

北韓과 中國의 計劃化시스템의 比較 *

梁 文 秀 **

논문 초록 이 글의 목적은 계획화시스템(planning system)에 초점을 맞추어 북한 경제와 개혁·개방 이전의 중국 경제의 공통점과 상이점을 도출, 정리하고자 하는 것이다. 양국의 계획화 시스템은 이른바 '戰時 共產主義'적 요소를 가지고 있다는 점에서 구조면·동기와 구별되는 공통점을 가지고 있다. 양국의 계획화시스템의 상이점은 북한이 중국보다 집권화의 정도(degree of centralization)가 강하다는 것, 특히 북한은 중국보다 지방분권적 요소가 적다는 것이다. 이러한 상이점이 발생한 이유로는 지방주의(regionalism)의 유무로 대표되는 양국의 초기조건의 차이, 모순론·불균형론 대 주체사상으로 대표되는 양국 최고 지도자의 경제사상의 차이를 들 수 있다. 북한이 중국보다 집권화의 정도가 강하다는 것은 북한이 체제이행 과정에서 경쟁촉진적 내지는 시장형성 촉진적 요소가 중국보다 적을 수 있음을, 따라서 체제이행의 초기조건이 중국보다 불리할 수 있음을 시사한다.

핵심주제어: 사회주의경제체제, 계획화시스템, 집권화의 정도

경제학문헌목록 주제분류: P5

* 이 글의 심사과정에서 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원님들께 감사를 드립니다.

** LG경제연구원 부연구위원.

1. 머리말

북한 사회주의 경제는 중국 사회주의 경제의 亞流에 불과할까? 사회주의 건설 초기에 金日成이 毛澤東의 사상과 정책 그리고 용어, 어법까지 모방했다하여 또 두 나라가 아시아 사회주의 국가, 저발전 사회주의 국가라는 동일 범주에 속한다고 하여 양국의 사회주의 경제의 유사성이 강조되던 시기가 있었다. 그러나 언제부터인가 두 나라 경제가 꽤 다르다는 인식이 힘을 얻어가기 시작했다. 중국은 본격적인 개혁·개방 나아가 체제전환에 박차를 가하고 있는 반면 북한은 여전히 고전적인 사회주의 경제체제를 고수하고 있다는 현실적 배경때문만은 아니다. 학문의 영역에서도 양국의 정치·경제에 관한 비교연구가 상당히 진전되었기 때문이다. 다만 양국 경제의 유사성과 상이성에 대해서는 연구사적으로 볼 때 아직까지 내용적으로 채워지지 못한 부분이 꽤 있다.

지금까지 중국경제와 북한경제의 비교분석은 사회주의 건설초기의 농업집단화, 대중운동, 그리고 양국의 개혁·개방의 분야에서는 연구성과가 상당히 축적된 상태이다.¹⁾ 그리고 양국의 경제구조 전반에 관한 포괄적인 비교연구도 어느 정도 이루어졌다. 하지만 이들 포괄적인 연구는 북한경제와 개혁·개방 전의 중국경제를 사회주의 계획경제라는 관점에서 혹은 경제체제론 관점에서 비교분석하는 면에서의 성과는 미흡한 수준이다. Dernberger(1989), 전홍택(1995)의 예가 보여 주듯이 양국의 거시경제구조, 산업구조, 경제실적 등의 비교분석에서는 나름대로 가시적인 성과를 도출하고 있으나 양국의 계획경제시스템에 대해서는 극히 단편적인 모습을 그리는데 그치고 있다.

양국의 계획경제시스템을 정면으로 다룬 연구성과도 하나둘씩 나오고 있다. 예컨대 최신림·이석기(1998)는 계획관리기구, 기업연합체, 중앙·지방공업에 초점을 맞추어 중국·구소련과 북한과의 비교를 시도했다. 이일영(1997)은 집단농업의 구조에 초점을 맞추어 중국·구소련과 북한과의 비교를 시도했다. 하지만 아직은, 말하자면 서브시스템을 단편적으로 다루는 선에 그치고 있다고 할 수 있다. 따라서 연구사적으로는 기존의 연구성과를 흡수하면서 서브시스템의 가짓수를 늘리고, 나

1) 농업집단화에 대해서는 예컨대 게나디 추프린(1993), 대중운동에 대해서는 예컨대 류길재(1993), 김연철(1996), 개혁·개방에 대해서는 예컨대 Kang&Lee(1992), 남궁영(1995), 박정동(1996)을 들 수 있다.

아가 이들을 연결·통합함으로써 토털 시스템의 모습에 근접하고자 하는 시도·노력이 요구된다고 할 수 있다. 이 글은 그러한 시도의 하나이다.

이 글에서는 계획화시스템(planning system)에 초점을 맞추어 북한 사회주의 경제와 중국 사회주의 경제의 공통점과 상이점을 정리하고자 한다. 특히 상이점의 도출에 주안점을 두기로 한다. 이 글에서 계획화시스템이라함은 국민경제내의 제반 계획의 작성과 실행, 계획수행 감독과 평가에 이르기까지의 제반 제도를 가리킨다. 사회주의 경제에서의 계획화시스템은 국민경제의 생산, 유통, 분배, 소비, 투자의 모든 과정을 통제하는 광범위한 것인데 이 글에서는 지면의 제약도 있으므로 주로 기업(공장 및 농장)활동과 직·간접적으로 관계가 있는 계획화시스템을 중심으로 고찰하고자 한다. 그리고 이 글에서는 본격적인 개혁·개방 이전, 즉 1978년 이전의 중국을 고찰 대상으로 한다. 북한이 아직까지 본격적인 개혁·개방에 착수하지 않고 있으므로 비교대상인 중국도 본격적인 개혁·개방 이전시기로 제한하기로 한다.

일반적으로 비교연구에서는 비교를 통해서 비교객체간의 공통점과 상이점을 밝혀냄으로써 비교객체에 대해 보다 입체적인 영상, 객관적인 지식을 얻을 수 있다. 특히 북한경제와 같이 자료의 제약이 심한 경우에는 다른 사회주의 국가와의 비교연구를 통해 자료의 제약에 부분적으로 대처 가능한 만큼 비교연구의 중요성이 훨씬 더 크다고 할 수 있다.

물론 북한 경제에 관한 자료 부족의 제약으로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 그리고 자료 및 정보의 비대칭성도 지적하지 않을 수 없다. 중국경제에 대해 얻을 수 있는 자료·정보에 비해 북한 경제에 관한 자료·정보는 양적으로도 질적으로도 떨어진다. 이것 또한 이 글의 제약요인이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서는 양국의 계획화 시스템을 비교하기 위해 설정한 '집권화의 정도'라는 개념에 대해 간단히 설명한다. 이 개념에 입각해 양국의 시스템을 계획화 관련 조직(제Ⅲ절), 생산 및 유통의 계획화(제Ⅳ절), 재정의 계획화(제Ⅴ절), 분권화개혁(제Ⅵ절)의 측면에서 각각 비교한다. 마지막으로 제Ⅶ절에서는 이 글의 논의를 정리하고 시사점을 도출한다.

II. 집권화의 정도

1950년대 중반부터 사회주의제국의 역사적 경로가 분화되면서 사회주의 계획경제의 구체적인 모습도 다양해졌다. 이러한 시대적 배경하에서 사회주의 제국을 몇 가지 유형과 범주로 나누어 논의를 전개하고자 하는 노력들이 행해졌다. 예컨대 Montias는 (1) 동원(mobilization)의 정도, (2) 시장의 범위, (3) 의사결정의 집권과 분권이라는 3가지 기준에 의해 '공산주의 경제 시스템'을 동원형(중국, 쿠바 등), 집권-행정형(구소련 등), 분권-행정형(헝가리 등), 시장사회주의형(유고)이라는 4가지 유형으로 분류했다(Montias, 1970, pp. 117~123). 이러한 4가지 유형으로 분류하는 것이 70년대 초까지 가장 전형적인 방식이었다고 한다. 이러한 분류방식에 따른다면 북한은 첫 번째 유형, 즉 중국과 마찬가지로 '동원형'에 들어가야 할 것 같다.

폴란드의 경제학자 Brus에 의하면 사회주의 제도에서 모든 경제적 의사결정은 다음의 3가지 그룹으로 나눌 수 있다고 한다. 즉 (1) 성장의 속도와 방향, 국민소득 분배구조 등 기본적인 거시경제적 문제, (2) 개인적 소비와 취업(고용)에 관한 결정, (3) 투입·생산·판매 등 기업활동에 관한 의사결정이다(브루스, 1971, pp. 105~117). 여기에서 집권제와 분권제의 구분은 (3)이 중앙에 집중되어 있는가 기업에게 분권화되어 있는가에 따라 이루어진다. (2)와는 아무 상관이 없다. 사실 Brus는 모든 사회주의 경제 제도에 있어서 (2)는 당연히 시장을 통해서 실현될 것이라고 생각했었다. 또 실제로 구소련·동구는 그러했었다. 그런데 중국과 북한에 존재했던 소비재에 대한 광범한 배급제와 직업선택에 대한 강한 제한은 (2)가 중국과 북한에서는 실질적으로 非分權化되어 있었음을 시사한다. 중국·북한과 같이 (1), (2), (3) 모두가 집권화되어 있는 시스템은 이른바 '戰時 共產主義'에 속한다. 이러한 점에서 중국과 북한의 계획화 시스템은 구소련·동구와 구별되는 공통점을 가지고 있다고 할 수 있다.

그렇다고 한다면 북한과 중국의 체제상의 상이점, 계획화시스템의 상이점은 어떻게 도출될 수 있을까. Montias와 Brus의 사고체계를 다시 한번 들여다보면 실마리를 찾을 수 있다. 즉 계획화시스템 나아가 경제체제를 분류함에 있어서 북한과 중국이 별 차이가 없으리라고 여겼음직한 부분²⁾을 다시 한번 검토해 보는 것이다. 즉

2) 사실 Montias나 Brus는 사회주의경제를 유형화할 때 북한은 대상에 집어넣지 않았다.

의사결정의 집권과 분권을 보다 구체적으로 살펴보는 것이다.³⁾

여기서 '집권화의 정도(degree of centralization)'라는 개념을 상정한다. 똑같은 사회주의경제, 집권제 시스템이라 하더라도 집권화의 정도는 나라에 따라 조금씩 다를 수 있다는 것이 전제이다. 이 글에서 집권화의 정도는 중앙의 계획당국이 의사결정 권한을 공식적, 비공식적으로 소유하고 행사할 수 있는 정도를 가리킨다.

그렇다면 무엇에 관한 의사결정권한인가? 이 글에서 주된 고찰 대상이 계획화시스템이므로 기본적으로는 계획화에 관한 것이다. 사실 사회주의 국가에서 국민경제를 운영하는 기본 원리, 혹은 자원배분의 주된 메커니즘은 '계획'이기도하다.

계획화는 크게 보아 계획작성과 계획수행·점검의 단계로 나눌 수 있다. 먼저 이러한 일련의 계획화과정을 기구 내지는 조직의 측면에서 생각해 보자. 중앙기업과 지방기업에 대한 지도감독권을 중앙정부와 지방정부가 어떻게 나누어 갖고 있는지에 따라 집권화의 정도가 달라질 것이다. 계획화기구의 말단 조직인 공장, 농장이 어떠한 구조를 가지고 있으며 계획화에서 어느 정도 자율성을 부여받고 있는가에 따라 집권화의 정도가 달라질 것이다. 실제로 계획을 작성하는 단계에 들어가면 어떻게 될까? 우선 생각할 수 있는 것이 계획에 포함되는 국민경제의 범위 내지는 비율이다. 즉 계획의 대상이 국민경제 전체인가, 국민경제 일부인가, 일부라고 한다면 어느 정도인가 하는 것이다. 여기서 계획에 포함되는 국민경제의 범위가 넓을수록, 혹은 그 비율이 클수록 국민경제의 운영에 대해 중앙이 의사결정을 할 수 있는 권한이 커진다. 즉 집권화의 정도가 강해진다.

조금 더 구체적으로 보자. 한 국가의 경제활동의 주요한 구성요소로 우선 소비와 투자를 꼽을 수 있다. 즉 국민경제 전체의 소비와 투자가 얼마만큼 계획에 포함되느냐 하는 것이다. 이 가운데 투자의 주체는 정부 및 기업이다. 국가계획에 포함되는 투자의 범위 및 비율이 높을수록 중앙의 의사결정 권한이 커진다. 즉 집권화의 정도가 강해진다.⁴⁾

또 국가 경제활동의 주요한 구성요소로 재화의 생산·유통을 들 수 있다. 특히 국민경제 내의 어느 한 쪽에서 생산된 재화를 다른 쪽의 기업 혹은 소비자에게 넘겨주는 일련의 흐름도 계획화의 대상이 될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는

3) 동원의 정도, 시장의 범위에 대해서는 중국과 북한간에 뚜렷한 차이는 발견할 수 없다.

