

북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로*

임도빈**

안지호***

현 주****

〈目 次〉

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| I. 북한행정 연구의 특수성 | III. 북한 방행정체제: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회 |
| II. 선행연구검토: 북한연구의 아웃사이드 북한 행정연구 | IV. 결론: 북한 지방행정의 이중성 |

〈요 약〉

이 연구는 장차 정부경쟁력을 제고하기 위한 문제의식하에서 북한의 지방행정체제의 현실을 분석적으로 이해하는데 목적이 있다. 특히 지방행정의 대표기관인 지방인민위원회와 협동농장경영위원회의 조직구성과 기능을 중심으로 북한행정체제를 분석한다. 지방인민위원회와 협동농장경영위원회의 구성과 기능을 구체적으로 연구하기 위해 관료 출신 북한이탈주민들과의 면접을 활용하여 북한 지방행정에 관한 자료의 제한된 접근성을 보완하고자 하였다. 또한 이 연구는 북한의 지방행정 기관내에 구성된 당조직의 구조와 기능을 다루고 있다. 이러한 행정조직 내의 당조직 연구를 통해 통제위주로 작동하고 있음을 알 수 있다. 결국 이 연구에서 연구자는 북한 지방행정 조직의 구성을 통해 북한행정의 일반성을, 행정조직내의 당조직의 구성과 역할을 통해 특수성을 보여주하고자 하였다.

【주제어: 정부경쟁력, 북한의 지방행정, 비교행정, 지방인민위원회, 협동농장경영위원회】

* 본 논문의 수행을 위해 2014년 서울대학교 행정대학원 조직진단평가센터의 지원을 받았음. 또한 부분적으로는 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2014S1A3A2044898)

** 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소장(tobin@snu.ac.kr)

*** 대통령직속 통일준비위원회 전문관(braudel2@snu.ac.kr)

**** 경기대학교 스포츠건강과학연구소 연구원(hyu1003@snu.ac.kr)

논문접수일(2015.7.30), 수정일(2015.9.13), 게재확정일(2015.9.29)

I. 북한행정 연구의 특수성

현 정부는 ‘통일은 대박’이라는 슬로건하에 통일에 대한 고민을 하는 것처럼 보인다. 통일준비위원회도 구성되어 나름 다양한 논의를 하고 있다. 그러나 북한행정의 실체가 어떻게 작동하는지와 같은 기본적인 연구조차 부족하다. 법치주의가 확립되어 있지 않은 북한사회에서 베버가 말하는 근대적 관료제와 근대적 행정은 존재하지 않는다고 봐도 과언이 아닐 것이다. 중앙에서는 절대자의 말이 곧 법이어서 지시사항을 받아 적는데 급급한 것 같다. 그렇다면, 일반 북한주민에 접하는 일상적인 행정은 어떤 것일까를 이해할 필요가 있다. 따라서 북한행정에 대한 연구는 실생활로서 행정이 어떻게 조직되고 운영되고 있는가를 살펴볼 필요가 있다.

주민과 가장 밀접한 지방행정이 어떻게 작동하느냐에 따라 그 국가사회에서 정부의 역할이 달라진다. 즉, 정부의 경쟁력은 중앙정부의 정책결정력도 중요하지만 지방행정의 집행력에 의해서 좌우된다(알프레드_임도빈, 2012). 북한의 행정연구는 방법론적으로 두 행정체제의 차이점과 공통성을 보는 비교행정연구에 속한다.

비교행정론 시각에서 우리에게 낯선 북한의 행정현상을 제대로 이해 할 수 있기 위해서 행정현상을 읽어 낼 수 있는 일정한 해석의 틀이 필요하다. 이에 북한행정을 이해하는 해석체계를 구성하는데에는 많은 제약점이 있다.

우선, 북한행정에 대한 연구가 부족한 것은 실증주의를 기반으로 하는 한국행정학의 전통에 비춰볼 때, 정보가 절대적으로 부족하기 때문이다. 이를 위해 연구자는 북한행정에 대한 정보를 얻기 위해 통일부 북한자료센터의 1차 문헌, 국내연구자들의 연구 문헌들을 검토하였다. 그러나 많은 연구들은 이와 같은 자료제약으로 한발짝 나가기 어려운 상황에 있다. 따라서 관료 출신 북한이탈주민들과의 면접을 통해 북한 지방 행정조직의 구성과 기능을 중심으로 다양한 정보를 수집하였다. 문서화된 정보가 부족하기 때문에 실제 북한에서 생활한 사람들로부터 정보를 얻는 것이 중요하다.

연구 초기에는 연구자는 면접자를 확보하는데 많은 어려움이 있었다. 북한의 관료는 기득권층에 속하기 때문에 탈북한 사람이 많지 않기 때문이다. 소수인 관료출신도 솔직한 답을 끌어내기 어렵다. 하지만 시간이 지나면서 면접자와의 라포형성을 통해 질적 연구를 수행하는데 충분한 면접자 수를 확보할 수 있었다.¹⁾ 아래는 면접자에 대한 정보를 표로 정리한 것이다.

1) Polkinghorne에 따르면 연구자가 현상을 직접 경험한 5명에서 25명의 개인들과 면접할 것을 권하고 있다(Polkinghorne, 1995: 5-23).

〈표 1〉 면접대상자

면담자	북한에서 주요경력	면접시간
면접자1	지방인민위원회 근무	130분
면접자2	중학교 교사	80분
면접자3	기업소 지배인	150분
면접자4	지방인민위원회 근무	120분
면접자5	외화별이 무역업자	100분
면접자6	관광작업반 비서	120분
면접자7	지방인민위원회 근무	140분
면접자 8	지방인민위원회 근무	90분
면접자 9	협동농장경영위원회 근무	110분
면접자 10	지방인민위원회 근무	120분
면접자 11	협동농장경영위원회 근무	70분
면접자 12	협동농장경영위원회근무	110분
면접자 13	협동경영위원회 근무	80분
면접자 14	지방당위원회근무	120분

둘째, 문헌과 면접을 통해 얻은 자료를 효과적으로 분석하기 위해서는 보다 세련된 개념과 이론이 필요하다. 개념과 분석틀은 자료를 분석 할 수 있는 수단일 뿐만 아니라 사실 정보를 수집하는 도구, 즉 자료용기 역할을 한다. 따라서 자료 가운데 의미 있는 정보와 그렇지 않은 정보를 구분하는 과정에서 일종의 파일체계 역할을 하는 개념과 이론이 없다면 연구자는 자료의 더미에서 헤어날 수 없을 뿐만 아니라 자료들을 제대로 모을 수 없다(Sartori, 1970). 연구자들은 북한의 지방행정 연구를 위해 사회학자 엘리야스(Norbert Elias)는 결합태 개념에 주목하였다. 엘리야스에 따르면 결합태란 인간들의 관계망(Beziehungsgeflechte)이다. 사람들의 관계망인 결합태는 인간의 상호의존이 증가함에 따라 점차 복잡해지는 인간의 관계이다(Borschel, 2010).

이 연구는 결합태 개념을 조직 수준에서 적용하여 북한의 대표적인 지방행정기관인 지방인민위원회와 협동농장경영위원회 조직을 중심으로 이 기관들의 구성과 기능, 이들 기관의 하위조직인 동사무소와 협동농장 관리위원회의 관계를 중심으로 북한의 지방행정을 이해하고자 한다. 또한 연구자는 지방인민위원회와 협동농장경영위원회의 조직 구성과 기능을 통해 북한 지방행정에 대한 거시적 접근 뿐만 아니라 지방행정 조직 안에 구성된 당조직을 연구대상에 포함하고 있다. 사회주의 국가인 북한 행정 조직의 가장 큰 특징 가운데 하나는 행정조직 안에 당조직이 설치되고 이러한 당조직이 지방행정에 있어 중요한 역할을 한다는 점이다. 따라서 지방인민위원회와 협동농장경영위원회 내부의 당조직

인 ‘지방인민위원회 초급당’과 ‘협동농장경영위원회 초급당’ 조직의 구성과 역할에 대해서 기술함으로써 북한 지방행정에 대한 특수성 또한 설명하고자 한다. 요약하면 이 연구는 북한 지방행정의 일반성과 특수성을 이해하기 위해 다음의 내용을 포함한다. 첫째, 북한 지방행정의 대표적인 기관인 지방인민위원회(동사무소 포함)와 협동농장경영위원회(협동농장관리위원회 포함)의 조직구성과 기능을 통해 북한의 지방행정을 이해한다. 둘째, 지방인민위원회와 협동농장경영위원회 내부의 당조직의 구성과 기능을 통해 우리의 행정과 다른 사회주의 국가 행정의 특수성을 이해한다.

II. 선행연구검토 : 북한연구의 아웃사이더 북한 행정연구

북한 행정에 대한 체계적인 연구는 행정학계 보다는 북한 연구를 활발히 진행해온 정치학자들에 의해서이다. 최진욱은 북한의 지방행정 체계(1997), 북한의 인사행정(1999)의 연구 성과를 집대성하여 현대북한행정론(2002)라는 단행본을 발간하였다. 김병로(1999), 이무철(2004), 박영자(2005), 박상익(2007)의 북한지역에 대한 연구, 지방행정기관에 대한 연구와 관료문화에 대한 연구 역시 정치학계의 북한행정연구 성과에 속한다. 그러나 이들 정치학자들의 북한행정 연구는 당조직을 중심으로 연구하여 북한행정 연구는 한계가 있을 수 밖에 없다.

