

# 북한의 지방행정체계

인쇄/1997년 12월 27일

발행/1997년 12월 30일

발행처/민족통일연구원

발행인/정세현

편집인/북한연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2525 팩시밀리 901-2542

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

---

ISBN 89-87509-20-6

5,000원

연구보고서 97-11

# 북한의 지방행정체계

중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로

최진욱



민족통일연구원

# 요 약

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

본 연구의 목적은 북한 지방행정체계의 변화과정과 작동원리를 분석하고 이를 토대로 북한 지방행정체계의 특징을 도출해내는 것이다. 북한행정체계의 중앙·지방간 종적 관계 및 지방에서 각 정권기관당 사이의 횡적 관계에 대한 분석을 통해 본 연구는 북한정치체제에 대한 심도 있는 이해와 향후 변화를 전망하는 데 기여할 수 있을 것이다. 또한 본 연구는 남북한 행정통합을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

## 1. 북한 지방행정체계의 변화과정

중앙·지방관계의 관점에서 보면 북한 지방행정체계의 변화는 크게 4시기로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 1950년대는 북한체제가 고도의 중앙집권적 행정체계의 기반을 닦은 시기라고 할 수 있다. 이 시기에 북한은 마르크스-레닌주의의 민주주의 중앙집권제원칙을 확립하였으며, 생산수단의 국유화, 생산품의 배급제, 인력의 국가관리제 등을 도입함으로써, 국가·사회의 관계, 지방·중앙의 관계에서 지방과 사회의 물질적 토대를 약화시키는 한편, 중앙국가의 통제력을 급격히 강화시켰다. 또한 한국전쟁이라는 비상상황과 이후 남북간 이념적·정치적 대결, 중공업 위주의 공업정책 등은 중앙집권적 정치체제를 강화시키는 데 기여하였다.

1960년대는 경제적인 면에서 과도한 중앙집권제에 대한 병폐를 시정하고 부분적으로 분권적 조치를 취한 시기라고 볼 수 있다. 1960년의 청산리 방법과 1961년의 대안의 사업체제는 각각 농업과 공업에서

분권적 경제관리체제로, 중앙의 명령을 말단조직에 일방적으로 전달하는 관료주의적 방식을 지양하고 말단당원들의 견해를 수렴하여 지방의 실정에 맞는 정책을 수립하는 것을 골자로 하고 있다. 이를 위해서 당위원회 중심의 집체적 협의체가 강화되고 당적 지도의 원칙이 확립되었다.

1970년대 들어서 북한은 정치적으로 주석제를 신설하는 등 수령제를 제도적으로 정착시키고 중앙집권적 정치체제를 강화하는 한편, 경제적인 면에서는 중앙집권제의 문제점을 보완하는 조치를 지속하였다. 1973년 독립채산제가 도입되고, 지방예산제가 전면적으로 실시되었으며 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 행정위원회가 도와 군단위에 신설되었다. 1980년대 들어서도 경제적 분권조치가 부분적으로 시행되었는데, 1985년 연합기업소가 전면적으로 도입되었고, 행정경제지도위원회를 신설하여 행정, 경제를 총괄적으로 담당하게 하였다. 또한 1986년 지방당 책임비서가 인민위원장을 겸임토록 함으로써, 지방지도체계를 일원화하였다. 1990년대 들면서 북한은 체제위기를 극복하기 위해 지방차원의 자력갱생을 강조하고 있으며, 분조관리제의 개선, 농민시장의 허용, 도단위 무역의 허용, 지방공업의 육성 등과 같이 지방의 자율성을 신장시키는 조치들을 취하고 있다.

## 2. 북한 지방행정체계의 운영 메카니즘

북한에서는 행정에 대한 당의 영도적 지위가 확실히 보장되고 있는데, 이는 현실적으로 행정일군에 대한 당일군의 우위로 나타나고 있다. 김일성은 정치일군과 실무자인 행정일군이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결하여야 할 것을 강조하면서도, 정치일군의 의견이 더 존중되어야 한다는 것을 분명히 하였다. 그

이유로 김일성은 정치일군이 폭이 더 넓고 정치적 식견이 높기 때문이라고 말하였다.

지방당위원회가 해당 지역의 지도기관이 될 수 있는 것은 이를 뒷받침하는 권한이 주어지기 때문이다. 지방당위원회 책임비서는 해당 지역에서의 인사권, 처벌권, 통제권, 평정권 등을 갖고 있다. 우선 인사권을 보면 행정경제위원회 인사에서 행정경제위원장은 실질적으로 인사에 관한 아무런 권한이 없고 당책임비서의 명을 수행하는데 지나지 않는다. 예컨대 도행정경제위원회의 부서장을 임명하는데 정무원의 해당 부장(위원장)이나 도행정경제위원장 보다는 도당위원회 책임비서가 결정권을 갖고 있다. 인민회의 대의원 선거도 지방당에서 후보를 결정하면 형식적인 선거를 거쳐 대의원을 선출하는 것이다. 또한 지방당위원회는 일종의 업무조정 권한을 갖고 있는데, 지역내 여러 부처들이 상급기관으로부터 명을 수행하는 과정에서 부처간에 갈등이 발생할 경우 당이 이를 조정하는 역할을 하고 있다.

이와 같이 철저한 당적 지도 원칙은 지방 행정명령체계를 약화시키는 요인이 되고 있다. 즉 당적 지도가 행정 명령체계를 압도하는 상황에서 행정명령은 종종 혼란스러워지고 무의미해 지기도 한다. 예컨대 균형경제위원회가 행정적으로 도행정경제위원회의 명령체계하에 있다고 하더라도 군당위원회의 통제·감독을 거쳐야 하고, 마찬가지로 도행정경제위원회는 도당위원회의 통제·감독을 거쳐야 한다. 지방당위원회에는 당중앙위원회와 마찬가지로 행정경제위원회의 전문부서들과 대칭되는 부서들이 있어서 이들 부서를 통하여 정치적·기술적 통제를 하고 있다.

지방당위원회는 해당 지역내의 행정경제위원회뿐만 아니라, 중앙당에 직속된 인민무력부, 국가안전보위부, 사회안전부, 철도부, 문화예술부 등을 제외한 각급 기관·단체들을 감독·통제한다. 공장, 기업소, 학

교, 병원 등은 일차적으로 이들 기관내의 당위원회가 정책적 지도력을 행사하여 지배인이나 총장, 병원장 일인에 의한 독점적 경영을 방지하고 있으며, 정치우선의 대중노선을 추구하고 있다. 기업소의 경우 집체적 지도원칙에 입각해서 당비서, 조직비서, 지배인, 부지배인, 기사장 등으로 구성되는 비상설 집행위원회가 최고정책결정기구의 기능을 수행하고 있으나, 당비서가 인사권, 처벌권, 통제권, 평정권 등을 보유하고 있기 때문에 해당 기업소내에서 실질적인 최고 책임자의 역할을 하고 있다. 이와 같이 각급 기관내의 당위원회가 해당 기관에 대한 통제·감독을 하고 있으며, 이들 당위원회는 다시 지위에 따라 상급 지방당위원회의 지도를 받게 된다. 예컨대 2급 기업소의 경우 기업소내의 초급당위원회가 기업소에 대한 지도·감독을 하며, 초급당위원회는 소속된 군당위원회의 지도를 받게되는 것이다. 즉 어느 군에 있는 기업소 초급당위원회는 리초급당위원회와 동등한 지위를 갖게 되는 것이다.

중앙당의 직접 지도를 받는 기관들도 지방당위원회와 전혀 무관하다고는 볼 수 없다. 즉 지방당위원회의 통제·감독 밖에 있는 군대 역시 당책임비서가 위원장인 당군사위원회에 해당지역의 주둔군 사령관을 포함한 군장령들이 포함되어 있기 때문에 간접적으로 연계되어 있다고 볼 수 있다. 이상에서 본 바와 같이 지방당위원회가 지방행정의 최고정책결정기구임에 의문의 여지가 없으며, 모든 중요결정은 집행위원회를 통해 이루어지고 있다. 이와 같이 지방당위원회의 집체적 결정에 따라 행정경제위원회뿐만 아니라 지방의 모든 기관·단체의 사업이 조직되고 집행되어야 한다는 것은 북한 지방행정의 기본 원칙인 것이다.

북한 지방행정에서 당의 영도적 지위가 확고히 유지되는 또 다른 이유로 당책임비서의 중첩적 권한을 들 수 있다. 당책임비서는 인민

위원회 위원장, 인민회의 의장을 겸임하면서, 지역내에서 누구도 도전할 수 없는 막강한 영향력을 행사하고 있다. 지위의 중첩은 업무의 융합으로 이어지며, 인민위원회와 인민회의를 당의 부속물로 전락시킨 채 실질적으로 당의 통치를 강화시키는 요인이 되고 있다. 즉 당 책임비서는 인민위원장으로 행정경제위원장의 행정적 상급자가 되는 것이며, 당책임비서는 중앙당 부장급이고 행정·경제위원장은 정무원 부부장급으로 이는 하늘과 땅처럼 엄청난 차이이다. 구소련에서 행정위원장이 당제1서기, 제2서기와 함께 '빅 스리'(Big Three)라는 것은 북한에서 있을 수 없는 일이다. 구소련에서 행정위원장은 당제1서기로 진급하는 핵심요직이나, 북한에서는 행정라인과 당라인이 구분되어 있다. 따라서 행정경제위원장은 일반적으로 행정파트에서 오래 근무한 행정일군 중에서 발탁되고, 당책임비서는 당일군 중에서 선발되게 된다. 지방행정경제위원장은 지위에 있어서 당책임비서와는 큰 차이가 나기 때문에, 해당지역의 당책임비서로 진급하는 일은 없으며 상급행정경제위원회나 정무원으로 진급하는 것이 일반적이다. 굳이 북한 지방행정의 빅 스리를 꼽으라면 책임비서 다음에 행정경제위원장 보다는 당조직비서나 사상비서가 포함될 것이다. 이와 같이 북한에서는 당적 지도의 당위성과 이를 뒷받침하는 실질적 권한에 바탕을 두고 중앙뿐만 아니라 지방에서도 당의 영도적 지위가 철저히 준수되고 있는 것이다.

### 3. 북한 지방행정체계의 특징

북한 지방행정체계의 특징으로는 고도의 중앙집권적 체제, 중앙에서와 같은 지방차원에서의 당·정관계 유지, 지방행정에 대한 중첩적인 통제, 그리고 경제적인 측면에서 지방의 자립체제 등을 꼽을 수 있다.

북한은 지방의 창발성을 높이고 생산력을 향상시키기 위해 경제적인 면에서 제한적으로 분권적 조치를 취하고 있음에도 불구하고, 고도의 중앙집권적 행정체계를 유지하고 있다. 즉 지방 행정기구가 정비되고 권한이 증대되는 것이 권력의 지방분산과는 거리가 먼 일이며, 더욱이 지방의 자치권 신장과는 전혀 무관한 일인 것이다. 북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 의형상 지방분권화를 표방하고 있지만, 민주주의 중앙집권제 원칙위에서 중앙·지방의 관계가 규정되고 있다. 특히 '지방은 중앙에 복종한다'는 원칙은 지방행정에 대한 중앙정부의 간섭을 포괄적으로 허용하는 것으로서, 세부적인 사안별로 중앙정부의 개입을 보장하는 별도의 규정을 마련할 필요조차 없을 정도이다. 서구에서 지방자치의 정도를 평가하는 기준으로 사용되는 자치입법권, 자치사법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등과 같은 지방정부의 권한에서 볼 때, 북한의 지방행정은 전혀 자치권이 없이 중앙의 통제·감독하에 있는 지방의 하부기관에 불과하다는 것을 알 수 있다.

지방차원에서 북한의 당·정관계는 다른 사회주의체제와는 상이한 북한 고유의 특징을 나타내고 있다. 사회주의체제의 본질상 행정에 대한 당의 감독·통제라는 것은 일반적 현상이나, 사회주의체제를 표방하던 소련과 동구권에서는 지방으로 갈수록 당적 지도가 약화되는 양상을 보였다. 예컨대 지방당위원회와 지방행정기관은 자기 지방의 업적 성취를 위해 상호의존적인 관계에 있으며, 공장·기업소 등에서는 철저히 지배인 유일관리제가 시행되었다. 공장·기업소 등에서 당적 지도라는 것은 정책지도 보다는 생활지도에 국한되었으며, 당일군은 중앙당에서 파견된 전문 당간부가 아니라 무급 당일군이였다. 중국경우도 전통적인 당위원회 중심의 집체적 지도체제가 1980년대 초반 이후 정치개혁의 일환으로 점차 약화되고, 지방에서 당·정분리가 부분

적으로 실현되고 있다. 이와 같이 다른 사회주의 국가에서 지방에서 당적 지도가 약화되는 양상과는 달리, 북한의 경우 중앙에서와 마찬가지로 지방에서도 당적 지도가 철저히 준수되고 있는 것이다.

또한 북한의 지방행정기관은 상급행정기관으로부터 명령을 받을 뿐만 아니라 해당지역의 당위원회로부터 지도·감독을 받고 있으며, 명목적이지만 해당지역의 인민위원회, 인민회의, 상급 인민위원회, 상급 인민회의, 정무원에 복종하도록 되어 있다. 끝으로 북한은 지방의 잠재력을 끌어내고 생산성을 향상시키기 위해 경제관리 측면에서 부분적이거나 지방분권적 조치를 취하여 왔다. 북한 지방경제관리의 핵심은 지방의 자립체제 구축에 있으며, 이를 위하여 군을 지방경제발전의 종합적 단위로서 육성하여 왔다. 지방공업, 지방예산제, 독립채산제 등의 도입은 모두 지방자립에 대한 북한의 관심을 나타내는 것이며, 특히 지방공업의 육성에는 전시를 대비하여 지방산업공장을 전국적으로 분산시키려는 군사적 목적도 있었다. 더욱이 최근 경제가 파탄에 빠지자 중앙에서는 책임회피적으로 지방이 자체적으로 물자를 조달하는 등의 자구노력을 할 것을 강조하고 있다. 그러나 이러한 조치는 어디까지나 중앙의 용인하에 경제분야에 국한된 것이라고 할 수 있으며, 서구식의 지방자치의 확대와는 거리가 먼 일이다. 그럼에도 불구하고 최근 경제난의 와중에서 북한이 시도하는 도단위의 무역허용, 분조관리제 개선, 농민시장 허용 조치 등은 북한체제의 변화를 촉진시키는 요인으로 작용할 가능성을 배제할 수 없다.

#### 4. 결 론

북한 지방행정체제의 특징인 중앙집권체제, 당적 지도, 중첩적 통제, 지방의 자립체제 등은 '우리식 사회주의'를 뒷받침하는 행정적인

내용으로서, 오늘날 북한체제의 경직성과 비효율성을 초래한 주요 요인이라고 볼 수 있다. 북한은 “참다운 민주주의는 로동계급의 당의 령도밑에 국가의 중앙집권적지도가 실시되는 조건에서만 보장될수” 있다고 주장하면서, 권력의 집중만을 강조하고 있다. 그러나 지나친 권력집중은 각 분야의 창의성과 유연성을 저해시키고, 궁극적으로 체제의 효율성에 심각한 저해요인으로 작용하고 있다. 이와 같이 중앙당, 보다 구체적으로는 김정일 개인에게 집중된 권력을 분산시키는 일이 북한체제의 당면 과제인 것이다.

각급 단위에서 유지되고 있는 당적 지도의 원칙은 북한체제의 경직성과 비효율성을 초래하는 또다른 요인이다. 북한에서는 지역별로 지방당위원회가 행정·경제위원회를 지도·감독하는 것은 물론이고, 공장·기업소 등 각급 기관에서도 당위원회 집행위원회가 해당기관내의 최고 정책결정기구이며 최고 정책결정권자는 지배인이 아니라 당비서이다. 각 분야에서의 당적 지도는 수많은 전문 당일군을 필요로 하고 있으며, 행정경제사업에 대한 정치적 지도를 기본으로 하는 당의 지도는 행정의 효율성과 전문성을 침해하는 요인이 되고 있다.

또한 북한의 지방행정체제는 당의 감독·통제와 행정적 명령체제에 의해 중첩적으로 유지·관리됨으로써, 업무의 혼선뿐만 아니라 예산과 인력의 낭비를 초래하고 있다. 실제로 오늘날 북한의 지방인민회의나 지방인민위원회는 명목상, 헌법상의 조직일 뿐이며 그 기능은 전무하다고 할 수 있다.

끝으로 북한은 지방의 특성과 경제성에 대한 고려보다는 지방경제의 자립을 목표로 경제구조를 형성함에 따라서, 여러 가지 비효율성과 비합리성을 노출시키고 있다. 예컨대 농촌지역과 도시지역을 통합하여 자체적으로 식량을 해결하도록 하고 있으며, 농촌지역에까지 노천탄광을 두기도 하며, 모든 군에 일률적으로 동일한 공장을 두고 있

다. 군단위 자립경제에 대한 지나친 집착은 규모의 경제를 무시한 것으로 투자의 중복과 낭비를 초래하고 있다.

북한이 사회주의체제를 유지하는 한 이와 같은 행정체계의 특징을 전면적으로 부인하는 체제를 채택하는 것을 기대하기 어려울 것이다. 그러나 중국이 시도하는 바와 같이 권력의 중앙집중을 완화시키고, 점진적으로 당·정분리를 시행하며, 불필요한 기구와 제도를 철폐하는 것이 북한체제의 경직성과 비효율성을 개선하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

## - 목 차 -

I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 방법과 범위 .....	3
II. 북한 지방행정체계의 변화과정 .....	5
1. 중앙집권체제 형성기: 1945~1960 .....	5
2. 과도한 중앙집권체제 시정기: 1960~1972 .....	9
3. 행정·경제적 지방분권 시행기: 1972~1992 .....	22
4. 행정·경제적 지방분권 확대기: 1992~현재 .....	29
III. 북한 지방행정체계의 운영메카니즘 .....	34
1. 지방 행정구역 .....	34
2. 지방 정권·행정기관의 조직 및 기능 .....	36
3. 지방당 조직 및 기능 .....	47
4. 지방차원에서의 당·정관계 .....	55
IV. 북한 지방행정체계의 특징 .....	68
1. 고도의 중앙집권체 .....	68
2. 당적 지도의 철칙 .....	71
3. 통제의 중첩성 .....	75
4. 지방 자립체제 .....	77
V. 결론 .....	82
참 고 문 헌 .....	87

## I. 서론

### 1. 연구의 목적

최근 북한연구는 양적·질적으로 급속한 성장을 거듭하면서 많은 연구성과가 축적되고 있지만, 여전히 충분한 연구가 이루어지지 않고 있는 분야가 남아 있다. 특히 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에서 지방차원의 연구는 연구자의 관심을 끌지 못하고 있으며, 북한의 지방행정에 대한 연구도 그중 하나이다. 실제로 북한의 지방행정에 관한 연구가 극히 빈곤한 상황이며, 몇몇 기존 연구도 행정구역과 행정조직체계만을 서술적으로 언급하고 있을 뿐 중앙정치와 지방행정의 관계, 지방행정의 작동에 관한 동태적 연구가 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

지방정치·행정에 관한 무관심은 북한뿐만 아니라 과거 다른 사회주의국가 연구에 있어서도 공통된 현상으로, 사회주의체제의 특성상 고도의 중앙집권화로 지방정치가 활력이 없었던데 기인한다고 볼 수 있다. 즉 소련과 같이 연방제를 채택한 경우에도 중앙집권적 권력구조로 인해 지방정치·행정은 중앙의 부속물에 불과한 것으로 생각되었으며, 지방 정치·행정체제가 중앙과 매우 유사하여 분석의 필요성을 느끼지 못하기도 하였다.<sup>1)</sup> 특히 '수령제 사회주의'<sup>2)</sup> 북한은 김일성 개인이 모든 것을 결정하는 체제의 특성상 그 어느 체제보다도 중앙집권적인 체제를 유지하여 왔으며, 더욱이 자료의 부족은 지방연구에서 더욱 심각하게 나타나고 있다.

1) Donald D. Barry and Carol Barner-Barry, *Contemporary Soviet Politics* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1982), p. 103.

2) 스즈키 마사유키 지음, 유영구 옮김, 「김정일과 수령제 사회주의」 (서울: 중앙일보사, 1994).

## 2 북한의 지방행정체제

그럼에도 불구하고 지방정치·행정에 관한 연구는 공산주의체제에서 중앙의 정치·행정 전반을 이해하는 초석이 되고 있음을 부인할 수 없으며,<sup>3)</sup> 이는 북한연구에 있어서도 마찬가지이다. 특히 최근 경제파탄 상태에 빠진 북한은 식량난과 자원의 고갈 등으로 인해 중앙의 공급체제가 마비되면서 지방에 대한 자원배분에 차질이 생기고 있다. 북한은 지방의 자력갱생을 강조하면서 중앙의 지방에 대한 통제방식에 변화를 보이는 등 지방행정체제는 과도기적 상황에 처해 있다고 할 수 있다. 따라서 북한의 지방행정체제에 대한 분석은 북한정치의 변화를 분석·전망함에 있어서 그 유용성이 증가하고 있다고 볼 수 있다. 또한 남북한 행정통합에 대한 준비작업으로 북한의 지방행정에 대한 연구는 매우 절실한 과제라고 할 수 있다. 행정통합은 실제로 북한주민의 일상생활에 가장 큰 영향을 미치는 분야로서, 남북한 체제통합의 성공과 실패를 가름하는 가장 중요한 분야라고 할 수 있다.

본 연구의 목적은 북한 지방행정체제의 변화과정과 작동원리를 분석하고 이를 토대로 북한 지방행정체제의 특징을 도출해내는 것이다. 북한행정체제의 중앙·지방간 종적 관계 및 지방에서 각 정권기관·당 사이의 횡적 관계에 대한 분석을 통해 본 연구는 북한정치체제에 대한 심도 있는 이해와 향후 변화를 전망하는 데 기여할 수 있을 것이다. 또한 본 연구는 남북한 행정통합을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

북한의 지방행정체제를 구성하는 데 있어서는 두 개의 이론적 원리가 상충하는 것처럼 보인다. 북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 지방분권화를 표방하고 있

---

3) Jan F. Triska, "Local Communist Politics: An Overview," Daniel N. Nelson, ed., *Local Politics in Communist Countries* (Lexington: The University Press of Kentucky, 1980), pp. 1~3.

는 한편, 소위 ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써 고도의 중앙집권적 정치체제를 갖추고 있다. 본 연구는 이와 같이 상충되는 두 개의 이론 사이에서 실제로 지방행정체계가 어떻게 작동되는가를 분석하는 것이다.

한 가지 유의할 점은 본 논문에서 사용되는 ‘지방분권’이나 ‘지방의 자율성’ 등의 용어는 행정·경제적인 측면을 의미하는 것이며, 정치적인 의미는 결코 아니다. 북한이 정치적인 면에서 중앙집권적 체제를 유지·강화시켜 왔다는 것은 주지의 사실이다.

## 2. 연구의 방법과 범위

본 연구는 연구방법에 있어서 역사적 접근법을 사용하여 지방행정체계의 변화를 4개의 시기로 구분, 시기별 변화의 배경과 이론적·실제적 변화내용을 분석한다. 또한 본 연구는 각 지방정권기관 및 당의 기능과 조직을 제도적으로 분석하는 동시에 상급기관과 하급기관간의 관계, 지방내에서의 여러 기관들간의 상호작용 등을 동태적으로 분석한다. 필요시 가능하면 북한의 지방행정체계의 작동실태를 중국이나 구소련의 경우와 비교·분석한다. 북한 지방행정체계의 시기별 변화배경과 내용 등의 분석에는 「김일성저작집」, 「근로자」, 「경제사전」, 북한헌법, 노동당규약 등 북한자료와 함께 「북한대사전」, 「북한총람」 등의 기존 자료가 주로 사용되었으며, 현 지방행정체계의 작동 분석을 위해서는 구소련 및 중국과 비교분석을 하였으며 부족한 자료는 북한 귀순자나 러시아·중국 학자 등과의 인터뷰에 부분적으로 의존하였다.

본 연구는 서론과 결론을 포함하여 총 5장으로 구성되어 있다. 제 I 장에서는 연구의 목적과 방법을 다루고 있다. 제 II 장은 북한의 지방행정체계를 해방부터 현재까지 4시기로 구분하여 변화과정을 분석

#### 4 북한의 지방행정체계

하였다. 시기구분은 중앙·지방간의 관계변화에 초점을 맞추어 이루어졌으며, 시기별 중앙·지방관계, 지방행정구역, 지방당 및 정권기관 등의 변화를 분석 대상으로 하였다. 제Ⅲ장에서는 지방행정의 실질적 작동실태를 분석하였다. 이를 위하여 지방행정구역을 간략히 살펴본 후, 각 지방정권·행정기관, 당의 조직 및 기능을 분석하였으며 지방차원에서의 당·정관계를 분석하였다. 제Ⅳ장은 제Ⅱ장과 Ⅲ장의 분석을 바탕으로 북한지방행정체계의 특징 및 변화과정을 도출하였다. 제Ⅴ장은 결론이다.

## II. 북한 지방행정체계의 변화과정

본 장에서는 북한의 지방행정체계의 변화과정을 시기별로 나누어 분석하고자 한다. 시기 구분은 북한 지방행정체계에서 중앙과 지방간의 관계변화에 초점을 맞추어 이루어졌으며, 시기별로 중앙-지방관계, 지방행정구역, 지방당 및 정권기관 등의 변화를 주요 분석대상으로 하였다.

