

北韓統治體系變化의 兩面性

李 聖 九*

.....<目 次>.....

- 一. 北韓共產主義體系의 特性
- 二. 北韓의 黨一政治·行政構造의 變化
 - 1) 黨權力의 性格變容
 - 2) 政治·行政體系內의 變化
- 三. 統治構造의 二元性

.....<目 次>.....

- 四. 政治的 集權化
 - 1) 主席權限의 極大化
 - 2) 中央人民委員會의 役割
- 五. 行政的 分權化
 - 1) 地方自治團體權限의 強化
- 六. 結 論

一. 北韓共產主義體系의 特性

北韓共產主義體系를 分析하려면 그 性格을 分明하게 할 필요가 있다.

대체로 共產主義社會의 研究方法 내지 接近方

法으로는 ① 歷史·文化接近方法 ② 全體主義的接近方法 ③ 組織論的接近方法 ④ 近代化 혹은發展論的接近方法 ⑤ 集團·갈등接近方法 등이 있으나⁽¹⁾ 北韓의 경우는 아직도 全體主義的 모델로 說明할 수 있는部分이 많다고 할 것이다.

C.J. Friedrich와 Zbigniew Brzezinski는 全體

* 서울大學校 行政大學院 博士課程 三年

(1) 대체로 重要한 接近方法을 열거하면 다음과 같다.

① 歷史·文化接近方法

L.W.Pye, *China, An Introduction* (Boston: Little, Brown, 1972), pp. 344-345.; Adam B.Ulam, "The Russian Political System," in Samuel H. Beer, et al., *Patterns of Government*, 3rd. ed. (New York: Random House, 1973); Hugh Seton-Watson, *The Eastern European Revolution*, 3rd ed. (New York: Praeger, 1956); Cyril E. Black, ed., *The Transformation of Russian Society* (Cambridge: Harvard University Press, 1967); Richard H. Solomon, *Mao's Revolution and the Chinese Political Culture* (Berkeley: University of California Press, 1971); Joseph R. Fiszman, *Revolution and Tradition in People's Poland* (Princeton: Princeton University Press, 1972).

② 全體主義的接近方法

C.J. Friedrich & Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd ed., (revised by C.J. Friedrich) (Cambridge: Harvard University Press, 1965); L. Schapiro, *Totalitarianism* (New York: Praeger, 1972), pp. 18-72; H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 2nd. ed. (New York: Meridian Books, 1958) 등 다수.

③ 條合組織接近方法(The Complex-Organizations Approach)

Alfred. G. Meyer, *The Soviet Political System* (New York: Random House, 1965), pp. 467-76; Paul Hollander, "Observations on Bureaucracy, Totalitarianism and the Study of Communism," *Slavic Review*, XXVI, 2 (June, 1967), pp. 302-7; Terry F. Hough, *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in industrial Decision-Making* (Cambridge: Harvard University Press, 1969); Carl Beck, "Bureaucracy and Political Development in East-

主義社會의 特징으로서 6가지를 들고 있으며⁽²⁾, K.W. Deutsch는 全體主義의 重要한 特性으로서 다음과 같은 事實을 들고 있다⁽³⁾.

- ① 努力動員
- ② 命令의 統一
- ③ 強制權力

文化와 體制가 全體主義的으로 되면 될수록 動員을 위한 要求가 더욱 英구化되고, 全體主義의 2개의 性格 즉, ① 命令의 統一性和 ② 強制力의 重要한 蓋然性에 의하여 全體主義體系는 더욱 强化된다⁽⁴⁾.

命令의 統一性은 2가지 다른 重要意味를 지닌다.

첫째, ①한 體系의 모든 命令이 單一한 根源으로부터 나오거나, 單一한 根源에 의하여 統制된다는 意味,

ern Europe," in Joseph Lepalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963) pp. 268-300; Franz Schurman, *Ideology and Organization in Communist China*, 2nd, ed. (Berkeley: University of California Press, 1968) 등 다수.

④ 現代化 혹은 發展 接近方法

Dennis Pirages, *Modernization and Political-Tension Management: A Socialist Society in Perspective; Case Study of Poland* (New York: Praeger, 1972); Francis A. Botchway, ed., *Modernization: Economic and Political Transformation of Society* (Berkeley: McCutchan, 1970), chapter 2; Charles K. Wilber, *The Soviet Model and Underdeveloped Countries* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969); John H. Kautsky, *The Political Consequences of Modernization*, (New York: John Wiley & Sons, 1971); Morris Watnick, "The Appeal of Communism to the Peoples of Underdeveloped Areas," reprinted in R. Bendix and Seymour Martin Lipset, *Class, Status, Power*, 2nd ed. (New York: The Free Press, 1966), pp. 428-36; Kenneth Jowitt, *Revolutionary Breakthroughs and National Development: The Case of Romania, 1944~1965* (Berkeley: University of California Press, 1971) 등 다수.

⑤ 集團·갈등 接近方法

Jeremy Azrael, *Managerial Power and Soviet Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1966), espec. Chapter 6; Joel J. Schwartz and William R. Keech, "Group Influence and the Policy Process in the Soviet Union," *The American Political Science Review*, LXII, 3 (September 1968), pp. 840-51; Milton R. Lodge, *Soviet Elite Attitudes Since Stalin* (Columbus: Charles E. Merrill, 1969); Michael P. Gehlen, "Group Theory and the Study of Soviet Politics," in Sidney I. Ploss, ed., *The Soviet Political Process* (Waltham: Ginn, 1971), pp. 35-54; Ploss, "Interest Groups," in Allen Kassof, ed., *Prospects for Soviet Society* (New York: Praeger, 1968), pp. 76-103 등 다수.

- (2) Carl J. Friedrich & Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, p. 27에서
 - ① 정교한 관계이데올로기 ② 獨裁者에 영도되는 單一大衆黨 ③ 태러체제 ④ 매스컴수단의 統制, 獨占 ⑤ 경찰(군사력)의 통제 독점 ⑥ 中央集權的 經濟.
- (3) K.W. Deutsch, "Cracks in the Monolith: Possibilities and Patterns of Disintegration in Totalitarian systems." in Harry Eckstein and David E. Apter, ed., *Comparative Politics*, (New York: The Free Press, 1963), pp. 497-507.
- (4) A. Ulam, *Titoism and the Comintern* (Cambridge: Harvard University Press, 1952) pp. 39-68,
- (5) K.W. Dentsch, *op. cit.*

② 한 체계의 모든 命令은 하나의 源에 依하든 여러 源에 의하든 하나로 수렴된다.

