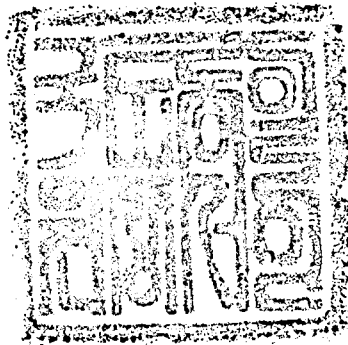


# 北韓의 政治體制와 行政政策에 관한 研究

1989



研究責任 : 이 호 준  
(전 남 대)  
共同研究 : 최 영 관  
(전 남 대)  
신 원 형  
(전 남 대)

國 土 統 一 院  
(調 查 研 究 室)



## 冊을 내면서

이 報告書는 國土統一院 政策調查研究事業의 일환으로 추진된 特殊課題 研究結果입니다.

本 研究는 北韓 勞動黨과 權力構造 그리고 統治 이데올로기로 서의 主體思想을 分析하여 北韓政治體制와 行政政策과의 相關性을 糾明하고 있습니다.

關聯研究 및 政策樹立時 참고자료로 적극 活用되여지기를 期待하면서, 아울러 여기에 收錄된 내용은 반드시 當院의 見解와 一致하는 것이 아님을 밝혀두는 바입니다.

1989. 12.

調 查 研 究 室





## 요 약 문

本 研究는 北韓의 政治 및 行政現象의 特性을 分析해 봄으로써 北韓體制의 特性이 行政過程에 미치는 影響을 검토하는데 具體적인 目的으로는,

- 1) 北韓政治權力的 구조와 特性의 考察
- 2) 北韓 통치이데올로기로서의 金日成 主體思想의 검토와 실제적인 적용의 考察
- 3) 朝鮮勞動黨과 行政政策과의 關係 考察
- 4) 北韓行政의 평가 시도 등이다.

本 研究의 범위는 (a)北韓政治體制의 구조적 特성과 (b)北韓行政體制의 過程上의 特性으로 要約된다.

本 研究에서는 제도적 접근을 활용하여 북한 政治권력의 구조를 그리고 체제론적 시각을 사용하여 북한 政治의 過程을 살펴보기로 한다. 왜냐 하면 이와 같은 方法은 서구적 시각이라는 限界에도 불구하고 開放社會로의 진입을 어렵게 하는 북한체제의 구조적 속성을 보다 용이하게 파악할 수 있게 하기 때문이다.

제2장에서는 朝鮮勞動黨과 權力構造를 살펴본다.

조선노동당 成立過程에서 北朝鮮共產黨은 1945년 8월 解放과 더불어 북한 지역에서 公산당 再建活動이 착수되는데 토착공산주의자, 소련파, 연안파 등 세 政治勢力이 북한지역에 그들의 조직을 구축해 갔다. 그러나 소련 점령 군은 이 구세력 중 단연 소련군 소속 김일성을 선택하였고 김일성을 중 심으로 하는 소련파의 權力장악이 본격화 되었다. 또 연안파 세력의 주축 으로 조선신민당이 결성되었는데, 양자가 合黨을 결성하여 「북조선노동당」으로 개칭하고 위원장에 김두봉, 부위원장에 김일성, 주영하가 맡게 되는 것이 1946년까지 북한에서 이룩된 公산당 형성과정이다.

남조선 노동당은 解放과 더불어 박헌영 중심의 「朝鮮共產黨 再建準備委員會」와 「朝鮮共產黨」이 통합되는 데 성공 「朝鮮共產黨」이 확정된다. 여기에 「조선인민당」, 「남조선신민당」등 3개 당이 合黨하여 「남조선노동당」이 결성된다. 「南·北朝鮮共產黨」은 1948년 8월에 「남북노동당연합 중앙위원회」라고 알려진 양당의 임시 중앙위원회를 조직했다. 김일성은 북조선노동당에 대한 자신의 지배력을 강화하기 위한 활동을 폈으며 북로당과 남로당의 두 중앙위원회의 첫 번째 연석회의를 통해 조선노동당으로 공식 合黨 명칭을 채택하고 김일성이 위원장으로 선출됨으로써 1949년 6월 30일 「조선노동당」은 조직을 완료하였다.

朝鮮勞動黨 組織과 機能을 보면,

- 1) 노동당 중앙위원회는 당대회와 당대회 사이에 당의 모든 사업을 지도하는 당의 最高指導機關으로써 노동당의 권력원천이 되고 있다.
- 2) 정치국과 정치국 상무위원회는 黨의 모든 事業을 조직하며, 勞動黨의 모든 정책이 이 정치국에서 수립되고 정치국은 北韓의 실질적인 最高權力의 핵심체이자 絶對權力機關이었다.
- 3) 비서국은 당의 幹部問題, 黨內問題, 기타 當面問題 등을 定期的으로 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직 지도한다. 현재 총비서는 金日成이다.
- 4) 군사위원회는 黨의 軍事政策 수행 방법을 토의 결정하며 인민군을 포함한 전투력 강화와 군수산업 발전에 관한 사업을 조직·지도하며 군사력을 지휘한다고 규정하고 있다.
- 5) 검열위원회는 黨의 最高指導機關으로서 당중앙위원회 기능을 강화하는데 目的이 있다.
- 6) 감사위원회는 당의 財政經理事業을 검사하는 權限을 가지며 당대회에서 사업총화를 보고하게 되어 있다.

이 밖에 黨中央委員會가 설치한 부서로는 조직지도부, 선전선동부, 국제

사업부, 군사부, 문화예술부, 과학교육부 등이 있다.

북한의 체제는 형식상으로는 프롤레타리아트 獨裁體制이며 그 중 核을 이루고 있는 것은 朝鮮勞動黨이다. 北韓政權의 통치구조는 외형상으로는 최고인민회의(입법부), 政務院(행정부) 및 中央裁判所와 中央檢察所(사법부) 등 권력분립에 의한 권력구조이나 노동당의 지도 아래 권력이 집중되어 있는 이른바 최고인민회의 제일당정형의 권력구조이다.

中央人民委員會는 「사회주의헌법」에 의거 신설된 기구로서 헌법상 국가주권의 최고지도기관이다. 그러나 中央人民委員會는 주석·부주석·서기장·위원으로 구성하되 主席의 제도·감독을 받게 되어 사실상 주석의 補助機關으로 기능하고 있다.

政務院은 종전의 內閣에 해당하나 과거의 내각에서 政策決定權은 중앙인민위원회에 있으며 行政執行權만을 갖고 있다. 최고 주권기관의 행정적 집행기관으로서의 기능을 가진 政務院은 총리, 부총리, 부장, 그 밖의 成員으로 구성된 合議體機關이다.

最高人民會議은 규정상 最高政府가 되어야 하나 실제로는 主席·黨 또는 中央人民委員會의 지시에 따라 행동하는 형식적 기관에 불과하며 「조선노동당」의 정책집행기관의 하나일 뿐이다.

북한의 司法制度는 많은 변천을 겪어 왔는데 新憲法上 사법기관의 지위는 「最高人民會議」가 사법부의 수뇌인 중앙재판소장을 선거 및 소환하고 중앙검찰소장을 임명 및 해임하며 또 「최고인민회의 상설회의」는 모든 法律을 해석하고, 중앙재판소 판사와 인민참신원을 선거 및 소환하도록 하고, 최고지도기관으로 「중앙인민위원회」로 하여금 사법검찰기관의 사업을 지도하고 헌법 최고인민회의 법령, 주석의 명령, 중앙인민위원회의 정령, 결정, 지시, 집행 등을 감독하도록 규정함으로써 司法府에 대한 당의 완전 지도 통제를 단행하고 있다.

北韓政權의 특성은 제도적으로 볼 때 (a)一黨獨裁의 제도화 (b)一人支配

體制의 제도화 (c)이데올로기의 실천의 제도화 (d)中央執權制의 강화 (e) 권력분립제의 형식화로 집약할 수 있다.

제3장은 北韓統治 이데올로기로서 主體思想을 다루고 있는 데 오늘날 북한정권이 主體性을 표방하면서 마르크스-레닌주의적 正統性을 강조하고 나서는 것은 북한정권의 獨自性의 결여에 기인한다고 할 수 있다. 主體思想의 형성과정을 보면 主體의 創始에 대해서는 3가지의 立場이 있는데, 어쨌거나 통치이데올로기로서 채택된 것은 역시 金日成의 선택이었다. 이 선택은 노동당의 당의 기본 정치이념인 마르크스·레닌주의를 북한정치에 구체적으로 적용하고 해석함에 있어서 소련이나 中國의 경험이나 발전모델을 事大主義的이고 無批判的으로 열거할 것이 아니라 북한의 실정, 즉 북한 공산주의체제의 발전단계와 특수성에 맞도록 적용시켜야 한다는 의미임을 강조한다. 김일성의 주체의 강조는 “사회주의 혁명과 건설”에서 마르크스-레닌주의의 창조적 적용이라는 명제 아래 소련식이나 중국식이 아닌 조선식을 강조함으로써 김일성 지배체제의 확립에 따른 理論體系 확립에 초점을 맞추려는 시도로 평가된다. 1955년 말 김일성은 主體性을 주장하게 된 동기와 배경에 대해 北韓의 公式見解에 따르면 (a)한민족의 사대주의로부터의 해방 (b)당의 지도력 강화 즉 김일성 지도체제의 확립 (c)대국주의에 대한 內政干涉 반대 등 세 가지 이유때문에 主體의 확립이 필요하였다는 것이다.

主體思想 형성의 배경에 대한 종합적인 견해는 국제적 요인으로 스탈린 사망으로 인한 소련과 동구권 제국의 內外政治變化의 영향과 國內的 요인으로서 김일성 權力體系의 확립, 近代化에 대한 욕망, 민족주의와 공산주의의 조화 노력 등을 들고 있다. 결국 主體思想 기원의 동기와 의미에 관하여 볼 때 1955년 말의 主體思想 기원은 시대적 대외환경의 영향을 받았으나 그 주된 동기는 黨內 異質的 勢力을 제거함으로써 政治的 統合 즉 김일성 1인 지배체제 구축에 있었다고 본다.

主體思想의 哲學的 원리에 대해 살펴보면 Marx의 哲學精神을 신봉한다고 하는 北韓은 1955년 主體論을 강조하면서 1956년 8월12일자 노동신문에서 자주선언을 통해 Marx-Lenin주의와는 다른 주체철학을 체계화하기 시작하였고, 그 결과 사회과학 철학연구소는 약 4년 간에 걸쳐 「哲學辭典」을 편찬하여 1970년에 완성하였다. 북한은 1973년 김일성 방송강의록으로 철학강좌를 발표하였고 이 강의록에서 처음으로 “主體哲學”을 공식화하였다. 그 후 1982년 김정일의 “主體思想에 대하여”란 논문의 발표로 공식화된 주체철학의 기본대제에 따른 1985년판 「哲學辭典」에서 역시 1985년판 「위대한 主體思想叢書(전10권)」에서 오늘날 북한 주체사상의 이론적 근거를 제시하고 있다. 이러한 주체사상의 철학적 원리는 人間中心思想이며, 人間을 자주성, 창조성, 의식성을 가진 사회적 존재로 규정하고 있다. 또한 김정일은 주체의 철학적 원리는 부르조아 인간철학과 같이 단순히 人生觀을 다룬 것이 아니고 세계와 사람과의 관계문제를 밝히고 있는 혁명적 세계관이라고 하였다. 우리는 이 철학적 원리에 대해 몇 가지 문제제기를 할 수 있는데 첫째, 非具體性과 非歷史性을 지적할 수 있다.

둘째, 人間中心의 주체철학이 휴머니즘이라면 서구철학에서의 人間의 基本權에 대해 철학적으로 근거되었던 理性主義, 民主主義, 個人主義의 문제들에 대한 구체적 해명이 절대 필요하며 北韓社會에서 나타난 全體主義의 사상통제, 자유언론의 봉쇄 등에 대한 자기비판이 먼저 있어야 할 것이며 인간의 존엄성을 인정할 수 있는 철학적 근거가 분명하게 제시되어야 함에도 그렇지 못하다는 것이다. 셋째, 北韓現實은 그 주체사상이 모든 개인의 行動의 자주성을 획일화함으로써 주체가 지나치게 主權主義, 獨斷主義, 教條主義化할 가능성이 상존하고 있다는 것이다.

북한에서 이른바 主體史觀이라고 명명하는 주체사상에서의 사회·역사적 원리는 한 마디로 人民大衆이 역사의 主體이며 사회발전의 원동력이라는 것이며, 동시에 자연과 사회의 改造者이며 역사의 創造者라는 4가지 명제

로 집약할 수 있다. 그러나 문제는 첫째, 思想意識을 공산주의 사상 속에서 강조할 때 그것은 곧 경제에 대한 政治의 우위를 의미하며 따라서 정치개념이 적용되는 限界는 제한적일 수밖에 없고 그러므로 主體史觀에서 사회역사원리를 보편적 원리로서 일반화하는 시도는 오류를 범하기 쉽다는 것이다. 둘째, 인민대중의 개념이 애매하며 더욱이 인민대중이 사회·역사의 主體임을 강조하면서도 사상의식에 의한 人間改造라는 타율성을 스스로 인정하고 있다는 것이 이율배반적인 논리구성인 것이다. 셋째, 主體思想에서 사상의식은 어디에서 생기며 왜 변화하며 또 왜 새로운 사상이 나타나는가를 규명해 내는 논리적 구조가 전혀 없다는 점이다.

주체사상의 지도적 원리는 당 및 국가활동, 혁명과 건설의 모든 분야에서 주체를 세우기 위한 지침이며 마르크스-레닌주의의 전술과 전략에 해당되는 黨活動原理의 내용을 담고 있는데 “인민대중은 혁명과 건설에 대하여 주인다운 태도를 가져야 하며 주인다운 태도는 자주적 입장과 창조적 입장으로 표현된다”고 말하고 있다. 그들은 자주적 입장을 견지해야 하며 창조적 방법을 구현시켜야 하고, 사상을 기본으로 삼아야 한다는 3가지의 지도적 원리를 제시하고 있다.

主體思想은 機能의 면에서 첫째, 一人支配體制의 合理化 기능, 둘째, 全體主義的 社會動員化 기능, 셋째, 대남혁명노선의 합리화를 위한 기능, 넷째, 중·소와 제3세계 선전적 기능을 가지고 있다.

主體思想의 適用에서 1955년 말 당사상사업에서 발로된 主體는 1967년에 와서 북한의 정치·경제·군사·외교분야에서까지 미치게 된다. 그리고 이 사상체계가 이론적 체계를 갖추게 된 것은 1970년 노동당 제5차대회 이후가 된다. 김일성 혁명사상은 黨唯一思想體系의 제1차적 구성요소라고 보며, 이리하여 김일성은 “우리 당의 혁명사상, 당의 唯一思想의 진수를 이루는 것은 마르크스-레닌주의인 주체사상이며 우리 당의 唯一思想體系는 주체사상 체계이다”라고 말하고 있다. 이러한 모습들은 政治에 있어서의 自主, 經濟

에서의 自立, 國防에서의 自衛, 外交에서의 自主등의 모습으로 표현할 수 있다.

제4장의 朝鮮勞動黨과 行政政策에서는 北韓權力構造와 國家機關體系를 다루고 있는데 공산주의국가에서 먼저 공사주의국가에서 권력구조의 가장 기본적인 명제는 공산당이 모든 국가기관 또는 모든 공공단체에 대하여 지도적인 핵심체가 되어야 한다는 것이다. 이에 따라 北韓의 權力構造도 조선노동당이 모든 권력의 원천이고 中核이며 조선노동당의 노선과 정책 등을 집행하기 위해 그로부터 위임받은 권력을 행사하는 國家機關(政府)이 있다. 權力構造는 이른바 프롤레타리아 獨裁論에 의하여 합리성을 도출하고 있다. 國家機關과 黨과의 관계에 대하여는 유기적 관련을 강조하며 그 兩機關의 유기적 관련성은 양기관의 정점을 占하는 자의 융합에 의해서만 성공적으로 달성된다고 보고 있는 것 같다. 북한 국가기관의 體系面에서는 국가기관은 노동당과 병렬하게 계층적인 原理에 의하여 「피라민」형의 강력한 中央集權的 唯一體系를 이루고 있는 것이 특징이다.

북한 行政體系의 기본 特徵으로는 첫째, 主席을 求心點으로 하는 中央集權化 체계, 둘째, 行政에 대한 黨의 統制, 셋째, 모든 共產國家의 행정기관은 黨에서 결정한 政策을 집행하는 일반적 기관으로서 항상 黨에 의한 指導나 監督下에 놓여 있다. 따라서 北韓統治體制에 있어서 行政機關은 김일성의 革命思想을 실현하는 政治機構로서 그리고 黨의 모든 路線과 政策의 집행자로서의 역할을 하도록 되어 있다. 이와 같은 역할을 수행하는 行政機關의 機能으로는 (a)반혁명적 요소 등에 대한 獨裁를 수행하는 「鎮壓의 機能」, (b)사회에 대한 法的 制裁를 수행하는 「統制의 機能」, (c)사상혁명과 문화혁명을 추진하는 「文化教養的 機能」, (d)경제건설을 추진하는 「經濟組織者的 機能」, (e)혁명의 국제적 임무를 수행하는 「對外的 機能」 등을 들 수 있다.

北韓行政組織과 行政過程의 고찰에 있어서 北韓의 統治行政組織은 民主主

義 原則, 合意機關主義 原則, 一黨支配主義 原則 등 5가지 원칙으로 이루어져 있다. 行政體系에서 본다면 현행 헌법상 北韓의 行政系統은 政務院이다. 政務院의 임무와 기능은 主席과 中央人民委員會의 下請的 事務代行機關으로서의 역할에 지나지 않는다. 政務院은 政策決定의 참여에도 배제되어 있다.

새 헌법은 一人獨裁體制를 보다 강화하기 위해 行政의 責任과 指導의 體系를 실로 정밀하게 개편·조직했다고 할 수 있는데 責任의 體系란 「忠誠의 體系」라고 할 수 있으며, 指導의 體系는 강력한 권한에 뒷받침되고 있다는 점에서 「權力의 體系」라고도 할 수 있다. 그러므로 北韓의 行政은 중앙으로부터 각급 지방행정기관에 이르기까지 主席인 金日成의 명령, 지시에 철저히 복종하는 體制로 만든 정치우위의 행정체계라고 할 수 있다. 主席은 北韓권력기관의 핵심적 존재이다. 國家主權의 최고지도기관인 中央人民委員會를 직접 지도하며, 행정집행에 있어서도 절대적 권한을 행사한다. 또한 軍統수권을 장악하고 特赦權을 행사한다. 中央人民委員會는 主席이 同위원회의 首位이므로 中央人民委員會는 主席의 보조·자문기관에 불과한 것이다. 中央人民委員會는 국정전반에 걸친 강력한 權限行使를 하도록 되어 있기 때문에 본질적으로 權力分立의 원칙을 완전히 말살한 기초 위에 군림하고 있는 것이다. 政務院은 종전의 內閣에 해당하나 과거의 內閣에서 정책결정권을 떼어서 中央人民委員會에 넘기고 행정집행권만 가지고 있다는 점이 다르다고 하겠다. 新憲法下의 政務院은 行政指導를 담당하고 있다. 행정적 집행기관으로서의 機能을 가진 政務院은 총리·부총리·부장, 그 밖의 필요한 成員들로 구성되는 合議制機關으로 全員會議과 常務會議가 있으며 外交部, 國家計劃委員會, 農業委員會, 電力工業委員會, 國家建設委員會, 建設材工業委員會, 輕工業委員會, 鐵道部, 水產委員會, 教育委員會, 人民奉仕委員會, 遞信部, 文化藝術部, 財政部, 貿易部, 對外經濟事業部, 勞動行政部, 保健部 등의 각 부 위원회가 있다.



行政過程에 있어서 북한과 같은 전체주의독재체제의 행정은 예외없이 정치적 내용이 충만된 一黨行政으로 이는 政治化된 官僚制(politicized bureaucracy)를 창출하며, 能率性보다는 效果性만을 중시하는 경향이 두드러진다. 이러한 시각에서 북한의 行政過程을 정책결정과정과 집행과정, 그리고 평가과정으로 구분하여 살펴보면 제도적인 면에서 볼 때 북한의 정책결정기구는 中央人民委員會이며 北韓의 行政은 사회주의 혁명수행을 지원하고 金日成 父子體制의 공고화를 위한 사회질서유지에 최대의 目的을 두기 때문에 행정에 대한 정치의 끊임없는 압력으로 官僚機能의 政治化를 초래하고, 또한 정치화된 관료제를 창출한다.

執行過程은 복잡하다. 北韓의 경우, 인적·물적 자원의 不充分狀態에서 설정된 목표를 달성하기란 힘겨운 일이 아닐 수 없다. 精神的 側面은 집행자들의 목표를 성취해야 한다는 불굴의 공격·투쟁정신, 즉 價値觀과 연결된다.

評價過程에서 北韓行政은 정치에 예속되어 있어 행정의 정치화를 특징으로 하고 있기 때문에 中立的 行政評價를 찾아 볼 수 없다고 봐야 할 것이다. 制度的으로 볼 때, 北韓의 評價制度는 黨과 行政機關과의 二元化制度로 되어 있다. 북한의 行政評價는 黨의 검열위원회와 行政府의 중앙인민위원회, 정무원에서 행한다. 평가의 결과는 國家主席의 승인에 따라 政策樹立에 반영한다.

제5장에서는 北韓行政의 평가와 분야별 政策目標를 다루고 있는데 전체주의 독재체제의 행정은 예외없이 정치적 내용이 충만된 一黨行政이다. 행정에 대한 정치의 間斷없는 외압은 관료기능의 정치화를 초래하고 있는 政治化된 官寮制를 창출한다. 북한노동당의 정책결정은 일반주민의 투입기능이 완전히 배제된 채 다만 김일성, 김정일과의 친속관계에 있는 黨官僚, 즉 정치엘리트들의 의사에 의해 이루어진다. 북한의 이익집단이라 할 수 있는 각종 사회단체들은 당의 정치적 의사를 대중에게 침투시키기 위한 수단적

존재로서 김일성은 「당과 대중과의 연계를 보전하는 引轉帶로서의 단체들은 당의 가장 믿음직한 방조자이며 후비대」라고 지적하였고 새로운 인간형의 구조를 위하여 이들의 社會化, 再社會化過程에 적극적으로 관여하고 있는 것이다. 전 주민들은 모두 이 조직에 가입되어 있다. 산출은 각종 정책 및 프로그램, 法律指示, 명령 등의 형태를 띤다. 산출(I)은 특히 공산독재체제의 공고화에 큰 영향을 미쳤다. 토지개혁은 토지소유형태에 커다란 변혁을 가져왔다. 개인의 소유를 박탈함으로써 사회주의 소유형태를 전환한 것이다. 의무교육의 실시는 知的 水準의 향상에 의한 비판능력 증대로 김일성, 김정일체제에 위협요소가 되고 있다. feed-back은 行政體制의 올바른 정책수립과 집행을 감시·통제하는 기능으로서 대내적 feed-back과 대외적 feed-back이 있다. 당의 정상급 권력 엘리트들이 거의 예외없이 국가관료체제의 핵심적 지위를 확보하고 있고, 특히 모든 政治的 내지 官僚的 권력은 김일성이라는 동일 정점에 수렴되고 있음은 이를 증명하고 있다.

서구적 政治·行政體制의 틀에 입각할 때 북한에 정치·행정과정의 존재한다고 하기는 어렵다. 대중은 참여의 主體가 아닌 지배 내지 동원의 客體로서 존재하며 서구민주주의 체제에서 볼 수 있는 다원적이며 경쟁적인 정당, 자발적인 결사체로서의 이익집단, 정치적 권위의 민주적 위임과정으로서의 선거는 북한의 경우 존재하지 않는다. 대중동원을 위한 동기부여의 수단으로는 規範性을 강조하고 이를 위하여 이른바 革命傳統과 共產主義 계급교양 등을 통하여 주민의 의식수준을 높이려 하고 있다. 北韓體制의 이러한 특색은 북한의 정치문화는 전형적인 臣民文化로 전락시키는 단서를 제공하고 있으며 특히 한국 전통문화의 권위주의적 속성에 의하여 더욱 심화된다고 보겠다.

북한의 行政原理은 일반주민의 편익과는 상관없이 勞動黨의 노선을 기합법화된 절차를 통하여 효과적으로 수행하는 데 있다. 北韓內務行政의 목표는 프롤레타리아트 독재의 질서가 확립된 사회를 유지·강화하는 데 있다.

北韓의 內務行政은 소위 사회주의 혁명을 수행함에 있어 同志와 敵을 구분하고, 적을 색출·배제하는 무기로서의 역할을 한다.

北韓의 財務行政은 사회주의 건설을 위한 계획경제발전 운영에 관계된 計算과 事務統制를 수행한다. 北韓의 財務行政은 계획경제발전을 추진함에 있어서 住民의 생활과 밀접한 소비물자의 생산에 필요한 자금배정을 극력 제한하고, 중공업 우선주의를 통해 군사력 강화에 필요한 자금배정을 우선적으로 집행하는 임무를 가진다.

法務行政의 目標은 중앙재판소와 중앙검찰소가 分擔·수행한다. 이 두 기관 모두 행정부, 즉 國家主席의 지도하에 있는 中央人民委員會의 지도를 받아 임무를 수행하고 있다.

外務行政의 目標은 韓半島全域을 공산화하기 위한 대남혁명전략을 수행하는 일체의 대외활동을 지원한다.

軍務行政의 目標은 대내적으로 사회주의혁명을 완수하고, 대남혁명전략을 수행하기 위한 노동당의 人的·物的 담보력을 육성·비축하는 데 기본목표를 두고 있다.

本 研究 결과의 몇 가지 특징을 要約하면 다음과 같다. 北韓의 관료조직은 아직까지 구조적 未分化 현상을 면치 못하고 있다는 점이다. 北韓의 관료조직은 全體的 권한이 모두 中央에 集中化된 체계이며 中央과 地方의 權限分化가 不可能할 뿐만 아니라 中央에만 과중한 권한이 집중되어 있어 모든 구조와 기능이 單一體系로 일원화되어 있다. 北韓 관료조직의 기능적·구조적 未分化현상은 行政의 合理化를 어렵게 하고 오히려 行政의 斷片化 또는 편협화를 초래하여 結果적으로 行政의 비능률을 초래할 可能性이 많다는 점이다.



