

북한의 정치행정제도 연구

— 행정의 구조와 기능적 특성을 중심으로 —

장 수 련*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------|----------------|
| I. 서 론 | IV. 행정체계와 통제방식 |
| II. 북한체제의 기본구조 | V. 결 론 |
| III. 국가기관의 조직체계 | |

I. 서 론

북한의 정치행정제도는 이른바 「소비에트」¹⁾ 방식으로서 서방제국의 일반적 방식과는 크게 다른 특성을 지니고 있다. 물론 북한에도 서방제국에서의 행정부와 그 겉모습이 유사한 내각이 있고 입법 및 사법체제도 갖추고 있기는 하다.

그런데 입법, 행정 및 사법 등의 권한이 서로 분리되어 있는 것이 아니고 하나의 대의기관(최고인민회의)에 통합되어 있다는 점에서 그 성격이

* 북한연구소 연구원

1) 「소비에트」란 인민평의회 또는 회의체를 뜻하는 러시아어로써 이미 붕괴된 소련을 비롯해 공산권 전반에서 채택한 방식이다.

서방제국의 방식과는 본질적으로 다른 것이다. 따라서 국가정권기관들이 조직과 그 기능면에서 어떠한 특성을 지니고 있고, 그 가운데서 특히 행정 집행기관의 지위와 성격이 어떤 것인가를 살펴보는 것은 통일이란 당면과제를 안고있는 우리의 처지로서는 특히 정치행정학적 견지에서 매우 의미있는 일이라고 할 것이다.

뿐만 아니라 행정기능에 대한 통제주체들과 그 통제방법 및 강도가 어떤 것인가를 고찰하는 것도 북한의 주민들이 과연 어떠한 환경에서 생활하고 있는가를 바로 이해하는데 기여하게 될 것이다. 그리고 갖가지 그럴듯한 명분체계를 고루 갖추어 놓고 빈틈없는 일당일인독재를 강행하고 있는 북한당국의 주민들에 대한 높은 규제 및 동원능력 등에 관해서 正解하는 것은 우리 체제가 안고 있는 상대적 취약성이 무엇인가를 관독함에 있어 매우 유용한 계기가 되리라고 믿는다. 우리는 오늘날 우리 스스로가 원하거나 원치 않거나 간에 북한공산주의와의 연관성이 배제된 우리만의 생활이 현실적으로 허용되지 않고 있다는 객관적 사실을 재확인할 필요가 있다.

이같은 견지에서 본고에서는 북한의 정치행정제도와 그 통치방식이 지니고 있는 목적, 능률 및 역기능 등에 관해 살펴보려고 한다. 이에 따라 먼저 북한체제의 기본구조와 국가정권기관 전반의 조직체계를 취급함으로써 다음에 고찰하고자 하는 행정적 집행기관들의 구조 및 기능을 이해하는데 기여하기로 했다.

다음에는 행정목표와 행정통제에 대해서 언급했는데, 미리 말해두어야 할 점은 본고의 주제가 「북한의 정치행정제도」이기 때문에 북한의 노동당과 국가정권기관에 관한 고찰에 상당히 많은 지면을 배당하지 않을 수 없었다는 점이다. 왜냐하면 북한의 행정기관은 그 기능이 입법 및 사법기관들과 분립된 독자적인 行政的의 입장이 아니고 노동당의 철저한 통제하에 있는 諸般主權의 통합기관으로서의 최고인민회의(최고주권기관)에서 위임받은 행정 및 경제관리업무를 그 감독하에 집행하는 데 불과한 隸下受任機關임을 설명할 필요성이 있었기 때문이다. 이같은 사정 때문에 본고의 주제를 단순히 「북한의 행정제도」라 하지 않고 「북한의 정치행정제도」로 設題했음을 밝혀둔다. 따라서 법률·제도적 접근에 무게를 두면서 행정적 집

행기관들의 구조와 기능을 고찰하는 한편, 북한의 통치방식이 파시즘, 나치즘 등과 유사한 점과 함께 차이점을 지니고 있음을 고려하여, 이데올로기 및 전략·전술적 고찰에도 많은 주의를 기울였다.

부가해서 언급할 사항은 지난 1998년 9월 5일 북한의 헌법이 또 한번 크게 수정·보충되어 정치행정기관과 그 체계에 몇 가지 변화가 일어났다는 점이다. 1992년 4월 9일의 개정헌법에서도 김정일을 위한 爲人設法의 빛이 역력했는데, 이번에 고쳐진 헌법 역시 김정일의 개성 및 그 비위에 맞도록 수정·보충되었음을 분명히 확인할 수 있었다.²⁾ 즉 막후에서 실제 권력을 행사하되, 정치·행정적 책임만은 제2인자, 제3인자들에게 떠넘기는 권력구조상의 변화모습을 나타내고 있다는 점이다. 본고에서는 이같은 점에 유념하면서 정치행정적 측면에서의 형식적 겉모습과 내용적 속사정을 연관성있게 밝히는 데 상당한 주의를 傾注했음을 아울러 밝혀둔다.

II. 북한체제의 기본구조

북한당국(노동당)은 북한의 전주민을 빈틈없이 통제하면서도 민주주의로 위장하기 위해 일체의 주권(입법·행정·사법 등)을 통합하여 최고인민회의로 하여금 관장케 하고 있으며 또한 전재산(특히 생산수단)의 관리권을 독점하고 있다. 이른바 「주체사상」이라는 유일적 사상, 「수령의 영도」라는 유일적 영도 등을 명분으로 삼아 조직하고 있는 그들의 「소비에트」식 체제의 기본특성을 살펴보면 다음과 같다.

1. 유일적 사상

북한당국이 말하는 「주체사상」은 북한주민들을 통치함에 있어 그 명분

2) 김정일이 위원장으로 있는 국방위원회의 지위가 정치행정기관들보다 상위에 있다는 점에서 그러하다.

을 공급하는 원천으로서 북한의 모든 영역에 걸쳐 그 분야의 지도이념으로 군림하고 있다. 주체에 관한 문제는 김일성이 1955년 12월 28일 당 선전·선동일꾼모임에서 언급한 「사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 때 대하여」라는 연설에서 처음 제기된 것이다. 하지만 이 말이 정치색채를 띠기 시작한 것은 1953년 스탈린이 사망하고 흐루시초프가 집권하게 되면서 이제까지 스탈린이 거부해 왔던 유고의 티토노선을 긍정적으로 평가하며 「사회주의로의 다양한 길」을 시인하는 큰 변화가 일어났을 무렵부터였다. 즉 스탈린 생존시에 그의 노선에 적극적으로 동조했던 김일성은 흐루시초프의 스탈린격하와 함께 대두된 중·소간의 갈등상황을 틈다 본격적으로 “주체”운운하게된 것이다.

이렇게 등장하게 된 주체론이 1966년 8월 12일 “자주성을 옹호하자”라는 노동신문의 논설을 통해 로동당의 노선으로 공식화되고, 이어서 1967년 12월에 개최된 최고인민회의 제4기 제1차 회의에 이르러서는 마침내 국가차원에서의 유일적 사상으로 확정되었다. 그 이후 1972년 사회주의헌법을 만들어내면서 제4조에서 마침내 국가활동의 지도적 지침으로, 즉 국가적 통치이념으로 자리매김하기에 이른 것이다. 이는 김일성의 유일체제를 합리화하기 위한 것으로서 사실상 노동당과 나아가서는 수령(김일성)의 사상의식이 사회역사 발전에 있어서 결정적 역할을 수행한다는 점을 공식화한 것이다.³⁾ 이렇게 해서 주체사상론을 가지고 우선 김일성의 유일적 지배체제의 정통성문제를 해결하고, 뒤이어 김정일에 대한 세습적 권력승계까지를 합리화했다. 뿐만 아니라 주체사상은 일단 대내적 독재기반을 다지고 나서는 “주체”, “자주”운운하며 자주외교의 기반을 구축하는 한편, 대남혁명과 통일전략 노선을 합리화하는 데까지 이르게 되었다. 어쨌든 북한에서는 대중을 지배하며 동원하는 데 있어서 행정제도적인 방법보다는 정치사상적, 혁명적 방법을 쓰고있는 상태인데, 이같은 방법이 바로 주체사상론인 셈이다.

더욱이 1980년대 후반에 동구의 사회주의권 붕괴가 시작되자, 주체사상

3) 김정일, 「주체사상에 대하여」, 평양:조선 로동당출판사, 1982, p. 18.

은 북한체제의 수호를 뒷받침하는 기능까지 수행하게 되었다. 즉 구소련과 동구사회주의권 몰락은 주체사상과 같은 영구불멸의 혁명사상을 구비하지 못한데 기인하는 것이며, 주체의 사상으로 무장된 북한인민과 그 체제는 흔들림이 있을 수 없다는 식으로 주민들을 의식화하고 있다.⁴⁾ 이같은 주체사상론의 사상의식 결정론은 스탈린, 毛澤東이 강조했던 상부구조 역할론보다⁵⁾ 더욱 진일보시켜 당독재 및 개인독재를 합리화시킨 것이다. 그러나 이론적 근원은 어디까지나 마르크스·레닌주의의 변증법적 및 역사적 유물론에 있는 것임에도 불구하고 그들이 지금와서 당돌하게도 그것을 김일성이 창조한 것이라고까지 강변하기에 이르렀으니 세태의 큰 변화를 실감하지 않을 수 없다.

2. 주권의 통합

북한에서는 입법, 행정 및 사법 등의 제반주권을 상호 독립된 입법부, 행정부 및 사법부 등에 분할 장악하게 하지 않고 「소비에트」식으로 하나의 대의기관(인민회의)에 통합관장토록 제도화하고 있다. 원래 「소비에트」식 정권의 원형은 역사적으로 普佛戰爭후 1871년 3월 18일부터 5월 28일 사이에 프랑스에 존재했던 사회주의 혁명정권인 「빠리꼬뮌」(Paris Commune)에서 찾을 수 있다.⁶⁾

마르크스는 빠리꼬뮌이 인민에 의하여 직접 선출된 대의원들 스스로가 입법하고 행정 및 감독하며 선거민에 대하여 직접 책임진다는 점에서 프롤레타리아독재를 위해 가장 효율적인 정권형태라고 찬양한 바 있다.⁷⁾ 그것이 러시아혁명 수행후 레닌에 의하여 프롤레타리아독재를 위한 정권으로서

4) 서재진, 「주체사상과 민족주의」, 민족통일연구원 개원2주년 발표논문, 1993. 4. 8, p. 15.

5) 스탈린, 모택동 등은 사회적 상부구조인 「인민의 사상의식」, 나아가서는 「지도자의 역할」을 강조하면서도 그 토대인 경제적 사회구성체의 결정적 역할(기능)을 뒤집는 데까지는 이르지 않았다.

6) 「山之内一郎, 社會主義國家の 法」, 上卷, 東京:東京大 協同組合出版部, 1947, p. 222.

7) 전두열, 「마르크스·레닌주의의 붕괴」, 서울:신문화사, 1968, pp. 356~357.

