

1960년대 전반기 북한에서 지방당 중심의 공업관리체계 수립 과정과 내용

박형중(통일연구원)

1. 서론

북한의 공업관리를 거론할 때 대표적으로 거론되는 ‘대안의 사업체계’에 관련한 한국의 서술에서는 세 가지 특징이 드러난다. 첫째, 기업 관리와 공업관리체계가 혼동되고 있다는 것이다. 둘째, 북한식 설명을 무비판적으로 수용하는 경향이 나타난다. 셋째, ‘대안의 사업체계’의 역사적 변화에 관련된 것이다. 이를 보다 자세히 보면 아래와 같다.

첫째, ‘대안의 사업체계’를 설명하는 데서 주로 당위원회와 집단 지도 체계, 통일적 집중적 산업 지도 체계, 자재 공급 체계와 후방 공급 체계 등 기업소 내부 관련 4가지 내용이 상당히 자세히 서술된다.¹⁾ 이 경우 대체로 김일성의 “새로운 경제관리체계를 내올 데 대하여”²⁾와

1) 이병희, “북한의 산업관리체계에 관한 연구”(경희대학교 행정학과 대학원 박사학위 논문, 1990), 80~104쪽; 이정철, “사회주의 북한의 경제동학과 정치 체계”(서울대학교 정치학과 대학원 박사학위 논문 2001), 83~94쪽; 이는 보다 대중적 서술에서도 마찬가지이다. 『북한개요』(서울: 통일부, 2000), 268쪽.

“새 환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할 데 대하여”³⁾ 두 문헌이 주로 요약된다. 이러한 서술에서 보면, ‘대안의 사업체제’가 공장, 기업소 차원의 경영체제를 일컫는 명칭으로 이해하는 것이 합당하다. 그러나 대부분의 경우 북한의 공업관리체제 전체를 통틀어서 ‘대안의 사업체제’라고 부르면서도, 실제로는 기업 내부 체제만을 서술한다.⁴⁾ 다시 말해, 공장 단위 경영체제와 전체 공업관리체제가 혼동되고 있으며, 후자가 전자로 축소되어서 이해되는 현상이 나타나고 있다.⁵⁾

둘째, 한국의 문헌들에서는 ‘대안의 사업체제’에 대한 북한식 논리체제와 정당화가 그대로 수용되는 경우가 빈번하다.⁶⁾ 사실, ‘공업관리 = 기업 관리’ 등식도 북한의 서술에서부터 출발하고 있다고 볼 수 있다. 북한은 ‘대안의 사업체제’를 도입하면서 ‘지배인 유일관리제’를 편

-
- 2) 김일성, “새로운 경제관리체제를 내올 데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 연설(1961.12.15), 『김일성 저작집』, 제15권(평양 : 조선로동당출판사, 1981).
 - 3) 김일성, “새 환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할 데 대하여”, 대안전기공장당위원회 확대회의에서 한 결론(1961.12.16), 『김일성 저작집』, 제15권.
 - 4) 주 1)의 글들 이외에도, 고뢰정, 『북한 경제입문』(서울 : 청년사, 1988), 112 ~ 117쪽; 고승효, 『현대북한경제입문』(서울 : 대동, 1993), 189 ~ 208쪽.
 - 5) 오직 김윤환만이 “공업 경제관리 시스템의 형성·변화”와 “공업 기업 관리 시스템의 형성·변화”를 개념상 구분하고 있다. 김윤환, “북한경제체제의 형성과정”, 정상훈 외, 『북한경제의 전개과정』(서울 : 경남대 극동문제연구소, 1990), 48 ~ 56쪽.
 - 6) 일반적으로 말하자면, 북한 측 문헌을 참고하여 어떤 사안을 서술할 때, ‘사실 확인’과 그에 대한 북한식 ‘정당화 논리’를 명확히 구분해야 한다. 어떤 특정 사항에 대한 설명에서 북한식 설명에 거리를 두려면, “북한이 뭐라고 했다”는 식의 인용체를 통해 북한의 판단임을 명백히 밝혀야 한다. 그렇지 않으면 북한식 설명이 필자의 견해로 오해될 수 있다. 물론 북한식 설명을 대체로 수용하면서 북한보다 더 훌륭히 학문적으로 가공해 낸 경우도 있을 수 있다. 단 여기서의 판단 기준은 어떤 명제나 논리가 북한 측의 것이기 때문에 틀린 것이라는 게 아니라, 그 북한 측 논리가 분석적으로 옳은가 그런 가이어야 한다.

과적으로 비판하고 ‘대안의 사업체계’라는 것을 공장, 기업소 관리체계 차원에서만 설명했던 것이다. 북한이 이러한 설명에서 전개했던 내용들은 한국의 ‘대안의 사업체계’에 관한 문헌들에서도 대체로 반복되고 있는데, 이를 인용식으로 처리하지도 않고, 또한 그에 대한 특별한 논평이 없는 것으로 보다 대체로 북한의 논리를 수용하고 있는 것으로 보인다. 대표적인 것이 통일부가 발간한 『북한개요 2000』의 ‘대안의 사업체계’에 대한 설명이다. 길지만 인용하면 다음과 같다.

“북한은 공업관리에 있어 처음에는 ‘지배인 유일관리제’를 채택하여 지배인이 관리·운용의 모든 문제를 결정하고 처리하여 책임지도록 하였다. 그러나 지배인 유일관리제는 관료주의와 기관 본위주의와 같은 개인의 독단과 주관이 개입될 뿐만 아니라 기업 관리에 하부 직원의 직접적인 참여가 곤란하다는 결함이 지적되기에 이르렀다. 이러한 문제를 해결하고 새로운 변화에 부응하기 위해 도입된 것이 1961년 12월 김일성이 대안전기공장 현지 지도에서 제시한 대안의 사업체계이다”(268쪽).⁷⁾

그런데 일반적으로 사회주의 국가에서 경제관리가 성 - 관리국 - 기업소 등 부문별 행정 계통과, 도당 - 군당 - 공장당 등의 지방당 계통으로 이원화되어 수립되었다.⁸⁾ 소련을 비롯한 대부분의 동유럽 국가에서

7) 이러한 설명은 다음에도 반복되고 있다. 대외경제정책연구원, 『북한경제백서 2002』(서울: 대외경제정책연구원, 2002), 78~80쪽. 다만 이 문헌은 ‘대안의 사업체계’를 ‘기업 관리체계’로 인식하는 대신, ‘공업관리’를 위한 전반적 경제관리 구조에 대해서는 언급하지 않는다.

8) 소련에서는 부문별 성 계통의 조직이, 중국에서는 당 계통의 조직이 지배적 역할을 했지만, 소련과 중국에서도 무게중심이 달라지는 시기가 있었기 때문에, 성 계통 우세=소련식, 당 계통 우세=중국식으로 단순화하는 것에는 무리가 있다. 각 방식에는 장단점이 있었다. 소련의 경우에는 특히 후르시초프 시절, 당에 공업관리 실무를 맡기고자 했던 시도가 있었다. Mark Luper, *Power Restructuring in China and Russia*(London: Westview Press, 1996); William J Conyngham, *Industrial Management in the Soviet Union: The Role of*

는 이 중에서 부문별 - 성 행정 계통을 근간으로 하는 경제관리 조직이 우세하며, 당 계통은 보조적 역할을 했다. 이러한 체계는 1930년대 소련의 공업화 과정에서 성립했고, 소련에서 공업화 시기 및 제2차 세계 대전 이후 사회주의 붕괴 시기에 이르기까지 대부분의 시기에 사회주의 경제관리의 기본 틀로서 기능했다.⁹⁾ 이러한 부문별 성 계통 경제관리는 공장 단위에서 ‘지배인 유일관리제’로 실현되었다. 지배인은 성 계통의 상급 단위에만 복종했다.

1949년 내란 종식과 함께 본격적 경제 재건에 나섰던 중국은 1950년대 초, 소련의 원조로 소련식 경제 체제를 건설하면서, 부문별 성 중심의 경제관리 및 지배인 유일제를 수용했다.¹⁰⁾ 공장 단위에서 지배인은 정책과 운영에 대해 완전한 권위를 행사할 수 있었으며, 당위원회의 업무는 이데올로기와 노동 규율에 국한되었다. 지배인 유일제는 1953년 말부터 비판되기 시작했는데, 그 이유는 크게 보아 두 가지였다. 첫째, 1917년 교육 수준이나 문자 해독 수준이 소련에 비해 훨씬 낮아졌던 1949년 중국에서는 스탈린 시대 소련만큼 충분한 ‘붉음과 전문성’을 겸비한 기술 인텔리를 양성해 낼 수 없었다. 따라서 중국이 설령 지배인 유일제를 유지한다고 했더라도 그를 지탱할 만한 충분한 붉은 전문 간부를 길러낼 수 없었던 한편, 내란에서 단련된 정치 간부는 풍부하게 소유하고 있었다. 1950년대 중반부터 지배인 권력은 약화되고

the CPSU in Industrial Decision-making, 1917-1970(Stanford : Hoover Institution Press, 1973), pp. 65~252; Robert J. Osborn, *The Evolution of Soviet Politics*(Homewood : The Dorsey Press, 1974), pp. 310~319.

9) 그 경험적 실태에 관하여 특히 Jerry F. Hough, *The Soviet prefects : the local party organs in industrial decision-making*(Cambridge : Harvard University Press, 1969); 그리고 Conyngham, *Industrial Management in the Soviet Union : The Role of the CPSU in Industrial Decision-making, 1917-1970* 참조.

10) Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*(Berkeley : University of California Press, 1968), pp. 220~308.

구 기술 인텔리를 새로운 정치 간부층으로 교체되기 시작했다.¹¹⁾ 둘째, 부문별 성 계통의 경제관리는 일부 성의 권력 강화, 기술 전문층의 권력 강화를 초래할 것으로 우려되었다. 중국 공산당은 당 이외에 권력의 증추가 발생하는 것을 우려했다. 이러한 이유 등으로 부문별 성 계통 경제관리 및 지배인 유일제는 1956년 공식으로 폐지되고, ‘당위원회 집단 지도하 지배인 책임제’가 도입되었다. 모든 주요 결정은 당위원회에서 집단적으로 내려지지만, 지배인은 그 집행에 책임을 지고 있었으며, 생산자 대중과의 협의가 강조되었다. ‘대약진운동’이 시작되었던 1958년부터 당은 정책의 결정뿐만 아니라 그 집행에까지 책임을 지도록 변경되었다.

북한에서 1960년대 초 ‘지배인 유일제’의 ‘대안의 사업체제’로의 교체는 중국의 1956년 ‘지배인 유일제’를 ‘당위원회 집단 지도하 지배인 책임제’로 교체한 것과 동일한 성격의 변화라고 할 수 있다. 북한의 문헌들은 단순히 공장 단위에서 ‘지배인 유일관리제’가 ‘대안의 사업체제’로 교체된 것으로 서술하면서, ‘지배인 유일관리제’에 대해서 심히 편파적인 일방적 비판을 가하는 한편, ‘대안의 사업체제’는 완벽한 체제로서 이데올로기적으로 승고화시켜 대비했다. 그런데 실제로 중국과 북한에서 ‘지배인 유일제’를 비판하고 각각 후계 제도 도입의 정당성을 내세우는 데서 논리상의 차이가 없다.¹²⁾ 북한에서는 중국의 ‘대약진기’(1958~1961)에서처럼 당위원회가 지배인을 완전히 무력화시키는 식으로 제도를 공식적으로 바꾸지는 않았지만, 현실에서는 끊임없이 당에 의한 ‘행정 대행’이 문제되었다. 그러나 1974년의 ‘70일 전투’같

11) *Ibid.*, pp. 282~283.

12) 중국의 경우 *Ibid.*, pp. 263~296, 그리고 북한의 경우, 김일성, “새로운 경제관리체계를 내올 데 대하여”와 “새 환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할 데 대하여”를 비교 검토할 수 있다.

은 경우에는 공식적으로 당이 “직접 틀어쥐고 지휘하며 당 조직들을 발동하고 당 조직들의 힘으로 경제사업을 밀고나가는 전투”¹³⁾를 벌이 기도 했다.

