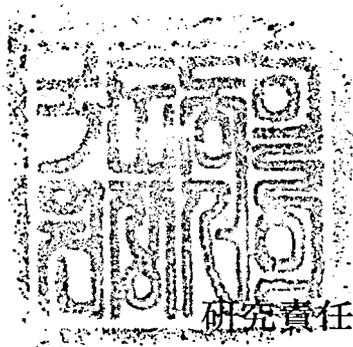


# 北韓의 行政機能에 관한 研究

1989



研究責任者：白 完 基  
(高 麗 大)

國 土 統 一 院



## 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 北韓行政의 組織原理나 機能을 內在的 社會主義 分析方法에 의거하여 全體主義理論模型, 變動發展模型, 產業社會模型 등으로 나누어 分析하고 있습니다.

關聯研究 및 政策樹立時 참고자료로 적극 活用되어 지기를 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



## 要 約 文

북한의 행정기능은 한마디로 金日成主體思想을 구체화하는데 있다고 할 수 있다. '사상에서의 주체', '정치에서의 자주', '경제에서의 자립', '국방에서의 자위' 등 네가지로 집약되는 주체사상은 자유민주주의체제하의 행정과는 달리, 黨우위에 의한 '黨-國家-官僚'에 의해 추진된다. 그런데 북한은 中·蘇 등 공산주의 국가와는 달리 '김일성-黨-정부'의 명령체제로 되어 있고, 당과 정부를 중앙인민회가 연결하는 행정구조임을 지적하였다.

이 글은 자본주의나 사회주의 국가를 막론하고 그 추구하는 이념은 평등과 효율임을 가정한다. 그런데 평등과 효율은 양립하기가 매우 어려운 두개의 價値이므로 어느 하나의 희생이 필요하다. '혁명과 건설'이라는 북한의 구호도 결국 평등과 효율을 동시에 추구하겠다는 것으로 보고 북한의 행정이 이를 위해 어떤 기능을 하는가를 분석하였다. 분석방법은 북한의 '로동신문' '76-'78년의 3년치 사설 84개와 '80-'83년의 3년간 사설 134개 등 총 218개의 사설을 표본으로 이용하였다. 사설의 대상(당원, 간부, 대중), 사설의 주제(안보, 자주외교, 통일, 의전, 관리기술, 경제, 법, 이념, 동원, 농업, 광업, 경공업, 중공업, 3차산업), 사설의 의존권위(당, 김일성, 김정일, 운동, 국가) 등을 변수군으로 하여 요인분석(factor analysis)을 하였다. 요인분석결과 당초의 변수군과는 달리 요인은 7가지(요인 1 : 자주외교, 통일, 의전, 외국, 당/ 요인 2 : 광업, 경공업, 중공업/ 요인 3 : 경제, 동원, 운동/ 요인 4 : 대중강조, 간부강조, 이념/ 요인 5 : 당원강조/ 요인 6 : 농업/ 요인 7 : 법, 김정일)로 나뉘어 졌으며, 이 7가지의 요인이 김일성 주체사상과 어떻게 연결되는가를 분석하였다.

요인분석전 변수의 범주화와는 달리 농업, 김정일 등의 변수가 독립요인으로 나타남에 유의하였으며, 이것은 북한이 농업분야에서의 안정을 통해 여타 사회주의 국가와는 달리 비교적 순수이데올로기를 고집하는 근거가 됨을 유추하였고, 또 김정일 승계체제를 위해 북한 행정이 기능함을 지적하였다. 이러한 요인분석의 결과와 분산분석(ANOVA) 결과를 기초로 하여 북한의 행정기능을 (1) 체제유지기능, (2) 경제성장기능, (3) 대외협력기능, (4) 주체사상의 내면화기능 등 네가지로 대별한 후 실제 행정부서의 기능과 대비하여 서술하였다.

그리고, 1984년을 기점으로 (합영법) 북한이 부분적인 개방을 시도하나, 북한행정은 여전히 김일성주체사상과 김정일 승계체제를 위한 봉사가 주요기능임을 결론으로 지적하였다.

# 目 次

|                      |    |
|----------------------|----|
| I. 平等과 效率 : 革命과 建設   | 3  |
| II. 北韓의 行政體制         | 5  |
| 1. 民主集中制와 組織         | 5  |
| 2. 北韓 行政體制的 特殊性      | 7  |
| 3. 北韓의 支配이데올로기와 組織   | 11 |
| III. 北韓의 行政機能        | 14 |
| 1. 分析方法              | 15 |
| 2. 分析結果              | 16 |
| 3. 部署別 行政機能          | 20 |
| 4. 主體思想의 具體化로서의 行政機能 | 21 |
| (1) 體制維持機能           | 21 |
| (2) 經濟成長機能           | 25 |
| (3) 對外協力機能           | 29 |
| (4) 主體思想의 內面化 機能     | 32 |
| IV. 要約 및 結論          | 35 |



## I. 平等과 效率 : 革命과 建設

현대국가의 이념을 이루는 큰 줄기는 多元主義(pluralism)와 마르크스주의(Marxism)이다. 多元主義下의 행정에서는 공정한 게임 규칙과 자유시장의 절차를 중시하며, 개인의 활동영역을 극대화하고, 多元的 利益葛藤을 調整하는 역할과 기능을 행정이 담당한다. 한편 마르크스주의하의 행정에서는 공정한 分配를 강조하며, 人間 疎外의 극복과 人間解放의 구현을 위해 공산사회주의 이념으로 무장한 黨과 행정관료가 인민민주주의 독재정치를 대행한다.

비록 “과학적 共產主義”가 平等과 效率의 동시추구라는 점에서 자본주의 체제에 대한 사회주의의 우월성을 주장하나, ‘紅’과 ‘專’으로 대표되는 평등과 효율이라는 두 가치의 대립은 공산주의 사회에서도 양립하기 어려운 문제임이 중국, 동구 등의 경우에서 밝혀지고 있음을 볼 수 있다.

이 글에서는 다원주의나 마르크스주의를 막론하고 행정이 추구하는 공통이념은 평등성과 효율성이라고 본다. 단지, 그 강조점과 우선순위에 차이가 있을 뿐 평등성(형평, 박애주의)과 효율성은 어떤 체제, 어떤 이념하에서도 무시될 수 없는 행정의 이념이다. 그런데 오쿤(Okun)이 지적하듯이, 평등과 효율은 상충관계에 있으므로, 어느 하나의 희생에 의해서 다른 하나가 유지되며, 이 두가지 이념이 조화되기는 매우 어렵다. 그러므로 우리는 多元主義下의 행정이 추구하는 이념이 경쟁이나 물질적 자극을 통한 능률성이라면, 마르크스주의하의 행정이 추구하는 이념은 엄격한 중앙계획과 대중동원 및 통제를 통한 평등성 또는 박애주의(egalitarianism)라 말할 수 있을 것이다. 이러한 전제하에서 볼 때, 북한의 행정기능은 이데올로기의 문제와 연결시켜서 분석할 때 그 의미가 살아나게 된다. 이를 위해 이 글에서는 북한

공산주의체제가 지향하는 이념과 정책을 기준으로 분석, 평가하고 이를 비판하는 “內在的 社會主義分析方法”을 채택한다<sup>1)</sup>.

- 
- 1) 지금까지 우리나라에서의 북한연구는 대체로 세 부류로 나누어 볼 수 있다. 첫째는, 자신의 특정한 경험을 토대로 공산권의 성격을 主觀的으로 단정하려는 제 1세대의 북한연구, 둘째로, 체계화한 외국이론등을 흡수하여 공산권에 대한 客觀的 이해를 시도하려는 제2세대의 연구, 그리고 一般化한, 따라서 한국적 상황과 무관하다고 생각되는 이론을 탈피하여 狀況의 理論에 직결되는 새로운 입장을 개발하겠다는 제3세대의 북한연구가 그것이다. 이들 세부류의 연구 가운데 특히 주의를 요하는 것이 제3세대의 접근방법이라할 수 있는 ‘內在的 社會主義分析方法’이다. 공산주의체제 연구방법에서 주로 사용되어온 既存의 全體主義理論模型 또는 變動發展模型의 한계를 벗어나고, 또 產業社會模型이 공산주의의 이념에 기초한 이들 체제의 독자성을 과소평가하는 취약점이 있음을 지적하며, ‘밖으로부터 즉 자본주의의 基準척도로 분석·평가하는 편견을 극복하자는 것이 바로 ‘內在的社會主義分析方法’이다. 李洪九 “공산권 연구의 시각과 문제점”, 한국 공산권 연구 협의회 編, 공산권 연구현황(서울:법문사, 1981), pp.20-21.; 송두울, “북한 사회를 어떻게 볼 것인가”, 사회와 사상(1988. 12), pp.105-9; 정태환, “북한의 정치와 사회변동”, 아세아연구 제30권2호, 고대 아세아문제 연구소, (87.7), pp.117-20.; 안병영, “북한의 정치과정”, 한국 정치론(서울:박영사, 1989). pp.820-823.

## II.北韓의 行政體制

### 1. 民主集中制의 組織

공산주의 이데올로기하에서 黨의 선도적, 전위대적 역할은 절대적이다. 이러한 黨을 조직하는 기본원리가 ‘민주적 중앙집권제’ 또는 ‘민주집중제’이다.

민주집중제란 한 마디로, 조직구성원의 적극성을 민주주의적 생활을 통하여 발휘하도록 하는 한편, 부분적이고 분산적인 이익을 전체적으로 통합하기 위한 중앙집권을 하자는 것이다. 민주주의적 중앙집권제는 원래 레닌이 멘세비키와의 당내투쟁에서 제시한 ‘조직원리’로서<sup>2)</sup> 당의 광범위한 공개제와 자유로운 토의제를 내용으로 하며, ‘당이 모든 것을 알게 하자’라는 슬로건으로 당의 통일을 보유하고 새로운 분열을 회피하려한 데서 출발하였다. 여기에 더하여, 당내 검열을 부정하며, 의견의 차이가 발생하는 불가피성을 역설하며, 그 의견차이의 해결방법으로, ‘불만이 있는 당원을 동지적인 의견교환과 당 출판물을 통한 논쟁에서 자신이 가진 불만의 이유와 성격을 명확하게 하는’ 동지적인 사상투쟁 방식을 제시하였다. 그리고, 다수에 대한 소수의 복종을 원칙으로 하면서도, 소수파의 권리를 보장하는 것, 즉 당내 소수파의 사상투쟁의 권리를 인정하는 것을 레닌은 민주적 중앙집권제의 내용으로 삼았다<sup>3)</sup>.

