



대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4 2006년 1월 26일

제06-02호

김정일 위원장의 訪中과 북한경제의 개혁 · 개방 전망

정 형 곤 동북아경제협력센터 연구위원 (hgjeong@kiep.go.kr, Tel; 3460-1127)

주요 내용

- 이번 김정일 국방위원장의 訪中 목적은 북핵 및 북한의 위조달러 문제와 관련하여 중국의 이해와 협조를 얻고, 중국측의 對美 설득 노력을 당부하기 위한 것으로 분석됨.
 - 또한 선군정치를 토대로 체제유지에 자신감을 확보한 김 위원장이 「7.1 경제관리개선조치」 이후 불안정한 경제문제를 해결하고 '북한식 경제발전 모델' 을 모색하고자 한 것으로 평가됨.
- 김 위원장의 방중을 계기로 북한은 중국식 대외개방전략에 대한 학습을 통해서 경제특구 형태의 북한식 대외개방모델 개발에 박차를 가할 것으로 예상됨.
 - 향후 한국자본 유치를 위한 북측의 노력이 배가되고 백두산과 개성지역이 관광특구로 지정될 가능성이 높으며 개성공단의 협력환경도 개선될 전망이다.
 - 또한 북·중간 국경무역을 적극 육성하고 두만강 인근지역에 있는 러시아·중국·북한간 공동경제구역 또는 자유무역지대가 창설될 가능성이 높음.
- 1998년 헌법 개정 이후 변화된 경제현실을 반영하고 향후 경제발전 구상에 따른 법률 개정 및 제정 등 '시장화' 에 더 근접한 경제개혁을 추진할 가능성이 높은 것으로 분석됨.
- 향후 북·중간 경제협력은 더욱 확대될 것이고, 이는 북한경제의 회생, 개혁·개방과 시장경제화를 촉진시키고 우리의 대북 지원 부담을 덜어주는 긍정적 측면이 있음.
 - 그러나 북한의 對中 의존도 심화는 우리의 대북 교섭 입지와 남북경협을 레버리지 약화로 한반도 상황의 주도적 관리에 부담으로 작용할 가능성이 있음.
 - 따라서 북한의 對中 의존도 심화 방지를 위해 남북경협의 안정적 확대가 필요하며 남북경협의 환경개선에 주력할 필요가 있음.

1. 방중 개요

- 김정일 국방위원장은 2006년 1월 10일부터 18일까지 8박 9일간 후진타오 중국공산당 총서기의 초청으로 중국을 방문했음.
- 이번 김 위원장의 방중은 2000년 이후 네 번째(2000.5, 2001.1, 2004. 4)로 2005년 10월 후진타오 주석 방북으로 성사된 북중 정상회담 이후 불과 70여일만의 방중임.
- 방문지는 武漢, 廣州, 深圳, 珠海, 北京으로 동지역에서 공업, 농업시설, 교육기관, SOC, IT업체를 비롯한 과학기술단지 등을 시찰했음.
- 주요 수행원으로는 박봉주 총리, 강석주 외무성 제1부상, 박남기 당 계획재정부장, 리광호 당 과학교육부장 등 경제관련 인사가 주류를 이룬 것으로 알려짐.

2. 김정일 위원장의 訪中 배경

가. 6자회담 및 위조달러 문제 해결을 위한 돌파구 마련

- 이번 김정일 위원장 중국 방문의 가장 큰 목적은 북핵 및 북한의 위조달러 문제와 관련하여 중국의 이해와 협조를 얻기 위한 것으로 분석됨.
- 특히 미국이 Banco Delta Asia 은행에 대한 조사를 진행 중인 상황에서 김 위원장이 직접 나서 위조달러문제를 해결해야 할 필요성이 있었던 것으로 보임.
- 김 위원장은 중국과 미국이 북한의 위조달러문제와 관련하여 공조하고 있는 상황을 가장 두려워했을 것으로 보이며 이 문제가 확대될 경우 북·중간의 경제협력관계도 큰 손상을 입을 수 있다고 판단했을 것으로 추정됨.
- 따라서 김 위원장은 이번 訪中을 통해서 과거 일본인 납치문제를 해결했던 방식과 마찬가지로 위조달러와 관련하여 해명하고 재발방지를 약속하며 6자회담 재개를 위해 중국측의 對美 설득 노력을 요청해야 할 필요성이 절실했던 것으로 분석됨.

나. 「북한식 경제발전 모델」의 탐색

- 김정일 위원장 訪中의 또 다른 배경은 선군정치를 토대로 체제유지에 자신감을 확보한 김 위원장이 새로운 경제개혁방향을 모색하기 위한 것으로 분석됨.