셋째, 대중적 서술은 대안의 사업체계가 고정 불변이었던 것 같은 인상을 주지만, 학문적 서술에서는 그것이 시기적으로 변화했다는 것이 대체로 인정되고 있다. 공통적으로 나타나는 그 시기 구분은 ‘대안의 사업체계’의 도입을 북한이 그것을 공식선언했던 1961년으로 보면서, 첫 단계로 1961~1964년, 둘째 단계로 1964~1969년, 셋째 단계는 1970~1985년, 넷째 단계는 1986~1993년 등으로 구분한다.¹⁴⁾

이 글은 ‘대안의 사업체계’의 수립을 북한에서 부문별 성 중심의 경제관리가 지방당 중심의 경제관리로 교체되는 맥락에서 이해하면서, 1960년대 전반기(1960~1964)에 관심을 갖는다. 이와 같은 시기 설정은 다른 연구자들의 1단계에 해당한다. 그러나 그 시작 계선을 1959년 말로 소급하며, 그 끝 계선을 1964년 말로 한다. 이 기간을 연구하는 이유, 그 시작과 끝을 특정 연도로 한 이유는 다음과 같다. 첫째, 1960~1964년의 기간은 공장 관리에 대한 공장당위원회, 그리고 공장과 공장당에 대하여, 도당을 중심으로 한 지방당의 경제관리에 대한 전반적인 개입에 대한 기본 체계가 수립·공고화되는 시기라고 볼 수 있다.¹⁵⁾ ‘대안의 사업체계’의 핵심이라 할 수 있는 기업에서의 ‘당위원회

13) 김정일, “전당이 동원되어 70일전투를 힘있게 벌리자”, 당중앙위원회 및 정부원 책임일군들과 도당위원회 책임비서들의 협의회에서 한 연설(1974.10.9), 『김정일 선집』, 제4권(평양 : 조선로동당출판사, 1994), 458쪽.

14) 이병희, “북한의 산업관리체계에 관한 연구”, 이정철, “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제”, 현승일, “북한의 산업경영체계의 전개”, 『통일논총』 제5권 1호(1985), 1985년 이후는 이정철의 논문에 나타난 것이다.

15) 해당 시기와 관련 현승일은 경제관리에서 당의 역할에 대해 거의 언급하고 있지 않다. 이태섭은 ‘생산에 대한 당적 통제 강화’에 대해 서술하고 있으나, 그 자체가 관심이 아니다. 이정철은 북한의 공업관리체계에서 ‘지역 -

집체적 영도 체계'가 이미 1959년 12월에 도입되었기 때문에 이 글은 1960년을 시작 연도로 했다. 다시 말해 공장, 기업소 차원의 '대안의 사업체계'라는 것은 북한이 말하듯이 1960년 2월 청산리에 대한 현지 지도 이후 1년여의 실험 과정을 거쳐 1961년에 수립된 것으로만 설명하는 것은 타당하지 못하다는 것이다.¹⁶⁾ 이러한 일련의 조치들은 공장, 기업소의 당위원회를 도당과 군당 등 지방당위원회의 지도를 받는 그 하부 조직으로서 위치지었다. 이러한 체계는 부문별 성 중심의 경제관리가 아니라 지방당 중심의 경제관리체계를 수립하는 것이며, 경제사업을 정치사업을 중심으로 추진하는 것을 제도화하는 체계의 수립이었다.¹⁷⁾

생산 징표의 이중 통치의 역사'에 대해 관심을 표한다(이정철, "사회주의 북한의 경제동학과 정치체제", 116~126쪽). 그런데 만약 부문별 성 또는 지방 정권의 양 축으로 이루어지는 행정 계통이 북한의 경제관리를 주도한다면, '지역 - 생산' 징표의 결합 그리고 행정 계통 내부에서의 '집권 - 분권' 여부로 구분하는 것이 합당하다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 부문별 성 계통 주도 경제관리와 지방당 계통 주도 경제관리의 원칙이 결합하는 가운데 전반적으로 후자의 우세로 나타나고 있다. 지방의 실질적 주도권은 지방당에 있기 때문이다. 따라서 '1962년 창성 연석회의 이후 부문별 징표 강화'론, '계획의 일원화, 세부화와 함께 성 중심 부문별 지도의 일색화'론 등의 명제는 이 시기 또는 그 이후 시기의 경제관리에서 (지방)당 기구의 역할을 과소평가해 버리는 위험이 있다고 본다. 예를 들어 1963년 4월 군내 중앙 공업소에 대한 관리를 강화하기 위한 중심 군당이 설치되었다. 함택영·김근식은 북한의 지방 정치를 논하는 가운데 1970~1980년대에 관한 장의 제목을 "수령제 확립과 지방당 조직의 통제 시스템 강화"로 설정하고 있다. 또한 박형중은 1970~1980년대 김정일의 주도하에 각급 당 조직(특히 중앙당의 조직 지도부와 선전 선동부까지 나서서)이 경제관리에 심히 관여하고 있음을 보여준다. 함택영·김근식, "지방정치: 당적 통제 기제의 형성과 발전"(학술진흥재단 지원논문, 2003); 박형중, "당과 각급 당 조직의 지위와 역할", 『김정일연구(Ⅱ): 분야별 사상과 정책』(서울: 통일연구원, 2002).

16) 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적』 15(평양: 조선로동당출판사, 1999), 118~133쪽. 이정철, "사회주의 북한의 경제동학과 정치체제", 84쪽 참조. 이정철의 서술은 북한의 논리 전개에 동의하는 듯한 인상을 준다.

둘째, 1960~1964년은 경제정책상으로 한 개의 시기로 볼 수 있다. 우선 1960년은 ‘완충기’였다. 애초 1차 7개년 계획은 상반기 3년(1961~1963) 동안 ‘인민 생활의 획기적 개선’에 중점을, 하반기 4년(1964~1967)은 ‘중공업 확장’에 중점을 두고 있었다.¹⁸⁾ 그러나 실행 과정에서 상반기가 1년 연장되어 1964년에 종료했다. 1960~1964년간의 경제정책은 ‘인민 생활의 획기적 개선’을 중심으로 전반적으로 매우 온건하게 추진되었다. 급진적 증산에 호소하는 시기는 1년(1962)에 불과했는데, 그것도 ‘소비재 생산의 획기적 증산’을 목표로 했다. 1964년에 3월 ‘계획의 일원화’ 체계가 도입되고 있지만, 1964년의 정책 기조는 ‘인민 소비품 생산에 화력 집중’이었다.¹⁹⁾ 나아가 1964년간 김일성의 당사업과 경제관리에 대한 언급들에서도 특이한 변화가 발견되지 않는다. 그러나 12월 조선노동당 중앙위원회 제4기 제10차 전원회의에서 어조변화가 있었으며, 이어 1965년 신년사에서 김일성은 ‘중공업 확장 노선’을 중심으로 하반기에 진입한다고 말했다.²⁰⁾ 다음의 <표 1>을 보면, 1960~1964년간 경공업 투자 비율이 다른 기간에 비해 비정상적으로 높으며,²¹⁾ 1965~1970년간은 현저히 낮았음을 보여 준다. 따라서 경제정책

17) 지방당의 정비, 지방의 경제 및 행정에 대한 주도권 부여 작업은 1956년 발생한 ‘8월 종파’ 사건 이후 점차적으로 진행되었다. 함택영·김근식, “지방정치”, 또한 이태섭, 『김일성 리더십 연구』(서울: 들녘, 2001), 215쪽.

18) 『조선전사 30』, 10쪽.

19) 1964년 김일성은 신년사에서, 인민 소비품 생산에 화력을 집중할 것과 농촌 경리 발전 방안을 언급한 이후에, 세 번째로 중공업 부문의 중심 과업에 대해서 서술했다. 이러한 언급의 순서는 우연한 것이 아니다. 1965년 이후 최근 연도에 이르기까지 신년사에서의 일반적 언급 순서는 중공업 또는 ‘선행 산업’을 먼저 언급한 다음 다른 부문을 언급하는 것이다.

20) 김일성, 『김일성 저작집』, 제19권 평양: 조선로동당출판사, 1982), 8쪽.

21) 이 시기는 북한 역사에서 ‘비북한적’ 시기이다. 따라서 일반적으로 인식되고 있는 북한식 특징(중공업 우선론, 속도와 동원 등)만을 찾아 가다 보면, 이 시기에 대한 서술은 소홀하게 된다. 투자 비율만을 가지고만 판단한다면, 1960년대 전반, 북한 주민들은 사회주의를 건설한 보람을 ‘제철소의 응

상의 급진화, 이러한 급진화를 지탱하기 위해 일원화·세부화 등 행정적 집중화, 당사업에서도 급진화 등 현상이 실효적으로 나타나기 시작하는 전환점을 1964년 12월로 판단했다. 이러한 급진화 경향 속에서 지방당 중심의 공업관리에서도 변화가 발생했다.²²⁾ 1965년부터 시작되었던 하반기는 3년 연장되어 1970년에 종결했다.

<표 1> 북한의 공업부문의 국가기본건설 투자 비율

	54	54~56	56	57	58	59	57~60	60	61	62	63	64	65	66	67	69	70
중공업	81.0	81.1	83.3	84.0	85.0	81.6	82.6	80.6	69.6	63.7	68.2	73.8	87.3	84.7	84.0	84.0	88.8
경공업	19.0	18.9	16.7	16.0	15.0	18.4	17.4	19.4	30.4	36.3	31.8	26.2	12.7	15.3	16.0	16.0	11.2

출처: 양문수, 『북한의 경제구조』(서울대학교 출판부, 2001), 118쪽.

셋째, 1960~1964년간은 지방당 중심 공업관리체계가 본격적으로 성립해서 최초로 가능하던 ‘원형’적 시기였다. 당 중심 경제관리체계를 내에서의 기업 내부 조직과 운영에 관한 원칙과 모델은 1961년 말 김일성의 “새로운 경제관리체계를 내올 데 대하여”와 “새 환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할 데 대하여”에 제시되었다. 이 원칙과 모델은 경제정책이 대체로 온건하며, 따라서 당 중심 경제관리에 과잉 부하가 걸리지 않아야 제대로 작동할 수 있을 것이다. 물론 그 원칙과 모델이 1960~1964년 시기에 그대로 현실이었다고 볼 수는 없다. 그러나 이후의 다른 시기와 비교할 때, 원칙과 모델의 출범 직후이

장한 골똥’이 아니라, ‘인민들의 유족한 생활’에서 느낄 수 있도록 해야 한다는 김일성의 언급에 동조할 수 있었을 것이다. 김일성, “현시기 우리 나라 인민경제의 발전 방향에 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 제4기 제7차전원회의에서 한 결론(1963.9.5), 김일성, 『김일성 저작집』, 제17권(평양: 조선로동당출판사 1982), 382쪽.

22) 현승일의 논문에 1964~1969년의 시기가 ‘혁명 체제’로 자리매김되어 있으나, 그는 경제관리에서 당의 역할에 대해 거의 언급하지 않았다.

자 경제정책과 경제관리에 상대적으로 부하가 적었던 이 시기의 운영 실태는 ‘원칙’과 ‘원형적 모델’에 상대적으로 가장 근접했다고 할 수 있다. 그런데 선행 연구에서도 시사되었듯이, 지방당 중심의 경제관리 체계는 그 후 몇 차례에 걸쳐 변화를 겪으면서, 그 기능상에 수정과 변화가 발생했다. 그런데 원형에 수정과 변형이 있었더라도, 원형이 폐기되지 않는 이상, 원형에서 나타났던 여러 특성과 문제점은 수정과 변형의 과정에서도 반복해서 나타날 잠재성을 갖는다. 물론 각 시기의 구조·상황적 조건과 환경 때문에 원형의 특성과 문제점이 다른 방식으로 나타나거나 새로운 문제와 얽혀서 나타났다. 1960~1964년간은 다른 의미있는 조치들(예를 들어 일원화·세부화, 속도전식 대중동원 등)에 의해 변형되지 않고 기능하던 시기의 특징을 보여 주고 있기 때문에, 이 시기에 대한 연구는 다른 시기와의 비교를 위한 기초 작업이 될 수 있다.²³⁾

그런데 지방당 중심 경제관리체계의 운영 방식은 해당 시기 경제정책의 급진성과 온건성에 의해 중대한 영향을 받았다. 지방당 중심의 경제관리라는 제도적 기초는 동일하지만, 그에 바탕하여 당이 그 경제사업을 위한 정치사업을 어떻게 할 것인가에 대한 지침이 시기적으로 달라졌는데, 그 달라지는 가장 중요한 이유가 해당 시기 경제정책의 급진성과 온건성의 차이였다. 일반적으로 경제정책이 온건한 시기에는 ‘당사업의 정상화’가 핵심 화두였다. 그러나 경제정책이 급진화되면, ‘당의 지도와 역할 강화’론이 핵심 화두가 되면서 당 기구가 적극적으로 경제사업에 관여하도록 독촉되었다. 북한의 경제정책은 ‘온건기’와 ‘급

23) 예를 들어 여기서 다루는 시기에 나타난 여러 특성과 문제점을 속도전식 대중동원이 행해지곤 하던 1970~1980년대 당 기구의 경제관리 개입의 체계와 방법, 그로부터 발생하는 여러 문제점들과 비교하면서, 왜 어떤 차이가 나타나는가를 질문해 볼 수 있을 것이다. 1970~1980년대에 대해서는 박형중, “당과 각급 당조직의 지위와 역할”.

