

개혁초기 중국 지방정부의 경제적 역할과 북한의 지방정부: 가능성과 한계

이경수(서울대학교 한국정치연구소 연구원)

논문요약

본 연구는 개혁 초기 중국에서 지방정부가 적극적으로 경제 성장을 주도한 지방국가조합주의 및 지방기업가주의 사례를 준거로 북한 지방정부의 경제적 역할을 검토하는 것을 목적으로 한다. 중국과 북한의 분권화 범위와 수준, 제도 변화에 따른 행위자 유인을 비교함으로써 상호 유사점과 차이점을 파악하고 비교 결과에 근거해 북한 지방정부가 경제 발전에 있어 유의미한 역할을 할 수 있을지 탐색한다.

북한은 중국과 동일하게 분권화를 통해 각 경제 주체의 자율성을 확대하고 각 지방정부가 주요한 경제 행위자로 부상하게 하였다. 그러나 중국과 달리 북한 지방이 보유한 자원은 인허가 권한이 유일하며, 이런 상황에서 사경제와의 공모, 담합을 통해 지방경제 발전이 추진된다. 중앙 당국은 이같은 현상을 ‘지방 이기주의’로 규정하며 지방에 대한 중앙 지원과 규제를 강화해 이에 대응하고자 하나 현재 지방정부가 직면한 유인체계 하에서 일정한 한계가 있을 것으로 보인다.

주제어: 분권화, 지방국가조합주의, 지방기업가주의, 중국, 북한

I. 서론

북한은 2021년 8차 당대회에서 시, 군 발전을 과제로 제시한 이래 국가적 차원에서 지방의 경제 성장과 발전을 강조하고 있다. 2021년 「시, 군발전법」을 제정해 지방정부의 역할을 포괄적으로 밝히면서 시·군인민위원회와 시·군당위원회를 지방 발전의 주체로써 호명해 각 도·시·군이 지방공업과 농업 발전, 국토관리와 환경 보호, 교육과 의료 제공을 책임질 것을 요구했다. 2022년 1월에는 국가가 시·군에 시멘트를 공급하도록 하는 「시, 군건설세멘트보장법」을 채택해 국가의 지방 지원을 명문화했으며 8월에는 강원도 김화군의 지방공장 현대화를 완료하고 각 시·군이 김화군을 모델로 지방공업을 발전시킬 것을 목표로 제시했다.

북한에서 지방의 자립적 발전을 강조하는 사실 자체는 새로운 일이 아니다. 북한은 1962년 8월 김일성의 창성군 현지도 이후 열린 ‘지방당 및 경제일군 창성 연석회의’를 계기로 군을 기본단위로 지방경제의 자립적, 종합적 발전을 추구하는 정책을 실행해 왔다. 1973년 시·군 단위의 자립경제체제를 보다 강화한 지방예산제를 실시해 도·시·군 각급 지방이 자체로 벌어서 예산을 지출하고 남는 예산은 국가에 반납하도록 했다. 지방예산 운영에서 국가 보조금 교부는 원칙적으로 제외해 지방의 ‘자력갱생’을 강조했다. 그러나 지금의 지방경제는 과거 지방예산제가 실시되던 때와 상이한 조건과 환경에서 언급되고 있다.

북한은 2002년 7.1경제관리개선조치(이하 7.1조치)를 시행하면서 시·군 지방정부가 모든 계획을 자체적으로 수립하도록 하는 계획 분권화를 실시했다.¹⁾ 계획 분권화 하에서 각 지방정부는 지방계획을 수립, 실행해 획득한 수입 중 일부를 먼저 국가에 납부하고, 나머지에서 예산수입과 지출을 맞추어 지방 살림살이를 꾸려가야 했다. 이후 지방경제는 일찌감치 전통적

1) 문성민, 『북한 재정제도의 현황과 변화추이』, 서울: 한국은행, 2004, p. 42.

인 계획경제, 즉 중앙의 물량 계획과 원자재 공급, 기업의 계획 실행이라는 틀을 탈피해 운영되어 왔다. 지방의 계획 분권화는 2012년 「지방예산법」 제정으로 법제화되었으며 뒤이어 2015년 기업 및 농장의 계획 분권화가 실시되어 국가적으로 중요한 품목 외에는 개별 기업과 농장이 스스로 계획을 수립해 생산, 판매해 수익을 얻고, 일정 부분만 국가에 납부하도록 했다.

계획의 폭과 범위를 줄이고 기업과 농장의 자율성을 증진한 북한의 조치는 ‘우리식 경제관리방법’으로 지칭되며 그 수준은 1980년대 개혁초기 중국과 유사한 것으로 평가된다.²⁾ 사회주의기업책임관리제와 농장책임관리제를 통해 기업과 농장에 실질적 경영권을 부여한 조치는 중국에서 소유권과 경영권을 분리한 농가정부생산책임제, 청부경영책임제와 유사하다. 기업의 운영자금을 재정에서 지출하는 대신 은행 대출을 통해 조달하도록 한 조치나, 상품가격 일부는 정부가 국정가격으로 정하고, 일부는 기업이 시장 원리에 따라 가격을 정해 국정가격과 시장가격이 공존하는 이중가격체제가 유지되는 것도 동일하다. 핵심적으로 소유권 개혁이 본격화되지 않아 계획과 시장이 공존한다는 점에서 1980년대 중국과 유사하다.

1980년대 개혁초기 중국의 경제 성장에서 소규모 농촌기업인 향진기업(集體企業, TVE: Township and Village Enterprise)의 급격한 성장이 두드러진다.³⁾ 1980년대 전체 기간에 걸쳐 지속적인 성장세를 보여 1978년 153만개였던 향진기업은 1978~1983년 실질 성장률 12.5%, 1984~1988년 연평균 실질 성장률 33.5%을 보이며 1988년 1,888만 개로 급증했다.⁴⁾ 향진기업 중 다수는 향과 진에서 소유한 집체기업으로 사유화 동반 없이

2) 양문수, “북한의 개혁개방과 중국의 경험.” 『성균차이나브리프』 2019년 1월호, pp. 114~120; 최필수·김준영, “80년대 중국의 개혁과 위기 - 북한 경제개혁에 대한 시사점.” 『동북아경제연구』 제28권 2호, 2016, pp. 327~378; 박형중, “김정은 시대 북한경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교.” 『KINU Online Series』 2015년 4월 29일.

3) Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge, MIT Press, 2007.

4) 임반석, “향진기업 탄생·발전과 제도혁신.” 『중국학논총』 제43권, 2014, pp. 3~4.

성장했다는 점에서 주목받은 사례이며, 덩샤오핑이 1987년 북한 대표단을 접견한 자리에서 향진기업을 묘사하며 “생각지도 못 한 군대가 출현했다”⁵⁾고 언급할 정도로 예기치 않은 성공 사례였다.

본 연구는 1980년대 계획과 시장이 공존하던 과도기적 시기에 중국경제 성장에 큰 역할을 했던 향진기업 사례를 준거로 삼아 현재 북한의 지방경제를 검토하고자 한다. 중국의 향진기업 성장에 영향을 미친 요인을 추출하고, 이를 기준으로 중국과 북한의 공통점과 차이점을 판별함으로써 북한의 지방이 중국과 유사하게 경제 성장과 개혁을 견인하는 역할을 할 수 있을지 살펴본다. 먼저 중국의 개혁기 향진기업의 성장에 영향을 미친 법, 제도의 변화를 살피고, 제도 변화에 따른 지방 경제주체, 즉 지방정부와 지방기업의 대응을 검토해 중국 지방경제 성장의 메커니즘을 도출한다. 이어 북한에서 중국과 같은 법, 제도 변화가 존재했는지 검토하고, 각 경제 주체의 활동 양상을 살핀다. 이를 통해 북한과 중국의 유사점과 차이점을 드러내고, 차이를 가져온 요인에 주목해 북한 지방경제의 미래를 전망한다.

II. 기존 연구 검토와 분석틀

지금까지 중국의 과거 개혁개방 과정과 북한의 현재를 비교하는 연구는 적지 않게 실행되었다. 물론 개혁의 추진 시기와 당시의 산업화 수준 등 초기조건 차이, 인구와 경제 규모의 격차로 인해 병렬적으로 중국과 북한을 단순 비교하는 데는 무리가 따른다. 그럼에도 불구하고 북한과 중국의 비교 연구가 활발히 진행된 것은 소련, 동유럽의 급진적 체제 전환과 달리 일당독재를 유지하면서 점진적, 단계적으로 개혁을 실행해 온 중국 사례를 북한에 적용할 수 있다는 점에 주목했기 때문이다.