4) 이 글에서는 국민경제의 소비에 관한 계획화는 다루지 않는다. 투자에 대한 계획화는 후술할 재정의 계획화와 함께 다룬다.

그 재화를 생산한 기업 입장에서는 재화의 판매활동이다. 재화 중에서 중간재를 공급받는다면 기업의 입장에서는 생산활동을 위한 투입물을 확보하는, 일종의 구매활동이다. 즉 중앙이 중간재의 분배·유통 계획을 세운다고함은 기업의 생산활동 뿐 아니라 판매, 구매활동에 대해서까지 중앙이 의사결정을 한다는 것이 된다. 따라서 중간재의 유통계획에 포함되는 중간재의 종류가 많을수록 중앙의 의사결정권한은 커진다.⁵⁾

국민경제 활동은 다른 측면에서 보면 재화와 노동력, 자금의 흐름을 결합하는 것이다. 따라서 재화뿐만 아니라 노동력, 자금의 흐름도 얼마만큼 계획에 포함되느냐 하는 문제가 제기된다. 자금과 관련, 사회주의 국가에서는 금융보다 재정이 훨씬 더 중요함을 지적할 필요가 있다. 국가예산의 수입과 지출뿐만 아니라 경제의 각 부문, 기업의 수입과 지출은 기본적으로 재정에 속한다. 특히 재정은 기업의 투자 활동과 밀접한 관계를 가지고 있는데 이는 기업 투자자금의 원천이 원칙적으로 재정이기 때문이다. 재정이 중앙의 계획에 편입되는 정도가 높을수록 경제운영에 대한 중앙의 의사결정 권한은 커진다.⁶⁾

이상의 것은 주로 계획의 내용과 관련된 것이었다. 다음으로는 계획의 구체성의 정도를 생각할 수 있다. 즉 계획이 얼마나 구체적이고 자세하나, 혹은 거꾸로 보면 계획이 얼마나 집합적(aggregate) 혹은 포괄적이냐 하는 것이다. 매우 집합적인 경우는 예를 들면 총생산액 같은 것이다. 매우 구체적인 경우는 예컨대 품목별·규격별 생산량 같은 것이다. 계획이 집합적이면 중앙 이외의 경제 단위, 즉 하위의 행정기관이나 말단의 기업이 의사결정을 할 수 있는 여지가 커진다. 예컨대 계획이 총생산액으로 되어 있다면 그 총생산액을 달성할 수 있는 품목별·규격별 생산량의 조합은 여러 가지가 있을 수 있다. 따라서 총생산액은 달성한다는 전제하에 여러 가지 조합 중에서 어느 것을 선택할 것인가는 중앙 이외의 경제 단위가 어느 정도 자율적으로 결정할 수 있게 되는 것이다. 그만큼 중앙의 의사결정 권한이 작아진다. 따라서 집권화의 정도가 약해진다.

이를 조금 다른 측면에서 살펴보자. 후술하는 바와 같이 사회주의 국가의 계획관

5) 다만 이 글에서는 소비재의 유통 계획은 다루지 않는다.

6) 다만 이 글에서는 노동력의 계획화는 다루지 않기로 한다. 노동력의 계획화는 재정의 계획화보다 양국의 차이가 선명하지 않다는 이유도 있지만 노동력의 계획화는 비체제적인 요인의 영향도 크고 그것까지 설명하기에는 지면의 제약이 크다는 이유도 있다.

리기구는 단순화해서 보면 중앙의 계획당국 — 정부의 산업관련 각 부처(ministry) — 기업이라는 위계제(hierarchy) 구조로 되어 있다. 따라서 기업별 계획부터 부처별 계획을 거쳐 위로 '집계'해 가면 중앙의 계획, 즉 국민경제계획이 된다. 이번에는 역으로 중앙의 계획을 아래로 '분해'해 내려가면 각 부처의 계획 — 각 기업의 계획으로 된다. 이때 중앙의 입장에서는 '계획'이지만 이것이 각 부처, 기업으로 내려올 때는 '계획지표'가 된다. 즉 계획지표란 각 부처와 지방정부, 기업 등 생산단위가 수행해야 할 계획과제를 수량으로 표시한 것이다. 따라서 중앙의 계획이 얼마나 구체적인가 하는 것은 각 생산단위의 입장에서 보면 계획지표의 가짓수가 얼마나 많고 계획지표가 얼마나 구체적인가 하는 것이다. 계획지표의 가짓수가 많고 구체적일수록 집권화의 정도가 강하다고 할 수 있다.

다음으로는 계획 실행 및 점진 단계를 살펴보자. 사실 중앙이 계획을 세운 뒤 이를 각 기관, 기업에 하달하고 이의 수행을 '명령'한다고 해도 각 기관, 기업이 이에 따른다는 보장은 없다. 여기서 중앙은 자신의 의사를 관철하기 위해, 즉 계획목표를 달성하기 위해 하부의 각 기관, 기업에 압력을 넣을 수도 있다. 혹은 계획에 일종의 강제성을 부여할 수도 있다. 또 물질적·정신적 인센티브를 부여할 수도 있다. 따라서 이러한 압력, 강제성, 혹은 인센티브의 정도가 강하다면 집권화의 정도도 그만큼 강해진다고 할 수 있다.

한편, 집권제 내지 집권화의 반대되는 개념은 분권제 내지는 분권화이다. 그런데 몇십 년의 역사를 가지게 되면 아무리 경직적인 체제라 하더라도 집권제의 여러 문제점에 나름대로 대처하기 위해 분권화 개혁의 시도를 하지 않을 수 없다. 그리고 나라에 따라 개혁의 빈도와 범위가 다를 수 있다. 여기서도 집권화의 정도 차이가 발생한다.

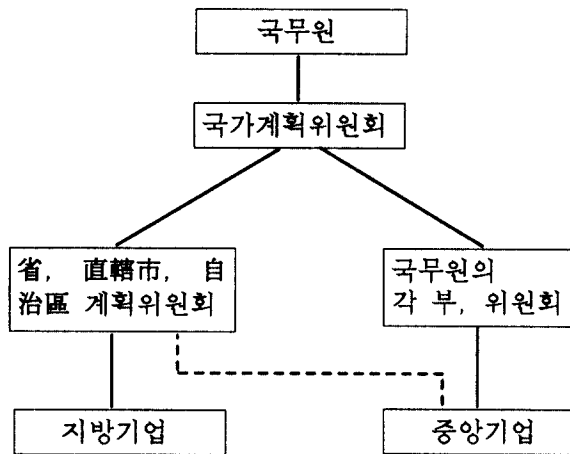
다만 분권화를 논할 때는 기업분권화와 지방분권화를 구별할 필요가 있다. 전자는 생산단위인 기업에 권한을 부여하는 것이다. 후자는 지방정부 내지는 지역적 기관이라는 중앙의 하급 행정단위에 권한을 부여하는 것이다. 여기서 지방정부에 권한을 부여한다고 해서 기업에게 권한이 부여된다는 보장은 전혀 없다는 것을 지적할 필요가 있다. 따라서 기업분권화와 지방분권화는 전혀 차원이 다른 것이다. 따라서 집권화의 정도를 논할 때 '집권화의 정도가 약하다'는 서술만으로는 충분치 않다. 상대적으로 기업분권화가 진전되어 있는지 지방분권화가 진전되어 있는지 하는 것까지 이야기해야 한다.⁷⁾

Ⅲ. 계획화 관련 조직

1. 계획관리기구

중국과 북한의 계획관리기구는 시기에 따라 다소 변동이 있었는데 중국은 1970년대의 계획관리기구를, 북한은 80·90년대의 계획관리기구를 가능한 한 단순화시켜 그려보면 <그림 1, 2>와 같다.

<그림 1> 중국의 계획관리기구

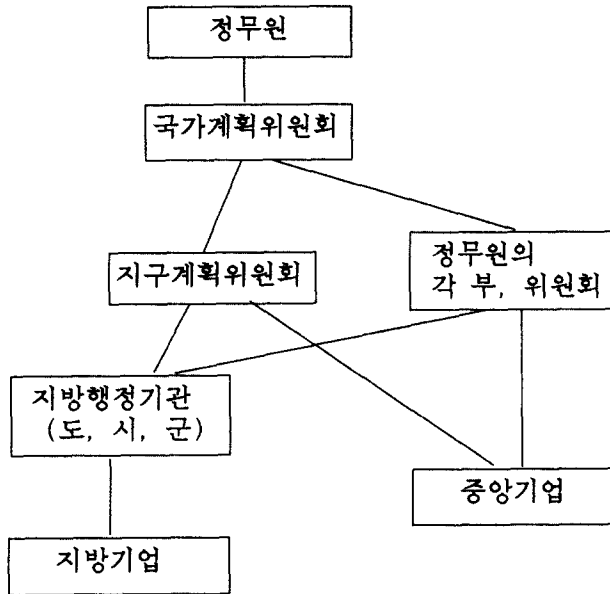


주: 지방정부는 일부 중앙기업에 대해 관리감독을 했으므로 점선으로 표시했음.

자료: 中兼和津次, 1979, p. 270, 小島麗逸編, 1989, p. 74를 참고해서 필자 작성.

7) 사실 중앙집권, 지방분권을 둘러싼 개혁은 이른바 정부기구 내부의 권한이동에 불과하다. 행정적 통제라는 기본 틀을 유지한다는 점에서 양자는 차이가 없다. Kornai가 말한 '관료적 조정(bureaucratic coordination)'이 갖는 여러 가지 문제점과 비효율은 그대로 남는 것이다.

〈그림 2〉 북한의 계획관리기구



자료: 필자의 탈북자면담결과.⁸⁾

두 그림을 보면 알 수 있듯이 중국도 북한도 중앙에 경제 전체를 컨트롤하는 계획당국(국가계획위원회)이 있고 피라미드형 수직구조의 말단에는 기업이 있다. 또한 중국과 북한의 계획제도는 (1) 계획관리기구가 위계제의 성격을 가지고 있으며 (2) 기업운영에 관한 의사결정이 중앙에 집중되어 있으며 (3) 의사결정은 상부에서 하부로 명령·지령의 형태로 전달된다는 점에서 Brus가 말한 집권제의 요소를 다 갖추고 있다.

중국의 계획관리는 2개의 계통을 통해 이루어졌다. 하나는 국무원의 각 部, 委員會에서부터 기업에 이르기까지의 계통으로 업무부문 계열이라 불린다. 또 하나는 국가계획위원회에서 각 지방정부의 계획위원회를 거쳐 기업에 이르기까지의 계통으로 지방정부계열이라 불린다. 위의 그림은 될 수 있는 한 단순하게 그렸기 때문에 잘 나타나 있지 않지만 실제로는 업무부문의 계열보다 지방정부계열이 훨씬 복잡하게 되어 있다. 개별 기업은 이들 2가지 루트를 통해 중앙의 계획당국에 정보를 제공(보고)하고 중앙의 계획당국은 이에 근거해 계획을 작성, 기업에게 시달하고 기

8) 이 글에서 '탈북자면담결과' 나 '탈북자들의 증언'이라고 할 때는 1998년 3월에 행한, 탈북자 20명에 대한 필자의 인터뷰를 가리킨다. 탈북자 20명의 리스트는 梁文秀(1999a) 참조.

업의 계획과제 수행상황을 관리·감독한다. 다만 중국은 국가계획위원회가 강력한 지도·감독 기능을 수행했다고 보기 힘들다.

북한도 중국과 마찬가지로 2개의 루트를 통해 계획을 작성한다. 즉 지역별로는 지구계획위원회(道, 市·郡계획위원회) 계열로, 부문별로는 중앙의 부, 위원회 계열로 계획이 작성, 전달, 종합된다. 하지만 중국의 경우와 다른 것은 지구계획위원회가 지방정부의 소속이 아니라 국가계획위원회 직속기관으로 되어 있다는 점이다. 이는 계획의 지역별 계통이라 하더라도 지방정부의 역할은 중국보다 제한적이었던 것을 시사한다. 그리고 이것은 '계획의 일원화'와 밀접한 관련이 있다. 북한은 1965년에 일원화계획체계를 새롭게 도입하면서 지구계획위원회를 신설했다. 이와 함께 각급 기관들과 기업의 계획부서를 국가위원회의 팔다리로 규정, 이들 계획세포들에 대한 국가계획위원회의 지도를 강화했다.⁹⁾ 이것이 일원화계획체계의 본질이라는 것이다.¹⁰⁾ 사실 북한의 국가계획위원회는 강력한 지도·감독 기능을 수행했다.