# 目 次

제 1 장 序 論 .....	5
제 1 절 研究의 目的 .....	5
제 2 절 研究의 範圍와 方法 .....	5
제 2 장 朝鮮勞動黨과 權力構造 .....	7
제 1 절 朝鮮勞動黨 .....	7
1. 朝鮮勞動黨 成立過程 .....	7
1) 北朝鮮勞動黨 .....	7
2) 南朝鮮勞動黨 .....	9
3) 朝鮮勞動黨 .....	9
2. 朝鮮勞動黨 조직과 기능 .....	12
1) 中央委員會 .....	12
2) 政治局 및 政治局 常務委員會 .....	12
3) 秘書局 .....	13
4) 軍事委員會 .....	13
5) 檢閱委員會 .....	13
6) 檢査委員會 .....	15
7) 中央委員會 부서 .....	15
제 2 절 北韓政治權力的 구조와 特性 .....	16
1. 北韓政治權力的 구조(정부조직) .....	16
1) 中央人民委員會(주권기관) .....	17

2) 政務院(행정부) .....	18
3) 最高人民會議(입법부) .....	18
4) 中央裁判所와 中央檢察所(사법부) .....	19
2. 北韓政治權力的 特性.....	20
1) 黨의 지도성과 一人支配體制 .....	20
제 3 장 北韓統治 이데올로기로서 主體思想 .....	23
제 1 절 主體思想의 형성과정 .....	23
1. 北韓政權의 非合法性.....	23
2. 主體思想의 형성과 그 배경.....	27
제 2 절 主體思想의 基本原理와 基本內容 .....	31
1. 主體思想의 哲學的 原理.....	31
2. 主體思想의 社會·歷史的 原理.....	34
3. 主體思想의 指導的 原理.....	36
제 3 절 主體思想의  기능 .....	38
1. 一人支配體制的 合理化 功能.....	38
2. 全體主義的 社會動員化 功能.....	40
3. 對南 革命路線의 合理化 功能.....	41
4. 中·蘇와 제3세계 선전적 功能 .....	41
제 4 절 主體思想의 適用 .....	42
1. 政治에서의 自立 .....	44
2. 經濟에서의 自立 .....	44
3. 國防에서의 自衛 .....	45
4. 外交에서의 自主 .....	45
제 4 장 朝鮮勞動黨과 行政政策 .....	47

제 1 절	北韓權力構造와 國家機關體系	47
제 2 절	北韓行政體系的 기본 特徵	52
1.	主席을 求心點으로 하는 中央集權化 체계	52
2.	行政에 대한 黨的 統制	53
3.	官僚組織의 지위와 역할	55
제 3 절	北韓行政組織과 行政過程	57
1.	行政組織의 原則	57
1)	民主集權主義 原則	58
2)	機關統合主義 原則	59
3)	機關選舉主義 原則	60
4)	合意機關主義 原則	60
5)	一黨支配主義 原則	60
2.	行政體系	61
1)	主席	64
가)	主席의 憲法上的 地位	65
나)	주석의 權限	66
2)	中央人民委員會	67
가)	憲法上的 地位	67
나)	權限	68
다)	構成	69
3)	政務院	69
가)	全員會議 및 常務會議	70
나)	權限	70
다)	各部 委員會組織	71
3.	行政過程	74
1)	政策決定過程	75

2) 執行過程 .....	77
3) 評價過程 .....	80
제 5 장 北韓行政의 평가와 분야별 政策目標 .....	82
제 1 절 北韓行政의 평가 .....	82
1. 投入(input) .....	83
1) 政黨 .....	83
2) 朝鮮勞動黨의 專橫 .....	83
3) 朝鮮勞動黨의 友黨 .....	84
4) 利益集團 .....	84
2. 政策決定機關 .....	86
3. 産出(output) .....	87
1) 産出(I) .....	87
2) 産出(II) .....	87
4. feed-back .....	88
5. 結論 .....	90
제 2 절 分野別 行政目標 .....	92
1) 內務行政目標 .....	92
2) 財務行政目標 .....	93
3) 法務行政目標 .....	93
4) 外務行政目標 .....	94
5) 軍務行政目標 .....	94
제 6 장 結 論 .....	96
참고문헌 .....	98



# 제 1 장 序 論

## 제 1 절 研究의 目的

本 研究는 北韓의 政治 및 行政現象의 特性을 分析해 봄으로써 北韓體制의 特性이 行政過程에 미치는 影響을 검토해 보기로 한다. 보다 具體的인 研究의 目的은 다음과 같다.

첫째, 北韓統治權력의 핵심인 朝鮮노동당의 組織과 機能을 검토함으로써 北韓政治權력의 구조와 特性을 조망하기로 한다.

둘째, 북한 統治이데올로기로서의 金日成 主體思想을 검토하고 그것의 實際的인 적용을 政策形成의 맥락에서 고찰하기로 한다.

셋째, 朝鮮노동당과 行政政策과의 關係를 특히 行政에 對한 黨의 통제시각에서 살펴보기로 한다.

넷째, 북한 行政의 평가를 시도하고자 한다.

## 제 2 절 研究의 範圍와 方法

위의 目的을 達成하기 위한 本 研究의 범위는 크게 보아 (a)北韓政治體制의 구조적 特性과 (b)北韓行政體制의 過程上의 特性으로 要約된다. 물론 北韓체제의 경우 서구적 시각에서의 政治 및 行政過程에 존재한다고 보기도 어렵고 또한 政治와 行政 간의 구조적·기능적 分化가 안 되어 있기 때문에 서구적 政治·行政과정모형을 적용하여 北韓체제를 평가하기는 일정한 限界가 있다. 그러나 本 研究에서는 이러한 限界를 염두에 두면서 기본적으로는 서구적 政治행정 과정의 시각에서 北韓 政治 및 行政의 구조와 過程을 살펴보기로 한다. 왜냐하면 그와 같은 方法은 일정한 限界에도

불구하고 開放社會로의 진입을 어렵게 하는 북한체제의 구조적 속성을 보다 용이하게 파악할 수 있게 하기 때문이다.

## 第 2 章 朝鮮勞動黨과 權力構造

### 제 1 절 朝鮮勞動黨

#### 1. 조선노동당 成立過程

##### 1) 北朝鮮共產黨

1945년 8월 解放과 더불어 북한지역에서 공산당 再建活動이 착수되는데 먼저 土着共產主義者들은 평양시를 중심으로 평남지구 위원회(현준혁, 김용범, 장시우, 이주연 등) 결성을 시작으로 함남지역 공산주의 청년동맹(정달현, 이봉수, 주영하, 오기섭), 元山지구에서는 이주현, 청진에서는 장순명, 장진진, 신의주의 김재갑, 백용구, 해주의 김응기, 김덕영, 송봉옥 등에 의해 각 지구당 위원이 결성되었다.<sup>1)</sup> 한편 동년 8월부터 9월 사이 中國 康南滿洲지역에서 抗日鬪爭을 하다가 1941-45년에 소련 극동부대에 소속되었던 金日成(本명:金成柱) 일행은 소련 점령군과 함께 입북, 조선공산당을 소련의 지원하에 설치 계획하였고, (여기서 가장 큰 장애는 당시 평양의 현준혁이었는데 그는 9월29일 평양에서 암살당하였다.) 동년 9월부터 10월 사이에는 中國의 연안파(독립 동맹과 조선의용군)가 소련의 제지를 받아 오다가 10월 중순경 3,000여 명의 군사력을 갖고 入北하다가 신의주에서 소련군의 무장해제를 받고 국내로 들어오는데 이들은 김두봉, 최창익, 무정, 박일우, 한빈, 허정숙 등으로 장차 김일성과 북한수립 초기에 權力鬪爭의 가장 큰 抵抗勢力이었다. 크게 나누어 토착공산주의자, 소련파, 연안파 등 세 政治勢力이 북한지역에 그들의 조직을 구축해 갔다.<sup>2)</sup> 그러나

1) 北韓總覽, 서울, 北韓研究所, 1983, p. 183.

2) 서대숙, 韓國共產主義運動史 研究, 대구, 화다출판사, 1985, pp.269-271.

소련 점령군은 이 구세력 중 단연 소련군 소속 김일성을 선택하였고 따라서 10월 20일에 평양을 완전 접수한 소련점령군 사령관 로마넵코는 10월28일 북조선 5도 인민위원회를 소집하고 이어 「북조선 5도 행정국」을 설치 統一戰線 전략으로 민족주의자, 연안파, 소련파, 토착공산주의자 등과 함께 行政業務를 수행케 하면서도 중요조직은 소련파가 장악토록 지도하였다. 한편 朝鮮共產黨 건설을 위해 10월 10일부터 13일까지 「조선공산당 5도당 책임자 및 열성자 대회」를 非公開리에 개최하여 13일에 「조선공산당 북조선분국」을 설치합의하고 여기서 김일성으로 하여금 기초연설을 하게 하여 서서히 부상작업을 시작하였다(북한은 10월 10일을 북한 노동당 창당일을 삼고 있다).

그러나 北韓大衆에게 공개리에 김일성을 소개한 것은 10월 14일 「김일성장군 환영 평양시 군중대회」였고, 同年 12월 17일 「조선공산당 북조선분구」 3차대회를 열고 김일성을 정식으로 당비서에 選任하고 「북조선 공산당」으로 개칭함으로써 김일성을 중심으로 하는 소련파의 권력장악이 본격화 되었다.<sup>3)</sup>

한편 1946년 2월 16일에는 「獨立同盟」의 간판을 건 연안파 세력의 주축으로 「조선신민당」을 결성, 위원장에 김두봉, 부위원장에 최창익, 한빈 등 주로 당조직 기반을 소시민, 인텔리, 중산층에 두는 공산세력이 세워진다. 그러다가 마침내 同年 8월28일부터 30일 사이에 「북조선공산당」과 「조선신민당」이 合黨을 결성하여 「북조선노동당」으로 개칭하고 위원장에 김두봉, 부위원장에 김일성, 주영하가 맡게 되는 것이 1946년까지 북한에서 이룩된 공산당 형성과정이다.

---

3) 北韓總覽, 前揭書, p184.

## 2) 남조선 노동당

解放과 더불어 南韓지역에서도 토착적 공산주의자였던 박헌영 주도하에 주로 화요파세력을 규합(이관술, 이현상, 김삼룡 등) 「朝鮮共產黨 再建準備委員會」를 1945년 8월 20일에 조직한다. 앞서 8월 16일에는 서울에서 이영, 정백, 최익한, 이정윤, 문갑송 등이 「조선공산당」을 조직하므로 이들간에 습黨의 노력이 있어 오다가 동년 9월 11일에는 「조선공산당 재건준비위원회」와 「조선공산당」이 통합하는 데 성공, 명칭을 「조선공산당」으로 확정하고 총비서에 박헌영, 그리고 7명의 정치국원을 선정하였다. 그러나 1946년 7월에 들어서자 백남운, 정노식 등이 주축이 된 「남조선 신민당 중앙위원회」가 결성되고, 동년 11월 12일에는 여운영을 중심하는 「조선인민당」이 결성되는 등 남한에서의 공산당 세력분포는 더욱 복잡해졌다. 그러다가 1946년 11월 23일에는 「조선공산당」, 「조선인민당」, 「남조선신민당」 등 3개 당이 합당하여 「남조선노동당」으로 개칭하고 위원장에 허헌, 부위원장에 박헌영, 이기석, 그리고 정치위원회 김삼룡, 이주하, 이승엽 등 9명을 두는 남조선노동당이 결성된 것이다.<sup>4)</sup>

## 3) 朝鮮勞動黨

「北朝鮮共產黨」은 1946년 8월 탄생 이후 김일성 주도하에 전조선 민주기지화 계획을 발표하고 일사불란한 權力擴大作業을 진행한다. 즉 土地改革을 실시, 勞動法令 발표, 모든 중공업의 國有化, 그리고 1948년 2월에는 「조선인민군」 창설 등 북한만의 단독정부 수립의 작업이 진행되고 있었던 것이다. 그러나 남한지역의 공산당활동은 그렇게 활발하지도 못하였고 일사불란하지도 못하였다. 더우기 1945년 12월 28일의 모스크바 3상회의에 의한 한반도 신탁통치가 발표되고 이에 대한 공산집단들의 신탁지지운동은 당시

---

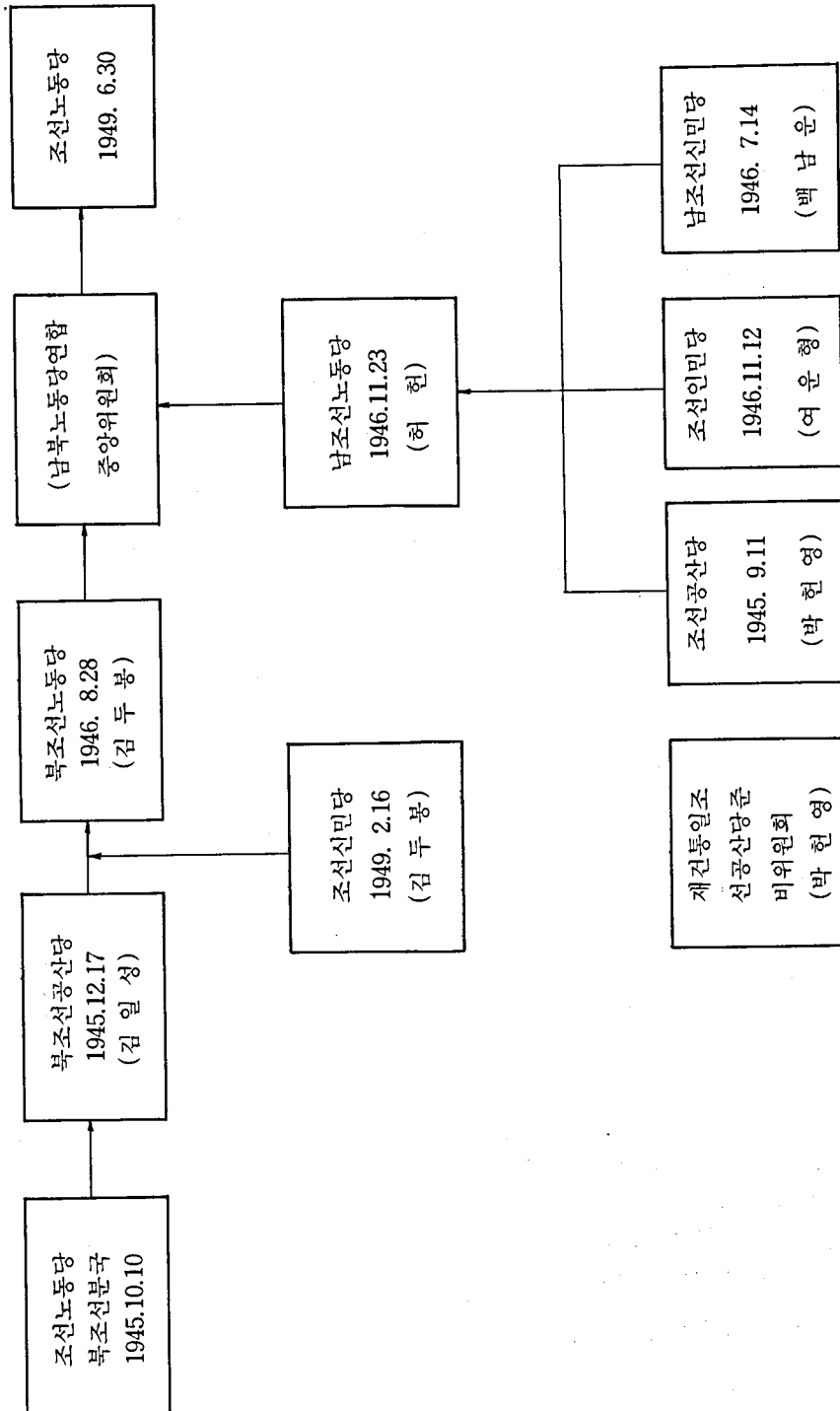
4) 北韓總覽, 上揭書, pp.184-185.

모든 조선족에 대한 민족적 反感을 낳게 하였고, 따라서 남한에서 공산당 활동에 대한 금지와 박헌영에 대한 체포령이 내려진다. 박헌영은 1946년 10월에 북한으로 탈출해서 해수에 임시로 남로당의 북조선 중앙을 설치하여 조선공산당의 활동이 금지된 남한의 공산주의활동을 지도하려 하였다. 그는 해주에서 건물 하나를 얻어 자기 추종자들을 데려왔는데, 이 중에는 이승엽, 권오직, 정재달, 이태준, 박문규, 허성택, 임화, 이병남 등이 포함되어 있었다.<sup>5)</sup> 북한에서 공산주의국가의 수립이 선포되기 직전인 1948년 8월에 이들과 북조선 노동당의 지도자들은 「남북노동당연합 중앙위원회」라고 알려진 양당의 임시 중앙위원회를 조직했다. 이렇게 되자 실질적으로 김일성과 북한에 있는 그의 소련계 한인들은 주인이었고, 서울에서 피신은 사람들은 손님들이었다. 김일성은 북조선노동당에 대한 자신의 지배력을 강화하기 위해 1948년 9월 24~25일에 개최된 中央委員會 제2기 제3차 전원회의에서 당의 부위원장을 주영하에서 허가이로 교체하고 당의 활동을 통제할 새로운 組織委員會를 설치하고 이 기구의 위원장을 김일성이 차지한다. 1949년 3월에서 4월까지 한달 동안 소련에 대한 감사의 표시로 모스크바를 처음 공식 방문하고 돌아온 김일성은 북로당과 남로당의 두 중앙위원회의 첫 번째 연석회의를 1949년 6월 24일에 소집하고 완전히 새로운 중앙위원회의 임원들(당대회 없이 선출)로 구성된 본회의에서 조선노동당으로 공식 合黨 명칭을 채택하고 김일성이 위원장으로 선출됨으로써 박헌영이 제1부위원장에, 소련계 한인인 허가이가 제2부위원장으로 선임되었고 다시 3명의 서기를 선출하였는데, 제1서기에 허가이, 제2서기에 남로당이었던 이승엽, 제3서기는 남한에서 공산주의 지하활동을 지도하기 위해 남한 현지에 잔류한 김삼룡이었다. 이렇게 해서 명실상부하게 1949년 6월 30일 「조선노동당」은 조직을 완료하였다.<sup>6)</sup>

5) 서대숙, 前揭書, pp.280-281

6) 김갑철, 北韓共產主義理論과 實際, 서울, 文友社, 1984, p.100.

〈도표.1〉 조선노동당 형성과정표



## 2. 朝鮮勞動黨 組織과 機能

### 1) 中央委員會

노동당 중앙위원회는 당대회와 당대회 사이에 당의 모든 사업을 지도하는 당의 最高指導機關이 된다. 따라서 당대회로부터 다음 당대회까지 당조직의 최고지도기관으로서 당대회, 당중앙위원회 전원회의 및 당대표자회의를 소집할 권한이 부여되어 있다. 또한 黨中央委員會 전원회의에서 선출, 조직되는 政治局과 정치국상무위원회는 黨中央委員會 명의로 전원회의와 전원회의 사이의 모든 당사업을 조직 지도하도록 되어 있고, 당중앙위원회는 바로 노동당의 권력원천이 되고 있다. 이 밖에도 黨中央委員會는 (a)당대회와 당대회 사이에서의 전체 당사업의 지도, (b)당대회의 결정에 기초한 당의 政策樹立 및 執行組織, (c)당의 각종 機關설치와 그 활동의 지도, (d)간부배치 및 育成, (e)경제문화기관 및 사회단체의 지도 등의 역할을 맡은 조직이며 당중앙위원회는 당대회에서 선출된 위원, 후보위원 및 준후보위원으로 구성된다.<sup>7)</sup>

### 2) 政治局 및 政治局 常務委員會

노동당 규약 제3장 24조에 의거 당중앙위원회 전원회의에서 정치국과 정치국 상무위원회를 선거토록 되어 있다. 또 여기서 정치국 및 정치국 상무위원회수도 결정하게 된다. 정치국과 정치국 상무위원회는 黨의 모든 事業을 조직 지도한다. 勞動黨의 모든 정책이 이 정치국에서 수립되고 정치국은 北韓의 실질적인 最高權力의 핵심체이자 絕對權力機關이었다. 정치국은 당중앙위원회 전원회의에서 선출한 상무위원(5명), 위원(19명), 후보위원(16명)으로 구성되며 정치국은 1개월에 1일 회의를 개최한다.

---

7) 北韓總覽, 前揭書, p.200.



### 3) 秘書局

비서국은 당의 幹部問題, 黨內問題, 기타 當面課題 등을 定期的으로 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직 지도한다(黨規約 제26조). 즉 비서국은 中央委員會의 필요에 따라 설치된 부서를 일상적으로 지휘 감독하는 역할을 하며 당의 中樞機關이다. 비서국의 분야별 각 담당비서는 소관별 각 部署를 관장 구체적인 計劃樹立과 執行을 지도 통제하는 권한이 있다. 비서국에는 총비서 1명, 비서 9명으로 구성되며 이 비서국은 중앙위원회 제4기 제4차 전원회의(1966. 10. 12)의 결정에 따른 것으로 종전의 중앙위원회 委員長 및 副委員長제를 폐지하고 당의 최고 實權者인 총비서(1명), 비서(10명 내외)로 구성되는 秘書局을 두게 되었다. 현재 총비서는 金日成이다.<sup>8)</sup>

### 4) 軍事委員會

군사위원회는 당의 軍事政策 수행방법을 토의 결정하며 인민군을 포함한 전투력 강화와 군수산업 발전에 관한 사업을 조직·지도하며 軍事力을 지휘한다고 규정하고 있다. 北韓이 軍事委員會를 설치한 것은 1962년 12월 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 김일성이 제시한 「4대 군사노선」을 채택하는 등 國防力強化를 토의한 결과 신설한 것이다.

군사위원회 조직은 중앙위원회 전원회의에서 선출된 위원장 1명(김일성)과 위원 18명으로 구성되어 있다.

### 5) 檢閱委員會

검열위원회는 黨規約 제3장 24조에 의거하여 당중앙위원회 전원회의에서 선출한다. 檢閱委員會의 기능은 黨의 最高指導機關으로서 당중앙위원회 기능

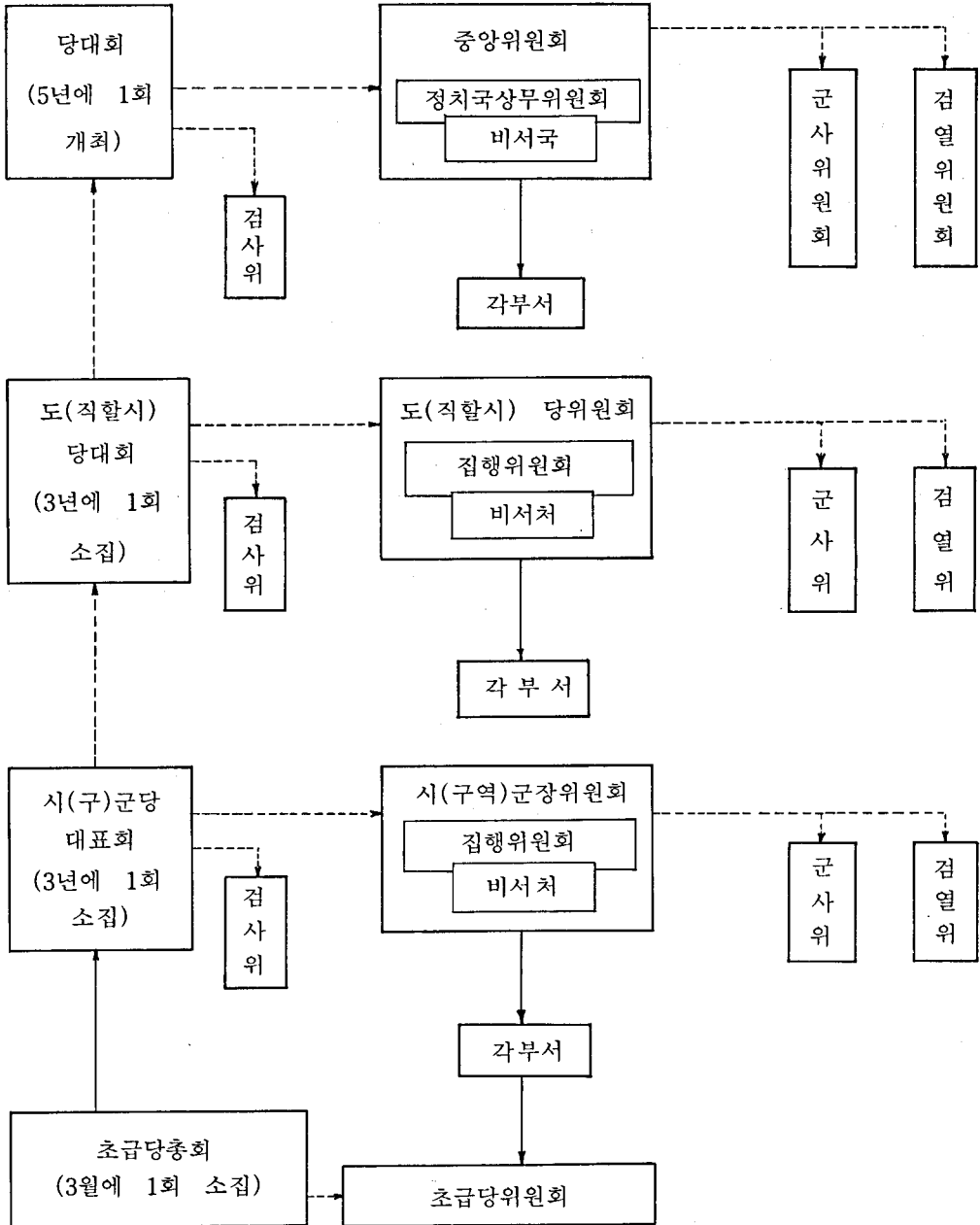
---

8) 北韓概要, 서울, 國土統一院, 1984, pp.28-30.

〈도표 2〉 조선노동당 조직표

범례: --- 선거

----> 지도



을 강화하는 데 目的이 있다. 즉 (a)反黨·反革命的 宗파행위 및 기타 黨의 唯一思想에 어긋나는 행위를 하거나 (b)黨의 路線과 정책 및 규약을 준수하지 못하고 黨規律을 위반한 黨員에게 책임을 추궁하며 이 밖에 (c) 당규율 문제와 관련 도당위원회의 재의와 당원의 개별적 상소를 심의 해결한다. 현재 檢閱委員會는 위원장 1명, 부위원장 2명, 위원 4명으로 구성 되어 있다.

#### 6) 檢査委員會

檢査委員會는 당규약 제22조 4항에 의거 당대회에서 선거토록 되어 있고, 主業務는 黨의 財政經理事業을 검사하는 權限을 가지고 있다. 또 당 대회에서 사업총화를 보고하게 되어 있다. 黨의 수입, 지출 등을 公表하는 일 등이다.

#### 7) 中央委員會 部署

黨中央委員會가 설치한 부서는 다음과 같다.

- 조직지도부
- 선전선동부
- 국제사업부
- 군사부
- 문화예술부
- 과학교육부 등을 두고 있다.<sup>9)</sup>

---

9) 北韓總覽, 前揭書, pp.201-208.

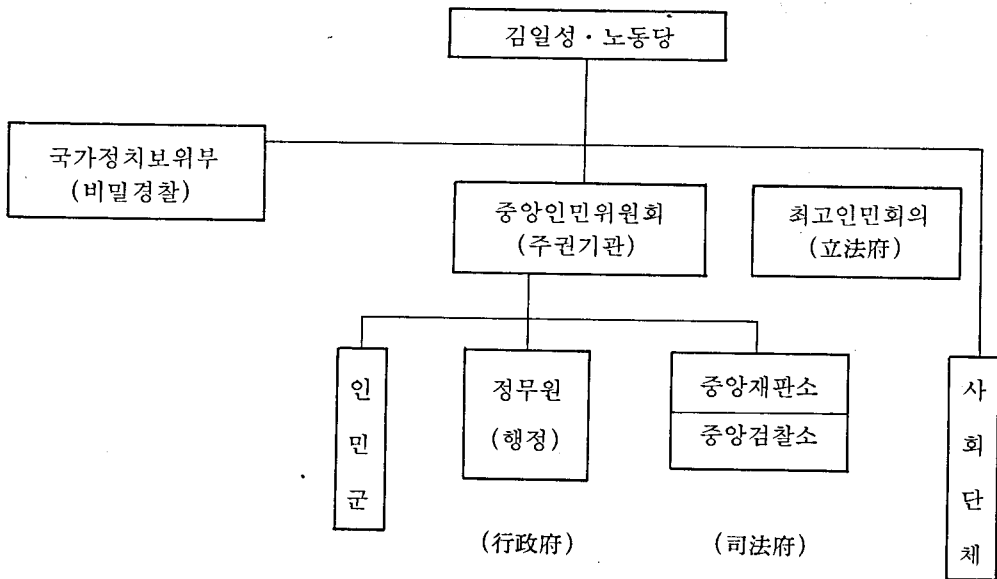
## 제 2 절 北韓政治權力的 構造와 特性

### 1. 北韓政治權力的 構造(政府組織)

북한의 體制는 형식상으로는 프롤레타리아 獨裁體制이며 그 中 核을 이루고 있는 것은 朝鮮勞動黨이다. 그러므로 프롤레타리아 獨재란 共產主義理論에 맞추기 위한 명분이고 그 實은 노동당을 장악하고 있는 수령과 김일성·김정일 세습 獨재체제로 이해된다.

北韓政權의 통치구조는 <도표. 3>과 같이 외형상으로는 최고인민회의(立法府), 政務院(行政府) 및 中央裁判所와 中央檢察所(司法府) 등 권력분립에 의한 권력구조이나 노동당의 지도 아래 권력이 집중되어 있는 이른바 최고인민회의 제일당정형의 권력구조이다.