둘째, 命令은 相互일치한다. 즉 이것이 全體主義體系可動의 本質이다.

強制의 蓋然性이란 全體主義體系의 모든 決定을 強制할 수 있는 충분한 權力의 實在를 必要로 한다. 外部의 모든 간섭을 배격할 수 있기 위함이다.

노력動員, 命令의 統一, 強制權力은 全體主義體系維持의 관점에서 볼 때 相互依存의 이라 하겠다.

잘 알려진 농담(joke)으로서 「民主主義에서는 금지되지 않은 모든 일은 許容되어 權威主義 國家에서는 許容되지 않은 모든 일은 禁止되어 全體主義下에서는 금지되지 않은 모든 일은 強制된다.」는 말이 있다⁽⁵⁾. 이에서 볼 수 있는 바와 같이

全體主義社會의 모든 市民은 진정으로 그自身的 것이라 할 수 있는 時間이나 所有는 아무것도 없다. 理念的으로 말하면 그는 모든 時間과 資源으로 全體主義의 目的을 위하여 쉬지 않고 활동할 것이 강요된다 하겠다.

北韓 全體主義社會의 性格은 K.W. Deutsch의 모델에 따라서 세가지로 나누어 說明할 수 있다 고 본다.

- ① 動員體系의 性格
- ② 中央集權의 一黨制
- ③ 全體主義의 獨裁體制로 볼 수 있다.

첫째 北韓은 體系形成(system building)段階에서는 全社會를 勞動階級化 즉 社會統合을 目標로 한 動員政策을 實施하였으며 對南赤化統一 및 經濟建設을 위한 끊임없는 動員化過程이었다 하겠다. 말하자면 그들의 革命과 建設이라는 兩大目標를 위하여 動員이 全社會 영역에 걸쳐 수행되었던 것이다. 따라서 社會主義社會는 生活의 全體가 政治化된다⁽⁶⁾. 生活의 모든 面이 政治의 極端에 포괄되므로 极端적으로 表現하면 政治와 管理는 있되 行政은 存在하지 않는다고도 볼 수 있다.

둘째, 全般的 社會動員을 可能化하고 政策決定이 中央에 集中되고 의사결정체계를 單線化하기 위하여 中央集權의 一黨制를 채택하게 된다. 北韓 憲法 第9條에 民主主義 中央集權制의 原則이란 實踐的인 面에서 보면 黨은 單一의 規約, 單一의 黨規律 및 單一의指導機關을 가지며, 少數가 多數에 服從하고 모든 組織이 中央組織에 服從한다는 것으로 된다⁽⁷⁾. 즉 黨員은 黨組織에 服從하며 少數는 多數에 服從하며, 下級 黨組織은 上級 黨組織에 服從하며, 全體 黨組織은 黨中央委員會에 絶對 服從한다. 下級 黨組織은 上級 黨組織의 決定을 義務의으로 執行하여야 하고 上級

黨組織은 下級 黨組織의 事業을 系統的으로 指導檢閱한다는 것이다⁽⁸⁾.

세째 實際에 있어서 一黨制度는 一人獨裁를 制度화한다는 점이다. 北韓처럼 政黨政治의 경험이 부족한 社會에서 一黨制度는 결국 權力を 한 사람에게 集中시키는 結果를 초래했다는 事實이다. 이러한 문제들은 章을 바꾸어 說明하기로 하겠다.

二. 北韓의 黨一政治·行政構造의 變化

1) 黨權力의 性格變容

共產主義 權力構造에 關한 共產主義基本原理에 따르면 北韓의 權力構造는 모든 權力의 源泉體이고 中核인 朝鮮勞動黨에 있으며 朝鮮勞動黨의 路線과 政策等을 執行하여 獨裁權力を 直接行使하는 黨外機構로서 國家機關이 있다.

맑스主義理論에 입각한 政黨論은 말할 것도 없이 階級政黨論이다. 이 階級政黨論에서는 政黨의 本質을 階級代表로 보고 그 階級性을 특히 強調한다.

그리하여 맑스主義理論에 依하면 「政黨이라 하면 階級鬭爭의 組織이다」⁽⁹⁾고 한다. 또한 「共產主義者들은 다른 勞動者階級 政黨에 對立하는 特殊한 政黨을 形成하지 않는다. 그들은 “프롤레타리아” 全體의 利害에서 떨어져 있는 어떠한 利害도 가지고 있지 않다」⁽¹⁰⁾고 主張한다.

따라서 共產主義國家에서는 共產黨의 一黨制가 실시되고 結局은 共產黨의 一黨獨裁가 行하여지게 마련이다. 1936年의 소련 憲法에서는 「勞動者階級, 勤勞農民 및 勤勞「인민리」중에서 가장 積極의이고 政治意識이 強한 市民은 共產主義社會

(6) Dennis Pirages, "Modernization: New Decisional Models in Socialist Society," in R.B. Farrell, ed., *Political Leadership in Eastern Europe and the Soviet Union* (Chicago: Aldine Publishing Company, 1970), p. 256.

(7) 康仁德, 北韓政治論, 극동문제연구소, 1976, p. 156.

(8) 民主主義 中央集權制原則은 레닌의 黨理論에서 나온 것으로 대부분의 共產主義國家가 이 原則을 채택하고 있다.

(9) Marx and Engels, *Manifesto of the Communist Party*, Part I, Lewis S. Feuer ed., *Marx and Engels: Basic Writings and Politics and Philosophy*, (New York: Doubleday- Anchor, 1959), p. 20.

(10) *Ibid.*

를建設하기 위한闘爭에 있어서勤勞者의前衛이며勤勞者の모든國家의및社會的組織의指導의中核이되는소연방共產黨에自發으로團結한다」⁽¹¹⁾(第126條)고규정함으로써共產黨의獨裁가憲法化되고他政黨의存在는否認되었던것이다.

그러므로共產主義國家에 있어서共產黨은맑스·레닌주의에입각한계급정당이며國家와政府의主力으로서모든것의原動力이된다⁽¹²⁾.論理적으로보면이原理는北韓에도적용된다하였다.

그런데이論理와똑같이現在의北韓에도적용되느냐문제는이자리에서檢討되어야할것이다.

