

# 북한의 정책결정 과정속의 지방과 중앙의 역할

이 흥 영\*

〈목 차〉	
I. 서언	문제점
II. 정책결정 모형이 제시한 문 제점	V. 북한체제상 중앙과 지방
III. 중국의 중앙과 지방관계의 문제점	VI. 북한의 경제관리상 중앙과 지방
IV. 북한의 중앙집권제의 구조와	VII. 결언

## I. 서언

잘 알려진 바와 같이, 북한연구의 최대의 장애는 자료의 빈곤이다. 동구와 소련의 사회주의 체제가 붕괴한 후, 서방학자들은 자유로이 여행하며, 공산주의 체제하에서 비밀로 분류되어 입수가 불가능하였던 자료 뿐 아니라, 현재의 정치·경제 사회전반의 많은 자료들을 수입하여 학문적 연구에 이용하고 있다. 그러나 북한은 아직도 세계에서 가장 고립된 국가일 뿐 아니라, 북한에서 출판되는 출판물 중에도 사회과학적인 분석에 필요한 자료는 거의 없다고 하여도 과언이 아니다.<sup>(1)</sup> 이러한 연구자료 빈곤의 문제는, 한국정부의 북방정책 추진결과로 북한에 관한 많은 책자가 출판되었음에도 불구하고 계속되고 있다. 일본과 미국내에 공개된 북한자료는 더욱 빈약하여, 이러한 빈곤은 남북 대화와 그에 따른 상호이해의 필요성이 날로 증가됨에 따라 더욱 더 절실하게 느껴진다. 한국정부의 국가적 차원에서의 대책이 필요하며, 북한에 관한 자료

\*미국 버클리대, 정치학

(1) 주지의 사실처럼 북한은 1950년대까지만 해도 겨시적 경제자료를 발표했으나, 1960년대부터는 그러한 자료의 공개도 완전히 중단되었다. 이와는 대조적으로, 중국은 1960년대 대약진 실패 후 북한처럼 경제자료발표를 중단하였으나, 지난 십년의 경제개혁 중 각종 통계자료의 발표분야가 점차 확대되어 현재는 각 성 뿐 아니라, 각 현(북한의 군)에 이르기까지 다양한 통계자료를 발표하고 있다.

집 출판이나 혹은 정보기관에서 보유하고 있는 자료의 더 많은 공개로 학자들의 정확한 북한연구에 도움이 되었으면 하고 바란다.

현재 공개된 자료들은 대부분 북한의 거시적 측면을 분석하는 데에나 도움이 되는 것으로, 중앙과 지방의 분권 구조를 볼 수 있는 자료나 혹은 경제체제 관리에 관한 자료는 극히 희소하다.<sup>(2)</sup> 따라서 정치경제의 어떤 문제보다도 더 자세한 미시적 자료가 필요한 정책결정과정의 연구에는 더 큰 애로가 있다. 정책결정과정을 연구하려면, 정책의 결정에 기본이 되는 투입(input)에 관한 자료, 정책결정의 참가자, 그들의 동기와 이해관계 및 목적은 물론, 정책을 집행하는 실무진들에 관한 정보가 필요하다. 이러한 면에서 볼 때, 정책결정에 관한 가장 유명한 사례연구(case study)는 한국전쟁의 미국 참전과정을 다룬 Glenn Paige 교수의 *The Korean Decision: June 24-30, 1950*과 미국 케네디대통령의 큐바위기를 분석한 Graham Allison 교수의 *Essence of Decision: Explaining Cuban Missile Crisis*이다. 두 연구는 정책결정과정의 상세한 서면자료 뿐 아니라 심도있는 인터뷰에 근거하였다.

이러한 이유로 인하여, 본 논문은 北韓의 中央과 地方의 분권관계와 정책결정에 관련되는 문제점을 특히 중국 연구에서 토론되는 이론적, 사실적 문제점들에 비추어 체계적으로 기술하고자 한다. 이 논문은 북한 정책결정에 있어서 중앙과 지방의 역할에 관련된 쟁점들을 제기하는 데 그친다. 이와같은 초보적인 분석은 남북통일의 준비에 가장 필요한 중앙과 지방정부 연구에 출발점이 될 수 있으면 그 목적을 다한다고 믿는다.

## Ⅱ. 정책결정 모형이 제시한 문제점들

정책결정연구의 고전으로 알려진 미국학자 앤리슨의 *Essence of Decision*은 큐바 미사일 위기를 다루는 케네디대통령의 결정과정을 상세히 체계적으로 분석한 후, 세가지 정책결정 유형을 제시하였다. 그 중 첫번째는 합리성(rationality) 모델로서, 이 유형에 의하면 정책결정과정은 정책결정자가 정책의 목적을 명확히 알고 있으며, 그 목적을 달성할 수 있는 여러 선택안이 존재함을 알고, 또 최선의 방법을 선택하는 데 필요한 모든 정보(information)을—상대방이 그 정책에 대응할 여러가지 선택 뿐아니라, 어

(2) 거시적 차원의 자료도 대부분 현법에 명시된 공식 조직 등을 추상적으로 다루거나, 선전을 목적으로 당위성만을 주장하여, 제도의 실질적 운영을 분석할 수 있도록 도와줄 수 있는 자료는 사실상 거의 전무하다.

느 것을 취사선택하여 대응할 것이라는 가능성에 관한 정보까지 포함하여—충분히 소유하고 있다고 가정한다. 환원하면, 정책결정자가 합리적이고 과학적인 방법으로, 그가 소유하고 있는 정보가 허용하는 내에서, 그가 정한 정책목적에 부응하는 가장 합리적인 정책안을 선택한다는 모형이다. 이 모형은 두 사람의 경쟁관계에 적용하면 바둑에 비유될 수 있다. 혹이나 백을 쥐고 두는 바둑에서는, 두 기사가 자기 돌 중 어느 것이나 마음대로 쓸 수 있으며, 바둑의 승부 기준도 정해져 있어, 정책의 목표도 확정되어 있다고 할 수 있다. 그러나 현실의 정책결정은 바둑처럼 그렇게 간단하지 않다. 첫째로 정책의 목표가 바둑을 둘 때 이기는 것이 목적이라는 것처럼 그렇게 단순한 것이 아니다. 북한처럼 개인독재체제에서, 김일성의 모든 정책목표가 그가 생각하는 북한의 국가이익을 위해서라고는 간주할 수 없으며, 그의 이데올로기, 편견 및 개인 이해관계가 함께 추구될 것이라는 점은 재언을 요구하지 않는다. 더우기, 바둑의 경우처럼, 신격화된 김일성이라고 할지라도, 다른 중요 정치집단과 또 정책 집행자의 이해와 능력까지 고려하지 않고서는 최선의 방법을 선택할 수 없다. 또 다른 문제는, 이러한 합리적인 정책결정 모형을 북한에 적용하는 데 있어서, 김일성이나 다른 정책결정자가 이 모델이 가정하는 충분한 정보를 실제로 가지고 있는가 하는 점이다. 특히 모든 중앙집권제도의 공통된 문제는, 정책결정자와 하급기관에서 정보를 직접 수집하고 소유하고 있는 사람간의 간격이 너무 커서, 예를 들면 구체적인 상황을 알고 있는 사람은 결정 권한이 없다는 사실이다. 사실, 이 문제가 바로, 시장경제체제와 다른 중앙집권적 계획경제의 맹점이다. 더우기 방대한 김일성의 저서에 나타나는 그의 구체적인 지시를 보면, 누가 그러한 모든 분야에 걸친, 막대하고 구체적인 지시에 필요한 정보를 공급하였으며, 김일성주석은 어떻게 그 방대한 정보를 혼자서 소화하였는지 의심이 가며, 여기서 전체주의 맹점인 과증정보(information overload) 문제를 상기하지 않을 수 없다. 따라서 정책결정의 실권은 김일성 주석이 행사하기보다는 그 방대한 정보를 처리, 정리하여 그에게 제출하는 김주석의 참모들이라 보지 않을 수 없다.

이상과 같이 합리적 모델을 북한의 정책결정과정에 적용하기에는 무리한 점이 많으나, 북한의 공식 발표문들은 김일성의 정책결정과정을 합리적 모델과 비슷하게 묘사하고 있다. 김주석은 자신의 사욕도 없이 전체 국민의 이익을 위하여 국가사회 전반에 관한 모든 일을 구체적으로 지시하며, 이러한 지시들은 모든 국가기관들 뿐 아니라 북한인민 개개인이 기계의 일부분처럼 움직인다는 인상을 줄 뿐만아니라 또 그래야 된다는 당위성을 강조하고 있다.

앨리슨의 두번째 모델은 조직(organization) 모델로, 정책과정은 국가의

다양한 기관들이 각기 자기들의 특성이나 조직체계의 규정에 따라 행동하고 이 행동들의 전체적인 결과가 정책으로 나타난다는 것이다. 이 모델은 정책결정에 필요한 정보를 수집하는 다양한 국가기관과, 또 정책결정 이후 이를 집행하는 여러 조직들의 행동규범이나 절차에 보다 많은 역할을 두고 있다. 합리성 모델이 바둑에 비유된다면, 이 모델은 장기에 비유되겠다. 바둑과 다른 장기의 특징은 졸은 졸의 움직이는 규칙에 따르고, 차는 차의 갈 수 있는 길로만 가야한다는 것이다. 케네디대통령의 큐바 미사일 위기결정에 사용된 정보는 미국 정보기관들이 그들의 행동규범(operational norm)에 따라 수집되었고, 여러 기관의 정보처리절차, 방법에 따라서 대통령에게 도달되었으며, 또 해군 등 각 군사기관이 자기들의 조직규범에 의하여 집행되었다는 점을 조직모델은 강조하고 있다.

