

차 례

결과보고서 요약문

2018년 통일기반구축 사업 결과보고서

1. 사업 내용

- 1) 당초계획
 - 개요
 - 추진배경 및 목적
 - 기본방향
 - 기대효과
 - 일정별 추진 세부계획
 - 참여인력
- 2) 실제추진 현황
- 3) 사업 내용별 운영 성과
 - 사업성과
 - 관련분야 기여도

2. 예산

- 1) 예산 계획
- 2) 실제 예산 집행

3. 자체평가 및 건의사항

- 1) 자체평가
 - 사업평가
 - 미흡한 점(한계) 및 개선(보완)할 점
 - 향후 계획(내년 계획)
- 2) 건의사항
 - 사업 진행 관련
 - 예산 편성 및 집행 관련
 - 기타

4. 관련자료

- 대표적 사업 실적

결과보고서 요약문

사업기관	서울대학교 행정대학원 한국행정연구소		
사업명	북한의 지방재정에 관한 연구		
사업책임자	성명	소속	직위
	김상헌	행정대학원	교수
사업기간	2018.4.1.~2019.2.28	사업비	

1. 사업목표

- 북한의 지방재정의 구체적인 실태와 메커니즘에 대한 중층기술 및 이해
- 북한의 지방재정을 효과적으로 이해하기 위해 구체적인 공간(평안남도 문덕군)을 중심으로 지방행정의 큰 틀에서 재정현상 분석
- 공간을 중심으로 한 북한 지방재정에 대한 분석 뿐만 아니라 시간을 중심으로 고난의 행군 시점을 중심으로 계획경제 시기의 북한의 지방재정과 시장화 이후의 북한지방재정을 비교 연구

2. 사업의 내용

- 북한 문헌과 관료 출신 북한이탈주민과의 면접을 중심으로 북한의 지방재정 자료 수집
- 북한의 지방재정을 이해·분석하기 위해 계획경제의 핵심이라고 할 수 있는 부문별계획의 작동방식 이해
- 지방행정기관과 협동농장, 지방기업소와의 관계를 통해 계획과 재정의 연관성과 은행을 통한 지방재정통제 현상 분석
- 지방예산의 세원과 세출 항목 분석
- 시장화 이후의 지방재정의 변화과정 분석(부문별계획의 경로의존성, 부문별 계획과 액상계획의 2중 재정 구조, 시장을 통한 신규 세원 발굴 등)

3. 사업의 성과

- 전직 북한관료가 연구에 참여함으로써 북한의 지방재정에 대한 실증적이고 미시적 연구 가능
- 북한의 지방재정을 이해하고 분석할 수 있는 새로운 연구방법론 적용(해석인류학, 재정사회학)
- 지방행정이라는 총체적 관점에서 지방재정에 대한 연구
- 시장화 이후의 지방재정 현상 분석을 통하여 거시적으로 북한사회의 변화는 물론, 간접적으로 북한의 국가능력에 대한 연구 가능성 모색
- 연구결과는 1개의 학술지와 1개의 동계학술대회에 발표, 서울대학교 윤리위원회의 완료보고서 제출 후, 자료 승인이 허가 되면, 더 많은 연구결과 산출

기관명 기입

1. 사업 내용

1) 당초계획

개요

- 사업명: 북한의 지방재정에 관한 연구
- 기관명: 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소
- 총 사업비:

추진배경 및 목적

- 추진배경
 - 북한 지방재정 및 행정에 대한 체계적 연구의 필요성
 - 북한행정 연구자들이 북한행정을 전문적으로 연구한 학자들이 아닐 뿐만 아니라 연구내용과 관련해서도 서구 이론을 북한 행정연구에 투영하거나 기존의 연구들을 종합하는 수준에 머물러 있어 북한 재정 및 행정에 대한 체계적 연구 필요
 - 북한행정 전문가 및 전직 북한관료가 연구진에 참여하여 북한행정 연구에 대한 아마추어리즘을 극복하는 한편, 문헌연구 뿐만 아니라 심층면접을 활용한 현장연구를 수행하여 보다 심층적인 북한의 재정 및 행정 연구 가능
 - 체계적인 북한 재정과 행정 연구를 위해 본 연구의 대상을 북한의 지방재정에 제한
 - 행정학계에서 북한재정에 대한 연구는 지금까지 전혀 연구되지 않은 분야라 본 연구의 가치가 있음

