

- I. 本 論文은 國土統一院 調査研究室 事業計劃의 一環으로 외부전문가에 연구 위촉한 특수과제 용역 보고서임.
- II. 이곳에 수록된 內容은 當院의 見解와 반드시 일치하는 것은 아니며 북한 연구의 기초자료로 제공되는 것임.

# 北韓의 行政體系와 黨 官僚化



研究責任 崔 平 吉  
(延世大 教授)

國 土 統 一 院  
調 查 研 究 室

# 目 次

I . 北韓研究 方法論：政治・行政體系와 政策分析의	
틀 (Framework of Analysis) .....	3
1 . 巨視, 微視, 中範圍次元의 分析視角 .....	3
2 . 研究者 性向別로 본 分析視角 .....	6
3 . 社會科學 分析節次와 多枝接近法 活用으로서 分析視角 .....	9
4 . 中範圍의 擴散的 接近方法과 政策分析視角 .....	19
II . 北韓認識 模型：階級的 官僚統制社會 .....	25
1 . 階級鬭爭과 傳統的 階級意識 .....	25
2 . 官僚統制社會 .....	28
III . 北韓官僚 統制메카니즘：黨・政・軍의 權力官僚化와	
行政企業의 專門官僚化 .....	33
1 . 一人支配 黨優位 國家官僚體制 (Ruler Dominated Dominant Party - State Bureaucracy) .....	33
2 . 黨・政・軍의 權力官僚制化 .....	40
3 . 經濟實務官僚制化 .....	52
4 . 一戰略產業의 一部省主義와 漸增主義 政策追求 .....	59
IV . 要約과 代案 .....	64
1 . 要 約 .....	64
2 . 代 案 .....	65

# I. 北韓研究 方法論 : 政治・行政體系 와 政策分析의 틀 (Framework of Analysis)

北韓 研究는 共產主義 理念과 體制를 부분적으로는 國內 自生적 노력으로, 대부분은 蘇聯의 人위적 정책투입으로 한반도의 北部에 정착된 異質的 共產北韓社會의 實체를 파악하는 것이다.

좁게는 武力사용을 억제하고 평화적으로 南北韓을 통일하는 民族的 次元에서, 넓게는 동북 아세아의 평화유지라는 국제질서의 차원에서, 북한 연구는 다양한 方法論으로 체계적이고 일관성있는 심층연구, 그리고 정책대안 도출위주의 實踐的 研究를 시도할 것이 요청된다.

## 1. 巨視, 微視, 中範圍次元의 分析視角

北韓의 實相과 實상규명에 관련된 要因의 상호관계를 설명하기 위한 研究의 實踐課題로는 역사, 文化, 政治, 經濟, 社會, 복지, 科學, 의 료등 研究해야될 많은 분야가 있다. 특히 南北韓 전쟁억제와 평화통일이라는 實踐的 課題와 연구에는 政治的 성향이 포함된 내용이 있기 마련이나 근본적으로는 北韓의 實相을 把握하는데 있다.

그 實相은 대개 理念・政策・管理로 나누어 생각할 수 있을 것이다. 政治사회체제의 지도이념인 公산주의가 北韓에 도입되어 정착되어 가는 과정을 把握하고 理念的 측면에서 北韓의 實相을 파악해야 될 것이다. 理念의 變化가 수행하는 政策 內容과 직결되어 이념의 실천적 좌표표명으로 나타난것이 政策이고 이러한 정책이 현실화 되도록

마련된 장치가 管理이다. 政策과 管理가 社會的 規範인 理念에 의해 영향을 받는 것은 당연하지만 그러나 그것들이 단순한 이념의 縮小 再版 (miniature) 이라고 할 수는 없다. 특히 管理의 경우는 현실의 한정된 資源과, 심지어는 反作用속에서 作動되어야 하는 것이므로 相當한 程度까지 自律性과 異質性을 떨 수가 있는 것이다. 따라서 北韓을 研究할 때는 이들 理念·政策·管理가 어떻게 變化되어 가는가 하는 動的 視角에서 實相研究를 하는것이 重要하다.

이를 範圍와 영역면에서 본다면 巨視的 차원에서 다루어질 수 있는 것이 北韓의 마르크스-레닌주의의 정착화 과정이다. 中範圍面에서는 北韓版 마르크스-레닌주의인 ‘主体思想’이 현실적으로 실현되는 과정으로서 정책 형성·집행·평가를 규명할 수 있다. 이것을 다시 微視的으로 보면 공산주의 諸政策을 실현시키는 제도적 정치로서 組織 管理를 설명할 수 있다. 巨視理論을 설명하여 도출된 이론의 적용 범위는 넓을 수 있으나 그 정확도가 낮고 微視理論은 정확한 반면에 적용의 廣域的 타당성에 의문이 제기되는 것이다. 이를 보완하기 위해 제기되는 것이 中範圍理論(Middle range theory)인 것이다.

蘇軾의 西林寺 벽에 새겨진 詩에서도 방법론상의 中庸을 잘 표현하고 있다. 즉 여산의 참모습을 보기는 힘든데 그 이유는 산속에 갇혀 여산의 허리部分은 언덕같이 보이고 頂上은 산봉우리이며, 멀고 가까운 形象이 모두 다르므로 正確한 把握이 힘들다(橫看成嶺側成峯, 遠近高低各不同, 不識廬山眞面目, 只緣身在躋山中)<sup>1)</sup> 고 한바 있다. 北韓研究에서 範圍를 크게 보

---

註 1) 蘇東坡, (題西林寺壁), 王力主編, (古代漢書)四册, (北京:中華西局出版), 1467 면.

아 理念의 性格糾明, 國際政治 秩序의 東北 亞細亞 勢力均衡上 北韓의 위치와 역할 등은 바로 巨視的 理論에 속한다고 볼 수 있다. 北韓 공산주의운동사, 北韓의 이데올로기 研究 등이 그것이다.<sup>2)</sup> 이데올로기 研究나 국제정치상의 北韓 研究는 총체적인 체제의 지향점을 파악하는데는 도움이 되나 이러한 연구는 북한에 대한 實相 把握의 실체를 간과할 우려가 있다.

한편, 微視的 理論이나 접근법에서 보면 北韓의 엘리트 동향연구, 주요 경제산업지표 分析 등이 있다.<sup>3)</sup> 또 기능별 조직체제별 입장에서 中範圍的 理論이나 접근법을 사용한 연구는 통치과정론, 경제정책, 노동당조직 등에 관한 것이 있다.<sup>4)</sup> 이러한 研究는 北韓의 實相把握의 전체를 가늠하면서 정확한 實體를 이해하려고 시도한다. 그리하여 통치조직을 활용하여 정부의 政策을 형성하고, 집행하는 관리과정, 정책집행을 위한 관료체계의 지도이념인 북한정권의 공산주의 理念과 윤리 등도 다룰 수 있으나, 내부 관료조직과 政策管理 체계와 管理能力 研究에 주안점을 두는 中範圍的 이론과 접근법에 일차적 관심을 두어야 할 것이다. 현대 조직론에서 物質補償과 인간의 동기 부여 이론은 西歐 자본주의의 生産管理模型으로 발전되어

---

註 2) 金俟憐·金昌順, 「韓國共產主義運動史」(서울: 고려대 아세아문제연구소, 1967년), 梁好民, 「北韓의 이데올로기와 政治」(서울: 고려대 아세아문제연구소, 1972) 등이 좋은 예이다.

3) 國土統一院, 「南北韓 비교도해」. (서울: 國土統一院, 1984년, 1983년), 安秉永, “북한 정치 엘리트의 구조분석,” 「아세아연구」 제 16 권, 제 2 호, (서울: 고려대 아세아문제연구소, 1973)

4) 朴東雲, 「北韓통치기구론」(서울: 고려대 아세아문제연구소), 徐南源, 「북한의 經濟政策과 生産管理」등이 그 좋은 예이다.

왔다.<sup>5)</sup> 반면 정신적 보상에 의한 생산력 향상이나 組織의 활성화 시도는 주로 혁명 초기의 공산권 국가에서 이루어 지는데 共產國家에서 이것은 ‘規範에 의한 統治’를 日常化시키는 것으로 나타난다. 一面 이것은 획일성과 강제성을 갖는 것으로 비치기도 하고 一面으로는 ‘청교도적 생활’이라는 시각에서 관찰될 수도 있다. 아뭇튼 이들 物質補償과 精神補償 간의 이념적 유착과 정책적 배려는 共產國家의 自由化와 사회기능의 다원화 및 개인의 자율성 신장으로 나타나고 있다. 어떤 의미에서는 정치구조로서 통치조직이 다른 社會組織과 공존하든지 통치조직의 하부구조가 자율성을 가질때 공산국의 자유화·개방화의 지표로 볼 수 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 研究者 性向別로 본 分析視角

研究者의 성향을 기준으로 보면 北韓 研究는 크게 韓國의 北韓研究와 歐美 外國의 북한 연구로 나누어 볼 수 있으며, 이것은 다시 研究機關의 연구자와 政府機關의 실무자로 분류하여 볼 수 있다. 北

---

註 5) Roesthliess Burger의 law thone Effect, Abraham Maslow의 Self-Actualization, O.D(조직개발) 이론은 모두 이런 맥락에서 발전된 것이다.

6) 공산국가에서는 歐美의 生産管理와 형태에 관한 이론을 사회주의적인 접근법과 이념으로 비판하고 있다 D.G.Vishian: Organization and Management, A Sociological Analysis of Western Theories (Moscow: Progress Publishers, 1972). 후르시초프에 의해 부분적으로 시도되던 리베르만 보수체제 운영 방식도 Liberalism에 접근하는 이념과 정책의 변환으로 볼 수 있다.

韓研究에 임하는 연구성향이나 접근법에 있어서도 이들 사이엔 매우 차이가 있어 자유스러운 상호 교류가 있어야 될 것이다.

한국에서의 北韓 研究는 價値判斷이 개입되어 北韓을 부정적 성향으로 보아 그 부정적·과멸적 예견을 경쟁적으로 가속시키는 관점에 研究의 시각을 두는 保守主義的 性向을 지니고 있다. 주로 6.25를 경험한 세대로서 巨視的·規範的 연구를 시도하는 범주에 속하는 연구자라고 볼 수 있다. 그 타당성은 1백 50마일 휴전선을 사이에 두고 韓半島의 共產革命赤化를 노동당의 강령으로 하고 北韓 憲法의 기본으로 하는 北韓 政權의 정치군사적 次元에서 볼 때 韓國의 통치이념과 체제유지면에서 충분히 납득이 갈 수 있는 것이다. 아울러 이와 같은 연구심리에서 나온 결과는 안보담당 정부·사회 조직에 수용과 공감의 폭을 넓히며, 6.25를 경험하지 않은 세대에 의한 研究者의 자유분방한 西歐式 沒價値 접근이론에 중화작용을 한다고 볼 수 있다. 나아가 이러한 「安保」 중심적 北韓 研究는 民衆的인 입장에서 순수한 「民族主義」시각으로 北韓 研究를 하는 논리와 큰 마찰을 일으키게 된다.

한편 주로 젊은 세대에서, 그리고 西歐의 行態學的 접근법에 영향을 받은 研究集團은 北韓을 價値中立의 입장에서 因果關係의 실제 分析을 시도하려는 자유주의적 입장을 취하고 있다. 北韓 實相을 엄격한 價値中立의 입장에서 연구할 때 「나이프」한 사고와 西歐的 모형으로 조명할때의 위험부담 간에 특별한 관심을 가져야 할 것이다. 금후 활동이 기대되는 ‘北韓學會’와 ‘共產圈研究協議會’는 어찌면 이러한 두 개의 대조적인 연구성향을 대표한다고 볼 수 있으나 상호

연구상의 장점보완이 있어야 할 것이다. 아울러 정부 실무자의 北韓 分析 심리에 있어서도 분석과정에 있어서 科學主義의 태도를 견지해야 될 것이다.

그리고 在外 北韓 研究家는, 예컨대 미국이나 유럽의 대학연구가, 랜드·후버·부르킹스 연구소 등은 휴전선을 머리에 두고 生死의 기로에서 生活하고 研究하는 保守·進歩派 그 어느 집단도 망라한 韓國의 北韓研究의 심리와는 매우 다른 차원에서 연구하고 있다. 대부분 수천마일 떨어진 南北韓의 긴장심리를 沒價值的 分析입장에서, 부정적으로 안일한 분석관 내지 강대국의 국제질서 균형 유지라는 입장에서 北韓을 分析하고 있는 것이다.

그러면서도 미국의 후버·부르킹스 研究所 등은 保守·進歩의 연구관점을 가지고 있어 자연히 北韓을 보는 視角과 연구결과의 政治的 선택에 민주·공화 양당의 성격 패턴을 답습하고 있는 것이다. 아울러 在美 교포학자와 美國系 학자의 北韓을 보는 관점 역시 다르다. 예컨대 북한의 金正日 세습의 定着化가 가능하다고 보는 것이 韓國系 미국학자들의 견해이나, 金正日 死後 집단지도체제가 될 것으로 보는 비교적 다양한 進歩的 시각을 견지하는 것이 美國系 학자들의 견해이다. 아울러 韓國의 北韓 研究家는 크게 長期的 예측모형 등이론정립에 초점을 두는 大學의 研究者, 일상적 情報分析에 초점을 맞추는 政府 情報分析家, 北韓에 居住後 월남한 현지 감각을 가진 研究家 등으로 大別될 수 있을 것이다.

이들은 각각의 장점과 취약점이 있는데, 대학의 연구가는 장기 예



측이론을 수립할 수 있으나 실체적 指標 발굴이나 자료접근이 어려워 內容의 실증적 검증 보완이 힘든 實體性이 빈약한 이론이 될 수 있다.

한편 정보분석가는 일상적 정보분석에 정통하여 지표·자료의 처리가 가능하며, 제기하는 정책건의가 實體와 實證性이 있어 설득력이 있으나 전체적인 北韓의 흐름, 변화의 視角을 개념화 하기가 힘든 점이 있다. 北韓 地域에 거주한 경험이 있는 연구가는 현장감각이 있어 도출된 이론의 檢證面에서도 그 역할이 매우 유용하지만 마르크스-레닌주의의 고정관념에 빠져 沒價值的 설득력 있는 分析 안목이 결여되어 있다고 볼 수 있다. 그러므로 정부 정보분석가의 微視的 연구 결과와 이념과 북한 실상의 현장감각을 가진 연구 관점을 大學에서의 北韓研究 이론 정립과 접목시키는 中範圍的 차원의 삼자연구 노력이 상호 결집되어야 할 것이다.

그렇게 하여 北韓을 研究하는 研究者들은 國內·國外, 保守·進歩, 政府 실무자, 北韓 현지경험자, 대학 연구자등 모두가 分析한 內容을 체계적으로 수립한 연구가 되도록 해야 할 것이다.