<도표. 3> 북한의 통치구조



### 1) 中央人民委員會(主權機關)

중앙인민위원회는 「社會主義憲法」에 의거 신설된 기구로서 헌법상 국가주권의 최고지도기관이다. 그러나 中央人民委員會는 주석·부주석·서기장·위원으로 구성하되 主席의 제도·감독을 받게 되어 사실상 주석의 補助機關으로 기능하고 있다. 중앙인민위원회의 주요 權限은 (a)대외정책수립 (b)정무원과 지방인민회의 및 인민위원회 사업지도 (c)사법검찰 사업지도 (d)국방 및 국가정치보위 사업지도 (e)헌법최고인민회의 법령·주석명령 중앙인민위원회 정령·결정·지시·집행정령의 감독과 그에 어긋나는 국가기관과의 결정·지시의 폐기 (f)정무원의 부의 설치와 폐지 (g)정무원 총비서의 제의에 의한 副總理, 각 부장 그 밖의 정무원 구성원들의 任命 및 解任 (h)대사·공사의 임명 및 소환 (i)중요 幹部의 임명·해임과 장령 군사칭호의 제정 (j)대사실시 (k)行政區域의 설치와 변경 (l)戰時狀態와 동원령의 선포 등이다. 이러한 중앙인민위원회는 國政全般에 걸친 강력한 권한행사를 하게 되어 있기 때문에 본질적으로 三權分立의 원칙을 완전히 말살한 기초 위에 군림하고 있다. 그리하여 이 기구는 權力의 核心體로서 존재하게 되며 또한 主席이 중앙인민위원회의 위원장격인 首相이므로 黨·立法·司法·行政·軍事의 모든 분야에서 주석을 보좌하는 中央人民委員會로서의 權限은 방대하다. 동시에 당이 권력핵심체인 당중앙위원회 정치위원회 위원의 대부분을 중앙인민위원회에서 구성하고 당의 결정과 지시가 국가기관인 중앙인민위원회의 결정과 지시라는 형식을 취하게 됨으로써 당의 국가기관에 대한 지도로 合理化시키고 있다. 또한 中央人民委員會는 대내 정책위원회, 대외 정책위원회, 국방위원회, 사법안전위원회 등 부문별 위원회를 갖고 있다.<sup>10)</sup>

---

10) 김준엽·스칼라피노 공저, 北韓의 오늘과 내일, 서울, 法文社, 1987, pp. 39-40.

## 2) 政務院(行政府)

정무원은 종전의 內閣에 해당하나 과거의 내각에서 政策決定權을 떼어서 중앙인민위원회에 넘기고 行政執行權만을 갖고 있다. 72년 사회주의헌법 이전에는 국가주권의 「最高執行機關」이었는데 대하여 新憲法하의 정무원은 최고주권기관의 「行政的 執行機關」으로서 주로 행정집행과 행정지도를 담당하고 있다. 최고 주권기관의 행정적 집행기관으로서의 기능을 가진 政務院은 총리, 부총리, 부장, 그 밖의 成員으로 구성된 合議體機關이다. 정무원의 사업집행을 위해 전원회의 및 상무회의를 두고 있으며 그 權限에는 각부, 정무원 직속기관, 지방행정위원회 사업지도, 인민경제발전계획 작성 및 그 실행대책 수립, 국가예산편성 및 그 실행대책수립 등 국가 重要行政業務를 수립 집행한다. 정무원 산하에는 총리 1명, 13명의 부총리, 그리고 16부 14개 위원회와 1개원으로 신설되었다.<sup>11)</sup>

## 3) 最高人民會議(立法府)

북한 사회주의헌법 제5장 73조의 규정에 의하면 「最高人民會議는 朝鮮民主主義 人民共和國 最高主權機關」으로 명시하고 있다. 그리고 立法權은 최고인민회의만이 행사한다고 밝히고 있다. 그러므로 북한 정권의 통치 제도에서 최고인민회의는 마땅히 最高政府가 되어야 하나 실제로는 主席·黨 또는 中央人民委員會의 지시에 따라 행동하는 형식적 기관에 불과하며 「朝鮮勞動黨」의 정책집행기관의 하나가 되었다. 즉 최고주권기관으로서 중요한 정책결정과 국가대표 및 권력층의 任命權이 주석과 중앙인민위원회에 있으므로 최고인민회의는 당·주석·중앙인민위원회의 결정 사항을 추인하는 기능을 주로 하고 있다.

最高人民會議의 機構는 의장 1인, 부의장 2인, 사무장 1인, 그리고 그

---

11) 김준엽·스칼라피노 공저, 前揭書, pp.41-43.

밑에 상설회의를 두고 역시 상설회의 아래 자격심사위원회, 법안심의위원회, 예산심의위원회를 두고 있다. 최고인민회의는 연 2회의 정치회의를 최고인민회의 상설회가 소집하도록 되어 있고, 임시회의는 상설회의나 대의원 1/3이상의 요청으로 소집한다. 특히 상설회의는 최고인민회의 회의 중 (a)제기된 법안의 심의·결정 (b)현행헌법의 수정 (c)현행헌법의 해석 (d) 최고인민회의 소집 (e)대의원 선거사업 (f)중앙재판소 판사, 인민심판관, 선거 및 소환 등의 업무를 관장한다.<sup>12)</sup>

#### 4) 中央裁判所와 中央檢察所(司法府)

북한의 司法制度는 1972年 사회주의헌법 채택으로 그 기구나 기능에 있어 많은 변천을 가져왔다. 즉 1972年 이전에는 司法局下의 사법제도(1946~1948. 9)에서 시작하여 司法省下의 사법제도 시기(1948. 9~59. 8), 최고재판소하의 사법제도 시기(1959. 8~1972. 12), 그리고 新憲法의 사법제도 시기(1872. 12~현재)로 大別하여 변천되어 왔는데 사회주의헌법에서 가장 큰 차이는 최고재판소와 최고검찰소를 중앙재판소와 중앙검찰소로 명칭을 각각 변경 호칭하여 독립된 最高機關으로서의 의미마저도 상실하고 단지 下級裁判所와 검찰소에 대한 행정지원체계에 불과한 「中央」이라는 의미로 변질되었다. 그러나 헌법상으로는 「조선민주주의 중앙재판소는 재판에서 獨自의이며 재판소 활동을 法에 철저히 의지하여 수행한다(신헌법 104조).」고 明示되어 있다. 그러나 김일성은 「法은 전적으로 黨의 政策을 실현하여 黨의 정책을 옹호하기 위하여 만들어진 것이기 때문에 黨의 영도를 받지 않고서는 법을 옳게 집행할 수 없다.」고 밝힘으로써 司法權의 黨에 대한 隸屬을 규정하고 있다. 특히 新憲法上 사법기관의 지위는 北韓의 최고주권기관인 「最高人民會議」가 사법부의 수뇌인 중앙재판소장을 선거

12) 北韓總覽, 前揭書, pp.212-215.

및 소환하고 중앙검찰소장을 임명 및 해임하며 또 「最高人民會議 常設會議」는 모든 法律을 解釋하고, 중앙재판소 판사와 인민참의원을 선거 및 소환하도록 하고, 최고지도기관으로 「中央人民委員會」로 하여금 사법검찰기관의 사업을 지도하고 헌법 최고인민회의 법령, 주석의 명령, 중앙인민위원회 회의 정령, 결정, 지시, 집행 등을 감독하도록 규정함으로써 司法府에 대한 당의 완전지도 통제를 단행하고 있다. 중앙재판소의 기구는 소장과 부소장이 있고, 그 아래에 刑事裁判部, 民事裁判部, 仲裁部가 있다. 그리고 행정부서로서는 幹部部, 緊要文書部, 行政經理部를 두고 있다. 이들의 任務는 (a)확정된 판결 및 판정에 대한 비상상소사건의 심리 (b)도 및 특별재판소의 제1심 판결에 대한 상소항의 사건 심리 (c)각급 재판기관에 대한 지도 감독 및 판사의 교육훈련 (d)중앙재판소 전원회의 소집 등의 업무가 있다. 중앙검찰소의 기구는 實務部署로서 특별감시부, 운영감시부, 일반감시부, 예산감시부, 재판부, 그리고 특별검찰소 등의 기구가 있다. 行政部署로서는 幹部部, 行政經理部, 緊要文書部, 그리고 산하에 각 道·市 검찰소를 두고 있다. 이들의 주요 업무는 사회주의헌법 제144조 1항에 「검찰소는 국가기관, 기업소사업활동단체 및 공민들이 법을 정확히 지키는가를 감시한다.」고 규정하여 특별감시와 일반감시 기능 등을 갖고 있다.<sup>13)</sup>

## 2. 北韓政治權力的 特性

### 1) 黨의 指導性과 一人支配 體制

북한정권의 특성은 제도적으로 볼 때 (a)一黨獨裁의 제도화 (b)一人支配 體制의 제도화 (c)이데올로기의 실천의 제도화 (d)中央集權制의 강화 (e) 權力分立制의 형식화로 집약할 수 있다.<sup>14)</sup>

13) 北韓總覽, 前揭書, pp.251-261.

14) 김갑철, 前揭書, p.138.



첫째, 勞動黨은 權力의 원천이기 때문에 모든 기관은 노동당의 기본정책을 수행하는 당적 정부기관에 불과한 것이다. 「舊憲法」에는 노동당에 대한 규정이 없이 구현법적 기관으로 남아 있었으나 「新憲法」에는 사회주의와 프롤레타리아독재를 포함함과 동시에 노동당에 관한 규정을 둠으로써 여기에 노동당의 지도적 지위가 헌법규범화되어 사실상 노동당의 독재를 合法化하고 있는 실정이다. 그런데 黨최고기구인 중앙위원회 정치위원회 멤버의 대부분이 정부 중앙인민위원회 구성원이 되고 있기 때문에 黨의 결정이 국가의 결정이 되며 그것은 결국 정치위원회 上位者의 個人支配와 맞물려 있는 셈이다. 이렇게 볼 때 黨은 金日成 一人獨裁를 위한 보조기관의 기능으로 상대적 格下가 되어 있다.

둘째, 김일성 一人支配體制는 5차 黨大會에서 黨의 制度化를 가져왔으며 國家主席制의 신설로 명실상부한 法的·制度的 一人 獨裁體制를 制度化해 놓고 있다. 지도자가 갖는 절대적 결정과 지위는 민주적 중앙집권주의에 따른 교시로 대중은 이 교시 없이 혁명을 성취할 수 없다는 이론적 가정하에 출발한 논리로 絕對性·無條件性의 原則이 되고 있다. 舊憲法에서 一人支配의 근거는 헌법적 근거가 아니라 黨의 영도자라는 지위에 의해 개인숭배가 허용되었다면 新憲法에서는 그러한 一人支配를 제도적으로 보장받는 제도적 장치가 신헌법의 기능이라고 본다.

셋째는, 一黨一人支配體制의 필연적 산물로서 公式的인 이데올로기가 必要하며 그것의 실천과 제도화가 절대 요구되는 바 신헌법은 主體思想의 자기생활의 제도적 지침, 청산리정신, 청산리방법, 천리마운동 등 全體人民의 정치사상적 統一 등을 明文化하여 金日成思想을 뿌리박아 思想의 生活化運動을 전개하고 있다.

넷째, 中央執權制의 강화는 上部의 지도와 下部의 創造性을 결합시키는 민주주의 中央執權制原則에 의거하고 있다. 民主主義 중앙집권제란 중앙의 통일적·계획적 지도가 기본요소이며 하부는 맹목적으로 추종함을 의미하는

것으로 신헌법은 철저한 中央執權制를 도입하여 國家主席에 무조건 服從하는 국가생활의 一人統治를 확립하고 있다.

다섯째, 중앙집권제의 강화는 상대적으로 權力分立主義의 포기를 의미하며 權力統合에 의한 一人支配體制의 확립을 의미한다. 북한은 형식상 權力分立이 인정되나 실질상으로는 一人支配體制의 제도적·이데올로기적 통합체 형태가 되고 있다. 形式上 分立은 정책의 수행을 위한 機能上 分離일 뿐이다. 이렇듯 북한은 權力을 一人支配下의 지도, 통제하에 두어 國政全般을 감독하고 있다.

## 제 3 장 北韓統治 이데올로기로서 主體思想

### 제 1 절 主體思想의 形成過程

#### 1. 북한정권의 非合法性

오늘날 북한정권이 主體性을 표방하면서 마르크스-레닌主義的 正統性을 강조하고 나서는 것은 북한정권의 獨自性의 결여에 기인한다. 즉 북한정권이 토착적 공산주의나 북한주민 전체의 合法的 절차에 의한 창출이 아니고 소련군의 전적인 支配下에서 發生했기 때문에 그 革命的 正統性이 결여되었다.

북한정권은 그 生成과 그 후 소련의 철저한 對北韓 統制政策의 맥락에서 볼 때 소련의 괴뢰정권적 오점을 불식할 수가 없었다. 이러한 콤플렉스는 소련의 對北韓 소비에트화 과정과 또한 북한을 소련의 政策에 순응하도록 위성국화한 기술과 방법을 고찰하면 충분히 이해가 될 수 있다.<sup>1)</sup>

2차대전 후 共產化된 국가들을 정권탈취방법을 가지고 그 유형을 분류하면 크게 2가지 종류로 나눌 수 있다. 첫째, 中國, 쿠바와 같이 토착적 공산주의자들의 武力鬪爭을 통한 革命 성공이고, 둘째, 東歐 여러 나라들과 북한과 같이 2차대전 終戰 처리과정에서 전적으로 소련의 강압에 의해 위성국화된 나라들이다. 물론 中國이나 쿠바 역시 그 나라의 國內的 革命過程에서 소련의 약간의 원조를 받은 것도 부인할 수 없다. 그러나 그들은 土着的 共產主義者들의 게릴라 투쟁을 통한 역할이 주도적이었다. 이와 대조적으로 몽고, 북한, 불가리아, 루마니아, 헝거리, 폴란드, 동독, 체코 등 공산정권은 이들 국가가 다 토착적인 공산주의자들의 革命에 의해 정

1) 北韓統治이데올로기 研究, 한국정신문화연구원, 1984, pp. 81-84

권을 잡은 것이 아니라 外部로부터 강요된 공산주의 革命이었다. 특히 북한지역은 소비에트화 패턴의 3단계를 거쳐 공산화된 唯一한 아시아 지역이다. 제1단계는 순수한 연립정부 형태이며, 제2단계는 공산당이 實權을 장악하는 명목상의 연립정부를 형성하는 시기이다. 제3단계는 共產黨에 의한 一元體制(monolithic regime)가 확립되어 단일 하이어나이키, 단일 中央執權的 規律, 단일 組織體를 가진 공산당 지배체제가 확립되어 명목만 유지되어 온 나머지 政黨들은 統一戰線의 산하기관으로 전락되고 만다.<sup>2)</sup>

이러한 소비에트화의 3단계는 2차대전을 치뤘음에 있어서 聯合國 또는 樞軸國에 대한 상이한 관계에서 오는 國內外的 條件, 그 사회의 傳統 내지 政治文化, 地政學的 위치 그리고 반파쇼, 레지스탕스 운동에서의 공산주의자들의 역할의 차이에 따라 地域間的 方法上의 차이는 있으나 소비에트화의 패턴은 大同小異하였다. 여기에서 소비에트화한 소련군의 군대가 당는 곳의 정치·경제·사회·문화를 소련에서 수입한 공산당원 또는 토착 공산당원의 지도하에서 스탈린의 지시대로 변형시키는 것을 의미한다.

토착 공산주의 지도자들이 武力抗爭으로 주도권을 장악했던 유고와 알바니아, 중국, 월맹, 쿠바 등을 제외한 여타 지역에서는 소비에트화의 결정적 역할이 소련의 軍事力이었다.<sup>3)</sup> 북한에서도 예외는 아니었다. 붉은 군대가 조선땅에 들어선 그 시각부터 북조선에서는 共產黨이 組織되기 시작하였다고 김일성은 솔직하게 시인하고 있으며, 소련군의 발자취를 따라가면서 공산당이 조직되고 人民委員會가 나타났던 것이다. 이와 비슷한 정권기관을 폴란드에서는 民族解放委員會, 체코슬로바키아에서는 民族委員會라고 불렀다. 이러한 소비에트화 과정은 여러가지 조건에 따라 그 진행 속도가 다양하

2) Lenard J. Cohen and Jane P. Shapiro, Communist System in Comparative Perspective, Anchor Press/Doubleday Garden City, New York, 1974, p. 3.

3) Lenard J. Cohen and Jane P. Shapiro, op. cit., p. 4.

다. 대개 1945년 초부터 시작하여 1948년 말까지는 거의 완료되었던 것이다.

예를 들면 社會民主主義 세력이 강한 東歐 3個國(폴란드, 체코, 헝거리)이 中樞 4個國(불가리아, 루마니아, 유고, 알바니아)보다도 소비에트화 과정의 속도가 느렸으며 사회민주주의 세력이 전무한 유고와 알바니아의 경우는 1945년에 이미 3단계에 돌입하였던 것이다. 북한의 소비에트화 역시 단기간에 완료된 것은 소련이 스탈린주의적인 전체주의적 모델을 북한에 실험함에 있어서 북한만이 갖는 몇가지 특유한 조건이 있었음을 지적할 수 있다. 즉 (a) 북한지역과 소련이 서로 國境을 맞대고 있었다는 것 (b) 소련 赤軍이 북한지역을 先占하였다는 점 (c) 소련이라는 외국의 政治·文化的 침투에 대하여 적극적으로 이에 對抗할 土着的 政治勢力이 존재하지 못하였다—— 민족세력은 물론 토착적인 공산세력 내지 사회민주주의 세력이 없었다——는 점 (d) 북한지역이 협소하였다는 점 (e) 북한지역이 문화적으로 후진성을 면치 못하였다는 점 (f) 日本의 植民主義的 전통이 잔재해 있었다는 점 (g) 북한지역에서 소련과 경쟁을 벌일 가능성이 큰 중국이 정치적으로 조직화되지 못하였다는 점 (h) 북한에 투입한 5만 명의 한국인 2世들을 유효 적절하게 활용할 수 있었다는 점이다.<sup>4)</sup> 이리하여 소련은 북한지역에 조작해 놓은 정권을 클레믈린의 의사에 복종케 하는 한편 北韓 住民에 대해서는 獨立國家의 이미지——이 괴뢰정권이 人民의 사상에 의하여 만들어진 것처럼 느끼게 하는 정치조작——를 부식시킨 것은 아시아적인 독특한 農業文化를 소유하고 있는 북한지역에서 행한 소련의 政治的 統制와 領土的인 擴張方法이 성공하였음을 입증하는 것이라 할 수 있다. 이러한 소련의 세력확장 유형을 地理的으로 接觸하고는 있지만, 外國이라 할 수 있는 북한에 소비에트 통치체제를 연장시킨 것이라고 말할 수 있

4) 양호민, 北韓의 소비에트화, 북한공산화연구, 고대, 亞研, 1972, pp. 72-106.

다. 한편 共產主義的 革命을 성취하기 위한 스탈린의 方法을 소비에트化를 담당할 지도자로서 民族主義的으로 편향할 가능성이 농후한 국내의 土着共產主義者들을 가능한 한 배제하고 소련에 망명하여 소련식 정치교육을 받은 者로서 클레블린에 무조건 복종할 철저한 스탈린주의자들을 선택했다. 이러한 소련이 수입한 공산주의 지도자는 M. Rakosi(헝거리), K. Gottwald(체코), Anna Panker(루마니아), W. Ulbricht(동독) 등이며 이들은 대개 소련 시민권을 가진 자들로서 귀국 후에는 黨權의 最高地位에 있었다. 33세에 귀국한 김일성도 이러한 부류의 末席을 장식한 셈이다. 소련은 제2차대전 후 東歐와 아시아에 共產主義勢力이 自力으로 정권을 잡을 만큼 실력을 갖지 못한 國家에 대하여 외부로부터 수입한 共產政權을 조작했을 뿐만 아니라, 政治的 強制와 暴力을 동원하여 이들 정권이 民族主義化하는 것을 防止하고, 그들 각국의 特殊要求나 特殊事情을 반영한 정책을 채택하지 못하도록 모든 수단을 다하였다. 그것은 외국제라는 명성 위에 外國依存의 계속이라고 하는 또 하나의 무거운 짐을 더하게 하였다. 따라서 스탈린 사후 소련 獨裁體制가 국내외에서 완화됨에 따라 終戰時 공산주의정권을 강제로 수립한 여러 나라에서 각종의 獨立運動 내지 獨自路線이 일어나게 되었다. 유고의 경험에 자극되지 아니했더라도 이러한 운동은 조건만 갖추어지면 반드시 발생할 성질의 것이었다.<sup>5)</sup> 말하자면 공산당이 政權을 잡는 경우 어떻게 해서 정권을 획득했든 간에 “民族共產主義”로 전향하는 경향이 나타날 수밖에 없는 것으로 본다.

5) Hugh Seton-Watson, European Revolution, New York : F. A. Prager, 1966, pp. 167-229.

## 2. 主體思想의 形成과 그 背景

### 1) 主體思想의 형성과정

북한이 主體思想을 黨政策으로 공식적 입장을 표명한 것은 1955년 12월 28일 黨선전 선동자大會가 처음이다. 물론 主體의 創始에 대한 논의는 3가지의 立場이 있다. 하나는 1930년 6월 中國의 카룬에서 열린 이른바 「카룬회의」에서 조선혁명의 主體的 路線을 제시하였다는 것이고,<sup>6)</sup> 둘째는 1945년 解放과 더불어 형성된 북한의 정치집단들(소련파, 연안파, 국내파) 간의 정권투쟁과정에서 海外지원 없이 국내에서 活動한 박헌영 朝鮮勞動黨 黨首가 주체를 내세웠다는 說이다.<sup>7)</sup> 셋째는 1955년 김일성의 연설 “思想事業에서 教條主義와 形式主義를 퇴치하고 主體를 確立할 때에 대하여”에서 黨政策의 公式의 宣言으로 택한 것으로 지적되지만, 그 근원이 어디에 있든지 간에 統治이데올로기로서 채택된 것은 역시 金日成의 선택이었다. 이 선택은 북한노동당이 당의 기본 政治理念인 마르크스-레닌주의를 북한정치에 구체적으로 적용하고 해석함에 있어서 소련이나 中國의 경험 또는 발전모델을 事大主義의이고 無批判의으로 열거할 것이 아니라 북한의 실정, 즉 북한 공산주의체제의 발전단계와 특수성에 맞도록 적용시켜야 한다는 의미임을 강조한다. 즉 북한공산정권의 主體的인 民族解放鬪爭의 역사성을 강조한다. 하면서 黨內 실권자인 소련파와 연안파 및 국내파를 事大主義, 教條主義, 宗派主義로 낙인찍고 이들 저해요소를 제거함으로써 김일성 체제를 確立시켰다.

이리하여 北韓當局은 黨의 선전선동사업(문학, 예술, 신문 및 교육)에서 주체성을 확립하기 위해 1945년 이래 이룩된 러시아文化의 해독을 제거시키고 「抗日鬪爭史와 革命思想」을 철저히 교육시킴으로써 김일성 一人體制에

6) 民主統一論, 국토통일원, 1987, p. 67.

7) 허동찬, 김일성평전, 서울, 북한연구소, 1987, pp. 297-298.

대한 正統性을 수립하려 하였던 것이다. 그러나 초기에는 소련의 북한에 대한 동구식 獨自路線으로 지목될까봐 主體思想과 프롤레타리아 국제주의 간에 모순이 없음을 강조하기도 하였던 것이다.<sup>8)</sup> 김일성의 주체의 강조는 “사회주의 혁명과 건설”에서 마르크스-레닌주의의 창조적 적용이라는 명제 아래 소련식이나 중국식이 아닌 조선식을 강조함으로써 김일성 지배체제의 확립에 따른 理論體系 확립에 초점을 맞추려는 시도로 평가된다.

한편 1955年末 김일성은 黨思想事業에서 主體性的의 確立을 주장하게 된 동기와 배경에 대해 北韓의 公式見解를 다음과 같이 밝힌 바 있다.

첫째, 한반도가 처한 그 歷史的, 地理的 特殊性으로 인하여 19세기 이래 한반도에 대한 강대국의 내정간섭이 심하였고 한민족이 事大主義 및 派黨主義에 사로잡혀 민족적 자긍심을 상실하였으며 이것이 결국 민족 허무주의가 되었기 때문에 이를 타파하기 위해 즉 “事大主義, 教條主義의 명으로부터 사람들의 本性的 解放”을 위하여 주체사상의 확립이 요청된다.<sup>9)</sup>

둘째, 1945년 이후 북한공산당 조직시에 여러 가지 異質分子, 즉 사대주의, 교조주의, 종파주의가 黨內에 스며들었기 때문에 소련과 중국 등 大國主義를 등에 업고 소련식 또는 중국식을 무비판적으로 조선의 실정을 고려함이 없이 채택하여 경제건설과 김일성 리더십 확립에 큰 지장이 주어졌다는 것이다.

셋째, 북한의 사회주의 건설에 있어서 소련이 코메콘을 중개로하여 경제 협력 또는 사회주의 국제분업이라는 口實로 북한을 農業國家로 전락시키려는 大國主義 또는 民族利己主義 때문에 민족적 自立經濟發展을 저해했다는 것이다.

이와 같은 북한의 견해에 의하면 (a) 한민족의 사대주의로부터 解放 (b) 黨의 지도력 강화 즉 김일성 지도체제의 확립 (c) 대국주의에 대한 內政

8) 김일성저작선1, 1967, pp. 560-585 ; 김일성선집4, 1960, pp. 325-347.

9) 김일성선집4, 1960, 前揭書, p. 332.



干涉 반대 등 세 가지 이유 때문에 主體의 확립이 필요하였다는 것이다.<sup>10)</sup>

## 2) 主體思想 形成背景의 分析

主體思想 형성의 배경에 대하여 국내외 학자들의 견해들을 종합해 보면, 國際的 要因으로서 1953년 스탈린 사망으로 인한 소련과 동구권 제국의 內外政治變化의 영향과 中蘇紛爭의 결과로 인한 북한의 實利追求를 들고 있으며, 國內的 要因으로서 김일성 權力體系의 확립, 近代化에 대한 욕망, 민족주의와 공산주의의 調和努力들이라고 해석한다. 보다 구체화해 보면 國際的 背景으로서 첫째, 소련의 對北韓 統制力이 약화되었다는 것들을 들 수 있다. 1953년 3월 북한에서의 「위대한 革命의 아버지」 스탈린이 죽고 同年 7월 실질적인 위성국 공산당 간부의 조종자인 비밀경찰 두목 베리아의 숙청, 그리고 1955년 2월 마렌코프의 실각, 同年 9월 몰로토프의 자기비판 등의 격동을 맞이하여 소련지도부는 내부의 권력투쟁에 모든 정력을 쏟고 있었기 때문에 외부에 영향력을 행사할 수 없었다. 따라서 이러한 소련 지도부 內의 權力鬭爭은 소련의 북한통제체계의 解弛를 가져다 주었다.<sup>11)</sup> 한편 중국에서도 이 기간에 1954년 9월에 개최된 전국 인민대표자대회에서 국가형태를 정비하고, 1955년 3월에는 高崗, 饒漱石 등 反黨그룹을 처단하는 등 內政에 힘을 경주하고 있었다.

둘째, 소련 블럭내부의 변화추세이다. 김일성이 1955년 12월 주체사상을 비공개회의에서 黨政策으로 천명하기 6개월 전인 1955년 6월 후르시초프는 民族共產主義者의 장본인 티토를 만나기 위해 유고를 방문하여 티토의 기본신조——국제적 조직 또는 사회조직상의 힘의 문제, 따라서 사회주의 발

10) 김일성노작설강좌, 김일성 방송대학 강의록, 서울, 극동문제연구소, 1974. 9, p. 306.

11) Z. K. Brzezinski, The Soviet Bloc : Unity and Conflict, Mass : Harvard University Press, 1966, p. 154.

전의 相異한 형식문제는 오로지 각기 그 나라의 관심사에 불과하다——에 찬성을 표시하였고, 1956년 4월에는 티토가 가장 싫어하는 코민포름을 해체하였다. 이어 1956년 9월에는 中國과 유고가 和解하였으며 毛澤東 역시 유고의 獨自路線을 시인케 되었으며 스탈린 시대의 惡役 티토는 국제공산주의운동의 公認된 指導者의 하나가 되었다.<sup>12)</sup> 그리고 1956년 6월 20일에는 소련·유고 공동선언에서 유고의 독자노선을 정식 再確認해 주게 되었다.