### 1. 중앙집권체제 형성기: 1945~1960

#### 가. 중앙집권적 행정체제의 기원

북한이 고도의 중앙집권적 행정체제를 이루고 있는 것은 북한정치체제의 형성과정에서 나타난 역사적, 이념적, 상황적 조건들의 산물이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 우선 북한의 중앙집권적 정치체제는 정권수립 초기의 전통에 상당부분 기인하고 있다. 역사적으로 조선왕조의 오랜 중앙집권적 전통을 갖고 있는 북한에 마르크스-레닌주의의 민주적 중앙집권제가 가미됨으로써 북한정치체제는 중앙집권적 경향이 강화되기 시작하였다. 특히 생산수단의 국유화와 생산품의 배급제로 인해 사회나 지방조직의 물질적 기반이 약화되었고, 인력의 국가관리제가 노동시장을 대체함으로써 지방의 중앙에 대한 자율성을 극도로 약화시켰다.

더욱이 한국전쟁이라는 비상 상황은 남한에서와 마찬가지로 북한에

4) 이흥영, "북한의 정책결정 과정속의 지방과 중앙의 역할," 『사회과학과 정책연구』, 제15권 2호 (1963.6), p. 199.

## 6 북한의 지방행정체제

서도 국가의 강력한 중앙집중식 통제를 초래하여 지방의 자율성을 축소시키게 되었다. 이후 남북관계의 긴장상태와 대결국면 속에서 중공업 위주의 공업정책을 비롯한 남북간 전면적인 경쟁관계의 지속은 중앙집권적 정치체제를 요구하였다. 이와 같이 북한의 초기 행정체제가 극도의 중앙집권적 형태로 특징지워진 것은 북한체제 수립 초기의 유산이라고 할 수 있다.

### 나. 면의 폐지와 중앙집권적 성격 강화

해방당시 북한의 행정구역은 6도, 11시, 89군으로 나뉘어져 있었으며,<sup>5)</sup> 행정계층은 도, 시·군, 읍·면, 동·리의 4계층제로 시작하였다. 북한은 몇 차례의 행정구역 조정작업을 실시하여, 1946년 평양을 직할시로 승격시키고 강원도를 신설한 데 이어, 1949년 자강도를 신설하였으며, 1951년 개성시와 개풍지구를 합쳐 중앙직속의 개성지구로 개편하였다.

부분적인 행정구역 개편을 추진해 오던 북한은 6.25전쟁 와중에 대규모적으로 지방행정체제와 행정구역 개편을 단행하였다. 1952년 12월 22일 단행된 지방행정체제 및 행정구역개편의 골자는 면을 폐지하고 군을 세분화하는 한편 리를 크게 만드는 것이었다. 또한 면과 동격이었던 읍은 리와 동격으로 격하되면서 군의 행정중심지로서 하나의 군에 하나의 리를 두게 하였다. 이밖에 400명 이상의 광산, 어촌, 공장노동자가 거주하는 지역에는 노동자구를 신설하였다. 행정개편의 결과, 행정계층은 도·시·군·구역-읍·면-동·리의 4계층에서 도·시·군·구

5) 6개 도는 황해도, 평양남도, 평안북도, 함경북도, 함경남도, 강원도 등이며, 11개 시는 개성, 해주, 평양, 남포, 신의주, 청진, 나진, 성진, 함흥, 홍남, 원산 등이다.

역·읍·동·리·노동자구의 3계층제로 개편되었으며, 군은 89개에서 168개로 증가하고, 리·동은 10,020개에서 3,658개로 감소하였다.<sup>6)</sup>

북한이 지방행정에 일대 개편을 단행한 이유는 지방행정체계와 행정구역구분에서의 불합리성을 제거하고 지방정권기관들의 기능과 역할을 더욱 높이기 위한 것이었다. 김일성도 지방행정체계와 행정구역을 개편한 것은 리인민위원회와 군인민위원회의 사업을 더욱 개선강화하며 농촌경리를 발전시키기 위함이라고 강조하였다.<sup>7)</sup> 특히 지방행정체계의 단계가 많아서 중앙의 결정과 지시가 정확히 전달되지 않거나 하부말단까지 내려가는 데 시간이 지체되어 시기성이 상실되며, 인민대중의 의사가 신속정확하게 당과 정부에 반영되지 않는 폐단이 지적되었다.<sup>8)</sup>

행정개편중에서 중요한 과제는 리를 강화하는 것이었으며, 이는 시기적으로 전쟁복구계획 등과 관련된 중앙의 지시나 동원에 신속한 대응능력을 갖추는 것이 무엇보다 필요하였기 때문이다. 당시 북한의 지방행정체계를 보면 도, 시, 군, 면에는 인원이 많이 있었지만 상부의 지시를 집행하는 하부말단단위인 리에는 인민위원장이 혼자서 모든 사업을 하는 실정이었다. 지방행정체계와 행정구역 개편의 결과 리인민위원회에 인민위원장 1명, 서기장 1명, 생산지도원 1명, 세납과 재정담당 지도원 2명, 민주선전실장 1명 등 5~6명의 유급직원이 일할 수 있게 되었으며, 무급으로도 인민위원회 부위원장 몇 명을 두게 되었다.

6) 우진지도문화사, 「최신북한지도」 (서울: 우진지도문화사, 1991), p. 61.

7) 김일성, “지방 행정체계와 행정구역을 개편할데 대하여(1952.12.15),” 「김일성저작집 7」 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 379.

8) “면인민위원회에서는 리의 실정을 똑똑히 모르고 군인민위원회에서 내려온 결정, 지시를 그대로 옮겨 리에 내려보내고 있습니다. 그렇기 때문에 면인민위원회의 결정, 지시가 리의 구체적인 실정에 많지 않는 것이 적지 않습니다.” 위의 글, p. 378.

북한의 행정개편은 면의 폐지를 통한 계층수의 단축으로 중앙과 하부말단조직간의 거리를 줄이는 것이며 권력의 지방분산을 줄이고 중앙집중을 의도한 것이라 할 수 있다. 즉 1952년 지방행정체제 개편작업은 북한의 정치체제를 중앙집권화시키는 데 결정적 계기가 되었다.<sup>9)</sup> 전쟁이 끝난 후 북한은 행정구역개편작업을 계속해서 1954년 양강도를 신설하고 황해도를 황해남도과 황해북도로 분할함으로써 현재의 9도 체제를 갖추었다.

해방 후 북한의 지방행정기구는 일부 자생적 조직과 지방행정국 등에 불과하였다. 1945년 8월부터 11월까지 지방주권기관으로 지방인민위원회가 조직되었으며, 1945년 11월 19일 5도행정국이 설립되어 인민위원회의 행정업무를 통일적으로 수행하였다.<sup>10)</sup> 1946년 2월 도인민위원회가 북조선임시인민위원회로 개편됨에 따라 중앙집권적인 정권기관의 활동이 본격화되었다. 북조선임시인민위원회는 11월 선거를 통하여 1947년 2월 북조선인민위원회로 개칭되고 1948년 9월 9일 수립된 북한정권의 모태가 되었다.

북한정권이 들어선 후 국가주권의 지방기관으로서 인민위원회가 도(직할시), 시(구역)·군, 면, 동·리의 4단계에 걸쳐 설립되었으며, 인민위원회의 휴회중에 상무위원회가 집행기관으로서 그 권한을 행사하도록 하였다. 1954년 10월 31일 새로운 「지방 주권기관 구성법」이 공포되어 지방주권기관으로 인민회의가 설립되고 지방주권기관의 집행기관으로 인민위원회가 설립되었다. 즉 주권기관과 집행기관이 분리된 것으로, 이는 지방주권기관의 권위와 책임을 높이기 위한 것이었다.<sup>11)</sup>

9) 북한은 20년 후인 1972년 말단조직인 리조직에서 주권을 박탈하고 행정·생산조직으로 전락시킴으로써 명목적이거나 지방의 자치를 박탈하고 중앙의 임명제를 실현시켰으며, 북한정치체제의 중앙집권적 성격을 강화시켰다.

10) 북한연구소 편, 「북한총람 (1983~1993)」 (서울: 북한연구소, 1994), p. 218.

11) 스킨라피노·이정식 공저, 한홍구 역, 「한국공산주의 운동사 III」 (서울: 들배개, 1987), p. 603.

당시 북한은 전후 복구사업을 위해 지방의 자발적인 참여를 확대시키는 데 부심하였으며, 중앙의 명령이 지방에서 효율적으로 실행되도록 하기 위해서 지방조직을 조속히 재건하는 것이 중요한 과제였다. 북한 지도부는 생산성을 증대시키기 위해 정부의 지원보다는 인민의 창발성을 높이며 지방의 인적·물적 자원을 최대한 동원 이용하는 것이 필요하다고 믿었다. 전국적으로 경제발전을 위한 자원이 부족한 상황에서 국가는 지방에 책임을 부과하려는 것으로, 이것이 북한식 ‘현장관리’의 진정한 의미였다.<sup>12)</sup> 이러한 관점에서 볼 때, 주권기관과 집행기관의 분리가 진정한 의미에서 지방주권기관의 권위신장을 위한 것은 아니었다.

## 2. 과도한 중앙집권체제 시정기: 1960~1972

해방 이후 북한내 정치권력을 둘러싸고 여러 과벌과 투쟁하던 빨치산계열은 1956년 종파사건을 거치면서 연안파와 소련파를 숙청하고 권력을 독점하였다. 1961년 개최된 제4차당대회는 김일성 단일지배체제의 출범을 예고하는 신호를 여러 곳에서 보이고 있었다. 당규약은 조선노동당이 “조선공산주의자들의 항일 무장투쟁에서 이룩한 영광스러운 혁명전통의 직접적 계승자”임을 명시하는 등 빨치산계열의 권력 독점을 확인하였고, 제3차당대회에서 명시된 집체적 지도에 대한 래닌적 원칙과 당내 민주주의에 대한 규정이 제4차 당대회에서는 삭제되고 중앙집권이 강조되었다.

1966년 2차당대표자회의 이후 가속화되어 오던 유일사상체계확립운동<sup>13)</sup>이 1967년 조선노동당 중앙위원회 제4기 15차전원회의에서 본격

12) 위의 책, p. 608.

13) “당의 유일사상체계를 세운다는 것은 자기 수령의 혁명사상, 자기 당 정책으로 전당을 무장시키고 모든 당원들을 수령과 당중앙의 주위에 굳게 묶어

## 10 북한의 지방행정체제

적으로 토의되고 이에 반대하던 갑산파가 대규모 숙청을 당하게 되었다.<sup>14)</sup> 이와 같이 1960년대 북한의 정치체제는 김일성을 중심으로 한 절대권력의 확립과 민주주의 중앙집권제원칙이 강조되고 있었다.

그러나 다른 한편, 경제적인 면에서는 과도한 중앙집권제의 문제점에 대한 개선방안이 모색되고 있었다. 북한은 과도한 중앙집권적 체제의 문제점을 시정하기 위해 여러 가지 분권화 조치를 취하였는데,<sup>15)</sup> 분권화의 대표적 예는 농업, 건설, 경공업부문 등에서 관리지도 체제를 재편성하고, 이들 분야에 대한 중앙정부의 행정권을 지방수준으로 대폭 이양하는 것이었다.<sup>16)</sup> 1960년대 초반 제시된 청산리방법, 대안의 관리체제, 협동관리체제의 재편성 등은 모두 과도한 중앙집권제를 시정하기 위한 정책적 전환이라고 할 수 있다.

이 시기 북한은 지방경제에 대해 관심을 갖고, 특히 군(郡)의 역할을 강조하기 시작하였다. 김일성은 지방의 잠재력을 최대한 활용하기 위해서는 지방공업의 발전이 필수적임을 강조하고 원료산지와 소비지에 가까운 군이 도시와 농촌의 연결거점으로서 가장 적합한 발전단위라고 말하였다.<sup>17)</sup> 김정일도 1964년 대학졸업논문으로 발표되었다는 “사회주의건설에서 군의 위치와 역할”에서 지방경제발전의 종합적 단위로서의 군, 정치·경제·문화의 모든 분야에서 도시와 농촌의 경제적

---

세워 혁명사업을 해나가도록 한다는 것을 의미”하는 것이다. 조선로동당출판사 편, 「조선로동당략사」(평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 600.

14) 이 때 숙청당한 인물은 조직비서 박금철, 대남비서 이효순, 사상비서 김도만, 국제부장 박용국, 과학교육부장 허석선, 부수상 고혁 등이다.

15) 연하정, “북한경제의 운용과 정책 결정,” 이태욱 편, 「북한의 경제」(서울: 을유문화사, 1990), p. 77.

16) 이상민, “당국가관료제,” 고성준 외, 「전환기의 북한 사회주의」(서울: 대왕사, 1992), p. 156.

17) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962.8.8),” 「김일성저작집 16」(평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 252.

연계의 거점으로서의 군의 역할을 강조하고 있다.<sup>18)</sup> 이후에도 수많은 논문들이 사회주의건설에서 군의 역할을 중요시하고 있다. 특히 김정일은 국방상 견지에서라도 유사시에 군내 주민들의 생활을 군자체에서 해결할 수 있도록 농업과 함께 지방공업을 발전시켜야 한다고 말하였다.

### 가. 청산리방법

청산리방법은 협동농장의 운영에 관한 새로운 방법으로 1960년 김일성에 의해 제시되었다. 전에는 군인민위원회가 리인민위원회를 통하여 농업협동조합들과 개인농들을 지도하여 왔으나,<sup>19)</sup> 1958년 농업협동화가 완성된데 이어서 1959년 협동조합이 리단위로 통합되어 리가 한 개의 생산단위가 됨에 따라<sup>20)</sup> 농업관리체계에 일대 전환이 요구되었다.

북한에서 협동조합의 리단위 통합은 중국에서 인민공사(人民公社)가 도입된지 석달만의 일로서, 양자간에는 많은 유사점이 있다.<sup>21)</sup> 우선 중국의 인민공사가 최말단행정구역인 향(鄉)을 단위로 삼은 것과 마찬가지로 북한에서도 최말단행정구역인 리를 단위로 협동조합을 통합하였다. 또한 인민공사가 정권기구와 생산단위의 통합을 의미하는 ‘정·사합일’(政社合一)의 원칙에 의하여 농업·상업·교육·군사·공업 등의 시설을 갖추고 그 업무를 동시에 관장하였듯이 북한의 협동조합도 모

18) 김정일, “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18),” 「근로자」, 515 (1985.3).

19) 농업협동조합이라는 명칭은 1962년 협동농장으로 개칭되었다.

20) 1958년 10월 11일 「내각결정」 125호 「농업협동조합의 통합과 그 규모를 확장한데 대하여」에 의해 동년 10월 15일부터 보름간 단행된 협동조합의 리단위 통합결과 13,309개이던 협동조합의 수가 3,843개로 감소되었으며 협동조합의 평균 농가수는 3백호, 경지면적은 5백정보로 확대되었다. 고승호 지음, 이태섭 옮김, 「현대북한경제입문」 (서울: 대동, 1993), p. 82.

21) 양호민, “북한에 대한 중공의 사상적·이론적 영향: 인민 민주주의에서 사회주의 건설까지,” 「중앙대학교 논문집」, 제19집 (1974), p. 356.

든 업무를 포괄하였다.<sup>22)</sup> 그러나 중국에서는 인민공사가 출현한 후 향이 없어지고 인민공사 관리위원회가 향인민위원회의 업무를 수행하였으며 인민공사 사장이 과거 향장의 업무를 보았으나, 북한에서는 협동조합관리위원회와 리인민위원회가 병존하면서, 리인민위원장이 협동조합관리위원장을 겸직하였다.

즉 북한에서 리는 주권·행정·생산의 3자통합단위가 되어 리의 관리 부담이 가중되었으나, 리인민위원회 위원장이 협동농장관리위원장을 겸하고, 리당위원회의 유급일군이라고는 위원장 한명뿐으로 관리에 어려움을 겪게 되었다. 전에는 별도의 관리하에 있던 농촌소비조합이나 신용조합이 협동조합 관할하에 들어오는 등, 협동조합관리위원회가 생산, 분배, 교환, 소비 등 모든 경제활동을 단일한 계획에 근거하여 조직 운영하게 되었으며, 협동조합관리위원회가 경제뿐만 아니라 리내의 교육·문화·보건·후생사업도 담당하게 되었다.<sup>23)</sup>

협동조합이 리단위로 통합됨에 따라서 리인민위원회가 담당했던 대부분의 업무는 협동조합이 수행하게 되었으며, 리의 행정업무는 인민위원회 서기장의 책임하에 처리되었고 리인민위원회 위원장은 협동조합 관리위원장으로서의 직무에 전념하게 되었다. 결과적으로 리는 사실상 행정단위라기 보다는 생산단위화한 것이다.

이와 같이 상황이 변화함에 따라서 군인민위원회가 리인민위원회를 통하여 생산을 지도하려는 것은 잘못이며, 이제 리당이 아니라 군당이 말단지도기관으로 되어야 한다는 점이 제기되었다.<sup>24)</sup> 즉 군당이 리당에

22) 초기 협동조합의 업무에는 군사업무가 제외되었으나, 1960년 노동적위대가 조직되면서 工·農·商·學·兵의 업무가 모두 포괄되었다.

23) 고승효 지음, 이태섭 옮김, 「현대북한경제입문」, p. 83.

24) 김일성, “새 환경에 맞게 군당단체의 사업방법을 개선할데 대하여(1960.2.18),” 「김일성저작집 14」 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 106; 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여(1960.2.23),” 「김일성저작집 14」 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 138.

결정서나 지시문을 내려보내고 통계나 잡고 있을 것이 아니라 리당에 직접 내려가 사업을 조직하며 교양사업도 직접해야 한다는 것이다.<sup>25)</sup>

김일성은 현지실정을 고려하지 않고 중앙의 명령을 말단조직에 일방적으로 전달하는 관료주의적 경향을 개선하고 말단 당원들의 견해를 수렴하여 지방의 실정에 맞는 정책을 도출하여야 한다고 강조하였다.<sup>26)</sup> 이는 정권기관과 당이 정책을 결정함에 있어서 주민들의 참여를 허용하고 지방의 실정에 대한 이해가 선행되어야 함을 강조한 것으로 정치적인 과정에 대한 고려가 증시된 것으로 볼 수 있다.<sup>27)</sup> 또한 상급기관이 하급기관에 명령과 지시를 하기에 앞서 도와 주고 이해해야 함을 강조한 것으로,<sup>28)</sup> 특히 군이 리를 지도하는 방법을 근본적으로 개선할 것을 강조하였다.

한편 지도방법을 개선하는데 있어서 집체적 협의체를 강화하고,<sup>29)</sup> 군당위원회와 군인민위원회 사이의 사업상관계를 정립하는 것이 중요하다고 하였다. 북한정권수립 이후 북한의 중앙행정에서 최고정책결정이 당내부에서 이루어진다는 것은 명백한 사실이었으나, 지방행정에서 당과 인민위원회와의 관계는 다소 모호한 점이 있었다. 즉 행정조직내에 수직적인 단일 명령체계의 확립 필요성과 행정에 대한 당의 통제·감독권 확립 필요성이 상충되는 듯이 보였다. 일상적인 일반행정

25) 김일성, “새 환경에 맞게 군당단체의 사업방법을 개선할데 대하여,” p. 107.

26) “리당총회가 형식적으로 중앙에서부터 도당, 군당을 거쳐 내려오는 문제를 그저 기계적으로 내려먹이는 회의가 보통이었습니다...당원들의 좋은 의견을 종합하여 현지실정에 맞는 구체적인 결정을 채택하고 당원들의 자각적열성을 동원하려면 당회의를 실속있게 하여야 합니다.” 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여,” p. 124.

27) 연하청, “북한경제의 운용과 정책결정,” p. 77.

28) “우리는 중앙이 도를 도와주고 도가 군을 도와주고 군이 리를 도와주는 사업체계를 똑똑히 세워 당면한 애로를 뚫고나아가야 할것입니다.” 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여,” p. 138.

29) “집체적 지도에서 가장 중요한것은 군중의 지혜를 발동시키며 그들의 건설적의견을 제때에 종합하는 문제입니다.” 위의 글, p. 147.

에서는 행정부처의 재량권이 허용될 수도 있으나, 정책적 합의가 있는 결정에서는 당의 통제·감독권을 확립할 필요성이 대두되었다. 이러한 면에서 청산리정신은 당위원회의 위상을 확립한 것으로 볼 수 있다.

청산리방법은 사회주의적 증산과 비약적 건설을 목표로 1959년 시작된 천리마운동의 혁명적 균중노선을 가장 잘 구현한 것이라고 할 수 있는데,<sup>30)</sup> 천리마운동은 1958년 시작된 중국의 대약진운동과 많은 유사점을 갖고 있다. 즉 천리마운동과 대약진운동은 증산, 인적·물적 자원의 최대한의 동원, 급속한 공업화를 목표로 하고 있으며, 이를 통하여 최고의 속도로 사회주의 건설을 이루겠다는 것이다. 한편 대약진운동<sup>31)</sup>은 청산리방법에도 많은 영향을 미친 것으로 보인다. 첫째, 모택동은 당간부들로 하여금 일년중 4개월은 지방에 내려가 지방의 실정을 정확히 파악하여 현지실정에 맞는 정책을 세울 것을 강조하였다. 둘째, (기술지도, 간부사업, 산업, 객관적 조건뿐만 아니라) 모택동은 정치사업, 균중노선, 농업, 인간의 의지 등에도 관심을 기울여야 한다고 하였다. 셋째, 모택동은 행정부에서 당정치국과 중앙위원회에 올려보낸 문건들이 시간부족으로 충분한 정책심의회가 이루어지지 못한다고 지적하며, 당위원회가 각급단위에서 정책결정의 중심이 되어 실질적인 정책지도를 하여야 한다고 하였다. 넷째, 경제분야에서 중앙의 역할을 축소시키고 모든 공장·기업소에 대한 통제를 지방으로 분산시켜야 한다고 하였다. 대약진운동을 통해 중국은 권력을 전문가(specialist)에서 제너럴리스트(generalist)에게, 정부에서 당으로, 중앙에서 지방으로 분산시키고자 하였다.<sup>32)</sup>

30) 양호민, “북한에 대한 중공의 사상적·이론적 영향,” p. 364.

31) 대약진운동에 대한 설명은 Harry Harding, *Organizing China: The Problems of Bureaucracy 1949-1976* (Stanford: Stanford University Press, 1981), pp. 169-194 참조.

32) Ibid, p. 173.

청산리방법은 상급기관이 하급기관을 도와주는 것, 현지실정을 정확히 이해하는 것, 정치사업, 사람과의 사업을 앞세우는 것을 주요 내용으로 하고 있다.<sup>33)</sup> 요약하면, 청산리방법은 지방실정을 고려하지 않는 과도한 중앙집권적 관료주의에 대한 반성으로 제시되었으며, 정책 결정과정에 참여의 확대와 집단적 협의를 추구하였다고 평가되는 부분도 있다.

청산리방법에서 나타난 농업관리체제의 분권화 조치는 행정기구의 개편에도 반영되었다. 1959년 리안에 있던 몇 개의 협동농장이 리의 규모로 통합되어 리가 하나의 생산단위로 됨에 따라, 리당은 생산단위의 초급당 성격을 띠게 되었다. 김일성도 1960년 군이 행정적으로 생산을 책임지는 마지막 단위가 되었다고 말하였듯이, 군의 역할이 증대되면서 군단위에서 농업행정을 담당할 부서가 강화되게 된 것이다.

실제로 리단위 농업협동화가 완성된 후 군인민위원회의 행정적 지도는 농업생산력을 향상시키는데 한계를 노출하였다. 군인민위원회는 협동농장에 대해 전문적인 생산·기술지도를 할 수 있는 인적·물적·기술적 역량이 부족하였으며, 말단행정지도기관으로서 교육·문화·보건·상업 등 관내 모든 행정을 담당하고 있기 때문에 농업부문에만 몰두할 수 없었다.<sup>34)</sup>

농촌경리에 대한 지도사업은 전에는 인민위원회의 농업부서들이 하였으며 군에서는 군인민위원회 농촌경리부가 군의 농촌경리 전반과 농업협동조합들에 대한 지도사업을 담당하였다. 그러나 인민위원회의

33) “청산리방법의 기본은 웃기관이 아래기관을 도와주고 웃사람이 아래사람을 도와주며 늘 현지에 내려가 실정을 깊이 알아보고 문제해결의 올바른 방도를 세우며 모든 사업에서 정치사업, 사람과의 사업을 앞세우고 대중의 자각적인 열성과 창발성을 동원하여 혁명과업을 수행 하는데 있습니다.” 김일성, “조선로동당창건 스무돛에 즈음하여(1965.10.10),” 『김일성저작집 19』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 507.

34) 고승효 지음, 이태섭 옮김, 『현대북한경제입문』, p. 212.

## 16 북한의 지방행정체계

한 부서가 농촌경리전반을 담당하다보니 행정적인 지도에 머물렀으며 기술적 지도가 이루어지지 못하였다. 특히 농업협동조합의 규모가 커지면서 더 이상 행정적인 방법으로 지도하는데 한계가 있었으며, 농업협동조합의 계획화 사업에도 차질이 빚어졌다.<sup>35)</sup>

이러한 상황변화에 따라서 북한은 농업관리체계의 근본적인 변화를 시도하였다. 1962년 북한은 협동조합의 생산활동을 감독하고 전국을 대상으로 한 포괄적인 계획을 수립할 수 있도록 하기 위해서 농업성을 농업위원회로 확장·개편하고, 광범위한 의사결정권을 부여하였다.<sup>36)</sup> 이 과정에서 중앙의 업무중 많은 부분이 지방으로 이전되었으며, 특별행정기관으로 도농촌경리위원회와 군협동조합경영위원회가 신설되어(1961.12.22) 농업생산 관리체계가 각 단위별로 전문화 및 세분화되었다.<sup>37)</sup> 군농업협동조합경영위원회는 군당의 지도밑에 사업을 하게 되어, 군당위원회의 지도기능이 더욱 강화되었다.

