고자 하는 動機가 무엇인지를 알아 보는 것이 중요한 것 같다.

權威스타일은 權威主義的(authoritarian)이나 또는 參與主義的(participative)이냐를 보는 것이요, 大衆動員에서 찾고자 하는 動機는 精神的(moral)인 것이냐 혹은 物質的(material)인 것이냐를 보는 것이다.

이러한 서로 對照的인 變數를 兩軸으로 하여 分析模型을 짜 보면 共產體制의 大衆動員上의 權威스타일과 體制動機와의 相關關係가 도출되는데,<sup>75)</sup> 이것은 동시에 공산국가의 체제적 특성과 權威構造의 相

註 75) 劉英俊, 北韓共產主義의 理論的 特性, 國土統一院, 1980, p. 23.

(국통정 80-12-1660)

關關係를 말해 줄 뿐만 아니라 한 걸음 더 나아가서 共產主義 理論 變動의 과정을 설명해 준다고 볼 수 있을 것이다.

〈表 17〉에서 보면: 76)

(I)型的 動員樣態는 革命期 및 大躍進運動 時期的 動員類型이라 할 수 있는데, 예를 들면 1917 ~ 20 년과 1928 ~ 31 년 사이의 蘇聯과 1958 ~ 60 년의 中共을 그러한 類의 動員政權으로 규정할 수 있겠다.

〈 表 17 〉 共產政權의 大衆動員 類型

<div style="text-align: center;">                     權威 스타일                      動員類型                      體制動機                 </div>	權威主義的 (authoritarian)	參與主義的 (participative)
精 神 的  (moral)	(I) 革 命 的  (revolutionary)	(IV) 理 想 型  (utopian)
物 質 的  (material)	(II) 體 制 形 成  (systembuilding)	(III) 體 制 維 持  (system-management)

(II)型은 스탈린시대의 성숙기 즉 1938 ~ 43 년의 蘇聯과 1948 ~ 53 년의 東歐를 들 수 있다.

(III)型的 動員體制는 「스탈린주의」적 정권이 산업화에 상당한 성공을 거두어 정치체제의 안정을 이룰 필요가 있을 때에 나타나는 것으로 「후르시초프」 및 「브레즈네프」 시대의 동원유형과 東歐의 修正主義 動員體制를 예로 들 수 있겠다.

(IV)型은 물론 共產主義體制가 천명하는 궁극적인 목표단계로서 아직은 어느 共產國家도 여기에 도달한 예를 찾아 보기 어렵고, 또 과

註 76) 上掲書, pp. 24-25.

연 그럴 수 있겠느냐가 의문스럽다.

물론 현실적으로 지구상에 있는 모든 共產政權의 동원체제를 네 개의 모델에 맞추어 동원양태를 설명하기에는 역부족이지만, 觀察을 의미롭게 하기 위해서는 이러한 모형을 생각해 보는 것도 도움이 되리라 본다.

北韓 共產主義體制를上記 모델에 비취 그들의 동원양태가 어떠한 길을 걸어 왔으며 그때마다 그들은 어떤 理論으로 자기네의 동원형태를 合理化 내지 正當化하려고 시도했는가를 간략히 훑어 보기로 한다.

첫째 北韓에서의 革命的 動員體制 時期는 1945년 해방으로 蘇聯軍이 北韓地域에 진주한 초기에서부터 1955년 말경 公산주의혁명과 「맑스·레닌주의」의 주입식 교양화의 시기였다고 보아진다.

둘째, 체제형성형의 동원체제는 휴전협정 조인후 1960년대 말경의 시기로 볼 수 있다.

끝으로 70년대에 이르러 金日成의 체제 구축이 성공하게 되자 체제유지의 단계로 접어들게 되었다.

즉 1972년 12월 새로운 社會主義憲法을 제정하고 「民主主義 中央集權制」의 原則에 따라 金日成이 모든 權力을 명실상부하게 장악하였다.

그러나 北韓體制는 公산주의사상 유례가 없는 「金日成偶像化 - 世襲王朝」구축으로 말미암아 新「카리스마」에 의한 新革命期 내지 體制改編期로 後退하고 있는 감이 없지 않다.

라. 「群衆路線」

北韓에서의 동원양태는 여러 가지가 있으나 北韓憲法에까지 명

시된 대표적인 것중 소위 「群衆路線」<sup>76-1)</sup>을 살펴보기로 한다.

北韓 憲法 第 10 條에는 「朝鮮民主主義人民共和國은 프롤레타리아 獨裁를 실시하며 계급로선과 군중로선을 觀察한다」고 명시되어 있어 「群衆路線」을 大衆動員의 基本指針으로 정해 두고 있다.

원래 「群衆路線」이란 各界 各層의 非黨員 住民들을 자기 주위에 포섭, 결속시키기 위한 공산주의자들의 기본입장과 政策方向을 말하는 것으로서 사실은 공산주의자들이 대중을 현혹시키고 기만, 회유하기 위한 교활한 술책에 지나지 않으며 공산정권의 實效적 專橫과 그 本性을 감추기 위한 欺騙이설에 불과하다.<sup>77)</sup>

그러므로 北韓의 「군중로선」은 주민대중에 대한 철저한 감시·통제와 회유·포섭을 통해 주민을 노예처럼 黨에 무조건 복종시키려는 기만술책이다.<sup>78)</sup>

원래 「군중로선」은 延安時代以來 中國共產黨의 大衆指導方法으로써 오랜 도주 끝에 延安에 도착한 毛澤東一派가 大衆의 協力과 參與없이 存立自體마저 어렵게 되어 大衆의 支持와 參與를 도출하려는 데에서부터 시작하였다.<sup>79)</sup>

---

註 76-1) 「群衆路線」이란 革命課業에서 人民大衆을 어떻게 다루며 動員할 것인가를 정해놓은 기본방침이라고 할 수 있는데, 北韓의 「群衆路線」은 「당의 지도와 廣範한 대중운동과의 결합」이라는 미명하에 주민대중을 감시·통제하고 회유·포섭하거나 맹종케하는 미사여구에 불과하다. (北韓用語解義, 前掲書, pp. 51 ~ 52 參照)

77) 共產主義事典, 極東問題研究所, 서울, 1983, p. 98.

78) 北韓大事典, 共產圈問題研究所, 서울, 1974, p. 252.

79) 丁世鉉, 北韓과 中共의 群衆路線比較 研究, 自由아카데미研究論叢 第1輯, 自由아카데미, 1977, pp. 115 ~ 117.

「군중노선」이 중국공산당의 노선으로 등장한 것은 儒敎的 官僚制에 따른 中央과 周邊의 느슨한 연결을 시정하고 당간부와 군중의 직접적인 接觸을 통해 새로운 命令體系를 세움으로써 中央의 命令이나 지시가 全行政體系에서 效率的으로 집행되고 동원의 效率性을 극대화시키고자 한 것이었다.

이러한 「군중노선」 방식을 중공으로부터 수입한 北韓은 政治·經濟·社會·文化·軍事 等 各分野에 이런 路線을 관철시킴으로써 政治的 正統性을 確保하는 한편, 사회주의 건설을 서두르는 과정에서 노동력을 최대한으로 착취하는 명분으로 活用하였으며, 北韓住民을 계급투쟁의 외중으로 몰아 넣은 사상개조공작의 기본적인 계급노선으로 採擇하고 있다.<sup>80)</sup>

이와 같은 「군중노선」에 대한 金日成의 견해를 보면 다음과 같다.<sup>81)</sup>

「지도일꾼들이 …… 군중속에 들어가서 당정책이 옳게 시행되도록 조직하며, 걸린 문제를 찾아 내고 군중의 의견을 들으며 그것을 가지고 올라 와서 분석한 다음에 당의 새로운 方針과 새로운 對策을 가지고 다시 군중속에 들어가는 것, 이것이 군중노선입니다」

그러나 실제로 中共과 北韓間의 「群衆路線」의 實踐方向은 커다란 차이가 있으니, 中共의 군중노선이 군중의 자발성과 參與를 자극하는 方向이라면, 北韓의 그것은 위로부터 군중의 추종을 강요하는 方向으로 전개되고 있다는 점이다.

註 80) 上揭書, pp. 114 ~ 115.

81) 金日成著作選集, 前揭書, 第4卷, p. 225.



「靑山里方法」이나 「大安事業體系」라는 것들도 군중의 자발성과 창의성에 의해서 생산성을 높이고 기술을 向上시키겠다는 것으로써 「군중노선」의 工作方法上的 용어들이지만 北韓住民들의 지지와 參與를 얻지 못하여 실패하고 있다.

北韓의 「군중노선」은 노동력을 착취하기 위한 구호에 지나지 않는다고 말할 수 있다.

마. 「靑山里方法」

北韓은 憲法 第12條에 「국가는 모든 사업에서 우가 아래를 도와 주고 대중의 의견을 존중하며 정치사업, 사람과의 사업을 앞세워 대중의 자각적인 열성을 불러 일으키는 위대한 청산리정신, 청산리방법을 관철한다」고 규정하고 있다.

이 「청산리방법」이란 1960년 2월 金日成이 平安南道 江西郡 靑山里에 위치한 靑山協同農場에서 15일간 머물면서 집단화한 農村의 농업관리방법이 어떤 것인가 현지지도한 끝에 제시하였다는 농업경영의 기본지도방법을 말한다.<sup>82)</sup>

1946년 토지개혁으로 땅을 분배받았던 北韓 농민들은 1958년에 실시한 농업의 집단화로 토지를 다시 빼앗기고 집단농장에서 일하게 되자, 생산의욕을 잃고 불평불만을 일삼게 되었다. 이와 같은 난관을 타개하기 위해 金日成은 집단농장을 責任지고 있는 관리자들이 농민의 불평불만이 무엇인가를 명백히 알고 그것을 해소시키도록 努力하는 한편, 개인영농보다 집단농장이 좋은 제도라는 것을 敎養하여

註82) 共產主義事典, 前掲書, pp. 732 ~ 733

집단농장에 대한 인식을 바꾸도록 지시하였다.

또한 金日成은 「靑山里精神과 靑山里方法은 우리 당의 전통으로 되어 있는 革命的 群衆路線을 社會主義建設의 새로운 현실에 맞게 구체화하고 발전시킨 것」<sup>83)</sup>이라고 하며, 「靑山里方法이란 아래 사람들에게 관료주의적으로 내려 먹이는 게 아니라 밑에 내려가 도와 주며 걸린 문제를 풀어 주는 방법」<sup>84)</sup>이라고 지적하고 있다.

이상 金日成의 發言에서도 알 수 있듯이 「靑山里方法」은 근로대중들의 노동관리에 黨이 보다 깊숙하게 개입하여 노동통제를 效率的으로 하는데 그 목적이 있으며, 특히 농업생산성을 높이기 위해 직접 말단조직에 내려가 농민으로부터 배우면서 농민을 지도하도록 현지지도방법을 강조하고 있다.

「靑山里方法」은 北韓 憲法에 明示가 될 정도로 農業分野뿐만 아니라 全 部門의 基本的인 指導方法으로 되어 있다.

그러나 「靑山里敎示」가 나온지 20여년이 경과한 오늘날까지도 큰 實效를 거두지 못하고 있으며, 오히려 金日成 偶像化政策에 따른 代表的 造作으로써 모든 근로자들을 철저히 착취하는 수단으로 이용되고 있을 뿐이다.

바. 「千里馬運動」

北韓 憲法 第13條에 보면 「… 천리마운동은 사회주의 건설의 총로선이다. 국가는 천리마운동을 끊임없이 심화 발전시켜 사회주의

---

註83) 김일성 저작 선집, 4권, p. 298.

84) 김일성 저작 선집, 3권, p. 448.

건설을 최대한으로 다그친다」고 규정되어 있다.

1956년 12월 개최된 勞動黨 中央委員會 全員會議는 「최대한의 절약과 증산」이라는 구호하에 1957년부터 시작되는 제1차 5개년 계획을 추진한다는 결정을 採擇하고 부족되는 건설자금을 北韓人民의 노동력으로 보충기로 하였다.

즉 노동강화를 통한 생산증대의 도모는 무엇보다도 모든 근로자들을 공산주의 사상으로 教養, 改造하는 것이라고 판단하고 이를 실천하는 방안으로써 「천리마운동」을 내세웠다.

당의 총노선으로 採擇된 이 運動은 1959년 3월부터는 「천리마작업반운동」으로 심화되었으며 1961년 8월까지 200만명 이상의 근로자가 이 운동에 參與하게 되었다.

「천리마작업반운동」은 「천리마운동」이 내세웠던 모든 근로자의 공산주의적 교양, 개조를 바탕으로 작업반 단위로 責任을 지게 함으로써 兩者를 유기적으로 결합시키고자 한 것이었다.

이 운동의 범위는 공업, 농업, 건설, 보건, 과학, 교육 등 모든 영역을 포괄하며 중심과업으로는 사람과의 사업(思想革命), 설비자재와의 사업(技術革命), 책(당 학습교재, 김일성저서 등)과의 사업(文化革命)을 잘 하는 것이라고 강조하고 있다.<sup>85)</sup>

「천리마운동」은 개인을 집단에 묶어 연대책임하에 「전체는 하나를 위하여, 하나는 전체를 위하여」라는 공산주의적 전체주의속에 개인을 함몰시키는 이데올로기적 성격을 띠고 있으며, 北韓 社會의 모

---

註 85) 北韓總覽, 前掲書, p. 973.