5) 吳曉波, 『激蕩三十年(1978~2008)』, 北京: 中信出版社, 2007, p. 162; 최필수 외, “80년대 중국의 개혁과 위기.” p. 347에서 재인용.

중국과 북한의 비교연구는 북한 개혁 조치의 수준과 범위를 평가하는 한편, 북한 내 개혁 심화를 위한 정책적 과제를 제언하는 목적으로 진행되었다. 북한이 처음으로 유의미한 개혁에 착수한 2002년 7.1조치 이후 안예홍⁶⁾은 중국 경제개혁 특징을 점진적 개혁, 농촌 우선, 비국유기업 발전, 내외자본 활용으로 정리하고 이와 비교해 북한 7.1조치의 후속 조치가 필요하다고 지적했다. 박희진⁷⁾ 또한 북한이 7.1조치를 실행했으나, 중국과 달리 계획 체제를 유지, 잔존시키고 있어 중국에 미치지 못 한다고 평가했다. 김석진⁸⁾은 중국과 베트남의 점진주의 개혁을 부문별로 소개하며 농업, 공업, 재정, 금융, 대외개방 등 각 영역에서 추가적인 개혁과 개방이 실시되어야 한다고 진단했다.

김정은 집권 이후 ‘우리식 경제관리방법’을 도입한 이후에도 농업, 기업, 재정, 금융 분야로 나누어 해당 조치를 정리하고, 중국과의 차이를 밝히는 연구가 진행되었다. 국가계획 범위 축소와 농장, 기업의 시장 거래 및 사적 자본 이용 허용, 상업은행 설립 등 분야별 조치를 검토하고 중국 사례를 준거로 이를 평가한다. 연구자들은 공통적으로 북한의 최근 조치가 기존 7.1조치보다 진전되었으나, 중국식 개혁개방에 보다 가깝게 다가간 것으로 파악하나 개혁의 범위와 수준은 중국에 미치지 못한 것으로 평가한다.⁹⁾ 개혁의 제도화 수준이 낮으며, 농업과 공업 등 분야별 미시 개혁 중심으로 거시 개혁을 포괄하지 못 하고 있기 때문이다. 북한의 개혁이 중국의 개혁초기인 1980년대 중반 계획과 시장이 동거하는 시기와 유사하다고 평가받는 데에는 북

6) 김석진, 『중국 베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』, 서울: 산업연구원, 2008; 고정식, “중국 개혁개방과 북한: 초기조건과 추진과정의 비교.” 『아시아연구』 제11권 1호, 2008;

7) 박희진, “계획과 시장의 관계로 본 북한 경제개혁: 중국과의 비교를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제11권 2호, 2007.

8) 안예홍, 『중국의 경제개혁과 북한에 주는 시사점』 금융경제연구 제204호, 서울: 한국은행, 2004.

9) 권영경, “북한은 제2의 중국이 될 수 있나? - 김정은의 경제정책과 80년대 중국의 개혁개방 비교.” 『북한연구학회 특별학술회의 논문집』, 2015년 12월 21일; 김석진, “북한의 경제관리방법 개혁 동향과 전망.” 『통일경제』 겨울호, 2013; 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁 연구 - 중국과 비교의 관점.” 『아시아연구』 제59권 3호, pp. 114~159; 양문수, “북한의 개혁개방과 중국의 경험.” 『성균차이나브리프』 2019년 1월호.

한 개혁이 한층 더 진전되어야 한다는 판단이 전제되어 있다. 1980년대 중국에도 개혁의 전진과 후퇴 시기가 존재했으며¹⁰⁾, 그럼에도 불구하고 주목할 만한 성장을 이루었다는 점에는 상대적으로 주목하지 않은 것이다.

기존 북중 경제개혁 비교연구는 중국의 개혁개방 과정 전체를 기준으로 북한의 분야별 개혁 수준과 그 성공 가능성을 효과적으로 탐색하고 있으나, 북중간 비교의 대상으로 지방경제를 별도로 분석하지는 않는다. 예외적으로 이무철¹¹⁾이 행정적, 경제적 분권화 측면에서 북한과 중국의 중앙-지방관계를 비교해 중국을 기준으로 7.1조치 전후 북한의 분권화를 평가하고 차후 과제를 제시한 바 있다. 그러나 이무철의 연구는 2000년대 초반을 대상으로 하고 있어 그 이후의 변화를 추적할 필요가 있다.

북중간 비교연구가 아닌 2000년대 이후 북한의 지방경제를 대상으로 한 연구도 손에 꼽는다. 않다. 이무철¹²⁾이 7.1조치 이후 북한 분권화 이후 경제관리방식을 검토한 바 있으며, 최근 변화까지 포괄한 연구로는 윤세라¹³⁾가 해방 이후 현재까지 시기별로 북한 학술지에서 지방경제가 논의되는 양상을 분석하고 이해정¹⁴⁾이 북한의 지방정책을 정리한 것을 들 수 있다. 북한 지방연구의 부족은 한편으로 북한의 지방경제가 자원 배분 우선순위에 서 뒤쳐져 있고 1990년대를 거치며 사실상 방치되어 와 주목을 끌지 못한 때문이기도 하나, 다른 한편으로는 한 국가 내에 존재하는 중앙-지방의 차이나 지방 간 차이에 주목하다기보다는 국가 전체를 연구대상으로 삼아 온 방법론적 국가주의(methodological nationalism)¹⁵⁾의 영향일 수 있다. 특히

10) 최필수 외, “80년대 중국의 개혁과 위기.” pp. 358~361.

11) 이무철, “북한의 중앙-지방관계: 중국과의 비교.” 『국제정치논총』 제45권 4호, 2005, pp. 191~213.

12) 이무철, “북한의 중앙지방관계: 경제관리방식을 중심으로.” 『북한연구학회보』 제9권 1호, 2005, pp. 79~102.

13) 윤세라, “북한 지방경제 시기별 변화 연구: 『경제연구』를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제25권 2호, 2021, pp. 7~40.

14) 이해정, “김정은 시기 북한의 지방경제 활성화 정책 분석과 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』 12월호, 2022, pp. 49~57.

15) Chernilo, Daniel, “The Critique of Methodological Nationalism: Theory and History”, Thesis Eleven, Vol. 106, No. 1, 2011, pp. 98~117; Agnew, John, “Still Trapped in Territory?”

사회주의 또는 권위주의 국가의 경우 중앙의 정책과 명령이 단일하게 영토 전체에 전달되어 집행된다고 전제하는 경향이 강하다. 그러나 당의 권력이 가장 공고했을 소비에트 시기에도 지방 차원의 정책 집행 지연과 거부 사례가 적지 않았으며¹⁶⁾ 개혁기 중국의 지방이 정책 해석과 집행 과정에서 자율성을 발휘해 중앙과 상이한 지방의 동학을 보여 왔다는 점은 주지의 사실이다.¹⁷⁾

북한 내에 중국처럼 광대한 영토에서 발생하는 큰 지역 격차가 있다고 보기는 힘들다. 하지만 중앙과 지방의 차이는 분명히 존재한다. 단적으로 평양과 그외 지역 간에는 상당한 경제, 사회적 격차가 존재한다. 평양을 중심으로 중앙의 구심력이 작동하는 반면, 그 외 지방에는 이와 다른 원심력이 작용할 수 있는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 지방의 계획 분권화가 보다 이른 시기에 실시되었다는 사실은 북한 당국도 지방경제를 별도의 정책 대상으로 간주하고 있음을 시사한다. 또한 지방경제는 북한 주민의 일상 생활이 이루어지는 현장이기도 하다. 때문에 지방경제에 초점을 맞추어 중앙과 다른 지방경제 작동의 동학을 포착하는 작업은 북한 주민의 경제 현실을 미시적으로 탐구하는 작업으로서 의의를 갖는다.

