

연구총서 99-06

•  
북한의 인사행정

최진욱

통일연구원

# 요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해  
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이  
아님을 밝힙니다.

본 연구는 북한의 당과 행정조직에 필요한 인적자원이 어떻게 충원·관리되는가를 체계적으로 분석하는 것이다. 이를 위하여 인사제도 뿐만 아니라 임용 등 인사 행태에 대하여 분석하고자 한다. 즉 인사의 원칙, 인사의 기준, 인사권, 인사행정기관 등과 같은 제도적 측면과 함께, 신규채용 절차, 교육, 승진, 전보, 상벌 등 인사관리실태의 행태적 측면을 파악하고자 한다. 본 연구는 인사행정에 대한 연구를 통해 북한의 고위엘리트 뿐만 아니라 중·하위직 엘리트의 배경, 성향 등을 이해하는 데 도움이 될 수 있을 것이며, 통일이후 북한 행정체계의 효율적 관리와 행정통합에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 본 연구는 북한 인사의 원칙과 흐름을 파악함으로써 차세대 북한지도부에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

## I. 북한의 인사원칙과 기준

북한의 인사사업은 김일성·김정일에 대한 충성심 확보라는 대원칙하에서 파벌배격, 노장·청배합, 남녀평등, 노동계급 우대라는 나름대로의 원칙을 갖고 있다. 북한에서 다른 모든 분야가 그렇듯이 간부사업의 첫 번째 원칙은 김일성·김정일의 권력기반을 공고히하고 유일 지배체제확립을 위한 것이다. 김정일은 “당의 유일사상체계확립의 10대원칙”의 9조 7항에서 “위대한 수령 김일성동지에 대한 충실성을 기본척도로 하여 간부들을 평가하고 선발배치하여야 하며 친척, 친우, 동향, 동창, 사제관계와 같은 정실, 안면관계에 따라 간부문제를 처리하거나 개별적 간부들이 제멋대로 간부를 떼고 등용하는 행동에 대하여서는 묵과하지 말고 강하게 투쟁하며 간부사업에서 제정된 질

서와 당적규률을 철저히 지켜야 한다”고 강조하고 있다.

둘째, 북한내에서는 김일성·김정일 이외에 누구도 파벌을 조성한다는 것은 상상할 수 없는 일이며, 특히 인사권을 통하여 영향력을 행사하는 행위를 철저히 경계하여 왔다. 북한은 학연, 지연, 혈연 등 어떤 형태의 집단도 정치세력화하는 것을 반종파투쟁이라는 이름하에 사전에 철저히 경계하여 왔다. 오늘날 북한에서는 간부들이 친인척, 동향, 동창들과 같은 부문에서 근무하는 일은 거의 없으며, 사돈관계도 맺는 것이 용이하지 않다. 이러한 것들이 인사에서 가장 중요한 확인사항이 되었다.

셋째, 북한이 인사사업의 원칙으로 지켜오고 있는 것 중의 하나가 세대별로 노년층, 장년층, 청년층의 균형을 유지하는 것이다. 이는 혁명 1세대들이 늙어감에도 불구하고 계속 자리를 지켜가면서 젊은 세대를 충원하는 방식을 의미한다. 간부사업에서 노·장·청을 배합하는 원칙은 표면적으로 “당건설과 혁명발전의 계승성을 보장하기 위한” 것이라는 명분을 내세우고 있지만, 실질적으로는 김정일의 승계과정에서 혁명1세대와 김정일세대의 융합을 위한 조치로 볼 수 있다.

넷째, 북한은 인사원칙으로 남녀평등을 내세우고 있다. 남녀평등에 기초한 여성의 혁명화·노동계급화정책에 의해 북한여성은 전체노동력의 49%를 차지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히, 농촌이나 일부 생산공장에서는 여성이 노동력의 대부분을 책임진다. 그러나 주요 간부직에서 여성의 비율은 매우 낮게 나타나고 있다. 정치적으로 큰 의미가 없는 최고인민회의에서는 여성비율이 20%정도에 이르러 비교적 여성의 비율이 높은 편이나, 보다 중요한 정치기구의 고위직에는 여성의 참여가 극히 미진한 실정이다. 예컨대, 당중앙위원회 비서 중 여자는 단 한명도 없고, 정치국, 중앙위원회, 내각 등에도 극소수의 여성만이 있다. 부처마다 다소 차이는 있으나, 당·정의 중하위직에도 여성의 비율은 거의 무시할 만한 수준이다.

다섯째, 북한이 간부사업에서 고려하는 것 중의 하나가 노동계급의 비율문제이다. 북한은 간부양성에 있어서 노동자계급을 우선시하는 정책을 펴왔다면서, 이들 노동자 계급과 군인 계급이 간부의 중심이 되고 있다고 주장하고 있다. 그러나 현실적으로 노동계급을 우선한다는 원칙이 잘 지켜지지는 않고 있다.

북한에서는 인사행정에 있어서 시험이나 능력보다는 수령에 대한 충실성, 계급적 토대, 본인의 됴됨이 등을 “간부로 선발하고 등용하고 배치하는 데서 기준으로 해야 할 징표”로서 정해 놓고 있는 데, 이를 흔히 간부의 표징이라고 한다.

북한에서 간부의 첫째가는 표징은 당과 혁명에 대한 충실성이다. 간부사업의 목표가 김일성의 권력을 공고화하는 데 있었던 것과 같이 실제로 간부의 선발·배치에 있어서 수령에 대한 충실성은 가장 중요한 간부의 표징이 되고 있다. 김정일은 과거에는 간부의 기본 표징으로 노동계급출신이나 빈농출신 등 출신성분을 많이 보았지만 이제부터는 당과 혁명에 대한 충실성, 다시 말하여 수령에 대한 무한한 충실성을 기본으로 보아야 한다고 말하였다. 수령에 대한 충실성은 당성, 로동계급성, 인민성의 최고표현이며 간부들이 지녀야 할 가장 고상한 공산주의적 품모로 간주되고 있다.

둘째, 북한에서 간부의 선발기준으로 삼는 중요한 요소는 계급적 토대, 즉 성분이다. 계급적으로 좋은 가정환경에서 옳은 정치적 영향을 받았고 사회정치적 시련을 통하여 로동계급의 혁명위업을 위해 몸바쳐 싸울 세계관이 튼튼히 선 사람이 정치사상적으로 견실하기 때문이다. 즉 성분이 간부의 표징이 되는 이유는 수령에 대한 충실성이 가장 중요한 간부의 표징인데, 성분이 좋은 사람이 성분이 나쁜 사람보다 수령에 대한 충실성이 높다는 이유 때문이다. 간부표징에 맞는 대상은 한국전쟁시기와 그후 혁명투쟁을 하다가 희생된 전사자가족, 피살자가족, 지난날의 노동자, 고농, 빈농의 아들딸들, 그리고

본인이 직접 노동과정에서 단련되었거나 착취를 받아본 사람들, 제대 군인들과 영예군인들 가운데서 사상이 견실한 사람들이다. 북한의 모든 인사관련 및 개인자료 명세와 문건들에는 성분란에 반드시 출신 성분과 사회성분란이 나란히 있어 본인이 이를 기재하도록 되어 있는데, 성분이 좋을수록 인사의 혜택을 누리는 것은 당연하다.

셋째, 북한에서 간부의 표징으로서 계급적 토대 못지 않게 중요한 것이 본인 자신이다. 본인위주의 간부선발이라는 기준을 세운 것은 계급적 토대가 수령에 대한 충실성과 반드시 일치하지 않는다는 현실적 인식에 기인한다. 계급적 토대와 가정주위환경에 문제가 있는 사람들 가운데도 수령의 혁명사상으로 튼튼히 무장하고 수령에게 충성을 다하는 사람들이 적지 않다는 것이다.

## II. 북한의 인사행정주체와 비준 및 합의체계

북한에서는 국가에 대한 당적 지도 원칙이 철저히 관철되고 있는 데, 이는 인사관리에서도 마찬가지이다. 즉, 북한에서는 당이 인사권을 철저하게 독점하여, 당 자체인사 뿐만 아니라 전 국가 및 사회에 대한 당의 통제를 유지하는 차원으로 활용하고 있다. 당·정간부에 대한 인사권은 각급 당위원회에서 행사하나, 인사행정은 조직지도부 등 전문 실무부서에서 담당하고 있다. 당·정간부에 대한 인사행정이란 후보들에 대해 신원확인을 하고 상부에 추천하거나 상부에서 지명한 후보를 검열확인하는 체계를 의미한다. 직위에 따라 인사담당 부서가 다른 데, 중앙당의 경우 조직지도부와 간부부, 지방당에서는 조직부가 인사담당기관이다. 기타 정권기관 및 사회 각부문에 있는 간부처 혹은 간부과는 자체로 인사사업을 하기도 하나 중앙당 조직지도부와 간부부, 지방당 조직부의 간부사업을 보좌하는 기능을 한다.

각 인사담당기관은 담당하는 인사대상 간부에 대하여 최종 인사 결정권을 갖기도 하나, 경우에 따라서는 상급기관의 합의를 받아야 하며, 특히 최고위직에 대하여는 비서국 비준으로 최종인사가 결정되기도 한다. 즉 인사대상자의 직위에 따라서 인사담당기관과는 별도로, 비서국 비준대상, 조직지도부 합의대상, 간부부 합의대상, 하급당 합의대상 등으로 나뉘어 진다.

북한에서 이와 같이 인사사업을 복잡하게 만들어 놓은 것은 인사사업의 정확성과 공정성을 위한 것이라고 말하지만, 실제로는 특정기관이나 간부가 인사사업을 독점하지 못하고 '불순분자'가 간부가 되는 것을 방지하기 위한 것이다. 김정일은 간부를 요해하지 않고 선발 배치하며 간부문제를 독단적으로 처리하는 것과 같은 부정적 현상을 경계할 것을 강조하였다. 즉 “당중앙위원회에서 내려보낸 간부이면, 비준 및 합의 절차에 관한 규정을 정확히 지켜야 하며 우연분자들이 간부대열에 끼어들지 못하도록 여러 갈래로 코를 걸어놓고 간부사업을 해야한다”고 말하였다.

### III. 북한의 인사관리실태

인사사업에서는 여러 가지 문서를 필요로 하는 데, 우선 본인이 준비해야 하는 것으로 이력서, 자서전, 가계표가 있다. 이를 바탕으로 인사담당자가 직접 담화(면접)를 하고 신원조회(현지확인 및 신원보증)를 한다. 또한 소속당비서의 평정서가 반드시 첨부되어야 한다. 이와 같은 문서를 총칭하여 간부이력문건이라고 하는데, 이는 신규채용, 승진, 조동 등 인사사업때 마다 수정·보완된다. 간부이력문건은 조동, 승진시 구직장에서 새직장으로 옮겨가는 데, 이때 바로 가는 것이 아니고 상급부서의 인사담당기관을 거쳐서 옮겨진다.

북한에서는 신규채용, 승진, 조동, 해임 등 인사절차가 철저히 당

의 계획하에 실행된다. 우선 각부처 인사담당부서(간부과)에서는 기관내 신규채용, 승진, 이동, 해임 등 인사계획을 세운다. 인사계획이 수립되면 해당 당위원회 집행위원회가 개최되어 비서들과 행정책임자의 협의를 통해 인사대상자를 정한다. 인사대상자에게 이력서, 자서전, 가계표 등을 제출하도록 하고, 이를 바탕으로 간부과의 인사담당자는 인사대상자와 담화를 하고 신원확인작업을 한다. 이상이 없으면 간부이력문건과 인사관련문건을 인사대상자의 직급에 따라 중앙당 조직지도부나 간부부, 혹은 지방당위원회 조직부 등 상급 당위원회에 보낸다. 상급인사담당기관에서는 인사대상자들에 대하여 담화와 2차 신원확인과정을 거친후 직급별로 비서국비준 대상자는 김정일의 비준을 받고 나머지는 조직지도부 1부부장, 간부부장, 혹은 지방당 책임비서의 전결로 인사가 결정된다.

인사사업에서 당과 혁명에 대한 충실성과 성분이 가장 중요한 요소이고, 평정서에 의한 실적을 고려하지만 시험은 없다. 당-정기구에서는 승진에 필요한 최저년수가 없기 때문에 초고속 승진이 가능하고, 경우에 따라서는 반드시 한 계단씩 승진하는 것이 아니라 파격적으로 몇단계씩을 뛰어 승진하는 경우도 있다. 특히 교육과정에 들어갔다가 졸업할 경우 이런 일이 많이 있다.

한편, 한 계급에서 일정기간내에 진급하지 못하면 퇴직하여야 하는 계급정년이 없기 때문에 한 직책에서 승진하지 않고도 장기간 근무할 수 있다. 이는 계급이 없기 때문에 가능한 것으로, 한 직책에 10년이상 근무하는 것도 흔치 않은 일이다. 내각이나 당에는 국장보다 나이가 많은 과장이나 부과장이 있는 것이 결코 이상한 현상이 아니다. 그러나 육체적으로 힘든 군대에서는 계급정년이 있어서 일정한 나이에 진급하지 못하면 제대하도록 하고 있다.

우리의 전직, 전보와 같이 한 직장에서 다른 직장으로 옮기는 것을 북한에서는 조동이라고 한다. 북한에서는 한번 직장에 배치되면,

다른 직장으로 옮기다는 것이 쉬운 일이 아니다. 우선 본인의 의사와 상관없이 “당의 명령에 의해” 직장이 정해진 것과 같이 자신이 싫다고 하여도 직장을 그만두거나 다른 곳으로 갈 수 없다. 직장상사가 부하직원이 맘에 들지 않더라도 그를 파면시키거나 다른 곳으로 보낼 수 없다. 간혹 적성에 맞지 않아서 조동되는 경우도 있으나, 동급에서 조동되는 경우는 처벌이라고 생각되기도 할 정도이다.

#### IV. 북한인사행정의 특징

북한인사행정의 첫 번째 특징은 김일성·김정일정권의 공고화를 위한 수단으로 활용되어 왔다는 점이다. 일반적으로 사회주의체제에서 계급성이나 혁명성 위주의 간부정책은 주로 혁명투쟁기나 집권초기에 강하게 나타나는 현상이나, 체제형성기의 난관을 극복한 사회주의정권은 체제관리기로 접어들면서 차츰 정치적 충성심보다는 전문기술적 능력을 중시하는 방향으로 전환된다. 그러나 북한에서는 50년대 권력투쟁 이후에도 60년대 유일적 영도제의 확립을 위한 노력, 70-80년대 김정일의 세습체제 구축작업, 90년대의 사회주의권 붕괴로 인한 체제위기 등으로 관료조직의 전문성이 뿌리 내릴 상황이 조성되지 않았다.

둘째, 북한의 당·정일군들은 신규채용부터 진급, 상벌 등 모든 것이 능력보다는 철저히 성분에 의해서 결정된다. 지원이나 시험이라는 것은 없고 성분에 따라 당에서 배치하는 대로 가는 것이 인사의 원칙으로 뿌리를 내리고 있다. 개인의 능력이나 전문성 보다는 봉건적 신분제도에 의한 인사제도는 북한의 당·정간부들을 동질적인 집단으로 만들고 북한정권의 정치적 안정성에 기여한 측면이 있으나, 이와 같은 성분위주의 인사행정은 충성심 위주의 관료조직을 만들고, 당·정간부들을 체제에 대하여 무비판적인 집단으로 만들었다. 더욱이

당·정일군들의 사고를 경직시키게 되어, 궁극적으로 행정의 비효율성을 초래하는 요인이 되고 있다. 이들은 자신들의 기득권을 침해할 지도 모를 개혁·개방에 대하여 거부감을 보이는 것으로 보인다. 또한 능력은 있어도 성분이 나쁜 사람을 간부등용에서 배제함으로써 성분으로 인하여 불이익을 당하는 많은 사람들은 당연히 직장에 대하여 만족도가 떨어질 수 밖에 없으며, 나아가 체제역량을 저해하는 요인이 되고 있다.

셋째, 북한에서 당은 다른 어떤 기관과도 인사권에 관한 권한을 공유하지 않고 당·정·군의 모든 간부들에 대한 인사권을 독점하고 있다. 인사행정에 대한 각계 각층의 압력과 간섭은 생각할 수도 없고, 같은 부서의 직속상관도 부하의 간부사업에 대한 실권을 행사하지 못한다. 심지어 선출직인 당중앙위원이나 최고인민회의 대의원도 당(비서국)에서 만들어 놓은 명단에 의해 입후보하고 선출되는 형편이다. 북한에서 당의 인사권 독점은 국가에 대한 당의 통제의 주요한 원천으로서, 최근 북한은 체제위기 속에서 당의 역할 강화에 대한 필요성을 더욱 느끼고 있는 것으로 보인다.

넷째, 북한 인사행정의 또 다른 특징으로 경직성을 들 수 있다. 즉 적재적소에 적합한 인력을 배치하는 신속적인 인사행정보다는 조직의 비대화, 노·장·청 배합정책과 장기근무제 등으로 인한 보직순환의 정체성, 취약한 인센티브제로 인한 근무의욕 저하 등 경직된 인사행정을 특징으로 하고 있다. 이와 같은 이유로 인해 인사의 탄력성이 떨어지고 적재적소에 인재를 활용하지 못하고 있다. 북한의 당·정간부는 비경쟁적이고 무사안일한 환경에 빠지게 되며, 이와 같이 경직된 인사행정은 북한의 당·정조직 자체를 비효율적으로 만드는 요소가 되고 있다.

## V. 결 론

본 연구는 북한의 인사행정을 제도적 측면과 행태적 측면에서 분석하였다. 북한의 인사행정은 무엇보다 김일성·김정일 정권의 공고화 수단으로 이용되었고, 성분위주의 인사와 당의 인사권 독점을 특징으로 하고 있다. 즉 성분위주라는 봉건적 신분제도를 인사의 최우선 기준으로 삼고, 전문성 보다는 혁명성과 당성을 중시해온 결과, 북한의 당·정기구는 여전히 근대적 기술관료보다는 혁명가들에 의해서 지배되고 있다. 또한, 당·정 이중구조로 인한 기구의 비대화, 노·장·청 배합구조로 인한 노간부의 과다한 비율, 동일 보직에서의 장기간 근무, 인센티브제의 취약 등으로 인해 북한의 인사행정은 매우 경직되고 비효율적인 경향을 보이고 있다. 특히, 당이 당간부 뿐만 아니라 행정간부에 대한 인사권을 독점함으로써 행정·경제기관들이 자율성을 상실한 채 당의 지배하에서 피동적 위치로 전락하여 북한체제의 효율성을 저해하고 있다.

북한체제 변화의 저해요인으로, 수령론, 군사체제, 당적 지배, 생산과정에서 국가통제 등 몇가지 중요한 요소가 지적되고 있지만, 북한이 개혁·개방의 길로 나아 간다면 다른 분야 못지 않게 개혁·개방을 뒷받침할 수 있는 합리적이고 효율적인 국가공무원제의 정착이 선행되어야 할 것이다. 즉 비대화된 당·정조직에 대한 구조조정을 통한 인력감축과 부패방지를 위한 법적 장치, 효과적인 평가제도 정착 등이 선결과제라고 할 수 있다. 무엇보다 시험제도 등과 같은 객관적이고 투명한 선발방식을 통하여 기술관료집단이 정착되고 전문가가 육성되어야 할 것이다. 서구에서도 국가공무원제는 나라마다 차이가 있으나, 인사행정의 기본 목표는 효율적이고 효과적인 국가공무원제를 정착시키는 일이다.

북한의 인사행정에 대한 분석은 북한의 현 지도부 뿐만 아니라 차

세대 엘리트에 대한 몇가지 시사점을 제시하고 있다. 김정일이후 북한의 지도부를 구체적으로 예측한다는 것은 매우 어려운 일이나, 당분간 북한의 차세대 역시 기존의 엘리트군에서 벗어나지는 않을 것이다. 북한에서는 성분위주의 인사정책으로 항일 빨치산 유자녀들과 한국전 전사자 유자녀 등 소위 핵심군중들이 당, 국가기관, 사회단체를 광범위하게 장악하고 있으며, 이들을 대체할 만한 세력이 존재하지 않는다. 즉, 북한은 수십년간 인사행정에서 본인 뿐만 아니라 모든 친인척의 일제시기와 한국전쟁시기의 행적을 철저히 조사하여 왔으며, 해외거주 친인척의 여부까지도 밝혀왔을 정도로 신원확인에 심혈을 기울여 왔다. 따라서 핵심군중이 아니고서는 당·정기구에 접근하는 것이 원천적으로 불가능하였고, 지주, 자본가 등 소위 불순세력들은 모두 노동자, 농민의 범주를 벗어나기 어려웠다.

이러한 인사정책의 결과 북한의 권력엘리트는 사회정치적 배경에 있어서 고도의 동질성을 유지하게 되었으며, 특히 김일성·김정일에 대한 충성심을 간부로서의 제일의 자격조건으로 삼아 왔기 때문에 이념적 균열 가능성도 비교적 낮다고 할 수 있다.

- 목 차 -

<b>I. 서 론</b> .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 인사행정의 개념과 대상 .....	3
3. 연구의 방법과 구성 .....	7
<b>II. 북한의 인사원칙과 기준</b> .....	10
1. 인사의 원칙 .....	10
2. 인사의 기준 .....	18
<b>III. 북한의 인사행정주체와 비준 및 합의체계</b> .....	28
1. 인사담당기관 .....	28
2. 비준 및 합의체계 .....	31
<b>IV. 북한의 인사관리실태</b> .....	37
1. 간부이력문건 .....	38
2. 신규채용 .....	43
3. 승진 .....	47
4. 조동 .....	51
5. 교육훈련 .....	54
6. 상벌 .....	58

<b>V. 북한인사행정의 특징</b> .....	61
1. 정권의 공고화 수단 .....	61
2. 성분위주의 인사 .....	66
3. 당의 인사권 독점 .....	69
4. 인사행정의 경직성 .....	73
<b>VI. 결 론</b> .....	77
<b>참고문헌</b> .....	81

## I. 서론

### 1. 연구의 목적

국가를 관리·운영하는 것은 정부이고, 정부의 정책과 프로그램은 정부를 구성하는 사람들에 의해서 수행된다. 이들 행정부의 구성원들을 관료 혹은 공무원(bureaucrats, civil servants)이라고 부른다. 많은 국가 지도자들의 가장 큰 관심 중의 하나는 정부의 효율성을 높이는 것이고, 이를 위하여 국가관료를 충원하고 관리하는 인사행정은 매우 중요한 국사로 간주되고 있다. 인사행정은 국가가 생긴 이래 존재했다고 볼 수 있다. 역사적으로 지배집단은 관료들의 선발, 배치, 교육, 감독 등에 관심을 기울였으나, 특히 최근 들어서 인사행정의 중요성이 강조되고 있는 것은 관료수가 급증하고 과학적인 인사행정방안이 고안되는 데 기인한다.<sup>1)</sup>

국가관료는 정부의 가장 기본적 자원으로서, 정부 업무수행의 성패를 가름하는 중요한 요소라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 또한 관료들은 국가의 관리와 운영을 책임지는 단순한 행정기능을 넘어서 종종 정치기능까지도 수행하므로, 관료에 대한 인사행정을 이해하는 것은 권력구조와 정치체제 전반을 파악하는 데 중요한 요소가 되기도 한다. 그러나 정치학에서는 고위엘리트의 배경, 성향 등에 관심을 집중하는 반면, 중하위직을 포함한 인사행정 전반에 대하여는 상대적으로 관심을 기울이지 않고 있다. 이러한 현상은 특히 북한연구에 있어서 뚜렷이 나

1) Felix A. Nigro, *Public Personnel Administration* (New York: Henry Holt, 1959), pp. 1-2.

2) Richard Rose, *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p. 1.

## 2 북한의 인사행정

타나는 데, 북한체제의 폐쇄성과 자료의 부족 등으로 북한인사행정의 일반현황에 대하여 체계적인 분석이 거의 이루어지지 않고 있다. 심지어 북한의 당·정일군의 수조차도 파악되지 않고 있는 실정이다.<sup>3)</sup>

본 연구는 북한의 당과 행정조직에 필요한 인적자원이 어떻게 충원·관리되는가를 체계적으로 분석하는 것이다. 이를 위하여 인사제도 뿐만 아니라 임용<sup>4)</sup> 등 인사 행태에 대하여 분석하고자 한다. 즉 인사의 원칙, 인사의 기준, 인사권, 인사행정기관 등과 같은 제도적 측면과 함께, 신규채용 절차, 교육, 승진, 전보, 상벌 등 인사관리실태의 행태적 측면을 파악하고자 한다.