朝鮮勞動黨의前身인朝鮮共產黨北朝鮮分局이南勞黨과의斷切위에서新民黨을吸收하여(1946.8)北朝鮮共產黨으로出發했을때의綱領은「勞動階級의利益을確固히固守하며모든事業을處理함에있어서勞動階級의政治,經濟,思想의立場을견고히하는原則」을세웠다.그것은맑스·레닌主義의階級闘爭原理를그대로나타낸것이다.이原則은黨의行爲로서철저히實踐되었지만는그것이구체적으로는〈反帝,反封建,民主革命—1946年初~1946年末〉라는形態로나타났다⁽¹³⁾.그것은財產및生產關係가社會關係를規定한다는理論에입각한새로운社會關係形成의出發이었으며全體的으로는社會關係나價值觀을過去에서부터斷絕하는것이기때문에韓民族의文化的傳統에서보면그것은새로운것(new things)이었다.金日成支配의初期段階에서는위에서본바와마찬가지로그〈새로운것〉의推進力を맑스·레닌主義에서구하려하였다.이때는맑스·레닌主義라는理念은北韓住民아니적어도北韓指導層에게는主觀的意味(推進力)發

生의準據가되고있었다.그리나時代의變化와社會變化에따라主觀的意味도變化할수밖에없었다.

1947年부디의〈社會主義過渡期〉,〈6.25動亂期一反帝統一志向時期〉,〈戰後時期〉,1960年末까지의〈社會主義基礎建設時期〉,〈6個年經濟計劃時期〉,〈社會主義·經濟建設時期〉등이그變化의形態였다⁽¹⁴⁾.

이러한諸變化를制度화한것이바로1972年12月27日,北韓最高人民會議第5期第一次會議에서채택된소위「朝鮮民主主義人民共和國憲法」이었다.이것은소련의1936年憲法을모방하여1948年9월8일북한이제정한憲法을前後5次에걸쳐극히부분적인改正을해오다가급기야實現된것이었다.⁽¹⁵⁾

북한新憲法은人民民主主義憲法을포기하고社會主義憲法秩序下에프롤레타리아獨裁를規定함과同時에(第10條),新憲法第4條에서「조선민주주의인민공화국은맑스·레닌主義를우리나라의現實에創造的으로적용한朝鮮勞動黨의主體思想을自己活動의指導的指針으로삼는다」고선언함으로써「프롤레타리아獨裁」와「朝鮮勞動黨의主體思想」의兩大概念이부상되었다.

元來프롤레타리아獨裁(diktatura proletariat, dictatorship of the proletariat)의觀念은「共產黨宣言」속에서「共產主義者의當面目的은다른프롤레타리아黨의그것과같다.즉그것은프롤레타리아를한階級으로結成하는것,부르죠아의支配를타도하는것,프롤레타리아에의하여政治權力を征服하는것등에있다」⁽¹⁶⁾고한대목에서처음으로나타났다.그후맑스는1871년의「파리·콤문」(Commune de Paris)에서프롤레타리아獨裁의國家形態를發見하고⁽¹⁷⁾그는「파리·콤문」을프롤레타리아獨裁의모델로

(11) 國회도서관 해외자료국, 共產諸國의憲法(I), 1973, pp. 7-28.

(12) Milovan Djilas, *The New Class: An Analysis of the Communist System*, (New York & Washington: Praeger, 1957), p. 78.

(13) 金南植, “北韓의共產化過程과階級路線”, (I) 亞細亞研究, 14卷 3號, 1971, p. 99.

(14) 黃性模, “北韓研究論叢”統一政策, 第3卷 第2號, 平和統一研究所 1977, p. 136.

(15) 5次에걸친憲法改正의內容에대해서는共產黨問題研究所, 北韓總鑑('45~'68), 1968, p. 109; 極東問題研究所, 世界共產總鑑, 1972, p. 862 참조.

(16) William Ebenstein, *Great Political Thinkers*, 2nd, ed., 1958.

(17) K. 맑스에의하면「파리·콤문」은다음과같은基本的性格을지니는것이었다.

보았던 것이다. 이어 Marx는 獨逸社會民主黨의 綱領을 批判하는 「고타 綱領評傳」(Der Gothaer Programm brief)에서 資本主義社會와 共產主義社會와의 사이에는 革命的 變化의 時期가 있다. 이 時期의 國家는 프롤레타리아 革命獨裁以外의 것은 있을 수 없다고 밝혔다⁽¹⁸⁾.

Lenin도 Marx의 「비전」을 그대로 담습하여 「파리·콤문」에서 프롤레타리아 獨裁의 理想的 原型을 發見하였지만, ⁽¹⁹⁾ 맑스보다 훨씬 폭력적, 억압적側面을 強調하였다. 「資本主義로부터 共產主義로 移行하는 데 있어서는 极히 多樣한 政治形態를 갖지 않을 수 없지만, 本質은 不可避의 으로 오직 하나인 프롤레타리아 獨裁」⁽²⁰⁾라고 하면서 레닌은 프롤레타리아 獨裁를 「다른 아무와도 分有되자 않은 大衆의 武裝力에 直接 입각한 權力」이며 「프롤레타리아 革命 獨裁는 부르조아에 對한 프롤레타리아의 폭력에 依하여 爭取되고 維持되는 權力」⁽²¹⁾이라고 하였다.

이렇게 볼 때 프롤레타리아 獨裁란 結局 프롤레타리아 獨裁의 前衛로서의 共產黨의 獨裁를 뜻하는 것이라 할 수 있다⁽²²⁾.

2) 政治·行政體系內의 變化

北韓 政治·行政體系의 構造的 變化는 무엇일까?

이것을 本人은 政治的 中央集權化와 行政的 分權化로 조심스럽게 表現할 수 있다고 본다.

政治的 中央集權化的 事例로서 1972年 新憲法

첫째, 여기서는 常備軍, 警察, 官僚制度, 裁判制度라고 하는 廣範한 諸機能을 가지는 중앙집권적 국가 權力이 파괴된 점이다.

둘째로, 여기서는 ① 常備軍을 廢止하고 무장민병대를 두었다는 점 ② 「콤문」은 市內 각 區에서 보통선거에 의하여 선출된 노동계급의 代表로서 構成되었다는 것과 그들은 選舉民에게 책임을 지며 선거민에게는 召喚權이 부여됐다는 점, ③ 경찰은 중앙정부의 도구가 아니라 「콤문」에 대하여 責任을 지고 언제나 해임될 수 있는 「콤문」의 도구로 변했다는 점(官吏도 마찬가지) ④ 僧侶의 特權은 폐지되고 治安官, 裁判官은 民選이며 選舉民에 책임을 진다는 점 ⑤ 「콤문」은 단순한 의회가 아니라 行政府와 立法府를 同時に 겸한다는 점 등이다.

(18) Marx-Engels選集, 大月書店版(東京), 第12卷, p. 254.