여기에서 레닌이 말하는 중앙집권의 권력은 물론 당 중앙위원회에 집중됨을 뜻한다. 그리고,

---

2) 1905년 12월 탄메르홀스에서 개최된 제1회 당협의회에서 공식적인 당의 방침으로 이 민주적 중앙집권제가 확정되었다. 이 협의회에서 채택한 ‘당의 재조직’이라는 결의에서 레닌은 처음으로 ‘민주적 중앙집권제’라는 개념을 도입한다.

3) 藤井一行 지음, 이상철 옮김, 불세비키 당 조직론(서울: 두리, 1986) pp.38~55.

위기를 맞이하였을 때 작은 그룹(예를 들면 우리의 중앙위원회는 작은 그룹이다)이 광범한 대중을 혁명방향으로 향할 수 있게 한다면, 그것은 매우 좋은 일일 것이다. 어떤 위기를 맞이할 때 대중이 직접 행동하는 것은 불가능하다. 대중은 당의 중앙기관이라는 작은 그룹의 원조를 필요로 한다.<sup>4)</sup>

라고 하는 것에서 보듯이, 민주적 중앙집권제로 당의 중심부에 집중된 권력을 대중과의 연계에 활용할 것을 제시하여, 당 조직원리인 민주집중제를 대중조직으로 확대시키고 있다.

김일성은 “당의 민주주의 중앙집권제라는 것은 광범위한 당원대중이 당 지도부를 선거하며 그 지도부가 세워진 노선과 정책을 실천하기 위한 투쟁을 유일적으로 지도하는 것을 말한다<sup>5)</sup>”라고 하여 민주주의 중앙집권을 당 조직원리와 정책실현의 지도이념으로 삼고 있다.

毛澤東도 역시 레닌의 민주 집중원리를 받아들여, 당의 운영원리로 삼았는데, 毛는 중국이 원래 “生産的 家長制가 優勢를 占하는 國家”로 보고, 民主生活가 결핍되어 야기되는 당내의 비활력적 요소를 民主生活의 도입으로 활성화시켜 全黨의 적극성을 발휘케 하고자 하였다. 그러나 極端的인 民主化는 黨의 紀律을 파괴하는 自由放任主義로 흐를 것을 경계하여, 民主와 集中의 통일을 시도하였던 것이다<sup>6)</sup>.

이러한 공산주의의 조직원리는 혁명시기 또는 혁명 후 초기의 건설시기에 일사불란성을 유지시켜 주어 조직의 효율성을 발휘하여 지금까지 모든 공산주의 국가의

---

4) 레닌선집, 제31권, “공산주의 인터내셔널에의 가입조건”, p.203.

5) 김일성저작선집, 제2권, p.376. 극동문제연구소 편, 原典 共產主義大系 p.985에서 전재.

6) 毛澤東 選集 제2권, “中國共產黨再民族戰爭中的 地位”, 人民出版社, 1966, p.517. “...由於我問的 國家是一個小產的 家長制 優勢的 國家...一方面, 確實大黨內的 民主生活; 又一方面, 不至於走倒極端民主化, 走倒破壞紀律的 自由放任主義...”

조직이념으로 이어져 오고 있으며, 트로츠키가 지적하였듯이, “가장 엄격한 혁명적 질서”가 당원대중과 독립하여 질서를 유지하며, 당의 의지를 中絶시켜 그를 위반할 수도 있는 거만한 관료가 발로 짓밟고 당대회를 연기하거나 또는 ‘질서’때문에 필요하다면 마치 한 것처럼 간단히 허구로 해버리게 되는<sup>7)</sup> 恣意性和 獨斷性を 노출할 수도 있게 된다.

아 물론, 공산주의 이념하의 민주집중제는 黨을 조직하고 관리하는 중요원리이며, 이것이 그대로 행정조직에도 이어져, 행정조직의 권한이 또한 黨 특히 黨의 중심조직인 중앙위원회에 집중되게 되는 것이다. 행정조직의 效率的 수행은 물론이고, 원활한 흐름이 行政이 안고 있는 難題中的 하나라면 調整과 統制를 分化의 妙를 살리면서 統合을 지향하는 것이 이데올로기의 차이를 떠나서 보편적으로 추구되는 조직원리가 될 것이다. 그리고 “民主와 集中” 또는 민주적 중앙집권제를 現代 組織理論의 集權化와 分權化의 개념으로 대치시켜 볼 때, 民主와 集中이 반드시 대립적이고 상극적인 것만은 아니며<sup>8)</sup>, 行政過程을 통하여 이 두가지 개념이 서로 調和와 統合을 이룰 수 있게 될 것이다. 그리고 이러한 서로 상이한 개념의 統合을 공산주의 사회에서는 바로 사상성 강조 또는 철저한 비판, 자기비판과 교육을 통해 가능하게 된다고 보는 것이다.

## 2. 北韓行政體制의 特殊性

맑스-레닌 등 정통 공산주의 이론가가 관료체제는 곧 붕괴되고 없어질 것으로 본 것과는 달리, 현대 공산주의 사회 또는 공산체제에서 훨씬 더 官僚化의 정도가 확산되었을 뿐만 아니라, 그 규모와 심도면에서도 더욱 巨大化하게 된다. 이러한 官

7) 극동문제 연구소 편, 앞의 책, p.984.

8) 白 完基, 行政學(서울: 박영사, 1985), p.234~5.

僚化傾向은 자본주의체제나 사회주의체제 모두에서 보이는 공통현상이기도 하다. 특히 소련같은 경우는 사회전체가 하나의 거대한 관료집단으로, 복합적 官僚制를 형성하며<sup>9)</sup>, 이는 공산제국이 자본주의국가의 경우 私企業에 주어진 기능까지도 수행하지 않으면 안된다는 점에 기인하고 있다.

공산주의 체제의 이러한 관료화현상은 당과 행정조직이 경제를 기획, 집행, 통제하고 이념을 창출, 교육하는 역할을 담당해야 하는 데에서 생기는 불가피한 현상이라 할 수 있다. 바로 이러한 공산주의 체제하의 관료제화의 불가피성 때문에 “정치기능과 행정기능의 중첩 또는 융합현상”, 政治化된 官僚制(politicized bureaucracy), 그리고 黨官僚와 國家行政官僚로 二元化되어 있으면서도 한 덩어리로 일체화되려는 複合的 또는 一元的 官僚制의 特殊性을 동시에 지니게 된다<sup>10)</sup>. 특히, 黨체제와 행정체제가 국가주석 김일성을 정점으로 하는 全權的 一人體制로 형성됨으로서 행정의 정치적 침식이 거의 완전무결하게 제도화되어 행정의 黨에 대한 종속화, 예속화가 심화되는 정치·행정의 融合現象과 함께 정치 리더쉽의 관료제화 현상이 심화되었다. 즉 黨·行政官僚가 “한 덩어리” 官僚集團으로서 이들의 充員(recruitment)과 機能(function)면에서 유사성이 증대된다.

그러나 북한의 경우, 共產先進國들이 體制形成期에서 體制管理期로 넘어가면, 그에 따른 통치형태의 변화, 억압의 완화, 紅(the red) 위주에서 專(the expert) 위주에로의 전환 등으로 체제의 속성과 양상이 변화하는 것과는 달리, 金日成 장기집권과 金正日의 후계세습체제구축으로 인하여 ‘체제형성기 → 체제관리기 → 제2의 체제형성기’로 순환한다는 점에서, 원천적인 黨支配國家體制로서의 黨-國家體制(the

9) 李 常民, 소련관료정치론(서울: 법문사, 1986).

10) 李 常民, “사회주의 국가의 관료제도: 북한의 관료제도를 중심으로”, 아세아 연구 81호, 1989. pp.12.

party-state system)가 더욱 심화된다. 그러므로 북한 행정체제는 黨과 國家의 고위직을 동일인물이 겸직하고(device of dual office holding), 많은 國家機能을 黨이 관장하며, 黨機構編制와 國家行政機構를 병행시키며, 당과 행정의 많은 기능이 서로 중첩(overlap)·교차되며, 관료정치화되어 國家階序制에서의 상관에 대한 중속과 黨機構에서의 중속이라는 이중속성을 지닌 “黨·政不分”체계를 형성한다. 이러한 黨政不分 또는 政治·行政一元化현상은 최근 中國의 개혁정치에서 보듯이, 변화를 지향할 때는 “변화에의 저항”과 관료적 보수주의의 속성으로 인하여, 二重構造的 대립과 갈등이 심화되지만, 그러나 ‘혁명과 건설’이라는 이념적 교조화가 심화된 북한 행정체제는 변화보다는 안정이 우선시되고 하이어라키(hierarchy) 속에서의 일사분란성이 강조 될 뿐이다. 더구나 북한의 경제체제가 “分權計劃的 市場價格方式”의 채택이 불가피할 정도로 변화가 요구되고 있음에도 불구하고<sup>11)</sup>, 체제의 변질에 따르는 一人獨裁體制의 붕괴가 두려워 여전히 “中央集權的 行政指導方式”을 지속하고 있는 현 상황하에서 黨·國家體制를 기본으로 한 정치관료화 현상은 불가피하다.

여기서 주의할 점은, 金日成 자신도 관료제에 대한 비판을 수 없이 해왔다는 점이다. 그러나 金의 비판은 당이나 행정관료자체의 역할 필요성이나 효용성을 비판한 것이 아니라, Gouldner, Bennis, Merton, Selznick, Blau 등이 지적한 것과 같은 관료제의 역기능현상을 비판한 것이다. 金日成이 지적하는 관료제의 병폐는, 번문옥례(red tape), 형식주의, 권위주의, 무책임성 등, ‘프로레타리아 독재’를 대행하는 관료의 역기능으로서, 이러한 역기능을 이념(the red)의 강화로 극복하여 관료의 적극성, 창의성, 책임성, 봉사성 등을 계발하려 하는 것이다. 그리고 이러한 黨-행정관료는 수령의 영도체제하에서 ‘수령-당-행정관료-대중’의 연결고리 역할을 수행하

11) 全 應烈, “경제발전에 따르는 북한 경제체제의 변질”, 북한학보 제1집, 1987, pp.127~180.

