경남대 극동문제연구소
세미나 자료집

북한 행정의 실제

조직과 인사행정을 중심으로

2023. 1. 10.(금) | 15:00~17:00

경남대 극동문제연구소 대회의실 / 온라인

경남대학교 극동문제연구소
The Institute for Far Eastern Studies

* 본 자료집에 실린 내용은 집필자 개인의 견해를 바탕으로 작성된 것으로 경남대 극동문제연구소 및 각 집필자 소속기관의 공식 입장과는 무관함.

경남대 극동문제연구소 세미나

북한 행정의 실제:
조직과 인사행정을 중심으로

사　　회 : **이 관 세** (경남대 극동문제연구소장)

발　　표 : **강 일 규** (한성대 교수)
허 준 영 (한국행정연구원 국정데이터조사센터 소장)
최 영 준 (경남대 극동문제연구소 교수)

토　　론 : **고 혜 원** (한국직업능력연구원 선임연구위원)
황 성 원 (군산대 교수)
안 지 호 (고양시정연구원 수석연구원)

일　　시 : 2023년 2월 10일(금), 15:00~17:00
장　　소 : 경남대 극동문제연구소 대회의실 / 온라인(ZOOM)

경남대학교 극동문제연구소
The Institute for Far Eastern Studies

목차

Ⅰ. 주제발표

1. 북한 노동성의 조직과 기능, 그리고 노동력 배치 및 활용
강일규(한성대 교수) / 9
2. 북한 인사행정의 지평 확대: 시장경제 교육훈련 사례의 시사점
허준영(한국행정연구원 국정데이터조사센터 소장) / 61
3. 북한의 행정 연구와 교육: 국가관리학에 대한 시론적 분석
최영준(경남대 극동문제연구소 교수) / 85

Ⅱ. 토론

1. 고혜원(한국직업능력연구원 선임연구위원) / 113
2. 황성원(군산대 교수) / 117
3. 안지호(고양시정연구원 수석연구원) / 123

I 주제발표

1. 북한 노동성의 조직과 기능, 그리고 노동력 배치 및 활용
   강일규(한성대 교수)

2. 북한 인사행정의 지평 확대: 시장경제 교육훈련 사례의 시사점
   허준영(한국행정연구원 국정데이터조사센터 소장)

3. 북한의 행정 연구와 교육: 국가관리학에 대한 시론적 분석
   최영준(경남대 극동문제연구소 교수)

1

북한 노동성의 조직과 기능, 그리고 노동력 배치 및 활용

강 일 규
(한성대 교수)

I. 서론

○ 우리나라는 이미 선진국에 진입했고, 지속적인 변화와 발전을 통한 선진일류국가 지향이 필요한데, 특히 행정개혁이 매우 주요한 요인이라고 볼 수 있음.

- 행정개혁은 정부조직 등 행정과 관련한 여러 분야에 대한 개혁이 있음.
- 미래행정 개혁에서 무엇보다 주요한 변수는 남북한의 정치적 통일이며, 어떻게 통일국가가 되는가와 이를 어떻게 준비하는가에 따라 정부조직의 큰 틀이 짜지며, 이에 따라 부처가 편성될 것임.[1)]
- 따라서 통일과 북한 연구에서 북한 행정 연구는 매우 중요한 영역임.

---

1) 민진(2002), “미래사회와 조직개혁”, 한국사회와 행정개혁, 박병식 외, 서울: 법문사. p. 47.

○ 통일 환경의 변화와 행정 분야의 수요 및 대응 필요[2)]

- 우리는 분단 체제에서 북한의 체제전환 및 남북한 통일 과정과 통일 후 행정 분야의 다양한 과제를 연구·준비할 필요가 있음.
- 북한 및 통일 관련 행정 연구를 통한 새로운 변화와 개혁에 대한 능동적인 대비
- 북한연구[3)]의 특수성을 반영한 북한 행정연구 영역과 분야 및 과제와 주제에 대한 인식

○ 북한 중앙정부, 북한 행정 연구의 필요성과 발전 방향[4)]

- 북한 행정 연구의 필요성과 성과에 대한 회고와 전망
- 북한 행정 연구의 필요성과 실태 및 문제점 인식
- 관련 연구의 발전방안 모색

○ 노동행정은 다양한 행정 영역의 한 분야임.

- 노동행정은 노동정책을 결정하고 집행하는 것으로 과정(process)과 실질내용(substance) 측면에서 파악해 볼 수 있음.[5)]
- 노동행정의 특징은 정부가 노사관계의 당사자이면서 우월한 위치를 차지하는 규제자인 점과 국가형태와 정권의 성격에 따라 달라지며, 노동자 세력의 질적·양적 성장에 따라 정부의 노동정책이 달라지는 점, 그리고 국가가 추진하는 산업정책과 경제정책에 따라 노동행정이 달라진다는 점임.[6)]

---

2) 강일규(2002), "통일 환경의 변화와 행정 분야의 수요 및 대응", 한국사회와 행정개혁, 박병식 외, 서울: 법문사. pp. 400-435.
3) 1990년대의 북한연구의 성과와 문제점 및 과제는 서동만(1998)을 참조.
4) 최영준(2022), 북한행정 연구 현황과 발전방안 연구, 경남대학교 극동문제연구소.
5) 이목훈·박종관 외(2003), 노동행정론, 서울: 형설출판사, pp. 17-18.
6) 앞의 책, pp. 19-21.

○ 북한 노동행정에 대한 이해를 통한 북한 행정의 단면 이해 혹은 논의

- 북한의 체제 및 권력 구조와 내각 등 주요 중앙 조직의 구조와 기능에 대한 이해
- 내각 중에서 노동성에 대한 분석을 통해 북한 행정의 단면을 이해
- 북한 노동행정에서 노동력 배치 등 주요 행정 실무에 대한 접근

○ 북한 노동행정 환경 요인의 하나로 인구 및 노동력 문제[7] 등 행정 자료 축적 등 필요

- 올해 북한 인구는 2천595만 5천138명으로 추산. 지난해보다 12만 3천823명 늘어난 수치
- 이 가운데 65세 이상 고령 인구는 9.75%를 차지[8]
- 평균 기대수명은 71.77세(세계 164위)로 여성(75.88세)이 남성(67.88세)보다 8세 많음.
- 저출산 기조도 확인. 여성 1명이 평생 낳는 출생아 수인 합계출산율은 1.9명(세계 127위)으로 지난해(1.91명)보다 0.01명 줄었고, 인구 1천 명당 출생아 수를 뜻하는 조(粗)출생률은 14.21명(세계 124위)으로 작년보다 0.14명 감소. 이에 따라 평균 연간 인구 증가 비율인 인구성장률은 0.46%(세계 157위)[9]
- 도시인구 비율을 뜻하는 도시화율은 62.9%, 수도 평양의 인구는 313만 3천 명으로 추산

7) 연합뉴스(2022.12.14.), clap@yna.co.kr

8) 65세 이상 인구가 7% 이상이면 '고령화 사회', 14% 이상이면 '고령사회'로 분류되는데 북한은 '고령화 사회' 단계에서 '고령사회' 단계로 진행하고 있는 모양새

9) 다만, 이는 세계 최저수준인 한국의 합계출산율(1.1명), 조출생율(6.92명), 인구성장률(0.24%)보다는 높음. 인구를 나이순으로 줄 세웠을 때 중간에 위치하는 중위연령도 2020년 기준 34.6세로 한국(43.2세)보다 젊었음.

○ 본 주제 발제의 목적의 하나는 북한 행정연구를 위한 초보적 자료 활용을 통한 전문가 논의에 있음.

- 북한 행정연구에서 중앙정부 내각의 하나인 노동성에 대한 소개
- 노동성이 주요 조직과 기능 및 운영
- 노동행정의 주요 업무인 노동력 배치 및 활용에 대한 소개와 특성 파악
- 북한 노동성 분석을 통한 북한 내각 행정에 대한 이해: 조직 분화와 업무분장 등
- 사회주의적 특색의 중앙정부 운영 파악
- 북한 행정 연구의 접근 및 이해의 어려움 극복에 대한 논의

○ 본 발제문의 출처 및 한계

- 북한 노동성 조직 및 기능과 노동력 활용 사례는 북한 이탈주민과 인터뷰를 통해 수집한 자료로, 관련 자료의 내용에 대한 검증(확인)의 한계가 있음.
- 북한연구에서 연구접근 방법[10]은 내재적·외재적 등 접근 방법[11]이 있는데, 본 발제문은 사례를 통한 북한의 행정 특성을 파악하면서 분석과 판단의 한계가 있음.

---

10) 북한을 이해하고 연구하는데 접근방법과 방법론상의 문제점으로 인하여 객관적·과학적인 연구에 많은 제약이 있음(강일규, 2002: 407). 북한 연구에서 방법론상의 논의는 북한대학원대학교(현대북한연구, 1998 창간호), 송두율(1995), 강정인(1994), 강정인(1993), 이종석(1990), 이종석(1995), 강정구(1996) 등 참조.

11) 내재적 접근방법으로 활용되는 주요 방법에는 사회변동 접근법(social change approach), 동원 접근법(mobilization approach), 전체주의 접근법(totalistic approach) 등이 있다. 한편 외재적 접근 방법은 다양하게 제시되는데, 주요 방법은 법·제도론적 접근방법(legal-institutional approach), 문제해결 과정적 접근방법(problem solving process approach), 행태론적 접근방법(behavioral approach), 생태론적 접근방법(ecological approach), 체제론적 접근방법(system approach), 해석학적 접근방법(interpretive approach) 등을 들 수 있다(강일규, 2002: 408).

- 논의 내용은 북한 행정에 대한 이해와 향후 과제로 통일 과정 및 전후 행정에 대한 인식
- 한계 혹은 제한점은 북한 행정 및 사례의 지속적인 발굴 및 검증의 어려움과 분석의 초보적 단계 등

II. 북한 체제와 권력기관에 대한 이해[12)]

1. 행정환경으로서 북한 체제의 특징

1) 정치적 특성

- 북한 체제는 정치적으로 주체사상을 통치이념으로 한 수령 체제이며 노동당 중심의 일당 지배체제.
- 북한 체제는 당-군-국가체계 위에 구심점으로 최고지도자(수령)가 군림하는 '수령' 중심의 절대적인 1인 통치구조

2) 경제적 특성

- 북한의 경제체제는 20세기 존재했던 사회주의 국가들과 마찬가지로 생산수단을 국가와 협동단체가 소유하는 사회주의적 소유 제도를 유지하고 있으며, 자원의 배분을 국가가 담당하는 계획경제. 그러나 북한에서도 제한적이나마 개인 소유를 인정하고 있음.[13)]
- 북한 경제는 기본적으로 중앙집권화 된 경제이며 중앙의 지시에 따라 계획대로 운영되는 경제

---

12) 통일부 국립통일교육원(2022), "북한의 이해" 참조.

13) 북한의 개인 소유는 "생산수단에 대한 사회주의적 소유의 토대에서 발생한 사회주의에서의 개인 소유"로 개념화(『백과전서』(제3권), 평양: 과학백과사전출판사, 1983, p. 530. 북한의 이해, p. 17에서 재인용)

3) 사회적 특성

- 북한 체제는 집단주의 원칙에 의해 구축된 사회이며 수령을 어버이로 하는 '사회주의 대가정 체제' 특징[14)]
- 북한에서 주민들의 의무와 권리는 '하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여'라는 집단주의 원칙에 기초

2. 권력구조

○ 20세기 사회주의 국가의 보편적 특성은 국가 권력이 당에 집중되어 당 주도의 국가체계인 당-국가체제로 운영되었다는 점

- 실질적 권력을 장악한 하나의 당이 국가와 사회를 지배하고, 국가와 사회에서 오직 하나의 이데올로기만을 인정
- 모든 정치과정과 언론 매체들은 마르크스-레닌주의 정당이 장악함으로써 자율적인 정치·사회 하부체계는 존재할 수 없으며, 공산당의 권력 독점을 정당화하고 마르크스-레닌주의 정당의 '지도적 역할'을 구체화하는 '민주주의 중앙집권제'[15)]원칙에 기초하여 국가를 조직

○ 현재 김정은 정권의 권력구조는 김일성과 김정일을 잇는 세습 후계체제로서 김정일 시대에 선군정치체제로 전환되었던 권력구조를 김일성 시대의 당-국가 체제를 기본 구조로 삼아 재생시키는 방식으로 전개

---

14) 북한은 두 개의 가정이 존재한다고 주장. 하나는 혈육들로 구성되는 보통의 가정과 다른 하나는 수령을 어버이로 하는 '사회주의 대가정'(북한의 이해, p. 21).

15) 방해란(1991).

3. 노동당

○ 노동당은 “수령의 혁명사상을 지도지침으로 하고, 수령의 유일적 영도 밑에 혁명과 건설을 진행하는 노동자, 농민의 우수한 인재들로 구성된 혁명의 전위조직”

- 2010년 개정된 노동당 규약 전문에 “위대한 수령 김일성 동지의 당이다.”라고 규정한 것처럼 수령의 당으로 되어 있음.
- 노동당의 위상과 관련해 북한 헌법은 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다.”고 명시

○ 한편, 마르크스-레닌주의가 지향하는 프롤레타리아 전위대로서의 당의 역할은 수령의 유일영도 체계로 인해 실제적으로는 제약받고 있음.

- 노동당은 한편으로는 북한 주민들을 지도하는 상급기관이며, 다른 한편으로는 수령의 영도를 받아야 하는 하급기관으로서의 위상을 가짐.
- 노동당의 조직 운영에서 상의하달의 중앙집권제 원칙을 우선시

4. 중앙 국가기관[16]

16) 우리나라 중앙행정기관은 국무총리, 국무총리가 특별히 위임하는 사무를 수행하는 부총리와 18부 4처 18청 6위원회로 구성. 국무총리 밑으로는 국무총리를 보좌하는 국무조정실 및 국무총리비서실을 두고, 소속으로는 국가보훈처, 인사혁신처, 법제처, 식품의약품안전처, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 개인정보보호위원회, 원자력안전위원회를 둔다. 한편 대통령의 통찰하에 기획재정부, 교육부, 외교부, 국가과학기술정보통신부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부인 18부와 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 대검찰청, 병무청, 방위사업청,경찰청, 소방청, 문화재청, 농

○ 북한에서 당의 영도 아래 헌법에 명시된 정부의 행동강령을 시행하는 국가의 중앙기관으로는 ‘최고정책 지도기관’인 국무위원회, ‘최고주권기관’이자 입법기구로서 최고인민회의, ‘국가 주권의 집행기관’인 내각, 그리고 사법기관 등이 운영

○ 국무위원회

- 북한은 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 헌법 개정을 통해 국방위원회를 국무위원회로 확대·개편하고, 김정은을 국무위원회 위원장으로 추대
- 국무위원회는 국가 주권의 최고정책 지도기관으로, 국방 건설사업을 비롯한 국가의 중요정책을 토의·결정하고, 국무위원장 명령, 국무위 결정·지시 집행 정형을 감독하고 대책을 수립하며, 국무위원장 명령, 국무위 결정·지시에 어긋나는 국가기관의 결정·지시를 폐지하는 등의 임무와 권한을 가지고 있음.

○ 최고인민회의

- 최고인민회의는 우리의 국회에 해당한다. 그러나 권한은 이에 훨씬 못 미쳐 노동당이 결정한 것을 추인하는 역할만을 하고 있음.
- 최고인민회의의 대의원 임기는 5년이며, 2021년 현재 전국 각지에서 선거를 통해 선출된 687명의 대의원이 존재

○ 내각: 국가정책 시행, 예산편성 등 전(全) 행정 업무 수행

- 내각은 ‘국가주권의 행정 집행기관이며 전반적 국가관리 기관’임. 내각을 총리, 부총리, 위원장, 상(相)과 그 밖의 필요한 성원들로 구성되고 이들의 임기는 5년

촌진흥청, 산림청, 특허청, 질병관리청, 기상청, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청, 해양경찰청인 18청을 둔다(대한민국 정책브리핑 www.korea.kr).

- 내각은 1972년 「사회주의 헌법」 개정과 함께 ‘정무원’으로 변경되었으나, 1998년 헌법 개정 시 ‘내각’으로 부활되었음. 이때 내각은 폐지된 국가 주석과 중앙인민위원회의 일부 임무와 권한을 넘겨받아 정무원의 ‘행정적 집행기관’ 기능에 ‘전반적 국가관리 기관’으로서의 권한을 추가하게 됨.
- 내각은 국방 분야를 제외한 대부분의 행정 및 경제 관련 사업을 관할
- 내각 총리는 최고인민회의에서 선출되어 내각 사업을 조직·지도하며 정부를 대표
- 내각에 소속된 각 위원회·성은 부문별 집행기관이자 관리기관으로 해당 부문의 사업을 관장
- 2021년 현재 내각 총리는 김덕훈

○ 내각의 구성
- 총리 및 부총리
- 9개 위원회: 국가가격위원회, 국가검열위원회, 국가계획위원회, 국가과학기술위원회, 국가품질감독위원회, 농업위원회, 수도건설위원회, 조국평화통일위원회, 교육위원회
- 29개 성: 고등교육성, 건설건재공업성, 경공업성, 국가건설감독성, 국토환경보호성, 금속공업성, 기계공업성, 노동성, 대외경제성, 도시경영성, 문화성, 보건성, 상업성, 석탄공업성, 선박공업성, 수산성, 식료공업성 외무성 원자력공업성 육해운성 임업성 자원개발성 재정성 전력공업성 정보산업성 채취공업성, 철도성, 체육성, 화학공업성
- 3개국: 내각사무국, 국가우주개발국, 중앙통계국
- 1개원 및 은행: 국가과학원, 중앙은행

Ⅲ. 북한 중앙정부 노동성의 조직과 기능 및 노동력 배치

1. 북한 노동성의 조직[17]과 기능

○ 위치: 북한 내각의 중앙기관 중 하나인 노동성은 평양시 동대원구역 동대원2동(주체사상탑 뒤로 약 1.5km)에 5층짜리 청사 한 동과 단층 두 동으로 구성

○ 조직 구성: 노동성에는 상 1명, 부상 2명이 있음.

- 하부에 국들이 있는데 노동행정국, 노동검열국, 노동대열국, 사무국, 노동정량국, 노동안전국, 재정관리국, 휴양관리국, 자재국 등이 있음.
- 행정국, 검열국, 대열국에는 부국장이 한 명씩 있고 다른 국들은 담당책임부원, 부원 등으로 구분하고 있음.

○ 행정국

- 약 30명의 근무 인원들이 있음.
- 중앙기관들과 각 도, 시, 군 행정위원회 노동대열부들을 통해 전국의 노력(이하 노력은 노동력을 칭함)배치 상태와 노력허실 등 실무사업을 총괄
- 각급 공장, 기업소들에서 운영하는 기능공양성소들과 강습소들

---

17) 우리나라 고용노동부는 장관 1명과 차관 1명 아래에 3실(기획조정실·고용정책실·노사정책실) 2국(인력수급정책국·산재예방보상정책국) 12관(감사관·대변인·정책보좌관·정책기획관·국제협력관·노동시장정책관·직업능력정책관·고용서비스정책관·근로개선정책관·노사협력정책관·공공노사정책관·고령사회인력심의관) 36과·담당관 5팀(홍보기획팀·고객행복팀·정보화기획팀·개발협력지원팀·자산운용팀) 등으로 이루어져 있다.(자료: 네이버 지식백과, 고용노동부)

에 대한 장악 통제 사업을 하면서 모든 공장, 기업소들이 국가 노동법을 제대로 준수하도록 하고 있음.

- 북한의 모든 군행정위원회 노동대열부 산하에는 자동차 및 트랙터 양성소들이 있는데 군급 기관 공장, 기업소들의 노동부에서 추천되어 들어와서 1년간 양성교육을 받아 차의 운전 및 수리까지 할 수 있는 기술을 배우고, 마지막에 시험을 치고 합격이 되면 4급 운전사 면허증을 받아가지고 추천되어 왔던 곳들에 다시 돌아가 운전사를 할 수 있음.
- 또한 기능공 양성소가 있는데 일반 직종은 현장에서 일하며 배우고 기술을 높여야 하고 특종부문 기술을 전수해주는 양성소가 있음. 양성소에는 각 부문 직종에 관한 과들이 있는데 특수용접, 공작기계운전기능강습을 3~6개월간 받고 자기 공장, 기업소들에 다시 가서 일하게 되어 있음.
- 군급 기관은 4급 공장, 기업소들이 제일 높은 급이고 대체로 그 아래 급이며 4급기관은 노동자 70~100명 정도 초과할 수 없음.
- 도에는 2급 공장, 기업소들까지 소속되어 있는데 2급 공장, 기업소는 3,000명 정도까지 되는데 2급기업소부터는 자체 공장 기능공 양성소를 가지고 필요한 기능공들을 양성함.
- 중앙기관(내각 성 기관들과 인민무력성, 국가보위성, 인민보안성들을 비롯한 중앙급 기관들)들에는 자체 자동차 양성소와 기능공 양성소들을 가지고 있음.
- 그 외에는 공장, 기업소들에 배치되면 노동안전교양 15일 정도를 받고 자기 직장에 배치받아 일하는데 이들은 현장에서 일하면서 기술을 익혀 노동급수 시험에 통과되면 기능공급수와 월급을 올려 받음.
- 경노동대상에 대한 분석 평가와 배치사업도 관리하고 있음.

○ 검열국

- 전국의 공장 기업소들에서 노력을 국가제정대로 배치하고 제대로 활용하고 있는가 하는 것과 노력허실, 비 편제 노력들과 노동자, 농민들의 출근상태와 480분 노동시간 준수상태, 등 각종 노력에 대한 국가노동법, 국가노동 정량법에 대한 준수상태를 검열하고 처리하는 부서
- 약 ~30명 정도의 근무성원들이 일하고 있음.

○ 대열국

- 성 및 중앙기관 노동자들의 파견장을 발급해줌.
- 각 도, 시, 군 행정위원회 노동부에서 파견장 발급을 제대로 하게 장악·통제
- 약 ~25명 정도의 구성원들이 근무하고 있음.
- 파견장 발급은 먼저, 가고자 하는 기업소에서 노력조절의뢰서를 받아가지고 거기에 받으려는 기관 및 기업소 공인명판을 찍고, 담당보위원과 보안원의 경유도장을 받아가지고 원래 있던 기관 및 기업소 공인명판을 찍고, 담당보위원과 보안원의 승인도장을 찍은 다음 해당 행정위원회 노동부에서 노동대렬국에 올려 보내면 노력파견장을 발급해 줌.
- 노동대렬국에서 파견장 발급일은 매주 한번 수요일 한번만 하며, 파견장 신청접수는 매주 목요일에만 받음.
- 파견장을 받아야만 본인의 식량정지 증명서와 당, 근로단체조직이동증과 노동수첩을 이동하고자 하는(가려는) 기관 및 기업소에 기요문건으로 발급되게 되어 있음.
- 노동성 노동대열국에서는 중앙기관 노동자 및 일반사무원들에게 파견장을 발급해주며, 도 급은 도행정위원회 노동대열부, 군 급 기관은 군행정위원회 노동대열부에서 파견장을 발급함.

- 인민무력성, 국가보위성, 인민보안성과 같이 자체기관에 노동대열부를 가지고 있는 특급 중앙기관은 노동성에서 파견장을 가지고 가면, 자체 노동부에서 다시 노동성 파견장을 회수하고 자기들의 파견장을 새로 발급해줌.

○ 사무국

- 사무국은 노동성의 참모부서로써 중앙당 및 국무위원회와 내각에서 내려오는 모든 지시문과 포치문을 받아 각 국별로 분담과제를 설정해가지고 상의 비준을 받아 각 부서들에 배포하며, 각 도 행정위원회 노동대열부에서 매해 연말에 제기하는 인민경제 노력들에 한하여 검토하고 비준해주는 사업과 노동성 안에서 제기되는 모든 실무문제들을 장악처리하고 있음.
- 약 25명 정도의 구성원들이 근무를 하고 있음.
- 중앙당과 국무위원회와 내각에 올려 보내는 모든 문건처리도 담당하고 있으므로 사무국 산하에 기요과가 있으며 과장 1명과 3명의 기요원들이 있음.
- 노동성 청사 5층에 회의실이 있는데 노동성 전체성원들이 방침포치를 받거나 회의를 할 때 그곳에서 하며 사무국에서 관리를 하고 있음.

○ 정량국

- 정량국은 전국의 노동자·농민들의 노력공수를 평가하는 기준을 작성하고 그것을 국가 노동정량법으로 발표해주며 하루 노동자들의 실적평가를 해주는 부서
- 약 20명 정도의 구성원들이 근무하고 있음.
- 산하에 노동정량제정소를 가지고 있음.

- 정량국에서는 매해 10월경에 노동자·농민들의 기능급수시험을 진행하며, 고급기능공들에 대하여 고급기능공자격증을 발급해주고, 중노동분야를 평가분석하여 배급 급수를 제정해주고 있음.
- 노동정량제정소는 노동성 청사에 있지 않고 평양시 동대원구역 문신동에 자리 잡고 있으며 약 30명 정도의 성원들이 근무하고 있음.
- 연구소의 정량원들은 직접 공장이나 농장 현지에 나가서 정량을 평가하고, 그 실행세칙에 대하여 작성하여 국에 보고하는 사명을 수행하고 있음.