(19) Andrei Y. Vyshinsky, *The Law of the Soviet State*, trans by Hugh W. Babb, (New York: Macmillan, 1948), pp. 70-71.

(20) Lenin全集, 大月書店版(東京), 第2卷, p. 445.

(21) 梁好民, *op. cit.*, p. 221-223.

(22) Hans Kelson, *The Political Theory of Bolshevism*, 李東華譯, 「볼셰비즘」의 政治理論, 思想界社, 1961, pp. 92-98.

(23) 北韓新憲法 5~8章에 있는 内容을 고찰해 볼것.

(24) 趙錫俊, 組織論, 法文社 1978, p. 148.

(25) *Ibid.*, p. 150.

이 制定되면서 主席制度와 中央人民委員會의 新設 및 最高人民會議의 지위와 内閣의 機能을 약화시켜 政務院으로 격하시킨 것을 예로 들 수 있다⁽²³⁾. 특히 主席制의 新設은 모든 權力を 한 사람에게 集中시킴으로써 政治權力의 集中化를 꾀했다는 점으로 미루어 볼 때 이는 分明 政治權力의 集權化 現象으로서 說明될 수 있다 하겠다.

行政의 分權화란 階序制를 이루는 行政機關 또는 會社內部에서 上下級機關 또는 上下官 간에 行政 또는 經營業務 處理의 便宜를 위하여 그 權力を 配分하는 것을 의미한다⁽²⁴⁾. 北韓의 경우 新憲法의 制定과 더불어 지방자치단체의 權한을 강화하였을 뿐만 아니라 地方人民委員會를 地方人民委員會와 地方행정위원회로 분리시켜 執行業務는 地方행정위원회의 소관으로 넘기고 地方人民委員회는 地方행정위원회의 執行을 指導, 감시하는 역할만 부여함으로써 그 制度의 分權化를 形式的이나마 기했다고 하는 점이다. 이렇게 볼 때 아직은 성급한 확인은 금물이겠으나 政治的 集權化를 더욱 강화하는 것을 전제로 行政面에서는 分權화를 시도하고 있다는 점이 주목할 사실이라 하겠다. 「行政의 分權화와 政治的 分權화의 사이에는 純粹적인 관계가 없다. 다시 말하면 政治的 分權화 없이도 行政의 分權화는 可能하다」는 假說을 設定해 볼 수 있다⁽²⁵⁾.

이러한 觀點에서 主席制度, 中央人民委員會, 地方人民委員會와 地方行政委員會를 對象으로 考

察하고자 한다.

三. 統治構造의 二元性

북한에 있어서 舊憲法上의 統治構造는 變型된 會議制政府의 性格이 強烈했다. 最高人民會議가 實質上 最高主權機關이 있었으며 ① 内閣의 組織權 ② 道, 市, 郡, 里, 區域의 新設 및 變更 ③ 大赦權의 行事 等 많은 實權들이 最高人民會議의 權限이 있었으나, 主席制의 新設과 中央人民委員會가 新設됨으로써 新大統領制의 要素가 強化되었으며 金日成獨裁가 制度의 으로 强化, 擴張되었다는 점이다.

反面 最高人民會議와 常設會議權限도 弱化되었으며 新憲法上 政務院도 舊憲法上의 内閣보다 權限이 상당히 弱化되었던 것이다.⁽²⁶⁾

이러한 점들을 고려할 때 北韓의 統治構造 및 그 機能을 살펴보기 위해서는 形式上 最高主權機關인 '最高人民會議'나 司法權의 管掌機關인 '中央裁判所' 등과 같은 '威嚴的政治制度' (dignified political institution) 와 實質的機能을 遂行하는 '效率的政治制度' (efficient political institution)로 나누어 理解할 必要가 있다.

1972年 末, 北韓의 憲法上 最高主權機關인 最高人民會議는 이른바 '朝鮮民主主義人民共和國社會主義憲法'이라는 새로운 이름의 憲法을 制定했다. 이로써 北韓은 소련, 東歐諸國의 例에 이어 人民民主主義憲法으로부터 社會主義憲法으로의 移行을 明白히 했다.⁽²⁷⁾ 舊憲法에서는 形式上 으로나마 人民民主主義의 聯合戰線을 표방하고 있었으므로 共產黨의 一黨獨裁를 정면으로 내세울 수 없었으나, 新憲法에서는 實質上의 黨파 그 補助裝置로서의 國家統治構造의 二元性을 明文으로 公式化하고 있다.

일찌기 Lenin은 共產主義國家의 權力構造를 機能面으로 보면 그것은 「中央의 指導力으로서의 共產黨과 지렛대와 벨트의 綱狀組織으로 이루어지고 있는 權力組織」⁽²⁸⁾이라고 하면서 「이 綱狀組織은 諸소비에트(國家機關), 勞動組合, 協同組合, 青年同盟, 文化組織으로 이루어지고 있으며 人民의 労働者層의 現在와 將來의 利益과 目的을 위하여 必要하다고 생각하는 政策과 機能은 이들을 通해서 公布되고 實施되어 統制된다」⁽²⁹⁾고 하였다. 이는 權力의 本源體 내지 中核體로서의 共產黨은 그의 政策을 國家機關등의 黨外組織을 통하여 執行한다는 것이다. 즉 國家機關은 어디까지나 形式에 不過하고 그 形式에 내용을 제공하고 그의 實際作用을 指導하는 것은 共產黨이라는 것이다. 따라서 共產主義 國家에서의 國家機關이란 共產黨의 政策을 實現하기 위한 執行者 또는道具로 밖에는 認定되지 않는 것이다.⁽³⁰⁾

形式 또는 도구로서의 國家機關은 그대로 놓아둔 채 다만 그의 모든 作用에 있어 共產黨의 철저한 指導와 감독만을 받도록 하였던 것이다.

1919年 소련共產黨 第8次大會는 黨과 소비에트와의 關係에 대하여 다음과 같이 言했다.

「共產黨은 특히 現在의 國家機構, 즉 소비에트를 완전히支配함으로써 그를 通하여 그의 綱領을 實現하려고 하는 것이다. 소비에트內에서의 自己犠牲의 日常作業에 依하여 그리고 소비에트의 모든 職責에 가장 밀을 만하고 헌신적인 黨員을 내세움으로써 共產黨은 소비에트에서의 완전한 政治的支配權과 모든 소비에트의 作用에 대한 실질적 統制權을 掌握해야 할다」고 하였으며 이어 「그러나 黨의 機能은 결코 국가기관 즉 소비에트의 機能과 混同되어서는 안된다. … 黨은 自體의 決定을 소련憲法 바두리 内에서 소비에트 機關을 通하여 遂行해야 한다. 黨은 소비에

(26) 新舊憲法을 비교해 보면 자명하게 드러남.