행정학계에서 북한행정 연구는 간헐적으로 진행되어 왔다(민진 2000; 김기욱 2001; 김근세·정용덕, 2002; 이계만 2003; 이승중·김대욱, 2011). 이들 연구는 문헌 중심의 연구이기 때문에 단순히 남북한의 지방행정제도를 비교하거나 서구의 행정이론을 북한행정 연구에 투영하는 수준에 그쳤다. 북한행정에 대한 종합적인 연구는 김병섭·임도빈(2012)에서 시도 되었다. 이 연구는 급변사태시 북한의 행정체제를 어떻게 작동시킬 것인가를 연구한 바 있다. 그러나 최근 북한행정에 대한 연구는 관료 출신 북한이탈주민들과의 면접을 통해 북한 행정에 대한 실재적 정보를 얻을 수 있게 되었다. 한부영(2009), 임도빈·신혜영·안지호(2012)의 연구는 북한이탈주민과의 면접자료를 추가하여 기존의 문헌 연구에서 오는 한계점을 극복하였다. 그러나 이들 연구는 북한의 지방행정을 주로 지방인민위원회 조직을 중심으로 연구하여 농촌지역의 행정조직인 협동농장경영위원회가 배제되었을 뿐 아니라 행정조직내의 당 조직에 대한 연구가 부재하여 북한행정의 특수성 논의가 부재하다. 따라서 이 연구는 협동농장 경영위원회를 추가하여 북한의 지방행정에 대한 이해의 지평을 넓히는 한편 지방행정 조직내의 당조직을 통해 북한 행정의 특수성을 드러

내고자 한다.

Ⅲ. 북한 지방행정체제: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회

1. 북한의 지방행정체제의 기본구조

북한의 지방은 크게 두 지역을 나눌 수 있다. 비교적 도시화 혹은 산업화가 진행된 지역이 있으며 이 지역을 행정구역상 ‘동’으로 부른다.²⁾ 이에 비해 산업화가 상대적으로 덜 진행된 낙후한 농업지역이 있는데 통상 이 지역을 ‘리’라고 한다. 우선 지방인민위원회는 산하의 동사무소 조직을 통해 동지역의 행정을 지도·감독한다. 이에 반해 협동농장경영위원회는 산하의 협동농장(리) 관리위원회를 통해 리지역의 행정을 지도·감독한다.³⁾ 따라서 지방인민위원회-동사무소와 협동농장경영위원회-협동농장관리위원회의 조직과 기능 연구를 통해 우리는 북한의 두 지역(도시화된 지역과 농촌지역)과 지방행정의 큰 그림을 그릴 수 있다. 북한의 지방과 지방행정을 개괄적으로 그림으로 표현한 것이다.

2) 동보다 더욱 산업화 된 지역을 노동자구라고 한다. 노동자구는 공업발전과 함께 급속히 증가한 노동자들의 후방공급사업(주·부식 조달)을 개선하고 국가 관리를 원만히 보장할 목적으로 주민의 400명 이상 성인이고 그들의 65% 이상인 지역이어야 한다. 주로 공업단지, 탄전지대, 광산지역, 염전, 발전소, 임산마을, 어촌, 특수농장 등 인구밀집 주거지역을 중심으로 노동력을 집단적으로 관리하여 생산성과 효율성을 높이기 위해 설치한 구역화 제도로 볼 수 있다. 2011년 말 현재 북한 전역에는 267개의 노동자구가 있다. 노동자구에 있는 ‘노동자구사무소’는 주민행정사업과 함께 후방공급사업을 맡아서 한다. 노동자구의 각도(직할시)·시·군별 현황을 살펴보면, 평양시(10), 평안남도(26), 평안북도(31), 자강도(23), 양강도(67), 황해남도(11), 황해북도(8), 함경남도(35), 강원도(7), 남포특별시(5)등이다. 통일부 통일교육원, 「북한지식사전」, 통일부 통일교육원, 2013, pp. 186-187.

“노동자구에도 동사무소가 있습니다. 거기는 왜 그런가 하면 그 지역에 집중적으로 회사들이 몰려 있습니다, 대한민국도 일반 제조업체가 외곽으로 나가 있듯이 북한도 그러한 지역을 노동자구라고 해요. 거기에 회사들이 몰려 있으니까 세대들이 많은니까 그 만큼 인구가 많잖아요. 주부들이 많고 노인들도 많고. 북한은 주로 부모 자식 따로 살지 않고 가족들이 모여 사니까 그만큼 인구가 많으니까 노동자구에 동사무장이 있고, 동장이 있고 동여맹위원장이고 똑같습니다.”(면담자8. 2014. 4. 14. 면담)

3) 북한의 (시·군)지방인민위원회와 협동농장경영위원회의 기능은 우리의 시·군청과 유사하다고 볼 수 있으며, 리의 행정기관인 협동농장관리위원회는 우리의 읍·면사무소와 동사무소는 우리의 동사무소에 해당한다고 볼 수 있다. 비교행정으로서의 북한지방행정 연구는 우리의 행정체제와 비교하여 북한행정의 특수성과 일반성을 이해하는 것이라고 할 수 있으며 이를 인문학적으로 표현하면 북한의 행정현상을 우리의 행정학적 개념으로 번역하는 것이라 할 수 있다.

〈그림 1〉 북한 지방과 행정의 이해⁴⁾



2. (시·군)지방인민위원회

지방인민위원회는 지방인민회의(지방입법기관) 휴회 중의 지방주권기관인 동시에 행정 기관이다.⁵⁾ 인민위원회는 해당지방의 모든 행정사업을 조직·집행한다. 인민위원회의 주요 사업은 행정사업, 국토관리사업 그리고 발전전망계획 수립이다. 북한에서 행정사업이란 지역 주민들을 관리하는 것을 의미한다. 행정사업은 출생자 등록, 교육, 직업, 노동문제, 주택제공, 보건·복지 문제 등을 포함한다. 따라서 북한의 행정사업은 자본주의 국가의 행정과 크게 다르지 않다⁶⁾. 둘째, 국토관리사업은 지역의 토지, 산림, 강하천, 도로 등을 관리하는 것을 의미한다. 마지막으로 지방인민위원회의 주요사업은 발전전망계획 수립이다. 발전전망계획이란 시·군 주민수의 적정 관리, 지방공업, 도로, 산림 이용 등을 종합적으로 계획하는 것을 의미한다.⁷⁾ 인민위원회회는 지방행정의 주요 사업을 위해(행정사업, 국토관리사업 그리고 발전전망계획) 전문부서를 두고 있다. 전문부서들은 지역의 인구와 특성에 따라 차이가 있지만 노동부, 급양부, 도시경영부, 교육부 등 12-15개의 전문부서가 있고, 부서당 5명 내외의 인원이 근무하고 있다.⁸⁾ 아래 그림은 지방인민위원회의 전문부서 구성을 그림으로 표현한 것이다.

4) 관료출신 북한이탈주민의 면접을 중심으로 연구자가 작성

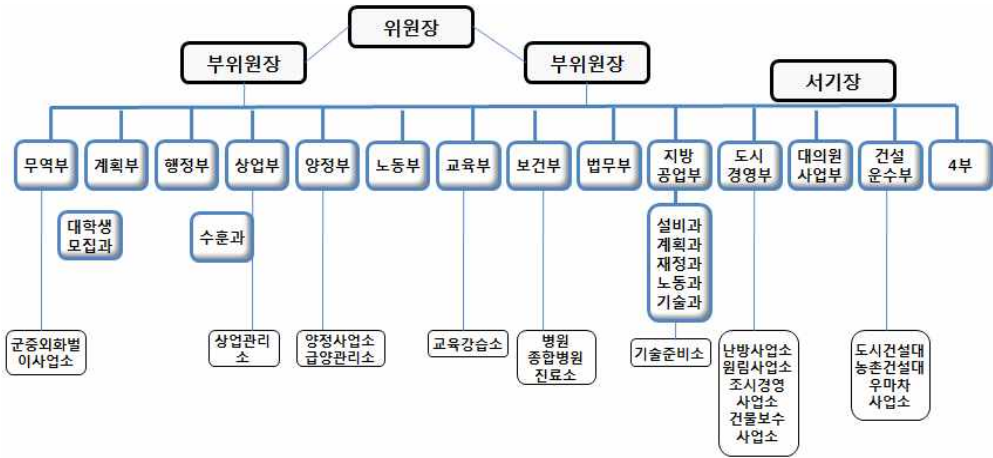
5) 세종연구소, 「북한의 당·국가기구·근대」 한울아카데미, 2011, p. 447.

6) 김일성, 「군인민위원회의 임무와 역할에 대하여」, 조선로동당출판사, 1978, p. 2.

7) 김일성, 「군인민위원회의 임무와 역할에 대하여」, 조선로동당출판사, 1978, pp. 2-3.

8) 최진욱, 「북한행정론」, 명인문화사, 2008, p. 115.

〈그림 2〉 지방인민위원회의 구성과 전문부서⁹⁾



1) 지방인민위원회의 전문부서와 내부 구조

지방인민위원회의 가장 중요한 부서 가운데 하나는 지방공업(관리)부이다. 지방공업부는 인민위원회 산하 기업소(공장)를 지도·통제하는 역할을 수행한다.¹⁰⁾ 전문적인 경제 지도를 위해 지방공업관리부는 내부에 계획과, 노동과, 재정과, 기술과를 두고 있다. 지방공업관리부에는 다른 지방인민위원회의 부서와 같이 부장과 부부장 1명 그리고 각과(계획과, 노동과, 재정과, 기술과)의 과장과 소수의 지도원들로 구성된다.

