

북한 관료의 역기능적 행태 분석 : 부패요인을 중심으로

Bureaucracy and Bureaucratic Corruption in North Korea

박 완 신(Park, Wan Sin)*

Abstract

This paper focuses that bureaucratic society in north korea is the closed undemocratic political and social environment must be good soil for trees of corruption to grow.

North Korea's corruption phenomena is caused by weakness of political system Such as excessive undemocratic system and the dysfunction of the system. In fact, there has not been any kind of checks and balances control mechanism for the on man monarchy ruled by Kim il sung dynasty. This paper could also be useful and understanding about bureaucratic perspective society in south korea.

◆ 핵심어 : 북한 관료, 당관료

* 관동대학교 북한학과 교수

1. 서론

현대사회에서 부패의 문제는 국가발전과 비례한다고 볼 수 있다. 부정부패가 심한 사회일수록 계층간 갈등이 심화되어 불신이 증폭되고 공의가 무너질 것이기 때문이다. 그러므로 이 부패의 문제는 국민 통합을 이루는데도 저해 요인이 될 것이며 나아가서는 민족 통합에도 부정적 요인으로 작용하게 될 것이다. 더욱이 지금 남북분단 상황에서 부패의 문제는 결국 통일 문화를 정착시키는데도 저해 요인으로 작용할 수 있다. 그래서 本稿에서는 부패와 관련된 북한 관료의 역기능적 행태를 분석 고찰해 봄으로써 남북 통일과 민족통합에 기여하고자 함에 연구 목적을 두고자 한다.

본 주제를 연구함에 있어서는 먼저 북한에서 발간한 「김일성저작집」, 「노동신문」, 「민주조선」 등 문헌의 내용분석(Content Analysis)을 중심으로 했다. 연구방법은 필자가 평양과 북한의 여러 지역을 순방하면서 또한 20여년간 남북대화과정에 참여하면서 북한관료들의 면담을 통해 조사한 내용들을 참고로 했다. 그리고 필자가 30여년간 북한학을 연구하고, 대학에서 가르치면서 체득한 경험적 접근방법(Empirical Approach)을 토대로 연구했다.

다음 항에서 분석의 대상과 범위를 보다 구체적으로 살펴보고 부패의 요인이 될 수 있는 북한 관료의 역기능적 행태를 중심으로 고찰하고자 한다.

2. 북한 관료행태 분석의 대상과 범위

북한의 당관료와 행정관료는 하나의 거대한 國家官僚群을 이루고 있다는 점에서 겉으로 보기에는 동질화된 것 같지만, 사실 정책의 결정기능과 집행기능은 서로의 영역을 달리하고 있다. 특히 이러한 기능 영역이 서로 다르기 때문에, 그들 당관료와 행정관료 사이의 갈등은 오래전부터 잠재화 되어있는것으로 지적되기도 한다.¹⁾ 물론 북한의 관료들은 이른바 공산주의 사회를 구현하려는 혁명적 이념을 철저히 신봉하는 그

1) ① 임성한, “관료제와 민주주의”(서울 : 법문사, 1978), p. 267.

② Yoo Ki-Hong, “A Study of North Korean Communist As Related to the Rise of Kim Il-Song”, The American(Michigan) University Ph. D., 1969, pp. 179~193.

나름의 혁명 엘리트임은 분명하다. 2002년 12월 11일 북한당국은 홍성남 내각총리 등 당·정 고위 간부 및 사법·검찰·사회안전기관 관계자들이 대거 참석한 가운데 사회주의 법무생활을 강화하기 위한 「전국법무일꾼대회」를 개최한 바 있다.(통일부 북한 동향 621호) 이 자리에서는 “법무일꾼들은 사회주의 법무생활을 강화하여 혁명적인 법 질서를 철저히 세우도록 함으로써 사회의 안정과 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 법적으로 확고히 담보하였다”고 강조하고 있다. 이러한 주장들을 볼 때 지금도 북한 판료들은 혁명적 엘리트임이 입증되고 있다. 그러나 이들 판료의 행태가 반드시 사회주의적 인간상에 바탕을 둔 혁명의 役割期待에 부합되고 있는 것은 아니다. 이러한 현상은 북한에서만만이 아니라 일반적으로 전체주의적 독재체제의 통치형태나 조직구조 내에서 찾아볼 수 있다.

그 원인은 사회주의 사회에서 집단주의적 원칙에 따라 모든 주민을 조직속에 묶어 개인적 가치를 박탈하였기 때문이다. 여기에 물론 官僚化된 조직의 기능과 풍토를 지녔다고 하여 모든 官僚體制가 반드시 공산주의적 인간형으로 변질되는 것은 아니다. 북한의 사회주의적 판료체제와 그 판료들의 행태는 북한자체의 특수한 정치행정체제와 사회환경에서 조성되었다고 보아야 한다.

그러한 전제하에 북한 판료의 부패요인이 되는 역기능적 행태의 특성을 고찰하고자 한다. 북한의 주민 및 판료의 行態分析을 위한 문헌은 김일성 저작집(1권~30권), 로동신문(1983. 1~2002. 11) 민주조선(1983. 1~2002. 11) 등 북한에서 발행한 원자료를 선택하였다.

김일성 저작집은 1930년 6월 이후 최근까지 북한의 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 등 모든 분야에 걸쳐 김일성의 연설, 서간, 축하문 등이 실려 있다. 김일성 저작집 1권 서두에는 “김일성 저작집은 주체사상의 총서이며, 혁명의 교과서”라는 내용이 있다. 이것은 결국 김일성 저작집이 북한정치 행정체제유지의 기준이 되며, 정책결정과 행정행태의 지침이 되고 있음을 뜻한다.

특히 김일성 저작집은 주민 및 판료행태에 관한 내용이 다른 문헌에 비해 상당히 많이 수록되어 있다. 주민 및 판료행태에 관한 내용은 구체적인 사례까지 들어 제시된 부분이 많이 있으므로 북한과 같은 폐쇄체제의 행태를 분석하는 데는 상당한 객관성과 타당성이 있을 것이다. 그래서 본서에서는 김일성 저작집을 제일차적 문헌분석자료로 활용하였다.

로동신문은 조선노동당 중앙위원회기관지로 표제에 명기되어 있는 것을 볼때 노동당

기관지임을 알 수 있다. 로동신문은 대내외적으로 북한의 정책을 공식발표하는 大衆媒體이기도 하다. 이 로동신문은 1946년 9월 1일 창간하여 현재에 이르고 있으며, 1일 70만부의 발행부수를 유지하고 있다. 민주조선은 북한 정부의 기관지로서 행정관료의 행태를 분석하는데 참고자료가 된다. 현재 60만부가 발행되고 있다.

본서의 문헌조사 대상으로서 김일성 저작집외에 로동신문, 민주조선을 분석한 것은 내용의 객관성과 타당성을 보완하기 위한 것이다. 조사기간은 1983년 1월부터 2002년 11월까지에 나타난 사실과 논설의 내용 중 주민 및 관료행태와 관련이 있는 부분을 분석단위로 하였다. 두 신문의 사실과 논설에서 월평균 10~15회 정도의 중요한 조사 대상 내용을 추출하였으며, 그밖에 신문기사 내용 중에서도 무작위로 추출하였다.

이에 따라 통계처리방법은 주로 백분율(%)을 사용하였다. 즉 문헌조사 대상의 내용에 부패의 요인으로 작용할 수 있는 권위성, 동조과잉성, 형식성, 무사안일성, 분파성, 목표지향성 및 성과지향성 등이 당간부 대 행정관료, 당간부 대 일반주민, 행정관료 대 일반주민 사이에서 몇 %의 비율이 각기 나타나고 있는가를 알아보기 위한 것이다. 또한 당간부, 행정관료 및 일반주민의 3개 집단간에 얼마나 유사성이 있으며, 차이가 있는가를 알아보기 위하여서도 백분율(%)을 사용하였다.