든 부문에서 새로운 공산주의적 인간의 모델을 창조하는 운동으로 발전되었다.

즉 「천리마」라는 名稱은 바로 사회주의건설을 위해 죽기를 맹세하고 일하는 충성스런 집단의 이름으로 통용되어, 「천리마작업반」, 「천리마직장」, 「천리마학교」, 「천리마공장」 등의 이름이 가장 모범적인 「공산주의적 인간집단」으로 통하게 되고 이러한 名稱을 수여받는 것은 최고의 명예로 인정되었다.<sup>86)</sup>

따라서 「천리마운동」은 경제문화건설에서 집단적인 혁신과 노동자들의 교양을 개조하는 사업이며 상호감시제가 가일층 철저하게 체계화되고 경제활동에서 정치사업을 선행시키는 공산주의적 전진운동이며 노동당의 외곽단체인 직업동맹, 勞勤盟, 社勞靑 등을 통하여 下向的으로 추진되는 대중동원운동이라 할 수 있다.<sup>87)</sup>

이러한 「천리마운동」은 근로자들이 하루 12 ~ 14 시간동안 강제노동에 시달리게 하였을 뿐만 아니라, 공산주의 사상 주입을 빙자하여 인텔리 기술자의 숙청을 합리화하는 데에도 이용되었다.

金日成은 노동당 제 4 차대회 ( 1961.9 )에서 「천리마작업반운동은 천리마운동이 심화발전된 것으로써 인민경제 발전의 강한 원동력이 되어 근로자들의 대중적 경제관리의 훌륭한 방법이 되었을 뿐만 아니라 모든 인민들을 새로운 공산주의적 인간으로 개조하는 교양방법」<sup>88)</sup>

註 86) 上揭書, pp. 973 ~ 979.

北韓大事典, 前揭書, pp. 1129-1138.

87) 北韓總覽, p. 974.

88) 김일성 저작선집, 제 3 권, pp. 96 ~ 102.

이라고 강조하며, 「천리마운동이 경제, 문화, 사상, 도덕 등 모든 분야에서 낡은 것을 쓸어 버리고 끊임없는 혁신을 일으켜 우리나라 수백만 근로자들의 일대 혁명운동이 되었으며 사회주의 건설에서 우리 당의 총로선으로 되었다」고 자랑하였다.

「천리마운동」은 다음 <表 18>에서 보는 바와 같이 200만명 이상의 근로자들이 참여했지만, 노동성과에 따른 댓가를 지급하지 않은 무제한의 노동력 착취와 대대적인 군중동원을 필요로 하기 때문에 실제 별 성과를 거두지 못하게 되었다. 그러자 최근에 북한은 「3대혁명소조운동」을 전개하여 노동력 착취에 더욱 광분하고 있다.

<表 18 >

千里馬 作業班統計

(1959~1977)

구 분		직 맹 산 하	농근맹산하
천 리 마 작업 반	수	64,319	21,940
	인 원	1,515,595	
2중천리마작업반	수	10,866	2,989
	인 원	256,190	
천 리 마 직 장	수	2,684	26
	2 중	136	
천 리 마 공 장 ( 농 장 )	수	437	498
	2 중		11
천 리 마 영 예 상	수	355	11
	인 원	7,625	

<출처 ; 북한총람 p.974 >

## 2. 統制體制로서의 機能

북한은 傳來의 기존 생활양식을 공산주의식으로 개조하도록 憲法 第 38 條에 「국가는 모든 분야에서 낡은 사회의 생활양식을 없애고, 새로운 사회주의적 생활양식을 전면적으로 확립한다」고 명문화하고 있다.

따라서 기존 생활양식을 퇴치하고 모든 사람이 집단주의 사회체제에 맞추도록 강요하고 있으니, 金日成은 1970년 第 5 次 黨大會에서 「① 주민들의 사회생활을 조직화하고 사생활을 포함한 모든 생활영역에 당적 통제를 강화하며, ② 가치박탈의 공포와 만성적인 강박관념을 조작하여 노동당에 맹종하지 않으면 불안해서 견딜 수 없을 정도로 각박한 심리상태에 놓이게 하고, ③ 서로가 서로를 감시하도록 해야 한다」<sup>89)</sup>고 주장하였다.

이렇게 조직적인 통제의 강화속에서 주민들은 억압당하고 공산주의식 생활양식에 젖어 들게 되어 주민들의 사고방식도 크게 변화하고 있다.

### 가. 組織生活 統制

북한은 그들의 정치적 이데올로기가 지향하는 공산주의 사회를 건설하기 위해 개인의 자유, 인간적 욕구등을 포함한 모든 생활영역과 가치관등 정신영역까지도 전적으로 규제하고 통제하여 왔다.

그들은 권력과 정보를 정점에 집중시켜 하향적으로 내리 밀고, 대중을 집단화시켜 동질화하며 집단과 집단, 개인과 개인을 찢어놓은 위

註 89) 朝鮮勞動黨大會資料集, 第Ⅲ輯, 國土統一院, 1980. pp. 48 ~ 53, pp. 72 ~ 88.

계질서속에 수직적으로 조직하고 외부세계와 차단·폐쇄시킴으로써 개인의 자유와 존엄성을 말살하였다.

이러한 조직적인 통제의 예를 간단히 들어 보면, 모든 기관과 단체들을 통한 黨的 統制, 社會安全部, 國家政治保衛部, 國家檢閱委員會 등의 査察, 人民班組織에 의한 상호 감시, 5戶擔當制 등 2중, 3중의 통제를 받고 있다.

북한 주민들은 이상의 조직적 통제외에도 눈에 보이지 않는 통제를 받고 있으니, 모든 주민들은 성분에 따라 크게 3대 계층, 51個 계급으로 나뉘어 각종 통제를 받고 있다.

#### 나. 個人生活 統制

北韓은 주민생활 통제를 위해 갖가지 비인도적수법을 자행해 왔고, 개인을 당의 생산도구로 전락시켜 모든 기본권을 박탈하고 있다.

북한 주민은 개인으로서의 자유가 없을 뿐만 아니라, 각종 규제에 얽매어 감시와 통제속에 거의 감금된 상태로 생활하고 있다.

즉 조직적인 면에서, 사회생활면에서, 가정생활면에서 각종 통제를 받고 있다.

직업선택, 자녀교육, 거주 및 여행 심지어 결혼문제까지도 노동당의 허가없이 생각조차 할 수 없으며 개개인의 의사는 전적으로 무시당하고 있다.

#### 다. 反體制分子에 대한 特殊統制

北韓은 주민들을 출신성분에 따라 차별하고 사상검토를 계속하여 적대계층을 만드는 한편, 끊임없는 당내투쟁과 숙청을 통해 정치범

들을 양산해 내고 있다.<sup>90)</sup>

더구나 金日成 偶像化와 金正日世襲體制 확립에 따른 극한적인 주민통제로 말미암아 사소한 소극적인 반항까지도 반체제로 몰아 처벌하고 있다.

북한은 1958년 농업집단화와 개인상공업의 폐지등 전면적인 사회주의 개혁을 끝내고 난 뒤 반혁명분자·적대분자를 색출하기 위해 「中央黨集中指導」를 실시하였다.

이 집중지도에서 감시해야 할 적대층 가운데 약 7만명을 「149호 대상」으로 낙인찍어 산간오지나 탄광 등으로 추방하였다.

이들 「149호 대상자」들은 인간이하의 천대를 감수해야 할 뿐만 아니라 자녀들도 초등교육만 받을 수 있고 한평생 그곳을 벗어날 수 없게 되어 있다.

金日成集團은 그들이 색출한 반혁명·반체제분자들을 「149호 대상지역」에 강제 이주시켜 감시하는 것만으로는 부족하여, 그중 일부를 「특별독재대상구역」에 집단 수용하고 엄격한 감시하에 일반주민 사회와 철저히 분리시켜 고립생활을 하게 조작하고 있다.

따라서 「특별독재대상」이란 반혁명적 요소로 타도해야 할 모든 대상가운데서도 金日成體制에 가장 큰 위해요소로 우려되는 대상들을 가리킨다고 볼 수 있다.

1982년 6월 현재로 확인된 북한내의 「특별독재대상구역」은 8개

---

註 90) 北韓總覽, 前揭書, p. 317.



소이며 총 수용인원이 10만 5천명이상으로 추산되고 있다고 한다.<sup>91)</sup>

또한 북한이 정치사상범으로 규정한 대상중 과거 종교인이나 지식인으로서 북한체제에 적극 동조하지 않는 자들을 정신병자로 몰아서 수용하는 「49호 補養所」라는 곳도 있다.

이밖에도 북한체제에 반항하는 각종 범죄자들을 수용하기 위해 「教化所」, 「勞動教養所」, 「少年教養所」, 「10호 위반자 집결소」 등이 있다.

---

註 91) 上掲書, pp. 318 ~ 324.

## 第5章 北韓 行政體系의 逆機能 分析

### 第1節 官僚主義 現象에 대한 一般的 考察

북한 행정에 있어서 역기능 현상을 분석하기에 앞서 관료주의화에 대한 이론을 간단하게 언급함으로써 구체적인 분석사실이 나타났을 때 그것이 무엇을 의미하는지 설명할 수 있고 앞으로의 변화도 예측할 수 있을 것이다.

官僚主義 현상을 설명하는 이론에는 대체로 收斂理論, 動員理論, 官僚制理論, 革命理論을 비롯하여 全體主義模型이 있고 다른 一般的인 接近法 예를 들면 歷史文化的인 接近法, 複合組織 接近法, 集團葛藤 接近法, 엘리트 理論, 自由化 接近法, 體制理論 등이 있다.

일부 學者들은 共產體制가 工業化와 近代化함에 따라 점차 科學, 技術의 훈련을 받고 관리능력을 개발해 온 사람들 — 專門技術官僚 (Technocrat)-의 새 階級에 의해 지배될 것이라고 주장하고 있다.<sup>92)</sup>

近代官僚制의 특징은 규칙에 의한 업무분담, 명확한 권한, 계층제, 전문지식, 직업의 전념화, 문서주의, 합리성을 들고 있다. <sup>93)</sup>

「마르크스」도 행정내부의 관료적 관계에 깊은 관심을 표명하면서, 국가의 행정기구는 분업화의 일정 단계에 이르면 전체 사회로부터 자연적으로 분리되면서 사회의 일반이익이 아닌 특수이익의 대변자로서

註 92) 金學俊, 蘇聯政治論, 一志社, 1970, P.310

93) 막스베버, 支配의 社會學, 琴鍾友, 全南錫譯, 서울, 한길사, 1981, pp32-56.

활동하게 된다고 지적한 바 있다.<sup>94)</sup>

「마르크스」는 아울러 이러한 유형의 관료들은 권력목표와 권력행사를 위한 효율적 수단을 갖춘 사회계급이라고 설명하며 이들이 官僚的 職業의 獨占과 신비화에 집착한다고 매도하였다.

「레닌」은 新經濟政策의 도입을 위하여 능력과 자질을 갖춘 행정관료의 필요성을 인식하고 과학적 관리주의를 강조하였으며, 전체사회에 대한 행정의 종속을 주장하고 관료사회에 내재하고 있는 경직성을 효과적으로 통제할 수 있게 합리적인 행정구조가 구축되어야 한다고 역설하였다.<sup>95)</sup>

「마이어」( A.G.Meyer )는 蘇聯社會가 全體로서 「巨大한 官僚制」( Giant Bureaucracy )이며, 官僚制에 대한 蘇聯의 公式的 概念이「複合組織과 科學的 管理方法을 통하여 人間事에 合理性을 부과한다」는 것이라고 평가하였다.<sup>96)</sup>

現代의 高度産業社會에 있어서 기업규모의 거대화, 소유와 경영의 분리, 경영기능의 복잡화와 전문화 등 경영의 혁명은 행정권의 확대 강화, 행정기능의 전문화 등을 전제로 한 行政官僚 優位の 官僚制理論과 그 맥을 같이 한다.

---

註 94) Andras Hegedus, 「Marxist Theories of Leadership: A Marxist Approach」 in R. Barry Farrel (ed.), Political Leadership in Eastern Europe and the Soviet Union (Chicago: Aldine Publishing Co., 1970), pp.44-50. 安秉永, 現代共產主義研究, 서울, 한길사, 1982, p.401.

95) 嚴鍾植, 北韓에서의 政治的 리더십의 官僚制化에 關한 研究, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1983, p.18

96) Alfred G. Meyer, 「Theories of Convergence」 in C. Johnson (ed.), Changes in Communist System (Stanford California, 1970), pp. 319-321.