지방공업부는 부장과 부부장이 1명 있고 설비과에는 과장이 하나 있고, 지도원 하나 있습니다. 인원이 적습니다.(면답자7. 2014. 4. 6. 면답)

북한의 지방행정조직기관은 상업과 급양 행정을 한 부서가 담당하기도 하고 이를 나누어서 담당하기도 한다. 지방인민위원회 상업부는 지방의 전체 상업망을 관리한다. 구체적으로 지방 기업에서 생산된 제품은 인수원을 통해 도·소매 상점으로 나가게 되는데 상업부는 이 과정에 개입하여 가격을 유도하는 역할을 한다. 상업부에서 지방 식당과 같은

9) 연구자들이 북한 관료와의 인터뷰를 중심으로 정리

10) 북한의 지방공업은 지방원료원천을 동원하여 주로 인민소비품에 대한 지방적 수요를 충족시킬 목적으로 창설되고 지방경제기관들에 의하여 지도·관리운영되는 공업으로 정리된다. 북한은 규모에 따라 공장 기업소를 특급, 1급, 2급, 3급 기업소, 도영기업소, 군영공장 등으로 구분하고 있는데 지방인민위원회 공업관리부가 관리하는 공장은 규모가 작은 군영공장이다. 이들 군영공장은 종업원 20-30명 내외의 작은 기업소가 대부분이다. 최신림, "지방공업: 발전과정과 관리제도", 「통일문제연구」 제 30 권, 평화문제연구소, 1998, p. 1.

급양망까지 관리하는 것이 일반적이다. 양정부는 일반적으로 지방의 양정 업무를 수행한다. 인민위원회의 양정부는 산하의 양정사업소¹¹⁾라는 기업소를 가지고 있어서 양정사업소를 중심으로 지방의 양정업무를 담당하고 있다. 양정사업소의 양곡수매원들은 일선 협동농장에 내려가 작황 상태, 수확 판정 업무를 하고 이를 통해 협동농장을 지도·감독한다. 또한 양정부는 시의 급양망에 대한 권한을 가지고 있다. 상업부와 양정부 역시 부장, 부부장 그리고 지도원으로 구성된다.

상업이 관리하는 상업관리소 산하에..... 그 아래 급양관리소가 있습니다. 그런데 급양관리소에서 식당이 속해 있고 상업관리소에는 상점이 있고. 그렇게 하고 양정사업소에 뭐가 있냐고 하면 수매원들이 있습니다. 이 사람들이 각 리를 담당해서 나가가지고 올해 수매 과제가 몇 통이다 그것을 호송하기 위해 양정사업소에 수송대라고 있어..... 수송대는 실어서 양정사업소 까지 운반해서 양정사업소에서 그것을 다 정리해서 배급소 나갈 것은 배급소 나가고 군대에 군량미를 뽑을 것은 뽑습니다.(면답자8. 2014. 4. 14. 면답)

교육부의 경우는 시군에 소재한 고등중학교를 포함한 모든 학교를 관리하는 부서이다. 교원에 대한 인사권은 지방인민위원회 교육부에는 없지만 교육정책 지도와 학교 예산 배정 등과 같은 행정수단을 통해 시군의 학교를 통제한다. 교육부 산하에는 교육강습소가 있어서 지역의 모든 교원들에 대한 재교육을 담당한다.

교육부 밑에는 학교가 있고 그 다음에 교육강습소라는 게 있습니다. 이 사람들이 교원들이 재교육 받는 사람들 실무자들 1년에 한 번씩 강습되어서 단기강습 여기서 조직합니다.(면답자8. 2014. 4. 14. 면답)

도시경영부는 지방공업관리부와 함께 지방인민위원회에서 가장 복잡한 부서이다. 도시경영부 산하에는 도시경영사업소, 난방사업소, 원림사업소, 도로사업소, 건물보수사업소의 4개 사업소가 있다. 난방사업소는 시의 난방을 관리하는 일을 수행하며 원림사업소는 가로수, 공원, 녹지 관리는 물론 나무와 꽃을 생산·공급하는 일을 수행하다. 도로사업소는 시·군의 도로를 관리하는 기능을 맡으며 건물보수사업소는 건물의 유지·보수와 관련된 업무를 수행한다.

11) 양정사업소는 근무하는 노동자가 100명이 넘는 지방인민위원회 산하 기업소 가운데 가장 큰 조직이다.

도시경영부에는 난방사업소, 원림사업소, 도시경영사업소가 있습니다. ... 이 난방사업소란 여기도 안에 들어가 보면 기능은 다 같은데 이 안에도 도로 보수하는 작업반이 다 있고, 꽃을 하는 원림작업반 등 이렇게 다 똑같습니다. 건물보수사업소는 이 사람들은 오직 말 자체로 건물보수 하니까 굴뚝이 무너진 것 다시 쌓아준다든가 난방이 안되는 집의 구들장을 뚫고 쓰러져 가는 집을 다시 보수해 줍니다.(면답자8. 2014. 4. 14. 면답)

건설운수부는 도시와 농촌지역의 주택과 각종 시설의 건설과 수송 업무를 주 업무로 한다. 이를 위해 지방인민위원회 건설운수부는 도시건설대, 농촌건설대라는 기업소를 산하에 두고 있다. 뿐만 아니라 건설운수부 산하에 우마차사업소를 두고 있어 수송 업무를 담당하고 있다. 우마차사업소는 평상시에는 도시의 환경미화 업무를 지원하기 위해 마차를 제공하는 일을 수행한다. 그러나 지방의 운송수단 수요가 증가하는 경우 예를 들면 농산물을 수확하는 시기에는 양정사업소의 수송대만으로 운송수단이 부족하여 건설운수부의 우마차 사업소의 소들을 이용한다.

이 사람들은 건설대상물에 대한 것을 건설합니다. 농촌건설대는 농촌에 필요한 시설을 짓는 거고. 건설운수부에 속해 있는데 우마차 사업소가 시내 오물 반출을 했습니다. 쓰레기를 나르고 그렇게 하고 급하면 xx역에 식량이 들어오면 우마차를 가지고 양정사업소에 동원해서 왜 수송대에서 차가 부족하니까요.(면답자8. 2014. 4. 14. 면답)

보건부는 시·군의 모든 병원, 리(협동농장)의 진료소와 같은 병원시설을 관리하였다. 또한 보건부는 지방 병원에 대한 예산을 맡고 있다. 노동부는 일종의 지방기업소의 인력 업무를 맡고 있다.

노동부는 시·군 기업소의 인력현황 파악을 통해 인력계획을 수립하여 지방 기업소의 인력을 관리하고 신규 노동자를 배치하는 역할을 한다. 또한 고난의 행군 이후 경제가 어려워지면서 증가하고 있는 사회적 노력동원 업무가 주된 업무로 되었다.¹²⁾

계획부는 도(인민위원회)에서 내려온 계획을 산하 지방기업소에 내려 보내고 지방기업소의 수행율을 보고 받고 이를 다시 도 인민위원회 계획국에 보고하는 역할을 통해 지방 기업소를 통제하고 있다. 법무부는 법을 통해 지방 기업소를 검열하는 기능을 수행한다.

12) 이와 관련하여 다음의 논문을 참고할 것. 임도빈·신혜영·안지호, “북한의 지방행정 두텁게 이해하기: 시·군을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 제24권 3호, 2012.

또한 법무부 안에는 수훈과 표창과를 두어 해당 지방기업체와 주민들의 상벌을 담당한다. 지령실은 시·군 인민위원회의의 모든 상황을 파악하여 상급 행정기관인 도 인민위원회에 보고하는 기능을 한다.

계획부는 산하조직이 없고 이사람들은 각 회사 계획지도원들에게 계획을 분할해 주고 도에 주고 도에 것은 아래에 떨구고 결국 이중이 됩니다. 지방관리부에 속하는 계획 쪼개지고 이 사람들도 지방공업과하고 서로 호상 연계가 됩니다. 지방공업부에도 계획과가 있어서 중복되기도 합니다.(면답자7. 2014. 4. 6. 면답).

시군 인민위원회의 무역부는 산하에 군중외화별이사업소를 두고 있어 외화별이 사업을 담당하고 있다. 각 리(협동농장)에는 군중외화별이사업소에서 파견된 수매원들이 나와 있어서 리의 군중외화별이사업을 통제한다. 수매원들은 리(협동농장)에 내려가서 무역과제를 하달한다. 무역과제를 통해 지방 인민위원회 무역부는 주로 고사리, 도라지, 송이버섯과 같은 농산물을 도인민위원회 무역국으로 올려 보낸다. 주로 지역의 특산물(대부분 농산물 또는 해산물임)이 지방인민위원회 무역부가 담당하는 품목이어서 무역부의 역할은 당 조직의 외화별이 기관과 비교해서 상대적으로 작다고 할 수 있다. 지방인민위원회의 대의원사업부는 지방의 대의원 사업을 담당한다.¹³⁾

무역부 밑에는 군중외화별이 사업소가 시마다 하나 있습니다. 인민위원회에서 관할하고 당에는 외화별이 빼고 다합니다. 당에서 하는 것은 지표가 다 있습니다. 송이버섯하고 금, 이거 두 가지가 당에는 하는 지표기 때문에 그 누구도 못 건들입니다. 여기서 (군중외화별이사업소) 하는 것은 산나물을 중심으로 일본으로 수출을 하고 군중외화별이사업소가 어업도 했습니다. 군중외화별이 사업소가 배를 가지고 있습니다.(면답자8. 2014. 4. 14. 면답)

대의원 사업부라는 것이 있습니다. 이게 시·군마다 여기도 (국회)의원이 있는 것처럼 지방에 의원이 있습니다. 여기에 대의원이 있어서 그 대의원 사업을 인민위원회가 맡아서 받습니다.(면답자8. 2014. 4. 14. 면답)

13) 지방인민회의의 임기는 도(직할시)와 시(구역)·군이 모두 4년이다. 지방 인민회의는 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의·승인하고, 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들을 선거 또는 소환하는 등 헌법상 광범위한 권한을 갖고 있으나, 실질적으로 북한의 지방행정체제에서 지방인민회의가 차지하는 역할은 매우 미미하다. 2003년 8월 3일 실시된 지방인민회의대의원선거에서 도(직할시), 시군의 구분없이 총26,650명의 대의원이 선출되었다는 것만 발표하였다. 체제통합연구회, 「북한체제의 이해」, 명인출판사, 2009. pp. 8-9

4부는 쌀¹⁴⁾을 제외한 모든 전시물자와 생산물자를 비축하는 업무를 담당하고 조직이다.