分析範圍의 범주화와 분석가 성향의 다양성을 사회과학의 논리적 分析 절차와 다양한 분석접근법에서 접목될때 북한 연구는 이론적 성숙성을 심화시킬 수 있을 것이기 때문이다.

### 3. 社會科學 分析節次와 多枝接近法 活用으로서 分析視角

학문의 성격은 研究對象이나 本質科明의 接近方式에 따라 범주화할

수 있는 바, 自然現象에 대한 研究를 중심으로 본 自然科學과 社會現象을 중심으로 본 社會科學, 그리고 그 학문자체의 구조와 정당성을 糾明하려는 規範的·觀念的 학문과 대상연구의 경험적 사실을 분석하는 實證的 학문과 더불어 이들의 精神的 측면과 사실적 측면을 종합한 綜合科學으로 분류·정리할 수 있을 것이다. 또는 이들 학문 연구의 순수기초분야의 성격을 논리적으로 研究하는 순수기초과학과 실제적 적용을 중심으로 하는 응용과학으로 나눌 수도 있을 것이다. 政治學이나 行政學은 그 자체에 精神科學 및 규범적인 성격을 띤 내용과 實證的 理論을 동시에 내포하면서, 상대적인 관점에서 순수기초이론으로 때로는 응용사회과학으로서 존재할 수 있다고 본다.

규범적 학문이든 실천적인 학문이든간에 논리적으로 증명된 科學的 理論으로 構成되어야 할 것은 사실이고, 政治·行政學 역시 이러한 과학적 이론으로 특징지워지는 학문으로 성장되어야 할 것은 자명한 사실이다.

科學的 理論을 여러 관점에서 설득력있게 정리한 內容의 하나로서 理論이란 實證的으로 때로는 論理的으로 증명가능한 相互關聯性이 있는 体系的 진술의 一般法則이라고 말하기도 한다.” 그러나 理論 자체는 이렇게 体系的으로 명료하게 정리된 일반법칙으로 정의된 것 외에 다양한 형태로 존재하기도 한다. 理論의 多樣性은 분석과정에서 사용되는 技法과, 결과의 논리적 体系化작업으로 구성되어 있는 方法論과, 도출된 결과에 따른 방법등에 좌우된다고 볼 수 있다. 따라서 분석과정으로서

---

註 7) Richard Rudner, Philosophy of Social Science (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice - Hall, Inc., 1966).

의 방법론절차에 의거 결과로서 도출된 体系的 陳述形態로 존재하는 이론은 分析論理의 완벽한 形式(Full Formalization of Formulization)을 갖출 것이 요구된다. 이러한 과정에서 理論은 公理的 陳述型, 計量的인 概念, 模型, 分析的 概念圖式(Alytical Conceptual Schemata), 概念의 範疇化(Classification Schemata), 類型化(Typology) 등으로 정립될 수 있다고 보는 것이다.<sup>8)</sup>

비록 상대적인 관점이기는 하지만 社會科學理論 역시 自然科學理論과 마찬가지로 설명과정에서 간결성, 정확성, 일관성 대상영역의 광역성을 확보하여 미래 상황에 대해 예견력이 높아야 하고, 社會改善的 政策次元에서 통제·제어력이 있어야 한다. 그러나 社會科學에서는 다루는 대상영역의 규모와 성격에 따라 적용하는 방법론체계도 달라지고, 도출된 이론이 내포하는 설명도·예견성·제어력 등도 달라질 수 있는 것이다. 연구영역(Range, Scope)에서 볼 때, 巨視的으로 分析하는 研究對象은 가능한 이질적 국가들이며, 그 다루는 내용은 理念, 思想, 權力의 정당성 등 가치판단을 다루는 규범적인 것이 많은 편이며, 방법론체계 또한 역사철학적·문헌분석적 接近法을 포함하는 경향이 짙다. 이러한 巨視的 範圍에서 도출된 理論을 巨視理論이라 하는데, 이에 비해 국가 내의 국민성향과 行態를 다루는 微視的理論은 좀더 실증적 관찰적 성격을 띠고 있다. 이들 巨視理論과 微視理論은 각각 장·단점이 있어 그 이론적 취약성을 상호보완하기 위해 중범위 이론이 거론된다. 하나 뚜렷한 보완절차나 조건이 충족되어 中範

---

註 8) Richard Rudner, Ibid., pp. 19 ~ 50.

圍 理論이 생성된 것은 아니며 研究對象과 接近方式에 따라 설충 혹은 혼용될 수 있는 것이다. 아울러 거시, 중범위, 미시이론이던 간에 이러한 이론들은 그 성격구조상 정확성, 간결성, 영역의 광역성, 예견성, 제어성을 극대화하면서 연구대상과 접근방식에 따라 多樣한 형태로 理論이 도출된다고 본다. 그리고 特定時代에 獨特한 分析節次와 方法을 사용하여 구체적 전문분야에서 嚮導的 役割을 하는 指導的 理論이 도출된다고 한다. 이러한 모범이론, 원초적 이론, 母體理論은 自然科學에서 뚜렷이 나타난다고 보는데 相對的 觀點에서 社會科學分野에서도 그와 같은 것이 있을 수 있고 北韓研究에서도 부각될 수 있다고 본다. 專門學間分野에서 유추 해석할 수 있고 본보기가 될 수 있는 理論을 토마스 쿤(Thomas S.Kuhn)은 파라다임(原型理論 혹은 母體理論)이라고 정의하여 그 내용, 발생과정을 물리학의 과학사에서 사례를 들어 설명하고 있다.

쿤의 母體理論은 인식여하에 따라 여러 의미로 정의될 수 있는데 그 자신도 인정한 것처럼 비판론자들이 내린 정의에 의하면 22개의 범주로 구별된다고 한다. 모체이론을 巨視的, 中範圍的, 微視的 範疇로 나누어 概念을 정의하면 이해하기 용이하고 또한 상대적 관점에서 社會科學分野, 특히 北韓의 實體를 조망하는데 유용한 분석틀(Frame of References)이 될 수 있을 것이다. 巨視的 次元의 쿤의 파라다임 概念은 주로 물리학을 중심으로 본 自然科學에서 도출된 것으로 특정 학문분야에 있어 과학사회에서 널리 인정되고 공유되는 공통적 신념, 가치, 소명의식, 기법의 총체로 풀이된다(Entire constellation of beliefs, values, techniques, characteristic set of beliefs and precon-

ceptions, all the shard committments of a scientific group).<sup>9)</sup> 정상적 학문 혹은 科學이 과거에 성취된 학문적 업적이고 미래 학문연구의 기반이 된다면, 모체이론은 기존과학이나 학문업적 그 자체로는 전혀 예상할 수 없는 경이적인 학문적 업적으로서 미래의 學問研究에 새로운 좌표가 된다고 하여, 이를 學問的 世界觀의 變革으로 본다. 또한 모체이론인 패러다임이 그 생성과정과 사용된 접근법이나 도출된 理論의 성격면에서 과거 학문과는 전혀 다른 관점을 보여줌으로써 학문의 革命이라고 말하기도 한다. 형이상학적 概念으로서의 패러다임은 상징적 기호표현 (Symbolic Generalization), 형이상학적 概念理論 (Metaphysical Paradigm), 正確·簡潔·一貫·應用性을 지향하는 가치, 규범적 표상 (Philosophical Exemplar) 등으로 표현될 수도 있다. 학문적 가치 체계나 학문적 관점의 變革으로서 인식되는 패러다임은 따라서 과거의 패러다임의 확대·적용·축적의 산물이 아니라 내용·방법·적용면에서 전혀 本質的으로 다른 基本變革으로 인식되는 것이다. 전공분야의 학문관이 이처럼 變革的인 것으로 인식되는, 특정시기의 또는 영원한 古典으로서 패러다임이 존재하고 있는가는 구체적으로 中範圍次元의 理論檢討에서 이해할 수 있을 것이다.

패러다임의 성격을 中範圍的 次元에서 규정하면, 과거이론을 혁파하고 새롭게 대체된 보다 나은 이론자체를 의미한다 하겠다. 새롭게 대

---

註 9) Thomas S. Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions (Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 1970), p.186.

Thomas S. Kuhn, The Essential Tension, Selected Studies in Scientific Tradition and Change (Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 1977), Second Thoughts on Paradigms, p.294.

체된 理論은 巨視的 次元의 과학자 세계에서 인식된 새로운 가치신  
 념인 패라다임의 下位体系로서 科學者들이 상호인정하는 본보기 이론  
 (Shared Exemplar)이다. 본보기이론은 分析過程으로서의 接近方法이나 결  
 과로서의 理論이 결합된 내용이며, 다양한 학문분야의 특성을 내포하  
 고 있어 전문적 계열이론(Disciplinary Matrix)과 시사적이고 교육적인  
 모형(Heuristic Model)으로 간주할 수 있다. 그 구체적 예로서는 톨  
 레미의 天動說(Earth Centered Ptolemaic Cosmology)과 코페르니쿠스의 地  
 動說(Sun Centered System of Copernicus), 다윈의 진화설, 뉴턴의 운동법  
 칩 등을 대표적으로 들 수 있다.<sup>10)</sup>

한편 社會學的으로 패라다임을 규명할 경우에는 기술적 接近方式 혹  
 은 기법과 사회정치적 유용성을 포함한 社會文化의 한 속성으로 뚜  
 렷한 사회현상을 설명하는 이론을 예시할 수 있다고 하며, 그것은 사  
 회현상의 유사관계 규명, 구체적인 문제해결 방책, 유추와 비유의 能力,  
 즉각적 적응력이 있는 모형 등으로 구성된 理論이어야 된다고 한다.<sup>11)</sup>

科學者 세계에서 인정되어 공유된 과학적 가치신념, 방법과 이론면  
 에서 본보기이론과 모형이 되는 패라다임의 微視的 측면은 이론도출  
 의 장치나 도구(Vehicle or Instrument)로 표현될 수 있다. 예컨대 달  
 톤의 화학이론을 새롭게 발견된 실험법칙이라기보다는 계속적 화학연  
 구나 처리를 가능하게 하는 새로운 方法으로 보는 것과 같이, 微視

---

註 10) Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions, op. cit., p. 186.

Kuhn, The Essential Tension, op. cit., p. 297.

註 11) Barry Barnes, T.S.Kuhn and Social Science (New York: Columbia  
 University press, 1982), pp. 119 ~ 120.

的 패라다임의 概念을 구체적으로 전문분야의 문제를 풀 수 있는 方案이나 解答으로 보는 것이다. 그리하여,  $E = M C^2$ ,  $\Delta^2 \psi + 8\pi^2 m / h^2 (E - V)\psi = 0$ ,  $Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n$  등의 구체적 해결방안을 제시하는 計量的 模型이나 方程標(Exemplar)와 같이, 혁명적 패라다임 理論이나 觀點을 창출할 수 있는 위력적 技法, 도출된 패라다임 이론의 적법성·응용성을 평가하는 微視的 측면의 母體理論으로 정의할 수 있다.<sup>12)</sup>

군의 패라다임 理論은 自然科學은 물론 社會科學에 있어서까지도 學問觀과 理論의 구조와 기능에 있어 영원한 古典으로 남을 수 있는 본보기 원형이론이 무엇인가에 대한 定義를 내리고, 그 이론에 입각하여 研究者의 研究업적을 조명할 수 있는 엄격한 이론적 기준을 설정하는데 精각심을 준 것은 사실이다. 그러나 자칫하면 이론탐구에 인위적 강요나 教條的인 영향을 줄 염려 역시 없지 않을 것이다.<sup>13)</sup> 학문의 觀點, 본보기 이론모형, 혁신적 이론도출의 技法·도구·방정표의 총칭으로 상징되는 원형 혹은 母體理論으로서의 패라다임은 그 生成過程을 규명함으로써 성격을 좀 더 정확히 이해할 수 있고, 더불어 自然科學은 물론 社會科學, 특히 北韓의 독특하고도 위력적인 이론탐구에 도움이 될 수 있을 것이다. 패라다임의 生成과정은 기존의 패라다임이 교과서적인 일상 理論으로서 정착되어 축적적 학문의 속성

註 12) Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Ibid., p.200.

Kuhn, *The Essential Tension*, Ibid., p.229, p.297.

註 13) Barnes, op. cit., p. 13.

으로 존재할 때, 여기에 도전하는 이단적인 소수이론이 생성되는데서 연유한다.

패라다임이 경이적이고 혁신적 학문관, 理論, 模型, 方程標 등의 요소로 생성된 후에 세속적인 일상적 과학용어로 사용되거나 정상적 학문으로 정착되어, 전공분야에 적법한 방법, 問題把握의 길잡이, 구체적 학술문제해결의 관건으로 일상화되면, 이 시기의 패라다임은 이미 正常的 學問으로 존재하는 후기 패라다임의 성격을 갖게 된다. 그러나 教科書적으로 축적된 定規學問에 대한 새로운 첨단적 理論이 社會科學의 소수이론으로 나타나서 既存 學問體系의 抵抗과 異端的 理論 혹은 變則理論 (Anomaly)이라고도 한다. 말하자면 異端的 變則理論은 일반이론으로 정착되어 있는 후기 패라다임에 도전하여 학문적 긴장과 저항속에서 학문적 위기감을 조성하는 가운데 패라다임이 생성되어가는 萌芽期이며, 辨證法上 正·反·합의 反理論에 속한다고 볼 수 있다. 쿤에 의하면 이러한 反理論으로서의 이단적 시도는 전공학문분야의 주로 젊은 학도의 기술, 예지, 천재적 재능에 의해 이루어지는 바, 그들은 기존의 이론이나 方法에 의혹을 느끼면서 정교한 실험장치, 선별된 용어, 정련된 分析技術과 관찰, 정확한 概念을 제시하여 기존 패라다임의 內容이나 接近方式에 變化를 일으키고 최종적으로는 과거 패라다임의 폐기와 新패라다임의 대체로써 학문에 순수한 창의적 이론을 첨가시키게 된다고 한다.<sup>14)</sup> 이리하여 萌芽期的 異端的 理論은 그 혁명적 독창성과 정교성으로 인해 科學者 世界에서 多數意見으로 公認되고 受容될 때, 새로운 패라다임으로

---

註 14) Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions, Ibid., pp. 66 ~ 67.



서 方法節次, 技法, 理論, 學問觀으로서의 본보기이론, 母體·原初理論으로 생성된다는 것이다.