본 연구에서 북한인사행정의 분석대상은 서구식의 관료라고 할 수 있다. 서구사회에서 대부분 인사행정이라 함은 행정관료에 국한되고 있으나, 북한과 같이 당이 지배하는 사회주의체제에서는 행정관료와 함께 당관료가 중요한 역할을 하기 때문에<sup>5)</sup> 행정관료 뿐만 아니라 당관료도 본 연구에서는 분석대상에 포함시키고 있다.

본 연구는 인사행정에 대한 연구를 통해 북한의 고위엘리트 뿐만 아니라 중하위직 엘리트의 배경, 성향 등을 이해하는 데 도움이 될 수 있을 것이며, 통일이후 북한 행정체계의 효율적 관리와 행정통합에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 본 연구는 북한 인사의 원칙과 흐름을 파악함으로써 차세대 북한지도부에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 서구사회의 정치지도자들이 학계,

---

3) 참고로 우리 공무원의 수는 1998.3.31현재 933,899명이고 이중 916,265명(98.1%)이 행정공무원이다. 행정공무원중 국가공무원과 지방공무원의 비율은 61 대 39이다. 이 수에는 경찰·소방공무원 117,463명과 교원 283,942명(합401,405명), 기능직 188,033명, 고용직 8,449명, 기타 5,542명이 포함된다.

4) 우리나라에서 공무원의 임용이란 공무원관계를 발생·변경·소멸시키는 행위로서, 신규채용, 승진, 전직, 전보, 강임, 휴직, 직위해제, 정직, 복직, 겸임, 파견, 면직, 해임, 파면 등이 포함된다.

5) 대부분의 경우 행정관료보다는 당관료의 역할이 더 중요하다.

법조계, 언론계, 시민단체 등 다양한 통로를 통해서 충원되는 데 반해서, 북한의 차세대 지도부는 현 당·정·군의 엘리트중에서 충원될 수밖에 없기 때문에, 당·정일군의 인사를 분석하는 것은 북한고위엘리트의 충원과정을 밝히는 하나의 단서가 될 수 있을 것이다.

최근 북한문제는 국내외에서 많은 관심을 끌고 있는 분야이며, 실제로 수많은 대북정책 보고서와 책들이 출판되고 있다. 그러나 이중 많은 대북정책 관련 연구들이 북한에 대한 심층적인 이해없이 이루어지고 있는 실정이다. 본 연구는 북한의 인사행정을 통하여 북한내부를 보다 심층적으로 분석하려는 노력의 일환으로 이루어졌다.

## 2. 인사행정의 개념과 대상

인사행정이란 새로운 인력을 선발하고 기존 인력을 최고의 질과 최대의 생산성과 서비스가 나올 수 있도록 만드는 것이다.<sup>6)</sup> 이를 위하여 인사프로그램을 수행할 완벽한 인사기구의 정비, 체계적이고 유연한 직위분류와 봉급체계, 능력있는 인력을 확보할 수 있는 충원계획, 기존인력의 능력을 증진시킬 수 있는 훈련프로그램의 정비, 사기진작 프로그램 등이 필요하다. 이 중 본고에서 다루는 부분은 인사기관, 채용, 교육, 승진, 전보, 상벌 등이다.

북한에서는 인사라는 용어가 “전날에 관리나 직원의 등용, 해임, 평가 등과 관계되는 행정적인 일”<sup>7)</sup>이라고 하여 부정적으로 인식되기 때문에, 인사라는 용어 대신 간부사업이라는 말을 사용한다. 즉 간부사업이란 “간부들을 일상적으로 료해연구하고 좋은 간부들을 선발배

6) Nigro, Felix A. *Public Personnel Administration*, p. 36.

7) 『조선말 대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1702.

#### 4 북한의 인사행정

치하는 것과 함께 그들이 일을 잘하도록 늘 도와주고 체계적으로 교양육성하는 것"이다.<sup>8)</sup> 한편, 인사정책이라는 의미의 간부정책은 “당과 국가가 간부를 키우고 선발배치하며 교양하는데서 틀어쥐고 나가는 정책”을 말한다.<sup>9)</sup>

공직자(public employees)라는 개념을 넓은 의미에서 보면, 군인, 경찰, 우편배달부, 세무공무원 등을 망라하며, 구체적으로 두가지 부류가 포함된다.<sup>10)</sup> 첫 번째 부류는 선출직 혹은 선출직에 의해서 임명된 사람이 기관장인 기관에서 종사하는 사람들이고, 두 번째 부류는 정부소유 혹은 정부예산에 의해서 운영되는 기관에서 종사하는 사람을 포함한다. 여기에는 정부기관에서 직접 종사하는 국가관료 뿐만 아니라 국영기업체, 정부출연기관, 국공립보건의, 교육기관 등에 종사하는 사람들이 포함된다. 한편, 좁은 의미의 공직자는 정부기관에 직접적으로 소속되어서 일하는 사람, 즉 국가관료(bureaucrats) 혹은 공무원(civil servants)을 말한다. 따라서 협의의 공직자는 광의의 공직자에 비해서 훨씬 수가 적다. 예컨대, 영국의 경우 국가관료(civil servants)는 전체 공직자의 1/10에 불과하며, 독일의 공무원(Beamtenstande)은 전체공직자의 1/4정도이다.<sup>11)</sup>

본 연구에서 다루는 북한 인사행정의 대상은 서구식의 개념에서 볼 때, 좁은 의미의 공직자 즉, 관료 혹은 공무원이라고 할 수 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 북한에서는 관료라는 용어를 부정적으로 인식하기 때문에, 관료 대신에 간부(cadre)라는 용어를 사용한다. 서구사회에서는 관료주의(bureaucracy)라는 용어가 지연, 비효

8) 김일성, “량강도 당조직들앞에 나서는 과업(1963.8.16),” 「김일성 저작집 17, (평양: 조선로동당출판사, 1982), pp. 362-363.

9) 「조선말대사전 1,」, p. 64.

10) Rose, Richard. *Public Employment in Western Nations.*, p. 3.

11) 위의 책, p. 3.

을 등의 부정적 의미로 사용되기도 하나, 규칙과 규정을 통한 행정이라는 가치중립적인 의미로서 긍정적으로 사용되기도 한다. 그러나 사회주의에서는 관료주의라는 용어가 대중과 분리되고, 현실과 괴리현상을 나타내는 매우 부정적 의미만으로 사용된다.<sup>12)</sup> 자연히 관료 역시 부정적인 의미로 사용된다.

북한에서 간부란 협의와 광의의 두가지 의미로 사용된다. 협의의 간부는 “당 및 국가기관, 사회단체 등의 일정한 책임직위에서 사업하는 핵심일군, 당의 골간력량이며 당정책을 조직집행하는 혁명의 지휘성원이며 대중의 교양자”로서 일정한 집단이나 조직을 책임지는 고위층을 말한다. 한편, 광의의 간부는 “국가가 정한 기준자격을 가지고 일정한 조직체나 기관, 집단 등에서 일하는 일군”으로서 노동자나 농민 등 하층주민을 제외한 일반 사무원과 인테리 층을 말한다. 이들 광의의 간부는 ‘민족간부’라고도 불리우는 데, 민족간부란 “자기 민족의 번영과 발전을 위하여 복무할 수 있게 교육교양되고 준비된 그 민족출신의 간부”를 말한다.<sup>13)</sup>

광의의 간부는 서구에서 의미하는 광의의 공직자 보다 수가 훨씬 많아서 단순 비교가 어렵지만, 서구에서 사용되는 광의의 공직자와 유사하다고도 할 수 있다. 북한은 민간부문을 부정한 가운데 모든 조직체가 국가관료화 되어 있으며 모든 생산수단도 국유화 또는 공유화되어 있기 때문에 공공부문과 사부문이 구분되어 있지 않기 때문이다.<sup>14)</sup> 그러나 광의의 간부에 포함되는 사무원과 인테리는 서구식의 관료와는 분명히 구별되는 개념이다.

12) John P. Burns, "Reforming China's Bureaucracy, 1949-1976," *Asian Survey* XXIII no. 6 (June, 1983), p. 693.

13) 「조선말대사전 1」, p. 1229.

14) 김경우, 「북한인사행정제도에 관한 연구」 국민대학교 박사학위논문 (1990), p. 3.

모든 북한사람은 노동자, 농민, 군인, 학생, 사무원 중 어느 한 성분에 속하는 데 당·정일군들은 이 중 사무원에 속한다. 그러나 사무원에는 당과 행정부의 일군이외에도 신문·방송 기자, 출판사, 교수, 공장·기업소의 사무직원 등이 포함되기 때문에, 사무원이라는 개념이 서구식의 국가관료 보다는 훨씬 광범위하다고 할 수 있다. 또한 당·정일군이 사무원으로서 공민증에도 사무원으로 적혀있으나, 이것은 계급 혹은 성분을 의미하는 것이지 직업을 말하는 것이라고는 할 수 없다.<sup>15)</sup>

북한은 70-80년대 '100만의 인테리' '130만의 인테리'라고 말하였는 데,<sup>16)</sup> 북한의 공식자료에 의하면 인테리에 해당하는 기술자와 전문가를 합하여 1993년 현재 1,789,918명이다.<sup>17)</sup> 이는 우리 공무원보다 훨씬 많은 수이며, 정확히 우리식의 공무원을 의미하는 것은 아니다. 북한에서 인테리란 “높은 과학지식과 기술을 가지고 있는 사람으로 각이한 계급의 출신으로 이루어지는 하나의 사회계층”을 말한다.<sup>18)</sup> 즉 인테리는 어느 사회에서나 전문지식과 기술을 가지고 여러 계급에게 복무하게 되는 데, 착취사회에서 많은 인테리들이 지배계급에게

15) 북한에서 계급으로서의 의미가 아니고 직업으로서 사무원이라고 부르는 경우가 있는 데 이 경우 행정일군만을 의미한다. 또한 중앙의 행정일군을 정무원이라고 부르는 것과 대비해서, 지방공무원을 지칭하는 용어로 사무원이라는 용어가 사용되기도 한다. 그러나 어떤 경우에도 직업으로서의 사무원이 당일군을 지칭하지는 않는다.

16) “오늘 우리 당원들과 근로자들의 정치사상수준은 전반적으로 매우 높으며 정치, 경제, 문화의 여러분야에서 거의 100만의 인테리들이 사업하고 있습니다.” 김정일, “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여 (1975.6.13),” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 356.

17) 이는 기술자 829,420명과 전문가 960,498명을 합한 수이다. Central Bureau of Statistics DPRK, 조선민주주의 인민공화국 인구일제조사 자료집 Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic (31 December, 1993), p. 523.

18) 김정일, “혁명과 건설에서 인테리들의 역할을 더욱 높이자(1990.9.20),” 「김정일 선집 10」 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 224.

복무하지만 선진적인 인테리들은 근로인민대중의 편에 서서 지배계급을 반대하여 투쟁하기도 한다.<sup>19)</sup> 김정일은 “인테리들이 근로인민대중의 편에 서서 싸울수 있는가 없는가 하는 것은 사회계급적처지에 의해서가 아니라 그들의 사상에 의하여 결정”된다고 말하였다.<sup>20)</sup> 즉 인테리란 전문지식을 갖고 있는 사람으로 당·정의 일군 뿐만 아니라 과학자, 기술자, 교수, 연구원, 작가, 의사 등을 포함하는 개념이고, 보다 넓은 의미에서는 대학을 졸업한 정도의 학력이면 인테리에 포함시키기도 한다. 북한의 인사정책이 노동계급의 비율을 높이는 데 주력하는 것을 보면 당·정일군 모두를 인테리계급이라고 말하기도 어려울 것이다.

요약하면 본 연구에서 북한 인사행정의 분석대상은 사무원과 인테리의 일부분으로서 중앙과 지방의 당과 행정조직에 직접 소속된 구성원을 의미하게 된다. 북한에서는 이들을 당간부(당일군) 혹은 행정간부(행정일군)라고 부른다. 즉, 본 연구에서 다루고 있는 인사행정의 대상은 협의의 간부에 해당된다고 할 수 있다.

### 3. 연구의 방법과 구성

북한연구에 있어서 가장 큰 문제점 중의 하나는 북한체제의 폐쇄성과 자료의 부족이라고 할 수 있다. 이와 같이 자료의 부족으로 현상에 직접적으로 접근할 수 없는 특정분야의 연구에서는, 구소련이나 중국 등 사회주의체제에서 그 분야의 일반적 특징을 살펴본 후 이들이 북한체제에서 어떻게 적용 혹은 변용되었는지를 확인하는 절차를

---

19) 위의 글, p. 199.

20) 위의 글, p. 202.

거치는 방식이 유용한 연구전략이 될 수 있다. 본 연구에서는 인사행정에 관한 중국의 예를 살펴본 후, 이를 북한 원전이나 귀순자 인터뷰 등을 통해 확인하는 방식을 취하였다. 인사사업에 대한 북한의 공식 입장을 분석하기 위해서는 「우리말 대사전」, 「김일성 저작집」, 「김정일 저작선집」 등의 북한원전이 사용되었다. 귀순자 인터뷰를 통해 중국의 인사행정사례를 북한사례와 비교할 뿐만 아니라, 가능한 범위 내에서 남한 및 서구사회의 인사행정과 북한인사행정의 비교·분석을 시도하였다. 특히, 남북한의 인사행정을 비교하는 것은 우리경험에 비춰 북한인사행정을 보다 쉽게 이해하게 해줄 뿐만 아니라, 향후 남북한 행정통합에 대한 시사점도 제공할 수 있다는 점에서 시도되었다.

본고는 서론과 결론을 포함하여 총 6장으로 구성된다. 제1장 서론에서는 연구의 목적 및 방법을 살펴보고, 인사행정의 개념 및 대상을 검토하였다. 특히, 인사행정의 대상이 되는 북한의 당·정간부에 대한 개념을 인테리, 사무원 및 서구에서 사용되는 관료의 개념 등과 비교·분석하였다. 제2장은 북한인사의 원칙과 기준에 대하여 분석하였다. 이 장에서는 북한의 원전분석을 통하여 파벌배격, 노·장·청배합, 남녀평등, 노동계급우대라는 인사원칙과 수령에 대한 충실성, 계급적 토대, 본인위주라는 인사의 기준에 대하여 분석하였다. 제3장은 인사행정주체와 비준 및 합의체계에 대하여 분석하였다. 제도적인 면에서 북한의 인사행정을 담당하는 기관과 인사권이 중앙과 지방에서 직위별로 어떻게 조직되어 있는지를 분석하였다. 또한 실무적인 인사행정을 넘어서 최종 결재선은 어떻게 되는지도 조사되었다. 제4장에서는 북한의 인사관리실태가 구체적으로 분석되었다. 즉 인사서류 준비 과정에서부터 신규채용, 승진, 이동, 교육훈련, 상벌 등에 대하여 가능한 세부적으로 분석함으로써, 북한의 인사실태를 보다 생동감있

게 이해하고자 하였다. 제5장에서는 2, 3, 4장의 분석을 바탕으로 북한 인사행정의 특징을 분석하고, 북한의 인사행정이 북한체제에 미치는 영향을 분석해 보았다. 특히, 북한 인사행정이 북한체제의 비효율성과 어떻게 연관되어 있는지에 분석의 초점을 맞추었다. 제6장은 결론이다.

## II. 북한의 인사원칙과 기준

### 1. 인사의 원칙

북한에서는 간부사업 즉 인사를 북한체제의 유지와 발전의 근본문제  
 로 인식하면서, 당위원회의 가장 중요한 사업으로 간주하고 있다. 김일성은 “간부가 모든 문제를 해결하는 것 만큼 간부들을 옮겨 선  
 발배치하며 간부대렬을 튼튼히 꾸리는 것은 혁명투쟁과 건설사업의  
 성과를 좌우하는 매우 중요한 문제”라고 말하였다.<sup>21)</sup> 즉, 당사업의  
 기본은 사람과의 사업이며, 간부사업이 잘 되어야 모든 사업이 다 성  
 과적으로 진행될 수 있다는 것이다.<sup>22)</sup> 북한이 강조하는 전당의 간부  
 화라는 것도 당의 모든 간부를 한급 수준 높은 간부로 만들어 당대  
 열을 질적으로 강화시키고,<sup>23)</sup> 나아가 체제의 체질을 강화시키자는 것  
 이다. 간부는 혁명의 지휘성원이며 당의 핵심역량이며 대중의 교양자  
 로서 당의 노선과 정책이 정확하고 그 집행대책이 옮겨 세워진 다음  
 에 사업의 성과여부는 전적으로 그것을 조직 집행하는 지휘성원인  
 간부들에게 달려있다는 것이다. 따라서 당의 공고성, 질적 수준도 궁  
 극적으로는 그 골간인 간부대렬의 질적상태에 의하여 규정된다고 보

21) 김일성, “당원들에 대한 당생활지도를 강화하며 우리 당 간부정책을 옮겨  
 관철할 데 대하여(1968.5.27),” 「김일성저작집 22」 (평양: 조선로동당출판사,  
 1982), P. 303; “사람과의 사업을 잘하여 당대렬을 정치사상적으로 튼튼히  
 꾸리고 광범한 균중을 당의 두리에 굳게 묶어 세워야 혁명투쟁과 건설사업  
 에서 승리를 이룩할수 있습니다. 당조직들은 무엇보다먼저 간부대렬을 튼  
 튼히 꾸리는데 깊은 주의를 돌려야 하겠습니다.” 김일성, “조선로동당 제6  
 차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고(1980.10.10),” 「김일성저작집 35」  
 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 376.

22) 김일성, “량강도 당조직들앞에 나서는 과업(1963.8.16),” p. 362.

23) 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온 사회의 김일성주의화를 힘  
 있게 다그치자(1974.8.2),” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」, p. 179.

고 있다.<sup>24)</sup>

북한에서는 간부의 질적 향상을 위해 노력하는 한편 간부들이 특권의식과 세도를 부리는 것을 경계할 것을 강조하여 왔다. 김정일은 간부들이 세도를 부리며 특권행세를 하는 것은 단순한 실무적 문제가 아니라 심각한 정치적 문제이기 때문에 철저히 극복하여야 한다고 말하였다.<sup>25)</sup> 간부들이 세도와 관료주의를 부리고 특권행세를 하면 당과 대중을 이탈시키게 되고 나중에는 당이 망하고 사회주의를 지켜낼수 없게 된다는 것이다. 김정일은 소련과 동구사회주의 국가가 붕괴한 것도 바로 간부들의 특권의식과 세도에 기인한다고 보았다. 따라서 잘 지켜지고 있지는 않지만 당은 <인민을 위하여 복무함!>이라는 구호에 따라 간부들이 인민에 대하여 헌신복무정신을 갖고 인민의 심부름꾼이라는 입장에서 언제나 인민의 총복으로 살 것을 강조하고 있다.

이와 같이 간부의 특권의식과 세도에 대해 경계하는 것은 주민으로부터 당이 신임을 받게 하는 목적도 있지만, 수령에 대한 충성이 간부의 보다 중요한 자세이기 때문이다. 김정일은 틀을 차리는 것이 간부가 아니라 간부는 수령에게 충성을 다하는 수령의 혁명전사이며 인민을 위하여 모든 것을 다 바쳐 일하는 인민의 심부름꾼이라고 말하였다.<sup>26)</sup> 또한 틀을 차리는 것은 낡은 계급사회의 반동적 통치배들이나 하는 것이며 그것은 낡은 사상 잔재의 표현이기 때문에, 궁극에 가서는 간부라는 말 자체를 없애자는 것이라고 주장하고 있다.

궁극적으로 간부사업에서 보다 중요한 것은 북한에서 다른 모든

24) 위의 글, p. 184.

25) 김정일, “당사업을 잘하여 사회주의혁명진지를 더욱 튼튼히 다지자(1994.1.1),” 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 389.

26) 김정일, “온사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇가지 과업에 대하여(1974.2.19),” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』, p. 49.

분야가 그렇듯이 김일성·김정일의 권력기반을 공고히하고 유일지배체 제확립을 위한 것이다. 김정일은 “당의 유일사상체계확립의 10대원칙”의 9조 7항에서 “위대한 수령 김일성동지에 대한 충실성을 기본적인 척도로 하여 간부들을 평가하고 선발배치하여야 하며 친척, 친우, 동향, 동창, 사제관계와 같은 정실, 안면관계에 따라 간부문제를 처리하거나 개별적 간부들이 제멋대로 간부를 떼고 등용하는 행동에 대하여서는 묵과하지 말고 강하게 투쟁하며 간부사업에서 제정된 질서와 당적규율을 철저히 지켜야 한다”고 강조하고 있다.<sup>27)</sup>

이와 같이 김일성·김정일에 대한 충성심 확보라는 대원칙하에서 북한의 인사행정은 파벌배격, 노·장·청배합, 남녀평등, 노동계급 우대라는 나름대로의 원칙을 갖고 있다.

### 가. 파벌배격

북한내에서는 김일성·김정일 이외에 누구도 파벌을 조성한다는 것은 상상할 수 없는 일이며, 특히 인사권을 통하여 영향력을 행사하는 행위를 철저히 경계하여 왔다. 김일성은 북한정권수립부터 권력의 일인자였음에 틀림없으나 60년대 후반까지 여러 파벌들과 공존하였다. 권력초기에는 김일성이 이끄는 항일유격대출신들 이외에 국내파, 연안파, 소련파 등에 김일성 보다 유능하고 영향력있는 인물이 많이 있었다.<sup>28)</sup> 그러나 1967년 당시 권력의 핵심세력인 소위 갑산파의 숙청을 마지막으로 파벌이 자취를 감추게 되었다.<sup>29)</sup> 이들은 당의 혁명전

27) 김정일, “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자(1974.4.14),” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」, p. 116.

28) 예컨대 국내파의 박헌영, 연안파의 김두봉, 무정, 최창익 같은 인물이 있었다.

29) 숙청된 갑산파는 조직비서 박금철, 대남비서 이호순, 사상비서 김도만, 국제

등을 비방하고 사상교양사업을 방해하였으며, 당내에 부르조아사상, 수정주의사상, 교조주의, 사대주의, 종파주의, 지방주의, 가족주의와 같은 반당반혁명적사상을 퍼뜨려 유일사상체계확립을 저해하였다는 이유로 숙청되었다. 이후 북한은 학연, 지연, 혈연 등 어떤 형태의 집단도 정치세력화하는 것을 반종파투쟁이라는 이름하에 사전에 철저히 경계하여 왔다. 만경대혁명학원출신들인 ‘혁명유자녀’들도 70년대 김정일의 부상과 함께 대거 권력핵심에서 멀어졌고,<sup>30)</sup> 김정일의 대학 동기들도 세도를 부린다는 이유로 숙청되기도 하였다. 예컨대, 김일성종합대학 동기인 조직지도부 부부장 홍순호와 김동이가 이와 같은 예이다. 오늘날 북한에서는 간부들이 친인척, 동향, 동창들과 같은 부문에서 근무하는 일은 거의 없으며, 사돈관계도 맺는 것이 용이하지 않다. 이러한 것들이 인사에서 가장 중요한 확인사항이 되었다.

과벌에 대한 철저한 반대정책에도 불구하고 북한간부 중에는 김일성종합대학 출신과 평양출신들이 많이 등용되고 있다. 한가지 특이한 것은 외국유학자가 북한에서는 인사상 결코 유리하지 못하다는 점이다. 이는 북한이 오랜 기간동안 폐쇄체제를 유지해 왔기 때문에 외국 문물에 노출된 간부를 기피하는 것으로 볼 수 있으며, 또한 김정일 자신이 외국유학을 안 간 것에도 기인한다고 할 수 있다. 실제로 김정일은 외국유학에 대한 부정적 인식을 공개적으로 나타내기도 하였다. 김정일은 “도당책임일군들 가운데는 그 전에 다른 나라에 가서 공부하고 온 동무들도 있는데 다른 나라에 가서 배워온 것은 별로 쓸모가 없습니다. 털어 놓고 말하여 지난날 다른 나라에 가서 대학을

---

부장 박용국, 과학교육부장 허석선, 부수상 고혁 등이다. 조선로동당출판사 편, 「조선로동당력사」(평양: 조선로동당출판사, 1991), p. 431.

30) 현재 남아 있는 주요 만경대혁명유자녀학원 출신은 당비서 김국태, 자강도 당책임비서 연형묵, 개성시 당책임비서 김시학 정도이다.