4부가 뭐하는가 하면 전시물자 생산물자 가운데 쌀을 제외하고 나머지 시에는 4부가 있고 부장이 있고 4호 지도원이 있었습니다.(면담자10. 2014. 5. 27. 면담)

마지막으로 시·군 인민위원회에서 독립지도원이 있다. xx시 인민위원회의 경우에는 도시설계감독원이 있었다. 도시설계감독원은 xx시 전체에 개발과 관련한 도시계획 전반에 대한 책임을 지는 사람으로 특성한 부에 속하지 않고 혼자 업무를 처리한다.

2) 지방인민위원회 내의 당조직: 지방인민위원회 초급당

사회주의 국가의 행정조직이 자본주의 국가의 행정조직과의 가장 큰 차이점 가운데 당과 행정조직이 분리되어 있지 않고 융합되어 있다는 것이다. 즉, 행정조직 내에 당 조직을 두고 있다. 북한의 지방인민위원회 역시 조직 안에 당 조직이 구성되어 운영된다. 지방인민위원회에는 100명 정도의 구성원들이 있는데 이들 대부분이 당원이므로 하나의 초급당을 이룬다.¹⁵⁾ 지방인민위원회 초급당은 초급당 비서, 부비서, 세포비서가 지도부를 구성한다. 초급당 비서는 유급비서로 지방인민위원회 당 사업만을 전문적으로 수행하며 지방인민위원회의 모든 당 사업을 책임지고 있다. 부비서는 지방인민위원회의 서기장이 겸직하고 있어 부위원장은 행정업무와 당 사업을 병행하고 있다. 세포비서는 부서의 책임자가 일반적으로 세포비서를 담당하고 있다. 초급당 밑에는 가장 말단의 당 조직인 세포가 있는데 일반적으로 전문부서가 하나의 세포를 이루고 있다. 예를 들어 지방인민위원회 도시경영부는 도시경영세포라는 하나의 세포를 이루고 있고 부장이 세포비서를 겸직하고 있다. 전문부서의 규모가 작은 경우 작은 부서 2-3개를 묶어 하나의 세포로 운영하기도 한다.

우리 있을 때는 서기장이 초급당 비서가 겸임이었다가 초급당 비서가 따로 왔습니다. 초급당 부비서는 서기장이 겸직했습니다. 그 다음에 초급당 위원회는 세포비서들로 구성되었습니다. 이를 쉽게 이해 하려면 부서장이 세포비서를 겸직했다고 할 수 있습

14) 쌀은 지방당위원회 전문부서(2부)가 담당한다.

15) 지방당은 일반적으로 다음과 같이 구성된다. 도·시 및 군 당 위원회-초급당위원회-분급당 위원회-부문당 위원회-당세포로 구성되는데 여기서 최하 기층조직이 당세포이다. 체제통합연구회, 「북한체제의 이해」, 명인출판사, 2009. pp. 16-20.

니다.(면답자10. 2014. 5. 27. 면답)

지방인민위원회 초급당은 토요일 오전에 생활총화학습을 세포별로 진행하고 오후에는 간부경연회에서 지방인민위원회 행정일꾼의 사상학습을 지도·감독한다. 인민위원회 초급당 비서는 지방인민위원회 행정일꾼의 당 사업과 인사에 대한 평가를 할 수 있는 권한이 있어서 막강한 권한을 가지고 있다. 인민위원회 초급당 비서는 정기적으로 지방(시·군) 당위원회 조직부에 해당 인민위원회의 당 사업을 보고한다.

토요일에 도시경영 세포의 7-8명이 xx시 김일성 혁명사상연구실이라는 큰 건물에 갑니다. 그 건물에 방이 얼마나 많은지 모릅니다. 생활총화가 끝나고 거기서 재판소, 농근맹, 직맹 학습도 하고 받기도 하고 다음주 학습과제도 주고 그것이 끝난 다음에 쉬다가 5시부터 간부경연회를 합니다. 거기에 학습 대상인 공장지배인, 초급당 유급 일꾼들인 초급당 비서, 겸직을 하지 않고 자기일 하는 지배인, 기사장까지 다 오는 것입니다.(면답자10. 2014. 5. 27. 면답)

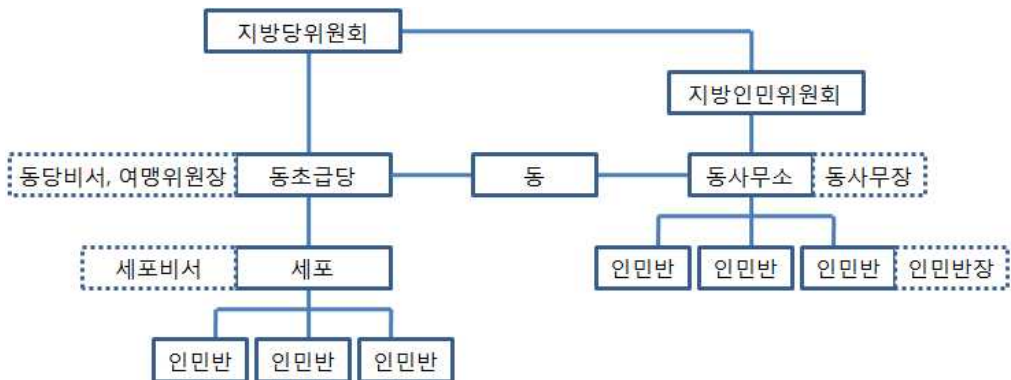
초급당 분기당 생활총화를 해요. 분기에 한 번씩 인민위원회 직원들 당원이니까 분기당 생활총화를 합니다. 초급당 비서는 세포비서를 불러서 자기 밑에 있는 사업을 제대로 하는가 어느 행정일꾼들이 일을 잘하고는 평가합니다. 예를 들면 어느 부서장이 일을 잘 하는가 어느 지도원이 출근도 늦고 낮에도 술을 마시고 다니는가 이것을 다 요해합니다.(면답자10. 2014. 5. 27. 면답)

지방당 위원회 조직부는 조직사업 당조직생활 사상생활에 대한 것 이제처럼 해당 회사 이런데 당위원회가 구성되어 있으니 회사마다 사장이 있고 당비서가 있고 이 사람을 통해 너네 거기서 당원들 중에서 조직생활에서 불성실할 자가 누구냐 이래 가지고 불러 올려서 비판무대 올릴 사람 올려서 다 그렇게 하는 겁니다. 그러니까 해당 당위원회가 없는데가 없습니다. 북한은 작은 회사건 뭐건 제일 작은 세포 단위가 다 있는 것입니다. 거기를 통해서 지방당위원회는 당에서 이 사람에 대한 경제과업수행을 잘하며 당조직생활을 잘 하는가 경제과업수행을 잘하는데 당 조직생활을 불성실하게 한다든가 이런 것을 수시로 보고받아서 처리하는 것을 이런 것을 너네 해당 당조직에서 공장에 있는 당 조직에서 해결 못할 사람을 우리에게 올려 보내라 그리고 이 사람을 당처벌을 엄중경고를 준다건가 당적에서 해임한다는가 이런 문제를 상급당에 문의해서 승인을 받아서 처리하는 겁니다.(면답자14. 2014. 8. 9. 면답)

3) 동의 행정 조직과 당조직

일반적으로 북한의 동은 30-40개의 인민반으로 구성된다. 동사무소에는 사무장이 있어 동의 모든 행정업무를 지도·감독한다. 또한 각 인민반마다 인민반장이 있어 사무장의 행정업무를 지원하고 있다. 동사무소는 인민위원회 행정지도과의 통제를 받는다. 일반적으로 인민위원회의 행정지도과에서 필요한 노력 동원 또는 물품생산을 동사무장에게 지시하면 동사무장은 인민반장에게 인민위원회의 방침을 하달하고 이러한 동원과 물품생산을 지시한다. 대부분의 인민반원이 직업을 가지지 않은 주부와 은퇴한 노인들로 구성되기 때문에 인민반원들은 노력동원이나 물품생산에 투입된다. 가장 말단 행정단위인 동 또한 당 조직이 구성되어 있다. 동은 지방인민위원회와 같은 초급당을 이룬다. 그러나 동사무소 초급당은 지방인민위원회 초급당과 달리 초급당 비서와 부비서로(여맹위원장이) 단순하게 구성된다. 동사무소 초급당 비서는 유급비서로 동의 모든 당 사업을 책임진다. 여맹위원장은 전술하였듯이 인민반의 반원 대부분이 주부들로 구성되어 있기 때문에 동의 여맹사업을 책임지고 있다.¹⁶⁾ 일반적으로 한 개 인민반에 당원수가 많지 않기 때문에 인민반을 몇 개 합쳐서 가장 말단 당 조직인 세포가 조직된다. 해당 인민반장 가운데 한명이 세포비서가 되어 당 사업을 지도·감독한다. 초급당 비서는 지방의 국가보위부, 인민보안성 요원들과 수시로 회의를 하며, 주민들에 대한 생활 감시 및 통제를 한다. 동의 행정조직과 당조직을 정리하면 아래 그림으로 표현할 수 있다.

