

연구총서 99-12

•

북한의 지역자립체제

김 병 로

통일연구원

요

약

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

북한은 한국전쟁 이후 지역별 자력갱생 체제를 발전시켜 왔고 군 단위간 이동과 거주 의 자유를 제한하며 경제적, 군사적 자립체제 구축을 강조해 왔다. 특히 탈냉전 이후 전반적인 경제침체와 극심한 식량난에 직면하여 북한은 지역주민들의 자력갱생에 의존하며 체제를 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 지역사정에 대한 구체적인 자료가 부족한데다 중앙집권화로 전행화된 사회주의 체제의 특성상 지역차원의 정치경제적 작동에 관한 동태적 연구는 소홀하였다. 이런 점에서 본 연구는 북한의 발전모형이 추구하는 지역자립체제의 형성과 변화과정 및 작동메카니즘을 분석·평가하고자 한다. 나아가 지역자립체제의 분석을 통해 북한의 중앙집권과 지방의 관계를 심도 있게 이해하며 지역자립체제와 경제개혁적 조치들이 어떻게 맞물려 있는지를 파악함으로써 강성대국 건설과 관련한 향후 북한체제 변화를 전망해 보고자 한다.

1. 사회주의 발전전략과 지역자립체제

일반적으로 사회주의 경제체제는 생산수단의 국유화, 농업의 협동화, 당과 국가의 계획에 의한 생산과정 및 가격기구의 통제, 대외무역의 국가독점 등 중앙집권적 명령경제로 특징지을 수 있다. 특히 사회주의 발전초기에 전쟁의 발발과 경제적 궁핍상태에서 사회를 응집시키고 군비를 조달하기 위한 전시공산주의 체제를 거치면서 급격한

중앙집권화가 단행되었으며, 사회주의적 생산이 발전함에 따라 중앙 집권적 관리의 중요성이 증가했다.

그러나 중앙집권적 명령경제는 외연적 단계에서 내포적 단계로 진입하는 과정에서 효율성이 떨어지게 됨으로써 중앙통제경제를 개혁하고 효율성을 높이기 위한 분권화를 시도하게 된다. 중앙통제 경제는 대부분 선도적으로 발전하는 중공업 및 채취산업부와 사회간접 자본, 경공업 및 농업부문 사이에 불균형을 초래했고, 경제적 이익체계, 동기유발체계 등의 결함으로 인해 초기의 일시적인 성장을 거둔 이후에는 생산의 효율성이 극도로 저하되어 장기적 침체에 접어들었다. 또한 소비자의 수요를 무시한 비생필품만을 생산하며 제품의 질이 낮고 기술혁신의 정도가 낮아 신제품의 생산이 취약하였다. 사회주의 국가들은 이러한 경제위기에 직면하여 중앙통제식 명령경제를 부분적으로 개혁하는 경제관리제도의 변화, 경제분권화 등을 통해 경제침체를 극복하고자 시도하였다.

옛소련은 중앙집권적 지도와 지방 관리기구의 창의력을 어떻게 결합하는가 하는 문제를 경제관리체계 개선의 쟁점 사안으로 논의하였다. 소련정부는 전 국가적인 중요성을 지닌 대규모 기업은 중앙정부의 공업부문별 관리국이 직접 관리하고, 자제조달과 제품판매가 전국적으로 이루어지지만 일정 지역에 집중되어 있는 중간규모의 기업은 지방경제위원회의 공업부문별 부서가 중앙정부 관리국의 감독을 받으며 관리하였다. 특히 사회주의 경제관리에서 민주적 중앙집중제의 원칙에 의해 각 기업이나 공화국별, 지역별 기구의 관리상의 주도권 및 자율성을 최대한 반영하도록 제도화하였다.

반면, 중국의 분권화는 옛소련과 다르게 진행되었다. 중국의 경우 집권초기에 소련식의 중앙집권적 계획경제를 채택하였으나 과도한

중앙집권체제는 비효율성을 초래하였으며, 1950년대 말부터 지역분권화가 추진되었다. 1960년대에는 각 성(省), 시(市), 자치구(自治區)를 중심으로 농업생산은 물론 이를 지원하는 중소규모 지방공업체제 구축을 시도하였다. 1970년대까지의 분권화는 중소대립에 따른 안보위기와 문화혁명시기에 고조된 모택동의 반관료주의, 지방주도에 의한 자력갱생 원칙이 중요한 요인으로 작용하였으며, 특히 소련의 침략이나 내부의 반혁명반란에 대비하여 자립할 수 있도록 내륙지방에 기본산업시설을 갖추는데 최대의 목표를 두었다. 등소평의 등장과 더불어 본격적인 개혁·개방정책이 추진됨에 따라 중국의 분권화는 이전과는 질적으로 다른 양상으로 발전하였다. 즉 경제관리 측면에서 중앙에서 지방으로, 그리고 국가에서 기업으로 권한이 이양된 것은 물론 지방정부가 독립된 경제주체로 활동할 수 있게 되었다. 또 지역별 자급자족보다는 비교우위에 입각한 경제적 효율성이 강조되었고, 내륙중시정책에서 연해지역개발을 강화하는 쪽으로 방향이 전환되었다.

사회주의 체제발전에 있어서 전시를 대비하기 위한 전략으로 중공업 우선발전을 고려한 부문별 계획화와 지역별 특성과의 연계성을 고려한 지역별 계획화를 경제발전의 중요한 고리로 간주해 왔다. 이 과정에서 경제적 요인과 군사적 요인 가운데 어떤 요인이 더 지배적이며 영향을 미치는가에 따라 지역자립체제의 성격이 달라졌다. 소련은 처음부터 자본주의를 추월해야 한다는 경제적 과제와 자본주의의 봉쇄를 견딜 수 있는 강력한 정치군사적 체제를 구축하는 2대 전략 목표의 달성을 추구하였다. 소련은 전국적 차원에서 군비증강의 필요성을 인식했지만 지역발전이나 지역분권화 과정에서는 군사적 동인이 지배적인 것은 아니었으며 오히려 경제적 요인에 의해 진행되었다. 그러나 개혁·개방시기에 추진된 중국의 지방분권화는 기존의 중

양통제형 지역균형발전전략과는 근본적으로 다른 차원으로 발전하였다. 개혁시기 이전까지는 중앙통제식 명령경제의 문제점을 해결하기 위한 국부적인 분권화 조치를 취하거나 국제적 냉전체제 속에서 사회주의 체제를 군사적으로 보호하기 위한 지역별 자력갱생체제를 구축하는 것이 지방분권화의 주요한 목적이었다. 그러나 등소평의 개혁·개방정책이 적극적으로 실시된 이후에는 시장개념이 적극적으로 도입되었고 비교우위에 입각한 지역경제의 독자적 발전을 추구할 수 있게 되었다.

2. 북한 지역자립체제의 형성과 변화

지역자립에 입각한 정책변화의 초보적 움직임은 한국전쟁이 끝나갈 무렵의 행정개편에서 엿볼 수 있다. 북한은 한국전쟁이 막바지에 접어들던 1952년 12월 군과 리 사이에 있던 먼 단위 행정구역을 없애는 대신 리 단위를 통합개편하고 군을 세분화하는 한편, 노동자구를 설치하였다. 전시임에도 불구하고 행정구역 개편을 단행함으로써 지방행정구역 체계의 복잡성을 개혁하고 중앙과 지방의 유기적 연결체계의 형성을 시도하였다. 동시에 1958년 8월 시, 군 등 각 지역별로 중소규모의 지방산업공장을 건설하도록 함으로써 지역자립체제의 경제적 기반구축을 시도하였다.

1960년대 들어 남한에서의 군사정권 출현과 쿠바미사일 사태, 베트남전쟁의 격화 등으로 국방력 강화를 위한 발전전략이 모색되면서 북한의 지역자립체제가 본격적으로 추진되었다. 1962년 12월에 개최된 노동당 제4기 5차 전원회의는 새롭게 전개되는 국제정세에 대응하기 위한 전략으로 경제건설과 국방건설 병진방침을 결정하였고,

1964년 김정일의 문헌과 1966년 10월 개최된 ‘당대표자회의’는 사회주의 건설에서 군(群)단위의 지역별 자립발전과 군사적 측면에서 지방공업의 지역별 분산·발전을 강조하였다. 이 시기에 과도한 중앙집권적 통제를 시정하고 분권적인 요소를 도입한 제도적 장치로서 청산리방법과 대안의 사업체계 등 균중노선을 심도 있게 추진하였으며, 군 단위를 중심으로 한 경제발전의 중요성은 1972년 사회주의헌법에 명시되었다.

1970년대와 1980년대에는 독립채산제, 연합기업소, 지방예산제 등을 도입함으로써 지역자립체제를 제도화하고자 하였다. 생산의 효율성이 떨어지게 되자 효율성을 제고하기 위한 가치법칙이 생산관리의 모든 영역에 걸쳐 활발하게 도입되었고 경제규모가 커짐에 따라 생산관리체계의 분권화를 실시하였다. 1973년부터 지방예산제를 도입하고 1974년부터 이를 전면적으로 실시함으로써 지방경제를 도 단위 이하의 지방주권기관들이 책임지도록 하였다. 1985년 중앙공업부문에 연합기업소 제도를 전면적으로 도입함과 더불어 1987년부터 각 시·군의 지방산업공장들이 지방공업종합공장으로 통합되어 군을 단위로 한 지방경제의 종합적 발전이 강조되었다. 이러한 시도는 결국 기업자율성의 범위를 확대시키고 지역자립체제를 제도화하는데 기여하였다.

1990년대의 사회주의권 붕괴는 북한에 경제적, 군사적 부담을 주었으며, 북한은 개혁·개방의 방향을 재조정하였다. 제3차 7개년 계획을 마무리 지은 1994년부터는 소위 ‘혁명적 경제전략’을 제시하고 지방공업의 육성을 강조하는 한편, 도·시·군 지역단위의 무역을 허용함으로써 지방의 자율성을 신장시키고 분권화를 촉진시켰다. 이러한 변화는 지방차원의 행정·주권의 통합체제가 1972년 이전으로 회기했음을 보여준다. 한국전쟁 이후 1954년 행정과 주권이 통합된 형태로 일사

불란한 지휘체계를 갖추었고 협동농장이 생겨나면서 도, 군 단위에서 생산활동을 주권기관이 책임을 지고 있던 1950년대와 1960년대의 지도체계를 다시 활용하고 있는 셈이다. 한국전쟁 이후 체제의 존립기반이 취약해진 환경에 일사불란하게 대응하고 중앙의 부담을 경감하며 유사시에 중앙의 지원이 없어도 생존할 수 있는 지역차원의 자립체제를 갖추었다. 1990년대 체제의 위기를 맞아 북한은 이와 같은 체제의 생존기간을 연장하고 유사시를 대비할 필요성이 커지게 되자 지역분산적, 지역분권적 자립체제를 갖추므로써 변화된 환경에 적응하고자 시도하고 있는 것이다. 그 결과로 인해 경제난과 식량난이 악화된 1990년대에 지역단위의 자력갱생 체제는 한층 심화되었다.

북한의 지역자립체제는 제국주의의 공격으로부터 체제를 보호하겠다는 군사적 목적이 강하게 스며들어 있다는 점에서 1960년대 중국에서 진행된 분권화 현상과 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 중국에서는 시장개념의 도입과 함께 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하는 가운데 지역자립체제가 경제적 효율성을 높이기 위한 방향으로 질적인 변화를 보이는 반면, 북한에서는 사회주의권의 붕괴로 체제의 군사적, 경제적 위기가 고조됨으로써 군사전략적 개념에서 벗어나지 못하고 있다. 특히 식량난 등 경제능력이 약화되고 핵문제와 미사일문제도 아직도 군사적 위기의식을 느끼고 있는 북한은 경제적 효율성과 지역간 비교우위 등에 입각한 지역자립체제를 발전시키지 못하고 있다. 이는 같은 아시아 사회주의권이면서도 정치경제적 환경이 다르고 분단구조의 성격이 다른데서 연유한다고 볼 수 있다.

3. 북한 지역자립체제의 작동체계

지역자립체제의 가시적 특징은 시·군(구역)단위 이상의 지역에서 자급자족이 가능한 형태로 행정구역을 편성하고 있다는 점이다. 즉 시·군(구역)단위에 농업지대와 공업지대를 동시에 포함시키고 있다. 도시 행정구역에 농업지대인 군 혹은 리를 포함시키고, 농촌 행정구역에는 공업지대인 노동자구를 신설·편입함으로써 행정구역상 지역별 자급자족 체제를 갖추고 있다.

지역자립체제는 시·군 단위로 자립적 지방재정을 운영하고 있다는 점에서 제도적으로 뒷받침된다. 북한은 중앙과 지방간의 기능 및 재원을 분할하고 지방공업의 발전에 의하여 시·군 단위로 소비재를 자급자족케 함으로써 지방예산 수요를 지방 자체의 재원으로 조달한다. 각 시·군은 지방예산에 소속된 기관 및 기업소로부터 수입을 확보하여 국가의 보조 없이 자체적으로 재정을 운영하도록 되어 있다. 지방재정을 자체적으로 충당하기 위해 지방공업과 농업, 수산업, 인민봉사사업, 수매사업 등을 적극 개발해야 한다. 또한 지방특산물을 활용한 지방산업과 가내반·부업반의 8·3인민소비품 생산·판매, 외화벌이, 관광산업 등을 통해 부분적으로 자립체제를 운영하기 위한 재정을 마련하고 있고, 유통부문에서도 8·3인민소비품을 수급하는 전문상점과 직매점을 설치하여 지방재정을 충당하고 있다.

그러나 지역자립체제를 분석함에 있어서 보다 중요한 것은 현재 지방기관이 재정적으로 자립하고 있는가 그렇지 않는가 하는 문제가 아니라, 유사시에 지리적 이동이 차단되더라도 자급자족 체제를 지탱할 수 있는가 하는 점이다. 현재는 지역에 들어선 중앙산업시설과 지방산업시설, 농장에서 생산된 많은 부분을 중앙으로 올려 보내고 있기 때문에 자립도를 평가하기는 어렵지만, 유사시에 지역에 들어

선 산업시설과 농장 등 물리적 토대를 활용하여 재정적으로, 경제적으로 자립할 수 있는 구조는 갖추어져 있다. 현재 중앙산업과 지방산업의 비율은 각 지역별로 다르지만 대개 중앙공업이 60~70% 정도이고 지방공업이 30~40%를 차지한다. 또한 제한된 지역공동체에서 자립을 하려면 노동력의 급격한 이동이 없어야 하는데, 시·군 단위의 노동력 이동을 통제하는 북한의 현 정책은 지역자립체제의 효율적인 작동을 보장하고 있다고 볼 수 있다.

지역자립체제를 가동하기 위해 가장 중요한 부분인 농업의 생산·관리를 시·군이 실질적으로 책임을 지고 있으며 계획수매와 자유수매 등의 방법을 동원하여 곡물을 확보한다. 또 먹는 문제를 지역에서 자립적으로 해결하기 위해 과수업과 수산업, 축산업 개발도 중요한 비중을 차지한다. 지역차원에서 먹는 문제를 원활하게 해결하기 위해 장마당, 농민시장을 통한 교환과 거래를 제도적으로 허용하고 있고, 축산물, 수산물, 농산물에 대한 작업반, 분조, 개인들의 부업장려, 시장적 교환 메카니즘 활용 등 이미 상당한 시장적 요소가 도입되어 운영되고 있다.

지역자립체제의 골간을 형성하는 지방공업은 중공업과 경공업, 생산과 소비, 도시와 농촌의 균형적 발전을 도모하기 위한 장치임과 동시에 전시를 대비한 중소규모 산업의 분산적 발전전략의 일환으로 건설되었다. 북한은 1958년 6월 노동당 중앙위원회 전원회의, 1959년 10월 전국 지방산업 및 생산협동조합 열성자대회, 1962년 창성연석회의 등을 계기로 시·군 단위에서 인민소비품을 생산하는 중소규모의 지방산업공장을 적극 건설하였으며 현재 군단위에 평균 20여 개의 지방공장이 건설되어 있다. 생산액의 측면에서 지방산업은 총공업생산액의 30~40%로 중앙산업보다 적지만 공장수에 있어서는 압도적으로 많으며, 북한 경공업의 절반 이상을 차지한다. 또 지방원료

와 지역의 가정주부 등 지역 자체적으로 공장을 유지할 수 있기 때문에 자립성이 높다. 지역단위의 외화벌이 사업과 8.3인민소비품, 장마당, 각종 편의시설들은 지역단위에서 자급자족하는데 필요한 주요 원천이 되고 있다.

북한은 사회주의 제도와 생산방식을 운영하고 있기 때문에 전국적 규모에서 자본주의적 시장경제나 경영방식을 도입하고 있지는 않다. 따라서 지역 내에서도 중앙산업이나 협동농장의 운영방식은 여전히 사회주의적 생산과 분배의 틀을 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 지역주민들의 생활양식은 지역별 자력갱생을 추구하는 지역자립체제하에서 편의시설, 인민소비품, 외화벌이 등에 참여하여 사적 이윤추구와 시장적 교환메커니즘을 배우고 있다. 물론 개인의 소유가 아직은 제한되어 있기 때문에 가내반이나 협동조합, 외화벌이사업의 형태로 사적 이윤을 추구하고 있다. 이렇게 볼 때 북한의 지역별 자립경제체제는 거시적 사회주의 체제 내에 미시적 시장메커니즘을 작동시키고 있는 북한식 시장사회주의라 해도 과언이 아니다.

한편, 군사적 자위국방의 효율성을 높이기 위해 북한은 산업시설이 한 곳에 집중하지 않고 전국 각 지역에 고르게 분포시킨다는 지역별 분산배치 전략을 추진해 왔다. 산업시설의 분산정책은 “정치적 자주성을 군사적으로 담보”하기 위해 추진한 경제-국방 병진노선에 의해 강화되었다. 경제-국방 병진노선에 근거하여 모든 경제건설은 국방력 강화에 기여하는 방향으로 추진하였고, 이 과정에서 산업시설을 전국적으로 분산배치하는 작업은 중요한 과제였다. 일반적으로 공장시설은 수자원을 활용할 수 있고 해외수출을 용이하게 할 수 있도록 하기 위해 항구나 해안도시에 건설되지만, 북한은 전시생산을 보장하기 위해 주요 산업시설을 지리적으로 분산시켜 내륙지역에도 공업을 발전시켰다.

시·군 단위에서 산업시설의 지역분산 배치를 보면 각 지역에 중앙공업의 가공공장과 탄광, 광산, 임산사업소, 수산사업소 등을 건설하고 지방산업공장을 별도로 건설하여 운영하고 있다. 탄광과 광산, 전력, 금속공업, 기계공업, 화학공업, 철도, 자동차공업 등 국가에서 관리하는 중앙공업 부문은 지역자립체제를 유지하는데 중요하다. 그 가운데서도 유사시를 대비한 지역자립체제를 구축하는데 있어서 기초에너지를 제공하는 탄광과 광산 개발은 중요하다. 노동자구는 탄광이나 광산 개발지역이 절반정도를 차지하며 나머지는 임산, 수산, 군수산업 지역 등으로 형성되어 있다.

북한이 전국을 200여 개의 지역으로 구분하고 지역별로 자립경제와 자위국방체제를 구축하는 것은 사회정치적 생명체론에 의해 합리화되고 있다. 사회조직에서 개인과 전체는 유기체와 세포의 관계를 맺는다. 마찬가지로 전국의 각 지역은 전체 경제유기체를 이루는 지역세포로서 기능한다고 볼 수 있다. 특히 지역별 자위국방을 도모하기 위해 군민일치운동을 전개하여 지역주민과 군대를 긴밀히 연결시킴으로써 지역자립체제를 강화하고 있다.

4. 북한 지역자립체제의 평가

북한의 지역자립체제의 강점으로는 첫째, 자위국방 능력을 증대시켰다는 점이다. 북한이 추진한 지역자립체제는 전쟁과 같은 유사시에 보급로가 차단되더라도 시·군 단위로 자급체제를 유지하면서 장기전투를 수행할 수 있도록 고안한 것이었다. 전쟁발발의 위협이 상존하고 있는 한반도에서는 중소규모의 지방산업공장을 각 지역에 분산·건설하고 농장을 배치하여 자급자족하며, 각 지역에 주둔하는 군대와 지역주민이 지원·협력체제를 갖추는 것이 경제건설과 자위국방을 동

시에 달성함으로써 체제를 유지하는 효과적인 방법이기에 때문이다.

둘째, 주거와 직장, 생산과 소비를 근접화함으로써 비용을 절감할 수 있다는 점이다. 지역자립체제는 주민들이 일정한 지역 내에서 자급자족적 생활을 할 수 있도록 보장함으로써 주거와 직장의 거리를 최대한 단축시키고 불필요한 사회적, 경제적 비용을 절감할 수 있게 된다. 또한 지역간 이동이 적어 운송비를 절약할 수 있고, 노동력의 불필요한 지리적 이동을 차단함으로써 인구가 도시에 집중되는 폐단도 방지함과 동시에 지역 내에 일정한 노동력을 유지할 수 있다.

셋째, 체제의 최소 생존능력을 확보할 수 있다는 점이다. 군 단위에서 농장과 탄광, 생필품공장, 군수공장 등을 고루 갖추도록 한 지역자립체제는 처음부터 경제적 효율성을 바탕으로 한 것이 아니었다. 그보다는 폐쇄된 환경 속에서 생존능력을 배양하는 것을 최대의 목표였으며, 이런 점에서는 북한이 추구했던 목적을 달성했다고 볼 수 있다. 지역자립체제는 국가발전이나 경제발전과 같은 낙관적 토대에 기초한 것이 아닌 체제의 최소한의 생존을 모색하는 전략이기에 때문이다.

지역자립체제의 최소 생존능력 배양이 외부로부터 군사적 공격을 당했을 경우를 가정하고 있다는 점에서 북한의 지역자립체제는 한국전쟁의 철저한 패배경험에 근거한다고 볼 수 있다. 주요 도시와 산업시설의 광범위한 파괴, 170~180만 명의 대량 인명손실 등은 북한에 엄청난 심리적 충격을 안겨 주었다. 한국전쟁의 막대한 물질, 인적 피해로 인해 북한지도부는 피해의식에 사로잡히게 되었고, 그 결과 소위 심리적 자폐증후군이 형성되었다고 볼 수 있다. 북한의 지역자립체제가 적극적인 발전전략이 아니라 극단적 상황에서 견딜 수 있는 소극적 생존전략으로 고착된 것은 바로 한국전쟁의 심리적 피해의식이 얼마나 컸던가를 반영한다.

한편, 지역자립체제의 문제점과 한계로는 첫째, 원래의 의도와는 달리 지역간의 격차가 심화되었다는 점이다. 원래 모든 지역을 고르게 발전시킨다는 것이 지역자립체제를 추진한 목적 가운데 하나였다. 그러나 지역간 불균형을 해소시킬 중앙정부의 능력부재로 군간 경제수준에 격차가 발생하였고, FAO/WFP 등의 보고서도 식량 배급량의 군 단위별 차이를 지적하고 있다. 북한당국도 이러한 지역격차의 심화를 인정하고 있으나 해결할 능력이 없기 때문에 자력갱생의 원칙만을 강조하고 있는 실정이다.

둘째, 산업구조를 왜곡시킴으로써 비효율성을 가중시키고 있다는 점이다. 산업시설의 규모 면에서 동일한 혹은 유사한 중소규모 공장을 전국적으로 건설함으로써 '규모의 경제'로부터 얻을 수 있는 효율성을 상실하였다. 또한 먹는 문제를 자체적으로 해결하기 위해 농업에 노동력을 많이 투자함으로써 농업인력의 비대화를 초래하였고, 지역간의 이동 및 교환을 억제함으로써 지역간 운송체계와 사회간접자본의 기반이 매우 취약해졌다.

셋째, 주민들의 지역간 상호교류가 통제되어 사회적 폐쇄성이 더욱 심화되었다는 점이다. 경제활동을 위해 타 지역으로 이동할 필요성이 없고 타 지역 사람들을 만날 기회가 적기 때문에 지역공동체를 넘어선 인적교류는 매우 적다. 사회적 단절과 폐쇄성은 인권억압으로 이어지기 쉬우며, 특히 전시예비물자를 취급하는 지역주민들은 관리소 혹은 통제구역으로 분리되어 인권유린의 현장이 되고 있다.

5. 강성대국 건설과 지역자립체제의 발전 전망

북한이 추진하고 있는 강성대국 건설방침은 지금까지 북한이 추구해 온 지역자립체제를 과연 변화시킬 것인가, 아니면 이를 더욱 공고화할 것인가? 만약 변화시킨다면 어떤 새로운 전략을 추진할 것인가? 1998년 9월의 개정헌법에서 경제분야에 관한 중앙내각의 지도와 통제가 강화됨으로써 지역자립체제가 약화된 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 지역경제활동에 관한 중앙내각의 통제가 심화되었다고 해서 지금까지 진행되었던 지역기관의 경제적 자립기능이 약화되거나 지역자립체제의 구조가 변화된 것은 아니다. 오히려 인민위원회와 행정경제위원회로 이원화되어 있던 지역기관이 인민위원회로 통합, 단일화됨으로써 중앙내각의 통제를 받으며 지역자립체제는 더욱 강화되고 있다. 특히 북한이 최근에 시도한 중소형발전기, 축산업 육성 등과 같은 지방산업 육성을 계속 추진함으로써 중앙의 재정부담을 최소화하고 지방경제의 자립을 추구하고 있는 것은 지역자립체제의 강화 현상으로 볼 수 있다.

강성대국 건설을 위한 경제발전의 목표로 가장 우선시되는 농업생산과 전력공급에 있어서도 지역자립체제는 더욱 중요해졌다. 북한은 농업생산성 향상과 관련하여 협동농장을 가족농과 같은 사적 활동으로 전환하지 않고 오히려 군 단위의 국영농장 혹은 협동농장연합기업소로 전환시킴으로써 강성대국을 건설하겠다는 전략을 수립하고 있는데, 이는 북한이 지금까지 발전시켜 온 시·군 단위 자립체제를 강화하는 것이다. 강성대국 건설에 있어서 중요한 전력생산도 지역단위로 진행하고 있고 지방산업과 인민소비품 생산에서 군의 책임을 강화하고 있는데 비추어 볼 때 강성대국 건설에서 지역자립체제는 중추적인 기능을 하게 될 것으로 예상된다.

한편, 북한의 개혁·개방과 관련하여 북한이 중공업 우선 내지 폐쇄적 자립노선을 견지할 것인지, 아니면 계획경제의 실패와 암시장의 존재를 인정하고 시장경제를 도입할 것인지 하는 문제가 제기된다. 군사적 자위를 염두에 둔 지역자립체제를 구축해 온 북한은 강성대국 건설을 위해 군사화와 시장화(경제효율화)를 동시에 추구할 수밖에 없다. 시장화를 위해 개인, 분조, 작업반 등에 대한 자율적 경영권을 부여하거나 노동생산성을 제고하기 위한 물질적 인센티브를 제공하는데 초점을 맞출 것이다. 개인과 단체에 지역적 특성을 활용하도록 허용한 외화벌이 사업은 지역자립체제의 시장화에 활력을 불어넣는 중요한 요소가 될 것으로 보인다. 북한에서 지방산업공장은 계획경제체제의 가장 약한 고리를 형성하고 있는 바, 계획경제의 제도적 틀이 제대로 유지되지 못하는 상황이 발생할 경우, 시장지향적 경제조직으로 비교적 손쉽게 전환될 수 있을 것으로 예상된다. 나아가 북한이 제도개혁을 추진할 경우 지방공장, 기업소는 기업운영의 자율성을 부여받아 독립적인 기업으로 발전될 가능성도 있다. 향후 북한의 개혁·개방과 관련하여 지방부문부터 자유화할 가능성이 크기 때문이다.

6. 결 론

북한은 강성대국 건설을 위해 지역별로 주민들의 노동력을 최대한 동원하는 인센티브를 제공함으로써 지역자립체제를 더욱 강화하고 있다. 이를 위해 내각은 지역별로 개인들의 경제활동 장려와 사회협동단체의 경영을 활성화함으로써 시·군 단위의 지역별 자립체제를 뒷받침하고 있다. 북한의 이러한 경향은 사회주의, 특히 식민지투쟁과

전쟁을 치른 제3세계에서 나타나는 ‘군사화’ (militarization)의 극치를 보여주는 것이다.

북한의 지역자립체제는 비상시를 대비한 지역분산형 자급자족 체제로 전쟁과 같은 열악한 조건에 적응할 수 있도록 만들어진 폐쇄적 발전모형이다. 이와 같은 지역자립체제의 개념은 각각의 부분이 자생력을 가지고 전체에 유기적으로 연결되어 있다는 북한의 사회정치적 생명체론과도 일맥상통한다. 북한은 상부구조인 정치사회분야에서 인민대중과 사회단체를 사회정치적 생명체를 구성하는 각각의 세포로 규정하는 것과 마찬가지로 하부구조인 경제분야에서도 시·군(구역) 등 북한체제를 구성하는 세포로 인식하고 있는 것 같다. 이런 점에서 북한이 사회조직의 원리로 삼고 있는 사회정치적 생명체론은 경제조직과 발전모델에도 그대로 적용된다.

지역자립정책이 효율성을 기하기 위해서는 비교우위(comparative advantage)에 입각한 지역간 경제교환과 노동력의 이동이 실현되어야 한다. 노동력의 원활한 이동은 뒤로 미루더라도 지역간 경제교환과 거래는 우선 실시되어야 한다. 그러나 아직도 북한의 지역자립체제는 자급자족적 성격을 강하게 지니고 있고, 군사적 자위국방의 목적이 지역자립체제의 존속을 합리화하고 있다. 이러한 군사중심적 구조가 바뀌지 않는 한 지역자립체제의 효율성을 기대할 수는 없다.

경제위기가 심화되고 군사적 긴장이 고조될수록 북한은 전쟁과 같은 특수한 상황을 염두에 두고 추구해온 군 단위의 지역별 자립체제를 더욱 확고히 가동해야 할 필요성을 느낄 것이다. 탈냉전 이후 군사적 위기의 증압감을 심각하게 느끼고 있는 북한으로서는 지역자립체제의 전략만이 국가안보의 능력을 확보하면서 지역동원을 통해 경제를 발전시킬 수 있는 유일한 대안이라고 생각하고 있는 것 같다. 왜냐하면 그것은 단기적으로 경제발전을 위한 대내적 자원을 최대한

동원하면서 개혁·개방의 정치사회적 부담을 덜고 체제의 안정까지 도모할 수 있는 가장 탄력적인 방법이기 때문이다. 그러나 이를 통해 북한은 극한 상황에 견디는 생존력을 키울 수 있을지 모르지만 경제를 활성화하고 발전을 도모하는데는 근본적인 한계에 도달할 수밖에 없다. 결국 전시를 대비한 지역자립체제가 북한이 추구한 주체적 발전모형의 가장 독특한 특징이자 발전의 최대 장애요인이 되고 있는 것이다.

목 차

I. 서론	1
II. 사회주의 발전전략과 지역자립체제	8
1. 옛소련의 분권화와 지역발전	8
2. 중국의 분권화와 지역발전	13
3. 분권화와 지역발전, 그리고 지역자립	16
III. 북한 지역자립체제의 형성과 변화	19
1. 전후 복구사업을 위한 동원정책과 지역자립체제의 태동: 1950년대	19
2. 군사적 위기의식과 지역자립체제의 형성: 1960년대	25
3. 경제효율성 제고와 지역자립체제의 제도화: 1970~80년대	34
4. 사회주의권 붕괴와 지역자립체제의 심화: 1990년대	44
IV. 북한 지역자립체제의 작동체계	52
1. 시·군(구역)단위의 자급자족적 행정체계	52
2. 시·군의 자급자족적 경제구조	62
3. 지역별 자위국방과의 관계	90
V. 북한 지역자립체제의 평가	103
1. 지역자립체제의 강점	103
2. 지역자립체제의 문제점과 한계	109

VI. 강성대국 건설과 지역자립체계의 발전 전망	117
1. 강성대국과 지역자립	117
2. 지역자립체제와 농업 및 전력 생산	123
3. 지방산업의 시장화 가능성	129
VII. 결 론	132
참고문헌	136

표 목 차

<표 1> 자급자족적 행정체제	57
-------------------------------------	----

I. 서론

북한은 경제난 악화와 최근 수년동안의 극심한 식량난으로 인해 지역별 자급체제로 전환하는 한편, 지방산업 차원의 외화벌이 및 중소형 발전소 건설을 모색하는 등 지역자립을 통한 생존전략을 추구하고 있다. 전반적인 경제침체와 극심한 식량난에 직면하여 중앙공급체계의 기능을 상실한 북한은 지역주민들의 자력갱생을 한층 강조하며 체제유지를 도모하고 있다. 북한의 이러한 비상적 대응은 사회주의권의 붕괴로 군사적, 경제적 고립이 심화된 상황에서 체제의 붕괴를 막기 위한 불가피한 선택이었을 것이다.

북한이 지역주민의 자구책을 통해 체제를 유지해 나가고 있는 이와 같은 현실을 보면서 한편에서는 북한체제가 한계상황에 도달하지 않았는가 하는 의구심을 불러일으키고 있다. 국가의 철저한 통제에 의해 경제생활과 사회질서가 유지되어 온 북한에서 식량을 구하기 위해 수십만 명의 유민들이 중국으로 탈출하고 수십만의 사람들이 기아로 목숨을 잃는 지경에 도달하는 사태가 발생하고 있기 때문이다. 국가가 지역주민들이 자활적 방식으로 살아나가도록 내버려두고 있는 것은 북한의 중앙공급체계가 완전히 붕괴되어 사회에 대한 국가의 통제능력이 상실되었음을 단적으로 나타내는 증거라고 주장되고 있다. 이러한 판단에 근거하여 북한체제의 붕괴가 임박했다는 평가를 내리기도 한다.

그런가 하면 다른 한편에서는 지역별 자급체제로의 전환은 북한의 계획경제가 실패하고 암시장 등 개인들의 사적 경제활동 공간을 확대시킴으로써 북한에서도 '시장경제'를 등장시켰다는 다소 성급한 판

2 북한의 지역자립체제

단을 내리기도 한다. 장마당에서의 장사, 가내반과 작업반의 부업, 개인과 개별기업소 단위의 외화벌이 등 사적 경제활동이 크게 신장되었고, 이로 인해 자본주의적 내지 시장경제적 거래가 활성화됨으로써 일종의 시장체제가 자리잡게 되었다고 주장한다.

그럼에도 불구하고 북한의 지도부는 '민족적 자립경제'가 구축되었음을 자부하며 전향적인 개혁·개방정책 보다는 폐쇄적 발전전략의 틀을 더욱 강화하고 있는 듯 보인다. 1998년 9월 헌법개정을 통해 시장경제적 개념과 논리를 수용하면서 실용주의적이며 적극적인 경제활성화 의지를 표명하는 듯 하면서도, 언론에서는 '자립적 민족경제 건설 노선'을 끝까지 견지하자고 주장하는 것은 물론 1999년 4월 발표된 「인민경제계획법」은 철저한 사회주의적 계획경제, 중앙통제경제의 고수를 천명하고 나섰다.

이와 같은 북한의 이중적 태도는 중앙집권적 명령경제의 모델만을 연상하면 상호 모순되는 것 같아 보인다. 북한의 경제사회적 현실을 구체적으로 파악하려는 노력을 기울이지 않고 중앙집권적 명령경제라는 획일적이고 단순한 틀에 넣어 이해하려고 한데서 오는 편향된 사고의 결과라고 볼 수 있다. 그러나 북한이 해방 후 지금까지 추구해 온 지역자립체제의 틀로 설명하면 상호모순인 듯 보이는 북한의 경제사회 현상을 보다 쉽게 이해할 수 있게 된다. 왜냐하면 북한은 지역자립체제라는 틀 속에 이미 다양한 시장적 요소를 융합시켜 왔기 때문이다. 이런 점에서 현재 북한에서 나타나는 경제사회 현상을 정확히 이해하기 위해서는 북한이 독특하게 개발해 온 지역자립체제를 연구하는 작업이 필요하다.

북한이 국가 전체적으로 자립적 민족경제를 수립하기 위해 중앙집권적 명령경제의 일반적 모델을 추진해 왔다는 사실은 자명하다. 그리고 북한이 그와 같은 자립적 경제체제를 구축하기 위해 농업·경공

업에 비해 중공업을 우선적으로 육성·발전시킨 발전전략에 대해서는 비교적 널리 알려져 왔다. 그러나 북한이 유사시를 대비하기 위해 추진해 온 또 하나의 발전전략으로 지역별 자립체제를 구축해 왔다는 점에 대해서는 거의 연구되지 않았다. 북한의 지역별 자립체제에 관한 연구가 미약한 이유는 무엇보다도 우선 북한의 지역상황에 대한 구체적인 자료가 부족한데 기인한다고 볼 수 있다. 북한에 대한 전반적인 자료가 축적되지 않은데다 각 지역별 혹은 지방차원의 자료는 더욱 확보하기 어려운 실정이다. 북한의 지리적 이동의 통제로 인해 대도시와 일부 지역을 제외하고는 지역실정을 경험적으로 파악한다는 것은 거의 불가능하다. 북한에 대한 전국적 자료가 불충분한 상황이므로 지방주민들의 경제활동이나 사회문화 활동, 경제시설 등에 대한 통계수치나 경험적 자료는 물론 지방행정, 지방경제 등에 대한 지역자료가 거의 없는 것은 당연하다. 지역현황에 대한 자료의 부족은 북한의 지역자립체제에 대한 연구가 활성화되지 못한 가장 큰 장애요인이라 할 수 있다.

북한의 지역자립체제에 관한 연구가 미진한 또 하나의 원인은 고도의 중앙집권화로 전형화된 사회주의 체제의 특성상 지역분권화나 지역자립정책과 같은 주제는 관심의 대상이 되지 못하였기 때문이 아닌가 생각된다. 사회주의 체제라고 하면 소련식 중앙집권적 명령체제를 연상하여 지역 혹은 지방의 정치경제는 중앙의 한 부속물로서 인식되거나 중앙의 명령에 철저히 복종하는 추종자로 간주된 나머지 각 지역차원의 정치경제적 작동에 관한 동태적 연구가 소홀하였다. 더군다나 중앙에서 지시하는 김일성과 김정일의 명령이 모든 것을 결정하는 북한체제에서는 지역자립체제에 대한 관심을 갖는다는 것 자체가 불합리하게 보인다.

4 북한의 지역자립체제

북한의 지역자립적 발전전략에 대해서 아직 잘 알려져 있지 않은 것이 사실이지만 지역자립체제는 북한을 이해하는 초석이 되고 있음을 부인할 수 없다. 북한의 지역분권 및 지역분산적 자립전략은 유사시를 대비하면서 경제를 발전시키기 위해 북한이 추진해 온 주체적 발전모형의 골간을 이룬다. 지역자립체제는 주체적 발전모형을 추진하는데 있어서 북한이 선택한 독특한 발전전략이다. 최근 중앙공급체제의 작동이 어려워진 북한이 지역차원의 자력갱생을 더욱 강조하며 체제를 지탱해 나가는 것도 북한이 그 동안 추구해 온 지역자립체제의 연장선상에서 이해할 수 있다. 탈냉전 이후 체제의 위기를 맞은 북한이 유사시를 대비하여 추진해온 지역자립체제를 심도 있게 가동하고 있다고 볼 수 있다.

사실, 북한사람들의 실제 삶의 모습을 들여다보면 집단주의 원칙에 근거하여 지역단위로 생활하고 있는 것을 볼 수 있다. 군 단위로 이동과 거주와 자유가 철저히 제한되고 있다든가 각종 모범군 칭호 사례 등은 북한이 최소한 군 단위로 독립적인 경쟁체제를 이루며 살고 있음을 보여준다. 지역별 자립체제는 경제적 측면에서의 자급자족은 물론 군민일치운동과 같은 군사적 측면의 자위국방도 강조하고 있다. '사회정치적 생명체론'의 연장선에서 북한사회를 하나의 생물유기체로 간주하고 각 지역단위를 세포로 인식하는 경향은 더욱 강화되고 있는 것 같다.

북한이 지역별 자력갱생 체제를 구축해 왔다는 사실은 강력한 중앙집권적 통제체제를 유지해 온 것으로 알려진 북한의 이미지와는 사뭇 다른 것으로, 북한의 중앙집권화와 지방분권화에 대한 새로운 차원의 분석과 이해가 필요함을 시사한다. 사회주의 체제에서 작동하고 있는 지역자립체제의 분석을 통해 중앙과 지방과의 실제적 관계

를 밝히는 일은 체제의 내구성과 발전가능성을 진단하는 초석이라고 할 수 있다. 이런 점에서 북한의 지역자립체제는 향후 북한체제의 발전방향과 가능성을 진단하는데 있어서 유용성이 크다고 볼 수 있다.

본 연구는 북한의 주체적 발전모형이 추구하는 지역자립체제의 형성과 변화과정 및 작동메카니즘을 분석·평가하고 강성대국 건설과 관련한 향후 변화를 전망해 보고자 한다. 북한의 지역자립체제는 북한체제를 지탱하는 중요한 요인으로 향후 북한체제의 생존가능성을 평가하는데 실질적이고 구체적인 기준이 될 것이다. 지역자립체제의 분석을 통해 북한의 중앙집권과 지방의 관계를 심도 있게 이해하며 지역자립체제와 경제개혁적 조치들이 어떻게 맞물려 있는지를 파악함으로써 향후 북한체제변화를 전망하는데 기여할 수 있을 것이다.