진기'가 주기적으로 순환한다고 할 수 있는데,²⁴⁾ 당사업에서의 경향 변화가 그에 대체로 일치한다. 또한 한 시기 내부에서도 연도에 따라 이러한 차이가 발생할 수도 있다. 예를 들어 1960년대에는 1960년과 1차 7개년 계획의 상반기인 1961~1964년도는 '인민 생활의 획기적 개선'에 중점을 두고 경제정책이 대체로 온건했다고 할 수 있고, 당사업의 전반적 기조는 '당사업의 정상화'이지만, 동원적 경제정책이 추진되었던 1962년에는 당의 경제관리 적극적 개입론이 등장했다. 1차 7개년 계획의 하반기인 1965~1970년간 경제정책의 전반적 기조는 '중공업 확장'에 중점을 둔 급진 동원 정책이며, 이에 따라 당은 경제에 적극적으로 개입했다.

여기서는 1960~1964년을 다시 세 단계로 구분했다. 첫째 단계인 1960~1961년은 경제정책상으로 매우 온건한 시기였는데, 1959년 12월에 각급 단위에서의 '당위원회 영도제'가 수립되며, 경제 분야에서는 특히 도당위원회의 위상이 강화되었다.²⁵⁾ 둘째 단계인 1962년은 '6개 고지 점령'을 목표로 했던 동원적 경제정책이 취해졌다. 동시에 1961년 12월 초 도당위원회의 역할이 더욱 강화되고, 중순경 공장, 기업소를 대상으로 한 '대안의 사업체계'가 발족했다. 특히 1962년 후반기에 들어서 생산을 독려하기 위해 당이 경제사업에 적극 개입할 것을 독려하는 언술과 현상이 나타났다. 셋째 단계는 1963~1964년이다. 1963년은 경제정책이 재차 온건해지는 동시에, 경제사업과 당사업의 2대 정상화가 추진되며 지방당 지도 체계를 정비·강화하는 작업이 추진되었다. 1964년에도 별 다른 없는 정책이 추진되었지만, 12월 급진적 선

24) 1980년대 중반 이후의 사례에 대해서는 박형중, “부분개혁체제의 출범, 난파와 복구 : 1980년대 중반부터 2000년대 초까지의 북한경제”, 『북한학 연구』 제3집(2000.8), 109~138쪽.

25) 이 시기에 제도가 설립되었지만, 그 제도를 급진적으로 운영하라는 지침은 나타나지 않았다.

회를 신호하는 정책들이 나타났다.

이 글은 이와 같은 시대 구분과 개입 방식의 변화 등에 유의하면서, 1960~1964년간 공업관리에 대한 지방당 중심 관리체계(‘전면적 당적 영도제’)의 수립 과정과 내용, 즉 공장당을 그 일부로 하여 지방당 기구의 경제관리에의 개입과 기능의 체제가 역사적으로 어떻게 수립되었가를 서술한다. 이와 아울러, 그 속에서 각 지방당 기구의 역할과 활동 방식, 행정 계통과의 관계 등을 살펴보고, 결론에서, 이러한 체계의 운영에서 나타났던 여러 문제들을 종합 정리한다.

2. 1959년 말~ : 지방당 중심 공업관리체계의 수립

1960년은 1959년 5월 당 중앙위원회 상무위원회 확대회의에서 이 미 완충기로 설정되어 있었다. 완충기로 설정된 1960년의 주요 정책과 제 중의 하나는 설비 확대나 증산 경쟁이 아니라 경제 조직 사업을 개선하여 생산을 늘인다는 것이었다.²⁶⁾ 경제 조직 사업을 개선하기 위한 조치가 1960년에 중점적으로 취해졌다.

이와 관련 1960년의 경제정책 방향을 제시했던 1959년 12월의 당 중앙위원회 전원회의의 주요 내용은 세 가지였다.²⁷⁾ 첫째, 각급 당위원회가 해당 단위의 최고 지도 기관으로서 모든 사업을 통일적으로 지도

26) 김일성, “사회주의 경제건설에서 나서는 당면한 몇 가지 과업들에 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론(1959.12.4), 『김일성 저작집』, 제24권(평양 : 조선로동당출판사 1998), 430쪽.

27) 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적 : 사회주의 경제관리문제의 빛나는 해결』, 제15권(평양 : 조선로동당출판사, 1999), 15쪽 · 117쪽; 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적 : 주체형의 혁명적 당 건설』, 제7권(평양 : 조선로동당출판사 1998), 7쪽 · 352쪽.

하는 체계를 세울 데 대한 방침이 제기되었으며, 지배인이 아니라 공장 당위원회를 공장 내 최고 지도 기관으로 규정했다.²⁸⁾ 둘째, 노동 생산 능력을 높이는 데서 사람의 기술 능력 특히 사상 의식을 중요하게 고려하며, 사상 의식을 높이기 위한 정치사업을 잘해야 한다. 셋째, 노동자들의 물질 생활을 개선하며 문화 생활을 잘 조직한다 등이었다.

1) 당위원회의 통일적 지도 체계 수립

1959년 12월 중앙위원회에서 결정된 바의, 각급 당위원회가 해당 단위의 최고 지도 기관으로서 모든 사업을 통일적으로 지도하는 체계를 세운다고 결의했는데,²⁹⁾ 이에 따라 1960년 1월 15일에는 당 중앙위원회 상무위원회 결정 “국가기관 및 경제문화기관들에 대한 당의 령도와 통제를 강화하기 위하여”가 채택되었다.³⁰⁾ 이러한 당위원회의 통일적 지도 체계는 “각급 당위원회들이 해당 단위의 모든 사업을 통일적으로 틀어쥐고 지도하며 국가, 경제 기관, 교육 문화 기관, 협동 단체, 근로 단체 등 모든 기관, 단체들과 그 일군들은 예외 없이 해당 당위원회의 지도 밑에 움직이며 해당 부문과 단위 앞에 나서는 모든 중요한 문제들은 당위원회에서 집체적으로 토의 결정하고 그에 기초하여 집행하는 혁명적인 당사업체계”³¹⁾라고 정의되었다.

28) 이태섭, 『김일성 리더십 연구』, 219쪽.

29) 이러한 제도의 시원은 ‘1958년 조선인민군 연합 부대들에 당위원회를 내오고 집체적 지도를 실현한 경험’이었다. 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적』, 제7권, 352쪽; 이러한 군대의 당위원회 제도는 늦어도 1960년 9월까지의 유일관리제를 약화시킨 것이 아니라, 강화한 것으로 평가되었다. 김일성, “인민군대 내에서 정치사업을 강화할 데 대하여”, 조선로동당 인민군위원회 전원회의 확대회의에서 한 연설(1960.9.8), 『김일성 저작집』, 제24권, 351쪽.

30) 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적』, 제7권, 352쪽.

이러한 당사업체계는 경제사업을 정치사업을 중심으로 추진하는 것을 제도화하기 위함이었다. 김일성에 따르면, 모든 사업의 성과 여부는 당사업이 잘되는가 잘 안 되는가 하는 데 달려 있었다. 당사업이 잘되지 않고 당 정책이 대중 속에 침투되지 않는 곳에서는 생산도 잘 안되고 모든 사업이 다 제대로 되지 않는다는 것이었다.³²⁾ 그러므로 공장, 기업소들에 대한 지도에서도 행정 만능식으로 일하거나 단순히 경제 기술적 지도만 하여서는 경제사업이 성과를 거둘 수 없기 때문에, 행정 경제 기관 일군들도 행정식 방법으로 일할 것이 아니라 군중 속에 들어가 당 정책을 깊이 침투시키고 그것을 집행하기 위한 방도를 가르쳐 주며, 군중을 당 정책 관철에로 조직 동원하는 정치사업 방법으로 일해야 했다.³³⁾ 즉, 행정식이 아니라 정치사업식으로, “혁명 과업 수행에 사람들을 동원할 때 먼저 그 사업이 가지는 목적과 의의, 수행 방도를 잘 알려 주며 그들이 자각적으로 동원될 수 있도록”³⁴⁾ 해야 한다는 것이었다.

2) 도당 및 공장당 위원회의 역할 높이기

인민경제 분야에서 정치사업을 앞세우며, 각 부문에 대한 당적 지도와 통제를 강화³⁵⁾하는 조치는 도당위원회와 공장당위원회의 역할을 높

31) 위의 책, 352쪽.

32) 김일성, “함경남도 앞에 나서는 몇 가지 과업에 대하여”, 함경남도당, 정권 기관, 사회단체, 경제기관일군협의회에서 한 연설(1960.9.2), 『김일성 저작집』, 제14권(평양 : 조선로동당출판사, 1981), 339쪽.

33) 김일성, “평안남도당 단체들의 과업에 대하여”, 평안남도당위원회 전원회의에서 한 결론(1960.1.7), 위의 책, 15쪽.

34) 위의 책, 8쪽.

35) 김일성, “경제사업에 대한 당적 지도와 통제를 강화할 데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 상무위원회에서 한 결론(1960.1.15), 위의 책, 65~67쪽.

이는 것으로 나타났다. 이는 “경제의 규모가 급격히 확대된 현실에서 성, 중앙 기관의 지도력량만을 가지고서는 공장, 기업소들을 바로 운영할 수 없기 때문에, 경제관리운영사업에 전당이 동원될 수 있도록 중앙 공업 공장, 기업소들을 중앙과 지방에 이중 종속시키지는 것”³⁶⁾이었다. 이와 관련, 도당위원회의 역할은 도안의 농촌 경리와 지방 공업, 상업, 교육, 문화, 보건 사업을 넘어서, “성들에서 지도하는 중앙 공업 기업소들의 경영 활동과 인민경제계획 수행에 대해서도 책임진다”는 것³⁷⁾으로 확대되었다. 이러한 이중 종속을 통해, 한편에서는 중앙 공업에 대한 중앙 집권적 지도를 강화하는 한편, 도당위원회가 중앙 공업을 직접 책임지고 통제할 수 있도록 하자는 것이었다.³⁸⁾ 이러한 방침에 따라 첫째, 국가계획위원회가 각 도에 농업 및 지방 공업에 대한 계획과 함께 도내의 중앙 공업에 대한 지역별 계획을 주도록 하며, 그 계획 수행까지 책임지도록 했다. 도 내 중앙 공업 기업소들의 계획은 해당 성들 및 도에 이중으로 주어지는 것이었다. 둘째, 도당위원회는 도당 전원회의 또는 집행위원회 토의를 통해, 그 집행에 대한 지도와 통제를 강화하도록 했다.

도당위원회들이 중앙 기업소들을 통제하는 주요 수단은 공장당위원회였다. 공장당위원회는 공장의 최고 지도 기관으로서, 공장의 모든 사업, 즉 정치사업뿐 아니라 경제사업까지도 책임지고 지도하도록 임무가 부여되었다. 공장 경영과 관련한 업무 분담은 다음과 같이 제시되었다. 첫째, 공장당위원회 결정에 따라 지배인은 행정 경제사업을 하고 당 위원장은 당사업을 하도록 했다. 유일관리제라고 하여 당적 통제를 잘 받으려 하지 않았던 지배인도 당적 통제 밑에서 사업하며 공장당위

36) 위의 책, 73쪽.

37) 김일성, “평안남도 당단체들의 과업에 대하여”, 38쪽.

38) 김일성, “경제사업에 대한 당적 지도와 통제를 강화할 데 대하여”, 8쪽.