〈그림 3〉 동의 행정조직과 당조직



16) 모든 동초급당 비서가 유급인 것은 아니다. 큰 동은 유급이지만 작은 동은 무급일 수 있습니다. 동초급당위원회는 몇 개 세포가 모여서 큰 동은 유급이지만 작은 동의 경우에는 유급입니다.(면담자4. 2012. 3. 2. 면담)

밑에는 인민반이 있고 인민반장은 무급이고 거기에는 당원인 노인네들이 있습니다. 그제 몇 개 인민반이 합쳐서 당원수가 얼마 안 되니까 세포를 만들었습니다.(면답자4. 2012. 3. 2. 면답)

동사무소는 동사무장은 인민위원회에서 통제받고 동당 당비서는 시당에서 통제 받습니다. 그러면 시인민위원회는 행정지도과에서 xx시 36개동이 있으면 36개 동사무장을 불러다가 이번에 동사무서에서는 동네 주민 인원수 동호수 한세대 세대가 총 몇세대 인구는 얼마나 유동인구가 얼마나 미화사업을 올해 이 동사무소에서는 봄철위생기간에 뭘을 하자 주민 동원사업까지 있습니다. 시군별로 공사를 벌인다던가 양어장을 건설한다든가 사회적으로 위에서 김정일이가 먹고살기 어려운데 풀먹는 집집승 많이 길러야 풀판조성하러 가는데 동사무소 인력을 동원쁘트라고 저거 회사 일 나가는 사람 때서 공사동원 할 수 없잖습니까. 그러니까 만만하게 마을 동네 전업주부들이 있는데 이들을 동원하는 겁니다.(면답자4. 2012. 3. 2. 면답)

3. 협동농장경영위원회

협동농장화가 거의 마무리 되어 가던 시기인 1960년대 초 북한은 농촌행정업무의 독자성과 중요성이 커지자 농업행정체계가 대폭 개편되었다. 이 개편의 중심에는 군 협동농장경영위원회 설립이 핵심이었다.¹⁷⁾ 기존 인민위원회 산하의 농업관련 기업소(농기계제작소, 관계관리소 등)를 지방인민위원회에서 분리하여 새로 설립된 군 협동농장경영위원회로 옮겼다. 이러한 농업관련 기관을 군협동농장경영위원회에 통합하여 협동농장을 전문적으로 지원하고 통제하는 농업행정체계를 구축하였다.¹⁸⁾ 이러한 군 농업행정의 통합을 통해 군내의 농업생산에서부터 기술, 재정, 자재, 분배에 이르기 까지 종합적인 농업행정 관리체계가 정비되었다. 군의 농업관련 특별행정기관¹⁹⁾이 신설됨에 따라 생산관련

17) 군 협동농장 경영위원회는 군단위로 계획을 세우고 생산, 분배, 교환과 같은 생산과 관련된 제반사업을 총괄적으로 책임지며, 지방산업과 농촌을 연결하고 생산조직 노동력의 배치 및 기술발전 등의 사업까지 담당하는 기본단위로서, 1961년 12월12일 '내각결정 제157호에 의거 군단위 국가농업 지도기관으로 군 협동농장 경영위원회를 설치하였다. 남성욱, 「현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁」, 한올아카데미, 2004. p. 99.

18) 김승준, 「군 협동 농장 경영위원회와 농업 문제」, 조선로동당출판사, 1963, pp. 87-88.

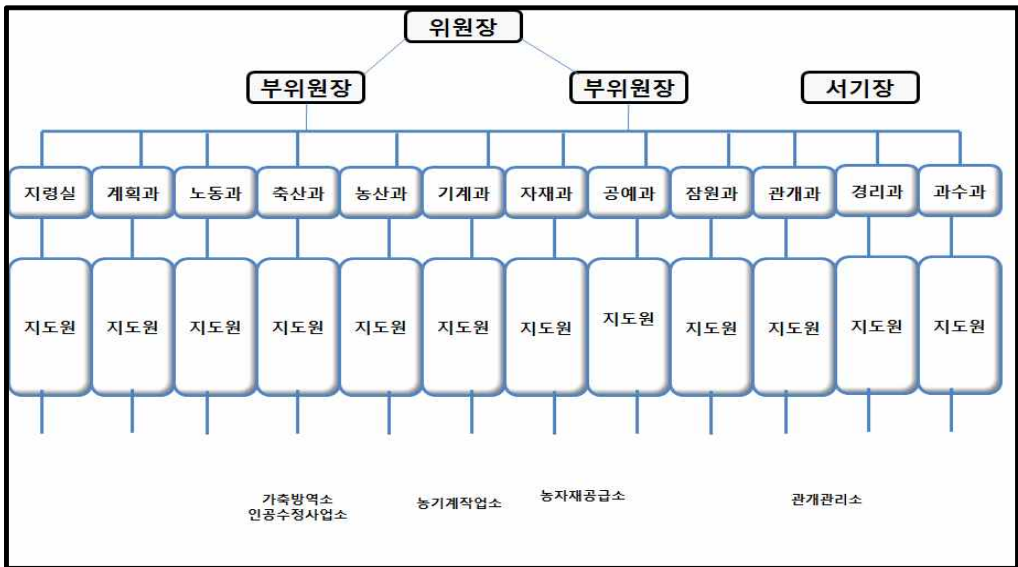
19) 지방행정기관중에는 인민위원회에 속해 있지 않고 중앙부처에 직속으로 속해 있는 행정기관이 있는데, 이들을 특별행정기관이라 한다. 특별행정기관에는 도농촌경리위원회(군협동농장경영위원회), 도지구계획위원회(군국가계획부), 건설위원회, 통계국, 협동수산경리위원회, 지방철도국 등이 있으며, 이 밖에도 국가안전보위국, 인민보안국 역시 중앙 직속기관으로 인민위원회와 독립된 기관이다. 최진욱, 「북한지방행정에서의 당·정관계」 「한국행정학회」, 2000, p. 420.

업무를 담당했던 기존의 농업성은 농업 연구 및 지원 중심의 조직으로 그 기능이 축소되었다. 농업 생산 관련 업무는 도와 군이 담당하여 농업행정이 분권화되었을 뿐만 아니라 전문화를 피하려 하였다.²⁰⁾ 군 협동농장경영위원회는 협동농장 사업을 지도한다.

1) 협동농장 경영위원회의 전문부서와 조직구성

협동농장경영위원회는 산하의 협동농장을 종합적으로 지도·관리하기 위해 전문부서를 두고 있다. 이러한 종합적 지도·관리사업에는 계획, 재정, 기술, 노동과 같은 사업이 포함된다. 이러한 협동농장 지도 사업에 협동농장경영위원회회는 농기계, 농자재 등 농업에 필요한 자재를 제공하는 기능을 수행하고 있다. 협동농장경영위원회의 전문기구를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

〈그림 4〉 협동농장경영위원회의 구성과 전문부서²¹⁾



20) 농업성을 대체하여 신설된 농업위원회는 중앙차원의 농업지도기관으로서 농업전체의 지도를 담당하면서 농업의 장기발전과 관련된 기술적 문제들을 연구하는 기능으로 제한 되었다. 즉 농업위원회는 농업의 기계화, 종자개량, 토지개량에 관련된 중장기 연구사업 등에 주력하면서 이전의 농업성에 비해 그 권한과 기능도 크게 축소되었다. 도 농촌경리위원회의 주요기능은 상부로부터 하달되는 영농계획을 시달하고 이의 집행을 지도·감독하며 관할 구역내의 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소 등의 지도사업 수행 및 농산물 생산판매를 위한 수매사업소와의 계약 체결 및 생필품 계약 공급 등을 담당하는 것 등이다.

21) 연구자들이 북한 관료와의 인터뷰를 중심으로 정리

우선 지령실은 시군의 협동농장과 상급기관인 도농촌경리위원회의 매개 역할을 담당하는 부서이다. 각 협동농장의 지령원이 군협동농장경영위원회 지령실의 (계획)지도원에 게 그날 그날의 협동농장 상황을 보고한다. 협동농장경영위원회의 계획지도원은 협동농장의 지령원으로부터 보고 받은 정보를 종합하여 상부기관인 도 농촌경리위원회에 보고한다.

지령실은 상황을 보고하는 겁니다. 지금 xx시 총 경지 면적이 200만 정보에서 오늘 그 중 논면적 얼마 밭 면적 얼마해서 논에 벼씨 뿌리기 얼마, 밭에는 옥수수 단지 20 몇 정보 이런 식으로 그 다음에 물대기 몇 톤 물 댔습니다. 관계과에서 대라. 이거 다 일일 보고하는 겁니다. 그렇게 때문에 지령실은 밤 늦게 까지 농업협동농장 경영위원회에서 일합니다.(면담자11. 2014. 7. 6. 면담)

협동농장경영위원회의 계획과는 지방인민위원회의 계획부와 동일한 기능을 수행한다. 상급기관인 농업성과 도 농촌 경리위원회로부터 계획이 하달되면 협동농장경영위원회의 계획과는 중앙의 계획을 다시 협동농장경영위원회 산하의 협동농장에 하달한다. 또한 협동농장경영위원회 계획과는 다른 부서인 농산과, 과수과, 축산과 등과 연간생산량에 대해 논의하고 이를 상급기관인 도농촌경영위원회에 보고한다. 협동농장 농장원은 노동의 양과 강도에 따라 분배를 받는다. 이러한 기준을 북한에서는 기준 작업정량 또는 노르마라고 부른다.²²⁾ 협동농장경영위원회 노동과는 농장원들의 기준 작업 정량을 관리하는 부서이다. 노동과는 협동농장 노동자들의 노동을 질과 양을 수치화 하는 작업을 하며 협동농장의 노력에 대한 통제 업무를 수행한다.

