creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정치학석사 학위논문

1990년대 이후 북한경제의 성격에 대한 연구:

지대기반경제(rent-based economy)

2019년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

황 예 지

1990년대 이후 북한경제의 성격에 대한 연구:

지대기반경제(rent-based economy)

지도교수 임 경 훈

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함
2019년 7월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
황 예 지

황예지의 석사 학위논문을 인준함
2019년 8월

위 원 장 임 혜 란 (인)

부위원장 임 경 훈 (인)

위 원 손 인 주 (인)

국문초록

본 연구는 1990년대 경제난 이후 북한경제를 지대(rent)의 창출과 분배, 추구라는 관점에서 살펴봄으로써 오늘날 북한경제의 성격을 규명하고자 했다. 이른바 '고난의 행군'이라 불리는 1990년대 경제난이 초래한 핵심적 변화는 공식 경제체제인 계획경제 시스템이 유명무실화되면서 경제주체들의 활동양상이 크게 달라졌다는 것이다. 시장화가 진전되어 상당 부분의 자원이 국가를 통하지 않고 경제주체들 사이에서 직접 거래되었다. 공식적 경제활동이 생계를 보장해 주지 않았기 때문에 제도적 보호를 받지 못하는 '비공식' 경제활동을 통해 소득을 얻는 양상이 가계·기업·기관을 불문하고 일반화되었다.

그동안 북한경제연구에서는 이러한 변화를 주로 사회주의 경제이행(transition)의 관점에서 바라보았다. 경제체제를 규정하는 주요 기준 중 하나인 자원배분 메커니즘이 계획이 아니라 시장으로 옮겨가고 있는 것이 변화의 핵심이며, 따라서 그 추세를 면밀히 파악하는 것이 주된 연구과제라는 견해가 지배적이었다. 이에 따라 현재 북한경제의 성격을 계획경제와 시장경제가 공존하는 '이중경제(dual economy)'로 이해하는 것이 가장 적합한 결론으로 받아들여져 왔다.

그러나 본 연구는 북한경제에서는 상업적 활동의 기회가 정치적 위계에 따라 철저하게 제한되어 있으며, 새롭게 창출되는 경제잉여의 상당 부분이 비생산적인 권력 집단에 돌아가고 있다는 점에 주목했다. 이는 경제가 정치로부터 독립되지 못한 북한체제의 특성에서 비롯되는 것이며, 1990년대 이후 북한경제를 이해하는데

있어 간과해서는 안 되는 결정적 특징이다. 따라서 본 연구는 북한경제를 '지대기반경제(rent-based economy)'라고 규정함으로써 이러한 특성을 잘 포착하고 설명할 수 있다고 주장했다. 지대기반경제는 비생산적 소득을 의미하는 지대가 가장 기본적인 부의 원천이며, 지대를 창출하고 보존하기 위한 경쟁의 제한 조치가 만연한 경제이다. 이렇게 발생된 지대는 대부분 사회의 소수에 해당하는 권력 집단에 의해 전유된다.

이러한 주장을 뒷받침하기 위해 1990년대 이후 북한에서 지배적인 경제활동 유형으로 자리 잡은 계획외적 경제활동(시장부문 또는 비공식 경제부문)의 작동 메커니즘과 대외무역 부문을 구체적인 분석대상으로 삼았다. 현재 북한에서 수행되고 있는 경제활동의 대부분은 외관상 시장경제와 유사해 보이지만, 지대기반경제라는 개념틀을 통해서 보면 시장경제라고 부르기 어려운 결정적인 차이점을 발견할 수 있다.

시장 메커니즘에 의해 대부분의 자원이 배분되고 있다는 것은 사실이지만, 그것이 북한경제의 본질적 성격을 말해주는 것은 아니다. 북한 지대기반경제의 핵심특성은 타인의 노력을 탈취하여 무상으로 이전 받은 소득이 절대적인 부의 원천이 되고, 이러한 구조가 국가에 의해 방치되고 조장된다는 점이다. 따라서 북한경제에서 시장화가 계속해서 진척되더라도 그 이면에는 비생산적이고 약탈적인 구조가 자리 잡고 있으며, 통상적으로 이해되는 시장경제와는 거리가 멀다는 것이 본 연구의 결론이다.

주요어 : 북한경제, 시장화, 대외무역, 와크, 지대, 지대기반경제
학 번 : 2017-24038

목 차

제 1 장. 서론 ····· 1

제 1 절. 문제 제기 및 연구 목적 ····· 1

제 2 절. 연구 대상 및 연구 방법 ····· 5

제 2 장. 기존 연구 검토 ····· 8

제 1 절. 1990년대 이후 북한경제에 대한 연구 ····· 8

(1) 계획 대 시장 및 공식 대 비공식의 이중경제론 ····· 9

(2) 권역경제론 ····· 14

(3) 비교정치 및 비교정치경제학적 접근 ····· 15

제 2 절. 소결: 지대기반경제 개념 도입의 필요성 ····· 19

제 3 장. 이론적 분석틀 ····· 22

제 1 절. 고전 경제학에서의 지대(rent) ····· 23

제 2 절. 전통적 지대 추구 연구 ····· 25

제 3 절. 지대 및 지대 추구 개념의 확장 ····· 29

제 4 절. 지대 창출, 지대 배분, 지대 생산 ····· 36

제 5 절. 지대 기반 경제(rent-based economy) ····· 41

제 6 절. 소결: 북한 지대기반경제에 대한 분석 ····· 46

제 4 장. 북한에서 1990년대 경제변화와 지대창출-배분 패턴 ····· 49

제 1 절. 계획경제 시스템의 무력화와 비공식경제의 활성화 ····· 49

제 2 절. 지대창출-배분 패턴의 변화 ····· 55

제 3 절. 비공식 제도로서의 뇌물(graft) ····· 61

제 4 절. 소결 ····· 73

제 5 장. 공공 자원과 지대 추구: 북한 대외무역 체계 ····· 76
제 1 절. 1990년대 이후 분권화된 무역 체계의 정립 ····· 78
제 2 절. 대외무역권한(와크) 취득절차 ····· 88
제 3 절. 최고지도자에 의한 편파적 와크 배분 ····· 92
제 4 절. 하부에서 지대창출-배분 패턴의 반복 ····· 100
제 5 절. 소결 ····· 108

제 5 장. 결론 및 함의 ····· 111

참고문헌 ····· 115
Abstract ····· 121

표 목 차

[표 1] 총소득 중 비공식 부문 소득이 차지하는 비중 ····· 52
[표 2] 7·1조치 이후 8·3 노동자 수의 변화 ····· 53

그 림 목 차

[그림 1] 지대 생산의 시퀀스 ····· 39
[그림 2] 무역허가 승인 순서 ····· 91

제 1 장. 서 론

제 1 절. 문제 제기 및 연구 목적

북한경제는 1990년대를 기점으로 크게 변화했다. 이른바 '고난의 행군'이란 사상 초유의 경제난을 겪으면서 기존의 중앙집권적 계획경제 시스템이 껍데기만 남고 무너졌기 때문이다. 오늘날 소위 '시장경제적'이라고 묘사되는 북한경제의 모습은 대부분 이 시기에 본격화된 것으로 볼 수 있다. 국가가 기업의 생산에 필요한 원자재 및 자금을 보장하고 이를 통해 주민들에게 소비품, 식량, 임금이 돌아가게 해야 하는데, 경제난을 겪으면서 이러한 국가공급체계가 파탄에 이르렀다. 계획경제가 생존을 보장해 주지 않는 상황에서는 기존 제도의 틀을 벗어나는 경제 활동들이 속출할 수밖에 없었다. 이제 거의 대부분의 기업, 가계, 개인은 국가가 아닌 시장에 의존해 생계를 꾸려가고 있다. 2019년 기준 북한 전역에는 400개가 넘는 합법적 종합 시장이 설치되어 있으며, 시장들은 체계적인 유통망으로 연결되어 있다. 시장은 더 이상 주민들이 식량이나 생필품 등을 거래하는 소규모 장터가 아니라 전문 수출입업자와 유통업자, 금융업자, 도매업자, 소매상인의 분업이 존재하는 곳이다. 시장은 사실상 북한경제의 작동을 가능하게 하는 역할을 하고 있다고 평가된다.

그렇다면 이제 북한이 공히 '시장경제'로 들어섰다고 봐도 되는 것일까? 하지만 아직 계획경제라는 공식적 외피를 복구하려는 북한 당국의 노력이 지속되고 있지 않은가? 약 30년에 가까운 긴 시간 동안 전통적인 사회주의 계획경제의 틀에서 벗어난 상업적 활동 및 시장이 계속해서 확대되고 있는 현실을 어떻게 이해할 수 있을까? 이는 2000년대 이래 많

은 연구자들의 관심사였으며, 정보의 제약에도 불구하고 북한경제 변화의 구체적인 양상을 파악하려는 많은 노력이 있었다. 예컨대 공식적인 계획경제 프로그램이 어느 정도로 실현되고 있는지(국영기업 및 공장들의 가동률이 어느 정도인지, 국가의 생산 계획 명령은 어느 정도 달성되고 있는지), 계획 밖의 시장 또는 비공식 경제부문의 규모는 어느 정도인지, 시장 활동에 대한 북한 당국의 대응 및 태도는 어떤지, 시장은 어느 정도로 발달했으며 시장에서 생성된 잉여는 어디로 흘러가며 재투자되고 있는지 등의 질문에 답하고자 하였다. 그 결과 우리는 북한경제의 경험적 현실에 대해 많은 것을 알게 되었다.

그런데 여기서 무엇보다 중요한 것은 변화의 양태를 단순히 서술(descriptive)하는 것을 넘어, 변화의 의미를 개념적·이론적으로 파악하려는 시도였다고 할 수 있다. 현상을 개념적·이론적으로 파악한다는 것은 전체 양상에 내재해 있는 구조와 규칙을 발견해 내는 동시에 나타난 현상과 관련한 인과관계를 설정하고 설명하는 것이다(박형중 2009). 쉽게 말하면, 북한에서 시장이 양적으로 얼마나 확대되었고 북한 당국이 어떤 정책적 조치를 취했는지를 파악하여 서술하는데 그치는 것이 아니라, 그런 현상이 왜 발생하였고 어떻게 가능했는지 이면에 존재하는 논리를 추론하는 것이다.

예컨대 현재의 북한경제에 대해 국내에서 가장 널리 받아들여지고 있는 설명인 이중경제론(dual economy)을 들 수 있다. 이중경제론은 변화한 북한경제를 계획 부문과 시장 부문이 공존하는 '이중경제'라는 개념을 통해 설명한다. 이중경제론은 국가가 재정 능력의 저하로 전체 경제를 계획경제로 운영할 수 없게 되자 군수산업이나 중공업 같은 국가기간산업은 계획 시스템 안에 남기고, 주민생활과 관련한 경공업 부문 등은 시장화 되도록 방치하는 전략을 택했다고 본다. 그리고 시장부문에서 발생

하는 잉여를 계속해서 계획경제 부문으로 재투입함으로써 사회주의 계획경제 부문을 유지, 회복시키고자 한다는 것이다. 그리고 이러한 관점을 토대로 북한에서 발생하는 여러 경제 조치들을 해석하는 것이다.

본 논문도 90년대 이후 북한경제의 특성을 개념적·이론적으로 이해하려는 시도 중 하나이다. 그런데 기존 연구에는 크게 두 가지 특징이 있었다. 첫째, 시장화(marketization)라는 개념을 중심으로 북한경제 변화를 파악하는 것이다. 시장화란 거래장소로서의 시장(market)뿐만 아니라 수요와 공급 관계에 따라 상품의 가치가 결정되는 시장 메커니즘(market mechanism)이 북한 전역에 확산되는 현상을 이른다. 시장화는 통상 사회주의 국가의 경제개혁 내지 체제전환에서 핵심적 요소 중 하나이기 때문에 이행(transition)의 관점에서 북한 시장화의 규모나 발전 양상을 파악하는 것은 북한경제연구에서 핵심적인 연구경향으로 자리 잡았다.

둘째, 북한의 시장화를 사회주의 체제 또는 정권에 대한 위협요소로 전제하는 경향이다. 이는 시장은 '아래로부터' 또는 '주민들로부터' 만들어진 것으로 사회주의 계획경제를 유지하는데 사활적 이해를 갖고 있는 국가의 의도와는 충돌한다고 보는 인식과 관련이 있다. 이런 관점에서 보면 시장은 주민들을 '자본주의적' 사상으로 물들일 위험성이 있는 곳 혹은 국가에 대항하는 '시장세력'의 맹아가 잠복해있는 곳으로 사회주의 정권이 경계하고 억압해야 할 대상으로 인식된다. 하지만 이미 북한경제는 시장 없이는 돌아갈 수 없는 수준이 되었기 때문에 정권은 시장을 완전히 억압할 수도, 용인할 수도 없는 딜레마에 빠져있다는 것이 90년대 이래 북한경제에 대한 통상적인 설명이었다.

반면 이 논문은 북한경제에서 90년대 이후 대폭적으로 확대된 시장적·상업적 활동의 기회는 정치적 위계에 따라 철저하게 제한되어 있으며, 여기서 창출되는 소득의 상당 부분이 권력 집단에 돌아가고 있다는 점에

주목한다. 이러한 소득은 지대(rent)의 성격을 갖는다. 지대는 인위적으로 경쟁을 제한하는 조치를 가함으로써 발생하는 초과 이윤, 또는 가치의 생산 없이 단순히 부를 이전(transfer)함으로써 발생하는 소득으로 정의된다. 지대는 정치적 위계의 하부에서 상부에 있는 행위자들에게 흘러간다. 이러한 경제적 현상은 북한 정치체제의 성격을 반영하는 것이며, 90년대 이래 북한경제를 이해하고자 할 때 간과하면 안 되는 핵심 특징이다. 지대는 국가권력이 자신에게 유리한 방향으로 경제를 조절하기 위해 설치해 놓은 진입장벽 내지는 장치 때문에 발생할 뿐만 아니라, 법치가 부재하고 공식 제도가 예측 불가능하게 작동하는 사회적 환경에서 비롯된다. 이로 인해 북한의 시장은 한국 같은 민주주의 국가에 존재하는 시장과는 질적으로 현저하게 다른 성격을 가진다. 이러한 시장에서는 편파적인 이익 구조와 비대칭적인 권력관계 속에 놓인 경제주체들 간의 후견주의적(clientalism) 관계가 일상화되어 있다.

본 논문은 90년대 이후 북한경제의 성격을 구체적으로 서술하고 설명하기 위한 도구로써 지대(rent)와 관련된 개념 및 이론들을 도입한다. 지대는 공공선택학의 지대추구론(rent-seeking theory)으로 잘 알려진 개념이지만, 최근에는 법치 및 공식 제도의 불안정성으로 특징지어지는 제3세계 국가 또는 탈사회주의 국가들의 정치경제를 설명하는데도 널리 동원되고 있어 북한연구에도 시사하는 바가 크다. 지대 관련 문헌에서는 지대 추구(rent-seeking), 지대 창출(rent-creation), 지대 배분(rent-allocation) 등이 주요 개념으로 등장한다. 본 논문이 주목하는 점은 지대 개념이 북한과는 전혀 상관없는 맥락에서 탄생한 것임에도 불구하고 북한경제의 구체적인 현실을 설명하는데 큰 유용성을 지닌다는 것이다.

본 연구는 1990년대 이래 북한경제를 '지대기반경제(rent-based

economy)'라는 개념을 통해 분석하고자 한다. 이러한 접근은 기존 연구들이 잘 포착하지 못했던 북한경제의 핵심적 특성들을 더욱 잘 보여줄 수 있다. 지대 개념은 북한 경제연구에서 언급된 적은 있지만, 이를 중심 개념으로 삼는 접근은 그동안 거의 시도되지 않았다는 점에서 의의가 있다.

제 2 절. 연구 대상 및 연구 방법

본 논문의 목적은 1990년대 이후 북한경제의 성격을 규명하는 것이다. 이를 위해 1990년대 이후 북한에서 지배적인 경제활동 유형으로 자리 잡은 계획외적 경제활동(시장부문 또는 비공식 경제부문)과 대외무역 부문을 구체적인 분석대상으로 삼았다. 그 이유는 첫째, 국가계획에 의해 생산과 소비가 조직되는 것이 기존의 경제시스템이었다면, 1990년대 경제난 이후에는 시장 중심으로 생산과 소비의 축이 옮겨졌는데 이러한 변화를 분석하는 것은 1990년대 이후 북한경제의 성격을 이해하는데 필수적이기 때문이다. 둘째, 대외무역 부문은 본 연구가 보고자 하는 '지대기반경제'로서의 북한적 특성을 가장 잘 보여줄 수 있는 영역이기 때문이다. 1990년대 이후 북한의 대외무역 운영 메커니즘은 지대기반경제에서 어떻게 공공 자원이 지대 추구의 원천이 되고, 국가가 지대의 재분배 정책을 통해 지지기반을 확보하는지 이해할 수 있는 구체적 실례를 제공한다.

그런데 북한의 대외무역 부문을 분석한다고 할 때 이는 두 가지 차원을 살펴보는 것이라 할 수 있다. 하나는 대외무역과 관련된 법제도를 보는 것이고, 다른 하나는 그것이 실제로 작동하고 있는 현실을 보는 것이다. 북한은 명문화된 법보다 수령의 교시와 방침, 노동당의 지도가 더 상

위에 있는 사회로서 법제도가 현실과는 동떨어져 있는 경우가 많다. 따라서 대외무역의 실제 운영과 관련된 경험적 자료들을 중심으로 분석이 수행될 것이다.

연구 방법은 주로 2차 자료를 활용한 문헌 연구이다. 본 연구는 새로운 경험적 사실들을 발굴하기보다는 기존에 축적된 자료들을 '지대'라는 새로운 관점에서 재해석하는데 중점을 두었다. 이에 1990년대 이후 북한 경제에 대한 국책 연구원의 보고서 및 북한 연구자들의 선행연구를 주요 자료로 활용하였고, 북한전문매체 기사와 북한이탈주민이 집필한 학술잡지 '임진강'을 보조 자료로 활용하였다.

본 논문은 총 6장으로 구성되어 있다. 제 1장에서는 이 글이 다루고자 하는 1990년대 이후 북한 경제에 대한 문제를 제기하고, 구체적인 연구 대상에 대해 설명한다. 제 2장은 기존 연구 검토 부분이다. 특히 1990년대 이후 북한 경제에 관한 연구를 크게 세 가지 접근 방식으로 분류하고 주요 연구들을 비판적으로 검토한다. 그리고 이를 바탕으로 본 연구가 제시하는 접근법의 필요성을 서술할 것이다. 제 3장은 이론적 분석틀 부분이다. 여기서는 궁극적으로 본 연구가 1990년대 이후 북한경제를 정의하는데 적합한 개념이라고 주장하는 '지대기반경제'를 설명하기 위하여 지대와 관련된 논의들을 소개할 것이다. 제 4장과 5장은 3장에서의 이론적 논의를 바탕으로 북한 경제에 대한 실제 분석을 수행한다. 4장에서는 1990년대 경제난으로 계획경제 시스템이 형해화(形骸化)되면서 어떻게 시장경제 혹은 비공식경제 부문이 대두되었는지, 그것이 지대의 관점에서 북한경제의 성격을 이해하는데 어떤 의미를 가지는지 분석할 것이다. 5장에서는 1990년대 이후 북한 대외무역 체계의 제도와 운영을 다룬다. 여기서는 대외무역의 운영 메커니즘을 지대기반경제라는 관점에서 설명하고 분석하고자 시도할 것이다. 마지막으로 5장에서는 연구의 논지를

정리하며 글을 마무리한다.

제 2 장. 기존 연구 검토

제 1 절. 1990년대 이후 북한경제에 대한 연구

본 논문의 목적은 1990년대 이후 북한경제를 지대(rent)의 관점에서 분석하는 것이다. 이러한 연구 목적과 관련하여 다음과 같은 질문이 제기된다. 그동안 북한경제에 관한 다양한 논의가 존재했는데, 왜 지대라는 개념을 도입해야 하는가? 이 개념을 통해 북한경제를 분석하는 것의 장점은 무엇인가? 이 장에서는 이러한 기본적인 질문들에 답하고자 한다. 그래야만 본 논문이 의도한 바가 무엇인지 정확하게 드러날 것이며, 기존 연구와의 차별성 또한 부각될 것이기 때문이다.

1990년대 이후 북한에서 일어난 변화를 구성하는 핵심특징은 단연 시장화라고 할 수 있다. 따라서 많은 연구자들이 시장화라는 개념을 중심으로 북한체제에 어떤 변화가 생겼는지 파악하고자 노력하였는데, 지금까지는 경제학자들이 논의를 주도해왔다고 할 수 있다. 그 이유는 시장화라는 개념이 본질적으로 경제학적 주제로 이해되었기 때문이다. 시장경제적 요소의 도입은 통상 사회주의 국가의 경제개혁 내지 체제전환에서 핵심적 요소 중 하나이기 때문에, 경제학자들은 시장화 현상이 북한 계획경제의 시장경제로의 이행을 의미하는 것인지 아닌지를 파악하는데 주력하였다. 한편 정치학자 및 북한학자들은 시장화가 단순히 경제학적 범주에 국한되는 현상이 아님을 지적하면서, 그에 수반되는 정치·사회적 변화를 종합적으로 이해하기 위한 접근을 시도하였다. 이 과정에서 계획경제나 시장경제, 이행기 경제와 같은 경제학적 개념들이 아닌 비교정치학 및 비교정치경제학의 개념들도 소개되었다.

지금까지 주요하게 받아들여진 연구결과들을 크게 3가지 방향에서 정리해 볼 수 있다. 첫 번째는 계획 대 시장의 이중경제 혹은 공식과 비공식의 이중경제론이다. 두 번째는 권역경제론(분할경제론)이다. 세 번째는 정치경제학적 접근이다. 이하에서는 세 가지 접근법의 주요 연구 성과 및 구체적 내용을 비판적으로 검토하고, 본 연구가 제시하고자 하는 보완적인 접근법의 함의 및 필요성을 밝힌다.

(1) 계획 대 시장, 공식 대 비공식의 이중경제론

경제체제란 무엇인가? 한 경제 내에 있는 가용자원을 조직적이고 체계적으로 배분하는 조정제도를 경제체제라 한다. 경제체제는 다양한 제도들의 결합체로서, 사람들의 경제행위는 이러한 일련의 정치적, 경제적, 사회적 제도의 특징에 의해 결정된다(Kim 2017). 경제체제는 경제주체들의 행위, 경제행위의 유인체제, 경제적 의사결정의 조정기제, 자원배분기제, 생산수단의 소유관계, 복지 수준과 제공 주체, 나아가 교육시스템이나 가치관까지도 얽혀있는 하나의 복합적인 산물이다(김병연 2013, 265) 따라서 경제체제는 여러 가지의 특성에 의해 정의될 수 있는데, 전통적인 접근법은 주로 생산수단의 소유관계와 자원배분 메커니즘이라는 두 가지 기준을 중심으로 경제체제를 유형화하는 것이었다. 이러한 유형분류에 따라 자본주의 시장경제와 사회주의 계획경제가 경제체제의 대표적인 두 유형으로 알려져 왔다.

1990년대 이후 북한경제에 대한 선행연구에서 가장 지배적인 경향 중 하나는 사회주의 경제의 시장경제로의 이행(transition)이란 맥락에서 현 상태를 과도기적 상태로 파악하는 것이다. 여기에는 모든 사회주의 국가들이 그랬던 것처럼 북한도 결국 시장경제로 이행할 수밖에 없을 것이

며, 시장화는 이러한 이행의 기본적인 징후이자 증거라는 가정이 내포되어 있다. 이러한 연구들은 북한에서 계획메커니즘에 의해 운영되는 부문(계획경제 혹은 공식경제)과 시장메커니즘에 의해 운영되는 부문(시장경제 혹은 비공식경제)이 전체경제에서 각각 얼마만큼의 비중을 차지하고 있는지를 파악하는데 주력했다. 그리고 이렇게 축적된 시계열적 자료와 북한 당국의 정책적·제도적 변화를 바탕으로 북한경제를 이행기경제, 시장경제 또는 이중경제(dual economy)라고 판단하는 것이 이들이 북한경제체제의 변화를 파악하는 방식이었다.

이러한 관점의 연구들은 경제체제의 특성 중 자원배분 기제를 중심으로 북한경제를 바라보고 설명하려는 것이다. 이들 중에서는 현재의 북한경제를 아예 '시장경제'라고 규정하는 경우도 있으나, (차문석 2007; 강채연 2018) 명확한 기준이나 데이터를 제시하기 보단 '전국적인 시장 및 가격등락구조'가 형성 되었다거나 '사실상 시장질서가 전체 경제의 지배적인 원리로 자리 잡았다'는 점을 근거로 북한을 시장경제라고 규정하고 있다는 점에서 엄밀한 학문적 결론으로 받아들이기는 어렵다.

따라서 현재까지는 완전한 계획경제라고 볼 수도 없지만 시장경제라고 규정하기엔 어려운 현 경제구조를 이중경제라고 표현하는 것이 가장 유력한 결론으로 받아들여지고 있다. 이중경제론의 요지는 북한의 '시장경제'부문이 처음에는 아래로부터 자생적으로 생겨났으나 이를 전략적으로 수용, 포섭하기로 결정한 국가의 전략에 따라 북한에서 계획경제와 시장경제가 비교적 독립적으로 공존하는 이중구조가 형성되었다는 것이다. 국가는 재정이 반토막 나는 위기상황에 당면하여 중공업, 군수산업과 같은 국가기간산업은 국가계획체계의 관리 하에 남겨둔 반면, 소비재 및 경공업으로 대표되는 비전략부문을 시장화 되도록 방치하였다. 그리고 시장경제에서 생성된 잉여를 전략부분에 재투자하는 방식으로 이중구조

를 활용하고 있다는 것이다. 이러한 이중구조는 시간이 갈수록 계획경제의 비중은 점점 더 줄어들고 시장경제의 비중은 커지는 방향으로 나아가고 있다(양문수 2009; 임수호 외 2015; 김병연·양문수 2012).

이중경제론에 입각한 연구들은 계획경제와 시장경제, 혹은 공식경제와 비공식경제를 경험적으로 측정 가능하도록 정의하고 있기 때문에 북한 시장화의 추세를 체계적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다. 여기서 나온 데이터들은 북한연구자들에게 매우 유용한 기초자료가 되어주고 있다. 예컨대 김병연·양문수(2012)는 북한주민의 비공식 경제활동실태를 조사한 연구에서 '가계의 시장 부문 소득(시장소득)'을 뙈기밭에서 생산한 농산물의 시장가치, 가내축산 생산의 시장가치, 그리고 기타 시장경제활동을 통해 벌어들인 소득의 합으로 정의하였다. 반대로 공식경제라고 할 수 있는 계획부문에서의 소득은 국가연금과 공식 임금, 그리고 협동농장에서 일한 경우 가능분배량의 시장가치를 합한 것으로 측정하였다. 서울대 통일평화연구원은 매년 북한이탈주민 면접조사를 실시하여 북한에서 시장경제부문(비공식경제)과 계획경제부문(공식경제)의 비중이 어떻게 변화하고 있는지 지속적으로 추적해오고 있다.

그럼에도 북한경제를 이중경제라는 개념을 통해 이해하는 접근법의 단점 내지는 한계점을 다음과 같이 제기해볼 수 있다. 첫째, 계획경제와 시장경제, 공식경제와 비공식경제가 현실에서는 그 경계가 매우 모호하고 중첩되어 존재하기 때문에 구분의 유용성이 떨어진다는 것이다. 이러한 한계를 보여주는 현실사례들은 무수히 많다. 예컨대 국가기간산업과 기업이 계획목표 달성을 위해 시장에서 원자재를 조달하는 경우를 생각해볼 수 있다. 이 기업들도 국가가 생산에 필요한 원자재를 모두 보장해주지는 못하기 때문에 자본시장, 중간재시장, 농산물시장 등 여러 요소시장을 이용할 뿐만 아니라 그러지 않고서는 계획을 수행할 수 없는 시장 의

존적 양태를 보이기도 한다. 그런데 이들의 활동을 국영기업이라는 점에서 계획경제(공식경제)에 속하는 것으로 보아야 할지 시장경제(비공식경제)에 속하는 것으로 보아야 할지 모호하다. 국영기업은 형식상 계획경제에 속해있지만, 국가가 계획지시를 하달하면서 생산원천을 제공하고 생산물을 일괄 수매하여 처분하는 계획원칙은 깨져있으며, 단지 일방적인 국가납부금 납부의 측면에서만 계획상의 의무를 지고 있다(박형중 2012; 217). 또한, 당·군·정 권력기관이 국가예산에 의거하여 운영되는 것이 아니라 산하에 무역회사를 설립하고 계획외적 상업 활동을 통해 자력갱생하고 있는 현실도 이러한 전통적 구분을 파괴하는 대표적인 사례이다. 따라서 계획경제와 시장경제는 전체 경제 안에서 이중으로 존재하기보다는 차라리 혼합되어 있다고 보는 것이 타당하다.

둘째, '이중경제'라는 개념은 북한에서 시장화가 이루어진 부문을 시장부문 또는 시장경제 부문이라고 간단하게 정의함으로써 실제 북한 시장이 지니고 있는 질적·제도적 특성에 대해서는 유의미한 설명을 거의 제공해주지 못한다는 것이다. 우리가 '시장경제'라고 할 때 일반적으로 떠올리는 정의는 무엇인가? 동등한 경제주체들이 자유롭게 이익을 추구하며 기본적인 경제문제가 시장 메커니즘에 의해 해결되는, 이를 전제로 모든 사회적 질서가 형성된 경제이다. 이러한 시장경제는 서구적인 개념으로, 국가가 사회로부터 어느 정도 분리되어 개인들의 자유로운 시장활동을 보장하는 이미지를 내포하고 있다. 그런데 북한의 시장 또는 이른바 시장경제는 이러한 정의와는 질적으로 매우 거리가 있는 것이다.

북한 시장은 사유재산권, 진입 자유, 자유 경쟁, 법치, 권력 분산 등이 전혀 보장되지 않은 상태에서 작동한다. 국가가 노동력을 강제 배치하고 직장을 통해 노동자들을 규율하는 사회적 질서는 아직 철폐되지 않았다. 돈주, 중간상인 등 새로운 시장 행위자들이 출현하였지만 이들 활동의

상당 부분은 여전히 법·제도적으로 뒷받침 되지 않으며 정치권력의 비공식적 비호가 없이는 불가능하다. 게다가 북한 시장에서 국가기관 또는 정치권력은 막강한 규제자이자 참가자(participant)로 존재한다. 이러한 점을 미루어 볼 때 북한경제를 계획경제와 시장경제의 이중경제라든지 사실상의 시장경제라고 개념화하는 것은 '시장기제'가 출현했다는 사실에만 지나치게 주목한 나머지 북한 경제체제의 성격을 구성하는 다른 많은 특성들은 설명하지 못하는 약점이 있는 것이다.

또한 이러한 이분법적 틀은 계획경제와 시장경제, 국가와 시장을 상호 대립적이고 이질적인 실체로 전제하는 경향이 강하다. 이는 장기적으로 보았을 때 외부관찰자 입장에서 북한경제에 대한 왜곡된 이해를 초래할 위험이 있다. 예를 들면 비공식 시장 활동에 참여한 사람들은 자본주의 지지도가 높아질 것이라거나, 장마당이 주민들로 하여금 국가에 대한 반감을 증가시켜 잠재적 위협세력으로 발전할 가능성이 크다는 식으로 단정 하는 것이다.

한편, 정치학 및 사회학, 북한학 연구자들은 이러한 이중경제론에 의문을 제기하면서 또 하나의 연구 흐름을 형성하였다. 이들은 '시장화'가 북한경제가 시장경제로 이행하고 있는 증거인가 아닌가에 대한 판단을 적극적으로 유보하면서, 북한의 정치·사회적 맥락에 영향을 받는 다양한 제도적 특징들을 중심으로 북한경제를 설명하고자 하였다. 이들은 경제학자들이 '계획경제'와 '시장경제', '공식경제'와 '비공식경제'라는 이념형(ideal type)을 가지고 경험적 현실을 그 안에 짜 맞추어 넣으려고 한다고 비판하면서 오히려 그러한 경계를 뛰어넘는 현상을 설명하기 위한 추가적인 개념틀의 도입이 필요하다고 보았다. 이 과정에서 비교정치학 및 비교정치경제학, 경제사회학 등의 개념 및 이론들이 소개되었다. 이하에서는 이러한 접근들을 검토한다.