원회의 결정을 철저히 집행하여야 했다. 공장 지배인의 유일관리제에
만 의거하여서는 경제를 바로 관리운영할 수 없기 때문에, 공장 관리
운영을 바로 하려면 반드시 공장당위원회의 집체적 지혜에 의거하여야
한다는 것이었다. 셋째, 공장당위원회는 도당위원회에서 지도하며 공
장에 대한 행정적 지도는 성에서 하도록 했다. 지배인은 성에서 받은
과업을 공장당위원회에 보고하여야 하며 공장당위원회에서는 그것을
당위원회에서 토의 결정한 다음 지배인이 당 결정에 따라 명령하도록
했다.³⁹⁾

이와 같은 경제 지도 체계의 개편에 따라 성들보다 더 중요해진 도
당위원회들이 제대로 역할을 할 수 있도록 도 경제지도위원회가 조직
되었다.⁴⁰⁾ 도 경제지도위원회는 도 인민위원회와 공장, 기업소들의 당
정책 집행 정형을 통제하고 그 집행을 도와 주며 도에서 제기되는 문
제들을 당 중앙위원회와 내각에 보고하는 임무를 가졌다. 이러한 조치
를 통해 상들이 불필요한 성령을 함부로 내려보내지 못하도록 하며, 이
를 통해 사무도 줄어들고 관료주의와 기관 본위주의도 감소시키고자
하는 것도 주요 목적의 일부였다.⁴¹⁾

3) 업무 능력 미비와 위가 아래를 도와 주는 사업체계 확립

이러한 경제관리체계의 개편에서 중요 문제로 등장하였던 것은 ‘일
군들의 업무 및 지식 수준’이었다. 김일성에 따르면, “당의 조직노선,

39) 김일성, “평안남도 당단체들의 과업에 대하여”, 40쪽.

40) 도 경제위원회는 1962년 9월 도 지방산업총국으로 개편되었다. 이정철, “사
회주의 북한의 경제동학과 정치체제”, 118쪽. 도당위원회 산하 조직으로서
도 경제지도위원회의 설치를 ‘행정적’ 집중화나 분권화나 하는 차원보다는,
부문별 성 중심의 경제관리가 아니라, 지방당 중심의 경제관리체계를 건설
하기 위한 조치라는 각도에서 이해하는 것이 좋을 것 같다.

41) 김일성, “평안남도 당단체들의 과업에 대하여”, 41쪽.

정치노선이 다 옳게 서 있고 당의 경제정책이 또한 정확하고 사람들이 다 이 노선을 받들고 이 정책을 관철하려고 노력하는 데 문제는 단지 일군들의 수준에 걸려 있었다.” 이러한 문제가 발생한 이유는, 경제 발전 속도가 비할 데 없이 빠른 데 대해 일군의 지식 수준이 미처 못 따라 간다는 것이었다. 이러한 문제는 도, 군, 리 등 국가 체계의 전반에 걸친 문제로 인식되었다. 이제 막중한 임무를 수행해야 하는 도당위원장들이 지난날 노동자나 농민 출신으로서 대학이나 전문학교들에서 체계적인 교육을 제대로 받지 못했고, 경제관리운영 경험도 없었다. 지방 간부들 중에는 ‘겨우 문맹을 벗어난 사람들’이 아직도 많았다. 특히 리급 간부들이 문제로 인식되었다. 즉, “지금 매개 리의 간부들은 대체로 그곳 농민들 가운데서 뽑힌 사람들로서, 모두 좋은 동무들이기는 하지 마는 농민들을 맑스-레닌주의 사상과 고상한 집단주의적 도덕으로 교양하며 대규모적인 사회주의 경리를 성과 있게 꾸려 나가기에는 정치사상적으로나 실무적으로 매우 어리다”는 것⁴²⁾이었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 ‘사업체계와 지도방법을 고치는 것밖에 다른 길이 없는 것’으로 인식되었다. 즉, ‘중앙이 도를 도와 주고 도가 군을 도와 주고 군이 리를 도와 주는 사업체계를 똑똑히 세워 당면한 애로를 뚫고 나가야 한다는 것이었다.⁴³⁾ 이와 관련 먼저, 일부성, 중앙 기관 기구를 개편, 간소화하여 우수한 일군들을 뽑아 도당위원회로 파견, 도 경제지도위원회에 소속시킴으로써, 도당 위원장에게 실무 능력 있는 참모진을 갖추어 주도록 했다. 도 인민경제지도위원회는 위원장을 도당 위원장으로 하고, 그 성원으로는 해당 지역 안에 기

42) 김일성, “강서군당사업지도에서 얻은 교훈에 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 상무위원회 확대회의에서 한 연설(1960.2.23), 『김일성 저작집』, 제14권, 191쪽.

43) 위의 책, 191쪽.

업소들을 많이 가지고 있는 성의 부상급 이상의 자격을 가진 성 대표들, 그리고 학사, 기사, 일부 지배인들로 구성되었다.⁴⁴⁾ 이와 관련 성들이 개편되어 중공업위원회와 경공업위원회로 간소화되었다. 나아가 특히 군이 리를 지도하는 방법을 근본적으로 개선하는 것이 필요했는데, 리급 간부들의 업무에 대해서는 이들보다 한 급 높은 군의 간부들이 직접 리에 내려가서 농민들을 교양하고 당 정책 관철에로 그들을 조직 동원하여 리 사업을 도와 주는 것밖에는 다른 도리가 없다고 판단되었다.⁴⁵⁾

또한 성 지도일군들이 공장, 기업소 지도일군들의 기업 관리 수준을 높이기 위해서 노력할 것이 요구되었다.⁴⁶⁾ 성 지도일군들은 아래에 내려가지 않고 사무실에 앉아 공장, 기업소 일군들을 불러다 욕설만 하거나, 유람식으로 돌아다니지 말아야 했다. 성들에서는 상을 책임자로 15명 정도의 지도 그루빠를 조직해서, 아래에 내려가도록 했다. 상들은 지도 그루빠가 공장, 기업소에 내려가면 지도 그루빠 성원들에게 임시로 지배인을 할 사람, 기사장, 후방 부지배인을 할 사람, 계획부장, 공무부장, 직장장, 작업반장을 할 사람들을 정해 주고 임시 직책에 따르는 구체적 임무를 준 다음 그루빠 성원들이 공장 지도일군들과 같이 일하면서 실제 사업을 통하여 그들을 가르침을 주어야 했다.

44) 김일성, “평안남도 당단체들의 과업에 대하여”, 41쪽.

45) 김일성, “강서군당사업지도에서 얻은 교훈에 대하여”, 194쪽.

46) 김일성, “공장, 기업소 지도일군들의 기업관리수준을 높일 데 대하여”, 조선민주주의인민공화국 내각협의회에서 한 연설(1960.3.21), 『김일성 저작집』, 제14권, 276쪽.

3. 1961년 말~ : 경제정책의 급진화와 당적 영도제의 강화

1961년 말에 경제관리에서 당 기구의 역할 강화론이 재차 제기되었 다. 그 내용은 1959년 말에 제기되었던 것과 큰 방향에서 거의 다름이 없음을 볼 때, 1961년 말에 제기된 당기구 역할 강화론은 1962년의 ‘여섯 개 고지 점령’이라는 동원적 경제정책 수행의 준비 사업으로서 위치지를 수 있다.⁴⁷⁾ 1959년과 다른 점이 있다면, 도당위원회를 강화 하는 차원에서 한 발 더 나아가, ‘대안의 사업체제’라는 이름으로 특히 공장당위원회 중심의 공장 경영을 제도화하고, 이를 실질적으로 일반 화하기 위한 보다 적극적인 노력을 보여 준다는 것이다.

1961년 말 제4기 제2차 조선노동당 중앙위원회 확대 전원회의는 특 히 도당 등 지방당의 역할 강화론을 제기했으며, 이어 공장, 기업소 단 위에서 대한 ‘대안의 사업체제’가 도입되었다. 1962년 공장, 기업소를 ‘대안의 사업체제’로 개조·운영하기 위한 사업이 전 시기에 걸쳐 수행 되고 있다. 특히 후반부에는 당기구의 역할을 강화하여 ‘6개 고지 점 령’을 독려하기 위한 차원에서 공업관리에서 도당 및 공장당위원회의 보다 적극적인 역할이 지시되었다.

47) ‘여섯 개 고지 점령’이라는 목표는 동원적이지만, 여섯 개 고지 중 네 개가 의식주 문제와 관련된 것이었다. 즉, 알곡 500만 톤, 직물 2억 5,000만 메 터, 수산물 80만 톤, 주택 20만 세대, 강철 120만 톤, 석탄 1,500만 톤 등의 6개 고지를 점령하는 것이었다. 김일성, “우리나라의 정세와 몇 가지 군사 과업에 대하여”, 조선로동당 인민군위원회 제2기 제2차 전원회의 확대회의 에서 한 연설(1961.12.25), 『김일성 저작집』, 제15권(평양 : 조선로동당출판 사, 1981), 619쪽.

1) 제4기 제2차 전원회의에서 경제관리 재정비

1961년 11월 말부터 12월 초에 걸쳐 열렸던 4기 2차 전원회의에서는 두 가지 사항이 중요했다. 첫째, 1961년도 인민경제계획 실행에서 나타났던 결함과 개선 방향을 제시했다. 둘째, 1962년도 계획이 ‘여섯 개 고지의 점령’이라는 매우 동원적인 차원에서 제시되었다.

이 회의에서의 결론인 “모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여”(12.1)에서 김일성은, 1961년 당의 노선과 정책, 국가 기관들의 결정과 명령은 다 옳았는데, 일군들의 혁명적 수양이 적고 투쟁 정신이 약하거나 실무 능력이 모자라고 지식 수준이 낮기 때문에, 여러 결함이 나타났다고 진단했다.⁴⁸⁾ 이에 이러한 결함을 시정하기 위한 조치로서 세 가지를 지적했다. 첫째, 성, 관리국의 경제 지도 수준을 높일 것, 둘째, 기업소들의 관리운영사업을 개선할 것이었다. 셋째, 공업에 대한 도당위원회의 지도와 통제를 강화한다는 것이었다.

성, 관리국의 지도 수준 향상 문제와 관련 김일성은 가장 중요한 문제로서 성, 관리국들과 각급 인민위원회 및 도 경제위원회들이 계획을 똑바로 세울 것을 지적했다. 계획을 세울 때는 원료, 자재, 설비, 노동력, 기술 역량, 자금 등과 같은 여러 요인을 따져 보고 세워야 하는데, 이렇게 하지 않고 기계적으로 계획을 세우기 때문에 아래 단위에서 계획을 실행하는 데 곤란을 겪게 되며, 협동생산도 잘되지 않는다는 것이었다. 계획을 세운 후에는 기업소들에서 계획을 실행하도록 보장했다. 계획 실행을 보장하는 데서 가장 중요한 것은 자재 보장이었다. 다음이 기술지도사업인데, 이는 상, 부상, 관리국장이 직접 담당하도록 했다.

48) 김일성, “모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여(발취)”, 조선로동당 중앙위원회 제4기 제2차 전원회의 확대회의에서 한 결론(1961.12.1), 『김일성 저작집』, 제15권, 355쪽.

다음은 노동행정사업과 후방공급사업이었다.

둘째 지적 사항이었던 기업소들의 관리운영사업이란, 성, 관리국들이 세운 작전 계획에 따라 공장, 기업소들에서 전투 계획, 다시 말하여 실지 생산 계획을 세우고 그것을 실행하는 것을 의미했다. 이와 관련해, 첫째로 생산 정상화 문제가 지적되었다. 모든 공장, 기업소들에서 생산을 정상화하여 계획을 분기별, 월별, 일별로 어김없이 수행하도록 했다.⁴⁹⁾ 이를 위해서는 생산 준비를 잘해야 했는데, 노동자들의 기세는 높지만 기능 수준이 낮고, 설비들의 정비 상태가 매우 뒤떨어져 있는 점 등이 개선되어야 했다. 또한 공장당위원회의 역할을 높여, 지배인 혼자가 아니라 당위원회 차원의 집체적 협의를 강화하고, 모든 사람들을 움직이도록 했다.

셋째로, 이와 같은 성, 관리국의 지도 개선 방안에도 불구하고, 그간에 마련된 “방대한 공업을 과거처럼 성, 관리국의 지도에 의거하는 것만으로는 옹계 운영할 수 없기” 때문에 “생산의 전 행정에 대한 당적 지도와 통제를 강화”하는 조치가 취해졌다.⁵⁰⁾ 도당 및 시당 위원회들은 해당 지역 공장, 기업소들의 생산에 대한 조직적 지도 및 정치적 지도를 직접 담당하여 수행하게 되었다. 이 방침에 의거 도당 및 시당위원회 내 경제 부서들이 강화되었으며, 공장, 기업소에 대한 담당 지도원제를 실시하였다. 도당위원장은 특히 중앙 공업 기업소와 중공업 부문을 직접 관장하도록 했다.