노동과는 노력에 대한 통제를 합니다. 이 사람들은 총 농장원이 300세대인데 실제 일하러 나오는 사람이 얼마나, 왜 이거 동원 못 시키냐?" 그 다음에 "너네 그 리에서 중학교 졸업생이 50 명인데 왜 애들이 군대 가고 대학 가고 그 나머지는 일 시켜야 되는 데 아직 일하러 안 나왔더냐? 다 잡아다 빨리 일 시켜라"(,,) 노동과에서 뭘 따지냐 하면 노력의 평가 계산서라는 게 있습니다. 농장원이 하루 나와서 일 했을 때 달구지 가지고 얼마나 거리를 걸음을 옮겼을 때는 이게 노력이 1.0입니다. 트랙터 운전수가 밭갈이를 했을 때 하루에 논을 몇 정보 갈았을 적에 이거는 2.5입니다. 국가 노동 정량이 있어요. 이 점수에 의해서 가을 분배할 적에 2.5 점은 옥수수 몇 키로다. 현금이 얼마다. 이게 다 책정이 되어 있습니다(면담자11. 2014. 7. 6. 면담)

22) 김영운, 「북한 협동농장의 운영 실패와 개편 방향」, 통일경제. 2001, p. 40.

농산과는 협동농장에서 생산된 농산물을 관리하는 부서이다. 농산과의 지도원은 몇 개의 협동농장을 나누어서 담당한다. 농산과는 시·군 전체 몇 개의 리(협동농장)를 농산과의 지도원들이 담당하고 있으며 농산과의 지도원들은 농업대학 출신들로 구성되어 농업에 관한 전문지식을 지니고 있다. 농산과 지도원들은 담당 협동농장에 나가 중앙과 도에서 내려오는 기술지표를 통해 협동농장의 생산을 지도·감독한다. 협동농장경영위원회의 축산과 역시 농산과와 마찬가지로 전문행정일꾼으로 구성되어 있다. 이들 대부분은 농업대학 또는 중앙수의대학을 졸업한 축산전문가들이다. 축산과 지도원들은 주로 협동농장의 축산과 작업반을 지도·감독하는 역할을 한다. 축산과 지도원들은 농산과 지도원들과 마찬가지로 몇 개의 협동농장을 관할하고 담당 협동농장에 나가 당과 상급기관에서 내려온 기술지표를 통해 협동농장의 축산생산을 통제한다. 또한 협동농장의 축산 생산을 지원하기 위해 군협동농장경영위원회 축산과 산하에 수의방역소와 인공사업소, 종난장을 두고 있다. 이들 산하 기관(기업소)에는 10명 내외의 행정일꾼이 근무하고 있다. 또한 지역에 따라 축산과는 축산물 생산이외에도 양어 사업 또는 양봉사업을 추가로 담당하기도 한다. 공예과는 담배의 생산 지도를 감독하는 협동농장경영위원회 부서이다. 협동농장의 공예작업반은 농산작업반, 남새작업반, 축산작업반에 비해 규모는 상대적으로 작다. 그러나 담배는 북한의 대표적인 수출품으로 중요한 외화벌의 수단이기 때문에 중요한 농업생산물이다. 군에는 담배공장이 없기 때문에 협동농장에서 생산된 담배들은 전부 도에 소재한 담배공장으로 운송된다. 1970년대 이후 북한에서 과수생산이 강조됨에 따라 협동농장경영위원회의 과수과의 기능이 중요해 졌다. 그러나 1990년대 북한의 경제난으로 비료생산이 대폭 감소된 이후 협동농장 경영위원회의 과수 업무는 대폭 축소되었다. 협동농장경영위원회의 잠원과는 잠업(누에고치 작업)에 대한 기술지도와 이를 생산하고 관리하는 기능을 한다. 공예작업반과 마찬가지로 잠원작업반 역시 농산작업반과 축산작업반에 비해 상대적으로 작기 때문에 농산과와 축산과에 비해 상대적으로 작은 것일 일반적이다. 따라서 잠원과와 공예과는 과장 없이 2-3명의 지도원으로 구성되는 것이 일반적이다.

농산과는 실제 농사에 대한 지도를 매개 리마다 한 개 지도원들이 한 서너 개 농장씩 담당 지도원들이 있어요. 사람이 맡아 가지고 도는 거죠. 이 농장에 오늘은 갔다가 이를 있다가 자기 담당 담당하는 농장들을 돌면서 실제 위에다 보고하는 숫자하고 맞는 가 이 사람들은 실제 밑에 가서 감독을 하는 겁니다.(면담자11. 2014. 7. 6. 면담)

총체적으로 시군 마다 조금 차이는 나지만 계획과에서 받아온 숫자에서 축산과가 조금 조절을 하는 게 일반적입니다. 총 돼지 100마리에 새끼 생산 300마리 고기 체육

생산이 얼마 알 생산 1300개 이렇게 내려오면 총체적으로 이 안에서 나누는데 이 숫자에서 축산과가 여유를 차고 내려 옵니다. 도에서 받은 숫자에서 협동 농장들이 과제를 100마리인거 너희 110 마리이다. 이렇게 해 가지고 총 계획은 xx시가 100마리 받았는데 이 놈들은 120 마리 가지고 분할해서. 더 썩워야 나중에 적게 생산해도 그 숫자를 100% 맞출 수 있게 됩니다. 축산과는 협동농장들에 있는 계획지도를 통해서 축산 작업반이 생산하는 것을 통제하고 보고 받고 “너네 농장은 제육으로 250 키로” 이 과제를 떨궈 주고 마지막으로 총괄합니다.(면답자12. 2014. 7. 12. 면답)

군협동농장경영위원회 기계과는 농기계의 공급, 수리, 관리를 담당하는 부서이다. 농기계과 산하에는 100명 이상이 근무하는 비교적 규모가 큰 농기계작업소를 두고 있다. 농기계작업소는 농기계 생산, 수리, 관리를 하는 대표적인 농업 기업소이다. 기계과는 농기계 업무 이외에도 농기계에 필요한 기름의 공급과 관리를 담당한다. 협동농장경영위원회의 자재과는 농기계 이외의 농기구와 비료, 농약을 협동농장에 제공하고 이를 관리하는 업무를 수행한다. 또한 자재과 산하에 농자재 공급소를 두어 협동농장에 필요한 농기구인 낫, 쟁기 등을 공급하고 관리하는 업무를 수행한다. 협동농장경영위원회 관계과는 군내의 협동농장에 필요한 농업용수를 관리하고 통제하는 부서이다. 효과적인 농산물 생산을 위해 농업용수 관리가 필요하다. 이를 위해 관개과는 시·군내의 저수지, 발전소 시설 등을 통해 농업용수 공급을 조절하고 있다. 또한 관개과 산하에는 관개관리소를 두어 농업용수 공급에 대한 기술적 지원을 담당하고 있다. 관개관리소는 양수기 관리공을 협동농장에 내려 보내 협동농장의 용수공급의 기술적 책임을 지고 있다.

농기계 수리, 기름 보장 이거를 다 하는 것입니다. 어느 농장에서 트랙터 몇 대 그 다음에 이양기 몇 대 접수 시키면 너네 첫 번째다 두 번째 작업소가 순위를 정합니다. (면답자9. 2014. 5. 6. 면답)

xx군이 농사를 지으려면. 총 xx군 농사 짓는 봄 철에 물 얼마가 필요하다 하면 그 물 확보를 위한 준비가 올 여름부터 해서 그 다음에 농사철이 끝날 때까지 농업 용수 보장을 위해 이 부서가 일을 합니다. 이 사람들이 관개 관리소가 몇호 발전소에서 물을 얼마를 어느 농장을 돌아서 농업용수 물이 xx군 그러면 토지 짓는 면적에 따라서 지역 별로 농업 용수 물이 내려 하천이 다 되어 있어요. 거기서 물을 올렸다 내렸다 하는 물막이 시설이 되 있으니까 리에 있는 농장의 논 면적을 모내기 할 수 있게끔 다 채웠다 하면 내려 보내는 겁니다. “야 너네 이틀 채웠으니까 3일 째는 그 다음 농장에 넘겨라.” 이것을 관개과에서 지시를 합니다. “아 우리 아직 물 못 채웠어요.” “너네

거짓말 하겠느냐. 너네 3일 차인데 왜 못 채우냐. 작년도는 이틀만에 다 채웠는데” 이 사람들이 이런 걸 다 압니다.(면답자9. 2014. 5. 6. 면답)

대부분의 협동농장경영위원회의 부서가 협동농장을 기능적으로 지도·감독하는 역할을 한다면 경리과는 군 협동농장경영위원회 내부를 관리하는 기능을 수행하고 있다. 지역별로 차이가 있기는 하지만 일반적으로 협동농장경영위원회에 일하는 행정일꾼 수는 60-70명 정도이다. 경리과에서는 이들 행정간부들의 노임을 지급하는 업무를 수행한다.