게 되는데 이러한 북한의 행정체제 가운데서, 무엇보다도 수령의 영도역할이 강조되게 된다.

이른바 주체사상에서 수령의 역할을 다음과 같이 밝히고 있다.

“... 프로레타리아 독재체제내에서 수령, 당, 대중은 서로 분리할 수 없는 유기적 전일체를 이루고 있으며 현명한 수령이 없는 당은 지휘관 없는 군대와 마찬가지로 진실된 노동자 계급의 전위대로서의 역할을 수행할 수가 없으며, 또한 당의 정치적 지도없이 노동자 계급이 인민대중을 자기의 주변으로 집결시킬 수가 없고, 그들을 사회주의 공산주의로 인도할 수 없다...<sup>12)</sup>”

그러므로, 프로레타리아 독재를 실시하는 유기적 전일체제로서의 북한 행정체제는, 프로레타리아 독재의 운명이 전적으로 수령에게 달려있게 되는<sup>13)</sup> 수령중심의 작동 메카니즘을 지니게 된다. 이러한 수령중심론에 따라서, 수령은 국가주석일 뿐만 아니라 勞動黨의 總秘書요 政治局의 委員이고 또한 黨과 행정기구(정무원)를 연결하는 기구인 中央人民委員會의 首位가 되는 것이다.

이와 같이 볼 때, 행정체제의 특성은, 일반 공산주의국가가 지니는 체제적 특성인 黨·國家官僚體制의 특성에다가 수령의 유일적 지도체제, 즉 ‘수령-당-국가체제’라는 특성이 더 가미된 전체주의적 행정체제라 할 수 있다<sup>14)</sup>.

12) 혁명의 위대한 수령 김일성 동지께서 창시하신 당의 유일사상 체제를 수립하기 위한 사상과 그 빛나는 구현(평양; 사회과학 출판사, 1973) pp,51~54.

13) 프로레타리아 독재국가 건설에 관한 위대한 김일성 동지의 사상(평양: 사회과학 출판사, 1971), p.124~126; 북한 사회주의 헌법(1972.12.27. 개정), 제10조 “조선 민주주의 인민공화국은 프로레타리아 독재를 실시하며 계급로선과 군중로선을 관철한다.”

14) 양 성철 교수는 북한의 정치체제를 전체주의 체제로, 그리고 남한의 정치체제를 권위주의 체제로 보고 남북한 정치체제의 비교분석을 시도한다. 양교수가 지적하는 북한정치체제의 전체주의적 정치질서로서의 공통점은 Maxism-Leninism,

### 3. 北韓의 支配이데올로기와 組織

북한을 지배하는 이데올로기적 힘은 한마디로 “金日成 주체사상”이다. 김일성정권의 초기에 북한은 ‘소련으로부터 배우자’라는 구호아래, 소련 모델을 정치, 행정의 모든 분야에서 모방하여 소비에트化하였다<sup>15)</sup>. 그러나, 1956년 제20차 소련공산당 대회를 계기로 시작된 中·蘇 이념분쟁으로 북한은 표면적으로 ‘중립’을 내세우고, 실제로는 敎條主義的 立場을 견지하는 中國측으로 기울면서, ‘主體性’을 강조하게 된다. 1955년 12월 28일 노동당 선전선동대회에서 행한 연설에서 김일성은 “우리는 어떤 나라의 혁명도 아닌 바로 조선의 혁명을 하고 있습니다”라고 하여, 공산주의적 敎條性과 修正性의 對立的 狀況에서 자체 방어적인 수단으로 주체사상을 창출한다. 그러므로 北韓을 지배하는 이념은, 마르크스-레닌주의의 순수 이데올로기가 북한, 특히 김일성의 지배체제에서 실천 이데올로기로 변용되어 생성된 주체사상인 것이다.<sup>16)</sup>

대부분의 공산주의 혁명이 그러하듯이, 주체사상은 북한사회가 당면하는 대내외

---

#### 14)의 계속

행위의 사회주의적 규범, 사회주의 경제체제, 무산자 독재, 민주적 중앙 집중제, 공산당의 향도적 역할, 무산자 국제주의, 국가 통치기구의 형식적 유사성 등으로 보며, 현 북한정치체제가 안고 있는 특수성으로서, 분단정치/안보정치 현실과 안보 딜레마 현상, 크기 원리에서 나타난 경제적/사회적/문화적/정치적/군사적 파생효과, 메아리 효과, 포위심성, 배급증후군, 김일성 우상화와 부자승계 등 일곱 가지이다. 양 성철, “남북한 정치체제분석 모형,” 한국정치학보 제20집 2호 (1986) pp.95~114.

15) 양 호민, 北韓의 이데올로기와 政治 (1) (서울: 고대 아세아문제연구소, 1967). p.89

16) F. Schurman, Ideology and Organization in Communist China (Berkeley: California Univ Press, 1968)에서도 마르크스-레닌주의와 毛澤東사상(Maoism)의 관계를 순수이데올로기와 실천이데올로기의 관계로 파악한다.

적인 모순, 즉 “계급모순”과 “민족모순”에 대한 해결이라는 과제에서 생성되는 것으로 받아들여지고 있다.<sup>17)</sup> 그리고 이러한 주체사상은, 북한의 두가지 목표인 ‘혁명과 건설’이라는 슬로건속에 용해되어져서, “사상에서의 주체”, “정치에서의 자주”, “경제에서 자립”, “국방에서 자위”라는 4가지 원칙으로 구체화되고,<sup>18)</sup> 혁명은 다시 “사상, 기술, 문화혁명”이라는 3대혁명으로 세분화되어 1960년대 후에 이론적 체계화와 종합화가 시도된다.<sup>19)</sup> ‘혁명과 건설’이라는 구호에서 ‘건설’은 물론 경제개발을 지향하는 것으로서, 1961년부터 시작되는 ‘人民經濟 7個年計劃’을 겨냥한 大衆動員戰略이며, 경제적 위기에 봉착할 때마다, ‘千里馬運動’등의 전략으로 주체사상을 구체화하여 경제적 동원과정에서 대중들의 정치적, 심리적 동기를 자극하여 자발적 참여를 고취시켜 나간다.<sup>20)</sup>

이러한 ‘혁명과 건설’이라는 목표에서 구체화되는 북한의 주체사상은 영도체계상에서 조직이 중요시되며, 이때의 조직은 역시 “노동계급의 당”, 즉 노동당이 중심이 된다. “노동계급의 당은 혁명과 건설에 대한 영도체계에서 향도적 역량이다<sup>21)</sup>”라고 밝힌 김일성의 말에서 보듯이, 당은 노동계급과 근로대중의 다른 모든 조직들을 통일하는 최고형태의 조직이며, 혁명과 건설을 전적으로 책임지고 모든 사업을 조직 지휘하는 “혁명의 참모부”요 “선봉대”이며, “사회의 심장”이라고 한다.<sup>22)</sup> 그러므로, 당은 국가의 행정기구가 ‘혁명과 건설’이라는 사회주의적 이념에서 이탈하지 못하도록

17) 송 두울 앞의 책. p.111

18) 주체사상의 지도적 원리(평양: 사회과학 출판사, 1985), 제1장.

19) 사회주의, 공산주의 건설이론(평양: 사회과학 출판사 편, 1985), 제3장.

20) 안 병영, “북한의 정치과정”, 김운태외, 한국정치론(박영사, 1989). pp.830-832.

21) 김일성, ‘맑스-레닌주의와 주체사상의 기치를 높이 들고 나아가자’, p.19 영도체계(평양: 사회과학출판사, 1985). p.111에서 전재

22) 영도체계(평양: 사회과학 출판사, 1985). pp.111-117.

록 지도, 감독하는 역할을 수행하게 되며, 또한 공산주의적 인간형의 창조와 재창조에 이바지하게 된다. 그러므로, 당의 조직원칙은, “당앞에 제기되는 모든 과업을 성공적으로 수행할 수 있는 전술을 실천하는 데에서<sup>23)</sup>” 찾으며, 他黨, 단체 및 대중과의 연계를 그 조직원리의 생명으로 삼고 있는 것이다. 이러한 조직원리를 밝힌 북한 헌법 제9조에서는 “조선민주주의 인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다”라고 명문화된다. “당원은 당조직에 복종하며, 소수는 다수에 복종하며, 하급당단체는 상급당기관에 복종하며, 전당은 중앙위원회에 복종하는<sup>24)</sup>” 집중제의 원칙과 함께, “광범한 당원대중의 의사를 모아 노선과 정책을 세우고 당지도부를 선거하는<sup>25)</sup>” 민주주의를 결합하여, 일사불란한 영도체계를 유지하려는 것이 북한 노동계급의 당이 추구하는 조직이념인 것이다. 이와 같이 볼 때, 북한은 중국이나 소련에서, 당권, 정권, 행정권, 무력 통수권이 분리되어 당권이 약화되는 것과는 달리,<sup>26)</sup> ‘혁명의 참모부’인 당권이 주권과 결합하고, 주권이 행정기관의 사업을 감독, 통제하는 기능을 수행하게 하여, 소련과 중국 및 동구의 이념변질을 배척하며, 원칙적인 노선을 강조하는 金日成 주체사상을 계속 강화하고 있다고 하겠다.

23) 김일성 저작선집 제1권, pp.299-300.

24) 앞의 책, p.280

25) 앞의 책, p.376

26) 송두율, “페레스트로이카, 개혁, 주체”, 사회와 사상(서울:한길사), 89년 7월 호, p.162.

