

# 동향과 분석

김정은 체제의 권력구조와 향후 전망

이기동

북한의 '새로운 경제관리체계'(6·28방침)의  
내용과 실행 실태

박형중

김정은 정권의 대남정책과 남북경협정책:  
구조와 전망

김연철

# 북한의 ‘새로운 경제관리체계’ (6·28방침)의 내용과 실행 실태

박형중 | 통일연구원 선임연구위원 | dpblue@kinu.or.kr

## I. 머리말

북한은 김정은의 권력승계 이후 전반적으로 당-국가 체계를 제도적·정책적으로 재정비하고 있다. 그중에 하나가 ‘새로운 경제관리체계’ 또는 ‘우리식의 경제관리방법’이다. 이는 2012년 7월부터 한국에서 ‘6·28방침’으로 알려져 있다. 본고의 목적은 김정은 정권이 도입하고 있는 ‘새로운 경제관리체계’의 기본개념이 무엇이고, 또한 여러 조치가 실제로 어떻게 이행되었는가를 살펴보는 것이다. II항은 ‘새로운 경제관리체계’를 사회주의 경제개혁의 비교 변화의 관점에서 자리매김한다. III항은 북한의 공식 문헌에서 제시된 ‘새로운 경제관리체계’의 핵심 내용을 소개한다. IV항은 ‘새로운 경제관리체계’가 북한 내부에서 실제로 어떻게 시행되었는가에 관해 서술한다. IV항은 가능한 한 다원적 정보 소스를 활용하고자 했지만, 결국 이변 주제와 관련하여 가장 많은 뉴스를 제공하고 있는 자유아시아 방송의 보도를 정리하고 분석하는 것이 중심이 되었다. V항은 요약과 평가이다.

## II. 사회주의 체제 변화에서의 자리매김

북한이 2012년 6월부터 도입하고 있는 정책은 한국에서는 ‘6·28방침’으로 알려졌고, 북한 내부에서는 아마도 ‘새로운 경제관리체계’ 또는 ‘새로운 경제관리초지’라고 주로 불리고 있는 것으로 보인다. 북한의 공식 용어는 ‘우리식의 (새로운) 경제관리방법’인 것으로 보인다.

우선 사회주의 변화 과정에서 '새로운 경제관리방법'을 어디에 위치 지을 수 있는가? 사회주의 경제체제는 단순화하면 네 가지 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 1984~92년 동안 시행되었던 경제관리체제로 '사회주의 상품경제'라고 불리었다. 넷째 유형은 1992년 이후 중국의 경제체제로 '사회주의 시장경제'라고 불리고 있다. 개략적으로 보면, 북한의 경우 첫째 유형은 1980년대 말까지의 경제관리체계, 둘째 유형은 7·1조치의 경제관리체계가 해당된다. 셋째 유형은 2012년에 도입되는 '새로운 경제관리방법'이 해당한다. '사회주의 상품경제'는 국영기업에 대한 계획을 축소 또는 폐지하면서, 궁극적으로 '계획과 시장의 공존' 또는 '국유기업으로 이루어진 시장경제'로 진화한다. 이러한 변화는 경제관리체계 전반을 손질해야 하는 매우 중요한 변화이다. 국가계획의 축소에 따라 경제관리 관료체계가 축소되어야 하고, 국가 경제운영에서 정부의 역할에도 변화가 뒤따라야 하며, 특히 시장의 역할 확대를 승인하고 정당한 것으로 인정해야 한다. 이에 부수하여 내부체제가 사회정치적으로 상당히 개방적으로 변화해야 한다.

위의 네 가지 유형은 사회주의 경제개혁 단계에 관한 일반 모델이다. 이는 마치 사람이 성장하는 가운데 유년기, 소년기, 청소년기, 청장년기 등을 거칠 수밖에 없는 것이나 마찬가지이다. 개인은 각 시기마다 같은 시기에 속하는 다른 개인과 일정한 특질을 공유하지만, 각 개인은 전혀 다른 삶을 누린다. 어떤 개인은 순탄하고 풍부한 삶을, 다른 개인은 고생스럽고 어려운 삶을 누린다. 마찬가지로 의미에서 경험적으로 보았을 때, 사회주의 경제는 경제개혁에서 위의 4단계를 거친다는 것은 일종의 일반 법칙이지만, 각 국가는 각 단계를 매우 다른 방식으로 경험한다. 어떤 국가는 경제성장과 인민생활 향상에 성공하지만, 다른 국가는 4단계를 거쳐 가면서도 이에 실패한다. 다시 말해 '개혁이라는 것이 반드시 경제성장과 인민생활 향상을 보장하는 것은 아니다'라는 것이다.

### Ⅲ. ‘새로운 경제관리체계’의 핵심 내용

그러면 ‘새로운 경제관리체계’의 개념적 핵심은 무엇인가? 『조선신보』에 나타난 설명을 토대로 아주 단순화시켜서 살펴보면 그 핵심은 “경영권한을 현장에 부여한 것”<sup>1)</sup>에 있다. 즉, ‘그전에는 국가에서 받은 생산계획만 집행하게 되어 있었다. 이번 조치에 의해 공장들에서는 국가계획을 수행하면서도 여러 대상들과 자체의 결심으로 생산계약을 맺을 수 있다.’<sup>2)</sup> 과거에는 국영 기업이 국가계획만을 수행해야 했지만, 이제 ‘국가계획 수행 + 자체로 시장 생산’을 공식으로 인정받게 되었고, 이러한 변화에 부합하게 공장 및 국가경제 관리를 변경시킨다는 것이다. 중소 지방공장에는 아예 국가계획이 주어지지 않는 것으로 보인다. 다시 말해 생산수단은 국가소유이고 지배인도 국가가 임명하지만, 국영기업은 계획 수행과 시장생산을 동시에 수행하며, 그 경영성과에 대해 책임을 지는 것이다. 농업 부문에서도 규모가 축소된 분조를 기반으로 ‘분조관리제’가 도입되어 유사한 원칙이 적용되고 있다.

이 같은 변화는 사회주의 변화 단계에서도 혁신적인 변화이다. 다시 말해 ‘사회주의 계획경제’로부터 ‘계획 없는 사회주의 경제’로 변화하는 것 또는 변화를 시작하는 것이다. 그러나 북한은 이데올로기적 용어를 통해 그 충격파를 가능한 한 완화시키고자 하는 것으로 보인다. ‘새로운 경제관리체계’를 북한 용어로 표현하자면 다음과 같다. 즉 1) “작년부터 일부 공장, 기업소, 협동농장들이 내각의 지도 밑에 독자적으로, 창발적으로 경영관리를 하는 조치가 시범적으로 시행되고 있다.”<sup>3)</sup> 2) “우리 해당 단위들에서는 생산자대중이 생산활동과 관리의 주인으로서의 자각을 가지고 책임과 역할을 다할 수 있는 방법을 연구하고 있다.”<sup>4)</sup> 3) “생산수단에 대한 사회적 소유를 확고히 고수하면서 국가의 통일적 지도 밑에 모든 기업체들이 경영활동을 독자적으로 창발적으로 해나감으로써 생산자대중이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하는 사회주의 기업 관리방법을 연구 완성하기 위한 실천적인 조치들이 취해지고 있다.”<sup>5)</sup>

1) 『조선신보』, 「평양326전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도」, 2013. 5. 10.

2) 위의 기사.

3) 『조선신보』, 「최고령도자의 관심 속에 내각과 생산현장이 긴밀히 연계」, 2013. 5. 10.

4) 『조선신보』, 「(우리 식의 경제관리방법)의 완성을 / 내각 관계자 인터뷰」, 2013. 5. 10.

5) 『조선신보』, 「평양326전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도」, 2013. 5. 10.

## IV. '새로운 경제관리체계'의 시행 경과

일반적으로 북한 관련 정보는 충분하지 않다. '새로운 경제관리체계'에 관한 정보도 매우 제한적이다. 여기서는 언론보도를 중심으로 새로운 경제관리체계가 북한 내부에서 어떠한 모습으로 구상되었고, 어떠한 모습으로 실행되었으며, 어떠한 결과를 산출했는가를 살펴본다. 여러 언론매체를 참조했지만, 결국에는 가장 많은 정보를 주기적으로 제공하는 자유아시아방송 보도 내용을 중심으로 할 수밖에 없었다. 이러한 방식의 서술에는 여러 주의할 점이 있다. 첫째, 부정확하거나 충분하지 않은 보도 내용으로 새로운 경제관리체계의 내용과 시행과정이 재구성된다는 것이다. 둘째, 본고는 보도 내용 간 모순되는 경우도 있지만 여러 보도를 모자이크식으로 배열하고 주관적 해석을 첨가하여 가능한 한 일관된 스토리를 만들고자 하는 시도이다. 개별 보도는 부정확할 수 있고 서로 일치하지 않는 경우도 있지만, 여러 보도가 만들어내는 모자이크 영상은 큰 흐름을 보여주는 데는 모자람이 없다고 본다.