○ 노동안전국
- 노동안전국은 전국의 공장 및 기업소현장들에서 일어날 수 있는 노동 사고에 대비하여 노동안전원들에 대한 임명과 노동안전강습을 진행하며 노동안전사업에 대한 대책을 보장하는 부서임
- 구성원은 약 20명 정도의 노동안전 감독원들이 근무하고 있음.
- 군복무를 하고 제대하였거나 고등중학교를 졸업하고 처음으로 공장이나 농장에 배치되면 먼저 15일간 노동안전교양강습을 진행하는데 이를 잘 집행하고 질적 보장을 하도록 감독·통제하고 있음.
- 노동안전을 잘 지키지 않아 현장사고가 나면 그 원인을 분석하고, 노동안전원들에 대한 법적제제와 처벌을 하고 있음.

○ 재정국
- 재정국은 노동성의 일체 모든 재산과 재정을 관리하고 있음.

- 해당국들에서 제기되는 무현금 은행 행표[18]를 발급해줌
- 매해 노동성의 예산을 작성하고 최고인민회의 예산을 받아 내각의 비준을 받아 노동성 재정을 관리하는 부서
- 구성원은 약 10명 정도의 부기원(회계)들이 근무하고 있으며, 산하에 경리과가 있음.
- 경리과는 노동성 본부에서 근무하는 성원들의 후방보장사업을 전문으로 하는 부서로써 약 15명 정도의 구성원들이 근무하고 있으며 산하에 경리과와 운수과를 가지고 노동성의 모든 운수기재의 유통을 보장하고 있으며 노동성 안에서 근무하는 노동자들을 장악 통제하고 있음.
- 경리과는 공급소를 가지고 있는데, 성 본부성원들의 부식물을 공급하며 국가식량공급이 안되면 식량공급을 진행하고 있음.

○ 휴양관리국

- 휴양관리국은 전국에 있는 노동자·농민과 일반사무원들을 위한 31개의 휴양소를 관리하고 있음.
- 해마다 휴양계획을 작성하고 휴양권을 매해 연 초에 각 도 인민위원회 노동부를 통하여 발급해주며, 국가가 제정한 휴양생들의 부식물 보장을 직접 책임지고 관리하고 있음.
- 휴양관리국에는 13명의 구성원들이 근무하고 있음.
- 평양시에는 고방산휴양소, 휴양상품공급소, 휴양상품생산 공장이 있음.
- 고방산휴양소는 평양시 대성구역 안악동에 자리 잡고 있으며, 매달 약 200명 정도를 휴양시키면서 김일성·김정일이 있는 금수산 태양궁전 참관을 조직해주고 평양시 답사를 보장해주고 있음.

---

18) 우리나라에서 이용하고 있은 수표와 비슷한데 쓰는 용도는 다름.

- 전국의 휴양소들은 국가에서 식량과 식용유를 보장해주며, 나머지 부식물들은 각 휴양소마다 주변 농장의 한 개 남새분조가 보장해주게 되어 있고, 자체 부업농장들을 가지고 필요한 부식물을 보충하고 있는데, 식량 사정으로 해마다 6개월 정도만 운영하고 있음.
- 휴양소를 운영하지 않을 때에는 각 성 및 중앙기관들이나 도급기관에서 진행하는 강습이나 회의를 보장해주고 있음.

○ 자재국
- 자재국은 노동성과 산하단위들에서 필요한 자재보장을 위한 부서
- 구성원은 약 20명 정도의 성원들이 근무하고 있음.
- 매해 연말이면 다음 해에 필요한 자재계획서를 작성하여 상의 비준을 받아 국가계획위원회에 제출하여 결제를 받아서 관련 다른 성들이나 생산 공장 및 기업소들에서 생산품과 자재와 원료를 받아 산하에 있는 자재 상사를 통하여 필요한 국들에 보장(제공)해주고 있음.
- 자재국 산하 자재상사는 평양시 형제산구역 학산리에 자리 잡고 있음.

2. 노동성의 운영

1) 조직 구성원 및 주요 역할

○ 노동성에는 보장 직원들과 노동자들, 부원이상 간부들을 모두 포함해서 약 250명 정도의 성원들이 근무하고 있음.

- 노동성 산하 각 국들에는 2~3대의 컴퓨터가 있음.
- 컴퓨터 관리인이 따로 있으며, 모든 문건들에 대한 출력은 국장과 담당 보위원의 경유를 받아야 함.

○ 노동성은 전국의 노동자·농민들에 대한 노력(노동력)을 장악·통제하고 있음.
- 간부들에 대한 문제는 중앙당과 성, 중앙기관, 각 도, 시, 군 당위원회 간부부에서 장악하고 문건을 보관하고 있음.
- 전국의 노동자·농민들의 노동수첩은 해당 노동부에서 국가기밀문건으로 보관하고 있으며, 거기에는 그 사람의 출근율과 국가수훈에 대한 문제를 비롯한 생활문제가 전부 기록되게 되어 있으며, 노동수첩이 있어야 연로보장을 받은 후 국가혜택을 받을 수 있음.
- 그렇기 때문에 노동수첩은 원칙적으로 본인이 직접 소유하지 못하게 되어 있으며, 노력이동을 할 때에는 기요문건으로 발송하게 되어 있음.

○ 노동성에는 노동성 당 사업을 지도하는 당위원회가 있는데, 당 비서 한 명과 조직부비서, 선전부비서 두 명이 있음.
- 당위원회에서 직접 관리하는 김일성, 김정일 연구실과 도서관이 있음.

○ 노동성 간부들의 토요학습은 학습반별로 매주 연구실에서 당 비서나 부 비서[19]들이 연구실에서 집행하며 강연회는 회의실에 전체 모여서 진행함.

---

19) 1년에 한 번씩 김일성고급당학교에서 1개월 내지 6개월 정도 재 강습을 받고 간부학습반 강사로 임명을 받은 자.

○ 노동성간부들의 간부사업은 중앙당 조직 간부부 4과와 내각 간부부에서 합의하여 진행하며, 임명은 성당비서가 함.

- 본부에서 근무하는 노동자들은 성당위원회의 비준을 받아 사무국에서 발표해 줌.

2) 간부 및 직원과 노동자에 대한 임명 절차

○ 노동성에는 한 명의 상과 두 명의 부상이 있는데, 이들에 대한 간부임명은 중앙당 정무국(이전 비서국)의 비준을 받아 중앙당 조직 간부부에서 임명하며, 이렇게 임명되는 사람들을 정무국 비준대상 간부라고 부르고 있음.

○ 내각 상들과 부상들의 간부사업을 요해(조회)하고, 정무국에 제출하여 비준을 받아 임명하는 사람이 현재 중앙당 조직 간부 1과와 2과 담당 1부부장이며, 중앙당 본부 당 위원장임.

- 내각 위원회와 성 기관 국장들은 중앙당 조직 간부 4과에서 정무국과 합의하여 임명하기 때문에 국장 급 이상들은 중앙당 합의대상 간부라고 부르고 있음.
- 책임부원 및 부원들은 각 성당위원회에서 선발 추천하여 중앙당 조직 간부 4과의 합의를 받아 임명하는데, 선발기준은 대체로 자기 성 산하기관에서 실력이 인증된 사람들이나 중앙당에서 선발해주는 사람들에 대한 신원요해(조회)를 하고 간부사업(간부 선발 및 임명)을 진행함.
- 성 기관들에서 근무하는 직원(부기원, 기요원, 컴퓨터 관리자 등)들과 노동자(운전수, 식당요리사, 창고원, 경비성원 등)들은 성당위원회에서 선발하고 심사하여 합격되면 배치함[20].

---

20) 중앙기관 간부 선발사업에서 우선 직계 친척(사촌까지)들 중에 간부사업 원칙에

○ 과거 2000년도까지는 6.25전쟁 시기에 치안대나 서북청년단 등을 비롯한 반공단체에 가입하였었거나 미국이나 한국군에 의해 포로 되었던 자들이 친척들 속에 있으면 보류되었고, 지금은 현재 교화(교도소)생활을 하거나 특히 정치범관리소에 친척들이 들어가 있으면 보류됨.

- 친척들 중에 당 일꾼이나 보위원, 보안원, 미그-21이상 비행사, 잠수함 지휘관, 974친위대에 있으면 간부선발 우선권으로 보고 있음.
- 특히 조부나 부친이 항일빨찌산이나 6.25참전출신이면 간부사업에서 우선시되고 있음.
- 북한에서 빨찌산들을 혁명의 1세대라고 하며, 6.25전쟁 시기 1차 진공 참전자[21]들을 혁명의 2세라고 부르며 우대가 높고, 그들의 자녀들을 위주로 간부사업이 이루러지고 있으며, 현재 북한간부들의 대다수가 이들의 자녀출신들이다고 볼 수 있음.
- 이렇게 중앙기관 간부들과 직원들, 심지어 노동자들도 토대에서 걸리지 말아야 근무가 가능하며, 부원이상 간부들은 무조건 대학졸업을 한 사람들 안에서 선발함.
- 직계 형제나 친척들은 같은 중앙기관에서 근무할 수 없음.

3) 구성원의 능력개발

○ 북한기관들에서 다 같다고 볼 수 있지만 특히 중앙기관들에서는 간부사업에서 적재적소의 능력을 많이 참고.

- 행정중앙기관들에서는 특히 현장경험을 가지고 있는 사람들과 현장지도경험을 많이 중요시하면서 1개월에 20일 현장지도를 장려

서 제기되는 사람들은 선발하지 않음.

21) 북한군이 1차진공시 낙동강까지 갔던 사람들.

○ 노동성에서는 근무자들의 능력개발을 위하여 국장 이상급 간부들은 인민경제대학에 한 달 강습을 조직하여 발전하는 시대에 맞게 컴퓨터학습과 행정실무지도사업에 대한 강의를 받게 해줌.

○ 김일성고급당학교는 당일꾼들의 능력개발을 위한 중앙당 직속 기관으로 한 달반, 6개월 반, 1년 반으로 운영되고, 인민경제대학은 행정일꾼들의 능력개발을 위한 역시 중앙당 직속기관으로 운영 형식은 같음.

- 국장 이하 책임부원들과 부원들은 중앙기관 한 달 강습소에 1년에 한 번 정도 강습을 받으며, 변천하는 현 시대에 맞는 기술과 행정지도강습, 현행 당정책 이라는 과목으로 당의 요구대로 사고하며 행동할 수 있는 지도 강습을 받음.
- 이렇게 매 해마다 일, 주, 월과 분기, 상반년, 년 간 '3대혁명붉은기 쟁취'를 위한 계획목표를 세우게 하고, 그에 근거하여 실적총화를 하면서 사업에서 능력이 부족하여 사업에서 실적을 올리지 못하면 철직시키거나 다른 부문으로 조동(이동)시키기도 함.

4) 구성원의 활용 절차

○ 간부사업을 하여 중앙당 합의를 거쳐 노동성 각 국에 배치되면, 우선 해당국의 사업 분담에 대해 보름 정도 요해를 하고 파악하도록 한 다음, 국에서 진행하는 사업에서 해당하는 업무분담과 담당과제를 제시해주고 사업을 진행하도록 함.

- 실례로 산하 단위들에 대한 담당을 맡는 경우에는 해당 기관들에 대해 요해하도록 하고, 해당 기관들에는 담당이 누구이라는

것을 통보해주고, 산하 기관에 처음 내려갈 때에는 해당 산하기관 책임자들이 성에 올라와서 담당책임부원을 국장으로부터 소개를 받고 같이 내려가서 기관 사람들과 인사를 하고 사업에 착수함.

○ 대학을 졸업하고 중앙기관에 직발 배치되는 경우는 극히 드물고, 대체로 현장에서 간부로 있었거나 다른 중앙기관에서 조동되어 오기 때문에 특별히 따로 강습을 주지 않고, 사업요해를 하고 착수하지만, 특이하게 군에서 좌(령)급 이상으로 제대되어 배치 되서 오는 경우에는 이들이 고등학교를 졸업하고 군 생활[22]만 하여 사회행정을 모르기 때문에 먼저 강습을 주고 배치함.

5) 평가 및 보상 체계

○ 북한의 중앙기관들에서는 자기가 맡은 사업을 잘하여 성과가 있으면 한 등급 높은 직무로 승급을 하거나 대체로 훈장으로 많이 포상을 하고 있음. 북한에서 최고의 훈장은 김일성훈장이며, 작가·예술인·언론인들은 김일성 상을 줌.

---

22) "북한 남성 군복무 기간 10년→7~8년으로 단축". 연합뉴스(박수윤), 북한 남녀는 모두 17세쯤 병역 의무를 이행해야 하는데 남성은 10년, 여성은 5년이 의무복무 기간이다. 국가정보원은 지난해 2월 국회 정보위 업무보고에서 북한의 군복무기간이 남성은 현행 9~10년에서 7~8년으로, 여성은 6~7년에서 5년으로 단축됐다고 보고한 바 있다. 노동당 제8차 대회에서 제시된 새 경제발전 5개년 계획을 이행하려면 젊은 노동력이 더 필요해 군 복무기간을 조정한 것으로 보인다고 당시 국정원은 설명했다. 이런 가운데 북한에서 저출산·고령화 기조가 지속돼 생산가능인구 비중은 지속해서 감소하는 것으로 나타났다.(연합뉴스, 2022.12.14)

○ 공화국영웅칭호일 때 국기훈장 1급, 노력영웅일 때 노력훈장, 김정은 표창장, 김일성, 김정일 이름을 새긴 명함 시계를 줌.

- 국기훈장 2급, 국기훈장 3급이 있으며 공화국창건 정주 년일 때 30, 60주년 기념훈장과 메달이 있음.
- 메달은 종류가 여러 개 있지만 대체로 군에서는 군공메달, 사회에서는 공로메달을 줌.

○ 북한의 중앙기관들에서 오래 동안 근무하였다고 하여도 국가적인 특별한 보상금이 정해져 있다고 볼 수는 없음.

- 중앙기관에서 근무하는 당시 급에 따라 공급소에서 가족들까지 식량과 부식물을 공급받을 수 있으며, 퇴직이 되면 끊어지기 때문에 대체로 자기가 담당한 지구나 공장들에 내려가 뇌물을 받아야 생활보장을 할 수 있음.
- 중앙기관에서 60살까지 만기근무를 하고 연로보장으로 퇴직하면 퇴직금이라는 것은 없고, 사망할 때까지 1부류일 때 매 달 쌀 600g과 연료 생활 보장비 2,500원을 지급하고, 노동자 및 일반사무원들은 연료보장이 되며 쌀 300g과 생활비 600원을 지급함.

3. 국가에 의한 노동력 배치[23)]

○ 북한은 법률적으로 직업선택의 자유를 인정하지만 실제는 국가에 의한 노동력 배치임.

---

23) 이 부분은 금재호(2013: 49-50), “북한의 인력배치와 고용서비스”, 강일규 외(2013), 평화통일 기반 구축을 위한 북한지역 인적자원개발 정책 연구의 일부를 재정리 한 것임.

- 사회주의 헌법 제70조 제2문에서 '모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택'
- 사회주의 노동법 제5조 제3문에서도 '모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택'
- 하지만, 사회주의 노동법 제30조는 '국가기관, 기업소, 사회협동단체는 근로자들이 창조적 지혜와 능력을 최대한으로 낼 수 있도록 성별, 년령, 체질, 희망, 기술기능 수준에 맞게 로력을 적재적소에 배치하여야 한다.'고 하여 국가의 필요에 의한 노동력 배치를 적시하고 있어서 국가는 근로자를 기관 및 기업소와 단체 등에 파견할 권한을 가지고 있음
- 또한 국가의 지시에 따라 노동력을 제공할 의무가 있어서 만약 국가의 지시에 따르지 않았을 경우 처벌을 받을 수 있음
- 처벌 규정은 2009년 헌법 개정 이후 강화되었는데, 구체적으로 북한의 형법 제188조에서는 '노동행정부문 일꾼이 로력 파견장이 있음에도 불구하고 정당한 리유 없이 입직을 거부하였거나 배치하지 않았거나…로력을 랑비하였거나 사회적 물의를 일으킨 경우에는 2년 이하의 로동단련형에 처한다.'고 하고 있음.

○ 인력 배치 과정

- 군수산업인 제2경제 부문과 제1경제 부문에서도 노동자 1만 명 이상인 특급 연합기업소, 6천 명 수준인 1급 기업소, 4천 명 수준인 2급 기업소까지는 중앙당의 지도를 받는 내각의 국가계획위원회 및 노동성에서 직접 인력을 배치
- 종전에는 노동자 1~2천명 수준인 3급 기업소까지 중앙의 직접 관할 하에 있으나, 1990년대 이후 경제난으로 3급은 업종과 상황에 따라 중앙의 직접 관할을 받는 곳과 독립채산제로 운영하는 곳으로 구분

- 중앙의 직접 관리를 받지 않는 공장과 기업소들은 각 시도의 노동부서의 책임 하에 지역별로 단위 공장, 기업소, 기관, 농장 등을 대상으로 노동력의 배치와 이동
- 건설사업, 광산 등 대규모의 인력이 필요하지만 열악한 근로조건으로 인해 인력이 부족할 경우 집단적인 ‘무리배치’가 발생
- 제대군인과 청년들이 무리배치의 주된 대상으로 중앙정부 차원에 결정되는 것이 대부분

○ 북한 근로자의 구직, 채용, 이직, 재취업
- 구인 기업과 구직근로자 사이의 계약관계를 통해서가 아니라 국가의 인력계획에 따른 강제적인 인력배치에 따라 결정
- 따라서 북한에는 한국과 같은 사용주와 근로자 사이의 근로계약이 없음
- 고용서비스는 사실상 존재하지 않음.

<표 1> 북한의 인력배치 방법

<table>
<tr><th>배치 방식</th><th>대상 인력</th><th>비고</th></tr>
<tr><td>중앙단위에서 배치</td><td>◦ 제2경제 일꾼
◦ 특급 연합기업소, 1급 및 2급 기업소
◦ 3급 기업소의 일부(독립채산제 미적용)</td><td rowspan="3">주요 간부들은 중앙당 간부과에서 관리</td></tr>
<tr><td>시도단위 이하에서 배치</td><td>◦ 독립채산제 적용 3급 기업소
◦ 여타 기업소, 기관, 농장</td></tr>
<tr><td>무리배치</td><td>◦ 건설사업 등 대규모 인원이 필요한 경우</td></tr>
</table>

4. 북한 노동행정의 특성[24)]

1) 노동의 계획화

○ 노동력 대신 ‘노력자원’이라는 용어를 사용
- 노력자원에는 근로능력을 가진 16∽60세 남성 및 16∽55세 여성과 더불어 이 연령을 초과하였어도 현재 일하고 있는 주민들이 포함
- 노력자원은 북한 전역뿐만 아니라 도, 시, 군(구역) 별로 체계적으로 관리
- 노력자원의 정확한 관리는 인민경제를 계획적으로 발전시키는데 있어 매우 중요한 것으로 북한당국은 여기고 있음.

○ 노동력 활용된 원칙: 인민경제의 발전을 위해 전 국가적 노동력 자원을 최대한 동원
- 이에 따라 인력을 적재적소에 배치
- 일하지 않은 주민의 수를 최소화하려는 노력
- 이러한 노동력의 최대한 활용은 ‘노동의 계획화’로 나타남.

○ 노동계획의 세부화, 노동정량제고, 일원화된 계획, 그리고 노동력 보충조절 계획으로 구성
- 노동계획의 세부화는 전체 인력을 생산노동력과 비생산노동력, 그리고 생산노동력은 기본생산 노동력과 보조생산 노동력, 직접부문 노동력과 간접부문 노동력 등으로 분류하고, 성, 체질, 연령, 기술 및 기능에 따라 인력을 배치하는 것

24) 금재호(2013: 51-57).

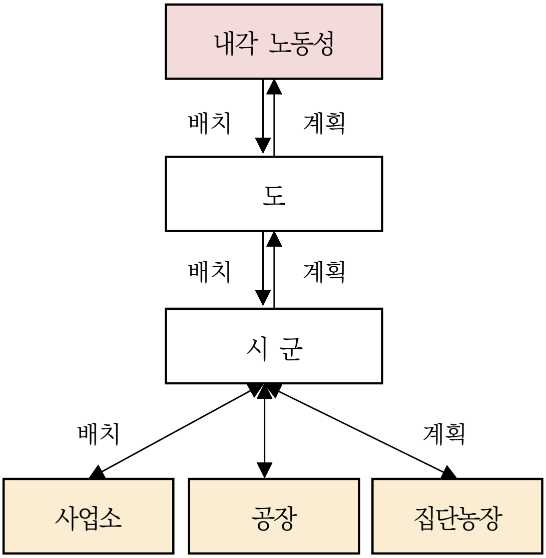
- 또한 연간 생산목표량과 함께 분기, 월, 일별 목표를 근로자 각각에 대해 계획을 세움
- 노동정량제고는 근로자의 생산성을 높이려는 노력으로 제품별, 작업과정별 생산성 제고 계획과 더불어 기술·기능수준의 향상을 위한 세부적 계획을 수립
- 기술·기능향상 계획도 기능공 및 고급기능공 양성계획, 일반 근로자의 기술·기능 수준 제고계획 등으로 세분화
- 또한 이의 실행을 위해 계획기관과 계획세포들 간 역할을 분담하고 인민경제의 각 분야별로 노동력 실태를 면밀하게 조사, 관리
- 계획의 일원화는 노동의 계획화 사업을 직접 수행하는 계획단위인 연합기업소와 이를 지도하는 국가계획위원회 등 국가계획기관들의 역할을 높이는 것
- 노동행정기관과 관련부서들은 계획의 모든 작성과정에 개입하며, 국가계획기관의 주관주의와 계획세포의 본위주의를 없애는 방향에서 계획이 이루어져야 한다는 것을 의미
- 노동력 보충조절 계획은 학교 졸업생과 기타 양성기관졸업생, 제대군인 등을 대상으로 하는 인력공급계획

○ 인력공급은 ‘노력균형표’를 통해 이루어지는데 이는 전 인민경제적 노력균형표와 개별지역의 노력균형표로 나누어짐
- 전자는 인민경제 전체의 관점에서 경리형태별, 인민경제 부문별, 지역별로 노동력의 수요와 공급을 일치시키기 위한 것이며
- 후자는 각각의 지역 내에서 노동력의 수요와 공급을 일치시키기 위한 것

○ 북한은 국가계획위원회의 계획에 따라 노동력의 배치와 이동이 이루어짐

- 구소련과 동유럽에 노동시장의 존재와 구별되는 북한의 특수한 노동제도 중 하나
- 즉, 소련과 동유럽에서 노동자들이 노동시장에서의 노동수급 상황과 그에 따른 임금격차 및 노동조건 등의 시장적 선호들에 따라 직장을 선택했던 것과는 대비되는 북한적 특성
- 소련과 동유럽 노동자들은 북한 노동자들에 비해 상대적으로 노동시장에 의한 물질적 자극에 반응
- 그러나 북한의 노동자들은 국가가 배치 및 지정하는 직장에 수동적으로 적응하고 만족

[그림 1] 북한의 인력계획과 인력배치의 흐름



2) 지역자립체제와 노동력 배치

○ 북한은 생산부문과 직접부문에 노동력을 우선적으로 배치하는 정책을 사용

- 지역별 균형성을 제기하면서 도 단위에서 자체적으로 노동력 수급문제를 해결하는 정책을 실시
- 북한에서 도 단위를 기본으로 노동력을 배치하는 정책은 한국전쟁 이후의 복구사업 과정에서 전쟁에 대비하는 지역자립체제 구축이라는 전시준비 정책의 연장선에서 시작.
- 이어 1970~80년대에 들어 지역자립체제를 제도화. 이 시기 북한의 1차 개방정책의 실패와 더불어 효율성 제고를 위한 분권화의 필요성이 증대하였고, 독립채산제와 연합기업소 및 시군 단위 지방예산제가 실시되었음.
- 1990년대에는 사회주의권 붕괴와 함께 생존을 위한 지역자립체제의 심화가 이루어졌음.

○ 지역단위로 노동력의 수급이 해결됨에 따라 중앙에서 관리하는 기관, 기업소 등을 제외한 일반 근로자의 배치는 무리배치의 경우를 제외하고 대개 출생하여 교육을 받은 지역의 공장, 사업소, 농장에 배치

- 지역자립체제의 특징: 시·군(구역) 단위 이상의 지역에서 자급자족이 가능한 형태로 행정구역을 편성한다는 점.
- 시·군 단위에 농업 및 공업 지대를 모두 포함
- 구체적으로 도시 행정구역에 농업지대인 군 또는 리를 포함시키고, 농촌 행정구역에 공업지대인 노동자구를 신설 또는 편입함으로 행정구역상으로 지역별 자급자족 체제를 갖춤.