본 연구는 북한과 중국의 중앙-지방관계를 행정적, 경제적 분권화 측면에서 검토한 이무철의 연구를 보완하는 역할을 하고자 한다. 이무철의 연구는 북한 지방경제의 잠재력에 주목했다는 점에서 선구적이나, 2000년대 초반까지만 다루고 있어 그 이후의 변화를 반영할 필요가 있다. 이무철은 1990년대 경제위기 속에서 북한 지방경제 비중이 상대적으로 중요해졌으며, 북한에서 행정적 분권화가 경제적 분권화로 확대될 수 있다고 보았다. 나아가 지방정부가 경제

Geopolitics, Vol. 15, No. 4, 2010, pp. 779~784.

16) Mann, Michael, *The Sources of Social Power: Volume 2: The Rise of Classes and Nation-States, 1760~1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

17) Chung, Jae Ho, *Centrifugal Empire: Central-Local Relations in China*, New York: Columbia University Press, 2016; *The Politics of Policy Implementation in Post-Mao China: Central Control and Provincial Autonomy under Decentralization*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

적 자율성을 갖고 지방공업을 시장적으로 운영한다면 북한에서도 중국 향진기업의 성공 사례를 만들 수 있을 것으로 진단했다.

중국 향진기업의 성공을 뒷받침한 요인으로는 크게 두 가지가 꼽힌다. 경제적 측면에서는 저임금에 기초한 경쟁력을 가능케 하는 농촌의 잉여 노동력을 활용할 수 있었고, 도시와 인접해 시장 접근이 유리하다는 지리적 장점을 발휘할 수 있었다. 제도적 측면에서는 지방정부 지원 등 집체기업에 유리한 조건이 마련되었다.¹⁸⁾ 지방정부의 개입이 개혁을 저해하는 게 아니라 오히려 개혁과 경제 성장을 촉진하는 역할을 한 점은 중국식 개혁의 중요한 특징 중 하나로 평가된다.¹⁹⁾

중국 지방정부는 다양한 방식으로 경제 성장에 긍정적으로 기여했고, 지방정부의 역할은 ‘조합주의적(corporatism)’²⁰⁾, ‘기업가주의적(entrepreneurial)’²¹⁾, ‘발전주의적(developmental)’²²⁾ 등의 개념으로 포착되었다. 각각의 논의에서 지방정부는 기업을 통제하고 지원하는 이사회 역할을 하거나, 이윤을 목표로 직접 기업가가 됨으로써, 또는 기업 운영에 필요한 환경을 간접적으로 조성해 성장을 지원하는 방식으로 지방경제 발전에 개입했다.

중국 경험을 참조해, 본 연구는 지금 현재 북한의 지방정부가 경제 성장에 긍정적 역할을 할 수 있을지 질문한다. 특히 “행위자의 선택을 제약하는 규

18) Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, pp. 277~279.

19) 임반석, “향진기업 탄생·발전과 제도혁신”, p. 157.

20) Oi, Jean C., “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992, pp. 99~126 ; Walder, Andrew G., “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy”, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, 1995, pp. 263~301; Jiang, Shanhe and Richard H. Hall, “Local Corporatism and Rural Enterprises in China's Reform” *Organization Studies*, Vol. 17, No. 6, 1996, pp. 929~952.

21) Duckett, Jane, *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Departments in Reform Era Tianjin*, London: Routledge, 1998, pp. 157~161.

22) Blecher, Marc, “Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xijiu Municipality and Guanghan County”, In Gordon White eds., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*, London: Palgrave Macmillan UK, 1991, pp. 280~283.

칙의 집합”²³⁾이라는 제도에 대한 고전적 정의에 근거해 북한과 중국 지방 정부의 행위를 조망한다. 중국 지방정부를 주요 경제 주체로 부각시킨 제도적 배열을 중점적으로 검토한 가운데 중국과 북한의 법, 제도 변화를 비교 분석하고 행위자에 주어지는 제도적 유인(incentive)과 행위자의 선택과 행위를 설명해 현재 북한에서 지방경제 발전의 주요 행위자로 호명되고 있는 지방정부의 역할을 도출한다.

Ⅲ. 중국의 지방기업가주의

1. 지방 분권화 이후 향진기업 성장

향진기업은 중국의 말단 기층단위인 향(鄉)과 진(辦) 농민이 설립한 다양한 형태의 비국유기업을 일컫는다. 향진기업의 모체는 1970년대 현지 자원을 활용하고 현지 시장을 지향하며 발전시킨 사대기업으로 사대기업은 인민공사 해체 이후 1983년 국무원 비준을 거쳐 향진기업으로 개편되었다. 같은 해 개인 창업과 자영업 종사를 허용하면서 집체기업, 동업기업, 사영기업 등 다양한 소유 형태가 나타났으며, 농촌 지역의 모든 비국유기업을 향진기업으로 통칭하게 된다. 향진기업의 대표적 유형은 지역별로 차이를 보이는데, 지방정부와 결합하여 대규모 향진기업이 발전한 쑤난(蘇南), 소규모 자영업자 위주의 윈저우(溫州), 가공무역 중심으로 외자와 향진기업이 결합한 주장(珠江) 세 가지로 크게 나뉜다. 윈저우 모델은 지역 특성에 기반한 예외적 사례에 속해 중국 전체적으로는 쑤난 모델이 광범위하게 확대되었다.²⁴⁾ 덩샤오핑이 언급한 모델도 곧 집체기업으로서의 향진기업을 뜻한다.²⁵⁾

23) North, Douglass C., *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

24) Ong, Lynette H., “Between Developmental and Clientelist States: Local State-Business Relationships in China” *Comparative Politics*, Vol. 44, No. 2, 2012, pp. 194~195.

25) 정종호, “중국 지역발전모델의 회고와 전망: 삼대모델(三大模式)를 중심으로” 『중국학연구』 제63권,

향진기업은 농촌 주민 소유이나 사실상의 소유주는 지방정부다. 각 지방정부는 향진기업에 우호적인 조건을 마련하고 혜택을 부여해 향진기업 성장을 뒷받침했다. 지방정부가 주요 경제 행위자로 등장한 것은 지방에 더 많은 권한을 부여한 재정 분권화가 이루어진 후의 일이다.

과거 중국은 지방이 각자 거둔 세금을 중앙에 일괄적으로 납부한 이후 중앙이 다시 각 지방에 일정액을 재분배하는 방식(統收統支)을 취했다. 발전된 지역은 중앙의 재분배 과정을 통해 낙후된 지역의 재정적자를 보조해야 했으며, 낙후된 지역은 재정 상황과 무관하게 중앙의 보조가 보장되어 있어 경제를 성장시키려는 의욕이 저하되는 구조다. 1980년대 초부터 세 차례 재정 분권화가 단행되어 지방 세수와 지방경제 성장이 직접적으로 연결되기 시작했다. 새로 도입된 재정포간제(財政包干制, fiscal contracting system) 하에서 각급 지방정부는 재정 수입 중 일부만 중앙 및 상급정부에 납부하고, 그외 나머지는 지방에 유보해 사용했다. 각급 지방정부가 독립적인 재정단위로써 세입을 자유롭게 사용하는 권한을 갖게 되었으며, 수입과 지출 모두를 책임지게 되었다. 이를 통해 중국은 중앙의 재정 부담을 줄이고 지방정부가 경제 활성화에 적극적으로 나서도록 독려했다.

지방정부의 예산 수입 중 상위 정부에 납입해야 하는 세수는 정해져 있다. 이러한 상황에서 지방 재정이 부족하면 관할 지역의 예산 내에서 보충해야 했기 때문에 과거 중앙에서 예산을 배분받던 시기보다 지방정부의 재정적 책임이 강화되었다. 중앙에 예산 보조를 요청할 수 있으나, 예산 지출 시 중앙의 관리 감독이 강화될 수 있어 이를 회피하는 것이 보다 우선시된다.

지방정부는 지방재정 수입을 늘려 자신이 운용할 수 있는 재원을 마련해야 하며 지방관료의 임금을 포함해 운영·관리비를 지출하고 교육, 보건, 인프라 등 주민들에 행정 서비스를 제공해야 한다. 때문에 각 지방정부는 재정 수입 극대화를 최우선 과제로 삼게 되었고, 다양한 방식을 동원해 이 과제를 수행

했다. 특히 상급 정부의 승인이나 통제 없이 지방정부가 자율적으로 조달하고 사용할 수 있는 예산 외 수입(extrabudgetary fund) 확보에 집중하게 되었다. 예산 외 수입에는 도축세, 추징세, 벌금 등 지방세, 향진기업 이윤 상납금과 관리비, 각종 부담금 및 모금 등 비세수 수입 등이 포함된다.²⁶⁾ 기층 향진정부는 지방 재정 확보를 위해 이윤 상납이 가능한 향진기업을 적극적으로 육성했다.