### 1. 출범 초기 새로운 경제관리체계의 주요 내용

김정은은 김정일 장례식 날 고위 간부들을 불러 '새로운 경제관리방법을 마련하라'고 지시했다고 한다.<sup>6)</sup> 아울러 김정은은 경제개혁을 위해 내각에 '경제관리방식 개선을 준비하는 소조'(개선소조)라는 특별 조직을 신설하도록 했으며, 본 조직은 노두철 부총리가 조장을 맡았다.<sup>7)</sup> 이 개선소조는 특히 농업 개혁에 대해 심도 있게 논의하며 주로 세 가지 방도를 검토했다고 했다. 첫째, 현재의 협동농장을 유지하면서 생산과정과 생산물 처리 등을 단위가 자유롭게 하도록 하는 방법, 둘째, 협동농장 대신 5~6개 분조로 구성된 작업반 단위로 생산단위를 더 작게 나눠 자율성을 주는 방법, 셋째로는 중국과 같은 개인영농의 전면적인 허용이다. 이러한 준비를 거쳐 6월 28일 "우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여"라는 제목의 방침이 발표되었다. 이른바 '6·28방침'이다. 본격적인 시행날짜는 10월 1일로 예정되었다.<sup>8)</sup>

'새 경제관리체계'와 관련한 강연회는 7월 초와 8월 초 전국적으로 각 단위에서 진행되었다.

6) 이용수, 「김정은 1년 ... 28세 불안한 권력자」, 『조선일보』, 2012. 12. 15.  
7) 이현진·주성하·신석호, 「김정은 특별지시, 농지 사유-협동농장 개혁 나선다」, 『동아일보』, 2012. 6. 26.  
8) 정재성, 「김정은 첫 경제개혁 ... 선국가투자 후분배」, 『데일리NK』, 2012. 7. 10.

8월 초 강연 내용을 중심으로 '새 경제관리체계'의 내용을 보면 다음과 같았다.<sup>9)</sup> '새 경제관리체계'에서 국가는 생산 품목이나 계획을 하달하지 않으며, 공장기업소들은 독자적으로 생산하고 생산물의 가격과 판매방법, 수익과 분배도 자체로 정한다. 생산 설비 및 자재, 연료와 전력 문제도 국가가 아닌 관련 공장들이나 탄광, 발전소들과의 거래를 통해 스스로 구입한다. 그러나 개인이 마음대로 공장기업소들을 설립할 수 없고 공장기업소 간부들도 예전처럼 노동당이 임명하거나 해임한다. 공장기업소들은 자신들의 능력과 수단에 맞게 상품을 만들어 팔아서 노동자들을 먹여 살려야 한다. 이 과정에서 생산을 못하는 능력 없는 기업소 간부들은 가차 없이 해임한다.

아울러 각 도마다 원료와 자재들을 자유롭게 거래할 수 있는 '직거래 판매소'가 운영된다.<sup>10)</sup> 원료와 자재 판매는 반드시 '직거래 판매소'를 거쳐서 이루어져야 한다. 이는 원료나 자재 거래를 일정한 장소에서 이루어지도록 함으로써 북한 당국이 이를 통제할 수 있는 범위 안에서 두고자 하는 조치라고 할 수 있다. 예를 들어 전기라든지, 석탄이라든지, 이렇게 현물을 옮겨올 수 없는 거래도 반드시 '직거래 판매소'를 통해 현금이나 행표(수표) 형식으로 거래해야 한다. 식량도 이러한 '직거래 판매소'를 통해 자유롭게 판매할 수 있다. 공장, 기업소들은 상품을 판매해서 발생한 이익금의 30%를 국가에 의무적으로 납부해야 한다. 징수 명목은 사회공공기관, 사회공동의 혜택을 위한 운영비, 한마디로 학교나 병원과 같은 공공시설 운영을 위한 비용을 개인들을 통해 세금으로 받는 것이 아니라 공장, 기업소들을 통해 운영비로 받는다는 것이었다.

국가배급제는 폐지되지만 가격안정을 위한 시장통제는 강화된다. 교원이나 보건일꾼들, 당, 행정기관 간부들도 이제부터는 국가예산으로 받는 월급을 가지고 식량판매소들에서 쌀을 사먹어야 한다. 대신 국가식량기관들과 주변 협동농장들, 개인들이 마음대로 식량을 판매할 수 있는 '식량판매소', 즉 쌀 시장을 각 지방마다 개방한다.<sup>11)</sup> 영예군인(상의군인), 사회보장자, 연료보장자들에 한해서만 그들이 받는 보장연급에 따라 식량을 낮은 가격으로 팔아준다. 11월 1일부터 군, 사법기관, 일반 행정기관 사무원(공무원)들의 배급이 일체 중단될 것이라 했다.<sup>12)</sup> '새 경제관리체계'가 공식 시행되면 3급(중간급) 의사의 월급이 15만원으로 오를 것이며, 대신 국가상점들에서 쌀 1kg을 천원에 팔게 된다고 했다. 장마당의 식량가격도 천원 이상 오르지 못하도록 조절할 것이라 했다. 이것이 실현되자면 시장통제가 강화되어야

9) 문성휘, 「북, 사회주의 계획경제 포기 선언」, 『자유아시아방송』, 2012. 8. 8; 문성휘, 「북, '새 경제관리체계' 중국식 개혁경제 모방」, 『자유아시아방송』, 2012. 8. 13.

10) 박성우·문성휘, 「북, 식량과 환율문제로 경제개혁 진통」, 『자유아시아방송』, 2012. 9. 3.

11) 박성우·문성휘, 「북, '새경제관리체계' 중국식 개혁경제 모방」, 『자유아시아방송』, 2012. 8. 13.

12) 문성휘, 「북 배급중단, 간부-주민 '희비교차」, 『자유아시아방송』, 2012. 8. 17.

한다.<sup>13)</sup> 9월 20일경 모든 상품에 대한 새로운 국정가격이 곧 통보될 것이라고 했다. 쌀(1kg)은 4,000원, 옥수수(1kg)는 2,000원으로 국정가격이 오른다고 했고, 시장에서는 정해진 품목 외에는 판매할 수 없으며 구체적인 품목과 국정가격은 며칠 내 도 인민위원회에서 포고문이 내려올 것이라고 했다. 특히 남한, 미국, 일본 상품 판매를 금지하고, 차판치기(차량) 장사도 엄격히 단속한다고 했다.

독립채산제 기업에 대해서는 식량배급 형태의 임금지불의 폐지와 함께 임금지불의 전면 화폐화도 도입된다고 했다.<sup>14)</sup> 8월 8일 중앙당 방침에 따르면, 일부 공장·기업소 노동자들의 식량배급제를 없애고 모두 생활비(임금)로 평가해 주기로 했다. 그런데 국가계획을 할당받는 단위는 기존처럼 배급제가 유지되고, 독립채산제를 보장받는 생산단위만 생활비 체제로 바뀌는 것이라 했다. 이러한 조치가 현실성을 가지자면 식량배급이 없어지는 단위의 생활비가 대폭 올라야 했다. 예를 들어 함경북도 온성의 한 공장에서는 식량배급을 없애는 대신 월급을 6배 올리는 것을 검토 중이라고 했다. 그런데 2천원 받던 월급을 1만 2천원으로 올려줘 봐야 쌀 2~3kg 사기도 바쁘지 않겠냐고 했다. 같은 시기 온성시장의 쌀 가격은 5,000원(kg)을 넘어섰다.

여기서 전면 화폐임금제의 대상이 되는 독립채산제 기업은 어떤 것인가를 살펴보면 다음과 같다. 북한의 공장기업소는 경제전략상의 비중, 생산력, 노동자의 수 등에 따라 특급에서 7급까지 8단계로 분류된다. 특급, 1급, 2급, 3급 등 대형 공장기업소는 모두 중앙(내각 및 각 성) 직할이며, 산하에 다수의 '직장'을 거느리고 있다. 이 중 일부 직장은 공장기업소의 자체 운영비를 벌어들이기 위한 목적으로 '독립채산제' 원리로 운영되어 왔다. 각 지방에 소속된 50~500여 명 규모의 생필품 공장이나 경공업 공장들(4~7급) 중에는 아예 공장 자체가 독립채산제로 운영되는 경우도 있다. 그런데 군수공장이나 중앙급 공장기업소를 제외 하면 실제 독립채산제로만 운영되는 생산단위는 비중이 크지 않았다. 생산 총액으로 따져보면 최대 10% 정도, 노동자 총 숫자로 따져볼 때는 최대 20%를 넘지 않을 것으로 평가되었다. 8월 중하순경 독립채산제로 운영되는 지방 기업소(4~7급의 중·소규모) 노동자들을 대상으로 각 지역 식량공급소(배급소)에서 옥수수를 판매하기 시작했다.<sup>15)</sup> 그 질은 사료용에 버금갔다.

농업 부문에서는 2012년 10월부터 '새 경제관리체계'를 도입한다고 했는데 그 내용은 두 가지였다. 첫째, 국가와 농민 간의 분배비율을 새로 정한다. '새 경제관리체계'가 도입되면, 국가생산계획과는 관계없이 전체 수확량에서 70%는 당국이, 나머지 30%는 농민들이 가지도록

13) 김광진, 「北, 시장 통제 강화 新국정가격 포고 예정」, 『데일리NK』, 2012. 9. 24.

14) 김광진, 「北, 독립채산제 직장만 국가배급제 폐지한다」, 『데일리NK』, 2012. 8. 16.

15) 김광진, 「北 배급소 옥수수 판매 개시...월급제 정착 되나」, 『데일리NK』, 2012. 8. 21.