(2) 권역경제론

먼저 권역경제론을 살펴보자. 권역경제론은 북한경제가 소위 당경제, 수령경제, 궁정경제, 군사경제, 인민경제, 시장경제, 특권경제 등의 용어로 개념화될 수 있는 다양한 권역으로 분리되어 작동하고 있다는 보는 것이다(황장엽 1999; 김광진 2007; 차문석 2009; 최봉대 2009; 정광민 2005; 장용석 2008; 박형중 2009). 특권경제는 공식적인 계획경제 시스템과는 분리된 채 수령이나 중앙당 지도기구들의 직접적 지도하에 계획, 생산, 무역, 대외결제, 금융거래가 독자적으로 이루어지는 영역으로 존재한다. 예컨대 당39호실 소속이면서 북한의 대표 종합무역상사인 대성무역 총회사(대성총국)는 중앙계획경제의 지도를 받지 않고 생산, 무역 등 모든 경제활동을 독자적으로 수행한다. 본래 사회주의 시스템에 따르면 이들이 벌어들이는 외화는 국가의 단일은행인 조선무역은행에 의해 통일적이고도 유일적으로 관리되어야 하지만, 대성은행이라는 독자적 은행이 출현하여 이들의 자금 관리 및 외화 거래를 담당한다. 현재 북한에서는 수많은 회사와 은행들이 각 권력기관(당, 군, 정)에 의해 설립되어 유사하게 운영되고 있으며, 여기서 나오는 재부들이 특권경제의 핵심을 구성한다. 그 안에서 생성된 경제적 잉여는 북한의 공식 국가 예산으로 들어가는 것이 아니라 수령의 통치자금 및 특권경제에 종사하는 수혜자들에 의해 전용되는 것이다.

경제권역론의 논의는 계획과 시장, 공식과 비공식이라는 전통적인 개념 틀로는 충분히 설명하지 못하는 북한경제의 중요한 이면을 설명해주었다는 점에서 매우 의미 있는 시도라고 할 수 있다. 정치적 위계질서가 여러 경제영역들의 '잉여' 점유 양태에 반영되어 나타나고 있는 모습을 잘 포착한 것이다. 또한 북한이 공식적으로 계획경제를 표방하고 있지만

시장에서 생성된 잉여가 반드시 중앙으로 집결되어 국가 예산을 구성하는 전통적 경로를 따르지 않는다는 점도 밝혀주었다. 그렇지만 권역경제론 역시도 계획경제와 시장경제처럼 서로 연결되어 있고 구분하기 모호한 경제권역들을 개념적으로 구분했다는 비판을 피하진 못했다. 또한 자칫 총체적 조망과 내적 본질 파악에는 장애가 될 수 있다는 비판도 있다(홍민 2013). 각 경제권역들을 하나로 합친 북한경제 전체를 궁극적으로 어떻게 정의할지에 대해서는 답하지 않았기 때문이다.

(3) 비교정치 및 비교정치경제학적 접근들

앞서 살펴본 이중경제론이 주로 경제학자들이 주장하는 순수 경제학적 접근이라면, 정치학자 및 북한학자들은 정치경제체제 혹은 지배체제라는 차원에서 접근하고 있다. 이는 정치와 경제가 불가분하게 융합되어 있는 북한적 맥락을 고려한 것으로, 경제체제에만 국한하지 않고 체제 수준에서 북한정치경제를 통합적으로 이해하고자 한다. 이하에서는 지금까지 제기 된 주요 개념으로 지대국가(rentier state), 신전통주의(neotraditionalism), 관료적 시장경제(bureaucratic market economy), 부패정(kleptocracy)을 순서대로 검토한다.

지대국가는 풍부한 천연자원이 생성하는 경제 지대나 자원지대(resource rent)에 국가 재정수익의 상당 부분을 의존하는 국가를 지칭하는 개념으로, 중동 산유국에 대한 베블라위와 루치아니(Beblawi and Luciani 1987)의 연구로부터 출발했다. 박형중(2011)은 1990년대 이후의 북한을 빈곤한 '외래지대 의존국가'로 규정할 수 있다고 보았다. 북한은 중동 산유국들에 비하면 결코 천연자원이 풍부하다고 할 수는 없지만 국가재정에서 지대수입이 차지하는 비율은 결코 뒤지지 않기 때문이다. 외

래지대 의존국가는 적어도 다섯 가지의 상이한 형태로 외래지대를 조달받는데 이는 원자재지대, 위치지대, 전략적 지대, 정치적 지대, 이민자 지대로 구분할 수 있다. 북한의 국가는 국가재정이 어려워진 이후 대내외 경제개혁을 통해 생산성을 높이기보다는 외래지대 원천을 새로이 개척하여 다변화하고 증대하기 위하여 노력해 왔다. 그 이유는 개혁을 통해 국내경제 생산성을 증대하자면 정권은 기득권 침해조치를 취하는 동시에 생산성 증대로 발생하는 수익을 상당 부분 주민과 나누어 가져야하기 때문이다. 북한이 2009년 이래 중국을 외래지대의 주요 원천으로 설정하고 여러 가지 경제협력의 기회 및 원조를 추구하고 있는 모습과, 각국에 적극적으로 해외노동자를 파견하여 이민자 지대를 수취하려 하는 모습도 이러한 관점에서 이해할 수 있다고 하였다.

한편 윤철기(2013)는 정치적 렌트수취국가(political rentier state)로의 이행이라는 개념으로 1990년대 경제위기 이후 북한체제 변화를 표현하였다. 정치적 렌트수취국가는 위에서 본 박형중(2011)의 외래지대 의존국가와 개념적으로 거의 비슷하다. 윤철기에 따르면, 현재 북한체제는 현존 사회주의의 구조적 특성과 정치적 렌트수취국가의 구조적 특성이 병존하는 과도기 사회(transitional society)적 모습을 보인다. 이러한 변화의 핵심은 국가의 자원동원 능력이 심대하게 약화되면서 경제잉여의 성격이 해외원조, 수출소득, 경제협력 등과 같은 외연적 렌트(external rent)로 대체된다는 것이다. 또한 계획메커니즘이 정상적으로 작동하지 못하게 되면서 시장화가 확산되고, 국가는 시장을 새로운 지배수단으로 활용한다고 보았다. 하지만 시장이 계획을 대체할 수는 없으며, 대신 정치권력은 계획과 시장 모두를 사회적 종합(social synthesis)의 수단으로 이용한다고 보았다.

또한 1990년대 이후 북한경제체제를 분석대상으로 삼고 있는 것은 아

니지만, 북한 경제관리체제 및 수령제의 형성을 '신전통주의'라는 개념으로 설명하고 있는 임경훈(2005)의 연구도 주요한 선행연구라고 볼 수 있다. 신전통주의란 인격적 연결망에 의한 권위체계를 묘사하는 개념이다. 왈더(Walder)는 중국 산업관료제 안에서 상급자와 부하직원 사이에서 나타나는 인격적 의존과 공적 충성의 사적 충성으로의 대체, 만연한 부패를 묘사하는데 신전통주의라는 개념을 사용하였다. 하나의 정치경제체제가 신전통주의적 이라고 한다면, 이는 정치, 사회, 경제적 차원이 제도적으로 차별화되지 않고, 개념적으로도 사적영역과 공적 영역이 구분되지 않는 사회형태이다. 말하자면 공식적, 비인격적인 지배의 매개체인 근대적 관료제가 존재하지만 실제로는 인격적이고 사적인 관계에 의해 지배가 관철되므로 공식 제도가 의도대로 작동하지 않고 부패가 만연하게 되는 현상이 신전통주의적 정치경제체제의 핵심적 특징이다. 모든 현존 사회주의에는 신전통주의적 현상이 존재했으나, 북한의 경우에는 위기상황에서 신전통주의적 성격을 더욱 강화함으로써 위기를 돌파하고 경제체제를 형성시켰다.

신전통주의적 속성은 1990년대 이후 제거되었다고 볼 수 없고, 오늘날의 북한정치경제를 설명하는데도 큰 무리 없이 적용될 수 있을 것이다. 그러나 같은 개념을 사용하여 현재의 북한정치경제체제를 설명하고자 할 경우 그동안 있었던 변화들을 포괄적으로 드러낼 수 있을 것이라고 보긴 어렵다. 따라서 신전통주의 모델이 내포하고 있는 권위 체계의 측면 외에도 여러 측면에서 추가적인 변화를 포착할 수 있는 개념틀의 모색이 필요하다고 할 수 있다.

한편 관료들의 부정부패라는 개념을 중심으로 북한경제체제의 속성을 설명하고자 하는 연구들이 있다(민영기 2016; 최용환·김소연 2017; 강채연 2018). 이들은 1990년대 이후 팽창한 북한의 시장에서 관료들이 비사

회주의 단속이라는 명분으로 주민들을 약탈하고 사적인 이득을 수취하는 현상이 고착화 되고 있음에 주목한다. 이러한 관점에서 강채연(2018)은 오늘날 북한 경제체제의 성격과 특징을 '관료적 시장경제'라는 모델로 가장 잘 설명할 수 있다고 주장하였는데, 관료적 시장경제는 특수한 관료 권력의 우선순위에 따라 자원의 재분배가 이루어지고 권력과 자본의 특수한 결합으로 운용되는 시장경제체제이다. 민영기(2016)가 주장하는 '관료적 시장'도 이와 비슷하다. 그는 현재 북한의 시장은 1990년대 경제위기 초반의 자생성을 잃고 관료들에 의해 조정되고 있다고 주장한다. 북한은 기존 지배체제의 안정성을 유지하면서도 시장화를 동시에 추진해야 하는 딜레마에 빠져있으며, 이에 대한 해결책으로 관료에 의해 조정되는 시장을 구축하고 있는데 이것이 바로 관료적 시장이다. 최용환과 김소연(2017)은 북한의 시장화가 초래한 국가성격의 변화라는 관점에서 관료들이 시장을 활용하거나 이에 기생하여 사적 이득을 수취하고, 시장행위자들은 적극적으로 이들과 결탁하여야만 이익을 얻을 수 있는 구조가 만들어지고 있다고 주장한다. 그 결과 북한 내에서는 조직적이고 관행화된 부패구조가 형성되고 있으며, 이것이 북한의 국가성격을 '부패정(kleptocracy)'으로 변화시켰다고 본다.

이 논의들은 관료들의 부패행위가 북한 정권의 딜레마로 자리 잡고 있으며, 향후 북한의 정치경제체제에 부정적 후과를 미칠 것에 대한 우려를 내포하고 있다는 점에서 공통적이다. 그런데 이들이 말하는 '관료적' 또는 '부패'라는 개념은 오늘날 북한경제의 중요한 한 측면을 드러내 줄 수는 있으나 전체를 설명하기에 정교한 개념은 아니다. 먼저, 북한경제에서 부정하거나 최소한 합법적이지 않은 방식으로 이득을 취하는 행위자는 매우 다양한데, 이를 '관료'라는 용어로 통칭하기에는 부적합하다. 넓은 의미에서 관료의 범주로 볼 수 있는 주체들 중에서도 최고지도자,

당·군·정 권력기관, 국가기관, 기업소 지배인, 당간부, 시장단속원 등은 구분되어야 한다. 이들은 서로 다른 이해관계를 가질 뿐 아니라, 이득을 취하기 위해 행사할 수 있는 수단이나 능력도 다르게 가지고 있다. 그런데 이를 뭉뚱그려서 경제가 '관료적'으로 지배 받고 있다고 표현하는 것은 복잡한 현실을 잘 반영하지 않는 것일 뿐만 아니라, 북한경제의 행위자들 중에서도 관료집단만을 강조하는 것이다. 또한 이러한 개념은 북한체제의 착취적인 성격만을 지나치게 강조하게 된다. 하지만 관료가 아닌 일반주민들이 현 상황에서 어떻게 기회를 활용하고 경제구조에 어떤 영향을 미치고 있는지도 간과하면 안 된다. 이들이 '지배 받는 것' 혹은 '장악 당하는 것'뿐만 아니라 어떤 대응을 하고 있는지도 중요한 분석대상이 되어야 한다는 것이다. 하지만 이들의 분석틀은 그런 부분까지는 포착하지 못하고 있다.

제 2 절. 소결: 지대기반경제 개념 도입의 필요성

지금까지 기존 연구들이 1990년대 이후 북한경제를 어떻게 설명하고 있는지 검토했다. 기존 연구들은 서로 다른 각도에서 북한경제에 대한 이해를 높여 주었으며, 이들이 동원한 개념틀은 각자의 장단점을 지니고 있었다.

먼저 계획 대 시장, 공식 대 비공식의 이중경제라는 개념은 자원배분 기제라는 전통적 기준을 중심으로 북한경제를 설명함으로써, 사회주의 이행 국가들의 경험에 비추어 북한경제체제의 현 주소를 이해할 수 있는 시각을 제공해주었다. 하지만 이러한 개념정의는 정치가 경제에 지대한 결정력을 가지는 북한체제의 특성상 보다 복잡한 현실에 대해서는 많은

것을 알려주지 못했다. 예를 들면 국가기관들이 자체적인 무역활동을 통해 자력갱생 하는 모습이나, 돈주가 전국적인 범위에서 상업 활동을 전개하고 있지만 국가기관의 명의를 빌려야만 그것이 가능하다는 사실 등은 북한을 단순히 '시장경제' 또는 '이중경제'라고 말하는 것만으로는 충분히 설명되지 않았다. 따라서 계획경제와 시장경제라는 전통적 범주에 국한되는 것이 아니라 이러한 개념틀이 포섭하지 못하는 현상들을 총체적으로 이해할 수 있는 개념이 필요함을 알 수 있다. 오늘날 비교경제체제론의 연구과제가 자본주의 시장경제와 사회주의 계획경제를 비교하는 것에서 '자본주의들'의 제도적 다양성을 비교하는 것으로 넘어갔다는 점을 상기해 보면, 북한경제연구에 있어서도 계획경제냐 시장경제냐라는 문제의식을 넘어서 어떤 시장경제이고 어떤 계획경제인가를 파악할 수 있는 시각의 도입이 필요하다고 생각된다. 물론 궁극적으로 북한경제가 계획경제인지 시장경제인지를 파악하는 것은 판단을 피할 수 없는 과제이지만, 보다 더 나은 이해를 위해서는 추가적인 기준 또한 마련되어야 한다는 뜻이다.

그런 의미에서 정치경제학적 연구들은 경제학적 접근들이 알려주지 못했던 북한정치경제의 여러 속성들을 파악할 수 있는 유용한 시각을 제공했다. 실제로 북한에서는 경제가 정치와 독립적으로 분리되어 설명되기 어려운 측면이 크기 때문이다. 본 연구도 이들의 문제의식을 이어받아 같은 접근법을 취하고 있다. 그런데 이러한 관점에서의 연구는 아직 충분히 수행되지 않았다고 생각된다. 앞에서 검토한 외래지대 의존국가, 정치적 렌트수취국가, 부패정, 관료적 시장경제 등의 모델은 비슷한 통찰을 다른 맥락에서 표현하고 있으며, 모두 나름의 유용성을 지니고 있다. 그런데 이와 같은 개념들의 공통적인 특징은 국가 중심적인 모델이라는 것이다. 이들의 모델에서 중요한 행위자는 집합적 실체로서의 국가 또는

정치권력을 지닌 관료들이다. 이러한 개념화는 경제체제를 정의하는 여러 가지 특성 중 정부의 역할 및 국가-사회관계라는 측면을 중점적으로 묘사하고 설명한다.

본 연구가 도입하고자 하는 지대기반경제라는 개념틀은 국가 중심적 모델이 아니다. 지대기반경제에서도 국가가 중요한 경제행위자로 설정되지만 중심 개념은 지대와 지대추구라는 행위 그 자체이다. 이러한 개념틀은 경제체제를 정의하는 다양한 특성들 중에서 정부의 역할 뿐만 아니라 경제행위의 유형과 성격, 사회적 관계, 행위유인 등을 종합적으로 보여줄 수 있다. 또한 지대추구(rent-seeking)는 비단 사회주의 국가에만 적용되는 것이 아니라 모든 사회에 적용할 수 있는 중립적인 기초개념(building block)이다. 그리하여 많은 과도기적 경제, 독재국가, 개발도상국 경제를 설명하는데 활용되고 있으며 그 연구범위에 따라 이론적, 개념적으로도 상당히 정교화 되었다.

경제체제에 대한 개념화의 문제는 어느 하나가 다른 하나를 절대적으로 배제하는 것이 아니라 그러한 개념화를 통해 연구대상에 대해 얼마나 더 많은 것을 이해할 수 있는가의 문제이다. 정리하면, 본 연구는 지대기반경제라는 개념을 통해 선행연구들이 충분히 포착하지 못했던 1990년대 이후 북한경제의 본질적 특성들을 더욱 잘 포착할 수 있다고 주장한다. 3장에서는 지대기반경제가 정확히 무엇인지에 대해 논의할 것이다.

제 3 장. 이론적 분석틀

본 논문의 핵심개념인 지대기반경제를 이해하기 위해서는 먼저 지대(rent)라는 개념을 이해할 필요가 있다. 지대는 경제학, 정치학, 행정학, 사회학 등에서 다양하게 활용되고 있기 때문에 먼저 개념 정의에 대한 검토가 필요하다.

지대 개념의 최초 기원은 고전 정치경제학에 있지만, 현대에서는 1960년대 자유주의 경제학자들에 의해 본격적으로 활용되기 시작했다. 지대는 여러 가지 연관 개념들을 파생했다. 지대를 둘러싼 일련의 과정을 묘사하는 개념인 지대 추구(rent-seeking), 지대 창출(rent-creation), 지대 배분(rent-allocation), 그리고 한 국가나 경제체제의 성격을 묘사하는 개념으로써 지대 국가(rentier state), 지대기반경제(rent-based economy)등이다.

본 논문이 주목하는 점은 이러한 개념과 용어들이 북한과는 전혀 관계없는 맥락에서 탄생한 것임에도 불구하고, 북한 경제의 전체적인 구조, 특히 1990년대 이후 북한에서 중앙집권적 계획경제가 붕괴되고 상업적 활동 및 시장이 확대되면서 새롭게 형성된 이익 추구의 기회가 정치적으로 배분되고 조절되는 양상을 서술하고 분석하는데 매우 유용한 시각을 제공해준다는 것이다. 따라서 본 장에서는 궁극적으로 북한이 지대기반경제임을 밝히는 데 본 논문의 목적이 있다는 점을 염두에 주면서 지대 관련 개념과 이론들을 살펴본다.

검토 순서는 다음과 같다. 먼저 고전 경제학에서의 지대 개념에 대해 간략히 검토한 후, 전통적 지대 추구(rent-seeking)연구를 검토한다. 전통적 지대 추구 연구는 주로 선진 자본주의 국가에서 나타나는 지대 추구 행위의 사회적 후생 손실을 분석하는데 초점이 맞춰져 있는 것으로,

여기서 지대는 순수경제학적 현상을 분석하기 위한 개념이다. 반면 그 다음에 검토될 문헌들에서는 지대가 한 사회의 정치경제 시스템을 분석하는 개념으로 폭넓게 사용되고 있다. 이는 주로 개발도상국 및 탈사회주의 국가를 분석하는 정치학(정치경제학) 문헌들이다. 그 다음으로 지대기반경제 개념을 검토하게 될 것이다. 이 문헌들은 각각 연구의 초점이 다르기는 하지만, 지대에 대한 포괄적인 개념적 검토는 궁극적으로 지대기반경제가 작동하는 구체적인 메커니즘을 이해하기 위해 중요하다. 그리고 본 장의 소결에서는 이상의 이론적 검토를 통해 획득한 통찰을 어떻게 북한 분석에 적용할 것인지 서술할 것이다.

제 1 절. 고전 경제학에서의 지대(rent)

본래 지대(地代, rent)란 토지의 소유자에게 지불되는 대가를 의미했다. 경제학에서 토지(land)는 노동(labor), 자본(capital)과 함께 기본 생산요소 중 하나이다. 고전 경제학자들(John Locke, Adam Smith, David Ricardo)은 가치의 창출(creation of value), 그리고 상품의 가격(price)과 소득(income)을 결정하는데 있어 노동, 자본, 토지의 역할을 탐구하였다. 노동, 자본, 토지가 새로운 가치의 창출에 기여하는 바에 비례하도록 각각의 소유자들에게 돌아갈 소득의 양도 결정되어야하기 때문이다. 이에 대한 고전경제학자들의 하나같은 견해는 노동과 자본에 비해 토지가 가치의 창출에 기여하는 바가 매우 적다는 것이었다.

이와 관련해 전통적 지혜로 언급되는 존 로크(John locke)의 노동가치설(the labor theory of value)은 오로지 노동만이 가치의 원천(source)이라고 보는 것이다. 토지, 나무, 과일, 등의 자연물은 공공의 것이지만 그

것이 노동력이라는 개인의 소유물(property)과 결합될 때 비로소 그 사람의 사유재산이 될 수 있다는 것이다. 즉 높은 가지에 달려있는 사과를 장대로 땄을 때 사과는 그것을 딴 사람의 소유가 된다. 개인의 소유가 될 수 있는 근거는 '장대로 따는 수고로움', 바로 '노동'이다. 그런데 이러한 원리는 말 그대로 자신과 자신의 가족의 생존에 필요한 식량을 자연으로부터 얻는 것 이외에는 따로 재산을 축적할 필요가 없는 자연 상태(state of nature)에서만 성립하는 것이며, 화폐가 개발된 이후에는 노동과 자본이라는 생산요소의 소유자 모두에게 새롭게 창출된 가치에 대한 대가로 소득이 돌아가야 한다고 주장하였다. 하지만 그는 토지의 주인에게 지불된 지대라는 소득에 대해서는 이러한 도덕적-경제적 정당화를 제공하지 않았다. 토지를 새로운 가치를 창출하는데 기여한 요소 중 하나로 정의하지 않은 것이다.

한편 아담 스미스(Adam Smith)는 자본, 노동 그리고 토지라는 생산요소 모두에 각각 이윤(profit), 임금(wage), 그리고 지대(rent)라는 형태로 소득이 돌아가야 한다고 말했다. 세 생산요소의 소유자들 모두 새롭게 창출된 부의 일정한 지분(a share of the newly created wealth)을 가질 자격이 있다고 본 것이다. 그러나 그도 지대에 관해서만은 끈질긴 의구심을 표현하였다. 그는 지대 수취자들(rent-collectors)들이 부(또는 새로운 가치)의 창출에 얼마나 기여하는지 의문을 가졌다. 그가 보기에 그들 중 일부는 가치의 창출에 기여 했을지도 모르나 대부분의 지대는 일하지 않고 벌어들인 소득(earned income) 이었다.

리카르도(Ricardo)는 이를 좀 더 명확히 표현하고 있다. 리카르도(Ricardo)는 상품의 가치 또는 그것과 교환되는 상품의 양은 그 생산에 들어간 상대적 노동량에 의해 결정되는 것이라는 입장에 서있었다. 그는 지대를 '원초적으로 파괴될 수 없는 지력(地力)의 사용에 대해 지주에게

지불되는 토지 생산물(곡물)의 일정 부분'으로 정의하였다. 즉 지대는 결국 곡물 가격에 포함되어 있는 것인데, 곡물에 대한 수요가 늘어나고 곡물 생산에 투하된 노동력이 증가하게 됨에 따라 곡물가격도 상승할 것이다. 그러면 생산에 기여 하지도 않는 지주도 이렇게 상승한 곡물가격으로 인해 증가한 이윤의 일부를 수취해가게 되는데, 그 또한 이것을 일종의 불로소득으로 부정적으로 파악하였다.

말하자면 부의 원천(source of wealth)을 탐구한 고전 경제학자들에게 있어 지대는 사회에 실질적인 가치를 생산해 냄으로써 얻는 소득인 이윤, 임금과는 구분되는 불로소득이었다. 토지소유자는 실제로는 생산에 기여하지 않고서도 공급이 제한되어 있는 토지라는 생산수단을 소유했다는 이유만으로 소득을 얻을 수 있었기 때문이다. 그런 의미에서 고전경제학에서 토지에 대한 대가로 지불되는 소득인 지대는 비생산적인(unproductive) 소득을 의미했다.

제 2 절. 전통적 지대 추구 연구

현대에 들어와 '비생산적인 소득'에 대한 아이디어는 자유주의 경제학자들에 의해 재발견되었다(Gordon Tullock, Anne Kruger, James Buchanan). 이들은 생산에 기여하지 않고서 발생하는 비생산적 소득이 정부의 경제 개입에 의해서도 발생한다는 것을 보여주고자 했다.

이들은 지대를 '자원소유자에게 돌아가며 자신의 기회비용을 초과하여 발생하는 소득'이라고 정의하였다(Tollison, Buchanan and Tullock 1980). 다르게 말하면 공급이 제한되어 있는 상황에서 수요가 공급보다 과잉일 때 공급자에게 돌아가는 초과이윤(excessive income)이다. 초과

이윤이 발생하는 원천은 두 가지이다. 하나는 자연적인 독점에 의해 공급이 제한되는 경우이고 다른 하나는 정부 개입에 의해 공급이 제한되는 경우이다. 정부가 시장을 조정하고 규제하는 과정에서 자유경쟁이 제한됨에 따라 인위적으로 공급이 제한되는 상황이 발생하게 되는데, 이 과정에서 수혜를 받는 기업과 그렇지 않은 기업 사이에서 발생하는 이윤 차이가 지대라는 것이다. 전통적 지대 추구 연구는 이 중 국가 개입에 의해 인위적으로(artificially) 또는 정치적으로(politically) 형성된 지대를 다루는 것이었다. 예를 들면 수출입을 규제하거나 특정 사업자에게 독점적 사업권을 보장해주는 정책이 집행되는 경우이다.

이들의 논의에서 지대라는 용어가 처음 등장한 것은 인도와 터키의 독점적인 수출입 사업 구조에 대한 안나 크루거(Anne krueger)의 논문에서였다(Anne Krueger 1967). 그녀는 두 나라에서 수입면허제도가 특정 행위자들에게 독점적인 이윤(monopolistic profits)을 보장해주는 현상에 주목했다. 사람들은 수출입 사업에서 독점적 지위(수입 면허)를 얻기 위해 경쟁적으로 로비 행위를 했다. 로비 행위에는 노력과 시간 등 많은 자원이 투입되었다. 그런데 결국 면허를 차지하는 사람의 수는 한정되어 있기 때문에 투입된 자원들은 결과적으로 낭비가 된다. 그리고 이런 식으로 낭비된 자원을 추산해보면 무려 터키 GDP의 10%, 인도 GDP의 7%에 이른다는 것이다. 여기에서 그녀는 면허 소지자들이 독점적으로 얻을 수 있는 높은 수입을 지대로, 이를 얻기 위해 자원을 경쟁적으로 투입하는 행위를 지대 추구(rent-seeking)라고 설명하였다.

그런데 약 10년 전인 1967년에 고든 털럭(Gorden Tullock)도 유사한 작업을 해 놓았는데, 그들의 문헌이 합쳐지면서 지대추구론(rent-seeking theory)이라는 정책 분석의 새로운 분야가 열리게 되었다. 초기문헌들의 관점에서 지대 추구는 '일하지 않고 벌어들인 이윤이나 임금(unearned

income)을 얻기 위해 자원을 투입하는 행위'로서, 주로 '비생산적'이라고 간주되는 정부정책에 의해 발생'하는 것이었다(Congleton 2015).

이 중심 아이디어는 시장 독점(monopoly) 그리고 정부의 시장 개입이 낳는 사회적 손실을 분석하는 많은 연구들을 낳았다. 정부의 시장 개입에 따라 지대가 형성되는 경우는 광범위하게 나타난다. 예컨대 특정산업에 대한 진입규제를 통해 소수의 기업이 독과점적 이윤을 올리게 하는 경우, 국가가 금융기관의 이자율을 시장이율보다 낮게 책정하여 융자를 받은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 더 높은 이윤을 올리도록 하는 경우 등이 그렇다. 지대 추구는 지대를 놓고 벌어지는 경쟁이지만, 그것이 지대 자체의 크기를 늘리거나 사회(경쟁 밖에 있는 사람들)의 이익이나 가치를 증진시키지는 않는다는 점에서 비생산적이며 일반적인 이윤추구(profit seeking)과는 다른 것이었다. 이윤추구는 자원을 가장 높은 가치를 지닌 용도에 배분하고, 새로운 산물과 가치를 창출한다. 반면 지대 추구는 지대를 획득하기 위해 자원을 지출했으나 생산이 늘어나지 않으므로 사회적 후생의 손실을 초래한다. 예를 들어 기업가가 로비 행위에 투입한 자원(돈, 시간, 노력 등)을 다른 활동(예를 들면 기술 개발, 품질 개선 등)에 투입했다면 생산을 증대시킬 수 있었을 테고, 그것은 사회적으로도 바람직한 일이다. 초기의 지대추구이론은 이러한 경우에 나타나는 경제적 후생 상태를 다루는 것이었다. 이러한 관점은 공공선택학파에 의해 수용되어 주요한 연구 분야로 자리 잡게 되었으며 여기서의 '지대'란 매우 한정적인 의미로 사용되는 개념이었다(김행범 2013).

그런데 자유주의 경제학자들의 지대추구연구는 정부의 시장 개입을 지양하고 자유 시장을 옹호하는 이데올로기적 지향을 강력하게 내포하고 있었다. 이들은 여러 가지 국가 정책(관세제도, 수출입면허제도, 조세제도 등 자원의 재분배와 관련된 정책들)이 인위적인 지대를 형성함으로써

지대 추구 비용을 낳는다는 점을 보여주고자 했다. 고소득 민주주의 국가들에서 지대와 지대 추구는 보통 정치적 지지에 대한 대가로서 특정 산업에 대한 특혜나 우호적인 조치의 형태로 나타났다. 반면 취약한 민주주의(weak democracy) 또는 독재 저소득 국가의 경우 지대추구행위는 주로 소수의 정책 결정자들에 의해 공공연하게 추진되는 것으로 이해되었다.

그런데 실제 지대 추구 행위에 투입된 비용을 측정하는 것은 현실적으로 거의 불가능했다. 지대 추구 행위는 대부분 비공식적으로 이루어질 뿐 아니라 관련 인물에게 지출 비용을 직접 묻는다고 해서 정직하게 답변할 것을 기대할 수 없기 때문이다. 이로 인해 도입 된 가정이 완전지대손실(complete rent dissipation) 가정인데, 지대를 차지하기 위한 경쟁에서 투입된 자원의 양은 관측된 지대의 양과 같다고 보는 것이다.

정리하면, 전통적 지대추구론의 연구는 지대를 정부 정책에 의해 형성된 초과이윤으로 정의하고 지대 추구에 투입된 비용(the input cost of rent seeking)을 추산하는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 그런데 전통적 지대추구론의 전제와 초점을 변경시키면서도 지대를 핵심 개념으로 활용하는 새로운 문헌들이 발전하기 시작했다. 이 문헌들이 가져온 변화는 크게 두 가지 측면에서 정리할 수 있다. 한 가지는 지대 및 지대 추구의 개념을 더욱 포괄적으로 정의한 것이고, 다른 한 가지는 지대 추구 외에 지대를 둘러싼 관련 활동들(interrelated activities)로 개념과 초점이 확장된 것이다. 3절에서는 이를 중심으로 서술한다.

제 3 절. 지대 및 지대 추구 개념의 확장

위에서 살펴본 바와 같이 전통적 지대추구론의 관점에서 지대는 다음과 같은 특성들로 구성되었다. 정부 개입에 의해 형성된 것으로 완전 경쟁 상태에서 얻을 수 있는 정상적(normal) 수익을 초과하는 소득이다. 이 소득은 자원을 비효율적으로 배분시키므로 경제에 해로운 결과를 초래한다. 전통적 지대 추구 이론가들에게 있어 지대 추구는 경제의 병리학적(pathological activity) 현상이며, 지대는 경제성장을 위해 제거되어야 하는 존재에 지나지 않았다.

그런데 사실 국가가 소득의 재분배를 위해 시장에 개입하는 것은 어떤 사회에서든 보편적인 현상으로, 인위적 개입이 없는 완전 경쟁 상태의 시장이란 현실에서 존재하지 않았다. 따라서 정상적 수익이란 무엇인가라는 의문이 남을 수밖에 없었다. 이에 대해 칸과 조모(Khan and Jomo 2000)는 지대에 관한 새로운 관점을 제시했는데, 현실에서 지대는 매우 광범위한 형태로 나타나며 모든 형태의 지대가 반드시 경제에 해로운 것은 아니라는 것이다. 여러 지대의 성격 자체가 다를 뿐 아니라 지대 추구를 둘러싼 제도적 환경이 지대 추구 비용에도 영향을 끼치기 때문이다. 만약 전통적 지대추구론에서 가정하는 것처럼 지대가 항상 가치 축소적(value-reducing)이고 경제에 해롭다면, 지대 추구 행위는 반드시 전체적으로 심각하게 나쁜 결과를 낳아야 한다. 그런데 최근 동아시아와 남동아시아 국가들(태국, 한국, 말레이시아, 인도네시아 등)의 경제성장 경험을 보면 이러한 가정이 과연 옳은 것인가라는 의문을 제기하게 된다는 것이다. 이들 국가들은 1990년대에 지대와 지대 추구 행위가 팽배했음에도 불구하고 괄목할만한 경제성장을 거두었기 때문이다.