본 연구에서 사용되는 지역자립체제는 경제적 측면을 지칭하는 것이며 정치적인 자율권을 의미하는 것은 아니다. 북한이 정치적인 면에서 중앙집권적 체제를 유지·강화해온 것은 주지의 사실이다. 북한은 국가적 차원의 자립경제를 "자기 나라의 자원과 기술, 자기 인민의 힘에 의거하여 제발로 걸어 나가는 경제"라고 정의하고 있는데, 이러한 국가단위의 자립경제가 지역차원에서도 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서 사용하는 지역자립체제란 일정한 지역적 공간에서 자력갱생의 원칙에 근거하여 외부의 지원없이 공동체 내에서 스스로 자급자족하는 경제운용방식을 가리킨다.

지역자립체제는 생산에서 소비에 이르는 모든 경제활동을 자체적으로 해결하는 자력갱생식 체제를 의미한다. 자력갱생이란 북한의 표현대로 국가발전에서 "모든 문제를 자신이 책임지고 자체의 힘으로 해결하여 나가는 입장과 정신"을 말한다. 지역자립체제는 생산수단에 대한 수요를 기본적으로 지역 자체에서 충족시킬 뿐만 아니라 기술

혁명과 확대재생산의 물질적 조건도 지역 자체에서 해결하는 자기충족적 자립구조라고 할 수 있다. 또한 본 논문에서 사용하는 ‘지역자립’이라는 용어는 경제제도적 측면에서 지역분권과 지역분산의 의미를 포괄하는 개념으로 사용한다. 지역분권과 지역발전은 사회주의의 폐쇄적 자립체제를 건설하기 위해 설정한 주요 목표로 지역자립은 지방분권화와 지역분산의 의미를 함축하고 있다고 볼 수 있다.

본 연구는 북한체제의 분권화와 지방경제에 관한 기존의 문헌자료와 지역자립 관련 북한원전, 그리고 국제구호기구의 북한관련 지역연구 조사자료를 기본자료로 활용하였다. 최근 북한경제의 분권화와 지방공업에 관한 연구가 하나 둘씩 시도되고 있으며, 그 가운데 북한경제체제의 분권화에 관한 이장규의 논문(1996)과 북한의 지방공업실태와 관리제도를 분석한 최신림의 논문(1998)은 지역자립체제의 작동메카니즘을 분석하는데 유용하게 사용되었다. 또 지역단위의 구체적 자료는 통일부에서 발간한 「북한지지도람」(1993)을 활용하였다.

지역자립에 관한 북한원전은 「김일성저작집」과 「김정일선집」, 「근로자」, 「경제연구」 등의 자료를 사용하였고, 「세계식량계획」(WFP), 「유엔식량농업기구」(FAO), 「유엔개발계획」(UNDP) 등 국제구호기구 및 지원단체가 북한의 군 단위 지역까지 들어가 지원활동을 벌이며 조사한 보고서를 활용하였다. 이러한 연구와 지원활동을 통해 공개된 지역단위의 경험적 자료는 북한의 지역자립체제를 심층적으로 이해하는데 기여하고 있다.

분석방법에 있어서 소련과 중국 등 사회주의권과의 비교를 시도함으로써 비교사회적 관점에서 북한의 구조적 특성을 설명하고자 하였다. 특히 중국경제의 지방분권화의 현황과 문제점을 분석한 박월라(1992)의 저서는 사회주의 체제의 지역자립의 변화패턴을 유형화하고

북한의 지역자립체제와 비교하는데 많은 도움이 되었다. 또한 북한 지역자립체제의 작동체계 분석을 위해서는 귀순자들에 대한 심층면접조사를 통해 수집된 자료 및 최근 실상에 관한 경험적의 의견도 참고하였다.

본 연구는 제 I 장 서론에 이어 제 II 장에서는 사회주의 체제의 발전과정에서 중앙집권화와 분권화가 어떤 역학관계를 형성하면서 전개되는지 옛소련과 중국의 경험을 바탕으로 살펴본다. 제 III 장은 북한의 지역자립체제의 형성과 변화를 해방 후부터 현재까지 태동, 형성, 제도화, 심화의 4시기로 구분하여 분석하였다. 각 시기별로 어떠한 요인과 환경에 의해 지역자립체제가 강화되는지에 초점을 맞추었고, 질적인 변화의 특징을 옛소련 및 중국과의 비교를 통해 검토하였다. 제 IV 장은 지역자립체제가 실제로 어떻게 운영되는지 그 작동체계를 분석하였다.

제 V 장은 앞장에서의 분석을 바탕으로 북한 지역자립체제의 강약점을 평가하였다. 북한 지역자립체제의 강약점에 대한 분석은 다소 모순된 듯 보이는 북한의 현실을 이해하는데 중요한 단서를 제공할 것이다. 제 VI 장은 북한이 최근 추진하고 있는 강성대국 건설과 지역자립체제는 어떤 관계가 있는지, 특히 농업·전력 생산 증대 및 지방경제 활성화를 위해 지역자립체제는 어떤 방향으로 변화되어 갈 것인가를 논의하였다. 제 VII 장은 결론으로 북한 지역자립체제의 생존 가능성에 대해 전망하였다.

II. 사회주의 발전전략과 지역자립체제

1. 옛소련의 분권화와 지역발전

일반적으로 사회주의 경제체제는 생산수단의 국유화, 농업의 협동화, 당과 국가의 계획에 의한 생산과정 및 가격기구의 통제, 대외무역의 국가독점 등 중앙집권적 명령경제로 특징지을 수 있다. 사회주의 국가들은 경제적으로 낙후된 상황에서 사회주의를 받아들임으로써 “가장 짧은 시간 내에 공업화를 달성”하기 위해서 경제적으로 중점산업들 특히 중공업과 원료산업에 대해 투자를 집중하는 공업화전략을 추진한 결과 정치경제적 차원에서 강력한 중앙집권화가 요구되었다. 사회주의 발전전략을 수행하기 위해서는 모든 생산수단을 사회화하며, 계획경제를 운용하는 것을 원칙으로 하되 이러한 목적을 달성하기 위해 강력한 중앙통치 체제를 갖추게 되었다.¹⁾ 급속한 공업화에 필요한 인적·물적 자원을 전 국가적으로 동원하는 데는 정치권력의 엄격한 중앙집권화가 요구되었기 때문에 사회주의적 공업화전략과 그 전략 집행을 위한 경제경영체제는 정치적 중앙집권화와 결부되었다.

뿐만 아니라 옛소련 사회주의 발전초기에 전쟁의 발발과 경제적 궁핍상태에서 사회를 응집시키고 군비를 조달하기 위한 전시공산주의 체제를 거치면서 급격한 중앙집권화가 단행되었다.²⁾ 불세비키 혁

1) Jan S. Prybyla, “Current status and future prospects of socialism and socialist countries,” edited by Sung Chul Yang, *Democracy and Communism* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 1995), pp. 496~498.

2) Alec Nove 지음, 배왕규 옮김, 「소련경제사(1)」. 서울: 명지출판사, 1989. pp. 49~90.

명 이후 붕괴상태에 도달한 경제를 회복시키고 내란의 확대를 억제 하면서 사회주의 혁명을 계속하기 위해서는 강력한 규율과 통제에 의존하게 된 것이다. 경제발전전략은 미래의 소비증대를 위해 현재의 소비를 최저수준으로 억제하도록 하였고 급속한 축적을 위해 소비가 최소수준에서 유지되어야 했으며, 고정자본의 부족과 저급한 기술수준이라는 악조건 속에서 가장 빠른 속도의 경제성장을 위해서는 노동강도를 높이는 길 밖에 없었다. 전쟁과 식량부족, 혼란을 수습하기 위해서는 전 분야에 걸친 강력한 중앙통제를 할 수밖에 없었다. 중앙집권화와 일인경영을 통한 규율강화 시도에 대한 좌파의 비난에 직면하였으나, 경제는 철저한 파괴에 의해 절망적인 부족상황에 허덕이고 있었고 전장수행이 최우선이었기 때문에 신속한 중앙집권화가 추진되었다.

한편, 사회주의적 생산이 발전함에 따라 중앙집권적 관리의 중요성은 증가한다. 고도의 생산력 수준, 거대한 생산규모 및 급속한 과학기술의 진보는 모두 집권화된 계획관리의 역할증대를 필연적으로 요구한다. 사회주의적 발전을 추진한 국가들은 중앙집권적인 강력한 대중동원정책에 의존하여 발전의 초기에는 상당한 경제적 성과를 거두었다. 소련의 경우, 1928년에 스탈린식의 중공업건설을 시작으로 초기 30여년간은 국민소득이 연평균 9% 증가를 보였으며, 루마니아 9%, 불가리아 8%, 폴란드·동독·유고슬라비아 6%, 헝가리·체코슬로바키아 5%의 성장률을 기록하였다.³⁾ 따라서 사회주의적 계획은 곧 중앙집권적 경제관리를 의미하며 중앙집권적 계획은 사회주의의 가장 큰 장점 가운데 하나로 간주된다.

그러나 중앙집권적 명령경제는 외연적 단계에서 내포적 단계로 진

3) Włodzimierz Brus and Kazimierz Laski, *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System* (New York: Oxford University Press, 1991), p. 28.

입하는 과정에서 효율성이 떨어지게 됨으로써 중앙통제경제를 개혁하고 효율성을 높이기 위한 분권화를 시도한다. 중앙통제 경제는 대부분 선도적으로 발전하는 중공업 및 채취산업부문과 사회간접자본, 경공업 및 농업부문 사이에 불균형을 초래했으며, 경제적 이익체제, 동기유발체제 등의 결함으로 인해 초기의 일시적인 성장을 거둔 이후에는 생산의 효율성이 극도로 저하되어 장기적 침체에 접어들었다. 또한 소비자의 수요를 무시한 비생필품만을 생산하며 제품의 질이 낮고 기술혁신의 정도가 낮아 신제품의 생산이 취약하였다. 사회주의 국가들은 이러한 경제위기에 직면하여 중앙통제식 명령경제를 부분적으로 개혁하는 경제관리제도의 변화, 경제분권화 등을 통해 경제침체를 극복하고자 시도하였다.

지역분권화는 중앙집권적 사회주의 체제개혁의 일환으로 추진되는 조치이다. 일반적으로 사회주의 계획경제 체제에서 중앙계획의 목표달성이 어려워지면 개별 행정단위, 혹은 기업, 지방기관 등 하급단위에서 자립정책을 추구하는 분권화 경향이 나타난다. 분권화 조치를 통해 중앙집권체제의 문제점을 어느 정도 시정할 수 있겠지만 계획경제의 분권화는 중앙과 지방 사이의 조정과 협력이 제대로 이루어지지 못하는 등 또 다른 새로운 문제점을 야기하게 된다.⁴⁾ 이러한 분권화와 중앙집권화의 순환적 반복은 사회주의 체제에서 일반적으로 발견되는 현상이며 동유럽 국가의 경기순환을 설명하는 이론의 하나로 인용되기도 한다.⁵⁾ 즉 중앙집권화는 경직된 경제체제를 초래함으로써 비효율성을 낳지만 체제의 균형과 질서를 유지하고 회복하는데는 필요한 전략으로 간주된다. 반면, 분권화 정책을 통해서만 하

4) 이장규, “북한 경제 체제의 분권화에 관한 분석,” 『통일경제』 1996년 6월호 (통권 18호), pp. 97~99.

5) 이장규, “위의 글,” p. 97.

급단위의 창의성을 도모하여 경제를 활성화하는데 도움을 주지만 중앙과 지방, 지방과 지방간의 협력과 조정이 어렵거나 혼란스럽게 되어 지방이기주의나 이중적 생산구조가 형성되어 비효율성을 초래하는 원인이 되기도 한다.

옛소련은 중앙집권적 지도와 지방 관리기구의 창의력을 어떻게 결합하는가 하는 문제를 경제관리체계 개선의 쟁점 사안으로 논의해 왔다. 소련정부는 전 국가적인 중요성을 지닌 대규모 기업은 중앙정부의 공업부문별 관리국이 직접 관리하고, 자재조달과 제품판매가 전국적으로 이루어지지만 일정 지역에 집중되어 있는 중간규모의 기업은 지방경제위원회의 공업부문별 부서가 중앙정부 관리국의 감독을 받으며 관리하였다. 반면, 일정 지역 내에서 자재를 조달하고 시장을 형성하고 있는 지방적 성격의 소규모 기업들은 전적으로 지방경제위원회가 관리하였다.⁶⁾ 따라서 중공업 부문은 1957년부터 1964년까지 소브나르호즈(sovnarhoz; regional economic council) 개혁이 실시되었던 시기를 제외하면 중앙정부의 각 부가 관할하였고, 소비재를 생산하는 경공업 부문은 공화국 각 부가 중앙정부의 해당 부의 감독하에 관할하였다. 소브나르호즈 개혁 기간 동안에는 공업부문별 각 부를 해체하고 지역인민경제회의가 공업기업을 관리하는 제도로 개편되었다. 한편, 북한의 지방공업과 같이 지방의 원천에서 자재를 조달하고 지방의 수요를 충족시키는 지방공업은 소련에서 공화국 부가 감독하고 지방단위의 조직이 관리하는 체제로 운영되었다.

경제계획에 있어서도 지역의 사정을 반영하려는 노력을 기울였다.

6) Maurice Dobb, *Soviet Economic Development Since 1917*, 6th Edition (Routledge & Kegan Paul, 1966), p. 111; 최신립, “북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도,” 『통일문제연구』 1998년 하반기호(통권 제30호), p. 257에서 재인용.

중앙집권적 계획은 그 성격상 상명하달식 지시체제로 집행된다. 상위 기구에 의해 승인된 계획은 의무적이며 엄격히 준수되어야 한다. 옛 소련에서 국가계획의 목표와 과제, 국가예산, 신용 및 통화계획, 그리고 정부 각 부처의 계획은 모두 중앙집권적 계획 및 관리하에 운영되었다. 그러나 계획의 수립단계에서는 각 지역의 조건과 특성을 반영할 수 있도록 지역기구와 조직의 자율성, 독립성을 보장하도록 하고 있다. 특히 사회주의 경제관리에서 민주적 중앙집중제의 원칙에 의해 각 기업이나 공화국별, 지역별 기구의 관리상의 주도권 및 자율성을 최대한 반영하도록 제도화하였다.

옛소련은 1934년 제17차 당대회 이래 지방공업의 급속한 발전과 주도적인 역할수행을 지속적으로 강조해 왔으며, 1941년에는 각 지방에서 지방공업 부문의 생산계획을 수립하고 집행토록 하는 분권화 조치를 실행하기도 하였다. 1976년 2~3월에 개최된 제25차 당대회는 우랄지방의 탄광개발, 시베리아지역의 신농기계 도입, 타지키스탄 자원개발 등 지역경제의 개발문제가 광범위하게 논의되었다.⁷⁾ 또한 생산계획의 수립에 있어 각 지역기업의 역할을 높이고 주문 및 사업계약체계를 더욱 폭넓게 적용해 나가야 할 필요성 등도 지적되었다.

옛소련의 지역발전에 대한 전략은 철저히 경제적 관점에서 진행되었다. 즉 생산력에 대한 합리적인 공간배치를 실시함으로써 경제지역들간에 분업과 특화를 발전시키고 천연자원 및 원료공급을 원활하게 하며, 산업과 경제지역간의 효과적인 경제적 연결관계를 수립하기 위한 것이었다. 소련의 지역발전에 대한 전략이 지역의 특수성보다는 국민경제 전체의 이익이라는 관점이 우선시 되었던 사실은 1965년 9

7) Jerry F. Hough and Merle Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed*. (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1979), pp. 450~451.

월 소련공산당 중앙위원회 확대회의에서 경제위원회를 통한 지역별 관리체계를 폐지하고 산업지도에 있어서 부문별 원칙을 정립한데서 명확히 드러난다.⁸⁾ 지역적 특수성에 입각한 자율적이고 독립적인 산업발전을 추진하기보다는 각 산업부처별로 중앙기관이 해당산업에 대한 완전한 지도권을 갖고 국민경제의 수요를 충족시키는 산업부문별 계획을 강조함으로써 경제적 합리성에 입각한 집권화된 계획의 역할을 증대시키며 중앙집권적 계획경제의 틀을 유지해 나갔다.

2. 중국의 분권화와 지역발전

중국의 분권화 시도는 옛소련과 다르게 진행되었다. 중국이 시도한 분권화는 1978년 덩소평의 개혁·개방 이전과 이후로 크게 2분해 볼 수 있다.⁹⁾ 먼저 개혁·개방 이전의 분권화는 모택동이 실시한 분권화 조치로 대약진운동 시기인 1950년대 말과 문화혁명기인 1960년대 중반, 그리고 1970년대 초 등 세 차례에 걸쳐 상당한 폭의 지방분권화가 단행되었다. 특히 경제관리권한의 분권화 측면에서 분권화의 조치는 뚜렷하였다. 1957~58년 모택동은 공업, 상업, 재정 분야에서 계획 및 관리체제의 분권화를 시도하여 88% 이상의 중앙소속 국영기업을 성·시정부 관할로 이관하고 지방에 투자인가권, 생산계획 및 물자배분 권한, 징세권한 등을 부여했으나 대약진 실패 후 중앙집권체제로 복귀하였다. 그러나 1964년에 다시 지방에 부분적인 자급, 물자배분 권한을 부여했으며, 1970년에는 대부분의 중앙소속기업을 지방에 이

8) 늑두편집부 편, 「정치경제학원론Ⅱ: 사회주의 정치경제학」(서울: 도서출판 늑두, 1989), p. 90.

9) 박월라, 「중국경제의 지방분권화 현황과 문제점」(서울: 대외경제정책연구원, 1992), pp. 9~23.

관시키고 재정, 물자배분, 투자계획 등에 있어 청부제를 실험적으로 실시하였다.¹⁰⁾

중국의 경우에는 집권초기에 소련식의 중앙집권적 계획경제를 채택하였으나 과도한 중앙집권체제는 비효율성을 초래하였으며, 1950년대 말에 지역분권화를 강화하였다. 중국은 모택동이 1958년 초 각 지역에서 독립적인 지방공업을 급속히 발전시킬 것을 지시함으로써 각 지역에 사대기업(社隊企業¹¹⁾)을 하나씩 더 늘리기 위한 군중운동을 전개하였다.¹²⁾ 그 결과 각 지역별로 1958~59년 사이에 지방공업 시설이 급속히 증가하였다. 1966년에 사대기업 육성의 필요성이 다시 강조되었고 1960년대 후반기 이후 중국정부는 각 성(省), 시(市), 자치구(自治區)가 농업생산을 지원하는 지방공업 체계를 갖추도록 지시하여, 각 지방에 오소(五小)공업, 즉 소규모 철강, 기계, 화학비료, 채탄, 시멘트 공업 등이 건설되었다.¹³⁾ 이 시기에 이르면 성진집체기업이나 사대기업은 지방정부의 관할권으로부터 벗어나 완전한 독립채산제로 운영되어 경영상 완전한 자주권을 행사할 정도가 되었다.

이와 같은 경제관리제도상의 분권화 조치는 경제적 목적 이외에 정치적, 군사적 목적을 내포하고 있었음을 알 수 있다. 1950년대 후반 대약진운동 시기의 지방분권화는 소련과의 이념논쟁이 표면화되는 상황 속에서 소련모델로부터의 의도적인 이탈과 모택동의 독자노선을 표방하기 위한 방편으로 시도되었다. 모택동의 지방분권화는 중

10) Shisheng Zhao, "From Coercion to Negotiation: The Changing Central-Local Economic Relationship in Mainland China," *Issues & Studies*, Vol. 28, No. 10, Oct. 1992, pp. 8~12; 박월라, 「중국경제의 지방분권화 현황과 문제점」 p. 17에서 재인용.

11) 인민공사(人民公社), 생산대대(生産大隊) 및 농촌 소유의 협동단체에 속한 기업 등을 가리킨다.

12) 최신림, "북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도," pp. 258~259.

13) 최신림, "위의 글," p. 259.

양-지방관계의 근본적인 변화를 시도한 것은 아니었으며 집권적인 계획통제를 전제로 하되 지방정부의 경제건설에 대한 적극성을 고취 하는데 일차적인 목표가 주어졌다. 이 시기의 지방분권화는 균등한 공업배치를 통해 지역별 경제력의 균형있는 발전을 추구한 것이었다.

1960년대와 1970년대의 분권화는 중소대립에 따른 안보위기와 문화혁명시기에 고조된 모택동의 반관료주의, 지방주도에 의한 자력갱생 원칙이 중요한 요인으로 작용하였다.¹⁴⁾ 당시 중국지도부의 최대 관심사는 외부의 공격, 특히 소련의 침략이나 내부의 반혁명반란에 대비하여 자립할 수 있도록 내륙지방에 기본산업시설을 갖추었다.¹⁵⁾ 특히 1960년대에 중소관계의 악화와 미국의 베트남 전쟁 개입으로 중국 지도부의 국방·안보문제에 대한 우려가 증대됨으로써 내륙지역에서 방위산업 분야에 집중적인 투자가 이루어졌다. 이에 따라 전 국토가 세 지역으로 구분되어 대부분의 신규 산업시설 투자를 사천(四川), 귀주(貴州), 감숙(甘肅), 협서(陝西) 등지의 내륙에 집중시키는 이른바 '3선건설(三線建設)'을 추진하였다. 중공업에 치중된 '3선건설'은 경제적 측면의 고려보다는 전적으로 국방·군사적 고려를 바탕으로 한 투자였다.¹⁶⁾ 이와 같은 지방분권화는 군사·전략적 측면을 고려한 모택동의 사회주의 국가건설 전략으로 자력갱생 원칙에 입각하여 각 성이 작지만 완벽한 산업체계를 구축함으로써 자급자족을 실현하고자 한 지역자립정책이었다. 따라서 개혁·개방 이전의 분권화는 초기에 경제적 목적이 지배적이었으나 60년대를 거치면서 군사·전략적 측면을 고려한 분권화가 진행되었다.

등소평의 등장과 더불어 본격적인 개혁·개방정책이 추진된 1978년

14) 박월라, 「중국경제의 지방분권화 현황과 문제점」, p. 10, 16.

15) 박월라, 「위의 책」, pp. 10~11.

16) 박월라, 「위의 책」, p. 15.

이후 중국의 분권화는 이전과는 질적인 변화를 보였다. 즉 분권화가 경제관리 측면에서 중앙에서 지방으로 이양된 것 이외에 국가에서 기업으로 권한이 이양되었고 지방정부가 독립된 경제주체로 활동할 수 있게 되었다. 개혁·개방시기를 맞아 농촌지역의 노동력을 바탕으로 시장지향적인 활동을 하던 사대기업은 인민공사의 해체와 더불어 1984년에 향진기업(鄉鎮企業)으로 개칭되는데 이 향진기업은 중국경제의 개혁과 성장의 추진동력으로 작용하였다.¹⁷⁾ 이 시기의 지역발전 정책은 지역별 자급자족보다는 비교우위에 입각한 경제적 효율성이 강조되었고, 내륙증시정책에서 연해지역개발을 강화하는 쪽으로 방향이 전환되었다. 이에 따라 연해경제개발구와 연해개방도시 등 경제특구가 설치되었고 1988년 3월 당 제13기 2중전회에서 ‘연해경제개발전략’이 정식으로 채택되었다.

3. 분권화와 지역발전, 그리고 지역자립

사회주의 체제발전에 있어서 전시를 대비하기 위한 전략으로서 중공업 우선발전을 고려한 부문별 계획화와 지역별 특성과의 연계성을 고려한 지역별 계획화를 경제발전의 중요한 고리로 간주해 왔다.¹⁸⁾ 이 과정에서 경제적 요인과 군사적 요인 가운데 어떤 요인이 더 지배적이며 영향을 미치는가에 따라 지역자립체제의 성격이 달라진다고 볼 수 있다. 사회주의 체제는 일반적으로 반자본가 계급의 혁명으로 태동한 것이 아니라 경제적으로 낙후된 주변부 피지배계급의 반제국주의의 혁명으로 이루어짐으로써 자본주의 체제에 의한 포위, 경

17) 최신립, “북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도,” p. 259.

18) L.I. 아발킨 외 지음, 배순근 옮김, 『현대 사회주의 정치경제학: 페레스트로이카의 이론적 기초』 (서울: 도서출판 대암, 1989), pp. 435~436.

제봉쇄, 군사적 압력과 같은 국제환경에 직면하였다.¹⁹⁾ 사회주의 국가들은 국제전쟁이나 내란의 와중에서 탄생한 연유로 공업화 전략에 있어서 경제건설과 동시에 국방력을 강화해야 하는 부담을 안고 있었다. 그 결과 사회주의 체제는 자본주의와 경쟁관계 속에서 자본주의 체제의 영향을 받으며 과도하게 군사화되었다.

그러나 사회주의 발전과정에서 분권화가 경제적 동인에 의해 형성되는지, 아니면 군사적 동인에 의해 강화되는지는 상황과 조건에 따라 다르게 나타났다. 소련도 처음부터 자본주의를 추월해야 한다는 경제적 과제와 자본주의의 봉쇄를 견딜 수 있는 강력한 체제를 만드는 정치군사적 과제 등 2대 전략목표의 달성을 추구하였다.²⁰⁾ 그러나 소련은 전국적 차원에서 군비증강의 필요성을 인식했지만 지역발전이나 지역분권화 과정에서는 군사적 동인이 지배적인 것은 아니었으며 오히려 경제적 요인에 의해 진행되었다.

군사적 관점을 견지하는데 있어서 소련과 중국은 달랐다. 옛소련의 중앙집권화는 전시공산주의 체제하에서도 당이 지도력을 장악한 가운데 이루어졌다. 당이 통합된 국가계획을 만들어 내고 군사적 승리를 추구하였다는 사실은 사회주의 발전과정에서 순수한 군사적 차원에서 군대가 혁명을 주도했던 중국이나 쿠바의 혁명전략과는 차이가 있음을 보여준다. 소련은 당의 무장화를 통해 정부기관을 장악하는 형태를 띠으로써 맑스-레닌주의의 '고전적' 혁명법칙을 따랐으나, 중국과 쿠바는 전면전 또는 게릴라전을 동반하는 사회주의 혁명이 일어났으며 혁명의 지도부는 당이 아니라 군대였다.²¹⁾ 중국의 혁명전쟁

19) 서재진 외, 「사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구」(서울: 민족통일연구원, 1993), p. 24.

20) Silviu Brucan, *World Socialism at the Crossroads: An Insider's View* (New York: Praeger, 1987), 이선희 옮김, 「기रो에 선 사회주의」(서울: 푸른산, 1990), p. 142.

을 승리로 이끌었던 모택동은 전쟁을 모순해결을 위한 투쟁의 최고 형태로 보았으며, 쿠바도 혁명을 주도한 일군의 게릴라 부대가 민중의 전면에서 나서서 혁명을 성공시켰다.²²⁾ 소련은 전시공산주의 체제하에서 전쟁에 승리하기 위해 노동자·농민 방위위원회를 구성(1918.11)하는 등 자원을 집약화하고 동원하는데 초점을 맞추었으나, 중국과 쿠바의 경우에는 군사적 방위차원에서 보다 심도있는 군사전략을 강구하였다. 군사전략을 수행하는 과정에서 지연작전과 이동작전 등과 같은 전쟁기술은 대단히 중요하게 시도되었으며 지역별 자립체제도 군사전략의 하나로 선호되었다.

개혁·개방시기에 추진된 중국의 지방분권화는 기존의 중앙통제형 지역균형발전전략과는 근본적으로 다른 차원으로 발전하였다. 개혁시기 이전까지는 중앙통제식 명령경제의 문제점을 해결하기 위한 국부적인 분권화 조치를 취하거나 국제적 냉전체제 속에서 사회주의 체제를 군사적으로 보호하기 위한 지역별 자력생체제를 구축하는 것이 지방분권화의 주요한 목적이었다. 그러나 덩소평의 개혁·개방정책이 적극적으로 실시된 이후에는 시장개념이 적극적으로 도입되었고 비교우위를 활용한 지역경제의 독자적 발전을 추구할 수 있게 되었다. 이와 같은 순수한 경제적 관점의 지방분권화는 지역별 행정자치권이 확대된데 힘입어 지방분권화가 실질적으로 심도 있게 진행되었다.

21) Irving L. Horowitz, *Foundations of Political Sociology*(New York: Harper & Row Publishers, 1972), pp. 205~230.

22) E. Guevara, *Guerrilla Warfare* (New York: Monthly Review Press, 1961), p. 10.

Ⅲ. 북한 지역자립체제의 형성과 변화

1. 전후 복구사업을 위한 동원정책과 지역자립체제의 태동: 1950년대

북한은 1945년 8월 해방과 더불어 소련식 중앙집권적 사회주의 체제를 그대로 도입하였다. 2차 세계대전의 종식으로 일본통치에서 벗어난 북한은 소련군의 점령으로 인해 민족주의 세력과 친중국세력이 제거되고 김일성을 중심으로 한 갑산파 공산주의자들이 정권을 장악하였다. 소련의 후견으로 북한의 경제·사회의 각 분야에서 혁명적 조치가 잇따랐으며 정치체제가 선포(48.9)되는 등 전형적인 스탈린식 사회주의 체제를 형성하였다.

고도의 중앙집권적 명령체계를 활용하여 북한 사회주의 정권은 신속하고 광범위한 사회경제개혁을 단행할 수 있었다. 1946년 2월 8일에 출범한 북조선 임시인민위원회는 토지개혁 법령(1946.3.5)을 필두로 선거법령(1946.6.4), 노동법령(1946.6.24), 남녀평등에 대한 법령(1946.7.30), 중요산업국유화 법령(1946.8.10) 등의 조치들을 발표하고 최단시간 내에 개편을 단행하였다. 토지개혁은 1946년 3월 5일 발표된 이후 3월말까지 한 달도 채 못되는 짧은 기간동안에 급속하게 이루어졌으며, '무상몰수, 무상분배'의 원칙에 따라 총경작지의 53.8%를 몰수하여 농민(61%)과 소농(35%)에게 분배하였다. 또한 산업, 교통, 운수, 채신, 은행 등 전 산업의 90%이상에 달하는 1,034개의 공장과 기업소를 조선인민의 소유 즉 국가소유로 전환시켰다. 그 이후 남아있던 633개의 소규모 기업에 대해서도 대부분 협동소유화 하거나 국유화 조치를 강행하였는데, 1958년까지 모든 기업들이 국가소유

(87.7%)나 협동조합소유 (12.2%)의 형태를 띠게되었다.

북한에 도입되어 수년동안 강행되던 소련식 중앙집권체제는 3년간의 한국전쟁을 거치면서 변화를 겪었다. 한국전쟁을 통해 자본주의에 대한 피해의식과 적대의식이 심화됨으로써 북한은 자생적 성향을 띤 강력한 중앙집권적 정권으로 발전되었다. 그러나 한국전쟁으로 인한 엄청난 물질 파괴는 북한으로 하여금 전쟁을 대비하기 위해 전국을 지역별로 자생력있는 조직으로 만들 필요성을 던져 주었다. 전시경제 체제를 운영하기 위해 지역개발 및 지역동원을 시급히 필요로 하였던 것이다.

지역자립에 입각한 정책변화의 초보적 움직임은 한국전쟁이 끝나갈 무렵의 행정개편에서 엿볼 수 있다. 북한은 한국전쟁이 막바지에 접어들던 1952년 12월 군과 리 사이에 있던 면단위 행정구역을 없애는 대신 리 단위를 통합개편하고 군을 세분화하는 한편, 노동자구를 설치하였다. 그 결과 리는 10,120개에서 3,658개로 줄어들었고 98개였던 군은 168개로 늘어났고, 농촌지역에 노동자구를 설치하여 자력경생 체제를 강화하였다.

김일성은 지방 행정체제와 행정구역을 개편한 배경에 대해 군인민 위원회와 리인민위원회 등 지방정권기관들의 기능과 역할을 증대시키고 농촌경제를 발전시키기 위한 것이라고 강조하였다. 특히 리와 군 단위의 행정체제를 강화함으로써 군과 리의 유기적 연계를 도모하고자 하였다.

행정구역은 군을 세분화하고 리를 좀 크게 만들며 필요한 곳에는 읍과 로동자구를 내오는 방향에서 전반적으로 개편하게 됩니다. 이번에 지방행정구역을 개편하는 중요한 목적이 바로 리인민 위원회사업을 더욱 강화하려는 데 있습니다....리인민위원회를 강화하고 그 사업수준을 높여야 인민정권을 강화할 수 있으며 당과 정

부의 시책을 신속정확히 관철할 수 있습니다....지방행정체계와 행정구역을 개편하는 의의는 또한 군인민위원회의 기능과 역할을 높이며 지방정권기관이 인민대중과의 연계를 더욱 민활히 할 수 있게 한다는데 있습니다.²³⁾

전시에 행정구역을 개편한다는 것은 다소 무리한 시도일 수 있다. 그럼에도 불구하고 행정구역 개편을 단행한 것은 지방행정구역 체계의 복잡성을 개혁함으로써 모든 사업을 신속하고 정확하게 집행하기 위한 것이었다.

이러한 북한의 시도는 군이 행정말단 단위인 리를 직접 지도할 수 있도록 함으로써 지역사령탑으로서 군의 기능과 자력갱생 역량을 강화하기 위한 것이었다. 한국전쟁 시기에 군 단위 행정조직을 강화하는 행정체계 개편을 추진했다는 사실은 중앙의 명령을 인민들에게 신속하게 전달하고 유사시 군 단위를 세포조직으로 생존할 수 있는 지역별 자립체제 수립이 필요했기 때문으로 보인다. 김일성도 “당의 이러한 조치에 따라 군의 역할은 더욱더 높아졌으며 특히...군을 꾸리고 그 역할을 높이는 사업에서는 커다란 성과가 이룩되었습니다”라고 함으로써 이러한 행정적 조치에 의해 군의 자립적 기능이 한층 높아졌음을 언급하였다.²⁴⁾

이러한 행정개편이 중앙집권체제를 소홀히 하고 지역분권화로 전환한 것은 물론 아니다. 오히려 분권화의 경향이 나타날수록 이를 중앙차원에서 통합하려는 노력은 더욱 강화될 수밖에 없다. 북한도 전 시체제를 유지하기 위해 명령체계를 일원화하고 중앙의 명령이 지방

23) 김일성, “지방행정체계와 행정구역을 개편할데 대하여,” 「김일성저작집 7」 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 379~380.

24) 김일성, “사회주의 농촌건설을 다그치며 군을 잘 꾸릴데 대하여,” 「김일성저작집 22」 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 499.

에서 효율적으로 실행되도록 지역체제를 정비하는 작업이 시급하였다. 그러나 전쟁으로 폐허가 된 시설을 복구하고 생산성을 증대시키기 위해 중앙정부는 지역주민들의 창발성과 지역의 인적, 물적 자원을 최대한 동원하는 것이 필요했다. 전국적으로 경제발전을 위한 자원이 부족한 상황에서 국가는 지방에 책임을 부과하는 방식, 즉 북한식 '현장관리' 방식을 택한 것이다.²⁵⁾ 북한은 1954년 10월 31일 새로운 「지방 주권기관 구성법」을 공포하여 지방주권기관으로 인민회의가 설립되고 집행기관으로 인민위원회가 설립되었다. 주권기관과 집행기관을 분리하여 지방주권기관의 권위와 책임을 높여주었다. 지방의 자발적인 참여를 확대함으로써 북한은 지역의 잉여자원을 최대한 끌어내어 전후 복구사업을 신속하게 완수하고자 하였다.

북한은 1955년 12월 당 선전선동대회를 통하여 사상에서의 주체를 선언하고 1956년 12월 당중앙위원회 전원회의에서 경제에서의 자립을 천명하였으며, 뒤이어 1957년 12월에는 정치에서의 자주를, 1962년 12월에는 국방에서의 자위를 각각 체제의 정책목표로 내세움으로써 극도로 폐쇄적인 발전전략을 추구하였다. 이는 마침내 1967년 12월 16일 최고인민회의 제4기 1차회의에서 북한의 정부정강으로 발표되기에 이르렀다.²⁶⁾ 국가건설을 위한 북한의 발전모형은 이러한 전반적인 국가정책의 목표아래 '주체사상'에 입각하여 사회 각 분야의 발전을 추진한 1956~62년에 형성되었다.

북한의 발전모형은 한국전쟁 이후 발전노선을 둘러싼 투쟁과 더불어

25) 스칼라피노·이정식 공저, 한홍구 역, 「한국공산주의 운동사 III」(서울: 돌베개, 1987), p. 603; 최진욱, 「북한의 지방행정체제」(서울: 통일연구원, 1997), p. 9에서 재인용.

26) 김일성, “국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자,” 「김일성저작집 21」(평양: 조선로동당출판사, 1983), pp. 481~548.

어 논의되었다. 김일성은 전쟁이전 농업생산 증대를 통한 잉여자본의 축적으로 공업을 발전시킨다는 전략을 갖고 있었으나, 전쟁직후 경공업과 농업의 동시발전으로 수정하였다.²⁷⁾ 당시 박창옥 등 소련파는 중공업우선 정책을 고집하면서 북한의 경제현실과 타 사회주의 국가와의 분업체계를 고려하여 생필품 중심의 경공업을 육성해야 한다고 주장하는 반면, 최창익 등 연안파는 중국식의 농업-경공업 발전전략을 채택해야 한다고 주장하였다. 김일성은 이들을 교조주의, 수정주의자로 몰아 숙청하였고 이를 포괄하는 발전전략을 제시하였다. 유동적이었던 발전전략은 1956년 '8월 종파사건'의 권력투쟁을 거치면서 1956년 12월 '중공업 우선, 농업-경공업 동시발전'으로 정리되었다.

소련식 사회주의의 이데올로기로부터의 이탈을 공식화할 수 없었던 당시의 정황으로 볼 때 북한이 중공업을 우선적으로 발전시켜야 한다고 천명한 것은 그리 새로운 것이 없으나 농업과 경공업을 동시에 발전시켜야 한다고 결정한 것은 전환적 사고라고 할 수 있다. 이는 한국전쟁 직후 중국으로부터 받은 바 영향이 큰 것으로 생각된다. 또한 북한이 한국전쟁 이후 소련식 사회주의로부터 벗어나 지역별 자력갱생 체제로 전환한 배경에는 스탈린의 모델을 충실히 따랐던 김일성이 전후 후르시초프의 반스탈린주의에 대한 거부감도 깔려 있었다고 볼 수 있다.

한국전쟁 이후 1954~1958년에는 농업협동화가 단행되었으며 중국의 대약진운동에 버금가는 '천리마운동'이 대대적으로 전개되었다. 일반적으로 농업협동화는 물적 토대가 선행되지 않고서는 불가능한 것으로 인식되었기 때문에 북한에서 농업협동화의 문제를 둘러싼 논쟁이 치열하였다. 즉 농업의 협동화를 뒷받침해 줄 수 있는 주민의 의

27) 김일성, "새 민주주의 국가건설을 위한 우리의 과업," 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1954~55」, (평양: 조선중앙통신사, 1954), p. 3.

식수준이나 기계화가 아직 갖추어지지 않았기 때문에 북한에서는 농업의 협동화를 단행할 수 없다는 반대에 부딪혔다. 김일성은 농업협동화가 시기상조라고 반대하는 사람들을 교조주의적인 집단으로 비난하면서 북한에서는 물질 토대가 없이도 생산관계를 사회주의적으로 개조할 수 있다고 주장하고 나섰다.

이처럼 무리한 협동농장화(1954~1958.8)를 실시한 것은 자립체제를 구축하기 위해 농업의 자급자족이 충족되어야 했기 때문이다. 1957년까지 규모가 작게는 20~30호, 크게는 100호 정도로 구성되었던 협동농장은 1958년 10월 평균 300호의 규모로, 경작지 면적은 평균 500정보로 확장할 것을 결의하여 같은 해 11월 20일까지 완료하였다.

뿐만 아니라 1958년 8월 시, 군 등 각 지역별로 한 개 이상의 중소 규모 지방산업공장을 건설하도록 지시하였다. 이에 따라 3개월 동안 1,000여 개의 지방산업공장이 설립되었고 1960년대 초에는 군 단위에 평균 10여 개의 지방공장이 들어섰다. 지방산업공장은 소비품 생산에서 절반을 차지할 정도로 급성장하였다. 북한은 중국의 대약진운동과 같은 대중동원방식인 천리마운동을 전개하여 연평균 20~44%의 고속성장을 이룩하였다.²⁸⁾ 지방공업의 육성은 중국과 거의 동일한 시기에 유사한 방법으로 전개되었는데, 이는 북한이 중국의 발전모델에 영향을 받아 소련식으로부터 탈피를 시도한 것으로 보인다.

이렇게 볼 때 북한의 주체적 발전모형은 소련과 중국의 발전노선을 현실성있게 수용하였다고 볼 수 있다. 북한의 발전모형은 한국전쟁 이후 군사적으로 긴장된 상황 속에서 형성되었기 때문에 기본적으로 중공업위주의 스탈린식 발전전략을 취하고 있으나, 농업과 경공

28) B.L. Philo Kim, *Two Koreas in Development* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1992), p. 67.

업 중심의 중국식 발전노선을 배제하지는 않았다. 한국전쟁시기부터 1958년까지 북한은 북한에 주둔한 중국군과의 밀착관계로 1953년부터 시작된 중국의 제1차 5개년 계획과 중국식 발전노선에 영향을 받은 것으로 보인다. 그러다가 중·소분쟁이 가열되는 1960년대 초에 이르러 소련과의 갈등이 고조되자 중국식 발전노선을 흡수하면서 북한식 자력갱생 발전노선으로 나간 것으로 보인다. 주체사상이 대두한 시기에도 중국의 예를 들었던 것을 상기한다면 북한의 자립노선이 친중국 정책과 같은 시기에 등장했다는 것은 주목할 만한 사실이다. 한국전쟁을 통해 형성된 중국과의 관계로 지역의 특수성을 중요시하는 중국식 사회주의 발전전략에 큰 영향을 받은 것으로 보인다.