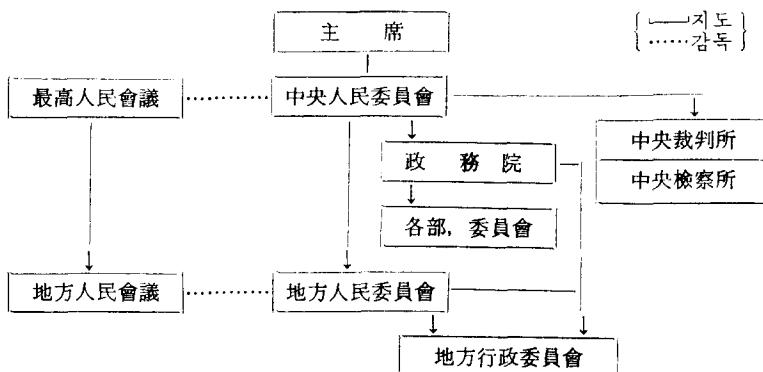
(27) 社會主義憲法으로의 移行은 소련(1936), 루마니아(1965), 東獨(1968), 불가리아(1971), 항가리(1972)의 앞선 例가 있고, 中共은 1975年에 新憲法을 採擇했다.

(28) Lenin選集, 大月書店版(東京), 第10卷, p. 60.

(29) *Ibid.*

(30) L.G. Churchward, *Contemporary Soviet Government*, rev. 2nd ed., (London: Routledge & Kagan Paul, 1975), pp. 223-227; Julian Towster, *Political Power in the U.S.S.R.*, (New York: Oxford University Press, 1948), pp. 178-183.

〈圖 1〉



트活動을 이끌어 나가야 하며 그것을代身 맡아서行하려고 해서는 안된다」⁽³¹⁾고表明했다.

여기서黨과 소비에트의關係를 알 수 있거니와Stalin은兩者의關係에 대해서Problems of Leninism에서 다음과 같이 말했다. 「黨은 소비에트를이끌어 나간다. … 그러나 스스로 소비에트를 대치할 수도 없을 뿐만 아니라 해서도 안되는 것이다.」

이와같이 Lenin과 스탈린은國家機關을排除하고 그자리에黨을代置시키려고 하지는 않았다. 形式的 또는 도구로서의國家機關은 그대로둔채 그의 모든作用에 있어서共產黨의指導와監督을 받도록하였다. 여기서 속령의統治構造는黨의指導와國家의機構라는二元構造가根幹을 이루고 있음을 알 수 있다.

이렇게 볼 때, 北韓, 소련 모두統治構造는黨과國家機關이라고 하는二元構造를 지니고 있음을 알 수 있다.

黨的指導를制度화하기 위하여國家機關인Central人民委員會를新設하여國家主權의最高指導機關임을憲法上明文化하였다. 過去最高의國家政策決定機關내지는國家代表機關이었던最高人民會議常任委員會를常設會議로개편,立法機關의地位로하락시켜Central人民委員會를黨·政協議會의性格을갖도록하였던것이다.

Central人民委員會가決定한重要政策을政務院이집행도록하고, Central人民委員會의지도를받는地方人民委員會의지시,감시를地方行政委員會가받도록하는制度의장치는政治,行政의分化

를制度화하려는性格이強한것으로풀이된다.

四. 政治的集權化

1) 主席權限의極大化

北韓의國家機關 및各級社會團體는金日成을頂點으로하는「조선노동당」의支配를받는다.

1972년12월27일,新憲法을制定하면서金日成이黨과政府의最高位職兼職으로因한政策執行過程에서黨의지나친干渉과統制는行政의能率性과効率性的面에서많은문제점을노정하였기때문에黨政協議會性格의Central人民委員會를新設하였다는명분을내세울수있겠다. 그러나김일성은이에더하여國家主席制를新設하여自己의位置를格上시킴으로써立法,司法,行政내지는政治,行政面의分權화,能率化보다는오히려모든權力を金日成1人을center으로統合시키려는意圖가더욱強했다고볼수있다. 환연하여金日成이內閣首班까지兼職으로써생겼던諸般 결합을是正하겠다는名分이있으나結果的으로行政責任을轉嫁시키고自身은新設된國家主席의地位에앉음으로써스탈린式獨裁的會議統治를合法화시켰다. 여기에서新憲法에의해서도金日成의黨權과行政權은分離되지않고있는것이다.新憲法에의하면「主席은國家의首班이며國家主權을代身한다」(제89조)고되어있다.憲法제6장에열거한主席의權限을보면主席은以外에도主權의最高指導機關인Central人民委員會의首班이며,이를直接指導·監督하고,執

(31) L.G. Churchward, *Ibid.*, pp. 223-224.

行府인 政務院을 指導·監督할 뿐만 아니라 人民軍最高司令官과 國防委員會 委員長職을 겸하며, 法令, 政令公布, 條約의 批准廢棄, 外國大使의 信任狀接受, 特赦權行使 等 行政은 물론 立法, 司法 및 軍事에 걸쳐 모든 核心的 權力を 실제로는 장악하고 있는 것이다⁽³²⁾.

소련에서는 黨權과 國家代表權이 分離되어 있다. 國家代表權은 最高소비에트 常任委員會議長이 가지고 있다. 1939年 2次世界大戰勃發의 危機가 스탈린으로 하여금 黨權과 國家代表權 및 行政權을 독점하도록 하기 前에는 이 權限들이 別個의 人物들에 分散되어 있었다. 1955年 스탈린 死後 本來의 制度가 부활되었다가 5年後 후르시쵸프에 依해서 다시 權力集中現象이 일어났었지만 1964年 후르시쵸프 실각 후에 登場한 브레즈네프와 코시긴이 다시 權限을 분산시켜 占有함으로써 本來의 制度로 되돌아 간 것이다.⁽³³⁾

한편 中共에서는 全國人民代表者大會가 國家主席과 副主席團을 選出하도록 되어 있다. 이 國家主席은 소련의 最高 소비에트 常任委員會議長이나 1972年 憲法改定 以前의 北韓의 最高人民會議常任委員會 委員長의 地位를 방불케 하는 것이지만 꼭 같지는 않다. 中共의 全國人民代表者會議도 常任委員會를 가지고 있고 그 常任委員會 委員長이 따로 存在하기 때문이다. 中共의 國家主席은 最高國務會議와 全國國防會議를 統轄한다. 最高國務會議는 300名이 넘는各界各層의 代表들로 구성되어 있지만 會議가 자주 召集되지 않고 또 召集된다고 하더라도 이미樹立된 政策을 追認하는 役割밖에는 못한다. 國防會議도 100餘名의 成員으로構成되어 있지만 實質의in 政策樹立의 機能은 黨의 軍事委員會에 양보하고 있다.