따라서 그들은 지대 추구에 대한 보다 포괄적인 접근법(the

encompassing approach)을 취할 것을 제안했다. 느슨하게 말하면 지대는 특별히 인위적인 조치가 없을 때 평균적으로 얻을 수 있는 수익보다 높은 소득(excessive income)인 것인데, 이런 높은 소득은 그것을 창출하고 유지하고자 하는 인센티브를 발생시킬 것이다. 그들은 이러한 논리에 따라 지대를 '정부의 개입'이나 '비효율적' 이라는 요소를 빼고 '권리의 형성, 유지, 이전에 의해 (인위적으로) 만들어지는 소득'으로 포괄적이고 중립적으로 정의했다(Khan and Jomo 2000, 12). 그러면 지대 추구는 '특정한 지대가 기반하고 있는 제도나 권리를 바꾸거나, 유지하거나, 창출하려는 행위'로 정의된다. 이와 같은 행위는 로비와 같이 완전히 합법적인 정치적 활동에서부터 뇌물에서 강압(coercion)까지 완전히 불법적인 활동까지 광범위하게 존재한다.

여기서 잠시 부패(corruption)와 지대 추구의 개념적 차이를 짚고 넘어갈 필요가 있다. 두 개념은 매우 밀접하게 연결되어 있지만 같은 것은 아니다. 부패는 사전적으로 '사적인 이익을 위해 공권력을 남용하는 행위'로 정의된다. 지대 추구는 부패로 넘어가기 쉽지만 이러한 활동들이 반드시 사적 이득을 위한 공적 권위의 남용의 형태를 취하는 것은 아니다. 공직자는 자신의 힘을 뇌물 추구의 수단으로서 지대를 형성하는데 사용할 수 있다. 동시에 경제주체들은 지대 추구의 수단으로써 공무원들에게 뇌물을 제공할 수 있다. 이처럼 부패와 지대 추구는 긴밀한 관계에도 불구하고 현실의 다른 영역에 속한다(Ngo and Wu 2009).

그런데 이런 식으로 지대와 지대 추구를 정의하면, 사실상 우리가 현실에서 얻는 소득의 많은 부분이 지대의 속성을 갖고 있으며 사회적 활동의 많은 부분들이 지대 추구로 묘사된다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 거의 모든 제도적 변화는 지대를 창출하거나 파괴하는 활동을 수반하며 분배와 관련된 갈등들은 한 측이나 양측 모두가 지대를 추구하는 과정으

로 묘사될 수 있기 때문이다. 지대 추구 과정은 지대의 성격, 그리고 그 사회의 정치적, 제도적 맥락에 따라 경제에 긍정적인 효과를 낼 수도 있고 부정적인 효과를 끼칠 수도 있다. 그러므로 지대 추구 연구는 지대 추구를 병리학적 현상으로만 보고 제거하려고 할 것이 아니라 어떻게 유용한, 좋은 지대를 창출할 것인가라는 문제에 초점을 맞춰야 한다고 주장하였다.

피셔(Fischer 2004)는 아프리카의 끈질긴 빈곤, 저개발 경제의 원인을 지대 추구라는 개념을 통해 이해한다. 그의 연구는 지대와 지대 추구 개념을 또 다른 각도에서 바라보고 의미를 확장할 수 있게 해주었다. 특히 그의 통찰과 이론적 틀은 북한에서 나타나는 경제 현상을 이해하는데도 중요한 함의를 가진다. 그에 따르면, 안나 크루너(Anne Krueger)로부터 시작된 지대 추구(rent-seeking)라는 용어는 엄밀한 의미에서 보면 그것이 이야기하고자 하는 바를 잘 표현해주는 단어가 아니었다. 왜냐하면 '좋은' 의미의 지대와 '나쁜' 의미의 지대를 구분하지 않고 모두 지대 추구라고 통칭함으로써 정상적인 이윤 추구(profit-seeking)와 지대 추구의 차이를 흐리기 때문이다. 이를 설명하면 다음과 같다.

앞에서 살펴봤듯이 경제학에서 지대(rent)는 평균 소득보다 높은 소득을 의미하는데, 경쟁력이 높은 기업이 시장에서 자연스럽게 독점적 지위를 갖게 됨으로써 얻는 수익도 지대에 포함된다. 다만 이 지대는 인위적인 진입장벽이 없는 경쟁 상태에 놓여 있기 때문에 이를 차지하려는 새로운 경쟁자들을 초래할 것이고, 장기적으로 생산이 늘어나면서 제품의 가격은 낮아지는 과정을 통해 그 기업이 누리던 지대는 자연스럽게 소진(dissipate) 될 것이다. 이러한 행위는 곧 사라질 준지대(quasi-rent) 혹은 일시적인 지대를 추구한다는 의미에서 자연스러운 기업의 이윤 추구 행위와 같다. 여기서 요점은 시장 경제에서는 지대를 얻기 위해 어느 사업

에 진입 또는 퇴장을 하는 것이 자유롭다는 것이며, 결국 그 과정에서 일시적으로 형성되었던 지대는 자연스럽게 소진된다는 것이다. 이러한 일시적 지대를 획득하기 위해 자원을 투입하는 활동은 사회적 산출을 증가시킨다(김행범 2013).

그렇다면 이와 대비되는 지대 추구의 사례를 예를 들어 설명해보자. A회사가 900만원의 비용을 들여 생산한 고품질의 차 한 대가 경쟁적 시장에서 1200만원에 판매되고 있다. 그러면 그 회사는 300만원의 지대를 얻는 셈이다. 그런데 여기서 B회사가 내수 산업을 보호해야 한다는 명목으로 정치인에게 로비를 하여 B회사가 국내의 독점적인 차 생산자가 되도록 하는 법이 제정되었다. B회사는 이 조치에 힘입어 1300만원의 비용을 들여 생산한 저품질의 차를 시장에서 1600만원에 판매하였다. 만약 보호 조치가 없었다면 이 차는 경쟁적 시장에서 겨우 600만원이라는 가격에나 팔릴 수 있었을 것이었다. 그런데 보호 조치로 인해 B회사는 무려 1600만원이라는 가격에 차를 판매할 수 있었으므로 1000만원이라는 지대를 얻게 된 셈이었다. 심지어 B회사가 저품질의 차를 만드는데 든 비용은 1300만원으로, 보호조치가 없었을 때 A회사가 자유 시장에서 팔았던 차의 시장 가격인 1200만원보다도 비싸기 때문에 사실상 국내 시장에서 퇴출 되었어야 할 비효율적 기업이었다. 즉, 여기서 1600만원을 주고 B회사의 차를 구매한 소비자들은 1000만원이라는 지대를 지출해야 했던 셈인데, 이는 해당 회사의 차가 특별히 가치가 있어서가 아니라 보호 조치가 없던 시절에 존재했던 더 싸고 나은 차를 구매할 수 있는 선택권이 없었기 때문이다.

다시 말해 정부의 보호 조치로 인해 1000만원이라는 인위적인 소득이 형성되었고 이것이 소비자로부터 B회사에게로 돌아갔음을 확인할 수 있다. 이 지대는 자유 시장에서처럼 다른 업체의 진입이 불가능하므로 결

코 소진되지 않고 지속된다. B회사가 얻은 1000만원의 지대는 매우 비효율적이지만 정부의 정책으로 인해 인위적으로 형성된 것이었다. 결국 A회사가 발생시킨 지대와 B회사가 발생시킨 지대의 본질적인 차이는 사회에 가치나 효용을 만들어냈는가, 아니면 그저 인위적인 조치를 통해 형성된 소득인가에 있다고 할 수 있다. B회사가 얻은 1000만원의 지대는 사회적 생산에 기여한 대가로 얻어진 것이 아니라 인위적인 조치를 통해 소비자로부터 생산자에게로 일방적으로 자원을 이전(unilateral transfer)한 것에 지나지 않았다.

정리하면, 자유로운 경쟁 상태에서 일시적으로 형성되고 곧 사라질 지대를 추구하는 것은 이윤 추구 행위이다. 하지만 인위적으로 형성되어 사라지지 않을 지대를 추구하는 행위는 사회에 효용과 가치를 만들어내지 않는 -지대 추구 이론가들이 다루고자 하는- 지대 추구 행위이다. 이러한 원리를 확장해서 생각해보면, 인위적인 지대는 반드시 정부 정책에 의해서만 형성되는 것은 아니며 다양한 방식에 의해 형성된다는 것을 알 수 있다. 하지만 그러한 지대들이 공유하는 본질적인 속성은 가치의 생산이 아니라 단순히 자원의 일방적인 이전을 통해 발생한 소득이라는 점이다.

결론적으로 피셔(Fischer)는 다음과 같이 포괄적인(all-encompassing approach) 정의를 택하였다. 지대 추구는 '그 사회의 의도된 소득 재분배의 방향에 부합하지 않도록 인위적으로 형성된 지대 또는 부의 이전을 획득하기 위해 희소한 자원을 지출하는 행위'이다. 물론 한 사회가 합의한 바람직한 소득 재분배와 지대 추구에 의해 발생한 재분배를 분명하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 현실에서는 생각보다 훨씬 분명한 지대 추구의 사례가 존재한다. 자원이 효율적으로 사용되는 것이 아니라 다수의 인구에게 높은 비용을 치르게 하는 방식으로 발생하는 소

득이다. 그런데 전체 소득 중 상당 부분이 이렇게 비생산적이거나 파괴적인 방식으로 특권 집단에게 돌아가는 경제라면 그 경제가 번영하지 못하는 것은 놀랄 일이 아니다. 그 대표적인 예가 아프리카 국가들이며, 이들이 빈곤과 저개발에서 벗어나지 못하는 가장 중요한 원인은 지대 추구 행위를 적절히 제어하지 못하는 비효율적 정책들 때문이라는 것이다. 법치의 부재, 사적 소유권의 불안정, 공공 서비스 공급의 실패, 공무원들의 착복과 부패 같은 현상들은 그가 포괄적으로 정의한 지대 추구라는 개념 안에 정리될 수 있었다.

빵을 만들고 팔아서 이익을 남기는 사람과 갱단을 만들어 돈을 갈취하여 소득을 얻는 사람을 비교해보면 누가 사회에 가치와 효용을 만들어내는지를 확연히 알 수 있다. 이는 너무 도발적인(provocative) 예이지만, 실제로 아프리카 국가들에서는 공적·사적 영역에 아무런 가치나 효용을 생산하지 않은 채 단지 자원을 이전함으로써 소득을 얻는 지대 추구자들이 수없이 존재한다. 예를 들면 자원을 유용하거나 훔치는 사람, 뇌물을 받는 공무원, 밀수를 통해 정부 세금을 고갈시키는 사람, 경쟁을 줄이는 방법을 위해 로비 하는 사업가들, 그래서 더 비싼 가격에 자신의 제품을 팔거나 독점이윤을 남기는 사람, 공무원에게 뇌물을 줌으로써 비효율적인 회사가 계속 살아남게 하는 사람들이다. 이들의 행위로 인해 소득의 분배가 비생산적으로(non-productively)되는 것이 아프리카 경제의 본질적 문제라는 것이 그의 요지였다.

또한 그가 제시한 중요한 요점 중 하나는 지대 추구 행위를 구분할 때 가장 정부 주도적인 행위부터 정부가 가장 수동적인 역할만을 하는 행위로 구분할 수 있다는 것이다. 그는 이를 세 가지 범주로 나누어 제시하였다. 첫 번째는 정부의 선별적인 시장개입이 지대추구행위를 유발하는 경우이다. 여기에는 특정 산업이나 기업에게 조세혜택 또는 보조금을 제

공하는 경우, 특정 수출입 사업자에게 유리하도록 환율을 과평가하거나 수입/수출 관세를 조정하는 경우, 그리고 상한가격과 최저가격을 설정하는 경우 등이 포함된다. 또한 면허제도, 수입/수출 쿼터제, 특정 상품의 수입 또는 수출 금지, 무역회사의 숫자 제한, 금융업에 대한 특정 경제단위의 독점적 권리 지정 등의 조치들은 모두 특정 경제 영역에 대한 독과점을 유도하는 정책들이다.

두 번째로 국가가 기업가 또는 고객으로서 행동하는 경우이다. 이 경우에는 특정 활동이나 특정 산업 자체를 국유화하는 조치가 포함된다. 가격, 거래양, 재정 조달에 있어 국영기업을 특별 대우하는 경우, 특정 재화의 수매와 판매를 국가가 독점하는 마케팅 보드, 은행의 악성채무를 국가가 배상하는 경우도 마찬가지다.

마지막은 정부가 가장 수동적인 역할만을 하는 경우로, 경쟁적이고 공정한 시장 환경을 만들기 위한 정책적 조치를 취하지 않음으로써(lack of action) 지대 추구 행위를 유발하는 경우이다. 법치가 부재하거나 취약한 후발개도국에서는 이러한 유형의 지대 추구 행위가 만연하다. 규정이 자의적으로 적용되기 때문에 사유재산이 완전하게 보호되지 않는다. 거래가 안정적으로 이루어지기 위해 정부가 제공해야 하는 기본적인 인프라가 부재하거나 취약해 착취와 협박, 계약의 파기가 빈번하게 발생한다. 카르텔의 형성 천연자원에 대한 독점을 정부가 용인함으로써 지대가 발생하기도 한다.

제 4 절. 지대 창출, 지대 배분, 지대 생산

그런데 지대 추구 행위가 발생하기 위해서는 반드시 지대가 형성되어야 한다. 그렇다면 지대는 누가, 왜 형성하는가? 지대를 형성함으로써 오는 이득은 무엇인가? 전통적 지대추구론에서는 지대의 수요측면, 즉 지대 추구 행위가 주된 분석의 대상이었다면 이제는 지대가 창출(creation)되고 배분(allocation)되며 추구(seeking)되는 과정 전체로 초점이 확장되기 시작했다. 지대 추구는 소득을 재분배하며, 이는 정치적 균형(political equilibrium)을 바꿀 수도 있다는 점에서 대단히 정치적인 과정이다(Fischer 2007). 지대 추구를 정치학적 연구 대상으로 보는 시각이 두드러지게 된 것이다. 이러한 맥락에서 지대추구이론은 정치경제학의 중요한 일부(a core part)를 이루게 된다. 지대가 창출되고 분배되는 과정은 그 사회의 정치경제, 국가-사회관계를 이해하기 위한 도구로 인식되기 시작했다.

그럼 먼저 이러한 시각의 중요성을 간파하고 지대 창출의 정치적 인센티브를 분석한 홀콤브(Holcome 2016)의 논의를 보자. 전통적 지대 추구 이론가들은 지대 추구를 경쟁으로 정의하고 지대를 자원을 동원해서 얻고자 하는 대상으로 정의하였다. 이들은 지대 추구 과정에서 낭비(dissipate)된 자원의 가치가 지대의 총량과 같다고 보았는데, 그가 볼 때 지대를 이런 식으로 묘사하는 것은 비현실적인 것이었다. 왜냐하면 지대가 언젠가 완전히 소진된다고 가정할 경우 지대 추구자나 정책결정자 모두에게 별로 인센티브가 없는 활동이 되기 때문이다. 지대 창출자 또한 지대 추구 행위로 인해 발생하는 잉여로부터 이득을 얻을 수 있을 때만 지대를 형성할 유인을 갖게 된다. 지대 추구자 또한 지대 추구 행위에 투입하는 비용 대비 이익을 얻을 수 있을 때만 지대 추구에 참여할 유인

을 갖게 된다. 그런데 고든 털럭(Gordon Tullock)이 언급했듯 다른 경쟁자들이 지대추구행위에 참여함에 따라 전에 누리던 독점적 지대가 완전히 소진 된다고 하면, 당연히 이러한 손실을 막기 위해 지대추구활동에 대한 진입장벽을 쌓고자 할 것이다. 지대추구행위에 참여할 수 있는 참여자의 수를 제한 해 지대의 완전 소실을 막는다면 지대 추구자와 지대 창출자가 나눠 가질 수 있는 지대의 양이 최대화되기 때문이다.

그러므로 지대 창출자에게 있어 최적의 전략은 가능한 지대 추구에 참여하는 경쟁자의 수를 줄이는 것이다. 이에 따라 군주정이나 독재정에서는 최고지도자의 가족, 친구 등 측근에게 지대 추구에 참여할 수 있는 권한을 제한하는 경향이 있었다. 그러면 지대 창출자인 통치자와 지대 추구자인 측근들이 나눠가질 수 있는 지대의 양이 충분해지므로, 지대 창출자는 로비를 하는 다른 사람들을 굳이 참여시켜 줄 유인이 없었던 것이다. 한마디로 말하면, 지대 창출자들은 지대의 소멸을 방지하고, 지대 추구자와 자신에게 이득을 가져다 줄 제도를 고안할 유인을 갖는다. 따라서 전통적 지대 추구 이론이 프레임화 하듯이 주어진 제도 속에서 지대 추구자들이 어떻게 행동하는지 보는 것이 아니라, 어떻게 지금의 지대시스템이 만들어졌는지에 주목하는 것이 중요하다고 지적하였다. 따라서 홀콤브(Holcombe)는 지대 추구자들 간의 경쟁의 양태를 결정짓는 지대시스템 자체가 어떻게 고안 되었는지를 분석할 것을 요구했는데, 이는 그것이 속해 있는 정치 제도의 특성에 따라 달라진다고 보았다.

지대 창출자에 의해 지대시스템이 고안되고 유지된다는 관념은 후발개도국의 정치적 안정성을 분석하는 연구에서도 나타났다. 킴예니와 엠바쿠(Kimenyi and Mbaku 2014)는 후발개도국에서 관측되는 제도적 안정성을 사회 내 강력한 이익집단이 약한 집단으로부터 재부를 이전하여 형성된 균형의 결과라고 분석했다. 한 사회 안에는 일정한 재부의 흐름

(flow of transfer)이 존재하며, 이 흐름이 방해 받지 않는 그 사회는 한 안정적일 확률이 크다. 만약 이 재부의 공급량이 줄거나 늘어나면 이 흐름을 만드는 공식(sharing formula)의 재협상이 필요해진다. 그런데 한 이익집단의 상대적인 협상력(예컨대 규모의 확대로 인한)이 증가하는 경우 그 집단은 자신의 협상력이 늘어난 만큼 더 많은 지대의 양을 추구하게 되기 때문에 정치적 불안정성이 발생한다는 것이다. 이런 논리에 따라 한 사회 안에서는 새로운 균형들이 생기고 유지된다.

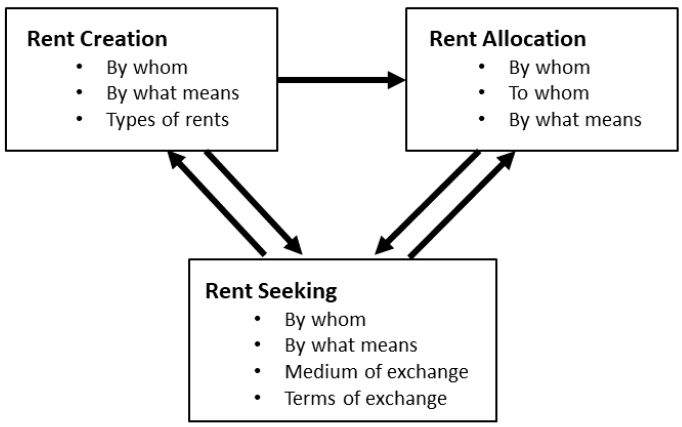
이러한 관점에서 보면 많은 후발개도국에서 비효율적인 정권이 지속되는 이유를 이해할 수 있다. 만약 정부가 효율적인 경제정책을 추진할 경우, 이미 형성되었던 지대의 흐름에 변경이 가해지는 것이고, 이는 정치적으로 불안정성을 초래할 위험이 있기 때문이다. 한 번 형성 된 정치적 균형은 지속적인 지대의 흐름을 요구한다. 정부가 경쟁적이고 공정한 시장 환경을 조성하기 위한 개혁정책을 도입하려고 할 때 커다란 사회적 저항이 일어나는 이유도 지대의 흐름을 깨트리려는 시도에 저항하려는 집단이 존재하기 때문이다.

피셔(Fischer) 또한 같은 원리를 주장한 것으로 볼 수 있다. 지대 추구 행위는 소득재분배의 효과가 있어 정치적 균형을 바꿀 수도 있다. 한 번 형성 된 지대 시스템은 나름대로의 다이나믹(dynamic)을 가지고 있어서 이를 깨트리려는 어떠한 바람직한 변화도 방지하며 경제를 비효율성 안에 가둬 두게 된다.

지대 추구가 누군가에 의해 지대가 창출되고, 사회의 특정 집단에게 혜택을 주는 동적인 과정이라는 관념을 하나의 체계적인 분석틀로 제시한 것이 엔지오와 우(Ngo and Wu 2009)의 연구이다. 그들은 지대의 제조(fabrication)와 연관된 모든 범위의 활동을 포괄하는 개념으로서 지대 생산(rent production)이라는 분석틀을 창안하였다. 지대 생산은 지대가

창출(creation)되고, 배분(allocation)되고, 추구(seeking)되는 전체 과정을 통틀어 일컫는 개념이다.

[그림1] 지대 생산의 시퀀스(Sequence of rent production)



출처: Ngo and Wu(2009)

지대 생산의 패턴을 위와 같이 도식화하면, 각 산업 영역 또는 나라마다 개별적인 지대 생산의 패턴을 찾아볼 수 있다. 이러한 패턴을 적용시킴으로써 특정 영역에서 누구에 의해 어떤 수단으로 지대가 만들어지며, 그것이 누구에게 어떻게 배분되고, 누가 어떤 수단을 통해 그것을 추구하는가를 분석할 수 있다. 지대 생산의 패턴은 그것이 위치한 역사적, 정치적 제도에 의해 영향을 받는다. 저자들은 각기 다른 지대 생산의 패턴을 찾아내면서도 각 패턴의 차이를 초래한 역사적 제도적 변수들을 찾아내는데 주목하였는데, 이를 경제 개혁기 중국의 맥락에서 적용해보고자 하였다. 그들은 또한 지대 생산에 대한 분석이 그 나라의 정치 경제의 이면을 이해하는데 매우 유용하다고 보았다. 지대 생산은 본질적으로 정치적인 행위로서 국가권력과 시장권력 사이의 상호작용(interplay)을 검

토할 수 있게 해줄 뿐만 아니라 국가-시장관계 연구의 좋은 출발점이 될 수 있다는 것이다.

전통적 지대 추구 연구에서는 지대 배분이라는 개념이 거의 주목받지 못했다. 하지만 메데마(Medema 1991)에 따르면 하지만 진정한 이슈는 지대 추구를 줄이는 것이 아니라, 지대를 어떻게 배분하느냐의 문제였다. 권리가 존재하는 한 지대 추구는 어느 사회에서나 존재하며 불가피하기 때문이다. 실제로 지대 추구 행위가 만연했지만 일정 정도 경제성장을 이룩한 여러 국가들의 존재는 연구자들로 하여금 무엇이 이런 결과(rent-outcome)의 차이를 초래했는지 분석하도록 하게 했는데, 이들이 주목한 변수 중 하나는 지대 배분이었다. 전통적인 지대 추구 이론은 자유 경쟁이 자원을 배분하는 최고의 효율적인 방법이라는 확고한 신념에 바탕하고 있었지만, 실제로 지대와 지대추구행위는 완전히 사라질 수 없는 것이었고 그 가운데에서도 유의미한 경제적 결과의 차이는 분명히 존재했다.

일례로 필리핀의 사례를 연구한 허치크로포트(Hutchcroft 1998)는 지대추구행위의 경제적 결과를 결정하는 변수로서 지대 배분이 얼마나 효율적이고 경쟁적인지에 주목했다. 그는 경쟁적 배분(competitive allocation)과 의도적 배분(purposive allocation)을 구분했다. 경쟁적 배분의 경우 지대는 가장 효율적인 생산자에게 돌아간다. 여기서 가장 효율적인 생산자는 지대 배분자에게 가장 큰 이익을 가져다 줄 수 있는 자이다. 이 때 지대 추구자들은 지대를 얻기 위해 경쟁적으로 노력해야 한다. 따라서 지대 추구에 투입되는 비용(cost)이 증가하고, 지대 추구 행위의 결과는 더욱 파괴적으로 된다. 하지만 지대 배분자가 이미 정서적인 유대(affective ties)를 공유하고 있는 사람들에게 비시장적(non-market)인 논리에 입각하여 지대를 배분하는 의도적 배분의 경우, 지대 추구자들

사이에는 경쟁이 거의 없다. 물론 이 경우에도 현재 지대를 점유하고 있는 자는 지대 배분자가 자신을 잊지 않도록 노력해야 하지만, 경쟁적 배분의 경우보다는 경쟁자의 수가 훨씬 적기 때문에 지대 추구 행위에 낭비되는 비용이 적다. 결론적으로 이러한 배분 과정의 차이가 지대 추구 비용의 차이를 낳고, 이것이 경제적 결과의 차이를 가져온다는 것이 그의 주장이었다.

제 5 절. 지대기반경제(rent-based economy)

지금까지 지대의 개념정의에서부터 지대 창출, 지대 배분, 지대 추구 등 지대를 둘러싼 경제 현상에 대한 논의들을 검토했다. 여기서는 정치경제 시스템의 성격을 묘사하는 개념으로서 지대기반경제(rent-based economy)를 검토한다. 지대기반경제는 전 사회적으로 지대와 지대 추구 행위가 만연한 비생산적인 정치경제 시스템을 의미한다. 이는 하페즈(Hafez 2007)가 아랍 국가들을 분석하기 위해 제안한 개념으로, 그에 따르면 많은 아랍 국가들의 경제체제는 각종 경제, 금융 지대를 만들어낸다. 지대의 존재 자체가 아랍 국가들의 경제성장을 막는 원인인 것은 아니지만, 지대와 연계된 문화는 아랍 국가들의 독자적인 경제 발전과 통합을 막는 가장 중요한 장애물이다. 지대가 생산에 기여하지 않고도 얻을 수 있는 소득을 의미하였던 것처럼, 아랍 경제에서는 이러한 형태의 소득이 지배적이다.

쉽게 말해 지대기반경제는 생산기반경제(production-based economy)의 반대말이다. 앞서 검토한 고전 경제학의 논의를 상기해보면, 소득(income)이 만들어지는 원천으로는 직접 노동을 하거나, 자본을 투자하

거나, 토지를 임대하는 행위 등이 있다. 생산기반경제에서 부의 기본 원천이 자연자원과 노동을 이용한 생산에서 나온다면, 지대기반경제는 비생산적인 소득인 지대가 절대적인 부의 원천이다.

아랍 세계에서는 역사적으로 자신의 노력을 통해 부를 생산하는 것이 아니라 부의 재분배를 통해 부를 축적하는 문화가 지배적이었다. 그 중에서는 타인의 노력을 탈취(capture)하는 방식도 만연했다. 예컨대 다른 부족을 습격(raid)하여 전리품(booty)을 탈취하는 것이다. 또한 아랍 세계에서는 상업(commerce)이 크게 발달하였다. 무역상이나 중간 상인들은 상품을 싸게 구매하여 비싸게 판매함으로써 부를 축적하곤 했다. 이 과정에서 특정한 가치를 생산해내지 않았다는 점에서 부의 재분배를 통해 부를 축적하는 것은 마찬가지였다.

하페즈(Hafez)는 이처럼 생산이 아니라 지대를 통해 부를 축적하는 문화를 지대 문화(culture of rents)라고 부르고, 이것이 아랍 국가들에서 오늘날까지 부정적인 영향을 미치고 있다고 보았다. 현실 경제에서 생산을 위한 노력을 등한시하고 부의 원천으로서 중개(intermediation)행위를 더 선호하는 문화를 만든 것이다. 이런 문화에서는 한 사회가 돌아가는 데 필수적인 활동들, 예컨대 의류 제작, 종이 제작, 글쓰기, 건축, 농업, 혹은 조산사의 서비스와 같이 생산적인 일들은 부를 축적하는 원천으로서의 위치를 점하지 못했다. 이런 활동을 수행하는 사회적 계층은 자신의 노력(effort)을 통해 부를 축적할 수 없었다. 반면 부유 계층(affluent class)은 생산적 활동들에 대한 무시와 경멸을 감추지 않았고, 자신들이 가진 권력을 사용하여 이들의 생산한 부를 탈취하였다. 이에 따라 부는 소수 권력층의 손에 들어갔고 지대가 부의 원천이 되는 분파적인 사회 시스템을 초래하였다.

다른 이의 노력을 탈취하여 얻은 소득이 부의 원천이 된 시스템에서

경제활동의 대부분은 상업이나 농업으로 구성되었다. 산업은 결코 수공업 수준 이상으로 발전하지 않았을 뿐만 아니라 보편적인 부의 원천이 되지도 않았다. 소수의 예외 사례들은 잠깐 반짝했을 뿐 수명이 짧았다. 무역과 농업이 이들 국가의 정치적, 경제적, 문화적 풍경(landscape)을 지배했다. 또한 이들 사회에서 칼리프 또는 술탄이라 불리는 지방의 우두머리들이 핵심적인 부의 공급자(main provider of wealth)로 존재했다는 사실도 생산보다는 분배에 더욱 관심을 가질 수밖에 없었던 문화적 배경이 되었다. 사회에서 재부의 상당 부분은 그들의 수중에 집중되어 있었고 그들에 의해 배분되었기 때문이다.

지대기반경제의 또 다른 핵심 특징은 국가는 가장 큰 기업가(entrepreneur)이자 경제성장의 엔진이라는 것이다. 국가는 축적한 지대를 정부지출과 재분배정책을 통해 경제에 공급할 수 있다. 지대기반경제의 정치체제는 이러한 지대의 재분배 정책을 통해 생존을 유지하고 후견주의적인 지지기반을 확장한다. 따라서 정부 서비스는 수혜자들에게 지대의 원천이 된다. 하지만 지대의 창출자가 국가만 있는 것은 아니다. 민간 주체들도 생산자와 최종 소비자 사이의 관계에 대한 통제력의 행사를 통해 또 다른 형태의 지대를 형성한다.

하페즈(Hafez)의 지대기반경제 모델은 아랍 세계의 역사적 전통과의 연관 속에서 논의되고 있다. 북한은 기본적으로 노동과 생산을 중시하는 사회주의 이데올로기 위에 건설된 나라이기 때문에, 아랍 세계에서 만연했던 지대 문화와는 거리가 먼 것처럼 보일 수 있다. 그러나 중요한 것은 표면이 아니라 이면에서 실제로 경제가 어떻게 돌아가고 있냐는 것이다. 그런 점에서 부족 습격 문화나 생산을 경시하는 정신과 같은 당대 아랍 세계의 특수성 및 문화적 측면을 제거하면 지대기반경제의 핵심 구성요소를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 집단적인 차원에서나 개인적인 차원에서나 지대가 가장 기본적인 부의 원천이다. 둘째, 국가는 경제에서 가장 중요한 기업가로서 기능하며, 지대의 분배와 재분배 정책을 바탕으로 지지기반을 확보하고 정치체제의 생존을 도모한다. 따라서 공공 자원과 서비스는 주요한 지대의 원천이 된다. 셋째, 지대를 창출하고 보존하기 위해 경쟁을 제한하는 기제가 만연하며 소수의 유력한 사회집단에게 지대가 집중된다.

그런데 지대가 어느 사회에서나 광범위하게 존재한다는 사실을 고려했을 때, 지대기반경제라는 개념은 경제체제의 엄격한 구분을 위한 것이라기보다는 상대적인 속성이라 할 수 있다. 말하자면 생산기반경제와 비교했을 때 지대기반경제는 지대추구행위가 생존과 부의 축적에 있어 더욱 긴요한 경제일 것이고, 생산기반경제는 자신의 노력을 통해 가치를 생산하는 것이 사회적으로도 더욱 인정받고 생존에 적합한 경제인 것이다. 오늘날 공정한 경쟁을 중시하는 자유민주주의적 자본주의 국제경제질서는 지대 추구 행위를 최소화하고자 하며, 지대기반경제에서 생산기반경제로의 진보를 지향하는 것이라 할 수 있다.