### Ⅲ. 北韓의 行政機能

북한의 행정의 추구는 목표는, 한마디로 김일성주체사상의 구체화라고 할 수 있다. 주체사상은 “혁명과 건설”의 두 가지로 집약되며, “사상에서의 주체”, “정치에서의 자주”, “경제에서의 자립”, “국방에서의 자위”라는 4가지 원칙으로 세분화됨을 이미 지적하였다. 우리는 “혁명과 건설”이라는 북한의 목표는 다름아닌 “평등과 효율”의 동시추구라고 해석할 수 있을 것이다. 그런데, 이러한 목표는 결국 체제의 정통성, 즉 체제유지를 위한 상징에 불과하며, 행정기능도 결국 김일성체제의 유지, 또는 김정일 후계체제의 유지를 위한 봉사기능일 뿐임을 가정한다. 왜냐하면, 평등과 효율은 동시에 추구하기가 매우 힘들어, 사회주의 국가인 북한도 理念性(혁명)과 專門性(건설)이 1, 2차 경제개발 기간동안 서로 교차되며 각기 다르게 강조되기 때문이다.

그리고, 1984년부터는 북한체제의 한계가 노출되기 시작하는데, 合營法에 의한 북한의 부분적 개방이 그것이다.

이러한 문제를 검증하기 위해, 이 글에서는 북한의 ‘로동신문’ 사설을 분석하였다. 無作爲로 '76년 7월부터 '78년 12월까지 매주 84개의 표본을 뽑고, 또 合營法에 의한 부분개방이 시작되는 '84년 직전의 3년(80년 1월-83년 12월)간 사설 134개를 추출하여 총 218개의 사설을 표본으로 이용하였다. 이 분석에서는 廉弘喆, 高鉉旭이 로동신문의 사설을 내용 분석한 글, “‘로동신문’을 통해 본 北韓政策의 變化(1976-1986)” (1985년도 문교부 학술연구 보조논문)와, 金炳元 등의 “로동신문 및 김일성 저작집 分析을 통한 北韓官僚行態研究” 慶星大 統一研究(1988. 12)를 참조하였다.

## 1. 分析方法

‘로동신문’ 사설 218개를 추출하여 표본으로 삼고, 사설이 대상으로 삼는 대상변수를 대중강조, 간부강조, 당원강조 등 3가지 변수로 나누었다. 그리고 사설이 주제로 삼고 있는 것으로 안보, 외교, 통일, 의전, 관리기술, 경제, 법, 이념, 동원, 농업, 광업, 경공업, 중공업, 3차산업 등 14개의 변수로 나누었으며, 사설이 의존하는 권위변수로서 외국, 당, 김일성, 김정일, 운동, 국가 등 6개로 나누었다.<sup>27)</sup> 매 변수의 척도 범주와 부호는 최대 0에서 6까지, 최소 0에서 4까지로 하는 서열척도로 하였다. 예를 들어, 이념이란 변수의 경우, 표본사설에서 전혀 언급이 없는 경우는 0, 한 단어, 한 귀절 정도의 언급인 경우는 1, 副次的 主題인 경우는 2, 副次的 主題보다 언급이 많으나 主要主題가 되지 못하는 경우는 3, 主要主題인 경우는 4, 中心主題가 2개인 경우는 5, 그리고 1개의 中心主題인 경우는 6으로 부호하였다.

김정일이란 변수의 예를 하나 더 들면, 김정일의 지적이나 ‘당중앙’을 인용한 것이 전혀 인용이 없으면 0, 1회 인용이면 1, 2회 인용이면 2, 다수 인용이면 3, 주요 인용이면 4로 부호화하였다.

총 23개의 변수가 어떻게 집단화하는가를 보기 위해 요인분석(Factor Analysis)을 하였고, 또 '76-'78년의 기간과 '80-'83년의 기간이 어떤 차이가 있는가를 보기 위하여 分散分析(Analysis of Variance)을 하였다.

變數의 척도범위가 서로 다르므로, 이 變數들을 평균(mean)=0, 표준편차(standard deviation)=1로 표준화(standardization) 시킨 후 分散分析을 하였다. 통계분석에는 개인용 컴퓨터의 SAS를 이용하였다.

---

27) 이는 원래, 염홍철, 고흥욱, “‘로동신문’을 통해 본 북한정책의 변화(1976-86)” (1985년도 문교부 학술연구 보조논문)에서의 분류방법이었다.

## 2. 分析結果

[표1] 변수간 요인분석결과표(Rotated Factor Pattern)

|       | 요 인 1           | 요 인 2          | 요 인 3          | 요 인 4           | 요 인 5          | 요 인 6          | 요 인 7           |
|-------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|
| 대중강조  | 0.38626         | 0.12139        | -0.21626       | <u>0.59489</u>  | -0.47087       | 0.12106        | -0.04809        |
| 간부강조  | -0.36767        | 0.10902        | 0.05398        | <u>-0.75224</u> | -0.27585       | -0.00460       | -0.01562        |
| 당원강조  | -0.00268        | -0.10148       | 0.14757        | 0.20918         | <u>0.81451</u> | -0.03526       | 0.06145         |
| 안 보   | 0.48270         | -0.14230       | -0.48726       | 0.23282         | 0.02907        | -0.34380       | 0.06774         |
| 자주외교  | <u>0.63451</u>  | -0.19125       | -0.35966       | 0.22569         | -0.19924       | -31835         | 0.22332         |
| 통 일   | <u>0.55115</u>  | -0.14211       | -0.39607       | 0.28649         | -0.06414       | -0.36547       | 0.02084         |
| 의 전   | <u>0.84843</u>  | 0.00588        | 0.00801        | 0.04762         | 0.05692        | 0.03199        | -0.02541        |
| 관리기술  | -0.41959        | 0.37684        | 0.02855        | -0.45905        | -0.04818       | 0.36752        | -0.20937        |
| 경 제   | 0.02118         | 0.23047        | <u>0.69419</u> | -0.18130        | -0.05932       | 0.03664        | -0.03794        |
| 법     | -0.05840        | -0.25142       | 0.28068        | -0.02109        | -0.22654       | -0.49360       | <u>-0.52129</u> |
| 이 념   | -0.25260        | -0.16640       | -0.13335       | <u>0.71596</u>  | 0.10572        | -0.33144       | -0.52129        |
| 동 원   | -0.46610        | 0.13286        | <u>0.59953</u> | -0.06344        | 0.39857        | 0.02060        | 0.05447         |
| 농 업   | -0.05579        | -0.28767       | 0.06583        | -0.09619        | -0.28553       | <u>0.78482</u> | 0.01925         |
| 광 업   | -0.07598        | <u>0.75636</u> | 0.13244        | -0.10027        | 0.05464        | -0.06727       | -0.03398        |
| 경 공업  | 0.05038         | <u>0.63996</u> | 0.20036        | 0.06541         | 0.00266        | -0.05647       | 0.02460         |
| 중 공업  | -0.10341        | <u>0.69903</u> | 0.21605        | -0.04952        | -0.19698       | 0.17941        | -0.13783        |
| 3 차산업 | -0.13189        | 0.47750        | -0.14645       | -0.30195        | 0.07314        | 0.00921        | -0.02238        |
| 외 국   | <u>0.84048</u>  | -0.09382       | -0.10881       | 0.02148         | -0.10384       | -0.06726       | -0.00517        |
| 당     | <u>-0.55179</u> | 0.06035        | 0.14311        | -0.05980        | 0.53267        | -0.04660       | 0.10319         |
| 김 일 성 | -0.40201        | -0.05041       | 0.29780        | -0.03031        | -0.35559       | -0.01488       | 0.03519         |
| 김 정 일 | 0.06829         | -0.13178       | -0.01462       | 0.03766         | 0.02831        | -0.12692       | <u>0.77221</u>  |
| 운 동   | -0.20574        | 0.10536        | <u>0.65768</u> | 0.09660         | 0.26273        | -0.04237       | -0.03335        |
| 국 가   | 0.20692         | -0.23493       | -0.05150       | 0.12193         | -0.29606       | -0.49728       | 0.29295         |
| 아이젠처  | 6.12121         | 2.49354        | 1.87231        | 1.33223         | 1.20997        | 1.11656        | 1.08293         |

표1을 근거로 하여 각 요인을 다음과 같이 이름붙인다.

[표 2] 요인분석결과 요약

| 요인   | 관련 변수               | 요인명칭 | 주체사상과의 관계 | 평등과효율과의관계 |
|------|---------------------|------|-----------|-----------|
| 요인 1 | 자주의교, 통일, 의전, 외국, 당 | 국제관계 | (국방의 자위)  | 평 등       |
| 요인 2 | 광업, 경공업, 중공업        | 산업정책 | (경제의 자립)  | 효 율       |
| 요인 3 | 경제, 동원, 운동          | 효율증진 | (경제의 자립)  | 효 율       |
| 요인 4 | 대중강조, 간부강조, 이념      | 평등증진 | (정치적 자주)  | 평 등       |
| 요인 5 | 당원강조                | 당원강조 | (정치적 자주)  | 평 등       |
| 요인 6 | 농업                  | 농업우선 | (경제의 자립)  | 효 율       |
| 요인 7 | 법, 김정일              | 승계체제 | (사상의 주체)  | 평 등       |

[표3] 요인간 상관관계

Correlation Coefficients/Prob > | R | under Ho : Rho = 0/N = 23

|     | 요인 1               | 요인 2               | 요인 3               | 요인 4               | 요인 5               | 요인 6               | 요인 7               |
|-----|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 요인1 | 1.0000<br>0.0000   | 0.0000<br>1.0000   | -0.00014<br>0.9995 | -0.00009<br>0.9997 | -0.00003<br>0.9999 | -0.00006<br>0.9998 | -0.0008<br>0.9997  |
| 요인2 | 0.0000<br>1.0000   | 1.0000<br>0.0000   | -0.00593<br>0.9786 | -0.00375<br>0.9864 | -0.00129<br>0.9953 | -0.00258<br>0.9907 | -0.00290<br>0.9895 |
| 요인3 | -0.00014<br>0.9995 | -0.00593<br>0.9786 | 1.0000<br>0.0000   | -0.10538<br>0.6323 | -0.03677<br>0.8677 | -0.07248<br>0.7424 | -0.08161<br>0.7112 |
| 요인4 | -0.00009<br>0.9997 | -0.00375<br>0.9864 | -0.10538<br>0.6323 | 1.0000<br>0.0000   | -0.02324<br>0.9162 | -0.04581<br>0.8356 | -0.05157<br>0.8152 |
| 요인5 | -0.00003<br>0.9999 | -0.00129<br>0.9953 | -0.03677<br>0.8677 | -0.02324<br>0.9162 | 1.0000<br>0.0000   | -0.01599<br>0.9423 | -0.01800<br>0.9350 |
| 요인6 | -0.00006<br>0.9998 | -0.00258<br>0.9907 | -0.07248<br>0.7224 | -0.4581<br>0.8365  | -0.01599<br>0.9423 | 1.0000<br>0.0000   | -0.03549<br>0.8723 |
| 요인7 | -0.00008<br>0.9997 | -0.00290<br>0.9895 | -0.08161<br>0.7112 | -0.05157<br>0.8152 | -0.01800<br>0.9350 | -0.03549<br>0.8723 | 1.0000<br>0.0000   |