한다고 했다. 지금까지처럼 국가생산계획에 따라 생산물을 거두어 가는 경우에, 농사가 제대로 안 된 해에는 농민들에게 남는 것이 없었다. 그러나 이제부터는 농사가 안 돼도 생산물의 30%는 농민들에게 남겨 준다는 것이었다. 국가와 농민 간의 농산물 분할에서는 기존처럼 농사가 가장 잘된 밭을 기준으로 잡는 것이 아니라 해당 농장, 또 해당 밭에서 5년 동안 생산된 수확량의 평균값을 계산해서 국가 몫을 납부하도록 했다. 둘째, 10월 1일부터 분조관리제를 도입한다고 했다. 분조의 최소 인원은 2명부터 6명으로 하는데, 이는 가족제 운영을 의미했다. 만약 두 가족이 합치는 경우에는 자신들이 받은 땅을 개별적으로 나누어서 관리하는 것도 허용이 된다고 했다.

무료교육제, 무상치료제와 같은 사회주의적인 시책들은 그대로 유지된다고 했다. 그러나 변화가 예견되었다.<sup>16)</sup> 병원에서 약국을 없앤다고 했다. 이제까지는 병원 내부에 약국이 있어 의사가 처방한 대로 무료로 약을 타 왔었다. 새로운 체계는 의사가 진료와 진찰만 무료로 하고 의사의 진단에 따라 앞으로 환자는 약국에 가서 약을 사먹어야 한다. 감기약이나 설사약과 같은 일반 약품들은 개인이 제 돈으로 사 먹지만, 중한 병에 대해서는 국가가 돈을 받지 않고 무상으로 치료해 준다고 했다. 학제개혁과 무상교육 폐지에 대한 조치도 예견되었다.

9월 말경에는 북한 당국이 '새 경제관리체계'의 시행을 전반적으로 감독·통제할 기구를 창설하여 11월 초부터 가동할 것이라는 보도도 있었다.<sup>17)</sup> 통제관리기구는 경제, 금융, 사법기관의 전문가들로 구성되며 그 어떤 권력기관의 통제도 받지 않고 자체적으로 활동하게 된다고 했다. 이 기관은 당, 정권기관, 사법행정기관도 간섭할 수 없는 초권력기관이어야 하기 때문에 국방위원회 산하기관으로 창설될 가능성이 높다고 했다. 이 기관 조직을 위해 중앙당 간부부가 지역에서 40세 안팎의 전문가들을 모집했다. 모집된 전문가들은 평양에서 교육을 받고 새로운 직책을 받고, 무연고 지역으로 분산 배치될 것이라고 했다.

'새 경제관리체계' 도입을 위한 두 가지의 보조 조치가 취해졌다. 첫째, 토지정리사업이 실시되었다.<sup>18)</sup> 협동농장 주변에 2, 3채 규모로 조성된 살림집들을 다 헐어 버리고 문화주택 구역을 조성한다며 협동농장에서 한참 떨어진 외곽으로 집결시켰다. 살림집들이 산개해 있기 때문에 토지를 효과적으로 사용하지 못하고 있는데, 집이 있던 터와 소토지를 협동농장으로 귀속시키는 대신 생산량의 30%를 개인에게 나눠주니까 결과적으로 이익이라고 했다. 둘째, '새 경제관리체계'를 앞두고 농장원에 대한 통제도 강화되었다. 8월 중하순 농장에 출근하지 않고 무단 결근한 자에 대해서는 직장 내 처벌과 함께 '노동단련형'에 처하라는 지시가 내려졌으

16) 박성우·문성휘, 「북, '새 경제관리체계' 중국식 개혁경제 모방」, 『자유아시아방송』, 2012. 8. 13.

17) 문성휘, 「북, 경제개혁 총괄기구 창설 구상」, 『자유아시아방송』, 2012. 9. 28.

18) 정재성, 「농업개혁 미명 아래 개인 소토지 농장에 귀속」, 『데일리NK』, 2012. 8. 17.

며, 보안원들이 직접 직장에 나와 미출근자를 파악했다. 8·3노동도 허용되지 않았다. 농번기가 아닌 시기에 이런 조치가 취해진 것은 이례적이었다.<sup>19)</sup>

새로운 경제관리조치에 대한 방침과 동시에 공안, 교육, 보건 등 사회 전반에 대한 재정비 조치를 시행했다.<sup>20)</sup> 6월 28일 '우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여'라는 방침이 공포되었고, 7월부터 '비밀관리사업을 철저히 할 데 대하여' '각종 육안감시사업을 잘 할 데 대하여' 등 내부 기강 확립을 요하는 지침들을 하달했다. 양강도에서는 109 상무 주도하여 외국 영화 DVD, 컴퓨터, 핸드폰 등 정보유통 기기에 대한 검열이 진행되었고, 일반 주민들을 상대로 '백지 조서'를 스스로 작성하도록 강요하는 방식의 수사도 있었다. 7월 초에는 '국토관리 사업을 힘 있게 밀고 나갈 데 대하여'와 '보건 부문에서 비법행위를 척결할 데 대하여' 등의 지시가 하달됐다. 보건 부문에서는 공장이나 농장에서 '노동능력 상실자'로 인정받기 위해 뇌물을 주고 진단서를 발급하는 행위를 철저히 단속하라는 지시와 함께 산모나 3자녀 이상 다출산 세대의 실태를 확인해 별도의 혜택을 연구하라는 지시가 내려왔다. 교육 부문에서는 교육의 질을 높이기 위해 사범대학과 교원대학에서 새로운 교육방법을 연구해야 한다며, 특히 교육방법과 관련하여 "외국 것 중에 좋은 것이 있으면 적극적으로 받아들여야 한다"는 언급이 있었던 것으로 소식통은 전했다. 이 밖에도 '체육사업을 힘 있게 밀고 나갈 데 대하여'라는 지시에서는 인민학교와 중학교의 체육수업을 정확히 준수하고, 아동과 청소년들의 체육활동을 적극적으로 보장해야 한다고 강조했다. "최고인민회의에서 결정한 12년제 의무교육도 결국은 '새 경제관리체계'의 한 고리"라고 설명되었다.

## 2. 2012년 시범조치 시행 및 대두된 어려움

7월 4일부터 7일 사이에 당 행정간부들을 상대로 '새로운 경제관리체계'의 도입과 관련한 해설 강연이 진행되었다. 이는 경제에 우려감과 충격을 불러일으켰다. 특히 급작스런 인플레이션에 대한 우려가 높았다. 이는 7·1조치 실패 및 화폐개혁의 폐해에 대한 기억 때문이었다. 북한당국은 새로운 경제관리체계의 시행이 개혁·개방과 거리가 멀다는 것을 강조했다. 쌀값이 상승하고 인민폐에 대한 수요가 갑자기 증가했다. 함흥에서는 7월 6일 중국산 입쌀 가격이 3천 6백원에서 6천원까지 단숨에 뛰어올랐다.<sup>21)</sup> 남포시와 평성시, 함흥시를 비롯한 북한의 대도시들에서 일시에 장마당이 마비 상태에 빠졌다. 평성시와 함흥시에서는 1kg에 2천3백원이

19) 김광진, 「北, '6·28방침' 앞두고 농장원 통제 대폭 강화」, 『데일리NK』, 2012. 8. 23.

20) 최송민, 「北, '6·28방침' 앞두고 '황색바람' 단속 강화」, 『데일리NK』, 2012. 8. 20.

21) 문성휘, 「북, '경제개혁' 강습에 장마당 화들짝」, 『자유아시아방송』, 2012. 7. 11.

던 입쌀 가격이 순식간에 8천원까지 뛰어올랐다.<sup>22)</sup> 이러한 혼란을 막고 중간급 간부를 진정시키기 위해 총참모장 이영호가 7월 15일 제물로 해임되었고, 김정은에게 원수 칭호가 부여되었다고 했다.<sup>23)</sup> 주민들 사이에서는 새로운 조치의 성패에 관한 논쟁이 전개되었다. 이러한 혼란 때문에 7월 말경부터 간부들에게도 ‘새 경제관리체계’에 대한 언급을 삼가라는 지시가 내려졌다.<sup>24)</sup> 김정은 원수추대 중앙경축대회에 참석했던 각 도당책임비서들과 내각 책임일꾼들은 ‘새 경제관리 체계’ 관련 회의를 개최했는데 이 회의에서 도당책임비서들이 내각 간부들과 날카롭게 대치했다. ‘새 경제관리체계’를 도입해야 한다는 방침에는 모두가 찬성했다. 그러나 도입 시기와 방법을 놓고 내각 간부들은 당장 시범적인 시행에 들어가야 한다고 주장하는 반면, 도당책임비서들은 식량문제가 조금 풀리는 가을까지 기다려야 한다고 했다. ‘새로운 경제관리체계’에 대한 강연은 8월 6일부터 다시 본격화되었는데, 강연이 시작된 지 이틀째 되는 8일, 양강도 혜산 장마당에서는 전날까지 중국 인민폐 1위안 대 북한 돈 840원에 머물던 환율이 갑자기 1위안 대 북한 돈 950원으로 뛰어 한때 모든 장사행위가 중단되는 등의 파동이 발생했다.<sup>25)</sup> 8월 말에도 북한의 시장 물가와 환율이 지속적으로 급등했다.<sup>26)</sup> 8월 28일 북한 혜산 장마당 쌀값은 kg당 7,000원을 돌파했다. 이달 초 5,000원대에서 2천원 가까이 상승했다. 중국 위안화(元) 환율도 이날 오전 1,100원까지 치솟았다. 북한에서 원/위안화 환율이 1,000원을 돌파한 것은 처음이었다. 이러한 인플레이션 현상은 6·28방침에 따라 국가 지표를 받는 기업소(특급~3급) 노동자들의 월급이 현 4,000~5,000원 수준에서 3~4배 인상될 것이라고 말해온 것 때문이었다. 이에 따라 통화 팽창 우려가 환율 상승, 물가 폭등으로 이어졌다.