북한이 한국전쟁 시기에 단행한 행정개편과 전후 복구사업의 일환으로 추진한 산업의 지역별 균형발전은 전쟁이라는 유사시 상황을 가정한 자위적 성격을 상당부분 담고 있다. 그러나 다음에서 논의할 1960년대의 군사적 위기상황에서 발전된 지역별 자립체제의 형성과정과 비교하면 다분히 경제적 요인에 의해 추동되었다고 볼 수 있다.

2. 군사적 위기의식과 지역자립체제의 형성: 1960년대

가. 경제-국방 병진노선 채택과 지역자립체제

1960년대 들어 남한에서 군사쿠데타로 인한 반공군사정권 출현을 시작으로 쿠바미사일 사태, 베트남전쟁의 격화 등으로 인해 국방력 강화를 위한 발전전략이 추진되었다. 1962년 12월에 개최된 노동당 제4기 5차 전원회의는 새롭게 전개되는 국제정세에 대응하기 위한 전략으로 경제건설과 국방건설 병진방침을 결정하였다. 이러한 결정의 배경에는 “인민경제발전에서 일부 제약을 받더라도 우선 국방력

을 강화해야 한다”는 자위국방 우선원칙이 강하게 자리잡고 있었다.

경제-국방 병진노선은 전쟁을 대비하되 전시체제가 장기화될 것에 대비하여 경제건설과 동시에 군사건설을 실현한다는 것이며 경제건설을 군사적 관점에서 추진한다는 정책이다. 김일성은 “전쟁이 일어나면 다 파괴될 것이라고 하여 국방건설에만 치우치고 경제건설을 제대로 진행하지 않는 것도 잘못이며 평화적 기분에 사로잡혀 경제건설에만 치우치고 국방력을 충분히 강화하지 않는 것도 잘못입니다.”²⁹⁾라는 표현으로 한반도에서 경제-국방 병진노선의 필요성을 강조하였다.

현대전에서의 승패는 전쟁수행에 필요한 인적 및 물적 자원을 장기적으로 원만히 보장하는가 못하는가에 많이 달려 있습니다. 그렇기 때문에 우리는 후방을 공고히 하는데 깊은 주의를 돌려야 합니다. 특히 군사전략상 중요한 지대들을 잘 꾸리고 군수공업을 발전시키며 필요한 물자의 예비를 조성하여야 합니다. 또한 일단 유사시에는 모든 경제를 급속히 전시체제로 개편하며 전시에 도 생산을 계속할 수 있도록 평상시부터 준비하고 있어야 합니다.³⁰⁾

김정일은 1964년 자신의 대학졸업논문을 통해 사회주의 건설에서 군(群)단위의 지역별 자립발전이 얼마나 중요한 것인가를 역설하였다. 군(郡)을 중심으로 한 지방경제 건설의 군사적 필요성에 대해 이론적으로 설명하면서 한반도에서는 전쟁과 같은 유사시를 대비하여 군 단위의 자급자족 체제가 필요함을 다음과 같이 강조하였다.

29) 김일성, “현정세와 우리당의 과업,” 「김일성저작집 20」 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 416.

30) 김일성, “현정세와 우리당의 과업,” 「김일성저작집 20」, p. 428.

군을 거점으로하여 지방경제를 발전시키는 것은 국방상 견지에서 보아도 매우 중요하다...우리의 모든 문제를 전쟁적 관점에서 풀어나가야 한다...우리는 유사시에 군안의 주민들의 생활을 군 자체의 힘으로 꾸려나갈 수 있도록 군들에 중소규모의 지방산업공장들을 더 많이 건설하여야 한다.³¹⁾

1964년부터 국방력 강화노선이 구체화되자 1958년 8월부터 건설을 추진한 지방산업과 1960년대 초에 도입한 천리마 작업반운동, 대안의 사업체계 등 분권적 관리방식, 그리고 김일성이 1962년 8월 지방당 및 경제부문 간부들에게 행한 ‘창성련석회의’ 및 1964년 2월 발표된 ‘사회주의 농촌테제’ 등은 국방력 강화 차원에서 새롭게 해석되었다. 즉 1966년 10월에 개최된 ‘당대표자회의’는 군사적 측면에서 지방공업시설을 지역별로 분산·발전시켜야 한다고 주장하였다.

유사시에 증공업 제품, 소비물자, 농산물을 끊임없이 생산할 수 있도록 경제를 편성하지 않으면 안된다. 특히 경제적 이익과 국방상의 이익을 합리적으로 관련시켜 각 지방을 균형있게 발전시키는 원칙에 서서, 대규모 기업소와 중소기업소의 발전을 적정하게 배합하여, 생산력의 지리적 배분을 조정하지 않으면 안된다.³²⁾

김정일은 “경제건설과 국방건설에서 혁명적 양양을 일으키기 위한 사상선전을 강화할데 대하여(67.7.3)”에서 북한이 추진한 경제-국방 병진노선이 형식적인 레토릭에 불과한 것이 아니라 실제로 의미 있게 진행되고 있음을 다음과 같이 강조하였다.

31) 김정일, “사회주의 건설에서 군의 위치와 역할,” 「근로자」, 1985년 3호, p. 11.

32) 김일, “사회주의 경제건설의 당면과업에 대하여,” 「로동신문」, 1966.10.11; 이항동, 「북한정치와 발전전략」(서울: 대영문화사, 1994), p. 452에서 재인용.

세상에 경제건설과 국방건설을 하지 않는 나라는 없다고 말할 수 있습니다. 그러나 다른 나라들에서 하고 있는 것과 우리 당의 병진로선은 근본적으로 다릅니다. 우리 당이 내놓은 경제건설과 국방건설을 병진시킬데 대한 로선은 사회주의 경제건설을 계속 힘 있게 밀고 나가면서 그에 못지않게 국방건설에 큰 힘을 넣을 것을 요구하는 혁명적인 로선입니다.³³⁾

농촌에서 경제건설과 국방건설을 병진시키는 당의 방침을 철저히 관철하라는 1967년 김일성의 연설을 통해서 보면 경제건설에 한층 무게를 두고 있음을 발견하게 된다. 당시 베트남전쟁의 발발로 북한도 전쟁위기에 휩싸여 있었고 어떤 사람들은 전쟁이 당장 일어날지 모른다고 생각하여 덮고 있던 이불을 뜯어서 배낭을 만들 정도로 전쟁발발에 대한 위기감이 고조되었던 것으로 보인다. 이러한 현상을 비판하면서 김일성은 전쟁준비를 위해 경제건설을 뒤로 미루는 것이 아니라 보다 적극적으로 생산활동에 동참하는 것이 결국 전쟁능력을 배양하는 것이라고 강조하였다. 더욱이 국방력 강화를 위해서는 주민들의 사상을 튼튼히 무장시켜야 하는데 이를 위해서도 경제건설이 필요하다고 역설하였다.³⁴⁾

북한의 발전모형은 한국전쟁의 막대한 피해와 남북분단의 대결구조 속에서 태동함으로써 전시를 대비한 군사중심적 특성을 띠게 되었다. 일반적으로 사회주의 체제는 경제적으로 낙후된 주변부 피지배 계급의 반제국주의 혁명으로 이루어짐으로써 자본주의 체제에 의한 군사적 압력에 직면하였는데, 북한도 반제국주의 전쟁을 경험함으로써

33) 김정일, "경제건설과 국방건설에서 혁명적 양양을 일으키기 위한 사상선전을 강화할데 대하여," 「김정일선집 1」(평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 262.

34) 김일성, "농민을 혁명화하며 농업부문에서 당대표자회 결정을 철저히 관철할데 대하여," 「김일성저작집 21」(평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 110.

써 국제관계가 근본적으로 재편되기까지는 전시를 대비한 자위 및 자급자족 노선을 기본전략으로 추구해야 한다고 믿었다. 이는 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 ‘경제-국방 병진노선’으로 구체화되었고 이 정책의 핵심으로서 중공업발전을 심도 있게 추진하였다.³⁵⁾ 경제-국방 병진노선은 경제발전을 군사적 관점에서 풀어간다는 전략으로 민수산업과 별도로 군수산업을 발전시키며, 각 공장마다 반드시 군수품 생산라인을 별도로 설치·운영하도록 하였다. 북한의 주체사상이란 사실상 국방에서의 자위노선이 그 핵심을 이루고 있다해도 과언이 아니다.³⁶⁾

지방의 군 단위를 중심으로 한 경제발전의 중요성은 1972년 사회주의헌법에 명시되었다. 1972년 사회주의 헌법 제26조에는 “국가는 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 군의 역할을 높이며 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다”라고 규정함으로써 군을 단위로 한 지역개발과 발전의 필요성을 천명하였다. 따라서 대내외적으로 군사적 위기가 고조된 1960년대에 지역자립적 전시발전체제가 확고히 형성되었다고 볼 수 있다.

나. 군중노선과 지역자립

중앙부처나 중앙기관이 관료주의적 혹은 주관주의적으로 정책을

35) 김정일, “경제건설과 국방건설에서 혁명적 양상을 일으키기 위한 사상선전을 강화할데 대하여(67.7.3),” 『김정일선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 262.

36) 이러한 군사중심의 발전모형의 형성은 사회주의국가와 제3세계에서 보편적인 현상이라고 볼 수도 있다. I. L. Horowitz, “Militarism and Civil-Military Relationships in Latin America: Implications for the Third World,” Richard G. Braungart and Margaret M. Braungart, eds., *Research in Political Sociology* Vol. 1 (Greenwich, CT: JAI Press Inc., 1985), pp. 79~99.

수립하고 집행하는데 대한 개혁방안으로 말단 군중속에 들어가 그들의 목소리에 귀를 기울이라는 군중노선은 북한체제의 지도원칙으로 강조되어 왔다. 청산리방법과 대안의 사업체제도 개별 공장과 기업소의 실정을 반영하여 생산을 지도하고 계획을 수립하려는 군중노선의 방침이다. 중앙기관의 담당자들은 생산현장에 내려가 생산자들의 의견을 직접 들으며 지도사업을 하도록 요구한다. 이러한 군중노선을 심도 있게 수행하기 위해서는 말단기관의 자율성을 보장해 주어야 하며, 결과적으로 지역별 분권화를 촉진하였다. 중앙의 통제력이 약화된다고 보기는 어렵지만 각 지방의 실정을 반영하려다 보면 지역별 분권화 현상이 촉진되는 것은 사실이다.

북한은 생산성 향상과 지방경제의 자립을 위해 지방분권적 조치를 취하였다. 1960년대 초반 농업과 공업분야에서 각각 청산리방법과 대안의 사업체제 등을 도입함으로써 과도한 중앙집권적 관리체제를 시정하고 지방분권적 관리방식을 시행하였다. 천리마운동을 제도적으로 구현한 청산리방법은 중앙의 역할을 지방으로 분산시켰다는 점에서 1958년부터 시작된 중국의 대약진운동으로부터 받은 영향이 크다.³⁷⁾ 특히 대약진운동은 경제분야에서 중앙의 역할을 축소시키고 모든 공장·기업소에 대한 통제를 지방으로 분산시키고자 하였는데 북한도 청산리방법을 통해 농촌에서의 분권적 자립체제 형성을 강조하였다.

대안의 사업체제는 공장관리운영에 있어서 기존의 지배인 1인관리체제를 공장당위원회의 집단지도체제로 전환하는 것이었는데, 이 역시 중앙의 지도방침이 공장단위에까지 미칠 수 있도록 제도화한 것이었다. 이를 통해 중앙과 지방간 관계의 문제점을 극복하고 기업의 의사결정과정에 공장내부의 참여를 확대함으로써 지역단위의 효율적

37) Harry Harding, *Organizing China: The Problems of Bureaucracy, 1949~1976* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1981), pp. 169~194; 최진욱, 「북한의 지방행정체제」(서울: 통일연구원, 1997), p. 14에서 재인용.

자원동원을 도모하였다. 제도적으로 중앙의 부처를 축소하고 기업소의 규모에 따라 중앙의 통제를 받는 기관과 시, 군 단위의 지도를 받는 기관으로 분리되는 등 통제권의 분화가 생겨났다. 1960년 초 중앙의 공업관련 부처가 8개에서 5개로 줄어들었고, 중앙당의 직접 통제를 받는 특급기업소와 1급기업소가 생기는가 하면, 도나 시, 군의 통제를 받는 공장과 기업소가 등장하였다. 공장이나 기업소의 지위격상이 개별단위의 자율권 강화를 가져온 것은 아니지만,³⁸⁾ 대안의 사업체계를 통해 중앙정부의 수직적인 업무적 영도보다는 지방차원의 자발적인 참여와 동원정책을 활용했다는 점에서는 이전보다 지역의 역할이 증대된 것은 사실이다.

1961년 12월 청산리방법이 제도화되면서 도 단위에서는 도농촌경리위원회와 도인민위원회 사이에, 그리고 군 단위에서는 군협동농장경영위원회와 군인민위원회 사이에 역할분담을 둘러싸고 갈등과 혼란이 초래되었다. 새로 조직된 도농촌경리위원회와 군협동농장경영위원회는 생산활동을 책임지는 기관으로 자리를 잡게되자 세력이 확대되어 도인민위원회나 군인민위원회에 사업보고를 하지 않거나 지도체계를 따르지 않는 등 전반적으로 인민위원회의 통제권에서 벗어나는 상황이 발생하였다.³⁹⁾ 협동농장경영위원회나 지방공업경영위원회는 이름을 경영위원회라고 붙였지만 행정기관으로서가 아니라 군내 협동농장을 기업적 방법으로 지도하는 일종의 농업기업체로 역할을 규정하였다.⁴⁰⁾

38) 이홍영, “북한의 정책결정과정 속의 지방과 중앙의 역할,” p. 207; 최진욱, 「북한의 지방행정체계」, p. 19에서 재인용.

39) 김일성, “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여,” 「김일성저작집 19」(평양: 조선로동당출판사, 1982), pp. 339~344.

40) 김일성, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여,” 「김일성저작집 20」(1982), pp. 206~212.

북한은 소유권의 형태와 유통부문에 있어서는 생산수단을 국가나 사회가 소유하고 시장기능을 국가가 통제하며 자원의 분배와 자본축적 및 노동력동원 등을 국가가 독점하는 등 전형적인 사회주의 발전양식을 따랐다. 그러나 경제운용에서 ‘청산리 방법’과 ‘대안의 사업체계’ 등의 균중노선에 입각한 관리방식을 도입함으로써 지역의 역할을 제고하였다. 북한은 이러한 지역단위의 대중동원방식을 통해 농업과 공업의 생산력을 향상시킬 수 있으며, 자본주의적 방식을 따르고 있는 남한은 결코 북한을 따라잡을 수 없다며 자신감을 보였다. 북한은 남한이 북한을 모방하여 ‘경제개발 5개년계획’을 추진하지만 이는 무모한 발상이라고 일축하였다.⁴¹⁾ 또 북한은 경제의 규모가 커지고 경제발전이 일정한 궤도에 오르면 성장속도가 연평균 4~5% 내지 6~7%를 넘지 못한다는 일반적인 이론을 단호히 거부하였고 생산력은 얼마든지 높일 수 있다고 주장하였다.⁴²⁾

청산리방법이나 대안의 사업체계는 경제관리에 있어서 과도한 중앙집권적 통제를 시정하고 분권적인 요소를 도입한 제도적 장치라고 할 수 있다. 앞서서도 언급했지만 이러한 분권화의 시도가 중앙통제를 벗어나는 것은 물론 아니며 중앙통제의 계획 하에서 지역의 창발성을 동원한다는 관점에서 추진되었다. 그러나 결국 이러한 변화는 지역차원에서 자율적 참여와 동원을 증대시켰다는 점에서 지역자립체제가 작동할 수 있는 제도적 뒷받침을 해주었다고 볼 수 있다.

한편, 북한은 1964년 4월 정무원 국가계획위원회의 지방조직으로 지구계획위원회를 조직하여 중앙과 지방의 계획사업을 통일적이고

41) 1961년 9월에 개최된 4차 당대회 보고 및 김일성, “우리 나라의 경제와 몇 가지 군사과업에 대하여,” 「김일성저작집 15」 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 631.

42) 김일성, “사회주의 경제의 몇가지 리론문제에 관하여,” 「김일성저작집 23」 (평양: 조선로동당출판사, 1983), pp. 444~453.

일원적으로 집행하도록 하였다.⁴³⁾ 중앙의 국가계획위원회가 계획업무를 관장하면서 지구계획위원회에 대해 수직적으로 업무를 관장하였다. 1969년에는 지구계획위원회의 하부조직으로 공장·기업소에 국가계획부를 설치하였다. 김일성은 지구계획위원회를 신설한 목적은 기관본위주의와 지방본위주의를 없애려는데 있다고 밝히고 있다.⁴⁴⁾ 이러한 사명을 수행하기 위해 지구계획위원회를 지방정권기관에 소속시키지 않고 국가계획위원회에 직속으로 두었다.

지구계획위원회를 설립한 것은 지역자립체제가 지역이기주의와 기관이기주의로 흘러가는 현상을 단속하고 통제하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 중요한 점은 국가계획위원회가 중앙의 계획을 하부기관에 일방적으로 전달하는 체계가 아니라 지방과 개별기업소의 상황을 고려하여 내적으로 동원할 수 있는 자원을 파악한 후 중앙으로 올려보내면 이것이 공식적인 중앙계획으로 수립되어 지방으로 하달되는 과정을 밟는다는 사실이다. 즉 지역단위의 상황과 특성을 고려하는 중앙-지방간의 유기적 계획수립체제를 갖추고자 한 것이었다. 이 과정에서 발생할 수 있는 지역이기주의와 기관이기주의를 제거하고자 통제적 장치라고 할 수 있다.

계획의 일원화, 세부화는 기업관리에서 공장당위원회를 중심으로 하는 균중노선을 추진하는데서 파생되는 문제점을 해결하는 보완적 방책이다. 대안의 사업체제가 지방당위원회를 중심으로 하는 집단지도체제와 정치사상을 강조하는 중국의 균중노선을 따르는 것이라면, 업무를 세분화하여 중앙의 수직영도를 받는 관료적인 조직원칙은 소

43) 김일성, “지도일군들의 당성, 계급성, 인민성을 높이며 인민경제의 관리운영 사업을 개선할데 대하여,” 『김일성저작집 18』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 510.

44) 김일성, “일원화계획화체계를 더욱 심화 발전시키기 위하여,” 『김일성저작집 24』 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 116.

련체제의 특징을 모방한 것이라고 볼 수 있다.⁴⁵⁾ 즉 북한의 지역자립체제는 국가예산계획과정에서는 고도의 중앙통제를 유지하는 가운데 기업관리에서는 지역별 자력갱생을 추진하는 형태로 발전하였다. 군사적 측면에서 지역자립에 대한 필요성이 증대하였고 경제적 측면에서 효율성을 도모하기 위해 지역동원체제의 구축을 시작하였지만, 아직 경제 각분야에서 제도적으로 이를 뒷받침하지 못한 상태에 머물렀다.

3. 경제효율성 제고와 지역자립체제의 제도화: 1970~80년대

가. 개방정책의 실패와 효율성 제고를 위한 분권화의 필요성 증대

북한은 1950년대까지 토지개혁과 국유화조치, 천리마운동과 같은 대중운동 등에 힘입어 급격한 경제성장을 이룩할 수 있었으나, 1960년대 들어 사회주의 계획경제·통제경제의 비효율성이 심화되었다. 사회주의 계획경제·통제경제는 발전의 초기단계에서 대중동원전략에 힘입어 성장을 가져오지만, 외연적 단계에서 내연적 단계로 발전하는 과정에서 산업구조의 불균형, 국방분야의 비대 및 동기부여의 부재 등 많은 비효율적인 요소에 직면하게 된다.⁴⁶⁾ 이러한 문제점을 시정하기 위한 첫번째의 제한적인 조치가 1970년대초 제1차 6개년 계획기간중에 시도되었다. 이 첫번째 개혁은 외자도입정책으로 1960년대

45) 이흥영, “북한의 정책결정 과정속의 지방과 중앙의 역할,” p. 209; 최진욱, 「북한의 지방행정체계」, p. 21에서 개인용.

46) 정상훈, “경제계획과 성과,” 김준엽·스칼라피노, 「북한의 오늘과 내일」 (서울: 법문사, 1987), pp. 158~159; 서재진 외, 「사회주의체제 개혁·개방사례 비교·연구」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 23~32.

의 공업화 과정에서 이룩한 성과를 더욱 공고히 발전시키고 기술혁명을 보다 높은 단계로 끌어올리기 위해서 서구 자본주의 국가들로부터 각종 플랜트, 기술도입을 확대하였다. 이와 같은 발전전략을 추진하게 된 또 다른 동기중의 하나는 남한에서의 외자도입정책이 단시일 내에 가시적인 성과를 가져온 사실로부터 크게 자극받은 것으로 보인다.⁴⁷⁾ 북한의 이같은 정책으로 총생산량에 대한 무역의 비중이 1961~67년에 19.2%였던 것이 1971~76년에 30.3%로 증가하였으며 이로 인한 경제성장도 연평균 10.4%라는 높은 비율을 보였다. 그러나 첫 개방의 결과는 북한에게 치명적인 손실을 가져다주었는데 그것은 들여온 차관을 갚지 못함으로써 1976년 이후 현재까지 서방세계로부터 지불유예라는 선고를 받고 있기 때문이다.⁴⁸⁾

이에 대해 김일성은 1983년 “우리 나라에서 자본주의 경제위기의 영향을 좀 받았다고 하면 그것은 일부 기계설비를 다른 나라에서 사다 쓰다 보니 세계적으로 원유 값이 올라갔을 때 기계설비 값이 올라 그 영향을 좀 받았을 뿐입니다”라고 하여 서구자본과 기술도입을 통해 경제발전을 시도했던 1970년대 초의 첫번째 개방정책의 실패를 시인하고 있다.⁴⁹⁾ 처음 시도한 개방정책의 실패로 “원유를 많이 쓰는 공업을 발전시키지 않고 자체공급이 가능한 원료에 의존하는 공업을 발전”시켜 나가자고 하는 등 북한의 정책노선은 다시 폐쇄적인 자급자족의 방향으로 치닫게 되었다.⁵⁰⁾

47) 김병로, “남북한 사회경제 발전모델의 비교,” 『북한연구』 제3권 2호(1992년 여름호), pp. 194~207.

48) 북한은 현재 약 100억불 가량의 채무를 지고 있는데, 이 가운데 모건그렌펠(Morgan Grenfell)로부터 중기차관 2억5천만불, ANZ은행으로부터 단기차관 6억5천만불, 그리고 일본에 지고 있는 채무가 70년대초에 발생한 것이다. Far Eastern Economic Review, Yearbook 1988, p. 88.

49) 김일성, “주체사상을 구현하기 위한 조선인민의 투쟁,” 『김일성저작선집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 170.

이같은 의자도입 정책의 실패로 그 이후 개방에 대해서 매우 꺼려해 왔으나 1970년대 중반 이후 북한 사회주의 경제는 구조적 불균형 및 동기유발부재의 심각한 문제에 부딪혔다. 한국전쟁으로 극단적 피해망상에 사로잡힌 북한은 전후 발전과정에서 투자의 80% 이상을 중공업에 지속적으로 할당하는 전시경제체제의 구축으로 경제가 침체되었다. 그 결과 기본소비재와 생필품의 절대부족현상을 초래하였음은 물론 사회간접자본과 에너지 부족, 무역의 부진 등 구조적 문제점이 심각하게 나타났다. 북한의 주체적 발전모형은 중공업 위주의 산업부문간 불균형, 사회간접자본의 발달 취약, 석탄의존적인 에너지 개발, 무역구조의 폐쇄성 등 구조적인 문제점을 지니게 되었다.⁵¹⁾

특히, 북한은 보건, 후생, 주택, 여객수송, 상업, 대민체신 등을 비생산적 분야로 간주함으로써 교통과 수송부문 등 사회간접자본이 매우 낙후되어 경제발전에 큰 장애요인이 되고 있다. 또 에너지 자원을 석탄에만 전적으로 의존함으로써 심각한 전력난을 야기하고 있다. 이른바 '선행부문'의 발전이 시급함은 그 후 여러 곳에서 계속 강조되고 있는 것으로 미루어 보아 채취공업과 전력산업의 침체가 북한경제에 미치는 영향은 매우 심각한 것으로 보인다.⁵²⁾ 또한 무역의 비중이 전체 GDP의 12% 정도를 차지하는 폐쇄적인 경제구조를 이루고 있어서 무역확대의 필요성이 대두되었다.

1980년대 들어서 인민소비재 공급부족현상이 심각하게 드러나자 1984년 1월에 개최된 최고인민회의에서 경제의 활성화와 대외개방

50) 김일성, "주체사상을 구현하기 위한 조선인민의 투쟁," 「김일성저작선집 9」, p. 170.

51) 김병로, "북한 사회주의 체제의 개혁과 전망," 「사회과학」, 제31권(통권 35호, 1992), pp. 215~217.

52) 장종록, "선행부문의 빠른 발전을 밝혀준 강령적 지침," 「경제연구」, 1991년 제1호, p. 3; 「로동신문」, 1992.5.16.

정책노선을 결정하였다.⁵³⁾ 「경공업혁명」을 기치로 내걸고 대내적으로 1984년 8월 ‘8.3인민소비품 증산운동’을 일으켰으며 티밭과 장마당을 활성화하는 등 주민 개개인의 물질적 인센티브를 부여하는 제도적 장치를 마련하였다. 또한 국영기업소에서의 독립채산제를 확대·실시할 것을 결정하고 1985년 본격적으로 추진된 연합기업소에 대대적으로 실시하였다.⁵⁴⁾ 이는 중공업 위주의 정책기조를 유지하면서 경공업 및 생활소비품 생산을 증대시키기 위해 제도적 조치를 마련한 것이다.

북한은 또한 중공업 중심의 발전을 지속하기 위해 중공업발전의 장애요인이었던 에너지 분야의 새로운 정책을 시도하였다. 사회주의 체제의 경제침체는 긴밀하게 연결되어 있는 군사부문의 위기를 초래함으로써 체제의 불안정이 증대되었는 바⁵⁵⁾, 북한은 1986년 소련의 도움을 받아 5MW 원자로를 건설함으로써 경제-군사발전의 위기를 극복하고자 하였다.⁵⁶⁾ 북한은 1986년 최고인민회의에서 이근모를 총리로 기용하고 원자력공업부를 신설하는 등 원자력개발을 활발하게 추진하였다. 이같은 북한의 핵활동은 미국의 주목을 받아 1988년부터 북미접촉의 계기를 제공하였다.

한편, 대외적으로는 외채의 위험부담 없이 동구 사회주의권과 서방

53) 「로동신문」, 1984. 1. 27.

54) 1984년 11월 김일성이 연합기업소의 설립과 이 조직에 대한 독립채산제의 적용을 강조한 이후 80년대 후반에 확대·실시되었다. 김일성, “독립채산제를 바로 실시하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여 (정무원 상무회의에서 한 연설, 1984년 11월 13일),” 「김일성저작집 38」, (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 346~362.

55) W. Brus and K. Laski, *From Marx to the Market* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 34.

56) 북한은 1974년에 IAEA에 가입하였고 1985년 12월 소련의 요구로 NPT에 가입하였다. 김일성은 1976년에 원자력 연구의 중요성을 강조(「김일성저작집 31」, p. 474)한 바 있으며, 1995년에 50MW원자로를, 1996년에 200MW 원자로를 각각 완공할 예정에 있었다.

권의 자본을 유치하기 위해 1984년 9월에는 합영법을 채택하는 등 경제정책의 변화를 시도하였다. 1985년과 1986년에 합영법의 시행세칙이 마련되었으며, 1986년 8월에는 합영총국이, 1988년 11월에는 합영공업부(1990년 폐지)가 각각 설치되었다. 합영법의 제정과 시행은 북한의 폐쇄적인 체제에 변화를 가져온 획기적인 조치였다.

그러나 합영사업의 규모와 사업의 발전이 부진하였고 '83인민소비품 증산운동'도 양적인 측면에서 성과를 올렸을 뿐, 원료조달의 한계와 정부의 가격통제, 더욱이 여가이용의 제한이라는 문제점 때문에 소위 '자본주의적 방식'을 도입한 근본적인 개혁이라기 보다는 부족한 소비재를 생산하기 위한 대중동원의 한 수단에 머물렀다. 독립채산제 역시 효율성제고라는 원래의 목표와는 달리 낭비현상을 없애고 절약제도를 강화하는 수단으로 전락하였다.⁵⁷⁾ 티발과 농민시장 활성화의 경우 곡물류와 공산품에 대해서는 거래를 금지하고 채소류와 가내수공업제품으로 한정되어있고 가격도 제한되어 있어서 불법거래 및 암거래 등의 부작용을 초래하였다.

1980년대의 개혁·개방조치에 따른 사회변화 및 사회적 비용은 북한정권에 큰 부담이 되었다. 소규모 개혁·개방정책이 추진되자 물질생활 향상과 돈에 대한 주민들의 관심이 매우 높아졌다. 북한주민들은 인민소비품 생산공장과 가내작업반 등 개인부업을 선호하는 분위기가 자리를 잡았고 관료주의와 부정부패의 온상이 되는 등 '자본주의적 병폐'가 발생하였다. 또한 엄격한 주민통제에도 불구하고 합영법 시행 이후 중국 및 일본의 무역업자와 재미교포의 왕래가 잦아지고 여기에 유학생, 외교관 등을 포함한 외국경험자들로부터 서방문물

57) 김일성, 「김일성저작집 23」(평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 459; 주용설, "기업관리의 합리화와 경영활동에 대한 과학적 분석," 「근로자」, 1991년 9호, p. 70; 리경제, "독립채산제를 바로 실시하는 것은 공장, 기업소들에서 재정관리를 개선하기 위한 중요방도," 「근로자」, 1991년 8호, pp. 59~64.

및 정보가 유입됨으로써 남한을 포함한 외부세계에 대한 소식도 간접적으로 접하게 되었다.⁵⁸⁾

나. 독립채산제와 연합기업소

생산의 효율성이 떨어지게 되자 효율성을 제고하기 위한 경제제도 도입을 시도하였다. 김일성은 사회주의 과도기에 가치법칙의 필요성과 가치법칙 사용의 합리화를 주장하였다. “사회주의 경제의 몇 가지 이론문제에 대하여”에서 김일성은 “생산수단의 생산과 유통분야에서 상품적 형태와 상업적 형태를 옹계 이용하는 것은 사회적 노동의 낭비를 없애고 절약제도를 강화하여 기업소의 수익성과 국가축적을 계통적으로 늘이는 데 있어서 일정한 의의를 가집니다. 그러므로 인민경제 모든 부분, 모든 기업소들에서는 이것을 정확히 이용하는 것이 필요합니다”⁵⁹⁾라고 설명하였다.

이에 따라 1970년대부터는 가치법칙이 생산관리의 모든 영역에 걸쳐 활발하게 도입되었다.⁶⁰⁾ 우선 기업소단위의 독립채산제가 강화되었다. 독립채산제에 의해 각 기업소는 생산활동과 운영에 필요한 자본을 생산품에 이윤을 붙여 판매한 돈으로 충당하고 남은 부분은 국가에 바치도록 되었다. 또한 1979년부터는 독립채산제의 적용이 정부기관까지 확대되어 국토관리청 산하의 토지경영처와 인민봉사위원회 산하 시 경영위원회 및 정부조달청에도 독립채산제가 채택되었다.⁶¹⁾

58) 서재진·김병로, 「북한의 변화와 김정일정권의 장래」 (서울: 민족통일연구원, 1994).

59) 김일성, “사회주의 경제의 몇가지 이론문제에 대하여,” 「김일성저작집 23」 (1983), p. 459.

60) 이항동, 「북한정치와 발전전략」, p. 481.

61) 이항동, 「북한정치와 발전전략」, p. 482.

그 결과 자재공급에 있어서 1973년부터는 소속 성에 구애받지 않고 모든 자재상사로부터 자재를 구입할 수 있게 되었고, 필요할 경우 은행으로부터 용자를 받아 자재대금을 결제하기도 하였다. 이와 같이 1970년대 들어 생산관리의 분권화가 심화되었고, 분권화는 생산계획 수정단계에서 구체화되었다. 즉 국가에 의해 생산계획이 확정되기 전에 생산계획안을 만들때나 생산실행계획을 세울 때 기업소가 생산계획의 핵심체가 된다.

또한 북한은 1975년에 연합기업소제도를 도입했다. 경제규모가 커지고 생산단위들간의 경제적 연관성이 복잡하고 다양해지면서 중앙에 집중되어 있던 기업계획의 작성, 기계·자재공급, 생산·기술지도와 같은 생산관리 활동을 각 기업으로 이관시킬 필요가 커졌기 때문이다. 이에 따라 북한은 1985년 7월 연합기업소에 정무원의 부, 위원회가 수행하던 권한의 대부분을 부여하고 독자적으로 생산, 경영활동을 할 수 있도록 개편하였다.⁶²⁾ 연합기업소는 계획, 생산, 집행의 자율적 단위로써 생산·경영활동을 자립적으로 해나갈 수 있는 많은 권한을 부여받아 예전에 정무원의 부, 위원회가 맡고 있던 지도기능의 많은 부분을 수행하게 되었다. 그 결과 연합기업소는 단순한 기업체가 아니라 기존에 '중앙지도기관'(정무원의 부, 위원회)과 개별기업을 연결시키는 '중간관리기관'으로서의 기능을 수행하게 되었다.⁶³⁾

1970년대에는 가치법칙의 도입과 더불어 생산관리체계의 분권화를 실시함으로써 생산관리상의 효율성을 증대시키고자 하였다. 이러한 시도는 결국 기업자율성의 범위를 확대시키고 지역자립체제를 제도화하는데 기여하였다.

62) 고승효 지음, 이태섭 옮김, 「현대 북한경제 입문」(서울: 대동, 1993), pp. 210~203.

63) 유시영, "연합기업소는 우리식의 기업조직 형태," 「경제연구」 1987년 1호, p. 29; 이항동, 「북한정치와 발전전략」, p. 530 재인용.

다. 시·군 단위 지방예산제

1973년부터 지방예산제를 도입하고 1974년부터 이를 전면적으로 실시함으로써 지방경제를 도 단위 이하의 지방주권기관들이 책임지도록 하였다. 즉 그 이전까지 지방예산의 재원을 고정수입과 중앙예산으로부터의 분여세와 보조금으로 충당하였으나, 1974년부터 도 및 시·군 각 지방은 중앙으로부터 보조금을 받지 않고 자체로 벌어서 지방예산을 지출하도록 하고 남은 것을 국가에 반납하도록 하였다. 특히 지방공업을 발전시켜 소비재를 자급자족함으로써 도 및 시·군 단위의 지방예산 수요를 자체적으로 조달하는 한편, 거래수입금을 늘려 중앙집권적인 자금조달을 원활하게 하고자 하였다. 이에 따라 중앙과 지방간의 기능 및 재원이 분할되고 지역별 자급자족 체제는 제도적 토대를 갖게되었다.

지방예산제를 실시한 결과 중앙수준에서의 경공업 투자부담이 줄어들었다. 그 이유는 지방공장에서 생산하는 품목이 주로 가공식품, 의류, 직물, 가구 등 경공업제품들이기 때문이다. 또한 중앙정부 차원에서는 이들 소비품의 증산과 소비확대로 거래세 수입을 확보할 수 있게 됨으로써 중앙정부의 자금확보에도 긍정적 효과를 가져왔다. 결국 지방예산제는 지방정부에 대한 철저한 과세로 중앙집중적인 자금동원을 강화⁶⁴⁾하였으나, 지역별로 생활필수품을 자급자족한 것은 지역의 역할이 한층 확대된 결과를 초래하였다.

경제관리 부문에서는 1960년 4월 경공업성을 경공업위원회로 변경하고 1964년 1월 경공업위원회를 국가경공업위원회로 확장하면서 각 도에 경공업위원회를, 각 시·군에 지방상업경영위원회를 설치하여 경

64) 이항동, 「북한정치와 발전전략」, p. 477,

공업관리체계를 일원화하였다. 1966년에 국가경공업위원회를 다시 경공업성으로 환원하고 1967년에는 경공업성을 식료 및 일용품공업성과 방직 및 제지공업성으로 분리하는 등의 기구개편을 단행하였다. 1971년에 지방공업성이 설치되었다가 1972년에 지방공업성과 방직, 제지, 식료, 일용품 등을 통합하여 경공업위원회로 일원화하였다. 1980년에 다시 경공업위원회를 방직공업부, 식료일용품공업부, 지방공업부로 분화하고, 1982년에 이들을 다시 경공업위원회로 통합하였다가 1990년에 지방공업부를 독립시키는 과정을 겪었다. 1990년 이후 지방공업성(98년 헌법개정으로 지방공업부가 지방공업성으로 전환)이 지방공업을 관리하고 있다.

1972년 지방공업성이 경공업위원회로 흡수되면서 중앙에는 지방공업총국이, 각 도에는 지방산업총국이 설립되었다. 1973년에는 기업관리에 대해 책임을 지지 않고 지도기능만 수행하던 각 시·군의 지방산업관리처가 군 단위의 지방산업종합공장 체제로 개편되었다.⁶⁵⁾ 1973년에 지방산업공장을 통합하여 종합공장으로 만든 주된 이유는 관리인력을 줄이는데 있었다.⁶⁶⁾ 각 도의 지방산업총국은 1981년 무렵 지방공업총국으로 개칭된 것으로 보이며, 1976년 폐지된 지방산업공장은 1987년에 다시 부활하였다.

김일성은 중앙과 지방의 지도관리체계에 대해 오랫동안의 경험을 바탕으로 다음과 같은 평가를 내렸다. “지난날 적지 않은 지방산업공장들을 중앙공업에 넘기고 중앙에서 직접 지도해 보았지만 지방에서 지도하던 때보다 못합니다”⁶⁷⁾고 토로하였다. 이는 중소규모 지방공장

65) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1974』(평양: 조선중앙통신사, 1974), p. 195; 최신립, “북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도,” p. 269.

66) 김일성, “로력의 긴장성을 풀기 위한 몇 가지 대책에 대하여,” 『김일성저작집 26』(1984), p. 328.

67) 김일성, “지방공업을 발전시켜 인민소비품 생산에서 새로운 전환을 일으키

에 한해서는 지방에서 자율적으로 관리하는 것이 효율적이라는 인식을 바탕으로 하고 있다.

지난 시기에 꾸려 놓았던 중소 화학공장들이 적지 않게 중앙공업에 넘어갔다고 하는데 그것은 잘못되었습니다....앞으로는 이미 꾸려 놓은 지방산업공장들을 함부로 통합하거나 중앙공업에 넘기는 일을 하지 말아야 하겠습니다.⁶⁸⁾

1973년 지방예산제가 도입되고 지방산업공장들이 군 단위의 종합공장으로 통합됨과 더불어 지방산업공장에 대한 독립채산제가 시행되었다. 1980년 6월 전국지방산업 일군대회에서 소규모 지방산업공장에 대한 독립채산제를 철저히 시행하도록 촉구하였다. 지방기관에서 제품의 가격을 정하도록 자율권을 허용한 것도 이 때(1980년 6월)부터 이다.

1985년 중앙공업부문에 연합기업소 체도를 전면적으로 도입함과 더불어 군을 단위로 한 지방경제의 종합적 발전이 강조되었다. 김정일이 1964년에 발표한 “사회주의 건설에서의 군의 지위와 역할”이라는 논문이 1985년에 공개된 것도 주의해야 할 대목이다. 그의 대학졸업논문이라고 하는 이 글에서 김정일은 전쟁의 위협이 상존하는 한반도의 특수한 상황에서는 군을 단위로 경제와 국방을 동시에 발전시키는 전략을 중요한 발전모델로 제시하였다. 군 단위 발전이 강조되면서 1987년 각 시·군의 지방산업공장이 지방공업종합공장으로 통합되었다. 이는 김정일의 대 국민 정치활동의 시작과 더불어 1980년대에 경제분야에서 김정일의 정책을 다시 강조함에 따라 추진된 것

자,” 「김일성저작집 25」(1983), p. 66.

68) 김일성, “인민정권기관 일군들의 역할을 더욱 높일데 대하여,” 「김일성저작집 33」(평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 213.

이다. 김정일의 군 단위 자립체제 구축 전략이 유용함을 주민들에게 홍보해야 할 필요성이 제기되었고 실제로 김정일의 경제사상을 실천 하도록 요청되었을 것이다.

4. 사회주의권 붕괴와 지역자립체제의 심화: 1990년대

1990년대의 사회주의권 붕괴는 북한에 경제적, 군사적 부담을 주었 으며, 북한은 개혁·개방의 방향을 재조정하였다. 대내적으로는 우선 80년대 시도한 개혁·개방정책이 초래한 사회적 비용을 줄이기 위해 1993년 말까지 비사회주의의 그루빠 운동을 통해 개혁·개방정책의 부 작용으로 사회문제가 된 암시장, 밀수, 부정부패와 뇌물, 범죄 등 각종 비리를 단속함으로써 사회통합의 부정적 요소들을 제거하고자 하였다. 한편, 1992년 헌법개정을 통해 일체의 무력을 통솔하는 국방위원회를 신설하고 인민군최고사령관이 된 김정일을 국방위원회 위원 장으로 추대함으로써 국방강화에 주력하는 체제로 전환하였다.

사회주의권 붕괴의 영향으로 북한의 수출과 수입 등 대외무역이 전반적으로 크게 위축되었다. 북한은 1991년부터 원유, 석탄 및 식량 수입에도 큰 어려움을 겪게 되었으며, 특히 1991년 1월부터 북한무역 의 50% 이상을 차지하였던 소련이 지금까지의 구상무역을 거부하고 경화결제를 요구함으로써 원유수입이 10분의 1로 격감되었고 1993년 에는 1990년에 비해 53% 수준으로 감소하였다.⁶⁹⁾ 대외교역은 1990년 에 비해 1993년에는 53% 수준으로 축소되었으며 외채규모도 1990년 의 78.6억 달러에서 1993년에는 약 30%가 증가한 103.2억 달러로 늘 어났다. 북한은 사회주의권의 붕괴로 국제적 고립이 심화되고 군사적

69) 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」 (1994.8.17), p. 8.

