

## 북한의 경제관리체계(II) - 공업관리체계

홍순지 / 현내경제사회연구원 연구위원

FO

업은 국민 경제 속에서 중심적 위치를 차지하고 주도적 역할을 하고 있기 때문에, 공업 관리의 형태와 방법에 관한 문제는 사회주의 경제 관리에서 제기되는 가장 중요한 문제 가운데 하나라고 할 수 있다. 따라서 북한은 공업 생산력의 발전을 촉진하여 국민 경제 전체의 급속한 발전을 도모해 온 것은 물론, 사회주의 건설을 촉진하기 위해 경제 발전에 따라 공업관리체계를 개선 발전시키는 노력을 해왔다. 북한의 사회주의 공업관리체계는 해방 후 1946년 8월에 민주집중제 원칙에 입각한 주요 산업의 국유화를 계기로 국영 공업의 관리 운영에 독립채산제나 지배인유일관리제를 도입하면서 시작되었다. 이러한 공업관리체계는 경제 건설의 발전 단계에 따른 정치·경제적 과제 해결의 요구에 부응하면서 공업 관리의 조직 형태와 방법이 끊임없이 개선되어왔다.

북한의 공업관리체계는 해방 이후 제1차 5개년계획 기간까지의 경제 건설 제1~2단계(1946~60)<sup>1)</sup>에는 '지배인유일관리제'를

도입하였으며, 경제 건설 제3단계인 제1차 7개년계획기(1961~70)에는 '대안의 사업체계'로 발전되었다가 제4단계인 1971년 이후에는 대안체계의 기본 골격을 유지·개편한 '연합기업소제도'가 도입되어 현행 공업관리체계의 기본 유형을 유지하고 있다. 본 고에서는 60년대부터 현재까지의 공업관리체계의 골격을 이루고 있는 대안의 사업체계와 연합기업소제도를 중심으로, 북한의 공업관리체계가 어떻게 조직·운영되어왔는지 살펴보기로 한다.

### 대안의 사업체계

#### 도입 배경

부문별 관리에 입각한 지배인유일관리제는 공업 생산력 수준이 낮고 관리 요원의 역량과 자질이 부족했던 사회주의 초기 단계에서는 나름대로 의미가 있었다. 그러나 사회주의 혁명과 사회주의 건설의 진전에 따라

1) 4단계로 구분한 북한의 경제 건설 과정 가운데, 제1단계는 해방 이후 1956년까지의 경제 복구 건설 단계이며, 제2단계는 제1차 5개년계획 기간(1957~60)으로 사회주의 공업화의 기초를 축성한 시기이다(윤여령(1994, 6), 「북한의 공업관리체계에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 사회학과 석사학위논문, pp. 14~15).

공업 규모가 확대되어 부문간·부문 내부간 생산 기술적 연관이 현저하게 복잡 다양해졌다. 이에 따라 지배인이 관리 운영의 모든 문제를 결정하고 책임지는 지배인유일관리제는 관료주의·기관본위주의·이기주의와 같은 개인의 독단이 개입될 뿐 아니라, 자본주의적 잔재도 많이 가지고 있었고<sup>2)</sup> 기업 관리에 하부 직원의 직접적인 참여가 곤란하다는 결합이 지적되었다. 따라서 사회주의경제제도의 본성을 강화하고 근로자 대중의 광범위한 참가 하에 집단적 지혜와 창의성을 발양할 수 있는 새로운 공업관리체계가 필요했다. 이것이 바로 1961년 12월에 김일성이 남포시 대안전기공장 현지 지도 경험을 총화하여 제시한 '대안의 사업체계'이다. 이는 공장·기업소들이 공장 당위원회의 집체적 지도 밑에 군중 노선을 철저히 관철하며, 경제를 과학적·합리적으로 관리 운영할 수 있게 하는 경제관리체계로 규정하고 있다. 대안체계는 '청산리방법'<sup>3)</sup>과 '청산리정신'을 공업 분야에 도입하였을 뿐 아니라, '주체의 경제관리론'<sup>4)</sup>을 현실에 구현한 것으로 설명하고 있

다. 그러나 군중 노선에 입각한 대안의 사업체계 도입으로 공업관리체계는 오히려 중앙집권적 관리체계로 강화되었다.