관할 지방의 재정 상태는 향진정부의 업무 실적 평가와도 연동되었다. 정치적 평가가 강조되던 과거와 달리 구체적인 성과를 관료 평가 기준으로 삼고, 보너스 수준과 승진에 업무 평가 결과를 반영했다. 특히 공업화율(총생산액, 수익, 매출 등)이 보너스 수준과 업무 평가에 결정적으로 영향을 미쳤다.²⁷⁾ 지방경제 실적에 기초한 업무 평가를 진행하기 때문에 개별 관료는 정치적 승진과 경제적 보상을 위해서라도 지방경제 성장에 이해관계를 갖게 되었다. 요컨대 중국은 지방정부 조직 차원과 관료 개인 차원 두 측면에서 세수 확대를 위해 행동할 유인을 부여한 것이다.

2. 지방정부의 역할

1980년대 쑨난 지역 향진기업의 폭발적 성장을 뒷받침한 지방정부의 역할은 ‘지방국가 조합주의(local state corporatism)’로 불린다.²⁸⁾ 이 모델에서 지방정부는 지방경제 전체를 하나의 기업체로 인식하고, 기업체 이사나 대표이사로 행동한다. 이로써 얻게 된 수익은 지역경제 발전과 지역 내 행정서비스 제공에 사용된다.

26) Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, p. 106.

27) Whiting, Susan H., *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy on Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 103~104.

28) Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”; “The Role of the Local State in China's Transitional Economy” *The China Quarterly*, Vol. 144, 1995, pp. 113~149.

지방정부는 기업 설립과 운영에 우호적인 조건을 마련해 향진기업 성장을 추동했으며, 자신의 권한과 자원을 동원해 운영을 지원했다. 기업 설립 허가, 토지 용도 변경을 통한 부지 제공, 전력 및 공업용수 공급, 시장가격보다 낮은 국정가격으로 원자재 제공 등을 통해 기업 경영을 지원했다. 재정 지원이 특히 두드러지는데 농업은행, 농촌신용사 등 농촌 금융기관을 통해 기업에 자금을 지원하고 세금을 감면해 주었다. 지방정부가 은행을 소유하지는 않으나 관찰 지방은행의 인사 평가와 추천을 담당하고 있어 은행에 영향력을 행사할 수 있기에, 자신의 의도대로 대출을 중개하고 알선할 수 있었다.

향진기업은 향진 지방정부와 지방기업의 상호 의존적인 관계 속에서 성장했다.

지방정부 입장에서는 사영기업보다 집체기업을 통한 예산의 수입 확보가 용이하고, 경제적, 정치적 이익을 얻을 수 있기 때문에 향진기업에 지원을 집중시켰다. 사영기업은 설립 이후 세금을 납부하는 이외에는 지방정부와 큰 관계를 맺지 않으나, 지방정부 소유 향진기업은 세금 납부 외에도 세후 이윤의 일부를 지방정부에 상납하며, 이 외에도 건설비와 교육비 등 각종 명목의 부담금을 지방정부에 납부하기 때문이다.²⁹⁾ 이러한 금액은 지방정부의 예산 외 수입으로 처리되며, 기업과 농촌 지원, 관료 보너스, 사회 건설 등 지방정부의 재정 지출에 이용된다.

기업 입장에서는 원자재 조달, 대출, 세제 혜택을 받기 위해 사영기업이 아닌 집체기업인 향진기업으로 허가받아 지방정부와 협력 관계를 맺었다. 향진정부 지원에 대한 대가로 집체기업은 사영기업보다 많은 이윤과 부담금을 납부해 정부와 기업은 상호 이익을 교환하는 관계를 이룬다. 지방기업과 지방정부의 이익이 교차하는 지점에서 형식적으로는 집체기업이지만, 실질적으로는 사영기업으로 운영되는 가집체(假集體) 기업도 발생했다. 1980년대 중국 경제개혁의 심화가 확정되지 않은 상황에서, 개혁이 후퇴할 경우 사영기업을 탄압할

29) 전성홍, “중국의 농촌공업화: 鄉鎮에서의 지방정부와 기업” 『한국정치학회보』 제29권 1호, 1995, pp. 592~597.

수 있다는 정치적 불안정성을 벗어나기 위해 사영기업일지라도 집체기업으로 등록하는 ‘모호한 재산권 전략’을 취하는 것이다.³⁰⁾ 지방정부 입장에서는 세금과 이윤을 상납받는 한편 자기 자본을 투여하지 않고 공업 발전 실적을 올릴 수 있어 가집체 사영기업을 허용하고 기업 입장에서는 운영상 혜택과 안정성을 확보하기 위해서 사영기업 대신 가집체기업을 운영하게 된다.

반면, 기업가주의적 모델(local entrepreneur model)에서는 지방정부와 지방기업의 구분이 모호해진다. 조합주의 모델에서 지방정부가 경제 전반을 조정하고 공동체를 위해 이익을 배분하는 것과 달리 기업가주의적 모델의 지방정부 부서는 이윤을 위해 스스로 기업가로 변신해 직접 기업을 운영한다. 지방정부가 하나의 단일한 주체로 기능하는 것이 아니라 개별 부서가 경제 행위자가 되는 것이다.

경공업 부서가 지방정부 관할권 외곽의 기업이나 정부 부서와 합작해 자금을 만들어 신규 공장을 설립하거나 건설 관리부서에서 건설 회사와 인테리어 회사를 설립해 운영하고, 상업 부서에서 가전제품이나 채소류를 판매하는 전문매장을 설립한다. 각 부서는 재정 수입 감소와 인플레이션에 따른 생활수준 저하, 직무 증가 상황에서 신규 사업을 설립해 부담을 경감한다. 이들이 설립한 기업은 부서에서 퇴직한 이들에게 일자리를 제공하는 기능도 겸하며 기업의 수익은 개별 부서에 귀속되어 운영관리비나 사업에 사용된다.³¹⁾ 각 부서가 해당 분야에서의 전문성을 지렛대로 삼아 시장에서 기회를 포착하고 자본을 투자해 운영하는 기업가로서 행동한다.

지방정부의 경제적 역할이 긍정적으로 발현된 것만은 아니다. 조합주의적, 기업가주의적 모델에서는 지방정부의 경제활동이 생산적으로 사용되고 있음을

30) Nee, Victor, “Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 1, 1992, p. 127; Walder, Andrew G., “Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economics” *American Sociological Review*, Vol. 57, 1992, pp. 524~539

31) Duckett, *The Entrepreneurial State in China*, pp. 13~15.

전제한다. 지방정부와 산하 부서가 증대된 수입을 관할 지역 내 기업 발전, 일자리 확충 등 지역경제 발전에 도움이 되는 활동을 벌이거나 교육과 의료 등 행정서비스를 제공하는 데 사용하는 등으로 공동체의 이익을 우선하는 것으로 본다. 그러나 위 전제가 항상 작동하는 것은 아니다.

지방정부와 관료가 주민들의 자원을 강제로 동원하거나 착취하는 경우 약탈국가(predatory state) 모델로 지칭된다. 지방국가 관료가 중앙정부가 지역 공동체보다 개인의 사적 이익을 중시하는 경우 약탈국가가 등장한다.³²⁾ 경제 발전을 위한 사회경제적, 정치적 자원이 부족한 지방정부 관료는 어떻게든 산업 기반을 만들어내던지 부패, 횡령, 전횡을 통해 약탈을 하던지 하나를 선택하게 된다.³³⁾ 자원 유무만이 ‘약탈적’ 성격을 규정하는 것은 아니다. 지방정부가 자원을 동원, 배분하는 과정에서 개별 관료의 판단과 재량권이 작용해 부패와 전횡이 발생할 수 있다. 특정 기업이나 개인에게 특혜를 부여하며 뇌물을 챙겨 사적 재부를 축적할 수 있으며, 자원 배분을 지렛대로 삼아 전횡에 나설 수 있다. 결과적으로 개별 관료와 연계된 소수만 이익을 얻고, 다수의 이익은 경시된다. 개인적 연줄과 뇌물을 매개로 한 자원 배분은 개별 관료의 부패로 이어질 뿐만 아니라 지방경제 차원에서 경제적 효율성과 합리성이 사장되는 폐해를 낳는다.³⁴⁾ 요컨대 향진 지방정부는 경제에 적극 개입해 지방경제를 성장시켜 농촌 산업화를 성공적으로 달성했으나, 그 이면에 관료와 기업 간 유착에 따른 부패 문제가 발생할 여지를 안고 있다.