그런데 패라다임이 생성되는 과정에서 두가지 상반되는着想이 있는데, 즉 原初的 母體理論은 과거의 축적된 학문에서 파생된 여러 학문적 意見이 수렴된 단일사고와 분석체계에 의해 생성된다는 것으로서 學問의 전통성을 강조하는 收斂理論(Convergent Thinking)과, 과거학문의 축적과 전통성을 타파하고 새로운 分析節次, 도구로써 개방적이며 융통성 있는 다양한 사고를 하여 母體理論을 도출한다는 擴散理論(Divergent Thinking)으로 대별된다. 收斂理論의 정당성은 모든 창의적 이론이 과거교육과 이론의 축적위에서 수용되고 인정된다는 학문의 현실적 傳統主義에서 연유된다. 학문의 역사적 발전과정을 조명해 보면, 아무리 위대한 學者에 의해 창출된 혁명적 이론이라 해도 실제로 그러한 학문적 위력을 발휘하지는 못했으며, 오히려 혁명적 위력을 발휘한 理論은 지속적으로 수행되어온 학문적 노력·학술교류 속에서 이루어진 학문의 合意點에 입각한 正常的인 在來의 諸學問의 收斂·蓄積에서 형성된 창의적인 理論이 대부분이라고 보는 것이다.<sup>15)</sup> 그러므로 전통주의 수렴이론도 革新的일 수 있으며 과거이론이나 技法을 폐기하고 전혀 새로운 것으로 대체될 수도 있다. 그러나 이런 경우가 직접적으로 발생하는 경우는 매우 희소하고, 전통적 이론은 새로운 이론이 생성될 수 있을 때까지 상당기간 존속하여 어떤 의미에서는 혁명적 이론도출의 전단계 作用을 한다는 것이다. 그리하여 과거학문의

---

註 15) Kuhn, The Essential Tension, Ibid., pp. 227 ~ 247.

傳統的 기반에 입각한 철저한 연구만이 과거전통이론을 혁파하고 새로운 혁명적 이론도출을 가능하게 한다고 보아 蓄積的 傳統收斂理論을 패러다임의 기본착상이라고 보는 것이다.

그러나 개방적이고 융통성있는 다양한 사고와 接近으로 과거의 理論을 폐기함은 물론, 기존의 傳統的 학문체계로써는 검증하고 법칙화할 수 없는 새로운 실험·분석기법으로 전혀 예상하지 못한 理論과학문관을 革命的으로 생성시킨다는 패러다임 착상이 擴散理論인 것이다.

패러다임 생성과정에서는 이 두가지 착상이 상호 경쟁적으로 공존하는 바, 새로운 패러다임이 발생할 당시에는 교과서적인 일반이론으로 존재하는 傳統主義 수렴이론을 革命的 理論接近法을 개발하여 철저하게 否定함으로써 新패러다임이 형성되어 최종적으로는 擴散理論이 마무리를 지어준다는 의미에서 수렴이론과 확산이론간에는 根本的인 경쟁과 긴장이 원칙적으로 존재한다고 한다.

수렴과 擴散的 着想의 경쟁적 긴장속에서 전공분야의 學問觀, 理論, 技法에 이르기까지 革命的 變換을 통해 본보기이론, 原初的 母體理論으로 성장하는 뚜렷한 독창성을 견지한 行政學이 비록 상대적인 관점이긴 해도 존재해 왔느냐, 있다면 어떤 과정을 거쳐 도출·정립되었느냐 하는 것은 음미해 볼 만하다. 그리하여 독특한 社會文化 가치체계의 영향속에서 성숙되는 사회과학의 個別的 地域行政學을 상호교류와 유사·차이점에서 체계적으로 보완·정리하여 미래세계 社會의 行政現象을 체계적으로 설명·예견하고 문제점을 해결하는 구체적 해결책으로서 보편적 본보기이론인 패러다임으로 승화·발전시킬 수 있는

것이다.

#### 4. 中範圍의 擴散的 接近方法과 政策分析視角

따라서 北韓研究의 母體理論을 科學化시키기 위해서는 대상영역에 따른 分析接近法을 다양하게 구사하면서 좀더 정확하고 예민성이 있으며 정책대안 도출위주의 연구시각이 결부되어야 한다고 본다.

아직 學界에서는 많은 면에서 實體性이 희박한 미국·일본·소련·중공 등 四強의 시각에서 단순히 北韓을 조명하는 국제정치학적 接近이나 모호한 이데올로기 연구에 관심을 두는 巨視的·規範的 문헌 분석이 많이 성행하고 있다. 이런 研究는 韓半島의 문제를 능동적이 아닌 피동적인 관점에서 설명한다는 데서 비판을 받고 있지만, 研究方法에서도 역시 한계를 갖는다고 아니할 수 없다. 北韓研究에는 國內政治性向에 따른 연구의 분위기, 자료접근, 연구자의 자질과 의욕, 分析方法 등에 어려움이 있지만 그보다 더욱 큰 어려움은 北韓 연구자가 연구 분야에서 자기 전공에 一家見이 있고 그 다음에 北韓을 조명해야 된다는 점이다.

그 의미는 政治學·行政學·社會學·經濟學·心理學·教育學 등 각 분야에서 특정의 전공을 하고, 그 연후에 韓半島의 평화통일을 이룩해야 하는 가치신념의 學者的 추구에 의해서나 비교분석의 영역으로 보는 단순한 학문적 흥미에서든지 北韓의 각 분야를 분석해야 된다는 점이다.

이와같이 實體的 研究는 자연히 영역별·기능별의 微視的인 指標

발굴과 분석에서 주요 영역의 기능, 정책분석으로 정리되어 中範圍의 차원의 연구가 이루어지는데, 이러한 研究는 최근 政治·經濟·군사·외교·社會文化면으로 대별되어 연구되기 시작하고 있다.<sup>16)</sup>

北韓研究의 분석절차에는 共產北韓 社會를 보는 관점이며, 이것 역시 범위의 분석기법으로 나누어질 수 있다. 이를 도표로 요약하면 아래와 같다.

規範的 觀念론에 입각한 문헌분석 접근이나 微視的 계량접근법으로

범 위	성 격	연 구 자	관념적규범적분석	실증적계량분석	영 역
巨 視	보수주의적 경향 진보주의적 경향 약함	대학연구가 북한현지 경험자	규범적 논리전개 문헌 분석		이데올로기 국제질서와 한반도
中範圍	보수 진 보 혼합	대학의 연구가  정 부 실무자	관념적규범적분석	실증적계량분석	정책분석· 조직관리· 기능분야분 석
微 視	진보주의 경 향 보수주의 경향약함	정보분석가 대학연구가 북한현지 경험자		실증적계량분석	지표분석 통계분석 귀순자 면 접조사

註 16) 國土統一院의 기능별 연구조직도 좋은 예이며, 공산권 연구협회의 분야의 연구도 적절한 사례이다. 공산권 연구협회의, 「북한의 오늘과 내일」, (서울: 법문사, 1982년) 참조

北韓實相의 指標分析이 있을 수 있다. 그러나 이들의 정확성·예견성·타당성·적용성을 고려하여 양자를 접목시켜 미래를 조망하되 정확한 分析의 토대 위에서 分析되고, 그리하여 北韓을 평화통일의 광장으로 이끄는 政策的 배려가 필요한 것이다. 이런 점을 충족시키고 만족시켜 주려면 政策學의 次元에서 멀리 마키아벨리의 ‘君主論’의 政策代案, 漢非子の 政策理論, 그리고 憲政理論의 民主制에 입각한 정부 업무의 효율적 달성 방법이 民主行政으로 결집된 우드로 윌슨의 행정학 패러다임 등은 특히 北韓의 독특한 정책관리 기구로서의 행정체제의 면모를 엿볼 수 있는 이른바 接近方法의 母體가 될 수 있을 것이다. 아울러 루더 굴릭(Luther Gulick)의 기획·조직·인사·통제·협조·예산(POSDCORB) 行政理論, 사이몬의 의사결정 이론, 바나드의 인간협동체계론, 막스 베버의 관료론, 현대 産業社會의 조직심리, 지도체제와 정책결정과정, 국가예산의 결정과정과 국가재원의 분석, 군사통제와 民軍관계는 北韓政權의 권력구조, 정치군관, 작전군관, 보위군관의 관계 규명, 政務院의 정책결정과정, 金正日 세습후의 軍·경제관료와 黨·政 엘리트 간의 집단지도체제 경향예측, 政權의 조직 관리, 革命性에 강조를 두는 혁명적 近代化 계층과 管理的 近代化, 세대 간의 문제 규명에 도움이 될 것이다.<sup>17)</sup>

北韓의 變化와 政權의 기도를 정확히 把握하는 것은 北韓 政權의 주요 정책을 分析하는 데서 비롯된다. 사실 巨視的 理念은 상당히 오

---

註17) 혁명기수와 관리기수는 Robert C. Tucker, *The Soviet Political Mind: Studies in Stalinism and Post Stalin Change* (New York: Frederik A. Praeger, 1963)에 잘 표현되어 있음.

랜 기간에 걸쳐 변모되든지 아니면 불변성을 갖는 것이기 때문에 北韓 政權의 기도파악과 실상파악을 위해서는 한계를 갖는다. 微視的 管理는 또 지나치게 국부적이어서 全体性(Totality of Problem)을 把握하기에는 한계를 갖는다. 최근 사회과학과 行政學 研究에서 장기적 예측과 정부목표의 효율적 달성을 위해서 잠정적 해결방안 내지 정부업무의 처방책을 政策으로 보아, 이 政策을 연구하는 정책과학이 발전되고 있다. 科學主義 형식논리에 반기를 들고 정책결정 과정의 합리적 절차보다는 형성된 정책의 타당성·실현성·효과면을 강조하면서 문제의식을 가진 정책도출 위주의 社會科學의 응용과학, 행정학의 응용분과로서 대두된 것이 정책과학이다. 따라서 政策科學은 문제의식을 가지면서도 정확한 분석논리와 기법을 구사하고 정부 정책의 효율성을 높이는 科學的 分析을 중심으로 하여 정책형성, 평가의 諸過程을 研究하는 것이다.

政策은 보는 관점에 따라 最過模型·제도·체계·합리성·집단갈등 해소, 엘리트·점증·전시효과·위험부담 행동모형(Action-risk Model) 등으로 나누어 볼 수 있는데, 이들 모형을 北韓의 각종 정책분석에도 사용할 수 있을 것이다. 北韓研究의 行政學的 接近法으로서 政策科學的 시각으로 연구를 진행하는 것은 정부의 현실적인 韓半島 평화통일에 정책제공을 하는 產學協同의 입장에서도 크게 공헌하는, 살아있는 학문 연구가 될 수 있다.

이와 같은 政策研究나 北韓研究의 中範圍的 수준에서의 기법은 다소 실증적·계량적 접근법이 요구되고 있다.

가장 정확한 北韓의 실상은 北韓 地域에 가서 현지 조사로서만

가능할 것이다. 그러나 共產國家 중에서 가장 폐쇄적인 北韓 社會에 대해 공식적인 實證研究를 실시하는 것은 無望한 만큼 北韓에 가지 않아도 北韓 內에서 실시하는 研究와 맞먹는 연구효과를 낼 수 있는 研究는 北韓의 1차 자료 접근법과 발굴에 있다. 그 좋은 예가 北韓 노동당의 ‘총화보고서’, ‘金日成 新年辭’의 계량분석과 北韓의 귀순자를 상대로 하는 설문면접조사이다. 前者의 방법으로는 2차대전 때 독일군이 미국 동북부 지역의 침공 가능성을 타진하기 위해 軍의 첩보부대를 활용하는 외에 순수민간 社會科學 學徒들에게 독일의 對美關係 정책문건을 계량화하도록 한 데서 시초한 內容分析이 있다.<sup>18)</sup> 이 방법은 계속 발전되어 戰後에 共產圈문헌의 계량적 分析으로 사용되고 있으며, 南北調節委員會의 북한측 정책기조문을 계량분석한 것은 그 좋은 예이다.<sup>19)</sup>

이들 計量指標는 因果關係의 통계분석으로 사용되며 몇개의 政策 集群으로 대별되는 要因分析도 사용할 수 있다. 北韓에서 귀순한 인사들을 상대로 면접조사에 의한 연구는 일찌기 사회학자 데이비드 킹슬리 등에 의해 발전되었으며, 최근 北韓 귀순인사 1백 여명을 상대로 北韓의 社會實態를 파악하기 위한 설문면접조사는 그 좋은 예이다.<sup>20)</sup> 통계적으로나 심리적인 면을 고려할 문제가 있지만 다양한 배

註 18) Bernard Berelson, Content Analysis in Communication Research (New York: The Free Press, 1952), 崔平吉, “북한 정권의 정치·행정발전”, 「北韓」, 1975년 12월, 1976년 1, 3월호.

19) 崔平吉, ‘북한의 대화전략모형’, 韓美政治學會, 1982년

20) 崔平吉, 「北韓의 社會實態와 軍實態 調査」, (서울: 國土統一院, 1982년)

경과 北韓에서의 생활경험을 가졌던 그들의 의식생활 실태를 종합과 악하는 것은 北韓의 미래예측에 좋은 指標가 될 수 있다. 아울러 1985년 이후 거론되어지는 金日成의 自然死에 의한 金正日체제, 혹은 집단지도체제, 北韓의 개방화, 對南관계, 86·88 게임 등에 대비한 北韓의 기도과악 등은 미래예측의 일환으로 이해될 수 있다. 이러한 미래예측의 방법은 허드슨 연구소의 허만 칸에 의한 미래예측, 또는 다니엘 벨에 의한 후기산업사회 模型으로 조망할 수 있으나, 전문가 개인의 모형보다는 전문가 전체의 집단적 견해를 예측형식으로 수렴할 때 보다 정확한 진단을 내릴 수 있다는 관점에서 델파이 技法 (Delphi Method)을 만든 바 있다.

南北韓 문제 전문가를 상대로 금후 2000년대까지, 또는 한국이나 北韓이나 정권승계가 있을 수 있는 1980년대의 후반까지 韓半島에 어떠한 상황이 발생할 수 있을 것인가에 대해 전문가의 定性的 견해를 定量分析으로 정리하고 통계적으로 예측모형을 만드는 것도 유의할 것이다. 이러한 모형이나 政策代案이 계속적으로 실증적인 차원에서 심도있게 分析되고 政策的 의미가 있는 理論으로 체계화될 때, 社會科學으로 또는 '北韓學'으로서의 準據理論이 될 수 있을 것이다.



## II.北韓認識 模型：階級的 官僚統制社會

### 1. 階級鬭爭과 傳統的 階級意識

北韓社會는 칼·맑스가 전개한 부르주아계급과 프로레타리아 계급간鬭爭의 소산으로, 필연적으로 생성되어가는 無產者가 전체인 共產社會에 照明시켜 파악해야 된다. 그리고 19세기 産業化 進行時期에 유럽에서는 論理的으로 정립된 맑스의 공산주의 모형은 9 할이상이 農村社會였던 제정러시아에서 레닌에 의해 現實的으로 實行에 옮겨졌다. 産業化時期에 정립된 共產主義 理念 가설은 農村社會에서 인위적 革命으로 검증 실현되면서 새로운 共產主義 理念體制가 생성되게 되었다.