### 대안체계의 특성

북한식 사회주의공업관리체계로서 대안의 사업체계는 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 지배인유일관리제의 폐해인 관료주의·기관본위주의를 극복하기 위해 현지도체계의 형태를 취하고 있으며, 특히 주체의 경제관리론에 입각한 공업 관리의 군중 노선을 구현한 것은 대안체계의 가장 큰 특징으로 지적된다. 둘째, 당의 지도적 역할을 강화하고 경제 관리 운영에 집단성을 높이기 위해 개별지도체계가 아닌 집단지도체계를 도입하였다. 셋째, 당의 지도적 역할을 강화하면서 정치 사업을 경제 기술 사업보다 상대적으로 우위에 두고 있다. 넷째, 당의 역할 강화, 정치 사업의 우선은 도덕적·정신적 자극을 물질적·경제적 자극보다 강조하고 있다.

2) 김일성, "대안의 사업체계를 더욱 발전시키기 위하여", 「김일성 저작집」, 제3권, p. 105와 김일성(1968), 「대안전기공장에 시 행한 당화의 결론」, 조선로동당출판사, p. 43와 윤여명, 앞의 책, p. 38을 재인용.

3) 청산리방법은 1960년 2월 김일성이 '청산리협동농장'에 현지 지도를 통해 창출된 것으로서, '상급 기관이 하급 기관을 돕고 상부 사람이 하부 사람을 도우며 정치 사업을 수행하는 것 즉, 당의 대중 노선을 사회주의 건설의 새로운 요구에 맞게 구체화하여 발전시킨 사업 방법이다(김일성, "조선민주주의인민공화국의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여", 「김일성 저작집」, 제3권 p. 132, 제4권 p. 293).

4) 주체의 경제 관리의 생산 요소의 단순한 결합이 아니라 당의 영도를 철저히 실현하면서 생산 활동에 군중을 동원시키는 정치 사업을 포함해야 한다는 것으로, 양적 동원을 통한 성장 즉, 외연적 경제 성장 전략과도 일맥상통하는 관리 방법이라고 할 수 있다(김성일(1990), 「정치경제학론·주체의 정치경제학」, 한출판사, pp. 296~300).

대안체계의 조직 구성<sup>5)</sup>

대안의 사업체계 조직은 공장 당위원회를 최고 기관으로 하는 집단지도체계, 통일적·종합적인 생산지도체계, 중앙집중적 자재공급체계 및 후방공급체계로 크게 세 부분으로 되어 있다.

## 1) 공장 당위원회를 최고 기관으로 하는 집단지도체계

공장 당위원회를 최고 지도 기관으로 하는 집단지도체계는 이전의 지배인유일관리제와는 근본적으로 구별되는 대안체계의 핵심 부분으로, 기업관리체계 속에 당의 정치적 지도체계를 넣은 것이다. 이는 공업 관리 운영에 있어서 당의 지도성을 강화하고 당의 정치지도체계를 기업 관리에 추가하는 한편, 당의 정치지도체계와 국가의 행정·기술지도체계를 조합시켜서 통일적인 공장지도체계를 수립하자는 의도이다. 다시 말해, 집단적 지도체계는 당의 지도적 역할과 정치와 경제의 불가분의 통일, 경제에 대한 정치의 우위성에서 나오는 필연적 요구로서, 공업 관리에 노동자 계급의 정치적 지도와 대중 노선 관철 원칙을 구현한 것이라고 할 수 있다.

## 2) 통일적·종합적인 생산지도체계

대안체계의 또 하나 중요한 특징은 생산지도와 기술 지도를 각각 지배인과 기사장이 담당하던 종래의 별도 지휘체계에서 대안체계에서는 통일적이고 종합적인 단일생산지도체계를 확립하였다는 점이다. 대안체계에서는 근대 기술에 입각한 대규모 생산을 효과적으로 관리·운영하기 위해 기사장을 중심으로 계획부, 생산지도부, 기술부, 공무동력부 등을 단일지도체계로 통합한 '공장참모부'를 설치하였다. 지배인은 공장의 관리 운영과 관련된 행정 및 경제 활동 전체를 책임지고, 기사장은 지배인의 제1대리인 즉, 공장참모장으로서 계획의 작성과 생산의 조직, 기술 지도 등 생산의 순과정을 통일적으로 장악하여 일원적이고 종합적인 지도체계로 개편하였다. 그리고 공장참모부회의는 집단적 협의제 하에서 매주 1 회 열렸으며, 생산지도체계에 새로운 '생산지령서체계'를 도입한 점도 특이할 만하다.

