

통일평화연구원 2019 통일기반구축사업 보고서

북한 지방행정 구조에 관한 연구:
시와 군의 비교를 중심으로

한국행정연구소

I. 들어가며¹⁾

사실 북한에서 지방행정은 존재 자체가 강한 비판의 대상이 되었다. 북한의 철학사전은 “지방주의는 민주주의 중앙집권제를 무시하고 당의 혁명적 조직규율과 사상, 의지 및 행동의 통일을 파괴하며 당의 전투력을 약화시키는 반당적, 반혁명적 사상 조류로서 종파주의의 짝이며 그 온상이다.”라고 하고 있다. 기본적으로 북한은 ‘사회정치적 생명체론’을 중심으로 하는 수령중심의 체제이기 때문에 지방행정과 상통하지 않는 면이 강하다. 사회생명체론은 개개인의 육체적 생명은 유한하나 사회정치적 생명은 수령, 당, 대중의 통일체를 이룰 경우 사회정치적 생명체를 통해 영생한다는 주장으로(통일교육원, 2016; 통일부, 2019), 국가가 중앙집권적 지도를 통하여 사람들이 생활을 책임지고 보살피는 것이 사회주의 국가의 우월성이라 것이다(양용진, 1998). 요약하면, 우선 지방행정은 중앙의 정책방향을 전달하고 계획경제를 집행하는 보조적 수단으로 기능하고 있어서, 정치·행정적 자율성이 있다고 보기는 어렵다(최종고, 1996: 135).

그러나 고난의 행군 이후에 중앙당의 통제력 약화로 시와 군의 자율성이 상대적으로 커지고 있다고 봐야 한다. 경제적 차원에서 시와 군은 상대적으로 독립적 기능을 수행한다. 과거 북한은 국가의 생산기능과 관련하여 한국전쟁의 영향으로 생산기능의 분산화 정책을 적극적으로 실시하여 군과 시 단위의 자력갱생을 강조하게 하였다. 그리하여 지방예산제, 독립채산제, 연합기업소 제도를 도입함으로써 지역내 경제적 자립을 위한 경제정책을 실시하였다(박영자, 2007: 419). 이에 따라 최근 북한의 시와 군은 정치, 경제, 행정 구조 측면에서 보다 완결성을 가진 자치단위로 발전하였다(홍민, 2004: 309).

지방행정의 경우에 있어서도 북한의 행정기관은 지방주민들의 경제생활은 물론, 보건, 교육, 문화 등 주민들의 모든 생활에 직접적으로 관여하고 있다. 따라서 북한의 지방행정을 총체적으로 이해하는 것은 북한 주민들의 생활을 이해하는 것과 밀접한 관련이 있다. 특히 북한 지방행정에서 시와 군이 중요한 이유는 북한 사회주의체제의 정치 행정 경제의 특성이 그대로 반영되고 집약된 공간이기 때문이다. 시와 군은 통치를 위한 수령, 당, 행정기구의 직할관리 거점이며 당과 중앙의 독점적 권력이 응축된 단위인 것이다(홍민, 2004: 309). 또한 시와 군은 당과 행정의 말단지도 단위로 당의 노선과 정책을 주민들에게 직접적으로 전달하며 그 집행을 직접 책임지는 일선행정기관이기도 하다(임도빈 신혜영 안지호, 2012). 시와 군은 북한의 정부의 재정적 특징에서도 그 중요성이 부각된다. 북한의 경제를 공식경제, 합법적 사

1) 이 연구에 핵심적인 자문을 제공하여 준 안지호 연구원과 조총희 연구원에게 감사를 표한다.

경제, 비공식 경제로 분류할 때 중앙과 더불어 지방정부가 관할하는 공장·기업소와 협동농장이 공식경제에 해당하는 내각경제를 구성하기 때문이다(임을출, 2017). 즉 지방정부의 생산기관은 국가부문을 구성하는 주요한 재정적 요소가 된다.

통일을 대비하기 위해서 특히 지방행정에 대한 이해는 중요하다. 예를 들어, 통일 이후 북한지역에 지방자치제가 도입되면, 후술하게 될 지방인민회의는 남한의 지방의회로 전환시키고, 지방인민위원회는 지방자치단체로 조직하여야 한다. 이때 조직 내·외적 갈등, 지역간 갈등, 지역간 균형발전이 중요한 관건이 될 것이므로(최진욱, 2000) 북한의 지방행정은 중요한 연구주제가 된다.

II. 사회주의 국가의 지방행정

사회주의 국가에서 행정부에 대한 당의 통제·감독은 일반적인 현상이다. 그러나 북한은 소련 및 중국과 사뭇 다른 특징 또한 보이며 구체적으로는 다음과 같다(조한범, 1997; 양용진, 1998). 구소련 등 사회주의 국가에서는 중앙에서의 당·정관계와 지방에서의 당·정관계가 항상 일치하지는 않았다. 지방에서 당의 영도적 지위가 부인되었던 것은 아니지만, 중앙에 비해 비교적 당적 지도가 약화되는 현상이 나타나기도 했다. 중국도 당위원회 중심의 군중노선을 유지해 왔으나 1980년대 초반이후 정치개혁의 일환으로 당·정 분리가 시도되었다.

먼저, 구소련의 경우 강력한 중앙집권적 행정명령체계가 지방당의 영도적 지위를 침해하는 주된 이유가 되었다. 중앙으로부터 하달된 경제적 목표에 대한 지방당위원회의 부담감은 지방당위원회를 지방행정조직에 의존하도록 하였다. 지방당위원회의 최고정책결정기구에서 상당수를 차지하는 행정관리들이 투표시 당의 의도에 따르지 않았고, 그들의 수장인 행정위원장은 지역 당 제1서기 바로 다음의 실력자로 권위를 인정받고 있었다. 각급 공장·기업소에서는 당의 지도가 거의 유명무실해서 지배인 유일관리제에 의해 운영되기도 하였다.

중국에서 중앙의 당·정분리 노력은 충분한 성과를 거두지 못한 반면에 지방에서는 행정간부 중 공산당원의 비율이 점차 줄어들었고, 심지어 기층조직에서는 당원들이 주요 정책결정기구에서 절반을 차지하지 못하는 경우도 나타났다. 그리고 정부 당위원회의 유급당원제를 폐지하여 무급당원이 당사업을 하도록 하고, 당위원회에 속한 전문부서를 축소하였으며, 당기율검사위원회에서는 당과 관련된 사건만 다루도록 하는 등 당·정분리의 구체적 개혁안이 추진되었다. 이외에도 비당원이 공장이나 기업소의 지배인에 임명되는 일이 증가했으며, 지방선거에서 공산당 후보가 아닌 비당원 후보가 당선되는 경우도 발생했다.

북한의 경우 소련·중국에 비해 당적 지도의 원칙이 철저히 준수되는 편이었으며, 당·정 분리 보다는 당·정 융합 현상이 더욱 두드러지게 나타났다. 예를 들어, 지방당위원회의 책임비서가 지방의 최고책임자였고, 지방인민회 위원장과 지방인민회의 의장을 겸임하였다. 사회주의권의 붕괴 이후 북한은 행정의 전문성·효율성 보다는 사상·이념적 무장을 강조하며, 이에 대한 당의 역할 강화를 강조하고 있다. 예를 들어, 김정일은 사회주의 국가의 실패원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들의 파산으로 파악하였고, 체제위기를 극복하기 위해서는 당의 영도 하에 사상사업이 이루어져야 한다고 강조한 것이다(김정일, 1995; 양용진, 1998).

III. 북한 지방행정의 개관

1. 북한의 지방행정구역

북한의 행정구역은 1945년 해방 당시 6도(평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도, 황해도, 강원도) 9시 89군 810읍·면이었으나, 1952년 12월 행정체계와 행정구역 개편을 통해 도(특별시), 시·군(구), 읍·면·리(동)의 4단계 행정구역 체계 중 면을 폐지하여 도(직할시), 시(구역)·군, 읍·리(동·노동자구)의 3단계 행정구역체계로 개편하고 군 지역을 재분할하였다(통일부 통일연구원, 2009; 최우용·박지현, 2015). 이후 북한은 조선민주주의인민공화국 행정구역법(2008년 10월 2일 채택)에서 행정구역의 구분에 관한 사항을 구체적으로 정하고 있다. 행정구역법 제2조에서 “행정구역은 나라의 영토를 국가관리체계에 따라 구분한 지역단위 또는 그 구획이다. 조선민주주의인민공화국 행정구역은 도(직할시), 시(구역), 군, 리(읍, 노동자구, 동)로 구분한다”고 규정하고 있다. 또한 “각 기관은 노동자, 농민, 지식인을 비롯한 근로인민의 대표들로 구성된다(제3조).”고 밝히고 있다. 현재 북한의 행정구역은 1직할시(평양직할시), 2특별시(나선특별시, 남포특별시), 9도(평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도, 황해남도, 황해북도, 강원도, 자강도, 양강도)로 크게 나눌 수 있다. 하부단위로는 24시, 145군, 37구역, 2구, 5지구, 145읍, 3,230리, 1,135동, 267노동자구가 있다(통계청, 2014; 최우용·박지현, 2015). 시·군 아래에 있는 기초적인 행정구역 중 도시화·산업화를 이룬 도시는 ‘동’으로 분류되고, 낙후한 농업지역은 ‘리’로 구분된다. 이 중에서 북한의 도시등급 기준과 해당 도시는 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한의 도시등급 기준과 해당 도시

도시등급	인구규모	도시형태	비고	해당 도시
1	100만 명 이상	특대 도시	수도	평양
2	50만~100만 명		도 소재지	함흥, 청진
3	20만~50만 명	큰 도시	도 소재지, 시급도시	남포, 원산, 신의주, 단천, 개성, 사리원, 순천, 평성, 해주, 강계, 안주, 덕천, 김책
4	10만~20만	중도시	도 소재지,	나선, 구성, 혜산,

	명		시급도시	정주, 희천, 회령, 신포, 송림, 문천, 만포
5	5만~10만 명		시급도시 또는 군 소재 지	
6	1만~5만 명	작은	군 소재지	
7	1만 명 이하	도시	노동자구	

출처: 홍민(2015).

2. 북한의 지방행정기구의 위상

북한의 행정집행기관은 국가주권기관으로부터 권한을 위임받아 국가사업을 직접 조직·집행하는 기관으로서 지배계급의 정책을 구현한 모든 국가결정 및 지시가 행정집행기관을 통해서만 이루어지고 있으며 주로 국가사회의 질서를 유지시키고 주민들의 생활 전반을 책임지며 관리하는 역할을 담당하고 있다. 지방주권기관은 최고주권기관과 상급주권기관의 통제를 받으며 해당지역 내 사안과 문제들을 토의하고 결정한다. 그에 따른 결정과 지시의 집행은 해당 지역 내 기관, 기업소, 단체, 공민들에게 있어서 의무성을 띤다. 지방주권기관은 지방인민회의와 그 휴회 중의 지방인민회의가 있는데 인민위원회라 함은 정치, 경제, 문화와 대외관계 등 모든 분야에 걸쳐 당 노선 및 정책국가법을 행정적으로 집행하는 기관을 말한다. 북한의 행정집행기관은 중앙행정집행기관과 이하 부문별 관리기관, 그리고 지방행정집행기관으로 구분되어 있으며 상위 지방주권기관인 도급의 지방행정집행기관으로는 ‘도 인민위원회’ ‘도 농촌경리위원회’ 등이 있다.

북한의 지방행정은 북한의 헌법인 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법에 의해 규정된다. 특히 지방인민회의(제6절 제137조-144조)와 지방인민위원회(제7절 144조-152조)는 ‘지방주권기관’이라는 이름으로 규정된다. 그리고 이러한 지방주권기관에 관한 일반법으로는 ‘조선민주주의인민공화국 지방주권법’을 둔다. 단, 지방인민회의와 지방인민위원회에 관한 규정은 북한 헌법 ‘제6장 국가기관’에 규정되어 있으므로, 고유한 자치권을 가진 지방자치단체라고는 보기 어려운 ‘국가기관’에 해당된다고 볼 수 있다(최진욱, 2000).

북한의 지방주권기관법은 지방지권기관을 지방인민회의와 지방인민위원회로 두고 있으며, 이들 기관은 도(직할시), 시(구역), 군을 단위로 조직한다고 되어 있다. 지방인민회의와 지방인민위원회의 권한 및 임무에 관한 규정을 보면, 북한의 지방행정기관은 지역주민을 위한 자치사무가 아닌 중앙행정기관 및 노동당의 정책과 결정

을 수행하고 체제유지를 위하여 주민을 통제·감시하는 국가기관에 해당한다는 점을 알 수 있다. 이는 지방주권기관법 제5조에서 “지방주권기관은 모든 활동에서 민주주의 중앙집권체원칙을 구현한다.”는 것으로 명시하고 있다. 즉 북한의 지방행정기관은 지역주민을 위한 자치사무가 아닌 중앙행정기관 및 노동당의 정책과 결정을 수행하고 체제유지를 위하여 주민을 통제·감시하는 국가기관에 해당한다(임도빈·안지호·현주, 2015).

이러한 점은 사회주의에 있어서 헌법상 국가기구의 조직원리는 민주적 중앙집권체제에 근거한다는 논리에 기초한다. 보다 구체적인 내용은 다음과 같다(최진옥, 2000). 인민주권론에 바탕을 둔 민주적 중앙집권제는 국민주권의 원리에 기초한 대의제·권력분립의 원리와 대립하고 있는 것으로, 사회주의에서 중앙의 대표기관은 모든 국가기관의 존립의 근원이 되고 모든 국가기관은 대표기관에 책임을 지며, 최고국가권력기관으로서 다른 국가기관보다 우위에 서게 된다는 것이다. 이때 민주적 중앙집권제는 모든 국가기관이 대표기관에 종속되는 것뿐만이 아니라, 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다. 사회주의에서는 지방 분권주의를 배격하고, 국가의 통일성, 안정성, 사회주의계획경제의 수행을 보장하기 위하여 중앙이 강력한 지도력을 행사한다.

사회주의 국가인 북한 행정 조직의 가장 큰 특징 가운데 하나는 행정조직 안에 당조직이 설치되고 이러한 당조직이 지방행정에 있어 중요한 역할을 한다는 점이다(임도빈·안지호·현주, 2015). 심지어 공장·기업소 등 생산기관에 대한 당의 지도 또한 공장과 기업소 내부의 당조직을 통해서 행해진다(양용진, 1998). 각급 당 위원회는 상·하의 당 위원회에 대해 철저한 위계 구조를 형성하면서 다른 한편으로 동급의 여타 기관이나 사회단체에 대해 절대 지배력을 행사한다. 북한의 권력 구조는 노동당을 중심으로 구성된다. 따라서 정부기관들은 당에서 결정된 정책을 입법하고 집행하며 평가하는 역할을 담당한다. 당의 정부 기관통제는 통상 당 관료가 행정관료를 겸하는 겸직 장치와 더불어 정부 기관의 각 부서에 상응하는 기구를 당 내에 설치하여 견제하고 사찰한다(북한이해, 2019). 따라서 지방인민위원회·동사무소와 협동농장경영위원회·협동농장관리위원회를 이해하는 것이 중요하며, 지방인민위원회와 협동농장경영위원회 내부의 당조직의 구성과 기능을 이해하는 것도 북한과 사회주의 국가 행정의 특수성을 확인하는 데 필요하다.

3. 북한 지방행정의 역사

북한의 지방행정체제는 공산주의 이데올로기가 반영된 이념적 산물이다. 소련은 북한에 진주한 이후 북한을 소련식 공산주의체제로 만들고자 하였다. 이때 북한의 지

방행정기구는 일부 자생적 조직과 지방행정 국 정도에 불과했다. 해방당시 북한의 행정구역은 6도(황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도, 강원도) 11시(개성, 해주, 평양, 남포, 신의주, 청진, 나진, 성진, 함흥, 흥남, 원산) 89구으로 나뉘어져 있었으며, 행정계층은 도, 시·군, 읍·면, 동·리의 4계층으로 구성되었다. 이후 수년에 걸쳐 북한은 몇 차례에 걸쳐 행정구역을 조정하였다. 주요한 내용으로는 1946년 평양의 직할시 승격, 강원도 확대·개편, 1949년 자강도 신설, 1951년 개성시와 개풍지구 통합 및 중앙 직속의 개성지구로의 개편이 있다. 지방행정기관과 관련된 내용으로는 1945년 8월부터 11월까지 지방주권기관으로 지방인민위원회 조직, 1945년 11월 19일 5도 행정국 설립 및 지방인민위원회 통합업무 수행을 들 수 있다(신윤창, 2014).