위기마저 고조되자 대외·대남정책을 수정하였다. 특히 1991년 1월 걸프전쟁의 발발로 북한은 체제존립에 대한 위기의식을 느끼고 유엔가입과 남북관계 개선을 비롯한 일련의 정책전환을 단행하였다.⁷⁰⁾

북한은 사회적 비용을 최소화하는 가운데 경제난을 해결하는 방안으로 통제된 개방정책, 즉 경제특구를 시도하였다. 1991년 12월 28일 나진·선봉지역을 「자유경제무역지대」로 지정하는 한편 1992년 4월 헌법을 개정하고 외국인기업법·투자법·합작법, 합영법 시행세칙 개정 등을 마련하였다. 또한 1993년과 94년에는 외화관리법·자유경제무역지대법, 토지임대법, 외국인투자은행법·출입국관리규정, 외국기업상주대표부규정, 자유무역항규정 등 대외개방과 관련된 각종 법규의 세칙을 제정하였다. 이러한 법률제정을 통해 나진·선봉지역에서 100% 단독 외국출자 기업을 허용하고 창립 3년 후부터 지불하는 소득세율도 기존의 25%에서 10~15%로 인하하는 등 외국자본의 유치를 적극적으로 꾀하고 있다.

북한은 제3차 7개년 계획(1987~93)이 마무리된 1993년 12월 차기 경제계획을 제시하지 못하고 완충기를 갖기로 결정하였다. 1993년 12월 당 제6기 21차 전원회의, 최고인민회의 제9기 6차 회의 및 1994년 4월 최고인민회의 제9기 7차 회의에서 ‘농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의’ 등 3대제일주의 실현을 사회주의의 혁명적 경제전략으로 제시하였다. 즉 식량부족을 메우기 위해 농업생산을 증대시키고 경공업과 전자산업 등을 육성하여 생활품을 공급하며 폐쇄적인 무역구조로 겪는 만성적인 외화부족 현상을 타파하기 위해 나진·선봉지대를 중심으로 경제를 활성화시켜야 한다고 주장하였다.

70) 김병로, “북·미회담 이후의 남북한관계 전망,” 「사회과학」 제32권 2호(통권 37호, 1993), p. 244.

그럼에도 불구하고 농업생산이 감소되고 생필품공급이 중단되었으며 특히 기대를 걸었던 나진·선봉지역의 투자유치가 당초 예상과는 달리 매우 부진하였다. 1997년 말 현재 사회간접자본 분야를 포함한 총 투자계약액 9억 달러 가운데 외국인투자가 실제로 이루어진 것은 5,000만 달러에 불과하여 투자실행률은 5%로 매우 낮다. 뿐만 아니라 제조업에 대한 투자가 매우 적고, 대부분은 도로, 항만, 공항, 통신, 에너지 등 사회간접자본 건설에 대한 투자에 국한되고 있다. 따라서 현재 투자유치 규모를 축소하고 개발의 중점도 대규모 수출기지의 건설보다는 현실적으로 가능한 중계수송 및 관광사업 활성화 방향으로 선회하고 있는 실정이다.

1990년대 북한은 경제난이 심화되고 중앙 계획경제의 정상적인 작동이 불가능한 상황에 직면하여 지방차원에서 자체로 생존을 해결하도록 촉구하고 있다. 지방공업의 육성이 강조되고 도·시·군 지역단위의 무역이 허용되는 등의 조치가 시도됨으로써 지방의 자율성을 신장시키고 분권화를 촉진시키고 있다.

제3차 7개년 계획을 마무리 지은 1993년 12월 당 6기 21차 전원회의에서 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 관철하고 석탄, 전력, 철도 등 선행부문을 집중적으로 발전시킨다는 소위 '혁명적 경제전략'을 제시하였다. 혁명적 경제전략은 2~3년 정도의 완충기 동안에 생산수단부문에 대한 투자를 줄이고 소비재생산을 늘려 주민 생활을 획기적으로 향상시키겠다는 의도에서 수립되었다. 지금까지 중공업에 우선적인 투자를 해왔으나 완충기 동안 중공업에 대한 투자를 줄이고 경공업과 농업분야에 투자를 집중한다는 정책이다. 기본 건설에 대한 투자와 중공업 위주의 성장정책을 잠정적으로 제한하는 반면, 여기에서 절약된 자본과 설비를 농업분야와 생활소비품 및 수

출산품의 생산을 증대시키는 사업으로 돌림으로써 경제성장속도를 조절하겠다는 정책적 전환을 시도한 것이다.⁷¹⁾

북한은 1995년 대홍수 이후 극도로 악화된 식량난을 극복하기 위해 '고난의 행군'이라는 전국적인 캠페인을 전개하여 허리띠를 졸라매는 정책을 추진하였다. 김정일은 1994년 10월 "정무원이 경제사령부로서 나라의 경제사업을 전적으로 맡아하도록 하기 위하여 정무원 책임제, 정무원중심제를 내놓고 모든 사업조건을 지어주었다"라고 언급⁷²⁾함으로써 1993년 12월 당 6기 21차 전원회의에서 경제문제에 관한 한 정무원이 책임지고 정책을 추진하도록 방향을 전환했음을 시사하였다. 정무원이 책임을 맡으면서 각 도별, 시·군별로 식량공급 등 경제분야에서 자급자족적 운영을 실시하게된 것으로 보인다.

1995년의 대홍수로 말미암아 한국전쟁 이후 최악의 식량난에 직면한 북한은 도·시·군별로 자급자족하는 비상체제에 돌입하였다. 원래 북한은 유사시를 상정하고 생존전략으로 지역자립체제를 발전시켜왔으며, 극심한 식량난에 처한 북한으로서는 체제의 위기상황을 타개하기 위한 교육지책으로 지역자립체제에 의존하지 않을 수 없었다. 군 단위로 자급자족을 해야한다는 지역자립적 사고방식은 김일성보다는 김정일에게서 더욱 뚜렷하게 발견된다. 김정일은 이미 1964년 자신의 대학졸업논문을 통해 사회주의 건설에서 군(群)단위의 자립적 발전이 얼마나 중요한 것인가를 역설한 바 있다. 김정일은 1995년 '고난의 행군'을 전개하기에 앞서 1994년 10월 김일성 사망 100일이 되는 시점에 당중앙위 책임일군들과 한 담화에서 군 단위의 경제활

71) 리준혁, "혁명적 경제전략의 관철과 사회주의 경제적 진지의 공고화," 『경제연구』 1996년 제3호, p. 15.

72) 김정일, 「위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자」 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 24.

성화 정책을 재차 강조하였다. 이는 북한이 군 단위 자급자족 체제 구축을 얼마나 중요하게 생각하고 있는지를 말해준다.

당의 혁명적 경제전략을 관철하여 인민생활문제를 푸는데서 지방의 창발성을 발양시키고 지방의 원천과 자재력을 동원하는 것이 매우 중요합니다. 특히 군의 역할을 높여 모든 군들이 자력갱생의 원칙에서 자체로 인민생활문제를 풀어나가기 위하여 적극 투쟁하여야 합니다....군은 나라의 200분의 1을 담당하고 있는 사회주의 건설의 지역적 거점이고 지역적 단위인 만큼...군의 역할을 높이고 지방의 원천과 잠재력을 옹계 동원리용한다면...나라의 모든 지역을 고르게 발전시키며 전반적 사회주의 건설을 다그치는데 크게 이바지할 수 있습니다.⁷³⁾

김정일은 식량난이 심화되는 상황에서 군 단위 자체적으로 생존을 해결하기 위해 건설사업은 자제하고 농업과 지방산업공장 및 가내반, 부업반 등을 통한 8·3인민소비품 생산을 증대하며 나아가 외화벌이, 관광산업 노력을 집중할 것을 강조하였다.⁷⁴⁾ 이를 위해 중앙기관은 “쓸데없이 아래를 엮어매 놓은 것들을 대담하게 고치도록” 지시하였다.⁷⁵⁾

이에 앞서 북한은 이미 국가에 의해 독점적으로 관리되어온 대외 무역 부문을 분권화하였다. 탈냉전 이후 구사회주의 경제권이 붕괴하면서 구소련과 동유럽의 시장을 상실한 북한은 1992년 11월 무역관

73) 김정일, “군의 역할을 높여 인민생활에서 전환을 일으키자(94.10.20)” (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화), 『김정일선집 13』(평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 443~444.

74) 김정일, “군의 역할을 높여 인민생활에서 전환을 일으키자(94.10.20),” 『김정일선집 13』, pp. 445~449.

75) 김정일, 김정일, “군의 역할을 높여 인민생활에서 전환을 일으키자,” 『김정일선집 13』, p. 451.

리제도의 자율화와 분권화를 촉진한 신무역체제를 발표하였다.⁷⁶⁾ 신무역체제 이전까지 북한의 무역상사는 중앙정부에 종속되어 있었고 무역부와 대외경제사업부의 통제하에 놓여 있었다. 그러나 신무역체제가 발표됨으로써 무역의 권한이 하부기관, 지방기관으로 이양되었으며 대외경제위원회 산하 무역기관을 통하지 않고서도 대외무역이 허용되었다.

무역활동이 분권화됨에 따라 하급부서와 지방기관들의 무역거래가 활발하게 이루어졌다. 당·정·군 각 부서들이 산하에 독자적인 무역회사를 설립·운영함으로써 무역상사의 수가 급격히 증가하는가 하면, 무역거래가 지방으로 분산화됨으로써 지방무역과 변경무역이 크게 활성화되었다.⁷⁷⁾

1997년 말을 기해 '고난의 행군'은 종결되었으나 98년부터 '사회주의 강행군'이라는 캠페인으로 지역별 자급체제는 지속되고 있다. 이와 같은 지역별 자급자족 체제는 전시를 대비한 것으로서 유사시에 가동되는 체제라고 볼 수 있다. 북한은 그 동안 전시를 대비하여 추진해 온 주체적 발전전략을 현실적으로 적용·실험해보는 좋은 계기를 갖게 되었다.

1998년 9월의 헌법개정에서 기존의 지방인민위원회와 행정경제위원회가 지방인민위원회로 단일화됨으로써 지역 내에서 권력집중화가 이루어졌지만 지역단위로는 자립체제가 더욱 강화되었다고 볼 수 있다. 이는 중앙통제의 구속력을 줄이는 반면 지방인민위원회의 활성화를 도모함으로써 지역자립 기능을 실질적으로 강화하고 있다. 1961년 12월 군협동농장경영위원회를 신설하면서 군인민위원회와 같듯이 발

76) 이장규, "북한 경제 체제의 분권화에 관한 분석," 『통일경제』, 1996년 6호(통권 18호), p. 91.

77) 이장규, "위의 글," p. 92.

생하였고 이 마찰을 해소하기 위해 1972년 행정과 주권기관을 분리하였다. 이러한 이원적 통치제도가 경제난이 악화되고 있는 시점에서 불필요하다고 판단하고 지방차원에서는 통합체제를 갖춘 것이다.

이러한 변화를 세심히 들여다보면 지방차원의 행정·주권의 통합체제가 1972년 이전으로 회귀했음을 알 수 있다. 한국전쟁 이후 1954년 행정과 주권이 통합된 형태로 일사불란한 지휘체제를 갖추었고 협동농장이 생겨나면서 도, 군 단위에서 생산활동을 주권기관이 책임을 지고 있던 1950년대와 1960년대의 지도체계를 다시 활용하고 있는 셈이다. 한국전쟁 이후 체제의 존립기반이 취약해진 환경에 일사불란하게 대응하고 중앙의 부담을 경감하며 유사시에 중앙의 지원이 없어도 생존할 수 있는 지역차원의 자립체제를 갖추었었다. 1990년대 체제의 위기를 맞아 북한은 이와 같은 체제의 생존기간을 연장하고 유사시를 대비할 필요성이 커지게 되자 지역분산적, 지역분권적 자립체제를 갖추므로써 변화된 환경에 적응하고자 시도하였다. 그 결과 경제난과 식량난이 악화된 1990년대에 지역단위의 자력갱생 체제는 한층 심화되었다.

북한의 지역자립체제는 중국과 유사한 형성과정과 변화를 겪었다고 볼 수 있다. 즉 북한의 지역자립체제는 형성초기에 지역간 균형발전이라는 경제적 측면과 더불어 군사적 측면이 고려되었다. 지역자립체제가 북한에서 확고하게 자리잡게 된 배경에는 제국주의의 공격으로부터 체제를 보호하겠다는 군사적 목적이 강하게 스며들어 있었다. 이러한 현상은 1960년대 중국에서도 유사하게 전개되었음을 앞에서 지적하였다. 동시에 중앙집권적 계획경제의 문제점을 해결하기 위해 제도적 분권화를 시도했다는 점에서도 중국과 다르지 않다.

그러나 중국에서는 시장개념의 도입과 함께 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하는 가운데 지역자립체제가 경제적 효율성을 높이기 위

한 방향으로 질적인 변화를 보이는 반면, 북한에서는 사회주의권의 붕괴로 체제의 군사적, 경제적 위기가 고조됨으로써 군사전략적 개념에서 벗어나지 못하고 있다. 특히 식량난 등 경제능력이 약화되고 핵문제와 미사일문제가 불거진 탈냉전시기에 북한은 경제적 효율성과 지역간 비교우위 등에 입각한 지역자립체제를 발전시키지 못하였다. 이는 같은 아시아 사회주의권이면서도 정치경제적 환경이 다르고 분단구조의 성격이 다른데서 연유한다고 볼 수 있다.

IV. 북한 지역자립체제의 작동체계

1. 시·군(구역)단위의 자급자족적 행정체계

가. 지역자립체제의 기본단위로서 시·군(구역)

북한은 민족적 자립경제 건설의 원칙에 의해 전 국가적으로 경제적, 군사적 자립·자위체제의 구축을 시도해 왔을 뿐만 아니라 지역단위에서 자립·자위체제의 건설을 지향해 왔음을 앞에서 설명하였다. 지역단위에서 자립체제를 구축하기 위해서는 어느 정도 규모의 지역을 기본단위로 설정해야 할 것인가에 대해 문제가 제기된다. 북한은 사회주의 경제발전 과정에서 도시와 농촌, 공업과 농업, 생산과 소비를 연결시켜주는 일정한 지역적 공간단위가 필요하다고 인식하고 오랫동안 지역자립체제의 기초단위를 숙고해 왔다. 공업은 도시에 집중되어 있는 반면 농업생산과 농촌마을은 넓은 지역에 분산되어 있기 때문에 산만함과 무질서를 없애고 계획과 조직의 민첩성을 보장하기 위해서는 일정한 지역을 단위로 설정하고 거점으로 삼아야 할 필요성이 제기되었다.⁷⁸⁾

지역자립체제의 단위는 도시와 농촌의 경제적 연계활동에 필요한 수단과 기구들이 종합적으로 갖출 수 있는 적당한 크기의 지역적 범위를 포괄해야 한다. 북한은 지방경제의 기본이 되는 농업과 지방공업을 통일적으로 강화·발전시킬 지역적 거점을 설정하는 것을 중요

78) 박재영, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 도시와 농촌의 경제적 련계에 관한 주체의 경제리론의 독창성,” 『경제연구』 1997년 제1호, p. 15.

한 문제로 인식하였다. 이 지역적 범위는 지역자립을 위해 필수적인 농업생산을 통일적으로 관리하고 지도하는 지역행정단위여야 한다. 농업생산의 통일적 운영과 관련하여 김일성은 북한의 실정에서 도 단위는 규모가 너무 크며 군(郡)단위가 적합하다고 평가하였다. 1962년 김일성은 “협동농장은 규모가 너무 작습니다....이와는 반대로 도는 그 규모가 너무 큼니다. 그래서 우리는 군을 기본단위로 골랐습니다”라고 결론내렸다.⁷⁹⁾ 북한의 평가로는 북한의 군은 크기에 있어서나 정책통제적 측면 및 물질기술적 측면에서 볼 때 가장 적합한 지역적 단위로 간주되었다.⁸⁰⁾

지역자립체제의 구축을 위해 김일성은 군(郡)을 주민들의 독립적인 생활공간으로 발전시키도록 요구하였다. 김일성은 1962년 8월 지방당 및 경제일군 창성연석회의에서 군이 단순한 행정상의 단위가 아니라 리와 노동자구를 지도하는 말단지도기관이며, 정치, 경제, 문화적 측면에서 도시와 농촌을 연결하는 거점임을 강조하였다.

군은 리와 노동자구를 지도하는 행정적인 말단조직일 뿐만 아니라 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점입니다....군은 또한 지방경제를 발전시키는 거점이며 농촌에 대한 공급기지로 됩니다....나아가서는 도시와 농촌의 차이를 점차적으로 없애고 공산주의 사회를 건설하는데서도 매우 중요한 의의를 가집니다.⁸¹⁾

79) 김일성, “군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시키게 대하여,” 「김일성저작집 16」, (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 517.

80) 김일성, “우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제,” 「김일성저작집 18」, (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 229

81) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자,” 「김일성저작집 16」, (1982), pp. 244~246.

군은 그 크기에 있어서나 자연경제적조건에 있어서나 그리고 간부와 지도기관들, 물질기술적, 문화적 수단들을 갖추고 있는 점에 있어서나 농촌사업을 통일적으로, 종합적으로 지도하는 지역적 단위로써 가장 알맞습니다....우리나라에서 군은 국가행정체제에서 농촌을 직접 지도하는 말단지도단위이며 지방의 경제문화발전의 종합적 단위입니다. 지방공업과 농촌경리의 발전도 농촌건설과 농촌에 대한 공급사업도 군을 단위로 하여 진행되며 교육, 문화, 보건사업도 군을 중심으로 하여 발전합니다. 군은 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점입니다.⁸²⁾

이러한 조건을 고려하여 북한은 도, 군, 리 행정단위 가운데 시·군 단위 정도의 크기를 지역행정과 경제를 종합적으로 지도하는 거점으로 규정하였다. 물론 도 단위에서도 느슨한 형태로 행정적, 경제적 자립체제가 운영되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 도는 기본적으로 산업시설의 지역배치와 운영에 있어서 중앙과 지방(군)과의 관계를 조정하고 지방의 자립체제가 기능할 수 있도록 배려하는 가교역할을 담당한다. 보다 자급자족적인 지역자립체제는 시·군(구역)단위에서 운영된다. 특히 북한에서 지방경제의 종합적 발전의 기본단위는 군으로 간주되고 있다.

지역적 거점에 관한 우리 당의 사상은 도시와 농촌의 차이, 지역들 사이의 차이를 없애는 데서 정치적 지도의 거점, 지방경제와 문화발전의 종합적 단위, 도시와 농촌의 연계의 거점으로서의 군의 위치와 역할을 전면적으로 밝히고 있다.⁸³⁾

82) 김일성, "우리나라에서의 농촌문제 해결의 몇가지 경험에 대하여," 「김일성 저작집 33」(1987), pp. 392~393.

83) 리기성, 「주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주(1)」(평양: 사회과학출판사, 1992), p. 379.

북한이 시·군(구역) 단위로 독립적인 생활단위를 형성하고 있다는 것은 각종 모범시·군 칭호 쟁취운동에서 잘 나타나고 있다. 매년 각 분야에서 뛰어난 업적을 달성한 시·군(구역)에 모범시·군 칭호를 부여하고 있다. 예컨대, 모범교육군, 모범보건군, 모범준법군, 모범체육군, 8월3일인민소비품생산모범군, 모범산림군, 지방예산제 모범군, 군민일치모범군(92.3 제정), 전기화모범시·군(97.10 제정) 등의 칭호를 시·군(구역) 단위로 수여함으로써 군 단위의 경쟁체제를 강화하고 있다.

시·군(구역)을 지역자립체제의 기초단위로 본다면 북한전역은 148개 군과 25개 시, 36개의 구역 등 총 209개의 지역으로 구획되어 있다. 209개의 지역은 북한이라는 생물체를 구성하는 각각의 세포로서 중요하게 간주된다. 북한은 군을 소개할 때 “전국의 200분의 1”이라는 표현을 자주 사용한다. 209개의 지역세포는 다시 3,322개의 리, 892개의 동, 256개의 노동자구로 나누어져 있고, 동·리·노동자구는 행정조직상 인민반으로, 그리고 경제조직상 작업반과 분조로 나누어져 있다.

나. 시·군(구역)단위의 자급자족적 행정체계

지역자립체제의 가시적 특징은 행정구역을 시·군(구역)단위 이상의 지역에서 자급자족이 가능한 형태로 편성하고 있다는 점이다. 즉 시·군(구역)단위에 농업지대와 공업지대를 동시에 갖추고 있다. 일반적으로 시는 상업과 공업이 주를 이루는 도시화된 상업·공업지대이며, 군은 농업을 위주로 하는 농촌지역이다. 시는 도시행정단위인 구역, 동으로 구성되며, 군은 농촌행정단위인 읍, 리로 구성되는 것이

일반적이다. 그런데 북한은 도시 행정구역에 농업지대를 포함시키고, 농촌 행정구역에는 공업지대를 신설·편입함으로써 행정구역상에 있어서 지역별 자급자족 체제를 갖추도록 하였다.

특별시(평양)와 직할시(남포, 개성)는 구역과 군으로 구성되며, 직할시에 버금가는 광역도시(함흥, 청진, 신의주)는 구역으로 구성된다. 도시의 구역은 지방의 군과 마찬가지로 하나의 독립된 행정단위로 간주되며, 도시행정단위인 동과 농촌행정단위인 리로 구성된다. 평양, 남포, 개성, 함흥, 청진, 신의주 등 6개 대도시를 제외한 일반시의 경우, 구역으로 편성되지 않고 직접 동과 리로 구성되며 간헐적으로 노동자구가 설치되기도 한다. 한편, 지방의 군은 농업지대인 리와 공업지대인 노동자구로 구성되어 있다.

평양특별시의 경우를 살펴보면, 광역도시의 행정단위인 구역 이외에 중화군, 강남군, 강동군, 상원군 등 4개의 농업지역을 편입시켜 제도상 상공업과 농업이 함께 존재하는 자력갱생 체제를 갖추었다. 1963년 5월 강남군과 중화군, 상원군을 평양시로 편입시켰으며, 1983년 4월에는 강동군을 편입시킴으로써 평양시는 4개 군의 농업지역을 확보하였다. 평양시라는 큰 테두리 안에 시와 군을 하나의 행정단위로 묶어 들으로써 농업과 공업의 연계하에 자급자족할 수 있는 체제를 구축하고자 한 것이다.

남포직할시는 강서구역, 천리마구역, 대안구역, 항구구역, 와우도구역 등 5개의 구역과 룡강군으로 구성되어 있다. 용강군은 전문 농업지대이며 도시행정단위로 편성된 구역은 각 구역별로 2~7개의 협동농장을 갖추고 있다. 한편, 개성직할시는 동과 리로 구성된 개성시와 개풍군, 판문군(1955.1 편입), 장풍군(1960.3 편입) 등 3개의 군으로 구성되어 있다. 개성시에 소속된 3개의 군은 모두 전문 농업지대이

며, 개성시 내에도 4개의 협동농장이 편입되어 있다. 이러한 행정체제가 비록 형식적 측면이 강하다 하더라도 지역별로 자급자족을 겨냥하여 편성되었다는 사실은 중요하다.

<표 1> 자급자족적 행정체계

행정단위	도시상공업지대	농촌농업지대
특별시·직할시	구역·시(농업지대포함)	군
광역도시	구역 (동 + 리)	
시·구역	동	리
군	읍·노동자구	리

특별시나 직할시와 같이 큰 테두리 안에 묶어 놓은 각 지역에서는 구역단위로 자급자족적 행정체제를 갖추고 있다. 평양시의 경우 18개의 구역 가운데 중구역, 평천구역, 보통강구역, 모란봉구역, 서성구역, 선교구역, 동대원구역, 대동강구역 등 도심지역에 위치한 구역은 거주, 상업, 공업지대로서 농업생산이 없는 지역이지만, 그 외의 구역은 협동농장을 배속하여 농업생산을 확보하고 있다. 사동구역, 대성구역, 만경대구역, 형제산구역, 승호구역 등 외곽에 위치한 구역은 적게는 1개(대성구역), 많게는 14개(순안구역)의 협동농장을 포함하고 있다.

함흥과 청진, 신의주는 규모가 큰 도시로 동과 리가 구역으로 묶여 있어 구역단위로 자력갱생 할 수 있는 체제로 편성되어 있다. 함흥은 6개 구역, 청진은 7개 구역, 신의주는 3개 구역으로 각각 이루어져 있다. 함흥시의 경우, 성천, 동흥산, 회상, 사포, 해안, 흥남 구역 가운데 성천구역은 농업지대가 포함되어 있지 않고 회상구역은 12개

의 협동농장을, 나머지 구역은 각각 3개의 협동농장을 구비하고 있다. 청진시의 7개 구역의 경우, 포항구역과 수남구역에는 농업지대가 없고 나머지 청암, 신암, 송평, 라남, 부윤 구역은 농업지대를 갖추고 있다. 부윤구역에는 상공업지대와 협동농장 이외에 특이하게 노동자구(부윤)가 들어서 있다. 신의주시는 해안, 광명, 남 구역 등 3개의 구역으로 구성되어 있다.

일반시는 동과 리로 구성되는 것이 보통이며 노동자구가 편입되어 있는 경우도 있다. 예컨대, 평안남도의 안주시(2), 개천시(9), 덕천시(7)와 강원도 문천시(4) 등 공업도시에는 동과 리 이외에 전문공업지대인 노동자구가 편성되어 있다. 그러나 위에 언급한 공업도시 이외에는 대부분 동과 리가 혼합되어 시를 형성한다.

한편, 농촌지역의 군은 농업지대인 리와 공업지대인 노동자구로 구성된다. 물론 농업이나 축산업, 과일생산 등 지역의 특성에 따라 노동자구가 없는 경우도 있다. 평안남도 증산군, 평안북도 선천군을 비롯하여 황해남북도의 여러 지역은 농업생산이 주를 이루기 때문에 노동자구와 같은 전문공업지대는 발전하지 못했다. 또한 맹산군(평남)과 용연군(황남) 등 축산업지역이나 관광산업을 주로 하는 향산군(평북), 송화군(황남)·과일군(황남) 등 과수생산지역, 그리고 꺾산군(평북)이나 화대군(함북) 등 수산업지역 등에는 노동자구가 갖추어져 있지 않다. 노동자구가 없는 군에서도 군 소재지인 읍에 공업시설이 집중되어 있기 때문에 농업과 공업의 복합생산구조를 갖추고 있다고 할 수 있다.

다. 지역 생활세계

지역자립체제의 기본단위인 시·군(구역)은 당과 행정기관을 통해

행정적으로 해당지역의 정치사상적 거점을 형성한다. 시·군은 당과 행정의 말단지도단위로서 당의 노선과 정책을 주민들에게 전달하며 그 집행을 직접 책임지는 정치적 거점이다. 이를 위해서는 해당지역에서 조직사업과 사상사업을 책임지고 있는 시·군당위원회의 기능을 강화할 것을 요구하고 있다. 군당위원회는 “군의 모든 부문 사업을 통일적으로 틀어쥐고 지도하는 정치적 참모부”라고 표현한다.⁸⁴⁾ 이러한 취지에 맞추어 군당위원회의 간부들은 청산리정신과 청산리방법에 의거하여 군중 속에 들어가 군중의 요구를 듣고 해결해주는 군중노선을 실천하도록 독려하고 있다.

군은 정치와 행정, 생산의 말단기관인 리와 노동자구를 직접 지도하는 당과 행정의 말단 지도기관으로 지방의 경제문화 발전의 종합적 단위로서 매우 중요하다. 일반주민들은 군 단위 기관을 거쳐 최종적으로 당의 정책과 경제계획목표를 받아들인데, 군은 이러한 당 정책을 일반주민들에게 전달하는 농촌지도급 간부들을 양성하는 중요한 역할을 담당한다. 또한 도시의 선진문화를 보급함으로써 도시의 생활방식을 전파하는 기능도 수행한다. 군은 군내 지방공업과 농촌경리, 교육문화, 군사 등 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결하는 거점이며 국가사업을 지탱하는 중추적 행정단위이다. 이런 점에서 군의 독립적 활동을 보장하는 것은 중요하며 군 단위별로 자립체제를 갖추어 나갈 필요성이 높아진 것이다.

시·군의 자립적 활동을 강화하기 위해 북한은 시·군 인민위원회가 행정과 경제, 사회문화 등 모든 분야를 자체적으로 운영하도록 요구하고 있다. 대개 같은 군내에서는 자연지리적 조건이 유사하고 경제, 문화발전 수준과 주민들의 생활풍습이 비슷하기 때문에 시·군을 단

84) 김일성, “우리나라에서의 농촌문제 해결의 몇가지 경험에 대하여,” 『김일성 저작집 33』(1987), p. 394.

위로 행정과 경제와 문화를 운영해 나가는 것을 자연스럽게 생각하고 있다. 시·군 인민위원회는 시·군 협동농장경영위원회에서 관리하는 협동농장 및 지방공업, 그리고 상업, 교육, 문화, 보건 사업 등 모든 부문을 고려하여 인민경제발전계획을 수립하고 실행대책을 강구하는 책임을 지고 있다. 물론 시·군 단위의 계획과 실적은 도인민위원회를 거쳐 중앙기관으로 전달된다.

시·군인민위원회는 1998.9 최고인민회의 제10기 1차 회의에서의 헌법개정으로 위상이 달라졌다. 우선, 인민위원회와 행정경제위원회로 구분되었던 조직이 인민위원회로 통합됨으로써 지방기관은 강력한 단일조직으로 변화되었다. 인민위원회는 휴회 중 주권기관이자 행정적 집행기관의 역할을 맡게 되었다. 그러나 지방인민위원회는 기존의 지방기관이 가지고 있던 경제부문에 관한 조직권한이 내각으로 이관되고 집행기능만 갖게 됨으로써 경제부문에 관한 지방기관의 자율적 권한은 축소된 듯 보인다. 중앙의 지도·통제 기능이 강화되었다는 사실이 지역자립체제를 약화시키는 것은 아니다. 오히려 중앙의 강력한 통제하에 지역자립체제를 강화해 나갈 수도 있기 때문이다.

지역자립체제를 형성하는데 있어서 중요한 것은 이러한 내각중심의 통일적 지도체계가 지방의 자립적 경제구조의 근본을 변화시키느냐 그렇지 않느냐 하는 점이다. 내각의 통일적 지도체계가 지방의 기관분위주의의 낭비와 문제점을 방지하고 효율성을 제고하기 위한 부분적인 개혁의 방편인지, 아니면 지방과 지방간의 교환과 거래를 거시적으로 조정하여 구조적 효율성을 도모하려는 것인지 살펴보아야 한다. 경제부문의 조직과 집행활동이 내각의 권한에 위임됨으로써 지방기관의 자율적 권한이 축소되기는 했지만 구조적 측면에서 볼 때, 지역자립체제는 지속될 가능성이 충분히 존재한다.

내각의 통일적 지도를 받는 시·군(구역)은 지방산업공장 건설을

통해 주민들에게 소비품을 공급하고 도시와 농촌간의 차이를 줄임으로써 사회주의 건설을 촉진하는 역할을 한다. 특히 군은 농촌에서 생산되는 농산물을 도시에 공급하며 도시에서 생산된 공산품을 농촌에 공급함으로써 도시와 농촌간의 경제적 연계성을 높여 준다는 점에서 여전히 중요하다. 동시에 군은 농촌의 문화혁명을 추진하는 중추적인 기관으로 기능한다.⁸⁵⁾ 군은 최초원료로부터 완제품생산에 이르는 생산순환공정과 일용잡화, 직물, 철제품, 가구류, 식료품을 비롯한 거의 모든 품종의 소비품을 생산공급할 수 있는 생산구조를 갖춘 자립적 공급구조를 갖추고 있다. 군에는 농기계작업소, 농기구공장, 관개관리소, 가축방역소 등 농업생산과 관련된 지방기업소가 있다.

나아가 각 시와 군은 경제생활에서만이 아니라 군사적 자위국방활동에 있어서도 독립적인 체제를 운영할 수 있도록 배려하고 있다. 지역별 군사자위체제를 강화하기 위해 산업시설을 지역적으로 분산·배치하는가 하면 전시동원물자에 대해서도 지역적으로 분산·비축하고 있다. 또한 지역주민과 군대의 유기적인 지원체제를 구축함으로써 전쟁이 장기화될 경우 게릴라전을 수행할 수 있도록 대비하였다.

시·군 단위에는 또한 주민들의 물질생활을 보장하는 상업, 문화, 보건 기관들이 설립되어 있다. 협동농장을 포함한 농촌지역의 상업활동은 국영상업체계에 편입·운영되고 있지만 인민생활에 대한 지방주권기관들의 책임의식과 역할을 높이기 위해 소매상업에 대한 지도와 관리를 지방에서 담당하도록 하는 조치를 취하였다. 소매상업에 대한 지방관리를 강화하기 위해 군인민위원회에 상업부를 신설하고 군에 독립채산제 기업소인 소매상업관리처를 설립, 그 아래에 농촌리상점과 농촌위탁상점, 군건재상점 등을 운영하도록 하였다.⁸⁶⁾ 군기관이

85) 김일성, “우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제,” 『김일성저작집 18』 (1982), pp. 228~238.

책임을 지고 행정적 지도와 경제기술적 지도를 진행하라는 의미에서 이러한 조치를 단행한 것이다. 생필품을 구입할 수 있는 상점은 시와 군의 동·리에 분산되어 있고, 음식점과 목욕탕, 이발소 등 서비스시설도 동과 리에 들어서 있다. 농촌에서는 협동농장에서 서비스시설을 직접 조직·운영하는데 전반적으로 서비스시설은 시의 중심부와 읍에 집중되어 있다.

교육시설과 문화시설이 각 시와 군, 구역에 고르게 분포되어 있다. 시와 구역에서는 동 단위로, 군에서는 리 단위로 인민학교와 고등중학교가 들어서 있고 시·군 소재지에는 대학이나 고등전문학교가 설립·운영되고 있다. 시·군에는 또한 시·인민병원이 있으며 지역특성에 따라 수 개의 산업병원이 건설되어 있고, 리에는 리인민병원 혹은 리 진료소가 들어서 있다. 읍에 문화·보건시설이 건립되어 있으며 리 단위에도 형식적이거나 문화회관과 보건소가 들어서 있어 주민들의 생활은 시·군 단위로 이루어진다.

2. 시·군의 자급자족적 경제구조

가. 재정과 노동력

지방경제는 지방경제기관에 소속되어 관리·운영되고 발전하는 경제부문으로 지방공업과 농업, 지방차원의 건설사업과 상업 등이 여기에 포함된다. 군 단위로 운영되는 지방경제는 지방에 있는 유희노동력과 유희자재, 원료자원을 활용하여 노동력과 재원에 대한 국가적 지출을 크게 소비하지 않고 지방주민들의 생활에 필요한 시설을 갖

86) 김일성, "우리나라에서 농촌문제해결의 몇가지 경험에 대하여," 「김일성저작집 33」(1987), p. 397.

추는데 기여한다. 이러한 지역자립체제는 시·군 단위로 자립적 지방 재정을 운영하고 있다는 점에서 제도적으로 뒷받침된다.

북한은 중앙과 지방간의 기능 및 재원을 분할하고 지방공업의 발전에 의하여 시·군 단위로 소비재를 자급자족케 함으로써 지방예산 수요를 지방 자체의 재원으로 조달한다. 중앙예산이 화폐자금을 전국적 규모에서 형성하고 분배·이용하는데 비해, 지방예산은 “국가의 중앙집권적 지도 밑에 지방주권기관들이 지방의 살림살이를 자체로 해 나가는데 필요한 자금을 마련하고 이용”하는 제도이다.⁸⁷⁾ 각 시·군은 지방예산에 소속된 기관 및 기업소로부터 수입을 확보하여 국가의 보조 없이 자체적으로 재정을 운영한다. 시·군이 자체적으로 수입과 지출을 충당하여 지방경제발전을 위한 국가의 부담을 덜어줌으로써 국가경제발전에 기여한다고 주장한다.

시·군은 철저히 자력갱생의 원칙으로 농업과 지방공업을 발전시켜 지방재정을 충당하도록 행정적으로 배려되어 있다. 지방예산의 수입 원천은 “거래수익금, 국가기업이익금, 고정재산상환비, 중앙과 도 예산소속 기관, 기업소들이 납부하는 지방유지금, 국가재산판매 및 기타수입” 등으로 이루어진다.⁸⁸⁾ 지방예산으로 지출되는 부분은 지방적 의의를 가지는 인민경제에 대한 지출, 사회문화시책에 대한 지출, 지방기관들의 유지비 등의 항목 등이다. 즉 지방산업 및 농촌경리, 지방상업, 지방의 도시경영, 탁아소, 유치원, 도서관, 진료소 등 지방의 교육, 문화, 보건 부문 등에 자금이 지출된다.⁸⁹⁾ 초과수입은 중앙정부에 납부하도록 하고 거래수입금을 기준으로 중앙정부에 세금을 납부하도록 한다.

87) 사회과학출판사, 「경제사전 1」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 215.

88) 사회과학출판사, 「경제사전 2」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 443.

89) 사회과학출판사, 「위의 책」, p. 443.

지방예산에서 가장 중요한 것은 중앙예산과 지방예산의 항목을 명확히 구분하여 지방마다 재정수입과 재정지출을 자체로 맞추도록 하는 것이다. 중앙예산과 지방예산의 계선을 가르는데 있어서 중앙과 도, 시, 군에 소속시킬 수입지출 항목을 정확히 갈라주는 것이 중요하다.⁹⁰⁾ 중앙예산소속 기관, 기업소는 대규모 국영기업소와 기관, 전국적 의의를 가지는 기관, 기업소와 사회문화기관, 국가관리기관, 사업상 특성을 가지는 사회안전, 사법, 검찰, 재판기관, 철도운수기관이다. 반면, 지방예산소속 기관, 기업소는 중소기업소의 기관, 기업소, 지방적 의의를 가지는 기관, 기업소, 사회문화 및 국가관리 기관이다.

지방기관이 수입초과분의 이익을 남겨 중앙예산에 넘길 경우 국가는 지방기관에 물질적 우대와 혜택을 부여하도록 방침을 정해놓고 있다. 지방기관의 물질적 우대는 우대기금과 예비기금 형태로 실현된다. 지방기관은 예산수입계획을 초과수행했을 경우 수입초과액의 일부는 우대기금과 예비기금으로 적립한다. 우대기금은 지방의 경제문화를 발전시키기 위한 자금과 상여기금으로 이용되며, 예비기금은 자체책임이 아닌 경영손실과 자연피해로 인한 손실을 보상하는데 이용된다.

지방예산은 지방기관에 자체적으로 활용할 수 있는 재정부분을 허용함으로써 지방경제발전을 도모하는 기능을 한다. 지방주민들이 예산수입을 늘이기 위해 자발적으로 노력함으로써 지방공업을 발전시키고 서비스시설을 늘려 주민들의 생활편의를 활발히 제공하도록 하고자 하는 것이다. 또한 자체로 벌어서 지방살림을 꾸려나가는 자력갱생의 원칙을 구현하고 있기 때문에 간부와 근로자들이 나라살림살이에 대한 주인의식을 가지고 창발성을 더 발휘하도록 하는 기능을 한다. 나아가 지방공업을 발전시키고 편의봉사사업을 개선하여 국가

90) 사회과학출판사, 「경제사전 2」, p. 443.

로 하여금 지방경제에 대한 부담을 덜고 자본축적에 힘을 집중할 수 있도록 돕는 목적을 갖고 있다.

지방산업공장과 협동농장, 협동조합, 상점에서 생산되는 이익금 중 일부를 중앙정부에 납부하고 거래수입금으로 들어가는 세금을 제외하면 나머지는 지방기관이 처분할 수 있는 지방예산이 된다. 북한의 국가예산 가운데 1984년의 경우 중앙예산과 지방예산의 비율⁹¹⁾은 85% 대 15%로 지방공업이나 협동농장 등의 규모에 비해 지방재정은 그리 높은 편은 아니다.

시·군(구역)은 농산물과 생필품의 자유수매를 통해 재정을 마련하고 지역주민의 수요를 최대한 자체적으로 보장한다. 북한은 협동농장과 협동조합, 가내반 등에서 생산하는 농산물과 생필품을 전 국가적 차원의 계획수매와 시·군(구역)단위의 자유수매활동을 통해 주민수요를 보장한다. 계획수매란 국가의 경제발전에 중요한 의의를 갖는 수매품종을 국가가 계획적으로 사들이는 활동을 말한다. 정부는 국가적으로 중요한 품목에 대해 미리 예상한 생산계획에 맞추어 사전계약제로 국정가격을 적용하여 우선적으로 확보한다. 이러한 품목을 의무수매품종으로 규정하고 있다. 초기에는 곡물에 대해서만 적용했으나 현재는 공예작물, 유지작물, 과실류(사과, 배), 큰 집짐승(소, 돼지 등) 및 가죽, 잎담배, 짚제품 등으로 확대되었다.⁹²⁾ 계획수매는 국가가 중요 농산물을 계획적으로 확보함으로써 주민수요에 대한 공급을 원활히 하고 또 협동농장도 생산물을 계획적으로 안전하게 팔 수 있는 제도화한 것이다.

지방차원에서는 자유수매활동이 큰 의미를 지닌다. 자유수매는 국

91) 국토통일원, 「북한경제통계집」(서울: 국토통일원, 1986), pp. 163~165; 국토통일원, 「북한경제개관」(서울: 국토통일원, 1989), pp. 25~27.

92) 사회과학출판사, 「경제사전 2」, p. 262.