나온 사람들이 우리 나라에서 공부한 사람보다 못합니다”고 말하기도 하였다.<sup>31)</sup>

### 나. 노·장·청 배합

북한이 인사사업의 원칙으로 지켜오고 있는 것 중의 하나가 세대별로 노년층, 장년층, 청년층의 균형을 유지하는 것이다. 이는 혁명 1세대들이 늙어감에도 불구하고 계속 자리를 지켜가면서 젊은 세대를 총원하는 방식을 의미한다. 노·장·청 배합문제가 간부사업의 원칙으로 등장하기 시작한 것은 해방후 30년이 지난 70년대 초반이다. 과학기술의 발달과 시대상황의 변화 등으로 혁명 1세대들의 정치실무적 능력에 문제가 제기되기도 하였지만, 보다 중요한 이유는 김정일의 등장과 연관이 있다. 즉 김정일이 후계자로 등장하면서 세대교체의 분위기가 확산되자, 젊은 세대의 등장으로 인한 노간부들의 불안감을 진정시키고 지지를 확보하기 위한 것이었다.

김정일의 후계구도가 가시화되면서 시작된 3대혁명소조운동은 혁명수행에 있어서 구세대의 한계를 지적하고 신세대의 역할을 부각시켰다. 김정일은 도당책임비서와 중앙당 조직지도부 부부장협의회에서 간부들이 가지고 있는 당사업 지식과 경험이라는 것은 다 지난날 낡은 쑥대밭에서 당사업을 하면서 얻은 것들이라 지적하면서, 급속히 발전하는 새로운 현실에 맞게 당사업을 할줄 모르지만 정치실무적자질을 높이기 위한 노력도 게을리 한다고 비판하였다.<sup>32)</sup> 그러나 이것이 노간부들을 무시하거나 혁명대열에서 탈락시키는 등 간부들의 역

31) 김정일, “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1975.6.13),” p. 357.

32) 위의 글, p. 357.

할 자체를 부정하는 것이 아니고, 노간부는 경험이 많고 문제처리에  
서 노숙하며 젊은 간부는 새것에 민감하고 혈기왕성하며 진취성이  
강하기 때문에 노간부와 젊은 간부를 적절히 배합하여 간부대열을  
꾸리는 것이 중요함을 강조하였다.<sup>33)</sup> 김일성은 “그렇다고 하여 오랜  
간부들을 다 사업에서 제외시키거나 떼어버릴수는 없습니다. 우리는  
그들을 아껴야 합니다... 오랜 간부들을 떼어 버릴 것이 아니라 잘 도  
와 주어 그들이 지난 기간 일을 잘한 것 처럼 앞으로도 일을 잘하여  
꽃을 피워나가도록 하여야 한다”고 말하였다.<sup>34)</sup> 김정일도 “로간부와  
젊은 간부를 잘 배합해야 당을 언제나 세련되고 로숙하면서도 패기  
있고 생기발랄한 혁명적인 전투부대로 되게 할수 있다”고 말하였  
다.<sup>35)</sup>

간부사업에서 노·장·청을 배합하는 원칙은 표면적으로 “당건설과  
혁명발전의 계승성을 보장하기 위한” 것이라는 명분을 내세우고 있  
지만, 실질적으로는 김정일의 승계과정에서 혁명1세대와 김정일세대  
의 융합을 위한 조치로 볼 수 있다.

#### 다. 남녀평등

자본주의체제에 비해서 북한은 강력하게 각종 법에서 남녀 평등을  
규정하고 있다. 북한의 헌법(77조)은 사회적 지위와 권리에 있어서  
남녀평등을 규정하고 있으며, “국가는 산전산후휴가의 보장, 여러 어

33) 김일성, “조선로동당건설의 역사적 경험(1986.5.31),” 「김일성저작집 40」  
(평양: 조선로동당출판사, 1994), pp. 34-35.

34) 김일성, “3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의건설을 더욱 다그치자(1975.3.3),”  
「김일성 저작집 30」 (평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 105.

35) 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온사회의 김일성주의화를 힘있  
게 다그칠데 대하여(1974.8.2),” p. 188.

린이를 가진 어머니를 위한 로동시간의 단축, 산원, 탁아소와 유치원망의 확장, 그 밖의 시책을 통하여 어머니와 어린이의 특별 보호 등을 통해 녀성들이 사회에 진출할 온갖 조건을 지어준다.” 북한은 일찍이 남녀평등권법령(1946)과 노동법령(1946) 등에서 남녀평등을 주장하였는 데, 이는 여성의 노동력 동원과 봉건질서 파괴라는 두가지 목표를 추구하기 위함이었다. 여성이 사회적 생산에 참여함으로써 여성해방과 남녀평등을 획득할 수 있다는 마르크스·엔겔스의 이론에 따라, 북한은 정권수립 이후 여성의 사회적 동원에 많은 노력을 기울였다.<sup>36)</sup> 특히, 정권수립초 기존의 가부장제에 기반한 봉건적 사회질서의 파괴와 사회주의 건설을 위하여 막대한 여성의 노동력을 활용할 필요가 있었다.

그러나 대규모 여성동원이 가정의 해체라는 부정적 결과를 초래하자, 북한은 60년대 들어서 여성정책에 변화를 시도하였다. 즉, 1960년대 초반이후 여성의 사회진출과 여성의 어머니·아내로서의 임무를 동시에 강조함으로써, 여성들은 이중적으로 책임을 지게되었다. 북한의 정책변화는 1971년 여맹 제4차대회에서 김일성의 연설 “녀성들을 혁명화·로동계급화 할데 대하여”에 분명히 반영되어 있다. 더욱이 80년대 이후 경제사정의 악화로 여성실업이 증가하자 탈사회주의 정책으로 전환하였다. 즉 사회주의이론에 따라 가족제도를 국가와 함께 소멸되어야 할 봉건잔재로 간주하던 입장에서 벗어나, 가족을 긍정적으로 해석하기 시작하였다. 예컨대, 가족법(1990.10.24)을 제정하여 가족고유기능의 회복을 추진하였다.<sup>37)</sup>

여성정책의 변화에도 불구하고 남녀평등에 기초한 여성의 혁명화·

36) 윤미량, 「북한의 여성정책」 (서울: 한울, 1991), p. 194.

37) 김병로, “사회·문화,” 김성철 외, 「북한이해의 길잡이: 전환기의 북한사회」 (서울: 박영사, 1999), p. 275.

노동계급화정책에 의해 북한여성은 전체노동력의 49%를 차지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히, 농촌이나 일부 생산공장에서는 여성이 노동력의 대부분을 책임진다. 그러나 주요 간부직에서 여성의 비율은 매우 낮게 나타나고 있다. 정치적으로 큰 의미가 없는 최고인민회의에서는 여성비율이 20%정도에 이르러 비교적 여성의 비율이 높은 편이나, 보다 중요한 정치기구의 고위직에는 여성의 참여가 극히 미진한 실정이다. 예컨대, 당중앙위원회 비서중 여자는 단 한명도 없고, 정치국, 중앙위원회, 내각 등에도 극소수의 여성만이 있다. 부처마다 다소 차이는 있으나, 당·정의 중하위직에도 여성의 비율은 거의 무시할 만한 수준이다.

#### 라. 노동계급 우대

북한이 간부사업에서 고려하는 것 중의 하나가 노동계급의 비율 문제이다. 북한은 간부양성에 있어서 노동자계급을 우선시하는 정책을 펴왔다면, 이들 노동자 계급과 군인 계급이 간부의 중심이 되고 있다고 주장하고 있다.<sup>38)</sup> 또한 오랜 인테리중 부유한 가정에서 태어난 북잡군중출신이 많지만 정의를 따라 혁명의 길을 걸은 사람이 많다고 주장하고 있다. 즉 조선노동당은 어디까지나 노동계급의 혁명적 정당이고 노동계급은 당간부의 기본표징이기 때문에 간부대열을 꾸리는 데서 노동계급출신 간부의 비중을 체계적으로 높여야 당이 자

38) “우리당의 올바른 민족간부양성정책에 의하여 근로인민출신의 새 인테리들이 수없이 자라났으며 그들이 오늘 우리나라의 민족간부대렬에서 기본부대를 이루고 있습니다. 새로 육성된 젊은 인테리들은 대부분이 노동생활과 군대생활을 통하여 일정하게 단련된 사람들로서 혁명적열의도 높고 원칙성도 강합니다.” 김정일, “인테리정책관찰에서 나타난 편향을 바로잡을 때 대하여(1969.5.29),” 「김정일 선집 1」 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 466.

기의 계급적 성격을 변함없이 고수하고 노동계급의 전위부대로서의 역할을 원만히 수행할 수 있다는 것이다.<sup>39)</sup> 그러나 현실적으로 노동계급을 우선한다는 원칙이 잘 지켜지지는 않고 있다.

## 2. 인사의 기준

북한에서는 인사행정에 있어서 시험이나 능력보다는 수령에 대한 충실성, 계급적 토대, 본인의 됴됨이 등을 “간부로 선발하고 등용하고 배치하는 데서 기준으로 해야 할 징표”로서 정해 놓고 있는 데,<sup>40)</sup> 이를 흔히 간부의 표징이라고 한다.

### 가. 수령에 대한 충실성

북한에서 간부의 첫째가는 표징은 당과 혁명에 대한 충실성이다. 간부사업의 목표가 김일성의 권력을 공고화하는 데 있었던 것과 같이 실제로 간부의 선발·배치에 있어서 수령에 대한 충실성은 가장 중요한 간부의 표징이 되고 있다. 김정일은 과거에는 간부의 기본 표징으로 노동계급출신이나 빈농출신 등 출신성분을 많이 보았지만 이제 부터는 당과 혁명에 대한 충실성, 다시 말하여 수령에 대한 무한한 충실성을 기본으로 보아야 한다고 말하였다.<sup>41)</sup> 수령에 대한 충실성은 당성, 노동계급성, 인민성의 최고표현이며 간부들이 지녀야 할 가장 고상한 공산주의적 품모로 간주되고 있다.

---

39) 김일성, “조선로동당건설의 력사적 경험(1986.5.31),” pp. 34-35.

40) 「조선말대사전 1」, p. 64.

41) 김정일, “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬데 대하여 (1974.2.28),” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」, p. 69.

북한에서는 아무리 전문성이 있어도 수령에 대한 충실성이 조금이라도 결여된 사람은 간부로서의 자격이 없다는 것인데, 이는 혁명에 대한 신념이 없는 사람은 시련이 닥치면 금방 변절하기 때문이라는 것이다. 따라서 어떠한 역경속에서도 조금도 흔들리지 않고 끝까지 혁명적 절개를 지키며 일편단심 수령에 충실한 사람들을 간부로 선발·배치하여야 간부대열을 김일성주의 정수분자들로 튼튼히 꾸릴 수 있으며, 수령의 혁명위업을 끝까지 완성해 나갈 수 있다는 것이다.<sup>42)</sup>

이와 같이 간부의 표징으로서 전문성 보다는 당성과 수령에 대한 충실성을 꼽고 있지만, 전문성에 대한 중요성을 간과하는 것은 아니다. 김일성은 간부는 “풍부한 지식과 높은 기술실무적 자질, 능숙한 조직적 수완과 혁명적 전개력이 있어야 하며 인민적 사업작풍을 지녀야 한다”고 말하였다.<sup>43)</sup> 김정일도 당간부들의 무능과 나태를 통렬히 비난하면서,<sup>44)</sup> 간부사업의 중요성을 역설하였다. 김정일은 무엇보다 먼저 간부들을 옹기 선발·배치하는 것이 중요하다고 강조하면서 간부의 선발·배치에 가장 중요한 기준은 김일성에 대한 충성심임을 강조하였다.<sup>45)</sup> 즉 제일 좋기는 당에 충실하기도 하고 능력도 있는 것이지만, 지식만 있고 충실치 않는 사람은 필요치 않다는 것이다. 북한에서 말하는 능력이라는 것은 성분과 충실성이 전제된 것이다.

42) 김정일, “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1975.6.13),” p. 349.

43) 김일성, “조선로동당 건설의 역사적 경험(1986.5.31),” p. 34.

44) “지금 전반적으로 도당책임일군들의 수준이 낮은 형편입니다. ... 동무들이 가지고 있는 당사업 지식과 경험이라는 것은 다 지난날 낡은 꺾대밭에서 당사업을 하면서 얻은 것들입니다. ... 도당일군들가운데는 글을 변변히 쓰는 사람도 없습니다. 지금 도당책임일군들이 보고서나 결정서 같은 것을 도당 선전선동부일군들과 도일보사 기자들을 동원하여 씌우고 있는데 이것은 도당책임일군들이 아직도 정치가로서의 자질을 갖추고 있지 못하다는 것을 말하여 줍니다.” 김정일, “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1975.6.13),” p. 357.

45) 위의 글, p. 349.

## 나. 계급적 토대

북한에서 간부의 선발기준으로 삼는 중요한 요소는 계급적 토대, 즉 성분이다. 계급적으로 좋은 가정환경에서 옳은 정치적 영향을 받았고 사회정치적 시련을 통하여 로동계급의 혁명위업을 위해 몸바쳐 싸울 세계관이 튼튼히 선 사람이 정치사상적으로 견실하기 때문이다.<sup>46)</sup> 즉 성분이 간부의 표징이 되는 이유는 수령에 대한 충실성이 가장 중요한 간부의 표징인데, 성분이 좋은 사람이 성분이 나쁜 사람보다 수령에 대한 충실성이 높다는 이유 때문이다. 즉 간부표징에 맞는 대상은 한국전쟁시기와 그후 혁명투쟁을 하다가 희생된 전사자가족, 피살자가족, 지난날의 노동자, 고농, 빈농의 아들딸들, 그리고 본인이 직접 노동과정에서 단련되었거나 착취를 받아본 사람들, 제대군인들과 영예군인들 가운데서 사상이 견실한 사람들이다.<sup>47)</sup>

북한은 체제를 유지하는 주요 기재로서 계급정책을 유지하여 왔다. 즉 전주민을 계급과 계층으로 분류할 뿐만 아니라 매개인에게 일정한 성분을 부여함으로써 인사와 사회활동의 기준으로 삼고 있다. 성분이란 “사회계급적관계에 의하여 규정되는 사람들의 사회적 구분, 곧 사람들의 사상상 구성성분으로서 어떤 계급의 사상상 영향을 많이 받았고 어떤 계급의 사상이 그의 머리속을 지배하고 있는가 하는 것을 알기 위하여 출신과 직업, 사회생활의 경위에 의하여 사회성원

46) “우리 당은 정치사상적으로 견실한 사람, 다시 말하여 어떤 역경속에서도 조금도 흔들리지 않고 끝까지 혁명적 절개를 지키면서 일편단심 당의 부름을 받들고 곳곳하게 나가는 그런 사람을 간부가 될 수 있는 표징을 가진 사람이라고 인정합니다. 일반적으로 이런 표징을 계급적으로 좋은 가정환경에서 옳은 정치적 영향을 받았고 사회정치적 시련을 통하여 로동계급의 혁명위업을 위해 몸바쳐 싸울 세계관이 튼튼히 선 사람들이 가지고 있습니다.” 김일성, “당원들에 대한 당생활지도를 강화하며 우리 당 간부정책을 옹계 관철할 데 대하여(1968.5.27),” pp. 303-304.

47) 위의 글, p. 305.

을 사회적 부류로 나눈 것”<sup>48)</sup>이다. 북한에서는 사람들의 성분은 고정 불변한 것이 아니라 생활환경과 조건이 달라지는 데 따라 변한다고 말하고 있지만, 실제로 출신과 성장배경, 경력 등에 기초하여 주어진 성분이 변경되기란 쉽지 않다.<sup>49)</sup> 성분은 출신성분과 사회성분으로 분류된다. 출신성분은 태어날 때 가정이 처한 사회계급적 관계에 따라서 구분되는 성분<sup>50)</sup>으로서 부모의 성분을 의미하며, 사회성분은 본인이 직접 사회생활을 시작한 이후 직업 및 사회계급적 관계에 의하여 규정되는 성분<sup>51)</sup>을 말한다. 당원의 경우 입당할 때의 성분이 사회성분이 된다. 출신성분은 일제시기를 비롯하여 과거의 성분이 거론되므로 혁명가, 노동자, 고농, 빈농, 중농, 학생, 사무원, 부농, 지주 등 다양한 반면, 사회성분은 군인, 노동자, 농민, 사무원, 학생 등 5개에 국한된다.

북한의 모든 인사관련 및 개인자료 명세와 문건들에는 성분란에 반드시 출신성분과 사회성분란이 나란히 있어 본인이 이를 기재하도록 되어 있는 데, 성분이 좋을수록 인사의 혜택을 누리는 것은 당연하다.

성분란과 함께 가정환경 평가란이 있는데 이는 본인이 기재하는 것이 아니고 출신성분과 사회성분을 바탕으로 가정환경 평가를 실시한 결과가 기재된다. 여기에는 뒷조사로 확인된 본인과 본인의 부모·친인척들의 과거와 현재가 평가되어 있다. 즉 일제시대, 해방후, 6.25 전쟁기간, 현재로 분류하여 정치·사회적 지위와 역할, 정치적 동향과 반동단체 가담여부, 출신성분과 사회성분 등을 종합평가하여 핵심군

48) 「조선말대사전 1」, p. 1762.

49) 김병로·김성철, 「북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의」 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 26.

50) 「조선말대사전 2」, p. 597.

51) 「조선말대사전 1」, p. 1646.

중, 기본군중, 복잡군중으로 구분한다.

핵심군중은 (1)김일성 가족과 친척,<sup>52)</sup> (2)김일성의 항일빨치산 동료들과 그 유가족, (3)6.25전사자들의 유가족, (4)남파간첩 등 대남공작원들과 그 유가족들이다. 북한 전체인구의 약 30%를 차지하는 이들은 갖가지 기득권을 향유하면서 북한체제를 이끌고 지지하고 있다.<sup>53)</sup>

기본군중은 일반노동자, 농민, 사무원과 그 가족으로 구성된다. 구체적으로 (1)해방전 일본인들과 지주, 자본가, 친일파 등에게 착취와 억압을 당하였던 애국자와 노동자, 고농 및 빈농, (2)6.25전쟁 참가자, 제대군인, 영예군인(상이군인), (3)해방후 북한체제의 수립과 강화에 적극 협력한 인테리출신 공로자들과 열성분자들로서 적대계급이나 반동단체, 종파가담경력이 없는 일반주민을 포함한다. 기본군중은 북한 전체인구의 약 50%로 추정되며 하급 간부나 기술자로 살고 있는데, 핵심군중으로 올라가거나 복잡군중으로 떨어지기도 한다.

복잡군중은 전체인구의 약 20%를 차지하는 데, 동요계급과 적대계급으로 나눌 수 있다. 동요계급은 계급적 토대나 사회정치적 생활경위, 가정환경 등에서 복잡한 문제가 있는 계급으로서 언제든지 북한체제를 저버릴 수 있는 계층으로서 항상 경계와 교양, 혁명화의 대상이 된다.<sup>54)</sup> 동요계급에는 (1)해방전 지주, 자본가, 친일파, 민족자본가들과 개인수공업자 및 소상공인, (2)해방후 혹은 한국전 당시 월북한 남한출신과 의용군 출신, 포로귀환병, 월남자 가족 (3)북송교포, 해외

52) 김정일의 계모와 그 자녀들 및 친척들은 '결가지'라고 하여 철저히 견제를 받고 있으며, 그들의 동창, 친구들까지도 지방으로 좌천되거나 숙청되었다.

53) 핵심군중 중에서 북한체제를 이끌어가는 특수계층은 전체인구의 1-2%에 해당하는 항일빨치산의 유가족들이며, 핵심군중의 대부분은 6.25전사자의 유가족들로서 이들이 전체인구의 28-29%를 차지한다. 김병로·김성철, 「북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의」, p. 29.

54) 현성일, 「북한의 인사제도 연구」, 「북한조사연구」 제2권 1호 (1998), p. 6.

에 가족이 살고 있는 해외연고자, 가족중에 행방불명자가 있는 사람들이 포함된다. 적대계급은 출신과 가정환경, 개인경력상 북한체제에 적대적일 수 밖에 없다고 간주되는 계층을 말한다. 구체적으로 (1)일제시기 일본군이나 경찰, 통치기관 등에서 적극적으로 복무한 사람, (2)한국전쟁중 미국이나 남한측에 적극 가담한 사람들, (3)북한체제에 도전한자, 반당·반혁명 종파분자, 전과자 등이 포함된다.

북한주민들은 자신들이 구체적으로 어느 계층에 속하는 지 확인할 수 없지만, 입학, 취업 등 사회적 대우에 따라서 자연스럽게 알 수 있다. 즉 계급정책에 따라 북한에서는 계층별로 대학입학과 직장 배치, 간부선발과 배치, 배급, 거주, 의료 등 각종 분야에서 차별적 대우를 받는 것이 당연시 되고 있다.<sup>55)</sup> 북한헌법(76조)은 “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다”고 규정함으로써, 이들에 대한 특별대우를 헌법에 보장하고 있다.

북한은 80년대 들어서 사회통합차원에서 계급적 토대를 인사기준으로 하는 데 유연성을 보이기도 하였다. 즉 김일성은 사람들을 가정주위환경과 경력만 보고 평가하지 않고 현재의 사상상태를 기본으로 하여 평가하며 복잡한 군중도 대담하게 믿고 포섭하여 적극적으로 교양하여야 한다고 말하였다.<sup>56)</sup> 북한은 1987년 「보증」이라는 영화를 제작하여 차별정책의 시정을 홍보하기도 하였다. 이와 같은 정책변화는 북한내 적대계급이 더 이상 체제에 위협이 되지 않는다는 자신감과 신분차별적인 인사정책이 김정일의 후계체제완성에 도움이 되지 않고 오히려 부작용을 줄수 있다는 판단에 기인하는 것이라고 볼 수

55) 계층별 각종 불평등에 대하여는 김병로·김성철, 「북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의」, pp. 45-55.

56) 김일성, “조선로동당건설의 역사적 경험(1986.5.31),” p. 64.

있다. 김정일은 복잡한 군중도 포용하는 소위 “광폭정치”를 자신의 정책브랜드로 삼았다.

그러나 북한은 복잡한 군중과의 사업에 신경을 쓴다고 하면서 기본군중과의 사업을 소홀히 하는 것을 경계하며, 여전히 계급정책을 체제유지의 근간으로 삼고 있음을 분명히 하고 있다. 김정일은 기본군중이야 말로 노동당이 의거하고있는 가장 믿음직한 사회계급적 기반이며 혁명의 핵심역량이라고 말하면서, 군중과의 사업에서는 언제나 기본군중과의 사업을 잘하는데 선차적인 주의를 돌려야 할 것을 강조하였다.<sup>57)</sup>

더욱이 광폭정치는 구호이상으로 발전하여 정책으로 정착되는 데 현실적 어려움이 있다. 복잡군중이 성분의 약점을 극복하고 간부로 선발되기 위해서는 주위사람의 신원보증과 인사담당자의 결단이 필요하나, 이렇게 선발된 사람이 나중에 문제가 생기면 추천인 혹은 인사담당자가 책임을 져야 하기 때문에 위험을 무릅쓰고 성분이 나쁜 사람을 간부로 선발하는 것이 쉬운 일이 아니다. 따라서 아무리 위에서 광폭정치를 선전하더라도 밑에 까지 정책이 실현되는 데는 한계가 있다. 설령 광폭정치가 부분적으로 실현된다 하더라도, 이는 어디까지나 행정, 경제분야 등에 국한된 것이며, 체제근간을 유지하는 기관인 군부, 경찰, 보안기관, 외교분야 등에서는 여전히 아무런 변화가 없다.

#### 다. 본인위주의 사업

북한에서 간부의 표징으로서 계급적 토대 못지 않게 중요한 것이

57) 김정일, “당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛 내이자(1992.1.1),” p. 250.