이후 북한의 지방행정체계의 변화는 크게 1990년까지 4개의 시기로 구분할 수 있으며, 다음과 같다(최진욱, 1997; 김근세·정용덕, 2002; 최진욱, 2008; 남기봉, 2013; 신윤창, 2014). 먼저, 1950년대는 중앙집권적 기반을 닦은 시기이다. 이 시기에 마르크스-레닌주의의 민주주의 중앙집권제원칙, 재산수단의 국유화, 생산품의 배급제, 인력의 국가관리제 등을 도입하였다. 기존에는 부분적인 행정구역 개편만을 추진해 왔으나 한국전쟁 기간동안 대규모로 지방행정체제와 행정구역 개편을 단행하였다. 1952년 12월 22일에 실시한 지방행정체제 및 행정구역 개편의 핵심은 ‘면’을 폐지하고, ‘군’을 세분화하는 한편 ‘리’를 확대하는 것이었다. 또한 ‘면’과 동격이었던 ‘읍’은 ‘리’와 동격으로 격하되면서 ‘군’의 행정중심지로서 하나의 군에 하나의 읍을 두게 하였다. 이밖에 400명 이상의 광산, 어촌, 공장노동자가 거주하는 지역에는 노동자구를 신설하였다. 이때의 개편에 의하여, 기존 도-시·군·구역-읍·면·동·리의 4계층제에서 도-시·군·구역-읍·동·리·노동자구의 3계층제로 개편되었다.

이때 중요한 또 다른 내용은 ‘리’의 강화작업이다. 당시에 도, 시, 군, 면에는 행정인력이 충분하였지만 말단 단위인 ‘리’에는 인민위원장이 모든 사업을 하고 있었다. 그런데 시기적으로 전쟁복구계획 등 중앙의 지시·동원에 신속히 대응해야 했으므로 지방행정체계의 개편이 필요하였던 것이다. 개편의 결과 리인민위원회에 인민위원장 1명, 서기장 1명 생산지도원 1명, 세납담당과 재정담당 지도원 2명, 민주선전실장 1명 등 5-6명의 유급지도원이 일하게 되었고, 무급으로도 인민위원회 부위원장 수명을 두게 되었다. 1959년에는 북한의 협동조합이 리 단위로 통합되어 리가 행정정보다는 생산단위로 성격이 변화되기도 했다.

1960년대는 경제적인 측면에서 과도한 중앙집권제에 대한 병폐를 시정하고 부분적으로 분권적 조치를 취한 시기에 해당한다. 1960년 청산리 방법과 1961년 대안의 사업체계는 각각 농업과 공업에서 분권적 경제관리체제로 이행한 사례이다. 이때

말단 당원들의 견해를 수렴하여 지방의 실정에 맞는 정책을 수립하고자 하였다. 특히 지방경제에 대해 관심을 갖고 ‘군’의 역할을 강조하기 시작했는데, 당시 김일성은 지방의 경제력을 최대한 활용하기 위해 지방공기업의 발전을 강조하고, 원료산지와 소비지에 가까운 군이 도시와 농촌의 연결거점으로 가장 적합한 발전단위가 되도록 하였다. 김정일 또한 1964년 김일성 대학 졸업논문으로 “사회주의 건설에서 군의 위치와 역할”을 작성하면서 정치·경제·문화 모든 분야에서 군의 역할이 도시와 농촌의 경제적 연계의 거점이 됨을 강조하기도 하였다.

1970년대에는 주석제 신설과 수령제 정착을 통해 정치적인 중앙집권화를 이루면서도, 경제적인 면에서는 중앙집권화의 문제를 해결하고자 한 시기에 해당한다. 1973년 독립채산제와 지방예산제가 전면 실시되었고, 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 행정위원회가 도와 군에 신설되었다. 또한 1972년 제정된 사회주의헌법에서 인민위원회를 주석제와 함께 신설하였고, 지방에서는 지방주권기관인 인민회의의 상설주권기관으로 인민위원회가 신설되었다. 지방인민회의는 사회주의 헌법제정 이전에는 명실상부한 주권기관이었으나, 사회주의헌법에서는 상설주권기관인 인민위원회에 기능을 이관하고, 형식적인 의결기관으로 전락하였다. 다만, 지방인민위원회의 지방행정업무는 신설된 지방행정위원회로 이전되어 지방인민위원회는 행정업무상으로는 지방행정위원회의 사업을 지도·감독하게 되었다. 또한 리가 생산단위로 성격이 바뀐에 따라 리의 지방주권기능을 폐지하였다. 구체적으로는 리 인민위원장을 선출직에서 임명직으로 바뀌어 지방에 대한 중앙의 통제를 강화한 것이다.

1981년 9월 9일 북한은 행정위원회를 인민위원회에 재통합시키는 한편 경제지도위원회를 신설하였다. 그러나 한편으로 신설된 경제지도위원회와 인민위원회의 행정위원회 기능을 통합하여 행정경제지도위원회로 개편되면서 인민위원회의 행정기능은 다시 빠지고 형식적 기구로 변모하기도 하였다. 1980년대에도 경제적인 분권화가 부분적으로 이루어졌다. 1985년 연합기업소가 전면적으로 도입되었고, 행정경제지도위원회를 신설하여 행정, 경제를 총괄적으로 담당하게 하였다. 또한 1986년 지방당 책임비서가 인민위원장을 겸임토록 함으로써 지방 지도체계를 일원화 하였다. 즉 지방에서 당 책임비서과 지방당과 지방행정을 동시에 장악하게 된 것이다.

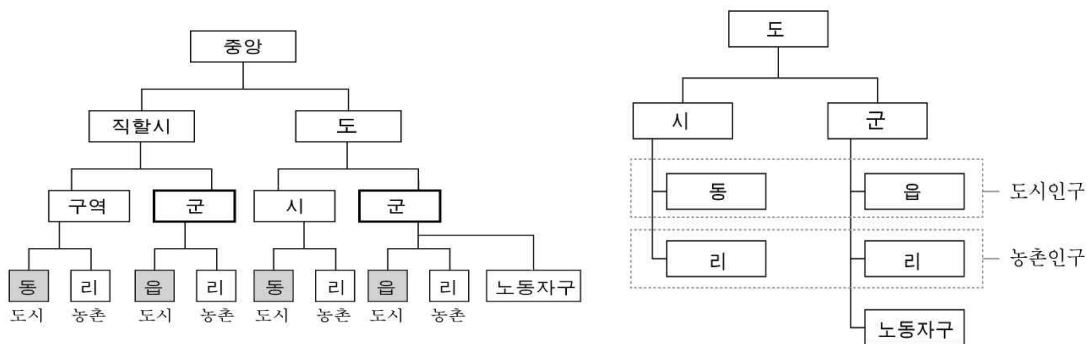
이후에 1992년 사회주의헌법에서 지방주권이관인 인민회의의 권한이 강화되었고, 1998년 김일성 헌법에서는 도와 군에 설치되어 있던 지방행정경제위원회를 폐지하고 그 기능을 지방인민위원회로 흡수하였다. 즉 지방인민위원회가 지방주권기관의 집행기관이 되면서 지방행정기관의 위상이 대폭 강화된 것이다. 또한 지방인민위원회를 기중에는 지방당 책임비서가 겸임하였으나, 신임 지방이원장은 행정일꾼이 담당하게 되어 형식상으로는 당과 행정이 분리되었고, 지방인민위원회는 내각의 직

접적인 지도·감독을 받게 되었다. 신임 인민위원장이 대부분 전임 행정경제위원장 출신들로 선출되어, 실질적인 기능은 과거의 행정경제위원회와 큰 차이를 보이지 않는다는 지적도 있다.

4. 북한 지방행정의 구조

북한이 1952년 진행한 시와 군의 행정분할은 아래와 같다. 도 아래에는 크게 시와 군이 있다. 시의 경우 도시화와 산업화가 된 ‘동’과 농촌지역인 ‘리’가 있다. 군의 경우 도시화와 된 ‘읍’과 농촌지역인 ‘리’, 그리고 공업의 합리적 배치를 목적으로 한 주민의 400명 이상이 성인으로 이루어진 노동자구가 있다. 1970년대 이전 시기 북한은 동부지역을 중심으로 도시의 발전이 급속히 진행되었다면, 1980년대부터는 북한의 서부지역이 도시발전에 핵심으로 부상하였다. 동부지역이 발전할 당시 대표적으로 이끌어간 도시는 함경지역의 함흥시와 청진시였다. 그러나 1990년대 경제위기 기간 동안 평양 외의 다른 지역의 발전은 더디어 지면서, 평양과 주변의 지역들에서만 발전이 이루어질 수 밖에 없게 되었다.

<그림 1> 북한지역 행정분류



출처: 라이너, 도멜스(2016).

북한의 모든 시는 평양, 남포, 개성지구의 3개의 직할시를 제외하고는 도에 소속되어 있다. 북한의 지역별 자립체제는 기본적으로 군을 중심으로 시·군을 단위로 하고 있다 (최진욱, 2002:153). 북한은 1960년대 초반부터 군을 중심으로 한 지방공업 발전에 많은 관심을 기울여 왔다. 당시에는 지방공업에 대한 중앙공업의 지원을 강화할 것을 주장한 반면, 최근에는 자력갱생을 통한 군의 역할 강화를 강조하였으며 군 단위를 넘어선 이동과 거주의 자유를 철저히 통제하여 왔다(최진욱, 2002:105). 군은 지방경제발전의 종합적 단위로서 중요성을 강조하여 왔기 때문이다. 전술한 바 있듯이 북한

북한 지방 행정구역의 기초적인 단위는 산업화 및 도시화 수준에 따라 행정구역상

‘동’과 ‘리’ 두 가지로 분류된다. 이 중에서 산업화가 진행된 지역이 ‘동’이고, 낙후한 농업지역이 ‘리’이다. 동지역은 지방인민위원회 산하의 동사무소 조직에 의해, 그리고 리지역은 협동농장경영위원회 산하의 협동농장(리) 관리위원회를 통해 지도·감독이 이루어진다(임도빈·안지호·현주, 2015).

북한의 시와 군에 설치된 지방인민위원회와 협동농장경영위원회의 기능은 우리의 시·군청과 유사하다. 시·군에 속한 동의 행정기관인 동사무소는 우리의 동사무소와 유사하고, 리의 행정기관인 협동농장관리위원회는 우리의 읍·면사무소에 해당하는 것으로 볼 수 있다(임도빈·안지호·현주, 2015).

5. ‘도’급 행정기관

본 연구는 시와 군을 중심으로하고 있으나 지방행정의 배경으로서 도급행정기관에 대해 간략히 기술한다. 도 인민위원회는 도인민회의 휴회 중의 지방주권기관이며 도가 관할하는 지방주권의 행정집행기관이다. 도 인민위원회는 도내의 모든 행정사업을 조직·집행하며 지방예산을 편성하는 등의 권한을 갖고 있으나 실제로 도당이 모든 정책 결정을 하고 있어 형식상 인민위원회의 이름으로만 집행되고 있다. 도 인민위원회 위원장은 당 책임비서가 겸임하였으나, 1998년에 책임비서와 인민위원장이 분리되었다.

지방행정집행기관으로서의 도 인민위원회는 당과 지방주권기관의 결정 및 지시와 관할 지역 내 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야의 과업들을 조직하여 집행하고 있다. 또한 도 인민위원회는 도당과 도인민회의의 일상적인 지도 및 감독을 받으며 수행하는 사업에 대해 당 기관과 도인민회의, 상급행정기관인 내각의 성, 중앙기관에 보고하고 책임을 진다. 이렇듯 모든 지방행정기관들은 당 및 중앙행정기관의 일원화된 결정과 지시를 받아 집행하고 보고한다.

도 인민위원회는 지방행정관리기관으로서 행정사업의 부문별 관리기관을 통해 해당 사업을 진행한다. 특히 행정기능을 통하여 교육, 문화, 보건, 상업, 재정, 노동행정 등 지방행정과 관련된 사업을 직접 관리하며 도 내의 경제발전계획과 지방예산안을 작성하고 그 집행계획을 세워 사회질서 유지 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 국민의 권리보장 등을 위해 책임지고 집행하고 있다. 평안남도 인민위원회는 평안남도 평성시 덕성동에 위치하고 있다.

1) 행정체계

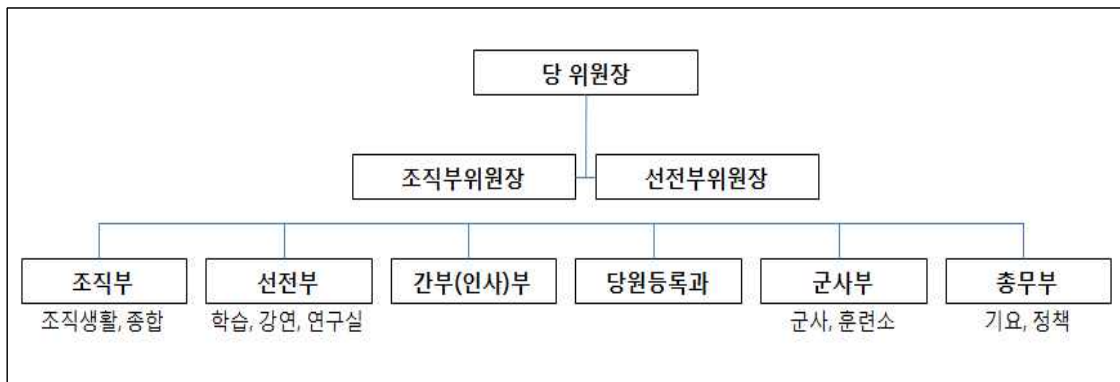
도 인민위원회는 1명의 위원장과 1명의 서기장, 그리고 5~6명의 부위원장이 있으며 서기실과 부문별 전문부서들을 통하여 사업을 진행한다. 도 인민위원회 산하의

부문별 전문부서들은 과거 행정경제위원회 부서를 그대로 가져왔다. 각 지역의 특수성과 규모에 따라 약간의 차이가 있는데, 도 인민위원회는 기본적으로 행정국, 재정국, 학생모집국, 양정국, 노동국, 도시경영국, 상업국, 보건국, 사적관리국, 문화국, 경리처, 4호 관리처 등으로 나뉘어져 있다. 전문부서는 평균적으로 도(직할시)에 30개, 시(구역)·군에 12~15개 정도가 있으며, 인원은 도(직할시) 전문부서마다에 각각 15명, 시(구역)·군 전문부서마다에 각각 5명 정도씩 근무하고 있다.

(1) 도 인민위원회 당위원회

도 인민위원회 역시 여타 기관들과 마찬가지로 당위원회의 지도를 받고 있으며 당위원회는 위원장과 조직선전부위원장, 그리고 아래 조직부와 선전부, 간부부, 당원등록과, 군사부, 총무부 등의 부서를 두고 있다.

<그림 2> 도 인민위원회 당위원회 조직도



출처: 안지호 외(2018).

