

〈6.28 방침〉 1년의 내용과 경과

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 13-18

북한은 김정은의 권력 승계를 전후로 하여 전반적으로 당-국가 체계를 제도적 정책적으로 재정비하고 있다. 이는 2012년 4월 김정은 정권 공식 출범 이후 두드러진다. 그 중에 하나가 <새로운 경제관리체계> 또는 <우리식 경제관리방법>의 시행이다. 이는 상당히 중요한 변화이기 때문에 관심을 가지고 관찰할 필요가 있다.

김정일 사망 직후 김정은은 내각에 ‘경제관리방식의 개선을 준비하는 소조’를 신설하도록 했다고 한다. 이 소조의 준비를 거쳐 “우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여”라는 방침이 만들어졌다. 이 방침이 나온 날짜가 6월 28일인 것으로 보인다. 이는 2012년 7월 초부터 한국에서 <6.28 방침>으로 알려져 있다. 이것의 실제적 존재 여부에 대해 의심도 존재한다. 그런데 2012년 7월 이후 각종 대북매체, 그리고 노동신문과 조선신보가 전달한 모든 관련 소식을 종합해서 보면, 명칭에 상관없이 그 내용과 조치가 실시되고 있고 관련한 강연회가 개최되었다. 유의할 것은 새로운 조치의 명칭이 애초에는 <새로운 경제관리체계>라는 표현을 사용했는데, 언제부터인지 <우리식 경제관리방법>이라고 부르고 있다는 것이다. 이 글은 새로운 조치의 1년을 평가하는 글이기 때문에, 새로운 조치를 우리가 인지했던 명칭인 <6.28 방침>을 살리고 또한 시행 1년이 제목에 나타나도록 만들기 위해 제목을 “<6.28 방침> 1년의 내용과 경과”로 했다.

그렇다면 <우리식 경제관리방법>이란 무엇이고, 이와 관련하여 지난 1년 동안 어떠한 일들이 진행 되었을까? 여기서는 모든 것을 충분히 논의하는 대신 지면 관계상 요점 중심으로 서술한다.

사회주의 체제 변화에서의 자리매김

우선 사회주의 변화 과정에서 <우리식 경제관리방법>을 어디에 위치시킬 수 있는가? 사회주의 경제체제는 단순화하면 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째 유형은 <공산당 지배 + 집권적 계획 + 생산수단의 국가소유>, 둘째 유형은 <공산당 지배 + 분권적 개혁 + 생산수단의 국가소유>, 셋째 유형은 <공산당 지배 + 계획과 시장의 공존 + 생산수단의 국가소유>, 넷째 유형은 <공산당 지배 + 시장경제 + 생산수단의 민영화>이다. 중국의 경우에 비추어 보면, 셋째 유형은 1984년~1992년 동안 시행되었던 경제관리체제로 <사회주의 상품경제>라고 불리었다. 넷째 유형은 1992년 이후 중국의 경제 체제로 <사회주의 시장경제>라고 불리우고 있다. 개략적으로 보면, 북한의 경우 첫째 유형은 1980년대 말까지 경제관리체제, 둘째 유형은 7.1 조치의 경제관리체제가 해당한다. 셋째 유형은 2012년에 도입되는 <우리식 경제관리방법>이 해당한다. <사회주의 상품경제>는 국영기업에 대한 계획을 축소 또는 폐지하면서, 궁극적으로 <계획과 시장의 공존> 또는 <국유기업으로 이루어진 시장경제>로 진화한다. 이러한 변화는 경제관리체제 전반을 손질해야 하는 매우 중요한 변화이다. 국가계획의 축소에 따라 경제관리 관료 체계가 축소되어야 하고, 국가 경제운영에서 정부의 역할에도 변화가 와야 하며, 특히 시장의 역할 확대를 승인하고 정당한 것으로 인정해야 한다. 이에 부수하여 내부체제가 사회정치적으로 상당히 개방적으로 변화해야 한다.