정가격을 적용하는 계획수매와는 달리 해당 지역에서 형성되는 가격에 의해 진행될 뿐만 아니라 수매의 이익이 직접 지역기관이나 개인에게 돌아가기 때문이다. 자유수매는 시·군(구역)의 식료품수매상점, 일반용품수매상점, 8·3인민소비품수매상점과 같은 전문적인 수매기업소와 식료품상점, 사회급양망과 같은 수요기관에 의해 실시되고 있다. 수매기업소는 지역의 수요공급상황에 의해 자율적으로 형성된 가격을 적용하여 수매한다. 의무품종 이외의 모든 품목에 대해 수매할 수 있고, 의무품종에 대해서는 의무수매, 즉 계획수매가 끝난 다음에 자유수매를 할 수 있도록 허용되어 있다.

지방재정을 자체적으로 충당하기 위해 지방공업과 농업, 수산업, 인민봉사사업, 수매사업 등을 적극 개발하도록 요구되고 있다. 지방주민의 생필품 공급을 담당하고 있는 지방산업은 지방재정의 주요 재원이다. 지방산업공장은 대부분 모든 군에 유사한 형태로 들어서 있어 지역주민에 필요한 생활필수품을 생산·공급한다. 또한 지방특산물을 활용한 지방산업과 가내반·부업반의 8·3인민소비품 생산·판매, 외화벌이, 관광산업 등을 통해 부분적으로 자립체제를 운영하기 위한 재정을 마련하고 있다. 유통부문에서도 8·3인민소비품을 수급하는 전문상점과 직매점을 설치하여 지방재정을 충당하고 있다.

지방예산은 초기에 주로 교원, 의사, 정무원들의 임금 지불이나 건설사업 등에 지출되었다. 김일성도 “우리는 그때 지방예산제를 전면적으로 실시하여 모든 도, 시, 군들에서 국가보조금을 받지 않고 자체로 벌어서 자기 지방에 있는 교원, 의사, 정무원들의 로임을 주며, 학교 같은 것을 건설하라고 하였습니다”라고 표현하였다.⁹³⁾ 그러나 “지방산업공장들에서 번 돈을 가지고 로동자, 사무원들의 생활비나

93) 김일성, “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여,” 『김일성저작집 30』 (1985), p. 225.

주고 건설이나 좀 하는 정도에 그칠 것이 아니라...지방예산을 높이 세워 지방들에서 일용잡화를 비롯한 소비품을 많이 생산하며 편의봉사시설을 늘이고 봉사사업을 개선”하는데 지출하도록 요구되었다.⁹⁴⁾ 김일성은 북한에서 가장 부족한 것이 일용잡화라고 하면서 바늘, 가위, 안경테, 단추 같은 소소한 일용품들을 자체적으로 많이 만들도록 독려했다.

그러나 지역자립체제를 분석함에 있어서 보다 중요한 것은 현재 지방기관이 재정적으로 자립하는가 그렇지 않는가 하는 문제가 아니라 유사시에 지리적 이동이 차단되더라도 자급자족 체제를 지탱할 수 있는가 하는 점이다. 현재는 지역에 들어선 중앙산업시설과 지방산업시설, 농장에서 생산된 많은 부분을 중앙으로 올려 보내고 있다. 그런데 유사시에 지역에 들어선 산업시설과 농장 등 물리적 토대를 활용하여 재정적으로, 경제적으로 자립할 수 구조가 갖추어져 있는가 하는 것이 지역자립체제를 운영하기 위해 중요하다. 현재 중앙산업과 지방산업의 비율은 각 지역별로 다르지만 대개 중앙공업이 60~70% 정도이고 지방공업이 30~40%를 차지한다. 북한의 중심부인 평양을 감싸고 있는 평안남도는 북한에서 중앙공업시설이 가장 많이 들어서 있는 곳으로 지방산업 비율은 적은 편이다. 반면, 농업지대인 황해남북도도는 지방산업 비중이 큰 편이다.

시·군 단위로 자급자족체제를 구축하기 위해서는 일정한 규모의 노동력 확보를 필요로 한다. 북한이 그 동안 시·군 단위를 넘어서는 지리적 이동을 그 동안 통제해 온 것은 지역자립체제의 효율적인 작동을 위해 자연스러운 조치라고 볼 수 있다. 제한된 지역공동체에서 자립을 하려면 노동력의 급격한 이동은 경제활동에 큰 타격을 줄 가

94) 김일성, “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여,” 「김일성저작집 33」(1987), p. 172.

능성이 있다. 따라서 일정한 수준의 노동력을 항상 유지하는 것은 필수적이다. 북한은 1998년 9월 헌법개정 시 거주·여행의 자유를 추가로 명시하기 전까지 헌법에 다른 모든 기본권, 예컨대 언론·집회·출판·결사의 자유, 종교의 자유 등을 언급해 놓았지만 거주·여행의 자유만은 유일하게 명시해 놓지 않았다. 군 단위의 주민이동을 허용한다고 명시한 정책변화를 시·군 단위의 지역자립체제를 변경하는 것으로 보는 것은 시기상조이다. 그 보다는 시·군 단위의 자립체제하에서 부족한 식량을 구하기 위해 주민들의 타 지역으로의 이동이 불가피했고, 최근에는 외화벌이까지 시·군 단위에 책임을 부여함으로써 주민들의 지리적 이동의 필요성이 요구되었기 때문으로 보인다.

국가경제가 취약해진 1994년부터는 3대 제일주의의 방침에 따라 농업과 지방공업, 외화벌이를 집중적으로 실시하도록 요구하는 등 지방에서 재정과 노동력을 자체적으로 활용하도록 권유하였다. 지역별 자력생성의 목적을 달성하기 위해 지역별로 지방의 내부예비를 동원하여 자립체제를 가동하는 것이다. 완충기에 제시된 혁명적 경제전략은 국내에서 요구되는 소비재를 자체로 충분히 생산·보장할 수 있도록 소비재 생산구조를 강화하는 것인데, 여기에서 자체로 공급한다는 것은 해당기관과 지역별로 국가적 지원 없이 자급자족한다는 지역자립정책인 것이다.

또한 석탄, 전력, 철도운수 분야를 우선적으로 발전시킨다는 정책의 변화도 절박한 경제상황에서 대규모 국가사업을 기대할 수 없으며, 결국 지방의 중소규모 연료와 동력을 적극 활용하도록 강조하고 있다. 혁명적 경제전략이 발표된 이후 1994년부터 북한의 각 지역별로 중 소형 수력발전소를 건설하여 전기를 공급하는 사업을 추진하고 있는 것도 지역자립체제를 강화하는 것이다. 중앙정부에서 추진하는 대규모 동력사업은 국가적으로 필요한 중앙산업에 충당하고 지방산

업공장과 공공건물, 주민난방과 조명, 농기계운영 등에 사용되는 전력과 수송문제는 지역 자체적으로 생산·공급하도록 장려하고 있다.

군을 단위로 하여 지방경제를 종합적으로 발전시켜 인민생활 문제를 모든 지역들에서 다 자체로 해결할 수 있는 경제토대가 마련되게 됨으로써 제국주의자들과 원수들의 그 어떤 압력과 경제봉쇄 책동에도 끄떡없이 인민대중 중심의 우리식 사회주의의 우월성과 생활력을 과시하고 있다.⁹⁵⁾

위의 주장에서 지역별로 자력갱생 체제를 구축하기 위해 노력해야 한다는 사실을 더욱 강조하고 있음을 볼 수 있다. ‘고난의 행군’을 전개하는데 있어서 “위에서 대주면 좋고 안대주어도 제힘으로 해낸다는 비상한 각오”로 임할 것을 요구하였다.⁹⁶⁾ 이 말은 북한에서 지역별 자립체제가 유지되고 있음을 드러내는 대표적인 어휘라고 할 수 있는데, 경제사정이 열악해진 최근 수년동안 빈번하게 사용되고 있다. 도, 시, 군별로 지방의 자원을 최대한 효과적으로 활용하여 “없는 것을 만들어 내고 모자라는 것은 찾아내는” 지역별 자력갱생의 실현을 강도 높게 주장하고 있다.

나. 농업·어업·축산업 등 먹는 문제

지역자립체제를 가동하기 위해 가장 중요한 부분은 농업, 어업, 축산업 등 먹고사는 문제이다. 그 가운데서도 지역의 자립을 보장하기

95) 강영원, “지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 인민생활을 균형적으로 향상시켜 우리식 사회주의 우월성을 더욱 높이 발양시키는 중요 담보,” 『경제연구』 1994년 제3호, p. 18.

96) 림중훈, “올해의 총진군은 <고난의 행군>을 승리적으로 결속하기 위한 최후 돌격전,” 『경제연구』 1997년 제1호, pp. 2~4.

위해서는 우선 농업생산을 확보해야 한다. 농업생산은 지역협동농장을 포괄하는 군협동농장 경영위원회에서 담당한다. 군은 농업에 필요한 시설과 기술 등 생산활동을 체계적으로 지도하며 농촌경리를 담당한다. 농업은 성격상 지역적으로 분산되어 있기 때문에 군정도의 단위에서 관리하는 것이 가장 현실적인 정책으로 간주되고 있다.

전국에는 3,322개의 리가 있으므로 리의 수만큼 협동농장이 있다고 볼 수 있으며, 시·군(구역)당 평균 15~20여 개의 농장을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 농업 경작지 비율이 가장 높은 지역은 남포시와 황해남도, 평양시로 경작지 비율이 30%를 넘는다. 반면 자강도와 양강도 등 내륙지방은 5~6%만이 경작지이며 나머지는 산지로 구성되어 있다. 경작지는 대부분 밭으로 구성되어 있다. 강원도, 함경남북도 등 동부지역은 경작지 비율이 10% 내외로 평안남북도나 황해남북도 등 서부지역의 25% 경작지 비율에 비해 매우 적은 편이다.

농촌지역에서 군 단위로 농업생산을 확보하며, 도시지역에는 구역에 소속되어 있는 협동농장 혹은 국영농장을 통해 농업생산을 확보한다. 협동농장과 국영농장의 비율이 어느 정도인지 정확하지는 않지만 1989년의 경우 농지면적을 기준으로 볼 때 협동농장이 91%, 국영농장이 9%를 구성하는 것으로 보였다.⁹⁷⁾ 그러나 협동농장의 전인민 소유로의 확대가 계속 추진되고 있기 때문에 국영농장의 비율은 증가일로에 있을 것으로 보인다. 1996년의 경우, 국영농장 수는 1,241개로 나타나 63:37의 비율을 이룬다.⁹⁸⁾ 한편, 1993년 현재 노동력을 기준으로 살펴보면, 북한의 전체농민(3,381,930명) 가운데 협동농장농민(2,588,925명)을 제외한 인구는 793,005명으로 이 인구를 국영농장농

97) 안동일, 「갈라진 45년 가서본 반쪽」 (서울: 들베개, 1990), p. 59.

98) 방관호, 「최근 북한의 농업현황과 식량사정」(통일연구원 초청세미나, 1997. 4.2).

민으로 가정한다면 협동농장농민과 국영농장농민의 비율은 76:24가 된다.

곡물(양곡)에 관한 한 개인매매를 금지하고 국가만이 유일적으로 수납, 수매하는 중앙집권적 관리를 원칙으로 하고 있다. 중앙정부는 지방정부의 양정부서를 통해 협동농장에서 생산된 곡물을 수매한다. 정부는 곡물생산에 소요된 작업량을 공수로 표시하여 공수 당 생산성과 가격을 결정하고 생산물의 전량을 수매한다. 지역농민들에게 노동인센티브를 부여하기 위한 '작업반 우대제'에 근거하여 목표량 초과 달성 시 전체수확의 10%를 수확즉시 작업반 내에서 곡물을 분배하도록 허용한다.⁹⁹⁾ 나머지는 협동농장에 귀속되어 전량 국가에서 수매한 후 전체농장 단위로 다시 분배받는다. 농민들에게는 생산에 소요된 공수만큼 배급형식으로 분배하는데, 학생이나 군인, 노동자 등 외부 노동력이 투입된 만큼 제외한다.

곡물에 대한 국가의 중앙집권적 관리 역시 지역단위로 이루어진다. 북한은 곡물에 대한 중앙의 유일지령체제를 수립해야 하다는 점을 가장 우선적으로 강조하고 있으나, 그 실행방법에 있어서는 시·군 등 지역기관이 담당한다. 도 단위의 기관은 곡물에 대한 생산과 기술관리를 책임지도록 하고 있고 시·군은 양정정책의 말단집행기관으로 곡물의 수매와 관리를 실질적으로 책임지고 있다. 곡물의 수매·관리를 직접 책임지는 시·군 인민위원회의 양정부는 지역의 보안기관들의 협력을 받아 배급장부를 만들고 가장 적절하게 배급하도록 지시를 받고 있다.

우리 당은 단일한 국가량정체제를 세움에 있어서 다음으로 군을 단위로 하는 량정관리체제를 세우도록 하고 있다. 군을 단위로

99) 안동일, 「갈라진 45년 가서 본 반쪽」, (서울: 돌베개, 1990), p. 44.

하는 량정관리체계를 세우는 것은 사회주의 건설에서 지역적 단위와 거점으로서의 군의 위치와 역할을 과학적으로 분석한데 기초하여 취해진 정당한 방침이다....그러므로 우리 당은 량곡의 수납, 수매와 보관, 가공 및 공급사업을 내용으로 하는 량곡관리기능을 시, 군 인민위원회에 부과하도록 하고 그에 필요한 기구와 량정사업소를 내오도록 하였다.¹⁰⁰⁾

지역기관이 협동농장과 농민들로부터 양곡을 수매하는 형태는 앞에서 언급한 바와 같이 계획수매와 자유수매로 진행된다. 수매의 구체적 방법은 수매용 공업상품과 교환하는 현물교역과 위탁수매, 예약수매, 순회수매 등의 다양한 수매방법이 사용된다.¹⁰¹⁾ 지역기관은 농민들이 가지고 있는 여유양곡을 수매하기 위해 농민들이 자발적으로 곡물을 팔도록 정치사상사업을 적극적으로 전개하도록 지시하고 있다. 또한 수매 이외에 농업생산에 소요된 농기계작업료, 관개사용료, 비료교역곡 등 국가가 제공한 서비스 비용을 계산하여 곡물을 확보한다.¹⁰²⁾

지역기관은 확보한 곡물을 양곡창고에 보관하여 관리한다. 곡물공급대상을 정확히 파악하여 식용, 사료용, 공업용 등 필요부문에 따라 곡물을 배급하도록 되어 있다. 이를 위해 식량공급소를 합리적으로 배치하고 있다. 국가배정과 지방배정체계를 세우고 식량수요공급 계획을 수립하되 지역간 수송의 필요성이 증대되고 있어 지역간 수송을 원활히 보장하기 위한 대책마련이 점차 중요해지고 있다.

북한은 1970년대 중반부터 1980년대 중반까지는 배고프지만 근근히 생활할 수 있는 정도였으나 1980년대 후반부터 식량사정이 악화

100) 사회과학출판사, 「경제사전 2」, p. 470.

101) 사회과학출판사, 「위의 책」, p. 469.

102) 사회과학출판사, 「위의 책」, p. 469.

되기 시작하여 1993년에는 식량자급률이 58.7%를 기록할 정도로 만성적인 식량난을 겪었다.¹⁰³⁾ 1990년이래 북한경제는 계속 마이너스 성장을 기록하였고 1992년이래 매해 200만 톤 정도의 식량이 부족하였다. 즉 북한은 1995년과 1996년 대규모 수해로 인해 곡물생산이 악화되기 이전에도 이미 총수요량의 60~70% 밖에 생산하지 못하였다. 따라서 지역적 차원에서도 현재 곡물을 자급자족할 수 없는 형편임은 두말할 나위 없다. 그러나 먹는 문제를 지역별로 확보하기 위한 정책적 측면에 주의를 기울여야 한다.

각 농장은 20~30여 개의 작업반으로 구분된다. 지역에서는 먹는 문제를 자체적으로 해결하기 위해 농장에 곡물생산을 전담하는 농산 작업반 이외에 남새작업반, 과수작업반, 축산작업반 등 별도의 농산물을 생산하는 농장을 갖추고 있다. 지역적 특성에 따라 잠업과 같은 특수농산물을 재배하고 농업생산을 지원하기 위한 기계화작업반, 보수작업반, 밭작업반 등이 조직되어 있다.

각 군은 지리적 환경을 활용하여 자립성을 제고해야 하는 바, 먹고 사는데 있어서 과수업과 수산업, 축산업도 중요한 비중을 차지한다. 특히 평야지대가 아닌 산간내륙지방에서는 먹는 문제를 해결하기 위해 지역의 특수성을 살린 과수업을 개발하고 있다. 신양군의 경우를 예로 들면, 내륙산간지대의 지리적 특성을 활용하여 도토리, 머루, 다래 등의 약초를 비롯하여 산과일, 산열매, 산나물을 채취하여 약제와 청량음료, 식료품을 생산·공급한다. 신양군은 산과실공장 뿐만 아니라 초물공장, 토기공장, 기념품공장, 일용품공장, 차생산협동조합을 완전히 군 자체의 원료로 생산하고 있다고 주장한다.¹⁰⁴⁾

103) 최수영, 「북한의 농업정책과 식량문제 연구」(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 69~74.

104) 김종호, “군의 역할을 높여 지방경제를 발전시키는데서 얻은 몇 가지 경험,” 「근로자」 1991년 8호, pp. 87~91.

먹는 문제를 해결하기 위해 축산업은 1990년대 들어 매우 강조되고 있다. 김정일은 “풀을 고기와 바꾸자”라는 슬로건을 내세워 토끼 기르기운동 등 축산업 발전을 장려하고 있다. 김정일은 1996년 8월 목초지 조성과 염소 사육을 확대할 것을 지시했고, 이에 따라 최근 3년 동안 사육염소의 수는 4배로 늘어났고 수십만 정보의 목초지가 조성되었다고 한다.¹⁰⁵⁾ 김정일의 구상과 의도를 받들어 각 도·시·군 협동농장에서 축산작업반 분조들을 더 신설하고, 풀판조성과 풀먹는 집짐승을 대대적으로 기르기 위한 투쟁을 벌이고 있다고 한다. 이에 따르면 전국적으로 염소기르기를 전문으로 하는 축산작업반, 분조가 2,300여 개로 늘어났고, 청년들에 의하여 조직된 청년작업반, 분조도 300여 개에 도달했다고 한다. 개성시에서는 염소가 지난해에 비해 1만 마리나 증가했고, 청진광산금속대학에서는 2,000여 마리의 토끼를 사육했으며, 평양시 순안구역 태암협동농장에서는 토끼사육을 위해 4~5정보의 아카시아림과 1정보 이상의 풀판을 조성했다고 보도하였다. 이처럼 각지 근로자들과 청소년 학생들이 풀판조성사업을 크게 벌이며 집짐승 사양관리에서 많은 성과를 거두고 있다고 한다.¹⁰⁶⁾ 축산업은 돼지, 양, 염소, 토끼, 닭, 오리, 메추리, 계사니 등 각종 가축기르기로부터 양봉사업에 이르기까지 다양한 분야를 포괄한다.

먹는 문제는 과일재배와 축산업에 그치지 않고 수산업에 대한 강조로도 나타난다. 수산성 산하에 양어관리국과 도, 시, 군에 양어사업소를 두고 붕어, 잉어, 초어 등을 대량으로 기르고 있고, 천해양식사업소에서는 대합, 섭조개, 김, 다시마 등 패류와 해조류를 생산하고 있다. 김정일은 1999년 5월 조선인민경비대 제1216부대 양어장을 방

105) 「로동신문」, 1999.8.19.

106) 「평양방송」, 1999.7.18; 「중앙방송」, 1999.7.21; 통일부, 「주간북한동향」(제444호, 99.7.17~23), pp. 15~16.

문한데 이어, 8월에는 '라호진이 일하는 양어사업소'를, 9월에는 '차주현동무가 지배인으로 일하는 양어사업소'를 시찰¹⁰⁷⁾하는 등 지역적 특성을 살린 양어사업을 강화하도록 하고 있다.

북한은 먹는 문제에서 자급자족하는 것을 지역자립체제의 구축에 매우 중요한 요인으로 간주하고 국가정책으로 적극 홍보하고 있다. 전천군 상업관리소와 맹산군은 군 단위 자립체제의 모범으로 널리 강조되고 있다. 전천군 상업관리소는 장풍덕의 버려진 땅을 개간하여 정보당 거름을 100톤씩 주고 김을 매어 연간 옥수수 생산을 정보 당 12톤 이상을 생산했다고 칭송받고 있다.¹⁰⁸⁾ 또한 맹산군은 산골짜기와 강하천 주변에 논을 조성하고 산촌마을을 산기슭에 옮겨 그곳에 논을 만들어 식량문제를 자급자족한 군으로 모범을 삼고 있다.

지역차원에서 먹는 문제를 원활하게 해결하기 위해 장마당, 농민시장을 통한 교환과 거래를 제도적으로 허용하고 있다. 농민시장이란 "협동농장들의 공동경리와 협동농민들의 개인부업경리에서 생산된 농산물과 축산물의 일부를 농민들이 일정한 장소를 통하여 주민들에게 파는 상업의 한 형태"¹⁰⁹⁾이다. 이는 국영 및 협동단체가 모든 유통체계를 총괄적으로 취급하는 것이 거의 불가능함에 따라 계획경제의 비업적성을 시정하기 위해 수요공급의 자본주의적 형태를 부분적으로 허용하는 제도이다. 농민시장은 1958년 8월 농업에서 협동화가 완료됨과 동시에, 이전까지 있었던 농촌시장이 폐지되고 대안적 방편으로 생겨났다.

107) 「연합뉴스」, '북한소식' 1999.9.26.

108) 한태홍, "군 지방경제의 종합적 발전과 인민생활의 향상," 「경제연구」 1995년 제1호, p. 9.

109) 김일성, "사회주의 경제의 몇가지 이론문제에 대하여," 「김일성저작집 23」 (1983), p. 465.

농민시장에서는 터밭에서 생산된 식품을 교환하고 거래함으로써 먹는 문제를 해결한다. 1977년 토지법의 개정으로 개인에게 50평까지 허용했던 터밭을 20평 내지 30평으로 줄이고 그 대신 이 터밭에서 생산된 채소류는 농민시장을 통해 물물교환이나 판매가 활성화 되도록 유도했다. 농민시장에서 가격은 판매자와 구매자 사이의 합의에 의해서 결정되지만 국정소매가격의 강력한 영향을 받으면서 제한된 범위 내에서 가격이 결정된다.¹¹⁰⁾ 농민시장의 개장은 1개군 단위에 1~2개소를 지정하고 월3회의 농민휴일(1일, 11일, 21일)에 열리고 있다. 농민시장에서의 교환과 거래를 통해 지역주민들은 먹는 문제를 자체적으로 해결하도록 요구되고 있다.

이와 같이 북한은 먹는 문제를 지역 자체적으로 해결하도록 하기 위해 이미 상당한 시장적 요소를 도입하고 있음을 볼 수 있다. 국가 계획에 의한 수급과는 별도로 시장적 수요공급과 교환원칙에 의해 운영되는 농민시장이 형성되어 있다. 동시에 지역주민들은 작업반, 분조 혹은 개인 단위로 축산물, 수산물, 농산물에 대한 생산활동을 부업으로 하도록 장려받고 있다. 북한이 강력한 중앙통제에 의해 사회주의적 방식을 유지하고 있다는 것은 자급자족적 지역의 경계를 넘어서는 시장메카니즘의 형성과 교환활동을 억제하고 있다는 것으로 해석해 볼 수 있다. 즉 전국적 차원의 시장메카니즘 작동과 노동 활동을 금지함으로써 사회주의적 생산, 소비의 방식을 유지하고 있다. 그러나 자급자족을 목표로 하는 지역차원에서는 지역내의 먹는 문제를 자체적으로 해결하기 위해 물질적 인센티브 제공과 시장적 교환 메카니즘을 활용하고 있다. 국가의 계획과는 별도의 농민시장이 형성되어 있고, 축산물, 수산물, 농산물에 대한 작업반, 분조, 개인들의 부업을 장려함으로써 먹는 문제의 생산효율화를 달성하고자 한

110) 사회과학출판사, 「경제사전 1」(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 368.

것이다. 이렇게 볼 때 자급자족적 지역자립체제는 이미 상당한 시장적 요소가 도입되어 운영되고 있음을 알 수 있다.

다. 지방공업 육성

북한에서 지방공업은 중공업과 경공업, 생산과 소비, 도시와 농촌의 균형적 발전을 도모하기 위한 장치임과 동시에 전쟁에 대비한 중소규모 산업의 분산적 발전전략의 일환이었다. 북한의 지방공업 육성은 중공업 우선정책으로부터 파생되는 불균형적 성장을 보완하고 자력갱생의 원칙과 혁명적 균중노선을 충실히 반영하고자 추진된 발전전략이다. 그러나 보다 중요한 사실은 제2장과 3장에서 지적되었듯이 중국의 지방공업 확충정책에 큰 영향을 받았으며,¹¹¹⁾ 전쟁과 같은 유사시를 대비하여 체제생존능력을 확보하기 위한 거대전략으로 강도 높에 추진되었다. 북한은 당시 지방공업의 생산기반이 거의 전무한 상태였으나 전쟁의 위험이 상존하는 한반도의 특수한 상황에서 지역자립체제를 구축하기 위해서는 전략적으로 지방산업공장 건설이 필요하였다.

북한은 1958년 6월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 지방공업을 발전시켜 시, 군(郡)단위에서 인민소비품을 생산하는 중소규모의 지방산업공장을 건설하도록 한 지방공업 육성정책을 발표하였다. 즉 대규모 중앙공업 공장 건설을 계속하면서 동시에 전인민적 운동으로 지방공업을 발전시키는 병진정책에 근거하여 전국적으로 모든 시, 군에 한 개 이상의 중소규모 지방공업공장을 건설하기로 결정하였다. 그 결과 “지방원료원천을 동원하여 주로 소비품에 대한 지방적 수요를 충족시킬 목적”을 띤 지방공업이 창설되었으며, 지도관리와 운영

111) 최신림, “한의 지방공업: 발전과정과 관리제도,” p.261.

은 전적으로 지방경제기관이 담당하였다.¹¹²⁾ 따라서 시·군은 지방공업을 발전시켜 주민들에게 자체적으로 소비품을 공급하며 도시와 농촌간 상품유통을 원활하게 하는 상업적 연계를 강화하여 주민생활을 보장하도록 제도화되었다.

지방공장 건설에 대한 발표가 있는 후 3개월 동안 1,000여 개의 지방산업공장이 건설될 정도로 지방공업은 각 지역별로 급속히 확대되었다.¹¹³⁾ 1959년 10월 전국 지방산업 및 생산협동조합 열성자대회와 1962년 창성연석회의를 계기로 지방공업은 한 단계 높은 차원으로 발전하였다. 1964년 2월 당 제4기 8차 전원회의에서 군(郡)을 지방경제문화의 종합적 단위라고 규정하였고 지방공업은 시, 군 단위 산업으로 정착되었다. 지방산업공장을 본격적으로 건설하기 전에는 각 지방에 농기구공장이나 양정사업소, 일제시대부터 있었던 탄광 등 열악한 시설이 전부였다. 지방산업공장 건설에 대한 전국적 운동이 시작되면서 직물공장, 종이공장, 장공장, 가구공장, 식료공장 등 기초생활품 관련 공장들이 각 지역별로 7~8개 혹은 10여 개씩 건설되었고, 국가전체 소비품생산의 절반을 군에서 자체적으로 해결한 것으로 보인다.¹¹⁴⁾

1970년 2월의 전국 지방산업 일군대회에서 김일성은 “모든 군들에 지방산업공장들을 새로 몇 개씩 더 꾸리기 위한 군중적 운동을 힘있게 벌일 것”을 주창하였다. 이에 따라 북한은 1970년 한해 동안 1,760여 개의 지방산업공장들이 건설되었다고 주장한다.¹¹⁵⁾ 건설된

112) 사회과학출판사, 「경제사건 2」, p. 439.

113) 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1971」, p. 263.

114) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 더욱 높이자,” 「김일성저작집 16」(1982), p. 255.

115) 장명금, “지방공업의 보다 급속한 발전은 현시기 우리 나라 사회주의 건설의 절박한 요구,” 「근로자」 1971년 2호, p. 43; 최신림, “북한의 지방공업,” p. 263.

지방산업공장의 종류는 다양하다. 국가에서 일관된 정책을 추진했겠지만 특정종류의 산업이 전국적으로 반드시 같은 시기에 일률적으로 건설된 것은 아니다. 어떤 종류의 산업이 어느 시기에 집중적으로 건설되었는가 하는 것은 각 지역마다 다르게 나타난다. 지역적으로 볼 때 1950년대에 집중적으로 지방공장이 건설된 지역이 있고 1970년대에 본격적인 지방공장이 들어선 지역도 있다. 그러나 개략적으로 일반화시켜 본다면 직물공장, 장공장 등은 1950년대 말에 주로 건설되었고, 피복공장, 종이공장(제지공장), 가구공장, 식료공장 등은 1960년대에 집중적으로 건설되었다. 그리고 1970년대 초에는 주로 과일가공, 채소가공 공장 등 식료가공 공장이 집중적으로 건설되었고, 1970년대 후반에는 제약공장, 도자기공장, 시멘트공장, 화학공장, 철제일용품공장 등이 건설되었다.

1980년대 들어 지방산업공장을 과거의 대중동원 방식으로는 더 이상 성장할 수 없는 한계에 부딪혔다. 북한은 1980년 6월 전국 지방산업 일군대회를 개최하였으나 지방산업공장을 대대적으로 건설하자는 구호보다 낙후한 기존의 시설을 현대화하는데 초점을 맞추었다. 1980년대에는 기계수리공장을 건설한다든지 다른 지방에 비해 발전이 늦은 지역에서 식료공장을 새로 건설한다든지 하는 식의 개발이 진행되었고, 기름공장이나 탄광개발 등 지역특수성을 살린 몇 개의 지방산업공장이 건설되었을 뿐이다. 그 결과 지방산업공장은 주민들의 생활필요를 충분히 공급하지 못하였고 이를 근본적으로 해결하고자 1984년 8·3인민소비품 증산운동을 전개하기에 이르렀다.

1960년대와 70년대 시기 동안 지방산업공장을 적극적으로 건설하여 1980년에는 군에 평균 18개의 지방산업공장이 설립되어 전국적으로 4,000개의 지방산업공장이 들어서게 되었다.¹¹⁶⁾ 1983년에는 400여

116) 김군주, “군을 단위로 지방공업을 발전시킬데 대한 우리 당 정책의 위대한

개의 중소화학공장, 분공장 및 직장을 건설한 것으로 발표되고 있으나, 1980년 이후 지난 20여 년 동안 지방산업공장은 거의 신설되지 못한 것으로 보인다. 1990년대 초에 각 군 단위로 건설기업소와 상업기관 이외에 평균 20개 이상의 지방산업공장이 건설되어 있다고 밝히고 있고,¹¹⁷⁾ 1999년에 와서도 여전히 각 군에 지방산업공장이 20여 개라고 말하고 있는 것으로 보아¹¹⁸⁾ 지난 20여 년 동안 지방산업공장은 침체상태에 놓여 있는 것으로 짐작된다.

북한의 지방공업은 내각의 지방공업성이 총괄하고 있다. 1998년 9월의 헌법개정에서 지방기관에 대한 중앙내각의 위상이 전반적으로 높아졌기 때문에 지방공업총국에 대한 지방공업성의 역할과 기능은 상대적으로 확대·강화되었을 것으로 추정되고 있을 뿐 정확한 평가를 내리기는 어렵다. 이전 정무원 시기 지방공업부의 역할과 기능을 준거로 하여 추정한다면 지방공업성은 일용품공업연합총국, 조선담배총회사, 경성도자기연합회사, 평양시 식료연합기업소, 평양시 피복공업총국, 평양시 남새연합기업소, 혜산식료연합회사 및 각 도의 지방공업(연합)총국 등을 관리한다.¹¹⁹⁾ 지방공업성에 직접 속한 연합기업소 산하 공장, 기업소를 제외한 대다수의 지방산업공장들은 도 인민위원회 지방공업총국 및 시·군 인민위원회 지방공업 관리부가 담당한다. 각 도에 설치된 지방산업 총국은 1972년 지방공업성이 경공업 위원회로 흡수되면서 신설되었다. 이와 더불어 시·군 단위 지방산업

생활력,” 「근로자」 1985년 제3호, p. 57.

117) 류규찬, “지방경제의 종합적 발전과 지도일군들의 창발성,” 「근로자」 1991년 제7호, p. 66.

118) 리기반, “군을 단위로 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 올해 경제 건설의 기본과업을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도,” 「경제연구」 1999년 제2호, p. 10.

119) 1998년 9월 헌법개정 이전의 지방공업부의 역할과 기능을 분석한 내용으로 최신립, “북한의 지방공업,” p. 267.

종합공장 체제가 들어섰고 1987~91년 사이에 지방공업종합공장 체제가 다시 강조되었다.¹²⁰⁾ 각 도의 지방공업총국은 철제일용품관리국, 식료공업관리국, 화학공업관리국, 수지공업관리국 등과 같은 기구를 두고 있고, 도내 직영공장 및 각 시·군의 지방산업공장을 총괄한다.

지방공업성은 북한의 경공업 부문을 관장하는 경공업위원회와 더불어 인민소비품을 생산, 관리하는 주무 부처이다. 지방공업성과 경공업위원회는 크게 두 가지 기준에 의해 역할이 분담된다.¹²¹⁾ 우선 산업의 규모를 기준으로 구분해 볼 수 있는데, 중소기업의 지방기업은 지방공업부가 관할하고 대규모 중앙기업은 경공업위원회가 관장한다. 또 다른 기준으로는 산업의 종류에 따라 구분된다. 즉 식료품 및 일용잡화를 생산하는 기업은 지방공업부에서 관할하며, 섬유, 의복, 신발, 등과 같이 주로 '입는 문제'와 관련한 제품을 생산하는 기업은 경공업위원회가 관할한다.

지역경제에서 차지하는 지방산업공장과 중앙산업공장을 비율 면에서 보면 중앙산업공장의 비율이 점차 줄어들고 지방산업공장의 비중이 늘어나고 있다. 공장의 수로 비교하면 중앙산업공장에 비해 지방산업공장이 월등히 많다. 지방산업공장이 지역별로 평균 20여 개인데 비해 중앙산업공장은 없는 경우도 있고 많아야 10개 이내로 평균 2~5개인 것으로 보인다. 물론 공업생산액을 기준으로 본다면 지방산업공장에 비해 중앙산업공장이 훨씬 큰 비중을 차지하는 것은 당연하다. 중앙산업공장과 지방산업공장의 생산액 구성비는 정확하게 파악되고 있지는 않지만 대략 중앙산업이 60~70%, 지방산업이 30~40% 정도를 차지하는 것으로 보인다.

120) 최신립, "북한의 지방공업," pp. 269~270.

121) 최신립, "위의 글," p. 268.

북한의 지방산업공장은 원료 및 제품의 종류에 따라 다양한 명칭으로 불린다. 식료품 가공부문에서는 기름공장, 과자공장, 고기가공공장, 남새가공공장, 과일가공공장, 수산물가공공장, 물고기가공공장, 장공장, 맛내기공장, 식료공장, 곡물가공공장, 음료공장, 사이다공장, 맥주공장 등으로 세분화되어 있다. 섬유, 의류, 신발공업 부문에서는 피복공장, 옷공장, 신발공장, 구두공장, 직물공장, 직조공장, 양말공장 등이 있고, 가구 및 기타 일용품공업 부문에서는 가구공장, 학용품공장, 수예품공장, 일용품공장, 수지일용품공장, 화학일용품공장, 철제일용품공장, 전기일용품공장, 목재일용품공장 등이 있다. 그 외에 유리공장, 도자기공장, 그릇공장, 종이공장, 제약교장, 화학공장, 탄산소다공장, 가성소다공장, 기계공장, 자전거공장, 사료공장, 초물공장, 건재공장, 기계수리공장, 특산물공장 등이 있다.

지방공업의 가장 큰 특징은 지방원료와 지방자원에 의해 운영되는 공업이라는 점이다. 즉 주로 지역에서 확보할 수 있는 원료를 이용하여 여러 가지 생산수단과 소비품에 대한 지방적 수요를 자체로 충족시키며 지방경제기관에 의해 관리·운영된다.¹²²⁾ 다시 말하면 중앙의 재정지원 없이 지방에서 확보할 수 있는 유희자재와 유희설비 및 유희노동력, 그리고 수공업적 기술을 활용하여 시, 군 단위로 주민소비품을 자급자족한다는 원칙 하에 운영되고 있다. 군 단위로 지방공장을 발전시키려면 군자체적으로 독립적인 원료기지를 확보해야 하는데 실제로는 이러한 원칙과는 달리 모든 원료를 자체적으로 충당하는 것은 아니며 필요량의 70~80% 정도를 자체적으로 해결하고 있는 것으로 보인다.

122) 김명훈, "위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 지방공업 발전에 관한 리론," 「경제연구」 1997년 제1호, p. 9.

지방공업은 시·군 등 지방주민들의 수요를 충족하는 것을 목적으로 설립되었다. 전국적 수요를 염두에 둔 중앙공업과는 달리 주로 지방공업은 지방주민의 생필품 공급을 주목적으로 한다. 즉 지방공업은 지방의 내부예비를 적극 동원·이용하여 지역주민들의 소비품을 늘리는데 있다. 따라서 시설과 규모 면에서 중소형 공업시설이 주를 이룬다. 중소규모의 지방공장은 수요가 적은 제품을 생산하는데 편리하며 소비지에 근접해 있고 비교적 기술이 단순하기 때문에 수요의 변동에 따라 생산조직을 유연하게 개편할 수 있다.

북한의 「경제사전」은 지방공업의 설립목적으로 지방의 자연자원과 대규모공장에서 나오는 폐설물을 이용하여 인민소비품에 대한 지방수요를 충족시키고 국가의 추가적 투자 없이 짧은 기간에 발전시킬 수 있다는 장점을 열거하고 있다. 또한 공업과 농업간 연계강화, 도시와 농촌의 격차 해소, 여성의 노동계급화·혁명화를 달성하며, 세대당 수입을 늘리는데도 기여한다고 주장한다. 나아가 지방공업은 공업을 북한의 모든 지역에 분포시켜 생산력 배치에서 지역간 균형을 보장하며 원료원천지와 소비지에 생산을 접근시키고 불합리한 수송을 없애며 나라의 방위력 강화에도 유리한 조건을 지어줄 목적을 띠고 있다고 강조한다.¹²³⁾

각 시, 군 등 지역에는 평균 20여 개의 지방산업공장이 건설되어 주민 생활필수품을 생산하고 있다. 지방공장은 대부분 식료품공장, 섬유·의류공장, 일용품공장, 기타 등으로 구성된다. 이들의 구성을 공장 수를 기준으로 살펴보면 1980년의 경우 식료공업 16%, 섬유 및 의류공업 20%, 일용품공업 32%, 기타 32% 등으로 나타난다.¹²⁴⁾ 그러나 생산액을 기준으로 보면 섬유 및 의류공업과 식료품 공업이 많

123) 사회과학출판사, 「경제사전 2」, p. 440.

124) 북한연구소, 「북한총람」 (서울: 북한연구소, 1983), p. 833.

은 부분을 차지하며, 일용품공업과 그 외의 공업은 적은 부분을 이루는 것으로 보인다. 특히 1980년대 경제가 침체에 접어들면서 다른 부문의 생산활동은 부진한 반면 주민들의 먹는 문제에 매달린 나머지 현재는 지방산업공장의 생산액 구성에서 식료공업이 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 보인다. 또한 이러한 현상을 구조적으로 해석하자면 경제가 전반적으로 어려워지면서 국가적 차원에서 경공업 부문을 계획·관리하는 역할이 약화되었고, 그 대신 지방기관을 중심으로 먹는 문제를 해결하기 위한 지역자립체제가 한층 강화되었다고 볼 수도 있다.

북한의 경공업은 상당 부분 지방산업으로 유지되고 있다. 1980년대 말 현재 북한의 경공업 총생산액에서 지방공업이 차지하는 비중은 53.4%에 달한다.¹²⁵⁾ 북한경제가 전반적으로 침체한데다 90년대 중반이후 소비품중심의 지방경제를 적극적으로 활성화하였기 때문에 지방산업 생산의 비중을 크게 높아졌을 것으로 보인다. 공장의 수로 보면 경공업부문에서는 지방산업공장이 중앙산업공장에 비해 월등히 많은 것은 당연하다. 일부 지역에서는 중앙산업의 공급에 의존하지 않고 지역단위 자체적으로 지역주민의 소비품을 전부 충당하는 것으로 보인다.¹²⁶⁾

1998년 현재 북한의 지방산업공장의 수는 4,000여 개로 인민소비품의 약 50%를 생산·공급하고 있다. 공장규모는 종업원 30~40명 선으로부터 수백 명에 이르는 다양한 형태로 되어 있고, 종업원은 대다수가 가정주부 등 지방의 유희노동력으로 이루어져 있다. 또한 지방공

125) 리기반, “군을 단위로 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 올해 경제건설의 기본과업을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도,” 『경제연구』 1999년 제2호, p. 10.

126) 리기반, 리기반, “군을 단위로 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 올해 경제건설의 기본과업을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도,” p. 10.

장에서는 평균 1,500~2,000 종의 생활필수품을 생산한다. 그러나 현재 지방산업공장은 대부분 건설된 지 오래되었고 지방의 유휴자재와 설비에 의존하고 있기 때문에 시설과 기술이 매우 낙후되어 있다.

최근 수년동안 지방산업공장은 거의 가동이 중단되었으나 고난의 행군을 끝낸 1998년부터 지방공장이 점차 가동되어 가고 있는 것으로 보인다. 북한은 최근 4천여 개의 지방산업공장이 대부분 가동되고 있다고 밝히면서 1999년 상반기 공업생산액이 98년 같은 기간에 비해 20% 가량 성장했고 특히 지방경제부문이 살아나고 있다고 강조하였다.¹²⁷⁾ 이는 북한의 경제구조에서 차지하는 지방경제부문의 중요성을 시사함과 동시에 북한당국이 지방부문을 중심으로 경제를 활성화해 나가고 있음을 보여준다. 결국 북한경제는 지역자립체제를 골간으로 형성·작동되고 있고, 지방공업은 지역자립체제를 지탱하는 동력이라고 볼 수 있다.