군농업협동조합경영위원회의 신설은 군인민위원회와 리인민위원회의 관계, 리인민위원회의 성격에 변화를 가져왔다. 군농업협동조합경영위원회 설립으로 군에서 정권기관과 농업지도기관이 분리되었으나 리에서는 여전히 리인민위원회와 협동조합관리위원회가 구별되지 않고 있으며, 리인민위원장이 협동조합관리위원장을 겸하고 있었다. 따라서 리농업협동조합관리위원회 위원장은 행정과 생산을 함께 책임지게 되어 업무가 가중되었다. 이에 대한 개선책으로 북한은 리농업협동조합관리위원회가 리인민위원회와 동일한 기관이지만 군협동조합경영위원회에만 복종하도록 하고, 군인민위원회는 리협동조합관리위원

35) 김일성, “군농업협동조합경영위원회를 내올데 대하여(1961.12.18)” 「김일성저작집 15」, (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 531~533.

36) 연하청, “북한경제의 운용과 정책 결정,” p. 78.

37) 김일성, “군농업협동조합경영위원회를 내올데 대하여,” 참조.

회를 대상으로 사업을 하지 못하도록 하였다. 대신 군인민위원회는 인민위원회사업과 관련하여 협동조합관리위원장을 대상으로 하지 말고 리인민위원회 서기장을 대상으로 하도록 하였다. 이는 군협동조합 경영위원회와 군인민위원회가 같이 리협동조합관리위원회를 대상으로 하여 사업을 하고 리협동조합관리위원장을 회의에 부를 경우, 리협동조합관리위원장이 지나치게 부담을 갖게 될 것을 우려한 것이다.<sup>38)</sup> 결과적으로 리는 정권기관으로서의 성격은 유명무실해지고, 협동농장으로서 생산단위의 성격이 강화되었으며 리인민위원장은 인민위원장으로 보다는 협동조합관리위원장으로의 임무에 주력하게 되었다.

#### 나. 대안의 사업체계

중앙집권화에 대한 보완책으로서 농업분야에서 청산리방법이 제시된 것 처럼, 공업부문에서는 대안의 사업체계가 제시되었다.<sup>39)</sup> 과거 공업의 관리체계는 부문별 중앙기관의 지도아래 지배인 유일관리제로 관리운영되었다. 그러나 부문별 관리에 입각한 지배인 유일관리제는 모든 권한이 지배인 일인에게 집중되어 있기 때문에 “근로대중의 창발성과 적극성을 발양시킬 수” 없었으며,<sup>40)</sup> 자본주의적 잔재가 많이 남아 있어서 “관료주의적이며 기관본위주의적이며 개인이기주의적인 요소가 많이 남아 있었던 것이다.”<sup>41)</sup>

이와 같은 문제점을 개선하기 위하여 제시된 대안의 사업체계는 공업부문에서의 청산리정신, 청산리방법을 구현하기 위한 방안으로, 주

38) 위의 글, pp. 550~551.

39) 대안의 사업체계는 1961년 12월 대안전기공장에 대한 김일성의 현지지도에서 새로운 공업관리체계로 최초로 제시되었다.

40) 김일성, “대안의 사업체계를 더욱 발전시킬데 대하여(1962.11.9),” 「김일성저작집 16」 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 500.

41) 위의 글, p. 497.

요 내용은 ① 통일적이며 집중적인 생산지도체계의 확립, ② 위에서 아래로 내려다주는 자재공급체계의 확립,<sup>42)</sup> ③ 후방공급체계의 확립,<sup>43)</sup> ④ 기업관리운영에서 공장당위원회의 집체적 영도체계 확립 등이다. 특히 공장관리운영사업에 있어서 과거 지배인 일인의 관리체제를 집단지도체제로 전환하는 것이 대안의 사업체계의 핵심내용이다. 이는 과거 공장의 관리체계가 지배인 중심의 행정기술적 지도체제로 구성되어 행정·경제활동에 대한 당의 지도체계가 공장지도체계 속에 제대로 침투되지 않았다고 평가되었기 때문이다.<sup>44)</sup>

대안의 사업체제도입 주장에 따르면 지배인 유일관리체제는 불가피하게 독단과 주관주의를 낳게 되었다고 반성하고 공장당위원회가 맨 위에 있고 그 밑에 공장당집행위원회가 있어야 하며 그 밑에 지배인과 공장당위원장이 있어야 한다는 것이다. 즉 지배인과 기사장, 공장당위원장 3사람이 공장관리운영에 관한 문제를 가지고 늘 협의하는 것을 강조하는 것으로, 지배인은 행정조직사업만을 담당하고, 기사장이 생산을 직접 지도하며, 공장당위원장은 공장당위원회의 부서들과 공장에 있는 당조직들 그리고 근로단체조직들을 통하여 정치조직생활을 지도하는 것이다.<sup>45)</sup>

42) 과거에는 공장, 기업소 일꾼들이 자재보장을 위하여 이리저리 뛰어 다녔으나, 자재공급체계는 모든 자재를 위에서 책임지고 아래에 현물로 전달하는 체계로 되어야 한다는 것이다. 즉 성, 관리국에서 공장, 기업소들에 자재를 책임지고 공급해 주고, 공장, 기업소들에서는 직장들에, 직장에서는 생산현장과 기대들에 자재를 현물로 책임지고 전달하는 체계로 전환되어야 함을 말하고 있는 것이다. 김일성, “새환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할데 대하여(1961.12.16),” 「김일성저작집 15,」 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 494~500.

43) 후방공급사업을 개선하기 위하여 공장후방공급부서들을 강화하는 문제가 제기되었다. 즉 공장에 후방부지배인제를 새로 두고 후방부지배인밑에 경리계획부, 식량부, 부식물공급부, 노동보호물자공급부, 주택관리부, 편의시설부 같은 부서들을 두도록 하였다. 위의 글, p. 504.

44) 고승효 지음, 이태섭 옮김, 「현대북환경제입문」, p. 193.

45) 김일성, “새환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할데 대하여,” pp. 509~519.

공장에서는 기사장이 참모장이 되어 생산을 통일적으로 지도하고 기사장 밑에 생산지도부, 계획부, 기술부를 두어 참모부를 구성하며, 부기사장을 두 명 두어 한 명은 생산지도부장과 계획부장을 겸하고 다른 한 사람은 기술부장을 겸하도록 하였다. 한편 기사장이 생산을 통일적으로 지도하더라도 지배인이 생산과 무관한 사람이 되는 것은 아니며 지배인은 자재공급사업, 후방공급사업을 비롯한 공장의 전반적 사업을 지휘하도록 하였다.<sup>46)</sup>

이와 같이 대안의 사업체계는 중앙 및 지방관리간의 운영상의 문제점을 극복하고, 기업의 의사결정과정에서 공장 책임자들의 참여를 확대하며, 정치·행정·경제 당국간의 조정을 촉진하는 데 목적이 있었다.<sup>47)</sup> 중앙·지방간의 관계에서 볼 때, 대안관리체계의 특징은 세분화된 중앙 정부의 각 부처의 수직적인 업무적 영도보다는 지방당의 정치적·사상적 통제가 강화된 것이다. 1960년 초 중앙의 공업관련 부처가 8개에서 5개로 줄어든 것은 대안의 사업체계와 관련이 있다.<sup>48)</sup> 즉 공장이나 기업소가 규모에 따라 군이나 시와 같은 행정상의 자격을 얻어 공장이나 기업소 단위의 당위원회가 도(직할시) 당위원회의 지도를 받게 되었으며, 경우에 따라 중앙당의 직접 지도를 받는 특급기업소, 1급기업소도 등장하기 시작하였다. 그러나 기업이나 공장의 지위 격상이 자율권 강화를 가져온 것은 아니다.<sup>49)</sup>

46) 위의 글, p. 491.

47) 연하청, “북한경제의 운용과 정책 결정,” p. 78.

48) 공업관련 북한의 중앙부처는 1948년 산업국(산업성) 하나로 시작되었으나, 한국전쟁 이후 중공업성, 화학·건재공업성, 경공업성 등으로 분할 전문화되었다. 다시 1957년 3성이 8성(금속공업성, 기계공업성, 석탄공업성, 화학공업성, 전기성, 경공업성, 수산성, 임업성)으로 분화되었다. 1958년 8월 지방공업 관리체계를 확립하기 위하여 공업관리체계를 개조함에 따라 중앙의 공업 관계성이 축소되어, 8성이 5성(금속공업성, 기계공업성, 동력·화학공업성, 경공업성, 임업성)으로 축소되었다.

49) 이홍영, “북한의 정책결정과정속의 지방과 중앙의 역할,” p. 207.

청산리방법이나 대안의 사업체제는 모두 경제관리체제에 있어서 과도한 중앙집권제를 시정하고 분권적인 요소를 취한 것이기는 하지만, 한편에서 북한은 중앙계획을 통한 질서와 조직화, 그리고 규율을 중시하는 북한경제체제의 골격을 유지·강화시키려는 노력을 병행하였다.<sup>50)</sup>

#### 다. 계획의 일원화와 세부화

이상에서 본 바와 같이 1960년대 들어서 북한은 경제관리체제에 있어서 중앙집권적 경제관리체제를 완화시키는 조치를 취하였으나, 한편에서는 오히려 중앙집권을 강화시키고 있었다. 이 시기 북한은 사회주의 경제관리의 가장 중요한 과제로 중앙의 통일적인 지도밑에 일원화되고 세부화된 계획화체제를 세우는 조치를 취하였다.

우선 1964년 4월 24일 정무원 국가계획위원회의 지방조직으로 지구계획위원회를 조직하여 중앙으로부터 지방에 이르기까지 계획사업을 통일적이고 일원적으로 집행하도록 하였다.<sup>51)</sup> 즉 중앙의 계획위원회가 계획업무를 관장하며 지구계획위원회에 대해 직접 수직적으로 업무지도를 하도록 하였다. 도, 시, 군 계획위원회들은 도농촌경리위원회, 군협동농장경영위원회, 지방공업위원회, 그 밖의 도, 시, 군 정권기관 및 기업소 등에 있는 기존의 계획부서들과 달리 국가계획위원회에 직속되어 계획사업을 하게 되었다. 일원화체제에 속한 각급 계획위원회들은 각급 지방과 부문에서 계획수립을 도와주고 점검하였다.

북한은 지구계획위원회의 설치로 계획화 사업에서 나타나는 기관본위주의, 지방본위주의적 현상과 국가계획위원회의 오류가 감소되었다

50) 연하청, “북한경제의 운용과 정책 결정,” p. 78.

51) 김일성, “지도일군들의 당성, 계급성, 인민성을 높이며 인민경제의 관리운영 사업을 개선할 데 대하여(1964.12.19),” 「김일성저작집 18, (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 510.

고 평가하면서, 일원화·계획화체계를 더욱 심화발전시키기 위하여 1969년 지구계획위원회의 하부조직으로 공장·기업소에 국가계획부를 설치하였다.<sup>52)</sup> 기존의 공장·기업소 계획부는 형식적으로는 일원화·계획화체계의 세포로 되어 있으나, 행정적으로 기업소에 매여 있어 실질적으로는 공장·기업소의 지배인에 속하여 있었다. 김일성은 이러한 구조로 인해 공장·기업소들의 기관본위주의가 완전히 없어지지 않고 있다고 보고, 신설된 국가계획부는 지구계획위원회의 출장소와 같은 기능을 해야 한다고 하였다.<sup>53)</sup> 또한 도마다 2개씩 있던 지구계획위원회를 하나로 통합하였다.

한편 계획의 세부화란 계획을 원칙으로 하는 사회주의 경제 특성상 부분적인 결합이 계획체계 전체에 미치는 영향과 의의가 크기 때문에 경제활동의 세부에 이르기까지 엄밀하게 서로 맞물리도록 계획되어야 한다는 것이다.

중앙의 관료적 수직영도를 추구하는 계획의 일원화·세부화는 대안의 사업체계가 추구하는 공장당위원회 중심의 경제관리 방식과 정반대의 정책이라고 할 수 있다. 즉 대안의 사업체계가 지방당위원회를 중심으로 하는 집단지도체제와 정치사상을 강조하는 중국의 군중노선을 따르는 것이라면, 업무를 세분화하여 중앙의 수직영도를 받는 관료적인 조직원칙은 소련체제의 특징을 모방한 것이라고 볼 수 있다.<sup>54)</sup> 즉 대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화를 동시에 추진하였다는 것은 북한의 행정체제가 소련과 중국의 혼합형임을 말해주고 있다. 즉 기업관리에서는 공장당위원회를 중심으로 하는 군중노선을 강

52) 김일성, “일원화·계획화체계를 더욱 심화 발전시키기 위하여(1969.7.2),” 「김일성저작집 24」 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 110.

53) 위의 글, p. 111.

54) 이흥영, “북한의 정책결정 과정속의 지방과 중앙의 역할,” p. 209.

## 22 북한의 지방행정체제

조하는 대안의 사업체제를 채택하면서, 국가예산작성과정에서는 계획의 일원화와 세분화를 추구하는 고도의 중앙집권제를 유지하고 있는 것이다.

### 3. 행정·경제적 지방분권 시행기: 1972~1992

북한은 1972년 제정된 사회주의헌법에서 주식제와 중앙인민위원회를 신설하는 등 유일체제확립의 제도적 장치를 마련하고 김일성 유일체제를 공고화하였다. 이와 같이 정치적인 면에서 김일성 개인권력의 강화와 중앙집권화가 강조되었지만 1972년 헌법이 반드시 지방의 권한약화를 의미하는 것은 아니었다.

중앙에서 중앙인민위원회가 신설된 것과 마찬가지로 지방에서는 지방주권기관인 인민회의의 상설주권기관으로서 인민위원회가 신설되었다. 또한 김일성이 총비서로서 국가주석을 겸임하는 중앙의 체제와 마찬가지로 1986년부터 도당책임비서가 지방인민위원장을 겸임하도록 하였다. 즉 중앙에서 김일성의 개인권력이 강화되는 것과 같이, 지방에서도 당책임비서가 지방당과 지방정권기관을 동시에 장악하게 됨으로써 그 위상이 강화되었다. 한편 지난 시기와 마찬가지로 경제분야에서는 독립채산제와 지방예산제가 전면적으로 확대실시됨으로써 경제분야에서의 분권적 조치가 지속되었다.

#### 가. 독립채산제의 확대실시와 연합기업소의 도입

북한은 1973년 독립채산제를 전체 기업에 확대할 것을 결정하였다. 독립채산제는 상대적으로 독자성을 가지는 국영기업소의 계획적 관리운영방법으로 “기업소의 경영활동결과에 대한 물질적관심성의 원칙에

기초하며 경리운영에서 가치법칙의 형태적리용을 전제”로 한다. 독립채산제 기업소들은 국가소유인 기계설비, 원료, 자재 등 생산수단을 책임적으로 이용하고 관리하며 자체의 수입으로 지출을 보상하고 국가에 일정한 이익을 준다. 국가계획을 제대로 수행하지 못하면 국가에 물질적 책임을 지며, 반대로 국가계획을 초과달성하면 정치적 평가와 함께 물질적 평가도 받는다.<sup>55)</sup>

한편 북한은 1973년 최초로 도입한 바 있는 연합기업소체계를 1980년대 중반부터 전면적으로 시행하였다.<sup>56)</sup> 지역적 조건이나 생산적 연계를 고려하여 몇 개의 공장, 기업소를 묶는 연합기업소체계가 전면적으로 시행된 이후, 연합기업소는 공업관리의 기본고리로서 과거 부·위원회가 수행하던 권한의 대부분을 부여받아 독자적으로 생산·경영 활동을 수행할 수 있게 되었다.<sup>57)</sup> 즉 연합기업소는 국가계획위원회의 지도하에 스스로 계획을 세우고 생산을 조직하는 계획단위, 생산단위, 집행단위가 되어, 국가의 통일적 지도하에 자기 기업의 경영활동을 독자적으로 수행할 수 있는 대부분의 권한을 갖게 되었다.

다시 말해서 연합기업소의 도입은 부문별로 세분화되어 있는 정무원의 부·위원회가 산하 기업의 모든 경영활동을 직접 장악하여 왔던 과거의 중앙집권식 관리체제에 대한 개선책이라 할 수 있다.<sup>58)</sup> 연합기업소 조직형태가 도입됨에 따라 중앙의 관리업무가 줄어들어 부문별로 세분화되었던 정무원의 부·위원회는 자연스럽게 감소하게 되었다. 예컨대 1985년 11월 금속공업부와 제1기계·제2기계공업부가 금속·기계공업

55) 사회과학출판사 편, 「경제사전 1」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 443.

56) 연합기업소가 최초로 조직된 것은 1973년이나 공업관리의 기본고리로서 전면적으로 도입된 것은 1985년 7월 당중앙위원회, 중앙인민위원회, 정무원간부협의회회의 결정에 근거한다.

57) 고승효 지음, 이태섭 옮김, 「현대북한경제입문」, p. 201.

58) 위의 책, p. 202.

위원회로 통합되는 등 공업관련 10개 부처가 4개 부처로 감소되었다.

한편 연합기업소의 전면적 도입은 독립채산제에 변화를 가져왔다. 과거 독립채산제는 개별 공장, 기업소 단위로 실시되었으나, 연합기업소가 도입되면서 독립채산제가 연합기업소 단위로 확대 실시되고 기업소의 이윤에 대한 배분원칙이 강화되었다. 즉 연합기업소나 관리국을 단위로 독립채산제를 실시하고 거기에 소속된 공장, 기업소를 단위로 독립채산제를 실시하여 2중독립채산제가 되었다.<sup>59)</sup>

연합기업소를 단위로 하여 독립채산제를 실시하는 것이 기본이나, 소속된 공장, 기업소의 수가 많을 때는 관리국을 단위로 하여 독립채산제를 실시하였다.<sup>60)</sup> 독립채산제의 단위를 확대시킨 것은 생산을 자극하고 생산활동을 원활하게 하기 위한 것으로, 특히 자재보장사업, 협동생산조직, 수송조직의 효율화를 위한 것이었다.<sup>61)</sup>

독립채산제의 궁극적 목적은 생산에 대한 물질적 자극을 강화하기 위한 것으로, 이를 위하여 김일성은 이윤의 배분원칙을 철저히 세울 것을 강조하였다. 즉 기업소의 이윤 중 국가, 기업소, 생산자의 몫을 정하고, 생산자의 몫을 다시 개별 성원들의 역할에 따라 차이가 나도록 나누어야 한다는 것이다.<sup>62)</sup>

한편 북한은 독립채산제의 분권적 색채가 부정적으로 부각되는 것을 염려하여, 독립채산제의 실시에 있어서 중앙집권적 지도의 보장을 강조하고 있다. 즉 독립채산제가 생산자들의 생산의욕을 높이고 계획수행에 대한 기업소집단의 책임성과 관심을 높이기 위한 것이지만,

59) 모든 공장, 기업소가 관리국이나 연합기업소에 소속되는 것은 아니었다.

60) 연합기업은 연합기업소, 관리국이라는 명칭이외에도 회사, 연합회사, 총회사, 총국 등 다양한 이름으로 불리고 있으며 규모도 여러 가지이다. 고승효 지음, 이태설 옮김, 「현대북한경제입문」, p. 198.

61) 김일성, “독립채산제를 바로 실시하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여 (1984.11.13),” 「김일성저작집 38」(평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 347.

62) 위의 글, p. 360.

기업소들이 경영활동을 제멋대로 하며 번 것을 다 나누어 먹어도 된다는 것은 아니며, 중앙집권적 지도에 복종되어야 함을 강조하였다.<sup>63)</sup>

독립채산제는 공장, 기업소에 물질적 이익을 보장함으로써 물자절약을 통해 생산성을 향상시키고자 하였으나, 계획목표와 생산요소가 위에서 주어지는 환경 속에서 공장이나 기업소가 독자적으로 의사를 결정하는 영역은 극히 제한적이기 때문에, 당초의 효과를 기대할 수 없었다.<sup>64)</sup>

#### 나. 지방예산제

북한은 1973년 지방예산제를 전면적으로 실시하여 지방의 살림살이를 지방정권기관들이 책임지도록 하였다. 즉 도, 시, 군 등에서 국가 보조금을 받지 않고 자체로 벌어서 지방예산을<sup>65)</sup> 지출하고 남는 돈은 국가에 내놓도록 하였다.

지방예산제가 원만히 시행되려면 지방예산수입이 증가되어야 하는데, 이를 위하여 지방공업이 발전되어야 하였다. 북한은 지방예산제를 실시하면 지방공업이 빨리 발전하고 지방주민들이 주인의식을 갖고 창발성을 발휘할 수 있다고 선전하였다.

북한은 특히 군단위에서의 지방공업발전을 강조하였는데, 이는 가정주부들을 노동력으로 활용할 수 있을 뿐만 아니라 전시에 대규모

63) 사회과학출판사 편, 「경제사전 1」, p. 443; 김일성, “사회주의경제관리를 개선하기 위한 몇가지 문제에 대하여,” p. 126.

64) 연하청, “북한경제의 운용과 정책 결정,” p. 79.

65) 지방예산은 초기에는 주로 교원, 의사, 정무원들의 임금 지불이나 건설 사업 등에 지출되었으나, 지방예산을 높여 일용잡화를 비롯한 소비품 생산과 편의봉사시설 확충과 봉사사업개선에 지출되었다. 김일성, “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여(1978.4.11),” 「김일성저작집 33, (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 172.

공장에 비해 전국적으로 산재해 있는 소규모 공장들이 다 파괴되지는 않을 것이라는 생각에서였다.<sup>66)</sup> 군단위의 지방공업은 경공업 위주로 일용품, 식료품, 양조, 제지, 직물 등이었다.

중앙집권적 체제임에도 불구하고 북한이 지방예산제의 발전에 관심을 가진 것은 경제건설재원 마련에 곤란을 겪고 있는 상황에서 지방예산지출에 대한 중앙예산의 부담을 줄이려는 데 주 목적이 있었던 것이다. 즉 지방예산제를 통해 지방예산지출을 지방에서 자체로 해결하는 자력갱생의 정신을 확립하고, 국가에서는 중앙경제에서 벌어들인 돈을 경제건설에 투자하려는 것이었다.

북한이 지방예산제의 확대실시를 강조하고 있음에도 불구하고 북한의 전체예산에서 지방예산이 차지하는 비율은 아직 일부분에 지나지 않는다. 1984년 북한의 국가예산중 중앙예산과 지방예산의 비율은 85% 대 15%였다.<sup>67)</sup>

#### 다. 주권단위로서 리의 폐지와 지방주권기관의 행정적 집행기관 신설

1959년 협동조합이 리단위로 통합되어 리가 행정보다는 생산단위로 성격이 변화된 이후 주권·행정의 측면에서 리가 유명무실해짐에 따라 북한은 1972년 사회주의헌법에서 리의 지방주권 기능을 폐지하고 생산단위의 기능만을 하도록 하였다. 리의 주권기능이 폐지됨에 따라 북한의 지방주권계층은 도(직할시)와 시(구역)·군의 2계층으로 축소되어 현재에 이르고 있다.

리의 주권폐지를 정치적 측면에서 보면 리인민위원장을 선출직에서

66) 김일성, “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975.4.8),” 『김일성저작집 30』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 231.

67) 국토통일원, 『북한 경제 개관』 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 25~27.

임명직으로 바꾼 것으로 지방에 대한 중앙의 통제력 강화를 의미하며, 이는 주식직 신설 등 김일성의 절대권력강화 등을 가장 큰 특색으로 하는 1972년 헌법의 성격과 일치하는 조치라고 할 수 있다.

한편 북한은 1974년 1월 군의 통폐합을 단행하여 162개 군을 151개 군으로 감소시켰다. 이는 사회주의헌법에서 선언한 지방주권 2단계 실시와 관련하여 생산단위 관리와 중앙통제의 실효성을 제고하기 위한 것이다. 즉 행정조직 및 구역의 개편은 중앙집권제의 강화와 계획경제의 수행이 주된 목적이라고 할 수 있다.

한편 사회주의헌법에서는 지방주권기관의 행정적 집행기관의 신설을 규정하고 있으며, 지방인민회의와 지방인민위원회의 성격에도 변화가 나타나고 있다. 지방인민위원회의가 관할하던 지방행정업무가 신설된 지방행정위원회로 이전되고, 지방인민위원회는 지방인민회의 휴회기간중 지방주권기관으로 성격이 변화되어 행정집행과 무관하게 되었다. 중앙에서 중앙인민위원회의가 정무원의 사업에 대한 형식적 지도·감독권을 행사하듯이 지방인민위원회도 지방행정위원회의의 사업을 지도·감독하게 되었다. 지방행정위원회는 지방인민위원회뿐만 아니라 상급 행정위원회와 중앙의 정무원에도 복종해야 한다.<sup>68)</sup> 지방인민회의는 사회주의헌법 제정 이전에는 명실상부한 주권기관이었으나, 사회주의헌법에서는 상설주권기관인 인민위원회에 사실상 그 기능을 이관하고 형식적인 의결기관으로 전락하였다.

지방행정위원회는 이후 그 성격과 명칭에 있어서 몇 번의 변화과정을 거친다. 1981년 9월 9일 북한은 행정위원회를 인민위원회에 재통합시키고 경제지도위원회를 신설하였다. 경제지도위원회의 설치배경에 대해 김일성은 경제발전의 현실적 요구에 의한 것이며, 이를 통해

68) 김일성, “인민정권기관 일군들의 역할을 더욱 높일데 대하여(1978.4.20),” 「김일성저작집 33」 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 207.