우리식 경제관리방법의 핵심 내용

그렇다면 <우리식 경제관리방법>의 개념적 핵심은 무엇인가? 조선신보에 나타난 설명을 토대로 아주 단순화시켜서 보자. 그 핵심은 “경영권한을 현장에 부여한 것”¹⁾이다. 즉 ‘그전에는 국가에서 받은 생산계획만 집행하게 되어 있었다. 이번 조치에 의해 공장들에서는 국가계획을 수행하면서도 여러 대상들과 자체의 결심으로 생산계약을 맺을 수 있다.’²⁾ 과거에는 국영 기업이 국가계획만을 수행해야 했지만, 이제 <국가계획 수행 + 자체로 시장 생산>을 공식으로 인정받게 되었고, 이러한 변화에 부합하게 공장관리 및 국가경제관리를 변경시킨다는 것이다. 중소 지방공장에는 아예 국가계획이 주어지지 않는 것으로 보인다. 다시 말해 생산수단은 국가소유이고, 지배인도 국가가 임명하지만, 국영기업은 계획 수행과 시장생산을 동시에 수행하며, 그 경영 성과에 대해 책임을 지는 것이다. 농업부문에서도 규모가 축소된 분조를 기반으로 <분조관리제>가 도입되어 유사한 원칙이 적용되고 있다.

이 같은 변화는 사회주의 변화 단계에서도 혁신적 변화이다. 다시 말해 <사회주의 계획경제>로부터 <계획 없는 사회주의 경제>로 변화하는 것 또는 변화를 시작하는 것이다. 그러나 북한은 이데올로

1) “평양 326 전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도,” 조선신보, 2013년 5월 10일.

2) 위의 기사.

기적 용어를 통해 그 충격파를 가능한 한 완화시키고자 하는 것으로 보인다. <우리식 경제관리방법>을 북한 용어로 표현하자면 다음과 같다. 즉 ① “작년부터 일부 공장, 기업소, 협동농장들이 내각의 지도 밑에 독자적으로, 창발적으로 경영관리를 하는 조치가 시범적으로 시행되고 있다.”³⁾ ② “우리 해당 단위들에서는 생산자 대중이 생산활동과 관리의 주인으로서의 자각을 가지고 책임과 역할을 다할 수 있는 방법을 연구하고 있다.”⁴⁾ ③ “생산수단에 대한 사회적 소유를 확고히 고수하면서 국가의 통일적 지도 밑에 모든 기업체들이 경영활동을 독자적으로 창발적으로 해나감으로써 생산자 대중이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하는 사회주의 기업 관리 방법을 연구완성하기 위한 실천적인 조치들이 취해지고 있다.”⁵⁾

지난 1년의 시행 상황 평가

2012년 6월 이후 북한에서 <우리식 경제관리방법>의 도입은 순조롭지는 않지만 점진적으로 진행되고 있는 것으로 보인다. 이러한 평가는 단순한 추측이 아니라 각종 대북 매체가 보도한 바를 종합적으로 판단한 결과에 근거한다. 다만 지면 관계상 판단의 근거가 되는 자료를 일일이 제시하지 않는다.

첫째, 2012년 7월 15일 총참모장 이영호의 갑작스런 해임은 경제개혁에 대한 반대 때문이라는 해석이 있었다. 이는 <우리식 경제관리방법>을 둘러싸고 상당히 심각한 정치적 이해충돌과 갈등이 존재했다는 것을 보여준다.

둘째, <우리식의 경제관리방법> 도입이 선언되고, 집중 강연이 시행되면서 환율과 물가가 급등하는 양상이 나타났다. 이는 일반 주민과 경제주체들이 북한당국의 정책에 신뢰를 주지 못하고 있다는 것을 의미한다. 특히 새로운 경제관리조치는 배급제를 폐지하고 완전 화폐 월급제를 지향하고 있는데, 그러자면 임금을 10~20배 상승시켜야 한다. 실제로 임금이 급상승하는 경우 인플레이가 가속화될 수 있다.

셋째, 북한에서 2012년 7~8월경에 북한에서 집중 강연을 통해 소개되었던 <새로운 경제관리체계>의 내용에 일부 보수적 변경이 취해진 것으로 보인다. 특히 농업부문에서 <분조관리제>의 내용이 구체적으로 어떻게 되어야 할 것인가를 놓고 갈등이 큰 것으로 보인다. 식량 배정에서 우선시되던 특권 기관 그리고 농촌 관료층의 저항 때문이다. 중국의 경우 1980년대 초 이미 협동농장을 폐지하고 가족농책임제를 도입했다. 그러나 북한은 협동농장 체계를 기초로 여전히 <분조관리제>를 고집하고 있다.