이러한 통계처리방법의 사용은 여러 가지 문헌조사 대상에서 나타나는 자료의 내용을 상호 비교하기 위한 것이다.

3. 북한 관료의 역기능적 행태 분석

1) 권위주의적 행태

권위주의적 행태란 지배와 복종의 관계에 기초를 두고 약자에 대하여는 권력적 지배의 성향을 갖는 행태라 할 수 있다.

북한의 정치사전에 나타난 관료주의 개념을 보면 “관료주의란 군중의 창발적인 의견을 들으려하지 않고 군중과 이탈하여 사업을 처리하며, 결정서와 명령을 내려먹이고 군중에게 호령만 하는 사업방법이다.”라고 정의를 내리고 있는 것을 보아 앞에서 기술한 권위주의적 행태의 일반개념과 동일한 의미로 사용하고 있음을 알 수 있다.

즉, 북한에서도 자주 빚어지는 權威主義的 行態의 표출은 김일성 저작집의 경우 347회, 로동신문의 경우 351회, 민주조선의 경우 324회로 나타나고 있다.

〈표 1〉 권위주의적 행태의 지적빈도

(괄호안은 구성비 (%)표시)

문 헌		김일성 저작집	로동신문	민주조선
독립변수				
당 간 부	당간부-행정관료	77(22.1)	76(21.7)	77(23.7)
행정관료	행정관료-당간부	66(19.0)	68(19.3)	65(20.1)
당 간 부	당간부-주민	108(31.2)	121(34.5)	87(26.9)
주 민	주민-당간부			
행정관료	행정관료-주민	96(27.7)	86(24.5)	95(29.3)
주 민	주민-행정관료			
계		347(100%)	351(100%)	324(100%)

* 작성경위: 위의 표는 김일성 저작집을 비롯한 로동신문, 민주조선에서 지적되는 권위주의적 행태에 관련된 내용을 추출하여 분석한 것임.

김일성 저작집에서 나타난 권위주의적 행태의 구성비율은 당간부와 일반주민 사이에서 31.2%, 행정관료와 일반주민 사이에서 27.7%로 비교적 높게 나타나고 있다. 당간부와 행정관료 사이에서는 22.1%로 대주민 관계에서 보다도 낮게 나타나고 있다.

이것은 관료의 정치화로 인한 당관료와 행정관료의 융합현상 때문이며, 대주민 관계에서는 관료들이 권력적 지배복종의 관계에서 행동하고 있음을 나타낸 것으로 분석된다. 로동신문이나 민주조선의 경우도 김일성 저작집에서와 같이 거의 유사한 구성비율을 나타내고 있다.

다만 로동신문의 경우 당간부와 일반주민 사이에서 34.5%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고 민주조선의 경우 행정관료와 일반주민 사이에서 29.3%로 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

노동당 기관지인 로동신문에서 당간부와 일반주민 사이에서 권위주의적 행태가 비교적 높게 나타나고 있는 것은 로동신문이 주로 당관료와 주민사이의 관계를 다루고 있기 때문이며, 북한정부기관지인 민주조선은 행정관료와 주민사이의 관계를 많이 취급하는데 그 원인이 있다고 하겠다.

뿐만 아니라 김일성 저작집이 지적하는 그 내용은 김일성의 실질적 권한을 반영하는 듯 다른 어떤 문헌보다 강도높은 언사를 구사하고 있다. 예컨대, 김일성은 “당과 행정 일꾼들이 상부에는 아첨하고 하부에는 억압하는 자세로 세도를 부리고 있다.”²⁾고 일침

2) 〈김일성 저작집〉 9권, p. 272.

을 가한 뒤, 다음과 같은 비판을 서슴지 않는다. 즉 “당일꾼들은 봉건제도 아래서 절대 다수의 인민대중을 억압하기 위한 반인민적 통치방법의 사용으로 당과 군중을 이탈시키는 행동을 한다”³⁾는 것이다.

그의 이 같은 지적에서 북한사회의 의식 구조안에 근대화되지 못한 구시대의 잔재가 도사리고 있음을 볼 수 있거니와 특히 다음으로 이어지는 김일성의 신랄한 비판은 ‘평등’을 구현한다는 사회주의적 이념에 심각한 도전적 요인이 되고 있는 권위주의의 병폐를 발견할 수 있다. “일부 당원들과 일꾼들 속에서 일제시대의 판료식 사업작풍을 퇴치하지 못하고 있다.”⁴⁾든가 “인민 정권기관 일꾼들도 경찰식 방법으로 인민을 호령하고 있다.”⁵⁾는 것이 그것이다.

그러기 때문에, “당일꾼들은 자신들이 앞에 나서서 호령만 칠 것이 아니라 행정경제 일꾼들을 앞에 내세워주고 그들이 자기 역할을 원만히 수행할 수 있도록 행정사업체제를 세워야 한다.”⁶⁾ “당 일꾼들은 인민대중의 절대적인 지지와 신뢰를 얻어야 한다.”⁷⁾는 노동신문의 사설은 김일성의 그와같은 지적과 맥을 같이하는 일종의 자아비판으로 해석된다.

이런 관점에서 살펴보면, 민주조선이 “정권기관 일꾼들은 당의 혁명적 사업방법을 철저히 구현하여 언제나 대중 속에 깊이 들어가 그들의 적극성과 자각적 열성을 높여야 한다.”⁸⁾ “경제기관 일꾼들은 올해 전투계획을 어김없이 수행하도록 조직사업을 짜고 들어야 하겠습니까.”⁹⁾ “내각은 경제사업을 직접 조직하고 지휘하는 경제사령부다”¹⁰⁾라고 주장한 것은, 앞의 비판에 따른 실천의지를 보인 집행단계의 조치라고 보여진다. 따라서 이것은, 다른 한편으로 행정관료들이 그동안 적지않은 권위주의적 행태를 보였다는 솔직한 자인으로 풀이될 수 있다. 북한주민에 대한 관료들의 권위주의적 행태는 부패의 요인으로 작용했고 행정의 불합리성을 누적시켜 왔다. 그리고 관·민사이의 괴리현상을 심화시킨 하나의 주요원인으로 지적될 수 있다.

3) 상계서, p. 270.

4) 상계서, 3권, p. 161.

5) 상계서, 7권, p. 41.

6) <노동신문>, 1985. 12. 2.

7) 같은신문, 1987. 10. 10.

8) <민주조선>, 1986. 1. 3.

9) <민주조선>, 1993. 10. 14.

10) <연합뉴스> 1, 250 호. 2001. 2. 15. EI

2) 동조과잉적 행태

북한의 관료체제 내에서는 당 방침이나 김일성 교시, 김정일 지시를 신봉하게 함으로써 동조과잉현상을 낳게 되고 관료들은 이를 준수하는 것만이 충성을 다하는 것이라는 심리가 작용하여 규범속에서 자기를 방위하려는 방어기제(defence mechanism)가 발생하게 된다.

결국 수단으로 간주되었던 규칙, 규범, 지시 등에 대한 준수가 충성을 통한 정책관철이라는 목적으로 전환되고 있다. 즉 북한의 관료체제 내에서 김일성 교시, 김정일 지시, 노동당 정책 등에 대한 지나친 준수를 강조하기 때문에 결국 관료들의 동조과잉적 행태를 가져와 김일성, 김정일에게 충성함으로써 당정책 목표를 달성하기 위한 방향에서 관료들은 동조과잉적 행태 변화 현상을 초래하게 된다.