라. 8.3인민소비품 생산과 외화벌이

지방공업을 건설·운영하는 중요한 원칙은 지방자체의 원료에 의거하여 상품을 생산한다. 지방산업공장은 지방의 특성에 맞게 해당 지역에서 자체의 원료기지를 설립하여 필요한 자재와 원료를 효과적으로 확보하는 한편, 지역농민과 주민들로부터 농산물 및 부업생산물을 적기에 수매하여 활용하도록 지시하고 있다. 필요한 원료를 자체적으로 확보하기 위해 유휴원료, 유휴생산설비를 동원할 뿐만 아니라 중앙공장에서 나오는 각종 폐기, 폐설물 등이 중요한 자원으로 활용되고 있다. 중앙공업기업소에서 나오는 폐설물과 부산물로 각종 가내반

127) 「연합뉴스」 제1178호(1999.9.3~9.9), p. AA4.

및 부업반을 조직하여 8·3인민소비품을 생산하여 주민들에게 직접 공급하기도 하며, 가공원료를 지방공장에 지원하기도 한다.

지방공업은 또한 지방에 숨어있는 예비노동력을 동원하여 지역경제를 활성화하고자 한다. 특히 사회적 생산에 참여하지 않고 있는 기혼여성 노동력을 활용하고자 한다. 도시와는 달리 지방에서는 가정주부들이 생산활동에 참여하지 않는 경향이 있는데 지방에 잠재하는 유희노동력을 활용하면 기숙사나 주택과 같은 시설에 대한 추가비용이 절약된다는 점도 유리한 조건이다. 군 소재지에는 사무원가족과 주부들이 유희노동력으로 존재하고 있어 언제든지 생산에 투입할 수 있다고 한다.

이러한 국가의 정책적 장려에 따라 8·3인민소비품을 전문적으로 생산하는 직장과 작업반이 생겨났고 가내작업반과 부업반이 조직되어 주민소비품 생산에 크게 기여하였다. 생활필수품과 소비재의 생산을 위한 소규모의 공장과 기업소가 연평균 1천 5백여 이상씩 늘어났고, 1985년 한해만도 이의 생산을 위한 공장과 작업반이 1만4천4백여 개가 생겨날 정도였다.¹²⁸⁾ 생산을 위한 별도의 작업반 이외에도 인민반 단위로도 유희노동력을 이용하여 가내작업반을 운영하고 있다. 여기에서 생산된 옷, 양말, 신발, 부엌용품, 학용품, 가재도구 등의 제품들은 전국 농촌과 도시지역에 1985년 이후 신설된 8·3인민소비품 상점이나 직매점을 통해서 판매하도록 허용하고 있으며 장마당에서도 판매된다.

북한의 발표에 의하면 1984년부터 1989년까지 8·3인민소비품의 판매유통액은 연평균 20.8% 성장하여 1989년 8월 현재 국영상업망 소

128) H. S. Lee, "North Korea's Closed Economy: The Hidden Opening," *Asian Survey*, Vol. 28, No. 12 (December 1988), p. 1268; 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1991』, (평양: 조선중앙통신사, 1991), p. 176.

매상품 유통액의 9.5%를 차지하였다.¹²⁹⁾ 1990년에는 1989년에 비해 소비품 생산액이 1.2배가 증가하였으며 소비재의 품목도 기본품종 수에서 4천5백여 종, 확대품종 수는 1만 1천 5백여 종이 늘어났다. 또한 인민소비품 작업반과 동 가내작업반이 1천 8백여 개가 늘어났고 소비품 생산기지도 3천여 개나 더 설립되었는데 평양시에서만도 1천 1백여 개의 공장이 건설되었다.¹³⁰⁾ 8·3인민소비품 증산운동에 모범을 보인 평양의 보통강 구역의 업적을 소개한 내용을 보면 이 구역에서는 지난 7년 동안 소비품 생산액이 무려 13배가 증가하였는데 소비품 생산공장을 350여 개나 새로 설립하였고 1천 8백여 개의 각종 기계설비를 자체적으로 제작하여 생산에 도입하였으며 그로 인해 기본품종 수는 8백여 종, 확대품종 수는 3천여 종이나 늘었다고 보도하였다.¹³¹⁾ 또 인민 소비품을 판매하는 함흥시 사포구역 직매점을 소개한 데 따르면 해마다 360여종의 상품을 새로 개발하였고 매해 150~160%의 실적을 나타내고 있다고 한다.¹³²⁾

전국적으로 1990년 한해동안 8·3인민소비품 작업반과 동 가내작업반이 1,800여 개나 증가했고 소비품 생산업소는 3,000여 개가 더 생겨났다. 소비품의 기본품종 수는 4,500여종, 확대품종 수는 11,500여종으로 증가했다. 원산시의 경우 90년대 초에 14개의 지방산업공장을 신설하거나 확장하였고 고층아파트 5,000여 세대를 착공하였으며, 직매점 유통액이 월 평균 150만원~160만원(북한돈) 수준으로 증가했다

129) 「로동신문」, 1989.8.3; 최신림, “북한의 지방공업,” p. 264에서 재인용.

130) 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1991」, p. 176.

131) 「로동신문」, 1992.5.17. 주요품목으로는 각종단추류, 어린이신발, 유리제품, 장식용구등이 제시되었으며 가내작업반을 통하여 철제품과 가구제품, 뜨개제품의 질을 높였다. 대표적인 소비품 생산공장으로 보통강 전기공장, 평양타이어공장, 보통강유리병공장, 평양주철공장, 평양어린이면직공장등이 활발한 생산활동을 보이고 있다.

132) 「로동신문」, 1992.4.1.

고 말하고 있다.¹³³⁾ 1994년까지 10년 동안 모두 4만 6,500여 개의 가내 작업반, 부업반이 조성되었고 인민소비품 생산은 3.5배, 품종 수는 1만 1,700여 종, 시·군 직매점의 연간 판매액은 4.1배로 성장했다고 한다.¹³⁴⁾

지방공업의 비중이 높은 황해도의 경우 주민들의 90% 이상이 '가내반'에 소속되어 있다고 할 정도로 개인이 물건을 제조해 판매하는 현상은 일반화되어 있다. 황해도는 국경지역과 멀리 떨어져 있어 중국과의 거래보다는 원자재를 가져다가 물건을 직접 제조하여 파는 것이 효과적이어서 개인이 물건을 직접 제조하는 가내반 작업을 선호하고 있다고 한다. 개인부업의 형태는 매우 다양하다. 공장·기업소의 '8·3반', 철제공장의 '생필반', 상업관리소나 급양관리소 등의 '부업반', 인민반의 '가내반' 등에 형식적인 직장 등록을 한 후 개인들이 자기 집에서 물건을 제조하여 판매한다.¹³⁵⁾ 3~5명이 단체로 운영하는 경우에는 자체적으로 '○○가내반'이라는 명칭을 만들어 동사무소에 신청하여 허가를 받는 등 별도의 '가내반'을 조직하여 생필품을 제조·판매한다.

지역단위의 외화벌이 사업은 1970년대부터 전개되었다고 하는데 1990년대 들어와 더욱 강도 높게 실시되고 있다. 김일성은 이미 1970년에 주민소득을 높이고 국가경제를 발전시키기 위해서는 외화벌이 사업을 공장, 기업소에만 국한하지 말고 전 대중적인 운동으로 전개하되 지역별로 실시하며 특산물을 중점적으로 개발할 것을 지시했다고 한다. 이를 위해 고등중학교 이상 대학교 학생들에게 식물재배,

133) 신흥규, "지방의 생산잠재력을 적극 동원하는 것은 인민생활을 높이기 위한 중요방도," 「근로자」 1991년 9호, p. 76.

134) 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1995」 p. 158; 최신립, "북한의 지방공업," p. 264에서 재인용.

135) 국가정보원, 「최근 북한실상」 제189호(1999.11), p. 15.

가축사육을 장려했을 뿐만 아니라 사회단체와 각종 조직도 외화벌이를 실시할 데 대한 선전을 강화했다고 알려지고 있다.

외화벌이 사업은 지리적으로 인접한 중국과 주로 행해지며 특히 지리적으로 근접한 신의주 지역은 중국을 상대로 외화벌이를 많이 한다. 외화벌이는 약초, 강철, 금속류, 누에고치 등 중국에서 요구하는 품목이다. 인민소비품 생산활동에 비해 외화벌이에 종사하는 사람들은 그리 많지 않다. 그러나 다른 부업활동에 비해 고소득을 올릴 수 있는 사업으로 돈벌이에 적응력이 빠른 젊은 청년들이나 보따리장사 아주머니들이 주로 참여하고 있다. 신의주 지역에서 외화벌이를 하는 사람들의 경우를 사례로 살펴보면, 외화벌이에 종사하는 사람들은 월 수만원 이상 수입을 올리고 있고 쌀밥, 쇠고기, 개장국 등 고가의 음식을 취식할 수 있을 정도로 수익이 크다고 한다.¹³⁶⁾

8.3인민소비품과 장마당, 각종 편의시설들은 지역단위에서 자급자족하는데 필요한 주요 원천이 되고 있다. 8.3인민소비품을 만들어 파는 사람들은 큰 돈벌이는 하지 못하지만 기본적인 생계유지를 할 수 있을 정도로 수입을 올리고 있으며, 장마당을 활용한 거래도 활발히 이루어지고 있다. 지역의 가내작업반이나 편의협동조합은 수리소, 빨래집, 목욕탕, 이발소 등 지역 내 편의봉사시설도 운영하고 있다. 김일성도 “협동조합에서 일하는 사람들은 자기가 번 것으로 쌀을 사먹어야 하기 때문에 돈을 많이 벌기 위해 부지런히 일하며 봉사도 더 잘 할 수 있습니다”¹³⁷⁾라고 평가하였다. 이와 같이 지역의 편의시설, 생활소비품으로부터 시작하여 외화벌이까지 지역에서 자체적으로 운영할 수 있도록 정책화함으로써 지역자립체제는 더욱 강력히 구축되어 나가고 있다.

136) 국가정보원, 「최근 북한실상」 제187호(1999.9), p. 41.

137) 김일성, “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여,” 「김일성저작집 33」(1987), p. 177.

북한은 사회주의 제도와 생산방식을 운영하고 있기 때문에 전국적 규모에서 자본주의적 시장경제나 경영방식을 도입하고 있지는 않다. 그리고 지역 내에서도 중앙산업이나 협동농장의 운영방식은 여전히 사회주의적 생산과 분배의 틀을 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 지역주민들의 생활양식은 지역별 자력갱생을 추구하는 지역자립체제 하에서 편의시설, 인민소비품, 외화벌이 등에 참여하여 사적 이윤추구와 시장적 교환메커니즘을 배우고 있다. 물론 개인의 소유가 아직은 제한되어 있기 때문에 가내반이나 협동조합, 외화벌이사업의 형태로 사적 이윤을 추구하고 있다. 북한의 지역별 자립경제체제는 거시적 사회주의 체제 내에 미시적 시장메커니즘을 작동시키고 있는 북한식 시장사회주의라고 볼 수 있다.

3. 지역별 자위국방과의 관계

가. 산업의 지역분산 배치

북한은 지역별 자립체제를 구축하는데 있어서 군사적 자위국방을 중요한 요소로 간주하고 있다. 군사적 자위국방의 효율성을 높이기 위해 북한은 산업시설이 한 곳에 집중되지 않고 전국 각 지역에 고르게 분포시킨다는 지역별 분산배치 전략을 추진해 왔다. 즉 산업시설 배치에 있어서 공장과 기업소를 여러 지역에 분산배치한 것이다. 산업시설의 분산정책은 정치적 자주성을 군사적으로 담보하기 위해 추진한 경제-국방 병진노선에 의해 강화되었다. 경제-국방 병진노선에 근거하여 모든 경제건설은 국방력 강화에 기여하는 방향으로 추진하였고, 이 과정에서 산업시설을 전국적으로 분산배치하는 작업은 중요한 과제였다. 일반적으로 공장시설은 수자원을 활용할 수 있고

해외수출을 용이하게 할 수 있도록 하기 위해 항구나 해안도시에 건설된다. 그러나 북한은 전시생산을 보장하기 위해 주요 산업시설을 지리적으로 분산시켜 내륙지역에도 공업을 발전시켰다.

김일성은 산업시설을 지역적으로 적절히 분산배치함으로써 전쟁발발 상황에서도 인민들이 경제생활을 영위하며 전투를 수행할 수 있도록 해야 한다고 설명하였다. 지역별로 지방공업을 분산·발전시키는 것이 국방력을 강화하는 견지에서도 중요하다고 주장하였다.

전시조건에서 인민들의 경제생활을 고려하여 생산력을 적당하게 배치하는 것도 국방력을 강화하는데서 중요한 의의를 가진다. 도시에만 공장을 집중시켰다가는 일단 유사시에 그것들을 옮기기도 힘들고 적의 공습이나 당하면 한꺼번에 다 마사질 수 있습니다. 그러나 온 나라 방방곡곡에다 지방산업공장들을 건설하여 놓으면 전시에 도시의 중앙공업이 마사져도 능히 먹고 입을 문제를 풀 수 있습니다....이것은 국방상 큰 힘으로 됩니다.¹³⁸⁾

특히 지방차원에서 지방공업을 튼튼히 발전시키는 것이 국방적 관점에서 매우 중요한 의의를 지니고 있음을 지적한다. 지방공업을 발전시켜 중소규모의 지방공장을 전국에 분산배치하면 일단 유사시에 생산을 계속하여 전선과 후방의 전시수요를 원만하게 보장할 수 있다는 것이다.¹³⁹⁾

“군들에 지방산업공장들을 튼튼히 꾸리는 것은 전쟁준비를 잘하는데서도 좋습니다. 전쟁이 일어나면 적들이 큰 공장들은 파괴할

138) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자,” 『김일성저작집 16』 (1982), p. 254.

139) 김명훈, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 지방공업발전에 관한 리론,” 『경제연구』 1997년 제1호, p. 11.

수 있지마는 지방산업공장들까지 다 파괴할 수는 없습니다. 매개군마다 지방산업공장에서 천도 짜고 종이도 만들고 여러 가지 일용품을 많이 생산하면 전쟁이 일어나도 소비품에 대한 수요를 얼마든지 충족시킬 수 있을 것입니다”¹⁴⁰⁾

시·군 단위 지역자립체제가 강화되기 위해서는 전국적으로 분산된 산업시설을 효율적으로 활용해야 한다. 특히 도 단위에서 중앙공업을 효과적으로 이용하면서 도내의 각 지역별 분업과 협업체계를 갖추어야 한다. 북한은 경제적, 군사적 관점에서 전국을 동부지구와 서부지구로 크게 이분화한다. 동부지구는 함경남북도, 양강도, 강원도를 포괄하고 서부지구는 평안남북도와 황해남북도, 양강도, 평양, 남포, 개성을 포함한다. 따라서 북한의 산업시설은 전략적 관점에서 동부지구와 서부지구로 분산되어 있고, 그 안에 다시 각 도 및 시·군별로 지역배치가 이루어져 있다.

동부지구는 농업기반이 취약한 반면 함경도, 강원도 등에 석탄과 광물 등 자연자원과 다양한 산업시설들이 분포되어 있다. 북한에서 가장 큰 무산광산(함경북도)은 철과 무연탄 생산에서 큰 비중을 차지하며, 김책제철소도 전략적 중요성을 지니고 있다. 산림지대인 양강도에는 임산자원과 수자원이 풍부하다. 산업발전의 기반이 되는 전력공업은 동부지구와 서부지구가 비슷한 규모의 발전량을 보유하고 있다. 서부지구는 수풍, 운봉, 강계청년, 장자강, 대동강, 미림갑문 등의 수력발전소와 북창, 평양, 청천강 등의 화력발전소를 확보하고 있으며, 동부지구에는 장진강, 부전강, 허천강, 3월 7일, 부령, 통천 등의 수력발전소와 6월 16일 화력발전소가 들어서 있다.

140) 김일성, “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여,” 『김일성저작집 30』(1985), pp. 231~232.

한편, 서부지구는 농업과 자연자원이 비교적 고르게 갖추어져 있어 동부지구 보다는 자급자족체제를 유지하기에 유리하며, 평양, 남포, 개성 등 주요 도시가 자리 잡고 있기 때문에 중요하게 간주되고 있다. 서부 지구는 북쪽(평북)에 옥수수 생산과 남쪽(황남)에 쌀과 과일 생산이 큰 비중을 차지하여, 지역농산물을 활용한 물엿, 포도당, 전분 등 지방식료산업이 발전되었다. 동시에 자연자원과 산업시설도 발달하여 평안남도에는 북한경제의 자급자족에 필요한 석탄이 북한전체의 약 70~80%가 집중되어 있고, 황해북도¹⁴¹⁾에는 황해제철연합기업소를 비롯하여 사리원광산기계공장, 2.8시멘트연합기업소, 만년광산, 수안광산, 홀동광산, 은파광산 등 중요한 국영기업소가 자리잡고 있어 국가적 차원에서 중요한 지역으로 간주되고 있다.

서부지구에서 신설공업지대로 발전한 자강도는 전국적 차원에서 매우 중요한 지역이다. 이 지역은 기존의 공업시설이 밀집된 지역을 피하여 산업시설을 희천, 강계, 덕천(평남) 등 북부내륙지역으로 분산한다는 정책에 의해 개발된 지역이다. 전국적으로 볼 때, 북부내륙지역에 대규모 공업단지가 새로 조성되어 있는 셈이다. 따라서 자강도의 희천시에 희천공작기계공장과 2월26일공장이, 강계시에 강계건설기계공장과 강계농기계공장 등 중요한 기계공업이 발전되었다.

위에서 볼 수 있듯이 산업을 지역별로 분산시킨다는 정책은 산업시설을 전국에 지리적으로 균등히 분산시킨 것은 물론 아니다. 각 지역별로 구분해 볼 때 주요 공업시설은 도 소재지와 시 등 교통이 편리한 철도주변의 공업도시에 집중될 수밖에 없다. 특히 규모가 큰 중앙산업공장들은 도시지역에 분포되어 있다. 지방산업이 군 단위로 이루어지는데 반해 현대적이며 대규모로 갖추어진 중앙산업을 도 단위

141) 황해북도는 북한에서 지방공업의 비중이 가장 높은 지역으로 공업생산액을 기준으로 볼 때 중앙공업과 지방공업이 각각 절반씩을 차지한다.

에서 상호 유기적으로 연결시킴으로써 지역별 자립도를 제고시킨다. 도 소재지를 중심으로 주요 공업시설이 집중되어 있고 광산, 탄광, 임산사업소, 수산사업소들은 노동자구에 분산되어 있다. 도시지역에는 대규모 중앙산업을 건설하고 농촌지역에는 지방산업을 배치하여 균형을 이룬다.

지역 내에 들어서 있는 각종 공장을 경영주체에 따라 나누어 보면 중앙산업공장과 지방산업공장으로 분류된다. 즉 중앙에서 관할하며 전국적인 규모로 생산·공급하는 중앙공업과 각 지방에 속하는 중소규모의 지방공업으로 구분된다. 소비품을 생산하는 지방공업은 중앙경제기관들이 직접 담당하여 관리·운영하는 중앙공업과는 달리 지방기관에 소속되어 관리되고 운영된다. 그러나 지역 내에는 중앙기관이 관리하는 생산수단을 생산하는 공장·기업소도 들어서 있다. 즉 주민 소비품을 생산하는 식료공장, 방직 및 피복공장, 일용품공장, 도자기공장 등의 건설과 병행하여 생산수단의 생산을 담당하는 중공업의 성격을 띤 기계공장, 화학공장, 건재공장, 유리공장, 펄프 및 제지공장, 중소규모 탄광, 광산, 발전소 등이 갖추어져 있다.

시·군 단위에서 산업시설의 지역분산 배치를 보면 각 지역에 중앙공업의 가공공장과 탄광, 광산, 임산사업소, 수산사업소 등을 건설하고 지방산업공장을 별도로 건설하여 운영하고 있다. 공업시설을 지역에 분산배치하기 위해 건설된 지역이 노동자구이다. 현재 전국적으로 251개의 노동자구가 건설되어 있다. 노동자구는 대부분 원료, 연료, 동력 생산단계의 공업도시이다. 노동자구는 크게 탄광, 광산, 임산 지역으로 성격이 구분된다. 탄광노동자구는 석탄 등의 연료를 채취하고 선별하여 수송하는 일을 전문적으로 담당하고, 광산노동자구는 광석의 채취와 선광 및 수송을 담당한다. 삼림자원을 수집하고 가공하는 임산노동자구도 있다. 농업지역인 황해남북도에는 노동자구가 상대적

으로 적을 뿐만 아니라 양강도와 마찬가지로 탄광이나 발전소 개발을 위한 노동자구는 없는 것으로 보인다.

탄광과 광산, 전력, 금속공업, 기계공업, 화학공업, 철도, 자동차공업 등 국가에서 관리하는 중앙공업 부문은 지역자립체제를 유지하는데 중요하다. 그 가운데서도 유사시를 대비한 지역자립체제를 구축하는데 있어서 기초에너지를 제공하는 탄광과 광산 개발은 중요하다. 북한경제는 자급자족을 위해 탄광과 광산 개발을 적극적으로 추진하였다. 전국적으로 유망한 지역에 대규모 탄광을 개발하는 한편 석탄이 매장되어 있는 곳은 전국 어느 지역을 막론하고 중소규모 탄광을 개발하도록 정책을 추진하였다. 노동자구는 탄광이나 광산 개발지역이 절반정도를 차지하며 나머지는 임산, 수산, 군수산업 지역 등으로 형성되어 있다.

탄광은 순천시, 덕천시, 개천시 등 주요 대도시 주변에서 집중적으로 개발되어 대도시 자립체제를 지원하고 있다. 순천시의 경우를 보면 신창탄광, 영대탄광, 천성청년탄광, 28직동청년탄광 등이 개발되어 있고, 덕천시에는 덕천탄광, 형봉탄광, 서창청년탄광, 덕성탄광, 제남탄광, 독골탄광, 남양탄광 등이, 개천시에는 남전탄광, 개천탄광, 봉천탄광 등이 각각 개발되어 각 도시의 산업발전을 지원하고 있다. 또한 평양시 주변에도 흑령탄광, 영남탄광, 덕산탄광, 강동탄광과 도골탄광, 금옥탄광 등이 분포되어 평양의 자립체제를 지원하고 있다.

한편, 지방의 경우에는 탄광과 광산이 중심이 되어 지역을 형성하고 있다. 구장군의 예를 보면, 용등탄광, 용문탄광, 용수탄광 등이 노동자구로 형성되어 있고, 고원군에는 장동, 수동, 운곡, 원거 등의 노동자구에 탄광이 배치되어 있다. 입석탄광이 자리 잡고 있는 평안남도 문덕군 안주노동자구는 1980년 2월 신설 개발지대인 청남구로 행정적 개편이 단행되었으며, 문덕군과 숙천군에도 탄광이 분포되어 있

다. 금야군(함남)에는 금야청년탄광이 개발되어 있고, 은덕군(함북)에는 은덕읍과 오봉노동자구에, 새별군(함북)에는 고건원노동자구와 룡북노동자구, 하면노동자구에, 온성군(함북)에는 온성읍과 주원노동자구, 풍인노동자구, 상화노동자구, 세천노동자구, 궁심노동자구 및 강안리 등에 각각 탄광이 분포되어 있다. 또한 명천군(함북)에는 명천읍과 룡암노동자구, 양정리에, 길주군(함북)에는 일신노동자구에, 화성군(함북)에는 화성읍에, 김책시에는 학동리 등에 각각 탄광이 배치되어 있다.

지방에 개발된 광산과 광산기업소는 지방의 노동자구에 배치되어 있으며, 지역산업과 자립체제의 구축에서 중요한 비중을 차지한다. 무산군(함북)의 창렬노동자구에는 무산광산연합기업소가 있고, 의주군(평북)에는 덕현노동자구에 덕현광산이, 덕성군(함남)에는 철산노동자구에 덕성광산이 각각 위치하고 있다. 은률군(황남)에는 금산포노동자구에 은률광산이, 재령군(황남) 금산노동자구에는 재령광산이, 태탄군(황남) 지촌리에는 태탄광산이, 갑산군(양강) 동점노동자구에는 갑산광산이, 혜산시(양강) 마산동에는 혜산청년광산이, 운흥군(양강) 대동노동자구에는 운흥광산이 각각 자리잡고 있다. 또 허천군(함남) 룡원노동자구에는 허천청년광산이, 상농노동자구에는 상농광산이, 강령군(황남) 부포노동자구에는 부포광산이, 수안군(황북) 석교리에는 내포광산이, 평산군(황북) 평산읍에는 남천광산이, 고산군(강원) 죽근리에는 고산광산이 각각 자리 잡고 있다.

한편, 지역분산 정책과 더불어 군사적 자위국방을 도모하기 위해서는 지역적 특성에 따라 산업시설을 지하에 건설하는 작업을 추진해왔다. 예컨대 산지가 많은 자강도 지방에는 특별히 지하공장을 많이 건설하도록 방침이 정해져 있다. 김일성은 1971년 2월 자강도의 간부들에 대한 연설에서 산이 많은 자강도의 지역특성을 살려 지하공장

을 많이 건설하도록 지시한 바 있다.¹⁴²⁾ 김정일도 산업시설을 지하에 건설하는 것이 ‘우리식 공장건설방식’이라고 하면서 지하공장을 많이 건설할 것을 간곡히 지시했다고 한다.¹⁴³⁾ 지하공장을 건설하는 작업이 지상건물을 건축하는 일과 비교할 때 경제적으로 불리할 것이라는 일반적 견해와는 달리 북한은 김일성·김정일의 지하공장건설 방침을 뒷받침하기 위해 지하공장건설이 여러 측면에서 유리하다고 평가하고 있다.

지역의 자위국방을 위해 산업시설의 지하화를 추구한 북한은 경제적 측면에서 지하산업시설의 건설이 유리하다고 주장한다. 김광옥은 대표적인 경제이론잡지인 「경제연구」에서 지하공장 건설의 이점을 다섯 가지로 설명한다.¹⁴⁴⁾ 지하공장은 첫째, 농경지를 침범하지 않고 공장의 건설부지를 확보할 수 있기 때문에 산이 국토의 80%를 차지하는 북한의 지리적 환경에서는 필요하다고 설명한다. 둘째, 암반지역을 선정하고 건설방법을 개선하여 굴착속도를 높이면 건설원가를 지상건설보다 줄일 수 있다고 한다. 셋째, 지하공장은 땅속에 굴을 뚫고 환기, 조명시설을 갖추고 생산설비를 조립하면 완성되는 비교적 건설공정이 단순하다는 점이다. 넷째, 난방비, 건물보수비, 환경비용 등 공장관리운영비가 적게 든다는 점이다. 마지막으로 지하공장은 국방력을 강화하는데 기여한다는 점이다. 현대전의 승패는 현대적 무기의 타격에 안전하게 대피할 수 있는 지하갱도 건설과 생산을 정상적으로 보장할 수 있는 지하공장을 질적으로 많이 건설하는데 달려 있

142) 김일성, “자강도 인민들의 후방공급사업을 개선하기 위한 몇가지 과업에 대하여,” 「김일성저작집 26」, (1984), pp. 96~97.

143) 김광옥, “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 지하공장건설의 사회경제적 유리성,” 「경제연구」, 1999년 제2호, p. 2.

144) 김광옥, “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 지하공장건설의 사회경제적 유리성,” pp. 2~4.

다고 주장한다. “지하공장 건설이야말로 경지면적이 제한되어 있고 연료가 긴장한 우리나라의 실정에 맞는 우리식의 주체적인 공장건설 방식이며, 적은 밑천을 가지고 더 많은 생산과 건설을 진행할 수 있는 경제적인 공장건설이며, 우리당의 자위적 군사로선의 요구에 맞는 혁명적 공장건설방법”¹⁴⁵⁾이라고 결론짓고 있다. 북한은 현 정세가 전 시에도 안전하게 생산을 보장할 수 있는 지하공장의 건설이 시급히 요청되는 과제라고 주장하고 이러한 지하공장은 국방적 관점에서뿐만 아니라 사회경제적 차원에서도 이점이 있음을 설명한다.

이와 같이 경제-국방 병진전략에 입각하여 산업시설을 전국적으로 분산배치하는 것이 경제적으로 볼 때 반드시 비효율적이 아니라는 점이 공식적으로 강조되었다. 산업시설의 지역별 분산배치는 가능한 한 그 지역에서 재원조달과 생산물의 수급을 자력갱생의 원칙에 입각하여 경제·국방을 발전시킨다는 정책으로 경제적 측면에서도 뒷받침되었다. 즉 원료산지에 가까운 위치에 공장을 건설하여 원료를 용이하게 확보함으로써 불필요한 비용을 줄인다는 것이다. 또 상품의 생산과 소비를 가능한 한 가까운 지역에서 이루어지도록 함으로써 수송비를 절감한다는 생산-소비 근접화 원칙은 산업시설의 지역적 발전을 가능케 한 또 하나의 요인이라고 할 수 있다.

공업시설의 분산배치는 경제적 측면에서 전통사회가 남겨 놓은 지역적 차이를 없애고 합리적인 재생산의 지역적 균형발전을 보장하는 방도이며 지역적 분업과 협업의 조화를 실현하는 항구적 요인으로 작용한다.¹⁴⁶⁾ 이러한 논리에 근거하여 북한은 산업과 철도가 주로 동

145) 김광욱, “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 지하공장건설의 사회경제적 유리성,” p. 4.

146) 리기성, 「주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주(1)」, (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 374.

서해안 지대에 편중되어 있던 것을 농촌지역과 내륙지대로 연결시켰다고 주장한다.¹⁴⁷⁾ 따라서 산업시설의 분산배치는 원료확보라는 경제적 목적 이외에도 사회정책적 목적을 띠고 있다고 할 수 있다. 탄광과 광산, 발전소를 비롯하여 전문식료품공장, 도자기공장 등을 원료생산지에 근접한 지역에 건설하는 것도 원료확보라는 단순한 경제적 목적 이외에 중소기업의 지방산업시설을 고르게 분산시킨다는 지역분산정책에 근거하고 있다.¹⁴⁸⁾ 북한은 대규모 중앙공업과 중소기업 지방공업을 지역별로 균형 있게 배합하여 발전시키는 생산력의 분산배치를 실시함으로써 주민들의 지역간 생활격차를 줄이고 재생산의 지역적 균형을 보장할 수 있게 되었다고 주장한다.¹⁴⁹⁾ 이러한 지역발전개념에 근거하여 산업시설의 집중화를 방지하고 분산배치를 실시하고 있다.

산업시설의 분산배치는 시·군 단위간에 실시되고 있을 뿐만 아니라 시·군내에서도 시도되고 있다. 예컨대, 시·군 소재지에 종합공장이 건설되어 있다면 이 공장의 분공장은 동·리에 분산배치하는 것을 들 수 있다. 군 소재지인 읍에 종합식료공장이 들어서 있으면 리 소재지에는 군에 위치한 공장의 분공장 형태인 두부공장, 국수공장, 기름공장, 제분공장, 타면공장 등을 배치한다. 이러한 분산배치는 평상시에는 원료확보와 제품수송에서 경비를 절약한다는 이론으로 뒷받침되고 있으나, 유사시에는 지역별로 자급자족할 수 있는 능력을 제고함으로써 장기적인 전투능력을 확보하고자 도모하는 시도이다.

북한이 전국을 200여개의 지역으로 구분하고 지역별로 자립경제와

147) 리기성, 「주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주(1)」, p. 374.

148) 윤복녀, “군을 단위로 하는 지방공업의 합리적 배치를 위한 중요방도,” 「경제연구」 1992년 제3호, p. 19.

149) 리기성, 「주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주(1)」, pp. 374~375.

자위국방체제를 구축하는 것은 사회정치적 생명체론에 의해 합리화 될 가능성이 크다. 사회조직에서 개인과 전체는 유기체와 세포의 관계를 맺는다. 마찬가지로 전국의 각 지역은 전체 경제유기체를 이루는 지역세포로서 기능한다고 볼 수 있다. 북한의 사회과학자 리기성은 북한경제에 대해 '경제유기체'라는 표현을 사용한다.¹⁵⁰⁾ 북한의 경제를 전사회적인 경제유기체로 보고 지역적 분업과 지역분산화를 통해 경제유기체가 균형 있게 발전하고 있다고 평가한다.

나. 전시동원과 군민일치운동

군수동원총국은 전시에비물자의 생산 및 관리를 책임지는 기관이다. 군수동원총국은 노동당 중앙위원회 직속기관이었으나 1993년경제2경제위원회와 함께 국방위원회로 소속이 변경되었다.¹⁵¹⁾ 군수동원총국은 전시에 민간인들이 사용할 물자를 비축하는 것을 목적으로 하는데, 식량, 천, 피복, 신발, 소금, 연유, 타이어, 자동차부속 등을 주요품목으로 하고 있다.¹⁵²⁾ 각 도별로 전시에비물자관리소를 두고 산하에 물자를 보관하는 창고를 보유하고 있다. 창고의 공식명칭은 제○○호 관리소라고 부르며 노출되지 않은 지대에 잘 설비된 창고들을 건설해 놓고 전시에비물자를 보관한다. 이 전시에비물자는 다른 민수용 생산품에 우선하여 징수하기 때문에 일반 민간공업생산은 많은 지장을 받는다.

군수동원총국은 징수한 예비물자를 산간오지의 창고(일명○○호

150) 리기성, 「주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주(1)」, p. 372.

151) 정유진, "북한 군수산업의 실태와 운영," 「북한조사연구」 제1권 1호(1997), p. 98.

152) 정유진, "북한 군수산업의 실태와 운영," p. 98.

관리소)에 보관하는데 그 보관관리와 경비에 동원되는 인원만 해도 대단하다고 한다. 전시에비물자는 김일성이 생전에 “농사꾼이 종자를 베고 죽는다는 말이 있듯이...전시에비물자는 굶어 죽으면 죽었지 다치지 말라”라고 한 교시에 의해 철저히 확보하고 있다고 한다.¹⁵³⁾ 이러한 시설이 각 지역별로 분산되어 있다.

북한은 김일성이 항일 빨치산 시절 “고기가 물을 떠나 살 수 없는 것처럼 유격대가 인민을 떠나서는 살 수 없다”고 언급한데서 군대와 지역주민간의 유대를 강화함으로써 지역방위를 도모한다는 대중운동 차원의 군민일치운동을 강조하고 있다. 북한은 그동안 이 운동을 사회주의 혁명의 추동세력인 군대에 대한 주민들의 지원사업으로 전개해 왔으나, 김정일이 군 최고사령관에 추대된 이후부터 한층 강화하고 있다.

김정일은 군사를 중시하는 사회적 기풍을 수립해야 한다며 “첫째도 둘째도 셋째도, 열째도 인민군대를 강화하는데 큰 힘을 넣어야”한다고 강조하였다.¹⁵⁴⁾ 군사를 중시하는 기풍을 수립하기 위해 군민일치운동을 적극적으로 전개할 것을 주장하였다. 자신의 생일선물을 인민군대에 집중적으로 전달하겠다는 의지까지 표명한 김정일은 사회적 운동으로 전개되고 있는 각종 모범군 생취운동의 연장선상에서 군민일치모범군을 신설하고 이를 일반화하도록 지시하였다.¹⁵⁵⁾ 이를 위해 평강군이나 고성군과 같이 남북한이 직접 대치하고 있는 전연지대 군을 시범적으로 선정하여 이를 전국적으로 확산시켜 나가야 한다는 것이다.

153) 정유진, “북한 군수산업의 실태와 운영,” p. 99.

154) 김정일, “인민군대를 강화하며 군사를 중시하는 사회적 기풍을 세울데 대하여,” 「김정일선집 13」(평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 5.

155) 김정일, “인민군대를 강화하며 군사를 중시하는 사회적 기풍을 세울데 대하여,” 「김정일선집 13」, pp. 8~9.

이와 같은 지시에 근거하여 북한은 군민일치운동을 확산시키기 위해 1992년 3월 중앙인민위 정령으로 '군민일치모범군(시·구역)' 칭호를 제정, 이 칭호 쟁취운동을 전개하고 있다. 1992년 6월 개성시 장풍군에 처음으로 군민일치모범군 칭호가 수여된데 이어, 93년 7월에는 평양시 만경대구역 등 8개 시·군·구역에 수여되었다. 또 군대의 지원사업에 모범을 보인 기관, 기업소, 학교에 최고사령관의 '감사문'을 전달해 왔다. 각종 보급품의 부족으로 어려움을 겪고 있는 군부대를 주민들이 지원하여 군의 사기를 진작시키는 이 사업은 군(郡)별 노력경쟁운동의 형태로 추진되고 있다. 북한은 군을 단위로 한 행정단위 내의 각급 기관, 공장, 농장 등에 '우리초소-우리공장운동', '우리초소-우리농장운동', '우리초소-우리학교운동' 등의 형태로 지역군대와 주민들이 일치하여 지역방위를 담당하도록 독려하고 있다.

V. 북한 지역자립체제의 평가

1. 지역자립체제의 강점

가. 자위국방 능력의 증대

북한이 주장하는 자립적 민족경제의 핵심은 국가적 차원에서의 자립은 물론 지역별로 자력갱생 체제를 갖추고 있다는 것이 특징적이다. 전쟁과 같은 유사시에 보급로가 차단되더라도 각 지역별, 특히 시·군 단위로 자급체제를 유지하도록 지역자립정책을 추진하였으며, 공중폭격에 저항할 수 있도록 대부분의 군사시설을 지하에 건설하는 전시경제체제, 지역별 자위국방체제를 갖추었다. 이와 같이 북한의 발전전략은 전시를 대비하면서 동시에 농업과 경공업의 발전시키기 위한 지역분산 및 지역별 자급자족의 형태를 띠고 있다.

북한의 지역자립체제는 전쟁에 대비하기 위한 방편으로 추진된 것이 분명하다. 전쟁발발의 위험이 상존하고 있는 한반도에서는 아무리 경제건설을 잘해 놓는다 하더라도 전쟁이 발생하여 경제시설이 파괴되면 피해가 막대할 것이다. 따라서 경제건설에만 전념하는 것은 한국적 특수상황에서는 적합치 않다는 논리이다. 그렇다고 전쟁준비만 할 수도 없는 것이다. 이와 같은 딜레마를 해결하기 위해 중소규모의 지방산업공장을 각 지역에 분산·건설하고 농장을 배치하여 자급자족 하며, 각 지역에 주둔하는 군대와 지역주민이 지원·협력체제를 갖추으로써 지역을 방위하도록 계획한 것이다.

김정일이 1984년 생필품 생산 중심의 '경공업혁명'을 강조하면서 전쟁대비를 언급한 것도 한반도 위기상황에서 경제건설과 전쟁준비

를 병행해야 한다는 북한의 정책에 근거하고 있다. 한반도에서의 남북한 대결은 정치군사적 대결인 동시에 경제대결로서 먹는 문제와 입는 문제 등 인민생활에서 우위를 점하는 것이 남북간의 정치군사적 대결을 압도해 나가는데 필수적이라고 생각하고 있는 것이다. 이런 점에서 김정일은 “전쟁준비를 완성하기 위하여서도 인민생활을 더욱 높여야 한다”고 강조하였다.

전쟁준비를 완성하는데서 가장 중요한 것은 인민생활을 높여 전체 인민들과 인민군 군인들이 수령님께서 마련하여 주신 우리나라 사회주의 제도와 피로써 쟁취한 혁명의 전취물을 목숨바쳐 수호할 수 있도록 그들을 정치사상적으로 튼튼히 준비시키는 것입니다.¹⁵⁶⁾

전쟁이 발발하여 도시의 큰 공장들이 파괴되더라도 지방공장들에서 계속하여 전쟁물자를 충당할 수 있으며 지방 자체로 생활필수품을 보장할 수 있다. 전국의 200여 개 이상의 지역은 각각의 지역세포 단위가 되어 경제적으로 생존하며 전투를 수행할 수 있는 능력을 갖추었다. 지역간 인적, 물적 이동이 쉽지 않고 외부의 인적, 물적 지원이 불가능한 전시상황에서 지역 내 주민과 군인들이 자급자족하며 상호협력함으로써 지역을 방위할 수 있는 체제가 갖추어진 것이다. 시·군 단위의 지역별로 군사시설이 어떻게 분포되어 있는지, 그리고 전시예비물자의 배치가 전국적으로 어디에 어떻게 배치되어 있는지 완전히 파악할 수는 있는 정보와 자료가 제한되어 있기 때문에 지역자립체제의 자위국방 능력을 평가하는데 제약성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 유사시에 군대와 지역주민이 전시예비물자를 지원·공급

156) 김정일, 「인민생활을 더욱 높일데 대하여」(평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 3.

받으면서 장기간 전쟁을 수행할 수 있는 체제를 구축했다는 점은 지역자립체제의 강점 중 하나임은 분명하다.

나. 주거-직장, 생산-소비의 근접화를 통한 비용절감

지역자립체제는 주민들이 일정한 지역 내에서 자급자족적 생활을 할 수 있도록 보장함으로써 주거와 직장의 거리를 최대한 단축시키고 있다. 현대사회에서는 주거와 직장이 분리됨으로써 삶과 노동의 단절이 초래될 뿐만 아니라 주거와 직장의 거리가 지나치게 멀리 떨어져 있어 낭비적 요인이 많이 발생한다. 그러나 지역자립체제 내에서는 거주와 직장을 최대한 근접한 지역에 배치함으로써 불필요한 사회적, 경제적 비용을 절감할 수 있게 된다.