요인1에서 7까지를 분석해 보면, 요인1은 국제관계로서 주체사상의 “국방에서의

자위”이고 “정치에서의 자주” 부분에 해당된다. 요인 2는 광업, 경공업, 중공업 등 産業에 관한 것이고, 요인 3은 대중동원이나 운동(천리마운동 등)을 통한 경제이념에 관한 변수들이다. 그러므로 주체사상의 “경제의 자립”에 해당한다. 요인 4는 혁명성 등 이념을 앞세운 대중, 간부, 당원을 강조하는 요소들로서 주체사상의 “정치에서의 자주”에 해당된다. 농업이 요인 6으로 독립적인 요인이 된 것에 주의할 필요가 있는데, 이는 중국, 소련 등 여타의 공산국가와는 달리 북한공산주의가 개혁, 개방의 길로 나아가지 않고, 순수한 공산주의 이데올로기를 추구할 수 있는 근거가 농업에 있음을 암시한다. 즉, 다른 사회주의 국가와는 달리, 북한은 농촌사회의 안정을 통해 “혁명과 건설” 즉 평등과 효율은 어느 정도 동시에 추구할 수 있기 때문이라고 보아야 한다. 요인 7은 김정일의 등장을 나타내는 것으로, 김일성-김정일 후계체제가 북한행정의 하나의 요인임을 지적해 주는 것이다.

이렇게 볼 때, 북한의 행정은 요인 2, 3, 6에서 보이는 효율위주의 경제건설과, 요인 1, 4, 5에서 보이는 평등위주의 혁명의 지속 그리고, 요인 7에서 보이는 김정일 승계체제의 3가지 분야로 그 기능이 분류됨을 알 수 있다.

[표4] 두 집단의 一元變量分析 結果

|      | 변 량 | 자 승 합        | 자유도 | 평균자승       | F값   | Pr>F   |
|------|-----|--------------|-----|------------|------|--------|
| 요인 1 | 집단간 | 1.00456212   | 1   | 1.00456212 | 3.07 | 0.0811 |
|      | 집단내 | 70.66014854  | 216 | 0.32713032 |      |        |
|      | 전 체 | 71.66471065  | 217 |            |      |        |
| 요인 2 |     | 5.33657271   |     | 5.33657271 | 9.49 | 0.0023 |
|      |     | 121.42737271 |     | 0.56216368 |      |        |
|      |     | 126.76292662 |     |            |      |        |
| 요인 3 |     | 0.06937275   |     | 0.06937275 | 0.10 | 0.7512 |
|      |     | 148.72257768 |     | 0.68853045 |      |        |
|      |     | 148.79195043 |     |            |      |        |
| 요인 4 |     | 0.82069389   |     | 0.82069389 | 4.61 | 0.0329 |
|      |     | 38.46010715  |     | 0.17805605 |      |        |
|      |     | 39.28080104  |     |            |      |        |
| 요인 5 |     | 7.49990869   |     | 7.49990869 | 7.73 | 0.0059 |
|      |     | 209.50009131 |     | .096990783 |      |        |
|      |     | 217.00000000 |     |            |      |        |
| 요인 6 |     | 2.24237654   |     | 2.24237654 | 2.26 | 0.1346 |
|      |     | 214.75762346 |     | 0.99424826 |      |        |
|      |     | 217.00000000 |     |            |      |        |
| 요인 7 |     | 0.35102465   |     | 0.35102465 | 0.75 | 0.3863 |
|      |     | 100.6024917  |     | 0.4675189  |      |        |
|      |     | 100.95343382 |     |            |      |        |

P<0.05

이제, 통계분석의 결과와 실제 각 행정부서의 기능을 대비시켜 설명할 차례이다. 설명의 편의상, 북한의 행정기능을 (1) 체제유지기능, (2) 경제성장기능, (3) 대외 협력기능, (4) 주체사상의 내면화기능 등 4가지로 재분류하여 통계분석결과와 더불어 설명을 가하기로 한다.

### 3. 部署別 行政機能

(1) 外交部：外國과의 條約 및 協定締結, 修交, 外交公館運營 등 모든 外交業務를 遂行한다. 그의 通商貿易交流 등의 業務도 담당하며, 이를 위해 貿易委員會 對外經濟事業部와 협조한다.

(2) 國家計劃委員會：中央人民委員會가 수립한 經濟政策을 토대로 해서 綜合的인 經濟計劃을 수립한다. 그리고 각 부서의 具體的인 實行計劃을 검토한다.

(3) 農業委員會：協同農場, 國營農場 등 農業全般에 관한 문제를 다룬다.

(4) 電力工業委員會：電力의 生産과 供給을 다룬다.

(5) 資料部：建設業務와 여기에 소요되는 資料의 生産과 管理를 다룬다.

(6) 輕工業委員會：日用品, 食料, 방직 등 住民生活와 직결되는 消費財工業을 다룬다.

(7) 國家建設委員會：國土, 産業, 都市, 農村 등 建設關係 분야를 一括的으로 다룬다.

(8) 交通委員會：陸運 및 海運 등 交通問題를 다룬다.

(9) 水産委員會：漁業, 및 漁區, 水産協同組合에 관한 問題를 다룬다.

(10) 教育指導委員會：教育全般에 관한 問題를 다룬다.

(11) 人民委員會：住民生活에 대한 奉仕問題를 망라적으로 다루고 있다. 이 부서는 輕工業委員會와 함께 주민 생활의 改善에 관계가 깊다.

(12) 建材工業委員會：建設部門에 소요되는 자재의 生産 및 管理를 다룬다.

(13) 遞信部：우편, 電信, 電話 등의 분야를 다룬다.

(14) 文化藝術部：北韓社會主義制度의 優越性과 金日成 偶像化 政策 및 政治思想 教養事業을 다룬다.

(15) 財務部：豫算編成 下達 執行의 問題를 다룬다.

(16) 對外經濟事業部：外國과의 經濟交流, 交易상담, 市場調查 및 開拓, 外國投資誘導, 技術導入, 外國에 대한 經濟支援 등을 다룬다.

(17) 貿易部：外國과의 貿易交流問題를 다룬다.

(18) 勞動行政府：勞動力の 파악, 보충, 配置와 賃金, 勞動條件, 勞動時間에 관한 業務를 다룬다.

(19) 保健部：醫療, 製藥, 衛生, 防疫 등의 問題를 다룬다.

이 밖에도 行政院所屬部署로 採取工業委員會, 金屬工業部, 林業部, 科學院, 國家科學技術委員會, 國土 및 都市管理委員會, 電子自動化工業部 등이 있다.

#### 4. 主體思想의 具體化로서의 行政機能

##### (1) 體制維持機能

북한은 대외관계에서 통일보다 安保를 강조한다(표5 참조). 이는 경제정책의 실패로 인한 사회적 불안을 安保面의 위기조성을 통해 해결하려는 노력으로 해석된다. 염홍철의 연구논문 분석결과, 안보와 통일의 언급횟수가 전체의 9.1%에 해당함을 볼 수 있다. 또한 표 4에서 보듯이 자주외교, 안보, 통일 등 요인 1은 합영법 시행전과 그 이후에는 차이가 없음이 강조됨을 볼 수 있는데( $P=0.0811$ ), 이는 체제 유지기능은 북한행정의 제1차적 목표이기 때문일 것이다.

[표5] 국제관계부문 각변수의 절대수와 백분비

단위 : 절대수(%)

| 변수명 항목 | 중심주체    | 언급횟수     | 총 점 수    |
|--------|---------|----------|----------|
| 안 보    | 15(4.2) | 101(4.7) | 280(4.8) |
| 자주의교   | 8(2.2)  | 82(3.8)  | 240(4.1) |
| 통 일    | 14(3.9) | 95(4.4)  | 260(4.4) |
| 의 전    | 30(8.3) | 37(1.7)  | 196(3.3) |

(출처 : 염홍철의 앞의 글, P.84.)

체제유지에 직접 종사하는 機關으로는 公安, 檢察, 司法機關 등을 들 수 있다. 여기에서는 公安機關의 역할만 살펴보기로 한다. 公安機關에도 國家保衛부와 社會安全部가 있다.

1) 國家保衛부의 役割 : 國家保衛부가 獨立部署로 되기까지는 여러차례의 改編過程을 밟았다.<sup>28)</sup> 이 기관은 韓國의 安全企劃部に 해당하는 기관으로 主要機能은 反黨, 反體制 음모자의 색출과 검거, 간첩색출, 一般住民들의 동태파악, 사상사찰 등이다. 北韓이 종래의 統制裝置로 만족하지 않고 이 機關을 새로 설치한 것은 주민들의 사상적 동요가 검증하고 있기 때문이라고 지적되고 있다. 특히 金正日의 後繼體制를 둘러싸고 민심동요가 일어날 경우를 미리 예방하자는 것이다. 즉 世襲體制에 대한 여하한 反對勢力도 박멸하여 버리겠다는 뜻이다.

다음에 설명할 社會安全部와의 관계를 보면 社會安全部는 수사 및 인원동원에 있

28) 여기에 대해서는 北韓總覽, p.262:朴完信, 北韓行政論, 喜晟出版社, 1988, pp. 169~170 참조.

어서 保衛部の 業務遂行에 절대로 협조해야 하며 또 간첩이나 反黨, 反體制人士를 검거하였을 때에는 즉시 保衛部에 이관하여야 한다.