이런 관점에서 분석한 문헌에서의 동조과잉적 현상을 지적한 횟수는 다음과 같이 나타나고 있다.

〈표 2〉 동조과잉적 행태의 지적빈도

(괄호안은 구성비(%) 표시)

문 헌		김일성 저작집	로동신문	민주조선
독립변수				
당 간 부	당간부-행정관료	59(13.4)	99(19)	93(17.6)
행정관료	행정관료-당간부	96(21.8)	85(16.2)	85(16.1)
당 간 부	당간부-주민	82(18.6)	96(18.3)	86(16.3)
주 민	주민-당간부	66(14.9)	87(16.6)	78(14.8)
행정관료	행정관료-주민	77(17.5)	85(16.2)	99(18.9)
주 민	주민-행정관료	61(13.8)	72(13.7)	86(16.3)
계		441(100%)	524(100%)	527(100%)

* 작성경위 : 김일성 저작집을 비롯한 로동신문과 민주조선 등의 문헌에서 동조과잉적 행태를 조사하여 작성한 것임.

위의 표에 나타난 바와 같이 동조과잉적 행태의 표출은 김일성 저작집의 경우 441회, 로동신문의 경우 524회, 민주조선은 527회로 나타나고 있다.

김일성 저작집에 나타난 동조과잉적 행태의 구성비율은 행정관료와 당간부의 상관관계에서 21.8%로 가장 높게 나타나고 있고, 주민과 당간부와 상관관계에서 18.6%로 비교적 높게 나타나고 있다. 로동신문의 경우 행정관료와 당간부 사이에서 19%로

나타나고 있으며, 민주조선의 경우 행정관료와 주민사이에서 18.9%로 동조과잉적 행태가 보다 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

이러한 현상은 김일성, 김정일의 교시, 지시, 당정책 관철을 위한 행태의 표출이요, 강압적인 충성심의 요구에서 빚어진 결과라 하겠다. 물론 전체주의적 독재체제를 유지하고 있는 체제는 어떤 사회든, 거기에는 주민이 한낱 통치의 대상일 수밖에 없는 공통점을 지닌다. 따라서 북한체제는 김일성, 김정일을 권력의 상징 또는 그 정상의 인물로 이해하는데 그치지 않고, 신격화하고 있기 때문에 그에 의한 사회전체의 동조과잉 현상은 어쩌면 지극히 당연한 결과적 산물일지 모른다. 말하자면, 그 현상은 오히려 지극히 자연스러운 그 나름의 합리성을 지닌다고 볼 수 있는 것이다.

그래서 그들은 “당성이란 한마디로 말해서 수령과 당에 대한 충실성이다.”¹¹⁾ 라고 강변하기를 서슴치 않고, 심지어 “당성은 말로써가 아니라 수령(김일성을 지칭: 필자 주)과 당중앙(김정일을 지칭: 필자 주)이 내놓은 과업들과 당결정을 집행하는 실천행동에서 표현되어야 한다.”¹²⁾고 강조하기에 이르렀다. 이로써 북한의 주민이 최소한의 자존적 방어를 위한 사회적 필요를 무엇으로 충족시킬 수밖에 없는가는 대강 짐작되리라 믿는다. 그것은 즉 김일성과 그 부자체제에 대한 정치적인 무저항이다. 이러한 무저항이 소극적 의미의 지지로 결과되는 것은 자명한 이치지만, 그 적극적 의미의 지지는 아무래도 앞의 무작위적 저항에 그칠 수 없는 속성을 지닌다. 그래서 “모든 일꾼들과 당원들은 당의 지도노선과 정책, 당의 결정과 지시를 법으로, 지상의 명령으로 받아들이고 그것을 무조건 끝까지 관철하여야 한다.”¹³⁾는 것은 곧 이러한 관점에서 주민의 적극적인 동조를 이끌어 내려는 대중조작의 일환이라고 풀이된다. 이 같은 의미의 상징조작을 위한 대중의 동원은 북한이 그 어떤 사회보다 심한 것으로 보인다. 비근한 예로, “수령의 교시를 무조건 관철하겠다는 정치적 자각이 높으면 어떠한 어려운 일도 해낼 수 있다.”¹⁴⁾는 것이다. 이는 마치 김일성의 교시가 종교적 신앙으로까지 기능하고 있음을 실증해 주는 것이라 하겠다. 그러기 때문에, 다음에 열거하는 최근 그들의 신문 논조들은 모두 그러한 정치에의 적극적 지지를 확보하려는 절대논리로 일관하고 있음을 볼 수 있다.

11) <김일성 저작집> 30 권, p. 53.

12) 상계서, p. 84.

13) <로동신문>, 1985. 1. 19.

14) 같은신문, 1985. 2. 2.

“당중앙의 영도 밑에 한결같이 규율과 질서를 철저히 확립하여야 한다.”¹⁵⁾
 “수령의 교시를, 새로운 전환의 계기를 열어놓은 강령적 지침으로 받들고 행동해야 한다.”¹⁶⁾
 “당과 수령에 대한 충실성은 수령의 혁명사상으로 무장하여 그 요구대로 사고하고 행동하며, 당의 노선과 정책을 관철하는데서 표현된다.”¹⁷⁾
 “일꾼들과 근로자들의 모든 사색과 활동은 당이 제시한 강령을 실현하는 것으로 일관되어야 한다.”¹⁸⁾
 “수령과 당중앙, 그리고 당의 명령을 무조건 추종하는 대중적 영웅주의를 발휘해야 한다.”¹⁹⁾
 “모든 당원들과 근로자들은 수령님의 교시와 당정책을 법으로, 그리고 지상의 명령으로 여기고 한치의 어김도 없이 무조건 관철해야 합니다.”²⁰⁾
 “강성대국건설을 위한 총진군의 요구에 맞게 주체사상교양을 더욱 강화하자.”²¹⁾

요컨대, 김일성과 김정일이 내놓은 명령은 북한사회에서 법률이상의 규범성을 지니는 것이고 보면, 북한관료체제가 갖는 문제를 충분히 짐작할 수 있다. 관료의 최소한 적응력이 바로 그들에게 대한 충성의 외적 표현에서 가늠될 수 있다는 뜻은 여기에서 밝혀진다.

이러한 동조과잉행태가 만연되므로 지도자의 인정을 받은 관료들은 부패의 척결자로서 보다 부패의 원흉이 될 수 있는 소지가 있다.

3) 형식주의적 행태

형식주의(形式主義; ritualism)는 형식, 절차, 선례 및 전통적인 습관 등을 지나치게 존중하는 사상이다. 북한의 정치사전에 나타난 형식주의와 유사한 개념을 살펴보면 “형식주의는 모든 사업을 집행할 때에 진리를 탐구하지 않고 문제를 심중히 분석하여

15) 같은신문, 1986. 1. 2.

16) 같은신문, 1987. 10. 2.

17) <민주조선>, 1986. 2. 8.

18) <민주조선>, 1986. 2. 19.

19) <로동신문>, 1986. 9. 15.

20) <민주조선>, 1986. 10. 13.

21) <로동신문>, 2002. 1. 8.

보지 않으며 사업을 치밀하게 조직하지 않고 기계적으로 조잡하게 처리하는 내용이 없고 겉치레만 하는 사업작풍을 가리킨다.”고 설명하고 있다.²²⁾

이러한 의미에서 볼때 북한에서 규정하고 있는 형식주의는 내용보다 형식을 중요시하는 의식주의와 같은 개념이다. 북한의 관료체제 내에서 이러한 形式主義的 行態가 만연되고 있는 한 변화에 대응할 수 없는 문제가 생기게될 때 북한의 체제발전은 기대하기 어렵게 된다.