또한 지역자립체제를 갖추는 것은 운송비를 절약하는데 큰 도움이 된다. 지역자립체제는 지역 내에서 필요한 원료를 확보하여 공급하고 또 지역주민들에게 생산물을 공급함으로써 생산과 소비를 유기적으로 연결시키고 있다. 생산기지를 원료산지와 소비지에 접근시킴으로써 생산과 공급을 원활히 하며 그에 따른 노동력의 낭비도 없앨 수 있다. 노동력의 불필요한 지리적 이동을 차단함으로써 인구가 도시에 집중되는 폐단도 막고 지역 내에 일정한 노동력을 유지할 수 있다.

지방의 원료와 자재, 유희노동력을 동원하여 국가의 큰 투자 없이 짧은 시일 내에 소비품 생산과 공급을 확보할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 자원의 낭비를 방지하고 가정주부와 같은 유희노동력을 동원함으로써 지역 내 가용자원을 최대한 활용할 수 있다. 북한의 주장대로 여성들이 지방산업공장에서 일하면 세대 당 수입이 늘어나 생활이 향상될 수도 있고 소비품 생산의 증대를 통해 여성들을 가정일의 무거운 부담에서 해방시키는 역할도 할 수 있다.

한편, 지역자립체제는 지역의 창발성을 유도하는 기능도 한다. 중앙집권적 지도와 통제를 실시한다고 해서 중앙의 계획과 명령을 하부기관에 일방적으로 전달하는 것이 아니다. 국가의 중앙집권적인 지도와 관리를 강조하고 있는 북한은 중앙집권적인 지도는 “군중노선과 독립채산제를 바로 실시할 때” 경제관리 운영의 효율성이 높아진다고 주장한다.¹⁵⁷⁾ 따라서 개별적 부문과 지역단위의 자율적이고 창조적인 아이디어를 최대한 동원함으로써 체제의 활력을 유지하는 것이 지역자립체제의 또 하나의 강점이 될 수 있다.

다. 최소 생존능력 제고

제3세계 국가들은 사회주의 국가나 자본주의 사회를 막론하고 식민지 투쟁의 역사적 배경으로 인해 국가발전 과정에서 과도한 군사화(militarization)가 진행되는 경향이 있다.¹⁵⁸⁾ 북한의 지역자립체제는 지역별 분산정책과 지역내의 폐쇄적인 자급자족 경제를 지향하였고 전시를 대비한 군수산업에 집중적으로 투자함으로써 체제 위기상황에 유연하게 적응하였다. 폐쇄된 환경 속에서 생존능력을 배양하는 것이 바로 지역자립체제가 지향해 온 중요한 목표였기 때문에 이런 점에서는 북한이 추구했던 목적을 달성했다고 볼 수 있다. 그러나 지역자립체제를 통해 고도성장을 구가하고 남한을 압도하고자 했던 부대효과는 달성하지 못했다. 동기부여의 부재 등 국가의 독점적 통제로 인해 발생하는 사회주의 체제의 구조적 문제점은 차치하고라도

157) 김순철, “국가의 중앙집권적인 통일적 지도는 사회주의 경제발전의 합법칙적 요구,” 『경제연구』 1995년 제3호, pp. 13~14.

158) I. L. Horowitz, *Beyond Empire & Revolution: Militarization and Consolidation in the Third World*. (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 89~183.

전시를 대비하여 군 단위에서 농장과 탄광, 생필품공장, 군수공장 등을 고루 갖추도록 한 지역자립체제는 처음부터 경제적 효율성을 바탕으로 한 것이 아니었다.

이와 같은 북한의 지역자립체제는 극도의 위기상황과 한계상황에 전될 수 있는 능력배양을 염두에 두고 발전시켜 왔다는 점에서 엘빈 메지드(Alvin Magid) 교수가 말하는 극소주의 생존전략(minimulism-survivalism)의 골간을 유지해주는 물리적, 제도적 장치라고 볼 수 있다. 메지드교수는 북한이 놓여있는 지정학적 구도 속에서 적절한 위협을 가한다거나 균형주의를 활용하고 약간의 양보를 하는 등 극소주의 생존전략을 추구해 왔다고 분석하였다.¹⁵⁹⁾ 그는 북한의 극소주의 생존전략이 외부세계에 대한 적대의식, 낙원신화 등을 내포하고 있는 미국의 생존주의와 매우 흡사한 측면을 지니고 있으며, 민족주의 내지 민족통합주의적 특징을 지니고 있다는 점에서는 알바니아의 경우와 유사하다고 주장한다. 이런 점에서 본다면 지역자립체제는 엘빈 메지드 교수가 말하는 극소주의-최소주의의 이러한 이데올로기적 성향에 의해 강화되었을지도 모른다. 아무튼 지역자립체제는 국가발전이나 경제발전과 같은 낙관적 토대에 기초한 것이 아닌 최소한의 생존을 모색하는 극소주의 생존전략과 유사성을 갖고 있음에는 틀림없다.

제한된 지역 내에서 자체의 힘으로 최소 생존능력을 확보하기 위해서는 자체적인 기술개발능력을 다양하게 축적할 필요성이 제기된다. 북한은 폐쇄사회에서 효율성을 높이기 위해 교육발전과 사상·기술·문화의 3대혁명을 통해 자체기술개발에 많은 노력을 기울여 왔다. '일하면서 배운다'는 교육목표에서도 볼 수 있듯이 60년대이래 기술

159) Alvin Magid, "Contemplating Survivalist North Korea," 통일연구원 초청 세미나(1999.7.22).

교육에 집중적으로 투자하여 1970년에 이미 60만이 넘는 기술자가 배출되었고, 기술전문교육기관의 육성에서도 북한이 남한보다 앞서고 있다.¹⁶⁰⁾ 1997년 말 현재 280개의 대학과 30만 명의 대학생, 그리고 83만 명의 기술자와 96만 명의 전문가가 있어 다른 나라에 비해 높은 수준이다.¹⁶¹⁾ 북한은 1960년대에 이미 프레스, 대형트럭, 트랙터, 굴착기, 선박, 엔진 등을 독자적으로 생산했으며 농업부문에서도 기술개발로 인해 큰 성장을 가져왔다.¹⁶²⁾ 물론 북한이 개발한 기술분야는 트랙터 같은 규모가 큰 기계류이거나 경공업제품 생산 및 일부 국방산업에 국한되어 있다는 제약성이 있다.

지역자립체제의 최소 생존능력 배양이 외부로부터 군사적 공격을 당했을 경우를 가정하고 있다는 점에서 북한의 지역자립체제는 한국 전쟁의 철저한 패배경험에 근거한다고 볼 수 있다. 주요 도시와 산업 시설의 광범위한 파괴, 170-180만 명의 대량 인명손실 등은 북한에 엄청난 심리적 충격을 안겨 주었다.¹⁶³⁾ 한국전쟁의 막중한 물적, 인적 피해로 인해 북한지도부는 막대한 피해의식에 사로잡히게 되었고, 그 결과 소위 심리적 자폐증후군이 형성되었다고 볼 수 있다. 북한의 지역자립체제가 적극적인 발전전

160) Nicholas Eberstadt and Judith Banister, *North Korea: Population Trends and Prospects* (Washington, DC: U.S. Bureau of the Census, 1990), p. 25; 노용환·연하청, 「북한 인구센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성」, (서울: 한국보건사회연구원, 1997), p. 57.

161) 북한은 기술자와 전문가를 각각 기술자와 준기술자, 전문가와 준전문가로 구분하고 있으며 제시된 수치는 두 부류를 포함한 것이다. 기술자와 전문가 숫자는 경제활동인구 대비 16.3%를 차지한다. Central Bureau of Statistics, DPRK, 「조선민주주의 인민공화국 인구일제조사 자료집」 (Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea) (평양: Central Bureau of Statistics, 1995), p. 523.

162) 김일평, 「북한정치경제입문」, (서울: 한울, 1987), pp. 38~39.

163) 김병로·김성철, 「북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의」, (서울: 통일연구원, 1998), pp. 21~28.

략이 아니라 극단적 상황에서 견딜 수 있는 소극적 생존전략으로 고착된 것은 바로 한국전쟁의 심리적 피해의식이 얼마나 큰가를 반영한다. 이런 점에서 북한의 지역자립체제는 북한이 동북아에서 차지하는 지정학적 위치라든가 문화적 요인으로 설명하기에는 불충분하다. 철저한 파괴와 패배를 경험케한 한국전쟁이라는 역사사회적 요인이 전쟁의 극단적 상황을 가정한 가운데 최소 생존능력을 확보하는 지역자립체제를 형성하는 결정적인 동인을 제공하였다고 볼 수 있다.

2. 지역자립체제의 문제점과 한계

가. 지역간 격차 심화

원래 지역자립체제를 추진한 목적 가운데 하나는 모든 지역을 고르게 발전시킨다는 것이었다. 산업시설을 모든 지역에 배치하여 지역 내 주민들이 자립적으로 살아갈 수 있도록 계획한 것이다. 전국적 차원에서 시와 시, 군과 군 사이의 균형 있는 발전을 도모하며 도시와 농촌의 격차 해소, 부문별·지역별 균형발전을 위해 산업의 지역분산 및 발전을 중요하게 고려하였다. 국가 전체적으로 보면 각 지역별로 산업시설이 비교적 고르게 분포되어 균형 있는 발전을 이룩했다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 시·군 단위 중심의 자립발전전략을 추진하는 과정에서 발전한 군과 후진적인 군 사이에 경제수준에 차이가 발생하고 있다. 군 경제를 농업과 공업으로 구분한다면 군별로 경제적 조건이 약간씩 다르다. 평야지대나 도시주변의 군은 벼를 위주로 하는 작물생산을 재배하며, 산지가 많은 군은 옥수수와 공예작물, 축산물

등을 생산할 수 있는 구조를 갖추고 있다. 공업부문에 있어서도 군별로 약간의 차이를 보이는데, 공예작물이나 축산물, 산열매가 많이 생산되는 지역에서는 이를 가공처리할 수 있는 공업이 큰 비중을 차지하며, 농업지대이거나 도시주변의 군은 농산물이나 대규모 중앙공장에서 나오는 폐설물을 가공처리하는 공업이 주를 이룬다.

지역자립체제를 유지하면서 지역간 발전격차를 줄이려면 국가적 차원에서 재정을 투입하여 불평등을 해소해야 한다. 그러나 현실적으로 국가의 능력이 부족하기 때문에 지역별 자력갱생을 유일한 생존 수단으로 강조함으로써 지역간 격차가 생겨나게 마련이다. 북한당국은 경제수준이 높은 군이 낙후된 군을 도와준다거나 낙후된 군에 국가적인 자원을 집중시키는 식의 행동은 자력갱생의 원칙에 벗어나는 것으로 인식하고 있다.

앞선 군이 뒤떨어진 군을 도와주는 식으로는 언제가도 군자체 소득을 끊임없이 늘여 나갈 수 없으며 앞선 군자체의 소득수준도 부단히 높여 나갈 수 없다. 국가적인 지원을 집중시키는 것만으로도 군경제의 낙후성을 완전히 극복할 수 없다. 전체 인민들의 모든 생활을 책임지고 돌보아야 할 사명을 지닌 국가가 뒤떨어진 군들에만 계속 투자를 집중할 수 없으며 그것은 오히려 전반적 인민 경제발전에 지장을 줄 수 있다. 이것은 군자체의 힘으로 소득수준을 높이는 것이 군들사이에 존재하는 차이를 없애나가기 위한 결정적 조건으로 된다는 것을 말하여 준다.¹⁶⁴⁾

이처럼 지역별 자력갱생을 강조하고 있는 현실에서 중앙정부가 강력히 개입하지 않을 경우 지역간 경제적 교환이 일어나지 않기 때문

164) 원종문, “우리나라에서 군들 사이의 경제적 차이와 그 소멸의 조건,” 『경제연구』 1998년 제4호, p. 23.

에 지역간 격차는 심화된다. 만약 자연재해나 기타 다른 이유로 어느 한 지역의 경제가 침체되었을 경우 그 지역주민들은 고통을 감수해야 한다. 실제로 북한이 대홍수로 식량난이 급격히 악화되었던 1995~97년 기간에 식량을 구하기 위해 지리적 이동이 늘어났다는 사실을 북한 내 지역간에 심각한 격차가 존재하고 있음을 반영한다. 평야지대로 이루어진 황해도의 식량사정이 비교적 나은 편이라는 생각에서 함경도 주민들의 일부는 수산물과 공산품을 가지고 황해도 지방에서 쌀, 옥수수 등과 교환해 가져오는 등 함경도와 황해도간의 주민이동이 늘어났다.¹⁶⁵⁾

유엔식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)의 북한 식량수급평가 보고서에 따르면 협동농장 농민들은 1998년 1년 동안 개인 당 평균 146kg(1일 400g, 1,400kcal)을 공급받았지만 지역적 편차가 심각한 것으로 나타났다. 도시 노동자보다는 농민들이 정부로부터 더 많은 양의 식량을 공급받았으나 농민들의 경우 적게는 115kg에서 많게는 195kg까지 편차가 발생하였다.¹⁶⁶⁾ FAO/WFP는 북한당국이 운영하는 공공배급체계(PDS)의 배급량이 군 단위별로 차이가 발생하고 있음을 지적하고 있다.¹⁶⁷⁾ 특히 산악지대와 같은 비농업지역의 군은 식량공급이 매우 열악한 것으로 평가하고 있다. 협동농장의 실질적 운영권이 군 단위에 있기 때문에 농업문제, 특히 식량문제에 관한 한 군 단위로 자급자족적 체제를 유지하는 것은 당연하다. 수송체계의 미비로 인해 지역간의 편차가 발생한다는 점도 지적되기는 하지만 지역별

165) 박형중, 「90년대 북한체제의 위기와 변화」(서울: 민족통일연구원, 1997), p. 46.

166) FAO/WFP, "Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK"(29 June 1999), <http://www.fao.org/gIEWS/english/alertes/1999/Sdrk996.htm>, p. 14.

167) FAO/WFP, "Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK"(29 June 1999), p. 13.

자립체제를 운영함으로써 같은 도내에서도 군 단위별로 식량공급의 차등화 현상 등 지역간 격차가 발생하고 있다.

나. 산업구조의 왜곡

지역자립체제를 유지하는 것은 처음부터 그 목적이 지역단위의 최소 생존능력 확보를 목표로 한 것이기 때문에 생산력이 감소하고 경제적 효율성이 떨어지는 것은 지역자립체제의 당연한 결과이다. 전국적으로 보면 210여 곳의 지역에 20여 개의 똑같은 종류의 산업시설을 배치한 셈이다. 장공장, 종이공장, 직물공장, 식료공장 등 생필품 산업시설을 비롯하여 탄광이나 광산, 농지를 가능한 한 골고루 갖추도록 요구하였다. 지역적 특성을 고려하여 산업을 발전시켰다고 하지만 그것은 먹는 문제와 관련한 수산업, 과수업 등을 선별적으로 발전시킨데 불과하며, 특용작물을 활용한 외화벌이가 전부이다. 각 지역에 중소규모의 산업을 평균적으로 골고루 발전시킨 지역자립체제의 경제적 효율성은 낮을 수밖에 없다.

이와 같은 비효율적인 지역자립체제는 산업구조를 왜곡시킴으로써 비효율성을 가중시키고 있다. 지역자립체제가 초래한 왜곡된 산업구조의 특징은 첫째, 중소규모 공장의 비효율성을 지적할 수 있다. 산업시설의 지역별 분산배치 정책은 산업시설의 규모 면에서 대규모보다는 중소규모의 산업을 선호하는 결과를 낳게 되었다. 북한은 적은 투자로 많은 상품을 생산하여 주민들의 생활수준을 높일 수 있다는 판단에 따라 중소규모의 지방공장을 선호하였다. 김일성의 다음과 같은 발언에는 산업규모에 대한 그의 견해가 나타나 있다.

큰 공장을 건설하려면 자금이 많이 들고 탁아소, 유치원을 비롯하여 부대시설도 크게 지어야 하며 로력도 다른 지방에서 모집해 와야 합니다. 그러나 중소규모의 지방산업공장들을 꾸리는데는 그런 것이 필요 없습니다. 지방에 있는 예비를 효과적으로 동원하면 지방산업공장들을 쉽게 꾸릴 수 있고 인차 제품을 생산할 수 있습니다.¹⁶⁸⁾

이러한 경향은 일반적으로 사회주의 사회가 자본주의 경제의 효율성을 따라 잡기 위해 '규모의 경제'를 추구하는 전략과는 상반되는 것으로, 북한의 특수성을 엿볼 수 있는 독특한 측면이다. 지역자립체제 구축을 위해 동일한 혹은 유사한 중소규모 공장을 전국적으로 건설함으로써 경제적 효율성은 떨어졌다.

이러한 문제점을 시정하기 위해 1985년 공장과 기업소를 통합하는 연합기업소체제를 강화하였다. 1985년 연합기업소 체제로 공장, 기업소를 확대개편하기 까지 중소규모의 공장, 기업소가 북한산업의 근간을 이루었다. 이 시기에 이러한 결정을 하게된 것은 김정일이 1984년 '신경제정책'을 추진하면서 경공업 분야의 발전을 강조함과 동시에 산업의 효율화를 기하기 위해 연합기업소 형태로 발전시킨 것이다.

둘째, 먹는 문제를 자체적으로 해결하기 위해 농업에 노동력을 많이 투자함으로써 농업인력의 비대화를 초래하였다. 북한의 공식자료에 의하면 1960년 38.0%였던 노동자는 1993년 63.1%로 증가하였고, 농민과 사무원은 1960년 각각 44.4%, 14%였던 것이 1993년 23.5%, 13.4%로 각각 감소하였다.¹⁶⁹⁾ 피상적으로 보기에는 노동자층이 크게

168) 김일성, "우리나라에서의 농촌문제해결의 몇가지 경험에 대하여," 「김일성 저작집 33」(1987), p. 395.

169) 노용환·연하정, 「북한 인구센서스의 정책적 함의: 인구구조의 특성」(서울: 보건사회연구원, 1997), p. 54.

증가한 것처럼 보인다. 산업화의 진전과 더불어 노동자가 실질적으로 늘어난 측면도 있지만, 그러나 전 주민을 노동계급화한다는 이념아래 농민도, 지식인도, 상업과 서비스 인구층도 모두 노동자계급에 포함시키고 있기 때문이다. 특히 농업에 종사하는 농민이라 하더라도 국영농장에서 일하는 농민은 노동자로 간주한다. 따라서 직업별 분류방식에 의하면 실제 농업에 종사하는 인구는 약 412만 명으로 전체인구의 30.7%를 차지하여 계급별 수치보다 높음을 알 수 있다.¹⁷⁰⁾ 여기에 축산업과 수산업 등 북한이 자급자족을 위해 추진한 분야의 인구를 포함한다면 노동력 구조는 농업과 기타 1차산업에 종사하는 인구가 비대한 구조를 이루고 있음을 알 수 있다.

농업인구가 비대한 산업구조를 형성하고 있다는 것은 농촌사회적 특성을 유지하면서 산업화가 이루어졌음을 의미한다. 예컨대, 산업화의 결과로 북한의 도시화율이 60% 수준에 이른 것으로 밝혀지고 있다. 그러나 60%라는 북한의 도시화율은 시와 읍, 노동자구에 거주하는 인구를 기준으로 평가한 것이다. 북한의 도시인구는 시와 읍에 거주하는 인구 이외에 리(里)단위 규모에 해당하는 노동자구에 거주하는 인구를 포함하고 있다. 따라서 시나 읍에 거주하는 도시화의 비율은 공식수치보다 훨씬 낮다. 이를 통해서 볼 때 농업인구의 비율이 높은 산업구조를 띠고 동시에 농촌사회적 특성이 강하게 존재하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 지역간의 이동과 교환을 억제함으로써 지역간 운송체계가 발달하지 못하였다. 그 결과 사회간접자본의 발달이 매우 취약하다. 북한의 도로는 1급에서 6급으로 구분되어 있다. 즉 평양과 지방도시를 연결하는 1급도로, 도시와 도시를 연결하는 2급도로, 도내의 시와 군

170) 노용환·연하청, 「북한 인구센서스의 정책적 함의: 인구구조의 특성」, p. 55.

단위 읍을 연결하는 3급도로, 군 단위 읍과 읍을 연결하는 4급도로, 읍과 리(마을)을 연결하는 5급도로, 그리고 리와 리, 마을과 마을을 연결하는 6급도로 등으로 형성되어 있다. 시·군내에서 주민들의 경제 활동이 이루어지고 군 단위간 이동의 필요성이 적기 때문에 4급도로 이상은 거의 발달하지 못했다. 군 단위 이상을 연결하는 교통수단은 철도를 활용하고 군 단위 내에서는 도로를 활용한다. 군내에서도 철도가 지나가는 지역은 철도에 의존하고 철도가 닿지 않은 지역만 도로를 이용한다. 군내에서도 이동의 필요성이 적기 때문에 군내에서 사용하는 5급도로와 6급도로는 발달하지 못하였으며, 6급도로에서는 우마차가 기본 운송수단으로 되어 있다. 실제로 북한에서 군내 수송의 5~10% 정도는 아직도 우마차에 의존하고 있는 실정이다. 지리적 이동의 필요성이 없기 때문에 사회간접자본, 특히 운송시설이 발전수준이 매우 낙후되어 있다.

다. 사회적 폐쇄성의 증대

지역자립정책은 주민들의 지역간 상호교류를 억제함으로써 사회적 폐쇄성을 증대시키고 있다. 경제활동을 위해 타 지역으로 이동할 필요성이 없고 타 지역 사람들을 만날 기회가 적기 때문에 지역공동체를 넘어선 인적교류는 매우 적다. 경제난의 악화로 고난의 행군기간에 식량을 구하기 위한 타 지역으로의 이동이 늘어났지만 실질적으로 지리적 이동이 대단한 규모는 아니다. 식량을 구하러 중국에 건너온 북한식량난민 1,694명을 대상으로 조사한 보고서에 따르면 지역주민들은 식량난을 해결하기 위해 타 지역으로 이동하기보다는 지역공동체 경계 내에서 다양한 생존전략을 모색한 것을 볼 수 있다. 식량을 구하러 타 지역으로 이동한 사람들은 1.9~3.9%에 지나지 않으며,

대부분의 주민들은 지역 내 농민시장 등에서 나무·산나물·옷 등을 팔아 장사(22.5%)를 하거나 가구·집기를 팔고(20.0%), 풀뿌리·소나무 껍질을 먹거나(28.0%) 친지의 도움(9.5%)을 받아 생계를 유지하는 등의 방법을 선택하였음을 볼 수 있다.¹⁷¹⁾

이와 같이 지역자립정책으로 말미암아 지역간 정보의 교환과 인적 교류가 단절됨으로써 사회적 폐쇄성은 더욱 커지고 있다. 일정한 지역 내에서 생활주기가 이루어지며 타 지역으로 이동하지 못하는 사람들은 자기가 살고 있는 생활환경이 인식세계의 전부이다. 국가적 차원에서 외부세계와 고립되어 있는 것은 두말할 필요도 없거나와 북한사회 내에서도 단절이 발생함으로써 사회적 폐쇄성은 증대된다.

사회적 단절과 폐쇄성은 인권억압으로 이어지기 쉽다. 특히 같은 지역 내에서도 전시에비물자를 취급하는 지역주민들은 통제구역으로 분리되어 지리적 이동이 엄격히 제한되고 있는 것으로 보인다. 유엔 인권소위원회가 1997년 8월 21일 및 1998년 8월 19일 2회에 걸쳐 북한당국의 인권억압상태를 지적한 내용을 보면 국내적 및 국가간 '이동의 자유' 제한함으로써 인권을 유린하고 있다고 주장하였다. 즉 주민들에 대한 지리적 이동과 여행을 차단하고 관리소 제도를 통한 주민들의 이동통제는 심각한 인권유린을 낳고 있는 것이다. 이러한 국제적 압력에 직면하여 북한은 1998년 9월 5일 헌법개정을 통해 거주·여행의 자유를 명시(75조)하였으나, 현재까지도 시·군 단위의 주민 이동은 엄격히 통제되어 있다.

171) 강정구·법륜, 『1999 민족의 희망찾기』 (서울: 정토출판, 1999), p. 196.

VI. 강성대국 건설과 지역자립체제의 발전 전망

1. 강성대국과 지역자립

북한은 98년 8월 22일 노동신문 '정론'을 통해 소위 '강성대국'론을 피력하고 경제건설의 필요성을 시사하였다. 노동신문은 김정일이 생각하는 강성대국론에 대해 "사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이 우리 장군님의 주체적인 강성대국 건설 방식이다"¹⁷²⁾라고 언급하였다. 강성대국 건설에서 가장 중요한 것은 무엇보다도 경제건설을 잘해야 한다. 경제가 모든 사회생활의 물질적 기초를 이루는 분야이기 때문에 정치사상적, 군사적 강국이 되려면 경제적 힘에 의해 뒷받침되어야 하기 때문이다.¹⁷³⁾ 1998년 9월 최고인민회의 제10기 1차 회의는 강성대국 건설을 제도적으로 뒷받침하는 헌법을 개정하고 내각중심으로 권력구조를 개편하였다.

북한이 천명한 강성대국 건설방침은 지금까지 북한이 추구해 온 지역자립체제를 과연 변화시킬 것인가, 아니면 이를 더욱 공고화할 것인가? 만약 변화시킨다면 어떤 새로운 전략을 추진할 것인가? 북한은 이미 98년 9월 개정헌법을 통해 소유주체의 범위를 협동단체에서 사회협동단체로 늘리고 개인소유의 범위도 터발 이외에 합법적인 경리활동으로 얻은 소득을 인정하는 등 실용주의적 요소를 상당히 도입하였다. 또한 원가·가격·수입성의 공간을 활용하도록 함으로써

172) 「로동신문」, 1998. 8. 22.

173) 김재서, "경제건설은 강성대국 건설의 가장 중요한 과업," 「경제연구」 1999년 제2호, pp. 5~7.

극히 초보적인 수준이지만 시장경제적 요소도 도입하였으며, 나진·선봉지역 등 경제특구에서의 사적 경제활동이 장려되었다. 물론 이러한 변화가 국가의 통제하에서 진행될 수 있도록 「인민경제계획법」(99.4)을 제정하였다. 또한 경제지원 과정에서 외부세계의 개입이 증대됨에 따라 발생할지 모르는 분쟁에 대비하여 대외경제중재법(99.7)도 마련하였다.

앞의 제4장에서 언급한 바와 같이 98년 9월의 개정헌법에서 지역자립체제에 대한 변화가 시사되기도 하였다. 인민위원회와 행정경제위원회로 이원화되어 있던 지역기관이 인민위원회로 통합되었다. 그동안 지역의 경제활동의 모든 부분을 책임졌던 행정경제위원회가 인민위원회의 하부조직으로 흡수되면서 한편으로 강력한 단일기관으로 전환됨과 동시에 다른 한편으로는 시·군인민위원회가 경제분야에 관해 중앙내각의 지도와 통제를 강력히 받도록 되었다. 1999년 들어 경제관리에 있어서 강한 규율과 질서가 필요함을 역설하기 시작했고 내각책임제, 내각중심제의 요구에 따라 모든 경제사업을 내각에 집중시키고 내각의 통일적 지도 아래 규율과 질서를 확립해야 한다고 주장하였다.¹⁷⁴⁾

북한의 개정헌법은 지방인민위원회의 임무와 권한에 대해 ① 해당 지방의 모든 행정사업을 조직집행, ② 지방의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 수립, ③ 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 수립, ④ 해당지방의 사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책을 수립하는 것 등으로 규정하고 있다.¹⁷⁵⁾ 지방의 모든 행정경제사업을 조직·집행하도록 되어 있는 기존의 헌법과는 달리 현행헌법은 지방기관이 행정상의 조직집

174) 김제서, “경제건설은 강성대국 건설의 가장 중요한 과업,” p. 7.

175) 1998년 9월의 개정헌법 제141조.

행만을 책임지도록 하고 경제사업에 관한 권한은 제외시켰다. 지금까지는 지방기관의 권한에 속하는 지방산업에 관한 한 지방기관이 자율적 권한을 행사하였는데, 앞으로는 지방의 경제사업 조직을 내각의 통일적 지도·감독을 받아 수행하도록 제도화하였다. 인민경제계획사업 전반에 대한 내각의 통일적 지도방침은 북한이 1999.4.8 최고인민회의 제10기 2차 회의에서 채택한 「인민경제계획법」에도 명확히 나타나고 있다.¹⁷⁶⁾

그러나 지역경제활동에 관한 중앙내각의 통제가 심화되었다고 해서 지금까지 진행되었던 지역기관의 경제적 자립기능이 약화되거나 지역자립체제의 구조가 변화된 것은 아니다. 오히려 중앙내각의 통제를 받으면서 지역자립체제가 더욱 강화되는 경향으로 나타나고 있다. 이러한 변화는 고난의 행군동안 실시해 온 정무원책임제를 현실화한 것으로 내각중심의 '경제실용주의'를 제도적으로 보장한 것이다. 생산력을 높이고 경제를 활성화할 수 있는 소유의 다양화 등의 조치를 취할 수 있도록 내각에 자율권을 최대한 부여하고 그에 대한 책임도 지도록 요구한 것이다. 내각이 중앙의 지도·통제를 강화한다고 해서 지역자립체제를 무력화하는 것은 아니다. 오히려 지역자립체제를 더욱 심도 있게 가동시켜 소비재 생산을 장려하고 터발이용과 장마당을 활용하여 개인들의 이익도 추구하고 경제를 활성화시키겠다는 전략을 수립하고 있는 것이다. 특히 북한이 최근에 시도한 중소형발전기, 축산업 육성 등과 같은 지방산업 육성을 계속 추진함으로써 중앙의 재정부담을 최소화하고 지방경제의 자립을 추구하고 있는 것은 지역자립체제를 강화하는 현상으로 볼 수 있다.

북한이 98.9 헌법개정을 통해 시장경제적 개념과 논리를 수용하면서 적극적인 경제활성화 의지를 표명함과 동시에 “자립적 민족 경제

176) 6장 48조로 구성된 「인민경제계획법」 참조.

건설 노선을 끝까지 견지하자”라는 「로동신문」(1998.9.17) 사설을 발표한 것은 얼핏보면 모순된 것 같지만 지역자립체제의 시각에서 보면 쉽게 해석된다. 최고인민회의 제10기 2차 회의에서 채택한 「인민경제계획법」도 마찬가지이다. 북한이 지역자립체제를 강화하는 것은 자력갱생의 원칙에 완벽하게 부합된다. 그러나 지역별 자력갱생을 도모하기 위해서는 지역주민들의 동원을 유인할 수 있는 시장적 메카니즘이 필요한 것이다. 이는 지역자립체제 속에서 이미 활용되고 있는 주민노력동원의 인센티브를 보다 강화하겠다는 조치로 해석할 수 있다. 「인민경제계획법」에서 중앙정부의 통제를 강화하겠다고 선언한 것은 그 동안 지역경제를 지역기관에 전적으로 맡겨두었던 것을 이제 중앙의 계획으로 관리해 나가겠다는 방침이며, 지역자립체제의 중단과는 무관하다. 따라서 「로동신문」 사설이 “제국주의자들이 염불처럼 외우는 개혁·개방 타령은 사탕발림 독약과 같은 것”이며 “외자는 아편과 같은 것”이라고 실랄하게 비판하고 있으나, 이러한 수사적 문구는 지역차원에서 자본주의적 요소를 도입하여 자립체제를 가동하는 데는 전혀 방해되지 않는다.

북한이 민족적 자립경제를 주장하고 있지만 그것은 국가적 차원에서 외국자본의 투자를 억제하고 지역동원을 계속해 나가겠다는 방침에 불과하다. 북한이 말하는 외자란 북한체제를 자본주의 체제로 전환시키려는 속셈을 지니고 있는 파괴적인 외국자본을 의미한다. 따라서 인도주의적 목적의 국제사회 지원이라든가 동포애적 차원에서 진행되고 있는 남한기업과의 협력사업, 그리고 식민통치의 보상대가로 지불받는 일본정부의 배상금 등은 민족적 자립경제를 유지하는데 크게 모순되지 않는다. 또한 지역의 자력갱생을 도모하기 위해 도입하는 시장적 요소도 민족적 자립경제를 저해하는 것이 아니다. 최근 북한이 농업부문에 성과급제를 도입하고 농민의 개인경작지와 사적

소유 범위를 확대하며 개별농가의 가축사육과 자유처분을 허용하는 등 자본주의적 인센티브를 영농정책에 도입하고 있다. 북한의 입장에서 보면 민족적 자립경제의 골간인 지역자립체제를 유지하기 위해서는 지역의 가용자원과 노동력을 최대한 동원해야 한다. 지역의 자원과 노동력을 효율적으로 동원하기 위해서 북한은 지역경제 내에서는 개인의 노동인센티브를 자극하는 다양한 방법을 동원하여 왔다. 따라서 개인의 사적소유와 자유처분을 확대하는 것을 자본주의화되고 있다고 평가하는 것은 약간 과장된 듯하다. 큰 틀에서는 사회주의적 방식을 견지하고 있으면서 지역별 자립체제를 실효성있게 가동하기 위해 작은 범위에서 시장적 요소와 자본주의적 방식을 도입·실시하고 있다고 볼 수 있다.

북한이 이처럼 지역간 거래를 활성화하는 근본적인 구조개혁을 실시하지 않고 지역자립체제를 지속하겠다고 결정한데는 1997년 말 남한이 IMF의 구제금융을 받으며 IMF관리체제에 들어갔다는 사실과 관련이 있는 것으로 보인다. 북한이 “예속경제는 하루살이 경제이고 자립적 민족경제는 미래를 위한 경제”라고 역설하면서 중공업 우선 발전전략을 다시 운운한 것은 대외의존적 개방형의 남한경제를 의식한 것임에 틀림없다. 1997년 말 남한을 비롯하여 아시아 금융시장이 불안증세를 보이며 경제가 추락하자 북한은 폐쇄적 자립경제 전략을 고수하면 대외의존적 자본주의 경제는 붕괴될 것이고 시간은 자기편이라고 확신했던 것 같다.

한편, 지역자립체제를 활성화하기 위해 무역도 지역차원에서 실시할 수 있도록 장려하였다. 구헌법은 대외무역을 국가가 하거나 국가의 감독하게 하도록 규정했으나, 신헌법에서는 국가 이외에 사회협동단체가 하도록 규정(36조)하였다. 물론 내각에 중요 행정경제기관이나 기업소를 신설하는 권한(119조)이 주어졌기 때문에 지역단위에서

협동농장이나 협동기업소의 무역활동은 내각의 통제를 받도록 되어 있다. 국가차원에서 규모가 큰 대외무역은 나진·선봉 등 경제특구의 활성화를 통해 촉진하거나 남한기업과의 협력 또는 무기수출 등을 활용하여 외화를 확보하고, 그 외의 중소규모의 무역활동은 지역기관에 맡기는 정책이라고 볼 수 있다. 1997년부터 공식적으로 무역제일주의에 대한 언급이 사라졌고 농업과 에너지분야의 생산만을 강조하고 있는 데서도 무역활동을 지역기관에 일임했음을 엿볼 수 있다. 이러한 현상들은 강성대국 건설이 지역자립체제의 틀을 근본적으로 수정하지 않는다는 사실을 보여준다.

국가차원에서는 아직 공식 외교관계가 설정되어 있지 않은 미국, 일본, 남한 등 자본주의 국가와의 대외무역은 미군유해송환, 미사일 개발·수출 중지 등 정치군사적 협상을 통해 경제적 지원을 확보해 나간다는 전략을 추구하고 있다. 경제적으로 ‘내부예비’를 축적하기 위한 구체적이고 전문적인 정책은 내각의 경제전문가들이 추진해 나가되 ‘외부예비’를 확보하기 위한 보다 포괄적인 경제정책과 대외지원 등은 한반도 평화체제 구축과의 연계 속에서 폭넓은 시각으로 풀어 나가야 한다는 생각을 갖고 있는 것 같다. 따라서 미사일과 핵문제를 논의하는 북미회담, 그리고 평화체제 구축을 위한 4자회담에 참여하고 금강산 관광개발과 같은 대형 프로젝트 등을 통해 외화를 확보하는 정책을 전개할 가능성이 크다.

북한이 국가적인 대형 프로젝트 추진에 의욕적인 태도를 보이는 것은 지역자립체제를 통해 최소한의 생존능력을 갖추었다는 자부심에 있을지 모른다. 그 동안 국가적 자립발전 과정에서 기술개발에 많은 인력을 투자했으며 인공위성 발사실험이 증명해주듯이 북한은 나름대로 자신들의 기술능력을 과신하고 있을 가능성도 있다. 따라서 과거와 같은 전통적인 기술을 좀 더 나은 기술로 발전¹⁷⁷⁾시키는데

그치는 것이 아니라 군사분야의 기술을 활용한 중공업개발도 의욕적으로 시도할 가능성도 있다. 또 인도주의적 지원 등 국제적 지원을 확보하는 원조극대화(aid maximization) 전략과 관광개발 등으로 외화를 확보할 수 있다고 믿는 것 같다. 경제개발에 완전히 실패한 사회주의 탄자니아(Tanzania)의 경우¹⁷⁸⁾도 킬리만자로(Kilimanjaro)산을 관광지로 이용하여 외화획득을 시도했을 만큼 관광개발 사업은 외화획득의 지름길이다. 이러한 점에서 북한은 체제의 폐쇄성을 최대한 활용하는 관광개발을 추진하고 원조와 보상을 극대화하는 국가정책을 추진하면서, 내부적으로는 지역자립체제에 더욱 의존하는 정책을 추구할 것이다.

2. 지역자립체제와 농업 및 전력 생산

북한은 강성대국 건설을 위한 경제발전의 목표로 전력공급과 농업생산을 가장 우선적인 분야로 언급하였다. 전력과 농업분야에서 대규모 발전소 및 국영농장과 같은 중앙정부 차원에서 개발하는 사업이 있으나, 중소형 발전소 건설과 협동농장 등 대부분 지방정부 차원과 관련되는 사업들로 지역자립체제와 밀접한 연관성을 지니고 있다. 강성대국 건설을 위해 농업과 전력 부문을 어떻게 발전시킬 것이며 현재의 지역자립체제와는 어떤 관계 속에서 변화할 것인가 하는 문제가 중요하게 대두된다.

강성대국 건설을 위해서는 농업생산성 향상이 무엇보다 중요하다. 북한은 농업생산성 향상과 관련하여 협동농장을 가족농과 같은 사적

177) 이희상, "남북한의 경제대화 배경 및 전망," 민병천 편, 「오늘의 남북한」(서울; 고려원, 1987), p. 146.

178) James H. Weaver and Alexander Kronemer, "Tanzanian and African Socialism," *World Development* Vol. 9, No.9/10 (1981), p. 847.

활동으로 전환하지 않고 오히려 전인민적 소유인 국영농장으로 전환 시킴으로써 강성대국을 건설하겠다는 전략을 수립하고 있다. 제도적으로는 사회주의 계획경제를 강화하는 것처럼 보이지만, 실질적으로는 북한이 지금까지 발전시켜 온 시·군 단위 자립체제에 의존하는 정책이라고 볼 수 있다.

지역자립체제는 북한이 사회주의 이념에 입각하여 협동농장을 궁극적으로 전인민적 소유인 국영농장으로 전환하는 과정에서 그 중요성이 더욱 부각된다. 김일성은 협동농장을 국영농장으로 넘기는 사업을 군 단위로 진행할 것이라고 말하면서 농업관리에 대한 군 단위의 중요성을 다시 한번 강조하였다.¹⁷⁹⁾ 이와 함께 군의 교육, 문화, 보건 사업을 잘 가꾸고 지방공업을 발전시켜 군 단위의 주민생활이 자율적으로 이루어지도록 계속 강조하였다.

현재의 협동농장을 전인민적 소유로 전환하는 작업은 시·군(구역) 단위로 진행될 예정이다. 군 단위로 운영되는 군협동농장경영위원회를 군농업연합기업소로, 구역단위에서는 국영농장을 만들어 단순한 지도기관이 아닌 생산·경영을 책임지는 기업체 형태로 발전시킨다는 계획이다. 군협동농장경영위원회가 농업연합기업소로 전환되면 농업 생산과 관련된 국가기업소와 국영농장이 여기에 편입되고 연합기업소 자체와 거기에 소속된 각 기업소와 농장이 독립채산제로 운영하는 2중독립채산제를 실시하게 된다.

그러므로 협동적 소유를 전인민적 소유로 넘기는 사업을 군 단위로 진행하여야 하며 협동농장들이 전인민적 소유의 국영농장으로 전환된 다음에도 군을 기본단위로 하여 농촌경리를 발전시켜

179) 김일성, "사회주의 농촌체제의 기치높이 농촌문제의 종국적 해결을 위하여," 「김일성저작집 44」 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 326.

나가야 합니다....협동농장들을 전인민적 소유의 국영농장으로 넘기는 사업을 군 단위로 진행하는 것만큼 군은 앞으로도...농촌경리에 대한 지도관리의 종합적 단위로서 중요한 역할을 하게 됩니다.180)

군협동농장경영위원회는 농업지도기관으로서 국영농장 경영위원회로 만들 수도 있고 농업연합기업소로 전환시킬 수도 있다. 농업연합기업소는 재정과 포괄범위에서 해방이후부터 존재한 군종합농장이나 일부 소규모 군에서 실시해온 국영농장과 다르다.181) 군농업연합기업소는 생산부문과 주민행정사업까지 담당하는 군종합농장과는 달리 생산활동 부문에 국한되며 농장과 기업소의 재정관리 사업만 담당한다. 또한 농업연합기업소는 일부 소규모 군에서 실시하고 있는 농업기업소 형태의 국영농장 보다 규모가 크며 이중독립채산제로 운영된다. 농업기업연합소는 국영농장으로 전환된 각 협동농장과 군내 농업관련 국영기업소를 포괄하는 기업소이다.