「파슨스」( Talcott Parsons )는 모든 사회체계가 규모의 대소를 막론하고 존속하기 위해서는 自然的・社會的・文化的 環境에 적응하면서 그 體系의 目標을 달성하기 위해 노력하고, 그 체계 내부의 諸部分 내지 諸要素間的 통합을 꾀하며 體系의 가치형태를 유지하는 동시에 그것을 成員에 내면화하지 않으면 안 된다고 강조하였다.<sup>97)</sup>

즉 모든 조직체는 환경에 대한 적응( Adaptation ), 目標達成( Goal-attainment ), 諸要素의 統合( Integration ), 一定한 가치형태의 유지와 내면화( Latent-pattern maintenance & tension management ) 등 4개의 기능적 조건을 충족해야 한다.

이러한 기능 중 어느 것이라도 충족되지 못하면 각종 逆機能的 현상으로서 소위 官僚主義化 傾向이 나타난다고 보았다.

가령 적응기능의 장애로서 形式主義가 발생하며, 目標機能의 장애로서 權威主義가 발생하고, 統合機能의 장애로서 分派主義가 나타나며, 가치의 유지와 내면화 기능의 장애로서 無關心主義가 발생한다는 것이다.<sup>98)</sup>

社會體系에 있어서와 마찬가지로 공산정권이 體制形成의 단계를 지나 體制管理의 단계에 접어들게 되면 政治性보다는 合理的 專門的 基準이 중요하게 되며 管理 技術 集團( Technocrat )이 등장하게 되어 政治的 리더쉽이 관료주의화하게 된다.

일반적으로 대규모 조직은 「필연적으로 수반되는 職業化, 專門化,

---

註97) T.Parson and N.T.Smelser, Economy and Society, 1956. pp.47 ff

同旨, 金雲泰, 組織管理論, 法文社, 서울, 1971, pp.39-40.

98) 上掲書

嚴格한 規制, 沒人間性, 階層制 등의 복잡성으로 官僚主義化」하며<sup>99)</sup> 특히 中央集權制 組織原理에 입각하고 있는 북한의 국가 행정조직에서는 관료주의화 경향이 심하게 나타나고 있다.

共產體制를 分析할 때 政治的 리더쉽의 관료주의화에 영향을 주는 주요 변수를 들면 다음과 같다.<sup>100)</sup>

첫째, 政治的 엘리트의 충원에 있어서 合理的, 技術的 기준이 점진적으로 사용되며, 政策決定에 있어서 理念的인 側面이 점차 감소되는 점이다.

둘째, 새로운 종류의 엘리트 즉 管理階級 (managerial class) 의 등장이다.

즉 공산체제의 주요 정치기구에서 職業的 政治人 (Red)의 비율이 낮아지고, 전문기술자 및 과업엘리트 (Expert)의 비율이 높아지고 있다면 官僚主義화하고 있는 셈이다.

셋째, 産業化의 수준이 높은 共產體制일수록 관료주의화의 정도가 높다고 볼 수 있다.

이것은 높은 경제발전을 위해서는 이념보다 계획, 관리, 기술 등이 필요하기 때문이다.

東歐에서의 官僚主義 現象을 연구한 바에 의하면 官僚主義 現象은 工業水準이 가장 높았던 체코에서 가장 두드러졌는데 반하여, 工業水準이 가장 낮은 불가리아와 루마니아에서는 관료주의화 현상이 가장 낮

---

註 99) M.E. Dimock, Public Administration, Rinehart & Company Inc., New York, 1960, P.362 同旨, 尹鎰均, 前掲書, p. 54

100) 安秉永, 現代共產主義研究, pp. 413 - 415

게 나타났었다. 101)

넷째, 政治體制가 추구하는 목표가 政治的이나, 經濟的 혹은 社會福祉的 面이나에 따라 官僚主義化의 추진 정도가 각각 다르게 나타날 것이다.

경제적 능률이 정책의 주요 목표로 주어진다면 과학적 합리성을 강조하게 됨으로써 사회체제의 보다 자연스러운 自己維持 내지 發展을 도모할 것이고 따라서 課業, 機能 엘리트의 진출이 두드러질 것이나, 政治的 效果性이 강조되는 경우 理念家들의 대두가 나타날 것이다.

다섯째, 政治의 動態性이 문제이니 政治的 變動期 혹은 권력기반 구축의 시기나 위기에 처해있을 때는 전문직 관료 및 과업 엘리트의 진출이 제한될 것이고, 정치적 안정기나 발전의 시기에는 과업 및 기능 엘리트의 진출이 뚜렷하게 된다.

북한에 있어서 전문적인 기능엘리트의 政治頂上으로의 진출은 적지 않은 저항요인에도 불구하고 60년대 이후 점차 늘어 나고 있다.

그러나 그것이 北韓의 경우에 있어서는 政治理念의 퇴조, 合理的 慣行의 定着과 直結된다고 보기는 어렵다.

南北對決狀況으로 집약되는 北韓의 政治狀況은 赤化統一戰略의 계속적인 추구로 인하여 政治的 엘리트가 基本이 되고 있으며, 課業 엘리트는 金日成을 中樞로 하는 權力(核) 엘리트의 道具的 存在로서의 의미가 더 컸으며, 北韓 政治體制가 추구하는 基本戰略이나 理念體系에 영향을 줄 정도의 權力的 地位에 있지 못하였다.

---

註 101) 安秉永, 金學俊, 共產主義의 官僚制化論 (권두대담) 北韓 53호, 1976.5 p.39

다만 정치 엘리트의 관료주의 경향이 계속되는 경우 장기적 관점에서 보면 체제변화에 영향을 줄 수 있으리라고 본다.

## 第2節 北韓의 行政行態

### 1. 構造的 行態

朝鮮勞動黨은 北韓에 있어서 모든 정치적 권력의 원천으로서 行政體系까지 장악하고 있다.

공산정권에서의 행정은 어느 나라나 예외없이 黨行政이며, 行政은 黨이 제시한 동원목표의 실현수단으로써만 그 존립이 가능하며 여기에서 黨과 國家官僚體制間의 구조적 主從關係가 成立된다.

북한에서 黨은 효율적인 행정통제를 위하여 노동당 中央委員會 傘下의 조직 부서를 통하여 기능적으로 상응하는 政務院의 各部 및 委員會를 지도·감독한다.

이러한 통제메카니즘은 中央뿐만 아니라 地方의 下位 黨組織과 同一 水準의 國家行政機關과의 관계에서도 뚜렷하게 나타나고 있다.

대체로 工業分野의 경우 黨의 1個 中央部署가 政務院의 몇 개 部를 지도, 감독하고 있다.

또한 북한의 경우 黨階層制와 行政階層制를 二重兼職制度 (device of dual office holding) 내지 멤버십 重疊 (membership overlap)에 의하여 밀접히 연결시킴으로써 行政의 政治的 예속을 제도화시키고 있다.

이외에도 黨은 中央委員會 政治局이라는 그의 一線機關을 社會安全部, 人民武力部, 朝鮮中央通信社 등 주요기관에 파견하여 당적 통제와 감독을 계속하며, 기타 감독기능을 통하여 행정에 깊이 관여하고 있다.



이처럼 黨이 행정에 관여하고 있는 것 외에도 行政機關의 구조적 분화현상, 中央人民委員會, 主席 등에 의한 制度的 統制는 北韓行政에 있어서의 逆機能을 초래하고 있다.

部, 委員會는 一次的으로 局으로 구성되어 있으나 下位 組織單位는 各部 및 委員會에 따라 크게 차이가 있다.

대체로 工業分野의 局의 數는 비교적 적어 高度로 機能分화가 되어 있는데 비해 外交部, 國家計劃委員會는 局의 數가 20個 内外로 통괄·조정적인 면이 강하다.

第2章에서 보듯이 政務院의 組織構造는 빈번한 分離·統合과 새로운 調整으로 인하여 제도적으로 정착되지 못하고 계속 표류를 거듭하고 있으며 행정공백과 책임회피현상을 나타내 보이고 있다.

이에 金日成은 1960 년대에 들어서면서 부분적으로나마 행정적 構造 改革에 착수하였다.

그 重要的 것이 行政的 權威의 分權化 노력과 經營管理體制에 있어서의 「群衆路線」政策의 도입이다. 행정분권화의 예를 들면 農業部門을 비롯한 建設部門, 計劃部門 등의 관리지도체제를 재편성하고 이들 분야에 대한 中央政府의 행정권력을 부분적으로 지방기관에 이양하였다.

즉 북한은 各級 地方農業經營委員會를 설치하여 이들의 소관업무를 各級 行政委員會로부터 기능적으로 분리시키고 地方的 特殊性에 입각한 정책적 고려의 기회를 부여하였다.

한편 農業 및 工業部門의 경영관리체계의 개혁을 위하여 大衆動員戰略으로서 「群衆路線」을 강조하였다.

행정일꾼들의 직접적인 현장지도와 생산자의 참여 기회를 높이기 위해 「大安事業體系」와 「靑山里方法」 등이 도입되었으며 功利的 動機 賦與를 시험하기 위한 여러 方法이 선보였다.

金日成의 官僚制 改革은 단호하지도 못했고 이념적으로도 투철하지 못했다.

즉 북한의 경우 행정의 分權化는 과도한 中央集權化 경향과 이에 따른 비능률로부터 탈피하기 위한 方途로써 部門別 分權化가 고려되었던 것이므로 行政體制 전반에 걸친 구조개혁으로 확산될 수 없었다.

구조적 특징과 관련하여 북한의 행정과정을 계획절차 및 집행절차를 중심으로 살펴 보면 다음과 같다.<sup>102)</sup>

이 과정에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 國家計劃委員會이며 이 委員會는 勞動黨의 經濟政策에 기초하여 경제계획의 초안을 작성한다. 이 초안은 各 部 및 委員會와 下部 計劃機關을 거쳐 企業所에 하달되고 여기서 마련된 이른바 決定書는 다시 上向하여 國家計劃委員會에 이른다.

이 위원회는 各 部の 목표량과 계획사항을 종합하여 勞動黨 中央委員會와 政務院의 연석회의에서 결정되고 비준을 얻으면 「政令」으로 확정, 하달된다.

그러나 이른바 黨優位 原則, 科學性的 原則, 「群衆路線」의 原則을 기조로 내세우고 있는 計劃過程은 실제로 命令下達 過程이며 따라서

註 102) 安秉永, 官僚制化 現象의 南北韓 比較研究, 國土統一院, 1977, ( 국통정 77-12-1385 ) PP. 28 - 29

上部の 指針이나 草案은 命令으로 收容되므로 相互作用에 의한 조정  
은 어렵게 되고 만다.

다만 「군중노선」의 원칙이라는 명목하에 말단 기업이나 노동자에  
대한 약간의 설득과정이 있을 뿐 各部, 委員會의 局조차 이 과정  
에서 소외된다.

과도한 계획목표 설정과 감독·통제를 위하여 파생되어지는 中間管  
理組織의 權限重複과 情報의 歪曲, 허위보고와 숫자의 조작이 비일비  
재하며, 목표량의 달성에 치우친 나머지 질적저하를 초래하는 등 集  
權的 計劃過程에서 야기되는 무수한 逆機能이 존재하고 있다.

이상에서 논의한 바를 정리해 보면 대체로 북한의 경우 조직구조  
의 기본이 되는 長期的 組織設計가 되어 있지 않았기 때문에 修正  
見하고 즉흥적인 조직개편이 거듭되었는 바, 특히 정책적인 중점이  
변경되어 지는 工業(重·輕工業) 및 建設分野의 경우가 심했다고  
볼 수 있다.

대체적으로 1972년까지 계속 구조적 분화가 거듭되어 방대한 分  
業構造가 마련되었으나 전체적 구조는 고도로 집권화된 체제였으며  
지방으로 내려갈수록 구조와 기능이 단순화되는 경향을 보이고 있다.

計劃過程 및 執行節次에 있어서도 관료체제의 영향이 크게 작용하  
여 上向的 意思疎通이나 참여적인 분위기는 찾아 보기 어렵다.

또한 構造分化가 기능적 전문화 경향과 合理化의 방향보다는 오히  
려 斷片化 現象을 부채질함으로써 경영이 어렵게 되고 행정의 비능  
률을 초래하였으며 行政의 合理性에 反하는 관례가 빈번하였다.

北韓의 경우 行政官僚體制는 現代 組織의 특징인 거대한 복합적 분

업구조를 시험하고 있으나, 구조 및 관리 양면에 있어서 아직도 집권적, 강제적, 명령적, 권위주의적 속성을 벗어나지 못하고 있고 「黨性 優位原則」 때문에 전문성과 과학주의, 경험주의 등이 구조분화에 상응하여 발전되지 못하고 있다.

또한 아직도 工業 내지 경제발전을 앞세우는 動員體制的 시각에서 조직체제를 設計하는 결과로 인하여 개인의 복지증진이나 광의의 사회발전을 도모할 수 있는 구조 개혁이 이루어 지지 않고 있다.

## 2. 官僚行態

북한에 있어서 行政官僚의 充員基準은 黨性, 出身社會階層, 指導能力, 實務水準, 社會生活 및 家族關係 등이며 이중 黨性이 가장 중요하고 채용, 승진, 보직도 各級 水準의 黨에서 결정한다.