맑스는 원시 사회의 힘센 族長, 로마제국의 執政官과 근위군대, 중세의 봉건영주와 기사, 産業社會의 資本家 階級은 한마디로 생산수단, 剩餘價値, 富, 權力을 독점하는 소수 지배계급이며, 이들이 노예, 중소상인, 勞動者, 農民 등이 대부분인 無產者階級을 착취 억압해 온 것이 人類歷史라고 정의를 내렸다. 자본축적은 소수 자본가 個人의 것이 아니라 社會의 역량축적 (Social Power)으로 보아 대부분의 사회성원이 無產者 階級인 프로레타리아의 단합된 의지와 정치 권력의 장악으로 소수 자본가 계급을 革罷해야 된다고 주장했다.<sup>21)</sup>

---

註21) Karl Marx and Fredrich Engels, Communist Manifesto (New York: International Publishers, Little Marx History, 1945), p.25.

1848년에 엥겔스와 함께 유럽노동자대회 (Workingmen's Association)의 강령으로 발표한 共産黨宣言 이후 69년이 지난 1917년 10월에 레닌 주도하의 볼셰비키파의 共産黨革命이 소련에서 성취되었다.

다음해인 1918년에 북만주와 소련의 요동지역인 하바롭스크에서 서방 열강으로부터의 大韓獨立 支援이 어려운 것을 간파한 李東揮 등 民族主義 獨立運動家들이 소련혁명에 초점을 마춘 獨立革命을 시도하고자 韓人社會黨을 만들었다. 그로부터 해방되기까지의 27년간은 북만주 소련 연해주의 한인공산활동과 日本 유학생의 啓蒙 共産活動, 國內 地下活動에서 民族共産主義者의 면모는 볼 수 있었다. 그러나 1945년 8.15 解放後에 소련군의 비호속에 국내파 공산주의, 南勞黨, 延安派, 蘇聯派, 金日成派의 공산주의 정파를 숙청하고 一人支配下의 北韓特有의 공산주의 理念體制를 정착시킨 것이 현재의 北韓體制이다.<sup>22)</sup>

맑스-엥겔스의 共産黨宣言 後, 139년, 레닌의 볼셰비키 革命後 70년, 한인공산당이 만들어진 후 69년이 지나 김일성이 執權한 이후 42년이 지난 오늘날의 北韓體制는 근본적으로 소수자본가 계급과 다수 무산자계급의 갈등에서 無產者階級에 의한 生産手段의 個人所有 철폐와 필요에 의한 分配를 지향한다는 共産革命이 종극적으로는 階級鬭爭의 路線에서 출발하고 있다. 그런데 이같은 階級鬭爭意識은

---

주 22) 한인공산주의 운동사는 다음저서에서 잘 이해될 수 있다.

Robert A. Scalopino and Chong-Sik Lee, Communism in Korea, Part I (Berkely, California: The University of California Press, 1972).

Chong-Sik Lee, Korean Worker's Party (Stanford, California: Stanford University Press, 1978)

革命이 진행되는 期間은 물론 革命이 성취된 후에도 그 경각심은 계속 지속되는 것이다.

맑스의 論理대로라면 대부분의 無產者로 구성된 共產社會 建設은 완전한 民主主義 形態인 無產者管理 (Proletariat Dictatorship)에 의해 가능한 것이다. 그러나 스탈린의 볼셰비키 革命이나 金日成體制의 정착은 물리적 강압에 의한 漸進主義者였던 멘셰비키파의 거세, 金日成 반대파 거세라는 비민주적 논리에 의거할 수밖에 없었고 共產社會를 建設하는데 現實적으로 제기된 국가 통치권력의 存在를 무시할 수 없는데서 프로레타리아 革命은 소수 지배 統治階層에 의해 기약없는 完成 段階로 進行되고 있다.<sup>23)</sup>

극소수의 엘리트 革命要員에 의해 진행된 蘇聯 革命이나 北韓의 共產 革命은 革命期間이 지난후에도 소수 지배엘리트가 연속적으로 支配 하게 되고 그들의 다음세대가 계속 지배엘리트로 군림하게 된다. 그 군림은 共產黨 일당 독재에 의한 共產 革命 完遂의 명분밑에 소수 支配階層으로 組織된 統治述에 의해 프로레타리아로 명칭이 바뀌어진 人民大衆을 共產 革命 대오에 묶어 놓는 것이다.

출발 자체가 낙후된 農村社會에서 經濟的 物理的 貧困이 구조적으로 적체되어 있는 소련, 중공, 북한사회에서 맑스-레닌의 共產主義는 과도사회로서의 社會主義로 變貌되고 민주적 제도화가 日淺한 정치제도는 直接的 주민의 도전을 소수공산당원에 의한 치밀한 감시통제로

---

주 23) Dietrich Geyer, The Bolshvik Insurrection in Petrograd in Lenard J. Cohen and Jone D. Shopirce (ed.), Communist Systems in Comparative Perspective (New York : Anchor Books, 1974), pp. 5-20.

유지시키고 있다.

그리하여 全體社會가 共產化될 것이라는 그들의 가정은 소수 지배계층만이 共產化되어 공산당원만의 支配構造가 오늘날 공산사회에 만연하고 있다. 이러한 일반적 현상은 전통적인 兩班·常民의 철저한 階級社會였던 朝鮮朝의 전통문화에 접목되어 北韓社會는 독특한 階級文化가 형성되어 오고 있다. 그러므로 이러한 支配階級文化는 그 內部的 管理倫理가 웨버가 말하는 官僚的管理慣行으로 유지되고 있다.

## 2. 官僚統制社會

프로레타리아 階級性이 소수 공산당통치 支配階級으로 변모되고 이는 다시 양반, 상민의 傳統的 階級意識에 접목된 계급의식이 현재의 北韓社會를 照明하는 모형으로 본다면 그러한 계급사회는 당연히 階層制的 權威와 命令服從의 上下關係로 형성된다. 이 權威的 階層性이 바로 대규모 계층조직으로 일컬어지는 現代的 官僚制組織 (Large Scale Hierarchical Organization : Bureacracy)이다. 官僚制의 공통적 특성은 고도의 專門性과 分業性, 組織內의 충원, 임명, 승진기준에 있어 客觀的 업적과 능력 본위, 감성보다는 理性的, 合理的 정책결정과 업무추진, 개인적 행동기준 보다는 보편적 업무윤리, 嚴格한 階層制的 組織管理, 성문법규에 의한 業務分擔과 책임소재 명확, 絕對的 價値보다는 相對的 價値判斷으로 일생을 통한 경력직 추구 등으로 되어 있다. 따라서 거시적으로 보면 嚴格한 階層組織內에서 專門的 業務遂行 能力을 갖고 상호협동체계를 통해 공식목표를 効率的으로 달성하는 전

과정을 官僚制 내지 官僚制的 管理라고 볼 수 있다.<sup>24)</sup>

北韓社會는 극소수의 共產黨員 核心勢力이 支配階層을 이루어 이들이 嚴格한 命令統制의 계층제를 형성, 일반시민을 프로레타리아 독재 체제구축의 미명하에 組織의 下部階層을 協同體系라기 보다는 動員體系로 묶어놓은 것이다. 특히 傳統的 階級意識을 맑스의 階級鬭爭에 연결시키고 이를 다시 勞動黨 核心要員으로 구성된 소수 지배계층이 北韓社會를 통제, 조정하는 거대한 계층제적 계급통제사회가 오늘의 北韓社會라고 볼 수 있다. 北韓의 階級性和 官僚 階層性, 統制性은 노동당을 중심으로 볼 때에는 맑스가 말하는 대부분의 중소상인, 노동자, 농민의 無產者階級利益을 대표하는 것이 아니라 北韓社會를 움직이는 核心階層인 북한인구의 15% 정도인, 300 만명 정도로 추산되는 북한 노동당원들의 利益을 대표하는 것이 된다.<sup>25)</sup>

核心階層인 노동당 지배계급은 勞動黨員 가운데서도 중앙정부의 노동당, 중앙위원, 노동당 중앙당의 간부, 정무원의 中間管理層, 지방당 간부, 연합공장기업소지배인, 軍 지휘관 등이 오늘날 北韓의 官僚統制社會의 核心 支配階級이며 이들은 자신의 배타적, 閉鎖的 支配階級利益擁護, 물질적 특혜, 권력의 향유를 독점하는 特殊階級을 형성하며 北韓全體를 장악, 통제하고 있는 것이다.<sup>26)</sup>

---

註 24) M.M. Gerth and C.Wright Mills(eds.), From Max Weber : Essays in Sociology (New York:Oxford University Press, 1946), pp.196 ~ 197.  
Chester I. Barnard, The Functions of Executive (Cambridge, Massachusetts:Marvard University Press, 1966), pp.215 ~ 217.

25) 平和統一研究所, 「北韓概要」(서울:平和統一研究所, 1986), 31 면 .

26) M.M. Gerth and C.Wright Mills (eds.), op. cit., pp.181 ~ 182.

동부유럽의 官僚制와 革命論에서 「크리스 하먼」은 최소한 동구 공산 제국의 官僚制는 產業界, 政界에서 권력의 核心部에 있는 극소수 집단을 의미하며, 이들은 他支配階級을 競爭的으로 압도시키면서 莫大한 물량특혜를 누리고 진정한 勞働者階級の 利益擁護를 반대하는 집단조직으로 보고 있다.<sup>27)</sup>

그런데 이러한 階級的 官僚組織은 당세포조직, 사회안전부, 국가보위부, 삼대혁명소조, 직장의 階層組織의 多元化된 감시통제조직을 통해 상하의 이동이 없는 上層部の 支配階級은 支配階級內的 排他的 세대교체로서 組織目標追求에 조직구성원 전체가 일체감이 없고 조직사기가 침체된 무관심의 退向的 下降官僚組織으로 전락되어 버린다. 경직되고 정체된 조직은 一貫性있고 進取的이고 전향적인 上昇組織 (Upward M-obiles)의 조직심리에 충만한 것이 아니며 조직구성원 자체가 自己發展을 통해 持續的인 業績成就 위주로 組織階層의 上층부에 진입하는 통로폐쇄와 肯定的, 성장적 심리결여로 組織目標 達成에 극도의 무관심과 함께 조직통합에 否定的이며 전체적 상층부의 排他的 特權追求에 사보타지 내지 음성적 방향에서 적극적인 조직적 반항이 物質的 動機부여 결핍과 더불어 상승작용을 일으키게 된다.<sup>28)</sup>

폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아의 경우는 그 생생한 증거이며 최근 김만철일가의 귀순인터뷰에서 北韓의 下級黨員家族, 非黨員家族들이 자

---

註 27) Chris Harmon, Bureacracy and Revolution in Eastern Europe (London: Plato Press, 1974), pp.271 ~ 272.

28) Robert Presthus, The Organizational Society (New York: St. Martin's Press, 1978), pp.143 ~ 251.

너 교육에 별 관심이 없는 것은 階級社會의 構造的 모순에 기인, 閉鎖的 官僚階級社會에서 上층진입의 기회가 근원적으로 거부된 연유에서 組織에의 자발적 參與欲求와 自我發展에 의한 성취欲求를 스스로 포기한 좋은 예이다.<sup>29)</sup> 그러나 정체적이고 배타적인 支配階級 利益追求의 官僚組織에는 動態的 組織發展의 動機가 死滅된 반면, 潛在的 抵抗要素가 현재화 할 수 있는 것은 시간문제여서 北韓社會에서는 排他的 官僚統制社會는 서서히 그러나 강력한 下部組織員의 도전에 직면하게 된다. 그것은 직장에서, 工場企業所에서, 協同農場에서, 정무원의 하부기관이나 도경제 관리위원회 하부기관의 무사안일과 과학 기계 신비주의에서 國民의 生産 사보타지에서 적극적 정책투입 요구까지 광범위하게 擴散될 것이다.

官僚組織 自身이 「탈코트 파슨스」가 말한 사회조직이 스스로의 자생력으로 體制維持, 對外適應, 目標追求, 體制統合 능력이 결여된다든가, 「데이비드 이스턴」의 體系理論에서 정책투입-전환-산출의 互惠的 可視的 政策產出物 (associative Performance)이 적절히 주민에게 배분되지 못할 때, 組織構成員은 組織體系의 지지를 철회하게 된다. 그러므로 최근 고르바초프의 開放과 構造改善의 슬로건에 따라 특정공산당 支配階級の 전유물이었던 통치장치는 전문공직자의 공개채용에서부터 시작된다는 조직의 自由化 政策이 거론되게 된다는 이런 脈絡에서 이루어졌고, 13차 전당대회의 조자양의 총화보고에서 언급된 것처럼 中國共產黨의 當面最大課題는 政治·經濟的 變換이며, 이과정은 商業資本

---

주 29) 김만철 인터뷰, 1987.5.20 평화통일연구소 회의실

主義社會에서 발생한 맑시즘을 農村社會인 中國大陸에서 교과서적으로 답습하지 않고 과도적 초기 사회주의 단계에 계出發하는 데 있다고 한 것과 연관성이 있는 것이다.

이러한 階級的 官僚社會는 北韓의 경우 구체적으로 勞動黨의 지배계층과 國家行政機關인 政務院, 산하기관인 聯合企業所나 大規模의 協同農場의 기술관료, 지배인 계급간의 權力과 專門管理와의 關係에서 보다 선명한 爭點으로 부각된다.



### Ⅲ . 北韓 官僚 統制메카니즘 : 黨 · 政 · 軍의 權力官僚化와 行政企業의 專門官僚化

#### 1. 1人支配 黨優位 國家官僚體制 (Ruler Dominated Dominant Party- State Bureaucracy)

北韓社會 自體가 극소수의 노동당엘리트의 배타적 계급성에 의거한 階層制的 官僚統治를 주도하는 階級官僚的 統治社會이다. 그런데 이러한 계급적 관료제 통치사회를 내면적으로 세밀히 투시하면 核心的 權力官僚와 周邊部 專門技術官僚의 兩階層이 부분적으로 상호 互選性을 가진 채 수직적 계층제 조직으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 階層制的 組織에는 軍隊組織이 또 하나의 세력으로 구성되어 黨 · 政 · 軍의 복합적 통치조직으로 되어 있다. 이는 黨과 軍, 黨 · 軍 및 行政府 官僚와의 관계에서 보면 統制메카니즘으로서 官僚統治體系를 형성하고 있다.