도 및 시 당위원회의 경제 부서들은 생산 조직 지도 사업에 역량을 집중하면서, 공장, 기업소들에서의 계획 사업, 기술 문제, 노동 행정 등

49) 위의 책, 367쪽.

50) 유건양, “생산에 대한 당적 지도와 담당지도원”, 『근로자』, 8호(1962); 리광실, “당의 경제정책관철에서 지방당위원회 경제부서들의 역할”, 『근로자』, 11호(1962).

생산의 전 행정에 대한 감독과 지도를 수행하도록 했다. 또한 도당위원회는 담당 지도원을 통하여 공장들의 실정을 파악하고 공장당위원회의 사업을 전반적으로 지도하면서, 당위원장, 지배인, 기사장의 사업을 도와 생산 계획을 같이 세워 주며, 여러 가지 애로들을 실지로 풀어 주는 등 그 집행에 대한 조직 사업을 도와 주도록 했다. 또한 도당위원회는 성, 관리국들이 내려보낸 계획이 국가 계획 또는 당정책과 내각결정에 어긋나거나 현실에 맞지 않는 경우에는 인차 해당 성, 관리국에 의견을 내야 하며 그 내용을 당중앙위원회와 내각에도 보고하도록 했다.⁵¹⁾ 이와 같은 당적 지도의 강화는 “성, 관리국의 지도를 현지에서 직접 도와 주는 것”이며, “있을 수 있는 부족점들을 미연에 방지”하는 기능을 하는 것으로 인식되었다.⁵²⁾

당위원회들은 경제사업을 포치한 다음에는 곧 정치사업을 포치해야 했다.⁵³⁾ 당위원회의 공장, 기업소에 대한 정치적 지도 차원에서 공장, 기업소들의 당조직들을 조직 사상적으로 더욱 강화하며, 당조들과 당원들, 그리고 근로자들을 당이 제시한 혁명 과업 수행에로 능숙하게 조직 동원해야 했다.⁵⁴⁾ 담당 지도원은 당 경제정책과 당의 의도를 해당 공장, 기업소에서 철저히 관철하도록 하며, 공장, 기업소 지휘 성원들인 간부들을 정확히 요해하고 그 대열을 튼튼히 꾸리며 노동 계급 속에서 후비 간부 육성 체계를 철저히 확립하도록 했다.⁵⁵⁾ 당위원회는

51) 김일성, “모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여”, 374쪽; 성, 관리국과 도당위원회의 업무 분담을 보면, “성, 관리국에서는 공장, 기업소들에 대한 자재 보장, 기술 지도, 로동 행정 및 후방 공급 사업에 대한 지도를 하며 도당위원회는 모든 공장, 기업소들에 맡겨진 생산 과제들을 공장당위원회가 잘 실행하도록 책임적으로 지도”하는 것이었다. 375쪽.

52) 리광실, “당의 경제정책관철에서 지방당위원회 경제부서들의 역할”, 10쪽.

53) 최상목, “당위원회의 집체적 영도와 당원 대중의 통제”, 『근로자』, 12호 (1962), 9쪽.

54) 유건양, “생산에 대한 당적 지도와 담당지도원”, 44쪽 · 45쪽.

직무와 부문에 관계없이 어디까지나 사람을 본위로 기본 부문에서 일하는 당성이 강하고 실지 사업 경험이 풍부한 핵심적인 노동자, 농민, 전문가로 꾸려져야 했다.⁵⁶⁾

2) 대안의 사업체계의 발족과 일반화 사업

제4기 제2차 전원회의 확대회의에서 도/시 당위원회를 강화하는 조치가 취해진 이후, ‘대안의 사업체계’를 통해 공장당위원회의 강화를 위한 조치가 취해졌다. 김일성은 12월 15일 조선노동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의, 16일 대안전기공장 당위원회 확대회의 등에서 공장의 관리운영체계에 대하여 보다 심도있게 다루면서, 공업 부문에서의 ‘새로운 경제관리체계’인 대안의 사업체계의 기본 틀을 제시했다. 김일성은 공장의 관리운영체계와 관련, “공장, 기업소 관리운영에서 생산을 지도하고 자재를 보장하며 노동자들의 생활을 보장해 주는 것이 기본인데 지금은 이런 사업들이 하나도 제대로 되지 않고 있다”⁵⁷⁾고 비판했다. 또한 그는 공업관리체계와 관련 “지금의 공업관리체계는 우에서 아래를 책임적으로 도와 주게 되어 있는 것이 아니라 우에서는 주로 호령과 독촉만 하고 수고는 아래서만 하게 되어 있으며 책임도 우에서는 회피하기 좋게 되어 있고 아래서만 다 지게 되어 있고, 모든 기업 활동을 행정 기술적으로만 지도하게 되어 있고 당적으로, 정치적으로는 지도할 수 없게 되어 있으며, 모든 기업 활동이 행정 책임자 한 사람의 결심과 지시에 따라 진행되게 되어 있어서 생산자 대중이 기업

55) 위의 책, 45쪽.

56) 최상목, “당위원회의 집체적 영도와 당원의 대중통제”, 9쪽; “공장당위원회 사업의 가일층 강화 발전을 위하여”, 『근로자』, 11호(1963), 4쪽.

57) 김일성, “새로운 경제관리체계를 내올 데 대하여”, 54쪽.

관리에 널리 참가할 수 없게 되어 있다”⁵⁸⁾고 비판했다.

구 관리체제에 대한 이러한 비판에 토대하여, 새로운 대안의 사업체계가 제시되었는데, 그 기본 내용은 첫째 통일적이며 집중적인 생산지도체계, 둘째 자재를 우로부터 직접 현물을 책임지고 현장의 기대 옆까지 날라다주는 자재공급체계, 셋째 통일적이며 계획적인 후방공급체계, 넷째 생산에 대한 당적 영도와 통제를 강화할 수 있는 당위원회의 집체적 영도체계를 확립한 것이었다.⁵⁹⁾ 특히 공업관리에 대한 당위원회의 집체적 영도가 강화됨으로써, 생산자 대중이 광범히 기업관리에 인입되었다는 것, 그리고 우로부터 아래로 깊이 침투하는 국가적 지도와 밑으로부터의 대중의 무궁무진한 창발적 지혜와 적극성이 배합되어 관리에서 민주주의 중앙 집권제 원칙이 철저히 관철되게 되었다는 것이 장점으로 평가되었다.⁶⁰⁾

김일성은 1961년 12월 대안의 사업체계를 내은 이후, 이를 일반화하기 위한 사업을 진행했다. 1961년 12월 말 안주탄광을 현지지도하는 가운데 탄광, 광산들에서는 자연과의 어려운 투쟁을 하는 것만큼 강한 규율과 질서가 요구된다고 하면서 전투 대오를 군대처럼 대대, 중대, 소대로 편제화하고 갱 안에서의 활동을 군사화하도록 했다.⁶¹⁾ 1962년 1월초에는 평양방직공장이 현지지도되었고, 기계공업총국에 대한 경제

58) 김일성, “새 환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할 데 대하여”, 『김일성 저작집』, 제15권, 100쪽.

59) 『조선중앙연감 1963』, 170쪽.

60) 새로운 공업관리체계와 함께, 김일성은 12월 18일 평안남도 숙천군을 현지 지도한 결과로, 군 농업협동조합 경영위원회 설립을 핵심으로 하는 새로운 농업지도체계를 제시했다. 1962년 김일성의 핵심 관심은 경제였으며, 경제 계획을 달성하기 위한 여러 사업이 진행되었는데, 주요 방향은 인민생활 개선 관련, 그리고 경제관리사업의 개선에 관한 것이었다.

61) 『조선전사 30 : 현대면 사회주의 건설사 3』(평양 : 과학백과사전출판사, 1982), 59쪽.

지도체계 개편하는 데 대한 사업지도가 있었다. 아울러 8월에는 황해 제철소에 대한 현지도가 있었다. 9월에는 기계공업부문 일군협의회에 대한 지도가 있었다. 김일성은 여기서, “대안의 사업체계는 공업부문에 구현된 청산리정신, 청산리방법이며 그 기본 요구는 생산지도에서 혁명적 균중노선을 철저히 관철하는 것”이라고 말했다.⁶²⁾ 11월 초에는 또다시 대안전기공장에 대한 지도가 있었다. 김일성은 여기서 “대안의 사업체계는 그 전의 사업체계와는 근본적으로 다르며 공산주의적 기업관리 요소를 많이 가지고 있는 우월한 사업체계”라는 것과 “이 새로운 사업체계는 ‘하나는 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의적·공산주의적 생활 원칙을 훌륭히 구현하고 있다”고 언급했다.⁶³⁾ 이 시기의 대안의 사업체계의 우점으로는 공장관리운영의 집체성 보장, 공업을 계획적으로 운영하는 데 효과적, 생산에 대한 기술적 지도 강화 및 생산의 종합적 지도, 후방공급사업 개선 등으로 지적되었다.⁶⁴⁾

3) 여섯 개 고지 점령을 위한 당사업 강화

1962년 전반기와 후반기에 경제관리에서 당과 당위원회의 역할에 관한 지침에서 차이가 존재했다. 후반기에 당기구의 역할을 높일 데 대한 언급이 강화되었다. 김일성은 1월에는 ‘경제지도와 기업관리 사업

62) 김일성, “대안체계의 요구대로 성의 지도를 개선하자”, 기계공업부문일군협의회에서 한 연설(1962.9.19), 『김일성 저작집』, 제16권(평양 : 조선로동당 출판사, 1982), 357쪽.

63) 위의 책, 497쪽.

64) 김일성, “대안의 사업체계를 더욱 발전시킬 데 대하여”, 대안전기공장당위원회 확대회의에서 한 연설(1962.11.9), 『김일성 저작집』, 제16권, 496~514쪽.

을 잘하기 위하여 무엇보다 먼저 (경제지도)일군들의 지도 수준을 높이는 것이 중요하다고 언급하고 있었다.⁶⁵⁾ 3월에 열렸던 제4기 제3차 전원회의 확대회의는, 인민경제의 모든 부문, 모든 단위에서 당의 영도적 기능을 높이고 당조직의 전투력을 결정적으로 강화하는 조치를 취했⁶⁶⁾지만, 당은 경제사업을 가로타지 말고 지도할 것, 당은 당원들과 당조직을 통하여, 군중조직을 통하여 행정일군들의 사업을 잘 보장해 줄 것 등을 강조했다.⁶⁷⁾

그런데 김일성은 8월에는 여섯 개 고지를 점령하기 위한 투쟁 과정에서 나타나는 결함들의 주요 원인은 당사업에 있다고 하면서, 공업에 대한 도당위원회의 지도를 강화하며 공장당위원회의 역할을 높이라고 강력히 지시하고 있었다.⁶⁸⁾ 이러한 지도의 핵심 관점은 성, 관리국의 사업에 대한 결함 시정이며, 이는 대안의 사업체계 정착으로서 해결될 수 있다는 것이었다. 즉, 공장, 기업소들에서는 새로운 사업체계에 의거하여 일하려 하는데 성, 관리국들은 여전히 낡은 틀에서 완전히 벗어나지 못하고 있다는 것, 또한 성, 관리국들의 공장, 기업소들에 대한 지도에서 가장 중요한 결함은 질서와 규율이 없는 것, 성, 관리국들에서는 인민경제 발전의 요구와 공장, 기업소들의 실정을 똑똑히 알지 못하고 주관주의적으로 계획을 세워 내려보내고 계획을 질서 없이 자의적

65) 김일성, “경공업부문에서 경제지도와 기업관리 사업을 개선하며 제품의 질을 높일 데 대하여”, 평양방직공장당위원회 확대회의에서 한 연설(1962.1.6), 『김일성 저작집』, 제16권, 17쪽.

66) 『조선중앙연감 1963』, 172쪽.

67) 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할 데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 제4기 제3차 전원회의 확대회의에서 한 결론(1962.3.8), 『김일성 저작집』, 제16권, 156쪽, 160쪽.

68) 김일성, “성, 관리국의 지도를 개선하며 공장당위원회의 사업을 강화할 데 대하여”, 황해제철소당위원회에서 한 연설(1962.8.30), 『김일성 저작집』, 제16권, 292~324쪽.