의 「소비에트」정권으로 러시아에서 부활되었고, 이어서 공산권 전반에 보급되었다. 레닌은 “프롤레타리아트의 이익을 위해서 어떠한 법규에도 속박됨이 없이 폭력에 의거하여 무제한으로 행사하는 권력”을 「프롤레타리아 독재」로 규정하고 있다.⁸⁾ 북한의 인민회의제도는 바로 이러한 프롤레타리아 독재를 행사하기 위한 것인데, 북한당국은 대남혁명(민족해방인민민주주의→사회주의)의 현단계인 「민족해방인민민주주의혁명」의 전략상, “인민민주주의독재” 운운하며 얼버무리고 있는 상태이다.⁹⁾

그들은 3권분립제도가 봉건적 전제군주제하에서 신흥부르주아지들이 그들의 자유권을 확보하고 봉건세력(귀족)들의 횡포를 견제하기 위한 수단으로 전취한 것이라는 점에서는 일단 진보적 의의가 있는 것으로 평가한다. 그러나 그 자체가 어디까지나 계급대립사회의 산물이므로 이미 계급적 대립이 본질적으로 해소된 사회에서는 존재가치가 없을 뿐만 아니라 사실상 비능률적인 것이라고 주장한다.¹⁰⁾ 따라서 근로인민들 스스로가 자신들의 이익을 대표하는 각급인민회의 대의원들로 하여금 직접 입법하면서 행정은 물론 검찰·재판권까지도 그들이 직접 집행하는 것이 인민민주주의적이고 능률적이라는 것이 그들의 명분이다. 요컨대 노동계급이 영도하는 노·농동맹에 기초하고 있는 북한에서는 계급대립의 산물인 부르주아적 권력 분립제도가 불필요하다는 것이다.

그런데 사실에 있어서 그같은 제도는 노동당의 결정사항을 주권통합기관을 경유, 국가의 合憲的인 공식정책으로 만들어 일사불란하게 집행하게 하기 위한 전술적 포석임은 재언할 필요가 없다. 북한의 「최고인민회의」와 중국의 「全國人民代表大會」를 러시아말로 옮기면 곧 「최고인민소비에트」와 「전국인민대표소비에트」로 되는 것으로서 말하자면 구소련의 「연방최고소비에트」의 북한판 및 중국판에 불과하다. 따라서 그것들은 단순히 서방국가들에서의 입법부와 대등한 것이 아니라, 행정 및 사법권까지를 당으

8) 레닌, 「프롤레타리아혁명과 배교자 카우츠키」, 1918, 平澤三郎역, 東京: 國民文庫版, pp. 18.

9) 「북한 사회주의헌법」, 1998. 9. 5. 수정·보충, 제12조.

10) 김영학, 「마르크스·레닌주의백서」, 서울: 명성출판사, 1985, p. 283.

로부터 위임받고 통합관장하는 제반주권 통합의 全權府, 또는 總統府인 것이다. 그리고 구소련의 각료회의, 북한의 내각 및 중국의 國務院등은 서방 국가에서의 행정부와 그 格位가 대등한 것이 아니라, 다만 최고주권기관의 예하기관으로서 행정적 집행권한과 책임을 위임받고 있을 뿐이다.¹¹⁾ 이같은 원칙은 그들의 검찰 및 재판분야에도 그대로 적용되고 있으며, 특이한 것은 검찰기관이 행정기관에 속해 있지 않고 재판기관들과 대등하게 별도의 체계를 이루면서 주권기관(인민회의)에 직속되어 있다는 점일 것이다.¹²⁾

3. 재산의 공유

북한에서는 주요재산, 특히 생산수단(숙청하여 부동산류)이 국가소유 및 사회협동단체 소유로 되어 있으며 원칙적으로 자유시장경제가 존재하지 않는다. 즉 自然資源, 철도, 항공, 운수, 체신기관, 주요 공장·기업소, 항만, 은행 등은 국가만이 소유하며 토지, 농기계, 배, 중소공장·기업소 등은 사회협동단체가 소유할 수 있다.¹³⁾ 그리고 대외무역도 국가 또는 사회협동단체만이 수행할 수 있으며 개인이 경영할 수 없다. 즉 현재로서는 국가소유와 협동단체소유가 주류를 이루고 있는 상태인데, 앞으로 협동단체소유도 점차 전인민적 소유(국가소유)로 전환시켜¹⁴⁾ 공산주의의 물질적 요소를 점령하는 것으로 예정하고 있다.

서방제국에 있어서는 경제활동이 주로 자유시장을 통해서 이루어지고 있으나, 북한에서는 기본적으로 중앙집권적 인민경제계획에 의해서 생산 및 유통되는데 이를 두고 그들은 「사회주의경제」라고 말한다. 북한에서 개인적이며 소비적인 목적을 위해 소유할 수 있는 것은 사회주의분배(근로보

11) 「行政府」란 행정집행면에서 그 상급통제기관이 없는 최고행정기관임을 뜻한다. 그러한 뜻에서 북한에는 입법부, 행정부 및 사법부가 없으며 오직 주권통합부(최고인민회의)가 존재할 뿐이라고 말할 수 있다.

12) 단 중앙검찰소는 최고인민회의에 속해 있으나, 지방검찰소는 지방인민회의가 아닌 중앙검찰소에 직속되어 있다; 앞의 북한헌법, 제149조. 참조.

13) 위의 북한헌법 제21 및 22조.

14) 위의 북한헌법 제23조.

수)분과 텃밭 및 폐기발경리, 소규모부업(수공업 등)에서 나오는 생산물에 한정된다.¹⁵⁾ 그들이 이렇게 철저한 통제경제를 펴는 것은 주민들의 의·식·주 세분야에 걸쳐 그 구석구석까지 통제함으로써 반체제적 저항 가능성을 원천적으로 봉쇄하려는 전략적 의도 때문이다. 그런데 그들은 이같은 통제경제가 인민들 모두에게 평등하고 공정한 생활을 보장하는데 불가결한 것이라는 명분을 내걸어 좀처럼 그 고삐를 늦추려하지 않는다.

그러나 그같은 명분과는 달리 모든 주요재산의 관리권, 생산수단 등을 독점함으로써 그 과실을 그들의 독재권을 굳히며 특히 대남혁명을 위해 효율적으로 처분하려는데 보다 큰 목적이 있음은 더 말할 나위도 없다. 따라서 모든 주민은 각급기관, 기업체 등에 소속된 공장, 광산, 농장, 어장, 목장들의 노동자, 사무원 등의 피고용자적 처지가 되지 않고서는 근본적으로 생활해 나갈 수 있는 터전이 없는 상태이다. 사정이 이러하므로 북한체제 하에서는 반체제를 위해 출판하거나 집회 및 시위하는 등의 경제적 여유를 가질 「가능성」이 근본적으로 봉쇄되어 있는 셈이다. 예컨대 그들의 헌법에는 신앙의 자유를 가질 권리로서 종교건물을 짓거나 종교의식을 허용함으로써 보장하는 것 같이 규정하고 있으나, 건축자료가 통제품이고 건축행위가 통제대상이며 개인소유에 한계가 있으므로 자율적인 교회, 성당, 사찰 등의 건축이 가능할 까닭이 없다.¹⁶⁾ 이러한 사정 때문에 서방적 통념으로 북한체제를 가법게 넘겨보는 식의 관찰은 역시 엄청난 오관의 요인이 될 수 밖에 없다.

4. 유일적 영도

북한당국은 「조선로동당」을 “근로대중의 모든 조직들 가운데서 가장 높은 형태의 혁명조직”으로 규정하고 있다.¹⁷⁾ 이같은 규정에 따라 정권기관

15) 주택도 개인소유가 아니라, 그 신분(급수)에 따라 크고 작은 주택이 임대되는 상태이다.

16) 북한에도 교회나 성당 또는 사찰등이 있지만 이는 어디까지나 북한당국이 필요한 위장 종교건물이므로, 국가봉급을 받는 위장목사나 승려 등 만이 존재할 수밖에 없다.

17) 「조선중앙연감」, 1994, p. 69.

이나 기타의 각종 사회단체들을 강화발전시켜 나가기 위해서는 당의 영도가 필수적인 것으로 강조함으로써 당독재를 정당화하고 있다. 오늘날까지 북한당국이 일부 어용정당과 특히 종교단체들을 두고있는 것은 대남혁명(민족해방 인민민주주의)을 내다본 전략적 잠정조치이며 근본적으로 공산주의자들의 생리로써는 다른 정당이나 특히 종교단체의 존재를 용인할 수 없는 일이다. 즉 공산주의자들은 완전 집권시까지의 통일전선을 유지하되, 일단 권력의 기반을 닦고나면 그들의 당 만을 유일한 「합법적 당」으로 선언하게 된다.

그렇게 해서 국가의 모든 조직과 기능을 전면적으로 통제하는 최고권력기관으로 군림하여 형식적 정권기관을 조정하게 마련이다. 그들이 굳이 국가정권기관을 조직하게 되는 까닭은 현재의 국제질서를 지배하고 있는 서방국가들 앞에서 合憲性을 인정받기 위해서이며, 만약 전세계를 모두 적화시키는 데 성공한다면 당 이외의 정권기관은 불필요한 존재로 전략하게 될 것이다. 북한체제 안에서의 모든 권력은 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는 노동당에 집중되어 있으며 국가정권기관은 당의 정책을 그의 영도 밑에 집행하는 傳導裝置에 불과하다.¹⁸⁾ 즉 북한사회에는 국가 및 협동단체소유의 공장, 광산, 농장, 어장, 목장 등에서 일하는 노동자와 근로농민(농업노동자격) 및 근로인텔리 이외에는 존재할만한 사회적 터전이 없다.

이같은 사정과 관련하여 스탈린은 일찍이 소련에서 프롤레타리아트와 근로농민을 위해서 투쟁하는 공산당이 “일체의 기관 및 단체들을 통제한다는 점에서 「프롤레타리아독재」란 사실상 공산당의 독재라고 말할 수 있다”고 공언한 바 있다.¹⁹⁾ 북한체제도 본질적으로 스탈린의 방식을 따른 것이고, 거기에 毛澤東의 방식과 김일성의 욕망까지가 가미되어 공산권에서도 그 유래가 없는 철저한 일당일인 세습독재의 틀을 만들어 냈다. 그들은 당내에서의 유일사상체계 확립을 일상적으로 강조하는 가운데, 수령의 유

18) 앞의 북한헌법 제3 및 11조.

19) 스탈린, 「레닌주의의 제문제」, 모스크바 : 국립정치서적출판부, 노문판, 1945, pp. 523~524.

일적 영도체계를 철저히 실현하는 것이 중요하다고 주장하면서 1인지배체를 공공연히 강요하고 있다. 이와 관련하여 그들은 “국가기관은 수령의 영도를 받을 때에만 수령의 혁명사상이 프롤레타리아독재의 직접적 무기로서의 기능과 역할을 제대로 수행할 수 있게 된다”²⁰⁾고 설명하고 있다.

