

북중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: '외래지대 의존 국가(rentier state)'론적 분석

박 형 중 (남북협력연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 11-19

최근 6월 8일과 9일 북한과 중국은 황금평·위화도 경제지대와 나선 경제무역지대의 건설에 착수했다. 이는 2009년 10월 이후 확대되기 시작한 북중 경제관계를 반영한다. 그렇다면 이렇게 확대되는 북중 경제관계는 향후 북한의 경제발전과 대내정치에 어떠한 영향을 줄 것인가? 여기서는 주로 정치적 관점에서, 그리고 북한정권의 생존전략 관점에서 이를 분석한다.

1. 최근 북중 경제관계 전개와 일반적 평가

2003년 이전까지의 북중간 경제관계는 단순 교역 관계가 주류였다. 2003년부터 중국의 북한에 대한 지하자원 개발형 민간투자가 시작되었다. 북중간의 무역도 2003년부터 급증하기 시작했다. 남북교역을 포함 북한 대외무역에서 중국의 비중은 2004~2006년 39%대에 정체하다가, 2007년부터 다시 상승하여 2009년에는 53%에 달했다. 한편 한국의 비중은 2007년 38.9%로 최고조에 달했다가, 2009년 33%로 떨어졌다. 2010년에는 5.24 조치로 남북교역이 중단되었다. 2010년도 북중 무역액은 34억 6천5백만 달러로 전년 대비 32.1% 증가했고, 남북교역액은 19억 1천2백만 달러로 13.9% 증가했다.

북중간의 경제관계가 새로운 차원에서 기획되기 시작한 것은 2009년 10월 원자바오 총리의 북한 방문 이후로 보인다. 중국은 2009년 8월 30일 '창지투' 개발을 국가전략으로 비준하였다. 10월 원자바오 총리의 방북시기에는 각종 북중 경제협력 협정이 체결되었다. 또한

이 때 중국은 압록강 대교 건설, 나진항 공동 개발 등에 관한 의향을 표명했다. 2010년 초 부터 북한은 대중 경제관계 확대를 위한 여러 움직임을 보였다. 기존의 조선대풍투자그룹을 바탕으로 2010년 초 국가개발은행이 설립되었다. 7월에는 추가로 합영투자위원회가 조직되었다. 아울러 김정일은 2010년 5월과 8월, 그리고 2011년 5월 일 년 사이 세 번이나 중국을 방문하였다. 2010년 말과 2011년 초 북한과 중국 간에 나선특구개발, 황금평개발, 지하자원 공동개발에 관한 여러 양해각서와 협정이 체결되었다. 아울러 2010년에는 대북관광 인원 제한이 풀려 중국인의 북한관광이 크게 확대되었다. 북한 노동력의 중국 파견도 논의되기 시작했다. 5월 김정일 방중 이후인 6월 8일에는 황금평·위화도 경제지대 조중공동개발·공동관리대상 착공식이, 9일에는 나선 경제무역지대 조중공동개발·공동관리대상 착공식이 차례로 진행되었다. 북중 경제관계는 2006년 원자바오에 이어, 2010년 8월 후진타오가 제시한 대로 정부주도, 기업위주, 시장중심 원칙에 입각하여 이루어지는 것으로 보인다.

이와 같은 북중간의 경제관계 확대에 관하여 한국에서는 우려와 기대가 엇갈리고 있다. 5월 김정일 방중 시 한국 언론매체는 북한의 개혁개방 가능성을 부각시켰다. 항상 그러했다. 보다 학술적인 평가의 하나는¹⁾ 북중 간 경제관계 확대의 긍정적 측면으로 북한에서 ‘물자부족 해소, 소득증대, 경제성장에 기여,’ ‘개혁개방 촉진,’ ‘통일비용 절감’ 등을 거론한다. 부정적 측면으로 남북경제통합에 차질, 통일과정에서 여러 장애, 북중경협은 남북경협을 대체, 중국경제 경쟁력 상승으로 한국경제에 부정적 영향, 북한에서 남남북중의 지역분할 구도 성립 등이 거론되었다.