셋째, 스탈린 죽음에 의해 국제 공산주의운동에서의 毛澤東의 영향력이 강화되어 국제 공산주의운동의 中心이 또 하나 생겨난 것이다. 폴란드와 헝거리의 脫蘇 自由化에 대하여 中國은 소련의 지도에 방향을 제시하여 줌으로써 이제부터 공산주의의 절대적 진리의 새로운 또 하나의 중심이 되어가고 있었다. 소련과 중국간의 지도권쟁탈전은 세계 공산주의 운동의 兩頭政治가 개시되었고 雙方이 각기 자기노선의 정당성을 주장하게 되었다.

이상과 같은 국제정세의 변화와 소비에트블럭 간의 변화를 틈타서 小스탈린 김일성은 主體思想을 주장하게 된 것이다.

다음으로 국내적 배경을 살펴보면 첫째, 韓國戰爭에 중국이 참가하고 그 잔류군대가 계속 주둔함으로써 북한 내에서 중국 세력이 상대적으로 신장되고 소련세력은 약화되어 1955년 말경에는 中蘇 세력이 북한에서 어느 정도 均衡狀態가 유지되었다는 것, 둘째는, 김일성이 전쟁중에 조직한 軍事委員會의 議長職을 이용, 당내 政敵을 숙청하여 김일성 직계가 우월권을 유지하고 있었다는 점, 셋째, 前後 복구계획이 완료되자 어느 정도 사회주의 건설의 기반이 조성되어 사회적으로 약간의 안정이 요구되었던 점 등이다. 따라서 사회적 안정을 토대로 정치적 결속 즉 당내 이질분자를

---

12) Adam Bronke, ed., The Communist States at Crossroads : Between Moscow and Pecking, New York : F. A. Praeger, 1964, pp. 115-117.

제거하여 김일성 1人支配體制 구축을 위한 정치적 의도와 경제적 건설의 박차, 즉 重工業의 육성하에 군수산업 기반을 조성하려는 열망, 특히 한국의 미국원조에 의한 경제부흥과 이승만 대통령의 北進統一에 대비하기 위한 人民大衆의 정신적 무장과 愛國心을 조작할 의도에서 主體思想의 발로가 시작된 것으로 본다.

결국 主體思想 기원의 동기와 의미에 관하여 볼 때 1955年末의 主體思想 기원은 시대적 대외환경의 영향을 받았으나 그 주된 동기는 黨內 異質的 勢力을 제거함으로써 政治的 統合 즉 김일성 1人支配體制 구축에 있었다고 본다.

## 제 2 절 主體思想의 原理와 基本內容

### 1. 主體思想의 哲學的 원리

Marx는 《Hegel法 哲學의 批判에 대하여》 서론에서 다음과 같이 말하고 있다. “진리의 彼岸이 사라진 다음에 此岸의 진리를 정립시키는 것이 역사의 과제이다.”<sup>13)</sup> 맑스가 지녔던 가장 중요한 관심사는 사태를 해석하는 이론적 작업이 아니라 사태를 구성하고 개조하는 실천적 작업이었다. 그러므로 Marx의 哲學은 근대의 文明과 文化를 동시에 비판하는 것이었다. 따라서 Marx의 철학적 課題는 具體적으로 人間喪失을 초래한 資本主義의 經濟哲學, 다시 말해서 Ideologie-Marx에 의하면 Ideologie는 집단적인 허위의식에 의해서 형성된다——에 대한 批判 곧 Ideologie Kritik에 있다. 이러한 Marx적 哲學精神을 신봉한다고 하는 북한은 1955年 主體論을 강조하면서 1956년 8월 12일 字 로동신문에서 자주선언을 통해 Marx-Lenin

13) K. Marx, “Kritik der Gesellschaftlichen Wahrheit,” in ideologie, Ideologiekritik und Wissenssoziologie, p. 85.

主義와는 다른 주체철학을 체계화하기 시작하였다. 그 결과 사회과학 철학 연구소는 약 4년 간에 걸쳐 [哲學辭典]을 편찬하여 1970년에 완성하였다. 북한은 1973년 김일성 방송강의록으로 철학강좌를 발표하였고 이 강의록에서 처음으로 “主體哲學”을 공식화하였다. 그 후 1982년 김정일의 “主體思想에 대하여”란 논문의 발표로 공식화된 주체철학의 기본체제에 따른 1985년판 [哲學辭典]과 역시 1985년판 [위대한 主體思想叢書(전 10권)]<sup>14)</sup>에서 오늘날의 북한 주체사상의 이론적 근거를 제시하고 있다.

북한의 주체사상의 哲學的 原理의 가장 큰 특징은 “주체사상은 사람이 모든 것의 主人이며 모든 것을 결정한다.”는 人間中心의 哲學思想을 주장하고 있다. 1982년 김정일의 “주체사상에 대하여”라는 논문에서 그는 “主體思想은 人間中心의 철학적 원리입니다. 주체사상은 인간이 모든 것의 主人이며 모든 것을 결정한다는 철학적 원리에 뿌리박고 있습니다. 인간이 世界의 主人으로서 특별한 지위와 역할을 떠맡는 것을 自主性과 創造性과 意識性을 가진 사회적 존재라는 철학적 견해에 기초해 世界의 支配者, 創造者로서의 사람의 지위와 역할을 새롭게 밝힌 人間에 대한 새로운 哲學的 解明을 하였다”고 말하고 있다.<sup>15)</sup>

이와 같이 주체사상의 철학적 원리는 人間中心思想이며, 人間을 자주성, 창조성, 의식성을 가진 사회적 존재로 규정하고 있다. 主體哲學의 自意的 해석에 의하면 “自主性은 세계와 자기의 운명의 주인으로서 자주적으로 살

14) 「위대한 主體思想叢書」는, 1권 주체사상의 철학적 원리(309면), 2권 주체사상의 사회역사적 원리(515면), 3권 주체사상의 지도원리(321면), 4권 반제반봉건 민주주의 혁명과 사회주의 혁명이론(339면), 5권 사회주의, 공산주의 건설이론(349면), 6권 인간개조이론, 7권 사회주의 경제건설이론(305면), 8권 사회주의 문화건설이론(225면), 9권 영도체계(226면), 10권 영도예술(242면) 등 전 10권으로 되어 있다.

15) 北韓主體哲學, 哲學辭典, 북한사회과학원 철학연구소 지음, 도서출판 힘, pp. 672-673.

려는 사람의 속성이며 창조성은 目的意識으로서 세계를 개조하고 자기운명을 개척해 나가는 사람의 속성이고 意識性은 세계와 자기 자신을 파악하고 개발하기 위한 모든 활동을 규제하는 사람의 속성”이라고 규정하고, “이 세 가지 속성은 모든 인간의 사회 속성이며 더우기 가장 근본이되는 自主性이 없으면 創造性은 盲目的이 되고 意識性은 단지 기계적으로 반영하는 반사경화할 뿐이다”고 설명한다. 또한 김정일은 주체의 철학적 원리는 부르조아 인간철학과 같이 단순히 人生觀을 다룬 것이 아니고 세계와 사람의 관계문제를 밝히고 있는 혁명적 세계관이라고 하였다.<sup>16)</sup> 우리는 이 철학적 원리에 대한 몇가지 문제제기를 함으로써 이해의 폭을 넓혀 보려 한다.

첫째, 주체철학이 갖는 非具體性과 非歷史性을 지적하지 않을 수 없다. 즉 人間이란 그 어떤 추상적 본질에 의해서가 아니라 구체적인 사회적 현실에 놓여있는 사회적 관계의 총체이다. 故로 人間이란 一般人間으로서 존재하는 것이 아니고 구체적으로 각기 특정의 民族이나 人種의 일원으로서 존재하며 각자 사회의 역사적 발전단계와 특정의 발전단계에 있어서의 사회관계에 의하여 기본적으로 규정된다. 더욱이 人間이 本質的 특성인 3대 성질은 인간이 추구해야 할 모범적인 가치 또는 지향적인 가치일 수는 있어도 人類社會 전체에 걸친 세계에서의 지위와 역할을 규정하는 것으로 보기는 어렵다.

둘째, 人間中心의 주체철학이 휴머니즘이라면 서구철학에서의 人間の 基本權에 대해 철학적으로 근거되었던 理性主義, 民主主義, 個人主義의 문제들에 대한 具體的 解明이 절대 필요하며 北韓社會에서 나타난 全體主義의 思想統制, 自由言論의 봉쇄 등에 대한 自己批判이 먼저 있어야 할 것이며 人間の 존엄성을 인정할 수 있는 철학적 근거가 분명하게 제시되어야 할

16) 北韓統治 이데올로기研究, 前掲書, pp. 203-222.

것이다.<sup>17)</sup>

셋째, 主體思想을 人間中心의 철학사상으로 규정하고 그 철학은 人間の 自主性이라는 人間の 본질을 중요시하고 있다. 그렇다면 그 자주성이란 정신적인 것이며 사상의식일 것이고 그 결과 나타난 자주적 입장에 선다는 것, 자주성을 발휘한다는 것은 사상활동을 왕성하게 하고 사상을 같고 닮은 것으로서 이 사상에 의해 모든 것이 출발해야 할 것인데 北韓現實은 오히려 그 주체사상이 모든 個人의 行動의 자주성을 획일화함으로써 주체가 지나치게 主觀主義, 獨斷主義, 教條主義化할 가능성이 상존하고 있다는 것이다.

## 2. 主體思想의 社會·歷史의원리

“역사의 주체를 人民大衆이며 사회역사적 운동은 인민대중의 자주적 창조적 운동이며 革命鬭爭에서 인민대중의 자주적인 사상의식이 결정적 역할을 한다는 사회역사원리는 主體史觀의 기본내용을 이룹니다. 이것은 주체의 운동인 사회역사적 운동의 본질의 성격, 추동력에 대한 새로운 혁명으로 됩니다.”<sup>18)</sup>

북한에서 이른바 主體史觀이라고 명명하는 주체사상에서의 사회·역사적 원리는 한 마디로 人民大衆이 역사의 主體이며 사회발전의 원동력이라는 것이며, 동시에 자연과 사회의 改造者이며 역사의 創造者라는 4가지 명제로 집약할 수 있다. 김정일은 “人類歷史는 人民大衆의 자주성을 위한 투쟁의 역사”라고 전제하면서 인민대중의 自主性을 옹호하며 실현하기 위하여 사회개조, 자연개조, 인간개조가 그 鬭爭目標가 되어야 한다”고 말하였다. 더욱이 그는 人民大衆이 실제로 사회역사의 주체가 되기 위해서는 黨과

17) 北韓統治 이데올로기, 前揭書, pp. 22-239.

18) 北韓主體哲學 哲學辭典, 前揭書, pp. 667-668.

指導者의 지도와 결합해야 한다는 이른바 首領論과의 接木을 주장하고 있다. 말하자면 마르크스-레닌주의는 일반적으로 勞動階級の 당을 강조하는 것이 일반적인데 주체사상에서는 한걸음 더 나아가 首領의 극대화를 꾀하고 있다. 즉 “혁명운동과 공산주의운동에서 지도의 문제는 인민대중에 대한 당과 수령의 지도의 문제나 다를 바 없습니다. 노동계급의 당은 혁명의 참모부이며 노동자계급의 수령은 혁명의 최고 영도자입니다”라고 首領의 위치와 역할을 밝히고 있다. 여기서 검토해야 할 문제는 歷史發展의 원동력은 무엇이며 무엇이 더 역사발전의 근본인가하는 것입니다. 즉 主體思想에서 사회·역사적 원리는 한 마디로 “革命과 建設의 주인은 人民大衆이며 혁명과 건설을 추동하는 힘도 인민대중에 있다는 思想”이라고 할 때 이 혁명과 건설에서 사람들의 역할을 규정하고 있는 것은 다름아닌 思想性 내지 思想意識이다. 그런데 思想意識을 공산주의 사상 속에서 강조할 때 그것은 곧 경제에 대한 政治의 優位를 의미하게 된다. 결국 政治란 형식상으로는 所有關係를 바꿔놓을 수 있어도 本質的으로는 계급발생의 원인을 규명하기가 쉽지 않다. 따라서 정치개념이 적용되는 限界는 제한적일 수밖에 없으며 그러므로 主體史觀에서 社會歷史原理를 보편적 원리로서 일반화하는 시도는 오류를 범하기 쉽다는 것이다.

둘째로, “역사의 주체는 人民大衆이다”라는 명제는 그 명제 속에서 인민대중이란 개념의 애매성으로 인해 수사학적 슬로건에 불과하고 “인민대중의 지도는 지도와 대중이 결합되어야 한다는 것”을 강조함으로써 사회·역사의 主體問題는 首領論에 귀착되고 만다. 왜냐 하면 主體史觀에서는 역사의 주체가 사회발전의 단계마다 다른 계층임을 인정치 않고 일률적으로 人民大衆이라고 서술하고 있으며, 인민대중이 黨과 首領의 영도를 받아야 한다는 단서를 붙이고 있기 때문이다. 더우기 인민대중이 사회·역사의 主體임을 강조하면서도 사상의식에 의한 人間改造라는 타율성을 스스로 인정하고 있다는 것이 이율배반적인 논리구성인 것이다.

셋째, 主體思想의 사회역사원리는 인민대중을 自主性, 創造性, 意識性을 갖춘 역사의 주체로 규정하고 있으나, 이러한 사상의식은 어디에서 생기며 왜 변화하며 또 왜 새로운 사상이 나타나는가를 규명해 내는 論理的 構造가 전혀 없다.

### 3. 主體思想의 指導的 原理

주체사상의 지도적 원리는 黨 및 國家活動, 革命과 建設의 모든 분야에서 주체를 세우기 위한 指針이며 마르크스-레닌주의의 전술과 전략에 해당되는 黨活動原理의 내용을 담고 있다. 즉 主體思想에서의 지도적 原理란 “인민대중은 혁명과 건설에 대하여 주인다운 태도를 가져야 하며 주인다운 태도는 자주적 입장과 창조적 입장으로 표현된다”<sup>19)</sup>라고 말하고 있다. 여기서 자주적 입장과 창조적 입장이란 무엇을 의미하는가? 그들은 “자주적 입장이 어떻게 주인으로서 權利를 옹호하며 주인으로서의 責任을 다할 것인가 하는 문제와 관련이 있다면 창조적 입장은 자연과 사회를 개조하는 데서 어떤 방법으로 主人인 人民大衆의 역할을 높일 것인가 하는 문제와 관련되어 있다고 말할 수 있다. 自主的 立場이 혁명과 건설에서 우리가 견지해야 할 근본방법이라고 말할 수 있다”라고 말하면서 그들은 자주적 입장을 견지해야 하며 창조적 방법을 구현시켜야 하고, 사상을 기본으로 삼아야 한다는 3가지의 지도적 원리를 제시하고 있다.

첫째, 指導的 原理에 제시된 自主的 立場 4가지 노선, 즉 사상에서 主體, 정치에서 自主, 경제에서 自立, 국방에서 自衛로 표현된다.<sup>20)</sup>

사상에서 주체를 세운다는 것은 혁명과 건설의 주인이라는 자각을 가지며 자기 나라 혁명을 중심에 놓고 모든 것을 思考하고 실천하며 모든

19) 北韓主體哲學 哲學辭典, pp. 670-671.

20) 主體思想의 指導的 原理, 사회과학출판사편, 백산서당, 1988, pp. 34-59.



문제를 자기 스스로 끌어나가는 관점과 태도라고 말한다. 한편 이러한 사상에서의 主體를 세우기 위해서는 勞動階級の 革命思想과 자기 당이 路線과 政策으로 무장하고, 높은 민족적 자존심과 혁명적 자부심을 가지며, 事大主義를 비롯한 온갖 낡은 사상을 반대해야 한다는 것이다. 정치에서 자주성을 견지한다는 것은 자기 인민의 민족적 독립과 자주권을 고수하고 자기 인민의 이익옹호와 힘에 의한 정치를 실시한다는 것을 의미하며 이를 보장하기 위하여 人民政權의 수립, 주체적 정치역량의 강화, 對外關係에서 완전한 자주권과 평등권을 행사해야 하며 경제에서 自立의 原則은 자립적 民族經濟를 건설하는 것이고 이를 위해 自力更生의 原則을 견지해야 한다. 그리고 국방에서 自衛의 原則은 자기의 힘으로 자기 나라를 保衛한다는 것을 의미하며 이를 위해 자위적 무장력, 전인민적, 전국가적 방위체제 수립, 인민무력의 정치사상적 우월성 발양, 국방공업을 건설해야 한다”고 4가지 노선을 具體化하고 있다. 이러한 노선은 사상, 정치, 경제, 국방, 외교, 교육, 군사 등 모든 분야의 政策指導原理로서 적용되고, 정책 결정, 개인 및 집단의 행동과 사고방식 및 태도를 결정하는 북한 통치메카니즘으로서 역할을 하고 있다.

둘째, 指導的 原理로서 창조적 입장은 인민대중에 의거하는 방법과 실정에 맞게 행하는 방법으로 나누어 설명하고 있다. 즉 主體思想에 의하면 “인민대중에 의거하는 방법은 人民大衆이 누구보다도 현실을 잘 알며, 풍부한 경험을 가지고 있기 때문에 革命과 건설을 성과적으로 수행하기 위하여 인민대중의 創造力에 의거해야 하며, 이러한 인민대중의 결속을 위하여 계급노선과 군중노선을 옹기 결합시켜야 한다”고 하며 그러나 이러한 인민대중의 군중노선은 “수령님식 사업방법”을 具現하는 데 있다고 함으로써 인민대중의 창조적 입장은 대중의 맹중에 바탕을 둔 首領의 自主性에 귀착시키고 있다. 또 實情에 맞게하는 方法은 “자기나라 혁명의 主·客觀的 條件을 잘 타산하고 그에 맞게 노선, 정책, 전략, 전술을 규정해야

한다”라고 하고 있으나 이것은 결국 원래 의미와는 달리 실제적으로 스탈린식 일국사회주의론과 같은 것이라 본다.

셋째, 指導的 原理로서 사상의 문제는 “사상을 기본으로 틀어쥐어야 한다”는 것으로 사상개조 선행을 정치사업 선行的 원칙으로 삼고 있다. 즉 人間改造은 근본에서 思想改造이며, 이 사상개조는 결국 “黨과 首領에 대한 충실성”으로 귀결되고 있다. 또 政治事業 선행은 경제적 合理主義와 경영의 能率化를 계속 배척하면서 그 대안으로 경제적 성장을 정치적 의식의 동원으로 추진하는 것을 말한다. 북한은 “정치·사상사업을 우선적, 선차적으로 수행하는 것”으로 북한사회의 모든 정책계획, 모든 대중운동을 관철하는 기본방법으로 강조하고 있다. 즉 모든 혁명과 건설사업, 모든 黨活動은 사람과의 사업이므로 사람의 思想意識을 變化시키는 데 思想事業이 우선시되고 있다. 여기서 사상개조의 기본을 이루는 것은 主體의 革命觀을 확립하는 것이며, 주체의 혁명관은 당과 지도자에 대한 충실성이며 革命組織을 가장 중히 여기고 組織規律을 자발적으로 지키는 강한 조직성과 규율성의 정신이고, 自力更生의 혁명정신이다. 이러한 정치·사상사업의 선행원칙은 北韓住民들로 하여금 끊임없이 정치선전 선동회, 학습회, 교양회, 비판회 등을 만들게 하고 문학·예술 등 각종 창작활동에까지 政治思想 第一主義를 표방하게 된 이유이다.

### 제 3 절 主體思想의 機能

#### 1. 一人支配體制의 合理化기능

후진국에서 공산화되었던 나라들은 대체로 그 나라의 指導者들이 주체적으로 장기간에 걸친 民族解放투쟁이나 게릴라투쟁을 통하여 共產政權을 수립했고 또 그 나라의 지도자가 되었다. 그러나 北韓의 경우 소련점령군의

지원과 지도 아래 공산정부를 세웠던 김일성은 타공산국가의 지도자에 비하여 레지스탕스운동이나 反帝鬪爭에서 지도자로 위치해 본 적이 없는 투쟁경력이 지극히 미흡한 자였다. 이러한 김일성은 자기의 미비한 투쟁경력에 따른 북한정권의 正統性을 확보하기 위해 더욱이 한반도 전역에 걸친 “민족적 영웅”으로 어필하기 위해서는 抗日鬪爭을 중심으로 한 革命傳統에 대한 架空의 진실을 만들어 내야만 했고 그의 신비성과 위대성을 과장해야만 했을 것이다. 더 나아가 “공산주의혁명과 건설”에 대한 이데올로기적 공헌을 과시할 필요가 생겼던 것이다. 이런 배경에서 나타난 “主體思想”은 김일성의 위대한 업적을 만들어 그 個人的 主體性的 合理化를 정치사회화를 통해 확립함으로써 소련 점령군의 “괴뢰”정부라는 오명을 씻고자 하는데 道具化된 理論이며 더 나아가 김일성 一人支配體制 구축에 도전하는 세력을 제거하는 수단으로서도 철저하게 사용되는 기능이 되었다.<sup>21)</sup> 주체사상이 보다 체계화됨에 따라 북한사회를 폐쇄화하는 논리로서 기능하였는데 북한은 開放社會體制를 가진 나라들에 대하여 문을 굳게 닫고 있을 뿐만 아니라 공산국가들 즉 동구나 소련과도 人的 交流, 情報交換을 철저히 금지하고 있다. 그것은 “修正主義”의 요소의 북한 유입을 막기 위한 근거이다. 修正主義란 (a) 東歐의 自由化思潮(북한에서는 이것을 퇴폐풍조라고 한다) (b) “市場社會主義정책” (c) 개인숭배이론 비판 (d) 집단체제 옹호론 등이다. 이러한 선진 동구국가들의 수정주의적 경향이 북한사회에 침투되면 3大革命小組운동, 속도전, 三百日戰爭, 충성필기모임 등 강제적인 이데올로기 운동을 전개함으로써 유지되어 온 김일성 唯一指導體制는 그 기초부터 동요될 것이 분명하기 때문이다. 이러한 수정주의사조의 유입을 막기 위해 폐쇄적 이데올로기인 주체사상에 의해 全人口를 교화함으로써 “北韓式” 공산사회가 至上天國이라고 인식시켜 북한주민으로 하여금 타공산국가와 비교

21) 김갑철, 北韓共產主義理論과 實際, 前掲書, pp. 196-198.

능력을 차단시키는 기능이 또한 주체사상의 기능이었다.<sup>22)</sup>

## 2. 全體主義的 社會動員化 機能

선진 공산국가에서는 勞動力을 동원하고 生産性을 높이는 데 있어서 혁명 의식의 발양을 강조하는 사상자극적인 방법은 그 效果面에서 이미 무의미해졌기 때문에 리베르만(Liberman) 방식 등을 도입하여 이윤동기를 유발시키고 상여금제도를 실시하는 등 물질자극적 방법을 併用하고 있다. 그런데 북한은 국민소득분야에 있어서나 國家開放이라는 차원에서 閉鎖性과 後進性을 면치 못하고 있으면서도 경제발전이라는 至上目標을 위해 物質과 技術이 부족한 현실을 극복하기 위해 나온 것이 모방이기는 하지만 “自力更生”과 “主體的 革命精神”이다.<sup>23)</sup> 즉 주체사상의 지도원리의 하나인 “경제에서 자립”을 사상자극적 방법으로 사용하고 있다. 그런데 이러한 사상자극적 방법을 效果的으로 운영하기 위해서는 어느 1인이 담당하는 중앙집권적 계획운영방법이 필요하다. 여기에서 김일성에 대한 개인숭배는 사상자극적인 방법에 의한 노력동원과 전사회의 動員體制組織化의 기능으로 사용되고 있다.

아시아적 사회로서 전체주의를 수대에 걸쳐 경험해 왔고 권위주의적 사회로서 家父長的 질서에 익숙해 왔으며 스탈린식 전체주의체제 속에 살던 북한주민들 사이에 김일성 개인숭배가 강요되고 행하여지는 모든 사회동원체제의 기능은 어느 면에서 납득이 간다고 할 수 있다. 문제는 이러한 文化性에 “人間은 자연과 사회의 主人이며” 그러므로 “인민대중은 혁명과 건설에서 창조적인 혁명정신을 발양”해야 한다고 몰아세우면서 大衆動員의 理論을 주체사상에서 찾고 있다는 사실이다.

22) 北韓統治이데올로기研究, 한국정신문화연구원, 前掲書, p. 90.

23) 北韓統治이데올로기研究, 前掲書, p. 92.

### 3. 對南革命路線의 合理化를 위한 기능

김일성은 “조국의 平和統一을 이룩하기 위해서는 전국적인 광범위한 민족 통일전선을 형성해야 한다”고 주장하면서 “남조선혁명”의 성격에 대하여 “共產主義者와 民族主義者들 간의 투쟁이 아니라 애국자와 매국자 간의 투쟁이며, 민족자주세력과 帝國主義 침략세력 간의 투쟁”으로 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 이러한 발상은 지극히 선동적인 것으로서 우리 민족의식 속에 잠재해 있는 民族主義 요소들을 이용해 보자는 전술성이 큰 것으로 볼 수 있다. 즉 김일성의 민족주의 강조는 레닌의 명제를 되풀이하는 것에 不過하며 어디까지나 “南朝鮮革命”을 수행하는 수단이 그 目的 자체가 아님을 알 수 있다.

“主體思想”이 民族問題에 대한 理論的 체계를 결여하고 있음은 주지의 사실이나 궁극적으로 “주체사상”이 오늘날 북한의 정치에서 가지는 기능이 강력한 김일성 一人支配體制 구축에 있고 이것을 통해 한반도의 赤化統一을 기본정책목표로 삼고서 북한지역을 “혁명기지”화하기 위해 경제건설과 국방력강화를 추진하는 실정이다. 김일성 一人支配體制 구축만이 赤化統一을 달성하는 노력을 효율적으로 관리할 수 있다고 판단하고 全人民과 黨員들의 정신적 긴장상태를 유지하게 하는 “主體思想”은 역시 對南革命路線을 合理化시키는 크나큰 기능을 갖고 있다.

### 4. 중·소와 제3세계 선전적 기능

요즈음 북한은 “主體思想”을 海外까지 선전하면서 平和的인 政權임을 주장하는 제3세계 접근전략을 삼고 있다. 따라서 북한정권의 출현과정을 모르는 그들은 북한을 自主的 政權으로 인정하며 한민족의 正統性까지 그들

24) 北韓의 思想, 도서출판 태백, 1988, pp. 139-140.

에게 있는 것으로 오인할 수도 있다.

이러한 對 제3세계 접근의 무기가 바로 “主體思想”이다. 북한은 共產國은 물론 非共產諸國에까지도 200여 개의 김일성 연구소를 형성, 주체사상을 선전하고 있다. 선전의 中心은 (a) “反帝, 反植民 民族解放투쟁”에서의 연대성 강조 (b) 북한의 平和性, 正統性의 주장 (c) 한국정부의 비방 등을 통해 UN에서의 지지 및 北韓統一方案의 지지를 얻음으로써 對南革命의 요소인 國際的 혁명역량을 구축하고 있다. 이처럼 주체사상은 제3세계 접근 등으로 사용하고 있으며 남한에 대하여도 “自主的 立場”을 가지자고 力說하는 것 역시 남한국민의 민족적 감정을 자극하고 이용하여 남한정부를 反美세력화하고 나아가서 赤化하려는 의도의 전술성임을 알 수 있다. 더 나아가서는 對共產圈의 外交에서 그들이 간섭을 배제하고 제3세계의 民族主義세력에도 침투하려는 의도인 것이다. 북한정권도 북한은 “主體의 나라”이고 남한은 “美帝의 예속의 나라”라고 해외에 크게 선전하고 있다. 1977년 9월에 평양에서 주체사상에 대한 소위 “세계 학술대회”를 개최하고 開途國의 좌익들로 조직된 “김일성 연구소조”를 통해 북한의 “주체사상”, “북한정권의 정통성”, “평화애호” 등을 선전하고 남한의 예속성을 강조하였다. 이처럼 북한의 주체사상은 김일성 체제를 내외에 인식시키기 위한 선전적 기능을 하고 있기도 하다.<sup>25)</sup>

#### 제 4 절 主體思想의 適用

1955년말 黨思想事業에서提起된 主體는 1967년에 와서 북한의 정치·경제·군사·외교분야에서까지 적용된다. 그리고 이 사상체계가 理論的 體系를 갖추게 된 것은 1970년 노동당 제5차대회 이후가 된다. 1972년 4월 김

---

25) 김갑철, 北韓共產主義理論과 實際, 서울, 文友社, 1984, p. 201.