향진기업은 1990년대 초까지 지방정부 지원하에 영세한 수준의 소규모 사

32) Pei, Minxin, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge: New York: Harvard University Press, 2006; Saich, Tony, "The Blind Man and the Elephant: Analysing the Local State", In Luigi Tomba eds., *East Asian Capitalism, Conflicts, Growth and Crisis*, Milan: Feltrinelli, 2002, pp. 75~99.

33) 박철현, "개혁기 중국 지방국가와 자본가의 탄생" 『역사비평』 제125권, 2018, p. 20.

34) Wang, Chunyu, Jingzhong Ye and Jennifer C. Franco, "Local State Corporatism or Neo-Guanxism? Observations from the County Level of Government in China" *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 87, 2014, pp. 498~515.

영기업보다 높은 경제 실적을 올렸으나, 그 이후 성장이 정체되었다. 이후 중국은 주식합작제를 도입하고 사유화를 실행해 지방정부 개입을 축소하는 방향으로 집체기업 해체 정책을 추진한다.³⁵⁾ 지방정부가 담당했던 경제 성장의 촉진자 역할은 개혁 초기 시장이 불완전한 상황에서 한시적으로 발휘되었던 것으로 개혁 심화와 함께 역할 조정을 겪고 차츰 사라지게 된 것이다. 향진기업은 개혁초기 이중가격제의 존재와 소유권 개혁 미비라는 조건 속에서 성장할 수 있었으며, 계획과 시장의 불완전한 동거라는 조건은 현재 북한이 처한 상황이기도 하다.

IV. 북한의 지방정부

1. 지방예산제 하 지방 분권화

북한은 1974년 지방예산제를 실시한 이후 도·시·군 각급 지방이 중앙에서 보조금을 받지 않고 자체로 벌어서 지방예산을 지출하고 남는 것은 국가에 납부하도록 해 왔다. 주민의 일상생활에 필요한 식료품과 일용품이 지방에서 생산, 공급되며 교육, 보건, 행정 등의 공공 서비스 또한 지방에서 제공된다. 지방예산제의 기본 단위는 군(郡)으로, 군 단위로 농업과 경공업 소비재 등 일상품이 자급자족되며, 각 지방은 관할 지방 내 원자재를 활용해 지방에 필요한 수요를 보장한다.

지방예산제 하에서 지방의 역할은 소비재를 생산하는 지방공업을 발전시켜 중공업 우선 성장을 보조하고, 도시와 농촌의 차이를 줄이는 것이다. 북한은 군 단위 지방경제의 종합적 발전을 강조하며 지역 자립과 균형 발전을 독려했으나, 최근에도 도농 간 격차 해소와 지방 발전이 여전히 중요 과제로 제시

35) 임만석, “향진기업 재산권 구조의 특징과 재산권 개혁: 집단소유 기업의 경우.” 『한국동북아논총』 제20권 2호, 2015. p. 176.

되는 것에서 보듯 지방경제의 발전은 더딘 상태였다.

그러나 지방경제는 계획경제 틀 내에서 운용되었고, 시·군 지방정부는 스스로 계획을 세우고 실행하는 경제 주체가 아니라 상급 기관의 계획과 결정을 현장에서 집행하는 대행자 역할을 맡았다. 이러한 상황에서 닥친 1990년대 경제 위기는 지방은 물론 중앙의 자원까지 공동화시켰고, 중앙의 전력과 식량, 원자재 공급이 중단된 상황에서 지방경제는 사실상 방치된다. 지방은 ‘강요된 자력갱생’,³⁶⁾ ‘강제된 분권화’,³⁷⁾ ‘강제된 지역자립체제’³⁸⁾에 놓였다.

지방경제에 대한 중앙 차원의 대응은 2000년대 초가 되어서야 실시되었다. 핵심은 지방예산제 실행 시 중앙에의 의무를 강화해 중앙의 부담을 경감하는 한편 지방에는 추가적인 권한을 부여한 것이다.

먼저 ‘새로운 예산편성방법’ 하에서 국가에 대한 지방의 의무가 강조되었다. 과거 “(지방에서) 수입으로 지출을 보상하고 남은 돈을 바치게 해 수입이 지출보다 적은 경우에는 바치지 않아도 무방한 것으로 해석되는 편향”을 시정하기 위해서다.³⁹⁾ 또한 지방정부의 국가관리비, 즉 인건비를 포함한 운영 경비 사용을 윗기관에 납부하는 예산수입계획 수행률에 연동시켰다.⁴⁰⁾ 극단적인 경우 중앙에 보내야 하는 예산수입계획을 달성하지 못하면, 지방관료들에게 인건비 지급이 불가능해 지방정부의 예산수입 확보 의무를 강화했다. 이와 동시에 중앙예산에서 담당하던 사회보험 및 사회보장 사업을 지방정부가 담당하도록 해 지방의 지출 의무도 증가시켰다.

동시에 지방정부가 행사할 수 있는 권한은 확대했다. 북한은 “지방별로 국가에 바칠 몫만 규정해 주고 해당 집행단위가 자체로 수입과 지출계획을 세우도록” 규정했다. 과거 모든 초과수입이 중앙에 귀속되던 것과 달리, 지방정부

36) 이무철, “북한의 중앙지방관계: 중국과의 비교.”

37) 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』, 파주: 한울, 2004.

38) 정영철, “북한의 지방체제: 계획된 자립체제에서 강제된 자립체제로.” 『민주사회와 정책연구』 제2권, 2002, pp. 103~139.

39) 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』 제2호, p. 42.

40) 주만수, 『시, 군 예산편성과 집행방법』, 평양: 공업출판사, 2011.

가 중앙에 상납하는 일정 액수의 금액 외 초과수입은 자율적으로 운용할 수 있도록 해 지방정부가 더 많은 수입을 올리도록 유인을 부여한 것이다. 또한 지방적 의의를 갖는 상품에 한해서는 계획지표 설정권과 가격·규격 제정권을 부여해 지방지표로 생산할 수 있게 해⁴¹⁾ 생산과 분배 측면의 자율성도 확대했다.

김정은 집권 이후에도 동일한 방향에서 지방의 권한과 의무가 조정되었다. 2012년 「지방예산법」을 제정해 지방정부의 의무를 법제화면서 “윗기관에 바칠 계획된 납부금을 의무적으로 보장”(제17조)하도록 하고 납부금 미납시 연체료를 물리고 행정적, 형사적 책임을 지도록 명시했다(제44~46조). 또한 중앙 보조를 기본건설비와 인민생활시책비에 한정해(제35조) 중앙의 재정 투입에 대한 기대감을 낮추었다. 지방에서 예산수입이 부족할 경우에도 중앙 지원을 받을 방법이 줄어들어 지방 스스로 자구책을 마련하도록 강제한 것이다.

2015년 이후에는 지방 계획화 체계를 수정해 시·군인민위원회가 스스로 지방경제계획을 세우도록 했다. 그전에는 중앙과 도에서 작성하는 부문별 계획에 지방계획을 종속시켰으나 이제는 시·군인민위원회가 단위 지방경제 계획을 스스로 수립해 윗기관에는 등록만 한다.⁴²⁾ 계획 작성부터 수입과 지출에 이르기까지 지방정부의 권한은 늘리되 중앙의 보조를 줄이고 지방정부가 직면한 연성예산제약을 강화함으로써 지방정부가 지방경제 발전에 이해관계를 갖도록 했다.

2. 지방정부의 역할: 중국과의 비교

북한도 중국과 유사한 방식으로 지방정부에 재정적 유인을 부여해 지방정부가 경제 성장에 보다 이해관계를 갖도록 한다. 2000년대 이후 수 차례 단행된

41) 서재영, 『우리당의 선군시대 경제사상 해설』, 평양: 조선로동당출판사, 2005.