조직모델을 북한에 적용할 때 가장 큰 문제는 북한 관료제도가 제도화되어 있지 않기 때문에, 최고 수령인 김일성주석이 모든 관료기관의 조직과 행동규범을 무시할 수 있다는 데 있다. 환원해서 말하면, 권력의 집중으로 인해 최고 권력자는 졸을 차로 쓰기도 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 조직모델이 북한정책결정과정에 관하여 시사하는 점이 두 가지 있다. 첫번째는 최고수령인 김일성도 각 기관에서 올려보내는 정보에 의존할 수 밖에 없으며, 정보수집과 처리과정에서 각 조직의 이익이나 편견이 반영되어 왜곡된 정보가 김주석의 정책결정의 기초가 될 수 있다는 점이다. 두번째로 조직모델이 시사하는 문제점은, 정치적으로 민감한 문제나 김일성 자신이 관심이 있는 분야에 관하여는 그가 관료조직들의 규범을 무시할 수 있겠으나 상례화(routinized)된 업무에 있어서는 각 조직이 고유의 조직규범에 따라 움직일 것이라는 것은 납득할 수 있는 추측이다. 따라서 김일성의 주의범주(attention span)에 들어오지 못하는 사항들은 조직모델에 따라 처리될 것이 분명하다. 이 점은 모든 사회주의 국가관료체제가 경직(rigid)되어 협조나 조절면에 약한 점을 감안하면 더욱 분명하여 진다.

엘리슨의 세번째 모델은 관료정치유형인데, 이 모형에 의하면 정책결정의 참여자들은 각기 다른 관료조직의 이익과 편견을 대표함으로서, 최종결정은 참가자들의 협상과 조절의 산물이라는 것이다. 물론 이 과정에서 중요한 요소(factor)는 관료기관간의 권력관계다. 장기에 비유하면, 졸은 졸대로 자기의 이익과 편견을 가지고 있으며, 차는 차대로 자기의 이해관계를 주장하는 가운데, 한 수 한 수가 결정되는 것과 같은 것이다. 이러한 견해는, 관료제도는 분권과 조정을 통해 보다 합리적이고 과학적인 문제해결을 꾀하는 수단이라는 Max Weber의 주장과는 상반되는 것으로, 각 관료집단은 자기들의 편협한

이익을 전체적인 국가이익보다 더 중시한다는 점을 주장하여, 관료제도를 부정적인 시각으로 보는 post-Weberian 관료이론에 근거를 두고 있다. 이 모형을 확대하면, 관료집단 뿐 아니라 파벌모형(factional model)에까지 적용되어, 정책결정이 대립된 지도자들 간의 투쟁결과로 산출된다는 가정까지 연결된다. 또 다른 한편으로는 정책결정과정을 파벌을 대표하는 지도자들의 대립이 아니고, 사회 각계각층의 이익을 대표하는 세력들이 참여하여 각각의 지지기반( constituency)의 이익을 대변한다고 가정하면, 이 관료정치모형은 민주주의적인 측면을 다분히 포함하고 있다.

이 모형을 북한정책결정을 설명하는 데에 적용하기에는 타당성이 미약하다. 그 이유는 첫째로 공산주의 체제하에서는 다양한 지지기반의 이익들을 대변한다는 것은 인정되지 않고 있으며, 노동자 계급내에서 이해관계의 대립이란 존재하지 않는다는 신화를 아직도 신봉하고 있다. 더우기 레닌주의의 민주집중제(democratic centralism)는 정책결정에서 이견을 용납하지 않는다. 그러나 관료정치모형의 변형인 권력(power) 모델은 참고의 여지가 있다. 예를 들어 김일성 독재하에서도 군부의 이해와 경제담당관료의 이해가 상충함을 생각할 수 있으며, 외무부와 특수공작을 담당하는 부처간의 외교정책의 대립도 알려진 사실은 없으나, 알려지지 않았을 뿐이지, 그러한 사실이 존재조차 하지 않았었다고는 말할 수 없을 것이다. 또한 김일성을 중심으로 하는 노혁명가집단과 김정일의 권력기반인 기술관료진 사이에 이해와 견해의 상충이 없다고는 가정할 수 없다.

앨리슨의 세 모델은 그 적용범위가 광대하여, 다음 장에서 보는 것처럼 중국의 중앙정부와 지방정부관계에 관한 논쟁도 대부분 이 세 모형의 변형된 유형들 사이에서 일어나고 있다. 또한 이 세 모델은 여하한 중앙집권적인 전체주의 제도에 있어서도, 독재자의 정책결정이 진공상태에서 일어날 수 없다는 점을 명시해 준다. 그러므로 북한의 경우, 정책결정과정에 관한 자료가 없다고 해서, 김일성 독재체제하에서는 정책결정과정을 연구할 가치도 없다는 것은 아니다.

북한의 중앙정부와 지방정부는 세가지 면에서 그 정책결정과정 속에 연관되어 있다. 첫째는 정책에 필요한 대부분의 정보가 지방정부를 통하여 수집되어 중앙에 도달된다는 것이다. 특히 경제분야의 자료는 지방정부를 통하여 수집되어 중앙에서 집계되며, 중앙정부는 이 예비숫자들을 종합하여 전체적인 경제계획을 수립하고 있다. 예를 들어, 김일성이 강원도 당위원회에 “담배공장과 맥주공장을 짓고, 호두나무를 많이 심으라”고 지시할 때, 이 지시의 근거가 되는 정보는 지방정부의 보고에 의하였으리라는 것은 타당한 추측이다. 또

김일성이 “황해도의 1981년 곡물 생산량은 2.5백만톤이라야 하고, 1984년까지 강철생산량은 1.8백만톤이어야 한다”고 지시할 때, 이 목표를 황해도가 달성할 수 있을 지의 여부는 불문하고라도, 그 목표의 근거가 그 지방 현지에서 수집된 정보에 의존한 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다.<sup>(3)</sup> 극단의 중앙집권체제하에서도 지방정부의 정보수집과 처리의 역할을 경시할 수는 없다는 말이다.

둘째로 북한과 같은 중앙집권체제도 군중동원을 위해서 지방정부에 의존해야만 한다. 지방정부는 중앙정부의 정책결정과 집행에 필요한 지지(support)를 동원하여 체제의 전체적인 능력(capacity)의 증가를 도모하는 것이다.

셋째는 북한 지방정부의 역할 중 가장 취약한 부분으로 인민의 이익표출(interest articulation)과 이익집약(interest aggregation)이다. 그러므로 공산주의 체제의 특징을 단적으로 기술하면, 이 체제는 인민의 지지를 적극적으로 동원하면서도, 이러한 동원에 수반될 수 있는 인민의 이익표출과 집약이 정책결정과정에 반영되는 것을 철저히 차단한다는 것이다. 주지하는 대로, 마르크스주의는 계급이익이라는 추상적인 관념 외에 다른 사회집단들의 이익이 상충되며, 그러한 상이한 이익들이 정책결정과정에서 경쟁하여야 한다는 점을 인정하지 않고 있다.

그러므로 북한의 지방정부의 자주성 등은 헌법 등 법규에 명시되어 있기는 하나, 사실상 지방정책결정의 자유권은 미미하며, 중앙결정과정에서 지방의 이익을 반영시킬 수 있는 제도적 장치는 극히 미미하다. 여기에서 언급할 만한 점은, 지방정부가 중앙의 정책결정에 자기의 이익을 반영시키려면 지방정부가 동원할 수 있는 자원(resource)이 있어야 하는 데, 그러한 자원은 크게 세가지로 분류될 수 있겠다. 첫째는 강제력(coercive power)인데, 세계적으로도 중앙정부에서 독립된 지방군대나 경찰력을 보유한 지방정부의 수는 극소하다. 두번째 자원은 경제적인 자원이다. 그러나 아래에 상세히 기술하는 것처럼, 북한은 지방정부의 경제권을 인정하기는 하나, 이것은 국민의 소비생활에 대한 책임을 지방기관에 전하는 정도 밖에는 되지 않는다. 셋째는 지방의 정책결정권에 지대한 영향을 끼치는 인사권인데, 북한체제는 다른 공산주의 국가처럼 모든 인사권이 중앙집권화되어 있으며, 특히 집권 공산당의 수뇌부가 이를 철저히 통제하고 있다.

그러므로 간단히 북한정책결정과정 내의 지방의 역할을 요약하면, 지방정부는 정보수집과 군중동원하는 정도에서 그치며, 중앙정책결정과정에서 지방 특

---

(3) 『김일성전집』, Vol. 36, p. 337.

유의 이익을 반영시킬 수 있는 기회는 극히 적다는 것이다. 이러한 기회가 한 가지 있다면, 그것은 앞에서 잠깐 언급한 대로 지방의 경제관리부분 뿐이다.

### Ⅲ. 중국의 중앙과 지방관계의 문제점

중국 공산주의 정치제도 하의 정책결정과정에 관하여는 다양한 연구가 되어 왔으며 여러가지 이론적인 논쟁도 많았다. 그 논쟁을 간단하게 기술하면, 먼저 모택동체제하에서 제일 유력했던 모델은 “모택동총사” 모델이다. 이 관점은 전체주의 모델의 변형으로, 모든 중요한 정책은 모택동이 직접 결정하였으며, 중국의 정치엘리트나 관료기구는 모택동의 결정사항을 보좌하거나 집행하는 것으로 이해하였다. 자연히 이 모형은 고위 지도자층의 정책경쟁이나 권력투쟁을 과소평가하는 경향이 있었다. 그러나 문화혁명에 나타난 고위층의 정책과 권력의 대립은 모택동총사모델의 한계성을 적나라하게 노출시켰다. 더우기 모택동 사후의 각 파벌간의 투쟁은 모택동 생존시의 엘리트간의 분열이나 갈등이 없었던 것이 아니라, 단지 표면으로 드러나지 못하였던 것 뿐인 것을 실증하고 있다.