일성 탄생 60돌을 맞아 이를 기념하는 전국 사회과학자대회를 개최, 김일성의 시대성을 찬양하는 자리에서 主體思想 개념을 당시 思想담당비서인 楊亨燮은 自主的 立場과 創造的 立場으로 분류하고 前者는 (a) 남에 대한 의존심을 버리고 (b) 자기 머리로 思考하며 (c) 자기 힘을 믿고 (d) 自力更生의 혁명정신을 發揚하여 (e) 자기 문제는 어디까지나 자기 자신이 책임지고 풀어 나가는 태도를 의미하고, 後者는 (a) 教條主義를 반대하고 (b) 마르크스-레닌주의의 일반적 원리와 다른 나라의 경험을 자기 나라의 역사적 조건과 민족적 특성에 맞게 적용하는 태도를 말한다는 것이다. 또 그에 의하면 自主的 立場은 “사대주의를 극복하는 힘있는 사상이론적 무기”이고 “자기 나라 革命과 建設을 자신이 책임지고 수행하는 革命的 태도와 관점이며 한편 창조적 입장은 “혁명과 건설의 일반적 合法則性”과 민족의 特殊性을 옹계 결합”시킨 것이고 마르크스-레닌주의원칙을 지키면서 그것을 혁명실천의 구체적 조건에 맞게 적용하고 발전시키는 것을 의미한다고 한다. 그러면 主體思想과 김일성 혁명사상 및 黨이 唯一思想체계와의 관계는 어떠한가? 김일성 혁명사상은 “위대한 주체적 사상이론체계”라는 것이고 주체사상은 마르크스-레닌주의에 기초하고 있다고 한다. 그리고 김일성 革命思想의 구성요소는 (a) 주체사상을 골자로 하는 마르크스-레닌주의적 사상이론체계 (b) 革命鬭爭理論과 전략전술 (c) 사회주의·공산주의 건설에 관한 과학적 학술 (d) 혁명과 건설에 대한 영도원칙 그리고 (e) 혁명과 군중노선에 관한 이론으로 되어 있다는 것이다. 故로 主體思想은 김일성 혁명사상의 첫째 구성요소인 마르크스-레닌주의 이론을 자주적으로, 창조적으로 조선실정에 맞게 적용하는 근본입장과 원칙적 태도이며 楊亨燮의 해석대로 하면 主體思想은 김일성의 혁명사상의 이론적, 방법론적 기초라는 것이다. 黨의 唯一思想체계는 혁명과 건설에 대한 黨의 영도를 강화하는 最高原則이며 이것은 (a) 首領의 혁명사상으로 전 黨이 무장하고 (b) 수령의 두리에 철통같이 단결, 통일하며 (c) 수령의 唯一的 영도 밑에 혁명투

쟁과 건설사업을 진행하는 것 등을 포함한다. 그러므로 김일성 혁명사상은 黨 唯一思想體系의 제1차적 구성요소라고 본다. 이리하여 김일성은 “우리 黨의 革命思想, 黨의 唯一思想의 진수를 이루는 것은 마르크스-레닌주의인 主體思想이며 우리 黨의 唯一思想體系는 주체사상체계이다.”라고 말하고 있다. 이러한 주체사상의 理論體系는 1967년에 와서 정치, 경제, 군사, 외교 분야에 걸쳐 응용하게 되었으며, 1970년대에 와서는 이론적으로 체계화된다.<sup>26)</sup>

## 1. 政治에서의 自立

1956년 소련공산당 제20차대회에서 스탈린의 格下운동의 여파가 북한권력 내부에 침투되어 동년 8월 연안파와 친소파가 주동이 된 反金日成 공정쿠데타가 실패한 뒤 김일성은 그 주모자들을 제거하였다. 이에 대하여 소련과 중국이 간섭함으로써 김일성은 大國主義의 쓰라린 내정간섭을 겪게 되었다. 이에 대하여 소련과 중국의 내정간섭으로부터 벗어나려는 몸부림을 合理化하기 위하여 정치적 자주성을 표방하기에 이르렀으며 이 주장은 1957년 모스크바 선언으로써 인정받게 된 셈이다.<sup>27)</sup>

## 2. 經濟에서의 自立

북한이 제1차 5개년계획(1958-62)을 소련 및 중국의 원조를 얻지 못하고 自力으로 추진해야만 된 정세하에서 주민의 노동생산성과 사회동원을 극대화하기 위하여 自力更生, 自立經濟, 최대한의 節約, 그리고 천리마운동 등의 구호를 내세우면서 경제적 자립 없이 정치적 자립이 없음을 理論化

26) 北韓統治이데올로기研究, 前掲書, pp. 55-67.

27) 北韓共產主義理論과 實際, 前掲書, p. 180.



한 것이 경제에서의 자립으로 확립한 것이다.<sup>28)</sup>

### 3. 國防에서의 自衛

중·소분쟁의 격화와 동서평화공존정책의 채택으로 소련이 對북한 군사원조를 대폭 감축시킨 데다가 1962년 쿠바사태의 발생으로 북한은 安保上の 불안감을 가지게 되었다. 김일성에게 있어서는 쿠바사태는 소련의 自國의 利益을 위해서는 兄弟사회주의국가의 이익을 美帝에게 팔아넘길 수 있다는 것으로 해석되어 對蘇 不信感을 조장시켜 주었다. 이리하여 김일성은 외부 원조 없이 自力으로 남조선해방을 성취하기 위한 노력을 경주했으며 이러한 자위원칙을 군사전략수립에 있어서도 소련의 정규전전략에서 중국군사전략을 모방하게 되었다.<sup>29)</sup>

### 4. 外交에서의 自主

북한은 그 地政學的·歷史的 特殊性으로 인하여 중·소분쟁의 피해를 가장 크게 입은 유일한 정권이었다. 이를 극복하기 위해 1960년대에 와서는 中·蘇간의 투쟁에 중간입장을 택하게 되었다. 이러한 中間線路은 북한이 처한 딜레마에서 탈출하려는 不可避한 선택이었다. 共產主義理論과 모순되는 중간노선을 合理化하기 위하여 이른바 外交에서의 自主를 표방하게 되었다. 말하자면 외교에서의 자주는 中·蘇의 틈에 낀 약자로서의 북한이 한쪽으로부터는 實利를 얻고 또 다른 한편에서는 이론적 친근성을 표시하는 데 대한 양대국으로부터 비난을 극복하려는 정치적 평의주의인 것이다. 따라서 主體思想의 본질적 내용은 (a) 김일성 1人支配體制의 강화를 合理化하고

---

28) 민병천, 北韓共產主義, p. 57.

29) 김갑철, 北韓共產主義理論과 實際, p. 193.

(b) 경제건설과 국방력 강화의 병진정책을 위한 철저한 社會動員體制를 뒷받침하며 (c) 중·소분쟁에서의 중립노선과 實利追求外交에 대한 이론적 근거를 제공해 주는 등 정치적 목표달성을 위한 實用主義의 한 간판으로 이해된다.<sup>30)</sup>

---

30) 민병천, 北韓共產主義, p. 58.

## 제 4 장 朝鮮勞動黨과 行政政策

### 제 1 절 北韓 權力構造와 國家機關體系

공산주의국가에서 權力構造의 가장 기본적인 命題는 共產黨이 모든 國家機關 또는 모든 공공단체에 대하여 指導的인 핵심체가 되어야 한다는 것이다. 이에 따라 북한의 權力構造도 조선노동당이 모든 권력의 源泉이고 中核이며 조선노동당의 노선과 정책등을 집행하기 위해 그로부터 위임받은 권력을 행사하는 國家機關(政府)이 있다. 그리고 국가기관과는 달리 외곽단체로서 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 등 사회단체들이 있다. 이러한 사회단체들은 黨의 정책을 민중에게 직접 침투 접근시키는 傳道的 역할을 수행하고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 共產黨을 정점으로 하여 정리된 권력구조는 이른바 프롤레타리아 獨裁論에 의하여 합리성을 도출하고 있다.

共產主義者들은 資本階級은 공산당이 이미 정권을 장악한 社會主義社會에서도 장기간에 걸쳐 反革命을 시도하기 때문에 階級鬭爭은 끝날 수 없으며 共產主義社會를 건설하는 것이 궁극적 목적이기 때문에 資本家 및 反革命分子들에 대한 노동계급의 단일적이고도 무제한한 지배권력이 수립되어야 하며, 이를 위해서는 프롤레타리아 독재가 불가피하다고 역설하고 있다.

프롤레타리아 獨裁理論이 레닌에 이르러서는 黨의 독재이론으로 변화였다.<sup>2)</sup> 레닌은 無產階級이 무지몽매하고 무의식적이며 무계획적이고 기회주의적이기 때문에 공산주의사상과 계급의식을 주입시키고 啓導하여야 한다고 주장하고

1) 朝鮮勞動黨 제3차대회 文獻, 勞動黨出版社, 平壤, 1956, p.129.

2) 金炳河·金忠男, 現代共產主義의 分析, 法文社, 서울, 1974, p.144

이를 위해서는 극소수의 職業革命家들로 구성되는 공산당의 조직이 필요하다고 하였다.

레닌은 이러한 黨 獨裁理論과 함께 「半國家」(Semi-State)理論<sup>3)</sup>을 전개하여 국가기관에 대한 黨 優位원칙을 형성케 했다. 레닌은 그의 저서 「國家와 革命」에서 구라파 사회민주주의자들이 엥겔스의 國家消滅論을 「브르조아국가는 혁명에 의하지 않고 점진적으로 소멸된다」라고 解釋하고 있는 것을 「그릇된 해석」이라고 반박하고 국가소멸론은 단지 프롤레타리아트 독재국가, 즉 「半國家」에만 적용되는 것이라고 하였다. 「半國家」는 생성 즉시부터 소멸과정을 밟아 가면서——물론 여기서도 억압기능은 계속된다. 단 이번에는 無產階級이 有產階級을 억압한다는 것이다——공산주의의 완성을 위한 준비작업을 수행해 나가는 道具로서 존재한다는 것이다.

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

다만 북한은 스탈린의 專橫的인 權力支配體制를 모방하여 김일성 개인의 독재가 강력한 힘을 가지고 행사되고 있음을 발견할 수 있다.

黨의 獨裁를 주장했던 레닌도 자신의 黨 獨裁理論이 한 개인의 독재이론으로 변질될 가능성을 전혀 無視하지는 않았다. 스탈린은 자기의 政治現實의 需要에 따라 레닌의 「半國家」理論을 계속 발전시켜 강력한 국가체제를 주장하는 「새로운 국가」<sup>4)</sup>이론을 내놓았다.

이에 대해 스탈린은 「우리는 국가의 消滅을 긍정한다. 그리고 우리는 또한 프롤레타리아 獨裁를 믿고 있으며, 이것이야말로 이제까지 존재했던

---

3) Lenin, "State and Revolution", in Carl Cohen ed., Comunism, Fascism and Democracy, Random House, New York, 1963, p.181.

4) Vernon V. Aspaturian, "The Contemporary Doctrine of the Soviet State and its Philosophical Foundation", The American Political Science Review, XVIII, Dec., 1954, p.1032.

國家形態 중에서 가장 강력한 것이라고 믿는다. 국가가 소멸할 수 있는 상태를 마련하기 위하여 國家權力을 계속 강화한다는 것은 마르크스主義的인 공식이다」<sup>5)</sup>라고 했다.

이상에서 보듯이 스탈린도 國家消滅을 인정했으나 과도기의 국가를 강력한 「새로운 국가」라고 명명함으로써 마르크스·엔겔스·레닌의 소멸론적 색조가 짙은 국가이론과는 구별된다. 이러한 국가이론으로부터 「위로부터의 혁명」이라는 테제가 나오는 것이며 이를 실행하기 위하여 스탈린은 黨權과 行政權을 한몸에 集中시켰던 것이다. 北韓은 이러한 스탈린의 官僚主義的權力體系를 모방한 김일성 1人絶對體制를 확립코자 함에 따라 당과 국가기관(정부)과의 관계에서, 그리고 국가기관의 체계에서 특이한 면모를 보이고 있다.

먼저 國家機關과 黨과의 관계를 살펴보면,

프롤레타리아독재의 명제에 의한다면 국가기관은 권력의 원천인 共產黨의 政策路線을 執行하는 데 불과한 下位體系이어야 하는데 실제로 北韓의 국가기관은 國家統治에 있어서 勞動黨의 긴밀한 협조자로 되고 있는 동시에 당과 국가기관과의 「피라민」 구성이 최고의 정점에서 사실상 合致하는 결과를 나타내고 있는 것이다. 물론 원천적으로 권력은 勞動黨으로 집중되고 있긴 하다.

여기에 대해 北韓은 黨과 國家機關의 유기적 관련을 강조하며<sup>6)</sup> 그 兩機關의 유기적 관련성은 양기관의 정점을 占하는 자의 융합에 의해서만 성공적으로 달성된다고 보고 있는 것 같다.<sup>7)</sup>

---

5) Stalin's Report to the 16th Congress of the Communist Party of June, 1930 金雲龍, 「北韓憲法秩序의 理論과 實際」, 北韓法律體系研究(亞細亞問題研究所, 서울, 1972), p.19.

6) 第2章 第3節 3項, 中央人民委員會의 構成役割 참조.

7) 北韓全書, 上卷, 國際問題研究所, 서울, 1974, p.101.

다음 북한 국가기관의 體系面을 살펴보면 북한의 국가기관은 노동당과 並列하게 계층적인 원리에 의하여 「피라민」형의 강력한 中央集權的 唯一體系를 이루고 있는 것이 특징이다.

이에 대해 그들은 다음과 같이 말하고 있다. 「共和國의 國家諸機關은 유일한 체계를 이루고 있다. 共和國에 있어서 人民政權의 唯一性은 국가기관체계의 유일성의 전제이다.」<sup>8)</sup> 이와 같은 국가기관의 체계적 유일성은 북한의 정치·경제적으로 특수한 그들의 기반을 반영시킨 것이며 또한 그들이 모방하는 社會主義建設과 한반도의 共產化統一이라는 그들의 혁명과제를 완수하기 위한 것으로 正當化되고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

北韓憲法 제9조에 「모든 國家機關들은 민주주의 中央集權制原則에 의하여 조직되며 운영된다」고 규정하고 있다. 國家組織의 민주주의 중앙집권제는 일찍이 레닌이 「統一을 파괴함이 없이 지방적 특수성에서 統制를 실현하는 수단」이라고 강조한 이래 모든 社會主義國家에서 통용되고 있는 제도이다. 즉 소련에서는 1963년 제23차 共產黨大會에서 이 제도에 관한 원칙을 확인하였고 동독은 헌법 제42조 2항에서, 중공은 헌법 제2조 2항에서 이 원칙을 규정하고 있다. 북한은 노동당규약 제2장 「黨의 組織原則」에서 규정되어 있던 것을 1972년 개정헌법에다 규정했던 것이다. 이에 대한 설명은 달리 찾아 볼 필요 없이 勞動黨規約에서 잘 나타나고 있다.

黨은 民主主義 中央集權制의 原則에 의하여 조직한다.

가. 各급 黨 指導機關은 민주주의적으로 선거하고, 선거 받은 당 지도기관은 당조직 앞에 자기의 事業에 대하여 정기적으로 보고한다.

8) 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, 日本, 東京評論社, 1966, p.121.

9) 上揭書, pp.121-122.

10) 朝鮮勞動黨規約 第2章 第11條 (北韓政治論, 極東問題研究所, 서울, 1976, p. 572)

나. 黨員은 黨組織에 복종하며 소수는 다수에 복종하며 下級 당조직은 上級 당조직에 복종하며 모든 당조직은 黨中央委員會에 절대 복종한다.

다. 모든 黨組織은 黨의 路線과 政策을 무조건 옹호 관철하며 하급 당조직은 상급 당조직의 결정을 의무적으로 執行하여야 한다.

상급 당조직은 하급 당조직의 사업을 系統的으로 指導·檢閱하며 하급 당조직은 상급 당조직 앞에 자기의 사업에 대하여 정기적으로 보고한다.

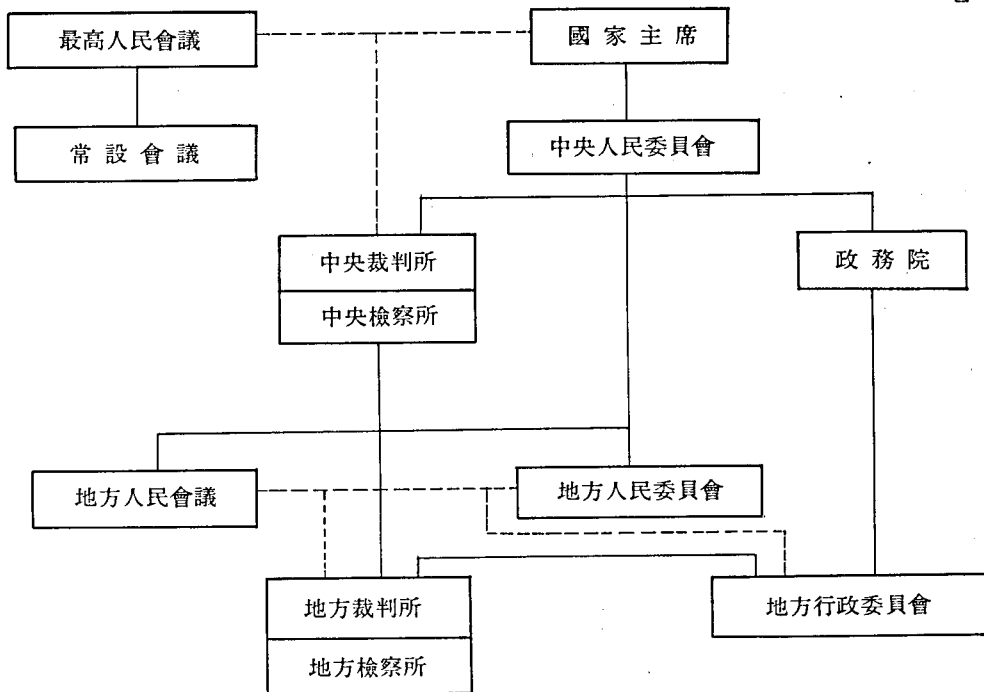
이로 볼 때 民主主義的 中央集權制의 原則이란 지도기관의 선거절차에서 형식적이거나 民主主義라는 가식어가 붙어 있을 뿐이지 모든 권력을 절대적으로 중앙에 집중시키는 방식을 말하고 있다.

이처럼 북한은 의견상(헌법규범)으로는 變形된 형태이나 三權分立制를

### 북한의 국가기관 체계

법례 : —— 지도

---- 선거



채택하고 있는 듯하나, 실제로는 중앙집권화의 唯一體系的 원리를 견지하고 있다.

北韓憲法에서도 북한의 국가기관을 最高人民會議, 朝鮮民主主義人民共和國, 中央人民委員會, 政務院, 地方人民會議·人民委員會·裁判所 및 檢察所 등으로 구분하여 국가기관의 유일체계를 더욱 강조하고 있다.

북한의 國家機關을 도식화하면 다음과 같다.<sup>11)</sup>

## 제 2 절 북한 行政體系的 기본 特徵

### 1. 主席을 求心點으로 하는 中央集權化 체계

북한은 1972년 12월 15일 이른바 「社會主義憲法」을 제정하면서 종전 最高人民會議를 중심으로 한 合議體的 성격으로부터 主席을 求心點으로 하는 1人 絶對的 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 최고지도기관인 中央人民委員會를 직접 지도하며 행정집행기관인 政務院을 소집·지도할 뿐더러 軍의 최고사령관, 국방위원회 위원장이 되어 국가의 一切武力을 지휘·통솔함으로써 黨, 政府, 軍, 司法 등 諸分野에 있어서 절대자적 지위를 갖게 되어 있다.<sup>12)</sup>

북한의 國家主席制 채택은 한 마디로 김일성의 1人絶對體制的 확립·강화를 위한 것이라 하겠다.

이러한 絶對者的 地位를 갖는 主席制 채택과 관련하여, 북한행정체계는 三權分立의 원칙을 무시한 權力統合的 性質을 가지고 있다.

주석을 首位로 하고 국가 최고지도기관으로 설정되고 있는 中央人民委員

11) 前掲, 北韓政治論, 1976, p. 597.

12) 北韓憲法, 第6章 제91조~제97조.



회가 정책수립권은 물론 사법기관 지도권을 가지며 立法機關인 최고인민회의에 대해서도 사실상의 우위를 점하고 있어 權力分立의 原則을 완전히 도외시한 權力統合의 基礎 위에 서 있다. 이러한 中央人民委員會가 가지는 특징은, 主席이 中央人民委員會의 首位로서 중앙인민위원회는 사실상 주석의 보좌 내지 諮問機關이라는 점에서, 주석의 절대권 확립이라는 측면에서 설명될 수 있겠다.

이처럼 主席을 求心點으로 하는 1人絶對支配體制에 대해 북한은 앞서 설명된 바 있는 소위 民主主義的 中央集權制의 원칙이라는 데서 그 합리성을 도출하고 있다는 사실은 再論할 필요가 없겠다.

무릇 북한의 行政體系는 국가주석 김일성을 정점으로 하여 스탈린식의 官僚主義的 統治制度와 중앙의 制度를 혼합하여 共產國家에서도 그 유례를 찾아볼 수 없는 全權的 1人體制를 골간으로 하고 있다.

## 2. 行政에 대한 黨의 統制

共產體制에서의 행정의 특수성은 한 마디로 「黨의 指導役割」이라는 말로 설명될 수 있겠다.

물론 理論上으로는 政策決定機關으로서의 黨의 기능과 行政的 執行機關으로서의 정부, 즉 국가기관의 기능은 구별되고 있다. 그러나 당은 政策이 제대로 수행되는가를 확인하기 위하여 政府를 監督할 수 있다는 二律背反的인 규정들을 두고 있는 것이 현실이다. 따라서 실질적으로 당은 행정부를 감독한다기보다 운영해 버리는 결과가 된다. 소련에서 스탈린시대에는 당이 行政機構의 기능까지 수행한 적이 있었다.<sup>13)</sup>

북한 역시 統治權力이 원천적으로 당에 집중되도록 되어 있음이 두드러

---

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

진 특징이다. 行政에 있어서도 勞動黨의 계층제와 行政機構의 계층제가 종적으로 수평적으로 긴밀히 상호 연결되어 있고 人的 構成面에서 「二重的 兼職裝置」(Device of Dual Office-Holding)에 의해 黨으로부터 政治的 統制를 받고 있는 것이다.

人的 構成面에서는 黨中央委員會의 총비서인 김일성이 國家主席을 겸하고 있는 것을 비롯하여 黨中央委員會 政治委員會의 위원들 대부분이 中央人民委員會 委員으로 되어 있으며 모든 行政要員은 위로는 政務院總理에서 말단에 이르기까지 거의 黨員으로 充用되고 있는 것이다.

構造面에서 黨의 行政統制는 政務院의 中央行政部署 및 지방산하기관을 당중앙위원회 통제하에 두고 각종의 黨 監督部署를 중앙의 각 행정기구나 단체는 물론이고 하위의 地方行政組織에도 배치해서 깊이 간섭할 수 있게 함으로써 確保되고 있다.

즉 黨中央委員會 밑에 행정부서에 해당하는 분야별 中央黨部를 두고 이들로 하여금 각기 행정각부의 사업집행을 統制·監視하도록 하고 있다. 예를들면 黨의 重工業部는 政務院의 금속공업부, 화학공업부, 기계공업부 등을 감독하며 黨의 建設運輸部는 정무원의 건설부, 국토건설부, 도시경영부, 전재공업부, 통신부, 철도부 등을 감독한다. 中央黨部뿐만 아니라 지방의 각급 黨委員會도 필요한 기관을 설치할 수 있으므로 이들 黨機關은 모든 국가기관, 근로단체, 경제문화기관들이 黨委員會의 결정에 따라 自己事業을 수행하도록 統制하며 監視하는 것이다.

그리고 黨은 이른바 「政治局」이라고 불리는 그의 Field를 중요 행정기관에 常設하고 있다. 「朝鮮人民軍總政治局」이 그 전형적인 예이며, 이외에도 社會安全部, 中央通信部, 交通部 등이 이러한 기구를 가지고 있다. 군대에 대한 당의 감독은 徹底하여 軍의 정치적 훈련에 치중하는 政治局 외에도 「人民軍黨委員會」를 따로 조직하고 있다. 군의 모든 人事問題를 다루는 것은 이러한 黨機關들이어서 병사들이 指揮官보다는 黨 계통의 정치장교를

더 무서워한다고 한다.

또한 黨은 事業現場에 지도그룹을 파견하여 사업 자체를 統制한다. 김일성이 行한 勞動黨 제4차대회에서의 보고에 의하면 黨中央委員會의 직접적인 지휘 밑에서 수백명 내지 수천명의 유능한 幹部들이 道, 市, 郡의 기업소 공장 등에 파견되어 수개월씩 묵으면서 지도하였다는 사실이 있다. 그리고 1973년부터는 소위 「3大革命小組」를 조직하여 각 工場·企業所·協同農場에 파견하여 현지지도를 실시하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 黨은 여러가지 制度的 裝置를 통해 모든 행정분야를 통제하고 있다.

무릇 북한의 행정은 모든 분야에서 黨의 지나친 干涉과 統制로 인해 行政機構는 단지 黨의 방침과 결정을 전달하는 통로로서 또는 行政의인 집행수단으로서만 존재하며 그 自律性和 專門性を 발휘하기가 곤란한 상황에 있는 것이다.

### 3. 官僚組織의 지위와 역할

일반적으로 모든 共產國家의 行政機關은 黨에서 決定한 政策을 집행하는 機關으로서 항상 黨에 의한 指導나 監督下에 놓여 있다. 그리고 行政機關에 대한 黨의 統制는 각 행정기관 內에 상설되어 있는 黨委員會에 의하여 이루어진다.<sup>14)</sup>

中央 또는 地方의 각 行政單位에는 그에 해당하는 黨委員會가 집행할 行政事項을 사전에 비준한다. 또한 行政機關은 黨의 政策을 實行하는 機關이며 엄격한 중앙집권적 명령체계가 형성되어 있는 관료주의적 색채를 띠고 있으며 行政機關의 임무는 黨의 명령에 대한 실천이라는 임무에 限定되기 때문에 行政 그 자체가 경직되어 있는 것이 특징이다.

14) 북한연구소, 北韓總覽, 1983, p.225.

北韓의 行政機關 역시 여기서 예외일 수 없으며 오히려 政策樹立과 집행의 중간단계라고 할 수 있는 統制가 他공산국가에 비하여 보다 強力히 作用되고 있다.

北韓은 그 權力構造를 形成함에 있어서 形式上 立法, 行政, 司法의 三權分立을 가장하고 있지만 實際에 있어서는 勞動黨의 一黨獨裁體制, 나아가서는 金日成 一人獨裁體制的 權力構造를 가지고 있다. 따라서 북한의 統治機構에 있어서 그것이 어느 部門이건 勞動黨의 산하기관에 불과하다. 결국 政治권력은 黨에서 나오며 北韓의 勞動黨은 바로 그 자체가 政權機關이다.<sup>15)</sup>

따라서 북한의 行政機關으로서 中央人民委員會와 政務院은 勞動黨의 統制下에 黨의 決定事項만을 행정적인 方法에 의해 집행할 따름이다. 그러므로 모든 行政機關에서는 公式의인 長보다는 그 기관 내에 組織되어 있는 勞動黨 責任者의 格이 훨씬 높고 權限도 강하며 해당 행정기관을 지휘·통제하고 있다.

한편 中央機關과 地方機關과의 관계에 있어서도 철저한 主從的인 특성을 지니고 있다. 地方行政機構는 道와 市·郡에 「人民委員會」라는 지도기관과 「行政·統制 지도위원회」로 구성되어 있으나 地方黨委員會의 統制下에 있기 때문에 사실상 地方自治라는 것은 있을 수 없다.

이와 같이 북한의 모든 行政機關은 中央이든 地方이든 오직 勞動黨의 指示統制에 의하여 업무를 계통적으로 집행할 뿐 獨自的인 機能을 수행할 수 없음은 물론이다.

따라서 北韓政治體制에 있어서 行政機關은 金日성의 革命思想을 실현하는 政治機構로서 그리고 黨의 모든 路線과 政策의 집행자로서의 역할을 하도록 되어 있다.

이와 같은 역할을 수행하는 行政機關의 機能은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

15) 朴完信, 北韓行政論, 희성출판사, 1988, p.123

16) 上揭書, p.124.