- 지역 내 기업과 협동농장이 사회주의적 생산과 분배의 틀을 유지하는 것도 특징의 하나

○ 그렇지만 1990년대 중반 이후 고난의 행군에 따라 배급제가 붕괴된 이후 지역별로 농민시장에 암시장이 형성되고 지역별로 시장경제가 작동하기 시작

○ 북한의 지역자립 정책의 문제점과 한계
- 의도와 달리 지역 간 격차를 심화시켰음.
- 유사한 중소규모 공장을 전국적으로 건설함으로 규모의 경제를 상실, 생산의 비효율성이 증대
- 식량수급에 어려움이 생기면서 지역 스스로 식량문제를 해결하기 위해 농업에 노동력을 많이 투입하여 농업 인력의 비대화를 초래
- 지역 간 이동 및 거래 억제로 인해 지역 간 운송체계와 사회간접자본이 취약해지는 등 산업구조의 왜곡이 발생
- 북한주민들의 지역 간 상호교류가 통제되어 사회적 폐쇄성이 더욱 심화

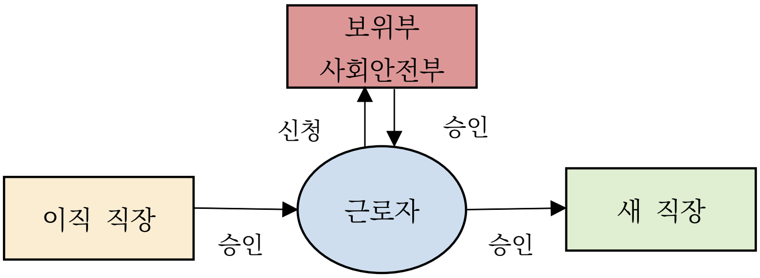
3) 노동력 이동 및 재배치

- 공식적으로 이직이 허용되어 있음.
- 기술이 발전하고 최신 기술에 기초한 생산시설들이 증가함에 따라 중노동이 경노동으로 바뀌어져 종전 많은 청장년 남성노동력을 요구하던 공장과 기업소들이 지금은 적은 수의 여성 노동력으로서도 생산을 담당

- 이에 따라 공장과 기업소들에 여성인력을 신규 배치하고, 기존의 청장년 남성노동력은 군수산업 등에 재배치하는 과정들이 있음.
- 인력의 적재적소 배치를 위해 '공정별 노동력 대장'을 작성하고, 이를 근거로 인력재배치가 이루어지기도 함.
- '공정별 노동력 대장'은 생산 공정과 직종이 근로자들의 성별, 체질, 능력, 기술기능수준이 제대로 반영되었는지를 적시하는 문건
- 그렇지만 북한에서 배치 받은 직장을 떠나 다른 직장이나 직업으로 이동하는 것은 쉬운 일이 아님.[25]
- 군수경제인 제2경제에 소속된 노동자도 제2경제 내부에서는 이동이 가능하지만 제1경제로의 이동은 사실상 불가능(특히, 핵, 미사일 관련 분야)
- 불가피한 경우에는 노동수첩을 통해 이전 직장에서의 문제점을 파악한 뒤 이직을 허용(이 과정에서 연줄과 뇌물이 중요한 역할)
- 직장 이동을 위해서는 기존 직장, 새 직장, 그리고 보위부, 사회안전부 등 보안부서의 승인이 필요
- 기존 직장, 새 직장, 보위부, 사회안전부의 수표를 받는 과정에서 연줄과 뇌물이 동원되며 이러한 현상은 고난의 행군이후 더욱 확산

25) 특히, 특급, 1급 등의 연합기업소 소속 근로자의 경우 중앙당과 중앙 노동성에서 직접 지도하고 있기 때문에 직장이동이 매우 어려움

[그림 2] 직장 이직의 과정



- 이직의 경우 대개 야간대학과 통신대학 형태를 지니는 공장대학에 진학할 필요가 있음.
- 그러나 편한 일자리여야 공장대학에 진학할 수 있는데, 그래서 업종이 중요함.26)

4) 노동수첩을 통한 노동력 관리

○ 노동이동 및 이직과 관련되어 가장 중요한 북한의 제도는 노동수첩임.
- 노동수첩은 노동성이 발행하여 모든 근로자들부터 최고책임자까지 작성
- 노동수첩은 이직 시 새 직장에 반드시 제출
- 새 직장의 책임자가 근로자를 채용할 때에는 노동수첩에 기재된 전직, 퇴직의 개인 관계와 여타 내용을 검토
- 노동수첩의 내용이 사실로 인정되었을 경우 5일 이내에 채용일자, 직장명, 직위, 직종, 임금 등급 등 일체의 해당 사항을 노동수첩에 기록

---

26) 좋은 일자리를 갖기 위해 부모의 능력을 포함한 각종 인적네트워크가 중요하고, 각종 뇌물과 선물이 오고 간다고 함.

- 따라서 노동수첩은 노동이동을 관리하고 제약할 수 있는 주요 한 제도

○ 북한 경제사전의 노동수첩에 대한 설명(사회과학원 주체경제학 연구소, 1985)

- 노동수첩은 국가기관, 기업소, 사회협동단체들에서 근로자들이 일을 어떻게 하였는가를 평가하여 기록한 노동생활을 증명하는 문건으로, 노동행정사업을 종합적으로 담당하는 노동행정부에서 발급
- 노동수첩의 사용과 노동실적 공시제도는 ‘근로자들로 하여금 노동에 대한 영예감을 가지고 창조적 열성을 더욱 높일 수 있게 하며 맡겨진 인민경제계획을 넘쳐 수행하고 노동생산능률을 끊임없이 제고하는데 의의’가 있음
- 노동수첩에는 근로자의 성명과 직종, 직위, 기술자격과 기술·기능급수, 일한 내용과 포상관계, 근로기간과 직종이동 내용, 그리고 여타 근로생활과 관련한 사항들이 기록
- 특히 노동수첩은 근로자의 근로기간과 포상관계를 증명함으로써 국가사회보험 및 사회보장에 의한 혜택을 받게 되는 경우 그 권리를 인정하는 법적문건으로 활용
- 공장 및 기업소는 근로자의 업무실적을 평가, 기록하기 위해 근로내용을 매일 정리한 임시노동수첩을 보충적으로 사용
- 임시노동수첩에는 각각의 노동자별로 하루 맡은 생산과제와 그 수행을 위한 근로활동에 대해 평가한 생산점수와 절약점수 그리고 노동시간 등이 기록
- 임시노동수첩의 사용대상은 노동자들이며, 사무원들은 업무실적을 매일 정확하게 평가하기 어렵기 때문에 사용대상에서 제외

- 또한 임시노동수첩은 노동자들의 생활비를 정확히 지불하기 위한 수단으로도 이용

○ 노동수첩 제도의 활용과 의의(사회과학원 주체경제학 연구소, 1985)

- 노동자들이 일한 정형을 매일 정확히 기록 것
- 노동에 대한 대중적 평가체계를 세우고 작업반에서 담당원들의 역할을 높여 매 사람별로 노동실적 평가 사업을 실속 있게 하는 것
- 작업반에서 평가된 노동실적을 주어 한번 씩 공시하는 것을 철저히 제도화하는 것
- 임시노동수첩에 기초하여 노동수첩에 매 노동자들의 노동생활 정형을 역사적으로 잘 기록정리하고, 그것을 노동력 관리에 이용함으로 노동자 모두가 노동생활에 충실하게 하는 것

Ⅳ. 북한 노동행정의 실제 및 활용 사례

1. 노동력 배치의 실제

1) 시장의 대두와 노동시스템의 변화

○ 북한은 식량난과 경제위기 등으로 배급과 임금지급이 정상적으로 이루어지지 않아서 공식적 노동일상은 크게 와해 된 것으로 알려짐.

- 북한의 공식적 직업 및 노동 시장은 와해되고, 생존 문제를 자력으로 해결해야 하는 상황과 함께 시장의 발전은 북한사회에 새로운 형태의 불안정한 노동들을 양산하고 있음.

- 북한경제의 시장화 수준과 민생경제에서 차지하는 중요성을 감안할 때 계획경제로의 회귀는 사실상 불가능
- 자생적 시장화와 함께 비공식적 경제의 비중이 확대됨에 따라 이중직업과 부업이 일상화
- 인력배치 및 이동에 있어서도 사적관계의 중요성 제고, 비공식적 직장이동의 증가, 민간고용브로커의 대두와 같은 현상들이 나타남.

○ 현재의 북한 근로자들에게 공식적 직업구분은 큰 의미가 없어 보임.
- 북한이탈주민과의 인터뷰에 따르면 군수산업, 기간산업, 외화벌이, 당-국가 관리기관을 제외한 직장에서 근로자의 출근률은 평균 20~30% 수준으로 매우 낮으며 나머지 인력은 공식직업이 아닌 다른 일을 해서 생계를 해결[27)]
- 출근율이 높은 단위는 소위 '먹을 알'이 있는 단위[28)]인 국가관리기관과 당전문기관 및 군대이고, 산업분야로는 군수산업과 기간산업 및 외화벌이 산업이나 국경지역의 중국 합작(대방)산업과 그 외 농장 등에 불과
- 이중 농장의 경우, 도시와의 근접 정도와 노동에 따른 분배상황, 지역 및 경작 작물, 비법경지의 비율 등에 따라 출근률의 편차가 큼.

○ 종합적으로 보면,
- 2003년 이후 북한의 노동세계는 공식적 직업노동이 와해되고

27) 탈북자 개인 의견임.
28) 뇌물 등 직위를 활용하여 비공식적 보수를 챙겨서 먹고 살 수 있는 직업과 직종 등

- 대신 자영업 및 일용노동 등이 발전하면서 상업, 건설, 서비스업 부문을 중심으로 일당제 노동을 비롯한 다양한 고용계약과 함께 품삯 및 소작농 등이 발전

2) 사적관계를 통한 인력배치의 증가: 취업난과 위장 취업

- 경제난 이전 인력배치에서 성분과 가족관계가 중요하였고,
- 일부는 배치단계부터 인적네트워크와 돈을 이용하여 좋은 곳으로 배치
- 그렇지만 경제난 이후 이러한 현상이 더욱 심화
- 또한 공장, 사업소의 가동률이 낮아지면서 인력에 대한 수요가 줄어들었고, 이는 고등중학교 졸업생이나 제대군인들의 취업난 또는 형식적 취업으로 이어짐.
- 그리고 근로조건이 열악한 직장으로의 배치를 회피하기 위한 위장 취업도 다수 있는 것

3) 비공식적 인력이동의 증가

- 민간경제인 제1경제 부문의 붕괴에 따라 배급제가 작동하지 못하고, 이에 생존을 위한 이중직업, 부업증가 등 8.3노력이 광범위하게 확산됨에 따라 인적네트워크와 뇌물을 매개체로 하는 비공식적 노동이동이 크게 확대
- 공식적인 고용관계나 직업훈련 등이 정상에 가깝게 작동되는 군수산업 관련 제2경제 분야나 특수기관 및 공장, 기업소나, 또는 중앙에서 직접 관리하는 특급 연합기업소, 1급과 2급까지인 각 지역의 기업소와 공장 등에서는 여전히 중앙의 조선노동

당 관련 부서와 국가계획위원회를 통한 공식적인 인력배치와 노동이동이 이루어짐.

- 그러나 북한경제의 시장화 이후 도매시장 역할을 하는 평성, 평양, 신의주, 청진, 함흥, 혜산 등 거점 지역을 중심으로 자생적인 경제적 연관 관계와 노동이동 현상이 나타남
- 북한의 비공식적 노동이동의 근저에는 부패구조가 있는데, 북한의 특수적 현상으로 간주할 수 도 있는 부패구조는 이미 체계화, 고착화
- 대표적인 이중직업이 8.3노력[29)]
- 서비스업이 미발달된 북한의 산업구조도 주민들의 직장이동을 자극
- 북한은 남한에 비해 서비스업의 비중이 크게 낮음.
- 이러한 북한 산업구조의 변화는 경제난으로 인해 공장가동률이 떨어져 광공업이 후퇴한 반면, 생존을 위한 주민들의 다양한 노력으로 인해 서비스 분야의 일자리가 늘어난 결과

4) 자생적 민간고용브로커의 대두

○ 북한경제의 시장화에 따라 ‘고용에 종사하는 이런 거래인들’, ‘외화벌이자들하고 노동자들하고 연결’해주는 노동시장 브로커가 자생적으로 발생

- 외화벌이하고 노동자를 연결해주고 그 사람들이 양쪽에서 소개비를 받거나, 외화벌이 기업소에서만 소개비를 받거나 하는 형

29) 8.3노력(또는 생필노동자)은 공장, 기업소에 적을 두고 있지만 출근하지 않고 자영업 등 다른 일을 통해 돈을 벌어 생계를 유지하며, 대신 수입의 일부를 공장, 기업소에 납부함으로써 출근의무를 면제받는 북한의 독특한 형태로 근로자와 사용자 간 하나의 사적 근로계약으로 간주할 수 있음.

태로 브로커 또는 거간꾼은 현재의 북한사회에서 일반화된 노동시장의 거래주체로 여겨짐.

- 이러한 거간꾼 또는 브로커의 대두는 자영업의 활성화와 밀접한 관련

○ 자영업 등 비공식 경제의 발전에 따라 고용주와 근로자를 이어주는 일자리 거간꾼 또는 브로커들이 북한 노동시장의 변화를 주도

- 북한이탈주민의 진술에 의하면 일자리 브로커가 2003년 이후 북한의 시장 및 화폐 경제발전과 함께 상당히 증가하고 구조화된 것으로 보임.
- 그러나 일자리 브로커를 통한 취업과 이동은 아직 자본주의의 민간고용서비스기관과 같은 수준은 아니며 대부분 개인적·음성적으로 이루어짐.
- 또한 상업이나 부동산·건설업이 발달한 국경지역의 경우에는 상당히 발전하였지만 내륙의 평안도나 평양지역에서는 공개적 활동이 어려움.
- 브로커는 연줄이 좋은 개인만이 아니라 기업소에 소속된 간부층, 장사꾼, 국가기관 하층간부 등 인간관계가 넓고 수단이 좋은 사람들로 대부분 부업의 형태로 활동[30]
- 브로커를 통해서건 공식적 루트를 통해서건 노동자를 고용할 때 근로자의 능력과 경력 등이 작용하지만 무엇보다도 연줄이 가장 중요한 역할
- 점차 취업에 있어 근로자의 능력이 보다 중요하게 작용하고 갈수록 능력위주로 채용되는 경향이 강화되고 있지만 아직은 북

30) 아르바이트나 이중직업 등 주변부 노동시장의 팽창과 함께 함경북도와 신의주 등 국경지역에서는 직업 브로커의 활동이 일상화되어 있는 것으로 알려져 있음.

한사회에서 취업과 직장이동에 있어 가장 중요한 것은 인맥과 연줄

- 나아가 2006년 3월 김정일이 지시한 노동자 개인고용 금지법이 현장에서부터 무력해지면서, 점차 월급 또는 주급제가 보편화되고 건설의 경우 팀 합숙 등을 하며 노동시장에서 활동하는 상황이 증대하는 경향

2. **노동력 활용 사례**: 평양시 주택 건설[31]

○ 현재 북한은 김정은 등장 이후 내부 권력의 변화와 함께 사회 변화와 권력다지기 등으로 분주하게 움직이고 있다. 그 중 하나가 평양시 주택건설을 들 수 있는데, 이 사례에서 북한의 노동력 활용 실태를 파악할 수 있을 것

- 2009년 초 김정일은 2012년도 김일성의 생일 100주년에 강성대국에 들어서는 첫 시작이 평양시민들의 주택문제 해결이라고 하면서 3년 안에 평양시 10만 세대 살림집건설을 내각이 맡아 진행하라는 지시
- 이를 위하여 내각에서는 산하에 있던 수도건설국을 수도건설부로 승격시키고 평양시 형제산구역 하당동, 중당동과 석전동, 그리고 락랑구역 통일거리 승리동에서 역포구역 장진2동까지 거리 형성 도안을 가지고 아파트건설을 시작
- 또한 성급 중앙기관들에서 모란봉구역, 평천구역, 보통강구역, 서성구역, 대성구역, 동대원구역, 선교구역들에 건설 중에 있던 아파트들을 다 조사 장악하여 10만 세대 숫자에 포함.

31) 주요 내용은 북한이탈주민 이○○ 씨의 인터뷰 내용임.

○ 북한 김정일은 10만 세대살림집 건설을 위하여 당 자금으로 800만 달러를 먼저 지불하여 원료를 사오도록 하고, 건설자금 확보를 위하여 중앙당 39호실 산하 유경지도국, 낙원지도국, 대성지도국, 경흥지도국, 모란지도국, 능라도무역관리국, 선봉지도국, 등 각 지도국들에서 관리하던 대외건설사업소들을 수도건설부에 귀속시키고 거기에서 나오는 외화를 10만 세대살림집 건설에 투자를 하도록 지시

- 대외건설사업소들은 러시아와 쿠웨이트 등 여러 나라들에 인력을 내보내여 청부업으로 많은 외화를 벌어들이고 있음.

○ 그런데 2009년 처음부터 건설이 예상대로 진행되지 못한다고 하여 당시 내각총리였던 김영일을 해임시키고, 평양시 당 책임비서였던 최영림을 내각총리로 임명하면서 평양시 살림집건설을 다그치고 매일 TV에도 내보내면서 널리 광고

○ 그래도 건설이 잘 추진되지 못하자 2010년 10월경에 김정일은 내각 산하 수도건설부를 국방위원회 산하에 수도건설사령부로 승격시키고 평양시 10만 세대살림집건설을 국방위원회 부위원장 장성택이 맡아 수행하면서 전국이 평양시 10만 세대살림집건설에 총역량을 집중

- 수도건설사령부의 군사지휘권수립을 위하여 수도건설부 산하에 있던 모든 기업소들을 군 체제로 개편하고 기업소책임자들에게 군사칭호를 주어 군복을 입히고 군인들처럼 명령체계에 복종하도록 하였음.
- 또한 인민보안부 산하 8총국이었던 도로총국을 수도건설사령부 산하 도로 1군단으로, 인민무력부 산하였던 도로군단을 도

로 2군단으로, 수도건설부 산하였던 속도전청년돌격대 7개 여단을 도로 3군단으로 편성하여 수도건설사령부에 배속시키고 모두 인민군 군복을 입도록 하였음.

- 당시 속도전 청년돌격대 간부들은 군복을 입는 문제를 가지고 많은 의견들을 가지고 거부를 하였지만 국방위원회 명령으로 군복을 입고 군인으로 재편성되었음.
- 그래도 건설이 좀처럼 추진되지 않는다고 하여 평안남도 남포시 강서구역에 주둔하면서 평양시 방어임무를 수행하던 3군단을 평양시로 올려와 1개 사단은 대성구역 안악동 민속공원건설장에 동원시키고 다른 3군단 전체 병력은 평양시 중구역에 건설하는 고층아파트건설작업에 동원되도록 하였음.
- 중구역 만수동, 창전동, 경상동, 종로동에 있던 낡은 아파트들은 내각 성기관들이 1개동씩 맡아서 해체하도록 하였음.

○ 이렇게 역량을 총 집중하여 2012년 4월 15일 까지 10만 세대살림집 건설을 완공하라고 지시를 하고, 약 20만 명 정도의 노력이 동원되였지만 자재·원료를 비롯한 모든 물자가 부족하여 4~5만 세대정도 완공

○ 북한에서 생산되는 강재와 시멘트·모래와 석재를 비롯한 모든 건설자재들은 10만 세대살림집건설에 총 집중하도록 하였으며, 연관생산과제를 수행 못하는 공장기업소 책임자들은 무조건 해임·철직하도록 하였음.

- 또한 평양시 10만 세대살림집건설 추진을 위하여 자재상무 그루빠를 편성하고, 내각 성 기관 부상들을 비롯한 각 성에서 인원들을 선발하여 건설에 필요한 자재와 설비를 우선적으로 보장하도록 국가대상건설로 지정

- 시멘트와 강재·모래를 비롯한 기본건설자재들은 거의 국내산으로 충당하였으며 내부 장식용 싱크대와 창문틀, 창문을 비롯한 일부 자재는 중국을 통하여 수입
- 건설에 필요한 기름은 러시아의 나호드까에서 중국 유조선으로 수입

○ 이렇게 평양시에 많은 군인들이 들어와서 건설에 동원 되여 평양 질서혼란을 일으키자 지방에 주둔하고 있던 폭풍군단의 1개 사단을 평양시로 옮겨와 1개 연대는 평양시 치안유지에 동원하도록 하고 2개 연대는 대성구역 안악동 민속공원건설장으로 보냄.
- 이렇게 해서 김일성의 생일 100돐 까지 평양시민들에게 10만 세대의 살림집과 민속공원을 선물하겠다고 김정일이 선포

○ 지난 시기 평양시 만경대구역에 광복거리를 건설할 때에는 후생시설을 동반건설하지 않아서 많은 사람들이 아직도 그 피해를 보고 있는 것을 고려하여 자강도 희천발전소가 완공되면 거기에서 생산되는 전기를 100% 평양시에 공급하여 전기 문제를 해결한다고 하면서 평양시 형제산 구역 서포1동에 22만Kw용양의 변전소를 동시에 건설
- 그리고 형제산 구역 중당동과 중구역 만수동, 역포구역 장진2동에 물을 공급할 수 있는 저수지들을 크게 건설하여 물을 보장하도록 하였으며 아파트 아래에는 후생보장시설들을 건설하도록 조치
- 철거세대들에 한하여서는 철거증을 떼여주고 기관들에서 10만 세대살림집건설이 완공될 때까지 돌봐주도록 지시를 하고, 철거자들에게 집이 완공되는 차례로 우선적으로 보장해주도록 조치
- 또한 철거자 세대에서는 성인 한 명이 무조건 건설에 동원되도록 하였음.

○ 아파트의 일체내부 장식은 집을 배정받은 다음 집주인이 자체로 자기가 자재를 구입하여 완공하도록 하고 있으며, 국가에서 배정해주는 것은 장판지와 대(도)배지·세면장에 붙일 국내산 타일을 주며 전기용품을 국산으로 공급해주지만 많은 집들에서는 그것을 쓰지 않고 시장에 나가서 중국산이나 다른 것들을 구입해서 집안 장식

- 아파트가 많이 건설되는 동에는 탁아소, 유치원, 소학교, 고등중학교, 진료소들과 공공건물들도 같이 건설

○ 주택배정은 철거자들에게 우선 배정을 하고, 평양시당과 각급 중앙기관들에 분배하여 배정을 하며, 특히 항일투사 유자녀들과 6.25전쟁 전사자 가족들에게 우선 공급 지시

○ 각급 성 기관들에서 건설하는 아파트는 능력이 있는 사람을 선출하여 (아파트 건설을 승인하여 줄데 대하여)라는 문건을 작성하여 자기성의 공인명판을 찍고, 상이 싸인 한 다음 국가계획위원회, 건설성, 건설감독성, 군수동원총국, 인민보안부, 전력공업성, 해당 지역 인민위원회 위원장의 승인을 받은 다음 건설성에서 아파트건설 명시가 최종적으로 나오면 상무위원회를 조직하고 시공을 주최할 군부대나 건설사업소들과 계약을 하고 건설을 진행

○ 국가건설대상에 포함되지 않으면 원료와 자재를 악전고투하여 구입하여야 하며, 매번 시장가격의 돈을 지불하고 구매

- 그러나 국가건설대상에 포함되면 해당기관에서 발급하는 무현금 행표를 가지고 국가계획에 지정된 연관생산공장들에 가서 강제와 시멘트를 비롯한 건설자재를 받아오며 건설이 마감되면 의무적으로 5세대의 집을 국가에 반납

- 아파트 건설시 기중기가 없으면 다른 기관에서 기중기를 임대하여 건설이 끝나면 2세대의 집을 주어야 하며, 운수수단은 10톤짜리 화물차 한 대를 한 달에 700~1,000달러를 주고 임대

○ 아파트 건설승인을 받기 위하여 해당지역 인민위원회와 전력공업성, 건설감독성을 비롯한 여러 단위에 집이 완공되면 2~3세대의 집을 배정해 준다는 계약을 맺어야 승인이 잘 이루어짐.

- 군부대와 시공계약을 맺는 경우는 그들이 평양시 중심구역에 거주를 못하므로 그들의 부대거주 지역에 살림집을 건설할 수 있는 허가권과 자재를 보장하며, 나머지는 부대에 후방사업을 해주는 것으로 계약을 맺음.

○ 아파트 건설이 완공되면, 1층과 제일 높은 층 집은 철거자들을 주고 나머지 집은 건설기관과 시공기관이 상무위원회와 합의 하여 배정

- 국가건설 대상에 들어가서 아파트가 완공되면, 평양시 당에서 나와 위치도 좋고 층수도 괜찮은 집으로 5세대를 먼저 가져가고 나서야 비로써 나머지 아파트들도 배정을 할 수 있음.

V. 논의 및 과제

1. 자본주의와 사회주의 체제 행정 분야의 비교

분야	자본주의 체제 행정	사회주의 체제 행정
행정 환경	개방적, 수용적	폐쇄적, 적대적
이념	민주성(인본주의), 효율성, 효과성, 형평성, 합법성, 합목적성, 사회정의 등	사상성(북한: 주체사상), 평균성, 성과성, 폐쇄성, 초법성, 의무성, 부서성(개별성) 등
조직	분화적, 개방적	기능적, 폐쇄적
인사	전문성 중시	정치성 중시
재무(예산)	종합적(범 부처)	개별적(각 성)
지방(자치)	분권지향	집권지향
정책(의사결정)	정부 중심(전문성)	당 중심(획일성)
행정권한	관료적	당료적
행정 문화	다양성, 다원주의	단순성, 집단주의
…	…	…

2. 남북한 정부 행정체제 비교

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>남한</th><th>북한</th></tr>
<tr><td colspan="2">정부
조직의
기본원리</td><td>○ 국민주권주의
- 간접민주제(대의제)
(무기속위임〈無羈束委任〉)
- 삼권분립
○ 행정의 정치적 중립
○ 지방자치제</td><td>○ 인민민주주의
- 직접민주제를 이상으로 함.
(기속위임〈羈束委任〉)
- 일당체제
○ 노동당 지도체제
○ 중앙집권제</td></tr>
<tr><td colspan="2">중앙
행정 조직</td><td>○ 국무회의
- 정책결정 및 집행
○ 18부, 4처, 18청, 6위원회
○ 행정부 소속의 고용노동부</td><td>○ 내각
- 최고인민회의 집행 기능
○ 9개 위원회, 29개 성, 3개국, 1개원 및 은행
○ 내각 소속의 로동부</td></tr>
<tr><td rowspan="2">행
정
환
경</td><td>정치
체제</td><td>○ 복수 정당제
- 여당은 직접 정부를 지도·감독하지 않음</td><td>○ 일당 독재
- 정책 결정과 집행을 당이 주도</td></tr>
<tr><td>사법
제도</td><td>○ 사법부 독립</td><td>○ 사법부 비독립</td></tr>
</table>

자료: 양현모(2001: 95)의 표를 수정 보완함.