7~8월부터 농업 부문과 공업 부문에서 ‘새로운 경제관리체계’와 관련한 시험적 조치가 시작되었다. 먼저 7월 하순경 국가계획위원회 설비감독과 각 도의 설비감독국, 중앙 검찰소 등으로 구성된 중앙당 검열조가 각 지방에 파견되어, 공장기업소들에 대한 검열사업을 진행했다.<sup>27)</sup> 중앙당 검열조는 공장기업소의 생산설비를 파악하고, 폐기할 것과 재가동할 것을 분류한 후 폐기품목에 대한 국가 지원 여부를 국가계획위원회에 보고할 예정이었다. 8월 초 공업 부문에서 지방공업 공장(경공업 공장)을 시범적으로 선택해 각 도마다 3~4개 정도씩 운영되었다. 북한 당국 또는 지방 당국이 공장을 운영하는 현금을 대부 형식으로 빌려주었다.<sup>28)</sup> 양강도의 경우 혜산신발공장과 혜산화장품공장, 혜산편직공장의 선택적 운영 대상으로 선정되

22) 문성휘, 「북 주민들, 리영호는 박남기와 같은 희생자」, 『자유아시아방송』, 2012. 7. 20.

23) 위의 기사.

24) 문성휘, 「북, 새 경제관리체계 왜 뚫히고 있나」, 『자유아시아방송』, 2012. 7. 31.

25) 문성휘, 「북, 신경제조치 후 환율 급등 혼란」, 『자유아시아방송』, 2012. 8. 10.

26) 김광진, 「혜산 쌀값 7천원 돌파...환율·물가 고공행진」, 『데일리NK』, 2012. 8. 28.

27) 김광진, 「중앙당 검열조, 공장기업소 생산설비 실사」, 『데일리NK』, 2012. 7. 24.

28) 박성우·문성휘, 「북, '새 경제관리체계' 치열한 논쟁 불러」, 『자유아시아방송』, 2012. 7. 23.

었다. 본격적인 시행은 2013년 초부터 시작될 예정이라고 했다. 9월 하순경에는 '새로운 경제관리체계'의 전면 시행을 앞두고 북한 내 부실 공장·기업소 등에 대한 통폐합 작업을 실시할 예정인 것으로 알려졌다.<sup>29)</sup> 예를 들어 청진화학공장은 중국과 합작으로 청진 종이생산 공장으로 간판을 바꿔 달았다. 이 공장은 3,000여 명의 노동자를 둔 1급 기업소로 청진제강소, 김책제철소와 함께 청진의 3대 기업으로 손꼽혔다. 그러나 80년대부터 공장 운영이 사실상 중단된 대표적인 부실 기업이었다. 목재에서 원료를 추출하는 방식인 스프사(SF yarn) 계열의 섬유 및 직물을 생산했지만, 최근 중국 자본의 투자를 통해 초기 원료 가공공정이 비슷한 종이공장으로 탈바꿈했다.

농업 부문에서도 각 도마다 3~4개의 협동농장을 대상으로 시범조치가 실시되었다. 7월 중하순경 양강도 대흥단과 김형직군(구 후창군), 김정숙군(구 신파군) 내의 협동농장에 새로운 품종의 종자와 비료, 제초기 등을 제공하고(국가의 선투자) 알곡 생산량의 30%를 개인에게 분배하겠다는 방침이 내려졌다.<sup>30)</sup>

'새 경제관리조치'는 10월 1일부터 전면 시행될 예정이었지만, 그간의 시험과정에서 많은 어려움에 직면했다. 먼저 생산 부문에서 시범운영을 해 본 결과가 좋지 않았다.<sup>31)</sup> 함경북도의 경우 8월부터 비닐박스를 만들어 중국에 수출하는 라선 수지일용품공장, 또 도색재와 알콜을 비롯해 여러 가지 화학제품들을 생산하는 청진화학공장을 비롯해 함경북도에서만 여러 개의 공장기업소들을 시범적으로 운영했다. 평양에서도 평양신발공장, 옥류관을 비롯해 일부 공장이나 사회봉사기관들을 상대로 '새 경제관리체계'가 시험 도입되었다. 그런데 그 결과가 참담했다. '새 경제관리체계'를 시행해 정상적인 생산에 들어갈 경우 노동자들의 평균 수입은 중국 인민폐로 350~400위안 수준, 북한 돈으로는 10만원부터 15만원 정도로 예상되었다. 그런데 라선시 수지일용품공장과 같이 중국에 수출하는 기업이나 청진화학공장과 같이 북한 내에서 시장가격으로 판매를 한 기업이나 노동자들의 평균월급이 북한 돈으로 적게는 3만원, 많아야 6만원 정도밖에 안 됐다. 이 정도의 수익을 가지고는 주민들의 생존이 어려웠다. 이 문제를 해결하자면 공장 인원을 감축한다든지, 아니면 북한 돈의 가치를 높여야 하는데 모두 해결이 난감했다.

둘째, 공공 부문에서 전면 월급제도 시행되지 못했다. 보건 부문, 교육 부문, 사법기관이나 국가사무원들과 관련한 '새로운 경제관리체계'는 10월 1일부터 시행에 들어가 11월 초에 첫 월급을 줄 것으로 예상되었다. 실례로 사법기관들의 경우도 10월분 식량까지 받고 11월부터는

29) 김태홍, 「'6·28방침' 앞두고 부실 공장·기업소 통폐합」, 『데일리NK』, 2012. 9. 28.  
 30) 김광진, 「북한 양강도 3개군 농업개혁 시범구역 지정」, 『데일리NK』, 2012. 7. 20.  
 31) 박성우·문성휘, 「북, 식량과 환율문제로 경제개혁 진통」, 『자유아시아방송』, 2012. 9. 3.

국가가 지급하는 월급을 가지고 자체로 사서 먹고살아야 한다고 선포되었었다. 그런데 식량이 부족한 상황에서 전면 화폐임금제를 시행하는 것에 대한 우려가 많아 시행이 연기되었다.

셋째, 농업 부문에서 국가 7, 농민 3의 분배가 시행되지 못했다. '새로운 경제관리체계'의 시행에 따라 양강도는 대흥단군 감자농장과 백암군 1만정보 감자농장, 포태종합농장과 같은 국영농장들과 김정숙군 협동농장을 시범단위로 정하고 농업생산을 독려했다.<sup>32)</sup> 또한 협동농장들마다 한 개의 작업반을 시범작업반으로 정해 매 농장원들에게 땅을 떼어주는 파격적인 조치도 취했다. 그러나 2012년 비료문제와 날씨의 영향으로 감자생산이 전문인 양강도의 협동농장들은 국가계획인 정보당 40톤의 절반에도 훨씬 못 미치는 정보당 15톤 정도밖에 감자를 생산하지 못했다. 그럼에도 불구하고 북한 당국은 예년이나 마찬가지로 농민들로부터 배급미와 군량미를 거두어 갔다. 당기관이나 사법기관들과 같이 힘 있는 기관들은 협동농장으로부터 우선적으로 감자를 거두어 갔고 그리하여 두 달분의 배급으로 감자를 받았다. 그러나 다른 힘 없는 기관이나 기업소들은 배급을 전혀 받지 못했고, 농민들에게 분배할 감자는 전혀 남지 않았다.

넷째, 북한 당국은 10월 이후 외화벌이 촉진안에 대해서도 구체적인 이행조치를 주지 않았다. 북한 당국은 '새 경제관리체계'의 일환으로 외화벌이 분야에서 전면적인 분위기 쇄신을 위해 해당 상점에 수익금의 70%를 보장하는 파격적인 안을 마련했다. 또 신규 상점이나 식당 개업에 필요한 각종 조치를 대폭 간소화하도록 했다. 외국인 대상 상점이나 식당은 전체 수익금의 70%를 해당 상급 기관에 우선 내고, 나머지 30% 가운데 지방 정권기관에 '지방유지금' 명목으로 3%를 지불한다. 그리고 나머지 27%로 종업원의 인건비(월급)와 각종 운영비용을 낸다.

10월 말경에는 12월 1일부터 '새 경제관리체계'가 강제로 시행된다는 말이 있었다. 동시에 '새 경제관리체계'의 안정적 진입을 위해 북한 전역에 '전시상태'를 선포하게 될 것이라고 했다.<sup>33)</sup> 또한 '새 경제관리체계'가 시행되는 12월 1일부터 중국 인민폐와 달러를 비롯해 일체 외화를 사용하지 못한다고 했다. 따라서 11월 말까지 개인들은 보유하고 있는 외화를 모두 은행에 저금하거나 수매상점들을 통해 필요한 다른 상품을 사라고 했다. 이러한 내용의 출처는 9월부터 10월 중순까지 평양에서 '새 경제관리체계' 관련 강습에 참가했던 도검찰소 경제감찰과 검사들이었다.

2013년 초가 되면서 '새 경제관리체계'의 효과가 취약하다는 것이 더욱 분명하게 나타났다.<sup>34)</sup>

32) 문성휘, 「북 수확량 3할 농민에 이행 안돼」, 『자유아시아방송』, 2012. 10. 23.

33) 문성휘, 「북, '새 경제관리체계' 12월 시행」, 『자유아시아방송』, 2012. 10. 30.

34) 정영, 「북, 신 경제조치 근로자 임금정책 혼란」, 『자유아시아방송』, 2013. 1. 11.