그래서 중국 문화혁명이후에, 미국의 중국 전문가들은 모택동하에서도 많은 갈등과 모순 그리고 이익의 대립이 존재했다는 것을 절감하고, 이러한 현상을 설명할 수 있는 모델을 모색하였는데 많은 학자들이 파벌모델을 택하였다. 파벌모델은 처음에는 국민당 자료를 써서 중국인민군대체제를 연구하던 William Whitson이 중국의 인민군대는 중국내란 중 5개의 野戰軍으로 조직되었으며 이 야전군조직이 1949년 이후에 군대내의 파벌의 근간이 되었다는 주장에서 기원되었다(William Whitson, 1973). 그 후 1920-30년대의 국민당정치를 연구하던 Andrew Nathan이 일본청치의 파벌특징을 도입하여 중국정치에 사용함으로써 “파벌”이라는 관점이 하나의 모델로 등장하였다 (Andrew Nathan, 1973: 34-66). 그리고 문화혁명이후 엘리트계층부터 사회전반에 이르기까지 중국의 권력투쟁이 분석의 초점이 되면서, 파벌개념이 중국 고위층 정책과정을 연구하는 데에 보편적으로 사용되어 왔다.

그러나 엄밀한 의미에서 파벌개념은 그 합의를 확대하여 해석하지 않는 한, 중국정치를 설명하는데 크게 도움이 되지 못하였다. 왜냐하면 정책결정과정에서 발생되는 모든 의견의 분기를 파벌이라는 단순한 개념으로 설명할 수 없었기 때문이다. 첫째로 파벌은 개인의 안면관계에서 형성되는 미시적 개념으로서, 이러한 작은 개념으로 중국정치의 거대한 흐름을 설명할 수 없었다. 더우기 파벌형성의 근원이 관료조직 자체였기 때문에 파벌과 각 관료집단과의 구

별이 불분명하였다. 둘째로 파벌개념은 사상적 및 정책적 의견대립에 의하여 생긴 정치집단을 설명하는 데는 역부족이었다. 물론 그 이유는 파벌모형은 파벌간의 권력투쟁에 초점을 맞추는 것으로, 정치지도자의 변화에 수반되었던 정책방향의 전환을 설명할 수 없었기 때문이다.

따라서 파벌개념은 관료조직간의 경쟁이나 정책상의 대립 및 엘리트 사이에 존재할 수 있는 의견집단(opinion group)과는 구분되어야 한다. 더욱이 문화혁명 이후에 성립된 다양한 situation group과는 반드시 구별되어야 한다. Situation group은 문화혁명의 수혜자, 피해자, 또 생존자들로 구성된 다양한 이해집단들로 그들의 사상적, 정책적 대결은 문화혁명 이후 중국정치의 주류를 형성하여 왔다(Lee, Hong-Yung, 1991).

그리고 지난 십년 이상 계속되어온 개혁의 결과로, 중국의 정책결정과정에 변화가 있었을 것이라는 점에는 의심할 여지가 없겠다. 그러나 개혁과 개방으로 변화된 중국정책결정과정을 어떻게 이해하는가에 대해서는 아직도 합의점에 도달하지 못하고 있다. 단지 현재 가장 널리 쓰여지는 개념이 있다면, 그것은 "Fragmented authoritarian model"이라고 하겠다(Kenneth Lieberthal, David Lampton, 1992).

이 모델의 출발점은 정책결정 및 집행과정에는 다양한 당정기관이 참여하는데, 이들의 의견조정은 협상과 타협으로 이루어진다는 점에 있다. 이와같은 관료집단의 보다 적극적인 정치참여는 이전처럼 모택동과 같은 강력한 지도자의 부재 뿐 아니라, 정책결정의 기준이 되었던 이데올로기의 약화에 기인한다. 더욱이 지난 십여년간의 개혁의 목표가 정책결정에 관한 분권임을 공식화하였으므로, 하급기관의 인적, 물적 자원이 이전에 비하여 크게 증가한 데도 기인한다.

Fragmented authoritarian 모델은 현재의 중국체제에서 아직도 중앙 정부가 강력한 통제권을 행사하고 있음을 인정하나, 그 통제방법이 이전처럼 행정명령식이 아니고 향상된 중앙의 정보수집능력에 기초한 보다 합리적인 조정방식이라는 것이다. 그리고 이 모델의 초점은 지방기관들이 그들의 의사와 이익을 정책결정과정에 반영시키는 면에 둔다. 그러나 이 모형은 지방 자치권이 헌법 등으로 보장된 민주제도와는 거리가 멀고, 관료기관들이 서로 평등하기 보다는 위계적인(hierachical) 관계로 연결된 구조적인 측면이 있음을 그 특징으로 하고 있다. 따라서 이 모형은 전체주의 제도가 경제적 효율성을 위하여 권위주의 체제로 변해가는 과정에서 나타나는 현상을 강조하고 있다. 아래에서 다루는 것처럼, 북한의 중앙과 지방의 관계도 경제개혁이 시도되면 중국의 fragmented authoritarian 모델에 유사하여질 가능성이 높다.

이상이 중국정치의 변화해가는 정책결정 및 집행과정에 관한 이론적 논쟁이나, 이러한 논쟁은 사실 중국정치체제에 관한 보다 더 광범위한 논쟁을 배경으로 하여 이해되어야 마땅하다. 근본적인 체제문제란 바로 집단화된 중국농촌(이전의 인민공사나 그의 일부인 촌락)과 국가와의 관계를 어떻게 평가하는가에 관한 것이다. 이 문제에 대하여는 두 가지의 근본적으로 다른 견해들이 대립, 상충되어 왔다.

그 첫번째 견해는 전체주의 관점에 기초를 둔 것으로, 중국 공산당의 1949년 이후 생산수단의 사회화 과정을 중앙정치권력의 사회의 모든 부분의 침투과정으로 보고, 지방관료기구나 농촌밀단조직(인민공사나 그 내부의 생산대까지 포함)을 중앙정부의 말단 행정기관으로 보았다. 그러므로 한 지방과 다른 지방의 접촉은 시장관계를 통한 평등한 교역관계가 아니었을 뿐만 아니라 그 두 지방을 관할하는 상급기관의 명령이나 중재가 없이는 그 지방들간의 직접적인 업무협조도 불가능하였다. 이러한 Pyramid 조직체제는 한 지역단위 내에서 지도자와 구성원들과의 관계에도 적용될 수 있었다. 이것은 중국의 각 단위는 상급기관을 거치지 않고서는 다른 단위와 상통할 수 없으며, 각 단위의 구성원은 자기단위에 직장 뿐아니라 사생활에 필요한 의식주 및 자녀교육 문제까지 의존하였다. 예를 들면, 대학은 그 본연의 업무인 학생교육 뿐만 아니라, 학생의 의식주 및 학교에서 종사하는 교직원과 노동자의 의식주까지 관리하여, 대학이 방대한 후속시설까지 소유, 관리하게 되었다. 그래서 중국의 대학은 그 대학과 관련된 모든 사람들의 필요를 묘지 이외에는 전부 자급자족 할 수 있다는 농담아닌 농담이 나왔던 것이다.

이상적으로 말하면 대중 노선을 실시하여 각 단위내의 모든 중요사항을 구성원들이 모두 참여하여 결정하게 한다는 것이었으나, 실질적으로는 각 단위의 장이—대개 당 제일 서기—그 단위의 모든 중요사항을 결정하였다. 따라서 구성원들이 그들의 단위를 소유하고 관리하는 것이 아니라, 그 반대로 단위가 구성원들을 자기의 소유물처럼 여기기에 이르렀고, 각 단위의 장이 공동체의 이름으로 구성원의 업무 뿐아니라 생활의 모든 면을 좌지우지하게 되었다. 게다가 중국 공산당은 강력한 중앙 집권제식 인사권을 행사함으로, 각 단위의 장은 자기 단위의 이익을 대변하기보다는 자신의 임명권을 가진 상급기관의 의사에 순응하였다. 이와같은 체제의 구조는 군중노선의 주장을 선전문구에 불과하게 만들었으며, 하층기관이나 지방정부의 자의적인 정책결정과정에의 참여의 기회를 소멸시켰다. 또 참여하더라도 그 의미가 전무하게 만들었던 것이다. 자연히 이런 정책결정구조하에서는 지방기관의 참여는 단지 정보수집과 지지동원에 그치고 말았다(Helen Siu, 1989; Lee, Hong-Young, 1991).

두번째 관점은 첫번째의 전체주의 관점과는 반대되는 것으로, Vivienne Shue의 *The Reach of the State*가 주장하는 것과 같이 중국의 정치체제를 별집모양으로 보는 것이다(Vivienne Shue, 1988). Shue 교수는 별집 모형으로 잘 설명되는 중국체제가 오히려 각 단위의 자율권을 많이 행사해 올 수 있게 했다고 주장하는데, 그 주장의 근거는 아무리 약한 자라도 자기 나름 대로 강자와 투쟁할 수 있다는 James Scott의 “약한 자의 무기(Weapons of the Weak)”(James C. Scott, 1985) 가정을 출발점으로 하여, 각 단위가 중앙정부에 대항하여 자기의 이익을 정책결정과 집행과정에 반영시킬 수 있었던 이유는 중앙정부의 통제능력의 한계에 있다는 것이다. 따라서 Shue 교수에 의하면, 지방기관의 간부들은 중앙행정기관의 말단관료라기보다는, 명실공히 각 지방단체의 장으로 그 지방이익을 대표한다는 것이다. 자연히 이 견해는 하향식 명령계통보다는 민의가 밑에서 위로 전달되는 과정을 강조한다. 그러나 Shue 교수 연구의 문제점은 보다 포괄적인 자료를 보기보다는, 지방 특히 시골지역의 자료나 현지조사에만 의존한 데에 있다. 단적으로 말하면, Shue 교수의 주장은 모택동의 군중노선과는 부합되나, 중국체제의 구조를 설명하는 데에는 부족하다. 더욱이 경제개혁으로 도입된 시장제도(market mechanism)의 결과로 중앙의 지방통제가 강화되었다는 Shue 교수의 주장은 사실과는 거리가 멀다.