42) 한성기, 『사회주의경제관리기구체계와 그 개선완성에 관한 리론 연구』, 평양: 김일성종합대학출판사, 2016; 김순영, “군경제발전계획의 본질적내용과 특징” 『경제연구』 제4호, 2015.

분권화 조치의 결과, 지방정부가 지방계획 수립부터 예산수입 확보와 지출에 이르는 운영 전반을 책임지게 되었다. 스스로 설정한 지방예산 수입계획을 초과수행하면 그만큼 재량 하에 사용할 수 있는 자금이 증가하도록 해 현실적인 수입계획을 세우고, 적극적으로 예산수입을 확보하는데 나서도록 했다.

예산수입 실적과 연동해 개별 관료에게 상금을 분배하는 조치도 중국과 유사하다. 국가에 납부할 예산수입계획을 초과수행한 몫 중 일부는 개인 및 집단에 지급되는 상금으로 사용된다. 단, 기타 수입만 확대하는 편향을 방지하기 위해 국가기업이익금, 봉사료수입금, 부동산사용료 등으로 구분된 항목별 수행률을 모두 달성하는 경우에만 상금이 지급된다.⁴³⁾ 중국에서 예산외 수입 확충과 사용을 지방정부 재량에 맡긴 것과 달리 항목별 달성률 전부를 평가하고 있어 지방정부의 경제적 자율성 수준은 상대적으로 취약하다.

가장 큰 차이는 중앙 납부금액을 우선적으로 납부해야 하는 의무를 달성한 이후에야 초과 수입이 지방에 귀속된다는 점이다. 의무 달성을 전제로 해서만 지방정부의 자율성이 발휘될 수 있어 지방경제의 활성화가 목표라기보다는 중앙 부담을 경감시키는 것이 일차적인 목표가 된다. 또한 개별 관료에 있어 상금 형태로 보상할 뿐 정치적 승진과 경제 실적을 체계적으로 연결하지 않았다. 즉, 조직과 개인에게 예산수입 확대를 위한 유인을 부여했으나 중국과 비교해 그 유인은 상대적으로 적다.

43) 주만수, 『시, 군 예산편성과 집행방법』, p. 123.

<표 1> 북한 예산수입 결산 추이

단위: %

	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
지방예산 초과수행률	14.2	14.9	10.9	17.1	-	-	12.8	13.8	7.7	22.2	13.8	14.3	0.5	0.5	0.6	0.1	0.1	0.5
국가예산 초과수행률	0.8	0.6	0.2	1.6	1.7	1.3	1.1	1.3	1.8	1.6	1.3	2.1	1.7	1.4	1.5	0.1	0.2	0.7
국가예산수입 전년대비 증가율	16.1	0.2	6.1	5.7	7	7.7	8.7	10.1	6	6	5	6.3	4.9	4.6	5.3	4.3	1.1	1.5
지방예산 비중						16.1	-	17	-	21	23.2	26.9	26.1	-	26.7	25.8	26.1	-

출처: 『노동신문』, 최고인민회의 예결산 보고 각 연도.

그럼에도 불구하고 분권화가 본격화된 2000년대 초 이래로 북한의 지방예산 계획은 중앙예산 계획에 비해 순조롭게 완수된 것으로 보인다. 북한은 2005년 최고인민회의 제11기 제3차회의부터 지방경제와 관련된 내용을 언급하기 시작했다. “여러 도와 155개 시, 군에서 지방예산수입계획을 넘쳐 수행했으며 거액의 돈을 중앙예산에 들여놓았”⁴⁴⁾다고 언급한 이래 2018년 이전까지 지방예산 수입계획 초과달성률은 줄곧 10%를 상회한다. 초과수행된 지방예산 수입은 지방에 유보되어 지방경제 건설을 위한 자체 자금으로 이용될 수 있어 지방경제 활성화에 다소간 긍정적인 역할을 했을 것으로 보인다. 즉 지방정부와 관료에 주어진 재정 유인이 지방예산을 초과 수행하도록 추동하는 데는 성공적이었음을 시사한다.

북한의 지방정부가 예산수입을 초과수행하기 위해서는 지방공업과 서비스업을 발전시키고 부동산을 신규 개척해 예산수입 기반을 확대해야 한다. 그러나 중국과 달리 북한의 지방정부가 동원할 수 있는 자원은 제한되어 있다. ‘고난

44) “조선민주주의인민공화국 주체93(2004)년 국가예산집행의 결산과 주체94(2005)년 국가예산에 대하여” 『노동신문』 2005년 4월 12일.

의 행군'을 겪으며 공장 가동률이 급감해 '생산 정상화'가 주요 목표인 상황에서 신규 사업을 개척하는 것은 거의 불가능하다. 중국과 달리 시·군 은행이 중앙은행 및 도 상업은행 지점에 불과해 시·군 지방정부가 영향을 미칠 수 없는 구조라 재정 지원도 어렵다. 북한 지방정부가 동원할 수 있는 자원은 인허가 권한이 유일하며 이를 토대로 신규 사업이 실행되었다. 북한 지방정부는 사실상 사적으로 운영되는 기업을 허용하며 예산수입을 증대했다.

2000년대 이후 북한에서는 개인이 운영하는 식당과 상점 등 서비스업을 필두로 사경제가 제조업과 광업, 무역업, 금융업으로 확산되었다. 특히 제조업의 경우 소규모 지방공업에서 사적 자본을 활용하며 사경제가 등장하기 시작한 것으로 알려진다.⁴⁵⁾ 개인이 운영하는 사업은 지방정부 각 부서 소속으로 등록되어야 하며 매달 수익의 일부를 소속 부서에 납입한다.⁴⁶⁾ 원칙적으로 사경제는 불법이기 때문에 사업의 정상적 운영을 위해서 개인은 지방정부에 일정 비용을 지불하는 대가로 사업의 안정성을 확보한다. 지방정부는 사경제 활동을 묵인함으로써 생산기지와 외화벌이기지를 확대해 중앙에서 부과한 의무를 달성하고 지역 내 행정서비스 제공 등 예산 지출을 실행한다. 이러한 점에서 사경제 확대는 북한 주민의 '아래로부터의 생존전략'인 동시에 지방정부가 주민을 포섭해 의무를 달성하려는 '위로부터의 생존 전략'이기도 한 것이다.

양자의 이해관계가 교차하는 전략적 행위로서 사경제가 묵인되고 예산수입이 증가되었으나 증가된 수입을 어떻게 사용하느냐에 따라 지방정부의 경제적 역할은 상이하게 나타날 수 있다.

증가한 예산수입을 지방경제 운영과 지방 건설에 투여하는 공적 이익에 사용한다면 지방정부가 조합주의적 성격을 띠게 된다. 그러나 개별 관료가 비공

45) 이석기 외, 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동방식』, 서울: 산업연구원, 2010; 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장 요인 연구』, 서울: 통일연구원, 2014; 임을출, “북한 사금융의 형성과 발전: 양태, 함의 및 과제,” 『통일문제연구』 제27권 1호, 2015, pp. 205~242.

46) “北, 개인사업자 수익금 납부제를 등록제로 바꿔라” 2017년 8월 30일, <https://www.dailynk.com/北-개인사업자-수익금-납부제를-등록/> (검색일: 2023.6.28.).

식적 경제활동을 묵인하는 과정에서 뇌물 수수와 부패 등을 통해 사적 이익을 우선시한다면 약탈주의적 성격에 그칠 수 있다. 사경제 운영이 개별 관료와 개인간의 암묵적 계약 하에 비공식적으로 진행되므로 관료가 사적 이익을 추구할 수 있는 공간이 상대적으로 크다. 정부 조직 내외의 견제와 사회적 압력에서 상대적으로 자유롭기 때문이다. 북한이 부패와 세도주의, 세외부담 확대에 대한 단속과 처벌을 지속적으로 강조하는 현실은 이러한 약탈과 전횡이 발생하고 있음을 시사한다.⁴⁷⁾ 예산수입 초과달성이라는 양적 목표는 달성하였을지라도, 지방정부의 경제 개입은 부패의 확대라는 부작용과 함께 진행된 것이다.