'새 경제관리체계'와 관련해 국가가 시범적으로 운영하는 공장기업소들도 제대로 돌아가지 못했지만, 일반 지방공장 기업소들도 자체로 살아나갈 대책을 마련해야 했다. 대부분의 지방 기업의 경우 '새 경제관리체계'를 시행했지만 마땅히 일감이 없으며, 이에 따라 임금상승도 기대치에 못 미쳤다. 공장에서 노동자들의 월급을 조금 올려주는 대신 국가에서 받던 식량배급을 절반으로 줄였다. 예를 들어 어느 경우 하루 정량 700g의 배급이 350g으로 줄어들었고, 대신 모자라는 식량은 공장에서 올려준 월급으로 자체 해결하도록 했다. 지방 공장기업소들에는 중앙으로부터 기관장, 초급당비서들을 상대로 자체로 살아나갈 수 있는 대책을 마련하여 2월 16일까지 제시하라는 지시가 내렸다.<sup>35)</sup> 이 지시는 1월 5일, 도당과 시당에서 조직된 기관장, 초급당비서 회의에서 포치(하달)된 데 이어 1월 중하순에 있었던 간부강연회에서 보다 구체적으로 논의됐다. 중앙의 지시는 자체의 노력과 기술, 원천을 탐구해 항구적인 생산과 판매를 실현하라는 것이었고, 이제부터는 국가에 매달리지 말고 기관기업소들이 능력껏 노동자들을 먹여 살리라는 것이었다.

### 3. 분조관리제에 대한 정치적 저항과 2013년 전면 실시

분조관리제는 2013년 1월부터 일반 협동농장을 대상으로 자율적·전면적으로 시행되었는데<sup>36)</sup> 시행과정에서 많은 문제가 대두했다.

먼저 분조관리제의 시행에서 제외된 부분도 있었다. 중앙당 간부들에 배급될 식량을 생산하는 8호 농장이나, 호위국 산하 국영농장들, 인민무력부 집단농장들 그리고 종자를 전문 생산하는 각 시군의 종자농장들이 그것이다. 이들 특수 농장들은 종전과 같이 상부에서 식량계획을 받아 수행하고, 농민들은 분배를 받는 농업 노동자로 남아 있도록 했다. 분조관리제가 시행되는 농장들은 대부분 노동자 농민의 배급을 생산하던 농장들로, 한 개 시군에서 약 70%의 농장들이 개혁 대상이 되었다. 한편, 분조관리제의 실시와 동시에 군대도 식량을 자급자족하는 방식으로 바뀌었다는 보도도 있었다.<sup>37)</sup> 평안북도에서는 8군단에서 대규모 부업기지를 마련하고 산하 군인들을 인근 농장에 동원시켜 농사를 짓게 한다고 했다.

추정하건데, 북한 당국이 애초에 실시하고자 했던 분조관리제 개념은 두 극단의 어느 한 지점에 위치했었던 것으로 보인다. 한 극단은 가족 단위 분조를 도입하면서 그 수확물을 국가와 농민이 7 대 3으로 나누는 약정 하에서 농사의 전 과정에 대한 책임을 사실상 분조의

35) 문성희, 「북 기관장들, 생존방법 마련지시에 반발」, 『자유아시아방송』, 2013. 1. 25.

36) 정영, 「북, 특권층 농장 농업개혁 대상 아니다」, 『자유아시아방송』, 2013. 1. 14.

37) 정영, 「북, 군량미 부족 채우려 농사 안간힘」, 『자유아시아방송』, 2013. 6. 7.

자율에 맡기는 것이다. 이는 협동농장의 해체에 준하는 개념이다. 다른 한 극단은 기존에 존재하는 협동농장 관료체계 간부의 기득권을 최대한 존중하고 농민통제를 손상시키지 않는 차원에서 분조 규모만 축소하며, 국가 대 농민의 분할 비율을 7 대 3으로 약속하는 것이다.

실제 시행되는 분조관리제는 두 극단에서 어느 중간 지점에 있는지가 처음부터 불분명했을 수 있다. 이러한 기본개념의 불분명성과 함께 행정체계의 미비 그리고 각기 다른 지역 사정이 맞물리면서 분조관리제는 아마도 지역에 따라 상당히 다른 방식으로 시행되었을 가능성이 많다. 이를 반영하여 1월부터 전면 시행한다는 보도가 있었지만, 지역에 따라서는 4월까지도 분조도급제, 포전관리제를 실시한다고 하면서도 그와 관련한 지시가 없어 협동농장들이 큰 혼란을 겪고 있다고도 했다. 정확한 시행지시가 내려져야 분조를 다시 구성하고 땅도 나누겠는데 아직 그와 관련된 지시가 내려지지 않아 농민들이 일을 안 한다고 했다.<sup>38)</sup>

분명한 것은 위에서 상정한 두 극단 중에서, 실제 정책이 위치했던 지점은 시간에 따라 변화한 것으로 보인다. 애초의 개념은 첫째 극단에 더 가까웠는데, 실제 시행상의 지점은 둘째 극단에 더 가깝게 변화한 것으로 보인다.<sup>39)</sup> 그 이유를 살펴보면 애초의 의도는 분명 농민의 생산의욕을 자극하는 데 중점을 두었지만, 이러한 정책을 시행하는 경우 농촌 관료층의 기득권 침해 및 농민 통제 붕괴, 그리고 특수기관 양극 확보의 문제를 빌미로 한 저항이 컸던 것으로 보인다. 이러한 문제 때문에 분조관리제의 실제 시행조치가 양 극단의 어느 중간에 위치하는가에 대해 정책 중앙이 애초부터 분명한 결정을 못 내렸을 가능성이 있다. 그에 더하여 지방 단위에서는 자체의 실정에 맞추어 시행 지점을 선택했을 수 있다.

위에서 시사했지만, 분조관리제 시행에 대한 내부의 정치적 저항 문제는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 애초의 구상, 즉 협동농장을 해체하고 가족 단위의 분조관리제 농사를 도입하면, 이는 농촌의 정치적 세력관계에 큰 영향을 줄 수밖에 없었다.<sup>40)</sup> 대규모 협동농장을 해체하고 소규모 분조형태로 바꿀 경우 많은 간부자리가 없어져야 했기 때문이었다. 한 개의 협동농장에서 직접 생산에 참가하는 농장원이 약 100가구, 200여 명이라면, 초급당 비서를 비롯해 사로청위원장, 농근맹(농업근로자연맹)위원장, 여맹위원장 등 정치일꾼과 산하 실무요원, 관리위원장과 기사장을 비롯한 행정요원, 분조장 등이 40~50명 상주하고 있다. 현재의 협동농장을 소규모 분조 형태로 바꾼다면 이들 중 상당수는 정리되어야 한다. 이 때문에 농장관리위원회나 농촌경영위원회 간부들은 분조관리제 도입에 대하여 강력하게 반대했다.<sup>41)</sup>

둘째, 가족 단위의 분조도급제를 실시할 경우 농민에 대한 통제 문제가 제기되었다.<sup>42)</sup>

38) 문성휘·박성우, 「북한에서 재평가되는 김일성」, 『자유아시아방송』, 2013. 4. 15.

39) 문성휘, 「북, 농업개혁 불협화음에 농민들만 곤혹」, 『자유아시아방송』, 2013. 1. 16.

40) 김준호, 「북 협동농장 간부를 향후 거취에 촉각」, 『자유아시아방송』, 2012. 10. 25.

41) 김준호, 「북, 협동농장 분조관리제 전면 시행」, 『자유아시아방송』, 2013. 4. 22.

분조도급제를 실시하면 농작물에 대한 개인의 처분권이 늘고 그만큼 농장 간부들의 권한이 축소되며, 이때 당국이 직접 임명한 간부들이 농민들을 통제하기 어려워질 수 있다는 우려가 제기되었다. 간부들이 농민들을 통제하지 못해 중앙의 지시와 방침들이 농민들에 먹혀들지 않을 수 있다는 것이었다. 아울러 협동농장 간부들을 선출하는 방안에 대해서도 구체화하지 못했다. 농민들에게 선거권을 주어 농장간부들을 직접 선출할 경우 간부들이 농민들만 감싸고 돌 수 있는 데다 농민들에게 준 농장 간부 선거권이 자칫 자본주의적 선거방식을 조장하는 결과로 변질될 수 있다는 점이 우려되었다.

셋째, 생산물에 대한 통제 문제이다. 가족 단위의 분조도급제를 실시할 경우 농민들이 생산량을 속이고 생산물을 감추거나 빼돌리는 현상에 대해서도 적절히 대응할 방법이 마땅치 않다는 것이었다.

2013년에 실시된 분조관리제는 그 안에 내재적으로 모순을 내포하고 있었을 가능성이 있다. 첫째, 농민의 생산의욕을 강화하기 위해 분조의 자율성을 허용하는 측면 또는 농민의 저항을 반영하여 분조의 자율성을 묵인할 수밖에 없는 측면이다. 둘째는 농촌 관료층의 기득권을 보장하며 농민 통제를 유지해야 한다는 측면이다. 2013년에 실시된 분조관리제는 이 두 측면을 모순되게 타협한 채 실행되었을 가능성이 있다. 이 때문에 분조관리제의 공식 체계와 실제 운영상황이 상당히 달랐을 수 있다. 실제로 2013년에 도입된 분조관리제의 공식 체계만을 보면, 기존 간부의 기득권을 해치지 않으며 농민들을 조직적으로 통제할 수 있는 분조제, 농장관리를 그대로 두는 분조제였다.<sup>43)</sup> 따라서 분조관리제가 새로 도입되었어도, 적어도 공식 제도상으로는 농민 자율성의 측면에서 과거의 협동농장 관리체계와 크게 다를 수 없는 체계였다.<sup>44)</sup> 그렇지만 분조관리제의 실제 운영은 농촌관료체를 상당히 약화시키고 농민의 자율성을 상당히 묵인할 수밖에 없는 식으로 흘러갔을 가능성이 있다. 이 때문에 7월이 되어 분조관리제를 포기하고자 하는 동향이 나타난다. 이에 대해서는 나중에 다시 서술한다.