(2) 도 인민위원회 조직도와 부처별 기능

<그림 3> 평안남도 인민위원회 조직도

도 인민위원회 위원장

행정부위원장, 계획부위원장, 국토부위원장, 상업부위원장, 교육 및 보건담당부위원장, 공업부위원장

서	행	노	법	계	재	국	도	건	사	식	양	축	무	교	사
기	정	동	무	획	정	토	시	설	업	료	정	산	역	육	적

실	국	국	국	국	국	관 리 국	경 영 국	운 수 국	국	및 일 용 국	관 리 국	관 리 국	관 리 국	국	지 관 리 국
석 탄 및 광 업 국	탐 사 관 리 국	중 소 형 발 전 국	경 리 처	2 호 관 리 처	4 호 관 리 처	8 호 관 리 처	군 수 동 원 처	정 책 기 요 실	지 령 처	수 산 관 리 국	수 산 협 동 관 리 국				

<표 2> 도 인민위원회 부처별 기능

	부처명	기능
1	행정국	정책 지도, 검열, 감독
2	노동국	노동정책 집행, 노력배치·이동·수급, 검열
3	법무국	법무생활 지도, 사법정책 집행 및 감독
4	계획국	경제, 생활 등 전반 계획 및 작성, 집행, 감독
5	재정국	재정계획 및 작성, 집행, 은행관리, 재정 검열
6	국토관리국	산림, 도로, 강·하천 등 관리·감독
7	도시경영국	도시 전망설계, 도시관리정책 계획 및 집행, 감독
8	건설운수국	건설계획 작성 및 집행, 도로·운수관리, 감독
9	상업국	상업기획, 상품확보·공급·판매 계획 및 집행, 시장관리
10	지방공업관리국	정책, 생산, 기술, 8.3제품 자재 계획 등
11	양정관리국	양곡확보, 공급계획 및 배급, 감독, 검열
12	국영목장관리국	국영목장 및 기업소 관리, 축산계획 작성 및 집행
13	수산관리국	국영수산 계획, 생산, 관리, 감독
14	무역관리국	대외무역 계획, 집행, 생산, 감독
15	교육국	교육정책, 학교관리, 학용품관리, 교사 재교육 등
16	대학생모집국	대학, 전문학교 및 1고등학교학생 선발 및 배치
17	사적지관리국	사적부문 정책 집행 및 감독
18	보건국	보건정책 계획, 약품생산 및 공급, 병원관리, 감독
19	경리처	청사관리, 후방공급, 난방관리 등
20	2호물자관리처	2호물자저축 계획 및 관리, 감독
21	4호관리처	전쟁 예비물자 관리, 감독

22	8호관리처	8, 9호 제품생산 계획 및 감독
23	군수동원처	군수동원 계획 및 관리, 감독
24	석탄 및 광업관리국	중소 탄광·광산들의 석탄·광물 생산 계획, 집행, 감독
25	탐사관리국	광물, 석탄 자원 탐사사업 계획 집행 감독
26	중소형발전소 지도국	중소형 발전소들의 건설과 전력생산 대한 정책계획 집행 감독

(3) 도 농촌경리위원회의 구성과 역할

북한의 농업지도체제는 내각의 농업성과 도 농촌경리위원회, 군 협동농장경영위원회, 그리고 직접적인 생산단위로 국영농장과 협동농장으로 구분되며 협동농장만 해도 현재 3,600개가 넘는다. 북한은 농촌경리의 사회주의적 개조를 마무리하고 1960년대 초 농업경리의 기업적 지도를 위해 농업행정체계를 개편하였다. 소규모의 협동농장들을 리 단위로 통합하여 군인민위원회 농업부서들과 산하 농업관련 기관 및 기업소를 분리하고 협동농장경영위원회를 신설하여 이른바 새로운 농업지도체계를 수립하였다. 새로운 농업지도체계는 농업생산에 대한 지도에 있어서 전문화·일원화된 방식을 구현하기 위해 시작되었다. 즉 이전의 도인민위원회와 군인민위원회로부터 농업지도 기능을 분리하여 농업생산에 대한 기업관리 방식 지도를 목적으로 도 농촌경리위원회와 군 협동농장경영위원회를 만들고 협동농장들에 이르기까지 일원화된 지도체계 완성시킨 것이다.

<표3> 도 농촌경리위원회 산하 관리부서

	조직	관련 부처명	산하 관리부서
1	행정	재정회계, 노동처, 지령실, 정책기 요실, 4호관리과, 8호책임부원, 군 수동원과	토지건설대, 농촌건설대
2	농산	계획처, 농산처, 남새처, 공예처, 농기계처, 토지감독처	종자관리소, 농기계작업소, 농기구공장, 트랙터 및 농기계부속품 공장
3	축산	수의축산처, 풀판과	수의방역소, 인공수정소, 도 돼지종축장, 도 기금 토끼염소종축장
4	관개	관개관리처	관개관리소, 관개기구공장, 해안방조제사업 소
5	자재	자재처	농촌자재상사, 연유상사, 비료수송대, 수출원천동원사업소

북한의 도급행정기관들의 체계와 기능은 기본적으로 위로부터의 ‘위계식 행정명령 체계’로 되어 있다. 북한의 행정체계는 사회주의 국가 특성상 시장기능이 매우 제한되어 있어 행정기관의 기능과 범위가 광범위하고 국가생활전반을 장악하여 감독 통제기능이 더 크다.

북한의 도급 행정기관 특징은 행정기관 내에 존재하는 당 기구의 지위와 역할이라고 할 수 있다. 도급 행정기관들의 부서별 관계, 하부 행정조직과 생산단위 간의 관계는 기본적으로 전문행정지도 또는 기술적인 차원의 성격을 특징으로 하고 있지만 행정조직과 행정조직 내 당 조직의 관계는 당 생활지도라 불리며 행정에 대한 당의 우위로 정리된다. 도인민위원회 위원장과 도인민위원회 당위원장, 도 협동농장경리위원회 위원장과 도 협동농장경리위원회 당위원장의 관계를 보면 행정 책임자가 당 책임자에게 행정적 지시를 못하는 반면 당 책임자는 행정 책임자의 조직생활에 대하여 항상 감독하고 통제한다는 것을 알 수 있다.

북한의 행정기관들은 조직 구조상 각 부처들이 상급 기관과 수직적으로 연결되어 있는 것이 기본이고 부처들 간 횡적 연결은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 상급의 지령과 감독에 따라 업무가 이루어지고 있으며 특수한 경우 부서 간 연계가 추가되는 구조로 되어 있다. 이에 따라 상급이 하급을 철저히 통제하고 관리·감독하는 메커니즘이 확실하게 반영되어 있으며 경제활동은 물론 주민의 생활까지 통제하려는 의도가 지배적으로 자리 잡혀있다는 점을 알 수 있다.

(4) 도 농촌경리위원회의 구성과 역할

북한의 농업지도체제는 내각의 농업성과 도 농촌경리위원회, 군 협동농장경영위원회, 그리고 직접적인 생산단위로 국영농장과 협동농장으로 구분되며 협동농장만 해도 현재 3,600개가 넘는다.

북한은 농촌경리의 사회주의적 개조를 마무리하고 1960년대 초 농업경리의 기업적 지도를 위해 농업행정체계를 개편하였다. 소규모의 협동농장들을 리 단위로 통합하여 군인민위원회 농업부서들과 산하 농업관련 기관 및 기업소를 분리하고 협동농장경영위원회를 신설하여 이른바 새로운 농업지도체계를 수립하였다. 새로운 농업지도체계는 농업생산에 대한 지도에 있어서 전문화·일원화된 방식을 구현하기 위해 시작되었다. 즉 이전의 도인민위원회와 군인민위원회로부터 농업지도 기능을 분리하여 농업생산에 대한 기업관리 방식 지도를 목적으로 도 농촌경리위원회와 군 협동농장경영위원회를 만들고 협동농장들에 이르기까지 일원화된 지도체계 완성시킨 것이다.

<표 4> 도 농촌경리위원회 산하 관리부서

	조직	관련 부처명	산하 관리부서
1	행정	재정회계, 노동처, 지령실, 정책기 요실, 4호관리과, 8호책임부원, 군 수동원과	토지건설대, 농촌건설대
2	농산	계획처, 농산처, 남새처, 공예처, 농기계처, 토지감독처	종자관리소, 농기계작업소, 농기구공장, 트랙터 및 농기계부속품 공장
3	축산	수의축산처, 풀판과	수의방역소, 인공수정소, 도 돼지종축장, 도 가금 토끼염소종축장
4	관개	관개관리처	관개관리소, 관개기구공장, 해안방조제사업 소
5	자재	자재처	농촌자재상사, 연유상사, 비료수송대, 수출원천동원사업소

북한의 도급행정기관들의 체계와 기능은 기본적으로 위로부터의 ‘위계식 행정명령 체계’로 되어 있다. 북한의 행정체계는 사회주의 국가 특성상 시장기능이 매우 제한되어 있어 행정기관의 기능과 범위가 광범위하고 국가생활전반을 장악하여 감독 통제기능이 더 크다.

북한의 도급 행정기관 특징은 행정기관 내에 존재하는 당 기구의 지위와 역할이라고 할 수 있다. 도급 행정기관들의 부서별 관계, 하부 행정조직과 생산단위 간의 관계는 기본적으로 전문행정지도 또는 기술적인 차원의 성격을 특징으로 하고 있지만 행정조직과 행정조직 내 당 조직의 관계는 당 생활지도라 불리며 행정에 대한 당의 우위로 정리된다. 도인민위원회 위원장과 도인민위원회 당위원장, 도 협농농장경리위원회 위원장과 도 협동농장경리위원회 당위원장의 관계를 보면 행정 책임자가 당 책임자에게 행정적 지시를 못하는 반면 당 책임자는 행정 책임자의 조직생활에 대하여 항상 감독하고 통제한다는 것을 알 수 있다.

북한의 행정기관들은 조직 구조상 각 부처들이 상급 기관과 수직적으로 연결되어 있는 것이 기본이고 부처들 간 횡적 연결은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 상급의 지령과 감독에 따라 업무가 이루어지고 있으며 특수한 경우 부서 간 연계가 추가되는 구조로 되어 있다. 이에 따라 상급이 하급을 철저히 통제하고 관리·감독하는 메커니즘이 확실하게 반영되어 있으며 경제활동은 물론 주민의 생활까지 통제하려는 의도가 지배적으로 자리 잡혀있다는 점을 알 수 있다.

IV. 북한의 지방재정과 지방인사행정

1. 지방재정

북한의 예산체계는 중앙예산과 지방예산으로 구성되며, 중앙예산과 지방예산이 합쳐진 전체 예산을 국가 예산이라고 부르며 구체적인 내용은 다음과 같다(임을출, 2017). 먼저, 그 정의를 보면, 중앙예산은 “국가 중앙기관들의 기능수행에 필요한 화폐자금을 전국적인 규모에서 형성·이용하는 예산”으로서 국가예산의 기본을 이룬다. 반면에 지방예산은 “일정한 행정지역 단위의 범위에서 지방살림에 필요한 화폐자금을 계획적으로 형성, 이용하는 예산”으로서, 국가의 통일적인 지도 하에 지방행정기관 자체로 편성, 집행한다. 특히 지방예산제의 기본 단위는 ‘군’으로 한다.

예산체계를 중앙예산과 지방예산으로 구분하는 것은 사회주의 재정 원칙상 공통적인 현상이다. 북한은 지방예산제를 1972년까지는 일부 지역에서 부분적으로 시행하였으나 1973년 당중앙위 정치위원회에서 김일성이 지방예산 실시에 관한 방침을 제시하고 지방예산제를 전면적으로 실시할 것을 독려한 이후부터 전국적으로 확대 시행한 것으로 추정된다. 특히 1975년 4월 최고인민회의 제5기 제5차회의에서 김일성이 “지방 예산제를 더욱 확대 발전시킬데 대하여”라는 지침을 발표한 이후 지방예산에 관한 관심이 높아졌으며, 1978년 12월에는 지방재정체계에 관한 특별법규가 채택되었다. 이 법규는 지방공업기업소에 대한 지방주권기관들의 권리와 의무를 규정하였는데, 주요 내용은 소비재 증산, 지방공업 기업소의 채산성 향상, 지방행정기관의 감축, 은행의 재정 감독 기능 강화, 화폐 상여기금의 조성·승인·사용 방법, 지방예산·결산제도의 강화로 한다.

북한은 2000년 후반부터 중앙의 경제담당지도기관인 성·관리국이 예산을 징수하던 부문별 수납체계를 실시하다가 2002년 상반기에 다시 지역별 수납체계로 환원하였다. 지역별 수납체계는 예산소속과 부문에 관계없이 모든 공장 기업소들이 해당 거주지역 지방정권 기관들을 통하여 예산 수입금을 납부하도록 하는 제도이다. 지역별 수납제로 전환하면서 북한은 지역 내 기업소에 대한 예산 징수권한을 지방인민위원회에 일임함과 동시에 지방에 대해 사전적으로 결정된 금액을 중앙에 의무적으로 납부하도록 하였다. 할당된 지방 납부금을 수행한 이후에 지방은 예산편성과정에서 일정한 자율권을 가질 수 있으나, 사회보장과 사회보험에 관한 책임도 지방으로 이전되어 부담이 증가하였다.

2. 지방인사행정

북한은 상급행정기관과의 관계 그리고 당과의 관계 속에서 인사행정을 이해하여야 한다. 구체적인 내용은 다음과 같다(임도빈·신희영·안지호, 2012).

간부

북한에서 행정계통의 관료와 당 계통에 속한 국가기관 근무자들은 ‘간부’라고 통칭되며, 예외적인 대우를 받는 특권층을 형성하고 있다. 북한은 간부의 의미에 대해 당 및 국가기관, 사회단체 등의 일정한 책임적 지위에서 사업하는 핵심일꾼, 당의 골간 역량이며 당 정책을 조직·집행하는 혁명의 지휘성원이며 대중의 교양자로 정의한다(현성일, 2007). 간부가 되기 위해서 대학졸업의 학력과 군경력이 필수적이다. 군 경력과 대학졸업 학력이 있는 자 중 입당심사를 통하여 당원을 선발하고, 이 중 당 간부 혹은 관료에 해당하는 ‘행정일꾼’이 배출된다. 이러한 경력을 배경으로 하여, 지방간부는 지방을 지배하는 주요 권력층으로서 일반 주민과 차별적인 보상 체계를 누리며 권력관계의 핵심행위자가 된다(임도빈·신희영·안지호, 2012).

당 간부와 행정간부

당 간부(당일꾼)와 행정관료(행정일꾼)는 1년에 한 번씩 한달간 의무적으로 강습을 받게 되는데 이는 당간부와 관료의 관계를 공고히 하여 연대의식을 확고히 하는 기회가 된다. 즉 의무적인 강습에서 간부집단의 결속과 규율을 강화하게 되는 것이다. 또한 이 기회를 통해 행정관료는 엘리트로서의 정체성을 강화시키고, 전문행정능력 및 사상이 강화된다.

행정간부는 주요기구인 인민위원회, 기업소, 협동농장, 동사무소에서 행정 업무를 담당하고, 당 간부는 당위원회, 그리고 지방행정기관(인민위원회, 협동농장, 동사무소)의 해당 당위원회에서 당 사업을 담당하고 있다(임도빈·신희영·안지호, 2012).

당 간부와 행정간부의 관계

지방행정체계 속에서도 당 간부의 위상이 행정 간부보다 높게 형성되어 있어 당기관의 행정에 대한 우위적 지도가 이루어진다. 당간부는 관료들에 대한 인사평가 인사권을 가지고 있다는 점이 핵심이다. 인사행정에 있어서도 당간부와 행정간부를 별개로 관리하고 있는데, 당간부와 행정간부는 각각 조직부 간부과와 간부부에서 인사를 다루며, 계통 간 보직이동은 거의 없이 정년 후에 당기관에서 행정기관으로 수직이동이 이루어지는 경향이 있다. 예를 들어, 당위원회에 속한 당간부의 경우는 은퇴할 시기가 되면 협동농장 혹은 기업소의 당 비서 혹은 부비서로 이동하고, 동당 비서는 은퇴한 당 간부가 맡는 일종의 명예직으로 할당된다. 행정간부의 경우에

는 인민위원회에 속해 있다가 기업소 또는 협동동장의 지배인으로 내려간다. 지방 행정의 인사권을 지방당 위원회가 독점하고 있기 때문에 지방 행정간부들은 지방당 위원회의 간부부장 및 간부부 부원들과 필수적으로 좋은 관계를 맺고자 한다. 이때 사적인 인사차림 혹은 식사와 술자리에서 형성된 사적신뢰가 크게 기능한다(임도빈·신희영·안지호, 2012)..

북한에서 당은 당·정·군에 속한 모든 간부들에 대한 인사권을 독점하고 있으며, 직위에 따라 인사담당 부서가 다르다. 구체적으로는 다음과 같다(최진욱, 2000). 인사담당부서는 중앙당 조직지도부 인사대상, 중앙당 간부부 인사대상, 지방당 인사대상 등으로 구분되어 있다. 지방 간부 중에서 최고위직에 한해서는 중앙당이 인사권을 행사한다. 즉 도당의 부부장이상, 도인민위원회의 위원장과 부위원장, 군당의 책임비서 등이 중앙당 조직지도부의 인사대상이 된다. 지방의 중하위직 간부들은 지방당위원회 조직부의 인사대상이 된다. 이들은 지방당에서 자체 전결로 인사를 결정하기도 하나, 직위에 따라서 상부의 비준을 받거나 합의를 받는 경우도 있다. 도당 인사 대상은 도당 과장이하 간부, 도인민위원회 부장이하 간부, 군당부장 및 부부장, 군인민위원회 위원장 및 부위원장 등이다. 한편 군당 인사대상은 도당 인사대상을 제외한 군당과 군인민위원회 간부 전원이다. 즉 군당 과장이하 간부와 군인민위원회 부장 이하 간부가 여기에 포함된다. 인사권은 군당급 이상에서만 갖고 있기 때문에, 군 밑의 리·동의 당·정일군에 대한 인사는 군당에서 담당하고 있다. 즉 리·동의 초급당위원회와 동사무소, 협동농장관리위원회 간부는 군당의 인사대상이 된다. 한편 남한의 전직 혹은 전보처럼 한 직장에서 다른 직장으로 옮기는 것을 조동이라고 하는데, 북한에서는 조동은 매우 어렵게 이루어진다. 동급에서 조동되는 경우는 처벌로 여겨지며, 조동이 이루어지더라도 지방 간의 조동은 가능하나 지방에서 평양으로 조동되는 것은 매우 까다롭다.