공장, 기업소들에 대한 중앙집권적 지도를 강화하도록 하는 공업지도 체계를 세우기 위한 것이라고 말하였다.<sup>69)</sup> 즉 중앙에서 관장하던 중앙기업소와 지방행정위원회가 관장하던 지방공업을 효과적으로 결합시킬 목적에서 새로운 경제관리체계를 도입한 것이다.<sup>70)</sup>

경제지도위원회가 신설됨으로써 과거 정무원의 부·위원회가 수행하던 경제지도·관리의 기능과 권한이 대폭 경제지도위원회로 이관되었다. 그러나 경제관리에 대한 중앙의 통일적 지도가 약화되고 지방분위주의의 폐해가 발생하자 북한은 1983년 도경제지도위원회를 폐지하고 종래의 관리체제로 돌아갔다.<sup>71)</sup>

1985년 5월 북한은 인민위원회에서 행정위원회 기능을 다시 분리하여 경제지도위원회와 결합시킴으로써 행정경제지도위원회로 개편하였다. 따라서 인민위원회는 행정기능이 빠져버린 채 알맹이 없는 형식적 기구로 변모하고 지방의 행정 및 경제 전반에 걸친 업무는 행정경제지도위원회가 담당하게 됨으로써 명실상부한 지방행정의 집행기관이 되었다. 행정경제지도위원회는 1992년 행정경제위원회로 명칭이 변경되었다. 한편 북한은 1980년대 중반부터 지방당 책임비서가 지방 인민위원회 인민위원장과 중앙인민위원회 위원을 겸임토록 함으로써 지방지도체계를 일원화하였다. 이는 지방체계를 당총비서인 김일성이 국가주석을 겸하는 중앙권력체제와 같도록 한 것이다.

69) 「로동신문」, 1981.10.14.

70) 북한연구소 편, 「북한총람 (1983~1993)」, p. 227.

71) 고승호 지음, 이태섭 옮김, 「현대북한경제입문」, p. 232.

## 4. 행정·경제적 지방분권 확대기: 1992~현재

## 가. 지방행정의 과도기적 상황

지금까지 살펴본 북한의 지방행정체제는 고도의 중앙집권적 성격을 띠고 있음이 분명하다. 다만 경제관리체제에 있어서 중앙집권적 체제를 근간으로 하면서도 당위원회 중심의 군중노선을 추구하는 등 분권적 조치를 취하여 왔다. 즉 생산력 향상 차원에서 “지방의 창발성”을 높이기 위해 지방공업을 육성하고 지방의 부분적인 자율성을 허용하여 온 것이다. 특히 최근 극심한 경제난으로 중앙의 공급체계가 원활하지 못해지자 중앙이 책임회피적 성격에서 강조하고 있는 지방의 자력갱생이 지방의 자율성을 신장시키는 요인으로 작용하고 있다.

북한은 “위에서 대주면 좋고 안대주어도 제힘으로 해낸다는 비상한 각오”로 지방에서는 지방의 원료 원천을 최대한 효과적으로 이용하여 자기 살림살이를 자체의 힘으로 꾸려가기 위해 필사의 노력을 다하고 있다.<sup>72)</sup> 북한의 이런 식의 구호와 자세는 최근 지방에 대한 중앙의 지원상황을 잘 나타내고 있다. 김일성 사망 다음 해에 나온 당보·군보·청년보 신년공동사설(1995.1.1)은 “자력갱생”과 “군의 역할”을 더욱 강조하고 있음을 알 수 있다. 즉 지방경제발전에 종합적 단위이며 지역적 거점으로서 군(郡)의 역할을 높일 것을 강조하고, “모든 군들에서는 자체의 힘으로 군내인민들의 생활을 더욱 높이기 위한 투쟁을 더욱 힘있게 벌려야 한다”고 하였다. 이후의 신년공동사설도 자력갱생과 간고분투의 혁명정신만이 위기에 처한 북한체제가 살 수 있는 유일한 길임을 강조하고 있다.

72) “위대한 당의 영도따라 내나라, 내조국을 더욱 부강하게 건설해 나가자,” 「당보·군보·청년보 공동사설」, 1997.1.1.

북한은 1960년대 초반부터 군(郡)을 중심으로 한 지방공업발전에 많은 관심을 기울여 왔지만, 군의 역할에 대한 30년 전의 주장과 최근의 주장간에는 한 가지 중요한 차이점이 있다. 당시에는 지방공업에 대한 중앙공업의 지원을 강화할 것을 주장하고 있는 반면, 최근에는 자력갱생을 통한 군의 역할 강화를 강조하고 있는 것이다.

이밖에도 계속되는 식량난으로 인해 분조관리제에 대한 개선조치와 농민시장의 활성화 등은 중앙의 지방에 대한 통제를 이완시키는 등 중앙-지방관계의 변화요인으로 작용하고 있다. 또한 과거 대외경제위원회가 독점하던 대외무역이 1980년대 중반 이후 무역의 다변화, 다양화라는 명목하에 부분적으로 도단위에서도 허용되고 있다. 즉 도에 무역회사가 설립되어 독자적으로 대외무역을 하고, 획득한 외화중 국가에 내고 남은 부분은 도 자체로 사용할 수 있도록 하고 있다. 그러나 도단위 무역은 어디까지나 대외경제위원회 지방무역지도과의 통제하에서 이루어지며, 전면적으로 허용되는 것은 아니다. 지방의 자율성 신장이라는 것은 여전히 경제분야에 국한되어 극히 제한적으로 이루어지고 있으며, 서구식의 지방자치와는 거리가 먼 일이다. 즉 주민의 의사와 요구가 수렴되어 정책에 반영되는 것이 아니고, 중앙집권식 계획경제와 중앙집권적 지배체제의 골간을 유지하는 범위내에서 생산성 향상과 지방경제의 자립을 위해 지방의 자율성을 허용하는 것이다.

김일성 사망 이후 김정일은 3년 3개월 동안 국가주석직과 총비서직에 대한 공식적인 승계를 연기한 채, 인민군 최고사령관의 자격으로 북한을 통치하였다. 1997년 10월 8일 김정일이 당총비서에 추대됨으로써 공식승계를 마무리 하였으나, 김정일은 여전히 군(軍)에 의존하는 통치행태를 계속할 것으로 보인다. 다시 말해서 당총비서와 최고사령관의 두 직책을 동렬에 놓고 당과 군을 직접 장악하는 형태를 띠게 되는 것이다. 이와 같이 변태적인 통치행태는 북한의 지방행정체

계에도 나타날 가능성을 배제할 수 없다. 즉 소관 지역내 정치·경제·사회 부문에서 절대적인 권력을 행사하는 지방당 책임비서가 지방의 민간군사 분야까지도 장악하게 될 수 있는 것이다. 현재도 지방당 책임비서는 주둔군 사령관, 정치위원, 조직비서, 보위국장, 안전국장 등으로 구성된 당군사위원회 위원장으로서 평시 민간무력을 책임지고 있으며 지방의 민간방위에 관한 형식상 최고 책임자이다. 이런 형식상의 책임을 넘어서 도당책임비서가 교도대, 노동적위대, 붉은청년군 위대를 총괄하는 지방군 사령관에 임명됨으로써 당·군일체구조를 실현시킬 가능성이 있다.<sup>73)</sup> 이 경우 도당책임비서가 군사칭호까지는 갖지 않더라도 도당에 군사칭호를 갖는 군사담당비서를 두는 경우도 생각해 볼 수 있다.

#### 나. 지방인민회의의 헌법상 권한강화

1990년대 들어서 행정구역상 변화로는 1991년 정무원결정에 의해 자유경제무역지대로 설정된 바 있는 나진·선봉지역이 1993년 10월 나진·선봉시라는 하나의 행정구역으로 통합된 것을 들 수 있다. 또한 1992년 개정된 사회주의헌법에서는 지방주권인 인민회의의 권한이 헌법조문에서나마 강화되었음을 알 수 있다. 개정헌법 제136조 3항은 인민회의가 “해당지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다”고 규정하고 있다. 이전에는 해당 행정경제위원회 위원장 만을 임명 또는 해임할 수 있었으나, 개정헌법에 의하면 인민회의가 위원장 뿐만 아니라 부위원장, 서기장, 위원들을 임명 또는 해임할 수 있다. 또한 개정헌법 이전에는 지방인민회의의 임기가 도(직할시)는 4년 시

73) 이항구, “북한 지방당 및 정권기관 실태,” 민족통일연구원 초청세미나, 1997.5.28.

32 북한의 지방행정체제

(구역)·군은 2년이었으나, 개정헌법에서는 모두 임기가 4년으로 통일되었다.

북한의 검찰제도는 중앙검찰소-도(직할시) 검찰소-시(구역)·군 검찰소와 특별검찰소로 되어 있었으나(1992년 헌법), 1996년 중앙검찰소를 최고검찰소로 개칭하고 소장도 총장으로 변경되었다. 북한의 지방행정체제와 지방정권기관 및 행정기관의 변천과정은 각각 <표 1>과 <표 2>와 같이 요약될 수 있다.

<표 1> 북한 지방행정체제 변천과정

1948	1952	1972
도·직할시	도·직할시	도·직할시
시·군·구역	시·군·구역	시·군·구역
읍·면	읍·리·동·노동자구	읍·리·동·노동자구(행정만)
리·동		

<표 2> 북한 지방정권기관 변천과정

	지방주권기관	상설주권기관	행정집행기관
1945.8	지방인민위원회		5도행정국
1945.11			
1946.2	북조선 임시인민위원회		
1947.2	북조선인민위원회		
1948.9	인민위원회		인민위원회 상무위원회
1954 (1961.12)	인민회의	인민위원회	인민위원회 (농촌경리 위원회 분리)
1972.12			행정위원회
1981.9			경제지도위원회
1985.5			행정경제지도위원회
1992.4			행정경제위원회

### Ⅲ. 북한 지방행정체제의 운영메카니즘

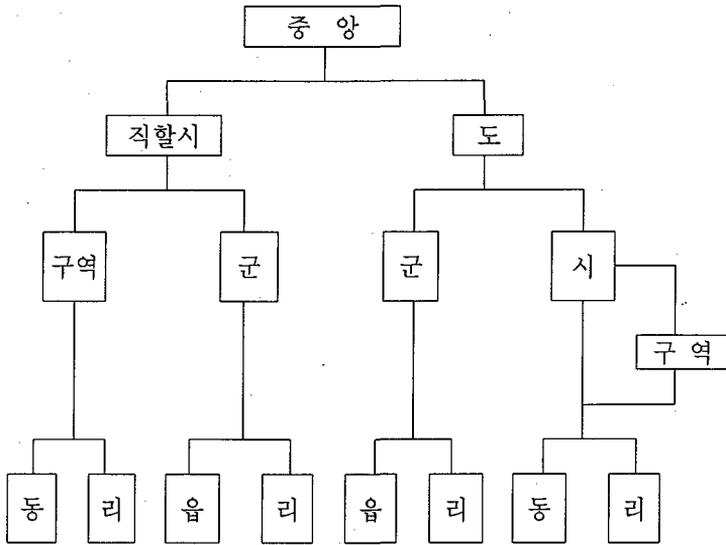
본 장에서는 북한의 지방행정이 실제로 어떻게 작동되고 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위하여 우선 지방행정구역을 간략히 살펴본 후, 지방정권기관 및 당의 기능·조직을 분석하고, 마지막으로 지방차원에서의 당·정관계를 분석하고자 한다. 본 장은 각 정권·행정기관 및 당을 독립적으로 분석하기 보다는 중앙과 지방간의 수직적 관계와 지방내에서 각 기관들간의 수평적 관계 속에서 분석함으로써 지방행정체제의 운영실태에 대한 보다 동태적인 분석이 이루어지도록 하였다.

#### 1. 지방 행정구역

북한의 행정구역은 평양, 남포, 개성지구 등의 3개 직할시와 9개의 도로 구성되어 있다. 평양시와 남포시는 구역과 군으로 구성되어 있으며, 개성지구는 개성시와 3개군으로 구성되어 있다. 한편 도는 군과 시로 나누어져 있다.

구역은 다시 동과 리로 구성되어 있는데, 리 보다는 동이 대부분을 차지하고 있다. 한편 군은 리로 구성되어 있으며, 한 개 군에 하나의 읍이 있어서 군소재지의 역할을 하고 있다. 시는 동과 리로 나누어져 있는데, 청진, 함흥과 같은 몇몇 대규모 시는 직할시가 아니지만 구역을 갖고 있으며, 구역 밑에 다시 동과 리가 있다. 이들 시(구역)·군은 약간의 노동자구를 포함하는 경우도 있다. 북한의 계층별 행정체계를 도표화하면 <그림 1>에서 보는 바와 같이 지방주권 계층으로는 도(직할시)-시(구역)·군의 2단계이나, 행정계층은 동·리를 포함하여 3단계이다.

<그림 1> 북한의 계층별 행정구역 조직도



북한은 <표 3>에서 보는 바와 같이 총 148개 군, 25개 시, 36개 구역이 있는데, 이는 다시 3,322개의 리, 892개의 동, 256개의 노동자구로 나누어져 있다. 즉 총 209개의 중간계층단위인 시·군·구역이 4,219개의 동·리·노동자구로 나누어져 있는 것으로, 하나의 중간계층단위인 시·군·구역이 약 20개의 하부계층단위인 동·리·노동자구로 나누어져 있는 것이다. 최대의 중간계층단위는 강원도 원산시로 51개의 동·리로 구성되어 있으며, 최소의 중간계층단위는 남포시 천리마구역으로 6개의 리로 되어 있다.

동이나 리가 최말단 행정구역이나, 동과 리 밑에 각각 인민반(74)과 작업반이 있으며 작업반 밑에 다시 분조가 있다.

&lt;표 3&gt; 북한의 지방행정구역 현황

	인구	시(구역)	군(읍)	리	동	노동자구
평양	3,228,751	(18)	4(4)	131	247	6
남포	807,143	(5)	1(1)	35	64	-
개성	403,571	(1)	3(3)	63	23	-
평안남도	2,825,000	5	15(15)	370	48	37
평안북도	2,522,321	3	22(22)	500	61	39
자강도	1,210,714	3	15(15)	243	61	21
양강도	672,619	1	11(11)	152	23	60
황해남도	2,085,119	1	19(19)	408	25	9
황해북도	1,647,917	2	14(14)	278	43	6
함경남도	2,585,631	3(7)	16(16)	475	133	30
함경북도	2,118,750	4(6)	13(13)	274	121	37
강원도	1,614,286	2	15(15)	393	43	11
합계	21,721,822	25(36)	148(148)	3,322	892	256

출처: 북한연구소 편, 「북한총람 (1983~1993)」, (서울: 북한연구소, 1994), pp. 82~84; 통일원, 「'95 북한개요」, (서울: 통일원, 1995), p. 36; 우진지도문화사, 「최신북한지도」, (서울: 우진지도문화사, 1991).

## 2. 지방 정권·행정기관의 조직 및 기능

### 가. 지방인민회의

인민회의는 1954년 지방의 주권기관으로 구성되었다. 인민회의가 구성되기 전 지방의 주권기관은 인민위원회였고, 인민위원회 상무위

74) 동은 보통 30~40개의 반으로 구성되며 반은 다시 30~40가구로 구성된다.

원회가 행정집행기관으로 주권기관과 행정집행기관이 분리되지 않았다. 그러나 인민회의가 조직됨으로써 북한에서는 주권기관과 행정집행기관이 비로소 분리된 것이다.

지방인민회의는 도(직할시)와 시(구역)·군에 구성되어 있는데,<sup>75)</sup> 이는 북한의 지방주권계층이 우리의 지방자치계층과 마찬가지로 2계층임을 의미하는 것이다. 최고인민회의 임기가 5년인데 반해서, 지방인민회의의 임기는 도(직할시)와 시(구역)·군이 모두 4년이다.<sup>76)</sup>

북한의 사회주의헌법(제136조)에 따르면 지방 인민회의는 ① 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의·승인, ② 지방예산과 그 집행정형에 대한 보고를 심의·승인, ③ 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책 수립, ④ 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들을 선거 또는 소환, ⑤ 해당 행정경제위원회 위원장을 선거 또는 소환, ⑥ 해당 행정경제위원회 부위원장, 사무장, 위원들을 임명 또는 해임, ⑦ 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환, ⑧ 해당 인민위원회와 하급 인민회의, 인민위원회의의 그릇된 결정, 지시를 폐지하는 등의 임무와 권한을 갖고 있다.

이와 같이 헌법에서 보장된 광범위한 권한에도 불구하고 실질적으로 북한의 지방행정체계에서 지방인민회의가 차지하는 역할은 매우 미미하다. 이는 구소련의 지방소비에트와 비교되는 북한의 특징이라고 할 수 있다. 구소련의 경우 지방에서 소비에트의 정치적 역할과 영향력은 중앙에 비해 컸다.<sup>77)</sup> 예컨대 중앙과 자치공화국에서는 소비에트 회의가 일년에 두 번만 개최되었으나, 지방에서는 오블라스트

75) 1972년 사회주의헌법 제정 이전에는 동·리까지 인민회의가 구성되었다.

76) 1992년 이전에는 도(직할시) 인민회의 임기는 4년, 시(구역)·군 인민회의 임기는 2년이었다.

77) Jerry F. Hough and Merle Fainsod, *How the Soviet Union is Governed* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1979), p. 486.

(Oblast)의 경우 일년에 4번 개최되었고, 더 작은 단위(Raion)로 내려 가면 일년에 6번 개최되었다. 회의 주제도 각 지방의 재량에 따라 비교적 자율성을 갖고 선정·토의되었다.<sup>78)</sup> 또한 중앙에 비해 지방에서 소비에트의 상임위원회가 보다 자주 소집되고 더욱 활발히 활동하였다.<sup>79)</sup>

한편 북한의 지방인민회의는 일년에 한두 차례만 개최되고, 그나마 한번 개최될 때 회기가 1~2일 정도에 지나지 않는다. 따라서 정책선정이나 예산심의 등은 생각할 수도 없는 일이며, 중앙에서 내려온 노동당의 결정을 형식적으로 추인하는 거수기에 불과하다. 또한 최고인민회의에는 상임위원회가 5개<sup>80)</sup>있는데 반해서 지방인민회의에는 상임위원회가 없는데, 이는 지방인민회의가 유명무실한 존재임을 나타내는 또 하나의 징표라고 할 수 있다.

지방대의원 수는 도(직할시) 인민회의 대의원이 3,520명(1993.11.21)이고, 시(구역)·군 대의원이 26,074명(1991.11.24)이다.<sup>81)</sup> 이는 도(직할시)의 경우 한 개의 인민회의에 평균 293명의 대의원이 있고, 시(구역)·군의 경우 평균 125명의 대의원이 있는 셈이다.

#### 나. 지방인민위원회

지방인민위원회는 평양의 중앙인민위원회에 해당하는 지방주권기관의 상설주권기관으로, 해당인민회의 휴회중의 지방주권기관이다. 인민

78) Richard Sakwa, *Soviet Politics* (New York: Routledge, 1989), p. 153.

79) 구소련에서 지방 소비에트는 서구의회보다 이론상 더 광범위한 권한을 위임 받고 있었다고도 볼 수 있으나, 현실적으로 당과 상급소비에트에 의한 이중 통제로 그 힘은 매우 제한적이었다.

80) 최고인민회의의 상임위원회는 법제위원회, 예산위원회, 통일정책위원회, 외교위원회, 자격심사위원회 등이다.

81) 통일원, 「'95 북한개요」(서울: 통일원, 1995), p. 107.

위원회는 1954년까지 지방의 주권기관이었으나, 동년 인민회의가 지방주권기관이 되고 인민위원회는 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 성격이 바뀌었다. 이후 인민위원회는 1972년 사회주의헌법 제정시 지방주권기관의 상설주권기관으로 다시 성격이 변화되어 오늘에 이르고 있다.

인민위원회는 구소련의 소비에트 상설회의와 비교될 수 있으나, 구소련에는 없었던 북한식의 독특한 기구로, 1972년 중앙에 중앙인민위원회가 조직됨에 따라서 지방조직에도 평행적 기구를 조직한 것이다.

인민위원회의 주요 기능은 ① 인민회의의 소집, ② 인민회의의 대의원선거를 위한 사업, ③ 인민회의의 대의원들과의 사업, ④ 해당 인민회의와 상급 인민회의, 인민위원회 결정집행을 위한 대책 수립, ⑤ 해당 경제위원회 사업 지도, ⑥ 하급 인민위원회 사업 등이다(헌법 제143조). 헌법상으로는 인민위원회가 막강한 권한을 갖고 있고, 이론상 입법, 사법, 행정의 3권 위에 군림하고 있다. 그러나 이것은 어디까지나 헌법상, 이론상의 권한일 뿐이며 인민위원회는 인민회의와 마찬가지로 유명무실한 존재에 지나지 않는다. 즉 당이 모든 정책결정을 하고, 형식상 인민위원회의 이름으로 집행될 뿐이다.

지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성되는데, 위원장은 당책임비서가 겸임하고 있고, 위원들은 행정경제위원장, 농촌경리위원장, 안전국장, 보위국장, 검찰소장 등 사법 및 행정기관의 장이 맡는 비상설기구이다. 그러나 이들 위원들은 대부분 자신들의 본래 업무를 담당하고 있으며, 평상시 인민위원회에 상근하는 사람들은 서기장과 약간 명의 직원에 불과하다. 실제로 인민위원장이 인민위원회에 출근하는 일은 거의 없다.

#### 다. 행정경제위원회

행정경제위원회는 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 해당 인민위원회의 임기와 같다. 행정경제위원회는 1972년 조직된 행정위원회의 후신으로, 행정위원회는 경제지도위원회(1981), 행정경제지도위원회(1985)로 명칭과 성격이 변화되었다가 1992년 행정경제위원회로 변경되어 오늘에 이르고 있다.

1992년 헌법에 규정된 행정경제위원회의 주요 임무와 권한은 ① 해당 지방의 모든 행정경제사업을 지도·감독, ② 해당인민회의, 인민위원회와 상급 인민회의, 인민위원회, 행정경제위원회와 정무원의 결정, 지시를 집행, ③ 지방의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 수립, ④ 지방예산을 편성하며 그 집행 대책을 수립, ⑤ 해당 지방의 사회질서 유지, 국가 및 협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리 보장을 위한 대책을 수립하는 것 등이다(헌법 제147조).

행정경제위원회는 지방행정의 집행기관으로 많은 권한을 갖고 있으나, 해당 인민회의와 인민위원회뿐만 아니라 상급인민회의와 인민위원회, 행정경제위원회, 정무원 등 여러 기관에 중첩적으로 복종하며, 지도·감독을 받도록 되어 있다. 예컨대 군 행정경제위원회의 교육과는 해당 군의 인민위원회와 인민회의뿐만 아니라 도행정경제위원회의 교육과와 도인민회의, 도인민위원회, 그리고 정무원 교육위원회에 복종하여야 한다. 이중 인민회의와 인민위원회에 대한 복종이라는 것은 실질적으로 큰 의미는 없으며, 도행정경제위원회의 교육과와 정무원 교육위원회의 지도·감독만이 실질적인 의미가 있는 것이다. 그러나 중앙에서의 당·정관계는 지방에도 유사하게 적용되어, 행정경제위원회에 대한 보다 포괄적이고 광범위한 지도·감독권은 해당 지역의 지방당과 상급당에 있다.

행정경제위원회는 인민위원회에 복종하는 일종의 부속기관이라고 볼 수 있는데, 도행정경제위원장은 정무원 부부장급이 담당하고 있다. 함경남도 행정경제위원회 위원장 김풍기는 전 제1기계공업부 부부장이며, 평양시 행정경제위원장 양만길은 국가계획위원회 부위원장과 황북 행정경제위원장을 역임한 바 있다.

행정경제위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되어 있고, 위원회 산하에 분야별 전문부서들이 있다. 전문부서들은 지역의 특수성과 규모에 따라 차이가 있는데, 재정과, 모집과, 양정과, 노동과, 도시경영과, 상업과, 보건과, 문화과, 경리과 등이 있다. 전문부서의 수는 평균적으로 도(직할시)에는 30개의 부서에 부서당 15명 정도의 인원이 있고, 시(구역)·군에는 12~15개의 부서에 부서당 5명 정도의 인원이 있다.<sup>82)</sup>

지방행정기관중 농촌경리위원회, 지구계획위원회는 행정경제위원회의 소속이 아닌 특별행정기관이며, 국가안전보위국, 사회안전국 역시 중앙 직속기관으로 행정경제위원회와 독립된 기관이다.

#### 라. 특별지방행정기관

지방정권기관중 행정경제위원회와 독립적으로 설치·운영되는 특별행정기관으로는 농촌경리위원회(협동농장경영위원회), 지구계획위원회(국가계획부), 건설위원회, 통계국, 협동수산경리위원회, 지방철도국 등이 있는데, 여기서는 농촌경리위원회, 지구계획위원회를 살펴보겠다.

82) 북한연구소 편, 「북한총람 (1983~1993)」, p. 228.

## (1) 농촌경리위원회·협동농장경영위원회

지방의 농업관련 업무 일체를 담당하는 기구로서 도농촌경리위원회와 군협동농장경영위원회가 있다. 도단위의 농촌경리위원회와 군단위의 협동농장경영위원회는 1961년 12월 18일 김일성이 평안남도 속천군 현지도에서 현재의 농업지도체계가 새로운 현실에 맞지 않으며 농촌경리지도사업에 결함이 있다고 지적함에 따라 조직된 특별행정기관이다. 도의 농촌경리위원회, 군의 협동농장경영위원회, 리의 협동농장관리위원회는 수직적으로 연결되어 있으며, 이중 가장 핵심적인 조직은 협동농장을 직접 지도하는 군협동농장경영위원회로서, 협동농장에 대한 전문적인 생산·기술적 지도를 실시하기 위하여 단일한 지휘체계와 생산체제로 이루어져 있다.