으로 뜯어고치거나 추가 계획을 내려보내는 것과 같은 현상을 발로시키고 있다는 것 등이었다.⁶⁹⁾

김일성은 “우리 간부들은 정치일군이건 경제일군이건 그 누구를 막론하고 정치사업을 앞세우고, 당사업 방법으로 일하는 원칙을 지켜야 한다”⁷⁰⁾고 하면서, 성을 아무리 뜯어고치고 상이나 관리국장 자리에 아무리 총명한 사람을 갖다 놓아도 문제가 풀리지 않기 때문에, 당조직을 발동시키고 혁명적인 노동계급에 의존해야 한다고 주장했다.⁷¹⁾ 김일성은 성, 관리국 지도일군들은 당정책을 모르며 당정책에 의거하여 사업하지 않고 있다는 것으로, 예를 들어, 황해제철소의 경우 일을 벌려 놓아 생산에서 파동성이 나타났다는 것이다. 또한 비록 생산계획 숫자가 좀 높았다 할지라도 관리국에서 노동자들과 토의하고 그들이 의견을 받아들여 적극적인 대책을 세웠더라면, 황해제철소 올해 계획은 문제 없이 수행했을 것인데, 성, 관리국 지도일군들은, 군중의 무궁무진한 창조적 힘을 믿지 않은 나머지, 군중의 목소리에 귀를 기울이지 않고 주관적으로 사업했다고 비판했다.⁷²⁾

그는 당위원회가 행정을 가로탈 것이 아니라 뒤에서 키잡이 역할을 해야 한다고 하였더니 생산이 어떻게 되는지 모르고 뒤고방에 앉아서 말공부만 하는 폐단이 나타나고 있다고 비판했다.⁷³⁾ 그는 성에서는 주로 기술적 지도와 자재보장사업을 책임지고 생산에 대한 직접적인 지

69) 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적』, 제15권, 136쪽.

70) 김일성, “대안체계의 요구대로 성의지도를 개선하자”, 기계공업부문일군협의회에서 한 연설(1962.9.19), 『김일성 저작집』, 제16권, 359쪽.

71) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민 생활을 훨씬 높이자”, 지방당 및 경제일군 창성련석회의에서 한 결론(1962. 8.8), 『김일성 저작집』, 제16권, 277쪽.

72) 김일성, “대안체계의 요구대로 성의지도를 개선하자”, 351쪽.

73) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민 생활을 훨씬 높이자”, 281쪽.

도와 근로대중의 동원사업은 다 도당이 공장당위원회를 거쳐 하도록 지시했다.⁷⁴⁾ 공장당위원회는 공장에서 최고의 생산 지도부이기 때문에 생산에 대한 조직사업과 동원사업을 당위원회가 직접 틀어쥘 것을 지시했다.⁷⁵⁾ 공장당위원회는 성에서 내려보내는 옳지 못한 지시를 맹목적으로 복종하지 말고 당정책에 비추어 제때에 사태를 바로잡아야 하며,⁷⁶⁾ 지배인이나 기사장하고만 일하지 말고 당원과 (열성 또는 핵심) 노동자들에 의거하여 사업해야 하며,⁷⁷⁾ 당위원회의 집체적 지도를 원만히 보장하기 위해 당위원회 구성 자체를 개선하여, 당일군, 행정관리 일군, 기술자, 핵심 노동자들이 다 들어가 있도록⁷⁸⁾ 하며, 당성이 강한 일군들로 꾸리라고 했다. 또한 당위원회의 집체적 영도 밑에 당위원장과 지배인이 공동 책임을 지되, 지배인은 모든 문제를 반드시 당위원장과 상의하도록 했다.⁷⁹⁾

아울러 김일성은 공장당위원회와 군당위원회 간의 연계를 강화하도록 했다. 1급, 2급 등 큰 기업소들이 도에 직속한다고 하더라도 자기 군에 있는 기업소들이기 때문에 밀접한 연계를 가지고 공장당사업을 지도하도록 했다.⁸⁰⁾ 이를 위해 도당에 직속한 특급기업소나 1급, 2급 기업소 당위원장이나 지배인 가운데서 군당위원회로 하고, 위원이 되지 않는 경우에도 군당협의회에도 참가하고 군당위원장한테 찾아가서 협의도 하도록 했다.

74) 위의 책, 283쪽.

75) 위의 책, 281쪽.

76) 위의 책, 277쪽·419쪽.

77) 위의 책, 281쪽.

78) 위의 책, 278쪽; 김일성, “대안체계의 요구대로 성의지도를 개선하자”, 361쪽.

79) 김일성, “채취공업을 더욱 발전시킬 데 대하여”, 광산·탄광 당위원장들과 지배인들 앞에서 한 연설(1962.9.24), 『김일성 저작집』, 제16권, 407쪽.

80) 위의 책, 409쪽.

4. 1962년 말~1964년 말 : 경제사업과 당사업의 2대 정상화와 지방당 지도체계의 개선

1962년 12월 10일부터 14일까지 열렸던 조선노동당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의의 주요 주제는 동원적인 ‘여섯 개 고지 점령’ 정책을 수행하는 데서 나타났던 여러 혼란과 결함들을 시정하는 것이었다. 제4기 제5차 전원회의는 1963년 인민경제계획도 1962년과 마찬가지로 7개년 인민경제계획의 상반기 과업에 기초하여, 중공업부문의 모든 공장들을 더욱 정비 보강하면서 농촌경리와 경공업 발전에 주력할 것으로 제기되었다.⁸¹⁾ 그러나 계획 목표 자체는 1962년의 ‘여섯 개 고지 점령 정책’과는 달리 1963년의 계획은 그다지 무리하지 않는 차원에서 제시했다. 이를 배경으로 1963년에는 경제사업의 정상화와 당사업의 정상화라는 2대 정상화가 추진되었다. 4월에는 중심 군당이 설치되는 등 지방체계의 재정비와 강화 사업도 추진되었다. 1964년도 경제정책과 경제관리는 1963년의 연장선상에서 취해졌다.

1) 경제관리상의 결함 시정과 10대 과제

제4기 제5차 전원회의는 여섯 개 고지 점령을 수행하는 데서 나타났던 경제관리상의 결함과 관련해서는 성, 관리국 사업과 당사업으로 나누어 다음과 같이 지적했다.⁸²⁾ 먼저 성, 관리국과 관련하여, 주요한 결함은 성, 중앙 기관 일군들이 청산리정신, 청산리방법대로 일하지 않고,

81) 김일성, “여섯 개 고지 점령을 위한 투쟁에서 이룩한 성과를 더욱 공고 발전시키자”, 조선로동당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 한 결론(1962. 12.14), 『김일성 저작집』, 제16권, 547쪽.

82) 위의 책, 540~554쪽.

아래 일군들에게 욕설하고 명령하고 호령하면서 그들을 잘 도와 주지 않는 등 관료주의·형식주의적으로 일한 것, 일부 일군들 속에는 정치 사업을 앞세울 대신에 행정 만능, 기술 만능의 방법으로, 개인의 소총명에 의하여 일하려는 그릇된 사업 작풍이 남아 있는 것, 중공업부문의 일부 책임일군들은 올해에 여섯 개 고지를 점령하기 위한 전투가 벌어지자 동요하면서, 당정책을 무조건 철저히 관철하려는 의욕도 부족하고 용감하지도 못하였으며 당정책을 관철하기 위한 조직지도사업도 잘 하지 않았던 것 등을 지적했다. 당사업과 관련해서는, 각급 당위원회들과 당일군들은 집체적 지도와 키잡이를 할 대신에 행정을 대행하거나 행정경제일군들의 뒤꼬리를 따라다녔으며, 그러다 보니 행정경제사업에서 나타나는 결함을 제때에 고쳐 주지 못하고 그와 꼭 같은 결함을 범하였던 것, 일부 당조직들과 당일군들은 당면한 행정경제사업에만 치중하면서 당원들의 당생활에 대한 지도를 잘하지 않고 있는 것, 그리하여, 일부 일군들 속에서 안일해이하고 당정책을 관철하는 데서 동요하는 현상이 나타났다는 것, 일반적 지도로만 그쳤지 개별적 지도를 하지 못했다는 것 등이었다.

이러한 결함을 시정하기 위해 4기 5차 전원회의 결론은 10대 과제를 제시했다. 첫째 정치사업을 선행, 모든 사업에서 당조직들과 군중에 의거, 당의 군중노선을 철저히 관철, 둘째 각급 당위원회들이 집체적 영도 기능을 제고, 당원들의 당조직 생활의 정상화, 당정책 관철에서와 당원들에 대한 정치사상교양사업에서 전변, 셋째 계획화 사업 강화, 넷째 협동생산의 정확한 조직, 철저한 집행, 다섯째 예비 부족품 생산 선행, 점검보수 체계 고양, 기계 설비를 정상적으로 움직이며 그 이용률을 더욱 높일 것, 여섯째 기술혁신운동, 일곱째 노동행정사업 개선, 특히 농촌노력 보강, 여덟째 기본 건설에서 중요 대상에 역량 집중, 아홉째 후방공급사업, 열 번째 학습을 강화 등이었다.⁸³⁾

2) 경제사업과 당사업의 정상화

이어 김일성은 1963년 1월 3일, 당사업의 정상화 및 생산과 건설의 정상화라는 2대 정상화를 1963년도 1년간의 사업방향의 핵심 사업으로 거론했다. 먼저 당사업을 정상화한다는 것은 당조직들이 사업을 감빠니아식으로 하지 않고 자기의 본신 사업인 정치사업, 사람과의 사업을 꾸준히 진행한다는 것을 의미했다. 또한 당사업의 중심방향은 군중노선을 철저히 관찰하며 경제사업에 대한 지도에서 키잡이를 잘한다는 것이었다. 그런데, 당시 당조직들은 경제기관들을 지도하는 데서 키잡이를 하는 것이 아니라 경제사업을 대행하고 있으며 감빠니아에만 몰두하고, 남의 뒤꼬리를 따라다니면서, 정치사업을 소홀히 하고 있었다. 때로는 감빠니아도 필요하지만, 당사업의 기본은 정치사업, 사람과의 사업이기 때문에, 이러한 사업을 정상적으로 해야 한다는 것이었다.⁸⁴⁾

김일성은 올해는 반드시 당사업을 정상화해야 한다고 하면서 그에 대한 방안들을 제시했다. 첫째, 일꾼들에게 사업 방법을 잘 가르쳐 주어야 했다. 일할 줄 모르는 사람에게 내리먹이기만 해서는 소용이 없기 때문에, 사업을 검열하고 친절히 가르쳐 주도록 했다. 특히 간부들과의 사업 방법을 가르쳐 주어야 했다. 간부들과는 일상적으로 접촉하며 담화하고 실무적 교양을 주어야 했다. 둘째, 경제사업에 대한 당적 지도를 잘해야 했다. 당일꾼들은 당정책에 정통하여, 키잡이 역할을 하며, 경제일꾼들에게 사업방향을 가르쳐 주어야 했다. 셋째, 일반적 지도와

83) 『조선중앙연감 1963』, 161쪽.

84) 김일성, “당사업과 경제사업에서 나서는 몇 가지 과업에 대하여”, 당중앙위원회 부부장 이상 일꾼들 앞에서 한 연설(1963.1.3), 『김일성 저작집』, 제17권(평양 : 조선로동당출판사 1982), 12~13쪽.

구체적 지도를 옹계 배합하도록 했다. 이는 일반적인 방향만 제시한다면 사람들이 구체적으로 어떻게 행동을 하여야 할지 잘 모를 수 있고, 일반적 구호만 내놓고 구체적인 지도를 주지 않으면서 하라고 독촉만 하면 사람들은 뾰족한 수도 없으면서 공연히 못 살게만 군다고 생각할 수 있기 때문에, 사업을 구체적으로 조직해서 실시 모범을 보여 주라는 것이었다. 넷째, 당중앙위원회 경제 부서들에서는 두 가지 사업, 다시 말하여 간부사업을 하며 경제사업에 대한 키잡이를 하도록 하며, 조직 지도부와 선전선동부에서는 주로 도당, 큰 공장당, 큰 기관 내 당조직들을 발동시키며 당원들의 당조직 생활을 정상화하는 데 힘을 집중하도록 했다.