한편 비공식적으로 사경제와 공모하는데 그치지 않고 지방정부가 직접 사업을 진행하는 기업가주의적 성격도 나타난다. 지방정부가 이윤 창출 기회를 포착해 스스로 사업에 벌이는 것이다. 무역부가 직접 중국에서 거래를 따와 생산 가능한 임가공 물량을 확보해 주민들에게 가내수공업 일감을 나누어 준다.⁴⁸⁾ 주민들은 임가공 대가로 일정량의 식량을 받고, 무역부는 중국의 거래 상대자와 주민을 연결하는 과정에서 중개 수수료를 수취하는 한편 산하에 임가공 기업을 운영해 예산수입을 확보하는 방식이다. 도시경영부는 산하에 샘플사업소를 만들어 부서가 관리하는 물을 L당 일정 금액에 판매한다. 필요한 기본 설비를 구비하기 위해 개인 자금을 빌리고 개인에게 경영을 맡기는 대신 매달 정해진 금액을 지방정부에 납부토록 한다.⁴⁹⁾ 또한 개인이 자금을 동원해 살림집을 지어 매매하면서 수익을 올리자 지방정부가 그 기회를 포착해 개인 사업자를 배제한 이후 자기 부서 사업으로 전환한 경우도 있다.⁵⁰⁾ 지방정부가 다양한 방식으로 신규 사업을 창출해 예산수입

47) 최용환·김소연, “북한의 시장화와 국가성격 변화.” 『현대북한연구』 제20권 3호, 2017, p. 752; 박영민, “북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향.” 『한국세계지역학회』 제34권 4호, 2016, pp. 277~308.

48) 북한이탈주민 인터뷰, 2019년 탈북, 해산, 여.

49) 북한이탈주민 인터뷰, 2020년 탈북, 해산, 여.

50) 북한이탈주민 인터뷰, 2020년 탈북, 신의주, 남.

을 증대한 사례다.

그러나 이러한 지방경제 활성화는 제한적이다. 사경제 확대를 통한 지방경제 성장은 지방의 개별적 발전에 기여할 뿐 북한 전체의 경제 성장 방식으로 이어지지 않는다는 것이다. 북한은 중앙 계획을 유지하는 가운데 지방에 자율권을 부여할 뿐 사유화를 허용할 생각이 없다. 일찍이 조윳(Jowitt)⁵¹⁾이 지적한 대로 하위 단위의 목표와 중앙의 목표가 불일치해 단위주의, 지방주의 등 ‘조직적 부패’가 발생하고 있는 것이다.

현재 중앙 차원에서는 지방에서의 사경제 확산을 ‘지방 이기주의’로 규정하고 이를 규율하고자 한다. 기관, 기업소의 설비를 불법적으로 등록해 수익을 올리는 현상과 개별 주민의 장사행위를 묵인하는 행위를 “자기 단위의 이익만 생각”하는 것으로 비판하고⁵²⁾ 자기 단위의 이익만 앞세우는 대신 국가 전체의 이익을 고려할 것을 주문한다.⁵³⁾ 지방 차원에서는 사경제 포섭을 통한 경제 성장을 추진하지만, 중앙은 사경제를 억제하려 하기에 중앙과 지방의 목표가 유리되어 있는 상황이다. 때문에 지방정부의 경제적 역할은 제도화되지 못하고 비공식적 영역에서 주로 발휘되고 있다.

V. 결론: 요약과 전망

북한의 지방정부가 직면한 제도적 제약과 유인은 중국의 개혁초기 지방정부가 직면한 현실과 유사하다. 1980년대 중국에서는 재정 분권화에 기초해 일정부분을 중앙에 납부한 이후 초과징수액을 지방에 유보하고, 지방정부가 독립적인 재정 단위로써 지방 내 수입과 지출을 자유롭게 사용할 수 있도록 했다.

51) Jowitt, Ken, “Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime” *Soviet Studies*, Vol. 35, No. 3, 1983, pp. 275~297.

52) 김경렬, “사회주의원칙을 지키는 것은 우리 식 경제관리방법 확립의 근본요구.” 『근로자』 제7호, 2018, p. 37.

53) 조길현, “국가적인 자력갱생, 계획적인 자력갱생, 과학적인 자력갱생에 대한 이해.” 『김일성종합대학학보(경제학)』 제67권 제1호, 2022, pp. 2~3.

동시에 경제성장 실적을 관료 평가의 기준으로 삼아 지방관료가 경제 발전에 매진하도록 했다. 북한에서도 2002년 7.1조치 이후 우선적으로 중앙에 일정 부분을 납부하고 나머지에서 지방 내 지출을 책임지도록 하고 2012년 이를 법제화하면서 중앙 보조 항목을 축소해 지방의 책임을 보다 강화했다. 재정 분권화와 중앙 납부 규범 강화는 북한 지방정부가 보다 적극적으로 세수 확충에 나서도록 했으며 각 지방정부는 세수를 거둘 수 있는 식당, 상점 등 서비스업 확대와 지방공업 정상화를 추진했다.

북한의 지방정부는 공업 및 서비스업 확충을 위한 자원이 부족한 상황에서 사경제 운영을 묵인해 예산수입 기반을 확대했다. 사경제를 산하 소속 기업으로 등록하고 운영을 허용해 세수를 확보했다. 북한의 지방정부는 관할 지방경제를 성장시킨다는 점에서 조합주의적 성격을 가질 수 있다. 지방정부 산하 부서에서 직접 사업체를 운영하는 기업가주의적 성격 또한 관찰된다. 사업 기회를 포착해 사경제와 공모하거나 대외경제와 연계해 수익을 창출한다. 동원 가능한 자원이 제한된 상황에서 내부적으로는 사경제, 외부적으로는 대외경제 관계를 지렛대로 삼아 예산수입 기반을 확보하려는 것이다.

2021년 8차 당대회에서 지방 건설을 강조한 이래 북한은 각 지방이 스스로 ‘자기 고유의 특색을 가진 발전된 지역’을 만들 것을 요구했다. 같은해 「시, 군발전법」을 제정해 지방의 역할과 의무를 항목별로 구체화하며 각 지방의 행위를 보다 미시적으로 규제하겠다는 의도를 드러냈다. 이와 동시에 규제와 처벌, 감독은 강화했다. 시·군이 자체적으로 진행하던 지방무역은 도 무역관리국을 통해서 진행하도록 했으며, 법제를 정비해 각 지방과 부문, 단위의 경제 활동 범위를 제시하고 이를 어길 경우 행정적, 경제적 처벌을 강화했다. 지방 차원에서 사적 담합을 통해 세수를 확보하던 관행을 바로잡고자 하는 것이다.

그러나 이러한 강화된 감독과 관리가 지방에서 진행되는 사경제와의 담합을 효과적으로 제어하고 ‘지방 이기주의’를 극복할 수 있을지는 미지수다. 현재의 유인체계 하에서 지방정부와 관료는 중앙 예산 납부와 예산수입 확대를 무엇보다 우선시하게 되고, 자원이 제한된 상황에서 사경제와 결탁할 수밖에 없다.

또는 임가공 사업에 착수하는 것처럼 대외 경제관계를 확대해 자원을 동원해야 한다. 다시 말해 북한의 대외관계가 개선되어 투자와 합영, 합작 등을 통한 외부로부터 자원 수급이 활성화되지 않는 한, 지방정부가 사경제와 담합하는 것은 내핍된 자원을 동원해 재정을 확보할 수 있는 합리적 선택이 된다.

북한 중앙 당국은 2022년 「시, 군세멘트보장법」을 제정해 시·군 건설을 위해 시멘트를 매년 1만톤씩 현물로 지원하는 조치를 취했으나 각급 인민위원회가 시·군 건설에 보다 적극적으로 나설 것을 주문한다. 그러나 국가의 자원 제공은 건설 분야에 국한되어 있으며 그외 부문의 경제 정상화에 필요한 원료와 자재, 자금은 여전히 지방에서 자체로 마련해야 한다. 때문에 지방정부와 관료의 조합주의적, 기업가주의적 성격이 나타나기는 하지만 중앙의 관리·감독을 회피하는 가운데 자기 지방의 이익을 챙기는 데서 집중적으로 드러나는 상황이 지속될 것으로 보인다.