3. 북한 행정의 특성 및 남북한 노동행정 분야의 비교

○ 북한 행정의 특성
- 행정이념으로서의 주체사상
- 행정에 대한 당의 통제
- 행정 감독 부서의 다양성
- 행정 혹은 사업 현장에 당 지도그룹 파견
- 당은 사회의 이익집단을 장악 통제

○ 행정기구 편제와 운영의 특성
- 행정기구의 방만 운영으로 과거 사회주의 국가[32]의 중앙행정 기구 운영과 비슷함
- 중앙행정기구의 편제는 경제와 산업분야의 생산단위 관리체계를 일반행정체계와 병합 및 획일화하여 운영하고 있음.

○ 남북한 노동행정 분야의 비교

분야	자본주의 노동행정(남한)	사회주의 노동행정(북한)
노동행정 환경	개방적, 수용적	폐쇄적, 적대적
노동행정 이념	효율성, 민주성, 효과성, 형평성, 정의,	사상성(주체사상), 평균성, 폐쇄성
노동행정 조직	분화적, 개방적	기능적, 폐쇄적
노동행정 인사	전문성	정치성
노동행정 재무(예산)	종합적	분화적(각개적)
노동행정 지방(자치)	분권지향	집권지향
노동행정 정책 (의사결정)	정부 중심(합리주의)	당 중심(전체주의)

32) 강일규(1997), 중국 중앙정부의 특성과 국무원의 성격에 관한 고찰, 한남대학교 논문집(사회과학), 제27집, 한남대학교.

노동행정 행정권한	관료적	당료적
노동행정 문화 (노사 관계)	다양성	단순성
노동 관련 법	탄력적(합의적)	고정적(일방적)

4. 남북한 직업교육훈련 분야 정책 비교

내용	북 한	남 한
정책이념	사회주의 직업교육이념, 주체사상, 전체주의, 평등성	자본주의 직업교육이념, 자유민주사상, 다원주의, 형평성
정책과정	폐쇄적, 고정적, 단기적, 강제적	개방적, 탄력적, 장단기적, 자율적
정책목표	사회주의 건설, 집단의 실적향상	직업의 안정, 복지사회 건설, 개인의 능력향상
정책환경	변수의 단순성, 환경의 소극적수용	변수의 복잡성, 환경의 적극적수용
정책결정	일인 혹은 소수(비합법적, 정치적)	다단계(합법적, 합목적적)
정책추진	급진적, 공급자 중심, 기계적	점진적, 수요자 중심, 탄력적
정책내용	교육훈련의 일치, 이론과 실기의 결합, 정치사상의 강조, 공급자 위주, 대외 선전지향적	교육과 훈련의 분리, 이론과 실기의 불균형, 신기술 강조, 수요자 위주, 대내 내실지향적
정책형태 및 대상	집단주의 지향, 집단 및 계급	개인주의 지향, 개인 및 계층
정책평가	주관성 지향	객관성 지향
정책방향	사회(경험)교육훈련→학교교육	학교교육→사회(경험)교육훈련

출처: 강일규 외(1998), 통일대비 직업교육훈련정책의 반향과 과제, 한국직업능력개발원.

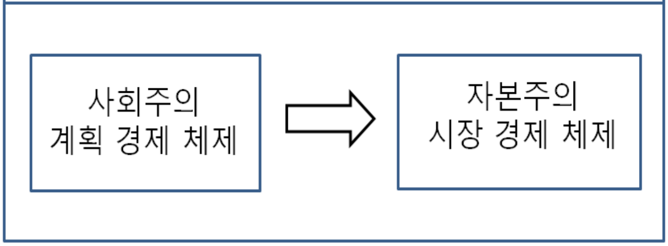
5. 미래 남북한 행정 분야의 대응 방향과 과제

○ 체제 전환 관련 연구: 체제 전환국 사례 연구

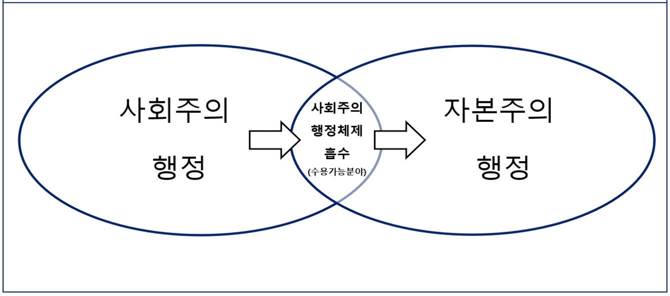
- 북한의 체제 전환 전 및 과정과 후에 대한 연구 필요

○ 남북한 행정 통합 모형 연구 등

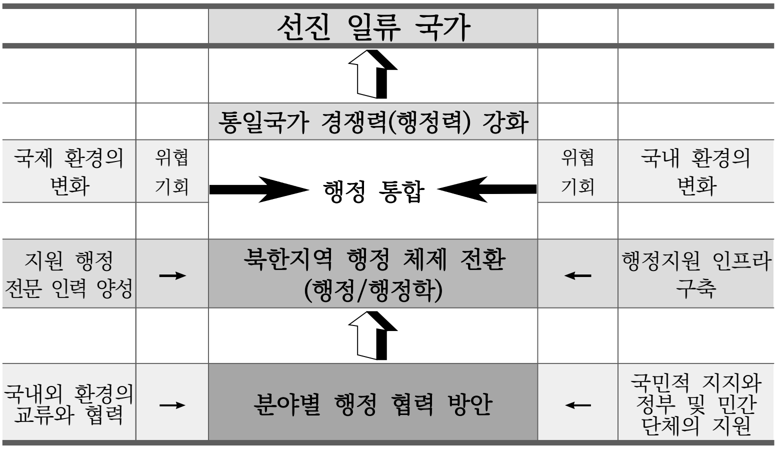
체제 전환의 기본 방향



남북한 행정 통합 기본 모형(안)



- 남북한 행정 통합 방향(안), 미래 남북한 통일 차원33)



○ 연구 관련 우선 과제

- 관련 자료 및 정보의 지속적인 정리와 축적 및 수정 보완 작업
- 행정 및 정부 관련 용어 정리(일반 행정 및 행정학 학술 용어 등)

관련 용어	남한	북한
중앙 행정기관	고용노동부	로동부
수장 명	장관	상
관련 용어	노동력(인적자원)	노력(노력자원)
		노동수첩
		간부
		일꾼
…	…	…

33) 박종철 외(2013), 통일대비를 위한 국내과제. 서울: 통일연구원,

4단계 통일, 우리가 주도할 때(최진욱, 2011)	합의통일 유도를 위한 국내 대비 방안(박종철 외, 2013)
1단계(현재의 2국가 2체제)	1단계(북한변화 유도단계)
2단계(개혁개방적 정권등장)	2단계(통일 추진단계)
3단계(체제전환 이루어진 2국가 1체제)	
4단계(제도적 통일 이루어진 1국가 1체제)	해당 없음

○ 통일과정에서 노동행정 및 정책 관련 과제

- 산업과 직업구조의 변화에 따른 실업문제 및 자영업 문제
- 소득 분포 및 빈곤 증가 문제
- 인구 이동 및 도시화 문제
- 노사관계의 불안 문제
- 직업교육훈련 수요 증대 문제
- 기타

○ 인력 관련

- 고용서비스 전달체계 문제: 국가독점 혹은 민간 참여 허용 문제
- 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 문제
- 고용과 복지서비스의 연계 문제(남: 서로 분리/ 북: 복지서비스만 존재)
- 고용보험의 도입 및 이의 전달과 관련된 문제
- 자영업 종사자에 대한 고용서비스 문제
- 북한의 부패구조 개혁 문제
- 인적자원개발 및 양성과 배치의 공정성 제고

○ 지원 협력 과제

- 북한의 노동 관련 전문가에 대한 교육훈련 지원
- 인력관리 및 배치의 공정성 확보를 위한 인력관리 매뉴얼 개발 지원
- 북한 노동제도의 전산화 지원
- 북한 노동 관련 정보 및 데이터 구축 지원
- 인적자원개발(직업교육훈련 등) 관련 지원
- 노동(인력 양성 등) 관련 교류 협력 지원
- 기타

참고문헌

강일규 외(1998), 통일대비 직업교육훈련정책의 반향과 과제, 서울: 한국직업능력개발원.

강일규(2002), “통일환경의 변화와 행정분야의 수요 및 대응”, 한국사회와 행정개혁, 박병식 외, 서울: 법문사.

강정구(1996), 통일시대의 북한학, 서울: 당대.

강정인(1994), “북한연구 방법에 대한 새로운 제언”, 역사비평 가을호.

강정인(1993), “북한연구 방법론: 내재적 방법론에 대한 비판적 성찰”, 동아연구 제26집.

경남대 북한대학원(1998), 현대북한연구, 창간호.

금재호(2013), “북한의 인력배치와 고용서비스”, 강일규 외(2013), 평화통일 기반 구축을 위한 북한지역 인적자원개발 정책 연구, 서울: 한국직업능력개발원.

고용노동부 내부 자료.

대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

민 진(2002), “미래사회와 조직개혁”, 한국사회와 행정개혁, 박병식 외, 서울: 법문사.

박종철 외(2013), 통일대비를 위한 국내과제. 서울: 통일연구원.

방해란(1991), 민주집중제, 서울: 도서출판 녹두.

서동만(1998), “북한연구에 대한 반성과 과제: 1990년대 연구 성과와 문제점”, 현대북한연구, 창간호, 경남대학교 북한대학원.

송두율(1995), 역사는 끝났는가, 서울: 당대.

양현모(2001), 남북연합의 정부·행정체제 구축 방안, 서울: 통일연구원.

연합뉴스(2022.12.14.), clap@yna.co.kr

이목훈·박종관 외(2003), 노동행정론, 서울: 형설출판사.
이종석(1990), “북한연구 방법론: 비판과 대안”, 역사비평 가을호.
이종석(1995), 현대북한의 이해, 서울: 역사비평사.
최영준(2022), 북한행정 연구 현황과 발전방안 연구, 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
통일부 국립통일교육원(2022), 북한의 이해.

2

북한 인사행정의 지평 확대: 시장경제 교육훈련 사례의 시사점

허 준 영

(한국행정연구원 국정데이터조사센터 소장)

1. 북한 인사행정 논의의 맥락

□ 행정학 분야 자체 연구 미흡

○ 북한의 이해에 대한 필요성

- 분단 이후 북한과 복합적이고 모순적인 관계설정으로 인해 축적되는 대북정책이 아닌 정부별로 이념에 따라 포용과 상호주의를 오가는 상황이 반복되면서 대북정책의 합리성은 위축되어 왔음(최영준, 2022).
- 지속적인 분단기간으로 기존의 동질성은 차별성으로 변모하는 등 통일의 당위성은 점차 흐려지고 있고 이전에 분단을 극복한 국가들의 경험 이상의 새로운 고민이 필요한 시점

○ 북한 연구 특히 행정학 분야에서의 필요성

- 북한이 사회주의 계획경제체제를 근간으로 한다는 점에서 시장경제체제 국가 대비 국가의 활동영역이 넓다는 점에서 공적 영역의 범위와 영향에 대한 이해는 긴요할 것임.
- 합리적인 대북정책 추진을 위해 북한에 대한 행정연구는 학제적으로 연계하면서 이론적 뿐만 아니라 정책적인 고려를 하면서 진행할 필요가 있음.

○ 행정학 분야의 북한 연구 현황

- 중요성에 비해 그동안 행정학 분야에서의 북한 연구는 드물었는데[1] 북한행정 연구 중에서도 정책 등을 제외한 전통적 행정학 영역은 약 20%에 불과하며 특히 인사행정 분야의 실적이 총 13편(1.6%)로 북한 행정 연구에서 가장 적었음(최영준, 2022).
- 실제 수행된 연구를 보면 북한 인사 행정의 주요 원칙 및 흐름을 밝히는 연구[2], 북한의 엘리트 정책과 분포, 변화여부 및 인사경로 연구[3]로 나뉘며 북한 군부에 대한 연구에 상당히 집중되는 등 세부 분야도 한정됨(최영준, 2022).
- 이는 고위 엘리트의 배경, 성향 등에 관심을 집중하는 정치학의 문제의식을 차용한 나머지 중하위직이나 인사행정 전반에 대한

---

1) 2022년 8월말 기준으로 총 826편의 논문이 행정환경, 조직, 인사, 재무, 지방, 정책 등의 분야에서 실렸는데 행정학 분야 뿐만 아니라 북한에 대한 연구 자체가 매우 부족하다는 지적도 상당함(최영준, 2022; 부형욱, 2011; 안지호·조충희 외, 2018).

2) 김일성의 인사정책과 용인술(김규범, 2019), 북한 간부양성체계의 변천 및 특징(김수연, 2020), 만경대혁명학원 창립과 핵심 인재양성(김옥자, 2014)

3) 김정일 시대의 경제엘리트(배국열, 2010), 김정은 시대의 엘리트(이성봉, 2020), 북한 군부엘리트의 경력이동연결망(박근재·김인수, 2013), 북한군 장령진급(김인수, 2011), 김정은 시대 군부 핵심요직 변화(이성춘, 2017)

관심은 적었다는 사실을 단적으로 보여주는 것임(최진욱, 2008).

- 아울러 북한 체제의 폐쇄성과 자료의 부족 등으로 북한 인사행정의 일반현황에 대한 체계적인 분석이 어려웠기 때문이기도 함.

□ 인사행정 관련 논의가 필요한 주제

○ 북한 인사행정 관련 일반적인 논의

- 북한 인사행정의 경우 1) 개념과 대상, 2) 인사 원칙과 기준, 3) 주체와 비준 및 합의체계, 4) 인사관리실태 등의 논의가 진행되어 왔음(최진욱, 2008).
- 이 중 인사관리실태에서는 간부이력문건, 채용, 승진, 조동(전직/전보), 교육훈련, 보수와 연금, 복무, 상벌 등에 대한 논의가 있으나 김정일 시대의 논의에서 업데이트되지 못하고 있는 실정으로 30-40대 기술관료의 부상이나 시험 도입 등 변화의 단면이 있으나 자료 부족으로 심층적인 연구가 되지 못한 상황임.
- 즉 인사행정 전반에 걸쳐 보다 폭넓고 심층적인 연구가 지속적으로 필요한 상황으로, 북한의 내부사정에 대한 깊이 있는 분석 없이는 적절한 대책이 나올 수가 없음(최진욱, 2008).
- 전체적인 현황 파악이 어려운 상황에서 결국 각론에서 논의들이 이어져 전체적으로 인사행정의 폭와 깊이를 심화하여 학문적 축적 및 이를 통한 정책제안 등이 진행될 필요

○ 교육훈련 연구의 의의

- 북한 사회의 폐쇄성으로 인해 정확한 실태자료의 확보가 어렵다면 개별 사례에 대한 연구를 통해 퍼즐을 맞추고 큰 그림을 그려보는 노력이 필요함. 아울러 이론 외에도 실제적인 유용성 즉 정책적

측면에서 기여할 수 있는 연구도 중요함.

- 현재 인사행정 중 북한 외부에 노출되어 있는 부분은 교육훈련 특히 북한 스스로 진행이 어려운 시장경제 교육훈련으로 이에 대한 사례 연구를 통해 북한 인사행정의 지평 확대에 기여할 수 있을 것임.
- 인사행정 중 간부에 대한 교육훈련 논의는 총체적인 자료가 부족하여 전체 틀을 확인하기는 어렵지만 최근까지의 연구에서 부분적으로 다루어져 왔음. 특히 시장경제 교육에 대한 관점을 가지고 있다는 점에서 체제전환까지 염두에 둘 수 있고 남남갈등의 소지도 적을 수 있다는 장점이 있음.
- 현실적으로도, 북한 인력의 직무역량 개발은 남북 경제통합에서의 가장 중요한 인적 인프라 및 인적 통합과 직결되는 사안이나 중요성에 비해 지금까지 북한 인력 대상 직업능력 개발 혹은 직무역량 개발 사업의 실행이 지체되고 있음(강일규, 2008; 2019; 이정현, 2020).
- 남북협력기금의 지출을 기준으로 북한 인력 대상 직무역량 개발 사업의 진행을 살펴보면, 식료품 지원, 의료지원, 긴급 구호 등의 인도적 차원의 지원에 편중됨. 직업훈련, 기술전수, 산업/학술분야 등에 대한 지원은 매우 부족함(김춘순 외, 2020).
- 대북지원의 상당한 역사에도 불구하고 지속적으로 이어져 온 북한 전문인력 인적자원 개발의 성공사례를 찾기는 쉽지 않은데 사업의 지속성 측면에서 일시적, 산발적인 사업운영에 그쳤기 때문(김춘순 외, 2020)으로 보다 효과적인 정책변화가 필요한 실정임.

2. 교육훈련 관련 연구 동향

□ 체제전환 과정에서 고급인력의 역할

○ 현실 사회주의 국가의 체제변화는 변화 내용의 깊이와 속도의 급진성 여부에 따라 체제 내 변화, 체제개혁, 체제전환으로 분류할 수 있음(Kornai, 1992).

- 체제 내 변화는 사회주의 경제체제의 두 근간인 생산수단의 사회화와 계획경제 시스템이 본질적으로 유지되면서 일부 정책적 조정기제 만이 변화하는 경우이며, 체제개혁은 기존의 체제적 특성 요인 특히 정치틀이 유지되는 가운데 시장경제로의 방향전환의 경우이며, 체제전환은 경제부문 뿐만 아니라 공산당 독재, 중앙집권명령경제체제, 이데올로기 독점 등 정치, 이데올로기 부문에서의 완전한 변모 뜻함.
- 현실 사회주의 국가의 체제변화 양상을 살펴보면 시장경제 도입 등 체제개혁으로 시작하여 장기적으로는 정치체제까지 포함한 근본적인 체제전환으로 연결되어 왔다는 점에서 체제개혁은 체제전환의 중간단계이자 징검다리임(김근식, 2010).
- 따라서 경제부문에서의 체제변동이 체제전환의 핵심적 요소라 할 수 있음.

○ 사회주의 국가에서 시장경제제도 도입과 경제발전에서 주도적 역할을 할 인적자원이 필요하며 이들의 충원과 교육 등 인사관리는 매우 중요하게 다루어짐.

- 지도집단으로서 고급간부들은 카더(Kader)로 불리며 1) 마르크스-레닌주의 교육 습득, 2) 충만한 정치적 충성심, 3) 행정·기술적 능력 보유의 선발조건을 통해 충원됨.

- 행정 카더의 경우, 비록 서구에서는 정치적 중립자이나 사회주의 국가에서는 이들도 마찬가지로 정치적이며 사회주의 계획경제 운영에서도 정치적 지식이 필수적임(König, 1992; 1993; Boyer, 1999).
- 카더들은 기능적으로 특화되기보다는 경제·공공·정치의 모든 영역에 배치될 수 있도록 균질적이어야 하는 것으로 예정됨 (Wagner, 1999).
- 사회주의 국가의 고급인력인 카더를 지배하는 권력은 당으로 전문성을 갖춘 탈관료주의적 내지 인민 친화적 관료의 모습과 무관하며 현행 지배계층 신분구조를 고착시켜옴(Haller & Kolosi & Robert, 1990).

□ 북한의 간부와 시장경제 교육

○ 북한은 사회주의 국가로서 당은 범국가적 행정과 경제 활동의 중추적 조정자이며 일체의 인사를 관장함(Hassig, 2004).
- 고급인력 즉 간부의 수는 대략 1천명에서 2만명 정도로 파악되며 충성계급 출신으로 이들의 충원과 교육은 오랫동안 북한 지도부의 일차 관심사였는데 삶의 모든 영역을 노동당의 통제 하에 놓기 위해 노동당은 그 대리자로서 간부를 필요로 하기 때문임(Kim, 1994).
- 따라서 북한의 간부들은 당 조직의 핵심 직책을 보유한 관리들로 정치국으로부터 정부 말단 기관, 기업, 대규모 조직의 당 위원회까지 미침. 정부 요직은 예외없이 충성스런 당원들이 차지하고 이들 대부분은 북한에서 이데올로기가 강조되는 교육을 받았음(Kim, 1994).

- 북한의 간부들은 기타 사회주의 국가의 카더와 크게 다르지 않음. 이데올로기는 양쪽 경우 모두 가장 중요한 요소이나 차이점은 충성이 결국 당이 아닌 김씨 일가에 대한 충성이며 간부가 되는데 중요한 기준이 충성스런 가정 출신이라는 개인적 배경임 (Kim, 1994; Hassig, 2004; Hur, 2010).

○ 북한에서의 시장경제관련 교육과정은 제한적이지만 점차 확대과정(발아기-양적 확대기-질적 확대기)을 밟고 있음(윤병수, 2005).
- 1970년대 초 서방국가들과 교역이 증가하면서 자본주의 시장에 대한 전문지식을 갖춘 무역 실무자 양성 필요성 제기되어 외교·무역 관료들의 단편적이고 기술적인 면에 치중한 재교육 위주 진행
- 80년대 중후반에는 기존 교육 시스템 유지하면서 교육대상자들을 확대했는데 일반 경제부처 관료, 현직 기업관료, 일반대학 졸업생들도 포함됨.
- 1997년 이후 질적 확대기로 외국 및 국제기구, 단체 등의 지원을 받아 본격적인 시장경제 교육을 실시하였고 1998년 국과장급 중견간부 120여 명은 호주, 미국, 싱가폴 등 파견, 1997-2000년 사이 해외에서 시장경제 등 연수받은 경제관료는 400여명(통일부, 2001; 윤병수, 2005)
- 1998년 UNIDO 지원하에 나진기업학교 설립하여 경제무역관리들 대상으로 시장경제 교육 시작 및 2004년 스위스 개발협력기구(SDC) 지원으로 평양 비즈니스스쿨 설립되어 MBA 프로그램 교육으로 이미 본토에서 자본주의자에 의한 자본주의 교육이 실행되고 있음. 아울러 국제 NGO인 CE를 통한 시장경제 교육이 10년 이상 진행 중(허준영, 2012; 이정현, 2020)

- 1997년 이전에는 이론적 내용 국한된 명목적인 교육에 그쳤다면 서방의 지원과 협력 이후 점차 실무적 수준의 실질적인 교육 진행으로 변모하였고 국제기구나 개별 국가에서의 지원 중단 이후 국제 NGO 지원도 받는 실정임.

□ 시장경제 교육의 실제 I: 나진 기업학교(Rajin Business Institute)

○ 1998년 북한 내각 무역성 대외협력 추진위원회 산하에 처음 설립된 서구 스타일의 비즈니스 연구기관으로 북한과 UN 개발프로그램(UNDP) 사이의 공동 프로젝트임(윤병수, 2005).

- 1996년부터 UNDP와 UN 산업개발기구(UNIDO)로부터 펀드 및 각종 지원 제공 받고 있으며 교수진은 싱가포르 난징 대학에서 비즈니스 행정 과정(5개월) 이수한 북한인들로 주로 구성됨.
- 강의 과목은 시장경제 이해에 필요한 11개 비즈니스 관련 주제를 다룸(경영 재무와 회계, 은행업과 프로젝트 재무, 재고 관리, 서비스와 관광 경영, 비즈니스 행정, 마케팅, 국제 무역, 세법과 비즈니스 관련 법률 등. 컴퓨터와 외국어(영어, 중국어, 일본어) 교육 병행
- 학생 구성은 주로 북한무역 부문의 관료와 기업의 책임자급 인사, 기타 일반학생들로 이루어짐. 주로 나선 자유무역지구와 인접한 함경도 출신이며 체제 우호적인 가정 출신 즉 사상적 배경을 필히 갖추어야 함.
- 나선 자유무역지구를 관리할 인력을 공급하겠다는 목적에 따라 졸업생 대부분은 나선 지구 입주 해외 기업에 고용되거나 정부기관(행정 관리소)에 취직
- 북한 내 최초의 서구 비즈니스 학교이며 기존의 정규 교육기관

과 결합시키려 한다는 점에서 중대한 의미

- 부설 나진 비즈니스 정보센터는 나선 경제특구 관련 정보를 통합·체계화하여 외국 투자자들 및 국내 관련 기관들에 제공

□ 시장경제 교육의 실제 II:
평양비즈니스스쿨(Pyongyang Business School)

○ 스위스 외무부 산하기구인 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation: SDC)의 역량개발 프로그램 일환으로 2004년 평양비즈니스스쿨 설립(Hur, 2010)

- 북한 정부는 2000년대 초부터 사업 경영과 행정에 관해 추가 교육과 트레이닝이 필요하다는 점 표현해 왔고 그 일환으로 개발협력청 주도로 BASF 등 세계 유수 기업들과 유럽경영협회 등 단체들로부터 지원을 받아 운영함.
- 2011년까지 3기의 교육과정을 통해 96명의 경영자와 관료들에게 현대 경영관리기법을 전수하여 국경기업 경영자들은 수월하게 투자자들을 찾고 이윤을 창출하게 됨.
- 프로그램은 전략적 경영, 마케팅, 소비자 행태, 관리 및 물류 전략, 회계와 재무관리, 경영상 의사 결정 등으로 서구 MBA 과정처럼 사업 경영과 행정상의 주요 주제들을 폭넓게 다룸.
- 강사들은 유럽 주요 기업체의 톱클라스 경영자들로 구성된바 평균 20년 이상의 국제적 경영 경험 및 홍콩경영협회 출신 배경을 가짐. 즉 서구 회사에 근무하면서 중국과의 사업 관계를 이미 경험해 보았기 때문에 이런 노하우를 바탕으로 북한 고급인력들이 부딪힐 상황에 보다 잘 설명해 줄 수 있다고 봄.
- 강사들은 중국본토에서 서구 기업의 자회사 설립을 경험 즉 체

험을 통한 유용한 고급 실무 지식을 보유하고 있었고 상이한 경제, 문화, 정치적 측면에 대한 잘 알고 있으므로 어떤 서구의 강사들보다 북한을 이해하고 배려할 수 있는 장점(Interview Blog, 2008)

□ 시장경제 교육의 실제 III: CE(Chosun Exchange, 조선익스체인지)

○ 조선익스체인지(CE)는 싱가포르 배경의 비영리단체로 2010년 이래 북한에서 지속적인 시장경제교육을 제공하고 있음(Reinert et al., 2017).