이러한 관점에서 동일한 자본주의 시장경제 제도를 택하고 있는 국가라고 할지라도 국가별로 또는 시기별로 상이한 수준의 지대기반경제적 성격을 가진다고 볼 수 있다. 지대 추구 행위를 억제하는 법과 제도, 이를 효과적으로 집행하는 국가기구와 관료체, 그리고 공정한 경쟁 환경을 중시하는 사회적 분위기가 존재한다면 그 국가는 지대기반경제로서의 성격이 덜 할 것이라 예상할 수 있다. 반면 법과 제도가 존재하더라도 국가 기구의 집행 능력이 떨어지고, 관료들이 부패하여 이를 엄격히 지키려는 의지가 부족한 국가라면 점점 더 순수한 지대기반경제에 가까워질 것이다. 이는 사회주의 국가에서도 마찬가지이다. 다만 국가마다 이러한 성격을 초래한 역사적 배경이나 이를 지속시키는 구체적인 정치경제 제

도가 다를 뿐이다. 하지만 모든 지대기반경제가 공유하는 본질적인 속성은 지대를 창출하고 보존하기 위해 경쟁을 제한하는 각종 기제, 장치가 사회 전체적으로 만연하며, 소수의 손에 재부가 집중되는 경향이 있다는 것이다.

여기서 생산기반경제와 지대기반경제를 대조시키는 것과 관련하여, 비슷한 통찰을 다른 맥락에서 표현하고 있는 제도경제학자 노스(North 2009)의 개념을 언급하는 것은 도움이 된다. 노스(North)는 접근이 열려있는 질서(open access orders)와 접근이 제한된 질서(limited access orders)를 구별했다. 그의 정의에 따르면 사회 질서(social order)란 한 사회가 특정한 형태의 인간 조직(human organization)을 뒷받침하는 제도(institutions)를 형성하는 방식, 조직들에 대한 사회구성원들의 접근을 제한하거나 허용하는 방식, 그리고 이러한 조직들의 패턴에 의해서 만들어지는 인센티브 구조 등을 포괄하는 개념이다. 역사적으로 인류 사회는 여러 형태의 인간 조직, 그리고 그러한 조직을 형성하여 활동할 수 있는 권한에 대한 접근을 더 많은 사람들에게 개방(open)하는 방향으로 발전해 왔다. 한 사회가 접근이 제한된 질서에서 열린 질서로 전환한다는 것은 다음과 같은 정치적·경제적 변화들을 수반한다.

정치적인 변화로는 1) 시민의 광범위한 참여 및 정치적 권리를 보장하는 정체 2) 의사결정과정을 구성하는 투명한 제도 3) 다양한 사회조직(정당, 경제조직 등)에 대한 광범위한 법적 보장 등이 있고, 경제적인 변화로는 1) 시장경쟁에 대한 자유로운 진입과 참여 보장 2) 재화와 인간의 자유로운 이동 3) 사유재산권의 보장 4) 경제활동에서 폭력을 사용하는 것에 대한 법적 금지가 있다.

근대성의 등장 이후, 많은 봉건국가나 왕정국가들이 법치에 기반한 민주주의 공화국, 시장경제체제로 전환하면서 접근이 제한된 질서에서 접

근이 열려 있는 질서로의 변화를 경험했다. 그러나 여전히 소수의 선진화된 산업 국가들을 제외하고는 세계의 많은 부분이 접근이 제한된 질서에 머물러 있다. 그런 국가들은 표면적으로는 접근이 열린 질서에서 나타나는 제도적 특징들을 공유하지만 실제로는 매우 다르게 기능한다(North, Wallis and Weingast 2009; Albrecht 2008; 박형중 2012에서 재인용). 예컨대 헌법, 선거, 정당과 같은 민주주의 제도들이나 과학기술, 시장, 언론 매체 같은 것들이다. 이런 곳에서는 선거와 정당이 실제로 민주주의를 실현하는 방식으로 기능하지 않고, 헌법이나 사법부가 사유재산이나 공정한 경쟁을 보장하지 못하며, 시장경제체제를 채택했더라도 경제가 정치에 종속되어 있기 때문에 권력 집단에게 특권과 재부가 집중되는 것을 막을 수 없다.

여기서 접근이 제한된 질서는 지대기반경제가 내재하고 있는 여러 속성들을 공유한다. 지대기반경제에서 국가는 사회의 특정 집단에게서 소득과 재부를 추출해내어 다른 집단에게 돌아가게 만드는 각종 조치들을 방치하거나 조장한다. 어떤 국가를 지대기반경제로 볼 수 있다면, 그 국가는 노스(North)의 틀에서는 접근이 제한된 질서를 가진 사회 범주 속에 배태되어 있을 것이다.

제 6 절. 소결: 북한 지대기반경제에 대한 분석

지금까지 지대의 개념 정의에서부터 시작하여 지대기반경제까지 이론적 검토를 마쳤다. 그렇게 한 이유는 지대와 관련한 개념들이 1990년대 이후 북한경제에서 확대된 상업적·시장적 활동의 전개 양상을 포착할 수 있는 유용한 개념적 도구들을 제공하며, 이를 바탕으로 북한경제를 지대

기반경제라고 이해하는 것이 적합하다고 판단했기 때문이다.

지대기반경제를 한마디로 요약하면 지대가 절대적인 부의 원천이 되는 경제이다. 지대는 다양하게 정의할 수 있지만 본 연구에서는 두 가지 측면에 주목하고자 한다. 첫째, 지대는 '권리의 형성, 유지, 이전에 의해 만들어지는 소득'으로 인위적인(artificial) 성격을 갖는다. 둘째, 생산을 통해 벌어들이는 이윤과의 대비를 강조하는 관점에서 단순히 부의 이전을 통해 발생하는 소득으로 '비생산적'인 성격을 갖는다.

지대는 국가의 적극적인 개입으로 창출되기도 하고, 지대의 생성을 적절히 제어하기 위한 공공인프라의 미성숙으로 인해 수동적으로 발생할 수도 있다. 지대의 만연한 존재는 전체 경제의 자원 배분을 비생산적으로 만든다. 지대를 부여할 수 있는(rent-granting) 사람들은 일정한 경제자원에 대한 배분 권한을 가지고 있는 정치인이나 관료들, 그리고 특혜적인 조치를 취할 수 있는 위치에 있는 사람들이다. 이들은 지대를 창출하고 그 일부를 지대 추구자들과 나눠 가진다. 지대의 창출과 배분의 패턴은 그 사회의 정치를 반영하며 일정한 균형을 이룬다.

이상의 이론적 논의를 북한에 적용하고자 할 때 제기되는 핵심 질문은 다음과 같다. 사기업 및 자유로운 이윤 추구의 기회가 존재하지 않는 북한의 사회주의 경제에서는 어떤 형태의 지대가 존재하는가? 1990년대 경제위기는 북한에서 지대가 창출되고 배분되는 패턴을 어떻게 변화시켰는가? 지대는 누가 창출하며, 혜택을 얻는 지대 추구자들은 누구인가? 전체적인 지대의 흐름은 북한의 정치체제와 어떤 관련이 있으며, 국가는 여기에서 어떤 역할을 하는가?

아래에서는 1990년대 이후 북한경제에서 가장 핵심적인 경제변화양상에 대한 분석을 통해 이러한 질문들에 답하고자 한다. 먼저 4장에서는 1990년대 이후 계획경제 시스템이 무력화되면서 경제 주체들의 가장 주

된 생계유지방편으로 자리 잡은 시장 활동 및 비공식 경제활동을 분석한다. 여기서는 북한경제가 계획이 아닌 시장 중심으로 재편되었다는 사실이 지대 창출-배분 패턴의 관점에서는 어떻게 해석될 수 있는지 다룰 것이다. 5장에서는 대외무역 부문에 주목한다. 북한에서 대외무역이 이루어지는 양상을 구체적으로 들여다보면 특정 집단에게 지대를 발생시키는 권리 체계, 생산에 기여하지 않은 채 단지 자원을 이전시킴으로써 소득을 얻는 지대 추구자들을 식별할 수 있다. 구체적으로, 권력자들이 권력 위계의 상위에 있다는 이유만으로 높은 소득을 얻는 지대기반경제의 본질적 특성이 대외무역 부문에서 특히 잘 드러난다.

제 4 장. 북한에서 1990년대 경제변화와 지대창출-배분 패턴

제 1 절. 계획경제 시스템의 무력화와 비공식경제의 활성화

1990년대 경제위기 이후 북한경제의 변화를 한마디로 요약하면, '사회주의 계획경제'라는 공식 외피는 변하지 않았으나 그 안에서 경제주체들이 활동하는 방식이 크게 달라졌다는 것이다. 국영기업들은 여전히 달성해야 할 '계획목표'를 부과 받는다. 하지만 이전처럼 국가가 계획목표 달성에 필요한 자원이나 자금을 정상적으로 공급해주지는 않는다. 국가가 주민들을 공식 직장에 배치하고 정해진 임금을 지급하는 제도도 그대로이다. 하지만 정권유지에 핵심적인 특권계층이 불충분하게나마 배급을 받을 뿐 인구의 대부분은 국가로부터 임금 및 식량과 소비품의 배급을 받지 못한다. 이는 사회주의 국가이지만 사실상 기업과 가계, 개인들이 각자 수익을 낼 수 있는 길을 찾아서 '자력갱생'해야 함을 의미했다. 이에 따라 계획경제가 아닌 시장을 통해 생계를 해결하는 상황이 일반화되었다. 이러한 변화는 경제 주체들의 자율성이 신장 되었다는 의미도 있었지만, 핵심은 국가로부터 필요한 요소를 공급받지 못하면서도 여전히 '계획명령'은 수행해야 하는, 이전보다 불리한 처지에 놓이게 되었다는데 있었다.

왜 이렇게 되었을까? 1990년대의 경제난으로 인해 계획경제 시스템을 정상적으로 운영하는데 필요한 국가재정이 붕괴되었기 때문이다. 계획경제는 국가가 경제자원을 독점하고 전체 경제의 생산과 소비를 계획하는 시스템으로, 기업에 대한 국가공급체계와 주민에 대한 배급제를 두 축으로 했다. 그런데 국가재정이 절반 이하로 붕괴되면서 국가가 기업에 계

획목표만 하달하고 자금과 자재는 대주지 못하는 상황이 초래되었다. 당연히 많은 국영 공장·기업소들이 생산을 할 수 없었고 연쇄적으로 가동을 멈추게 되었다. 이에 따라 국가재정으로 들어오는 자원은 더욱더 적어졌다. 기업이 생산을 못하므로 당연히 주민들에 대한 식량 및 소비품 배급제도 멈추게 되었다. 에너지난, 원자재난, 외화난 등 악순환이 깊어지면서 예전처럼 국가가 생산 자재 및 자금을 보장해주는 '계획'시스템의 회복은 불가능한 것이 되었다. 소위 '고난의 행군'이라고 불리는 1990년대 경제난 시기에 아사한 국민의 수는 적게는 100만 명에서 많게는 300만 명으로 추산된다. 이때 북한에서 국영 공장 가동률은 2-30% 미만으로 떨어진 것으로 알려졌으며, 2019년 현재에도 북한에서 생산을 제대로 수행하고 있는 국영기업은 2-30%에 불과한 것으로 추산되고 있다(대외경제정책연구원 2019).

그 이후 공식 경제시스템인 계획경제는 반쪽짜리가 되었다. 여전히 경제주체들이 국가에 대한 의무를 진다는 점에서는 '계획'의 지배를 받지만, 국가물자공급체계의 순환 고리가 심하게 손상되었기 때문에 계획을 달성하는데 필요한 자원이 보장되지 않았다. 주민들도 공식 직장이 생계를 책임져주지 않아도 알아서 살길을 마련해야 했다. 이에 따라 이전에는 없던(존재했더라도 소수에 국한되거나 계획경제가 정상적으로 작동할 때는 할 필요가 없었던) 경제활동들이 발생, 전 사회적으로 확대·전개되었다.

대표적으로 개인 간의 시장거래가 금지되어 있음에도 불구하고 전국적으로 장마당(시장)이 형성된 것을 예로 들 수 있다. 일반 주민들은 장사가 아니면 살아갈 방도가 없었기 때문에 공장설비와 같은 국가자산을 절취하여 시장에 내다 팔거나, 중국과의 밀무역을 통해 식량을 들여오는 등 돈이 되는 것은 무엇이든 내다 파는 현상이 전개되었다. 사회주의 체

제에서 시장은 불법이었지만 생계를 보장해 줄 수 없는 상황에서 국가도 이를 억제할 수만은 없었다. 그렇게 소규모의 암시장으로 시작된 장마당은 주민들의 생존공간으로 끈질기게 유지되어 오다가 2003년에 들어서면서 합법화하게 된 것이었다. 시장은 분업화를 낳았고 점점 더 대규모로 발전했다.

개인들만 시장에 참여하는 것이 아니라 국영기업들도 시장에서 필요한 원자재를 직접 조달했다. 기업이 생산자금을 마련하기 위해 민간인에게 돈을 빌리기도 했다. 또는 식당 장사를 하려는 주민에게 공간을 임대 해주고 월세를 받는 사업을 벌이기도 했다. 교사들이 퇴근 후에 비공식적으로 사교육을 해서 돈을 받거나, 외화를 환전해주거나, 자기 오토바이나 트럭을 가지고 운송 사업을 하는 등 다양한 서비스업도 등장했다. 전문적으로 돈을 빌려주는 금융업자, 무역계통 종사자 등 이전에는 없던 상업적 활동이 발전했다. 이 과정에서 사실상의 사유화, 국가가 아니라 시장에 의해 자원이 배분되는 '시장화'가 진척되었다.

이렇게 계획경제 시스템의 붕괴를 틈타 새롭게 등장한 경제활동들은 국가에 의해 계획되지 않았으며 시장 참여자들 사이의 자유로운 계약에 의해 이루어진다는 점에서 '시장경제부문'이라고 불렸다. 또는 국가가 공급하거나 법제도에 의해 승인받은 경제활동이 아니라는 점에서 '비공식경제활동'이라고 불리기도 했다. 앞서 기존 연구에서 검토한 계획과 시장의 이중경제, 공식과 비공식의 이중경제는 이렇게 '사회주의 계획경제'라는 기존 제도의 틀을 벗어나는 경제부문이 성장한 현실을 묘사하기 위한 개념이었던 것이다.

제도의 보호를 받지 못하는 여러 일자리 및 경제활동을 포괄하는 비공식경제는 구사회주의 국가와 저개발국가에서는 흔히 나타나는 현상이었다. 그런데 특이한 점은 북한의 비공식경제는 사회주의 역사상 유례를

찾아보기 힘들 만큼 높은 수준으로 발달하였으며, 장기간 동안 안정적으로 유지되고 있다는 점이다(Kim 2017; 최봉대 2008). 김병연·양문수(2012)의 연구에 따르면, 1969~1999년 동안 소련 가계의 연평균 소득 중 비공식 부문에서 얻은 소득의 비중은 16.3%, 연평균 지출에서 차지하는 비중은 22.9%였다. 그런데 북한의 경우에는 2000년대 이후 항상 70%를 상회 할 정도로 비교할 수 없을 만큼 높은 수준을 보여주고 있다는 것이다.

[표1] 총 소득 중 비공식 부문 소득이 차지하는 비중

(단위: %)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1996~2002	2003	1996~2003	2006	2007	2006~2007
비중	60.5	71.0	69.1	76.2	69.0	66.6	73.3	68.7	80.0	70.0	73.5	74.9	74.6

출처: 김병연·양문수(2012)

탈북자들이 치우친 표본이라는 점을 감안하더라도, 여러 탈북자 설문조사는 이미 북한에서 비공식 경제활동에 참여하는 주민들의 수가 공식 경제활동에만 종사하는 주민의 수를 넘어섰다는 것을 증명하고 있다. 여러 조사 결과에 의하면 비공식 경제활동 참가 비율은 60~80%에 이르며, 비공식 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중 역시 비슷하게 나타난다. 김병연·양문수(2012)의 연구에서 2004년부터 2007년 사이에 탈북한 900여명을 대상으로 한 연구에서는 전체 응답자 중 76%가 비공식 경제활동에 참여한 것으로 나타났지만, 공식부문에서 직업을 가지고 있다고 응답한 비중은 52.7%에 불과하였다. 또한 공식부문과 비공식부문에 동시에 참여했다고 응답한 비중도 37.6%로 높았다. 주민들이 생계유지에 필요한

배급을 받지 못하는 상황에서 공식직장생활이 어떻게 유지되고 있는지를 연구한 김화순(2013)에 따르면, 많은 주민들이 공식부문과 비공식부문에서 두 가지 일을 병행하거나, 혹은 공식직업의 외피 속에 숨은 채 비공식 직업을 통해 음성적 수입을 벌고 있는 특수한 상황을 확인할 수 있다.

이에 더해 2002년 7.1조치 이후 허용된 8.3노동자 제도도 공식 직장 이탈을 가속화시켰다. 8.3노동자는 자신이 속해 있는 기업에 대해 매달 일정 금액의 현금을 바치면 개인은 직장에 출근하지 않아도 되어 자유롭게 상행위를 할 수 있는 이들을 가리킨다. 기업 입장에서도 유보자금을 마련해 놓아야 국가에서 내려오는 각종 사회적 과제들을 수행할 수 있기 때문에 노동자들의 직장이탈을 용인해주고 있다. 이들이 공식직장에 납부하는 금액은 자기 월급의 3배에서 10배까지 훨씬 높은 금액이다. 이처럼 공식 경제의 기능 부전은 가계와 주민들로 하여금 계속 비공식 경제 활동에 참여하게 하고, 이것이 비공식경제의 확장을 불러오고 있다.

[표2] 7·1조치 이후 8·3 노동자 수의 변화

(단위: 명, %)

질문/응답	크게 늘었다	조금 늘었다	별 차이 없다	조금 줄었다	크게 줄었다	합계
7.1 조치 이후 공·장기업소 내 8·3 노동자가 늘었는가, 아니면 줄었는가	35	15	3	4	2	59(명)
	59.3	25.4	5.1	6.8	3.4	100.0(%)

출처: 양문수(2008)

그런데 북한에서 공식경제가 상당 부분 기능 부전 상태에 빠지긴 했지만, 법적으로 국영기업기관과 협동농장이라는 경제조직 체계는 아직 남아 있다. 비공식 경제활동에 참여하더라도 기존 계획경제 시스템이 강제하는 의무에서 자유로워질 수는 없다는 뜻이다. 은퇴 연령 이전의 성인들, 특히 남자들은 반드시 공식 조직에 소속되어 있어야 한다. 공식 직장에 적만 걸고 장사를 하러 다니는 사람들도 많긴 하지만 그런 사람들도 소속 단위에서 요구하는 각종 활동에 참가해야 하는 경우가 많다. 이 때문에 북한의 시장에서 일하는 상인들 중에서는 여성의 비율이 훨씬 높다(김석진·양문수 2014, 110).

그렇지만 북한에서 비공식 경제활동이라고 규정되는 행위는 주민 차원의 영세한 생계활동에 그치는 것이 아니다. 비공식이라는 말이 무색할 만큼 기업화되는 경향이 있고, 대규모의 화폐자산을 축적한 신흥 부유층이 등장하며, 국가기관이 이들과 연계를 맺고 대규모의 상업적 활동에 참여하는 양상이 나타나고 있다. 당과 군이 자체로 무역회사를 설립하여 세계각지에서 외화벌이 사업을 벌이고 있는 것이 대표적인 예이다.

그런 점에서 북한의 비공식경제는 사실상 공식경제와 구분되는 비공식경제라는 개념으로 불리기 모호한 측면이 크다. 계획되지 않은 채 철저히 시장 메커니즘에 입각해 이루어지는 상업적 활동들은 사회주의 계획경제의 틀에서 벗어난 것이지만, 그 중 상당 부분이 사회주의 계획경제의 공식 경제주체인 국가행위자들에 의해 직접 수행되거나 간접적으로 깊은 연계를 맺고 있기 때문이다. 국가재정이 파괴된 이후로, 국영기업·공장뿐만 아니라 군대나 당 같은 국가기관들도 중앙재정을 통한 예산수급이 원활하지 못해 자체적으로 예산을 조달할 필요성에 직면했기 때문이다.

그런데 기존 제도의 틀을 벗어난 상업적 활동은 한번 시작된 이후로

새로운 재화와 서비스, 더 많은 자산의 축적에 대한 수요를 불러일으키기 마련이었다. 이에 따라 북한에서 시장 활동은 단지 공식경제의 보조적 수단이 아닌 '사회주의'의 틀에서 이탈한 사적 재부 축재를 위한 광범위한 활동으로까지 확대하게 된다. 그러므로 시장경제 또는 비공식경제가 계획경제 또는 공식경제와 식별 가능한 독립적 영역으로 존재하기 보다는 혼합된 양상으로 발전했다고 보는 것이 타당하다.

정리하면, 1990년대 이후 북한에서 사회주의 계획경제는 형식만 남기고 실질적 내용은 붕괴해 버렸다. 하지만 공식적으로 폐기되지 않고 여전히 공식적인 경제시스템으로 남아 있으면서 광범위한 '비공식경제' 부문을 초래하였다. 즉, 공식 제도의 틀을 벗어나는 경제활동이 국가 전체적으로 일상화 되었지만, 이는 공식제도의 존재로 인하여 비공식적인 것, 일탈적인 것으로 규정되었다. 이러한 비공식 경제활동들은 현실적 필요에 의해 먼저 확산되고 주기적인 처벌과 묵인 아래 놓여 있다가 부분적으로 합법화되기도 하면서 발전하였다. 현실과 제도가 불일치하는 불안정한 상태가 2-30년 동안 지속되면서 북한경제는 '사회주의 계획경제'를 표방하지만 그 실질적 내용은 계획과 시장, 공식과 비공식이 혼합된, 무언가 독특한 상태로 변하게 되었다.

제 2 절. 지대 창출-배분 패턴의 변화

그런데 이러한 경제변화를 지대의 창출과 배분 패턴이라는 관점에서 보면 어떨까? 사실 초중앙집권적 사회주의 계획경제는 당국가라는 유일한 지대창출자가 국가공급체계와 배급제라는 계획 시스템을 통해 자신의 의도대로 지대를 배분하는 시스템이었다고 할 수 있다. 물론 계획 시스

템이 항상 의도한 대로 오류 없이 작동한 것은 아니지만, 당국가가 전체 경제의 생산과 소비를 조직하고, 사회에서 나온 잉여를 일괄적으로 수취하여 배분할 수 있는 행정적·재정적 능력을 보유한 상태에서는 지대 배분에 대한 절대적인 권한을 행사할 수 있었다.

북한의 당국가는 이 시스템을 통해 자신의 정치적인 목적에 맞게 소득을 배분해왔다. 공식적으로 계급을 철폐한다는 이데올로기를 내세웠지만 사실상 철저하게 계급성에 따라 소득이 달라지는 구조였다. 정치엘리트와 간부 같은 핵심집단은 일반주민들보다 배타적으로 높은 수준의 배급을 받았다. 즉, 계획경제 시스템은 당국가가 정권유지의 핵심 권력집단에게 더 높은 지대를 배분할 수 있게 해주는 중요한 수단이었다. 경제잉여가 계획 시스템을 통해 계속 당국가로 집결되는 한 정치적 권력위계에 부합하는 지대 창출 및 배분의 패턴을 유지하는 것이 가능했다.

그런데 1990년대 이후 국가계획으로 통제할 수 없는 시장부문 및 비공식 경제활동의 급속한 확산은 이러한 패턴을 무너뜨렸다. 이제 주민들은 국가가 주는 임금이 아니라 자기 자신의 시장 활동을 통해 먹고 살 수 있게 됐다. 기업들도 국가가 공급해주는 것에 맞춰서 명령만 수행하던 과거와 달리, 국가에 바쳐야 하는 몫을 제외하고 나면 추가적으로 무엇을 얼마나 생산할지, 어떻게 처분할지, 거기에 필요한 자원을 어떻게 조달할지 등을 스스로 결정할 수 있게 되었다.

그러면서 경쟁력 있는 단위와 그렇지 않은 단위 사이의 소득분배 상의 차이가 생겨났다. 예를 들면 일반 주민들의 경우 능력 있는 장사꾼은 시장에서 더 많은 돈을 벌었다. 국영기업의 경우 경영 능력이 뛰어난 기업은 어딘가에서 사업자금을 빌려오든, 팔릴만한 물건을 생산해서 시장에 내다 팔든지 해서 더 많은 수익을 올렸다. 비공식 경제활동이 직업의 종류 면에서나 양적인 면에서나 확대되면서 개인의 인맥과 연줄에 따른 계

층 분화가 심화 되었고, 사회 전체적인 빈부격차가 확대되었다.

이러한 상황전개는 기존의 지대창출-배분 패턴에 심대한 변화를 가하는 것으로, 당국가에게는 정치적으로 중대한 도전을 제기했다. 기존에 자신의 의도대로 차등적으로 형성해 놓았던 소득분배구조가 파괴될 수 있음을 뜻하는 것이기 때문이다.

이러한 상황에서는 자연스럽게 새로운 지대창출-배분의 패턴이 형성될 것이라고 예상할 수 있다. 그런데 놀랍게도, 경제잉여의 지배적인 창출 방식이 계획에서 시장으로 바뀌긴 했지만 기존의 소득분배구조는 크게 타격을 받지 않았다. 이제 대부분의 경제주체들이 비공식 경제활동에 참여하고, 대부분의 경제잉여가 시장에서 창출되었지만, 민간세력이 갑자기 전체 사회 재부의 큰 부분을 차지해 버리는 형세전환은 일어나지 않았다. 오히려 기존 시스템에서 수혜를 받던 기득권층, 즉 정치엘리트, 간부, 관료들은 시장에서 창출된 잉여를 지속적으로 흡수해가는 형태로 지대창출-배분의 패턴이 자리를 잡았다. 여전히 정치권력구도에 상응하는 경제적 소득분배구조가 무너지진 않은 것이다.

이것이 어떻게 가능했을까? 간단히 말하면, 대부분의 경제활동이 여전히 '사회주의 계획경제'라는 공식 외피 아래서 위법적이거나 불법적인 것으로 규정되었기 때문에, 반드시 권력에게 일정한 대가를 지불하고 보호를 받는 방식으로 수행되지 않으면 안 됐기 때문이다. 공식 제도가 생계를 보장해주지 않는 상황에서 주민들이 시장 활동, 비공식적 경제활동 참여는 불가피했으나, 이를 일정 수준 이상으로 지속하기 위해서는 권력의 비공식적 비호가 반드시 함께해야 했다. 이는 반대로 이미 자신이 권력을 가진 국가행위자라면 훨씬 적은 제약 속에서 더 큰 규모의 경제활동을 벌일 수 있다는 의미이기도 했다. 즉, 비공식적 경제활동을 처벌할 수 있는 권한은 이를 남용하여 사적으로 재부를 축적할 수 있는 유리한

기회를 제공했다.

현실적으로 시장화와 사유화가 크게 진전됐지만, 여전히 공식소유제도는 개혁되지 않은 상태였다. 따라서 시장 활동, 비공식 경제활동을 통해 개인이 일군 자산과 사업, 토지, 건물 등은 국가 소유라는 명분 앞에서 언제든 빼앗길 수 있는 취약한 기반 위에 서 있는 셈이었다. 이런 현실은 경제주체들이 자기 재산과 경제활동을 보호하기 위해 법과 제도가 아니라 권력자들에게 의존할 수밖에 없게 만들었다. 권력자와 일반주민의 비대칭적 권력관계는 각급 관료들로 하여금 주민들이 발로 뛰면서 생산한 잉여를 손쉽게 탈취해 갈 수 있게 만들었다. 지대 창출의 관점에서 보면 국가권력이 제한된 상업적 활동의 기회를 허가해주고, 지대를 창출할 수 있게 해준 다음 그 결과의 일부를 탈취해가는 식이었다.

이러한 메커니즘을 상징적으로 표현하는 것이 바로 북한경제에서 편만한 뇌물(graft)의 존재이다. 많은 탈북자들은 북한경제를 두고 '뇌물이면 다 되는 곳, 그 말은 반대로 뇌물이 없으면 아무것도 안 되는 곳'이라고 증언한다. 경제주체들 사이에 일상화된 '뇌물(graft)'은 사실상 계획경제가 무력화된 현실 속에서 장기간동안 비공식적 경제부문이 지속가능하게 하는 일종의 비공식(informal) 제도로서 기능하고 있는 것이다.

1990년대 시장화 확산 이후 북한에서 뇌물현상은 일부 부패 관료의 일탈행위가 아니라, 뇌물이 관료계급의 주 소득원으로 자리매김할 정도로 뿌리 깊게 자리 잡았다. 현재 북한에서는 뇌물을 줄 수 있는 능력이 곧 비공식 경제활동에 대한 참여 여부를 결정한다. 더 많은 뇌물을 줄 수 있는 능력을 가진 사람은 더 강하고 높은 권력의 비호를 받을 수 있는 셈이기 때문에 경제활동을 지속할 수 있는 가능성도 더 커진다. 이는 시장에서 독점적 지위를 형성함으로써 초과이윤인 지대를 얻는 데까지 이어진다. 뇌물은 생산에 기여하지 않고 단지 부를 이전하여 발생한 소득

으로 대표적인 지대에 해당한다. 피셔(Fischer)의 논의에 비추어 보면, 뇌물이 만연한 상태는 국가가 지대 창출을 제어하기 위한 적절한 공공인프라(정상 임금, 법치 등)를 제공하는데 실패함으로써 수동적으로 창출된 지대라고 볼 수 있다.

뇌물은 받는 사람에게는 비생산적인 소득인 지대를 발생시키지만, 뇌물을 주는 사람에게도 한정된 상업적 기회를 통해 얻은 소득인 지대를 발생시킨다. 하지만 뇌물에 의해 얻은 기회는 영구적인 것이 아니기 때문에 지속적으로 뇌물을 요구한다. 특히 상업적 활동의 규모가 더 크고 복잡해질수록, 이로 인해 창출되는 잉여가 커질수록 더 많은 뇌물을 요구받게 된다. 이처럼 뇌물로 점철된 경제에서 지대의 최종 수혜자는 계획경제 시스템에서 특혜를 받았던 기득권층이다. 경제주체들의 불법적 경제활동을 묵인해 주거나 기회를 제공해줄 수 있는 권한을 가진 국가 관료 및 정치 권력자들이다. 3절에서는 구체적으로 어떤 메커니즘을 통해 비공식 경제활동이 수행되고 뇌물이 발생하는지 살펴볼 것이다.

그런데 지금까지 뇌물현상은 통상적으로 체제위기, 사회주의 이데올로기 약화, 정권 내구력 약화 같은 개념들과 연관 지어져 왔다. 보통 관료부패는 정권의 사회통제능력 저하를 방증하는 것이라고 인식되었기 때문이다. 따라서 북한연구에서는 1990년대 이후 뇌물의 현격한 증가는 관료들에 대한 정권의 통제능력이 약화되었음을 보여주는 것이며, 이는 주민불만을 가중시켜 장기적으로 사회주의 체제이완의 신호가 될 수 있다는 식의 분석이 지배적이었다. 그러나 지대기반경제의 관점에서 생각해보면, 당국가가 계획 시스템을 통해 관료들에게 직접 적절한 임금을 제공할 수 없는 상황에서 의도적으로 뇌물 수취를 방치하는 전략을 생각해볼 수 있다. 관료계급은 당국가가 자신의 의도를 사회에 관철시키기 위해서는 반드시 장악하고 있어야 하는 핵심집단 중 하나이다. 따라서 이들의 뇌물

수취를 묵인하되, 주민들의 경제활동이 불가능해질 정도까지 수취하지는 못하도록 조절하는 것은 당국가가 지대의 흐름을 지속적으로 관료집단에게 복속시키기 위해 취할 수 있는 일종의 전략으로 볼 수 있다.

예컨대 다든(Darden 2008)은 부패지수가 매우 높은 국가들에서 국가의 행정적 위계(administrative hierarchy)가 안정적으로 유지되는 현상에 대해 연구했다. 그 주요한 원인은 국가가 관료의 뇌물 수취행위를 의도적으로 묵인함으로써 지도부에 대한 충성을 이끌어 내는 비공식적 기제로 활용한다는 것이었다. 지도부는 하급자들의 복종을 얻어내기 위한 대안적 수단으로 뇌물 수취를 묵인할 경우 뇌물은 관료들의 두 번째 임금(second salary)이 된다. 물론 이러한 관행은 자유 민주주의의 발전은 저해하지만, 관료들이 여전히 지도부의 의도에 엇나가지 않게 자기 업무를 수행한다면 관료부패는 국가 능력을 저하시키지 않는다. 그저 일반 시민에게서 관료들에게로 부를 이전할 뿐이다.