1958年 모태동은 劉少奇에게 國家主席의 자리를 물려 줌으로써 모태동은 黨權만 장악하고, 또 行政權은 周恩來에게 부여함으로써 3頭體制를 形成했던 것이다. 이처럼 소련과 中共의 國家主席은 1人支配體制의 首長의 地位가 아닌 것이다.

(32) 北韓의 新憲法條項을 검토해 볼 것. 더욱 상세히 언급되어 있음.

(33) R.A. Scalapino & C.S. Lee, *Communism in Korea*, (Berkeley: University of California, 1972), p. 807.

(34) 北韓新憲法 第98條.

(35) 北韓新憲法 第7章 參照.

이렇게 볼 때, 北韓의 경우 國家元首로서의 主席의 政治的 地位는 소련의 最高 소비에트 常任委員會議長이나 憲法改定 以前 北韓의 最高人民會議常任委員會 委員長과 같이 實權있는 명예직에 불과한 것이 아니라, 中共의 이른바 「中和人民共和國主席」을 능가하는 實在的 權力의 核心인 것이다.

이러한 막중한 國家主席職이 黨의 政治委員會序列 第1位의 正委員이자 總秘書이며, 黨 軍事委員會 委員長인 金日成에게 주어짐과 동시에 國家機關의 最高指導機關이며 黨政協議會 性格을 띤 中央人民委員會를 新設하여 委員長職에 앉음으로써 黨과 國家機關의 二元構造는 同一頂點을 中心으로 完全히統合되고 있는 것이다. 「主席은 自己事業에 對하여 最高人民會議 앞에 책임을 진다」⁽³⁴⁾고만 規定되어 구체적인 義務가 주어진 바 없다는 사실이다.

2) 中央人民委員會의 役割

北韓에 있어서 主席制가 金日成 一人支配의 表現이라 한다면, 그 1人支配가 可能토록 하기 위한 政治·行政 및 諸分野에서의 統制化기제(control mechanism)가 바로 中央人民委員會라는 存在다. 이는 이른바 主權의 最高指導機關이며 中央人民委員會 首位는 主席이다. 中央人民委員會는 主席, 副主席, 書記長, 委員들로 構成되어 그 任務와 權限은 다음과 같다⁽³⁵⁾.

- ① 國家의 對內外政策樹立
- ② 政務院, 地方人民會議 및 地方人民委員會事業을 指導한다.
- ③ 司法, 檢察機關 事業을 指導한다.
- ④ 憲法, 最高人民會議 法令, 朝鮮民主主義人民共和國主席命令, 中央人民委員會 政令, 決定, 指示, 執行過程을 監督하며 그와 어긋나는 國家機關의 決定, 指示를 展止한다.
- ⑤ 政務院의 部門別 執行機關의 部를 新設 내지는 展止한다.

⑥ 政務院 總理의 提議에 依하여 副總理, 各部長, 그밖에 政務院 成員들을 任命 및 解任한다.

⑦ 大使와 公使를 任命 및 召喚한다.

⑧ 重要 軍事 幹부를 任命 및 解任하며 將領, 軍事稱號를 授與한다.

⑨ 大赦를 實施한다.

⑩ 行政區域을 新設 改廢한다.

⑪ 有事時의 戰時 狀態와 動員令을 宣布한다.

위에 對한 責任이 最高人民會議에만 있다고 함으로써 萬能이 부여되었다는 사실인 것이다.

이를 염밀히 살펴보면 舊憲法上 最高人民會議 및 그 常任委員會의 權限과 內閣의 權限을 대폭 中央人民委員會의 權限으로 移轉시켰음을 볼 수 있다.

따라서 最高人民會議 權限은 명목상의 最高主權機關화하고 실질권한은 主席 및 中央人民委員會에 이양되었던 것이다. 그러므로 인하여 最高人民會議는 ① 主席의 選舉 및 召喚, ② 政務院 總理選舉 및 召喚權 등을 지님으로써 主席의 行爲를 인준하는 페 불과하게 되었다.

舊憲法上 最高人民會議 常任委員會는 ① 特赦權의 行事, ② 法令의 公布, ③ 他國과의 修約締結批准廢棄, ④ 外國使節의 信任狀 및 解任案의 接受등 많은 實質上の 權限을 지니고 있었으나, 이 權限이 新憲法에서는 主席의 權限으로 移管됨으로써, 명칭도 常設會議로 개칭되고 과거의 國家政策決定機關의 性格이 이제는 수동적인 立法機關의 지위로 전락하고 말았던 것이다.

또한 過去의 內閣은 政策決定權 및 政策執行權을 아울러 保留하고 있었으므로 명실상부한 最高執行機關이었으나 政策決定權을 新憲法에서는 中央人民委員會에 移管시킴으로 말미암아 新憲法上의 政務院은 實質的 最高主權機關의 行政的 執行機關으로 하락하여 主로 行政執行 및 地方行政指導機能만을 수행하게 되었던 것이다.⁽³⁶⁾

따라서 中央人民委員會는 과거의 內閣의 政策決定權과 最高人民會議常任委員會의 權限을 핵친

것과 유사한 權限을 所有하게 되었던 것이다.

中央人民委員會의 創設初期의 人物構成을 보면 主席을 頂點으로 하는 總 25名 가운데 대부분이 黨의 最高級指導層으로 충원되었다. 政治委員會正委員 및 候補委員 16名中 徐哲(序列 10位) 및 韓益洙(序列 11位)를 끝 14名이 이에 대거 참여하고 있다. 이 외의 委員들도 형식상의 朝鮮民主黨出身인 副主席 康良煜을 제외한 모두가 黨의 中央委員會 上位序列에 있는 자들이다.

또한 5次黨大會에서 選出된 中央委員會 正委員들을 그들의 屬性에 따라 構造의 으로 階層化해보는 경우 다음과 같다.