경제사업에서도 감빠니아식 사업 방법을 버리고 생산과 건설을 정상화하도록 했다. 김일성은 복구건설 시기 감빠니아식으로 하여 빨리 많은 건설을 했지만, 그 때문에 지금 여러 문제들이 제기되고 있다고 말했다. 무엇보다도 근로자들의 기술 기능 수준이 건설된 공장, 기업소들이 기술 장비 수준을 따라가지 못하여, 있는 기계 설비를 충분히 이용하지 못하고 있다는 것, 또한 공장을 빨리 건설하였기 때문에 좀 조잡하게 건설되었으며 공간은 꾸러졌으나 채 갖추지 못한 부문들이 많은 것 등이 지적되었다.

3) 지방당 지도체계의 개선

이밖에도 1963년도 김일성의 주요 관심은 지방당 지도체계를 개선하는 것이었다. 김일성은 3월 남포시 당위원회의 사업 개선, 중심 군당 위원회의 설치, 8월 량강도 당조직 당사업의 개선 등을 다루었다. 김일성은 1962년 10월부터 당중앙위원회 지도 그루빠 성원들이 남포시에 내려와서 거의 석 달 동안 지도사업을 한 것에 대해 3월 18일 평가했

다.⁸⁵⁾ 여기서 김일성은 시당위원회가 무엇을 해야 할지 모르고 그저 볶아치기만 한 것, 인민경제 각 부문에서 당정책이 어떻게 집행되고 있는가에 대한 장악통제사업이 전혀 없었던 것, 행정기관들에 대한 시당의 통제기능이 없었던 것, 일군들 속에 관료주의가 아주 심하여, 그저 호령하고 명령하고 내려먹이기만 한 것, 시당위원회를 좋은 일군들로 꾸리지 않은 것, 행정 대행을 없애고 키잡이 역할을 못한 것 등을 지적했다. 김일성은 8월 양강도를 지도하는 가운데 당사업의 주요 결함으로 관료주의와 주관주의 팽배를 지적했으며, 간부사업을 개선할 것을 지시했다.⁸⁶⁾ 특히 그는 양강도의 당조직들은 간부들을 교양육성하는 사업은 하지 않고, 다소 부족한 점이 있다고 하여 덮어놓고 떼어 버리고 내쫓고 있는 현상을 비판했다. 그리하여, 많은 일군들이 안착되지 못하고 의기소침하여 웃 사람들을 무서워하면서, 실정에 맞지 않는 지시도 받아 몰며 하지 않은 일도 하였다고 거짓 보고를 하고 있다는 것이었다. 간부들을 덮어놓고 떼지 말며, 한 자리에서 5년, 10년씩 안착하여 사업하도록 하라고 지시했다.

김일성은 4월 지방에 있는 중앙공업기업소에 대한 도당의 지도가 제대로 이루어지지 못하는 것에 개선하기 위하여, 우선 중앙기업소가 3개 이상 있는 서른 개 이상의 군들에 대하여 중심 군당을 설치하도록 하고, 추후 늘려가도록 했다.⁸⁷⁾ 중심 군당은 당중앙위, 도당, 성 등에서 일군을 내려보내 꾸리도록 했다. 중심 군당위원회의 핵심 임무는 공장당위원회들의 사업을 잘 지도하고 돕는 것이었다. 주요 과업은 공장당

85) 김일성, “남포시 당조직들의 과업에 대하여”, 남포시 당 전원회의에서 한 결론(1963.3.18), 『김일성 저작집』, 제17권, 137~179쪽.
 86) 김일성, “량강도 당조직들 앞에 나서는 과업”, 조선로동당 량강도위원회 전원회의에서 한 결론(1963.8.16), 『김일성 저작집』, 제17권, 323~366쪽.
 87) 김일성, “중심 군당위원회의 과업에 대하여”, 중심 군당위원장들 앞에서 한 연설(1963.4.27), 『김일성 저작집』, 제17권, 245~297쪽.

위원회의 집체적 지도 기관으로서의 역할 강화, 공장당위원회의 행정 대행 방지, 공장당위원회의 실속 운영 촉구, 군중노선 관철, 공장의 당 대열과 노동자 대열 강화 등이었다. 중심 군당위원회의 경제사업에 대한 당적 지도는 공업에 중심을 두어야 했다. 공장 기업소들에서 대안의 사업체계를 똑바로 받아들이도록 하는 것, 공업부문의 기술혁신운동 강화, 공장, 기업소의 기본 건설 통제 강화, 채취공업 우선적 발전, 노동행정사업 개선(농촌 노력 유출 방지, 여성 노력 활용 등), 노동자들에 대한 후방공급사업 강화, 농촌경리에 대한 지도 강화 등이 있었다. 이 밖에도 군인민위원회 사업에 깊은 관심을 돌려야 했다. 또한 중심 군당 위원장들은 아래 일군 교양사업을 우선으로 하며, 군당위원회가 경제 사업에 대한 키잡이 역할을 잘하도록 지도, 사업을 계획적으로 추진하며, 겸손하고 너그럽게 행동하도록 했다.

4) 7차 전원회의 이후 경제관리와 당사업 방향

1963년에는 5월 15일 제4기 제6차 전원회의가, 9월 5일 제7차 전원회의가 열렸다. 6차 전원회의는 공장당위원회의 사업을 강화할 것과 천리마 작업반 운동을 발전시킬 것에 대해 다루었다. 이 회의는 과거 직맹 등 근로단체들이 담당했던 천리마작업반운동을 당조직이 지도하도록 개편했다.⁸⁸⁾ 7차 전원회의의 주요 주제는 1964년도 계획수립에 관한 문제였다.⁸⁹⁾ 전원회의에서는 당중앙위원회가 제시한 새로운 과업

88) 김일성, “공장당위원회 사업을 강화하며 천리마작업반운동을 더욱 발전시킬 데 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 제4기 제6차 전원회의에서 한 결론(1963.5.15), 『김일성 저작집』, 제17권, 298~322쪽.

89) 김일성, “현시기 우리나라 인민경제의 발전방향에 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 제4기 제7차 전원회의에서 한 결론(1963.9.5), 『김일성 저작집』, 제17권, 371~406쪽.

을 성과적으로 수행하기 위하여 전당과 전체 인민이 천리마의 대진군에 박차를 가함으로써 사회주의 건설에서 새로운 대고조를 일으킬 것을 호소하여 전체 당원들에게 보내는 당중앙위원회 편지를 채택했다.⁹⁰⁾ 4기 7차 전원회의 이후, 전원회의 결정 침투를 위한 당중앙위원회 편지 접수토의사업이 진행되었다. 편지토의사업은 모든 단위들에서 당원들과 비당원들이 다 참가하는 공개 당회의를 열고 편지를 낭독한 다음 부문별로 토론하는 형식으로 진행했다. 이와 같은 편지토의사업은 너무 바빠 서두르지 말고 겨울까지 한 너덧 달 동안 계속해서 진행되었다. 오래 동안 토론하면 사람들이 편지정신을 잊어 버리지 않고 좋은 생각을 많이 할 것이며 집행 대책도 구체적으로 세울 수 있다는 것이 그 이유였다.

1964년 1월 16일 김일성은 당사업의 사업 방향을 제시했다.⁹¹⁾ 그는 전년도 성과로서, 첫째 각급 당위원회를 당의 핵심들로 잘 꾸림으로써 당중앙위의 의도가 전당에 빨리 전달되게 된 것, 둘째 군의 역할을 높이기 위해 일부 군에 중심 군당위원회를 내은 것, 셋째 당간부들, 특히 도, 시, 군급 당간부들을 고착시킨 것 등을 지적했다. 당사업에서의 결합으로서는, 도, 시, 군 당위원회들이 전반적 사업을 잘 장악하지 못함으로써, 항상 위에서 독촉하는 사업에 몰두한 나머지, 다른 중요한 사업을 쫓겨리며 감빠니아가 많고 사업이 정상화되지 못하는 것이 지적되었다. 당사업의 과제로서는 당위원회의 키잡이 역할 강화, 군당위원장은 10년씩 고착시키는 등 간부 고착화 정책의 지속 추진, 군당위원회 강화와 중심 군당 확대, 당중앙위원회 경제부서들은 성당위원회 및 큰 공장당위원회, 도당위원회 경제부서들은 공장당위원회들과 사업하

90) 『조선중앙연감 1964』, 45쪽.

91) 김일성, “올해 사업방향에 대하여”, 조선로동당 중앙위원회 부장 전원회의에서 한 연설(1964.1.16), 『김일성 저작집』, 제18권, 94~139쪽.

는 등 당 경제부서들의 당사업 강화, 당중앙위원회 부위원장들과 부장들이 직접 성에 나가 성당위원회를 지도하는 등 행정 대행을 근절하고 당적 방법으로 사업하는 기풍 수립 등을 지적하였다. 김일성은 경제사업과 관련해서는 특히 인민경제계획을 정확히 세울 것을 강조했다. 농촌경리, 기본 건설부문, 상업계획과 수매계획, 지방산업과 수산부문 등의 계획에서 결함이 많은 것으로 지적되었다. 이밖에도 1월과 2월 중에 활동이 있었다. 김일성은 1월 22일과 24일, 교통운수⁹²⁾와 유색금속⁹³⁾ 부문에 대해 언급하면서, 정치사업을 앞세우고 균중노선을 관철할 데 대해 강조했다. 그는 당일군들이 사람들을 다루는 데서 신중해야 하며, 해설과 설복으로 과오를 저지른 사람이 자기의 잘못을 진실로 뉘우치고 고칠 수 있도록 꾸준하게 교양할 것을 당부했다.⁹⁴⁾

5. 결론

이 글은 1960~1964년간 북한에서 (지방)당 중심의 경제관리체계(‘전면적 당적 영도제’)가 성립해 가는 과정을 설명했으며, 이 맥락 속에서 공장, 기업소 차원의 ‘대안의 사업체계’를 위치지었다. 또한 역사적인 변화를 서술하는 가운데서, 이러한 (지방)당 중심의 경제관리체계 속에서의 당계통과 행정계통의 조직 구조, 상호 위상과 기능 방식, 그

92) 김일성, “교통운수부문에서 정치사업을 앞세우며 균중노선을 관철할 데 대하여”, 교통운수부문일군협의회에서 한 연설(1964.1.22), 『김일성 저작집』, 제18권, 140~159쪽.

93) 김일성, “광물생산을 결정적으로 늘이자”, 전국광업부문 열성자대회에서 한 연설(1964.1.24), 『김일성 저작집』, 제18권, 160~167쪽.

94) 김일성, “교통운수부문에서 정치사업을 앞세우며 균중노선을 관철할 데 대하여”, 159쪽.

리고 그 운영상에서 나타나는 여러 부작용과 북한 측의 교정 방법, 수단 및 시도 등에 대해 서술했다. 이와 같은 과정을 볼 때, 다음과 같은 사항들을 발견할 수 있다.

첫째, 북한이 1960~1964년간 새로 도입한 공업경제관리체계는 공장, 기업소 차원으로 좁혀 이해된 ‘대안의 사업체계’가 아니라, 도·시, 군·공장당으로 이어지는 지방당 체계 속에서 설명되어야 한다는 것이다.

둘째, 당 중심의 경제관리체계(‘전면적 당적 영도제’)는 사실상 당의 ‘행정대행’을 구조화하고 있었다.⁹⁵⁾ 먼저 경제관리에 대한 당 중심 경제관리체계의 건설은 경제사업을 정치사업을 중심으로 추진하는 것을 제도화하기 위한 것이었다. 일반적 지침으로서, 당일군뿐 아니라 경제일군도 정치사업을 중심으로 경제사업을 진행하라는 지침이 시달되고 있다. 모든 일이 잘 되고 안 되고는 당사업 또는 정치사업을 어떻게 하는가에 따라 달라진다는 인식이 지배하고 있다. 또한 당 계통과 행정 계통의 업무분담을 보면, 당 계통은 생산에 대한 조직지도사업과 정치적 지도를 담당하며, 행정계통은 자재 보장, 기술 지도, 노동 행정, 후방 공급 등을 담당하도록 되어 있었다. 이는 현장에서의 전투 지휘(생산 지도)는 당이 담당하며, 전투 수행을 위한 보급 및 보조 업무를 행정계통에 맡긴 것이라 비유해 볼 수 있다. 행정 계통의 권한과 책임은 당기구에 비해서 부차적이다. 이러한 권한과 위상의 차이 때문에, 당기구의 행정 대행은 구조적으로 근절할 수 없는 현상이었다. 그러나 이러한 구조는 개선하지 않은 채, 거의 전시기에 걸쳐 김일성과 김정일은

95) 이하의 서술은 ‘대안의 사업체계’에 대한 일반적 평가가 아니라, 1960~1964년 시기의 지방당 중심 경제관리체계에 대한 일반적 평가이다. 다른 시기에는 같은 종류에 속하지만 다른 특성을 지닌 문제들이 나타나고 있다. 예를 들어 1970~1980년대에 관하여, 박형중, “당과 각급 당조직의 지위와 역할”.