이 경우 오히려 뇌물이 없고(graft-free) 법치가 보장된 안정적인 관료제에서보다 하급자에 대한 지도부의 장악력이 커진다. 법치에 의해 공무원의 지위가 보장되는 사회에서는 관료가 비위행위를 저지르더라도 기존에 자신이 벌어들인 소득까지 몰수당하지는 않기 때문이다. 하지만 비공식적으로 불법적인 뇌물 수취를 통해 상급자에게 보상을 받아오던 부패관료는 상급자에게 불복종할 경우 잠재적으로 더 혹독한 처벌(harsher punishment)을 당할 위험에 처한다. 국가는 여전히 부패한 관료에 대한 정치적인 처벌 능력을 갖고 있고, 비위행위를 빌미로 지금까지 벌어들인 소득을 전부 몰수할 수도 있기 때문이다. 즉, 비공식적으로 더 많은 소득을 얻는 대신 불복종의 대가도 더욱 커지기 때문에, 상급자에 대한 종속은 더욱 커질 수밖에 없다는 논리이다. 이를 1990년대 이후 북한의 상황에 적용해보면, '국가재정을 통한 중앙집권적 통제'라는 당국가의 전통적

통제능력이 약화 된 것은 사실이지만, 그것이 반드시 관료집단에 대한 당국가의 총체적인 통제력 약화를 의미한다고 단정할 수는 없다는 점을 시사한다.

제 3 절. 비공식 제도로서의 뇌물(graft)

지금까지 살펴본 논리가 현실에서는 어떻게 실현되고 있을까? 오늘날 북한 현실에서 이루어지고 있는 시장 활동, 비공식 경제활동의 실제 사례들을 구체적으로 살펴보면, 뇌물이라는 비공식적 제도가 경제주체들이 불확실한 환경 속에서 자신의 역할을 지속할 수 있게 하는 작동 원리를 파악할 수 있다. 전체적으로 비공식 경제활동에 참여하는 경제주체들은 그들의 활동에 개입하게 되는 여러 부류의 국가기관 '간부'들과 뇌물을 매개로 해서 공생하는 양상이다(최봉대 2008, 172).

뇌물을 단순히 부패라는 관점에서만 바라보면 북한에서 뇌물이 수행하는 역할을 제대로 이해하기 어렵다. 김화순(2013)은 뇌물을 '현재 북한의 직업세계를 움직이는 가장 중요한 힘'이라고 분석한다. 국가에 의해 배정받은 직장에서 나오는 공식 임금이 이미 현실성을 잃어버린 상황에서 계속 출근을 해야 하는 사람들에게 뇌물은 생계를 유지하는 유일한 방편이자 소득원이다. 한편 비공식적 시장 활동을 통해 생계를 유지해야 하는 주민의 입장에서 뇌물은 시장을 돌아가게 만드는 힘이다. 즉 뇌물은 시장불법화와 시장 비제도화에 대처하기 위한 생존방식의 하나로서, 주는 자와 받는 자 모두에게 필수적인 것이다. 따라서 관료와 주민들이 함께 뇌물을 중심으로 공범의식을 형성하는 데까지 나아가는 것이 북한 뇌물 현상의 특징이라는 것이 그의 설명이다.

다시 말해 공식 경제시스템이 무력화된 이후 뇌물은 국가를 대신해 관료들의 생활을 보장해주며 비공식 경제활동을 지속가능하게 하는 역할을 하고 있다. 관료들이 주민들로부터 뇌물을 착취해 생계를 유지하는 현상은 국가가 공무원에게 생존 임금을 지불하지 못하는 저개발국에서는 흔히 발생하는 현상이다. 중요한 점은 북한에서 1990년대 경제난 이후 국가가 거의 전 인구에게 정상적인 임금을 지급하지 못하게 되면서 이러한 현상이 거의 방치되고 장려되었다는 것이다.

북한에서 가장 인기 있는 직업이 무엇이냐는 질문에 탈북자들이 항상 중앙당간부, 법간부를 1위로 꼽는다는 사실은 이러한 현실을 방증한다(김화순 2013, 151). 뇌물을 가장 많이 받을 수 있기 때문이다. 중앙당간부는 출신성분이 중요한 정치 엘리트층에 속하기 때문에 아무나 될 수 없지만, 법간부는 시험을 쳐서 갈 수 있는 자리이기 때문에 특히 인기가 높다. 법간부에는 검찰, 보위부, 보안서(경찰) 등이 속하는데, 판사보다 검사를 훨씬 더 선호한다. 그 이유는 법에 걸리지 않는 기관이나 기업이 없으니 앉아만 있어도 뇌물이 '쏟아져 들어오기' 때문이다(주성하 2019; 102).

> 면119: 가장 하고 싶은 직업은 뭘까요?
>
> 피119: 법간붑니다. 보위부, 안전부, 재판부 세 개다 공통하게 다 하고 싶은 직업입니다. 남자들이라면은 그래두 제일 먼저 법간부 하고 싶어 하는데, 거기는 보위부, 안전부, 다 같구 같은 겁니다. 다 정복 입구서 권세를 휘두르니까 사람의 취향에 따라 나는 어디가겠다 이거는 순위는 매길 수 있는데... 그 담에 당일꾼이구 행정일꾼... (김화순 2013, 172에서 인용)

이들이 막대한 뇌물을 수취할 수 있는 이유는 현실에서 이루어지는 대

부분의 경제활동이 불법화, 비법화되어 있기 때문이다. 또는 '비사회주의'적이라고 규정될 수 있기 때문이다. 비공식적 경제활동의 대부분은 사실상 사유재산을 전제로 하는 것이지만 법적으로는 사유재산이 금지되어 있고, 경제주체들 간의 거래가 법적계약으로 보호될 수 있는 것도 아니다. 불확실한 환경은 당간부나 법간부의 권한을 극대화 시킨다. 당간부는 비공식 경제활동을 통해 막대한 돈을 벌어들인 주민을 '비사회주의'적이라는 이유로 정치범 수용소로 보내거나 군사재판에 처할 수도 있다.

> 북한 간부는 각종 제도와 규정을 악용해 주민을 착취하고 부정을 저질러 축재한다는 것은 새삼스러울 것도 없는 사실이다. 배급과 월급으로 생활하는 것이 불가능해진 지 수십 년째고 시장경제인 장마당이 없으면 살 수 없는 세상이 되었는데, 간부가 쥐고 있는 제도와 규정의 잣대는 과거 사회주의 유물이다. 휘두르면 다 걸린다. 북한 주민은 "우리나라에선 살아 있는 것 자체가 비사회주의고 비법이다"라며 푸념한다. (주성하 2018, 101에서 인용)

이처럼 이미 국가가 주는 임금으로는 생계를 유지할 수 없는 상황이지만, 여전히 과거 시스템의 법적 강제 하에 놓여 있기 때문에 주민들은 자신의 경제활동을 영위하기 위해 권력을 가진 관료에게 뇌물을 바쳐야만 한다. 그런데 일반 자본주의 사회에서 소득이 높아질수록 세금도 높아지는 것처럼, 북한에서도 소득액수에 따라 뇌물액수도 커지는 현상이 동일하게 나타난다. 권력이 크지 않은 중하급 관료들은 주민들의 영세한 시장 활동을 단속하면서 자기 가족이 먹고 살만한 부수입을 올린다면, 권세가 큰 고위급 간부는 돈주들의 대규모 사업을 봐주면서 그 자신이 돈주가 될 만큼 막대한 부를 축적하는 경우가 많다. 예를 들면 중국에서 대규모로 물건을 들여와 판매하는 돈주의 뒤를 봐주면서 뒤에서는 실제

적으로 더 많은 이익을 챙기는 것이다. 오늘날 북한의 간부는 사실 민간 주체들과 호화 주택을 마련하는 것은 물론 자식들에게 아파트를 사줄 만큼 부를 축적한다.

> “법기관 사람들은 본인이 직접 장사를 할 수도 있지만 자신의 부인을 시켜 장사하는 경우가 많다. 한때 장마당에서 쌀장사를 강력하게 단속했을 때 법기관 사람들이 단속을 하기 직전에 쌀을 많이 사들였다. 그랬다가 쌀값이 갑자기 올라가니 그걸 풀어 놓아 돈을 많이 벌었다.” (탈북자 K11씨) (김병연·양문수 2012, 98에서 인용)

먼저 북한에서 ‘완전히 합법적인’ 시장은 전체 경제부문에서 작은 부분을 차지한다. 본래 주민들의 상행위는 기본적으로 불법화되어 있다가, 2002년 7.1경제관리개선조치 이후 2003년에 일부 소비재 시장을 합법화하는 ‘종합시장법’이 채택되면서 공설시장이 발전했다. 2019년 기준 북한에는 일정한 공간과 매대를 갖춘 종합시장이 480여개 정도 운영되고 있는 것으로 파악된다. 당시 불법적인 농민시장, 장마당의 형태로 비공식 경제에 속해있던 장마당이 ‘종합시장’이라는 형태로 공식화 되었다는 것은 매우 획기적인 경제개혁조치로 주목을 받았다. 여기서는 주민들이 공식 조세인 ‘장세’를 납부하고 매대를 확보하여 장사를 하는데, 실제로 판매할 수 있는 물품, 장사시간, 자격 등에는 여러 가지 제약이 있다. 따라서 종합시장의 매대 상인은 기본적으로 영세한 상인이다(김병연·양문수 2012, 79)

시장은 가구생계를 보조하기 위한 부양 여성들의 참가가 허용된 자영상업 공간으로 규정되어 있으며, 도시에 따라 차이가 있겠지만 대체로 도시 하층가구의 생계유지 공간이라고 할 수 있다(최봉대 2008, 171). 여기에서는 내각의 상업성 소속 공무원인 시장단속원들이 돌아다니면서 상

인들이 규정에 맞게 장사를 하고 있는지 검열하고 장세를 걷는다. 따라서 뇌물수취가 일어나더라도 그 규모가 크지 않으며, 비교적 제도적 틀을 잘 갖춘 공간이기 때문에 대규모의 재부를 축적하는 것은 용이하지 않다.

따라서 본격적인 사적 재부의 축적과 뇌물 수취 영역은 합법적 종합시장 밖에서 벌어진다. 여기에는 자전거를 타고 쌀이나 물건을 날라주는 아주 영세한 유통업자부터, 개인 식당을 운영하는 자영업자, 수십만 달러의 사업자금을 보유한 채 외화벌이 사업에 투자하는 돈주까지 다양한 주체들이 분포되어 있다. 이들의 활동은 각종 뇌물지출을 필요로 하게 되는데, 몇 가지 사례를 통해서 뇌물을 매개로 주민들과 관료들이 공생하는 양상을 살펴보자.

가장 먼저, 어느 정도 장사 밑천을 가진 주민들은 자기 자금을 투자하여 개인 자영업을 운영하고 있다. 이들의 사업은 거의 다 불법적이다(최봉대 2008, 172). 물론 공식적으로는 개인이 직접 상점을 임대하거나 경영할 수 없고 오직 국가기관·기업소만 상점을 임대할 수 있게 되어있다(통일연구원 2018, 78). 그러나 국영상점이나 일반 주민들을 대상으로 하는 편의봉사사업소(이발소, 식당, 목욕탕 등)들이 비효율적으로 운영되어 오다가 재정난으로 문을 닫게 되면서, 돈 있는 민간인들에게 명의를 빌려주고 직접 경영할 수 있게 해준 것이다. 이런 경우에는 본격적인 뇌물의 수탈이 일어난다. 종합시장에서 내는 합법적 장세가 아니라, 각종 관료 및 간부에게 수탈당하는 보호세(protection rackets) 명목의 뇌물이다(최봉대 2018). 어느 정도 돈을 벌 수 있어 주민들에게 인기가 높은 것이 개인 자영업이지만, 실제 운영되는 모습을 들여다보면 극도로 약탈적인 환경 속에서 고군분투하는 실정을 확인할 수 있다.

"국가는 개인들에게 수매상점이나 합의제식당의 명판(인가)을 주었다 뺐었다 하는 식으로 운용한다. 예를 들어 개인이 돈을 투자해서 건물의 1층을 사고 뇌물을 바쳐서 명판을 받아야 한다. 보안성, 보위부, 당까지, 게다가 구역, 시 등 각 단계별로 3중, 4중으로 다 먹이고 나야 장사할 수 있다. 또 건물을 사더라도 건물이 형편없으니 개인 돈을 많이 들여 개보수를 해야 한다. 그러면 당국은 건물 보수한 값, 뇌물 바친 값 등을 계산해서 그 몫을 챙길 동안은 장사하게 가만히 놓아둔다. 그리고 그것보다 더 많이 벌었을 만하면 건물을 뺏으러 온다. 예를 들어 건물 보수에 2천 달러, 뇌물에 1천 달러 등 총 3천 달러가 소요되었을 것 같으면 4천 달러 정도 벌었을 것 같은 시점, 즉 본전 뽑았을 것 같은 시점에 뺏는다. 이것은 어느 기업소 소속 건물인데 앞으로 장군님의 현지지도가 예견된다며, 건물을 내놓으라고 하면 어쩔 수없이 내놓아야 한다. 국가에서 건물을 개보수할 재정이 없으니 그런 식으로 건물을 꾸린다."(탈북자K씨) (김병연·양문수 2012, 75에서 인용)

위의 인용문은 개인이 국가기관 명의를 빌려서 상점을 운영하고자 할 경우 대여 절차에 연루되는 수많은 국가기관 및 관리들에게 뇌물을 바쳐야만 함을 보여준다. 상점 운영은 종합시장 매대 장사와는 달리 투자 활동을 수반하고 중기적인 수익을 낼 수 있는 중소 규모의 사업이기 때문에 이를 유지하기 위한 대가로 더 큰 것이다. 뇌물 공여를 통해 기반을 사업의 기반을 마련해 두어도 완전히 법적인 것이 아니고, 국가 재산의 임대라는 형식을 취하는 경우가 많으므로 단속검열의 결과에 따라 임대가 취소될 수도 있다(김병연·양문수 2012, 79).

다음으로는 편의봉사사업소인 이발소를 임대하여 개인 자영업에 종사하고 있는 중년여성의 사례를 보자. 이 여성은 미용 실력이 좋아 많은 단골고객을 거느리고 있는데, 보기만큼 실제 소득이 높지는 않다. 왜냐하면 수입의 절반 이상을 뇌물과 벌금으로 납부해야 하며, 준조세 격인 사회적 과제비 등으로 나가는 돈의 비중이 크기 때문이다(김화순 2013,

156). 일반 주민들은 이발 후에 돈을 내지만, 보안원이나 보위부 등 권력을 가진 사람들은 이발 후 돈을 내지 않는 경우가 많다. 이들은 검열을 하는 사람들로 벌금을 정할 수 있다. 따라서 검열을 나왔을 때 이발료를 국정가격대로 받지 않는다고 벌금을 내라고 하면 안 걸릴 수가 없기 때문에 평소에도 여러 가지 뇌물 공여를 통해 관계를 확보해 놓아야 한다. 그런데 문제는 이렇게 무료로 이발을 해주어야 하는 권력 있는 사람들이 너무 많다는 것이다.

> "도 사업부, 도 위생관리소, 인민위원회 도시경영과 등에서 검열을 나오면 사전 뇌물이나 벌금 등과 같은 비용이 뒤따른다. 검열 때마다 구역별로 상시적으로 돈을 걷는데, 사례 24는 해당구역의 조장으로서 3개의 편의사업소를 대표하여 고양이 담배 3보루(한 보루 당 23,000원 상당)를 사전에 준비해서 담당자에게 건네곤 하였다. 그런 저런 명목으로 돈을 내고 나면, 그녀가 1년 365일 동안 361일 동안 일하고도 남은 수입은 한 달에 10만원 정도에 불과하다. 이 돈으로 한 달에 쌀 20kg, 잡곡 20kg를 먹는 식생활을 유지하는 정도이며, 가계는 식구들과 고기를 사먹을 여유조차 없이 빠듯하게 돌아간다." (김화순 2013, 157에서 인용)

이 여성은 자신의 능력을 가지고 자영업 활동을 통해서 소득을 얻지만, 그것이 가능하기 위해서는 수많은 관료들이 소득의 대부분을 떼어가는 것을 감수해야 했다. 각종 기관과 관리에게 수시로 검열을 받으며 잠시도 쉴 새 없이 뇌물과 여러 종류의 준조세나 벌금을 납부해야만 간신히 그 일자리를 유지할 수 있었다(김화순 2013, 158).

위의 사례들은 다른 형태의 많은 비공식적 활동들이 어떤 식으로 가능한지를 예상할 수 있게 해준다. 자기 자금으로 버스를 마련하여 버스회사를 운영하는 운수업자나, 개인 어선을 마련하여 전문적으로 고기잡이를 하는 수산업자도 있다. 농촌에서 도시로 물건을 운반하고 시장에 유

통 시키는 도매업자들도 있다. 자기 집을 개조하여 창고업을 하는 사람, 몰래 집에서 술이나 생필품을 만들어서 장사하는 사람도 있다. 보다 많은 자금을 보유한 경우 지방의 산업공장을 사들여 개인공장처럼 운영하면서 시장에 납품할 물품들을 생산하는 사람이나, 무역회사에 수출품을 조달하는 외화벌이 기지를 운영하는 사람도 있다. 이와 같은 개인 자영업이 오늘날 북한 비공식 경제활동의 큰 비중을 차지하는데, 거의 다 불법이다. 그럼에도 불구하고 이들의 사업이 가능한 이유는 권력과의 결탁을 통해 지속적으로 이윤의 일부를 상납하기 때문이다. 따라서 자영업자들의 활동에는 실제 사업 운영에 필요한 비용뿐 아니라 각종 유관 관료들에게 뇌물로 바쳐야하는 '개인 사업비'가 추가로 들어간다. 이들은 주기적인 단속과 검열의 대상이 되면서 관료들이 생계를 유지할 수 있는 소득원이 되어준다.

> "낙지(남한의 오징어에 해당)잡이 선박을 운영하면서 해안경비초소나 보위부 등 담당 부서에서 뇌물을 바쳐야 했다. 여기저기 뇌물을 바치려면 하루에 다섯 두름씩은 필요하다. 우리는 현금보다는 현물로 바쳤다. 낙지 한 두름은 20마리인데 돈으로 따지면 대충 얼마 정도 될까. 시가에 따라 다르지만 1kg에 1,700원 정도 했다. 1kg에 서너 마리니까 한 두름이면 8~9kg이고 다섯 두름씩 바치면 한 번에 5~6만 원 정도 빠지는 셈이다. 그러면 전체 수입 가운데 얼마 정도가 뇌물로 나가나. 낙지를 100kg 정도 잡았다고 하면 그중에서 75kg은 내가 가지고 나머지 25kg이 뇌물로 나간다. 그런데 또 내가 먹은 것 가운데서도 비용(기름값, 장화, 그물 등)으로 25kg이 나가고 50kg 정도를 순수하게 먹는다. 결국 매출액 기준으로 보면 25% 정도가 뇌물로 나간다고 보면 된다." (탈북자 J3 씨) (김병연·양문수 2012, 94에서 인용)

> "솔직히 말해 북한에는 현재 국가무역이라는 것이 별로 없다. 외화벌이 기지 자체가 돈을 벌어 국가에 입금하라는 것이 원칙인데, 관리 시스템이

> 진부하여 누가 얼마를 벌어들였는지 정확히 알 수 없다. 1,000달러를 벌었다고 해도 문건 상 400달러를 벌었다고 하면 끝나는 것이다. 그런데 벌더라도 보위부, 보안성 등 여기저기에 뇌물을 주고 나면 얼마 남지 않는다. 남는 돈보다 그 사람들에게 나가는 돈이 더 많다. 그러나 그런 사람들에게 뇌물을 주지 않으면 하루아침에 장사를 못하게 될 수도 있다." (탈북자 L8씨) (김병연·양문수 2012, 94에서 인용)

다음으로는 국영기업의 자원을 절취하여 전문적으로 팔아넘기면서 비공식적 경제활동을 하는 사례를 살펴보자. 순천세멘트연합기업소는 평안남도 순천에 위치한 시멘트 공장으로 북한의 대표적인 국영 기업소 중의 하나이다. 북한의 대표적 기업소임에도 불구하고 원자재난, 자금난, 식량배급난에 시달리는 것은 다름이 없지만, 공식적으로 300만톤의 생산 능력을 갖고 있는 대형 공장의 존재는 그 주변에 각종 불법적 상업 활동의 기회를 파생한다. 여기에서 생산되는 시멘트를 둘러싸고 각급 경제주체들의 활동 영역이 넓어지면서 위법적 시멘트 시장이 암암리에 형성된다.

먼저 소위 '몽당장사'라고 불리는 사람들은 공장이 영업을 마친 야밤에 몰래 공장 안으로 들어가 시멘트를 전문적으로 빼내오는 사람들이다. 100킬로 가량의 시멘트를 직접 등에 이고 나와야하기 때문에 매우 고되고 위험한 작업이지만, 시멘트를 팔아넘겨 얻을 수 있는 수익은 공식 임금에 비할 수 없는 것이기 때문에 참여하고자 하는 사람이 많다. 주로 공장 내부를 지키는 순찰대와 인맥이 있는 사람들이 뇌물을 주고 몽당장사가 될 수 있다. 이들은 새벽에 공장 구내와 울타리 밖 지정된 장소를 오가며 50키로~100키로의 시멘트를 빼돌린다. 순찰대는 이들이 국가자산인 시멘트를 빼돌려 시장에 판매함으로써 수익을 얻는 일을 묵인해주는 대신 자신들도 뇌물을 받아 부수입을 올린다.

몽당장사들은 매번 시장에 시멘트를 조금씩 빼돌리면서 하루하루 먹고

살 수도 있지만, 더 수완이 좋은 사람은 아예 도매업자의 형태로 발전하기도 한다. 공장 근처에 집을 잡고 빼돌린 시멘트를 쌓아놓은 다음 도매를 하는 것이다. 예를 들면 각종 건설 과제를 수행해야 하는 인민군 군부대들이나 중소 공장 기업소 지배인들이 이들을 찾아온다. 몽당장사에서 도매업자가 되면 결탁해야 하는 관료의 수준도 한 단계 높아진다. 예전에는 개인 순찰대원에게만 뇌물을 주면 되었다면 이제는 공식 정문과 후문에서 통제업무를 하는 공장 보위대에게 뇌물을 바쳐야 하는 것이다. 보위대는 뇌물을 받거나, 시멘트의 일부를 받아 챙겨서 또 자기가 갖고 있는 다른 수요처에 넘기는 등의 방법을 통해 보위대 자금과 개인의 이익을 챙긴다. 그런데 공장 보위대의 뒤에는 보안서와 담당검찰, 감독기관 등 여러 개의 감시기관들이 줄줄이 설치되어 있기 때문에 결국은 각급에서 비위행위를 용인받기 위해 뇌물을 바쳐야 하는 긴긴 연결고리가 형성된다.

이렇게 빼돌려진 시멘트는 개인사업자들에 의하여 철도나 트럭으로 수요가 있는 지역 곳곳으로 옮겨지고 각종 생산 활동에 들어간다. 이처럼 공식 국영 기업소 하나에도 계획되지 않고 비사회주의적인 경제행위들이 복잡하게 얽히게 된다. 이런 활동들이 가능한 이유는 각종 경제주체들이 뇌물이라는 비공식적 제도를 매개로 암암리에 자신의 몫을 챙기면서 서로를 용인해주고 있기 때문이다. 몽당장사나 도매인들이 얻게 되는 소득은 모두 누군가 불법적인 상행위를 묵인해 준 대가로 얻을 수 있었던 지대이지만, 이를 묵인해 준 각급의 국가행위자들도 뇌물이라는 지대를 얻을 수 있었던 셈이다(손혜민 2012, 47~64).

마지막으로 이른바 '돈주'라고 불리는, 100만 달러 이상의 개인 자산을 보유한 것으로 알려진 신흥 부유층의 경우에는 어떻게 경제활동을 수행하고 있는지 살펴보자. 이들의 출신 배경은 다양하지만, 국가공급체계가

약화 된 후 경제주체들의 자율적 영업행위에 필요한 자금을 공급하는데 핵심적 역할을 해온 사람들이다. 주민들의 비공식 경제활동, 이와 연루된 공식 국영기업 공장들의 활동, 여기서 나온 수익을 흡수해 당국가가 계획경제를 운영하는 모든 과정에 자금이 필요한데, 돈주는 이 과정에 많은 자금을 투자해왔다. 사실 사회주의 체제에서 이들의 존재 자체가 불가사의한 측면이 있지만, 앞서 살펴본 것과 마찬가지로 이들도 뇌물을 매개로 국가권력과 결탁하여 생존해온 것이다. 다만 이들이 벌어들이는 소득이 높은 만큼 지불하는 뇌물도 비교할 수 없이 높다.

이들은 불법적 경제활동에 대한 국가 단속의 수혜자인 셈이다. 뇌물을 줄 수 있는 능력이 월등히 높은 돈주들은 단속을 피해가면서 시장에서 자신들의 독과점적 지위를 더욱 공고히 할 수 있다(김병연·양문수 2012, 102). 이들은 뇌물을 주기 힘든 영세한 경쟁자들을 시장에서 퇴출하면서 시장을 독점하고 초과이윤(지대)을 수취한다. 권력과 결탁한 돈주들은 제도화 수준이 그리 높지 못한 북한 시장에서 아무런 제약 없이 활동하는 반면, 세금(장세)부담과 단속에 따른 뇌물증가를 견디지 못하는 일반 주민들은 시장 활동에서 실패하는 악순환을 겪고 있다(임을출 2016).

> “큰 돈주들은 모두 권력과 결탁하여 장사를 한다. 그리고 단속을 할수록 돈주들은 돈을 더 벌기 때문에 이들은 단속을 선호한다. 통제가 심하지 않을 때는 물건을 공급하는 사람들이 많지만, 통제가 심해질수록 공급자는 줄어들고 결국 자신만 물건을 가지고 있게 된다. 그래서 물건의 단가를 높일 수 있고, 결국 단속으로 더 많은 돈을 벌 수 있는 것이다. 식량이 대표적이다. 통제를 시작하면 쌀값이 대폭 오른다. 그래서 통제한다고 하면 쌀 장사꾼들이 제일 좋아한다.” (탈북자 K7 씨) (김병연 양문수 2012, 98에서 인용)

이들이 벌이는 경제 활동은 매우 다양하다. 돈주들이 진출하는 사업

영역은 매우 다양한데, 대표적으로 중국에서 대규모로 물건을 떼 와서 전국 시장에 유통 시키는 사업이나, 개인과 국가기관을 망라하고 돈을 빌려주는 금융업에 종사한다. 권력기관과 합작하여 외화벌이(무역업)에 종사하는 경우가 가장 많다. 북한에서 개인 간에 돈을 빌려주는 행위는 법적으로 엄격하게 금지되어 있지만 국가중앙은행이 제 기능을 못하는 상황에서 돈주에 의한 사금융은 공공연히 이루어지고 있다. 이들이 참여하는 경제활동은 대개 막대한 자금의 투자가 수반되는 사업이다. 이처럼 위험하고 불법적인 활동이 가능한 이유는 모두 뒷배경에 막강한 정치적 후견자로 상층 지배엘리트가 존재하기 때문이다.

북중 접경지역을 넘나들며 외화벌이업에 종사하는 북한사람들을 인터뷰하여 책을 펴낸 해스팅스(Hastings 2016)는 북한에서 얼마나 수출입 사업을 활발히 벌이고 있는지 설명하면서 북한을 가장 기업가적인 국가(a most enterprising country)라고 표현하였다. 실제로 수출입(외화벌이) 사업은 북한에서 외화를 만질 수 있을 뿐 아니라 고수익을 올릴 수 있기 때문에 주민들에게 선망을 받는 경제활동이다. 그러나 그만큼 많은 권력기관의 감시와 처벌의 위험 아래 놓일 뿐 아니라, 벌어들인 수익의 50% 이상을 뇌물로 바쳐야 하는 것이 외화벌이의 현실이다. 외화벌이 종사자는 겉보기에는 화려하나 보안부, 경비, 비사회주의 검열구루빠 등 여러 곳에 자신이 번 돈의 절반 이상을 뇌물로 주어야만 근근이 유지해나갈 수 있는 자리이다(김화순 2013, 160).

따라서 이들은 시장경제에서의 기업가와는 매우 다르다. 이들의 경제활동은 궁극적으로 자신의 경쟁력보다는 정치권력의 선택에 달려있으며, 제한된 상업활동의 기회를 어렵게나마 누릴 수 있는 것은 정치권력이 그것을 허가해주었기 때문이다. 그렇기에 외화벌이 영역은 북한경제의 기업가정신을 보여준다기 보다는 국가권력이 가장 약탈적으로 개입하여 지

대를 탈취해가는 부문이라고 할 수 있다. 결국, 북한경제에서는 소득이 높아질수록 뇌물도 높아지는, 즉 개인재산이 축적될수록 뇌물의 비용 대비 효용은 감소하는 현상이 발생한다. 실제 수행되는 경제활동은 매우 자본주의적이지만 소득을 많이 올릴수록 권력자들이 탈취해가는 소득의 양도 같이 커지는 기형적인 구조가 1990년대 이후 변화한 북한경제에 깊게 자리 잡고 있다.

제 4 절. 소결

지금까지 1990년대 경제난이 북한의 경제 전반 상황을 어떻게 변화시켰는지, 이로 인해 기존의 지대창출-배분의 패턴이 어떻게 변화되었는지 검토했다. 계획경제 시스템이 사실상 형식만 남기고 무력화되면서, 대부분의 경제주체들은 시장 활동 및 비공식 경제활동을 통해 자체적으로 살아가게 되었다. 이러한 변화는 겉에서 보기에 북한경제가 국가계획이 아니라 시장에 의해 돌아가는 시장경제인 것처럼 보이게 만들었지만, 그 이면을 들여다보면 일반 시장경제와는 다른 매우 착취적이며 불공정한 작동원리를 발견할 수 있었다.

권력이 있는 직업 지위를 가진 사람은 직접 시장 활동을 하지 않고도 뇌물을 받아 생계유지 이상의 소득을 누릴 수 있었지만, 직접 시장 활동에 수행하는 주체들은 대부분의 소득을 권력자들에게 탈취당해야만 자신의 활동을 영위할 수 있었다. 이는 현실에서 이미 불가피하게 된 경제활동이 제도화되지 않은 채 불법이라는 범주에 방치된 결과이다. 1990년대 이후에는 대부분의 주민들이 공식 직장에 출근해도 할 일이 없고, 배급이 나오지 않으므로 비공식적 경제활동에 참여할 수밖에 없었다. 그러나

국가는 이러한 경제활동들을 합법화시키지 않음으로써 관료 및 간부들의 지속적인 단속 및 처벌을 가능하게 했다. 이에 주민들은 처벌을 피하기 위해 경제활동을 단속하고 국가 행위자들에게 뇌물을 바쳤다. 이에 따라 조그마한 공적 권한이라도 갖고 있는 관료들은 이를 지대 추구의 수단으로 활용했다. 기업, 기관, 가계를 막론하고 경제주체들이 불법으로 규정된 경제활동을 일상적으로 수행하는 환경에서는 단속권한을 가진 관료들이 뇌물을 탈취할 기회가 그야말로 천지에 널려있는 셈이기 때문이다. 북한에서 돈보다는 권력이고 권력을 가지면 돈은 따라오는 게 현실이라는 것을 모든 사람들이 알고 있다(김화순 2013).

그 자체로 비생산적 소득인 뇌물은 관료집단의 소득, 그리고 국가기관 재정의 상당 부분을 구성하고 있다. 생계해결을 위한 수준이 아니라 사적 이익, 개인재산 축적의 욕구가 확대되면서 뇌물의 크기도 함께 커지는 현상이 벌어지고 있다. 이러한 현실은 직접 생산 활동에 참여하는 사람들은 더 낮은 소득을 누리는 반면 생산에 기여 하지 않은 사람이 더 높은 소득을 누리는 불공정한 환경을 만들었다. 권력을 가진 집단에게 광범위한 지대 추구 공간을 인식시키고, 지대 추구자가 되게 만든다. 자기 스스로 생산 활동의 주체가 되는 것은 방대한 '개인사업비'를 지출하게 만든다. 결과적으로 비공식경제활동의 활성화는 계획경제 시스템 하에서 독점적 지대를 누리던 기득권층이 여전히 지속적으로 지대를 수취할 수 있게 만들어 주었다.