그리고 당영도의 계승성을 내세우면서 김정일을 당과 혁명위업의 위대한 계승자로 높이 추대함으로써 “당의 사상과 령도의 계승문제를 빛나게 해결한 것”으로 자랑하고 있다.²¹⁾ 요컨대 김정일을 김일성의 대를 이은 후계 영도자로서 행세케 함으로써 사실상 전근대적인 세습체제를 현실화하는 특이한 모습을 보이고 있다. 그같은 모습은 1998년 9월 5일에 개정·보충된 헌법의 서문에서 “김일성을 공화국의 영원한 수령으로 높이 모시며” 운운하며 김정일이 김일성 유훈통치에 충실할 것임을 시사하는 데서도 재확인할 수 있다. 이러한 점에서 북한체제는 「1국1당1인 토템(totem) 세습체제」라고 규정할 수 있으리만큼 매우 특이한 모습의 비정상적 조직이다.

Ⅲ. 국가기관의 조직체계(도표 2참조)

흔히 서방제국을 보는 식의 통념으로 북한체제를 관찰함으로써 형식에 있어서만은 3권분립을 취하고 있는 것처럼 오인하는 서방의 사회과학자들을 발견하게 된다. 그런데 북한의 「소비에트」식 정치구조를 관찰함에 있어서는 서방적 통념으로 입할 것이 아니라, 우선 그들의 당규약과 함께 헌법 조항부터 착실히 검토하는 것이 오관을 줄이는 방법으로서 도움이 될 것이다.

1. 국가기구

북한의 사회주의헌법에는 모든 국가정권기관들을 이른바 민주주의 중앙

20) 「주체의 사회주의헌법리론」, 평양 : 사회과학출판사, 1977, pp. 126~127.

21) 「주체의 사회주의정치제도」, 평양출판사, 1992, p. 138.

집권제 원칙에 의거하여 조직 및 운영하도록²²⁾ 명문화하고 있다. 그리고 그 기능과 역할에 따라 기본적으로 주권기관과 집행(행정·사법)기관, 그 활동의 관할범위에 따라 중앙정권기관과 지방정권기관으로 나누어진다.

가. 최고인민회의

최고인민회의는 헌법상 국가최고주권기관으로서 스스로 입법권을 행사하도록 규정되어 있어, 흔히 서방국가에서의 의회(국회)와 대등한 것으로 오인되고 있다. 그런데 최고인민회의는 헌법상 입법권을 행사함과 아울러 국방위원회를 포함하여 최고인민회의 상임위원회, 내각, 중앙검찰소와 재판소 및 최고인민회의 부문위원회(대의원 자격심사, 법제, 예산위원회) 등을 모두 직접 구성 및 통제한다는 점에서²³⁾ 단순한 입법부가 아닌, 바로 全權府에 해당된다.

최고인민회의는 내용면에서 당의 철저한 통제를 받는다는 점에서는 물론 하나의 요식기구에 불과하지만 형식면에서는 국가의 모든 주권을 직접 또는 간접적으로 행사하는 것으로 되어 있다. 요컨대 노동당의 독재를 合憲化 시키는 기능을 전반적으로 도맡아 수행하면서도 실권을 쥐고 있는 노동당의 대행기구에 불과한 셈이다. 최고인민회의는 인구 3만명당 1명의 비율로 선출되는 임기5년의 대의원으로 구성되는데, 대의원들이 바로 노동당에 의해서 전형 추천됨으로서 전적으로 거수기로써 기능하게 된다.

나. 국방위원회

국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관, 전반적 국방관리기관으로 되어 있으며 임기 5년의 위원장, 제1부위원장, 부위원장, 위원들로 구성된다. 국방위원회 위원장은 일체의 무력을 지휘통솔할 뿐만 아니라 국방사업 전반을 지도하게 되어 있으며 그 위원회는 군사부문에 한정된 5개항의 임

22) III장 2절 가항 「民主集權制」참조.

23) 앞의 북한헌법 제87, 91 및 98조.

무와 권한을 가지고 있다.²⁴⁾ 그리고 국방위원회는 최고인민회의에 의해 구성되고 자기사업과 관련하여 최고인민회의 앞에 책임을 지도록 되어 있어²⁵⁾ 법률적으로는 최고인민회의의 예하기관으로 되어 있다. 그럼에도 불구하고 그 구성요원들이 당의 총비서(김정일)를 비롯한 권력 서열 20위 이내의 인물들이므로 사실상으로는 최고실권기관인 셈이다. 국방위원장의 지위에 대해 최고인민회의 상임위원장(김영남)이 “나라의 정치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔, 지휘-”, “국가의 최고직책”, “조국의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 직책” 등으로 언급하고 있는 데서도²⁶⁾ 그같은 속사정을 충분히 판독할 수 있다. 물론 헌법 속에는 그같은 내용이 明文으로 들어 있는 것은 아니나, 북한체제내에서 그대로 통용되고 있는 바, 이는 곧 김정일이 당의 실권을 장악하고 있는데서 비롯되는 북한적 현상이다.²⁷⁾

그리고 국방담당 집행부서인 인민무력성이 내각 산하에 있지 않고 국방위원회의 산하부서로 되어 있다는 점에서 특이한 편제를 이루고 있다. 또한 그들이 공식적으로 밝힌 바는 없으나 정치사찰업무를 담당하는 국가안정보위부도 국방위원회에 속하면서 김정일의 직접 지휘하에 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다.

다. 최고인민회의 상임위원회

최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회중 그 업무를 대행하는 상설기관으로써 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성된다. 이 최고인민회의 상임위원회는 대체로 종전(헌법 개정전)의 국가주석, 최고인민회의 상설회의 및 중앙인민위원회의의 기능들을 승계한 것인데, 그 임기는 최고인민회의와 같다.²⁸⁾ 수정헌법에서는 국가주석, 중앙인민위원회 및 최고인민

24) 위의 북한헌법 제100, 101, 102 및 103조 참조.

25) 위의 북한헌법 제105조.

26) 1998. 9. 5, 김영남, 최고 인민회의 제10기 1차 회의 석상에서의 발언.

27) 전반적 국가관리기관과 구분된 전반적 국방관리기관으로서의 막강한 국방위원회를 별도로 두었다는 것부터가 곧 김정일을 위한 爲人設法이다.

28) 앞의 북한헌법 제106, 107 및 109조.

회의 상설회의제를 폐지하면서 과거의 부주석 등 노간부들을 명예롭게 퇴진시키는 방편으로 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장제를 마련하고 있다. 이같은 조치는 김정일의 실권행사에 불편함이 없도록 하려는 배려에서 비롯된 것이 분명하며, 이 최고인민회의 상임위원회의 임무와 권한은 19개 항목에 이를 정도로 매우 방대하다.²⁹⁾

그리고 최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대표하게 되며, 또한 외국사신의 신임장 및 소환장을 접수하게 되어있는데, 이같은 점에서 헌법 수정전 국가주석의 기능을 승계하고 있는 셈이다. 그러나 이같은 권한은 최고인민회의 앞에 책임을 지는 최고인민회의 상임위원회 대표로서의 受任事項 이어서 최종권한은 어디까지나 최고인민회의에 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 그 기능면에서 서방제국의 국가원수와 흡사한 점이 많으므로 이른바 合議 大統領이라고도 불리어지는 특이한 「소비에트」식제도이다.³⁰⁾ 그런데 이같은 최고인민회의 상임위원회제도는 1998년 9월 5일의 개정헌법에서 처음 나타난 것이 아니고, 1972년 12월 27일의 첫번째 사회주의 헌법이 나오기 이전에도 있었던 것이 다시 부활된 셈이다.

라. 내 각

내각은 구사회주의헌법을 개정(보충)함에 따라 종전의 정무원이 개칭, 개편된 것이지만 종전의 정무원에 비해 그 권한과 역할이 다소 커진 것으로 볼 수 있다. 종전의 정무원이 최고주권기관(최고인민회의)의 「행정적 집행기관」으로 규정되었던 데 비해서, 수정헌법에서는 내각이 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관으로 규정되고 있다.³¹⁾ 내각은 최고인민회의에서 선출되는 정부대표적인 총리와 총리제외에 의해 최고인민회의가 임명하는 부총리, 위원장, 상들과 그밖의 성원들로 구성되며³²⁾

29) 위의 북한헌법 제110조 참조.

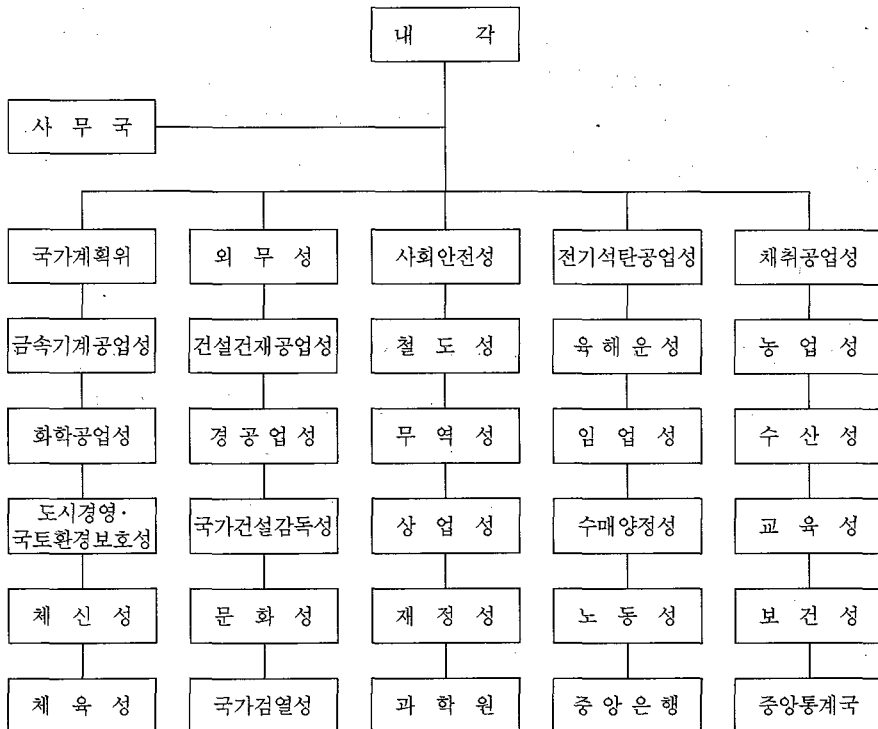
30) 합의체대통령제도에 대해서는 앞의 김영학, 마르크스·레닌주의백서, p. 307 참조.

31) 앞의 북한헌법 제117조.

32) 최고 인민회의의 휴회중에는 최고인민회의 상임위원회가 내각 총리의 제외에 의해 부총리, 위원장, 상 및 기타의 성원들을 임명 및 해임한다, 위의 북한헌법 제110조 11항.

임기는 5년이다. 내각은 사업의 집행을 위해 전원회의와 상무회의를 두고 있으며, 내각 「결정」의 채택과 「지시」를 내는 외에 12개 항목에 이르는 방대한 임무와 권한을 지니고 있다.³³⁾ 그리고 1998년 9월 5일에 개최된 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서는 1개의 위원회, 26개의 성, 2개의 구, 1개의 원 및 1개의 은행으로 된 내각을 조직했고 또한 종전에 10명 정도이던 부총리도 2명으로 줄었으며 약 40개에 이르던 부서가 기능적으로 통폐합되어 30개 정도로 줄어든 점을 볼때, 전반적 구조조정의 필요성을 실감한 느낌이 엿보인다(〈도표 1〉 참조).