따라서 실적주의나 보편주의 등 近代의 規範이 정착되기 어렵고 자칫 전문적 능력이 경시당하기 마련이었다.

그러나 대체로 보아 1960 년대를 기점으로 점차 專門官僚型 엘리트들의 중요성이 인식되고 있는 실정이다.

그러나 아직도 충원과 관계되는 모든 결정권은 당이 가지고 있으므로 테크노크라트의 組織內 成長은 제약되고 있다.

뿐만 아니라 北韓의 行政官僚들은 黨을 비롯한 무수한 기관 및 조직단위들에 의해 감시·통제되고 있으며 이들의 복합적인 기대속에서 자기들의 역할을 수행해야 하므로 적지 않은 역할 갈등과 형식주의, 책임회피, 맹종 및 아첨 등의 逆機能的 官僚行態가 표출되고 있다.<sup>103)</sup>

註 103) 上揭書, PP. 33-35

· 처벌 및 조직 위주의 규제와 당성의 강조는 오히려 역기능을 감소케 하기 보다는 조장하는 결과를 초래하고 있으며 官僚體制는 保守主義의 늪에서 헤어나지 못하고 있다.

또한 우리 사회에 전통적으로 남아 있는 관료들의 권위주의는 아직도 북한 관료형태에 남아 있어 地位와 연관된 權力意識이 강하게 작용하고 있는 듯하다.

이러한 諸般事項은 參與的, 刷新的 官僚制와는 거리가 먼 權威主義的 官僚制의 대두를 조장하고 있다.

金日成은 國家官僚體制內에 도사리고 있는 逆機能的 行態를 수술하기 위하여 현장지도 등 「群衆路線」政策을 강조하고 있으나, 이러한 官僚行態를 일시에 불식시키기에는 역부족이며 기회있을 때마다 官僚主義에 대한 철저한 투쟁을 다짐하고 있다.<sup>104)</sup>

이들에 따르면, 「官僚主義는 黨政策을 강제로 내리먹여 黨과 人民을 이탈시키는 결과를 빚어내게 했다.」<sup>105)</sup> 면서 「모든 간부들은 官僚主義, 形式主義, 要領主義, 등 낡은 사상 방법과 작풍을 없애기 위한 사상투쟁을 벌여 혁명적 사업 작풍을 세워야 한다.」<sup>106)</sup> 고 강조하고 「수령의 思想 意志대로 思考하고 숨쉬며 그가 바라는 작풍대로만 한 길로 나가야 한다」고 주장한다.

대체로 보아, 북한에 있어 全體社會의 복잡성이 심화되고 구조적

---

註 104) 上揭書

105) 金日成 저작선집, 3권, P. 592

106) 金日成 저작선집, 4권, PP. 425 ~ 441

분화 역시 점차 진행되고 있으나, 정치 우위의 경직화된 구조때문에 이에 상응하는 合理的 慣行이 아직도 제도화되지 못하고 있음이 분명하다.

### 第 3 節 逆機能의 諸形態

#### 1. 形式主義의 病弊

形式主義는 組織의 機能的인 면에서 불 때 환경에 대한 적응성이 不足하거나 또는 목표달성을 위한 자원이나 정보의 획득이 充足되지 못하는 경우에 적응기능의 장애로서 나타난다.<sup>107)</sup>

北韓 資料에서 지적되고 있는 形式主義 病弊를 살펴 보면 다음과 같다.

##### 가. 非合理性

「우리의 경제관리운영에서 가장 엄중한 결함의 하나는 설비와 자재 및 원료를 마음대로 다루지 못하며 합리적으로 이용하지 못하는 것입니다. ... 일부 省(部處), 局들에서는 국내자원으로 해결할 수 있는 것까지도 다른 나라에 주문하며 심지어 機器, 자재들의 용도와 수량에 관한 구체적인 계산도 없이 망탕 사들이고 있습니다.<sup>108)</sup>

##### 나. 消極主義(無事安逸主義)

「일부 기업소들과 省, 국가기관들에서는 될 수만 있으면 생산능력에 비하여 계획을 적게 받아 노력, 자재, 설비능력의 지나친 예비를 남겨 둬으로써 사업을 쉽게 하려 하며 맡겨진 과제에 대해서는 되는대로 하다가 보자는 나쁜 경향들이 남아 있습니다.<sup>109)</sup>

註 107) 金雲泰, 組織管理論, p.47.

108) 金日成, 사회주의 경제관리 문제에 대하여, 로동당출판사, 평양, 1970. p.149.

109) 上揭書, p.153.

다. 意思傳達 沮害

「국가계획기관 일꾼들은 전반적인 나라 살림살이에 대하여 알고 전반적 경제발전의 전망을 알지만 객관적 사실과 구체적 생산설비를 잘 모르며, 한편 생산자들은 구체적 현실과 기업소의 생산설비에 대해서는 잘 알면서도 나라의 모든 살림살이 형편과 전반적 인민경제 발전의 전망을 잘 모르고 있습니다.<sup>110)</sup>

「지금 相들을 비롯한 많은 일꾼들이 위에서 말하는 것은 다 옳다고 하면서 받아 들이고, 받아 써 가지고 가서 아래 일꾼들에게 전달도 합니다.

그러나 전달하는데 그치고 집행하지 않습니다. 그러기 때문에 당이 내세운 정책들이 구체화되지 않고 있습니다.<sup>111)</sup>

라. 創意力 不足

「우리의 일부 경제지도일꾼들이 다른 나라의 계획화 체계를 교조적으로 받아 들이고 그것을 창조적으로 발전시키지 않았기 때문에 계획화 사업에서는 많은 결함들이 나타나게 되었습니다.<sup>112)</sup>

「기술일꾼들의 創發性과 역할을 높이기 위한 사업이 잘 진행되지 못하고 있습니다.

… 省, 局 지도 일꾼들의 소극적인 태도와 관료주의로 말미암아

註 110) 金日成 저작선집, 4 권, p.250.

111) 上揭書, p.408.

112) 上揭書, p.249.



기사들이 내놓은 옳은 방안들이 깔아 뭉개지고 있습니다.<sup>113)</sup>

#### 다. 書面主義 病弊

「우리의 省, 局들에 계속 남아 있는 관료주의적 지도일꾼들은 잡다한 문서를 끌어안고 지령서에 서명하는 것으로써 지도적 책임을 다 하는 것으로 만족해 하고 있습니다.

이들은 기업소들을 구체적으로 지도하지 않고 사무실에 들어 앉아서 지시와 여러 가지 문서들을 내려 보내며 기업소들에게 많은 통계보고만을 요구하고 있습니다.<sup>114)</sup>

이상에서 표출되고 있는 形式主義的 諸病弊는 환경에 대한 적응성이 부족하기 때문이며 業務의 不正確性을 내포하고 있는데, 이는 결국 정보 획득의 부족에서 비롯되며 조직내부의 기능간에 모순이 존재하고 있음을 의미한다.

또한 환경에 대한 부적응성은 전통문화에 바탕을 둔 조직원의 의식구조와 조직목표와의 불일치, 변화하는 목표에 적응하지 못하는 구성원의 자질 등 개인적 능력과 조직의 기능장애면에서 그 원인을 찾아 볼 수 있을 것이다.

## 2. 組織의 構造的 機能 障礙

목표달성을 위한 정보획득이 충족되지 못하여 발생하는 形式主義는 정책결정과 집행에 필요한 정확한 정보가 부족한 때문이다.

---

註 113) 前掲 사회주의 경제관리 문제에 대하여, p.134.

114) 上掲書, p.124.

일반적으로 목표달성을 위한 수단적 활동 즉 情報 知識 기타의 認識的 側面的 활동은 組織의 下部構造에서 수행한다.<sup>115)</sup>

따라서 政策決定을 하는데 필요한 정확한 자료나 정보의 획득이 충족되지 못한다 함은 조직의 하부구조 기능이 제대로 발휘되지 않고 있음을 의미한다.

그러므로 下部構造의 機能障礙 原因은 組織 全體의 形式主義的인 側面的 原因이라 할 수 있겠다.

北韓의 權力體系는 앞서 第3章에서 살펴 본 바와 같이 國家政策을 수립·결정하는 黨과 그 黨의 決定을 집행하는 國家機關과의 二元的 體系로 되어 있으며, 國家機關 自體도 政策을 決定 指導하는 中央人民委員會 및 各級 地方人民委員會와 行政的 執行機關으로서의 政務院 및 各級 經濟指導委員會라는 二元的 體系로 되어 있다.

그런데 黨과 國家機關과의 關係에서는 黨이 上部構造가 되며 國家機關內에서는 中央人民委員會 및 地方人民委員會가 上部構造로 되고 政務院 및 地方經濟指導委員會가 下部構造에 해당된다.

一線 行政執行을 담당하는 하부구조로서 政務院과 地方經濟指導委員會는 2 내지 3重의 上部構造로부터 指示 統制를 받고 있어 그 自律性과 專門性을 거의 발휘할 수 없는 상태에 놓여 있으므로 상부구조의 지시·결정에 대한 실현가능성과 현실적응성을 정확히 평가할 수 없게 된다. 그리하여 자연히 상부구조의 지시·결

---

註 115) 趙錫俊, 組織論, 法文社, 서울, 1973, p.276.

정에 대해 집행결과만을 중시하게 된다.

이 때문에 하부구조에서는 「教條的」 「消極的」 「機械的」 「形式的」 「書面主義」 등이 나타나게 되고 상부구조 역시 이러한 하부구조로부터 정확한 자료나 정보획득이 불가능하므로 「구체적인 計劃性・體系性的 缺如」 현상을 낳게 된다.

따라서 조직내의 「下意上達과 上意下達」이 원만하게 이루어 지지 못하여 결국 조직전반에 걸쳐 형식주의가 발생하게 된다.

이와 같은 조직내의 기능장애에 대하여 金日成은 다음과 같이 지적하고 있다.

「오늘 적지 않은 黨, 政權機關 일꾼들은 상부에 의해 미리 고안된 형태와 방법의 범위 안에서 활동하는 단순한 지시전달자 혹은 자료모집자로 되어 적극성과 창발성을 발휘하지 못하고 있으며, 또한 일부 지도기관에서는 지시전달자들이 모집한 피상적이며 일면적인 자료에 의하여 문제를 처리함으로써 黨과 人民의 요구에 배치되게 사업하고 있습니다」<sup>116)</sup>.

### 3. 構成員의 資質 不足

組織體의 구성원이 목표달성에 필요한 자질을 갖추지 못하거나 부적당한 사람으로 구성되어 있다면 그 조직체는 목표와는 괴리된 형식주의적 병폐에 직면하게 된다.

북한 자료에서 지적되고 있는 구성원의 자질 문제는 구성원

---

註 116) 朝鮮勞動黨大會 資料集, 第1輯, 國土統一院, 1980. p.355.

자신의 지식과 경험 등 일반적인 조직운영의 능력면과 구성원 집단의 의식구조 즉 가치행태적인 면으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 구성원의 능력 부족면을 보면 그 조직운영에 필요한 실무적, 전문적 지식의 결여와 사회발전에 대응해 나가는 적응성, 융통성의 부족을 들 수 있다.

「형식주의자들은 끊임없이 발전·변화하는 현실에 맞게끔 사업의 형식을 고치는 대신에 낡은 틀에 매어 달리며 새 것에 민감하지 못하고 대중들 속에서 자라나는 새싹을 무시한다.」<sup>117)</sup>

북한 행정체계 구성원들의 실무적, 전문적 지식이 부족한 것은 모든 사업에서 「黨政治事業」내지 思想教養을 본위로 내세우고 있는 데서 起因하는 것이라 하겠으며, 組織構成員들이 사회발전에 적응하지 못하는 것은 「金日成 唯一思想·主體思想」의 全體主義體制가 저지르고 있는 統制와 強要의 결과라 할 수 있겠다.

이러한 構成員들의 능력부족에 대한 要因을 金日成은 다음과 같이 평가하고 있다.

「지금 일부 경제간부들이 당위원장의 간섭이 심하다느니 회의가 많다느니 하면서 일을 잘 하지 못한 데 대한 변명을 하려 하고 있습니다. ... 黨 會議라는 것은 重要的 政治生活입니다. ... 경제지도 일꾼들의 사업에서 중요한 문제는 정치사업을 앞세우며 군중로선을 관철하는 것입니다.」<sup>118)</sup>

註 117) 政治事典, 社会科学出版社, 평양, 1973. p.1250.

118) 上掲書, p.1057.

「우리 黨의 모든 對內外政策은 주체사상에 기초하고 있으며 거기에서부터 출발하고 있습니다. 정치·경제·사회·군사 등 각 부분의 로선과 정책은 물론 구체적인 방침들도 그 밑바닥에는 주체사상이 놓여 있습니다.」<sup>119)</sup>

그런데 個人의 의식구조 즉 가치정향은 조직의 목표와 적응관계에 절대적인 영향을 끼치고 있다.