군협동농장경영위원회는 설립당시 군인민위원회에 있던 농촌경리부와 축산부 그리고 계획위원회에서 농업계획을 맡아보는 인원들로 충원되었고, 이후 농기계작업소, 관개관리소, 중소농업기업소 등이 추가로 군협동농장경영위원회에 소속되었다.

지방에 농업관련 특별행정기관이 조직됨에 따라서, 전에 농업성이 담당하던 생산관련 업무는 도에 이전되고, 농업성을 대체하여 신설된 농업위원회는 중앙차원의 농업지도기관으로서 농업전체의 지도를 담당하면서 농업의 장기발전과 관련된 기술적 문제들을 연구하는 일만 하게 되었다. 즉 농업위원회는 농업의 기계화, 종자개량, 토지개량에 관련된 중장기 연구사업 등에 주력하면서 이전의 농업성에 비해 그 권한과 기능도 크게 축소되었다.

한편 도농촌경리위원회는 중앙으로부터 대폭적인 권한을 이양받아 과거 농업성이나 관리국이 담당하였던 생산지도와 관련된 일체의 업무를 담당하게 되었다. 즉 도농촌경리위원회는 군협동농장경영위원회

와 국가농업기관·기업소, 협동조합 등의 경영에 대하여 전반적으로 지도하고 생산계획의 수행을 책임지게 되었다. 농촌경리위원회의 주요 기능은 ① 상부로부터 하달되는 영농계획을 시달하고 이의 집행을 지도·감독하며, ② 관할 구역내의 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소 등의 지도사업 수행 및 ③ 농산물 생산판매를 위한 수매사업소와의 계약 체결 및 생필품 계약 공급 등을 담당하는 것 등이다.<sup>83)</sup>

한편 협동농장경영위원회는 군의 경지면적과 생산량에 따라 1급, 2급, 3급, 4급으로 등급을 나누어 기구와 인원이 결정되었다.<sup>84)</sup> 협동농장경영위원회 위원장은 공업기업소 지배인이 생산활동과 관리운영사업 전반을 책임지는 것과 마찬가지로 군의 농업생산과 농업협동조합의 관리운영사업 전반을 책임지고 지도한다. 대체로 협동농장경영위원회는 위원장과 11~17명의 위원으로 구성되어 있으며, 위원장 밑에 전적으로 농업생산에 대한 기술지도사업을 하는 기사장과 2명의 부위원장이 있다. 기사장 밑에는 계획부, 생산지도부, 기술부, 농기계부가 있고, 업무부위원장은 협동농장지도부, 직속기업 자재부, 운수부 등을 담당하고 있으며, 행정부위원장은 노동부, 부기지도부, 가축방역부, 건설부를 담당하고 있다.

협동농장경영위원회가 설립되면서 리협동농장관리위원회 위원장은 행정책임자라기 보다는 생산책임자로서 협동농장에만 복종하고 행정적인 일은 서기장이 군인민위원장의 명령에 따르도록 하였다.

협동농장경영위원회는 어디까지나 기업관리기관이지 농촌의 주권기관이 아님은 분명하나, 초기에 농촌의 주권기관처럼 행세하며 군인민

83) 위의 책, pp. 228~229.

84) 알곡 10만톤 이상을 생산하는 군은 1급 협동농장경영위원회, 7만톤 이상을 생산하는 군은 2급협동농장경영위원회가 설치되었으며, 7만톤 이하 생산하는 군은 3급 혹은 4급 협동농장경영위원회가 설립되었다. 김일성, “군농업협동조합경영위원회를 내올데 대하여,” p. 546.

#### 44 북한의 지방행정체제

회의와 군인민위원회에 사업보고도 하지 않고 통제도 받지 않으려고 하는 병폐가 있었다.<sup>85)</sup> 또한 협동농장경영위원회는 헌법기관은 아니나 행정경제위원회와 형식적인 면에서는 동급 기관이다. 그럼에도 불구하고 실질적인 권한은 훨씬 미약하여, 도행정경제위원장과 도농촌경리위원회 위원장은 현격한 지위의 차이가 있다.

#### (2) 지구계획위원회·국가계획부

행정경제위원회와 독립된 또다른 특별행정기관으로 정무원 산하 국가계획위원회의 지방집행기관으로 도(직할시)단위의 지구계획위원회와 시(구역)·군단위의 국가계획부가 있다. 지구계획위원회는 ① 지역내 인민경제의 전반에서 당정책에 입각한 계획작성과 실행의 지도·감독, ② 지방경제 전분야에서 발전전망 계획과 현행계획에 대한 숫자의 정확한 분할·시달지도, ③ 지역내 계획인재의 양성 등의 임무를 수행하며 시·군국가계획부를 지도·감독하는 권한을 갖고 있다. 한편 국가계획부는 ① 지역내의 기관, 기업소 및 협동농장의 사업계획작성과 실행의 지도·감독, ② 대안의 사업체계와 청산리방법의 구현을 통한 사업방법의 개선, ③ 지방경제 전반에 대한 계획안의 검사 및 종합 등의 권한을 갖고 있다.

지구계획위원회는 성, 중앙기관들과 도인민위원회, 도농촌경리위원회를 비롯한 각종 기관들과 공장, 기업소들의 계획부서를 팔다리로, 세포로 규정하고 국가계획기관들과 성, 기업소 계획부서들과의 연계를 더욱 밀접히 하며 성, 기업소 계획부서들에 대한 국가계획기관들

85) 김일성, “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1965.5.25),” 『김일성저작집 19』, (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 340.

의 지도를 강화하도록 하였다.<sup>86)</sup>

김일성은 지구계획위원회는 당과 정부의 경제정책을 집행하는 경제 작전국이라고 하였다.<sup>87)</sup> 즉 지구계획위원회는 해당 지방과 부문에서 계획을 바르게 수립하였는가 살펴보고, 과학적인 계획을 세우도록 생산기관들을 도와주며, 생산조직을 잘하지 못하거나 노력과 자재를 낭비하는 경우 상급기관과 내각에 통보하여 대책을 세우도록 하여야 한다는 것이다.<sup>88)</sup>

지구계획위원회는 간부과, 종합처, 지방공업계획처, 중공업계획처, 실비물자 감독처, 지구계획과, 경공업계획과, 상업계획처, 건설계획처, 자재계획처, 금속 및 임산건재처, 운송체신계획처, 교육문화보건처, 생산처, 재정경리과 등 16개의 전문부서를 두고 있으며, 국가계획부는 계획부, 통계부, 기요부, 경리부 등 4개의 전문부서를 두고 있다. 국가계획부는 일원화계획화체계를 심화발전시키기 위해 공장기업소에 설치한 국가계획위원회의 지역 출장소이다. 공장기업소 국가계획부의 정원은 기업소의 규모와 성격에 따라 3~6명 정도로 하고 많아도 8명을 넘지 않도록 하였으며, 국가계획부는 3급기업소까지만 두며 종업원이 20~30명 밖에 안되는 작은 규모의 기업소에는 국가계획부를 두지 않고 군인민위원회 안에 국가계획부를 두어 군적으로 종합하여 계획업무를 보게 하였다.<sup>89)</sup>

86) 김일성, “인민경제계획의 일원화, 세부화의 위대한 생활력을 남김없이 발휘하기 위하여(1965.9.23),” 「김일성저작집 19」 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 458.

87) 위의 글, p. 467.

88) 김일성, “지도일군들의 당성, 계급성, 인민성을 높이며 인민경제의 관리운영 사업을 개선할 때 대하여,” p. 510.

89) 김일성, “일원화계획화체계를 더욱 심화 발전시키기 위하여,” p. 115.

### 따. 동사무소, 협동농장관리위원회

동과 리는 1972년 이후 인민위원회를 구성하지 않음으로써 주권기능을 상실하고, 행정 및 생산조직으로만 존재한다. 군단위 이상에서는 행정기관과 당위원회가 별도의 건물에서 각기 업무를 보나, 동사무소와 농촌경리위원회에서는 행정조직과 당조직이 함께 근무하고 있다.

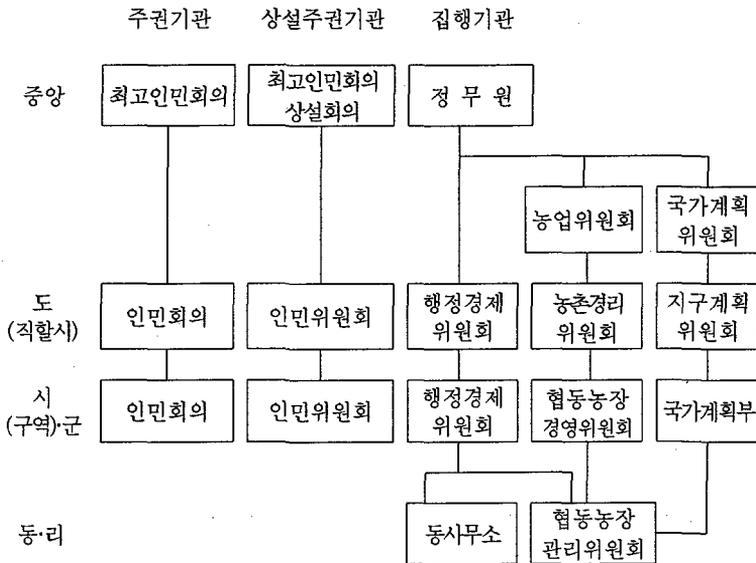
동사무소는 순수 행정기관으로서 동사무소에는 사무장과 지도원 2~3명이 있으며, 당조직으로는 당비서와 부비서, 약간명의 부원들이 있을 뿐이다.<sup>90)</sup> 동이 최말단 행정구역이나 동 밑에 행정보조기관으로 한 동에 30~40개의 인민반이 있다. 인민반은 1주에 1~2회 소집되며, 회의에는 주로 가사주부들이 참석한다. 인민반장은 반원들의 의견을 들어 주부들중 성분이 좋은 사람을 당위원회에서 임명하며,<sup>91)</sup> 인민반장아래 위생 부반장과 세대주 부반장이 있다. 인민반장은 국가보위부, 사회안전부 요원들과 수시로 회의를 하며, 주민들에 대한 생활 감시 및 통제를 한다.

리는 동과 달리 행정단위 보다는 생산단위로서 기능하고 있으며, 행정과 생산일을 동시에 하기 때문에 동사무소보다 리협동농장관리위원회의 규모가 크다. 협동농장 관리위원회의 구성은 관리위원장, 부위원장, 사무장, 기사장, 창고장과 5~6명의 지도원이 있다. 지도원은 분야별로 축산, 농산, 남새(야채)를 지도하고 있다. 리당위원회는 당비서와 부비서(조직·선전·근로단체)가 있으며, 3~5명의 지도원이 김일성사회주의청년동맹, 농근맹, 여맹 등의 조직을 담당한다. 리 밑에는 하부생산단위로서 작업반이 있고 그 밑에 다시 분조가 있다. 북한 지방정권 기관 및 행정기관의 계층별 조직은 <그림 2>와 같이 요약정리될 수 있다.

90) 우리의 동사무소에는 15~20명의 직원이 있는 것과 비교된다.

91) 인민반장은 한달에 30원 정도의 수당을 받는다.

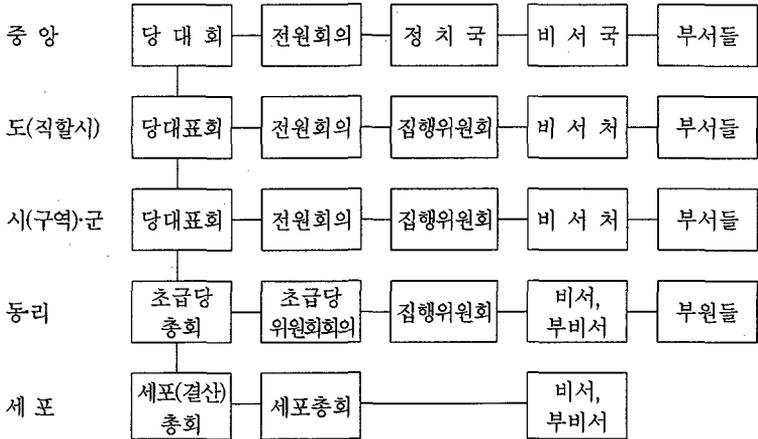
<그림 2> 북한의 계층별 지방정권 및 행정기관 체계



### 3. 지방당 조직 및 기능

지방당의 조직은 <그림 3>에서 보는 바와 같이 기본적으로 중앙당 조직을 그대로 모방하고 있다. 우선 도당대표회는 도당조직의 최고지도기관으로 중앙당의 당대회와 같은 기능을 하고 있다. 3년에 1회 도당위원회가 소집하는 도당대표회는 당위원회와 감사위원회의 사업총화를 하고, 당위원회 및 감사위원회를 선출하며, 당대표회에 파견할 대표자를 선출한다. 도당대표회는 중앙당의 당대회와 마찬가지로 그 규모가 너무 크고 3년에 한번 열리기 때문에 도당조직의 이론적 최고지도기관에 불과하며, 당의 실질적 최고지도기관의 역할은 전원회의가 한다.

<그림 3> 북한의 계층별 지방당조직 체계



도당전원회의는 4개월에 1회 이상 소집되며 군당위원회는 3개월에 1회 이상 소집하도록 한다. 전원회의는 당의 노선과 정책의 수행방법을 토의·결정하며, 당의 최고지위인 책임비서를 비롯하여 비서를 선거하고 비서처를 조직한다. 또한 전원회의는 해당지역의 당위원회, 군사위원회와 검열위원회를 선거한다.

지방당전원회의가 수개월에 한 번씩 개최되기 때문에 일상적인 중요사항은 집행위원회에서 처리되는데, 실질적으로 집행위원회는 중앙당의 정치국과 같이 지방당의 최고권력기관이라고 할 수 있다. 조선노동당 규약에 의하면 집행위원회는 전원회의와 전원회의 사이에 당위원회의의 명의로 당사업과 행정 및 경제사업을 조직·지도한다. 회의도 1개월에 2회 이상 소집되도록 하여 수시로 현안을 논의토록 하고 있다.

중앙당 정치국의 구성이 당·정·군의 최고핵심인물들로 구성되는 것

과 마찬가지로 지방당의 집행위원회도 지역내의 핵심인물들로 구성되어 있다. 집행위원회는 당책임비서를 비롯하여 당비서, 사회안전국장, 국가안전보위국장, 행정경제위원장, 검찰소장, 재판소장 등으로 구성된 비상설 최고정책결정기구이다. 지방당의 기구별 지위 및 기능은 <표 4>와 같이 요약정리될 수 있다.

<표 4> 북한 지방당의 기구별 지위 및 기능

		지 위	대회규정	기 능
당 대표 회	도·직할시	해당지역 당조직의 최고지도 기관	3년에 1회 해당지역 당위원회가 소집	①도(직할시)당위원회와 도(직할시) 당검사 위원회의 사업총화 ②도(직할시)당위원회 및 도(직할시) 당 검사위원회 선출 ③당대회에 파견할 대표자 선출
	시·구역·군	위와 동일	위와 동일	①시(구역)·군 당위원회와 시(구역)·군 당검사위원회의 사업총화 ②시(구역)·군 당위원회 및 시(구역)·군 당검사위원회 선출 ③도(직할시) 당대표회에 파견할 대표자 선거
전원회의	도·직할시	당대표회와 당대표회 사이에 해당지역 당조직의 최고지도 기관	해당지역 당위원회가 4개월에 1회 이상 소집	①당의 노선과 정책의 수행방법을 토의 결정 ②해당지역 당위원회의 책임 비서 및 비서를 선거하며, 비서처를 조직 ③해당지역 당위원회의 군사위원회와 검열위원회를 선거
	시·구역·군	위와 동일	해당지역 당위원회가 3개월에 1회 이상 소집	위와 동일
집행위원회	도·직할시	전원회의와 전원회의 사이에 해당지역 당조직의 최고지도 기관	1개월에 2회 이상 소집	해당지역 당위원회의 명의로 당내사업을 조직하고 행정 및 경제사업을 지도
	시·구역·군	위와 동일	1개월에 2회 이상 소집	위와 동일

지방당위원회의 비서처는 중앙당의 비서국에 해당된다. 당대표회, 전원회의, 집행위원회 등이 지방당의 비상설기구인데 반해서, 비서처는 지방당의 일상적 업무를 집행하는 상설기구이다. 중앙당과 마찬가지로 지방당에서도 비서처를 중심으로 당이 운영되고 있다. 비서처는 책임비서와 수 명의 비서로 구성되는데, 비서수는 지역의 특성상 차이가 있다. 일반적으로 도(직할시)당의 경우 비서수가 3~5명 정도이고, 시(구역)·군당의 경우 비서수가 2~3명 정도이다. 도(직할시)당이나 시(구역)·군당 모두 조직비서와 선전비서가 핵심비서들이며, 대부분의 경우 근로단체비서를 두고 있다. 도(직할시)당위원회는 시(구역)·군당위원회에 없는 경제담당비서를 두고 있는데 공업이 발달한 평안남도의 경우는 공업비서가 있고 농업이 발달한 황해남도의 경우는 농업비서가 있으며 군수산업을 전담하는 기계공업 비서를 별도로 두는 경우도 있다.

비서처는 산하에 전문부서를 두고 있는데, 도(직할시)당위원회 비서처는 조직부, 선전선동부, 교육부, 농업부, 중공업부, 행정부, 경리부, 건설운수부, 군사부, 수산부, 기요부 등 10여개의 전문부서를 두고 있다. 시(구역)·군당위원회 비서처는 산하에 조직부, 선전선동부, 교육부, 산업부, 군사부, 기요과, 경리과 등 7~8개의 전문부서를 두고 있다. 김일성은 군당위원회의 기본임무는 정치사업이라고 보고 경제부서들을 지나치게 많이 두어 행정을 대행하거나 행정식으로 사업을 하는 일이 없도록 하여야 한다고 말하였다.<sup>92)</sup>

92) “군당에는 산업부와 농업부는 필요없습니다…이런 경제부서들을 두니 자꾸 행정을 대행하게 되고 행정식으로 사업하게 됩니다. 군당에서는 조직부와 선전부가 있어가지고 정치사업을 잘하면 그만입니다. 다만 군인민위원회가 당경제정책을 어떻게 집행하는가를 지도통제하며 당일군들에게 경제지식과 기술지식을 보급하는 일을 도와주기 위하여 군당에 2~3명의 경제지도원을 두는 것이 좋겠습니다.” 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여,” pp. 145~146.

김일성이 총비서로서 중앙인민위원회 수위를 겸임하였던 것과 마찬가지로 지방당의 책임비서도 인민위원회의 위원장을 겸임하고 있으며, 나아가 인민회의 의장까지도 맡고 있다. 즉 당·인민위원회·인민회의의 3자리를 차지하고 있는 지방당 책임비서는 관할지역내에서 누구도 도전할 수 없는 절대 권한을 행사하고 있다. 실제로 도당 책임비서는 중앙당 부장급이나, 정무원 총리를 지낸 연형묵과 이근모도 각기 자강도와 함경북도의 도당책임비서에 임명될 만큼 영향력있는 자리이다.

비서중에서는 중앙당과 마찬가지로 조직비서가 가장 영향력이 크다. 도당위원회 조직비서는 중앙당 과장급으로 중앙당 부장급인 책임비서와는 2~3급의 차이가 나지만, 책임비서 못지 않게 막강한 힘을 발휘한다. 조직비서는 책임비서의 참모장 역할을 하는 핵심실세로서 당내에서 뿐만 아니라 지역전체에서도 책임비서 다음의 2인자이다. 조직비서는 다른 비서나 사회안전국장, 보위국장, 행정경제위원장 등보다 영향력이 큰 인물이다. 책임비서가 도 전체의 책임자라면, 조직비서는 도당위원회에서 근무하는 당원들로 구성된 도당초급당위원회의 비서로서 당생활에 관한한 도당책임비서도 도당초급당위원회의 성원으로서 조직비서 밑에 들어가게 된다.<sup>93)</sup> 당내부 생활을 담당하는 조직비서의 힘이 막강하여 간혹 책임비서와 마찰을 빚는 경우가 있을 정도이다.

리·동에 조직된 초급당위원회<sup>94)</sup>의 최고지도기관은 총회(대표회)이

93) 중앙당의 경우 중앙당위원회에서 근무하는 당원들로 구성된 중앙당본부당위원회가 있는데 여기의 책임비서는 조직지도부 제1부부장인 장성택이며 김정일도 당생활에 있어서는 장성택의 밑에 들어가게 되는 것이다.

94) 당원이 31명 이상인 단위는 초급당조직을 두며, 그 규모가 클 경우는 당세포와 초급당 사이에 당원 31명 이상이 있는 생산단위나 기타 활동단위에 부문당조직을 둘 수 있다. 또한 초급당, 부문당 또는 당세포의 조직형성만으로는 당기총조직구성이 부적당한 경우에는 초급당조직과 부문당조직 사이에 있는 생산단위나 기타 활동단위에 분초급당위원회를 둘 수 있다.

며 3개월에 1회이상 소집되나, 초급당조직이 500명 이상의 당원 또는 후보당원으로 구성되어 있거나 그 산하조직들이 널리 분산되어 있는 경우에는 1년에 1회 이상 소집할 수 있도록 하고 있다. 초급당위원회에는 군단위 이상의 전원회의에 해당하는 초급당위원회회의가 있으며, 이는 1개월에 3회 이상 소집하도록 되어 있다. 한편 도·군과 마찬가지로 집행위원회가 지역내 최고의 정책결정기구이며 1개월에 2회 이상 소집된다.

리(동)초급당위원회에는 군단위 이상과는 달리 비서처나 전문부서는 없으며 비서와 2~3명의 부비서가 있으며 그 밑에 3~5명의 부원들이 있다. 부비서들은 각기 조직, 선전, 근로단체 등을 책임지고 있으며, 그밖에 건설, 생산 등을 담당하는 부원들이 있다. 통상적으로 동 보다는 리의 당조직이 더 많은 인원을 필요로 하는데, 리는 생산 조직으로서 축산, 농산, 남새 등을 담당하는 부원들이 추가로 필요하며, 대부분의 주민들이 별도의 직장에 나가지 않기 때문에 여맹뿐만 아니라 김일성사회주의청년동맹, 농근맹 등이 조직되어 있고 이를 지도하는 부원들이 있기 때문이다.

리와 동의 초급당위원회 밑에는 각각 작업반과 인민반 단위로 세포가 조직되어 있는데, 세포의 최고의결기구인 세포총회는 1개월에 1회 이상 소집되며 비서와 부비서를 선출한다.<sup>95)</sup>

지방당의 기능은 해당지역 주민들의 사상 및 조직사업을 지도하는 기본적인 임무와 함께, 행정 및 경제사업을 적절히 지도하여 혁명과업수행을 보장하도록 한다.<sup>96)</sup> 구체적으로 지방당은 중앙당의 지시와 결정을 집행하고, 계획을 실행하며, 해당 지역의 모든 기관(기업소, 공

95) 세포는 행정 및 생산조직 등 모든 단체에서 5명 이상 30명까지의 당원으로 구성된다.

96) 당규약 33조와 38조는 각각 도당과 군당의 기능에 관해 규정하고 있다.

장, 협동농장)에 정책적 지도력을 행사하고, 해당 지역의 통합발전을 도모하기 위해 여러 기관들의 활동을 조정한다.<sup>97)</sup> 이밖에 지방당의 기능으로는 신입당원 심사, 당비 징수, 신입당원에 대한 사상교육, 초급당간부 선출, 선전선동 등을 들 수 있다.

조선노동당의 하부구조는 위에서 살펴본 바와 같이 행정구역별로 조직되어 있는 지방당조직과 함께 부문별 당조직으로 구성되어 있다. 즉 중앙행정기관, 군부, 각급 지방행정경제위원회, 공장, 기업소, 학교, 병원 등 모든 단위에 당위원회가 조직되어 있으며, 부문별 당위원회는 당위원회의 성격, 규모와 중요성에 따라 지위가 결정되기 때문에 지리적 위치와 관계 없이 상급당위원회가 중앙당위원회, 도당위원회, 군당위원회, 초급당위원회 중 하나로 결정된다.

인민무력부, 국가안전보위부, 사회안전부, 철도부, 문화예술부 등 규모가 크고 중요성이 인정되는 기관들의 당위원회는 도당위원회와 동등한 기능을 수행한다. 이들 당조직은 중앙당에 직속되어 모든 당생활지도, 당정책지도와 인사업무 등에 있어서 중앙당의 직접적인 지도를 받고 있다. 이들 당조직의 한 가지 특징은 당위원회의 상설집행기관으로 정치국을 두고 있다는 것이다. 예컨대 인민무력부 총정치국은 인민무력부 당위원회의 상설집행기관이며, 철도부 당위원회도 상설집행기관으로 정치국을 두고 있다. 이들 당위원회의 지위와 역할은 도당위원회와 동급이거나 더 높고, 당위원회의 정치국장들은 도당위원회의 책임비서와 동급 내지 더 높게 대우받는다.

대규모 특급기업소, 김일성종합대학, 적십자 종합병원 등 1급병원들은 군당위원회와 동등한 기능을 수행하며, 따라서 해당지역의 시(구역)·군당위원회가 아니라 도(직할시)당위원회에 직속되어 있다.

97) Hough and Fainsod, *How the Soviet Is Governed*, p. 492.