## 3) 중앙집중적 자재공급체계 및 후방공급체계

중앙 집권적 자재공급체계 및 후방공급체계란 생산의 정상적인 조업을 보장하기 위하

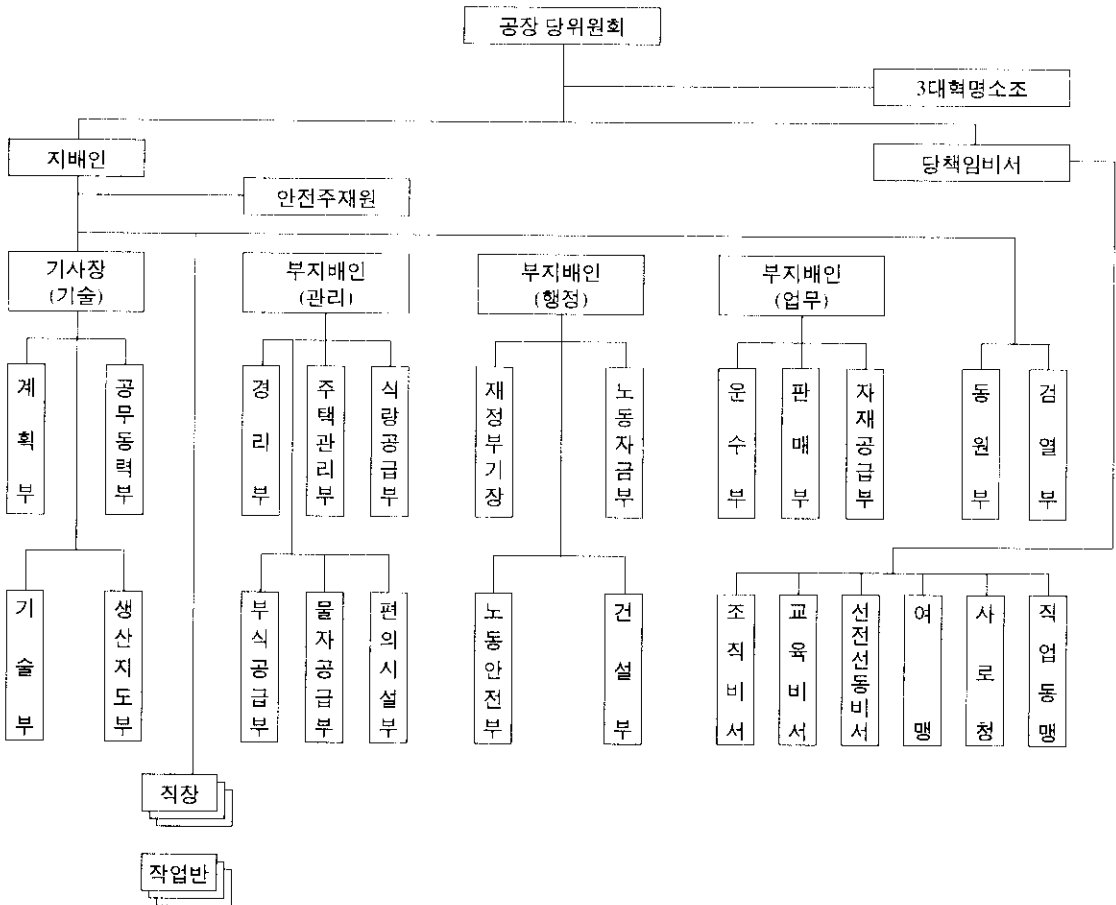
5) 윤여령, 앞의 책, pp. 37~46.

여 자재 공급을 일원화하고, 생산의 조직·지도에 임하는 상급 기관이 책임을 지는 중앙 집중적 공급 형태로, 근로자 생활에 대해 전면적으로 책임지는 후방공급체계를 말한다. 대안체계에서는 자재 공급 사업을 중앙으로 이관하고, 각 성의 경영국 산하에 설치된 자재 상사가 생산 계획에 의해 기업소를 대신하여 생산자로부터 자재를 구입·전달하

며, 해당 기업소의 제품을 다른 성과 관리국의 자재 상사에 판매하도록 하였다. 공장에서는 업무 부지배인 아래에 자재공급부·판매부·운수부를 두어 자재 공급과 생산물 판매를 담당한다.