2. 외래지대 의존 국가론

이 글은 북중 경제관계 확대와 관련하여 첫째, 북한정권의 경제적 생존전략을 주로 정치적 측면에서 분석한다. 둘째, 북중 경제관계 확대가 북한의 장기 경제발전 및 정권 대 주민관계에 어떠한 영향을 미치는가를 분석한다. 이 글은 북한정권이 정권의 (대내) 정치적 생존을 최상위 목표로 설정하고, 이에 어긋나지 않는 방향에서 대내외 경제 전략을 입안하고 추진하고 있다는 가정 하에 출발하면서, 북한의 대중 경제관계 확대 정책도 이러한 맥락에 위치시켜 분석한다. 만약 앞으로 북중 경제관계의 확대가 순조롭게 진행될 경우, 이것이 북한의 장기 경제발전과 대내정치 또는 정권 대 주민 관계에 어떠한 영향을 줄 것인가를 관찰하는 것이다 이러한 방식의 관찰을 위해 이 글은 ‘외래지대 의존 국가(rentier state)’라는 개념을 도입하고, 이에 비추어 북한의 대내외 경제 전략, 그리고 대중 경제관계 확대 전략을 분석한다.

외래지대 의존 국가라는 개념은 원래 중동의 석유 수출 독재국가의 정치와 경제를 분석하는 데 기원을 두고 있다. 이 개념은 특히 아랍 산유국들이 석유 수출을 통한 외환수입을 바탕으로 독재국가를 어떻게 장기간 안정시키고 있는가에 관한 정치적 경제적 구조와 운영을 분석했다. 이후 적용 범위가 확대되어, 이 개념은 자연자원수출에 바탕한 외래소득에 의존하여 지탱하고 있는 세계 여러 지역의 독재정권들의 내구성을 분석하고 설명하는데 활용되었다.

1) 양문수, “김정일 국방위원장의 방중과 북중경협,” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제48회 정책포럼 발표(2011.6.16), pp. 17~21.

우선 지대(rent)와 외래지대 의존 국가(rentier state)라는 개념이 무엇을 의미하는가를 보자.²⁾ 외래지대 의존 국가 개념의 주창자들은 지대를 “자연의 선물로부터 벌어들인 수출 또는 획득된 소득”으로 정의했다. 아래에 보다 자세히 설명할 것이지만, 이와 같은 지대로서 대표적인 것은 천연자원 특히 석유 수출로부터 획득된 소득이다. 또는 보다 일반적으로 생산원가와 국제가격의 격차가 매우 큰 상품의 수출로부터 발생하는 소득 또는 대외원조 수취와 같은 대체로 공짜 수입들도 포함한다. 또는 지대를 보다 일반적으로 정의하면, “비생산적 경제행위를 통해 재부를 획득할 수 있도록 정치적으로 만들어진 기회”라고 할 수 있다.

외래지대 의존 국가는 대부분 또는 상당부분의 소득을 위에서 지대라고 정의한 수입의 형태로 외부 세계로부터 획득한다. 외래지대 의존 국가는 적어도 다섯 가지의 상이한 형태로 외래지대를 조달 받을 수 있다.

- ① 원자재 지대 - 천연자원 그리고/또는 원료를 국제시장에 판매함으로써 생기는 소득;
- ② 위치 지대 - 석유수송파이프 또는 수에즈 운하처럼 필수적이거나 중요한 교통로 또는 하부구조 시설을 소유함으로써 발생하는 소득;
- ③ 전략적 지대 - 국제적 강국 또는 지역강국과의 (비)동맹 또는 다른 국가의 정치적 이데올로기적 특정 입장을 지지함(하지 않음)으로써 발생하는 전략적 또는 정치적 입장과 행위로부터 발생하는 소득;
- ④ 정치적 지대 - 개발원조 또는 도덕적 원조의 형태로 (아랍국가의 경우) OECD나 다른 아랍 산유국이 제공하는 외부원조의 획득으로부터 발생하는 소득;
- ⑤ 이민자 지대 - 자국의 노동력이 (아랍국가의 경우) OECD와 아랍 산유국의 노동시장에 참여하여 획득한 수입을 본국에 부침으로써 발생하는 소득.