V. 평안남도: 평성시와 문덕군

1. 평안남도

안남도는 가장 부유한 지역중에 하나이다. 본 연구의 대상인 평안남도의 행정구역은 5개의 시(개천시, 덕천시, 순천시, 평성시, 안주시), 14개 군(녕원군, 대동군, 대흥군, 문덕군, 맹산군, 북창군, 성천군, 숙천군, 신양군, 증산군, 평원군, 회창군, 양덕군, 은산군) 그리고 1구(청남구)와 2지구(특장지구, 운곡지구)로 구성되어 있다. 평안남도의 도청기관이라고 할 수 있는 평안남도 도인민위원회와 도협동농장경리위원회는 평성시에 소재하고 있다.

평안남도는 북한의 서북지방의 거의 중앙부에 자리하고 있으며, 평양과 지리적으로 인접하고 있다. 평안남도는 북부, 동부, 남부에 걸쳐 북한의 5개 도(평안북도, 자강도, 강원도, 함경남도, 황해북도)와 접하고 있으며 서쪽은 서해를 끼고 있다.

평안남도의 인구는 405만 명 정도로 북한에서 가장 많은 인구가 거주하고 있으며, 이는 평양특별시(326만명)보다 더 높은 수준이다. 평양특별시와 평안남도를 합한 인구는 731만 명으로 북한 전체 인구의 31.3%를 차지한다. 1990년대 극심한 경제난과 수입 및 내수시장 수요 충족을 위한 시장의 확대에 도시로의 인구유입이 계속 진행되어 왔는데, 북한 대부분의 전출 이동자의 상당부분이 평양과 평안남도로 향하였고, 평양 봉쇄에 따라 평양으로 들어가지 못한 인구들이 평안남도에 거주하면서 이 지역의 인구밀도는 지속적으로 높아지고 있다.

2. 평성시

현재 북한사회를 이해함에 있어서 평성이 중요한 위상을 가진다. 평성은 역사가 짧은 도시임에도 불구하고, 평안남도 도처아소재지이자 과학, 문화, 소비 및 상업도시, 시장경제발전의 중심지가 되었다. 그리고 골동모조품의 생산지, 자영업, 서비스업, 운송업, 수공업, 숙박업 등 근대지본주의 시장의 면모를 골고루 갖춘 북한식 시장경제의 축소판이다(강은주, 2016). 평성은 청진과 함께 북한 최대의 도매시장이 입지하고 있으며, 전국적인 시장위계와 네트워크의 정점에 있는 도시이다(홍민, 2016).

특히 평성은 체제 위협이 되는 북한시장을 명확히 보여주는 사례이다. 평성은 물류의 흐름이 집중되는 중심지로서 시장가격을 좌우하는데, 예를 들어, 예전에 평양에서 달러환율이나 상품가격이 조정되었다면 현재는 평양의 물가와 환율이 평성시장

시세에 영향을 받을 정도이다. 시장의 활성화와 침체는 북한사회 전체와 정권의 정책수립에 중요한 영향을 주기 때문에 지나치게 시장이 비대해진다고 느끼면 이른바 ‘썩대밭 만들기’ 작전으로 시장폐쇄를 단행하기도 한다(강은주, 2016).

1980년대 평안남도 소재 읍 단위들이 시로 집중적으로 승격되기 이전인 1960년대 이미 평성은 신도시로 건설되고 있는 중이었다. 1960년대는 북한에게 있어서 제 1차 5개년 계획을 성공리에 마치며 국민경제의 발전으로 이어졌고, 평양, 함흥, 청진과 같은 큰 도시 주변에 소도시 형태의 위성도시를 건설하기 시작하였다. 평성과 같은 위성도시는 북한식 계획도시로 볼 수 있다. 평성시는 김일성이 ‘평양을 보위하는 성새가 되라’고 명명하고 구에서 시로 1969년 승격되었다. 평성은 도청소재지로 다수의 교육시설과 행정기관이 자리잡고 있으며, 수도인 평양 인근에 위치하여 지리적으로 시장 활동이 활발한 도시로 발전하였다(도멜스, 2011). 2008년 북한 인구센서스 기준으로 약 28만 4,386명이 거주하고 있다. 평성은 평양이외의 유일한 서비스나 행정기능을 중심으로 하는 도시이다.

위성도시는 도시의 자립성을 갖춘 도시가 아니기 때문에 모체도시와의 관계가 중요한 자리를 차지한다(고유환 외, 2014). 평성은 평양을 모체도시로 하고 있다. 기존 평양에 있던 도 소재지의 기능을 평성으로 이전하며 위성도시이지만 평양과의 관계는 비교적 독립적인 도시로 발전하였다. 도청 소재지란 평안남도의 모든 단위들이 행정적으로 처리해야 하는 서류의 최종 승인 기관들이 모여있다는 의미이다. 따라서, 정치와 행정의 중심을 형성할 뿐만 아니라 이러한 기능을 지원할 직업별 계층별 인구가 유입된다.

평성시는 20개의 동(구월동, 덕성동, 두무동, 냉천동, 문화동, 보덕동, 봉학동, 삼화동, 송령동, 양지동, 역전동, 오리동, 옥전동, 은덕동, 주례동, 중덕동, 평성동, 하차동, 학수동)과 14개의 리(경신리, 고천리, 율화리, 백송리, 삼룡리, 어중리, 운흥리, 월포리, 자모리, 자산리, 청옥리, 하단리, 화포리, 후탄리)로 이루어져 있다. 행정구역에서 ‘동’으로 불리는 시내공간은 대부분 지방산업 공장단위들이 존재하는 도시지역으로, ‘리’라고 부르는 공간은 농업을 중심으로 이루어지는 공간으로 나눌 수 있다. 북한의 도시는 항상 도시/상공업지대와 농촌/농업지대로 구성되어 있다.

평성시가 다른 지역보다 특별한 이유는 도청 외에도 도시 안의 여러 교육기관들이 밀집하여 있다는 점이다. 또한, 다른 지방에 살다가 과학사연구소나 도급기관으로 발탁되어 이동하거나, 장사를 위해 이주하는 등, 외부로부터의 인구의 유입이 높다. 이에 따라 원래 평성에서 살고 있던 원주민의 수가 적으며, 북한지역에서 가장 문화적 혼합이 복잡하게 이루어져 있는 곳으로 변해가고 있다. 평성시는 지리적으로 평양시와 가깝고 평안남도의 중심지이며 국가 중요기관이 국가과학원의 소재지이기

때문에 평양 다음으로 집값이 높다. 또한, 평안남도에서 제일 큰 경공업제품 생산기지로서, 섬유, 일용, 식료, 계통의 일반제품들과 함께 시계, 고무줄을 비롯하여 여러 가지 현대적인 경공업제품들이 생산된다.

<표 5> 평성시의 공간분할구조

구 분	계	중심 구역		부 도심구역		농촌지역	
		수 량	비 율 (%)	수 량	비 율 (%)	수 량	비 율 (%)
당, 행정, 사법검찰기관	52	26	50	13	25	13	25
인민보안, 국토, 사회단체	21	20	95	1	5	-	-
농업부문 기관·기업소, 농장	29	16	55	-	-	13	45
인민위원회 부문	34	26	76.4	8	23.6	-	-
과학교육 부문	48	36	75	12	25	-	-
자재공급, 체신, 문학예술	44	36	81.8	8	18.2	-	-
체육, 은행, 보건, 사적답사	42	33	78.5	7	16.6	2	4.9
출판, 무역-외화별이, 설계	20	16	80	4	20	-	-
상업, 시장, 요식업	34	30	88.2	4	11.8	-	-
총계	324	239	73.7	57	17.5	28	8.8

3. 문덕군

문덕군은 평안남도 북서부에 위치하고 있는데, 동쪽은 안주시와 운곡지구, 남쪽은 숙천군, 북쪽은 평안북도 운전군과 접해 있고 서쪽은 황해에 면해 있다. 문덕군은 광복당시 평안남도 안주군의 일부였으나 1952년 행정구역 개편을 하면서 안주군 임석면, 대니면, 용화면, 연호면을 분리하여 문덕군을 신설하였다. 군명은 이 지역에서 활약했던 을지문덕에서 따왔다. 문덕군은 1개읍(문덕읍)과 23개 리로 구성되어 있으며, 전체 주민은 147, 191명(2008년 기준)이다. 이 가운데 읍에 살고 있는 주민수는 약 47,000명이고, 리에는 약 100,000 명의 주민이 살고 있어서 읍 주민과 리 주민의 비율은 약 1 대 3이다. 읍은 20-30세대로 이루어진 인민반을 기초단위로 하고 있다. 이러한 인민반을 20-30개를 묶어 하나의 지구인민반을 이루고 있

으며 읍은 3-4개의 지구인민반으로 구성되어 있다. 따라서 읍은 인민반-지구-읍으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 읍이 하나의 행정단위 역할을 하는 데 비해 군의 리는 행정단위 뿐만 아니라 생산단위의 역할을 동시에 수행한다. 일반적으로 리는 10-20 개의 작업으로 구성되며, 하나의 작업반은 다시 분조로 구성된다. 결국 리는 분조-작업반-리로 구성된다고 할 수 있다(안지호 외, 2018: 72-78).

VI. 평성시와 문덕군을 통해 본 북한의 지방행정

1. 시(군) 인민위원회의 구성과 역할

시(군) 인민위원회는 시(군)인민회의 휴회 중의 지방주권기관이며 시(군)가 관할하는 지방주권의 행정집행기관이다. 시(군)인민위원회는 시(군)내의 모든 행정사업을 조직·집행하며 지방예산을 편성하는 등의 권한을 갖고 있으며, 정책결정에 한하여서는 시(군) 노동당의 지도를 받는다. 시(군) 정책결정과 집행을 위한 최고 기관은 시(군) 노동당 위원장과, 인민위원회 위원장, 경영위원회위원장, 노동당 조직부위원장 등이 망라되어 있는 노동당 시(군)집행위원회이다.

지방행정집행기관으로서의 시(군)인민위원회는 당과 지방주권기관의 결정 및 지시와 관할 지역 내 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야의 과업들을 조직하여 집행하고 있다. 또한 시(군)인민위원회는 시(군)당과 시(군)인민회의의 일상적인 지도 및 감독을 받으며 수행하는 사업에 대해 노동당 기관과 도인민회의, 상급행정기관인 내각의 성, 중앙기관에 보고하고 책임을 진다. 이렇듯 모든 지방행정기관들은 당 및 중앙행정기관의 일원화된 체계 내에서 정책을 결정하고 상급의 지시를 받아 집행하고 보고한다.

시(군)인민위원회는 지방행정 관리기관으로서 행정사업의 부문별 관리기관을 통해 해당 사업을 진행한다. 특히 행정기능을 통하여 교육, 문화, 보건, 상업, 재정, 노동행정 등 지방행정과 관련된 사업을 직접 관리하며 시(군)내의 경제발전계획과 지방예산안을 작성하고 그 집행계획을 세워 사회질서 유지 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장 등을 위해 책임지고 집행하고 있다. 평안남도 인민위원회는 평안남도 평성시 덕성동에 위치하고 있다. 평성 시 인민위원회는 평안남도 평성시 평성동에 위치하고 있다.

1) 행정체계

시(군)인민위원회는 1명의 위원장과 1명의 서기장, 그리고 3~4명의 부위원장이 있으며 서기실과 부문별 전문부서들을 통하여 사업을 진행한다. 시(군)인민위원회 산하의 부문별 전문부서들은 과거 행정경제위원회 부서를 그대로 가져왔다.

각 지역의 특수성과 규모에 따라 약간의 차이가 있는데, 시(군)인민위원회는 부서는 기본적으로 행정, 재정(회계), 교육, 문화, 양정, 노동, 도시경영, 상업, 보건, 사적, 경리, 4호, 군수, 지방공업, 법, 국토, 수산 등으로 나뉘어져 있다.

전문부서는 평균적으로 도(직할시)에 30개, 시(구역)·군에 15~17개 정도가 있으며, 인원은 도(직할시) 전문부서마다에 각각 15명, 시(구역)·군 전문부서마다에 각 4~5

명 정도이다.

(1) 시(군)인민위원회 당위원회

지위지방인민위원회는 해당 인민회의 휴회 중의 지방주권기관으로 해당 지방주권의 행정적 집행기관으로(지방주권기관법 제22조) 해당지방의 모든 행정사업을 조직·집행한다. 지방인민위원회는 해당 인민회의에서 선출된 위원장, 부위원장, 사무장, 위원으로 구성되는데, 도(직할시, 특별시)인민위원회 구성인원은 11~15명, 시(구역), 군 인민위원회구성인원은 9~13명의 범위 안에서 해당 인민회의가 결정하며, 지방인민위원회 위원의 임기는 해당 인민회의 임기와 같다(동법 제23조).

시(군)인민위원회 역시 여타 기관들과 마찬가지로 노동당위원회로부터 일상생활(학습, 조직생활 등)지도를 받고 있으며 당위원회는 위원장과 2명의 부원을 두고 있다. 부서별 혹은 부문별로 세포조직이 있으며 세포위원장을 두고 공무원들의 당, 조직생활, 과제수행, 학습 등에 대한 지도통제를 진행한다.

지방인민위원회는 ①인민회의를 소집하고, 인민회의 대의원선거를 위한 사업을 하며, 인민회의대의원들과 사업을 한다. ②해당 지방인민회의·상급인민위원회 결정·지시, 최고인민회의 법령·결정, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정·지시, 최고인민회의 상임위원회 정령·결정·지시, 내각과 내각 위원회, 성의 결정·지시를 집행, ③해당 지역의 모든 행정사업 조직 집행, ④지방의 인민경제발전계획 작성 및 그 실행대책수립, ⑤지방예산 편성 및 집행대책 수립, ⑥해당 지역의 사회질서유지·국가및 사회협동단체의 소유와 이익 보호·공민의 권리보장을 위한 대책 수립, ⑦해당 지역 사회주의법무생활 장악지도, ⑧국가표창, 열사증, 사회주의 애국희생증수여과 관련한 사업 진행, ⑨인민들이 제기한 신소와 청원 처리, ⑩하급인민위원회의 잘못된 결정, 지시 폐지 및 하급인민회의의 잘못된 결정 집행정지, ⑪해당 재판소의 판사·인민참심원 보선, 다음번 인민회의 승인요청, ⑫인민회의 휴회기간에 제기되는 지방 인민경제발전계획과 지방예산 조절안 심의및 승인하는 임무와 권한을 가진다(지방주권기관법 제24조).

이를 요약하면, 인민위원회의 주요 사업은 행정사업, 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 않다(김일성, 1978). 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(김일성, 1978) 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(최진욱, 2008) 아래 그림은 지방인민위원회의 전문부서 구성을 그림으로 표현한 것이다(임도빈·안지호·현주, 2015).

(2) 시(군)인민위원회 조직도와 부처별 기능

<그림 4> 문덕군 인민위원회 조직도

시(군) 인민위원회 위원장, 행정부위원장, 계획부위원장, 국토부위원장, 상업부위원장, 교육 및 보건담당부위원장, 서기장

서 기 실	행 정 부	노 동 부	법 무 부	계 획 부	재 정 부	국 토 관 리 부	도 시 경 영 부	건 설 운 수 부	사 업 부	지 방 공 업 부	양 정 부	무 역 부	교 육 부	사 적 관 리 부
-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-------------	-----------------------	-------------	-------------	-------------	-----------------------

경리과, 2호 관리부, 4호 관리부, 군수 동원부, 지령실, 정책·기요실, 지령실, 수산관리부, 5호 관리부

※최근 중앙과, 도급 지방공업부가 식료 및 일용공업부로 명칭을 바꾸었다.