형식주의적 행태를 지적한 대상문헌의 분석결과는 다음 표와 같다.

〈표 3〉 형식주의적 행태의 지적빈도

(괄호안은 구성비 (%) 표시)

문 헌		김일성 저작집	노동신문	민주조선
독립변수				
당 간 부	당간부-행정관료	78(21.0)	74(17.9)	72(16.5)
행정관료	행정관료-당간부	46(12.7)	54(13.0)	66(15.0)
당 간 부	당간부-주민	75(20.6)	91(22.1)	72(16.5)
주 민	주민-당간부	36(10.0)	51(12.3)	65(14.9)
행정관료	행정관료-주민	76(20.9)	79(19.0)	90(21.1)
주 민	주민-행정관료	52(14.3)	65(15.7)	72(16.5)
계		363(100 %)	414(100 %)	437(100 %)

* 작성경위 : 김일성 저작집과 노동신문, 민주조선 등에서 이와 관련된 내용을 추출하여 작성한 것임

위 표에 나타난 바와 같이 형식주의적 행태의 표출은 김일성 저작집에서 363회, 노동신문에서 414회, 민주조선에서 437회로 거의 비슷한 수치가 나타나고 있다. 관련구조에서 나타난 형식주의적 행태도 김일성 저작집의 경우 당간부와 행정관료 사이에서 21.5%, 당간부와 주민사이에서 20.6%, 행정관료와 주민 사이에서 20.9%로 비교적 높게 나타나고 있는데 이러한 현상은 노동신문이나 민주조선에서도 거의 유사한 비율을 나타내고 있다.

이러한 형식주의적 행태의 표출은 당간부와 행정관료 상관관계에서 동조과잉성, 혁명성을 강조한 결과 형식성이 많이 나타나게 되었을 것이며, 관료와 대주민 관계에 있어서의 형태는 제반통제, 특히 감독기관들의 통제수단에 의한 외형상 형식적 활동이

22) 〈민주조선〉, 1986. 10. 13.

많이 나타나게 되었으리라고 본다.

조직의 목표가 달성되는 과정에서 '목표'의 기능은 매우 중요한 의미를 가진다. 그것은, 즉 조직활동의 근본적 방향과 지침을 제시하는가 하면, 정당성의 근거이기도 하고, 조직의 본질적 성격을 평가하는 주요 기준이기도 하다. 따라서 조직구조나 조직의 목표를 설정하는 주체로서의 정책 결정권자는 그 조직의 환경과 더불어 목표설정에 미치는 3대 변수로 지적되고 있는 것이 일반적인 관점이다.

이런 논리에서 보건대, 김일성, 김정일 중심의 북한체제가 굳이 형식주의를 관료제적인 병리현상으로 간주하는 까닭은 그들의 조직목표에 대한 관료들의 실천과정이 더러 형식적 경향에 흐르고 있다는, 솔직한 사실의 반영으로 이해될 수 있다. 예컨대 "정권기관 일꾼들은 형식적으로 사업하는 관료주의적 작풍이 아직도 남아 있다."²³⁾는 등의 지적이라든가 또, "경제부서 일꾼들은 간부들과의 사업을 하지 않고 문건 놀음만 하고 있다."²⁴⁾는 것이 그것이다. 문제는 이와 같은 형식주의적 병폐에 관한 지적이 이처럼 간단히 끝나지 않고 거듭 강조되고 있다는 점이다. 이것은 곧 그들의 관료제가 안고 있는 이러한 문제의 심각성을 말한다고 볼 수 있다. 이를테면 "일꾼들이 형식주의병에 걸려있기 때문에 일에서 겉치레만 하고 깊이 파고들지 않는다."²⁵⁾는 김일성의 지적이 일찌기 있었음에도 불구하고, 또 그에 의하여 "지금 당사업에서 가장 기본적인 결함의 하나는 일꾼들 속에서 형식주의 사업작풍을 없애지 못하고 있는 것"²⁶⁾이라는 지적이 나왔다는 사실이다. 그러는 가운데서도 심지어 지난 1987년 10월 로동신문이 "당 내에 형식주의 등 이색사조의 만연으로 인한 소극적 사업태도로 효과를 거두지 못하고 있다."²⁷⁾는 개탄조의 사설을 싣고있는 것을 보면, 그들 관료제의 형식주의적 병폐는 그들이 정권을 수립한 이래 이와 관련된 누차의 지적을 무색케 한 하나의 전통적 고질로 보여진다. 1985년 하반기 수차례에 걸쳐 보도되었는 바, 그것은 "당 사업에서 사소한 주관주의나 형식주의 요소를 없애고 현실에 맞는 사상 사업을 실속있게 벌여나가야 한다."²⁸⁾는 것을 비롯하여 "당조직들은 회의와 문서를 결정적으로 줄여야 한다."²⁹⁾는

23) <김일성 저작집> 7 권, p. 41.

24) <김일성 저작집> 14 권, p. 418.

25) 상계서, 20 권, p. 480.

26) 상계서, 20 권, p. 479.

27) <로동신문>, 1987. 10. 10.

28) 같은신문, 1985. 11. 8.

29) <로동신문>, 1985. 12. 18.

것 등이다. 특히 그 중에서 앞의 형식주의 지양에 이어 같은 해 12월 다시 “쓸데없는 문서를 간소화하고 지도일꾼들이 직접 현장에 내려가 료해(了解)하는 버릇을 붙여야 한다.”³⁰⁾든가, 그리고 “당조직들에서는 회의와 문서를 줄이고 당사업을 달성하기 위해 적극 노력해야 한다.”, “당의 의도에 맞게 준법교양을 심화시켜야 한다.”³¹⁾, “인민경제 계획수행정형을 총화하고 공동사설에서 제시된 전투적 과업을 철저히 관철해야 한다.”³²⁾는 2002년 1월 내각전원회의 발표에서 형식주의를 거듭 강조하고 있는 사실이 눈에 뜨인다. 잊점은 북한의 행정과정에서 예상보다 훨씬 많은 번문복례(繁文縟禮) 현상이 오히려 부패의 요인으로 작용할 뿐만 아니라 행정능률을 저하시키고 있다는 사실의 입증으로 풀이된다.

4) 무사안일적 행태

관료체제 내에서 관료들이 운명주의에 빠지게 되면 무사안일적 행태가 나타나게 되므로 운명주의와 관련하여 무사안일적 행태를 고찰하고자 한다. 이러한 운명주의에 바탕을 둔 무사안일적 행태이론의 틀 속에서 북한의 운명적 환경의 특수성과 거기에서 나타난 주민 및 관료들의 무사안일적 행태는 크게 만연되고 있음을 보게 된다.

북한은 정권수립 이후 줄곧 김일성에 대한 신격화로 그의 카리스마적 권위를 높여왔다. 최근에는 김정일 후계체제 공고화를 위해 김정일에 대한 신격화 운동이 강화되고 있다. 그러므로 북한관료체제 내에서는 중앙집권적 통제경제체제와 김일성, 김정일에게 운명을 거는 행태가 나타나게 된다.

이 같은 운명주의에 바탕을 둔 무사안일주의를 추구하는 주민 및 관료들의 행태는 그들 관료제의 발전을 저해하는 하나의 큰 요인이란 점에서 관심을 끌고 있으며, 이와 관련된 통계는 아래의 <표 4>와 같이 제시될 수 있다.

30) 같은신문, 1985. 12. 2.

31) <민주조선>, 1993. 10. 15.

32) <로동신문>, <중앙통신>, 2002. 1. 14.