3. 외래지대 의존 국가로서의 북한

여기서 주목하는 것은 외래지대 의존 국가론이 북한과 전혀 관계없는 맥락에서 탄생한 개념임에도 불구하고, 북한이 정권 생존이라는 최상위 목표 하에서 추진하고 있는 대내외 경제 전략을 압축해서 표현해 준다는 것이다. 적어도 2005년 북한이 대내경제 개혁 추진을 포기한 이후로 그러하다. 개혁을 포기하면 국내 경제는 불모경제화 된다. 그럼에도 불구하고 국가의 경제와 정치가 유지되어야 한다. 그러려면, 위에서 언급한 외래지대로부터의 소득이 증가해야 한다. 2005년 이후 북한의 대내외 경제 전략은 대내적으로 반개혁 정책을 추진하는 한편, 대외적으로는 위에서 언급한 여러 지대수입을 다변화하고 극대화하는 것이었다. 2009년 10월 이후 본격적으로 확대되어 온 북-중 경제관계의 확대도 이러한 외래지대 다변화 전략의 일환이라고 할 수 있다.

2) 여기서의 외래지대 의존 국가론은 Hyeong Jung Park, “Post-Stalinist Neopatrimonial Rentier State: Current Status of North Korean Transformation and its Implications for North Korea's Future and Korean Unification,” *Journal of Peace and Unification*, Volume 1, Number 1 (Spring 2011), pp. 50~53 참조.

그러면 북한의 경우에 위 다섯 가지 외래지대 수입을 어떻게 올리고 있는가를 살펴보자. 첫째, 원자재 지대이다. 2009년도에 이르면 전체 수출액 중에서 광물성 생산품 수출이 42.0%를 차지한다. 북한 광물성 생산품의 96.6%가 중국에 수출되고 있다. 그런데 광물성 생산품 이외에도 동물성 제품, 식물성 제품, 목재류, 귀금속류, 비금속류도 주로 자연 채집물 상태이거나 가공을 했더라도 그 가공도가 매우 낮을 것으로 추정된다. 따라서 이 전체를 위에서 언급한 첫 번째 항목인 ‘원자재’로 분류하면, 북한의 원자재 지대가 2009년도 총 수출액에서 차지하는 비중은 68.7%에 달한다.

둘째, 위치 지대이다. 대표적인 것으로 나진항 개발과 관광 사업을 거론할 수 있다. 나진항은 중국 동북지방의 물류기지로서의 역할이 그 핵심 임무가 될 것이다. 나진항은 나선경제무역지대라는 명칭으로 북한과 중국 간에 공동개발 및 공동 관리대상으로 설정되어 있는데, 투자와 운영은 현실적으로 중국이 담당하며, 북한은 사업 리스크에 대한 책임없이 (대체로 공짜로) 그 수익을 챙기는 형태로 사업이 진행될 것이다. 만약 앞으로 실현된다면, 시베리아 철도 연결 및 러시아 석유가스 수송관 연결 사업도 이에 해당한다. 관광 사업으로서 대표적인 것은 금강산관광과 개성관광이었다. 북한은 2010년 이후 특히 중국 관광객을 대상으로 새로이 관광 진흥을 위해 적극 노력하고 있다.³⁾ 북한의 관광 진흥 신규 노력은 외래지대 공급 위기에 처한 다른 외래지대 의존 국가에서도 공통으로 나타났던 정책이다.

셋째, 전략적 지대이다. 대표적으로, 북한이 대량살상무기 개발을 외교무기로 사용하면서 외부 원조를 획득하고자 노력하는 것을 지적할 수 있다. 중국의 대북지원 역시 북한의 입장에서는 전략적 지대이다. 인도주의와 개발지원의 국제규범(예를 들어 적절한 수준의 모니터링)을 지키지 않았다면, 중국의 대북한 식량 원조를 중국 측이 인도지원이라 부른다 해도, 이는 인도지원(정치적 지대)이 아니라, 전략적 지대에 속한다. 만약 한국이 대남도발을 자제시켜 남북관계를 평온하게 관리할 목적으로 (북한 주민이 아니라) 북한 당국에 (‘인도’)원조를 제공했다면, 이것도 전략적 지대에 포함된다. 중국의 대북 원조는 다른 나라와 비교할 때 많지 않은 것으로 알려졌다.