세번째 관점은, 중앙과 지방관계를 종속관계로 보는 전체주의적 견해와 지방의 자율권을 강조하는 별집모형적 견해의 중간지점에 위치한 것이다(Andrew G. Walder, 1986; Jean C. Oi, 1989). 이 설은 중국정치체제를 Pyramid 모형으로 보고, 각 층의 요점을 차지하고 있는 간부들이 그들의 구조적인 권위를 기반으로 하여 복잡한 patron-client 관계를 형성하였다고 주장한다. 따라서 이 관점은 중국정치를 잘 이해하기 위해서는, 이러한 비공식적 교환관계인 patron-client 관계에 초점을 맞추는 것이 중요하다고 강조한다. 이 설에 따르면 지방간부는 중앙기관의 하수인도 아니고 지방이익을 대표하는 대변인도 아니며, 단지 직위를 이용하여 개인적 이익을 추구하는 무리에 지나지 않는다는 결론에 도달하게 된다. 그러므로 이 이론에 의하면, 공산주의 체제는 사실상 전통적인 인간관계가 계속 지배하는—오히려 공산주의 중앙집권체제에 의해서 강화되어진—사회라는 것이다.

이 세번째 관점은 체제의 구조가 인간에게 끼치는 영향을 극소화하는 한편, 전통적 문화유산의 지속성을 강조하여, 전통적인 patron-client 관계를 약화시키는 일은 시장관계를 도입하는 것 뿐이라고 주장한다. 그러나 이것은 서구의 개인주의 시장관계에 기본을 둔 관점으로, 동아시아의 전통적인 비공식적

인간관계가 시장체제에 적응하여 성취나 능력에 기초한 현대사회조직으로 발전할 수 있다는 것을 인정하지 못하는 문제가 있다.

#### IV. 北韓 中央執權制의 구조와 원인

북한의 정치체제가 극도의 중앙집권제로 된 데에는 여러가지 이유가 있다. 첫째로 한국역사 특히 이조 오백년의 정치풍토가 강한 중앙집권체제였을 뿐 아니라(Gregory Henderson, 1968), 맑스-레닌주의 전통도 민주보다는 집중(centralism)이 더 강조되어 나타났다는 것에는 의심의 여지가 없다. 이러한 중앙집권적 경향은 공산당조직이 정부조직과 병행하며 정부기관의 각계각층에 깊이 침투한 사실에 분명히 나타나 있다. 설사 북한정권의 시초가 민중이 자발적으로 형성한 건국준비위원회의 지방조직에 기인했다고 하더라도(Bruce Cumings, 1981), 중앙정권이 형성되면서 지방기관의 정책결정과정의 참여는 정보수집과 지지동원 정도에서 그치게 되었으며, 지방의 이익을 대표하는 기능은 점차 소멸된 것이 자명하다.

둘째로 북한의 특수한 여건들이 중앙집권화의 경향을 촉진하였다. 첫째로 생산수단의 사유화를 금지하고 집단화·공유화를 한 것은 그러한 자원관리를 사회로부터 국가기관에 이전한 것으로, 사회나 지방조직이 자율권을 주장할 수 있는 물질적 기반을 박탈한 것이다. 더욱이 생산품의 배급제 또 인력의 국가관리제가 노동시장을 대체한 것은 국가를 상대로 자율권을 주장할 수 있는 기본조건을 소멸한 것이다. 두번째로 남북으로 분단된 작은 한반도에서 전쟁이라는 비극은 이러한 북한의 중앙집권적인 경향을 더욱 강화시켰다. 어느 국가라도 전시에는 중앙의 권력을 강화시키는 것이, 중국과 같은 큰 영토위에서 게릴라(guerrilla)전을 하는 경우를 제외하고는 통례다. 남북대치관계로 인해 북한이 항상 국가안보문제에 최대의 중점을 두었던 것은 주지의 사실이다. 이 상황이 북한의 중앙집권화에 박차를 가했다는 사실도 잊지 말아야 하겠다.

긴장된 남북분단상황 속에서, 북한은 중공업위주의 공업화 정책을 선호하였고, 이 정책은 곧바로 강력한 중앙집권적 통제로 연결되었다. 현재 북한에서 추진하는 생활 필수품 등을 생산하는 경공업은 지방기관이 관리하기 쉬우나, 규모가 큰 중공업 특히 군수산업은 중앙집권적 관리를 하게 되는 것이 당연하다. 또 더 나아가서, 북한의 군대는 김일성의 게릴라혁명 전통을 고집하며, 통일을 목적으로 전 사회를 군대화, 기동화한다는 정책을 추구했기 때문에, 정책결정과정에서 지방의 이익을 반영할 수 있는 여건이 조성되지 못했다.

분명한 사실은, 북한정책결정권의 중앙집권화는 중앙과 지방의 관계에서가

아니고 중앙정부내에서 발생하였다. 주지의 사실처럼, 초창기 북한정권은 해방전 여러 다른 지역에 근거를 두었던 다양한 파벌세력의 연합체였으며, 김일성은 이 집단들의 공동분모로서 추대되었었다. 그러나 근 50년간의 독재를 하는 동안, 김일성은 점차 모든 권한을 자신의 수중에 넣는 데에 성공하였으며, 현재는 그의 막강한 개인권력을 아들 김정일에게 계승하려 하고 있는 것이다.

실로 김일성이 자신의 잠재적 정적들을 숙청하며 독재정권을 구축해가는 과정을 보면, 그의 능숙한 정치적 권모술수를 볼 수도 있겠다. 그는 한국전쟁 종식 이후 제일 먼저 소련계 세력을 대표하는 허가이를 숙청하였다. 소련파는 김일성의 갑산파나 중국의 연안파와는 달리, 소련계 조선족들이 개인적으로 소련군에 입대, 배치되어 入朝하였기 때문에, 그들 상호간의 동료의식이나 단합심이 약하여, 소련파의 숙청은 쉬웠다(Suh, Dae-Sook, 1970). 그리고 허가이가 조직부장이었으므로, 그의 숙청 후 공산당내를 장악하는 데에 중요한 조직국을 김일성 친위체제로 바꿀 수 있었다.

두번째로 숙청당한 세력은 박현영을 대표로 했던 국내파였다. 남조선노동당을 세력기반으로 했던 국내파 공산당은 한국전쟁 발발시 남쪽의 민중혁명역량을 과장하였다는 정치적 책임과 김일성정권을 전복하려는 음모를 했다는 누명으로 재판을 받아, 박현영은 비밀리에 처형되었고 갑산파에 도전할만했던 정치세력이었던 국내파는 완전히 붕괴되고 말았다.

마지막으로 숙청된 정치세력은 김두봉을 수뇌로 했던 중국 연안파였다. 中共軍은 한국전쟁에 참여하여 북한을 멸망에서 구조하였고 1958년까지 북한에 주둔하였으므로, 연안파의 숙청이 중공지원군의 철수와 거의 같은 시점에 이루어졌다는 것은 우연의 일치가 아니었다.

김일성은 그의 권력장악을 위협할 수 있었던 잠재적 정적들을 이렇게 다 숙청한 후, 당정의 중요직을 대부분 자신에게 그들의 자위를 의존하는 갑산파, 김일성의 친척, 또 몇몇 해방혁명에 참가했던 신진들에게 분배하였다. 이와같이 믿을만한 충성파로 당정기관을 장악한 김일성은 주체사상과 함께 자신의 우상화를 1960년대 초반부터 시작하였다. 이렇게 중앙집권화와 또 중앙정부내에서 김일성 개인으로의 권력의 집중화가 육십년대와 칠십년대에 김일성 우상화와 함께 계속되면서, 김일성 개인과 북한체제의 분별을 거의 불가능하게 만들었다.

권력장악에 성공한 김일성은 1970년대 중반부터 김정일을 자신의 후계자로 만드는 작업을 시작하였다. 이 작업의 핵심은 김정일과 동년배인 전후세력을 당장 각 요직에 배치하는 것이었는데, 이를 위하여 현존하는 관료기관외에 혁명3대 소조를 조직하여 이 조직에 참가하였던 젊은 대학생출신들을 팔십년대

를 거치는 동안 김정일의 친위대로서 각 당정기관에 침투시켜 김정일 체제의 골간을 형성하게 하였다. 이 혁명3대소조의 공식적인 목표는 기술화, 혁명화 였으나, 조직론적으로 보면 중국에서 자주 사용되었던 工作組와 비슷한 것으로 중앙지도자들이 기존의 중앙관료층을 뛰어넘어 직접 하부기관을 통제할 수 있게 하는 중요한 역할을 한다. 3대혁명소조는 상부에서 임명된 인원으로 구성되며 그 본 목적은 기존간부를 지원하는 것이나 실제로는 자주 기존간부를 대체하여 결정을 내리거나, 그들을 자기들의 친신으로 새로 조직하여 소조원의 권력기반으로 만들었다.

이러한 정치적 목적 달성 외에도, 3대혁명소조원의 기관정책결정에의 참여는 체제 자체에도 큰 영향을 끼쳤을 것이다. 기존의 공장 및 지방간부들은 교육 수준이 낮거나 정규교육을 못 받은 혁명세대 간부들로 노년층이라면, 혁명소조원은 전후에 성장한 젊은 층으로 정규 대학교육을 받은, 특히 이공계통을 공부하고 생산직에 종사한 경험이 있는 인물들이다. 이 기술관료층은 김일성이 의존하였던 혁명파와는 다른 정책결정과정과 또 그에 따른 기준을 갖고 있다고 믿는다.<sup>(4)</sup> 그들의 김정일을 향한 충성은 차치하더라도, 이 기술관료들은 사회혁명보다는 경제건설을, 정치사상보다는 성과위주로 정책을 결정할 것이다.