- 2002년 7.1. 경제관리개선조치로 경제문제를 해결하고자 했으나 기대했던 것만큼 성과를 거두지 못하고 오히려 경제운영의 불안정성은 증가함.
- 따라서 현재의 경제문제를 해결하면서 북한의 경제발전모델을 모색할 필요성이 대두되었으며 중국과의 협력을 통해서 북한식 경제발전모델을 찾고자 했을 가능성이 높음.
- 또한 한국의 대북 포용정책 지속과 국제사회의 지원 획득을 위한 관계개선이 북한의 국제적 고립 탈피는 물론 김정일 위원장의 권위 상승 등 체제유지에 긍정적인 결과를 얻어낼 수 있다는 자신감의 결과로 보여짐.

다. 북한의 체제개혁을 위한 명분 확보

- 북한은 현재 체제의 경직성으로 개혁개방에 대한 긍정적 평가나 논쟁이 어려운 상황이며 개혁 확대를 위한 사회적 분위기도 조성되지 못한 상태임.
- 따라서 김정일 위원장이 중국 방문을 통해서 개혁개방에 대한 학습과 토론의 장을 마련하여 북한 고위층과 주민들의 경직된 사고방식을 변화시키면서 북한체제에 적합한 「북한식 경제발전 전략」을 모색하기 위한 것으로 판단됨.
- 특히 이번 방중 이후 2001년 新思考 운동과 같은 유사한 혁신운동이나 경제체제의 개혁을 위한 법령개정 등이 추진될 개연성이 매우 높은 것으로 판단됨.

3. 북·중 경제협력관계와 북한의 개혁·개방 가능성

가. 북·중 경제협력 현황과 전망

1) 북·중 경제협력 현황

- 2005년에 북중간 「투자 장려 및 보호협정」 체결과 「경제협력 공동위원회」 설치에 합의하는 등 양국간 경제협력의 제도화가 강화되는 추세임.

- 중국의 제11차 5개년계획(2006 ~ 2010) 기간 중 「북중 경제협력 협정」이 체결되고 양국간 「세관협력 협정」도 체결될 예정이다.
- 양국간 교역규모는 2004년의 경우 13억 8,500만 달러로 북한 총교역(32억 9500만 달러; 남북 상업성 교역 포함)의 42%를 차지하였고, 2005년 1~9월 중에는 11억 8,891만 달러로 전년 동기대비 32% 이상 증가추세에 있음.
- 북한내 중국 공산품 시장점유율이 70%를 훨씬 상회하는 등 북한시장의 對中 편향이 심화되는 추세에 있음.
- 북한의 대중 교역의존도는 매년 급격히 증가(2000년 26% → 2004년 42%)하고 있음.
- 2004년 김정일 위원장의 訪中으로 양국간 경제협력기반이 마련되고 중국 중앙정부의 대북 투자 활성화조치로 중국의 대북 투자는 2004년에 총 5천여만 달러를 기록했고, 2005년에는 9천만 달러 이상으로 증가되었을 것으로 추정됨.
- 중국은 인도적 차원에서 연평균 1억 5천만 달러 상당의 원유, 식량, 발전설비를 북한에 지원하고 있고, 북한의 對중국 전략물자 의존도 역시 심화되고 있음.
- 북한은 중국과의 고위급 인사 교류시 채무 변제 또는 기한 연장, 유무상의 원조를 받는 것으로 알려지고 있음.

2) 북·중 경제협력 전망

- 양국간 경제협력은 금번 김정일 위원장의 방중을 통해서 한 단계 더 도약할 전망이다.
- 2006년은 중국의 제11차 5개년계획(2006~2010)의 첫해로서 2005년 후진타오 주석 방북시 합의한 북·중 경제협력 프로그램에 따라 2006년도 중국의 대북 투자는 더욱 활성화되고 협력분야도 다양화할 것으로 예상됨.
- 양국간 교류 강화를 위한 실질적 조치가 추진될 가능성이 높으며 특히 2004년 2월에 북·중간 체결된 「상품 규격화 및 품질분야 협력협정」으로 향후 양국간 상품교역과 생산협력은 더

욱 더 증가될 전망이다.

- 특히 한·중간 교역이 지속적으로 증가하고 이에 따른 북측의 불만을 무마하는 차원에서도 북·중간 협력은 확대될 것으로 예상된다.

- 중국은 대북 지원 및 투자를 통해 한반도에 대한 영향력 확대를 의도하고 있으며, 북한 역시 중국으로부터의 지원과 협력을 통해 경제난 해소와 국제사회에서의 입지를 강화하고자 하므로 북중 상호간의 이해관계가 부합됨.

- 북한의 개혁과 개방 학습 및 노하우 전수를 위한 북중간 협력 강화가 예상된다.