도당위원회나 군당위원회와 같은 지위를 갖는 부문별 당위원회는 조직면에 있어서도 지방당위원회와 유사하다. 즉 해당기관 당조직의 최고지도기관인 당대표회를 비롯하여 전원회의, 집행위원회의 등의 비상설기구가 있으며, 비서처와 산하의 전문부서를 중심으로 당조직이 운영되고 있다. 단지 행정구역별로 조직된 당위원회에 비해 전문부서의 수가 적다.

한편 2급 이하의 중소규모 공장·기업소, 대학, 병원 등의 초급당위원회는 리·동 초급당위원회와 동등한 지위를 가지며, 시(구역)·군당위원회에 직속되어 있다. 중앙인민위원회, 정무원, 중앙부처 등의 당위원회는 당원수가 적기 때문에 초급당위원회로 되어 있으나, 당중앙위원회가 생활지도와 정책지도를 직접 담당하고 있다. 그러나 초급당조직이기 때문에 당원들의 입당, 당원등록, 당 이동절차 수속, 군사훈련 등 업무는 해당거주지 당위원회(시·군·구역당위원회)에 속해 있다.<sup>98)</sup> 예컨대 외교부 초급당위원회는 당중앙위원회 조직지도부와 간부부로부터 각각 생활지도와 정책지도를 직접 받고 있으나, 외교부초급당위원회 소속의 모든 당원들은 외교부가 위치한 평양시 중구역의 당위원회에 속해 있다.

#### 4. 지방차원에서의 당·정관계

지방에서의 당·정관계는 기본적으로 중앙에서의 당·정관계와 유사하며, 특히 북한은 당내부사업과 경제사업을 당의 두 가지 중요사업으로 규정하고 있다. 북한은 이 두 가지중 어느 하나가 더 중요한 것이 아니라 똑 같이 중요한 사업으로 보고 있다.<sup>99)</sup> 즉 당내부사업에만 몰

98) 당원등록과는 통상 초급당 규모에는 없고 군당급 이상에만 있다.

99) 김영상, "경제사업에 대한 군당위원회의 지도," 『근로자』, 471 (1981.7), p. 30.

두하면서 경제사업에 관심을 기울이지 않는 경향과 행정경제사업에 대한 당적 지도를 강화한다고 하면서 당일군들이 행정을 대행하는 경향 모두 잘못된 것으로 보고 있다.<sup>100)</sup>

당내부사업에만 몰두하는 것을 비판하는 논리에 따르면 당을 조직 사상적으로 강화하는 것은 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라 사회주의 건설사업을 더 잘하기 위함에 목적이 있다는 것이다.<sup>101)</sup> 즉 당 조직들을 잘 꾸리고 그것들이 다 당적 기능을 충분히 발휘하도록 하며, 모든 당원들이 다 잘 움직이게 하는 것은 궁극적으로 당이 혁명 과업을 원만히 수행할 수 있도록 함이라는 주장이다.

당의 기능면에서 볼 때, 북한은 당의 영도적 지위가 확고히 보장되어 있는 체제이며, 이는 지방에서도 철저히 적용되고 있다. 정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노젓는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며,<sup>102)</sup> 김일성도 “당일군들은 경제일군들이 당의 로선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야” 한다고 말하였다.<sup>103)</sup>

북한은 당의 영도적 지위를 분명히 보장하면서도, 당의 행정대행 경향을 철저히 경계하고 있다. 당은 정치적 영도기관으로서 행정경제 기관들이 당정책을 틀어쥐고 철저히 관철하도록 정치적·정책적으로 이끌어 주되, 행정경제사업을 대행하거나 간섭하지 말아야 한다는 것이다. 당이 정치적 영도기관으로서 자기의 향도적 기능을 잃어버리고 행정경제기관들의 사업을 대행하거나 기술실무사업에 빠지게 되면,

100) 김일성, “당사업을 더욱 강화할데 대하여(1974.7.31),” 「김일성저작집 29, (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 387.

101) 위의 글, p. 387.

102) “행정경제일군들이 배에서 노젓는 사람이라면 당일군들은 배의 키를 잡는 사람과 같다.” 강정윤, “당일군들은 행정경제사업을 당적방법으로 밀어주어야 한다,” 「근로자」, 579 (1990.7).

103) 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여,” 「김일성저작집 16, (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 157.

행정경제사업이 당정책이 요구하는 방향으로 진행되지 않아도 그것을 똑바로 분간하지 못하게 되며, 바로 잡아줄 사람도 없다는 주장이다. 이것은 마치 배에서 노젓는 사람만 있고 키잡는 사람은 없기 때문에 배가 지정된 항로를 따라 곧바로 가지 못하게 되는 것에 비유되기도 한다.<sup>104)</sup> 또한 당일군들에 의한 행정대행의 또 다른 병폐로 행정경제 일군들의 책임감 약화와 사업에서 적극성과 창발성 저하가 지적되기도 하는데,<sup>105)</sup> 행정대행이 심화되면 결국 행정경제기관들의 기능과 역할이 마비되어 맥을 추지 못하게 된다는 것이다.<sup>106)</sup>

당적 지도는 행정부에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 행정일군에 대한 당일군의 우위로 나타나고 있다. 김일성은 정치일군과 실무자인 행정일군이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결하여야 할 것을 강조하면서도, 정치일군의 의견이 더 존중되어야 한다는 것을 분명히 하였다. 그 이유로 김일성은 정치일군이 폭이 더 넓고 정치적 식견이 높기 때문이라고 말하였다.<sup>107)</sup>

당적 지도에 대한 이와 같은 이론적 당위성뿐만 아니라, 지방당위원회가 해당 지역의 지도기관이 될 수 있는 것은 이를 뒷받침하는 권

104) 강정윤, “당일군들은 행정경제사업을 당적방법으로 밀어주어야 한다,” p. 46.

105) 위의 글, p. 46.

106) 강현수, “정치적 방법은 행정경제사업에 대한 당적 지도의 기본요구,” 「근로자」, 570 (1989.10), p. 55.

107) “군당위원회가 집체적지도의 기능을 수행하는데서 위원들의 동지적 단결, 특히 군당위원장과 군인민위원장의 단결을 강화하는 것이 중요합니다. 공장에서도 공장당위원장과 지배인이 서로 손이 잘 맞고 호흡이 맞아야 일이 잘됩니다...너는 정치나 알지 실무는 모른다, 너는 실무나 알지 정치는 모른다는 식으로 서로 대한다면 단결이 이루어질수 없고 협조가 되지 않습니다.” “군당위원장과 군인민위원장이 서로 의견을 존중하되 더욱 존중히 여겨야 할것은 당위원장의 의견입니다...왜 그러냐 하면 군당위원장이 전반적으로 폭이 더 넓고 정치적식견이 더 높기 때문입니다.” 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여,” p. 148.

한이 주어지기 때문이다. 지방당위원회 책임비서는 해당지역에서의 인사권, 처벌권, 통제권, 평정권 등을 갖고 있다. 우선 인사권을 보면 행정경제위원회 인사에서 행정경제위원장은 실질적으로 인사에 관한 아무런 권한이 없고 당책임비서의 명을 수행하는데 지나지 않는다. 예컨대 도행정경제위원회의 부서장을 임명하는데 정무원의 해당 부장(위원장)이나 도행정경제위원장 보다는 도당위원회 책임비서가 결정권을 갖고 있다. 인민회의 대의원 선거도 지방당에서 후보를 결정하면 형식적인 선거를 거쳐 대의원을 선출하는 것이다. 또한 지방당위원회는 일종의 업무조정 권한을 갖고 있는데, 지역내 여러 부처들이 상급기관으로부터 명을 수행하는 과정에서 부처간에 갈등이 발생할 경우 당이 이를 조정하는 역할을 하고 있다.

이와 같이 철저한 당적 지도 원칙은 지방 행정명령체계를 약화시키는 요인이 되고 있다. 즉 당적 지도가 행정 명령체계를 압도하는 상황에서 행정명령은 종종 혼란스러워지고 무의미해지기도 한다. 예컨대 군행정경제위원회가 행정적으로 도행정경제위원회의 명령체계하에 있다 하더라도 군당위원회의 통제·감독을 거쳐야 하고, 마찬가지로 도행정경제위원회는 도당위원회의 통제·감독을 거쳐야 한다. 지방당위원회에는 당중앙위원회와 마찬가지로 행정경제위원회의 전문부서들과 대칭되는 부서들이 있어서 이들 부서를 통하여 정치적·기술적 통제를 하고 있다.

지방당위원회는 해당 지역내의 행정경제위원회뿐만 아니라, 중앙당에 직속된 인민무력부, 국가안전보위부, 사회안전부, 철도부, 문화예술부 등을 제외한 각급 기관·단체들을 감독·통제한다. 공장, 기업소, 학교, 병원 등은 일차적으로 이들 기관내의 당위원회가 정책적 지도력을 행사하여 지배인이나 총장, 병원장 일인에 의한 독점적 경영을 방지하고 있으며, 정치우선의 대중노선을 추구하고 있다. 기업소의 경우

집체적 지도원칙에 입각해서 당비서, 조직비서, 지배인, 부지배인, 기사장 등으로 구성되는 비상설 집행위원회가 최고정책결정기구의 기능을 수행하고 있으나, 당비서가 인사권, 처벌권, 통제권, 평정권 등을 보유하고 있기 때문에 해당 기업소내에서 실질적인 최고 책임자의 역할을 하고 있다. 이와 같이 각급 기관내의 당위원회가 해당 기관에 대한 통제·감독을 하고 있으며, 이들 당위원회는 다시 지위에 따라 상급 지방당위원회의 지도를 받게 된다. 예컨대 2급 기업소의 경우 기업소내의 초급당위원회가 기업소에 대한 지도·감독을 하며, 초급당위원회는 소속된 군당위원회의 지도를 받게되는 것이다. 즉 어느 군에 있는 기업소 초급당위원회는 리초급당위원회와 동등한 지위를 갖게 되는 것이다.

중앙당의 직접 지도를 받는 기관들도 지방당위원회와 전혀 무관하다고는 볼 수 없다. 즉 지방당위원회의 통제·감독 밖에 있는 군대 역시 당책임비서가 위원장인 당군사위원회에 해당지역의 주둔군 사령관을 포함한 군장령들이 포함되어 있기 때문에 간접적으로 연계되어 있다고 볼 수 있다. 이상에서 본 바와 같이 지방당위원회가 지방행정의 최고정책결정기구임에 의문의 여지가 없으며, 모든 중요결정은 집행위원회를 통해 이루어지고 있다. 이와 같이 지방당위원회의 집체적 결정에 따라 행정경제위원회뿐만 아니라 지방의 모든 기관·단체의 사업이 조직되고 집행되어야 한다는 것은 북한 지방행정의 기본 원칙인 것이다.<sup>108)</sup>

108) “군당위원회가 집체적으로 협의해서 결정한 방향에 따라 모든 사업이 조직되고 집행되어야 합니다. 군인민회의도 이 방향에 따라 진행되어야 하며 인민회의가 일단 결정을 하면 그것은 곧 법입니다.” “군당위원회는 인민경제계획의 실행정형에 대하여 일상적으로 검열통제해야 하며 일이 잘못되는 것을 바로잡기 위한 기동적인 대책들을 토의결정해야 합니다. 군인민위원회는 이 결정에 따라 해당한 대책들을 실천에 옮겨야 하며 군당단체들은 그것을 적극 협조보장해야 합니다. 이와 같은 원칙에서 군당위원회의 집체적 지도체계를 튼튼히 세워야 하겠습니까.” 위의 글, p. 146.

지방행정에서 당적 지도의 원칙이 철저히 지켜지고 있는 것은 구소련과는 다른 북한의 특징적 현상이다. 구소련의 경우 행정에 대한 당의 일반적 우월성에도 불구하고 지방에서의 당·정관계가 복잡하였다.<sup>109)</sup> 구소련의 당·정관계를 보면, 당의 행정대행은 철저히 경계하면서도 당노선과 일치된 정책집행을 보장하기 위해서 당고위간부들이 정부기관에 폭 넓게 자리잡고 있었다. 정치국원들이 최고소비에트 간부회 위원이나 각료회의 위원을 겸직함으로써 당과 정부의 밀접한 협조가 가능하였다. 이와 같이 당간부가 행정부의 직책을 중복되게 차지하는 것은 중앙과 지방에서 모두 나타나는 현상이었으나, 지방으로 내려갈수록 중복의 정도가 훨씬 낮아졌다. 이는 지방차원에서 기능과 권력면에 있어서 당과 정부의 분리를 의미하였다.<sup>110)</sup>

물론 구소련에서도 지방당의 기능은 결코 과소평가될 수 없다. 지방당은 엄연히 행정에 대한 감독·통제권을 갖고 있으며, 주요 행정관리들에 대한 인선, 정책방향제시, 성과이행기준 유지 등의 기능을 하고 있다.<sup>111)</sup> 무엇보다 중요한 것은 여러 부처들의 업무를 조정하고 부처간의 갈등을 해결한다.<sup>112)</sup> 그럼에도 불구하고 중앙에서와 달리 지방으로 내려가면 강력한 지방행정명령체계에 의해서 당의 영향력이 상당히 약화되었다.

구소련에서 이와 같이 당적 지도가 지방에서 약화되는 데는 몇 가지 이유가 있다. 우선 지방당위원회는 해당 지역의 경제적 성과 등에

109) Hough and Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed*, p. 505.

110) 조정민 외, 「사회주의 체제비교론」, (서울: 형설출판사, 1988), p. 137.

111) Jerry F. Hough, "The Soviet Concept of the Relationship Between the Lower Party Organs and the State Administration," Richard Cornell, ed., *The Soviet Political System: A Book of Readings* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1970), p. 263.

112) Cameron Ross, *Local Government in the Soviet Union* (New York: St. Marin's Press, 1987), p. 17.

최종적인 책임을 지고 있기 때문에, 비록 행정에 대한 정책지도가 당의 주요 임무라 하더라도 경제를 직접 담당하는 것과 마찬가지로이다. 성과에 대한 책임감은 결국 상급행정기관과 좋은 관계를 유지하고 실제로 실무를 담당하는 지방행정조직에 지방당위원회가 의존할 수 밖에 없게 만든다.<sup>113)</sup>

지방에서 당적 지도가 약화되는 또 다른 이유는 당의 결정이 행정위원회(executive committee)의 의사에 반해서 반드시 당의 의도대로 이루어지는 것만은 아니었기 때문이다. 지방당위원회의 최고정책결정 기구는 물론 당비서들이 다수를 점하고 있지만 상당수의 위원이 행정위원회 소속이다. 1977년 공화국 당정치국 정위원의 43퍼센트가 단일군이 아니었는데,<sup>114)</sup> 행정위원회 소속 위원들은 정책에 대한 투표시 당의 의사와 다르게 투표하곤 하였다.

행정위원장을 비롯한 행정위원회 고위관리들이 당위원회 정치국 정위원으로서 투표시 단순한 고무도장 이상의 역할을 할 수 있었던 것은 행정위원장의 권위에 부분적으로 기인한다.<sup>115)</sup> 1974년 오블라스트(oblast) 당제1서기들중 34퍼센트는 전직 행정위원장이었으며, 이들중 84퍼센트는 행정위원장에서 곧 바로 당제1서기가 된 경우이다. 이것은 행정위원장이 지역내 최고위직인 당제1서기를 준비하는 책임있는 인물로서 그 권위를 인정받고 있음을 의미한다. 구소련에서 지방당의 제1서기가 가장 중요한 인물이며 중요한 정책결정은 당조직의 전문부서의 의사가 가장 많이 반영되었다. 그러나 행정위원회장은 당제1서기 다음 가는 지위를 확보하고 있었으며 제1서기, 제2서기, 행정위원장이 소련 지방행정의 빅 스리(Big Three)였다.<sup>116)</sup>

113) Sakwa, *Soviet Politics*, p. 157.

114) Hough and Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed*, p. 502.

115) *Ibid.*, p. 504.

116) *Ibid.*, p. 504.

지방에서 당·정관계가 혼란스러운 것은 무엇보다 행정부에 대한 당의 감독·통제 원칙과 행정부내의 엄격한 단선적 명령체계 확립의 원칙이 충돌하기 때문이다.<sup>117)</sup> 중앙의 행정부처가 지방의 산하부처에 내린 행정명령이 지방당위원회의 의사와 일치하지 않을 경우, 중앙집권화된 당의 원칙이 무너지고 당의 영도적 지위가 훼손당하게 되는 것이다. 예컨대 모스크바의 중공업부에서 지방 행정위원회에 내려온 명령이 지방당위원회의 계획과 마찰을 빚는다면 지방행정위원회는 지방당위원회의 계획을 무시하고 행정명령을 수행한다. 이는 지방당의 제1서기가 중앙의 중공업장관에 비해 훨씬 힘이 약하기 때문이기도 하다.<sup>118)</sup>

지방에서 당의 영도적 지위가 약화되는 현상은 지방당위원회(local party committee) 보다 부문별 당위원회(primary party organization)의 경우 훨씬 심각하였다. 부문별 당위원회의 경우도 부문마다 차이가 있는데, 지방 행정위원회의 경우 부문별 당위원회는 정책결정에 관여조차 하지 못하고 있다. 행정위원회내의 당위원회 비서는 전혀 영향력이 없고, 지방당위원회 비서가 역할을 대신하고 있다.<sup>119)</sup>

공장, 기업소, 협동농장의 경우는 행정위원회의 경우에 비해 당위원회의 권한이 있어, 당위원회가 지배인의 정책결정을 비준하는 권한을 갖고 있다. 그러나 당위원회에는 직장의 지배인을 비롯한 최고경영진이 다 포함되어 있기 때문에 실질적으로 지배인의 의사대로 정책이 결정되곤 하였다. 당비서가 지배인에게 자신의 의사를 강요한다는 것은 있을 수 없는 일이며, 지배인을 설득하거나 안되면 상급기관에 보고하는 수밖에 없다. 일반적으로 일상적인 일은 지배인이 단독으로

117) Hough, "The Soviet Concept of the Relationship Between the Lower Party Organs and the State Administration," p. 250.

118) Ross, *Local Government in the Soviet Union*, p. 18.

119) Hough, "The Soviet Concept of the Relationship Between the Lower Party Organs and the State Administration," pp. 254-255.

결정하고 정책에 관한 결정은 당비서와 상의한다. 그러나 당비서와 지배인이 정책에 합의하지 못하면 지방당위원회가 개입하게 된다. 인사에 관한 당비서는 인사권도 없고, 결정에 대한 비준권도 없다. 따라서 구소련에서는 지배인이 운영에 대해 독점적 권한을 행사하였으며, 당위원회의 활동은 주택이나 복지와 같은 사회적 문제에 국한되었다. 더욱이 병원이나 학교의 당위원회에는 당에서 파견된 전임 당일군이 없고, 의사나 교수(교원)중 무급 당일군이 선발되어 당위원회 업무를 보았다. 이들 당위원회는 정책에 대한 감독·통제권이 없으며, 당생활지도만을 담당하였다. 이와 같이 구소련에서는 지방으로 가면 당적 지도가 약화되고, 특히 공장·기업소, 병원, 학교 등 부문별 당위원회에서는 지방당위원회 보다 행정에 대한 감독·통제권이 미약하였으며, 지배인 일인 운영체제가 확립되어 있었다.<sup>120)</sup>

구소련이 중앙집권적 행정명령체계를 특징으로 하는데 비해서 중국은 전통적으로 당위원회 중심의 집체적 지도체제를 유지하여 왔으나 1980년대 이후 체제개혁 차원에서 당·정분리가 지속적으로 추진되면서 지방차원에서 중국의 당·정관계 역시 구소련과의 유사점이 증가하고 있다고 할 수 있다. 중국에서는 대약진운동(1958~1962)기간중 당의 위상이 강화된 이후 당에 의한 통제가 지켜져 왔다. 예컨대 당고위간부가 행정부의 직책을 겸직함으로써 당·정분리가 모호하고, 전인대 대의원의 지명·선거과정에서 소련의 최고소비에트에 비해 당의 영향력이 훨씬 컸다.<sup>121)</sup> 그러나 소련과 마찬가지로 중국에서도 지방으

120) 구소련 공산당은 이념, 문화, 직업기구 등을 당의 철저한 통제하에 두었지만, 경제관련 분야에 대해서는 효과적인 통제를 하지 못하였다. 정부는 당의 간섭에서 벗어나 스스로의 판단에 의해서 행정관리들을 임명함으로써 상대적 자율성을 누릴 수 있었다. 결국 공산당에 대한 정부의 상대적 자율성이 공산주의 국가의 붕괴를 초래하는 중요한 요소가 되었다. David Lane and Cameron Ross, "Limitations of Party Control: The Government Bureaucracy in the USSR," *Communist and Post-Communist Studies*, 27(1) (1994), pp. 19~38.

로 갈수록 당적 지도의 원칙이 약화되는 것은 유사한 현상으로, 이는 지방에서 행정부의 자율성이 상대적으로 증가함을 의미한다. 특히 1978년 12월 11기 3중전회를 기점으로 경제부문의 개혁·개방정책이 실시되었고, 1980년부터 정치체제 개혁이 시작되었다.

1980년 8월 18일 등소평은 “黨和國家領導制度的改革”이라는 연설에서 7가지 개혁안<sup>122)</sup>을 제시하였는데 이중 가장 핵심적인 내용은 당·정분리였다. 이와 같이 1980년대 초반 이래 시도된 당·정분리노력으로 인해 정부에 대한 당의 통제패턴이 다소 미묘해지기는 하였으나, 당의 지배는 전혀 도전받지 않았다.<sup>123)</sup> 1987년 중국공산당 13차 전국대표대회에서 조자양 총서기의 보고를 통해 구체화된 당·정분리의 내용은 당과 정부의 기능을 명확하게 구분하여 당은 정치적 원칙의 수립과 정책결정, 국가기관의 주요 간부 추천을 주요 기능으로 하되, 인민대표대회·정부·사법기관·기업·사회단체의 활동을 완전히 통제해서는 안 되는 것이다.<sup>124)</sup> 즉 당과 다른 기관간의 관계를 분명하게 설정하여 맡은 바 직분에 따라 일을 하게 하며 그것을 제도화해 나간다는 것이었다. 또한 중앙과 지방의 당·정분리 방식을 각기 구분하여, 중앙당은 내정·외교·경제·국방 등 각 방면의 중대한 문제에 대해 결정하고 정부 인사를 추천하고 정부의 정책에 대해 정치적 영도를 하는 한편 지방 당위원회는 중앙당의 노선을 집행하고 전국적 명령을 수행하는 전제하에서 지역 업무를 지도한다.

121) 조정민 외, 「사회주의 체제비교론」, p. 145.

122) 7가지 개혁안은 당·정분리, 권력분산, 정부기구개혁, 간부인사제도의 개혁, 협상제도의 수립, 민주정치, 사회주의 법제수립 등이었다. 한인희, “중국의 개혁·개방정책과 정치체제 개혁,” 송영우 편, 「중국의 정치적 현대화: 개혁 개방정책의 전개」 (서울: 평민사, 1991), p. 94.

123) Jürgen Domes, *The Government and Politics of the PRC: Time of Transition* (Boulder: Westview Press, 1985), p. 101.

124) 趙紫陽, “沿着有中國特色的社會主義道路前進,” 「十三大以來」 (北京: 人民出版社, 1991), pp. 36~38.

조자양은 당·정분리를 실현시키기 위한 구체적인 제도개선안도 제시하였다. 정부내의 당위원회에 정부직을 보유하지 않은 채 당업무만 전담하는 유급당원제를 폐지하고, 정부부서와 일치하는 당위원회 전문부서를 점진적으로 폐지하며, 당기율검사위원회는 당과 관련된 사건만 취급하고 정부관련 사건은 취급하지 않는 것 등이다. 당·정분리의 목적은 당의 지도력 강화를 위해 지도체제와 지도방식을 개선하는 것이며, 당이 사회주의제도의 핵심임을 부인하는 것은 결코 아니었다. 조자양은 당·정분리가 안되면 당이 행정일선에 놓이게 됨으로써 행정을 대행하게 되며, 결과적으로 당이 정책실패에 직접적인 책임을 지고 비난을 받게 되는 결과를 초래한다고 지적하였다.

당의 권력남용과 근대화를 촉진시키기 위해 시도된 13大의 정치체제개혁안은 실제로 커다란 효과를 보지 못하였다. 정치체제개혁은 간부와 중군 사이에서 사회주의제도를 포기하는 것으로 인식되었고, 당·정분리는 당의 지도가 불필요한 것으로 이해되기도 함으로써 정치개혁논의가 제약을 받게 되었다.<sup>125)</sup> 더욱이 학생운동(1986~1987), 천안문사태(1989), 미국의 대중국 화평연변정책(和平演變政策) 등 대내외적 어려움에 처한 중국 공산당이 자신감 부족으로 보다 과감한 정치개혁을 주저하게 되었다.

그럼에도 불구하고 당·정분리 노력이 지방에서는 부분적으로 실현되었다. 중앙에서는 당간부들이 여전히 정책결정과 당·정·군의 요직을 독점하였으나, 지방에서는 정부에 대한 당의 지배를 보장할 수 있을 만큼만 당원들이 주요 자리를 차지하였다.<sup>126)</sup> 더욱이 기층조직으로 내려가면 당원들의 비율은 더욱 낮아져서 당원들이 위원회의 반을 차

125) 한인희, “중국의 개혁·개방정책과 정치체제 개혁,” p. 113.

126) James R. Townsend and Brantly Womack, *Politics in China*, 3rd ed. (Boston: Little, Brown, 1986), p. 333.

지하지 못하는 경우도 발생하였으며, 따라서 비당원 간부와와의 협조를 통해서 당의 정책을 실현시켜야만 하였다.