〈도표 1〉 내각구성 부문기관



33) 위의 북한헌법 제119조.

마. 지방인민회의

도(특별·직할시), 군(시·구역)에 설치되는 인민회의는 해당지방의 주권 기관이며 그 임기는 최고인민회의(5년)보다 1년 짧은 4년이다.³⁴⁾ 이같은 지방주권기관으로서의 인민회의가 수행하는 기능은 6개 항목에 이른다.³⁵⁾

지방인민회의는 자기 앞에 부여된 임무와 권한을 수행하기 위해 매년 1~2회의 정기회의와 해당인민위원회 또는 대의원의 3분의 1 이상이 요청할 때 소집되는 임시회의를 개최토록 되어 있다. 그리고 그같은 회의는 대의원 전원의 3분의 2 이상이 참석해야 성립되며, 자기 앞에 부여된 제반 「결정」을 채택하게 된다.

바. 지방인민위원회

도(특별·직할시), 군(시·구역)인민위원회는 해당인민회의 휴회기간중에 지방주권기관이면서 아울러 해당지방주권의 행정적 집행기관으로서의 기능을 수행한다.³⁶⁾ 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되며 그 임기는 해당인민회의와 같으며, 11개 항목의 임무와 권한을 가진다.³⁷⁾ 지방인민위원회는 자기의 앞에 부여된 임무와 권한을 수행하기 위해 전원회의 및 위원장, 부위원장, 사무장으로 구성되는 상무회의를 가지도록 되어있다.

그리고 지방인민위원회는 자체의 결정과 지시를 내리며 필요한 비상설 부문위원회를 둘 수 있으며, 사업수행에 있어서는 해당인민회의 앞에 책임을 지는 동시에 상급인민위원회와 내각에 복종해야 한다.

34) 앞의 북한헌법 제131 및 133조.

35) 위의 북한헌법 제134조 참조.

36) 위의 북한헌법 제139조.

37) 위의 북한헌법 제141조.

사. 검찰소·재판소

검찰사업은 중앙검찰소, 도·군급검찰소와 특별검찰소가 수행하며 중앙검찰소 소장의 임기는 최고인민회의의 임기와 같은 5년이다.³⁸⁾ 그리고 모든 검사는 중앙검찰소가 임명 및 해임하도록 규정되어 있는데, 검찰소가 수행하는 사업은 3개 항목으로서 비교적 단조롭게 집약되어 있다.³⁹⁾ 그리고 검찰사업은 최고인민회의와 그 휴회중 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임을 지는 중앙검찰소가 통일적으로 지도하며 모든 검찰소는 상급검찰소와 중앙검찰소에 복종해야 한다.

한편 재판은 중앙재판소, 道級裁判所 및 2~3개의 군(시·구역)을 단위로 하는 인민재판소 그리고 군사재판소와 철도재판소 등의 특별재판소가 담당한다. 최고인민회의에서 선거되는 중앙재판소 소장의 임기는 5년이며 도급재판소, 인민재판소 판사와 인민참심원의 임기는 4년이다.⁴⁰⁾ 그런데 특별(군사·철도)재판소의 소장과 판사는 중앙재판소가 임명하며, 그 인민참심원은 해당 軍務者會議 또는 종업원회의에서 선거한다.⁴¹⁾ 그리고 이것이 구성되는 각급재판소가 담당하는 업무는 검찰소의 경우와 같이 3개 항목으로 집약되었다.⁴²⁾

재판은 원칙적으로 판사 1명, 인민참심원 2명으로 구성된 재판소가 담당하며⁴³⁾ 특별한 경우에는 판사 3명으로 구성할 수도 있다. 이상과 같은 재판업무는 최고인민회의와 그 휴회중 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임을 지는 중앙재판소의 감독하에 수행된다.

북한에는 검찰소 및 재판소 외에 법무생활지도위원회가 설치되어 있으며

38) 위의 북한헌법 제147, 148조.

39) 위의 북한헌법 제149, 150조.

40) 위의 북한헌법 제154조.

41) 위의 북한헌법 제155조.

42) 위의 북한헌법 제156조 참조.

43) 당적 통제를 위한 제도적 장치이다.

44) 1977. 12. 15, 최고인민회의 제6기 제1차 회의에서 행한 김일성 연설.

이 위원회는⁴⁴⁾ 각급 당책임비서 겸 인민위원장, 사회안전상, 인민위원회 법무담당 부위원장 등 해당지역의 지도간부급 5~6명으로 구성된다. 그리고 법무생활지도위원회는 준사법기관적 성격을 지닌 협의체기구인데, 헌법에는 명시되어 있지 않으나, 각종 사회 및 경제사범에 대한 처벌조치의 결정 등의 중요한 기능을 수행해 왔다. 1998년 9월 5일의 개정헌법의 조문에도 역시 이 위원회에 대한 언급이 없으나, 현실적으로 존재하리라고 판단된다.

아. 특수기능조직

북한에는 당규약이나 헌법에는 명시되어 있지 않지만 특수한 기능을 수행하는 조직들이 있다. 이러한 특수조직들은 1970년대 초반부터 김일성 부자를 중심으로 새로운 권력체제 확립을 위해 설치되었으며 오늘날에도 주요한 행정 및 주민통제장치로서 기능하고 있는데, 그 대표적인 조직은 다음과 같다.

(1) 국가안전보위부

북한당국은 1973년 정무원의 사회안전부 기능중 정치보위부문을 분리시켜 국가정치보위부를 신설했다. 이 기구는 그후 최고인민회의 제7기 1차 회의(1982. 4. 5)에서 사회안전부 및 인민무력부와 함께 정무원에서 분리해 중앙인민위원회직속의 국방위원회 예하기구로 편입시킨 것으로 추정된다.

그 명칭도 「국가정치보위부」에서 「국가보위부」로 개칭되었고, 1993년부터는 「국가안전보위부」로 다시 그 명칭이 바뀌었으며 部를 省으로 개칭하는 편제명칭의 변화(1998. 9. 5. 개정헌법)에 따라 「국가안전보위성」으로 바뀌었을 가능성은 많으나 아직 확인되지 않고 있다. 이 기관은 정치사찰을 주임무로 삼고 있으며 도(직할시), 군(시·구역)은 물론 人民軍에까지 설치되어 있다.⁴⁵⁾

45) 「북한개요」, 통일원 정보분석실, 1995, p. 111.

그 중 사회안전부는 최고인민회의 제8기 1차 회의(1986. 12. 29)에서 정부원의 기구로 다시 환원시켰으나, 국가안전보위부는 인민무력성과 함께 여전히 국방위원회의 기구로 남아 있는 것으로 추정된다. 왜냐하면 국가안전보위부는 김정일의 독재를 뒷받침하는 정치사찰기관으로서 음성적으로 운영되는 기관이기 때문이다.

(2) 3대혁명소조

북한당국은 1973년 2월 당정치위원회 확대회의 결정에 따라 3대혁명소조를 발족시켜 각급기관 및 생산단위에 파견하기 시작했다.⁴⁶⁾ 이 소조는 노동당원, 국가·경제기관 종사원, 대학생, 대학교원, 공장·기업소의 기술자, 과학자 등, 젊은남녀로 구성되며 그 지도대상에 따라 20~50명의 인원으로 단위소조가 편성되었다. 사상혁명소조는 주체사상의 주입, 기술혁명소조는 기술혁신의 지도, 그리고 문화혁명소조는 문화개선의 촉진을 그 임무로 하고 있다.

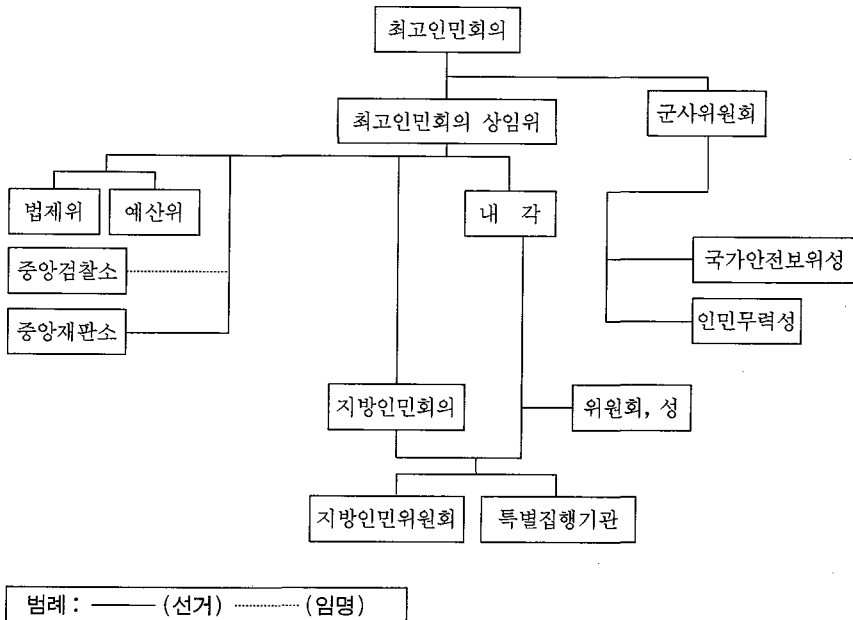
그들은 이러한 3대혁명 소조운동을 청산리방법⁴⁷⁾을 구현하는 혁명적 지도방법이라고 설명하고 있다. 이 소조운동은 김정일의 친위대로서 주로 오래된 간부들이 지니고 있는 보수주의, 경험주의, 기관본위주의, 관료주의 등을 청산하기 위한 사상투쟁에 주목적을 두고 있다는 것이다.⁴⁸⁾ 요컨대 지난날 毛澤東의 친위대로서 움직였던 紅衛兵과 유사한 기능을 수행하는 것이 북한에서의 3대혁명소조라고 볼 수 있을 것이다.

46) 김창성, 「3대혁명소조운동과 그 생활력」, 평양:사회과학출판사, 1984, p. 83.

47) 청산리 정신·방법 또는 대안의 사업체계란, 공산국가에서 즐겨쓰는 일종의 「균중노선」으로서 단적으로 말해 노력동원의 명분과 수단이다. 환언하면, 경제적후진성을 극복하고 근대화, 공업화 하려는 과정에서 자본과 기술대신, 노동력의 양으로써 그 목적을 달성하고자하는 변질된 근대화 논리인데 결과적으로는 북한당국이 기대한 효과를 거두지 못하고 있다. 이와 관련하여 김일성은 생존시 현지지도에서 「以身作則」이란 말을 자주 사용했는데, 이 말의 뜻은 우리가 사용하는 率先垂範이란 말과 같다.

48) 3대 혁명소조원들은 「당의 로선관철에 끊임없이 충성한 혁명의 전우투사들이다」, 손병천, 「근로자」, 평양:근로자사, 1977.11, p. 20.