- 북·중간 투자증진을 위한 제도화가 추진되고 있으나 본격적인 대북 투자가 이루어지기 위해서는 정부 주도 외에도 민간과 시장원리에 의한 협력이 필수적이어서 이 분야에서의 개혁을 위한 양국 협력이 강화될 전망이다.

- 2005년 후진타오 주석 방북시 중국의 제11차 5개년계획기간 동안 대규모 대북 투자 및 지원에 합의했을 가능성이 높고, 이를 위해 북한의 개혁·개방을 일정 부분 전제로 했을 것으로 보임.

나. 북한의 개혁·개방 전망

1) 김정일 위원장 방중(2000.5, 2001.1, 2004.4) 이후 개혁 사례

- 김정일 위원장은 2000년 5월과 2001년 1월 중국 방문을 통해서 중국의 개혁·개방 노선이 옳았음을 인정하고 북한에서도 實利主義와 新思考를 통해서 혁신할 것을 당부하였고, 2002년에는 「7.1 경제관리개선조치」를 취한 바 있음.

- 특히 「7.1 경제관리개선조치」는 가격(25배)·임금(18배)·환율(70배) 인상, 배급제의 사실상 폐지, 기업 지배인권한 강화 등 북한경제 운영에서 획기적 전환으로 평가되고 있음.

- 같은해 신의주특별행정구(2002. 9), 금강산관광(2002. 10), 개성공업지구(2002. 11) 등 경제특구 지정은 북한의 대외개방의지를 한층 고조시킨 조치였음.

- 2003년 3월에는 7.1조치의 연장선상에서 상업분야의 개혁을 추진하여 농민시장을 종합시장

으로 확대 개편하고 국영상점의 운영권을 기관과 기업소로 이양하였으며, 거래품목도 농산물에서 공산품으로 확대하였음.

- 2004년 1월에는 농업부문에서 가족단위의 영농제를 시범적으로 실시하기도 하였으며, 기업부문에서도 기업의 계획, 생산, 판매, 노무, 이윤처리 권한을 확대하는 조치를 취했음.

■ 제도적으로 경제개혁을 뒷받침하기 위해 관련 법규를 제정 또는 개정함.

- 인민경제계획법(2001. 5), 상속법(2002. 3), 농업법(2002. 6) 등 경제 관련 법령들을 개정 또는 제정함.

- 경제관리개선조치 이후에는 외국인투자은행법(2002. 11), 회계법(2003. 3), 재정법(2004. 4), 상업법(2004. 6) 등이 보완됨.

- 남북경협을 안정적 추진을 위해서 「금강산특구 개발 관련법」(2002. 10)과 「원산지명법」(2003. 8)을 채택함.

■ 내각 개편을 통해 당과 군부의 경제분야 개입을 축소하고 내각의 경제조직 관리기능을 대폭 강화함.

- 내각의 장차관급 인사들을 경영마인드를 갖춘 30~40대의 젊은 테크노크라트로 교체하고 경제부서들을 통폐합 및 간소화시킴.

- 조직 개편에서도 내각의 전문성 제고와 점진적인 세대교체를 통해 경제운영의 효율성을 제고하고 경제개혁을 지원했음.

- 2005년에는 남북경협업무를 담당하는 민경협을 신설(2005. 6)하고 과학원을 국립과학원으로 확대 개편(2005. 11)하는 등 전문성을 제고하였음.

2) 이번 김 위원장 방중 이후 개혁·개방 전망

■ 김정일 위원장의 과거 訪中 이후 경제개혁사례로 보건데 이번에도 일정기간 경과 후 경제

관련 조치가 나올 가능성이 매우 높은 것으로 분석됨.

- 향후 북한의 개혁은 7.1조치보다 시장화에 더 근접한 정책들이 추진될 가능성이 높으며, 개혁의 폭과 속도는 북핵문제, 북미·북일·남북 관계의 발전상황에 의해 결정될 것으로 보임.

- 개혁형태는 중국의 경험을 반영한 '북한식 개혁·개방'이 될 것이며 개혁·개방의 방법에서도 새로운 조치의 시험 후 확대해가는 점진적 방식이 될 것으로 예상됨.

- 북한의 향후 경제개혁 관련 추가조치는 다음과 같을 것으로 분석됨.

① 중국식 대외개방전략에 대한 학습을 통해서 경제특구형태의 북한식 개방모델 개발에 적극 나설 것으로 예상됨.

- 한국자본 유치를 위한 노력이 배가되고 백두산과 개성지역이 관광특구로 지정될 가능성이 높으며, 개성공단 등 경제특구에서의 협력환경도 개선될 것으로 전망됨.

- 특히 개성공단과 금강산 특구의 경우 상부로부터의 지시에 의해 그동안 누적되어 있던 제반 문제들이 일괄적으로 해결될 가능성이 높음.