또한 대안체계에서는 기업소 노동자와 가족의 생필품 수요 충족과 물질 문화적인 수요 보장을 통한 생산성 향상을 유도하기 위

〈그림〉 공장·기업소의 생산 조직



자료: 북한연구소(1994. 5), "대안의 사업체제와 공업관리체계", 「북한 총람」, p. 371.

해, 개인이 아닌 공장 경영 활동 차원에서 기업소가 직접 책임지고 공급·관리하는 통일적인 후방공급체계를 가졌다. 이를 위해 관리 사업을 담당하는 부지배인을 두고, 그 산하에 경리부, 식량부, 부식공급부, 물자공급부, 주택관리부, 편의시설부의 5개 부서를 설치하였다.

그러나 대안체계에서도 생필품과 자재 공급이 원활하지 못했다. 예컨대, 급속을 생산하는 기업소에서 부족한 자재를 보충하기 위해서는 국가계획위원회와 급속공업부에 합의를 발송하여 허락을 받은 후 자재를 공급받게 되는데, 업무 처리의 비효율성과 우선순위에 밀리게 되면 자재 공급을 적시에 배급받지 못하게 되어, 그 기간 동안에 공장 가동이 멈출 수밖에 없는 문제가 발생하였던 것이다.”

## 운영 과정의 특징

### 1) 독립채산제

대안체계에서는 기업소의 경영 활동에 대한 물질적 자극 방식으로 독립채산제를 시행하였다. 이는 기업소들이 국가의 중앙 집권적인 계획적 지도와 통제 밑에 경영 상의 상대적 독자성을 유지하면서, 자체 수입으로 지

출하고 수익성을 보장하는 관리 운영 방식이다. 독립채산제를 실시한 각 기업소는 중앙은행을 통해 필요한 최소한의 운영 자금만을 정부로부터 지원받게 되며, 생산을 위한 지출 즉, 자재비와 노임, 감가상각비 등은 판매 수익으로 충당해야 한다. 운영 자금이 부족한 경우에는 계획에 따라 은행으로부터 임차해야 하며, 국가의 추가 자금은 계획 수정에 의한 생산량이 수정되었을 경우에만 지급된다.

그러나 북한에서의 독립채산제는 원칙적으로 국가의 유일적인 계획적 관리와 국가의 중앙 집권적인 지도와 통제 하에서 준수하도록 실시되며, 이 원칙은 경제의 기본 생산 단체인 기업소에서도 동일하게 적용되었다.

### 2) 사회주의적 노동보수제

대안체계에서는 노동 의욕 고취와 생산성 향상을 위한 물질적 자극의 방식으로, 노동의 질과 양에 의해 임금을 차등 지급하는 사회주의적 노동보수제를 실시하였다. 분배 기준이 되는 노동의 질이란 노동의 숙련도와 기술·기능 수준을 의미하며, 노동의 양은 노동 시간이나 작업량 등 생산 과정에 투입되는 노동의 정신적·육체적 힘의 크기를 의미한다. 사회주의적 노동보수제의 구체적 형태는 임금이며, 임금의 기본은 생활비로서

6) 심원태(1997, 5), "경제 위기 악화시키는 북한의 배분체계", 「LG 수간경제」, LG경제연구소, p. 34.

도급형과 정액형이 있다. 임금 이외의 추가적 노동 보수 형태는 상급과 장려금이 있는데, 이는 집단주의를 발양하기 위해 개인보다는 집단을 우선으로 지급된다.

### 3) 혁명적 군중 노선과 노동자의 참여

대안체계에서 '혁명적 군중 노선'은 '주체의 경제관리론'을 실현하여 경제 관리의 주인으로서 생산자 대중의 지위와 역할을 보장하고 생산 현장에서의 참여를 보다 높이기 위해 제기된 원칙이자 방도였다. 이 노선이 구체화된 것은 청산리정신과 청산리방법으로서, 이는 군중 노선의 사회주의적 전형으로 제시되고 있다.

대안체계에서 생산자 대중의 경제 관리 참가하는 노동자 대표가 공장 당위원회에 참가하여 공장 관리의 전반적인 문제를 토의·결정하는 당위원회의 집체적 지도 방식을 기본으로 한다. 이외에도, '생산지령서체계'를 도입함으로써 직공장, 계획원 등의 중간 관리자를 없애 관리 계통을 단순화하고, 생산 공정 관리에 노동자를 직접 참가시키기도 했다. 또한 혁명적 군중 노선이 구현된 집단적 혁신 운동의 형태인 '공산주의적 대중 운동' 역시 생산자 대중의 경제 관리 참가를 유도하는 방법으로서, 최초의 형태는 '천리마운동'이다.