본인 자신이다. 간부사업에서 계급적 표징을 보는 것은 사람의 계급적 표징이 그의 사상의식에 영향을 주는 객관적 조건이며 수령에 대한 충실성은 사람들의 계급적 토대, 가정주위환경과도 연관되어 있다고 보기 때문이다. 즉 성분이 좋은 사람이 그렇지 못한 사람 보다 당과 수령에 대한 충성심이 높을 가능성이 많기 때문에 중요한 것이다. 그러나 수령에게 충실하지 못하면 계급적 표징이 아무리 좋아도 소용이 없게 되는 것이다. 계급적 토대가 나쁘더라도 당과 혁명에 대한 충실성이 있으면 간부로서의 자격이 있는 것이고, 계급적 토대가 좋더라도 충실성이 없으면 간부의 자격이 없는 것이다. 중요한 것은 성분 그 자체가 아니라 당과 수령에 대한 충실성이라는 것이다. 김정일은 “혁명에 성분은 가지고 하는 것이 아니라 사상을 가지고 합니다. 혁명을 위하여 얼마나 헌신적으로 투쟁하는가 하는 것은 성분이 아니라 사상에 의하여 규정됩니다. 물론 성분은 사람들의 세계관형성과 사상의식발전에 영향을 주지만 그것이 곧 사상인 것은 아닙니다”고 말하였다.<sup>58)</sup>

본인위주의 간부선발이라는 기준을 세운 것은 이와 같이 계급적 토대가 수령에 대한 충실성과 반드시 일치하지 않는다는 현실적 인식에 기인한다. 실제로 반드시 계급적 토대와 가정주위환경이 좋은 사람만이 수령에게 충실하고 그렇지 못한 사람은 충실하지 않다고 말할 수 없다는 점을 김정일은 지적하였다. 계급적 토대와 가정주위 환경에 문제가 있는 사람들 가운데도 수령의 혁명사상으로 튼튼히 무장하고 수령에게 충성을 다하는 사람들이 적지 않다는 것이다.<sup>59)</sup>

58) 김정일, “인테리정책관철에서 나타난 편향을 바로잡을데 대하여(1969.5.29),” p. 461.

59) 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온 사회의 김일성주의화를 힘 있게 다그치자(1974.8.2),” p. 186.

본인 위주의 간부선발이라는 기준을 지키기 위해서는 우선 “현행을 기본으로 보아야 하며, 현행을 기본으로 본다는 것은 지난날의 성분이 아니라 본인의 현재의 계급적각오정도와 사상상태, 행동을 기본으로 본다는 것을 말한다.”<sup>60)</sup> 따라서 사람들의 이력문건을 보고 평가할 것이 아니라 사람 자체를 보고 실지사업을 통하여 요해·검열하여 그의 사상을 파악함으로써 진실로 당에 충직한 일군들을 간부로 등용할 수 있다는 것이다.<sup>61)</sup> 겉으로 드러난 성분보다 본인위주의 인사사업을 하기 위해서는 본인을 직접 만나서 담화하고 요해하는 인사사업이 강조되고 있다. 김정일은 “당조직일군들은 늘 군중속에 깊이 들어가 사람의 진짜속을 알아야 한다”고 말하였다.<sup>62)</sup> 예컨대, 가족관계에서 촌수보다는 실제로 얼마나 가까이 지내면서 어느 정도의 사상적 영향을 받았는가가 중요하다는 것이다. 아버지가 혁명가라고 하여 아들도 저절로 혁명가가 되는 것은 아니며, 삼촌이 누구인가 보다 얼마나 같이 살았으며 거기서 어떤 영향을 받았는가를 면밀히 따져야 한다는 것이다. 그러나 친구관계는 그다지 중요시 하지 않고 있다. 왜냐하면 어제의 친구가 변절하면 그뿐이기 때문이라는 것이다.<sup>63)</sup> 또한 인테리들의 과거 경력과 지식의 유용가치간의 갈등문제에 대한 답으로서 과거의 출신성분이나 경력보다는 현재의 사상동향을 기본으로 하여 인사문제를 처리하는 것이 중요하다는 것이다.

김일성이 본인위주로 인사사업을 하여야 한다고 강조하고 있지만, 이러한 지시가 현장에서는 그리 잘 지켜지지 않고 있다. 왜냐하면 광

60) 김정일, “당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛 내이자(1992.1.1),” p. 253.

61) 김일성, “조선로동당 건설의 력사적 경험(1986.5.31),” p. 34.

62) 김정일, “당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛내이자(1992.1.1),” p. 255.

63) 김일성, “당원들에 대한 당생활지도를 강화하며 우리 당 간부정책을 옹계 관철할 데 대하여(1968.5.27),” p. 310.

폭정치의 실효성에 문제가 있는 것과 같이 계급적 토대가 좋지 않으나 당에 충실하다고 하여 간부로 선발했다가, 그 간부가 잘못을 저지르면 그를 추천한 사람이나 신원보증을 한사람들이 책임을 져야 하기 때문에 그러한 위험을 감수하기 보다는 안전하게 계급적 토대가 좋은 사람을 선발하는 경향이 있다.

### Ⅲ. 북한의 인사행정주체와 비준 및 합의체제

#### 1. 인사담당기관

북한에서 정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노젓는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며, 김일성도 “당일군들은 경제일군들이 당의 로선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야” 한다고 말하였다.<sup>64)</sup> 당적 지도는 행정부에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 행정일군에 대한 당일군의 우위로 나타나고 있다.<sup>65)</sup> 김일성은 정치일군과 실무자인 행정일군이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결하여야 할 것을 강조하면서도, 정치일군의 의견이 더 존중되어야 한다는 것을 분명히 하였다. 그 이유로 김일성은 정치일군이 폭이 더 넓고 정치적 식견이 높기 때문이라고 말하였다.

이와 같은 국가에 대한 당적지도 원칙은 인사관리에서 뚜렷이 실현되고 있다. 즉, 북한에서는 당이 인사권을 철저히 독점하여, 당

64) 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여(1962.3.8),” 『김일성저작집 16』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 157.

65) 북한은 당의 영도적 지위를 분명히 보장하면서도, 당의 행정대행 경향을 철저히 경계하고 있다. 당은 정치적 영도기관으로서 행정경제기관들이 당 정책을 틀어쥐고 철저히 관철하도록 정치적·정책적으로 이끌어 주되, 행정경제사업을 대행하거나 간섭하지 말아야 한다는 것이다. 당이 정치적 영도기관으로서 자기의 향도적 기능을 잃어버리고 행정경제기관들의 사업을 대행하거나 기술실무사업에 빠지게 되면, 행정경제사업이 당정책이 요구하는 방향으로 진행되지 않아도 그것을 똑바로 분간하지 못하게 되며, 바로 잡아줄 사람도 없다는 주장이다. 이것은 마치 배에서 노젓는 사람만 있고 키잡는 사람은 없기 때문에 배가 지정된 향로를 따라 곧바로 가지 못하게 되는 것에 비유되기도 한다. 또한 당일군들에 의한 행정대행의 또 다른 병폐로 행정경제일군들의 책임감 약화와 사업에서 적극성과 창발성 저하가 지적되기도 하는데, 행정대행이 심화되면 결국 행정경제기관들의 기능과 역할이 마비되어 맥을 추지 못하게 된다는 것이다.

자체인사 뿐만 아니라 전 국가 및 사회에 대한 당의 통제를 유지하는 차원으로 활용하고 있다. 당·정간부에 대한 인사권은 각급 당위원회에서 행사하나, 인사행정은 조직지도부 등 전문 실무부서에서 담당하고 있다. 당·정간부에 대한 인사행정이란 후보들에 대해 신원확인을 하고 상부에 추천하거나 상부에서 지명한 후보를 검열확인하는 체계를 의미한다. 직위에 따라 인사담당 부서가 다른 데, 중앙당의 경우 조직지도부와 간부부, 지방당에서는 조직부가 인사담당기관이다. 기타 정권기관 및 사회 각부문에 있는 간부처 혹은 간부과는 자체로 인사사업을 하기도 하나 중앙당 조직지도부와 간부부, 지방당 조직부의 간부사업을 보좌하는 기능을 한다.

### 가. 중앙당 조직지도부

중앙당 조직지도부는 북한의 모든 조직과 단체를 통제·감독하며, 북한을 실질적으로 움직이는 당안의 당이라고 할 수 있다. 조직지도부는 4명의 제1부부장이 각기 ①본부당, ②중앙당을 제외한 전당, ③군, ④권력기관(사회안전부, 국가보위부, 검찰소) 등을 담당하고 있다. 제1부부장 밑에는 다시 13개의 과가 조직되어서, 각과 별로 당·정·군의 부서를 담당하고 있다.<sup>66)</sup> 조직지도부의 업무중 중요한 업무중의 하나가 바로 당·정·군의 최고위직에 대한 인사사업이다.

조직지도부의 인사대상은 북한에서 가장 핵심집단이라고 할 수 있는 데, 여기에 포함되는 직책으로는 ①중앙당의 모든 간부, ②지방당의 경우 도당 부부장 이상 간부 및 군당 비서 이상 간부, ③중앙행정부의 경우 당중앙위원회 위원 및 후보위원 직함을 가진 내각 상

66) 전현준, 「김정일 리더쉽 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 39.

및 부상, ④지방행정기관의 경우 도인민위원회 위원장, 부위원장 및 일부 연합기업소 지배인 혹은 책임비서, ⑤군 및 보안기관의 장성급 이상 간부와 전방 연대장·연대정치위원, ⑥사법검찰기관 고위층 인사, ⑦해외공관 대사, 비서, 무관 등이 있다.

#### 나. 중앙당 간부부

중앙당 간부부는 조직지도부 인사대상을 제외한 중앙행정기관에 대하여 인사사업을 한다. 여기에는 ①중앙행정기관의 국장급이하 간부, ②해외공관 파견 외교관, 각급 대표단, 해외출장자, 유학 및 연수 등 모든 해외여행자, ③정부의 행정·경제일군의 재교육 등이 포함된다.

#### 다. 지방당

중앙당 인사대상자를 제외한 하급 당간부와 지방인민위원회의 간부들은 지방당위원회 조직부의 인사대상이 된다. 이들은 지방당에서 자체 전결로 인사를 결정하기도 하나, 직위에 따라서 상부의 비준을 받거나 합의를 받는 경우도 있다. 도당 인사 대상은 ①도당 과장이하 간부, ②도인민위원회 부장이하 간부, ③군당 부장, 부부장, ④군인민위원회 위원장, 부위원장 등이다. 한편, 군당 인사대상은 도당 인사대상을 제외한 군당과 군인민위원회 간부 전원이다. 즉 ①군당 과장이하 간부와 ②군인민위원회 부장 이하 간부가 여기에 포함된다. 인사권은 군당급 이상에서만 갖고 있기 때문에, 군 밑의 리·동의 당·정일군에 대한 인사는 군당에서 담당하고 있다. 즉 리·동의 초급당위원회와 동사무소, 협동농장관리위원회 간부는 군당의 인사대상이 된다.

## 라. 기타 인사부서

군, 내각, 대학 등 각급 기관에 조직되어 있는 인사부서는 형식상 행정부서로 독립되어 있으나, 실제로는 중앙당 조직지도부나 간부부의 감독·통제하에 인사사업을 하고 있다. 예컨대, 군인사의 경우 장령과 전방 연대장, 연대 정치위원은 조직지도부의 인사대상이나, 대좌부터 소좌까지는 인민무력부 간부국의 인사 대상이며, 대위부터 소위까지는 군단의 인사 대상이다.<sup>67)</sup> 그러나 인민무력부 간부국은 1993년 10월이후 총정치국에서 분리되어 이론상 독립부서로 되어 있다. 김정일이 간부국을 총정치국에서 분리·독립시킨 것은 군인사를 중앙당 조직지도부의 영향하에 있는 총정치국 소관업무에서 제외시킨 것으로, 군인사에 대한 중앙당의 역할을 축소시키는 조치로 볼 수 있다. 이러한 조치에도 불구하고 간부국은 여전히 총정치국에 보고하고 있으며 직원들도 모두 정치군관출신이다.

한편, 간부가 아닌 공장·기업소의 노동자를 선발·배치하는 일은 당의 업무가 아니고 내각의 노동성(구 노동행정부)의 소관업무이며, 지방인민위원회 및 각급 공장·기업소의 노동과가 실무 부서로서의 역할을 한다. 노동성은 노동력의 파악, 보충배치와 임금, 노동조건, 시간 등 노동법령에 관계되는 업무를 관장하고 있다.

## 2. 비준 및 합의체계

각 인사담당기관은 담당하는 인사대상 간부에 대하여 최종 인사

---

67) 사단이하는 승진에 대한 인사권이 없다.

결정권을 갖기도 하나, 경우에 따라서는 상급기관의 합의를 받아야 하며, 특히 최고위직에 대하여는 비서국 비준으로 최종인사가 결정되기도 한다. 즉 인사대상자의 직위에 따라서 인사담당기관과는 별도로, 비서국 비준대상, 조직지도부 합의대상, 간부부 합의대상, 하급당 합의대상 등으로 나뉘어 진다.

북한에서 이와 같이 인사사업을 복잡하게 만들어 놓은 것은 인사사업의 정확성과 공정성을 위한 것이라고 말하지만, 실제로는 특정기관이나 간부가 인사사업을 독점하지 못하고 ‘불순분자’가 간부가 되는 것을 방지하기 위한 것이다. 김정일은 간부를 요해하지 않고 선발 배치하며 간부문제를 독단적으로 처리하는 것과 같은 부정적 현상을 경계할 것을 강조하였다. 즉 “당중앙위원회에서 내려보낸 간부임면, 비준 및 합의 절차에 관한 규정을 정확히 지켜야 하며 우연분자들이 간부대열에 끼어들지 못하도록 여러 갈래로 코를 걸어놓고 간부사업을 해야한다”고 말하였다.<sup>68)</sup> <표 1>은 북한의 인사담당기관과 비준 및 합의체계의 관계를 보여주고 있다.

### 가. 비서국 비준대상

비서국 비준대상이란 조직지도부와 간부부의 인사대상 간부중 당·정·군의 최고위직 간부로서, 조직지도부와 간부부가 자체로 최종 인사결정을 하지 않고 인사문건을 비서국에 올려 보내서 재가를 받도록 하는 것이다. 그러나 실제로는 비서국이 하는 것이 아니고 김정일이 직접 비준함으로써 최종결정이 이루어 지기 때문에, 비서국 비준이란 김정일 비준과 동일시 된다.<sup>69)</sup> 비서국 비준대상에 포함되는 인

68) 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온사회의 김일성주의화를 힘있게 다그칠데 대하여(1974.8.2),” p. 188.

사대상 간부는 ①중앙당 과장 이상 간부, ②조직지도부 간부 전원, ③도당 비서 이상 간부, ④군당 책임비서, ⑤내각 국장 이상 간부, ⑥도인민위원회 위원장과 부위원장, ⑦해외파견 모든 외교관과 대표단, ⑧인민무력부, 사회안전부, 국가안전보위부 등 장령급 간부와 전방지대의 연대장 및 연대 정치위원 이상 간부, 도 보위부 부부장 이상, 안전부국장, 군 보위부장, 안전부장, ⑨당중앙위원회 위원 및 후보위원, 최고인민회의의 대의원 직함을 가진 기업소 당비서 및 지배인 등이다. 이 밖에도 당간부양성 및 재교육사업 등에 관한 사항 역시 김정일의 비준대상이다.

#### 나. 조직지도부와 간부부 비준대상

비서국 비준대상이 아닌 조직지도부와 간부부의 인사대상은 조직지도부 제1부부장(혹은 해당 부부장)이나 간부부장의 비준으로 인사가 최종결정된다. 비서국 비준대상이 아닌 조직지도부 인사대상은 중앙당 과장 이하 모든 중앙당 간부가 되며, 지방당의 경우 도당 부장과 부부장, 그리고 군당 비서 등이다. 한편, 비서국 비준대상이 아닌 간부부 인사대상은 내각 국장이하 모든 중앙기관 간부와, 유학·해외연수 목적의 하위직 해외파견자 들이다.

#### 다. 조직지도부 합의대상

조직지도부의 인사대상은 아니나 지방당의 인사대상 간부중 지방당이 결정하기 전에 고위직의 경우 조직지도부나 간부부의 합의를

69) 현성일, “북한의 인사제도 연구” 참조.

하여야 하는 인사대상자가 있다. 조직지도부의 합의는 조직지도부 1 부부장이나 부부장의 합의를 의미하며, 간부부 합의는 간부부장의 합의를 의미한다. 조직지도부 합의대상은 ①도당 과장과 부과장, ②군당 부장과 부부장, ③군 대좌 등이 포함된다.<sup>70)</sup> 간부부 합의대상은 ①도인민위원회 부장과 부부장, ②군인민위원회 위원장과 부위원장이 포함된다.

#### 라. 지방당 합의대상

지방당위원회도 합의를 하는 경우가 있는 데, 군당의 과장이하 당 간부, 군인민위원회의 부장, 부부장은 군당의 인사대상이나 도당의 합의를 받아야 한다. 지방당위원회는 지방당과 인민위원회의 고위직에 대하여 자체비준을 하지 못하고 상급기관이 인사권을 행사하거나 자체인사권을 갖더라도 합의를 받아야 하는 경우가 많이 있다. 그럼에도 불구하고 지방당은 인사에 대하여 여전히 막강한 영향력을 갖고 있다. 즉 중앙당이 인사권을 행사하는 간부에 대하여 우선적으로 선발권을 갖고 있으며, 평정서를 작성하는 일이나, 신원확인을 해주는 일 등을 통해 영향력을 행사할 수 있는 것이다. <표 2>는 지방당·정간부의 인사기관과 합의체계를 보여주고 있다.

70) 상좌 이하는 인민무력부 간부국에서 자체 비준한다.

<표 1> 북한의 인사담당기관과 비준·합의 체계

		인사담당기관			
		중앙당		지방당	
		조직지도부	간부부	도당	군당
비준 및 합의	비서국	- 중앙당과장 - 중앙당 조직지도부 - 중앙당 조직지도부 전원은 책임비서 - 도당 비서 - 군당 책임비서 - 해외파견 대 - 해사 - 군 방위장 (전대정치연대치위위) - 도인민위원회 - 회부위원장	- 중앙정부 국 - 장하의파견 모 - 해외교관		
	조직지도부	- 중앙당과장 - 중앙당 모든 중 - 중앙당 일부장, - 중앙당 부부장, - 군당 부부장, - 군당 비서		- 도당과장, 부 - 도당과장 부장, 부 - 군당 부장	
	간부부		- 중앙정부 국 - 장하 행정일 - 중앙당 행정일 - 우수 해외연 - 수해 등 모든 - 해외파견자	- 인민위원회 부 - 회부장, 민위원 - 부위원장, 민위원 - 부위원장	
	도당			- 도당 지도원 - 군당과장 - 도이하 인민위원 - 도인민위원 - 과장이	- 군당과장, 부 - 과장 - 군인민위원 - 회부부장, - 부
	군당				- 군당 지도원 - 군인민위원 - 과장이

출처: 통일정책연구소 현성일, 최주환 연구위원 등과의 인터뷰를 통해 구성

<표 2> 지방 당 및 행정간부에 대한 인사담당기관 및 합의체계

군당간부			군행정간부		
직위	인사담당기관	합의기관	직위	인사담당기관	합의기관
책임비서	중앙당	중앙당	인민위원장	도당조직부	간부부
비서	조직지도부	비서국비준	부위원장		
부장	도당조직부	중앙당	과장	군당조직부	도당
부부장		조직지도부			
과장	군당조직부	도당	지도원	군당조직부	자체
부원					

도당간부			도행정간부		
직위	인사담당기관	합의기관	직위	인사담당기관	합의기관
책임비서	중앙당	중앙당	인민위원장	중앙당	중앙당
비서	조직지도부	비서국비준	부위원장	조직지도부	비서국비준
부장	중앙당	자체	부장	도당조직부	중앙당
부부장	조직지도부		부부장		간부부합의
과장		중앙당	과장	도당조직부	
부과장	도당조직부	조직지도부	지도원		자체
부원		합의			

출처: 통일정책연구소 현성일, 최주환 연구위원 등과의 인터뷰를 통해 구성

#### IV. 북한의 인사관리실태

북한의 헌법(70조)은 “공민은 노동에 대한 권리를 가진다. 노동능력있는 모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 안정된 일자리와 노동조건을 인정받는다”고 규정하고 있다. 또한 북한의 사회주의노동법(1978.4.18) 제1장 5조는 “사회주의하에서 모든 근로자들은 노동에 대한 권리를 가진다. 조선민주주의인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다. 모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며, 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”라고 밝히고 있다. 그러나 실제로 북한에서 직업을 갖는다는 것은 개인의 자유로운 선택에 의한 것이 아니라, 국가봉사의 노동의무로 규정되어 노동력의 계획적인 배치에 의하여 이루어지는 것이다. 즉 직업선택의 자유란 없으며 정권기관의 일군이 된다는 것은 반타의의 명령인 배치장에 의하여 되는 것이다.<sup>71)</sup>

따라서 사무원, 노동자, 기술자 등 직종을 막론하고 공개채용, 공개시험, 지원이란 제도는 없으며, 당의 계획하에서 추천제도와 계획적 배치에 의하여 선발·배치가 이루어지고 있다. 특히 당·정의 간부 선발 및 배치는 더욱 구체적 계획하에 이루어지고 있다.

본 장에서는 인사사업에서 요구되는 간부이력문건에 대하여 살펴보고, 신규채용, 승진, 이동, 교육, 상벌 등에 대하여 구체적으로 알아보도록 한다.

71) 김경우, 「북한인사행정제도에 관한 연구」, p. 68.

## 1. 간부이력문건

인사사업에서는 여러 가지 문서를 필요로 하는 데, 우선 본인이 준비해야 하는 것으로 이력서, 자서전, 가계표가 있다. 이를 바탕으로 인사담당자가 직접 담화(면접)를 하고 신원조회(현지확인 및 신원보증)를 한다. 또한 소속당비서의 평정서가 반드시 첨부되어야 한다.<sup>72)</sup> 이와 같은 문서를 총칭하여 간부이력문건이라고 하는데, 이는 신규채용, 승진, 조동 등 인사사업때 마다 수정·보완된다. 간부이력문건은 조동, 승진시 구직장에서 새직장으로 옮겨가는 데, 이때 바로 가는 것이 아니고 상급부서의 인사담당기관을 거쳐서 옮겨진다.<sup>73)</sup>

막스 베버가 말하였듯이, 인사서류를 작성·유지하는 것은 모든 관료제도의 가장 기본적 특성으로서, 모든 정부는 공무원에 관한 서류철을 보존한다. 그러나 북한의 간부이력문건은 개별 간부에 관하여 매우 광범위하고 세밀한 정보를 포함하고 있기 때문에 인사서류로서의 의미와 함께 정치적 의미를 갖고 있다. 특히, 신원확인과 평정서는 개인에 대한 일종의 동향서와 같이 검증되지 않은 정보까지 수록될 여지가 있다. 이는 모택동시기 중국의 인사관리철과 매우 흡사한 것으로, 중국에서는 간부들의 정치적·역사적 기록, 이데올로기, 개성, 충성심 등을 정기적으로 조사하여 인사자료로 사용할 뿐만 아니라 정치적 통제의 목적으로 사용하기도 하였다. 즉 인사관리철은 간부들의 충성도 등에 관한 자료도 포함하고 있으며, 이러한 정보가 정치적

72) 당원이 아닌 경우 여맹, 직맹, 농근맹, 김일성사회주의청년동맹 등 자신이 속한 단체의 책임자를 거쳐 당비서가 최종확인한다.

73) 중국에서는 1950년대 초반까지 봉인된 서류봉투에 넣은 인사관리철을 본인이 직접 운반할 수 있었으나, 이후 변조의 우려를 막기 위해 비밀운송수단을 통해서만 인사관리철이 운반되고 있다. 현재는 현단위 이상의 조직부 간부만이 이를 운반할 수 있다. 이홍영, 강경성 역, 「중국의 정치엘리트: 혁명간부세대로부터 기술관료 세대로」 (서울: 나남, 1997), p. 333.

격변기에 숙청대상자를 선택하는 데 사용되기도 한다. 따라서 중국간부들은 인사관리철을 생사부와 같이 매우 부정적으로 인식하였다.<sup>74)</sup>

중국에서는 인사관리철이 개별간부에 관하여 너무 자세한 정보를 포함하고 있고 이 정보가 정치적으로 악용될 수 있다고 믿기 때문에 반정부 지식인들은 인사관리철 제도의 폐지를 주장하거나 공개를 요구하고 있다. 그러나 중국정부는 사생활보호, 검증되지 않는 첩보수준의 정보까지 포함되었다는 사실, 인민들 사이의 불협화음 가능성 등의 이유를 들어 공개를 거부하고 있다.<sup>75)</sup>

#### 가. 이력서·자서전·가계표

모든 인사대상자는 자서전, 이력서, 가계표를 일정한 양식하에 작성하여야 한다. 자서전은 본인이 출생부터 현재까지 자라온 가정환경, 사회적 배경, 교육과정 등 본인의 전생애를 작문형식으로 서술하는 것이다. 자서전을 통해 이력서상의 객관적 사실 뿐만 아니라 사상, 인간성, 교우관계, 사회성 등 개인에 대한 구체적 상태와 필체 및 문장력까지 파악하는 것이다. 자서전에서는 본인 뿐만 아니라 친인척의 일제시기와 전쟁시기 행적을 자세히 기재하도록 되어 있다. 자서전의 분량은 약 2페이지 정도이다.