과거 모든 지방간부는 당중앙에서 임명하였으나, 최근 상당수의 지방간부가 당의 의사와 다르게 선출되고 있다. 1987년 全人大가 「村民委員會組織法」을 제정·공포한 이후 향(鄉)단위 농촌지역의 간부가 주민의 직접선거에 의해서 선출되기 시작하였으며, 공산당 후보가 낙선하고 지방주민후보가 당선되는 경우도 발생하고 있다.<sup>127)</sup> 중국은 2002년 16차 당대회시까지 주민의 직접선거에 의한 당·정 및 전인대 대표선출 범위를 현(縣)단위까지 확대할 예정이다.

당·정분리는 공장·기업소 등에서 보다 뚜렷이 나타나고 있다. 이들 조직에서는 생산성을 제일의 가치로 삼고 캠페인 등의 정치행사가 축소됨에 따라 자연히 당위원회 역할도 위축되어 주로 당생활지도에 국한되고 있으며, 소규모의 공장·기업소에서는 무급 당일군이 당사업을 하고 있다. 당비서도 전문성이 결여되면 유능한 지배인에 비해 입지가 축소될 수밖에 없으며, 지배인 책임제가 정착되어 가고 있으며 지배인이 당원이 아닌 경우도 지속적으로 증가하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 구소련이나 중국 등 다른 사회주의국가와 달리 북한에서는 당의 영도적 지위가 중앙이나 지방에서 모두 철저히 유지되고 있다. 북한에서도 건설의 성과에 따라 당사업을 평가하는 풍조가 있는 것은 사실이나,<sup>128)</sup> 이것이 중앙집권화된 당의 지도·감독권을 손상시키지는 않았다. 특히 북한에서는 1960년대 초 청산리 정신, 대안의 사업체제 등에서 이미 지배인 일인체제를 종식시키고 당위원회 중심의 균중노선을 채택하고 있다.

127) 신상진, 「중국 공산당 제15차 전국대표대표 결과분석」 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 11.

128) 김영상, “경제사업에 대한 군당위원회의 지도,” p. 27.

북한 지방행정에서 당의 영도적 지위가 확고히 유지되는 또 다른 이유로 당책임비서의 권한을 들 수 있다. 당책임비서는 인민위원회 위원장, 인민회의 의장을 겸임하면서, 지역내에서 누구도 도전할 수 없는 막강한 영향력을 행사하고 있다. 지위의 중첩은 업무의 융합으로 이어지며, 인민위원회와 인민회의를 당의 부속물로 전락시킨 채 실질적으로 당의 통치를 강화시키는 요인이 되고 있다. 즉 당책임비서는 인민위원장으로 행정경제위원장의 행정적 상급자가 되는 것이며, 당책임비서는 중앙당 부장급이고 행정·경제위원장은 정무원 부부장급으로 이는 하늘과 땅차이의 엄청난 차이이다. 구소련에서 행정위원장이 당제1서기, 제2서기와 함께 빅 스킨이라는 것은 북한에서 있을 수 없는 일이다. 구소련에서 행정위원장은 당제1서기로 진급하는 핵심요직이나, 북한에서는 행정라인과 당라인이 구분되어 있다. 따라서 행정경제위원장은 일반적으로 행정파트에서 오래 근무한 행정일군 중에서 발탁되고, 당책임비서는 당일군 중에서 선발되게 된다.<sup>129)</sup> 지방행정경제위원장은 지위에 있어서 당책임비서와는 큰 차이가 나기 때문에, 해당지역의 당책임비서로 진급하는 일은 없으며 상급행정경제위원회나 정무원으로 진급하는 것이 일반적이다. 굳이 북한 지방행정의 빅 스킨을 꼽으라면 책임비서 다음에 행정경제위원장 보다는 당조직비서나 사상비서가 포함될 것이다.

이와 같이 북한에서는 당적 지도의 당위성과 이를 뒷받침하는 실질적 권한에 바탕을 두고 중앙뿐만 아니라 지방에서도 당의 영도적 지위가 철저히 준수되고 있는 것이다.

129) 1995년 황해남도 책임비서에 임명된 김운기는 조직비서에서 바로 책임비서로 진급한 경우이며, 최근 함경북도 행정경제위원장에 임명된 박수길은 함북 명천군 행정경제위원장을 역임한 바 있다.

## IV. 북한 지방행정체제의 특징

본 장에서는 북한 지방행정체제의 변화과정과 운영실태에 대한 분석을 바탕으로 북한 지방행정체제의 특징을 도출하고자 한다. 북한 지방행정체제의 특징으로는 고도의 중앙집권적 체제, 중앙에서와 같은 지방차원에서의 당·정관계 유지, 지방행정에 대한 중첩적인 통제, 그리고 경제적인 측면에서 지방의 자립체제 등을 꼽을 수 있다.

### 1. 고도의 중앙집권제

북한 지방행정체제의 특징으로 우선 고도의 중앙집권체제를 들 수 있다. 북한에서 지방주의란 “자기 지방의 특성을 운운하면서 중앙의 의도를 제때에 받아들이지 않는” 것으로 혹독한 비판의 대상이 되고 있다. 「철학사전」에 의하면 “지방주의는 민주주의중앙집권제를 무시하고 당의 혁명적조직규율과 사상, 의지 및 행동의 통일을 파괴하며 당의 전투력을 약화시키는 반당적, 반혁명적 사상조류로서 종파주의의 짝이며 그 운상이다.”<sup>130)</sup>

북한에서는 이와 같이 지방주의를 철저히 배격하고 국가의 중앙집권적 지도원칙을 강조하고 있는데, 중앙집권적 지도는 근로인민대중의 의사를 하나의 의지로 집대성하고 전체 인민이 당과 수령의 사상과 의도대로 사고하고 움직이게 한다고 보는 것이다.<sup>131)</sup> 즉 사회주의 사회에서 중앙집권적 지도를 떠난 순수 민주주의란 있을 수 없으며

130) 사회과학원 철학연구소 편, 「철학사전」 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 527~528.

131) 지창익, “국가의 중앙집권적지도를 실현하는 것은 사회주의사회의 본성적요구,” 「근로자」, 592 (1991.8), p. 7.

또 민주주의에 의거하지 않는 중앙집권적 지도관 있을수 없다고 말하고 있으나, 보다 본질적인 강조점은 중앙집권적 지도에 있다. 만약 사회주의사회에서 국가의 중앙집권적 지도를 부인하고 순수 민주주의만을 강조한다면 사람들이 제각기 서로 다른 요구를 하게 될 것이며 사회주의사회에 이색적인 요소들이 만연하게 될 것이라는 것이다.<sup>132)</sup> 또한 그렇게 되면 하나의 사회정치적 생명체로 결합된 인민대중의 생명과 생활을 해치는 결과를 초래하게 되며, 결국 국가가 그들에게 민주주의적 자유와 권리를 옹계 보장해 줄 수 없게 된다는 주장이다.

북한에서 중앙집권제의 당위성은 이와 같이 국민의 생활에 대한 국가의 무한책임에서 나오는 것이다. 즉 부르조아 국가는 사람들의 생활에 무책임하여 직업을 잃고 굶어죽던 말던 상관하지 않으나, 사회주의국가에서는 인민대중이 하나의 사회정치적 생명체로 결합되어 국가가 중앙집권적 지도를 통하여 사람들의 생활을 책임지고 보살핀다는 것이다.<sup>133)</sup> 북한은 국가의 중앙집권적 지도를 실현하는데 있어서 국가활동에 대한 수령의 유일적 영도를 보장하는 것이 가장 중요하며, 김일성을 국가주석으로 하는 국가기관체계가 등장하고 나서야 수령의 유일적 영도를 철저히 실현할 수 있게 되었다고 보고 있다.<sup>134)</sup> 김정일은 “국가의 중앙집권적 지도를 보장하는 것은 사회주의사회의 본성적 요구”임을 분명히 하고 있다.<sup>135)</sup> 이는 사회주의사회가 집단주의에 기초한 사회라는 데 기인한다.

북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한

132) 위의 글, p. 8

133) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991.5.5),” 「천에 하는 지도자 김정일동지의 문헌집」 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 352.

134) 지창익, “국가의 중앙집권적지도를 실현하는 것은 사회주의사회의 본성적요구,” p. 8.

135) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” p. 351.

을 부여함으로써 외형상 지방분권화를 표방하고 있는 듯이 보이지만, ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써 고도의 중앙집권적 체제를 갖추고 있다. 북한은 모든 국가기관들이 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다고 규정되어 있는데(북한헌법 제5조), 모든 국가기관들이 하급 기관은 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종하며 공화국의 일체 국가기관이 결국에 가서는 최고주권기관인 최고인민회의의 통일적 지도밑에 복종하게 된다.

특히, ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항은 중앙의 지방에 대한 포괄적 간섭을 허용하는 것으로서 북한의 지방행정체제가 고도의 중앙집권제임을 극명히 나타내는 것이라고 볼 수 있다.<sup>136)</sup> 서구식 지방자치체를 시행하는 국가에서는 지방행정에 대한 중앙정부의 지도·감독권을 법률로서 명시하고 있으며, 지도·감독권의 범위와 내용에 따라 지방자치의 정도를 가늠할 수 있다. 예컨대 남한의 경우 「지방자치법」 제9장은 국가의 지도·감독을 규정하고 있는데, 중앙정부가 지방자치단체의 사무에 대해 조언, 권고, 지도, 감독, 처분, 또는 명령을 할 수 있도록 분야별로 규정하고 있다. 그러나 북한에서는 중앙정부의 지방행정에 대한 간섭을 허용하는 별도의 규정을 두지 않고 있는데, ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항에 의해 중앙정부는 어느 조건에서도 지방에 간섭할 수 있다. 즉 이 조항은 중앙의 간섭을 포괄적으로 허용하는 만병통치약으로, 북한에서는 세부적인 사안에 따라 중앙정부의 개입을 보장하는 별도의 규정을 마련해둘 필요성조차 없는 것이라고 볼 수 있다.

서구식 지방자치의 기준에서 볼 때, 북한의 지방행정은 자치권을

136) 김병준, “지방자치와 북한의 지방행정,” 민족통일연구원 초청세미나, 1997.7.3.

논하기 어려울 것이다. 자치단체장을 주민이 직접 선출하고 지방의회를 구성하는 일 등은 물론 지방자치의 가장 중요한 조건이다. 북한은 인민위원회 위원장을 주민이 직접 선출하고, 인민회의를 구성함으로써 형식적이나마 지방자치의 외형을 갖추고 있다. 북한 지방정권·행정기관 구성의 민주적 절차는 차치하더라도, 북한의 지방행정은 자치권에 있어서 많은 문제점을 내포하고 있다. 즉, 제대로 자치가 이루어지려면 자치권이 제대로 주어져야 하나, 북한의 경우 진정한 자치권이 있는지 의문시된다고 아니 할 수 없다.

자치권은 스스로를 다스리는 권리로서 자치입법권, 자치사법권, 자치행정권, 자치조직권과 자치재정권을 포함한다. 구체적으로 자치입법권이란 자치단체의 관할에 속한 사무에 관하여 조례와 규칙 등의 자치법을 만들 수 있는 권한, 자치사법권은 자치법에 입각하여 잘못된 행위를 심판하는 권한, 자치행정권은 자기관할에 속한 업무를 집행하는 권한, 자치조직권은 자치권을 수행하기 위해 필요한 조직을 만들어 관리하는 권한, 자치재정권은 재정을 확보 관리하는 권한이다.<sup>137)</sup> 이와 같이 자치권의 내용에 입각해서 볼 때, 북한의 지방행정은 자치권이 전혀 없고, 중앙의 명령을 수행하는 지방 하부조직에 불과함을 알 수 있다.

## 2. 당적 지도의 철칙

북한에서 당과 정부의 관계는 배에서 키잡는 사람과 노젓는 사람에 비유된다. 물론 키잡는 사람과 노젓는 사람은 둘다 중요하지만 방향을 잡는 키잡는 사람이 보다 중요하며 노젓는 사람은 키잡는 사람의

137) 김병준, 「한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영」(서울: 법문사, 1994), p. 69.

지시를 따라야 한다.<sup>138)</sup> 행정경제사업에 대한 당적 지도를 강화하는 것은 사회주의경제 건설을 승리적으로 전진시키기 위한 중요한 요구라고 강조하고 있다.<sup>139)</sup> 당조직들은 각급 단위의 최고지도기관이며 해당 단위의 주인으로서 생산에 대하여 책임을 지고 그것을 당사업과 밀접히 결부시켜야 한다.<sup>140)</sup>

행정경제사업에 대한 당적 지도는 철저히 당적 방법, 정치적 방법으로 진행되어야 한다고 강조하는데, 당적 방법, 정치적 방법이란 다름아니라 “당조직을 움직이고 간부들과 당원들과 근로자들을 발동하여 사업을 보좌하는 방법, 정치사업을 앞세워 대중의 혁명적 열의를 높여 제기된 문제를 풀어나가는 방법이다.”<sup>141)</sup> 이는 무엇보다도 당위원회들의 집체적 지도를 강화하는 것이다.

사회주의 국가에서 행정부에 대한 당의 통제·감독은 일반적인 현상이다. 그러나 구소련 등 사회주의 국가에서는 중앙에서의 당·정관계와 지방에서의 당·정관계가 반드시 일치하지 않았다. 물론 지방에서 당의 영도적 지위가 부정되었던 것은 결코 아니지만, 중앙에서와는 달리 지방에서 당적 지도가 약화되는 현상이 나타났다. 또한 당위원회 중심의 균중노선을 유지하여 오던 중국역시 1980년대 초반 이후 정치개혁의 일환으로 당·정분리를 시도하고 있다.

138) 단지 키잡는 사람이 노를 저으려고 하면 방향이 잘못되도 이를 시정해줄 사람이 없기 때문에 행정대행을 철저히 금하고 있다.

139) 강현수, “정치적 방법은 행정경제사업에 대한 당적 지도의 기본요구,” p. 53.

140) “당일꾼들은 행정경제일꾼들이 당의 로선과 정책에 따라 올바르게 사업해나가기도록 방향을 잡아주며 조직정치사업을 짜고들어 모든 당원들과 근로자들이 경제과업을 수행하기 위하여 몸바쳐투쟁하도록 하며 당정책집행정형을 늘 검열하고 총화하고 재포지하여 당정책을 중도반담함이 없이 철저히 관철하도록 끊임없이 이끌어주어야 합니다. 이것이 행정경제사업에 대한 당적지도의 기본요구입니다.” 김일성, “당사업을 더욱 강화할데 대하여,” p. 387; 박정순, “행정경제사업에 대한 당적지도에서 새로운 전환을 일으키기 위하여,” 『근로자』, 413 (1976.9), p. 30.

141) 강현수, “정치적 방법은 행정경제사업에 대한 당적 지도의 기본요구,” p. 54.

구소련의 경우 강력한 중앙집권적 행정명령체계가 당의 영도적 지위를 침해하는 주된 이유였으며, 경제적 성과에 대한 지방당위원회의 책임감은 지방당위원회를 지방행정조직에 의존하도록 만들었다. 또한 지방당위원회의 최고정책결정기구에서 상당수를 차지하는 행정관리들이 투표시 당의 의도에 따르지 않았으며 행정위원장은 지역내에서 당제1서기 다음가는 실력자로서 그 권위를 인정받고 있었다. 특히 각급 공장·기업소에서는 당적 지도가 거의 유명무실해서 지배인 유일관리에 의해 운영되었다. 한편 중국에서는 당·정분리 노력이 중앙에서는 큰 성과를 보지 못하였으나, 지방으로 갈수록 행정간부중 공산당원들의 비율이 점차 줄어들고 기층조직에서는 당원들이 중요 정책결정기구에서 반을 차지하지 못하는 경우도 발생하고 있다. 또한 정부 당위원회의 유급당원제를 폐지하고 무급당원으로 하여금 당사업을 하도록 하고, 당위원회내의 전문부서를 점차 줄여나가며, 당기율검사위원회는 당관련 사건만 다루도록 하는 등 당·정분리의 구체적 개혁안이 추진되고 있다. 이외에도 비당원이 공장·기업소의 지배인에 임명되는 일이 증가하고 있으며, 지방선거에서 비당원후보가 공산당후보를 누르고 당선되는 경우도 발생하고 있다.

북한의 지방행정은 중앙과 마찬가지로 당적 지도의 원칙이 철저히 준수되어, 중앙당의 수직적 통제를 받는 지방당조직에 의해서 운영되고 있는 것이다. 소련이나 중국 등과 달리 북한은 지방에서 당·정분리가 이루어지기 보다는 오히려 당·정이 더욱 융합되는 양상을 보이고 있다. 당·정 융합은 업무의 중첩을 초래하며 당정업무의 경계를 모호하게 만들기도 한다. 예컨대 지방당위원회의 책임비서가 지방의 최고 책임자임은 물론이며, 지방인민위원회 위원장과 지방인민회의의장을 겸임하고 있다. 당적 지도는 행정구역별로 설치된 당위원회를 통해 정권·행정기관에 대해 당적 지도를 수행하는 것뿐만 아니라, 공장·기

업소·학교·병원·정권기관내의 부문별 당조직을 통해 각급 조직에 대한 통제·감독도 포함한다. 이들 각급 기관들은 당위원회 중심의 집체적 지도원칙에 의해서 운영되며, 당비서가 조직의 최고 책임자 역할을 하는 것이다. 즉 부문별 당위원회가 정책, 생활, 인사 등에 대해 전권을 행사하는 것이다.

북한에서 정권·행정기관에 대한 당적 지도는 특히 김정일이 후계자로 등장한 1970년대 중반 이후 더욱 강화된 것으로 보인다.<sup>142)</sup> 당적 지도라 함은 생활지도와 정책지도를 말하는데, 김정일은 생산현장에서는 정책지도와 생활지도 모두 중요하지만, 행정 및 경제기관에 대해서는 정책적 지도보다는 생활 지도가 더 중요하다고 보았다. 과거에는 행정기관내의 당조직에 있어서 하급 행정기관에 당원수가 많다 하여 상급 행정기관 보다 더 큰 당조직을 두는 경우가 있었으나, 김정일은 이를 시정하여 당조직의 위계질서를 확립하고 초급당 이상의 당조직에는 행정간부가 당간부를 겸임하는 것을 금하고 중앙당에서 파견하는 전문 당간부가 당사업만을 전담하도록 하였다. 또한 과거 한 달에 한 번 세포별로 개최되던 당생활총화를 일주에 한 번 개최하도록 하고, 특수 직종에 한해서는 이들에 한 번 생활총화를 하도록 하였다.<sup>143)</sup>

특히 사회주의권 붕괴 이후 생존의 위기를 맞고 있는 북한은 전문성 보다는 사상과 이념을 강조하며 이에 대한 당의 역할 강화를 강조하고 있다. 김정일은 사회주의의 실패원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들의 파산으로 파악하고 있으며, 체제위기를

142) 김성철, 「북한 간부정책의 지속과 변화」, (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 42~44.

143) 2일 당생활총화 대상자는 총정치국 산하 협주단, 교예단, 예술학원 등에 소속된 연예인들로서 생활이 문란해질 염려가 많은 사람들이었다.

극복하기 위해서는 당의 영도하에 사상사업이 이루어져야 한다고 강조하고 있다.<sup>144)</sup>

당위원회 중심의 집체적 지도원칙은 외형상 민주적인 요소도 있는 것 처럼 보이나, 실제 운영면에서는 당비서에 모든 권한이 집중되어 있는 것이다. 공장·기업소 등에서 당위원회 중심의 운영으로 인해, 지배인의 령(令)이 서지 않으며 모두 다 당비서의 통제를 받고 있다. 당비서는 인사권, 처벌권, 통제권, 평정권을 갖고 있기 때문에 각급 조직에서 실질적인 최고 책임자이다.

행정경제위원회나 공장·기업소 등 모든 조직에 대한 당의 정치적 지도는 여러 가지 낭비요소를 내포하고 있다. 우선 행정일군의 실무적 업무에 대해 당적 지도를 하는데 많은 인력이 필요하다. 각급 기관에 당위원회가 조직되어 있고 초급당이상의 규모에는 소속기관이 아니라 당에서 급여를 받는 유급 당일군들이 소속기관의 업무가 아닌 당사업만을 전담하고 있다. 또한 집체적 지도원칙에 의해서 집행위원회를 비롯한 각종회의가 열리기 때문에 회의에 많은 시간이 소요되고 신속한 의사결정이 이루어지지 않는다. 무엇보다 실무자들에 대한 당일군들의 정치적 지도는 비전문가의 불필요한 간섭이 되는 경우가 많아, 생산성을 증가시키기 보다는 행정의 효율성을 저하시키는 요인이 되고 있다.

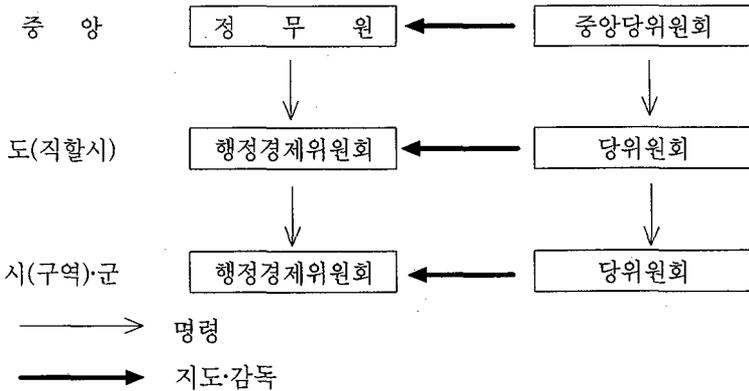
### 3. 통제의 중첩성

북한 지방행정체계의 또 다른 특징으로 통제의 중첩성을 들 수 있

144) “사상사업에 대한 로동계급의 당의 령도를 확고히 보장하는 것은 사상사업의 가장 중요한 원칙이다. 로동계급의 당은 혁명과 건설을 령도하는 최고의 정치조직이며 당의 령도를 떠나서는 사상사업이 사회주의위업수행의 요구에 맞게 통일적으로 진행될 수 없다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다(1995.6.19),” 「로동신문」, 1995.6.21.

다. 지방행정경제위원회는 해당지역의 지방당위원회뿐만 아니라 상급 당위원회, 중앙당위원회의 통제·감독을 받고, 행정적으로 해당지역의 인민회의, 인민위원회, 상급 인민회의, 상급 인민위원회, 상급 행정경제위원회, 정무원의 결정·지시를 집행함으로써 다중적인 통제에 놓여 있다. 그러나 이중 인민회의, 인민위원회, 상급 인민회의, 상급인민위원회의 결정·지시라는 것은 헌법상의 규정에 불과할 뿐이며, 지방행정경제위원회를 실질적으로 통제·감독하는 것은 상급 행정경제위원회와 해당지역의 당위원회로서 기본적으로는 이중적인 통제체제라고 할 수 있다(<그림 4> 참조).

<그림 4> 북한 지방행정에 대한 중첩적 통제 구조



예컨대 군행정경제위원회는 도행정경제위원회와 군당위원회의 지도하에 있는 것이다. 이와 같이 행정적 명령과 당적 명령을 이중적으로 받음으로써 명령체계가 혼란스러워 질 수 있고, 당의 명령체계가 행

정명령체계를 압도하는 상황에서 행정명령이 무의미한 경우도 있다. 즉 당의 영도적 지위가 지방에서도 철저히 유지되는 북한에서는 상급 행정경제위원회의 명령조차도 당의 지도와 상치될 때는 무시될 수 있다. 군행정경제위원회는 모든 사업에서 반드시 군당위원회의 지도를 받아야 하는 것이다. 군행정경제위원회가 도행정경제위원회에 소속되어 있다고 하여 군당위원회를 거치지 않고 사업해도 좋다고 생각하면 아주 잘못된 것이며, 군당위원회의 지도를 떠난 군행정경제위원회란 있을 수 없다. 행정경제위원회뿐만 아니라 군내에 있는 경제기관, 내무기관, 사법기관, 사회단체들도 다 군당위원회의 지도·감독하에 사업을 추진할 수 있다.<sup>145)</sup>

이와 같이 북한의 지방행정체계는 실질적으로 당적 지도의 원칙에 의해서 운영되면서도, 외형상 중첩적인 통제체제로 말미암아 많은 낭비요소를 내포하고 있는 것이다. 즉 지방인민위원회, 인민회의 등에 불필요한 예산과 인력이 소요되고 있으며, 이는 업무 능률을 저하시키고 나아가 북한체제의 효율성을 저하시키는 주요한 요인이 되고 있다. 더욱이 지방의 주권기관인 지방인민회의가 유명무실한 조직으로서, 지방행정의 운영에 대해 전혀 감독·통제권을 행사하지 못한다는 것은 북한 지방행정의 자치성이 얼마나 허구적인가를 보여주는 것이다.

#### 4. 지방 자립체제

북한헌법에 따르면, 지방주권기관으로 인민회의가 도(직할시), 시(구역)·군에 설치되며, 인민회의가 인민경제발전계획과 지방예산을 심의·승인하고, 해당 인민위원회 위원장, 행정경제위원회 위원장, 재판소

145) 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여,” pp. 145~146.

의 판사 등을 선거 또는 소환하는 등 지방행정에 상당한 자율성을 보장하고 있다. 물론 이러한 자치적 성격의 지방행정체제는 헌법상의 규정일 뿐이며, 북한은 민주주의 중앙집권제에 입각하여 고도의 중앙집권적 정치체제를 유지하여 왔다. 이와 같은 중앙집권적 정치체제는 국가조직 보다 중앙당의 수직적 통제를 받는 각급 단위의 당조직에 의해 유지·관리되어 왔다.