## 연합기업소제도

북한은 대안의 사업체계를 도입한 이후에도 경제 발전이 진행됨에 따라 공업관리체계도 개편하였는데, 대표적인 것이 1973년 2월에 도입한 '3대혁명소조운동'과 1985년 7월 이후 현재까지 이르고 있는 '연합기업소' 제도이다. 이 제도가 도입될 당시의 70년대부터 북한은 사회주의 경제 건설 제4단계로 들어서면서 오늘에 이르기까지 '사회주의 공업화의 성과를 토대로 사상·기술·문화의 3대혁명을 수행하고, 온사회를 노동 계급화·인텔리화하며 경제를 주체화·현대화·과학화하는 것'을 목표로 경제 건설을 추진해오고 있다.

### 3대혁명소조운동

북한은 천리마운동과 천리마작업반운동의 뒤를 이어 1973년 2월에 3대혁명소조운동을 새롭게 추진하였다. 이 운동의 취지는 인민 대중 각자에게 관료주의와 보수주의, 무사안일주의 등을 극복하고 3대혁명의 필요성을 자각하게 함으로써 사회주의의 완전 승리를 위해 투쟁하려는 것이다. 또한 위가 아래를 도와주는 청산리방법을 관철하기 위해 대규모의 소조 구성원들이 생산 현장에 직접 내려가서 사업에서의 결함을 시정할 수 있도록 도와주는 활동 방식을 취하고 있다.

이를 위해 선진적인 당 핵심과 대학생으로 3대혁명소조를 구성하여 각 지방 기업소·공장·협동농장에 파견하였다. 이후 시간이 경과함에 따라 3대혁명소조의 파견 범위는 행정 기관·각급 학교에 이르기까지 확대되었고, 당중앙위원회 간부, 당간부, 국가 계획 기관 간부, 노동 단체 간부, 청년 인텔리들까지 확대되었다.

### 연합기업소제도

#### 1) 도입 배경

연합기업소제도가 도입된 것은 공업 규모의 성장과 과학 기술의 급속한 발전, 생산의 사회화 확대 등으로 부문간·지역간·기업간의 생산적 연관이 복잡 다양해짐에 따라 새로운 생산 조직과 관리 운영 방식이 필요했기 때문이다. 즉, 연합기업소와 같은 많은 공장·기업소를 적절히 단일 규모의 생산 단위로 편성하여 중앙 기관이 직접 지도하는 생산 조직 수를 대폭 줄이는 한편, 국가의 통일적 지도와 기업의 창의성을 올바르게 결합할 수 있는 새로운 기업 조직이 필요했던 것이다.

#### 2) 조직 형태

연합기업소는 1973년부터 부분적으로 도

입되어 기업소 3~4 개를 설립, 시험적으로 운영되다가 1985년부터 전지역으로 확대되었는데, 조직 형태는 세 가지로 나눌 수 있다.

첫번째 형태는 인민 경제적으로 중요한 생산물을 생산하는 모체 기업을 중심으로, 그것과 생산 기술적으로 밀접한 관계가 있는 부문의 공장이나 기업소로 편성·조직된 것이다. 예컨대, 제철기업연합기업소와 같이 제철소를 모기업으로 하여 그것에 원료를 공급하는 관련 부문의 공장과 기업소(철광 업소), 수송 기관으로 편성된 연합기업소를 들 수 있다. 이런 종류의 연합기업소는 주로 화력 발전, 금속, 화학, 건재 공업 부문에 많이 조직되어 있다.

두번째 형태는 일정 지역 내의 동일 부문 기업과 그들과 공통의 연관을 가진 보조 부문의 공장·기업소로 편성·조직된 것이다. 이 형태는 채굴 공업 부문에 많은데, 탄광연합기업소는 그 지구에 많은 탄광과 공통 관련을 갖는 콘크리트 및 갱목 제조 공장, 설비 보수 사업 등을 망라하는 형태로 조직되어 있다.