2. 공업조직

중국에서 공업기업은 국유기업과 집단소유기업으로 나뉘는데 기본은 국유기업이다. 중국은 1956년에 종래의 '공장장 단독책임제'를 폐지하고 '당위원회 지도하의 공장장 책임제'를 도입했다. 공장은 기본적으로 공장장이 관리하지만 공장장은 당위원회(사실상은 당서기)의 지도를 받게 되었다. 또 직원노동자대표대회의 권한이 강화되면서 기업의 종업원들이 기업의 의사결정에 참여할 수 있게 되었다. 다만 실제로는 종업원들의 기업경영참여가 매우 제한적이었다.

국유공업기업은 중앙기업과 지방기업으로 나뉜다. 지방기업에는 두 가지가 있다. 하나는 순수하게 그 지방이 경영하는 기업이고 여기에 중앙은 관여하지 않는다. 또 하나는 원래 중앙기업이었다가 1957~58년과 70년의 2차례에 걸친 지방분

9) 계획의 일원화가 계획관리기구의 단순화를 의미하는 것은 아니다. 특히 북한은 계획의 일원화가 계획의 세부화와 함께 추진되었다는 점을 고려해야 한다. 그래서 북한은 1965년에 계획관리기구가 늘어나고 전체 계통이 다소 복잡하게 되는 것은 피할 수 없었다. 다만 그런 속에서도 국가계획위원회의 지도를 강화할 수 있는 방향으로 재편하였다.

10) 『경제사전1』, 1985년판, pp. 335~336. 이하 이 글에 인용하는 『경제사전』은 모두 1985년판을 가리킨다. 북한당국이 펴낸 『경제사전』은 1970년판과 1985년판의 2가지가 있다.

권화조치(후술) 때 지방으로 이관된 대규모 기업이다. 이러한 기업에 대해서는 중앙의 주관부문과 지방정부가 관할권을 나누어 갖는 이른바 ‘이중지도’가 행해졌다.

국유공업기업은 <그림 1>에서 나타난 바와 같이 2가지 계열을 통해 국가의 지도를 받는다. 기업은 무엇을 얼마만큼 생산할 것인가, 원재료 등을 누구로부터 받고 생산물을 누구에게 공급할 것인지 하는, 기업활동과 관련된 제반 의사결정에 관해 거의 권한이 없다. 이러한 것은 상부에서 ‘계획지령’의 형태로 내려온다. 기업의 주요한 업무는 이들 지령을 실행에 옮기는 것이다. 이런 점에서는 북한의 기업도 다르지 않다.

북한에서도 공업기업의 압도적 부분은 국유기업이다. 북한은 1961년에 종래의 ‘지배인(공장장) 단독책임제’를 폐지하고 ‘공장당위원회에 의한 집단지도제’를 도입했다. 하지만 실제로는 공장은 기본적으로 공장장이 관리하되 공장장은 당서기(북한은 당비서)의 지도를 받는 중국의 공장조직과 별로 다르지 않다. 다만 북한의 경우, 공장의 경영에 종업원이 참여하는 중국의 직원노동자대표대회에 상응하는 기업 내 조직은 없다.

또한 북한에서는 중국과 달리 중앙기업에 대한 ‘중앙과 지방의 이중지도’ 현상은 그다지 뚜렷하게 나타나지 않았다. 즉 북한에서는 지방정부가 중앙기업을 지도하기는 했으나 매우 제한적인 지도 내지는 형식적인 지도였을 가능성이 크다. 지방정부는 주로 지방기업을 지도하는데 그쳤다는 이야기도 된다. 아울러 시기별로 약간의 차이는 있지만 지방공업을 지도·감독하는 지방행정기관의 지방공업 담당 부서는 다시 정무원의 특정 部(90년대는 지방공업부)의 지도감독을 받았다.¹¹⁾ 이와는 달리 중국에서는 지방공업전체를 전담하는 중앙의 부서가 별도로 설치된 것이 아니었다(<그림 1, 2> 참조).

공업기업조직과 관련, 빼놓을 수 없는 것이 기업연합체이다. 중국에서는 1964년 상반기부터 66년 하반기 사이에 산업별로 조직된 전국적·지역적 ‘專業公司’, 이른바 트러스트¹²⁾가 시험적으로 23개 도입되었다. 그러나 이는 1960년대 말 문화혁명

11) 지방의 경제 운영에 관한 계획, 즉 지방계획도 전국적으로 일원화된 인민경제계획의 유기적 구성부분의 하나이다. 김일성은 “지방계획기관에 방향을 주어 지방계획을 만들게 한 다음 그것을 국가의 유일적 계획화 체계에 넣으면 그것도 계획의 일원화를 실현하는 것입니다”고 말한 바 있다.

12) 중국의 트러스트에 대해서는 薄一波, 1993, pp. 1171~1191; 《當代中國》叢書編輯部編, 1984, pp. 111~114; 汪海波主編, 1986, pp. 288~294를 참조.

의 과정에서 “일방적으로 집권화를 강조하고 고도의 ‘독점’을 수행, 자본주의로 되돌아가는” 것으로 비판되어 결국 폐지되었다. 북한의 연합기업소는 1974년에 시험적으로, 1985년에 전면적으로 도입되었으며 1986년 말 현재 그 수는 120개에 이르렀다고 한다(姜日天, 1987, pp. 60~61).

북한의 연합기업소나 중국의 트러스트는 계획경제의 틀을 유지하면서 기존의 계획제도를 ‘개선’ 하기 위해 기업의 수직적 통합을 꾀했던 구소련의 기업합동(obyedineniye)이나 구동독의 콤비나트와 유사한 면이 있다. 특히 이들 국가에서는 이러한 형태의 기업조직이 계획경제의 집권화기 내지는 재집권화기에 도입·강화되었다는 것, 달리 말하면 계획경제의 운영상에 나타난 제반 문제들에 대처하기 위한 방법으로서 지도부가 시장형의 분권화 대신에 선택한 것인 만큼 북한의 연합기업소나 중국의 트러스트도 그 같은 성격에서 크게 벗어날 것 같지 않다. 다만 북한의 경우 중국보다 훨씬 광범위하게 이 제도가 도입되었고 더욱이 훨씬 오랜 기간 유지되었다.

3. 농업조직

중국의 농업생산조직으로서 가장 기본적인 형태는 인민공사이다. 그리고 이 인민공사는 집단적 소유이다. 인민공사는 중국의 지방행정조직의 최말단 단위인 鄉을 기반으로 해서 1향 1사의 원칙으로 조직되었다. 인민공사는 ‘政社合一’이라 하여 생산조직이면서 동시에 정치적·사회적 단위를 겸하고 있다. 인민공사는 농업생산뿐만 아니라 공업, 상업도 하고 학교, 민병조직도 가져(이른바 ‘工農商學兵’) 사회의 기본적 기능 일체를 수행하려고 했다. 인민공사는 그 내부에 生産大隊, 生産隊라는 하부조직을 가지고 있어 전체로서는 인민공사, 생산대대, 생산대라는 3층구조를 형성하고 있다.

중국은 1960년에 농업의 위기적 상황에 직면, 종전의 인민공사정책을 수정했다. 인민공사의 규모를 축소하는 한편 많은 권한을 하부단위에 이양하였다. 이른바 ‘3급소유제’¹³⁾라는 생산수단의 복합적·분할적 소유관계가 실시되었고 최말단의 생

13) (1) 토지, 役畜, 농구 등의 기본적인 생산수단은 생산대의 소유·관리에, (2) 중형트랙터 등의 농업기계, 소형 수리관계용 시설, 소형농기구제조·수리공장, 농산물 가공공장 등의 소공장은 생산대대의 소유·관리에, (3) 대형 트랙터, 대형 트럭, 중소형 댐, 각종 공장, 목장 등은

산대가 기본적인 생산단위가 되었다. 또 생산대가 채산단위가 되면서 독립채산을 실시해 손익을 스스로 부담하고 수익을 분배하게 되었다. 계획 작성의 경우에도 생산대가 국가에 의해 제시된 계획안을 기준으로 하되 각 생산대의 실정에 맞추어 생산계획을 결정했다. 인민공사는 생산대에 대해 제안을 하거나 생산대가 작성한 계획에 대해 일정한 조정을 행했다.

북한은 1962년부터 도입된, 郡 協同農場 經營委員會를 중심으로 하는 농업지도 체계가 지금까지 유지되고 있다.¹⁴⁾ 군에는 군 협동농장 경영위원회가 있고 그 밑에 협동농장이 있는데 대부분의 경우 협동농장은 하나의 리(행정단위)에 대응하도록 되어 있다. 협동농장 내에는 몇 개의 작업반이 있고 그 밑에 분조가 있다.

군 협동농장 경영위원회를 중심으로 하는 농업지도체계는 먼저 소유의 면에서 변화를 가져왔다. 즉 농업부문에서 집단적 소유와 전인민적 소유(즉 국유)를 결합하는 방향으로 나아갔다. 사실상 국유에 근접시켰다고 할 수 있다. 협동농장들에 있는 트랙터, 모내는 기계를 비롯한 중요생산수단들은 협동농장의 소유가 아니라 국가의 소유로 되었다(『김일성저작집 34』, p. 47). 또 김일성은 1973년의 어느 연설에서 다음과 같이 말한 바 있다. “오늘 우리나라 농촌의 협동경리제도는 실제로는 전민소유제나 거의 다름이 없습니다. 지금 협동농장들에서는 자기가 생산한 농업생산물 가운데서 농장원들이 먹을 것만 남겨놓고 그 나머지는 다 국가에 수매시키고 있습니다. 협동경리제도와 전민소유제 사이에 차이가 있다면 그것은 협동농장들에서 월 임금제를 실시하지 않는다는 것입니다”(『김일성저작집 28』, p. 77). 필자가 만난 탈북자들도 현재 협동농장과 국영농장은 사실상 별다른 차이가 없다고 말하고 있다.

계획화와 관련, 군 협동농장 경영위원회가 농기계작업소, 관개관리소를 비롯한 농촌경리에 관계되는 국영기업들을 통일적으로 장악해 협동농장들을 기업적 방법으로 지도하게 되었다. 기업적 방법이란 계획의 작성을 비롯해 생산조직, 토지와 농기계·관개시설의 이용, 화학비료·농약 등 각종 자재의 보장, 기술발전, 노동력의 배치와 조직, 생산물의 분배, 재정관리 등 협동농장들의 모든 경영활동을 직접 조직하며 구체적으로 지도하는 것을 말한다. 즉 협동농장의 입장에서 보면 농업생

인민공사의 소유에 속한다.

14) 이 시기에 북한은 郡 협동농장 경영위원회, 道 농촌경리위원회를 신설하고 농업성을 농업위원회로 개편하였다.

산 관련 제반 활동에 대해 상부기관으로부터 구체적인 계획지령이 시달되고 이를 수행해야 한다는 점에서 국영공업기업과 별로 다를 게 없는 방식으로 운영되게 되었다는 것이다. 이는 중국과 구별되는 뚜렷한 특징이다.

더욱이 북한은 공업분야를 중심으로 실시되고 있었던 ‘계획의 세부화’ 방침을 농업분야에까지 확대하려고 시도한 적이 있다. 계획의 세부화는 국가계획기관이 직접 전반적 경제발전과 기업의 경영활동을 밀접히 연결시키는 계획화 방법으로 1965년부터 도입되었다. 이는 중앙으로부터 지방과 기업에 이르기까지 국민경제의 부문간, 기업간 및 지역간 그리고 그것들 내부 상호간의 모든 경제활동을 세부에 이르기까지 계획에 구체적으로 맞물리게 하는 방법이다. 김일성은 1979년의 어느 연설에서 “올해 농업생산계획 초안에는 작물별 파종면적과 시비량, 평당 포기수 같은 큰 지표들만 있고 노력계획과 농업생산공정에 따르는 구체적인 기술지표들이 똑똑히 밝혀져 있지 않습니다 … 계획 초안에는 관개공사를 얼마 하고 우물을 얼마 판다는 것은 있으나 논과 밭에 도랑을 얼마 친다는 것과 같은 것은 반영되어 있지 않습니다”(『김일성저작집 34』, pp. 45~46)고 비판했다. 그는 또 ‘농업생산계획의 세부화’는 1979년에 처음으로 실시하는 것으로 이 해는 농업생산계획초안은 세부화가 15%정도 되었으며 다음 해는 50~60%, 그 다음 해는 80~90%로 높이겠다고 밝혔다.