- 장기적으로 일본, 중국, 러시아 자본을 타깃으로 한 경제특구의 추가지정이 계획될 수 있으나 북핵 등 현실적 문제들을 감안하여 북·중 및 북·러간 국경지대에서의 경제교류 활성화를 위한 조치를 내놓을 가능성이 높음.

- 특히 북·중간 국경무역을 적극 육성하고, 두만강 인근지역에 있는 러시아·중국·북한간 공동경제구역 또는 자유무역지대가 창설될 가능성이 높음.

② 「7.1 경제관리개선조치」의 보완을 위한 개혁조치를 취할 것으로 전망됨.

- 1998년 헌법 개정 이후 변화된 경제현실을 반영하고 향후 경제발전 구상에 따른 법률 개정 및 제정 등 7.1 경제관리개선조치보다 진일보한 시장지향적 개혁조치를 취할 가능성이 높음.

- 소유제도에도 공유제도를 근간으로 하지만 다양한 형태의 소유제도를 병행하여 상업분야의

유통을 활성화하고 사유재산의 범위를 확대하여 경제적 인센티브를 강화할 것으로 전망됨.

- 기업소의 운영에서 현재 주어진 자율권을 더욱 확대하는 방향으로 분권화가 진행되어 지배인의 책임이 강화되고 경영활동과 인센티브제의 자율 적용이 강화될 것으로 보임.

③ 계획분야 축소를 통한 점진적 가격자유화의 가능성이 예상됨.

- 국정가격, 협의가격, 시장가격 등 현재 가격체계의 범위가 확대되고 가격결정에서도 시장 가격으로의 진전이 이루어질 것으로 전망됨.

- 2002년 7.1조치는 사회주의적 가격체계에서 보조금을 제외하고 비용 측면을 감안한 가격 현실화 조치이지만, 여전히 현재까지도 정부통제에 의한 가격구조의 왜곡현상이 존재하는 상황임.

- 정부의 재정부담 감소와 부족한 자원의 효율적 배분을 위해서라도 국민생활에 기초가 되는 원자재나 소비품의 가격을 제외한 다른 품목에 대해서 점진적으로 가격자유화가 진행될 가능성이 있음.

④ 농업관리분야에서의 개혁

- 김 위원장은 중국을 방문할 때마다 농업분야에 대한 깊은 관심을 보여왔으며, 특히 종자문제와 관련한 전반적인 농업관리기술에 대한 중국의 경험을 수용하여 농업개혁을 추진할 필요성을 강조해왔음.

- 중국의 농가생산책임제와 유사한 가족단위의 영농제를 전국단위로 확대할 가능성 높음.

- 2004년 4월 김정일 위원장 방중 후 박봉주 총리의 지시에 따라 시범적으로 실시되고 있는 포전담당제(가족단위 영농제)를 전국적으로 확대시켜 농업생산성 향상에 주력할 가능성이 높음.

4. 우리의 대응과제

- 김정일 위원장의 방중으로 북중관계가 정치경제적으로 더욱 밀착되고 북한경제의 대중 의존도 역시 더욱 심화될 것으로 보임.
- 북·중간 경제협력 확대는 북한 경제회생, 개혁개방, 시장경제화를 촉진시키고, 우리의 대북 지원 부담을 덜어주는 긍정적 측면이 있음.
- 북한경제의 지나친 對中 의존도는 우리의 대북 교섭 입지와 남북경협을 레버리지 약화로 한반도 상황의 주도적 관리에 부담으로 작용할 가능성이 있음.
- 따라서 북한경제의 지나친 대중 의존도를 대체하는 남북경협 방안의 모색이 필요하며 남북 경협을 환경개선에도 주력할 필요가 있음.
- 향후 한반도 상황의 안정적 관리와 북한의 대중국 의존도 심화 방지를 위해 남북경협을 안정적 확대가 필요함.
- 남북경협 부진은 상대적으로 중국의 대북 영향력 확대로 연결되는 현실을 미국측에 적극 설명하여 우리의 대북 경협 명분을 확보할 필요가 있음.
- 한반도문제와 관련한 중국의 역할 및 영향력이 더욱 커지고 적극적인 방향으로 전개될 것에 대비하여 한·중간 긴밀한 협력관계 유지가 필요하고 한·중 협력을 통해 북한의 개혁·개방을 적극 유도할 필요가 있음.
- 확대된 중국의 對北 레버리지를 북핵문제 해결에 활용할 수 있도록 대중 외교력을 강화할 필요가 있음.
- 북한의 개혁·개방 지원을 위한 국제사회의 협력 및 지원체제를 적극적으로 도모하기 위해 한·미간 정책 공조와 대북정책의 조율이 필요함.