세번째 형태는 전국적 규모에서 부문별로 전문화된 공장과 기업소를 망라한 조직 형태이다. 이 형태는 주로 기계 공장과 경공업 부문에 많은데, 이는 다양한 제품의 종류와 품질에 대한 높은 기대때문에 생산의 전문화와 협업화가 필요하기 때문이다. 예컨대, 기계 총회사와 같이 전국의 공작기계 공장과 베어

링 공장, 공구 공장, 베어링장 공장, 전기 공장, 연마 공장 등 공작기계와 베어링 생산에 관련된 공장과 기업소를 결합·조직한 형태를 들 수 있다.

연합기업소는 이와 같이 그 형태가 다양할 뿐 아니라, 명칭도 연합기업소, 회사, 연합회사, 총회사, 관리국, 총국 등 여러 가지가 있으며 규모도 큰 것과 작은 것이 있다.

그러나 형태와 명칭의 차이에도 불구하고, 공통점은 국가 계획 지도 아래 스스로 계획을 세우고 생산과 경영 활동을 조직하고 집행하는 계획 단위·생산 단위·집행 단위로서의 기능을 수행하는 새로운 기업소 조직 형태라는 점이다.

현재 북한 내에 존재하는 연합기업소의 정확한 숫자를 파악하기 힘들지만, 북한 언

〈표 1〉 북한의 연합기업소 현황

기계 공업 부문	낙원기계연합기업소, 대안중기계연합기업소, 통성기계연합기업소, 6월4일차량연합기업소
광공업 부문	서천지구광공업연합기업소, 양강도광업연합기업소, 황남흑색광업연합기업소, 해산지구광업연합기업소, 무산광산연합기업소, 광업건설연합기업소, 강동지구탄광연합기업소, 강서지구탄광연합기업소, 순천지구탄광연합기업소, 안주지구탄광연합기업소, 천내지구탄광연합기업소, 덕천지구탄광연합기업소, 평북지구중소탄광연합기업소
제철 및 조선 공업 부문	김책제철연합기업소, 남포제철연합기업소, 성진제강연합기업소, 천리마제강연합기업소, 청진제강연합기업소, 황해제철연합기업소, 제2급속공장건설연합기업소, 남포조선연합기업소, 함북조선연합기업소, 강선제강연합기업소
건설·건재 공업 부문	김책세멘트연합기업소, 순천세멘트연합기업소, 2·8세멘트연합기업소, 천내리세멘트연합기업소
전력 공업 부문	북창화력발전연합기업소, 청진화력발전연합기업소
화학 공업 부문	2·8비닐론연합기업소, 순천비닐론연합기업소, 홍남비료연합기업소, 남흥청년화학연합기업소, 사리원카리비료연합기업소, 청진화학섬유연합기업소, 신의주화학섬유연합기업소, 화학공장건설연합기업소

자료: 서진영(1992), 「현대 중국과 북한 40년 II」, 공산권 연구총서 32, 고려대학교 아세아문제연구소, p. 304.

〈표 2〉 북한의 연합기업소 산하 연구소의 구성

연합기업소 명	산하 공장 기업소
홍남비료 연합기업소	홍남비료공장, 만덕광산, 동방광산, 동임광산, 고원탄광, 화학기계공장, 화학설비대보수사업소, 자재상사
2·8비닐론 연합기업소	2·8비닐론공장, 만풍광산, 부대산광산, 염화비닐공장, 모빌론공장, 운곡탄광
신의주화학섬유 연합기업소	신의주화학섬유공장, 신의주팔프공장, 압강화학공장, 동림화학공장
청진화학섬유 연합기업소	청진화학섬유공장, 길주팔프공장, 화성탄광, 상화탄광, 화성화학공장, 길주경관지공장, 스투트공장, 길주경제림사업소

자료: 김윤환(1990), 「북한경제체제의 형성 과정」, 「북한 경제의 전개 과정」, 경남대 극동문제연구소, p. 54.



론 매체를 통해 알려진 연합기업소와 산하 기업체는 <표 1>과 같다.

### 3) 관리체계와 특징<sup>7)</sup>

1985년부터 연합기업소 조직 형태가 전면적으로 도입된 결과, 현행 북한의 공업관리체계는 부문별 관리 원칙에 따라 정무원(내각)의 부(성)·위원회와 연합기업소로 구성되어 있다. 부·위원회는 부문별 중앙 지도 기관으로서 정무원의 통일적 지도 아래 장기적 발전 및 기술 발전에 주력하면서, 산하 연합기업소의 생산과 경영 활동 전반을 지도 관리한다. 일부 연합 기업들 예컨대, 지방건설건설총국이나 道 광업관리국 및 지방 공업을 군 단위로 편성하여 조직된 중소 규모의 연합기업소 등은 道 행정경제위원회가 지도하도록 되어 있다.