그러나 이들의 보다 과학적이고 현실적인 정책결정의 태도가 지방이나 하층 기관의 이익에 더 민감하다는 것은 아니다. 오히려 이 기술관료들은 하부기관의 이익을 반영할 수 있는 민주적인 정책과정보다는 하부관료들이 상부의 결정을 더 효율적으로 집행하는 데에 중점을 두리라 사료된다. 환원하면, 기술관료층은 그들의 정책결정에 있어서 혁명세대 간부들보다 정보의 중요성을 더욱 절감하고, 지방의 정보수집능력 보강에 노력하리라 믿어진다. 또한 중국의 경우가 명시하듯이, 기술관료층은 체제의 민주화에 관심이 있는 것이 아니라, 단지 그들 정권을 지속하기 위해서는 경제발전이 필요하다는 것을 절감하고 있는 것이다. 따라서 그들은 정치체제의 개혁은 물론 피할 것이고, 그 체제가 위협받지 않는 범위내에서 경제개혁을 시도할 것으로 보인다.

요약하면, 북한의 고도의 중앙집권제 형성과정과 특히 김일성 개인의 권력 장악과 집중과정을 볼 때, 정책결정권은 거의 중앙에서 행사하며, 지방의 역할은 정보수집이나 지지동원에 그쳤던 것으로 생각된다. 중앙정부내에서도 1960년대 이후부터는 김일성세력에 대항하여 다른 정책을 주장할 수 있었던 소련파, 국내파, 그리고 연안파의 숙청으로 인하여, 정책결정과정에서 이의를

---

(4) 중국의 이러한 변화와 그 정치적 의미를 보려면 Lee, Hong-Young, 1991을 참조하라.

제기할 수 있는 조직된 세력이 말살되었다. 물론 이렇게 지도층의 다양성을 제거한 조치는 김일성의 권위를 절대화하고 우상화하는 데 기여하였을 것이다. 아울든, 북한이 지방이나 각 정치사회단체의 제한된 자율권마저도 인정하지 않은 것은 김일성 개인과 그의 사상을 절대화한데서 명백히 나타났다고 하겠다.

## V. 북한체제 구조상 중앙과 지방

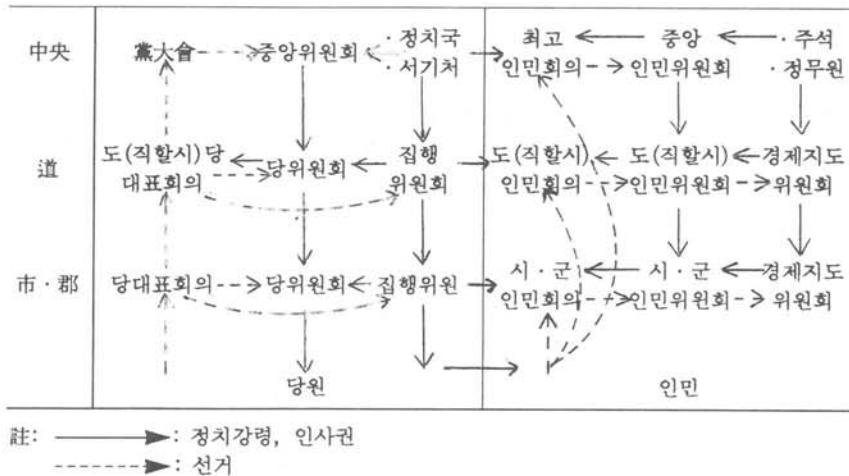
헌법에 명시된 북한의 정치제도는 다른 사회주의 국가들과 별 차이가 없다. 그 구조의 특징은 당과 정부기관이 중앙에서부터 지방까지 병행하며 밀접한 관계를 갖고 있는 것으로, 이 양자간의 권력관계가 현실적으로 어떻게 분배되어 있는지는 중요한 문제이다. 이론적으로는 조선 노동당은 “근로 노동자, 농민 및 인테리”로 구성된 정당이고, 정부기구는 북한의 전 인민을 대표하는 기구이나 실질적으로 두 기관이 대표하는 사회집단은 거의 동일하다(북한연구소, 1983).

당 강령과 헌법의 중요한 차이를 살펴보면, 강령은 김일성의 영도와 그의 주체사상 혁명사상이 노동당의 지도사상이라고 명시적으로 강조하며, 당 운영의 기본방식이 중앙집권적임을 더욱 명확히 하고 있다. “모든 당 조직은 당의 노선과 정책을 무조건 옹호·관철하며, 하급 당 조직은 상급 당 조직의 결정을 의무적으로 집행하여야 한다.”(당강령 12조) 또, 당과 정부와의 관계에 관하여, 헌법은 노동당의 정치적 지도를 헌법상의 의무로 명시하고 있다. “조선 민주주의 인민공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라 현실에 창조적으로 적용한 조선노동당의 주체사상을 자기 활동의 지침으로 삼는다.”(헌법 제3조) 그런데 조선노동당은 김일성이 1926년에 결성한 혁명조직으로, 조선노동당 당원은 당과 수령을 위하여 헌신하는 유일사상 체제로 무장된 당임을 명시함으로, 사실상 김일성과 당의 구분은 불가능하다. 그러므로 전 북조선 인민을 대표하는 국가는 김일성의 사당처럼 규정된 노동당의 정치적 지도를 받게 되어 있는 것이다.

헌법과 당강령에 명시된 북한의 당정 권력구조는 그림 1에 보이는 바와 같이 서로 평행하다(그림 1 참조).

첫째로 당과 정부기구는 중앙과 도·직할시 그리고 시·군의 세 층으로 나누어 진다. 현재 북한은 9개의 도와 평양, 개성, 청진과 남포의 4개의 직할시로 구분되며, 그 밑에는 78개의 시와 군으로 나누어져 있다(북한연구소, 1983: 621).

그림 1. 북한의 黨政 정부체계



둘째로 각 층의 권리기관은 3단계로 구성되어 있는데 예를 들면 노동당은 중앙에 당대회가 있고 이것의 대표기관인 중앙위원회가 있으며 또 중앙위원회 내에 상설기관인 중앙정치국과 서기처가 있다. 중앙 정부기관도 마찬가지로 중앙에 최고 주권기관인 최고인민회의와 그 대표기관인 중앙인민위원회가 있고 또 중앙인민위원회의 상설기관인 국가주석과 정무원이 있다. 북한의 당정 체계가 중국이나 다른 과거의 사회주의 국가들의 체계와 다른 점은, 각 층의 주권기관인 당대표회의와 인민회의의 대표기관인 당위원회와 인민위원회가 있을 뿐 아니라 당집행위원회와 경제지도위원회가 있어 헌법상 주권기관과 행정 기관의 대회관계에서 세 단계를 거치게 되어 있다는 것이다. 이러한 3단계의 분리는 각 층의 주권기관의 집행기관을 감독하는 기능을 약화시키고 직속 상부기관의 郡의 경제지도위원회의 예를 들면 군의 인민대표회의보다는 도의 경제지도 위원회의 감독권을 강화시키는 결과를 가져온다. 환원하면 대표기관으로부터, 집행기관의 독립성을 강화시키기 위함이라고 해석된다.

세째로 각 군의 대표기관은 당원이나 인민이 직접 선거하게 되어 있으나 道 이상의 선거방식은 당과 정부가 서로 다르다. 당의 경우는 도대표회의는 시·군의 대표회의가 또 중앙 당대회는 도대표회의가 각각 간접선거로 선출하는데 반하여, 국가의 최고인민회의나 도인민회의는 인민의 직접선거에 의해 선출된다. 이것은 당이 국가기관보다 더욱 권력집중형이기 때문이라고 볼 수도 있고 인민의 정부기관선거는 후보자 추천을 비롯하여 모든 선거과정을 당이 관장하므로 간접선거할 필요조차도 없기 때문이라고도 해석할 수 있다.

이미 지적한 것처럼 국가기관은 노동당의 강령을 국가정책의 지침으로 삼는다는 것은 헌법에 명문화되어 있다. 이것은 물론 국가기관은 노동당의 정치적 지도를 받는다는 것이다. 그러나 당이 국가기관을 감독하는 데에는 정치적 지도외에도 다른 많은 방법이 있다. 첫째로 레닌주의 당(Leninist Party)은 국가간부 인사권을 Nomenclature라는 방법으로 장악하고 있다. 물론 북한의 인사관리에 관한 자료는 전무하나, 상부기관인 당위원회가 국가기관의 중요한 인사권을 장악했다는 사실은 의심할 필요가 없겠다(이항구, 1988: 73). 좀 모호한 점은 있으나 노동당 강령이 그러한 점을 강조하고 있다.<sup>(5)</sup> 예를 들면 각 층의 당위원회는 “간부대열을 튼튼히 부리고 그들의 후비대를 육성하여 당 역량을 배치하고 당생활을 조직·지도하며 하급 당조직을 강화하고 그들의 활동을 감독한다”고 규정되어 있다. 여기서 간부는 당기관에 종사하는 간부뿐 아니라 국가기관에 종사하는 간부도 포함되었다고 해석하는 것이 타당하다(당강령 32조, 38조).

설사 위의 조항이 당 간부에 제한되어 있다고 하더라도, 당조직은 국가간부 중 당원간부를 당생활을 통하여 관리하고 감독할 권한이 있다. 북한의 노동당원과 전체 국민의 비율은 성년 남자의 경우 약 4대 1 정도로 추측되는데, 이것은 다른 어떤 사회주의 국가의 비율보다 높은 것이다(Lee, Hong-Yung, 1988). 대부분의 국가기관간부들은 물론 당원이며, 당원은 고위간부라고 하더라도 당의 소조에 속하여黨生活을 하게 되어 있다. 따라서 당은 간부당원 관리를 통해서라도 국가기관의 인사권을 독점할 수 있게 되어 있다.