- 북한 성인 인력 대상 직무역량 강화 해외지원 프로그램 중에서 가장 성공적이라고 평가되며 국제기구의 프로그램이 아니고 특정 국가의 공식적인 지원을 받지 않는 비영리단체로 3천명 이상에게 교육을 제공하고 있음(Reinert et al., 2017).
- CE는 간부와 정책관련자들을 대상으로 지역 개발 프로그램 등을 진행해 오고 있는데 교육대상은 고학력자 및 평양 또는 평양 인근 거주자로 북한 당국이 사실상 참여자를 결정하며 CE는 참여자 정보를 제대로 제공받지는 못하는 실정
- 남북정상회담의 개최 등의 남북관계 변화 등에 힘입어 2000년대 들어 북한관료의 해외 파견과 해외연수가 그 전에 비해 급증하는 양상을 보였는데 경제특구 고급관리들 대상 교육은 북한이 선호하는 교육형태(See, 2014)
- 교육 내용은 투자자 의향, 실행가능성, 경제정책, 관광정책을 통한 지역개발, 경제특구의 경제성장에서의 역할 등 지역개발 관련 교육으로 현장 조사 및 토론, 간부 인터뷰 등을 진행함.
- CE의 북한 내 파트너 조직은 싱가포르/북한 우호협회와 국가과

학원이 있는데 전자는 연 2차례 정기적 평양 워크숍 파트너로 참가자들은 정부 등 상위계층 사람들이며 후자는 평양 근처 평성에서 진행되는 행사 파트너로 행사에는 일반인의 참여가 허용되며 과학자와 연구자들 중심임.

- 강사이자 자원봉사자 대부분은 컨설팅회사, 투자은행, 광고홍보회사, 공공조직, 대학 등 본연의 직업을 가지고 활동하는 사람들로 자본주의 교육의 전문성(스타트업 인큐베이팅, 투자유치, 마케팅, 커뮤니케이션, 팀 빌딩 등) 구비한 대학교수, 경영컨설턴트, 변호사 등임. 이외에도 전 싱가포르 외무부장관, 싱가포르항공 전 CEO, 뱅크오브아메리카 등 금융전문가 등 포진

○ CE는 비영리조직으로서 자율성을 유지하려는 노력을 지속적으로 해옴(이정현, 2020).

- 창업교육과 시장경제 교육으로 활동범위를 정하고 경제특구의 젊은 관리자/관료에 집중하는 것이 잘 할 수 있고 북한 사회에 대한 효과를 극대화할 수 있는 교육활동임을 자각
- CE의 대표 국적인 싱가포르는 북한의 10대 무역대상국 중 하나로 비중있는 국가(이재현, 2017)로서 북한과의 관계유지 및 관계 증진에 가장 적극적인 국가이기도 하고 고 이광요 수상 장기집권시 단일정당이 계속 집권하고 강력한 권위주의 체제를 유지하면서도 급속한 경제발전을 이룬 경험이 있기도 함.
- 한편 CE는 싱가포르 보다는 동남아시아(ASEAN)의 CE로 인식되길 원하며 북한과의 관계에서도 CE 단독 조직이 아니라 동남아시아와 북한 간의 협업관계로 인식되기를 희망함.

3. 북한 간부대상 교육훈련에 대한 평가

□ 시장경제 교육의 적극성

○ 북한은 간부 대상으로 이미 25년 이상 다양한 형태의 시장경제 교육을 해외에서, 심지어 북한 내부에서도 진행해 오고 있음
- 초기 프로그램들은 내용 전수보다는 교육을 통한 쌍방의 친근감 제고 및 상호 교류를 목적으로 하였음.
- 점차 실용적 기술과 지식에 대한 깊이 있는 전수 쪽으로 변화중이며 초기의 단중기 연수 교육형태는 점차 중장기적인 정규 학위 프로그램으로 전환되고 있음(Ireson, 2011).

○ 북한 내부의 자본주의 교육 위상 또한 상당한 발전 경로를 밟고 있음.
- 협력방식은 국제기구인 UN과의 공동 프로젝트에서 서방국가인 스위스 개발협력청 주도로 진화하였음.
- 교수진은 해외에서 연수받은 북한 학자들에서 유럽 주요 기업체의 톱클래스 경영자들로 변화하여 보다 직접적인 자본주의 교육에의 노출을 지향하고 있음.
- 교육 목적은 경제 특구의 실무인력 육성에서 점차 의사결정을 담당하는 최고 수준의 경영인력 육성하기 위한 전략과 관련성을 갖게 됨. 교육 대상자들은 이미 정부부처, 기업 등의 간부로 이미 전문가들인데 졸업과 함께 평양의 핵심 간부집단에 편입할 수 있는 보다 좋은 기회를 획득하게 됨.
- 이러한 교육의 연속성은 북한 정부의 의중, 즉 북한 정부가 시장경제와 자본주의 습득을 절실하게 원하고 있다는 점을 보이는 것으로 해석할 수 있음.

- 교육패턴 또한 국지적 환경에서 필요한 실행 차원의 도구적 기술 습득으로부터 점차 세계시장 질서 속에서 살아남기 위한 국가경제 차원의 전략적 지식으로 변화하고 있다고 보여짐.

□ 시장경제 교육훈련의 효과와 수용성

○ 북한의 시장경제 교육수요는 상당하나 적절한 공급여건 미흡
- 북한당국은 중앙집권적 계획과 통제로 교육생 선발시 개인의 의사와 적성이 무시되며, 교육의 기회 또한 개인의 의사와 무관하게 출신성 분 등 사상적 측면을 강조하여 제공하므로 인적자원 개발에 대한 체계적·종합적 계획 없이 임기응변적으로 인적자원개발에 치중하여 종합적이고 장기적인 대처능력을 가진 인적자원이 턱없이 부족한 형편(윤병수, 2005)
- 교육훈련이 주로 단기 산업시찰이나 워크샵, 단기연수 등에 집중되고 있고 당국의 감독 하에 폐쇄적으로 이루어지고 있다는 점, 서구의 제안 프로그램 중 상당 부분을 거부하거나 수용하더라도 기간을 축소하는 등 체제유지 한도 내에서 경제개혁에 필요한 단편적 지식과 해외사례 수집 정도에 그치기도 함(Ireson, 2011). 기자재나 교재 면에서 국제사회의 지원에 의존하기에 전문지식 전수와 관련한 시설과 장비가 절대적으로 부족하여 교육의 효과를 반감시킴(윤병수, 2005).

○ 교육 참여자들은 교육훈련의 효과와 수용성에 대해 긍정적

- "그전에는 나는(외국)사람들과 거의 만나지 않았습니다. 그러나 지금 나는 (그들과) 의사소통할 수 있고, 네트워크를 만들 수 있습니다. 이 덕분에 나는 여기(북한) 공장설립에 투자할 홍콩사업가 한 명을 찾을 수 있었습니다"(평양비즈니스스쿨 졸업생 A) - "나는 (이전에는) '손익분기점(break-even-point)이 무엇인지 몰랐습니다. 그동안 나는 (평양비즈니스스쿨에서) 어떻게 이윤을 내는지 배웠습니다. 그리고 지난 10년 동안 내가 운영해온 사업을 분석해 보았습니다. 이것은 결과적으로 내가 내 기업의 전환(turn-around)을 관리할 수 있도록 도왔습니다."(평양비즈니스스쿨 졸업생 B)

- 교육을 통해 교육생은 세계시장에서 투자자를 유치할 수 있는 역량 뿐만 아니라 시장경제에 관한 자신감도 갖게 해주는 등 사회주의 고급인력에게 정치시스템 외부로의 발걸음을 내딛게 해줌. 나아가 그같은 '일탈'이 가능할 뿐만 아니라 성공적이기까지 하다는 생각을 갖게 해줌.
- 따라서 시장경제 역량 구축은 전문적이고 기술적인 주제들에 대한 개선만을 의미하지 않으며 달리 '경영하는' 방식에 노출되는 것이고 북한 외부의 현실에 노출되는 것을 포함함.
- 체제전환 교육이 상당한 효과를 거두고 있으며 동시에 북한 고급인력의 자본주의 수용성 또한 예상 보다 무척 크다는 것을 알 수 있음.
- 특히 자본주의의 정수라 할 수 있는 잉여가치의 창출과 관련하여 '손익분기점'이라는 새로운 "자본주의적" 시각에서 자신의 기존 체제(사회주의)를 돌이켜보고 그에 기초하여 자신의 기존 방식을 전환하기로 했다는 진술이 중요함.

- 보다 많은 증거가 필요하겠지만 시장경제 교육에 대한 분명한 수용성을 확인할 수 있다는 점에서 시장경제 교육의 경제외적 효과는 상당한 것으로 볼 여지가 있음.

□ 북한 간부대상 교육훈련의 함의

○ 국제사회의 대북지원은 과거 인도적인 지원에서 점차 역량구축 지원으로 변화하고 있음
- 이는 의존관계 고착 내지 단기적 효과를 위한 인도적 지원에서 탈피해 보다 장기적 효과를 염두에 두고 자립지원을 강조하는 것임
- 다년간 시장경제 교육을 진행한 경험이 있는 캐나다나 스위스 등 서구 국가들의 경우 공식 외교 루트 외에 교육이라는 비공식적이며 간접적인 지원을 통해 관계의 기초를 세우고 정부가 그것을 후원하는 모양새를 취함으로써 공식 외교 관계에서의 부담을 완화함
- 북한 당국이 공식적으로 지원한 점, 북한정부 주도 경제체제 전환이라는 목표를 시종일관 고수한 점, 북한에서의 사업을 경험한 스위스 기업가 및 여러 나라 기업가들이 교수진으로 참여한 점은 성공요인으로 꼽힘(백지운, 2019)
- 북한 정부의 정치적 목적을 훼손하지 않는 가운데 정치적 중립성을 유지하고, 교육의 원래 목적에 충실하며, 북한이 희망하는 교육 내용을 실용적이고 효과적인 방식으로 제공할 때 북한은 협력 프로그램의 성공 가능성이 높다고 기대할 수 있으며 북한과의 신뢰 강화가 가능하고 프로그램의 지속성이 유지될 수 있음(김두환, 2018; 이영석, 2019).

○ 북한 정부는 자본주의 아이디어로 인해 발생할 수 있는 사상적 침식의 위험성에 조심스러워 했지만 실용성 위주의 시장경제 교육인 한, 내용에 관해 비교적 넓은 재량권을 허용해 옴.

- 북한의 최고 관심사는 실무적인 것으로 실무적인 것을 지원해 주다 보면 이데올로기의 난제들은, 교과 과정 내용의 필연적 속성상, 자연스레 약화될 수 있고 이것은 첨예한 이데올로기 대립으로 인해 유연한 관계형성이 무산되어 왔던 남한 정부에 기회가 될 수 있음.
- 특히 자본주의 교육을 지원함으로써 남한의 손에 이끌린 체제전환을 도모한다면 북한 고급인력에 대한 시장경제 교육은 과거와 같은 남남갈등, 무상지원을 둘러싼 남한 내부의 국론 분열을 반복하지 않으면서도 장기적으로 북한의 체제전환을 주도적으로 유도할 수 있을 것임.
- 북한이 요구한 가능한 한 실용적인 커리큘럼 운영과 체제도전으로 인식될 수 있는 내용의 철저한 희석을 수용하고 요구에 부응하면서도 점진적인 변화를 유도하기 위해 북한을 외국시장에, 자본주의 경영 노하우에, 그리고 북한 경제를 위한 해외투자에 직접 노출되게끔 함.
- 시장경제 교육의 중점이 시장경제지식 전수뿐만 아니라 북한 고급인력이 북한 밖의 세상에 노출되도록 하는 것을 포함해왔음
- 상이한 사회로의 관심과 호기심을 불러일으켜 스스로 고민을 할 수 있게, 그리고 스스로 깨닫게 해주는 것만이 원만하고 부드러운 이행을 위한 현실적인 최선의 방안일 것임.

○ 남한 정부 입장에서는 교육전수가 전적으로 그들을 위한 것이다라는 시혜자로서의 우월감에 기초한 자세보다는 서로 배워가고 익숙해진다는 자세가 중요할 것임.

- 교육과정에서의 상호교류 체험은 통일과정에서의 엄청난 사회적 비용을 사전에 줄일 수 있는 완충제가 될 수 있음.
- 시장경제 교육을 통해 이들이 어떤 식으로 자본주의를 이해하고 수용하는지 사전에 파악하는 것은, 장차 통일 이후 사회통합을 원활하게 달성할 수 있는 준비를 미리 하는 것과 다르지 않을 것임.
- 남한은 서구와 달리 교육 협력을 통해 언어·지리적 차원, 나아가 민족주의에 기초한 사회심리적 차원에서는 물론, 포스트 개성공단 등 경제적 차원에서 막대한 시너지 효과를 가질 수 있음.
- 현재 극심하게 경색된 남북관계상 직접적인 원조나 프로그램 제공이 제한적일 수 밖에 없지만, 남한 정부가 통일 미래를 의도하고 준비하고 있다면 그를 위한 사전 물밑작업으로서 그 같은 자세는 전향적으로 고려될 가치가 있음.
- 북한 고급인력에 대해 시장경제 교육 제공을 함으로써 상호 눈높이를 조율하는 것은 장차 통일로 유발될 경제적 부담과 사회적 충격 완화의 방안이 될 수 있을 것임.

4. 지평 확대를 위한 방안: 이론적, 실무적 노력

○ 비교행정론 입장에서 남북한 인사행정을 비교하는 비교인사행정론 등 이론적 기여가능

- 북한 인사행정 연구를 통해 각론에서의 연구 심화 뿐만 아니라 남북한 인사행정 비교 등을 통한 이론적 기여를 생각해 볼 수 있음.
- 연구를 위한 현황자료 입수 등의 한계로 전체적인 조망은 어렵지만 사례연구들을 토대로 예를 들어 교육훈련 내용, 대상, 강사진뿐만 아니라 효과성, 수용성에 대한 논의도 가능할 수 있으나 다만 일반화의 문제는 존재함.

- 향후 행정학 연구자들의 관심이 증대될 필요가 있으며 정치학, 사회학, 보건학 등 학제적 연구가 진행될 필요가 있음.
- 관련하여 한국행정학회에서 통일행정포럼을 통해 관계 부처 및 다양한 학제적 연구를 지향하는 방향은 고무적임.

○ 실무적으로는 정부정책 관련 비영리조직 중심의 민간 접근 필요성이 제기되며, 창업 및 시장 경제 교육 지원에 대한 고민이 필요함.
- 북한은 기업소의 자율성과 재량권을 확대한 '사회주의 기업책임관리제' 도입(2013), 장마당을 필두로 시장화 요소들이 존재하나 북한지역 기업의 현대화를 추동하기 위해 자본투입의 증가만이 아닌 활용가능한 다양한 생산요소들을 효율적으로 결합할 수 있는 경영능력을 보유한 인력이 필요함(이정현, 2020).
- 향후 대북지원 추진방안으로 탈정치 원칙 고수, 정부 주도 보다는 민간 및 국제협력 중심 지원, 민간단체 역량 강화, 민간단체 포함 복합적 파트너십 구축 필요(문경연 외, 2018).
- 남북 협력의 반복적인 중단과 그로 인한 협력 효과에 대한 의구심 증가에는 남한 정부의 교체로 인해 발생한 남북협력에 대한 강제된 단기적 접근이 원인의 하나로 작용(이정현, 2020; 문경연 외, 2017)했다는 점에서 이번 정부의 '이어달리기' 접근은 보다 장기적인 관점으로의 방향 전환임(통일부, 2022).
- 북한 간부들에 대한 다양한 시장경제교육 사례들은 남한의 지원과 공동협력사업을 북한이 가장 원할 것이라는 우리의 암묵적인 가정을 재검토할 필요가 있으며 우리 뿐만 아니라 북한의 관점에서 북한이 희망하는 내용의 지원 프로그램, 북한이 희망하는 안정성과 방식이 유지되고, 북한의 주도권을 훼손하지 않는 비영리조직 기반 협력방식을 모색할 필요를 제시함.

참고문헌

강일규. (2008). 북한지역 인적자원개발 실태와 개선을 위한 지원방안. 한국행정학회 학술발표논문집. 한국행정학회, p.1-35.

______. (2019). 남북한 인적자원개발 분야의 교류 협력. 한국인적자원개발학회 학술연구발표회 발표논문집. 한국인적자원개발학회, p.13-30

김규범. (2019). 1956년 "8월전원회의 사건" 재론: 김일성의 인사정책과 '이이제이'식 용인술. 현대북한연구 22(3): 7-47

김근식. (2010). 사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서. 통일과 평화, 2(2): 11-136

김두환 (2018). 북한 개발동향과 남북경협 과제: 경제특구·개발구, 국토·도시분야를 중심으로. 미래성장연구. 제4권, p.107-15

김수연. (2020). 북한 간부양성체제의 변천 및 특징. 국가안보와 전략. 20(3): 41-76

김옥자. (2014). 만경대혁명학원 창립과 핵심인재양성에 관한 연구. 북한연구학회보. 18(1): 115-136

김인수. (2011). 김정일 집권기 북한군 장병 진급에 관한 연구. 국방정책연구. 26(4): 103-126

김춘순·이대웅·김화연. (2020). 북한인력양성사업 기금지원체계 개선 연구. 통일부

문경연·이우영·정소민. (2017). 대북지원 20년(1995-2015). 국제관계연구. 2(1): 35-67

박근재·김인수. (2013). 북한 군부 엘리트의 경력 이동 연결망 분석. 국방정책연구. 29(2): 89-111

배국열. (2010). 김정일시대 북한 경제엘리트에 관한 연구. 북한학보.

35(2): 75-101

백지운 (2019). 제3장 분야별 협력방안 연구: 5. 교육과학기술. 이현태 외. 남·중 경제협력 방안 연구. 대외경제정책연구원, p.139-174

부형욱. (2011). 행정·정책이론과 북한, 통일, 안보문제-이론적 적용 가능성 모색. 한국행정학회 추계학술대회발표논문집

손혁상. (2019). 북한개발협력을 위한 삼각협력 모색: 북한의 개발수요와 주축국 선정을 중심으로. 한국정치연구. 28(1): 307-39

안지호·조충희·현주. (2018). 북한의 지방행정 두텁게 기술하기: 평안남도 OO군의 공간분할을 중심으로. 한국행정연구. 27(3): 67-89

윤병수. (2005). 북한의 인적자원개발과 향후과제: 중국 및 베트남과의 비교를 중심으로. 나라경제. 7(1): 3-32

이경희. (2019). 북한과 유엔의 진화하는 협력 게임: 유엔의 대북 개발협력 유형의 변화 분석을 중심으로. 현대북한연구. 2(2): 190-231

이기범. (2004). 대북협력 NGO 활동 10년의 평가와 과제. 북한연구학회보. 8(2): 307-329.

이성봉. (2020). 북한 김정은 정권의 엘리트 특성: 중국과의 비교를 중심으로. 민족연구. 76: 171-197

이성춘. (2017). 북한체제의 군부 핵심요직 변화: 김정은 시대를 중심으로. 공공사회연구. 7(2): 39-58

이영석. (2019). 북한의 지식교류 현황 및 시사점. 주간 KDB 리포트. 제841호, KDB산업은행, p.7-9

이재현. (2017). 북한과 동남아시아. 이슈브리프 . 2017-08호. 아산정책연구원, p.1-10

이정현. (2022). 북한인력 직무역량 개발 대북협력사업의 방식과 방향: 조선익스체인지 사례를 중심으로. 아태연구 27(1): 5-49

최영준 (2022) 북한행정 연구현황과 발전방안. 2022년 경남대 극동문제

연구소 세미나 자료집.
최진욱. (2008). 현대북한행정론. 제2판. 명인문화사
허준영. (2012). 새로운 대북지원 방향 모색을 위한 탐색적 연구: 북한 고급인력에 대한 시장경제 교육을 중심으로. 행정논총. 50(4): 83-103
통일부. (2001). 남북정상회담 이후 북한의 변화. 서울: 통일부
_____. (2022). 업무현황 보고. 2022년도 국정감사 외교통일위원회. 2022.10.7

Boyer, Christoph. (1999). Kaderpolitik und zentrale Planbürokratie in der SBZ/DDR (1945-1961). In: Stefan Hornbostel(Hrsg.), Sozialistische Eliten: horizontale und vertikale Differenzierungsmuster in der DDR. 1-30. Opladen: Leske und Budrich
Haler, Max, Tamás Kolosi and Peter Robert. (1090). Soziale Mobilität in Ostereich, in der Tschechoslowakei und in Ungarn. Journal für Sozialforschung, 30: 3-72
Hassig, Ralph C. (2004). The Wel-Informed Cadre, In: Kongdan Oh Hassig et al, North Korean Policy Elites, Institute for Defense Analyses
Hur, Jon-Young. (2010). From Communist Cadres into Capitalistic Managers?: The Case of Western Business Schools -Pyongyang and Rajin-Sonbong. In: Park, et al., Europe -North Korea: Between Humanitarism and Business?. Global Cultural and Economic Research, LIT.
Interview Blog. (2008). An Amazing Business Pioneer in North

Korea, Interview with Abt, Felix, Sep. 10. 2008
Ireson, Randal. (2011). Study tours and training programs for DPRK specialists, In: Shin & Lee, U.S.-DPRF Educational Exchanges: Assessment and Future Strategy. The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center
Kim, Pan Suk. (1994). Chapter 4. Government and Politcs, In: Savada, Andrea Matles, ed. North Korea: A Country Study. 4th ed. Washington, D.C.: Federal Research Division Library of Congress
Kornai, Janos. (1992). The Socialist System: The Political Economy of Communism, New Jersey: Princeton University Press.
König, Klaus. (1992). Zur Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klasisch-europäische Verwaltung, 3. Aufl. Speyerer Forschungsberichte Nr. 9. Speyer.
______. (1993). Bureaucratic Integration by Elite Transfer: The Case of the Former GDR, Governance 6(3): 386-396
Reinert, Sophus A., Dawn H. Lau and Amy MacBeath (2017). Going Rogue: Choson Exchange in North Korea. Harvard Business Schol Case 717-015, October 2016. (Revised October 2017)
See, Geoffney. K. (2014). Case Study: Business Training for North Korean Women. 38 North. February 5. 2014
Wagner, Mathias. (1999). Das Kadernomenklatursystem-Ausdruck der führenden Role

der SED, In: Stefan Hornbostel (Hrsg.), Sozialistische Eliten: horizontale und vertikale Differenzierungsmuster in der DDR. Opladen: Leske und Budrich, 45-58

3

북한 행정 연구와 교육: 국가관리학에 대한 시론적 분석

최 영 준
(경남대 극동문제연구소 교수)

1. 연구 배경

북한은 사회주의 계획경제 체제를 지향하고 있으므로 시장경제 체제를 채택하고 있는 나라들에 비해 국가의 활동 영역이 넓고 그 농도도 짙다. 자본주의 경제체제를 채택하고 있는 그 어느 나라보다 공적 영역이 훨씬 광범위하고 그 영향력도 크다 할 것이다. 이는 북한을 균형있게 이해하기 위해서는 넓은 의미에서 북한의 행정현상에 대한 연구가 필요하다는 의미이다(최영준, 2022).

그런데, 국가활동이나 공적영역의 높은 비중은 역으로 북한의 입장에서도 이에 대한 학문적 수요가 크다는 얘기도 된다. 그렇다면, 북한은 자신들의 행정현상을 이해하고 대처해가기 위해 어떤 학문적 노력을 경주해 왔는가?