- (a) 반혁명적 요소 등에 대한 獨裁를 수행하는 「鎮壓의 機能」
- (b) 사회에 대한 法的 制裁를 수행하는 「統制의 機能」
- (c) 사상혁명과 문화혁명을 추진하는 「文化敎養의 機能」
- (d) 경제건설을 추진하는 「經濟組織者的 機能」
- (e) 혁명의 국제적 임무를 수행하는 「對外的 機能」

이러한 행정기관의 機能은 주로 각급 기관의 행정법규 형식을 통하여 권리행사가 이루어지고 있다.

### 제 3 절 北韓行政組織과 行政過程

#### 1. 行政組織의 原則

行政組織은 부서편성의 이론, 集權化와 分權化의 문제, 지휘통솔의 범위, 系線機關과 幕僚機關, 非公式的 組織의 문제 등 여러가지가 있다. 그러나 여기서는 이러한 문제들에 대한 일반적인 설명을 가급적 피하고, 현행 北韓의 행정조직체계에 두드러지게 나타나고 있는 것들에 관해 살펴본다.

北韓占領 소련군은 북한에 소련식 統治形態를 강제이식함으로써 북한의 政治體制는 프롤레타리아 독재 수행에 적합한 통치형태를 가지게 되었다. 北韓은 출발부터 프롤레타리아 독재의 수행을 목적으로 했기 때문에 自由民主主義의 政府形態와는 명백한 차이를 가진다. 뿐만 아니라 북한의 제도는 외부로부터의 도입으로 韓民族의 오랜 社會·文化的 傳統과는 너무도 이질적인 것이어서 그 制度가 실시·운영되는 과정에서 많은 문제들을 야기시켜 왔다. 왜냐하면 8·15해방 당시 北韓에는 프롤레타리아 독재체제를 뒷받침해 줄 수 있는 사회·문화적 기반이 형성되어 있지 않은 상황에서 공산당이 獨斷的 強압적으로 그 제도를 운영하였기 때문이다.

北韓의 行政組織의 통치는 5가지 원칙으로 이루어져 있다.<sup>17)</sup>

### 1) 民主集權主義 原則

北韓의 行政組織의 가장 근본적인 특징의 하나는 民主集權化의 경향이다. 여기에서 민주란 뜻은, 자유민주주의체제에서 해석하는 민주와는 큰 차이가 있다. 共產主義者들이 「民主」라고 말하는 것은 공산당을 비롯하여 모든 국가기관이나 의곽단체에서 그 代行 및 지도기구를 자체에서 선임하고, 被選任機關은 선임자에 대해 활동상황을 보고하고 책임을 진다는 뜻이다. 예를 들면 北韓憲法 제90조에서 「朝鮮民主主義 人民共和國 主席은 最高人民會議에서 선거한다」. 제98조에서는 「조선민주주의 인민공화국 주석은 자기의 활동에 대하여 最高人民會議에 책임을 진다」라고 규정하고 있다. 이와 같이 選任과 責任과의 관계를 공산주의자들은 민주라고 말한다.

集權化는 두 가지의 개념을 가진다. 하나는 통치상의 집권화이며, 다른 하나는 행정적 집권화이다. 통치상의 집권화는 國家行政機關과 地方行政機關간의 권한의 배분에 있어서 國家行政機關에 집중되어 있는 경우를 말한다. 행정적 집권화란 중앙행정기관이건 지방행정기관이건 하나의 行政的 組織體 내에서 권한이 최상위층에 집중되어 있는 것을 말한다.

統治上の 集權化와 行政的 集權化는 이론적으로는 반드시 일치하지 않는다. 다시 말해서 統治上の 集權化가 일어나도 行政的 分權化는 일어날 수 있으며, 그와는 달리 행정적 집권화가 일어나는 경우에 통치상의 분권화가 일어날 수 있다.

이와 같이 논리상으로는 兩者가 분리될 수 있으나 사실상 양자는 일치하는 경향을 띠고 있다.<sup>18)</sup> 즉 統治上の 集權化가 강하게 일어나고 있는

17) 朴昌熙, 新北韓政治論, 日新社, 1988, pp.66-70.

18) 趙錫俊, 組織論, 서울, 法文社, 1972, pp.110-111.

사회에서는 行政的 集權化도 뒤따른다. 이러한 현상은 北韓社會에서는 기존의 權威主義的 土臺위에 하부가 상부에 절대 복종하여야 한다는 共產黨 支配體制로 인해 統治上的 集權化가 행정상의 집권화와 일치하지 않을 수 없게 되었다.

이와 같이 北韓의 프롤레타리아 獨裁體制的 조직원칙은 民主와 執權을 배합한 방식으로서의 民主集權主義原則이라고 한다.

## 2) 機關統合主義 原則

北韓의 統治體制는 모든 권력을 하나의 최고기관에 통합시키는 체제, 즉 最高會議制度를 택하고 있다.

最高會議의 구성은 사회의 주인공으로서의 프롤레타리아트들로 이루어지는 것이 아니고, 프롤레타리아트를 지도하는 선임된 열성공산당원들로 구성됨으로써 모든 권력은 사실상 黨으로 統合된다. 그럼에도 불구하고 최고회의의 제도를 두고 있는 것은 黨의 방침을 國家政策으로 合法化·規律化하기 위해서이다. 이같은 형태를 기관통합주의 원칙이라 한다. 北韓憲法 제73조에서 최고 인민회의는 「朝鮮民主主義 人民共和國의 최고주권기관이다」라고 규정하고 있다. 그런데 「最高主權機關」이라고 하는 최고인민회의가 열성당원의 회의체적 성격으로 말미암아 최고회의 대의원들은 黨的 統制, 즉 黨의 총비서인 金日成의 支配下에 놓이게 된다.

그러므로 機關統合主義란 모든 권력은 최종적으로 金日成에게 통합되어 있음을 말한다. 따라서 이러한 機關統治主義에는 최고권자의 지시를 처리·수행하는 系線機關의 우월화를 초래하며, 幕僚機關을 활발히 운영하지 않는다. 즉 행정의 강화에 주력한다.

따라서 북한은 철저한 機關統合主義의 原則을 채택하고 있으므로 공식적 조직 이외의 自生的으로 발생하는 非公式的 組織(informal organization)이란 존재할 수 없다.

### 3) 機關選舉主義 原則

北韓의 소위 국가주권기관 및 지방주권기관 모두는 그 대표와 집행기관을 선거에 의해 구성한다. 이는 비록 單一候補制일지라도 선거를 실시했다는 면에서 民主란 인상을 과시·선진함에 있다.

그러나 북한의 統治는 선거이건 임명이건 오직 勞動黨에 의해 지배·통제되고 있다는 점에서 선거의 의의란 별무한 것이다. 그럼에도 불구하고 공산당 지배체제에서 선거방식을 취하는 것은 人類의 보편적 가치로 되고 있는 民主主義를 가장하기 위한 것에 지나지 않는다.

### 4) 合意機關主義 原則

북한을 포함한 모든 共產黨 支配體制는 형식상 合議體 運營方式을 채택하고 있다. 이는 문맥상으로 볼 때 民主를 과시하기 위한 것이다.

그런데 國家機關, 地方機關, 각종 外廓團體할 것 없이 中央委員, 常任委員, 執行委員들은 모두가 핵심당원으로서 위로부터 지시에 만장일치의 合議制方式을 취한다.

이는 자유민주주의 원칙에서 볼 때, 마치 民主方式인 것처럼 관측되게 하기 위한 것파, 다른 한편으로는 全人民的 支持라는 공산당의 통제를 보장받기 위한 통치전술인 것이다. 그같은 實證으로서 북한의 「最高人民會議」와 「人民委員會」는 北韓政權樹立 이후 어떠한 法案이나 지시사항을 부결한 바 없었음을 들 수 있다.

### 5) 一黨支配主義 原則

1982년 이후 헝거리와 1986년 이후 고르바초프체제의 소련에서는 선거에 있어 단일후보제를 복수후보제로 바꾸었다. 그러나 그들 국가는 여전히 共產黨 唯一黨 支配體制이다. 북한도 노동당 유일지배체제이다.

북한에서 모든 權力은 당 총비서인 金日成에게 집중되어 있다. 黨은 金



日成의 통치이념을 실천하고 전주민에게 政治思想的 統一을 실현하도록 한다. 北韓은 노동당의 우당을 가지고 있으나, 그것은 自由民主主義體制에서의 복수정당개념이 아니며, 오직 勞動黨에 대한 協調組織일 뿐이다.

北韓은 一黨支配體制이므로, 당은 모든 국가기관을 비롯하여 각급 지방기관을 당의 노선에 따라 통제한다. 그러므로 北韓의 행정과정은 정치과정과 합치하고 있다고 말할 수 있다. 그렇기 때문에 북한에서 行政官吏의 정치적 중립은 상상할 수 없는 일이다. 北韓이 외형상 복수정당제인 것처럼 「북조선민주당」, 「천도교청우당」 등 우당을 두고 있음은 대외선전상, 구체적으로 말해서 對南戰略上的 배려 때문이다.

북한은 보다 效率적인 통치를 위해 앞에서 말한 5가지 원칙에 따라 모든 기관을 조직하고 있다.

## 2. 行政體系

현행 헌법상 北韓의 行政系統은 政務院이다. 政務院은 구헌법하의 內閣을 변형·개칭한 것으로 되어 있으나, 權限面에서는 과거에 비해 현저히 격하되었다. 이는 신설된 主席과 中央人民委員會에 권한을 집중시키기 위해서였다. 그러므로 政務院의 임무와 기능은 主席과 中央人民委員會의 下請的 事務代行機關으로서의 역할에 지나지 않는다. 그러 까닭에 政務院의 政策決定의 참여도 배제되어 있다.

사회주의헌법에서 行政系統을 재편성함에 있어 특징을 보인 것은 地方機關을 二元的으로 개편하였다는 점이다.

구헌법에서 地方主權機關인 地方人民會議는 그 집행기관으로서 「각급 인민위원회」를 가졌던 것이다. 새 헌법에서는 人民會議休會中の 地方主權機關으로서의 「地方人民委員會」와 지방주권기관의 行政的 執行機關으로서의 「地方行政委員會」등 2원적 代行機關을 설치하였다. 그런데 「地方人民委員會」는 지

방인민회의와 중앙인민위원회의 지도를 받고, 地方人民會議와 上級人民委員會의 兩方에 대해 활동상의 책임을 지도록 되어 있다.

政務院은 지방기관 가운데 다만 「地方行政委員會」의 사업을 지도할 수 있도록 하였다.

여기서 한가지 생각할 수 있는 것은, 이처럼 복잡하기 그지없는 地方機關의 개편은 무엇을 의미하는가의 문제이다. 이는 구헌법에서 內閣의 지도하에 있던 地方行政의 근간을 새 헌법에서는 「中央·地方 人民委員會」의 계통이 地方行政까지 완전히 장악했다는 것을 의미한다. 반면에 政務院 地方行政委員會의 系統은 기본적인 권한관계가 없는 實務系統에 지나지 않는다는 것을 말한다. 따라서 최고인민회의와 그 상설회의도 地方主權機關에 대해 아무런 영향을 미칠 수 없는 존재로 격하되었음을 아울러 뜻한다.

北韓行政系統의 구조적인 측면에서 볼 때, 실제의 權力機構·行政機構는 말단에 이르기까지 主席과 中央人民委員會에 의해 철저히 장악되어 있음을 알 수 있다. 이를 극단적으로 말해서 최고인민회의 지방인민회의는 단지 諮問과 承認의 기관이며, 政務院 地方行政委員會는 그 사무대행기관에 지나지 않는 존재로 만들어서 金日成의 완전한 1人支配體制를 헌법적으로 보장하였다는 의미가 된다.

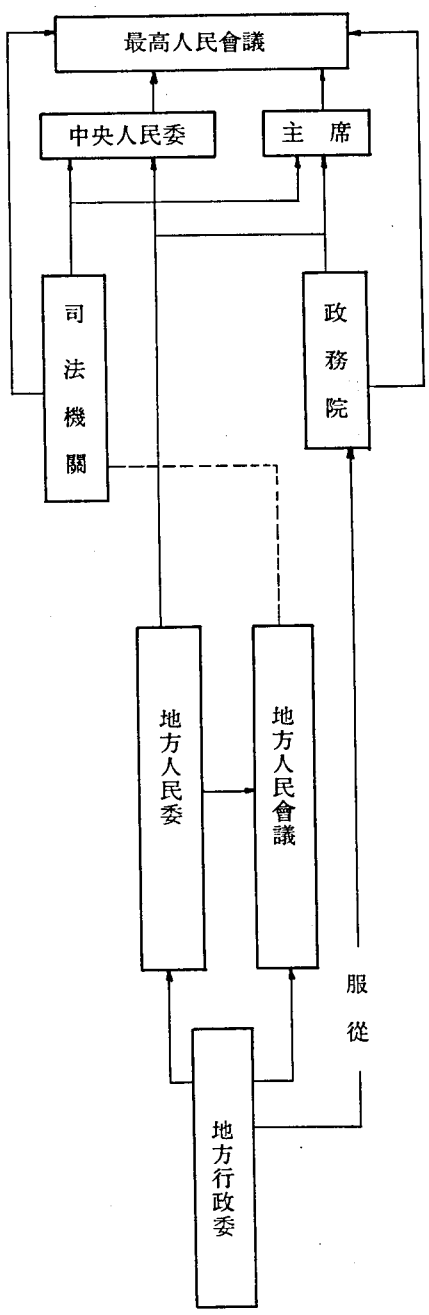
따라서 북한의 中央 및 地方의 모든 기관은 김일성의 지시에 따라 작동하는 精密機構라고 할 수 있다.

따라서 새 헌법은 1人獨裁體制를 보다 강화하기 위해 行政의 責任과 指導의 體系를 실로 정밀하게 개편·조직했다고 할 수 있다.

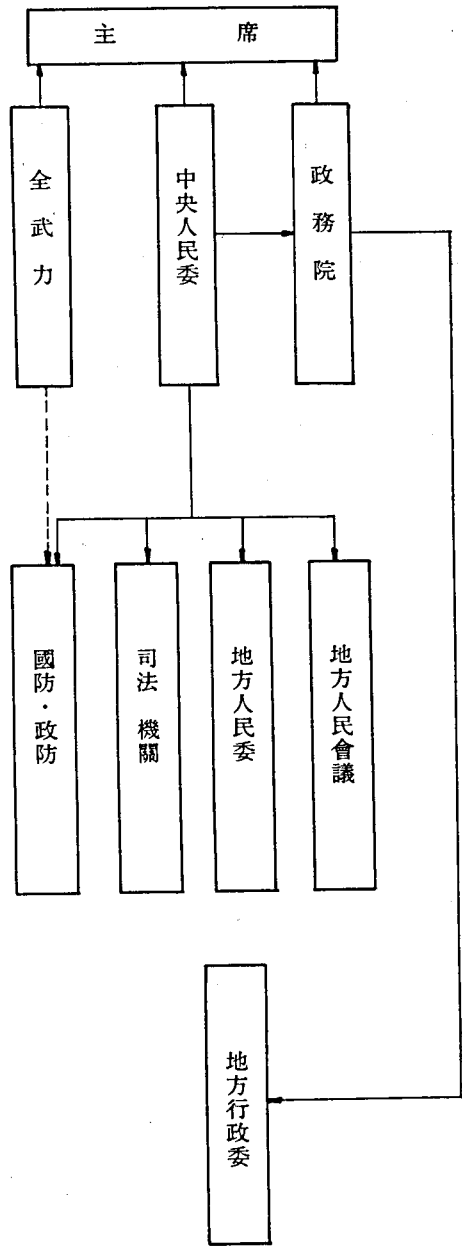
責任의 體系란 「忠誠의 體系」라고 할 수 있으며, 指導의 體系는 강력한 권한에 뒷받침되고 있다는 점에서 「權力의 體系」라고 각각 그 개념을 규정할 수 있다.

責任과 指導의 體系에 대해 이해를 돕고자 그 系線을 圖式化하면 다음 페이지와 같다.

責任的 體系



指導的 體系



두 개의 圖解를 볼 때, 責任의 體系에 있어서 형식적으로는 最高人民會議가 최상의 기관임에도 불구하고, 그 권한의 집중도에 있어서는 中央人民委員會에 대한 地方人民委員會의 責任性이 제일 강하기 때문에 실질적으로는 主席·中央人民委員會의 위치가 가장 높다. 그리고 북한헌법 제98조에서 주석은 「자기의 활동에 대해 最高人民會議 앞에 責任을 진다」라고 규정하고 있으나, 어떤 責任인가에 관해서는 아무런 언급이 없다. 指導의 體系에 있어서는 최고인민회의는 보이지 않고 主席·中央人民委員會가 모든 기관을 장악하고 있음을 뚜렷이 드러내고 있다.

이처럼 指導의 體系를 강화하고 있는 北韓의 行政體制는 組織系統을 통하여 大衆動員과 이른바 사회주의건설의 생산제고를 위해 통치자가 각종의 강제수단을 자의적으로 행사하려는 데 있다고 생각된다.

그러므로 북한의 行政은 중앙으로부터 각급 지방행정기관에 이르기까지 主席인 金日成의 命令, 指示에 철저히 복종하는 體制로 만든 정치우위의 행정체계라고 할 수 있다.

以下에서는 北韓 行政體系의 理論을 돕기 위해 主席과 中央人民委員會, 그리고 政務院을 중심으로 權限과 機能을 살펴보기로 한다.

### 1) 主 席

1948년 舊憲法下에서 북한의 행정은 어느 정도 견제와 균형의 구조를 이루고 있다. 그러나 1972년 사회주의 헌법에서는 소위 國家主席制度를 도입하고, 중앙인민위원회제도를 신설하여 主席과 中央人民委員會에 모든 권한을 집중시켰다.

구헌법하에서 국가기관의 구조는 기본적으로 최고인민회의를 최고주권기관으로 하고, 최고인민회의가 선출한 內閣을 최고집행기관으로 하는 責任內閣制였다. 구헌법에서는 最高人民會議상임위원장이 국가원수의 위치에 있었고, 首相은 최고집행기관의 首班이었기 때문에 金日成은 비록 黨權者였다 하더라도

라도 國家元首는 아니었다. 그렇기 때문에 최고인민회의는 內閣의 활동을 점검할 수 있는 약간의 여지, 즉 견제와 균형의 구조가 일단 갖추어 있었다고 할 수 있다. 그런데 1972년 사회주의헌법은 「國家主席」 및 「中央人民委員會」란 제도를 신설, 구헌법에서의 견제와 균형구조를 변동시켰다.

새 헌법은 최고인민회의가 최고주권기관으로써 형식상으로는 立法權을 가진다는 데에는 변동이 없으나, 최고인민회의가 가졌던 종래의 상당한 權限을 박탈하여 主席과 中央人民委員會에 할양하였다.

#### 가) 主席의 憲法上的 地位

「사회주의헌법」의 제6장(제89조 이하 99조까지)에 主席의 權限을 열거하고 있는 바 同규정들에 의하면 主席은 권한만 가지고 있을 뿐 의무와 같은 규정은 한 마디도 들어가 있지 않다. 다만 제98조에 「主席은 자기 사업에 대하여 最高人民會議 앞에 책임진다」는 규정만을 두고 있을 따름이다.

이와 같이 主席制의 신설은 1人體制를 합리화 및 강화하려는 목적에서 유래하고 있는 것으로 主席이야말로 북한권력기관의 핵심적 존재이다.

또한 「공화국 主席은 국가의 수반이며 國家主權을 대표한다」(제89조)고 되어 있어 명실상부한 「國家元首」의 지위를 확보하고 있다. 「공화국 주석」은 최고인민회의에서 선거하는 바, 이 最高人民會議 자체가 勞動黨의 어용기관에 불과한 데다가 신헌법에 의해 보다 약체화 되었기 때문에 黨中央委員會의 총비서인 김일성이 主席으로 되었다는 사실은 곧 그의 영구집권을 의미하였다.

그런데 북한의 主席이 타 공산권국가, 특히 중공의 주석과는 제도적으로는 모방을 하고 있지만 주석의 權限上으로 볼 때는 상당한 차이를 나타내고 있다.

즉, 중공주석은 全國人民代表大會에 의하여 파면될 수 있으며, 최고의 국가권력기관, 즉 전국인민대표회의 집행기관이자 최고의 국가행정기관인 국

무원에 대한 감독은 同대회 상무위원회가 하는 것이지 主席이 할 수 없다는 점에서 북한주석과 같은 1人體制的國政 제1인자는 아니다.

일반적으로 공산주의국가에 있어서는 自然人으로서의 국가대표자를 두지 않고 最高人民會議 常任委員會를 집단적인 代表機關(즉, 집단지도제)으로 하는 것이 일반적인 경향이다. 그리하여 북한도 구헌법체제하에서는 형식적이거나 최고인민회의 상임위원회를 집단적인 대표기관으로 하여 同회의 상임위원장인 崔庸健을 국가의 대표자로 내세워 왔으나 실질적인 원수행세는 金日成이 해왔다.

그러나 이러한 제도는 김일성의 對外的(공산권) 지위가 낮았던 것이었으므로 이를 형식적으로나 실질적으로나 규정화하는 것이 필요했던 까닭에 1인체제인 主席制度를 만들어 낸 것이다.

북한의 主席이 가지고 있는 權限은 국가대표권, 군통수권, 중앙인민위원회 지도, 정무원소집 및 지도, 그리고 정책결정권 등으로 되어 있다.

#### 나) 主席의 權限

主席은 국가주권의 최고지도기관인 中央人民委員會를 직접 지도한다. 그런데 이 「指導」는 지휘·감독 및 통제를 의미하므로 중앙인민위원회는 형식상으로는 主席을 수위로 하는 合議制機關으로 되어 있으나(헌법 제101조-102조) 실질적으로는 주석의 諮問·補助機關에 지나지 않기 때문에 金日成이 국가주권의 최고지도자가 되고 모든 國家權力의 絶대적 존재로 군림하게 된다.

主席은 최고주권기관의 行政的 執行機關인 정무원의 회의를 소집·지도하면서 主席과 중앙인민위원회의 지도 밑에서 정무원이 사업하도록 규정되어 있기 때문에 主席은 행정집행에 있어서도 絶대적 권한을 행사한다.

또한 主席은 전반적 무력의 最高司令官, 국방위원회 위원장으로 되며 일체의 무력을 지휘·통솔하는 군통수권을 장악하고 있다.

그리고 主席은 국가주권을 대표하는 자로서 조약비준 및 폐기, 외국사신의 신임장·소환장의 접수권한을 가지고 있다. 뿐만 아니라, 主席은 각종 법령·명령·결정을 공포하고 그 자신이 발하는 명령은 法條文上으로도 최고인민회의법령 다음가는 서열을 가지고 있다.

이외에 主席은 特赦權을 행사한다.

이와 같은 主席의 권한은, 즉 행정·군사·외교·입법 등(헌법·法令 등도 중앙인민위원회에서 그 집행을 감독하게 되어 있는바 중앙인민위원회의 首長은 주석임) 국가권력 전반에 걸쳐 절대적 權限을 행사할 수 있게 되어 있으므로 主席이야말로 憲法이 保障하는 독재적 1人政治體制의 대명사인 것이다.

따라서 이러한 絶對的 地位와 權限을 가지고 있는 主席이 자기사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임을 지게 되어 있으나 이것은 어디까지나 형식적 규정에 지나지 않는다.

왜냐 하면 최고인민회의도 헌법 4조에 의해 勞動黨의 主體思想을 그 활동의 지도지침으로 하고 있는 「어용기관」이기 때문에 최고인민회의가 黨中央委員會 總秘書인 주석의 責任을 묻는다는 것은 전혀 불가능하다.

그러므로 북한은 黨, 國家機關, 軍部, 社會團體 등 국가활동의 전 분야에 걸쳐 절대자적 金日成 1人體制가 확립되어 있는 것이다.

## 2) 中央人民委員會

### 가) 憲法上的 地位

中央人民委員會는 「사회주의헌법」(제 100조-106조)에 의해 신설된 기구로 헌법상 국가주권의 최고지도기관으로 되어 있다.

그러나 中央人民委員會는 주석, 부주석, 서기장, 위원으로 구성하되 同委員會는 主席이라고 규정(헌법 101조)하고 있기 때문에 同위원회는 主席의 지도, 즉 지휘, 감독 및 통제를 받게 되며 주석의 제의에 의해 부주석,

서기장, 위원들을 선거 및 소환토록 되어 있다. 따라서 主席이 同위원회  
의 首位이므로 中央人民委員會는 主席의 보조·자문기관에 불과한 것이다.

나) 權 限

中央人民委員會의 주요 權限은 다음과 같다.

- (a) 대내외 정책수립
- (b) 정무원과 지방인민회의 및 인민위원회 사업지도
- (c) 사법·검찰사업 지도
- (d) 국방 및 국가정치보위 사업 지도
- (e) 헌법, 최고인민회의 법령, 주석명령, 중앙인민위원회 결정·지시,  
집행정령의 감독과 그에 어긋나는 국가기관의 결정·지시의 폐  
기
- (f) 정무원의 부의 설치와 폐지
- (g) 정무원총리의 재의에 의한 부총리, 각 부장 그 밖에 정무원  
구성원들의 임명 및 해임
- (h) 대사·공사의 임명 및 소환
- (i) 중요 군간부의 임명·해임과 將領, 군사칭호의 제정
- (j) 대사실시
- (k) 행정구역의 설치와 변경
- (l) 전시상태와 동원령의 선포 등으로 되어 있다.

이와같은 中央人民委員會는 국정전반에 걸친 강력한 權限行使를 하도록  
되어 있기 때문에 본질적으로 權力分立의 원칙을 완전히 말살한 기초 위  
에 군림하고 있는 것이다.

그리하여 中央人民委員會는 권력의 핵심체로 존재하게 되며 또한 主席은  
中央人民委員會의 위원장격인 「首位」이므로 黨, 立法, 司法, 行政, 軍事의  
모든 부문에서 주석을 보좌하는 中央人民委員會로서의 권한은 방대하다.

동시에 黨의 權力核心體인 당중앙위원회 정치위원회 위원의 대부분을 中



中央人民委員會 委員으로 구성하여 당의 결정과 지시가 국가기관인 中央人民委員會의 결정과 지시라는 형식을 취하게 됨으로써 당의 국가기관에 대한 지도를 보다 合理化시키고 있다.

또한 中央人民委員會에는 대내정책위원회, 대외정책위원회, 국방위원회, 사법안전위원회 등 부문별 위원회를 두고 있다.

한편 中央人民委員會는 자기사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임을 지게 되어 있으나 同위원회의 首位인 主席은 소환의 대상이 되지 않고 타 구성원의 소환도 主席의 제의에 의하는 만큼 결과적으로 부주석 이상의 구성원이 首位인 主席에 책임을 지게 되므로 형식적으로 집단지도제를 취하면서도 법률적으로 교묘히 1人體制를 확립해 놓았다.

#### 다) 構成

中央人民委員會의 구성에 관해서는 헌법 제102조에 「中央人民委員會는 조선민주주의 인민공화국 주석, 부주석, 中央人民委員會 서기장, 위원들로 구성한다」라고 규정되어 있다.

#### 3) 政務院

政務院은 종전의 內閣에 해당하나 과거의 內閣에서 정책결정권을 떼어서 中央人民委員會에 넘기고 행정집행권만 가지고 있다는 점이 다르다고 하겠다. 구헌법하의 내각이 國家主權의 「최고집행기관」이었는데 대하여 신헌법하의 政務院은 최고주권기관의 「행정적 집행기관」으로 주로 行政執行과 行政指導를 담당하고 있다.

또한 과거의 내각이 법상으로는 最高人民會議 및 그 常任委員會의 하위에 있었지만 실질적으로는 金日成을 수상으로 하여 정책수립, 결정 및 그 집행까지 시행함으로써 위의 두 기관보다 우위에 있었던 것에 비해 현재의 政務院과 總理는 주석과 중앙인민위원회의 지도를 받는 하위의 행정기관에 불과할 따름이다.

最高主權機關의 행정적 집행기관으로서의 機能을 가진 政務院은 총리·부총리·부장, 그 밖의 필요한 成員들로 구성되는 合議制機關으로 되어 있다.