이 기관의 조직을 대충 살펴보면 中央에는 國家保衛部가 있고 각 道, 市, 郡에 해당 道, 市, 郡의 政治保衛部가 있고 軍隊內에도 중대단위까지 보위부 지도원이 파견되고 있다. 중앙의 국가보위부는 16개 局과 4處로 편성되어 있고 기타연구소 등이 부설되어 있다. 보위부의 主要機能은 (1)金日成의 호위행사 (2)정치사상범 심문 (3)각급 政權機關查察 (4)각종 社會團體 및 工場 企業所 監視 (5)우편검열 (7)有·無線 도청 (8)자체내 비밀문서처리 등이다.<sup>29)</sup>

2) 社會安全部の 役割: 社會安全部는 治安 유지를 담당하는 機關으로 南韓의 內務部에 해당한다. 社會安全部の 任務는 共產治下의 社會安全秩序를 維持 強化하고 이른바 國家와 인민의 재산과 生命을 보호하는 데 있다고 말하고 있다. 그러나 가장 중요한 機能은 勞動黨의 獨裁體制를 강화하고 社會主義建設에 장애가 되는一切의 요소를 적발 제거하고 金日成의 專制體制를 구축하는데 인민의 항거를 탄압하는 것이다.

社會安全部の 機能을 살펴보면 (1)反國家行爲摘發 (2)反革命行爲의 處罰 (3)회색분자, 불평분자, 종파분자, 지방주의자 등의 적발 제거 (4)배경 및 신원조회 (5)出入國者 身元調査 (6)外國訪問客의 監視 (7)治安유지 (8)각종 犯罪團束 (9)國家機關과 高位幹部의 경비 및 地域警備 (10)交通秩序 및 防火對策 (11)인구조사 (12)監視人 查察 (13)身分登錄事業 (14)비밀문서保管管理 (15)교화소 및 勞動교양소 運營管理 (16)鐵道警備 (17)國家財産과 共同財産 및 個人財産 保護 (18)船舶出入管理 등이다.<sup>30)</sup>

---

29) 北韓總覽, p.263.

30) 上揭書, p.263.

社會安全部の 조직을 보면 中央에는 社會安全部가 있고 道에는 社會安全局이 있고 市, 郡에는 社會安全部가 있고 里單位에는 里分駐所가 있다. 그리고 工場 企業所 軍에도 安全指導員이 파견되어 있다.

그리고 社會安全部는 人民警備隊를 편성 유지하고 있다. 이들의 任務는 海岸과 國土地域을 경비하고 주요 공장·시설물을 보호하며 不純分者의 침투를 적발하는 것이다.

北韓은 1982년 이후 최근에 이르기까지 정치사상범을 수용하는 特別獨裁對象區域을 4개소나 증설하고 있다. 1982년 4월까지 北韓地域에는 8개소의 사상범수용소가 있었는데 최근에 4개소가 증설되어 모두 12개소나 되었다.<sup>31)</sup> 北韓에는 1985년 6월 현재 11만54명의 사상범이 12개 特別獨裁對象區域에 수용되어 있다.<sup>32)</sup> 이와 같이 사상범수용소가 대폭적으로 증가하는 것은 6次 黨大會 이후 金正日이 黨權을 장악하고 後繼體制를 강행함에 따라 반대자 또는 방해자들이 속출함에 따라 이를 反黨·反革命分者로 몰아 계속 숙청하고 있기 때문인 것으로 알려지고 있다.

北韓은 또 여러가지로 주민통제를 통해서 체제유지를 다지고 있다. 北韓에서는 7세부터 65세까지는(여자는 60세까지) 1개 이상의 각종 團體에 의무적으로 가입하게 되어 있다. 그런데 모든 사회단체는 勞動黨의 前衛組織이다. 이처럼 個人을 組織에 묶어 두는 것은 黨의인 行動指導와 사상적 管理를 철저히 함과 동시에 有事時에 動員能力을 極大化하려는 데 그 목적이 있다. 이러한 단체들로 대표적인 것들을 들

---

31) 8개의 수용소로 함경북도의 (1) 회령 (2) 경성 (3) 은성, 함경북도의 (4) 요덕, 평안북도의 (5) 정평 (6) 용천 (7) 연변, 자강도의 (8) 회천지역등이다. 새로증가된 4개소는 (1)함경북도 덕성군의 '23관리소', 개마고원 지역의 '5농장', 평안남도 북창군의 '17호 관리소', 개천군의 '개천탄광관리소'이다. 北韓總覽, 1983~85, p.74.

32) 上揭書, p.74.

어보면 朝鮮職業同盟(1951), 農勤盟(農業勤勞者同盟)(1965), 社勞靑(1946) 등이 있다. 인민들은 이러한 단체생활을 통해서 충성스러운 일꾼으로 길들여지고 있다.

北韓住民은 다음과 같은 방법으로 철저히 통제받고 있다. 첫째 人間生存에 필요한 일체의 生活物資가 黨과 行政機關에 의해서 供給된다. 북한주민은 임의로 직장을 선택할 수도 없고 그만 둘 수도 없다. 둘째로 가정과 마을에는 5戶擔當制가 있고 직장에는 分組擔當制가 있어 철저히 私生活이 감시받고 통제받는다. 세째로 이웃, 친족, 동향, 동창들을 따지는 것은 종파주의로 더부시되고 공무 이외의 여행이나 타지역 통행은 억제되고 있다. 네째로 金日成의 神格化와 金正日의 偶像化學習 등 모든 行事に 의무적으로 참석하게 되어 있다. 특히 근래에는 金正日體制確立을 위한 사상학습이 강화되고 金正日의 前衛隊인 3大革命小組의 간섭과 통제가 가중되어 가고 있다.

## (2) 經濟成長機能

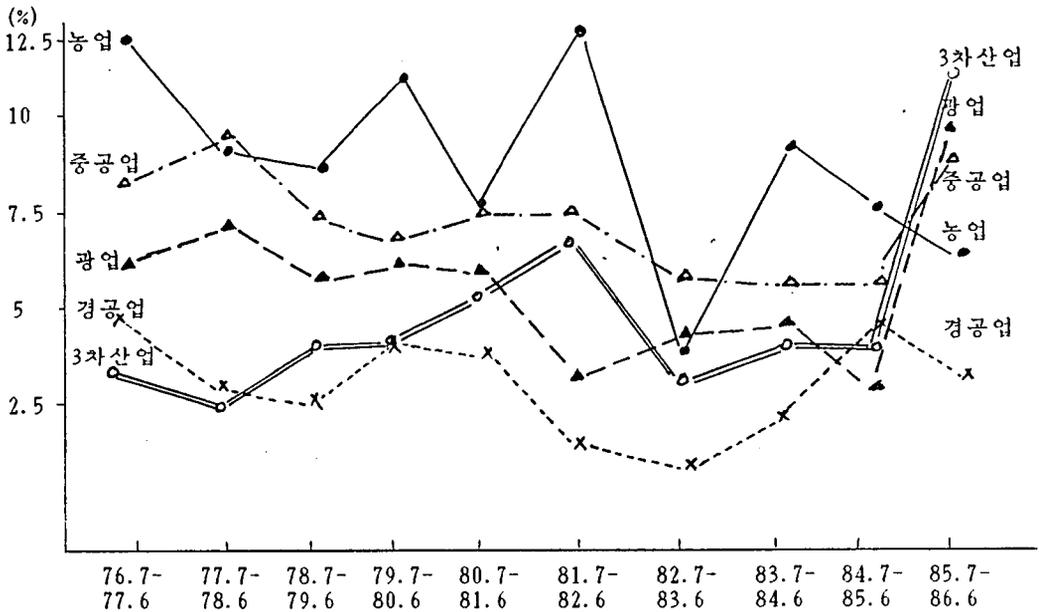
사설의 내용상 공업, 경공업, 중공업 분야의 강조의 차이가 있으며(표4의 요인 2) 또 염홍철, 고현욱의 분석결과도 경제영역과 관리, 기술에 관한 주제가 시간의 진행에 따라 뚜렷이 감소하고 있으며, 그 격차는 1983년을 전후하여 최대가 된다(그림 1 참조).

이러한 현상은 행정, 경제전문가에 의해 주도된 제2차 7개년 계획('78-'84)이 성과를 거두지 못함에 따라 관리, 기술을 강조하기 보다는 노동자의 사상적 자극을 통한 전통적 경제동원 방법으로 복귀한 것이라 볼 수 있다.

특히 농업문제전반에 관한 기술성, 전문성의 강조는 '大安의 사업체제'에 이어 1차 7개년 계획초인 '78, 79년에 크게 부각된다.<sup>33)</sup>

33) 김병원의, "로동신문 및 김일성저작집 분석을 통한 북한관료행태 연구," 경성대 통일문제 연구소, 제4집, p.139.

[그림 1] 경제영역부문 각 변수의 연도별 백분비 변화



(출처 : 엄홍철외, 앞의 글, p103).

北韓의 行政機能 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 經濟機能이다. 우선 政務院의 部署만 살펴보아도 31개 部署 중 20개 이상이 經濟問題를 다루고 있다. 한마디로 政務院의 조직구조는 經濟機能중심으로 짜여져 있다고 볼 수 있다. 地方의 行政機關도 地方經濟指導委員會라고 지칭하는 것을 보면 얼마나 경제성장을 강조하는가를 알 수 있다. 그런데 經濟機能 중에서도 工業開發, 그 중에서도 重工業中心으로 짜여져 있다.

北韓이 經濟機能을 강조하게 된 것은 金日成體制를 다지고 南韓을 赤化統一하는데 物理的 基礎가 경제라고 생각하였기 때문에 경제일변도의 행정을 강조하였다고 생각된다.

北韓은 解放後 1984년에 이르기까지 8次에 걸친 經濟計劃을 수립하였다.<sup>34)</sup> 1987년 도에는 9次인 제3次 7個年計劃에 착수하였다. 이중 初期의 네 계획<sup>35)</sup>은 日帝와 6·25의 피해를 복구하는 계획이었다. 따라서 본격적인 경제개발계획은 1957년부터 착수된 ‘제1차 5個年人民經濟計劃’부터라고 보아야 할 것이다.