필자는 이 점에 착안하여 그간 북한 내 행정 관련 연구 및 교육 관련 내용에 관심을 가져왔다. 북한연구에 열과 성을 다한 선배 연구자들의

성과를 참고하던 과정에서 북한에 '국가관리학'이라는 교과서가 존재한다는 점을 알게 되었다.[1] 물론 국가관리학이 북한의 행정관련 연구 및 교육의 전부라고는 할 수 없겠지만, 핵심적인 방향과 내용을 포함하고 있다는 판단하에[2] 그 내용을 소개하고 분석한다. 이를 통해 연구대상, 시각, 접근법, 내용 등 북한이 행정을 어떻게 연구하고 교육하는지에 대해 일부라도 파악하려 한다. 북한 행정에 대한 우리의 연구내용도 중요하지만, 어찌 보면 북한 스스로의 연구가 북한행정 연구에 있어 가장 핵심적 내용이라고 할 수 있으며, 후술하듯이 특히 조직, 인사 측면에서 의미가 있다고 본다. 이하에서는 국가관리학에 대한 선행연구를 검토하고, 국가관리학 내용을 개괄적으로 소개하고 분석한 후, 그 특징과 평가를 제시한다. 끝으로 향후 연구과제에 대해서도 제언한다.

2. 선행연구 검토

그간 우리나라에서 이루어진 북한 행정연구 경향에 대한 최근의 종합적 연구에 의하면, 일단 북한 행정에 대한 연구가 적으며, 이나마도 시사성이 짙은 북한의 핵, 군사 및 경제관련 정책에 대해 편중이 되어 있는 상태이다. 다시 말해, 전통적 행정학 영역인 조직, 인사, 재무 등에 대한 연구는 희소하다.(이대웅,이다솔 외, 2022; 최영준, 2022) 이 연구들에 의하면, 북한이 자신들의 행정현상을 어떻게 연구하고 교육하고 있는지를 본격적으로 다룬 연구는 아직 없다. 범위를 국가관리학

---

1) 국가관리학을 참고문헌으로 제시한 국내 논문도 소수이지만, 그간 원문을 찾을 수 없었는데, 경남대 극동문제연구소 도서관에서 영인본을 구할 수 있었다.

2) 후술하듯, 국가관리학에 게재된 내용이 나중에 출판된 조선대백과사전 관련 부분에 상당수 인용되어있음을 확인하였다.

으로 좁혀도 연구성과를 찾을 수 없었다.

두 번째로는 북한 행정을 다룬 대표적 단행본을 검토하였다. 우선 '북한행정론'이란 제목으로는 우리나라에서 두 권의 연구서가 발간되었다. 먼저, 박완신(1997)의 '신 북한행정론'은 행정학자에 의한 첫 북한행정론 교과서이고, 행정학적 시각에서 조직, 인사, 재무 등을 체계화하였으며, 특히 북한 원전을 분석하고 그에 기초하여 북한관료 행태를 추출하고 분석한 점 등이 특징이다. 두 번째가 최진욱(2002)의 '북한행정론'인데, 이는 북한연구로부터 출발한 저자가 북한 지방행정체계 연구 등을 계기로 연구업적이 쌓이면서 북한행정 현상에 대한 체계적 연구가 극히 드물다는 점에 착안하여 발간한 기본서이다. 북한연구에 대한 기초위에서 남북 지방간 교류 및 향후 행정통합까지 다루고 특히 북한 인사행정 과정에 대해 고위 탈북자들의 증언 등 실증적 자료에 바탕한 상세한 설명이 장점이다. 끝으로 현성일(2007)의 '북한의 국가전략과 파워엘리트'는 김일성과 김정일로 이어지는 과정에서 북한의 국가전략이 어떻게 변화해 왔는지 또 국가전략 변화가 간부정책에 어떤 영향을 미쳤는지를 고찰한 연구서이다. 북한의 엘리트층 출신으로 외교관을 역임하였던 필자의 직접 관찰에 기초한 생생한 기록인데, 북한 권부의 구조와 정책결정 및 간부정책의 원칙과 실제운영 등 귀중한 자료가 풍부하다. 다만, 아쉽게도 이 연구서들에서도 북한 내부의 행정현상에 대한 연구 및 교육에 관한 내용과 국가관리학에 대한 참고자료를 구할 수 없었다.

다음으로 북한의 '국가관리학'을 인용한 국내 연구들을 추적하였다. 북한의 정치체제(박영자, 2007), 관료문화(박상익, 2008), 사회통제(길화식, 2010) 등을 다룬 연구논문 등이 있었는데, 대부분 국가관리학의 일부 내용을 인용하는 데에서 그치고 있었다. 다만, 북한의 법을 연구한 논문에서 북한의 국가관리학에 대한 실마리를 찾을 수 있었다. 명순

구(2000: 189)는 “북한의 법학교육과 법률가 양성”이라는 논문에서 “북한의 대학 중 법학과가 설치된 대학으로서 대표적인 것이 김일성 종합대학이다....법학부에는 법학과, 국가관리학과, 국제법학과의 3개 학과가 있으며...”라고 설명하고 있다. 한편, 시계열적으로 북한법학의 연구 동향 및 특성을 연구한 김동한(2005: 80-82)은 북한의 조선중앙연감 1984년판(1983년 성과 정리) 부터는 법학분야를 ‘국가건설리론 및 법학연구분야’로 통합하여 ‘국가건설리론’을 함께 다루고 있다고 하면서, 북한의 조선중앙연감이 1990년의 또 하나의 중요한 성과로서 국가관리학, 환경보호법리론 등 새로운 분야에 대한 연구가 진행되었다는 점을 꼽고 있다고 밝혔다. 명순구와 김동한의 연구를 통해 법학교육의 틀 내에서 국가관리학이 교육되었을 가능성, 적어도 1980년대 중반부터는 국가활동과 관련된 법학의 이론 분야가 별도로 분류되었으며, 1990년에는 국가관리학이라는 학문분야 명칭이 부여될 정도로 진전되었다는 것을 확인할 수 있었다.

그러나 여전히 국가관리학의 내용과 범위, 이론적 기반 및 시각, 방법론 등에 대해서는 구체적으로 소개, 분석된 적이 없다. 따라서 이 글은 그러한 첫 번째 시도라 할 수 있으며, 제목을 시론적 분석이라 한 이유이기도 하다.

3. 국가관리학 분석[3)]

이하에서는 앞서 언급하였던 ‘국가관리학’ 교재를 여러 차원에서 개괄적으로 분석한 내용을 서술하기로 한다.

---

3) 이 부분은 다른 표시가 있지 않는 한, 리명일의 국가관리학 교재에 대한 내용을 중점적으로 다루고 있으므로 동 교재로부터 직접 인용이 있는 경우에만 인용된 페이지를 표시하기로 한다.

가. 소개

이 책은 제목 자체가 '국가관리학'이다. 초판이며, 1988년 김일성종합대학교 출판사에서 발간하였다. 저자는 준박사 리명일로 되어 있다. 차례, 머리글 및 본문으로 이루어져 있으며, 본문은 총 4편, 17장으로 구성되어 있다. 저자는 본문 첫 페이지에서 "본 교과서에서는 국가관리에 대한 개념을 넓은 의미에서 설정하고..."함으로써 이 책을 교과서로 규정하고 있다.(p.6.)

나. 성격

저자 리명일은 서문에서 국가관리학이 "법학의 중요한 구성부문의 하나"라고 서술하고 있다.(p.4.) 아울러 국가관리학을 사회주의 국가관리에 작용하는 일반적 합법칙성을 연구하는 학문으로 정의하고 있다. 사회주의 국가관리에 작용하는 일반적 합법칙성에 대한 연구는 두 가지로 대별되는데, 첫째는 사회주의 국가가 근로인민대중의 생활을 보장하는 데 작용하는 합법칙성을 연구하는 것이며, 둘째가 사회주의 국가기관과 법을 조직·제정하고 운영·집행하는데 작용하는 합법칙성을 연구하는 것이라고 한다. 그는 전자를 국가관리의 목적과 내용을 연구하는 것, 후자를 국가관리의 수단과 방법을 연구하는 것이라 하면서, 따라서 국가관리학은 사회주의 국가관리의 목적과 내용 및 수단과 방법을 연구대상으로 한다고 설명한다.

북한이 국가관리학이 법학 구성부문의 하나라 하고, 국가활동에 초점을 두고 그 내용과 수단에 대한 합법칙성을 연구한다고 밝힌 것은 결국 국가관리학이 형식과 내용에 있어 행정법과 거의 동일한 학문적 위치에 있다는 뜻인가? 그렇지는 않다고 본다. 그것은 첫째, 북한도 행

정법이 있고, 저자 리명일 자신이 행정법 분야에서도 왕성한 연구활동을 수행했다는 점을 감안할 때 만약 같은 학문이라면 굳이 국가관리학이란 명칭을 사용할 필요가 없었을 것이다.[4] 둘째, 후술하겠지만 교재에서 다루는 내용과형식에 있어서도 규범학문인 행정법과 차별화되는 부분이 많다. 셋째, 저자 리명일은 이 교재뿐 아니라 이후 여러 곳에서 국가관리학 내용을 주제로 다수의 논문을 지속적으로 발표한다.(리명일, 2009, 2011, 2016) 이러한 점에서 북한은 국가관리학을 법학의 일부로서 인식하고 접근하고는 있으나, 행정법과는 다른 학문으로 보고 있다는 점은 확실하다.

다. 구성

국가관리학 교재는 총 4편으로 구성되어 있다. 1편의 목차 명은 사회주의 국가관리의 기본원리이다. 제목이 시사하듯, 이는 총론적 부분으로 국가관리학 전반에 걸쳐 관통하는 원리와 원칙에 대한 서술로 이루어져 있다. 2편의 목차 명은 사회주의 국가관리의 기본내용인데, 국가활동을 근로인민대중의 권리보호라는 관점에서 세 가지로 대별하여 검토하고 있다. 즉, 소위 첫째, 자주적 권리보장과 창조적 능력 조직사업, 둘째, 물질문화생활 보장사업, 셋째, 자주적 창조적 생활보호 사업이 그것이다. 이는 전술했듯 국가관리의 목적과 내용에 대한 부분인데, 범주별로 사업의 내용을 설명하면서, 그 목적 달성을 위해 중요한 사항, 제도, 원칙들을 제기하고 검토하고 있다. 3편은 사회주의 국가관리

4) 김동한(2005: 68)은 북한의 헌법(행정법) 분야의 연구경향을 서술하면서 연구자 중에서는 리명일이 가장 많은 논문을 게재했다고 밝히고 있다. 또한 송인호와 최귀일(2018)도 행정법에 대한 리명일의 논문들을 중심으로 북한의 행정법에 관해 고찰하고 있다.

수단의 조직과 운영인데, 8장으로 이루어진 가장 분량이 많은 부분이다. 행정기관 뿐 아니라 입법기관 및 사법기관에 대한 조직과 그 운영에 관련 설명, 원칙 등을 기술하고 있다. 리명일은 2편과 3편이 국가관리학의 ‘기본내용’이라고 평가하고 있다. 마지막으로 4편은 사회주의 국가관리일군과 국가관리방법이다. 이 파트에서는 국가관리일군을 먼저 다루고, 이들이 국가활동을 수행함에 있어 적용하는 방법을 기술하고 있다. 3편이 조직론과 유사한 인상을 준다면 4편은 인사행정론 같은 느낌을 준다. 또한 1편에서 제기된 국가관리의 기본원리와 함께 4편에서는 하위의 개념으로 제시된 국가관리 방법이라 명명한 내용을 설명하고 있다.

라. 내용 개관

1) 1편: 사회주의 국가관리의 기본원리

전술했듯 1편은 총론 파트로서 북한의 국가와 국가관리에 대한 인식과 그들이 중시하는 소위 기본원칙을 엿볼 수 있는데, 다분히 이데올로기적이다.

우선 사회주의의 특성상 계급국가관에 입각하여 “국가란 지배계급이 자기의 의사와 요구에 맞게 사회의 모든 성원들을 다스리는 권력기관”으로 정의한다.(p.6.-7.) 국가관리는 두 가지 측면이 있는데 “하나는 국가기구들을 조직운영하는 활동”이며 “다른 하나는 국가기구의 운영을 통하여 사회의 모든 성원들을 지배계급의 의사와 요구에 맞게 다스리는 활동”이다.(p.7.) 국기기구 내의 행정관리 활동과 국가기구 밖 국민에 대한 정책활동을 구분하고 있다.

이어 북한은 근로인민대중이 주인이 되는 국가이므로, 국가 및 국가

관리 활동의 성격이 소위 착취사회와는 근본적으로 다르다는 주장을 하고 있다. 국가 및 국가활동에 대한 기본적 규정과 인식으로부터 소위 사회주의 국가관리의 기본원칙을 도출하고 있다. 그것은 첫째, 수령의 유일적 영도실현, 둘째, 주체사상 구현, 셋째, 민주주의 중앙집권제[5], 넷째, 계급노선과 군중노선[6] 관철이다. 사회주의 이념과 북한의 세습독재라는 특성으로부터 유래된 내용이 결합되어 나타나고 있다.

2) 2편: 사회주의 국가관리의 기본내용

2편은 국가가 근로인민대중의 권리보호를 위해 어떤 활동을 하는가에 대한 설명이다. 저자 리명일은 우선 자주적 권리보장 사업으로 “모든 근로자들에게 선거권 및 피선거권의 보장을 통해 국가관리와 나라의 정치에 널리 참여시키는 것“ 등을 들고 있다.(p.26.) 다음은 창조적 능력을 조직하는 사업인데, ”사회의 모든 성원들을 행정지역적인 체계와 생산부문별 체계에 따르는 국가조직들에 망라시킴으로써 전체 인민들을 조직적으로 결속하여 통일적으로 움직인다“라고 설명하고 있다.(p.29.) 이를 위해 사회의 모든 성원들의 창조적 능력을 합리적으로 조절하는 것이 중요하다면서, 적재적소 배치를 위한 간부사업, 노동행정사업, 사상교양사업 등을 예로 들고 있다.

두 번째로는 물질문화생활 보장사업인데 국가관리의 기본내용 중 가

---

5) 인민대중에 의한 국가기관들의 선거와 국가기관들의 조직과 활동에서 인민대중과의 집체적 협의를 통해 민주주의가 보장되고, 이는 중앙집권적 지도를 통해 일사불란하게 이행됨으로써 양자가 조화되어야 한다는 주장이다.(p.20.)

6) 계급노선은 사회주의 국가는 계급적 본질에 있어 노동계급의 국가이기 때문에 모든 국가활동에서 노동계급의 요구와 이익에 맞게 풀어나가야 한다는 것이다. 또한 군중노선은 사회주의 국가는 광범위한 인민대중의 창조적 역할에 의해서만 건설될 수 있기 때문에 그들의 창조력을 최대한으로 조직 동원하여야 한다는 점을 강조하고 있다.(p.22.-23.)

장 많은 부분을 할애하여 설명하고 있다. 우선 경제관리사업을 다루고 있는데, 이는 "근로인민대중의 생산활동, 경영활동을 조직지휘하는 사업이다."(p.32.) 이어 중요한 원칙으로서 행정경제조직사업과 당 정치사업의 옳은 배합[7], 집체적 지도와 통일적 지휘의 옳은 배합[8], 계획의 일원화와 세부화의 실현[9], 기업소 경영방법에서 독립채산제의 적용 등을 설명하고 있다. 아울러 경제관리사업에서 중요한 것은 인민경제계획사업과 국가예산편성 및 집행사업을 잘 하는 것이라고 강조하고 있다. 이어서 전자를 위한 구체적인 방안도 제시하고 있는데 당과 국가의 정책 연구 및 경영실태의 장악과 기초자료의 준비, 예정실적 평가 등 준비사업, 준비에 기초한 예비숫자의 작성과 통계숫자의 분할 시달 등을 강조하고 있다. 후자인 국가예산과 관련해서도 예산의 종류, 예산수입과 지출의 일치 및 적기 집행 보장 등 지켜야 할 사안에 대해 설명하고 있다. 또한 노동행정사업의 중요성도 지적하고 있다. 노동행정사업은 노동조직, 노동정량 획정, 노동분배 등으로 이루어져 있는데, 무엇보다도 노동의 질과 양에 따라 생활비와 상금, 장려금을 정확히 받도록 하여 사회주의분배원칙을 준수할 것을 강조하고 있다. 이 밖에도 사회주의 특성상 생산수단이 국가소유화 되어 있는 조건에서 설비, 자재,

7) 행정경제조직사업은 생산자들에게 생산활동 조건을 마련하여주며 필요한 지시를 제 때에 정확히 하여 생산자 대중의 생산활동, 경제활동이 올바로 진행되도록 하는 사업이고, 당정치사업은 생산자 대중을 당의 노선과 정책으로 무장시키고 혁명적 열의를 불러일으킴으로써 높은 자각성과 적극정을 가지고 경제관리에 참가하도록 하는 사업이다. 두 사업을 옳게 배합한다는 것은 당정치사업을 확고히 앞세우는 기초위에서 행정경제조직사업을 진행하며, 행정경제조직사업을 보장하는 방향에서 당정치사업을 하는 것이라 한다.(p.32.)

8) 당위원회의 집체적 지도에 의해 토의 결정된 방향에 따라 행정지휘관의 통일적 지휘를 실현하는 것이다.(p.33.)

9) 계획의 일원화는 국가계획위원회의 통일적 지도 밑에 계획화의 유일성을 보장하는 것이고, 계획의 세부화란 생산활동의 구체적 부분에까지 맞물리게 하는 것을 의미한다.(p.33.)

및 자금관리의 중요성과 효과적 관리수단에 대한 설명도 이어진다. 끝으로 노동, 설비, 자재 및 자금의 생산요소를 유기적으로 결합하여 생산을 극대화 할 수 있도록 생산지도에 대해서도 설명하고 있다. 몇 가지 구체적 내용이 있지만 특히 강조되고 있는 것은 ”사회주의 사회에 맞는 옳은 공장, 기업소 관리기구를 조직하는 것“인데 이에 대한 해답으로 대안의 사업체계[10]를 제시하고 있다.(p.39.)

물질문화생활 보장사업의 다음 범주로서 문화관리사업이 제시되고 있다. 문화관리사업에 속하는 국가활동의 첫 번째는 교육사업인데, 교재에서는 사회주의 교육사업의 의의와 특성, 정책 및 내용 등을 설명한 후 교육정책을 뒷받침하기 위한 국가의 교육제도에 대한 지원을 강조하고 있다. 다음은 과학기술부문 관리사업을 다루고 있다. 교재는 과학기술 발전을 앞당기기 위해 국가는 과학자, 기술자 대열을 튼튼히 꾸리고 그들의 역할을 높히고, 과학연구기지를 마련하고 연구조건을 제공하며, 과학기술 행정사업[11]을 펼칠 뿐 아니라, 인민경제의 전반적 기술개조를 실현해야 한다고 지적하고 있다. 이어서 문화예술관리 활동인데, 여기서의 주안점은 사상성과 예술성의 옳은 결합이다. 끝으로 체육과 보건사업을 제시하고 있다. 체육과 관련해서는 체육의 대중화, 생활화 및 국방체육의 발전을 정책방향으로 제시하고 있다. 보건부문에서는 치료예방사업과 기관, 기업소, 협동단체들이 지역의 병원과, 진료소 탁아소 등을 위생문화적으로 운영할 수 있도록 돕는 사회적 지원사

---

10) 이는 김일성이 1961년 12월 남포시 대안전기공장 방문시 지시한 공업부문 관리방법이다. 기존에는 공장 지배인이 생산을 포함한 공장 관리운영에 대한 권한과 책임을 갖고 있었는데, 이것이 관료주의적, 기관본위의 이기주의로 흐른다는 비판적 인식하에 지배인의 권한을 공장 당위원회로 넘겨 공장의 생산과 관리 운영에 있어 집체적 지도체계를 확립하였다. (통일부, 2016: 223-226)

11) 이는 과학과 생산을 결합시키고 과학자, 기술자, 생산자들 사이의 창조적 협조를 강화하는 것을 말한다.(p.45.)

업의 중요성을 강조하고 있다. 끝으로 보건관리에서 공해방지 사업 필요성을 지적하면서 ”공기, 물, 토양에 대한 측정사업을 정상화하며 공장 기업소들에서 해로운 물질을 망탕 내보내지 못하도록 통제해야 한다”고 촉구하고 있는 것이 주목할 만하다.(p.49.)

세 번째로는 국토와 국가사회재산 관리사업을 들고 있다. 우선, 국토관리사업에서 중요한 문제는 국토건설총계획을 작성하고 그에 의거하여 관리를 잘 하는 것이라고 하고 있다. 국토건설총계획은 30년-50년을 내다보고 세우는 계획이라면서, 계획작성시 원칙으로 농경지 침범방지, 대도시 지양 및 작은 도시형태로 다수 건설, 지역의 기후풍토적 특성과 국방상 요구 고려 등을 들고 있다. 아울러 국토와 자원의 부문별 등록사업과 관리를 강조하면서, 감독통제사업을 철저히 할 것을 요구하고 있다. 국가사회재산의 보호관리와 관련해서는 건물, 난방시설, 상하수도 시설의 관리 중요성과 세부 관리요소 등을 제시하고 있다.

네 번째로 주민 공급사업을 다루고 있다. 이 범주내에서 우선 상업, 양정과 수매사업에 대해 설명하고 있다. 사회주의 경제의 특성상 국가가 상업망을 구축, 운영하던 체제임을 감안하여 수요에 부합하는 상품을 적시에 적량으로 편리하게 공급하는 것 등이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 농민시장이 인민생활에서 필요한 상품과 식료품을 해결하는 데서 적지않은 역할을 한다며 이를 잘 활용할 것도 서술하고 있다. 양정사업은 보관, 가공, 공급, 수송 등 사업 절차를 따라 관리상 주의점을 설명하고 있다. 사회주의에서 수매는 근로자들에 대한 공급사업이기 때문에 “국가의 리익과 농민의 리익을 옳게 결합시키며 자원성의 원칙을 철저히 지키는” 원칙하에 수행할 것을 요구한다.(P.57.)

사회주의 국가관리의 기본 내용 그 세 번째는 자주적 창조적 생활보호 사업이다. 이는 첫째, “사회주의 제도와 근로인민대중이 자주적이며 창조적 생활을 침해하는” 적대분자들에 대한 진압과 각종 사건사고를

방지하는 예방사업을 말한다. 전자는 다분이 정치적이고 이데올로기적 성격인 데 반해, 후자는 법질서 강화, 각종 규정 제정 및 준수, 인계인수 제도 철저 운영, 위험성있는 설비와 수단들에 대한 허가, 등록 사업 및 자연재해에 대한 방지대책 수립 이행 등 실질적 행정활동으로서의 성격을 띤다. 두 번째는 나라의 자주권과 인민의 안전을 보위하는 사업으로서, 자위적 국방력 강화에 대한 설명인데, 혁명무력 증강, 군대와 인민의 정치사상적 무장, 후방 공고화 등을 열거하고 있다.

결국, 국가관리학 교재 2편은 북한이 인식하는 사회주의 국가 활동의 범위와 종류 및 각 분야에서 국가활동의 내용으로서 목표와 수단, 준수할 원칙 등을 수록하고 있다.

3) 3편: 사회주의 국가관리수단의 조직과 운영

이 편의 첫 번째 주제는 행정단위와 행정구역의 조직이다. 행정단위는 "국가가 전체주민과 령토를 관리하기 위하여 조직한 환절, 고리"인데, 북한은 중앙, 도, 그리고 군이라는 세 개의 환절로 이루어져 있다.(P.67.) 중앙과 도는 지도 단위이며, 군은 집행 단위이다. 행정구역은 행정단위에 기초하여 설정한 지역적 구분으로 북한은 중앙단위 행정구역, 도 단위 행정구역, 군 단위의 행정구역으로 구성되어 있다. 이어서 행정단위의 조직과 개편에 대해 설명하고 있는데, 행정단위의 경우에는 "우의 결정지시가 아래에 빨리 내려가고 인민들의 의견이 우에 빨리 올라오도록 개편, 조직하는 원칙을 지키는 것"을 강조하고 있다.(P.68.) 또 다른 원칙은 집행단위를 특히 강화하는 원칙이다. 그것은 군이 국가의 결정, 지시 및 집행이 조직되고 관철되는 주민의 생활현장이기 때문이라고 설명한다. 이런 이유로 1952년 12월 종래의 불합리한 중간행정단위로 되어 있던 면 단위를 없앴고, 군을 강화하는데

깊은 주의를 돌리고 있다고 한다. 한편, 행정구역 개편과 관련해서도 중앙의 통일적 지도를 강화하면서 지방의 창발성을 결합하는 원칙, 모든 지방의 경제문화가 고르게 발전하도록 구분하는 원칙, 주민의 구성과 생활상 특성의 통일성을 고려하는 원칙, 넓이와 자연지리적 조건을 고려하는 원칙 등을 설명하고 있다.

두 번째 주제는 사회주의 국가기구이다.