○ 목적

● **북한 지방재정 및 행정에 대한 학제간 연구의 필요성**

- 북한의 재정체계는 90년대 이후 국가기관별로 기관의 공적 정치적 권능의 규모에 부응하는 특권적 상업 활동을 통해 국가재정의 일부를 자체 조달하는 한편, 북한주민은 여전히 각종 명목으로 노력동원과 현물 지원을 통해 국가기관의 재정창출에 기여
- 이와 같은 북한재정의 특징은 현대국가의 재정이 아닌 전근대 국가 재정의 특징과 유사하므로 북한의 재정에 대한 연구는 전근대 국가 재정에 관한 개념과 이론을 통해 분석하는 것이 효과적임
- 이 연구는 근대국가과정을 합법적 폭력과 조세의 독점으로 규정하였던 독일의 사회학자 베버(Max Weber)와 엘리아스(Norbert Elias)의 재정사회학을 바탕으로 함
- 북한행정 연구에 대한 재정사회학적 접근을 통해 행정학은 물론 인접학문인 정치학, 사회학과 연결하여 북한의 재정체계에 대한 학제적 연구 수행
- 또한 북한 재정체계에 대한 역사적 변화와 이러한 변화과정이 북한의 관료, 주민들에게 어떠한 영향을 미쳤는가에 관한 역사적, 사회심리적 분석도 병행하여 연구

● **북한주민의 생활세계(Lebenswelt) 이해**

- 이 연구의 대상인 시·군의 지방재정 연구를 통해 북한의 지역자립체제의 핵심인 시·군의 지방행정을 이해 할 수 있음
- 북한의 지방재정과 행정을 담당하는 두 핵심기관인 지방인민위원회와 협동농장경영위원회는 시군의 경제, 교육, 복지, 보건 등 주민들의 생활과 직접적인 활동을 수행
- 따라서 북한의 지방재정 연구를 통해 북한의 행정은 물론 북한 지방주민의 생활세계(Lebenswelt)까지 이해 할 수 있음

□ **기본방향**

○ 북한의 지방재정 이해와 분석을 위한 새로운 접근

- 베버의 재정사회학과 기어츠의 중층기술

○ 북한지방재정과 행정의 구조와 운영실태

- 지방인민위원회와 산하기관의 재정구조와 운영실태

- 협동농장경영위원회와 산하기관의 재정구조와 운영실태
- 북한지방재정구조의 변화
 - 고난의 행군 이후의 북한의 지방재정
 - 협동농장경영위원회와 산하기관의 재정구조와 운영실태

□ 기대효과

- 남북한 행정통합 연구의 기본 논리와 자료 제공
 - 북한 지방재정에 대한 구조와 실태에 대한 이해, 핵심 지방행정 조직간의 상호 관계를 연구함으로써 남북행정통합 설계에 기초자료로 활용
 - 이질적인 사회의 통합은 소통의 쌍방향성에 기초하고 있기 때문에 효과적인 남북한 행정통합을 위해서는 북한재정 및 행정에 대한 면밀한 분석 필요
 - 특히 북한의 재정구조와 실태에 관한 구체적인 자료는 남북한 행정의 통합에 대한 실증적인 자료일 뿐만 아니라 통합정책의 논리 제공
- 전직 북한관료가 연구진에 참여함으로써 북한 행정연구의 실질적인 차원에서 통합 촉진
- **북한의 국가능력(State capabilities)에 대한 분석 가능**
 - 국가가 할 수 있는 것(what states can do)이라고(Migdal) 정의되는 국가능력은 흔히 사회침투, 자원수취, 사회규제, 자원예산 사용 능력으로 구성되며, 이러한 국가능력은 국가의 재정활동과 직접적으로 관련 있음
 - 북한의 재정제도의 변화과정 분석을 통해 김정은 시대의 북한 국가능력을 지방재정 활동을 통해 평가
 - 북한체제의 기본적인 능력은 경제능력이고 이 가운데 북한정부가 운용할 수 있는 재정능력(재정수입과 재정수요)을 중심으로 체제를 유지할 수 있는 국가능력 평가

□ 일정별 추진 세부계획

- 문헌연구 및 북한 이탈 주민 파일럿 테스트 (2018.4-2018.5)