北韓은 工業 위주의 經濟發展을 추진하면서도 처음부터 重工業置重의 産業化政策을 펴나갔다. 이것은 國防과 전쟁수행이라는 의식이 크게 작용한 데서 나온 것이라고 생각된다. 北韓의 1954~64년간 輕工業 및 消費財工業部門 投資比重은 16.7%~36.3%인 반면에 重工業建設 및 軍事機關工業의 投資比重은 63.7%~83.3%에 달하였다. 제1차 7個年計劃(1961~70)과 제2차 7個年計劃(1978~84) 중에도 重工業施設의 확장, 技術裝備強化 등 주로 重工業建設을 강화한 것으로 보아 이러한 추세는 계속되어 온 것으로 판단된다.<sup>36)</sup> 이러한 重工業優先政策으로 精密工作機械와 動力機械部門은 어느 정도 발달하였으나 輕工業, 社會間接資本, 農業分野는 낙후되어 産業간의 不均衡이 초래되고 住民의 經濟生活도 향상되지 못하였다.

北韓이 정책적으로 輕工業部門을 무시할 수 있었던 것은 첫째로는 생산으로부터 分配, 消費에 이르기까지 철저히 통제할 수 있었던 中央集權의 計劃經濟體制를 들 수 있고, 두번째로는 주민들의 수요와 욕구, 심지어는 感情과 輿論마저 임의로 통제할 수 있는 閉鎖社會體制를 들 수 있다.<sup>37)</sup> 결국 輕工業에 대한 장기간의 投資抑制

---

34) 北韓의 經濟計劃에 대해서는 鄭相勳, “경제계획과 성과”, 한국공산권연구협회의회편, 北韓의 오늘과 내일, 법문사, 1982, pp.136~175; 延河淸, 北韓의 經濟정책과 운영, 한국개발연구원, 1986, pp.25~65. 참조.

35) 1947년도 人民經濟計劃, 1948년도 人民經濟計劃, 1949~50년의 人民經濟 2개년計劃 및 1953~56년의 ‘戰後人民經濟복구발전 3개년計劃이다.

36) 延河淸, 北韓의 經濟정책과 운영, 한국개발연구원, 1986, p.257.

37) 尹炳益, “북한의 체제변화와 전망”, 경희대 사회과학 연구 11(84.4), pp.49~50.

는 人民消費品生産을 極端的으로 침체시켰고 生活必需品의 供給不足은 주민들의 不平不滿을 일으키게 하는 원인이 되고 있다. 北韓은 체제유지적 次元에서 인민의 불평을 진정시키기 위해서 의식주 생활중심의 輕工業發展에 신경을 쓰지 않을 수 없게 되었다. 특히 金正日體制를 구축하려고 하는 北韓의 입장에서는 인민의 支持基盤을 넓히기 위해서도 輕工業發展에 신경을 쓰지 않을 수 없게 되었다. 1984년 12월 黨中央委員會 제6기 10次會議에서 1985년의 優先生産部門에 消費商品 및 서비스를 포함시켰으며, 消費商品의 만성적인 供給부족의 실질적인 해결책으로 두 가지 방안을 제시하였다. 하나는 1984년에 발표된 것으로 規模의 경제와 品質管理를 위해 消費商品生産을 분산된 지방산업에서 國家的 次元으로 集中化시키자는 견해이고, 다른 하나는 농장 및 지역작업소에서 手工業形態의 製品生産을 독려하기 위한 職業作業班의 活性化方案이다.<sup>38)</sup>

北韓은 수차의 經濟計劃을 수립하고 실천하면서 초기에는 目標額을 초과 달성하면서 經濟成長을 성공적으로 이끌어 온 것이 사실이다. 그러나 70년대 중반부터 성장은 더디어지고 계획차질을 경험하게 되었다. 이것은 이데올로기 중심의 動員體制로 계속 經濟計劃을 추진하려고 하는 착각에 연유한 것이라고 할 수 있다. 北韓은 勞動者의 勞動意慾을 자극하고 생산을 촉진시키기 위해서 물질적인 誘引體制(incentive system)나 제도의 개선보다는 이데올로기 중심의 政治的 動員에 의존하였던 것이다. 이러한 動員體制는 결국 限界에 부딪치게 되는데 北韓도 예외가 될 수 없었던 것이다. 즉 고도의 中央集權化는 部門간 調整을 어렵게 하고 計劃의 硬直性을 야기시켰다. 위에서 이야기한대로 生産意慾을 자극하는 수단이 정치적 동원이나 이데올로기의 제창에 전적으로 의존하고 있어 시간이 감에 따라 그 효율성은 떨어질 수밖에 없었다. 물론 이러한 이데올로기는 ‘主體’ 또는 ‘自立’이라는 입장에서 國家

---

38) 延河清, 上揭서, p.56.

의 企劃과 事業執行을 도우며 정치적인 參與 또는 경제발전을 위해서 大衆을 동원하고 동기를 유발시키며 다른 의도에 의해서 취해진 행동들을 합리화시켜주는 역할을 한 것은 사실이다.<sup>39)</sup> 그러나 이것은 경제발전을 지속적으로 끌고 가는 데에는 限界가 있었던 것이다. 北韓의 高位層 當局者들도 고도의 中央集權的 體制나 이데올로기 중심의 동원체제가 生産進興에 制約點이 있다는 것을 알고 여기에 대한 補完策을 마련하려고 부심한 것도 사실이다. 예컨대 과도한 중앙집권제의 폐해를 보정하기 위해서 나온 것이 농업분야에서는 ‘靑山里方法’이고 공업분야에서는 ‘大安體系’이다.<sup>40)</sup> 이 외에도 ‘協同管理體制’의 재편성이나 ‘地域 企劃委員會’의 설립은 中央集權化를 지양하고 지방분권화를 노린 일련의 제도개선이라고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

이데올로기 중심의 동원체제에 대한 보완책으로 여러 가지 물질적인 ‘인센티브’ 제도를 마련하였다. 이러한 제도들은 생계비와 상여금의 증액으로부터 관리가격과 배급정책에 이르기까지 다양하다. 특히 1985년부터는 경제체제의 개혁과 더불어 여러 가지 조치가 취해지고 있는데 이러한 조치들로는 농민시장의 확대, 상설자유시장의 허용, 소비재생산부문에 있어서 능력별 임금제 실시, 공장기업소경영의 부분적인 독자성 부여, 물질적 유인제도 실시, 가격체계의 변화등이 있다.<sup>42)</sup>

### (3) 對外協力機能

북한은 1970년대이래 부분적으로 취해오던 경제개방정책이 1970년대 중반의 오일쇼크로 인한 외채상환의 난국으로 ‘인민경제의 주체화’를 표방하는 2차7개년계획

39) 上揭書, p.244

40) 청산리방법과 대안체계에 대해서는 北韓研究所, 北韓總覽, 1963, pp.291~292 참조.

41) 이러한 제도들에 대해서는 上揭書, pp.712~713, pp.832~833 참조.

42) 延河淸, 전거서, p.63.

의 자급자족적 중앙집중 경제체제로 선회한 바 있다. 그러나 이러한 경제운용의 실패로 인해 84년이래 경제의 재개방화정책이 단행되었다. 하지만 북한이 경제개방을 위해 취한 가장 진취적인 정책인 合營法에 관해서는 사실에서 아무런 언급이 없음을 발견할 수 있다. 그런데 표4에서 보는 바와 같이 이 글의 연구분석에서의 두기간(76-78년과 78-80년간)에 의미있는 차이가 발견된 것은 요인 2와 요인4, 5였다. 이것이 의미하는 것은 대외개방을 포함한 경제분야에서의 개혁의 필요성이 시간의 경과에 따라서 강조되었다는 점이다.

北韓의 經濟는 자력갱생의 원칙에 입각한 閉鎖經濟로서 최근까지 主體라는 명목하에 자립적 經濟건설을 기조로 가급적 국내자원을 사용하고 國內市場의 성장에 초점을 맞추어 獨自的인 國家經濟를 이룩하려고 노력하였다. 이러한 閉鎖政策은 자원과 기술의 도입을 어렵게 만들어 결국 산업전반에 걸쳐 기술수준의 낙후와 生産施設의 노후화를 가져오게 되었다.<sup>43)</sup> 北韓은 이러한 상황을 통감하고 최근에는 合營法을 발표하여 對外開放정책을 서두르게 되었다. 생존을 위해서도 對外協力機能에 신경을 쓰지 않을 수 없게 된 것이다.

北韓은 70년대에 최초로 西方先進國家의 經濟協力을 도입한 이래 1972년부터는 社會主義圈으로부터의 도입규모를 증가하게 되었다. 그러나 6개년계획기간(1971-76)동안 방만한 외자도입과 對西方輸入은 外債를 누적시켜, 1975년 이후 外債支拂延期事態에 부딪치게 되었다. 이 무렵 北韓은 중공이 '中外合資企業經營法'을 제정하여 높은 經濟成長을 이룩하자 여기에 자극받아 1984년에 외채상환부담이 없는 외국투자를 유치할 目的으로 合營法(合作會社運營法)을 제정하여 對外經濟政策의 일대 방향전환을 시도하였다. 합영법 제정의 배경을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째 北韓經濟體制는 폐쇄체도로 인한 資本, 기술부족과 대외무역의 한

43) 延河淸, 전거서, pp. 62~63.

제, 군사력 위주의 重工業優先政策에 따른 자원배분의 왜곡, 경영관리의 비능률과 경직성등으로 새로운 전환이 필요하게 되었다. 둘째 1975년 이후 外債償還延期事態에 부딪친 北韓은 외자조달을 위해서 외국과의 합작회사를 추진하지 않을 수 없었고, 셋째는 중공의 성공적인 中外合作企業法의 운영이 北韓에게 영향을 주게 되었다. 넷째 經濟協力の 基本見解에 變化가 일어났다는 것이다. 즉 대외관계에서 經濟가 우선이며 政治는 차선으로 여기에 되었으며 이것이 未修交資本主義國家와 經濟協力を 추진하는 데 기여하게 되었다.