실제로 2013년 1월부터 전면 시행되는 것과 관련한 보도 내용을 보면, 과거의 협동농장 운영내용과 거의 차이를 발견할 수 없고, 또한 가족 단위 분조관리제라고 할 수 있는 내용을 포함하고 있지 않다. 분조관리제 시행과 관련하여 가장 자세한 내용을 전하는 소식을 보면, 새로운 분조관리제하에서도 과거부터 존재하던 농촌관료체의 역할이 매우 강조되는 것을 발견할 수 있다. 이를 보여주는 보도가 있었다. 즉 1월 중순경 북한이 각 도·시 농촌경영위원회를 통해 분조관리제의 전격 시행을 예고하면서 이를 위한 철저한 준비를 강조했다.<sup>45)</sup> 1월

42) 문성휘, 「북, 농업개혁 불협화음에 농민들만 곤혹」, 『자유아시아방송』, 2013. 1. 16.

43) 정영, 「북, 분조관리제, 농민의 수입은」, 『자유아시아방송』, 2013. 4. 22; 김준호, 「북, 협동농장 분조관리제 전면시행」, 『자유아시아방송』, 2013. 4. 22.

44) 김준호, 「북, 협동농장 분조관리제 전면 시행」, 『자유아시아방송』, 2013. 4. 22.

14일, 각 도·시·군 농촌경영위원회를 통해 주요 간부들과 협동농장관리위원장, 기사장들이 참가한 방침침투 모임에서 새해 농사준비(퇴비반출, 농기계, 영농도구 준비 등)를 철저히 진행할 데 대한 당의 방침과 내각지시를 전달하였다. 이와 동시에 지난해부터 거론되어 온 농업개혁의 일환인 분조관리제의 시행을 예고하면서 작업관리규제(노력공수문제)와 농작물의 분배비율 및 상환 문제 등 행정·재정 관리원칙이 정리되면 곧바로 시행될 것임을 강조했다. 특히 농사의 일선에 있는 관리위원장, 기사장(관리부위원장)들에게는 이를 위한 철저한 준비를 당부하면서 올해부터 농촌에서의 인원유동(농촌에서 시내로 이사, 업무발령 등)이 법적으로 엄격히 통제되는 반면, 협동농장을 확대하기 위한 인적·물적 지원은 강화될 것임을 밝혔다. 분조관리제 시행에 대해서는 뚜렷한 방침이 제기되지 않았다. 다만, 농촌경영위원회를 비롯한 실제 농업과 연관된 부문에서는 분조관리제가 곧 시행될 것이며, 기존과는 달리 분조관리제를 시행함에 있어 노력공수에 관한 철저한 규제, 그에 따른 정확한 분배를 위해 분조 단위의 범위에서 분조에 소속된 농장원 개인을 중심으로 한 1인 도급제가 시행될 것이라는 소문이 돌았다. 아울러 농작물 품종에 대해서도 국가 통제는 유지되었다. 예를 들어 기존 강냉이 밭에 콩이나 다른 작물을 심을 수 없고, 무조건 강냉이를 심어 생산성을 높여야 한다.

분조관리제 시행에 대한 회의론도 제기되었다. 첫째, 지금까지 온 나라 학생들이 달라붙어 농사짓고, 전체 인민이 거름을 모아주어 거름 문제를 해결했는데, 과연 개인들에게 맡기면 농사가 제대로 될지 걱정스럽다는 것이다.<sup>46)</sup> 둘째, 농민생활이 개선될 여지가 크지 않다는 것이다.<sup>47)</sup> 즉, 인민군대 돼지지원, 군량미 공출 같은 부담이 줄어들지 않았기 때문이다. 특히 2013년 봄에 소진한 2호 창고 군량미를 다시 채워 넣는 부담이 농민에게 전가될 것이라는 전망이 있었다.<sup>48)</sup> 또한 트랙터와 같은 농기계, 비료, 종자들을 국가로부터 지원받아 그 대가를 가을에 곡물로 반납해야 하는데, 이러면 농민 부담이 여전히 높다는 것이다.

1월 하순경 북한 당국이 개인 소토지(산에 개간한 패기밭) 농사를 금지하고, 텃밭의 규모를 기존 30평에서 10평 이하로 제한해 나머지 20평은 협동농장에 귀속시킬 방침을 내놓았다.<sup>49)</sup> 개인 경작지를 대폭 줄여 농민들로 하여금 협동농장 생산성과에 집중시키려는 조치로, 농업개혁을 골자로 하는 '새로운 경제관리체계'의 재추진과 관련성이 있는 것으로 해석되었다. 몰수된 토지는 농장에 귀속되고 산에 있는 소토지에는 나무를 심는다고 했다. 허가된 땅 10평에 대해서도 평당 50원의 돈을 내야만 경작할 수 있으며, 만약 이를 제대로 이행하지 않고

45) NK지식인 연대, 「북, 농촌경영위원회 분조관리제 실시 예정」, 『NK 지식인 연대』, 2013. 1. 17.

46) 문성희, 「북 농업개혁 내년 초 이행 전망」, 『자유아시아방송』, 2012. 12. 26

47) 정영, 「북한 농사철 농가 식량 부족 심각」, 『자유아시아방송』, 2013. 5. 16.

48) 정영, 「북, 군량미 부족 채우려 농사 안간힘」, 『자유아시아방송』, 2013. 6. 7.

49) 김광진, 「거꾸로 가는 농업개혁...개인텃밭 10평 제한」, 『데일리NK』, 2013. 1. 29.

어길 때는 엄격한 법적 처벌을 받게 될 것으로 통보되었다. 공식적으로 주민들은 30평 이상의 개인 소토지를 경작할 수 없지만, 실제로는 이보다 큰 규모의 소토지에서 경작하고 있다. 북한 농촌에서 보통 한 가구당 1,500평의 경작지에서 농사를 짓고 있으며 일부 주민들은 3,000평 이상의 소토지에서 경작하는 경우도 있다. 소토지에서 생산되는 알곡은 최대 옥수수가 1~1.5톤 정도이며, 이외 콩, 배추, 무, 깨 등의 구황작물이 재배된다.

소토지 농사 금지 또는 제한에 관련된 이러한 지시는 한 달여 만에 변경됐다.<sup>50)</sup> 기존의 개인 밭(소토지 및 텃밭)을 허용하고 이곳에서 생산된 알곡의 30%를 바치라는 지시가 내려졌다. 소토지에 나무 묘목을 심고 나무를 잘 관리하라는 지시도 함께 내려왔다. 앞서 지시에서는 소토지 농사를 모두 금지했지만, 이를 뒤집어 나무를 심되 자투리 땅에 농사를 지어 할당량을 바치면 상관없다는 지시가 내려진 것이다. 아울러 북한 당국이 2월 18일부터 전쟁 참가자와 사회 공로자들에게 50~150평의 땅을 나눠주기 위한 토지조사사업을 벌였다. 토지를 분배받을 예정인 대상은 서로 더 많은 땅을 받으려고 관련 간부들에게 뇌물공작을 벌이고 있다고 보도되기도 했다.

한편, 2013년 중반 평안북도와 함경북도의 협동농장은 비농장원 개인에게도 토지를 임대하기 시작했다.<sup>51)</sup> 협동농장의 토지 임대는 과거에는 공장기업소에만 가능했었다. 개인에 대한 임대토지 규모는 농사 투입이 가능한 노력공수(노동량 측정 기준)에 따라 결정되며, 수확량의 30%를 협동농장에 납부하는 조건이었다. 임대 평수는 작게는 수십 평에서 많게는 반(半)정보(1,500평)에 이르렀고 개인에게 토지를 임대하면 공장기업소 임대의 경우보다 생산성이 높을 것으로 기대되었다. 물론 이러한 임대토지들은 주민 거주 지역에서 멀리 떨어져 있고, 토질에 따른 등급도 낮아 공장기업소들도 경작을 기피한다는 지적이 있었다.

#### 4. 2013년 3월 이후 공업 부문에서 '새 경제관리체계' 전면 실시

공업부문에서 '새 경제관리체계'는 3월부터 전면 실시된 것으로 보인다.<sup>52)</sup> 북한 당국이 '새 경제관리체계'를 전면적으로 시행한다고 공식적으로 발표한 것은 아니었다. 이 시기에도 북한 당국은 '새 경제관리체계' 시행을 놓고 이렇다, 저렇다 답을 내놓지 않고 있었다. 그렇지만 북한은 2013년 2월 말부터 그동안 형식상이나마 각 공장기업소들에 내려 보내던 월별·분기별 국가생산계획을 일절 내려 보내지 않았다. 2013년 '3월 생산계획'은 그 전달인 2월 25일까지

50) 김광진, 「北 농업정책 '오락가락'...한 달만에 지시 번복」, 『데일리NK』, 2013. 2. 20.