<표 6> 시(군) 인민위원회 부서별 기능

	부서명	기능
1	행정부	정책 지도, 검열, 감독
2	노동부	노동정책 집행, 노력배치·이동·수급, 검열
3	법무부	법무생활 지도, 사법정책 집행 및 감독
4	계획부	경제, 생활 등 전반 계획 및 작성, 집행, 감독
5	재정부	재정계획 및 작성, 집행, 은행관리, 재정 검열
6	국토관리부	산림, 도로, 강·하천 등 관리·감독
7	도시경영부	도시 전망설계, 도시관리정책 계획 및 집행, 감독
8	건설운수부	건설계획 작성 및 집행, 도로·운수관리, 감독
9	상업국	상업기획, 상품확보·공급·판매 계획 및 집행, 시장관리
10	지방공업부	정책, 생산, 기술, 8.3제품 자재 계획 등

11	양정부	양곡확보, 공급계획 및 배급, 감독, 검열
12	수산관리부	국영수산 계획, 생산, 관리, 감독
13	무역부	대외무역 계획, 집행, 생산, 감독
14	교육국	교육정책, 학교관리, 학용품관리, 교사 재교육 등
15	대학생모집과	대학, 전문학교 및 1고등학교학생 선발 및 배치
16	사적지관리부	사적부문 정책 집행 및 감독
17	보건부	보건정책 계획, 약품생산 및 공급, 병원관리, 감독
18	경리부	청사관리, 후방공급, 난방관리 등
19	2호물자관리부	2호물자저축 계획 및 관리, 감독
20	4호	전쟁 예비물자 관리, 감독
21	5호 관리부	외화별이 원천동원,
22	군수동원부	군수동원 계획 및 관리, 감독

2) 직급별 역할

위원장

시(군)인민위원회 위원장은 당의 정책과 내각, 최고인민회의의 결정 및 지시와 관할 지역 내 정치, 경제, 문화 등에 걸친 모든 부문의 과업들을 조직·집행하는 역할을 맡고 있다. 특히 시(군)인민위원회 위원장은 시(군)내 서열 2위로서 시(군)당위원회와 시(군)인민회의에 수행사업을 보고하고 책임지며 시(군)당위원회 상무위원회 위원으로서 시(군)당위원장과의 밀접한 연계 하에 사업을 설계하고 진행한다. 또한 서기실을 통하여 사업을 조직하고 집행정형을 보고받으며 집행과정을 감독·총화 한다. 시(군)안의 모든 단위책임자들과 사업상 긴밀한 연계를 가지고 도 내 시·군에서 제기되는 정책문제 등에 대해 결정하고 집행을 감독·통제한다.

행정부위원장

시(군)인민위원회 행정부위원장은 제1부위원장으로서 위원장의 부재중에는 위원장을 대리한다. 인민위원회 내의 행정실무사업 전체를 지도하고 통제하고 있으며 행정부를 통해 정책안 작성과 집행 지도, 위원회 공무원 생활 전반을 통제하는 역할을 맡고 있다.

시(군) 계획부위원장

도 인민위원회 계획부위원장은 시(군)계획부장을 겸임하고 있으며 시(군)내의 공업,

농업, 교육, 보건 등 모든 부문에 걸쳐 계획을 수립하고 동(리)의 계획에 이르기까지의 모든 과정을 전반적으로 총괄하고 있다.

국토부위원장

시(군)인민위원회 국토부위원장은 시(군)국토관리국의 부장을 겸임하고 있으며 시(군)내의 공업 및 농업 토지관리, 산림조성 및 보호 관리, 도로건설 관리, 강하천과 연안·영해 관리 등에 대한 정책안 작성과 정책집행정형을 감독하고 검열을 통해 통제하고 있다. 도 국토관리국과의 직접적인 연계를 가지고 있으며 국가적으로 제기되는 정책토의에 참여하는 등 시(군)내 국토 관리와 정책에 대해 총괄하며 책임을 진다. 동시에 산하 국토관리 기관, 기업소들에 대한 관리와 정책집행정형을 검열하여 대책을 세우는 사업을 한다.

상업부위원장

시(군)인민위원회 상업부위원장은 시(군)상업부장을 겸임하고 있으며 시(군)상업국과 급양관리국을 총괄하고 있다. 시(군)내의 상업 및 급양기관에 대한 지도를 통하여 상품의 생산 및 공급 전반에 있어서 정책적인 요구사항이 잘 지켜질 수 있도록 감시하며 특히 시장관리가 상급기관의 결정과 지시사항에 맞게 잘 진행되고 있는지 등에 대해 감독하고 통제하는 역할을 맡고 있다.

교육 및 보건담당부위원장

시(군)인민위원회 교육 및 보건담당부위원장은 시(군)내의 교육정책과 보건정책안을 작성하고 집행한다. 시(군)교수강습소와 각급 교육기관을 통하여 교원들의 재교육을 진행하고 교육기자재에 대한 생산과 공급을 총괄하고 있다. 또한 시(군)급대학과 각종전문학교, 고등중학교, 소학교 내에서 제기되는 문제들에 대하여 최종 결정을 내리며 해마다 진행되는 대학 및 전문학교 입학 관련 업무를 총괄하고 있다.

한편으로는 시(군)안의 각급 병원 및 진료소, 요양소, 전문병원에 대한 관리감독을 조직·집행하며 의료설비 및 의료기구, 약품생산에 대한 전반적인 계획을 수립하고 시행하는 역할을 담당하고 있다.

3) 각 행정부서별 역할

행정부

시(군)인민위원회 행정부에는 1명의 국장이 있으며 담당부서로는 종합과, 정책검열

과, 하부지도과 등이 있다. 특히 시(군)의 정책과제수행정형 전반을 관리하고 있으며 수시로 하달되는 노동당의 방침과 당 정책, 내각 지시문 등 각종 정책집행정형을 종합하고 정책검열을 조직하여 집행한다.

노동국

시(군)인민위원회 노동국에는 1명의 부장과 1명의 부부장이 있으며 부부장은 국의 내부 사업을 전담하고 있다. 노동부 내에는 상황분석 및 종합, 노동수급, 동원, 노동계획, 지령원 등의 직제가 있으며 시(군)급 기관, 기업소들과 시(군)내 협동농장 농촌인력 현황을 파악하여 인력계획을 수립하고 노동수급을 관리하는 역할을 맡고 있다.

노동력을 배치하고 노동자들의 타 지역 이동을 등록·승인·통제·감독하며 ‘고난의 행군’ 이후 경제가 어려워지면서 증가하고 있는 주요 국가건설사업 및 노동력이 부족한 탄광, 광산, 농촌에 대한 사회적 노력동원 관련 업무, 그리고 기관 기업소와 공장, 농장들의 노력동원 균형을 맞추는 업무 등을 맡고 있다.

시(군)노동부는 노동수첩을 발급하여 노동자들의 기술 급수와 경력 인정 등에 대한 기록을 관리하며 산하 기관기업소 노동부서를 통해 근로자들의 출근 및 결근관리, 노력동원 상태를 요해하고 종합 대책을 세우기도 한다. 또한 수시로 하급기관에 대한 지도검열을 진행하여 정부의 노동정책집행정형을 총화하고 상급기관에 보고하는 역할을 맡고 있다.

법무부

시(군)인민위원회 법무부에는 1명의 부장과 1명의 부부장이 있다. 직제로는 종합, 법무생활지도, 기관, 기업소 지도 등이 있으며 시(군)내 법 관련 정책집행을 통제하고 관리·감독한다.

시(군)당위원장, 시(군)인민위원장, 재판소장, 검찰소장, 보안부장, 보위부장, 농촌경영위원회 위원장, 시(군)당 조직부위원장 등으로 이루어진 법무위원회를 매월 2차 운영하고 있으며 법무위원회에 토의할 안건을 제출하고 법무위원회의 결정을 집행, 관리·감독한다. 법과 정책을 위반한 행위에 대해서는 자격정지나 무보수, 강제노동, 노동 단련대, 구속, 기소, 재판, 사형 등 해당 처벌수위를 결정하기도 한다.

계획부

시(군)인민위원회 계획부에는 1명의 부장과 1명의 부부장이 있으며 부부장은 내부의 사업 전반을 담당한다. 지방예산계획, 재정계획, 공업계획, 농업계획, 도시계획,

국토계획 등과 수출·수입, 건설, 석탄·광물생산, 전력생산 및 공급, 지방기업소 생산관리 등 전반적인 계획안을 작성하여 하달하고 국가계획위원회의 계획지표에 따르면, 시·군별 모든 계획에 대한 계획 세부안을 작성하여 하달한다.

지구계획위원회와의 밀접한 연계 하에 구체적인 계획안을 작성하여 시(군)인민위원회 내의 국·처 계획을 종합해 수행정형을 총화하고, 집행정형은 시(군) 위원장과 시(군)인민회의, 도 계획국, 내각 등에 보고한다. 신년 국가계획 및 예산집행에 대한 결과는 하급기관에 지시하달하고 종합자료는 국가계획위원회 앞 보고한다.

재정부

시(군)인민위원회 재정부에는 1명의 부장과 1명의 부부장이 있으며 시(군)내의 재정정책 집행을 위한 계획안을 작성하고 재정집행을 계획하고 통제하며 관리·감독하는 기능을 수행하고 있다.

직제는 계획, 종합과, 기관, 기업소지도, 재정검열 등이 있으며 시(군)내 재정예산안 작성 및 집행, 검열, 관리·감독하는 업무를 한다. 산하 기관 기업소 재정부서와 은행 및 저금소 등에 대한 사업을 직·간접적으로 통제하며 예산집행과 관련된 사안이나 문제점은 노동당위원회와 위원장에게 보고하여 대안을 제출하고 집행한다.

국토관리

시(군)인민위원회 국토관리부에는 1명의 부장과 2명의 부부장(국토, 산림)이 있다. 부서로는 종합과, 계획과, 지령실, 강·하천, 산림, 해양, 농업 토지, 도로, 국토 감독대, 경리과, 자재과, 운수과 등이 있으며 시(군)내의 국토사업 전반을 책임지고 관리한다.

국토관리부는 시(군)내 농업토지와 공업토지의 이용 및 유실 방지, 산림조성, 사방야계, 도로건설 및 보수, 강·하천·연해·호수 등에 대한 관리·감독을 한다. 매년 봄, 가을에 국토관리 기간에 국토부문에 대한 당의 정책과 내각 지시문을 접수하여 산하 기관, 기업소, 공장, 협동농장 등에 배분하며 시(군)의 전반적인 국토관리 정상화를 위해 감독하고, 감독기관을 통해 산림경영소, 도로관리소, 해안방조제사업소 등에 대한 정기적인 국토관리를 진행한다.

도시경영부

시(군)인민위원회 도시경영부에는 1명의 부장과 1명의 부부장이 있으며 직제는 계획, 종합, 도시경영감독, 도로관리, 공공건물관리, 원예, 주택관리, 상하수도관리 등이 있다. 산하 도시경영사업소와, 난방사업소, 도로보수사업소, 공공건물보수사업소,

원림사업소, 도시설계사업소, 상하수도사업소 등의 기업소를 통해 전반적인 도시경영을 진행하고 있으며 시(군)내의 도시경영을 통제하고 관리·감독한다.

건설·운수부

시(군)인민위원회 건설·운수부에는 1명의 부장과 1명의 부부장이 있다. 직제는 종합, 도시건설, 운수, 도로유지, 농촌건설, 건설감독 등이 있으며 산하에 도시건설사업소, 농촌건설사업소, 자동차사업소, 도로유지 및 감독대가 있다.

건설운수국은 시(군)내의 주택과 각종 건설·시설물, 부동산, 자원 등을 조사해 등록하고 보호, 통제하며 관리·감독하는 역할을 담당하고 있다. 도시건설과 농촌건설을 전문으로 하는 기업소를 산하에 두고 있으며 산하 우마차사업소에서는 수송 업무를 담당하고 있다. 이밖에도 시(군)내의 모든 건물들에 대해 관리감독을 통하여 보수 및 건설·유지에 대한 관리와 건물의 신축·증축 및 건설, 심사 등을 총괄하고 있다.

상업부

시(군)인민위원회 상업국은 시(군)내의 상업유통 전반과 급양기관 등을 관리한다. 1명의 부장과 1명의 부부장이 있으며 직제는 계획, 도·소매, 상업, 급양, 재정, 시장관리과, 검열 등이 있으며 필요한 상품을 확보하기 위하여 중앙(도)공급과 시(군)자체 생산을 계획하고 집행하는 역할을 담당한다. 시(군)상업도매기관으로는 상업관리소와 상품공급소가 있으며 상품도·소매를 위한 상점, 창고, 부업기지 등을 보유하고 있다.

최근 경제난으로 인해 시장 활동이 확대되면서 상품공급과 국가유통체계가 엉망이 되어 시장운영 등의 업무를 주로 수행한다.

또한 각급 시장관리소와 시장관리원들의 임명과 활동을 관리하고 통제하며 시장상품의 가격제한정책 등을 실시하고 있다.

필수품 생산목표와 공급계획을 작성하고 당위원회와 시(군)인민회의에서 토의·결정할 수 있도록 계획국을 통하여 자료를 제출한다. 도 상업관리국과 항시적인 연계를 통해 중앙상품공급과 판매를 하고 있다.

지방공업관리부

시(군)인민위원회 지방공업관리부에는 1명의 부장과 2명의 부부장(생산 및 기술부부장(또는 기사장), 자재부부장)이 있으며 주로 시(군)내의 중소기업들과 공장들에 대한 지도를 담당하고 있다. 직제는 기술, 생산, 자재, 8.3, 재정, 계획과, 기술준비, 8.3직매점, 기능공학교 등이 있으며 산하에 식료, 방직, 피복, 의류, 설계, 기초

식품 등 여러 개의 기관들과 공장기업소 등을 관리하고 있다. 시·군 지방공장을 관리하며 관리부 직속의 기능공학교를 운영하고 있다.

시(군) 내의 경공업 제품과 생활필수품 등 90%이상을 이곳에서 생산하고 있으며 특히 식료품과 기초식품은 이곳에서 100% 생산이 이루어지고 있다. 시(군)의 지방 산업공장들의 정책과제, 생산·기술 개조 및 첨단기술 도입 등 경영관리의 모든 것을 관리·통제하고 있다. 지령실을 통하여 매일 생산정형을 관리·통제하며, 시기별로 제기되는 정책과제를 집행하고 수행정형을 종합해 상급기관에 보고한다.

최근에는 시장화 추세에 맞게 시장맞춤형 상품을 개발하고 경쟁력을 높이기 위한 사업을 진행하며 새로운 경제관리 방식을 도입하기 위해 다양한 경영기법 등을 개발하는 일도 하고 있다.

양정관리부

시(군)인민위원회 양정부에는 1명의 부장과 1명의 부부장(행정 및 수급담당)이 있다. 이곳에서는 시(군)내의 모든 농산물에 대한 수매와 공급을 총괄 진행하고 있으며 직제는 종합, 수급, 수매, 계획, 자재설비, 농장지도, 검열, 지령 등이 있다. 시(군)양정사업소와 협동농장을 통하여 양곡수매와 공급을 진행하며 시(군)의 공장 및 기업소, 도급 기관, 학교, 주민들에 대한 양정공급수요와 공급계획안을 작성하고 이를 집행한다.

양정정책집행정형을 통제하고 감시하기 위하여 수시로 양정검열을 실시한다. 경제난으로 인한 양정제도의 폐쇄를 막기 위해 농장담당 수매원 제도를 유지하고 대체식량 확보를 주요 정책 과제로 내세우고 있다. 양정관리부는 양정사업소의 현대화를 통하여 정미율을 높이고 가축을 기르거나 식용기름을 생산하는 등 기타 사업부문에도 역량을 키워 나가고 있다. 양정관리부 산하에는 도 양곡기동대와 설비상사, 그리고 양정사업소, 배급소 등이 있다.

수산관리부

시(군)인민위원회 수산관리국에는 1명의 부장이 있다. 시(군)내의 수산물 생산과 강·하천·호수 및 인공저수지를 이용한 양어사업에 대해 정책적인 지도를 수행한다. 직제는 종합, 계획, 하부지도, 자재, 설비, 지령 등이 있으며 시(군)내 국영수산사업소, 양어사업소들을 관리하고 있다. 지역의 수산사업소들의 생산 및 판매, 공급, 자재보장, 어로기구 보장, 어장·양식장·양어장들을 통제·관리 하면서 감독기관을 통한 검열 및 감독을 총괄 진행한다.

무역부

시(군)인민위원회 무역부에는 1명의 부장과 3명의 부부장이 있다. 직제로 보면 계획과 생산을 담당하는 부부장, 행정관리를 담당하는 행정부부장, 수출입 업무를 총괄하는 수출입담당부부장 등이 있다.