이렇게 상급기관에 집중된 인사권과 당의 Nomenclature 권한 때문에, 지방기관의 자율권은 헌법에 명시된 규정에도 불구하고 상당히 제한되어 있다. 각 층 경제지도위원회의 임원도 헌법상 동급 인민대회에서 부책하게 되어 있으나 그들의 임명, 진급, 또 상벌은 한 급위의 당위원회에서 사실상 결정한다. 따라서 경제지도위원회가 자기 구역의 인민의사를 대표하는 인민대회보다는 상급 당위원회나 집행위원회의 의견에 더욱 민감하리라는 점은 재인급을 요하지 않는다.

헌법은 도(직할시 포함) 및 시·군인민위원회의 권한을 명시하고 있는데, 그들의 자율권이나 정책결정의 범위도 경제분야를 제외하고는 극히 미소하다. 헌법 125조는 지방인민위원회의 권한을 9가지로 명시하는데, 그 중 세조항은 동급 인민위 선거와 회기에 관한 것이고, 나머지 여섯조항은 동급 집행기관 및 하급기관을 감독하는 것인데, 자율권에 관련되는 조항은 “해당 인민회의와

---

(5) 노동당은 당사업의 기본을 사람들과의 사업이라고 규정하는데, 그 의미는 인사권 행사를 당의 혁명노선에 따라 집행한다는 뜻이다.

상급 인민위원회의 경제정책을 위한 대책을 세운다"라는 것 뿐이다.

그리고 지방의 경제지도위원회에도 경제정책에 관한 제한된 자율권 외에 정치적인 자율권은 부여되어 있지 않다. 헌법 130조는 지방경제지도위원회의 임무를 다음과 같이 규정한다. 1) 해당 지방의 모든 행정사업을 조직한다. 2) 해당 인민회의, 인민위원회 및 상급기관의 결정과 지시를 집행한다. 3) 지방의 인민경제 발전계획을 작성하며 그 실행대책을 세운다. 4) 지방예산을 편성하며, 그 집행을 세운다. 5) 해당 지방의 사회질서유지, 국가의 이익보호 및 공민의 권리보장을 위한 대책을 세운다. 6) 하급 행정위원회(경제지도위원회)의 사업을 지도한다. 7) 하급 행정위원회의 그릇된 결정, 지시를 제지한다. 이 7가지 권한 중 중요한 것은 물론 지방의 인민경제발전계획이다.

## VII. 북한 경제관리상 중앙과 지방

북한의 헌법은 중요 생산수단의 소유권을 국가 및 협동단체가 갖고 있다고 규정한다(헌법 제18조). 국가소유는 전인민소유와 같은 것으로, "나라의 모든 자연자원, 중요 공장과 기업소, 항만, 은행, 교통, 운수 및 체신기관"들이 국가소유로 규정되어 있다. 노동자집단의 소유는 "토지 부림짐승, 농기구, 고깃배, 건물 등과 중소공장, 기업소"를 포함한다(헌법 제20조). 그러나 이러한 소유권의 차이는 실제 경제기업관리상의 차이로 직접 반영되지는 않는다. 협동관리소유라 하여 협동단체의 자의로 관리할 수 있는 것은 아니며, 협동소유의 생산품도 국가의 중앙통제계획에 포함될 수 있다. 예를 들어 농촌은 협동조합으로 조직되어 있으나, 협동조합의 생산품은 국가의 중앙경제계획에 포함되어 있어, 법적인 소유권의 구별은 사실상 무의미하다. 농민의 수입도 국가 계획에 의하여 결정된다. 협동조합은 국가가 정한 가격으로 일정한 생산량을 국가에 팔면 생산원가를 제하고 그 잔여분을 각 농가 호수에 각각 기여한 노동량에 따라 분배하는 것이다.<sup>(6)</sup> 따라서 농민은 협동조합의 성원으로 협동조합이 소유한 토지의 공동소유자지만 실질적으로는 국영공업기업의 노동자와 별 차이가 없다.

농촌경제관리는 중앙농업위원회에 직속되어 있는 道 및 市·郡의 농촌관리위원회의 명령계통을 통하여 수직영도식으로 관리되는데, 이 농촌관리위원회와 동급의 경제지도위원회와의 관리는 분명치 않다. 『북한총람』에 의하면 두 기관은 동급기관으로 상호협조관계라고 설명하나, 농촌관리위원회가 지방경

---

(6) 현재 총 생산고의 약 40~45%가 농민에게 배분되어 지는 것으로 알려져 있다. 『북한 40년』, p. 124.

제지도위원회의 산하기관으로서 중앙농업위원회의 쌍중 수직영도를 받는다고도 볼 수 있다(북한연구소, 1983: 250). 어쨌든, 북한의 이러한 수직영도식 체제하에서는 道·郡 단위의 지방기관은 거의 전혀 자기지역의 농업생산에 관여하지 못한다는 결론이 나온다. 특히, 만약 『북한총람』의 해석이 정확하다면, 북한은 중국식이라기 보다 소련식으로 정부기능을 세분화하여 각 분야에서 중앙의 통제를 강화하는 체제를 갖고 있다는 것이다. 이렇게 서로 병행하는 Pyramid 조직체계는 지방기관의 자치권을 약화시키고 중앙의 통제권을 최대화하는 조직제도다. 이런 제도 하에서는 지역기관의 기능은 거의 소멸되며, 세분화된 각 분야에서—중앙의 국가계획위원회, 농업위원회, 또 경공업위원회 등—효과적으로 중앙통제를 실시할 수 있다. 따라서 지방의 기관들은 그 지역의 이익을 대표하기보다는 중앙의 세분화된 기관들의 branch 역할만 수행하게 되므로, 지역주민의 이익이 정책결정과정에 반영될 기회가 줄어지는 것이다. 이러한 이유로 중국의 모택동은 북한과 같은 체제를 피하려고 노력하였다.

공업관리체제도 농촌경제관리체제와 크게 다르지 않다. 우선 북한에서는 모든 공장과 기업소는 그 크기에 따라 등급이 있는데, 3급 이상의 공장과 기업소는 중앙에서 직접 관리하며 그 이하 크기의 공장과 기업소는 도·군의 경제지도위원회가 책임지고 관리하게 되어 있다. 그러나 관리책임의 소재상의 중앙기업과 지방기업의 분류는 중앙의 경제계획이나 지방자치경제계획이 포괄하는 범위와 일치하지 않으므로, 지방관리기업이 전부 지방의 실제적 관리하에 있다고는 볼 수 없다. 오히려 지방이 관리하는 기업소나 공장의 생산·분배 등에 있어서 지방정부의 자율권은 극히 제약되어 있다고 보는 것이 타당하다. 왜냐하면 농촌관리체계에서와 같이, 공업관리체계의 지방기관들에도 많은 충복과 견제, 또 경쟁이 존재한다고 보기 때문이다.

중국정치에서는 이와같이 서로 중복·견제되는 조직체계를 촌아촌아와 티아오티아오 문제라고 한다. 촌아촌아는 지방정부가 그 지역내에 있는 기업소와 공장을 감독하는 것을 의미하며, 티아오티아오는 행정 및 업무상의 수직영도 관계를 의미한다. 실례를 들면, 도농촌경제위원회는 중앙경제위원회의 행정지도를 받는 동시에, 도인민위원회의 업무지도도 함께 받는다는 것이다. 또 정부 내의 기관들로부터 이중지도를 받을 뿐 아니라, 국가기관은 같은 층의 노동당 기관의 지도도 받아야 하는데, 노동당내에도 여러 경제담당 전문기관들이 존재한다. 그러므로 촌아촌아와 티아오티아오 문제는 책임의 소재를 불분명하게 하여, 체계적인 관리체제에 혼선을 야기한다.

북한은 이러한 문제를 해결하려고 몇차례 제한된 범위 내에서나마 개혁을

시도하였다. 북한은 1960년 초에 중앙의 8개 부처를 5개로 줄였으며, 중앙에 집중된 관리권한을 일부 지방에 이양하였다. 이 조치는 1958년에 시작한 지방공업발전계획과 무관하지 않으며, 또 대안관리체제의 도입과도 관계가 있다.

대안관리체제는 김일성이 1961년 대안전기공장 방문시, 그 당시 사용되었던 지배인일인관리체제가 관료주의, 기관본위주의, 또 물자보급 등의 책임소재를 불분명하게 하는 등의 병폐를 유발하고 있다는 지적을 한 데서 비롯하여, 이 문제를 해결하기 위한 방법으로 도입된 체제다.<sup>(7)</sup> 대안체제의 특징은 첫째 당위원회의 공장과 기업소 관리를 강화한 것, 둘째 공장당위의 강화에서 볼 수 있듯이 집단지도체제인 것, 셋째 당위의 공장운영에 있어서 경제논리나 기술의 전문성보다는 정치나 이데올로기를 결정의 기준으로 사용하는 것, 넷째 중앙정부 각 부처의 수직적인 업무적 영도보다는 지방당의 정치적 통제가 강화된 것이다. 그러므로 공장과 기업소가 그 크기에 따라 군이나 시와 같은 행정상의 자격(Status)을 얻어, 각 공장이나 기업소 단위의 당위원회가 도와 특별시 혹은 군당위원회의 지도를 받게 된 것이다. 그러나 이와같은 기업과 공장의 당위원회의 격상이 그 단위의 자율권을 강화하는 결과를 낳지는 못했다. 또 대안체제가 대중노선을 강조하였으나, 실질적으로는 각 단위의 구성원들이 자기 단위의 결정에 참여할 기회를 확대하여 주지 못했다.