〈도표 2〉 국가정권기관 체계



2. 조직원칙

북한정권은 이른바 「소비에트」식의 정권이어서 서방제국의 그것과는 판이한 방식으로 조직 및 운영되고 있다. 그들은 “노동계급의 영도”운운하며 노동당의 독재수행에 적합한 몇가지 조직방식을 택하고 있는데, 그 대요는 다음과 같다.

가. 민주집권제(기본원칙)

북한당국이 말하고 있는 「민주주의중앙집권제원칙」이란 기관 및 단체에서 그 대행 및 지도기구를 직접 선임하고, 피선임기관이 선임권자들에게 스스로의 활동상황을 정기적으로 보고하며 그들 앞에서 책임져야 한다는 민주주의방식과 함께 소수가 다수에, 하부가 상부에 대해 무조건 복종해야

한다는 중앙집권제를 결합한 조직 및 운영방식이라고 설명하고 있다.⁴⁹⁾ 이 같은 원칙에 따라 최고인민회의에서 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 검찰소·재판소 등을 구성하고 법률적으로 종적인 상하관계를 형성하고 있다. 최고인민회의의 대의원들 역시 인민들에 의해서 선출되고 또한 소환되도록 규정함으로써⁵⁰⁾ 이 원칙의 전반적 적용형식을 취하고 있다. 그런데 그들은 민주주의중앙집권제를 두고 본질에 있어서는 중앙집권제하에서의 민주주의, 즉 중앙집권제를 先行시키는 조건하에서의 민주주의임을 강조하고 있음에⁵¹⁾ 주목할 필요가 있다.

더구나 “민주주의중앙집권제원칙이 국가기관의 기능과 역할을 높일 수 있게 하는 것은 우선 이 원칙이 국가기관에 대한 수령의 유일적 지도를 확고히 실현할 수 있게 하기 때문”이라고 주장하는 데서⁵²⁾ 그것이 민주주의적 형식 속에 중앙집권적 내용을 담고 있음을 분명히 확인할 수 있다. 요컨대 민주집권제는 국가사업과 국가기관들에 대한 수령의 유일적 영도를 철저히 실현할 수 있도록 보장하는 제도적 장치라고 평가할 수 있다. 이같은 민주집권제는 레닌에 의해 개발되었고, 그 후에 모든 공산주의국가에서 “개별성을 상실하지 않는 범위 안에서 통일성을 유지한다”는 명분 밑에 적용되어 왔는데, 이 제도는 북한에서 가장 철저히 유일적 영도용으로 이용되고 있다. 그리하여 이같은 수령의 유일적 영도를 논리적으로 합리화시키고 있는 것이 소위 김일성 주체사상론이다.

나. 파생적인 부수원칙

민주집권제원칙에 따라 기관 및 단체를 조직·운영함에 있어서는 또한 자동적으로 몇가지 파생적인 부수원칙이 적용된다. 그같은 부수원칙으로 들 수 있는 것으로서는 선거위주제, 합의기관제 및 기관통합제 등이 있다.

49) 「정치사전」, 평양:사회과학출판사, 1973, p. 435.

50) 앞의 북한헌법 제6, 7조.

51) 「주체의 사회주의헌법리론」, 평양:사회과학출판사, 1977, p. 124.

52) 앞의 헌법리론, pp. 135~136.

(1) 선거위주제

북한에 있어서의 기관 및 단체들은 그 대표 및 집행기관을 원칙적으로 선거에 의해서 구성함으로써 가장 민주적인 것처럼 자처하고 있다. 다만 내각의 부총리, 위원장, 상, 기타의 내각성원 및 중앙검찰소 소장이하 각급 검사 등은 임명제로 되어 있다. 그러나 선거나 임명이나 모두 노동당에 의한 통제임명이라는 점에서 실질적으로는 그 성격이 동일한 것이다.⁵³⁾ 최고 인민회의에서 선거되는 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회의 성원들과 내각총리, 중앙재판소 소장 등도 내막적으로는 노동당 수뇌부의 사전전형에 의해서 결정되기 때문이다.

(2) 합의기관제

북한공산주의자들은 노동당은 물론이고 모든 기관 및 단체들을 합의체로 조직 및 운영함으로써⁵⁴⁾ 이른바 「집단지도체」의 방식으로 민주주의를 실천하고 있는 것으로 행세하고 있다. 그들은 이러한 명분하에 핵심적 심복요원들을 각 기관과 단체에 배치하여 그들의 확인 및 동의없이 어떠한 문제도 결정할 수 없도록 음성적으로 통제하고 있다. 따라서 북한에서의 합의기관제는 민주적 운영을 위해서가 아니라, 당과 수령의 유일적 영도체제를 보장하는데 그 목적이 있다. 그 실증으로서 북한의 최고인민회의에서 노동당에 의해 제기된 의안이 단 한건이나마 부결되었다는 사실이 전무하다는 점을 들 수 있다.

(3) 기관통합제

북한당국은 3권분립제도를 반대하며 모든 권력을 하나의 대의기관에 통합시켜 막후조정하는 제도, 즉 「소비에트」제도를 택하고 있다. 노동계급이 전적으로 사회의 주인공으로 되어 있는 조건하에서는 계급간의 대립을 반영하는 권력분립의 장치가 불필요하다는 것이 그들 주장의 요지이다. 그러나 그같은 주장 속에는 유일집권당인 노동당의 방침을 국가정책으로 합법화시키기 위한 독재적 저의가 깔려 있다는 것은 현실이 너무나 잘 웅변해

53) 선거직은 인민회의의 대의원만이 해당되며 임명직은 대의원이 아니더라도 해당되는 점이 다를 뿐이다.

54) 「회의」, 「위원회」 등의 조직 및 운영방식을 뜻한다.

주고 있다.

그러므로 북한에서의 기관통합방식은 영국의 지방자치단체로서의 지방의회 및 미국의 각주의 지방의회 행정위원회제도⁵⁵⁾와는 그 성격이 근본적으로 다른 것이다.

IV. 행정체제와 통제방식

제반주권이 분립되어 있지 않고 통합 및 집권화되어 있는 북한체제 속에서 행정의 범위를 확정하기란 근본적으로 어려운 점이 있다. 뿐만 아니라 행정구역에 있어서 面이 없으며 또한 일반행정기관 이외의 특별행정기관이 지방에 적지 않게 존재하는 등의 특이한 점도 있지만, 그 개요를 가능한 범위에서 정리하면 다음과 같다.

1. 행정구역편성

북한의 행정구역은 1945년 해방 당시에는 6도, 9시, 89군이었으나, 1952년 12월 도, 군, 면, 리의 행정단위중에서 面을 폐지하면서 군을 증설(98개에서 168개로)하고 리를 병합(10,120개에서 3,658개로), 개편하였다. 그 이후에도 행정구역의 개편이 여러번 있었는데, 1995년 현재 북한의 행정구역은 1특별시, 2직할시, 9도, 148군, 25시, 36구역(특별·직할시)

55) 영국의 지방자치단체로서의 지방의회제는 의결기관이면서도 자체내에 局·課 등을 두고 집행기능도 스스로 수행한다. 그리고 미국의 각 주의 지방의회 행정위원회제는 6~7명의 지방의원으로서 구성된 합의체로서 한편으로는 의결기구로서의 의회기능을 수행하고 다른한편으로는 개개의 위원자격으로서 각각의 집행부서를 맡아 그 업무를 담당한다. 그러나 이들 기구는 지방자치단체 정부형태중의 기관통합형으로서 정책결정과 집행기능을 단일기관에 통합하여 시민을 위한 능률을 높이는데 그 목적이 있으며 결코 민주주의란 가면을 쓰고 공산당의 일당독재를 용이케 하기 위한 장치로서의 「소비에트」제도와는 그 배경과 목적면에서 본질적으로 다르다. 정세욱, 「지방행정학」, 서울: 법문사, 1984, pp. 373~375.

3,322리, 892동(都市), 148읍(군의 중심지), 256노동자구⁵⁶⁾로 되어 있다. 즉 북한의 행정구역은 도(특별·직할시), 군(시·구역), 리(동·읍 노동자구·읍)의 3단계체계로 되어 있는 상태이다. 이러한 행정구역의 개편에서 나타난 특징을 간추려보면 다음과 같다. 첫째, 이른바 「민주주의중앙집권제」를 명분으로 삼아 중앙집권적 통제력의 강화를 꾀하고 있다. 둘째, 행정구역의 數, 특히 道級의 수를 남한과 비슷한 수준으로 늘리고 있는데, 이는 남북한 총선거 및 연방제를 예상한 대남전략적 조치임이 분명하다. 셋째, 김일성부자의 가계우상화를 위한 행정구역의 명칭바꾸기가 두드러진다.⁵⁷⁾

2. 행정집행기관

북한체제 속에서 정치와 행정의 界線을 명백히 하기는 어려운 일이나, 상대적으로 행정집행을 주로 담당하는 기관은 존재한다. 즉 중앙에서 행정을 주로 담당하는 기관이 내각이고, 지방에서 행정을 주로 담당하는 기관이 인민위원회와 몇가지 특별행정기관인데, 그 개요는 다음과 같다.

가. 중앙행정기관

북한의 헌법은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관으로서의 「내각」을 설치하고 있는데, 이는 종전의 정무원과 기본적으로 대등한 것이다. 그런데 이 내각은 최고인민회의에 의해서 구성되며 자기사업에 대하여 최고인민회의와 그 휴회중에는 최고인민회의상임위원회 앞에 책임지도록 되어 있어,⁵⁸⁾ 서방국가에서의 행정부와는 차이가 있다.

최고인민회의와 그 상임위원회 통제하에 국가의 인민경제발전계획을 작

56) 광산, 공장·기업소, 임산사업소 등. 노동자 집단거주지역에 설치된 리급단위 구역이다. 도표 3, 4 참조.

57) 양강도의 김정숙군, 김형직군, 김형권군 등이 그 사례다.

58) 앞의 북한헌법 제9, 10, 125 조 등.

〈도표 3〉 북한행정구역 현황

(1995년 10월 현재)

구 분	시(구역)	군(읍)	리	동	노동지구
평양특별시	(18)	4(4)	131	247	6
남포직할시	(5)	1(1)	35	64	—
개성직할시	1	3(3)	63	23	—
평안남도	5	15(15)	370	48	37
평안북도	3	22(22)	500	61	39
자강도	3	15(15)	243	61	21
량강도	1	11(11)	152	23	60
황해남도	1	19(19)	408	25	9
황해북도	2	14(14)	278	43	6
함경남도	3(7)	16(16)	475	133	30
함경북도	4(6)	13(13)	274	121	37
강원도	2	15(15)	393	43	11
합 계	25(36)	148(148)	3,322	892	256

* 출처 : 통일원 정보분석실

〈도표 4〉 북한행정구역 약도

행정구역체계의 비교	
광 복 전	1995년 10월 현재
4단계	3단계
도(특별시)	도(특별시·직할시)
군(시·구)	군(시·구역)
읍·	리(읍·동·노동지구)
리·동	9도 1특별시 2직할시
6도9시89군	25시 148군



성하고 국가예산을 편성하며 그 집행대책을 수립하는 등의 경제관련업무를 취급하는 것이 내각에서 담당하는 주요한 일이다. 그리고 국가관리 질서를 세우기 위한 검열·통제사업, 사회질서 유지, 국가와 사회협동단체 소유의 보호 및 외국과의 조약체결 등의 업무도 내각에서 담당한다.