첫번째 특징은 연합기업소가 과도하게 중앙 집중된 이전의 공업관리체계와는 달리, 자체적으로 계획·평가하는 독립채산제 단위로써 경제 관리와 운영 상의 독자성을 부여 받으면서, 산하 기업의 경영 활동을 지도하고 국가에 대해 직접 책임지는 중앙 관리 기관의 역할을 분담하고 있다는 것이다. 이는

경제 규모가 커지고 여러 생산 단위간의 경제적 연관이 복잡 다양해짐에 따라, 중앙에 집중된 책임과 권한의 많은 부분을 기업소로 이관·분담함으로써, 하부의 구체적 실정을 파악하고 계획의 현실성을 보장하는 것을 보다 용이하게 만든 것이다.

두번째 특징은 관리 기구가 현저히 간소화되었을 뿐 아니라, 공업 지도와 관리가 하부와 현실에 더욱 접근하게 되어 이전보다 구체적인 지도를 할 수 있게 되었다는 점이다. 예컨대, 1985년 11월 9일에 정무원의 공업관계위원회의 통합 조치로 화학공업부와 경공업위원회를 화학경공업위원회로, 건설부와 건설공업부는 건설건설위원회로, 광업부와 석탄공업부 및 자원개발부는 채굴공업위원회로 통합되었다.<sup>8)</sup> 공업 관리 부서는 5 개로 축소되고 공업 관리 업무의 일부가 지방으로 이양되었다. 또한 연합기업소는 이전에 정무원의 부·위원회가 수행했던 많은 기능과 권한을 이어받아 중앙 지도 기관과 기업소를 연결하는 중간 관리 기관으로서의 기능을 동시에 수행토록 되어 있다.<sup>9)</sup>

세번째 특징은 독립채산제와 관련해볼 때, 현행 체계는 연합기업소뿐 아니라, 산하 기업소도 독립 채산 단위로 설정하여 연합기

7) 고승효·양재성(1993), 「공업관리체계」, 『북한 경제의 이해』, 평민사, pp. 194~201.

8) 공업관계부·위원회의 통합 후 일부 위원회는 다시 분리되었는데 예컨대, 화학경공업위원회는 화학공업부와 경공업위원회로, 건설건설위원회는 건설부와 건설공업부로 분리되었다. 1996년말 현재 정무원 산하에는 12 개의 위원회와 23 개부, 1 개의 院, 2 개의 총국, 3 개의 국이 있다(통일원(1996, 12.20), "북한 권력 기구도(부록)", 『북한 기관·단체별 인명집』, pp. 601~604).

업소에 경영상 많은 권한을 부여하는 이중적인 독립채산제를 채택하고 있다는 것이다. 이 방식은 이전의 일반 기업소에서의 독립채산제와는 달리 연합기업소와 산하 기업소의 이해 관계를 결합시키는 형태이며, 산하 기업소에서는 연합기업소의 계획 수행에 종속시키는 형태로 실시되고 있다는 점에서 차이가 있다. 따라서 연합기업소제도에서는 산하 기업소를 포함한 연합기업소 전체의 경영 활동이 연합기업소의 계획 수행 정도에 따라 평가되며, 물질적 이해를 공유하는 것으로 되어 있다. 그러나 산하 기업소의 경영 활동 평가는 그 자신의 계획 수행에 의해 평가될 뿐 아니라, 연합기업소의 계획 수행에 실제로 얼마나 기여했는가의 정도에 따라 재평가 받도록 되어 있다. 이는 연합기업소 전체 종업원들이 연대적인 책임 의식을 가지면서 연합기업소 차원의 계획 수행에 적극 참여하도록 동기를 부여하기 위한 것이다.

#### 4) 운영 과정의 특징과 문제점

연합기업소제도의 운영 과정중 계획수립 체계와 자재 공급은 1969년에 개편된 방안과 유사하나, 철저한 독립채산제 하에서 연합기업소가 하나의 자체적인 계획 단위로서 생산 계획 수립 과정에서도 광범위한 권한을 갖는

점이 가장 큰 특징이다.