이 같은 黨, 行政府 官僚, 軍과의 관계를 市民社會의 競爭과 現代化程度, 그리고 이러한 發展이 전개되는 지역에 따라 몇 가지 政府統治體制를 다음과 같이 분류할 수 있다. 콜맨은 競選, 準競選, 權威主義體制 (Competitive-Semi Competitive-Authoritarian Regime)와 現代, 過度, 傳統社會 (Modern-Mixed-Traditional Modernity)로 구분하여 통치체제를 과도 사회의 과두체제 (Traditional Oligarchy), 개발국 과두제 (Modernizing Oligarchy), 식민 과두제 (Colonial or Radical Oligarchy), 탈식민 민주제 (Terminal Colonial Democracy), 신탁 민주제 (Tutelary Democ-

racy) 그리고 의회민주제 (Political Democracy)로 구분하였다.<sup>30)</sup>

에스만은 統治體制를 보수과두제 (Conservative Oligarchies), 權威的 軍事改革制 (Authoritarian Military Reformers), 競選的 利益追求 정당제 (Competitive Interest-Oriented Party Systems), 군중노선 정당제 (Dominant Mass Party Systems), 공산 전체주의제 (Communist Totalitarian Systems)로 구분, 統治스타일과 주체별 기준을 중시한다.<sup>31)</sup>

다이만트는 課業推進 形態와 政治體制를 중심으로 傳統貴族體制 (Traditional-Autocratic Regime), 제한 다원제 (Limited Polyarchy), 다원제 (Polyarchy), 革命體制 (Movement Regime)로 나누고 革命體制에 는 호전적 소수엘리트나 전위정당이 혁명적으로 체제를 이끄는 共產國家나 기타 第3世界 國家가 포함된다고 한다.<sup>32)</sup>

한편 페인소드는 官僚와 대규모 階層組織에 의한 統治管理와의 관계에서 統治體制 類型을 분류하고 있다. 통치과정에서 의회정치와 국민선거에 의한 선거직 정치권력자에게 책임을 지는 전문적 경력직 官僚에 의해 국가가 경영되는 代表官僚制 (Representative Bureaucracy) 體制와 黨優位의 行政府 官僚統治體制 (Party-State Bureaucracy)로 정치

註 30) James S. Coleman and Gabriel A. Almond(eds), The Politics of the Developing Areas (Princeton) New Jersey: Princeton University Press, 1960), pp.532-576.

31) Milton Esman, The Politics of Development Administration in Montgomery and William Siffin(eds.), Approaches to Development: Politics, Administration and Change(New York: McGraw-Hill Book Company, 1966), pp.59-112.

32) Alfred Diamant, Bureacracy in Developmental Regimes in Fred Riggs (ed.), Frontiers of Development Administration (Durkham, North Carolina :Duke University Press, 1970), pp.486-537.

체계가 유지되는 형태로 나누어, 어느 정도의 산업사회의 多元化된 政治行政體制의 발전모형을 보여주고 있다.

한편 軍優位 官僚體制 ( Military-Dominated Bureaucracy )와 지배자 통치관료체제 ( Ruler-Dominated Bureaucracy )로 구분, 전자는 政變에 의한 非常事態와 신속한 國家經濟發展을 추진하려는 입장에서 비교적 현대화된 行政과 잘 組織된 군부 지도력을 근간으로 行政府官僚를 지도하여 國家發展을 수행하는 통치형태이고, 후자는 一人支配體制下的 官僚統治形態이며 모두 개발도상국이나 사회의 하부구조 기능이 미분화된 상태의 정치발전형태이다. 그리고 階層組織으로 잘 조직된 官僚支配體制 ( Ruling Bureaucracy )가 있어 국가관리를 유지하는 정치형태가 있다는 것이다.<sup>34)</sup>

그런데 北韓은 이러한 모형가운데서 一人支配體制와 勞動黨優位の 大規模 階層組織으로 하부 행정기관을 이끌어가는 官僚組織으로 되어 있어 이를 一人支配 黨優位 國家官僚體制 ( Rule-Dominated Dominant party-state Bureaucracy )라고 규정할 수 있다. 김일성은 1945년 이래 42년 동안 北韓共產政權의 지도자로 30대에서 70대에 이르는 일생의 전기간을 最高統治者로 군림하고 있다. 政治的 자주, 경제에서 자립, 外交軍事에서 자위를 공산권 개발도상국에서 흔히 볼 수 있는 정치 슬로건으로 내걸고 이를 主體思想이라 하여 철학적 정신면으로 승화시키고 70년대 후반부터는 이를 김일성주의로 하여 장기권력자로서 절정에 달하는 상징조작으로 權力을 장악하고 있다.

---

註 34) Merle Fainsod, *Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case* in Joseph Lapalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963), pp. 235-240.

그런데 김일성은 共產國家에서 흔히 볼 수 있듯이 勞動黨을 정점으로 하여 그 노동당의 政治局을 주축으로 立法・司法・行政을 관장하는 中央人民委員會를 國家統治의 政策指導機關으로 하여 黨中央委員會의 정치국 상무위원회의 주석으로 당과 국가기관을 장악하고 있다.

한편 勞動黨 中央委員會의 정치국은 중앙인민위원회를 지도하면서 中央人民委員會의 전반적 指導 속에서 行政府는 政務院, 司法府는 中央裁判所, 입법부는 最高人民會議로 각각의 기능을 수행하고 있다. 지방 역시 도와 직할시로 나누어 노동당의 책임비서 지도로 人民委員會, 人民會議, 인민재판소가 계층적 官僚組織形態로 黨優位 政權官僚制 組織을 유지하고 있다.

北韓勞動黨 黨規約의 제1조는 朝鮮勞動黨 黨員은 黨과 首領, 祖國과 人民을 위하여 社會主義와 共產主義를 위하여 헌신하는 主體型的 共產主義 革命鬪士이다라고 하여 黨 自體가 優位에 서서 國家機關의 최고 권력자인 김일성 개인을 지지하는 1人支配 당우위의 지배체제를 유지하고 있다. 아울러 노동당 統制下的 綜合的인 國家指導 機關인 中央人民委員會는 그 구성위원 자체가 노동당 중앙위원회의 정치국원이 대부분이며 政務院의 중요부서 멤버는 전부가 勞動黨員으로 되어 있다.

北韓 憲法 第7章 100條에는 中央人民委員會는 朝鮮民主主義 인민공화국 국가주권의 지도기관이며, 103 조에는 대내외 정책입안, 政務院, 地方人民會議, 人民委員會 事業을 지도한다라고 하여 國家 政策調整 指導機關이다. 이를 行政實務 次元에서 國家主權의 행정집행을 담당하는 기관이 정무원이며, 管理者로서 노동당 정치국원인 총리가 最高責任者로 되어 있다.

北韓은 70年代 전까지는 國家政策指導調整機關인 인민위원회의가 없었으

나 대부분의 동구권과 중공 등의 예를 따라 人民委員會 (State Council) 를 설치한 바 있다. 따라서 北韓은 勞動黨을 정점으로 노동당 정치국 상무위원회의 결정에 따라 國家 主權機關인 중앙인민위원회가 국가정책을 조정하면서 최고인민회의는 입법기능, 최고재판소는 사법기능, 政務院은 行政機能을 행사하고 있다.

그리고 金日成은 勞動黨 中央委員會 總秘書로서 정치국 상무위원회를 관장하고 국가주권기관인 중앙인민위원회 주석으로서 黨과 國家政權機關을 장악하는 1人支配體制이다. 아울러 노동당 총비서로서 중앙당의 정치국 상무위원회를 중심으로, 道·直轄市의 黨委員會, 市·郡黨委員會, 初級黨委員會, 당세포를 階層別로 운영 거대한 계층제 官僚組織을 운영하고 있다.

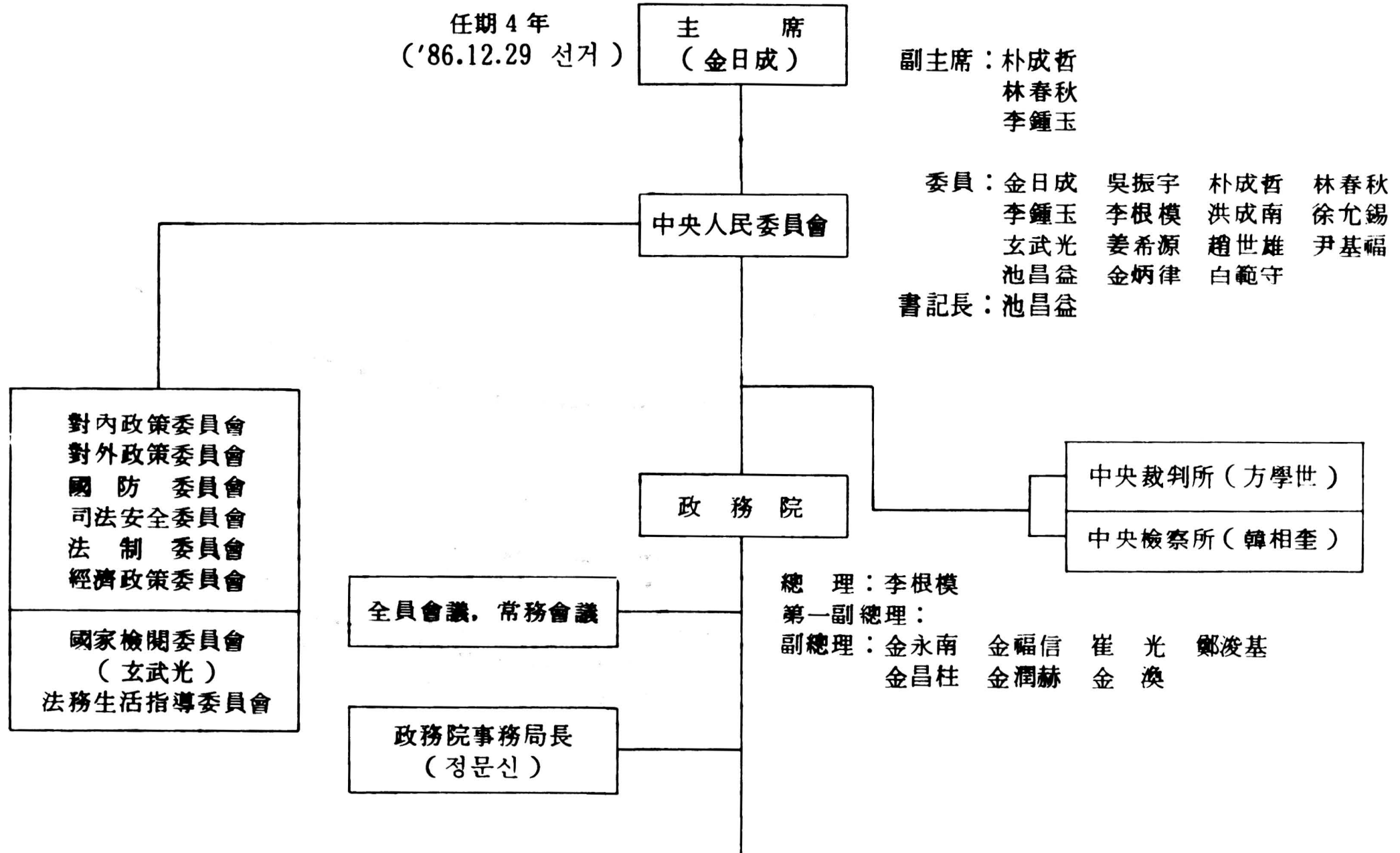
아울러 이러한 1人支配下의 노동당 우위 官僚支配體制는 국가주권기관인 중앙인민위원회를 구성, 방계 국가기관으로서 最高人民會議과 最高裁判所를 노동당 中央委員으로 운영케 하면서 行政府 業務를 政務院으로 하여금 집행케 하고 산하에 지방 행정조직으로서 道·直轄市 人民委員會와 행정 및 經濟指導委員會를 조직 관리하고 있다.<sup>35)</sup>

---

註 35) 최평길, “共產國家의 政策 및 政策過程比較研究”, (연세대학교, 東西問題研究所, 1979), p. 50, 北韓行政機構表는 統一院資料에서 拔萃, 1987.

北 韓 行 政 機 構

(1987. 10. 15 現在)



外交部 (金永南)	對外經濟委員會 (金福信)	農業委員會 (金昌柱)	建設建材工業委員會 (金潤赫)	國家計劃委員會 (洪成南)
機械工業部(분리) (桂亨淳)	採取工業委員會 (趙昌德)	交通委員會 (李吉松)	電力工業委員會 (李智燦)	化學及輕工業委員會 (金달현)
水產委員會 (崔福淵)	人民奉仕委員會 (孔鎮泰)	國家建設委員會 (金應相)	國家科學技術委員會 (李資方)	社會安全部(編入) (白鶴林)
資源開發部 (金世榮)	原子力工業部(新) (崔學根)	船舶工業部(新) (李爽)	遞信部 (金榮彩)	鐵道部(復活) (朴容錫)
貿易部 (崔正根)	對外經濟事業部 (鄭松南)	林業部 (金載律)	勞動行政部 (金鋒乙)	體育委員會 (변영립)
文化藝術部 (張哲)	財政部 (尹基貞)	科學院 (김경봉)	保健部 (李鍾律)	商工部(復活) (韓將根)
體育指導委員會(編入) (金有順)	金屬工業部(분리) (崔萬鉉)	15 委員會 10 部 1 院 → 15 委員會 17 部 1 院 (87.10.15 정령 발표)		

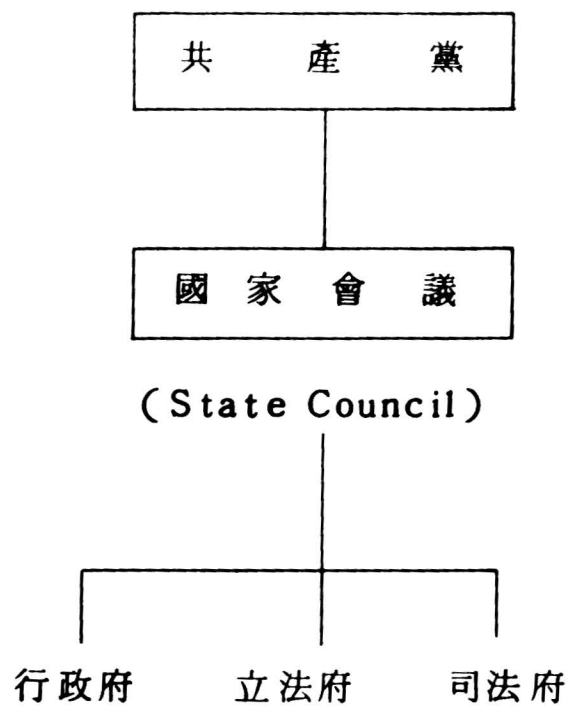
中央資材總聯合商社 社長(이필성)

中央統計局長(신경식)

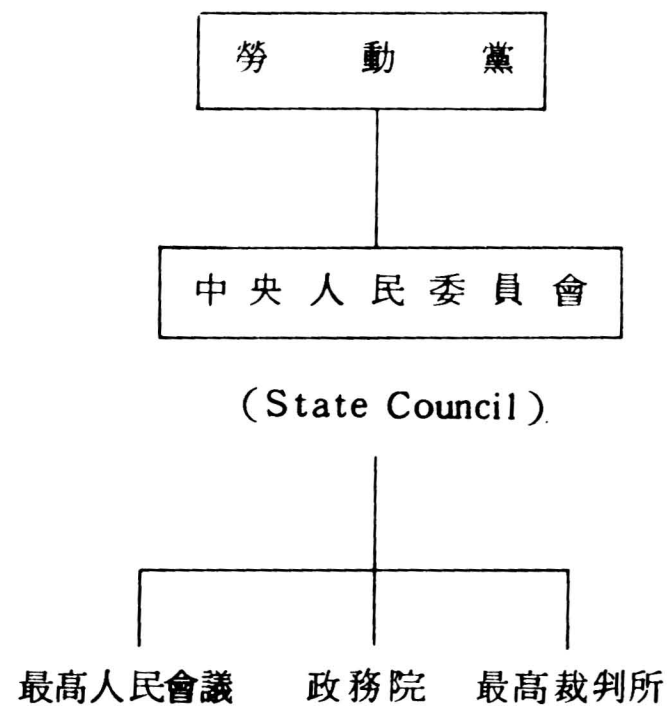
道(直割市) 人民委員會 및 行政 및 經濟指導委員會

道(直割市)	平壤市	開城市	南浦市	咸南	咸北	平南	平北	黃南	黃北	慈江	兩江	江源
人民委員會	姜希源	金基善	朴勝日	洪時學	趙世雄	徐允錫	金炳律	白範守	崔文善	李奉吉	金源田	林亨九
行政及經濟指導委		金榮全	張仁錫	安承鶴	安文憲	金義淳	廉在萬	金東元	金亨正	김중천	金榮得	남용암

## 東歐 및 共產圈의 統治體制



## 北韓의 統治體制



勞動黨을 정점으로 中央 國家機關인 人民委員會, 政務院, 最高裁判所, 最高人民會議 그리고 地方行政機關으로 구성되어 있는 北韓政權의 統治體制는 중국적으로 勞動黨 總秘書, 人民委員會 主席인 김일성의 1人支配體制로 운영되고 있다. 이 같은 1人支配體制下的 黨優位 國家官僚體制는 그 지도기능과 구조면에서 보면 權力型 官僚制와 專門的 官僚制로 되어 있음을 알 수 있다.