상부의 감독기능 측면에서 보면, 지배인일인체제는 세분화된 중앙정부 각 기관이 자기의 업무분야에서 공장에 대한 수직적 업무감독을 하는 것이고, 대안체제는 중앙과 지방당의 정치 및 사상적 통제에 중점을 둔 것이다. 그러나 사실 앞에서 기술한 바와 같이 당의 명령계통은 정부의 체계처럼 업무상 상세히 분할되어 있지는 않으나 정부체계보다 훨씬 중앙집권적이다. 따라서 대안체제는 Franz Schurmann이 중국경우에서 지적한 지방분권모형Ⅱ에 해당한다고 볼 수 있다(Franz Schurmann, 1968: 175-178).

즉 대안체제는 중국의 “당위집단 지도하의 지배인책임제”와 유사하며, 그 도입시기도 중국보다 몇년 후였다는 점이 특기할 만 하다(Schurmann, 1968). 중국의 당위집단지도하의 지배인책임제는 모택동이 중국공장관리체제를 전형적인 소련의 모형으로부터 이탈하여, 경제관리상 정치적·사상적 기준을 강조하며 각 단위의 구성원들의 군중노선에 근거한 정책결정과정의 참여를 확대하려는 의도로 시작되었으나, 사실상 당위 및 그 내부의 당 제일 서기의

(7) 대안관리체제에 관한 가장 체계적인 연구는 이병희, “북한산업관리체계에 관한 연구,” 경희대학원 박사논문, 1990; 김윤환, “북한경제체제의 형성과정,” 정상훈 등 편, 『북한경제의 전개과정』, 서울: 경남대극동문제연구소, 1990.

독재체제로 전락하였다. 자연히 이 기업과 공장의 자율권을 강화하려던 노력은, 1980년대 중국경제개혁의 제 일단계에서 당위원회의 관리권한을 대폭 축소하는 지배인일인체제를 재도입하였다. 아울른 북한의 대안체제는 중국의 체제와 같이 기업 관리의 경제적 효율성을 중대하지도 못했으며, 각 단위의 생활공동체로서의 역할만 다분히 강화시켰다. 계획경제의 근본적인 구조를 유지하면서 관리체제를 당위지도체제로 바꾸었기 때문에, 각 단위는 구성원들의 의식주를 모두 책임지게 되었고, 그 책임의 소재를 당위의 영도에 둘으로써 분명히 하였다. 따라서 대안관리체제하에서 각 단위의 본연의 업무 외에 그 업무수행에 필요한 재료의 구입 및 구성원 생활에 필요한 후방보급문제를 관할하게 된 것이다. 결과적으로 대안체제는 각 단위 구성원의 단위에 대한 의존도를 높혔으며, 각 단위의 책임자들은 구성원들에 대하여 막대한 권력을 갖게 되었다. 이러한 점에서 대안체제는 중국의 당위집단지도하의 지배인책임제와 동일하다.

그러나 중국과 북한의 이 두 체제사이에는 중요한 차이점들이 있다. 첫째로, 전문가들이 紅과 專(red vs. expert)의 문제로 많은 박해를 받은 중국과 달리, 북한은 당위중심관리체제하에서도 계속 생산기술과 전문성의 중요성을 인정하여 왔다. 따라서 북한은 각 분야의 전문가들을 중국보다 정치적으로 훨씬 우대하여 왔다. 이 점은 김일성이 어떤 면에서 소련의 영향을 더 많이 받았거나 혹은 현실주의자였다는 것을 입증한다고 하겠다. 그러나 여기서 잊지 말아야 할 점은 북한에서도 기술자나 기타 업무의 전문가는 정치사상의 지도력을 강조하는 공장당위의 통제하에 그들의 전문지식을 사용하도록 되어있어, 그들의 전문지식이 단지 정치적 목표를 실행하는 도구로 허용되었을 뿐, 정치 목표 자체를 부정하거나 혹은 관리체제를 변화시키지는 못하였다는 것이다.

두번째의 차이점은 북한의 관리체제는 당위영도하에서도 소련처럼 많은 세분화된 역할을 담당하는 조직을 갖고 있었고, 모택동처럼 관료주의와 본 단위 주의의 문제를 과감하게 해결하려고 하지 않았다. 그러나 여기서 주목해야 할 것은 북한의 공장관리체제는 너무나 많은, 기능적으로 세분된 부처를 가지고 있어 표면상으로는 과학적인 것처럼 보이나 내면적으로는 많은 부처간의 업무의 중복 및 협조 등의 난제가 있는 것으로 사료된다는 점이다. 이것은 북한이 중국보다 형식을 더 중시하기 때문이라고 볼 수 있겠다.

세번째 차이점은 중국관리체제는 일찍부터 각 단위의 독립채산제를 강조하고 있다는 것이다. 그러나 독립채산제가 효율적으로 운영될려면 합리적인 가격제도가 선행되어야 하는 데, 가격이 국가기관에 의하여 결정되는 북한의 계획경제하에서 기업 및 공장의 관리수단으로서의 독립채산제의 역할은 사실

상 미미할 것이다(이병희, 1990). 그 이유는 물론 기업이나 공장의 이익은 관리의 효율성 뿐 아니라, 생산에 필요한 재료 및 최종 생산품의 가격에 의해서 결정되기 때문이다. 따라서 북한의 경제관리체제가 중국의 체제보다 더 많은 내적 모순을 지니고 있는 것은 분명하나, 그러한 모순들이 실제로 얼마나 또 어떻게 해결되었는가에 관해서는 자료부족으로 인해 현재는 연구가 불가능하다.

아울든 북한이 소련체제의 특징인 업무를 세분화하여 중앙의 수직영도를 받는 관료적인 조직원칙과, 지방당위를 중심으로 하는 집단지도체제와 정치사상을 강조하는 중국의 군중노선을 혼합하여 사용하고 있는 것은 분명하다. 예를 들면, 기업관리는 공장당위원회를 중심으로 대중노선을 강조하는 대안체제를 기본으로 하나, 국가예산작성과정에서는 계획의 일원화와 세분화를 동시에 요구하여 고도의 중앙집권체제를 유지하고 있는 것이다. 실로 현재 북한의 경제체제는 공산국가경제체제들 중에서도 가장 중앙집권적이다.<sup>(8)</sup> 만약 사회주의 경제체제를 월친스키의 분류방법에 따라 1) 중앙집권적 행정관리모형, 2) 계량계획적 관리모형, 3) 제한적 중앙집권모형, 4) 시장보충 관리모형으로 나눈다면, 북한의 체제는 중앙집권적 행정관리모형에 속한다(김윤환, 1990).

북한은 경제계획의 일원화로 든 계획업무를 중앙계획위원회에서 관리하며, 이 중앙부처 밑에 어떤 지방기관에도 속하지 않은 도, 군 및 중요기업 수준(level)의 계획위원회를 설치하여 중앙계획위원회가 직접 수직적 업무지도를 담당하고 있다. 이러한 북한의 티아오티아오 영도 체제는 계획편성과정에서도 지방정부의 투입이나 영향을 최소한으로 억제하고 있다. 또한 지방계획위원회가 각 지방위원회 내부의 경제담당부서들을 통제한다고 보는 것이 타당하다.

북한의 경제계획의 세분화는 경제의 구체적인 항목들을 공업, 농림, 수산업 등으로 구분하고, 그 각 분야의 생산계획, 기본건설계획, 상품유통계획, 수매계획, 노동계획, 원가계획, 재정계획 등을 수립하는 것을 의미한다.<sup>(9)</sup> 실제로 북한의 세분화는 계획을 과학적으로 세밀하게 수립한다는 것이며, 또 더 나아가서 생산에 필요한 물적 여건 뿐 아니라 측정이 곤란한 사람들의 사상, 의식 수준까지도 고려에 넣어 계획하는 것을 의미한다.

북한의 이러한 경제계획은 보다 과학적으로 보이고, 맹목적인 시장에 의한 조절이 아니라 인간이 경제계획의 중심이 되어 조절한다는 이상적인 면이 있

(8) 『북한경제의 전개과정』, 서울: 경남대 극동문제연구소, 1990.

(9) 민족통일연구원, 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, 국제학술회의 발표논문집, 1991. 10. 28-29.

으나, 실제로는 너무나 많은 문제를 야기시킨다는 점은 재론을 요하지 않는다. 이것은 물론 계획이 상세하면 할수록 지방기관이나 집행기관의 자율권을 제한하게 되며, 예기치 못하였던 요소들이 계획전체에 차질을 야기할 위험이 높아지기 때문이다. 더욱이 경제분야에 관련된 방대한 기구들간의 협조와 조절이 곤란하기 때문에 관료주의 성향만 조장하게 된다. 또한 북한의 경제계획은 각 경제부문간의 불균형과(예를 들면, 경공업과 중공업간의) 각종 내부의 모순과 불균형을(예를 들어, 소비와 축적, 노동력의 분배와 부의 분배 등에 관한) 초래해 왔다. 실로 경제활동이 나날이 복잡해져가는 현대사회에서, 계획경제의 효율적인 운영은 인간의 두뇌로써는 거의 불가능하다. 동구의 한 수학자가 우크라이나의 연간계획을 완벽하게 수립하려면 전 세계 인구가 총동원되어도 천만년이 소요된다고 말했는데, 그 주장이 경제계획의 어려움을 단적으로 보여준 것이라 하겠다(*Economist*, 1988. 4: 3).

이상에서 본 것처럼 북한의 경제체제는 고도의 중앙집권제인데도 불구하고, 북한이 각 도의 독립채산제와 자치경제계획을 강조하는 것은 여기서 특기할 만하다. 예를 들면 지방정부는 “지방의 인민경제 발전계획을 작성하며 그 집행대책”을 세우고 또한 “지방예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다”고, 북한의 헌법이 명시한다.<sup>(10)</sup> 그러나 불행하게도 지방경제와 중앙경제의 관계 및 지방예산의 자율권을 정확히 이해할 수 있을 만한 자료는 전무하다.