김일성은 같은 연설에서 “농업생산계획을 세부화하는 것은 우리가 처음으로 하는 일입니다. 누구도 한해동안에 걸쳐 복잡하게 진행되는 농업생산과정을 세부적으로 계획화하는 사업을 해본 적이 없습니다”(『김일성저작집 34』, p. 47)고 강조했다. 농업생산계획의 세부화는 중국을 비롯한 여타의 사회주의국가에서는 예를 찾아볼 수 없는 것이다. 다만 이러한 농업생산계획의 세부화가 언제까지 지속되었는지는 불분명하다.¹⁵⁾

15) 이 글에서는 농업조직 및 계획화의 제도라는 측면에 국한시켜 북한과 중국을 비교하면서 양국의 상이점을 부각시켰다. 하지만 농업 전체를 놓고 볼 경우 동아시아 농업상의 제약 등으로 북한과 중국의 유사성도 상당히 있을 수 있다. 다만 이 점에 대한 검토는 이 글의 고찰 범위를 벗어난다.

IV. 생산과 유통의 계획화

1. 계획지표

계획지표란 부문·지방정부·기업 등 생산단위가 수행해야 할 계획과제를 수량으로 표시한 것이다. 그리고 이는 주로 재화의 생산과 관련된 것이다. 중국의 경우 3가지 종류의 계획지표가 있다.

첫째, 지령적 지표(혹은 의무적 지표). 법률적인 강제력을 가진다. 생산단위는 이를 달성할 의무를 진다. 예컨대 전국적 규모로 종합 밸런스를 행하는 주요 생산물의 생산, 대·중형 건설 프로젝트, 주요 농산물의 의무공출, 신규채용 종업원 수와 임금총액 등은 국가계획에서 중요한 위치를 차지하는데 이들 지표가 분할·세분화되어 각 생산단위에 지령적 지표로서 내려온다. 둘째, 지도적 지표. 지령적 지표와는 달리 법적인 강제력은 없다. 지도적 지표의 실현은 주로 국가의 경제정책, 경제적 수단을 통해 이루어진다. 예컨대 중요 공업품의 경우, 지령적 지표로서 내려오는 분을 제외하고 각 부문, 각 지구, 각 단위가 독자적으로 설정하는 생산임무가 여기에 해당한다. 셋째, 참고적 지표. 구속력을 가지지 않는다. 생산단위에게 하나의 가이드라인이 되는 데 불과하다. 예컨대 제3류 물자(후술) 및 잡다한 일용공업제품의 생산이 여기에 속한다.

중국에서는 시기에 따라 지령적 지표의 수와 내용이 조금씩 달라졌다. 역사적으로 지령적 지표의 가짓수가 가장 많았던 1차 5개년 계획(1953~57년) 기간에는 총생산액, 주요제품 생산량, 신제품의 試作, 기술진보 목표치, 생산비 삭감률, 생산비 삭감액, 종업원 총수, 연말 공장노동력 총수, 임금총액, 평균임금, 노동생산성, 이윤의 12개였다. 그러던 것이 1957년부터 주요제품 생산량, 직원·노동자 총수, 임금총액, 이윤의 4개로 대폭 줄었다. 나머지 8개는 비지령적 지표로 전환되었다. 지령적 지표는 60년대 들어서는 7개로 늘어났고 그 이후에도 대체로 이 수준을 유지했다. 개혁·개방 직전에는 8개였다. 즉 60·70년대는 50년대보다 지령적 지표가 조금 줄어든 상태가 지속되었다.

북한에서도 중국과 마찬가지로 계획지표가 3가지로 구분되어 있는지 명확하지 않다.¹⁶⁾ 다만 주목해야 할 것은 1965년부터의 '계획의 일원화, 세분화' 정책으로 계획지표체계가 크게 달라졌다는 사실이다. 북한의 『경제사전』에는 다음과 같은 설명

이 있다.

“계획의 일원화체계에서 모든 계획지표는 단일한 국가유일지표로 된다. 단일한 유일 국가계획지표체계가 종래의 계획지표체계와 구별되는 본질적 특징은 모든 지표들이 국가계획지표로서 중앙집권화된 계획지표체계를 이루며 모든 계획을 세부에 이르기까지 구체적으로 맞물릴 수 있는 구체화된 계획지표체계로 된다는 데 있다”(『경제사전1』, p. 331).

“큰 것과 기본적인 것만 계획화하고 작고 소소한 것은 도의적 계획에 밀어버린다 면 작고 소소한 것의 부족으로 큰 것과 기본적인 것이 완성되지 못하고 경제가 계획 적으로, 균형적으로 발전할 수 없게 된다. 계획의 세부화는 계획지표들을 세분하여 소소한 것들까지 모두 계획화하고 모든 지표들의 수행에 법적 의무성을 부여함으로써 생산활동이 국가계획 밑에서 진행되게 한다”(『경제사전1』, p. 334).

그리고 김일성은 1965년의 어느 연설에서 다음과 같이 말한 적이 있다.

“어떤 동무들은 세부계획화를 하려면 계획지표가 만여 종이냐 된다고 하면서 좀 주저하는 것 같은데 ... 우리들은 계획지표가 만 종이 아니라 몇만 종이 된다고 하더라도 세부계획화를 하여야 하겠습니까”(『사회주의경제관리문제에 대하여 3』, p. 209).

“국가계획위원회 일부 일군들은 非폰드물자¹⁷⁾는 어느 나라에서도 계획화하는 데 가 없다고 하는데 다른 나라에서 하지 않는다고 하여 우리도 하지 말아야 할 까닭이 없다고 생각합니다”(『사회주의경제관리문제에 대하여 3』, p. 208).

또 姜日天에 따르면 1960년대에 공업부문에서는 지구계획기관에 위탁된 계획지표가 약 340개인데 비해 중앙계획기관에 의해 결정되는 계획지표는 11,000개에 달 했다고 한다(姜日天, 1987, p. 68). 광산기계 공장에서 일한 적이 있는 탈북자 D씨는 “우리 기업의 계획지표는 몇백 가지나 되었다. 물론 상당수는 생산물의 품종별 규격별 수량이다. 하지만 생산계획 이외의 지표도 꽤 많다. 예컨대 노동 관련 지표

16) 『경제사전』에서 ‘계획지표’를 설명하는 대목에는 이것에 대한 언급이 없다.

17) 생산물은 폰드물자와 비폰드물자로 분류된다. 예를 들어 철판, 강재는 폰드물자에 속하고 나사, 볼트, 너트, 밸브, 베어링 등은 비폰드물자에 속한다. ‘폰드’라는 말은 러시아어 фонд을 조선어 발음대로 표기한 것으로 보인다. 필자가 접할 수 있었던 공식문헌에서는 국민소득이 축적폰드와 소비폰드로 구성된다는 등등의 설명은 보였으나 ‘폰드’ 그 자체에 대한 설명은 발견할 수 없었다. 한편 중국의 경우, ‘폰드’는 “일정한 목적을 위해 사용되도록 예정된 사회적 총생산물의 일부”로 정의된다. 북한도 이 정의에서 크게 벗어나지 않을 것 같다. 『경제사전 2』, pp. 84, 504; 小島麗逸編, 1989, p. 146 참조.

가 있다. 여기에는 노동안전사업, 유동노력, 노력정리에 관한 지표들이 포함된다. 기업 전체 노동력의 평균 기능 등급도 계획지표에 들어간다”고 밝혔다.

이러한 것들로부터 끌어낼 수 있는 함의는 다음의 두 가지로 요약된다. 첫째, 북한은 중국보다 계획지표의 법률적 강제성이 더 강한 것으로 보인다. 중국의 개념을 빌려 살펴본다면 북한의 경우, 1965년부터의 ‘계획의 일원화, 세부화’ 정책을 계기로 법률적 강제력이 없는 지도적 지표 및 참고적 지표의 비중이 줄고 법률적 강제력이 있는 지령성 지표의 비중이 늘어나는 방향으로 나아갔다고 볼 수 있다. 방향으로 보면 중국과는 정반대였다. 그리고 북한은 법률적인 강제력을 가지는 계획지표, 즉 중국에서는 지령적 지표라고 이름 붙여진 것이 전체 계획지표에서 차지하는 비중이 중국보다 더 큰 것으로 보인다. 둘째, 북한에서는 중국보다 계획지표의 수가 많고 또 계획지표가 보다 구체적인 것으로 보인다. 전술한 공식 설명에서도, 김일성의 연설에서도, 또 탈북자들의 증언¹⁸⁾으로부터도 그러한 사실을 엿볼 수 있다.

계획지표의 법률적 강제성과 관련해 지적해야 할 것은 계획과제, 즉 계획지표의 달성에 대한 압력의 정도이다. 중국의 경우 중앙의 계획당국이 기업에 대해 계획과제를 달성 내지는 초과 달성하도록 압력을 행사하기는 했으나 그 압력의 정도는 다른 사회주의 국가에 비해 작았다. 따라서 계획과제 달성에 실패하더라도 기업이 상부로부터 강한 제재나 처벌을 받는 일은 그렇게 많지 않았다. 이에 비해 계획과제를 달성 내지는 초과 달성하더라도 기업 내지는 기업의 관리자에게 보너스가 지급된다는지 하는 것도 없었다. 북한의 경우 탈북자들의 증언에 의하면 계획과제를 달성하지 못한 공장의 최고경영자(지배인)에 대해서는 경고, 엄중경고, 면직, 좌천, 강제노동 등의 처벌이 자주 행해진다고 한다. 예컨대 대규모 공장의 최고경영자의 인사는 당중앙위원회 비서국이 관리한다. 그들에 대해서는 기업의 당위원회가 ‘매일’ 보고하도록 되어있다. 거기에 덧붙여 매월, 매분기에 ‘당생활 총화’, ‘조직생활 총화’를 열어 개인 자료에 의해 평가한다고 한다. 공장 지배인에 대한 감독이 그만큼 철저하다는 이야기다. 계획과제를 달성 내지는 초과 달성한다고 해서 기업 경영자가 보너스를 받는다는지 하는 것은 없었으나 이는 현재 지위의 유지 및 승진에 플러스 요인이 된다. 북한에서는 계획과제의 달성에 대한 압력이 중국보다 컸을 것으

18) 필자가 1998년 3월 탈북자들을 인터뷰할 당시, 공장생활의 경험이 있는 사람들에게 그 공장의 계획지표들에는 어떤 것들이 있었는지 이야기해달라고 부탁했더니 대부분의 사람들의 대답이 “그 많은 것을 어떻게 다 이야기하느냐”는 것이었다.

로 보인다.

2. 물자배분 계획

‘물자’란 국영기업간에 유통되는 중간재, 자본재를 가리킨다. 북한에서는 물자를, 인민경제계획의 실행에 필요한 원료, 연료, 자재, 설비 등의 생산수단으로 정의하고 있다.

중국에서 ‘물자’는 국민경제에서 차지하는 중요도 혹은 관리권한의 소재지에 따라 다음의 3가지로 분류된다. 첫째, 일류물자(혹은 통일배분물자). 국가계획위원회의 지도하에 국가물자총국이 배분계획을 작성·관리한다. 해당되는 물자는 석탄, 강재, 시멘트, 자동차, 중유, 고무, 금속공작기계 등이다. 둘째, 이류물자(혹은 중앙 각 工業部 배분물자). 국무원의 공업관계의 부, 청이 배분한다. 어떤 한 부문이 주로 사용하는 전용물자(예컨대 광석, 코우크스, 방직기계·방직전용설비), 중요도가 비교적 높고 각 부문이 공통적으로 사용하는 물자(예컨대 화차, 화학공업연료)가 여기에 속한다. 셋째, 삼류물자(혹은 지방관리물자). 성·직할시·자치구, 지구, 현의 각 레벨의 물자국 계통이 관리한다.¹⁹⁾

이러한 3가지 물자의 수는 시기에 따라 변화했지만 1978년까지 일류물자는 400종을 넘지 않았다. 일류물자와 이류물자를 합쳐도 700종을 넘지 않았다. 이에 비해 삼류물자는 5,000종 이상이었다고 한다.²⁰⁾

북한의 경우, ‘물자’가 국민경제에서 차지하는 중요도 혹은 관리권한의 소재지에 따라 상기의 3가지로 분류되는지 어떤지 명확하지 않다.²¹⁾ 다만 여기에서도 1965

19) 이러한 점에서는 구소련의 물자배분제도도 중국의 그것과 크게 다르지 않다. 즉 구소련에서 가장 중요도가 높은 ‘국민경제계획품목’은 중국의 일류물자에, 다음으로 중요도가 높은 ‘집권적계획품목’은 중국의 이류물자에, 지방의 차원에서 이루어지는 ‘분권적계획품목’은 중국의 삼류물자에 각각 대응한다. 中兼和津次, 1979, p. 276; 石原享一, 1990, pp. 158~159; 小島麗逸編, 1989, pp. 315~322 참조.