北韓 組織 構成員의 행태에 관해서 지적되고 있는 사항을 대략 2 가지 범주로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 주어진 임무에 대해서는 책임있게 수행치 않으면서도 「국가재산을 낭비하고 물질적 탐욕을 추구」<sup>120)</sup> 하는 향락적 가치관의 경향과

둘째, 출세를 위해 상부에 아첨하고 상부 지시에 기계적으로 맹종하는 「保身主義」, 「功名主義」 등<sup>121)</sup> 機會主義的 경향을 들 수 있다.

북한정권이 수립되면서 계급성으로 인해 그 구성원들의 대부분이 과거 하층구조에 속해 있던 貧農과 勞動者 出身들로서 보편적으로 현재의 욕구충족만을 기본으로 하는 享樂型의 가치관을 가지며 정치적 행태에서는 不正과 暴擧로 나타난다.<sup>122)</sup>

향락형은 현재에 집착하기 때문에 물질적 욕망의 충족에 급급하여 전체적인 이익이나 미래에 대한 계획을 가지지 않고 즉흥적이

註 119) 前掲, 社會主義 經濟管理問題에 대해서, p.160.

120) 前掲, 朝鮮勞動黨大會資料集, 第1輯, p.352. (3 차 당대회김일성 연설)

121) 前掲, 金日成저작선집, 제1권, p.378. p.521.

122) 李漢彬, 國家發展의 理論과 戰略, 博英社, 서울, 1969, pp.26 - 30.

고 책임감없이 업무를 수행한다.

기회주의적인 가치관을 가지는 사람은 「스스로가 아무런 法統과 카리스마를 갖지 못하면서 아직도 적극적인 근대화 과업을 수행할 만한 능력이 없기 때문에 상부 엘리트의 후광에 힘입어 스스로의 권력과 이익을 극대화하는데 여념이 없다.」

일반적으로 上部에 대한 기계적 맹종성은 조직계층의 하부로 내려갈수록, 指示型 指導者가 증가할수록, 管理統制가 엄격할수록, 長期計劃이 있으나 그 執行이 不適切할수록 더욱 많이 표출되며 결과적으로 조직원의 좌절감, 실패감, 短見, 갈등의 정도를 증가하게 한다.<sup>123)</sup>

북한의 통치조직 내지 행정조직에서 구성원들이 기회주의적 성향을 갖는 원인으로서,

첫째 행정조직 운영에 있어서 지나친 지도 통제의 결과라 하겠다.

앞서 살핀 바와 같이 2중, 3중의 상부구조 통제에 의해, 그리고 무조건 복종을 강요하는 中央集權의 原理에 의한 下向的 指導方法과 統制管理에 의해 구성원들은 非情誼的 (Impersonal) 規則體系에 얽매어 機械的이며 획일화된 인간이 돼 버렸다.

둘째, 長期 經濟計劃 추진에 따른 人的 物的 資源의 不足을 들 수 있다.

---

註 123) 趙錫俊, 前揭書, p.147.

북한이 경제계획을 수행함에 있어 내걸고 있는 「자력갱생의 원칙」과 계획목표의 초과달성 강요는 인적 물적 자원의 부족으로 인해 표면적이고 短時間的인 效果性에만 치중케 하여 形式主義的인 諸病理現象을 유발시키고 있는 것이다.

셋째, 上部에 아첨하는 機會主義的인 人間 形成은 共產主義의 基本생리에 있다고 하겠다. 즉 물질적 욕망을 「부르조아」적 근성이라고 철저히 배격하는 공산체제는 결과적으로 인간의 모든 욕망을 권력추구으로 집중시키고 있다. 공산사회에서 권력의 획득은 사회의 모든 가치를 획득하는 기본수단인 셈이고, 이것의 상실은 사회적 가치뿐만 아니라 生存權마저 위협을 받게 되어 버린다. 따라서 지위의 획득과 유지를 위해서는 무조건 상부에 복종하지 않으면 안되게끔 생리화 되어 있다.

#### 4. 權威主義的 病弊

북한의 행정조직 운영에서 지적되고 있는 권위주의적 병폐의 諸形態는 다음과 같다.

##### 가. 組織員의 權威主義 態度

「관리일꾼들이 관료주의적으로 군중에게 내리 먹이기만 하며, 조합일이 잘 안 될 때에는 그 책임을 위로 올려 밀거나 아래로 내려 밀어버리는 매우 옳지 못한 사업태도를 나타내고 있습니다.<sup>124)</sup>」

---

註 124) 前掲, 社會主義經濟管理問題에 대하여, p.297.

#### 나. 上級機關의 橫暴

「우리 당과 정권기관내의 많은 사업 부문에서 관료주의는 주로 어떠한 형태로 표현되고 있습니까?

그것은 여러 가지로 표현되고 있는데, 특히 상급기관 다시 말하여 상부에 앉아 있다고 하는 사람들의 지도사업에서 많이 나타나고 있습니다.

어떤 사람들은 하부 실정을 자세히 조사해 보지도 않고 주관적이고 집만 부리고 일을 망탕 처리해 버립니다.

그 결과는 하부에서 사업을 집행하는데 혼란과 곤란을 가져옵니다.]<sup>125)</sup>

#### 다. 指導層의 特權意識

「어떤 일꾼들은 높은 자리에만 등용되면 자기 자신을 특수한 존재로 인정하고 自高自大하여 자신의 政治理論 水準과 實務 水準을 높이려 하지 않고 되는데로 일하려고 합니다.

이런 사람들은 자기가 앉은 자리를 마치 팔자에 타고난 벼슬자리처럼 생각하면서 틀만 차리고 있습니다.]<sup>126)</sup>

「어떤 자들은 자기가 차지하고 있는 地位를 이용하여 그가 쓴 글이나 작품이나 그가 하는 사업에 잘못이 있는데도 불구하고 다른 사람들의 비판을 억압하고 발언을 억누르고 있습니다.]<sup>127)</sup>

註 125) 前掲, 金日成 저작선집, 제1권 p.51.

126) 上掲書

127) 上掲書 p.524



權威主義는 政策이 부적당하여 목표달성이 불가능하거나 수단의 목적화 경향이 발생하는 경우에 목표달성 기능의 장애로써 발생한다.<sup>128)</sup>

또한 권위주의는 일반대중의 요구나 의사에 상치되는 정책을 강행하려 할 때 나타나는 것이다.

위와 같은 권위주의 병폐가 북한에서 발생하는 원인은 무엇인지 살펴 보겠다.

첫째, 무엇보다도 문화적 풍토가 전혀 다른 북한지역에 새로운 문화인 共產主義를 強制的으로 급속히 移植시키려는 과정에서 나타났다고 볼 수 있다.

특히 북한정권은 물적 자원의 부족을 메우기 위해서 人的 資源의 극대화가 절실히 필요하게 되고 이를 위한 수단으로써 「천리마 운동」등 강제동원을 자행하지 않을 수 없었던 것이다.

그러나 「동원의 방향이나 범위, 정도가 同意形式을 통해 정당화되지 않고 支持되지 않을 경우에는 疎外化를 빚어내게 마련」<sup>129)</sup>이며, 이를 극복하기 위해 사용되는 강제적 수단은 오히려 권위주의적인 병폐를 조장시키게 한다.

둘째, 韓國人의 傳統的인 官僚主義性向이다.

우리 민족은 관료에 대한 복종태도가 의식화되어 있고 또 관료들은 전통적으로 민중에 대해 억압적 지배를 일삼아 왔기 때문에

註 128) 金雲泰, 組織管理論, p.47.

129) 安秉永, 共產動員政權의 展開類型, 北韓, 2권, 6호, 1973. p.239.

북한과 같이 엄격하게 규제되는 계급사회에서는 더욱 권위주의적인 풍토가 조장되고 있는 것이다.

셋째, 中央集權的 組織構造를 들 수 있는데, 북한은 憲法에서조차 「조직원은 조직에 복종하며, 소수는 다수에 복종하며 하급기관은 상급기관에 복종하고 전체 조직체는 組織 中央에 절대 복종한다」<sup>130)</sup>는 이른바 「民主主義 中央集權制」를 규정하고 있다.

이러한 조직체계는 「밑으로부터의 비판」이 허용되지 않으며 모든 권력이 상층부에 갈수록 집중되어 있으므로 상층부의 특권화를 유발시키게 된다.

##### 5. 内部葛藤의 諸病弊

모든 조직체에 있어서 그 조직체를 이루고 있는 諸要素間의 統合機能이 원만히 수행되지 못하거나 일정한 가치의 유지, 내면화의 기능 발휘가 제대로 되지 못하는 경우에 그 조직내부에 갈등이 존재하게 된다.

즉 統合機能의 장애로써 갈등이 누적되어 구성원이 탈락하는 경우에는 分派主義가 발생하며, 성원의 요구와 참여가 불충분하여 개인적 만족이 충족되지 못할 때에는 無關心主義가 발생하는 것이다.<sup>131)</sup>

北韓 資料에서 지적되고 있는 내부갈등을 보면 다음과 같다.

가. 家族主義, 地方中心主義

「省, 局들의 간부사업에서 나타난 엄중한 결함들을 보면 다

註 130) 北韓 憲法 第9條, 朝鮮勞動黨規約 제2장11조 참조

131) 金雲泰, 組織管理論, pp.47 - 48

음과 같습니다.

첫째로 黨의 原則을 지키지 않고 친우, 친척, 동향 관계에 따라 사람들을 끌어 들이는 경향이 있습니다。」<sup>132)</sup>

#### 나. 宗派主義

「종파주의자들은 개인의 출세를 위해서 언제나 자기 주위에 사람들을 끌어 당깁니다.

그들은 사업을 잘해서 위신을 얻으려고 하는 것이 아니라 술추렴을 하고 국가의 돈을 가지고 자기 면목을 내는 방법으로 사람들을 끌며 자기들끼리 별별 말을 다 합니다.

이와 같이 친분을 당조직 위에 세우고 그것을 더 크게 믿습니다。」<sup>133)</sup>

#### 다. 修正主義

「우리나라에서 수정주의가 체계적으로 나온 것은 없지만 우리당을 반대하는 자들이 소위 국제사조에 휩쓸려 수정주의를 펴뜨렸습니다.

그리하여 공산주의 운동을 말아 먹으며 「맑스 레닌주의」의 원칙을 반대하고 자본주의에 투항하는 수정주의적 경향들이 우리나라에도 나타났습니다。」<sup>134)</sup>

#### 라. 無關心主義

---

註 132) 前掲, 社會主義經濟管理問題에 대하여, p.135 .

133) 前掲, 金日成 저작선집, 제 2 권, p.125 .

134) 上掲書, p.127

「만약 모든 조합원들이 자기 재산만 아끼고 조합을 아끼지 않고 조합의 재산을 되는데로 관리하며, 자기만 먹는 것이 아니라고 해서 조합의 농사가 잘 되든 못 되든 아무런 관심을 가지지 않는다면 조합재산이 늘어 갈 수도 없고 농사가 잘 될 수 없을 것입니다.」<sup>135)</sup>

이상에서 고찰해 본 바와 같이 내부갈등은 주로 分派主義로써 顯在化 또는 潛在化되어 오고 있다.

어떤 조직체보다 강한 규율과 통일을 제일로 삼고 있는 北韓 行政體系 內部에서 分派主義가 발생하고 있는 원인으로서, 첫째 조직내의 파벌 조성 경향을 들 수 있다.

파벌이란 근본적으로 이해관계의 대립을 근간으로 하여 감정의 대립, 가치관의 대립에 의해 人的인 親疎關係 내지 系譜를 중심으로 전개되기도 하며 體制內의 主要한 機能的 課業을 둘러 싸고 형성되기도 한다.

파벌은 族閥主義 ( Neopotism ) 의이며 情實主義 ( Favoritism ) 의인 非公式 ( Imformal ) 集團이기 때문에 그 뿌리는 매우 깊고 그것이 미치는 영향은 否定的이기 쉽다.<sup>136)</sup>

어느 社會에서나 파벌은 존재하고 있다.

따라서 북한과 같이 조직에 대한 통제력이 강한 사회에서도 완

註 135) 前掲, 社會主義 經濟管理問題에 대하여 p.309.

136) 高永復, 現代社會心理學, 法文社, 서울, 1974, p.191.

전히 사라지지 않고 어느 정도 잠재화되어 있다고 보아진다.

분파에 의한 갈등이 표출되지 않는다해서 갈등이 소멸되었다고는 볼 수 없으며 더욱이 조직의 통합기능이 원만히 수행되고 있다고는 믿기 어렵다.

둘째,北韓 社會에서는 黨性이나 出身性分에 따라 주민들이 약 51階層으로 나뉘어져<sup>137)</sup> 있고, 계층간의 移動을 엄금하고 있기 때문에 分派心理가 促進되어 體制內的인 갈등이 더욱 조장되는 셈이다.

북한에서는 조직에서 뿐만 아니라 모든 부문에서 黨性和 出身階層性分이 優先的인 기준이 되므로 이로부터 소외되는 계층이나 제약을 받는 경우 그들이 가지는 갈등은 심각하지 않을 수 없다.

또한 국가행정기관에 대한 지나친 黨의 간섭과 통제를 들 수 있다.

黨의 行政機關에 대한 統制의 폐해는 다음과 같은 金日成의 발언에서 잘 입증되고 있다.