〈표 4〉 무사안일적 행태의 지적빈도

(괄호안은 구성비(%) 표시)

문 헌		김일성 저작집	로동신문	민주조선
독립변수				
당 간 부 행정관료	당간부-행정관료	75(20.1)	47(14.7)	42(13.3)
	행정관료-당간부	57(15.2)	45(14.2)	44(14.0)
당 간 부 주 민	당간부-주민	44(11.8)	56(17.5)	58(18.4)
	주민-당간부	58(15.5)	77(24.1)	62(19.7)
행정관료 주 민	행정관료-주민	78(20.8)	52(16.3)	64(20.3)
	주민-행정관료	62(16.6)	42(13.2)	45(14.3)
계		374(100 %)	319(100 %)	315(100 %)

* 작성경위 : 김일성 저작집과 로동신문, 민주조선 등에서 이와 관련된 내용을 추출하여 작성한 것임

위의 표에 나타난 바와 같이 운명주의에 바탕을 둔 無事安逸主義的 行態의 표출은 김일성 저작집에서 374회, 로동신문에서 319회, 민주조선에서 315회로 나타나고 있다.

로동신문이나 민주조선에 나타난 횡수가 김일성 저작집에서 나타난 횡수보다 적은 것은 김일성 저작집에서는 無事安逸的 病理行態를 사실 그대로 나타내면서 시정을 촉구하는 내용이 많기 때문이며, 로동신문이나 민주조선에서는 대중 언론매체임을 감안하여 북한체제 내에서 나타나고 있는 무사안일적 행태를 가급적 드러내지 않으려는데 그 원인이 있다.

무사안일주의적 행태의 구성비율을 보면 김일성 저작집에서는 행정관료와 주민 사이에서 20.8%, 당간부와 행정관료 사이에서 20.1%로 비교적 높은 비율을 나타내고 있고, 로동신문에서는 당간부와 주민 사이에서 비교적 높게 나타나고 있으며, 민주조선에서는 행정관료와 주민 사이에서 높게 나타나고 있다. 이는 각 기관지로서의 특성을 드러낸 것이다.

이와 같은 결과는 아무리 강한 체제적 통제장치와 카리스마적 권위로 주민 및 관료를 통제한다 하더라도 편하게 지내고자하는 인간의 본능적 심리에는 변화가 없음을 의미하며, 특히 上意下達에 의한 명령, 지시 등 엄격한 통제 등에서 탈피하려는 사고방식이 바로 무사안일주의적 생활양식을 취하게 되었다고 하겠다. 물론 이에 따른 김일성의 질타는 단호했다. 그러나 그런 경향이 그의 의지대로 쉽게 불식되지 않은 것은 사실이다.

이에 관하여는 “인텔리들은 시키는 일이나 따라서 하는 소극성과 보신주의를 부리고

있다.”³³⁾는 것이다. “일부 간부들 속에서는 일을 주인답게 혁명적으로 하지 않고 소극적으로 보신주의적으로 요령을 피우며 무책임하게 하고 있다.”³⁴⁾는 김일성의 지적이 충분히 뒷받침되고 있다.

그리고 그는 “일꾼들은 일에서 깊이 파고들지 않으며, 한가지 문제를 알아도 똑똑하게 구체적으로 알려고 하지 않고 그저 겉만 훑고 있다.”³⁵⁾면서 黨·政·民에서의 모든 요원들에 대한 보다 적극적 업무자세를 다그치고 있었다. 그로서는 정책이 수행되는 과정에서의 ‘일꾼’들이 보다 책임성 있는 자세를 떠나 대개가 편안한 자세로 업무에 임하고 있다고 보았다.

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 김일성이 이런 지시를 내린 뒤에는 언제나 로동신문이나 민주조선 등의 북한신문들은 일제히 그를 뒷받침하는 대중동원예로의 논조에 초점을 맞추고 있다. 이 문제에 관한 논조의 경우도 예외가 아니었다. 이는 굳이 오랜 기간까지 거슬러 올라갈 것 없이 비교적 최근 발행된 로동신문에서 그 충분한 논증을 찾을 수 있다.

이를테면 “혁명의 지휘성원에게는 사소한 자만이나 안일, 해이도 있을 수 없다.”³⁶⁾고 함으로써 관료들의 긴장을 고조시켜 놓고도 2주만에 다시 “당일꾼들은 안일, 해이하지 말고 끓여 넘치는 패기와 열정을 지녀야 한다.”³⁷⁾고 강조하여 그들에 대한 공·사 생활에서의 긴장의 고삐를 조금도 늦추지 않으려는 의도가 곧 그 분명한 증거이다.

뿐만 아니라, 이 신문은 “혁명의 길 위에서는 결코 안락한 생활을 할 수 없다.”³⁸⁾ “큰 성과 앞에서도 사소한 자만과 만족을 모르며 아무리 평화롭고 유족한 환경에서도 추호의 안일과 해이를 모르는 고결한 정신력을 가져야 한다.”³⁹⁾ “인민 정권기관 일꾼들은 나라의 경제건설과 인민생활에 걸린문제를 어깨를 들이 밀고 끝까지 투쟁하여 풀어나가야 합니다.”⁴⁰⁾라고 못박아 북한의 官·民 모두를 전투적 긴장의 체질화된 생활의 틀에 가두어 넣으려는 선동까지 서슴지 않고 있다.

이 같은 분위기 아래서 당을 그 상위의 외적 환경으로 파악할 수밖에 없는 북한정부

33) <김일성 저작집> 22 권, p. 53.

34) 상계서, 29 권, p. 375.

35) 상계서, 20 권, pp. 479~480.

36) <로동신문>, 1985. 1. 30.

37) 같은신문, 1985. 2. 14.

38) 같은신문, 1986. 8. 13.

39) 같은신문, 1987. 10. 7.

40) <민주조선>, 1993. 10. 14.

기관지 민주조선이 “모든 일꾼들은 당과 혁명앞에 지닌 책임감을 깊이 자각하고 당의 위업을 실현하는 투쟁에 한몫 바칠 결심을 굳게 다지며 당의 신임과 배려에 보답하기 위하여 분발하고 또, 분발하여야 한다.”⁴¹⁾는 논조를 펴고 있다는 것은 오히려 새삼스러운 주장이 아니라고 하겠다. 물론 여기에서 밝혀진 ‘당의 신임과 배려에 보답하기 위해 분발’해야 한다는 대목은 특히 주목된다. 앞에서 지적된 바와 같이 북한은 ‘혁명의 길에서 결코 안락한 생활이 있을 수 없다’고 단정하여 안일에의 정착을 철저히 부정하고 있다.

이 같은 그들의 모순에서 굳이 수사학적 논쟁을 벌이고 싶지는 않다. 다만 여기에서 확인할 수 있는 것은 그들의 그러한 모순이 안고 있는 문제의 실상이다. 즉 그것은 아무리 김일성, 김정일 스타일의 권위주의적 지배로 북한이 통치된다 하더라도, 그 내부의 관료제는 흔히 인간사회에서 볼 수 있는 보신주의적 무사안일한 행태를 버리지 못하고 있다는 점이다.⁴²⁾ 자신의 안일을 위해 뇌물 수수 등 부패 행위가 만연되고 있다. 이런 현상을 통해 김일성, 김정일의 이상적 권위주의가 갖는 현실적 한계를 짚어볼 수 있다는 것이 시사하는 바 큰 의미를 갖는다고 하겠다.

5) 분파성 행태

북한의 사회과학출판사에서 발행한 정치사전에 의하면 “종파주의란 소부르주아적 개인영웅주의, 공명 출세주의의 산물로서 그 상습적인 사업방법은 직위다툼과 이간책동이며, 간교한 모해이고, 개인숭배 사상”이라고 하였다. 그리고 “이 종파의 온상은 지방주의, 가족주의, 리기주의, 개인주의, 개인영웅주의, 출세주의 등 낡은 사상”이라고 한다.⁴³⁾ 이처럼 북한에서는 가족주의, 종파주의를 분파성과 연결시키고 있다.