이상과 같은 업무를 조직하고 집행하기 위해 내각은 모든 행정경제기관들을 구속하는 「결정」과 「지시」를 내며, 그에 어긋나는 기관들의 결정 및 지시를 폐지시키기도 한다. 그러한 내각의 소관업무를 수행하기 위해 부문별 집행 및 관리기관으로서 다음과 같은 수의 부서를 두고 지도한다.

1998년 9월 5일 현재의 내각은 총리 1인, 부총리 2인과 1위원회, 26성, 1원, 1은행, 2국으로 구성되어 있다.⁵⁹⁾ 그런데 북한의 내각은 외무성, 사회안전성, 교육성, 문화성, 보건성, 체육성의 6개성을 제외하면 모두 경제 및 기술, 즉 산업과 관련된 위원회, 성들로 짜여져 있음에 주목하게 된다.

이같은 사정은 주요재산이 국유화 되어있는 조건하에서 내각이 주요산업을 직접 관리운영하는 것과 관련이 있는 것으로서 내각의 총리와 부총리(2인)까지 주로 경제·기술관료 출신들로 선임되고 있음이 이를 입증해 주고 있다. 그리고 내각은 그 업무를 수행하기 위해 내각성원 전원으로 구성되는 전원회의와 총리, 부총리와 기타 총리가 임명하는 내각성원들로 구성되는 상무회의제도를 두고 있는데 내각 전원회의는 행정경제사업에서 새롭고 중요한 문제들을 토의 결정하며 상무회의는 내각 전원회의에서 위임된 문제들을 토의 결정한다.⁶⁰⁾

나. 지방행정기관

도(특별·직할시), 군(시·구역) 등의 지방행정업무를 담당하는 것은 해당 지방의 「인민위원회」인데, 이 기관은 해당지방의 인민회의 휴회중에 주권기관으로서의 기능도 맡고 있어,⁶¹⁾ 전문적인 행정적 집행기관이 아니다.

59) 1998. 9. 5 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 구성된 내각편제이다(도표 1 참조).

60) 앞의 북한헌법 제122조.

61) 위의 북한헌법 제139조.

또한 이 인민위원회는 해당 인민회의에 의해서 구성되며 자기사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임지며 상급인민위원회와 내각에 복종한다는 점에서 지방자치와는 거리가 멀다. 해당 인민회의, 상급인민위원회, 내각 등의 통제하에 지방인민경제발전계획을 작성하고 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 수립하는 등이 지방인민위원회의의 주요 소관업무이지만 그외에 국가관리 질서를 세우기 위한 검열·통제사업, 해당 지방의 사회질서 유지, 국가와 사회협동단체 소유의 보호 등의 업무도 담당한다. 이상과 같은 업무를 조직 및 집행하기 위해 하급기관들을 구축하는 「결정」과 「지시」를 내며, 그에 어긋나는 하급인민위원회의의 결정, 「지시」를 폐지하고, 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시키기도 한다.⁶²⁾ 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되는데, 그 규모는 지역의 특수성, 크기 등에 따라 차이가 있으나, 평균적으로 도급에는 30개 내외의 부서와 부서당 15명 내외의 요원이 있고 군급에는 5명 내외의 요원으로 구성된 12~15개부서가 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 지방인민위원회는 군급 행정단위에게까지만 존재하며, 리(동·읍·노동자구)에는 해당 군(시·구역)인민위원회에 속한 리(동·읍·노동자구)사무소가 있는 것으로 알려지고 있다.⁶³⁾

3. 행정지향목표⁶⁴⁾

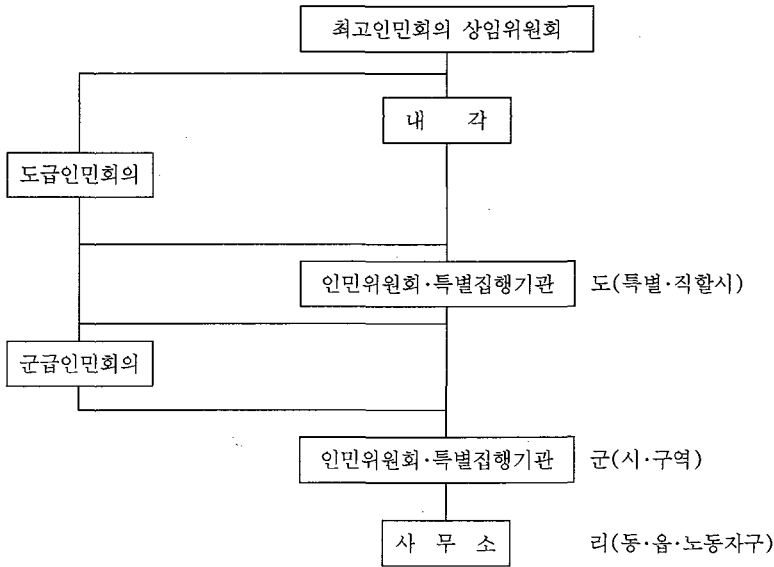
북한에서의 모든 행정은 노동당의 정책을 수행하는 데 있어서 차질이 없도록 각 부분이 밀접하게 연계되어 있다. 즉 내무, 재무행정은 물론이고 법무, 외무 및 병무행정 등이 완전히 일체화되어 있다. 예를 들어 내무행정은 노동당과 수령의 유일적 영도체계가 확립된 사회질서를 유지, 강화하는 데 그 목표를 두고 있으므로 반공적 요소를 말살하는 것이 그 우선적 과제로 되며 이에따라 모든 주민을 당명령에 충실히 복종하는 이른바 「인

62) 위의 북한헌법 제141조11항.

63) 「북한총람」, 서울:북한연구소, 1994, pp. 227~230.

64) 이에 관해서는 앞의 김영학, 마르크스·레닌주의백서, pp. 315~318 참조.

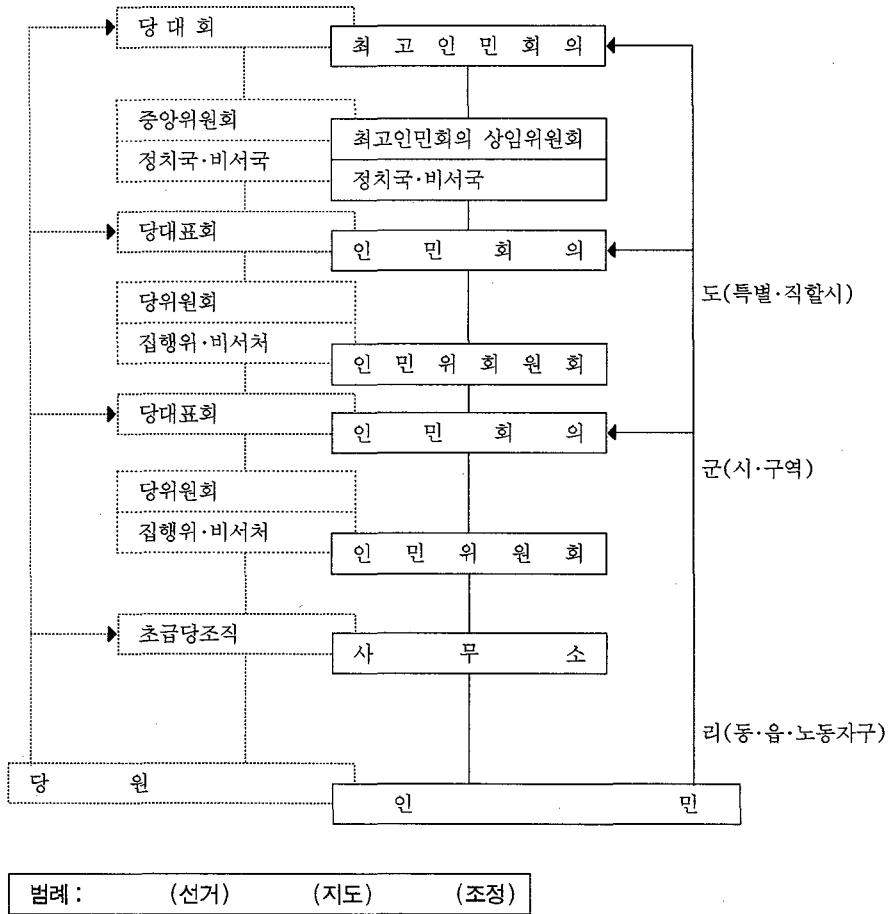
〈도표 5〉 행정집행기관 체계



민」과 「반동분자」로 갈라놓고, 혁명의 진전에 따라 반동분자들을 그 급수별로 차례로 제거하는 한편, 부동층을 인민화해 나가는 것이 북한내무행정의 목표로 되게 마련이다.

그리고 재무행정은 공산주의 지향의 계획경제 운영을 위한 계산과 각 분야에 대한 통제를 수행한다. 주요재산을 전적으로 노동당이 독점하고 있으므로 모든 기관 및 단체들이 노동당에 종속될 수밖에 없는 여건하에서의 재무행정은 사실상 국가전반에 걸친 경영통제를 수행하게 된다. 그렇게해서 얻어진 수익중 특히 대남혁명 비용을 염출하는 것이 북한재무행정의 중요한 임무이다. 또한 외무행정은 주로 대남혁명 수행을 위한 이른바 「국제혁명역량과의 유대강화」가 그 주된 목표이며, 병무행정은 당의 군대인 인민군을 강력하게 만드는 데 기여하는 것이 긴요한 목표이다. 요컨대 북한의 행정이 지향하는 목표는 노동당의 정책을 합헌적인 절차를 통해 능률적으로 수행하는 데 있다. 이러한 까닭에 행정이 정치와 깊이 결합되게 마련이며, 더 정확히 말해 북한행정은 철저하게 정치에 예속되어 있음이 그 특징이다.

〈도표 6〉 당·정간 연계구조



4. 행정통제방식

북한의 행정집행기관들은 법률상으로는 주권기관(인민회의) 앞에서 책임지며 업무를 수행하는 지위에 있으나, 실질적으로 북한의 모든 기관을 지배하는 것은 노동당이다. 따라서 행정에 대한 통제에 있어서도 서방제국의 경우와는 크게 다른 모습을 보이고 있는데, 그 방식 및 행태는 다음과 같다.

가. 당에 의한 통제

노동당이 정권기관을 지배하는 방식은 요원의 전형, 업무의 통제 등을 통해 거의 전면적으로 수행된다. 최고인민회의를 비롯한 각급 인민회의의 대의원후보부터가 노동당에 의해 사전에 단일화되며 당선후 그들을 각 기관에 배정하는 실권도 노동당이 틀어쥐고 있다. 그리고 그 대의원들은 거의 노동당의 중핵분자들이므로⁶⁵⁾ 당의 명령사항을 어김없이 이행하게 마련이다. 이같은 방법으로 정권기관은 물론이고 주요사회단체들의 요직도 모두 노동당이 독점함으로써 보이지 않는 손으로 빈틈없는 통제를 수행한다. 특히 김일성은 1국1당1인체제를 다지고 그것을 자기아들 김정일에게까지 넘겨준 독재자로서 그 수법이 스탈린, 毛澤東 등을 능가했다. 따라서 지금의 노동당 총비서인 김정일의 명령은 각급 당조직을 통해 북한의 모든 기관 및 단체들을 남김없이 지배하고 있다.