「아직까지도 많은 黨機關들은 정권기관의 사업을 대행하고 있습니다.

실례로 어떤 지방들에서는 당기관들이 정권기관들의 사업을 어떻게나 대행하였던지 달구지 몇 대를 동원하는 것까지도 당기관의 허가 없이는 정권기관이 독자적으로 처리할 수 없는 지경에 이르

---

註 137) 前掲, 北韓總覽, pp.310 ~ 311, pp.893 ~ 895.

렸읍니다.]<sup>138)</sup>

국가행정기관이 자기 고유의 임무마저 당기관에 의해 침해당함으로써 그 조직 구성원의 사기 저하는 물론이고 능력 발휘가 제대로 되지 못하여 전체적인 組織 機能의 障礙를 일으켜 形式主義的인 병폐를 가져 오고 조직원의 소외 내지 무관심을 유발하게 된다.

이상과 같은 北韓 行政組織의 機能障礙面을 종합해 볼 때 北韓 行政組織은 현실과 유리된 지나친 목표추구때문에 전반적인 기능장애를 일으키고 있다고 볼 수 있다.

즉 조직원들의 능력이나 지식을 고려함이 없이 과도한 목표달성을 강제로 독려하기 때문에 표면적 효과에만 치중하게 되어 목표달성도 어렵게 되고 내실을 기하지도 못하고 있다.

이와 같은 목표와 실제 산출되는 성과와의 괴리는 지금과 같은 조직체제가 장기화 할수록, 사회가 발전되고 전문화 할수록 더욱 커지며 그에 따르는 갈등은 누적될 것이다.

또한 中央集權的인 조직구조와 黨으로부터의 지나친 통제와 간섭은 官僚主義的 病弊를 더욱 조장하는 셈이다.

---

註 138) 前掲, 金日成 저작선집, 제1권, p.374.

## 第 4 節 順機能化 裝置

### 1. 葛藤解消 메카니즘

北韓은 앞에서 지적되고 있는 조직기능의 장애를 해소하기 위하여 여러 가지 장치를 活用하고 있다.

諸逆機能 減少를 위한 메카니즘은 思想教養과 批判, 肅清, 「收容所 群島」에의 감금 등을 들 수 있다.

이에 대한 金日成의 발언을 보면 다음과 같다.

「…… 지난 기간중 일부 공장들에서 적지 않은 지도일꾼들은 黨會議에도 잘 參加하지 않았고, 아래 사람들로부터 비판도 얼마 받아 보지 못했으며 학습도 잘 하지 않았습니다.

그러다 보니 지도일꾼들이 출신은 노동계급이지만 간부가 된 다음에는 관료화 되었으며 ……」<sup>139)</sup>

갈등해소의 일차적 메카니즘은 사상교양을 통한 자기통제 방식이라고 하겠다.

北韓은 사상교육을 강조하여 全 住民에게 學習의 生活化를 강요하고, 일반 대중에게는 1日 2~3 시간씩 학습을 실시하고, 간부들에게는 「수요강연」 「토요학습」을 의무적으로 규정하고 있다.

「우리의 간부들이 지난 시간 많은 일을 하였고…… 우리 당은 그들이 현실 발전에 뒤떨어지지 않도록 토요학습회, 수요강연회를 비롯하여 집체학습체제도 세우고 매 달 한번씩 정규학교에 가서 전문적

註 139) 前掲, 김일성저작선집, 제 6 卷, p.443

으로 공부하도록 하는 체계도 세워 놓았답니다」<sup>140)</sup>

비단 행정조직원뿐만 아니라 일반대중도 이 사상교양을 통하여 革命性, 階級性, 黨性, 義務感 등이 極度로 강조되며, 욕구불만으로 야기되는 감정적 불안은 계속적인 조작을 통해 반사회주의적인 敵을 向하여 표출되도록 하고 있다.

따라서 조직원은 이러한 思想教養 過程을 통해 조직이탈에 대한 불안감을 자기통제의 메카니즘으로 갖게 된다.

그러나 이러한 思想教養事業도 위의 金日成의 발언에서 지적 되고 있듯이 順機能化 裝置로서의 역할을 원활히 수행하지 못하고 있다.

갈등해소의 두번째 메카니즘으로 비판과 자아비판을 들 수 있다.

일반적으로 공산국가에서의 비판은 「폐쇄적 사회에 있어서 누적된 불만과 긴장을 해소시키는 유일한 공개적 분출구로 存在케 함으로써 당의 영도력을 보장하고 당과 국가의 기능을 보다 원활하게 하는 중요한 기능을 하는 것이다.」<sup>141)</sup>

그러나 北韓에서는 실제 비판이 조직원들이나 일반대중에서도 效果的으로 진행되지 못하고 있어 긴장이나 갈등해소의 기능을 제대로 수행하고 있지 않다.

北韓에서 비판이 형식적이며 충분히 이행되지 못하고 있다는 사실

---

註 140) 勤勞者, 근로자사, 평양, 1975, 3호, p.6

141) Merle Fanisod, "How Russia is Ruled," rev.ed., Harvard University Press, 1963, pp.211 ~ 212

同旨, 尹鎡均, 前掲書 pp.77



은 金日成의 다음과 같은 발언에서도 입증되고 있다.

「우리 당내에서는 비판과 자기 비판이 아직 충분하게 전개되지 못하고 있습니다.

비판할 것이 없어서가 아니라 지도적 지위에 있는 일부 동무들이 비판과 자기비판을 좋아 하지 않으며 당, 단체들이 이 사업에 응당한 주의를 돌리지 않기 때문입니다.」<sup>142)</sup>

共産國家에서 사용하는 또 하나의 갈등해소 방법으로써 숙청이 있는데, 사상교양과 비판이 「잠재된 갈등」의 해소 방법이라면, 숙청과 감금은 「현재화된 갈등」의 해소 방법인 것이다.

공산국가에서는 갈등을 제도적으로 정당화할 수 있는 公式的 通路가 폐쇄되어 있을 뿐만 아니라 정치적 가치를 포함한 모든 사회적 가치의 유동이 극히 제한되어 있으므로 갈등의 누적은 숙청을 유발하지 않을 수 없다.

따라서 공산체제에서는 숙청을 常例化함으로써 「社會的 流動性을 높여 社會的 葛藤을 약화시키려 하고 있다.」<sup>143)</sup>

평양에서 발행한 <조선말사전>에 의하면 「숙청이란 어떤 부정적인 대상이 더 있을 수 없도록 깨끗이 치워 없애는 것」<sup>144)</sup>이라 규정하고, 「당은 반혁명적 종파사상을 폭로 숙청하는 투쟁을 통하여 당원

註 142) 前掲, 金日成 저작선집, 제 1 卷, p.381

143) 安秉永, 北韓 政治엘리트의 構造分析, 亞細亞研究, VOL. XVI, No.2  
p.7

144) 조선말사전, 평양과학원출판사, 1968.p.2377

들의 사상체계를 바로 잡으며 레닌적 당생활 규범에 입각하여 당생활을 강화하도록 지도하였다」고 지적하고 있다. 145)

「마르크스」는 「당내의 투쟁은 당의 강화를 위해 必要하며 당은 스스로의 숙청을 통해서 더욱 강화된다」고 했으며, 「스탈린」은 「주인은 반드시 때로 빗자루를 들고 당내를 청소하지 않으면 안된다」고 지적하였다. 146)

이로 미루어 볼 때 공산체제에서의 숙청은 정적 제거를 위해서 필요하지만 내부적인 갈등해소를 위해서도 필요한 사항이며, 사상교양이나 비판사업이 원활히 되지 않을 경우 숙청의 가능성은 커진다고 볼 수 있다.

이와 같이 숙청된 반체제분자, 적색분자들은 특별구역에 수용되어 既存體制와 유리되어 있다.

北韓은 주민들을 출신성분에 따라 차별하고 사상 검토를 계속하는 한편, 당내 분쟁과 숙청을 통해 많은 정치범을 만들어 내고 있다. 또한 정치사상범이나 경제·사회 범죄에 대한 처벌에 있어서 범법자인 당사자만을 처벌하는데 그치지 않고 그 가족과 친척 등에 이르기까지 철저히 連坐制를 실시하여 공동 처벌을 하고 있다.

따라서 北韓은 이같이 광범위한 대상을 감시하고 관리하기 위하여 「스탈린」 시대의 惡名높은 「수용소군도」(「特別獨裁對象區域」等)를 北

---

註 145) 北韓總覽, p.287

146) 上揭書

韓 땅에 설치하기에 이르렀다. 147)

## 2. 「3大革命小組 運動」

北韓은 1973年 2月 13日 金日成의 지시에 의하여 제대군인이며 열성당원인 대학졸업반 학생과 金日成高級黨學校 學生, 대학을 갓 졸업한 기술자, 사무원 등을 주축으로 이른바 「3大革命小組」를 조직하여 각 공장, 기업소, 협동농장, 기관과 학교 등에 파견하였다. 148)

이 「3大革命小組」가 그동안 수행한 역할에 대해 「로동신문」은 다음과 같이 평가하고 있다. 149)

「3大革命小組의 활동을 통하여 당 조직들과 국가경제기관들의 기능이 더욱 높아지고 일꾼들의 사상 관점과 사업 작풍에 根本的인 전환이 일어나게 되었으며 당원들과 근로자들 속에서 黨政策을 끝까지 관철하려는 기풍이 서게 되었다.」

다시 말해서 「3大革命」 즉 思想·技術·文化 革命의 前衛隊로서 국가경제기관은 勿論 당조직의 기능을 높이며 간부들의 사업작풍을 바로 잡고, 근로대중을 맡겨진 생산과제 完遂에로 내모는 역할을 수행했다는 것이다.

원래 「3大革命小組」는 金正日 후계체제를 구축하는데 필요한 조직으로써 경제발전을 위한 노력동원을 가속화 시키는 한편, 당조직의 기능과 역할을 강화하는데 목적을 두었다.

---

註 147) 上揭書, P.319

148) 上揭書, PP.169~171

149) 로동신문, 1982.7.20字

金日成 1人 獨裁의 強力한 도구가 되어야 할 당조직들이 官僚주의, 형식주의, 특권의식에 사로잡혀 주민대중과의 괴리현상이 심화됨으로써 各급 黨기관들의 기능과 역할이 劣化되었기 때문에 이를 補充할 새로운 獨裁機構의 조직, 保障이 必要하게 되었던 것이다. 150)

「3大革命小組」의 주요 임무는 사상, 기술, 文化혁명을 주도하고, 人民경제계획의 과제를 完遂하는데 있지만, 김정일의 특명을 수행하는 것을 위주로 하고 있다.

또한 現지 幹部들이 가지고 있는 保守主義, 經驗主義, 官僚主義를 비롯한 「낮은 思想」과 투쟁하는 한편, 「水準이 낮은 理論이 實務에 빠져 工夫를 제대로 못하고 있는 幹部들에게 現代과학 기술을 배워 주며 실천을 통하여 現代 과학의 위력을 보여 주는데」 있는 것으로 보인다. 151)

「3大革命小組運動」의 官僚主義的 弊害 제거 임무와 關聯하여 金日成은 다음과 같이 말하고 있다. 152)

「일부 오랜 幹部들 속에서 保守주의, 經驗주의, 기관본위주의, 官僚주의가 나타나고 심한 경우에는 한 자리 하였으니 이제는 높고 먹어도 된다고 생각하는 안일, 海이한 현상이 나타나는 것은 그들이 公부를 하지 않아서 잘 모르는데 주요한 원인이 있습니다.

그러므로 우리는 오랜 幹部들을 빼어 버릴 것이 아니라 그들이

---

註 150) 北韓總覽, 前揭書 P.170

151) 前揭, 勤勞者(1975.3) PP.6~7

152) 上揭書

지난 날 일을 잘 한 것처럼 앞으로도 잘 하여 나가도록 지도하여야 합니다.

우리 당은 이러한 목적에서 「3大革命小組」를 두어 공장, 기업소들과 협동농장에 파견하였습니다.」

그리고 「3大革命小組」는 黨中央委員會에 직속되어, 黨, 行政機關, 手  
사권력기관에 이르기까지 조정, 통제하며 감독권을 행사하고 있다.

한 마디로 「3大革命小組」는 국가의 既存 행정관리조직의 운영에서 발생하고 있는 제반 부정적 요인, 특히 관료주의적 병폐를 시정하여 조직의 원활한 기능화를 도모하는 것이라고 하겠으나, 기성 간부들의 권위를 짓밟고 조직원의 사기를 저하시켜 자칫 조직 전체마저 混亂에 빠뜨릴지 모르는 새로운 병폐를 조장해 내고 있다.

1981年 11月 平安北道에서 발생한 당간부들과 「3大革命小組員」들간의 대규모 유혈충돌은 그 알력의 심각성을 잘 말해 주는 사건이라고 볼 수 있으며, 金日成-金正日 세습체제 구축에 따르는 충성 강요와 무리한 세대교체는 많은 문제점을 드러내고 있다.