20) 중앙의 계획당국이 배분하는 물자의 수는 중국이 구소련보다 훨씬 적었던 것으로 알려져 있다. 예컨대 1972년 현재, 소련의 계획 대상 품목 수는 약 8,600 종이며 그 중에서 중앙의 계획당국, 즉 연방 고스플란(Gosplan)이 관여한 것은 약 1,900 종(50년대에는 1,500 종)이었다. 佐藤經明, 1975, pp. 65~66; Eckstein, 1977, pp. 134~135 참조. 이같은 차이는 양국의 경제발전 수준의 차이에도 원인이 있겠으나 기본적으로는 양국의 경제시스템상의 차이에 기인한 것으로 해석되고 있다.

21) 예컨대 『경제사전』에서는 물자관련항목에서 물자의 분류에 대해 언급이 없다. 물자배정계획

년부터 도입된 ‘계획의 세부화’ 정책에 주목할 필요가 있다. 이는 말 그대로 될 수 있는 한 세부적으로 계획화한다는 것인데 이는 계획 대상 품목의 대폭적인 증가를 의미하기도 한다. 즉 그때까지 내각의 소비 차원에서 행해졌던 非fond물자에 대한 계획화는 그 이후 국가계획위원회의 임무로 되었다. 여기서도 중국의 개념을 빌려 살펴본다면 북한의 경우, 1965년부터의 ‘계획의 일원화, 세부화’ 정책 이후 내각(정무원)의 공업관계의 부, 위원회가 배분하는 일류물자가 줄어들고 국가계획위원회가 배분하는 일류물자가 늘어났다고 할 수 있다.

김일성은 1969년의 어느 연설에서, 국가계획위원회가 작성한 통제숫자안에 대해 당의 중앙위원회 정치위원회에서 중요한 몇백 종의 품목을 검토해 내각은 적어도 3천~5천 종의 제품의 통제숫자에 대한 결정을 채택해야 하며 국가계획위원회에서는 내각이 비준한 통제숫자에 따라 3만 종도 좋고 5만 종도 좋고 10만 종도 좋으니 구체화할 수 있는 데까지 구체화해 통제숫자의 전개된 부표를 작성해야 한다고 지시한 바 있다(『사회주의경제관리문제에 대하여 3』, pp. 597~599).

따라서 북한에서는 중앙이 배분하는 물자의 수가 지방이 배분하는 것보다 훨씬 많을 가능성이 있다. 구체적으로 어느 정도인지는 알 수 없지만 적어도 5천 종은 넘을 것으로 추측된다. 필자가 만난 탈북자들은, 계획의 세부화 방침은 지금도 계속되고 있으며 중앙이 배분하는 중간재, 자본재의 수는 “헤아릴 수 없을 정도”라고 밝히고 있다.

중국의 경제학자 薛暮橋는 “중국에서는 현재²²⁾ 국가계획위원회가 직접 관리하고 있는 생산물은 수백 종 밖에 되지 않는다(생산액으로 계산하면 전 생산액의 5할 이상을 점한다). 이 가운데 정말로 정확하게 계산되는 것은 겨우 수십 종에 불과하고 나머지는 대충 어림잡은 것으로 실제 상황과의 괴리가 비교적 크다”고 지적하고 있다(薛暮橋, 1980, pp. 242~243). 또 Naughton은 중국의 계획당국이 계획에 편입되는 물자가 25%나 모자라는 채로 계획을 작성하는 일이 자주 있었다고 지적하고 이에 반해 구소련에서는 계획이 종종 부정확하기는 했으나 계획당국이 의도적으로 큰 구멍이 뚫린 공급계획을 작성한 증거가 없다고 주장하고 있다(Naughton, 1995,

은 인민경제 모든 부문, 모든 단위에서 작성한 물자소요계획을 종합하여 그것을 물자의 공급 원천과 정확히 맞물려 세운다, 물자배정계획은 국가계획위원회가 세운다는 정도의 설명에 그치고 있다. 『경제사전』, p. 578 참조.

22) 1970년대 말을 가리킨다.

p. 42). 북한도 이런 점에서는 구소련과 비슷하다고 할 수 있다. 국민 경제 내에 사소한 물자까지 빠짐 없이 계획에 집어넣고 사소한 물자의 생산에까지 법률적 의무의 성격을 부여했던 ‘물자계획의 세부화’가 바로 이것이다.²³⁾

더욱이 중국은 70년대 들어 중앙이 통제하는 물자인데도 실제로는 지방이 배분하는 비율이 증가했다. 강재, 석탄, 시멘트 등은 ‘1류물자’에 속한다. 즉 원칙적으로 중앙이 통제하는 물자이다. 그런데 이들 품목의 총 생산량 가운데 정부의 중앙계획에 의해 배분하는 부분의 비율이 70년대 들어 상당히 떨어졌다. 1965년과 78년을 비교해 보면 강재는 95→80%로, 석탄은 75→44%로, 시멘트는 71→35%로 각각 하락했다(石原享一, 1990, p. 159). 하지만 북한에서는 70년대이든, 90년대이든 중앙이 통제하는 물자인데 실제로는 지방이 배분하는 비율이 증가했다는 이야기는 들리지 않는다. 따라서 여러 가지 정황으로 미루어볼 때 북한은 계획에 포함되는 물자의 종류와 포함비율이 중국보다 컸다고 보아도 좋을 것 같다.

V. 재정의 계획화

중국에서 국가예산은 중앙예산과 지방예산으로 나뉜다. 중앙정부와 지방정부가 징수·조달한 예산내 수입 및 실제 세출의 추이는 <표 1>과 같다. 시기별로 약간의 변동은 있었으나 1960년대와 70년대를 비교해 보면 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다. 즉 70년대에는 60년대에 비해 세입의 면에서도, 세출의 면에서도 지방정부의 역할이 확대되었다는 것이다.

중국의 재정제도를 논할 때 빼놓을 수 없는 것이 ‘豫算外資金’이다. 중국에서는 재정수입으로서 계상되어야 할 성격을 가진 자금 가운데 정부예산에 편입되어 있는 것을 예산내자금이라 한다. 매년의 정부 예산·결산보고에 게재되는 세입과 일치한다. 이에 대해 중앙정부와 지방정부의 세입으로부터 제외되어 각 지방정부나 기업·감독관청에 관리·사용권을 인정한 부분을 예산외자금이라 한다. 즉 예산외자

23) ‘계획의 세부화’정책으로 인해 ‘물자계획의 세부화’라는 개념도 새롭게 등장했다. “물자계획을 정확히 세우는 데서 근본문제로 나서는 것은 물자계획을 세부화하는 것”으로 되었다. 물자계획 세부화는 또 모든 물자 세부지표들이 어느 계획단계에서 세워지든지 어김없이 수행하지 않으면 안되는 법적 과제의 성격을 띠게 한다는 내용도 담고 있다.

〈표 1〉 중국의 중앙재정과 지방재정

(단위: 억위안, %)

연도	세 입				세 출			
	중앙정부		지방정부		중앙정부		지방정부	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
1953~57	615.2	45.4	739.7	54.6	997.3	74.1	348.4	25.9
1958~62	480.4	22.7	1,636.2	77.3	1,101.6	48.1	1,187.1	51.9
1963~65	335.8	27.6	879.3	72.4	718.9	59.7	486.1	40.3
1966~70	790.1	31.2	1,738.9	68.8	1,538.0	61.1	980.5	38.9
1971~75	576.4	14.7	3,343.3	85.3	2,125.1	54.2	1,794.3	45.8
1976~80	774.5	15.6	4,186.1	84.4	2,590.2	49.4	2,657.2	50.6

자료: 『中國統計年鑑 1992』, p. 227.

금은 중앙의 계획에는 편입되지 않는 자금이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 따라서 예산외자금과 예산내자금의 비율은 재정상의 집권화·분권화의 진전 정도를 나타내는 지표가 될 수 있다.

중국이 이러한 예산외자금을 설치한 이유는 다음과 같다. 첫째, 재정관리상 집중적 관리에 적합치 않은 항목이 있다. 도로유지비, 항만관리비, 시장관리비 등 적절한 시기를 봐서 조치를 취하지 않으면 안되는 항목이 여기에 해당한다. 둘째, 정책상의 배려에 의해 각 지방정부나 기업에게 자금면에서의 인센티브를 부여할 필요가 있었다.

예산외자금은 1953년에는 예산내자금의 4.2% 정도로 극히 미미한 금액이었다. 그러나 50년대 말에는 10%를 넘어섰고 70년대 중반부터 급격히 늘어 경제개혁에 착수하기 전의 1977년에는 35.6%까지 확대되었다.²⁴⁾ 재정의 면에서 볼 때 사실상의 분권화가 상당히 진전되었음을 보여준다. 그리고 투자활동에 있어서도 지방정부와 기업의 자율성이 상당히 확대되었음을 엿볼 수 있다.

북한에서도 국가예산은 중앙예산과 지방예산으로 나뉜다. 중앙정부와 지방정부가 징수·조달한 세입의 추이는 〈표 2〉와 같다. 표에도 나타나듯이 1965년부터 72년까지의 통계는 구할 수 없으나 73년의 통계와 64년의 통계를 비교하면 중앙정부의 세입은 3.5배 이상 늘었으나 지방정부의 세입은 오히려 줄었음을 발견하게 된다. 그 이후 77년까지 지방정부의 세입 비중은 다소 늘어나다 78년부터 다시 줄어

24) 중국의 예산내자금의 연도별 추이는 예컨대 『中國統計年鑑 1992』, p. 228을 참조.

들어 정체상태에 들어간다. 즉 세입하나만 놓고 보면 70년대 및 80년대 초는 60년대에 비해 지방정부의 역할이 축소되었다. 이는 중국과는 정반대 방향이다.

이같은 현상은 북한이 1973년부터 실시한 지방예산제와 밀접한 관련을 가지고 있을 것 같다. 지방예산제는 자체로 벌어서 자기 지방의 살림살이를 꾸려 나가는 '자력갱생'의 원칙을 구현하고 있다. 게다가 국가에게 일정한 이익을 주는 것에 대한 '의무'를 진다. 이는 수입초과분을 중앙예산에 들여놓는 형태로 실현된다.

북한이 이러한 제도를 도입한 목적에 대해 김일성은 다음과 같이 밝히고 있다. "그 전에는 중앙에서 큰 공장들이 벌어들인 이익금을 가지고 道들에 국가보조금을 나누어주어 (지방에 있는) 교원, 의사, 정무원들의 노임을 주도록 하였습니다. 그러다보니 국가에서 많은 재정적 부담을 지었으며 나라의 경제건설에 더 많은 자금을 돌리지 못하였습니다. ... 지방예산제를 실시한 다음부터는 국가에서 큰 공장들과 대학, 병원 같은 것을 건설하는 데 더 많은 자금을 돌릴 수 있게 되었습니다" (『김일성저작집 30』, p. 225).

〈표 2〉 북한의 중앙재정과 지방재정

(단위: 북한 만원, %)

연도	중앙정부 세입		지방정부 세입	
	금액	비중	금액	비중
1956	80,958	89.7	9,296	10.3
1958	128,448	84.0	24,466	16.0
1960	131,255	65.0	70,676	35.0
1962	175,230	60.5	114,406	39.5
1964	190,684	54.5	159,194	45.5
1973	716,323	83.3	143,608	16.7
1975	925,745	79.9	232,885	20.1
1977	1,008,677	73.2	370,223	26.8
1979	1,487,106	85.1	260,684	14.9
1981	1,744,196	84.3	323,804	15.7
1983	2,061,067	84.5	377,293	15.5

주: 1965년부터 72년까지, 또 85년 이후에 대해서는 알려지지 않고 있음. 또 중앙정부의 세출과 지방정부의 세출 규모에 대해서는 알려지지 않고 있음.

자료: 국토통일원 『북한경제통계집(1946~1985년)』, p. 163. (원자료는 북한의 예산결산보고서).

“우리나라에서는 지방예산제를 실시하기 전에는 지방들의 살림살이에 필요한 자금을 다 중앙예산에서 보장하였습니다. 그러나 지방예산제를 실시하기 시작하여 몇 해 지나서부터는 모든 지방들에서 자체의 수입으로 지출을 보장하고 있으며 많은 돈을 더 벌어서 국가에 들여놓고 있습니다”(『사회주의경제관리문제에 대하여 5』, pp. 338~339).