가) 全員會議 및 常務會議

정무원의 사업집행을 위해 전원회의와 상무회의가 구성되어 있는데 「政務院 全員會議」은 정무원 성원 전원, 즉 총리·부총리·각부 위원장으로 구성하며, 국가관리사업의 중요 문제를 토의 결정한다. 또한 「政務院 常務會議」은 총리·부총리 및 총리가 임명하는 성원들로 구성하며 정무원 전원회의에서 위임한 문제들을 토의, 결정하도록 되어 있다.

나) 權 限

- (a) 각부, 정무원직속기관, 지방행정·경제지도 위원회 事業指導
- (b) 정무원 직속기관의 신설, 폐지
- (c) 인민경제발전계획 作成 및 그 실행대책 樹立
- (d) 국가예산편성 및 그 실행대책 수립
- (e) 공업, 농업, 대내외 상업, 건설, 운수, 체신, 국토관리, 도시경영, 과학, 교육, 문화, 보건 등 사업조직 집행
- (f) 화폐 및 은행제도 강화대책 수립
- (g) 조약체결 및 대외사업
- (h) 인민무력 건설사업
- (i) 사회질서 유대, 국가이익 보호 및 공민의 권리보장 대책수립
- (j) 정무원결정, 지시에 어긋나는 국가관리기관의 결정, 지시, 폐기 등을 그 임무와 권한으로 하고 있다.

그런데 政務院은 소관업무에 관하여 최고인민회의, 主席, 중앙인민위원회에 대하여 책임을 지도록 되어 있는데 總理는 主席의 제의로 최고인민회의에 의해 소환되고 부총리, 각 부장, 그 밖에 정무원 구성원들은 총리의 제의로 中央人民委員會에 의하여 解任하도록 되어 있다. 이러한 책임도

결정은 主席의 權限인 중앙인민위원회와 정무원에 대한 지도권과 총리소환에 대한 제의권으로 인하여 정무원은 실제로 주석에 대해 責任을 지도록 변질되어 主席 1人體制를 뒷받침하고 있는 것이다.

다) 各部 委員會組織

政務院은 1988년 현재 15개 委員會 10部 1院으로 構成되어 있는데 主席 部署의 組織은 다음과 같다.

- (a) 外交部 : 외무성을 개칭한 것으로 외국과의 條約 및 협정 체결, 수교확대, 재외공관 운영 등 모든 外交業務를 수행한다. 또한 부차적으로 외국과의 통상, 무역교류, 친선교류 확대 등의 업무도 담당하며 이를 위해 무역부, 대외경제사업부와 밀접한 協助를 유지한다.
- (b) 國家計劃委員會 : 同委員會는 중앙인민위원회에서 수립한 경제정책에 입각한 북한정권의 모든 경제계획을 종합 작성하여 이를 政務院 會議에서 승인받아 각 부서로 통보한다.  
또한 同위원회는 작성된 계획안에 대한 해당 각 부의 구체적 실행계획을 검토하며 인민경제계획 전반에 걸친 예비적 결산을 행한다.  
따라서 同위원회는 현 政務院과의 각 부서 중 외교, 사회안전, 인민무력부가 관장하고 있는 업무를 제외한 인민경제 전반에 걸쳐 소관별 관할국을 그 산하에 두고 있다.
- (c) 農業委員會 : 同위원회는 명칭은 바뀌지 않았으나 林業省을 통합하는 대신 건설관계 부서를 건설부로 이관하였다. 農業委員會는 1962년 10월 제3차 내각 당시 農業省에서 農業委員會로 개칭하여 현재까지 존속되어 왔다.
- (d) 電力工業委員會 : 전기석탄공업부를 1976년 9월 전력공업부로, 그 후 다시 전력공업위원회로 개편하여 重工業計劃 수행에 따른 각

급 공장의 전력공급을 원활케 하고, 발전시설 확충과 발전량 제고를 위해 발전·송배전사업체계를 재정비하였다.

- (e) 國家建設委員會：建設關係部署는 1948년 북한정권 수립 당시에는 없었으나 1953년 6월 국가건설위원회가 신설되었으며, 1955-59년과 1961-63년에 건설성이 同위원회와 함께 병존하다가 각각 폐지되었다. 그러다가 1967년 12월 제4차 內閣에서 다시 부활된 바 제5차 내각에서 建設委員會와 建設省이 통합, 建設部로 발족되었다. 同部는 과거와는 달리, 國土, 産業, 都市, 農村 등 건설관계 분야를 일괄적으로 통합, 관할하게 되어 있다.
- (f) 建設建材工業委員會：同部는 1957년 8월 건설성에서 건설건재공업성으로 바뀌고 1959년 8월에 일단 폐지되었다가 1963년 1월 건재공업부로 부활되었으나 1981년 9월 건재공업위원회로 개칭되었다. 同部는 건설분야에 소요되는 모든 자재의 생산 및 관리사업을 수행하고 있다.
- (g) 輕工業委員會：同委員會는 과거의 일용품 공업, 식료, 지방공업을 통합하고 방직 및 제재공업성에서 방직공업분야를 인수하고 종전에 품목별로 분리되었던 부서를 통합, 주민생활과 직결되는 소비재공업을 일괄적으로 관리하고 있다.
- (h) 鐵道部：同部는 1976년 9월 교통체신위원회를 철도부, 체신부, 육해운부로 분리함에 따라 철도부로 따로 분리되었으며 이 분야에 대한 계획작성, 실행, 기술지도, 자재 및 설비의 보강, 대책 수립, 연구기관 운영 등의 책임을 지며 수립된 계획을 집행한다.
- (i) 水産委員會：同위원회는 1978년 10월 새로 신설되었으며 과거의 수산부에서 수행하던 어업 및 어구와 수산협동조합 관계의 업무를 관장한다.

- (j) 教育委員會 : 제4차 내각에서의 보통교육성과 고등교육성을 통합한 것으로, 1972년 12월 개편당시에는 교육부로서 그 산하조직은 보통교육총국과 고등교육총국으로 되었으나 1973년 5월경 교육위원회로 바뀌고 총국도 보통교육부, 고등교육부로 각각 바뀌어 오늘에 이르고 있다.
- (k) 人民奉仕委員會 : 同위원회는 1972년 12월에 발족한 정무원이 發足되면서 신설된 것으로 도시경영성, 수매양정성과 상업성을 통합하고 사회 및 농촌건물관리 분야를 새로이 추가하였다. 同위원회는 완전히 사회봉사부문을 망라하고 있어 역시 경공업위원회와 함께 주민의 생활개선과 가장 밀접한 관계를 가진 부서로 조직되었다.
- (l) 遞信部 : 同部는 1976년 9월 교통체신위원회에서 체신부로 분리되어 遞信分野에 대한 계획작성, 실행, 기술지도, 자재 및 설비의 보장, 대책수립, 연구기관 운영 등을 책임지고 수립된 계획을 집행한다.
- (m) 文化藝術部 : 과거의 문화성을 개칭한 것으로 同部는 북한사회주의체도의 우월성과 김일성 偶像化정책을 위한 對주민 정치 사상 교양사업활동도 아울러 수행하는 임무가 부가되어 있다. 同部는 1957년 8월 교육문화성으로 통합되었다가, 1960년 12월 문화성으로 독립되었으나 다시 문화예술부로 개편, 중앙당의 선전 선동부의 지도감독을 받고 있다.
- (n) 財政部 : 과거의 재정성을 改稱한 것으로 豫算編成, 豫算下達, 豫算執行을 擔當하고 재정에 대한 監督機能도 동시에 遂行하고 있다.
- (o) 貿易部 : 同部는 1958년 9월 상업성에서 분리 독립하여 현재에 이르고 있으며 산하단체로써 국제무역촉진위원회를 두고 있다. 同

部는 외국과의 무역교류 및 확대를 위해 외교부, 대외경제사업부와 밀접한 협조관계를 유지하고 있다.

(p) 對外經濟事業部 : 同部는 1967년 12월 제4차 내각당시 신설된 대외경제위원회를 部를 개칭한 것으로 제4차 내각 이전까지 외무성, 무역성에서 수행하던 기능의 일부를 분리, 독립시켜 발족했다. 즉 同部는 외국과의 경제교류 이전의 무역상당, 시장조사 및 개척, 외국투자유도, 기술도입, 외국에 대한 경제지원 등의 임무를 전담하고 있어 실제 통상이나 交易을 그 주된 기능으로 하고 있는 무역부와 구분·독립시켜 놓고 있다.

(q) 勞動行政部 : 1958년 노동성이 폐지되었다가 1961년 2월에 다시 부활되었으며 제5차 내각에서 노동행정부로 개칭되었다. 同部는 노동력의 파악, 보충, 배치와 임금, 노동조건, 시간 등 노동법령에 관계되는 업무를 관장하고 있다.

(r) 保健部 : 보건성을 개칭한 것으로 同部는 보건정책, 즉 의료, 제약, 위생, 방역 등의 사업을 집행·감독한다.

### 3. 行政過程

行政過程이란 사회성원의 의사가 투입·규합되어 있는 하나의 목적, 또는 정책으로 설정되고, 그 목적이나 정책이 집행과정을 통해 어떠한 배출이나 결과를 나타내면, 그 결과가 원래 의도한 기준에 도달하였는가의 여부를 평가하는 일련의 과정을 뜻하는 말이다. 그러므로 行政過程을 올바르게 이해 함에는 目標設定過程, 政策決定過程, 執行過程, 그리고 집행 전후에 나타난 실적에 대한 評價過程 전반을 검토해야 한다.

그러나 북한과 같은 전체주의 독재체제의 행정은 예외없이 정치적 내용이 충만한 一黨行政이다. 행정에 대한 정치의 間斷없는 외압은 관료기능의

정치화(politicalization of bureaucratic function)를 초래하고 이는 政治化된 官僚制(politicized bureaucracy)를 창출한다. 이러한 행정에 대한 정치의 침식은 정치·행정의 융합현상과 함께 정치적 리더쉽의 官僚制化現象이 심화되었다고 할 수 있다.

따라서 행정의 모든 분야는 전문성을 지녔으며 실제로 黨方針과 黨의 최고지도층의 의사를 전달, 집행하는 통로로서 간주된다.

이처럼 行政은 黨이 제시한 動員目標의 實現手段으로만 그 존립이 가능하므로 자연히 경제적 합리주의에 입각한 投入(input)과 產出(output)의 비율을 의미하는 能率性(efficiency)보다는 오히려 집행의 결과인 목표달성도, 즉 效果性(effectiveness)만을 중시하는 경향이 두드러진다. 이는 특히 공산화된 국가의 초기운동단계에서 그 정도가 심하며 현재는 黨이 설정한 發展目標을 달성하는 집념에서 行政官僚機構를 자원, 특히 人的 資源의 착취 내지 消耗體制로 전환시킨다. 이처럼 북한에 있어서 행정의 정치적 침식은 거의 완전무결하게 제도화되었다.

이러한 시각에서 북한의 행정과정을 정책결정과정과 집행과정, 그리고 평가과정으로 구분하여 살펴보기로 한다.

### 1) 政策決定過程

제도적인 면에서 볼 때 북한의 정책결정기구인 中央人民委員會이다.

中央人民委員會는 1972년 12월 사회주의헌법에서 「국가주권의 최고지도기관」으로 신설되었다. 중앙인민위원회는 「주석」, 「부주석」, 「중앙인민위원회 서기장」 및 「위원」들로 구성되며, 그 首位는 「주석」, 즉 金日成이기 때문에 실제상으로는 중앙인민위원회에 모든 권력이 집중되어 있다.

北韓憲法 제103조1항은, 中央人民委員會가 「국가의 대내·외 정책을 세운다」라고 규정하고 있는바, 이 같은 정책수립의 기능을 효율적으로 수행하고자 그 산하에 「대내정책위원회」, 「대외정책위원회」, 「국방위원회」, 「사법안

전위원회, 「법제위원회」 및 「경제위원회」 등의 부문별 위원회를 두고 있다. 중앙인민위원회가 어째서 「대내·외 정책수립기구」인가의 문제는 실제적으로 그 人的 構成에 있어서 黨階層制와 行政階層制의 2重 兼職制度(device of dual office-holding), 또는 構成員重疊(membership overlap)의 黨·政 協議體의 性格 때문이라고 생각된다.

北韓은 유일당 지배체제이기 때문에 黨의 정상급 권력 엘리트들이 국가 관료체제의 핵심적 지위의 확보를 통해서 黨과 行政府를 효과적으로 통제할 수 있도록 하기 위해 中央人民委員會를 출현시켰다고 보인다. 특히 사회주의헌법에서 모든 정치적 내지 관료적 권력은 김일성이라는 同一頂點에 수렴시키고 있음을 보아 알 수 있다. 따라서 중앙인민위원회는 政令과 決定을 채택하고 지시를 내리는 등 입법적 기능까지 수행한다. 이는 北韓에서 모든 권력의 최고정점인 金日成과 차상의 金正日이 중앙인민위원회를 장악하고 있는 데에 기인한다. 중앙인민위원회는 구헌법에서 규정하고 있던 內閣의 政策決定權과 最高人民會議 常任委員會의 권한을 통합한 「主席」의 독재기구로서 모든 권력의 원천으로 되어 있다. 중앙인민위원회의 신설로 말미암아 最高人民會議常設會議(상임위원회 개칭)의 권한은 대폭 축소되었고, 政務院(내각의 개칭)은 정책결정에서 배제되어 있다.

북한의 현행헌법에서 기능적 전문성을 가진 政務院은 정책결정에서 배제했다는 것은, 우선은 北韓의 정책결정은 각종 사회집단의 이익조절 과정이 아니라는 점과, 다음으로 그 때문에 北韓住民의 의사와는 관계없이 권력상층부의 일방적 결정을 자의로 하기 위한 것 때문이라고 할 수 있다. 北韓의 政策決定過程은 중앙인민위원회 산하의 부문별 위원회로부터 건의·제안을 받아 정치국 상무위원인 金日成, 金正日, 吳振宇 등 3명에 의해 결정되는 것으로 추정된다.

이같은 정책결정 패턴은, 제도적으로는 중앙인민위원회가 국내·외정책을 결정하는 것으로 되어 있으나, 구조적으로는 당정치위원회에서 정책을 수립



· 결정할 수 있도록 人的 統合이 되어 있다는 것<sup>19)</sup>을 알 수 있다.

北韓의 政策決定者들은, 黨規約에서 밝히고 있는 당면목적인 「社會主義의 완전한 勝利」와 최종목적인 「은 社會의 主體思想化와 共產主義社會를 건설하는 것」을 최저·최고강령으로 삼고 있기 때문에 테크노크라트의 合理性보다는 이데올로기의 강화를 더욱 주장하는 사람들이므로 北韓政策을 관리하거나 住民의 편익을 도모하고자 봉사하는 행정은 아니라고 할 수 있다. 봉사의 목적은 일반주민(국민)이며, 그 정신의 바탕은 合理主義·普遍主義이어야 하고, 행정의 성격은 정치권력으로부터 中立的이어야 한다.

그런데 北韓의 행정원리는 일반주민의 편익과는 상관없이 勞動黨의 노선을 기합법화된 절차를 통하여 效果的으로 수행하는 데 있다. 다시 말해서 北韓의 行政은 社會主義革命遂行을 지원하고 金日成 父子體制의 공고화를 위한 사회질서유지에 최대의 目的을 두기 때문에 행정에 대한 정치의 끊임없는 압력으로 官僚機能의 政治化를 초래하고, 또한 정치화된 관료제 (politicized bureaucracy)를 창출한다. 그러므로 北韓行政의 각 부문은 비록 전문성을 지녔다 하더라도 내면적으로는 노동당의 政策路線을 수행하기 위해 유기적 연결을 유지하면서 집행된다. 즉 內務·財務·法務·外務·軍務 行政에 이르기까지 철저히 당의 최고지도층의 엄격한 통제하에 놓이게 된다.

그렇기 때문에 각 부문의 행정목표는 黨中央委員會 政治委員會의 최고실력자들에 의해 결정된다.

## 2) 執行過程

行政過程에서 집행과정은 목표설정·정책결정과정보다 훨씬 어렵고 복잡하다고 말할 수 있다.

---

19) 閔丙天 編著, 北韓共產主義, 서울, 大旺社, 1983, p.120.

특히 北韓의 경우 人的·物的資源의 不充分狀態에서 설정된 목표를 달성하기란 힘겨운 일이 아닐 수 없다. 執行이 효율적으로 이루어지려면 여러 가지 변수들이 조화롭게 작용되어야 하나, 집행과정 실제에서는 집행을 가로막는 예기치 않은 사건들이 나타난다.

일반적으로 설정된 목표를 달성하려면, 집행과정은 생산적이며 의욕적일 뿐만 아니라 여러 가지 요소들을 동원해야 한다. 그 요소들이란 정신적·구조적·기술적 측면을 말한다.

그러면 北韓行政의 집행과정에서 구조적 측면은 다음 節에서 살펴보고, 여기서는 정신적·기술적 측면을 알아 본다.

첫째, 精神的 側面이란 효율적 집행을 위해 組織成員들이 관리지향적(management oriented)인 사고방식을 가져야 한다는 것을 말한다. 다시 말해서 집행과정은 법규·절차를 그대로 따르기보다는 변화지향적(change oriented)·행동지향적(action oriented)·목표성취지향적(goal achievement oriented)이어야 한다는 것이다. 이렇게 볼 때 관리지향적 집행과정에서 가장 문제가 되는 것은 적법성·절차성보다도 생산성·효과성·능률성·성취성 등이다. 이는 집행자들의 목표를 성취해야 한다는 불굴의 공격·투쟁정신, 즉 價値觀과 연계된다.

北韓行政의 執行過程을 담당하는 조직성원들은 合理性을 중시하는 테크노크라트보다 정치적 이데올로기를 중시하는 당엘리트들이 政務院 各 部署를 담당함으로써, 그들은 金日成과 黨路線에 무조건 복종과 충성심을 나타내고 집행과정에서 부딪친 어려움에 대해 끈질긴 공격정신·투쟁정신으로 목표를 성취하겠다는 가치관을 가지고 있다.

그런데 이러한 執行過程은 지나친 목표성취의욕 때문에 大衆을 戰略動員함으로써 체제내적 긴장을 유발하기도 한다. 즉 能率性 主張의 專門性과 效果性 강조의 黨性간에 갈등을 일으킨다. 갈등의 축적은 체제내적 긴장을 고조시키고 끝내는 숙청을 동반하게 된다.

본래 집행과정은 무수한 시행착오의 연속과정이라 하더라도 지나친 시행착오로 목표달성에 실패했을 경우, 집행담당자는 정치적 희생물이 되는 예가 없지 않다. 그리하여 執行過程에서 기술적 측면을 강조하는 성향을 보인다.

둘째, 北韓行政의 집행과정에서 기술적 측면을 고려하게 된것은 1970년대 중반부터이다. 북한은 모든 분야에서 청산리정신과 그 방법, 천리마작업반, 붉은 旗 爭取運動, 大安의 事業體系, 速度戰 등 黨性을 지나치게 강조했다. 특히 1973년 2월 3大革命小組의 출현은 合理性·專門性·機能主義를 도의시하고 오직 공산주의 충성심으로 모든 계획목표를 앞당겨 성취하도록 독려했다.

3大 革命小組는 1971년부터 착수하여 진행중인 「6個年 經濟計劃」에 대해서도 「100일 전투」, 「전격전」을 통해 조기 달성하도록 압력을 가했다. 6개년 계획과 같은 중·장기 계획집행의 구체화과정에서는 무엇보다도 統一性이 요구된다. 즉 組織成員은 計劃目標를 올바르게 인지하고, 집행상의 우선순위의 作業配列에 따라 조직단위 간의 유기적 협조 아래 자신의 역할을 차질없이 수행함으로써 목표를 성취할 수 있다. 그러기 위해서는 計劃樹立段階로부터 目標成就段階에 이르기까지 통일성을 유지하면서 집행할 수 있는 전문성의 기술인, 즉 테크노크라트가 집행해야 한다. 北韓의 3大 革命小組는 당성 충성심을 앞세워 독찰함으로써 成果는 오히려 목표에 미달하는 結果를 가져왔다.

이것이 계기가 되어 3大 革命小組는 經濟計劃 執行에서 손을 떼고, 1976년 경제 테크노크라트인 李鐘玉과 柱應泰가 政務院 總理와 副總理로 등장, 경제발전계획을 추진하게 되었다. 이후 북한의 行政에서 테크노크라트가 각 분야에서 서서히 등장하는 변화를 보이고 있다.

### 3) 評價過程

평가과정이란 집행과정에서 또는 집행과정의 종료시 본래의 계획에 일치하여 목표를 달성했는가, 미달했는가, 아니면 계획한 이상을 초과 성취했는가 등에 대해 계획 및 집행상의 제요인을 심사·분석하여 장차의 목표를 설정·성취하는 데 도움을 주고자 취하는 行政行爲를 뜻한다.

北韓行政은 정치에 예속되어 있는 행정의 정치화를 특징으로 하고 있기 때문에 中立的 行政評價도 찾아 볼 수 없다고 봐야 할 것이다.

우선 制度的으로 볼때,北韓의 評價制度는 黨과 行政機關과의 2元化制度로 되어 있다. 黨의 평가기구인 黨規約 제28조에서 규정하고 있는 「당중앙위원회 검열위원회」이다. 이 조항에서 「검열위원회」는 「反黨·反革命的 宗派行爲的 및 기타 黨의 唯一思想에 어긋나는 행위를 하거나 黨의 路線과 政策 및 규약을 준수하지 않아 黨規律을 위반한 黨員에게 책임을 추궁하며 당규율문제와 관련된 道(直轄市) 黨委員會의 제의 및 당원의 申訴를 심의·해결한다」라고 규정하고 있다.

북한의 각급 行政要員은 모두 黨員임을 감안할 때, 그들이 만족할 만한 목표를 성취하지 못하면, 검열위원회는 현실적으로 나타난 차질의 원인에 대해 주로 思想性, 즉 해당행위로 간주하여 책임을 추궁한다. 이는 집행결과에 대한 단순평가 방법이다.

行政府의 평가구구는 헌법상의 중앙인민위원회와 정무원이다.

중앙인민위원회에 대한 北韓憲法 제103조5항은, 「헌법, 최고인민회의법령, 주석명령, 중앙인민위원회정령의 결정·지시의 집행상황을 감독하고, 그에 반하는 국가기관의 결정·지시를 폐지한다」라고 규정하고 있다. 중앙인민위원회의 감독기능은 평가기능까지 포함한다. 중앙인민위원회는 감독과정에서 목표성취에 차질을 가져올 그릇된 집행이나 본래 계획의 오류를 발견하면, 즉시 집행정지 또는 계획수정을 命하는 수시평가행위를 한다.

다음으로 政務院은 최고주권기관의 행정적 집행기관이기 때문에 政務院

直屬機關, 地方行政委員會의 活動을 지도하고, 경제계획의 실행과 예산집행에 대해 수시로 자체평가한다.<sup>20)</sup> 政務院은 자체평가를 통해 본래 계획목표 성취에 차질을 가져올 諸要因을 심사분석하여 中央人民委員會에 보고하고, 主席의 승인을 받아 계획목표를 수정하거나 대치한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 北韓의 行政評價는 黨의 檢閲위원회와 行政府의 중앙인민위원회, 정무원에서 행한다. 평가의 결과는 國家主席의 승인에 따라 政策樹立에 반영한다. 특히 北韓의 행정과정에서 金日成의 現地指導는 기적을 낳고, 敎示는 사회주의혁명을 승리로 이끄는 교리이기 때문이다.

---

20) 北韓憲法 제109조의 각 항.

## 제 5 장 北韓行政의 평가와 분야별 政策目標

### 제 1 절 北韓行政의 평가

北韓과 같은 전체주의 독재체제의 행정은 예외없이 정치적 내용이 충만된 一黨行政이다. 행정에 대한 정치의 間斷없는 외압은 관료기능의 정치화 (politicalization of bureaucratic function)를 초래하고 있는 政治化된 官僚制 (politicized bureaucracy)를 창출한다. 이러한 행정에 대한 정치의 침식은 정치·행정의 융합현상과 함께 정치의 리더십의 官僚制化 現象이 심화되었다고 할 수 있다.

따라서 행정의 모든 분야는 전문성을 지녔으며 실제로 黨方針과 黨의 최고지도층의 의사를 전달, 집행하는 통로로서 간주된다.

이처럼 행정은 黨이 제시한 동원목표의 실현수단으로만 그 존립이 가능하므로 자연히 경제적 합리주의에 입각한 投入 (input)과 產出 (output)의 비율을 의미하는 能率性 (efficiency)보다는 오히려 집행의 결과인 목표달성도, 즉 效果性 (effectiveness)만을 중시하는 경향이 두드러진다. 이는 특히 공산화된 국가의 초기운동단계에서 그 정도가 심하며 현재는 黨이 설정한 발전목표를 달성하려는 집념에서 행정관료기구를 자원, 특히 인적 자원의 착취 내지 消耗體制로 전환시킨다. 이처럼 북한에 있어서 행정의 정치적 침식은 거의 완전무결하게 제도화되었다.

以下에서는 體制論的 觀點에서 北韓의 行政을 평가해 보기로 한다.<sup>1)</sup>

---

1) 朴完信, 北韓行政論, 서울, 희성출판사, pp.179-190

## 1. 投入 (input)

### 1) 政黨

정당은 사회에 있어서의 잡다한 정치이념과 이익을 토론과 합의를 통하여 일원적인 정치의사로 승화시키는 傳達體 (transmitting belt)의 역할을 담당하는 집단으로 이해된다.

즉 정당은 조직화되지 않은 일반선거민과 정부를 연결하는 교량역할을 하는 집단으로서 사회의 여론과 선거민의 이익을 정책에 誘導하는 투입기능을 담당하는 기관이다. 그러나 북한의 정당과 당관료들이 하는 역할은 민주적 정당과 같이 사회의 여론을 수렴하고 선거민과 정부를 연결하는 기능을 수행하는 것이 아니다.

### 2) 朝鮮勞動黨의 專橫

북한의 勞動黨은 정치적 권력의 源泉體로서 명시화된 헌법상의 지위를 보장받고 있는 당대회는 당의 최고기관인 동시에 당의 정책에 대한 방대한 권한을 장악하고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 북한노동당의 정책결정은 일반주민의 투입기능이 완전히 배제된 채 다만 김일성, 김정일과의 친밀 관계에 있는 黨官僚, 즉 정치엘리트의 의사에 의해 이루어진다. 그러므로 김일성, 김정일에 대한 歸屬主義的 (ascriptive) 價値定向은 북한의 권력구조 속에서 깊숙이 투영되고 있다. 이러한 김일성, 김정일 측근의 정치엘리트의 투입기능 수행으로 북한주민들의 투입기능배제에서 오는 심리적 갈등과 욕구불만은 점점 심화되어 가고 있다.

---

2) Chong-Sik Lee, Richard F. Staat(ed.), Korean worker's Party (California: Hoover Institution Press, 1978), pp.86-134.

### 3) 朝鮮勞動黨의 友黨

조선노동당의 우당으로서 또한 위성정당으로서 형식상 존재하는 朝鮮 社會民主黨과 天道教 靑友黨 등은 각계 각층의 이익이나 요구를 일반적인 政策代案으로 전환하는 이익통합기능을 수행하기보다는 노동당권력에의 추종에 몰입함으로써 정치과정에서 적극적인 독립변수 내지 매개변수적 입장에 서지 못하고 한 날 종속변수로만 일관해 오고 있는 실정이다. 그러므로 북한에서의 이러한 友黨의 존재는 다원적 정치체제의 표현이라 할 수 없다.

북한은 공산정권의 형성 초기단계에서 異質的 社會階層을 포용한 이른바 “人民民主主義”정권임을 위장하기 위하여 이러한 友黨戰術을 활용했다.

G. Sartori 의 政黨類型論에 의하면 북한의 정당체제는 一黨壓勢體制 (hegemonic party system)<sup>3)</sup>에 속한다고 보겠다.

이러한 一黨壓勢體制的 예로는 북한 이외에도 동구의 폴란드, 동독, 체코슬로바키아, 불가리아 등이 있으나 이는 공산화 초기의 인민전선 ((national front) 시대에 남겨준 遺産일 뿐 내실에 있어서 일당독재체제 (one party totalitarian)와 다를 바 없는 것이다.

### 4) 利益集團

정치과정상 투입의 역할을 담당하는 집단으로서 전술한 정당 이외에 利益集團이 있다. 利益集團이 사회적 각 분야의 要求와 欲求를 표출 (interest articulation) 한다면 정당은 표출된 이익 또는 요구를 취합 (interest aggregation) 하여 정책결정기구에 투입하는 기능을 담당한다.