군농업연합기업소에서는 분조관리제와 작업반우대제가 계속 적용되며, 국영농장에서는 분장 또는 직장별로 독립채산제의 원칙에서 운영된다. 군협동농장경영위원회를 단위로 독립채산제를 실시하는 것은 일반적인 현상은 아니다. 왜냐하면 독립채산제라고 하는 것은 보편적으로 국영기업에 적용되는 것인데, 협동적 소유가 존재하는 농업부문에 군 단위의 독립채산제를 실시하는 것은 독특한 형태의 독립채산제라고 할 수 있다.182) 협동농장을 전인민적 소유로 전환하는 것은 농장을 적절한 크기의 규모로 통폐합하는 성격을 띤다.

180) 김일성, "사회주의 농촌체제의 기치높이 농촌문제의 종국적 해결을 위하여," 「김일성저작집」 제44권 (1996), pp. 324, 326.

181) 강련숙, "군농업연합기업소 재정의 특성," 「경제연구」 1996년 제3호, p. 31.

182) 전룡삼, "군협동농장경영위원회 단위 독립채산제를 실시하는 것은 소유전환을 가장 순조롭게 하기 위한 필수적 요구," 「경제연구」 1998년 제1호, pp. 20~23.

협동농장에 관한 한 수년 내로 군 단위로 독립채산제를 실시할 것을 선언하였다. 1981년 숙천군에서 군 단위 독립채산제를 시범적으로 실시하였다. 숙천군은 규모가 크기 때문에 연합기업소를 만들었지만 평양 만경대구역의 경우는 농장의 규모와 수가 작고 관리운영 수준이 높기 때문에 각 농장을 국영농장으로 전환하여 연합기업소를 만들지 않고 협동농장과 농업기업소를 분장, 직장으로 통합하여 하나의 국영농장으로 만들었다.

군 단위로 독립채산제를 실시하면 군협동농장경영위원회의 경영활동 결과를 국가계획의 실행정도에 따라 평가하고 경영위원회에 소속된 사람들에게 인센티브를 할당해 준다. 군협동농장경영위원회를 단위로 독립채산제를 실시하고 있는데, 이것이 전민소유의 국영농장으로 전환되면 군농업연합기업소, 군국영농장, 군종합농장 등의 형태로 독립채산제를 실시하게 된다. 군 단위로 농업연합기업소와 국영농장이 경영상 독자성을 유지한 채 운영하지만 국가의 중앙집권적 지도로부터 벗어나는 것은 물론 아니다. 독립채산제라 하는 것도 여전히 국가의 중앙집권적 지도와 계획적 지도하에 운영된다.

군 단위로 협동농장을 국영농장 혹은 농업연합기업소로 만들어 나가는 것은 생산수단의 국유화라는 사회주의 이념을 달성하기 위한 조치이다. 그러나 김일성도 언급하고 있듯이 협동농장이 전인민적 소유로 전환된다고 하더라도 지역단위로 독립채산제는 실시되어야 한다고 강조한다. 독립채산제를 실시하는 이유는 기업소의 지출을 최대한 자체수입으로 충당하게 함으로써 지역별 자급자족의 체제를 확보하겠다는 의도이다. 지역별로 자급자족하게 되면 국가의 부담이 줄어든다고 생각하고 있다.

따라서 독립채산제를 실시하기 위해서는 원가계산을 정확히 함으로써 원가를 최소한으로 줄여 나가는 것이 요구된다. 지금까지는 농

업생산의 특성상 협동농장에서는 원가계산을 하지 않았지만 국영농장으로 전환되면 원가계산을 철저히 하도록 요구되고 있다. 경영평가를 하기 위해서는 원가계산이 엄격하고 정확해야 한다. 적은 지출로 많은 생산을 달성하여 수익을 높여야 한다고 강조한다.¹⁸³⁾ 이런 맥락에서 보면 98년 9월 개정헌법에서 “원가, 가격, 수입성 같은 경제적 공간을 옹호 리용”(헌법33조)하도록 강조한 대목이 이해된다.

나아가 전인민소유제로 전환하면 작업반우대제와 분조관리제를 계속 실시해야 한다고 한다. 작업반우대제는 집단의 이익과 개인의 이익을 균형 있게 결합한 작업원리로 작업반별로 생산성과를 평가하고 성과에 따라 분배하는 방식이다. 분조는 공동노동과 집단생활의 세포로 간주되며, 생산활동과 생활을 분조 단위로 진행하는 것을 분조관리제라고 한다. 신천군 새날협동농장, 회령군 유선협동농장은 분조관리제를 잘한 군으로 칭송되고 있다. 분조관리제에 입각하여 분조집단의 생산성과 경영활동의 결과에 따라 차별적 분배를 실시하고 있다.

한편, 강성대국 건설에 있어서 중요한 전력생산도 지역단위로 진행하고 있음을 볼 수 있다. 북한은 군 단위로 중소형 발전소를 대대적으로 건설하여 전력을 충당하였다. 1998년 5,000여 개의 중소형 발전소를 건설한 것으로 알려졌다. 평균 발전능력은 7kW에 불과한 소형으로 조명이나 난방 등 가정용 전력 공급에 활용하고 있는 것으로 보인다. 북한 조선중앙통신은 1999년 8월 30일 평양의 대동강 300여 곳에 수력발전소를 건설할 계획이라고 발표했다.¹⁸⁴⁾ 내각의 전기석탄공업성 동력자원개발국은 현지답사와 자료조사 결과를 바탕으로 대동강에 300여 개의 수력발전소 적지를 확정했다고 밝혔다. 최근 대동

183) 김향란, “군국영농장의 우월성을 높이 발양시키는데서 나서는 몇 가지 문제,” 『경제연구』 1996년 4호, p. 29.

184) 『연합뉴스』 제1178호(1999.9.3~9.9), p. C나1.

장을 이용하는 삼등발전소와 상원군민발전소가 완공되었으며, 만달, 금옥, 향단, 미성, 삼박골 발전소도 1999년 이내에 완공할 것이라고 소개되었다. 이 발전소들은 시설용량이 1만kW 미만의 중소형 발전소로 “지방산업공장을 돌리고 인민들의 식생활과 난방화를 높은 수준에서 보장해 주게 될 것”이라고 말했다. 이러한 중소형 발전소 건설 정책은 지역별로 자립해 나간다는 북한당국의 지역자립체제의 방침을 반영하는 것이다.

1999년에 5백 여개를 목표로 중소형 발전소 건설을 추진했는데 9월말 현재 7백 여개를 완공한 것으로 보이며 시설용량은 1천-1만kW 정도이다.¹⁸⁵⁾ 1998년에 비해 1999년에는 발전소의 규모가 조금 커진 것으로 평가되고 있다. 1999년에는 대규모 수력발전소 건설을 추진하겠다고 주장했다. 발전소의 건설대상지역은 석탄지하가스화 발전소, 남강발전소, 태천수력발전종합기업소, 안변청년발전소 2단계 건설공사 등이다. 각 군별 지방산업공장에 전력을 지원하기 위한 비교적 규모가 큰 발전소를 건설하고 있는 것으로 보인다.

이와 같이 강성대국 건설을 위해서는 군의 역할을 높여 농업과 지방공업을 발전시키고 군주민들의 생활을 군이 책임지고 이끌어 가야 한다고 요구하고 있다.¹⁸⁶⁾ 군주민의 생활수준을 향상시킬 수 있도록 지역단위의 소비품 생산기지과 공급기지 건설을 증대시켜야 한다고 주장한다. 강성대국의 골간을 형성하는 농업과 전력생산, 인민소비품 생산에서 지역자립체제는 중추적인 기능을 하게 될 것으로 예상된다.

185) 「연합뉴스」 1179호(1999.9.16), p. 북D17.

186) 리기반, “군을 단위로 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 올해 경제 건설의 기본과업을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도,” 「경제연구」, 1999년 제2호, p. 10.

3. 지방산업의 시장화 가능성

북한의 지역경제는 기본적으로 공적 영역에서 국가의 계획 하에 이루어지지만 식량의 일부, 많은 농산물과 소비품은 지역의 자유수매 상점이나 장마당의 거래로 이루어진다. 텃밭에서 생산되는 채소류와 가내반, 작업반에서 생산하는 8·3인민소비품, 일부 개인적 차원의 잉여식량이나 공적 영역에서 산출되는 초과 생산물 등은 지역 내 사적 경제영역을 형성하는 요인들이다. 이렇게 볼 때 지역자립체제는 이미 일정한 부분이 시장메카니즘에 의해 유지되고 있는 셈이다.

북한의 개혁·개방과 관련하여 북한이 중공업 우선 내지 폐쇄적 자립노선을 견지할 것인지, 아니면 계획경제의 실패와 암시장의 존재를 인정하고 시장경제를 도입할 것인지 하는 문제가 논의되곤 한다. 이러한 논의를 현실성 있게 전개하려면 북한의 지역자립체제에 대한 분석이 전제되어야 한다. 중앙과 지방, 중앙경제와 지역경제에 대한 분석, 그리고 지역의 자원동원과 지역국방을 위해 추진한 지역자립체제에 대한 이해가 선행되어야 한다. 공적 부문과 사적 부문이 공존하는 지역자립체제의 현실에서 계획경제를 강화하느냐 시장경제를 도입하느냐 하는 이분법적 평가는 적절치 못하다. 강력한 국가의 계획과 통제하에 놓여 있으면서도 지역자립체제하에서 북한은 지역주민들의 자발적 동기유발을 도모할 수 있는 시장경제적 메카니즘을 오래 전부터 활용해 왔기 때문이다.

군사적 자위를 염두에 둔 지역자립체제를 구축해 온 북한은 강성대국 건설을 위해 군사화와 시장화(경제효율화)를 동시에 추구할 수밖에 없다. 군사화를 위해서는 국방위원회가 중공업 및 군수산업을 관장하여 중공업을 부문을 강조하고 지하시설의 건설도 지속적으로

추진할 것이다. 동시에 경제의 효율성을 제고하기 위해서는 내각이 지방산업과 이를 지원하기 위한 중앙산업을 담당하여 시장경제적 개념을 도입한 경제개발을 추진할 수도 있다. 예컨대, 지방부문에 한하여 개인들의 부업활동에 대한 대가를 개인에게 돌려주는 경제적 인센티브 방식을 실시할 수도 있다.

지역자립체제를 갖추기 위해 외화벌이를 적극적으로 추진해야 한다고 주장한다. 무역업무도 지역차원에서 실시되고 있다는 점은 앞에서 이미 지적하였다. 지역별로 외화벌이를 하기 위해서는 지역의 특성을 살린 상품을 생산해야 하며 외화벌이 원료산지를 강화하는 것이 중요하다. 특히 각 지역별로 실정에 맞게 소수 품목에 집중해야 한다.¹⁸⁷⁾ 따라서 외화벌이 활동은 향후 북한 계획경제의 변화과정에서 사적 이윤추구를 허용할 가능성이 있는 부분이다. 개인이나 단체에 대해 지역의 특성을 이용한 외화벌이 사업을 허용한다면 지역자립체제에 활력을 불어넣는 중요한 계기가 될 것으로 생각된다.

반면, 농업생산에서는 군 단위의 전인민적 소유를 공식적으로 추진할 계획을 갖고 있기 때문에 제도적으로 사적 소유를 허용하여 생산력을 제고할 가능성은 매우 적어 보인다. 그 대신 개인, 분조, 작업반 등에 대한 자율적 경영권을 부여하거나 노동생산성을 제고하기 위한 물질적 인센티브를 부여하는데 초점을 맞출 것이다. 또한 1998년 10월 양강도 대흥단군의 현지도에서 김정일이 감자농사를 장려한 것처럼 품종개발과 영농기술개발 등 생산성을 높이기 위한 다른 방법을 모색할 가능성이 높다.

한편, 북한에서 지방산업공장은 계획경제체제의 가장 약한 고리를 형성하고 있다. 따라서 계획경제의 제도적 틀이 제대로 유지되지 못

187) 한태홍, “군 지방경제의 종합적 발전과 인민생활의 향상,” 『경제연구』 1995년 제1호, p. 10.

하는 상황이 발생할 경우, 지방산업의 경우에 있어서 시장지향적인 경제활동을 비교적 손쉽게 확장할 수 있을 것으로 예상된다.¹⁸⁸⁾ 나아가 북한이 제도개혁을 추진할 경우 지방공장, 기업소는 기업운영의 자율성을 부여받아 독립적인 기업으로 발전될 가능성도 있다. 향후 북한의 개혁·개방과 관련하여 지방부문부터 자유화할 가능성이 크기 때문이다.

사회주의가 붕괴되고 급격한 체제전환이 이루어진 동유럽에서는 국유기업을 사유화하는 것이 체제개혁의 핵심으로 다루어지고 있지만, 중국과 같이 사회주의 체제를 유지하면서 경쟁력을 높이려는 시장사회주의의 경우에는 국유기업을 단기간에 사유화하지 않고 시장지향적인 경쟁적 기업들을 내부에서 발전시키는 전략이 채택된다.¹⁸⁹⁾ 이런 점에서 북한의 지방산업공장은 중국의 향진기업과 같은 기능을 수행함으로써 형식적으로 국가소유의 형태로 남아 있으나 실질적으로는 시장경쟁력을 갖는 기업으로 발전시킬 가능성도 있다.

188) 최신림, “북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도,” p. 272.

189) M.L. Weitzman, “Economic transition: Can theory help?” *European Economic Review* 37 (1993), pp. 549~555; 최신림, “위의 글,” p. 257에서 재인용.

Ⅶ. 결 론

북한은 1999년을 강성대국 건설의 전환의 해, '고난의 행군'을 '락원의 행군'으로 이어나가는 중요한 해로 규정하였다. 강성대국 건설을 위해 지역별로 주민들의 노동력을 최대한 동원하는 인센티브를 제공함으로써 지역자립체제를 더욱 강화하고 있다. 북한은 군 단위 이상의 지역에서 지방공업을 활성화하고 주민들의 생필품을 공급함으로써 자급자족하는 체제를 구축하면 강성대국 건설이 손쉽게 달성될 수 있을 것으로 믿고 있는 것 같다. 이를 위해 내각은 지역별로 개인들의 경제활동 장려와 사회협동단체의 경영을 활성화함으로써 시·군 단위의 지역별 자립체제를 더욱 강화할 것이다.

북한의 이러한 경제건설 의지는 군사강국의 건설을 병행해야 한다는 점을 소홀히 하는 것은 아니다. 북한의 지역자립체제는 어디까지나 자위국방을 최우선적으로 고려하고 있다. 지역자립체제는 지역간 이동이 차단된 상태에서 경제와 국방을 동시에 발전시키는 전략으로 수립된 것이다. 북한의 이러한 경향은 사회주의, 특히 식민지투쟁과 전쟁을 치른 제3세계에서 나타나는 '군사화' (militarization)의 극치를 보여주는 것이다. 사회주의 계획경제의 근본적 문제점이 노출되고 경제문제에 대한 인민대중들의 불만이 야기되고 있음에도 불구하고 군사화된 권위주의적 사회구조의 특성으로 인해 개혁·개방정책의 미래는 제약을 받고 있다.

북한의 지역자립체제는 비상시를 대비한 지역분산형 자급자족 체제로 전쟁과 같은 열악한 조건에 적응할 수 있도록 만들어진 폐쇄적 발전모형이다. 전쟁을 대비하기 위해 실질적으로 군비증강과 방위산

업에 투자를 집중하였고 지역별자급정책을 심도 있게 추진하였다. 규모의 경제나 비교우위 등의 경제적 개념을 따르지 않고, 오로지 한국 전쟁과 같은 유사시를 대비하기 위한 전투적이고 군사적인 개념에 지배되고 있다. 전투적, 군사적 관점에 입각하여 지역별로 농업과 중소형 산업시설을 고루 갖춘 발전모형을 선택함으로써 경제적 효율성은 극도로 떨어질 수밖에 없었다.

이와 같은 지역자립체제의 개념은 북한의 사회정치적 생명체론과도 일맥상통한다. 북한은 상부구조인 정치사회분야에서 인민대중과 사회단체를 사회정치적 생명체를 구성하는 각각의 세포로 규정한다. 사회정치적 생명체 내에서 각각의 부분은 자체의 자생력을 가지고 발전함과 동시에 두뇌에 해당하는 중앙의 통제를 받으며 전체와의 조화를 이루면서 발전해 나간다. 상부구조와 마찬가지로 하부구조인 경제분야에서도 시·군(구역) 등 북한의 전지역을 세포처럼 구획하고 자생력 있는 지역단위로 구축한다는 생각을 갖고 있는 것이다. 사회조직의 원리로 삼고 있는 사회정치적 생명체론은 경제조직과 발전모델에도 적용되고 있다고 볼 수 있다.

지역자립정책이 효율성을 기하기 위해서는 비교우위(comparative advantage)에 입각한 지역간 경제교환과 노동력의 이동을 실현해야 한다. 노동력의 원활한 이동은 뒤로 미루더라도 지역간 경제교환과 거래를 실시해야 한다. 현재는 지역특산물을 생산하여 판매하는 사업과 이를 활용한 외화별이사업 정도가 비교우위에 입각한 경제교환이라고 볼 수 있다. 지역간 경제교환을 실시하기 위해서는 가격구조가 원활하게 작동해야 하며 상여금과 같은 인센티브제도가 확립되어야 한다.¹⁹⁰⁾ 그러나 아직도 북한의 지역자립체제는 자급자족적 성격을

190) 이장규, "북한 경제 체제의 분권화에 관한 분석," pp. 93~97.

강하게 지니고 있고, 군사적 자위국방의 목적이 지역자립체제의 존속을 합리화하고 있다. 이러한 군사중심적 구조가 바뀌지 않는 한 지역자립체제의 효율성을 기대할 수는 없다.

북한은 현 정세를 경제난국이자 군사적 위기로 간주하고 있다. 경제난은 곧 군사력 약화를 가져올 것이며 남북분단 구조에서 이는 체제붕괴로 이어진다. 경제난이 해결되지 않고 남북관계의 갈등과 군사적 긴장이 계속되는 한 유사시를 대비한 주체적 발전모형이 수정될 가능성은 높지 않다. 자위국방이 곧 주체이며 특히 유사시를 대비하여 추진한 지역별 자급정책이 주체적 발전의 근간이라는 사고를 변화시키지 않는 한 북한의 전향적인 발전정책을 기대하는 것은 무리이다.

북한이 지역단위의 행정경제를 지방인민위원회로 일원화하고 경제부문을 내각이 통일적으로 관리하도록 함으로써 어떤 구체적인 결과를 낳게 될지 두고 볼 일이다. 현재까지는 특산물과 같은 지역적 특성을 활용한 생산물을 타 지역과 교환하거나 외화벌이 형태로 거래하고 있다. 강성대국 건설을 위해 파격적으로 지역간 비교우위에 입각한 발전정책으로 전환할 것인지, 아니면 자급자족적 지역자립체제를 유지할 것인지 하는 것이 북한의 경제개혁과 발전의 향후 방향을 판단하는 중요한 기준이 될 것이다.

경제위기가 심화되고 군사적 긴장이 고조될수록 북한은 전쟁과 같은 특수한 상황을 염두에 두고 추구해온 군 단위의 지역별 자급체제를 더욱 확고히 가동해야 할 필요성을 느낄 것이다. 탈냉전 이후 군사적 위기의 중압감을 심각하게 느끼고 있는 북한으로서는 지역자립체제의 전략만이 국가안보의 능력을 확보하면서 지역동원을 통해 경제를 발전시킬 수 있는 유일한 대안이라고 생각하고 있는 것 같다. 왜냐하면 그것은 단기적으로 경제발전을 위한 대내적 자원을 최대한

동원하면서 개혁·개방의 정치사회적 부담을 덜고 체제의 안정까지 도모할 수 있는 가장 탄력적인 방법이기에 때문이다.

북한의 상황에서는 미국과의 평화협정 체결과 같은 주변환경의 변화가 없이는 군사적 목적의 지역자립체제를 수정하지는 않을 것이다. 대신 북한 사회주의 체제는 공산당의 절대우위 혹은 권위주의 정치체제의 상대적 우위 속에서 기존의 지역자립체제를 견지하며 정치적 통제를 더욱 강화할 것이다. 이를 통해 북한은 극한 상황에 견디는 생존력을 키울 수 있을지는 모르지만 경제를 활성화하고 발전을 도모하는데는 근본적인 한계에 도달할 수밖에 없다. 결국 전시를 대비한 지역자립체제가 북한이 추구한 주체형 발전모델의 가장 독특한 특징이자 발전의 최대 장애요인이 되고 있는 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강정구·법륜. 「1999 민족의 희망찾기」. 서울: 정토출판, 1999.
- 고성준 외. 「전환기의 북한 사회주의」. 서울: 대왕사, 1992.
- 고승효·이대섭 역. 「현대 북한경제 입문」. 서울: 대동, 1993.
- 국토통일원. 「북한 경제 개관」. 서울: 국토통일원, 1989.
- 김병준. 「한국지방자치론: 지방정치, 자치행정, 자치경영」. 서울: 법문사, 1994.
- 김홍명. 「사회주의 제문제」. 서울: 나남, 1993.
- 노용환·연하청. 「북한 인구센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성」. 서울: 한국보건사회연구원, 1997.
- 녹두편집부 편. 「정치경제학원론II: 사회주의 정치경제학」. 서울: 녹두, 1989.
- 박완신. 「신북한행정론」. 서울: 지구문화사, 1995.
- 박월라. 「중국경제의 지방분권화 현황과 문제점」. 서울: 대외경제정책연구원, 1992.
- 박형중. 「90년대 북한체제의 위기와 변화」. 서울: 통일연구원, 1997.
- 서재진 외. 「사회주의체제 개혁·개방사례 비교연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 서재진·김병로. 「북한의 변화와 김정일정권의 장래」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 스즈키 마사유키. 유영구 역. 「김정일과 수령제 사회주의」. 서울: 중앙일보사, 1994.

- 스칼라피노·이정식, 한홍구 역. 「한국공산주의 운동사 III」. 서울: 돌베개, 1987.
- 신상진. 「중국 공산당 제15차 전국대표대회 결과분석」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- L.I. 아발킨 외. 배손근 역. 「현대 사회주의 정치경제학: 베레스트로이까의 이론적 기초」. 서울: 태암, 1989.
- 안동일. 「갈라진 45년 가서 본 반쪽」. 서울: 돌베개, 1990.
- 이태욱 편. 「북한의 경제」. 서울: 을유문화사, 1990.
- 이항동. 「북한정치와 발전전략」. 서울: 대영문화사, 1994.
- 정상훈 외. 「북한경제의 전개과정」. 서울: 경남대국동문제연구소, 1990.
- 조정민. 「사회주의 체제비교론」. 서울: 형설출판사, 1988.
- 최진욱. 「북한의 지방행정체계」. 서울: 통일연구원, 1997.
- 통일원. 「북한 경제 통계집」. 서울: 통일원, 1996.
- _____. 「북한지지도람」. 서울: 통일원, 1993.
- Barry, Dannel D. and Carol Barney-Barry. *Contemporary Soviet Politics*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1982.
- Bručan, Silviu. *World Socialism at the Crossroads: An Insider's View*. New York: Praeger, 1987, 이선희 옮김. 「기로에 선 사회주의」. 서울: 푸른산, 1990.
- Brus, Włodzimierz and Kazimierz Laski. *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System*. New York: Oxford University Press, 1991.
- Central Bureau of Statistics, DPRK. 「조선민주주의 인민공화국 인구일체조사 자료집」 (*Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea*).

- Pyongyang: Central Bureau of Statistics, 1995.
- Chung, Joseph S. *The North Korean Economy: Structure and Development*. Stanford: Hoover Institution Press, 1975.
- Dobb, Maurice. *Soviet Economic Development Since 1917*, 6th ed. London: Routledge & Kegan Paul, 1966.
- Domes, Jurgen. *The Government and Politics of the PRC: Time of Transition*. Boulder, CO: Westview Press, 1985.
- Eberstadt, Nicholas and Judith Banister. *North Korea: Population Trends and Prospects*. Washington, DC: U.S. Bureau of the Census, 1990.
- Guevara, E. *Guerrilla Warfare*. New York: Monthly Review Press, 1961.
- Harding, Harry. *Organizing China: The Problems of Bureaucracy 1949~1976*. Stanford: Stanford University Press, 1981.
- Horowitz, Irving L. *Foundations of Political Sociology*. New York: Harper & Row Publishers, 1972.
- Hough, Jerry F. and Merle Fainsod. *How the Soviet Union Is Governed*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1979.
- Kim, B.L. Philo. *Two Koreas in Development*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1992.
- Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of Socialism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Nelson, Daniel, ed. *Local Politics in Communist Countries*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1980.
- Nove, Alec 지음, 배왕규 옮김. 「소련경제사(1)」. 서울: 명지출판사,

- 1989.
- Ross, Cameron. *Local Government in the Soviet Union*. New York: St. Martin's Press, 1987.
- Schapiro, Leonard. *The Government and Politics of the Soviet Union*. New York: Vintage Books, 1978.
- The Stanley Foundation (ed.). *Perestroika and Political Decentralization: Options for US Policy*. Washington D. C.: The Stanley Foundation, 1990.
- 썬준동, James R. and Brantly Womack. *Politics in China*, 3rd ed. Boston: Little. Brown, 1986.
- Yang, Sung Chul (ed.). *Democracy and Communism*. Seoul: The Korean Association of International Studies, 1995.

2. 논문

- 김근식, "90년대 북한경제 정책 변화 제한성." 「통일경제」 1999년 6월호(통권54호), pp. 54~65.
- 김병로, "남북한 사회경제 발전모델의 비교." 「북한연구」 제3권 2호(1992년 여름호), pp. 194~207.
- _____. "북한 사회주의 체제의 개혁과 전망." 「사회과학」 제31권(통권 35호, 1992), pp.
- 김태서. "북한의 지방행정조직에 관한 연구." 「통일정책」 제3권 1호(1977).
- 신희선, "김정일 시대의 대외개방 정책 촉진 및 억제 요인." 「통일경제」. 1999년 6월호(통권54호), pp. 66~84.

- 양호민. “북한에 대한 중공의 사상적·이론적 영향: 인민 민주주의에서 사회주의 건설까지.” 「중앙대학교 논문집」. 제19집, 1974.
- 연하청. “북한경제의 운용과 정책 결정.” 이태욱 편, 「북한의 경제」. 서울: 을유문화사, 1990.
- 유영옥. “남북 지방행정체계의 비교연구와 통합방안.” 「북한학보」. 제19집 (1995).
- 이장규. “북한 경제 체제의 분권화에 관한 분석.” 「통일경제」. 1996년 6월호(통권 18호), pp. 88~99.
- 이홍영. “북한의 정책결정 과정속의 지방과 중앙의 역할,” 「사회과학과 정책연구」. 제15권 2호, 1993.6.
- 정상훈. “경제계획과 성과,” 김준엽·스칼라피노. 「북한의 오늘과 내일」. 서울: 법문사, 1987, pp. 136~175.
- 정유진. “북한 군수산업의 실태와 운영.” 「북한조사연구」. 제1권 1호, (1997), pp. 81~101.
- 최봉수. “북한의 지방행정체계 구축과 정치전략적 특성.” 「통일문제연구」. 제3권 1호 (1991).
- 최신립. “북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도.” 「통일문제연구」. 1998년 하반기호(통권 제30호), pp. 256~273.
- Ding, Zhong Zhu. "Mainland China's New Dilemma: Decentralization and Central-Local Conflicts in Economic Management," *Issues & Studies: A Journal of Chinese Studies and International Affairs*. Vol. 31; No. 3 (September 1995), pp. 19~36.

- Horowitz, Irving L. "Militarism and Civil-Military Relationships in Latin America: Implications for the Third World," Richard G. Braungart and Margaret M. Braungart (eds.). *Research in Political Sociology* Vol. 1. Greenwich, CT: JAI Press Inc., 1985, pp. 79~99.
- Lane, David and Cameron Ross, "Limitations of Party Control: The Government Bureaucracy in the USSR," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 27, No. 1 (1994).
- Lee, H. S. "North Korea's Closed Economy: The Hidden Opening," *Asian Survey*, Vol. 28, No. 12 (December 1988).
- Prybyla, Jan. S. "Current status and future prospects of socialism and socialist countries," edited by Sung Chul Yang, *Democracy and Communism* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 1995), pp. 495~531.
- Weaver, James H. and Alexander Kronemer, "Tanzanian and African Socialism," *World Development* Vol. 9, No.9/10 (1981), pp. 839~849.
- Wong, Christine C.P.W. "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *The China Quarterly*, 128 (Dec. 1991).
- _____. "Fiscal Reform and Local Industrialization," *Modern China*, Vol. 18, No. 2, (April 1992).
- Zhao, Shisheng. "From Coercion to Negotiation: The Changing Central-Local Economic Relationship in Mainland China," *Issues & Studies*, Vol. 28, No. 10 (Oct. 1992), pp. 19~36.

3. 북한문헌

- 강련숙. “군농업련합기업소 재정의 특성,” 「경제연구」, 1996년 제3호, pp. 30~33.
- 김광욱. “위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 지하공장건설의 사회경제적 유리성.” 「경제연구」, 1999년 제2호, pp. 2~4.
- 김근주. “군을 단위로 지방공업을 발전시킬데 대한 우리 당 정책의 위대한 생활력.” 「근로자」, 1985년 제3호, pp. 55~59.
- 김명훈. “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 지방공업 발전에 관한 리론.” 「경제연구」, 1997년 제1호, pp. 9~12, 16.
- 김상학. “우리 당의 혁명적 경제전략과 축적과 소비사이의 균형.” 「경제연구」, 1996년 2호, pp. 8~11.
- 김순철. “국가의 중앙집권적인 통일적 지도는 사회주의 경제발전의 합법칙적 요구.” 「경제연구」, 1995년 제3호, pp. 12~14.
- 김응호. “당의 혁명적 경제전략을 관철시키는 것은 현시기 사회주의 경제건설에서 나서는 가장 중요한 문제.” 「경제연구」, 1995년 제3호, pp. 9~11.
- 김일성. “지방행정체제와 행정구역을 개편할데 대하여(1952.11.27).” 「김일성저작집 7」, 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- _____. “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여(1960.2.23).” 「김일성저작집 14」, 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 더욱 높이자(1962.8.8).” 「김일성저작집 16」, 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시킬데 대하여(1962.11.13).” 「김일성저작집 16」, 평양: 조선로동당출판사, 1982.

- _____ . “우리 나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제(1964.2.25).” 「김일성저작집 18」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____ . “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1965.5.25).” 「김일성저작집 19」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____ . “사회주의 농촌건설을 다그치며 군을 잘 꾸릴데 대하여 (1968.9.24).” 「김일성저작집 22」. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- _____ . “사회주의 경제의 몇가지 리론문제에 대하여.” 「김일성저작집 23」. 평양: 조선로동당출판사, 1983, pp. 444~470.
- _____ . “일원화계획화체계를 더욱 심화 발전시키기 위하여 (1969.7.2).” 「김일성저작집 24」. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- _____ . “지방공업을 발전시켜 인민소비품 생산에서 새로운 전환을 일으키자(1970.2.7).” 「김일성저작집 25」. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- _____ . “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975.4.8).” 「김일성저작집 30」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____ . “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여(1978.4.11).” 「김일성저작집 33」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____ . “우리 나라에서의 농촌문제 해결의 몇가지 경험에 대하여 (1978.7.28).” 「김일성저작집 33」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____ . “지방공업을 더욱 발전시키자(1980.6.30).” 「김일성저작집 35」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.

- _____ . "독립채산제를 바로 실시하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여(1984.11.13)." 「김일성저작집 38」. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____ . "사회주의 농촌체제의 기치높이 농촌문제의 중국적 해결을 위하여(1994.2.24)." 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김재서. "경제건설은 강성대국건설의 가장 중요한 과업." 「경제연구」 1999년 제2호, pp. 5~7.
- 김정일, "사회주의 건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18)." 「근로자」 1985년 3호, pp. 3~27.
- _____ . "경제건설과 국방건설에서 혁명적 양양을 일으키기 위한 사상선전을 강화할데 대하여(67.7.3)." 「김정일선집 1」. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____ . "인민생활을 더욱 높일데 대하여(1984.2.16)." 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____ . "인민군대를 강화하며 군사를 중시하는 사회적 기풍을 세울데 대하여(1992.2.4)." 「김정일선집 13」. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____ . "군의 역할을 높여 인민생활에서 전환을 일으키자(1994.10.20)." 「김정일선집 13」. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____ . "인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991.5.5)." 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____ . 「위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

- 김종호. “군의 역할을 높여 지방경제를 발전시키는데서 얻은 몇 가지 경험,” 「근로자」 1991년 8호, pp. 87~91.
- 김철진. “분조관리제는 집단주의 정신을 높이 발양시키며 농업생산을 힘있게 추동하는 위력한 수단,” 「경제연구」 1991년 제1호.
- 김향란. “협동적 소유를 전인민적 소유로 넘기는 형태와 방법,” 「경제연구」. 1995년 제2호, pp. 26~29, 32.
- _____. “군국영농장의 우월성을 높이 발양시키는데서 나서는 몇 가지 문제.” 「경제연구」. 1996년 4호, pp. 26~29.
- 량혁철. “독립채산제 기업소에서 생산물의 원가와 그 공간의 합리적 리용.” 「경제연구」. 1998년 제1호, pp. 24~27.
- 류규찬. “지방경제의 종합적 발전과 지도일군들의 창발성,” 「근로자」. 1991년 7호, pp. 64~69.
- 리기반. “군을 단위로 지방경제를 종합적으로 발전시키는 것은 올해 경제건설의 기본과업을 성과적으로 수행하기 위한 중요한 방도.” 「경제연구」. 1999년 제2호, pp. 8~10.
- 리기성. 「주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주(1)». 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 리승필. “지방경제의 종합적 발전에서 중소형 수력발전소 건설의 유리성과 그 성과적 추진.” 「경제연구」. 1999년 제3호, pp. 23~25.
- 리정용. “변화된 환경에 맞게 대외무역을 적극 벌려나가는데서 나서는 몇가지 문제.” 「경제연구」. 1998년 제2호, pp. 17~20.
- 리준혁. “혁명적 경제전략의 관철과 사회주의 경제적 진지의 공고화.” 「경제연구」. 1996년 제3호, pp. 14~16.
- 림중훈. “올해의 총진군은 《고난의 행군》을 승리적으로 결속하기 위한 최후돌격전.” 「경제연구」. 1997년 제1호, pp. 2~4.

- 문면호. “분조관리제의 우월성을 원만히 발양시켜 농업생산을 높이기 위한 몇가지 문제.” 「경제연구」, 1996년 제1호, pp. 21~23.
- 박재영. “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 도시와 농촌의 경제적 련계에 관한 주체의 경제리론의 독창성.” 「경제연구」, 1997년 제1호, pp. 13~16.
- 변승호. “협동농장수입의 구성과 본질적 특성.” 「경제연구」, 1999년 제3호, pp. 29~31.
- 사회과학출판사. 「경제사전」, 1, 2. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- _____ . 「철학사전」. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 서승환. “친애하는 지도자 김정일 동지께서 밝히신 독립채산제의 본질적 특징.” 「경제연구」, 1991년 제1호, pp. 7~11, 16.
- _____ . “경공업 제일주의 방침을 관철하는 것은 현시기 사회주의 경제건설에서 나서는 중요 전략적 과업.” 「경제연구」, 1994년 제2호, pp. 8~10.
- 손택기. “숙천군과 만경대구역에 창설된 새로운 군 단위 전민소유제의 특징과 우월성.” 「경제연구」, 1996년 제1호, pp. 18~20.
- 송국남. “자립적 민족경제는 가장 효율적인 경제.” 「경제연구」, 1999년 제1호, pp. 17~19.
- 신흥규. “지방의 생산잠재력을 적극 동원하는 것은 인민생활을 높이기 위한 중요방도.” 「근로자」, 1991년 9호, pp. 74~78.
- 안병희. “지방공업을 현대화하는 것은 새로운 발전단계에 들어선 우리 나라 사회주의 경제건설의 중요한 요구.” 「근로자」, 1991년 10호, pp. 70~74.
- 엄광원. “친애하는 지도자 김정일동지께서 밝히신 군의 위치와 역할에 관한 사상리론의 정당성과 그 생활력.” 「경제연구」, 1994년 제1호, pp. 16~18.

- 원종문. “우리 나라에서 군들사이의 경제적 차이와 그 소멸의 조건.” 「경제연구」. 1998년 제4호, pp. 21~23.
- 윤복녀. “군을 단위로 하는 지방공업의 합리적 배치를 위한 중요방도.” 「경제연구」. 1992년 제3호, pp. 17~19.
- 장성호. “지방의 연료, 동력 자원을 적극 개발리용하는 것은 연료, 동력 문제해결의 중요방도.” 「경제연구」. 1995년 제3호, pp. 15~17.
- 장종록. “선행부문의 빠른 발전을 밝혀준 강령적 지침.” 「경제연구」. 1991년 제1호
- 전룡삼. “군협동농장 경영위원회 단위 독립채산제를 실시하는 것은 소유전환을 가장 순조롭게 하기 위한 필수적 요구.” 「경제연구」. 1998년 제1호, pp. 20~23.
- 정경빈. “분조관리제는 우월한 농업관리방법.” 「근로자」. 1985년 제3호, pp. 60~64.
- 조명철. “추가적인 로동보수 형태를 잘 적용하는 것은 근로자들의 생산적 열의를 높이기 위한 중요담보.” 「경제연구」. 1995년 제1호, pp. 11~13.
- 조선로동당출판사. 「조선로동당략사」. 평양: 조선로동당출판사, 1979.
- _____ . 「조선로동당력사」. 평양: 조선로동당출판사, 1991.
- 조원희. “당의 혁명적 경제전략 관철에서 동원하여야 할 인민경제 내 부예비의 내용.” 「경제연구」. 1995년 제2호, pp. 22~25.
- 주용설. “폐설물의 경제적 본질과 평가방법.” 「경제연구」. 1996년 제1호, pp. 36~38, 42.
- 주형남. “계획의 일원화, 세부화는 사회주의 경제노선의 양양을 이룩하기 위한 중요담보.” 「경제연구」. 1994년 2호, pp. 17~20.
- 한태홍. “군 지방경제의 종합적 발전과 인민생활의 향상.” 「경제연구」. 1995년 제1호, pp. 7~10.

4. 기 타

국가정보원, 「귀순자들이 증언하는 최근 북한실상」. 제179호(1999.1)~제190호(1999.12).

북한연구소, 「북한총람 1983」. 서울: 북한연구소, 1983.

_____. 「북한총람 1983~1993」. 서울: 북한연구소, 1993.

연합뉴스. 「연합뉴스」(주간 종합판), 1999년 1월 7일~1999년 12월 2일(제1189호).

우진지도문화사. 「최신북한지도」. 서울: 우진지도문화사, 1991.

통일부. 「주간북한동향」, 제416호(99.1.2~1.8)~제464호(99.12.4~12.10).

최근 발간자료 안내

■ 연구보고서

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

96-16 KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원
96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철·김영운·이우영	공저	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	저	6,000원
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의 공저		8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원
96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	이현경	저	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원
96-29 한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	저	7,000원
97-04 중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원

97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	저	5,000원
97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석	전문가 인식조사 결과		
		박영호·배정호·신상진·조한범	공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상	옥태환·김수암	공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	저	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	저	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표	저	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱	저	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로	저	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순	저	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜	저	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕	저	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민	저	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영	저	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체제	정영태	저	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중	저	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영	저	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호	저	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각	김영춘	저	3,000원

97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안	김영운	저	6,000원
97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이현경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	채성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 합의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원

98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원
98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흙	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이헌경	저	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	계성호	저	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순	저	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실현과 남북한·일본 3국비핵시대창설	전성훈	저	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호	저	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜	저	5,500원
99-06	북한의 인사행정	최진욱	저	4,500원
99-07	「사회적 시장경제질서」의 구동독 지역 적용에 관한 연구	김영운	저	7,000원
99-08	김정일의 퍼스낼리티·카리스마·통치스타일	김성철	저	5,000원
99-09	북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁 전망	오승렬	저	5,500원
99-10	북한의 강성대국 건설: 경제부문 중심	최수영	저	5,000원

99-11 전환기의 북한 사회통제체제	이우영	저	5,000원
99-12 북한의 지역자립체제	김병로	저	7,000원
■ 북한인권백서			
북한인권백서 1996	육태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	육태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
북한인권백서 1997	김병로·송정호	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호	공저	\$11.95
북한인권백서 1998	최의철·송정호	공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호	공저	\$11.95
북한인권백서 1999	최의철·서재진·제성호의	공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·제성호의	공저	\$9.90
북한인권백서 2000	제성호·최의철·서재진의	공저	7,000원
■ 연례정세보고서			
96 통일환경과 남북한 관계: 1996~1997			6,000원
97 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998			5,000원
98 통일환경과 남북한 관계: 1998~1999			5,000원
99 통일환경과 남북한 관계: 1999~2000			6,500원

■ 학술회의 총서

96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01	한반도 냉전구조 해체방안(Ⅰ): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02	한반도 냉전구조 해체방안(Ⅱ): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원

99-03	한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04	남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05	탈북자의 보호 및 국내적용 개선방안	5,000원

■ 통일문화시리즈

96-01	통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02	통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원

■ 논총

통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
통일정책연구, 제8권 1호 (1999)	7,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원

■ 기타

북한의 위기상황인식에 관한 연구

목정균 저 5,500원

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

1. 정기회원의 구분

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

2. 회원가입 및 재가입

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

3. 정기회원의 혜택

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

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

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

북한의 지역자립체제

인쇄/1999년 12월 26일

발행/1999년 12월 29일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/북한경제사회연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2526 팩시밀리 901-2544

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(판매처) 정부간행물판매센터

매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

ISBN 89-87509-90-7

7,000원