그렇다면 지방정부는 어떻게 해서 종전보다 세입을 늘려야할까. 김일성은 지방예산제를 발전시키기 위해서는 무엇보다도 지방공업²⁵⁾을, 그 외에 농업, 수산업, 인민봉사사업, 수매사업 등을 발전시켜야 한다고 했다. 즉 이것들이 지방 세입의 원천인 셈이다. 그리고 이들 사업을 발전시키는 데는 중앙정부의 재정적인 추가 부담은 거의 없다. 예컨대 “큰 공장을 건설하려면 자금이 많이 들고 탁아소, 유치원을 비롯한 부대건물까지 크게 지어야 하며 노력도 다른 지방에서 모집해와야 합니다. 그러나 지방산업공장을 꾸리는 데는 그런 것이 필요 없습니다. 지방에 있는 예비와 유탄력을 동원 이용하면 지방산업공장들을 쉽게 꾸릴 수 있고 제품을 곧 생산할 수 있습니다”(『김일성저작집 30』, p. 231)는 김일성의 연설로부터도 이같은 사실을 짐작할 수 있다. 그러나 역사적인 경험은 보여주듯이 ‘지방에 있는 예비와 유탄력’ 만으로 지방공장을 발전시키는 데는 한계가 있다.²⁶⁾ 농업, 수산업, 인민봉사사업, 수매사업 등에서 종전보다 더 많은 돈을 거두어들이는데도 한계가 있다. 지방정부의 살림살이는 겨우겨우 종전 수준을 유지하거나 아니면 종전보다 빠듯해졌을 가능성이 있다.

어쨌든 지방예산제의 도입으로 국가전체의 세입에서 중앙의 비중이 종전보다 커졌다. 이에 따라 국가 전체의 투자활동에 관한 의사결정에서 중앙의 역할이 종전보다 확대되었을 것 같다. 다만 지방예산제는 지방 스스로 수입과 지출을 담당하는 ‘자력갱생’의 원칙하에 운영되므로 지방경제활동, 특히 지방기업에 대한 지방정부의

25) 북한에서 지방공업은 전국적 의의를 가지는 대규모 중앙공업과 대비되는 범주로서, 지방적의의를 가지는 중소규모 공장을 가리킨다. 식료품, 의류, 생필품을 주로 생산한다. 한편 지방공업기업이 사용하는 원료·자재는 재배원료(피마주, 깨, 박하 등), 자연원료(칠엽질, 노박덩굴, 산나물 등), 지방중소공장에서 생산되는 원료, 대규모 중앙기업소에서 나오는 폐설물, 부산물, 고자재(현 종이, 현 천) 등이다. 따라서 지방공업기업은 별다른 투자 없이도 운영 가능하다는 것이다.

26) 1958년부터 본격적으로 건설되기 시작한 북한의 지방공업은 1970년대 초 이후 양적 성장을 멈춘 것으로 보인다. 이석기, 1998, pp. 5~9 참조.

권한이 종전보다 확대된 측면은 있다. 하지만 북한의 지방기업이란 원래 별다른 투자 없이 운영되는 것이 원칙이므로 지방 기업의 투자활동에 대한 지방정부의 권한이 확대되었다고 현실적으로는 큰 의미가 없다는 점을 지적할 필요가 있다. 더욱이 지방기업에 대한 중앙의 지도가 없어진 것은 아니다.

“지방예산제는 우리나라에서 처음으로 실시하는 독창적인 사회주의 예산제도”(『사회주의경제관리문제에 대하여 5』, p. 338)라는 김일성의 말처럼 지방예산제는 다른 사회주의 국가에서는 예를 찾을 수 없는 북한 특유의 제도이다. 중국의 예산외 자금 제도와 북한의 지방예산제의 예가 보여주듯이 북한에서는 중국과는 달리 지방정부가 중앙정부와 권한의 조정을 둘러싸고 협상이나 실랑이를 벌일 만한 위치에 있지 않았고 또 그럴 힘도 없었다.

VI. 분권화개혁

중국에서는 1978년 이전에 두 차례 분권화개혁 조치가 취해졌다.²⁷⁾ 첫 번째는 1957~58년에 대외무역을 제외하고 거의 전면적으로 지방분권화가 추진되었으며 기업분권화도 일정정도 이루어졌다. 이 조치에 의해 중앙직속기업의 87%에 상당하는 8,000여 개의 기업에 대한 관리권이 지방으로 옮겨지고 중앙이 통일분배하는 생산재·자본재도 530종에서 130종으로 크게 줄었다. 또한 재정의 면에서도, 연도말의 이월금을 중앙에 상납하지 않고 성·시·자치구에 남길 수 있도록 허용되는 등 지방정부의 권한이 확대되었다. 지방정부의 계획편성권한도 확대되어 중앙의 생산 계획 지표(이른바 ‘제 1장부’)를 달성한다는 전제하에 지방이 추가적으로 농·공업생산 계획 지표(‘제 2장부’)를 부과할 수 있도록 허용되었다. 고용의 면에서도 지방정부의 권한이 확대되어 임시공을 모집·채용할 수 있는 권한이 성·시에 위임되었다.

기업분권화의 조치도 병행되어 기업의 권한이 상당히 확대되었다. 첫째, 기업의 생산계획과 관련된 지령적 계획지표가 12개에서 4개로 대폭 삭감되었다. 둘째, 기업은 실현이윤 중에서 일정률을 유보할 수 있도록 되었다. 그래서 종전에는 정부가 직접 기업에게 지급했던 ‘四項費用’, 즉 기술조직조치비, 신제품시작비, 노동보호

27) 두 차례에 걸친 중국의 분권화조치에 관한 이하의 서술은 石原享一, 1990, 田島俊雄, 1990, 田島俊雄, 1991, 을 많이 참고로 했다.

비, 영세고정자산 구입비 및 보너스 기금을 기업의 유보이윤에서 충당토록 하였다. 셋째, 기업책임자, 주요한 기술자 이외의 일반종업원에 대해서는 정원의 범위 내에서 인사관리권이 기업에게 인정되었다. 그런데 이 시기의 분권화개혁 조치는 같은 시기에 진행되던 대약진,²⁸⁾ 인민공사화와 맞물려 거시경제의 밸런스를 무너뜨려 60년대 초에 좌절됐다.

두 번째는 1970년 전후에 지방분권화조치로서 행해져 중앙관할기업의 대부분이 지방으로 이관되었다. 문화혁명 전의 1965년에는 중앙직속기업이 1만 500개를 넘었으나 70년에는 500여개로 대폭 줄었다. 1만 개 정도의 기업이 지방으로 이관된 것이다. 이에 따라 중앙직속기업의 공업생산액이 국영공업기업 전체의 공업생산액에서 차지하던 비중은 1965년의 46.9%에서 1970년에는 8%로 뚝 떨어졌다. 이와 함께 1972년에는 중앙이 통제하는 생산재의 수도 66년 시점의 39%까지 감소했다. 재정 면에서도 지방정부의 권한이 확대되어 기본건설투자에 대해서도 '4, 3, 3'의 비율(중앙주관관청 40%, 지방정부 30%, 중앙과 지방의 협의 30%)로 총투자액의 배분이 이루어지게 되었다.

이 시기의 분권화개혁 조치는 같은 시기에 진행되던 내륙부에서의 기간산업의 건설(이른바 '三線建設'), 縣레벨을 중심으로 한 농촌생산재 공업의 진흥(이른바 '五小工業')과 맞물려 거시경제의 밸런스를 무너뜨려 단기간에 좌절했다.

북한의 경우, 1958~59년에 지방공업의 급격한 팽창을 배경으로 해서 중앙의 관리기구를 축소시켜 많은 업무를 지방기관에 이양하는 조치가 취해졌다. 김일성은 1961년 조선노동당 제 4차 대회에서 "공업이 방대한 규모로 늘어나고 특히 지방공업이 대대적으로 발전된 조건에서 지난날의 공업관리체계는 현실에 맞지 않게 되었습니다. ... 이로부터 우리 당은 그전에 중앙의 성, 국들이 직접 관리하던 적지 않

28) 중국에서는 대약진, 문화혁명과 같은 대규모 대중운동은 계획화 시스템의 분권화조치가 취해졌던 시기와 겹친다. 이는 중국의 대중운동이 집권적 계획경제의 진전에 따른 관료주의의 만연을 비판한다든지 "불합리한 규칙·제도를 개혁"한다든지 "정치모순을 해결"한다는 요소가 있었다는 것과 맥을 같이 한다. 이에 반해 북한에서는 천리마운동의 일부기간을 제외하고는 대규모 대중운동이 계획화 시스템의 분권화조치가 취해졌던 시기와 겹친 적이 없다. 북한의 대중운동은 "당과 수령을 위해 자신의 모든 것을 바쳐 투쟁하는 공산주의적 신인간"으로의 개조를 위해 '기술신비주의'·'이기주의'·'보수주의'와 같은 낡은 사상과 싸우는 성격이 강했다. 정치적으로는 오히려 중앙집권적 체제의 유지·강화에 기여하는 요소가 강했다. 물론 양국의 대중운동이 경제적으로는 중산운동과 같은 요소를 가지고 있었다는 점에서는 별로 다르지 않다.

은 공업기업소들을 지방에 넘겨주고 道經濟委員會를 창설하여 지방공업과 지방건설을 관리하게 하였습니다. 이와 함께 우리는 중앙 성, 국들을 통합하여 그 기구를 대폭적으로 줄이고 많은 관리기술간부들을 지방에 파견하였습니다”(『사회주의경제관리문제에 대하여 2』, pp. 14~15)고 밝혔다. 1959년 내각명령 46호에 의해 국가기관으로서 위치지워진 도경제위원회는 지방공업전반과 일부 중앙공업을 담당하게 되었다.

그런데 1년 후에 도경제위원회의 기능은 축소되어 지방공업만을 관할하게 되었다. 더욱이 1961년에는 ‘대안의 사업체계’가 등장하고 또한 1965년에 ‘계획의 일원화·세부화’가 등장하면서 당의 지도, 중앙의 역할을 강조하는 방향으로 나아갔다. 1965년에는 다시 지방기업 일부를 중앙기업으로 지위를 변경해 해당 중앙성이 직접 통제·관리하도록 하고 남은 지방기업은 경공업성이 관리하도록 했다.

1981년에 들어와 다시 지방분권화 정책이 전개되었다. 이번에는 道經濟指導委員會를 신설해 중앙의 권한을 대폭 이양하는 대담한 조치가 취해졌다. 중앙의 각 부, 위원회를 통합, 기구를 축소하고 중앙의 간부들을 도경제지도위원회에 파견했으며 정무원 산하의 기업들을 도경제지도위원회 산하로 이관시켰다. 도경제지도위원회는 도내의 중앙공업과 지방공업을 유기적으로 결합시키고 중앙으로부터 내려온 지령에 따라 도내의 공장에 자재, 인력, 자금을 총괄적으로 분배하고 각 공장의 생산목표의 수행을 감독하게 되었다. 도경제지도위원회의 지위와 관련, 김일성은 “새로운 공업지도체계에 따라 도경제지도위원회를 내왔기 때문에 道들에도 부가 하나 생긴 셈입니다. 도경제지도위원장들은 현지에 내려가 있는 정무원 부장이라고 말할 수 있습니다”(『김일성저작집 37』, p. 83)고 밝힌 바 있다.