내각 무역성과 국가계획위원회, 도 무역관리국의 지시와 연계에 따라 지역 내의 수출품 생산에 대한 계획안을 작성하고 생산 및 반출에 대한 관리 전반을 진행하며 내각 무역성과 시(군)인민위원회의 지시와 통제를 받는다.

또한 당과 국가에 관할 지역 내 수출입 전반에 대한 책임을 지고 특히 국영 공장 및 지방 공장, 협동 농장들의 행정·기술 관리와 수출품 생산계획 작성 및 하달, 기술보장, 품질보장, 수입물자 공급, 노력보장, 재정관리, 자재공급과 수출품 판매 및 공급을 계획하고 집행하는 등 무역 업무 전반을 담당한다.

시(군)인민위원회 무역관리국은 내각 무역성과 국가 계획위원회의 지시문에 근거하여 지역의 국영 및 지방공장, 협동 농장들의 실태와 전망을 반영한 수출품 생산계획, 수입계획, 자재공급계획, 재정계획, 기술발전계획, 설비공급 및 수리계획 등을 작성하며 무역성과 계획위원회의 비준을 받아 산하 국영공장 및 공장·협동농장들에 지시 하달한다. 지역 안의 무역사업 전반에 대한 종합적인 관리를 통하여 무역진행정형을 종합하고 제기된 사안과 문제에 대해서는 대책을 세워 상급기관에 보고한다.

교육부

시(군)인민위원회 교육국에는 1명의 부장과 1명의 부부장이 있다. 직제는 종합, 학교지도, 교수 강습소, 교육기자재 공급소, 재정 등이 있으며 도 안의 각 학교, 교육기관 등의 교육을 총괄 담당하고 있다. 학교 관리 및 교육기자재 생산과 공급, 교과서 인쇄 및 공급, 학용품 생산과 공급 등 학교교육에 관한 모든 사안들에 대해 이곳에서 기획하고 집행하며 하급기관들에 대한 검열과 감독을 진행한다.

산하에 대학생모집과를 두고 있다. 대학생모집과는 해마다 상급학교 추천과 입학등을 위하여 종합, 입학대상 심사 및 파견장 발급 등의 직능을 가지고 지역 내의 1고등학교, 전문학교, 대학교 입학대상자 선발, 1·2차의 자격시험 실행, 최종 입학시험 자격 부여 및 각급 대학과 전문학교, 1고등학교 앞 파견장 발급 등의 업무를 맡고 있다.

사적지관리부

시(군)인민위원회 사적지관리국에는 1명의 부장과 2명의 부부장이 있다. 직제는 중

합, 계획, 감독, 하부지도과, 사적 및 유적관리, 답사지도 등이 있으며 관할지역의 유적 및 유물, 동상, 혁명사적지 및 사적물, 각급 사적관 및 연구실, 천연기념물 역사박물관 등을 관리하고 답사를 관리·조직한다. 특히 답사 관리는 답사숙영소와 운수사업소를 통해 총괄을 하고 있다. 또한 천연기념물과 역사유적 및 사적지들의 보존·관리에 대해서는 수시 검열을 조직하여 통제 및 감독한다.

보건부

시(군)인민위원회 보건부에는 1명의 부장과 1명의 부부장이 있으며 “무상치료제” 도입과 실행을 통하여 노동당의 예방의학적 방침을 관철시키기 위한 정책 등을 집행한다. 직제는 종합 및 지령, 계획, 약품관리, 하부지도, 약품생산 및 공급, 병원지도, 의료기구생산 및 공급, 재정과 등이 있다. 지역의 각급 병원 및 보건기관, 요양소, 진료소, 방역소 등에 대한 정책적 지도를 맡고 있으며 보건부 산하 보건간부학교, 간호원양성소, 보육원양성소에 대한 관리를 통해 의사 재교육과 간호원, 보육원 등을 양성하는 업무를 담당하고 있다. 또한 고려약품공급소, 약품공급소, 시(군)인민병원, 결핵예방원, 49호병원 간염요양소, 고려약공장, 제약공장에 대한 지도를 진행하며 약초재배 사업과 채취, 보호, 증식사업을 추진하여 고려약(高麗藥)을 생산해 약품 부족으로 나타나는 현상을 보완해 나가고 있다.

2호 관리부

시(군)인민위원회 2호 관리부는 지역 내의 식량, 소금, 연료, 연유 등 2호 저축 물자로 제정된 물품들에 대해 저축규정에 따른 계획안을 작성하고 시·군의 모든 농장, 공장, 기업소에 과제를 주어 2호물자로 저축하고 관리하는 업무를 총괄하고 있다. 자체의 창고를 가지고 있다.

4호 관리부

시(군)인민위원회 4호 관리부에는 1명의 책임부원이 있으며 직제로는 종합, 관리, 감독, 검열 등의 기능을 가지고 관할 지역 내의 각급 기관 및 기업소, 협동농장들의 4호 물자 저축 및 보관 상태를 수시로 통제하며 관리·감독하고 있다.

군수동원부

시(군)인민위원회 군수동원부는 인민무력성 및 군에서 제기되는 정책적 과제와 군

수물자조달에 대한 전반을 책임지고 관리한다. 군사건설, 방어시설물관리 등 정책적 과제들과 식량, 고기, 납새, 수산물 등 기본식품, 그리고 소금, 된장, 간장 등 기초식품 등을 비롯해 지역 내에서 생산되는 모든 생산물에 대하여 군수동원 계획안을 작성하고 관할 지역 내 기관 및 기업소별로 할당하여 집행하는 업무를 맡고 있다. 시(군)행정기관들 중에는 시(군)인민위원회에 속하면서 중앙내각의 성이나 중앙기관 또는 도에서 행정적 지시를 직접 받는 기관들이 있다, 실례로 군 농촌경영위원회와 지구계획위원회, 건설감독위원회, 통계부, 협동수산경리위원회, 각급철도국 등이 있으며 이 외에도 군 보위부와 군 인민보안서 역시 중앙 직속기관으로서 인민위원회와는 수평적으로 연계되어 수직적 지시는 받지 않는다.

2. 군 농촌경영위원회의 구성과 역할

북한의 농업지도체제는 내각의 농업성과 도 농촌경리위원회, 군 협동농장경영위원회, 그리고 직접적인 생산단위로 국영농장과 협동농장으로 구분되며 협동농장만 해도 현재 3,600개가 넘는다.

북한은 농촌경리의 사회주의적 개조를 마무리하고 1960년대 초 농업경리의 기업적 지도를 위해 농업행정체계를 개편하였다. 소규모의 협동농장들을 리 단위로 통합하여 군 인민위원회 농업부서들과 산하 농업관련 기관 및 기업소를 분리하고 협동농장경영위원회를 신설하여 농촌에 대한 기업적 지도를 목적으로 농업지도체계를 수립하였다. 새로운 농업지도체제는 농업생산에 대한 지도에 있어서 계획화·전문화·일원화된 방식을 구현하기 위해 시작되었다. 즉 이전의 도 인민위원회와 군 인민위원회로부터 농업지도 기능을 분리하여 농업생산에 대한 기업관리 방식 지도를 목적으로 도 농촌경리위원회와 군 협동농장경영위원회를 만들고 협동농장들에 대한 일원화된 지도체계 완성시킨 것이다.

농업성은 주로 농업정책, 농업기술, 농촌경리의 발전 방향에 대하여 정책안을 작성하고 국가 전반의 농업생산을 지도하는 역할을 맡고 있다. 도 농촌 경리위원회는 군 협동농장경영위원회와 국영목장들을 직접 관리하면서 도내의 농촌경리를 전반적으로 지도한다. 군 협동농장경영위원회는 리 단위로 통합된 협동농장에 대한 정책, 기술, 재정, 자재, 연료, 비료, 농약 등 전면적으로 공급하고 농업생산물 생산 계획의 수립과 집행, 총화 및 분배에 이르는 모든 경영 활동을 통제하며 관리·감독하고 있다. 이에 따라 도 농촌경리위원회는 농업성과 군과의 연계를 원만하게 유지하여 도 내 농업생산을 지도, 관리·통제하며 감독업무를 잘 수행할 수 있게 되었다. 구체적 업무를 살펴보면 다음과 같다.

- 농기계작업소, 관개관리소, 농기계공장, 자재공급소, 가축방역소, 인공수정소, 수출원천

동원사업소, 종축장, 종난장, 종자관리소 등의 직속기업운영한다.

- 협동농장의 농업 생산, 선진적인 농법의 도입 및 지도
- 협동농장의 노동 행정, 재정 회계, 경영 활동의 지도 및 농업생산에 필요한 기계화, 자재·농업용수 등의 공급
- 시(군) 전체 농업발전계획의 작성 및 농업기술의 발전 촉진 업무 전반

1) 행정체계

군 농촌경영위원회는 지역 협동농장을 대상으로 농업활동을 종합적으로 지도, 관리하기 위하여 정연한 조직체계를 구성하고 있다. 시(군)농촌경리위원회는 1명의 위원장과 4명의 부위원장(농산, 축산, 자재, 관계, 행정)들을 두고 있으며 농산, 축산, 남새, 과수, 토지감독, 공예, 관개, 농기계, 계획 등의 전문부서와 재정회계, 지령, 자재, 4호, 8호, 경리, 정책·기요 등 기본 보조부서로 나뉘어져 있다.

<표 7> 군 농촌경영위원회 구성

경영위원장				
행정부위원장	기사장	관개부위원장	자재부위원장	당위원회
경리, 노동 지령, 정책기요, 4호, 군수동원	농산, 계획, 재정, 축산, 남새, 공예, 농기계, 토지감독,	관개, 관개관리소	자재, 자재공급소	위원장1명 부위원장 1명 부원 1명

2) 시(군) 농촌경영위원회 부서 및 산하 관리부서

<표 8> 도 농촌경리위원회 산하 관리부서

조직	관련 부처명	산하 관리부서
행정	경리, 노동과, 지령실, 정책기요실, 4호 책임부원, 군수동원과	토지건설대, 농촌건설대
생산	계획과, 농산과, 남새(야채) 과, 공예책임부원, 농기계과, 재정(회계), 축산, 과수	종자관리소, 농기계작업소, 농기구공장, 트랙터 및 농기계부속품 공장, 수의방역소, 인공수정소, 도 돼지종축장, 도 가금 토끼염소종축장
보장	관개과, 자재과, 군수동원과, 4호, 토지감독부원	관개관리소, 관개기구공장, 해안방조제사업소, 농촌자재상사, 연유상사, 비료수송대, 수출원천동원사업소

3) 직급별 역할

위원장

시(군)농촌경리위원회 위원장은 농업 정책과 내각, 최고인민회의의 결정 및 지시를 수행하는 등 관할지역 내 농업경영과 농업생산 부문의 과업들을 조직·집행하는 역할을 맡고 있다. 시(군)내 서열 3위로서 농업 부문의 당 결정과 시(군)인민회의의 일상적인 지도와 감독 하에 도전체의 농업발전 계획을 작성하고 농업기술 발전을 촉진하기 위한 사업을 설계, 집행하며 시(군)당위원회와 시(군)인민회의에 보고하고 책임을 진다. 또한 시(군) 당위원회 상무위원회의 위원으로서 시(군)당위원장과 시(군)인민위원회 위원장과의 밀접한 연계 하에 사업을 설계하고 부위원장들과 각 부처들을 통해 사업을 조직하여 집행정형을 보고 받으며 감독·총화 한다. 지역 내 협동농장관리위원회 위원장들과의 긴밀한 연계를 가지고 지역에서 제기되는 농업정책 사안들에 대해 결정하고 집행을 통제, 관리·감독하는 역할을 맡고 있다.

행정부위원장

시(군)농촌경영위원회 행정부위원장은 행정을 담당하는 직급으로서 농촌경영위원회 내의 행정실무 사업에 대한 전반을 지도하고 통제하는 역할을 맡고 있다. 또한 직속 부처들을 통해 정책 작성과 집행을 지도하며 위원회 공무원들의 생활을 통제한다.

기사장

시(군)농촌경리위원회 기사장은 지역 내에서 농업정책을 집행함에 있어서 농산물생산 계획을 작성하고 농업생산 전반을 관리한다. 농업생산을 기본으로 하면서 전문적으로는 축산, 과수, 남새생산, 농기계 등 모든 부문에 걸쳐 관리한다. 농산과 담

당책임부원들을 통하여 관할 지역의 농업생산정형을 전반적으로 통제·관리하고 있다. 또한 협동농장의 농업생산에 선진적인 농법을 도입하고 집행정형을 관리·감독한다.

관개부위원장

시(군)농촌경리위원회 관개부위원장은 농사에 필요한 수자원을 확보하여 농업용수 이용 전반을 통제하고 관리·감독한다. 관개부위원장은 관개과장을 겸임하며 산하 관개부문 기관 기업소들을 통해 농업생산에 필요한 관개수로정비와 물 공급체계를 정비하고 그 농업용수 이용 전반을 관리한다.

자재부위원장

시(군)농촌경리위원회 자재부위원장은 농업생산에 필요한 각종 자재확보 및 공급을 총괄하고 있다. 특히 연료, 비료, 농약, 농기계 등 필요한 모든 자재들의 수요를 파악하고 생산을 조직화하며 농업성과 도 농촌경리위원회와 연계해 필요한 중앙자재 등을 확보하여 구입한다. 또한 농업생산에 필요한 자재(비료, 연유, 비닐박막, 농약, 타이어, 등)의 수입을 위해 설치된 수출원천동원사업소 지도를 책임지고 총괄하고 있다.

4) 행정부서별 역할

재정부

시(군)농촌경리위원회 재정부는 지역의 농업부문 재정정책 집행을 위한 예산계획을 작성하고 협동농장, 국영농장들의 예산집행 정형을 통제하며 관리·감독한다. 특히 지역의 농업재정예산을 작성하고 그 집행을 검열·감독하는 역할을 맡고 있다.

협동농장 관리위원회 재정을 관리함에 있어서 중앙은행과 연계해 농업투자, 회계관리, 분배계산 등 예산집행에서 제기되는 사안과 문제들에 대하여 직접적으로 관리를 한다. 해마다 연말이 되면 내각과 도 인민위원회와의 연계 하에 재정 검열을 조직한다.

노동과

시(군)농촌경영위원회 노동과는 지역의 협동농장 및 국영농장, 농업기업소 노력의 가동 및 이동정형을 책임지고 관리한다. 특히 농장 노력의 축소를 막기 위해 철저한 심사 시스템을 가동하여 농업부문 노력 관리를 한다.

농촌노력 이동에 관해서는 협동농장과, 시·군 경영위원회 노동과를 경유한 서류들에

대하여 심사를 진행하고 위원장의 승인을 받아 도 인민위원회 노동국과의 합의하에 최종 결론을 내린다.

모내기, 김매기, 가을걷이, 탈곡, 해안방조제건설, 농업수로보수, 가물피해막이 등 많은 노력이 필요할 때 시(군)당 및 시(군)인민위원회 노동국과의 연계하여 농촌지원노력을 편성하고 배치하며 그 집행정형을 관리 감독한다.

지령과

시(군)농촌경영위원회 지령과는 지역의 농업부문 전반에 대한 상황을 매일 종합·보고하며 시기마다 제기되는 정책적 과제들에 대하여 지령을 하달한다. 그러기 위하여 협동농장관리위원회 지령과를 통해 매일 상황에 대하여 지표별로 보고 받는다.

농사절기별로 구체적인 세부상황을 파악할 수 있는 지표를 작성하고 농산, 축산, 과수, 남새, 공예, 노력이동, 재정, 농기계 가동, 관개, 자재보장, 비료시비, 농약 등 부문별로 확보하여 지역의 전반적 농사실태를 파악하고 제기되는 문제에 대하여 대책을 강구할 수 있는 기초자료를 만들어 당, 위원장, 부위원장, 농업성 등 상급기관에 보고하며 상급의 승인 하에 각 부처에 자료를 돌려 공유한다.

정책·기요

시(군)농촌경영위원회 정책·기요원은 당과 내각에서 내려 보내는 정책지시문과 방침, 그리고 상급기관에 올려 보내는 기밀서류들을 관리하는 역할을 한다.

4호관리과

경영위원회 4호 관리과는 지역의 농업부문 각급 기관 기업소, 협동농장들의 4호물자 저축 및 보관 상태를 수시로 감독하고 통제하는 역할을 한다.