## 2. 黨·政·軍의 權力官僚制化

北韓社會 자체가 거대한 계급적 계층구조를 골간으로 하는 官僚制社會이고 이 官僚制社會가 金日成 個人的 지도력에 의거 노동당을 정점으



로 國家機關에 의해 통치 유지되어 온다고 볼 수 있다.

그런데 階級的 官僚社會를 유지하는 노동당과 국가기관은 核心 勞動黨員에 의해 管理되는 組織形態를 이루고 있다. 이 같은 組織形態는 자연히 노동당, 국가기관인 인민위원회, 政務院, 最高裁判所, 最高人民會議, 지방행정경제기관을 움직이는 勞動黨 간부의 사회배경, 충원과정, 경력, 업무내용, 權力과 專門性, 組織內的 리더쉽 성향과 연관되어 있음을 알 수 있다. 이 같은 조직성향은 김일성 1人支配體制下的 政策形成과 집행과정에서 革命과 權力指向의 조직속성과 이를 지향하는 지도계층, 과업성취와 관리위주의 조직속성과 이를 추구하는 指導階層으로 구별되어 나타나고 있다.

權力官僚는 김일성과 빨치산운동을 같이한 개인적 유대, 혹은 그 가족배경을 가진 자, 勞動黨 政治局員, 黨中央委員會 秘書, 部長 등 權力核心에서 정책결정권자의 위치에 있는 자, 아니면 國家機關으로서 人民武力部, 社會安全部, 國家保衛部 등 안전분야의 核心幹部로서 共產革命의 완수, 권력유지 그 자체에 관심이 있거나 전문적 소양을 쌓아온 集團을 말한다. 아울러 이들이 배타적 指導階層으로서 北韓을 統治하는 행위나 그 제도자체를 權力官僚制라고 할 수 있다.

勞動黨 政治局 中央委員 15명과 후보위원 10명, 中央人民委員會, 政務院의 인민무력부, 사회안전부, 국가정치보위부를 分析하면 權力官僚의 경력과 權力官僚制의 속성을 알 수 있다. 아울러 政治局 政治委員 15명은 權力官僚의 성격이 뚜렷하지만 經濟와 實務行政 分野에서 경력을 쌓은 정치위원은 비교적 政治性, 權力革命性보다는 業務自體의 고유성격으로나 김일성 1인체제와 인맥면에서 다소 유리되어, 專門性에 입각한 經濟分野

의 最高政策決定 官僚로 활동하고 있음을 볼 수 있다.

그리하여 현재 10명의 후보정치위원은 대부분 經濟實務 分野에서 經歷을 쌓아온 실무관료이며 그들은 비록 전문분야의 최고위 정책관료로 성장했지만 革命과 權力追求의 權力官僚로서 입신하기 전에는 대부분 전문분야의 전문관료로서 權力掌握보다는 政策管理에 주력하는 전문집단이다. 이러한 專門官僚傾向은 내각각료인 政務院의 각 부장이나 위원장의 경우 더욱 뚜렷하다. 정무원은 社會安全部와 외교부를 제외한 14위원회, 17부, 1원을 모두 經濟, 産業, 科學, 技術, 教育, 藝術, 體育 등의 고유 전문·정책수행기관으로 되어 있다. 특히 勞動黨 政治委員과 候補委員의 경력과 사회배경을 分析하면 비록 크게 보아 權力指向의 官僚集團이지만 내부적으로는 순수 권력형과 경제실무형의 官僚로 대별할 수 있다.

<표1>은 1987년 12월 현재 노동당 정치국 정치위원 15명의 社會 및 家族背景과 경력을 정리해 본 것이다. 15명의 政治委員 가운데 김정일을 제외하고는 다소간 차이는 있어도 勞動黨과 政務院의 순환근무를 통해 黨과 國家政務를 동시에 管理支配해 왔다. 그러나 크게 보아 政治委員의 경력을 대별하면 노동당의 政務를 주로 전담하면서 정치위원이 된 集團, 外交官僚集團, 軍事分野, 經濟實務 영역으로 되어 있다. 따라서 같은 權力官僚이지만 黨官僚, 外交官僚, 軍官僚, 經濟實務官僚의 4 유형으로 분류될 수 있다.

그 중 革命과 權力指向의 성향이 뚜렷한 集團은 金日成·金正日, 林春秋, 徐允錫 등으로 구성되어 있는 黨務全擔의 官僚集團이다. 黨僚(Party Bureaucracy)라고 불리우는 이들은 그들의 경력이 대부분 노동당 중앙위원회의 총비서, 상무위원, 조직선전선동부장, 黨秘書, 국가주석, 부주석,

도·시 당책임비서 등을 담당해 오면서 中央黨의 權力核心을 장악해 온 權力官僚인 것이다. 78세에서 58세에 이르는 김일성의 革命 빨치산세대에서부터 그들의 자녀인 革命 2世代까지 포함된 이들은 그 特徵이 黨務장악을 통한 北韓 最高支配階層인 權力官僚이며 勞動黨의 核心인 조직선전선동부서에서 專門經歷을 쌓아온 黨僚이다. 그리고 이들은 金日成 빨치산 게릴라의 일원이었거나 그 대원의 자녀 내지 金日成과 직간접적으로 가족적인 유대를 갖고 있다. 김정일은 김일성의 장남, 林春秋는 김일성 빨치산활동과 연계되어 있고, 강성산은 김일성의 큰이모 아들, 서윤석도 그의 아버지가 김일성 빨치산대원으로 活動中 사망하였다. (강성산과 서윤석은 모두 革命遺家族 子女에게만 許諾되는 평양 만경대 革命學院 卒業生이다.)

이들은 金日成, 林春秋, 오진우 등의 革命世代에서 6·25를 거치고 50~80年代의 共產主義 社會國家 건설의 당적 밑받침을 한 주역들이다. 아울러 그들의 子女는 인민무력부, 김일성 호위총국, 조직선전선동부의 간부, 아니면 소련이나 東獨에 유학중인 革命初期의 社會變動에 최대 수혜자로서 현재 北韓社會의 변동을 절대 거부하는 특권 특수 지배관료계층으로 군림하고 있는 것이다.

< 表 1 >

黨 官 僚 ( 勞 動 黨 政 治 委 員 33 % )

姓 名	年 齡	主 要 經 歷 ( 學 歷 )	子 女
金日成	1912.4.15 ( 75 世 )	국가주석, 최고인민회의대 의원, 노동당 중앙위원회 총비서, 정치위원회 상무 위원 (길림 육문중학)	金正日(政治委員) 김평일(군관) 김경일(김일성대학 물리학 과 교수) 김경희(국제사업부 과장) 김경숙(호위국 지도원)
金正日	1942.2.16 (45)	노동당중앙위원회 조직· 선전부장, 사상비서, 정치 국 상무위원, 당군사위원 (김일성 종합대학 정치 경제학과)	장남(8) 장녀(5)
林春秋	1909. (78)	노동당연락부 부부장, 대 남사업부 부부장, 사적부 부장, 중앙인민위원회서기 장, 국가부주석, 정치위원 (용정 대성중학)	임강철(인민무력부 총정치국 선전선동부장) 임강욱(국가보위부 정치국 지도원) 임영숙(소련유학)

姓 名	年 齡	主要經歷 (學 歷)	子 女
姜成山	1926. (61)	조직지도부장, 평양시 당 책임비서, 정무원 부총리, 중앙위비서, 정치위원 (김일성 큰이모 아들, 만경대학원 졸업, 소련 유학, 김일성 종합대학 졸업)	장녀 (중앙여맹과장) 장남 (소련 유학중) 차녀 (동독 유학중)
徐允錫	1929. (58)	조직지도부 부부장, 황해남도 당 책임비서, 평양시 당 책임비서, 정치국 후보위원, 정치위원 (아버지가 김일성 빨치산 유격대 원으로 사망, 만경대 혁명학원, 김일성대학 정치경제학부 특설반 졸업)	서기철 (인민군 정치국 지도원) 차남 (소련 유학중) 장녀 (독일 유학중) 차녀 (김일성대학 재학)

權力 核心에 있는 黨僚 다음으로 이를 保衛하는 權力官僚가 軍事官僚이다. 共產國家에서는 革命 初創期부터 혁명대열에 均열이 가지 않게 항상 당 세 포조직을 통해 끊임없이 감시, 예측하는 組織指導部와 問題發生時 혁명적 교화로 순화시키는 선전선동부가 제일 큰 비중을 가진 統治메카니즘이며 이러한 革命事業을 對內外 위협으로부터 무력으로 保衛하는 조직이 공산군이다. 그러므로 조직, 선동, 군은 공산체제의 3대 요체이다. 따라서 黨僚는 組織과 선동을 통해 革命課業과 共產國家體制를

정착 유지시키는 동안 軍은 이를 무력으로 革命事業을 보장해 주고 있어 軍의 역할은 지대한 것이다. 반드시 획일적인 분류라고 할 수는 없으나 軍의 역할과 政治權力과의 관계를 조명하면 혁명완수에 軍의 基本任務를 두는 革命軍(Revolutionary Army), 특정 政治權力의 保衛機能을 하는 近衛軍(Praetorian Army), 國家體制維持에 전념하는 專門職業軍(Professional Army)으로 나눌 수 있다.<sup>36)</sup>

그러나 이러한 유형은 뚜렷한 역할분담보다는 그 고유기능이 좀더 돋보일 뿐 서로 混合되어 있다. 특히 北韓軍은 초창기의 革命軍 성격이 강했으나 중공군의 영향을 받은 연안파군, 순수 소련군, 김일성 빨치산 부대, 국내 地下 抵抗勢力 등의 상이한 군경력이 복합되어 초창기의 共產 國家體制에 一助를 하였다. 그러나 6·25 개전초의 失敗로 金武亭을 위시한 중공파 거세, 박헌영을 중심한 남노당 게릴라 숙청, 57 연대의 蘇聯과 중공파 배경군의 합작인 장평산의 반김일성 쿠데타 失敗 등으로 다양한 革命軍部를 거세하고 김일성 독자세력군을 양성하여 서서히 革命軍에서 金日成 친위·근위군의 概念으로 變貌하였다. 北韓軍이 金日成 친위군으로 변모하면서 人民軍 總參謀長이나 人民武力部長을 일인에게 오랜기간 在任시켜 總參謀長에서 人民武力部長으로 승진 재임하면 10년 이상을 자연히 인맥과 파벌을 조성하기 마련이었다. 그리하여 50년대 부터 1970년대초까지의 20년간을 김일성 친위군내에서도 政權 도전세력으로 인정 總參謀長, 軍總政治局長, 人民武力部長은 전부 숙청으로 인사교체가 되었다.<sup>37)</sup>

---

註 36) Amos Perlmutter, The military and Politics in Modern Times, (New Haven, Conneticut: yale Univ, Press, 1977), pp.101-114.

註 37) (지휘부교체를 시기별로 정리) 崔平吉, 북한군실태조사, 1982, 국토통일원.

〈 表 2 〉 북한군 지휘부 교체 양상

◎ 북한군의 역대 무력부장

최 용 건 (1948. 8. 9 취임 )  
 김 광 협 (1959. 9.20 숙청 )  
 김 창 봉 (1962.10.23 숙청 )  
 최 현 (1968.12. 7 )  
 오 진 우 (1976. 4.49 )

◎ 인민군 총 정치국장

최 현 (1948)  
 김 일 (1950.6)  
 최 종 학 (1957.7 숙청 )  
 서 철 (1958.7)  
 허 봉 학 (1960. 8.15 숙청 )  
 오 진 우 (1967. 4.28)  
 안 영 환 (1969. 1)  
 한 익 수 (1970. 6.18)  
 이 용 무 (1972. 2. 8 숙청 )  
 서 철 (1978. 4.20)  
 오 진 우 (1980. 6. )

◎ 총 참모장

최 용 건 (1948. 7. 취임 )  
 강 건 (1950. 7. 전사 )  
 남 일 ( 1950.11)  
 김 광 협 (1953. 8. 숙청 )  
 김 창 봉 (1959. 7. 숙청 )  
 최 광 (1963. 2 숙청 )  
 오 진 우 (1969. 7. )  
 오 극 열 (1979. )

현재 人民武力部長 吳振宇는 1969년 7월에 人民軍 總參謀長에 就任하여 1976년에 人民武力部長에 승진하는 동안 總참모장 재임 7년, 武力部長 11년 등 軍事指揮部에만 18년을 역임하고 있다.

專門的인 權力官僚로서 北韓軍의 指揮部는 勞動黨 政治委員의 20%를 차지하면서 김일성과 게릴라活動을 같이한 70대의 革命 老軍幹部인 吳振宇, 徐哲이 政治委員으로 軍의 影響力을 발휘하고 있다. 특이한 것은 黨僚中 서운석처럼 1930年代의 빨치산 일원이었던 오중흙의 자녀이며 만경대학원 1기 卒業生이며, 金日成大學 特設學部를 卒業하고 蘇聯 空軍大學과 空軍 아카데미를 유학한 혁명 2세대인 吳克列이 空軍司令官에서 人民軍 總參謀長으로서 軍을 이끌면서 政治委員으로 金日成 支配體制의 權力官僚로서 그러나 職業軍으로서 革命軍, 職業軍, 근위군의 복합적 역할을 담당하고 있다는 점이다.