### 3. 「現地指導」

北韓에서 「현지지도」란 金日成이 공장, 기업소, 협동농장, 기관, 학교 등 현장에 直接 나타나서 지도하는 것을 말한다. <sup>153)</sup>

「현지지도」의 대표적인 例는 「靑山里敎示」와 「大安事業體系」를 들 수 있다.

註 153) 北韓大事典, 前掲書 P.1296

1961年 12月 金日成은 생산실적이 부진한 大安電氣工場을 直接 방문하고 생산실적이 저조한 원인은 당의 지도가 부족한 때문이라고 지적했다. 이를 개선하기 위해 공장의 최고 지도기관으로서 공장당 위원회의 집체적 지도체계 確立 및 計劃, 生産, 技術을 통일적, 종합적으로 지도하는 생산지도체계 기타 후방공급체계의 개선 등을 지시하였는데 이러한 관리방식을 「대안의 사업체계」라 하였다.<sup>154)</sup>

즉 공장관리는 모든 공장종업원의 共同責任下에 실시하며, 그 責任을 해당 공장당위원회가 지게 되며, 근로자들의 생산의욕을 높이기 위해 정치사상사업을 강화하고, 윗 사람은 탁상공론식 관료의식과 명령하달식의 지도방법을 버리고 항상 밑으로 내려가 현장의 實態를 把握하고 아래 사람을 지도하도록 지시하였다.

그러나 이 「大安事業體系」도 「靑山里方法」이나 「千里馬運動」처럼 근로자들의 물질적 혜택을 배제한 채 정치사상교육만을 강요하며, 경제 실무 경험이 전혀 없는 당관료들이 공장을 관리하기 때문에 성공을 거두지 못하고 있다.

마찬가지로 金日成의 「현지 지도」방법이나 黨 幹部들의 生産現場에 대한 直接指導方法도 공산주의식 경제관리운영체제를 근본적으로 수정하지 않는 한 경제적 침체를 벗어나게 할 수 없을 것이다.

東歐나 中共, 蘇聯 等에서는 資本主義 경제운영 방식인 물질적 혜택이 근로자에게 돌아가게 하고 있지만 北韓의 경우 그렇지 않기 때문에 관료주의적인 병폐가 치유되지도 않고 근로자들의 생산의욕을 자극할 수도 없는 것이다.

註 154) 北韓全書, 前揭書, P.519

## 第 6 章 結 論

### I

共產主義의 權力體系는 「프로레타리아」 獨裁라는 命題에 의해 共產黨을 頂點으로 하고 國家機關은 共產黨의 路線과 政策을 집행하는 下位體制에 불과하다고 할 수 있다.

北韓도 물론 源泉的인 權力은 勞動黨에로 集中되어 있다.

憲法의 明文規定上 國家 最高主權機關으로 되어 있는 最高人民會議는 實際에 있어서 主席, 黨 그리고 中央人民委員會의 指示에 따라 行動하는 형식적인 推인기관에 불과하다.

主席은 國權을 代表하고 黨·政協議體라 할 수 있는 國政의 最高指導機關인 中央人民委員會를 직접 지도하며 軍의 最高司令官, 國防委員會 委員長이 되어 一切 武力을 지휘 통솔함으로써 黨·政府·軍·司法 等 諸分野에 있어서 絶대적 地위를 갖는다.

國權의 最高指導機關으로서 中央人民委員會는 重要한 政策決定權을 장악하고 政務院과 中央 司法 및 檢察機關 그리고 地方人民會議과 地方人民委員會를 指揮 監督함으로써 權力統合的 基礎위에 서있는 集團指導機關으로 되어 있다.

그러나 中央人民委員會의 首位가 主席이므로 主席의 補助·諮問機關에 불과하다.

內閣에 해당하는 政務院은 主席과 中央人民委員會의 지도를 받아 行政的 執行만을 담당하는 下位の 國家행정기관으로 轉落하고 말았다.

이처럼 國家機關 내지 行政體系는 勞動黨과 並列하게 階層的인 原理에 의하여 主席을 頂點으로 하는 強力한 中央集權體系를 이루고 있다.

結果的으로 金日成은 黨 總秘書와 主席을 겸임함으로써 名실상부하게 1人獨裁絶對體制를 구축하고 있으며, 당과 국가기관의 「피라민」 구성은 頂點에서 合致하는 권력체계를 형성하고 있다.

북한에서 주장하고 있는 「프로레타리아獨裁」 내지 근로계급의 정권은 형식적일 뿐이며, 黨·政·軍·매스컴 등이 「金日成 族閥體制」에 귀속되어 있어 「全體主義的 獨裁體制」를 이루고 있다.

勞動黨의 行政統制는 政務院의 中央行政部署 및 地方傘下機關을 黨中央委員會 統制下에 두고 各種 黨 監督部署를 中央의 各 行政機關이나 團體는 물론이고 地方의 下位 行政組織에도 配置해서 깊이 干涉할 수 있게 하고 있다.

行政의 모든 分野는 그 나름대로의 전문성을 지니고 있으나 실제로는 黨의 方針과 黨의 最高指導層의 政治的 意思決定을 전달하는 통로로써 또는 집행하는 手段으로써 존재하며 行政機構는 그 규모가 크건 작건간에 黨 集權化의 희생물로 전락되어 그 自律性과 專門性을 발휘하기에 곤란한 상황에 있는 것이다.

이와 같은 黨과 行政府의 聯關構造는 北韓 行政制度의 運營에 여러 가지 많은 문제점을 야기시키고 있다.

行政府가 獨立的으로 諸般計劃을 樹立·執行하는 것이 아니고 黨이 作成·提示한 發展目標의 手段으로써 존재하기 때문에 經濟的 合理主義에 입각한 능률성보다는 오히려 집행 결과만을 따지는 效



果性を 중시하는 경향이 짙은 것을 알 수 있다.

어떠한 희생을 불사하고라도 黨의 政治的 意思決定인 發展目標을 초과달성해 보려는 執念은 行政機關을 人的 資源의 착취 내지 동원체제, 통제체제로 전환시키고 있다.

또한 行政機構에의 人的 充員에 있어서 專門性보다 黨性에 비중을 두는 까닭에 많은 문제를 내포하고 있다.

행정엘리트가 어떤 制度的 장치에 의해 충원 확보되기 보다는 人脈中心의 個人에 대한 忠誠心이 위주가 될 때에는 派閥主義나 形式主義가 발생하게 된다.

適應機能 障碍로 발생하는 形式主義의 원인으로는 먼저 목표에 적응하지 못하는 構成員의 資質不足을 들 수 있고 그리고 下位體系의 機能이 원활하지 못한다에 따른 情報獲得의 장애를 지적할 수 있겠다.

당초 行政機關의 構成員들이 그 階級性으로 인해 勞働者 農民階層으로 이루어져 있으므로 그 資質이 부족할 수밖에 없으며, 이들의 능력부족과 지식결여를 교정하기 위한 思想敎養도 직무에 도움을 주지 못하게 되어 機械的 劃一主義가 만연하고, 관료들의 행태면에서 볼 때도 물질적 욕망을 禁忌視하는 共產主義 價値觀으로 인해 오직 權力追求欲望에만 집착하기 때문에 관료들은 기회주의적 행태에 사로잡혀 상부에 무조건 맹종하는 形式主義의 악순환에 빠지고 있다.

形式主義 原因중의 하나는 下位體系로 되어 있는 行政執行機關이 모든 政策決定權을 黨과 中央人民委員會(事實上 黨·政協議會로서 黨이

장악)에 빼앗기고 이들로부터 2~3重의 統制를 받고 있어 創發性을 발휘하지 못하고 단순한 전달식 집행만을 하게 되고, 下部로부터 無誠意하고 皮相的인 資料를 받게 되기 때문에 정책을 현실에 맞게 구체화시키지 못하게 됨에 따라 결국 형식주의가 만연하게 되는 것이다.

目標達成機能의 障礙로써 權威主義는 社會主義 建設과 赤化統一을 위한 強制動員의 결과로써 나타나게 되며, 黨性和 出身成分에 따른 계급간 차별대우는 권위주의를 심화시키고 있으며, 組織의 上部와 下部間에 斷層이 생겨 內面的一體感이 약화되고 目標達成에 차질을 빚어내고 있다.

統合機能과 價値維持機能의 障礙로써 內部葛藤이 일어나고 分派主義, 無關心主義가 발생한다.

그리고 行政機關에 대한 黨의 지나친 간섭과 통제로 인하여 行政組織員들의 疎外意識 내지 無關心主義를 유발하게 하고 있다.

北韓이 以上과 같은 諸 逆機能을 감소시키기 위해 활용하고 있는 順機能化 裝置를 검토해 보면, 갈등을 해소하기 위한 메카니즘으로 思想敎養, 批判, 肅清 등이 있으나 思想敎養과 批判이 形式化 내지 儀式化함으로써 갈등은 潛在化되고 숙청에 의한 解決方法이 점차 증대되고 있다.

그리고 諸般 官僚主義的 病弊를 시정하고 金正日의 特命을 수행하고 있는 소위 「3大革命小組」의 活動은 既成 幹部들의 權威를 깃밟고 內部 鬭爭을 유발시켜 組織體系 自體마저 위태롭게 하고 있는 實情이며, 오히려 組織의 새로운 逆機能을 유발시키고 있다.

결국 北韓의 行政組織은 現實과 遊離된 지나친 目標追求때문에 全般的인 機能障礙를 가져오고 있다.

즉, 組織員들의 能力이나 知識을 고려함이 없이 過度한 目標達成을 위한 強制的 任務 부여는 表面的 成果에만 置重하게 함으로써 形式主義를 유발하게 되고, 목표와 실제 산출되는 성과와의 乖離는 지금과 같은 組織體系가 長期化될수록, 社會가 복잡해 지고 專門化할수록 더욱 커지며 그에 따라 갈등은 더욱 누적될 것이다.

또한 體制 自體의 變化없이 이러한 障礙要素를 除去하기 위한 諸 是正策도 部分的이며 臨時 方便에 그치게 되어 새로운 病弊를 助長시키고 있다.

그러나 體制 變化를 위한 文호개방이나 修正主義는 北韓 內部的 동요를 가져 올 것이며, 체제 자체의 붕괴를 초래할 지도 모르기 때문에 북한은 진퇴양난에 직면해 있다고 볼 수 있다.

## II

政治엘리트 充員에 있어서 새로이 充員되는 政治엘리트의 性格은 엘리트 집단의 構成上의 變化를 가져 올 것이고 그것은 長期的으로 보아 政治體制의 變化에 영향을 미칠 것이며, 중국에 가서는 社會體制的 變化까지 誘導해 나갈 것이다.<sup>155)</sup>

이와 반대로 한 社會 體制가 어떤 變化를 요구하느냐에 따라서 새로이 充員되는 엘리트의 性格變化를, 다시 말하면 엘리트 充員의 경향을 특징지우기도 한다.

北韓의 基本 政治路線인 「3大革命力量 強化」에서 그들의 새로운 充員 傾向을 分析할 수 있는데, 「北朝鮮의 革命基地化」를 위해서는 經濟專門家와 技術者 및 黨性이 강한 幹部가 필요하게 될 것이며, 「南朝鮮의 革命力量」強化를 위해서는 對南工作을 담당할 전문가가 필요하며, 「國際革命力量」과의 유대를 강화하기 위해서는 外交專門家가 필요하게 될 것이다.

어쩔 수 없이 進行되는 近代化 政策은 北韓 社會의 構造的 分化和 複合化를 심화시켰고 또한 體制管理를 위하여 나타난 巨大한 官僚制의 영향은 敎條的 理念 指向의 黨性(政治性)優位 풍토의 점진적 變化를 예고하기도 한다.<sup>156)</sup>

이는 「Red」위주의 黨엘리트에 비해 補完的 役割을 담당하게 될

---

註155) L. G. Seligman, Elite Recruitment and Political Develment, Journal of Politics, Aug. 1964, P. 612.

同旨 朴昌魯, 北韓의 體制管理 方式과 統制能力의 限界, 國土統一院, 1977. (국통조 77-12-1332) p. 32.

156) 김일성저작선집, 4권, pp. 102-103

專門技術을 소유한 소위「革命的 테크노크라트」의 相對的 浮上을 의 미할 수도 있다.<sup>157)</sup>

以上에서 보는 바와 같이 社會 經濟建設의 推進過程에서 經濟·科學·技術分野의 전문「엘리트」가 權力的 上層部에 크게 浮上되었으며, 이들이 政策決定過程에 폭넓게 參與하고 있고, 金正日의 世襲體制 構築過程에 따라서 「엘리트」의 世代交替가 이루어 지고 있다.<sup>158)</sup>

따라서 북한의 권력「엘리트」는 黨僚出身으로서 專門分野의 敎育과 經歷을 쌓은 技術官僚性的 「엘리트」위주로 充원될 것으로 展望된다. 이는 現實的으로 당면하고 있는 經濟成長 政策의 失敗에 대한 修正 要求와, 이의 극복방안으로써 전문기술자의 專用이 불가피하기 때 문이다.

또한 社會의 機能 分化로 인하여 黨性 위주의 「엘리트」充員이 完化될 것이며, 現支配層의 노쇠로 新人·專門家 類型의 課業「엘리트」의 등장 및 세대교체가 불가피하게 되어 政治的 多元化가 이루어 질 가능성도 있다.