이 조치는 김일성 자신도 1982년의 신년사에서 “공업지도체계를 새롭게 개편한 획기적인 조치”라고 평가했었다. 왜냐하면 이는 북한 역사상 처음으로 등장한 ‘지역별 관리체계’이기 때문이다. 종래의 공업관리체계는 기본적으로 ‘(공업)부문별 관리체계’였다. 그리고 앞에서 기술한 1957~58년의 지방분권화 조치는 지역별 관리의 요소를 꽤 도입했다 하더라도 어디까지나 기본은 부문별 관리체계였다.²⁹⁾ 그런데

29) 사회주의의 경제관리체계는 크게 보아 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, ‘부문별 관리체계’이다. 이는 각 기업이 소속해 있는 중앙 관청(부, 위원회)이 자신의 산하기업들을 지도관리하는 방식이다. 縱的管理라고도 한다. 둘째, ‘지역별 관리체계’이다. 각 기업이 소재하고 있는 해당 지역의 지방정부 혹은 지역적인 기관이 중심이 되어 자신의 지역 내의 기업들을 관리하는 방식이다. 橫的管理라고도 한다. 사회주의의 역사는 이 2가지 중 어느 하나가 우세하고 다른

1983년 8월의 어느 연설에서 김일성은 도경제지도위원회를 중심으로 하는 경제관리체제를 2년간 운영해보니 성과도 있었지만 문제점도 많았다고 지적하면서 현재 도경제지도위원회 내에 있는 ‘관리국’을 중앙의 부, 위원회로 이관하겠다고 밝혔다. 기업에 대한 지도관리기능을 다시 중앙으로 넘기겠다는 것이었다. 김일성은 그 이유로, 관리국을 도경제지도위원회가 가지고 있으면 중앙의 부, 위원회는 생산에 대해서는 끝까지 책임을 지지 않아도 되는 폐단이 생겼다는 점을 들고 있다. (『김일성 저작집 38』, pp. 148~149). 이렇게 해서 북한 역사상 유일한 ‘지역별 관리체제’는 2년여의 시행 끝에 사실상 막을 내렸다.³⁰⁾

북한의 지방분권화 조치는 短命에 끝났다는 점에서는 중국과 유사하다. 그러나 내용면에서는 상당히 다른데 무엇보다도 북한의 지방분권화는 중국의 그것보다 매우 제한적이었다는 점을 지적하지 않으면 안된다. 특히 1957~58년의 지방분권화가 그러하다. 중앙기업의 일부가 지방으로 이관되었을 뿐, 그 이외의 지방분권화 조치, 즉 재정이나 고용면에서 지방으로 권한이 이양되었다든지 하는 것은 없었다. 아울러 이 시기 북한의 지방분권화조치는 같은 시기의 중국과는 달리 기업분권화 조치를 수반하지 않았다는 데도 큰 특징이 있다.

중국의 분권화개혁의 특징과 관련, 다음의 사실을 지적할 필요가 있다. 무엇보다도 1978년 이전의 계획관리 시스템의 변천은 ‘兩上兩下’ 또는 ‘兩收兩放’, 즉 두 번의 집권화와 두 번의 분권화로 특징지어진다. 중앙집권적 시스템이 운용상의 많은 문제점을 드러내면 지방으로의 권한 이양을 요구하는 목소리가 커진다. 그런데 일단 지방분권화를 행하면 계획관리계통이 혼란에 빠지고 국민경제의 불균형이 확대된다. 그래서 다시 집권적 시스템으로 회귀하지 않을 수 없었다. 孫治方이 적확하게 지적했듯이 “一收就死, 一放就亂”(통제하면 경직화하고 완화하면 혼란에 빠진다)의 반복이었다.³¹⁾

지방에 권한을 부여하면 왜 ‘혼란’이 발생하는가? 중국의 경우 지방분권화 조치를 계기로 지방정부 주도하의 경기과열 현상이 나타났다는 점에 특징이 있다. 지방분권화에 따라 ‘예산외·계획외’ 경제활동이 활발해짐에 따라 거시경제의 밸런스가 무

하나가 부차적인 기능을 수행하는 형태를 취했다.

30) 도경제지도위원회를 중심으로 한 ‘지역별 관리체제’로의 이행을 추구했던 1981년의 지방분권화 조치는 구소련에서 1957년부터 시도되었던 지역경제회의(Sovnarkhoz)와 유사하다.

31) 자세한 것은 石原享一, 1990, pp. 151~152를 참조.

너졌었다. 특히 투자의 급증이 계획치를 크게 웃돌 정도의 고용·임금지급액의 증가를 가져와 상품식량 등의 소비재 부족을 초래했다. 하지만 북한에서는 지방분권화 조치를 취했다고 해서 지방정부 주도하에 '예산외·계획외' 경제활동이 활발해진다든지 경기과열 현상이 나타나면서 거시경제의 밸런스가 무너진다는 것은 없었다.

또한 중국은 분권화조치가 좌절되었어도 그 이후 종래의 집권제로 전면적으로 회귀하지 못했다. 특히 70년을 전후한 시기의 분권화가 좌절된 이후, 집권적인 제도적 틀과는 별개로 현실에서는 분산화·분권화가 빠른 속도로 진행되었다. 즉 앞서서도 부분적으로 언급했지만, 경제개혁이 시작되기 전인 70년대 중반부터 (1) 생산재·자본재의 배분에 있어서 중앙이 통제하는 비율이 크게 떨어졌고 (2) 재정의 면에서 정부예산에 편입되지 않는 예산외자금이 급속히 팽창했으며 (3) 고용의 면에서는 임시공·계획외 고용이 급증했다. 하지만 북한은 그렇지 않았다. 분권화조치가 실패한 후에는 종래의 집권제로 거의 전면적으로 회귀했다. 제도적 틀과 충돌되는 현실적 움직임, 즉 분산화·분권화가 나타나지도 않았다.³²⁾

VII. 맺음말

앞에서도 보았듯이 북한과 중국의 계획화 시스템은 기본적으로 집권제이다. 더욱이 양국의 계획화시스템은 '戰時 共產主義'적 요소를 가지고 있다는 점에서 구소련·동구와 구별되는 공통점을 가지고 있다고 할 수 있다.

하지만 양국의 계획화시스템은 적지 않은 상이점도 있다. 앞서서도 밝혔듯이 이 글에서는 '집권화의 정도'에 초점을 맞추어 양국의 상이점을 정리하고자 한다. 한마디로 말하면 북한은 중국에 비해 집권화의 정도가 강하며 특히 지방분권적 요소도 적다는 것이다.

계획화 관련 조직을 보더라도 북한에서는 계획관리기구상의 정점에 있는 국가계획위원회가 국가전체의 계획화에서 중국에서보다 훨씬 강력한 지도 기능을 수행했

32) 물론 북한에서는 90년대 들어 이른바 제 2경제(second economy)라 하여 계획경제 안팎의 불법적인 내지는 私인 경제활동이 크게 늘었다. 그렇다고 해서 70년대 중반이후의 중국처럼 계획화과정에서의 지방과 기업의 힘이 중앙에 비해 상대적으로 커진 것은 아니다.

던 것으로 보인다. 또 중앙기업에 대해서든, 지방기업에 대해서든, 기업들에 대한 지도감독에 있어서 북한은 중국보다 지방정부의 역할이 훨씬 제한적이었다. 계획화 위계제의 말단에 있는 집단농장의 자율성도 북한이 중국보다 제한적이었다. 이러한 조직상의 특징은 계획작성·수행과정에 그대로 반영된다. 북한은 재화의 생산·유통 계획에 포함되는 물자의 종류가 많을 뿐 아니라 계획지표의 수도 많고 또 보다 구체적이다. 국민경제 내 재화의 흐름에 관한 계획이 보다 집권적이라면 자금의 흐름에 관한 계획도 보다 집권적이지 않을 수 없다. 그러다 보니 계획지표의 법적 강제성도 더 크고 계획달성을 위한 압력도 더 클 수밖에 없다. 또 집권적인 기존 시스템의 변혁 노력이라는 점에서도 북한은 중국보다 훨씬 제한적이었다. 사실 계획화 관련 조직의 면에서 집권화의 정도가 강했다는 것, 계획작성과정에서 집권화의 정도가 강했다는 것, 계획수행과정에서 집권화의 정도가 강했다는 것, 지방분권화조치가 제한적이었다는 것은 모두 정합적(整合的)이다.

그리고 이러한 특성은 북한의 '계획의 일원화·세부화'와 밀접한 관계에 있다. 계획의 일원화·세부화는 북한의 계획화제도의 기본축이라고 할 수 있다. 북한의 공식적인 설명에도 나오지만 계획의 일원화는 국가계획위원회의 통일적인 지도 밑에 계획화의 유일성을 철저히 보장하는 것이다. 더욱이 계획의 일원화는 국가가 인민경제의 모든 부문의 경제활동을 통일적으로 장악하고 전국가적 범위에서 생산의 물적·인적 조건을 장악할 수 있게 해준다. 나아가 계획의 세부화는 계획의 구체성을 보장하는 새로운 계획방법이며 모든 계획지표들의 수행에 법적 의무성을 부여한다(『경제사전1』, pp. 334~336). 계획의 일원화·세부화는 북한당국도 강조하고 있듯이 중국을 포함한 여타 사회주의 국가에서는 예를 찾아보기 힘든 북한 특유의 제도라 할 수 있다. 그리고 '계획의 일원화·세부화'에 대해 김일성은 "경제분야에 있어서 중앙집권적 규율을 강화하기 위한 가장 올바른 길"이라고 규정하고 있다.

그렇다면 양국의 계획화시스템이 이렇게 상이한 이유는 무엇일까.

첫째, 역사적 유산 혹은 초기조건에의 차이. 대표적인 것이 지방주의(regionalism)의 유무이다. 중국은 국토면적으로 보나 인구로 보나 大國이다. 거기에다 오랜 역사적 전통이 있고 많은 소수민족을 껴안고 있다. 여기서 지역적 다양성과 지방주의가 나온다. 그 결과 중국에서는 언제나 중앙(집권화)의 힘과 지방(분권화)의 힘이 충돌해 왔던 것이다. 그런 면에서 보면 북한은 전혀 다르다. 국토면적으로도 인구로도 小國이다. 거기에다 오랜 기간 단일민족이었다. 따라서 지역적 다양성이나 지

방주의라는 게 별로 없었고 전체적으로 볼 때 중앙(집권화)의 힘과 지방(분권화)의 힘이 충돌해 왔다고는 보기 힘들다.

둘째, 최고 지도자의 사상 내지는 철학의 차이. 毛澤東의 경제 전략에 내재하는 기본적 사상이 모순론·불균형론에 있다고 한다면 金日成의 경제 전략의 본질은 주체사상에 있다. 모택동은 모순이야말로 발전의 원동력이며 불균형이 절대적, 균형이 상대적이라고 생각했다. 精緻한 경제계획을 만들어내려는 생각은 그에게 없었다. 왜냐하면 경제계획화라는 것은 재화든 자금이든 균형화시키는 기술인데 그는 계획화 작업에서의 각종 균형은 일시적·과도적·조건적이라고 보았기 때문이다. 이에 반해 김일성의 주체사상에는 모순론·불균형론과 같은 요소가 없다. 인간의 노력에 의해 精緻한 경제계획을 만들어낼 수 있다고 보았다.

이와 함께 毛澤東은 중국의 앞서 언급한 초기조건을 생각했을 때 중국을 통치하기 위해서는 단순한 집권화만으로는 안되고 지방분권화도 필요하다고 인식하고 있었다. 예컨대 毛澤東은 1956년에 발표한 유명한 '십대관계론'에서 소련이 과도하게 중앙집권화되어 있다고 비판하고 2가지 적극성, 즉 중앙과 지방의 적극성을 끌어내는 것이 중국에게 중요하다고 지적했다. 이에 반해 金日成은 몇십 년 동안 중앙집권제를 고수했다. "사회주의사회에서는 경제를 지방분권화해서는 절대로 안됩니다"('김일성저작집 31', p. 454)며 지방분권화에 반대하는 입장을 견지했다.

그럼 북한이 중국보다 집권화의 정도가 강하고 특히 지방분권적 요소도 적었다고 하면 그것이 시사하는 바는 무엇일까. 마지막으로 이 문제를 간단히 살펴보기로 한다.

얼핏 보면 집권화의 정도는 경제의 퍼포먼스(경제 성장, 효율성, 안정성 등)와 어떤 관계를 가지고 있을 법도 하다. 하지만 이는 일률적으로 이야기하기 힘들다. 왜냐 하면 경제의 퍼포먼스에 영향을 미치는 것은 경제체제의 요인만은 아니기 때문이다. 경제의 발전단계, 자원부존 상태, 나라의 크기 등과 같은 환경적 요인, 그리고 정책적 요인도 경제의 퍼포먼스에 영향을 미치는 중요한 요인이다.³³⁾ 사실 구소련과 같은 사회주의경제와, 미국과 같은 자본주의경제의 성과를 비교하는 것처럼 체제의 차이가 뚜렷할 때 경제적 성과에 영향을 미치는 체제적 요인을 추출하는데도 적지 않은 어려움이 있다. 하물며 같은 사회주의 국가이면서도 집권화의 정도가

33) 체제적 요인을 포함, 경제의 퍼포먼스에 영향을 미치는 제반 요인에 대해서는 예컨대 Gregory & Stuart, 1980, pp. 22~25 참조.