노동당이 국가정권기관들을 지도·감독하기 위해 국가주권을 「최고인민회의」라고 하는 偽裝機構로 통합시켜 놓은 조건하에서의 노동당에 의한 행정통제는 실로 절대적이며 전면적인 것이다. 더욱이 주요정권기관내의 당조직이 당의 중앙위원회에 직속되어 있는 조건하에서의 당에 의한 통제의 강도란 상상을 초월할 정도이다. 그런데 이같은 당의 통제는 행정기관에 대해 가장 철저히 가해지고 있는 바, 이를 위해 당중앙위원회 비서국에는 내각의 각 부문기구(위원회, 성 등)에 대응하는 부서들을 두고 있다.

나. 주권기관의 통제

북한헌법에 의하면 최고인민회의와 그 휴회중 최고인민회의 상임위원회가 내각에 대해서 입법기능을 통한 통제는 물론이고, 査問 및 조사와 특히 총리를 선거하며 그 구성원들을 임명하는 등⁶⁶⁾ 그 통제의 성격이 획적인

65) 표면상 당원이던 것으로 위장한 자들은 대체로 대남공작을 담당하는 비밀당원이다.

66) 앞의 북한헌법 제91조 9, 10, 14, 15, 16항.

것이 아니라, 종적인 것으로 되어 있다. 그리고 지방 인민회의의 해당 인민위원회에 대한 통제기능도 최고인민회의 및 상임위원회의 내각에 대한 통제와 기본적으로 동일한 것으로 되어 있다. 즉 최고인민회의 및 상임위원회는 내각을 통제하는 상급기관이며 지방의 인민회의도 그 인민위원회의 상급기관인 것이다. 그런데 주권기관(인민회의)의 이같은 기능은 내용면에서는 당의 의사를 대행하는 것이어서 사실상 導機能, 要式行爲 이상의 의미가 없다. 사정이 이와 같으므로 북한에 있어서는 서방제국에서 적용되는 바와 같은 행정에 대한 외부통제 또는 그 내부통제의 구분법이 그대로 들어맞지 않는다. 어쨌든 주권기관의 행정기관에 대한 통제는 대등한 「입법」 대 「행정」의 관계가 아닌 상·하관계라는 데 유념할 필요가 있다.

다. 인접기관의 통제

정권기관의 조직체제로 보아 외적이며 횡적인 통제는 행정기관에 대한 검찰소·재판소 및 국방위원회와 그 예하의 인민무력성과 국가안전보위성 계열기관 등의 통제가 이에 해당된다. 북한에서는 중앙재판소 뿐만 아니라 중앙검찰소, 인민무력성 등이 내각밖에 존재한다는 점에서 서방권과는 그 구조면에서 판이하다는 데 착안할 필요가 있다.⁶⁷⁾ 물론 그러한 기관들도 모두 노동당에 의해서 그 요원들이 선임되고 업무가 배정되는 것이므로 행정에 대한 이들 인접기관들의 외적 통제도 실은 당통제 기능에 따른 것이라는 점에서 독자성이 없다고 볼 수 있다. 어쨌든 3권분립제도에만 익숙된 서방적 통념을 가지고 북한에서의 행정에 대한 통제기능을 판단하려할 때, 오관가능성이 매우 높은 것이다.

5. 관료제 평가

북한의 관료제는 관료군의 유형과 그 구조 및 기능면에서 관료제 일반의

67) 위의 북한헌법 제91조 7, 11, 12항.

성격에 더하여 그들 고유특성을 지니고 있다. 이같은 현상은 그들만의 특이한 유일적 사상, 주권의 통합, 재산의 공유 및 유일적 영도체제 등의 구조적 특성에서 비롯된다.

가. 관료군의 유형

북한에서는 당·정관료들 사이의 수평적 교류로 인해 서로 동질화되어 가는 경향이 있으나, 북한관료군을 대체로 당관료와 행정·경제관료군으로 나누고 있다. 그런데 보다 세분하면 당관료, 군관료, 행정·경제·기술적 전문기능관료들로 나눌 수 있을 것이다. 「당관료」란 군사·행정·경제·기술분야가 아니고 주로 당비서국 등 당조직 속에서 훈련되고 성장한 전형적인 당일꾼을 지칭한다. 예를 들면 구소련의 스탈린, 중국의 毛澤東, 월남의 호치민, 그리고 북한의 경우 김일성, 허가이,⁶⁸⁾ 김정일 등이 이에 해당하는 인물들이다. 「군관료」란 기본적으로 군인신분이면서 사상 및 군사능력면에서 인정받아 군사관련 고위직에 발탁된 군사일꾼을 지칭한다. 예를 들면 구소련의 불가닌, 중국의 林彪, 월남의 켄지압, 그리고 북한의 경우 최용건, 최현, 오진우, 최광, 조명록, 김일철, 김영춘 등이 이에 해당된다.⁶⁹⁾

그리고 「기능(행정·경제·기술)관료」란 전형적인 당관료가 아니라, 행정·경제·기술분야 등에서 주로 훈련되고 성장한 실무형 전문관료를 가리킨다. 예를 들면 구소련의 말렌코프, 중국의 周恩來, 그리고 북한이 경우 현재 최고인민회의 상임위원회 위원장인 김영남, 내각총리 홍성남, 부총리인 조창덕과 광범기 및 내각성원으로 등용된 인물들이 기본적으로 전문적 기능관료에 속한다. 중국에서 제기되는 「紅·專」의 논란도 바로 이같은 공산주의관료제의 실태에서 비롯된 것이다. 그런데 현재 북한에서 매우 강력한 실세로 등장하고 있는것이 군관료들이라는 징표가 나타나고 있는 점에⁷⁰⁾

68) 1953. 2, 김일성에 의해서 숙청되고 자살한 소련과 두목이다.

69) 공산권에서는 군인들도 대의원으로 선출되고 주요 관료직에 선임된다.

70) 군사위원회의 성원들이 권력서열 20위 이내의 인물들로 총원되고 그 위원수도 5명에서 10명으로 대폭 증원하는 등의 변화를 뜻한다.

주목할 필요가 있다.

나. 관료제의 특성

북한의 관료제는 관료제 일반이 지니고 있는 특성에 더하여 다음과 같은 구조 및 기능적 특성과 행태적 특징을 보이고 있다.

(1) 구조적 특성

북한사회는 주요재산이 공유화되고 제반주권이 통합·집권화되어 있는 토대 위에서 유일적 사상 및 영도체제로 구조화되어 있다. 따라서 전주민이 당과 국가기관, 국가경영기업·공장과 협동농·어장 및 인민군등에 속해 있는 사무원, 노동자, 근로농민⁷¹⁾ 및 군인신분으로 되어 있어, 순수민간인이 존재할 터전이 없다.

북한사회의 이같은 구조적 특성때문에 북한관료제는 사회구성원 전체가 다만 급수에 차이가 있을 뿐, 남김없이 공직자 신분으로 획일화되어 있는 상태의 「사회총체적 관료제」라고 규정할 수 있다. 물론 북한관료제의 구조적 특성을 사상, 수령, 특히 당통제하에 있는 국가관료제라는 제측면에서 평가할 수도 있겠으나, 「사회총체적 관료제」라는 집약적 평가보다는 적절한 것이 못될 것이다.

(2) 기능적 특성

앞서 언급한 바와같이 북한의 관료군은 그 주근무영역 및 훈련·성장경력 등에 따라 당관료, 군관료 및 행정·경제·기술적 기능관료 등으로 구성되어 있다. 그런데 이같은 관료군 가운데 가장 강력한 힘을 지니고 있는 것이 당관료, 그 다음이 군관료, 행정·경제·기술관료 순으로 서열화 되어 있다.

최고의 당실권자인 김정일이 국가대표격인 최고인민회의 상임위원회 위원장직을 맡지않고 군사위원회 위원장직에 추대되어 있는 것도 이같은 사정과 관련이 있는 바, 요컨대 군배경하의 당핵심적 관료체제임을 반영하는

71) 자유농민 아닌 반노동자적 상태의 농민을 뜻한다.

현상이다. 북한체제의 이같은 역학구조 때문에 북한관료제 속에서는 필연적으로 「전면적 당통제작용」의 기능적 특성을 지니게 마련이며 「主紅·從專」의 모습을 보이게 되는 것이다.⁷²⁾

(3) 행태적 특징

사회총체적 관료제 및 당통제의 전면적 작용 때문에 북한사회에는 권위주의, 동조과잉, 형식주의 및 기회주의 등의 행태로 나타나는 「고질적 관료주의성」이 심각한 문제점으로 대두되고 있다. 왜냐하면 유년기부터 통제된 집단생활 속에서 성장한 북한관료들로서는 信義, 義理, 인정 및 의리적 인간주의와는 거리가 먼 명령 및 복종의 경직된 관료주의가 생리화되기 때문이다.

「권위주의」란 강자에 대해서는 무비판적이고 복종적 태도를 취하며, 약자에 대해서는 강압적 태도로 복종을 강요하는 성향을 말한다. 이와같은 권위주의는 민주주의사회에서는 덜하고 독재적 전체주의사회일수록 심하게 마련인데, 북한에서는 권위주의적 행태가 지나치게 나타나 김일성부터가 그 문제성을 거듭해서 지적하며 시정을 강조한 상태이다.⁷³⁾

「동조과잉」이란 김일성교시, 김정일지시, 노동당정책 등을 무비판적으로 준수해야만 하는 북한사회의 공포분위기 속에서 자기방어의 수단으로 발생하는 과잉충성적 행태를 뜻한다. 이와같은 동조과잉의 행태는 바로 극심한 권위주의와 연관성이 있는 현상임에도 불구하고 “수령과 당중앙(김정일을 지칭), 그리고 당의 명령을 무조건 추종하는 대중적 영웅주의를 발휘해야 한다”⁷⁴⁾면서 강요하는 상태이다.

그리고 「형식주의」는 실질적 내용보다도 형식, 절차 및 의식 등에 집착하는 경향인데, 북한의 정치사전에서는 “문제를 치밀하게 조직하지 않고 기계적으로 조잡하게 처리하는, 내용이 없고 겉치레만 하는 사업작풍”으로

72) 경제건설과 관련, 전문적 기능관료들의 비중이 높아지는 추세이나, 북한의 기능관료들은 서방권의 순수 테크노크라트와는 달리 정치사상성도 상당수준 겸비해야만 생존 및 진출이 가능하다.

73) 「김일성저작집」, 평양 : 로동당출판사, 1985, 3권, p. 161. 및 7권, p. 41. 등.

74) 북한 「로동신문」, 1986. 9. 15.

75) 앞의 「정치사전」 북한판, p. 1250.