북한관료체제 내에서 이러한 분파성은 관료제의 속성인 경제적 원리와 당성에 따른 특혜로 일종의 자기방어심리가 작용하여 자파중심의 분파성 행태를 표출하게 된다.

또한 당과 행정기관의 분업화에 따른 명확한 책임과 권한의 한계설정으로 명확한 책임이라는 속성이 현실적으로는 소집단의 분파심리를 조성케 한다. 반면에 이를 거시적으로 본다면 전체관료 조직을 무책임의 체계로 변질시키고 내면적으로는 비합리적인 상호갈등을 심화시킨다.

41) 〈민주조선〉, 1986. 2. 19

42) 박완신, “북한행정체제분석”, 한국행정학회, 〈한국행정학회보〉 제 17 호(서울), 1983, p. 270.

43) 사회과학출판사, 전제서, pp. 1051~1052.

이러한 관료체제 내 분파성 행태의 만연으로 인한 갈등의 내재화로 체제와해(體制瓦解)를 우려한 북한의 권력계층은 관료들에 대한 단결을 촉구하는 역할기대가 최근 크게 작용하고 있다.

이러한 分派心理를 분석 논거로 삼은 대상문헌에 나타난 分派性 行態의 지적횟수를 통계처리한 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5>에 나타난 바와 같이 분파성 행태의 표출은 김일성 저작집에서 179회, 로동신문에서 204회, 민주조선에서 211회로 나타나고 있다.

김일성 저작집에서 당간부와 행정관료 사이가 30.2%로 가장 높은 비율을 나타내고 있는 것은 당관료와 행정관료간의 갈등행태의 표출을 우려한 나머지 김일성이 관료간의 단결을 강조한 내용이 많은데 기인되며, 당기관지인 로동신문에서는 당관료와 주민 사이에서, 행정부의 기관지인 민주조선에서는 행정관료와 주민 사이에서 비교적 높게 나타나고 있다.

이것은 역시 당행정기관지로서 행정관료와 주민사이의 통일단결을 각각 강조함으로써 분파성 행태에서 나타난 관료와 주민들 사이의 갈등을 해소하고자 하는데 그 원인이 있다고 하겠다.

<표 5> 분파성 행태의 지적빈도

(괄호안은 구성비[%] 표시)

문 헌		김일성 저작집	로동신문	민주조선
독립변수				
당 간 부	당간부-행정관료	54(30.2)	37(18.0)	31(14.7)
행정관료	행정관료-당간부	32(17.9)	32(15.7)	34(16.1)
당 간 부	당간부-주민	24(13.4)	49(24.0)	39(18.5)
주 민	주민-당간부	15(8.4)	32(15.7)	26(12.3)
행정관료	행정관료-주민	38(21.2)	33(16.2)	46(21.8)
주 민	주민-행정관료	16(8.9)	21(10.4)	35(16.6)
계		179(100 %)	204(100 %)	211(100 %)

* 작성경위 : 김일성 저작집과 로동신문, 민주조선에서 나타난 분파성 행태의 지적사항을 추출해서 작성한 것임.

특히 종적인 係線組織으로 형성된 북한의 정치·행정체제는 획적 조정이 불가능할 뿐 아니라 상호의존적 관계를 용납하지 않기 때문에 자연히 관료간 행정관료와 주민간

의 갈등 현상이 대립적 분파성 행태로 발전하고, 비인간화에 의한 분파작용이 크게 표출될 수밖에 없을 것이다. 김일성은 이런 분파성 행태, 즉 종파주의가 그들의 혁명주의적 정신의 결여에서 빚어진 결과라고 한다.

프롤레타리아 계급의식으로 철저히 무장된 경우에는 그런 행태의 분파성이 형성될 여지가 없다는 것이다. “종파주의는 부르주아 및 소부르주아적 사상, 특히 개인 영웅주의, 공명출세주의의 산물로서 로동계급의 혁명사상과는 아무런 관계가 없다.”⁴⁴⁾는 주장이 그것이다.

그러나 북한체제에서 나타나고 있는 관료주의적 행태로서의 분파성이 없다고는 부정하지 않고, 그의 철저한 불식을 위해 “종파주의를 청산하고 혁명대오의 통일 단결을 강화하자.”⁴⁵⁾는 호소를 계속하고 있다.

특히 여기에서 깊게 살펴볼 문제는 북한의 이같은 분파성 행태에 관한 실질적 우려가 관료체제의 발전 등, 공익성 저해라는 측면보다 김일성, 김정일 중심의 지배체제의 안전성 저해라는 사익적인 측면이 강조되고 있다는 점이다. 이에 관한 예증은 다음에 열거하는 로동신문과 민주조선의 최근 대표적 논조에서 여실히 드러나고 있음을 볼 수 있다.

“당을 견결히 옹호하고 당의 영도를 높이 받들어 나가자면 전체간부들과 당원들, 그리고 근로자들이 당의 두리에 굳게 뭉쳐야 한다.”⁴⁶⁾

“당과 인민이 하나의 사상의지로 철통같이 통일 단결되어야 한다.”⁴⁷⁾

“모든 당활동에서 언제나 놓치지 말아야 할 것은 광범한 군중을 하나의 정치적 역량으로 튼튼히 결속시켜 나가야 한다.”⁴⁸⁾

“모든 일꾼들과 근로자들은 김일성을 수반으로 하는 당중앙위원회 두리에 굳게 뭉쳐야 한다.”⁴⁹⁾

44) <김일성 저작집> 1권, p. 37.

45) 종파주의를 불식하자는 김일성의 호소는 <김일성 저작집> 1권, p. 86, p. 87, p. 95 등 여러 곳에서 발견되고 있다.

46) <로동신문>, 1985. 1. 22.

47) 같은신문, 1985. 9. 9.

48) 같은신문, 1985. 12. 25.

49) <민주조선>, 1986. 1. 3.

“각급 행정경제기관 일꾼들은 당적 영도의 유일성 보장을 위해 정연한 통일적 관리체계를 이루어야 한다.”⁵⁰⁾

“당세포들은 행정일꾼들과 합심하여 제기된 혁명과업 수행으로 당원들과 노동자들을 불러 일으키는 여러가지 사업방법을 점차 배워주어야 한다.”⁵¹⁾

“노동계급은 강성대국건설의 북소리높이 선군시대를 빛내자”⁵²⁾

이와 같은 관료주의적 분파성 행태에 관한 북한의 우려는 바로 김일성, 김정일 중심의 체제를 위협할 수 있다는 전제이기 때문에 김일성, 김정일을 비롯한 북한의 지배체제는 어쩌면 지배관료를 지배하는 전체주의적 속성을 버리지 못하고 있다는 사실이 여기에서 한층 더 두드러지게 나타난다. 아울러 이런 점에서 김일성, 김정일은 북한을 마치 자기 중심의 절대왕정체제로 이해하고 있다.

북한의 오늘날 정치·행정체제가 김일성, 김정일 중심의 가산관료체제적 성격마저 띠고 있다는 지적은 곧 이 때문이라고 풀이될 수 있다.

4. 북한관료의 역기능적 행태분석 자료의 비교고찰

1) 북한방문자, 귀순자, 북한인들의 견해

권위 있는 학자들과 유명언론인들이 북한을 방문하여 관료 및 주민들을 접촉한 과정에서 발견한 북한관료들의 행태 특성에 관한 문헌을 통해 그들의 견해를 발표하였는데 이들의 견해를 고찰한 후 본서의 연구결과와 비교·평가하고자 한다. 그리고 필자가 박사학위논문 준비과정에서 조사했던 귀순자들의 견해와 필자가 직접 북한관료들을 접촉하는 과정에서 드러난 행태와 비교 고찰하고자 한다.⁵³⁾

50) <로동신문>, 1986. 8. 23.