이러한 軍分野 權力官僚 역시 김일성과 빨치산活動을 같이 했던가 아니면 그들 빨치산 2세대의 가족 인맥과 연결되어야 한다는 즉 家族階級性向이 강하게 작용하고 있어야 한다. 아울러 그들의 子女인 2세대 혹은 革命 3세대는 黨組織指導部 指導員, 安全部 指導員, 소련유학, 김일성대학 재학 등으로 革命世代의 上流支配階層의 영속성을 정착시키고 있어 北韓의 계급적 統制官僚社會의 심화현상을 엿볼 수 있다.<표 3>



<表 3>

軍 官 僚 ( 勞 動 黨 政 治 委 員 20% )

姓 名	年 齡	經 歷 ( 學 歷 )	子 女
吳振宇	1910 (77)	평양학원대대장, 사단장, 군단장, 인민군총정치국장, 총참모장, 인민무력부장, 군사위원회부위원장, 정치국상무위원 ( 만주대성중학 3년중퇴)	장남 : 오광석 (노동당조직지도부 책임지도원) 차남 : 오광호 (사회안전부정치국지도원) 장녀 (평양공산대학 교원)
徐 哲	1908 (79)	남조선유격대참모장, 1사단참모장, 중공임서대사, 월남대사, 인민군 총정치국장, 당검열위원장 ( 만주대성중학 2년중퇴)	장녀 : 서경숙 (소련유학, 노동당고급당학교교원) 장남 : 서창규 (외교부 중동지역대사관 서기관)
吳克列	1929 (57)	공군대대장, 연대장, 공군사령부작전참모, 공군사단장, 공군사령관, 인민군총참모장, 정치국위원 (만경대학원 1기 졸업, 김일성대학특설학부 졸업, 소련 공군대학과 소련공군아카데미유학, 빨치산 오중훈의 아들)	장남 : 소련유학 장녀 : 김일성대학재학

權力官僚의 또 하나 유형은 政治委員의 구성비 20%를 차지하는 外務官僚이다. 김일성과 항일 게릴라活動을 같이하고 南北 조절위원회 北韓側 共同委員長이었던 朴成哲은 초창기에는 사단장, 군단장에서 불가리아 대사를 거쳐 黨 國際部長, 50~60年代의 外交部長, 그리고 국가부주석으로 일해 왔다. 그의 子女들은 專門分野의 黨秘書, 政治指導員, 軍官으로 있다. 60~70年代의 北韓外交의 총수였던 許談, 1980年代의 外交責任者인 金永南은 모두 소련에 유학한 職業 外交專門家이며 許談은 모스크바대학 유학시 김일성의 고모 둘째 딸과 結婚한 가족유대를 갖고 있으며, 그의 자녀 역시 소련유학중이거나 예술극장 黨秘書, 人民軍 선전부 指導員으로 일하는 초급 權力官僚의 수련을 쌓고 있다. 김영남 外交部長 역시 金日成의 측근에서 黨 國際部長, 黨秘書에서 實務로 교체 政務院 外交部長으로 80年代의 北韓 外交를 이끌고 있으며 그들의 자녀 역시 김일성 호위총국 간부로 특권 계급 官僚社會의 예비세대로 성장하고 있다. <表 4>

<表 4>

外務官僚 (勞動黨 政治委員 20%)

姓名	年齡	經歷 (學歷)	子女
朴成哲	1913 (74)	보안간부훈련소부원장, 15사단장, 7군단장, 불가리아대사, 외교부장, 당국제부장, 제2부수상, 정무원부총리, 인민봉사위원장, 국가부주석, 정치위원	장남 (김일성 고급군사정치대학 정치부장) 차남 (기록영화제작소당비서) 삼남 (군관학교학생)

姓名 年 齡		經 歷 (學 歷)	子 女
		(용정대성중학, 일본대학전 문부야간 중퇴)	
許 談	1925 (62)	당국제사업 부과장, 외교부장, 부총리, 당 대남담당비서, 정 치위원 (김일성고모의 둘째 딸과 결혼, 모스크바대학 졸업)	장녀 (만수대예술극장 당비서) 장남 (인민군총정치국 선전부 지도원) 차녀 (소련유학) 차남 (김일성 대학재학중)
金永南	1925 (62)	당국제사업 부지도원·과장· 부부장·부장, 국제사업담당 비서, 외교부장, 부총리, 정 치위원 (소련보스토크 사범대학졸업)	장남 (호위총국 정치국과장) 장녀 (중앙여맹지도원) 차남 (정무원 당위원회 지 도원)

이러한 權力官僚의 유형에 들기는 하지만 다소 權力性向에서 유리되어  
업무상 專門分野의 最高政策權者로 군림하고 있으나 다루는 業務自體가  
權力指向과는 거리가 먼 경제, 行政實務에 전념하는 政治委員이 전체 政  
治委員의 20%를 차지하고 있다. 이들은 권력장악도 중요하지만 經濟  
發展, 行政管理 자체에 보다 큰 관심을 두고 있지만 政治委員이란 점  
에서 크게 보아 權力型 官僚라 하겠으나, 구체적으로 보면 經濟實務型  
官僚라 할 것이다. 특히 정치위원의 候補委員과 政務院 각료의 대부분  
은 權力的 정상부에 있지만 黨僚, 軍, 外交 權力官僚와 달리 經濟實務  
專門官僚로 유형화될 수 있을 것이다.

### 3. 經濟 實務 官僚制化

黨政治委員 중에서 중공업, 군수산업, 국가경제계획, 금속화학, 기계공업 분야에서 專門實務家로서 最高政策決定權者가된 權力官僚가 있다. 이중에는 공산혁명분자이지만 專門實務家로서 그 경력을 쌓아 經濟, 行政實務의 管理에 보다 큰 行動價値를 부여하는 것이다. 大學以上の 學歷, 일생 동안 연마해 온 職業으로 타인이 개입할 수 없는 고도의 專門業務를 수행하는 專門職業化는 大規模 階層制組織에서 專門職業官僚化로 나타난다. 이러한 專門職業官僚制는 黨 政治委員중에서 經濟實務擔當 政治委員, 候補委員 대부분, 그리고 政務院 각료와 그 하부 각 階層別 要員에서 구체적으로 형성되고 있다.

李鍾玉은 고인이 된 정준택과 마찬가지로 政務院의 산업성 중공업국장, 黨 重工業部長, 國家計劃委員長, 重工業擔當 副總理 등을 역임하면서 黨 과 行政府를 오가며 중공업 전문실무가로 성장했다. 革命 1世대의 중공업세대로서 日本大學 專門部, 하얼빈 공대를 수학, 빈번한 동구, 중공의 견문여행으로 工業經濟分野에서 입신, 實務指向의 政務院總理를 역임한 그는 현재 국가 부주석으로 있다. 金日成과 특별한 人脈이 없이 순전히 그의 經濟實務 推進力과 중공업 분야의 專門家로서 權力官僚에 부상하고 족히 經濟實務專門官僚의 심벌이 되고 있다. 그 子女 역시 레닌그라드 工大를 卒業, 黨 經濟部 副部長, 평양 第4工場 秘書, 科學院自動車研究所 副所長 등을 맡고 있다.

革命 2世代로서 金日成의 사촌누이동생 남편인 李根模는 黨 重工業 副部長, 第2機械工業部長 등 군수산업 발전에도 기여한 김일성 가족과 연계된 經濟實務家이다. 勞動黨 重工業擔當 秘書로 戰略都市인 남포시 黨

責任秘書, 그리고 현재는 14 委員會, 17 부, 1 원으로 構成되어 있는 經濟事業指向 行政府인 北韓 政務院 總理로 있다. 김일성대학 特設學部, 레닌그라드 기계공학부를 卒業한 그는 子女 역시 黨 青年事業部 指導員으로 勤務하거나 체코에 유학중에 있다.

金日成의 빨치산活動에 關여한 가족배경을 가지고 만경대 學院을 卒業하고 金日成大學, 우랄 工大를 유학한 延亨默은 重工業分野의 革命2世代로 김일성과 연계된 重工業專門家이다. 김철제철소 일용품 지배인 경력도 있는 그는 黨 重工業擔當秘書 兼 3代 革命小組 責任管理者로서 이근모와 함께 김일성과 연계된 중공업 분야의 관리기수이다. 그의 子女 역시 소련 유학 아니면 김일성대학 재학생이다.

政治委員中 洪成南 역시 革命2世代로서 黨 重工業部長, 國家計劃委員長, 政務院 副總理를 역임하면서 重工業分野의 소양과 專門的 業務推進力으로 現在의 위치에 있게 되었다. 金日成大學 特設學部를 卒業하고 체코 프라하 기계공학부를 졸업한 그는 子女 역시 김일성대학이나 중공에 유학을 보내고 있어 權力官僚, 經濟實務官僚 등 北韓社會의 혁명주도계급이 대를 이어 체제유지 上流特權階層으로 정착하고 있다.<表 5 >

<表 5 > 經濟實務官僚 (勞動黨政治委員 26%)

姓名	年齡	主要經歷(學歷)	子女
李根模	1924 (63)	당조직지도부지도원, 중공업 부부부장, 조직지도부공업 담당 부부장, 제 2 기계 공업부장, 평안남도당 책임비서, 정무원부총리, 남포시당 책임비서, 당	장남 : 이경석 (당청년 사업부 지도원) 차남 (체코 유학중)

姓名	年 齡	主要經歷 (學歷)	子 女
		중앙위원회중공업담당비서, 정무원총리 (평양숭실중학중퇴, 김일성대학 특설학부졸업, 레닌그라드기계공 학부졸업, 김일성사촌누이동생의 남편)	
李鍾玉	1911 (62)	산업성중공업국장, 당중공업부장, 국가계획위원회위원장, 부수상, 금속화학공업상, 내각부수상, 중 공업위원장, 정무원부총리, 총리 국가부주석, 정치위원 (함흥영흥중학졸업, 일본대학 전문부졸업, 하르빈공대수학)	장남 : 이정수 (레닌그라드 공대졸업, 당제 2 경 제부부부장) 장녀 (평양제 4 공장 당 비서) 차남 (과학원자동차연구소 부소장)
延亨默	1925 (62)	당조직지도부지도원, 당중공업부부 부장, 중공업부장, 당중공업담 당비서, 3대혁명소조중앙지도 부책임지도자, 김철제철소일용 품지배인, 정무원제 1총리, 당비서 (만경대학원, 김일성공대이공학 부수학, 우랄공대유학, 김일성빨 치산활동협조가족출신)	장녀 (사로청중앙위원회지 도원) 장남 (소련유학) 차남 (김일성대학재학) 차녀 (이과대학재학)

姓 名	年 齡	主 要 經 歷 ( 學 歷 )	子 女
洪成南	1924 (63)	당중공업부지도원 ( 과장 ), 구성공 작기 계 공장기사장, 지배인, 당중 공업 부부부장, 중공업부장, 국가 주석 부참사실장, 국가계 획위원회 위원장, 정무원부총리  ( 함 흥영성중학교졸업, 김일성대 학 특설학부 졸업, 체코 프라하 공업대학 기계공학부 졸업 )	장녀 ( 김일성대학졸업, 중 공유학 )  차녀 ( 김일성대학재학 )

北韓社會는 이러한 權力, 經濟實務官僚가 체제의 핵심 계층으로 정착  
하면서 特權階級화된 고도의 統制官僚社會로 점차 정체화되고 있음을 알  
수 있다.

< 表 6 >

經濟實務官僚 ( 政治委員會 候補委員 )

黨 官 僚			
姓 名	年 齡	主 要 經 歷 ( 學 歷 )	子 女
金炳浩	1924 (63)	당조직지도부 부부장, 부장  ( 만경대학원, 김일성대학, 소련 모스크바종합대학수학, 아버지가 김일성빨치산대원 )	장녀 ( 김일성대학교수 )  장남 ( 인민군정치부중대장 )  차남 ( 소련유학 )  차녀 ( 김일성대학 박사원생 )

姓名	年 齡	主 要 經 歷 ( 學 歷 )	子 女
鄭浚基	1924 (63)	당선전선동부부장, 노동신문 책임 주필, 정무원부총리 ( 김일성대학특설학부, 모스크바 종합대학 정치경제학부 유학 )	장남 (인민군사단정치부장) 장녀 (평양제2사범대학 교수)
經濟實務官僚			
姓名	年 齡	主 要 經 歷 ( 學 歷 )	子 女
桂應泰	1918 (69)	당국제부부부장, 무역부장, 당비서 ( 만주용정대성중학, 봉천대학수 학 소련 고급당 학교 수학 )	장남 (인민군소장, 사단정 치위원) 차남 (김형직사범대학교수)
金福信	1926 (61)	강계, 전천피복공장지배원, 신의 주팔프공장지배인, 당 경공업부부 장, 방직공업상, 부총리겸 경공업 위원장 ( 신의주서여중 중퇴, 노동당중 앙학교 입학 )	장남 (인민군정치부연대장)
崔 光	1917 (70)	보안간부훈련소연대장, 1사단장, 5군단장, 민족보위성 (인민무력부) 부상, 인민군총참모장, 웅진광산부	장녀 : 최숙희 (중앙여맹 과장)



姓 名 年 齡	主 要 經 歷 ( 學 歷 )	子 女
	지배인, 황해도인민위원장 ( 김일성게릴라부대원, 만주용정 대성중학 중퇴 )	
玄武光 1913 (74)	당중공업부장, 전기기계공업상, 함 북. 청진 시당책임비서, 부총리, 국가검열위원장 ( 함흥법대 수학 )	장남 : 현정호 (사단정치 위원) 장녀 : 현숙희 ( 김일성대학 교수 )
姜希源 1921 (66)	전기성부상, 경공업부장, 평양. 함 흥시인민위원장, 건설담당부총리, 함북도당책임비서, 평양시 행정경 제위원장 ( 송실전문중퇴, 모스크바정치 경 제학부유학 )	장녀 : 강숙정 (인민경제대 교수) 장남 : 강경호 ( 정무원사무 과장) 차남 (인민군 정치부 대 대장)
趙世雄 1927 (60)	당조직부지도원, 중공업부부부장, 제 3기계공업부장, 평남도. 함북 도당책임비서, 정무원부총리 ( 노동당학교 졸업 )	장남 (인민무력부외사국 지 도원) 장녀 ( 평양건설대학 교원 )
洪時學 1922 (65)	함북. 평북당위원장, 광업상, 강 원도당책임비서, 채취공업위원장	장녀 : 홍경숙 ( 평양남산병 원의사 )

姓 名 年 齡	主 要 經 歷 ( 學 歷 )	子 女
	겸 부총리, 남포시책당책임비서 (평양학원정치반수료, 중앙당학 교1기반수료, 소련 고급당학교 유 학, 아버지가 김일성빨치산대원)	장남 : 홍건옥 (평양도당 조직간부 2 과장)

(政治委員, 候補委員의 경력 분석의 資料는 北韓總覽, 北韓主要人物錄, 北韓主要人物 100 人集 등에서 참고함)

黨 候補委員 中에서 金炳浩, 鄭浚基 등을 제외하고는 對外貿易, 輕工業, 行政實務, 機械工業, 重工業 등의 專門家이다. 이 中에는 經濟分野, 建設分野, 地方行政 發展에 문제해결기수 (Trouble Shooter)로 事業을 마무리짓는 특유의 지도력을 가진 인물이 있다. 洪時學, 趙世雄 등은 戰略的 工業團地가 있거나 기간 건설사업이 진행되는 지역의 黨 責任秘書로서 總括的인 업무를 지방에서 수행한 專門管理者의 심벌이 되고 있다. 청진시가 특별시였으나 趙世雄이 함북도 黨 責任秘書로 취임하면서 統合運營이 필요하다는 강력한 건의로 行政區域上 함경북도에 편입 기구 조정이 된 때도 있다.<sup>38)</sup>

물론 이들 經濟行政實務型 官僚도 권력정상부에 진입하면서 權力官僚로

註 38) 김만철씨와의 대담에서 청진시의 함경북도 귀속사례는 趙世雄의 行政리더쉽을 간접적으로 把握할 수 있었음.