- 북한지방행정 및 재정과 관련된 문헌을 연구하는 한편 문헌연구를 중심으로 인터뷰 문항을 작성
- 작성된 문항을 통해 북한이탈주민 1-2명을 대상으로 파일럿 테스트를 실시
- 1차 자료 수집 및 분석과정 (2018. 6 - 2018. 7)
 - 파일럿 테스트한 심층면접을 분석하고, 면접분석과 함께 문헌연구를 병행하여 새로운 인터뷰 문항을 작성.
 - 전문가 회의를 통해 작성된 인터뷰 문항을 점검
 - 북한 지방행정의 핵심 행위자인 지방인민위원회, 협동농장경영위원회, 기업소, 협동농장에서 일한 북한이탈주민을 각각 1명 선정하여 북한 지방재정의 구조와 지방행정 조직간 상호관계를 중심으로 심층면접을 실시
- 2차 자료 수집 및 분석과정 (2018. 8 - 2018. 10)
 - 1차 자료 수집을 마친 후 내용분석과 함께 문헌연구를 보강하여 2차 면접 문항을 작성하고 전문가 회의를 통해 면접문항을 검토
 - 새로 구성된 2차 면접 문항을 중심으로 북한이탈주민을 대상으로 2차 심층면접을 실시
 - 2차 면접대상자들은 협동농장경영위원회(3명), 지방인민위원회(3명), 기업소(3명), 협동농장(3명)에서 일한 북한이탈주민 이외에 도 인민위원회와에 근무한 북한이탈주민을 선정하여 심층면접을 실시하고 이를 통해 시·군행정의 재정구조와 현실태를 분석
- 최종 자료 분석 및 보고서 작성 (2018. 11 - 2019. 1)
 - 1차, 2차 자료 수집 분석을 종합하는 한편 통일 후 독일의 지방행정통합과 관련된 문헌과 기존의 연구 성과를 종합하여 남북한 행정통합의 논리를 도출

2) 실제추진 현황

일 정	추진 내용
4월-5월	자료수집 및 심층면접 내용 검토
6월-7월	서울대학교 생명윤리위원회(IRB) 신청준비 및 신청 북한의 행정에 대한 문헌자료를 중심으로 논문 투고 준비 및 투고
8월	서울대학교 생명윤리위원회 승인 및 파일럿 면접 진행
9월-10월	파일럿 면접을 바탕으로 추가 심층면접 진행, 문헌자료와 심층면접 자료를 바탕으로 수집된 자료 정리, 7월 투고한 논문이 게재되었음
11월	문헌자료와 심층면접 자료를 중심으로 통일평화연구원 학술회의 발표
12월	추가 면접 내용을 보완하여 정리한 내용을 한국행정학회 동계학술대회에 발표
1월-2월	동계학술대회에 투고한 논문을 보완 수정하여 3월 논문을 투고할 예정이며, 서울대학교 생명윤리위원회에 종료보고서를 제출한 후 심층면접 자료를 바탕으로 추가 논문 투고 준비

3) 사업 내용별 운영 성과

□ 사업성과 (구체적 내용 기술)

- 북한의 지방행정 두텁게 기술하기: 평안남도 00군의 공간분할을 중심으로, 한국 행정연구 27(3), 2018.9
- 파일럿 면접의 내용을 중심으로 평안남도 문덕군의 읍과 리의 소재한 당기관, 행정기관(인민위원회, 협동농장경영위원회), 지방기업소, 협동농장의 구체적인 규모와 구성과 관계를 중심으로 북한의 지방행정을 구체적으로 기술하고 분석하였음

- 학술대회에 연구결과 발표
- 북한 지방재정의 변화에 관한 연구: 중상주의로의 변환, 한국행정학회 동계학술대회2018. 12
 - 관료 출신 북한이탈주민과의 심층면접 자료를 중심으로 고난의 행군 이전 계획화 시기의 북한의 지방재정과 장마당 이후의 재정현상의 변화를 구체적으로 기술하고 분석하였음

□ 관련분야 기여도

- 행정학계에서는 북한의 재정 분야에 대한 최초의 연구라는 점에서 큰 의의가 있음
- 재정에 대한 양적자료가 부족한 상황에서 북한 지방재정을 연구할 수 있는 실험적이고 새로운 방법론 적용

2. 자체평가 및 건의사항

1) 자체평가

□ 사업평가

- 사업의 적절성
 - 본 연구의 결과와 성과는 북한의 지방재정 현상에 대한 구체적인 기술과 분석이 중심이기 때문에 연구 목적에 부합할 뿐만 아니라 지방재정 현상을 통해 북한의 지방행정은 물론 거시적으로 북한 사회를 이해하는 중요한 자료와 방법론을 제공하고 있다는 면에서 연구계획 내용을 연구결과에 충실히 반영하고 있음
 - 사전조사와 관련하여 북한의 지방재정에 관한 연구는 충분한 면접대상자(관료 출신의 북한이탈주민) 확보가 필수적이어서 연구를 진행하기 전에 충분한 면접 대상자를 확보하였을 뿐만 아니라 공동연구원으로 관료 출신 북한이탈주민이 참여하여 북한연구에 가장 큰 난제인 자료 확보 측면에서 선제적으로 대응하였음