시장화가 전개될수록 경쟁력 있는 민간세력이 부를 축적하여 국가에 대한 잠재적 대항세력이 될 수 있을 것처럼 보이지만, 본질적으로 더 경쟁력 있는 사람이 더 많은 소득을 이룰 수 있는 구조가 아니다. 예컨대 수완이 좋은 돈주가 무역 사업을 성공적으로 벌이면 벌일수록 더 많은 국가권력의 비호를 필요로 하게 된다. 대규모 사업이 아니라 주민들의

시장 활동의 경우도 마찬가지다. 다루는 자금의 양이 커질수록 사회주의 계획경제의 틀에서 더욱 돌출되므로 국가권력의 눈에 띄게 되고, 이는 더 많은 뇌물과 상납금을 필요로 하게 된다. 즉, 시장 활동의 규모가 커지면 커질수록 권력으로 돌아가는 소득의 양도 커져야 하는 구조이다.

이러한 현실이 결정적으로 시사하는 바는, 국가재정으로 들어가 생산회복에 투입되어야 할 잉여가 지대의 형태로 다양한 국가행위자들에게 탈취 당함으로써 전체경제가 비생산적으로 된다는 것이다. 불안정하고 착취적인 비공식경제가 지속 되는 상황은 국가경제가 생산기반경제로 나아가는 데 커다란 걸림돌이 된다. 상술하였듯 1990년대 이전의 시스템도 지대기반경제의 성격을 갖는다고 볼 수 있었지만, 국가가 경제자원을 중앙으로 집결하여 국영기업의 생산에 재투자하는 순환고리가 정상적으로 작동했다면 이는 최소한 비생산적인 경제가 아닐 수 있었을 것이다. 다시 말해 지대를 창출하고 배분하는 주체가 국가로 단일화되어 있었다면, 그리고 국가가 지대를 생산적인 목적으로 국민경제에 투자할 의도가 있었다면 생산에 기반 한 경제성장이 가능했을 것이기 때문이다. 따라서 그 자체로 비생산적이라는 의미에서 지대기반경제인 것은 아니었다.

하지만 이제는 국가가 재부를 흡수하려고 해도 상당 부분이 각종 권력기관 및 관료들에 의해 뇌물로 빠져나간다. 국가가 국가기관 운영자금을 제대로 공급해주지 않기 때문에, 각급 국가행위자들이 각개각진으로 뇌물을 탈취하는 행태는 중단되지 않을 것이다. 그럴수록 국가재정으로 들어와야 하는 자원이 점점 더 적어진다. 그런 점에서 1990년대 이전과 이후의 북한경제는 같은 지대기반경제로 볼 수 있더라도 결정적인 차이를 가졌다. 정리하면, 1990년대 이후의 북한경제는 생산에 기여하기 보다는 공적 권한을 가지고 지대를 추구하는 것이 훨씬 성공적인 경제가 된 것이다.

제 5 장. 공공 자원과 지대 추구: 대외무역 체계

본 장에서는 1990년대 이후 북한 대외무역 부문을 지대 관점에서 분석한다. 북한의 대외무역 운영 메커니즘은 지대기반경제에서 어떻게 공공자원이 지대 추구의 원천이 되고, 국가가 지대의 재분배 정책을 통해 지지기반을 확보하는지 이해할 수 있는 구체적 실례를 제공한다.

북한경제는 사회주의 국가들과의 무역 및 일방적인 원조에 오랫동안 의존해왔다. 그런데 1990년대 초 구소련의 붕괴는 북한의 산업기반에 심대한 타격을 주었다. 국가가 기업의 생산에 필요한 자금 및 원자재를 공급하지 못하면서 가동을 중지하는 기업들이 늘어났고, 전체 경제의 생산과 소비가 침체되는 악순환이 회복 불가능한 상태로 깊어졌다. 에너지난과 원자재난은 2019년에도 북한경제의 생산회복을 가로막는 장애물로 남아 있으며, 생산을 제대로 수행하고 있는 국영기업은 전체의 절반에도 못 미치는 것으로(2-30%) 파악되고 있다(대외경제정책연구원 2019).

이러한 현실에서 생산기반을 회복하고 경제를 정상화시키기 위해서는 외화 획득이 절실했다. 따라서 외화 획득은 북한경제의 제1목표가 되었으며 이를 위한 무역활동은 북한경제 대부분에 침투되었다. 국가 차원이든 기업과 가계 차원이든 외화를 벌어들여야 자기 단위의 생산 활동을 회복시킬 수 있었기 때문이다. 심지어 당, 군대, 경찰, 대학과 같은 비경제기구들도 자체 운영자금을 마련하기 위해 무역회사를 조직하고 경제활동을 벌이는 상황이 벌어졌다. 국영기업과 공장들도 국가공급이 보장되지 않는 상황에서 여전히 내려오는 국가계획을 수행하고 종업원들에게 임금을 지급하기 위해서 무역활동을 전개했다. 자기 주민들의 식량 및 소비품도 마련해야 하는 도, 시, 군에서도 마찬가지였다.

즉, 국내 생산에 기반한 경제잉여의 창출이 어려워지면서 무역활동은

전 사회적으로 절실한 소득창출의 기회가 되었다. 또한 대외무역의 증가는 시장화의 급속한 진전을 초래했다. 수출품을 발굴하고 생산하는 과정은 각종 시장적 활동 및 이를 체계적으로 담당하기 위한 상업 조직들을 파생하기 때문이다. 또 수입 상품들이 국내 시장에서 판매되면서 외국 상품에 대한 수요가 늘어났고, 이는 다시 대외무역의 확대를 추동하는 효과를 가졌다. 북한 전문가들은 시장화 스스로도 장마당 중심의 구조에서 무역 중심 구조로 변하고 있다고 지적한다. 북한의 무역회사들은 시장화 전체의 위계적 구조의 상부에서 확고한 지위를 구축하고 북한의 시장화를 촉진하는 역할을 하고 있다(대외경제정책연구원 2019). 즉, 1990년대에 대외무역 및 외화벌이 활동이 전 사회적으로 확산된 이후 대외무역은 장마당 및 그 안에서 활동하는 주민들의 경제생활까지 영향력을 관통시키고 있다.

북한에서 가장 크고 영향력 있는 잉여가 생성되는 부문인 만큼, 국가는 무역을 통해 발생하는 경제 잉여의 흐름을 권력 집단에게 복속시키기 위해 적극적으로 개입한다. 따라서 대외무역 과정에서 어떻게 지대가 발생하는지, 누가 지대를 보장받는지 살펴보면 일정한 패턴이 존재하는데, 이는 북한경제 자체에 내재 된 위계적 구조를 반영한다.

구체적으로 대외무역 부문에서 나타는 지대 창출-배분의 패턴은 지대 창출자가 제한적인 상업적 활동의 기회(무역권한)를 특정 개인 또는 집단에 차별적으로 배분하여 초과 이윤(지대)을 올릴 수 있게 하고, 그것의 일부를 나눠 가짐으로써 자기 자신도 지대 추구자가 되는 형태로 요약할 수 있다. 이러한 패턴은 대외무역 부문만이 아니라 북한경제 전반에서 반복적으로 나타나는 것이다.

구체적인 분석은 다음과 같이 진행될 것이다. 우선 1절에서는 북한에서 대외무역이 지니는 의미와 함께 1990년대 경제난을 기점으로 분권화

된 대외무역 체계가 일반화되기까지 역사적 전개과정을 서술한다. 이는 북한에서 대외무역 체계가 왜 지대의 온상으로 변모했는지 이해하기 위해 중요하다. 2절에서는 무역 권한을 취득하기 위한 공식적 절차에 대해 서술한다. 3절과 4절에서는 대외무역이 어떻게 특정 집단에게 지대를 보장하는 시스템으로 기능하고 있는지 실제 운영상의 특징을 중심으로 분석한다. 여기서는 최고지도자의 편파적인 와크(무역허가권) 분배로 인한 특수 권력기관의 지대 보장, 국가 기관명의 및 무역허가권을 토대로 한 국가기관들의 민간에 대한 지대 추구, 중앙집권적 통제의 약화로 인한 각종 비생산적 지대의 발생 등이 다뤄질 것이다.

제 1 절. 1990년대 이후 분권화된 무역체계의 정립

(1) 북한에서 대외무역의 의미

대외무역은 한 나라가 다른 나라와 상품 및 서비스를 거래하는 행위로 지구화된 세계에서는 자국민의 필요와 욕구를 충족시키기 위해 일상적으로 수행되고 있다. 오늘날 북한이 수행하는 대외무역도 실제 거래 절차나 대금결제 방식 면에서는 자본주의 국가에서 일반적으로 행해지는 무역과 큰 차이가 없다. 그러나 공식적으로 북한에서 무역은 개인의 필요보다는 국가에 필요와 더 밀접한 관련이 있는 것으로 주장된다. 북한의 공식 서술에 따르면, 무역의 존재 이유는 사회주의 계획경제의 본성적 요구를 견고히 보호하는 것으로(민주조선 1998; 한국법제연구원 2000에서 재인용) 자립적 경제기반을 구축하기 위한 하나의 보조적 수단이다.

또한 북한 무역법 제5조는 대외무역은 국가의 통일적이고 균형적인 지

도 아래 인민경제계획과 계약에 입각해 실행되어야 한다고 규정하고 있다. 북한에서는 기본적으로 모든 수출입품이 국가 소유라는 개념이 있기 때문에 모든 수출입은 국가에 의해 규제된다. 즉, 수출입을 하는 무역회사들은 국가의 대리인으로서 국가의 이익이 침해되지 않도록 물품과 가격을 수출입 해야 한다는 전제가 선행된다(최장호 외 2018, 80). 이러한 서술대로라면, 북한에서 대외무역을 통해 발생한 수익 및 재화는 국가의 통일적인 계획 체계 안에 편입되어 인민들의 경제생활을 보장하고 국영기업들이 생산을 수행하는데 공급되어야 할 것이라고 예상할 수 있다.

그러나 실제 북한에서 대외무역은 공식적인 서술과는 다르게 지대 추구의 온상으로 무질서하게 이루어져 온 경향이 있다. 실질적으로 무역의 가장 큰 목적은 '외화벌이'였다. 따라서 오늘날 북한에서 대외무역의 역할과 작동 방식을 이해하기 위해서는 먼저 '외화벌이'에 대한 이해가 필요하다.

외화벌이는 자본주의 시장경제에서는 생소한 용어다. 외화벌이는 말 그대로 현재 북한에서 외화 획득을 위해 벌어지고 있는 광범위한 경제활동을 의미하지만, 북한적 맥락에서는 '수령에 대한 절대적 충성'을 증명하는 행위이자 '국가가 공급을 해주지 못하는 상황에서 자력갱생'하기 위한 사회적 운동의 의미도 갖고있다. 이주일(2003)에 따르면, 북한에서 외화벌이라는 말이 처음 나온 것은 1970년대 초이다. 당시 조선노동당 중앙위원회는 김일성의 환갑 생일(4월 15일)을 맞아 '충성의 외화벌이 운동을 벌일 데 대하여'라는 성명을 발표하였다. '충성의 외화벌이'로 명명된 이 운동은 주민들이 금, 은을 모아 당에 바치는 운동으로 외형상 주민들의 자발적인 운동이라고 선전되었지만 실제로는 당과 국가의 구상으로 시작된 것이었다. 당은 금, 은을 많이 바쳐 외화 획득에 기여한 사람들을 수령에 대한 충성심이 높은 사람으로 대대적으로 칭찬하였다.

그런데 외화벌이는 사회주의 경제계획과는 별개의 것이었다. 요컨대 김일성의 생일을 기념해 주민들에게 특별 선물을 공급하고자 하는데, 여기에 필요한 일종의 '프로젝트'성 자금은 기존 국가계획에는 포함되어 있지 않으므로 당중앙이 금, 은을 모아다 파는 외화벌이 사업을 벌여 책임지고 마련한다는 식이었다. 즉 해당 사업은 '무역 계획'이라는 제도적 틀을 입고는 있지만 사실상 중앙집권적 계획경제의 메커니즘으로 돌아가는 것이 아니었다. 당중앙이 국가 소유의 자산인 금, 은에 대한 채굴권과 판매권을 독점하고 무역을 수행하는 것이었다. 이 사업을 통해 벌어들인 외화는 기본적으로 해당 사업의 목표(생일 기념 특별 선물 마련) 수행에 들어갔지만, 그 과정에서 당중앙이 집단적으로 부정한 이득을 취득할 수 있게 해주는 통로이기도 했다.

이것이 '외화벌이'의 시초로, 1970년대 당시에는 중앙당이 독점적으로 수행했으나 점차 다른 권력기관들도 외화벌이에 참여하게 되었다. 그 명분도 김일성의 생일 축하 사업 같은 이벤트성이 아니라 인민군대 식량 보장이나 군수 물자 조달 같은 국방 사안들로 확대되었으며, 나중에는 생산이 중단된 공장을 재가동시킨다는 일반적인 목표도 가능하게 되었다. 품목 면에서는 귀금속뿐만 아니라 석탄 철광석 등의 광물 자원, 송이버섯, 참나무 버섯, 두릅, 고사리 같은 농토산물에서 수산품까지 해외에 수출할 수 있는 모든 것으로 확대되었고, 직접 수출품을 생산하기도 하게 되었다. 외화벌이를 통해 벌어들인 수익은 기본적으로 충성 자금, 혁명자금이라는 형태로 수령의 개인 자금으로 돌아갔다.그리고 일부는 해당 조직이 사업을 운영하는데 필요한 자금으로 쓰였으며, 또 다른 일부는 사업에 연루된 기관 및 개인들에게 사적으로 부를 축적하는데 사용되었다.

즉, 북한에서 대외무역은 단순히 외국과의 거래가 아니라, 국가적인 외

화난 속에서 국가 기관들이 자체적으로 외화를 벌어들여 자기 단위를 운영하기 위한 수단일 뿐 아니라 수령에 대한 충성심을 증명하는 행위라는 사회적 맥락을 이해할 필요가 있다. 무역 수행 주체의 실제 동기와는 상관없이 국가가 대외무역을 규제하는 제도와 그것이 작동하는 메커니즘에 이러한 맥락이 반영되어 나타나기 때문이다.

(2) 1990년대 경제난과 분권화된 무역체계의 형성

그렇다면, 공식적으로는 자립적 민족경제건설을 위한 경제적 수단이라고 선언되었던 대외무역이 어떠한 과정을 거쳐 지대의 온상으로 변질된 것일까? 북한 대외무역 체계의 변화는 본래 '국가(중앙무역당국)가 경제 운영에 필요한 수출입 사업 전체를 통일적으로 수행하던 체계에서 다수의 무역 단위들이 각개 각진으로 수출입 상품 생산 및 수출입을 전개하는 분산된 체계로의 변모'로 요약될 수 있다. 여기서는 이러한 변화의 역사적 과정을 검토한다.

본래 북한이 공식적으로 표방한 최초의 대외무역 제도는 국가 독점 원칙에 기반한 '국가 유일 무역체계'였다. 이는 국가(내각)가 직접, 또는 국가의 감독하에 단일 중앙무역기관이 수출입을 직접 수행하는 체계로서, 중앙에서 수출입 사업을 통일적으로 수행하고 필요한 물자를 하부에 보장하는 식이었다. 무역거래에 수반 되는 외화 결제 또한 중앙은행인 조선중앙은행만이 처리할 수 있었다. 이러한 체계는 수직적으로 통합되어 있고, 정무원(현 내각)산하 대외경제위원회(1998년 무역성으로 개편. 現 대외경제성)(임수호 외 2017, 65)에 의해 무역이 일괄적으로 관리되는 체계였다. 이는 국가가 수출입 사업 및 그에 따른 외화 사용을 중앙집권적으로 통제하기 위해 고안된 것으로, 사회주의 국가에서는 일반적인 것이

었다. 이러한 체계는 무역 권한을 국가가 독점하고 있으므로, 여기서 발생하는 수익은 국가 중앙에 집중되는 시스템이었다.

오늘날 자본주의 시장경제에서는 국가 전체경제 운영에 필요한 대외무역을 중앙에서 통일적으로 수행한다는 것이 상상하기 어려운 일이지만, 당시 북한의 대외경제관계는 사회주의 국가와의 물물교환식 무역과 일방적인 원조가 대부분이었기에 가능한 것이었다. 그런데 늦어도 1970년대부터는 북한경제가 심각한 외채난에 봉착하면서 무역의 국가 독점 원칙을 완화하는 움직임이 시작된다. 일각에서는 이러한 변화를 무역의 '분권화'라는 개념으로 설명하는데, 분권화라는 용어가 반드시 적합하다고 볼 수는 없다. 그 이유는 우선 북한 스스로 이를 무역의 자유화 또는 지방분권화로 보아서는 안 된다고 주장하고 있다는 점, 또한 분권화라는 용어가 주는 인상처럼 국가가 정책적 목표를 가지고 분권화 개혁을 추진했다기보다는 중앙의 재정적, 행정적 능력의 약화로 불가피하게 권한의 이전이 초래된 측면이 크기 때문이다(양문수 2008). 따라서 전체적인 전개 양상을 볼 때는 분권보다는 분산에 가깝다고 보는 것이 더 적절한 평가일 수 있다(국제정보연구원 2000; 양문수 2008에서 재인용).

그런데 무역 권한의 분산은 두 가지 방향으로 이루어졌다. 하나는 내각의 무역성이 담당하고 있던 무역 권한을 내각 산하의 하부 단위들(부, 위원회, 도, 사회협동단체 등)로 이양하는 것이었고, 다른 하나는 당과 군 같은 특수 권력기관들이 산하에 무역회사를 설치하고 내각과는 독립적으로 대외무역을 수행하게 된 것이었다(양문수 2008). 본래 무역을 담당하던 부처인 내각에서 소속 하급 단위들로 권한이 확대되는 것은 특이할 것 없는 현상이지만, 후자는 공식적으로 일원화 되어있던 국영 무역체계를 비공식적으로 국영무역과 특수무역으로 분리시킨 독특한 현상이었다. 한국으로 치자면 본래 상업적 활동을 수행할 수 없게 되어있는 군

대나 국회 등의 비경제기관들이 독자적으로 무역회사를 설립하여 거기서 벌어들인 외화를 일부는 대통령에 상납하고 일부는 자체 운영자금으로 사용하는 셈이다. 그런데 이들 특수기관들의 무역활동은 내각(중앙)의 통제를 받지 않으며, 인민경제계획에 포함되지도 않았다. 오직 수령의 직할지도 아래서 당이면 당, 군대면 군대가 계획부터 수출 원천의 채집, 수출품 생산, 거래까지 자체적으로 진행하는 것이었다. 즉, 국가(내각)이 무역을 통일적, 유일적으로 지도한다는 공식적 서술과는 달리 현실에서는 국영무역과 특수무역의 분열이 일어나고 있었던 것이다.

무역체계의 변화가 이러한 방식으로 전개된 배경에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 경제 사정이 어려워지면서 중앙무역당국이 전체 대외무역을 통일적으로 운영할 수 없었기 때문이고, 다른 하나는 수령을 비롯한 특수권력기관들이 수출입 사업에 대한 독점적인 권한을 바탕으로 독립적인 경제 영역을 구축하고자 했기 때문이다. 이로써 북한의 대외무역은 직접 무역을 수행하는 주체가 다각화됨과 동시에, 내각(인민경제)의 관장 아래 국영무역회사가 수행하는 국영무역과 특수권력기관이 자체적으로 설립한 산하 외화벌이 무역회사가 수행하는 특수무역으로 분열된 독특한 체계로 변모하게 된다.

이러한 변화 과정을 시기적으로는 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다(양문수 2008). 먼저 1단계는 중국, 소련으로부터의 원조가 삭감되고 이전에 받은 차관의 상환 기간이 도래하면서 북한의 외채난이 표면화되기 시작한 1970년대 말이다. 이때 국가는 중앙의 재정적 부담을 줄이기 위하여 내각 산하 생산 담당 부(금속공업부, 석탄공업부 등), 지방행정단위인 각 도에 무역전담부서를 설치하고 대외무역을 수행하게 함으로써, 관할 공장 기업소에 필요한 원자재 및 지방 주민들의 식량 일부를 조달하도록 하였다. 그러나 이때는 여전히 내각의 무역성이 수출입거래에 관한 가격

의 결정 등을 비롯해 거의 모든 부분에 대해 직접적인 권한을 장악하고 있었던 것으로 전해져 하급 단위들에 실질적인 권한이 주어진 것은 아니었다(양문수 2008). 즉, 내각 중앙이 대외무역을 직접적으로 통제하되 일부 책임을 전가한 초보적인 수준의 조치였다.

그렇지만 이미 다른 방향의 무역 권한의 분산, 국영무역에서 특수무역의 분리는 1970년대 초부터 진행되고 있었다. 그 시초는 오늘날 소위 김정일의 '자금줄'이라고 알려진 당39호실이다. 당39호실은 1970년대 초 조선노동당 내의 작은 부서로 설치되어 김정일의 지시에 따라 우상화 대상 건설에 필요한 물자 또는 1호 제품(김일성 일가가 소비하는 물품)을 구입 하는 업무를 수행했다. 이 부서에서 수행하는 무역은 내각의 통제를 받지 않으며 국가계획에 포함되지 않았다.

당39호실은 외화를 더 체계적으로 벌어들이기 위해 1974년에 대성총국(대성총무역회사)을 조직했다. 오늘날 북한에서 대성총국은 산하에 광업, 섬유, 수산업, 수입 중개무역 등 다양한 업종의 회사들을 가지고 있는 곳으로, 우리나라로 치면 대기업 같은 것이다. 1978년에는 이 회사들의 대외결제를 담당하는 대성은행이 설치되어 당39호실은 당내 지도부서와 대성총국이라는 생산·무역기관, 대성은행이라는 대외결제은행의 결합으로 하나의 거대한 경제연합체를 이루게 된다. 군부의 경우에는 1970년대 중반부터 제2경제위원회라는 위원회가 설립되어 내각으로부터 독립적으로 군수품 무역을 수행하였다. 내각의 관할에 속하지 않는 당, 군의 특수 무역은 1990년대가 넘어가면 그 몸집을 불려가며 점점 더 내각 무역의 권한을 침식하게 될 것이었다.

그런데 1990년대에 들어서면 무역 분권화의 수준이 이전과는 다른 차원으로 확대되어 중앙 지방 할 것 없이 하급 기관 및 기업소까지 모두 무역 주체화되는 국면에 접어들게 된다. 1980년대 말~1990년대 초에는

북한의 최대 교역 상대국이었던 구소련과 중국이 사회주의 우호 관계에 의거한 물물교환 무역이 아니라 달러 결제에 의한 자유무역을 요구하기 시작한다.[1] 이에 엄청난 외화 수요를 감당할 수 없었던 정부는 1991년 '새로운 무역체계'를 도입했다. 그 내용은 정무원(내각) 산하의 각 부처와 각 도의 행정경제위원회가 독자적으로 무역회사를 세우고 스스로 수출입 계획을 세우며, 그 계획에 따라 외국과 계약을 체결하고 계약에 따라 수출품을 생산, 수출할 수 있도록 허용한 것이었다. 이러한 조치는 사실상 국가기관과 공장기업소들이 국가공급에 의존하지 말고 자신의 부문과 지방에서 자체적으로 수출 원천을 찾아 외화를 벌어 살아가도록 명령한 것이었다.

그 결과 전국적으로 각 부문마다 외국과 물물교환 및 무역을 할 수 있는 무역회사의 수가 대폭 증가했다. 통제를 담당해야 할 보위부, 검찰, 보안서는 물론 당 지방기관들도 각종 외화벌이에 산발적으로 뛰어들었다. 개인 차원에서는 밀수도 성행했다. 이는 분명 당국이 허용한 범위를 넘어서는 것이었지만 국가가 개인과 기업의 생존을 책임지지 못하게 된 상황에서는 방조될 수밖에 없었다.

즉, 무역을 국가가 통일적으로 지도한다는 언명과는 달리 1990년대에 들어서는 중앙 당국이 대외무역에 대한 장악력, 통제력을 상당 부분 상실할 수밖에 없다. 이제는 국가 독점의 대외무역 체계가 아니라 자기 기관의 생존에 필요한 외화를 벌어들이기 위해 외화벌이 회사를 설립하고 대외무역을 수행하는 체계가 일반화되었다.

---

1) 전통적으로 북한이 구소련이나 중국 등 사회주의 제국과 교역을 할 때는 쌍방간의 장기무역협정을 통해 매년 수출입 품목·규모 등을 결정하는 한편, 1년간의 교역결과에 대해서는 쌍방의 결제은행 간에 청산결제를 해 왔다. 그러나 주요 교역상대국들이 경제개혁·개혁개방을 추진함으로써 이들 나라와의 무역거래 형태 및 결제방법에 큰 변화가 일어났다. 북한·구소련 간에 1990년 11월 '조·소 무역결산체계 변경에 관한 협정'을 체결함으로써 양국간에 1991년부터 국제시장가격에 의한 경화결제 방식을 적용하고 있으며, 북한·중국 간에도 1992년부터 이와 같은 결제방식을 적용하기로 합의하였다. (인터넷 두산백과: 북한의 무역과 대외경제협력, 검색일: 2019-06-01)

국가가 이렇게 무질서해진 대외무역 질서를 법적으로 통제하고 외국 거래 상대에게 최소한의 법적인 형식을 보장하기 위해 무역법을 제정한 것은 1998년이다. 외자를 유치하기 위해 자유무역 경제지대를 설치하고 투자법·합작법·외국인 기업법 등 각종 외국인 투자관련법들을 제정한 것도 이 시기였다. 1990년대는 그만큼 외자 확보가 절실했다. 당시 북한은 약간의 개방과 함께 서방과의 경제협력, 기술교류를 추진하고자 하였다. 임수호 외(2017)에 따르면 1990년대를 거치면서 북한에서 생산과 수출은 시장논리에 따라 밀접히 연계되기 시작했고, 무역의 주체는 국가 무역회사로부터 개인에 이르기까지 모든 수준으로 확산되었다.

마지막으로 2002년에는 7.1경제관리개선조치를 통해 무역 권한의 분산이 한층 더 심화하게 된다. 이제는 도에서 시, 군 및 기업소 단위까지 무역활동을 할 수 있도록 진입장벽을 크게 낮춘 것이다. 이는 더 많은 무역 주체들을 허용, 하부 단위의 경쟁을 촉진함으로써 무역 활성화를 유도하려는 조치였다고 평가된다. 또한, 시장 판매를 위한 수입을 허가하는 내용이 발표됨으로써 무역회사가 직접 국내 소비자를 대상으로 수입품을 파는 상점 운영도 가능하게 되었다. 이에 따라 무역회사는 생산 정상화에 필요한 원자재를 수입하거나 각급 관할 단위 주민들의 식량을 조달한다는 명목으로만 무역을 수행할 수 있는 것이 아니라, 국내 시장에서의 판매를 위한 수입 활동도 합법적으로 수행할 수 있게 된 것이다. 이는 무역회사들이 대외무역과 국내 상업을 연계한 시스템을 구축하여 수익성을 재고하고 경영을 업그레이드할 수 있게 되었음을 의미했다. 양문수에 따르면 7.1조치 이후 무역회사의 수가 더욱 증가하였고 무역회사의 실질적인 자율성도 증진된 것으로 보인다(양문수 2008; 임수호 외 2017에서 재인용).

이상에서 살펴본 바와 같이, 북한의 대외무역은 내각에서 유일적으로

수행하는 것을 원칙으로 하는 체계에서 다양한 주체들이 직접 생산 및 무역을 수행하는 분권화 된 체계로 변화하게 되었고, 이러한 체계는 1990년대를 기점으로 일반화된 것으로 볼 수 있다. 그 대신 국가는 이렇게 분권화된 대외무역 체계를 '와크' 제도라는 수단을 통해 통제하였다. 여기서 와크는 대외무역의 쿼터(취급품목 및 수량)와 라이선스(수출입 허가권)를 포괄하는 무역허가권이다(최용환 2016). 와크는 지대가 창출되고 상이한 주체들에게 배분되는 과정의 중심에 위치한다. 2절에서는 와크 제도의 구성과 실제 운영상의 특징을 살펴본다.

제 2 절. 대외무역권한(와크) 취득절차

지금까지 북한에서 새로운 무역체계가 도입됨으로써 다양한 주체들이 직접 무역을 수행할 수 있는 토대가 확보되었음을 확인하였다. 그러나 이들이 자본주의 시장경제에서처럼 자유롭게 무역을 수행할 수 있는 것은 단연 아니다. 그렇다면 이들이 실제로 무역 권한을 취득하고 무역을 수행하기까지 어떤 공식적인 절차를 거쳐야 하는지 살펴보자. 먼저 무역법 제5조는 무역은 인민경제계획과 계약에 따라 진행되어야 한다고 규정하고 있다. 이러한 대전제 아래 무역은 국가에서 영업허가를 얻은 무역회사 또는 단위가 정해진 수출입계획에 따라 수행해야 한다.

첫 번째 단계는 먼저 무역 단위(회사)의 영업허가를 받는 것이다. 무역법 제2장은 무역거래의 당사자에 관한 규정, 즉 누가 무역거래를 수행할 수 있는지에 대한 규정을 제시하고 있다. 우선 개인은 무역거래자격을 취득할 수 없고 국가 기관, 기업소, 단체가 무역거래자격을 취득할 수 있다(제11조).[2] 그런데 여기서 국가 기관, 기업소, 단체는 자신이 직접 무

역을 수행하는 것이 아니라 무역 사업만을 담당하는 별도의 경제조직인 무역회사를 산하에 간접적으로 관리하는 형태로 영업허가를 신청할 수 있다. 예를 들면 인민무력부(한국의 국방부에 해당)는 경제 기구가 아니므로 직접 무역을 수행할 수는 없지만 후방총국이라는 무역회사를 자기 소속 하부 조직으로 두고 영업허가를 신청할 수 있다(박형중·최사현 2013, 101).

여기서 새롭게 등장한 조직인 무역회사는 상인들로 구성되어 사실상 자기가 소속된 기관의 이익을 위한 무역업무를 수행한다는 점에서 일반 사기업과 동일하지만, 북한 사회주의에서는 사기업이 존재할 수 없으므로 국가 기관의 하부 조직이자 국영기업의 형태로만 존재할 수 있다. 다시 말해 북한에서 어떤 단위가 무역을 수행하고자 한다면, 반드시 어떤 국가 기관의 소속이어야만 한다. 후술하겠지만, 이런 점을 이용하여 민간 주체가 자금을 투자하고 실제 운영도 하지만 국가 기관의 명의만을 빌려서 국영기업인 것처럼 활동하는 회사도 생겨난다.

무역 회사(단위)가 중앙무역지도기관으로부터 영업허가를 얻기 위해서는 다음과 같은 조건들을 갖추어야 한다. 명칭과 기구, 규약, 업종 및 지표, 영업장소, 자금원천, 필요한 전문가와 보장성원, 대외시장에 실현할 수 있는 상품생산기지 또는 기술, 봉사원천이다(제12조). 즉 무엇을 얼마만큼 수출입 하겠다는 명확한 수출입 지표(품목), 그것을 실현하기 위한 생산기지(공장) 또는 원천기지(수산물, 약초 등)의 보유 여부, 그리고 실제 무역업무를 수행할 인력도 준비되어 있어야만 영업허가를 신청할 수

2) 현재 무역법은 2015년에 마지막으로 수정·보충 된 것인데, 그 전까지는 “무역거래는 법에 따라 설립되고 영업허가를 받은 무역회사가 한다.”고 규정되어 있었다. 그런데 2015년 개정을 통해 꼭 무역회사를 설립하지 않더라도 기관, 기업소, 단체가 한다고 변경되었다. 이러한 조치는 1991년의 ‘새로운 무역체계’나 2002년 7.1경제관리개선조치 때처럼 무역 참여자 수를 늘려 수출 원천 동원 능력과 경쟁을 확대함으로써 무역을 활성화하려는 조치로 해석된다. 그러나 실제로 북한에서 무역 업무를 체계적으로 수행하기 위해서는 무역회사를 조직하여 활동하는 체계가 기본이 되고 있기 때문에 이 글에서는 주로 무역회사라는 용어를 사용하되 무역 단위라는 용어와 다르지 않은 것으로 본다.

있다.

그런데 무역법 제13조에는 “무역거래를 하려는 기관, 기업소, 단체는 중앙무역 지도기관에 영업허가신청문건을 내야 한다. 중앙무역지도기관은 영업허가신청문건을 검토하고 승인하거나 부결하며 승인하였을 경우 영업허가증을 발급하여야 한다.”라고 나와 있지만, 실제로 북한의 대외무역 업무에 종사한 경험이 있는 탈북자의 증언을 토대로 한 임수호 외(2017)의 연구에 따르면, 영업허가를 내리는 최종 승인자는 최고지도자이다. 무역법에 서술된 요건들이 다 준비가 된 상태에서 무역회사는 대외경제성, 외무성, 국가안전보위부, 국가계획위원회 등의 단위들과 합의를 보고 난 다음에 최고지도자에게 보고(즉 제의서)를 올린다. 그리고 최고지도자가 비준을 하면 그 날짜가 무역회사 혹은 단위의 창립일이 된다고 한다.