이익집단은 민주정치 정책결정과정에서 정보매개의 수단이 됨으로써 정당이 缺하기 쉬운 국민의사를 정부에 반영하여 정당의 경직화를 방지하고

---

3) G. Sartori, "The Typology of Party System : Proposals for Improvement," in E. Allart and S. Rokkan (ed.), Mass Politics, (New York : Free Press, 1970), p.32.



국민의 이익 및 요구에 민감하게 대응하며 정당의 결함을 보충하기도 한다.

그러나 북한의 이익집단이라 할 수 있는 각종 사회단체들은 당의 정치적 의사를 대중에게 침투시키기 위한 수단적 존재로서 자율적으로 조직화된 집단이익을 政策決定過程에 상승적으로 투사시키는 다원적 민주사회의 이익집단과는 본질적으로 차이가 있다.

김일성은 1956년 4월 제3차 노동당대회에서 사회단체의 중요성을 강조하면서 「당과 대중과의 연계를 보전하는 引轉帶로서의 단체들은 당의 가장 믿음직한 방조자이며 후비대」라고 지적하였고 1961년 9월 제4차 당대회에서는 「黨과 大衆을 連結시키는 引轉帶인 團體들의 역할을 더욱 높여야 한다」고 말함으로써 각종 단체들의 당 외곽조직으로서의 성격을 재천명하였다.<sup>4)</sup>

그러나 당과 대중을 연결시키는 引轉帶 (belt 意味)의 역할에 있어서 각종 단체들은 주민들의 요구나 욕구를 당에 투영시키는 기능을 수행하지 못하고 있는 반면 북한주민의 거의 모든 생활영역을 조직적으로 규제함으로써 정치영역의 사회통제에 힘쓰는 一方, 당의 정책에 기꺼이 동원되는 새로운 인간형의 주조를 위하여 이들의 社會化, 再社會化過程에 적극적으로 관여하고 있는 것이다.

현재 북한에는 수많은 사회단체들이 있으나 그 중 중요한 사회 단체로는 계층별로 조직된 朝鮮職業總同盟, 朝鮮勞動勤勞者同盟, 朝鮮大學藝術總同盟, 朝鮮記者同盟과 연령별, 성별 등으로 조직된 朝鮮民主女性同盟, 朝鮮社會主義勞動青年同盟, 朝鮮少年團 등의 2대 부류로 대별되는데 북한의 전주민들은 모두 이 조직에 가입되어 있다.<sup>5)</sup>

---

4) 北韓研究所, 北韓政治論, 서울, 北韓問題研究所, 1977, p.146.

5) 北韓研究所, 北韓總覽, 서울, 北韓研究所, 1983, pp.266-279

## 2. 政策決定機關

정책결정기관이란 개인, 집단, 그리고 환경의 요구에 대응하여 정책이나 계획을 권위적으로 결정하는 실질적 기관을 말한다.

북한의 경우 政策決定에 관여하는 기관은 당대회와 당중앙위원회 등이 있으나 북한의 정치, 행정체제 내에서 실질적인 정책결정권을 행사하는 기관은 主席이며 그 보조 자문기관으로서 中央人民委員會가 있다.<sup>6)</sup>

북한의 헌법 제6장에서는 主席이 모든 정책의 결정권을 장악하도록 규정하고 있다. 막강한 권력을 장악한 주석이 행정에 관여하게 되는 것은 中央人民委員會의 首長으로서 정무원을 지휘·감독할 수 있는 권한이 있기 때문이다. 정무원은 종전의 내각에 해당하나 과거에 장악하고 있었던 정책결정권이 中央人民委員會에 이양되어 현재 行政執行만을 보유하고 있다.

결국 김일성은 행정의 수반으로서 중앙인민위원회를 장악하여 政策決定과 政策의 執行過程에서 실질적인 권한을 행사하고 있고 당의 총비서로서 당의 모든 권한을 장악하고 있다.

中央人民委員會는 주석의 지휘와 감독 및 통제를 받으며 주석의 제의에 의하여 부주석과 서기장 및 위원들을 선거, 혹은 소환 할 수 있다. 그러나 주석이 중앙인민위원회의 수장이기 때문에 同委員會는 주석의 보조, 자문기관에 불과하다.

중앙인민위원회는 대내외정책을 수립하는 기관이라고 북한헌법상 규정되어 있다.<sup>7)</sup> 그러나 현실적으로는 당정치위원회 위원직을 대부분 중앙인민위원회들이 겸직하고 결국 중앙인민위원회는 당정책을 대행하는 기관에 불과하다.

6) Howard E. McCurdy, Public Administration: A Synthesis, California: Cummings Publishing Company, 1977, p.176.

7) 北韓研究所, 北韓政治論, 1979, p.188.

### 3. 産出 (output)

산출은 각종 정책 및 프로그램, 法律指示, 명령 등의 형태를 띠는 것과 이들을 집행한 결과 나타난 것으로 구분할 수 있다.

전자는 산출(I), 후자를 산출(II)로 지정하기로 하고 북한의 산출(output) 실태를 살펴보고자 한다.<sup>8)</sup>

#### 1) 산출 (I)

당과 김일성에 의한 政策産出은 다양한 이익의 조직화가 미흡했고 오로지 김일성 유일독재체제유지를 뒷받침하기 위한 산출 (output)로 나타났다.

1946년 5월에는 토지개혁법령을 공포하였고, 8월에는 당강령을 내놓았으며 1948년 7월에는 헌법실시를 공포하는 등 각종 법률의 제정과 제도의 정비, 군대의 조직화 경제계획 등 제1차적 산출이 있었다. 그 후 많은 법령의 정비가 있었다. 특히 1970년 11월 당규약의 개정, 1972년 12월 헌법개정, 1977년 4월 토지법, 1977년 9월 사회주의교육에 관한 테제, 1978년 4월 社會主義勞動法개정 등이 그것이다.

#### 2) 산출 (II)

위에서 기술한 산출 (I)이 환경에 대하여 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴본 결과 이러한 산출 (I)은 특히 공산독재체제의 공고화에 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있겠다.

토지개혁은 토지소유형태에 커다란 변혁을 가져왔다. 즉 개인의 소유를 박탈함으로써 사회주의 소유형태로 전환한 것이다.

의무교육의 실시는 문맹률을 줄이는 데는 기여했지만, 일반 知的水準의 향상에 의한 비판능력 증대로 김일성, 김정일체제에 위협요소가 되고 있다.

8) 안해균, 韓國政治行政의 體系, 서울大學校 출판부, 1988 참조.

또한 政治思想 중심의 교육은 공산주의적 가치관과 行態에 상당한 영향을 주었다.

북한의 軍事力은 영국의 전략문제연구소 (ILSS)가 「1985-1986년 군사력 보고서」에서 밝힌 바에 의하면 인민군으로 호칭되는 현역이 838,000명으로 추계인구 20,000,000명의 4.19%에 해당한다.<sup>9)</sup>

이것은 오늘날 세계에서 인구대비 현역병력비율이 최고인 이스라엘의 4.35%에 다음가는 숫자이다.

북한은 전인민의 武裝化, 전국토의 要塞化, 인민군의 幹部化, 장비의 現代化의 4대 군사노선을 그들의 군사정책으로 내세워 놓고 한반도 공산화라는 그들의 정책목표 달성에 매진하고 있는 것이다.

북한의 경제는 지나친 통제경제와 폐쇄정책으로 자본과 기술동원이 어려워 아직도 저개발상태에 놓여 있다.

#### 4. feed-back

행정체제가 정책을 수립하고 집행함에 있어서 언제나 合目的性和 適法性의 실현만을 추구하는 것은 아니다. 따라서 국민의 욕구나 공익에 부응하여 行政體制의 비위나 부정을 통제할 필요가 생긴다. feed-back은 行政體制의 올바른 정책수립과 집행을 감시·통제하는 기능으로서 대내적 feed-back과 대외적 feed-back이 있다. 전자는 체제내의 불법과 부정, 그리고 비위를 감시·적발·교정 또는 시정해 내는 기능이며, 후자는 行政體制의 모든기능을 적법성·공익성·능률성에 따라 감시·비판·통제하는 의회·사법부·언론 등의 기능을 말한다.

북한의 경우 feed-back 기능의 원천은 黨에서부터 나타난다고 하겠다.

모든 行政機關이나 司法機關, 立法機關, 言論機關은 黨의 지시에 따라

---

9) 北韓研究所, 北韓總覽, 서울, 北韓研究所, 1983, p.1554.

움직이고 당의 감독하에 그 기능을 수행하고 있기 때문이다.

그러므로 행정기관 자체에 의한 대내 feed-back이나 사법기관, 입법기관, 언론기관 등에 의한 대외 feed-back 기능은 나타나기 어렵다.

특히 북한에서는 效率的인 行政統制를 위하여 노동당 중앙위원회 산하의 조직부서를 통하여 이에 기능적으로 상응하는 政務院의 각부 및 위원회를 지도·감독하도록 되어 있다.

이러한 통제 메카니즘은 중앙뿐만 아니라 지방의 하위당조직과 같은 수준의 國家行政機關, 당의조직 등과의 관계에서도 뚜렷이 부각되고 있다.

이 외에도 북한은 黨階層制와 行政階層制를 이른바 二重職制度 (device of dual office-holding) 내지는 構成員 重疊 (membership overlap) 등을 통하여 밀접히 연결, 당의 통제를 강화하고 있다.

당의 정상급 권력 엘리트들이 거의 예외없이 국가관료체제의 핵심적 지위를 확보하고 있고, 특히 모든 政治的 내지 官僚的 권력은 김일성이라는 동일 정점에 수렴되고 있음은 이를 증명하고 있다.

이 외에도 북한에 있어서의 당의 行政統制는 당중앙위원회 정치국이라는 그의 일선기관을 균을 포함한 주요 행정기관에 파견, 상주케 하고 있는 방식이다.<sup>10)</sup>

또한 최근에는 3大革命小組까지 동원하여 행정에 대한 강력한 조정·통제를 하고 있다. 이러한 3大革命小組는 1973년 2월 김일성의 지시에 의해 조직되어 思想·技術·文化의 3대혁명수행의 전위대로서, 김일성에서 김정일로 이어지는 후계체제의 공고화를 위한 행동대로서 그 역할을 수행해 왔다.

이러한 3대혁명소조는 당중앙위원회에 직속되어 모두가 김일성의 이름으로 된 신분증을 소지하고 다니면서 黨 및 行政機關과 각 수사권력기관 (정치

10) 金雲泰 外 共著, 韓國政治行政의 體系, 서울, 박영사, p.117.

보위부, 사회안전부)을 막론하고 이를 조정·통제하며, 감독권까지 행사하고 있다.<sup>11)</sup>

이렇게 볼 때 북한에 있어서 행정의 정치적 침식은 거의 완전무결하게 제도화되었다고 하겠다. 이러한 정치와 행정의 필연적 융합현상은 체제내적인 긴장의 원천으로서 특히 당성과 전문성간의 상대적 비중과 연관되어 더욱 심각한 문제를 야기시키고 있다.

## 5. 結 論

서구적 政治·行政體制의 틀에 입각할 때 북한에 정치·행정과정이 존재한다고 하기는 어렵다. 왜냐하면 黨·國家 官僚體制 (party state bureaucracy)로 집약되는 정치적 권위구조의 정통성이 대중의 동의에서 연원하지 않을 뿐더러 대중들의 정치적 요구(Input)가 자율적인 集團性을 통하여 政策決定過程에 투입될 수 없기 때문이다.

따라서 대중은 참여의 主體가 아닌 지배 내지 동원의 客體로서 존재하며 서구민주주의 체제에서 볼 수 있는 다원적이며 경쟁적인 정당, 자발적인 결사체로서의 이익집단, 정치적 권위의 민주적 위임과정으로서의 선거는 북한의 경우 존재하지 않는다.

黨·國家 官僚體制는 그러한 의미에서 사회체제의 종속변수로서 기능하기 보다는 오히려 사회체제의 변혁을 주도하는 독립변수로 작용하며 여기서 政治體 (polity)와 社會 (society)간의 발전된 交涉類型이 성립된다. 정치체가 사회로부터 연원하는 다양한 규범적·구조적·행태적 제육구 및 요구를 흡수하고 이를 정책결정에 반영하는 대응적 기능을 외면하는 경우 이는 자칫 정치체와 사회간의 괴리현상을 불러일으킬 수 있다.

또한 여기서 비롯되는 교정적 환류 (corrective feed-back) 기능의 마

---

11) 北韓研究所, 前揭書, pp.169-170.

취현상은 전체주의적 동원정권이 극복해야 할 가장 심각한 難題인 것이다.

그러나 북한에 있어서 대중의 적극적인 投入機能은 행사하지 못한다 할 지라도 政治·行政의 권력 외에 존재하는 것은 물론 아니다. 사회변혁의 주체로서의 정치체는 계속적인 物理的 強制와 대중조직 및 규범적 교화를 통하여 대중들의 모든 생활영역에 빈틈없이 침투하여 체제의 目標達成을 위하여 이들을 동원한다.

이러한 정치적 의지의 하향적 투사 내지 대중동원의 매개적 구조 변수가 다른바 이른바 대중적 외곽단체이다. 또한 대중동원과 교정적 환류기능의 수행을 위한 전략으로서 북한에서는 군중노선을 강조하고 있는 것이다.<sup>12)</sup>

즉 북한은 동원체제형성의 초기단계부터 黨과 國家官僚體制의 階層制를 통하여 또는 대중적 외곽단체의 조직계통을 통하여 大衆動員과 生産性 제고를 위한 각종의 강압적 통제수단을 구사하여 왔는데, 이는 흔히 물리적 制裁나 사회적 價値剝奪에 이르고 있다. 북한은 또한 대중동원을 위한 동기부여의 수단으로 規範性을 강조하고 이를 위하여 이른바 革命傳統과 共產主義 계급교양 등을 통하여 주민의 의식수준을 높이려 하고 있다.

이른바 千里馬運動을 그 대표적 예로 들 수 있는 사회주의 세력 경쟁도 김일성이 이를 공산주의 교육운동으로 인식했던 점으로 보아 규범성의 제고책으로 볼 수 있다.

北韓體制의 이러한 특색은 북한의 정치문화는 典型的인 臣民文化로 전락시키는 단서를 제공하고 있으며 특히 한국 전통문화의 권위주의적 속성에 의하여 더욱 심화된다고 보겠다.

北韓에서의 이러한 政治·行政文化는 여론의 차단과 정보의 봉쇄로 더욱 깊이 뿌리를 내려 가고 있다.

---

12) 金雲泰 外 共著, 前揭書, p.707.

## 제2절 分野別 行政目標

前述한 바와 같이 北韓의 行政原理는 일반주민의 편익과는 상관없이 勞動黨의 노선을 既合法화된 절차를 통하여 효과적으로 수행하는 데 있다. 다시 말해서 北韓의 행정은 社會主義 革命遂行을 지원하고 김일성 父子體制의 공고화를 위한 사회질서 유지에 최대의 目的을 두기 때문에 행정에 대한 정치의 끊임없는 압력으로 관료기능의 정치화를 초래하고, 또한 政治化된 官僚制 (politicized bureaucracy)를 창출한다. 그러므로 北韓行政의 각 부문은 비록 전문성을 지녔다 하더라도 내면적으로는 노동당의 정책노선을 수행하기 위해 유기적 연결을 유지하면서 집행된다. 즉 內務·財務·法務·外務·軍務行政에 이르기까지 철저히 당의 최고지도층의 엄격한 통제 하에 놓이게 된다.

그렇기 때문에 각 부분의 行政目標는 당중앙위원회 정치위원회의 최고실력자들에 의해 결정된다.

北韓의 각 부문별 행정목표는 어떤 것인가를 대해 알아 보기로 하자.

### 1) 內務行政目標

北韓 內務行政의 목표는 프롤레타리아트 독재의 질서가 확립된 사회를 유지·강화하는 데 있다. 즉 내무행정은 프롤레타리아트 독재체제에 대한 反動的 또는 反共的 요소를 말소하고, 모든 住民을 黨命에 충실히 추종하는 인민으로 정치교화시켜 독재자에게 무조건 복종하도록 하는 데 목표를 두고 있다. 여기서 말하는 人民은 住民(國民)과 다르다. 즉 공산주의 프롤레타리아트 독재를 지지하는 정치적 혁명적 개념으로서의 共產主義的 人間을 말한다. 그러므로 人民의 범주는 고정적이 아니고, 혁명의 진전에 따라서 유동하는 전술적 이용대상의 人間群으로 바뀐다.

北韓의 內務行政은 소위 사회주의혁명을 수행함에 있어 同志와 敵을 구



분하고, 적을 색출·배제하는 무기로서의 역할을 한다. 때문에 내무행정은 객관적인 기준, 즉 法令에 따르기보다는 당의 정치적 노선에 준거하여 反動分子를 제거하고, 부동층을 人民化해 가는 목표를 가진다.

## 2) 財務行政目標

北韓의 財務行政은 사회주의 건설을 위한 계획경제발전 운영에 관계된 計算과 事務統制를 수행한다.

1946년 8월 주요 산업 國有化 조치에 인해 공산당은 모든 주요재산의 소유 및 운영권을 독점했다. 이에 따라 北韓住民은 共產黨 통제하의 기관·기업소·공장·농장(국영 및 집단) 등의 피고용인으로 되었다. 이러한 여건하에서 北韓의 財務行政은 國家的(黨的) 經營을 통제하는 것이었다. 다시 말해서 財務行政은 사회주의 생산양식에서 발생한 이익을 축적하여 次期 計劃經濟發展에 필요한 소요경비·군사전략비·혁명수출비·대외활동비 등을 기술적으로 조정 배분하는 데 목표를 두었다.

따라서 北韓의 財務行政은 계획경제발전을 추진함에 있어서 住民의 생활과 밀접한 소비물자의 생산에 필요한 자금배정을 극력 제한하고, 중공업 우선주의를 통해 군사력 강화에 필요한 자금배정을 우선적으로 집행하는 임무를 가진다.

## 3) 法務行政目標

北韓의 法務行政은 中央裁判所와 中央檢察所가 분담·수행한다.

3權分立의 자유민주주의 체제에서의 중앙재판소는 可法府에 해당하고 검찰은 行政府에 속하는 것이나, 북한에서는 이 두 기관 모두 행정부, 즉 國家主席의 지도하에 있는 中央人民委員會의 지도를 받아 임무를 수행하고 있다.<sup>13)</sup>

13) 北韓憲法 제103조3항, 제142조 및 제146조 참조.

北韓의 사법기관은 國家機關體系의 유기적인 일부분으로서, 노동당의 사법정책을 집행하는 프롤레타리아트 독재의 강력한 무기로서 기능한다. 北韓의 사법기관은 모두 국가기관·기업소·협동단체 및 人民이 국가의 法을 올바르게 지키게 하고, 계급의 敵과 모든 法違反者에 대해 적극적으로 투쟁하며, 社會主義革命의 획득물을 지키는 것을 기본임무로 하고 있다.

따라서 북한의 法務行政은 사법기관이 공산주의 法秩序와 適法性を 유지하지 위해 행하는 제반의 활동을 행정적으로 지원한다.

#### 4) 外務行政目標

北韓의 外務行政은 韓半島 全域을 공산화하기 위한 대남혁명전략을 수행하는 일체의 對外活動을 지원한다.

북한은 대남혁명전략을 위해 소위 국제적 혁명역량을 강화해야 한다면서 韓國을 국제적으로 고립시키고자 국제사회에서 韓民族 自害行爲를 서슴지 않고 있다. 뿐만 아니라 外務行政은 노동당의 中近東, 아프리카, 中南美의 社會主義 諸國에 대한 테러 및 軍事武器의 수출, 日本을 통한 우회침투공작을 전개하는 國際部와 對南事業部의 활동을 뒷받침하는 데 목표를 두고 있다.

이러한 外務行政은 軍事政策의 새행과 밀접한 관계 속에서 수행되고 있다.

#### 5) 軍務行政目標

북한의 軍務行政은 대내적으로 사회주의 혁명을 완수하고, 대남 혁명전략을 수행하기 위한 노동당의 人的·物的 擔보력을 육성·비축하는 데 기본 목표를 두고 있다.

勞動黨 규약 제46조에서 「조선인민군은 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통을 계승한 조선노동당의 혁명적 무장력이다。」 등 제48조에서 「全軍을 주

체사상으로 교양하기 위해 투쟁한다 ... 이하생략」 등으로 규정하고 있음을 볼 때, 軍務行政은 軍을 소위 김일성 주체사상으로 무장시켜 대남혁명 또는 전면무력남침을 할 수 있는 무장력을 강화하는 데 필요한 지원을 하는 데 목표를 두고 있다.

이렇듯 북한의 人民軍은 黨軍으로서 軍事指揮官과 政治指揮官의 二元命令系統으로 지휘되고 있다.

敍上한 바와 같이 北韓의 모든 분야의 행정은 혁명과업을 지원하는 데 목표를 두고 있으므로 정치에 철저히 예속되어 있다.

## 제 6 장 結 論

북한과 같은 典型的인 全體主義 독재체제의 行政은 예외없이 政治的 내용으로 충만된 一黨行政이라고 하겠다. 行政에 대한 政治의 철저한 간섭과 統制는 行政機能의 政治化를 가져오고 이는 政治化된 관료제를 낳게 한다. 이러한 行政에 대한 政治의 침식은 오늘날의 開放社會에서는 볼 수 없는 政治·行政의 융합 현상과 함께 政治的 리더쉽의 관료제화 현상까지 보이고 있다.

따라서 北韓行政의 각 분야는 비록 專門性을 지녔으며 실제로 黨의 방침과 黨의 최고지도층의 意思를 전달하고 집행하는 단순한 통로로 간주된다.

이처럼 行政은 黨이 提示한 動員目標의 실현수단으로서만 그 存立이 可能하므로 집행의 結果만을 중시하는 경향이 두드러지게 나타난다. 이 과정에서 관료체제는 黨이 설정한 사업목표를 달성하려는 강한 집착을 보이게 되며 結果적으로 人的 자원의 착취 또는 소모체제로 관료기구는 전략하게 된다.

따라서 서구적 정치·행정의 틀에 입각할 때 북한에 현대적 意味의 政治·行政過程이 存在한다고 보기는 어렵다. 왜냐 하면 黨-國家 官僚體制 (party-state bureaucracy)로 집약되는 政治的 권위구조의 正統性이 일반 대중의 同意에 근거하고 있지 않을 뿐만 아니라 대중들의 政治·行政의 要求가 自律的인 集團形成을 통하여 政策決定過程에 投入될 수가 없기 때문이다. 따라서 대중은 참여의 主體가 아닌 支配 내지 動員의 객체로서 存在할 뿐이다.

本 研究 結果의 몇 가지 특징을 要約하면 다음과 같다.

첫째, 북한의 관료조직은 아직까지 구조적 未分化현상을 면치 못하고 있

다는 점이다. 현대 개방사회의 경우 특징적 측면의 하나는 組織別 또는 機能別 分化이다. 그러나 북한의 경우 政治體系, 社會體系 또는 經濟 및 文化體系가 分化되어 自律性을 지니지 못하고 다만 김일성을 주축으로 한 單一體系로서 未分化현상이 계속되고 있다는 問題點을 안고 있다.

둘째, 북한의 관료조직은 全體的 권한이 모두 中央에 集中化된 체제이며 中央과 地方의 權限分化가 不可能할 뿐만 아니라 中央에만 과중한 權限이 集中되어 모든 구조와 機能이 單一體系로 一元化되어 있다. 따라서 정책결정 및 집행과정 등이 중앙집권화에 의한 경직된 관료적 메카니즘에 의존하게 되며 金日成을 중심으로 한 카리스마적 영향력은 정책과정에서 거의 절대적으로 作用하게 된다는 것이다.

셋째, 북한 관료조직의 기능적·구조적 未分化현상은 行政의 合理化를 어렵게 하고 오히려 行政의 斷片化 또는 편협화를 초래하여 結果적으로 行政의 비능률을 초래할 可能性이 많다는 점이다. 특히 制度的으로 볼 때 관료기능의 政治化를 위한 관료의 黨性 優位의 原則은 行政의 專門性과 과학주의·경험주의에 의한 行政의 發展을 저해하는 기본요인이 된다는 것이다.

## 참 고 문 헌

### 〈國 內〉

- 강인덕, 北韓政治論, 서울, 極東問題研究所, 1976.
- 國土統一院, 官僚制化現象의 南北韓比較研究, 1977.
- \_\_\_\_\_, 北韓異質化 實態調査, 1978.
- \_\_\_\_\_, 北韓政治文化의 形成과 그 特徵, 1977.
- \_\_\_\_\_, 北韓의 社會變化와 實態調査, 1982.
- \_\_\_\_\_, 北韓 異質化 實態調査 再分析, 1980.
- \_\_\_\_\_, 北韓概要, 1984.
- \_\_\_\_\_, 構造機能에서 본 南北韓社會力量比較, 1976.
- \_\_\_\_\_, 北韓政治엘리트의 構造分析, 1974.
- 김갑철, 北韓共產主義理論과 實際, 서울, 文友社, 1984.
- 김점곤, 韓國戰爭과 勞動黨戰略, 서울, 博英社, 1981.
- 김준엽·스칼라피노 공저, 北韓의 오늘과 내일, 서울, 法文社, 1987.
- 김학준, 韓國戰爭, 서울, 博英社, 1989.
- 민병천, 北韓共產主義, 서울, 大旺社, 1983.
- 박완신, 北韓行政論, 서울, 희성출판사, 1988.
- 박창희, 新北韓政治論, 서울, 일신사, 1988.
- 北韓研究所, 北韓政治論, 1979.
- \_\_\_\_\_, 北韓經濟論, 1979.
- \_\_\_\_\_, 北韓社會論, 1979.
- \_\_\_\_\_, 北韓文化論, 1979.
- \_\_\_\_\_, 北韓教育論, 1979.

北韓의 法과 法理論, 慶南大學校 極東問題研究所, 1988.

北韓總覽, 社團法人 北韓研究所.

北韓統治이데올로기研究, 韓國精神文化院, 1984.

양호민, 北韓의 소비에트化, 북한공산화연구, 고려대, 亞研, 1927.

유석렬, 北韓政策論, 서울, 法文社, 1988.

이용렬, 北韓政治, 서울, 大旺社, 1982.

정대화 역, 韓國戰爭은 어떻게 시작되었나?, 1988.

主體思想의 社會·歷史的 原理, 社會科學出版社編, 백산서당, 1988.

主體思想의 指導的 原理, 社會科學出版社編, 백산서당, 1988.

主體思想의 哲學的 原理, 社會科學出版社編, 백산서당, 1988.

主體思想의 形成過程, 백두연구소 엮음, 백두도서출판, 1988.

## 〈國 外〉

Chong-Sik Lee & Richard F. Staat (ed), Korean Workers Party, Stanford Univ., Hoover Institution Press, 1979.

Chung Chong-Shik & Kim Gahb-Chol, North Korean Communism: A Comparative Analysis, Seoul: Research Center for peace & Unification, 1980.

C.I. Eugene Kim & B.C. Koh, Journey to North Korea, University of California.

Cohn Lenard J. and Jane P. Shapiro, Communist Systems in Comparative Perspective, Anchorbooks Anchor Press/Darden City, New York, 1974.

Dae-Sook Suh, Korean Communism 1945-1980: a Reference Guide to the Political System, The Univ. Press of Hawaii, 1981.

Frederica M. Bunge, North Korea, A Country Study, Washington, D.C.: American University, 1981.

Johnson, Chalmers (ed), Change in Communist Systems, Stanford University, 1974.

Joseph Sanghoon Chung, The North Korean Economy, Stanford University, 1974.

Kim Ilpyong J., Communist Politics in North Korea, New York: Praeger Publishers Inc., 1975.

Kim Chung-Hyun, Kim Il-Sung's Thought and the Politics of Development in North Korea, Univ. of California, 1976.



---

北韓의 政治體制와  
行政政策에 관한 研究

---

1989년 12월 일 인쇄

1989년 12월 일 발행

발행처 : 국토통일원 조사연구실(제 1 연구관실)

서울 종로구 세종로 77번지

정부종합청사 405호 ☎ 720-2141, 2425

간행책임 : 보좌관 사 순 문

인쇄소 : 웃고문화사 267-3956

---

〈非賣品〉