51) <로동신문>, 1993. 10. 18.

52) <로동신문>, 2002. 1. 5.

53) 필자는 정부의 공식송인을 얻어 매년 남북기독자 회담에서 북한 종교인, 최고인민회의의 대의원, 당관료, 행정관료들을 접촉한바 있다.

(1) 권위주의적 행태와 관련된 내용

“북한관료체제에는 권력과 권위가 함께 주어진 사회이다. 그러므로 관료들은 상부에는 무조건 맹종하고 하부에는 지배·권위의식으로 복종을 강요하는 것을 보았다.”⁵⁴⁾

“과장된 자부심과 자기중심적 태도는 관료들의 권위적 행동이 대단함을 느낄 수 있었다.”⁵⁵⁾

“고위층관리에 대한 경의의 표시는 대단했다. 어린이와 군인들은 권위의 상징인 벤츠 승용차가 지나갈 때 의례적으로 경례를 하였다. 안내원들과 고급 관료들의 부총리에 대한 경의의 표시도 대단했다.”

“북한사회의 전체주의는 그 철저성과 체계화에 있어 아마도 20세기 최고일 것이다. 북한전역은 문자 그대로 하나의 거대한 감옥이다. 주민들은 요람에서 무덤까지 당간부와 행정관료들의 권위와 지배의 손아귀에 놀아나야 한다. 김일성의 아시아 고대 폭군과 같은 광적인 권력욕은 그로 하여금 모든 사회주의 체제의 특성인 경찰국가를 극대화시켰다. 북한주민은 영구동원체제 하에서 당간부나 행정관료들의 권위적 지배에 시달리고 있다.”⁵⁶⁾

김일성은 1958년에 소위 5호담당제라는 것을 도입, 북한인민들을 빈틈없이 조직화하기 시작했다. 북한전역주민들을 대략 5가구 정도로 세분화하고 노동당원들을 우두머리에 앉혀놓고 5가구 단위조직체 내에서 개개인의 지식, 재능, 취미, 희망, 이데올로기적 성향 등을 파악하도록 하고 있어 이들은 상부에 아첨하여 자기지위를 유지하기 위해 주민들에게 지배하는 자세로 임하고 있다.”⁵⁷⁾

이러한 자료 이외에도 필자가 남북기독교자 회담에서 본 북한측 대표와 그 단원들사이

54) C. I. Eugene Kim "A long Journey." C. I. Eugene Kim & B. C. Koh, ed., "Journey to North Korea"(California : University of California, 1983), pp. 10~11.

55) Manwoo Lee, "How North Korea See Itself" Ibid., pp. 122~123.

56) ① B. C. Koh & C. I. Eugene Kim, "Conclusion", Ibid., pp. 145~146.

② La Libre Belgique(Belgium), April, 1, 1983, p. 2.

57) Anthony Paul, "Inside North Korea, Marxism's First Monarchy" Reader's Digest(New York), Feb., 1982, p. 76.

의 권위주의적 명령지배 체제는 대단함을 느낄수 있었다.

특히 2001년 8월 필자가 평양을 방문하여 국가수반인 김영남 등 고위관료와 면담하는 자리에서 다른 관료들의 김영남에 대한 각듯한 자세라든가 김영남의 김정이에 대한 순종적 자세에서 권위주의 행태를 실감했다.

(2) 동조과잉적 행태와 관련된 내용

“북한에는 맹목적 애국주의와 당에 대한 충성심이 복합되어 있다.”⁵⁸⁾

“북한에서 가장 두드러진 특징은 김일성에 대한 개인숭배 농도가 보기에 상상하기 힘들 정도였다.”⁵⁹⁾

“모든 일에 두 지도자(김일성·김정일)의 배려와 은덕을 언급하는 의례적인 행동이 관료들 가운데 많았다.”⁶⁰⁾

“간부들은 김일성의 권력팽창이 자신들의 특권유지에 직결되므로 개인숭배를 추진시키는데 중요한 역할을 하고 있고 여기서 과잉충성의 현상이 나타났고 김일성의 관심을 끌기위한 경쟁을 벌이고 있었다.”⁶¹⁾

“정치엘리트들은 정치학습을 통하여 과잉충성으로 개인숭배에 열을 올리고 있었다.”⁶²⁾

“인구 180만의 평양은 김일성, 김정일에 대한 개인숭배로 온통 뒤덮여 있었다.”⁶³⁾

“북한에 체류하는 동안 김일성에 대한 신격화 운동이 도대체 이렇게까지 극단화 될 수 있을까 하고 거의 믿을 수 없을 정도였다. 눈을 뜨고 있는 동안은 잠시도 김일성의 얼굴과 이름을 잊는 것이 허용되지 않았다. 김정일은 당

58) C. I. Eugene Kim, “A long Journey” C. I. Eugene Kim & B. C. Koh, ed, “Journey to North Korea”(California : University of California, 1983), pp. 2~3.

59) B. C. Koh, “The Cult of Personality and the Succession Issue” Ibid, p. 25.

60) Ibid, pp. 26~27.

61) Ibid, pp. 32~33.

62) Ibid, pp. 33~34.

63) Time(New York), May. 30. 1983, pp. 13~14.

과 군대의 요직을 차지하고 있는데 북한사람들은 이미 김정일을 '친애하는 지도자'라고 부르고 있었다."64)

"예수와 부처와 모하메드는 북한에서 모두 기괴인물로 되어 있으며 오직 김일성만이 신이라면서 김일성에 대한 우상이 과학적이라고 하면서 이를 종교와 대체하고 말았다."65)

'세계의 인민들이여, 기적을 찾으려면 조선으로 오라. 성공을 하려면 조선으로 오라, 기독교인들이여, 예루살렘으로 가지말고 조선으로 오라. 신을 믿지 말고 위대한 지도자를 믿으라'고 한 언론의 발표는 김일성을 점점 더 신격화하고 있음을 느꼈다."66)

필자가 남북기독교 회담에서 만났던 북한최고인민회의 대의원이나 관료들은 순수한 기독교인 모임에서도 김일성, 김정일, 노동당에 대한 충성의 표시가 열렬했다.67)

(3) 형식주의적 행태와 관련된 내용

"정책결정과정이 복잡하여 의사결정이 빨리 이루어지지 못할 뿐만 아니라 관료적 장애요소, 즉 형식적 절차가 상당히 많이 존재하여 행정처리에 시간이 많이 걸린다는 것을 알았다."68)

"북한관료체계의 특성은 자부심과 편집증상의 혼합현상, 획일적인 형식주의적 방식에 의한 행태로 만연되어 있다."69)

"북한당국은 인류역사상 전례없이 가혹한 제도와 형식을 관료와 주민들에게 뒤집어 씌우고 있어 당간부와 관료들은 이 규율과 형식 속에 묻혀서 행동하고 있다."70)

64) Anthony Paul, *Op. Cit.*, pp. 75~78.

65) Far Eastern Economic Review (Hong Kong), Feb 3, 1983, p. 4.

66) The Guardian(London), April, 2, 1982, p. 3.

67) 1994년 6월 일본 동경에서 열린 남북기독교 회담에 참여한 북한대표들을 필자가 직접 접촉, 대화하는 과정에서 북한대표들은 "김일성과 김정일에 대한 충성도가 대단했다.