다음 단계는 무역계획을 승인받는 것이다. 무역계획에는 수출 및 수입 품목, 수량, 생산방법, 운송 방법 등이 종합적으로 포함된다(제28조). 무역계획의 작성은 국가경제계획과 마찬가지로 1년 단위로 이뤄진다. 무역법 제3장 제29조에 따르면 무역 획은 국가계획기관(국가계획위원회)이 세워 시달한다고 나와 있는데, 이를 위해서는 먼저 영업허가를 받은 무역 단위가 무엇을 어떻게, 얼마나 거래하겠다는 무역계획초안을 국가계획기관에 제출해야 한다(제 30조). 즉, 공식적으로는 국가가 수출입계획을 하달하는 형태를 띠고 있지만 실제로는 기업이 계약을 따내듯 무역단위가 직접 신청을 하는 것이다. 이 때 각 무역단위에서는 무역계획을 최대한 많이 신청한다고 한다. 무역계획이 있어야만 무역을 할 수가 있는데 한 해의 계획이 확정되고 난 후에는 변경하기가 힘들어 1년 동안은 그대로 진행해야 하기 때문이다(임수호 외 2017, 33).

초안을 제출받은 국가계획기관(국가계획위원회)은 수출입계획의 내용

을 심의한다. 여기서는 무역 단위가 신청한 계획을 실제로 집행할 능력이 되는지, 국가 이익을 침해하지는 않는지 검토한다. 무역계획을 신청할 때도 영업허가를 신청할 때와 마찬가지로 해당 무역 단위가 이 계획을 실제로 실현할 수 있다는 능력을 검증할 수 있어야 한다. 그런데 상술했듯 북한 사회주의 경제에서 모든 수출입 상품은 국가의 소유이기 때문에, 실제로는 국가자산을 사용하여 얼마만큼의 외화를 벌어들이겠다는 허가를 받는 차원인 것이다. 예컨대 바다에서 오징어를 잡아서 중국의 어떤 무역회사에 수출하겠다고 한다면, 국가 소유의 수산물인 오징어를 자기 단위가 채취하여 판매할 수 있도록 국가의 허가를 요청하는 것이다.

심의가 끝나면 국가계획위원회는 이를 구체적인 지표로 계획화하여 내각의 비준을 받는다. 그리고 내각은 다시 이를 최고지도자에게 제출하여 승인을 받는다. 그러면 다음해 1월 초순에는 확정된 무역계획이 해당 무역 단위에게 하달된다. 그러면 해당 단위는 하달받은 1년치 무역계획을 월별로 분할작성하고, 이를 다시 중앙무역지도기관에 등록함으로써 무역계획 작성 절차가 끝이 난다(제31조).

이제 무역 단위는 하달받은 무역계획을 '무역품 반출입 신고서'라는 공식 문건의 양식에 맞추어 작성한다(임수호 외 2017, 36). 소위 '와크'라고 불리는 이 문서는 무역 단위가 실제로 무역을 수행하는 동안 무역허가서의 기능을 한다. 그러나 이 상태로는 무역을 수행할 수 없으며, 다시 한 번 유관 국가 기관들의 승인을 받는 절차를 거쳐야 한다. 승인은 문서에 해당 기관의 도장을 찍고 담당자의 친필 사인과 합의 일자를 적는 형식이다.

[그림2] 무역허가 승인 순서

자료: 북한 무역성 출신 탈북자와의 면담(2018. 10. 22, 한국 서울)을 토대로 저자 작성.

출처: 임수호 외(2017)

현재 국내에서 가장 최근에 발간된 연구인 대외경제연구원의 연구 보고서(2018)에 따르면 '와크'가 하나의 완성 된 문서로서 기능하기 위해 승인 도장을 받아야 하는 기관들은 <그림3>과 같다. 앞에서부터 다섯 번째 부서(계획국에서 대외운수 관리국)들은 내각의 대외경제성에 속한 기관들이다. 여기서는 무역계획의 구체적 내용들, 거래 가격, 운송 방법 등이 최초 계획을 신청했을 때와 동일한지 확인을 하는 것이다. 대외경제성 산하 부서들의 승인을 받은 후에는 재정성과 무역은행의 승인을 받아야 하며, 다음으로는 품목에 따라 추가적으로 승인이 필요한 경우에 한해 식품검사소, 위생검역소 등에서 수출품의 품질 검사를 받아야 한다. 그리고 최종적으로 세관 총국의 승인을 받으면 모든 승인 절차가 끝난다. 이렇게 모든 합의 단위의 도장이 찍힌 '와크'를 가졌을 때 실제 수출입 상품의 반출이 이루어지는 각 지역의 세관을 통과할 수 있게 되는 것이다. 이러한 무역 승인 절차는 여타 국가들과 비교했을 때도 매우 비효율적이고 복잡한 수준이다. 약 8-9개에 달하는 승인 기관의 수는 WTO에 가입한 고소득 국가뿐 아니라 저소득 아시아 국가들과 비교했을 때도 월등히 높은 수준이다.

제 3 절. 최고지도자에 의한 편파적 와크 배분

정리하면, 북한에서 무역의 분권화 이후 국가가 무역을 통제하는 핵심 수단은 와크였다. 와크는 쿼터(취급품목 및 수량)와 라이선스(수출입 허가권)를 포괄하는 무역허가권으로서(최용환 2016) 법적으로 국가 소유인 공적 자산(수출 원천, 설비, 인력 등)을 활용해 독점적인 수익을 올릴 수 있는 권리를 의미한다. 와크를 보유한 무역회사는 해당 수출입사업을 통해 벌어들인 수익으로 계획 명령도 수행하고, 최고지도자와 자기 단위 상부 조직에 상납금을 바치고, 기관 운영자금으로 사용하며, 해당 사업에 참여한 종사자들에게 임금을 지불한다. 그중 일부는 기관 차원, 개인 차원에서 사적으로 부정한 소득을 축적하는데 돌아간다. 모든 활동은 형식적으로 무역계획이라는 계획경제의 외피 속에서 이루어지지만, 국가의 지원 없이 각 기관이 자체적으로 와크를 확보, 집행하여 수행해야 한다는 점에서는 사기업과 다름없다고 볼 수 있다.

여전히 법적으로 강제성을 띤 국가계획 명령이 부과되고 있는 상황에서 본연의 업무를 수행해야 하는 각종 국가 기관, 공장 기업소들에게 와크는 엄청난 특권이다. 모든 단위는 이제 와크를 확보하는데 사활적인 이해관계를 갖게 된다. 여기서 와크 보유 단위가 얻는 수익은 수출입 허가라는 권리에 의해 인위적, 독점적으로 형성된 소득이라는 점에서 합법적 지대이다. 이에 따라 무역 단위들 사이에는 와크가 창출하는 지대를 놓고 경쟁하는 구도가 형성된다.

그렇다면 실제로 와크가 창출하는 지대의 흐름은 어떻게 흘러가고 있을까? 가장 먼저, 와크 배분 권한의 정점에 서서 지대를 창출하고 배분하는 주체는 최고지도자(또는 당중앙)이다. 무역법상 와크에 대한 최종적인 국가 권위체는 내각(대외경제성)으로 되어있지만 실질적인 배분 권

한은 최고지도자가 쥐고 있다. 그는 내각에 의한 무역 권한 배부 체계를 무시하고 개인의 소유물처럼 와크를 분배할 수 있다. 이는 최고지도자 개인에게 권력이 극도로 집중된 북한 당-국가체제에서 불가피한 현상이다.

구체적으로 최고지도자에 의한 와크의 배분은 제의서-방침체계를 통해서 가능하다. 북한에는 모든 공식적인 의사결정체계 위에 제의서-방침체계라는 의사결정 구조가 존재한다(류경원 2008, 85). 이는 한 기관의 대표자가 자기 단위와 관련된 문제 상황과 해결책을 종합하여 최고지도자에게 '제의서'를 올리면 이에 대한 응답으로 '방침'을 받는 방식의 직속 의사결정체계다. 북한에서 최고지도자의 방침은 무슨 일이 있어도 관철되어야 하는 법적 성격을 띤 정책이 된다. 이러한 제의서-방침체계는 내각의 공식적인 무역 권한 배부 체계를 지속적으로 침해한다. 최고지도자의 방침을 받으면 위에서 서술한 길고 복잡한 공식 절차와 상관없이 무조건 와크를 확보할 수 있기 때문이다.

> "와크는 방침으로 받는다. J 무역회사를 설립할 때의 일이다. 제의서를 잘 올려야 하는데 제의서 작성에 내가 개입했다. '몰리브덴을 중국에 수출해서 이만한 부가가치를 창출하려고 합니다, 그래서 인민보안성 정치대학에서 교육설비 현대화, 후방공급사업에 이용하려고 합니다' 하고 받았다. 몰리브덴을 주 지표로 해서 약초, 산채류, 수산물, 그리고 각종 봉사소 운영을 통해 돈을 벌어들인다. 북한에서 한때 외화상점, 외화식당이라 했는데 그걸 합쳐서 봉사소라고 했다. 이렇게 해서 제의서를 통해 방침을 받았다. 마지막에 김정일 사인이 나왔고 이건 친필 지시가 나왔다. 그러면 무조건 관철되게 되어 있다"(탈북자 K2씨) (양문수 2010에서 인용)

한국으로 비유하자면 국회를 건너뛰고 대통령에게 직접 건의하여 입법 및 집행까지 이루어지는 것이라고 할 수 있는데, 당연히 대통령과 가까

운 집단만이 이런 특혜를 누릴 수 있을 것이다. 북한에서 이러한 집단의 대표적인 예는 당과 군부같은 특수 권력기관들이다. 앞서 살펴봤듯 무역 영업 허가는 국가 기관만이 받을 수 있기 때문에, 외화벌이 무역회사는 반드시 국가 기관 산하 조직으로 설립되어야 한다. 현재 북한에서 운영되고 있는 무역회사들의 대부분은 당, 내각, 군부 내의 각종 조직 산하에 소속되어 있다. 무역법상 내각은 무역 권한의 최종 권위체였지만 최고지도자와의 근접도 면에서 당과 군부는 내각보다 정치적으로 훨씬 우위에 있다. 따라서 당과 군부에 소속된 산하 무역회사들은 이미 광범위한 규모의 와크를 독점적으로 아우르고 있는데, 이로 인해 내각이 통제할 수 있는 실제 자원의 양은 매우 한정되어 있다.

최고지도자의 수중에 와크 배분의 권한이 초집중 되어있는 이러한 상황에서는 최고지도자에게 와크를 배분받기 위한 충성 경쟁이 벌어진다. 누가 더 외화벌이의 명분을 잘 제시하고, 집행 능력을 잘 증명하느냐가 와크 확보의 결정적인 기준이 된다. 일반적으로 북한체제의 특성상 당과 군부 산하의 무역회사들은 기본적으로 내각 산하의 다른 무역회사들에 비해 유리한 지위를 보장받고 있다. 이때 어떤 기관이 얼마나 큰 와크를 허가받느냐 하는 것은 그 시점에서 최고지도자의 내부 권력 운영에서 당과 군부, 내각 중 어느 곳에 힘이 실리느냐에 따라 결정된다(정은이 2012). 그런 식으로 군부 산하 소속 무역회사들이 가장 많은 와크를 독점하고 활동했던 것이 김정일 정권의 선군 시대였다.

> 소식통은 “해마다 중앙에서는 일년 간 무역 총량과 품목들을 계획하고 무역회사들에 무역와크를 배분하고 있다”면서 “수익성이 높은 품목의 무역와크는 당 소속 무역회사들과 군자금을 마련하는 군 소속 강성무역회사 등에 70% 이상 배정함으로써 체제유지에 필요한 자금을 확보하고 있다”고 강조했습니다. … 평안북도 소식통은 “무역 와크를 독점한 당과 군 무

> 역회사들 때문에 지금 인민경제를 책임져야 하는 내각 무역성 소속인 각 도 무역국은 경쟁에서 밀려나 인민생활을 위한 지방재정자금을 해결하지 못해 주민들의 생활은 날로 어려워질 수밖에 없다"고 덧붙였습니다. (자유아시아방송, 2016/06/20에서 인용)

이와 같은 모습은 허치크로프트(Hutchcroft)가 설명한 지대의 의도적 배분(purposive allocation) 상황을 상기시킨다. 지대는 주로 지대 배분자와 밀접한 유대관계(affective ties)를 공유하고 있는 일부 지대 추구자들에게 배분되기 때문에 완전히 경쟁적인 상황보다는 경쟁이 덜하다. 하지만 이러한 경우에도 현재 지대를 점유하고 있는 자는 다른 유력한 경쟁자가 자신의 자리를 빼앗지 않도록 지대 배분자에게 지속적으로 자신의 존재를 인지시키는 것이 중요하다. 여기서 최고지도자에게 좀 더 정치적으로 중요한 위치에 있는 것이 당과 군부, 안전부, 보위부와 같은 특수 권력기관들이다.

구체적으로 보면, 특수 권력기관들은 영업허가 취득과 와크 획득, 실제 집행 등 모든 면에서 유리하다. 명분 면에서도 일반 국가기관이나 기업, 단체들보다 내세울 것이 많다. 예컨대 군부가 군수 물자 보장같이 국방과 직결된 사안을 외화벌이의 명분으로 들면 지방 공장기업소가 자기 단위의 생산을 정상화 시키겠다는 명분보다 우선시 될 수밖에 없다. 또한 해안 경계를 명분으로 해안 지대 주변에 군대를 주둔시키거나 배를 띄워 놓음으로써 수산물 원천기지를 확보할 수도 있다(양문수 2010). 한편 정치적으로 막강한 권력을 갖고 있는 조직지도부나 안전부, 보위부 등의 기관은 하급 기관의 와크를 강탈하기도 한다.

"사회탄광(내각경제 내 탄광)이라도 탄밭이 좋으면 인민무력부가 먹어버린다. 군 중시사상이고 선군정치사상이고 선군정치시대니까. 예를 들어서 탄광이 하나 있다고 하자. 이것은 현재 석탄공업부 소속의 탄광이다. 그런데 탄밭이 좋고 석탄 칼로리가 높다고 하면 이걸 군부가 자기 특성을 가지고 권력을 내세워서 노무자들까지 통째로 군부대 노무자화해서 명의를 변경해서 흡수해버리고 만다. 석탄공업성에서 떼어내는 것이다. 노동자들 입장에서도 석탄공업성 탄부로 있는 것보다는 군부 밑으로 들어가는 것이 더 좋다"(탈북자 K2씨) (양문수 2010에서 인용)

"북한이 법치국가가 아니라 법 위에 사람이 있어 조종하기 때문에 와크가 나왔다가도 없어질 수가 있다. 사회적 불화와 혼란을 가져올 수 있는 품목이라고 검찰, 보안성 등 법기관에서 '와크 없애자'는 방침을 김정일에게 올리면 와크가 없어질 수도 있다. 그렇게 되었다가 다른 특수단위에서 와크를 풀어달라고 하기도 한다. 결국 이랬다 저랬다 하면서 와크를 단속하거나 개방한다"(탈북자 J1씨) (양문수 2010에서 인용)

이들 기관이 다른 기관에 비해 특정 원천 기지를 우선적으로 확보해야 할 경제적인 이유는 없지만, 힘이 있는 기관들은 이런 식으로 이미 다른 기관이나 내각 산하에 소속되어 있는 원천 기지(광산, 농장, 해안 기지 등) 및 생산 기지(공장 및 기업소)를 자기 소속으로 빨아들일 수 있다. 또한 군부는 인력 동원 면에서도 걱정이 없다. 탄광을 원천으로 삼아 석탄 수출 사업을 하든, 수산물을 채취하여 수출 사업을 하든 현장에 바로 투입할 수 있는 수많은 노동력을 보유하고 있기 때문이다.

북한은 현재까지도 1차 산품 수출 위주의 후진적인 대외무역 구조를 갖고 있다. 사실상 국제시장에 내다 팔 수 있는 수출품이 거의 없기 때문인데, 광물 자원, 수산물, 약초, 송이버섯, 그리고 의류 및 섬유 가공품 정도가 북한 수출 품목의 대부분을 차지하고 있다. 2017년의 대외무역통계를 보면, 낮은 기술이 요구되는 신발 및 섬유 가공 분야가 전체 수출

량의 1위를 차지하고 있고 그 다음으로는 석탄, 철광석, 아연 등의 광물성 생산품이, 그 다음으로는 수산품(어류, 갑각류, 연체동물 등), 농산품(약초, 식용과실, 견과류 등)이 차지하고 있다(KOTRA 2017). 이 중에서 광물성생산품 특히 석탄과 철광석은 원래 북한에서 수출할 수 있는 품목이 아니었다. 이는 생산수단의 생산을 위한 생산수단으로서 '자립적 민족경제노선', '중공업 우선주의' 노선을 뒷받침하는 핵심 품목이기 때문이다. 그렇기 때문에 석탄은 철저히 내수용만 생산이 가능했었는데, 경제위기 이후 사실상 북한이 국제시장에서 경쟁력을 가질 수 있는 수출품이 광물자원 말고는 없었기 때문에 수출용 석탄 생산을 허용할 수밖에 없었다.

그러나 북한의 핵실험 및 미사일 발사로 인한 국제 경제제재가 축적되면서 북한의 광물 자원 수출은 거의 막힌 상태가 되었다. 2017년에는 유엔안보리 결의안 제2371호, 제2375호가 채택되면서 북한의 석탄, 철광석, 연, 아연의 수출이 금지되었다. 2018년에 김정은이 중국을 방문하여 대중 석탄 수출 재개에 대해 논의했던 것으로 알려졌는데, 이 때 당시 북중 접경 지역 석탄 무역 업계의 상황을 취재한 북한전문매체의 기사는 와크 배분이 최고지도자에 의해 편파적이고 산발적으로 이루어지고 있는 현실을 여실히 보여준다(자유아시아방송 2018/04/11).

기사에 따르면, 김정은 위원장의 방중을 앞두고 대중 석탄 수출이 재개될 것이라는 소문이 나돌면서 각 무역회사들은 석탄 수출 와크 확보에 신경전을 벌이기 시작했다. 하지만 중앙에서는 내각의 무역성보다 당 자금을 책임지는 당소속 무역회사에 석탄 수출 우선권을 부여했다. 김정은 위원장의 중국 방문 이후 중앙당(당 조직 내에서도 지휘부에 해당하는 조직) 소속 무역회사에 석탄 100만톤을 중국에 수출하라는 지시가 내려졌다는 것이다. 그리고 김정은 위원장의 방중 전부터 당 39호실 산하 '조

선금강무역총회사'를 비롯한 힘 있는 무역회사들은 석탄수출 재개를 위해 탄광용 벨트를 대량 수입했다. 이 회사들은 일찍부터 중앙의 의도를 파악하고 석탄수출권 확보를 위해 미리 준비해 온 것이다.

북한에 몇 개의 무역회사가 존재하고 어떤 회사가 전체 거래양의 몇%를 차지하고 있는지 등을 공식적으로 발표하는 통로가 없기 때문에 이를 정연하게 파악할 수는 없다. 하지만 분명한 것은 정치적 위계에서 각 단위가 차지하는 위상에 비례하도록 사업권이 주어진다는 것이다. 북한에서 가장 힘 있는 특수 권력기관의 대표 격인 당39호실의 경우 산하에 방대한 규모의 외화벌이 기구를 두고 있다. 일종의 대기업 그룹으로 볼 수 있는 대성총국, 금강지도국, 대흥지도국, 락원지도국, 경흥지도국, 릉라지도국, 국제관광지도국이 당39호실에 소속되어 있다. 각 국에는 다수의 무역 회사들이 속해있다. 그 중 북한의 대표 기업이자 김정일의 자금줄로 잘 알려져 있는 대성 총국은 그 밑에 대성1무역회사~9무역회사까지 다수의 회사를 가지고 있다. 이 회사들은 풍부한 생산 기지와 원천 기지를 보유한다. 대표적인 수출 지표로 선박, 인삼, 금은세공품, 보석가공품을 주로 무역하는 것으로 알려져 있다. 2016년 12월 북한이 5차 핵실험을 실행함에 따라 유엔 안보리 결의 2321호로 채택된 경제 제재에서는 북한 내 단체 10곳과의 거래를 금지시켰는데, 조선대성은행과 조선대성총무역회사가 그 안에 포함되었다.

심지어 내각의 대외경제성이 계획국, 가격국, 재정성과 같이 그 산하에 수출입 사업의 각 단계를 관장하는 하위 부서들을 두고 있듯이, 특수 무역을 수행하는 당과 군부도 무역 수행의 규모가 커짐에 따라 계획 업무, 가격 제정 업무를 담당하는 부서를 자체적으로 두게 되었다. 그런데 특수권력기관이 계획경제의 공식 기구인 내각의 권한을 침해하고, 제한되어 있는 국가 자산(수출 원천, 생산 기지, 설비, 인력 등)을 찬탈하는 방

식의 경제 운영은 결국 국가계획경제 및 정치적 위계의 하부에 있는 단위들의 희생을 전제할 수밖에 없다. 예컨대 내각 산하에 있던 대량의 국가 자원들이 당과 군 같은 특수 권력기관의 산하로 들어가고 독자적으로 관리되게 되면서 국영 기업과 공장들에 원자재 및 자금을 보장하는 업무를 수행하는 공식 정부 기구인 계획위원회와 자재공급위원회 같은 기구들이 비축하고 있는 물자는 점점 더 줄어들게 된다.

예를 들어, 국가건설돌격대나 청년동맹 같은 특수기관들이 김일성 김정일 부자 우상화 동상 건설과 같은 국가적 토목건설사업을 추진하겠다는 명분으로 건축 토목과 관련한 생산기지 및 와크를 확보해 간다. 그러면 원래 유관 업무를 담당하는 계획경제 내 각종 경제 기구들이 활용할 수 있는 자원의 양이 적어진다. 그리하여 주택으로부터 시작하여 공공시설 및 지구 개발에 이르는 건설 업무를 집중 관리하는 건설위원회, 생필품 관련 상업, 양정, 급양(식당과 여관), 지방산업, 편의봉사, 유원지, 대외봉사 등을 담당하는 인민봉사위원회 같은 기구들(박형중·최사현 2013)은 정치적으로 힘이 없기 때문에 자원 확보에서 뒷전에 밀리게 되고, 결국 주민들의 생활은 차질을 빚게 되는 것이다.

제 4 절. 하부에서 지대창출-배분 패턴의 반복

지금까지 북한에서 대외무역의 첫 출발점이라고 할 수 있는 국가의 '와크' 배분 단계를 살펴보았다. 최고 지도자는 특수 권력기관들에게 편파적으로 와크를 배분하였다. 이와 같은 와크 배분은 특수 권력기관들에게 독점적인 지대를 보장했다. 여기서 이들이 특혜를 받은 이유는 이들이 일반 국가 기관들에 비해 최고지도자에게 정치적으로 중요한 기관들이었기 때문이다. 이들이 독점한 와크는 원래 사회주의 계획경제의 정상적인 작동을 위해 공급되어야 하고 관리되어야 할 국가 자산들을 강탈적으로 당과 군부 등 특수 기관들이 독점적으로 전용할 수 있게 해줌으로써 가능한 것이었다. 결국 와크라는 진입장벽은 힘없는 일반 국가기관들의 희생을 대가로 특수 권력기관들에게 지대를 보장하는 장치로 기능했다. 여기서 와크를 놓고 경쟁하는 잠재적 지대 추구자들에게 가장 중요한 것은 최고지도자와의 정치적 연줄이었다. 정치적으로 중요할수록 지대를 얻을 확률이 높아지고, 정치적으로 연결이 없거나 그 연줄의 품질이 나쁠수록 약탈적인 무역 관행의 희생자가 될 확률이 커졌다.

그리고 최고지도자는 이들이 벌어들인 수익의 일부를 충성 자금(또는 혁명 자금)의 형태로 상납 받았다. 이를 지대 생산의 관점에서 보면 최고 지도자가 국가 자산을 이용하여 지대를 획득 할 수 있는 기회를 창출하고 이를 일부 지대 추구자들에게만 배분해주면서 그 수익의 일부를 수취함으로써 그 자신도 지대 추구자가 되는 패턴을 보여준다. 여기서 최고지도자는 생산에 기여 하지 않았지만 단지 국가 자산을 배분하는 행위를 통해 소득을 얻었다는 점에서 부의 이전, 즉 비생산적인 지대를 얻은 셈이기도 했다. 즉 최고 지도자는 와크 배분의 정점에 서서 지대를 배분하는 부의 공급자(provider of wealth)이자 가장 큰 지대 추구자였다. 와

크 제도는 너도 나도 대외무역에 참여했을 때 지대 창출자와 지대 추구자가 나눠 가질 지대의 양이 고갈 되는 것을 막아주는 진입장벽으로 기능했다.

와크라는 상업적 활동의 기회가 완전 경쟁 하에 놓여있었다면 와크 보유 기관이 벌어들이는 소득은 더 경쟁력 있는 단위의 등장으로 언젠가 사라질 준지대(quasi-rent)였을 것이고, 이는 자본주의 시장경제에서 발생하는 이윤과 다르지 않았을 것이다. 그러나 실제로 특수 권력기관들이 누리는 수익은 다른 경쟁자의 진입을 인위적으로 제한하여 만들어진 독점적 지대로서, 경쟁이 아니라 최고 지도자의 권리 할당에 의해 만들어진 인위적인 소득이었다. 이러한 특수 권력기관들에게로 흘러가는 지대는 사실 북한 사회주의 경제의 합의된 부의 재분배 기준에도 부합하지 않는, 강탈적인 성격의 소득임에도 불구하고 법적으로는 아무런 문제가 없었다. 요약하면 북한에서 대외무역 과정의 출발은 최고 지도자에 대한 충성과 외화벌이라는 명목 하의 지대 할당으로부터 시작되었다.

그런데 문제는 이렇게 배부된 와크는 꼬리에 꼬리를 물고 계속해서 또 다른 지대 창출자와 지대 추구자들을 만들어 낸다는 것이다. 왜냐하면 무형의 권리인 와크는 이를 실제 수익으로 실현시키기 위한 여러가지 과정 및 하부 조직들을 필요로 한다. 여기서 국가기관뿐만 아니라 다양한 민간주체들이 광범위하게 편입되면서, 각급에서 상이한 양의 경제 자원이나 상업적 활동의 기회를 통제하게 되고, 이에 따라 지대 창출과 배분의 구조는 더욱 복잡해지게 된다.

예컨대 와크를 보유한 기관은 산하 무역회사들에게 와크를 배분할 수 있고, 와크를 보유한 무역회사는 와크를 보유하지 못한 무역회사 또는 기타 외화벌이 하부 조직들에게 돈을 받고 와크를 임대해 줄 수 있다. 또는 국가 기관이 무역을 수행하고자 하는 민간인들에게 자기 명의를 빌

려 무역회사를 설립하게 해 줄 수도 있다. 또 무역 회사는 수출 원천 수집 활동에 참여해 돈을 벌고자 하는 주민들에게로 제한된 수익 창출의 기회를 제공할 수 있는 위치에 선다. 여기서 각 층위의 행위자들이 통제할 수 있는 자원의 양, 만들어지는 지대의 크기와 합/불법 여부, 그리고 지대 추구자들 간의 경쟁의 정도는 다르지만 패턴은 동일하다. 자신이 통제하고 있는 한정된 양의 경제 자원 또는 상업적 활동의 기회를 일부에게 배분하고 여기서 나온 지대의 일부를 나눠가지는 식이다. 어떤 단계에서든 마찬가지로 국가 자산 또는 공적 권한은 또 다시 지대 추구의 원천이 된다. 또한 지대 추구자가 지대를 차지하는 데는 각 수준에서의 정치적 연줄이 중요하다.

여기서는 세 가지의 차원을 보고자 한다. 첫 번째는 와크를 보유한 국가기관의 차원에서 무역회사를 설립하고 와크를 배분하는 과정이다.

1절에서 서술 했듯 무역회사는 무역의 분권화가 진행되면서 북한에서 새롭게 등장한 형태의 조직인데, 엄밀히 말해서 기관 그 자체가 아니라 민간주체들로 구성된 별개의 경제조직이라고 봐야 한다. 예컨대 인민무력부 산하 무역회사의 경우, 군부가 직접 운영하는 것이 아니라 자금과 기술을 갖춘 민간인을 끌어들여 군부의 이름을 건 회사를 설립해주고 회사 경영을 맡기는 것이다(양문수 2010). 왜냐하면 비경제기관인 국가기관은 무역 영업 허가는 받을 수 있지만 실제로 무역을 수행할 수 있는 기술을 갖춘 인력이나 자금이 없기 때문이다 그러나 민간에는 자금과 능력을 보유했지만 법적으로 상업적 경제 활동을 할 수 없게 되어있는 개인들이 존재한다. 그러면 국가기관과 이들의 이해가 맞아 떨어지면서 무역회사라는 조직이 탄생하는 것이다. 자금과 능력을 보유한 민간의 개인들은 소위 '돈주'라고 불리는 사람들이다.

박형중(2012)은 이를 형식적으로는 국영기업이라고 되어 있지만 실질

적 내용은 사기업과 다름없는 반관-반민기업이라고 부른다. 이러한 형태는 사회주의 계획경제의 형식이 개혁되지 않은 북한적 상황에서 경제와 정치권력의 적극적인 협업으로 만들어진 조직이다. 이 회사는 정치권력으로부터 독립되지 않아 철저히 배후권력 의존형으로만 존재할 수 있다. 양문수(2010)는 이를 국가무역의 외피(모자)를 쓰고 있지만 실제는 개인무역을 하는 셈이라고 표현한다. 현재 북한에서 대부분의 무역회사는 이런 식으로 돈주의 투자에 의해 운영되고 있다.

이는 국가기관들이 직접 무역을 수행하지 않더라도 민간인에게 자기 기관 산하 무역 회사라는 명의와 와크를 부여 해줌으로써 수익을 내게 하고, 그 수익금을 수취할 수 있게 됨을 의미한다. 국가기관들에게는 일종의 국가 자산인 자신의 명의를 활용하여 지대 추구를 할 수 있는 공간이 존재하는 것이다. 이에 따라 와크도 없고 경제적으로도 거의 파산 상태인 말단의 국가 기관, 단체라고 할지라도 자신의 명패를 민간인에게 내주어 상업적 경제 활동을 하게 해주면 일정한 대가를 받을 수 있게 된다. 민간의 돈 있는 개인들은 이 기회를 틈타 국가기관의 명의를 바탕으로 무역 활동에 참여하는 것이다.

이러한 구조는 최고지도자가 특수권력기관에게 와크를 배분하고 혁명자금을 받아 내는 것과 같은 패턴으로 볼 수 있다. 국가 기관은 실제로 무역을 수행하는 주체인 민간인들에게 일종의 국가 자산인 '상업 행위를 할 수 있는 국가 기관명의'를 대여해주고 상납금을 받아 자체 운영자금을 충당하는 것이다. 다시 말해 국가기관이 민간주체들을 대상으로 지대 추구의 기회를 만들어주고, 다시 그 일부를 수취함으로써 지대 창출자가 됨과 동시에 지대 추구자가 되는 패턴을 확인할 수 있다. 여기서 한정된 재화인 국가기관의 명의는 돈이 있어서 권력의 비호를 받을 수 있는 일부 민간의 주체들에게만 무역활동에 참여하여 소득을 얻을 수 있게 해주

는 진입장벽이 되어 주었다.

이를 허치크로프트(Hutchcroft)의 개념에 다시 비추어보면 여기서는 공급자(국가기관)의 수도 많아지고 경쟁자도 더 많아지기 때문에 지대 배분의 양태는 경쟁적 배분(competitive allocation)에 가까워진다고 할 수 있다. 돈 있는 민간인들은 국가 기관에게 필요한 존재이긴 하지만 이들의 존재에는 사유재산과 개인 상업 활동을 금지하는 사회주의 체제에서 불법/위법으로 처벌 받을 요소가 많기 때문에 권력기관의 비호가 없이는 무역활동을 지속할 수 없다. 따라서 이들은 자리를 유지하기 위해 지속적으로 이해관계자들에게 뇌물을 바치는 등 정치권력과 연줄을 유지하는 것이 중요해지게 된다. 여기서도 역시 힘 있는 기관과 정치적 연줄을 갖고 있지 못한 경우 다시 약탈적인 무역 관행의 희생자가 될 가능성이 커진다.