여기서 주시하여야 할 점은 북한의 원자재와 동력 또 소비품 등의 결핍문제가 심각하면 할수록, 지방경제의 자치적 계획의 중요성을 더욱 강조한다는 것이다. 일반적으로 사회주의 국가들이 중공업은 중앙이 관리하고 경공업은 각 지방별로 관리하는데, 북한도 일찌기 지방의 소비품 자급자족을 강조하였으며, 중국의 대약진시기엔 김정일까지 모택동의 농촌중심경제 발전전략에 영향을 받아, 군(郡)이 지방종합경제발전의 거점이라 주장하였다.<sup>(11)</sup> 그리고 1980년 이후 북한의 경제상태가 악화되며 소비품의 부족이 격심하여지자, 김일성은 “8월 3일 인민소비품 생산운동”을 시작하였고, 이 운동의 거점을 지방공업으로 정했다. 특히 최근의 김일성의 연설이나 당기관지 『근로자』를 보면, 지방경제를 “지방의 국가경제기관들에 의하여 관리, 운영되어 주로 지방의 원료원천과 지방수요를 대상으로 하여 발전하는 경제이다”라고 정의하며, 지방공업의 중요성을 강조하고 있다.<sup>(12)</sup> 현재 북한의 각 군은 평균 18개의 지방공장을 운영하며, 이들은 연간 5만 7백여 종의 소비품을 생산하고 있다

(10) 조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법, 130조.

(11) 경남대 극동문제연구소, 『북한자료집: 김정일 저작선』, 1991, pp. 1-34.

(12) 『근로자』, 1991년 7월호, pp. 64-69.

고 한다.<sup>(13)</sup>

그러나 이러한 지방공업의 발전이 실제로 어떤 상태인지 또 얼마나 郡(郡) 정부의 경제력을 강화시켰는지는 의심스럽다. 왜냐하면 지방공업은 중앙의 물자공급계획범위 외에 있는 지방의 유휴자재, 인력, 동력을 동원하여 다양한 소비품을 생산하는 것으로<sup>(14)</sup>, 郡은 중앙계획경제의 일부로서 중앙에서 할당한 생산량을 책임져야 하므로, 지방계획에 투입되어지는 원자재, 동력 및 인원은 극히 제한되어 있다고 보는 것이 타당하기 때문이다. 사실 郡정부하의 공업은 대부분 중앙직속공장에서 사용 못하는 폐품이나 그 지역에서 생산될 수 있는 재료를 원자재로 사용하여 “일용잡화, 직물류, 철재류, 가구류, 포장재, 식료품류”의 소비품을 생산하며, 여기에 종사하는 직공수도 “수십만”에 불과하다고 보도된다<sup>(15)</sup>. 따라서 郡정부하의 지방공업은 지방분권제의 한 예라기 보다는, 원자재와 동력 및 소비품 등의 심한 결핍문제를 겪고 있는 북한이 이러한 문제의 책임을 지방정부에 전가하려는 수단이라고 보는 것이 타당하다.

지방예산에 관해서도 동일한 견해가 적용될 수 있다. 한마디로 말하면, 지방예산제는 지방의 자율권을 주기 위해서라기 보다는, 중앙정부의 부담을 줄이고 지방정부로부터 중앙으로 이전되는 금액을 늘리기 위한 방편이라는 것이다. 이와같은 견해의 타당성은 지난 몇 년간의 지방예산의 변화추세에도 잘 나타나 있다(표 1 참조).

표 1에 의하면 도(道) 정부 평균 수입은 증가추세이나, 지출은 상대적으로 감소추세이며 1991년 수치를 보면 절대적으로 지출이 삭감되었다. 이것은 지방공업의 발전으로 지방수입은 증가하였으나, 그 덕은 지방정부가 아닌 중앙

표 1. 각 道의 평균 수입, 지출 및 이전액(단위: 원)

평균	1980	1984	1991
지방수입	307,538,462	314,384,615	323,774,167
지방지출	272,923,077	272,384,615	256,775,833
중앙정부에 이전액	34,615,395	42,000,000	66,998,334

자료: Alexandre Mansourov, "Some Patterns of Regional Development in North Korea," unpublished manuscript, 1992.

(13) 『근로자』, 1990년 10월호.

(14) 『근로자』, 1990년 6월호.

(15) 『근로자』, 1990년 6월호, 10월호.

정부가 보고 있다는 말이다. 이러한 가설은 경제관리 면에서도 북한의 지방정부는 중앙정부의 시책을 집행하는 도구에 불과하다는 의견을 뒷받침하며, 지방이 그들의 자율적인 경제권에 근거하여 중앙의 정책결정과정에 참여하게 되려면 중국과 같은 보다 근본적인 경제개혁이 선행하여야 함을 명시해 준다.

## VII. 결언

정책결정과정에서의 지방과 중앙의 역할은 사례연구(case study) 방법으로 연구하는 것이 가장 이상적이나 북한의 현황에 대한 연구자료는 한 사례를 심도있게 분석하기에 턱없이 부족하다. 따라서 이 논문은 중앙과 지방의 역할을 체제의 구조적 측면에서 분석하려 했다. 분석의 틀은 정책결정과 집행과정에서의 중앙과 지방의 상호작용(interaction)은 정보수집, 지지동원, 그리고 이익표출로 구분되어 분석해야 한다는 전제를 기반으로 했다. 두번째의 가정은 이익의 표출을 위해서는 지방정부가 자기 고유의 역량을 보유하고 있어야 하는데, 그 역량의 근원은 인사권, 무력권과 경제권이라는 것이었다. 그런데 어느 공산체제나 인사권과 무력권은 중앙에 집중되어 있는데다가, 북한은 지난 40년간을 남한과 대치상태에 있었기 때문에 인사권과 무력권의 지방분권은 상상조차 할 수도 없었다. 따라서 정책결정과정에서 지방정부의 이익을 표출할 수 있는 가능성은 경제분야 뿐이었다. 또 사실 사회주의국가의 계획경제는 많은 비능률적인 요소를 내포하고 있기 때문에, 경제 혹은 의식주문제로 인한 체제의 몰락을 막기 위해서라도 지방정부에 적어도 최소한의 경제권을 허락할 수 밖에 없었다. 이러한 이유로 본 논문은 경제관리상 중앙과 지방의 역할에 초점을 두었다.

그러나 북한의 경우, 다른 분야에 비교할 때, 경제분야에서는 지방기관이 자율권을 가지고 있다고 사료되는 것이 사실이나, 지방공업 및 지방경제계획 등이 중앙집권체제의 경직성을 보충하는 정도에 그칠 뿐이다. 그렇지만 북한이 중국처럼 경제의 효율성을 위해 개혁을 시행할 경우, 북한의 지방기관 혹은 지방정부도 정책결정과정에서 자기의 이익을 제한된 범위 내에서나마 반영 시킬 수 있는 어느 정도의 경제권을 획득할 수 있을 것이다.

본 논문은 대중노선이나 김일성의 현지지도 방법이 정책결정과정에 끼치는 영향 또는 의미를 분석하지 않았다. 그 이유는 이러한 지도방법의 이론이나 규범은 실질적인 영향보다는 선전적인 면이 많을 뿐 아니라, 이러한 영도방식도 그것의 구체적인 효과는 구조적인 제한요소내에서 논의되어야 하기 때문이다. 사회과학은 어떤 정권(regime)의 이상적인 목표보다는 개개인의 행동

을 규제하는 중요한 구조적인 측면을 분석하는 데에 기초를 두어야 한다고 믿는다.

### 참고문헌

#### 경남대 극동문제연구소

1991 『북한자료집: 김정일 저작선』, 서울: 경남대 극동문제연구소.

#### 김윤환

1990 “북한경제체제의 형성과정,” 정상훈 외 『북한경제의 전개과정』, 서울: 경남대 극동문제연구소

#### 민족통일연구원

1991 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, 국제학술회의 발표논문집, 10월 28 29일, 서울: 민족통일연구원.

#### 북한연구소

1983 『북한총람』, 서울: 북한연구소.

#### 이병희

1990 “북한산업관리체계에 관한 연구”, 경희대학원 박사학위논문.

#### 이항구

1988 『북한의 현실』, 서울: 신태양사.

#### Allison, Graham T.

1971 *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company.

#### Cumings, Bruce

1981 *The Origins of the Korean War*, Princeton: Princeton University Press.

#### Dae-Sook, Suh

1970 *The Korean Communist Movement: 1918-1948*, Princeton: Princeton University Press.

#### Henderson, Gregory

1968 *The Politics of the Vortex*, Cambridge: Harvard University Press.

#### Hong-Yung, Lee

1988 “Changing Roles of the Communist Parties in China, North Korea and Vietnam: A Historical Perspective,” in Robert Scalapino and Kim Dalchoong, eds., *Asian Communism*, Berkley: University of California Press.

1991 *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, Berkley: University of California Press.

#### Lieberthal, Kenneth and David Lampton

1992 *Bureaucratic Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkley: University of California Press.

#### Nathan, Andrew

1973 “A Factionalism Model for CCP Politics,” *China Quarterly* No. 53 (January-March)

#### Oi, Jean C.

- 1989 *State and Peasant in Contemporary China*, Berkely: University of California Press.
- Paige, Glenn P.  
1968 *The North Korean Decision*, NY: Free Press.
- Scott, James C.  
1985 *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven: Yale University Press.
- Shue, Vivienne  
1988 *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford: Standford University Press.
- Shurmann, Frantz  
1968 *Ideology and Organization*, Berkely: University of California Press.
- Siu, Helen  
1989 *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution*, New Haven: Yale University Press.
- Walder, Andrew G.  
1986 *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkely: University of California Press.
- Whitson, William  
1973 *The Chinese High Command: A History of Communist Military Politics, 1927-71*, NY: Praeger.