이 사람들은 경영위원회 사람들을 위한 내부에 있는 경리까지 노임을 주고 뭐 이런 것을 합니다.(면답자12. 2014. 7. 12. 면답)

2) 협동농장경영위원회 내의 당조직

60-70명으로 구성된 협동농장경영위원회는 지방인민위원회와 마찬가지로 하나의 초급당을 구성한다. 협동농장경영위원회의 초급당은 초급당 비서, 부비서, 농근맹 (조선농업근로자동맹)²³⁾위원장, 그리고 청년동맹 위원장 등의 유급당원이 협동농장경영위원회 초급당을 지도·감독한다. 이렇듯 지방인민위원회 초급당 조직보다 협동농장경영위원회의 초급당 조직에 유급간부가 많은 원인은 다음과 같다. 지방인민위원회 초급당은 지방인민위원회에서 일하는 내부 조직원만을 대상으로 하지만 협동농장경영위원회 초급당은 조직 내부의 행정일꾼 뿐만 아니라 산하 기업소 당원까지 협동농장경영위원회 초급당에 속한다. 따라서 협동농장경영위원회의 산하기업소 예를 들면 수의방역소, 관개기업소, 인공수정사업소 등의 구성원들 모두 협동농장경영위원회의 초급당에 통제를 받는다.²⁴⁾ 그리고 협동농장경영위원회의 행정일꾼 대부분이 간부이기 때문에 당원이나 협동농장경영위원회 산하 기업소에는 당원이 아닌 노동자들은 자신이 속한 농근맹이나 청년동맹에 가입해서 당사업을 하기 때문에 청년동맹과 농근맹이 협동농장경영위원회의 당 사업에 관여

23) 조선농업근로자동맹은 김일성사회주의청년동맹(청년동맹), 조선직업총동맹(직총), 조선민주여성동맹(여맹)과 함께 북한의 4대 근로단체의 하나로 북한 농민들을 대상으로 조직된 사회단체이다. 농근맹은 농축산 근로자, 농업기관의 사무원 등 기존 회원이었던 협동농장원뿐만 아니라 국영 목장과 농촌 경리에서 직접 복무하는 기관 기업소의 노동자 및 사무원 중에서 노동당원이 아닌 만 30세 이상이 포함된다. 이 분야의 종사자라도 노동당원이면 농근맹 소속이 아니다. 농근맹에 가입된 인원은 130여만 명으로 추정된다. 통일부 통일교육원, 「북한지식사전」, 통일부 통일교육원, 2013, pp. 545-547.

24) 이에 반해 지방인민위원회 전문부서 산하의 기업소(양정사업소, 우마차 사업소, 원림사업소, 난방사업소 등)는 따로 당조직이 구성된다.

한다. 협동농장경영위원회 초급당 밑에는 가장 말단 당조직인 세포가 있다. 협동농장경영위원회의 세포는 일반적으로 전문부서가 하나의 세포를 이루고 있다. 예를 들어 축산과는 하나의 세포를 구성하고 축산과 세포비서는 축산과의 지도원이 담당하고 있다. 또한 협동농장경영위원회 전문부서의 기업소 역시 하나의 세포를 구성한다.

협동농장 경영위원회 초급당에 초급당 비서, 부비서가 있고 이들은 겸직이 아니고 여기에는 당부원 까지 있습니다. 당지도원까지 있고 농근맹위원장, 청년동맹비서 이 사람들이 유급입니다. 이 청년동맹비서는 이 산하에 기업소들이 있잖아요. 가축방역소, 관개관리소, 인공수정사업소, 농자재 관리소 이런데 청년들이 있습니다. 당원들이 아닌. 그래서 청년동맹비서가 있는 것입니다. 여기에는 청년들이 있는데는 초급단체 위원장 아래 기업소는 그렇고 이 사람들을 보는 게 경영위원회 초급당 안에 청년동맹비서가 산하 기업소의 청년들을 다 보는 것이고 산하기간에 농근맹원이 있으니까 초급당에 농근맹위원장이 있습니다(면담자13. 2014. 7. 21. 면담).

인민위원회 초급당은 산하기관하고 상관이 없습니다. 양정사업소의 초급당은 직접적으로 시당위원회 통제를 받습니다. 인민위원회 초급당처럼 인민위원회의 산하기관은 인민위원회초급당과 별개로 되어 있고 농촌경영위원회 초급당은 산하기관까지 다 포함되어 있습니다.(면담자13. 2014. 7. 21. 면담)

협동농장이라면 당비서 부비서 당부원 적위대장 이 사람들이 당위원회를 구성합니다. 그러면 여기에 청년동맹비서가 있어 조직을 통해서 정치적 조직을 통해서 시당위원에서 내려가서 당비서를 통해서 이번에 협동농장 계획을 얼마 했냐 위에서 김정일이 가 염소를 많이 기르고 풀판조성을 많이 하라고 했는데 얼마나 했냐 위에서 김정일이 말씀하시고 지시 이게 제대로 관철되는가 이것을 주로 감독 통제합니다. 그러니까 경제과 업무행도 어느 정도 되었는가 그것도 알아보는 것입니다.(면담자13. 2014. 7. 21. 면담)

3) 협동농장(리)의 행정조직과 당 조직

북한 협동농장의 조직은 협동농장을 관리하는 전문행정일꾼으로 구성된 관리조직과 생산을 전문으로 하는 생산조직으로 나눌 수 있다. 우선 관리조직인 협동농장 관리위원회는 협동농장의 생산계획 이행, 기술지도, 농산물분배, 농장에 필요한 각종 자재 조달 등을 담당하는 감독·통제기구이다. 관리위원회는 1명의 관리위원장과 2명의 부위원장(생산부

위원장과 생활부위원장), 기사장, 부기장, 창고장, 사무장으로 구성되어 협동농장을 종합적으로 관리한다.²⁵⁾ 또한 협동농장 관리위원회에는 협동농장 사무장이 있어 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 연결하는 역할을 담당하고 있다. 협동농장 사무장은 지방인민위원회 소속이면서 협동농장경영위원회에서 근무한다. 사무장은 출생등록, 공민증 발행과 인구통계사업을 담당하고 있다. 협동농장의 생산조직은 작업반과 분조로 구성된다. 작업반과 분조는 농장에서 생산을 담당하고 있다. 작업반은 일반적으로 70-80명으로 구성되며 경우에 따라 100명이 넘는 대형작업반이 있는 곳도 있다. 분조는 보통 10-15명으로 구성된다. 따라서 4-5개의 분조가 1개의 작업반을 구성한다고 할 수 있다. 작업반은 작업반원을 지도 감독하기 위해 작업반장, 통계원, 기술지도원이 있다.

협동농장 사무장이라는 직책이 뭐하는 사람이라면 농장에 일할 나이가 지난 사람들이 있습니다. 농장에서 61세 넘어서 이제는 농장원이 아니고 부양 여기로 말하면 연금대상 그런 노력들을 관리하는 사람들이 있는데 결국 농장에 사는 사람들 공민증, 출생증내는 것, 인구통계사업을 사무장이 맡고 있습니다. 결국 이 사무장은 시인민위원회 행정지도과 소속으로 한쪽 발은 거기다 담그고 받은 농장에 담그고 있는 것입니다.(면답자12. 2014. 7. 12. 면답)

관리부위원장은 출장 전문 다니는 사람입니다. 일체 자재를 가지고 이 사람은 이 아래에 있는 창고에 일체의 영농자재를 물어오고 들어온 자재 중에서 종자를 주고 받고 하는 것은 기사장이 담당합니다. 비료를 기사장이 테스트해서 1작업반에 비료가 얼마 종자가 얼마 창고장에게 출고 전표를 딱 주면 창고장은 출고전표에 맞춰서 작업반장이나 기술지도원들이 달구지나 트랙터 끌고 오면 비료 얼마나 해서 딱 줍니다. 부기장은 농장 전재산을 관리하는 사람으로 부기장은 돈을 기본으로 다 하는 사람입니다. 기사장은 뭐 하는가하면 전문 기술지도를 합니다. 이 사람은 작업반마다 기술지도원이 있는데 이들을 대상으로 기술지도를 합니다.(면답자12. 2014. 7. 12. 면답)

리협동농장관리위원회 밑에 작업반장 통계원, 기술지도원 그 밑에 분조가 있습니다. 분조는 10명에서부터 15명 사이입니다.(면답자12. 2014. 7. 12. 면답)

협동농장 역시 하나의 초급당을 구성한다. 일반적으로 리 초급당이라고 불리우는 협동농장관리위원회의 당조직은 일반적으로 당비서, 당부원, 적위대장 그리고 청년동맹비서로 지도부를 구성한다. 이들 4명은 유급당원이면 전문적으로 당사업만을 담당하고 있다.

25) 김영훈, "북한 농업농촌의 변화: 협동농장을 중심으로", 「포커스」, 12권 제3호, 2010, p. 4.

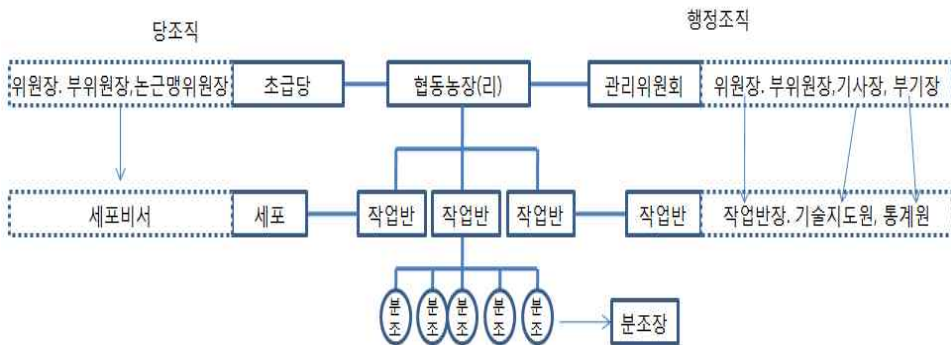
협동농장 초급당 밑에서는 가장 말단의 당 조직인 세포가 있다. 대부분이 구성원이 당원인 협동농장경영위원회와 달리 협동농장의 농장원들은 당원비율이 높지 않다. 따라서 분조보다 상위인 작업반을 중심으로 세포가 구성된다. 작업반 세포에는 세포비서가 있어 세포의 당 사업을 수행한다. 일반적으로 작업반 세포는 유급비서가 아니기 때문에 생산업무와 당 사업을 겸직한다.