그러나 행정·경제적인 측면에서 볼 때, 북한은 생산성 향상과 지방경제의 자립을 위해 부분적으로 지방분권적 조치를 취하여 왔다. 북한은 1960년대 초반 과도한 중앙집권제의 문제점에 대한 시정조치로서 청산리방법과 대안의 사업체계 등을 도입한 바 있는데, 이는 각기 농업과 공업의 관리에서 지방분권적 조치라고 평가될 수 있으며 이는 오늘날까지도 북한경제관리의 골간을 이루고 있다. 특히 북한은 1990년대 들어서 경제난이 심화되고 중앙의 계획경제체제가 와해되면서, 중앙정부가 해결하지 못하는 문제를 지방에서 자체로 해결할 것을 촉구하며 자력갱생을 강조하고 있다. 지방공업의 육성이 강조되고 도단위의 무역이 허용되는 등의 조치가 시도되고 있으며, 이는 지방의 자율성을 신장시키는 요인이 되고 있다. 물론 지방의 자율성이라는 것은 북한이 생존전략차원에서 시도하는 과도기적 경제관리의 방편이며 서구식의 지방자치와는 거리가 먼 일이다. 그러나 자력갱생 구호하에 이루어지는 지방의 자율성 신장이 향후 북한체제의 변화를 촉진시키는 요인으로 작용할 가능성을 배제할 수는 없을 것이다.

북한은 일찍이 생산성 향상차원에서 지방의 창발성을 높이고 지방자립체제를 수립하는 데 관심을 기울였다. 북한은 지방경제의 자립을 위하여 지방공업, 지방예산제, 독립채산제 등에 많은 관심을 기울여 왔으며, 특히 지방경제발전의 종합적 단위로서 군의 중요성을 강조하여 왔다. 1960년대 초반 김일성은 군은 단순한 행정상의 단위가 아니

라 리와 로동자구를 지도하는 당과 행정의 “말단지도단위”이며, 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점이라고 강조하였다.<sup>146)</sup> 특히 김일성은 군이 원료산지에 가깝고 소비지와 직접 연결되어 있기 때문에 지방공업을 발전시키는 데 적합하며, 지방 공업을 발전시킴으로써 지방에 숨어 있는 많은 원료, 자재와 기타 가능성이 충분히 이용될 수 있다고 말하였다.<sup>147)</sup> 이와 같이 군이 지방 공업을 갖어야 농촌에 대한 공급기지로서의 역할을 원만히 수행할 수 있다는 것이었다.

북한이 경제관리에서 견지하고 있는 기본 원칙은 김일성이 밝힌 바와 같이 “정치적 지도와 경제기술적지도, 국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성, 민주주의와 유일적 지휘, 정치도덕적 자극과 물질적 자극을 옹게 결합시키는 것”이다.<sup>148)</sup> 이 중 ‘국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성’은 북한정치체제에서 제한적이나마 지방의 독자성을 허용하는 명분을 제공하고 있다. 즉 사회주의 경제를 계획적으로 균형있게 발전시키기 위해서는 국가의 통일적 지도가 필요하다고 주장하면서도 국가의 통일적 지도 아래 각 경제단위의 독자성이 강조되어야 한다고 주장하는 것이다. 다시 말해서 경제단위들은 저마다 고유한 특성을 갖고 있으며 처한 입장도 다르기 때문에 창발성을 발전시킬 때만이 인민경제에 내재하는 예비나 잠재력을 효과적으로 활용할 수 있다는 것이다.<sup>149)</sup> 청산리방법, 대안의 사업체계는 모두 기업과 생산자 대중의 창발성을 고취하기 위한 방법이었으며, 특히 연합기업

146) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민 생활을 훨씬 높이자,” p. 244.

147) 위의 글, p. 252.

148) 김일성, “주체의 혁명적 가치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자,” 『월간조선자료』, 1988년 10호, p. 11, 고승효 지음, 이태섭 옮김, 『현대북한경제입문』, p. 184에서 재인용.

149) 고승효 지음, 이태섭 옮김, 『현대북한경제입문』, p. 186.

소체계의 도입은 과거 중앙에 과도하게 집중된 공업에 대한 지도 관리의 권한을 분산시킨 것이다.

북한이 지방공업을 육성하고 지방 자립체제를 수립하려는 것은 군사적 차원에서 매우 중요하게 인식되었다. 김일성은 국방력의 강화는 단순히 무력을 강화시키는 것 뿐만 아니라 전시를 대비하여 생산력을 지방에 분산시키는 것도 포함된다고 주장하였다.<sup>150)</sup> 즉 도시에 공장을 집중시키면 유사시에 이를 이동시키기도 힘들고 집중공격의 대상이 되어 한번에 산업이 마비될 수도 있지만, 지방산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 중앙공업이 붕괴되어도 인민경제가 유지될 수 있다는 것이다.

김정일도 1964년 대학졸업논문인 “사회주의건설에서 군의 위치와 역할”에서 지방경제발전의 종합적 단위로서 군의 역할과 도시와 농촌의 경제적 연계의 거점으로서 군의 역할을 강조하였으며, 특히 군사적 차원에서 전시에 외부의 지원없이도 군(郡) 자체로 생존할 수 있도록 농업과 공업을 동시에 발전시킬 것을 강조하였다.

이와 같은 지방경제의 자립목표는 북한체제의 효율성을 침해하는 또 다른 요인이 되고 있다. 즉 북한은 지방의 특성과 경제성에 대한 고려보다는 지방(군)단위의 자립을 목표로 경제구조를 형성함에 따라서, 여러 가지 문제점을 노출시키고 있다. 예컨대 평양과 같은 대도시에 농촌지역인 군을 포함시키고, 구역이나 시에도 농촌지역인 리를 포함시켜 자체적으로 식량을 자급하도록 하고 있으며, 농촌지역인 군에 노천탄광을 두기도 한다. 또한 농업과 공업의 동시 발전을 목표로 군마다 식료품공장, 기름공장, 청량음료공장, 방직공장, 종이공장, 가구공장, 칠그릇공장, 강냉이 가공공장, 정미공장 등을 일률적으로 두

150) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자,” p. 254.

고 있다. 동일한 지방산업공장을 군마다 둔다는 것은 전시를 대비한 것이지만, 규모의 경제측면에서는 매우 비효율적인 산업구조라고 할 수 있다.

## V. 결 론

본 연구는 중앙·지방관계와 당·정관계에 초점을 맞추어 북한의 지방행정체제를 분석하였다. 중앙·지방관계의 관점에서 보면 북한 지방행정체제의 변화는 크게 4시기로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 1950년대는 북한체제가 고도의 중앙집권적 행정체제의 기반을 닦은 시기라고 할 수 있다. 이 시기에 북한은 마르크스-레닌주의의 민주주의 중앙집권제원칙을 확립하였으며, 생산수단의 국유화, 생산품의 배급제, 인력의 국가관리제 등을 도입함으로써, 국가·사회의 관계, 지방·중앙의 관계에서 지방과 사회의 물질적 토대를 약화시키는 한편, 중앙·국가의 통제력을 급격히 강화시켰다. 또한 한국전쟁이라는 비상상황과 이후 남북간 이념적·정치적 대결, 중공업 위주의 공업정책 등은 중앙집권적 정치체제를 강화시키는 데 기여하였다.

1960년대는 경제적인 면에서 과도한 중앙집권제에 대한 병폐를 시정하고 부분적으로 분권적 조치를 취한 시기라고 볼 수 있다. 1960년의 청산리방법과 1961년의 대안의 사업체제는 각각 농업과 공업에서 분권적 경제관리체제로, 중앙의 명령을 말단조직에 일방적으로 전달하는 관료주의적 방식을 지양하고 말단당원들의 견해를 수렴하여 지방의 실정에 맞는 정책을 수립하는 것을 골자로 하고 있다. 이를 위해서 당위원회 중심의 집체적 협의체가 강화되고 당적 지도의 원칙이 확립되었다.

1970년대 들어서 북한은 정치적으로 주석제를 신설하는 등 수령제를 제도적으로 정착시키고 중앙집권적 정치체제를 강화하는 한편, 경제적인 면에서는 중앙집권제의 문제점을 보완하는 조치를 지속하였다. 1973년 독립채산제가 도입되고, 지방예산제가 전면적으로 실시되

었으며 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 행정위원회가 도와 군단 위에 신설되었다. 1980년대 들어서도 경제적 분권조치가 부분적으로 시행되었는데, 1985년 연합기업소가 전면적으로 도입되었고, 행정경제 지도위원회를 신설하여 행정, 경제를 총괄적으로 담당하게 하였다. 또한 1986년 지방당 책임비서가 인민위원장을 겸임토록 함으로써, 지방 지도체계를 일원화하였다. 1990년대 들면서 북한은 체제위기를 극복하기 위해 지방차원의 자력갱생을 강조하고 있으며, 분조관리제의 개선, 농민시장의 허용, 도단위 무역의 허용, 지방공업의 육성 등과 같이 지방의 자율성을 신장시키는 조치들을 취하고 있다.

북한행정체계의 변화과정과 실제 작동 실태에 대한 분석을 바탕으로 북한 행정체계의 특징을 보면, 중앙집권제와 당적 지도의 원칙, 통제제의 중첩성, 지방 자립체제 등이 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다. 북한은 지방의 창발성을 높이고 생산력을 향상시키기 위해 경제적인 면에서 제한적으로 분권적 조치를 취하고 있음에도 불구하고, 고도의 중앙집권적 행정체계를 유지하고 있다. 즉 지방 행정기구가 정비되고 권한이 증대되는 것이 권력의 지방분산과는 거리가 먼 일이며, 더욱이 지방의 자치권 신장과는 전혀 무관한 일인 것이다.<sup>151)</sup> 북한은 지방주권기관인 지방인민회의에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 외형상 지방분권화를 표방하고 있지만, 민주주의 중앙집권제 원칙위에서 중앙-지방의 관계가 규정되고 있다. 특히 '지방은 중앙에 복종한다'는 원칙은 지방행정에 대한 중앙정부의 간섭을 포괄적으로 허용하는 것으로서, 세부적인 사안별로 중앙정부의 개입을 보장하는 별도의 규정을 마련할 필요조차 없을 정도이다. 서구에서 지방

151) 구소련의 경우도 지방정부의 예산권 강화, 지방소비에트의 역할 강화, 대의원들의 역할 강화 등 지방의 권한 강화라는 것이 지방자치의 신장이나 권력의 실질적 분산을 가져온 것은 아니었다. Sakwa, *Soviet Politics*, p. 156.

자치의 정도를 평가하는 기준으로 사용되는 자치입법권, 자치사법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등과 같은 지방정부의 권한에서 볼 때, 북한의 지방행정은 전혀 자치권이 없이 중앙의 통제·감독하에 있는 지방의 하부기관에 불과하다는 것을 알 수 있다.

지방차원에서 북한의 당·정관계는 다른 사회주의체제와는 상이한 북한 고유의 특징을 나타내고 있다. 사회주의체제의 본질상 행정에 대한 당의 감독·통제라는 것은 일반적 현상이나, 사회주의체제를 표방하던 소련과 동구권에서는 지방으로 갈수록 당적 지도가 약화되는 양상을 보였다. 예컨대 지방당위원회와 지방행정기관은 자기 지방의 업적 성취를 위해 상호의존적인 관계에 있으며,<sup>152)</sup> 공장·기업소 등에서는 철저히 지배인 유일관리제가 시행되었다. 공장·기업소 등에서 당적 지도라는 것은 정책지도 보다는 생활지도에 국한되었으며, 당일군은 중앙당에서 파견된 전문 당간부가 아니라 무급 당일군이였다. 중국의 경우도 전통적인 당위원회 중심의 집체적 지도체제가 1980년대 초반 이후 정치개혁의 일환으로 점차 약화되고, 지방에서 당·정분리가 부분적으로 실현되고 있다. 이와 같이 다른 사회주의 국가에서 지방에서의 당적 지도가 약화되는 양상과는 달리, 북한의 경우 중앙에서와 마찬가지로 지방에서도 당적 지도가 철저히 준수되고 있는 것이다.

또한 북한의 지방행정기관은 상급행정기관으로부터 명령을 받을 뿐만 아니라 해당지역의 당위원회로부터 지도·감독을 받고 있으며, 명목적이지만 해당지역의 인민위원회, 인민회의, 상급 인민위원회, 상급 인민회의, 정무원에 복종하도록 되어 있다. 끝으로 북한은 지방의 잠

152) 구소련에서 지방당은 해당구역의 경제성공에 대하여 최종적인 책임을 지고 있기 때문에, 당일군들은 행정일군들에게 의존적일 수밖에 없었다. 즉 행정일군들은 직접 행정을 수행하는 실무자일 뿐만 아니라, 상급 행정기관들로부터 필요한 자원을 획득할 수 있는 좋은 관계를 갖고 있는 사람들이었다. Hough and Fainsod, *How the Soviet Union is Governed*, p. 506.

재력을 끌어내고 생산성을 향상시키기 위해 경제관리 측면에서 부분적이거나 지방분권적 조치를 취하여 왔다. 북한 지방경제관리의 핵심은 지방의 자립체제 구축에 있으며, 이를 위하여 군을 지방경제발전의 종합적 단위로 육성하여 왔다. 지방공업, 지방예산제, 독립채산제 등의 도입은 모두 지방자립에 대한 북한의 관심을 나타내는 것이며, 특히 지방공업의 육성에는 전시를 대비하여 지방산업공장을 전국적으로 분산시키려는 군사적 목적도 있었다. 더욱이 최근 경제가 파탄에 빠지자 중앙에서는 책임회피적으로 지방이 자체적으로 물자를 조달하는 등의 자구노력을 할 것을 강조하고 있다. 그러나 이러한 조치는 어디까지나 중앙의 용인하에 경제분야에 국한된 것이라고 할 수 있으며, 서구식의 지방자치의 확대와는 거리가 먼 일이다. 그럼에도 불구하고 최근 경제난의 와중에서 북한이 시도하는 도단위의 무역허용, 분조관리제 개선, 농민시장 허용 조치 등은 북한체제의 변화를 촉진시키는 요인으로 작용할 가능성을 배제할 수 없다.

북한 지방행정체제의 특징인 중앙집권체제, 당적 지도, 중첩적 통제, 지방의 자립체제 등은 ‘우리식 사회주의’를 뒷받침하는 행정적인 내용으로서, 오늘날 북한체제의 경직성과 비효율성을 초래한 주요 요인이라고 볼 수 있다. 북한은 “참다운 민주주의는 로동계급의 당의 령도밑에 국가의 중앙집권적지도가 실시되는 조건에서만 보장될수” 있다고 주장하면서,<sup>153)</sup>성과 유연성을 저해시키고, 궁극적으로 체제의 효율성에 심각한 저해요인으로 작용하고 있다. 이와 같이 중앙당, 보다 구체적으로는 김정일 개인에게 집중된 권력을 분산시키는 일이 북한체제의 당면 과제인 것이다.

각급 단위에서 유지되고 있는 당적 지도의 원칙은 북한체제의 경직

153) 김정일, “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다,” p. 351.

성과 비효율성을 초래하는 또다른 요인이다. 북한에서는 지역별로 지방당위원회가 행정·경제위원회를 지도·감독하는 것은 물론이고, 공장·기업소 등 각급 기관에서도 당위원회 집행위원회가 해당기관내의 최고 정책결정기구이며 최고 정책결정권자는 지배인이 아니라 당비서이다. 각 분야에서의 당적 지도는 수많은 전문 당일군을 필요로 하고 있으며, 행정경제사업에 대한 정치적 지도를 기본으로 하는 당의 지도는 행정의 효율성과 전문성을 침해하는 요인이 되고 있다.

또한 북한의 지방행정체제는 당의 감독·통제와 행정적 명령체제에 의해 중첩적으로 유지·관리됨으로써, 업무의 혼선뿐만 아니라 예산과 인력의 낭비를 초래하고 있다. 실제로 오늘날 북한의 지방인민회의나 지방인민위원회는 명목상, 헌법상의 조직일 뿐이며 그 기능은 전무하다고 할 수 있다.

끝으로 북한은 지방의 특성과 경제성에 대한 고려보다는 지방경제의 자립을 목표로 경제구조를 형성함에 따라서, 여러 가지 비효율성과 비합리성을 노출시키고 있다. 예컨대 농촌지역과 도시지역을 통합하여 자체적으로 식량을 해결하도록 하고 있으며, 농촌지역에까지 노천탄광을 두기도 하며, 모든 군에 일률적으로 동일한 공장을 두고 있다. 군단위 자립경제에 대한 지나친 집착은 규모의 경제를 무시한 것으로 투자의 중복과 낭비를 초래하고 있다.

북한이 사회주의체제를 유지하는 한 이와 같은 행정체제의 특징을 전면적으로 부인하는 체제를 채택하는 것을 기대하기 어려울 것이다. 그러나 중국이 시도하는 바와 같이 권력의 중앙집중을 완화시키고, 점진적으로 당·정분리를 시행하며, 불필요한 기구와 제도를 철폐하는 것이 북한체제의 경직성과 비효율성을 개선하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 고승효 지음. 이태섭 옮김. 「현대북한경제입문」. 서울: 대동, 1993.
- 국토통일원. 「북한 경제 개관」. 서울: 국토통일원, 1989.
- 김병준. 「한국지방자치론: 지방정치, 자치행정, 자치경영」. 서울: 법문사, 1994.
- 김성철. 「북한 간부정책의 지속과 변화」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 박완신. 「신북한행정론」. 서울: 지구문화사, 1995.
- 스즈키 마사유키 지음. 유영구 옮김. 「김정일과 수령제 사회주의」. 서울: 중앙일보사, 1994.
- 스칼라피노·이정식 공저. 한홍구 역. 「한국공산주의운동사 III」. 서울: 돌베개, 1987.
- 신상진. 「중국 공산당 제15차 전국대표대회 결과분석」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 이태욱. 「북한의 경제」. 서울: 을유문화사, 1990.
- 정상훈 외. 「북한경제의 전개과정」. 서울: 경남대국동문제연구소, 1990.
- 조정민. 「사회주의 체제비교론」. 서울: 형설출판사, 1988.
- 高瀬淨 지음. 이남현 옮김. 「북한경제입문」. 서울: 청년사, 1988.
- Barry, Donnal D. and Carol Barney-Barry. *Contemporary Soviet Politics*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1982.
- Domes, Jürgen. *The Government and Politics of the PRC: Time of Transition*. Boulder: Westview Press, 1985.

- Harding, Harry. *Organizing China: The Problems of Bureaucracy 1949~1976*. Stanford: Stanford University Press, 1981.
- Hough, F. Jerry and Merle Fainsod. *How the Soviet Union is Governed*. Cambridge: Harvard University Press, 1979.
- Nelson, Daniel. ed. *Local Politics in Communist Countries*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1980.
- Ross, Cameron. *Local Government in the Soviet Union*. New York: St. Marin's Press, 1987.
- Sakwa, Richard. *Soviet Politics: An Introduction*. London: Routledge, 1989.
- Schapiro, Leonard. *The Government and Politics of the Soviet Union*. New York: Vintage Books, 1978.
- Townsend, James R. and Brantly Womack. *Politics in China*, 3rd ed. Boston: Little, Brown, 1986.

## 2. 논문

- 강정윤. “당일군들은 행정경제사업을 당적방법으로 밀어주어야 한다.” 「근로자」, 579 (1990.7).
- 강현수. “정치적 방법은 행정경제사업에 대한 당적 지도의 기본요구.” 「근로자」, 570 (1989.10).
- 김병준. “지방자치와 북한의 지방행정.” 민족통일연구원 초청세미나, 1997.7.3.
- 김영상. “경제사업에 대한 군당위원회의 지도.” 「근로자」, 471 (1981.7).

- 김일성. “지방 행정체계와 행정구역을 개편할데 대하여(1952.11.27).” 「김일성저작집 7」. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “당의 조직적사상적 강화는 우리 승리의 기초(1952.12.15).” 「김일성저작집 7」. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “새 환경에 맞게 군당단체의 사업방법을 개선할데 대하여 (1960.2.18).” 「김일성저작집 14」. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여(1960.2.23).” 「김일성저작집 14」. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “새환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할데 대하여 (1961.12.16).” 「김일성저작집 15」. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “군농업협동조합경영위원회를 내올데 대하여(1961.12.18).” 「김일성저작집 15」. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- \_\_\_\_\_. “당 조직사업과 사상사업을 개선 강화할데 대하여(1962.3.8).” 「김일성저작집 16」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962.8.8).” 「김일성저작집 16」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “대안의 사업체계를 더욱 발전시킬데 대하여(1962.11.9).” 「김일성저작집 16」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시킬데 대하여 (1962.11.13).” 「김일성저작집 16」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제(1964.2.25).” 「김일성저작집 18」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

- \_\_\_\_\_. “지도일군들의 당성, 계급성, 인민성을 높이며 인민경제의 관리운영사업을 개선할데 대하여(1964.12.19).” 「김일성저작집 18」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1965.5.25).” 「김일성저작집 19」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “인민경제계획의 일원화, 세부화의 위대한 생활력을 남김없이 발휘하기 위하여(1965.9.23).” 「김일성저작집 19」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “조선로동당창건 스무돛에 즈음하여(1965.10.10).” 「김일성저작집 19」. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “일원화계획화체계를 더욱 심화 발전시키기 위하여(1969.7.2).” 「김일성저작집 24」. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- \_\_\_\_\_. “사회주의경제관리를 개선하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1973.2.1).” 「김일성저작집 28」. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. “당사업을 더욱 강화할데 대하여(1974.7.31).” 「김일성저작집 29」. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- \_\_\_\_\_. “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975.4.8).” 「김일성저작집 30」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여(1978.4.11).” 「김일성저작집 33」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “인민정권기관 일군들의 역할을 더욱 높일데 대하여(1978.4.20).” 「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.
- 김정일. “사회주의 건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18).” 「근로자」, 515 (1985.3).
- \_\_\_\_\_. “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991.5.5).” 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- \_\_\_\_\_. “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다(1995.6.19).” 「로동신문」. 1995.6.21.
- 김태서. “북한의 지방행정조직에 관한 연구.” 「통일정책」, 제3권 1호 (1977).
- 박정순. “행정경제사업에 대한 당적지도에서 새로운 전환을 일으키기 위하여.” 「근로자」, 413 (1976.9).
- 박현주. “북한의 행정구역 어떻게 개편되었나.” 「월간북한」, 통권 280호 (1995.5).
- 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).
- 이상민. “당국가관료제.” 고성준 외. 「전환기의 북한 사회주의」. 서울: 대왕사, 1992.
- 이항구. “북한 지방당 및 정권기관 실태.” 민족통일연구원 초청세미나, 1997.5.28.

- 이홍영. “북한의 정책결정 과정속의 지방과 중앙의 역할.” 「사회과학과 정책연구」, 제15권 2호 (1993.6).
- 최봉수. “북한의 지방행정체제 구축과 정치전략적 특성.” 「통일문제연구」, 제3권 1호 (1991).
- 한인희. “중국의 개혁·개방정책과 정치체제 개혁.” 송영우 편. 「중국의 정치적 현대화: 개혁개방정책의 전개」. 서울: 평민사, 1991.
- 趙紫陽. “沿着有中國特色的社會主義道路前進.” 「十三大以來」. 北京: 人民出版社, 1991.
- Hough, Jerry F. “The Soviet Concept of the Relationship Between the Lower Party Organs and the State Administration.” Richard Cornell. ed. *The Soviet Political System: A Book of Readings*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970.
- Lane, David and Cameron Ross. “Limitations of Party Control: The Government Bureaucracy in the USSR.” *Communist and Post-Communist Studies*, 27(1) (1994).
- Triska, Jan F. “Local Communist Politics: An Overview.” Daniel Nelson. ed. *Local Politics in Communist Countries*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1980.

### 3. 기 타

- 「경제사전 1」. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 「로동신문」.
- 「'95 북한개요」. 서울: 통일원, 1996.
- 「북한대사전」. 서울: 특전사령부, 1974.
- 「북한총람 1983」. 서울: 북한연구소, 1983.

- 「북한총람 1983~1993」. 서울: 북한연구소, 1993.
- 「조선로동당략사」. 평양: 조선로동당출판사, 1979.
- 「철학사전」. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 「최신북한지도」. 서울: 우진지도문화사, 1991.

### 最近 發刊資料 案內

#### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	계성호 著	5,500원
96-14 북한 사회의 계급갈등 연구	서재진 著	7,500원
96-15 통일과정에서의 정당역할 연구	김도태 著	4,500원
96-16 KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈 著	5,000원
96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성 著	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영 共著	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영 著	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜 著	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영 著	6,000원
96-22 한-러 안보협력 방안 연구	강원식 著	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬의共著	8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕 著	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영 著	4,000원

96-26	북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이헌경	著	6,500원
96-27	한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28	북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29	韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01	한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02	북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03	경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04	中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범의共著		5,500원
97-07	통일한국의 위상	육태환 김수암	共著	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10 김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책  
홍용표 著 4,000원

97-11 북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로  
최진욱 著 5,000원

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996

옥대환  
전현준  
계성호의共著 10,000원

*White Paper on Human Rights in North Korea* 1996

옥대환  
전현준  
계성호의共著 10,000원

북한인권백서 1997

김병로  
송정호 共著 10,000원

*White Paper on Human Rights in North Korea* 1997

김병로  
송정호 共著 \$11.95

■ 연례정세보고서

96 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 6,000원

■ 학술회의 총서

96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 7,000원

96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 9,000원

96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	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
<p>■ 통일문화시리즈</p>		
96-01	統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02	統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원
<p>■ 논총</p>		
	統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
	統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
	統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
	<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

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of 7,000원  
Regime Sustainability

97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, 발간예정  
and Proposals

## 민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 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(연구보고서, 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: 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 FAX 또는 우편으로 보내주시십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장 발송).

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(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. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2613, 901-2604, FAX: 901-2547)





\*R0006744\*

민족통일 연구원