합營法의 주요내용을 보면 다음과 같다. 첫째 합營대상을 외국의 회사 또는 개인이라 하였고 합營 범위에서 공장건설, 운수, 과학기술, 관광사업에 한정하였다. 둘째 고용관계, 이윤배당, 송금, 세금부과 등에서 북한에 유리하게 정하고 있고, 셋째 出資의 범위를 화폐, 현물, 발명권, 기술, 문헌 등으로 규정하고 있고, 넷째 合營會社形態를 私企業形態로 규정하고, 다섯째 원자재수입시 면세의 혜택을 주어 원자재수입을 조장하고, 여섯째 1974년 이후 全面廢止한 소득세제를 부활하였다는 것이다.

합營법이 제정된 이후 합營사업의 성과를 보면 프랑스와 조총련계와의 합작이 主流를 이루고 있다. 프랑스의 경우 호텔을 위시하여 항공 구조부문에 합작이 이루어지고 있고 서독의 경우 최대의 기계전기메이커인 시멘스사가 1985년 平壤에 연락사무소를 개설하였다. 이 외에도 스위스, 덴마크, 스페인, 오스트리아, 북아프리카 등의 기업체들과 제철, 자동차, 전자공업 분야에서 합작계획이 추진되고 있어 北韓經濟의 대서구의존도가 확대되고 있는 추세이다.<sup>44)</sup>

그러나 北韓이 대외經濟協力の 機能을 遂行해 나가는 데는 여러가지 어려운 점에 부딪치리라고 생각된다. 첫째로 主體思想에 입각한 자립적 민족경제노선은 자력갱생이 근본원칙인데 대외개방政策의 강조는 이데올로기의 수정을 물고 올 것이다.

44) 北韓總覽, 1983-85, p.70.

둘째 여건의 미비이다. 합작시에 필요로 하는 기술人力의 부족으로 선행조건이 결여되어 있다는 것이다. 셋째 대외개방과정에서 침투하게 될 서구의 資本主義的 生活양식은 金日成의 唯一絶對體制에 충격을 주게 될 것이라는 것이다. 앞으로 북한은 대외協力を 추진해 나가는 데에 있어서 主體사상과 개방사상의 조화에 최대의 行政力을 動員하게 될 것이다.

#### (4) 주체사상의 內面化 機能

김병원등의 실증연구에 의하면 67년에서 70년까지의 주체사상 확립기와 76년-79년까지의 3년동안 체제에 대한 동조성 강조가 가장 두드러진 것으로 나타나 있다.<sup>45)</sup> 이는 76년 중국에서의 毛澤東주석 사후 사상의 위기를 목격한 북한내에서도, 김일성 주체사상에 대한 회의나 거부가 일어날 지도 모른다는 우려가 생겼기 때문일 것이다.

76-79년 까지의 3년간 중국에서의 급변한 변화로 인하여 북한은 체제지지적, 체제동조적 움직임이 강화될 수 밖에 없다. 이 글의 연구에서 김정일이란 변수가 하나의 요인으로 된 것과 특히 김정일이 78-80년 동안 두드러지게 강조된 것도 주체사상의 내면화 강조를 통한 김정일의 권력승계를 구축하기 위한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

북한은 마르크스-레닌이즘이나 金日成 主體사상을 北韓人民의 意識構造 사유작용 등 모든 生活에서 內面化시키고 體質化시키는 데 엄청난 行政力을 動員하고 있다. 이러한 教條化機能은 앞에서 설명한 體制維持機能과 직결되고 있다. 다시 말해서 이러한 教條化機能은 體制를 유지시키는 데에 있어서 절대적인 역할을 하고 있다. 教條化機能은 金日成의 唯一體制를 構築하고 다지는 데에 제일의 역할을 하고

---

45) 김병원의, 앞의 글, p.142.

있고, 특히 근래에는 金正日의 後繼體制을 다지는 데에 안간힘을 다 쓰고 있다. 그런데 이러한 教條化機能은 앞서 설명한 對外協力을 위한 개방화요구와 정면 충돌되고 있다. 北韓은 體制의 지속을 위해서 相互對立的인 교조화의 요구와 개방화의 요구를 동시에 필요로 하고 있다. 이들은 개방을 추진하면서도 主體思想과 金日成 偶像化를 人民의 意識으로 內面化시키는 데 최선을 다 할 것이다. 北韓은 유치원 生活에서부터 人民學校, 高等中學校, 大學에 이르기까지 金日成의 유일독재체제를 정당화시키고 나아가서는 聖域化시키는 데 온갖 理念教育을 다 動員하고 있다. 성인이 되어 직장생활과 가정생활을 해나가는데 있어서도 모든 이데올로기를 세뇌적으로 주입시켜 北韓人民을 철저히 교조화시키고 있다. 이들의 理念教育은 教條化, 愚民化, 革命化에 目標를 두고 있으며 金日成體制 속에서만 행복과 안녕이 보장될 수 있다고 信仰化되도록 가르치고 있다. 어떤 의미에서 北韓社會는 교주가 교리로 人民을 이끌어가는 일종의 사교집단이라고 할 수 있다. 이들은 北韓의 주민들에게 南韓의 사정이나 외부세계를 사실대로 알리지도 않고 南韓은 ‘人間의 생지옥’이라고 가르치고 北韓은 ‘人民의 낙원’이라고 세뇌화시키고 있다. 모든 문화 藝術活動도 金日成 및 그 가계를 偶像化하고 미화시키는 데 초점을 두고 있다.

北韓社會는 한 마디로 政治理念에 의해서 유지되는 社會라고 할 수 있다. 金日成 主體思想은 北韓社會를 이끌어가는 價値定向으로서의 역할을 할 뿐만 아니라 北韓社會의 존립자체를 가능하게 하는 역할도 한다. 金日成主體思想에서는 1인독재의 정당성을 反帝國主義鬭爭과 민족해방의 완수에서 찾고 있다.

북한의 선전기관들은 종종 젊은 세대들의 “사상적 貧弱性”에 대해서 우려를 표명하고 金日成·金正일에 대를 이어 충성을 다 하도록 教養事業을 強化해야 한다고 주장하고 있다. 한편 그들은 젊은 세대들이 主體사상이나 共產主義사상으로 철저히 장되지 않으면 “낡은 사상”이나 “資本主義的 幻想”에 물든다고 경고하고 있다.

北韓은 主體사상을 주민들의 意識構造에 內面化시키고 體質化시키는 데 온갖 수단을 다 動員하고 있는데, 그 이유는 主體사상은 (1) 金日成體制의 正統性確保 (2) 北韓社會構成員의 一體感 조성 (3) 獨自路線추구의 基盤構築 (4) 權力세습의 合理化 (5) 大衆動員의 중요한 기능을 수행하고 있기 때문이다. 여하간 북한행정이擔當하는 중요한 機能중의 하나가 金日成의 主體사상을 北韓人民에게 生活化시키고 體質化시키는 것이다.

#### IV. 要約 및 結論

북한의 행정기능은 한마디로 김일성주체사상을 구체화하는데 있다고 할 수 있다. '사상에서의 주체', '정치에서의 자주', '경제에서의 자립', '국방에의 자위', 등 네가지로 집약되는 주체사상은 자유민주주의 체제하의 행정과는 달리, 黨우위에 의한 '黨-國家-官僚'에 의해 추진된다. 그런데 북한은 中·蘇등 공산주의 국가와는 달리 '김일성-黨-정부'의 명령체계로 되어 있고, 당과 정부를 중앙인민회가 연결하는 행정구조임을 지적하였다.

이 글은 자본주의나 사회주의 국가를 막론하고 그 추구하는 이념은 평등과 효율임을 가정한다. 그런데 평등과 효율은 양립하기가 매우 어려운 두개의 價値이므로 어느 하나의 희생이 필요하다. '혁명과 건설'이라는 북한의 구호도 결국 평등과 효율을 동시에 추구하겠다는 것으로 보고 북한의 행정이 이를 위해 어떤 기능을 하는가를 분석하였다. 분석방법은 북한의 '로동신문' '76-'78년의 3년치 사실 84개와 '80-'83년의 3년간 사실 134개를 추출하여 총218개의 사실을 표본으로 이용하였다. 사실의 대상(당원, 간부, 대중), 사실의 주제(안보, 자주외교, 통일, 의전, 관리기술, 경제, 법, 이념, 동원, 농업, 광업, 경공업, 중공업, 3차산업), 사실의 의존권위(당, 김일성, 김정일, 운동, 국가) 등을 변수군으로 하여 요인분석(factor analysis)을 하였다. 요인분석결과 당초의 변수군과는 달리 요인은 7가지(요인 1: 자주외교, 통일, 의전, 외국, 당/ 요인 2: 광업, 경공업, 중공업/ 요인 3: 경제, 동원, 운동/ 요인 4: 대중강조, 간부강조, 이념/ 요인 5: 당원강조/ 요인 6: 농업/요인 7: 법, 김정일)로 나뉘어 졌으며, 이 7가지의 요인이 김일성 주체사상과 어떻게 연결되는가를 분석하였다.

요인분석전 변수의 범주화와는 달리 농업, 김정일 등의 변수가 독립요인으로 나

타남에 유의하였으며, 이것은 북한이 농업분야에서의 안정을 통해 여타 사회주의 국가와는 달리 비교적 순수이데올로기를 고집하는 근거가 됨을 유추하였고, 또 김정일 승계체제를 위해 북한행정이 기능함을 지적하였다. 이러한 要因分析의 결과와 分散分析 결과를 기초로 하여 북한의 행정기능을 (1) 체제유지기능, (2) 경제성장기능, (3) 대외협력기능, (4) 주체사상의 내면화기능 등 네가지로 대별한 후 실제 행정부서의 기능과 대비하여 서술하였다.

그리고 1984년의 合黨法 시행을 기점으로 북한이 부분적인 개방을 시도하나, 북한행정은 여전히 김일성주체사상과 김정일 승계체제를 위한 봉사가 주요기능임을 밝혔다.

---

## 北韓의 行政機能에 관한 研究

---

1989년 12월 일 인쇄

1989년 12월 일 발행

발행처 : 국토통일원 조사연구실(제1연구관실)

서울 종로구 세종로 77번지

정부종합청사 405호 ☎720-2141, 2425

간행책임 : 보좌관 사순문

인쇄소 : 휘문인쇄(주)

---

〈非 賣 品〉