분조는 하나의 세포가 아닙니다. 그래서 분조는 세포로 안 되어 있고, 작업반이 세포로 되어 있습니다. 농장들에 있어 큰 작업반의 세포비서가 유급이지만 작은 작업반은 세포가 무급입니다. 농촌은 당원수가 얼마 안 되기 때문에 리 초급당은 여기에 리당비서, 부비서, 당부원, 적위대장 그 다음에 청년동맹비서 이렇게 되어 있습니다.(면담자 13. 2014. 7. 21. 면담)

협동농장 초급당 비서, 부비서, 그 다음에 당부원 즉 당지도원, 그 다음에 적위대장, 농근맹위원장 이 사람 다 유급입니다. 작업반이 하나의 세포입니다. 작업반은 그러기 때문에 작업반장, 세포비서가 있습니다. 농촌은 뭐가 다른가 하면 세포비서라고 해서 전문해서 당사업만을 하지는 않습니다.(면담자13. 2014. 7. 21. 면담)

지금까지 설명한 협동농장의 행정조직과 당조직을 정리하면 아래 그림과 같다.

〈그림 5〉 협동농장(리)의 행정조직과 당조직



IV. 결론: 북한 지방행정의 이중성

전술하였듯이 북한 지방은 크게 협농농장(리)을 중심으로 한 농업지역과 소규모의 지방 기업소가 소재한 동(노동자구) 지역으로 구분할 수 있다. '협농농장 경영위원회-협동농장 관리위원회', '동사무소-지방인민위원회'가 북한지방행정의 주요기구이다. 여기서의 핵심은 지방행정조직과 생산기관과의 관계이다. 지방자립체제의 핵심으로 북한의 시·군은 농업 및 공업과 관련된 필요한 시설과 기술 등 생산 활동을 체계적으로 지도하며 생산물의 수매와 관리, 원료 및 각종 기자재 조달을 실질적으로 책임지고 있다. 이는 시·군이 중앙의 재정지원 없이 지방에서 확보할 수 있는 자재, 설비, 노동력, 기술을 활용하여 시·군 단위로 주민소비품을 자급자족한다는 원칙 하에 운영되고 있다. 이러한 지방행정기관들 간의 관계와 기능은 기본적으로 계서제적으로 되어 있고, 우리의 행정체제의 골격과 크게 다르지 않다. 다만 사회주의 국가의 특성상 시장기능이 매우 제한되어 있어 행정의 기능과 범위가 상대적으로 더 넓을 뿐이다.

그러나 북한지방행정 기관안에 존재하는 당기구에 초점을 맞추어 북한의 행정을 들여다 보면 우리와는 판이한 행정현상들이 나타난다. 지방행정 기관들간의 관계, 행정조직과 생산조직간의 관계는 기본적으로 전문행정지도 또는 기술적인 차원의 성격을 특징으로 하는 반면, 행정조직과 행정조직내의 당조직의 관계는 당생활지도로 불리우며 행정에 대한 당의 우위로 정리될 수 있다. 이는 지방인민위원회 위원장과 지방인민위원회 초급당 비서, 협농농장 경영위원회 위원장과 협동농장 경영위원회 초급당 비서의 관계를 보면 쉽게 이해 할 수 있다.²⁶⁾ 연구자들은 북한 지방행정조직간의 관계를 통해 북한행정의 일반성과 행정조직 내의 당조직을 통해 북한행정의 특수성을 보여주고자 하였다. 상의하달의 메커니즘이 분명하고, 농산물의 생산은 물론 주민의 생활까지 통제하려는 원리가 지배적인 점을 알 수 있다.

그러나 여전히 북한 지방행정의 불투명한 부분이 너무도 많다. 우선 지방행정의 핵심 행위자라고 할 수 있는 지방당위원회가 연구의 대상에서 제외되어 지방당 조직과 행정조직과의 복잡한 상호작용이 기술되지 못했다. 특히 지방당위원회와 지방행정조직을 매개하는 행정조직내의 당조직(지방인민위원회 초급당, 협동농장경영위원회 초급당)을 이 연구에서 다루고 있지만 그 기능과 역할에 대해서 충분한 설명이 부족하다. 따라서 이 연구

26) 시·군 인민위원회 위원장은 시와 군의 행정의 책임자인 반면 시·군 인민위원회 초급당 비서는 시·군 당위원회의 통제를 받는 산하 조직이다. 그러나 인민위원회 위원장과 인민위원회 초급당 비서의 권력관계는 일반적으로 인민위원회 초급당 비서가 우위에 있다. 이는 협동농장경영위원회 위원장과 초급당 비서의 관계에도 해당된다.

는 북한행정의 하드웨어에 해당하는 조직에 관해 설명하고 있지만 이를 움직이게 하는 소프트웨어라고 할 수 있는 인사행정에 대한 내용이 부재하고 있다. 둘째, 도 차원에서 중요한 행정조직인 도인민위원회와 농촌경리위원회 조직에 대한 내용이 부재하여 중앙과 지방의 관계부분이 제외되었다. 셋째, 다채로운 지방행정을 이해하기 위해 협동농장경영위원회 이외의 특별행정기관 조직에 대한 이해가 필수적이다. 마지막으로 지방인민위원회와 협동농장경영위원회의 관계에 대한 연구가 배제되어 있다. 두 조직의 관계는 조직이 담당하는 구체적인 기능을 통해 이해 할 수 있다. 예를 들어 지방의 상업기능을 예를 들면 물건의 생산에서부터 유통과정에서 지방행정조직들이 구체적으로 어떻게 상호작용을 하는지를 통해 실질적인 지방행정을 미시적으로 이해할 수 있다.

참고문헌

- 김근세·정용덕. (2002). 북한 국가관료제의 특성: 북한 국가 행정기구의 변화와 지속성, 「한국정책학회보」, 11(2).
- 김기욱. (2001). 남북한 지방행정의 비교분석 통합방안: 지방에서부터 통일에 대비하자, 「대한지방행정공제회」: 121-129.
- 김병로. (1999). 「북한의 지역자립 체계」, 통일연구원
- 김병섭·임도빈(2012). 「통일한국정부론」, 나남출판사
- 김승준. (1963). 「군 협동 농장 경영위원회와 농업 문제」, 조선로동당출판사.
- 김영운. (2001). 「북한 협동농장의 운영 실태와 개편 방향」, 통일경제.
- 김영훈. (2010). 북한 농업농촌의 변화: 협동농장을 중심으로, 「포커스」, 12(3)
- 김일성. (1978). 「군인민위원회의 임무와 역할에 대하여」, 조선로동당출판사.
- 김중욱. (2007). 북한의 정치변동과 일상의 정치: 김정일체제 이후, 「북한연구학회보」, 11(1): 1-27.
- 남성욱. (2004). 「현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁」, 한올아카데미.
- 민진. (2000). 북한 중앙행정조직의 변천의 분석, 「한국사회와 행정연구」, 11(1): 261-276.
- 박영자. (2005). 북한 지방국가기관의 구조와 운영실태: 중앙권력의 이중통제 지속과 아래로부터의 변화, 「한국정치학회보」, 39(5): 303-325.
- 알프레드_임도빈.(2012). 정부경쟁력(Government competitiveness)의 개념정립. 「행정논총」 50(3): 1~34
- 이계만. (2003). 북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석, 「한국지방자치학회보」, 15(4): 195-210
- 이무철. (2004). 북한의 지역자립 구조와 행정적 분권화의 한계, 통일문제연구 16(1): 169-200

- 이승중·김대욱. (2011). 남북한 지방행정체제의 통합방안. 「행정논총」, 49(2): 267-294
- 임도빈·신혜영·안지호. (2012). 북한의 지방행정 두텁게 이해하기:시·군을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 24(3).
- 체제통합연구회. (2009). 「북한체제의 이해」, 명인출판사.
- 최신림. (1998). 지방공업: 발전과정과 관리제도, 「통일문제연구」, 30, 평화문제연구소.
- 최진욱. (2000). 북한지방행정에서의 당·정관계 「한국행정학회」: 415-428
- 최진욱. (2008). 「북한행정론」, 명인문화사.
- 최진욱. (2008). 「현대북한행정론 제2판」, 서울: 명인문화사.
- 통일부 통일교육원. (2013). 「북한지식사전」, 통일부 통일교육원.
- 한부영. (2009). 통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구, 「한국지방행정연구원」.
- Borschel, Frank(2010) Figurationen und Balancen: Zur Gesellschaftstheorie von Norbert Elias, Berlin. Frank Wuensche Berlin. p. 60
- Polkinghorne, Donald. (1995). Narrative configuration in qualitative analysis, International Journal of Qualitative Studies in Education, Volume 8, Issue 1.
- Sartori, Giovanni. (1964). Concept Misformation in Comparative Politics, The American Political Science Review 64 (4), pp.1033-1053. 김웅진·박찬욱·신윤환 (편), 비교정치강의 1 (1995), 한울아카데미. pp. 55-89.

ABSTRACT

A Study of Local Government in North Korea

Tobin Im, Jiho Ahn & Ju Hyun

This paper investigates North Korean Administration centering on the organization and functions of provincial people's committees and cooperative farm management committees. The researchers interviewed defectors who used to be North Korea officials to address the restricted access to data. The study also deals with the structure and function of the party organization within the local administration of North Korea. This study tries to understand North Korean Administration, which is very different from in capitalist countries, through the study of the party organization within the administrative organization.

Finally, this study tries to generalize North Korean Administration, through the particulars of the constitution and the role of party organizations within administrative organizations.

【Keywords: comparative public administration, local government of North Korea, Organization】