第一階層은 序列 1位에서 11位까지로서 이들은 北韓의 政治權力의 中核集團인 政治委員會 正委員들로서, 모두가 革命世代에 속하는 계릴라 出身의 金日成 直系로서 金日成을 象徵的 中樞로 하는 體制形成(system building)의 功勞者들이다. 이들은 核心的 權力엘리트로서 政治性, 이데올로기性이 強한 계층이다. 이들 중 序列 1位에서 9位까지 모두 中央人民委員會의 委員 및 그 幹부이며 그 重要性은 말할 나위가 없다⁽³⁷⁾.

第二階層은 序列 12位에서 22位까지로, 이들중 대부분이 非軍事的 經歷을 갖춘 專門的 課業엘리트들이며 年齡上 革命世代에 속한다. 이들 11名 가운데 10名이 1972年以後 創設된 中央人民委員會委員으로 充員되었다⁽³⁸⁾는 事實은前述한 第一階層의 事例와 더불어 다음과 같은 점을 推論할 수 있겠다.

즉 北韓에 있어서 金日成을 頂點으로 한 黨序列上層部勢力이 망라되어 中央人民委員會라는 國家機關을 창설하여 北韓의 모든 것을 規律할 수 있는 統制體制의 制度化였다고 볼 수 있다 하겠다. 이러한 政治的 統制體制를 근간으로 하여 政務院을 指導, 監督하고, 職制上 下位體系인 地方人民委員會를 직접 統轄함으로써 統制體制를 정착시키려 했던 것이다. 예컨대 政務院의 경우, 中央人民委員會를 통한 지도, 감독에 만족하지 않고 副

(36) *Ibid.*

(37) 金雲泰外 共著, 韓國政治論, 博英社, 1976, pp. 698-703.

(38) *Ibid.*, p. 699.

(39) R.A. Scalapino and C.S. Lee, *op. cit.*, p. 801.

總理의 대부분을 黨·政治委員으로 임명하여 黨과 긴밀한 관계를 유지하고 黨의 政策을 行政에 反映시키는 重要한 通路로서 役割하는 것이다⁽³⁹⁾. 北韓에서의 副總理의 重要性은 8人の副總理 中 6人が 黨의 政治委員이라는 事實에서도 찾을 수 있는 것이다.

五. 行政的 分權化

1) 地方自治團體權限의 強化

地方機關으로 크게 3가지가 있다. ① 地方議會의 性格을 지니는 地方人民會議와 ② 休會 중 地方人民會議 權限을 代行하는 地方人民委員會와 ③ 地方自治團體의 政府性格을 지니는 地方行政委員會가 그것이다.

地方人民會議는 中央의 最高人民會議에 對比되는 기관으로 新憲法下에서는 그 地方의 主權機關이나 中央集權主義原則에 따라 中央人民委員會의 指導를 받게 되어 있어⁽⁴⁰⁾, 實質적으로는 中央政府의 代行機關에 그치고 있으며 地方人民會議의 권한은 承認과 選舉만으로 되어 있기 때문에 形式的인 것에 不過하다. 이와는 對照적으로 地方人民委員會는 그 경우가 다르다.

新憲法下에서 道·直轄市·市·區域·郡人民委員會는 해당 人民會議의 休會中에 地方主權機關이 됨과⁽⁴¹⁾ 同時に 中央人民委員會의 指導를 받아 中央政府의 地方의 事業을 執行하며 그 權限은 다음과 같다⁽⁴²⁾.

- ① 地方人民會議를 召集하며
- ② 地方人民會議, 代議員選舉를 위한 事業을 하며
- ③ 該當 人民會議 代議員들과의 事業을 하며
- ④ 該當 人民會議와 上級 人民委員會의 決定·執行을 위한 對策을 세우며

⑤ 該當 行政委員會의 事業을 指導하며

⑥ 下級 人民委員會의 事業을 指導한다.

⑦ 該當 行政委員會와 下級 人民委員會, 行政委員會의 그릇된 決定의 執行을 停止시킬 수 있고

⑧ 該當 地域內의 國家機關 企業所 및 社會協同團體들의 事業을 指導하고

⑨ 該當 行政委員會 副委員長, 事務長, 委員들을 任命 및 解任하는 등의 권한을 가지고 있다.

中央人民委員會에 對比되는 地方機關인 地方人民委員會는 該當 人民會議와 上級 人民委員會에 責任을 지도록 되어 있다⁽⁴³⁾.

그러나 中央人民委員會가 地方人民會議를 指導·監督하고 地方人民會議가 下級 人民會議의 決定·執行을 停止시키는 權限을 가지고 있으므로 實質적으로 地方人民委員會는 該當 主權機關인 人民會議 보다 上位의 權力を行使하고 있는 것이다.

地方行政委員會는 1972年 新憲法制定과 더불어 新設된 것으로서 과거 地方人民委員會의 權限中執行機能을 수용하여 地方人民委員會와 地方行政委員會로 分離되었다. 地方行政委員會의 權限과任務는 다음과 같다⁽⁴⁴⁾.

- ① 해당 地方의 모든 行政事業을 組織, 執行한다.
- ② 해당 人民회의, 人民委員會 및 上級機關의 決定指示를 執行한다.
- ③ 地方의 人民經濟發展計劃을 作成하여 그 實行대책을 세운다.

④ 지방예산을 편성하여 그 執行對策을 세운다. 여기서 注目할 事實은 ③項에서 人民經濟發展計劃을 地方의 경우 地方行政委員會에서 作成하며 그 實行대책을 담당한다는 事實이다. 이것은 新憲法 109條 3項에서 政務院의 역할을 언급하면서 國家의 人民經濟發展計劃을 作成하여 그 實行對策을 세운다고 한 점을 미루어 보면 經濟問題를 黨——政務院(地方行政委員會)——人民經濟라

(40) 北韓新憲法, 第103條 2項.

(41) 上揭書, 第123條.

(42) 上揭書, 第125條.

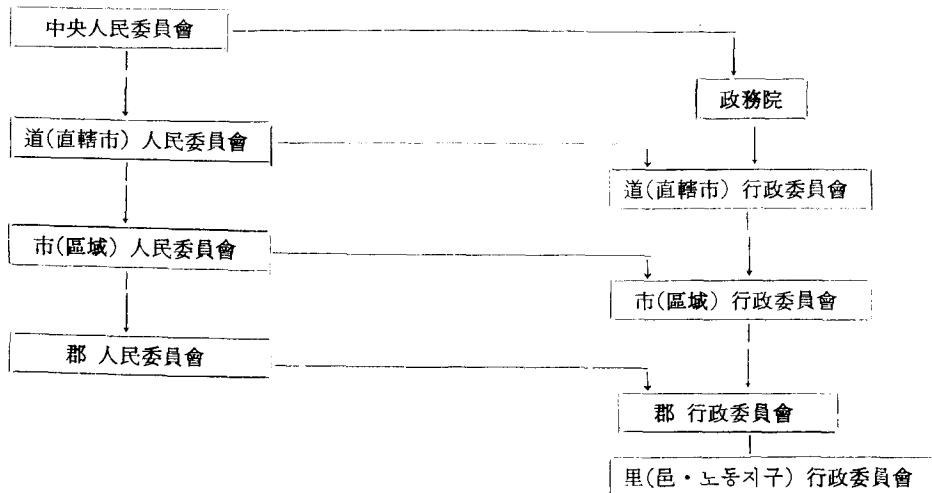
(43) 上揭書, 第127條.