넷째, 공장과 농장에서 시범적으로 시행한 결과가 그렇게 만족스럽지 못한 것으로 보인다. 그 중요

3) “최고령도자의 관심속에 내각과 생산현장이 긴밀히 연계.” '조선신보', 2013년 5월 10일.

4) “<우리 식의 경제관리방법>의 완성을/ 내각 관계자 인터뷰.” '조선신보', 2013년 5월 10일.

5) “평양 326 전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도.” '조선신보', 2013년 5월 10일.

원인은 공장과 농장에 상당한 경영상의 자율을 부여했지만, 이를 활용할 자본 및 경영 능력이 부족하고, 북한당국도 여러 저항과 어려움에 직면하여 원안대로 이행할 의지가 부족한 것으로 보인다.

다섯째, <우리식 경제관리방법>의 도입은 경제관리체계 전반을 재편성해야 한다는 것을 의미하는데, 아직 이러한 작업이 제대로 진행되고 있지 않다. 북한의 표현을 빌리자면,

“일부 조치가 점차적으로 취해지고 있으나 생산계획, 가격조정, 화폐유통 등 여러 가지 문제들이 동시에 진행되어야 한다. 그러자면 거기에 맞게 법, 규칙 등을 전반적으로 세워야 한다. 공장, 기업소의 생산을 활성화, 확대하는데서 필요한 권한을 주는 방향에서 조치가 확대된다고 이해하면 될 것이다. 공장, 기업소를 활성화하기 위한 문제, 경제구조의 합리화 문제, 경제발전속도와 균형의 조절문제, 경제발전전략 등 여러 가지 연구들이 추진되고 있다. 국가, 공장, 기업소, 매 생산자들의 책임과 권한에 관한 분담을 합리화하는 문제도 연구되고 있다.”⁶⁾

전망

북한이 지난 1년 동안 도입하고 있는 <우리식 경제관리방법>의 기본 디자인은 중국의 <사회주의 상품경제> 단계(1984~1992)와 개념적으로 동일하다. 그렇지만 농업부문 조치는 현저히 보수적이며, 전반적으로 개혁조치와 관련한 대내외 시행 여건은 현저히 나쁘다. 중국은 주변 국가의 지원을 받으면서 외부의 자본과 기술 도입을 극적으로 확대했으며, 이를 기반으로 노동집약적 수출제조업을 급격히 발흥할 수 있는 정책과 제도를 보장했다. 이로 인해 급속한 고용증대, 경제성장과 막대한 경제잉여가 발생했다. 이러한 성과는 개혁 조치 시행이 발생시키는 각종 다양한 저항과 문제를 관리할 수 있는 정치적 물질적 역량을 중국공산당에 선사했다. 북한당국이 (국가계획 축소/철폐를 핵심으로 하는) <우리식 경제관리방법>을 공식 도입하기 이전에 이미 북한경제는 상당한 정도 <우리식 경제관리방법>대로 돌아가고 있었다. 따라서 <우리식 경제관리방법>의 도입은 과거 유사한 시도의 경우에서처럼, 이미 어쩔 수 없게 된 현실을 사후적으로 인정하고, 이를 정권 차원에서 긍정적으로 활용해 보고자 하는 시도라고 볼 수 있다. 이러한 시도는 내부 여건상 북한 정권이 어쩔 수 없이 취할 수밖에 없는 조치이지만, 그 시행과정에서 통제하기가 어려운 여러 도전에 직면할 것이다. 성공하자면, 북한은 무엇보다도 군사비, 정권 우상화, 특권층용 유희오락시설 건설 등 각종 비생산적 지출을 현저히 삭감하고 그 만큼 생산적 투자를 늘리면서 제조업 진흥과 고용증가가 발생하도록 정책과 제도를 보장해야 한다. 그리고 주변국과 긴장완화를 통해 기술과 자본을 본격 도입해야 한다. © KINU 2013

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

6) “<우리 식의 경제관리방법>의 완성/ 내각 관계자 인터뷰.” | 조선신보, 2013년 5월 10일.