교재는 우선 분야별 국가기관에 대한 설명 전에 총론을 배치하여 국가기구가 무엇이며, 어떻게 조직하고 개편하는가 하는 문제를 다루고 있다. 즉, 사회주의 국가기관은 "프로레타리아 독재기능을 수행하기 위하여 국가앞에 제기된 과업들을 수행하는 기관들"이라고 정의하고, 구성원면에서 가장 포괄적이며, 권력기구이고, 국가목표 수행을 위한 물질문화적 수단을 갖추고 있으며, 유기적으로 연결된 정연한 체계라는 점에서 다른 사회적 조직과 구별된다고 설명한다.(p.73.) 이어 국가기관을 첫째, 위치와 역할, 둘째, 국가권력이 실현되는 법률적 형식에 따라 주권기관체계, 행정적 집행기관체계, 재판검찰기관체계로 나누고 있다. 또한 국가의 기능과 역할은 국가기구들의 조직과 운영에 좌우되기 때문에 국가기구의 조직과 개편이 중요하다면서, 몇 가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째는 "웃기관이 아래기관에 대한 지도방조를 강화할 수 있게 국가기관을 만드는 것이다."(p.79.) 이를 통해 상부의 하부에 대한 장악통제가 가능하며, 하부의 지방 본위주의와 기관 본위주의를 극복하고 현장의 문제들도 제때에 해결할 수 있다는 것이다. 둘째로는 집행단위의 기구 강화를 들고 있다. 행정단위의 조직과 개편에서와 같이 "당과 국가의 정책을 직접 집행하는 말단 국가기관"의 중요성을 강조하면서, 이를 위해 유능한 일군들을 집행단위의 국가기구(군)에 파견하는 방안을 제안하고 있다.(p.80.-81.) 세 번째로는 국가기구의 간소화 원칙을 제시한다. 간소화 대상으로는 관리기구 인원[12]과 현실에 맞지

않는 국가기구의 통합 축소 등을 들고 있다. 끝으로 제시하는 원칙은 표준기구, 시범기구, 시험기구들을 조직, 운영[13]함으로써 시행착오를 줄이는 것이다.

부문별 국가기관으로는 우선 주권기관부터 설명하고 있다. 주권기관은 "인민주권의 직접적 체현자"로서 다른 국가기관과 본질적 특성을 가지고 있다" 며, 복수로 이루어진 최고 주권기관 체계에 대해 기술하고 있다. 즉, "사회주의 국가의 최고 주권기관체계는 민주주의적 선거원칙에 기초하여 조직되는 비상설적인 인민대표제 주권기관과 상설적인 주권기관들로 구성된다" 면서, 전자로서는 최고인민회의를, 후자로서는 국가주석[14], 중앙인민위원회[15], 최고인민회의 상설회의[16]를 들고 있다.(p.86.) 이어 각 기관의 본질, 역할, 운영 등에 대해 설명하고 있다. 지방 주권기관도 비상설적인 인민대표제 주권기관인 각급 지방인민회의 및 상설적인 지방 인민위원회에 대해 다루고 있다.

다음으로 행정적 집행기관을 설명하고 있다. 행정적 집행기관은 "주권기관의 법령, 결정들을 집행하는 과정을 통하여 나라의 경제, 문화건설을 직접 조직 집행하며...인민들의 생활을 책임적으로 돌본

---

12) "관리기구로력이 많으면 사람들이 생산에서 리탈되고 기술일군들이 적재적소에서 일하지 못하게 되며 잡다한 사무에 파묻혀 생산에 지장을 주게 된다"(p.81.)

13) 표준기구는 "국가기구들 가운데 사업대상과 조건 및 임무가 같은 기구를 먼저 전정한 데 기초하여 해당한 임무수행에 맞게 기구조직 구조와 기구정원을 표준화한 것" 이고, 시범기구는 "새로 조직하여야 할 동종의 구가기구들의 양상을 실물로 보여주는 기구" 이며, 시험기구는 "기구발전의 모든 조건을 과학적으로 예견한 데 기초하여 만들어진 전망적인 기구" 라고 설명하고 있다. (p.82)

14) 북한은 김일성 이후 고난의 행군 시절을 거쳐 '98년 9월 헌법을 개정하면서, 김일성을 영원한 주석으로 추대하고 주석제를 폐지했으며, 국방위원장직을 실질적 국가수반으로 하였다.

15) '98년 헌법 개정때 중앙인민위원회 역시 폐지하였고, 대신 내각을 설치하였으며, 내각 총리가 정부를 대표하도록 하였다.

16) 현재의 최고인민회의 상임위원회를 말한다.

다.”(p.94.) 최고 주권기관의 행정적 집행기관으로서 정무원과 각종 부, 위원회 및 지방주권기관의 집행기관으로서 각급 행정 및 경제지도위원회[17] 등을 들고 있다. 이어 정무원의 조직과 운영에 대해 두 가지를 설명하고 있는데, 첫째는 합의제 구성이고, 둘째는 주권 종속관계이다. 합의제는 정무원의 임무와 권한에 속하는 모든 문제를 집체적으로 토의하여 해결해야 한다는 것을 조직적으로 담보하는 것이고, 주권 종속관계는 행정적 집행기관인만큼 주권기관의 지도와 통제 밑에서 활동해야 한다는 것이다. 부문별 집행기관인 부, 위원회의 조직 및 운영과 관련해서도 몇 가지 원칙을 제시하고 있다. 우선, 부문별 전문화와 집중통합의 필요성이다. 또한 기능부서와 관리부서의 적절한 배합도 제기하고 있다. 아울러 해당기관의 임무와 권한, 사업내용과 활동형식을 구체적으로 기록한 직능의 규정과 이를 통한 관리 필요성도 강조하고 있다. 끝으로 사회주의의 특성에서 비롯되는 원칙을 강조하고 있는데 모든 기관들이 해당 단위의 당위원회의 집체적 사업해야 한다는 것이다. 이는 “국가기관에 대한 당적 지도를 강화함으로써 행정경제사업을 철저히 당의 로선과 정책에 맞게 집행할 수 있게” 하는 것이고, “주관주의와 관료주의, 독단과 전횡을 없애고 모든 사업을 인민대중의 요구에 맞게 진행하며 대중의 집체적 힘에 의거하여 전개할 수 있게 한다.”(p.100.) 지방주권기관의 집행기관으로서 각급 행정 및 경제지도위원회 등에 대해서도 설명하고 있다. 이들은 해당 지방주권기관의 지도와 감독을 받을 뿐 아니라, 상급 행정적 집행기관에 보고할 의무 (군단위 기관의 경우, 도 단위 기관에)가 있으며, 중앙행정적 집행기관의 통

---

17) 주권적 기능을 수행하는 지방 상설적 주권기관과 해당 지역의 행정적 집행기관들이 독자적으로 위치하여야 전자의 후자에 대한 감독 통제적 권한이 강화될 수 있다면서, 이런 이유로 각급 인민위원회들이 해당 지역의 행정 및 경제지도위원회와 분리, 운영되고 있다고 한다.(p.91.)

일적인 지도도 받게 되어 있어 “국가의 행정적 집행활동이 중앙의 통일적 지도 밑에 전국적으로 질서있게 진행” 되도록 하는 데 방점이 놓여 있음을 알 수 있다.(p.101.) 한편, 농업의 공업화, 현대화 촉진을 위해 행정 및 경제지도위원회에서 농업기능을 분리하여 군에는 협동농장경영위원회를 도에는 농촌경리위원회 등 농업 지도기관을 별도로 설치, 운영하는 데 대해서도 설명하고 있다.

사회주의 국가기구의 마지막 구성 부분으로서 재판검찰기관의 조직과 운영을 함께 다루고 있다. 인민재판소는 중앙재판소, 도(직할시) 재판소, 인민재판소 및 군대, 사회안전기관, 교통운수기관에 설치하는 특별재판소로 이루어져 있다. 사회주의 특성상 주권 종속적 활동원칙이 재판소의 조직과 운영에도 적용이 되어 “재판소는 주권기관에 의하여 선거되는 판사와 인민참심원으로 구성되며 자기의 사업에 대해 해당 주권기관앞에 책임진다.”(p.107.) 재판운영과 관련하여 현지공개재판의 중요성에 대해 설명하고 있는 부분이 특징적이다. 사회주의 재판의 목적은 범죄자에 대한 징벌뿐 아니라 인민대중에 대한 준법교양이기 때문에 이를 결합시키는 것도 중요하다고 한다. “재판을 대중앞에 공개하며 범죄가 발생한 현지에 접근시켜 정치성있게 진행하는 것은 근로자들을 준법의식으로 교양하며 범죄와 위법현상을 미리 막기위한 좋은 방법”이라는 것이다.(p.108.)

한편, 재판소와 같이 중앙검찰소 이하 각급 검찰소와 특별 검찰소로 이루어진 검찰기관 체계를 소개하면서, 검찰기관 활동이 준법성의 통일성을 보장해야 하는 만큼 검찰기관의 활동에서 엄격한 중앙집권제 원칙이 요구된다고 강조하고 있다. 이를 위해 중앙검찰소가 모든 사업을 통일적으로 지도하고 모든 검사들을 임명 또는 해임하며 모든 검찰소가 상급 검찰소와 중앙검찰소에 복종한다고 설명하고 있다. 그러나 검찰 역시 주권종속의 원칙에 따라야 하며, 이에 따라 최고 주권기관인

최고인민회의가 중앙검찰소 소장을 임명 및 해임하며 중앙검찰소는 자기 사업에 대하여 최고인민회의, 국가주석 및 중앙인민위원회 앞에 책임진다고 한다.

다음으로는 국가기관의 문건에 대해 설명하고 있다. 국가기관의 문건은 국가기관의 정책과 의사가 표현된 국가관리의 통일성을 보장하는 중요한 수단이라는 점에서, 문건의 의의와 종류 및 효력의 요건과 범위 등에 등해 설명하고 있다. 법적인 측면만 아니라, 내용의 정확성, 서술체계와 논리의 명료성 및 문화성 등 국가기관 문건의 "조직기술적 요구 조건들"도 기술하고 있다.(p.116.)

이어서 '사회주의 국가관리의 기본수단으로서의 법'을 다루고 있다. 리명일은 국가관리는 "각이한 대상을 포괄하며 근로인민대중의 자주권을 침해하는 온갖 낡은 사회의 유물을 청산하기 위한 투쟁"이라면서, 국가관리가 제대로 실현되려면 권력적 속성을 갖는 법규범에 의해야 하고 따라서 법은 국가관리의 기본무기라고 설명한다. (p.123.) 또한, 이러한 법이 잘 지켜지기 위해서는 대중에 대한 광범위한 준법교양사업이 불가결하다면서, 사회주의 법무생활이 강화되어야 한다고 역설한다. 그러면서 위법사항을 감시, 교정하는 재판검찰기관들도 있지만, 이들의 임무는 어디까지나 범죄와의 투쟁이기 때문에, 이들 기관과는 다른 새로운 사회주의 법무생활 지도기구가 필요하다며 그 조직과 운영에 대해 기술하고 있다. 법무생활 지도기구는 비상설적인 기구와 상설적인 기구의 두 체계로 조직하는데, 이는 "집체적 지도와 일상적이며 정상적인 지도를 옳게 보장하기 위해서"이다.(p.128.) 이 원칙에 따라 "중앙기관으로부터 지방의 말단 주권기관에 이르기까지" 법무생활 지도위원회가 조직되어 있다.[18] 법무생활지도위원회는 법 위반행위를 심

18) 법무생활위원회의 존재는 '77년 12월 15일 개최된 최고인민회의 제6기 제1차 회의에서 '인민정신을 더욱 강화하자'는 김일성의 연설에서 처음 확인되었다고 한

의하고, 위법자들에 대한 법적 책임도 지우는데 "경고 엄중경고, 무보수로동, 강직, 철직, 벌금 등의 처벌을 적용할 수 있으며 필요에 따라 동지심판[19]에 넘기는 결정을 채택할 수 있다."(p.133.)

3편 사회주의 국가관리 수단의 조직과 운영의 마지막 주제는 법적 통제이다. 교재는 먼저 법적 통제을 위한 사전 활동으로서 법 집행에 대한 검열감독 사업에 대해 설명하고 있다. 검열감독 사업을 "모든 국가기관, 기업소 단체들과 공민들의 법준수 집행정형을 료해장악하고 나타난 부족점을 바로잡는 국가기관들의 활동"으로 정의하고 여러 가지 검열감독 사업의 운영방식에 대해 논의하고 있다.(p.139.) 우선 정상적 검열감독과 집중적 검열감독, 작은 범위에 대한 집중 검열감독과 전반적 사항에 대한 큰 규모의 검열감독을 '옳게 배합'할 것, 검열감독 사업을 주관적으로 "암행어사식"으로 해서는 안되며, "군중에 의거하고 과학적인 자료에 기초에 진행할 것" 및 "처벌주의" 보다는 "시정대책을 똑똑히 알려주고 검열감독 총화를 사상투쟁의 방법"으로 할 것을 강조한다.(p.139.-140.) 또한, 검열감독의 성과를 제고하기 위해 검열감독 요강 등 사전 준비를 철저히 할 것, 내부 및 외부 검열을 옳게 배합할 것, 사전 검열과 사후 검열을 옳게 조직할 것 등에 대해 기술하고 있다. 마지막 제재의 형태와 관련해서는 행정법적[20], 민법적[21], 형법

다.(김병기,2020: 83) 북한 최고인민회의 상임위원회는 '23년.2월 2일 제14기 24차 전원회의를 개최하여 국가비밀보호법, 철길관리법, 수재교육법 등을 정령으로 채택하였는데, 이어 각급 사회주의 법무생활지도위원회가 새로 채택된 법들을 통한 준법교양을 실속있게 진행할 것을 강조했다고 한다.(노동신문, 2023.2.3.)

19) 이는 정식 형사재판절차에 회부하여 엄한 처벌을 받게 할 필요가 없는 경미한 사안 또는 노동당의 방침이나 각 기관, 기업소, 단체의 협의에 따라 구제해주기로 한 사안을 심판대상자가 속해있는 단체의 구성원 앞에서 일단 폭로하게 하여 사상투쟁을 전개하도록 하되, 그 대신 경미한 제재로 갈음하도록 하는 제도라고 한다.(김태석, 2006)

20) "재판절차가 없이 권한있는 국가기관 또는 해당 기관에 의하여 적용되며, 주의,

적[22] 제재의 의미와 종류에 대해 설명하고 있다.

4) 4편: 사회주의 국가관리 일군과 국가관리 방법

마지막 4편에서는 먼저 국가관리 일군에 대해 설명하고 있다. 국가관리 일군은 법적 권한에 따라 보조일군, 공무원, 주권기관의 대의원으로 구분된다. 보조일군은 인민에 대하여 법적인 행위를 수행할 권리를 갖지 못한다는 점에서 공무원 및 대의원과 구별된다. 대의원은 공무원과 달리 국가주권 실현의 직접적 담당자로서 권한 내의 모든 기관, 기업소 일군들과 공민들에 대해서도 일정한 행위의 수행을 의무지울 수 있다는 점에서 공무원과 구별되는 특성을 갖는다. 이러한 국가관리 일군들이 갖추어야 할 표징에 대해서는 "당과 혁명에 대한 끝없는 충실성, 높은 실무능력, 고상한 인민적 품성"을 요구하고 있다.(p.153.) 정치적, 도덕적, 관리적 측면의 요구가 함께 강조되고 있다. 아울러 북한의 '간부선발료해' 원칙에 대하여 설명하고 있는데, 첫째, "리력문건이나 보고 평가할 것이 아니라 실지 사업을 통해 료해하고 검열" 할 것, 둘째, 로 "로동계급출신 간부의 비중을 높이는 데 주목"할 것, 셋째, "로간부들과 젊은 간부들을 적절히 배합"할 것 등이 소개되고 있다. 아울러 한달 강습체계 운영 등 일군들에 대한 재교육 필요성에 대해서도 강조하고 있다.

국가관리 일군에 이어 국가관리 방법에 대해 설명하고 있는데 이

경고, 엄중경고, 강직, 철직, 벌금, 몰수, 무보수로동" 이 들어간다고 한다.(p.150.)

21) "대체로 기관, 기업소들을 대상으로 하며 재판 및 중재활동을 통하여 적용" 되며 "손해배상, 위약금, 류치료, 벌금 등이 속한다."(p.150.)

22) "반드시 재판기관의 판결에 의하여 확정되며...징역형, 교화로동형, 선귀권박탈형, 재산몰수형...사형까지도 예견한다."(p.150.)

는 1편에서 제기하였던 국가관리의 기본원칙과 연결되는 내용들을 원칙의 하위차원인 방법으로 개념 정리하고 자세하게 기술한 부분이다. 먼저 집체적 지도에 대하여 의의를 설명하고 효과적으로 실행하는 방안에 대해 자세히 논의하고 있다. 두 번째는 정치사업과 행정조직 사업인데, 둘 다 필수적인 활동이지만 사회주의에서는 언제나 전자를 확고히 앞세워야 한다고 주장한다.

끝으로 사회주의 국가관리의 정규화를 설명하고 있다. 사회주의 사회는 조직적 사회이기 때문에 국가관리의 중요한 목적 중의 하나는 이러한 조직성을 보장하는 것인데 그러기 위해서는 "일정한 규범에 따라 유일적인 체계속에서 조직적이며 규칙적으로 일"할 수 있도록 국가관리 기관의 활동을 정규화 해야 한다는 것이다.(p.186.) 이를 위해 기관별로 관리규범과 규정, 직능을 올바로 작성하되, "현실발전의 요구에 맞게 끊임없이 개선"하며, 집체적 토론을 통해 "과학성과 객관성을 보장"할 뿐 아니라 이 과정을 통해 일군들이 부족한 점을 바로잡는 "사상투쟁속"에서 진행해야 한다는 것이다.(p.190.-191.) 기관의 권한, 성과목표 및 실행계획 등에 관련된 각종 규정과 매뉴얼 완비를 통한 제도화된 운영을 요구하면서도, 안정과 정체가 아닌 지속적인 발전을 추동해보려는 조직 관리상의 의도가 담긴 것으로 보인다.

4. 특징

이상에서 살펴 본 리명일의 국가관리학 교재는 몇 가지 특징을 가지고 있다. 우선, 기저에 위치한 이념적 요소를 볼 때, 전통적 사회주의의 내용과 북한체제 자체의 특성이 혼재되어 자리잡고 있는 점을 알 수 있다. 사회주의 혁명을 위한 당의 지도적 역할 중시, 프롤레타리아 독재를 위해 당과 인민을 이어주는 가장 포괄적 인전대로서 국가의 역

할, 조직 및 운영방식으로서 중앙집중제 및 계획경제와 국가의 폭넓은 경제활동 참여 등이 분명히 한 축을 차지하고 있다. 그러나 동시에 유일지배 체제, 주체사상이 최고의 가치로서 분명히 드러나고 있고, 김일성이 지시하였던 청산리방식, 대안의 사업체제 등은 여전히 국가관리활동의 준칙이 되고 있다. 이는 북한의 행정현상을 연구할 때, 사회주의국가들의 공통적 특징뿐 아니라 여타 사회주의 국가들과도 구별되는 북한만의 특이성이 행정현상에 미치는 영향도 고려해야 한다는 점을 시사한다.

둘째 특징은 국가관리학이 북한의 국가목표 달성을 위한 포괄적 국가활동을 다루고 있다는 점이다. 다시 말해, 국가의 행정뿐 아니라 입법, 사법기능까지도 포함하여 고찰하고 있다. 이는 민주국가의 3권분립과는 완전히 다른 토대에서 출발하고 있기 때문인데, 소위 주권종속론에 기초하여 당 정책을 수행하는 수단으로서 국가의 전체 활동을 바라보는 시각에서 비롯되는 특이점이다.

셋째, 다루는 내용의 포괄성 및 법과목의 일부로서 인식하고 있는 점 등으로 인해, 일견 헌법이나 행정법 교재와 유사한 느낌도 주지만, 국가 정책 분야별로 목표를 제시하고 행정분야 활동의 조직, 운영, 관리 및 개선방안 등을 제시하고 있다는 점에서 구별된다. 다시 말해, 행정학적 관점에서 보면, 조직, 예산, 인사, 지방 등 행정학 핵심 분야의 내용을 다루면서, 북한 나름의 기준과 원칙, 관리 및 처방 등을 제시하고 있다.

넷째, 이론적 설명 외에도 교재 발간 당시의 북한 제도에 대한 설명을 부가함으로써 교육효과를 제고하려 하고 있다. 이 교재가 국가관리학을 공부하는 학생들을 넘어 북한 공무원의 재교육 등까지 사용되었는지 그 범위에 대해서는 알 수 없으나, 이 교재보다 후에 출판된 조선인민대백과 사전 관련 부분에 교재에 서술된 것과 유사한 내용이 다수

인용[23]된 것으로 보아 상당히 폭넓게 활용된 것으로 추정이 된다.

끝으로, 방법론적 측면에서 보면 다수의 원리, 원칙 등을 서술하고는 있으나, 실증적, 귀납적이라기 보다는 다분히 규범적이고 연역적이다. 참고문헌도 교재의 마지막 페이지에 제시된 3권[24]이 전부이다. 물론 이는 저자 자신이 국가관리학을 법학의 일부로서 인식하고 있고, 교재라는 특성에 기인한 측면도 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 본다.

5. 평가

국가관리학 교재 전반을 바탕으로 판단할 때, 북한이 행정현상을 연구하고 교육하는 학문적 성격은 관방학에 가까운 것으로 보인다. 박동서(1994: 87-94)는 비교행정론 시각에서 행정연구사를 정리하면서, 역사적 맥락과 시대적 환경이 행정현상에 대한 연구의 태동 및 발전에 영향을 준다는 점을 지적한 바 있다. 그의 분석에 따르면, 민주정치의 역사가 빠르고 국민에 의한 정부통제가 확립되었던 영국과 미국의 경우, 국가에 대한 사회의 우위를 기반으로 하여 정부의 효율성 및 능률성에 집중함으로써 경험과학으로서 행정학이 발전했으며, 행정법의 경우에도 대륙법과 달리 민과 관의 수평적 관계에 기반하였다. 반면, 후발 제국주의 독일의 경우에는 관 주도의 신속한 부국강병 및 국가성장

---

23) 조선대백과사전에 게재된 공무원, 국가관리문건, 국가관리, 국가관리기관, 행정적 집행기관, 행정조직지도사업 등 관련 주요 개념의 설명이 교재의 내용을 많이 참고한 것으로 보인다.

24) ① 사회과학원 법학연구소,《주체의 국가건설리론연구》1, 2, 과학, 백과사전출판사 1982. ② 김일성종합대학 국가건설강좌《조선민주주의인민공화국 국가건설사》, 김일성종합대학출판사 1974. ③ 사회과학원 법학연구소,《조선민주주의인민공화국 사회주의헌법해설》, 사회과학출판사, 1974.

을 목표로 영미권 행정의 범위를 넘는 포괄적인 국가활동에 대한 처방적 학문으로서 관방학이 요구되었고, 행정법의 경우에도 민에 대한 관의 우위가 철저히 반영된 방식으로 발달하였다. 북한 국가관리학의 경우, 좁은 의미의 행정영역을 넘어 입법, 사법기능까지 포함하는 광범위한 국가활동 전반을 연구대상으로 하고, 사회주의 및 주체사상 등 이념상 인민이 주인이라는 점이 강조되고는 있으나, 실제로는 위로부터의 필요에 의해 국가능력 동원과 확대를 위한 통치학적 성격을 띠며, 경험적, 실증적 이라기 보다는 규범적, 처방적 접근 등에서 관방학과의 유사점이 짙게 나타난다.

다음으로 학술을 포함하여 북한의 모든 문헌에 공통적으로 나타나는 사항이지만, 교재에서도 거의 모든 장, 절의 첫 머리에 김일성과 김정일이 '교시'가 제시되면서 논의가 출발함으로써 내용 및 접근방식이 제약되는 한계가 있다.[25] 그러나, 동시에 마치 행정학의 고전적 조직원칙과 유사한 원리 등이 제시되는 것은 주어진 정치적 환경하에서 객관성과 합리성을 찾으려는 나름의 학문적 노력에서 비롯되는 것으로 보인다.

리명일의 교재는 저자의 지속적 연구 실적 발표 및 조선대백과사전과의 연계성 등을 볼 때 국가관리학 기본서로서 널리 활용되었을 것으로 판단되며, 우리로서는 북한이 행정현상을 보는 이념적 기초, 시각, 접근방식 및 내용의 일단을 파악하게 해 준다는 점에서 큰 의의가 있다고 평가한다.

다만, 동 교재가 발간된 지 35년이 흘렀고, 북한도 그동안 많은 변화

---

25) 2013년에 개정된 북한의 '당의 유일적 영도체계확립의 10대 원칙'의 4조 6항 내용에 "보고, 토론, 강연을 하거나 출판물에 실릴 글을 쓸 때에는 언제나 수령님의 교시와 장군님의 말씀, 당 문헌을 정중히 인용하고 그에 기초하여 내용을 전개하며 그와 어긋나게 말하거나 글을 쓰는 일이 없어야 한다." 라고 규정되어 있다. (송인호, 2019: 156)

를 겪어 온 만큼, 이후 발간된 후속 연구서 및 관련 타 문헌에 대한 분석과 평가가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.[26] 아울러 행정현상에 대한 학제적 접근의 필요성과 북한이 법적인 시야에서 연구 및 교육하고 있다는 점 등을 고려하여 행정법 연구자들과의 교류 및 협업이 바람직하다고 생각한다.