뿐만 아니라 經濟面에서도 技術과 資本의 限界性으로 開放 經濟體 制으로 서서히 전환될 수 밖에 없으며, 이렇게 되는 경우 社會체제 의 구조적 변화가 이루어지리라 믿는다.

또한 産業社會化 政策의 展開에 따라 北韓의 社會構造的 變化는 계속될 것이며, 南北韓問題도 새로운 方向에서 定立될 수 있으리라

---

註 157) 李愚貞, 「엘리트」의 이동양태 및 갈등분석, 安保研究 第11號, 東國大學校 安保研究所. 1981. P.169.

158) 上掲書 pp.180-181.

본다.

中共이 毛澤東死後 現代化 推進을 위해 體制開放을 하게 된 사실과 스탈린死後 蘇聯의 開放化 등과 비교해서 北韓의 體制開放을 기대할 수 있을 것이다. <sup>159)</sup>

---

註159) 李禎秀, 北韓의 後繼體制 屬性에 관한 考察, 統一政策 第6卷, 第3, 4號, 平和統一研究所, 서울, 1980, P.48.

### III

그런데 우리가 염두에 두어야 할 사실은 北韓이 1945年 國土分斷以來 오늘에 이르기까지 줄곧 韓半島 全體의 共產化 統一을 위한 策動과 挑發을 계속해 왔다는 점이다.

北韓은 對南赤化統一이라는 戰略目標을 세우고, 對內外的인 與件이나 狀況에 따라 武力 또는 僞裝平和統一策動的 戰術을 전개하고 있다.<sup>160)</sup>

그들의 對南策動은 現在와 같은 南北韓關係와 周邊情勢가 크게 달라지지 않는 한 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

그것은 이른바 「唯物史觀」과 「主體思想」에 따라 취해 온 이제까지의 그들의 思考와 行動方式에 비추어 보면 당연한 歸結이라 할 수 있다.

그들은 本格的인 武力南侵을 할 수 있거나, 혹은 韓國內部에서 反政府革命이 일어날 수 있도록 이른바 「決定的 時期」를 조성하거나, 韓國의 國際的 孤立을 통해 주한미군철수 등을 관철하기 위해 계속 「3大革命力量」을 강화해 나갈 것이다.

그러나 이러한 北韓의 戰略·戰術도 변화할 여지가 있는 바, 그 要因을 살펴 보면 크게 나누어 ① 金日成의 性格 變化, ② 經濟發展의 速度, ③ 金日成의 死亡과 後繼體制의 性格, ④ 南北韓間의 對決 樣相, ⑤ 周邊情勢의 變化 趨勢 等이다.<sup>161)</sup>

註 160) 申光休, 北韓의 對南革命戰略分析, 地球文化社, 서울, 1983, pp. 61 ~ 65.

161) 金甲喆, 北韓共產主義體制的 變化展望과 開放誘導方策研究, 國土統一院, 1981.  
(국통조 81-12-1686) pp. 52 ~ 63.

金甲喆, 北韓共產主義體制的 變化樣態에 관한 考察, (東北亞의 政治와 社會), 東北亞研究所, 1978, pp. 196 ~ 199.

1980年代 北韓 政治體制的 對內的인 變化를 加速化시킬 수 있는 代表的인 諸 變數로는 權力構造的인 側面에서 「金日成-金正日體制」로 이어지는 權力承繼問題와 經濟的인 側面에서 經濟管理方式의 變化와 社會主義 競爭方法에 있어서의 變化問題, 그리고 社會構造的인 變化 등을 들 수 있다.

金日成政權을 承繼한 「金正日體制」가 이와 같은 對內外的인 變化 要因에 의한 北韓社會의 變化를 억제하기 위하여 「金日成 主體思想」強化를 위한 思想革命의 強調와 이에 따른 일반대중의 政治的 動員을 強化한다 할지라도 적어도 1980年代末까지는 北韓 政治體制와 社會構造的 變化 可能性은 필연적으로 나타나리라 본다.

이와 같은 北韓 共產體制內의 政治·經濟·社會的인 變化的인 諸 變數는 正統性的인 危機, 政治的인 이데올로기의 危機, 一般大衆에 대한 統合危機를 초래하여 결국 「金正日體制」가 崩壞될 것으로 보이며 黨과 軍部, 技術官僚의 「革命 二世代」를 중심으로 한 集團指導體制 내지 寡頭制가 나타나리라 믿는다.

또한 北韓의 體制變化를 刺戟할 對外的인 要因을 크게 보면 蘇聯·中共의 對北韓政策, 美·日의 對北韓接近, 東歐 諸國의 修正主義 影響, 西歐와의 접촉, 韓國의 國力伸張 그밖에 第3世界의 影響 등을 들 수 있다.

北韓이 지금까지처럼 폐쇄체제를 유지한다고 하더라도 궁극적으로 對外的인 影響力에 의한 政治·經濟的인 變化와 大衆의 思想的인 變化가 招來될 것으로 보인다.

이렇게 北韓體制가 變化하게 된다면 巨視的인 分析에 비추어 볼 때



南北韓은 치열하게 體制遂行力 向上을 위한 競爭을 벌이게 될 것이며, 南韓의 國力이 과거 그 어느 때보다도 北韓에 비해 우월한 수준이 될 때 北韓 共產主義者들은 武力에 의한 통일을 포기하게 될 것이다.

南北韓이 이와 같은 段階에 들어 가게 된다면 相互間의 多方面的 交流가 可能하게 될 것이며 경제적 협조도 실현될 것으로 본다.

南北間의 긴장이 緩和되고 상호이해를 증진시키게 되어야만 통일을 위한 점진적 接近方法이 모색될 것이고, 가장 合理的이고 實現性있는 統一에의 方法이 추구되리라 믿는다.

이렇게 되는 경우 對內外的 環境의 影響을 받아 北韓 行政體系와 行政官僚들이 變化될 것이라고 믿으며, 그 方向은 現在 共產體制가 가고 있는 修正主義 路線이리라 본다.

北韓 政治體制의 變化를 促進하기 위해서는 이러한 對內外的 變化 要因을 극대화시키는 것이며, 특히 韓國의 政治·經濟·社會·文化의 발전을 促進해야 할 것이다.



## 參 考 文 獻

### I. 書 籍 ( Books )

#### 가. 國 文

1. 康仁德 ( 編 ), 北韓政治論, 極東問題研究所, 서울, 1976.
2. 金炯河·金忠男, 現代 共產主義의 分析, 法文社, 서울, 1975.
3. 金日成, 金日成著作選集, 1卷~7卷, 로동당출판사, 평양, 1967 ~ 1978.
4. 金道昶, 一般行政法論(上) 및 (下), 靑雲社, 서울, 1978.
5. 金學俊, 蘇聯政治論, 一志社, 서울, 1970.
6. 琴鍾友, 全南錫譯, 支配의 社會學, 한길사, 서울, 1981.
7. 李克燦, 政治學, 法文社, 서울, 1977.
8. 安秉永, 現代 共產主義研究, 한길사, 서울, 1982.
9. 崔明官譯, 革命의 解剖, 三中堂, 서울, 1978.
10. 趙錫俊, 組織論, 法文社, 서울, 1973.
11. 李漢彬, 國家發展의 理論과 戰略, 博英社, 서울, 1969.
12. 高永復, 現代社會心理學, 法文社, 서울, 1974.
13. 勤勞者, 근로자사, 평양, 1975.
14. 尹禹坤, 組織原論, 法文社, 서울, 1977.
15. 國土統一院, 南北韓 機能的 接近論, 서울, 1980. ( 國통정 80-12-1649 )
16. 金雲泰, 組織管理論, 博英社, 서울, 1971.
17. 國土統一院, 朝鮮勞動黨大會資料集( I, II, III ), 1980.
18. 申光休, 北韓의 對南革命戰略 分析, 地球文化社, 서울, 1983.

#### 나. 外 國 語

1. 北韓科學院 經濟·法學研究會編, 朝鮮民主主義人民共和國의 國家社會體制, 東京評論社, 東京(日本), 1966.
2. Robert A. Scalapino & Chong Sik Lee, Communism in Korea, University of California Press, L.A, 1972.
3. H. Gordon Skilling, The Governments of Communist in Eastern Europe, Thomas Y. Growell Co., New York, 1966.
4. Max weber, The Theory of Social and Economic Organization, ed. by Talcott Parsons, Free Press, New York, 1964.
5. Alfred G. Meyer, [Theories of Convergence] in C. Johnson (ed.), Changes in Communist System, Stanford California, 1970.

#### II. 論 文

1. 國土統一院. 金雲泰, 北韓政權機關(行政機關)의 組織 變遷에 관한 研究, 1977. (국통조 77-1-1098)
2. \_\_\_\_\_, 金炳國, 蘇聯의 全人民의 國家論에 관한 研究, 1979, (국통정 79-12-1588)
3. \_\_\_\_\_, 金東萬, 北韓統治機構의 變化過程, 1975. (국통조 75-1-55)
4. \_\_\_\_\_, 金泰瑞, 北韓體制 및 社會豫測, 1978. (국통조 78-11-1438)

5. 國土統一院, 李啓熙, 金日成以後 北韓體制研究, 1977.  
( 國통조 77- 12-1379 )
6. \_\_\_\_\_, 安秉永, 官僚制化 現象의 南北韓 比較研究, 1977.  
( 國통조 77-12-1385 )
7. \_\_\_\_\_, 金甲喆, 北韓 共產主義體制的 變化展望과 開放誘導方  
策研究, 1981. ( 國통조 81-12-1686 )
8. \_\_\_\_\_, 朴昌魯, 北韓의 體制管理方式과 統制能力의 限界,  
1977. ( 國통조 77-12-1332 )
9. 金雲龍, 北韓 憲法秩序의 理論과 實際, 亞細亞問題研究所, 서울,  
1972.
10. 金泰瑞, 北韓의 地方行政組織에 관한 研究, 統一政策 第3卷第1  
號, 平和統一研究所, 서울, 1977.
11. 黃顯鳳, 共產圈의 政治테러와 動員體制, 「比較共產主義」, 自由아  
카데미, 서울, 1978.
12. 金日成, 社會主義 經濟管理 問題에 대하여, 로동당출판사, 평양,  
1970.
13. 李禎秀, 北韓의 後繼體制 屬性에 관한 考察, 統一政策 第6卷  
第3・4號, 平和統一研究所, 서울, 1980.
14. 金炳璘, 朝鮮의 解放, 統一政策, 第5卷 第4號, 平和統一研究所,  
서울, 1979.
15. 丁世鉉, 北韓과 中共의 群衆路線 比較 研究, 自由아카데미研究論  
叢 第1輯, 自由아카데미, 서울, 1977.

16. 國土統一院, 劉英俊, 北韓 共產主義의 理論的 特性, 서울,  
1980.(80-12-1660)
17. 安秉永, 金學俊, 共產主義의 官僚制化論, 北韓 53號, 1976.5
18. 安秉永, 共產動員政權의 展開類型, 北韓 2卷, 6號, 1973
19. \_\_\_\_\_, 北韓 政治엘리트의 構造分析, 亞細亞研究, Vol.XVI, No.  
2, 1973.6
20. 이용필, 北韓 共產主義 政治體制的 變化要因과 展望, 統一論叢,  
第1卷, 第1號, 國土統一院, 1981.9
21. 李愚貞, 北韓 政治엘리트의 移動樣態 및 葛藤 分析, 安保研究  
第11號, 東國大 安保研究所, 1981.
22. 李相禹, 北韓 共產主義의 本質과 問題點, 平和統一研究所, 1983.
23. 尹鎰均, 北韓 行政體系에 關한 研究, 東國大學校 大學院 博士  
學位論文, 1977.
24. 嚴鍾植, 北韓에서의 政治的 리더십의 官僚制化에 關한 研究,  
서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1983.
25. 張明奉, 北韓의 社會主義憲法上 統治構造에 關한 研究, 서울大  
學校 大學院 碩士學位論文, 1975.
26. 金萬福, 北韓의 行政法 研究, 建國大學校 大學院 碩士學位論文,  
1979.
27. 金海龍, 北韓行政官僚의 行態와 그 統制에 關한 研究, 서울大  
學校 行政大學院 碩士學位論文, 1976.

### Ⅲ. 其 他

1. 世界共產圈總覽, 極東問題研究所, 서울, 1972.
2. 北韓總覽, 北韓研究所, 서울, 1983.
3. 政治學大辭典, 博英社, 서울, 1975.
4. 共產主義事典, 極東問題研究所, 서울, 1983.
5. 北韓大事典, 共產圈問題研究所, 서울, 1974.
6. 정치사건, 사회과학출판사, 평양, 1973.
7. 北韓全書, 極東問題研究所, 서울, 1980.
8. 조선말사전, 평양과학원출판사, 평양, 1968.
9. 北韓概要, 國土統一院, 서울, 1980.
10. 北韓全書(上·中·下), 極東問題研究所, 서울, 1974.
11. 北韓用語解義, 國土統一院 南北對話事務局, 1982.