이력서에는 본인의 이름 뿐만 아니라 별명, 출생지와 연도, 정당관계와 소속기관, 단체, 출신성분, 사회성분, 구체적인 학력, 경력을 중심으로 작성한다. 특히 해방전 일제기관이나 단체등에 가입하거나 협력하였는지 여부, 조국해방전쟁기간 중 치안대나 적기관, 단체에 가담하거나 협력하였는지 여부, 종파에 가담하거나 협력하였는지 여부

74) 위의 책, p. 326.

75) 위의 책, p. 327.

등의 질문란이 있으며, 과거 표창, 처벌 등의 이유와 시기 등에 대해 구체적으로 기술하도록 되어 있다. 이력서의 분량은 약 2페이지 정도이다.

가계표는 가족과 친인척에 관한 문건으로서 부모, 형제와 배우자, 자녀는 물론이고 모든 친인척에 대하여 최대한 아는 범위까지 기술하도록 되어 있다. 특히 친인척의 해방전후와 한국전쟁시기의 행적과 신분 등을 구체적으로 기술하도록 되어 있다. 당간부 등 주요직책의 경우 보통 본인 직계의 6-8촌과 외4촌까지, 배우자 직계의 4촌과 외4촌까지 기재하도록 한다. 가계표는 이력서나 자서전 보다는 2배이상 길어지게 되며, 친인척이 많은 경우 더 길어지기도 한다.

이상의 문건들은 사실 그대로 작성하여야 함은 물론이며, 기재사실이 허위이거나 중요한 사실이 누락되었음이 드러날 경우, ‘이력기만’으로 범법행위에 해당되어 엄하게 처벌 받는다. 예컨대, 작은 할아버지가 6.25때 폭사하였다고 기재하였다가 재미교포인 것이 발각되어 당간부가 하루 아침에 혁명화대상이 되는 것과 같은 일이 있다. 따라서 친척이 많을수록 가계표 작성이 어려우며 그만큼 위험부담도 크다.

자서전, 이력서, 가계표는 간부사업시 마다 작성하게 되는데, 이는 변경사항을 반영하기 위한 이유와 과거 진술내용과 대조하기 위한 것이다. 따라서 북한주민들은 반드시 자서전, 이력서, 가계표 등을 제출하기 전 한 부를 더 만들어 놓았다가 나중에 베껴 쓴다. 새로운 문건들이 제출되면 헌것과 비교하여 진위여부를 확인한 후 헌 것은 소각하고, 새로운 문건들만 간부이력문건에 남는다.

이 밖에 본인이 작성하는 것으로서 성분이 있다. 성분은 출신성분과 사회성분이 있는데, 출신성분은 본인의 출생시 부모의 직업에 따르며 사회성분은 당원의 경우 입당할 때 본인의 신분을 말하고, 당원

이 아닌 사람의 사회성분은 현재 직업에 따른다. 인사대상자는 신규 채용, 승진 등 인사때 마다 따라 다니는 간부이력문건에 반드시 출신 성분과 사회성분을 기입하도록 하여 인사의 중요 기준으로 활용된다.

#### 나. 신원조회·신원확인·담화

인사대상자의 이력서, 자서전, 가계표 등을 바탕으로 신원조회와 현지확인, 신원보증 등이 이루어진 후, 이를 종합적으로 참고하여 인사담당자가 면접을 한다. 신원조회는 자서전, 이력서, 가계표와 평정서 등에 기재된 내용의 진위여부를 인사대상자의 거주지(혹은 전거주지) 사회안전부에 보관된 주민등록문건과 대조하고 전근무지 인사담당기관에 확인하는 것이다. 주민등록문건은 사회안전부와 각도, 시, 군, 구역 등 지방 안전부의 주민등록과에 보관되어 있는 데, 여기에 관할지역 주민과 가족들의 경력, 가족 친척관계 과거 행적, 사상동향 등이 세대별로 정리되어 있다.<sup>76)</sup> 주민등록문건의 복사본은 간부이력문건에 포함된다.

신원보증은 인사대상자의 직장 책임자, 동료, 거주지 인민반장, 친척, 고향친구들을 찾아가 이력서, 가계표, 자서전상의 경력, 성분, 친척관계를 확인하는 것이다.

신원확인과 신원보증 절차를 마치면 인사담당자는 담화를 통해 인사대상자의 사상, 인물, 성향, 가족관계, 생활환경 등을 파악하며, 특히 김일성부자 혁명역사, 그 동안 받은 교육내용, 과오와 잘한 일 등에 대하여 집중적으로 질문한다.

김일성은 일찍이 간부사업이란 사람과의 사업이기 때문에 문건늘

76) 북한에서는 1967년 주민등록사업이 완성되었다.

음을 많이 할 것이 아니라 간부들을 자주 만나야 할 것을 강조하였다.<sup>77)</sup> 간부부장은 어떤 경우를 막론하고 본인을 만나지 않고 간부문제를 처리하는 일이 없도록 하여야 하며, 간부부장이 혼자서 대상간부들을 다 만나기 바쁘면 부부장이나 지도원들에게 분공을 주어 만나도록 하였다. 이와 같이 북한에서는 인사사업에 있어서 현장을 중요시 하는데, 이는 간부대열에 불순세력이 스며들어 간부대열의 순결성을 해치는 것을 방지하기 위한 것이라고 말하고 있다.<sup>78)</sup>

#### 다. 평정서

평정서는 인사대상자의 소속 당비서가 작성하는 근무성적평가서로서 당성의 평가, 지도능력의 평가, 실무수준, 주위환경, 가족사정 등 세세한 부분까지 기록된다. 그러나 당비서가 전체 당원들에 대하여 세세히 알지 못하고 귀찮은 일이기 때문에 세포비서에게 작성하도록 하는 경우가 흔하다. 당원이 아닌 경우는 직맹이나 농근맹 위원장이 평정서를 작성하나, 최종적으로는 당비서의 확인을 받아야 한다. 평정서는 학교졸업후 신규채용때는 물론이고 이후에도 조동, 승진 등 인사사업때마다 새로운 평정서가 작성된다. 평정서는 근무성적평가서와 같은 것으로 승진, 조동 등에 결정적 영향을 미친다. 새로운 평정서가 작성되어도 구 평정서는 그대로 간부이력문건에 보관되기 때문에 한번 평정서를 나쁘게 받으면 평생 고생하게 된다.

77) 김일성, “당원들에 대한 당생활지도를 강화하며 우리 당 간부정책을 옹기 관철할 데 대하여(1968.5.27),” p. 299.

78) “간부문제를 제기할 때에는 헌지에 나가 료해사업을 책임적으로 하여야 합니다. 그리하여 간부대열의 순결성을 철저히 보장하여야 합니다.” 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온사회의 김일성주의화를 힘있게 다그칠데 대하여(1974.8.2),” p. 188.

북한에서는 지위의 높고 낮음과 관계없이 모든 간부가 평정의 대상이 된다.<sup>79)</sup> 북한에서는 당비서가 평정을 하기 때문에 누구든지 소속 당비서의 평정대상이 되는 것이다. 이와 같이 전 직위에 대한 평정제도를 통해 당조직은 행정간부 뿐만 아니라 군·국가안전보위부 등의 간부에 대하여 통제·감독을 할 수 있으며, 이는 당조직이 영향력을 유지하는 주요한 요인이 되고 있다. 평정서는 절대로 본인이 보지 않도록 되어 있으나, 해외공관이나 소규모의 근무지에서는 평정자가 평정서를 보여 주는 경우도 있다.

근무성적평정제도는 실적주의에 따른 능률주의적 인사행정관의 대두와 함께 인사행정의 객관적 기준의 발견이라는 기술적 요청으로 발달하게 되었지만, 어느 체제에서나 마찬가지로 부정적 요소를 부인할 수 없다. 즉 인간이 인간을 평가하기 때문에 사실상 평정자의 주관론을 배제하기 어렵고, 과거의 평가에 치중하고 장래의 예측에는 소홀할 우려가 있으며, 형식적인 평정이 되기 쉽고 형식적이고 통제위주의 평정을 하면 왜곡적인 현상과 저항이 발생할 수 있다. 특히 북한에서는 시험과 같은 객관적 능력평가방법이 부재한 상황에서 당비서의 주관적 평정서에 대한 보완장치가 없기 때문에, 당비서의 자의적 평가에 대하여 인사불만이 발생할 소지가 많이 있다.

## 2. 신규채용

본 절에서는 신규채용의 절차에 대하여 중앙당 조직지도부 인사

---

79) 우리나라의 경우 피평정자의 범위는 4급이하 공무원을 평정대상으로 하고 있기 때문에, 고위직위의 근무성적평정에 관하여서는 일종의 공백상대라고 할 수 있다. 현재 논의 중인 행정개혁안에는 평정의 대상을 3급까지 포함시키고 있으나 여전히 2급이상 공무원은 평정에서 제외되고 있다.

대상을 중심으로 살펴본다. 북한의 인사기관은 중앙당 조직지도부 이외에도 중앙당 간부부와 지방당 조직부 등이 있으나, 중앙당 조직지도부의 인사대상이 된다는 것 자체가 성분이나 가정환경이 특별하다는 것을 의미하며, 당의 고위직에 오르기 위한 첫 단계라고 할 수 있다.

우선 조직지도부는 조직지도부 인사대상에 포함되는 중앙과 지방의 각급 당기관에서 필요한 인원을 파악한 후, 충원계획을 세운다. 필요한 인원이 파악되면, 각대학 별로 인원수를 할당하여 대학 당위원회에 통보한다. 중앙당 조직지도부 인사대상이 된다는 것 자체가 출신성분, 당성 등에서 인정받은 계층들이기 때문에 김일성종합대학 등 명문대학에 많은 인원이 할당된다.

대학 당위원회 간부과는 졸업을 앞둔 학생들 중에서 조직지도부의 계획에 따라 적격자를 선정하여 이들에게 이력서, 자서전, 가계표 등을 작성하도록 한다. 대학 당위원회 간부과는 이들 문건을 수개월에 걸쳐 신원조사와 현지확인 등을 통한 신원보증 절차를 거쳐 면밀히 검토한 후 평정서를 포함한 간부이력문건을 작성하여 중앙당 조직지도부로 올려보낸다. 이때 대부분의 주요 결정이 그렇듯이 당위원회 집행위원회가 소집되어 비준을 한다. 중앙당 조직지도부는 문건을 접수한 후 대학에 내려와 이를 토대로 각 학생과 직접 면접을 실시한다.

면접시 면접관은 교육내용, 김일성부자의 혁명역사, 잘한 일, 못한 일 등에 대하여 질문하고 끝으로 어디서 근무하기를 희망하는지 묻는다. 그러나 이 때 정말 자신이 원하는 곳을 대답하는 것이 아니라 “당이 부르는 곳이면 어디든지 가서 무슨 일이든 할 각오가 되어있습니다”<sup>80)</sup>라고 대답하는 것이 정답이다. 이는 희망지를 적어 낼 때와 마찬가지로이다. 즉 면접에 앞서 각자 1지망, 2지망, 3지망을 쓰도록 되

어 있으나, 1지망에는 “당이 부르는 곳이면 어디든지 가서 무슨 일든 할 각오가 되어있습니다”라고 쓰는 것이 상식이고, 2지망, 3지망에 가서야 자신의 희망부서를 쓰게 된다. 그러나 그나마 인기 있는 곳은 희망자가 몰리기 때문에 희망대로 배치 받는다는 것은 매우 어려운 일로, 희망지 작성은 큰 의미가 없이 대부분 당이 배치해주는 대로 가게 된다. 면접을 통과한 학생은 조직지도부가 직접 실시하는 신원조회와 현지확인을 거치게 되며, 이를 통과하면 조직지도부 1부부장의 비준에 의해 인사가 최종결정된다.

조직지도부 인사대상의 신규채용 절차는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 각급 당위원회의 인원요청에 근거, 조직지도부 총원계획 수립
- ② 각 대학당위원회에 인원할당 후 선발통보
- ③ 대학당위원회 간부와 인원선발계획 수립
- ④ 선발학생들 이력서, 자서전, 가계표 작성
- ⑤ 선발학생 신원조회 및 현지확인
- ⑥ 선발학생 평정서 첨부후 면접
- ⑦ 선발학생 간부이력문건 중앙당 조직지도부에 송부
- ⑧ 중앙당 조직지도부가 대학에 내려와 선발학생 면접
- ⑨ 조직지도부 신원조회와 현지확인
- ⑩ 조직지도부 1부부장 비준

조직지도부 인사대상자들이 당일군으로 최종선발되면, 초임지로서 지방당위원회의 부원으로 발령받고 최소한 3년정도 근무하게 된다.

---

80) 북한에서는 “당의 요구라면 초소를 가리지 않는 사람이 바로 혁명가이며 진짜 충신이다”는 말이 있다.

이 기간 중 당일군으로서 자격이 있다고 인정되면 해당 당위원회 of 추천형식으로 김일성고급당학교 4년제 기본반에 입학하여 전문 당일군 교육을 받게 된다. 김일성고급당학교에서 교육을 우수한 성적으로 이수하면 졸업후 중앙당에 배치되어 본격적으로 중앙당 간부로서의 엘리트 코스를 밟게 되는 것이다. 이들은 비서국 비준대상으로서 김정일이 최종비준을 한다.

앞에서 언급한 바와 같이 조직지도부 인사대상이 되었다는 것 자체가 성분과 당성을 인정받은 학생들이나, 이들이 면접이나 신원확인 과정에서 탈락하는 경우가 있다. 조직지도부 인사대상에서 탈락한 학생들은 간부부 인사대상에 포함된다. 간부부 인사대상은 조직지도부 인사대상만큼 특출한 계층은 아니나 출신성분, 학업성적, 대학기간 생활 등에서 문제가 없는 학생들로서 중앙정부의 행정·경제·사회·문화 등 각기관에 배치될 대상이다.

한편, 출신성분, 학업성적, 대학생활기간 등에서 문제가 있는 학생은 중앙당 간부부 인사대상에서 제외되어 지역의 도나 시·군 당위원회로 인사권이 넘어간다. 이들은 지방의 행정기관, 경제기관에 배치 받게 된다.

간부부나 지방당의 인사절차도 조직지도부의 인사절차와 거의 유사하다. 지방의 경우 인민위원회 교육과 대학생모집처에서 실무적인 인사행정을 담당한다. 그러나 우리 나라와 같이 국가공무원과 지방공무원의 구별은 없다.<sup>81)</sup>

81) 우리는 국가공무원과 지방공무원의 인사체제가 근본적으로 유사하나, 지방공무원에는 지방공무원법이라는 별개의 법체계가 있다. 선임주체에 따라서, 국가에 의해서 선임되는 공무원을 국가공무원, 지방자치단체에 의하여 선임되는 공무원을 지방공무원이라고 본다. 지방자치단체에는 지방공무원 뿐만 아니라 국가공무원이 섞여 있다.

### 3. 승진

우리나라의 공무원제도는 계급제를 채택하고 있으며, 일반직의 경우 9급부터 1급까지 9개의 계급으로 나누어져 있다. 그러나 북한의 당·정간부들에는 계급체계<sup>82)</sup>가 없고 직위만 있다. 중앙당의 경우 비서, 부장, 1부부장, 부부장, 과장, 부과장, 책임지도원, 부원 순의 직위가 있다. 내각의 경우는 총리 밑에 부총리, 위원장, 부위원장, 상, 제1부상, 부상, 총국장, 부총국장, 국장, 부국장, 처장, 부처장, 과장, 실장, 책임지도원(담당지도원), 지도원, 보조지도원 순으로 되어 있으나, 경우에 따라 총국장, 처장, 실장 직제가 없는 경우도 있다.

외교부의 경우는 타부처와 달리 계선조직 이외의 직급이 있다. 예컨대, 책임참사(부부장급), 참사(부부장과 국장급 사이), 1급 연구원(국장급), 2급 연구원(부국장급), 3급연구원(과장급) 등이 있는 데, 이들은 계선조직 이외의 직책들로서 진급할 자리가 한정된 경우에 승진체제를 해소하기 위한 방편으로 사용된다.

대부분의 국가에서 관료조직의 승진 기준으로는 실적과 경력이 혼용되고 있다. 경력은 근무연한, 학력, 직무경험 등을 의미하므로 객관성을 가지나, 유능한 인재의 발탁 등용이 곤란하고, 행정의 관료주의화 및 공무원의 질적 저하가 우려된다. 반면, 실적은 인사권자의 판단, 승진심사위원회의 결정, 근무성적평정 등의 방법이 사용되기 때문에, 공정하게만 이루어 진다면 직무에 가장 유능한 사람을 확보한다는 목적을 실현할 수 있다. 그러나 실적은 주관적인 성향이 강하기 때문에, 정실주의가 개입될 수 있다. 따라서 실적주의에 입각한

82) 우리나라 공무원 일반직의 경우 1급부터 9급까지의 계급은 관리관, 이사관, 부이사관, 서기관, 행정사무관, 행정주사, 행정주사보, 행정서기, 행정서기보 등이다.

인사행정의 초석은 경쟁시험이고, 우리나라에서도 공무원인사에서 시험제도를 채택하고 있다.

북한에서는 승진에서도 신규채용시와 마찬가지로 당과 혁명에 대한 충실성, 성분이 가장 중요한 요소이고, 평정서에 의한 실적을 고려하지만 시험은 없다. 당·정기구에서는 승진에 필요한 최저년수가 없기 때문에 초고속 승진이 가능하고,<sup>83)</sup> 경우에 따라서는 반드시 한 계단씩 승진하는 것이 아니라 파격적으로 몇단계씩을 뛰어 승진하는 경우도 있다. 특히 교육과정에 들어갔다가 졸업할 경우 이런 일이 많이 있는데, 동급의 행정일군이 공산대학에 같이 들어 갔지만 졸업할 때는 직위가 차이가 나는 경우가 흔히 있다. 이는 모범사례를 만듦으로서 주변에 자극을 주기 위한 것으로, 당과 행정조직에 계급이 없고 직위만 있기 때문에 가능한 것이다. 계급이 있는 군대에서도 간혹 계급을 무시하고 직위를 부여하는 사례가 있다. 예컨대, 통상 소장이 맡는 여단장에 소좌가 임명되어서, 대좌나 상좌를 지휘하는 경우도 있다.

승진, 조동, 해임 등 인사절차는 다음과 같이 이루어 진다. 우선 각부처 인사담당부서(간부과)에서는 기관내 승진, 이동, 해임 등 인사계획을 세운다. 인사계획이 수립되면 해당 당위원회 집행위원회가 개최되어 비서들과 행정책임자이 협의를 통해 인사대상자를 정한다. 인사대상자에게 이력서, 자서전, 가계표 등을 제출하도록 하고, 이를 바탕으로 간부과의 인사담당자는 인사대상자와 담화를 하고 신원확인 작업을 한다. 이상이 없으면 간부이력문건과 인사관련문건을 인사대상자의 직급에 따라 중앙당 조직지도부나 간부부, 혹은 지방당위원회 조직부 등 상급 당위원회에 보낸다. 상급인사담당기관에서는 인사대

83) 우리나라에서는 소위 승진에 필요한 최저년수라는 것이 있어서 3급 이상은 3년 이상이 필요하고, 4, 5급의 경우는 5년 이상이 걸린다.

상자들에 대하여 담화와 2차 신원확인과정을 거친후 직급별로 비서국비준 대상자는 김정일의 비준을 받고 나머지는 조직지도부 1부부장, 간부부장, 혹은 지방당책임비서의 전결로 인사가 결정된다. 신규 채용시와 같이 승진의 경우에도 시험은 없고, 성분, 근무성적 등에 따른다. 승진발령은 주로 김일성이나 김정일의 생일날 발표되어 정치적 효과를 낸다. 승진절차를 요약하면 다음과 같다.

- ① 각부처 간부과의 인사계획 수립
- ② 당집행위원회 인사대상자 선정
- ③ 인사대상자 이력서, 자서전, 가계표 등 제출
- ④ 당비서 평정서 작성
- ⑤ 인사담당자 담화 및 신원확인
- ⑥ 간부이력문건 상급당위원회에 송부
- ⑦ 상급인사담당기관 담화 및 2차 신원확인
- ⑧ 직급별로 중앙 및 지방당에서 인사결정

북한에서는 일정한 시기를 정해놓고 주기적으로 승진인사를 하는 것이 아니고, 수시로 필요할 때 마다 승진인사가 시행된다. 승진시 신분, 학력, 경력 등에 따라 진급의 상한선이 없기 때문에 이론상 누구도 보조지도원으로 출발해서 부부장, 부장까지 진급할 수 있다.<sup>84)</sup>

대부분의 국가 공무원제도와 같이 북한도 정년제도를 채택하고 있다. 정년제도는 공무원이 재직중 발전없이 장기간 근속하거나 노령이 되어 유용성이 감소된 경우 확일적으로 결정된 시기에 자동적으로 퇴직하게 하는 제도로서, 새로운 지식과 기술의 등장, 고령자의

84) 우리나라에서도 9급 서기보에서 시작해서 1급 관리관까지 승진의 상한선이 없다.

육체적·정신적 취업 부적합성, 신진대사의 필요성에 기인하는 것으로 평가되고 있다. 특히 직업공무원에게 정년제도를 두는 것은 공무원행 상 큰 잘못이 없으면 정년까지는 신분을 보유시킬 수 있다는 보장의 측면도 있다. 정년제도에에는 일정한 나이가 되면 퇴직하는 연령정년제, 한 계급에서 일정기간내에 상위 계급으로 진급하지 못하면 퇴직하는 계급정년제, 공직에 들어간 후 일정기간이 되면 자동적으로 퇴직하는 근속정년제 등이 있다. 이중 북한은 연령정년제 만을 채택하고 있다.

북한의 연령정년제에 의하면 남자는 60세, 여자는 55세에 퇴직을 하게 된다.<sup>85)</sup> 북한에서는 정년퇴직을 하면, 사회보장으로 넘어간다. 사회보장이란 “사회주의사회에서 늙거나 병에 걸리거나 부상당하여 종신토록 또는 오랜기간 일할수 없게 된 사람들, 그리고 무의탁한 사람들에게 국가부담으로 생활자료와 의료상 봉사를 보장하여 안정을 도모하는 인민적 시책”이라고 규정되어 있다.<sup>86)</sup> 그러나 중앙부처의 부부장이상과 도·군의 인민위원회 부위원장급 등 고위직은 정년규정

85) 연령정년제도는 장단점이 있는 데, 장점으로는 공무원이 연로하면 직무수행 능력이 저하되고 그들을 지휘하는 데도 지장이 많다는 점, 직무수행능력 결여를 입증하는 복잡한 절차를 거치지 않고 쉽게 퇴직시킬 수 있다는 점, 고령자의 퇴진을 촉진하여 젊은 층의 승진기회를 확보할 수 있다는 점, 노령자가 명예롭게 퇴직할 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 한편, 단점으로는 강제퇴직을 일반적으로 고정하는 것은 개인적 자유에 제약을 가하는 결과로 가져온다는 점, 사람들의 나이에 따른 능력감소 및 생산성감소는 확일적인 것이 아닌데 일정한 연령에 도달한 사람들을 확일적으로 도태시키는 경우 아직도 유용성이 큰 인력까지 한꺼번에 잃을 수 있다는 점, 정년을 앞둔 사람들이 직무수행에 무성의하고 무사안일에 빠지기 쉽다는 점 등을 들 수 있다. 김중양, 「한국인사행정론 제3판」(서울: 법문사, 1999), pp. 388-389.

86) “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가 사회보험과 사회보장제도에 의하여 보장된다.”(김일성헌법 72조).

에서 예외이고, 특히 지방에는 노간부가 많이 있다.

한편, 한 계급에서 일정기간내에 진급하지 못하면 퇴직하여야 하는 계급정년이 없기 때문에 한 직책에서 승진하지 않고도 장기간 근무할 수 있다. 이는 계급이 없기 때문에 가능한 것으로, 한 직책에 10년이상 근무하는 것도 흔치 않은 일이다. 내각이나 당에는 국장보다 나이가 많은 과장이나 부과장이 있는 것이 결코 이상한 현상이 아니다. 그러나 육체적으로 힘든 군대에서는 계급정년이 있어서 일정한 나이에 진급하지 못하면 제대하도록 하고 있다.