68) Sung Shul Yang, "Socialist Education in North Korea", C. I. Eugene Kim & B. C. Koh, ed., *Op. Cit.*, p. 113.

69) Man Woo Lee, "How North Korea Sees Itself", *Ibid*, pp. 118~119.

"북한의 관료 및 주민사회에 감시와 통제의 강화로 형식주의적 행태, 규율, 통제의 중복화, 조직화로 획일적인 사고에 젖어 있다."⁷¹⁾

(4) 무사안일주적 행태와 관련된 내용

"개인승배는 자존심과 긍지를 높여 줌으로써 관료들의 권위주의 정치문화, 출세욕, 무사안일주의, 기회주의 등의 현상을 부채질하고 있다."⁷²⁾

"북한의 당간부, 행정관료들은 기회주의, 무사안일주의, 보신주의에 빠져있다. 자신의 안일과 향락을 위해 부조리행위, 뇌물수취 등 부정행위가 많은 것 같았다."⁷³⁾

"한적한 거리를 달리는 '볼보', '도요다', '메르세데스 벤츠'같은 외제승용차들은 김일성의 '사회주의 왕실'과 특권층만이 부유한 생활을 누리고 있는 것처럼 보이게 한다. 이처럼 당간부 등 특권층은 자신의 안일만을 위한 호화 생활을 하고 있다."⁷⁴⁾

"평양의 관료나 주민들은 겉으로 보기에는 바쁜척 했지만 내면적으로는 무사안일적 심리가 작용하고 있음을 알 수 있었다."⁷⁵⁾

(5) 분파성 행태와 관련된 내용

"북한에는 친일파, 착취지주들, 매판부르조아, 기회주의자들이 있는데 이들에 대해서는 용서할 수 없다는 태도를 보이고 있다."⁷⁶⁾

"김일성의 일가친척과 심복부하들로 구성된 약 13명의 최고위층 패거리가 끼지

70) Anthony Paul, Op. Cit., pp. 76~77.

71) <군사연구>(동경), 82년 8월호, p. 10.

72) C. I. Eugene Kim, Op. Cit., pp. 10~11.

73) Time, Op. Cit., pp. 15~16.

74) Ibid, pp. 17~18.

75) Far Eastern Economic review, Op. Cit., pp. 5~6.

76) Man Woo Lee, Op. Cit., p. 120.

못한 자들은 나라를 통치하는데 한 마디의 발언권도 허용되지 않는다.”⁷⁷⁾

“북한사회에는 단결에 장애가 되는 요소가 많다고 한다. 모든 주민과 당간부, 행정관료들은 단결에 장애가 되는 요소와 싸워야 한다는 로동신문 논설 기사를 읽고 분파성 행태가 많이 내재되어 있음을 알 수 있었다.”⁷⁸⁾

“김일성은 소위 자유와 민주주의의 발전을 위한 반동도당들을 일소하는데 성공했다. 김일성은 국내파, 소련파 등을 숙청한 후 위대한 정원사로 등장 즉 별중심의 파벌을 형성했다.”⁷⁹⁾

“김정일은 당내 노장파와 군내 일부계층의 반발로 부주석이 되지 못하고 있다.”⁸⁰⁾

2) 본 연구 결과와의 비교

북한을 방문한 권위있는 학자와 유명언론인들이 북한관료와 주민들을 접촉한 과정에서 그들의 말과 행동을 직접 듣고 보고 느낀 결과를 발표한 내용을 보면 본 서의 북한 문헌분석결과와 표출된 관료들의 행태특성과 그 내용에 있어 대동소이함을 발견하였다. 특히 북한을 방문한 이들 학자와 언론인들은 북한체제를 「전체주의 독재왕국」, 「획일과 집단체제」, 「외부세계와 차단된 온둔왕국」, 「극대화된 경찰국가」, 「거대한 감옥」, 「수용소군도」, 「지나친 감시와 통제사회」, 「부패가 잠재화된 사회」로 표현하고 있는데 이것은 북한체제가 부패, 부조리가 내재화 된 폐쇄적 전체주의 독재체제⁸¹⁾임을 드러낸 것이라 하겠다.

북한사회의 이와같은 체제적 특징은 관료들의 행태적 특성에 있어 권위성, 동조과잉성, 형식성, 무사안일성, 분파성 행태 및 목표지향성과 성과지향성간의 갈등행태를 표출시키는 원인이 되고 있음을 알 수 있다.

이들 학자와 언론인들이 밝힌 내용에서 볼 때 북한관료체제내 관료들은 상부에는 무

77) Anthony Paul, Op. Cit., pp. 76~78.

78) La Libre Belgique, Op. Cit., p. 3.

79) L'Express(Paris), May 14, 1982. p. 4.

80) La Libre Belgique, Op. Cit., p. 4.

81) 김운태 외 공저, “한국정치론”(서울: 박영사, 1976), p. 673.

조건 맹종하고, 하부에는 지배적 태도로 복종만을 강요하는 권위적 행태가 크게 만연되고 있고, 맹목적 애국주의, 강요에 의한 김일성, 김정일, 노동당에 대한 과잉충성의 농도는 상상하기 힘들 정도라는 표현에서 동조과잉적 행태가 극대화된 관료체제임을 실증해 주고 있다. 이러한 권위적 동조과잉적 행태는 관료들의 심리구조를 획일적으로 만들어 창의력을 발휘할 수 없는 형식주의적 행태를 나타내게 했고 자신들의 출세만을 위한 기회주의, 보신주의 등은 겉으로 보기에는 열심히 일하는 것처럼 보이지만 실제적으로는 무사안일적 행태가 작용하고 있음을 보여주고 있다. 또한 북한관료체제 내 문제가 되고 있는 것은 종파주의에 의한 분파성이다. 김일성, 김정일 중심의 족벌권력 체제는 하부관료집단에게까지 분파성을 표출시키는 유인요소가 되고 있음을 알 수 있다.

이상 북한을 방문한 학자들과 언론인의 견해는 그 표현에 있어 심도가 강하게 나타나고 있으나 본 서의 문헌분석 결과 나타난 관료행태의 특성을 그대로 입증해 주고 있다는데 큰 의미가 있다고 하겠다.

저자가 2001년 8월 평양과 북한의 여러 지방을 방문하면서 북한관료들을 접촉한 과정에서 권위주의 행태, 당성에 충실한 동조과잉 행태 등이 많이 나타나고 있음을 느낄 수 있었다.

5. 결 론

이상 부패의 요인이 될 수 있는 북한관료의 역기능적 행태를 중심으로 고찰해 보았다. 지금 북한 관료체제 내에서는 관료들의 권위주의, 동조과잉, 형식주의, 무사안일주의, 분파성 행태 등의 만연으로 부정 부패의 요인이 내재화되어 있는 것으로 볼 수 있다.

더욱이 북한관료체제 내에서 현재 심각한 문제로 대두되고 있는 것은 혁명성, 정치성과 결부된 목표지향성과 기술성, 전문성과 결부된 성과지향성간의 갈등행태이다. 목표지향성을 지나치게 추구하다보면 변화와 발전에 대응하는 성과지향성이 둔화되고 성과지향성을 강조하다 보면 전체주의공산독재체제유지가 어려워 북한권력계층은 심한 갈등속에 양자를 조정하면서 체제를 유지하고자하는 행태가 많이 작용하고 있음을 알 수 있다.

이제 한국에서는 이러한 북한의 관료체제 내 잠재화되어 있는 부패의 요인들을 철저히 분석해 봄으로서 통일 문화 창출에 기여하도록 노력해야 하겠다.

특히 북한 관료의 행태를 깊이 분석함으로써 통일에 대비할 수 있고 통일 이후 남북관료체제 통합에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.