○ 사업의 효율성

- 북한 지방행정 전문가와 관료 출신 북한이탈주민이 연구진에 참여하여 짧은 기간에도 불구하고 북한 지방재정에 관한 많은 자료 확보
- 장기간 형성된 북한이탈주민과의 네트워크를 활용하여 적절한 면접대상자 확보
- 연구책임자(재정학 전공), 공동연구원 2명(정치학 전공, 북한학 전공)의 전문연구 분야가 달라 지방재정 현상에 대한 학제적 접근 가능

○ 사업의 영향력

- 재정현상을 통해 북한의 지방행정을 이해할 수 있는 가능성 탐색
- 북한의 지방재정 연구를 통해 시장화 이후의 북한의 경제상황의 변화를 분석할 수 있으며, 북한 경제성장의 한계 까지 간접적으로 이해 할 수 있음
- 시장화 이후의 북한의 지방재정 상황을 통해 북한의 국가능력을 유추할 자료로 활용
- 북한 지방재정에 대한 연구를 북한 지방행정에 대한 연구를 확대할 수 있으며, 이를 기초로 하여 남북한 지방행정과 지방재정에 대한 비교연구 가능

○ 사업의 발전가능성

- 행정학계에서 처음으로 북한의 지방재정 연구를 수행하면서 몇 가지 시행착오를 범하였음
- 우선, 면접대상자로 관료 출신의 북한이탈주민의 경우 맞지는 않지만 질적 연구를 수행하기에 충분한 수(5-10명)의 확보가 가능하였으나, 재정전문가로 좁히게 되면 현재 재정 출신 관료 혹은 기업소 근로자의 수를 확보하는 것이 쉽지 않았음.
- 다만 연구를 진행하는 과정에서 면접대상자와의 라포 형성을 통해 은행원, 기업소 재무담당자, 도 인민위원회 재정담당자와 접촉할 수 있어서 향후 연구에는 이들 북한재정 전문과의 면접을 확대하여 북한 지방재정에 대한 미시적 연구 필요
- 정교한 북한지방재정을 이해하기 위해서는 지방행정기관과 협동농장, 지방공장의 재정과정을 연구해야 할 뿐만 아니라 은행을 면밀히 연구할 필요가 있음
- 현재 은행에서 근무한 경험이 있는 북한이탈주민 2-3명을 면담자로 확보 하였으며, 지방은행을 중심으로 차기 연구에서 지방재정 연구를 수행하고

자 함

미흡한 점(한계) 및 개선(보완)할 점

- 해당사항 없음

향후 계획(내년 계획)

- 향후 연구에서는 은행을 중심으로 북한의 지방재정 뿐만 아니라 지방회계, 재정총화 연구를 통해 심층적으로 북한 지방재정을 연구할 필요가 있음
- 북한의 지방재정 연구를 지방행정, 지방정책결정과정(특히 지방당위위원장, 지방인민위원회 위원장, 협동농장 경영위원회 위원장, 지방권력 트로이카)에 대한 연구와 연계하여 지방행정을 폭넓게 기술하고 분석할 필요가 있음
- 또한 이러한 연구결과를 남한의 지방재정 체계와의 비교를 통해 통일 이후 북한 지방행정과 재정에 관한 기초 연구로 활용할 필요가 있음

2) 건의사항

사업 진행 관련

- 이번 연구의 성과와 올 3월 서울대학교 생명윤리위원회에 완료보고서 제출 이후에 심층면접 자료를 논문에 게재할 수 있으므로 더 많은 연구 성과가 기대될 뿐만 아니라 북한의 지방재정에 대한 심층적인 연구를 위해 후속 연구 불가피

예산 편성 및 집행 관련

기타

- 서울대학교 통일평화연구원의 지원에 만족하고 있음, 다만 본 연구가 북한이탈주민의 심층면접을 중심으로 하고 있으므로 서울대학교 생명윤리위원회의 심의가 필수적이나 심의 절차가 까다롭게 승인받는데 상당한 많은 시간이 소요되어 연구에 많은 제약이 있었음

3. 관련자료

□ 대표적 사업 실적

- 북한의 지방행정 두텁게 기술하기: 평안남도 00군의 공간분할을 중심으로, 한국행정연구 27(3), 2018.9