연합기업소는 생산 및 경영 활동에 필요한 모든 계획 작성에 있어서 독자성을 부여받아 계획의 세부화와 일원화를 실현하고, 자재 공급 계약의 직접 당사자가 되어 권한과 책임을 갖는다. 그러나 이 제도는 연합기업소 소속 기업만이 자재 공급 등에 우선권을 갖기 때문에, 연합기업소 이외의 기업이나 지역에는 자재 공급이 더욱 악화되어 북한 공업 전체적으로는 오히려 유기적인 연관성이 떨어지게 되는 문제점이 있다. 이같은 이기주의와 배타주의는 비효율적인 자재 공급은 물론, 기업소 운영마저 더욱 보수적인 성향으로 유도하여 경영 및 기술 혁신을 위한 노력마저 위축시키게 된다. 이같은 문제점은 원자재난과 에너지난 등 경제 여건이 어려워진 90년대에 더욱 심하게 노출되어, 수직분업체계가 붕괴되고 연합기업소 내의 모든 공장의 가동률을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다.<sup>10)</sup>

#### 공업관리체제의 한계와 과제

북한은 경제 발전 단계와 정치적 상황 변화에 따른 시대적 요구에 따라 공업관리체제에 대한 변화·개선 노력을 해왔다. 즉, 해방 이후 정권 초기의 지배인유일관리제와 60년


9) 류시영(1987), "연합기업소는 우리식의 기업소 조직 형태", 「경제 연구」, 제1호, p. 29.

10) 장원태, 앞의 책, pp. 35~36.

대의 대안의 사업체계를 거쳐 1973년부터는 연합기업소제도로 개편하여 오늘에 이르고 있다. 이러한 개선 노력에도 불구하고 오늘날 북한 공업의 생산 및 기술은 매우 낙후된 수준이며, 공장 가동률도 30% 미만에 불과한 파산 직전 상태이다.

이에 대한 원인은 여러 가지가 있겠지만, 근본적으로는 사회주의 계획 경제에 의한 정부 실패에 있다고 하겠다. 중앙 집권적 계획 경제체제 하에서는 목표 초과 달성을 위해 달성 목표를 낮게 설정하는가 하면, 독립채산제이기는 하나 기업소 운영의 궁극적인 책임이 국가에 있고 물질적·경제적 유인보다 정치·도덕적 자극을 강조하는 시스템 하에서는 책임 회피 및 무임 승차 의식이 만연해져, 결국은 예산 낭비의 '軟性 豫算 制約' 등 많은 문제가 나타나게 되는 것이다. 결국, 당과 김일성·김정일의 명령이나 국가계획위원회 중심의 경제·공업관리체계 운영이 자원 배분을 왜곡시키고 비효율적인 생산 구조를 고착화시킴으로써 전체 경제와 인민의 생활을 피폐화시킨 것이다. 비록 경제특구내 일부 지역에서는 부분적이고 제한적인 시장경제제도를 도입하고 있지만, 아직까지도 여전히 북한은 당과 군 중심의 체제 안정에 주력하면서 경제난 해결을 위한 개혁·개방 노력을 소홀히하고 있다. 북한이 한반도에 사회주의의 완전한 승리를 위하여 혁명성과 당성을 강조하는 강경 노선이 북한체제를 지배하

는 한, 경제 및 공업관리체계에서도 당의 집체적 지도와 획일성·집단화·관료화·군사적인 내용을 떼어놓을 수 없을 것이다. 이러한 장애 요인을 해결하는 데 소요되는 시간이 길어지면 길어질수록 북한의 경제 및 공업 발전은 그만큼 지연될 것이고 악화될 것이다.

따라서 북한은 공업관리체계를 비롯한 모든 분야의 경제관리체계에 있어서, 단기적으로는 당과 군 중심의 계획 경제에서 벗어나 자율성과 합리성에 바탕을 둔 현장 중심의 경제 및 공업체계를 구축·운영하여 생산 및 자원 배분 구조를 개선해나가야 할 것이다. 나아가 장기적으로는 폐쇄적인 경제 구조에서 탈피하여 남한과 서방국들과의 경제 교류를 확대하는 적극적인 개혁·개방 정책을 추진해야 할 것이다. 이를 통해 선진 기술 및 자본을 도입하여 생산성을 높이고 경제 기초를 튼튼히 다지는 길만이 피폐된 경제를 회복시키고 인민의 생활을 운택하게 하는 길임을 북한 당국은 하루빨리 인식해야 할 것이다. 

<만화북한기행>

# 경연도자양

경협 勞作  
경연도자양  
경연도자양