군수동원과

시(군)농촌경영위원회 군수동원과는 인민무력성 및 군부대에서 제기되는 정책적 과제와 군수물자 조달 전반을 책임지고 관리한다. 농업부문에 있어서의 군사건설, 방어시설물관리 등 정책과제 집행에 대하여 통제, 관리·감독하며 쌀, 고기, 남새, 공예작물 등 농업생산물들에 대하여 도와 시·군들에 설치된 군부 후방총국산하 5.14기지와 연계하여 도 내 생산되는 모든 농업생산물에 대한 군수동원계획을 작성하고 시·군 경영위원회와 협동농장, 농업부문기관기업소별로 과업을 배분하여 집행한다.

계획과

시(군)농촌경영위원회 계획과는 지역의 농업생산을 위한 국가계획위원회의 계획 지표에 따른 시(군) 총 계획과 시·군별 계획 등 모든 농업계획에 대하여 세부 계획을 작성하고 하급기관에 하달한다. 특히 지구계획위원회와의 밀접한 연계 하에 구체적인 농업계획을 작성하여 시(군)농촌경영위원회의 부서들 협동농장관리위원회 계획 등을 종합해 작성하며 계획수행정형을 총화하고 집행정형을 도 인민회의와 도당위원회에 그리고 내각에 보고한다. 또한 각종 농산물 생산을 위한 신년 국가계획 및 예산집행에 대한 통계 숫자를 하급기관에 내려 보내고 종합한 자료를 국가계획위원회에 보고한다.

농산과

시(군)농촌경영위원회 농산과는 지역의 주요 농산물(벼, 옥수수, 감자 등) 생산에 관하여 국가정책에 기반해 기술행정 지도를 담당하고 있다.

지역의 협동농장관리위원회를 지도하는 담당부원들을 통하여 시·군의 농업생산 전반을 통제한다. 내각 농업성과 국가 계획위원회의 지시문에 근거하여 관할지역 협동농장관리위원회 및 국영목장들의 실태와 전망을 반영한 농산물(벼, 옥수수, 밀, 보리, 감자 등) 생산계획과 증곡확보·재배 및 공급, 판매 계획, 자재공급 계획, 재정 계획, 병해충방역, 비료 및 농약공급 계획, 기술발전 계획, 설비공급 및 수리계획 등을 작성하여 농업성과 국가계획위원회의 비준을 받아 지역 협동농장관리위원회에 하달한다.

종합적인 계획과 이를 수행하기 위한 자재보장, 설비관리 등 보장계획과 판매, 공급 계획을 작성하여 하급기관에 지시 하달하고 내각 농업성과 당, 도 인민위원회 계획 국에 수행정형을 종합 보고한다.

남새과

시(군)농촌경영위원회 남새과는 도내의 남새생산 및 판매, 공급사업 전반을 계획하고 집행한다. 내각 농업성과, 도, 시(군) 인민위원회 상업국과의 연계 하에 남새수요를 파악하고 도 내 시·군 협동농장들의 실태와 전망을 반영한 남새생산계획(배추, 무, 고추, 오이 등), 종자생산, 자재공급, 재정계획, 새 기술 도입, 등 도 내 남새생산을 계획하며 집행하는 역할을 맡고 있다.

공예책임부원

시(군)농촌경영위원회 공예책임부원은 지역의 담배, 약초, 녹두, 팥, 콩류 등 공예작물생산계획 및 공급계획을 작성하고 시·군 경영위원회들에 분할하여 집행한다.

농기계과

도 농촌경리위원회 농기계처는 농기계 생산과 공급, 수리, 가동 등 관리 전반 계획을 세우고 집행정형을 감독하며 통제하는 곳이다. 특히 지역 농기계 공장, 농기구 공장, 농기계부품 공장의 관리 운영을 통하여 필요한 농사설비와 농사도구를 생산·수리하며 트랙터, 모 내는 기계 등 모든 농기계들과 농기구들을 중앙 공급을 신청하여 도내의 시·군 단위에 배분하는 역할을 맡고 있다.

토지 감독부원

시(군)농촌경영위원회 토지 감독원은 지역의 농업용 토지에 대하여 기록하고 이용계획을 작성하여 집행한다. 특히 해마다 진행되는 토지조사를 통하여 토지등급을 재정비하고 이 기록 등을 토대로 토지유실, 토지이용정형을 감독하며 토지정책집행에 대하여 책임을 진다.

수의축산과

시(군)농촌경영위원회 수의축산과는 내각 농업성과 국가계획위원회의 지시문에 근거하여 지역 협동농장들의 실태와 전망을 반영한 축산물(고기, 알 등) 생산계획, 종자가축 육성 및 공급계획, 자재공급 계획, 재정계획, 사료공급 계획, 기술발전 계획, 설비공급 및 수리계획, 후보가축육성 계획, 축산물공급 및 판매계획 등을 작성하여 농업성 축산국과 국가계획위원회의 비준을 받아 산하 목장과 공장들에 지시 하달한다.

협동농장경영위원회 산하 농장 및 목장들의 축산물생산, 사료공급, 종축확보, 새끼 생산 및 공급, 역축관리, 후보가축 양성, 수의방역 등에 대한 종합적인 계획과 이를 수행하기 위한 자재보장, 설비관리 등 보장 계획 및 판매, 공급계획 작성 및 내각 농업성과 시(군)당위원회, 시(군)인민위원회 관련 부서들과의 연계 하에 산하 기관들의 축산물생산 및 판매, 공급정형을 종합하여 제기된 문제들에 대한 대책을 세우고 상급기관에 보고한다. 또한 산하 기업소들을 통하여 종축의 생산과 공급, 수의방역, 인공수정 관련 사업 등을 진행하기도 한다.

관개

시(군)농촌경영위원회 관개과는 농사에 필요한 수자원을 확보하고 농업용수 이용전반을 통제 및 관리·감독한다. 특히 산하 관개부문의 기관 기업소들을 통하여 농업생산에 필요한 관개수로 정비와 물 공급체계를 정비하는 역할을 맡고 있다. 실질적

으로 농업용수의 원만한 공급을 위하여 지역의 관개수로 및 시설(갑문, 양수장, 수로, 저수지, 집수지 등)들을 관리하며 자연재해로부터 농작물을 보호하기 위한 대책을 작성, 하달하고 그 집행정형을 감독한다.

시군 관개관리소, 해안방조제사업소, 관계기계공장 등에 대한 사령체계를 세우고 통일적으로 관리한다.

<표 10> 문덕군 협동농장

구분	협동농장명	위치	비고
1	문덕읍 협동농장	읍	중간지대 - 관리, 농산작업반 9개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1)4개, 400가구 약 1,500명
2	상북 협동농장	상북	중간지대 - 관리 농산작업반 10개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 500 가구 약 2,300명
3	금계협동농장	금계	중·산간지대- 관리, 농산작업반 7개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 400 가구 약 2,000명
4	남상계 협동농장	남상계	산간지대-관리, 농산작업반 6개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 250 가구 약 1,500명
5	룡남 협동농장	룡남리	산간지대-관리, 농산작업반 6개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 250 가구 약 1,500명
6	어룡협동농장	어룡리	산간지대-관리, 농산작업반 8개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 300 가구 약 2,000명
7	풍년(니서) 협동농장	풍년리	중간지대-관리, 농산작업반 10개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 400 가구 약 2,500명
8	만흥 협동농장	만흥리	중간지대-관리, 농산작업반 10개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 400 가구 약 2,500명
9	룡중 협동농장	룡중리	중간지대-관리, 농산작업반 12개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 600 가구 약 3,500명
10	룡담 협동농장	룡담리	중간지대-관리, 농산작업반 12개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 500 가구 약 3,000명
11	룡반 협동농장	룡반리	중간지대-관리, 농산작업반 12개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 500 가구 약 3,500명
12	상팔	상팔	별방지대-관리, 농산작업반 12개, 기타(축산 1,

	협동농장	리	남새1, 과수 1, 공예1) 600 가구 약4,500명
13	립석 협동농장	립석 리	별방지대-관리, 농산작업반 15개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 700 가구 약 6,500명
14	룡림협 동농장	룡림 리	간척 별-관리, 농산작업반 20개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 900 가구 약 12,500명
15	룡오 협동농장	룡오 리	간척 별-관리, 농산작업반 18개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 700 가구 약 8,500명
16	성법 협동농장	성법 리	간척 별-관리, 농산작업반 14개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 500 가구 약 4,500명
17	룡흥 협동농장	룡흥 리	중간(채종전문농장)-관리, 농산작업반 10개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 400 가구 약 2,500명
18	룡북 협동농장	룡북 리	별방지대-관리, 농산작업반 12개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 400 가구 약 3,500명
19	신리 협동농장	신리	탄광 별방-관리, 농산작업반 10개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 400 가구 약 2,500명
20	서호 협동농장	서호 리	간척 별-관리, 농산작업반 12개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 500 가구 약 5,500명
21	동림 협동농장	동림 리	간척 별-관리, 농산작업반 20개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 700 가구 약 7,500명
22	남이 협동농장	남이 리	별방지대-관리, 농산작업반 20개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 650 가구 약 7,000명
23	동사 협동농장	동사 리	별방지대-관리, 농산작업반 20개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 600 가구 약 6,000명
24	마산 협동농장	마산 리	중간지대-관리, 농산작업반 10개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 400 가구 약 5,000명

<표 11> 문덕군 기관기업소들의 위치와 역할 종업원

	공장 기업소 명	위치	구분	비고
1	문덕역	문덕 읍	철도	화물 및 여객봉사(매표, 사령여객, 화물, 지휘3, 전무, 선로, 화물, 여객, 기타) 약 50명`
2	농기구공장	읍	농업 기업	농기구 생산 사무, 주물, 생산, 조립, 운수, 후방, 경리, 부업, 회계 등 100명
3	수출피복공 장	읍	지방 공업	수출피복생산(사무, 디자인, 생산, 수리, 운수, 후방, 경리, 부업, 회계 등)

				150 명
4	농기계공장	읍	농업 기업	농기계수리 및 부속품생산, 사무, 주물, 생산, 조립, 수리, 운수, 후방, 경리, 부업, 회계 등 100명
5	문덕 닭 공장	만흥	축산 기업	청남지구 알, 고기 공급(사무, 판매, 부화, 종금, 성금, 생산, 운수, 후방, 경리, 부업, 회계 등) 200 명
6	종금장	읍	농업 기업	지역 농가 병아리 공급(사무, 판매, 농산, 성금, 부화, 육추, 등) 40명
7	수예품공장	읍	지방 공업	수예품생산(사무, 디자인, 생산, 운수, 후방, 경리, 부업, 회계 등) 150 명
8	과실가공공 장	읍	지방 공업	과실가공품, 육가공, 냉동, 술 생산(사무, 판매, 냉동, 가공, 술, 부업, 실험실, 자재, 운수, 회계 등) 80명
9	문덕 장공장	읍	지방 공업	된장, 간장, 술, 콩우유(사무, 판매, 실험실, 생산, 운수, 부업, 자재, 수리 등) 100명
10	도자기공장	읍	지방 공업	생활 및 산업도자기생산(사무, 생산, 디자인, 판매, 기술준비, 자재, 운수, 설비, 수리, 경리, 재정 등) 120명
11	철재일용품 공장	읍	지방 공업	철재일용품 생산 50명
12	목재일용품 공장	읍	지방 공업	가구, 생활필수품 등 목재일용품 40명
13	수출원천사 업소	읍	농업 기업	농업생산용자재 보장(박막, 비료, 농약 등)을 위한 수출원천동원 20명
14	380사업소 (군)	읍	군수 기업	피복생산 및 운수기재 수리 600명
15	토지건설사 업소	읍	농업 기업	토지개량, 보수 50명
16	미생물복합 비료공장	읍	농업 기업	미생물비료생산 80명
17	체신소	읍	체신 성	체신 30명
18	옷 공장	읍	지방 공업	기성복 생산
19	토지 건설사업소	읍	농업 기업	토지건설, 보수 등 50명

20	관개관리소	읍	농업 기업	평남관계 수로 및 갑문관리, 농업용수 보장 150명
21	양정사업소	읍	양정 부	식량수매, 가공, 공급, 300명
22	옥쌀 및 기름공장	읍	지방 공업	옥수수를 이용한 쌀, 국수, 기름 생산 60명
23	고치농장	읍	농업 기업	잠사 종란공급, 수매, 수출, 80명
24	도시건설사 업소	읍	도시 경영	공공건물, 주택, 보수, 건설 70명
25	도시경영사 업소	읍	도시 경영	공공건물, 주택, 관리
26	농촌건설사 업소	읍	도시 경영	농촌건물, 주택, 건설, 보수, 관리
27	자동차사업 소	읍	운수	시(군) 여객 및 화물 운수
29	산림경영소	문덕 군 상북	국토	산림 경영 및 감독 관리
30	배전소	읍	전력	전력 공급, 감독, 선로관리
31	농촌경영위원 회	읍	기술, 행정기관	농업생산의 기업적 지도
32	참새사업소	문덕 군 상북	8호 기업	8.9호 실 참새보장
33	흙보산 비료공장	문덕 군 룡중	도급, 농업기업	도 내 비료생산 및 공급
34	해안방조제 사업소	문덕 군 룡림		농업기업 해안 방조제 보수, 관리
35	청천강 탐사대	문덕 군 립석		중앙기업 원유탐사(육지) - 군부소속
36	비류강탐사 대	문덕 군		중앙기업 원유탐사(해상) - 군부소속

		서호	
37	우마차사업 소	읍	군내 물자수송

<표 12> 기타

구 분	기관 명	위치	비고
당	군당위원회	읍	150
	군당학교	읍	14명
근로단 체	직업총동맹00군위원회	읍	12
	농업근로자동맹00군위원 회	읍	12
	청년동맹00군위원회	읍	15
	여성동맹00군위원회	읍	10
사법·검 찰	00군 검찰소	읍	소장, 부소장, 수사, 감찰(일반, 경제) 예심 20명
	00군 재판소	읍	소장, 판사, 변호사 등7명
보안·보 위	군 보안서	읍	서장, 부서장, 감찰(일반, 경제), 수사, 교통, 작전, 경비, 주민등록, 전투중대 각리 분주소 등 230명
	군보위부	읍	부장, 정치, 감찰, 수사, 기관 및 리 담당 등 70명
교육기 관	문덕 고등농업전문학교	읍	교장, 교무, 농산, 축산, 과수, 관계, 잠업, 재정, 등 30명
	문덕고등중학교, 문성고등중학교, 문흥고등중학교 문덕 소학교 각 리	읍	각 학교당 교장 이하 교직원 약 60명×4=240명 소학교 - 교장이하 35명
	고등중학교(소학교)		교장이하 40명
	교원재교육강습소	읍	10명
	군 탁아소,	읍	15명
	군 유치원	읍	20명
	보건기 관	군 인민병원	읍
각리 인민병원		-	10명 미만

	결핵전문병원	만흥	15명
	간염전문병원	풍년	15명
	49호(정신병원)병원	금계	20명
사적 ,체육 문화, 예술	군 문화회관	읍	5
	군 소년회관	읍	10
	군 종합연구실	읍	15
	군 체육관	읍	10
	군 출판물관리소	읍	7
	책방	읍	3
	도서관	읍	5
자재공 급. 물자관리	자재공급소	읍	15명
	문화기자재공급소	읍	5명
	농촌자재공급소	읍	20명
	탁아유치원 공급소	읍	4명
	2호 관리부	읍	50명
	65호 공급소	읍	4명
상업, 급양, 편의 봉사	군 상업관리소	읍	300명
	군 급양관리소	읍	100명
	문덕종합상점	읍	4명
	문덕 종합식료상점	읍	3명
	인민소비품상점	읍	3명
	건재상점	읍	3명
	수산물상점	읍	5명
	국수집	읍	10명
	빵집	읍	8명
	편의 협동식당	읍	3~4명
	역전식당	읍	5명
	편의 관리소	읍	12명
	종합목욕탕(은덕원)	읍	20명
	이발소	읍	5명
편의협동	읍	15명	

3. 북한 지방행정의 기능: 경제와 동원기능

1) 경제기능

국가주도의 계획경제 체제라는 특성에 따라 시군인민위원회의는 중앙과 ‘도’로부터 받은 계획을 생산기관인 협동농장과 기업소에 하달하고 통제하여 계획된 생산량을 달성하도록 한다. 그리고 다른 한편으로는 생산된 제품을 분배하는 경제기능을 수행한다. 예를 들어, 신발을 회사에서 생산한 후에 상점으로 보낼 때 인민위원회와

양정부와 상업부가 그 숫자를 배정하며, 가격조정을 실시한다(임도빈·신희영·안지호, 2012).