51) 강미진, 「북한, '수확물 개인 70% 분배' 조건 토지 임대」, 『데일리NK』, 2013. 6. 5.

52) 문성휘·박성우, 「북, 국가생산계획 사실상 포기」, 『자유아시아방송』, 2013. 5. 13.

각 공장기업소들에 내려와야 하는데, 2월 말부터 지방공장기업소들에 이러한 생산계획이 하달되지 않았다. 대신 북한 당국은 2월 말에 각 공장기업소 초급일꾼회의를 열어 공장기업소들마다 자립적인 생산경영으로 스스로 노동자들을 먹여 살릴 데 대해 강조했다고 한다. 그런데 '새 경제관리체계'가 시행됐든 안 됐든 공장기업소들은 생산을 못하고 있는 건 꼭 같다고 했다. 공장기업소들에 독자적인 생산권을 주었지만 정작 원료와 전기, 자금 등이 다 해결되지 않았으니까 공장기업소들은 아무 것도 할 수가 없다는 것이었다.

'새 경제관리체계'가 전면적으로 시행된다는 소식들이 나돌기 시작하면서 일시적으로 장마당이 출렁이는 조짐을 보였다. 그런데 김정은 정권이 2월 28일, 전국에 '전시동원태세'를 발령하고 또 이후에 '1호 전투태세'까지 거론하면서 핵전쟁 분위기를 띄우는 바람에 주민들 속에서 '새 경제관리체계'가 주는 충격이 의미 없게 되었다고 한다. 이는 북한이 '새 경제관리체계'의 전면적인 시행을 앞두고 정세를 의도적으로 긴장시켰다는 것은 아니지만, 북한이 국내외 정세를 긴장시키면서 '새 경제관리체계'의 시행이 사회 전반에 주는 충격은 어느 정도 희석되었다.

북한 당국은 4월부터 공장, 기업소 노동자들의 임금을 현실 물가를 반영해 높게 책정할 것을 지시했다.<sup>53)</sup> 평안북도는 공장기업소가 '새 경제관리체계' 하에서 8·3생산조직을 잘해 노동자들을 자체로 먹여 살리는 것을 원칙으로 운영된다고 했다. 노동자 임금은 기본적으로 기존 임금의 10배가량 올려주며, 공장기업소가 이득을 내는 데 따라 상금도 받게 된다고 했다. 때문에 지방 산업공장들에서는 국수기계와 쌀 깎는 기계 등을 생산해 팔고, 또 일부에서는 합의제 식당과 목욕탕 등을 운영해 현금 수입을 올릴 것을 계획하고 있다고 했다. 또한 시멘트 공장과 같이 생산물이 나오는 공장들에서는 국가계획 외에도 공장 종업원들을 먹여 살릴 수 있게 생산물의 일정한 양을 자체로 처분할 수 있는 권한도 획득했다면서 이 공장 노동자의 노임은 수십 배까지 올랐다고 했다. 북한은 백화점과 상점 등 사회봉사망들에서도 독립채산제의 기능을 강화하도록 했다. 평양의 제1백화점과 보통강백화점 등은 자체로 상품 조달 체계를 세우고 중국에서 물건을 직접 들여다 외화로 판매하는 등 수입증대 자구책을 마련하고자 했다. 이러한 상점들에서는 노동자들의 월급을 기본급 외에도 직원들의 판매실적과 초과 근무에 따라 보너스, 즉 상금도 받게 된다고 했다. 하지만 북한의 이러한 조치가 물가상승으로 이어질 것이란 우려가 적지 않다고 했다. 노동자들에게 월급을 주느라 돈을 많이 찍으면 장사꾼들이 물건 값도 그만큼 올려놓는다는 것이었다. 또한 노동자들의 노임이 열배라고 해도 2만원인데, 그러면 현재 1kg에 6천원씩 하는 쌀을 3kg밖에 사지 못한다는 것이었다.

53) 정영, 「북 주민, 임금상승에 물가 오름까 걱정」, 『자유아시아방송』, 2013. 5. 29.

나아가 북한은 공장기업소의 자율권을 확대하는 동시에 국가의 배급체계를 그대로 유지할 지에 대해서는 아직 정확한 대책을 내놓지 못했다고 했다. 한편, 일각에서는 노동자들의 노임을 올려주는 대신 당분간 국가배급을 기대하지 말라는 지침도 내려와 잘사는 공장 노동자와 빈곤한 기업소 노동자 간의 상대적 박탈감만 증대시킬 것이라고 했다.

5월 10일 북한 관리가 『조선신보』와의 인터뷰를 통해 '새 경제관리방법'에 대해 언급했다.<sup>54)</sup> 북한 내각 사무국의 김기철 부부장과 국가계획위원회 리영민 부국장은 5월 10일 『조선신보』와의 인터뷰에서 “김정은 원수님께서 작년과 올해 여러 차례 나라의 경제관리방법을 해결할 데 대해 말씀을 주시고 일꾼과 학자들에게 과업을 주셨다”면서 “우리는 연구기관, 경제 부문들과 함께 여러 차례 국가적인 협의회도 하고 토론회도 하고 있다”고 말했다. 그런데 아직 “대부분이 연구단계에 있다”고 전했다. 두 사람에 따르면, 2012년 국가계획을 달성한 일부 농장들이 현물분배를 실시했고 공장기업소에 독자적인 판매권과 무역권이 부여되었다고 했다. 이러한 내용은 현장 근로자의 요구를 반영한 것이라고 했다. 김기철 부부장 등은 또 새로운 경제관리 조치가 일부 취해지고 있지만 생산계획, 가격조정, 화폐유통 등 여러 문제가 동시에 진행되고 법도 새로 만들어야 한다며 “공장, 기업소의 생산을 활성화, 확대하는 데서 필요한 권한을 주는 방향에서 조치가 확대된다고 이해하면 될 것”이라고 설명했다.

## 5. 2013년 7월 이후: '새 경제관리체계' 시행의 난맥상

2013년 7월부터 북한이 농업과 공업 양 부문에서 '새 경제관리체계를 포기하는 것을 시사하는 보도가 등장했다.

먼저 분조관리제를 보자. 앞서서 2013년부터 시행된 분조관리제가 전국적으로 일관된 양상을 가지지 못했을 가능성을 지적했다. 분조관리제는 첫째, 농가 단위 분조의 자율성을 크게 허용하는 (또는 묵인할 수밖에 없는) 방식으로, 둘째, 기존 농촌관료제체의 지배를 여전히 유지하는 방식으로 실시되었을 가능성이 있다고 했다. 앞서 서술했듯이 2013년 초 분조관리제의 공식 체계는 농촌 관료층, 즉 농촌 기득권층의 이해관계를 반영하여 둘째 방식을 기준으로 준비되었지만, 실제 실행 전형은 첫 번째 방식을 대세로 하여 흘러간 것으로 보인다.

이 때문에 7월경부터 농촌 기득권층을 중심으로 정치적 비상벨이 울리고 분조관리제를 폐지하고자 하는 정치적 압력이 발생한 것으로 보인다. 그 이유를 살펴보면 다음을 들 수

54) 정재성, 「김정은, 경제관리 해결책 몰두?...'시범조치 시행 중」, 『데일리NK』, 2013. 5. 12.

있다. 분조관리제 실시는 분조를 가족 단위로 만들어 놓았기 때문에 농장원의 자율권이 높아지고 사실상 개인농 방식을 도입한 것이 되었다고 했다. 그런데 이렇게 되면 농장원들이 조직생활을 완전히 외면한다는 것이었다. 또한 관리위원장이나 초급당 비서와 같은 개별적인 농업간부의 말도 전혀 듣지 않는다고 했다. 이렇게 되자 시군당 위원회를 중심으로 분조관리제를 포기하도록 협동농장에 압력이 가해지는 경우도 발생했다. 그리하여 함경북도 회령시와 온성군, 양강도 운흥군, 갑산군, 삼수군 등에서 '새 경제관리체계'에 따라 농장원들에게 개별적으로 받을 나누어 주었던 협동농장들이 그 받들을 모두 회수한다고 했다. 즉, 가족 단위 분조를 폐지하고, 기존과 같은 20~30명 규모의 분조로 모두 복귀하고 있다고 했다.<sup>55)</sup>

한편, 북한 당국은 '새로운 경제관리체계' 도입 시 약속했던 국가 대 농민의 알곡 분배비율에 관하여 약속을 못 지키고 갈팡질팡하고 있는 것으로 보인다. 원래 '새 경제관리체계'는 국가식량 생산계획과 상관없이 실제 알곡 수확량에 따라 농민 3 대 국가 7의 '3·7제'를 약속했었다. 그런데 시행 첫해인 2012년의 경우 군량미 등의 명목으로 알곡 수확량의 90% 이상을 국가가 징수했다. 2013년 양강도에는 상반된 지침이 내려오기도 했다. 연초에는 국가 5 대 농민 5의 '5·5 분배정책'을 공식화했지만,<sup>56)</sup> 9월 말 각 지역 농촌경리위원회들에 내려온 '협동농장 분배세칙'에 따르면 '3·7제'를 준수한다고 했다. 이러한 방침은 또 변경되었다. 10월에는 2013년에도 과거와 다를없이 '직접 배급제'를 실시한다는 중앙의 지시가 내려왔다.<sup>57)</sup> 이는 '고난의 행군' 이후 시행되어 오고 있었다. 직접 배급제는 기관기업소들마다 지역 '양정사업소'에서 발행한 '배급전표'를 가지고 시·군 '농촌경영위원회'가 지정해 준 협동농장들에 나가 직접 식량을 받아오는 제도이다. 이 제도는 현실적으로 당이나 군부, 사법기관과 같은 힘 있는 기관기업소의 배급을 우선적으로 챙겨주는 제도였다. 수송과 가공(도정)에서 우위를 차지하고 있는 이들 기관은 협동농장의 식량을 먼저 확보했다. 그러면 힘 없는 기관기업소의 노동자들에게 배급될 식량은 남지 않는다는 것이었다.