넷째, 정치적 지대이다. 여기에는 인도주의 원조와 개발원조 등이 포함된다. 여기서의 인도주의 원조 및 개발원조는 국제규범을 준수하는 것만 포함한다. 원조 피로 때문에 북한에 대한 이러한 원조는 2000년대 후반 들어 감소했다. 2011년 북한은 여러 국가에 인도주의 식량 원조를 요청하고 있지만, 호응을 얻지 못하고 있다. 모니터링 등 때문에 북한 정부가 장악할 수 있는 비율은 중간 정도이다.

다섯째, 이민자 지대이다. 이는 다른 나라로 진출한 이민노동자가 대개의 경우 본국의 가족에게 송금하는 것이 주를 이룬다. 따라서 다섯 개의 지대 중에서 국가가 직접 장악할 수 있는 비율이 대체로 높지 않다. 그러나 북한의 경우 이주노동은 국가가 주도하는 인력수출의 형태로 이루어지고 있다. 해외파견 노동자는 2011년 현재 6~7만 명에 이른다고 한다. 노동자 임금의 70~80%는 북한당국이 차지한다. 북한당국은 이로부터 수익 달러를 벌고 있다고 한다.⁴⁾ 개성공단과 황금평·위

3) 이현진·윤종구, “냉전시대의 상징 만경봉호의 변신,” 『동아일보』, 2011년 6월 21일.

화도 경제지대는 위치 지대를 바탕으로 한 임대료 수입과 함께 국가 주도로 노동력을 파견하고 그 임금 수입의 대부분을 국가가 장악하는 것을 목표로 한다. 따라서 이들도 북한 당국의 인력 수출 형태의 하나라고 할 수 있다. 이밖에도 북한과 중국은 2010년 말 훈춘 등지에 북한 노동자를 파견하는 것을 검토했다고 한다. 또한 북한 노동력 20만 명을 중국에 보내 중국 기업들이 고용하는데, 이중 10만 명을 하이룽장에서 농업 노동자로 활용하는 것에 대해 합의가 이루어졌다는 보도도 있다.⁵⁾

북한은 2009년부터 중국을 외래지대의 주요 원천으로 설정하고, 지대 소득을 확대하기 위한 정책을 추진해왔다. 북한이 중국에 관심을 돌리게 된 것은 그 이전과는 달리 한국으로부터의 이러한 지대 수취가 어려워졌기 때문이다. 다른 외래지대 의존 국가와 마찬가지로 북한도, 기존의 외래지대 원천이 고갈되자, 외래지대 원천을 새로이 개척하여 다변화하고 증대하기 위해 노력하고 있다. 그 이유를 보자. 개혁을 통해 국내경제 생산성을 증대하자면 정권은 기득권 침해조치를 취해야 하며, 생산성 증대로 발생하는 수익을 상당 부분 주민과 나누어 가져야 하고, 조세징수를 늘리자면 주민에게 정치적으로 양보해야 한다. 그러나 외래지대 수입 증대는 기득권 침해조치를 취할 필요가 없고, 또한 그 소득을 국가가 독점할 수 있어서 정권생존에 유리하다. 한 마디로 외래지대 원천의 다변화는 내부 경제 개혁 없이도 정권 생존을 위한 경제적 기반을 마련하는 방책이다. 북-중 경제관계의 확대는 언급된 다섯 가지 외래지대 중에서, 원자재 지대, 위치 지대, 전략적 지대와 이민자 지대의 획득을 목적으로 수행되고 있음을 발견할 수 있다. 한편 북한은 정치적 지대(인도 개발원조 수취) 확대를 위해서도 노력하고 있다.

4. 외래지대 의존 국가로서의 북한의 미래

그렇다면 북한의 이와 같은 외래지대 극대화 경제 전략은 앞으로 북한의 경제발전과 정권유지에 어떠한 영향을 끼치게 될 것인가? 이와 관련하여 북한의 경우도 외래지대 의존 국가에서 일반적으로 나타나는 다음의 3가지 특징을 보여줄 것으로 보인다.

첫째, 국가가 외부 발생 소득을 대부분 독점한다. 이 외부 발생 소득의 상당 부분은 지대의 성격을 갖는다. 이러한 국가는 국내 경제로부터 소득이 발생하지 않아도 그리고 해당 사회의 반향에 관심을 가지지 않고 책임을 지지 않아도 존속하고 확장하며 생존을 보장받을 수 있다. 외래지대 수입의 증가는 국내경제 생산성 증대와 조세수취 증대를 도모하자면 불가피하게 취해야 하는 정치적 경제적 개혁과 변화를 회피할 수 있게 해준다.