(44) 新憲法, 第130條.

(45) D. Pirages, *op. cit.*, pp. 249-257. 참조; D.E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1965), pp. 357-380 참조.

〈圖 2〉 地方行政指導·監督體系모형

(—指導·監督)



고 하는 中間媒體로서 行政機能을 制度化시켰다는 점인 것이다.

共產主義國家에 있어서一般的인 現象으로서 政治權力이 絶對的, 獨裁的, 全體主義의 경향으로 나아가게 되는데 그러한 경향이 짙어지면 질수록 대부분의 문제가 政治化되게 된다⁽⁴⁶⁾. 따라서行政의 領域은 축소된다 할 수 있다. 그런데 經濟建設 및 經濟發展 등의 問題는 그 규모와 過程이 복잡해짐에 따라서 中央集權의 意思決定이 限界에 봉착하게 된다. 따라서 部分의으로는 分權化 方式을 通해서 解決해야만 한다⁽⁴⁷⁾. 共產主義 經濟體系는 資本主義 經濟처럼 自發的인 기업의 역할이 不在하므로 그 中間媒體로서의 管理 내지 行政機能이 필요하게 된다. 물론 現在의 北韓은 모든 經濟單位에 대한 黨的 統制下에 놓여 있다고 할 수 있다. 그러나 점차 行政 및 管理機能이 重要的 역할을 해내야 되리라고 본다. 그理由 中의 하나로서 黨自體의 관료체화를 들 수 있다.

中央人民委員會와 政務院, 地方人民委員會, 地方行政委員會의 相互關係를 圖表化해 보면 〈圖 2〉와 같다.

〈圖 2〉에서 明白하게 드러나듯이 이는

{ 중앙인민委員會 : 政務院 }

= 地方人民委員會 : 地方行政委員會 } 의 等式을 成立시킨다 할 것이다.

中央人民委員會가 凡國家의 政策決定機能을 하여 그 執行을 政務院에 위탁함과 동시에 政務院의 執行에 對한 指導·監督權을 中央人民委員會가 보유하고 있다.

이와 對比해서 地方人民委員會는 물론 中央人民委員會의 指導·監督을 받지만 地方單位의 政策樹立機能을遂行하며 이를 地方行政委員會에 執行토록 하면서 指導·監督을 함으로써 各己 機能을 分離시켰다는 점이다.

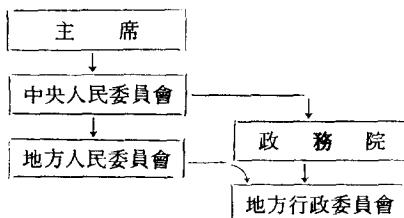
그것은 크게 3가지 目的이 있을 것이다.

첫째, 政策決定權과 行政執行權을 分離시킴으로 行政의 分權化를 기한다.

둘째, 過去 內閣 및 各省·委員會가 指導·命令의 Channel에介入됨으로써 上意下達의 段階가 너무 많아 地方水準에의 파급 直과가 적었기 때문에 中央人民委員會→地方人民委員會로 指導·監督을 단순화시킴으로써 意思傳達의 通路를 간소

(46) H. Eckstein & D.E. Apter, ed., *Comparative Politics* (New York: The Free Press, A Macmillan Publishing Com. Inc., 1963), pp. 498-502.

〈圖 3〉 金日成 統制體系의 國家機關上의 骨格



化시켰다.

셋째, (主席→中央人民委員會)→地方人民委員會로 直結시킴으로 一人統制를 制度화하고 번잡한 行政執行業務를 政務院→地方行政委員會에 맡김으로써 中央人民委員會 및 地方人民委員會를 國家權力 즉 金日成 一人獨裁權力의 統制 및 감시體系로 制度화시키는 데 그 근본 목적이 있다 할 것이다.

六. 結 語

北韓에 있어서 統治體系는 기본적으로는 黨과 國家機關이라는 二元構造를 지니고 있음을 알게 되었다.

그러나 이러한 二元構造는 언제나 不變의 形態로 남아 있는 것이 아니라 北韓의 國內外的政治狀況과 여전변동에 따라 변화되어 왔으며 앞으로

도 變化해 가리라고 예상할 수 있겠다.

一面, 北韓은 政治的 統制性을 制度의으로 強化効果을 볼 수 있다. 그러나 統制性이 強하면 할 수록 政治權力은 不安定해지므로⁽⁴⁷⁾ 執權者는 장기적인 관점에서는 安定帶를 制度化하려는 法이다. 이를 위하여 北韓은 權力의 上層部에 主席제라는 새로운 制度와 이를 뒷받침할 수 있는 中央人民委員會를 新設함으로써 政治權力의 集權化를 制度화한 셈이다.

他面, 政治行政機能을 아울러 수행하던 內閣의 기능을 主席, 中央人民委員會에 政治的 機能을 이양하고 政務院에 執行機能만을 남겨 놓음으로써 地方行政委員會와 더불어 統制속에서 나마 管理·내지 行政의 고유기능이 制度화된 셈이다. 특히 政務院, 地方行政委員會에 經濟計劃 및 實行權이 주어졌다는 사실은 北한사회의 構造的 變化에 對應하려는 고심의 흔적이 역력하다 하겠다.

그 근본理由로 생각할 수 있는 것은 ①북한 노동黨의 관료제화로 因한 逆機能深化 ② 經濟침체를 극복해 보려는 苦肉之策, ③ 社會構造變化에 따른 對應 등 여러가지를 들 수 있겠다.

그러나 부정하지 못할 사실은 時間이 흘러감에 따라서 北韓社會에도 大衆의 要求에 대처하기 위한 civil servant가 制度의으로 뿐만 아니라 實際의으로 증가함으로써 行政의 分權化현상은 점차 증대되리라고 예상할 수 있겠다.

(47) *Ibid.*, p. 502.