다음으로 공업의 경우를 보자. '새 경제관리체계'의 문제점은 공장기업소에 경영상의 자율권은 주었지만, 생산을 재개할 수 있는 여건은 마련하지 못한 것이었다.<sup>58)</sup> 국가는 공장 운영에 필요한 원료와 자재, 전기 등을 보장해 주지 못했다. 또한 중국 측의 투자도 증가하지 못했다. 북한에의 투자가 수반하는 위험부담이 매우 크기 때문에 중국 측은 투자를 꺼렸다. 이렇게 되자 공장기업소는 종업원들에게 식량과 생활비를 줄 수 없었고, 이 때문에 종업원들도 출근하지 않는다고 했다. 그리하여 공장기업소들마다 "조건이 마련될 때까지 당분간 '새 경제관리체계'의

55) 문성휘·박성우, 「북, 경제개혁 어디까지 왔나?」, 『자유아시아방송』, 2013. 7. 1.

56) 문성휘, 「북, 농민들, 가을 분배 문에 촉각」, 『자유아시아방송』, 2013. 10. 1.

57) 문성휘, 「북, 올해도 '직접 배급제' 시행」, 『자유아시아방송』, 2013. 10. 18.

58) 문성휘·박성우, 「북, 경제개혁 어디까지 왔나?」, 『자유아시아방송』, 2013. 7. 1.

도입을 보류한다”는 문서를 종업원에 돌리고 있다고 했다.

한편, 일부 공장기업소에서는 ‘개인도급제’를 도입하는 현상도 나타났다. 혜산신발공장 같은 경우는 원료와 자재를 모두 노동자들에게 나눠주고 대신 노동자들이 수공업적으로 신발을 만들어 공장에 바치는 방법으로 ‘개인도급제’ 제조방식을 도입했다는 것이다. 그 결과, 공장의 생산량은 크게 올랐지만 노동자들이 원료와 자재를 많이 떼어먹어 신발의 질은 말할 수 없을 정도로 떨어졌다고 했다.<sup>59)</sup>

## V. 요약과 평가

북한의 '새로운 경제관리체계'가 시도하는 목표 상황은 '계획 없는 사회주의 경제' 또는 중국이 1984~92년에 시행했던 '사회주의 상품경제' 체제이다. 북한이 도입하고자 하는 농업, 공업, 금융과 관련한 조치 그리고 개발구 설치 확대 등 여러 경제정책 조치는 서로 정합적이며 따라서 동시에 시행되어야 하는 것들이다. 이를 보면, 개념적인 설계도면은 갖추어져 있고 집권층의 일부에서 이를 추진하려고 한다는 것도 분명하다. 그런데 북한은 설계도면에 따라 제도를 도입하고 그것을 제대로 기능하게 만들 수 있는 정치적·경제적 여건을 조성할 능력은 아마도 결여되어 있는 것으로 보인다. 이렇게 되면 설계도면이 원래 의도했던 대로의 생산증대와 경제성장이 발생하기 어려울 뿐 아니라, 더욱 혼란스러운 상황이 초래될 수도 있다.

먼저 북한당국은 '새로운 경제관리체계' 도입과 관련하여 정치적·경제적으로 충분한 사전 준비를 했다고 볼 수 없다. 여러 조치의 도입은 과거 경제체제에 기득권을 가지고 있는 여러 그룹의 이해관계를 불가피하게 침해한다. 또한 새로운 조치가 이행되는 과정에서 불가피한 과도기적 불균형이 발생할 수밖에 없는데, 이를 완충하자면 예비 자원이 필요하다. 예를 들어 분조관리제의 도입을 보자. 이 조치는 농민의 자율성을 높여 생산의욕을 자극하지만, 기존 농촌 관료층의 기득권을 심히 침해했기 때문에 저항을 유발시켰다. 또한 과거에는 사실상 '1·9제'였던 농민 대 국가의 분배비율을 '3·7제'로 일 년 만에 갑자기 변경하면 자원 배분의 불균형이 어디에선가 발생한다. 이를 극복하자면 과도기적인 자원 예비가 필요하다. 이는 공업관리제도의 개선조치 도입에서도 마찬가지이다. 공장기업소에 자율권을 주지만, 준비가 없기 때문에 일 년 만에 갑자기 생산증대가 발생할 수 없었다. 따라서 공업 부문에서도

59) 문성휘, 「북 공장들 개인도급제 폭넓게 시행」, 『자유아시아방송』, 2013. 8. 21.

자원 예비가 필요했을 것이다.

그런데 새로운 정책은 개념상이나 실제 조치에서 처음부터 끝까지 일관적이지 못했고, 중간에 지체되고 갈팡질팡하는 모습을 보여주었다. 새로운 정책의 책임자들은 기득권 집단을 설득하거나 저항을 이겨낼 정치적 능력도, 과도기의 불균형을 완충할 예비 자원도 전혀 마련하지 못했던 것으로 보인다. 아마도 '새로운 경제관리체계'가 그 개념적 출범에서부터 시행과정에 이르기까지 다양한 종류의 정치적 및 자원 배분 갈등에 노출되었고, 변경 압력과 회유를 받았을 것이다.

결국 분조관리제도, 공장기업소의 경영개혁도 사실상 무효화되는 과정을 밟았다. 분조관리제의 도입은 사실상 세 가지 문제 때문에 파산하는 과정을 밟은 것으로 보인다. 첫째, 농촌 관료층의 저항, 둘째, 농민통제 이완에 대한 불안감, 셋째, 특권 기관의 식량 보장 문제이다. 분조관리제의 도입은 무엇보다도 군부 등 특수기관의 식량 확보를 가장 심각히 위협했을 것이다. 따라서 이 제도에 대해 아마도 군부가 가장 큰 반발을 보였음이 틀림없다. 여기서 서술하지 못했지만, '새로운 경제관리체계'의 도입은 이 밖에도 특히 군부의 특권적 경제 관여를 축소시키는 정책을 동반했었다. 공업관리제도와 관련하여 우리가 획득 가능한 정보량은 매우 적다. 그렇지만 아마도 공업관리제도 개혁, 그리고 여타 금융 개혁의 도입과 관련해서도 북한 내부에서 분조관리제가 유발한 것과 유사한 성격의 갈등을 촉발시켰을 가능성이 크다. 즉 첫째, 경제계획 관련 당정 관료집단을 중심으로 한 기득권층의 저항, 둘째, 지배인 및 노동자 통제에 대한 불안감, 셋째, 특수기관 이권 보장의 문제이다.

그렇지만 분조관리제의 도입, 또는 공장기업소에 대한 자율성 향상 시도가 완전히 무의미한 것은 아니다. 흥미로운 것은 북한 지도부의 일부 집단이 여러 문제에도 불구하고 분조관리제 도입이 불가피하다고 판단했다는 것이다. 그리고 이것이 농민층의 이해관계와 상당히 일치했으며, 비록 제대로 실현되지 못했더라도 농민층의 자율성을 신장시키는 효과가 있었다. 이는 현재 북한 사회 전반의 변화 수준이 분조관리제 도입을, 자석이 쇠붙이를 끌어당기듯, 불가피하게 만들고 있다는 점을 보여준다. 이는 마치 청소년이 청년으로, 청년이 중년으로 될 수밖에 없는 이치나 마찬가지로, 그렇지만 문제가 되는 것은 이러한 불가피한 변화를 얼마나 생산증대에 기여하는 방식으로 관리하는가이다. 이것이 성공하자면, 북한 지도부 내부에서 '새로운 경제관리체계'를 옹호하는 세력이 저항 세력을 정치적으로 제압하거나 잉여 분배를 통해 경제적으로 회유할 수 있어야 한다. 그래야 정책의 일관성이 담보될 수 있을 것인데, 이제까지의 상황을 보면 그렇지 않은 것 같다. 이렇게 되면, 제도상으로는 개혁하는 것처럼 보이지만, 그 개혁의 성과는 크지 않을 수 있다. 이는 공업관리제도의 개혁과 관련해서도 타당한 지적이

될 것이다.

마지막으로 첨언하자면, 북한은 아마도 경제개발구 설치 문제와 관련해서도 동일한 문제에 직면할 것으로 보인다. 북한은 지난 3월 노동당 중앙전체회의에서 대외무역의 다원화·다양화 실현, 관광 활성화를 위한 관광구 설치, 도(道)마다 현지 실정에 맞는 경제개발구 설치를 결정했다. 5월에는 경제개발구법이 제정되었다. 2013년 10월 현재 각 도는 계획에 따라 개발구 설치 준비와 외자 유치 작업을 추진하고 있다고 한다. 경제개발구 도입 구상 자체는 '계획 없는 사회주의 경제' 또는 '사회주의 상품경제' 단계에서 취해야 하는 정합적 조치임에 틀림없다. 그렇지만 이러한 시도가 성공하자면, 분조관리제와 공장기업소의 '새로운 경제관리 체계' 도입이 직면해야 했던 유사한 세 가지 내부 문제를 성공적으로 처리해야 할 것이다.