둘째, 획득된 지대는 생산증대를 위해 재투자되지 않는다. 그 이유는 이들 정권의 주 소득원이 되는 외래지대는 생산을 복잡하고 현명하게 조직했고 그리하여 그 결과로 획득된 것이 아니라 일종의 공짜 소득이기 때문이다. 한마디로 외래지대의 경우 노력 수준과 수익 규모 사이의 연결고리가

4) 주성하, “북, 근로자 6만~7만명 해외 파견... 임금 뜯어 낸 수십억 달러 외화벌이,” 『동아일보』, 2011년 5월 11일.

5) 박인회, “북-중 경협시대 개막... 북, ‘경제난 탈피’ 승부,” 『한겨레』, 2011년 6월 9일.

없다. 따라서 이들 정권은 지대 소득을 마음대로 헤프게 사용하는 것이 일반 경향이였다. 정권이 독점 수취한 외래지대는 순전히 정치적 기준에 따라 분배되고 장기적 경제발전을 위해 무엇이 필요한가에 대한 고려 없이 대부분 사용되었다. 장기적으로 관찰해보면, 외래지대 의존 국가의 궁극적 목표는 생산적 투자를 통해 자본축적을 증대하는 것이 아니라 정치권력의 생존이다.

셋째, 지대의 존재는 독재정권의 존속과 생존을 뒷받침한다. 오직 소수의 인물만이 지대의 개발과 관리에 관여하며, 이들이 독재권력 유지에 기여하는 방향에서 헤프고 불투명하고 두목-부하(patron-client) 네트워크에 따라 지대를 정치적 기준에서 편파적으로 분배한다. 외래지대 공급이 안정적으로 확보되면, 정권 유지에 필요한 내부 지지층과 권력 장치를 포상·회유할 수 있는 원천이 늘어나고, 그만큼 현존 정권을 안정화시킬 수 있다.

5. 결론

외래지대 의존 국가론의 핵심은 외래지대 원천이 안정적일 수록 독재정권은 안정적으로 존속한다는 것이다. 외래지대 공급이 안정적인 한에서 이러한 독재정권이 경제 및 정치 발전을 위한 내부개혁을 시도해야할 이유가 소멸한다. 이러한 국가에서 내부개혁 시도는 외래지대 원천이 불안정해질 때에만 나타난다. 앞에서 언급했듯이 이러한 개념과 논리는 원래 아랍 산유 독재 국가의 내구성을 설명하기 위해 만들어졌다. 최근 중동-북아프리카 국가들에서의 정치 변화는 외래지대 의존 국가론의 정당성을 다시 한 번 확인해주었다. 일차적으로 붕괴된 독재정권은 외래지대 원천이 취약한 정권들이었고, 지역적 정치변동 파고의 충격파에도 불구하고 아직 또는 미래에도 버틸 것으로 예상되는 나라는 외래지대 원천이 안정적 정권들이다.⁶⁾

중동 산유국 또는 다른 원자재 수출 국가와 비교할 때, 북한정권의 외래지대 원천은 안정적이라고 할 수 없다. 북한은 북중 경제관계 확대를 통해 새로운 외래지대 원천을 창출하고 다변화하고자 한다. 이 사업에는 추가적 외래지대 창출이라는 정권유지에 긍정적 측면과 함께, 북한정권의 취약성을 강화시키는 여러 부작용이 내재되어 있다. 물론 북한정권의 관리능력을 과소평가해서는 안 될 것이다. 또한 ‘개혁·개방’ 또는 붕괴라는 너무 단순한 잣대만을 가지고 북한정권의 미래를 평가하려고 해서도 안된다. 분명한 것은 북한에서 정권 대 주민관계는 변화하는 상황에 계속 적응하고 변형되어 갈 것이다. 거기서 발생하는 정치적 역동성을 우리가 사전에 인지하면서 슬기롭게 활용할 준비가 되어 있어야 한다.

6) Bruce Bueno De Mesquita and Alastair Smith, "How Tyrants Endure," *The New York Times*, June 9, 2011.