특징적인 점은 기업소 지배인 입장에서는 생산증가보다 계획의 목표달성이 더 중요하기 때문에 생산기관 지배인들은 자신에게 할당된 계획량을 줄이기 위한 전략을 추구하게 되고, 시·군 인민위원회와 생산기관 사이에서 계획을 두고 거래가 이루어진다는 점이다. 이러한 거래 과정에서 지방행정기관은 기업소와 집단농장으로부터 뇌물을 챙기고, 생산기관 지배인들은 그 대가로 생산량 목표 하향화와 검열의 형식화를 추구한다(임도빈·신희영·안지호, 2012). 예를 들어, 양정부는 시·군에 있는 양정사업소라는 큰 회사를 지배한다. 그리고 그 회사에 소속된 양곡수매원들을 협동농장에 내려 보내서 가을 초기에 작황을 판정하고, 탈곡할 때 다시 작황을 판정한다. 이때 뇌물을 통해 생산량에 대한 거래를 실시하는 것이다(임도빈·신희영·안지호, 2012).

2) 동원기능

1970년대와 1980년대에 북한은 확고한 김일성 체제 하에서 정치적으로는 안정을 보였으나 경제적으로는 북한식의 사회주의 경제가 모순을 드러내고 심화되면서 경제가 침체되기 시작하였다. 남한과의 경제력 경쟁에서 열세가 시작된 것도 1970년대를 고비로 한다. 이에 따라 1970년대 이후 중앙의 원료공급과 배급이 줄어들게 되면서 북한의 지방은 자력갱생의 전략을 취해야 했다. 지방 행정기구 입장에서는 지역주민들을 생산과 건설활동에 동원할 중요성이 더욱 커진 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 지방의 행정관료들이 지방의 생산기관과 지역주민에게 정치적 영향력을 행사할 수 있는 구조를 창출하게 되었다(양문수, 2010; 임도빈·신희영·안지호, 2012). 심지어 현장에 나가게 되는 지방 관료들은 지방당의 통제를 벗어나서 생산조직의 지배인 또는 주민에게 직접적으로 권력을 행사할 수 있게 되어, 지방당 간부-지방관료-지배인(주민)의 권력구조가 지방관료-지배인(주민)으로 변화되는 현상 또한 나타났다.

북한에서는 이러한 동원사업을 사회적 과제라고 한다. 이러한 사회적 과제는 관료의 입장에서는 생산기관을 통제할 수 있는 수단이 되지만, 기업소 또는 협동농장의 지배인의 관점에서는 이전에 하달된 생산계획 달성에 투입할 수 있는 인력의 감소를 의미한다. 특히 사회적 과제는 일반적인 노동환경보다 열악하기 때문에 회피의 대상이 되었다. 결국 지방행정에서 사회적 과제에 대한 비중이 점차 늘어남에 따라 동원의 대상이 기업소와 협동농장의 노동자에서 비교적 동원이 용이한 전업주부로 구성된 동사무소 인민반으로 점차 대체되어 갔다. 이는 지방에서 계획경제의 붕괴

현상을 의미한다(임도빈·신희영·안지호, 2012).

4. 계획경제의 균열과 비효율적 지방행정

중앙공급체계의 기능이 마비되면서 중앙으로부터 원활한 원료 공급을 받지 못한 지방의 생산기능은 큰 폭으로 감소되어 갔으며(양문수, 2010), 이는 정치·행정적인 차원에서 지방행정에 대한 지방당의 통제 약화로 이어졌다. 이러한 통제약화는 기존의 당간부와 행정간부 간의 보상체계의 왜곡을 의미한다. 즉 지방 당간부는 기존의 보상체계의 수혜 대상이 되었으나 행정간부는 보상체계에서 제외되면서, 당간부와 행정간부의 연계는 약화되었다. 상대적으로 당간부의 우위는 지속되었으나 지방차원에서의 권위는 약화되었다. 계획경제의 붕괴로 인해 당원이 됨으로써 얻을 수 있는 혜택에 비해 상대적으로 업무상 통제가 더 많아지기 때문에 당원이 되는 것을 꺼리는 현상도 나타났다(양문수, 2010; 임도빈·신희영·안지호, 2012).

결국 모든 공장과 기업소 등에서 조직에 대한 당의 정치적 지도는 여러 가지 낭비적인 요인을 수반하는데, 구체적인 이유는 다음과 같다(양용진, 1998). 가장 기본적인 이유는 생산 이외에 투입되는 추가 인력이 필요하다는 것이다. 그리고 집체적 지도원칙에 의해 집행위원회 등 많은 회의가 열리기 때문에 회의 투입되는 시간이 길고, 따라서 의사결정 또한 지연된다. 특히 당일꾼들은 생산에 관한 비전문가이므로 실무자들에 대한 불필요한 간섭이 수반되는 경우도 많아 행정효율성에 지장을 초래한다. 그리고 당의 이중적 지배 하에서 당의 영도적 지위가 지방에서도 철저히 유지되기 때문에 사실상 인민위원회와 임니회의에서 불필요한 예산과 인력이 소유된다. 전술한 바와 같이 지방주권기관인 인민위원회 조직은 그 기능이 형식적이라는 것 또한 행정의 효율성과 거리 먼 현실을 보여준다.

5. 지방행정의 변화

그동안 지방행정에 대해 각종 압력이 나타났으며, 주요한 변화는 다음과 같다(임도빈·신희영·안지호, 2012).

계획기능의 축소

1990년 초부터 나타는 경제난과 대기근은 지방행정 기능에 부정적인 효과를 야기하였다. 지방인민위원회의 전문부서들인 양정부, 상업부, 계획부의 업무가 크게 축소된 것이다. 균량미를 분배한 이후에 분배할만한 양곡이 부족해진 것이다.

동원에 대한 저항

지방당의 권력약화와 함께 장마당의 부상으로 인해 당의 경제적 독점이라는 고리가 끊어지면서 생산기관의 지배인들은 사회적 과제에 저항하게 되었다. 당의 권력이라는 자원을 바탕으로 집행기능을 수행하는 지방인민위원회의 권위도 실추된 것이다. 사회적 동원에 있어서 노동자 뿐만이 아니라 동사무소의 인민반 조직동원도 힘들어지게 되었다.

행정업무의 범위 변화

지방에서 권위 유지와 기관 운영에 필요한 재원이 부족한 상황에서 교육기능과 복지기능은 더욱 축소되었다. 예를 들어, 육아의 기본교육을 담당하는 탁아소의 기능은 거의 운영되지 않았고, 학교의 기능도 마비되어 갔다. 반면에 학생들을 매개로 하여 가정의 자원들을 수탈하는 기능과 사회적과제에 동원하는 기능은 확대가 되었다.

행정기능의 사유화

지방에서 점차 부상하는 장마당은 북한 지방행정기능을 대체하게 되었다. 지방의 경제난은 배급제를 유명무실하게 만들어 지방 관료들이 월급으로 살 수 없는 구조를 만들었다. 이에 북한 관료들은 자신들의 삶을 유지하기 위해 장마당에서 일을 하거나 이들의 권력을 장마당과 연결하기 시작한다. 이는 북한에서 명백한 불법이었지만 배급제의 붕괴로 인해 관료들은 생계유지를 위해 다른 방법이 없었다.

행정부서의 위상변화

지방인민위원회의 전문부서 중에서 그나마 제 기능을 수행하는 부서가 무역부다. 무역부는 산하에 외화벌이 사업소를 두고 있기 때문에 이를 통해 지배인은 물론 노동자들도 외화를 얻을 수 있었다. 따라서 경제난으로 인한 북한 지방행정구조의 변화는 인민위원회 무역부와 외화벌이 사업소의 위상을 강화시켰다. 결국 지방당 통제의 약화와 장마당 역할의 증가는 지방 관료들이 외화벌이사업소를 중심으로 해서 재량이라는 형태로 외화벌이사업자들과의 부패의 고리를 빈번하게 만든다.

지방당의 희생양 찾기

상부와 당으로부터 부과된 계획과 이를 달성하기 위해 시·군 인민위원회와 생산기관의 지배인들은 장마당을 통한 재원의 확보와 상부와 당에 뇌물을 제공함으로써 상부와 당의 통제를 형식화 하였다. 이 과정에서 관료는 법을 어길 수밖에 없고 경

제난 이후 지방행정 구조의 변화에서 이러한 탈법행위는 반복되어 관료에게 일상화되었다. 지방 당은 행정에 대한 당 통제를 유지하기 위해 관료와 주민들에게 당의 권력을 가시적으로 보여줄 희생양을 찾게 되었는데, 관료 탈법의 일상화로 인해 희생양을 찾기는 어렵지 않다. 당 권력의 희생양은 장마당을 통해 불법적인 상행위를 하거나 뇌물을 받고 상행위를 봐준 중·하급 관료들이 주된 대상이 된다. 지방 희생자 처벌의식은 회복하는 당의 권력과 당을 경시한 범죄에 대해 모든 주민들이 보는 앞에서 당의 힘을 과시하는 정치적인 의식이라고 할 수 있다. 이를 통해 관료들과 주민들의 이탈을 막고자 한다.

VII. 나가며

북한의 시와 군은 정치, 경제, 행정구조 측면에서 완결성을 가진 자치단위로 발전하였다(홍민, 2004). 특히 북한은 당 중심의 정치체제이며, 계획경제체제를 표방하므로, 이러한 완결성을 구성하는 행정기관, 당 기관, 그리고 생산기관과 그 관계에 대한 탐색은 북한의 지방행정에 대한 이해를 제고하는데 중요한 정보를 제공하며, 우리의 행정과 차이점을 보이기도 한다.

북한의 지방에는 북한의 지방인민회의와 지방인민위원회는 각각 우리의 지방의회와 지방자치단체장에 해당한다고 볼 수는 있다. 그러나 중요한 차이점이 존재한다(박완신, 1991; 양용진, 1998; 최진욱, 2000; 최우용·박지현, 2015). 첫째, 우리의 지방의회와 단체장은 주민의 직선에 의해 구성되는 민주적 기관이나, 북한의 두 지방인민회의와 지방인민위원회는 중앙집권체제의 원칙을 구현하기 위한 제도적 장치이다. 즉 북한의 지방행정기관은 지역주민을 위한 자치사무가 아닌 중앙행정 기관 및 노동당의 정책과 결정을 수행하고 체제유지를 위하여 주민을 통제·감시하는 국가기관이 된다.

둘째, 우리의 지방자치법은 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하기 위한 제도로서 지방자치제도를 이해하고 있으나, 북한의 지방주권기관법에 의하면 지방주권기관은 모든 활동에서 민주주의중앙집권제원칙을 구현하는 것을 활동원칙으로 하고 있고, 결국 지방인민위원회는 해당 지역 안에서 국가정책의 집행자이며 인민생활을 책임진 호주이다.“라고 하여 중앙집권을 강조하고 있다.

셋째, 지방인민위원회의 대의원은 명목상으로는 주민의 일반, 평등, 직접, 비밀투표로 선출하고 있지만, 실제로는 당에서 추천한 자를 그대로 승인하는 형식적 절차에 지나지 않는다고 한다. 예를 들어, 1981년 지방인민회의의 대의원 선거시에 유권자 100% 투표에 100% 찬성으로 도인민회의의 대의원 3,705명과 시·군 인민회의의 대의원 24,191명을 선출했으며, 1989년 선거에서는 유권자의 99.73%가 선거에 참가하여 투표자의 100% 찬성으로 시·군 인민회의의 대의원 29,535명을 선출했다고 한다.

넷째, 남한은 지방행정에서 지방의회와 지방자치단체장이 별도로 선출되어 견제와 균형을 이루도록 하고 있으나, 북한의 경우에는 이론상 지방인민회의가 지방인민위원회에 대하여 우월적 지위를 점한다. 지방인민회의가 인민위원장을 선출하고 인민회의는 인민위원회를 지도·감독하는 것이다. 다만, 전술한 바 있듯이 실제 역할은 미미한 편이다. 예를 들어, 인민경제발전계획과 예산 등에 대한 형식적인 심의·승인과 인민위원장 등에 대한 선출권을 제외하면 구체적인 권한이 없다.

다섯째, 남한의 경우에는 광역자치단체 의회 또는 단체장 선거에서 정당이 참여하

고 있음에도 불구하고 실제 운영에는 정당의 개입이 배제된다. 그러나 북한의 지방 행정은 당의 지도가 철저히 준수되어 중앙당의 수직적인 통제 하에 있는 지방당에 의해 운영된다. 즉 위에서 확인한 바 있듯이 군인민위원회는 도인민위원회와 군당 위원회의 지도 하에 있다. 각급 당 위원회는 상·하의 당위원회에 대해 철저한 위계 구조를 형성하면서도 다른 한편으로는 동급의 여타 기관이나 사회단체에 대해 절대적인 지배력을 행사한다.

이렇게 상이한 조건 속에서 향후 통일을 위한 지방행정의 역할은 독일 사례에서 함의를 찾을 수 있다. 첫째, 독일은 통일 전부터 지역 간 자매결연을 체결하였다. 특히 지리적으로 근접하고 있는 주 사이의 자매결연, 비슷한 정치적 성향·동일한 또는 유사한 이념의 정당끼리의 자매결연, 최고위층 개인적 친분관계에 따른 자매결연, 기존의 교류관계와 소통의 경험이 있는 경우의 자매결연 등 다양한 방법 및 배경으로 맺게 되었다. 둘째, 통일조약 제15조 제2항에 따라 서독지역의 지방자치단체는 동독지역에 대하여 물질·행정적 지원을 제공하고 전문인력 파견 등 광범위한 범위에 대한 지원을 하였다.

참고문헌

- 김근세·정용덕. (2002). 북한 사회주의 국가의 기능과 기구: 클락-디어모형의 적용을 중시물로. 한국행정연구. 11(3): 140-180.
- 김영운. (2001). 북한 협동농장의 운영실태와 개편 방향. 통일경제.
- 김영훈. (2010). 북한 농업농촌의 변화: 협동농장을 중심으로. 포커스. 12(3).
- 김일성. (1978). 군인민위원회의 임무와 역할에 대하여. 조선로동당출판사.
- 김정일. (1995). 사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다. 로동신문 1995년 6월 21일.
- 남기봉. (2013). 북한학. 인천광역시: 도서출판 진흥사.
- 라이너, 도멜스. (2016). 북한도시의 내부구조에 관한 연구. 북한학 연구. 34-42.
- 박완신. (1991). 북한 지방행정체제에 관한 연구. 한국행정학보. 25(1): 341-356.
- 신윤창. (2014). 통일대비 남·북한 지방행정체제의 비교연구. 인문사회과학연구. 49: 75-100.
- 안지호·조충희·현주. (2018). 북한의 지방행정 두텁게 기술하기: 평안남도 OO군의 공간분할을 중심으로. 한국행정연구. 27(3): 67-89.
- 양문수. (2010). 북한경제의 시장화>. 서울: 한울.
- 임도빈 안지호 현주. (2015) 북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로. 행정논총. 53(4): 133-158.
- 임도빈·신혜영·안지호. (2012). 북한의 지방행정 두텁게 이해하기(thick understanding). 한국지방자치학회보. 24(3): 1-29.
- 임을출. (2017). 김정은 시대 시장의존형 재정운영 시스템 실태연구. 국방부 연구보고서.
- 조한범. (1997). 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구.
- 조현숙. (2004). 중소도시의 계획적 형성은 도시화로 인구집중을 막기 위한 합리적인 도시형성 방식. 경제연구. 1: 37.
- 체제통합연구회. (2009). 북한체제의 이해. 명인출판사.
- 최우용·박지현. (2015). 북한의 지방행정체제와 통일 후 지방자치제의 정착방안에 관한 시론. 동아법학. 66: 365-386.
- 최진욱. (1997). 북한의 지방행정체제. 민족통일연구원.
- 최진욱. (2000). 남북한 행정 통합방안. 통일연구원.
- 최진욱. (2008). 현대북한행정론. 서울: 명인문화사.
- 통계청. (2014). 북한의 주요통계지표. 통계청

- 통일교육원. (2016). 북한지식사전. 서울: 통일부 통일교육원.
- 통일부. (2009). 북한개요. 서울: 통일부 통일교육원.
- 통일부. (2019). 북한이해. 서울: 통일부 통일교육원.
- 평양 사회과학 철학연구소. (1985). 철학사전. 사회과학출판사.
- 향용진. (1998). 북한의 지방행정제도에 관한 연구: 통일한국의 지방자치제도를 중심으로. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 현성일. (2007). 북한의 국가전략과 과워엘리트-간부정책을 중심으로. 서울: 선인.
- 홍민. (2015). 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화. 통일연구원.