끊임없이 행정 대행을 하지 말라고 당부하고 있다. 경제정책이 급진화 되는 시기에는 오히려 행정 대행을 사실상 권고하는 듯한 ‘당의 역할과 기능 강화’론이 등장하곤 했다.

셋째, 성 - 관리국 - 기업소의 행정 계통은 경제관리에서 야기되는 수많은 문제점을 처리할 능력이 없을 뿐 아니라, 스스로 야기하고 있다고 간주되었다. 당 계통은 이러한 문제를 처리할 능력이 있고, 처리하도록 독촉받았다. 그러나 당 계통의 역할 강화 이후에도 끊임없이 동일한 문제가 재생하고 있으며, 스스로에 의해 야기되고 있다는 것이 나타났다.

성 계통의 기관과 일군들이 야기했던 문제점으로는 ① 문서놀음, 일하는 법은 안 가르쳐 주고 욕설만 하기, 허세 부리기, 유람식으로 돌아다니기, 아래 실정을 모르며 호령과 독촉만 하고 책임 안 지기 등 관료주의, ② 성령 함부로 내려보내기, 계획 멋대로 뜯어고치기, 건설을 늘어놓아 역량 분산하기 등 기관 본위주의, ③ 정치사업과 군중에 의거하지 않고 행정식, 명령식으로 내려먹이기, ④ 업무 능력이 낮아 과제 집행 못하기, 계획 제대로 못 세우기, ⑤ 안일해이하여 당정책을 철저히 관철하려는 의지와 용감성 부족, 계획 꺾버리기 등이 지적되었다.

당 계통은 ① 정치사업과 군중노선에 기초한, 설복과 교양, 당정책 침투와 조직 동원, 집행 방도 교육 등이 아니라 행정식, 명령식으로 하기, ② 혁명적 수양이 적거나 투쟁 정신이 약하며, 실무 능력이 모자라기, ③ 집체적 협의에 기초 모든 사람을 움직이는 것이 아니라 독단과 소총명에 의거하기, ④ 무엇을 할 줄 모르고 그저 볶아치기만 하며, 현장 애로를 실제로 풀어 주지 못하기, ⑤ 키잡이 역할을 못하고 행정을 가로타거나 감빠니아에만 몰두하거나, 역으로 생산에 관심이 없고 뒤고방에서 말공부만 하기, ⑥ 행정경제사업에만 치중하며, 정치사업, 당 생활지도를 못하기, ⑦ 안일해이하고 당정책 관철에서 동요하기, ⑧ 간부들을 교양 육성하지 않고 덮어놓고 떼 버리기, ⑨ 전반적으로 사업을

장악하지 못하며, 항상 위에서 독촉하는 사업에 몰두한 나머지 다른 중요한 사업 꺾버리기 등이었다.

넷째, 몇 가지 문제 때문에 이 체제는 상급단위의 하급단위에 대한 끊임없는 간섭과 강제 조정 등에 의존하여 운영될 수밖에 없었는데, 이러한 간섭과 조정은 특히 지방 및 공장 당기구에 의해 수행되었다. ① 일꾼들의 업무 능력이 보편적으로 기대에 못 미쳤기 때문에, 그렇지 않아도 상급 단위 (계획)명령의 하급 단위에서의 이행 능력을 현저히 떨어뜨리고 있었다. ② 각 단위의 기관 본위주의를 제어하기 위하여 상부 기관은 하부에 대해 ‘당정책 관철’을 위한 조정적 간섭과 동원을 끊임없이 시도하며, ③ 일반적으로 과도한 계획이 하달된 상태이기 때문에 계획달성 독려를 위한 상부로부터의 증산 동원적 간섭이 구조적으로 일상화하고 있었다. ④ 하부 기업소의 경우, 협력 상대방 기업소들의 기관 본위주의, 업무 능력 미비로 인한 과제 수행 부진, 동원적 계획에 따른 물자 부족 등에 따라, 경영 도중에 끊임없이 ‘걸린 문제’에 직면했고, 이는 상급 기관의 개입, 특히 당기구의 ‘생산 지도’ 활동을 통해 해결되어야 했다.

다섯째, ‘전면적 당적 영도’제는 정치적 지배의 공고화에도 기여했다. 경제사업을 정치사업 위주로 하도록 했기 때문에, 이는 자연스럽게 당의 강화로 귀결되고 있으며, 특히 이를 위해 당생활 강화를 강조했다. 또한 공장당위원회를 간부 후비 양성 기관으로 삼고 있으며, 공장당위원회를 노동자 등 (정치적) 핵심으로 꾸리도록 함으로써, 공장 내부에서 당의 지배 관철을 위한 제도로 기능하도록 했다. 이러한 체제는 전반적으로 볼 때, 행정 계통 쪽의 전문성 중대가 테크노크라트적 권력이 대두하는 기반이 될 수 있는 가능성을 제거하고 있다고 볼 수 있다.

이 논문은 1960년대 전반기를 다루었다. 그런데 경제관리와 관련하여 1960년대의 전반기와 후반기에 뚜렷한 특징을 구별할 수 있다. ‘인

민생활의 획기적 개선'에 중점을 두었던 1차 7개년 계획의 상반기 4년(1961~1964)과는 달리 하반기에는 '중공업 확장'에 중점을 두는 등 전반기에 비해 보다 급진적인 경제정책이 취해진다. 아울러 '혁명적 대사변'론 등 공격적 대남정책이 취해졌다. 1965년 이후 1960년대 후반기에는 '전면적 당적 영도제'에는 변화가 없지만, 그것을 보다 '급진적' 차원에서 운영하고자 하는 시도가 나타났다. 이를 보여 주는 것이 계획의 일원화와 세부화, 사회주의 과도기론, 물질적 자극에 대한 정치도덕적 자극의 우위론, 균형에 대한 속도 우선론, 사회주의 경제의 가속적 발전론, 혁명화론 등이라고 할 수 있다. 하반기로의 전환은 1964년 12월 14일부터 19일까지 조선노동당 중앙위원회 제4기 제10차 전원회의에서 시작되었다. 여기서 김일성은 지도일군의 당성, 인민성, 계급성을 높일 것, 이를 위해 비판과 반비판을 강화할 것, 당중앙위원회 정치위원, 상 등 경제간부 등 누구를 막론하고 당 조직생활에 충실할 것을 지적했다. 이후 당의 규율, 정치경찰적 통제 역할, 경제 생산에의 개입 등이 대대적으로 강화되었다. 이는 급진적 경제 목표 달성, 공격적 대남 정책 수행을 위한 대대적 동원 및 불만 억압과 연관된 것이었다. 이러한 맥락 속에서 1960년대 후반의 경제관리와 그 속에서 당의 조직과 역할 변화, 그리고 정치 변동이 이해되어야 할 것이다.

참고문헌

〈1차 자료〉

- 김일성, 『김일성 저작집』, 제20권(평양 : 조선로동당출판사, 1998).
- , 『김일성 저작집』, 제23권(평양 : 조선로동당출판사, 1998).
- , 『김일성 저작집』, 제24권(평양 : 조선로동당출판사, 1998).
- , 『김일성 저작집』, 제14권(평양 : 조선로동당출판사, 1981).

- , 『김일성 저작집』, 제15권(평양: 조선로동당출판사, 1981).
- , 『김일성 저작집』, 제16권(평양: 조선로동당출판사, 1982).
- , 『김일성 저작집』, 제17권(평양: 조선로동당출판사, 1982).
- , 『김일성 저작집』, 제18권(평양: 조선로동당출판사, 1982).
- , 『김일성 저작집』, 제19권(평양: 조선로동당출판사, 1982).
- 김정일, 『김정일 선집』, 제4권(평양: 조선로동당출판사, 1994).
- 김중환·김정일, “우리나라에서의 사회주의 건설과 경제관리체계”, 『근로자』, 17호(1963).
- 리광실, “당의 경제정책 관철에서 지방당위원회 경제부서들의 역할”, 『근로자』, 11호(1962).
- 유건양, “생산에 대한 당적 지도와 담당지도원”, 『근로자』, 8호(1962).
- 최상목, “당위원회의 집체적 영도와 당원 대중의 통제”, 『근로자』, 12호(1962).
- 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적 15: 사회주의 경제관리문제의 빛나는 해결』(평양: 조선로동당출판사 1999).
- 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적 7: 주체형의 혁명적 당 건설』(평양: 조선로동당출판사 1998).
- 『조선전사 30: 현대편 사회주의 건설사 3』(평양: 과학백과사전출판사, 1982).
- 『조선중앙연감 1963』.
- 『조선중앙연감 1964』.

<2차 자료>

- 고뢰정, 『북한 경제입문』(서울: 청년사, 1988).
- 고승효, 『현대북한경제입문』(서울: 대동, 1993).
- 김윤환, “북한경제체제의 형성과정”, 정상훈 외, 『북한경제의 전개과정』(서울: 경남대 극동문제연구소, 1990).
- 박형중, “당과 각급 당조직의 지위와 역할”, 『김정일연구(II): 분야별 사상과 정책』(서울: 통일연구원, 2002).
- 양문수, 『북한의 경제구조』(서울: 서울대학교 출판부, 2001).
- 이병희, “북한의 산업관리체계에 관한 연구”(서울: 경희대학교 행정학과 대학원 박사학위 논문, 1990).
- 이정철, “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제”(서울: 서울대학교 정치학과 대학원 박사학위 논문 2001).
- 이태섭, 『김일성 리더십 연구』(서울: 들녘, 2001).
- 함택영, 김근식, “지방정치: 당적 통제 기제의 형성과 발전”(서울: 학술진흥재단 지원논문, 2003).
- 현승일, “북한의 산업경영체제의 전개”, 『통일논총』 제5권 1호(1985).

『북한개요』(서울 : 통일부, 2000).

Conyngham, William J., *Industrial Management in the Soviet Union : The Role of the CPSU in Industrial Decision-making, 1917-1970*(Stanford : Hoover Institution Press, 1973).

Hough, Jerry F., *The Soviet Prefects : The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*(Cambridge : Harvard University Press, 1969).

Lupher, Mark, *Power Restructuring in China and Russia*(London : Westview Press, 1996).

Osborn, Robert J., *The Evolution of Soviet Politics*(Homewood : The Dorsey Press, 1974).

Schurmann, Franz, *Ideology and Organization in Communist China*(Berkeley : University of California Press, 1968).

Introduction of Party-centered Industrial Management System in the First Half of the 1960's in North Korea

Hyeong Jung Park(Korea Institute for National Unification)

There have been two kinds of industrial management systems in socialist countries. In the Soviet Union and East European countries, the ministry played a major role in industrial management, and the firms were organized on the principle of 'one-man management'. In the beginning, China followed the Soviet model, but has abandoned it since the mid 1950's. In 1956, China introduced a system of party-centered industrial management at the national level and "the manager's responsibility system under the collective leadership of the party committee" at the firm level.

North Korea also abandoned its original ministry-centered industrial management and introduced party-centered industrial management in the first half of the 1960s. Though North Korea's new firm management system, the Daeaner system had been introduced officially in 1961, the transition to a party-centered system had began already in late 1959. Since then, North Korean authorities have strengthened

the roles of the province, county, and firm party organizations, in order for them to play a major role in industrial management. The new system can be compared with the Chinese introduction of party-centered industrial management in 1956.

As in North Korean descriptions and in those of the South, the Daeaner system is thought only to be applied at the firm level. But in North Korean industrial management, the hierarchy and line-ups of local party organizations played a central role, and the highest decision-making organization in the North Korean firms, the firm party committee, is subordinate to the local party organizations. In the firms, the firm party committee is responsible not only for political, but also for on-the-spot production guidance and the manager and his staff are given the roles of supplying materials and other administrative tasks. In the operation of the firms, the provincial party committee played a more important role than the ministry.

Even though North Korea has not pushed the system to the extreme, putting the entire responsibility of management on the party organization as China did in 1958~1961, the party's vicarious execution of the management's responsibility remained a persistent problem in the North Korean system.

Key Words : North Korea, economic management, party organization, Daeaner system, the factory party committee, economic policy, provincial party organization, party work, ministry