26) 예를 들어, 북한도 헌법개정을 통해 지방주권기관의 집행기관으로서 인민위원회를 각급 행정 및 경제지도위원회로 개편하였다가, 다시 인민위원회로 환원하는 등 제도적 변화를 꾀하였는 바, 제도적 변경을 포함한 행정적 효율성 제고를 위한 북한의 다양한 노력을 밝히고 평가하는 학문적 작업 등이 필요할 것으로 생각된다. 북한 지방행정의 제도적 변화를 분석한 연구는 이계만 (1993) 참조. 또한 앞에서 살펴본 대로 이 교재가 출판된 1988년 당시 헌법 하 (1972년 사회주의 헌법)에서 지방주권기관의 행정적 집행기관은 각급 행정위원회였고, 이 명칭은 1992년 헌법개정 후에야 행정경제위원회로 바뀌었다. 그런데 이를 모를 리 없는 리명일이 교재에서 후자의 명칭을 쓴 이유는 아마도 헌법이 이미 사용되던 명칭을 사후적으로 반영한 것이 아닌가 한다.

참고문헌

〈단행본〉

리명일, 1988, 『국가관리학』 (평양: 김일성종합대학 출판사).

박동서. 1994, 『한국행정의 연구』 (서울: 법문사).

박완신. 1996, 『신 북한행정론』 (서울: 지구문화사).

최영준, 2002, 『북한행정 연구 현황과 발전방안 연구』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소).

최진욱. 2002, 『현대북한행정론』 (서울: 명인문화사).

통일부. 2016, 『북한지식사전』 (서울: 통일부 통일교육원)

현성일, 2007, 『북한의 국가전략과 파워 엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 도서출판 선인).

『조선대백과사전』 2권(1995), 3권(1996), 25권(2001), (평양: 백과사전출판사)

〈논문〉

길화식. 2010, "북한 공안기관의 사회통제 기능에 관한 연구," 동국대학교 박사학위논문.

김병기. 2020, "북한 '법제정법'을 중심으로 살펴 본 북한의 입법체계," 『행정법연구』, 60: 79-113.

김동한. 2006, "북한의 법학연구: 연구동향 및 특성," 『북한연구학회보』, 10(2): 58-88.

김태석. 2006, "북한의 유사 형사법제에 관한 고찰," 『형사법연구』, 26: 451-478.

리명일. 2009, "사회주의기관들의 조직운영에서 확고히 견지하여야

할 기본원칙은 민주주의중앙집권제. 『김일성종합대학학보 (력사법학 편)』, 55(1): 93-97.
리명일. 2011, “우리 나라 주권기관은 주권의 유일성과 완전성을 확고히 담보하는 기관,” 『김일성종합대학학보 (력사·법률 편)』, 57(1): 102-106.
리명일. 2016. “우리 나라 국가기관체계의 특징에 대한 리해,” 『김일성종합대학학보 (력사·법률 편)』, 62(2): 63-65.
명순구. 2000, “북한의 법학교육과 법률가 양성,” 『북한법연구』, 3: 185-198.
박상익. 2008, “북한의 관료문화에 관한 연구,” 동국대학교 박사학위 논문.
박영자. 2007. “경제난 이후 북한 체제와 젠더의 구조 및 변화,” 『통일논총』, 25: 33-67.
송인호. 2019, “북한의 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’에 대한 고찰,” 『법학논총』, 43(1): 145-176.
송인호, 최귀일. 2018, “북한의 행정법에 대한 고찰–북한의 행정행위 및 행정입법 개념을 중심으로,” 26(2): 161-181.
이계만. 2003, “북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석,” 『한국지방자치학회보』, 15(4): 195-210.
이대웅·이다솔·김춘순. 2022, “우리나라에서 북한 행정은 어떻게 연구되고 있는가? -의미연결망 분석을 중심으로,” 『정책분석평가학회보』, 32(2): 75-106.

〈일간지〉

『노동신문』, 2023/02/03: 1.

Ⅱ 토론

1. 고혜원(한국직업능력연구원 선임연구위원)

2. 황성원(군산대 교수)

3. 안지호(고양시정연구원 수석연구원)

1

‘북한 노동성의 조직과 기능, 그리고 노동력 배치 및 활용’에 대한 토론문

고 혜 원
(한국직업능력연구원 선임연구위원)

○ 북한행정 분야의 다양한 과제를 연구하고 준비할 필요가 있다는 점에 적극 동의함. 또한 취득하기 어려운 세부적인 내용을 소개하여 주셔서 감사드림.

○ 북한의 행정적집행기관인 내각도 최고인민회의의 임기와 같으며, 과거보다는 위상이 상당히 올라가는 추세. 내각의 구성은 일견 남한과 비교 시에는 산업별 담당 조직(산업분야의 생산단위 관리체계를 행정체계화)이 많은 경향(건설건재공업성, 경공업성, 금속공업성, 기계공업성, 석탄공업성, 선박공업성, 수산성, 식료공업성, 원자력공업성, 임업성, 전력공업성, 정보산업성, 채취공업성, 화학공업성 등)

○ 북한 노동성은 중앙 조직은 250명 내외 인원으로 구성되어 있고, 조직편제로 근거해 볼 때 노동력 배치, 노동기준, 교육훈련,

산업안전, 자격제도, 노동통계(노동수첩 등), 휴양관리 등 업무 수행. 다만, 최근에 들어와서 노동력 배치 등에 있어서 제도와 실제의 괴리가 증가하고 있는 추세인바, 시장경제화나 실제 노동력 배치에 대한 추가 검토 필요

○ 일반적으로 노동행정은 국제노동기구에 따르면, 다음과 같이 기본적으로 구성

- 노동인권(결사의 자유, 강제근로 금지, 아동근로 금지, 차별대우 금지 등)
- 고용(고용정책, 직업소개, 직업훈련, 장애인 고용 및 직업재활 등)
- 행정(근로감독, 노동통계 등)
- 근로조건(임금, 근로시간, 산업안전보건, 근로복지 등)
- 사회보장(의료, 질병급여, 출산급여, 실업급여 등) 등

○ 남한의 노동행정을 담당하는 고용노동부는 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장: 지방조직 제외한 본부 조직 630명

장관
정책보좌관
대변인
- 홍보기획팀
- 디지털소통팀
차관
감사관
- 감사담당관
- 고객지원팀
기획조정실
정책기획관
- 기획재정담당관
- 혁신행정담당관
- 규제개혁법무담당관
- 양성평등정책담당관
- 비상안전담당관
- 정보화기획팀
국제협력관
- 국제협력담당관
- 외국인력담당관
- 개발협력지원팀
- 운영지원과
고용정책실
노동시장정책관
- 고용정책총괄과
- 지역산업고용정책과
- 기업일자리지원과
고용서비스정책관
- 고용서비스정책과
- 고용보험기획과
- 고용지원실업급여과
- 자산운용팀
- 국민취업지원기획팀
고용지원정책관
- 고용서비스기반과
- 고용문화개선정책과
- 미래고용분석과
- 노동시장조사과
노동정책실
노사협력정책관
- 노사협력정책과
- 노사관계법제과
- 노사관계지원과
근로기준정책관
- 근로기준정책과
- 근로감독기획과
- 퇴직연금복지과
- 고용차별개선과
공공노사정책관
- 공무원노사관계과
- 공공기관노사관계과
산업안전보건본부
산업안전보건정책관
- 산업안전보건정책과
- 산재보상정책과
- 산업안전기준과
- 산업보건기준과
- 직업건강증진팀
산재예방감독정책관
- 안전보건감독기획과
- 산재예방지원과
- 건설산재예방정책과
- 중대산업재해감독과
- 화학사고예방과
통합고용정책국
- 고령사회인력정책과
- 장애인고용과
- 여성고용정책과
- 사회적기업과
청년고용정책관
- 청년고용기획과
- 청년취업지원과
- 공정채용기반과
직업능력정책국
- 직업능력정책과
- 직업능력평가과
- 인적자원개발과
- 기업훈련지원과
임금근로시간정책단
- 임금근로시간과
노동현안추진단
- 노동현안추진반
공무직기획단
- 기획총괄과
- 지원기반과

○ 북한이탈주민의 고용과 관련한 남한 정착의 경험으로 미루어 볼 때, 북한 노동성이 관장하는 업무에는 없는 다음 사항들에 대한 준비나 검토가 필요

- 근로기준 적용 문제
- 직업윤리 문제
- 북한에는 없는 취약계층(장애인 등) 고용 강화와 관련된 이해도 제고 문제
- 직업선택 지원 문제

2

‘북한 인사행정의 지평 확대: 시장경제 교육훈련 사례의 시사점’에 대한 토론문

황 성 원

(군산대 교수)

1. 북한 인사행정 논의의 맥락

○ ‘손자병법’의 13편의 글 중, 3편인 '모공편'(謨功篇)을 마무리 짓는 유명한 말이 있음.

지피지기 백전불태(知彼知己 百戰不殆)
(적을 알고 나를 알면 백 번 싸워도 위태로울 것이 없으나)

부지피이지기 일승일부(不知彼而知己 一勝一負)
(적을 모르고 나를 알면 승과 패를 주고받을 것이며)

부지피부지기 매전필태(不知彼不知己 每戰必殆)
(적을 모르는 상황에서 나조차도 모르면 싸움에서 반드시 위태롭다)

○ 정부의 대북정책은 정부 별로 이념에 따라 포용과 상호주의가 반복적으로 나타나게 됨에 따라 합리적인 접근보다 이념적·정치적인 차원의 연구가 주를 이루고 있는 것이 현실임.

- 사회주의 국가의 경우 국가주도의 계획경제체제를 근간으로 하고 있기 때문에 그 나라의 행정메커니즘을 이해하는 것이 매우 중요함.
- 그러나 북한 연구에 있어서 행정학의 핵심영역인 인사·조직·재무·정책·지방 등에 대한 연구가 충분치 않으며, 그나마도 통치, 권력 등 정치학의 문제의식을 기반으로 한 연구 중심이었다는 점에서 우리는 상대방을 너무 모른다는 문제가 나타남.

○ 인사행정은 1) 공공조직에서 인적자원을 관리하는 기능, 2) 공공의 업무를 배분하는 과정, 3) 공공의 업무를 누구에게 어떻게 배분할 것인지에 대한 가치충돌 상호조정작용, 4) 이들 가치를 실현하기 위한 규정과 과정을 구축하는 관리시스템임.

○ 따라서 인사행정은 공공조직 내 인력의 채용에서 퇴직에 이르기까지 인사행정의 종합관리 전략과 실제를 연구하는 것임.

- 따라서 대부분의 인사행정 연구는 인력의 확보-개발-평가-보상 등 과정적·절차적 접근방법을 활용하여 단계별로 다양한 이론과 제도를 설명하는 내용으로 구성되어 있음.
- 북한의 인사행정 연구의 가장 큰 문제는 상기한 과정과 절차적 차원의 현황 파악을 위한 자료 부족으로 진척이 되고 있지 않다는 것임.
- 그러한 차원에서 차선의 대안으로 개별 사례에 대한 연구를 통

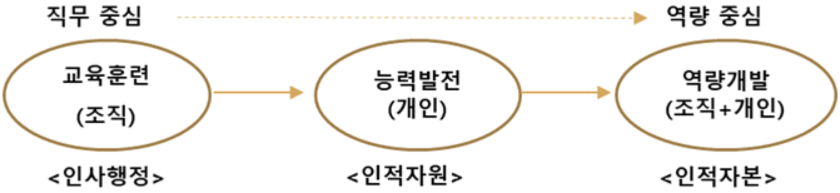
해 전체를 추정해 보는 접근방법도 의미가 있을 수 있다는 점은 공감함.

- 그러나 나무는 보지만 숲을 보지 못하는 문제는 여전히 해소가 되지 못하는 것이 현실임.

2. 교육훈련 관련 연구 동향

○ 교육훈련은 지식·기술·태도의 변화를 촉진하는 계획적 활동임.

- 교육은 미래지향적으로 개인의 전반적인 업무능력을 향상시키기 위한 학습 과정(여러 상황에 대비하여 일반적인 태도와 능력을 배양하여 새로운 책무와 도전을 준비할 수 있도록 하는 과정)이며, 훈련은 단기적으로 현재의 직무와 책임을 수행하기 위한 지식과 기술 학습 과정(구체적인 지식과 기술을 습득하는 과정)임.
- 인적자원 개발의 변천



○ 북한의 교육훈련 연구는 위의 인적자원 개발의 변천에 비추어 볼 때, 과연 어디에 해당되는지부터 따져보아야 하나, 현실은 교육훈련, 능력 개발, 역량 개발 등 용어 사용이 혼재되고 있어서 정리가 필요함.

3. 북한 간부대상 교육훈련에 대한 평가

○ 북한에서 시장경제관련 교육과정은 역량개발의 개념과 달리 조직의 입장에서 추진하는 권위적·하향적 개념인 교육훈련이 강조되고 있음을 알 수 있음.

- 북한이 시장경제와 자본주의 습득을 원하는 궁극적인 이유는 무엇일까?
- 개인에게 교육의 선택권이 없는데 북한의 시장경제 교육수요가 상당하다고 보는 것은 옳은가?

○ 북한 지배계층의 자본주의에 대한 수용성이 높아졌다고 하여, 자유민주주의체제를 인정하기 보다는 오히려 그들이 자본주의를 이용하여 자신들의 엘리트의식 고취를 통한 기득권 공고화를 위한 수단으로 악용되는 것은 아닐까?

○ 대한민국 정부의 입장에서 상호호혜적인 관점에서 교육사업을 펼치려면, 원조나 프로그램 제공과 같은 표현은 일방적인 시혜자적 맥락에 가깝다고 보여지며, 따라서 지양할 필요가 있음.

4. 지평 확대를 위한 방안

○ 남북한 비교행정 연구에 있어서 일반화의 문제는 현 상황에서 극복하기 어려운 난제임.

- 따라서 입수 가능한 자료를 바탕으로 한 사례연구에 대한 필요성을 강조하기는 하지만, 사실 이 또한 사실을 찾는 과정(fact-finding)이 매우 중요함.

○ 향후 대북지원 추진방안에서 탈정치 원칙 고수는 일관성있는 정책의 추진이라는 점에서 의미가 있을 수 있지만, 북한의 경우 정부 주도 보다는 당 주도라는 점에서 대한민국과 다른 구도를 가지고 있다는 점은 고려할 필요가 있다고 보여짐.

○ 대한민국의 지원과 공동협력사업을 북한이 가장 원할 것이라는 우리의 암묵적 가정은 더 이상 유효하지 않으며, 파트너십 구축을 통한 상호 신뢰 회복이야말로 미래 남북관계 해소를 위한 첩경이라고 생각함.

3

‘북한의 행정 연구와 교육: 국가관리학에 대한 시론적 분석’에 대한 토론문

안 지 호

(고양시정연구원 수석연구위원)

북한 행정 연구를 하는데 있어 가장 난제가 바로 자료의 부족이라는 점이다. 이러한 점에서 본다면, 국가관리학에 대한 재발견은 북한행정 연구자, 행정연구자에게는 지금까지 북한행정 연구를 발전시킬 수 있는 좋은 연구재료가 아닐 수 없다. 북한관리학 교재는 국내 연구자들에게 거의 알려지지 않은 상태였다. 매우 소수의 국내학자들이 그들의 연구에 인용해 왔지만, 그것도 주로 북한 정치학분야 연구자들에 한해 이루어진 것이었다. 그나마도 일부 구절의 인용에 그쳐 내용에 대한 구체적 분석은 전혀 없었다. 그런데 이번에 발표자는 북한에 대한 지식과 행정학적 식견에 기반하여, ‘국가관리학’ 교재를 이전과 완전히 다른 시각에서 분석하였는데, 이 자체가 학문적으로 의의가 매우 크다고 본다.

발표자가 잘 지적하듯이 북한행정에 대한 선행연구에서 나타나는 특징은 대부분 행정을 전문으로 연구했던 전문가들이라고 할 수 없다(최진욱 박사나 현성일 박사 역시 관련 책을 저술하였으나, 이들이 행정학

계에서 꾸준히 활동한 행정 전문가는 아니다). 북한이라는 실체를 제대로 이해하기 위해서는 다양한 분야의 전문가들이 연구를 수행하는 것이 일단 중요하다는 점에서 이와 같은 선행연구는 그 자체로 소중하다. 그러나, 반드시 각 분야간 전문가들간 소통이 뒤따라야 선행연구가 심화연구로 이어지고, 또 그것이 다시 공유되면서 각 분야에서도 연구의 성과가 더 깊어지는 선순환이 일어날 수 있다. '국가관리학'에 대한 이번 시론적 연구는 북한행정 연구분야에서 바로 이런 연구자 간 소통의 선순환을 만들어낼 수 있는 모범 사례라는 생각이 든다.

북한 행정을 연구하는데 또 하나의 어려움은 최소한의 개념구조가 연구자의 몸에 배어야 한다는 것이다. 북한행정을 포함한 사회주의국가 행정의 가장 큰 특징은 당의 영도적 역할 등이다. 게다가 북한은 이른바 주체사상이라는 틀 속에서 고립된 채 살아오면서 북한 만의 특징을 갖게 되었고, 이런 두 가지 특성이 체제 전반과 행정에도 고스란히 묻어난다. 60, 70년대 발전행정의 영향으로 행정기구 중심으로 국가기구가 급속히 성장한 우리나라 연구자들에게 북한행정과 개념이 낯설게 다가오는 이유가 바로 여기에 있다고 생각한다. 이번 발표문은 북한행정 연구와 관련된 이런 환경하에서 북한행정에 관심을 가지고 있는 우리나라 행정학, 정책학 연구자들에게 의미있는 시사점을 제공하고 있다고 본다. 첫째는 북한이 연구하고 교육하는 행정현상은 무엇인가하는 점에 대해 문제의식을 가지고 출발한다는 점에서 그간 연구자 중심으로 접근하면서 놓쳤던 연구 대상을 새로이 인식할 수 있도록 하는 토대를 마련하였다. 둘째는 북한의 원전내용에 대한 분석을 통해 북한행정이 처한 맥락을 충분히 고려하는 것이 중요하다는 것을 보여주고 있다. 다시 말해, 국가관리학을 자세히 분석하면서 행정학적 의미를 재해석한 이 발표문은 북한행정을 연구하는 새로운 입구를 열고 있으며, 북한 행정 연구에 의미있는 시각과 기초를 제공하고 있다고 생각한다.

다만, 국가관리학을 매개로 보다 북한행정 연구를 풍성하고 지속가능하게 하기 위해 몇 가지 연구와 결합될 필요가 있다.

첫째, 국가관리학이라는 것이 북한행정에 대한 이론, 개념을 다루고 있는 것이라고 한다면, 실질적으로 국가관리학이 현실에서 구체적으로 적용되고 있는지에 대한 현상학적 혹은 인류학적 접근이 필요하다. 이를 통해 국가관리학 넓게는 북한 행정의 현실과 이론을 비교할 수 있을 것이다. 북한이탈주민 가운데 북한에서 행정일꾼으로 일한 분들이 있기 때문에 이들의 진술을 두텁게 기술하여 국가관리학이 실질적으로 어떻게 작동되고 있는 지에 대한 연구가 함께 이루어져야 할 것이다.

두 번째는 국가관리학을 통해 사회주의 국가들의 행정을 비교할 수 있을 것이다. 토론자가 동서독 행정 비교를 주제로 박사학위를 쓰면서 처음에 동독에서는 행정(Verwaltung)이라는 용어를 쓰지 않는 것에 당황한 적이 있다. 이렇든 사회주의 국가의 행정에서 행정이라는 용어는 없지만, 행정에 해당하는 기능은 있기 때문에 사회주의 국가 행정의 기능을 우리에 맞게 옮기는 번역이 필요하다. 이러한 사회주의 국가 행정 기능의 번역과정에서 한국의 행정을 볼 수 있는 새로운 시각을 얻을 수 있다. 바로 이 점이 비교연구가 필요한 이유이기도 하다.

마지막으로 발표자가 국가관리학을 독일의 관방학에 연결시키는 것 역시 매우 흥미롭다. 사실 독일에서 행정학이 행정학과가 아닌 법학과와 일부 정치학과에서 발전한 것은 독일의 권위적 문화와 전쟁국가라고 할 수 있는 프로이센을 중심으로 한 근대국가의 형성과 밀접한 관련이 있다. 따라서 권위주의 국가에서 행정은 독일의 관방학이나 북한의 국가관리학의 형태로 발전할 수밖에 없을 것이다. 따라서 북한행정과 관방학 더 나아가 70년대, 80년대 권위주의 시절 한국의 행정과 함께 연구하는 것도 의미 있는 연구가 될 수 있을 것이다.

회원가입 안내

▣ 회 비

● 1년 회비

일반회원 : 50,000원, 학생회원 : 30,000원, 기관회원 : 100,000원
재 가 입 : 회비 만기일 1개월 전에 회비를 재납부하시면 됩니다(안내문 발송함).

● 평생회비

개인평생회원 : 100만원 이상
기관평생회원 : 300만원 이상

● 납부방법 : ① 연구소에 직접 납부
② 우체국 온라인 : 014233-05-000905 (예금주: 경남대학교)

▣ 회원의 혜택

• 본 연구소-북한대학원대학교가 주최하는 국제 및 국내학술회의와 심포지엄 등 연구행사에 초청됩니다.
• 본 연구소-북한대학원대학교가 발행하는 정기간행물 『Asian Perspective』와 『한국과 국제정치』, 『현대북한연구』를 포함, 소식지 등의 간행물이 무료로 제공됩니다.
• 본 연구소에 소장된 도서 및 자료의 열람, 대출, 복사이용이 가능합니다.
• 기존 출판도서 구입시 30%의 할인혜택을 드립니다. (평생회원에게는 무료 기증)

▣ 회원신청서 제출 및 문의처

(우) 03053 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
경남대학교 극동문제연구소, 회원 담당자: 박현정
전화 : 02-3700-0725, 팩스 : 02-3700-0722
E-mail: pedia@kyungnam.ac.kr
Homepage: http://ifes.kyungnam.ac.kr

※ 회원가입을 원하시는 분은 본 연구소 홈페이지를 이용하셔서 신청하시거나 담당자에게 전화연락을 주시기 바랍니다.

경남대학교 극동문제연구소

회원 가입 신청서

<table>
<tr><td>분 류</td><td colspan="3">☐ 일반회원 ☐ 학생회원 ☐ 기관회원 ☐ 개인평생회원 ☐ 기관평생회원</td></tr>
<tr><td>성명(기관명)</td><td></td><td>생 년 월 일
(사업자등록번호)</td><td>. . .</td></tr>
<tr><td rowspan="3">자택주소</td><td colspan="2" rowspan="3">☐☐☐☐☐</td><td>전화:( ) -</td></tr>
<tr><td>휴대폰 :</td></tr>
<tr><td>E-mail :</td></tr>
<tr><td>직장(학교)
주소 및 직위</td><td colspan="2">☐☐☐☐☐ 직위 :</td><td>전화:( ) -</td></tr>
<tr><td>우편물발송</td><td colspan="3">☐ 직장(학교) ☐ 자택</td></tr>
<tr><td>학력사항</td><td colspan="3">대학교 과 ☐ 석사 ☐ 박사과정 학기 (학생회원)
대학교 과 ☐ 석사 ☐ 박사학위 (연도)</td></tr>
<tr><td>전공 및
관심 분야</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>국내외
학회활동</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>주요저서
및 논문</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>주요 경력</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>가입권유인</td><td colspan="3"></td></tr>
</table>

※ 굵은 선 안의 항목은 필수입력항목입니다.
※ 기관회원인 경우 기관명과 주소, 이메일, 연락처만 적어주시면 됩니다.

개인정보 처리 및 이용에 대한 안내

1. 개인정보의 처리 및 이용목적

연구소는 개인정보를 다음의 목적을 위해 활용합니다. 회원님이 제공한 모든 정보는 하기 목적에 필요한 용도 이외는 사용되지 않으며 이용 목적이 변경될 시에는 사전 동의를 구할 것입니다.

1) 회원제 서비스 이용을 위한 본인확인, 개인 식별, 불량 회원의 부정 이용 방지, 간행물 배송지 발송 및 서비스 제공을 위한 고지사항 전달 등

2. 개인정보의 수집항목 및 수집방법

1) 연구소는 회원가입, 원활한 회원상담, 각종 서비스의 제공을 위해 최초 회원 가입 당시 아래와 같은 개인정보를 수집하고 있습니다.
   - 필수항목 : 이름, 생년월일, 주소, 휴대폰번호 및 기타 연락처, 이메일주소, 학력사항
   - 선택항목 : 전공 및 관심분야, 국내외 학회활동, 주요저서 및 논문, 주요경력

2) 개인정보 수집방법
   연구소는 다음과 같은 방법을 통해 개인정보를 수집합니다.
   - 홈페이지, 서면양식, 팩스, 이메일을 통해 개인정보를 수집합니다.

3) 연구소는 회원님의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 내용을 포함하는 개인정보를 수집하지 않습니다. 다만「개인정보보호법」제15조에서 규정하고 있는 바와 같이 회원님의 동의가 있거나「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」및「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」등에 의한 경우는 예외로 합니다.

3. 개인정보 파기 및 보존

1) 제공하신 회원님의 개인정보는 가입일로부터 탈퇴일까지 서비스 제공을 위해 이용되며, 회원가입을 탈퇴하거나 회원에서 제명된 때는 지체없이 파기됩니다. 다만, 다른 법령에 따라 보존하여야 하는 경우에는 그러하지 아니합니다.

2) 회원제 이용계약을 해지하고 회원탈퇴를 하신 경우라도 이용요금의 정산, 소송이나 분쟁의 대비 등을 위하여 일정기간 회원님의 개인정보는 보존되며, 이 때 보존되는 개인정보의 열람 및 이용은 해당사유에 국한됩니다.

위의 내용에 동의합니다.	**신청자**	(인)

경남대학교 극동문제연구소
The Institute for Far Eastern Studies