때 다른 국가들의 경제적 성과를 비교하고 그 성과의 차이를 체제적 요인으로 설명하는 데는 더 큰 어려움이 있다.³⁴⁾ 그렇다고 그러한 시도가 불가능한 것은 아닐 것이다. 다만 인과관계를 명확히 하기가 힘들다는 것이다.³⁵⁾

집권화의 정도라는 체제적 요인은 개혁 개방 이전의 이른바 고전적 사회주의 시대의 경제적 성과와의 관련성보다는 오히려 경제개혁, 특히 체제 이행기의 경제적 성과와의 관련성이 더 명확한 것 같다. 즉 중국의 경우 모택동 시대에 집권화의 정도가 상대적으로 약했다는 것, 특히 지방분권화가 어느 정도 진전되었다는 것은 체제이행기의 경제성장과 안정에 긍정적인 영향을 미치는 역사적 유산 내지는 초기조건으로서 작용했다는 것이다. 그리고 이는 많은 학자들이 인정하고 있다.³⁶⁾

중국에서 1978년 이전의 2차례의 지방분권적인 제도개혁은 그 이후에도, 나아가 1978년 이후에도 산업구조, 특히 규모구조에 영향을 미쳤다. 즉 지방 레벨에서의 중소기업이 국유·집단소유를 불문하고 우후죽순처럼 생겨나 그 결과 자동차, 철강과 같은 전형적인 규모의 경제 산업에서도 전국 규모의 거대기업과 중소기업이 공존하는 산업구조³⁷⁾가 78년 이전에 생겨났고 이러한 구조는 78년 이후에도 이어졌다. 구소련처럼 집권화의 정도가 강한 경우는 기존에 산업별로 독점체제가 형성되어 있을 가능성이 높으므로 체제이행 과정에서 기존의 독점체제를 파괴하여 다수의

34) Levine (1971) 은 일반적으로 집권적 시스템은 분권적 시스템에 비해 빠른 성장은 가능하게 하나 효율성은 떨어진다고 지적한다. 하지만 이는 주로 구소련·동구와 미국·유럽을 비교했을 때의 이야기라고 그는 덧붙이고 있다.

35) 예컨대 Naughton (1995) 은 1978년 이전의 중국이 구소련에 비해 상대적으로 분권화된 체제라고 규정하고 이 때문에 중국경제가 구소련보다 비효율적이라고 주장하고 있다. 이에 반해 中兼和津次 (1986) 은 중국이 구소련과 달리 성장률의 장기하락, 생산성의 장기하락추세가 나타나지 않았다고 지적하고 가장 큰 원인을 체제적 요인에서 구했다. 즉 구소련이 '빡빡한(tight) 집권제'였던 데 반해 중국은 '느슨한(slack) 집권제'였다는 것이다. Naughton은 중국의 경우 중앙정부와 지방정부의 권한 배분의 원칙이 매우 애매했기 때문에 경제운영에 있어 많은 혼란이 초래되었다는 점을 강조하고 있다. 中兼和津次는 중국의 경우 체제에 '노화(老化) 현상'이 나타나지 않았다는 것, 체제가 '유연성'을 가지고 있었다는 것을 강조하고 있다. 이러한 예가 보여주듯이 사회주의국가들의 경제적 성과를 비교하고 이들 성과의 차이를 체제적 요인으로 설명하는 문제에 대해서는 아직까지 학자들 사이에 의견이 좁혀지지 않은 것 같다.

36) 이 점에 대해서는 Naughton과 中兼和津次도 의견의 일치를 보고 있다.

37) 예컨대 소형트럭(적재량 1~3톤)의 경우, 1977년 당시 부품기업이 아닌 조립기업만 해도 전국적으로 54 개사가 조립중일 정도의 난립상태였다. 그리고 이들 54개 사의 생산량을 다 합쳐도 13만 대에 미치지 못했다. 1개 사가 1년에 평균 2,300대 정도의 소형트럭을 생산한 셈이었다. 田島俊雄, 1996, p. 45 참조.

기업이 경쟁하게 하는 것은 매우 어려운 일이다. 반면 중국처럼 집권화의 정도가 약한 경우는 이미 다수의 기업이 존재하고 있는지 아니면 소수의 기업이 있더라도 중앙의 컨트롤이 약하므로 시장이나 혹은 그에 가까운 메커니즘이 형성되어 있을 가능성이 높다. 그리고 이는 계획경제로부터 시장경제로의 이행을 촉진하는 것이 된다. 따라서 북한이 집권화의 정도가 상대적으로 강했다는 것은 체제이행에 있어서 마이너스의 역사적 유산 내지는 초기조건으로서 작용할 가능성이 높다. 북한이 체제 전환 이전의 구소련 정도의 독점체제가 형성되어 있는지는 확실하지 않으나 중국과 같은 중소기업의 난립, 특히 중화학공업 분야에서의 소규모 기업의 난립은 없는 것으로 보인다. 더욱이 중국과는 달리 기업과 기업이 경쟁하는 구조뿐만 아니라 지방과 지방이 경쟁하는 구조도 결여되어 있다. 이는 개혁·개방 내지는 체제전환과정에서 중국만큼의 경쟁촉진적 내지 시장형성 촉진적 요소가 없을 것임을 시사한다. 이러한 측면에서 볼 때 북한이 중국보다 개혁·개방 나아가 체제이행의 '초기조건'이 불리할 수 있다는 시사점이 도출된다.³⁸⁾

■ 참고 문헌

1. 게나디 추프린, "경제발전전략: 소련/러시아, 중국, 북한의 농업집단화 비교연구," 『북한 사회주의건설의 정치경제』, 경남대학교 극동문제연구소, 1993, pp. 27~42.
2. 『경제사전 1, 2』, 사회과학출판사, 1985.
3. 고일동, 『북한의 예산구조와 최근의 재정실태분석』, 한국개발연구원, 1999.
4. 국토통일원, 『북한경제통계집(1946~1985년)』, 1986.
5. 김연철, "북한의 산업화과정과 공장관리의 정치(1953~70)," 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 1996.
6. 『김일성저작집』 각권, 조선로동당출판사.
7. 남궁영, 『북한의 경제특구투자환경연구: 중국·베트남과의 비교』, 민족통일연구원, 1995.
8. Dernberger, R. F., "중국, 북한, 베트남경제의 비교," 김달중·스칼라피노 공편 『아시아

38) 물론 이러한 것은 체제이행 초기조건 중의 하나의 요인에 불과하다. 구공산당의 정치적 지배의 강도, 산업구조, 해외와의 관계, 인구규모 등 여러 가지 요인이 체제이행의 초기조건으로 작용한다(예컨대 盛田常夫, 1994, pp. 137~139; 中兼和津次, 1999, pp. 217~219 참조.). 북한과 중국의 체제이행 초기조건에 관한 종합적인 비교분석은 이 글의 고찰 범위를 넘어선다.

- 공산주의의 지속과 변화: 중국, 북한, 베트남, 법문사, 1989, pp. 389~420.
9. 류길재, “「천리마운동」과 사회주의경제건설: 「스타하노프운동」 및 「대약진운동」과의 비교를 중심으로,” 『북한사회주의건설의 정치경제』, 경남대학교 극동문제연구소, 1993, pp. 43~79.
10. 박정동, 『북한의 경제특구: 중국과의 비교』, 한국개발연구원, 1996.
11. 『사회주의경제관리문제에 대하여』 각권, 조선로동당출판사.
12. 이석기, 『북한의 지방공업 현황과 발전전망』, 산업연구원, 1998.
13. 이일영, 『중국의 농촌개혁과 경제발전』, 서울대학교출판부, 1997.
14. 전홍택, “전환기에 선 북한경제,” 『북한의 대외개방 전망과 경제적 파급효과』, 제5회 북한경제 학술회의 자료집, 한국개발연구원, 1995, pp. 1~36.
15. 최신림, 이석기, 『북한의 산업관리체제와 기업관리제도』, 산업연구원, 1998.
16. 한국비교경제학회편, 『비교경제체제론』, 박영사, 1997.
17. 石原享一, “1970年代までの中國經濟管理: システムと實態,” 毛里和子編, 『毛澤東時代の中國』, 日本國際問題研究所, 1990, pp. 146~185.
18. 上原一慶, “社會主義システムの改革と中國の行方,” 上原一慶編, 『現代中國の變革: 社會主義システムの形成と變容』, 世界思想社, 1994, pp. 174~238.
19. 姜日天, “朝鮮社會主義建設の現段階における獨立採算制の強化について (中),” 『月刊朝鮮資料』, 2月號, 1987, pp. 56~68.
20. 小島麗逸編, 『中國經濟統計・經濟法解説』, アジア經濟研究所, 1989.
21. 佐藤經明, “ソ連の經濟制度,” 野野村一雄編, 『社會主義經濟論講義』, 青林書院新社, 1975, pp. 55~81.
22. 薛暮橋, 『中國社會主義經濟問題研究』, 外文出版社, 1980.
23. 田島俊雄, “中國の經濟變動: 大躍進・小躍進と經濟改革,” 『アジア經濟』, 第31卷 第4號, 1990, pp. 41~60.
24. ———, “中國の産業・投資構造,” 石原享一編, 『中國經濟の多重構造』, アジア經濟研究所, 1991, pp. 53~91.
25. ———, “中國的産業構造の形成と變容: 小型トラック産業の事例分析,” 『アジア經濟』, 第37卷 第7・8號, 1996, pp. 42~68.
26. 谷浦孝雄, 『朝鮮民主主義人民共和國の社會主義企業』, アジア經濟研究所, 1975.
27. 中國研究所編, 『中國年鑑』 1960年版.
28. 中國研究所編, 『新中國年鑑』 1970年版.
29. 中兼和津次, “中國: 社會主義經濟制度の構造と展開,” 岩田昌征編 『經濟體制論 第IV卷 現代 社會主義』, 東洋經濟新報社, 1979, pp. 263~313.
30. ———, “中國經濟のパフォーマンス: ソ連・インドとの比較,” 岡部達味・佐藤經明・毛里和子編, 『中國社會主義の再檢討』, 日本國際問題研究所, 1986, pp. 40~72.
31. ———, 『中國經濟發展論』, 有斐閣, 1999.
32. Brus, J. 著, 鶴岡重成 譯, 『社會主義經濟の機能モデル』, 合同出版, 1971.

33. 盛田常夫, 『體制轉換の經濟學』, 新世社, 1994.
34. 山内一男, “經濟制度の諸問題,” 岡埴・宮鍋・山内一男・竹浪祥一郎, 『社會主義經濟論』, 筑摩書房, 1976, pp. 195~230.
35. 梁文秀, “北朝鮮の企業の行動様式: 舊ソ連・東歐の企業との比較の視點から,” 『アジア經濟』, 第40卷 第7號, 1999a, pp. 27~60.
36. ———, “北朝鮮の經濟開發: 經濟低迷メカニズムの形成と展開,” 東京大學大學院經濟學研究科博士學位請求論文, 1999b.
37. 薄一波, 『若干重大決定與事件的回顧(下卷)』, 中共中央黨校出版社, 1993.
38. 《當代中國》叢書編輯部編, 『當代中國的經濟體制改革』, 中國社會科學出版社, 1984.
39. 《當代中國》叢書編輯部編, 『當代中國的經濟管理』, 中國社會科學出版社, 1985.
40. 國家統計局編, 『中國統計年鑑 1992』, 中國統計出版社.
41. 汪海波主編, 『新中國工業經濟史』, 經濟管理出版社, 1986.
42. Eckstein, A., *China's Economic Revolution*, London and New York: Cambridge University Press, 1977.
43. Gregory, P. R. and R. C. Stuart, *Comparative Economic Systems*, Boston: Houghton Mifflin, 1980.
44. Kang, Myong-kyu and Keun Lee, “Industrial Systems and Reforms in North Korea: A Comparison with China,” *World Development*, Vol. 20, No. 7, 1992, pp. 947~958.
45. Kornai, J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press, 1992.
46. Levine, H. S., “On Comparing Planned Economies,” A. Eckstein(ed.), *Comparison of Economic Systems: Theoretical and Methodological Approaches*, Los Angeles: University of California Press, 1971, pp. 137~160.
47. Mesa-Lago, C., “A Continuum Model for Global Comparison,” C. Mesa-Lago and C. Beck(eds.), *Comparative Socialist Systems: Essays on Politics and Economics*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975, pp. 92~120.
48. Montias, J. M., “Types of Communist Economic Systems,” C. Johnson(ed.), *Change in Communist Systems*, Stanford: Stanford University Press, 1970, pp. 117~134.
49. Naughton, B., *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978~1993*, New York: Cambridge University Press, 1995.
50. Nove, A., *The Soviet Economy*, 3rd edition, London: George Allen & Unwin Ltd, 1968.