설명하고 있다.⁷⁵⁾ 이같은 형식주의는 경제부문에서 양적 생산목표 달성에 급급한 나머지 질적으로 조잡한 제품을 생산하는 데서 특히 현저하게 나타나 큰 문제점으로 제기되고 있는 상태이다.⁷⁶⁾ 또한 「기회주의」는 상부, 권력기관 등에 대한 맹종적 동조과잉성으로 인해 형식주의에 기울어 신변안전을 도모하려는 데서 비롯된다. 북한사회에서 생존을 유지하고 나아가서 출세하기 위해서는 권력에 민감하게 영합하는 기민성이 필요한 법인데, 이같은 기회주의는 북한체제의 구조적 특성인 유일적 사상 및 영도체계에서 비롯되는 필연적 경향이다.

다. 문제점 해소노력

북한당국은 고질적인 관료주의에서 비롯되는 병폐를 해소하기 위해 몇가지 방안을 강구한바 있는데, 그 개요는 다음과 같다.

(1) 청산리정신·방법

청산리정신·청산리방법은 1960년 2월 김일성이 평안남도 강서군 청산리에 나가서 농촌지도의 본보기를 보인 그 정신과 방법을 말하는 것이다. 그 기본내용은 ① 위가 아래를 도와 당의 노선과 정책을 관철하고 ② 항상 현지실정을 감안하여 문제해결을 도모하며 ③ 모든 활동에서 정치활동을 앞세워 대중의 열의와 창발성을 발휘하도록 부추기는 것이 필요하다는 것이다. 그들은 이같은 방법을 관료주의적 병폐를 해소하는 데 능률을 발휘할 수 있는 “과학적이고 공산주의적인 대중지도사상이며 방법”으로 내세우고 있다.⁷⁷⁾ 그런데 이 방법이 초기에는 어느 정도 관료주의 퇴치의 성과를 거두는 듯이 보였으나, 결과적으로는 또 하나의 통제수단으로 기능하고 있는 실정이다.

(2) 대안의 사업체계

대안의 사업체계는 1961년 12월 김일성이 남포시에 있는 대안전기공장 현지지도에서 제시한 공업관리형태를 말하는 것이다. 그 주요내용은 ① 공

76) 청산리정신·방법의 강조원인도 바로 이같은 문제점 때문이다.

77) 「북한개요」, 서울: 통일원 정보분석실, 1995, p. 148.

장당위원회의 집체적 지도 및 책임하에 생산활동을 관리하고 ② 계획, 생산 및 기술지도는 간사장의 지도하에, 자재공급 등 공장관리에 필요한 행정 및 경제활동은 지배인 지도하에 수행하며 ③ 상급기관이 하급기관에 대해 자재를 책임공급하고 ④ 「노동자구경리위원회」를 설치, 공장후방공급 부지배인을 위원장으로 임명하여 근로자의 물질적 수요를 보장하게 한다는 것이다. 그들은 대안의 사업체계를 청산리정신과 방법을 적용한 공업관리 형태이며 경제관리에서 사회주의원칙을 구현한 혁명적 사업체계라고 주장하고 있다.⁷⁸⁾ 그런데 이같은 사업체제도 초기에는 역량의 결집면에서 어느 정도 성과를 거두는 듯했으나, 물질적 자극의 결여로 인한 노동의욕의 저하문제를 해결하는 데는 미치지 못하고 있는 실정이다.

(3) 3대혁명소조운동

3대혁명소조운동, 즉 사상·기술·문화혁명소조운동은 1973년 2월 10일 당중앙위원회 정치위원회 확대회의 결정에 따라 각 공장, 기업소, 협동농장 등에 黨核心 및 청년인테리들로 구성된 20~50명의 소조원을 파견한 데서 비롯되었다.⁷⁹⁾ 3대혁명소조의 임무와 역할은 현기간부들이 가지고 있는 보수주의, 경험주의, 관료주의 등 낡은사상과 투쟁하며, 기본수준이 낮고 실무에 바빠 공부를 제대로 못하고 있는 간부들에게 현대과학기술을 배워주는 것으로 요약된다. 그들은 3대혁명소조운동을 청산리정신·방법 및 대안의 사업체계를 구현한 것으로 내세우며⁸⁰⁾ 관료주의 퇴치에 큰 효과가 있는 것으로 주장하고 있다. 그런데 이 3대혁명소조운동은 당과 군, 그리고 행정·경제·기술·문화분야 등 각방면에서 김정일 권력승계작업을 벌이기 위한 방편으로 이용되었을 뿐 그로인한 부작용이 또 다른 하나의 문제점을 파생시켰다.

(4) 교양·비판·숙청

「사상교양」에 대하여 북한당국은 “사람들을 온갖 낡은사상에서 해방하

78) 1991년도 김일성 신년사, 북한 「로동신문」, 1991. 1. 1.

79) 「정치사전」 평양: 사회과학출판사, 1985, p. 454. 「김일성저작선집」, 제6권 평양: 조선로동당출판사, 1974, pp. 415~421.

80) 앞의 북한개요, p. 122.

고 수령의 혁명사상으로 튼튼히 무장시키며 혁명과업 수행에 있어서 높은 자각적 열성과 창발성을 발휘하도록하는 사업”이라 설명하고 있다.⁸¹⁾ 그리고 「비관과 자기비관」은 “혁명사업을 추동하는 힘있는 무기의 하나로서 사업과 생활에서 나타난 부족점을 고치기 위해 결함의 내용과 본질, 그리고 그 원인을 분석하고 개선방도를 제기하는 것”이라 정의하고 있다.⁸²⁾ 이 같은 사상교양과 비관이 그들의 유일적 사상 및 영도체계를 확고하게 보장하면서 관료제의 기능을 보다 원활하게하는데 목적을 둔 것임은 재언할 필요가 없다. 그런데 이같은 방법이 하위급 관료요원들을 대상으로 할때 일정한 효과를 올릴 수도 있겠으나, 고위급 전문 관료들에게는 실통한 것이 아니기 때문에 그들은 「숙청」을 상례화함으로써⁸³⁾ 主紅體制를 계속 경직화시키고 있는 실정이다.

V. 결 론

북한사회에 있어서의 실권은 노동당에 있으며 정확히는 노동당의 제1인자인 총비서에 있다. 북한 노동당은 노동계급의 이익을 대표하는 전위대임을 자처하면서 북한의 모든 분야를 남김없이 통제·지배하고 있다.

노동당은 자신의 방침에 어긋나는 모든기관 및 단체의 결정권부터 원천적으로 봉쇄하고 있는데, 그러한 당독재는 국가의 주요재산을 당이 독점적으로 관장하고 있는 조건하에서 충분히 가능하며 사실상 완벽한 상태이다. 따라서 행정, 검찰 및 재판기관 등의 모든정권기관들은 당의 결정을 합법화시켜 당을 대신하여 집행하고 있을 뿐 실제로는 전혀 독자성이 없는 요식 기구에 불과하다.

북한 공산주의는 명분과 조직 및 전술, 그리고 이론면에서 종합성을 갖

81) 「철학사전」, 평양 : 사회과학출판사, 1970, p. 1341.

82) 위의 철학사전, p. 1290.

83) 경제 관료들이 주요숙청대상으로 되고 있다.

추고 있으므로 단순한 정치·행정체계에 관한 연구만으로써 그 본질을 완전히 이해하기는 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 필자가 이 글을 쓰게 된 이유는 북한의 정치·행정체계에 대한 오관이 적지않게 변저 심지어는 학계에까지 그러한 오관이 없지 않음을 알게 되었기 때문이다. 따라서 필자 자신의 올바른 학습 및 자기계도를 겸하여 북한의 정치행정제도에 관한 진면모를 밝혀 봐야만 하겠다는 생각을 갖게 되었다. 그 결과 지금까지 확인한 바에 의하면 북한체제와 국가기관 및 행정기관의 체계 등에서 다음과 같은 몇가지 특수성이 있음을 알게 되었다.

첫째는, 그 체제가 기본 구조면에서 유일적 사상에 의해 지배하고 또한 주요재산(생산수단)이 공유화되어 있는 여건 속에서 수령의 유일적 영도 체계가 절대화되어 있는 「소비에트」 체제이기 때문에 서방국가들의 체제적 구조와는 판이한 특성이 있다는 점이다.

둘째는, 노동당이 최고인민회의를 제반주권의 통합기관으로 만들어 놓고, 입법은 최고인민회의가 직접 수행하며 행정 및 사법(검찰, 재판)은 내각과 검찰소 및 재판소를 통해 간접적으로 집행하는 「소비에트」 방식임에도 불구하고 그 조직원칙인 민주주의 중앙집권제를 내걸고 선거위주제, 합의기관제, 기관통합제 등을 방패삼아 민주적 형식을 통해 전제적 통치를 내용적으로 수행하고 있다는 점이다.

셋째는, 행정권의 집행은 중앙에서는 내각이 그리고 지방에서는 인민위원회가 담당하고 있으나, 그러한 행정권의 집행목표가 당에 의한 전면적 통제속에서 오직 당의 정책을 관철하는 데 있기 때문에 이로인한 고질적 관료주의성의 병폐가 「사회총체적 관료제」라 할 수 있는 북한사회 전반에 걸쳐 엄청난 문제점으로 대두하고 있다는 점이다.

이상과 같은 사실을 확인하면서 북한에서 굳이 요식기구인 국가정권기관을 조직, 운용하고 있는 이유가 무엇인가의 의문을 갖게 된다. 왜냐하면 모든 집행(행정, 검찰, 재판)기관들이 당의 심부름을 하는 데 불과하다는 사실이 분명히 확인되었기 때문이다.

그렇다면 그러한 행정집행기능을 노동당의 비서국과 각급 지방의 비서기관들이 직접 수행하는 것이 더욱 효율적일 것으로 생각된다. 그럼에도 불

구하고 국가정권형태를 갖추고 있는 것은 국제적으로 서방권이 압도적으로 우세하다는 객관적 현실에 적응해야 할 필요성 때문일 것으로 추정된다. 말하자면 서방제국을 상대하는 데 있어서 당조직 및 그 간부들만으로써는 국제적으로 국가주체로서 인정받을 수가 없기 때문일 것이다. 하지만 만약 전 세계가 공산화되었다면 당연히 당조직만으로도 일을 처리해 나갈 것이며 그래야만 편리할 것이다.

되풀이 말해두지만 북한체제에 있어서는 모든 정권기관이 당통제하에서 당의 심부름을 하는 상태이며 그 가운데서 가장 중요하고 많은 심부름을 담당하는 것이 행정집행기관들이다. 그리고 또한 1998년 9월 5일의 개정 헌법하에서 국방위원회는 최고인민회의의 밑에 있으며 그 상임위원회와 내각 등을 지휘하거나 통제할 수 있는 공식적 지위에 있지 않다. 그럼에도 불구하고 김정일이 권력을 휘두를 수 있는 것은 그가 실세조직인 노동당의 총비서이기 때문이다. 이같은 이치를 파악하게될 때, 북한에서의 행정집행 기관들이 차지하는 지위와 역할을 보다 적중하게 간파할 수 있을 것이다.