#### 4. 조동

우리의 전직, 전보<sup>87)</sup>와 같이 한 직장에서 다른 직장으로 옮기는 것을 북한에서는 조동이라고 한다. 우리의 공무원제도는 계급제와 함께 순환보직제를 채택하여 여러 부서에서 근무하도록 되어 있으나,<sup>88)</sup> 북한에서는 한번 직장에 배치되면, 다른 직장으로 옮기다는 것이 쉬운 일이 아니다. 우선 본인의 의사와 상관없이 “당의 명령에 의해” 직장이 정해진 것과 같이 자신이 싫다고 하여도 직장을 그만두거나 다른 곳으로 갈 수 없다. 직장상사가 부하직원이 맘에 들지 않더라도

87) 전보란 동일한 직렬내에서의 수평 이동을 의미하며, 전직은 상이한 직렬의 계급으로 수평적 이동하는 것을 말한다.

88) 현재 남한에서 채택하고 있는 순환보직제는 행정환경이라는 측면에서 긍정적인 면이 있다고 할 수 있다. 즉 위생, 세무, 건설과 같은 분야에서 공무원들의 개인 이익이 공무에 침투할 위험성이 많은 환경속에서 순환보직제는 공무원들의 부정부패를 사전에 예방하는 효과가 있을 것이다. 그러나 남한의 순환보직제는 종종 인사행정의 고질적 병폐로 지적되고 있다. 즉 일년이 멀다하고 보직이 순환되기 때문에 업무의 연속성과 전문성이 심대히 손상되고 있다. 예컨대 30년 근무한 공무원이 30-40개의 보직을 갖는 것이 이상한 일이 아닐 정도로 보직순환이 이루어 진다. 김병준, “한국 인사행정의 개선점,” 「통일연구원 위크샷」 (1999.8.17).

그를 파면시키거나 다른 곳으로 보낼 수 없다. 간혹 적성에 맞지 않아서 조동되는 경우도 있으나, 동급에서 조동되는 경우는 처벌이라고 생각되기도 할 정도이다.

직장을 옮기는 것은 중앙당이나 지방당의 계획에 의해서 하도록 되어 있는 것이며 해당 직장의 인사담당부서는 실무적인 일을 할 뿐이다. 한번 직장을 옮기려면 신규채용 때와 같은 인사절차를 밟게 되며, 중앙당 조직지도부나 간부부, 지방당위원회 조직부에서 해당자를 직접 호출하여 면담, 신원조회, 신원확인 등의 절차를 거친 후 발령을 낸다. 직장을 옮길 때는 당 혹은 근로단체 이동, 군사이동, 식량이동 등 매우 복잡한 일이 많다.

간혹 조동이 되는 경우라도 지방간의 조동은 가능하나, 지방에서 평양으로 조동되는 것은 매우 까다롭다. 북한에서는 전국토를 군사적 관점에서 관리하고 있는 데, 평양으로 인구가 집중되면 방어를 지장을 초래한다 하여 일찍이 평양인구의 증가를 억제하고 있으며, 인사행정도 이에 영향을 받는다. 따라서 학교와 공공기관 등을 평양주변으로 분산시키고 있으며, 평양으로 조동되어 오는 당·정일군의 수를 억제하여 왔다. 어떤 경우에는 평양의 당·정기관으로 조동되어 와도 주택의 할당을 받지 못하여 가족은 전주소에서 살고 본인만 독신자 숙소에 기거하는 경우도 있다.

이와 같이 한 곳에서 장기간 근무하는 관행은 일찍이 김일성도 바람직하다고 강조한 바 있다.

당조직들은 간부들을 함부로 뺄것이 아니라 될수록 고착시키기 위하여 노력하여야 합니다. 간부들에게 좀 결함이 있다 하여 떼고 그 자리에 다른 새로운 사람들을 올려놓는 것으로 일이 잘될 수 있다고 생각한다면 그것은 큰 잘못입니다. 우리나라 속담에서

도 <둘째머느리를 맞아보아야 맡머느리가 무던한줄 안다.>는 말이 있습니다... 간부들이 자기 자리에서 5년, 10년씩은 사업하도록 하여야 합니다. 군당위원장이라고 하면 한군에서 적어도 10년씩은 일하도록 하여야 할 것입니다. 그리하여 일군들이 마음을 폭 놓고 안착되어 자기 사업을 깊이 연구할수 있도록 하여야 합니다.<sup>89)</sup>

지방 당·정일군의 경우 상급기관으로 조동되는 경우는 거의 없고 대부분 자기 근무지에서 장기간 근무하는 것이 일반적이다. 당일군은 간혹 군당위원회에서 도당위원회로 조동되는 경우가 있으나, 행정일군의 경우 군인민위원회에서 도인민위원회로 조동되는 것이 불가능하다. 외교부의 경우도 전문성 강화를 위해 80년대 미주, 구주, 아주 등 한 지역에서만 근무하도록 지시하였으나, 90년대 들어서 백과 뇌물이 성행하면서 이러한 원칙이 지켜지지 않고 있다.

한곳에서 장기간 근무하는 것이 업무의 전문성 면에서 장점이 있으나, 북한의 경우 장점보다는 단점이 더 부각되고 있다. 즉 한 곳에서의 장기근무로 인해 권태감, 형식주의, 무사안일, 태만이 만연해 있다. 당의 명령에 의해서 조동이나 승진이 이루어진다는 원칙에도 불구하고 개별적으로 당 인사담당자에 청탁 등을 통해 조동이나 승진이 이루어 지는 일이 빈번하며, 이 경우 대부분 뇌물이 오가고 있다. 그 밖에도 친인척의 도움이나 동향 및 동창관계를 이용한 인사청탁이 만연한 것으로 알려지고 있다.

89) 김일성, “량강도 당조직들앞에 나서는 과업(1963.8.16),” pp. 363-364.

## 5. 교육훈련

행정의 발전과 합리화는 국가발전에 필수조건이며, 이를 위하여 공무원의 능력발전 및 적절한 활용이 요구된다. 즉 공무원으로 선발시의 능력을 유지함을 넘어서 새로운 변동이나 수요에 대응능력을 함양하는 것이 필요하다. 공무원의 능력향상을 위한 방안으로서 근무 성적평정, 제안제도, 상훈제도, 승진, 전직·전보 등이 사용되나, 능력향상에 직접적으로 영향을 주는 것은 교육훈련이라고 할 수 있다.<sup>90)</sup> 북한에서도 당·정간부들을 사상적으로 무장시키고 전문지식 수준을 향상시키기 위해 현직 간부에 대한 교육훈련이 계속 강화되어 왔다.

북한에는 일반교육부문과 당간부양성교육부문의 2종류 교육이 있다. 일반교육부문은 내각의 교육성에서 관리하고 김일성종합대학, 평양외국어대학 등이 이에 속한다. 한편 당간부양성교육부문은 노동당 중앙위원회에서 관리하며 김일성고급당학교, 인민경제대학, 국제관계대학, 김정일정치군사대학, 강반석유자녀학원, 금성정치대학 등이 있다. 본 절에서 다루고자 하는 교육은 일반교육부문이 아니라 당간부양성 교육부문으로 당정의 간부를 대상으로 하는 재교육에 관한 것이다.

김일성은 간부의 혁명화는 대중의 혁명화보다 더 높은 수준에서 진행해야 하며, 책임간부일수록 학습을 더 많이 하여야 한다고 말하

90) 우리나라의 경우도 공무원교육에 많은 신경을 쓰고 있다. 5급이상의 관리직 공무원에 대한 교육훈련은 주로 중앙공무원교육원에서 담당하는 데, 고위정책과정(2-3급 국장급 대상으로 한 1년간의 장기연구), 고급관리자과정(3급진급대상자, 2주간), 중견관리자과정(4급진급대상자, 3주간), 신입관리자과정(행정, 기술 외무고시 등 신규공채자 대상으로 15주이상) 등의 프로그램이 있고, 각 시·도에 지방공무원 교육원이 설치되어 있다. 이 밖에도 국방대학원, 한국과학기술원, 서울대, 외국어대 외국어연수원 등에 위탁교육을 실시하고 있으며, 국비해외훈련과정으로 2년내외의 부터 2개월까지의 과정이 있다.

였다. 김일성은 당·정일군의 재교육의 필요성에 대하여 다음과 같이 말하였다.

사람은 고정불변한 것이 아니라 끊임없이 변합니다. 쇠를 공기속에 그냥 내버려두면 산소의 작용을 받아 녹이 쓰는 것과 마찬가지로 사람도 교양하지 않고 방임하여두면 나쁜 사상의 영향을 받아 머리에 녹이 쏘고 변질될수 있습니다. 아무리 좋은 사람이라도 간부로 등용한 다음 계속 조직의 통제 밑에 두고 꾸준히 교양하고 단련시키지 않으면 안일해질수 있고 교만해질수 있습니다.<sup>91)</sup>

북한 당·정간부에 대한 교육기간과 대상은 일정한 것이 아니고, 학교마다 정규과정인 3-6년 기간의 기본반부터 단기연수를 위한 수개월의 강습반까지 다양한 프로그램이 있다. 단기과정은 주로 재직중 야간에 교육을 받고 장기과정은 휴직하면서 교육을 받도록 하고 있다.

김일성고급당학교<sup>92)</sup>는 노동당의 중견간부를 육성하는 ‘당일군양성의 최고전당’으로 당조직지도부에서 관리하고 있다. 이곳은 일반대학을 졸업하고 지방당에서 3-4년간 근무한 초임 당간부를 4년간 교육시켜(기본반) 이들중 우수한 간부들을 선발하여 중앙당에 근무하도록 한다.<sup>93)</sup> 따라서 중앙당 간부들은 누구를 막론하고 김일성고급당학교를 졸업하여야 한다. 한편, 기본반과는 별도로 중견간부의 연수과정

91) 김일성, “당사업을 더욱 강화할데 대하여(1974.7.31),” 「김일성저작집 29, (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 377.

92) 김일성고급당학교는 1946년 6월 1일 「북조선공산당 중앙당학교」로 창립되었다가, 김일성 60회 생일인 1972년 4월 15일 현재의 이름으로 개명되었다.

93) 4년제 기본반이외에 3년제 연구원이 있다.

도 있다. 즉 군당 비서나 도당 부부장급 이상 간부를 대상으로 한 재교육 과정으로 3년제 재직반과 6개월 강습반, 한달 강습반 등이 수시로 운영된다. 주로 당간부들의 교육을 담당하지만 정권기관의 고위간부도 대상이 된다.

김일성고급당학교는 과거에는 대학을 안나온 당간부도 기본반에 입학하고 교육강도도 약했으나, 1991년 김정일의 지시로 선발과정이 정제화되고, 교육내용도 강화되었다. 김정일은 김일성고급당학교는 군당위원회 책임비서나 비서와 같은 급의 당일군을 키워내야 할 당의 최고간부양성기지이나, 고급당학교 기본반 학제의 입학대상과 교육내용을 보면 공산대학과 별차이가 없다고 지적하면서, 앞으로 김일성종합대학을 비롯한 일반대학이나 공산대학을 나오고 몇해 동안 현직에서 일을 잘하는 유망한 간부들을 선발하여 공부시켜야 한다고 지시하였다.<sup>94)</sup> 즉, 김일성고급당학교의 기본반제의 학생 선발기준은 공산대학보다 훨씬 높아야 할 것을 강조하였다. 일단 김일성종합대학에 입학하면, 기성간부라도 학생의 신분이 되는 것이며 소위 전직관념이나 현직관념을 버리고 철저히 혁명교육을 받도록 되어 있다.

인민경제대학<sup>95)</sup>은 정권기관의 간부중 경제부문일군과 공장·기업소 일군들의 교육기관으로 김일성고급당학교와 마찬가지로 당조직지도부가 관리하고 있다. 정규반으로는 30세이하의 「혁명의 후비간부」를 양성하는 4년제와 40세이하의 발전성있는 간부들을 교육시키는 3년제가 있다.<sup>96)</sup> 한편, 중앙기관, 국장 및 부국장급 간부, 군인민위원장,

94) 김정일, “주체의 당건설위업을 대를 이어 빛내어나갈 참된 당일군을 키워내자(1991.6.1),” 「김정일선집 11, (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 327.

95) 인민경제대학은 1946년 7월 1일 「중앙고급지도간부학교」로 창립되었다가, 1954년 현재의 이름으로 변경되었다. 국가경제건설학과, 인민경제계획학과, 공업경제학과, 상업경영학과, 재정운영학과, 농업경제학과, 무기학과, 통계학과 등 8개 학과가 개설되어 있다.

96) 「북한용어 400선집」 (서울: 연합뉴스, 1999), pp. 219-220.

공장지배인, 기사장을 대상으로 하는 1년반, 내각 상 및 도인민위원장, 특급기업소 지배인을 대상으로하는 1개월반 등이 있다.

국제관계대학<sup>97)</sup>은 외교나 대외무역관련 분야에 종사하는 간부에 대한 교육기관으로 당국제부가 관리하고 있다. 국제관계대학은 외교관을 주교육 대상으로 하고 있으나, 무역일군, 금융일군, 그리고 보위부원도 교육대상에 포함된다. 정규반인 기본반은 고급외교관을 양성하기 위한 과정으로서 6년제이며, 재교육을 위한 1년제, 6개월제 강습반이 있다. 1년제 중에는 해외파견 외교관부인을 위한 과정도 있다.

이 밖의 당간부양성교육기관으로는 대남부서에서 관리하는 김정일정치군사대학, 근로단체부서에서 관리하는 강반석유자녀학원, 청년사업부서에서 관리하는 금성정치대학 등이 있다.

이상에서 살펴 본 학교는 당중앙위원회에서 관리하는 교육기관이며, 지방당위원회에서 관리하는 위원회에서 관리하는 교육기관도 있다. 공산대학은 평양을 비롯하여 인민위원회 소재지를 중심으로 각도마다 한 개씩 설립되어 10여개가 있고,<sup>98)</sup> 주요 공장·기업소에 분교가 설치되어 있다. 공산대학은 주로 지방의 당·정간부교육을 위한 기관으로서 각대학별로 당·정기관, 공장·기업소, 협동농장의 모범일군 및 핵심간부들이 입학하여 양성반, 야간반, 통신반, 재직반 등에서 수업한다. 교육기간은 정규반인 양성반의 경우 3년이며, 1년제 재직반과 3개월, 6개월의 강습반은 실무순준을 높이기 위한 재교육용이다. 지

97) 국제관계대학은 1960년 9월 1일 개교시에는 일반교육기관으로 출발하였으나, 대외사업부문 일군 양성이란 특성으로 인해 당으로 이관되었다. 특히 북한이 50년대 대공산권외교에만 집중하던 것과 비교해서 60년대 비동맹외교에 주력하면서 인력수급의 확충이 요구되어 외교관 양성 전문대학이 설립된 것이다.

98) 공산대학이 있는 곳은 평양, 남포, 개성, 신의주(평북), 강계(자강), 혜산(양강), 해주(황남), 사리원(황북), 함흥(함남), 청진(함북), 원산(강원) 등이다.

방교육기관으로는 시·군당학교에 1개월, 6개월 강습반이 있다.

이들 교육기관에서 교육과정을 이수하는 것은 당간부로서 출세하는 데 매우 중요한 관문이다. 그러나 이것은 어디까지나 3-6년까지의 기본반을 졸업하는 경우를 말하며, 단기간의 재직반, 강습반 등의 교육·훈련은 승진이나 영전을 의미하는 것이 아니기 때문에 교육을 기피하는 경향이 높다. 북한에서 교육의 중요성을 강조하고 있지만, 실제로 교육에 자주 선발되는 것이 오히려 문제시되기도 한다. 예컨대, 교육이란 과오를 저질렀을 때 문책의 성격으로 이용되거나, 실무능력이 떨어진다고 판단될 때, 혹은 일반사회의 정규교육을 제대로 받지 못한 경우 받게 되는 경우가 많다. 이와 같은 교육기피 현상 때문에 다양한 교육기관의 수용인원을 채우기 위해 각 기관마다 입학정원을 할당하여, 반강제적으로 피교육자를 선발하는 실정이다.<sup>99)</sup>

또한 각 직장에서도 일상적인 교육은 끊임 없이 이어진다. 직장마다 초급학습반, 자습반 등 여러 가지 학습반이 조직되어 있는 데, 특히 아침 출근후 근무시간 전 30분간 반별로 수행하는 독보회가 중요한 일상교육 수단으로 간주된다.

## 6. 상벌

어느 체제에서나 공무원에 대한 상훈제도와 징계제도가 있다. 상훈제도는 공무원에 대하여 근무의욕을 높이고 직무수행에 대한 긍지와 자기발전의 계기를 마련하기 위한 것이고, 징계제도는 공무원의 의무위반에 대하여 제재를 가하고 내부질서를 확립하기 위한 것이라고 할 수 있다.

99) 김경우, 「북한인사행정제도에 관한 연구」, p. 102.

북한의 상훈제도에는 훈장, 메달, 상, 칭호 등 4종류가 있다.<sup>100)</sup> 훈장으로는 김일성훈장, 국기훈장 등 7개 종류가 있으며, 메달에는 공로메달, 군공로메달 등 4개 종류, 상에는 김일성상, 인민상 등 6개 종류, 칭호에는 천리마작업반칭호, 노력영웅칭호, 인민배우, 인민기자 등 46개 종류가 있다. 이 가운데 가장 중요시되는 것은 김일성훈장, 김일성상, 노력영웅칭호 등이다.

북한에서 간부에 대한 처벌로는 경고, 엄중경고, 강직, 철직, 혁명화, 출당, 사법처리(교화소) 등이 있다.<sup>101)</sup> 우선 가장 가벼운 처벌로는 경고가 있는 데 이는 비교적 경미한 잘못에 대하여 경각심을 부여하는 목적으로 이용된다. 경고 보다 한단계 심한 처벌이 엄중경고인데, 경고와 엄중경고의 경우는 신분상의 변화는 없다. 엄중경고보다 한단계 높은 강직은 직위가 내려가는 것이다. 철직은 우리의 파면 혹은 해임에 해당하는 것으로 직책을 박탈당하는 것이다. 예컨대 부총리를 지내던 김달현이 2.8비날론공장 지배인으로 가는 것이다. 혁명화는 과오를 저지른 당·정일군을 농촌이나 공장에 보내어 노동일을 하게 함으로써 반성의 기회를 주는 것이다. 혁명화기간은 일정하지 않고, 본인의 혁명화 진척도에 따라 적게는 수개월부터 수년까지 다양하다. 혁명화는 출당을 전제로 하지 않기 때문에, 본인이 하기에 따라서는 다시 복직되는 경우도 많이 있다. 출당은 당원으로서 자격이 박탈되는 것으로, 가장 무서운 처벌이다. 형사범으로 체포되기 전이나, 정치적 이유로 특별독재대상구역에 가기 전에도 출당조치 되는 것이 일반적이다. 출당은 당·정일군으로서의 사형선고에 해당되므로, 대부분의 당원들은 처벌을 받더라도 출당만은 피해보려고 안간힘을

100) 극동문제연구소, 『북한전서 1945-1980』, p. 496.

101) 우리나라에서는 공무원의 종류에 따라 다소의 차이는 있으나, 일반직 공무원에 대한 징계는 파면, 해임, 정직, 감봉, 견책의 5종류가 있다.

쓴다. 끝으로 경제·형사사건 등 범죄에 대해서는 재판에 의하여 교화소에 가게 되는 것이다.

북한에서는 체제의 질서와 완전무결성에 대한 선전에 몰두하여 왔기 때문에 범죄처리에 있어서도 범죄행위가 경미할 경우에 범법자의 소속기관에서 비판 또는 책벌형식으로 처리하려고 하고 있으나, 사안이 중할 경우에는 사법처리하게 된다.<sup>102)</sup> 재판을 받게 되면 그전에 이미 출당조치되는 것이 관례이다. 교화소에서 출소하면 전직과 관계 없이 노동자나 농민으로 전락하게 된다.

---

102) 극동문제연구소, 「북한전서」, p. 494.

## V. 북한인사행정의 특징

### 1. 정권의 공고화 수단

일반적으로 사회주의체제에서 계급성이나 혁명성 위주의 간부정책은 주로 혁명투쟁기나 집권초기에 강하게 나타나는 현상이나, 체제형성기의 난관을 극복한 사회주의정권은 체제관리기로 접어들면서 차츰 정치적 충성심보다는 전문기술적 능력을 중시하는 방향으로 전환된다.<sup>103)</sup> 중국의 예에서 보듯이 1949년 공산당이 승리하고 중화인민공화국이 출범하자 간부의 역할은 중대한 변화를 겪게 되었다. 국가의 재건과 발전이라는 보다 복잡한 과제를 다루기 위해서 안정된 민간관료조직의 정착과 제도화가 필요하게 되었고, 간부들은 전투력보다는 행정능력이 요구되었다.<sup>104)</sup> 사회혼란을 조장하던 혁명가가 질서를 유지하게 되고, 세금을 반대하던 공산주의자가 세금징수에 나서며, 철도파업에 앞장서던 선동가가 철도건설을 하게 되었다. 즉 혁명가가 행정관료로 변신하게 된 것이다.

그러나 북한에서는 50년대 권력투쟁 이후에도 60년대 유일적 영도제의 확립을 위한 노력, 70-80년대 김정일의 세습체제 구축작업, 90년대의 사회주의권 붕괴로 인한 체제위기 등으로 관료조직의 전문성이 뿌리 내릴 상황이 조성되지 않았다. 이와 같은 정치적 상황하에서 북한의 인사행정 역시 김일성·김정일정권의 공고화를 위한 수단으

103) Ezra F. Vogel, "Politicized Bureaucracy: Communist China," in F. W. Riggs, ed., *Frontiers of Development Administration* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1970), p. 560.

104) Ezra F. Vogel, "From Revolutionary to Semi-Bureaucrat: The 'Regularization' of Cadres," *The China Quarterly* No. 29 (January-March 1967), pp. 36-37.

로 활용되어 왔다.

50년대 반대파와의 투쟁에서 승리한 김일성은 1961년 제4차 당대회를 계기로 일인지배체제를 확립하고, 이후 당의 유일사상을 강조하기 시작하였다.<sup>105)</sup> 유일사상의 핵심적 요지는 수령의 혁명사상으로 당을 무장시켜 어떤 다른 사상도 용납하지 않으며, 수령을 중심으로 하는 당의 사상의지 및 행동의 완전하고도 무조건적인 통일을 이루어 수령의에는 그 누구도 모른다는 확고한 신념을 갖게 하며, 수령의 혁명사상을 유일한 지도적 지침으로 삼고 유일적 영도밑에 혁명사업과 건설사업을 진행한다는 것이다.<sup>106)</sup> 특히, 1967년 유일사상체계확립운동이 시작된 이래 김일성의 권력을 공고히 하고, 김정일의 후계체제를 확립하는 것을 최우선 목표로 하여 왔으며, 인사의 기준으로 능력있고 합리적인 사람보다는 김일성·김정일에 대한 충성심을 꼽았다. 수령의 유일사상으로 국가에 대한 노동당의 지도적 위치가 부정된 것은 아니나 당위에 수령이 위치하는 “수령중심적 당·국가체제”가 북한 권력구조의 근간을 이루게 되었다.<sup>107)</sup>

1970년대 이후 북한은 “사회주의 국가기관의 구성과 임무, 활동원칙을 정확히 설정하는 데서 나서는 기본방향은 무엇보다도 먼저 노동계급의 수령의 유일적 영도밑에 모든 국가기관들이 조직되고 운영되며 그의 활동이 실현되도록 규정하는 것”이며, “수령의 유일적 영도는 국가기관의 기능과 역할을 높이기 위한 결정적 담보”라고 주장

105) 1968년 노동당 제4기 17차 전원회의에서 제1부수상 김일은 “당의 유일사상체제를 세운다는 것은 혁명수행을 누구보다도 더 잘 알고 멀리 내다보는 정치적 수령의 사상으로 전당이 무장하고 그에 기초하여 모든 당원들의 사상의지 행동에 완전하고 무조건적인 통일을 이룩하며 당의 조직적 의사인 수령의 혁명사상을 주도적 지침으로 삼고 당중앙위원회의 유일적 지도밑에 혁명투쟁과 건설사업이 진행되도록 하는 것을 의미한다”고 하였다.

106) 이용필, 「북한정치체계」, (서울: 교육과학사, 1985), p. 78.

107) 이상민, 「북한의 당·국가관료제의 제특성과 변화」, 「통일문제연구」 제2권 2호 (1990), p. 235.