군림하지만 産業分野, 行政分野에서 政治性보다는 行政管理, 革命性 보다는 專門性, 合理性을 강조하는데서 政策形成과 집행의 일관성을 確保할 수 있다. 行政의 合理性和 政策의 일관성에 따라서 北韓의 政策方向이 革命的 情誼主義보다는 안정된 점증적 정책 집행 형태임을 예견할 수도 있다.

#### 4. 一戰略産業의 一部省主義와 漸增主義 政策追求

革命階級 위주의 대규모 階層制 官僚社會인 北韓은 金日成 1人支配下의 勞動黨優位 國家官僚體制로 유지되고 있다. 그러한 黨優位官僚는 權力型官僚와 經濟實務型 官僚로 대별되면서 그를 개인적인 리더십과 能力으로 소관 조직목표를 달성하고 있다.

北韓은 이러한 統治體制를 유지하면서 1945年 8·15 해방후 1948年 9月 9日 政權이 창건되면서부터 정책의 優先順位를 統治裝置 強化에 두는 理念과 體制構築에 전념하였다. 즉 전술한 바 있는 黨의 組織과 선동사업, 군사력 강화, 北韓 革命의 對外的 연대성을 위한 外交政策, 共產化를 위한 국내치안 및 감시망 강화, 맑스-레닌주의의 擴大·정착화에 政策의 優先順位를 부여하였다.

1950年代 중반까지 계속된 體制理念의 擴大 強化는 北韓의 勞動黨 총화보고서, 김일성 신년사에 수록된 정책의 優先順位를 계량화할 때 더욱 뚜렷이 나타나고 있다.<sup>39)</sup>

註 39) 崔平吉, “北韓의 政治發展과 行政發展”, 「北韓」, 1975, 12, 1976. 2. 3 號

崔平吉, 北韓主要政策의 計量分析, 남북조절위원회, 1982. 2.

아울러 이시기에 실시된 北韓 최초의 경제계획인 1947년의 一次一個年人民經濟計劃, 1948년의 二次一個年人民經濟計劃, 一次二個年人民經濟計劃(1949~1950), 1954~1956기간의 一次三個年전시복구人民經濟計劃은 토지의 몰수와 무상분배, 산업시설의 국유화 등 공산화의 첫단계인 초기사회주의 체제전환과 공산체제 理念確立에 따른 일련의 경제조치였다.

共產主義 理念確立과 통치체제 구축에는 주민의 끊임없는 공산주의 革命思想주입과 교화로 革命性 고취를 통해 사회주의국가 건설에 연결시키는 정신적 보상을 주요 동기부여의 要因으로 삼았다.

그리하여 자연히 黨組織 선전선동, 文化教育, 社會安全, 국가보위에 관련된 부처의 업무와 그곳에서 일하는 官僚의 역할이 증대되었다. 조 직부의 許哥而, 선전부의 金昌滿, 김도만, 이을경, 軍의 김창봉, 허봉학 이용무 그리고 최근까지의 김영주, 김정일 등은 모두 떠오르는 별이었다. 이러한 權力官僚의 부상은 1950년대 후반부터 실시된 經濟發展위주의 政策變換으로 새로운 경제실무관료의 양적증가로 회석되었다. 1957~1960년까지 진행된 사회주의 공업건설 기반조성을 위한 1차 5개년 人民經濟計劃을 시발로 1961~1967년까지의 사회주의 공업국가의 자립기반 구축을 위한 1次 7個年 人民經濟計劃, 1970~1975년까지의 技術革新을 내걸고 시도된 1차 6개년 인민경제계획, 기술혁명과 생산관리 향상을 내걸고 社會主義 産業國家 완결을 위한 1978~1984年間的 2차 7개년 계획등은 1950년대 후반부터 1970년대까지 北韓政權이 지속적으로 수행해온 경제발전과 주민동원정책에 우선권을 부여한 제2기의 발전시기의 대표적 指標이다.

이 시기에 北韓政權은 經濟發展에서 기필코 達成해야 하는 戰略產業은 이를 수행해야될 部省을 편성하여 일정기간 존속하다가 그 임무가 달성되면 즉시 해체, 통폐합, 또는 새롭게 대두되는 戰略產業達成을 위한 행정부처로 기구개혁을 하는 것이다. 이러한 一戰略一部省主義는 1948년 정권창건 당시의 18개 部省과 1957년 1차 5개년 經濟計劃이 실시되던 시기에 있었던 24個 部省에서 1962年 政府機構개편에서는 副首相이 7명, 산업부문에서 전기석탄성, 금속화학성, 기계성, 경공업성으로 기구확대가 있어 28개 省으로 증가했고 1967년에는 副首相 8명, 전기석탄, 금속공업, 제1기계, 제2기계, 광업, 직물펄프, 식료 및 일용품, 鐵道, 海運 및 육운성 등 37省이 증편되어 본격적인 경제계획수행에 따른 戰略產業 성취를 위한 행정조치였다.

특히 1960년대 후반부터 1970년대에 들어서는 科學技術開發, 國內外的 商品疎通, 對外貿易 業務를 관장하기 위한 기구가 증편되었다.

그리하여 최근 1986년 12월 29일 최고인민회의 8기 1차회의에서 새롭게 구성된 政務院 機構를 보면 7기 내각때의 15개 위원회 10개 부, 1개 원에서 14개 위원회, 15개 부, 1개 원으로 크게 보아 30개 部委員會, 院의 성격을 가진 기구로 정비되어 1960년대보다 다소 축소된 것이다. 대략 30개 각료 부서의 範圍內에서 상호보완 분리되고 있다.

北韓最高人民會議의 8기 1차회의에서 金日成은 최초로 공산주의 발전단계론을 제시하고 資本主義社會에서 共產主義體制로 가기 위해 과도기형태 사회주의체제를 거쳐야 하는데 여기에는 資本主義社會→ 낮은단계의 사회주의사회→

완전 사회주의단계 → 공산주의사회로 發展한다고 하면서 현재의 北韓은 부분적으로 완전 사회주의단계로 접어들고 있으나, 아직도 낮은 資本主義 思考와 行動, 낮은단계의 社會主義 經濟狀況에 있다고 한다. 그리하여 완전단계의 社會主義體制로 정착하고 공산사회로 진입하기 위해서 農業, 기계, 화학 分野의 기술조직적 經營管理, 기술과 혁신, 자동화 로봇화로 생산력향상과 生產品創出, 企業管理의 科學化로 인민생활의 質的向上등을 주장했다. 이러한 자성과 혁신적 정책에 부응하기 위해 80년대 후반과 90년대를 이끌어 가는 政務院의 機構에서 두드러지는 것은 원자력공업부, 선박공업부, 상업부가 獨立된 部로 증편되었고 종래의 貿易委員會도 對外經濟委員會로 바뀌었다. 北韓은 部와 委員會制로 政務院을 구성하는데 고질적이고 구조적으로 해결하기 어려운 戰略產業分野, 그리고 해당 계선기관이 지방까지 설치되고 他機關과 業務上 중복되어 政策決定過程이 복잡성을 띤 부서는 委員會로 만들어 강화된 部の 機能 (Enlarged or Super Department) 을 수행하는 것이다. 農業委員會, 對外經濟委員會, 採取工業委員會, 國家科學技術委員會, 化學 및 輕工業委員會 등은 그 좋은 예이다.

그리하여 종래의 革命的 구호와 金日成 일인지배하의 노동당 정치 위원회의 절대적 명령이나 결정은 하부단위에 와서는 豫算, 조직, 인원, 사업성공의 가능성, 예상되는 여건, 환경등으로 점차 전문관료의 합리적 결정으로 전환되어 革命的 결정은 이러한 합리성에 희석되고 위험 부담을 극소화하고 사업실패의 책임을 피하기 위해 점증적 模型의 政策 수행을 시도하고 있다. 따라서 당의 革命性을 재강조하기 위해

國民思想과 의식구조를 재개조하는 사상교양사업을 강화하고 있다. 다음과 같은 사상교양사업의 강조는 그 좋은 예이다.

『노동계급의 당에 있어서 사상교양사업의 目的은 社會의 모든 성원들을 참다운 共產主義 혁명가로 키우는데 있다. 이 目的을 원만히 실현하자면 사상교양사업을 철저히 산 사람들의 사상과의 사업으로 되게 해야 한다.

사상교양사업은 그 對象에 있어 포괄적인 事業이다. 사상교양사업이 社會의 모든 성원들을 참다운 共產主義 혁명가로 키우는 것을 目的으로 한다는 것 자체가 이 事業에서 누구도 예외로 할 수 없다는 것을 전제로 한다.』

그러나 서서히 革命性 보다는 合理性, 노동집약적인 大規模 軍중동원 보다는 자본기술집약적인 자동화 生産管理에서 北韓의 당면 3차 7개년 經濟計劃(1987 ~ 1993)은 그런데로 進行될 것이고 또 그럴수 밖에 없는 現實的 여건을 金日成과 권력관료도 인식을 하고 있으며 경제실무관료는 이미 필연적으로 이방향의 과업실천에 정책선택을 한 지 오래인 것이다.

## IV. 要約과 代案

### 1. 要約

北韓社會全體가 金日成을 中心으로 한 가족배경, 빨치산활동 당시의 대원배경, 革命世代의 階層을 메타적 조직으로 勞動黨 權力頂上部에 묶어, 일종의 特殊 特權階級官僚社會를 이루고 있다. 이같은 特權階級官僚社會는 정권통치체제의 차원에서는 당정치위원회의 組織, 煽動, 軍事, 外交分野의 權力官僚인 정치위원을 정점으로 하여 주변부 권력관료이자 경제실무관료인 정치위원 或은 후보위원으로 소수정예의 계층제 통제메카니즘을 形成하고 있다.

이러한 통제장치의 연결하부구조는 政務院 산하의 각 위원회, 부, 그리고 지방 도당, 특별시당, 기간산업 당책임비서, 경제인민위원회 위원장이 權力核의 주변관료로 구성되어 있다.

따라서 북한의 권력구조는 50년대와 60년대 勞動黨 黨員이면 생활의 비전을 가질 수 있는 時代에서 70년대와 80년대 김일성-김정일 世襲體制 脈絡과 점증하는 주민의 다원화된 요구, 合理的 의사결정을 주장하는 專門 經濟實務官僚의 行態로, 다시 80년대와 90년대 김일성 1인 노동당우위 국가관료체제에서는 가족유대, 核心 權力官僚와 연결되지 않으면 비전은 없는 것으로 특징지워지게 되었다.

말하자면 고도의 정체된 사회, 權力 주변부에서 맴도는 專門化 時代의 자기모순에 빠진 官僚社會가 현재의 北韓이다 (Ambivalent Immobile Bureaucratic Society).



이러한 침체된 자기모순의 官僚社會는 주위와 고립된 채 상당기간 지속될 전망이 크다. 그러나 극도의 침체에는 必然的인 극복 도전세력, 住民의 潛在的 반항이 뒤따르기 마련이며, 政權이 앞서 가기 전에 주민과 社會下部構造 특히, 經濟實務 下位社會構造가 은연중 自律性을 갖고 앞서가기 마련이다. 문제는 政權官僚制 全體가 아니면, 고르바초프(Gorbachev)같은 어느 개혁집단이나 개인 지도자가 앞서가는 사회 현상을 인정하고 최소한 社會와 보조를 같이하거나 아니면 더욱 역동적 추진세력으로 전위적 역할을 할 수밖에 없을 것이다.

북한 관 社會開放과 탈관료제적 통치메카니즘의 改革은 금후의 北韓 社會의 相對的 多元化, 對外開放, 특히 軍, 經濟實務官僚가 개입된 金日成 死後의 집단지도제, 혹은 김정일 리더십, 그를 포함하거나 제외한 집단지도제의 向方에 좌우될 것이다.

## 2. 代 案

그러므로 과도한 對北 開放壓力은 오히려 北韓을 보수적 관료정체사회로 되돌아가게 할 염려가 있다.

따라서 지나친 開放壓力 대신 인내심과 이해력, 자제력을 갖고 기다리고 中·蘇의 經濟的, 美·日 기타 서방세계의 部分的 經濟協力交流를 北韓에 접목시켜주는 韓國의 政策姿勢가 오히려 점진적 차원에서 필요할 것 같다.

특히 올림픽 前後, 1990年代에 들어가서는 한국이 北韓의 產業社會化 過程을 면밀히 分析하면서, 世襲體制의 권력향배를 유심히 관찰

하면서 서서히 그러나 내밀한 交流, 은밀한 實質的 經濟交流, 開放化와 이성적 정책성향을 극대화시키는 비정치적 교류를 적극화할 것이 어느때보다 필요하다. 특히 北韓 官僚統制社會의 하부주민구조, 기업경제실무구조에 침투 교류하는 미시적 중범위적 접촉도 巨視的 일괄적 정치접촉교류보다 더욱 現實的일 것이고 效果的일 것이다.

그러나 부분별 진행과정의 마무리 작업으로 相互關係의 政府統治次元의 평가와 성취로 南北韓 상주기구, 또는 정치적 대화를 통한 組織的 관료창구 개설은 매우 긍정적으로 어떤 對話에서도 제기되어 制度化되어야 할 것이다. 그것은 관문점 혹은 제 3國에서도 가능할 것이다.