두 번째로 와크를 보유한 무역 회사가 와크를 가지고 다시 지대 추구를 하는 경우를 살펴보자. 북한에서는 와크를 돈 받고 판매하는 행위가 법적으로 엄격하게 금지되어 있지만 현실적으로 와크 시장이 창출될 수 밖에 없는 구조로 인해 와크 시장이 거의 제도화 되어있다. 기본적으로 와크 보유 기관이 최대한 비용을 적게 들이면서 많은 수익을 올릴 수 있는 가장 손쉬운 방법은 최대한 많은 양의 와크를 확보한 다음 여기저기 임대함으로써 와크비를 받는 것이기 때문이다. 이러한 비법적 행위가 가능한 이유는 외화 획득이 궁극적 목표인 국가 당국이 무역회사에 대해 결과만 요구할 뿐 과정에 대해서는 묻지 않는 식으로 통제하기 때문이다(양문수 2010, 163). 와크의 공급은 제한되어 있는 데 비해 현실에서 무역을 수행하려는 주체는 넘치기 때문에 와크 보유 단위의 지대 추구 가능성은 절대적으로 커진다.

이를 당39호실 산하 무역회사 중 '릉라88무역'의 예시를 들어 살펴보

자. 릉라88무역회사는 북한에서 가장 많은 와크를 보유하고 있는 힘 있는 회사들 중 하나로, 약초와 산나물 가죽제품의 수출권을 독점하고 있다. 이 회사가 와크를 보유하지 못한 지방의 외화벌이 무역회사에 수익금의 80%를 받는다는 조건으로 와크를 분할하여 주었다. 1년간 고사리 30톤을 수출할 수 있는 와크라면 100kg이나 1톤을 수출할 수 있게 해주는 식으로 쪼개서 나눠주는 것이다. 산나물과 약초를 수출할 수 있는 와크를 분할 받은 외화벌이 기관들은 해당 품목을 수출할 때 반드시 릉라88무역이라는 명칭을 내걸어야 한다. 그렇지 않으면 세관에서 수출 승인이 되지 않기 때문이다. 수입 와크의 경우에도 다르지 않다. 예를 들어 본래 비료 수입은 내각의 농업성 산하 수출원천동원사업소의 과제였지만 엉뚱하게 국가보위부 산하 외화벌이 기관이 비료수입권을 독점함에 따라 수출원천동원사업소는 국가보위부 외화벌이 기관에 돈을 내고 와크를 할당 받아야 하는 처지에 놓이는 것이다.

여기서 각 무역 단위들에게 와크의 확보는 필수적이기 때문에 와크를 받기 위한 하위 무역 단위들의 경쟁이 치열해진다. 와크 보유 단위는 이들에게 있어 권리 부여를 통해 지대를 창출하는 지대 창출자이자 그 일부를 나눠 갖는 지대 추구자가 된다. 대외무역의 분권화가 심화된 이후부터는 이렇게 특권 기관 산하 무역회사들이 대량으로 와크를 보유하고 지방의 무역기관이나 힘없는 외화벌이 기관들은 이들에 빌붙어서 연명하는 구조가 일반화 되어 있다. 이로써 와크는 그것을 직접 수행하는 단위에게는 독점적 이윤(지대)을 발생시키지만, 동시에 이를 임대사업용으로 전용함으로써 생산에 기여하지 않고 단지 권한의 배부를 통해 발생한 소득인 지대를 발생시키고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 마지막으로 일반주민들은 대외무역 과정에 어떻게 연루되어 있을까? 주민들은 결과적으로 와크 보유 기관들의 지대를 실현하는데 필

요한 수출 원천의 생산, 수집, 채집 과정을 담당하고 있다. 이들은 가장 치열한 경쟁에 놓여 직접 발로 뛰어야 하지만 가장 적은 소득만을 누릴 수 있는 말단의 행위자들이다.

다시 한번 예시를 통해 살펴보자. 릉라88무역회사로부터 고사리 100kg의 와크를 나눠 받은 무역회사A는 이제 수출 할 고사리를 마련해야 한다. 그런데 이 회사는 자체적으로 고사리 생산 기지를 보유하고 있지 않으므로 전국 곳곳의 고사리 산지에 일꾼을 파견하여 고사리를 수매해 와야 한다. 따라서 무역회사는 수출품의 체계적인 수집을 위해 하부 외화벌이 기지를 둔다. 각 도에 지사를, 시군에는 출장소를 설치하여 단계적으로 수취해 가는 식이다. 여기서 무역회사의 원천지도원은 고사리 수매를 담당하는 일을 하는 사람이다. 이들은 무역회사 일꾼 또는 외화벌이 일꾼이라고도 불린다. 이들은 해당 지역의 고사리 산지에서 주민들이 채취해 오는 고사리를 사들인다. 이 과정에서 주민들은 원천지도원에게 불합리한 처우를 받아도 감수할 수밖에 없다. 예컨대 원천 지도원이 저울눈금을 속이거나 신선도를 핑계 대며 제 값을 주지 않으려 해도 돈을 벌려는 주민들의 수는 많기 때문에 울며 겨자먹기로 싼 값에 고사리를 넘길 수밖에 없다. 당장 먹을 식량이 아쉬운 주민들은 경쟁적으로 무역회사가 제공하는 일거리에 뛰어들고자 하기 때문이다. 심지어 군인들이 주민들의 수확물을 갈취하는 경우도 벌어지고 있다. 외화벌이 일꾼에게 가져다 팔기 위해서이다.

> “외화벌이 기업은 자기 직원들에게 식량과 연료를 우선적으로 보장해주기 때문에 여기(외화벌이 기관)에 들어가기 위한 ‘전쟁’이 그야말로 치열하다. 일단 들어가기만 하면 먹고 사는 문제는 신경을 쓰지 않아도 되기 때문에 인맥관계, 뇌물 등 수단과 방법을 가리지 않는다 ... 호위국 산하 사업소에서 그토록 많은 외화를 벌어들였지만, 권력층 간부들이 그 돈을 나

눠 가지면서 정작 호위국 소속 대원들은 먹을 것이 부족해 한밤중에 군관 사택에 들어가 음식을 훔쳐 먹는 등 북한 최정예인 김정일 호위병이라고는 볼 수 없는 한심한 일들이 벌어졌다 … 위에서는 돈을 가로채 자기 배만 채우고 밑에서는 먹을 것이 부족해 다시 상관의 집을 습격해 배를 채우는 현상이 생기고 있다 … 결국 외화벌이 사업은 김정일과 간부들만을 위한 것일 뿐 일반 군인과 서민들에게는 아무런 혜택도 돌아오지 않는 사업이다" (자유아시아방송 2016/06/19에서 인용)

결국 실제로 대외무역과정에서 필수적인 일선 활동을 수행하는 것은 일반주민들임에도 불구하고 이들에게 돌아가는 대가는 매우 적다는 것을 확인할 수 있다. 국가는 무역회사의 운영에 대해 자금 지원을 거의 하지 않았지만, 와크라는 공적 권한을 중심으로 형성된 위계질서에 따라 일반주민과 돈주 등이 실질적으로 형성한 수익금의 상당 부분을 가져갔다. 특히 국가계획이라는 명분하에 무역회사 및 개인이 벌어들인 돈을 가져갔다(양문수 2010, 166). 이러한 양상은 국가가 경제에서 가장 중요한 기업가로서 기능하며 지대의 분배와 재분배 정책을 바탕으로 지지기반을 확보하는 지대기반경제의 핵심적 특징을 상기시킨다. 궁극적으로 와크 배분으로부터 시작하여 진행되는 대외무역 사업 전체가 일반주민들의 노력을 탈취하여 정치적 위계의 상부에 있는 집단의 이익을 보장하는 구조로 이루어져 있다. 이들은 주로 특수 권력기관에 소속된 정치 엘리트로 일반 주민들이 수출 원천의 수집, 채취 등 생산과 관련 된 활동을 수행하는 동안 권한의 배부, 각종 인허가의 발급과 같은 손쉬운 업무만을 수행하면서 고수익을 올리고 있다.

무역회사들이 자본주의국가와 거래하는 활동, 자기 자본을 투입하여 사실상 개인 사업을 운영하는 돈주들의 활동, 국가에서 정해준 계획경제의 공식 직장을 이탈해 외화벌이 사업에 참여하는 주민들의 활동은 많은

부분이 시장을 경유하고 있으며 시장메커니즘에 의해 이루어진다. 하지만 이를 '시장경제'라고 부르기 어려운 이유는 결정적인 자원배분 메커니즘이 경쟁이 아니라 할당이었기 때문이다. 여기서 민간 행위자들이 아예 소득을 얻을 수 없는 것은 아니지만, 대부분의 소득을 지대의 형태로 탈취당하지 않고서는 경제활동 유지가 불가능했다. 즉 대외무역 부문에서 이루어지는 대부분의 경제활동은 일반적인 이윤추구행위보다 지대 추구행위에 가까웠다. 이는 북한의 정치제도 및 권력구조를 반영하는 것이었다.

국가가 공식적으로 '새로운 무역체계'를 도입할 때의 명분은 각 국가기관 및 단체들이 자체로 수출 원천을 발굴해 자력갱생할 수 있도록 권한을 내어주는 것이었다. 하지만 이러한 제도는 현실에서 정치적으로 힘있는 기관만이 의미 있는 수익을 낼 수 있도록 운영되었다. 이러한 제도하에서는 본질적으로 생산성 있고 경쟁력 높은 단위가 아니라 정치적으로 힘 있는 단위만이 성공할 수 있다. 이러한 구조 하에서는 대외무역으로 인해 창출된 재부가 집권층에게 집중될 수 있고 부익부 빈익부 현상이 심화된다. 이런 식으로 구조화 된 대외무역 부문에서의 시장적, 상업적 활동은 사회주의 정권의 이익을 침해하기 보다는 새로운 성격의 이익을 보장한다. 기존 정치체제의 기득권층에게 지속적으로 지대가 흘러가기 때문이다.

제 5 절. 소결

지금까지 북한 지대기반경제의 성격을 보여주기 위한 사례로서 대외무역 부문을 분석하였다. 본래 북한의 대외무역은 중앙 무역 당국에서 독

점적인 권한을 가지고 유일적으로 수행하는 체계로 출발하였으나, 경제난이 심화되면서 하위 경제주체들이 직접 무역을 수행하는 분권화 된 체계로 변모하였다. 무역 권한의 분산은 국가 배급제의 중단이 거의 확실시 된 1990년대 중반에 들어서면서 본격화되었다. 국가가 국가 기관 및 기업들에 필요한 자금을 대주지 못하는 대신 무역권한을 부여함으로써 자체적으로 운영자금을 마련하도록 한 것이다. 이에 따라 당, 정, 군 의 하부 조직들부터 지방의 말단 국가 기관들까지 각급 수준에서 무역회사 및 외화벌이 기관을 설립하여 무역활동에 뛰어들었다. 국가기관의 대외무역 활동에는 민간 자금이 유입되었고, 민간의 주체들이 대외무역을 통한 외화벌이 활동에 참여할 수 있는 방대한 기회를 제공했다.

국가는 이러한 대외무역제도의 변화를 '새로운 무역체계'라고 명명하면서 국가의 통일적인 지도 아래 실행되어야 한다고 주장했다. 그런데 대외무역이 실제 운영되고 있는 현실을 살펴보면 최고지도자에 의해 무역권한이 편파적으로 배분되어 정치적으로 힘 있는 특정 기관의 막대한 수익을 보장하는 방식으로 운영되고 있음을 알 수 있었다. 이러한 무역권한 배부방식은 국가자산을 특정 집단의 이익을 위해 특혜적으로 전용함으로써 국민경제에 자원이 균형 있게 배분되는 것을 저해하고 다수의 희생을 대가로 하는 것이었다.

이를 지대의 관점에서 보면 공공 자원인 상업적 활동의 기회를 국가행위자가 지대 추구의 원천으로 활용하고 있는 것이다. 최고지도자는 와크를 특정 집단에 차별적으로 배분하여 초과 수익(지대)을 올릴 수 있게 하고, 그의 일부를 상납 받는다. 그런데 지대를 창출하고 배분할 수 있는 능력은 최고지도자에게만 국한되는 것이 아니라 와크를 발부 받은 특수권력기관들에게도 그대로 적용되었다. 이들은 와크를 다시 무역회사 및 외화벌이 기관들에게 배분함으로써 이들이 낸 수익의 일부를 상납 받았

다. 여기서도 와크라는 공적 자산은 이들이 지대를 추구할 수 있는 원천이 되었다. 또한 국가 기관이 와크를 보유하지 못한 경우라도, 자신의 명의를 지대 추구의 원천으로 활용할 수 있었다. 수출입 사업에 필요한 자금 조달 및 경영 능력을 실질적으로 보유한 민간주체들이 무역활동을 할 수 있도록 명의를 빌려줄 수 있기 때문이다. 이처럼 국가행위자들이 공공 자원을 바탕으로 독점적인 지대를 올릴 수 있는 특혜적 상황은 무역활동의 기회를 국가 조직에만 허가하고 국가로부터 허가 받은 품목만 무역할 수 있도록 제한한 무역 제도에서 비롯된 것이었다. 여기서 조그마한 공적 권한이라도 행사할 수 있는 국가행위자들은 그렇지 못한 행위자들에 비해 절대적으로 유리하다. 이들은 단지 어떤 공적 자원에 대한 인허가를 내주는 행위만으로도 실제 대외무역에서 발생한 수익의 상당 부분을 가져갈 수 있다.

하지만 자원 배분과 관련한 공적 권한을 갖지 못한 절대 다수의 주민들은 불리한 위치에 처한다. 이들은 지대 추구자들의 지대를 실현하기 위해 가장 하층에서 노력을 탈취 당한다. 이들은 어느 정도 수준 이상으로는 부를 축적하지 못하며 완전 경쟁 하에서 생계를 겨우 유지할 수 있는 수준으로 살아가게 된다. 이들의 경제적 생존은 이런 공적 권한을 가지고 있는 자들에게 뇌물을 얼마나 줄 수 있는가라는 개인의 능력에 달려있다.

제 6 장. 결론 및 함의

본 논문은 1990년대 경제난 이래 변화한 북한경제를 지대기반경제(rent-based economy)라고 규정할 수 있다고 주장했다. 지대는 인위적으로 경쟁을 제한하는 조치에 의해 만들어진 소득, 생산에 기여하지 않고 단지 부의 이전을 통해 만들어진 소득이다. 지대기반경제는 지대가 절대적인 부의 원천이 되는 경제이다. 지대기반경제에서 국가는 핵심적인 기업가로서 기능하며, 지대의 분배와 재분배 정책을 바탕으로 지지기반을 확보하고 정치체제의 생존을 도모한다. 따라서 공공 자원과 서비스는 주요한 지대의 원천이 된다. 또한 지대를 창출하고 보존하기 위한 경쟁의 제한 조치가 만연하며 발생된 지대는 대부분 사회의 소수에 해당하는 권력 집단에 의해 전유된다.

본문에서는 이와 같은 지대기반경제의 속성이 1990년대 이후 북한경제에서 어떻게 나타나고 있는지 설명하고자 했다. 먼저 4장에서는 북한의 시장 부문 및 비공식 경제부문의 구체적인 작동 양상을 분석했다. 본래 사회주의 계획경제에서 경제주체들은 국가가 배정한 공식 경제활동을 수행하여 그에 따른 임금과 배급으로 살아가게 되어있었다. 그러나 국가공급에 의한 경제운영이 불가능해짐에 따라 경제가 시장 중심으로 재편되었고, 시장 활동 및 비공식 경제활동은 경제주체들이 소득을 얻는 가장 지배적인 방식으로 자리매김하게 되었다.

이러한 변화는 주로 북한의 시장경제화를 의미하는 것이라고 인식되는 경향이 있었다. 그러나 그 이면의 작동 원리를 면밀히 살펴보면 지속적으로 지대가 창출되고 배분되는 패턴을 발견할 수 있었는데, 국가 행위자들이 비생산적(unproductive) 지대 추구자로서 시장에서 창출된 경제잉여의 상당부분을 수취해가는 구조였다. 이는 북한당국이 사회주의 계

획경제라는 공식 경제시스템을 개혁하지 않고 이미 현실에서 일상화 되어버린 계획외적 경제활동을 불법/위법 상태로 방치한데서 비롯되는 것이었다.

민간의 경제주체들은 대부분의 경제활동이 불법 또는 위법으로 규정되는 상황에서 자신의 활동을 지속하기 위해 국가행위자들에게 뇌물을 바칠 수밖에 없었다. 그러면 국가행위자들은 '비사회주의적'이라는 명분으로 처벌할 수 있는 민간의 경제활동을 묵인해주는 대신 발생한 소득의 일부를 무상으로 이전 받았다. 뇌물은 사실상 공식 경제시스템이 붕괴한 상태에서도 경제주체들이 생산과 소비를 지속하고, 경제가 돌아갈 수 있게 만드는 비공식적 제도로서 기능했다. 그러나 국가는 국가행위자들의 뇌물수취 행위를 방치함으로써 생산에 기여하지 않은 주체에게로 지대가 흘러가는 것을 묵인했고, 이러한 지대창출-배분의 패턴이 1990년대 이후 변화된 북한경제의 핵심특성으로 자리 잡도록 만들었다.

이로 인해 북한의 경제는 국가권력을 갖지 못한 민간주체는 소득의 상당부분을 비생산적 국가행위자에게 탈취 당해야만 생계 이상의 소득이 유지 가능한 비정상적 경제가 되었다. 여기서는 부의 원천이 자신의 노력이 아니라 정치적 권력관계를 활용하여 얻은 지대였다.

5장에서는 국내 생산기반이 현저히 약화된 1990년대 이후 북한에서 가장 크고 핵심적인 잉여가 창출되는 영역인 대외무역 부문을 지대의 관점에서 분석하였다. 북한의 대외무역은 본래 국가가 독점적으로 수행하던 체계에서 무역권한을 부여받은 경제주체들이 직접 무역을 수행하는 체계로 점차 변화해 왔다. 그런데 무역을 수행하기 위해서는 '와크'라는 무역허가서가 필요했는데, 이는 철저히 정치적 위계에 의해 차별적으로 할당되었다. 이에 따라 실제로는 생산에 기여하지 않았지만 정치권력 위계의 상단에 있는 행위자가 높은 지대를 보장받을 수 있었다. 무역 과정 전반

에는 사실상 사기업과 다름없는 무역회사의 존재와 민간 자금의 투자 등 시장경제적 요소가 크게 개입되었지만 그 작동 원리를 시장경제적이라고 보기는 어려운 것이었다.

오히려 대외무역의 실제 운영은 공공 자원이 지대 추구의 원천이 되고, 국가가 지대의 배분과 재분배 정책을 통해 지지기반을 확보하는 지대기반경제로서의 속성을 그대로 보여주었다. 수출품 생산이나 수집과 같은 무역 과정의 말단에서는 경쟁이 존재했지만, 전체 무역 과정의 결정적인 작동 원리는 경쟁이 아니라 할당이었다. 최고지도자는 대외무역 체계의 최상단에서 지대를 창출할 수 있는 권리인 와크를 정치적 기준에 따라 할당했다. 최고지도자로부터 와크를 할당받은 특수권력기관들은 다시 그 와크를 자기의 하부 단위에게 비슷한 방식으로 할당함으로써 지대의 창출과 배분 패턴을 반복했다. 즉, 북한 대외무역 과정에서 경쟁은 매우 공고한 위계적 구조 속에서 제한적으로만 발생했다. 결과적으로 이렇게 할당된 지대의 대부분은 정치적 위계의 상부에 있는 권력 집단에서 의해서 전유되었다.

결론적으로, 본 논문이 1990년대 이후 북한경제를 '지대기반경제'라고 규정함으로써 규명하고자 했던 것은 오늘날 북한경제가 통상적으로 이해되는 '시장경제'와 구분되어야 한다는 점이다. 시장경제란 기본적으로 사유재산권과 경쟁이 제도적으로 보장되는 가운데 대부분의 자원이 시장에 의해 배분되는 경제를 말한다. 그러나 북한경제에서 유의미한 경쟁은 오직 말단의 경제주체들 사이에서 제한적으로 발생했다. 정치적 위계의 상부에 있는 행위자들은 시장경제의 경쟁 원리에서 상당한 보호를 받고 있으며 여전히 독점적인 지대를 할당받고 있다. 그 결과는 겉으로는 자본주의처럼 보이지만 비생산적이고 약탈적인 시장이다.

이러한 결론은 계획경제와 시장경제, 또는 사회주의와 자본주의라는

이념형을 미리 상정하고 북한경제의 변화를 가늠하는 통념적 시각의 재고를 요청한다. 그보다는 계획의 자리를 대체하고 들어선 시장에서는 경제적 기회가 어떻게 부여되고 있는지, 시장에서 창출되는 소득의 성격은 무엇인지 등의 변수를 중요하게 고려할 것을 요구한다. 결론적으로, 이러한 요소들을 간과하지 않을 때 북한경제를 더 잘 이해할 수 있을 것이며, 북한정치경제체제의 미래에 관한 보다 현실적이고 신중한 전망도 가능할 것이다.

참 고 문 헌

국문

KOTRA. 2017. 『북한의 대외무역동향』. KOTRA.

강채연. 2018. “북한 경제체제 속성의 재조명: ‘관료적 시장경제’” 『한국정치학회보』, 52(5), 141-169.

김광진. 2008. “김정일의 궁정경제와 인민경제의 파괴” 『계간 시대정신』, 39호 여름, 38-51.

김병연. 2013. “비교경제체제론의 최근 동향” 2013년 경제학 3학회 공동학술회의, 서울대학교 경제연구소.

_____. 2013. “한국의 시장경제: 제도의 부정합성(不整合性)과 가치관의 혼란” 『경제논집』 52(2), 243-247.

김병연·김다울. 2018. “북한이탈주민의 비공식경제활동과 자본주의 지지도” 『비교경제연구』, 25(1), 1-28.

김병연·양문수. 2012. 『북한 경제에서의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교 출판문화원.

김석진·양문수. 2014. 『북한 비공식경제 성장요인 연구』. 서울: 통일연구원.

김행범. 2013. “지대추구 이론의 알파와 오메가” 『한국공공선택학연구』 1(1). 71-94.

김화순. 2013. “김정은 시대 북한 주민의 일과 의식” 『김정은에게 북한의 미래를 묻다』. 서울: 도서출판 선인. 143-173.

대외경제정책연구원. 2019. “김정은 시대의 북한경제 변화와 정책적 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 5월호, 3-26.

류경원, 2008. “조선의 경제관료 극비 인터뷰: 우리나라의 경제형편(하).” 『림진강』 제3호. 78-101.

민영기. 2016. “북한의 경제질서 재편과 “관료적 시장”의 형성: 2000년대 이후를 중심으로” 『북한연구학회보』, 20(1), 181-208.

박형중. 2009. “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조” 『북한연구학회보』, 13(1), 35-61.
_____. 2009. “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성: 1990년대 이래 분권화된 약탈” 『통일정책연구』 제51호, 109-136.
_____. 2011. “북·중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: ‘외래지대 의존국가(rentier state)’론적 분석” KINU Online Series, 1-6.
_____. 2011. “북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대.” 『통일정책연구』 제20권 1호, 213-237.
_____. 2012. “북한 시장에 대한 정치학적 분석” 『한국정치학회보』, 46(5), 207-224.
_____. 2015. “김정은 시대 북한경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교” KINU Online Series, pp. 1-6.
박형중·전현준·박영자·윤철기. 2012. 『북한 부패실태와 반부패전략: 국제협력의 모색』. 서울: 통일연구원.
박형중·최사현. 2013. 『북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계』. 서울: 통일연구원.
손혜민, 2012. “몽당장사의 등에 업힌 세멘트련합기업.” 『임진강』 제15호. 45-64.
손희두. 2000. “북한의 무역관련제도에 관한 연구” 한국법제연구원 연구보고서.
양문수. 2013.『북한의 계획경제와 시장화 현상』. 서울: 통일교육원.
_____. 2008. 『북한 무역의 제도와 실태』. 한국개발연구원.
_____. 2010. 『북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의』. 파주: 한울.
윤영관·양운철 역. 2009. 『7.1 경제관리개선조치 이후 북한경제와 사회』. 파주: 한울.
윤철기. 2013. ″북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일 시대 ‘정치적 렌트수취국가’으로의 이행과 ‘과도기 사회’적 특성″ 『한국정치학회보』,

47(1), 47 - 73.
_____. 2017. "남북한 체제성격의 비교: 1990년대 경제위기 이후 체제성격 변화를 중심으로." 『한국과 국제정치』, 33(3), 123-166.
이무철. 2008. "북한의 경제조정 메커니즘의 변화 경향 분석." 『북한체제전환의 전개과정과 발전조건』 파주: 한울. 84-120.
이석. "현 단계 북한경제의 특징과 설명 가설들." 『KDI 북한경제리뷰』, 2009년 1월호, 2009, 3-26.
이석·김창욱·양문수·이석기·김은영. 2009. 『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 서울: 통일연구원.
이석기 외. 2013. 『북한 경제 쟁점 분석』. 서울: 산업연구원.
임강택. 2009. 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』. 서울: 통일연구원.
_____. 2013. 『북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업부문을 중심으로』. 서울: 통일연구원.
임경훈. 2005. "북한식 경제관리체제와 수령제의 형성: 신전통주의(Neotraditionalism)의 극대화" 『북한연구학회보』, 9(1), 103-125.
임수호 외. 2015. 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원.
임수호. 2008. 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』. 서울: 삼성경제연구소.
임수호·양문수·이정균. 2017. 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원.
장용석, 2008. "북한 경제위기와 국가계급의 분열" 성균관대학교 정치외교학과 박사논문.
정은이. 2012. "북한무역회사에 관한 연구: 북중 접경도시 '신의주'를 중심으로". 2012 통일부 신진연구자 정책과제.
조한범 외. 2016. 『북한에서 사정경제활동이 공적경제활동에 미치는 영

향 분석』. 서울: 통일연구원.
주성하. 2018. 『평양 자본주의 백과전서: 주성하 기자가 전하는 진짜 북한 이야기』. 서울: 북돋움.
차문석. 2007. “북한의 시장과 시장경제: 수령을 대체한 화폐” 『담론201』, 10(2), 77-121.
차문석. 2009. “북한 경제의 동학(動學)과 잉여의 동선(動線): 특권경제를 중심으로” 『통일문제연구』, 21(1), 303-361.
최봉대. 2008. “1980년대 말 이후 북한 비공식경제 활성화의 이행론적 함의.” 『북한체제전환의 전개과정과 발전조건』 파주: 한울. 152-203.
최봉대. 2014. “북한의 국가역량과 시장 활성화의 체제이행론적 의미” 『통일문제연구』, 26(1), 161-195.
최용환·김소연. 2017. “북한의 시장화와 국가성격 변화” 『현대북한연구』, 20(3), 7-52.
최장호·최유정·임소정·이효영. 2018. 『북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원.
한국비교경제학회. 2003. 『비교경제체제론』. 서울: 博英社.
홍민. 2012. “북한의 국가와 시장 관계: 위상학적 이해의 가능성” 『북한연구학회보』, 16(2), 75-101.
홍민·오경섭·정은이·한기범·양문수·차문석·전영선·김보근·박희진·최은주. 2018. 『북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석』. 서울: 통일연구원.

영문

Buchanan, James M, Robert D Tollison, and Gordon Tullock. 1980. *Toward a theory of the rent-seeking society.* Texas: A&M University Press.

Congleton, Roger D., and Arye L. Hillman. 2015. *Companion to the Political Economy of Rent Seeking.* Northampton: Edward Elgar Publishing.

Darden, Keith. 2008. "The integrity of corrupt states: Graft as an informal state institution." *Politics, and Society,* 36(1), 35-59.

Fischer, Pius V. 2006. *Rent-Seeking, Institutions and Reforms In Africa: Theory and Empirical Evidence for Tanzania.* Boston: Springer US.

Hastings, Justin V. 2016. *A most enterprising country: North Korea in the global economy*. New york: Cornell University Press.

Hillman, A.L., and Ursprung, H.W. 2016. "Where are the rent seekers?" *Constitutional Political Economy*, 27(2), 124-141.

Holcombe., and Randall. G. 2018. *Political Capitalism: How Economic and Political Power Is Made and Maintained.* Cambridge: Cambridge University Press.

Holcome. 2017. "Political incentives for rent creation" *Constitutional Political Economy*, 28(1). 62-78.

Hutchcroft, Paul David. 1998. *Booty capitalism: The politics of banking in the Philippines.* New york: Cornell University Press.

John M. Mbaku., and Mwangi S. Kimenyi. 1993. "Rent-seeking and institutional stability in developing countries" *Public Choice,* 77(2), 385-405.

Khan, Mushtaq H, and Kwame Sundaram Jomo. 2000. *Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kim. 2017. *Unveiling the North Korean economy: Collapse and transition.* New York: Cambridge University Press.

Krueger, Anne. 1974. "The political economy of the rent-seeking

society." *The American economic review*, 64(3), 291-303.

Medema, Steven. 1991. "Another look at the problem of rent seeking." *Journal of Economic Issues*. 25(4), 1049-1065.

North, Douglass C, John Joseph Wallis, and Barry R Weingast. 2009. *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history.* Cambridge: Cambridge University Press.

Tak-Wing Ngo., and Yongping Wu. 2009. *Rent seeking in China.* New York: Routledge.

Ziad Hafez. 2009. "The culture of rent, factionalism, and corruption: a political economy of rent in the Arab World" *Contemporary Arab Affairs*, 2(3), 458-480.

인터넷 기사

<<자유아시아방송>>. 2014.6.23, 2016.6.19, 2016.6.20, 2018.4.11, 2018.12.21, 2019.5.06., 2019.5.28.

<<데일리NK 월간Keys>> 2003년 5월호.

인터넷 자료

두산백과(http://www.doopedia.co.kr)

Abstract

A study on the Characteristics of North Korean Economy Since 1990s: A Rent-based Economy

Yeji, Hwang
Department of Political Science and International Relations
Political Science Major
The Graduate School
Seoul National University

This study aimed to investigate the characteristics of the North Korean economy after the economic crisis in the 1990s by specifically focusing on the creation, allocation, and seeking of rents. The core change brought about by the economic crisis the 1990s, so-called 'the March of Hardship', was the great change in the behavior patterns of economic agents as the planned economy system collapsed. As marketization progressed, a significant portion of the resources were traded directly among economic agents without going through the state. Since the state-directed 'official' economic activities did not guarantee livelihoods, obtaining income through 'informal' economic

activities that are not supervised by the official institutions has become prevalent regardless of households, enterprises and even governmental institutes.

In the meantime, the research of the North Korean economy has looked at these changes mainly from the viewpoint of transition in a socialist economy. One of the main criteria for defining the economic system, the resource allocation mechanism, is the core change involving the shift to the market rather than the planning. Accordingly, it has been considered to be the most appropriate conclusion to understanding the nature of the existing North Korean economy as a 'dual economy' in which the planned economy and the market economy coexist.

This study, however, noted that the opportunities for commercial activity in the North Korean economy are strictly limited by the political hierarchy, and that a significant portion of the newly created economic surplus is in the unproductive power group. This is due to the nature of the North Korean regime in which the economy is not independent from politics and is an essential characteristic that should not be overlooked in understanding the North Korean economy since the 1990s. Therefore, this study argues that the North Korean economy can be understood and explained by defining it as a 'rent-based economy.' A rent-based economy is where rent, which is unproductive income, is the most basic source of wealth, and removal of competition to create and preserve rent is prevalent. The resulting rents are largely appropriated by the privileged

groups that belong to the minority of the society.

To support this argument, this study analyzed the mechanism of unplanned economic activity (market sector or informal economy sector), which became a dominant economic activity type in North Korea since the 1990s, and the foreign trade sector. Although most of the economic activities currently carried out in North Korea appear to be similar to the market economy in appearance, we can find a crucial difference in terms of the market economy by looking into it through the lens of a 'rent-based economy.'

It is true that most of the resources are distributed by the market mechanism, but that does not represent the essential nature of the North Korean economy. The core characteristic of the North Korean rent-based economy is that the income transferred by seizing the results of others' efforts becomes an absolute source of wealth, and the state does not intervene but promote this structure. Therefore, this study concludes that even if the North Korean economy continues to progress with marketization, it is distant from a market economy that is normally understood, and hides a non-productive and predatory structure.

keywords : North Korean Economy, Marketization, Foreign Trade, Waku, Rent, Rent-based Economy
Student Number **: 2017-24038**