하고 있다.<sup>108)</sup>

김정일이 1974년 후계자로 지명된 후 권력을 장악하여 나가는 과정에서 각별히 관심을 기울인 것은 조직지도부의 강화를 통한 조직과 인사권의 장악이었다. 김정일은 우선 조직개편을 단행하여 중앙당으로부터 지방조직으로 내려가는 모든 지시와 문서가 김정일의 승인 하에 이루어 지도록 함으로써 당조직을 위에서 아래까지 철저히 장악하려 하였다.<sup>109)</sup> 사전승인의 실무적인 절차는 조직지도부에서 담당하였다. 즉 김정일은 조직지도부로 하여금 “각 부서가 집행위원회와 비서처회의에 제기하는 문건들, 아래당조직에 내려보내는 지시문들을 미리 검토하고 합의를 주며 지도소조를 조직하고 파견”하도록 하였다.<sup>110)</sup>

또한 김정일은 당정책의 해설, 지도위주의 정치사업, 사람과의 사업 등을 취급하는 당사업은 그 성격상 성과가 당장 드러나지 않고 사업내용이나 방법에 관한 규정도 없었기 때문에 간부들의 월권 가능성이 잠복되어 있다고 보고, 김일성과 자신 이외에는 그 누구도 자의적인 권한을 행사할 수 있는 여지를 봉쇄시키는 조치를 취하였다.<sup>111)</sup> 예컨대, 김정일은 조직지도부로 하여금 각급 간부의 직무를 규범화하고 상세한 업무 절차를 규정한 「당사업지도서」를 만들도록 지시하여 간부들의 월권을 사전에 예방하도록 하였는데, 이는 간부들

108) 「주체의 사회주의 헌법」(평양: 사회과학출판사, 1977).

109) “당중앙위원회에서 아래당조직들에 내려보내는 지도서와 지시는 반드시 위대한 수령님과 나의 비준을 받은 다음에 내려보내도록 하여야 합니다. 앞으로 수령님과 나의 승인이 없는 어떠한 문건도 아래에 내려보내지 못하도록 하여야 하겠습니다.” 김정일, “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬데 대하여(1974.2.28),” pp. 60-61.

110) 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온 사회의 김일성주의화를 힘있게 다그치자(1974.8.2),” p. 221.

111) 중앙일보 특별취재반, 「김정일: 한반도 절반의 상속인」, (서울: 중앙일보사, 1994), p. 139.

의 “관료주의, 행정대행주의, 세도를 막고, 사람이 바뀌어도 부서의 직능이 일관되게 수행되도록 제도화”하는 조치라고 주장하였다. 이러한 조치들은 김일성과 자신의 지시를 제외하고는 간부들의 자의적 권한확대를 원천봉쇄하려는 의도였으나, 직능의 세부규정이 만들어짐으로써 상부가 직능 이외의 지시를 하면 하부에서 접수하지 않는 부작용도 발생하였다.<sup>112)</sup>

구체적으로 모든 간부의 선발·임명 기준과 절차, 간부의 승진·이동·해임, 간부교육의 절차·방법 등을 상세히 규정한 「간부사업지도서」를 새로이 만들어 간부사업의 제도화를 도모하였다. 그러나 「간부사업지도서」는 인사의 공정성을 기할 수 있다는 긍정적인 면도 있는 반면에 김일성과 김정일 이외에는 다른 간부들이 인사권을 행사하는데 재량권이 제한되게 되었음을 의미한다. 김정일은 조직지도부의 재편을 통하여 중앙집권적 통제체제를 확립하고 간부들의 월권을 견제하면서 인사권을 독점한 것으로 볼 수 있다.

1990년대 들어서 북한은 경제난, 외교난, 안보난 등 총체적 체제 위기를 맞이 하였으나, 개혁·개방보다는 소위 “우리식 사회주의”의 고수를 외치면서 사상의 중요성을 강조하고 있다. 김정일은 “지난 시기 사회주의를 건설하던 일부 나라 당들은 사회주의에 관한 선행리론을 교조적으로 대하면서 인민대중을 교양하는 사상사업에 마땅한 주의를 돌리지 않고 경제건설 일면에 매달림으로써 경제건설자체도 침체에 빠뜨렸으며 구성은 사회주의제도를 허물어버리고 자본주의를 복귀시키는데까지 이르게 되었다”고 말하였다.<sup>113)</sup> 이는 체제유지를 위하여 사상사업이 경제발전보다 우선시되어야 함을 강조한 것이며,

112) 위의 책, p. 141.

113) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다 (1995.6.19).” 「로동신문」, 1995.6.21.

북한의 개방정책이 주체사상의 테두리내에서 이루어 질 것임을 명시한 것으로 볼 수 있다.

체제결속의 일환으로 강화되고 있는 사상사업은 구체적으로 김정일을 중심으로 한 단결로 귀결되고 있으며, 혁명적 의리와 김정일에 대한 충성심 고취가 핵심적 내용이라고 할 수 있다. 특히 북한은 90년대 중반이후 ‘붉은기 철학’을 내세우고 ‘사회정치적 생명체론’을 재해석한 ‘장군님의 한식술론’을 전개하면서 주민들의 사상적 통제력을 한층 강화하고 있다. 북한은 90년대 들어 증가일로에 있는 탈북자를 ‘혁명을 버린 비겁자’로 매도하는 한편, 김정일 중심으로 ‘일심단결’하여 ‘제국주의 책동’을 분쇄하자고 주민들을 선동하고 있다. 또한 “주체사상의 순결성을 유지하고 외부사조의 침습을 방지”하고자 각종 총화와 학습강연이 지속적으로 개최되고 있다.<sup>114)</sup> 북한은 ‘내일을 위한 오늘에 살라’, ‘혁명적 의리’, ‘동지애’ 등의 선전구호를 내세우며 사회동요를 방지하기 위해 부심하고 있는 것이다.<sup>115)</sup>

요컨대 위기에 처한 북한은 사상사업의 강화만이 체제를 유지시킬

114) 96년 8월 28일 청년절 5돌에 발표한 “김일성동지의 청년운동 사상과 영도 업적을 빛내여 가자”라는 김정일의 담화를 통해 당과 수령에 대한 절대적인 충성을 요구하고 청소년들에 대한 사상교양 및 단속을 실시하였다. 「노동신문」, 사설(1996.5.30)을 통해 제국주의 사상과 문화를 철저히 배격하지 않고서는 사회주의체제를 지켜낼 수 없다고 주장하면서 제국주의 사상·문화의 유입을 철저히 차단할 것을 역설하였다.

115) 96년 들어서 특히 강조되고 있는 김정일에 대한 충성심과 체제결속을 위한 선전선동 내용을 보면 청년학생들의 소위 「인민군대 입대 탄원대회」가 평양, 개성 신의주 등지에서 연달아 개최되었으며, 4월 9일에는 김정일의 국방위원장 추대 3돌을 경축하는 충성의 맹세모임, 경축야회 등의 행사가 개최되었다. 또한 소년단 창립(6.6) 50주년에 즈음하여 「축복의 편지 이어 달리기」를 처음으로 진행, 청소년들의 김정일에 대한 변함없는 충성을 촉구하였다. 같은 목적으로 8월 21일 중앙방송은 「대를 이어 누리는 수령복을 심장 깊이 간직하고 김정일의 사상과 영도를 충성으로 받드는 주체형의 혁명가로 철저히 준비할 것」을 촉구하였으며, 8월 15일 해방 51주년 기념에 즈음한 「노동신문」사설과 9월 8일 정권창건 48주년을 맞아 열린 「중앙보고대회」에서 「김정일을 수반으로 하는 혁명의 수뇌부를 정치사상적으로, 모습으로 옹호·보위하는 참다운 충신이 될 것을 호소하였다.

수 있다는 믿음을 갖고 있는 것으로 보이며, 당분간 사상사업의 강화에 전념할 것으로 보인다. 김정일은 “사회주의는 사상을 틀어쥐면 승리하고 사상을 놓치면 망한다는 것이 력사에 의하여 확증된 진리이다”고 강조하였다.<sup>116)</sup> 즉, 김정일은 체제수호를 위하여 전문성보다는 충성심과 사상을 중요시하고 있으며, 이러한 상황에서 각 분야별 전문가가 당·정·군의 요직에 등용되기를 기대하기는 어려운 것이다. 특히 권력핵심부에 들어갈수록 이러한 현상이 심하게 나타나고 있다.

## 2. 성분위주의 인사

서구사회에서도 나라마다 차이는 있으나,<sup>117)</sup> 대부분의 국가에서 공무원 임용의 기준은 실적주의 내지 성적주의에 입각하고 있다. 즉 시험성적, 근무성적, 기타 능력의 실증에 의하여 임용하는 것을 원칙으로 함으로써, 정실주의를 배제하고 인사의 공정성을 도모하려고 하고 있다. 그러나 북한의 당·정일군들은 신규채용부터 진급, 상벌 등 모든 것이 능력보다는 철저히 성분에 의해서 결정된다. 지원이나 시험이라는 것은 없고 성분에 따라 당에서 배치하는 대로 가는 것이 인사의 원칙으로 뿌리를 내리고 있다. 중국 등 다른 사회주의체제에서도 이러한 인사정책은 혁명초기에는 일반적이었으나, 수십년간 이러한 관행이 지속된다는 것은 특이한 현상이라고 할 수 있다.

116) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다 (1995.6.19).”

117) 선발, 진급 등에 있어서 미국은 업무성적, 시험 등을 근거로 통상 상위 3배수를 선택하여 이중 한명을 선발하는 반면, 영국은 시험, 면접 등을 거친후 가장 적합한 후보를 한명 선출한다. 어느 경우나 가장 효율적으로 업무를 수행할 것인가를 기준으로 하는 것임에는 차이가 없다. Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration* (Itasca, Illinois: F. E. Peacock, 1976), pp. 1-2.

인사의 기준으로 본인위주의 사업을 강조하기도 하지만, 실제로 성분의 한계를 극복하는 것은 중요 직책에서는 생각할 수 없는 일이다. 능력이라는 것도 주어진 성분의 테두리내에서 비교될 뿐이다.

성분문제와 관련하여 한가지 주목할 것은 북한이 내세우는 인덕정치와 광폭정치의 실효성이다. 김정일은 북한에 있어서 필요한 정치지도자는 능력있는 사람이 아니라 대중을 사랑하는 덕성있는 사람이어야 하며, “사회주의정치지도자가 능력이 부족하면 사회주의사회의 발전을 지체시키는 결과를 가져올 수 있지만 인덕이 없으면 인민을 배반하여 사회주의를 망하게 하는 결과까지 가져올수 있다”고 말하였다.<sup>118)</sup> 특히, 김일성 사후 김정일은 본인의 정치적 구호로서 인덕정치를 강조하였다. 김정일은 “우리 당의 인덕정치는 각계각층의 인민들에게 차별없이 사랑과 믿음을 안겨주는 폭넓은 사랑과 믿음의 정치이다”고 말하면서, 인덕정치는 곧 광폭정치라고 말하였다.<sup>119)</sup> 북한은 김정일의 인덕정치와 광폭정치를 통해서 계급정책을 완화하고 주민포용 제스처를 씌으로써 사회통합을 이루려는 의도가 있는 것으로 보이나, 실효성은 의문시 된다.

한편, 당이 인민대중과 괴리되는 것을 체제에 가장 큰 위협요인으로 파악한 김정일은 어머니가 자식을 극진히 사랑하고 따듯이 보살피 주듯이 당이 인민대중의 운명을 책임지고 세심히 보살피주는 진정한 어머니의 당으로 건설되어야 한다고 주장하고 있다. 이를 위해서 간부들은 철저히 혁명화되어야 하며 세도와 관료주의, 부정부패를 반대하는 투쟁을 벌여야 한다고 강조하였다. 무궁무진한 힘과 지혜를

118) 김정일, “사회주의는 과학이다(1994.11.1),” 『로동신문』, 1994.11.4.

119) “우리당의 인덕정치는 수령·당·대중의 일심단결의 원천으로 되고 있다. 사랑과 충성에 기초한 수령·당·대중의 일심단결은 가장 공고한 단결이며 이러한 일심단결에 뿌리박고 있는 우리식 사회주의는 필승불패이다.” 김정일, “사회주의는 과학이다(1994.11.1).”

갖고 있는 사람의 창조적 역할을 높여서 모든 문제를 해결하려고 하는 사람위주의 사회주의는 가장 과학적인 사회주의이며, 인민대중중심의 ‘우리식 사회주의’가 바로 이것이라는 것이다.<sup>120)</sup>

개인의 능력이나 전문성 보다는 봉건적 신분제도에 의한 인사제도는 북한의 당·정간부들을 동질적인 집단으로 만들고 북한정권의 정치적 안정성에 기여한 측면이 있다. 즉 지연, 혈연, 학연 등이 철저히 배제되고 있는 상황에서, 항일투사 유자녀, 전쟁유자녀 등 혁명가계 혈통을 중시하는 인사행정으로 북한의 엘리트들은 고도의 동질감과 운명 공동체라는 의식을 강하게 띠고 있다. 그러나 이와 같은 성분위주의 인사행정은 충성심 위주의 관료조직을 만들고, 당·정간부들을 체제에 대하여 무비판적인 집단으로 만들었다. 더욱이 당·정일군들의 사고를 경직시키게 되어, 궁극적으로 행정의 비효율성을 초래하는 요인이 되고 있다. 이들은 자신들의 기득권을 침해할 지도 모를 개혁·개방에 대하여 거부감을 보이는 것으로 보인다. 또한 능력은 있어도 성분이 나쁜 사람을 간부등용에서 배제함으로써 성분으로 인하여 불이익을 당하는 많은 사람들은 당연히 직장에 대하여 만족도가 떨어질 수 밖에 없으며, 나아가 체제역량을 저해하는 요인이 되고 있다.

한편, 북한에서는 여전히 계급적 토대가 인사의 중요한 기준으로 적용되고 있는 가운데, 점차 정실인사가 만연하고 있다. 인사사업에서 뇌물수수가 성행하는 등 부패가 심화되고 있다. 뇌물 이외에도 친인척, 동향, 동창 등 인간관계를 이용한 인사청탁이 만연하고 있다.

120) 사회주의에 대한 선행리론은 혁명투쟁에서 물질경제적 요인을 기본으로 보면서 사람의 본질을 사회관계의 총체로 규정함으로써 사람자체가 갖고 있는 본질적 특성을 밝히지는 못하였다는 것이다. 그러나 김정일은 “혁명의 승패를 좌우하는 결정적요인은 객관적조건에 있는 것이 아니라 혁명의 주체를 어떻게 강화하고 그 역할을 높이는가 하는데 있다”고 주장한다. 김정일, “사회주의는 과학이다(1994.11.1).”

북한의 인사제도는 중국제도를 모방한 것이지만, 중국은 이미 이념, 정치이력 등을 위주로 한 모택동시대의 인사제도에 한계를 느끼고 인사정책에 많은 개혁을 시도하여 왔다. 1978년 시작된 정치개혁의 핵심내용도 효율적 관료제의 정착에 맞추어 졌다. 중국은 경제적 근대화가 합리적이고 효율적인 관료제의 뒷받침 없이는 불가능하다고 결론 짓고 당시 까지 만연했던 조직의 비대화, 낭비, 부패 등의 척결에 나섰다. 구체적으로 ①군중노선의 지도이념에 대한 정신교육 강화, ②부패방지를 위한 법적 조치, ③국가와 당조직에 대한 구조조정을 통한 인력감축, ④선발, 평가, 재교육 등의 개선을 위한 인사제도개혁 등을 추진하기 시작하였다.<sup>121)</sup>

또한 관료조직의 효율성을 높이기 위해서 전문가를 초빙하는 제도와 시험제도가 도입되었다. 1984년 초청제도를 시험적으로 도입하면서 호북성과 감숙성은 각각 15,000명, 8,800명의 외부전문가를 초빙하였고, 호남성의 한 현은 700명의 기술관료를 초청하였다. 또한 일부 지역에서는 은행업, 조세업무, 산업계, 상업, 법률분야와 같은 하급 기능직에서 시험을 통하여 간부를 충원하였다.<sup>122)</sup>

### 3. 당의 인사권 독점

북한의 인사행정은 당에 의한 인사권 독점을 특징으로 한다. 사회주의노동법(1978) 제5조는 “사회주의하에 모든 노동자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”라고 말하고 있지만, 실제로 북한에서 전인민의 취업은

121) Burns, "Reforming China's Bureaucracy," p. 692.

122) 이흥영 저, 강경성 역, 「중국의 정치엘리트」, pp. 359-360.

국가봉사의 노동의무로 규정되어 노동력의 계획적인 배치에 의하여 이루어 짐으로써 직업선택의 자유가 없으며, 사실 명령에 의해 배치 되는 것이다. 모든 레닌주의 정당은 거대한 관료제를 통제하고 엘리트신분의 진출을 통제하기 위하여 간부들에 대한 권한을 장악하고 있다. 중국에서도 공산당은 인사관리에 대한 독점권을 “당이 역사의 단계에 따라 정치적 임무를 수행하는 데 필요하며, 새로운 민주혁명, 사회주의 혁명, 그리고 사회주의국가 건설을 성공적으로 완료하도록 보장하는 기본적인 권한의 원천”으로 보고 있다.<sup>123)</sup>

북한에서도 당은 다른 어떤 기관과도 인사권에 관한 권한을 공유하지 않고 당·정·군의 모든 간부들에 대한 인사권을 독점하고 있다. 인사행정에 대한 각계 각층의 압력과 간섭은 생각할 수도 없고, 같은 부서의 직속상관도 부하의 간부사업에 대한 실권을 행사하지 못한다. 심지어 선출적인 당중앙위원이나 최고인민회의 대의원도 당(비서국)에서 만들어 놓은 명단에 의해 입후보하고 선출되는 형편이다.

각급 당위원회가 인사문제에 관한 정책을 결정하고, 조직부가 인사행정업무를 담당하고 있다. 주요 인사에 관해서는 중앙당의 조직지도부와 간부부에 그 권한이 부여되어 있다. 특히 중앙당 조직지도부는 중앙당의 거의 모든 직책과 중앙행정부처의 국장급 이상을 인사 대상으로 망라할 정도로 대단히 폭넓은 인사권을 갖고 있고, 김정일 비준대상도 중앙당 과장급 이상을 포함할 정도로 광범위하다는 특징을 보이고 있다. 물론 김정일의 비준이라는 것은 현실적이라기 보다는 상징적 의미가 강한 측면이 있으나, 북한에서 인사권이 고도로 중앙집권화되어 있음을 보여주는 것이다.

우리의 경우도 국가공무원의 임용권자는 5급이상은 대통령이고, 6

123) 曹志 編, 「中華人民共和國人事制度概要」(北京: 北京大學出版社, 1985), p. 7, 이홍영 저, 강경성 역, 「중국의 정치엘리트」, p. 349에서 재인용.

급이하는 소속장관 혹은 위임된 자가 행사하도록 되어 있다. 즉 행정부 소속 5급이상 공무원의 신규채용, 승진임용, 전직 강임, 면직, 해임, 파면 등은 소속장관의 제청으로 행정자치부장관의 협의<sup>124)</sup>를 거쳐 국무총리를 경유하여 대통령이 행사하도록 되어 있다. 그러나 지방자치가 정착되면서 광역자치단체의 부단체장과 일부 실국장을 제외하고는 자치단체의 인사권은 거의 자치단체장에게 부여되어 있다.

북한에서 당의 인사권 독점은 국가에 대한 당의 통제의 주요한 원천으로서, 최근 북한은 체제위기 속에서 당의 역할 강화에 대한 필요성을 더욱 느끼고 있는 것으로 보인다. 김정일은 1992년 당중앙위원회 책임일군들과의 담화에서 행정부의 독선에 대한 강력한 경고를 하면서 정부에 대한 당의 확고한 지도적 지위를 강조하였다.<sup>125)</sup> 당의 지도적 지위의 강화에 대한 김정일의 언급은 김일성 사후 더욱 강조되고 있다. 즉 사회주의권의 붕괴에 이은 김일성사망으로 안팎으로 어려움을 겪고 있는 북한에서 당의 지도적 역할은 그 어느때 보다 절실한 것으로 보인다.

북한은 동구의 사회주의체제가 붕괴한 것은 사회주의위업의 생명선인 당이 영도적 역할을 제대로 하지 못하였기 때문이라고 보았으

124) 행정자치부장관의 협의는 단순히 상담만 하면 되는 것이 아니고 합의가 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 합의가 이루어지지 않을 때, 결국 행정자치부 장관의 의견을 붙여 국무총리를 거쳐 임명권자인 대통령에게 상신하여 대통령이 결정하게 된다. 즉 행정자치부 장관의 협의권은 행정자치부장관의 고유한 권한이라기 보다는 임명권자인 대통령을 행정자치부장관이 보좌하는 기관으로서의 권한이라고 볼 수 있다. 최근 인사위원회가 신설되면서 3급이상 공무원에 대해서는 행정자치부 장관대신 중앙인사위원회 위원장이 합의해 주는 것으로 바뀌었다.

125) “국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실밑에 정권에 대한 당의 령도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격해야 합니다... 당의 령도밑에 사회에 대한 통일적지도를 보장하는 것은 사회주의국가의 기본기능입니다.” 김정일, “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선(1992.1.3),” 『김정일선집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 306.

며, 사회주의위업을 계속 추진하기 위해서는 당을 끊임없이 강화하고 영도적 역할을 높여야 한다고 주장하였다. 이를 위하여 김정일은 당의 조직사상적 기초를 튼튼히 하여야 하며, 구체적으로는 간부대열이 정비되어야 함과 당이 대중적 지지기반을 확보하여야 함을 역설하였다.<sup>126)</sup>

또한 김정일은 “사상사업에 대한 로동계급의 당의 령도를 확고히 보장하는 것은 사상사업의 가장 중요한 원칙”이라고 강조하면서, “로동계급의 당은 혁명과 건설을 령도하는 최고의 정치조직이며 당의 령도를 떠나서는 사상사업이 사회주의위업수행의 요구에 맞게 통일적으로 진행될 수 없다”고 말하였다.<sup>127)</sup>

요컨대, 김정일은 사회주의의 실패원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들의 파산으로 파악하고 있으며, 체제위기를 극복하기 위해서는 당의 영도하에 사상사업이 이루어져야 함을 강조하고 있다.<sup>128)</sup> 김정일은 체제수호를 위하여 전문성이나 경제발전 보다는 당성과 당의 영도적 역할이 보장되어야 함을 강조한 것으로, 향후 정부에 대한 당적 지도에 큰 변화가 없을 것으로 전망된다.

당의 인사권 독점은 당이 국가를 통제·감독하는 중요한 기제로 작용하나, 당적 통제에 대한 집착이 효율적이며 안정적인 국가공무원제의 도입에 큰 장애가 되고 있다. 중국에서도 1980년대 중반이후 정치

126) 김정일, “혁명적 당건설의 근본적 문제에 대하여(1992.10.10),” 「로동신문」, 1992.11.2.

127) “사상사업에 대한 당의 령도를 철저히 보장하여야 사상분야에 그 어떤 잡사상도 침습하지 못하게 하고 사상사업의 혁명적 사회주의적성격을 고수할 수 있으며 온 사회에 하나의 사상, 사회주의사상이 유일적으로 지배하게 할 수 있다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다(1995.6.19).”

128) 김정일, “사회주의는 과학이다(1994.11.1),” 「로동신문」, 1994.11.4; 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다(1995.6.19).”

개혁의 요체는 당·정분리였으나, 당·정분리가 국가에 대한 당적 통제 의 포기를 의미하는 것이라는 논란이 제기됨으로써, 국가공무원제의 정착이 지연되었다.

1987년 13차 중국공산당대회에서 천명된 행정개혁의 핵심은 국가공무원제의 정착을 통해서 정부관료조직을 개혁하는 것이었다. 즉 인사관리에서 당의 역할을 축소하고, 전문가를 충원하는 것이었다.<sup>129)</sup> 1987년 조자양 총서기는 국무원내에 독립된 인사부서가 설치될 것임을 천명하고, 1988년에는 국가공무원 임시규정안을 통과시켰다. 1991년 10월 국무원 인사부의 부부장이 초보적인 수준의 국가공무원제가 중앙과 성에서 실시될 것이라고 발표하였다. 1994년 4월 9일 26개부서에서 462명의 공무원이 공채된 이래, 공무원 공채제도가 확대되기 시작하여 현재 비영도자리인 과장급이하에서는 전면적으로 국가공무원제가 시행되고 있다. 이와 같이 국가공무원제의 정착은 중국에서조차 매우 느리게 진행되어 왔다.

#### 4. 인사행정의 경직성

북한 인사행정의 또 다른 특징으로 경직성을 들 수 있다. 즉 적재적소에 적합한 인력을 배치하는 신축적인 인사행정보다는 조직의 비대화, 노·장·청 배합정책과 장기근무제 등으로 인한 보직순환의 정체성, 취약한 인센티브제로 인한 근무의욕 저하 등 경직된 인사행정을 특징으로 하고 있다.