참고문헌

- 국가정보원, 『북한법령집』 (上·下), 서울: 국가정보원, 2022.
- 권영경, “북한은 제2의 중국이 될 수 있나? - 김정은의 경제정책과 80년대 중국의 개혁개방 비교.” 『북한연구학회 특별학술회의 논문집』, 2015년 12월 21일.
- 길순영, “군경제발전계획의 본질적내용과 특징.” 『경제연구』 제4호, 2015.
- 김경렬, “사회주의원칙을 지키는 것은 우리 식 경제관리방법 확립의 근본요구.” 『근로자』 제7호, 2018.
- 김석진, “북한의 경제관리방법 개혁 동향과 전망.” 『통일경제』 겨울호, 2013.
- _____, 『중국 베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』, 서울: 산업연구원, 2008.
- 김석진·양문수, 『북한 비공식 경제 성장 요인 연구』, 서울: 통일연구원, 2014.
- 문성민, 『북한 재정제도의 현황과 변화추이』, 서울: 한국은행, 2004.
- 박영민, “북한의 부패 실태 및 사회변화에 미치는 영향.” 『한국세계지역학회보』 제34권 4호, 2016.
- 박철현, “개혁기 중국 지방국가와 자본가의 탄생—산시성 메이랴오반의 사례.” 『역사비평』 제125권, 2018.
- 박형중, “김정은 시대 북한경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교.” 『KINU Online Series』 2015년 4월 29일.
- 박희진, “계획과 시장의 관계로 본 북한 경제개혁: 중국과의 비교를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제11권 2호, 2007.
- 서재영, 『우리당의 선군시대 경제사상 해설』, 평양: 조선로동당출판사, 2005.
- 안예홍, 『중국의 경제개혁과 북한에 주는 시사점』 금융경제연구 제204호, 서울: 한국은행, 2004.
- 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘함의』, 서울: 한울아카데미, 2010.
- _____, “김정은 시대 북한의 경제개혁 연구 - 중국과 비교의 관점.” 『아세아연구』 제59권 3호, 2016.
- _____, “북한의 개혁개방과 중국의 경험.” 『성균차이나브리프』 2019년 1월호, 2019.
- 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』 제2호, 2002.
- 윤세라, “북한 지방경제 시기별 변화 연구: 『경제연구』 를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제25권 2호, 2021.
- 이무철, “북한의 중앙지방관계: 중국과의 비교.” 『국제정치논총』 제45권 4호, 2005.
- _____, “북한의 중앙지방관계: 경제관리방식을 중심으로.” 『북한연구학회보』 제9권 1호, 2005.
- 이석기·김석진·김계환·양문수, 『2000년대 북한의 산업과 기업: 회복 실태와 작동방식』, 서울: 산업연구원, 2010.

- 이정남, “중국의 시장화 과정 중 향진기업의 발전과 지방정부의 역할: 수난(蘇南)지역과 윈저우(溫州)지역을 사례로.” 『한국정치학회보』 제34집 4호, 2001.
- 이종규, “북한의 재정 추이와 주요 이슈.” 『KDI 북한경제리뷰』 4월호, 2022.
- 이해정, “김정은 시기 북한의 지방경제 활성화 정책 분석과 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』 12월호, 2022.
- 임반석, “향진기업 재산권 구조의 특징과 재산권 개혁: 집단소유 기업의 경우.” 『한국동북아논총』 제20권 2호, 2015.
- , “향진기업 탄생·발전과 제도혁신.” 『중국학논총』 제43권, 2014.
- 임을출, “북한 사금융의 형성과 발전: 양태, 함의 및 과제.” 『통일문제연구』 제27권 1호, 2015.
- 전성홍, “중국의 농촌공업화: 鄉鎮에서의 지방정부와 기업.” 『한국정치학회보』 제29권 1호, 1995.
- 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한경제변동의 정치경제』, 파주: 한울, 2004.
- 정영철, “북한의 지방경제: 계획된 자립체제에서 강제된 자립체제로.” 『민주사회와 정책연구』 제2권, 2002.
- 정중호, “중국 지역발전모델의 회고와 전망: 삼대모델(三大模式)를 중심으로.” 『중국학연구』 제63권, 2013.
- 조길현, “국가적인 자력갱생, 계획적인 자력갱생, 과학적인 자력갱생에 대한 이해.” 『김일성종합대학학보(경제학)』 제67권 제1호, 2022.
- 주만수, 『시, 군 예산편성과 집행방법』, 평양: 공업출판사, 2011.
- 최신립, “북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도.” 『통일문제연구』 제30호, 1998.
- 최용환·김소연, “북한의 시장화와 국가성격 변화.” 『현대북한연구』 제20권 3호, 2017.
- 최필수·김준영, “80년대 중국의 개혁과 위기 - 북한 경제개혁에 대한 시사점.” 『동북아경제연구』 제28권 2호, 2016.
- 한성기, 『사회주의경제관리기구체제와 그 개선완성에 관한 이론 연구』, 평양: 김일성종합대학출판사, 2016.
- “조선민주주의인민공화국 주체93(2004)년 국가예산집행의 결산과 주체94(2005)년 국가예산에 대하여.” 『노동신문』 2005년 4월 12일.
- “조선민주주의인민공화국 0000년 국가예산집행 결산과 0000년 국가예산에 대하여.” 『노동신문』 각 연도.
- “北, 개인사업자 수익금 납부제를 등록제로.” 『데일리NK』 2017년 8월 30일, <https://www.dailynk.com/北-개인사업자-수익금-납부제를-등록/>(검색일: 2023.6.28.).
- Agnew, John, “Still Trapped in Territory?” *Geopolitics*, vol. 15 no. 4, 2010.

- Blecher, Marc, "Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guanghan County." In Gordon White eds., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*, London: Palgrave Macmillan UK, 1991.
- Chernilo, Daniel, "The Critique of Methodological Nationalism: Theory and History." *Thesis Eleven*, Vol. 106, No. 1, 2011.
- Chung, Jae Ho, *Centrifugal Empire: CentralLocal Relations in China*, New York: Columbia University Press, 2016.
- , *The Politics of Policy Implementation in Post-Mao China: Central Control and Provincial Autonomy under Decentralization*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.
- Duckett, Jane, *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Departments in Reform Era Tianjin*, London: Routledge, 1998.
- Jiang, Shanhe and Richard H. Hall, "Local Corporatism and Rural Enterprises in China's Reform." *Organization Studies*, Vol. 17, No. 6, 1996.
- Jowitt, Ken, "Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime." *Soviet Studies*, Vol. 35, No. 3, 1983.
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power: Volume 2: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge: MIT Press, 2007.
- Nee, Victor, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 1, 1992.
- North, Douglass C., *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Oi, Jean C., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992.
- , "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *The China Quarterly*, Vol. 144, 1995.
- Pei, Minxin, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- Saich, Tony, "The Blind Man and the Elephant: Analysing the Local State." In Luigi Tomba eds., *East Asian Capitalism, Conflicts, Growth and Crisis*, Milan: Feltrinelli, 2002.

- Walder, Andrew G., "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, 1995.
- , "Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economics." *American Sociological Review*, Vol. 57, 1992.
- Wang, Chunyu, Jingzhong Ye, and Jennifer C. Franco, "Local State Corporatism or Neo-Guanxilism? Observations from the County Level of Government in China." *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 8, 2014.
- Whiting, Susan H., *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy on Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Abstract

Chinese Local Governments' Economic Role in the Early 1980s and
North Korean Local Governments' Potentials and Limitations

Kyung Soo Lee(Researcher, Seoul National University Institute
for Korean Political Studies)

This study aims to investigate the economic role of North Korean local governments, drawing parallels to the local state corporatism and local entrepreneurial state in China, which facilitated rapid economic development during the early stages of reform. It examines and compares the extent and nature of institutionalized decentralization and the resulting incentive structures in China and North Korea and investigates the behavior of North Korean local governments following institutional changes. Like China, North Korea granted autonomous fiscal rights to local governments and allowed sub-national economic units to engage in market-based activities. As a result, local governments and bureaucrats became pivotal economic actors with their own vested interests. However, due to the lack of resources to develop their industrial base, North Korean local governments were compelled to collaborate with private actors, leading to an increase in marketization accompanied by organizational and individual corruption. Without endowing sufficient resources to local governments through further opening and reform, recent attempts to regulate local economic activities have limits given the existing incentive structure.

Keywords: Local State Corporatism, Local Entrepreneur State, China, North Korea, Decentralization

투고일: 2023년 7월 3일, 심사일: 2023년 7월 18일, 게재확정일: 2023년 8월 17일
--