129) James C. F. Wang, *Contemporary Chinese Politics: An Introduction*, 5th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995), p. 124; Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China: the Institutional Dilemma* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 126.

조직의 비대화는 과도한 당·정 간부수에 기인한다. 일반적으로 서구사회에서도 공무원의 수는 시간이 흐름에 따라 증가하는 경향이 있는 데, 파킨슨(C. Northcote Parkinson)은 공무원수의 증가이유를 ‘부하배증의 법칙(law of multiplication of subordinates)’과 ‘업무배증의 법칙(law of multiplication of work)’ 때문이라고 설명하고 있다.<sup>130)</sup> 즉, 공무원이 담당업무에 허덕이게 되면 승진경쟁 상대자인 동료료를 보충받아 업무를 나누기 보다는 그를 보좌해줄 부하를 보충받기 원한다. 또한 부하를 한명보다는 복수로 받아 서로 경쟁시킴으로써 자신의 권위를 높이려는 경향이 있다는 것이다. 따라서 부하가 늘면 지시, 보고, 협조, 승인, 감독 등의 파생적 업무가 생겨 본질적 업무의 증가 없이 업무량의 배증현상이 나타난다는 것이 파킨슨의 주장이다. 이는 다시 부하배증현상을 야기하고, 이는 다시 업무배증의 현상으로 순환된다. 이와 같은 공무원수 증가의 경향은 북한에서 감독·통제를 위한 당·정관계의 이중적 구조로 인해 더욱 심화되고 있다. 예컨대, 행정조직과 거의 중복되는 기능을 하는 당조직의 존재는 북한 당·정조직의 비대화를 심화시키고 있으며, 이는 북한체제의 비효율성을 초래하는 주요 원인이다. 관료조직을 비경쟁적이고 비효율적으로 만드는 당·정의 이중구조는 사회주의의 일반적 특성이기는 하지만, 북한의 경우 다른 사회주의체제에 비해 당조직이 각급 기관에 더욱 철저하고 광범위하게 퍼져있다.

북한의 관료조직을 경직되게 만드는 또 다른 요소로 노·장·청 배합이라는 인사의 원칙을 지적할 수 있다. 즉 노·장·청 배합 원칙에 의해 노간부의 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 비록 정년제도가 있지만 군당비서나 도당 부부장 이상에는 적용되지 않기 때문에, 특히 지방에는 노간부의 비율이 높다. 이들 노간부는 업무의 효율성면

130) 김중양, 「한국인사행정론」, p. 75.

에서 문제점을 노출시키는 경향이 많은 것으로 알려지고 있다. 중국의 경우 당의 통제능력이 저하되면서, 능력있는 공직자의 선발을 통하여 효율적이고 효과적인 관료조직을 정착시켜 점증하는 경제·사회 문제를 해결하기를 희망하였다. 이를 위하여 우선 1978년 개혁의 시작과 함께 행정조직의 축소를 추진하였다. 1981년 노간부(1949년 이전에 간부가 된 사람)에 대한 은퇴제도가 도입되어 1986년까지 약 2백만명 정도였던 노간부중 137만명의 노간부가 은퇴하였다.<sup>131)</sup>

북한에서는 동일 보직에서 장기간 근무하는 관행에 의하여 특정 업무에 전문성은 가질 수 있으나, 전반적인 관리능력이 부족한 경향이 있다. 우리의 경우 인사제도는 계급제와 순환보직에 바탕을 두고 있으나, 북한의 인사는 이와 반대로 직위제와 동일보직에서의 장기간 근무를 특징으로 하고 있다. 공직을 분류함에 있어서 직책을 중심으로 하는 것이 직위분류제이고, 사람을 중심으로 하는 것이 계급제이다. 직위분류제란 다수의 직위를 각 직위에 내포되는 직무의 종류와 곤란성, 책임도를 기준으로 하여 직류별, 직렬별, 등급별로 분류, 정리하는 제도를 말한다.<sup>132)</sup> 직위분류제는 객관적인 직무중심의 공직분류 방법으로서, '동일한 업무에 동일한 보수'(equal pay for equal work)의 주장이 1838년 미국에서 나온 뒤 1923년 분류법(Classification Act)이 제정되어 미국에서 채택·시행되었다. 이와 같이 직위분류제는 사실상 미국식의 개방형 인사제도를 의미하나, 단일 직렬에서 장기간 근무라는 점에서 북한인사제도와 유사성이 있다고 할 수 있다.

직위분류제의 장점으로는 ①직위가 요구하는 직무의 성질·내용에 따라 공무원을 임용·배치함으로써 그 직위가 요구하는 능력과 자격을 가진 자만이 보임하게 되어 인사행정의 기준을 제공하게 된다는 점,

131) Wang, *Contemporary Chinese Politics*, p. 213.

132) 김중양, 「한국인사행정론」, p. 54.

②분류된 직위가 분명하다면 주어진 직책에 대비하여 해당 공무원의 능력이 쉽사리 판별되며 그에 따른 교육훈련의 목적과 필요성이 분명하게 구체화됨으로써 공무원의 교육훈련 계획을 수립하는 데 합리적 근거를 제공해 준다는 점, ③공무원의 전보·승진이 동일한 직렬내에서만 이루어지므로 장기간에 걸쳐 비슷한 종류의 직책을 담당하게 되므로 그 분야에 대한 전문가를 양성하는 데 효과적이며 아울러 정실인사의 가능성을 줄일수 있다는 점 등이 있다.

한편, 직위분류제의 단점은 일반교양과 능력을 가진 유능한 일반행정가를 확보하기 어렵다는 점과 동일한 직렬에 따라 승진·전직·전보가 이루어지므로 인사배치의 신축성이 부족하게 된다는 점 등을 들 수 있다.

끝으로 북한인사행정을 경직되게 만드는 요소로 인센티브제도의 취약성을 지적할 수 있다. 북한에서는 간부라는 것 자체가 일반대중에 비하여 엄청난 특권이나, 간부간에는 비교적 업적이나 직위로 인한 차별이 크지 않다. 물론 직위에 따라 차량, 배급, 의료혜택 등에서 차이가 나지만, 계급차가 정확히 반영되지는 않는다. 예컨대, 당·정간부의 직위는 중앙당의 경우 10여개가 있지만 배급제는 이보다 훨씬 적은 5단계로 구분되어 있다. 따라서 진급에도 불구하고 배급은 차이가 없을 수 있다. 또한, 성분이 승진의 가장 중요한 기준이기 때문에, 업무에 대한 평가는 상대적으로 중요성이 감소될 수밖에 없다.

이와 같이 북한의 인사행정은 당·정조직의 비대화, 동일 보직에서의 장기근무, 노간부의 높은 비율, 인센티브제의 취약 등으로 인사의 탄력성이 떨어지고 적재적소에 인재를 활용하지 못하고 있다. 북한의 당·정간부는 비경쟁적이고 무사안일한 환경에 빠지게 되며, 이와 같이 경직된 인사행정은 북한의 당·정조직 자체를 비효율적으로 만드는 요소가 되고 있다.

## VI. 결론

본 연구는 북한의 인사행정을 제도적 측면과 행태적 측면에서 분석하였다. 북한의 인사행정은 무엇보다 김일성·김정일 정권의 공고화 수단으로 이용되었고, 성분위주의 인사와 당의 인사권 독점을 특징으로 하고 있다. 즉 성분위주라는 봉건적 신분제도를 인사의 최우선 기준으로 삼고, 전문성 보다는 혁명성과 당성을 중시해온 결과, 북한의 당정기구는 여전히 근대적 기술관료보다는 혁명가들에 의해서 지배되고 있다. 또한, 당정 이중구조로 인한 기구의 비대화, 노장청 배합구조로 인한 노간부의 과다한 비율, 동일 보직에서의 장기간 근무, 인센티브제의 취약 등으로 인해 북한의 인사행정은 매우 경직되고 비효율적인 경향을 보이고 있다. 특히, 당이 당간부 뿐만 아니라 행정간부에 대한 인사권을 독점함으로써 행정·경제기관들이 자율성을 상실한 채 당의 지배하에서 피동적 위치로 전락하여 북한체제의 효율성을 저해하고 있다.

북한체제 변화의 저해요인으로, 수령론, 군사체제, 당적 지배, 생산과정에서 국가통제 등 몇가지 중요한 요소가 지적되고 있지만, 북한이 개혁·개방의 길로 나아 간다면 다른 분야 못지 않게 개혁·개방을 뒷받침할 수 있는 합리적이고 효율적인 국가공무원제의 정착이 선행되어야 할 것이다. 즉 비대화된 당·정조직에 대한 구조조정을 통한 인력감축과 부패방지를 위한 법적 장비, 효과적인 평가제도 등의 정착 등이 선결과제라고 할 수 있다. 무엇보다 시험제도 등과 같은 객관적이고 투명한 선발방식을 통하여 기술관료집단이 정착되고 전문가가 육성되어야 할 것이다. 서구에서도 국가공무원제는 나라마다 차이가 있으나,<sup>133)</sup> 인사행정의 기본 목표는 효율적이고 효과적인 국가

공무원제를 정착시키는 일이다. 중국도 1978년 개혁을 추진하면서, 행정개혁을 통해 젊은 나이와 전문성을 인사의 기준으로 삼기 시작하였다.<sup>134)</sup> 즉, 공개적이고 경쟁적인 시험을 통해 정부관리들을 충원하겠다는 것은 대중운동과 계급배경에 기반을 두고 관리들을 선발했던 모택동 방식에서 벗어나, 합리적이고 효율적이며 유능한 관료를 선발하겠다는 의지의 표현이었다. 이는 인사의 기준으로 혁명성, 당성이 퇴색되는 것을 의미하며, 궁극적으로는 국가공무원제의 도입을 예고하는 것이었다.<sup>135)</sup> 이미 중국에서는 당원이라고 반드시 간부가 되는 것도 아니고, 간부가 되기 위해서 반드시 당원이어야 하는 것도 아니다.

그러나 북한에서 중국과 같은 인사개혁은 계급정책의 타파와 당적 지도의 약화를 불가피하게 초래하기 때문에 받아들이기 어려운 과제로 남아 있다. 특히, 공무원제도의 도입은 중립적 공무원의 등장 등 당의 기득권 포기를 의미한다. 북한이 인사제도를 포함한 행정개혁을 추진하기 어렵다는 것은 인사행정이 북한체제를 고수하는 매우 중요한 수단이라는 데에도 연유한다. 즉, 인사권을 국가기구와 사회단체에 대한 통제 도구로 간주하며 당적 지배를 관철하는 필수조건으

133) 서구의 국가공무원제에 있어서, 미국식과 영국식이 대비된다. 영국식은 대학을 졸업한 직후 사회경험없이 바로 공직에 들어가서 평생을 직업관료로서 보내는 것이다. 즉 영국식은 대학을 졸업한 젊은이를 선발한 후 훈련시켜서 일을 시키는 것이 전문가를 선발하는 것보다 낫다는 것이다. 이와 같은 주장에 의하면, 다른 곳에서 성공한 사람은 공직에 관심이 없을 것이고, 오직 실패한 사람만이 지원할 것이라는 것이다. 또한 공직에는 전문가보다 제너럴 리스트가 더 필요하다고 믿는다. 한편, 미국식은 영국식과 반대로 사회경험을 거친 사람 중 전문성이 있는 사람을 관직에 동용한다. 이들은 일정기간 관직에서 일한 후, 다시 사회로 나오기도 한다. 미국은 전문가를 선발하여 자기 분야에만 종사하도록 한다. Nigro, *Public Personnel Administration*, p. 136.

134) Burns, John P., "Reforming China's Bureaucracy," p. 715.

135) 1987년 제13차 당대회에서 총서기로 선출된 조자양은 공무원제도를 도입하려는 계획을 발표하였다.

로 인식하는 한, 당의 인사권 독점포기와 중립적 국가공무원제의 허용을 기대하기란 매우 어려운 실정이다. 인사관리제도를 포함한 행정 개혁은 북한 개혁의 중요한 지표인 동시에 목표가 되는 것이며, 행정 개혁을 배제한 북한의 개혁은 논의될 수 없을 것이다.

북한의 인사행정에 대한 분석은 북한의 현 지도부 뿐만 아니라 차세대 엘리트에 대한 몇가지 시사점을 제시하고 있다. 김정일이후 북한의 지도부를 구체적으로 예측한다는 것은 매우 어려운 일이나,<sup>136)</sup> 당분간 북한의 차세대 역시 기존의 엘리트군에서 벗어나지는 않을 것이다. 북한에서는 성분우주의 인사정책으로 항일 빨치산 유자녀들과 한국전 전사자 유자녀 등 소위 핵심군중들이 당, 국가기관, 사회단체를 광범위하게 장악하고 있으며, 이들을 대체할 만한 세력이 존재하지 않는다. 즉, 북한은 수십년간 인사행정에서 본인 뿐만 아니라 모든 친인척의 일제시기와 한국전쟁시기의 행적을 철저히 조사하여 왔으며, 해외거주 친인척의 여부까지도 밝혀왔을 정도로 신원확인에 심혈을 기울여 왔다. 따라서 핵심군중이 아니고서는 당·정기구에 접근하는 것이 원천적으로 불가능하였고, 지주, 자본가 등 소위 불순세력들은 모두 노동자, 농민의 범주를 벗어나기 어려웠다.

이러한 인사정책의 결과 북한의 권력엘리트는 사회정치적 배경에 있어서 고도의 동질성을 유지하게 되었으며, 특히 김일성·김정일에 대한 충성심을 간부로서의 제일의 자격조건으로 삼아 왔기 때문에

136) 김정일정권의 종식 방법에 따라 차세대 북한 지도부의 성향은 차이가 있을 것이다. 예컨대, 김정일이 김일성과 같이 후계자를 지명하고 죽을 때까지 권좌에 있는 경우 김정일의 측근인물들이 차세대 지도자군을 형성할 것이고 현 권력구도가 중요성을 띠는 것이다. 그러나 김정일이 후계자를 지명하지 못한 채 돌연사 한다면 단기적으로는 형식상 혁명 1세대의 원로그룹에서 명목상 후계자가 부상할 수 있겠으나, 점차 당군내 실세그룹과 원로그룹간의 권력투쟁이 일어날 것이다. 또 다른 가능성으로 김정일이 정변에 의해 실각한다면 현재와 같은 권력서열은 무의미하고 새로운 주도세력이 부상할 것이다.

이념적 균열 가능성도 비교적 낮다고 할 수 있다. 이들은 태생적으로 일본과 미국에 대한 적대적 성향을 갖을 수밖에 없으며, 남한에 대하여는 '미제의 식민지'라고 비난하며 심리적 우월감을 유지하려고 한다. 따라서 이들은 '우리식 사회주의'의 포기과 개혁·개방에 대하여 근본적인 저항심을 갖고 있다고 볼 수 있다.

북한 권력엘리트의 이러한 동질성과 응집력은 북한의 정치적 안정에 크게 기여하여 왔으며, 이는 김일성의 사망과 유례없는 경제난 등에도 불구하고 북한체제를 지탱해주는 힘의 근간으로 작용하고 있다.

그럼에도 불구하고 이들 차세대 북한 엘리트들의 개혁가능성 자체를 전적으로 부인하기는 어려울 것이다. 북한에서 간부라는 것은 교수리나 중국에서와 같이 특별한 계층으로, 정치·경제·사회적으로 대증과는 구별되는 혜택을 받고 있다. 북한이 극도의 폐쇄체제를 이루고 있는 가운데서도, 그나마 외국경험을 하고, 외국문물에 노출된 집단은 이들 고위 엘리트집단이다. 만일 북한에서 개혁이 가능하다면, 이들에 의해서 주도될 수밖에 없을 것이다. 중국의 경우도 1978년 개혁조치가 시작되면서 외국잡지 등 외국문화에 먼저 접하였던 것은 고위 당·정간부들이었으며, 외국에 자녀를 유학보낼 수 있었던 것도 이들 고위간부들이었다.

어떠한 국가와 관련된 연구도 그 국가의 내부사정에 대한 깊이 있는 분석없이 적절한 대책이 나올 수 없을 것이다. 본 연구도 북한의 인사행정을 통해 북한을 보다 심층적으로 분석해 보려는 의도에서 이루어졌으며, 앞으로 이 분야에서 보다 다양하고 깊이 있는 연구가 계속되어야 할 것이다. 이와 관련 향후 북한 당·정기구의 조직현황, 인력배치, 구체적 기능, 예산 등에 대한 연구가 추진되어야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김경우. 「북한인사행정제도에 관한 연구」. 국민대학교 박사학위논문 (1990).
- 김병로·김성철. 「북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 김중양. 「한국인사행정론 제3판」. 서울: 법문사, 1999.
- 윤미광. 「북한의 여성정책」. 서울: 한울, 1991.
- 이홍영, 강경성 역. 「중국의 정치엘리트: 혁명간부세대로부터 기술관료 세대로」. 서울: 나남, 1997.
- 전현준. 「김정일 리더쉽 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 정창현. 「결에서 본 김정일: 전 조선노동당 선전전동부 부부장 신경완과의 대화」. 서울: 토지, 1999.
- 이용필. 「북한정치체계」. 서울: 교육과학사, 1985.
- 曹志 編. 「中華人民共和國人事制度概要」. 北京: 北京大學出版社, 1985.
- Nigro, Felix A. and Lloyd G. Nigro. *The New Public Personnel Administration*. Itasca, Illinois: F. E. Peacock, 1976.
- Nigro, Felix A. *Public Personnel Administration*. New York: Henry Holt, 1959.
- Rose, Richard. *Public Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Wang, James C. F. *Contemporary Chinese Politics: An Introduction*, 5th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall,

1995.

Zheng, Shiping. *Party vs. State in Post-1949 China: the Institutional Dilemma*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

## 2. 논문

- 김병로. “사회·문화.” 김성철 외. 「북한이해의 길잡이: 전환기의 북한 사회」. 서울: 박영사, 1999.
- 김병준. “한국 인사행정의 개선점.” 「통일연구원 워크샷」. 1999.8.17.
- 김일성. “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여(1962.3.8).” 「김일성저작집 16」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “량강도 당조직들앞에 나서는 과업(1963.8.16).” 「김일성 저작집 17」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “당원들에 대한 당생활지도를 강화하며 우리 당 간부정책을 옹계 관철할 데 대하여(1968.5.27).” 「김일성저작집 22」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “당사업을 더욱 강화할데 대하여(1974.7.31).” 「김일성저작집 29」. 평양 조선로동당출판사, 1985.
- \_\_\_\_\_. “3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의건설을 더욱 다그치자 (1975.3.3).” 「김일성 저작집 30」. 평양: 조선로동당출판사, 1986.
- \_\_\_\_\_. “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고 (1980.10.10).” 「김일성저작집 35」. 평양: 조선로동당출판사, 1985.

- \_\_\_\_\_. “조선로동당 건설의 역사적 경험(1986.5.31).” 「김일성저작집 40」. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- 김정일. “인테리정책관철에서 나타난 편향을 바로잡을 때 대하여 (1969.5.29).” 「김정일 선집 1」. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- \_\_\_\_\_. “온사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇가지 과업에 대하여(1974.2.19).” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬데 대하여(1974.2.28).” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자 (1974.4.14).” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온 사회의 김일성주의화를 힘있게 다그치자(1974.8.2).” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여 (1975.6.13).” 「김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “혁명과 건설에서 인테리들의 역할을 더욱 높이자(1990.9.20).” 「김정일 선집 10」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_. “주체의 당건설위업을 대를 이어 빛내어나갈 참된 당일군을 키워내자(1991.6.1).” 「김정일선집 11」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_. “당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛 내이자 (1992.1.1).” 「김정일선집 12」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

- \_\_\_\_\_. "사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선(1992.1.3)." 「김정일선집 12」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_. "혁명적 당건설의 근본적 문제에 대하여(1992.10.10)." 「로동신문」. 1992.11.2.
- \_\_\_\_\_. "당사업을 잘하여 사회주의혁명진지를 더욱 튼튼히 다지자(1994.1.1)." 「김정일선집 13」. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- \_\_\_\_\_. "사회주의는 과학이다(1994.11.1)." 「로동신문」. 1994.11.4.
- \_\_\_\_\_. "사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다(1995.6.19)." 「로동신문」. 1995.6.21.
- 이상민. "북한의 당·국가관료제의 제특성과 변화." 「통일문제연구」 제 2권 2호 (1990).
- 중앙일보 특별취재반. 「김정일: 한반도 절반의 상속인」. 서울: 중앙일보사, 1994.
- 현성일. "북한의 인사제도 연구." 「북한조사연구」 제2권 1호 (1998).
- Burns, John P. "Reforming China's Bureaucracy, 1949-1976," *Asian Survey* XXIII no. 6 (June, 1983).
- Vogel, Ezra F. "Politicized Bureaucracy: Communist China." in F. W. Riggs, ed., *Frontiers of Development Administration*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1970.
- Vogel, Ezra F. "From Revolutionary to Semi-Bureaucrat: The "Regularization" of Cadres." *The China Quarterly* No. 29 (January-March 1967).

### 3. 기타

「북한전서 1945-1980」. 서울: 극동문제연구소, 1980.

「로동신문」.

「북한용어 400선집」. 서울: 연합뉴스, 1999.

「사회주의로동법」. 1978.

「사회주의헌법」. 1998.

조선로동당출판사 편. 「조선로동당력사」. 평양: 조선로동당출판사,  
1991.

「조선말 대사전 1, 2」. 평양: 사회과학출판사, 1992.

「주체의 사회주의 헌법」 (평양: 사회과학출판사, 1977).

Central Bureau of Statistics DPRK. 조선민주주의 인민공화국 인구일  
제조사 자료집 *Tabulation on the Population Census of the  
Democratic People's Republic* (31 December, 1993), 1995.

## 최근 발간자료 안내

### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기용	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진의 공저		10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원

96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원	
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철·김영운·이우영	공저	7,000원	
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원	
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원	
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남공영	저	6,000원	
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원	
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의 공저	공저	8,500원	
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원	
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원	
96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망	이헌경	저	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원	
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원	
96-29 한·중 안보협력방안 연구	최춘흠	저	3,500원	
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원	
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원	
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	계성호	저	7,000원	
97-04 중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원	
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	저	5,000원	

97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과 박영호·배정호·신상진·조한범 공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상 육태환·김수암 공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화 김성철 저	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구 조한범 저	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책 홍용표 저	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로 최진욱 저	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력 김병로 저	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례 이금순 저	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망 김규륜 저	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구 황병덕 저	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구 조민 저	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화 이우영 저	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계 정영태 저	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화 박형중 저	4,500원
97-20	북한의 제2경제 최수영 저	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향 박영호 저	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각 김영춘 저	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안 김영윤 저	6,000원

97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한의교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 군통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원

98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이헌경	저	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	제성호	저	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순	저	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실현과 남북한·일본 3국비핵지대창설	전성훈	저	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호	저	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜	저	5,500원
99-06	북한의 인사행정	최진욱	저	4,500원
<b>■ 북한인권백서</b>				
	북한인권백서 1996	옥태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	옥태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로·송정호	공저	10,000원

<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1998	최의철·송정호 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1999	최의철·서재진·제성호의 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·제성호의 공저	\$9.90
북한인권백서 2000	제성호·최의철·서재진의 공저	7,000원
<b>■ 연례정세보고서</b>		
96 통일환경과 남북한 관계: 1996~1997		6,000원
97 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998		5,000원
98 통일환경과 남북한 관계: 1998~1999		5,000원
<b>■ 학술회의 총서</b>		
96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책		7,000원
96-02 탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화		9,000원
96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망		9,000원
96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망		7,500원
96-05 남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망		7,000원
96-06 4자회담과 한반도 통일전망		8,500원
97-01 4자회담과 한반도 평화		6,500원
97-02 분단비용과 통일비용		7,500원

97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01	한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02	한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03	한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04	남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05	탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안	5,000원
<b>■ 통일문화시리즈</b>		
96-01	통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02	통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원
<b>■ 논총</b>		
	통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
	통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
	통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
	통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원

통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
통일정책연구, 제8권 1호 (1999)	7,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원
<b>■ Translation Series</b>	
97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원
<b>■ 기타</b>	
북한의 위기상황인식에 관한 연구	목정균 지 5,500원

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)를 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of National Unification을 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년~1998년 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.  
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)  
통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)



## 북한의 인사행정

인쇄/1999년 12월 28일

발행/1999년 12월 31일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/북한정치군사연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2525 팩시밀리 901-2542

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(판매처) 정부간행물판매센터

매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

---

ISBN 89-87509-83-4

4,500원